

**البصمة الإلكترونية والمبادئ الحاكمة
لنشاط المرفق العام
دراسة في القانون الكويتي**

د. طلال سعود غيث السويط

عضو هيئة تدريس - قسم المقررات القانونية

كلية الشرطة - أكاديمية سعد العبد الله للعلوم الأمنية

البصمة الإلكترونية والمبادئ الحاكمة لنشاط المرفق العام دراسة في القانون الكويتي

د. طلال سعود غيث السويط

مقدمة:

تنظم القوانين الوظيفية العامة والخاصة حقوق وواجبات الموظف العام في ضوء المواثيق والإعلانات الدولية^(١) والنصوص الدستورية التي تكفل الحق في الوظيفة العامة وتوكل أمر تنظيمها لتلك القوانين^(٢) التي تلقي على عاتق الموظف العام واجب الالتزام بالعمل المنوط به في حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها، ومن أهم الواجبات الوظيفية واجب الالتزام بوقت العمل وأداء الواجبات الوظيفية في حدود الوقت المخصص منذ دخول الموظف لمقر العمل والخروج منه وفق مواعيد العمل الرسمي^(٣)، فيخصص الموظف العام وقت العمل الرسمي لأداء واجبات وظيفته، ويجوز تكليفه بالإضافة إلى ذلك بالعمل في غير الأوقات الرسمية إذا اقتضت ذلك مصلحة العمل أو طبيعة الوظيفة^(٤).

(١) على سبيل المثال: المادة (٢١) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وحرياته الأساسية الصادر عام ١٩٤٨ بنصها على " لكل فرد الحق في الالتحاق بالوظائف العامة في دولته وذلك في إطار الشروط والظروف الخاصة بالمساواة".

(٢) المادة (٢٦) من الدستور الكويتي الصادر في عام ١٩٦٢، والمادة (١٤) من الدستور المصري الصادر عام ٢٠١٤، وما ورد في مقدمة الدستور الفرنسي ١٩٥٨ وفق تعديلات عام ٢٠٠٨ على أن: (PRÉAMBULE: Le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'Homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946,...)

(٣) د. عبد القادر الشخلي، أخلاقيات الوظيفة العامة، عمان، دار المجدلوي للنشر والتوزيع، ٢٠١٤، ص ٦٩.

(٤) المادة ٢/٢٤ من قانون الخدمة المدنية الكويتي الصادر بالمرسوم رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ (وهو القانون الذي يعمل بأحكامه فيما يتعلق بالمبادئ الأساسية للخدمة المدنية، بينما يعمل بنظام الخدمة المدنية الصادر بمرسوم فيما لم يرد فيه نص في هذا القانون).

وقد تضع الجهة الإدارية قواعد تنظيميه عامه تهدف إلى تحقيق الانضباط في العمل ولصالحه، من خلال تعاميم ونشرات داخلية تلزم بها موظفيها بالوقت المحدد للحضور إلى العمل والخروج منه، وتحديد الوسيلة المستخدمة في توقيع الموظف عند بدء حضوره للعمل وحتى الانصراف منه، تأسيساً على أن تحديد مواعيد العمل الرسمية بالجهات الحكومية في دولة الكويت يكون بقرار من ديوان الخدمة المدنية، ويجوز تحديد مواعيد خاصة لجهات حكومية معينة أو لوظائف محددة بالاتفاق مع هذه الجهات، كما يجوز تكليف الموظفين بالعمل في غير المواعيد الرسمية إذا اقتضت مصلحة العمل^(٥)، ومع تعدد هذه الوسائل استقر الأمر بأن يخصص مجلس الخدمة المدنية الكويتي البصمة الإلكترونية كوسيلة لتوقيع حضور وانصراف الموظف خلال أوقات العمل الرسمية.

مشكلة البحث:

أصدر مجلس الخدمة المدنية الكويتي^(٦) قرار يقضي بالاعتراف بنظام البصمة الإلكترونية كوسيلة إثبات حضور وانصراف الموظف العام خلال أوقات العمل الرسمية، وكان الاختيار متاح لكل جهة حكومية إما باستخدام بطاقة الدوام أو البصمة الإلكترونية أو أية وسيلة مناسبة تراها^(٧)، على ان يلتزم الموظف بالحضور والانصراف خلال الساعات المحددة، وقد سمح المجلس للجهات الحكومية التي لم تستخدم نظام البصمة الإلكترونية بتعديل أوضاعها خلال مدة لا تتجاوز سنه تبدأ من ٢٠٠٧/١/١^(٨).

٥) أما بالنسبة للعطلات الرسمية فيكون تحديدها بقرار من مجلس الوزراء راجع المادة ٨٢ من مرسوم في شأن نظام الخدمة المدنية الصادر في ١٩٧٩.

٦) مجلس الخدمة المدنية أنشئ وفقاً لنص المادة الرابعة من قانون الخدمة المدنية الكويتي الصادر بالمرسوم رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ للعمل في إطار السياسة العامة للحكومة على تحديث الإدارة العامة وتطوير نظم الخدمة المدنية في الجهات الحكومية ورفع كفاءة العاملين فيها وغير ذلك من أهداف.

٧) المادة ١٠ من قرار مجلس الخدمة المدنية رقم ٤١ لسنة ٢٠٠٦، بشأن قواعد وأحكام وضوابط العمل الرسمي الذي بدأ تطبيقه في ٢٠٠٧/١/١.

٨) المادة ٧ من قرار مجلس الخدمة المدنية رقم ٤١ لسنة ٢٠٠٦، بشأن قواعد وأحكام وضوابط العمل الرسمي.

وقد لاحظ ديوان الخدمة المدنية^(٩) أن العديد من الجهات الحكومية لم تلتزم بالمدة التي حددها مجلس الخدمة المدنية لتطبيق نظام البصمة بشكل كامل على موظفي الجهاز الإداري بالدولة، فأصدر قرار يلزم موظفي الدولة بإثبات الحضور والانصراف في الأوقات المحددة للعمل وذلك عن طريق وسيلة وحيدة هي البصمة الإلكترونية^(١٠). ولم يستثني القرار الأخير من التوقيع بنظام البصمة إلا الموظفين من ذوي الاحتياجات الخاصة دون غيرهم، الأمر الذي يثار معه التساؤل حول النظام القانوني للبصمة الإلكترونية في نطاق المبادئ الحاكمة لضمان استمرارية المرافق العامة في دولة الكويت.

أهمية البحث:

يستمد البحث أهميته من خلال وصف وتحليل ما أفرزته تكنولوجيا الاتصالات من مستجدات في مجال القانون العام بصفة عامة وبالنسبة للوظيفة العامة والخدمة المدنية للموظف العام على وجه الخصوص، في نطاق المبادئ الحاكمة لاستمرارية المرافق العامة، وتأسيساً على أن المرفق العام ليس فقط أداة تعبر عن ذاتية القانون الإداري وإنما هو أيضاً نشاط أو أسلوب إدارة يرتبط بمجال القانون العام^(١١).

الهدف من البحث:

٩) ديوان الخدمة المدنية بالكويت هيئة مستقلة تشرف على شئون الموظفين والمستخدمين وتلحق بمجلس الوزراء، ويقع من بين اختصاصاتها اقتراح القوانين واللوائح الخاصة بشؤون الوظائف العامة وإبداء الرأي فيما يقترح من مشروعات متصلة بهذه الشؤون قبل إقرارها، والإشراف على تنفيذ قوانين ولوائح التوظيف وتسييرها ومراقبة تطبيقها، راجع المادتان: ١، ٢/أولاً/ثانياً من قانون ديوان الخدمة المدنية رقم ٦٧ لسنة ١٩٦٩.

(١٠) القرار الإداري رقم ٨ لسنة ٢٠١٧ الصادر عن مجلس الخدمة المدنية بشأن استبدال نص المادة ١٠ من القرار ٤١ لسنة ٢٠٠٦، بشأن قواعد وأحكام وضوابط العمل الرسمي على أن يبدأ التطبيق في شهر أكتوبر ٢٠١٧.

(١١) راجع:

- ANNE ELISABITH, VILLAIN COURRIER, contribution générale à l'étude de l'éthique du service publique en droit anglais et français comparé, Dalloz, 2016. P 52 .

