

**بَحْث**  
**( بِشْأَن التَّحْقِيقِ الإِدَارِيِّ )**



**إِعْدَاد:**

**قِسْمِ الْفَتْوَى وَ الرَّأْيِ**  
**إِدَارَةِ الشُّؤْنِ الْقَانُونِيَّةِ**  
**مَكْتَبِ وَزِيرِ الدَّوْلَةِ لَشُّؤْنِ مَجْلِسِ**  
**الْأُمَّةِ**

## مقدمة :

لا سبيل إلى احترام النظام القانوني إلا إذا تضمن هذا النظام القواعد التي تكفل حماية المرافق العامة ضد كل عبث أو إهمال أو تقصير من بعض الموظفين الذين لا يلتزمون بما يفرضه عليهم الواجب الوظيفي ، كما ان أي نظام وظيفي لا بد أن يتضمن الحقوق و المزايا التي تمنح للموظفين فإنه يتعين أيضا أن يتضمن قواعد تأديبهم و نظام عقابهم و لم تحدد النصوص القانونية المخالفات التأديبية على وجه الحصر إنما سار قانون و نظام الخدمة المدنية على سرد أمثلة من واجبات الموظفين و الأعمال المحظورة عليهم و قضى في المادة (٢٧) منه بأنه (كل موظف يخل بالواجبات أو يخالف المحظورات المنصوص عليها في القوانين أو اللوائح يعاقب تأديبيا مع عدم الإخلال بالمسئولية الجزائية أو المدنية عند الاقتضاء ، كما قضت هذه المادة بإعفاء الموظف من العقوبة التأديبية إذا ثبت أن ارتكابه المخالفة كان تنفيذا لأمر كتابي صدر إليه من رئيسه ففي هذه الحالة تكون المسئولية على مصدر الأمر فلا يسأل الموظف مدنيا إلا عن خطئه الشخصي .

ويتعين على مصدر قرار توقيع العقوبة أن يراعي تناسب الجزاء مع المخالفة المرتكبة ، كما يتعين أن يراعي أيضا تدرج العقوبة وهي من المبادئ المقررة في التأديب و التي استقر عليها الفقه و القضاء.

وبعد هذا العرض نبدا في تعريف المخالفة التأديبية :

عرفت المادة (٢٧) من قانون الخدمة المدنية في الفقرة الأولى ضمنا المخالفة التأديبية بأنها (الإخلال بالواجبات أو مخالفة المحظورات المنصوص عليها في القوانين أو اللوائح و رتبت على ذلك التعريف نتيجة بالنسبة لمرتكبها ألا و هي (معاقبته تأديبيا).

من المبادئ المسلم بها أن المخالفة التأديبية مستقلة عن الجريمة الجنائية من حيث طبيعة وأهداف كل منهما ، ومن حيث الجهات المختصة بالنظر في كل منهما وإجراءات البحث والبت والمساءلة والعقوبات التي توقع في كل حالة ، ولهذا فإن وجود الجريمة الجنائية لا يترتب عليه بالضرورة أن توجد المخالفة التأديبية وإن كان من الجائز أن يشتمل الفعل الواحد على جريمة جنائية وجريمة تأديبية في نفس الوقت ، كما إن ثبوت براءة المتهم من الجريمة الجنائية لا يترتب عليه حتماً تبرئته من التهمة الموجه له في الجانب التأديبي ، فقد تنعدم الجريمة وتثبت المخالفة التأديبية .

وتكون معاقبة الموظف بعد إحالته للتحقيق و الانتهاء من إجراءات التحقيق .

## وسوف يتناول هذا البحث :

- تعريف التحقيق .
- الهدف من التحقيق .
- الجهة المختصة بإحالة الموظف للتحقيق .
- الجهة المختصة بمباشرة التحقيق في وزارة الدولة لشئون مجلس الأمة .
- الضمانات التي يتمتع بها الموظف المحال للتحقيق.

### ١- تعريف التحقيق :

هو مناقشة الموظف المتهم بارتكاب مخالفة إدارية في الوقائع المنسوبة إليه من أجل استخلاص الأدلة التي تثبت إما براءته أو إدانته .

وقد نصت المادة (٥٥) من نظام الخدمة المدنية لسنة ١٩٧٩ على أنه (لا يجوز توقيع عقوبة تأديبية على الموظف إلا بقرار مسبب بعد التحقيق معه كتابة أو شفاهة و سماع أقواله و تحقيق دفاعه ....)

وعليه فإن التحقيق يعد شرطاً جوهرياً لإمكان توقيع أية عقوبة تأديبية على الموظف العام ، و لا بد من وجود مخالفة إدارية أي إخلال بواجبات الوظيفة .

