مدى تمكين الموظف العام من الاطلاع على الملف وتصوير المستندات في النظام التأديبي الكويتي

دراسة مقارنة

إعداد

الدكتور/ محمد منصور كليفيخ حنيف

دكتوراه في القانون العام

الملخص

من مقتضيات الحق في الدفاع مبدأ المواجهة والالتزام باطلاع الموظف على ملفه في مواجهة الإجراءات التأديبية وقد أغفل المشرع الكويتي نسبيا هذا الحق في "نظام الخدمة المدنية" بينما أصبحت قاعدة الاطلاع على الملف من الإجراءات الشكلية الأساسية في قانون الوظيفة العامة الفرنسي وتنبهت له "اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري" بحيث يشمل حق الاطلاع على الملف كل موظف عام اتخذت حياله الإجراءات التأديبية ويتضمن هذا الحق كافة المستندات التي يحتويها الملف الشخصي للموظف المنسوبة إليه المخالفة، قبل أن يصبح محلا للجزاء التأديبي. وقد وفر قانون الحق في الاطلاع على المعلومات وسائل كفيلة لتعويض النقص في "نظام الخدمة المدنية الكويتي" بالنسبة للحق في الاطلاع على الملف. وعلى المشرع الكويتي تبني حق الاطلاع على الملف كأحد مقتضيات حق الدفاع بصورة صريحة لكافة الموظفين الخاضعين لأحكام قانون ونظام الخدمة المدنية حتى لا يكون ثمة تعارض مع أحكام "قانون الحق في الاطلاع على المعلومات.

الكلمات المفتاحية: حق الدفاع– ملف التحقيق التأديبي– الاطلاع على المعلومات

Abstract

Among the requirements of the right to principle of confrontation and the obligation to inform the employee of his file in the face of disciplinary measures. The Kuwaiti legislator has relatively neglected this right in the "civil service system", while the rule of access to the file has become one of the basic formalities in the French public service law. The "Executive Regulations of the Egyptian Civil Service Law" stipulated the right to access the file and all the documents it contains during disciplinary procedures before the employee becomes subject to disciplinary sanctions. The Right to Access Information Law provided sufficient means to compensate for the deficiency in the Kuwaiti Civil Service System regarding the right to access the file.The Kuwaiti legislator must explicitly adopt the right of access to the file as one of the requirements of the right of defense for all employees subject to the provisions of the civil service system so that there is no conflict with the provisions of the “Right to Access Information Law”.

Keywords: right of defense - disciplinary investigation file - access to information

المقدمة

اهتم المشرع الكويتي في مجال الوظيفة العامة بنظام تأديبي يتم من خلاله مساءلة الموظفين إداريا عما يقع منهم من مخالفات في ضوء الأحكام والقواعد الواردة في القوانين الوظيفية مما يتيح للموظف المنسوب إليه المخالفة حقه في الدفاع عن نفسه في مواجهة ما يتخذ حياله من إجراءات تأديبية.

ويقصد بالإجراءات التأديبية "الخطوات التي تمر بها محاسبة الموظف عما نسب إليه من مخالفات بدء بالتحقيق الإداري معه حتى صدور قرار أو حكم في موضوع الاتهام"[(١)]، في ضوء توفير الضمانات والرعاية الكافية للموظف العام، "وهي في معظمها من صنع القضاء الإداري" [(٢)].

ومن الضمانات الجوهرية للموظف المنسوب إليه المخالفة التأديبية أن يعلن بما يتخذ ضده من إجراءات تأديبية، ومواجهته في صراحة ووضوح بالمخالفة المنسوبة إليه والوقائع المحددة لها، وأن يعطى له أجلا كافيا لإعداد دفاعه.

---

(١) (SLIWA) JEAN, Devenir fonctionnaire: Ou comment trouver un emploi dans les services publics, édition du Puits Fleuri, L.G.D.J, ٢٠١٥ p.٣٢.

٢) محكمة التمييز الكويتية، الطعن رقم ٨٧ لسنة ٢٠١٨ إداري، جلسة ١٥/نوفمبر ٢٠١٩.

ومن مقتضيات الحق في الدفاع أن يطلع الموظف المحال إلى التحقيق التأديبي على ملف القضية وتصوير الأوراق والمستندات المتعلقة بالدعوى تمكينا له من إعداد الدفاع عن نفسه أمام سلطة التأديب.

مشكلة البحث

على الرغم من أن فكرة الاطلاع على الملف اعترفت بها كافة النظم التأديبية المقارنة واعتنقها المشرع الفرنسي في قوانين الوظيفة العامة ومن بعده اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري، إلا أن أنه باستقراء نظام وقانون الخدمة المدنية الكويتي لا نجد ما يؤكد على تمكين الموظف من حق الاطلاع أمام سلطة التأديب، سوى بالنسبة لشاغلي مجموعة الوظائف القيادية، وفي حالة توقيع عقوبة الفصل من الخدمة ([1])، بالنسبة لسائر الوظائف، علما بأن المشرع الكويتي

١) المادة ٦٣ من نظام الخدمة المدنية الكويتي الصادر بالمرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ بقانون الخدمة المدنية، منشور بالعدد رقم ١٢٤١ من الكويت اليوم بتاريخ ٠٩ / ٠٤ / ١٩٧٩.

