

الأحكام العامة
في تأديب أعضاء الإدارة العامة للتحقيقات
بدولة الكويت
(بحث علمي)

إعداد

الدكتور / جاسم فايز بطي العنزي

الإدارة العامة للتحقيقات ، وزارة الداخلية ، الكويت .

٢٠٢٠م

الأحكام العامة
في تأديب أعضاء الإدارة العامة للتحقيقات
بدولة الكويت

جاسم فايز بطي العنزي

الإدارة العامة للتحقيقات ، وزارة الداخلية ، الكويت .

البريد الإلكتروني : jas.q^@hotmail.com

ملخص :

تتميز الإدارة العامة للتحقيقات بوصفها الأمانة على الدعوى العمومية في الجناح بنظام وظيفي خاص ينظم شئون أعضائه الإدارية والمالية ، وذلك بفضل صدور القانون رقم (٥٣ لسنة ٢٠٠١) بشأن الإدارة العامة للتحقيقات بوزارة الداخلية ، أفرد لها المشرع من خلاله نظاماً خاصاً لتأديب أعضائه ، بخلاف ما كان معمول به في السابق من تطبيق أحكام مرسوم ونظام الخدمة المدنية الخاص بالموظفين العموميين.

الكلمات المفتاحية : الأحكام العامة ، تأديب ، أعضاء ، الإدارة العامة ، التحقيقات .

General provisions

In disciplining members of the General Department of Investigations

In the State of Kuwait

Jasim Fayez Butti Al-Anzi.

General Department of Investigations, Ministry of Interior, Kuwait.

E-mail: jas.q^@hotmail.com

Abstract:

The General Directorate of Investigations is distinguished as the secretary of public prosecution in misdemeanors by a special job system that regulates the affairs of its members, administrative and financial, thanks to the issuance of Law No. (٥٣ of ٢٠٠١) regarding the General Department of Investigations at the Ministry of Interior, through which the legislator designated for it a special system for disciplining its members, unlike what was Previously applicable to implement the provisions of the decree and the civil service system for public employees.

Key words: General provisions, discipline, members, public administration, investigations.

مقدمة :-

يعتبر نظام الوظيفة العامة من أهم المواضيع التي يتناولها القانون الإداري ، يتطور بتطور مؤسسات الدولة العامة ، وهو ما جعل القانون الإداري قانوناً يمتاز بالتطور والتغير نتيجة تغير وتطور حاجات الأفراد العامة وبما يتوافق مقتضيات المصلحة العامة التي تسعى الدول إلى تحقيقها.

وتقاس قدرة الدولة في تسييرها للمرافق العام بمدى قدرة موظفيها على أداء أعمالهم المنوطة بهم على أكمل وجه ، فهم من يمثلها في تلك المرافق التي تديرها بالطريق المباشر ، وعلى السلطة الإدارية الممثلة للدولة حسن اختيار موظفيها لتمثيلها خير التمثيل لتحقيق الهدف المنشود من إنشاء المرافق العامة.

ونظراً لأهمية الموظف العام في المرافق العامة ، فقد أحاطته الدول من خلال تشريعاتها وقراراتها بعناية خاصة تسيّر شؤونه ، وتكوينه ، ونقله ، وترقيته ، وتعيينه ، والأنظمة الخاصة به والتي تضم طرق اختياره ، وحقوقه وواجباته ، وطرق تأديبه ، حتى انتهاء العلاقة الوظيفية.

وتكمن مفاهيم الوظيفة العامة في معنيين ، الأول وصفي وآخر تحليلي ، فالمعنى الوصفي يعرف الوظيفة العامة بكل الأشخاص القائمين بالعمل في خدمة المرفق العام ، وأما المعنى التحليلي فيعرفها بمجموعة من المهام والاختصاصات التي يقوم بها شخص تتوفر شروط معينة يحقق من خلالها المصلحة العامة.

ويمكن القول أنّ الوظيفة العامة هي النظام العام الذي يطبق على العاملين في مؤسسات الدولة بمختلف أنواعها من أبسط موظف إلى أعلى موظف في السلم الوظيفي ، يخضعون جميعاً إلى ذات النظام القانوني الذي ينظم شؤونهم من بداية اختيارهم حتى إنتهاء العلاقة الوظيفية.

ولا شك أنّ عناية الدولة بالموظفين لا يعني أن يترك الموظف حراً في اختيار طريقة تسيير المرفق العام بأسلوبه الخاص ، وإنما يجب عليه الالتزام بالأهداف العامة للوظيفة التي يشغلها وبمهامها الأساسية ، والتقيّد بأخلاقياتها ، وعدم إتيان المحظورات التي تناولتها التشريعات والقرارات المنظمة لها ، فكما أنّ للموظف حقوقاً ، فعليه التزامات لا بد عليه من التقيد بها ، وإلا تعرض للمسائلة التأديبية.

ولا مناص من التسليم من أنّ تأديب الموظف العام المخل بواجبات وظيفته ، من أهم وأدق مسائل الوظيفة العامة باعتباره أمر كامن في طبيعة النظام الاجتماعي ، فالرسالة التي يقوم عليها التأديب هي رسالة نبيلة لا تقوم على مجرد العقاب بقدر ما تقوم على الإصلاح ، فالتأديب لا يستهدف الانتقام أو القصاص من الموظف العام ، وإنما ينحصر غرضه الأساسي في ضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد.

فالخطأ التأديبي لا يخضع لقاعدة لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص كما هو الشأن في الجريمة الجنائية فالموظف عليه أن يتجنب في الواقع كل ما يعتبر أخلاقاً منه بواجب من الواجبات الوظيفية سواء أكان ذلك الإخلال بالقيام بفعل إيجابي أم كان بفعل سلبي ،

ويكون هذا الخطأ مستوجباً لقيام المسؤولية الإدارية سواء نتج عنه ضرر أم لا ، فالضرر يكون مفترضاً لكونه أثر للإخلال بواجبات الوظيفة باعتباره إخلالاً بالصالح العام.

ويكمن النظام التأديبي في تلك الإجراءات التي تضعها السلطة الإدارية بموجب أحكام التأديب المنصوص عليها قانوناً ، والتي تهدف إلى تصحيح انحرافات العاملين ومخالفاتهم للقواعد والإجراءات والسياسات والأعراف المعمول بها في المرفق العام.

وقد وضع المشرع من خلال قانون الخدمة المدنية رقم (١٥ لسنة ١٩٧٩) المرجع العام للوظيفة المدنية في دولة الكويت القواعد العامة في تأديب الموظف العام ، وحدد تفاصيل الدعوى التأديبية في أحكام المرسوم الصادر في ١٩٧٩/٠٤/٠٤ ، ليكون المرجع الرئيسي للجهات الإدارية في تأديب الموظفين العموميين الخاضعين لأحكامه.

إلا أنّ هناك بعض الجهات الحكومية استقلت بنظامها التأديبي عن نظام التأديب المقرر بقانون الخدمة المدنية - وإن اشارت إليه أحياناً - لطبيعة وخصوصية المرفق العام والنشاط الذي تقوم بمباشرته ، ومنها نظام تأديب أعضاء الإدارة العامة للتحقيقات المقرر بموجب القانون رقم (٥٣ لسنة ٢٠٠١) ، والتي ورد في مادته رقم (١٦) أنه "يكون تأديب أعضاء الإدارة العامة للتحقيقات من اختصاص مجلس تأديب يشكل بقرار من وزير الداخلية ، يرأسه أحد نواب المدير العام وعضوية مدعي عام وأقدم رئيس تحقيق (أ). وذلك فيما عدا مدير عام الإدارة العامة للتحقيقات ونوابه فيكون تأديبهم طبقاً لأحكام والإجراءات المنصوص عليها في المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ المشار إليه".

وستتركز هذه الدراسة على النظام القانوني لتأديب أعضاء الإدارة العامة للتحقيقات من المدنيين وضباط شرطة ، دون التطرق إلى نظام التأديب الخاص بمدير عام الإدارة العامة للتحقيقات ونوابه ، لكون مناصبهم من المناصب القيادية الخاضعة لأحكام التأديب المقررة للقياديين وفقاً لأحكام قانون الخدمة المدنية ، لما يمتاز به طبيعة مركزهم القانوني القيادي الذي يتطلب خضوعهم لقواعد خاصة في التأديب تختلف عن تلك القواعد المقررة لباقي أعضاء الإدارة العامة للتحقيقات.

وستتكون الدراسة من ثلاثة مباحث يسبقهما مطلب تمهيدي يتناول ماهية المخالفة التأديبية ، وذلك على النحو التالي.

المبحث الأول : أحكام التأديب لأعضاء الإدارة العامة للتحقيقات وفقاً للقانون رقم ٥٣ لسنة ٢٠٠١

المبحث الثاني : ضمانات المحاكمة التأديبية

المبحث الثالث : التظلم من القرار التأديبي

مطلب تمهيدي

ماهية المخالفة التأديبية

إنّ المخالفات التأديبية تمثل نقطة الارتكاز التي تدور حولها كل دراسة متعلقة بالتأديب الإداري ، لتمييزها بطبيعة خاصة تختلف عما هو مطبق في الجرائم الجزائية والتي تخضع لقاعدة " لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص"^١.

وقد حدد المشرع الإداري الواجبات الوظيفية والأعمال المحظور ارتكابها من قبل الموظف ، وكل من يخل بتلك الواجبات أو اتيان عمل من الأعمال المحظورة ، يعرض نفسه للمساءلة التأديبية ، مع عدم الاخلال بالمسئولية الجزائية أو المدنية عند الاقتضاء ، واعفى الموظف من العقوبة التأديبية متى ثبت أن ارتكابه للمخالفة كان تنفيذاً لأمر كتابي صدر إليه من مسؤوله المباشر بالرغم من تنبيهه إلى المخالفة ، وفي هذه الحالة تكون المسئولية ملقاة على مصدر الأمر.

أولاً : تعريف المخالفة التأديبية

لا مناص من التسليم من أن علاقة الموظف بالدولة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح وليست علاقة عقدية تحكمها بنود العقد المبرم بين الطرفين ، فالقانون نظم حقوق الموظف من رواتب وترقيات ومكافآت ومميزات مالية وعينية.

وفي المقابل نظم واجبات الوظيفة والمحظورات التي يجب عدم إتيانها ، فكان الهدف من ذلك حماية الوظيفة العامة وحماية المرفق العام بهدف حسن سير العمل فيه بانتظام واطراد ، لذا حرص المشرع على إيراد مجموعة من الواجبات والمحظورات بموجب المواد (٢٣-٢٤-٢٥-٢٦) من قانون الخدمة المدنية.

وعلى الرغم من عدم وجود تعريف جامع مانع للمخالفة التأديبية ، إلا أن الفقرة الاولى من المادة (٢٧) من القانون رقم (١٥ لسنة ١٩٧٩) بشأن الخدمة المدنية إلى المخالفة التأديبية تناولتها بشكل ضمني عندما نصت على أنه " كل موظف يخل بالواجبات أو يخالف المحظورات المنصوص عليها في القوانين أو اللوائح يعاقب تأديبياً ، وذلك مع عدم الإخلال بالمسئولية الجزائية أو المدنية عند الاقتضاء...".

وتناول الفقه تعريف المخالفة التأديبية فمنهم من عرفها على أنها " كل تصرف يصدر عن العامل أثناء أداء الوظيفة أو خارجها يؤثر فيها بصورة قد تحول دون قيام المرفق بنشاطه على الوجه الأكمل وذلك متى ارتكب هذه التصرف عن إرادة آثمة"^٢.

^١ - د. هاني علي الطهراوي : طبيعة المخالفات التأديبية ومبدأ المشروعية ، جامعة الزرقاء ، الاردن ، بدون سنة نشر ، ص١.

^٢ - د. محمد عصفور : ضوابط التأديب في نطاق الوظيفة العامة ، مجلة العلوم الادارية ، السنة الخامسة ، العدد الأول ، ١٩٦٣ ، ص٤٢.

وقد عرفها البعض على أنها " كل فعل أو امتناع عن فعل يرتكبه العامل ويجافي واجبات منصبه"^١.

أما القضاء الإداري فقد عرفها على أنها " الجريمة التأديبية بوجه عام هي اخلال الموظف بواجبات وظيفته أو اتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه ، فكل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين أو القواعد التنظيمية العامة أو أوامر الرؤساء في حدود القانون أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته انما يرتب ذلك ذنباً إدارياً يسوغ التأديب"^٢.

كما قررت المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن أنه " أن المخالفات التأديبية لا تقتصر على اخلال العامل بواجبات وظيفته إيجاباً أو سلباً بل تنهض كذلك كلما سلك العامل سلوكاً معيباً ينطوي على إخلاله بكرامة الوظيفة وما يترتب عليه من تعسف واستقامة وبعد عن مواطن الريب والدنايا ، اذ لا تقوم بين الحياة الخاصة والحياة العامة عازل سميك يمنع التأثير المتبادل بينهما – اساس ذلك – أن سلوك الموظف وسمعته خارج عمله ينعكس تماماً على عمله الوظيفي"^٣.

ويمكن تعريف المخالفة التأديبية على أنها " كل فعل ايجابي أو سلبي يصدر من الموظف العام بإرادة كاملة أثناء ادائه لعمله أو بمناسبتها يحول دون تأدية المرفق العام لنشاطه على أكمل وجه ، أو ارتكابه سلوكاً يخل بكرامة الوظيفة وسمعته".

ثانياً : أركان المخالفة التأديبية

لا تختلف أركان الجريمة التأديبية عن أركان الجريمة الجزائية التي تتطلب الركن المادي والركن المعنوي لتحقيقها ، فسلوك الموظف الايجابي أو السلبي واتجاه إرادته إلى إحداث المخالفة التأديبية سواء عن قصد أو إهمال أو سوء تقدير ، يجعله تحت طائلة المسائلة التي تستوجب العقوبة التأديبية عما اقترفه ذلك الموظف في حق الوظيفة العامة أو المرفق العام.

١. الركن المادي

يتمثل الركن المادي للمخالفة التأديبية في الفعل الايجابي أو السلبي الذي يقترفه الموظف اخلاً بالواجبات الملقاة على عاتقه ، سواء في نطاق وظيفته أو خارجها ، أو إخلاله بكرامة الوظيفة العامة حسبما نصت عليه أحكام قانون الخدمة المدنية.

ويفترض لتوافر الركن المادي في المخالفة التأديبية أن تقع من موظف عام ، فالخطأ الذي يراد محاسبته صاحبه في نطاق الوظيفة لا بد أن يكون صادراً فيمن اكتسب صفة الموظف بشكل قانوني واسند إليه عمل في المرفق العام ، فلا يمكن محاسبة الأشخاص الذين لم تثبت لهم صفة الموظف العام ، كما هو الحال في المرشح للوظيفة العامة الذي

^١ - د. سليمان الطماوي : قضاء التأديب ، الطبعة الرابعة ، دار الفكر العربي ، ٢٠١٣ ، ص ١٥.

^٢ - المحكمة الإدارية العليا : جلسة ٥ نوفمبر ١٩٥٥ ، السنة الأولى.

^٣ - المحكمة الإدارية العليا : الطعان رقمي (٧٦٨٨-٧٨٠٥) ، لسنة ٤٦ ق ، جلسة ٢٠٠٢/٠٣/٣٠.

ادخل دورة تدريبية تمهيداً لتعيينه في الوظيفة العامة حال اجتيازه اختبارات الدورة بنجاح ، فيكتسب حينها صفة الموظف العام.

وحتى يكون فعل الموظف مسوغاً للمساءلة التأديبية يجب أن يكون محدداً وثابتاً فلا قيام للركن المادي استناداً للظن أو الشائعات ، لذلك فإن الإتهامات العامة أو النعوت المرسله لا يمكن اعتبارها مكوناً للركن المادي للمخالفة التأديبية.

ولا يشكل مخالفة تجيز المساءلة التأديبية مجرد التفكير فيها طالما لم يتخذ هذا التفكير مظهراً خارجياً ملموساً ، كما أنّ الأعمال التحضيرية التي تتمثل في إعداد وسائل تنفيذ المخالفة التأديبية لا يمكن مجازاة الموظف عنها إلا إذا كانت في حد ذاتها جريمة تأديبية مستقلة.

٢. الركن المعنوي

يتمثل الركن المعنوي في الارادة الآثمة للموظف العام الذي قام باتخاذ سلوك ايجابي أو سلبى شكل اخلالاً بواجبات الوظيفة ومقتضياتها أو حط من كرامتها ، ولا يكفي للمساءلة التأديبية أن يرتكب الموظف ما يعتبر منه مخالفة لواجب وظيفي ، وإنما يجب أن يتوافر عنصر نفسي واع يتجه إلى ارتكاب الفعل أو الامتناع عنه ، وهذا العنصر هو الإرادة الآثمة أو الركن المعنوي .

والركن المعنوي في الجريمة التأديبية يختلف في الجريمة العمدية عنه في جريمة الخطأ ففي الجريمة العمدية لا يكفي أن يحيط الموظف علماً بالفعل الذي يرتكبه وإنما يجب أن يقتصر تحقيق النتيجة المترتبة على تصرفه.

أما في الجريمة غير العمدية أو جريمة الخطأ ، فيتمثل الركن المعنوي في تقصير الموظف وعدم اتخاذه الحيطة والحذر اللازمين لأداء واجباته الوظيفية ، ويكون ذلك بانصراف إرادة الموظف إلى ارتكاب العمل دون الرغبة في النتيجة المترتبة عليه ، فالموظف في كل الحالتين يعاقب تأديبياً ولكن يختلف العقاب عما إذا ارتكب المخالفة عمداً أو إهمالاً.

وكما هو الحال في الجريمة الجنائية لا بد من توافر الركن المعنوي في المخالفة التأديبية لإمكان مجازاة الموظف عن الفعل الذي اقترفه ، فإذا كانت تلك الإرادة منعدمة لقوة قاهرة أو مرض أو إكراه أو أمر رئاسي مكتوب فلا تقوم المخالفة التأديبية في حقه.

المبحث الأول

أحكام التأديب لأعضاء الإدارة العامة للتحقيقات

وفقاً للقانون رقم ٥٣ لسنة ٢٠٠١

إنّ النظام التأديبي بشكل عام مرتبط ارتباطاً وثيقاً بالوظيفة ، فصفة الموظف هي محوره الرئيسي ، فينظم أحكام وقواعد تأديبه عند ارتكابه المخالفة ، والموظف العام هو "كل شخص تعينه السلطة العامة لأداء خدمة في مرفق عام مباشر على قدر من الدوام ، سواء أكانت هذه السلطة العامة هي الحكومة المركزية أم إدارة محلية مستقلة أم مؤسسة عامة" .

وقد استقر الفقه والقضاء على اعتبار عضو الإدارة العامة للتحقيقات موظفاً عاماً ، فيكون معه والحال كذلك خاضعاً للنظام التأديبي الخاص المقرر وفقاً لأحكام القانون رقم (٥٣ لسنة ٢٠٠١) بشأن الإدارة العامة للتحقيقات بوزارة الداخلية ولائحته التنفيذية.

ويكتسب عضو الإدارة العامة للتحقيقات صفة الموظف العام بمجرد مباشرته لمهام عمله بعد أداءه القسم وفقاً لمفهوم نص المادة الخامسة من قانون التحقيقات ، إلا أن الأمر يختلف بشأن المرشحين للعمل بالإدارة العامة للتحقيقات فيكتسب هؤلاء صفة الموظف العام بدرجة "باحث مبتدئ قانوني" على جدول الرواتب العامة ، وتطبق عليهم أحكام التأديب الواردة بقانون الخدمة المدنية ، وبعد اجتيازهم للدورة التدريبية المقررة بموجب اللائحة التنفيذية لقانون التحقيقات يتم تعيينهم على درجة محقق (ج) ، عندها يطبق عليهم الأحكام الواردة بالقانون رقم (٥٣ لسنة ٢٠٠١) بشأن الإدارة العامة للتحقيقات.

ولا شك في أنّ إحالة الموظف بشكل عام إلى التحقيق يجب أن يخضع للإجراءات التي رسمها المشرع في هذا الشأن ، فتحديد سلطة التأديب أمر جوهري في النظام التأديبي ، وفي حال صدور قرار إحالة الموظف إلى التحقيق من سلطة غير مختصة ، ترتب عليه بطلان التحقيق والآثار المترتبة عليه وأهمها بطلان القرار التأديبي.

ومنذ إنشاء الإدارة العامة للتحقيقات ، وما صاحبها من تطور خلال العقود الماضية ، كانت القرارات الإدارية هي المنظمة لعمل الإدارة ، استناداً إلى الأحكام المقررة بشأن الوظيفة العامة الواردة بقانون الخدمة المدنية رقم (١٥ لسنة ١٩٧٩) ، حتى صدور القانون رقم (٥٣ لسنة ٢٠٠١) بشأن الإدارة العامة للتحقيقات بوزارة الداخلية ، الذي أوجد نظاماً وظيفياً خاصاً للإدارة وأعضائها المشمولين بتطبيق قواعده.

وساوى المشرع من خلال إصدار القانون رقم (٢٠٠١/٥٣) أعضاء الإدارة العامة للتحقيقات بوصفهم الأمنيين على الدعوى العمومية في الجرح بزملائهم من أعضاء النيابة العامة ، لما يتمتعون به من صفة قضائية يباشرون استناداً لحكم المادة التاسعة من قانون الإجراءات والمحاكمات الجزائية التحقيق والتصرف والادعاء في الجرح ، أسوه بزملائهم في النيابة العامة الذين يباشرون التحقيق والتصرف والادعاء في الجنايات.

وأورد المشرع في قانون التحقيقات نظاماً خاصاً بتأديب أعضاء الإدارة ، فتناول في نصوصه القواعد العامة لتأديب أعضائه ، وهي قواعد تختلف اختلافاً جذرياً عما كان عليه النظام الوظيفي السابق قبل صدور القانون رقم (٥٣ لسنة ٢٠٠١) بشأن الإدارة العامة للتحقيقات ، حيث كان نظام الخدمة المدنية هو المطبق حينها ، وإثر ذلك أنشئت إدارة للتفتيش الفني على أعمال أعضاء الإدارة ، كما أوكل تأديبهم لمجلس يشكل بقرار وزاري يرأسه أحد نواب المدير العام وعضوية مدعي عام وأقدم رئيس تحقيق (أ) ، بالإضافة إلى منح مديرها العام صلاحية لفت نظر عضو الإدارة كتابة أو شفاهة للتقيد بالتعليمات الصادرة له في شأن العمل من رؤساءه.

كما بيّنت أحكام القانون بعاليه ولائحته التنفيذية والقرارات المنظمة للوظيفة سبل الطعن على القرار التأديبي الصادر من مجلس التأديب بوصفه الجهة التي تباشر التحقيق مع عضو الإدارة بشأن المخالفات الإدارية المنسوبة إليه ، كما نبين طريقة التظلم من قرار لفت النظر الصادر من مدير عام التحقيقات والمدد القانونية اللازمة في ذلك.

ولا شك في أن إحالة عضو الإدارة العامة للتحقيقات إلى مجلس التأديب قد يترتب عليه عدة مسائل منها الوقف عن العمل لمصلحة التحقيق ، ووقف المزاي المالية ، وتعطيل الترقية للدرجة الاعلى لحين الفصل في الدعوى التأديبية.

وحتى تتضح الصورة جلية في شأن تأديب أعضاء الإدارة العامة للتحقيقات وضماناته القانونية ، سنتناول الأحكام العامة للتأديب بموجب ما قرره أحكام القانون رقم (٥٣ لسنة ٢٠٠١) ولائحته التنفيذية بالإضافة إلى القرارات المنظمة لذلك.

المطلب الأول

التفتيش الفني على أعضاء الإدارة

التفتيش في اللغة أصلها فتش^١ ، بمعنى الطلب والبحث ، وفتش الشيء تفتيشاً بمعنى بحث بذلك الشيء لهدف معين أو لشيء معين ، والتفتيش بحث السلطة في مكان معين ، أثناء التحقيق القضائي ، للعثور على ما يفيد الكشف عن الحقيقة ، ومن هنا تم اقتباس نظام التفتيش الفني في القانون رقم (٥٣ لسنة ٢٠٠١) بغية البحث في الجوانب الفنية لأعضاء الإدارة العامة للتحقيقات.

والتفتيش الفني مطلب مهم لما له من دور في تقييم وتقويم السلوك الفني والإداري لأعضاء الإدارة العامة للتحقيقات عدا من هم في درجة مدعي عام فلا يسري عليهم التفتيش الفني ، ومن خلاله يتم تقييم كل عضو من الناحية الفنية عن كل عام ، من واقع القضايا التي بحوزته ، بالإضافة إلى رأي مسئوله المباشر فيه ، ليصدر بعدها تقرير الكفاءة الخاصة به.

^١ - معجم الصحاح.

وينعقد اختصاص التفتيش الفني إلى مدير إدارة التفتيش الفني وأعضاء لا تقل درجتهم عن (رئيس تحقيق ب) استناداً لحكم المادة (١٣) من القرار الوزاري رقم (٣٨٨ لسنة ٢٠٠٤) بلائحة النظام الداخلي للإدارة العامة للتحقيقات ، والتي نصت على أنه " يتولى مدير إدارة التفتيش الفني ، التفتيش على الأعضاء الفنيين يعاونه في ذلك عدداً من المفتشين لا يقل وظيفة كل منهم عن "رئيس تحقيق ب" وذلك وفقاً للأحكام الموضحة باللائحة التنفيذية للقانون رقم (٢٠٠١/٥٣)".

وبناء على ذلك ، سوف نتناول في هذا المطلب الأساس القانوني في إنشاء إدارة التفتيش الفني ، وبيان الأقسام التي تدرج تحتها في الهيكل التنظيمي ، وتحديد اختصاصاتها المنصوص عليه ، بالإضافة إلى توضيح الدور الذي تقوم به في الدعوى التأديبية ، وصولاً إلى بيان حجية القرارات التي تصدرها في مواجهة الكافة.

الفرع الأول : إنشاء إدارة التفتيش الفني واختصاصها القانوني

لا مناص من التسليم من أن الهدف أو الغاية التي دفعت المشرع إلى إنشاء إدارة التفتيش الفني بالإدارة العامة للتحقيقات إنما رغبة منه في التأكد من دقة وسلامة إجراءات العمل الإداري وإنجاز الأعمال المنوطة بعضو الإدارة العامة ، ومدى مطابقتها للقوانين والأنظمة واللوائح والقرارات المعمول بها في هذا الشأن ، لضمان حسن سير المرفق العام بانتظام وإطراد.

ولعل أول ما يتبادر إلى الذهن الأساس القانوني أو المرجع القانوني في إنشاء إدارة التفتيش الفني في الإدارة العامة للتحقيقات ، والأسباب التي دعت إلى ذلك ، والأدوار الوظيفية التي تقوم بها الأقسام المكونة لها ، وهو ما سنتناوله في البنود التالية.

البند الأول : الأساس القانوني لإدارة التفتيش الفني

إنّ طبيعة عمل الإدارة العامة للتحقيقات بوصفها الأمانة على الدعوى العمومية بالجنح ، دفعت القائمين عليها لتبني نظام تفتيش خاص بها ، يتشابه من حيث الأحكام مع النظام المعمول به في النيابة العامة الواردة في قانون تنظيم القضاء ، ومن هنا تم اقتباس أحكام التفتيش الفني الواردة بقانون تنظيم القضاء لتكوّن القواعد الأساسية في التفتيش الفني بالإدارة العامة للتحقيقات ، بما يتوافق مع طبيعة عملها المقررة قانوناً.

بناء على ذلك صدر القرار الوزاري رقم (١٨٤١ لسنة ٢٠٠١) بإنشاء إدارة التفتيش الفني ، استناداً إلى حكم المادة (٢٣) من القانون رقم (٥٣ لسنة ٢٠٠١) بشأن الإدارة العامة للتحقيقات والتي نصت على أنه "تنشأ إدارة التفتيش الفني على أعمال أعضاء الإدارة العامة للتحقيقات تؤلف من مدعي عام وعدد من رؤساء التحقيق...".

وقد نظم القرار الوزاري رقم (٢٠٢٣ لسنة ٢٠٠١) باللائحة التنفيذية لقانون الإدارة العامة للتحقيقات رقم (٢٠٠١/٥٣) اختصاص إدارة التفتيش الفني والمهام المنوطة بأعضائها ، بالإضافة إلى تحديد اختصاص كل قسم يتبع لها.

ويجرى التفتيش الفني على عضو الإدارة العامة للتحقيقات الذي تقل وظيفته عن "مدع عام" مرة على الأقل كل سنة ، لتعد بعدها إدارة التفتيش الفني بأقسامها المختلفة تقرير الكفاءة الخاصة بعضو الإدارة شاملاً رأي المسئول المباشر.

البند الثاني : اختصاص إدارة التفتيش الفني وأسس عملها

نظراً للأهمية القانونية والعملية لإدارة التفتيش الفني في تقدير كفاءة عضو الإدارة العامة للتحقيقات ، وما يترتب عليها من حقوق وظيفية كالترقية ومميزات المالية الأخرى ، كان لا بد من بيان اختصاصها بشكل دقيق حتى لا يكون هناك لبس في مفهوم الاختصاص بين إدارات التحقيق المختلفة.

وعند البحث في الاختصاص القانوني لإدارة التفتيش الفني بالإدارة العامة للتحقيقات نجد أنها تتمتع باختصاصات محددة وردت في قانون التحقيقات والقرارات المنفذة له.

أولاً : اختصاص إدارة التفتيش الفني

أشارت المادة (٢٣) من القانون رقم (٥٣ لسنة ٢٠٠١) بشأن الإدارة العامة للتحقيقات بوزارة الداخلية إلى الاختصاص الجوهري لإدارة التفتيش الفني وهو ما يمثل الغاية من انشائها ، المتمثل في إجراء التفتيش الفني على عضو الإدارة الذي لا تقل درجته عن مدعي عام مرة على الأقل كل سنة وإعداد تقرير الكفاءة للأعضاء وفق الدرجات (كفاء - فوق المتوسط - متوسط - أقل من المتوسط).

واستناداً لما ورد بالقرار رقم (٢٤١١ لسنة ٢٠٠٨) بالهيكل والدليل التنظيمي للوزارة الاختصاصات العامة الأخرى التي تضطلع بها إدارة التفتيش الفني ويمكن تلخيصها في النقاط التالية :-

١. إعداد الخطط والبرامج التنفيذية الهادفة إلى الإرتقاء بأساليب وطرق العمل وتبسيط الإجراءات وتطوير ورفع كفاءة وأداء المرؤوسين.
٢. وضع التصورات الخاصة بتقدير احتياجات القوى العاملة المطلوبة وذلك وفقاً لخطة الإدارة السنوية وبالتنسيق مع الجهات المختصة بالوزارة.
٣. التفتيش الفني والإداري على أعضاء الإدارة العامة للتحقيقات وفقاً للقانون.
٤. إجراء التحقيقات الأولية فيما يحال إليها من شكاوى.
٥. إعداد تقارير الكفاءة عن أعضاء الإدارة العامة للتحقيقات وفقاً للقانون.
٦. إعداد التقارير الدورية الخاصة بعمل الإدارة ورفعها إلى مدير عام الإدارة العامة للتحقيقات.
٧. إعداد الموازنة الخاصة بالإدارة ورفعها إلى مدير عام الإدارة العامة للتحقيقات.
٨. اقتراح ما تراه مناسباً لتطوير العمل ورفعها إلى مدير عام الإدارة العامة للتحقيقات.

ثانياً : أسس عمل إدارة التفتيش الفني

لما كانت إدارة التفتيش الفني تختص بإجراء التفتيش الفني على أعمال عضو الإدارة العامة للتحقيقات مرة على الأقل في السنة ، وإعداد تقرير حول كفاءته الوظيفية ، فإن ذلك لا يعني حرية إدارة التفتيش الفني في اختيار آلية العمل وتقييم أعضاء الإدارة ، بل تنقيد بما جاء بمضمون اللائحة التنفيذية من قيود وإجراءات لا بد لها الإلزام بها عند القيام بالتفتيش الفني على الأعضاء.

فبموجب نص المادة الثامنة من القرار الوزاري رقم (٢٠٢٣ لسنة ٢٠٠١) باللائحة التنفيذية لقانون الإدارة العامة للتحقيقات ، فإن إدارة التفتيش الفني خلال مباشرتها اختصاصاتها بالتفتيش على الأعضاء لا بد أن تنقيد بالقواعد والأسس التالية :-

١. يكون التفتيش بمراجعة عمل عضو الإدارة وعرض الأمر على مدير الإدارة الذي له حق مراجعة ما ورد فيه ويكون دورياً أو مفاجئاً للوقوف على مدى حرصه على انجاز عمله وإقباله عليه وما إذا كان متبقياً لديه قضايا وسبب ذلك وإعداد تقرير مفصل عن الأعمال التي انجزها.
٢. يتم التفتيش الفني من واقع الاطلاع على عدد من ملفات القضايا التي احيلت إليه أو تصرف فيها وكافة الإجراءات أو التحقيقات التي تمت وذلك خلال فترة محددة.
٣. يجرى التفتيش بمقر إدارة التفتيش الفني أو بالانتقال إلى محل عمل العضو مع مراعاة أن يكون من يجري التفتيش الفني أسبق في ترتيب الأقدمية ممن يجري التفتيش على عمله.
٤. يتضمن تقرير التفتيش الفني الاتجاهات الايجابية والسلبية لأعمال عضو الإدارة وتقدير الكفاءة ويحتوي التقرير على بيانات كافية ومن جزئين على النحو الآتي :-

أ. الجزء الأول :

- أ. عدد القضايا التي أحيلت إلى العضو في فترة معينة وأنواعها وما تصرف فيه منها خلال الفترة ذاتها وما لم يتم التصرف فيه وسبب ذلك.
- ب. ما أجراه من تحقيقات أو تصرفات وأنواعها ومدى حرصه على متابعة التحقيق أو التصرف وانجازه ومبلغ عنايته بإجراءاته وترتيب أفكاره وأوراقه والوقوف على أخطائه.
- ج. مدى سلامة تقديره للوقائع ومتابعة النشاط الفقهي والقضائي.
- د. مدى اشرافه على الأعمال الإدارية والكتابية المتعلقة بعمله.
- هـ. بيان مدى انتظام عضو الإدارة في علمه وحرصه على أداء واجبات وظيفته وإنجاز ما يعهد إليه من قضايا في أجل مناسب.

