

إنهاء خدمة الموظف عند ثبوت إدمانه على المخدرات

دراسة في التشريعين الكويتي والمصري



إعداد

د. طلال سعود غيث السويط

عضو هيئة التدريس - قسم المقررات القانونية
كلية الشرطة - أكاديمية سعد العبد الله للعلوم الأمنية

موجز عن البحث

صدر قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ كما صدرت لائحته التنفيذية بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٢١٦ لسنة ٢٠١٧ استجابة لأحكام المادة ١٤ من دستور عام ٢٠١٤ وتطبيقاً للقواعد العامة التي توفر الحماية القانونية والواقعية للعاملين بالجهاز الإداري في الدولة من خلال قواعد عامة مجردة ومعايير واضحة، وقد تضمن القانون الجديد نصوصاً مستحدثة تواكب تطور الحياة الوظيفية في مصر وقد ألغى بموجبه قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، ولعل من أهم تلك النصوص ما أورده المادة ٧٩ من القانون بشأن إنهاء خدمة الموظف الذي ثبت إدمانه على المخدرات مضيئةً بذلك سبباً جديداً لأسباب إنهاء الخدمة الوظيفية لم يكن موجوداً من قبل في قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الملغى كما لا نجد له نظيراً له في النظم الوظيفية المقارنة ومنها قانون الخدمة المدنية الكويتي، وبذلك يكون قانون الخدمة المدنية المصري الجديد قد أولى اهتماماً بشروط اللياقة الصحية ليس فقط على اعتبار فقدانها هو سبب من أسباب إنهاء الخدمة الوظيفية، بل لكونها شرطاً من شروط التعيين في بداية الحياة الوظيفية أيضاً، وليقع على عاتق المجلس الطبي المختص فحص اللياقة الصحية والسلامة من إدمان المخدرات عند اجتياز

المرشح للوظيفة تحليل المخدرات قبل تعيينه، أو عند الفحص الدوري لموظفي الجهاز الإداري بالدولة أثناء الخدمة الوظيفية، ومن هذا المنطلق يكون قانون الخدمة المدنية المصري قد استحدث سببا جديدا لإنهاء خدمة الموظف العام وفصله عن الخدمة بقوة القانون دون الحاجة إلى إقامة أي من المسئوليتين التأديبية أم الجنائية.

**Termination Of The employee's Service When Drug Addiction Is Proven –
A study In the Kuwaiti and Egyptian Legislation**

Talal Saud Ghaith El-Sweit

**Department Of Legal Courses – College Of Police – Saad Elabd Allah
Academy for Security Sciences – Saudi Arabia**

Email of corresponding author : talalghaith@gmail.com

Abstract:

The Egyptian Civil Service Law No. 81/2016 was issued and its Executive Regulation was also issued by the Prime Minister's Decision No. 1216/2017 in implementation to Article 14 of the Egyptian Constitution of 2014, Applying the general rules that provide legal and realistic protection for the administrative apparatus's employees in The Egyptian Arabic Republic through abstract general rules and clear standards, the new law includes new texts to keep up the development of career in Egypt. The new law repealed the Civil Servants Act No. 47/1978, Perhaps the most important new texts are contained in article 79 of the new law No. 18/2016 on the termination of employment, which proved drug addiction, adding a new reason for the termination of employment did not exist before in the repealed law No. 47 of 1978, and has no counterpart in the regulations Comparative function such as the Kuwaiti Civil Service Law, The new Law 81/166 has addressed the requirement of health fitness not only on the loss of health fitness due to drug insecurity, but also as a reason for the selection of new employees at the beginning of career, Or during the periodic examination of employees during the functional service through the competent medical device for examination, In this sense, the Egyptian civil service law has created a new reason for termination of employment and dismissal by force of law without the need for disciplinary or criminal responsibilities.

Keywords: Termination - Service - Drug - Addiction–The Kuwaiti and Egyptian Legislation – The Egyptian Legislation

تمهيد

تحظى طائفة الموظفين العموميين أو العاملين بالدولة وإدارتها ومرافقها العامة باهتمام المشرع الدستوري سواء أدرج الحق في الوظيفة في صلب الوثيقة الدستورية ضمن الحقوق والواجبات العامة كشأن المشرع الكويتي ونظيره المصري^(١) أم وردت إليه الإشارة في مقدمة الدساتير كما فعل المشرع الدستوري الفرنسي^(٢)، ففي الحالتين يعد الحق في الوظيفة من الحقوق الأساسية التي اعترفت بها المواثيق الدولية^(٣). وعلى اعتبار أن الموظف العام هو الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام، عن طريق الاستغلال المباشر ضمن تسلسل وظيفي معين، وتكون مساهمته في ذلك العمل عن طريق التعاقد الإداري بعقد الوظائف العامة أو بصدور قرار إداري بالتعيين، فإن النظم الوظيفية تضع شروطاً حتى يكون الشخص أهلاً لتولي الوظيفة العامة بوصفها خدمة وطنية يؤديها شاغلوها.

(١) المادة (٢٦) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢ والمادة (١٤) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤.

(٢) تشير مقدمة الدستور الفرنسي ١٩٥٨ إلى إعلان الشعب رسمياً التزامه بحقوق الإنسان ومبادئ السيادة الوطنية على النحو المحدد في إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي الصادر عام ١٧٨٩، والذي أكدت عليه واستكملته دياحة الدستور الفرنسي ١٩٤٦، فضلاً عن أن المادة الأولى من الدستور الفرنسي ١٩٨٥ أكدت على ضمان المساواة لجميع المواطنين أمام القانون دون تمييز، ومن ثم درجت كتابات فقه القانون العام الفرنسي أن مقدمة الدستور ألزمت المشرع العادي بتنظيم الحق في الوظيفة والعمل ضمن الحقوق والحريات الأساسية لكافة المواطنين دون تمييز... للمزيد راجع:

- LAUBADERE, ANDRE DE, YVES GAUDEMET, Traité De Droit Administratif. Tome 5, La Fonction Publique, 12ème Edition, Librairie Générale De Droit Et De Jurisprudence, 2000, p 18.

(٣) تنص المادة (٢١) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وحرياته الأساسية الصادر عام ١٩٤٨ بنصها على أن:

" لكل فرد الحق في الالتحاق بالوظائف العامة في دولته وذلك في إطار الشروط والظروف الخاصة بالمساواة".

ولما كان التعيين في الوظيفة العامة يتم من أجل خدمة مرفق عام تديره الدولة فإن شاغلي تلك الوظيفة يكتسبون صفة الموظفين العموميين، ومن ثم تتطلب النظم الوظيفية المقارنة بالنسبة لهؤلاء أن تتوافر فيهم شروطا معينة تتعلق إما بولاء الموظف للدولة كشرط الجنسية بالنسبة لتعيين الموظف الوطني، أو بصلاحيات الموظف لتولي أعمال الوظيفة كالشروط الخاصة بالسن واللياقة الصحية والسلوك القويم بالنسبة لتعيين الموظف الوطني أو للتعاقد مع الموظف الأجنبي وفق عقود الوظائف العامة المعروفة في القانون العام.

وإذا ما توافرت تلك الشروط وتم تعيين الموظف الوطني أو أصبح الأجنبي طرفا في عقد الوظائف العامة، فإن عليه الالتزام بالواجبات التي تفرضها الوظيفة العامة كما يتمتع بالمزايا والحقوق التي تمنحها هذه الوظيفة، أو كما عبرت محكمة التمييز عن ذلك من أن "... إفادة الموظف من مزايا الوظيفة العامة ليست حقا يقاس على الحقوق الخاصة وإنما هو أمر يخضع لما تقرره القوانين واللوائح الخاصة بالوظيفة العامة....."^(١).

ومن المتصور أن تنتهي الحياة الوظيفية بطريق تآديبي في الحالات التي ينسب فيها للموظف مخالفة، ويكون الجزاء المقضي به هو الفصل من الخدمة، أو عند ارتكابه جريمة يعاقب عليها بعقوبة جنائية وتوافر شروط الحكم الجنائي الموجب لعقوبة الفصل من الخدمة، أو لفصله بسبب يتعلق بالإضراب عن العمل، وقد يضيف المشرع أسباب أخرى على سبيل المثال إنهاء خدمة الموظف عند ثبوت إدمانه على المخدرات.

(١) محكمة التمييز الكويتية، الطعن رقم ١١٢ لسنة ٢٠١٥ إداري، جلسة ١٣/١٠/٢٠١٦.

مشكلة البحث

من البديهي أن تنتهي الحياة الوظيفية بطريق غير التأديبي كما لو انقطع الموظف عن العمل مدة معينة بدون عذر، أو تقدم باستقالته، أو بلغ السن القانوني للتقاعد، أو لأسباب أخرى كالوفاة، أو فقد الجنسية، أو عمل الموظف لدي هيئة أجنبية بدون إذن، أو لعدم كفاءة لياقة الموظف الصحية.

ولا جدال في أن قوانين الوظيفة العامة تنظم مسألة إنهاء الخدمة، تحت رقابة القاضي الإداري، سواء أنهيت بطريق تأديبي أو بطريق غير تأديبي تحقيقاً للضمانات القانونية المتعلقة بقرارات الإنهاء. وعلى الرغم من أن أسباب إنهاء خدمة الموظف العام تكاد تكون متقاربة إلى حد بعيد في النظم الوظيفية المقارنة، إلا أن الملفت للانتباه أن المشرع المصري عن إصداره لقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ في ضوء أحكام دستور عام ٢٠١٤ عدد أسباب إنهاء الخدمة، مستحدثاً سبباً جديداً لم يكن موجوداً من قبل في قوانين النظم الوظيفية السابقة^(١)، كما لا نجد له نظيراً في النظم الوظيفية المقارنة ومنها قانون الخدمة المدنية الكويتي، مفاده إنهاء خدمة الموظف عند ثبوت إدمانه على المخدرات وفق إجراء تحاليل دورية مفاجئة للعاملين في الجهاز الإداري للدولة عن طريق المجلس الطبي المختص^(٢).

(١) المادة (٦٩ / ٧) من القانون المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بشأن الخدمة المدنية.

(٢) تنص المادة (٤٥) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية، على أنه: "يلتزم المرشح للتعين في إحدى الوظائف بتقديم المستندات الآتية: "..... قرار المجلس الطبي المختص بثبوت اللياقة الصحية لشغل الوظيفة المرشح لها متضمناً اجتياز المرشح الكشف الطبي وتحليل المخدرات"، وتنص المادة (٢ / ١٨٧) من ذات اللائحة على أنه ".... وفي جميع الأحوال تنتهي خدمة الموظف إذا ثبت إدمانه على المخدرات".

مما يثير إشكالية التكييف القانوني لهذا الفصل من الخدمة وعمّا إذا كان يندرج ضمن

الفصل بالطريق التأديبي؟ أم بطريق غير التأديبي؟

أهمية البحث

يستمد البحث أهميته من خلال حداثة قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ وتحليل فكرة إنهاء خدمة الموظف عند ثبوت إدمانه على المخدرات في ضوء مفهوم اللياقة الصحية للموظف وما درج عليه فقه القانون العام من التأكيد على ضمانات الفصل من الخدمة والمستقر عليه في القضاء الإداري من بسط رقابته على قرارات إنهاء الحياة الوظيفية

أسئلة البحث

قد يبدو لأول وهلة وجاهة إنهاء خدمة الموظف عند ثبوت إدمانه على المخدرات ، إذ ليس من المناسب القبول بفعل الإدمان في حد ذاته، ناهيك لو كان هذا الفعل المجرم يوصم به موظف عام، إلا أن إدراج هذا السبب بين أسباب إنهاء الخدمة ومن ثم فإن التساؤل المطروح ما هو التكييف القانوني لإنهاء خدمة الموظف عند ثبوت إدمانه على المخدرات؟ ويتفرع منه بالضرورة عدة تساؤلات على النحو التالي:

❖ لماذا لم يميز المشرع المصري ثبوت إدمان الموظف على المخدرات بالنص عليها رغم أن المفهوم الواسع لعدم اللياقة الصحية يشمل سائر الأسباب ومن ضمنها الإدمان على المخدرات كسبب؟ لاسيما وأن سائر النظم الوظيفية المقارنة ومن بينها القانون الكويتي درجت على ذكر عدم اللياقة الصحية كسبب لإنهاء الخدمة دون تفريد لعناصر عدم اللياقة.