### ٢- الهدف من التحقيق :

الهدف العام للمشرع من وراء التحقيق الإداري ما يلي :

- أ- الوصول إلى الحقيقة.
- ب- المحافظة على حقوق الموظف المحال للتحقيق .
- ت- تحقيق الاستقرار والعدل في النظام الإداري.

### ٣- السلطة المختصة بإحالة الموظف للتحقيق :

في حالة وجود مخالفة إدارية فإن المشرع ميز بين شاغلي مجموعة الوظائف القيادية و مجموعة الوظائف العامة و بين شاغلي الوظائف الفنية المساعدة والمعونة .

فالطائفة الأولى و هم مجموعة الوظائف القيادية والوظائف العامة فأحالتهم للتحقيق تتم بقرار من الوزير المختص

وقد نصت المادة (١/٥٦) من نظام الخدمة المدنية على ما يلي (تكون إحالة الموظفين من شاغلي مجموعتي الوظائف القيادية و العامة إلى التحقيق بقرار من الوزير المختص ) .

أما الطائفة الثانية و هم شاغلي الوظائف الفنية المساعدة فيتم إحالتهم إلى التحقيق بواسطة وكيل الوزارة تطبيقاً للمادة رقم (٢/٥٦) من نظام الخدمة المدنية والتي تنص على (الإحالة بقرار من وكيل الوزارة بالنسبة لشاغلي الوظائف الأخرى )

#### ٤- الجهة المختصة بمباشرة التحقيق في وزارة الدولة لشئون مجلس الأمة :

أشار الهيكل التنظيمي لمكتب وزير الدولة لشئون مجلس الأمة طبقا لقرار مجلس الخدمة المدنية و كتاب ديوان الخدمة المدنية رقم (٢٠١١٠٢٠٠٨٧٣٧) بتاريخ ٢٠١١/٧/٥ على أن تختص إدارة الشئون القانونية / قسم القضايا والتحقيقات بإجراء و متابعة التحقيقات المحالة إليه و إعداد القرارات الخاصة بها .

وهنا يثار التساؤل حول مدى جواز التحقيق مع القياديين في الوزارة دون الإحالة إلى مجلس الخدمة المدنية ؟ ونرد على هذا التساؤل بنعم يجوز إن اكتفى الوزير بمعاقبة القيادي بعقوبة الإنذار ، و لكن إن رأى الوزير أن الفعل المخالف يستحق عقوبة أشد من ذلك فإنه يحيل الأمر إلى مجلس الخدمة المدنية .

وحيث أن المادة (٥٩) من نظام الخدمة المدنية تنص على أنه :  
(إذا بدت للمحقق أثناء التحقيق شبهة جريمة من جرائم القانون العام وجب عليه عرض الامر على وكيل الوزارة ليتولى عرضه على الوزير للنظر في إبلاغ السلطات القضائية و في استمرار التحقيق أو وقفه)

والمقرر و المستقر عليه هو استقلال الدعوى التأديبية عن الدعوى الجنائية فالمخالفة التأديبية مستقلة في أساسها و نظامها القانوني عن الجريمة الجنائية ، ذلك أن مناط مسؤولية الموظف تأديبيا هو مدى إخلاله بواجباته الوظيفية بينما الجريمة الجنائية هي إتيان فعل أو سلوك تنهى عنه القوانين لكونه خروج و اعتداء على سلامة المجتمع و حقوق أفراده .

ولا يوجد هناك ترابط بين المخالفة التأديبية و الجريمة الجنائية ، فالحكم ببراءة الموظف لعدم كفاية الأدلة لا يحول دون مساءلته تأديبيا عن الفعل ذاته ، و قد يكون الفعل الذي يرتكبه الموظف يشكل مخالفة تأديبية و جريمة جنائية في ذات الوقت ، فيمكن في هذه الحالة توقيع العقوبة التأديبية عليه دون انتظار النتيجة التي ينتهي إليها الحكم الجنائي.

#### ٥- الضمانات التي يتمتع بها الموظف المحال للتحقيق :

يحيط القانون الموظف المحال للتحقيق بعدد من الضمانات التي تهدف إلى تحقيق التوازن بين حق الإدارة في الوصول للحقيقة فيما يخص الوقائع المنسوبة للموظف ، وحق الموظف في عدم حدوث اعتداء على حرياته الأساسية .