قد أصدر في عام ٢٠٢٠ قانون حق الاطلاع على المعلومات ([1]) لتمكين كل شخص طبيعي او اعتباري من الاطلاع علي المعلومات والقرارات الإدارية التي تمس حقوقه والمستندات المتعلقة بها.

الأمر الذي تثار معها عدة تساؤلات عن مدى اعترف المشرع الكويتي بأحد مقتضيات حق الدفاع وهو الاطلاع على الملف؟ وما المقصود بالملف في النظم التأديبية المقارنة؟ وما مضمونه؟ ونطاقه؟

منهجية البحث

من أجل استظهار أهمية الحق في الاطلاع على الملف وضرورة الأخذ به في النظام التأديبي الكويتي نتبع خطوات وأدوات المنهج الوصفي باستقراء النصوص الصريحة والضمنية المتعلقة بالموضوع إلى جانب المنهج التحليلي لآراء فقه القانون العام المؤيدة بأحكام القضاء المقارن للوصول إلى مدى تمكين الموظف المنسوبة إليه المخالفة من الاطلاع على الملف في القانون الكويتي.

١) قانون رقم ١٢ لسنة ٢٠٢٠ نشر بالعدد رقم ١٤٩٩ من (الكويت اليوم) بتاريخ ٠٦ / ٠٩ / ٢٠٢٠ بشأن قانون حق الاطلاع على المعلومات.

خطة البحث

للإجابة على التساؤلات سالفة البيان نتطرق لمدى تمكين الموظف من الاطلاع على الملف في النظام التأديبي الكويتي في صورة مقارنة مع بعض النظم الوظيفية الأخرى وذلك من خلال الخطة التالية:

المبحث الأول: الأساس القانوني لحق الاطلاع على الملف في النظام التأديبي

المطلب الأول: الأساس القانوني لحق الاطلاع على الملف في النظم المقارنة

المطلب الثاني: الأساس القانوني لحق الاطلاع على الملف في السوابق القضائية المقارنة

المبحث الثاني: حق الاطلاع على الملف في القانون الكويتي

المطلب الأول: حق الاطلاع على الملف في قوانين الوظيفة العامة

المطلب الثاني: حق الاطلاع على الملف في غير قوانين الوظيفة العامة

المبحث الأول

الأساس القانوني لحق الاطلاع على الملف في النظام التأديبي

نقصد بحق الاطلاع على الملف، في مجال بحثنا، هو تمكين الموظف المحال إلى التحقيق التأديبي بالاطلاع على التحقيقات وجميع الأوراق المتعلقة بالدعوى التأديبية من " مستندات ووثائق متعلقة بالتهم المنسوبة إليه وعدم حجبها عنه نظرا لأهميتها في تحقيق دفاعه"[١]، وله أن يحصل على صورة منها امتثالا للمبدأ العام القاضي باحترام حق الدفاع.

والتحقيق التأديبي هو الإجراء الثاني بعد الإحالة إلى التحقيق في سلسلة الإجراءات التأديبية، بل يعد بداية الإجراءات التأديبية الموضوعية (٢)، وهو يهدف أساسا إلى كشف الحقيقة (٣).

وإذا كان والحال كذلك، فإن التحقيق التأديبي على هذا النحو مرحلة تحضيرية في الدعوى التأديبية في حاله الإحالة إلى المحاكمة، فهو يستخدم على وجه

١) د. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي، بيروت، دار الحلبي الحقوقية الطبعة الثالثة، ٢٠٢١، ص٤٨٩.

٢) راجع: المواد (١٥٦– ١٥٩) من قرار رئيس مجلس الوزراء المصري رقم ١٢١٦ لسنة ٢٠١٧ بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.

٣) حكم محكمة التمييز الكويتية الطعن رقم ٣١٢ لسنة ٢٠٢٠ إداري جلسة ٢٠٢١/١١/١٧.

العموم كأساس لقرار السلطة الرئاسية باقتراح الجزاء أو توقيعه إذا أحيل الموظف إلى المحاكمة التأديبية، فما المقصود بالملف محل الاطلاع؟ وما مشتملاته؟ والأساس القانوني للحق في الاطلاع عليه؟ هذا ما نحاول الإجابة عليه في مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول: الأساس القانوني لحق الاطلاع على الملف في النظم المقارنة

المطلب الثاني: الأساس القانوني لحق الاطلاع على الملف في السوابق القضائية المقارنة

المطلب الأول
الأساس القانوني لحق الاطلاع على الملف في النظم المقارنة

عند علم أو معرفة أو إدراك السلطة الإدارية المختصة بوقوع مخالفة إدارية أو مالية عن طريق مصادر العلم بالمخالفة، تقوم ببدء الإجراءات التأديبية حياله، وعند مباشرة تلك الإجراءات لابد من مراعاة مقومات ومبادئ أساسية فيها مثل:

-**إحاطة الموظف علما بالمخالفة التأديبية** المنسوبة إليه علما يقينياً تاماً [١]،وبموعد التحقيق، قبل مباشرته بمدة معقولة[٢].