ب. الجزء الثاني

- أ. عدد القضايا التي راجعها والملاحظات المتعلقة بها.

- .. ما أداه العضو من أعمال جديرة بالذكر.
- ... الرأي في مدى كفاءته وعنايته بعمله وذلك لتكوين صورة كاملة لتقدير كفاءته بإحدى الدرجات المقررة قانوناً.

كما تختص إدارة التفتيش الفني بموجب المادة التاسعة من القرار سالف الذكر ، بإنشاء ملف سري لكل عضو من أعضاء الإدارة تودع فيه تقارير التفتيش الفني والملاحظات الموجهة والشكاوى المقدمة ضده وما يوقع عليه من جزاءات تأديبية وسائر الأوراق التي تساعد على تكوين رأي صحيح عنه.

وتختص أيضاً بموجب ما جاء بمضمون المادة العاشرة من ذات القرار ، بإنشاء سجل يخصص فيه صفحة لكل عضو يدون فيها ملخص حالته مع جميع ما حواه ملفه السري ، ويعرض السجل المشار إليه على مدير إدارة التفتيش الفني عند النظر في أي أمر يتعلق بالعضو المعني.

الفرع الثاني : أقسام إدارة التفتيش الفني

لا شك أن عمل إدارة التفتيش الفني استناداً لأحكام قانون التحقيقات ولائحته التنفيذية ، يشمل العديد من الاختصاصات التي تتطلب إنشاء أقسام تدرج تحتها لتوكلها القيام باختصاصات محددة بهدف رفع كفاءة أداء عضو الإدارة وعدم تداخل اختصاصاتها المنوطة بها.

بموجب القرار الوزاري رقم (٢٤١١ لسنة ٢٠٠٨) بالهيكل والدليل التنظيمي للوزارة أدرجت أقسام تحت إدارة التفتيش الفني للاضطلاع بمهام معينة لكل منها يكون لكل قسم رئيس وأعضاء يباشرون المهام الفنية والإدارية المقررة بموجب اللائحة التنفيذية لقانون التحقيقات.

وتهدف تلك الأقسام إلى رفع مستوى عضو الإدارة من الناحية الفنية سواء من يعمل بإدارات التحقيق أو الادعاء العام أو غيرهما ، وذلك لبيان نقاط الضعف والقوة في عمله والسبل اللازمة لتلافي الأخطاء ، ومتابعة تواجد أعضاء الإدارة في مقار عملهم من خلال القيام بجولات التفتيش الميداني بهدف ضبط العمل ، والوقوف على مدى إنجاز الأعضاء للقضايا بحوزتهم بالسرعة المطلوبة وفقاً للإجراءات المقررة قانوناً^١.

أولاً : قسم التفتيش الفني لقضايا الجرح

تختص الإدارة العامة للتحقيقات بموجب المادة التاسعة من قانون الإجراءات والمحاكمات الجزائية بالتحقيق والتصريف والادعاء في الجرح ، والجرح مفهوم واسع يشمل كل واقعة مؤثمة واردة في قانون الجزاء أو القوانين المكملة الأخرى.

ويقصد باختصاص قسم التفتيش الفني لقضايا الجرح ، أي اختصاصها بالجرح العامة الواردة في قانون الجزاء أو القوانين الأخرى المكملة دون الجرح التي ترد في قوانين

^١ - د. ملفي الرشيدي : التنظيم الإداري للإدارة العامة للتحقيقات ، الطبعة الأولى ، مركز التدريب التخصصي ، الإدارة العامة للتحقيقات ، ٢٠١٤ ، ص ٥١.

خاصة مثل جنح الاقامة الواردة في قانون المرور الواردة في قانون المرور وغيرهما من الجنح المنصوص عليها في قوانين خاصة.

واستناداً إلى حكم المادة الثامنة من القرار الوزاري رقم (٢٠٢٣ لسنة ٢٠٠١) باللائحة التنفيذية لقانون الإدارة العامة للتحقيقات يختص قسم التفتيش الفني لقضايا الجنح العامة بالتفتيش الفني على أعضاء الإدارة من واقع الاطلاع على عدد من ملفات القضايا التي احيلت أو تصرف فيها وكافة الإجراءات أو التحقيقات التي تمت وذلك خلال فترة محددة.

ويقوم عضو التفتيش الفني بالانتقال إلى مقر عمل عضو الإدارة المراد إجراء التفتيش الفني من واقع ملفات الجنح العامة بحيازته أو تلك التي تصرف بها خلال فترة معينة أو طلبها بحسب الأحوال ، لتقييم الوضع الفني للعضو ودراسة ملفات الجنح الجاري عليها التقييم وإثبات نقاطها سواء الايجابية أو السلبية ، والتأكد من مدى اتباع العضو للقواعد العامة المنظمة للعمل ليضع تقريره النهائي في هذا الشأن.

وعادة ما يكون التقييم بناء على قواعد تم وضعها من قبل إدارة التفتيش الفني أساسها قانون الإجراءات والمحاکمات الجزائية والقانون رقم (٥٣ لسنة ٢٠٠١) بشأن الإدارة العامة للتحقيقات ولائحته التنفيذية ونظام العمل بالإدارة ، فتمثل مجموعة قواعد التقييم الفني بالنسبة للقسم التفتيش الفني لقضايا الجنح.

ومن تلك القواعد التي يستمد منها مفتشي إدارة التفتيش الفني صلاحياتهم ، مدى عناية المحقق بأوراق وملف الجنحة ومرفقاتها وإثباته للمستندات المقدمة إليه من اطراف الدعوى والجهات المعاونة ، ومدى تكييفه القانوني السليم للواقعة ، واتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة في الدعوى ، ومدى سرعته في ضبط أقوال أطراف الواقعة من خلال الاستعانة بالجهات القانونية المعاونة ، ناهيك عن حسن استخدامه للمفردات القانونية في محاضر التحقيق ، وفي ختام التحقيق ينظر إلى مدى سلامة إعدادة للمذكرة القانونية بالواقعة.

ثانياً : قسم التفتيش الفني لقضايا المرور

لا يختلف الأمر بالنسبة لقسم التفتيش الفني لقضايا المرور عن قسم التفتيش الفني لقضايا الجنح ، حيث ينعقد اختصاص القسم بناء على أحكام المادة الثامنة من اللائحة التنفيذية للقانون رقم (٥٣ لسنة ٢٠٠١) سالفه الذكر بالتقييم الفني لأعضاء الإدارة فيما يتعلق بقضايا المرور.

يقوم عضو التفتيش الفني لقضايا المرور بالانتقال إلى مقر عمل عضو الإدارة العامة للتحقيقات المعني بالتفتيش الفني أو يطلب منه بعض من قضايا المرور التي في حيازته أو التي تصرف فيها ، للوقوف على مدى انطباق القواعد الفنية الموضوعة سلفاً لدى الإدارة بشأن سلامة إنجاز ملف جنحة المرور لوضع التقييم المناسب له في جدول التقييم المعد لذلك.

وقواعد تقييم قضايا المرور - المعدة سلفا من إدارة التفتيش الفني - لا تختلف عن تلك القواعد المتعلقة بالجنح العامة ، سوى فيما يتعلق بمخطط الحادث المطلوب رسمه بالورقة المعدة لذلك بحسب ما جاء بأقوال طرفي الحادث ، وعند تأكيد المفتش انتهاء المحقق من تطبيق القواعد يقوم بإعداد تقريره مشمولا بدرجات التقييم الخاصة بكل قيد من القيود التي يجب على المحقق الالتزام بها بالنسبة لجنح المرور.

ثالثا : قسم التفتيش الفني لقضايا الجنح الخاصة

الجنح الخاصة هي تلك الجرائم التي وردت في قوانين خاصة ولم ترد في قانون الجزاء أو القوانين المكملة له ، ومثالها جنح قانون الإقامة ، و جنح قانون التعليم الإلزامي ، و جنح البلدية والثروة السمكية ، و جنح الشئون ، والتي يوكل العمل فيها إلى إدارة تحقيق الجنح الخاصة بأقسامها المختلفة.

ويكون التفتيش الفني على العمل الفني لأعضاء الإدارة في إدارة تحقيق الجنح الخاصة ، للوقوف على مدى سلامة إجراءات التحقيق في قضايا الجنح الخاصة ، و التزام الأعضاء باتباع القوانين المنظمة لها وبالنظم والقواعد المعمول بها بالإدارة العامة للتحقيقات.

ولا تختلف آلية التفتيش الفني هنا عن الأقسام الأخرى ، سوى قيام أعضاء القسم ممن هم في درجة مدعي عام أو رئيس تحقيق بحسب الأحوال بمأمورية التفتيش الفني على أعضاء إدارة تحقيق الجنح الخاصة ممن هم دون درجة مدعي عام ، للخروج بتقرير الجوانب الإيجابية والسلبية لعضو الإدارة من واقع ملفات القضايا التي في حوزته أو التي تصرف فيها ، مما يساعد في وضع التقييم السنوي النهائي المناسب لعضو الإدارة.

إلا أنه يؤخذ على التفتيش الفني أنه ساوى - من حيث قواعد التفتيش والتقييم - ما بين الأعضاء في إدارة تحقيق الجنح الخاصة والأعضاء العاملين في رئاسات التحقيق في مخافر الشرطة ، فمن المعروف أن ظروف العمل في المخفر تفوق مرات عديدة عن تلك التي في الجنح الخاصة ، ذلك أن العمل في المخفر يتطلب التواجد في ثلاث ورديات مع الانتقال المستمر للمعاينة وضبط أقوال المصابين في المستشفيات ، بخلاف عمل إدارة تحقيق الجنح الخاصة ، التي يباشر أعضائها التحقيق في ظروف انسيابية ثابتة ، ناهيك عن عدم احتكاك أعضائها مع الجمهور في بعض الأقسام ، لذا كان من الأولى تقييم عضو الإدارة في رئاسات التحقيق في مخافر الشرطة بقواعد مختلفة عن تلك القواعد التي يتم تقييم عضو إدارة تحقيق الجنح الخاصة بواسطتها ، لاختلاف ظروف العمل بينهما.

رابعا : قسم متابعة التقييم الفني

قسم متابعة التقييم الفني هو جوهر العمل في إدارة التفتيش الفني بالإدارة العامة للتحقيقات ، وهو القسم الموكل له تنفيذ وإعداد التقييم الفني السنوي لعضو الإدارة ، من خلال جمع التقارير حول العمل الفني لعضو الإدارة والتي يعدها الرئيس المباشر والأقسام التابعة لإدارة التفتيش الفني المعنية بذلك.

ويباشر كل قسم من الأقسام بإدارة التفتيش الفني رصد الدرجات المناسبة في الجدول المعد سلفاً من قبل الإدارة ، والمبين فيه الشروط والواجبات والقيود الوظيفية التي يجب على عضو الإدارة الالتزام بها في عمله ، ومن ثم رفع ذلك التقرير - بمظروف سري - إلى قسم متابعة التقييم الفني ، فيقوم الأخير بجمع الدرجات المرسله من الأقسام المختلفة بشأن عضو الإدارة ، تمهيداً لإعداد التقرير الفني النهائي الخاص به.

ويلاحظ أن المادة السادسة والثامنة من اللائحة التنفيذية أعطت الحق للرئيس المباشر وحده تقييم الأعضاء الذين يعملون تحت إشرافه بالإضافة إلى إدارة التفتيش الفني ، فقد نصت المادة (٢٣) من قانون التحقيقات رقم (٥٣ لسنة ٢٠٠١) من أنه " ، ويجري التفتيش فنياً على العضو الذي تقل درجته عن مدعي عام ، مرة على الأقل كل سنة ، ويكون تقدير الكفاءة شاملاً رأي المسؤول المباشر لعضو الإدارة ، ويكون تقدير الكفاءة بإحدى الدرجات التالية"

إلا أن الواقع العملي يخالف ما جاء بالمادة سالفة الذكر ، حيث أن ما يجري عليه العمل حالياً أن يقوم مدير الإدارة بمباشرة تقييم الأعضاء ومشاركة الرئيس المباشر في ذلك ، حيث تقسم درجة التقييم على اثنين وهو ما يخالف صراحة نص القانون.

وحتى تتصف قرارات إدارة التفتيش الفني بالمشروعية ، فإنه لا بد من احترامها لأحكام القانون رقم (٥٣ لسنة ٢٠٠١) ولائحته التنفيذية التي تناولت قواعد وآلية التقييم الفني لأعضاء الإدارة بشكل مفصل بما لا يدع مجالاً للتفسير أو التأويل في أحكامها أو مغزى المشرع عند إيراده لها بهذا الشكل ، وكل تقييم أو ما يستتبعه من قرارات تخالف قواعد وأحكام القانون سالف الذكر ولائحته التنفيذية ، تكون مشوبة بعيب عدم الاختصاص تخول صاحب الصفة والمصلحة من الطعن عليها بالبطلان أمام القضاء.

خامساً : قسم الرقابة الإدارية

يختص قسم الرقابة الإدارية في متابعة انتظام عضو الإدارة العامة للتحقيقات في عمله وحرصه على أداء واجبات وظيفته في مقر عمله ، وذلك من خلال عمل الجولات التفتيشية على الأعضاء في مقر عملهم وإثبات ذلك في سجلات خاصة تقدم إلى رئيس قسم الرقابة الإدارية بصفة دورية متضمنة الملاحظات الإدارية التي دونها المفتش خلال جولته ووقت وتاريخ الجولة.

ويستمد قسم الرقابة الإدارية سلطته من نص المادة الثامنة من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة العامة للتحقيقات ، حيث حولت أعضاء القسم صلاحية الانتقال إلى الإدارات والأقسام المختلفة للوقوف على مدى التزام المحقق بساعات عمله المقررة بالجدول المعد من قبل رئيسه المباشر.

إلا أن سؤال يثور حول مدى مشروعية العمل الذي يقوم به أعضاء قسم الرقابة الإدارية على حضور وإنصاف المحقق متى كان في درجة " مدعي عام " ، ناهيك عما يمكن أن يتسبب ذلك في خلل في فكرة الرقابة الإدارية في حال كان المفتش أقل درجة من العضو المفتش عليه في مقر العمل.

والحقيقة أن المادة (٢٣) من قانون التحقيقات والمادة السادسة من اللائحة التنفيذية للقانون كانت واضحة ودقيقة في هذا الشأن ، فقد أكدت على أن يكون التفتيش على عضو الإدارة العامة للتحقيقات ممن تقل وظيفته عن "مدعي عام" ، وهو ما ينسحب على العمل المنوط بقسم الرقابة الإدارية ، وأن كان المحقق المناوب بدرجة "مدعي عام" هو المكلف بتغطية النوبة وفق الجدول المعد سلفاً من قبل الرئيس المباشر.

كما أنه واستناداً لمبدأ الأقدمية المنصوص عليها وفق المادة الثامنة من قانون التحقيقات رقم (٢٠٠١/٥٣) ، فإنه لا يجوز بحال من الأحوال التفتيش على عضو الإدارة من قبل مفتش تقل درجته عن المحقق (المفتش عليه) ، فغاية المشرع واضحة في ذلك وهو احترام مبدأ الأقدمية في التعيين وهو ما ينصرف على عمل التفتيش الفني بأقسامه المختلفة.

ويؤخذ على قسم الرقابة الإدارية عدم وجود قواعد وتعليمات دقيقة للعمل المنوط بأعضائه ، يستمد منها المفتش سلطاته وصلاحياته ، فما يقوم به المفتش في قسم الرقابة الإدارية لا ترقى إلى كونها توجيهات تعطى كل فترة من الزمن من قبل رئيس قسم الرقابة الإدارية يرى - من وجهة نظره - سلامتها القانونية ، فيضع بناء عليها جدول يحدد لكل مفتش وقت وساعة ومكان الجولة التفتيشية المقررة له على رئاسات التحقيق المختلفة ، مع الاكتفاء بالتقرير المقدم منه بذلك.

إلا أن الحكمة من إنشاء قسم الرقابة الإدارية تفوق ذلك ، حيث يجب أن يكون له ادوار مكثفة تتمثل في مدى احترام عضو الإدارة لواجبات وظيفته المقررة قانوناً ، وليس فقط إثبات تواجد المحقق في مقر عمله من عدمه ، فقد يكون المحقق في مقر عمله إلا أنه لا يقوم بما هو منوط به من عمل مقرر وفق القانون واللائحة التنفيذية والتعليمات الإدارية الصادر له بهذا الشأن ، وهو ما يجب الالتفات له من قبل إدارة التفتيش الفني.

والجدير بالذكر أن التقارير التي يعدها المفتش بقسم الرقابة الإدارية يتم تمحيصها ويبحث أوجه مخالفتها للقواعد والأحكام القانونية ، فإذا ثبت وجود مخالفة ، يتم رفع تقرير بهذا الشأن إلى مدير إدارة التفتيش الفني لإحالة الأوراق إلى قسم التحقيق الإداري ليبدأ الأخير مأمورية استدعاء المحقق المعني بالمخالفة لتقديم إفادته بشأن سبب عدم تواجده في مقر عمله وقت وساعة التفتيش.

سادساً : قسم التحقيق الإداري

التحقيق الإداري يعني التحري والتدقيق في واقعة المخالفة الإدارية المنسوبة لعضو الإدارة ، والتأكد من علاقته بها ، ولقسم التحقيق الإداري استعمال كافة الطرق والوسائل القانونية المتاحة لإثبات علاقة عضو الإدارة بالمخالفة المنسوبة إليه.

ولا تعتبر أعمال قسم التحقيق الإداري بإدارة التفتيش الفني من الأعمال التي تدخل في صميم عمل مجلس التأديب في إثبات أو نفي المخالفة التأديبية وإصدار القرار التأديبي المناسب لذلك ، أو حفظ الدعوى ، حيث يقتصر دوره على بحث جدية الشكوى الإدارية المنسوبة لعضو الإدارة وتمحيص أركانها وأدلة ثبوتها.

ويتلقى قسم التحقيق الإداري الشكاوى من جهات مختلفة لدراسة مدى اعتبارها مخالفة تستدعي إحالة عضو الإدارة إلى مجلس التأديب للتحقيق معه من عدمه ، فقد تتلقى الشكاوى من مختلف إدارات وأقسام الإدارة العامة للتحقيقات ، وقد تتلقاها من جمهور المتعاملين مع مرفق الإدارة في مختلف إداراته وأقسامه.

فعند تلقي القسم الشكوى يقوم بفتح ملف شكوى إدارية تقيد تحت رقم إداري خاص بالقسم ، يُتدب فيها أحد أعضاء لبحث ودراسة الشكوى من الناحية القانونية ومدى توافر أركانها ، ومدى جديتها ونسبتها لعضو الإدارة ، وللقسم حق طلب المستندات من أي جهة بالإدارة العامة للتحقيقات للتحقق منها ، كما للقسم الحق بطلب الإفادة من عضو الإدارة بشأن تلك المخالفة المنسوبة إليه دون التحقيق معه.

وفي حال ثبوت أركان وجدية المخالفة بعد دراستها ، يقوم العضو المكلف بإعداد مذكرة ترفع لمدير عام الإدارة العامة للتحقيقات - حسب التسلسل الإداري - لاعتمادها تمهيداً لإحالة عضو الإدارة المخالف لمجلس التأديب ، وقد يقوم القسم بكتابة مذكرة إلى المدير العام توصي بتفعيل المادة (١٥) من قانون التحقيقات والتي تخوله توجيه لفت نظر كتابي أو شفوي إلى عضو الإدارة الذي يخل بواجبات وظيفته ، طالما لم يرقى الفعل المنسوب لعضو الإدارة إلى المخالفات التي تستوجب الإحالة لمجلس التأديب ، وأخيراً قد يصدر القسم قراره بحفظ الشكوى المحالة إليه لعدم توافر أركانها في حق عضو الإدارة المعني بذلك.

الفرع الثالث : حجية قرارات إدارة التفتيش الفني.

إن القرار الإداري وسيلة الإدارة للتعبير عن إرادتها وهي ومن حيث الأصل قرارات تتمتع بقرينة السلامة لكافة أركان وأجزاء القرار الإداري من حيث آلية صدور وسبب ومحل هذا القرار ، إلا أن القرارات التي تصدرها إدارة التفتيش الفني تتطلب بعض التفصيل لبيان حجيتها تجاه الغير.

ولما كانت المادة الخامسة من القرار الوزاري رقم (٣٨٨ لسنة ٢٠٠٤) بلائحة النظام الداخلي للإدارة العامة للتحقيقات قد نصت على أنه " مدير عام الإدارة العامة للتحقيقات هو المسئول عن تنظيم سير العمل في الإدارة العامة والإدارات والأقسام التابعة لها ، ويقوم بالإشراف على كافة أجهزتها ويتبعه جميع العاملين فيها ...".

ويستفاد من هذا النص أن مدير عام التحقيقات هو المعني بتنظيم سير العمل في جميع الإدارات والأقسام بالإدارة العامة للتحقيقات ومنها إدارة التفتيش الفني بأقسامها المختلفة ، وعليه فتوجيهاته هي التي ترسم طريق العمل بالإضافة إلى أحكام القانون رقم (٢٠٠١/٥٣) ولائحة التنفيذية.

ومن هنا تتمتع القرارات الصادرة من إدارة التفتيش الفني بالحجية ، فمدير عام الإدارة العامة للتحقيقات يقوم باعتماد كل قرار خلصت إليه الإدارة نتيجة العمل المنوط بها من خلال التفتيش الفني على أعضاء الإدارة وما استتبعه من تقييم وفق معايير التقييم الواردة في القانون ولائحته التنفيذية.

أما فيما يتعلق بالتحقيق الإداري الأولي الذي تقوم به إدارة التفتيش الفني مع عضو الإدارة بشأن المخالفات الإدارية المنسوبة إليه ، فلا يصدر عنها أي قرار سوى بيان ثبوت أو عدم ثبوت المخالفة في حق عضو الإدارة ، ويرفع الأمر بعد ذلك إلى مدير عام الإدارة العامة للتحقيقات لإصدار قراره أما بتوجيه لفت نظر (كتابي أو شفوي) إلى العضو المعني أو إحالته إلى مجلس التأديب لمباشرة مأمورية الدعوى التأديبية بحسب الإجراءات القانونية المنصوص عليها.

أما فيما يتعلق بتقييم الكفاءة السنوي ، فيحق لعضو الإدارة التظلم من قرار إدارة التفتيش الفني المعتمد من قبل المدير العام بشأن تقدير الكفاءة الخاص بعضو الإدارة متى كان بدرجة أقل من المتوسط ، استناداً لحكم المادة (٢٣) من قانون التحقيقات والتي نصت على أنه " ... ويخطر العضو بصورة من تقرير التفتيش الفني إذا كان بتقدير أقل من المتوسط وله حق التظلم منه إلى مدير عام الإدارة العامة للتحقيقات خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إخطاره ، ويفصل المدير العام في التظلم ويكون قراره نهائياً".

المطلب الثاني

دور مجلس التأديب في الدعوى التأديبية

إنّ العلاقة التي تربط المحقق بالإدارة العامة للتحقيقات علاقة تنظيمية تبادلية ، يلتزم فيها العضو بالواجبات والتعليمات المقررة وفق أحكام القانون رقم (٥٣) لسنة (٢٠٠١) بشأن الإدارة العامة للتحقيقات ولائحته التنفيذية والقرارات المنظمة له ، فإخلال عضو الإدارة بتلك الواجبات يعرضه للمسائلة التأديبية ولل عقاب الإداري ، إلا أن ذلك لا يعني ترك الأمر إلى الإدارة تفرره متى تشاء ، وإنما هي أيضاً ملزمة باتباع القواعد المقررة بالقانون للحيلولة دون إساءة استعمال السلطة المقررة لها والتعسف في استخدامها والخروج عن الصلاحيات الممنوحة لها قانوناً.

ولا يتأتى ذلك إلا من خلال وجود مجلس محايد يباشر التحقيق في مدى ارتكاب عضو الإدارة العامة للتحقيقات مخالفة من المخالفات الوظيفية أو آتيانه إحدى المحظورات الواردة في القانون سالف الذكر ، ليحمي من جهة عضو الإدارة ، ومن جهة تكون قراراته ذات حجية أمام القضاء والكافة.

واستناداً إلى ذلك قرر المشرع إنشاء مجلس لتأديب أعضاء الإدارة العامة للتحقيقات فيما عدا مدير عام الإدارة العامة للتحقيقات ونوابه ، وضعت المادة (١٦) الأحكام العامة له عندما فنصت على أنه "يكون تأديب أعضاء الإدارة العامة للتحقيقات من اختصاص مجلس تأديب يشكل بقرار من وزير الداخلية ، يرأسه أحد نواب المدير العام وعضوية مدعي عام وأقدم رئيس تحقيق (أ). وذلك فيما عدا مدير عام الإدارة العامة للتحقيقات ونوابه فيكون تأديبهم طبقاً لأحكام والإجراءات المنصوص عليها في المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ المشار إليه".

ولعل أول ما يتبادر إلى الذهن ما هيه الاختصاصات التي يضطلع بها مجلس التأديب ، والإجراءات القانونية في الدعوى التأديبية ، والعقوبات المقررة التي تصدر

من مجلس التأديب ، ومدى حجية تلك القرارات في مواجهة عضو الإدارة المحال إلى
للتأديب ، وكيفية التظلم من ذلك القرار ، كل ذلك سيتم تناوله بشكل من التفصيل في هذا
المطلب على النحو الذي سيأتي.

الفرع الأول : الواجبات والمحظورات كأساس لانعقاد اختصاص مجلس التأديب

لا شك أن مجلس التأديب كهيئة تأديبية لا تحرك الدعوى التأديبية ضد أعضاء الإدارة من تلقاء نفسها ، بل انه لا يمكنه أن يباشر صلاحياته المنصوص عليها إلا بعد صدور قرار من وزير الداخلية بناء على عرض مدير عام الإدارة العامة للتحقيقات بإحالة أحد أعضاء الإدارة إلى مجلس التأديب بشأن المخالفة أو المخالفات المنسوبة إليه .

فقد تناولت المادة (١٧) من قانون التحقيقات كيفية إحالة عضو الإدارة لمجلس التأديب فنصت على أنه "يحال عضو الإدارة العامة للتحقيقات إلى مجلس التأديب بقرار من وزير الداخلية بناء على عرض مدير عام التحقيقات. ويجوز لمجلس التأديب أن يجري ما يراه لازماً من التحقيقات..." .

كما أن المادة (١٦) من القانون أعلاه قد تركت للائحة التنفيذية وضع قواعد وإجراءات إقامة الدعوى التأديبية ومباشرتها وعمل المجلس وكيفية إصدار قراراته في شأن المخالفات التأديبية وكيفية التظلم منها.

إلا أنه لا بد وقبل الشروع في تناول إجراءات الدعوى التأديبية والعقوبات المقررة قانوناً ، لا بد من تناول أسباب إحالة عضو الإدارة لمجلس التأديب - ومنها ينعقد اختصاصه الأصيل في ذلك - وتتركز تلك الأسباب في إخلال المحقق بواجبات وظيفته أو اتيانه أحد المحظورات المقررة على سبيل الحصر في القانون رقم (٢٠٠١/٥٣) بشأن الإدارة العامة للتحقيقات.

البند الاول : واجبات عضو الإدارة

يلتزم المحقق واجبات وظيفية كثيرة ومتعددة ، يؤدي الالتزام بها إلى تحقيق المصلحة العامة ، وترسيخ مبادئ العدالة بين المتخاصمين ، فالمحقق يمثل الإدارة العامة للتحقيقات أمام الجمهور ، بوصفها الأمانة على الدعوى العمومية في الجرح.

إلا أن قانون الإدارة العامة للتحقيقات ولائحته التنفيذية لم تتناول تلك الواجبات الوظيفية على الرغم من إيرادها للمحظورات التي يجب على عضو الإدارة عدم اتيانها ، فبموجب المادة (٢٥) من قانون التحقيقات فإن الأحكام المقررة في المرسوم بقانون رقم (١٥ لسنة ١٩٧٩) بشأن الخدمة المدنية هي ما يؤخذ به في هذا الشأن ، حيث نصت على أنه " يخضع أعضاء الإدارة العامة للتحقيقات في كل ما لم يرد به نص في هذا القانون للأحكام الواردة بالمرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية وبالمرسوم الصادر في ٤/٤/١٩٧٩ المشار إليه".

وبناء على ذلك ممكن تناول أهم الواجبات التي يجب على المحقق الالتزام بها بموجب ما جاء من أحكام في قانون الخدمة المدنية وبنظام الخدمة المدنية ، علماً بأن الواجبات الواردة ذكرت على سبيل المثال لا الحصر ، تتطور بتطور النشاط الإداري ومتطلباته.

أولاً : أداء العمل

الواجب الأول والجوهري الذي يلتزم به عضو الإدارة هو أن يؤدي العمل بنفسه وفي الوقت والمكان المخصصين لذلك ، وهذا الواجب من النظام العام لا يجوز للموظف أن يتنازل عنه أو ينيب غيره فيه لتعلقه بقواعد الاختصاص المحددة قانوناً ، ويتفرع من هذا الواجب أن يقوم عضو الادارة بالعمل بدقة وأمانة ، وأن يبذل غاية جهده فيه تحقيقاً للمصلحة العامة .

ويلزم أن يكون عمل عضو الإدارة خلال ساعات العمل منتجاً ، فلا يعنى هذا الواجب أن يتواجد بمقر وظيفته دون أن يؤدي عملاً ، كما يجوز لمدير عام الإدارة العامة للتحقيقات أو لمن يفوضه أن يكلف عضو الإدارة بالقيام بعمل في غير الأوقات الرسمية المحددة سلفاً ، إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك.

ثانياً : إطاعة الرؤساء

ويمثل واجب إطاعة عضو الإدارة لرئيسه في العمل ومن يليه أحد أهم الواجبات التي تقع على عاتقه بصفته موظفاً عاماً ، فنجاح التنظيم الإداري في الدولة يتوقف على مدى وكيفية تلقي وتنفيذ المرؤوسين لأوامر الرؤساء.

وتتضمن سلطة الرئيس في السلم الإداري على مرؤوسيه الكثير من الاختصاصات منها ما يتعلق بشخص المرؤوس ومنها ما يتعلق بعمله ، فأما ما يتعلق بشخص المحقق فيمكن في حق الرئيس في اختيار الأعضاء الذين يعملون تحت اشرافه ، وتكليف أحدهم بالعمل في ساعات معينة أو إضافية ، أو تخصيص بعضهم في أعمال معينة.

أما فيما يتعلق بأعمال المحققين ، فتتضمن حق الرئيس في توجيه الأعضاء عن طريق إصدار الأوامر لهم وتوجيههم قبل مباشرتهم أعمالهم ، ومتابعته لهم ، ورقابته على تنفيذ الأعمال الموكولة لهم ، وحقه في التعقيب عليها إن لزم الأمر.

وطاعة المحقق لرئيسه أمر مفروض تمليه طبيعة الوظيفة العامة وضرورة استمرارها إلا أن هذه الطاعة يجب أن تكون مقصورة على ما يتعلق بالعمل وحده ولا تمتد إلى خارجه كالحياة الخاصة للموظف إلا إذا كانت الحياة الخاصة تؤثر على أداء الموظف لعمله.

كما يجب تكون الأعمال أو الأوامر الموجه للمحقق من رئيسه مشروعاً حتى تكون محلاً للطاعة ، فإذا كانت غير مشروعاً فالأصل أن المحقق غير ملزم بتنفيذها إلا إذا نبه رئيسه كتابه إلى أن ما أصدره إليه من أوامر أو تعليمات تتعارض مع مبدأ المشروعية ، فإذا أصر الرئيس على موقفه كتابة وطلب تنفيذ أوامره ، ففي هذه الحالة يكون واجباً على المحقق التقيد بهذه التعليمات ويتحمل الرئيس المسؤولية الناتجة عن تنفيذ هذه الأوامر .

ثالثاً : احترام القوانين واللوائح :

إنّ الموظف العام مهما بلغت سلطاته الوظيفية الإدارية في ادائه لعمله وما يوكل إليه من مهام يتعين عليه أن يقوم بأعماله وأن تصدر تصرفاته المادية والقانونية بالمطابقة لأحكام القانون دون خروج عليها أو مخالفتها ، والمقصود بالقانون هو القانون بمعناه الواسع بدءاً من الدستور فالتشريع العادي فاللوائح فالقرارات التنظيمية العامة فالقرارات الإدارية الفردية ثم التعليمات وبمراعاة عدم مخالفة قاعدة قانونية لما يعلوها في السلم التشريعي¹.

ولما كان المشرع قد منح سلطة تقديرية للمحقق في اتخاذ كافة إجراءاته القانونية في سبيل تحقيق العدالة بين أطراف الدعوى الجزائية واتخاذ القرارات المناسبة فيها ، فيتعين عليه أن يزاوّل هذه السلطة طبقاً للهدف الذي تغياه المشرع وهو تحقيق المصلحة العامة دون الخروج عنها ، ولا يعفي من المسؤولية التذرع بجهله بالقانون أو بالتعليمات الإدارية المنظمة للعمل ، إذ من واجبه السعي نحو التعرف على القواعد القانونية والتعليمات المنظمة للعمل الذي يؤديه.

إلا أنه يجب التنويه هنا إلى أنه قد تثور مسائل قانونية تحتل أكثر من رأي ، فعند ابداء المحقق لوجهة نظره بمخالفة القانون في مسألة خلافية تحتل أكثر من وجهة نظر ، فلا يعد ذلك مخالفة طالما ابدى الرأي بحسن نية متجرداً من سوء القصد أو الإهمال ولم يبتغ من وراء ذلك إلا المصلحة العامة في ضوء مفهوم وحصيلة دراساته وخبراته.

رابعاً : عدم إفشاء أسرار الوظيفة

يطلع المحقق بحكم وظيفته على أسرار المتخاصمين أو جمهور المتعاملين مع الإدارة العامة للتحقيقات ، كما يطلع على أسرار تتعلق بمرفق الإدارة كونها أحد المرافق الهامة في الدولة ، ومن هذا الواجب يلتزم المحقق بعدم افشاء أي معلومات تعتبر سرية بالنظر إلى طبيعتها ، حتى بعد انتهاء خدمته في الوظيفة العامة ، فهو التزام مستمر لا يرتبط بفترة معينة ، ويترتب على مخالفه المحقق لهذا الواجب تعرضه للمسؤولية التأديبية.

