

## نحو إنشاء النيابة الإدارية في الكويت

د. أحمد حمد الفارسي  
قسم القانون العام  
كلية الحقوق  
جامعة الكويت



## نحو إنشاء النيابة الإدارية في الكويت

### المقدمة:

إن التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية في الكويت التي تقع من العاملين بأجهزة الدولة المختلفة يتولاها أما الرؤساء الإداريين أو إدارات التحقيق بهذه الأجهزة أو ديوان المحاسبة بالنسبة لبعض المخالفات المالية.

ولهذا النظام مطالب عديدة تتمثل في عدم حيده القائمين بالتحقيق، سواء لاجتماع سلطتي التحقيق وتوقيع الجزاء في يد الرؤساء، أو لخضوع المحققين بإدارات التحقيق لسيطرة كبار الموظفين الذين كثيرا من يتدخلون لتوجيه دفة التحقيق وفقا لأهوائهم بقصد تبرئة مذنب أو إدانة بريء، وهو ما يؤدي إلى الانحراف بالتحقيق عن غايته وهي استظهار وجه الحقيقة فيما يسند للموظف من وقائع وإباحة الفرصة له في الدفاع عن نفسه ودرء ما هو موجه إليه، حيث انه في محال التجمعات الوظيفية أو العمالية أو المهنية يكون التأديب رئاسيا يتولاها الرئيس مباشرة مستجمعا له كافة نواحيه ومراحله فهو الذي يحيل إلى التحقيق وهو الذي يباشر التحقيق ثم هو الذي يوقع العقوبة!

وقد كشفت مبادئ الحرية والعدل وحقوق الإنسان عن ضرورة الفصل بين سلطتي التحقيق والادعاء حيث كثرت الشكوى من تبعية إدارات التحقيقات والشكاوي لكبار موظفي الوزارات والمصالح الملحقة بها لما في هذه التبعية من تأثير في حرية المحققين وحيدهم وطمأنينتهم والاطمئنان إليهم.<sup>2</sup>

وإزاء هذه المطالب ودرءا لها فقد ارتأت بعض الدول أنه من الضروري إنشاء جهاز للتحقيق الإداري في المخالفات التأديبية يتلافى عيوب النظام القائم وتهيئ به هيئة مستقلة لا تخضع لأية تأثيرات سوى حكم القانون والضمير وقد انتشر تطبيق هذا النظام منذ الخمسينات لمواكبة التطور الواسع في الجهاز الإداري الحكومي، الذي أصبح يشارك في النشاط التجاري والصناعي، وتضخمت أجهزته

<sup>1</sup> انظر في ذلك: مستشار مدوح طنطاوي، لجرانم لتأديبية، الطبعة الثانية، الاسكندرية، 2003، ص 9.  
<sup>2</sup> وقد شكك بعض الفقهاء في مصر في منطقيّة الدواعي التي أدت إلى نشأة النيابة الإدارية فيها منذ البداية، وذلك بالقول بأن لعدالم يكن يشكو من عدم حيده المحقق، كما أن خضوع المحقق للرئاسة الإدارية لا يعني بالضرورة تأثره برأي الرئيس وإن جازى العدالة. وإذا لم يكن هذا الرئيس نزيها في مسائل التحقيقات - وهي جزء من أعمال وظيفته - ففقه ليس جديرا بأن يؤتمن على إدارة يأسرها بما تضم من أموال وأعمال ويجب أن يستبعد من رئاسته. كما أن رقابة مجلس الدولة على القرارات الإدارية كانت تمثل ضمانات حقيقية للموظف فيما يتعلق بالتحقيق والمحاكمات التأديبية. انظر في ذلك د. ماجد الحلو - لفتون الإداري - الاسكندرية 1987، ص 157 و 158

نتيجة توليه المشاركة في ادارة الشركات والمؤسسات العامة والبنوك الى جانب الهيئات والاجهزة الحكومية التي تديرها او تشرف عليها، وتعددت وتنوعت طبيعة الاعمال والواجبات التي ينفذها الموظف العام في مباشرة هذه الاختصاصات الواسعة والدقيقة، والقوانين واللوائح التي تنظمها وتحدد معايير الخطأ والصواب في ادارتها.

وقد أخذت بعض الدول بهذا المبدأ وطبقته في انظمتها ومنها جمهورية مصر العربية التي أنشأت هيئة النيابة الادارية عام 1954<sup>1</sup>.

و من خلال شغلي لفترة مؤقتة - منصب وكيل وزارة مساعد للشئون القانونية في وزارة الدفاع ومن قبلها في البلدية قدرت مدى اهمية انشاء مثل هذا الجهاز كما جذب انتباهي ان هناك تيارا شعبيا يهتم بهذه الظاهرة من خلال اقتراح بقانون قدمه احد اعضاء مجلس الامة بشأن انشاء هيئة للرقابة الادارية على غرار ما هو معمول به في التشريع المصري<sup>2</sup>. وهدف هذا التشريع الى معالجة السلبات التي تتخلل العمل الاداري وشفافية الممارسة الادارية والزامها بالقوانين واللوائح.

وكانت وجهة نظرنا آنذاك انه يجب اولا انشاء هيئة النيابة الادارية اسوة بما هو متبع في التشريعات المقارنة والتي تعتبر الرقابة هي احد الروافد المساعدة التي تمددها بالمعلومات التي تستعين بها في اداء مهمتها. وقد اثبت هذا النظام جدواه في الدول التي طبقته في نطاق هذا المجال من واقع اداء جهاز النيابة الادارية ذي الطابع القضائي وما يكفله من حصانات للقائمين على مباشرة اختصاصاته، والفرز قواعد استقرت في اعراف الجهاز الاداري واثرت نظمه بمبادئها بعد ان اصبح الثواب والعقاب المعادل يقوم على اساس تحقيقاتها التي تصدر في ضوئها احكام المحاكم او اللجان والتأديبية او قرارات السلطات الرئاسية المختصة.

وقد حان الوقت ان يظهر النظام التأديبي القضائي إلى النور بأن يعمد المشرع الكويتي إلى جهاز مستقل عن الوزارات والمصالح الحكومية الاختصاص بالتحقيق في المخالفات المالية والمخالفات الادارية الجسيمة فضلا عن اختصاصه بحق الإحالة إلى المحاكم التأديبية، وهو ما يستتبع تعديلا في المرسوم بالقانون رقم 1980/20 بإنشاء دوائر إدارية تأديبية على درجتين، وبذلك يكون النظام التأديبي بالكويت قد اكتملت له الحيدة الكاملة والصفة القضائية بما سيحقق مزايا ومنافع كثيرة سواء للوظيفة العامة أو الأداء الشخصي للموظف وسير المرافق العامة بانتظام واطراد.

<sup>1</sup> صدر القانون رقم 480 لسنة 1954 المعدل بقانون رقم 12 لسنة 1982 بإنشاء النيابة الادارية. وكان القانون قبل تعديله ينظم النيابة الادارية والرقابة الادارية باعتبار انها جزء منها.  
<sup>2</sup> قدم هذا الاقتراح بقانون النائب د. محمد البصري خلال الفصل التشريعي لتاسع.

فالنيابة الادارية ستقوم بالنسبة للموظفين بمثل ما تقوم به النيابة العامة لكافة المواطنين وسوف تنوب عن أداة الحكم مجتمعة في تتبع الاخطاء والجرائم وانواع التقصير التي يستوجب العقاب والمؤاخذه، ومكافحة الفساد الحكومي، وتقوم أداء الموظفين وتبني الطريق وتهدى سلطة التأديب إلى اتخاذ القرار العادل عند التصرف حتى لا تضيع الحقيقة وسط مناهات من الأضابير والمستندات والأقوال الصادرة من عاملين تمرسوا في العمل الإداري فعرفوا ثغراته وطرق التهرب من مسؤولياته.

لكل ذلك فقد رأيت أهمية أن أقوم بفراد دراسة متخصصة عن التنظيم القانوني للنيابة الإدارية التي نرى أن يقوم المشرع الكويتي بإنشائها مع إنشاء دوائر تأديبية. وسوف نتناول هذه الدراسة في مبحثين:

- المبحث الأول: المسؤولية المدنية والجنائية والتأديبية للموظف العام
- المبحث الثاني: النظام القانوني للنيابة الإدارية والمحاكم التأديبية.

## المبحث الأول

### المسؤولية المدنية والجنائية والتأديبية للموظف العام

- من المعلوم أن المسؤولية الجنائية كانت أسبق في الظهور من المسؤوليتين المدنية والتأديبية وان كانت لكل مسؤولية استقلالها وذاتيتها إلا أنه لا توجد حدود قاطعة بين الجرائم الجنائية والمدنية والتأديبية<sup>1</sup>.

فتحديد الجرائم مسألة تقديرية، لذلك تتفاوت هذه الجرائم من دولة إلى أخرى، وفي الدولة الواحدة من وقت لآخر بتفاوت القيم الاجتماعية والسياسية السائدة.

والواقع أن المشرع يتحكم في تخطيط أبعاد النظم القانونية المختلفة للمسؤولية وحدودها. وسوف نبين فيما يلي أوجه الشبه والاختلاف بين المسؤوليات الثلاث، ثم نبين مبدأ استقلال كل من الجريمتين التأديبية والجنائية.

### أولاً: أهم أوجه الشبه والاختلاف بين المسؤوليات الثلاث:

#### 1. من حيث أساس المسؤولية<sup>2</sup>:

أساس المسؤولية الجنائية إخلال بواجب قانوني يكفله قانون الجزاء بنص خاص. أما المسؤولية المدنية فأساسها إخلال بأي التزام قانوني ولو لم يكن يكفله قانون الجزاء ما دام قد ترتب على الإخلال بهذا الالتزام ضرر للغير. وبالنسبة للمسؤولية التأديبية فأساسها الخطأ الوظيفي، أي الإخلال بواجبات الوظيفة إيجاباً أو سلباً.

<sup>1</sup> انظر د. غلام محمد غلام: القانون الجنائي الإداري والمسؤوليات التي تحول دون تطوره، بحث منشور في مجلة الحقوق - جامعة الكويت، 1994 لسنة ثمانية عشرة، العدد الثاني، يونيو 1994، ص 22 وما بعدها.

<sup>2</sup> انظر في ذلك أ. د. حريزة الشريف: لنظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى، در النهضة العربية، 1988، ص 18 وانظر نفس المؤلف: مساهمة الموظف العام في الكويت، المسؤولية المدنية والجنائية والإدارية. مطبوعات جامعة الكويت 1997، ص 164، 165 وانظر أيضاً د. غلام محمد غلام، مرجع سابق، ص 23.

2. من حيث الهدف والأداة: تهدف المسؤولية المدنية إلى إصلاح ما نشأ عن الجريمة من ضرر ووسيلتها في ذلك تعويض من أصابه الضرر.