- **إحالة الموظف إلى التحقيق**، وتكون سلطة الإحالة بناء على طلب الجهة الإدارية معقودة لسلطة التأديب أو للجهة الرئاسية التي لها حق الرقابة والإشراف [٣].

-**استدعاء الموظف المخالف** بالحضور في المكان والزمان المحددين بالاستدعاء لسؤاله عما هو منسوب إليه أو لاستجوابه أو مواجهته بغيره من المتهمين أو الشهود (٤).

والغالب أن يتم التحقيق كتابة (٥) لتمكين الموظف من تسجيل كل ما يتعلق بموقفه من المخالفات المنسوبة إليه حتى يكون تحت تصرف السلطات المختصة، ومن ثم ، فإن كل تحقيق تأديبي ينتهي بإعداد

---

١) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب: دراسة مقارنة، القاهرة، دار الفكر العربي، الطبعة الرابعة، ١٩٩٥، ص ٥٠١.

٢) د. عادل الطبطبائي، الوسيط في قانون الخدمة المدنية، طبعة ٢٠١٢، ص ٤٤٢ وما بعدها.

٣) سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص٥١٢.

٤) د. عادل الطبطبائي، الوسيط، مرجع سابق، ص ٤٤٦.

٥) عدا في بعض التحقيقات التأديبية التي تتم بصورة شفوية وتستوجب جزاءات يسيرة كالتنبيه أو اللوم مما لا يقتضي التحقيق الكتابي.

ملف له، وهذا الملف يحتوي على كل أوراق التحقيق والبيانات والمستندات المتعلقة به مقسمة ومرتبة بأرقام مسلسلة، فما الأساس القانوني لإعداد هذا الملف ؟ والاطلاع عليه من قبل الموظف المخالف؟

نشير بداية إلى أن تشريعات الوظيفة العامة **في فرنسا** لم تنتبه إلى حق الاطلاع على الملف، كشأن المشرع الكويتي، سوى أنه في أثناء مناقشة الإيرادات والمصروفات المتعلقة ببعض إدارات الجيش أمام البرلمان، تبين للنواب أن الترقيات لا تستند إلى القدرات الوظيفية داخل معظم الإدارات، بل إلى معلومات يدونها الرئيس المباشر في بطاقتين إحداهما تشمل ذوي السيرة الطيبة والأخرى تشمل ذوي السيرة السيئة الذين لا أمل لهم في الترقية ويتعرضون لاتخاذ إجراءات تأديبية، دون أن يعرفوا الأسباب أو الاطلاع على تلك البطاقات([1]).

وبعد مناقشات في البرلمان تم التصويت على إضافة نص إلى القانون المالي الذي يختص بتقدير الإيرادات والنفقات العامة والصادر في ١٩٠٥/٤/٢٢ تحت رقم

[1]) اشتهرت هذه القضية عام ١٩٥٠ بفضيحة نظام البطاقات "Le système des fiches," للتفاصيل راجع:

-(Sévillia) Jean, L'affaire des fiches, ١٩٠٠ – ١٩٠٤, chronique d'un scandale – Editions universitaires – ٢٠٢٠, P ٤٥٨

المادة ٦٥ للقضاء على نظام البطاقات وإرساء قاعدة مفادها: من الواجبات الواقعة على عاتق جهة الإدارة إطلاع الموظف علي الملف.

وتنص المادة ٦٥ من القانون على أن: "جميع الموظفين المدنيين و العسكريين وكافة المستخدمين العاملين في مختلف الإدارات العامة لهم الحق في الاطلاع شخصيا وبصفة سرية على كافة التقارير والأوراق المشار الهيا وكافة المستندات المكونة لملفاتهم سواء قبل أن يصبحوا محلا لجزاء تأديبي أو لنقل وظيفي أو قبل إعداد تقرير يرجئ أو يؤخر ترقياتهم بالأقدمية"([1]).

وتبعا لهذا النص، أصبحت قاعدة الاطلاع على الملف من الإجراءات الشكلية الأساسية في قانون الوظيفة العامة الفرنسي الصادر في ١٩٨٣/٧/١٣ الذي نص في المادة ١٩ منه على أن:" للموظف الذي تتخذ في مواجهته إجراءات تأديبية

[1]) Loi du ٢٢ avril ١٩٠٥ portant fixation du budget des dépenses et des recettes de l'exercice ١٩٠٥, Article ٦٥ :
"Tous les fonctionnaires civils et militaires, tous les employés et ouvriers de toutes administrations publiques ont droit à la communication personnelle et confidentielle de toutes les notes, feuilles signalétiques et tous autres documents composant leur dossier, soit avant d'être l'objet d'une mesure disciplinaire ou d'un déplacement d'office, soit avant d'être retardé dans leur avancement à l'ancienneté".

الحق في الاطلاع، وبتأني، على كامل ملفه الشخصي وعلى كافة الوثائق والمستندات الملحقة به، كما يتعين على جهة الإدارة أخطار الموظف بحقه في الاطلاع "([1]).