و أهم هذه الضمانات هي :

#### ١- مواجهة الموظف بالمخالفات المنسوبة إليه .

بمعنى أن لا توقع على الموظف أية عقوبة تأديبية إلا بعد التحقيق معه ، حيث تنص المادة (٥٥) من نظام الخدمة المدنية على (لا يجوز توقيع عقوبة تأديبية على الموظف إلا بقرار مسبب بعد التحقيق معه كتابة أو شفاهة وسماع أقواله و تحقيق دفاعه )

فيجب على جهة الإدارة إعلان الموظف المحال للتحقيق بما قررت اتخاذه من إجراءات تأديبية ضده و بالوقائع و التهم التي تنسب إليه ، ولا يشترط القانون شكلا معيناً لإعلان الموظف بالوقائع المسندة إليه فقد تكون خطاب أو إخطار شفوي ، فالشرط الوحيد هو أن يتم إثبات أنه قد تم إخطار الموظف أو إعلانه بهذه الوقائع ، و مسألة الإعلان تقررها المبادئ العامة دون حاجة للنص عليها صراحة في القوانين أو اللوائح و يترتب على ذلك أن الإدارة إذا امتنعت عن مواجهة الموظف بالتهم المنسوبة إليه و الأدلة التي تثبت هذه التهم و من ثم وقعت عليه جزاء فإن قرارها يكون غير مشروع لمخالفته أحد الأشكال الجوهرية في التحقيق .

#### ٢- التحقيق الحضوري و الكتابي.

الأصل أن يكون التحقيق في حضور الموظف حتى يتمكن من الدفاع عن نفسه و قد اتخذت إدارة الشئون القانونية في مكتب وزير الدولة لشئون مجلس الأمة نهج إبلاغ الموظف مرتين للحضور و ذلك للتأكيد عليه بضرورة دفاعه عن نفسه و استثناء من هذا الأصل أجاز المشرع أن يتم التحقيق في غيبته إذ اقتضت مصلحة التحقيق ذلك ، فقد نصت المادة (٥٧) من نظام الخدمة المدنية على (لا يكون التحقيق إلا بحضور الموظف و مع ذلك يجوز إذا اقتضت مصلحة التحقيق أن يجرى في غيبته)

كما أن التحقيق يتم في عدم وجود الموظف في حال عدم حضوره رغم استدعائه لعدة مرات ، وهنا نرى تشديد العقوبة على الموظف الذي يمتنع عن الحضور رغم استدعائه للاستدعاء و الذي يعد تنازلاً عن حقه في الدفاع عن نفسه إذ أن عدم حضوره يمثل في ذاته مخالفة أخرى لنظم و مقررات العمل .

ونرى أنه يتعين أن يكون التحقيق كتابياً ، وذلك حتى يتمكن الموظف من تسجيل دفاعه و حتى تطلع السلطة المختصة بتوقيع الجزاء على كل ما تم في التحقيق و قد نصت المادة (٥٦) من ذات النظام على ان (ويثبت التحقيق إذا كان كتابة في محضر أو محاضر بأرقام مسلسل و تدل كل ورقة من أوراقه بتوقيع المحقق و الكاتب إن وجد )

وإذا كانت المادة (٥٥) من ذات النظام قد أجازت التحقيق الشفهي حيث تنص على (لا يجوز توقيع عقوبة تأديبية على الموظف إلا بقرار مسبب بعد التحقيق معه كتابة أو شفاهة و سماع أقواله و تحقيق دفاعه)، إلا أننا نرى أن اللجوء للتحقيق الشفهي يجب أن يكون في حدوده الضيقة .

### ٣- الاطلاع على التحقيقات .

تقتضي المبادئ العامة اطلاع الموظف على ملفه لدى جهة الإدارة و يمكن أن يعد الملف سرياً على أية جهة ما عدا الموظف صاحب الشأن و قد نصت المادة (٦٣) من ذات النظام على (أن للموظف القيادي حق الاطلاع على التحقيقات و على جميع الأوراق المتعلقة بها والحصول على صورة منها ، أما بالنسبة لغير الموظفين القياديين فقد قصر المشرع حق الاطلاع على التحقيقات و الحصول على صورة منها في حال توقيع عقوبة الفصل على الموظف .

### ٤- عدم التأثير على إرادة الموظف أثناء التحقيق .

من الضمانات الجوهرية للموظف في التحقيق الإداري هو عدم الضغط عليه من جانب المحقق و اتخاذ أسلوب الحيطة الكاملة من المحقق ، و إن كان يلاحظ أن الموظف لا يملك الحق في رفض التحقيق معه عن طريق رفض الإجابة عن الأسئلة التي يوجهها المحقق و من الممكن أن يعد رفض الإجابة على أسئلة المحقق قرينة على الاعتراف بالمخالفات المنسوبة للموظف و لكن رفضه على الإجابة عن الأسئلة لا يعد مخالفة تأديبية .