ويزول هذا الواجب إذا فقد الموضوع سرية أو صار معروفاً بطبيعته ، أو لإلغاء الأمر الذي فرض هذه السرية ، أو سمحت السلطات المختصة بتداوله ، أو أذن صاحب المعلومات السرية بإفشائها ، أو إذا كان من شأن إذاعة السر منع ارتكاب جريمة.

خامساً : المحافظة على شرف وكرامة الوظيفة

حرصت التشريعات على عدم قصر مسؤولية الموظف على الاخلال بواجباته في داخل نطاق الوظيفة ، إنما أخذت تتدخل في سلوكه وتصرفاته في الحياة الخاصة والعامة لتمنع كل ما يخل بشرف وكرامة الوظيفة العامة.

¹ - عبدالكريم الزيات : مرجع سبق ذكره ، ص ٦٦.

فالمحقق هو المرآة العاكسة لمرفق الإدارة العامة للتحقيقات ، وأن أي تصرف سيء يصدر منه خارج أوقات العمل الرسمية سوف ينعكس سلبياً على سمعة المرفق العام الذي يعمل به ، وبالتالي يؤثر على الثقة العامة بالجهاز الإداري والقائمين عليه ، فتفقد بذلك الاحترام اللازم لها.

هذا التصرف المشين للمحقق سوف ينعكس على احترام المواطنين للقوانين والأنظمة التي تصدرها السلطة التشريعية وتقوم بتنفيذها السلطة التنفيذية بما يحقق المصلحة العامة ، فيجب على المحقق أن يظهر بالمظهر الجيد الذي يليق بوظيفة التحقيق من حسن المظهر الخارجي أو من حيث حسن التصرف واللياقة في الكلام والابتعاد عن كل تصرف شخصي يقلل من الاحترام اللازم للوظيفة العامة سواء كان ذلك أثناء الدوام الرسمي أو بعده.

ولأن وظيفة التحقيق من الوظائف ذات الطبيعة القضائية الخاصة ، فيكون على المحقق واجب احترام وظيفته وسمعتها خارج أوقات العمل الرسمية كما هو الحال اثنائها ، فكل تصرف مشين يأتي به المحقق خارج أوقات العمل الرسمية يقلل أو يهدر كرامة مهنة التحقيق ، وهي صفة لا تزول بانتهاء أوقات العمل الرسمية ، وإنما هي لصيقة بشخص حاملها تنعكس تصرفاته عليها إيجاباً وسلباً.

فمن المقرر قضاء أنه "المخالفات التأديبية لا تقتصر على اخلال الموظف بواجباته وظيفته إيجاباً وسلباً ، بل تنهض كذلك كلما سلك الموظف سلوكاً معيباً ينطوي على اخلال بكرامة الوظيفة ولا يستقيم مع ما تفرضه عليه من تعفف واستقامة والبعد عن مواطن الريب والدنايا. إذ لا يقوم بين الحياة العامة والحياة الخاصة عازل سميك يمنع التأثير المتبادل بينهما ، فلا يسوغ للعامل خارج نطاق وظيفته أن ينفصل عن وظيفته ويقدم على بعض التصرفات التي تمس كرامته وتمس بطريق غير مباشر كرامة الجهة التي يعمل بها".¹

البند الثاني : المحظورات التي يجب تجنبها من قبل عضو الإدارة

لم يكتفي المشرع بالواجبات الوظيفية التي يجب على عضو الإدارة الالتزام بها ، بل أن هناك أموراً أخرى يجب عدم اتيانها ، تتمثل في المحظورات التي قررها المشرع في قانون التحقيقات ولائحته التنفيذية ، وهي فئة تتميز بطبيعة مختلفة عن الواجبات الوظيفية ، وقد اوردها المشرع على سبيل الحصر ، لا يجوز التوسع فيها ، وإلا وقع باطلاً كل ما يترتب على ذلك من قرارات.

أولاً : عدم مزاولة الأعمال التجارية أو الصناعية أو المهنية

إنّ عمل الإدارة العامة للتحقيقات بوصفه عملاً ذو صفة قضائية ، يتطلب تسخير المحقق كل وقته وجهده في أداء العمل المنوط به ، والبعد عن مواطن الشك والريبة ، فلا يستقيم قيام المحقق بعمله المقرر قانوناً ، وفي المقابل يزاول أعمالاً تجارية أو

¹ - المحكمة الإدارية العليا: الطعن رقم ١٣٦٩ ، السنة ٣٧ ، جلسة ١٩٩٥/٠١/٢٤ .

صناعية أو مهنية ، فكل ذلك يتعارض مع طبيعة عمل الإدارة العامة للتحقيقات بوصفها الأمنية على الدعوى العمومية في الجرح ، وتسعى من خلال سلطاتها إلى تحقيق العدالة بين المتخاصمين.

لذا أورد المشرع هذا الحظر في الفقرة الأولى من المادة (١٣) من قانون التحقيقات والتي نصت على أنه " يحظر على عضو الإدارة العامة للتحقيقات : ١. مزاوله أية أعمال تجارية أو صناعية أو مهنية أو أي عمل آخر يتعارض مع أعمال وظيفته سواء بالذات أو بالواسطة...".

ولم يكتف المشرع بحظر تلك الأعمال على المحقق بالذات ، وإنما توسط ليشمل الأعمال التي يقوم بها بالواسطة أيضا كوكيل عن الأصيل ، بالإضافة إلى حظر كل ما يتعارض مع أعمال وظيفته دون تحديد لتلك الأعمال التي تتعارض مع أعمال الوظيفة وتركها لتقدير الإدارة عما إذا كانت الأعمال التي يأتيها المحقق تعد من قبيل الأعمال التي تتعارض مع أعمال وظيفته من عدمه.

وقد جاء في المذكرة الإيضاحية للنص اعلاه لتبرر هذا الحظر ، وهي تكمن في رغبة من المشرع في ابعاد عضو الإدارة عن ممارسة أي عمل لا يتفق مع كرامة هذه الوظيفة واستقلالها ، أو يتعارض مع أعمال وظيفته ، سواء بالذات أو بالواسطة ، وسواء كان بصورة مباشرة أو غير مباشرة.

ثانيا : عدم ابداء الآراء السياسية

طالما كان العمل - ذو الصفة القضائية - المنوط بالمحقق القيام به يتعارض مع الأعمال التجارية والصناعية والمهنية ، فهو من باب أولى يتعارض مع الأعمال السياسية ، وكل ما يرتبط قولاً أو فعلاً مع العمل السياسي ، خاصة فيما يتعلق بإبداء الآراء السياسية التي تتنافى مع وظيفة المحقق.

وحفاظاً على طبيعة العمل الذي تقوم به الإدارة العامة للتحقيقات بوصفها الامينة على الدعوى العمومية في الجرح ، فقد اورد المشرع ذلك الحظر في الفقرة الثانية من المادة (١٣) لقانون التحقيقات والتي نصت على أنه " يحظر على عضو الإدارة العامة للتحقيقات :- ٢. ابداء الآراء السياسية...".

واسترسلت المذكرة الايضاحية للمادة السابقة أنه " نأياً بعضو الإدارة عن الشك أو استغلال المنصب فقد حظر القانون عليه المشاركة في ابداء الآراء السياسية ، مماثل تماما لعمل عضو النيابة العامة وأن كليهما يضطلعان بذات المهام الجسيمة بوصفها شعبة أصيلة من شعب القضاء لذا كان من الواجب ابعادهما عن مواطن الشبهات والريب استكمالا لمظاهر الحيطة والنزاهة ودفعاً لمظنة استغلال المنصب وحفظاً لكرامة هاتين الوظيفتين".

ثالثا : عدم الترشح في الانتخابات العامة

الانتخابات هي العملية الرسمية لاختيار شخص لتولي منصب رسمي في البرلمان أو المجالس المحلية وتعتبر عملية الانتخابات أحد المكونات الرئيسية لنظام الديمقراطية

النيابية ، فيقوم الشعب باختيار ممثلين عنهم في المجالس النيابية ، سواء في مجلس الأمة أو المجلس البلدي.

فكرة الانتخابات تعد من الأفكار الإنسانية القديمة ، والتي تساهم في حل النزاعات ، والاختلافات حول رأي ما ، وقد عرف الرومان القدماء فكرة الانتخابات في اختيارهم للقادة ، والشخصيات البارزة لتولي المناصب ، والمهام في الدولة ، كما أنها عرفت في العالم العربي الإسلامي عندما كان الصحابة - رضي الله عنهم - يختارون خليفة للمسلمين عن طريق الإجماع على اسم صحابي منهم^١.

ولعل أهم أسباب حظر المشرع لترشح عضو الإدارة العامة للتحقيقات في الانتخابات النيابية ، أنّ المرشح ينشغل بتحقيق مصالح الناخبين ، وهنا تتعارض المصلحة العامة المتعلقة بالوظيفة مع المصالح الخاصة التي يسعى لها المرشح في الانتخابات إرضاءً للناخبين الذين يساهمون في وصوله إلى البرلمان أو المجلس البلدي.

واستناداً للفقرة الثالثة من المادة (١٣) من قانون التحقيقات ، فإن الحظر لا يكون يؤخذ على اطلاقه في ترشح عضو الإدارة للانتخابات النيابية ، فحق الترشح من الحقوق الدستورية للمواطن طالما توافرت فيه الشروط اللازمة لذلك ، وعليه يجوز لعضو الإدارة العامة للتحقيقات الترشح للانتخابات النيابية في حال تقدم باستقالته من منصبه.

كما أعطى المشرع الوزير حق إعادة من استقال من أعضاء الإدارة ممن قدم أوراق ترشحه للانتخابات النيابية ولم يكمل فيها أو لم يحصل على الاصوات التي تؤهله الحصول على مقعد في البرلمان أو المجلس البلدي ، وذلك خلال سنة من تاريخ الاستقالة.

ومن جانبنا نرى أن في إعادة من استقال من أعضاء الإدارة للوظيفة تعارض مع مقتضيات المصلحة العامة ، فليس من المنطق قيام العضو بأعباء وظيفته وتفكيره ينصب على كيفية جذب أصوات ناخبين جدد للانتخابات القادمة تؤهله للفوز بمقعد في البرلمان أو المجلس البلدي ، بالإضافة إلى أن انخراطه في مجال السياسة - وهو محظور - وتكوين علاقات انتخابية قد تؤدي إلى استغلال الوظيفة أو تطويعها لتحقيق مقاصد انتخابية ، فكان من الأولى عدم الموافقة على عودة عضو الإدارة المستقيل لأسباب ترشحه للانتخابات حفاظاً على كرامة الوظيفة ولعدم استغلالها.

الفرع الثاني : إجراءات الدعوى التأديبية والعقوبات المقررة قانوناً.

إنّ إحالة عضو الإدارة العامة للتحقيقات إلى المحاكمة التأديبية يتطلب اتخاذ بعض الإجراءات قبل بدء مجلس التأديب بمهامه المنوطة به ، كما لا بد لمجلس التأديب التقيد بما ورد من أحكام بشأن العقوبات التأديبية التي توقع على عضو الإدارة متى ثبتت في حقه المخالفة التأديبية ، وبناء على ذلك سوف نتناول في البنود التالية إجراءات الدعوى التأديبية والعقوبات المقررة قانوناً.

^١ - مجد خضر : موقع موضوع الالكتروني ، نوفمبر ٢٠١٦ ، <http://mawdoo3.com>

البند الأول : إجراءات الدعوى التأديبية

الإجراءات التأديبية هي مجموعة القواعد التي تحكم الدعوى التأديبية من حيث إجراءات مباشرتها منذ لحظة وقوع المخالفة التأديبية حتى صدور قرار مجلس التأديب فيها ، وتحقيق الضمانات التي تصاحب الدعوى التأديبية.

فإن الإجراءات التأديبية تتمثل في تلك القواعد الواجب إعمالها في مواجهة المتهم تأديبياً خلال الفترة ما بين إقراره المخالفة حتى صدور القرار أو الحكم التأديبي بشأنها ، بما في ذلك القواعد المنظمة للسلطة التي تختص بالتأديب .

ومن نافذة القول أن الإجراءات التأديبية هي إجراءات منظمة للممارسة الفعلية للدعوى التأديبية ، وليست منظمة لحق العقاب أو الجزاء ، وفيها يجتهد مجلس التأديب في تحقيق وقائع معينة للثبوت من حدوثها ، ثم تكييفها بتحديد القواعد الموضوعية الواجبة التطبيق بهدف استخلاص النتائج القانونية المترتبة عليها .

أولاً : التحقق من المخالفة التأديبية

لم تبين أحكام القانون رقم (٥٣ لسنة ٢٠٠١) بشأن الإدارة العامة للتحقيقات ولائحته التنفيذية المخالفة التأديبية ، إلا انه وبالعودة إلى القواعد العامة المنصوص عليها وفقاً لقانون الخدمة المدنية نجد أن المشرع قد عرفها بشكل ضمني من خلال الفقرة الأولى من المادة (٢٧) فنصت على أن المخالفة التأديبية هي " كل موظف يخل بالواجبات أو يخالف المحظورات المنصوص عليها في القوانين أو اللوائح يعاقب تأديبياً ..".

ويتعين قبل إحالة الأمر إلى مجلس التأديب وجود مخالفة منسوبة إلى عضو الإدارة العامة للتحقيقات ، تم بحث أصلها من قبل إدارة التفتيش الفني للوقوف على جديدها ومدى توافر أركانها ، ومن ثم عمل مذكرة ختامية ترفع لمدير عام الإدارة للبت في الشكوى ، إما بإحالتها إلى مجلس التأديب أو الاكتفاء بتوجيه لفت نظر كتابي أو شفوي لعضو الإدارة المنسوب إليه المخالفة.

فإدارة التفتيش الفني تتولى بصفة أولية بحث أصل المخالفة المنسوبة إلى عضو الإدارة ، استناداً للصلاحيات المقررة لها بموجب قانون الإدارة العامة للتحقيقات ولائحته التنفيذية ، التي تخولها بحث جميع جوانب الشكوى الإدارية ، لبيان مدى توافر أركانها ، فترفع الأمر بموجب مذكرة عرض إلى مدير عام الإدارة للبت فيها.

ثانياً : صدور قرار الاحالة لمجلس التأديب

متى تم التحقق من أصل وجديده المخالفة ، يقوم مدير إدارة التفتيش الفني بعرض الأمر على مدير عام التحقيقات بمذكرة عرض متضمنة جميع تفاصيل المخالفة وأركانها ومدى ثبوتها في حق عضو الإدارة من عدمه ، فيصدر المدير العام قراره ، إما بحفظ الشكوى الإدارية لعدم تحقق شروط إحالتها لمجلس التأديب ، أو في حال ثبوتها ، يعرض الأمر - بمذكرة عرض - على وزير الداخلية لإصدار قراره بإحالة عضو الإدارة إلى المحاكمة التأديبية وفقاً للأحكام المقررة لذلك.

وعادة ما يكلف مدير عام الإدارة العامة للتحقيقات مدير إدارة المكتب الفني صياغة مذكرة العرض على وزير الداخلية ، وإعداد قرار احالة عضو الإدارة لمجلس التأديب تمهيداً لعرضه على الوزير لإصدار قراره في ذلك.

ويتضمن قرار الاحالة إلى مجلس التأديب ، رقم القرار الوزاري وتاريخه ، واسم عضو الإدارة العامة للتحقيقات المحال لمحاكمة التأديبية ، وبيان رقم مذكرة إدارة التفتيش الفني بشأن الشكوى الإدارية المقيدة بحق عضو الإدارة وأسباب احالته لمجلس التأديب.

والجدير بالذكر أن قرار الإحالة إلى مجلس التأديب هو اجراء من إجراءات الدعوى التأديبية ولا يرقى إلى مرتبة القرار الإداري الذي يختص القضاء الإداري بالفصل في طلب إلغائه مستقلاً عن الدعوى التأديبية ، وهو ما أكدته المحكمة الإدارية من " أن القرار الصادر بالإحالة إلى المحاكمة التأديبية هو من إجراءات الدعوى التأديبية ولا يرقى إلى مرتبة القرار الإداري النهائي الذي يختص القضاء الإداري بالفصل في طلب إلغائه مستقلاً عن الدعوى التأديبية"¹.

ثالثاً : استدعاء عضو الإدارة المحال

إنّ من الأهمية بمكان التحقق من وجود مخالفة إدارية تستوجب المسائلة التأديبية ، وهو ما يتطلب أيضاً التحقق من شخص مرتكبها ، ومدى علاقتها بالعمل الذي يؤديه ، من خلال استدعاء رسمي لعضو الإدارة للمحاكمة التأديبية التي يعقدها مجلس التأديب.

وقد نظمت المادة (٢٦) من اللائحة التنفيذية لقانون التحقيقات كيفية استدعاء عضو الإدارة المحال للمحاكمة التأديبية ، عندما نصت على أنه " يعلن العضو المراد تأديبه بموعد الجلسة قبل خمسة عشر يوماً من تاريخ انعقادها بواسطة رئيسه المباشر ويوقع العضو بما يفيد علمه بموعد الجلسة".

فعضو الإدارة المنسوب إليه المخالفة التأديبية بموجب حكم المادة أعلاه يُستدعى لجلسات مجلس التأديب لمناقشته بما هو منسوب إليه من إتهام ، وحتى يتحقق هذا الاعلان لابد أن يوقع على نسخة تفيد علمه بموعد الجلسة ومكانها ، لضمان صحة انعقاد جلسات المجلس عند عدم حضور عضو الإدارة المحال للتأديب.

إنّ الحكمة من إيراد مدة زمنية لإعلان عضو الإدارة المحال للتأديب ، تكمن في تمكينه من تحضير دفاعه ، وترتيب أموره في العمل ليتمكن من التفرغ للجلسات التي يعقدها مجلس التأديب للتحقيق في المخالفات المنسوبة إليه ، وهي ضمان قانونية لابد من التزام السلطة التأديبية بها.

ويحدث في بعض الأحيان أن يتم إخطار عضو الإدارة بجلسة مجلس التأديب قبل موعد انعقاد الجلسة بأكثر مما هو مقرر بحكم المادة (٢٦) سالفة الذكر أو قبلها بيوم أو يومين ، فما هو حكم انعقاد المجلس في هذه الحالة ، وإجابة ذلك تكمن في صريح حكم

¹ - المحكمة الإدارية العليا : الطعن رقم ٣٣٦ ، السنة ٢٥ ق ، جلسة ١٢/٥/١٩٨٤.

المادة بعاليه ، والتي ألزمت مجلس التأديب إعلان عضو الإدارة بجلسة المحاكمة التأديبية قبل خمسة عشر يوماً من انعقادها ، ولا بأس أن زادت على ذلك ، لأن الحكمة من ذلك منح عضو الإدارة المدة اللازمة التي تكفيه لتهيئة ظروفه وتحضير دفاعه .

إلا أن المشكلة تثور فيما لو كانت مدة الإعلان غير كافية ، كأن يتم الإعلان قبل موعد انعقاد المجلس بيوم أو يومين ، ونرى هنا أنه لا يجوز انعقاد المجلس في ذلك الموعد ، وعلى المجلس استناداً لحكم المادة (٢٦) من اللائحة إعادة إعلان عضو الإدارة بالموعد الجديد بما لا يقل عن خمسة عشر يوماً من يوم استلامه وتوقيعه على كتاب الاعلان ، وكل قرار يصدر بمخالفة حكم المادة السابقة يكون قراراً معيباً معرضاً للبطلان .

أما في حال حضور عضو الإدارة رغم إعلانه قبل موعد انعقاد المجلس التأديبي بيوم أو يومين دون أن يعترض أو يطعن على عدم التزام سلطة التأديب بالمدة المقررة قانوناً ، فيكون حضوره سليماً من الناحية القانونية ، لا تشوبه أية شائبة ، ذلك أن عضو الإدارة تنازل عن حقه في المدة القانونية الممنوحة له للدفاع عن نفسه ، وهو ذات الأمر المعمول به في المحاكمات المدنية ، إذ يعتبر حضور الشخص لجلسة المحاكمة إقراراً منه بعلمه بها حتى وإن لم يخطر بذلك .

رابعا : التحقيق

يعد التحقيق الإداري من الشكليات الجوهرية لصحة قرار مجلس التأديب ، ومنها يبدأ البحث عن حقيقة المخالفة المنسوبة إلى عضو الإدارة المحال إلى المحاكمة التأديبية ، فهي ضمانات من الضمانات القانونية للعضو تمكنه الدفاع عن نفسه وبيان موقفه القانوني من التهم المنسوبة إليه .

وينبغي على مجلس التأديب كتابة محضر التحقيق بواسطة أحد أعضائه ، والحكمة من ذلك تكمن في أن التحقيق عبارة عن أسئلة توجه من أعضاء مجلس التأديب ، يقوم العضو بالإجابة عنها مباشرة ، وفي هذا الأسلوب ما يتيح الفرصة للوصول إلى الحقيقة من خلال الاستفسارات التي يثيرها أعضاء المجلس ويواجه بها عضو الإدارة ، كما يمكن له تقديم مذكرة مكتوبة يوضح من خلالها أوجه دفاعه ، ويكون على سلطة التأديب إثباتها في محاضر التحقيق بعد التوقيع عليها بالنظر والإرفاق .

ووفقاً لنص المادة (١٨) من قانون التحقيقات ، فإنه يجب أن تكون جلسات مجلس التأديب سرية ، فهي ضمانات للعضو المحال لمجلس التأديب وحرية في تقديم دفاعه ، من خلال الاستعانة بالمستندات أو الأشخاص لإثبات براءته مما هو منسوب إليه من إتهام .

كما يجب على مجلس التأديب عند افتتاح محضر التحقيق ، إثبات تاريخ وساعة ومكان افتتاحه ، واسم ووظيفة عضو الإدارة المحال للمحاكمة التأديبية ومقر عمله وإرفاق ما يثبت صحة اعلانه ، ومضمون الشكوى أو المخالفة التأديبية المنسوبة إليه .

وينبغي أن يكون تدوين محضر التحقيق بخط واضح ولا يجوز مسح أو شطب أو تحشير أو تعديل أو إلغاء أي صفحة من صفحات المحضر ، وفي حال الخطأ في عبارة

توضع بين قوسين ، ويكتب بجانب القوس الأخير عبارة (ملغي) أو (صُحح) ويتم التوقيع أمام التعديل.

خامسا : قرار مجلس التأديب

تعد القرارات الإدارية من أهم مظاهر الامتيازات التي تتمتع بها السلطة الإدارية والتي تستمدّها من القانون العام ، فهي وسيلتها المفضلة في القيام بوظائفها المتعددة والمتجددة لما تحقّقه من سرعة وفاعلية في العمل الإداري ، وإمكانية البت من جانبها وحدها في أمر من الأمور ، دون حاجة الحصول علي رضا ذوي الشأن ، أو حتى معاونتهم وذلك بإنشاء حقوق للإفراد أو التزامات عليهم ، هذا بالإضافة إلي قدرة الإدارة علي تنفيذها تنفيذاً مباشراً وبالقوة الجبرية.

ولما كان الحكم الصادر من مجلس التأديب قراراً إدارياً بمعناه القانوني ، فإن ذلك يتطلب توافر الشروط القانونية في القرار الإداري ، وأولها توافر ركن الاختصاص ، والشكل والمحل ، والسبب والغاية في القرار الإداري الصادر من مجلس التأديب بشأن العقوبة المقررة بحق عضو الإدارة فيما هو منسوب إليه من مخالفات.

أ. ركن الاختصاص

يعتبر ركن الاختصاص الصلاحية القانونية للقيام بعمل معين ، ويقصد بالاختصاص في مجال التأديب ، القدرة على إصدار قرار من سلطة التأديب على وجه يعتد به قانوناً ، أي أن يصدر ممن منحه القانون سلطة إصداره.

وما يؤكد ذلك ، ما ورد في حكم المادة (٣١) من القرار رقم (٢٠٢٣/٢٠٠١) باللائحة التنفيذية لقانون التحقيقات ، والتي نصت على أنه " يصدر مجلس التأديب قراره بأغلبية أعضائه بعد سماع دفاع العضو المحال فإذا لم يحضر أو لم ينب عنه احداً جاز إصدار القرار في غيبته بعد التحقق من صحة إعلانه".

واستناداً إلى حكم المادة (٢٢) من قانون التحقيقات ، فإن وزير الداخلية هو صاحب السلطة في إصدار عقوبة التنبيه بقرار مسبب وبعد إجراء التحقيقات اللازمة من قبل مجلس التأديب ، أما عقوبتي الإنذار والفصل من الخدمة فتكونان من اختصاص مجلس التأديب ، فإذا صدر القرار بغير ما رسمه المشرع ، يكون قراراً معيباً بعيب عدم الاختصاص.

ب. ركن الشكل

إذا كان القرار التأديبي بوصفه قراراً إدارياً هو تعبير عن إدارة مجلس التأديب صاحب السلطة الأصلية في الدعوى التأديبية في الإدارة العامة للتحقيقات بقصد إحداث أثر قانوني معين وهو تأديب عضو الإدارة المنسوبة إليه المخالفة التأديبية ، فإن ذلك يجب أن يتم في الشكل الذي يتطلبه القانون.

ويتمتع مجلس التأديب بسلطة تأديبية في اختيار الشكل المناسب لقرار التأديب ، إلا في الحالات التي ينص عليها القانون على ضرورة إصدار بعض القرارات التأديبية بشكل معين ، كوجوب أن تكون عقوبة التنبيه المقررة بموجب المادة (٢٢) من قانون

التحقيقات ، بقرار مسبب من وزير الداخلية بعد إجراء مجلس التأديب التحقيقات اللازمة في هذا الشأن.

ومن نافذة القول ، أن إغفال سلطة التأديب لركن الشكل في القرار التأديبي الذي يتطلبه القانون ، يؤدي إلى وصم القرار بعيب الشكل ، الأمر الذي يخول عضو الإدارة المحال للتأديب الطعن عليه بالبطلان.

ج. ركن المحل

محل القرار التأديبي هو موضوع القرار ، أي الأثر القانوني الذي يترتب عليه القرار بشكل حال ومباشر ، يكمن في نوع العقوبة الصادر من مجلس التأديب بحق عضو الإدارة ، والتي يترتب عليه حرمانه من امتيازات الوظيفة كالترقية والمزايا المالية حتى زوال أثر العقوبة المقررة بحقه.

ويشترك في محل القرار التأديبي أن يكون قابلاً للتعيين ، كما يجب أن يكون ممكناً أي يستطيع مجلس التأديب إصداره ، كما يجب أن يكون القرار التأديبي جائزاً وقانونياً مستنداً في ذلك للأحكام العامة في العقوبات التأديبية الواردة في القانون رقم (٥٣ لسنة ٢٠٠١) بشأن الإدارة العامة للتحقيقات ولائحته التنفيذية.

وتجدر الإشارة إلى أن عدم توافر ركن المحل في القرار التأديبي الصادر من مجلس التأديب في شأن المخالفات التأديبية لأعضاء الإدارة ، يجعل القرار معيباً في محله ، ذلك أن المحل ركن من أركان القرار ، يجب توافره وإلا أصبح القرار باطلاً.

د. ركن السبب

ركن السبب في القرار التأديبي هو كل واقعة قانونية أو مادية تحدث وتقوم خارجياً وبعيدة عن إرادة السلطة المختصة ، فتحركها وتدفعها إلى اتخاذ قرار تأديبي معين في مواجهة هذه الواقعة المادية أو القانونية.

وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا من أنه " والسبب في القرار الإداري حالة واقعية أو قانونية تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني"^١ .

وحتى يتحقق ركن السبب في القرار التأديبي الصادر من مجلس التأديب في شأن المخالفة أو المخالفات المنسوبة إلى عضو الإدارة ، فإنه لا بد من تحقق شروطها الثلاث وهي :-

- أ. الوجود المادي للوقائع القانونية أو المادية المتمثلة بالمخالفة التأديبية.
- ب. التكليف القانوني السليم للمخالفة التأديبية.
- ج. التقدير السليم لمدى خطورة تلك الوقائع أو المخالفات على الوظيفة العامة أو المرفق العام.

^١ - المحكمة الإدارية العليا : الطعن رقم ٤٠ ، السنة ١٨ ق ، جلسة ١٩٧٦/٠٦/٢٩ .

وعدم توافر أحد شروط تكوين ركن السبب في القرار التأديبي ، يجعله عرضه للإلغاء لعبع المشروعية ، وعلى مجلس التأديب التحقق جيداً من توافر تلك الشروط في القرار التأديبي ، وإلا اضحى القرار معيباً وعرضه للإلغاء لانعدام ركن السبب.

هـ. ركن الغاية

ركن الغاية أو الغرض أو الباعث ، هو آخر أركان القرار التأديبي بوصفه قراراً إدارياً ، فهو النتيجة النهائية التي تسعى لتحقيقها سلطة التأديب بشأن المخالفة التأديبية المنسوبة إلى عضو الإدارة ومدى توافر أركانها في حقه^١.

والبعض لا يفرق بين ركني السبب والغاية ، في حين أن الفرق واضح وجلي ، فإذا كان السبب هو الهدف الأولي من وراء صدور القرار أو المحور الذي صدر القرار حوله فإن الغاية هي النتيجة النهائية التي تسعى جهة الإدارة إلى تحقيقها وإدراكها من وراء القرار الإداري الذي يتم إصداره.

فالغاية من إصدار العقوبة على عضو الإدارة المحال لمجلس التأديب هو مجازاته عما اقترفه من مخالفات ، حتى لا يكرر ذلك في المستقبل ، فهو قرار غايته تحقيق مقتضيات المصلحة العامة للإدارة العامة للتحقيقات بوصفها الأمانة على الدعوى العمومية في الجرح ، مبعثها في ذلك استمرار مرفق الإدارة بمباشرة مهامه المنصوص عليها قانوناً بانتظام وإطراد.

البند الثاني : العقوبات التأديبية المقررة قانوناً

العقوبة التأديبية هي ذلك الاجراء الذي تتخذه السلطات التأديبية بشأن المخالفة التأديبية ، يمس المركز الوظيفي لعضو الادارة المنسوبة إليه المخالفة ، فهي نوع من العقوبات المشتقة من طبيعة نظام الوظيفة العامة ، توقع عليه وتؤثر في مركزه ومستقبله الوظيفي^٢.

ولما كانت المادة (٢٢) من قانون التحقيقات قد أوردت على سبيل الحصر العقوبات التأديبية التي توقعها السلطة التأديبية على أعضاء الإدارة العامة للتحقيقات في حال ثبوت المخالفة التأديبية بحقهم ، حيث نصت على أنه " العقوبات التأديبية التي توقع على أعضاء الإدارة العامة للتحقيقات هي : التنبيه - الإنذار - الفصل من الخدمة ...".

وتتميز العقوبات التأديبية في المادة سألفة الذكر بأنها عقوبات أدبية غير مادية ، كما هو الحال في العقوبات الواردة في قانون الخدمة المدنية ، حيث وردت على سبيل الحصر ، لا يجوز التوسع فيها أو اضافة عقوبات أخرى بخلاف ما هو مقرر بالنص ، وإلا وقع باطلاً كل قرار تأديبي يخرج عن حكم المادة أعلاه.

^١ - حيات متولي بدوي : دراسة منشورة في موقع محاماة نت على شبكة الانترنت بتاريخ

www.mohamah.net ، ٢٠١٦/١٠/٣٠

^٢ - د. محمد أمين عبد الهادي : إدارة شؤون موظفي الدولة ، دار الفكر العربي ، بدون سنة نشر ، ص

لقد كانت غاية المشرع في إيراد العقوبات التأديبية على سبيل الحصر حماية عضو الإدارة من تعسف السلطة الإدارية في توقيع عقوبات دون الاكتراث لطبيعة المركز القانوني الذي يشغله ، بوصفه الأمين على الدعوى العمومية في الجرح يباشر صلاحياته واختصاصاته بموجب قانون الإجراءات والمحاکمات الجزائية كما هو الحال بنظرائهم في النيابة العامة.

وتأسيسا على ذلك سوف نتناول فيما يلي العقوبات التي وردت على سبيل الحصر في القانون رقم (٥٣ لسنة ٢٠٠١) بشأن الإدارة العامة للتحقيقات بوزارة الداخلية.

أولا : التنبيه

التنبيه هو إشعار أو إعلام الشخص بوقوع أمر أو خطأ ما ، وهي عقوبة توقع على شاغلي الوظائف القيادية بموجب أحكام الخدمة المدنية ، ويعود تبني المشرع لهذه العقوبة في قانون التحقيقات لما يتمتع به عضو الإدارة العامة للتحقيقات من مركز قانوني ذو طبيعة قضائية تتماثل والطبيعة القضائية التي يتمتع بها نظراهم في النيابة العامة.

وما يميز عقوبة التنبيه أنها عقوبة أدبية تهدف إلى تبصير عضو الادارة إلى الخطأ الذي ارتكبه وتحذيره من عدم العودة إليه مستقبلاً ، إلا أنها أشد ضراوة ، لما تحمله من معنى الزجر ، وإن كانت لا تتضمن عقاب يمس الجانب المالي له ، إلا انها بالنسبة لأعضاء الإدارة تعد عقوبة رادعة بالنظر إلى عدد العقوبات المتاح توقيعها من قبل السلطة المختصة.

واستناداً لحكم المادة (٢٢) سالفه البيان ، فإن عقوبة التنبيه تصدر بقرار من وزير الداخلية ، تتضمن الأسباب التي دعت إلى إصدار هذه العقوبة بحق عضو الإدارة المدان بالدعوى التأديبية ، ويقتصر دور مجلس التأديب على إصدار توصيته في ختام مذكرته بالدعوى التأديبية باستحقاق عضو الإدارة عقوبة التنبيه على ما بدر منه من مخالفات تأديبية.

ثانيا : الإنذار

تمتاز عقوبة الإنذار بأنها عقوبة أدبية وليست مادية تحمل في ثناياها اللوم والتأنيب ، وهي أكثر جسامة من عقوبة التنبيه ، وبسبب محدودية العقوبات التأديبية المقررة لأعضاء الإدارة العامة للتحقيقات ، فإن عقوبة الإنذار تختلف اختلافاً جوهرياً في مضمونها عن ذات العقوبة المقررة وفق قانون ديوان الخدمة المدنية بالنسبة للموظفين شاغلي مجموعة الوظائف العامة والفنية المساعدة والمعونة ، فتعتبر أكثر ردةً بالنسبة لعضو الإدارة ، في حين أنها أبسط العقوبات بالنسبة لشاغلي مجموعة الوظائف العامة الخاضعين لقانون الخدمة المدنية.