وعلى الرغم من أن القانون الفرنسي يعد منطلقا لأغلب القواعد العامة في القانونين المصري والكويتي إلا أن أي منهما لم يأخذ بقاعدة الاطلاع، **فالمشرع المصري** سكت في القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بشأن العامليين المدنيين في الدولة (الملغي) عن هذا الحق، وعندما صدر القانون المصري رقم ٨١ لعام ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية [٢] جاء خلو من حق الاطلاع على الملف.

---

١) Loi n° ٨٣-٦٣٤ du ١٣ juillet ١٩٨٣ portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi Le Pors., Article ١٩ :

"……Le fonctionnaire à l'encontre duquel une procédure disciplinaire est engagée a droit à la communication de l'intégralité de son dossier individuel et de tous les documents annexes et à l'assistance de défenseurs de son choix. L'administration doit informer le fonctionnaire de son droit à communication du dossier…….".

[٢]) قانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية المنشورة بالجريدة الرسمية – العدد ٤٣ مكرر(أ) في أول نوفمبر سنة ٢٠١٦.

ويبدو أن اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري تنبهت لهذا الأمر، فنصت بالمادة ١٥٦ منها على حق الموظف المحال إلى التحقيق في الاطلاع على كافة أوراق التحقيق وتقديم ما يشاء من مستندات تؤيد دفاعه [١].

المطلب الثاني

مضمون حق الاطلاع على الملف في السوابق القضائية المقارنة

نشير بداية أن فكرة الاطلاع على الملف هي في الأساس أحد مقتضيات حق الدفاع، ذلك الحق الذي عرفه المجلس الدستوري الفرنسي بأنه: " أحد المبادئ العامة للقانون التي ينبغي تطبيقها حتى دون الحاجة إلى نص عليها، لما له من قيمة دستورية، ويرتبط بالمبادئ الأساسية المعترف بها بواسطة قوانين الجمهورية الفرنسية"[٢].

---

١) المادة (١٥٦) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم ١١٦ لسنة ٢٠١٧، منشور بالجريدة الرسمية –العدد ٢١ (مكرر) في ٢١ مايو ٢٠١٧.

٢) – CC, décision n°. ٨١–١٣٢, ١٦ janv. ١٩٨٢, AJDA ١٩٨١.

– CC décision n°. ٨٦–٢٢٤DC, Jan. ٢٣, ١٩٨٧, Dalloz, ١١e éd., ٢٠٠١, n° ٣١.

ولا يتعلق مبدأ احترام حق الدفاع بالقضاء الجنائي فحسب، ولكنه ينبسط ليشمل كل جزاء له طابع عقابي حتى ولو تركه المشروع لسلطة ليست ذات طبيعة قضائية [١].

ولما كان حق الاطلاع على الملف هو أحد عناصر حق الدفاع إي جانب مبدأ المواجهة، فإن **مضمون حق الاطلاع من حيث الأشخاص** يشمل كل موظف عام اتخذت حياله الإجراءات التأديبية سواء في مرحلة التحقيق أو أثناء المحاكمة التأديبية، كما يشمل مضمون **هذا الحق من حيث المستندات** كافة التقارير(٢) والوثائق والمذكرات والملاحظات وجميع الأوراق التي يحتويها الملف الشخصي للموظف المنسوبة إليه المخالفة، أما من **حيث النطاق الزمني** فإن وقت الاطلاع على الملف هو قبل أن يصبح الموظف المعني محلا للجزاء التأديبي(٣) على أن يكون الوقت كافيا ومناسبا للاطلاع.

---

(١) CE, ٥ juillet ٢٠٠٠, Mermet, n°٢٠٠٦٢٢-٢٠٣٣٥٦.

)٢يقصد بالتقارير تلك التي تتضمن كافة التغييرات التي طرأت على حياة الموظف خلال السنوات الأخيرة وتقديرات الكفاءة التي حصل عليها، راجع حكم مجلس الدولة الفرنسي :

- CC décision n°. ٧٦-٧٠DC, Déc. ٢, ١٩٧٦

٣) CE,٢٣ décembre ٢٠١١, D'Anthony, n° ٣٣٥٠٣٣)

وعلى الموظف المحال إلى التحقيق أو خلال المحاكمة التأديبية أن يطلب الاطلاع على ملف الدعوى وتصوير الأوراق الخاصة بها، فلا يقع هذا الالتزام على الإدارة، وإنما يتعين عليها تمكينه من هذا الحق طالما طلب الموظف المنسوبة إليه المخالفة حقه في الاطلاع على ملفه الشخصي.

ولمحامي الموظف المنسوبة إليه المخالفة الحق في أن يطلع على ملف وكيله [١]، تطبيقا على ذلك قضى مجلس الدول الفرنسي بأن السيدة (....) التي أحيلت للتحقيق بسبب مخالفات مالية وإدارية تمثلت في عدم التزامها بلوائح المقاصف المدرسية التابعة للسلطات المحلية بمدينة باريس، ومخالفتها لوائح التصرف في إيرادات المقصف، لم تطلب تصوير المستندات والوثائق المتعلقة بالمخالفات المنسوبة إليها، ومن ثم فإن إغفالها لهذا الأمر لا يلقي لوما على الإدارة بعدم إبلاغ محامي السيدة (...) بحقها في الاطلاع والتصوير [٢].