يعتبر موضوع البصمة الإلكترونية لحضور وانصراف الموظف العام في دولة الكويت خلال أوقات العمل الرسمية من أكثر الموضوعات التي أثارت الجدل حول مدى جدواها من الناحية العملية لا سيما وأن وسائل الحضور والانصراف كالدفاتر الورقية والكرات الممغنط لم تثبت قصورها، وتحاول هذه الدراسة إثبات حتمية مسايرة المرافق العامة للتطورات التي تطرأ في مجال تكنولوجيا الاتصالات طالما كان ثمار تلك التطورات لا تتعارض مع المبادئ الحاكمة لاستمرارية المرافق العامة وفقا للنظريات والمبادئ التي روعيت في ضوء القانون الإداري.

خطة البحث:

نتناول البصمة الإلكترونية للموظف العام في ضوء مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد لتقديم خدماته للمنتفعين به، فضلا عن المبدأ القاضي بعدم ثبات المرفق العام وقابليته للتغيير او التعديل، وذلك من خلال مبحثين على النحو التالي:

المبحث الأول: البصمة الإلكترونية وضمن سير المرفق العام بانتظام واطراد

المبحث الثاني: البصمة الإلكترونية في ضوء حياد وعدم ثبات المرفق العام

المبحث الأول

البصمة الإلكترونية وضمن سير المرفق العام بانتظام واطراد

نظرية المرفق العام هي حجر الزاوية في بنية القانون الإداري، منذ نشأتها في القضاء الفرنسي في قضية (Blanco) عام ١٨٧٣، التي أخذ فيها مجلس الدولة الفرنسي بالمدلول الموضوعي للتعرف على المرفق العام، وانتهى إلى أن المسؤولية التي تقع على عاتق الإدارة لتعويض الأضرار التي لحقت بالأفراد بفعل الأشخاص الذين يستخدمهم المرفق العام لا يمكن أن تنظمها المبادئ القائمة في التقنين المدني وان هذه المسؤولية ليست عامة مطلقة، وان قواعدها الخاصة تختلف تبعا لحاجات المرفق وضرورة التوفيق بين حقوق الدولة وحقوق الأفراد^(١٢)، أوفي قضية (Terrier) عام ١٩٠٣ التي تطرق فيها مجلس الدولة لأول مرة لمصطلح عقود المرافق العامة^(١٣).

(١٢) راجع أحكام مجلس الدولة الفرنسي التي تشات في ظلها وتطورت نظرية المرفق العام (Théorie de Service Public) في:

والشاهد أن نظرية المرفق العام منذ نشأتها الفرنسية علق في ذهن الفقه وهيمنت على وجدان القاضي الإداري في أغلب النظم المقارنة التي أخذت عن القانون الفرنسي ومنها القانون الكويتي، فما المقصود بمبدأ استمرارية المرفق العام؟ وما هي مظاهر هذا المبدأ في تطبيق نظام البصمة الإلكترونية؟ هذا ما نشرحه في مطلبين:

المطلب الأول: مبدأ استمرارية المرفق العام بانتظام واطراد

المطلب الثاني: البصمة الإلكترونية كأحد مظاهر استمرارية المرفق العام بانتظام

واطراد.

المطلب الأول

مبدأ استمرارية المرفق العام بانتظام واطراد

على الرغم من أن نظرية المرفق العام من وضع القضاء الفرنسي إلا أن مضمونها لا يختلف من حيث التطبيق في النظام القانوني الكويتي أو الفرنسي، فالمرافق العام من أهم موضوعات القانون الإداري التي ترد إليها معظم النظريات والمبادئ التي طبقها القضاء الإداري الكويتي في العقود الإدارية^(١٤) والأموال العامة^(١٥) والوظيفة العامة^(١٦). والمرفق العام هو المظهر الإيجابي لنشاط الإدارة سواء تتولاه الإدارة بنفسها أو بالاشتراك مع الأفراد، طالما يحقق هذا النشاط المصلحة العامة، وتسعى الدولة من خلاله إلى إشباع الحاجات العامة^(١٧)، ويتمثل هذا المظهر الإيجابي في كل مشروع أو

- Tribunal des conflits - 8 février 1873 - Blanco - 1er supplice - Rec. Lebon
http://www.conseil-etat.fr/ce/jurisp/index_ju_la.1.shtml .

13) ANNE ELISABITH, VILLAIN COURRIER, op, cit, p 72 .

١٤) طعن كويتي بالتميز رقم ٢٢ لسنة ٢١٠٤ إداري جلسة ١٤ يناير ٢٠١٥، (سلطة الإدارة في تنظيم إجراءات تعاقدها تتعلق بضرورة سير المرفق العام بانتظام واطراد).

١٥) طعن كويتي بالتميز رقم ٣٤٥ لسنة ١٩٩٩ إداري جلسة ٢٢ نوفمبر ٢٠٠٠، (مدخرات صندوق الاحتياطي الأجيال القادمة هي أموال مرفق عام).

١٦) طعن كويتي بالتميز رقم ١٥١ لسنة ٢١٠٤ إداري جلسة ١٤ إبريل ٢٠١٥، (الموظف العام هو كل من يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو احد أشخاص القانون العام).

١٧) راجع في ارتباط مفهوم المرافق العام بإشباع الحاجات ذات النفع العام في: د. محمد المتولي، مبدأ المساواة أمام المرافق العامة بالتطبيق على توزيع الخدمات الصحية في مصر، القاهرة، دار النهضة

نشاط تقوم به الإدارة العامة بنفسها أو بواسطة أفراد آخرين تحت رقابتها وإشرافها إشباعاً للحاجات العامة وتحقيقاً للنفع العام^(٨). وتنشأ المرافق العامة عن طريق الشخص المعنوي الذي قد يتمثل في الدولة أو الوحدات المحلية طالما لديهم الدافع إلى إنشاء تلك المرافق العامة، كما يمكن أن ينشأ المرفق العام أيضاً عن طريق إحدى المؤسسات العامة، وبخاصة تلك المتخصصة في مجال معين كالمؤسسات العامة الصناعية أو التجارية والتي يمتد دورها إلى استكمال أو التعاون مع الدولة والوحدات المحلية في إنشاء المرفق العام لما تتميز به تلك المؤسسات من تخصص^(٩). ومن المتصور أن الدولة أو أحد الأشخاص القانونية العامة التي تنشئ المرافق العامة هي ذاتها التي يحق لها إلغاء تلك المرافق، فبالرغم من أهمية مبدأ استمرارية سير المرافق العامة بانتظام واطراد كأحد المبادئ الحاكمة لنشاط المرفق، إلا أن هذا المبدأ لا يحول دون تدخل الدولة أو أحد الأشخاص القانونية العامة إلى إلغاء المرفق العام إذا ما اتجهت السلطة التقديرية للإدارة للإلغاء^(١٠).

ويقتضي سير المرفق العام بانتظام واطراد، أن تستمر في إشباع الحاجات العامة، وأن يحافظ المرفق العام على العمل بانتظام واطراد حتى يتسنى له تقديم خدماته للمنتفعين على الدوام دون تعطيل أو خلل.

ويستمد مبدأ استمرارية المرفق العامة أهميته كأحد المبادئ الحاكمة لنشاط المرفق العام من أهمية الخدمات التي تؤديها تلك المرافق في المجالات المتعددة كالكهرباء والاتصالات والغاز والخدمة المدنية وغيرها مما يدخل تحت إشباع الحاجات العامة

العربية، ١٩٩٨، ص ٣٤، د. عبد الغنى بسيوني، الوسيط في القانون الإداري، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٧، ص ٤٠٢ وما بعدها.

(١٨) د. عبد الحفيظ الشلبي، مبادئ القانون الإداري، (الجزء الأول، التنظيم الإداري - الضبط الإداري - المرافق العامة)، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠١٤، ص ٦٦.

19) Jean-Marc Sauvé, La valorisation économique des propriétés des personnes publiques, Intervention de Jean -Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'Etat lors du colloque organisé le 6 juillet 2011, p 2. (dans le cadre des entretiens du Conseil d'Etat en droit public économique: <http://www.conseil-etat.fr>)

(٢٠) د. عبد الحفيظ الشلبي، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق ص ٦٦.

