

التكيف القانوني لقرارات شغل المناصب القيادية بجامعة الكويت في ضوء أحكام القانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٦٦ ومشروع قانون الجامعات الحكومية الجديد(*)

الدكتور/ عبدالله سعد الرميضي
قسم القانون العام
كلية الحقوق - جامعة الكويت

ملخص:

يتم اختيار القياديين بجامعة الكويت وفق شروط وإجراءات وضعها القانون واللوائح ذات العلاقة، ويصدر في ذلك قراراً من الجهة المختصة بحسب المنصب القيادي المراد شغله، إلا أن مسألة التكيف القانوني لهذا القرار كانت محل خلاف فقهي، إذ تفرقت الآراء في ثلاثة اتجاهات. وما زاد المسألة تعقيداً هو اختلاف أحكام القضاء الصادرة في هذا الشأن.

تتناول هذه الدراسة مسألة التكيف القانوني لقرارات شغل المناصب القيادية في جامعة الكويت، مسلطين الضوء على الآراء الفقهية التي قيلت فيها، كما ستناقش الأحكام الصادرة فيها، في محاولة للوصول إلى رأي استناداً للحجج القانونية التي سنستعرضها. وتنبع أهمية هذه المسألة كون النتائج المترتبة على تبني رأي تختلف اختلافاً جذرياً عما لو تم تبني رأياً آخر.

(*) أجزيت البحث بتاريخ ٢١/١٢/٢٠١١م.

مقدمة:

نظم قانون جامعة الكويت رقم ٢٩ لسنة ١٩٦٦ واللوائح الصادرة تنفيذاً له عملية اختيار القياديين فيها، مبينة الشروط الواجب توافرها فيمن يترشح لأحد هذه المناصب. كما رسمت الإجراءات واجبة الاتباع عند المفاضلة بين المرشحين، ومدة شغلها، وآلية التجديد لشاغلها.

وعلى الرغم مما سبق بيانه، فإن تلك التشريعات عجزت عن بيان عدة نقاط متصلة بهذه المسألة، يأتي على رأسها بيان التكليف القانوني لقرارات شغل المناصب القيادية بالجامعة، وهذا ما أثار جدلاً قانونياً حول التكليف الصحيح لها، امتد إلى ساحة القضاء الذي أصدر عدة أحكام في الموضوع إلا أنها لم تحسمه، حيث اختلف الرأي القضائي من حكم إلى آخر، وفقاً للتفصيل الذي سنعرضه لاحقاً في هذه الدراسة.

وقد تفرقت الآراء حول هذه المسألة إلى عدة اتجاهات، فرأي يقرر أن تلك القرارات إنما هي قرارات ندب، في حين يرى رأي آخر أنها قرارات تعيين، في حين يذهب الرأي الثالث إلى أنها قرارات ترقية. ويستند كل فريق لبيان صحة رأيه إلى حجج وأدلة قانونية، سنتناولها بشكل مسهب.

وتكمن أهمية هذه الدراسة في أن القيادة في أي جهة إدارية هي جوهر العملية الإدارية وقلبها النابض، وأنها مفتاح الإدارة، فإذا ما أحسن اختيار القيادي صلح حال الجهاز الذي يترأسه^(١). فالدراسة تهدف إلى وضع حلول لما يواجه نظام اختيار القياديين في جامعة الكويت من معوقات. هذا من ناحية ومن ناحية أخرى، تظهر أهمية الدراسة في أن النتائج المترتبة على تبني أي من الآراء التي قيلت بشأن التكليف القانوني لقرارات شغل المناصب القيادية بالجامعة تختلف بشكل جذري باختلاف ذلك الرأي، وما يلحق ذلك من تبعات قانونية ذات تأثير عميق في الموضوع، أبرزها - على الإطلاق - مدى اختصاص الدائرة الإدارية

(١) Sir William Wade and Christopher Forsyth, Administrative Law (Oxford University Press, Eight Edition, 2000) p 48-1

بالمحكمة الكلية في بسط رقابتها على تلك القرارات؛ حيث إن اختصاص تلك الدائرة محدد على سبيل الحصر بحسب ما جاء في قانون إنشائها، فتخرج تلك القرارات عن اختصاصها إذا ما اعتبرت ندبا، على خلاف لو كانت قرارات ترقية أو تعيين^(٢).