وتهدف المسؤولية الجنائية إلى مكافحة الجريمة وهي غاية تقررت لمصلحة الجماعة، ووسيلتها في ذلك تقرير جزاء يوقع باسم المجتمع تنفيذا لحكم قضائي ضد من تثبت مسؤوليته عن الجريمة. أما المسؤولية التأديبية فتهدف إلى كفالة حسن انتظام وإطراد العمل في المرافق العامة<sup>1</sup> ووسيلتها في ذلك عقاب الموظف الذي يخل بواجبات وظيفته. وتطبيقا لذلك قالت المحكمة الإدارية العليا في مصر في هذا الخصوص:

"أن الأصل المقرر هو اختلاف الوضع بين المجالين الإداري والجنائي وما استتبعه من استقلال الجريمة الإدارية عن الجريمة الجنائية لاختلاف قوام كل من الجريمتين وتغاير الغاية من الجزاء في كل منهما، فهو في الأولى مقرر لحماية الوظيفة العامة، أما في الثانية فهو فصاص من المجرم لحماية المجتمع"<sup>2</sup>

كما قضت بأنه:

" لا يجوز في مجال التأديب رد الفعل إلى نظام التجريم الجنائي والتصدي لتوافر أو عدم توافر لركان الجريمة الجنائية، أو تقيد السير فيها بشكوى، وأثر التنازل عن هذه الشكوى على سلطة النيابة العامة في تحريك الاتهام، ومعالجة المخالفة التأديبية من زاوية جنائية من ناحية ثبوتها وتوافر لركبتها من عمه، إذ أن ذلك ينطوي على إهدار مبدأ استقلال المخالفة التأديبية عن الجريمة الجنائية<sup>3</sup>

وقد جرى قضاء المحكمة الإدارية العليا في مصر على أن الجريمة الإدارية تختلف اختلافا كلياً في طبيعتها وتكوينها عن الجريمة الجنائية. وأن الفعل الواحد قد يكون الجريمتين معا. ويرد ذلك كله إلى أصل مقرر هو اختلاف الوضع بين المجالين الإداري والجنائي وما استتبعه ذلك من استقلال الجريمة الإدارية عن الجريمة الجنائية لاختلاف قوام كل من الجريمتين وتغاير الغاية في الجزاء في كل منهما. فهو في الأولى مقرر لحماية الوظيفة العامة، أما في الثانية في فصاص من المجرم لحماية

<sup>1</sup> د. سليمان الطماوي، قضاء الإداري - قضاء التأديب - دراسة مقارنة، 1987، ص 2  
<sup>2</sup> الحكم الصادر بجلسة 1967/1/17 - مجموعة أحكام السنة 12 - قاعدة رقم 52 من 530

<sup>3</sup> الحكم الصادر في جلسة 1986/3/4، مجموعة أحكام السنة 31، العدد الثاني، قاعدة رقم 170، ص 1248

المجتمع، ومن ثم فإن الحكم بالعقوبة الجنائية لا يحول دون محاسبة الموظف تأديبيا عن المخالفات الإدارية التي ينطوي عليها الفعل الجنائي.<sup>1</sup>

### 3. من حيث أركان المسؤولية:

لا يسأل الموظف العام مدنيا إلا عن خطئه الشخصي دون الخطأ المرفقي الذي تسأل عنه الإدارة. وتقوم مسؤولية الموظف العام المدنية بتوافر أركان المسؤولية من خطأ (شخصي) وضرر وعلاقة سببية بينهما.

ويسأل الموظف العام جنائيا إذا باشر نشاطا خارجيا سواء تمثل في فعل أو امتناع - يفرض له القانون عقوبة جنائية - وعلى خلاف المسؤولية المدنية لا يعد وقوع الضرر شرطا لازما لقيام المسؤولية الجنائية، فالقانون الجنائي لا يعنى بالضرر في تحديد الجرائم ولكن بما ينطوي عليه الفعل من إخلال بنظام المجتمع ولو لم يسبب ضررا لأحد. وبالنسبة إلى المسؤولية التأديبية فتأخذ على أساس الخطأ، وفي رأينا أن للجريمة التأديبية ركنان:<sup>2</sup>

- أ- ركن مادي يتمثل في الفعل الإيجابي أو السلبي الصادر عن الموظف.
- ب- ركن معنوي أو أدبي: ويعني صدور الفعل المادي الإيجابي أو السلبي عن إرادة أئمة. فإذا تعدد الموظف ارتكاب الفعل كان الركن المعنوي هو القصد. وإذا تصرفت إرادته إلى النشاط أو النتيجة كان الركن المعنوي هو الخطأ غير العمدي. فالمسؤولية التأديبية كالمسؤولية الجنائية تقوم على فكرة الخطأ. والضرر ليس ركنا في المسؤولية التأديبية بخلاف المسؤولية المدنية. فإذا قامت الجريمة بركنيتها المادي والمعنوي يفترض وقوع الضرر. غير أن جسامته الضرر أو قلته تكون محل اعتبار عند توقيع العقاب.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> الحكم الصادر بجملة 1987/1/31، مجموعة أحكام لسنة 32، الجزء الأول، قاعدة رقم 110، ص 714  
<sup>2</sup> ينظر في ذلك د. علي عبد القادر مصطفى، الوظيفة العامة في النظام الإسلامي وفي النظم الحديثة، 1983، ص 323 وما بعدها.  
<sup>3</sup> د. جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، طبعة 1967، ص 80 وما بعدها.

#### 4. من حيث نطاق المسؤولية:

بالنسبة للمسؤولية المدنية فإن نطاقها يتحدد حيث يرتكب الموظف خطأ شخصيا يصيب الغير بضرر. وتحقق المسؤولية الجنائية بقيام الموظف بعمل أو امتناع عن عمل يرتب عليه القانون عقوبة جنائية. أما المسؤولية التأديبية فيُتحدد نطاقها بارتكاب الموظف خطأ تأديبيا.

وخلاصة القول أن نطاق كل مسؤولية يختلف عن الأخرى، إلا أن هذا لا يمنع من وجود دائرة مشتركة بينهما، فقيام أي من هذه المسؤوليات لا يتعارض مع قيام الأخرى. وقد يترتب على العمل الواحد المسؤوليات الثلاث كما هو الحال في القتل والسرقة. وقد يترتب عليه مسؤولية واحدة مثل غياب الموظف عن عمله دون إذن سابق عن رئيسه، فهنا لا تقوم إلا المسؤولية التأديبية وحدها.

#### 5. من حيث تحديد الجرائم والعقوبات:

القاعدة في القانون الجنائي هي أن " لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص". وعلى العكس من ذلك لا يحدد القانون الأخطاء المدنية بل تعتبر مسؤولية الموظف العام قائمة في كل خطأ شخصي سبب ضرر للغير. وبالنسبة للمسؤولية التأديبية فإن العقوبة التأديبية شأنها شأن العقوبات الجنائية محددة على سبيل الحصر. أما الجرائم التأديبية فالأجاء في شأنها يذهب إلى عدم تحديدها وتركها لتقدير السلطة التأديبية.<sup>1</sup>

وقد ذهب محكمة التمييز في الكويت إلى القول بأنه " لما كان من المقرر أن سبب القرار التأديبي هو إخلال الموظف بواجبات وظيفته، إيجابيا وسلبا أو امتناعه عملا من الأعمال المحرمة عليه، فكل موظف يخالف الواجبات المنصوص عليها قانونا أو يسلك سلوكا معيبا ينطوي على الخروج على مقتضيات الوظيفة أو الإخلال بكرامتها أو لا يستقيم مع ما تفرضه عليه الوظيفة من استقامة وبعد عن مواطن الريب لئلا يرتكب ذنبا ادلريا يستوجب تأديبه".

<sup>1</sup> محكمة المحكمة الإدارية العليا في مصر الصادر بجلسة 1967/12/9، مجموعة أحكام لسنة 13، لعدد الأول، لاعد رقم 31 ص 215

وقد جرى قضاء المحكمة الإدارية العليا في مصر على أن أي خروج على واجبات الوظيفة أو على مقتضياتها أو ما تفرضه على شاغلها من واجبات يعد ذنباً إدارياً وهذا هو سبب القرار التأديبي. ولم ترد المخالفات التأديبية في أي من التشريعات الخاصة بالعاملين على سبيل الحصر.<sup>1</sup>

- ويعتبر موضوع الارتباط بين الجريمتين التأديبية والجنائية من الموضوعات الهامة لأن له طابعاً عملياً للصلة الوثيقة بين الأخطاء الجنائية والأخطاء التأديبية من جانب وللتأثير المتبادل من جانب آخر لدرجة أنه البعض ذهب إلى حد كبير في هذا المجال بقول أن القانون التأديبي ما هو إلا أحد فروع القانون الجنائي لأن كلا من العقابين يستند إلى سلطة الدولة.<sup>2</sup> إلا أن هذا الاتجاه ليس سليماً على إطلاقه فالقانون التأديبي وإن اتفق مع القانون الجنائي في أن هدف كل منهما تحقيق احترام القواعد القانونية الموجودة داخل المجتمع عن طريق العقاب وبالتالي يمكن القول بأن القانون التأديبي الإداري قانون عقابياً، ولكن ذلك لا يعني الاندماج التام بينهما لأن الفلسفة التي يقوم عليها كل قانون مختلفة عن الأخرى.

فقانون الجزاء يهدف إلى العقاب على أفعال محددة سلفاً، كما أن العقوبة الجنائية تستهدف رغم ما ورد عليها من تطور شخصي المخطيء وماله. أما العقوبة التأديبية فهي تركز على مزايا الوظيفة التي يشغلها الشخص. فضلاً عن ذلك فإن قانون الجزاء يستهدف الردع لتحقيق النظام العام في المجتمع ويتسم بالاقليمية. أما القانون التأديبي فإنه يستهدف حسن سير المرافق العامة وانتظام العمل بها ويتابع الموظف عن أخطائه وإنما وجد.

ولكن رغم كل هذه الفروق فإن ثمة صلة يمكن أن تتواجد بينهما، ولكن ليس بالدرجة التي ذهب إليها الرأي الأول. فإذا وجدت الصلة بينهما فهل يعاقب الشخص على الفعل مرتين أم أن ثمة حلول أخرى في هذا الصدد؟ هذا ما سنوضحه فيما يلي في ضوء أحكام القضاء الإداري في مصر، ومن خلال أحكام المحاكم الكويتية.

<sup>1</sup> حكم محكمة التمييز الكويتية في الطعن رقم 76 لسنة 1986 تجاري جلسة 1986/12/31 - لحكم الصادر في جلسة 1986/3/4، مجموعة أحكام السنة 31، لعدد الثاني - قاعدة رقم 170، ص 1248

<sup>2</sup> نظراً في عرض هذه الآراء، مؤلف د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق ص 236 وما بعدها.

## ثانياً: مبدأ استقلالية كل من الجريمتين التأديبية والجنائية.

القاعدة العامة أن كلا من الجريمتين التأديبية والجنائية تستقل كل منهما عن الأخرى لاختلاف طبيعة كل منها، لأنه كما ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر فإن الجريمة التأديبية قوامها مخالفة الموظف لواجبات وظيفته ومقتضياتها أو لكرامة الوظيفة واعتبارها بينما الجريمة التأديبية هي خروج المتهم على المجتمع فيما ينهى عنه قانون العقوبات والقوانين الجنائية أو تأمر به. فالاستقلال هنا قائم ولو كان ثمة ارتباط بين الجريمتين.<sup>1</sup>

وكانت المحكمة الإدارية العليا في مصر قد ذهبت في العديد من أحكامها إلى هذا المعنى حيث أوضحت المحكمة أن " المحكمة التأديبية تستقل في طبيعتها عن المحاكمة الجنائية، لأن الأولى قوامها مخالفة الموظف لواجبات وظيفته وخروجه على مقتضياتها، فهي متعددة الصور وهي بهذه المثابة تعتبر ذات كيان مستقل عن الاتهام الجنائي الذي يستند إلى جرائم وعقوبات محددة، ومن ثم فإن الفعل للواحد كما يشكل جريمة من جرائم القانون العام، يمكن أن يتضمن في ذات الوقت مخالفات تأديبية وذنوب إدارية يرتب القانون الإداري جزاء عليها"<sup>2</sup>.

ولكن هذا الاستقلال لا يعني الفصل التام بينهما، بل يمكن أن تحدث عملياً علاقات متبادلة بينهما.

<sup>1</sup> حكم المحكمة الإدارية في 1965/5/22، مجموعة الأحكام لسنة العاشرة ص 1433  
وتنظر د. عبد القادر الشبخلي: قانون التأديبي وعلاقته بالقانونين الإداري والجنائي - دراسة مقارنة - دار الفرقان 1983، ص 27 وما بعدها.

<sup>2</sup> حكم المحكمة الصادر في الأول من ديسمبر 1962، مجموعة الأحكام لسنة الثامنة ص 166

## ثالثاً: التأثير المتبادل بين الجريمتين التأديبية والجنائية:

قد يرتكب الشخص فعلاً واحداً لكل من أنواع المسؤولية الثلاث الجنائية والتأديبية والمدنية. وإذا ما اقتصرنا على المسؤولية الجنائية والتأديبية محل البحث فنجد أنه لكي تثار العلاقة لا بد أن نكون بصدد موظف عام يرتكب خطأ ما وهنا نجد أنفسنا أما الفروض الآتية:<sup>1</sup>

### الفرض الأول:

الخطأ الذي ارتكبه الموظف بشكل جريمة من الجرائم التي ينص عليها قانون الجزاء بلا تأثير على مركزه الوظيفي كأن ارتكب جريمة لا تمس الشرف والاعتبار أو عن غير قصد. " جريمة غير عمدية" كارتكابه مخالفة في نطاق قواعد المرور أو تجاوز عن غير قصد حق الدفاع الشرعي أو أغفل الإبلاغ عن أحد المواليد أو الوفيات.