وبموجب حكم المادة (٢٢) من قانون التحقيقات ، فإن عقوبة الإنذار تختلف من حيث الجهة التي تصدره عن عقوبة التنبيه ، حيث نصت على أنه " أما عقوبتي الإنذار والفصل فيكون توقيعهما عن طريق مجلس التأديب".

وتكمن حكمة المشرع في إعطاء مجلس التأديب منفرداً سلطة إصدار عقوبة الإنذار بحق عضو الإدارة المحال لمجلس التأديب ، في حماية حقوق عضو الإدارة من اساءة استعمال السلطة لو كان القرار بيد السلطة الرئاسية ، فهي بمثابة ضمانات من ضمانات المحاكمة التأديبية ، تصدرها الجهة التي باشرت بحث وتمحيص الدعوى التأديبية.

ثالثاً : الفصل من الخدمة

الفصل من الوظيفة العامة هو أقصى الجزاءات التأديبية المقررة وفق المادة (٢٢) من قانون التحقيقات ، والتي توقع على عضو الإدارة العامة للتحقيقات ، ويترتب على هذا الجزاء إنهاء خدمة الموظف من الوظيفة بالطريق التأديبي ، ويستتبع ذلك منعه من التعيين في كافة الوظائف العامة.

ويعتبر الفصل من شرف الخدمة العامة أشد العقوبات وطأة على الموظف ، وأكثرها جسامة لما تنطوي عليه من انتهاء علاقة الموظف بالوظيفة ، ومما لا شك فيه أن جسامة عقوبة الفصل تعكس جسامة المخالفة التي ارتكبها الموظف في حق الوظيفة العامة.

والفصل من الخدمة بمثابة استئصال الورم من الجسم الوظيفي السليم ، فبقاء عضو الإدارة المسيء لمركزه الوظيفي ، يؤدي إلى تدهور وانهيار مرفق التحقيقات ، كما يؤثر على باقي الأعضاء ويفقد ثقة جمهور المتعاملين ، وليس ذلك ما تهدف إليه الجهة الإدارية ، فسير المرفق العام بانتظام وإطراد هي الغاية التي تسعى إليها من خلال تنصيب الأعضاء في وظائفهم ذات الطبيعة القضائية.

وبموجب حكم المادة (٢٢) من قانون التحقيقات سالف البيان ، فإن الفصل لا يمكن أن يصدر إلا من مجلس التأديب بعد إجراءات التحقيقات اللازمة مع عضو الإدارة المنسوب إليه المخالفة أو المخالفات الإدارية التي تعتبر في هذه الحالة مخالفات جسيمة تتطلب إصدار مثل هذا القرار التأديبي ، أما القرار الوزاري الذي يصدر بالعقوبة ويرفق في ملف الموظف السري ، فيعد قراراً كاشفاً لما آل إليه مجلس التأديب من تقرير للعقوبة المناسبة بحق عضو الإدارة الذي ثبتت في حقه أركان المخالفة التأديبية.

البند الثالث : خصائص العقوبة التأديبية

إنّ عملية تأديب عضو الإدارة العامة للتحقيقات بصفته موظفاً عاماً ، ليست عملية انتقامية أو قهرية ، بل على العكس ، هي عملية قانونية يهدف من ورائها اصلاح المحقق وتحذير باقي الأعضاء من ارتكاب مثل هذه المخالفات ، حفاظاً على حسن ودوام سير مرفق التحقيقات.

وتتشابه العقوبة التأديبية مع الدعوى الجنائية من حيث خصائصها ومميزاتها ، من حيث خضوعها لمبدأ الشرعية ، وتناسب الجزاء التأديبي مع الذنب الإداري ، وعدم جواز توقيع العقوبة على الفعل مرتين ، بالإضافة إلى تطبيق القانون الأصلح لعضو الإدارة من خلال مبدأ عدم رجعية القرار التأديبي للأفعال السابقة على صدور القانون.

أولاً : مبدأ شرعية العقوبة التأديبية

إن كان الذنب الإداري غير محدد أو محصور سلفاً ، نظراً لطبيعة الجريمة التأديبية التي تستعصي على الحصر ، إلا أن العقوبات التأديبية يجوز تقنينها وحصرها سلفاً ، بحيث لا يجوز قانوناً الخروج على العقوبات التي حددها المشرع ، أي لا يجوز للسلطة التأديبية سواء كانت رئاسية أو هيئة تأديب أن تخرج عن العقوبات التي حصرها المشرع في حدها الأدنى والأقصى ، وإن كانت تترخص في اختيار العقوبة المناسبة على الجريمة التأديبية تحت رقابة القضاء^١.

وأن كان المشرع في مجال التأديب لم يربط الذنب الإداري بعقوبة محددة كما هو الحال في التجريم الجنائي ، إلا أنه حدد العقوبات في القانون رقم (٥٣ لسنة ٢٠٠١) بشأن الإدارة العامة للتحقيقات ، وحصرها في حدها الأدنى والأعلى ، ولمجلس التأديب اختيار من بين العقوبات ما يتناسب مع الذنب الإداري المنسوب إلى عضو الإدارة المحال للمحاكمة التأديبية.

فوفقاً لمبدأ شرعية العقوبة ، فإن مجلس التأديب يلتزم بالعقوبات التأديبية التي حددها المشرع سلفاً في القانون واللائحة التنفيذية له ، وليس له ابتداع عقوبة أخرى لم ترد في النص ، وإلا يعد قرارها مخالفاً للقانون لخروجه عن مبدأ الشرعية في العقاب ، يترتب عليه بطلان ذلك القرار.

فمن المقرر قضاء أنه " لا يجوز انزال عقوبة على الموظف متى تعدى أثرها إلى ما يعتبر جزء آخر لم يرد بشأنه نص في القانون إذ أن الجزاء الإداري شأنه شأن الجزاء الجنائي لا يوقع بغير نص ، وترتيباً على ذلك فإن عقوبة خفض الدرجة إذا ما وقعت على موظف وكان من نتائجها نقل الموظف من مجموعة إلى أخرى تكون مخالفة للقانون متعيناً إلغاؤها"^٢.

ثانياً : تناسب الجزاء مع الذنب الإداري

العقوبات التأديبية وإن كانت قد وردت على سبيل الحصر ، إلا أن المشرع لم يربط كل عقوبة بذنب إداري كما فعل المشرع الجنائي ، وعليه فإن لمجلس التأديب سلطة تقديرية في اختيار الجزاء الواجب إنزاله على عضو الإدارة المحال للمحاكمة التأديبية ، وقد يؤدي اختيارها هذا إلى عدم التناسب ما بين العقوبة التأديبية والذنب الإداري المرتكب أو عدم الملائمة الظاهرة بين خطورة الذنب الإداري وبين الجزاء الموقع سواء من حيث نوع الجزاء أو مقداره.

وتقدير مجلس التأديب غير المناسب يخرج القرار التأديبي عن نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية ، حيث أن الغلو في توقيع الجزاء يُصعب القرار التأديبي بعدم

^١ - عبدالكريم الزيات : التأديب في قوانين التوظيف بدولة الكويت ، مرجع سبق ذكره ، ص ٨٧.

^٢ - المحكمة الإدارية العليا : الطعن رقم ١٦٣ ، السنة ٦ق ، جلسة ١٢/٠٣/١٩٩٦.

المشروعية ، وهو قرار خاضع لرقابة قضاء الإلغاء ليعيد التوازن ما بين الذنب المرتكب والقرار التأديبي.

فمن المقرر قضاء أنه "إن شرط مشروعية سلطة تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء ألا يشوب استعمالها غلو ومن صور هذا الغلو عدم الملائمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره ، ففي هذه الصورة تتعارض نتائج عدم الملائمة الظاهرة مع الهدف الذي تغياه القانون من التأديب وهو تأمين سير المرافق العامة مما يخرج التقدير من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية"^١.

كما أنه من المقرر أنه " للسلطات التأديبية تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء إلا أن مناط مشروعية هذه السلطة ألا يشوب استعمالها غلو ومن صورة عدم الملائمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره ... مؤدى ذلك خروج ذلك التقدير من نطاق المشروعية"^٢.

ثالثا : مبدأ عدم رجعية القرار التأديبي والقانون الأصلح للموظف

الأصل العام المقرر لنفاذ القرار الإداري عامة ، يقترن بتاريخ صدوره ، فتسري أحكامه على المستقبل ولا تسري بأثر رجعي على الوقائع السابقة على تاريخ صدوره ، وذلك احتراماً للحقوق المكتسبة أو المراكز القانونية المستقرة.

فالقرار الإداري لا يرتب آثاره إلا من تاريخ صدوره ، ومن هنا لا يجوز أن يرتد الجزاء إلى تاريخ سابق على صدوره ، فالقرارات التأديبية تنشأ حالة قانونية في حق من صدرت في شأنه ومن ثم فهي ترتب أثرها من تاريخ صدورها لا على الماضي كتاريخ وقوع المخالفة ، وإذا صدر قرار الجزاء مخالفاً لذلك يعد باطلا فيما تضمنه من أثر رجعي.

إلا أن السؤال يثور حول القانون الواجب التطبيق على عضو الإدارة ، هل هو القانون الساري وقت ارتكاب المخالفة أو القانون الساري في تاريخ إصدار قرار الجزاء التأديبي ، خاصة مع إطالة المدة ما بين التاريخين ، واحتمال تغير أحكام العقوبات التأديبية في قانون التحقيقات ، وهل إذا صدر قانون أصلح للمحال للمحاكمة التأديبية قبل صدور قرار الجزاء التأديبي يكون هو القانون الذي يؤخذ به دون النظر إلى القانون الذي وقعت في ظله المخالفة.

وللإجابة على ما تقدم نستعرض ما استقرت عليه المحكمة الإدارية العليا من أحكام تدلل على توجه القضاء الإداري في هذه المسألة ، فقد قررت في أحد أحكامها أنه "القاعدة أنه عند النظر في بحث سلامة القرار الإداري تكون الرقابة لمعرفة مدى تطابق القرار للقانون على أساس القرارات والقواعد التنظيمية المعمول بها عند صدوره دون

^١ - المحكمة الإدارية العليا : الطعن رقم ٥٠٥٨ ، السنة ٤٤ ق ، جلسة ٢٤/١١/٢٠٠٠.

^٢ - المحكمة الإدارية العليا : الطعن رقم ٥٧٧٧ ، السنة ٤٦ ق ، جلسة ٢٣/١٢/٢٠٠١.

غيرها ، وعلى ذلك فإن إلغاء عقوبة معينة بمقتضى تنظيم قانوني لاحق ليس له من أثر على القرار التأديبي الصادر بهذه العقوبة"^١.

كما قررت أنه " تلتزم السلطة التأديبية رئاسية كانت أو قضائية بتوقيع العقوبات التأديبية المقررة قانوناً وقت وقوع الفعل التأديبي وعدم تطبيق أي عقوبة تأديبية لاحقة على تاريخ وقوع الجريمة التأديبية ما لم تكن العقوبة اصلح للمتهم ، أو كانت حالته الوظيفية قد تغيرت عند إصدار القرار التأديبي على نحو يستحيل معه توقيع العقوبة النافذة قانوناً وقت وقوع الجريمة التأديبية ، ولا يجوز توقيع العقوبة الأشد التي ترد في نص لاحق"^٢.

ويستفاد من الأحكام سالفه الذكر ، أن القرار التأديبي كأصل عام يصدر بناء على أحكام القانون وقت ارتكاب المخالفة التأديبية ، إلا أنه في حال صدور قانون أصلح لعضو الإدارة - الموظف العام - المحال للتأديب فيكون القانون الأصلح له هو القانون الواجب التطبيق.

فإذا كان القانون بشأن العقوبات التأديبية وقت ارتكاب المخالفة هي الأصلح لعضو الإدارة المحال للمحاكمة التأديبية ، عندها يكون تطبيقه هو الواجب على مجلس التأديب ، أما إذا صدر قانون آخر يعدل بالتخفيف أو يلغي تلك العقوبات بشأن المخالفات المنسوبة لعضو الإدارة ، وكان ذلك خلال المحاكمة التأديبية وقبل صدور قرار التأديب ، فيكون القانون اللاحق هو القانون الواجب التطبيق ، بوصفه القانون الأصلح لعضو الإدارة المحال للتأديب.

رابعا : عدم جواز العقاب على الفعل الواحد مرتين

مفهوم عدم جواز العقاب على الفعل الواحد مرتين يكمن في أن عضو الإدارة بصفته موظفاً عاماً ، لا يعاقب تأديبياً عن ذات الفعل المكون للجريمة التأديبية مرتين ما لم يكن أحد الجزاءين تابعاً للآخر بحكم القانون ، فإذا ما صدر قرار بمجازاة عضو الإدارة تأديبياً من السلطة التأديبية المختصة فلا يجوز معاقبته عن ذات الفعل مرة ثانية بل لا يجوز سحب القرار التأديبي الذي صدر مطابقتاً لحكم القانون من أجل تشديد العقاب.

ويقصد بتعدد الجزاءات التأديبية عن الفعل الواحد المكون للجريمة التأديبية هو تعدد أي من العقوبات الأصلية التي أوردتها المشرع في القانون ، أما العقوبات التكميلية أو التبعية أو الآثار المترتبة على الجزاء التأديبي لا تمثل عقوبة أصلية ، وعليه لا تعتبر عقوبة مزدوجة تضاف إلى العقوبة الأصلية المقرر قانوناً.

ولا يعد ازدواج في توقيع الجزاء التأديبي ، مجازاة عضو الإدارة عن واقعة انقطاعه عن العمل وذلك لخروجه على مقتضى الواجب الوظيفي ، وخصم أيام الانقطاع ، إذ أن القرار الصادر بمجازاته سببه هو خروجه على مقتضى الواجب الوظيفي ،

^١ - المحكمة الإدارية العليا : الطعن رقم ٢٠٥ ، السنة ١١ ق ، جلسة ١٩٦٧/٠١/٠٧ .

^٢ - المحكمة الإدارية العليا : الطعن رقم ٣٥٣٣ ، السنة ٣٢ ق ، جلسة ١٩٨٩/٠٤/٢٢ .

وخصم ايام انقطاعه عن العمل مرده عدم تأديته العمل الذي يستحق عنه الأجر ، لما هو مقرر من قاعدة أصولية أن الأجر مقابل العمل ، فلا يعد ذلك جزاء تأديبياً في هذه الحالة^١.

فمن المقرر قضاء أنه " إذا انقطع العامل عن عمله فلا يستحق اجراً عن مدة الانقطاع ولا يعتبر الحرمان من الأجر عقوبة تأديبية وبالتالي يجوز الجمع بينه وبين مسأئلته تأديبياً ، ذلك أن الحرمان من الأجر سببه عدم أداء العمل والمسأئلة التأديبية سببها إخلاله بسير المرفق"^٢.

كما أن من المقرر قضاء " أنه من المسلمات القانونية أنه لا يجوز مجازاة العامل مرتين عن مخالفة واحدة - تطبيق - سبق مجازاة العامل بعقوبة الخصم من الأجر لمدة ١٥ يوماً ، وتبين للجهة الإدارية بعد توقيع الجزاء أن الجزاء لا يتناسب مع المخالفة ومعاودة مجازاته عن ذات الفعل بعقوبة الفصل من الخدمة ، فإن قرارها بمجازاته بالفصل من الخدمة يمثل جزاء ثانياً عن مخالفة سبق مجازاة الطاعن عنها بخصم خمسة عشر يوماً من راتبه"^٣.

الفرع الثالث : تأديب المرشحين لشغل وظيفة محقق (ج)

نظم المشرع في المواد (٢ ، ٣ ، ٤) من قانون الإدارة العامة للتحقيقات التسلسل الإداري لأعضاء الإدارة ، حيث نصت المادة الثانية منه على أنه " يرأس الإدارة العامة للتحقيقات مدير عام يعاونه نائب أو أكثر ومدعون عامون ورؤساء تحقق أ ، ب ، ومحققون أ ، ب ، ج. ويتبع مدير عام التحقيقات لوزير الداخلية ، ويتبع أعضاء الإدارة العامة للتحقيقات المدير العام".

ومن هنا لا بد لنا من بيان الطبيعة القانونية للمرشحين لشغل وظيفة محقق بالإدارة العامة للتحقيقات لنتمكن من معرفة القانون الواجب التطبيق في شأن المخالفات التأديبية والسلطة المختصة في توقيع التحقيق وتقرير الجزاء التأديبي.

البند الأول : الطبيعة القانونية للمرشحين لشغل وظيفة محقق (ج)

أنّ التعيين بوظيفة محقق بالإدارة العامة للتحقيقات يتطلب شروطاً يجب على المتقدم استيفائها ، ومن ضمن تلك الشروط اجتياز الدورة التدريبية التي يعقدها مركز التدريب التخصصي في الإدارة ، يعيّن من يجتازها بنجاح بدرجة محقق (ج).

ومن بين تلك الشروط ما حددته المادة الثالثة من قانون التحقيقات التي نصت على أنه " يشترط فمن يعيّن في وظيفة محقق (ج) أن يكون : مسلماً ، كويتي الجنسية ، كامل الأهلية غير محكوم عليه قضائياً أو تأديبياً لأمر مخل بالشرف أو الأمانة ، محمود السيرة حسن السمعة ، حاصلاً على إجازة الحقوق أو الحقوق والشريعة".

^١ - عبدالكريم الزيات : التأديب ، مرجع سبق ذكره ، ص ٩٣.

^٢ المحكمة الإدارية العليا : الطعن رقم ٥١٩ ، السنة ٢٩ ق ، جلسة ١٢/١٠/١٩٨٥.

^٣ - المحكمة الإدارية العليا : الطعن رقم ٢٣٣٣ ، السنة ٤٢ ق ، جلسة ٢٣/٠٥/١٩٨٥.

وتلك الشروط يجب أن تتحقق مجتمعة لقبول طلب المتقدم لشغل وظيفة محقق (ج) بالإدارة العامة للتحقيقات ، وفقدان أي شرط من الشروط الواردة في المادة أعلاه يؤدي إلى عدم قبول طلب المتقدم ، وبالتالي عدم امكانية الانتقال إلى المرحلة التالية في المسابقة لاختيار الاكفأ من بين المتقدمين ، تمهيداً لإلحاق من تم اختيارهم في دورة تدريبية يعقدها مركز التدريب التخصصي¹.

وحيث نصت المادة الرابعة من القرار رقم (٢٠٢٣/٢٠٠١) باللائحة التنفيذية لقانون التحقيقات على أنه " يعين المرشح للتعين في وظيفة محقق (ج) بوظيفة باحث قانوني ويلحق بدورة تدريبية يعين من يجتازها بوظيفة محقق (ج)...".

وتأسيساً على ذلك ، فإن المرشح لوظيفة محقق (ج) يعين ابتداء بوظيفة باحث مبتدئ قانوني يخضع للأحكام الواردة بقانون الخدمة المدنية من حيث الحقوق والواجبات ، كما يتقاضى راتباً شهرياً وفقاً للدرجة الرابعة في مجموعة الوظائف العامة.

فالعلاقة ما بين الإدارة العامة للتحقيقات والمرشح لشغل وظيفة محقق (ج) هي علاقة معقودة على شرط ، والشرط يكمن في اجتياز الدورة التدريبية ، فإن لم يجتزها المرشح بنجاح ، ظل بذات درجته الوظيفية التي عُين عليها - باحث قانوني - ويخضع في ذلك للقرارات التنظيمية والإدارية التي يصدرها وزير الداخلية أو من يفوضه في نظام العمل.

البند الثاني : القانون الواجب التطبيق في شأن تأديب المرشحين لشغل وظيفة محقق (ج)

يخضع الباحث القانوني المبتدئ المرشح لوظيفة محقق (ج) في شأن الحقوق والواجبات للأحكام الواردة في قانون الخدمة المدنية ، باعتباره موظفاً عاماً يشغل الدرجة الرابعة في مجموعة الوظائف العامة بمسمى باحث مبتدئ قانوني ، والأمر كذلك بالنسبة للعقوبات التأديبية التي تطبق عليه.

¹ - انشئ مركز التدريب التخصص بالإدارة العامة للتحقيقات بموجب القرار الوزاري رقم (٥٤٤٧) لسنة ٢٠١٠) الصادر في ٢٠١٠/١٢/٠٦ ، ومن اختصاصاتها الآتي :-
- اعداد خطط التدريب الخاصة بالإدارة العامة والبرامج الزمنية المناسبة لها بما في ذلك التنسيق مع الإدارة العامة للتدريب لوعها ضمن خطة الوزارة العامة للتدريب.
- اعداد وتدريب وتأهيل المرشحين للعمل بالإدارة العامة وأعضاء الإدارة العامة علمياً وعملياً لممارسة عملهم.

- تدعيم خبرة أعضاء الإدارة العامة والإدارات التابعة لها لرفع مستوى ادائهم وممارستهم التطبيقية وتدريب الموظفين العاملين بالإدارة العامة والإدارات التابعة لها على الإجراءات القانونية ورفع مستوى ادائهم العملي ومتابعة تأهيلهم وتنمية معلوماتهم وكفاءتهم.

- الاشراف الفني على المكتبة وتنسيقها ومتابعة احتياجاتها ورفع التقارير اللازمة بهذا الشأن.

- تزويد وتجهيز الإدارة بالبحوث القانونية والكتب اللازمة وتنظيم علميه الاستعارة منها.

- اعداد وتجهيز القاعات والفصول الدراسية وتجهيزها لاستقبال المتدربين.

وقد أورد المشرع العقوبات التأديبية التي توقع على المرشحين لشغل وظيفة محقق (ج) بموجب المادة (٢٨) من المرسوم بقانون رقم (١٥ لسنة ١٩٧٩) بشأن الخدمة المدنية ، المقررة لشاغلي مجموعة الوظائف العامة والفنية المساعدة والمعونة.

وقد تناول المشرع في المادة (٢٤) من قانون الخدمة المدنية الواجبات التي يجب على الموظف الخاضع لأحكامه التقيد بها وإلا تعرض للمسائلة التأديبية ، وهي :-

- ١- أن يقوم بنفسه بالعمل المنوط به وأن يؤديه بأمانة وإتقان وأن يعامل المواطنين معاملة لائقة.
- ٢- أن يخصص وقت العمل الرسمي لأداء واجبات وظيفته ، ويجوز تكليفه بالإضافة إلى ذلك بالعمل في غير الأوقات الرسمية إذا اقتضت ذلك مصلحة العمل أو طبيعة الوظيفة.
- ٣- أن ينفذ ما يصدر إليه من أوامر بدقة وأمانة وذلك في حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها.
- ٤- أن يلتزم بأحكام القوانين واللوائح وأن يحافظ على ممتلكات الدولة وأن يتقيد في إنفاق أموالها بما تفرضه الأمانة والحرص عليها.
- ٥- أن يحافظ على كرامة الوظيفة وأن يسلك في تصرفاته مسلكا يتفق والاحترام الواجب".

كما حددت المادة (٢٥) من ذات القانون على سبيل الحصر المحظورات التي يجب على الموظف العام الخاضع لأحكامه عدم اتيانها وإلا تعرض لإحدى العقوبات المقررة بموجب حكم المادة (٢٨) من قانون الخدمة المدنية ، وتتمثل تلك المحظورات فيما يلي :-

- ١- أن يشتري أو يستأجر بالذات أو بالواسطة عقارات أو منقولات من الجهة الحكومية التي يؤدي فيها أعمال وظيفته ، كما يحظر عليه أن يبيع أو يؤجر لها شيئا من ذلك.
- ٢- أن تكون له مصلحة بالذات أو بالواسطة في أعمال أو مقاولات أو مناقصات أو عقود تتصل بأعمال أية جهة حكومية.
- ٣- أن يؤدي أعمالا للغير بمرتب أو بمكافأة أو بدونها ولو في غير أوقات العمل الرسمية إلا بإذن كتابي من الوزير ويعتبر عدم الحصول على هذا الإذن بمثابة مخالفة تأديبية تستوجب المساءلة. ومع ذلك يجوز للموظف أن يتولى القوامة أو الوصاية أو الوكالة عن الغائبين ممن تربطه بهم صلة قريبي أو نسب لغاية الدرجة الرابعة على أن يخطر الموظف الجهة التابع لها بذلك.
- ٤- أن يستغل وظيفته لأي غرض كان أو أن يتوسط لأحد أو أن يوسط أحدا في شأن من شئون وظيفته.
- ٥- أن يدلي بأية معلومات عن الأعمال التي ينبغي أن تظل سرية بطبيعتها أو وفقا لتعليمات خاصة أو ينشر ذلك بأية وسيلة إلا بإذن كتابي من الوزير ، ويستمر هذا الحظر حتى بعد إنتهاء خدمة الموظف.

٦- أن يحتفظ لنفسه بأصول أية وثائق رسمية أو صور منها سواء كانت أوراقا أو شرائط تسجيل أو أقلاما أو غيرها مما يتعلق بالجهة التي يعمل بها ولو كانت خاصة بعمل كلف به شخصيا.

وفي حال ارتكب المرشح لوظيفة محقق (ج) إحدى المخالفات أو المحظورات الواردة أعلاه ، يتعرض للعقوبات الواردة في نص المادة (٢٨) من القانون سالف الذكر ، وتتمثل في التالي :-

- ١- الإنذار.
- ٢- الخصم من المرتب لمدة لا تزيد عن خمسة عشر يوماً في المرة الواحدة ولا تجاوز تسعين يوماً خلال اثني عشر شهراً.
- ٣- تخفيض المرتب الشهري بمقدار الربع لمدة لا تقل عن ثلاثة أشهر ولا تجاوز اثني عشر شهراً عن المخالفة الواحدة.
- ٤- خفض الدرجة إلى الدرجة الأدنى مباشرة ويحدد القرار الصادر بتوقيع العقوبة الأقدمية في هذه الدرجة ومرتب الموظف فيها.
- ٥- الفصل من الخدمة.

وتجدر الإشارة إلى أنه لا يمكن توقيع أي عقوبة على المرشح لشغل وظيفة محقق (ج) إلا بعد احالته للتحقيق لمواجهته بما هو منسوب إليه من مخالفات ، وتمكينه من الدفاع عن نفسه من خلال دعوته للحضور إلى التحقيق الذي تجريه السلطة الإدارية ، وتمكينه من الاطلاع على الأوراق المتصلة بالتحقيق وسماع الشهود استناداً إلى القواعد القانونية التي وردت في قانون ونظام الخدمة المدنية ، وعادة ما يوكل أمر التحقيق الإداري إلى الإدارة العامة للشئون القانونية بصفتها المختصة بتطبيق وتفسير القانون.

الفرع الرابع : تأديب أعضاء الإدارة العامة للتحقيقات من الضباط العسكريين

لم تقتصر وظيفة التحقيق في الإدارة العامة للتحقيقات على المدنيين ، بل يمكن الاستعانة برجال الشرطة بوزارة الداخلية ممن تتوافر فيهم شروط القبول للعمل بوظيفة محقق (ج) كما هو الحال بالنسبة للمعينين المدنيين ، بموجب ما جاء بأحكام قانون الإجراءات والمحاكمات الجزائية ، والقانون رقم ٥٣ لسنة ٢٠٠١ بشأن الإدارة العامة للتحقيقات.

إلا أنّ التساؤل يثور حول كيفية مجازاة عضو الإدارة العامة للتحقيقات من العسكريين ، ومدى إمكانية تطبيق أحكام قانون التحقيقات والقرارات المنفذة والمنظمة له في شأن الدعوى التأديبية المقررة لأعضاء الإدارة ، على الرغم من وجود نظام تأديبي خاص برجال الشرطة ، وهو ما سنتناوله تفصيلاً فيما يلي من بنود.

البند الأول : الأساس القانوني في تعيين العسكريين كأعضاء بالإدارة العامة للتحقيقات

إنّ تعيين رجال الشرطة في الإدارة العامة للتحقيقات مرجعه أحكام قانون الإجراءات والمحاكمات الجزائية التي أجازت تعيين رجال الشرطة الذي ، حيث جاء بموجب حكم المادة التاسعة منه أنه " ، ويتولى سلطة التحقيق والتصرف والادعاء

في الجرح محققون يعينون لهذا الغرض في دائرة الشرطة والأمن العام ، وتثبت صفة المحقق أيضا لضباط الشرطة الذين يعينهم النظام الداخلي المنصوص عليه في المادة ٣٨ " .

وقبل صدور قانون التحقيقات كان تعيين رجال الشرطة بالإدارة العامة للتحقيقات واكتسابهم صفة التحقيق تعتمد على قرار من وكيل الوزارة ينقل موجبها رجل الشرطة ممن تتوافر فيه الخبرة والدراية في إجراءات التحقيق للعمل بالإدارة بصفة محقق.

وهو ما تطرق إليه المشرع من خلال نص المادة (٢٤) من قانون التحقيقات حيث نصت على أنه " ينقل أعضاء الإدارة العامة للتحقيقات الموجودين بالخدمة وقت العمل بهذا القانون إلى الوظائف الجديدة المعادلة لوظائفهم في المادة الثانية من القانون ، مع احتفاظهم بأقدميتهم في هذه الوظائف ، ويتقاضى كل منهم مرتب الوظيفة المنقول إليها أو المرتب الأساسي الذي يتقاضاه عند العمل بهذا القانون أيهما أكبر. ويصدر وزير الداخلية بناء على عرض مدير عام الإدارة العامة للتحقيقات اللائحة الخاصة بالنظام الداخلي للإدارة العامة للتحقيقات على أن يتضمن معادلة درجات ضباط الشرطة من حملة إجازة الحقوق أو الحقوق والشريعة ممن يعينون في إحدى الوظائف الواردة بالمادة الثانية بهذا القانون وما يسري في شأنهم من أحكام".

وبصدور قانون التحقيقات فُرِضت شروط معينة لاكتساب رجال الشرطة المعينين قبل صدور القانون صفة التحقيق ، ومن أهمها حصولهم على شهادة الحقوق أو الحقوق والشريعة ، وهو ما اخرج العديد من رجال الشرطة الذين كانوا يمارسون أعمال التحقيق قبل صدور قانون التحقيقات من الإدارة ، فدفع عدداً منهم لتقديم تقاعده الاختياري ، أما البعض الآخر فطلب النقل إلى جهة خارج الإدارة.

فحكمة المشرع في تقرير تلك الشروط تكمن في ترسيخ القواعد القانونية وحسن استخدامها وتطبيقها على أرض الواقع من خلال اختيار الكوادر القانونية المتخصصة للقيام بالمهام القانونية المقررة لأعضاء الإدارة العامة للتحقيقات كما هو الحال بنظرائهم في النيابة العامة ، فكلاهما يمارس عملاً قضائياً يتمثل في التحقيق والتصرف والإدعاء المقرر بموجب أحكام قانون الإجراءات والمحاكمات الجزائية.

ومنذ ذلك الحين ، أصبح من متطلبات التعيين بالإدارة العامة للتحقيقات حصول المتقدم على إجازة الحقوق أو الحقوق والشريعة ، وهو الأمر الذي ينطبق على رجال الشرطة المرشحين لوظيفة محقق ، ناهيك عن انخراطهم في دورة تدريبية تحدد مدتها الإدارة ، يعين من يجتازها – بموجب قرار وزاري - بدرجة محقق (ج) ، ولا يمكن بحال من الأحوال تجاوز القواعد العامة في القبول بخلاف ما قرره أحكام قانون التحقيقات واللائحة التنفيذية له ، إلا كان القرار الصادر بمخالفة تلك الأحكام قراراً غير مشروع ، جاز لذوي الشأن الطعن عليه بالبطلان.

أما فيما يتعلق بترقية ضباط الشرطة المحققون فقد تم مساواتهم بنظرائهم المدنيين بموجب أولويتهم في الترقية الواردة بكشف الأقدمية ، وهو ما أكدته المادة (١٥) مكرر/٢) من القرار الوزاري رقم ٣٣٨ لسنة ٢٠٠٤ بلائحة النظام الداخلي للإدارة

العامّة للتحقيقات والتي نصت على أنه " تكون ترقية ضباط الشرطة المحققون على اختلاف رتبهم حتى وظيفة مدعي عام وفق ضوابط الترقية الواردة في المادتين (٨،٩) من القانون رقم (٢٠٠١/٥٣) المشار إليه والقرارات المنفذة له دون أدنى تلازم أو ثمة ارتباط بالترقية العسكرية".

البند الثاني : تأديب الأعضاء العسكريين عن المخالفات المرتبطة باختصاصهم

إنّ الهدف من تأديب الموظفين العموميين منعهم من ارتكاب المخالفات التي تخل بسير المرفق العام وتنبههم للخطأ لعدم تكراره ، بعد إجراء التحقيقات اللازمة في هذا الشأن وتوفير كل الضمانات في محاكمة تأديبية عادلة وفق ما نصت عليها أحكام القانون.

فقد يرتكب عضو الإدارة العامّة للتحقيقات مخالفة أو يأتي بإحدى المحظورات المقررة في المادة (١٣) من قانون التحقيقات ، فيتعرض نتيجة لذلك للمساءلة التأديبية التي تباشرها سلطة التأديب المتمثلة في مجلس التأديب.

لا يوجد خلاف بشأن ارتكاب المحقق المدني للمخالفة التأديبية ، فالنظام التأديبي بالنسبة له واضح المعالم حتى وأن تنوعت المخالفات سواء ارتكبت خلال أو خارج العمل ، فالكلمة الفصل في ثبوت المخالفة من عدمه تتعقد لمجلس التأديب.

أما فيما يتعلق برجال الشرطة المحققون فإن الأمر يختلف تماماً ، لكونهم خاضعين لنظام تأديبي مزدوج ، فمن ناحية هم رجال شرطة ، ومن ناحية أخرى يتمتعون بصفة التحقيق المقرر بموجب قانون التحقيقات ، ومن هنا يثور التساؤل حول النظام القانوني للتأديب الذي يخضع له رجال الشرطة المحققون.

لقد حسمت الفقرة الأولى من المادة (١٦) من القرار الوزاري رقم ٣٣٨ لسنة ٢٠٠٤ بلائحة النظام الداخلي للإدارة العامّة للتحقيقات التداخل الذي قد يثور في شأن نظام التأديب الذي يخضع له رجال الشرطة المحققون ، بحيث أخضعتهم لذات نظام التأديب الذي يخضع له المحققين المدنيين فيما يتعلق بمهامهم الوظيفية بالإدارة ، حيث نصت على أنه " يخضع ضباط الشرطة المعيّنين على إحدى وظائف المحققين بالإدارة العامّة للتحقيقات بالنسبة للمخالفات التي تقع منهم أثناء مباشرة مهام هذه الوظيفة للقواعد المعمول بها بشأن المحققين المدنيين".