❖ هل وقع المشرع المصري في الخلط بين أسباب إنهاء الخدمة بطريق غير تأديبي ومن

بينها عدم اللياقة الصحية، وأسباب إنهاء الخدمة بطريق تآديبي التي تقتضي إحالة الموظف المدمن للتحقيق الإداري مروراً بالمحاكمة التأديبية ومن ثم توقيع الجزاء المتمثل في إنهاء خدمته؟

❖ لماذا لا يتم الإبلاغ عن الموظف المدمن على المخدرات لسلطات التحقيق الجنائي بدلاً من إنهاء خدمته على اعتبار أن الإدمان وفق التكييف القانوني يمثل جريمة تعاطي المخدرات؟ ناهيك عن التكلفة الاقتصادية لتطبيق الفحص الدوري والمفاجئ لكافة العاملين بالجهاز الإداري للدولة.

❖ هل من الأنسب إنهاء خدمة الموظف عند ثبوت إدمانه على المخدرات دون مراعاة ما يترتب على قرار إنهاء الخدمة من الناحية المعيشية والاقتصادية لأسرته؟

❖ وأخيراً، هل قرار إنهاء الخدمة ترتب عليه معالجة المدمن وضمان استمراره كشخص سوي في المجتمع لا يتعاطى المخدرات؟

خطة ومنهجية البحث

اتبعتنا منهجية البحث الوصفي لبيان مفهوم عدم اللياقة الصحية كسبب لإنهاء خدمة الموظف (المبحث الأول)، ثم منهجية البحث الاستقرائي لتحديد الطبيعة القانونية لإنهاء خدمة الموظف المدمن على المخدرات بين الطريق الجنائي والتآديبي (المبحث الثاني).

المبحث الأول

مفهوم عدم اللياقة الصحية كسبب لإنهاء الخدمة الوظيفية

تشدد القوانين الوظيفية على شرط اللياقة الصحية ليس فقط على اعتبار فقدتها هو سبب من أسباب إنتهاء الخدمة الوظيفية، ولكن أيضا لاعتبارها شرطا من شروط التعيين في بداية الحياة الوظيفية. والواقع أن اللياقة الصحية كشرط للتعين أو فقدتها كسبب لانتهاء الخدمة يرتبط في الأساس بالعلاقة الطردية بين اللياقة الصحية والكفاءة المهنية للموظف، فما هي اللياقة الصحية وما علاقتها بالكفاءة المهنية؟ وما أثر اللياقة الصحية للموظف المدمن على المخدرات على كفاءته المهنية؟ وما هي أحكام المسؤولية الجنائية للموظف المدمن؟ وهل في استطاعة الجهة الحكومية التابع لها الموظف التقدم بشكوى لسلطة التحقيق الجنائي؟؟ هذا ما نتطرق إليه في خمسة نقاط على النحو التالي:

أولاً: فكرة اللياقة وعدم اللياقة الصحية

متى خضع الموظف ليشغل وظيفة مدنية من وظائف الجهات الحكومية^(١) أيا كانت طبيعة عمله أو مسمى وظيفته، فيجب أن يستوفي الشروط المقررة قانونا للتعين، فلا يعفى من شرط من هذه الشروط إلا إذا كان ثمة نص يقرر هذا الإعفاء.

فإذا ما تطلب القانون شرطا لشغل الوظيفة سواء بالتعيين أو بالنقل أو بالندب، لا يجوز لجهة الإدارة ان تصدر قرارا بتجاوزه، وإلا غدا قرارها في هذا الشأن مخالف

(١) الجهة الحكومية في مفهوم قانون الخدمة المدنية الكويتي هي كل وزارة أو إدارة أو وحدة إدارية تكون ميزانيتها ضمن الميزانية العامة للدولة أو ملحقة بها، راجع: المادة (١/٢) من المرسوم بقانون رقم (١٥) لسنة ١٩٧٩ بإصدار قانون الخدمة المدنية الكويتي.

للقانون ومعرضاً للسحب أو الإلغاء^(١). ذلك أن النصوص القانونية المتعلقة بالتعيين سواء جاءت في هذا الشأن عامة ومطلقة فلا يجوز تخصصها بغير مخصص أو تقييدها بغير مقيد، وأن مؤدي ذلك ولازمة أنه لا يجوز الاتفاق علي خلاف هذه الأحكام أو تلك القواعد أو إجراء أي تعديل عليها إلا بذات الأداة التي صدرت بها، كما لا يجوز لجهة الإدارة الخروج علي مقتضاها أيا كانت الاعتبارات التي تحدد إلي ذلك، لما تتسم به تلك القواعد من العمومية والتجريد، مما يجب التزام جهة الإدارة بها عند تطبيقها في الحالات الفردية^(٢).

واللياقة الصحية للموظف العام شرط من شروط تولي الوظيفة العامة، وشرط لازم للاستمرار فيها، فالمرشح للوظيفة يجب أن يكون لائقاً صحياً وخالياً من الأمراض المعيقة لأداء الواجب الوظيفي كعيوب النظر والحركة والسمع^(٣)، فعلى سبيل المثال تتطلب المادة ٤/٥ من القانون الفرنسي الصادر في ١٣ يوليو ١٩٨٣ بشأن حقوق والتزامات موظفي الخدمة المدنية ضرورة استيفاء شروط اللياقة الصحية اللازمة لممارسة المهنة^(٤). ولا يمكن وفق المادة الخامسة / مكرر (Article 5 bis) من ذات

(١) د. شعبان احمد رمضان، دور القاضي التأديبي في توجيه إجراءات الدعوى التأديبية، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠١٠، ص ٥٤.

(٢) محكمة التمييز الكويتية، الطعن رقم ٥٤ لسنة ٢٠٠٦ إداري، جلسة ٢٢/٣/٢٠٠٧.

(٣) راجع:

OLIVIER DORD, Droit de la fonction publique, Thémis droit, presses universitaires de France(PUF),, 2015, p. 261.

(٤) ويجري نصها كالتالي:

(... Sous réserve des dispositions de l'article 5 bis Nul ne peut avoir la qualité de fonctionnaire (1).....(2).....(3).....(4)...(5) S'il ne remplit les conditions d'aptitude physique exigées pour l'exercice de la fonction compte tenu des possibilités de compensation du handicap.).

القانون أن يكون موظف عام في فرنسا من مواطنو الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي أو أي دولة طرف في الاتفاق المتعلق بالمنطقة الاقتصادية الأوروبية، دون توافر شروط اللياقة البدنية المطلوبة لممارسة الوظيفة مع الأخذ في الاعتبار إمكانيات التعويض عن الإعاقة^(١).

وتعني اللياقة الصحية، المقدرة الجسدية أي قدرة الشخص البدنية المرتبطة بالصحة وبالوظائف الرئيسية للبدن كالتنفس وانتظام ضربات القلب، والقدرة على حركة عضلات الجسم، وهي تختلف من شخص إلى آخر، إلا أن الحد الأدنى بالنسبة إلى اللياقة الصحية للشخص العادي أن يكون لديه القدرة على القيام بأعباء الحياة اليومية بيسر وسهولة^(٢).

ويقاس مستوى الحالة البدنية للموظف بلياقته الصحية لأنها مقياس لقدرة الجسم على العمل بكفاءة وفاعلية في أنشطة العمل، وبه يكون البدن صحيحاً ومقاوماً للأمراض المعيقة على القيام بالمهام الوظيفية. ويلخص فقهاء القانون الإداري الاعتبارات التي

(١) ويجري نصها كالتالي:

- (... Les ressortissants des Etats membres de la Communauté européenne ou d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen autres que la France ont accès, dans les conditions prévues au statut général, aux corps, cadres d'emplois et emplois. Toutefois, ils n'ont pas accès aux emplois dont les attributions soit ne sont pas séparables de l'exercice de la souveraineté, soit comportent une participation directe ou indirecte à l'exercice de prérogatives de puissance publique de l'Etat ou des autres collectivités publiques. Ils ne peuvent avoir la qualité de fonctionnaires : (1).....(2).....(3).....(4)...(5) S'ils ne remplissent les conditions d'aptitude physique exigées pour l'exercice de la fonction compte tenu des possibilités de compensation du handicap.).

(٢) يختلف مفهوم اللياقة الصحية لدى الرياضيين أو ما يسمى باللياقة البدنية التي تمكن الشخص الرياضي بامتلاك القدرة على تحمل الجهد العضلي والتحمل خلال مدة زمنية تسمح له بإداء النشاط الرياضي المطلوب... للمزيد راجع: د. أسامة كامل، علم النفس الرياضي، القاهرة، دار الفكر العربي، ٢٠١٢، ص ١٢.

(٣) د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، دار الكتاب الحديث، ص ٤٧٢.

تقوم عليها فكرة اللياقة الصحية بالوظائف العامة في التأكد من مقدرة المرشح للقيام بأعباء وظيفته حتى لا تتعطل مصالح الجمهور إذا حال المرض أو العجز الصحي بين الموظف وبين أداء واجبه.

وبمفهوم المخالفة فإن عدم اللياقة الصحية يعني عدم توافر اللياقة البدنية المرتبطة بالصحة لدى الشخص، ومن ثم تعد عدم لياقة الشخص صحياً معوقاً يحول بينه وبين أداء متطلبات الوظيفة، وفي هذا الصدد يذهب رأي إلى أنه لا يكفي لاستبعاد المرشح للوظيفة أن تكون فيه عاهة جسمانية، وإنما يجب أن تكون هذه العاهة تمنع الموظف أو تعيقه من القيام بمهام الوظيفة المرشح لها^(١).

ثانياً: اللياقة الصحية والكفاءة المهنية للموظف

يختلف مصطلح اللياقة الصحية للموظف عن الكفاءة أو الكفاية المهنية، فالمصطلح الأخير يعني عدم قدرة الموظف العام على القيام بالعمل المناط به من خلال توظيف ما يمتلكه من معارف وقدرات بشكل يتفق مع متطلبات العمل وظروفه ويحقق رضا رؤسائه في العمل ورضا جمهور المتفاعلين بخدمات المرفق العام، إذا كانت اللياقة الصحية ترتبط بالمقدرة الجسدية واللياقة البدنية المرتبطة بالصحة لدى الشخص العادي، فإن الكفاية المهنية، وإن كانت تتطلب توافر اللياقة الصحية، إلا أنها ترتبط في الأساس بالقدرة المعرفية والخبرات المكتسبة في مجال الوظيفة التي تنعكس على الأداء الجيد للموظف.

وبمفهوم المخالفة، فإن عدم الكفاءة أو الكفاية المهنية تتمثل في إحدى صور الخلل

(١) د. عادل الطبطبائي، الوسيط في قانون الخدمة المدنية، الطبعة الثالثة، ١٩٨٨، ص ١٢٦.

في أداء الموظف والتي قد تتمثل في العجز أو الضعف المهني وفشل الموظف في مواجهة المواقف الصعبة والطارئة. كما قد تتخذ عدم الكفاية المهنية صورة عدم تنفيذ الموظف المهام الموكلة إليه بشكل مرضي لرؤسائه في العمل، أو عدم مقدرته على التجديد والتطوير والإبداع في مجال وظيفته^(١).