(١) CE ١٣ juill. ١٩٦٣ , dalle Quesnel Req. no ٤٧١٧٩ : Lebon ٤٦١

[٢]) راجع حكم مجلس الدولة الفرنسي:

– CE, ٣ème / ٨ème SSR, ٠٢/٠٤/٢٠١٥, ٣٧٠٢٤٢

ومما ورد في هذا الحكم:

وعلى الرغم من خلو القانون الكويتي من النص على الحق في الاطلاع على الملف، إلا أن من المبادئ القضائية المستقرة في قضاء الدائرة الإدارية تؤكد على ضرورة توافر كل مقومات التحقيق التأديبي من ضمانات، أهمها مواجهة الموظف بالمخالفة المنسوبة إليه وإحاطته بمختلف الأدلة التي تشير إلى ارتكابه المخالفة حتى يستطيع أن يدلي بأوجه دفاعه وتحقيق هذا الدفاع **وما يستوجبه من الاطلاع على الأوراق والمستندات وسماع الشهود إثباتاً أو نفياً حتى يصدر قرار الجزاء مستنداً على سبب يبرره** [١].

"… Si le droit à la communication du dossier comporte pour l'agent intéressé celui d'en prendre copie, l'administration n'a pas pour obligation de l'informer de son droit à prendre copie de son dossier….".

١) محكمة التمييز الكويتية، طعن رقم ٢٢ لسنة ٢٠١٣ إداري، جلسة ٢٣ نوفمبر ٢٠١٤.

المبحث الثاني

حق الاطلاع على الملف في القانون الكويتي

افتقر النظام التأديبي الكويتي من تكريس فكرة حق الموظف أمام سلطات التأديب في الاطلاع على ملفه الشخصي وتصوير ما يلزم من وثائق ومستندات، على الرغم من أن الفقه الإداري يرى أن هذا الحق من مقتضيات حق الدفاع، إلا أن الفقه لا يعد مصدرا رسميا للقانون التأديبي وإنما مصدر تفسيريا حيث يتولى تفسير وتحليل ونقد للنصوص القانونية، وهو على هذا النحو ليس له دور إنشائي للقاعدة القانونية التأديبية، كما انه الفقه غير ملزم للقضاء أو غيره من الأفراد.

أما بالنسبة للقضاء الإداري الكويتي فالأمر مختلف، فالقاضي الإداري له دورا هاما في خلق وابتداع القاعدة القانونية الصالحة للتطبيق على المنازعة الإدارية، حيث مهمة القاضي الفصل في المنازعة متى كانت صالحة لذلك وإلا اعتبر منكرا للعدالة، وإذا لم يجد نص صالح للتطبيق على النزاع فعليه خلق وإنشاء القاعدة القانونية الواجبة التطبيق [١]، وهذا ما لمسناه من موقف القاضي الإداري الكويتي من حق الاطلاع

---

١) د. محمد صلاح عبد البديع، الوسيط في القانون الإداري، الجزء الأول، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٣، ص ٦٥.

على الملف. الأمر الذي يقتضي عرض لموقف القانون الكويتي من هذا الحق للوقوف على مدى تمكين الموظف المنسوبة إليه المخالفة من الاستفادة من حقه في الاطلاع على ملف الدعوى التأديبية، وهذا ما نناقشه في مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول: حق الاطلاع على الملف في قوانين الوظيفة العامة

المطلب الثاني: حق الاطلاع على الملف في غير قوانين الوظيفة العامة

المطلب الأول
حق الاطلاع على الملف في قوانين الوظيفة العامة

صدر أول تشريع ينظم الخدمة المدنية في الكويت في عام ١٩٥٤ وكان يسمى "نظام الموظفين والتقاعد" الذي صدق عليه رئيس الدولة سمو أمير البلاد في ١٣ ديسمبر ١٩٥٤، وجرى تنفيذه اعتباراً من أول يناير ١٩٥٥. [١]

ولقد اقر قانون الموظفين والتقاعد ١٩٥٥ التحقيق التأديبي كضمانة إجرائية في مجال تأديب الموظفين، فنصت المادة الرابعة منه على ضرورة التحقيق قبل توقيع الجزاء التأديبي وأبرزت المادة الخامسة أهم ضمانات التحقيق من خلال

١) منشور في الكويت اليوم(الجريدة الرسمية لحكومة الكويت) العدد الثالث: السنة الأولى،٢٥ ديسمبر ١٩٥٤،ص٢.

استجواب الموظف كتابة قبل توقيع الجزاء عليه واستوجبت المادة ١٦ من القانون المذكور توقيع العقوبة التأديبية بواسطة مجلس تأديب وأن يكون قرار المجلس في هذا الشأن مشتملا على أسبابه.