### ٥- حق الدفاع .

لقد نص الدستور الكويتي في المادة (٣٤) التي تقرر أن (المتهم بريء حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية تؤمن له فيها الضمانات الضرورية لممارسة حق الدفاع) .

وعليه فإن حق الدفاع أهم الضمانات الواجب توافرها للمتهم فهي الوسيلة الأكيدة لتوضيح موقفه من التهم المسندة إليه ، و تلتزم الإدارة بتمكين الموظف من الدفاع عن نفسه قبل توقيع الجزاء التأديبي عليه عملاً بنص المادة (٥٥) من نظام الخدمة المدنية و التي تحظر على الإدارة عدم توقيع عقوبة تأديبية على الموظف إلا بعد التحقيق معه و سماع أقواله و تحقيق دفاعه كأصل عام و يستثنى من ذلك ما سبق ذكره وفقاً لنص المادة (٥٧) من نظام الخدمة المدنية .

وللموظف استخدام كافة وسائل الإثبات من أجل تدعيم دفاعه ، ونشير هنا إلى أنه في مجال القانون الإداري فإن القرارات الإدارية يفترض أنها سليمة حتى يثبت العكس ، أي أنه توجد قرينة على أن القرارات الإدارية سليمة قانونا و لكن هذه القرينة بسيطة تقبل إثبات العكس . وفي هذه الحالة فإن عبء الإثبات يقع على عاتق الموظف إذا ما ادعى أن هذه القرارات غير سليمة .

و للموظف طلب الإطلاع على الأدلة و الوثائق و المستندات ، وله أيضا طلب سماع الشهود الذين يحدددهم و على جهة التحقيق إحضارهم للإدلاء بأقوالهم ، ولكنها غير ملزمة بإجابة هذا الطلب إلا وفقا لمقتضيات الدفاع ، بحيث إذا كان الاستماع لبعضهم يعني عن حضور الباقيين أو لا يضيف شيئا إلى دفاع المتهم ، ويعتبر الامتناع عن الشهادة إحدى المخالفات التأديبية تطبيقا لنص المادة رقم (٥٨) من نظام الخدمة المدنية والتي تنص على (كل موظف يستدعى لسماع شهادته في تحقيق ويمتنع عن الحضور أو الإدلاء بما لديه من معلومات دون عذر مقبول يسأل تأديبيا )

#### ٦- تسبب القرار الإداري.

القاعدة العامة هي أن جهة الإدارة ليست ملزمة بتسبب قراراتها إلا إذا نص القانون على غير ذلك ، وفيما يتعلق بقرارات التأديب فقد استوجب المشرع أن تقوم الإدارة بتسببها ، وقد نصت المادة (٥٥) من نظام الخدمة المدنية على أنه (لايجوز توقيع عقوبة تأديبية على الموظف إلا بقرار مسبب)

ويقصد بالتسبب أن يتضمن القرار التأديبي بيان الوقائع التي أدت لتوقيع الجزاء التأديبي حتى يتمكن الموظف صاحب الشأن من معرفة أسباب القرار الصادر بحقه ، كما يجب أن يتضمن القرار تاريخ لما له من أهمية في احتساب مدة تقادم المخالفة التأديبية ، وتحديد القانون الواجب التطبيق و محو العقوبة التأديبية .

ويكفي في تسبب القرار الإداري ذكر ملخص للوقائع دون الخوض في التفاصيل . ويجب أن يكون التسبب مستخلص من أصول موجودة في الأوراق و المستندات حتى يتمكن القول بأن السبب مقبول وقادم .

#### ٧- حق التظلم من الإجراءات التأديبية .

كفل القانون للموظف الذي اتخذت جهة الإدارة إجراءات تأديبية بحقه أن يتظلم من هذه الإجراءات أمام الإدارة .



وقد نصت المادة (٧) من المرسوم بقانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١ المعدل بالقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٨٢ الخاص بإنشاء دائرة بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية على (ميعاد رفع دعوى الإلغاء ستون يوما .... وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الجهات الرئاسية لها).  
ويجب البت في التظلم خلال ستين يوما من تاريخ تقديمه.

### الخاتمة :

لقد سعينا من خلال بحثنا هذا الإحاطة بموضوع التحقيق الإداري مع الموظف و الهدف منه ، و ذكر الضمانات التي يتمتع بها الموظف المحال للتحقيق حتى يكون على علم و دراية تامة بحقوقه وواجباته في هذا الشأن .  
و نأمل أن لا نكون قد غفلنا عن أصغر جزئيات الموضوع و قدمنا للموظف بحث بسيط و ميسر .