وإذا كانت اللياقة الصحية للموظف هي أحد شروط التعيين في الخدمة الوظيفية، فمن غير المتصور أن تكون الكفاءة المهنية شرطاً لتولي الوظيفة، كما أنها تختلف بطبيعة الحال عن حالة عدم ثبوت صلاحية الموظف لشغل الوظيفة أثناء فترة التجربة، ذلك أن تأهيل الموظف المعين تحت الاختبار في وظيفته بعد انتهاء مدة التجربة المقررة قانوناً منوط بتأكد صلاحيته للنهوض بأعباء الوظيفة المسندة إليه، وهذه التجربة ما هي إلا فترة اختبار رأى المشرع أن يجعل منها مرحلة استكشاف لأهلية الموظف واستعداده ومحطاً لسير مواهبه وكفايته ووسيلة للحكم على مدى قدرته على الاضطلاع بواجبات وظيفته ومسئولياتها وجعل مركزه القانوني خلالها معلقاً غير بات، وبقاؤه في الوظيفة مشروطاً بصلاحيته لها، ورهينا بثبوت هذه الصلاحية، فإذا تخلف هذا الشرط حقت تخليته عنها^(٢). وتختلف اللياقة الصحية عن الكفاءة المهنية في أن الأخيرة تعد حالة مكتسبة

(١) د. سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص ٤٨٢ .

(٢) وقُضي في هذا الخصوص بأن: النص في المادة ١٣ / ١ من المرسوم في شأن الخدمة المدنية الصادر بتاريخ ٤ / ٤ / ١٩٧٩ على أن "فيما عدا الوظائف القيادية يوضع المعين لأول مرة تحت التجربة لمدة سنة واحدة يجوز فصله خلالها أو خلال شهر واحد من انتهائها إذا ثبت أنه غير صالح للقيام بأعباء وظيفته وإلا اعتبر مثبتاً في الوظيفة التي عين بها، وحسبت مدة التجربة ضمن مدة خدمته" يدل على أن وقرار جهة الإدارة بتسريح الموظف في هذه الحالة هو قرار فصل غير تأديبي مما يندرج ضمن القرارات المنصوص عليها في الفقرة

أثناء سير الحياة الوظيفية، وهذا ما يجعل عدم الكفاءة المهنية مدعاة لتقويم الموظف، بل أن مجلس الدولة الفرنسي يعتبر عدم الكفاية المهنية مدعاة للفصل من الخدمة لاسيما في الحالات التي تتعلق بها الوظيفة بمجال فني كالطبيب والممرض، ومن ثم قضى بقانونية فصل احدى الممرضات بسبب ضعف مهاراتها في مجال التمريض استنادا إلى أن عدم الكفاية المهنية في المجال الطبي يعرض جمهور المتفاعلين من خدمات المرفق العام الصحي للخطر^(١).

ثالثاً: أثر المخدرات على كفاءة الموظف المهنية

يمكن تعريف المخدرات على أنها "أي مادة سواء كانت طبيعية أم اصطناعية أدرجتها الاتفاقيات الدولية والتشريعات الوطنية الخاصة بمكافحة المخدرات من خلال قوائم تحدد مفهومها الاصطلاحي، وتميزها عن غيرها مثل المؤثرات العقلية"^(٢).

وللمخدرات والمؤثرات العقلية تأثيراتها البالغة في الخطورة سواء علي مستوى الفرد داخل المجتمع أو علي مستوى الأسرة أو علي مستوى العمل، ومن ثم تدور اهتمامات الباحثين في مجال علم النفس الجنائي بحصر الآثار السلبية لتعاطي المخدرات والتي من أبرزها التحول من التعاطي إلى الإدمان.

والواقع أن التفرقة بين تعاطي المخدرات والإدمان على المخدرات، في مجال دراستنا، ليست ذات أهمية، فإذا كان المتعاطي هو الشخص الذي يتعاطى المواد

الرابعة من المادة الأولى من المرسوم بقانون رقم ٢٠ / ١٩٨١ بإنشاء دائرة بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية والمعدلة بالقانون رقم ٦١ / ١٩٨٢ والتي يكون لهذه الدائرة دون غيرها ولاية قضاء الإلغاء والتعويض عنها... محكمة التمييز الكويتية، الطعن رقم ٥٨ لسنة ٢٠٠١ جلسة ١٢ / ١١ / ٢٠٠١.

(1) CE, N°. 64690.18 novembre 1988.

(2) United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, approved at Vienna on 20 December 1988
- Convention on Psychotropic Substances of 1971..

المخدرة بشكل تجريبي أو متقطع أو منتظم بحيث يؤدي تعاطيه إلى أضرار له وللمجتمع، فإن الشخص المدمن هو الشخص الذي يتناول المواد المخدرة بشكل مستمر وبحيث يصبح معتمدا عليها اعتمادا كليا"^(١)، ذلك أن التحليل والفحص الطبي لعينة من دم الشخص والتي تنتهي إلى وجود نسبة من المخدرات في العينة هي مؤشر على إيجابية الفحص التي تكفي لثبوت الإدمان بصرف النظر عن التفرقة بين المتعاطي والمدمن.

ويهتم الباحثين عند دراسة و حصر الآثار السلبية لتعاطي المخدرات، ببعض المعايير مثل^(٢): تعاطي الوالدين للمخدرات وأثره علي الأبناء، وأثر تعاطي المخدرات علي وجود مشكلات في الأسرة، وأثره علي ممارسة بعض أنماط السلوك الإجرامي، وعلى حسن أداء العمل، وغيرها.

والذي يحدث في الواقع أن متعاطي المخدرات يسعون إلى خلق أجواء خاصة بهم أثناء التعاطي، يتوهمون من خلالها أنهم يحلقون في أجواء من الراحة والسعادة الأبدية دون أن يعلموا أن هناك مشكلات نفسية واجتماعية ومالية وقانونية في انتظارهم إذا ما أدمنوا على تعاطي المواد المخدرة، ومن ثم كان لابد من تقرير تجريم فعل التعاطي على المستوى التشريعي^(٣).

(١) د. عبد العظيم أحمد عبد العظيم، الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية لجرائم المخدرات في مدينة الإسكندرية، الرياض، مركز الدراسات والبحوث: قسم الندوات واللقاءات العلمية، جامعة نايف للعلوم الأمنية، ٢٠١٢، ص ٣٣.

(٢) د. عبد الرحمن مصيغر، الشباب والمخدرات في دول الخليج العربي، الكويت، الربيعان للنشر والتوزيع، بدون تاريخ نشر، ص ١٤١.

(٣) نص المشرع الكويتي على تجريم تعاطي المخدرات من خلال المادة (٣٢) من قانون المخدرات الكويتي رقم ٧٤ لسنة ١٩٨٣.

والموظف العام عند تناوله للمخدرات، بصرف النظر عن مكان وتوقيت التعاطي، فهو يرتكب جريمة جنائية يتمثل ركنها المادي في نشاط الموظف الذي يتحقق بإحدى صورتين: تقديم المخدر للتعاطي، أو تسهيل التعاطي، كما يتمثل الركن المعنوي في توافر القصد الجنائي إذ يكفي توافر القصد الجنائي العام من علم وإرادة أي علم الموظف العام بوجود المخدر، واتجاه إرادتها نحو تقديم أو تسهيل تعاطي المخدرات^(١). كما يؤثر تعاطي المخدرات على الجهاز العصبي، مما يكون له بالغ الأثر على كفاءة الموظف أثناء ممارسته مهام وظيفته، وقد يقتضي الأمر ادعاء المرض بصورة مستمرة للبحث عن مبرر للغياب عن العمل، ما من شأنه أن يرتب أثر قانوني يتمثل في الإخلال بواجبات الوظيفة مما يكون مدعاة لمسالة الموظف تأديبياً، أو إثارة المسؤولية الجنائية لارتكاب الموظف جريمة التعاطي، فيصدر حكم جنائي نهائي على الموظف بالحبس وهي عقوبة كفيلة بإنهاء الخدمة.

رابعاً: المسؤولية الجنائية للموظف العام في جرائم المخدرات

تعدد الأفعال التي يمكن للموظف أن يقوم بها في نطاق العمل أو خارجه وتمثل في مضمونها إحدى جرائم المخدرات، مع الوضع في الاعتبار أن الغالبية العظمى لجرائم المخدرات هي من الجنايات وليست الجنح. وتفصيل ذلك أن المشرع يصنف الجرائم وفق السياسة الجنائية المتبعة إلى جنايات وجنح كما هو الحال بالنسبة لقانون الجزاء الكويتي وقد يضاف إليها فئة ثالثة هي المخالفات كما في قانون العقوبات المصري.

(١) د. مصطفى هرجة، جرائم المخدرات في الفقه والتشريع، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٥،

والجنايات هي الجرائم المعاقب عليها بالإعدام أو الحبس المؤبد أو بالحبس المؤقت مدة تزيد على ثلاث سنوات، أما الجنح فهي الجرائم التي يعاقب عليها بالحبس مدة لا تتجاوز ثلاث سنوات و الغرامة أو بإحدى هاتين العقوبتين.

ويشترك كلاً من جرائم الجنايات و الجنح في عقوبة الحبس المؤقت ولكن الاختلاف بينهما في مدة الحبس حيث تزيد عقوبة الحبس المؤقت في الجنايات عن ٣ سنوات بينما في الجنح يكون الحبس المؤقت لمدة لا تزيد عن ٣ سنوات^(١).

وجنايات المخدرات تقع غالباً من أشخاص لم يرخص لهم القانون بالاتصال بالمخدر بأية صورة وتتميز غالباً بأنه تقع بباعث الإتجار أو التعاطي، بينما جنح المخدرات تتميز بأنها تقع غالباً من أشخاص رخص لهم القانون بالاتصال بالمخدر والتعامل معه فخالفوا بعض بنود الترخيص، على أن جنح المخدرات يتطلب فيها بصفة عامة أن يثبت المتهم عدم توافر باعث الإتجار بالمخدرات، أما مخالفات المخدرات، كما في القانون المصري، فتقع من أشخاص رخص لهم القانون بالاتصال والتعامل في المخدرات فخالفوا بنوداً فرضها المشرع لأحكام الرقابة على صحة هذا التعامل^(٢).

ومن جرائم المخدرات التي تقع من موظف عام أثناء العمل أو خارجه جريمة حيازة وإحراز المادة المخدرة بقصد التعاطي^(٣)، والتي يشترط لقيام الركن المادي فيها أن

(١) د. غنام محمد غنام، جرائم المخدرات في القانون الكويتي، الكويت، ذات السلاسل، ١٩٩٥، ص ٢٢.

(٢) د. فاضل نصر الله. شرح القواعد لقانون الجزاء الكويتي، الجزء الأول، الجريمة الكويتية: مؤسسة دار الكتب، ١٩٩٧، ص ٢٤١.

(٣) د. مصطفى هرجة، جرائم المخدرات في الفقه والتشريع، مرجع سابق، ص ١٢٥.

يكون الموظف محرزاً للمادة المخدرة، بل يكفي لاعتباره كذلك أن يسطر الموظف سلطانه عليها ولو لم تكن له الحيازة المادية، أو كان المحرز للمخدر شخصاً آخر، فالحيازة ترتبط بالملكية أما الإحراز فلا يرتبط بالملكية، ومثال ذلك الموظف الذي أخفى المادة المخدرة مع زميل له في العمل عندما علم بوجوده، فالموظف المبلغ ضده هو حائز بينما زميله الذي وافق على إخفاء المادة المخدرة تهرباً من حدوث ضبط، يعتبر محرزاً.

ولا يجدي هذا الزميل أمام سلطة التحقيق الجنائي أن يتمسك بالإعفاء من العقاب^(١) فالإعفاء المقرر هو لجريمة عدم التبليغ مع العلم بارتكاب هذا الزميل للجريمة ولا يمتد هذا الإعفاء إلى ارتكاب الزميل نفسه لجريمة إحراز المخدر.

ويشترط لقيام الركن المعنوي في جريمة حيازة وإحراز الموظف للمادة المخدرة أن يتوافر علم الموظف بأنه يحمل مادة مخدرة، غير أنه لا يجوز له الاعتذار بجهله وجود مادة معينة على الجداول الملحقة بقانون المخدرات، أي الجداول التي وضعها المشرع وتحمل تصنيفات وأسماء المواد المخدرة، ذلك أن هذه الجداول جزء من قانون المخدرات وتقض القاعدة بأنه لا يجوز الاعتذار بجهل قانون الجزاء^(٢). وإذا ضبط

(١) المادة (١٤) من قانون الإجراءات والمحاكمات الجزائية الكويتي رقم ١٧ لسنة ١٩٦٠.