والخدمات النفعية العامة. ويتحقق مبدأ استمرارية المرفق العام كأحد المبادئ الهامة والحاكمة لنشاط المرفق، بصرف النظر عن اختلاف طرق إدارة المرافق العامة أو تنوع تلك المرافق وطبيعة النشاط الذي تؤديه. فمن حيث طرق إدارة المرافق العامة قد تتمثل في أسلوب الاستغلال المباشر أو الإدارة المباشرة وأسلوب الالتزام، وهناك أساليب مستحدثة لإدارة المرافق العامة تتمثل في أسلوب المؤسسة أو الهيئة العامة، وأسلوب الإدارة أو شركات الاقتصاد المختلط، وأخيراً أسلوب الأنظمة النقابية للإدارة^(٢١). ومن حيث تنوع المرافق العامة وطبيعة نشاطها لا تأخذ المرافق العامة صورة واحدة بل تتعدد أنواعها تبعاً للزاوية التي ينظر منها إليها، فمن حيث طبيعة النشاط الذي تمارسه تنقسم إلى مرافق إدارية ومرافق اقتصادية، ومرافق مهنية، ومن حيث استقلالها تنقسم إلى مرافق ذات شخصية معنوية مستقلة ومرافق لا تتمتع بالشخصية المعنوية، ومن حيث نطاق نشاطها إلى مرافق قومية وأخرى محلية^(٢٢).

ومن أجل تحقيق الغرض من إنشاء المرفق العام و ضمان سيره بانتظام واطراد تعمل السلطة العامة على إلزام الموظفين الذين يعملون في خدمة المرافق بتحقيق هذا الغرض، فقد أجمعت النظم القانونية المختلفة في الدول المقارنة على أن يدير المرفق العام موظفين عموميين هم أعضاء الجهاز الإداري الذين يسيرون العمل في المرافق العامة على اختلاف أنواعها^(٢٣).

(٢١) راجع، د. محمد عبد المحسن المقاطع، مدى جواز تعديل المؤسسات والهيئات العامة بمرسوم بدلاً من القانون، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، السنة ١٥ العدد ٢، يناير - مارس ١٩٩١، ص ٧٨ وما بعدها، د. محمد عبد اللطيف، التطورات المعاصرة للمرافق العامة الاقتصادية، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٩٩، ص ٤٤ وما بعدها.

22) DIDIER TRUCHET " Label de service public et statut de service public, (AJDA) 2009, p. 427 .

(٢٣) د. طعيمة الجرف، القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطات الإدارية، القاهرة، دار النهضة العربية، دون تاريخ نشر، ص ٨٠، د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الثالث، أموال الإدارة العامة وامتيازاتها، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٩٨، ص ٣٣.

ونظرا للدور الذي تضطلع به المرافق العامة وما تقدمه من خدمات أساسية للأفراد يبنون عليها نظام حياتهم، فإن استمرار المرفق في تقديم خدماته للمنتفعين يترتب عليه جملة من النتائج، تتمثل في تحريم الإضراب، وتنظيم استقالة الموظف، ونظرية الموظف الفعلي، وهي نتائج يتم مناقشتها بالتوافق مع نظام البصمة الإلكترونية موضوع دراستنا، وذلك في موضع لاحق من الدراسة^(٢٤).

المطلب الثاني

البصمة الإلكترونية كأحد مظاهر استمرارية المرفق العام

بانظام واطراد

لما كان الموظف العام هو كل من يعهد إليه بعمل دائم في مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى بطريق مباشر^(٢٥)، فإن ما يتطلبه نظام سير المرافق العامة بانتظام واطراد، التزام الموظف العام بالقيام بواجبات وأعباء الوظيفة المكلف بها، وما توجب عليه من المحافظة على وقت الحضور والانصراف خلال أوقات العمل الرسمية، حفاظا على مصالح الجماهير وضبطا لسير العمل في المرفق. وعلى السلطة الإدارية التي تقوم على إدارة المرفق حق تنظيم وسائل وأساليب إثبات حضور وانصراف موظفي المرفق العام خلال أوقات العمل الرسمية سواء عن طريق الوسائل التقليدية كدفاتر التوقيع اليومية أو غيرها من الوسائل التي تضمن دوام سير المرفق العام بانتظام واطراد.

ويعد نظام البصمة الإلكترونية من أفضل تلك الوسائل تحقيقا لمبدأ دوام السير المنتظم للمرفق العام ليس باعتباره أداة لإثبات حضور وانصراف الموظف العام خلال أوقات العمل الرسمية، تطبيقا للقوانين واللوائح فحسب، وإنما لكون النظام يتعلق بالحياة الوظيفية بدء من تعيين الموظف وحتى انتهاء الخدمة.

(٢٤) أنظر لاحقا المطلب التالي ص ١٣ من هذه الدراسة.

(٢٥) طعن كويتي بالتميز رقم ٥٦ لسنة ٢٠١٦ إداري جلسة ٤ نوفمبر ٢٠١٧، حكم المحكمة الإدارية العليا، رقم ١٤٤٣ لسنة ٥٦ قضائية عليا، جلسة ٤ مايو ٢٠١٢، حكم المجلس الدستوري الفرنسي: - CE, du 10 juillet 1995, 127746 127747 127748 128023

وتفصيل ذلك ارتباط نظام البصمة الإلكترونية باحتساب ساعات التأخير وأيام الغياب وما يرتبط بهما من خصم مالي، إضافة إلى مساعدة الرئيس المباشر في تقدير كفاءة الموظف التي يستحق على أساسها العلاوات، واحتساب المكافآت المالية للخدمات الممتازة^(٢٦). وفي حال عدم التزام الموظف العام بإثبات الحضور والانصراف عن طريق البصمة الإلكترونية، فإن ذلك مدعاة لمحاسبته تأديبياً لمخالفته القرار الإداري القاضي باعتماد نظام البصمة، ولا تتعارض المحاسبة هنا مع مبدأ الاستمرارية، ولذلك انتهت أحكام القضاء الإداري على أن "الهدف الذي توخاه القانون من التأديب هو بوجه عام تأمين انتظام المرافق العامة"^(٢٧).

كما يعد نظام البصمة الإلكترونية أحد عناصر تقييم أداء الموظف، وأحقيقته في الترقية، لاسيما مع ربط البصمة الإلكترونية في دولة الكويت بما يعرف "بالنظم المتكاملة للخدمة المدنية"، وهو نظام الكتروني يربط بين الرقم المدني للموظف العام وبين بدء حياته الوظيفية وحتى انتهاء الخدمة، على نحو ما سيأتي تفصيله. ويثار التساؤل عن علاقة البصمة الإلكترونية بنتائج مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد وعلى الدوام؟ ونقصد بذلك علاقة توقيع الموظف العام بنظام البصمة بتنظيم استقالة الموظف وبتنظيم الإضراب وبنظرية الموظف الفعلي:

أولاً: البصمة الإلكترونية وتنظيم استقالة الموظف

يعد التنظيم القانوني لاستقالة الموظف العام، أحد النتائج المترتبة على مبدأ استمرارية سير المرفق العام بانتظام واطراد، سواء تقدم الموظف بطلب الاستقالة الصريحة، أو كانت استقالته ضمنية:

(٢٦) يمنح الموظف العام في كافة الجهات الحكومية بدولة الكويت مكافآت مالية مقابل الخدمات الممتازة التي يؤديها الموظف المعين على درجات جدول المرتبات وفقاً لقرار مجلس الخدمة المدنية رقم ٩ لسنة ٢٠١٠ بشأن المكافآت المالية مقابل الخدمات الممتازة.

(٢٧) طعن كويتي بالتميز رقم ٢٧٨ لسنة ٢٠١١ إداري جلسة ٢٦ إبريل ٢٠١٢، حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ٢٠٦٣ لسنة ٤٠ قضائية عليا، جلسة ١٣ نوفمبر سنة ١٩٩٩.

١ - البصمة الإلكترونية وحالة الاستقالة الصريحة

الاستقالة الصريحة هي أن يتقدم الموظف العام بطلب لجهة الإدارة يعبر عن رغبته بترك العمل، على أن يكون هذا الطلب مكتوباً وموقعاً عليه ومحدداً فيه تاريخ تقديمه. والواقع أن تنظيم استقالة الموظف العام كنتيجة لمبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد وعلى الدوام، ذات علاقة وثيقة بنظام البصمة الإلكترونية، فإذا كانت الاستقالة في نظر المشرع هي أحد أسباب إنتهاء خدمة الموظف العام، فهي حق مكتسب للموظف بنص القانون^(٢٨)، وفي نظر الفقه هي إعلان الموظف ورغبته الحرة في التعبير عن إرادته الحرة والصريحة في تركه العمل بصفة نهائية قبل السن المقررة لانتهاء الخدمة مع موافقه جهة الإدارة على ذلك^(٢٩)، وفي اتجاهات القضاء هي "عملية إدارية يثيرها الموظف بطلب لتنتهي خدمته الوظيفية بالقرار الإداري الصادر بقبول هذا الطلب الذي هو سبب القرار"^(٣٠)، فإن نظام البصمة الإلكترونية يتوافق مع التنظيم القانوني للاستقالة كأحد نتائج مبدأ استمرارية المرفق العام بانتظام واطراد من خلال توفير المعلومات اللازمة لجهة الإدارة عن وضع الموظف الذي تقدم باستقالته من حيث انتظامه بالعمل، فإذا صدر قرار بقبول طلب الإستقالة، فإن ما يترتب على هذا القبول من احتساب لمكافآت نهاية الخدمة وغيرها من الأمور المالية، إنما يرتبط بالضرورة بما أثبتته جهاز البصمة الإلكترونية من معلومات تتعلق بالموظف.