في هذا الفرض لا تثار مشكلة على الإطلاق لأن هذه الجرائم لا تؤثر في السلوك الوظيفي وبالتالي يقتصر أثرها بالنسبة للموظف على توقيع العقوبة الجنائية. إلا أنه في بعض الحالات يكون للجريمة الجنائية أثرها غير مباشر على الوظيفة كأن يرتكب الشخص جريمة قتل خطأ لمخالفته قواعد المرور وحكم عليه بالحبس، فهنا يوقف الموظف عن عمله بقوة القانون. ولكن بعد انقضاء المدة المحكوم بها بالحبس يعود إلى عمله فور تنفيذ العقوبة.

### الفرض الثاني:

الخطأ الذي ارتكبه الموظف بشكل جريمة تأديبية فقط لعدم طاعة الرؤساء أو عدم التعاون مع الزملاء أو الغياب عن العمل دون عذر ودون إبلاغ السلطة المختصة. في

انظر في ذلك د. عادل الطبطباتي: الوسيط في قانون الخدمة المدنية الكويتي دراسة تحليلية وتطبيقية لأحكام قضاء الكويتي وقرارات مجلس الخدمة المدنية وغتوى دائرة الفتوى والتشريع وديوان الموظفين\*. الطبعة الثالثة 1998، ص 1998 من 418، 419

مثل هذا الفرض لا توجد مشكلة أيضا ويقتصر الامر بالنسبة للموظف على توقيع العقوبة التأديبية.

### الفرض الثالث:

أن يكون الخطأ الذي ارتكبه الموظف بشكل جريمة جنائية وفي نفس الوقت جريمة تأديبية كأن اختلس أموالا عامة أو نصب على أحد الأشخاص أو ارتكب جريمة سرقة أو تزوير أو احدى الجرائم التي تمس أمن الدولة أو غيرها من الجرائم التي يمكن أن تدخل في الاطار الجنائي أو الاطار التأديبي. في مثل هذا الفرض تثار مشكلتان هما:

- ما اثر العقوبة الجنائية على علاقة الموظف بالادارة التي يعمل بها؟
- هل يمكن مساءلة الشخص تأديبيا بعد أن حوكم جنائيا عن ذات الفعل واثر ذلك ونعرض فيما يلي لكل مشكلة على حدة:

### 1. اثر العقوبة الجنائية على علاقة الموظف بالإدارة التي يعمل بها

القاعدة العامة أنه لا يترتب على العقوبة الجنائية اثر على علاقة الموظف بالإدارة التي يعمل بها بحيث تكون نتيجة توقيع العقوبة إنهاء علاقة العمل بين الموظف والإدارة، إلا أن المشرع استثنى بعض الجرائم بنص خاص وقرر بالنسبة لها عقوبة العزل من الوظيفة التي يشغلها الشخص كعقوبة تبعية. وهنا يترتب العزل مباشرة نتيجة للحكم الصادر على الشخص. فالمادة (68) من قانون الجزاء الكويتي تنص على أنه "إذا كان الحكم صادرا بعقوبة أصلية جنائية على الفاعل، وجب تطبيق العقوبات التبعية التالية عليه، المتضمنة حرمانه من تولى الوظائف العامة أو العمل كمتعهد أو كملتزم لحساب

الدولة! كما ورد في المادة 32 فقرة 5 من قانون الخدمة المدنية أن خدمة الموظف تنتهي .  
في حالة الحكم بعقوبة مقيدة للحرية في جنائية أو جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة. ويجوز  
للوزير استبقاء الموظف في حالة الحكم بوقف تنفيذ العقوبة. " هذا بالنسبة للجنايات فمجرد  
ارتكاب الجنائية والحكم على الشخص فيها بعقوبة يترتب عليه فقد الوظيفة كمعقوبة تبعية،  
وأيضا توقيع عقوبة جنائية في إحدى الجنح التي توجد بالنسبة لها ظروف مشددة.  
خلافًا لذلك لو ارتكب الشخص جنائية، ولكن لوجود ظروف مخففة وقعت عليه عقوبة  
جنحة، فلا يترتب على ذلك توقيع عقوبة الفصل كمعقوبة تبعية للمحكمة الجنائية إلا إذا  
وحد نص خاص.  
والعزل كما يكون عقوبة تكميلية وجوبية قد يكون عقوبة تكميلية جزائية. وهنا ترك  
المشرع للقاضي حرية تقدير ملائمة توقيعها فإذا ما ارتأى ذلك نص عليها في الحكم  
الصادر بتوقيع العقوبة.<sup>2</sup>

### أثر الحكم الجنائي المتضمن وقف تنفيذ العقوبة على علاقة الموظف بالإدارة

إذا صدر حكم جنائي على أحد الموظفين وتضمن الحكم وقف تنفيذ العقوبة فهنا رخص  
القانون للوزير المختص أن شاء فصل الموظف وإن شاء أبقاه في الوظيفة تبعًا لظروف  
الدعوى بمعنى أن الوزير يتمتع بسلطة تقديرية في هذا المجال يمارسها تحت رقابة  
القضاء.<sup>3</sup>

وجدير بالذكر أن فصل الموظف للحكم عليه بعقوبة جنائية لو في جريمة مخلة بالشرف  
أو الأمانة يتم بقوة القانون، لأن المشرع هو الذي قرر ذلك وبالتالي فلا علاقة للإدارة به.  
ويترتب على ذلك نتيجة هامة وهي أن الفصل ينتج عن أثره من تاريخ اعتبار الحكم  
نهائياً، وإذا صدر قرار بالفصل فلا يعتبر هذا القرار قراراً إدارياً يجوز الطعن فيه  
بالإلغاء أمام القضاء الإداري بل هو لا يعدو أن يكون إجراء من الإجراءات التنفيذية التي  
تتخذها الإدارة لتنفيذ القانون بلا أي سلطة لها في هذا الخصوص. وفي هذا تقول محكمة

1. عبد الوهاب حومد: الوسيط في شرح لقانون الجزائي الكويتي، طبعة 1987 - مطبوعات جامعة الكويت ص 347

2. عبد الوهاب حومد، المرجع السابق ص 349

3. تنص المادة 32 لفقرة 5 من قانون الخدمة المدنية على أنه "يجوز للوزير استبقاء الموظف في حالة الحكم بوقف تنفيذ العقوبة".  
وقطر في تفصيلات هذا الموضوع، د. عادل الطبطبائي، الوسيط في قانون الخدمة المدنية، الكويت، مرجع سابق ص 672 وما بعدها.

التمييز الكويتية أنه متى حكم على الموظف بعقوبة مقيدة للحرية في جنابة أو جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة فإن خدمته تنتهي بقوة للقانون كأثر للحكم الجنائي الصادر بتلك العقوبة.

وقد استقر القضاء الإداري في مصر أيضا على هذا المبدأ، فالمحكمة الإدارية العليا ذهبت في أحد أحكامها إلى القول بأن "القرار الذي يصدر بانتهاء خدمة الموظف نتيجة الحكم عليه في جريمة إصدار شيك بدون رصيد لا ينشئ مركزا قانونيا مستحدا للموظف. بل لا يعدو أن يكون إجراء تنفيذيا بمقتضى الحكم الجنائي الذي رتب عليه القانون إنهاء الخدمة حتما باعتباره إعلانا وتسجيلا للأثر الذي تترتب من قبله بحكم القانون."<sup>1</sup>

## 2- هل يمكن مساءلة الشخص تأديبيا بعد أن حوكم جنائيا عن ذات الفعل

### وأثر ذلك<sup>2</sup>

والإجابة عن ذلك بالإيجاب بطبيعة الحال، فالموظف العام يعامل أحيانا باعتباره فردا عاديا في المجتمع وباعتباره موظفا عاما. وبالنسبة للصفة الأولى يسأل جنائيا، وبالنسبة للصفة الثانية يسأل تأديبيا. والقاعدة العامة كما أسلفنا القول، أن كلا من المسؤوليتين مستقلة عن الأخرى. فلا تتوقف المسؤولية التأديبية على نتيجة المسؤولية الجنائية وبالتالي فإن الإدارة تستطيع أن تستمر في إجراءات التأديب ضد الموظف إذا ما أحيل للنيابة العامة عن ذات الأفعال بل أن الإدارة يجب - كما تقول المحكمة الإدارية العليا في مصر - "إذا اتهم موظف في جريمة الرشوة، وهي تؤثر على الوظيفة، وقبض عليه متلبسا أن تسارع إلى التدخل لتتخذ بمقتضى السلطة المخولة لها قانونا من الإجراءات أو القرارات ما تراه واجبا لمواجهة الموقف وتقدر بحسب ظروف الواقعة وملابساتها ما إذا كان من الملائم أن تنتظر نتيجة الفصل في المحاكم الجنائية، أو أن الأمر يتطلب تدخل سريعا دون ترقب نتيجة هذه المحاكمة، وهي وحدها التي تقدر ملائمة ذلك. فليس ثمة الزام عليها

<sup>1</sup> انظر حكم محكمة التمييز الكويتية في الطعن رقم 97/615 تجاري إداري الصادر في جلسة 1999/6/21. وانظر أيضا حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في 27 يونيو 1959 مجموعة الأحكام لسنة الرابعة من 1613  
<sup>2</sup> انظر تصديقات ذلك د. عادل الطبطبائي الوسيط في كتون الخدمة المدنية مرجع سابق ص 418 وما بعدها.

بضرورة انتظار المحاكمة ونتيجتها. وذلك كله مردود الى أمر مقرر هو اختلاف الوضع . بين الجانبين الاداري والجنائي وما استتبعه من استقلال الجريمة الادارية عن الجريمة الجنائية لاختلاف قوام كل من الجريمتين وتغاير الغاية من الجزاء في كل منهما....." ولقنت المحكمة الى القول بأن "الادارة اذا قدرت أن المدعي عليه بعد اتهامه بالرشوة وضبطه بارتكاب الجريمة متلبسا والقبض عليه فيها وتقديمه للمحاكمة - اذا قدرت واستخلصت من كل هذا الملابس أنه لم يعد أمينا على وظيفته وجدير بها، وأن بقاءه فيها يشكل خطرا على هيبتها وكرامتها، مما يتحتم معه اقصاؤه عنها - واصدرت دون انتظار للمحاكمة الجنائية، واستنادا الى السلطة المخولة لها قاتونا قرارا بفصله، فانه تأسيسا على ما تقدم لا يعيب القرار الصادر منها في هذا الشأن أنه قد صدر قبل صدور الحكم الجنائي".<sup>1</sup>

وتقتضي تعليمات النيابة الإدارية في مصر المتضمنة تنظيم العمل الفني فيها بأنه في حالة إمكان الفصل بين المسؤوليتين الإدارية والجنائية بتعيين التصرف نهائيا في المسؤولية الإدارية ثم إحالة الأوراق الى النيابة العامة مشفوعا بما انتهى اليه التصرف. لما اذا تعذر الفصل بين المسؤوليتين الإدارية والجنائية تعين على عضو النيابة اقتراح إيلاخ النيابة العامة بالواقعة وارجاء البت في المسؤولية الإدارية إلى حين تقريرها في ضوء ما ينتهي اليه التصرف في المسؤولية الجنائية. ولكن هذه التعليمات لا تعطل حق الإدارة الأميل في اتخاذ الإجراءات التأديبية إذا رأت أن ذلك ملائما، ولكن اذا رأت الانتظار لحين البت في المسؤولية الجنائية وانتهت المحكمة الجنائية الى الادانة فهذا لا يحول منطقيا عن مسائلة الموظف تأديبيا لانه ثبت بقينا ارتكاب الخطأ بالنسبة له، بل تصبح مسائلته مسألة وجوبية نظرا لأن للحكم الجنائي حجية في هذا الشأن اذا ما دام الحكم الجنائي قد اتحدت وقائعه مع الذنب التأديبي فإنه يحور حجية فيما يثبت أو ينفيه من وقائع بحيث لا يجوز اعادة البحث في ثبوت أو عدم ثبوت تلك الوقائع.<sup>2</sup>

ولا شك ان حجية الحكم الجنائي في مجال التأديب ولو لم يوجد نص يقرها الا انها ضرورية لاعتبارين هامين:

<sup>1</sup> حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في 7 يناير 1967 مجموعة الأحكام السنة 12 من 532  
<sup>2</sup> راجع البحث 73/8 بتاريخ 1973/6/14 الذي اعنته لدراسة الدراسات والبحوث الفنية بالنيابة الادارية في مصر.