(٢) مذهب افتراض العلم بالقانون يمثل الرأي السائد في الفقه والقضاء فالقصد الجنائي يتطلب علم الجاني أن القانون يجرم فعله ويعاقب عليه، وليس في قانون العقوبات المصري نص يقرر افتراض العلم بالقانون، كما أن قانون الجزاء الكويتي أورد لفظ الجهل بالقانون لعدم أو انتفاء معرفة الجاني مقدماً بوجود قاعدة قانونية جزائية تنص على الواقعة التي أدى إليها نشاطه الإرادي باعتبارها جريمة ترتب لها عقوبة، راجع: د. فاضل نصر الله. شرح القواعد لقانون الجزاء الكويتي، الجزء الأول، مرجع سابق، ص ٢٤٤.

المخدر مع الموظف فإن عبثاً يقع عليه من الناحية العملية لإثبات أنه لم يكن يعلم بأن المادة من المخدرات أو أن هذه المادة لا يعلم بوجودها في حقيبتها أو في درج مكتبه، غير أنه من الناحية القانونية لا توجد قرينة قانونية تقضي بافترض علم هذا الموظف بان المادة مخدرة أو افترض علمه بوجود هذه المادة في حقيبتها أو في درج مكتبه، وبالتالي إذا تمسك المتهم بأنه يجهل وجود هذه المادة في حقيبتها أو في درج مكتبه أو تمسك بوقوعه في غلط عندما اعتقد ان هذه المادة غير مخدرة يتعين على المحكمة ان تمحص دفاعه إيرادا وردا وإلا جاء حكمها مشوبا بالقصور في التسيب^(١).

ومن جرائم المخدرات التي تقع من الموظف أثناء أو خارج العمل جريمة تعاطي أو استعمال المخدرات، وفي هذه الجريمة، يجري تقسيم جرائم المخدرات إلى جنایات وجنح وفق نوع المادة المخدرة أي وفقا للجداول التي تلحق بقوانين المخدرات و تتضمن أسماء وأنواع المواد المخدرة، فتدرج العقوبات على فعل التعاطي أو الاستعمال الشخصي بحسب المادة المخدرة المدرجة بالجداول، على سبيل المثال يعد التعاطي أو الاستعمال الشخصي جنایة إذا تم باستخدام إحدى المواد الواردة في جداول محددة بالقانون، بينما يعد ذات الفعل جنحة إذا تم باستخدام إحدى المواد الواردة في جداول أخرى. ويجب الإشارة على أن إثبات التعاطي أو الاستعمال الشخصي يتطلب تحليلا للمادة المضبوطة لبيان نوع هذه المادة، وما إذا كانت مخدرة أو عدمه، وإذا كانت مدرجة في جداول المخدرات أو غير مدرجة^(٢).

(١) محكمة النقض المصرية، طعن رقم ١١٢٤ لسنة ٤٣ قضائية، الدائرة الجنائية جلسة ١٦ مارس ٢٠٠٠.

(٢) د. غنام محمد غنام، جرائم المخدرات في القانون الكويتي، مرجع سابق، ص ١٩٤.

ويقع الركن المادي في جريمة تعاطي الموظف للمخدرات بقيامه بإيصال المادة المخدرة داخل جسمه بأية صورة كانت لإحداث التأثير المطلوب، ولا عبرة في ذلك بطريقة التعاطي أو الاستعمال الشخصي، ولا يشترط لوقوع هذه الجريمة تكرار فعل التعاطي أو الاستعمال الشخصي، فالجريمة تقع ولو تم هذا الفعل لأول مرة، ويستوي في ذلك لو وقع التعاطي أو الاستعمال الشخصي داخل الجهة الحكومية التابع لها الموظف أو خارجها^(١).

ويكفي لتحقيق الركن المعنوي في جريمة التعاطي توافر القصد العام أي تتجه إرادة الموظف إلى الاتصال بالمادة المخدرة على النحو الذي يخالف القانون مع علمه بذلك، وقد تتضمن هذه الجريمة قصد خاص يتمثل في التقديم للتعاطي وقصد تسهيل التعاطي للغير فضلا عن قصد الإتجار^(٢).

خامساً: شكوى الجهة الحكومية ضد الموظف المتعاطي

منح القانون للجهة الحكومية أن تتقدم بطلب لنيابة المخدرات بإيداع الموظف المدمن إحدى مصحات علاج الإدمان، وبعد أن يتم التأكد من جدية هذا البلاغ من قبل النائب العام يحيلها إلى نيابة المخدرات والخمور، ويتم التحقيق مع الشاكي ومن ثم المشكو منه، وتقوم نيابة المخدرات والخمور عقب الانتهاء من استجواب الموظف المدمن، بعرضه على مستشفى الطب النفسي ثم يرسل الموظف المتهم إلى الأدلة الجنائية لأخذ عينة دم وبول منه لبيان ما إذا كان متعاطياً لمواد مخدرة أو مؤثرات عقلية من عدمه، وفي الحالة الأولى بيان نوعية هذه المادة.

(١) د. فاضل نصر الله. شرح القواعد لقانون الجزاء الكويتي، مرجع سابق، ص ٢٤١.

(٢) محكمة النقض المصرية، طعن رقم ١١٢٤ لسنة ٤٣ قضائية، (سبق الإشارة إليه).

وإذا وجدت بحوزة الموظف المتهم أي مضبوطات يتم تحريزها بأن توضع في مغلفات وتغلق بتشميعها بالشمع الأحمر بختم وكيل النيابة وترسل إلى الإدارة العامة للأدلة الجنائية لفصحها وتحليلها^(١). وينتج عن شكوى الجهة الحكومية ضد الموظف المدمن أن تطلب سلطة التحقيق الجنائي من المحكمة الجزائية إيداع الموظف للعلاج من إدمانه بإحدى المصحات العلاجية، ويتوقف استجابة المحكمة لهذا الطلب لسلطتها التقديرية، مع مراعاة المدد القانونية، وحالة الموظف الذي لم يبلغ من العمر إحدى وعشرين عاماً:

أ - طلب إيداع الموظف بإحدى المصحات العلاجية

يستكمل التحقيق الجنائي بسؤال شهود الواقعة وسؤال شهود النفي إن وجدوا ثم عقب ذلك يتم التصرف مع الموظف المشكو منه إما بحبسه احتياطياً على ذمة التحقيق وإما بإخلاء سبيله^(٢)، وبعد انتهاء الحبس الاحتياطي على ذمة التحقيق، وورود التقارير الخاصة بالقضية مثل تقرير مستشفى الطب النفسي وتقارير تحاليل بول ودم الموظف المدمن من قبل الأدلة الجنائية، يتم التصرف في الأوراق أما بتقديم المتهم إلى المحاكمة الجزائية أو بحفظ الأوراق إن كانت التهم غير ثابتة في حق الموظف. وإذا تم إحالة الموظف المتهم من قبل النيابة العامة إلى المحكمة الجزائية، تتقدم النيابة بطلب للمحكمة بإيداع الموظف المدمن إحدى مصحات علاج الإدمان^(٣)، ومن ثم تفصل

(١) إعمالاً لنص المادة (٩١/ ثانياً) من قانون الإجراءات والمحاكمات الجزائية الكويتي توضع المضبوطات في إحراز متناسب مع حجمها وطبيعتها، وتلتصق عليها ورقة تبين تاريخ الضبط ومكانه وسببه والقضية المتعلقة بها وتوقيع من قام به. وتتم هذه الإجراءات قبل مغادرة المكان الذي حصل به الضبط، كلما كان ذلك ممكناً.

(٢) د. فاضل نصر الله. شرح القواعد لقانون الجزاء الكويتي، مرجع سابق، ص ٢٥١.

(٣) د. غنام محمد غنام، جرائم المخدرات في القانون الكويتي، مرجع سابق، ص ٢٠١.

المحكمة في هذا الطلب في جلسة سرية بعد سماع أقوال طرفي الشكوى والنيابة العامة وما قد ترى إجراؤه من تحقيق. ومعنى ذلك يجوز للمحكمة بدلا من توقيع العقوبة المقررة لجناية التعاطي أو الإحراز والحيازة أن تأمر بإيداع من يثبت إدمانه على تعاطي المخدرات أحد المصحات التي يحددها وزير الصحة العامة، ليعالج فيها إلى أن تقدم لجنة - يصدر بتشكيلها قرار من وزير الصحة العامة - تقريراً عن حالته إلى المحكمة لتقرر الإفراج عنه أو استمرار إيداعه لمدة أو لمدد أخرى.

ب - السلطة التقديرية للمحكمة الجزائية

نوه أن إيداع الموظف بمأوى للعلاج من الإدمان لا يتوقف على الطلب الذي تتقدم به سلطة التحقيق الجنائي للمحكمة عند إحالة الموظف المشكوك منه من قبل الجهة الحكومية التابع لها الموظف وإنما هو أمر جوازي يخضع للسلطة التقديرية للقاضي الجنائي، وتطبيقاً على ذلك قضي برفض طلب المتهم بإيداعه مستشفى الطب النفسي للعلاج من الإدمان بدلا من الحكم الصادر بحبسه^(١)، كما قضي بأنه لا تثريب على محكمة الموضوع إن هي لم تقض بالإيداع ولا عليها إن هي التفتت عن الرد على هذا الطلب لأن القضاء بالعقوبة يفصح عن عدم اقتناعها بإجابته وهي غير ملزمة ببيان الأسباب التي دعته إلى ذلك^(٢). وإذا رأت المحكمة إيداع الموظف مصححة لعلاج الإدمان فإن هذا الإيداع هو أمر جوازي يخضع لتقدير محكمة الموضوع، ولا يجوز أن يودع في المصح من سبق الأمر بإيداعه بها مرتين أو من لم يمض على خروجه منها مدة سنتين على الأقل^(٣)، وللقاضي حرية واسعة في تكوين عقيدته نحو مدلول الإدمان من

(١) محكمة التمييز الكويتية، طعن رقم ٥٨٧ لسنة ٢٠٠٩ (جزائي)، جلسة ٢٥ مايو سنة ٢٠١٠.

(٢) محكمة التمييز الكويتية، الطعن رقم ٦٢ لسنة ٩٩ جزائي. جلسة ٢٧ يونيو سنة ٢٠٠٠.

(٣) د. مصطفى هرجة، جرائم المخدرات في الفقه والتشريع، مرجع سابق، ص ١٣١.

أي دليل يطمئن إليه، أو بالاستناد إلى تعريفا محددًا للإدمان، أو أن يقرنه بمدلول طبي معين أو قصره علي أعراض مرضية معينة، أو التحقق من حالة يداوم فيها الجاني علي تعاطي المواد المخدرة، ومن ثم يقضي بإيداعه في المأوى العلاجي، ليعود بعدها إلى وظيفته.

ج - المدة القانونية للعلاج في المصح

يجوز للمحكمة سواء من تلقاء نفسها أو بناء على طلب النيابة العامة ان تأمر بوضع المشكو منه تحت الملاحظة بأحد المصححات لمدة لا تزيد على ثلاثة أسابيع لفحصه طبيًا قبل الفصل في الطلب متى وجدت ضرورة لذلك. فإذا أمرت بالإيداع، فلا يجوز أن تقل مدة البقاء بالمصح عن ستة أشهر ولا تزيد على سنتين. ولا يجوز أن يودع في المصح من سبق الأمر بإيداعه بها مرتين أو من لم يمض على خروجه منها مدة سنتين على الأقل^(١).