أما في حال لم يصدر قرار بقبول الإستقالة، فإن الموظف ملتزم بنظام البصمة الإلكترونية وإثبات حضوره، وما يترتب على استخدام البصمة الإلكترونية من أمور تتعلق بسير حياته الوظيفية. ولا يعني عدم قبول الاستقالة أن ثمة تعارض بين موقف

(٢٨) المادة ١/٧١ من مرسوم في شأن نظام الخدمة المدنية الصادر في ١٩٧٩، والمادة ١/٣٢ من قانون الخدمة المدنية الكويتي الصادر بالمرسوم رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩.

(٢٩) د. عادل الطببائي، الوسيط في قانون الخدمة المدنية الكويتي، كلية الحقوق، جامعة الكويت، ١٩٩٨، ص ٦٣١، د. بدرية جاسر الصالح، قواعد إنهاء خدمة الموظف العام في القانون الكويتي، كلية الحقوق، جامعة الكويت، ١٩٩٦، ص ٨٢.

(٣٠) طعن كويتي بالتميز رقم ٢١٣ لسنة ٢٠١٧ إداري جلسة ١١ ديسمبر ٢٠١٨، المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ١٥٥٦ لسنة ٦٦ قضائية عليا جلسة ١٧ إبريل ٢٠١٢.

الإدارة وأحد النتائج المترتبة على مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد، ذلك أن الاستقالة وإن كانت حقا للموظف وأمرًا مباحا له، إلا أن هناك اعتبارات تتعلق بالمصلحة العامة تقيد كثيرا من استعمال هذا الحق، "فالمشرع حين ينظم حق الاستقالة إنما يحرص على التوفيق بين حق الموظف في ترك العمل وحق الجماعة في الحصول على الخدمات النفعية العامة" (٣١).

٢ - البصمة الإلكترونية وحالة الاستقالة الضمنية

اعتبر المشرع الكويتي أن انقطاع الموظف عن عمله بغير إذن مدة خمسة عشر يوما متصلة أو ثلاثين يوما غير متصلة خلال اثني عشر شهرا قرينة على الاستقالة الضمنية (٣٢)، وهذه القرينة التي وضعها المشرع مقررًا لصالح الجهة الإدارية وضمانًا لحسن سير المرفق العام بانتظام واطراد (٣٣)، وينبغي على ذلك أن البصمة الإلكترونية إداة لإثبات غياب الموظف، واحتساب مدة الانقطاع عن العمل بدون إذن، وللجهة الإدارية وفقا لما تراه محققا للصالح العام، وبناء على ما يبديه الموظف من أعذار، الخيار بين أن تقبل هذه الاستقالة وتصدر قرارا بإنهاء خدمته، أو تقر ما قدمه من أعذار، و تعيده إلى عمله، وهذه القرينة مقررًا لمصلحة تلك الجهة، و ليست لصالح الموظف، فهي رخصة إن شاءت أعملتها، وإن شاءت غضت الطرف عنها (٣٤).

(31)JEAN AUBY, et ANTONY TAILLEFAIT , Droit de la fonction publique Etat, collectivités locales, 9ème édition Dalloz, 2017, p 54.

كما استقر مجلس الدولة الفرنسي على أن بإمكان الموظف سحب الاستقالة قبل الموافقة عليها، دون إغفال موقف الإدارة الزامي إلى رفض طلب الاستقالة لاعتبارات المصلحة العامة، راجع:

- C É, no 375736, du 11 décembre 2015,..... <http://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2015-12-11/375736>

(٣٢) وفقا لنص المادة (٢٣) من قانون الخدمة المدنية الكويتي الصادر بالمرسوم رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ لا يجوز للموظف أن ينقطع عن عمله إلا في حدود الأجازات التي يصرح له بها.

(٣٣) المحكمة الإدارية العليا، جلسة ٢٦ نوفمبر سنة ٢٠٠٤، طعن رقم ٢٨٤٨ لسنة ٤٣ قضائية عليا، الدائرة الرابعة.

(٣٤) محكمة التمييز الكويتية، طعن رقم ٧٠٢ لسنة ٢٠٠٤ (إداري) جلسة ١١ إبريل سنة ٢٠٠٥.

وتظهر فائدة البصمة الإلكترونية في حالة الاستقالة الضمنية عند تقرير السلطة التقديرية للإدارة بالنسبة لانقطاع الموظف عن العمل بدون إذن، ذلك أن ارتباط البصمة الإلكترونية "بالنظم المتكاملة للخدمة المدنية" يتيح للإدارة الإطلاع على موقف الموظف وتقديراته السابقة ومدى التزامه بالواجبات الوظيفية وكل ما يتعلق بسلوكه وتاريخه الوظيفي مما يجعل مهمة الإدارة يسيرة بالنسبة لاتخاذ القرار إما بقبول ما قدمه الموظف من أعذار للغياب وإعادته إلى عمله أو عدم قبولها وإصدار قرار بإنهاء خدمته.

ثانياً: البصمة الإلكترونية وتنظيم الإضراب

الإضراب عن العمل من العوامل التي تؤثر في مبدأ استمرارية سير المرفق العام بانتظام واطراد، كما يؤثر في إشباع الحاجات الأساسية لأفراد المجتمع وخصوصاً إذا كان المرفق يحتكر الخدمة التي يقدمها كمرفق الأمن ومرفق المياه ومرفق الكهرباء ومرفق الاتصالات، بما يستتبع عجز الأفراد على الحصول على هذه الخدمة من مصدر آخر، والواقع ان علاقة البصمة الإلكترونية بتنظيم الإضراب ترتبط بالضرورة بالتنظيم القانوني للإضراب في الدولة. ولما كانت دولة الكويت لم تنظم مسألة الإضراب عن العمل، فإن نظام البصمة الإلكترونية لا يعدو بالنسبة لتنظيم الإضراب كنتيجة لاستمرارية سير المرفق العام، سوى وسيلة للتأكيد على أن الموظف قد غاب عن العمل في الفترة التي وقع فيها الإضراب الذي يحظره القانون من الناحية الإدارية بسبب الانقطاع عن العمل بغير إذن^(٣٥) أو من الناحية الجزائية بسبب إضراره بالجهة التي يعمل بها^(٣٦)، وذلك بإثبات نظام البصمة ان الموظف تغيب عن العمل وقت الإضراب، مما عمد إلى تعطيل السير المنتظم للمرفق العام.

٣٥) تنص المادة ٨١ من مرسوم في شأن نظام الخدمة المدنية الصادر في ١٩٧٩ على أنه: "إذا انقطع الموظف عن عمله بغير إذن ولو كان ذلك عقب إجازة مرخص له بها يحرم من مرتبه عن مدة إنقطاعه مع عدم الإخلال بالمساءلة التأديبية فإذا بلغ الانقطاع خمسة عشر يوماً متصلة أو ثلاثين يوماً غير متصلة في خلال اثني عشر شهراً اعتبر مستقلاً بحكم القانون".

٣٦) تنص المادة ١٤ من القانون الكويتي رقم ١ لسنة ١٩٩٣ بشأن حماية الأموال العامة على أنه: "كل موظف عام أو مستخدم أو عامل تسبب بخطئه في إلحاق ضرر جسيم بأموال أو مصالح الجهة التي يعمل بها أو يتصل بها بحكم وظيفة أو أموال الغير أو مصالحه المعهود بها على تلك الجهة. بان

ثالثاً: البصمة الالكترونية ونظرية الموظف الفعلي

يقصد بالموظف الفعلي أو الواقعي، في الظروف العادية ذلك الشخص الذي صدر قرار تقلده للوظيفة العامة معيباً من الناحية القانونية أو كان موظفاً وزالت عنه صفته الوظيفية لأي سبب كان، أما الموظف الفعلي في الظروف الاستثنائية فهو من يباشر الوظيفة العامة تحت الحاح ظروف استثنائية ودوافع سياسية أو اجتماعية أو بدافع المصلحة الوطنية وكلها تصب في غرض عدم توقف المرافق العامة الحيوية وخاصة في أوقات الحروب^(٣٧).