وتطبيقا للحق في الدفاع أكدت المادة الرابعة من " نظام الموظفين والتقاعد ١٩٥٤" على حق الموظف المحال للتحقيق في الاطلاع على أوراق القضية لمعرفة موقفه من المخالفة المنسوبة إليه من خلال الملف، للاستعداد للدفاع عن نفسه بعد الاطلاع على أدلة الاتهام وعلمه بها.

نصت المادة الرابعة من هذا القانون على أن " للموظف في جميع الأحوال أن يطلع على التحقيقات الجارية وعلى الأوراق المتعلقة بقضيته، وله أن يحصل على صورة منها إذا طلب ذلك".

وفي غضون عام ١٩٧٩ صدر قانون الخدمة المدنية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩، ليتم العمل يعمل بأحكامه فيما يتعلق بالمبادئ الأساسية للخدمة المدنية،

كما صدر نظام الخدمة المدنية وفقا لمرسوم ليعمل بأحكامه فيما لم يرد فيه نص في الخدمة المدنية [١].

وباستقراء نصوص قانون ونظام الخدمة المدنية نجدهما قد جاء خلو من النص على الحق في الاطلاع على الملف، سوى أن المادة ٥٧ من نظام الخدمة المدنية أجازت للمحقق الاطلاع على الأوراق المتصلة بالتحقيق [٢].

و أجازت المادة ٦٣ من نظام الخدمة المدنية **للموظفين من شاغلي مجموعة الوظائف القيادية** [٣] حق الاطلاع على التحقيقات على أن هذا الحق مكفول بالنسبة لسائر الموظفين فقط في حال **توقيع عقوبة الفصل من الخدمة**[٤].

١) المادة رقم ١ مرسوم بالقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية. الكويت اليوم (الجريدة الرسمية) السنة ٢٥: العدد ١٢٤١، الصادر في ١٩٧٩/٤/٩.

٢) المادة رقم ٥٧ من مرسوم لسنة ١٩٧٩ نشر بالعدد رقم ١٢٤١ من الكويت اليوم بتاريخ ٠٩ / ٠٤ / ١٩٧٩.

٣) المادة ٦٦ /١ من نظام الخدمة المدنية بنصها على انه: " مع عدم الإخلال بالمادة (٦٣) من هذا النظام إذا وقعت علي الموظف عقوبة الفصل من الخدمة كان له الحق في الاطلاع علي التحقيقات أو الحصول علي صور منها ...".

٤) المادة ٦٣ من نظام الخدمة المدنية بنصها على أنه: " تكون إحالة شاغلي مجموعة الوظائف القيادية إلي مجلس الخدمة المدنية كهيئة تأديبية بقرار من الوزير يتضمن بيانا بالمخالفات المنسوبة لموظف والأدلة التي تؤيد ويبلغ الموظف بصورة من قرار الإحالة قبل الموعد المحدد لانعقاد

وعلى هذا النحو يكون المشرع الكويتي قد حجب حق الموظف المحال للتحقيق، في حال كان من غير الوظائف القيادية، في الاطلاع على الملف إذا كانت العقوبة التأديبية تتمثل في الخصم من المرتب مثلا على الرغم من أنها ليست من العقوبات التأديبية اليسيرة كالتنبيه او اللوم.

المطلب الثاني
حق الاطلاع على الملف في غير قوانين الوظيفة العامة

على الرغم من اعتراف كفالة الدستور الكويتي لحق الدفاع، في ٣٤ من الدستور الكويتي بنصها على أن المتهم برئ حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية تؤمن فيها الضمانات القانونية لممارسة حق الدفاع، إلا أن بعض القوانين ذات الارتباط بقانون ونظام الخدمة المدنية لم تتطرق لمقتضيات هذا الحق وأخصها الاطلاع على الملف.

ونقصد هنا تلك القوانين المنشئة للوزارات والهيئات والمؤسسات العامة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة كالهيئة العامة للاستثمار والهيئة العامة للموانئ ومؤسسة البترول الكويتية وبيت الزكاة وغيرها مما يمثل مرفق عام في

المجلس بخمسة عشر يوما علي الأقل ويكون للموظف حق الاطلاع علي التحقيقات وعلي جميع الأوراق المتعلقة بها والحصول علي صورة منها".

دولة الكويت ويخضع موظفيه لقانون ونظام الخدمة المدنية فيما لم يرد إخضاع العاملين بالمرفق لقانون خاص، فإن تلك القوانين لم تشر من قريب أو بعيد إلى حق الاطلاع على الملف أمام جهات التحقيق التأديبي، بل أن قانون ديوان المحاسبة الكويتي الصادر بالمرسوم رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤ والذي يتضمن نظاما خاصا لتأديب عن المخالفات المالية لم يتطرق لحق الاطلاع على الملف.