د - حالة الموظف الذي لم يبلغ الحادية والعشرين

إذا كان الموظف المحكوم عليه بعقوبة جنائية التعاطي، مرتكبًا لهذه الجريمة لأول مرة ولم يبلغ الحادية والعشرين من العمر، فقد أجاز المشرع للقاضي أن يأمر بإيداعه إحدى مؤسسات الرعاية الاجتماعية، لتأهيله ومن ثم عودته إلى الوظيفة. ويكون الإيداع بمؤسسات الرعاية الاجتماعية والعمل بالتنسيق مع وزير الداخلية، إلى أن تقدم المؤسسة تقريرًا عن حالته في الأجل الذي حددته المحكمة لتقرر الإفراج عنه أو استمرار إيداعه^(٢).

(١) المادة (٣٣/٣) من قانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٨٣ بشأن مكافحة المخدرات وتنظيم استعمالها والإتجار فيها و

المادة (٢١٦) من الإجراءات والمحاکمات الجزائية رقم ١٧ لسنة (١٩٦٠).

(٢) د. غنام محمد غنام، جرائم المخدرات في القانون الكويتي، مرجع سابق، ص ٢٠٣.

المبحث الثاني

الموظف المدمن على المخدرات بين الطريق الجنائي والتأديبي

لم تدرج قوانين الوظيفة العامة في النظم المقارنة قائمة بالمخالفات الإدارية أو المالية كما هو الحال بالنسبة للقوانين الجنائية التي تدرج تحت مسمى القانون الجنائي الخاص عدد من الأفعال المجرمة والعقوبات المقررة لها.

وإذا كان مبدأ المشروعية في القانون الجنائي يشمل الجريمة والعقوبة فلا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، إلا أن هذا المبدأ في التأديب يقتصر على العقوبات دون الجرائم^(١)، وتبعاً لذلك لا يمكن القول بوجود جريمة (مخالفة) تأديبية مسماها تعاطي الموظف العام للمخدرات أو ثبوت إدمانه على المخدرات، ذلك أن التعاطي هو في الأساس جريمة جنائية بصرف النظر عن الظروف الخاصة بعمل الجاني، طالما تتوافر لديه الأهلية الجنائية.

كما لا يمكن التسليم بتداخل العقوبة الجنائية مع الجزاء التأديبي للموظف والسبب في ذلك يعود لمبدأ مستقر في القانون العام مفاده استقلال كل من الجريمتين التأديبية والجنائية بحيث لا تتوقف المسؤولية التأديبية على نتيجة المسؤولية الجنائية لاختلاف نطاق وأهداف كل من المسئوليتين^(٢)، ذلك أن نطاق المسؤولية التأديبية أوسع مدى من المسؤولية الجنائية لأن الأولى يتحدد نطاقها بارتكاب الموظف خطأ إداري يستوجب

(١) د. عزيزة الشريف، مساءلة الموظف العام، مطبوعات جامعة الكويت، الكويت، الطبعة الأولى ١٩٩٧، ص ٣٨.

(٢) د. سلوى حسين حسن رزق، المبادئ الدستورية للعقوبات الجنائية والتأديبية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، ٢٠١١. ص ١٣٣.

التأديب لا يرد تحت حصر عدداً أو نوع محدد، وإنما متروك لتقدير السلطة التأديبية، أم الثانية فإنها تتعلق بقيام الموظف بعمل أو الامتناع عن عمل يرتب عليه القانون عقوبة جنائية ورد النص عليها^(١).

وإذا كان طريق إنهاء الخدمة بطريق تأديبي يتطلب أن تتوافر للموظف كافة الضمانات القانونية قبل اتخاذ قرار الإنهاء، ومن أهم تلك الضمانات، إحالة الموظف للتحقيق معه وتوافر كافة مقومات عناصر الدفاع، إضافة إلى إمكانية التظلم من قرار إنهاء الخدمة والطعن عليه أمام المحكمة التأديبية.

وفي حال ثبوت إدمان الموظف العام للمخدرات، وتأثير مظاهر التعاطي على كفاءته المهنية، يثار التساؤل عن الطريق الذي تتخذه الإدارة حيال هذا الموقف، سواء نص المشرع على إنهاء خدمة الموظف، أو في حالة السكوت عن معالجة هذا الموقف، فهل يتم إحالة الموظف للتحقيق الجنائي وانتظار صدور حكم نهائي بالإدانة على تعاطيه للمخدرات؟ وهل يكون قرار إنهاء الخدمة كأثر للحكم الجنائي؟ أم يتم التحقيق تأديبياً مع الموظف ويكتفى بالجزاء التأديبي؟

قد يبدو لأول وهلة أن أيسر الطرق هو وجود النص القانوني القاضي بإنهاء خدمة الموظف كما هو الحال في القانون المصري، وأن حالة سكوت المشرع كما في القانون الكويتي وأغلب النظم المقارنة، يفتح المجال للنظر في هذه المشكلة بين الطريق الجنائي والطريق التأديبي.

(١) د. مصطفى محمود عفيفي، النظرية العامة للعقاب التأديبي في الوظيفة العامة، القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية ٢٠٠٠، ص ٨٧.

والواقع أن الإشكالية القانونية تظل قائمة في الحالتين أي عند وجود النص أو السكوت عنه، كما سيأتي شرحه، مع التنويه إلى أن مبدأ استقلال الجريمة (المخالفة) التأديبية عن الجريمة الجنائية لم يحل دون تقييد الحكم التأديبي بما أثبتته الحكم الجنائي أو نفاه من أفعال تشكل جريمة جنائية وتشكل في ذلك الوقت مخالفة تأديبية^(١)، إلا أن هذا القيد على الحكم التأديبي رهين بأن يكون الحكم الجنائي سابقاً على الحكم التأديبي^(٢)، وتطبيقاً على ذلك قُضي بأن: "... الجريمة (المخالفة) التأديبية تختلف كلياً في طبيعتها وتكوينها عن الجريمة الجنائية فالفعل الواحد قد يكون الجريمتين معاً لاختلاف الوضع بين المجالين الإداري والجنائي وما يستتبعه من استقلال الجريمتين: الجريمة (المخالفة) التأديبية عن الجريمة الجنائية، وأساس ذلك الاختلاف قوام كل من الجريمتين وتغاير الغاية من الجزاء في كل منهما، فالجزاء في الجريمة الأولى مقرر لحماية الوظيفة بينما العقاب في الثانية هو قصاص من المجرم لحماية المجتمع^(٣).

وللوصول حل لإشكالية الموظف الذي ثبت إدمانه على المخدرات يقتضي الأمر البحث في الطريق الجنائي والطريق التأديبي لإنهاء الخدمة، ومعالجة المشكلة عن طريق حل وسط يحفظ للموظف وظيفته دون قرار الإنهاء، وهذا ما نحاول الوصول إليه من خلال النقاط التالية:

(١) د. عزيزة الشريف، مساءلة الموظف العام، مرجع سابق، ص ٥٢.

(٢) د. سلوى حسين حسن رزق، المبادئ الدستورية للعقوبات الجنائية والتأديبية، مرجع سابق، ص ٢١١.

(٣) المحكمة الإدارية العليا المصرية طعن رقم ٣٦٦٩ لسنة ٤٦ قضائية عليا، جلسة ٢١ يونيه سنة ٢٠٠٧، وحكم

محكمة التمييز الكويتية، الطعن رقم ٢٠١ لسنة ٢٠١٣ جزاء، جلسة ٢٢ مارس ٢٠١٤.

أولاً: الموظف المدمن على المخدرات بعد صدور حكم جنائي بالإدانة أو البراءة
 نتطرق في هذه النقطة لأثر حكم جنائي نهائي صادر بإدانة الموظف ومن ثم حرمانه من الوظيفة، والحالات التي قد يقضى فيها بالإدانة مع اتخاذ تدابير احترازية كإيداع الموظف أحد مصحات الإدمان، وأخيراً موقف جهة الإدارة حال صدور الحكم بالبراءة:

١ - إدانة الموظف بحكم جنائي نهائي وحرمانه من الوظيفة

على الرغم من أن تعاطي المخدرات أو تسهيل التعاطي هو جريمة جنائية إلا أنه وفقاً لمبدأ شرعية الجرائم والعقوبات، ليس لجهة الإدارة إسناد التهمة إلى الموظف فهي ليست بجهة تحقيق جنائي، وكل ما في الأمر هو إحالة الموظف إلى التحقيق التأديبي ويكون قرار الإحالة من رئيسه المباشر.

ومع انتهاء التحقيق مع الموظف تتخذ جهة التحقيق الإداري أحد الأوجه التالية بالتصرف في التحقيق: حفظ التحقيق، أو تبرئة الموظف من المخالفات المنسوبة إليه، أو إحالة الموظف للمحاكمة التأديبية^(١).

وقد تشكك سلطة التحقيق التأديبي في تصرفات الموظف أثناء استجوابه وسماع أقواله، أو تكون الإحالة إلى التحقيق متضمنة ما يفيد تعاطي الموظف للمخدرات أثناء العمل، فتطلب الاستعانة بأهل الخبرة الفنية في مجال تحليل وفحص الدم^(٢)، فإذا كانت

(١) د. مغاوري محمد شاهين، القرار التأديبي وضمائنه ورقابته القضائية بين الفاعلية والضمان، القاهرة، مكتبة الأنجلو المصرية، بدون تاريخ نشر، ص ٤٨٧ .

(٢) وينتهي الخبر من مهمته بإعداد تقرير لسلطة التحقيق، وهذا التقرير في ذاته لا ينهض دليلاً على نسبة الاتهام للمتهم بل يصح كدليل مؤيد بغيره من الأدلة، محكمة التمييز الكويتية، الحكم رقم ١٨٣ لسنة ١٩٩٩ جزائي جلسة ١٦ مارس ٢٠٠٠ ..

النتيجة سلبية، فتقوم بحفظ التحقيق أو تبرئة الموظف من المخالفات المنسوبة إليه إذا كانت المخالفة المنسوبة إلى الموظف هي إخلاله بواجبات الوظيفة لأسباب يرجعها رؤساؤه إلى تشككهم في تعاطيه للمواد المخدرة.

وقد لا ينتظر الرئيس المباشر أو زملاء العمل نتيجة التحقيق التأديبي، وهنا يأتي دور البلاغ والشكوى عن إحدى جرائم المخدرات، سواء من قبل جهة الإدارة أم من خارجها^(١)، ولا يتوقف دور الجهة الإدارية التي علمت بارتكاب أحد موظفيها جريمة جنائية علي أخطار السلطة القضائية إذ يجوز لها اتخاذ الإجراءات التأديبية من دون انتظار^(٢)، مع ملاحظة أن إجراء تحقيق جنائي مع موظف يغني عن إجراء تحقيق إداري معه عن ذات الوقائع حيث يعد ذلك من قبيل تكرار التحقيق^(٣).

وبعد وصول البلاغ أو الشكوى إلى سلطة التحقيق، تباشر إجراءات التحقيق الابتدائي والذي ينصرف بمعناه العام إلي كافة الإجراءات التي تهدف إلى جمع الأدلة في الدعوى الجنائية قبل إحالتها للمحكمة المختصة، كسؤال المتهم، واستجوابه،

(١) وفقا لنص المادة (٤٠) من قانون الإجراءات والمحاکمات الجزائية الكويتي تختص الشرطة بتلقي البلاغات عن جميع الجرائم، كما يحق للمجني عليه أن يتقدم بالشكوى إلى سلطة التحقيق أو إلى رجل الشرطة المختص.

(2) Décret n° 84-961 du 25 octobre 1984 relatif à la procédure disciplinaire.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية طعن رقم ٤٤٢٤ لسنة ٤٤ قضائية عليا، جلسة ٢٩ مارس سنة ٢٠٠٣ وقد ورد فيه: (ليس ثمة ما يدعو إلى تكرار التحقيق مع المحال بمعرفة الجهة الإدارية طالما أجري مع المتهم تحقيق جنائي بشأن ما نسب إليه وانتهت النيابة العامة إلى مسؤولية العامل بعد أن سمعت أقواله وحققت دفاعه، وكانت الوقائع التي تم تحقيقها جنائيا تمثل في ذاتها قوام الجريمة (المخالفة) التأديبية التأديبية وهي مخالفة الواجب الوظيفي).