وتبعاً لذلك تكون كافة تصرفات هذا الشخص باطلة حتماً في الظروف العادية، ومع ذلك لا توجد أية موانع تحول دون استخدام هذا الموظف لنظام البصمة الالكترونية لإثبات حضوره وانصرافه خلال أوقات العمل الرسمية، والاعتراف بشرعية تصرفاته حماية للجمهور حسن النية الذي يعتمد على المظاهر الخارجية، فمن غير المتصور أن يطلب الجمهور من الموظف إثبات صحة شغله للوظيفة العامة.

وحرصاً على استمرارية سير المرافق العامة في الظروف الاستثنائية تعتبر الأعمال الصادرة عن الأفراد الذين يضطرون إلى إدارة المرفق دون إذن من السلطة، سليمة ويمنحون مرتباً لقاء أداؤهم لعملهم إذا كانوا حسنى النية. وفي كل الأحوال سواء كانت نظرية الموظف الفعلي تحققت وفق الظروف العادية أم الاستثنائية فإن البصمة الالكترونية هي أداة الكترونية فعالة لإثبات شرعية تصرفات الموظف الفعلي في مختلف الظروف التي تتحقق معها إحدى نتائج مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد.

ونرى بأن البصمة الالكترونية تساير فكرة استمرارية المرفق العام الذي يدار الكترونياً وهو الاتجاه السائد في أغلب النظم المقارنة التي انتقلت من مفهوم المرفق العام التقليدي إلى المرفق العام الالكتروني الذي ينطوي على تقديم خدماته وإدارة نشاطه بطريقة الكترونية تعتمد على التطور في تكنولوجيا الاتصالات ونظم المعلومات.

كان ذلك ناشئاً عن اهتمام أو تقريظ في أداء وظيفته أو عن إخلال بواجباتها أو عن إساءة في استعمال السلطة داخل البلاد أو في خارجها يعاقب بالحبس المؤقت مدة لا تزيد على ثلاث سنوات وبغرامة لا تقل عن ثلاثة آلاف دينار، ولا تزيد على عشرين ألف دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين.....".

(٣٧) د. سليمان الطماوي مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٩٨، د. طعيمة الجرف، القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطات الإدارية، مرجع سابق، ص ١٠١.

المبحث الثاني

البصمة الإلكترونية في ضوء حياد وعدم ثبات المرفق العام

إلى جانب مبدأ استمرارية السير المنتظم للمرفق العام، يجب أن يقدم المرفق خدماته للمنتفعين على قدم المساواة بينهم فلا تمييز بين منتفع وآخر من الجمهور في الحقوق والأعباء أو التكاليف لأي اعتبارات سواء كانت شكلية تتعلق بأساليب إدارة المرفق وتعاملاته مع منتفعيه، أم اعتبارات موضوعية كالتفرقة على أساس الدين أو العرق أو الانتماء السياسي، وهذا ما يعرف بمبدأ حياد المرفق العام أو المساواة بين المنتفعين. ولما كان مبدأ استمرارية المرفق العام بانتظام واطراد يهدف إلى إشباع الحاجات العامة للأفراد، كما سبق القول، فإن هذه الحاجات تتطور وتتغير مع تغير الأزمنة، فالمنتفع من خدمات مرفق الاتصالات الذي كان في حاجة إلى خدمة الهاتف منذ عقود من الزمن، أصبحت حاجته ملحة في الوقت الحاضر لينتفع بخدمات جديدة يجب أن يوفرها له مرفق الاتصالات مثل خدمة الانترنت والاتصالات الإلكترونية والتواصل عن بعد وغيرها.

من هذا المنطلق، كان لابد لخدمات المرفق العام أن تكون متطورة ومتغيرة باستمرار، مما ينبني عليه أن "تملك الإدارة المنوط بها إدارة وتنظيم المرافق العامة تطوير و تغيير المرفق من حيث أسلوب إدارته و تنظيمه و طبيعة النشاط الذي يؤديه بما يتلاءم مع الظروف و المتغيرات التي تطرأ على المجتمع"^(٣٨) وبالتوافق مع إشباع الحاجات العامة المتغيرة باستمرار، وهذا هو مبدأ قابلية المرفق العام للتطوير والتغيير أو مبدأ عدم الثبات، مما يقتضي البحث عن موقع البصمة الإلكترونية من مبدأ المساواة أو الحياد ومبدأ قابلية المرفق العام للتغيير والتطوير أو مبدأ عدم الثبات، وذلك من خلال مطلبين:

المطلب الأول: البصمة الإلكترونية ومبدأ حياد المرفق العام

المطلب الثاني: البصمة الإلكترونية ومبدأ قابلية المرفق العام للتغيير والتطوير

(٣٨) د. محمد عبد اللطيف، مرجع سابق، ص ٦٢ وما بعدها.

المطلب الأول

البصمة الإلكترونية ومبدأ حياد المرفق العام

يعتبر حياد المرفق العام من أهم المبادئ التي تحكم نشاط المرافق العامة إلى جانب مبدأ الاستمرارية بانتظام واطراد، إذ يعد حياد المرفق أو كما يطلق عليه المساواة أمام المرافق العامة من أهم تطبيقات مبدأ المساواة الوارد بالمواد (٧) و(٨) و(٢٩) و(٣٦) من الدستور الكويتي ١٩٦٢^(٣٩).

ويختلط بمبدأ المساواة مصطلحات مثل: المساواة الفعلية أو الحسابية، والمساواة الصورية، والمساواة الحقيقية أو القانونية، فلا تعني المساواة المنصوص عليها في الدستور أنها المساواة الفعلية أو الحسابية التي يتساوى بها المواطنون في الحريات والحقوق أيا كانت مراكزهم القانونية، بل هي مساواة حقيقية أو قانونية رهينة بشروطها الموضوعية التي ترد في أساسها إلى طبيعة الحق الذي يكون محلا لها، وما تقتضيه ممارسته من متطلبات.

والمساواة التي تتجاهل ما قد يحيط بكل فرد من ظروف شخصية أو واقعية تتصل بمركزه، فمثل هذه المساواة هي مساواة صورية، أما المساواة الحقيقية فهي مساواة قانونية، تأخذ بالاعتبار التنوع الطبيعي فيما بين الأشخاص، و فيما بين الوقائع، بحيث يكون للظروف الملازمة لكل منهم أثره في المعاملة القانونية^(٤٠)، ومن هنا يمكن القول بأن نظام البصمة الإلكترونية يتنافى مع فكرة المساواة الفعلية أو الحسابية، كما يبتعد عن المساواة الصورية ويتعداها إلى المساواة الحقيقية أو القانونية.

مفاد ذلك، أن ديوان الخدمة المدنية الكويتي قد لاحظ أن العديد من الجهات الحكومية لم تلتزم بالمدة التي حددها مجلس الخدمة المدنية لتطبيق نظام البصمة بشكل

(٣٩) د. عثمان عبد الملك الصالح، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، دراسة تحليلية نقدية للنظام في إطاره التاريخي وفي إطاره النظري وفي واقعه العملي ووسائل إصلاحه، الجزء الأول، النظام في إطاره التاريخي وفي إطاره النظري، الطبعة الثانية، ٢٠٠٣، ص ٣٨٧.

(٤٠) المحكمة الدستورية العليا، في الدعوى الدستورية رقم ٣٧ لسنة ٩ قضائية حكمها الصادر بتاريخ

١٩ مايو ١٩٩٠.

كامل على موظفي الجهاز الإداري بالدولة، فجعل الالتزام بالبصمة الإلكترونية إجبارياً على كافة موظفي الجهاز الإداري بالدولة، إلا أنه راعى الظروف الشخصية والواقعية التي تحيط بالمركز القانوني لكل موظف، واستثنى الموظفين من ذوي الاحتياجات الخاصة من إثبات الحضور والانصراف خلال المواعيد الرسمية للعمل عن طريق نظام البصمة الإلكترونية^(٤١).

وتبعاً لهذا المنطق فقد حقق نظام البصمة الإلكترونية فكرة المساواة الحقيقية أو القانونية التي تستهدف عدم التمييز بين أفراد الطائفة الواحدة إذا تماثلت مراكزهم القانونية.