ويستفاد من المادة أعلاه ، أن ضباط الشرطة المحققون وعند مباشرتهم لمهام عملهم المقررة بموجب المادة التاسعة من قانون الإجراءات والمحاكمات الجزائية المتمثلة في التحقيق والتصرف والادعاء في الجرح ، يخضعون لنظام التأديب المقرر بموجب المادة (١٦) من قانون التحقيقات ، الذي اعطى اختصاص مباشرة الدعوى التأديبية لمجلس التأديب ، للتحقيق في المخالفات التي يرتكبها أعضاء الإدارة العامّة للتحقيقات ومنهم الضباط العسكريين خلال مباشرتهم مهام عملهم.

البند الثالث : تأديب الأعضاء العسكريين عن المخالفات المرتبطة بالواجب العسكري

وخلافاً لما هو مقرر في تأديب أعضاء الإدارة من ضباط الشرطة خلال مزاوتهم لمهام عملهم المقررة وفقاً للمادة التاسعة من قانون الإجراءات والمحاكمات الجزائية ، فإن هناك نظاماً آخر يُطبق عليهم في ذات الوقت ، إلا أنه غير مرتبط بالأعمال التي يقومون بها بصفتهم محققين.

فقد يحدث أن يرتكب ضابط الشرطة المتمتع بصفة التحقيق مخالفات لا تدخل ضمن عمله كمحقق ، وإنما بصفته رجل شرطة ، كعدم الانصياع لقرار إلحاقه في دورة الترقية المقررة لقوة الشرطة أو عدم تنفيذه لأمر الحجز الكلي لرجال الشرطة لظروف معينة ، وهنا نجد أن هذا الرافض لا يتعلق بعمل التحقيق ، وإنما يتعلق بالجانب العسكري ، لا يمكن تطبيق نظام التأديب المقرر لأعضاء الإدارة العامة للتحقيقات بالنسبة لتلك المخالفات كونها غير مرتبطة بطبيعة عملهم الفنية.

فيموجب الفقرة الثانية من المادة (١٦) من القرار الوزاري رقم ٣٣٨ لسنة ٢٠٠٤ بلائحة النظام الداخلي للإدارة العامة للتحقيقات ، فإن المخالفات التأديبية التي يرتكبها أعضاء الإدارة بصفتهم رجال شرطة فتسري عليهم أحكام العقوبات الانضباطية المقررة لأعضاء قوة الشرطة ، حيث نصت على أنه " ... أما المخالفات الانضباطية التي يرتكبها بصفته أحد أعضاء قوة الشرطة فتسري بشأنها الأحكام المقررة في المرسوم الأميري رقم ١٢٤ لسنة ١٩٩٨ بالعقوبات الانضباطية لأعضاء قوة الشرطة ولائحة التنفيذة".

وبناء عليه فإن ارتكاب عضو الإدارة من ضباط الشرطة أية مخالفة لا تتعلق بعمله المقرر وفقاً لقانون التحقيقات والقرارات المنفذة له ، فإن المرسوم الأميري بالعقوبات الانضباطية لأعضاء قوة الشرطة هو الواجب التطبيق في كل ما من شأنه ردع تصرفات رجال الشرطة المخالفة لقانون قوة الشرطة رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٨.

المطلب الثالث

أثر إحالة عضو الإدارة العامة للتحقيقات لمجلس التأديب

يترتب على إحالة عضو الإدارة العامة للتحقيقات إلى مجلس التأديب بموجب قرار صادر من وزير الداخلية ، عدة آثار تؤثر بشكل مباشر في حقوقه المادية والمعنوية ، فمن جانب يؤثر ذلك على ترقية عضو الإدارة إلى الدرجة الأعلى ، كما يؤثر في البدلات النقدية المقررة له خلال السنة المالية ، وهو ما سنتناوله في هذا المطلب بنوع من التفصيل.

الفرع الأول : وقف الترقية

الترقية حق من الحقوق الوظيفية لعضو الإدارة العامة للتحقيقات ، تتمثل في نقله من درجته الوظيفية الحالية إلى الدرجة التي تليها في سلم الدرجات الوظيفية ، والدرجات الوظيفية المقررة بموجب أحكام المادة الثانية من قانون التحقيقات هي :- (مدعي عام - رئيس تحقيق أ - رئيس تحقيق ب - محقق أ - محقق ب - محقق ج).

وقد تناولت المادة الثامنة من قانون التحقيقات نظام الترقية فحددها بالأقدمية مع مراعاة الكفاءة الوظيفية ، حيث نصت على أنه " تكون ترقية أعضاء الإدارة العامة للتحقيقات حتى وظيفة مدعي عام على أساس الأقدمية بمراعاة الكفاءة على النحو المقرر بالمادة (٢٣) من هذا القانون ، وتحدد أقدمية أعضاء الإدارة العامة للتحقيقات بحسب القرار الصادر بتعيينهم في وظائفهم. فإن عين اثنان أو أكثر من أعضاء الإدارة في قرار واحد ، كانت الأقدمية بينهم حسن ترتيبهم في هذا القرار".

كما تناولت المادة التاسعة من ذات القانون آلية الترقية ، فنصت على أنه " تكون الترقية إلى وظيفة شاغرة تعلق مباشرة الوظيفة المرقى منها ولا يجوز الترقية قبل انقضاء المدد المحددة بالمرسوم الذي يصدر في هذا الشأن. وتحدد اللائحة التنفيذية للقانون شروط وضوابط الترقية".

في حيث حظر البند الثالث من المادة (١٦) من اللائحة التنفيذية لقانون التحقيقات ترقية عضو الإدارة في حال صدر بحقه عقوبة تأديبية خلال الستة أشهر السابقة على تاريخ ترشيحه للترقية ، حيث نصت على أنه "يشترط لترقية أعضاء الإدارة العامة للتحقيقات من وظيفة محقق ج إلى وظيفة مدع عام ما يلي :- ٣. أن لا يكون قد وقعت عليه عقوبة تأديبية خلال الستة أشهر السابقة على تاريخ ترشيحه للترقية".

ولم تكف اللائحة بذلك بل حظرت أيضا ترقية عضو الإدارة بمجرد احواله لمجلس التأديب بشأن المخالفة التأديبية المنسوبة إليه ، فقد نصت المادة (١٧) من ذات اللائحة على أنه " لا يجوز ترقية عضو الإدارة العامة للتحقيقات الموقوف عن العمل أو المحال إلى التحقيق أو مجلس التأديب أو للمحاكمة الجزائية في جناية ، أو جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة خلال مدة الوقف أو الاحالة...".

إلا أن اللائحة أوردت - مقابل الحظر - ضمانات قانونية تحفظ لعضو الإدارة مركزه القانوني وما يترتب عليه من حقوق مالية وعينية ، حيث ألزمت جهة الإدارة ترقيته ورد أقدميته في الوظيفة المرقى إليها ، متى حُفظ التحقيق عنه في الدعوى الجزائية أو التأديبية أو في حال حُكم نهائياً ببراءته ، حيث نصت الفقرة الثانية من المادة (١٧) من ذات اللائحة على أنه " فإذا حفظ التحقيق (جزائي - تأديبي) أو حكم نهائياً ببراءته وجب عند ترقيته رد أقدميته في الوظيفة المرقى إليها إلى التاريخ الذي استحقها فيه".

ومن جانبنا نرى أن حظر ترقية عضو الإدارة الصادر بحقه عقوبة تأديبية ، تمثل عقوبة إضافية ولكن بصفة مقنعة ، لم ترد ضمن العقوبات المحددة على سبيل الحصر في المادة (٢٢) قانون التحقيقات ، فحرمان عضو الإدارة من حقه في الترقية وما يستتبعها من استفادة من المزايا المالية المصاحبة لها تمثل عقوبة ذات شق معنوي ومالي.

فمنع الترقية يحرم عضو الإدارة من أخذ أقدميته بين زملائه في ذات الدرجة وبالتالي قد يؤدي إلى حرمانه من تقلد المناصب الإشرافية أو القيادية في المستقبل ، وتولية من يتأخر عليه في كشف الأقدمية ليصبح فيما بعد مسئوله المباشر ، كما أن

حرماته من الترقية يحرمه من الاستفادة من الفروقات المادية المقرر للدرجة الأعلى وهي فروقات ليست بالبسيطة.

وخلاصة القول أن صدور قرار بحرمان عضو الإدارة العامة للتحقيقات من الترقية بالتزامن مع صدور قرار التأديب في حقه من مجلس التأديب ، هو قرار لا شك يخالف غاية المشرع في تقرير العقوبات التأديبية على سبيل الحصر ، وهو ما يمثل ازدواج في العقوبة يجعلها غير مشروعة ، خاصة إذا ما صدرت عقوبة من مجلس التأديب كالتنبيه أو الإنذار ، الأمر الذي يحول - بالتبعية - دون ترقيته أو رد أقدميته ، وهو باعتقادنا ما يخالف غاية المشرع في عدم المساس بالمركز القانوني لعضو الإدارة ذو الطبيعة الخاصة.

الفرع الثاني : حظر البدلات النقدية

يقصد بالبدل النقدي "مجموع المبالغ النقدية التي تدفعها الجهة الإدارية للموظف في فترات منتظمة تتعلق بطبيعة العمل وظروفه " ، ويقصد بالبدلات النقدية التي تصرف لأعضاء الإدارة العامة للتحقيقات ، تلك التي تناولها المشرع في المادة العاشرة من قانون التحقيقات ، والتي نصت على أنه " تحدد بمرسوم مرتبات وبدلات وعلاوات أعضاء الإدارة العامة للتحقيقات والمددة البيئية اللازمة كحد أدنى للبقاء بالدرجة بما يتناسب مع نظرائهم من أعضاء النيابة العامة المطبق في شأنهم أحكام القانون رقم (٢٣) لسنة ١٩٩٠) بتنظيم القضاء مع مراعاة التدرج الوظيفي وفقاً لما جاء بحكم المادة الثانية من هذا القانون..."

كما تناولت المادة (١٩) من اللائحة التنفيذية لقانون التحقيقات ، صرف البدل النقدي لأعضاء الإدارة حال عدم قيامه بإجازة الدورية بسبب حاجة العمل ، فقد نصت المادة أعلاه على أنه " إذا اقتضت حاجة العمل عدم قيام العضو بإجازته الدورية يصرف له بدل نقدي عنها بعد موافقة المدير العام أو من يفوضه في ذلك ، وفقاً للشروط والضوابط المبينة تالياً في هذه اللائحة. ويصرف البدل النقدي للعضو عن مدة شهر واحد فقط من إجازته الدورية ، ولا يحوز منح إجازة دورية لمن صرف له البدل النقدي خلال شهري يوليو وأغسطس".

وكما هو الحال بالنسبة للترقية ، فإن إحالة عضو الإدارة لمجلس التأديب تحول دون حصوله على البدل النقدي عن إجازته الدورية المقرر وفق المادة (١٩) من اللائحة ، فعدم الإحالة شرط أساسي لاستحقاق عضو الإدارة للبدل النقدي المقرر في المادة بعاليه.

وقد أكدت الفقرة الخامسة من المادة (٢١) من اللائحة التنفيذية ذلك عندما نصت على أنه " ... ويشترط لقبول طلبات صرف البدل النقدي توافر الشروط التالية :- ٥. ألا يكون العضو طالب البدل النقدي محالاً إلى مجلس التأديب أو المحاكمة الجزائية عند تقديم طلب صرف البدل النقدي.

كما أضافت المادة أعلاه في فقرتها السادسة شرطاً جديداً يتمثل في عدم صدور عقوبات تأديبية ضد عضو الإدارة طالب البدل النقدي ما زالت آثارها قائمة لم تمحى عند تقديم الطلب ، مستندة في ذلك إلى أحكام المادة (٧٠) من المرسوم في شأن نظام الخدمة

المدنية الصادر بتاريخ ١٩٧٩/٠٤/٠٤ ، والتي تناولت ضوابط محو العقوبات التأديبية التي توقع على الموظف بانقضاء الفترات دون أن توقع عليه أية عقوبة تأديبية:-

١. ستة أشهر في حالة الإنذار
٢. سنة في حالة الخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز أسبوع
٣. سنتان في حال الخصم من المرتب لمدة تزيد على أسبوع.
٤. ثلاث سنوات في حالة تخفيض المرتب بمقدار الربع لمدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر ولا تتجاوز اثني عشر شهراً.
٥. أربع سنوات في حالة خفض الدرجة.

ونرى في هذا الأمر تناقضاً غير مبرر ، ذلك أن العقوبات الواردة في (٢٢) من قانون التحقيقات اقتصر على (التنبيه - الإنذار - الفصل من الخدمة) إلا أن الفقرة السادسة من المادة (٢١) من اللائحة التنفيذية أخذت بأحكام المادة (٧٠) من نظام الخدمة المدنية في شأن محو العقوبات التأديبية ، على الرغم من أن العقوبات الواردة في المادة (٢٨) من قانون الخدمة المدنية ، يقتصر تطبيقها على شاغلي مجموعات الوظائف العامة والفئة المساعدة والمعاونة الخاضعين لقانون ونظام الخدمة المدنية ، ولم يأخذ المشرع في قانون التحقيقات منها سوى عقوبة الإنذار ، وهي عقوبة مختلفة من حيث المضمون والجسامة عن ذات العقوبة المقررة في المادة (٢٨) من قانون الخدمة المدنية.

حيث كان على الإدارة العامة للتحقيقات تبني نظاماً خاصاً في شأن محو العقوبات التأديبية المقررة لأعضاء الإدارة العامة للتحقيقات ، خاصة وأن العقوبات الواردة في نص المادة (٢٢) من قانون التحقيقات اقتصر على عقوبتي (التنبيه والإنذار) ، أما عقوبة الفصل فلا مجال للحديث عن محو آثارها كونها إنهاء للعلاقة الوظيفية التي تربط العضو بالإدارة وتسري عليها أحكام الوظيفة العامة الواردة بقانون الخدمة المدنية ، فمن غير المنطقي تطبيق الآثار الواردة بقانون الخدمة المدنية على العقوبات الواردة بقانون التحقيقات على الرغم من اختلاف مضمون كل عقوبة رغم تشابه المصطلحات ، ناهيك على أن محو العقوبة اقتصر على عقوبة الإنذار دون عقوبة التنبيه التي لم ترد في قانون الخدمة المدنية إلا للوظائف القيادية.

الفرع الثالث : أثر الاستقالة على الدعوى التأديبية

إن إحالة عضو الإدارة إلى مجلس التأديب وما يترتب عليه من قرار تأديبي في حقه ، قد يؤثر في مركزه الوظيفي من الناحيتين الأدبية والمادية ، فمن جانب قد تصل العقوبة الصادر من سلطة التأديب إلى الإنذار أو التنبيه على أقل تقدير ، وهي عقوبات أدبية تتضمن النهي والزجر لعدم ارتكاب الفعل مرة أخرى ، وهي بطبيعتها الحال لا تمس المركز المالي لعضو الإدارة ، في حين قد تصل العقوبة إلى الفصل من الخدمة وإنهاء العلاقة الوظيفية لعضو الإدارة مع الإدارة ، وهو ما يؤثر سلباً على المميزات المالية التي من المفترض أن يتقاضاها عند نهاية خدمته في الإدارة.

ويثور التساؤل حينما يتقدم عضو الإدارة العامة للتحقيقات باستقالته من الوظيفة ، في الوقت الذي صدر قرار وزاري بإحالته إلى مجلس التأديب للتحقيق معه في شأن

المخالفات التأديبية المنسوبة إليه ، ولتوقيع الجزاء المناسب حال ثبوت تلك المخالفات في حقه ، وذلك من خلال اختيار العقوبة المقررة قانوناً بالتناسب مع المخالفة أو المخالفات التي ثبت ارتكابه لها ، كما يثور التساؤل حول مدى تأثير الاستقالة على الدعوى الجنائية والمدينة المصاحبة أو المتفرعة من الدعوى التأديبية.

البند الأول : أثر الاستقالة على إجراءات المحاكمة التأديبية

قد يحصل أن يحال عضو الإدارة العامة للتحقيقات إلى مجلس التأديب بسبب ارتكابه مخالفات تستوجب المسائلة التأديبية ، وقد تصل تلك العقوبات إلى الفصل من الخدمة بموجب ما ورد بنص المادة (٢٢) من قانون التحقيقات ، إلا أن عضو الإدارة قد يتقدم باستقالته من وظيفته قبل الفصل في الدعوى التأديبية.

وقد اجابت المادة (١٩) من القانون رقم (٥٣ لسنة ٢٠٠١) بشأن الإدارة العامة للتحقيقات صراحة عن ذلك التساؤل ، عندما نصت على أنه " تنقضي الدعوى التأديبية باستقالة عضو الإدارة العامة للتحقيقات...".

يستفاد من نص المادة أعلاه ، أن تقديم عضو الإدارة المحال للمحاكمة التأديبية لاستقالته من الإدارة العامة للتحقيقات ، يجعله في منأى عن العقوبة التي قد يصدرها مجلس التأديب في حقه بمناسبة التحقيق في المخالفة أو المخالفات المنسوبة إليه ، مما يترتب عليه وجوب حفظ أوراق الدعوى التأديبية طالما لم ينشأ عنها فعلاً مجرمياً وفق أحكام قانون الجزاء أو وفق أحكام القوانين الجزائية المكمل له ، ولا أثر على حفظ الدعوى التأديبية على الدعوى المدنية الناشئة عنها.

البند الثاني : أثر الاستقالة على الدعوى الجنائية أو المدنية

الدعوى الجنائية هي مجموعة الإجراءات التي تتخذها السلطة العامة (نيابة - تحقيقات) بوصفها الأمانة على الدعوى العمومية ، منذ لحظة إخطارها بالجريمة حتى صدور حكم بات فيها سواء بالإدانة أو بالبراءة ، وذلك بغرض مطالبة القضاء بتطبيق أشد العقوبات الواردة في القانون الجزائي.

أما الدعوى المدنية فهي دعوى قضائية ترفع للتعويض عن الإضرار بالمصالح الخاصة التي يكفل القانون حمايتها بالزام المسؤول عن الضرر بتعويض المتضرر متى توافرت أركانه المتمثلة في وجود خطأ وضرر وعلاقة سببية.

ولم يحدد المشرع أفعالا بذاتها تتعدد لمرتكبها المسؤولية المدنية حيث يترتب على اختلاف الأساس في نوع المسؤولية نتيجة مفادها أن العقوبة في المسؤولية الجنائية تندرج تبعاً للخطأ ، بينما يقوم التعويض الجابر للضرر عن الفعل الضار ولا علاقة لها بجسامة الخطأ.

واستناداً لنص المادة (١٩) من قانون التحقيقات ، فإن الدعوى التأديبية تنتهي حال تقديم عضو الإدارة المحال إلى مجلس التأديب استقالته ، إلا أن ذلك لا يؤثر على

الدعوى الجزائية أو المدنية الناشئة عن ذات الواقعة المحال من أجلها إلى مجلس التأديب ، حيث نصت على أنه " تنقضي الدعوى التأديبية باستقالة عضو الإدارة العامة للتحقيقات ، ولا تأثير للدعوى التأديبية على الدعوى الجزائية أو المدنية الناشئة عن ذات الواقعة".

ويستفاد من نص المادة أعلاه ، أنه في حال رغب عضو الإدارة بتقديم استقالته للحيلولة دون تحقق أثر العقوبات التي قد تصدر في حقه ، كالفصل الذي يحرمه من فرصة التقدم لشغل وظيفة في الجهات الحكومية وحرمانه من بعض مميزاته المالية التي يحصل عليها عند انتهاء خدمه بالاستقالة ، فإن ذلك بلا شك لا يؤثر على الدعوى الجنائية التي تنشأ عن ذات الواقعة المحال بسببها إلى مجلس التأديب ، فإحالة الموظف إلى التحقيق الإداري بسبب تهمة تبيد الأموال العامة أو الاستيلاء عليها قد تنتهي بالاستقالة ، إلا أن تلك الوقائع تثير شبهة جنائية يجب على جهة الإدارة إحالة الأمر إلى الجهة المختصة للتحقيق في شأنها ، فلا يعني استقالة عضو الإدارة عدم مسألته جنائياً عن الأفعال المؤثمة الواردة في قانون الجزاء أو القوانين المكمل له.

كما أن الدعوى المدنية الناتجة عن ذات الفعل المحال بسببه إلى مجلس التأديب لا تنقضي بمجرد تقديم عضو الإدارة استقالته ، فالأموال التي تحصل عليها دون وجه حق من جهة الإدارة كعلاوات أو مكافآت أو بدلات لا تسقط باستقالته ، وللجهة الإدارية مطالبته بإعادة تلك المبالغ من خلال إقامة الدعوى المدنية في حقه خلال خمس سنوات من تركه للوظيفة.

المطلب الثالث

صلاحية مدير عام التحقيقات في تأديب الأعضاء

مدير عام الإدارة العامة للتحقيقات هو المسؤول عن تنظيم سير العمل في الإدارة العامة للتحقيقات ، حيث جاء في نص المادة الخامسة من القرار الوزاري رقم (٣٣٨ لسنة ٢٠٠٤) بلانحة النظام الداخلي للإدارة العامة للتحقيقات أنه " مدير عام الإدارة العامة للتحقيقات هو المسؤول عن تنظيم سير العمل في الإدارة العامة والإدارات والأقسام التابعة لها ، ويقوم بالإشراف على كافة أجهزتها ويتبعه جميع العاملين فيها ...".

فيبإشر مدير عام الإدارة العامة للتحقيقات اختصاصاته بناء على أحكام قانون التحقيقات ، ولائحته التنفيذية والقرارات الوزارية المنظمة لذلك ، فقد منحه القانون صلاحيات في شأن تحريك الدعوى التأديبية في مواجهة أعضاء الإدارة المنسوبة إليهم مخالفات تأديبية ، وقد يكتفي بتوجيه لفت النظر كتابة أو شفاهه لتوجيه وإلزام عضو الإدارة بالتقيد بالتعليمات الإدارية الصادرة له.

وقد يتطلب عند إحالة عضو الإدارة للتحقيق وقفه عن العمل لحين الانتهاء من التحقيق ، وقد يبدي رأيه في شأن ثبوت عدم صلاحية عضو الإدارة بدرجة محقق (ج) بالقيام بأعباء وظيفته وعرض الرأي أمام وزير الداخلية تمهيداً لإصدار قرار يفصله ،

دون حاجة لإحالته إلى مجلس التأديب ، وستتناول هذه المواضيع سאלفة البيان في الفروع التالية.

الفرع الأول : قرار لفت النظر

قد يرتكب عضو الإدارة العامة للتحقيقات مخالفة إدارية بسيطة عن دون قصد ، يرى معها المدير العام عدم الحاجة إلى إحالته إلى المحاكمة التأديبية نظراً لصغر حجم المخالفة بالترزامن مع خلو ساحة عضو الإدارة من السوابق ، فيقوم بلفت نظره لتنبهه بضرورة الالتزام مستقبلاً باللوائح والتعليمات الصادر في هذا الشأن ، ليتفادى الوقوع في ذات الخطأ مرة أخرى فيكون ذلك مبرراً لإحالته إلى المحاكمة التأديبية.

فقد أعطى المشرع لمدير عام التحقيقات بصفته المسؤول عن تنظيم العمل بالإدارة العامة للتحقيقات سلطة توجيه لفت نظر لعضو الإدارة الذي يخل بواجبات وظيفته دون الحاجة إلى إصدار قرار وزاري بإحالته إلى المحاكمة التأديبية ، استناداً لنص المادة (١٥) من قانون التحقيقات والتي نصت على أنه " لمدير عام التحقيقات أن يوجه لفت نظر كتابياً او شفويّاً إلى عضو الإدارة العامة للتحقيقات الذي يخل بواجبات وظيفته ، وذلك بعد سماع أقواله".

وحتى يتحقق الأثر القانوني للفت النظر الوارد في المادة (١٥) من قانون التحقيقات ، أوجب المشرع على جهة الإدارة سماع أقوال عضو الإدارة المراد لفت نظره جراء المخالفة الإدارية المنسوبة إليه ، لضمان تحقيق العدالة ، فقد يثبت عضو الإدارة بالأدلة القاطعة التزامه بواجبات الوظيفة وعدم ارتكابه لأية مخالفة إدارية تعرضه للمساءلة الإدارية.

وأجاز المشرع بموجب نص المادة أعلاه لمدير عام التحقيقات توجيه لفت النظر شفاهه من خلال استدعاء عضو الإدارة إلى مكتب المدير العام وسماع أقواله حول المخالفة المنسوبة إليه ومن ثم لفت نظره إلى ضرورة الالتزام بواجباته الوظيفية في المستقبل.

وقد يكون لفت النظر مكتوباً متضمناً المخالفة الإدارية والأسباب التي دعت إلى لفت نظر عضو الإدارة بعد سماع أقواله ، وسماع أقوال عضو الإدارة قد يكون من قبل مدير عام الإدارة أو من يفوضه ، وعادة ما تسمع أقوال عضو الإدارة من قبل قسم التحقيق الإداري في إدارة التفتيش الفني ، ترفع بعدها مذكرة لمدير التحقيقات شارحة حيثياتها وما تم إثباته من أقوال لعضو الإدارة المعني ، وأدلة الإثبات والنفي في واقعة المخالفة الإدارية المنسوبة إليه ، تمهيداً لإصدار قرار في شأن الخالفة إما بالحفظ أو بتوجيه لفت النظر أو بإحالة عضو الإدارة إلى مجلس التأديب بحسب الأحوال.

وتجدر الإشارة إلى أن ما يقوم به قسم التحقيق الإداري من استدعاء عضو الإدارة لمواجهته بالمخالفة الإدارية المنسوبة إليه بطلب افادته في هذا الشأن ، لا يعتبر تحقيقاً إدارياً بمعناه القانوني ، وأن كانت الإجراءات المتخذة في هذا الشأن تشبه إلى حد كبير تلك الإجراءات المتخذة في الدعوى التأديبية ، فاستدعاءه يقتصر على سماع أقواله ، بهدف عرض الأمر بمذكرة شارحة لمدير عام التحقيقات للبت فيها ، إما أن يقرر حفظها

أو إحالتها إلى مجلس التأديب أو الاكتفاء بلفت نظر العضو المعني بضرورة التقيد باللوائح والتعليمات مستقبلاً.

ويؤخذ على قسم التحقيق الإداري بإدارة التفتيش الفني عند عرض مذكرته في الشكوى الإدارية على مدير عام التحقيقات ، كتابه رأيه القانوني حول المخالفة المنسوبة إلى عضو الإدارة سواء بثبوتها أو عدم ثبوتها ، واختتامها بتوجيه المدير العام إلى اتخاذ الإجراء الموصى به بنهاية المذكرة ، مما يعتبر مخالفة لأحكام القانون ولائحته التنفيذية ، ذلك أن الجهة الرسمية التي أراد لها المشرع أبداء الرأي القانوني حول المخالفة التأديبية هو مجلس التأديب ، ولا يكون ذلك إلا بعد إجراء التحقيقات اللازمة بناء على أحكام القانون.

وهذا ما أكدته حكم القضاء الإداري في حكمها الدعوى رقم (١٥٩٤ لسنة ٢٠١٥ إداري/٦) والذي قرر أنه "والواضح من هاتين المادتين أن المشرع رتب الجزاءات التي يجوز توقيعها على عضو الإدارة العامة للتحقيقات لدى إخلاله بواجبات وظيفته ، كما حدد السلطات المختصة بتوقيعها ، وكان الحكم المطعون فيه قد خلص تأييداً لأسباب الحكم الابتدائي إلى أن القرار الصادر بلفت النظر المطعون ضده قد قصد به مؤاخذته عن الإخلال بواجبات وظيفته بتأخره عن الحضور للعمل بتاريخ ٢٠١٣/٠٩/١٨ حتى الساعة الحادية عشر دون إذن هو بهذه المثابة قرار جزاء تأديبي وقضى بإلغائه لصدوره من غير السلطة المخولة قانوناً بإصداره ، وكان ما خلص إليه الحكم في هذا الشأن صائباً ومتفقاً مع حكم القانون فإن النعي عليه بهذا الوجه يكون على غير أساس.

كما أنه من المقرر قضاء أنه "أن الاختصاص كأحد أركان القرار الإداري هو أن يصدر ممن يملك إصداره وأن تحديد هذا الاختصاص هو من عمل المشرع ، ومن ثم يجب أن يصدر القرار من الجهة التي حددها القانون لإصداره ولا يجوز لغيرها التصدي لهذا الاختصاص ، وإلا كان القرار معيباً بعيب عدم اختصاص".^١

الفرع الثاني : وقف عضو الإدارة عن العمل

يقصد بالوقف عن العمل منع الموظف عن أداء أعمال وظيفته وغل يده عنها جبراً ولفترة مؤقتة ، بهدف تحقيق مصلحة العمل نظراً لتوافر سبباً قانونياً يستلزم ذلك ، مع احتفاظه بصلته الوظيفية.^٢

فالوقف عن العمل ليس من قبيل العقوبة التي توقع على الموظف لقاء مخالفة تأديبية ثبت وقوعها منه ، وإنما هو مجرد إجراء وقائي تحفظي تستدعيه مصلحة العمل بأبعاد

^١ - محكمة التمييز الكويتية : الطعن رقم ٢٩٤ لسنة ٢٠٠٤ اداري ، جلسة ٢٠٠٥/٠٣/٢٨ .

^٢ - د. محمد المقاطع ، د. احمد الفارسي : القانون الإداري الكويتي ، الجزء الأول ، الطبعة الأولى ، جامعة الكويت ، ١٩٩٧ ، ص ٢٣٦ .

الموظف عن مكان العمل لعدم التأثير في مجريات الأمور فيه ، من خلال إسقاط ولاية الوظيفة عنه مؤقتاً بكف يده عن مباشرة المهام الموكول إليه القيام بها¹.

ويختلف الوقف عن العمل بالنسبة لأعضاء الإدارة العامة للتحقيقات عنه بالنسبة لشاغلي الوظائف العامة الخاضعين لقانون الخدمة المدنية ، وذلك رغبة من المشرع في تخصيص نظام منفرد لأعضاء الإدارة يعود سببه لطبيعة العمل الذين يقومون به.

ولقد تطرق المشرع إلى ثلاث أقسام للوقف عن العمل بالنظر إلى السبب القانوني الموجب لذلك.

أولاً : الوقف بقوة القانون

يتم الوقف بحكم القانون بمجرد توافر أحد الأسباب القانونية التي تستلزم حدوثه من الناحية القانونية ، فقد أورد المشرع هذا الحكم في المادة (٢١) من قانون التحقيقات والتي نصت على أنه " يترتب حتماً على حبس عضو الإدارة العامة للتحقيقات احتياطياً أو بناءً على أمر أو حكم ، وقفه عن مباشرة أعمال وظيفته مدة حبسه...".

وبناءً على حكم المادة أعلاه فإنه وبمجرد صدور قرار حبس عضو الإدارة حبساً احتياطياً في جريمة اتهم فيها ، فإن ذلك يؤدي - بقوة القانون - إلى وقفه عن العمل وكف يده عن مباشرة مهام وظيفته ، والقرار الذي يصدر بهذا الشأن يعتبر قراراً شكلياً كاشفاً لا منشأ لحالة الوقف المقررة بموجب المادة سالفة الذكر.

ثانياً : الوقف لمصلحة التحقيق

منح المشرع سلطة تقديرية لجهة الإدارة في شأن قدرتها على وقف عضو الإدارة عن العمل باعتباره إجراءً احتياطياً يستهدف مصلحة التحقيق الذي يجري معه بمناسبة اتهامه في جريمة جنائية ، بغية الحفاظ على مصلحة الوظيفة العامة.

وبناءً عليه أورد المشرع في الفقرة الثانية من المادة (٢١) جواز وقف عضو الإدارة العامة للتحقيقات لمصلحة التحقيق أثناء إجراءات تحقيق عن جريمة اتهم فيها ، وأعطى الحق في ذلك لوزير الداخلية من تلقاء نفسه أو بناءً على عرض مدير عام التحقيقات ، فنصت على أنه " ... ويجوز لوزير الداخلية من تلقاء نفسه أو بناءً على عرض مدير عام التحقيقات أن يأمر بوقف عضو الإدارة العامة للتحقيقات عن مباشرة أعمال وظيفته أثناء إجراءات تحقيق عن جريمة اتهم فيها".

وتأسيساً على ذلك تملك الإدارة في هذه الحالة الحق في وقف عضو الإدارة عن أداء وممارسة مهام وظيفته ، حرصاً على مصلحة التحقيق الذي جرى معه بمناسبة الجريمة التي اتهم فيها ، ذلك أنه متى ما سمح لعضو الإدارة محل التحقيق بممارسة مهام وظيفته ، فإنه ربما يعمد إلى الإضرار بالتحقيق الذي يجري معه من خلال إخفاء الأدلة المتعلقة بذلك التحقيق أو العبث فيها ، أو أن يعمد إلى ممارسة ضغوطات تستهدف التأثير على

¹ - هدى الاهواني : الوقف الاحتياطي عن العمل وأثره ، دراسة منشورة على موقع قاضي أونلاين على شبكة الانترنت ، تاريخ ٢٠١٦/١١/١٠ ، الموقع الإلكتروني <http://kadyonline.com>

شهود الاثبات في الجريمة التي أتهم فيها ، أو قد يلحق سمعة الإدارة ضرراً بالغاً من جراء استمرار عضو الإدارة في مباشرة عمله رغم وجود تحقيق جنائي يجري معه ، خاصة إذا كانت الجريمة المتهم فيها من الجرائم المشينة أو الماسة بالشرف أو الأمانة.

ومن المقرر قضاء أنه "مع وجود قانون خاص لا يرجع لأحكام القانون العام إلا فيما لم ينظمه القانون الخاص لما في ذلك من منافاة للغرض الذي من أجله وضع القانون الخاص. ولما كانت المادة ٢١ من القانون رقم ٥٣ لسنة ٢٠٠١ بشأن الإدارة العامة للتحقيقات قد اجازت لوزير الداخلية وقف عضو الإدارة عن مباشرة أعمال وظيفته أثناء تحقيق عن جريمة أتهم فيها فإنه بذلك يكون قد نظم ذلك الأمر لا يجعل مدة الوقف مطلقه بغير تقييدها بمدة ، بما لا محل معه للرجوع في ذلك إلى قانون الخدمة المدنية لما في ذلك من تغيير نطاق أحكام القانون رقم ٥٣ لسنة ٢٠٠١ واستحداث حكم لم يأت به ، وإذا خالف الحكم المطعون فيه هذا النظر فإنه يكون معيباً بما يستوجب تمييزه"^١.