- الأول: ان الحكم الجنائي كأي حكم قضائي عنوان الحقيقة .
- الثاني: ان المحكمة الجنائية وهي المختصة أصلاً ببحث الجريمة وتكييفها القانوني ونسبتها الي فاعليها ولها كل سلطات الإيجابت الممكنة.<sup>1</sup>

وإذا انتهت المحكمة الجنائية الى البراءة بالنسبة للشخص فهنا يثار التساؤل: هل يكون لذلك حجية أمام المحكمة التأديبية بحيث يتمتع عليها مساعلة الشخص؟

القاعدة العامة أن الإجابة على ذلك التساؤل تكون بالنفي فتيرئة الموظف جنائيا لا يترتب عليها بالضرورة عدم مساعلته تأديبيا، فالمسلطة التأديبية في جميع الاحوال لا تنقيد بما تقضي به المحكمة الجنائية، فلكل منها مجاله الذي يعمل فيه، ولهذا ذهبت المحكمة الادارية العليا في مصر الى أن " الادارة لا تنقيد بالحكم الجنائي الصادر ببراءة زوجة المطعون ضده لعدم كفاية الدليل المقدم ضدها، اذ انه ومع هذا الحكم لا تزال السلطة الادارية لها حرية التقدير والموازنة فيما قدم لها من وقائع واثرا على سمعة المطعون ضده."<sup>2</sup>

ومقتضى ذلك اذا انتهى الحكم الجنائي لأحد الاسباب الاتية فلا يحول دون المساعلة التأديبية:<sup>3</sup>

- البراءة لعدم كفاية الادلة - البراءة للشك فيما هو منسوب للشخص
- لان الشك كما هو معلوم يفسر لمصلحة المتهم - البراءة لشيوع التهمة
- البراءة لانقضاء احد اركان الجريمة - البراءة لبطلان الاجراءات
- قرار النيابة العامة بالحفظ.

وقد تثار مسألة عملية هامة يلزم ايضاحها وهي أنه قد يحدث في بعض الحالات أن تبادر السلطة التأديبية باتخاذ قرار تأديبي بالنسبة للموظف قبل أن تثبت المحكمة الجنائية في الموضوع - وهذا من حقه - وقد تنتهي المحكمة بعد ذلك الى البراءة لأحد الأسباب التي أوردناها في الفقرة السابقة. في

<sup>1</sup> انظر في ذلك ايضا د. عزيزة الشريف: مساعلة الموظف العام في الكويت. مرجع سابق ص 177

<sup>2</sup> حكم المحكمة الادارية العليا الصادر في 1963/11/21 مجموعة الاحكام، لسنة التسعة ص 466، [وتنظر حكم محكمة لتمييز لكويتية - الدائرة المدنية في الطعن رقم 99/92 منفي الصادر في جلسة 1999/10/18 والذي تقرر فيه أن الحكم الجزائي الصادر بالبراءة لا تكون له حجية الا اذا كان قد نفى نسبة الواقعة الى المتهم لما اذا كان مبنى البراءة مجرد تشكك المحكمة في الدليل لعدم اطمئنتها اليه مما لا يحد قطعا لعدم ارتكاب الجريمة فانه لا يكون لحكم البراءة ثمة حجية في هذا الشأن].

<sup>3</sup> انظر في ذلك د. عزيزة الشريف، مساعلة الموظف العام في الكويت مرجع سابق ص 179،

مثل هذه الحالة يجب على الإدارة إذا كانت العقوبة التأديبية قد صدر بشأنها قرار إداري فإنه يمكن سحب هذا القرار في أي وقت لأن القرار هنا يعد منعما لعدم قيامه على سبب صحيح. أما إذا كانت العقوبة قد وقعت على الموظف بحكم من المحكمة التأديبية فلا سبيل لإلغائه إلا بالطعن أمام المحكمة العليا ولا بتقيد الشخص بمواعيد الطعن المنصوص عليها قانونا، بل يمكن احتساب مدة الطعن من تاريخ صدور الحكم الجنائي بالبراءة لا من تاريخ صدور الحكم التأديبي.

غير أن فرضا غريبا وشاذا قد يحدث وهو صدور حكم تأديبي بفصل موظف أو بتوقيع أي عقوبة تأديبية عليه نتيجة لاتهامه جنائيا ثم طعن في الحكم التأديبي أمام المحكمة العليا فأبنت الحكم المطعون فيه. وهنا صار الحكم نهائيا لا سبيل للطعن فيه بأي طريق من الطرق. وبعد ذلك صدر الحكم الجنائي متضمنا براءة الشخص مما نسب إليه لانتفاء الواقعة.

بالنسبة لهذا الفرض فإنه لا حل له إلا عن طريق المشرع الذي عليه أن يعالج هذا الوضع بالسماح للشخص بالطعن عن طريق التماس إعادة النظر أمام المحكمة العليا.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> انظر د. سليمان الطماوي، قضاء التاديب مرجع سابق ص 276 فاش 1 وانظر أيضا: د. عبد الفتاح حسن، التاديب في الوظيفة العامة 1964 ص 292 د. محمد أنس جعفر "مدى الارتباط بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية". مقال منشور في مجلة النيابة الإدارية، العدد الأول، يوليو 1995، ص 58 وما بعدها.

د. محمد عسلاور "جريمة الموظف العام" 1963 ص 186

## المبحث الثاني :

### التنظيم القانوني المقترح للنيابة الإدارية والمحاكم التأديبية

سوف نتناول في هذا المبحث تشكيل النيابة الإدارية ثم تكوينها وبعد ذلك خصائص واختصاصات النيابة الإدارية ثم الاختصاص الرجوعي له او التصرف في التحقيقات التي تجريها ثم نبني المحاكم التأديبية بعد ذلك على النحو التالي:

#### أولاً: تشكيل النيابة الادارية

نرى أن يكون تشكيل النيابة الإدارية من رئيس، وتكون درجته الوظيفية معادلة لدرجة النائب العام وعدد كاف من نواب الرئيس ورؤساء النيابة ووكلاء النيابة. وأن يتبع أعضاء النيابة رؤساءهم وفقاً للتدرج الرئاسي، ولكل من وزير العدل ورئيس النيابة الإدارية حق الرقابة والإشراف على النيابة وأعضائها. وأن يكون إشراف وزير العدل قاصراً على الإشراف الإداري على سير العمل الوظيفي للتحقق من حسن أداء أعضاء النيابة الإدارية لواجباتهم الوظيفية في حدود القانون دون التدخل في اختصاصهم القضائي.

وفيما يتعلق بشروط التعيين في هذه الهيئة نرى أن يكون شأن أعضاء النيابة الإدارية فيما يتعلق بشروط التعيين والمرتبات والبدلات وقواعد الترقية والندب والاعارة والاجازات والاستقالة والتقاعد شأن أعضاء النيابة العامة.

ويلزم أن ينشأ مجلس أعلى لهيئة النيابة الادارية برئاسة رئيس الهيئة وعضوية أقدم أربعة من نواب رئيس الهيئة ويختص بالنظر في كافة شئون أعضاء النيابة الادارية من ناحية التعيين والترقية والنقل والندب والاعارة والعلاوات والتظلمات الى غير ذلك من شئون الاعضاء.

كما يلزم ان ينشأ مجلس تأديبي يختص بتأديب الاعضاء وتوقيع الجزاءات التأديبية عليهم. وهذا المجلس ينعقد بذات التشكيل الذي ينعقد به المجلس الاعلى للنيابة الادارية، وتتحرك الدعوى التأديبية امامه بقرار من وزير العدل بناء على طلب من رئيس هيئة النيابة الادارية. كما يجب ان تنشأ لجنة صلاحية تختص بالنظر في صلاحية اعضاء النيابة الادارية للاستمرار في وظائفهم او احالتهم الى المعاش أو نقلهم الى وظائف ادارية وهذه اللجنة تتعقد بذات التشكيل الذي ذكر في تشكيل المجلس الاعلى.

### ثانيا: تكوين النيابة الادارية:

يجب ان تتكون النيابة الادارية من ادارات ونيابات وفروع لها يعين عددها واختصاصاتها ومقر كل منها بقرار من وزير العدل بعد أخذ رأي المجلس الاعلى للنيابة الادارية.

### 1. الادارات التي تتكون منها النيابة الادارية:

ونرى ان تمثل هذه الادارات في المكتب الفني لرئيس الهيئة والامانة العامة للمجلس الاعلى للنيابة الادارية، وادارة التفتيش الفني، وادارة الدراسات والبحوث الفنية وادارة الدعوى التأديبية وادارة النيابة الفنية.

#### أ- المكتب الفني لرئيس الهيئة:

ويختص هذا المكتب بمراجعة وفحص القضايا وكافة الموضوعات التي تعرض على رئيس الهيئة ويحيله اليه من تحقيقات ووسائل أخرى. ويشكل المكتب الفني من مدير بدرجة رئيس نيابة على الأكل وعدد كاف من الاعضاء ممن لا تقل درجتهم عن وكيل نيابة (أ).

#### ب- ادارة التفتيش الفني

وتختص هذه الادارة بتقويم أداء اعضاء النيابة الادارية لاعمالهم وتقدير درجة كفاءتهم وبكل الامور المتعلقة بمسلكهم الوظيفي، وما يحيله اليها رئيس الهيئة. على

أن يدير هذه الإدارة أحد نواب رئيس الهيئة ويصدر بتشكيلها ونظام العمل بها قرار من وزير العدل بناء على اقتراح رئيس هيئة النيابة الإدارية واخذ رأي المجلس الأعلى لها.

#### ج- إدارات الدراسات والبحوث الفنية.

ويكون تشكيل هذه الإدارة من أحد نواب رئيس الهيئة يكون مديراً لها ومن رئيس نيابة وعدد كاف من الأعضاء ممن لا تقل درجاتهم عن وكيل نيابة (أ). على أن تختص هذه الإدارة بما يحال لها من دراسات وبحوث وتحقيقات وباستخلاص المبادئ القانونية والاحكام التأديبية وتبويبها وما يحال إليها من مسائل أخرى.

#### د- إدارة النيابة:

وتختص هذه الإدارة بالإشراف على الجهاز المالي والإداري بالنيابة الإدارية، على أن يديرها رئيس نيابة وبعاونه وكيل أو أكثر ممن لا تقل درجاتهم عن وكيل نيابة (أ).

#### هـ- إدارة الدعوى التأديبية:

وتختص بإقامة الدعوى التأديبية ومباشرتها أمام المحاكم التأديبية واتخاذ اجراءات الطعن في أحكام هذه المحاكم والتي يقرر رئيس الهيئة الطعن فيها.

#### و- المكاتب الفنية:

وتختص هذه المكاتب بفحص ودراسة جميع القضايا والمسائل التي يتعين أخذ رأي رئيس الهيئة بشأنها قبل التصرف فيها. كما تختص بإجراء ما يحيله إليها رئيس الهيئة من تحقيقات على أن يكون لنواب رئيس الهيئة بالمكاتب الفنية كل في حدود واختصاصه الإشراف والمتابعة على أعمال النيابة التابعة لهم وتقديم تقرير سري لرئيس الهيئة يتضمن ملاحظاتهم عن حالة العمل بكل نيابة كل ستة أشهر.