وبهذا المفهوم يحقق مبدأ حياد المرفق العام مساواة الموظفين أمام القانون، وحقهم في الانتفاع بخدمات المرفق، دون تمييز طبقي أو اجتماعي أو لاعتبارات سياسية أو دينية أو عرقية أو لاعتبارات الجنس.

ويؤيد ذلك ما درج عليه الفقه^(٤٢) والقضاء^(٤٣) من أن "الأشخاص الخاضعين لذات الظروف يجب مساواتهم أمام المرفق العام، أما من يوجد في ظروف مختلفة فيمكن أن يخضعوا إلى قواعد مختلفة ومن دون الإخلال بقيمة مبدأ حياد المرفق العام".

وهذا ما ذهب إليه المجلس الدستوري الفرنسي قديماً من أن حياد المرفق العام لا يتعارض مع ما قد يصدره المشرع من قواعد تختلف في تطبيقها مع الظروف المختلفة، أو حتى مع ما قد يخالف العدالة بسبب الحفاظ على المصلحة العامة، بشرط أن تكون المخالفة في المعاملة نابعة عن نص قانوني^(٤٤)، ونتصور أن النص القانوني في مجال حديثنا عن استثناء الموظف العام من ذوي الاحتياجات من استخدام نظام

(٤١) القرار الإداري رقم ٨ لسنة ٢٠١٧ الصادر عن مجلس الخدمة المدنية بشأن استبدال نص المادة ١٠ من القرار ٤١ لسنة ٢٠٠٦، بشأن قواعد وأحكام وضوابط العمل الرسمي.

(٤٢) FERDINAND MÉLIN- SOUCRAMANIEN, Note sous la décision Société Baxter du 28 mars 1997, AJDA, 2016, p 215.

(٤٣) قرار المجلس الدستوري الفرنسي:

CC, Décision n° -450 du 11 DC 2001.

(٤٤) راجع قرار المجلس الدستوري الفرنسي الخاص بمرفق الإذاعة والتلفزيون: CC, Décision n° 79-105 DC du 25 juillet 1979.

البصمة الإلكترونية، هو ذات النص الذي يوفر لهذه الفئة من المجتمع كافة التدابير الإدارية الفعالة وتوفير التجهيزات اللازمة لضمان تمتعهم بحقوقه في ظل تفعيل مبدأ حياد المرفق العام^(٤٥).

وإذا ما طعن في القرار الإداري الذي استثنى ذوي الاحتياجات الخاصة من التوقيع بنظام البصمة الإلكترونية، فمن غير المتصور استجابة القاضي الإداري لطلب الإلغاء، فالقاضي الإداري لا يستطيع إلغاء قرار إداري إلا إذا كانت له نتائج ضرورية حتى إن تضمنت وقائع ذلك القرار معاملة مختلفة للأشخاص في نفس الظروف أمام المرفق العام^(٤٦)، ومن ثم فإن القرار القاضي باستثناء ذوي الاحتياجات الخاصة من التوقيع بنظام البصمة، ليس له نتائج ضرورية مثل تعطيل حسن سير المرفق العام أو الإخلال باستمراريته بانتظام واطراد.

المطلب الثاني

البصمة الإلكترونية ومبدأ قابلية المرفق العام للتغيير والتطوير

استناداً إلى فكرة إشباع الحاجات العامة لأفراد المجتمع، فإن المرفق العام مطالب بقبول كل تطور قد يطرأ على تلك الحاجات، وعلى السلطة التي تملك إنشاء وإلغاء المرافق العامة، أن تتدخل في أي وقت لتعدل من قواعد سير المرافق العامة، دون أن يحول في استعمالها لهذا الحق أية اعتبار سوى مراعاة المصلحة العامة^(٤٧). ومن تطبيقات هذا المبدأ أن من حق الجهات الإدارية القائمة على إدارة المرفق كلما دعت

(٤٥) راجع المواد ١، ٢، ٧، ١٤ من القانون الكويتي رقم ٨ لسنة ٢٠١٠ بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة.

(٤٦) أنظر على سبيل المثال أحكام مجلس الدولة الفرنسي الذي رأى فيها أن تقسيم جمهور المتعاملين مع المرفق العام إلى فئات وبشكل موضوعي استناداً إلى اختلاف إشباع حاجتهم العامة لا يتعارض مع مبدأ حياد المرفق العام:

-CE, Décision n° 13497, Section, 20 novembre 1964.

-CE, Décision n° 74669, du 7 mai 1971.

-CE, Décision n° 13224, du 19 décembre 1979,

-CE, Décision n° 13497, du 22 juillet 1992.

(٤٧) د. محمد عبد اللطيف، مرجع سابق، ص ٦٢ وما بعدها.

الحاجة أن تتدخل بإرادتها المنفردة لتعديل النظم واللوائح الخاصة بالمرفق أو تغييرها بما يتلاءم والمستجدات.

وهذا التطور أو التغيير أو التعديل الذي يصاحب النظم واللوائح الخاصة بالمرفق يحدث دون أن يكون لأحد المنتفعين من خدمات المرفق الحق في الاعتراض على ذلك، أو المطالبة باستمرار عمل المرافق بأسلوب و طريقة معينة، حتى لو أثر ذلك التغيير في مركزهم الشخصي^(٤٨)، ومثال ذلك، لو تم تطبيق نظام البصمة الإلكترونية على كافة موظفي الجهاز الإداري بالدولة فإن قابلية المرفق العام لهذا التطور بالانتقال من النظام الورقي إلى النظام الإلكتروني الذي يرتبط بالضرورة بالحياة الوظيفية لكل موظف عن طريق النظم المتكاملة للخدمة المدنية، فلا عذر للموظف من الاعتراض بذريعة أنه يتحاشى انتقال الأمراض الجلدية عن طريق بصمات الأصابع، أو أنه لا يملك القدرة على التعامل الإلكتروني، فمثل تلك الأعذار لا تمنح المعارض الحق في المطالبة باستمرار عمل المرافق بالأسلوب التقليدي أو العودة لنظام التوقيع الورقي على دفاتر الحضور والانصراف.

ويعتبر نظام البصمة الإلكترونية أحد المظاهر الداعمة لمبدأ قابلية المرفق العام للتطوير والتعديل، ذلك أن المرافق العامة تخلت بالنسبة للعديد من خدماتها عن الطرق التقليدية لتقديم خدماتها للمنتفعين، وانتقلت إلى الطرق الإلكترونية في ظل الانتشار الواسع والمتنامي لتكنولوجيا الاتصالات^(٤٩).

وتفصيل ذلك أن وسائل إثبات وحضور الموظف العام في خلال أوقات العمل الرسمية تشهد تنوعاً وتعدداً بين الجهات الحكومية فقد تتمثل في السجل الورقي المألوف الذي يحمل أسماء موظفي الجهة الإدارية ويحمل خانات أمام كل اسم للتوقيع، كما قد

٤٨) د. عبد الغنى بسيوني، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٤١ وما بعدها.

٤٩) راجع بالنسبة للاستخدام المتنامي لتكنولوجيا المعلومات في المرافق العامة:

- د. محمد حسين الفيلي، القانون واستخدام تكنولوجيا الاتصالات في أعمال الإدارة الحكومية والتعاملات الإلكترونية، ورقة عمل، المؤتمر الوطني للتشريعات الإلكترونية ١٠ يونيو ٢٠١٣، ص ٣. د. السيد احمد مرجان، دور الإدارة العامة الإلكترونية والإدارة المحلية في الارتقاء بالخدمات الجماهيرية، دراسة مقارنة بين الإدارة المحلية في مصر وبلدية دبي في دولة الإمارات العربية المتحدة، القاهرة، دار النهضة العربية ٢٠٠٦، ص ٤٥.

تستخدم الجهة نظام الكارت الممغنط أو الساعة الرقمية، أو كما يطلق عليه اصطلاحاً (بطاقة الدوام)، وهي بطاقة تستخدم في الحضور والانصراف لإثبات مدى التزام الموظف بساعات الدوام مع منح الموظف فترة سماح مدتها (ساعتان) خلال الشهر الواحد تشمل الحضور والانصراف (بعد الساعة الثامنة صباحاً بالنسبة للحضور، وقبل الساعة الثانية بعد الظهر بالنسبة للانصراف)، على أن يتم لفت نظر الموظف في حالة انتهاء الفترة المصرح بها (ساعتان)، ثم يجري بعد ذلك خصم يوم عمل واحد في حالة التأخير بعد انتهاء تلك الفترة^(٥٠). على أن الجهة الإدارية تملك تعديل حساب التأخير عن الحضور^(٥١)، أو تحديد الوسيلة المناسبة لتوقيع الحضور والانصراف وفق سلطاتها التقديرية^(٥٢)، في حال عدم وجود نص يلزمها باستخدام البصمة الالكترونية، أما في حال وجود هذا النص، فلا جدال في أن هذا النظام يعد مظهرًا إيجابيًا وداعماً لمبدأ عدم ثبات المرفق العام أو قابليته للتعديل والتطوير.