ثالثاً : الوقف للمصلحة العامة

لم يتطرق المشرع في القانون التحقيقات الوقف لمصلحة التحقيق ، إلا أنه واستناداً نص المادة (٢٥) من ذات القانون ، فإنه يجوز الأخذ بأحكام الوقف للمصلحة العامة الواردة بقانون الخدمة المدنية ، حيث نصت المادة سالفه الذكر على أنه "يخضع أعضاء الإدارة العامة للتحقيقات في كل ما لم يرد به نص في هذا القانون للأحكام الواردة بالمرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩م في شأن الخدمة المدنية وبالمرسوم الصادر في ١٩٧٩/٠٤/٠٤ المشار إليه".

واستناداً لما قرره المشرع في قانون الخدمة المدنية فإن للإدارة الحق في وقف عضو الإدارة عن العمل إذا كان في مثل ذلك الوقف تحقيقاً للمصلحة العامة ، فقد نصت المادة (٣٠) من قانون الخدمة المدنية على أنه "يوقف الموظف عن عمله في الحالات الآتية : ١. إذا اقتضت مصلحة التحقيق أو المصلحة العامة ذلك ، ويكون الوقف بقرار مسبب لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر يجوز مدها لمدة مماثلة يعود بانتهائها إلى عمله ...".

ولا شك أنه من العسير جداً ضبط المقصود من مصطلح " المصلحة العامة " نظراً لما يثيره من العديد من الأمور غير المنضبطة التي قد تتخذ من المصلحة العامة ستاراً لها للانتقام من الموظف والإساءة إليه لأسباب لا تمت لتلك المصلحة بصلة ، وعليه يجب أن يكون تفسير هذا المصطلح في أضيق الحدود التي لا تكون محلاً للاختلاف أو الشبهة حولها ، وإلا فإن المسألة يجب أن تفسر لمصلحة الموظف واعتبار أي وقف يتجاوز ذلك ليس إلا ضرباً من ضروب الانحراف في استعمال السلطة لأن الغاية التي قصدها المشرع غاية ضيقة وليست واسعة على النحو الذي قد تفهمه الإدارة ، ولذلك فإن القضاء يلعب دوراً هاماً في وضع القيود والضوابط التي تحد من سلطة الإدارة في التوسع في فهم واستعمال هذا الحق على نحو غير مبرر^٢.

١- محكمة التمييز الكويتية : الطعن رقم ٢٠٠٧/١٥٢ إداري ، الصادر بتاريخ ٢٠٠٩/٠١/٠٦ .
٢- د. محمد المقاطع ، د. احمد الفارسي : القانون الإداري الكويتي ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٤٠ .

لا شك أن المشرع وضع قيود على استعمال حق الوقف للمصلحة العامة المقررة وفقاً للفقرة الأولى من المادة (٣٠) من قانون الخدمة المدنية وهي :

١. أن يكون بقرار مسبب

فالوقف للمصلحة العامة يختلف عن الأنواع الأخرى بحيث استلزم المشرع صدور قرار من الجهة الإدارية ، مبيناً فيه السبب الذي دعا الإدارة لاتخاذها ، وإلا كان حقها مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة ، يخول صاحب الشأن الطعن عليه بالبطلان.

٢. ألا تتجاوز مدة الوقت ثلاثة أشهر

لقد حمى المشرع الموظف من إساءة الجهة الإدارية لسلطتها المقررة قانوناً ، من خلال وضع قيد المدة على الوقف للمصلحة العامة تتمثل في عدم جواز تجاوز مدة الوقف عن ثلاثة أشهر ، ويجوز للجهة الإدارية بموجب حكم المادة (٣٠) من قانون الخدمة المدنية أن تمد مدة الوقف إلى مدة مماثلة تبدأ عند انتهاء المدة الأولى ، على ألا تتعدى مدة الوقف بحد الأقصى مدة ستة شهور.

ولا شك أن تقييد الإدارة بالشروط السابقة لإعمال الوقف للمصلحة العامة أمر في غاية الأهمية في سبيل إيجاد فاعلية في الضمانات المتوافرة لعضو الإدارة في مواجهة حالات الوقف غير المبررة والتي قد تتحرف السلطة في استخدامها.

ولا يترتب على وقف عضو الإدارة العامة للتحقيقات عن العمل إيقاف مرتبه كله أو بعضه ، حيث لم يشر المشرع في أحكام قانون التحقيقات ولائحته التنفيذية إلى آثار الوقف بالنسبة للمرتب أو المزايا المالية الأخرى كما هو الحال في أحكام الوقف عن العمل المقررة بقانون الخدمة المدنية ، وعليه لا يجوز للإدارة خصم أية مبالغ من مرتب عضو الإدارة الموقوف بحال من الأحوال ، إلا لأسباب غير أسباب الوقف عن العمل المقررة قانوناً.

وتجد الإشارة عند اتخاذ قرار الوقف عن العمل إلى ضرورة التقييد بمضمون المادة (١٤) من قانون التحقيقات والتي نصت على أنه " لا يجوز في غير حالات الجرم المشهود ، اتخاذ أي إجراء من إجراءات التحقيق أو القبض على عضو الإدارة العامة للتحقيقات ، إلا بإذن من وزير الداخلية بناء على طلب مدير عام الإدارة العامة للتحقيقات".

فالوقف عن العمل يرتبط دائماً بوجود دعوى جنائية تم اتخاذ إجراءات فيها في مواجهة عضو الإدارة المتهم فيها ، أو بناء على حبسه حبساً احتياطياً أو بناء على أمر أو حكم قضائي ، وعليه لا بد من التقييد بالمادة سألفة الذكر قبل المضي في إجراءات الدعوى الجزائية في حق عضو الإدارة وإلا اعتبر ذلك مساساً لأحكام القانون وتعدياً على حصانة عضو الإدارة المقررة قانوناً.

الفرع الثالث : الفصل من الخدمة لعدم الصلاحية

لقد أراد المشرع من خلال أحكام القانون رقم (٥٣ لسنة ٢٠٠١) بشأن الإدارة العامة للتحقيقات أن يكون للإدارة نظاماً خاصاً في التأديب يتميز عن باقي الأنظمة الوظيفية ،

يتطلب لتطبيق العقوبات الواردة فيه ضرورة صدور قرار وزاري بإحالة عضو الإدارة إلى مجلس التأديب كضمانة من ضمانات الدعوى التأديبية.

إلا أن المشرع استثنى حالة وحيدة تتمثل في فصل عضو الإدارة من الوظيفة دون اتخاذ تلك الإجراءات في الدعوى التأديبية ، متى ثبت عدم صلاحيته بالقيام بأعباء وظيفته ، والصلاحية أصلها في اللغة صلح¹ أي استقام في أداء واجباته المنوطة به ، أو تناسب وتلائم مع الواجبات الوظيفية.

وقد يخلط البعض ما بين المخالفات التأديبية وما بين عدم الصلاحية ، فالأولى تتعلق بارتكاب عضو الإدارة مخالفة من المخالفات أو اتيانه أحد المحظورات المقررة قانوناً ويترتب على ذلك إحالته لمجلس التأديب للتحقيق معه في شأن المخالفة المنسوبة إليه ، فإن ثبتت في حقه صدرت العقوبة بالتناسب مع الفعل المخالف أو المحظور وفقاً للعقوبات المقررة على سبيل الحصر في قانون التحقيقات.

في حين أن عدم الصلاحية للقيام بأعباء الوظيفة ، يكمن في عدم قدرة عضو الإدارة على القيام بالأعمال الموكولة إليه لأي سبب من الأسباب ، أو عدم استقامته في أداء المهام دون أن يشكل ذلك مخالفة تأديبية تستوجب العقاب.

إلا أن هذه السلطة لا تتقرر على كل الدرجات الوظيفية في الإدارة العامة للتحقيقات ، وإنما خصصها المشرع في درجة محقق (ج) كونه تحت التجربة في هذه الدرجة الوظيفية حتى يُرقى إلى الدرجة الأعلى ، فثبتت في الوظيفة بمجرد ترقيته إليها ، وذلك استناداً لحكم المادة السادسة من قانون التحقيقات التي نصت على أنه "يوضع المحقق (ج) تحت التجربة ويجوز فصله بقرار من وزير الداخلية بعد أخذ رأي مدير عام الإدارة العامة للتحقيقات إذا ثبت أنه غير صالح للقيام بأعباء وظيفته ويعتبر مثبتاً بمجرد ترقيته إلى الوظيفة الأعلى وتحسب مدة التجربة ضمن مدة الخدمة".

وتثبت عدم صلاحية عضو الإدارة بدرجة محقق (ج) متى حصل على تقرير كفاءة نهائيين متتاليين بدرجة أقل من المتوسط ، استناداً لحكم المادة الخامسة من القرار الوزاري رقم (٢٠٢٣ لسنة ٢٠٠١) باللائحة التنفيذية للقانون رقم (٥٣ لسنة ٢٠٠١) بشأن الإدارة العامة للتحقيقات، والتي نصت على أنه " يعتبر المحقق (ج) غير صالح للقيام بأعباء وظيفته في حال حصوله على تقرير كفاءة نهائيين متتاليين بدرجة أقل من المتوسط".

ولمدير عام التحقيقات بناء على المذكرات التي تعرض من المسؤول المباشر ، والمذكرات التي ترفع من قبل إدارة التفتيش الفني المناط به إعداد التقارير السنوية للأعضاء ، ومتابعة إنجازهم للقضايا التي تدخل في اختصاصهم ، ومدى اتباعهم قواعد وتعليمات الصادر لهم ، يقوم بعرض الأمر على وزير الداخلية لاستصدار قرار بفصل عضو الإدارة بدرجة محقق (ج) من الوظيفة بعد ثبوت عدم صلاحيته للقيام بأعباء وظيفته.

¹ - مختار الصحاح.

إلا أن ذلك الفصل استناداً للمادة السادسة من قانون التحقيقات لا تعطي الإدارة سلطة مطلقة في إصداره متى شئت وإنما هي مقيدة بتحقيق الضمانات القانونية لعضو الإدارة قبل اتخاذ مثل هذا الاجراء ذو الطبيعة الاستثنائية التي تخرج عن قواعد التأديب المتعارف عليها ، من خلال إجراء تحقيق عادل مع عضو الإدارة تتوفر فيه جميع الضمانات قبل اتخاذ مثل هذا القرار.

فمن المقرر قضاء أنه " ولئن كان نص المادة (٦) المشار إليه خول وزير الداخلية في هذه الحالة إصدار قرار الفصل من الخدمة ، باعتبارها استثناء من الأصل العام المنصوص عليه في المادة (٢٢) من ذات القانون التي ناطت بمجلس التأديب دون غيره إصدار قرار فصل عضو إدارة التحقيقات من الخدمة ، إلا أنه حتى في هذه الحالة يجب أن يكون قرار الفصل مسبقاً بتحقيق عادل تتوفر فيه جميع الضمانات القانونية للموظف وهو الأمر الذي افتقده القرار المطعون فيه"^١.

^١ - حكم محكمة الاستئناف : رقم ٢٤٥٣/٢٠١٦ ، إداري/٤ ، الصادر بتاريخ ١٠/١١/٢٠١٥ .

المبحث الثاني

ضمانات الدعوى التأديبية

إنّ العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة هي علاقة تبادلية حيث يلتزم الموظف بما يفرضه قانون التحقيقات ولائحته التنفيذية والقرارات المنظمة من واجبات والتزامات على عضو الإدارة ، وفي المقابل تلتزم جهة الإدارة بعدم الوقوف حائلاً دون حصول الموظف على حقوقه المقررة قانوناً وتوفير بيئة عمل تتناسب والطبيعة القضائية للأعمال الموكلة لعضو الإدارة بوصفها الأمانة على الدعوى العمومية في الجرح ، وعدم تعسف الإدارة في استخدام صلاحياتها وسلطاتها المقررة قانوناً في مواجهة العضو خلال ممارسته لعمله.

وقد سعى المشرع إلى تحصين ضمانات عضو الإدارة ضد أي مساس غير مشروع من قبل سلطات التأديب ، وهذا نهج يرسى مبادئ العدالة والشفافية والنزاهة ، ومبعث لطمأنينة عضو الإدارة مما يجعله يقدم على واجباته الوظيفية براحة وطمأنينة ، لشعوره أن القانون نصير عدل ضد أي جور أو تعدٍ.

ويقصد بضمانات الدعوى التأديبية مجموعة الإجراءات والقواعد التي يجب أن تتبع في الدعوى التأديبية المقامة ضد عضو الإدارة حماية لحقوقه ومصالحه ، وتحقيقاً لمبدأ النزاهة والحيادية والعدالة ، وهي إجراءات أوردها المشرع في قانون التحقيقات ولائحته التنفيذية والقرارات المنظمة في الإدارة العامة للتحقيقات.

ومن الأهمية بمكان ، تناول الضمانات التي قررها المشرع لعضو الإدارة المحال لمجلس التأديب بمناسبة اتهامه بارتكاب مخالفة من المخالفات المنصوص عليها قانوناً أو لإتيانه إحدى المحظورات الواردة على سبيل الحصر في المادة (١٣) من قانون التحقيقات.

ويمكن تقسيم الضمانات التأديبية الى ضمانات شكلية تتمثل في تشكيل مجلس التأديب والإعلان عنه وإخطار عضو الإدارة بقرار إحالته الى مجلس التأديب ، كما تنقسم الضمانات التأديبية الى ضمانات موضوعية تتمثل في تمكين عضو الإدارة المحال لمجلس التأديب الاطلاع على ملف الدعوى التأديبية وتمكينه من الدفاع عن نفسه بكل الطرق المتاحة ، وهو ما سوف نتناوله في المطالب التالية.

المطلب الأول

الضمانات الشكلية للمحاكمة التأديبية

الضمانات الشكلية هي تلك الضمانات التي تتعلق في شكل وإطار المحاكمة التأديبية ، فتتمثل في تشكيل مجلس التأديب بشكل قانوني من خلال صدور قرار وزاري بتشكيله والاعلان عنه استناداً لأحكام القانون ، بالإضافة الى إصدار قرار إحالة عضو الإدارة الى مجلس التأديب بالكيفية التي تناولها قانون التحقيقات ولائحته التنفيذية.

الفرع الأول : تشكيل وإعلان مجلس التأديب

إن أولى خطوات الدعوى التأديبية المقررة لأعضاء الإدارة العامة للتحقيقات تشكيل مجلس التأديب بموجب ما ورد بقانون التحقيقات ولائحته التنفيذية ، فلا يمكن مباشرة الدعوى التأديبية إلا من خلال صدور قرار وزاري بتشكيله ، كما يجب إعلان القرار وتعميمه للعلم بمضمون ما جاء به كضمانة من ضمانات الدعوى التأديبية قبل مباشرتها اختصاصها للاطمئنان على سلامة القرار من الناحية القانونية.

البند الأول : تشكيل مجلس التأديب

فقد نصت المادة (١٦) من قانون التحقيقات على أنه " يكون تأديب أعضاء الإدارة العامة للتحقيقات من اختصاص مجلس التأديب يشكل بقرار من وزير الداخلية ، يرأسه أحد نواب المدير العام وعضوية مدعي عام وأقدم رئيس تحقيق (أ). وذلك فيما عدا مدير عام الإدارة العامة للتحقيقات ونوابه فيكون تأديبهم طبقاً للأحكام والإجراءات المنصوص عليها في المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ المشار إليه. وينعقد المجلس بمقر الإدارة العامة للتحقيقات. وتضع اللائحة الداخلية قواعد وإجراءات إقامة الدعوى التأديبية ومباشرتها وعمل المجلس وإصدار قراراته والتنظم منها".

وبموجب حكم المادة أعلاه فإنه لا بد من توافر شروط تشكيل مجلس التأديب وهي :-

١. صدور قرار من وزير الداخلية بتشكيل مجلس التأديب.
٢. أن يرأسه أحد نواب المدير العام وعضوية مدعي عام وأقدم رئيس تحقيق (أ).
٣. أن تعقد جلسات مجلس التأديب بمقر الإدارة العامة للتحقيقات.

وقد يحول حائل دون إمكانية تشكيل مجلس التأديب بسبب عدم وجود نواب للمدير العام كما حصل بعد إحالة نواب مدير عام التحقيقات إلى التقاعد بقرار من مجلس الخدمة المدنية في ٢٠١٦/٠٢/١٠ ، أو في حالة عدم إمكانية مشاركة أقدم رئيس تحقيق (أ) في تشكيل مجلس التأديب لأي سبب من الأسباب.

أما فيما يتعلق بعدم وجود نائب للمدير العام لأي سبب من الأسباب كالإحالة للتقاعد ، فلا يمكن تشكيل مجلس التأديب ، فنص المادة (١٦) من قانون التحقيقات جاء صريحاً بضرورة وجود نائب للمدير العام ضمن أعضاء مجلس التأديب المراد تشكيله.

وقد يثور التساؤل حول مدى إمكانية تولي مدير عام التحقيقات عضوية مجلس التأديب طالما لم يتم تعيين نواب له ، ونجيب على ذلك كما بما سطره الفقه الدستوري من قاعدة تتلخص في عبارة (لا اجتهاد مع النص) ، وخالصة ذلك أنه لا يجوز الخروج عن النص القانوني ، وإن كانت تلك هي رغبة المشرع لأوردها في القانون لتفادي الوقوع في مثل هذه المشكلات القانونية.

أما في حال عدم إمكانية مشاركة أقدم رئيس تحقيق (أ) فقد أجابت عن ذلك اللائحة التنفيذية لقانون التحقيقات ، من خلال نص المادة (٢٤ مكرراً) والتي نصت على أنه "مع مراعاة أحكام المادة السابقة ، إذا استحال أو تعذر مشاركة أقدم رئيس تحقيق (أ) في

عضوية مجلس التأديب لأي سبب قانوني ، يحل محله من يليه في ترتيب الأقدمية بشرط أن لا يقوم في حقه ما يمنعه قانوناً من العضوية عند التشكيل بعد ذلك".

ويستفاد من النص أعلاه ، أنه في حال تعذر عدم مشاركة أقدم رئيس تحقيق (أ) لأي سبب من الأسباب في تشكيل مجلس التأديب كما هو مقرر في نص المادة (١٦) من قانون التحقيقات ، فإن على مدير عام التحقيقات ترشيح من يليه في الأقدمية ليكون عضواً في مجلس التأديب ، طالما لا يوجد ما يمنعه قانوناً من المشاركة في عضويته ، فإن وجد ما يمنع مشاركته ، يتم الانتقال الى من يليه في الأقدمية بشرط أن يكون في ذات الدرجة الوظيفية المطلوبة وهي رئيس تحقيق (أ) ، فإذا كانت الدرجة شاغرة فإن ذلك يحول دون تشكيل مجلس التأديب بسبب فقد أحد عناصره الأساسية المكونة له ، وفي كل الأحوال لا بد من صدور قرار وزاري بالتشكيل الجديد بناء على عرض مدير عام التحقيقات.

البند الثاني : إعلان وتعميم قرار تشكيل مجلس التأديب

الأصل أن القرار الإداري يدخل حيز التنفيذ بمجرد إصداره من الجهة الإدارية ، فينظر إلى أركانه المتمثلة في الاختصاص والسبب والمحل والغاية من تاريخ صدوره ، ولا تتأثر صحة القرار بعد ذلك إذا ما تم تعديل قواعد الاختصاص.

بيد أنه يتعين القول أنه لا يمكن الاحتجاج بالقرار في مواجهة أعضاء الإدارة إلا من تاريخ إيصاله الى علمهم بإحدى وسائل العلم بالقرار وهي إما النشر أو الإعلان أو التبليغ أو العلم اليقيني ، وتختلف هذه الوسائل بحسب نوع القرار ، فإذا كان تنظيمياً فإنه يحتاج للنشر ليتمكن أعضاء الإدارة العلم به ، ذلك أن القرار التنظيمي كتشكيل مجلس التأديب يتضمن قواعد عامة ، لذلك يكون تاريخ النشر هو تاريخ بدء نفاذ القرار في مواجهة الأعضاء^١.

وقد استقر القضاء وشايحه الفقه في أن القرار الإداري التنظيمي لا بد فيه النشر ليطمئن بالحجية القانونية تجاه المعنيين به ، وفي ذلك ما قرره محكمة العدل العليا من أنه " إن نشر القرار التنظيمي في الجريدة الرسمية يعد تبليغاً قانونياً للقرار"^٢.

والجدير بالذكر أن قرار تشكيل مجلس التأديب يصدر من وزير الداخلية استناداً لحكم المادة (١٦) والتي نصت على أنه " يكون تأديب أعضاء الإدارة العامة للتحقيقات من اختصاص مجلس التأديب يشكل بقرار من مجلس التأديب .." ، وكباقي القرارات الإدارية لا بد أن يعلن القرار بشكل قانوني ليعلم به أعضاء الإدارة العامة للتحقيقات من خلال النشر في الجريدة الرسمية أو من خلال تعميمه على مختلف الإدارات والأقسام التابعة للإدارة العامة للتحقيقات.

^١ - د. محمد جمال الذنبيات : الوجيز في القانون الإداري ، الطبعة الأولى ، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع وآخر ، عمان ، ٢٠٠٣ ، ص ٢٢٧.

^٢ - الطعن رقم ٢٦٤ لسنة ١٩٩٤ ، المنشور في مجلس العدل العليا ، العدد ٢ ، الأردن ، ١٩٧٩ ، ص ١٦١.

الفرع الثاني : إجراءات الدعوى التأديبية.

إن إحالة عضو الإدارة العامة للمحاكمة التأديبية يتطلب اتخاذ عدة إجراءات وردت في قانون التحقيقات ولائحته التنفيذية ، وهي شرط صحة انعقاد مجلس التأديب وشرط لسلامة القرار الصادر منه ، ومنها صدور قرار وزاري بإحالة عضو الإدارة لمجلس التأديب للتحقيق معه في المخالفة المنسوبة إليه ، كما يتطلب إعلانه بموعد انعقاد جلسات مجلس التأديب لتقديم دفاعه ، ناهيك عن ضرورة أن يكون التحقيق سرياً عند بدء مجلس التحقيق مهامه في الدعوى التأديبية.

البند الأول : صدور القرار الوزاري بإحالة العضو إلى مجلس التأديب

لا شك أن إحالة عضو الإدارة العامة للتحقيقات يجب أن يتسم بالصبغة القانونية حتى يحقق أثره ، حتى يتصف القرار الناتج عن مجلس التأديب بالمشروعية ، لذا فإن قرار إحالة عضو الإدارة إلى مجلس التأديب من القرارات المهمة في الدعوى التأديبية والاعغال عنه يؤدي لا محالة إلى بطلان إجراءات الدعوى التأديبية ، وبطلان القرار الصادر منها في مواجهة العضو ، فالقرار ضمانات قانونية مقررة لصالح عضو الإدارة لا بد من تحقيقها قبل المضي في محاسبته عن الخطأ المنسوب إليه.

وقد أكد المشرع ذلك من خلال نص المادة (١٧) من قانون التحقيقات والتي نصت على أنه " يحال عضو الإدارة العامة للتحقيقات إلى مجلس التأديب بقرار من وزير الداخلية بناء على عرض مدير عام التحقيقات ...".

واستناداً لحكم المادة أعلاه ، يتبين أن قرار إحالة عضو الإدارة إلى مجلس التأديب يتطلب توافر عناصر تكوينه حتى يكون قراراً متكاملاً يحقق أثره القانوني ، وتتمثل تلك العناصر فيما يلي:-

١. أن تكون إحالة عضو الإدارة إلى مجلس التأديب بقرار.
٢. أن يصدر القرار من وزير الداخلية.
٣. أن يكون قرار وزير الداخلية بناء على عرض مدير عام التحقيقات.

وعليه فإن إغفال أي عنصر من عناصر القرار أعلاه يؤدي إلى بطلان إجراءات الدعوى التأديبية ، كأن يصدر قرار إحالة عضو الإدارة إلى مجلس التأديب بواسطة وكيل وزارة الداخلية ، أو أن يصدر قرار وزير الداخلية دون عرض من مدير عام التحقيقات ، فتوافر تلك العناصر في إصدار القرار هي بمثابة ضمانات قانونية لعدم تعسف الإدارة في استخدام سلطاتها في تأديب الأعضاء.

البند الثاني : إعلان عضو الإدارة العامة المحال لمجلس التأديب.

لا يكفي صدور قرار بإحالة عضو الإدارة العامة للتحقيقات إلى مجلس التأديب ، وإنما ينبغي أن يتم إعلان عضو الإدارة بذلك القرار ، بالإضافة إلى إعلانه بموعد جلسات مجلس التأديب حتى يتمكن من تحضير نفسه وتقديم دفاعه.

فقد نص المادة (٢٦) من اللائحة التنفيذية لقانون التحقيقات على أنه " يعلن العضو المراد تأديبه بموعد الجلسة قبل خمسة عشر يوماً من تاريخ انعقادها بواسطة رئيسه المباشر ويوقع العضو بما يفيد علمه بموعد الجلسة.

ويستفاد من النص أعلاه ، أنّ اللائحة ألزمت مجلس التأديب بصفته صاحب سلطة التأديب بإعلان عضو الإدارة المراد تأديبه من خلال كتاب رسمي يرسل الى رئيسه المباشر ، ويقوم الأخير بتسليم الإعلان للعضو المعني.

ولا يكفي ذلك لمباشرة إجراءات الدعوى التأديبية وانما يتطلب توقيع عضو الإدارة المراد تأديبه بما يفيد علمه بموعد انعقاد الجلسة ، وإلا انتفى الإعلان في مواجهة عضو الإدارة ، وبالتالي وجب إعادة إعلانه بذات الإجراءات المنصوص عليها في المادة سالفة البيان.

وقد يثور في هذا الصدد تساؤل يتمثل في رفض عضو الإدارة المراد تأديبه التوقيع بما يفيد علمه بموعد جلسة مجلس التأديب لمناقشته حول المخالفة المنسوبة إليه ، وللإجابة الى ذلك التساؤل يتطلب تناول الأحكام العامة الخاصة في تأديب الأعضاء الواردة في قانون التحقيقات ولائحته التنفيذية.

فقد نصت المادة (١٨) من قانون التحقيقات على أنه " ... ولهذا العضو حق الحضور بشخصه أمام المجلس وله أن يقدم دفاعه كتابة أو شفهيًا أو ينيب في الدفاع عنه أحد أعضاء الإدارة العامة للتحقيقات . وللمجلس دائما الحق في طلب حضور عضو الإدارة العامة للتحقيقات بشخصه ، فإذا لم يحضر أو لم ينب أحدًا جاز إصدار القرار في غيبته بعد التحقق من صحة إعلانه".

وتأسيساً على ذلك ، فإن الأصل أن يحضر عضو الإدارة المراد تأديبه بشخصه بعد إعلانه إعلاناً قانوناً صحيحاً بموعد جلسة التحقيق ، إلا أنه واستثناء من الأصل يجوز لعضو الإدارة عدم حضور جلسات مجلس التأديب والاكتفاء بتقديم دفاعه مكتوباً بشأن المخالفة المنسوبة إليه.

كما يجوز له أن ينيب أحد زملائه الأعضاء للحضور نيابة عنه لدى مجلس التأديب لتقديم الدفاع بشأن المخالفة المنسوبة إليه ، فالمشرع أعطى عضو الإدارة حرية واسعة في تمكينه من الدفاع عن نفسه أمام مجلس التأديب ، واضعاً في الاعتبار طبيعة العمل المنوط بعضو الإدارة والذي قد يتطلب في بعض الأحيان الانتقال إلى موقع الجريمة لمعاينتها أو الانتقال الى المستشفيات لضبط أقوال أحد المصابين ، وهو ما يحول دون إمكانية حضوره جلسات مجلس التأديب ، لذلك خوله المشرع تقديم دفاعه كتابة أو توكيل أحد الأعضاء للحضور نيابة عنه لتقديم دفاعه.

أما في حال رفض عضو الإدارة المراد تأديبه حضور جلسات مجلس التأديب ، ولم يقدم دفاعه كتابة ، ولم ينب عنه أحدًا للحضور مكانه ، على الرغم من صحة إعلانه ، يقدم رئيسه المباشرة خطاب إلى رئيس مجلس التأديب يبيّن رفض عضو الإدارة استلام إعلانه بجلسة التأديب ورفضه التوقيع على نسخه بعلمه بذلك ، عندها يجوز لمجلس التأديب مباشرة مأموريته المنصوص عليها قانوناً وبحث المخالفة التأديبية بحقه ،

وإصدار قرارها في هذا الشأن ، ويكون قرارها ذو حجية تجاه عضو الإدارة المراد تأديبه.

البند الثالث : سرية جلسات مجلس التأديب.

يعتبر التحقيق الإداري الذي يجريه مجلس التأديب أداة قانونية للوصول إلى الحقيقة ، إذ يهدف إلى كشف العلاقة بين عضو الإدارة المحال لمجلس التأديب والمخالفة المنسوبة إليه ، من خلال الاستعانة بكل الوسائل المتاحة قانوناً في جمع المعلومات والأدلة اللازم إثباتها.

إلا أن التحقيق الذي يجريه مجلس التأديب يجب أن يحقق ضمانات قانونية لعضو الإدارة المحال للمساءلة التأديبية تتمثل في جعل التحقيق سرياً في مواجهة غير الأطراف المعنيين به ، فلا يجوز السماح لغير المخولين قانوناً بحضور جلسات التحقيق التي تجرى مع عضو الإدارة ، وأن كان على سبيل الاطلاع أو الاشراف على إجراءات الدعوى التأديبية ، فانعدام السرية تؤدي الى عدم بحث موضوع المخالفة بشكل موضوعي ، وربما يتأثر مجلس التأديب بأراء من ليس لهم صفة فيه ، فتوجهه إلى إصدار قرار غير مشروع.

وقد أكدت المادة (١٨) من قانون التحقيقات تلك الضمانة عندما نصت على أنه " تكون جلسات مجلس التأديب سرية ... " ، وعليه لا بد أن تتمتع جلسات مجلس التأديب بحكم القانون بالسرية كضمانة من ضمانات الدعوى التأديبية ، فسرية الجلسات تؤدي إلى حالة اطمئنان لدى عضو الإدارة المحال لمجلس التأديب ، تمكنه من الدفاع عن نفسه براحة تامه دون توتر أو ضغوط نفسية.

المطلب الثاني

الضمانات الموضوعية للمحاكمة التأديبية

يشترط لسلامة إجراءات الدعوى التأديبية توافر كل مقومات التحقيق القانوني السليم ومن أبرزها حيادية مجلس التأديب ، فيتعين عليه أن تكون له الكفاية والاستقلال وحسن التقدير بما يطمئن إلى القيام بواجباته على أكمل وجه ممكن.

فحيادية مجلس التأديب تتطلب تجرد تام من كل تأثير يقع عليه وأن يسير في التحقيق واضعاً نصب عينيه إحقاق الحق للوصول إلى الحقيقة وهو خالي الذهن من أي رأي مسبق ، فبدون الحيادية لا يمكن الوصول لحقيقة ارتكاب المخالفة التأديبية^١.

ولضمان حيادية مجلس التأديب فإنه لا بد من إطلاع عضو الإدارة المحال للتأديب على أوراق التحقيق ومواجهته بالتهمة الإدارية المنسوبة إليه ، وتمكينه من رد أعضاء

^١ - مي عبد ربه عبدالمنعم : التحقيق الإداري و الضمانات التي كفلها القانون عند فرض العقوبة ، منشور في موقع محاماة نت ، بتاريخ ٢٠١٥/٠٣/١٦ ، عنوان الموقع على الشبكة العنكبوتية :

المجلس في حال وجد مانع أدبي أو خصومه معه تحول دون تمكينه من الدفاع عن نفسه ، بالإضافة الى تمكينه من الدفاع عن نفسه بالشكل الذي تطلبه القانون وعدم التعسف في استعمال الحق المقرر للمجلس.

الفرع الأول : تمكين عضو الإدارة الاطلاع على ملف الدعوى التأديبية

لا مناص من التسليم من أن عضو الإدارة المحال إلى مجلس التأديب بشأن المخالفة الإدارية المنسوبة إليه ، يرغب في الاطلاع على أوراق التحقيق ليتمكن من معرفة حقيقة المخالفة ، وبالتالي إعطائه المجال للدفاع عن نفسه كتابة أو شفاهة أو لاستدعاء أحد شهود النفي أو لتقديم المستندات التي تنفي الصلة بينه وبين المخالفة المرتكبة.

وحيث يعد الاطلاع على ملف الدعوى التأديبية ضماناً جوهرياً من ضمانات الدعوى التأديبية لصالح العضو المحال للتأديب ، فإن على مجلس التأديب الانصياع لهذه الضمانة ، وتمكين عضو الإدارة منها ، وإلا كان قراره مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة.

وقد جاءت المادة (٢٧) من اللائحة التنفيذية لقانون التحقيقات مؤكدة على هذه الضمانة القانونية الجوهرية ، فنصت على أنه " للعضو المحال الى مجلس التأديب الاطلاع على أوراق التحقيق ويعطى صورة منها بناء على طلبه وذلك بعد انتهاء إجراءات التحقيق".

ويستفاد من حكم المادة أعلاه ، بالإضافة إلى تمكين عضو الإدارة من الاطلاع على أوراق التحقيق ، اعطائه صورة منها بناء على طلبه متى انتهت إجراءات التحقيق ، وهي ضمانات إضافية قررتها اللائحة لضمان سير إجراءات الدعوى التأديبية بالشكل الذي رسمه القانون ، بما يحقق مبدأ الحيادية.

الفرع الثاني : رد مجلس التأديب أو أحد أعضائه

طلب رد مجلس التأديب أو أحد أعضائه يعني تحييتهم عن مباشرة الدعوى التأديبية ، يقدم من عضو الإدارة المراد تأديبه ، ويجب أن يكون الطلب مسبباً بأسباب سائغة تحول دون تحقيق مبدأ الحياد والنزاهة في إجراءات الدعوى التأديبية.