- وهذا التشكيل تقتضيه طبيعة عمل النيابة الإدارية والإجراءات والنشاط الذي تمارسه في مباشرة اختصاصاتها، والذي لا يختلف عن عمل النيابة العامة واختصاصاتها الفنية الا في نوع الجريمة التي تباشرها عادة والعقوبات المقررة عليها دون أن نغفل أن الكثير من جرائم إدار المال العام عمدا أو خطأ المنصوص عليها في قانون حماية الأموال العامة تقوم على مخالفات وتجاوزات إدارية.

ولذلك كان علينا عند تشكيل وتنظيم النيابة الإدارية أن نستعين بذات العناصر والتنظيمات المعمول بها في النيابة العامة وثبتت الواقع العملي كفاءتها وتحقيقها لصالح العمل، وذلك فيما عدا ما يتعارض مع طبيعة الجهاز الإداري وهو ما لم نتبناه عند وضع هذا التشكيل المقترح.

### ثالثا: خصائص النيابة الإدارية:

تمد النيابة العامة في النظام الجزائي هي القوامة على الدعوى الجزائية وهي بهذه المثابة تثبت لها خصائص عديدة منها عدم التجزئة والتبعية التدريجية والاستقلال.

ولما كانت النيابة الإدارية هي القوامة أيضا على الدعوى التأديبية تتولى تحقيقها ورفعها ومباشرتها أمام المحكمة التأديبية والظعن على ما يصدر فيها من أحكام فهي في سبيل قيامها بذلك مثلها مثل النيابة العامة تتمتع بحزمة خصائص منها التبعية التدريجية وعدم تجزئتها واستقلالها.

#### 1. التبعية التدريجية

ونعني بالتبعية التدريجية خضوع عضو النيابة العامة في ممارسة عمله لسلطة رئاسية بما يتبعها من حق للرئيس في توجيه عمله عن طريق تعليمات يصدرها إليه قبل قيامه به أو أثناءه، ثم رقابته له في تنفيذها وتصحيح العمل المخالف له، أن أجاز القانون ذلك وترتيب المسؤولية المدنية جزاء لهذه المخالفة. وبهذه المعنى تتوافر التبعية التدريجية لأعضاء النيابة الإدارية فأعضاء النيابة الإدارية يتبعون رؤسائهم بترتيب درجاتهم وهم جميعا يتبعون وزير العدل وللوزير حق الرقابة

١. د. عبد الفتاح بومي، أصول التحقيق الإداري - الطبعة الأولى، ص 51

والإشراف على النيابة وأعضائها، ولرئيس الهيئة حق الرقابة والإشراف على جميع أعضاء النيابة الإدارية.

## 2. عدم تجزئة النيابة الإدارية:

من المقرر بالنسبة للنيابة العامة أنها وحدة واحدة غير مجزئة، أي اعتبارها سلطة واحدة تباشر في مجموعها باسم جميع أعضائها كل عمل يصدر عنها، فإذا باشر عضو النيابة عملاً صحيحاً اعتبر صادراً عن النيابة العامة في مجموعها وكان حكمه كما لو قام به عضو آخر ولو كان أعلى منه درجة.<sup>1</sup>

وقياساً على ما سبق فإن مبدأ عدم تجزئة النيابة الإدارية أو وحدتها يعني أن أعضاء النيابة الإدارية متضامنون في أعمالهم ووظائفهم ويحل بعضهم محل بعض كل في حدود اختصاصه، لذلك فمن المتصور أن يبدأ التحقيق أحد أعضاء النيابة ثم يتصف فيه عضو آخر، ويقوم عضو ثالث برفع الدعوى التأديبية، ويقوم رابع بمباشرتها أمام المحكمة المختصة، ثم يقوم خامس بالطعن على الحكم الصادر فيها ومباشرة إجراءات الطعن أمام المحكمة العليا. ولذلك يعبر عن عدم التجزئة بالقول "أن النيابة وحدة لا تتجزأ"<sup>2</sup>

## 3. استقلال النيابة الإدارية

تقتضي أهمية الاختصاصات المخولة للنيابة الإدارية وما يتعين أن تلتزم به في مباشرتها لهذا الاختصاصات من حيطة ونزاهة النأي بها من الخضوع لأية سلطة وإن اتصلت أعمالها بها على نحو وثيق، الأمر الذي يعني الاعتراف للنيابة الإدارية بذاتية واستقلال تؤدي إلى رسم الحدود الفاصلة بينها وبين السلطات التي يتصل عملها بها.

<sup>1</sup> د. محمود نجيب حسنى - شرح قانون الاجراءات الجنائية - الطبعة الثالثة 1998 - بند رقم 79 ص 89  
<sup>2</sup> راجع د. عبد الفتاح بومي، مرجع سابق، ص 66

## رابعاً: اختصاصات النيابة الإدارية

### تمهيد:

أشرنا في مقدمة هذا البحث الى المبررات التي دعت الى انشاء نظام للنيابة الادارية في التشريعات المقارنة وتوجهات مجلس الامة الكويتي في تحقيق الشفافية والممارسات القوية في الجهاز الاداري. ولا شك ان دولة الكويت تحتاج بشدة الى تحقيق الانضباط الوظيفي والالتزام المطلق في الممارسة بالقوانين واللوائح لحماية مصالح المواطنين والاموال العامة.

ان النيابة المقترح انشاؤها هي وسيلة لاصلاح اداة الحكم حيث ستتولى الرقابة على الموظفين في قيامهم بتنفيذ القوانين على نحو يكفل تحقيق الصالح العام، حيث أنه سوف تختص باجراء التحقيق في كل المخالفات المالية والادارية التي تحال اليها من الرؤساء الاداريين أو من أي جهة رسمية وليس لها هذا فقط بل لها أن تجري التحقيق في كل مخالفة تكشف عنها الشكاوى التي تقدم اليها من الهيئات أو من الافراد ويثبت الفحص جديتها دون أن يكون للرئيس المختص سابقة علم بها.

ونقترح الا يقتصر اختصاص النيابة الإدارية على التحقيق في المخالفات الأصلية التي تبلغ لها أو تصل لعلمها بالطرق السابق نكرها وإنما نقترح أن يشمل اختصاصها أيضاً التحقيق في كل مخالفة تتكشف لها أثناء التحقيق ولو لم تكن لها صلة بالواقعة الأصلية موضوع التحقيق كجريمة الرشوة أو التزوير مثلاً. ويجب أن تتمتع النيابة الإدارية في مباشرة التحقيق بسلطة واسعة تكفل لها الوصول بالتحقيق الى النتيجة المرجوة، وفي مقابل هذا يجب أن يتمتع الموظف الذي يجري التحقيق معه بضمانات تكفل سلامة التحقيق وتحمي حقوقه المشروعة. فلعضو النيابة الإدارية عند مباشرة التحقيق حق الاطلاع على ما يراه لازماً من الأوراق والمستندات بالوزارات والمصالح وأن يستدعي الشهود وإذا تخلف الشاهد عن الحضور، فلعضو النيابة الإدارية أن يصدر أمراً بضبطه وإحضاره.

انه "تختص النيابة الإدارية باجراء التحقيق في المخالفات المالية والادارية التي تيكشف عنها اجراء الرقابة وفيما يحال اليها من الجهات الادارية المختصة وفيما تتلقاه من شكاوى الافراد والهيئات التي يثبت الفحص جديتها، وأنها يجب ارسال اخطار الى الوزير أو الرئيس الذي يتبعه الموظف باجراء التحقيق قبل البدء فيه، وذلك فيما عدا الحالات التي يجرى فيها التحقيق بناء على طب الوزارة أو الهيئة التي يتبعها الموظف".

ولكننا نلاحظ أن المشرع لم يرتب أي جزاء على مخالفة هذا النص أو إهماله، وبالتالي فإننا نرى أن هذا الإخطار الواجب على النيابة الإدارية لا يحول دون ازدواجية التحقيق. فلو أن النيابة الإدارية أخطرت الجهة الإدارية بما تجريه من تحقيقات واستمرت الجهة الإدارية في تحقيقاتها فإن تحقيقات الجهة الإدارية تكون سليمة وغير مشوبة بأي بطلان بل لو أن النيابة الإدارية لم تتم باخطار الجهة الإدارية بما تجريه او بما سوف تجريه من تحقيقات، فإن تحقيقات النيابة الإدارية تبقى صحيحة وغير مشوبة بالبطلان. ومن ثم فالإخطار المنصوص عليه في المادة الثالثة من قانون النيابة الإدارية لم تكن له ثمة قيمة قانونية، ولا يعدو أن يكون ضربا من إعلام الرؤساء بما يدور من تحقيقات بشأن رؤسهم.

وفي ذلك قضت المحكمة الادارية العليا في مصر بأنه "... وإن كانت المادة الثالثة من القانون رقم ١٩٥٨/١١٧ بشأن اعادة تنظيم النيابة الادارية والمحاکمات التأديبية اوجبت على النيابة الادارية اخطار الوزير او الرئيس الذي يتبعه الموظف باجراء التحقيق قبل البدء فيه وذلك فيما عدا الحالات التي يجري فيها التحقيق بناء على طلب الوزارة أو الهيئة التي يتبعها الموظف، فإن عدم قيام النيابة الادارية بهذا الاجراء لا يترتب عليه البطلان وذلك على أساس أن الغاية من اتخاذ هذا الاخطار هو أن يكون رئيس العامل على بينة بما يجري في شأنه في الوقت المناسب، ومن ثمة والحالة هذه يكون هذا الاخطار قد شرع لمصلحة الادارة وحدها تمكينا لها من مراقبة تصرفات العاملين فيها بما يحقق الصالح العام، وان اغفال هذا الاجراء لا ينطوي على المساس

ولعضو النيابة الإدارية أن يجري تفتيش أماكن العمل وغيرها مما يستعمله الموظفون الذي يجري التحقيق معهم. ويجوز تفتيش أشخاص ومنازل الموظفين المنسوب إليهم المخالفة المالية والإدارية بشرط أن يكون التفتيش بأمر كتابي من رئيس النيابة أو من يفوضه، وأن يكون هناك مبررات قوية تدعو لهذا الإجراء. ولرئيس هيئة النيابة الإدارية أو أي من النواب أن يطلب وقف الموظف الذي يجري التحقيق معه عن أعمال وظيفته إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك.

وتختص النيابة الإدارية بمباشرة للدعوى التأديبية أمام المحاكم التأديبية، كذلك تختص بتقدير الأحوال التي يجب فيها إحالة الموظف المخالف إلى المحكمة التأديبية المختصة.

ونرى أن يبقى المشرع عند إنشائه للنيابة الإدارية، للجهات الإدارية الحق في الرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق وجعله اختصاصا أصليا لها، وأن هذا الأمر لا يقلل منه اختصاص النيابة الإدارية بفحص الشكاوى أو إجراء التحقيق. ذلك أن الأصل أن الجهات الإدارية الرئاسية صاحبة اختصاص أصيل في التحقيق مع العاملين في هذه الجهات. وفي مصر كفل المشرع للجهات الإدارية هذا الاختصاص عند إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية وفي ذلك تنص المادة الثالثة من القانون رقم 117/1958 على أنه "مع عدم الإخلال بحق الجهة الإدارية في الرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق، تختص النيابة الإدارية بما يأتي..."

وفي هذا النص أبقى المشرع للجهات الإدارية الحق في الرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق فيها وجعله اختصاصا أصليا وأصيلا لا يقلل من اختصاص النيابة الإدارية بفحص الشكاوى وإجراء التحقيق.