وتقييد حريته بحبسه احتياطياً، وإصدار إذن بتفتيش مسكنه، إلى غير ذلك من الإجراءات.

ولسلطة التحقيق الجنائي التصرف بالتحقيق بأحد الأوجه المقررة قانوناً، إما بحفظه لعدم كفاية الأدلة، أو بتبرئة المتهم من جريمة تعاطي المخدرات، أو نسبة التهمة إليه وإحالة إلى المحكمة الجنائية.

والواقع أن الموظف المدمن يكون عرضة للمسائلة الجنائية لكون الإدمان في الواقع هو نتاج للنشاط المادي لإحدى جرائم المخدرات، وكان من الأفضل اخذ الاتجاه الذي اتبعه المشرع الكويتي بطريق شكوى الجهة الحكومية على الموظف المدمن إلى نيابة المخدرات والخمور من أجل إيداع الموظف المأوى الصحي أو الاجتماعي لعلاج

وقد ينتهي القضاء بتبرئة المتهم من جريمة التعاطي، وقد يصدر الحكم بالإدانة، وفي الحالة الأخيرة يعاقب الموظف المتهم بالعقوبة الأصلية المقررة لجريمة التعاطي وهي في الغالب الحبس، فإذا كانت الجريمة جنائية، فإن كل حكم بعقوبة جنائية يستوجب حتماً حرمان الموظف المحكوم عليه من بعض الحقوق واهمها تولي الوظائف العامة، وفي هذه الحالة تعد عقوبة الحرمان من الوظيفة العامة عقوبة تبعية لأن القانون يقضي بها كأثر حتمي للحكم بالعقوبة الأصلية، كما تعد العقوبة تكميلية إذا كان توقيعها متوقفاً على نطق القاضي بها، سواء أوجب القانون عليه ذلك أو أجاز له^(١).

ويعتبر قانون الخدمة المدنية الكويتي أن الحكم على الموظف العام بعقوبة مقيدة للحرية في جنائية، أحد الأسباب القانونية لإنهاء خدمة الموظف العام^(٢).

(١) المادتان (٦٥-٦٦) من القانون الكويتي رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ بإصدار قانون الجزاء.

(٢) المادة (١٧/٥) من مرسوم بقانون الخدمة المدنية الكويتي.

٢ - إيداع الموظف أحد المصحات العلاجية

قد يمنح المشرع للموظف المدمن على المخدرات فرصة للعلاج والرجوع عن طريق الإجراء، وتأهيله ليعود إلى الوظيفة، فجعل إيداع المتهم بجرم تعاطي المخدر إحدى وحدات العلاج من الإدمان جوازياً للمحكمة وليس الزامياً تقضي به أو ترفضه أو تلتفت عنه وفقاً لظروف كل دعوى وملاساتها، ومن ثم فالإيداع يدخل ضمن سلطة المحكمة التقديرية التي منحها القانون^(١) وقد سبق التطرق لشكوى الجهة الحكومية وموقف سلطة التحقيق بعد إحالة الموظف للمشكو ضده إلى المحكمة الجزائية بالتقدم بطلب للإيداع العلاجي^(٢).

٣ - موقف جهة الإدارة حال صدور حكم بالبراءة

إذا صدر حكم المحكمة بتبرئة الموظف مما نسب إليه، فإن هذا الحكم يعد مانعاً على جهة الإدارة بإصدار قرار إنهاء الخدمة، فغذا صدر حكم الاستئناف بإدانة الموظف وصدر ترتيباً له قرار إداري بإنهاء الخدمة، ثم طعن الموظف أمام محكمة التمييز، وصدر حكم التمييز بالبراءة فإن قرار إنهاء خدمته يعد كأن لم يكن ولا تلحقه أي حصانة لأنه معدوم بسبب إلغاء الحكم الذي استند إليه^(٣).
ثانياً: إنهاء خدمة الموظف المدمن على المخدرات بقرار تأديبي

في حال إخلال الموظف بواجبات الوظيفة بسبب إدمانه على المخدرات أو لأسباب أخرى يحال إلى التحقيق التأديبي كأول إجراء لتحريك الدعوى التأديبية، فيصدر قرار الإحالة مسبباً من الرئيس المباشر بعد إخطار الموظف المنسوبة إليه المخالفة .

(١) المادة (٣٣) من القانون الكويتي رقم م ٧٤ لسنة ١٩٨٣ بشأن مكافحة المخدرات وتنظيم استعمالها والإتجار فيها.

(٢) راجع سابقاً شكوى الجهة الحكومية بالمبحث الأول .

(٣) د. بدرية جاسر الصالح، قواعد إنهاء خدمة الموظف العام في القانون الكويتي، كلية الحقوق جامعة الكويت، ١٩٩٦، ص ٢٩.

والإحالة على هذا النحو تعد من الشكليات الجوهرية ومنها تبدأ إجراءات التحقيق للكشف عن حقيقة التهمة المنسوبة إلى الموظف المخالف وتوقيع الجزاء التأديبي عليه^(١)، كما أن الإحالة إلى التحقيق لا تحدث من الموظف من تلقاء نفسه بل من الرئيس المباشر أو الجهة الإدارية المختصة^(٢).

ومن غير المتصور أن يكون قرار الإحالة بسبب جريمة التعاطي، وإنما لأسباب أخرى يراها الرئيس المباشر تشكل مخالفة تأديبية تتمثل في إخلال من الموظف بواجبات وظيفته، كالتقاعس المستمر في تنفيذ العمل، أو سوء التعامل مع الجمهور، مجملها مخالفات تؤثر على انتظام سير المرفق العام مع ضرورة الربط في قرار الإحالة بين مظاهر الإخلال بواجبات الوظيفة وشكوك الرئيس المباشر أو زملاء العمل في سلوك الموظف المدمن، وفي كل الأحوال، يقع إثبات الارتباط بين المخالفات التأديبية كأثر للإدمان على عاتق سلطة التحقيق التأديبي.

ولما كان التحقيق التأديبي يتمثل في مجموعة الإجراءات التأديبية التي تتخذ وفقا للشكل الذي تطلبه القانون بمعرفة السلطة المختصة قانونا، بهدف البحث والتنقيب عن الأدلة التي تفيد في كشف الحقيقة وجمعها من أجل الواقعة المبلغ عنها وإثبات حقيقتها وبيان ما إذا كانت تشكل مخالفة تأديبية وإقامة الدليل على اتهام الموظف المحال للتحقيق أو سلامة موقفه، فإن لسلطة التحقيق كافة الوسائل والآليات التي تساعدها في الكشف عن الحقيقة.

(١) د. عبد الباسط علي أبو العز، حق الدفاع وضمائمات المحال للمحاكمة التأديبية في القانون الإداري وقانون

المرافعات المصري، دراسة مقارنة، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠١٦، ص ١٠٣.

(٢) محكمة التمييز الكويتية، الطعن رقم ٣٤ لسنة ١٩٩٩ إداري جلسة ١٢ يناير ٢٠٠٠.

من أجل ذلك لسلطة التحقيق، كما سبق القول، الاستعانة بالخبرة، كعرض الموظف على الجهاز الطبي المختص الذي ينص عليه القانون^(١)، والذي يسند إليه بحسب الأصل تحديد موقف الموظفين من اللياقة الصحية عند بدأه التعيين، أو منح الموظف أثناء الخدمة أجازة مرضية مدة معينة، وهذا الجهاز أطلق عليها المشرع الكويتي " الهيئة الطبية المختصة"، بينما يسمى " بالمجلس الطبي المختص" في قانون الخدمة المدنية المصري، وهو ذات الجهاز الذي يؤخذ رايه عند طلب الموظف أو الجهة الحكومية التابع لها إثبات عدم اللياقة الصحية.

وترجع أهمية التحقيق مع الموظف، بصرف النظر عن طبيعة المخالفة المنسوبة إليه، إلى الضمانات القانونية للتحقيق مثل اطلاع الموظف على طبيعة المخالفات المنسوبة إليه وعلى ملف الدعوى، وحقه في الاستعانة بمدافع عنه، ذلك أن من المسلم به في نظم تأديب العاملين في التشريعات المقارنة أن التحقيق الإداري يحتل فيها عنصرا هاما في الدعوى التأديبية، تأسيسا على اعتبارين هما: توفير الضمانات القانونية والرعاية للعامل المتهم من جهة، وتحقيق فاعلية العمل الإداري من جهة أخرى^(٢).

وبعد التحقيق مع الموظف، يتم التصرف فيه بأحد الأوجه المقررة قانونا والتي لا تخرج عن: حفظ التحقيق، أو توقيع الجزاء المناسب أما إذا كشف التحقيق عن جسامه المخالفة فيتم الإحالة إلى المحاكمة التأديبية، مع الوضع في الاعتبار أن لسلطة التحقيق

(١) راجع المواد: (١، ٥٢، ٧٢، ٨٣) من مرسوم بنظام الخدمة الكويتي، والمواد (٥٠، ٥١، ٦٣) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.

(٢) سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب: دراسة مقارنة، القاهرة، دار الفكر العربي، الطبعة الرابعة، ١٩٩٥، ص ٥٠٤.

حال ثبت لها من الأدلة المادية والقولية تعاطي الموظف للمخدرات، فلها، بالإضافة إلى توقيع الجزاء أو الإحالة للمحكمة التأديبية، إثارة المسؤولية الجنائية للموظف بإبلاغ سلطة التحقيق الجنائي.

والموظف التي تدل تصرفاته أثناء العمل على عدم التركيز والانتباه نتيجة تأثير المخدرات، هو بلا جدال يسئ إلى سمعة الجهة الإدارية التي ينتمي عليها، وهنا يذهب رأي⁽¹⁾ إلى أن الموظف يعاقب على التصرفات والمخالفات الماسة بسمعة الإدارة كهيئة ينتمي إليها أو على التصرفات المخلة أو المسيئة لكرامة وقيمة الأعمال التي يشغلها. ومع توافر الضمانات القانونية للمحاكمة التأديبية، قد يقضى ببراءة الموظف من المخالفة المسندة إليه، كما قد يقضى بإدانته لثبوت المخالفة في حقه، فيوقع القاضي الجزاء المناسب والذي قد يصل للفصل من الخدمة.

مع الوضع في الاعتبار أن توقيع الجزاء التأديبي كالفصل من الخدمة يقع باطلا إذا لم تتوافر للموظف الضمانات القانونية لحقوق الدفاع، فالمحاكمة التأديبية لا تصدر حكمها إلا بعد التأكد من خضوع الموظف لتحقيق مستكمل الأركان⁽²⁾ حتى يكون في مكتتها الفصل على وجه شرعي وقانوني في الاتهام المنسوب للموظف سواء بالبراءة أو الإدانة.

(1) DARDAUD, ANNE, La Procédure Disciplinaire dans la fonction publique, (Fautes- Sanctions- Recours), Montreuil. France, Papyrus, 2016 p 215.

(2) لا يكون التحقيق مستكمل الأركان إلا إذا تناول الواقعة محل الاتهام بالفحص أو التمهيص ولا بد من تحديد عناصرها بوضوح وبقين من حيث الأفعال والزمان والمكان والأشخاص وأدلة الثبوت، فإذا ما قصر التحقيق عن استيفاء عنصر أو أكثر من هذه العناصر على نحو تجهل معه الواقعة وجودا أو عدما وأدلة وقوعها أو نسبتها إلى الموظف المنسوبة إليه المخالفة كان تحقيقا معيبا، وكذلك يلزم لصحة التحقيق مواجهة الموظف بالمخالفة المنسوبة إليه.