وإذا ما عدت تلك القرارات ندباً فسيترتب على ذلك أن الإدارة الجامعية ستحتلّ بسلطة تقديرية واسعة تكاد تكون مطلقة لا تخضع فيها لقيود، سواء أكانت عند اختيار القيادي أم كانت في حالة إنهاء ندبه، ولا يحدها في ذلك سوى ألا يكون النذب لدرجة وظيفية أدنى من وظيفته الأصلية.

أما لو عدت تلك القرارات تعييناً أو ترقية فإن الإدارة ستكون مقيدة بالشروط الواردة في التشريعات المنظمة، كما لا تملك إلغاء أو سحب قرار التعيين أو الترقية إلا في الأوضاع التي بينها القانون. ناهيك عن المزايا المادية المقررة لشاغلي تلك المناصب؛ إذ تعتبر حقوقاً مكتسبة للمعين والمرفق دون المنتدب.

لا شك في أن الاختلاف كبير بين الآراء التي قيلت في المسألة، وأن البحث في التكليف القانوني لهذه القرارات مسألة ذات أهمية، حيث إن بيان

(٢) وفقاً لنص المادة الأولى من القانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١، الذي عدل بالقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٨٢ بإنشاء الدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية، فإن تلك الدائرة تختص دون غيرها بالمسائل الآتية:

١- المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت والعلاوات المستحقة للموظفين المدنيين أو لورثتهم.

٢- إلغاء القرارات الإدارية الخاصة بالتعيين.

٣- إلغاء القرارات الإدارية الخاصة بالترقيات.

٤- إلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإنهاء خدماتهم أو توقيع جزاءات تأديبية عليهم.

٥- الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية عدا القرارات الصادرة في شأن مسائل الجنسية والإقامة وإبعاد غير الكويتيين وتراخيص إصدار الصحف والمجلات ودور العبادة.

ويتبين من هذا النص أن اختصاص الدائرة الإدارية محدد على سبيل الحصر وأن ما عدا ما ذكر يخرج عن اختصاصها.

التكييف الصحيح الذي يقوم على أسس قانونية سليمة سيمكن الإدارة من تحاشي مشكلات قانونية لا تزال تواجهها.

وعلى الرغم من أهمية الموضوع، فإنه - بحسب علمنا - لم يحظ بأي دراسة قانونية سابقة؛ إذ اقتصر الأمر على ما هو مطروح في ساحات القضاء من قبل أطراف النزاعات القضائية، والأحكام الصادرة عن الدائرة الإدارية على اختلاف درجاتها.

وقد تبين لنا من خلال الدراسة أن أسباب اختلاف الآراء في المسألة محل البحث متعددة، من أهمها أن القانون الذي ينظم الموضوع - قانون الجامعة رقم ٢٩ لسنة ١٩٦٦- هو تشريع قديم، مضى على صدوره أكثر من خمسة وأربعين عاماً، فلم تعد أحكامه مناسبة للوضع الحالي للجامعة، بعد أن تضاعف حجمها مرات عدة سواء من حيث أعداد أعضاء هيئة التدريس العاملين فيها أو الإداريين، أو من حيث أعداد الطلبة^(٣). كما تم استحداث تخصصات جديدة استدعت إنشاء كليات وأقسام جديدة، وهو ما تطلب إيجاد مناصب قيادية لم تكن موجودة وقت صدور ذلك القانون؛ مما أوجد حالة من عدم الوضوح حيالها، وهذا ما تسبب في خلاف قانوني حول مدى مشروعيتها.