وقد يؤدي هذا الأمر إلى ازدواج التحقيق حيث تباشره الجهة الإدارية وأيضا النيابة الإدارية ويؤدي إلى عدم علم الجهة الإدارية بما يجري مع العاملين بها من تحقيقات في النيابة الإدارية. ولذلك رأى المشرع في مصر أن يعالج هذا الأمر في البند الثالث من المادة الثالثة من قانون النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية رقم 117/1958 فنص على

بمصلحة العاملين او الانتقاص من الضمانات المقررة لهم ولا يعد من الشروط الجوهرية .  
التي يترتب على اغفالها أي بطلان بغير نص يجوز التمسك به" <sup>1</sup>  
لكن المشرع المصري بعد ذلك أصدر القانون رقم 1983/115 بإضافة المادة (79)  
مكرر الى القانون رقم 1978/47 بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة، فاختلف الحال  
تماما حيث أصبح للنياحة الادارية اختصاصات وجوبية تمارسها وحدها دون مشاركة من  
الجهات الخاضعة لأحكام القانون المشار اليه. كما أصبح للاخطار قيمة قانونية، إذ يترتب  
عليه بطلان التحقيقات التي تجريها هذه الجهات.

وإذا كان ذلك ما تقدم فإننا نرى أن يتضمن قانون إنشاء النياحة الادارية بالكويت النص  
على أن تكون النياحة الادارية وحدها هي المختصة باجراء التحقيق في المخالفات الادارية  
والمالية التي يكشف عنها اجراء الرقابة وفيما يحال اليها من الجهات الادارية المختصة  
وفيما تتلقاه من شكاوى الأفراد والهيئات التي يثبت الفحص جديتها حتى لا يكون هناك  
ازدواج في اجراء التحقيق.

ونبين فيما يلي اختصاصات النياحة الادارية:

- 1- فحص الشكاوى التي ترد اليها من جهة رسمية أو تتلقاها من الافراد في  
شأن الإبلاغ عن أي مخالفة للقانون أو افعال في واجبات الوظيفة أو اخلال  
بمقتضياتها، والمقصود بفحص الشكاوى هو التحقيق في جديتها وما اذا  
كانت تنطوي على مخالفة تأديبية جديرة بالتحقيق.
- 2- التحقيق في المخالفات التأديبية التي تقع من العاملين الخاضعين لولايتها  
وهي تباشر التحقيق أما بناء على شكاوى الأفراد أو الجهات الرسمية التي  
يكشف فحصها عن جديتها، وأما بناء على بلاغ من جهات العمل أو  
الرؤساء المختصين وأما بناء على البلاغات الواردة اليها من اجهزة الرقابة  
كديوان المحاسبة أو الشرطة وغيره. كما انها تباشر التحقيق بناء على  
البلاغات التي ترد اليها من النياحة العامة عما يكشف عنه التحقيق الجنائي  
من ارتكاب عاملين لجرائم عامة تنطوي على اخلال بواجبات الوظيفة أو

احكم المحكمة الادارية العليا في مصر الصادر في الطعن رقم 1961، 1967 لسنة 35 ق، بجملة 1994/7/3 ونظر لينا مؤلف  
لمستشار مدوح طنطاوي في الجرائم التأديبية - فولاية والافتصاص - طبعة 2001 ص 36

الخروج على مقتضياتها والتي تنتهي فيها النيابة العامة الى الاكتفاء بالجزاء .  
الإداري وحفظ الدعوى الجنائية.

3- تختص النيابة الادارية وحدها باقامة الدعوى التأديبية وتباشر هذا الدعوى وتولى الادعاء امام المحاكم التأديبية وتباشر الطعون المقدمة في احكام هذه المحاكم امام المحكمة العليا.

واقامة الدعوى التأديبية تعني رفعها امام المحاكم التأديبية ومباشرتها تعنى متابعتها واتخاذ كافة الاجراءات اللازمة لمتابعة سيرها حتى صدور حكم تأديبي نهائي.

وترفع الدعوى التأديبية من النيابة الادارية ممثلة بادارة الدعوى التأديبية بإيداع لوراق التحقيق وتقرير الاتهام وقائمة شهود الاثبات سكرتارية المحكمة التأديبية ويتعين أن يتضمن قرار الاحالة اسم الموظف ووظيفته ودرجته ومرتبته وبيانا بالمخالفات المنسوبة اليه.<sup>1</sup>

والاحالة الى المحاكم التأديبية تما هي اجراء قنوني ويصدر قرار الاحالة من الجهة التي ناطبها للقانون ذلك الاجراء وهي النيابة الادارية. والنيابة الادارية سواء كانت قامت الدعوى التأديبية مختارة او اقامتها ملائمة بناء على طلب الجهة الادارية في وحدها التي تقيم الدعوى وتتولى الادعاء فيها، وهي وحدها التي تحمل امانة الدعوى التأديبية امام المحكمة.<sup>2</sup>

وسلطة النيابة الادارية في التحقيق واقامة الدعوى التأديبية لا تتوقف على قبول الجهات الادارية ولا على موافقتها الصريحة او الضمنية، وللنيابة الادارية ان تقيم الدعوى التأديبية ولو كان ذلك عكس ما ترضاه الجهات الادارية، والقرار الصادر بحفظ الموضوع لا يغل يد النيابة الادارية عن اقامة الدعوى التأديبية ضد المخالفات ولا يقيد المحكمة التأديبية عند توقيع العقاب على من يخالف واجبات الوظيفة ويخرج على مقتضياتها.<sup>3</sup>

### - مباشرة الطعون أمام محكمة التمييز:

ويكون لرئيس هيئة النيابة الادارية الطعن في احكام المحاكم التأديبية ويباشر الطعن امام محكمة التمييز احد اعضاء النيابة الادارية بدرجة رئيس نيابة على الاقل. والتقرير بالطعن من الحقوق

<sup>1</sup> د. عبد الفتاح بومي، مرجع سابق ص 59  
<sup>2</sup> نظر المستشار/ سمير يوسف، قواعد المسؤولية في ضوء احكام المحكمة الادارية العليا، طبعة 2002 ص 317  
<sup>3</sup> نظر: مؤلف المستشار محمد ماهر أبو العينين - الضمانات والاجراءات التأديبية ص 127

الذاتية المخولة لرئيس هيئة النيابة الادارية ولا ينوب عنه الاعضاء في ذلك، وانما يكون التقرير .  
بالطعن بتفويض خاص منه.

ويجب أن تتولى ادارة الدعوى التأديبية مباشرة هذه الطعون. ويودع تقرير الطعن حكم كتاب  
محكمة التمييز متضمنا للبيانات الآتية:

أ- أسماء الخصوم وصفاتهم وموطن كل منهم.

ب- الحكم المطعون فيه وتاريخ صدوره.

ج- الأسباب التي بني عليها الطعن.

د- طلبات النيابة.

وسوف يكون هناك واجبات وحقوق لعضو النيابة الإدارية أثناء مباشرة الطعن أمام محكمة التمييز  
ومن هذه الواجبات:

أ- على عضو النيابة الادارية الحضور الى المحكمة قبل الموعد المحدد لبدء الجلسة.

ب- وعليه أن يبحث ما تطوي عليه القضية من مسائل قانونية لمواجهة ما قد يثيره المتهم أو  
محاميه من لوجه دفاع.

ج- وعلى عضو النيابة الادارية أن يقدم مرافعة في الطعن مراعيًا الموضوعية وسلامة  
العبارة

د- على عضو النيابة ان يكون يقظا لكل ما يدور في جلسة المحاكمة وان يتتبع اقوال الشهود  
اثباتا ونفيا وان يوجه اليهم عن طريق المحكمة الاسئلة التي يرى انها منتجة في الدعوى.

اما عن الحقوق المقررة لعضو النيابة الادارية فمن حقه الاعتراض على تأجيل القضايا دون  
سبب مبرر، وإذا لم يكن هناك مفرًا من التأجيل فعليّه ان يطلب من المحكمة للتأجيل  
للاستعداد والرد على ما يثيره الخصوم من دفاع.

#### خامسا: الاختصاص الوجوبي للنيابة الإدارية:

هناك بعض المخالفات تنطوي على اهمية خاصة لاعتبارات تتعلق بالوضع الوظيفي  
للعاملين المخالفين او الاثر المالي المترتب عليها مما يتعين ان تختص بتحقيقها النيابة  
الادارية وحدها دون الجهة التي يتبعها الموظف.

1- ومن هذه المخالفات، المخالفات المنسوبة لشاغلي الوظائف القيادية (شاغلي الدرجة .  
الممتارة وكيل وزارة- وكيل وزارة مساعد وما يعادلها) وقصر التحقيق مع هؤلاء  
الموظفين على النيابة الادارية وحدها يمثل ضمانتها لهم بالنظر الى مركزهم الوظيفي  
باسناد التحقيق معهم لهيئة قضائية محايدة لا تخضع في عملها لأية تأثيرات مع  
ملاحظة أن تولي النيابة الادارية التحقيق مع شاغلي الوظائف العليا بالمؤسسات  
الحكومية بناء على طلب رئيس مجلس الادارة، ويكون التحقيق مع الأخير بناء على  
طلب الوزير المختص المشرف على المؤسسة.

2- مخالفة العاملين المدنيين بالدولة الأحكام الخاصة بضبط الرقابة على تنفيذ الموازنة  
العامة.

3- الاهدال او التقصير الذي يقع من العاملين المدنيين بالدولة ويترتب عليه ضياع حق  
مالي للدولة أو أحد الاشخاص العامة او الهيئات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة او  
المساس بمصالحها المالية او يكون من شأنها ان يؤدي الى ذلك بصفة مباشرة.

ويرجع اختصاص النيابة الادارية وحدها بتحقيق هذين النوعين الاخيرين في المخالفات الى جسامه  
الاثر المالي المترتب عليها.

وقد نصت المادة (79) مكررا المضافة بالقانون رقم 1983/115 بشأن النيابة الادارية في مصر  
على اختصاص النيابة الادارية بالتحقيق في الحالات التي ذكرناها اعلاه. ويتضح في النص تناوله  
لجرائم الاهدال والتقصير شريطة ان يترتب على الاهدال او التقصير ضياع حق لأشخاص وجهات  
معينة او المساس بمصلحة من المصالح المالية لهذه الاشخاص او الجهات، بل يكفي ان يكون من  
شأن هذا الاهدال او التقصير ان يؤدي الى ذلك بصفة مباشرة والاشخاص المعنية هي: الدولة  
والاشخاص العامة والهيئات الخاضعة لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات. وببمنا في هذا المجال ان  
نبين ما هو المقصود في الاهدال او التقصير:

لا مرأه في انه اذا كان اخلال الموظف بواجبات وظيفته قد بلغ حدا من الجسامه، فانه  
يستوجب مساعلمته جنائيا بالاضافة الى مسؤوليته الادارية. وصور السلوك التي تنشأ منها المسؤولية  
التأديبية ليست محددة على سبيل الحصر خلافا للمسؤولية الجنائية، فيكفي في ترتيب المسؤولية  
الادارية أي سلوك يعد شائنا للوظيفة ولو لم يكن محل تحديد وتخصيص صريح بنص خاص. إذ

تنص المادة (٢٧) من قانون الخدمة المدنية رقم ١٩٧٩/١٥ على أن "كل موظف يخل بالواجبات أو يخالف المحظورات المنصوص عليها في القوانين أو اللوائح يعاقب تأديبيا وذلك مع عدم الاخلال بالمسؤولية الجزائية او المدنية عند الاقتضاء" <sup>١</sup>

والجريمة التأديبية تتوافر لها مقوماتها لمجرد الاهمال أو التقصير، لأن التقصير أو الاهمال في واجبات الوظيفة يتحقق بأي صورة من صورته فيحتمل التقصير غير العمدي، وذلك التقصير العمدي باعتبار أن الفعل أو السلوك الموصوف بالتقصير وحده لا يشمل السلوك السلبي فقط، لكن يشمل السلوك الايجابي أيضا حين يقتصر الموظف في أداء واجبات وظيفته عن عمد. ويمكن أن يقال أن الاهمال أو التقصير الذي يؤدي الى المساس بمصلحة مالية للدولة أو احد الأشخاص العامة يعد متوافرا لمجرد توقيت الفرصة على الدولة أو احد الأشخاص العامة ايجابيا أو سلبيا، كما لو أرست لجنة البت العطاء في مزايده على صاحب السعر الاقل في الحالة الاولى أو أرست هذه اللجنة في مناقصة العطاء على صاحب اكبر العطاءات سعرا في الحالة الثانية. ويمكن ان تتحقق المخالفة المالية، بكل فعل يأتيه الموظف ويؤدي الى افتقار الذمة المالية للدولة أو احد الأشخاص العامة. <sup>٢</sup>