والواقع أن جزاء الفصل من الخدمة هو أقصى العقوبات التي يمكن توقيعها على موظف، حيث يترتب عليه قطع مورد رزقه والإضرار بأسرة لم يكن لها دخل في مسلكه، ولذلك استقرت أحكام القضاء الإداري على التحرز عند توقيع هذا الجزاء فلا يقضي به إلا إذا كانت الواقعة التي ارتكبها الموظف من الجسامة بحيث تنبئ عن أنه لم يعد صالحا تماما لشغل الوظيفة العامة، أما إذا كانت لا تنبئ عن ذلك وأن في الإمكان عودة الموظف إلى السلوك السليم فيما لو وقعت عليه عقوبة أقل إيلا، فإن هذا الجزاء يكون مغالى فيه وبالتالي غير مشروع^(١)، وأن عقوبة الفصل بما ترتبه من إنهاء العلاقة الوظيفية والقضاء على مصدر رزق العامل وأسرته وما ترتبه من آثار يجب التحرز حال توقيعها بحيث لا يتم ذلك إلا إذا أنبأ تصرف العامل عن سلوك غير قويم لا يمكن إصلاحه وإعادته إلى جادة الصواب، أما وإن كان هناك سبيل لتقويمه والحفاظ على أسرته ومصدر رزقه فيتعين مجازاته بإحدى العقوبات المقررة تأديبيا^(٢).

وقد تنتهي خدمة الموظف المدمن على المخدرات عن طريق إصدار الجهة الإدارية لقرار الفصل من الخدمة كأثر للحكم الجنائي الصادر بعقوبة جنائية التعاطي على الموظف المحكوم عليه، أو كأثر لحكم صادر عن المحكمة التأديبية، وبذلك تنتهي حياته الوظيفية بحكم قضائي، شريطة أن يكون حكم نهائي وبات استنفذ طرق الطعن.

كما قد يصدر قرار إنهاء الخدمة من الجهة الإدارية بقوة القانون كما في حالة الموظف الذي ثبت إدمانه تطبيقا لنص المادة (٦٩ / ٧) من القانون المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بشأن الخدمة المدنية المصري.

(١) المحكمة الإدارية العليا، جلسة ١٢ إبريل سنة ٢٠١٣ طعن رقم ١١٥٦٦ لسنة ٥٦ قضائية عليا.

(٢) المحكمة الإدارية العليا، جلسة ٣ مايو سنة ٢٠١٣، طعن رقم ٨٨٩٣ لسنة ٥٦ قضائية عليا.

وشتان بين الحالتين، ففي الحالة الأولى يطمئن الموظف الذي قضى بإنهاء حياته الوظيفية بعدم التعسف، بينما في الحالة الثانية يشعر الموظف بأن جهة الإدارة اتخذت من ثبوت إدمانه على المخدرات سائر لتوقيع جزاء الفصل من الخدمة، دون التحقيق معه بل وللهرب من أحكام نظام التأديب إلى نظام آخر وهو الفصل بقوة القانون، وبصرف النظر عن كفاءة الموظف، وإنما استنادا للفحص الإيجابي الذي انتهى إليه المجلس الطبي المختص كنتيجة للفحص المفاجئ للعاملين بالجهاز الإداري بالدولة.

إن مسألة الفحص الدوري للموظفين للكشف عن المخدرات تواجه إشكالية قانونية تتمثل في الضوابط والقيود القانونية لهذا الفحص، فم ينص المشرع على سبيل المثال على مراعاة ارتباط الفحص بالتاريخ الطبي للموظف، فقد يكون خاضعا لعقاقير طبية تحتوي على مادة مخدرة بتصريح طبي، كما لم تتضمن اللائحة التنفيذية للقانون سرية معلومات الفحص، والجدير ذكره في هذا المقام أن مجلس الدولة الفرنسي الغى حكم المحكمة الإدارية بباريس والقاضي بمجازاة موظف بالخصم من الراتب لثبوت وجود آثار الكحول في لعابه، تأسيسا على أن إطلاع زملاء الموظف على نتائج التحقيق وتقرير أخصائي تجميع اللعاب وقراءة نتيجة الفحص كل ذلك من شأنه الإخلال بالسرية الطبية لأخصائي الفحص والسرية المهنية للجنة التحقيق⁽¹⁾.

لقد اتخذ المشرع الكويتي ثبوت عدم اللياقة الصحية كقرينة لإنهاء الخدمة، شريطة أن يكون ثبوت عدم اللياقة الصحية بقرار من الهيئة الطبية المختصة بناء على طلب الموظف أو الجهة الحكومية التابعة لها، على أن تحدد أحوال وشروط عدم اللياقة الصحية وكذا الهيئات الطبية المختصة ونظام العمل فيها بقرار من وزير الصحة بعد

(1) C.E, N° 394178, décembre, 2016.

الاتفاق مع ديوان الخدمة المدنية^(١). وإذا كان المشرع المصري قد استحدث لجنة إدارية هي " لجنة الموارد البشرية"^(٢) والتي تختص بالنظر في التعيين في الوظائف القيادية العليا ووظائف الإدارة الإشرافية^(٣) ومنح العلاوات لشاغليها ونقلهم خارج الوحدة واعتماد تقارير تقييم أدائهم، واقتراح البرامج والدورات التدريبية اللازمة لتنمية الموارد البشرية، وتغيير مفاهيم الوظيفة وثقافتها وتطوير أساليب العمل ورفع معدلات الأداء، وغير ذلك مما يُحال إليها من السلطة المختصة، فكان من الأولى إسناد النظر في حالة الموظف الذي يثبت إدمانه على المخدرات إلى هذه اللجنة، لا سيما وأن المشرع منحها الاختصاص بالنظر في مسألة انتهاء خدمة الموظف بسبب عدم اللياقة الصحية وذلك بقرار من المجلس الطبي المختص .

ثالثاً: التكييف القانوني لإنهاء خدمة الموظف عند ثبوت إدمانه المخدرات

لما كان المشرع المصري لم يسلك طريق إنهاء خدمة الموظف المدمن على المخدرات بالطريق التأديبي، كما يمنح المجال لسلطات التحقيق التأديبي لإحالة الموظف المدمن للمخدرات إلى التحقيق الجنائي وانتظار صدور حكم إما ببراءته وعودته للخدمة أو بإدانته ومن ثم صدور قرار إداري يفصله بسبب للحكم الجنائي، فإن التكييف القانوني لإنهاء خدمة الموظف المدمن هو فصل من الخدمة بقوة القانون،

(١) المواد (٧٣، ٧٢، ٨ / ٣٢) من مرسوم بنظام الخدمة الكويتي .

(٢) المادة الرابعة من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية المصري .

وتتكون اللجنة من خمسة أعضاء، يكون من بينهم أحد القانونيين، وأحد المتخصصين في الموارد البشرية من

داخل أو خارج الوحدة، وأحد أعضاء اللجنة النقابية إن وجدت، يختاره مجلس إدارة اللجنة النقابية

(٣) المادة ٥٧ من قرار رئيس مجلس الوزراء المصري رقم ١٢١٦ لسنة ٢٠١٧ بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون

الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ .

ومن ثم جعل المشرع صدور قرار من المجلس الطبي المختص بثبوت الإدمان قرينة قانونية للفصل من الخدمة وتطبيق حكم المادة ٧٩/٧ من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦. وإذا كان تكييف الفصل من الخدمة لثبوت الإدمان هو فصل بقوة القانون فإن قرينة ثبوت الإدمان هي حالة تضاف إلى أحوال عدم اللياقة الصحية، ومن ثم لم يكن ثمة داع للنص على إنهاء الخدمة بقوة القانون لثبوت الإدمان، بل ترك أمر الفصل فيها إما للطريق التأديبي، وإما لحالات الفصل بغير الطريق التأديبي^(١).

وفي تصورنا أن المشرع المصري قد جانبه الصواب بالنص على إنهاء خدمة الموظف المدمن بقوة القانون، لأنه تفادى معالجة مشكلة إدمان الموظف العام والأسباب التي أدت إلى ذلك، كما لم ينظر في الضمانات القانونية التي يجب توافرها للموظف المدمن قبل إنهاء خدمته وهي الضمانات التي وفرتها أحكام نظام التأديب، ناهيك عن المخاطر الاجتماعية والاقتصادية الناجمة عن إنهاء الخدمة. ومع التسليم بأن تعاطي وإدمان المخدرات له أثاره السلبية التي تقتضي فهمها مع كافة عناصر ومفردات عدم اللياقة الصحية سواء عند التعيين في الوظيفة العامة أو خلال الحياة الوظيفية، إلا أن تخصيص ثبوت الإدمان كسبب لإنهاء الخدمة بقوة القانون يخرج إدمان الموظف على المخدرات من دائرة الجزاء الإداري والتأهيل النفسي والعلاجي لإعادته إلى جادة الصواب، إلى دائرة المجهول بالنسبة للموظف وأسرته.

وتماشيا مع اتجاهات القضاء التي تطلبت التحرز قبل توقيع جزاء الفصل من

(١) تعتبر المادة (٩/٦٩) من القانون المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية أن الحكم على الموظف بعقوبة جنائية من قبيل الأسباب التي تؤدي إلى إنهاء الخدمة بغير الطريق التأديبي.

الخدمة، نرى عدم صواب نص المادة (٦٩ / ٧) من القانون المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بشأن الخدمة المدنية التي أوجبت على جهة الإدارة فصل الموظف من الخدمة عند ثبوت إدمانه على المخدرات، دون تحرز، أو تحقيق مع الموظف، بل ودون مراعاة ما قد يترتب على قرار إنهاء الخدمة من قطع مورد رزقه والإضرار بأسرة، ناهيك عن صدور قرار إنهاء الخدمة دون انتظار حكم قضائي بإدانة الموظف.

والقرار التأديبي الصادر بإنهاء خدمة الموظف كأثر لصدور حكم جنائي بالإدانة، أو صدور حكم من القضاء الإداري بثبوت المخالفة الجسيمة التي استوجبت الحكم بالفصل من الخدمة، هو قرار إداري يقبل الطعن عليه أمام القاضي الإداري.

ترتبا على ذلك يجب ألا ينحرف النص القانوني المنظم لأسباب إنهاء الخدمة الوظيفية عن أحد الطريقتين، بإضافة طريق ثالث يتضمن إنهاء خدمة الموظف بقوة القانون عند ثبوت إدمانه على المخدرات كما فعل المشرع المصري من خلال المادة (٦٩ / ٧) من القانون المصري، دون مراعاة الآثار الاجتماعية والاقتصادية الناجمة عن قرار الفصل، أو وضع آلية تسمح بعلاج الموظف المدمن وتأهيله وإعادةه للوظيفة.

الخاتمة

اهتمت النظم الوظيفية المقارنة بشروط تعيين الموظف وأدرجت من بينها، شرط اللياقة الصحية نظراً لأهمية هذا الشرط في أداء الموظف لمهام الوظيفة وضمان انتظام سير المرفق العام، وأسندت الوقوف على مدى توافر هذا الشرط للجهاز الطبي المختص.

وعدم اللياقة الصحية تعبر عن عدم قدرة الموظف على أداء مهام الوظيفة، ولذلك لا تدخل العاهة الجسمانية تحت المفهوم الواسع لعدم اللياقة الصحية إلا إذا كانت هذه العاهة تمنع الموظف أو تعيقه من القيام بمهام الوظيفة .

ويقابل تنظيم شروط التعيين في الخدمة الوظيفية، النصوص الحاكمة لإنهاء الخدمة الوظيفية بحيث لا تختلف النظم الوظيفية المقارنة عن سلوك أحد طريقتين: إما إنهاء الخدمة بالطريق التأديبي أو إنهاؤها بالطريق غير التأديبي وفقاً للأسباب القانونية لإنهاء الخدمة.

وقد استحدث قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٩ سبباً لإنهاء خدمة الموظف بقوة القانون عند ثبوت إدمانه المخدرات واعتبر أن الموظف المدمن فاقداً لشروط اللياقة الصحية ولم يتبن المفهوم الواسع لمصطلح اللياقة الصحية، كما هو الحال بالنسبة للمشرع الكويتي الذي لا يعرف قرار الفصل من الخدمة لثبوت إدمان الموظف على المخدرات، كما هو الحال في قانون الخدمة المدنية المصري، حيث يعتبر الأخير أن إنهاء خدمة الموظف عند ثبوت إدمانه على المخدرات هو فصل بقوة القانون وليس فصلاً بقرار صادر عن سلطة التأديب، كما لم يتبن المشرع المصري من خلال نص المادة ٦٩/٧ فكرة التدابير الاحترازية (التحفظية) التي تعطي الحرية للقاضي الجنائي أن يحكم بها على الموظف المدمن، ومنها الإيداع في مأوى علاجي

أو صحي أو اجتماعي، فيعاد بذلك تأهيله، دون المساس بإنهاء حياته الوظيفية.