وفي عام ٢٠٢٠ صدر قانون الحق في الاطلاع على المعلومات برقم قانون ١٢ لسنة ٢٠٢٠ [١] ليخاطب بأحكامه **على النطاق الشخصي كل شخص طبيعي أو اعتباري له مصلحة في الحصول على المعلومة من الجهة.**

كما يخاطب بأحكامه الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة، ويضاف إلى هؤلاء الشركات الكويتية التي تساهم فيها الدولة أو إحدى الجهات المذكورة بنسبة تزيد علي ٥٠ % من رأس مالها،

١) قانون رقم ١٢ لسنة ٢٠٢٠ نشر بالعدد رقم ١٤٩٩ من الكويت اليوم بتاريخ ٠٦ / ٠٩ / ٢٠٢٠ بشأن حق الاطلاع على المعلومات.

والشركات والمؤسسات الخاصة التي تحتفظ بمعلومات أو مستندات نيابة عن هذه الجهات، أي الجهات التي اعتبرها المشرع الكويتي من الأموال العامة ([1])..

وعلى النطاق الموضوعي فإن المعلومات محل الحق في الاطلاع عليها هي كل ما يتصل بالبيان أو الإفادة أو المعرفة أو المضمون الذي يتصل بموضوع ما، وتكون المعلومة إما مكتوبة أو مرسومة أو مقروءة أو مسموعة أو مرئية، أو غيرها من الوسائل [٢].

وقد أتاح القانون سالف البيان للأشخاص المخاطبين بأحكامه بحقهم في الاطلاع علي المعلومات التي في حوزة الجهات والحصول عليها، كما يحق لهم

١) اعتبر قانون إنشاء ديوان المحاسبة رقم (٣١) لسنة ١٩٦٤ الشركات التي تساهم فيها الدولة بنسبة (٥٠%) من الأموال العامة، ثم تشدد قانون حماية الأموال العامة رقم ١ / ١٩٩٣ حين اعتبرت المادة الأولى منه المؤسسات والهيئات العامة التي تساهم فيها الدولة بنسبة (٢٥%) أموالا عامة.

ووفق مفهوم القانون الجنائي فإن الأموال التي تحت تصرف الموظفين العموميين تعتبر أموال عامة طالما كانت الأموال تحت تصرفه للتفاصيل راجع: عبد المهيمن بكر سالم – الوسيط في شرح قانون الجزاء الكويتي القسم الخاص دون تاريخ نشر ص٣٩٧.

٢) المادة ١ من قانون رقم ١٢ لسنة ٢٠٢٠ نشر بالعدد رقم ١٤٩٩ من الكويت اليوم بتاريخ ٠٦ / ٠٩ / ٢٠٢٠ بشأن حق الاطلاع على المعلومات.

الاطلاع علي القرارات الإدارية التي تمس حقوقهم ومعرفة المعلومات التي يحتويها كل مستند يتعلق بهم .

وفي تصورنا أن الوسيلة التي يتخذها الموظف أمام سلطات التحقيق من أجل الاطلاع على الملف وتصوير المستندات والوثائق المتعلقة بالقضية أن يتقدم بطلب إلى الجهة الإدارية أو لسلطات التحقيق سواء بصورة مكتوبة ورقية او الكترونية على البريد الالكتروني للإدارة، وفي حال رفض طلبه في الاطلاع أن يتظلم إلى ذات الجهة وفق الإجراءات المرسوم في اللائحة التنفيذية لقانون حق الاطلاع على المعلومات [١].

١) راجع المواد من ٢-٦ من قرار وزاري رقم (٦٢) لسنة ٢٠٢١ بتاريخ ٤ /٤ / ٢٠٢١ شأن إصدار اللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٢ لسنة ٢٠٢٠ فى شان حق الاطلاع على المعلومات.

الخاتمة

اهتم الدستور الكويتي بحق الدفاع كسائر الدساتير الحديثة وأوكل للمشرع العادي أمر تنظيمها، وتتمثل مقتضيات هذا الحق في ضرورة المواجهة حتى يكون الشخص الخاضع للتحقيق الجنائي أو التأديبي على علم بالقضية، إضافة إلى حقه في الاطلاع على ملف القضية في أي مرحلة من مراحل الدعوى التأديبية أو الجنائية.

وقد اهتم المشرع الفرنسي بتلك المقتضيات وأهمها الحق في الاطلاع على الملف وتصوير المستندات ونصت عليها قوانين الوظيفة العامة وأرسى مجلس الدولة عدد من المبادئ القضائية التي ترسخ هذا الحق.

وقد لاحظنا المشرع الكويتي ونظيره المصري لم يبديا اهتمام بحق الاطلاع على الملف في قوانين الخدمة المدنية، وإن كانت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري أدركت ما فاته القانون ونصت على حق الاطلاع.

نتائج البحث:

١ –من مقومات التحقيق التأديبي في إحاطة الموظف علما بالمخالفة التأديبية المنسوبة إليه وإحالته إلى التحقيق، واستدعاؤه في المكان والزمان المحددين للتحقيق.

٢ –أصبحت قاعدة الاطلاع على الملف من الإجراءات الشكلية الأساسية في قانون الوظيفة العامة الفرنسي.

٣ –تنبهت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري إلى حق الموظف المحال إلى التحقيق في الاطلاع على كافة أوراق التحقيق وتقديم ما يشاء من مستندات تؤيد دفاعه.