### - امتناع التحقيق على الجهة الادارية

ارتأت الجمعية العمومية لتسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري أنه " اذا ما تحقق وصف المخالفة المالية المنصوص عليها في المادة ٤/٧٧ من قانون نظام العاملين لامدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ١٩٧٨/٤٧ بالضوابط المشار اليها وجب على الجهة الادارية لاتي وقعت فيها المخالفة إحالتها الى النيابة الادارية لتباشر التحقيق فيها باعتبار ان المشرع في القانون رقم ١٩٨٣/١١٥ قد ناط بها وحددها سلطة التحقيق في هذه المخالفات، وان كان هذا لا يحول بين الجهة الادارية واجراء الفحص الذي تستجلي به عناصر المخالفة قبل إحالتها الى النيابة الادارية للتحقق في طبيعة المخالفة دون ان تصل بذلك الى حد التحقيق الاداري لان المشرع قد ناط صراحة سلطة التحقيق في هذه المخالفات بالنيابة الادارية دون غيرها، كما أن القول بغير ذلك قد يؤدي الى ان الجهة الادارية قد تحجب الاختصاص على خلاف الحقيقة عن النيابة الادارية فيما لو انتهى تحقيقها الى عدم وجود

<sup>١</sup> ويجري نص المادة (٧٨) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ١٩٧٨/٤٧ في مصر على أن "كل عام يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو يظهر بظهور من شأنه الاخلال بكرامة الوظيفة بجازى تأديبيا".  
<sup>٢</sup> راجع المستشار /مدوح طنطاوي مرجع سابق ص ٤٦

المخالفة طبقا للمادة (4/77) من قانون نظام العاملين بالدولة رقم 1978/47، او في مصادرة لارادة .  
المشرع التي اعلنها صراحة في القانون رقم 1983/115 باضافة المادة (79) مكرر الى احكام  
القانون رقم 1978/47<sup>1</sup>

وقد بات ملحا اسباغ مزيد من الحماية التأديبية للمال العام اسوة بتشديد الحماية الجنائية عليه.

### وتحقيقا لذلك نرى أن يتضمن قانون انشاء النيابة الادارية في الكويت ما يلي:

1- توسيع اختصاص النيابة الادارية حتى تمضي بفاعلية في مهمتها من أجل الحفاظ على المال العام وحمايته من الاعتداء عليه وتحقيقا لمبدأ المساواة أمام القانون المنصوص عليه دستوريا بامتداد ضمانات الحيدة والعدالة والمساواة في اجراءات التحقيق والادعاء الى أكبر عدد من العاملين للمدنيين. ومن ثم يلزم امتداد اختصاص النيابة الادارية الى العاملين بجميع الجهات التي تعد اموالها من الاموال العامة. لأن حجب النيابة الادارية عن اكتشاف مواطن الاتحراف والعبث بأموال هذه الجهات يشكل قصورا كبيرا في نطاق الحماية التأديبية لهذه الاموال التي تقوم جنبا الى جنب مع الحماية الجنائية، فلا معنى لأن تفرض الدولة رقابتها على أموال هذه الجهات وتكشف تقارير ديوان المحاسبة عن المخالفات الجسيمة التي تهدر المال العام ثم يترك التحقيق في هذه الامور الى ذات الجهة التي ارتكبت بها المخالفة لتفقد التحقيق الى مسالك ودروب تطمس الحقيقة تواطءا أو اهمالا.<sup>2</sup>

2- انفرد النيابة الادارية وجوبيا بتحقيق المخالفات الخطيرة، لضمان فاعلية اداء النيابة الادارية لمهمتها في الحفاظ على المال العام ومساءلة المتسببين في اهداره أيا كان موضعهم في المسؤولية، وكذلك توفير ضمانات خاصة لشاغلي الوظائف العليا بضمان مساعلتهم بعيدا عن جهة الادارة التي يختص بالتحقيق فيها عاملون أقل منهم في الدرجة الوظيفية، فضلا عن تأثرهم بالتوجيهات التي يتلقونها من رئاستهم،

<sup>1</sup> ملف رقم 356/6/86 - جلسة 1987/2/4 - منشور لنيابة الادارية (مصر) رقم 1994/2 في 1994/10/3  
<sup>2</sup> تنص المادة (54) من القانون رقم 1964/30 بإنشاء ديوان المحاسبة على "يتمتع على كل جهة من الجهات الحكومية أو مؤسسة تابعة لها، أن تحيل في التحقيق ما يتكشف لها من المخالفات المالية التي وقعت بها، وذلك عقب اكتشافها... وعليها بعد إبلاغها بنتيجة هذا التحقيق أن تصدر قرار في الموضوع سواء بحفظه أو بمجزأه المسؤول ادارية أو لحالته في المحاكمة التأديبية حسبما يترامى لها وذلك خلال خمسة عشر يوما على الأكثر من تاريخ إبلاغها نتيجة للتحقيق.

- كما تنص المادة (55) من القانون ذاته على " يوالى الديوان بالقرارات الصادرة بالتصرف في المخالفات المالية، مصحوبة بمحاضر التحقيق وغيرها من الأوراق والمستندات المنصلة بها، وذلك في ميعاد لثلاثة عشر أيام من تاريخ صدورها.  
- وتنص المادة (56) في القانون المذكور على "يقوم الديوان بإبلاغ المخالفات المالية التي يكون له سببها الكف عنها في الحجة المختصة وعليها أن تتبع في شأنها ذات الاجراءات والاحكام المنصوص عليها في المادتين السابقتين.

الامر الذي يلزم معه ضرورة النص على اختصاص النيابة الادارية بالتحقيق في .  
المخالفات العمدية وغير العمدية التي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية  
لاحدى الجهات التي تعد لموالها اموالا عامة او المساس بمصالحها المالية، وكذلك  
مخالفة الاحكام الخاصة بضبط الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة والمخالفات التي  
تقع من شاغلي الوظائف العليا...

كما نرى ضرورة النص على اختصاص النيابة الادارية دون غيرها بالتحقيق في  
المخالفات التأديبية المرتبطة التي يشترك في ارتكابها عاملون مدنيون تابعون  
لجهات متعددة ولو كان بعضهم قد استثنوا من الخضوع لولاية النيابة الادارية .  
وكذلك النص على اختصاص النيابة الادارية دون غيرها بالتحقيق في المخالفات  
التأديبية التي يرتكبها الموظف قبل تركه الوظيفة والتحاقه بوظيفة أخرى والمخالفات  
التي يرتكبها الموظف قبل انتهاء خدمته، لأن في هاتين الحالتين سيكون توقيع  
الجزاء عن طريق المحكمة التأديبية فيكون من الملائم أن تختص وجوبيا بالتحقيق  
فيها النيابة.

3- تخويل رئيس هيئة النيابة الادارية المقترحة حق اقامة الدعوى التأديبية اذا أصدرت  
الجهة الإدارية قرارا يخالف تصرف النيابة الادارية النهائي في التحقيق أو تراخت  
في إصدار هذا القرار واخطار النيابة خلال ثلاثون يوما من تاريخ ارسال الأوراق  
اليها. اذ انه لما كان الهدف من إنشاء النيابة الادارية هو رساء العدالة التأديبية بأن  
تقوم النيابة الإدارية كجهاز محايد ومستقل بتحقيق المخالفات الادارية والمالية بعيدا  
عن تأثير كبار الرؤساء في الجهات الإدارية وسلطاتهم على المحققين الاداريين بما  
يوفر ضمان للموظفين وحماية للمال العام في ذات الوقت، فإن هذه الاهداف لن  
تستقيم ولن تتحقق الا بالتزام الجهة الادارية بنتائج تحقيقات النيابة الادارية. لذلك  
نرى ضرورة النص في قانون انشاء النيابة الادارية على أنه اذا اصدرت جهة  
العمل قرارا بالتصرف لا يتفق ونتيجة تحقيق النيابة الادارية او اذا تراخت في  
إخطار النيابة الإدارية بهذا القرار خلال ثلاثين يوما، جاز لرئيس هيئة النيابة  
الإدارية أو من يفوضه طلب الأوراق من الجهة الإدارية وإقامة الدعوى التأديبية.

## سادسا: التصرف في تحقيقات النيابة الادارية:

### 1- الاختصاص بالتصرف:

يتحدد اختصاص أعضاء النيابة الإدارية بالتصرف في التحقيقات بعد انتهائها وفقا للدرجة المالية التي يشغلها الموظف على النحو التالي:

- أ. يتصرف رئيس النيابة في التحقيقات الخاصة بالموظفين حتى درجة مدير.
  - ب. يتصرف نواب رئيس الهيئة بالمكاتب الفنية كل في حدود اختصاصه في التحقيقات الخاصة بالموظفين الشاغلين لدرجة وكيل وزارة مساعد وما يعادلها.
  - ج. يتصرف رئيس هيئة النيابة الإدارية في التحقيقات الخاصة بالموظفين للدرجة الممتازة ووكيل الوزارة وما يعادلها.
- مع ملاحظة انه إذا تعددت درجة المخالفين في التحقيق الواحد، فإن الاختصاص بالتصرف ينعقد في هذه الحالة لمن يملكه بالنسبة لأعلى المخالفين درجة.

### 2. أوجه التصرف في التحقيقات:

تتولى النيابة الإدارية التصرف في التحقيقات بعد انتهائها وفقا لأحد الأوجه التالية:  
أولا: إحالة الأوراق الى جهة العمل المختصة ويكون ذلك في حالتين:

الأولى: اذا انتهت النيابة الإدارية إلى حفظ التحقيق لتوافر أحد أسبابه المقررة قانونا.

الثانية: اذا انتهت النيابة الى ثبوت مسؤولية الموظف عن المخالفة المنسوبة إليه ورأت الاكتفاء بمجازاته بإحدى التي تملك جهة عمله توقيعها عليه.

ثانيا: الإحالة الى المحاكمة التأديبية وذلك في الأحوال التالية:

أ. إذا رأت النيابة أن المخالفة التي ثبتت في حق الموظف تستوجب جزاء أشد مما تملكه جهة عمله.

ب- إذا رأت النيابة أن المخالفة رغم كونها لا تستوجب جزاء أشد مما تملكه جهة العمل إلا أنها تحيط بها ملايسات واعتبارات توجب مراعاة لمقتضيات العدالة أن يترك أمر الفصل فيها لجهة محايدة، كما إذا كان للرئيس المختص بتوقيع الجزاء هو ذاته الذي كشف التحقيق عن مسؤوليته، أو كان خصما لمن خلص التحقيق إلى مسؤوليته أو قامت بحقه مظنة عدم الحيادة عند توقيع الجزاء.

ج- إذا طلبت جهة العمل أو ديوان المحاسبة إحالة الموظف للمحاكمة التأديبية

د- إذا كانت خدمة الموظف قد انتهت وتوافرت في حقه إحدى الحالات التي يجوز فيها قانونا تتبعه بالمساءلة التأديبية بعد تركه الخدمة، لأن المحكمة التأديبية هي التي تملك وحدها في هذه الحالة توقيع العقوبة المقررة قانونا.

فإذا ما أحالت النيابة الإدارية الأوراق إلى جهة العمل في الحالتين المشار إليهما تعين على هذه الجهة إصدار قرار بالحفظ أو بتوقيع الجزاء خلال خمسة عشر يوما من تاريخ إبلاغها بنتيجة التحقيق وأن تخطر النيابة الإدارية بقرارها خلال خمسة عشر يوما على الأكثر من صدوره.

- ونرى أنه يجب أن يعطى رئيس الهيئة أو نائب رئيس الهيئة المختص بالمكتب الفني حسب الأحوال الحق في إعادة النظر في نتيجة التحقيق الذي انتهت إليه النيابة المختصة بناء على اعتراض صاحب الشأن أو جهة العمل المختصة بشرط ألا تكون القضية الورد بشأنها الاعتراض قد لودعت سكرتارية المحكمة التأديبية. والا تكون الجهة المذكورة قد أصدرت قرارا فيها.