وقد تم التوصل لمجموعة من النتائج والتوصيات يمكن إجمالها في:

١ - ميز المشرع المصري حالة ثبوت إدمان الموظف على المخدرات وأفرد لها نصاً خاصاً دون سائر الحالات التي يشملها المفهوم الواسع لعدم اللياقة الصحية وجعلها سبباً مباشراً لإنهاء خدمة الموظف بقوة القانون، وكان الأوفق أدراج قرينة

ثبوت الإدمان ضمن أسباب الفصل من الخدمة بطريق تآديبي .

٢ - أخذ القانون الكويتي بفكرة عدم اللياقة الصحية بمفهومها الواسع كسبب لإنهاء

الخدمة بقوة القانون ليندرج تحتها الإدمان والمسكرات والمؤثرات العقلية والمرض المزمن وكل ما من شأنه التأثير على قدرة الموظف على أداء العمل تاركاً تقدير شرط عدم اللياقة الصحية للجهة الإدارية والهيئة الطبية المختصة

تحت رقابة القاضي الإداري .

٣ - حرم المشرع المصري من خلال المادة ٦٩ / ٧ من قانون الخدمة المدنية الموظف

المعني بهذا النص من ضمانات المساواة بينه وسائر الموظفين الذي ينسب إليهم مخالفات تستوجب التأديب، كما حرمه من التظلم من تقارير الجهاز الطبي

المختص، وبناء على ذلك كان من الأوفق إتاحة الفرصة للوسائل أو التدابير الاحترازية التي تضمن علاج الموظف من الإدمان والعودة إلى العمل دون إنهاء خدمته.

٤ - يستلزم الفحص الدوري والمفاجئ لكافة العاملين بالجهاز الإداري للدولة

بالضرورة تكلفة اقتصادية مما يرهق الخزانة العامة وكان من الأفضل لو وجهت هذه التكلفة لعلاج الموظف الذي ثبت إدمانه ليعود موظفاً صالحاً يحقق ضمان

سير المرفق العام.

٥ - لم يكن من الأنسب إنهاء خدمة الموظف عند ثبوت إدمانه على المخدرات دون مراعاة ما قد يترتب علي قرار إنهاء الخدمة من متغيرات لعل أهمها التأثير على المستوى الاقتصادي والاجتماعي لأسرة الموظف لا سيما وأن اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية يشوبها بعض الغموض فيما يتعلق بآلية وكيفية الفحص الدوري للجهاز الإداري من قبل الجهاز الطبي المختص من اجل الكشف عن المخدرات.

٦ - تسعى الإدارة من إصدار قراراتها بإنهاء خدمات الموظفين الذين ثبت إدمانهم على المخدرات إلى تقليص عدد موظفي الجهاز الإداري للدولة باستئصال هؤلاء المدمنين من موظفي المرفق العام، وكان من الضروري إنشاء صندوق لمعالجة الموظف الذي ثبت إدمانه بديلا عن التكلفة الاقتصادية للفحص الدوري على موظفي الجهاز الإداري للدولة، تحقيقا لغرض معالجة المدمن وضمان استمراره كشخص سوي في المجتمع لا يتعاطى المخدرات وبذلك تعم الفائدة على المرفق العام و المجتمع على حد سواء.

٧ - إن جرائم المخدرات في التشريعين الكويتي والمصري هي في اغلب صورها من الجنايات التي يعاقب عليها القانون بالحبس مدة تزيد على ثلاث سنوات، ومن ثم فإن إنهاء خدمة الموظف المدمن على المخدرات يجب أن تكون في ضوء الضمانات القانونية بعد صدور قرار تأديبي بالفصل، أو كأثر لحكم جنائي صادر بعقوبة الموظف عن جناية تعاطي المخدرات.

٨ - لما كانت اللياقة الصحية للموظف العام شرط من شروط تولي الوظيفة العامة و للاستمرار فيها، فإنه يقع على عاتق المرفق تبني أساليب من شأنها رفع الكفاءة الصحية والبدنية للموظف لما يعود بالنفع لسير المرفق العام

المراجع

أولاً- المراجع العربية:

١. أسامة كامل، علم النفس الرياضي، القاهرة، دار الفكر العربي، ٢٠١٢.
٢. بدرية جاسر الصالح، قواعد إنهاء خدمة الموظف العام في القانون الكويتي، كلية الحقوق جامعة الكويت، ١٩٩٦.
٣. سلوى حسين حسن رزق، المبادئ الدستورية للعقوبات الجنائية والتأديبية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، ٢٠١١.
٤. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب: دراسة مقارنة، القاهرة، دار الفكر العربي، الطبعة الرابعة، ١٩٩٥.
٥. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، دار الكتاب الحديث، دون تاريخ نشر.
٦. شعبان احمد رمضان، دور القاضي التأديبي في توجيه إجراءات الدعوى التأديبية، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠١٠.
٧. عادل الطبطبائي، الوسيط في قانون الخدمة المدنية، الطبعة الثالثة، ١٩٨٨.
٨. عبد الباسط علي أبو العز، حق الدفاع و ضمانات المحال للمحاكمة التأديبية في القانون الإداري وقانون المرافعات المصري، دراسة مقارنة، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠١٦.
٩. عبد الرحمن مصيغر، الشباب والمخدرات في دول الخليج العربي، الكويت، الربيعان للنشر والتوزيع ، بدون تاريخ نشر.
١٠. عبد العظيم أحمد عبد العظيم، الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية لجرائم المخدرات

- في مدينة الإسكندرية، الرياض، مركز الدراسات والبحوث: قسم الندوات واللقاءات العلمية، جامعة نايف للعلوم الأمنية، ٢٠١٢.
١١. عزيزة الشريف، مساءلة الموظف العام، مطبوعات جامعة الكويت، الكويت، الطبعة الأولى، ١٩٩٧.
١٢. غنام محمد غنام، جرائم المخدرات في القانون الكويتي، الكويت، ذات السلاسل، ١٩٩٥.
١٣. د. فاضل نصر الله. شرح القواعد لقانون الجزاء الكويتي، الجزء الأول، الجريمة الكويت: مؤسسة دار الكتب، ١٩٩٧.
١٤. مصطفى محمود عفيفي، النظرية العامة للعقاب التأديبي في الوظيفة العامة، القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية ٢٠٠٠.
١٥. مصطفى هرجة، جرائم المخدرات في الفقه والتشريع، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٥، ص ١٢٢.

ثانياً- المراجع الأجنبية:

16. DARDAUD, ANNE, La Procédure Disciplinaire dans la fonction publique, (Fautes- Sanctions- Recours), Montreuil. France, Papyrus, 2016.
17. LAUBADERE, ANDRE DE, YVES GAUDEMET, Traité De Droit Administratif. Tome 5, La Fonction Publique, 12ème Edition, Librairie Générale De Droit Et De Jurisprudence, 2000.
18. OLIVIER DORD, Droit de la fonction publique, Thémis droit, presses universitaires de France(PUF), 2015.

ثالثاً- الدساتير والقوانين والتشريعات والاتفاقيات والقرارات الوزارية:

- الدستور الفرنسي ١٩٥٨.
- دستور الكويتي الصادر عام ١٩٦٢.
- الدستور المصري الصادر عام ٢٠١٤.

- قانون الإجراءات والمحاكمات الجزائية الكويتي رقم ١٧ لسنة ١٩٦٠.
- القانون الكويتي رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ بإصدار قانون الجزاء.
- المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ بقانون الخدمة المدنية الكويتي
- مرسوم في شأن نظام الخدمة المدنية الكويتي الصادر في ١٩٧٩.
- القانون الفرنسي الصادر في ١٣ يوليو ١٩٨٣ بشأن حقوق والتزامات موظفي الخدمة المدنية
- القانون الكويتي رقم ٧٤ لسنة ١٩٨٣ بشأن مكافحة المخدرات وتنظيم استعمالها والإتجار فيها.
- القانون المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بشأن الخدمة المدنية.
- اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٢١٦ لسنة ٢٠١٧.
- Convention on Psychotropic Substances of 1971.
- Décret n°84-961 du 25 octobre 1984 relatif à la procédure disciplinaire.
- United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, approved at Vienna on 20 December 1988.

رابعاً- الأحكام القضائية :

- المحكمة الإدارية العليا :
- الطعن رقم ٤٤٢٤ لسنة ٤٤ قضائية عليا، جلسة ٢٩ / ٣ / ٢٠٠٣.
- الطعن رقم ٣٦٦٩ لسنة ٤٦ قضائية عليا، جلسة ٢١ / ٦ / ٢٠٠٧.
- الطعن رقم ١١٥٦٦ لسنة ٥٦ قضائية عليا جلسة ١٢ / ٤ / ٢٠١٣.
- الطعن رقم ٨٨٩٣ لسنة ٥٦ قضائية عليا جلسة ٣ / ٥ / ٢٠١٣.
- محكمة النقض المصرية:
- الطعن رقم ١١٢٤ لسنة ٤٣ قضائية، الدائرة الجنائية جلسة ١٦ / ٣ / ٢٠٠٠.

• محكمة التمييز الكويتية:

- الطعن رقم ٦٢ لسنة ٩٩ جزاء. جلسة ٢٧ / ٧ / ٢٠٠٠.
- الطعن رقم ٣٤ لسنة ١٩٩٩ إداري جلسة ١٢ / ١ / ٢٠٠٠.
- الطعن رقم ٥٨ لسنة ٢٠٠١ إداري جلسة ١٢ / ١١ / ٢٠٠١.
- الطعن رقم ٥٤ لسنة ٢٠٠٦ إداري، جلسة ٢٢ / ٣ / ٢٠٠٧.
- الطعن رقم ٥٨٧ لسنة ٢٠٠٩ جزاء، جلسة ٢٥ / ٥ / ٢٠١٠.
- الطعن رقم ٢٠١ لسنة ٢٠١٣ جزاء، جلسة ٢٢ / ٣ / ٢٠١٤.
- الطعن رقم ١١٢ لسنة ٢٠١٥ إداري، جلسة ١٣ / ١٠ / ٢٠١٦.

• مجلس الدولة الفرنسي:

- CE, N°. 64690.18 novembre 1988.
- C.E, N° 394178, décembre 2016.

الفهرس

٤٥٨	موجز عن البحث
٤٦٠	تمهيد
٤٦٦	المبحث الأول : مفهوم عدم اللياقة الصحية كسبب لإنهاء الخدمة الوظيفية
٤٦٦	أولاً: فكرة اللياقة وعدم اللياقة الصحية
٤٦٩	ثانياً: اللياقة الصحية والكفاءة المهنية للموظف
٤٧١	ثالثاً: أثر المخدرات على كفاءة الموظف المهنية
٤٧٣	رابعاً: المسؤولية الجنائية للموظف العام في جرائم المخدرات
٤٧٧	خامساً: شكوى الجهة الحكومية ضد الموظف المتعاطي
٤٨١	المبحث الثاني : الموظف المدمن على المخدرات بين الطريق الجنائي والتأديبي
٤٨٤	أولاً: الموظف المدمن على المخدرات بعد صدور حكم جنائي بالإدانة أو البراءة
٤٨٧	ثانياً: إنهاء خدمة الموظف المدمن على المخدرات بقرار تأديبي
٤٩٣	ثالثاً: التكييف القانوني لإنهاء خدمة الموظف عند ثبوت إدمانه المخدرات
٤٩٦	الخاتمة
٤٩٩	المراجع
٥٠٣	الفهرس