ومما يؤكد على مسايرة نظام البصمة الالكترونية لمبدأ قابلية المرفق العام للتطوير والتعديل، الارتباط الوثيق بين نظام البصمة الالكترونية وسيرة الحياة الوظيفية الكترونياً او كما اطلقت عليه حكومة دولة الكويت "النظم المتكاملة للخدمة المدنية"، و هو بوابة الكترونية حكومية متاحة على شبكة الانترنت، يتم استخدامها بشكل عام لكافة المنتمين من خدمات مرفق المعلومات المدنية بشكل عام، ولموظفي الجهاز الإداري بالدولة عن طريق رقم سري لكل موظف على وجه الخصوص.

٥٠) على سبيل المثال التعميم رقم ١٥ لسنة ١٩٩٥ بشأن نظام الدوام لموظفي وزارة الصحة الكويتية بالديوان العام.

٥١) على سبيل المثال التعميم رقم ١٠ لسنة ١٩٩٩ بشأن نظام الدوام لموظفي وزارة التربية الكويتية بالديوان العام. واحتساب أخير (ساعة ونصف) عن كل مرة لا تستخدم فيها البطاقة سواء في الحضور أو الانصراف.

٥٢) تم وقف العمل بنظام (بطاقة الدوام) في بعض الجهات الحكومية واستبداله بنظام البصمة الالكترونية في بعض الجهات الحكومية، على سبيل المثال بموجب التعميم رقم ١١ لسنة ١٩٩٩ الذي أوجب استخدام نظام البصمة الالكترونية (Hand Redr) في وزارة التربية الكويتية الديوان العام اعتباراً من نهاية دوام يوم ٣١/٥/١٩٩٩.

وتضم "النظم المتكاملة للخدمة المدنية" بيانات شخصية ومعلومات إدارية ومالية عن الموظف في القطاع الحكومي منذ بداية ترشحه وتعيينه في الوظيفة الحكومية بالمرفق العام، وحتى إنتهاء خدمة الموظف العام^(٥٣)، سواء بطريق غير تأديبي، كالوفاة أو الاستقالة أو الإحالة إلى التقاعد بسبب السن، أو بسبب عدم الكفاءة الصحية، أو إنتهاء خدمة الموظف العام بالطريق التأديبي وصدور قرار إداري يفصله من الخدمة.

وتستند "النظم المتكاملة للخدمة المدنية" على إدخال بيانات الموظف من قبل كل جهة حكومية وتحت رقابة ديوان الخدمة المدنية، منذ بدء الوظيفة وحتى إغلاق الملف المهني للموظف، دون استخدام النظام الورقي، وترتبط تلك النظم بطبيعة الحال بنظام البصمة الإلكترونية، حيث غياب الموظف أو احتساب ساعات التأخير خلال الشهر أو أية خصومات ترتبط بالحضور والانصراف وتخطي المدة القانونية المسموح بها لساعات الاستئذان وكل ما من شأنه مسجل بجهاز البصمة، يرتبط بصورة تلقائية "بالنظم المتكاملة للخدمة المدنية" تأكيداً على تدعيم مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير والتطوير.

على أنه يجب التنويه أن مسايرة البصمة الإلكترونية لفكرة المرفق العام الإلكتروني وربطها بالنظم المتكاملة للخدمة المدنية هي قرينة لصالح المنتفعين بخدمات المرفق العام وموظفيه على السواء، فالمنتفع من خدمات المرفق يستفيد من التعامل الإلكتروني للمرفق مما يقلل من جهد ووقت المنتفع، كما يستفيد الموظف العام من التيسيرات التي يحصل عليها بالتواصل مع الإدارة بعيداً عن إجراءات الروتين الحكومي، وإطلاعها إلكترونياً على كل ما يتعلق بسجله الوظيفي.

ومع ذلك فإن تعاملات الموظف العام مع النشاط الإداري الإلكتروني الذي وفره له المرفق العام من خلال البصمة الإلكترونية وارتباطها بالنظم المتكاملة للخدمة المدنية، يجب أن تكون منضبطة وفقاً للوائح والقوانين، ودون قيام الموظف بأفعال تخالف أحكام القانون، مثل تمرير بصمات مصطنعة من مادة السيليكون على جهاز البصمة الإلكترونية لإثبات حضور وانصراف الموظف خلال مواعيد العمل الرسمية على خلاف

(٥٣) راجع تطور نظام الإلكتروني (النظم المتكاملة في دولة الكويت في: ديوان الخدمة المدنية، قطاع شؤون نظم المعلومات:

<https://www.kuna.net.kw/ArticleDetails.aspx?id=2737398>.

الحقيقة، تطبيقاً على ذلك أدانت المحكمة^(٥٤) عدد من موظفي المرفق العام للكهرباء والماء بالسجن مدة ٦ أشهر مع الشغل والنفاد، لارتكابهم جريمة الاستيلاء على المال العام المنصوص عليها في المادة العاشرة^(٥٥) من القانون رقم ١ لسنة ١٩٩٣ بشأن حماية الأموال العامة وجريمة التزوير في محررات رسمية المقررة في قانون الجزاء^(٥٦)، استناداً على اصطناعهم بصمات لهم من مادة السيليكون، ودأبوا على تمريرها بواسطة أحدهم على جهاز البصمة الخاص بالحضور والانصراف، لإثبات حضورهم وانصرافهم، خلافاً للحقيقة.

خلاصة البحث

تطرقنا في الدراسة إلى وسيلة الكترونية مستحدثة في نظام الخدمة المدنية الكويتي تتعلق بالبصمة الالكترونية لإثبات حضور وانصراف الموظف العام خلال أوقات العمل الرسمية وارتباطها مع النظم المتكاملة للخدمة المدنية ليستفيد المرفق العام من التطورات المتلاحقة في نظم الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات ويواكب الانتقال إلى مفهوم المرفق العام الالكتروني.

والواقع أن وجود البصمة الالكترونية وإدراجها ضمن النشاط الإداري الالكتروني للمرفق العام يتفق والمبادئ الحاكمة لنشاط المرفق العام ولا يخل بدور المرفق العام في إشباع الحاجات العامة وتقديم خدماته للمنتفعين.

وتبعاً لذلك فإن نظام البصمة الإلكترونية في الواقع العملي ليس أداة لإثبات حضور وانصراف الموظف العام خلال أوقات العمل الرسمية فحسب، بل أنه أحد عناصر تقييم أداء الموظف، وأحقيته في الترقية، وأداة لاحتساب ساعات التأخير وأيام الغياب مما يبنى عليه تحديد تقدير كفاءة الموظف التي يستحق على أساسها العلاوات ومكافآت الأعمال الممتازة لاسيما مع ربط البصمة الإلكترونية في دولة الكويت بما يعرف "بالنظم

(٥٤) حكم محكمة التمييز الكويتية رقم ١١٠٤ لسنة ٢٠١٧ جزائي، جلسة ٢٠١٨/٧/١٦.
(٥٥) وفقاً للمادة (١٠) من القانون رقم ١ لسنة ١٩٩٣ بشأن حماية الأموال يعاقب بالحبس المؤبد أو المؤقت الذي لا تقل مدته عن خمس سنوات كل موظف عام أو مستخدم أو عامل استولي بغير حق على أموالاً أو أوراقاً أو أمتعة أو غيرها مسلمة إليه بسبب وظيفته.... أو سهل ذلك لغيره....
(٥٦) جريمة التزوير من الجرائم الواقعة على المال و المعاقب عليها بالمواد (٢٥٧-٢٦٢) من القانون رقم ١ لسنة ١٩٦٠ بإصدار قانون الجزاء.

المتكاملة للخدمة المدنية"، وهو نظام إلكتروني يربط بين الرقم المدني للموظف العام وبين بدء حياته الوظيفية وحتى انتهاء الخدمة.

نتائج الدراسة:

١ - تعميم نظام البصمة الإلكترونية لا يعيق مبدأ استمرارية سير المرافق العامة في دولة الكويت.