فقد تناولت المادة (٢٨) من اللائحة التنفيذية لقانون التحقيقات رد أعضاء مجلس التأديب ، عندما نصت على أنه " للعضو المحال أن يطلب كتابة رد مجلس التأديب أو أحد أعضائه على أن يكون الطلب مسبباً ، ويبت الوزير في طلب الرد ويكون قراره نهائياً".

ولم يتطرق النص أعلاه للأسباب التي تخول عضو الإدارة المحال لمجلس التأديب طلب رد المجلس أو أحد أعضائه ، إلا أن ذلك خاضع لتقدير السلطة الإدارية في تحييص الأسباب لمعرفة مدى تأثيرها على نزاهة وحيادية أعضاء مجلس التأديب.

كما أن على رئيس مجلس التأديب أو أي من أعضائه التنحي عن مباشرة الدعوى التأديبية متى استشعر الحرج بسبب العلاقة الاجتماعية التي تربطه وعضو الإدارة المحال للتأديب ، فالتنحي هنا وجوبياً وليس اختيارياً بحسب نص المادة لضمان الحيادة

والنزاهة في مباشرة الدعوى التأديبية ، وهي تختلف عما هو مقرر لعضو الإدارة في يترك الأمر له في رد مجلس التأديب أو أحد أعضائه.

وهو ما أكدت عليه المادة (٢٩) من اللائحة التنفيذية والتي نصت على أنه " يتعين على رئيس مجلس التأديب أو أي من أعضائه التنحي عن نظر الدعوى التأديبية إذا كان بينه وبين العضو المحال صلة قرابة أو مصاهرة حتى الدرجة الرابعة".

في حين حددت المادة سالفه الذكر الأسباب التي يتعين معها تنحي رئيس أو أعضاء مجلس التأديب ، بخلاف المادة (٢٨) من ذات القرار سالف الذكر ، من خلال تحديدها لتلك الأسباب على سبيل الحصر والتي تتمثل في صلة القرابة أو المصاهرة التي تجمع رئيس أو أعضاء المجلس والعضو المحال للتأديب.

إلا أنه يؤخذ على القرار عدم بيان الجهة التي يخاطبها عضو الإدارة المحال لمجلس التأديب ، فهل يقصد بها ذات مجلس التأديب أم مدير عام الإدارة العامة للتحقيقات ، أم يكتب لوزير الداخلية بصفته صاحب سلطة إصدار قرار تشكيل مجلس التأديب ، وإذ نعتقد بأن نص المادة أعلاه قصد بذلك توجيه الكتاب إلى وزير الداخلية بصفته صاحب السلطة في استئصال تعظم عضو الإدارة من قرار مجلس التأديب.

الفرع الثالث : تقديم دفاع عضو الإدارة العامة والإجابة عنه

حتى يتمكن عضو الإدارة المراد تأديبه من تبرأة ساحته من المخالفة الإدارية المنسوبة إليه ، لا بد من تمكينه من الدفاع عن نفسه ، بالكيفية التي رسمها قانون التحقيقات ولائحته التنفيذية ، ليكون قرار مجلس التأديب قراراً لا تشوبه شائبة.

فقد تناولت المادة (١٨) من قانون التحقيقات دفاع عضو الإدارة عن نفسه في شأن المخالفة التأديبية المنسوبة إليه والمحال بسببها إلى التأديب ، حيث نصت على أنه " ... ويصدر المجلس قراره بعد سماع دفاع عضو الإدارة العامة للتحقيقات المطلوب تأديبه ، ولهذا العضو حق الحضور بشخصه أمام المجلس وله أن يقدم دفاعه كتابة أو شفهاً أو ينيب في الدفاع عنه أحد أعضاء الإدارة العامة للتحقيقات...".

وتأسيساً على حكم المادة أعلاه ، لا يمكن لمجلس التأديب إصدار قراره في شأن الدعوى التأديبية إلا بعد سماع أقوال عضو الإدارة المحال للتأديب ، فهي ضمانات قانونية قررها المشرع لحماية لعضو الإدارة من تعسف سلطة التأديب في استخدام سلطتها.

كما لعضو الإدارة المحال للتأديب تقديم دفاعه مكتوباً أو شفاهة إلى مجلس التأديب ، وعلى المجلس إثبات ذلك في محاضر التحقيق ، وله حق الحضور بشخصه للدفاع عن نفسه متى كان متاحاً وقت انعقاد جلسة الدعوى التأديبية ، وله أن ينيب أحد زملائه من أعضاء الإدارة العامة للتحقيقات لتقديم الدفاع نيابة عنه في حال لم يتمكن من الحضور لأي سبب من الأسباب.

وكضمانة من الضمانات القانونية المقررة لعضو الإدارة المحال للتأديب ، فإنه يجوز الاستناد الى أحكام قانون التحقيقات ولائحته التنفيذية طالماً كان ذلك ضرورياً لتبرأة ساحته من المخالفة التأديبية المنسوبة إليه ، فله طلب شهادة أحد الأعضاء فيما يتعلق

بالواقعة ، وله أيضا طلب أي مستند من مقر عمله يمكن الاستعانة به في الدفاع عن نفسه.

وفي ذلك ما ورد في حكم المادة (٣٠) من اللائحة التنفيذية لقانون التحقيقات ، والتي نصت على أنه "لمجلس التأديب أن يستمع إلى شهادة أي عضو من أعضاء الإدارة العامة للتحقيقات فيما يتعلق بالواقعة المعروضة عليه".

المطلب الثالث

قرار مجلس التأديب

لا شك أن اختيار أعضاء مجلس التأديب مبني على مبدأ الحيادية والنزاهة ، وأكثرهم مقدرة على تحقيق العدالة التي ينشدها أعضاء الإدارة العامة للتحقيقات في الدعوى التأديبية ، وعليه فإن أي قرار يصدر من مجلس التأديب سواء كان القرار حفظ الدعوى التأديبية لعدم تحقق أركانها أو لعدم كفاية الأدلة في المخالفة المنسوبة لعضو الإدارة ، أو كان قرارها يخلص إلى معاقبته لثبوت المخالفة بحقه.

الفرع الأول : حفظ الدعوى التأديبية وآثارها

بعد تمحيص الدعوى التأديبية في مواجهة عضو الإدارة العامة للتحقيقات ، قد يجد مجلس التأديب من الأدلة ما يكفي لتبرأة ساحة عضو الإدارة مما هو منسوب إليه من مخالفة تأديبية ، وبالتالي يصدر قراره بحفظ الدعوى في مواجهة ، وهذا الحفظ يترتب عليه آثار في حقوق عضو الإدارة ومركزه القانوني.

البند الأول : حفظ الدعوى التأديبية

إن إحالة عضو الإدارة العامة للتحقيقات إلى المحاكمة التأديبية لا يعني حتمية معاقبته عن المخالفة التأديبية المنسوبة إليه ، فقد يصدر قرار بحفظ الدعوى التأديبية في مواجهة عضو الإدارة ، وحفظ الدعوى التأديبية يعني عدم ثبوت المخالفة التأديبية المنسوبة للعضو المحال لمجلس التأديب.

فعند إحالة الشكوى التأديبية إلى مجلس التأديب لمباشرة إجراءاته المقررة قانوناً فيها ، لبحث مدى ثبوت المخالفة في حق عضو الإدارة من عدمه ، بعد تناول أدلتها وسماع أقوال المعنيين بها ، فقد يتقرر حفظ الدعوى التأديبية لعدم تحقق أركان المخالفة ، وهو ما يعني براءة ساحة عضو الإدارة مما هو منسوب إليه من مخالفة تأديبية.

وجرى العمل بالإدارة العامة للتحقيقات ، في حال نسب إلى أحد الأعضاء مخالفة تأديبية ، أن يقوم مديرها العام بتكليف مدير إدارة التفتيش الفني للإيعاز لمن يلزم بقسم التحقيق الإداري بعمل التحقيقات الأولية في شأن المخالفة ، وجمع أدلتها وسماع أقوال من تقدم بها - حال تقديمها من الأفراد - ومن ثم تُطلب إفادة عضو الإدارة المنسوبة إليه المخالفة لبيان موقفه منها ، وعند الانتهاء من تلك الإجراءات يحال الأمر بمذكرة شارحة ظروف وملابسات المخالفة إلى مدير عام التحقيقات للبت في مدى نسبة المخالفة للعضو ، إما بإحالتها إلى مجلس التأديب ، وإما بحفظ الشكوى لعدم وجود مخالفة ، وإما أن

يستخدم حقه المقرر وفقاً للمادة (١٥) من قانون التحقيقات بتوجيه لفت نظر كتابي أو شفهي.

وتجدر الإشارة إلى أن حفظ الدعوى التأديبية القطعي في المخالفة المنسوبة إلى عضو الإدارة له عدة أشكال يترتب عليها الأثر القانوني الذي سيأتي الحديث عنه لاحقاً ، وتتمثل تلك الأنواع فيما يلي :-

١. **عدم صحة المخالفة** : وتكون عندما ينتهي التحقيق في الدعوى التأديبية بأن الوقائع المنسوبة إلى عضو الإدارة لم تقع منه ، أي عدم صحة حدوث المخالفة أو عدم ارتكاب عضو الإدارة لها.

٢. **عدم المخالفة** : وتكون عندما ينتهي التحقيق في الدعوى التأديبية إلى أن الوقائع المنسوبة إلى عضو الإدارة طبقاً للتكييف القانوني السليم لا تشكل مخالفة وظيفية ، أي لا تشكل جريمة تأديبية.

٣. **سبق الفصل في المخالفة** : ويكون ذلك عندما ينتهي التحقيق في الدعوى التأديبية إلى أن ذات الوقائع المنسوبة إلى عضو الإدارة سبق التحقيق فيها وانتهى مجلس التأديب إلى حفظ الدعوى التأديبية بشكل قطعي أو صدور قرار بإدانة عضو الإدارة ومجازاته عنها.

٤. **توافر أحد موانع المسؤولية** : ويكون ذلك عندما يتوافر في عضو الإدارة مانع من موانع المسؤولية التأديبية حال ارتكابه للمخالفة التأديبية ، كقيامه بتنفيذ أمر صادر من مسئوله المباشر على الرغم من تنبيهه كتابة بمخالفة ذلك الأمر للقانون أو اللوائح أو القرارات أو التعليمات المنظمة في الإدارة العامة للتحقيقات.

٥. **تقديم المخالفة التأديبية** : ويكون ذلك عندما ينتهي التحقيق في الدعوى التأديبية إلى ثبوت تقادم المخالفة التأديبية المنسوبة إلى عضو الإدارة ، إلا أن قانون التحقيقات لم يتطرق إلى تقادم الشكوى التأديبية ، الأمر الذي يؤدي إلى إطلاق العنان للسلطة التأديبية في تقديم عضو الإدارة للمحاكمة التأديبية في أي وقت دون النظر المدة الزمنية الطويلة التي ارتكبت فيها المخالفة.

البند الثاني : أثر حفظ التحقيق على حقوق عضو الإدارة

لا شك أن إحالة عضو الإدارة العامة للتحقيقات لمجلس التأديب بشأن المخالفة التأديبية المنسوبة إليه يترتب عليه بعض الآثار التي سبق ذكرها ، ومنها وقف ترقيته للدرجة الأعلى ، كما أن بمجرد إحالته إلى التأديب فإن ذلك يحول دون استحقاقه للبدل النقدي المقرر بالمادة (١٩) من اللائحة التنفيذية لقانون التحقيقات ، بالإضافة إلى أن الإحالة للتأديب تؤثر في نفس عضو الإدارة خاصة ما إذا كان بريئاً من ارتكابها وأثبت ذلك في التحقيقات التي يجريها مجلس التأديب ، فيخوله القانون الرجوع بالتعويض الجابر للضرر الذي أصابه جراء اتهامه دون سند قانوني بارتكابه مخالفة تأديبية.

أولاً : ترقية عضو الإدارة

إنّ من حقوق الموظف المقررة قانوناً ، حقه في الترقية للدرجة الأعلى ، وهو حق مشروع طالما كان الموظف يقوم بمهام عمله على أكمل وجه ، وملتزم بواجباته الوظيفية بما لا يدع شكاً في مدى استحقاقه للترقية وما يترتب عليها من مميزات أدبية ومالية.

فبموجب حكم المادة (١٧) من اللائحة التنفيذية لقانون التحقيقات ، فإن ترقية عضو الإدارة للدرجة الأعلى تتوقف في حال صدر قرار بإحالته إلى مجلس التأديب في شأن المخالفة التأديبية المنسوبة إليه ، فقد نصت على أنه " لا يجوز ترقية عضو الإدارة العامة للتحقيقات الموقوف عن العمل أو المحال إلى التحقيق أو مجلس التأديب أو للمحاكمة الجزائية في جناية أو جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة خلال مدة الوقف أو الإحالة".

إلا أن الوقف ليس وقفاً دائماً ، فمتى تم تبرأة ساحة عضو الإدارة من المخالفة المنسوبة إليه ، فإن ترقيته تعود إليه من التاريخ الذي استحقها فيه ، حيث جاءت الفقرة الثانية من المادة سالفة الذكر أنه "إذا حفظ التحقيق (جزائي-تأديبي) أو حكم نهائياً ببراءته وجب عند ترقيته رد أقدميته في الوظيفة المرقى إليها إلى التاريخ الذي استحقها فيه".

ولم تبين الفقرة المادة (١٧) من اللائحة التنفيذية لقانون التحقيقات المقصود بعبارة إحالة عضو الإدارة إلى "التحقيق" فهل يقصد بذلك التحقيق في جناية أو جنحة ، أم التحقيق الذي يجريه قسم التحقيق الإداري بإدارة التفتيش الفني.

ونرى من خلال استقراء النص سالف الذكر أن المقصود بعبارة "التحقيق" التي توقف ترقية عضو الإدارة العامة للتحقيقات هو التحقيق الجنائي ، ذلك أن التحقيق الإداري لا يتم إلا في حال صدور قرار وزاري بإحالة عضو الإدارة لمجلس التأديب ، لياشر الأخير مهامه المقررة قانوناً ، والمتمثلة بإجراء التحقيقات اللازمة في شأن المخالفة التأديبية المنسوبة لعضو الإدارة لبيان مدى ثبوتها في حقه عدمه.

كما إنّ الفقرة الثانية أثبتت أن المقصود من عبارة "التحقيق" هو التحقيق الجنائي في الجرح والجنايات ، فقد نصت على أنه " فإذا حفظ التحقيق (جزائي - تأديبي) أو حكم نهائياً ببراءته وجب عند ترقيته رد أقدميته في الوظيفة المرقى إليها إلى التاريخ الذي استحقها فيه".

ثانياً : استحقاق عضو الإدارة للبدل النقدي

البدل النقدي هو مبلغ مالي يصرف لعضو الإدارة العامة للتحقيقات بعد موافقة مديرها العام أو من يفوضه ، عند حاجة العمل لسد النقص الذي قد يحدث خلال فترة الاجازات الصيفية من كل عام ، يصرف كراتب كامل عند تنازل عضو الإدارة عن حقه في الاستئثار بإجازة الدورية المقررة له عن شهري يوليو وأغسطس ، فصرف المبلغ المالي يقابله خصم ما يعادله من اجازاته الكلية.

فقد جاء في نصت المادة (١٩) من اللائحة التنفيذية لقانون التحقيقات أنه " إذا اقتضت حاجة العمل عدم قيام العضو بإجازته الدورية يُصرف له بدل نقدي عنها بعد موافقة المدير العام أو من يفوضه في ذلك ، وفقاً للشروط والضوابط المبينة تالياً في هذه اللائحة. ويصرف البديل النقدي للعضو عن مدة شهر واحد فقط من اجازته الدورية ، ولا يجوز منح إجازة دورية لمن صرف له البديل النقدي خلال شهري يوليو وأغسطس".

وقد اشترطت اللائحة التنفيذية من قانون التحقيقات لصرف المبلغ النقدي لعضو الإدارة عدت شروط ، منها شرط عدم إحالة عضو الإدارة الى مجلس التأديب أو المحاكمة الجزائية عند تقديم طلب صرف البديل النقدي.

حيث جاء في نص المادة (٢١) من اللائحة التنفيذية أنه " ... ويشترط لقبول طلبات صرف البديل النقدي توافر الشروط التالية :- ٥. ألا يكون العضو طالب البديل النقدي محالاً إلى مجلس التأديب أو المحاكمة الجزائية عند تقديم طلب صرف البديل النقدي".

وتأسيساً على ذلك ، فإنه بمجرد صدور قرار بإحالة عضو الإدارة للمحاكمة التأديبية (مجلس التأديب) تمهيداً للتحقيق معه في شأن المخالفة التأديبية المنسوبة إليه ، فإن ذلك يحول دون إمكانية حصوله على البديل النقدي المقرر وفقاً لنص المادة (١٩) من ذات اللائحة المشار إليها أعلاه.

إلا أن إحالة عضو الإدارة لمجلس التأديب لا يعني حتمية معاقبته عما هو منسوب إليه من مخالفة تأديبية ، فقد يصدر قرار المجلس بحفظ الدعوى التأديبية لعدم ثوبتها في حقه أو لعدم وجود مخالفة ، وهنا يثور التساؤل حول مدى إمكانية صرف البديل النقدي لعضو الإدارة.

ونعتقد أن المشرع لم يتناول إمكانية صرف البديل النقدي لعضو الإدارة في حال حفظ الدعوى التأديبية عنه ، إلا أننا نرى من جانباً إمكانية صرفه لعضو الإدارة - متى توافرت فيه شرطه الصرف الأخرى - طالما صدر قرار الحفظ قبل صدور قرار صرف البديل النقدي ، أما في حال صدور قرار الحفظ بعد صدور قرار صرف البديل النقدي فلا يمكنه صرف البديل النقدي بأثر رجعي خاصة مع تحديد نسبة العدد المقرر له بدل نقدي عن كل عام بما يعادل (١٠%) من اجمالي أعضاء الإدارة بحسب ما ورد في نص المادة (٢٠) من اللائحة التنفيذية سالفة الذكر.

وتجدر الإشارة إلى أنّ البديل النقدي ليس من الحقوق المالية المقترنة بالمركز الوظيفي كالترقية ، وإنما هي حق مقرر لجهة الإدارة تستعمله متى اقتضت ظروف ومصصلحة العمل الأخذ به ، وعليه لا يجوز مطالبة الجهة الإدارية صرف البديل النقدي بأثر رجعي ، لصدور قرار بحفظ بالدعوى التأديبية أو لبراءته مما هو منسوب إليه.

ثالثاً: حق عضو الإدارة بالرجوع بالدعوى المدنية

لا شك أن إحالة عضو الإدارة العامة للتحقيقات إلى مجلس التأديب يسبب إحراجاً له أمام زملاءه في العمل ، وقد تكون الشكوى كيدية فتسيء إلى سمعته وظيفياً وتؤثر على مستقبله الوظيفي من حيث الترقية وتقلد الناصب الإشرافية ، فقرار مجلس التأديب بحفظ

الدعوى التأديبية عنه أو براءته مما هو منسوب إليه من مخالفة تأديبية لا يعيد لعضو الإدارة كرامته وسمعته الوظيفية.

فحق عضو الإدارة بالرجوع على المتسبب في إحالته للمحاكمة التأديبية حق مقرر وفقاً للقانون المدني ، إلا أن ذلك الحق يعتمد على مضمون وأسباب قرار الحفظ أو البراءة ، حتى يتمكن عضو الإدارة من الرجوع على المتسبب بالدعوى المدنية عن الأضرار الأدبية والمادية التي أصابته من جراء إحالته لمجلس التأديب.

فإذا كان قرار براءة عضو الإدارة مما نسب إليه من مخالفة ، بناء على عدم توافر أحد أركانها ، فإن ذلك لا يعني عدم وجود المخالفة أصلاً ، فتقييم وجود المخالفة من عدمه خاضع للسلطة التقديرية لجهة الإدارة بما تملكه من سلطات واسعة في تنظيم الوظيفة العامة ، يكون الموظف العام خاضعاً لتلك السلطات بموجب العلاقة التنظيمية التي تربطه بالجهة الإدارية.

أما في حال عدم ثبوت المخالفة في حق عضو الإدارة أو عدم وجودها ، فإن ذلك يخول عضو الإدارة الرجوع على المتسبب في إحالته للمحاكمة التأديبية من خلال اللجوء إلى دعوى التعويض المقرر في القانون المدني بما يجبر الضرر الذي لحق بسمعته الوظيفية ومركزه القانوني ، متى توافرت أركانها المتمثلة في الخطأ والضرر والعلاقة السببية.

فقد يقوم أحد الأشخاص بتقديم شكوى إدارية إلى مدير عام التحقيقات ، يدعي من خلالها رفض عضو الإدارة تسجيل واقعة جنحة تقدم للإبلاغ عنها ، فيقوم المدير العام بناء على الصلاحيات التي يملكها قانوناً بإحالة الشكوى إلى إدارة التفتيش الفني ، وفي حال ثبت جدية الشكوى يرفع الأمر إلى المدير العام ليعرض الأمر على وزير الداخلية لإحالة عضو الإدارة إلى مجلس التأديب للتحقيق في الشكوى المقدمة بحقه ، فيباشر مجلس التأديب مأموريته في بحث مدى ثبوت المخالفة في حق عضو الإدارة من عدمه ، وقد يثبت عضو الإدارة بالدليل القاطع كجدية الشكوى بإثبات قيامه بتسجيل الواقعة واتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة في حينها ، وتقديم صورة من ملف الجنحة وما تم بها من إجراءات ، فيصدر المجلس قراره ببراءته مما هو منسوب إليه ، عندها يمكن لعضو الإدارة الرجوع على الشاكي في الدعوى التأديبية ، لإضراره بسمعته الوظيفية ومركزه القانوني من خلال الرجوع عليه بدعوى التعويض الجابر للضرر المقررة بموجب أحكام القانون المدني.

الفرع الثاني : ثبوت مخالفة عضو الإدارة

قد ينتهي مجلس التأديب بعد إجراءه للتحقيقات اللازمة وسماع الشهود بشأن المخالفة الإدارية المنسوبة لعضو الإدارة العامة للتحقيقات إلى ثبوت المخالفة بحقه ، وهو ما يخوله استخدام إحدى العقوبات المقررة بموجب المادة (٢٢) من قانون التحقيقات.

ولما كان مجلس التأديب يتكون من ثلاثة أعضاء فإن القرار الصادر في الدعوى التأديبية لا بد أن يكون قراراً بأغلبية أعضائه ، وهو ما أكدته المادة (٣١) من اللائحة

التنفيذية لقانون التحقيقات والتي نصت على أنه " يصدر مجلس التأديب قراره بأغلبية أعضائه ..".

وحتى يكون قرار مجلس التأديب سليماً من الناحية القانونية ، فإنه لا بد من سماع دفاع عضو الإدارة وتمكينه من الدفاع عن نفسه سواء حضر بنفسه أو توكيل أحد الأعضاء الحضور نيابة عنه لتقديم الدفاع شفاهه أو كتابة ، ويكون ذلك قبل إصدار قراره بالدعوى التأديبية.

وتجدر الإشارة الى أن قرار مجلس التأديب يجب أن يخضع لمبدأ المشروعية في معاقبة عضو الإدارة ، وذلك من خلال التقيد بما جاء بمضمون المادة (٢٢) من قانون التحقيقات التي حددت على سبيل الحصر العقوبات التأديبية التي توقع على عضو الإدارة والتي تتمثل في التنبيه والإنذار والفصل من الخدمة ، فلا يجوز لها الخروج عن تلك العقوبات باستعمال عقوبة من العقوبات الواردة في المرسوم بالقانون رقم (١٥) لسنة ١٩٧٩ بشأن الخدمة المدنية ، وإلا كان قرارها غير مشروع.

كما لا بد لمجلس التأديب التقيد بمبدأ التناسب ما بين المخالفة والعقوبة المقترحة ، ويقصد بالتناسب التقارب بين جسامة المخالفة وخطورتها وبين العقوبة الموصى بتطبيقها على عضو الإدارة المحال للتأديب ، فلا يوجد تناسب بين مخالفة تجاوز عضو الإدارة لأوامر المسئول المباشر أو عدم الحضور في الوقت المحدد للعمل ، مع عقوبة الفصل من الخدمة ، فعدم التناسب هنا مرجعه خطورة وجسامة الفعل المرتكب.

كما أن الجزاء التأديبي يجب أن يكون عادلاً وملائماً للذنب الإداري المنسوب لعضو الإدارة ، بأن يخلو من الإسراف في الشدة ، أو الإمعان في الرأفة ، بما يحقق المصلحة العامة ، خاصة وأن المشرع قد حدد على سبيل الحصر العقوبات التأديبية ، إلا أنه لم يحدد جميع المخالفات التي تستوجب العقاب التأديبي ، كما هو الحال في الجرائم الجزائية ، مما يجعل مسألة الموازنة بين الفعل المرتكب والعقوبة المراد تطبيقها من اختصاص مجلس التأديب ، وهو قرار خاضع لرقابة السلطة القضائية.

الفرع الثالث : إصدار قرار العقوبة

إذا ما انتهى التحقيق بثبوت إدانة عضو الإدارة ، فإنه يتعين إصدار قرار مجلس التأديب بشأن المخالفة التأديبية ، بموجب ما بينته المادة (٢٢) من قانون التحقيقات ، والتي نصت على أنه " العقوبات التأديبية التي توقع على أعضاء الإدارة العامة للتحقيقات هي : التنبيه – الإنذار – الفصل من الخدمة . وتصدر عقوبة التنبيه بقرار مسبب من وزير الداخلية ، أما عقوبتي الإنذار والفصل من الخدمة فيكون توقيعهما عن طريق مجلس التأديب".

ففي حال قرر مجلس التأديب استحقاق عضو الإدارة المحال للمحاكمة التأديبية لعقوبة التنبيه في شأن المخالفة التأديبية المنسوبة إليه ، فيجب عرض الأمر على وزير الداخلية لإصدار قرار مسبب بتوجيه العقوبة التي يملك صلاحية توجيهها لعضو الإدارة ، بناء على نتائج التحقيقات التي أجراها مجلس التأديب.

أما في حال تقرر استخدام عقوبتي الإنذار أو الفصل من الخدمة فعلى مجلس التأديب بموجب أحكام المادة (٢٢) سالف الذكر ، إصدارها في مواجهة عضو الإدارة بعد اجراء التحقيقات اللازمة في شأن المخالفة التأديبية المنسوبة إليه ، مع ضرورة التقيد بمبدأ التناسب ما بين المخالفة والعقوبة.

وتجدر الإشارة إلى أن توقيع العقوبة على عضو الإدارة لا يعني استمراريتها إلى ما لا نهاية ، وإنما هناك مدة زمنية تمحو العقوبة عندها ، وهو ما ورد بنص المادة (٧٠) من مرسوم نظام الخدمة المدنية الصادر في ١٩٧٩/٠٤/٠٤ ، التي اشارت إليها الفقرة السادسة من المادة (٢١) من القرار رقم (٢٠٢٣ لسنة ٢٠٠١) بشأن اللائحة التنفيذية لقانون التحقيقات.

فمحو العقوبة التأديبية بمثابة رد اعتبار لعضو الإدارة العامة للتحقيقات اعتباراً من تاريخ انتهاء المدد التي حددها المشرع للمحو ، وينصرف أثره إلى المستقبل فقط دون أن يكون له أي أثر على الماضي سواء من حيث العقوبة الأصلية أو التبعية أو على الحقوق والتعويضات التي ترتبت نتيجة المخالفة التأديبية.

فالحكمة من محو العقوبة التأديبية عدم تأثير العقوبة التأديبية على حياة عضو الإدارة المستقبلية سواء من حيث الاستشهاد بها في تقارير كفايته أو في حسن سمعته وذلك تشجيعاً له على الاستقامة في حياته الوظيفية ، وكذلك لمنع تسلط السلطات الرئاسية على الموظف بتهديده بماضيه الوظيفي وما علق به من عقوبات تأديبية^١.

وقد أشارت المادة (٧٠) من المرسوم المشار إليه المدد الزمنية لمحو العقوبات التأديبية وهي كما يلي :-

١. ستة أشهر في حالة الإنذار.
٢. ستة أشهر في حالة الخصم من المرتب لمدة لا تجاوز أسبوع.
٣. سنتان في حالة الخصم من المرتب لمدة لا تزيد على أسبوع.
٤. ثلاث سنوات في حالة تخفيض المرتب بمقدار الربع لمدة لا تقل عن ثلاثة شهور ولا تجاوز اثني عشر شهراً.
٥. أربع سنوات في حالة خفض الدرجة.

إلا أن الأخذ بالمدد الزمنية لمحو العقوبة المشار إليها وفقاً للمادة (٧٠) من المرسوم أعلاه ، يتنافى مع العقوبات المقرر في المادة (٢٢) من قانون التحقيقات التي حصرت العقوبات بالتنبيه والإنذار والفصل من الخدمة ، حيث أغفل المشرع في قانون التحقيقات تناول أحكام محو العقوبات ، لتأتي بعد ذلك اللائحة التنفيذية لتشير على استحياء الأخذ بأحكام المادة (٧٠) من المرسوم سالف الذكر في شأن محو العقوبات التأديبية ، فلا نجد منها إلا ما يتعلق بعقوبة الإنذار وهي عقوبة مختلفة من حيث المضمون والقوة التأثيرية عن مضمونها المقرر للموظفين الخاضعين لأحكام قانون الخدمة المدنية.

^١ - عبد الكريم الزيات : التأديب في قوانين التوظيف بدولة الكويت ، مرجع سبق ذكره ، ٢٠٠٧ ، ص ١٠٤.

المبحث الثاني

التظلم من القرار التأديبي

تتطلب إجراءات رفع الدعوى الإدارية - أحياناً - أن يسبقها إجراء معين أو عدة إجراءات ، وأن بعض هذه الإجراءات ضرورية لقبول الدعوى الإدارية ، وحدد قانون إنشاء الدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية الإجراءات السابقة واللاحقة على الطعن القضائي في القرار التأديبي وحدد مواعيدها ، فنصت المادة الثامنة منه على أنه " لا تقبل طلبات الإلغاء المنصوص عليها في المادة الأولى قبل التظلم منها إلى الجهة التي أصدرتها أو الجهات الرئاسية وانتظار المواعيد المقررة للبت في التظلم. ويصدر مرسوم ببيان إجراءات تقديم التظلم والبت فيه".

ومن خلال هذه المطلب سوف نتناول ماهية التظلم وميعاده تقديمه ، وإجراءاته والشروط الواجب تحققها في التظلم لقبوله والبت فيه من قبل السلطة المختصة.

المطلب الأول

ماهية التظلم وميعاده

تتنوع الرقابة على شرعية الأعمال الإدارية في الدولة التي يسود فيها مبدأ المشروعية ، وإذا كانت الرقابة القضائية تمثل الرقابة الأكثر فعالية ، إلا أن للإدارة أيضاً دوراً في إخضاع أعمالها وتصرفاتها القانونية للفحص والتدقيق ، سواء أكان تلقائياً عندما تمارس الإدارة الرقابة من تلقاء نفسها ، وذلك إما عن طريق الرقابة الولائية أو الرقابة الرئاسية ، أم عندما تبت اللجنة الخاصة في التظلمات الإدارية المقدمة من قبل الأفراد أو ذوي الشأن الذين يطالبون من الإدارة أن تعيد النظر في تصرفاتها المعيبة التي تلحق الضرر بهم^١.

يقصد بالتظلم لجوء الموظف إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار الإداري أو التأديبي مدعياً عدم مشروعيته طالباً سحبه أو إلغاءه ، وذلك خلال مدة يحددها القانون يجب تقديم التظلم خلالها وإلا اعتبر القرار محصناً من الطعون ومحققاً لآثاره^٢.

الفرع الأول : ماهية التظلم من القرار التأديبي

التظلم الإداري عبارة عن تقديم طلب من قبل صاحب الشأن إلى الجهة الإدارية مصدره القرار أو إلى الهيئة أو الجهة الرئاسية العائدة لها ، لإعادة النظر في القرار

^١ - عثمان ياسين علي : إجراءات إقامة الدعوى الإدارية في دعوى الإلغاء والتعويض ، الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١١ ، ص ١٩٢.

^٢ - تجدر الإشارة إلى أن التظلم الوجوبي من القرار الإداري يتعلق بالقرار الإيجابي ، أما القرار السلبي فلا يتقيد بالمواعيد المقررة قانوناً ، ويحق للموظف تقديم تظلمه في أي وقت متى علم بأثر القرار على مركزه القانوني ، عندها يسرى مواعيد الطعن القضائي في هذه الحالة.

الإداري سواء بإلغائه أو سحبه أو بتعديله ، قبل الالتجاء إلى القضاء لعدم مشروعيته أو ملائمته^١.

فالتظلم هو إجراء إداري تمهيدي لا يتسم بالصفة القضائية ، وإنما هو دعوة الإدارة إلى أن تسحب أو تلغي أو تعدل قرارها بنفسها ، وإذا لم تقم الإدارة بذلك ، فعندئذ يغلب باب التصالح الودي لحسم النزاع ومن ثم يلجأ صاحب العلاقة إلى القضاء^٢.

وفي مجال التأديب فيعرف التظلم الإداري بأنه وسيلة إدارية للمتضرر من القرار التأديبي ، يقدمه عضو الإدارة إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى السلطة الرئاسية لها ، وذلك ابتغاء إعادة النظر في قرارها ، وهو وسيلة لجهة الإدارة في مراجعة القرار الذي أصدرته إعمالاً لمبدأ المشروعية ، وتوخياً للإلغاء القضائي ، فهي فرصة لجهة الإدارة للتحقق من مشروعية القرار قبل لجوء عضو الإدارة إلى المحكمة المختصة بطلب إلغائه^٣.

فقد نصت المادة (٣٢) من اللائحة التنفيذية لقانون التحقيقات على أنه " لعضو الإدارة العامة للتحقيقات التظلم من قرار مجلس التأديب خلال خمسة عشرة يوماً من تاريخ صدوره إذا كان حاضراً أو أناب أحداً عنه أو من تاريخ علم المتظلم به إذا كان غائباً. ويقدم التظلم إلى وزير الداخلية ويب فيه خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه ويكون قراره في هذا الشأن نهائياً ، ويعتبر عدم البت في التظلم خلال المدة المشار إليها رفضاً له".