- ونرى أن يقوم المشرع في الكويت بالسير على خطى المشرع في مصر الذي استهدف من إنشاء النيابة الإدارية أن تكون قوامة على الدعوى التأديبية ومنزهة عن النهوى، فجعل لها اجراء التحقيق في المخالفات المالية والإدارية التي تصل الى علمها من أي وسيلة كانت وهو اختصاص وولاية تتولاها النيابة الإدارية بنص القاتون ولا تنوب في مباشرتها عن الجهة الإدارية. كما ان هذه الاختصاصات التي أناطها المشرع المصري بالنيابة الإدارية مقررة لصالح حصن سير المرافق العامة بانتظام واطراد وجميع إدارات وأقسام وفروع الجهاز الإداري التي يمتد إليها ولاية واختصاص النيابة الإدارية كجهة تحقيق في سبيل كفالة سيادة القاتون وحسن سير وانتظام العمل في أجهزة الدولة المختلفة. ومن مقتضيات ذلك أن لا يقوم حائل إداري بين مباشرة النيابة الإدارية لاختصاصاتها وولايتها. وهو المعنى الذي حرصت المحكمة الإدارية العليا في مصر على التأكيد عليها وترسيخه في العديد من أحكامها الحديثة. ومؤدى ذلك كله ضرورة اعتداد الجهة المختصة بنتيجة التحقيق التي تنتهي إليها النيابة الإدارية، وان يتفق قرارها في جوهره ومضمونه مع هذه النتيجة، فلا تصدر على خلافها قرارا بالحفظ أو توقيع الجزاء ولا توقع على الموظف عقوبة مفرطة في اللين لا تتناسب البتة مع خطورة الذنب الذي ارتكبه.<sup>1</sup>

### سابعاً: المحاكم التأديبية:

نرى أن يقوم المشرع الكويتي بإنشاء محاكم تأديبية وذلك على غرار ما فعله المشرع المصري عندما أنشأ هذه المحاكم بالقاتون رقم 1958/17 ثم نظمها بالقاتون رقم 1972/47 الخاص بمجلس الدولة.

وقد أوضحت المادتان السابعة والثامنة من قاتون مجلس الدولة المصري أن المحاكم التأديبية

تتكون من نوعين:

1. المحاكم التأديبية للعاملين من مستوى الإدارة العليا ومن يعادلهم. وتؤلف من دائرة أو أكثر تشكل كل منها من ثلاثة مستشارين.

<sup>1</sup> راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر في الطعن رقم 2171 لسنة 32 ق، الصادر في 1989/7/1

2. المحاكم التأديبية للعاملين من المستوى الاول والثاني والثالث ومن يعادلهم - أي أنها تختص بتأديب العاملين من الشاغلين للدرجات من السادسة الى الاولى - وتؤلف من دوائر تشكل كل منها برئاسة مستشار مساعد على الأكل وعضوية اثنين من النواب على الأكل. وقد نصت المادة السابعة عشرة من قانون مجلس الدولة على ان اختصاص المحاكم التأديبية يتحدد تبعا للمستوى الوظيفي للعامل وقت لقامة الدعوى كقاعدة عامة لتحدد اختصاص هذه المحاكم.

وجاءت المادة المذكورة بحكم لحالة معينة هي حالة تعدد المتقدمين للمحاكمة، اذ تكون المحكمة المختصة بمحاكمة اعلام في المستوى الوظيفي هي المختصة بمحاكمتهم جميعا.

كما حددت المادة الثامنة عشرة المحكمة المختصة بمحاكمة العاملين المنسوبة اليهم مخالفة واحدة او مخالفات مرتبطة ببعضها، اذ تكون المحاكمة التي وقعت في دائرة اختصاصها المخالفة او المخالفات المذكورة هي المختصة.

وتختص المحاكم التأديبية بتوقيع أي من الجزاءات المنصوص عليها في قانون العاملين المدنيين. وتباشر النيابة الادارية للدعوى التأديبية أمام المحاكم التأديبية سواء كانت هي التي قامت بالتحقيق أو كان ذلك بطلب من الرئيس الاداري.

وبصفة عامة لا يخرج عن اختصاص المحاكم التأديبية الا الموظفون المدنيون الذين تنظم لجراءات تأديبهم قوانين خاصة تتضمن انشاء مجالس تختص بمحاكمتهم تأديبيا.

ونرى أن يسير المشرع الكويتي على نفس المنهج الذي سار عليه المشرع المصري بتحديد المحاكم التأديبية المختصة بمحاكمة شاغلي الوظائف القيادية في الدولة ومن يعادلهم، والمحاكم التأديبية المختصة بمحاكمة شاغلي باقي المجموعات الوظيفية الأخرى (الوظائف العامة، والفنية المساعدة، الوظائف المعاونة).

- الاختصاص النوعي للمحاكم التأديبية:

قد يبدو ان الاختصاص النوعي للمحاكم التأديبية لا يثير ثمة صعوبات في التطبيق غير انه من الناحية العملية فانه يمكننا القول أن الاختصاص النوعي للمحاكم التأديبية هو واحد من أغنى الموضوعات التي تثير الباحث في مجال التأديب.

فالأصل ان المحاكم التأديبية طبقا لقانون مجلس الدولة المصري تختص بالطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية وتختص كذلك بنظر الطعون في الجزاءات الموقعة على العاملين بالقطاع العام في الحدود المقررة قانونا، بالإضافة إلى اختصاصها الأصلي بمحاكمة من تقدمهم إليها النيابة الإدارية تأديبا سواء من موظف الدولة او الهيئات والمؤسسات العامة.

وكذلك تختص بنظر الطعون على قرارات الوقف عن العمل وصرف نصف المرتب الموقوف صرفه، وهذا الاختصاص الأصلي لا يثير عادة ثمة ما شكل في الاختصاص النوعي. وذهبت المحكمة الإدارية العليا الى ان المحكمة التأديبية تختص بنظر الدعاوى التأديبية التي تحيلها النيابة الإدارية كما تختص بدعاوى إلغاء القرارات التأديبية الصادرة من السلطات الرئاسية فترقب بذلك صحة هذه القرارات.<sup>1</sup>

- وانما يثير الاختصاص النوعي للمحاكم التأديبية بنظر الطعون في الجزاءات التأديبية عديدا من المشكلات، ذلك أنه اذا كان اختصاص المحكمة للتأديبية في الطعون التي توجه الى جزاءات تأديبية صريحة مما نص عليها القانون، وهذا الاختصاص لا يثير أيضا أية مشكلات عملية في التطبيق، ولكن ما مدى اختصاص المحاكم التأديبية بقرار تضمن مجازاة الموظف بخصم الموظف بخصم من راتبه مثلا على نقله من مكان عمله؟ ما حكم هذا الشق الأخير من القرار، وهل تختص به المحكمة التأديبية أم لا؟ وكذلك ما حكم قرار صادر في عبارته لا يتضمن جزاءا صريحا، ولكن الظروف والملابسات التي صدر فيها يجعل منه حقيقة الأمر جزاءا تأديبيا مقنعا فيما يعرف بمسألة الجزاءات التأديبية المقنعة، وهل تختص به المحاكم التأديبية أم لا؟

<sup>1</sup> راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 51 لسنة 19 قضائية، جلسة 1977/1/15

## - الخاتمة -

ان انشاء النيابة الادارية في الكويت سوف يوفر الطمأنينة بالنسبة للموظفين الى حد يحميهم من التعرض للظلم والعسف ويردعهم في الوقت ذاته من الاستهتار في اداء واجباتهم. فضلا عن ذلك فإن انشاء النيابة الادارية سوف يعمل على اقامة صرح قوي من البنين الاخلاقي الوظيفي، ويسهر على احترام حقوق الموظفين، ويقدم العون للجهاز التنفيذي مما يضطره الى حد كبير ان يضع نفسه في موقع السلطة المسؤولة وعدم وضع العراقيل في وجه الجهاز الاداري.

فهذا الجهاز (النيابة الادارية) سوف ينوب عن المجتمع الوظيفي في ضبط ايقاع الوظيفة العامة والرقابة عليها من أجل حماية سيادة القانون وسير المرافق العامة بانتظام واطراد لصالح افراد المجتمع، كما تمثل النيابة العامة المجتمع كله فيما يتعلق بطلب توقيع العقاب الجنائي.

ولما كان التأديب يتعلق بالوظيفة العامة تعلقا مباشرا وبعد عنصر اساسيا من العناصر التي يقوم عليها المركز الوظيفي فكما يجب ان يكافأ الموظف المجد القائم بأعمال وواجبات وظيفته كما ينبغي فان الموظف المهمل يلزم عقابه. فالجزء الموافق لنوع العمل هو العنصر الاساسي الذي يحكم سلوك الانسان ويوجه تصرفاته الارادية منذ بداية الخليقة. فالانسان لا يعمل في العادة الارغبا لو رهبا، خوفا من عقاب او طمعا في ثواب وتلك هي سنة الله في خلقه ولن تجد لسنة الله تبديلا.

ويتوقف نجاح نظام الموظفين والوظيفة العامة الى حد كبير على مدى اعتباره لهذه الحقائق التي فطر الله الناس عليها ومن أهمها فكرة الثواب والعقاب.<sup>1</sup>

فالتأديب يكشف عن العيوب التي قد تكون في الهيكل الاداري بما يلفت الانتظار لتصحيحه وتصويبه، ومن ثم فإن انشاء جهاز النيابة الادارية سوف يجعل هذا الجهاز يقوم بالنسبة للموظفين بمثل ما تقوم النيابة العامة لكافة المواطنين، وتنوب عن أداة الحكم في تتبع الجرائم و الاخطاء و انواع التقصير التي تستوجب العقاب والمؤاخذه ومكافحة الفساد الحكومي بالنسبة للموظفين وتقويم أدائهم، وسوف تتير الطريق وتهدى سلطة التأديب الى اتخاذ القرار العادل عند التصرف، حيث أن القانون التأديبي يستهدف حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد، ويتابع الموظف عن اخطائه اينما وجد وأن

<sup>1</sup> د. ماجد الطر - قانون الاداري، الاسكندرية 1987 ص 225

النيابة الادارية تسهر على تطبيق هذا القانون كما ان انشاء النيابة الادارية سوف يكلف نزاهاة التحقيق .  
الادارية، مما لاشك فيه ان استقلال محقق النيابة الادارية وعدم سبق معرفته للمتهم او ووجود  
علاقات عمل معه يساعد على ضمان نزاهاة التحقيق وحيدهته حيث أن المحقق لا يتأثر بعلاقات  
صدافة او زمالة ولايخيفه مركز من يمسه التحقيق او سلطة الرئاسة في العمل.

كما ان وجود النيابة الادارية سوف يؤدي الى ان تقوم بدور كبير لا يمكن انكاره في التخفيف  
من عبء التحقيق في حال زيادته عن قدرة اقسام التحقيقات في الادارات المختلفة. <sup>1</sup> ونرى في خاتمة  
هذا البحث ان تكون النيابة الادارية عند انشائها في الكويت جهازا معاونيا في التحقيقات الى جانب  
الجهة الادارية صاحبة الاختصاص الاصيل في ذلك، بحيث تختص النيابة الادارية بالتحقيق في  
الحالات التي نكرناها سابقاً. <sup>2</sup>

والاخذ بفكرة انشاء النيابة الادارية يستلزم ان يقوم المشرع بمنح هذا الجهاز (النيابة الادارية)  
الاختصاص باحالة الاوراق والمتهمين من الموظفين الى المحاكم التأديبية وهو ما يستدعي تعديلا في  
المرسوم بالقانون رقم 81/20 في شأن انشاء الدائرة الادارية والمعدل بالقانون رقم 82/61 وذلك  
بتشاء دوائر ادارية تأديبية على درجتين وبذلك يكون النظام التأديبي في الكويت قد تحققت في الصفة  
القضائية والحيده الكاملة مما سينعكس على اداء الموظف العام وعلى حسن سير المرافق العامة  
وانتظام واطراد العمل بها.

<sup>1</sup> انظر في ذلك د. ماجد الطو - لقانون الاداري، المرجع السابقه ص 161، 162  
انظر من البحث