٢ - من الآثار الإيجابية لنظام البصمة الإلكترونية التزام موظفي المرفق بالواجبات الوظيفية وأهمها الحفاظ على وقت العمل الرسمي.

٣ - إذا كان نظام البصمة الإلكترونية يتعلق بموظفي المرافق العام إلا أن آثاره الإيجابية تمس المنتفعين بخدمات المرفق أيضا.

٤ - إعفاء ذوي الاحتياجات الخاصة من نظام البصمة الإلكترونية لا يخل بمبدأ حياد المرفق العام.

٥ - يساير نظام البصمة الإلكترونية موقف المشرع الكويتي الرامي إلى الانتقال لنظام إلكتروني في كافة الخدمات الحكومية بالدولة تحقيقا لمفهوم المرفق العام الإلكتروني الذي ينطوي على تقديم خدماته وإدارة نشاطه بطريقة إلكترونية تعتمد على التطور في تكنولوجيا الاتصالات ونظم المعلومات.

٦- التعامل مع البصمة كجهاز آلي دون تدخل من العنصر البشري يجب أن يكون مطابقا للوائح والقوانين دون قيام الموظف بأفعال يجرمها القانون كاصطناع وسائل احتيالية في توقيع الحضور والانصراف.

توصيات الدراسة:

١ - نشر الثقافة القانونية المتعلقة بالمبادئ الحاكمة لنشاط المرفق العام بين موظفي الجهاز الإداري بالدولة.

٢ - تطوير نظام البصمة الإلكترونية بما يتيح للموظف الدخول المباشر على النظم المتكاملة للخدمة المدنية في حال رغبته الإطلاع على ملفه الشخصي أو طلب تسجيل مراجعة طبية أو غير ذلك.

٣ - تنظيم المشرع الكويتي للإضراب بنصوص صريحة كنتيجة لمبدأ استمرارية سير المرفق العام.

- ٤ - تطوير البصمة الالكترونية بإضافة أيقونة تسمح بقبول التأخر عن توقيع الحضور لظروف معينة مثل الازدحام المروري أو حوادث الطرق.
- ٥ - التوسع في حالات الإعفاء من البصمة بإضافة الموظفين المكلفين بالعمل في غير المواعيد الرسمية إذا اقتضت مصلحة العمل.
- ٦- وضع لوائح إرشادية عند جهاز البصمة الالكترونية للتحذير من استخدام وسائل احتيالية للتوقيع، تشكل عنصر مادي لجريمة التزوير المعاقب عليها في قانون الجزاء وجريمة الاستيلاء على المال العام المعاقب عليها وفقاً لقانون حماية الأموال العامة.

قائمة المراجع

المراجع العربية

١. بدرية جاسر الصالح، قواعد إنهاء خدمة الموظف العام في القانون الكويتي، كلية الحقوق، جامعة الكويت، ١٩٩٦.
٢. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الثالث، أموال الإدارة العامة وامتيازاتها، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٩٨.
٣. السيد احمد مرجان، دور الإدارة العامة الالكترونية والإدارة المحلية في الارتقاء بالخدمات الجماهيرية، دراسة مقارنة بين الإدارة المحلية في مصر وبلدية دبي في دولة الإمارات العربية المتحدة، القاهرة، دار النهضة العربية ٢٠٠٦.
٤. طعيمة الجرف، القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطات الإدارية، القاهرة، دار النهضة العربية، دون تاريخ نشر.
٥. عادل الطببائي، الوسيط في قانون الخدمة المدنية الكويتي، كلية الحقوق، جامعة الكويت، ١٩٩٨.
٦. عبد الحفيظ الشليمي، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، (التنظيم الإداري - الضبط الإداري - المرافق العامة)، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠١٤.
٧. عبد الغنى بسيوني، الوسيط في القانون الإداري، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٧.
٨. عبد القادر الشخلي، أخلاقيات الوظيفة العامة، عمان، دار المجدلوي للنشر والتوزيع، ٢٠١٤.

٩. عثمان عبد الملك الصالح، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، دراسة تحليلية نقدية للنظام في إطاره التاريخي وفي إطاره النظري وفي واقعه العملي ووسائل إصلاحه، الجزء الأول، النظام في إطاره التاريخي وفي إطاره النظري، الطبعة الثانية، ٢٠٠٣.
١٠. محمد المتولي، مبدأ المساواة أمام المرافق العامة بالتطبيق على توزيع الخدمات الصحية في مصر، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٨.
١١. محمد حسين الفيلي، القانون واستخدام تكنولوجيا الاتصالات في أعمال الإدارة الحكومية والتعاملات الإلكترونية، ورقة عمل، المؤتمر الوطني للتشريعات الإلكترونية ١٠ يونيو ٢٠١٣.
١٢. محمد عبد المحسن المقاطع، مدى جواز تعديل المؤسسات والهيئات العامة بمرسوم بدلاً من القانون، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، السنة ١٥ العدد ٢، يناير- مارس ١٩٩١.
١٣. محمد عبد اللطيف، التطورات المعاصرة للمرافق العامة الاقتصادية، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٩٩.

الداستير والقوانين والقرارات والمواثيق الدولية

- الدستور الفرنسي ١٩٥٨ وفق تعديلات عام ٢٠٠٨.
- الدستور الكويتي الصادر في عام ١٩٦٢.
- الدستور المصري الصادر عام ٢٠١٤.
- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وحيثياته الأساسية الصادر عام ١٩٤٨.
- القانون رقم ١ لسنة ١٩٦٠ بإصدار قانون الجزاء.
- مرسوم في شأن نظام الخدمة المدنية الصادر في ١٩٧٩.
- قانون الخدمة المدنية الكويتي الصادر بالمرسوم رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩.
- القانون الكويتي رقم ١ لسنة ١٩٩٣ بشأن حماية الأموال العامة.
- قانون ديوان الخدمة المدنية رقم ٦٧ لسنة ١٩٩٦.
- القانون الكويتي رقم ٨ لسنة ٢٠١٠ بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة.
- مجلس الخدمة المدنية، القرار الإداري رقم ٨ لسنة ٢٠١٧ بشأن استبدال نص المادة ١٠ من القرار ٤١ لسنة ٢٠٠٦، بشأن قواعد وأحكام وضوابط العمل الرسمي.
- مجلس الخدمة المدنية، القرار رقم ٤١ لسنة ٢٠٠٦، بشأن قواعد وأحكام وضوابط العمل الرسمي.

- الكويت، وزارة التربية، التعميم رقم ١٠ لسنة ١٩٩٩ بشأن نظام الدوام لموظفي وزارة التربية بالديوان العام.
- الكويت، وزارة التربية، التعميم رقم ١١ لسنة ١٩٩٩ الذي أوجب استخدام نظام البصمة الالكترونية في الديوان العام اعتباراً من نهاية دوام يوم ٣١/٥/١٩٩٩.
- الكويت، وزارة الصحة، التعميم رقم ١٥ لسنة ١٩٩٥ بشأن نظام الدوام لموظفي وزارة الصحة الكويتية بالديوان العام.

الأحكام القضائية:

- المحكمة الدستورية العليا، في الدعوى الدستورية رقم ٣٧ لسنة ٩ قضائية حكمها الصادر بتاريخ ١٩ مايو ١٩٩٠.
- المحكمة الإدارية العليا، أحكام متفرقة.
- محكمة التمييز الكويتية، أحكام متفرقة.
- مجلس الدولة الفرنسي C.E أحكام متفرقة.
- المجلس الدستوري الفرنسي C.C أحكام متفرقة.

المراجع الأجنبية

1. ANNE ELISABITH, VILLAIN COURRIER, contribution générale à l'étude de l'éthique du service public en droit anglais et français comparé, Dalloz, 2016 .
2. DIDIER TRUCHET " Label de service public et statut de service public, (AJDA) 2009 .
3. FERDINAND MÉLIN- SOUCRAMANIEN, Note sous la décision Société Baxter du 28 mars 1997, AJDA, 2016.
4. JEAN AUBY, et ANTONY TAILLEFAIT , Droit de la fonction publique Etat, collectivités locales, 9^{ème} édition Dalloz, 2017.
5. Jean-Marc Sauvé, La valorisation économique des propriétés des personnes publiques, Intervention de Jean -Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'Etat lors du colloque organisé le 6 juillet 2011.

مواقع الإنترنت:

- <http://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2015-12-11/336>
- http://www.conseil-etat.fr/ce/jurisp/index_ju_la.1.shtml .
- <https://www.kuna.net.kw/ArticleDetails.aspx?id=2737398>.