ويلاحظ من النص أعلاه ، اشتراط التظلم الوجوبي من القرار التأديبي الصادر من مجلس التأديب ، يقدم إلى وزير الداخلية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدوره أو علم عضو الإدارة به قبل اللجوء إلى المحكمة بطلب إلغائها ، أي أنه يجب على صاحب الشأن كشرط سابق على رفع دعوى الإلغاء أن يتظلم من القرار التأديبي في الميعاد المقرر قانوناً إلى الجهة التي أوردها المشرع ، فإذا لجأ إلى رفع دعوى الإلغاء مباشرة قبل التظلم الإداري منها في الميعاد المقرر وانتظار مواعيد البت فيه ، فإن دعواه لا تقبل شكلاً لعدم سابقة التظلم.

الفرع الثاني : ميعاد التظلم من القرار التأديبي

يعتمد ميعاد التظلم من القرار التأديبي بالنسبة للدعوى التأديبية في الإدارة العامة للتحقيقات بالعلم اليقيني به بصورة كاملة شاملة لجميع عناصره ، حتى يتسنى لعضو الإدارة أن يتبين مركزه القانوني بالنسبة له ، وأن يحدد على مقتضى ذلك طريقة في الطعن فيه ، وأن عبء إثبات علمه بالقرار يقع على عاتق سلطة التأديب ، بحيث إذا لم

^١ - د. محمد محمد عبداللطيف : قانون القضاء الإداري ، الكتاب الثاني ، دعوى الإلغاء ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ص ١٦٤.

^٢ - محمود خلف الجبوري : القضاء الإداري ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٩٨ ، ص ٩٢.

^٣ - عبدالكريم الزيات : التأديب ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٨٤.

تتم بإثباته لا يعتبر العلم بالقرار متوافراً ، ويفتح ميعد التظلم أمام عضو الإدارة ومن بعده ميعد الطعن القضائي.

وميعد التظلم من قرار مجلس التأديب ورد في المادة (٣٢) من القرار رقم (٢٠٢٣) لسنة ٢٠٠١) باللائحة التنفيذية لقانون التحقيقات والتي نصت على أنه " لعضو الإدارة العامة للتحقيقات التظلم من قرار مجلس التأديب خلال خمسة عشرة يوماً من تاريخ صدوره إذا كان حاضراً أو أناب أحداً عنه أو من تاريخ علم المتظلم به إذا كان غيباً. ويقدم التظلم إلى وزير الداخلية ويبت فيه خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه ويكون قراره في هذا الشأن نهائياً ، ويعتبر عدم البت في التظلم خلال المدة المشار إليها رفضاً له".

وبينت المادة أعلاه سبل التظلم من قرار مجلس التأديب ، وحددت ذلك بمدة زمنية يجب على عضو الإدارة المتضرر التقيد بها لإمكانية قبول طعنه بالقرار التأديبي أمام القضاء ، فحددها المشرع بمدة خمسة عشر يوماً من تاريخ صدور القرار أو من تاريخ علمه اليقيني بالقرار حال صدوره غيباً.

وإذا ثبت علم عضو الإدارة بالقرار التأديبي الصادر بحقه علماً يقينياً ، بأي طريقة من الطرق المقرر قانوناً ، فله أن يتظلم من ذلك القرار خلال الميعاد أمام وزير الداخلية ، وأن فات هذا الميعاد دون أن يتظلم منه أصبح القرار حصيناً من السحب أو الإلغاء ، ولا يجوز تعديله وإن لجأ إلى القضاء بطلب إلغاء القرار فتقضي حينها المحكمة بعدم قبول الطعن شكلاً لعدم سابقة التظلم.

وقد يحصل أن يتظلم عضو الإدارة رغم علمه اليقيني بالقرار التأديبي بعد ميعد التظلم المقرر قانوناً ، فيعتبر ذلك تفويتاً منه لحقه في إقامة دعوى الإلغاء ، وإن لجأ إلى المحكمة بطلب إلغاء ذلك القرار ، فتقضي المحكمة بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد المقرر لقبول دعوى الإلغاء.

ومن المقرر في قضاء محكمة التمييز أنّ " العلم اليقيني بالقرار الإداري هو العلم به بصورة كاملة شاملة لجميع عناصره حتى يتسنى لصاحب الشأن أن يتبين مركزه القانوني بالنسبة له وأن يحدد على مقتضى ذلك طريقة في الطعن فيه ، ومن المقرر أن عبء إثبات العلم يقع على عاتق الإدارة بحيث إذا لم تفلح في إثباته لم يعتبر العلم متوافراً ويكون ميعد الطعن مفتوحاً أمام صاحب الشأن ، فالتظلم الإداري هو الذي ينصب على قرار إداري محدد تحديداً نافياً لأي غموض بشأنه وقاطعاً في طلب إلغاء القرار المتظلم منه وعلم به المتظلم بالطريق الذي رسمه القانون".^١

^١ - محكمة التمييز الكويتية : الطعن رقم ١٠٣-١٠٤ تجاري ، السنة ١٩٨٦ ، جلسة ١٩٨٧/٠٢/١٨ .

المطلب الثاني

إجراءات التظلم والشروط الواجبة توافرها

يتعين على عضو الإدارة حال علمه اليقيني بالقرار التأديبي ووفقاً لما جاء بأحكام قانون التحقيقات ولائحته التنفيذية تقديم تظلمه إلى السلطة التي حددها المشرع في القانون والمتمثلة في وزير الداخلية ، بعد استيفائه لشروط قبوله.

الفرع الأول : إجراءات التظلم من القرار التأديبي

إذا كانت الرقابة القضائية تمثل الرقابة الأكثر فاعلية ، إلا أن للإدارة أيضاً دوراً في إخضاع أعمالها وتصرفاتها القانونية للفحص والتدقيق ، سواء أكان تلقائياً عندما تمارس الإدارة الرقابة من تلقاء نفسها ، عن طريق الرقابة الولائية أو الرقابة الرئاسية ، أم عندما تبت الجهة المختصة في التظلمات من القرارات الإدارية ومنها القرارات التأديبية المقدمة من ذوي الشأن ، والذين يطالبون الجهة الإدارية من خلال تظلماتهم إعادة النظر في تصرفاتها المعيبة التي تلحق الضرر بهم.

والتظلم الإداري عبارة عن تقديم الطلب من قبل صاحب الشأن إلى الجهة الإدارية التي أصدرته أو إلى الهيئة أو الجهة الرئاسية العائدة لها ، لإعادة النظر في القرار التأديبي سواء بإلغائه أو بسحبه أو بتعديله ، قبل الالتجاء إلى القضاء وذلك لعدم مشروعية القرار أو عدم ملاءمته¹.

ولا يعتبر التظلم قاطعاً لمدة الطعن القضائي الشكوى التي يقدمها صاحب الشأن إلى غير الجهة التي أوردتها القانون ، إذ أن العبرة من التظلم هو مراجعة السلطة المعنية للقرار التأديبي للوقوف على مدى مشروعيته وسحبه أو تعديله إن لزم الأمر ، ولا تملك هذا الحق إلا الجهة حددها المشرع.

ومن المقرر قضاء أنه " يلزم حتى يقطع التظلم ميعاد الدعوى - فضلاً عن ضرورة تقديمه قبل انقضاء هذا الميعاد - أن يقدم إلى الجهة الإدارية المختصة الموضحة بالنص ، فلا يعتبر تظلماً في نظر القانون الشكوى التي يقدمها صاحب الشأن إلى غير هذه الجهة كمفوض الدولة أو إدارة الشؤون القانونية في الجهة التابع لها المتظلم على نحو ما هو واضح من صريح النصوص المشار إليها ، والعبرة في تقديم التظلم هو تاريخ وصوله الفعلي إلى الجهة المختصة بالبت فيه وليس بأي تاريخ آخر"².

الفرع الثاني : الشروط الواجبة في التظلم

حتى يكون التظلم مستوفياً لأركانه يجب أن تحقق به الشروط التي بينها القانون ومنها أن يقدم التظلم بعد صدور القرار المطعون فيه وقبل رفع الدعوى خاصة فيما

¹ - Jean Rivero ; Droit Administratif , Dalloz , Dixieme Edition , ١٩٨٣. ٢١٠.

² - محكمة التمييز الكويتية : الطعن رقم ٢٢٢ تجاري ، السنة ١٩٩٠ ، جلسة ١٩٩٢/٠٣/١٦.

يتعلق بالتظلم الوجوبي ، بالإضافة إلى شرط أن يقدم التظلم في نفس ميعاد الطعن بالإلغاء.

أولاً : أن يتم تقديم التظلم بعد صدور القرار المطعون فيه وقبل رفع الدعوى

يجب أن يكون التظلم في ميعاد لاحق لصدور القرار التأديبي المتظلم منه ، فالتظلم لا يكون إلا على القرارات الإدارية النهائية وهي التي يجوز المطالبة بإلغائها ، وهو شرط لازم لإعطاء السلطة الإدارية فرصة مراجعة القرار التأديبي وإعادة النظر فيه ، فإما أن تقرر سحبه أو تعديله ، وإما أن تقرر رفضه فيكون للمتظلم الحق في إقامة دعوى الإلغاء.

وهذا الشرط مستفاد من نص المادة الأولى من المرسوم بشأن إجراءات تقديم التظلم من القرارات الإدارية الصادر في ١٩٨١/١٠/٠٥ والتي نصت على أنه " يكون التظلم من القرارات الإدارية إلى الجهة التي أصدرتها أو الجهات الرئاسية لها ، بطلب يقدم أو يرسل بكتاب مسجل بعلم الوصول".

وبالنظر إلى ما قررت المادة (٣٢) من اللائحة التنفيذية لقانون التحقيقات نجد أنها نصت على أن " لعضو الإدارة العامة للتحقيقات التظلم من قرار مجلس التأديب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدوره إذا كان حاضراً أو أناب أحداً عنه أو من تاريخ علم المتظلم به إذا كان غيباً. ويُقدم التظلم إلى وزير الداخلية ويبت فيه خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه ويكون قراره في هذا الشأن نهائياً، ويعتبر عدم البت في التظلم خلال المدة المشار إليها رفضاً له".

واستناداً للنص أعلاه ، فإن لعضو الإدارة تقديم تظلمه بعد صدور القرار التأديبي النهائي عن مجلس التأديب ، ولا يجوز تقديمه قبل ذلك أي خلال سير الدعوى التأديبية وقبل صدور قرارها النهائي في هذا الشأن ، وقد منحت المادة بعاليه عضو الإدارة مدة خمسة عشر يوماً بعد إعلانه أو علمه اليقيني بالقرار التأديبي لتقديم تظلمه ، وإلا كان نافذاً في حقه محصناً من البطلان القضائي في حال فوات الميعاد المحدد للتظلم الوجوبي.

ومن المقرر قضاء " أن مفاد نصوص المواد الأولى والسابعة والثامنة من المرسوم بقانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١ بإنشاء دائرة بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية أن المشرع بعد أن عهد بقضاء الإلغاء بالنسبة للقرارات الإدارية إلى دائرة تخصص لهذا الغرض بالمحكمة الكلية ، وحدد ميعاد بالإلغاء في هذه القرارات بستين يوماً من تاريخ نشر القرار المطعون فيه أو إعلان صاحب الشأن به أو ثبوت علمه به علماً يقيناً اشتراط لقبول طلبات إلغاء القرارات المنصوص عليها في البنود ثانياً وثالثاً ورابعاً من المادة الأولى أن يتم التظلم منها وجوباً إلى الجهة التي أصدرتها أو الجهة الرئاسية لها قبل رفع دعوى الإلغاء وانقضاء الميعاد المقرر للبت فيه ، وكان الوقوف على تقديم التظلم من عدمه قبل رفع الدعوى هو من قبيل فهم الواقع الذي تستقل به محكمة الموضوع دون

معقب عليها مادام أن الاعتبارات التي اعتمدت للتعرف على مدى ثبوته تؤدي الى النتيجة التي انتهت إليها".^١

ثانياً : أن يقدم التظلم إلى الجهة المختصة

لا يكفي تقديم المتظلم لتظلمه بعد صدور القرار التأديبي الصادر بحقه من مجلس التأديب ، وإنما يجب عليه توجيه تظلمه للجهة المختصة قانوناً بالنظر في التظلم والبت فيه ، ومتى تم ذلك ، عندها تكون الجهة الإدارية المختصة بالبت في الموضوع على علم به ، وبالتالي تنظر بمشروعية القرار التأديبي تمهيداً للبت فيه سواء بالإيجاب أو السلب أو حتى السكوت الذي يعتبر رفضاً له.

فمن المقرر قضاء أنه " أن العبرة بالتظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار أو إلى الهيئات الرئاسية هي اتصال علمها به حتى يتسنى له فحصه أو إصدار قرارها فيه أما بالقبول أو الرفض".^٢

ثالثاً : أن يقدم التظلم من صاحب الشأن

صاحب الشأن في القرار التأديبي هو الشخص الذي صدرت بحقه عقوبة من الجهة المختصة بإصدارها ، ويجب عليه أن يقدم تظلمه بنفسه أو بواسطة وكيله عنه إلى الجهة التي أصدرته أو الجهة الرئاسية التي ينص عليها القانون ، فمصلحة صاحب الشأن هنا تكمن في إلغاء القرار التأديبي الذي صدر بحقه وما يترتب عليه من آثار.

واستناداً لحكم المادة الأولى من المرسوم الصادر في ١٩٨١/١٠/٠٥ بشأن إجراءات تقديم التظلم من القرارات الإدارية والبت فيه ، نجدها قد بينت كيفية تقديم التظلم من القرارات الإدارية ومن بينها القرارات التأديبية حيث نصت على أنه " يكون التظلم من القرارات الإدارية المنصوص عليها بالفقرات الثانية والثالثة والرابعة من المادة الأولى من القانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١ المشار إليه إلى الجهات التي أصدرتها أو الجهات الرئاسية لها ، بطلب يقدم أو يرسل بكتاب مسجل بعلم الوصول".

رابعاً : يجب أن يقدم التظلم في نفس ميعاد الطعن بالإلغاء

وهو شرط تفرضه القواعد القانونية ، حيث يجب على المتظلم تقديم تظلمه في نفس ميعاد الطعن في القرار التأديبي أو يقدم التظلم في أثناء الميعاد المقرر لرفع الدعوى ، واستناداً لحكم المادة (٣٢) من اللائحة التنفيذية لقانون التحقيقات فإن ميعاد التظلم من القرار التأديبي هو خمسة عشر يوماً من تاريخ صدور القرار التأديبي أو من تاريخ علم المتظلم به إذا كان غائباً ، ويقدم التظلم إلى وزير الداخلية الذي يبت فيه خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه ، أما في حال عدم البت فيه خلال تلك المدة فيعتبر ذلك بمثابة رفضاً له.

^١ - محكمة التمييز الكويتية : الطعن رقم ٥٣٢ لسنة ٢٠٠٤ ، إداري ، جلسة ٢٧/٠٦/٢٠٠٥ .

^٢ - المحكمة الإدارية العليا : الحكم رقم ١٤٦٤ ، السنة العاشرة (ق) ، جلسة ٢٦/١١/١٩٦٦ .

فإذا فات موعد التظلم المحدد قانوناً فلا جدوى قانونية من رفع دعوى الإلغاء بعد ذلك ، فالعبرة في قبول دعوى الإلغاء بتاريخ قيد التظلم الذي يقطع ميعاد الطعن في سجلات الجهة الإدارية المختصة وليس من تاريخ توقيع المتظلم عليه ، فإن لم يحصل ذلك ، كان ذلك كفيلاً لعدم قبول دعوى الإلغاء لعدم تقديمه في نفس ميعاد الطعن بالإلغاء.

الفرع الثالث : البت في التظلم

التظلم من القرار التأديبي ضماناً من الضمانات التي كفلها المشرع للموظف لحث السلطة المعنية مراجعة قرارها ، وهو شرط أساسي لمرحلة الطعن القضائي ، إلا أن المسألة قد تحتل عدة أمور ، فإما أن ترد السلطة المعنية على التظلم بالإيجاب فتلغي القرار التأديبي أو تسحبه أو تعدله ، وإما أن ترفض مسببات التظلم ، وهنا يعتبر رفضها موافقة ضمنية لقرار مجلس التأديب ، وأخيراً قد تتخذ من الصمت طريقاً لها في الرد على التظلم.

والبت في التظلم من القرار التأديبي الصادر من مجلس التأديب بشأن المخالفة المنسوبة إلى عضو الإدارة يختلف عما هو معمول به في الوظائف العامة الأخرى ، فتستقل الإدارة العامة بنظامها الخاص الذي ينظم إجراءات التظلم من القرار التأديبي والبت فيه.

فتناولت أحكام المادة (٣٢) من القرار رقم (٢٠٢٣ لسنة ٢٠٠١) باللائحة التنفيذية لقانون التحقيقات البت في التظلم قبل الطعن عليه أمام القضاء ، فنصت على أنه " لعضو الإدارة العامة للتحقيقات التظلم من قرار مجلس التأديب خلال خمسة عشرة يوماً من تاريخ صدوره إذا كان حاضراً أو أناب أحداً عنه أو من تاريخ علم المتظلم به إذا كان غائباً. ويقدم التظلم إلى وزير الداخلية ويب فيه خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه ويكون قراره في هذا الشأن نهائياً ، ويعتبر عدم البت في التظلم خلال المدة المشار إليها رفضاً له".

أولاً : رد السلطة المعنية بالإيجاب

قد يقدم عضو الإدارة تظلمه من القرار التأديبي لوزير الداخلية استناداً لحكم المادة (٣٢) من اللائحة التنفيذية سالفه البيان ، خلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ صدوره أو علم عضو الإدارة به علماً يقينياً ، والتظلم هنا يعتبر الخطوة الأولى التي تتيح المجال للعضو الطعن القضائي بعد ذلك.

إلا أن الأمر قد لا يستدعي اللجوء إلى القضاء بطلب إبطال القرار التأديبي ، وقد تستجيب السلطة المعنية (وزير الداخلية) للتظلم المقدم من عضو الإدارة استناداً للأسباب التي ساقها في ذلك ، والأدلة التي تثبت خلو ساحتها من المخالفة التأديبية ، فيصدر الوزير قراره بقبول التظلم خلال المدة القانونية المقررة للرد وهي ستون يوماً ، فيأمر بسحب القرار التأديبي وهو ما يقطع طريق الطعن القضائي بتحقيق الهدف المنشود من التظلم الإداري.

ثانياً : رد السلطة المعنية بالرفض

وعلى خلاف الحالة السابقة ، فقد يتقدم عضو الإدارة بتظلمه إلى وزير الداخلية خلال المدة القانونية ، إلا أن الوزير قد يصدر قراره بشأن التظلم المعروض أمامه بالرفض خلال المدة القانونية للبت في التظلم ، لعدم اقتناعه بالأسباب والأدلة المقدمة من عضو الإدارة ، وهو ما يؤكد سلامة قرار مجلس التأديب من حيث الشكل والموضوع ، ويعتبر القرار في هذه الحالة قراراً نهائياً.

إلا أن البت برفض التظلم المقدم من عضو الإدارة يجب أن يكون مسبباً يصدر خلال المدة المقررة بموجب حكم المادة (٣٢) سالفه الذكر ، حتى يتمكن عضو الإدارة من اللجوء للقضاء للطعن عليه بالبطلان حال عدم ارتضائه بأسباب قرار البت في التظلم الصادر من وزير الداخلية.

ثالثاً : سكوت السلطة المعنية عن الرد

قد لا تجيب السلطة المعنية بالبت في التظلم المقدم من عضو الإدارة العامة للتحقيقات لا بالإيجاب فتسحب القرار أو تعدله أو تطلب إعادة النظر فيه ، ولا بالرفض وبالتالي اعتبار قرار مجلس التأديب قراراً سليماً ، فتنتهي المدة القانونية المقررة للبت في الظلم والتي حددتها المادة (٣٢) سالفه الذكر بستون يوماً تبدأ من تاريخ تقديم التظلم ، وهو ما يثير التساؤل حول كيفية تفسير سكوت الإدارة في الرد على التظلم.

لقد أجابت المادة (٣٢) سالفه البيان عن هذا التساؤل ، فاعتبرت عدم رد وزير الداخلية - المعني بالرد - على التظلم المقدم من عضو الإدارة خلال المدة المقررة قانوناً رفضاً له ، وهو ما يخوله اللجوء للقضاء الإداري للطعن على القرار التأديبي خلال المدة القانونية.

وتجدر الإشارة إلى أن المادة السابعة من القانون رقم (٢٠ لسنة ١٩٨١) بشأن إنشاء دائرة بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات المدنية حددت ميعاد للطعن على القرار التأديبي ، حيث نصت على أنه " وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الجهات الرئاسية لها ويعتبر فوات ستين يوماً على تقديم التظلم دن أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه ، ويحسب ميعاد رفع الدعوى من تاريخ الرفض الصريح أو الضمني حسب الأحوال".

◆ الخاتمة :-

وصلنا ها هنا إلى نهاية المطاف بتناول الأحكام العامة في تأديب أعضاء الإدارة العامة للتحقيقات ، والتي نتمنى أن نكون قد وفقنا في تناول أهم مواضيعها التي تشكل الركيزة الأساسية في الدعوى التأديبية الخاصة بأعضاء الإدارة.

وكان من الأهمية بمكان سرد الجوانب التاريخية التي ساهمت في نشأة الإدارة العامة للتحقيقات وما تخللها من مناقشات المجلس التأسيسي لجعلها استثناء من الأصل العام وهو توحيد الدعوى العمومية في الجرح والجنايات ، إلا أن الظروف السياسية والقانونية التي كانت تعيشها البلاد بعد الاستقلال هي من أدت إلى تبني هذا الاستثناء بجعل تبعية الإدارة العامة للتحقيقات لدائرة الشرطة والأمن العام (وزارة الداخلية) ، وهو ما أدى بالتبعية إلى تطبيق أحكام الوظيفة العامة على أعضائها حتى صدور القانون رقم ٥٣ لسنة ٢٠٠١ الذي وضع نظاماً خاصاً ينفرد به أعضائها عن غيرهم من الوظائف العامة أسوه بنظرائهم في النيابة العامة.

إن أفراد المشرع نظاماً خاصاً للتأديب لأعضاء الإدارة العامة للتحقيقات جاء بعد مخاض عسير تخلله مناقشان بين مؤيد ومعارض داخل قبة البرلمان إبان مناقشة قانون التحقيقات ، فمنهم من كان يرى ضرورة إقرار القانون أسوه بنظرائهم في النيابة العامة المطبق في شأنهم قانون تنظيم القضاء ، ومنهم من كان يرى إبقاء الأمر على ما كان عليه بوصف أعضاء الإدارة العامة للتحقيقات موظفين عموميين شأنهم في ذلك شأن باقي الموظفين الذين نطبق بشأنهم أحكام المرسوم بالقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ بشأن الخدمة المدنية ، دون الحاجة لإصدار قانون خاص ينظم الوظيفة بالإدارة العامة للتحقيقات.

ولا شك أن القانون رقم ٥٣ لسنة ٢٠٠١ بشأن الإدارة العامة للتحقيقات قد خرج بأفضل ما لديه من أحكام تنظم عمل عضو الإدارة في ظل التجاذبات السياسية والقانونية لدى مناقشة القانون في اللجنة التشريعية ولجنة الداخلية والدفاع ومن ثم خلال مداوات مجلس الأمة الممهدة للتصويت عليه ، فانتهى الأمر بإقرار القانون على النحو الذي نشاهده اليوم.

لقد أكتسب موضوع تأديب أعضاء الإدارة العامة للتحقيقات اهتماماً كبيراً في الجانب الفقهي والقضائي ، ذلك لحدائثة أحكامه مقارنة بأحكام المرسوم بقانون الخدمة المدنية وقانون تنظيم القضاء الذي أخذ النقاش فيه شوطاً طويلاً في تحليل وتمحيص أحكامها ، والخروج من خلاله بقواعد قضائية استقرت خلال عقود ، فكانت الطعون في تطبيق أحكامه تتوالى على الدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية التي تصدت لها بإصدار أحكامها التي أصبحت بعد ذلك قواعد قضائية يؤخذ بها في الحالات المشابهة ، ومنها الأحكام الصادرة في تأديب أعضاء الإدارة العامة للتحقيقات والدور الذي يقوم به مجلس التأديب في هذا الشأن كما سلف بيانه في هذه الدراسة.

وقد اعطى المشرع عضو الإدارة الحق في التظلم من القرار التأديبي خلال فترة حددها بخمسة عشر يوماً من تاريخ صدور القرار أو علمه اليقيني به لحض الإدارة على سحبه أو إلغاء أو تعديله بما يتوافق والأسباب الواردة بالتظلم ، وهو ما يتيح له - إن تحقق - اللجوء إلى القضاء طعناً عليه بالبطلان لذات السبب الذي قدم به تظلمه للجهة المختصة قانوناً.

ولعل أبرز ما يمكن استخلاصه من هذه الدراسة الدور الذي تقوم به إدارة التفتيش الفني بالإدارة العامة للتحقيقات في إجراء التحقيقات الإدارية الأولية في شأن المخالفات أو الشكاوى المنسوبة لعضو الإدارة ، وما يستتبعها من قرارات تمهيدية في شأن ثبوت الشكوى من عدمه ، والتصرف بناء على ذلك ، سواء بإحالتها إلى مجلس التأديب للتحقيق في الواقعة بصفته السلطة المختصة قانوناً أو من خلال حفظها لعدم تحقق اركان المخالفة أو نسبتها لعضو الإدارة الوارد اسمه فيها.

وقد لا ترقى الشكوى التي يبحث في أركانها قسم التحقيق الإداري في إدارة التفتيش الفني إلى المخالفة التأديبية التي تخول مجلس التأديب التحقيق فيها ، وكان الفعل يندرج ضمن سلسلة التعليمات الإدارية التنظيمية ، فيرى مدير عام الإدارة العامة للتحقيقات بناء على عرض إدارة التفتيش الفني تفعيل نص المادة (١٥) من قانون التحقيقات بتوجيه لفت نظر كتابي أو شفوي لعضو الإدارة لحثه على التقيد بالتعليمات الإدارية الصادرة له.

وعلى الرغم من ذلك فإنه لا بد من القول أن بعض أحكام القانون رقم ٥٣ لسنة ٢٠٠١ يحتاج إلى تدخل تشريعي بتعديل بعض أحكامه بشأن الدعوى التأديبية ، خاصة في شأن إقرار مدة لتقادم الشكوى الإدارية وتحديد المخالفات التأديبية على سبيل الحصر وكيفية ممارسة مجلس التأديب لصلاحياته التي لم يتطرق لها القانون ولا اللائحة التنفيذية بشكل مفصل بما لا يدع مجالاً للشك في آلية عمل المجلس.

كما أن هناك عقبة جديدة ستظهر خلال عامين أو ثلاثة على أكثر تقدير حول مشروعية تشكيل مجلس التأديب ، خاصة إذا ما علمنا أنه ولصحة انعقاد مجلس التأديب يجب أن يتضمن في عضويته نائب مدير عام التحقيقات ، ومدعي عام ، وأقدم رئيس تحقيق (أ) ، الأمر الذي لا يمكن تحققه في ظل عدم جود أعضاء بدرجة رئيس تحقيق (أ) خلال عامين أو ثلاثة على الأكثر ، بسبب الفجوة الزمنية ما بين آخر دفعة من الأعضاء قبل صدور القانون رقم ٥٣ لسنة ٢٠٠١ والدفعة الأولى بعده والتي تقدر بنحو عشرة سنوات ، وهو ما أدى إلى عدم وجود أعضاء بدرجتي رئيس تحقيق (أ) و (ب) إلا من رسب وظيفياً جراء قرار تأديبي وعددهم لا يتعدى خمسة أعضاء حتى تاريخ إعداد الدراسة.

◆ المراجع العربية

- د. احمد فتحي سرور : الحماية الدستورية للحقوق والحريات ، دار الشروق ، ٢٠٠١ .
- د. العطا بن عوف العطا : الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في السودان بين النظام الموحد ونظام القضاء المزدوج ، بدون ناشر ، ١٩٨٢ .
- د. أنور احمد رسلان : وسيط القانون الإداري والوظيفة العامة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٨ .
- د. تركي سطاتر المطيري : أصول القانون الإداري ، الطبعة الثانية ، الكويت ، ٢٠١٤ .
- د. ثروت عبدالعال احمد : إجراءات المسائلة التأديبية وضماناتها لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات ، دار النشر والتوزيع ، اسويط ، ١٩٦٥ .
- د. حسن صادق المرصفاوي : ضمانات الحرية الفردية في التحقيق الابتدائي ، مجلة مصر المعاصرة ، بدون سنة نشر .
- د. سليمان الطماوي : القضاء الإداري ، الكتاب الاول ، قضاء الالغاء ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٦٧ .
- د. سليمان الطماوي : القضاء الإداري ، الكتاب الثاني ، قضاء التأديب ، الطبعة الرابعة ، دار الفكر العربي ، ٢٠١٣ .
- صفاء محمود السوليميين وآخرين : عيب الشكل وأثره في القرار الإداري ، دراسة منشورة في مجلة علوم الشريعة والقانون ، المجلد ٤٠ ، الملحق الأول ، الجامعة الأردنية ، ٢٠١٣ .
- د. محمد أمين عبد الهادي : إدارة شؤون موظفي الدولة ، دار الفكر العربي ، بدون سنة نشر .
- د. محمد المقاطع ، د. احمد الفارسي : القانون الإداري الكويتي ، الجزء الأول ، الطبعة الأولى ، جامعة الكويت ، ١٩٩٧ .
- د. محمد جمال الذنبيات : الوجيز في القانون الإداري ، الطبعة الأولى ، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع وآخر ، عمان ، ٢٠٠٣ .
- د. محمد حسنين عبدالعال : فكرة السبب في القرار الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، بدون سنة نشر .
- د. محمد رفعت عبدالوهاب : القضاء الإداري ، الكتاب الثاني ، الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٥ .
- محمود خلف الجبوري : القضاء الإداري ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٩٨ .

- د. مساعد زيد المطيري : القانون رقم ٥٣ لسنة ٢٠٠١ بشأن الإدارة العامة للتحقيقات والقرارات المرتبطة ، الطبعة الثانية ، ٢٠١٤ .
- د. مفلح عواد القضاة : أصول المحاكمات المدنية والتنظيم القضائي في الأردن ، الطبعة الثانية ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٨٨ .
- د. ملفي الرشيدى : التنظيم الإداري للإدارة العامة للتحقيقات ، الطبعة الأولى ، مركز التدريب التخصصي ، الإدارة العامة للتحقيقات ، ٢٠١٤ .
- د. عادل الطبطبائي : الوسيط في قانون الخدمة المدنية ، الطبعة الثالثة ، مكتب الدراسات والاستشارات القانونية ، كلية الحقوق ، ١٩٩٨ .
- عبدالرحمن بربارة : شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية ، الطبعة الرابعة ، منشورات بغدادى ، الجزائر ، ٢٠١٣ .
- د. عبدالفتاح حسن : التأديب في الوظيفة العامة ، دار النهضة العربية ، ١٩٦٤ .
- د. عبدالفتاح عبدالحليم عبد البر : الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٩ .
- عبدالكريم الزيات : التأديب في قوانين التوظيف بدولة الكويت ، الطبعة الثانية ، ديوان المحاسبة ، ٢٠٠٧ .
- د. عبدالوهاب البنداري : العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة ، دار الفكر العربي ، بدون سنة نشر .
- عبدالوهاب بوضرسه : : الشروط العامة والخاصة لقبول الدعوى بين النظري والتطبيقي ، الطبعة الثانية ، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر ، ٢٠٠٦ .
- د. عثمان خليل عثمان ، مذكرات في الوظيفة العامة لطلبة العلوم الإدارية ، جامعة القاهرة ، بدون سنة نشر .
- عثمان ياسين علي : إجراءات إقامة الدعوى الإدارية في دعوى الإلغاء والتعويض ، الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١١ .
- د. عزيزة الشريف : مسائل الموظف العام ، مطبوعات جامعة الكويت ، الكويت ، ١٩٩٧ .
- د. علاء محمد الصاوي : حق المتهم في محاكمة عادلة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠١ .
- د. هاني علي الطهراوي : طبيعة المخالفات التأديبية ومبدأ المشروعية ، جامعة الزرقاء ، الأردن ، بدون سنة نشر .

◆ المراجع الأجنبية

- Voi Charles Debbacsh , Yean Claude Ricci : contentieux administratif ٧^{ème} Edition ١٩٩٩ , Dolloz , Paris, Droit public politique.

- Jean Rivero ; Droit Administratif , Dalloz , Dixieme Edition , ١٩٨٣.

◆ البحوث والدراسات

- احمد هنيه : عيوب القرار الإداري ، دراسة منشورة في مجلة المنتدى القانوني ، العدد الخامس ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، الجزائر.

- حيات متولي بدوي : دراسة منشورة في موقع محاماة نت على شبكة الانترنت بتاريخ ٢٠١٦/١٠/٣٠ ، www.mohamah.net

- د. سامي صادق الملا : حق المتهم في الصمت ، مجلة الأمن العام ، العدد ٥٣ ، السنة ١٤ ، ابريل ١٩٧١.

- شاوش محمد العربي : شروط قبول الدعوى ، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ليسانس أكاديمي في الحقوق والعلوم السياسية ، كلية الحقوق ، جامعة قاصدي مرباح ورقلة ، الجزائر ، ٢٠١٤.

- د. طاهر موسى عطية : علاقة الحكومة المركزية بالسلطة المحلية ، دراسة عن دولة الكويت ، مقدمة إلى الندوة العربية الثانية للإدارة المحلية التي عقدت بدمشق سنة ١٩٧٢ ، مطبوعات المنظمة العربية للعولمة الإدارية.

- د. محمد عصفور : ضوابط التأديب في نطاق الوظيفة العامة ، مجلة العلوم الإدارية ، السنة الخامسة ، العدد الأول ، ١٩٦٣.

- منى بشير احمد محمد : عيوب القرار الإداري في القانون السوداني ، بحث تكميلي مقدم إلى جامعة الخرطوم لنيل درجة الماجستير في القانون ، كلية الدراسات العليا ، جامعة الخرطوم ، ٢٠١٠.

- مي عبد ربه عبدالمنعم : التحقيق الإداري و الضمانات التي كفلها القانون عند فرض العقوبة ، منشور في موقع محاماة نت ، www.mohamah.net

- هدى الالهواني : الوقف الاحتياطي عن العمل وأثر ، دراسة منشورة على الموقع الإلكتروني قاضي أونلاين ، <http://kadyonline.com>