٤ –يشمل حق الاطلاع على الملف كل موظف عام اتخذت حياله الإجراءات التأديبية ويتضمن هذا الحق كافة المستندات التي يحتويها الملف الشخصي للموظف المنسوبة إليه المخالفة، قبل أن يصبح محلا للجزاء التأديبي.

٥– وفر قانون الحق في الاطلاع على المعلومات وسائل كفيلة لتعويض النقص في نظام الخدمة المدنية الكويتي بالنسبة للحق في الاطلاع على الملف.

توصيات البحث:

١–على المشرع الكويتي تبني حق الاطلاع على الملف كأحد مقتضيات حق الدفاع بصورة صريحة لكافة الموظفين الخاضعين لأحكام قانون ونظام الخدمة المدنية

٢– تعديل نص المادتين ٢٣، ٦٦ من نظام الخدمة المدنية الكويتي حتى لا تتعارض مع أحكام قانون الحق في الاطلاع على المعلومات

المراجع

١. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب: دراسة مقارنة، القاهرة، دار الفكر العربي، الطبعة الرابعة، ١٩٩٥.

٢. عادل الطبطبائي، الوسيط في قانون الخدمة المدنية، طبعة ٢٠١٢.

٣. عبد المهيمن بكر سالم – الوسيط في شرح قانون الجزاء الكويتي القسم الخاص دون تاريخ نشر.

٤. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي، بيروت، دار الحلبي الحقوقية الطبعة الثالثة، ٢٠٢١.

٥. محمد صلاح عبد البديع، الوسيط في القانون الإداري، الجزء الأول، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٣.

٦. (SLIWA) JEAN, Devenir fonctionnaire : Ou comment trouver un emploi dans les services publics, édition du Puits Fleuri, L.G.D.J, ٢٠١٥.

٧. (Sévillia) Jean, L’affaire des fiches, ١٩٠٠ – ١٩٠٤, chronique d’un scandale – Editions universitaires – ٢٠٢٠,

القوانين والتشريعات والقرارات الوزارية:

- مرسوم كويتي بالقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية. الكويت اليوم (الجريدة الرسمية) السنة ٢٥: العدد ١٢٤١، الصادر في ١٩٧٩/٤/٩.
- نظام الخدمة المدنية الكويتي الصادر بالمرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ بقانون الخدمة المدنية، منشور بالعدد رقم ١٢٤١ من الكويت اليوم بتاريخ ٠٩ / ٠٤ / ١٩٧٩.
- القانون الكويتي رقم ١٢ لسنة ٢٠٢٠ نشر بالعدد رقم ١٤٩٩ من (الكويت اليوم) بتاريخ ٦/ ٩/ ٢٠٢٠ بشأن قانون حق الاطلاع على المعلومات.
- القانون المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية المنشورة بالجريدة الرسمية – العدد ٤٣ مكرر(أ) في أول نوفمبر سنة ٢٠١٦.
- اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم ١١٦ لسنة ٢٠١٧، منشور بالجريدة الرسمية –العدد ٢١ (مكرر) في ٢١ مايو ٢٠١٧.
- قرار وزاري رقم (٦٢) لسنة ٢٠٢١ بتاريخ ٤ /٤ / ٢٠٢١ شأن إصدار اللائحة التنفيذية للقانون الكويتي رقم ١٢ لسنة ٢٠٢٠ فى شان حق الاطلاع على المعلومات.

- Loi du ٢٢ avril ١٩٠٥ portant fixation du budget des dépenses et des recettes de l'exercice ١٩٠٥.
- Loi n° ٨٣-٦٣٤ du ١٣ juillet ١٩٨٣ portant droits et obligations des fonctionnaires.

الأحكام القضائية:

- محكمة التمييز الكويتية الطعن رقم ٣١٢ لسنة ٢٠٢٠ إداري جلسة ٢٠٢١/١١/١٧.
- محكمة التمييز الكويتية، طعن رقم ٢٢ لسنة ٢٠١٣ إداري، جلسة ٢٣ نوفمبر ٢٠١٤.
- محكمة التمييز الكويتية، الطعن رقم ٨٧ لسنة ٢٠١٨ إداري، جلسة ١٥/نوفمبر ٢٠١٩.
- CE ١٣ juill. ١٩٦٣, dalle Quesnel Req. no ٤٧١٧٩ : Lebon ٤٦١
- CC décision n°. ٧٦-٧٠DC, Déc. ٢, ١٩٧٦
- CC, décision n°. ٨١-١٣٢, ١٦ janv. ١٩٨٢, AJDA ١٩٨١.
- CC décision n°. ٨٦-٢٢٤DC, Jan. ٢٣, ١٩٨٧, Dalloz, ١١e éd., ٢٠٠١, n° ٣١.
- CE, ٥ juillet ٢٠٠٠, Mermet, n°٢٠٠٦٢٢-٢٠٣٣٥٦.
- CE,٢٣ décembre ٢٠١١, D'Anthony, n° ٣٣٥٠٣٣)

CE, ٣ème / ٨ème SSR, ٠٢/٠٤/٢٠١٥, ٣٧٠٢٤٢