ولحل هذه الإشكالية، بهدف مواكبة التطور الكبير الذي حققته الجامعة، تقدمت الحكومة بمشروع قانون لمجلس الأمة لتنظيم الجامعات الحكومية بما فيها جامعة الكويت^(٤). وحاولت الحكومة فيه سد ما قد ظهر في القانون الحالي

(٣) ضمت جامعة الكويت عند إنشائها سنة ١٩٦٦ أربع كليات تتكون من أقسام علمية لا يتجاوز عددها العشرة. في حين يبلغ عدد الكليات حالياً ١٤ كلية يتجاوز عدد أقسامها ٧٠ قسماً علمياً. وكان عدد الطلبة في ذلك الوقت ٤١٨ طالباً وطالبة، وتطور العدد حتى بلغ في الوقت الحالي ٣٥٣٥٢. في حين كان عدد أعضاء هيئة التدريس ٣١ عضواً وأصبح ١٠٤٢. نقلاً عن موقع الجامعة www.kuniv.edu.kw

(٤) لا يوجد الآن جامعات حكومية في الكويت سوى جامعة الكويت، إلا أنه من المزمع إنشاء أخرى في ضوء التزايد الكبير في أعداد الطلبة.

من ثغرات، ولا سيما المتعلقة بالمناصب القيادية. إلا أنه - بالاطلاع على المشروع - يتضح أنه لا يزال هناك بعض القصور في هذا الجانب. وعليه، فإن هذه الدراسة ستسلط الضوء على ما في القانون الحالي من ثغرات، وما لحق المشروع الجديد من قصور، ومن ثم فهي بمنزلة تقييم للوضع الحالي وما سيؤول إليه الحال بعد صدور القانون الجديد.

ولإنجاز الهدف من الدراسة، كان لا بد من بحث قرارات شغل المناصب القيادية في جامعة الكويت في ظل أحكام قانونها الحالي واللوائح ذات الصلة. كما يبدو من الأهمية بمكان إلقاء الضوء على مشروع القانون الجديد من هذه الزاوية لبيان مدى قدرته على تلبية المستجبات التي طرأت في الجامعة، وقدرته على سد المثالب التي تشوب القانون الحالي.

كما يبدو من الضروري وقبلولوج في صلب الموضوع تحديد ماهية المناصب القيادية في الجامعة، وذلك ما يستلزم مضاهاة الوضع في الجامعة مع بعض المؤسسات الحكومية المشابهة كالهيئة العامة للتعليم التطبيقي والتدريب؛ إذ سيفيد ذلك في إيضاح بعض النقاط التي يلفها الغموض. كما يتطلب ذلك الاطلاع على التشريعات القانونية ذات الصلة كالمرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ بشأن الخدمة المدنية، وعلى وجه الخصوص الأحكام المتعلقة بالندب والتعيين والترقية.

ويجدر بنا التنويه هنا إلى أن هذه الدراسة ستقتصر على المناصب القيادية الخاصة بأعضاء هيئة التدريس بجامعة الكويت، دون المناصب الخاصة بالموظفين الإداريين؛ كون الأخيرة تخضع لأحكام قانون الخدمة المدنية لا قانون الجامعة. فالتكييف القانوني لقرارات شغلها محسوم بموجب نصوص التشريعات المنظمة وأحكام القضاء، ومن ثم فهي تخرج عن نطاق دراستنا.

تقسيم:

ستقسم هذه الدراسة إلى ثلاثة مباحث وخاتمة، نتناول في المبحث الأول تحديد ماهية المناصب القيادية في جامعة الكويت، والأداة القانونية اللازمة لشغلها، والإجراءات الواجب اتباعها عند اختيار القيادي.

أما المبحث الثاني فسيناقش الآراء المطروحة في المسألة، وتحليل حجج كل رأي وأسانيده في ضوء نصوص التشريعات ذات الصلة والأحكام القضائية الصادرة بهذا الشأن. وسنخصص المبحث الثالث لبيان رأينا في الموضوع، وما نستند إليه من أدلة وبراهين. ثم ننهي الدراسة بأهم النتائج المتوصل إليها، عارضين بعض التوصيات التي من شأنها معالجة الموضوع، والسبل الكفيلة بسد القصور الذي أدى لبروز هذا الخلاف القانوني. وعليه فستقسم هذه الدراسة على النحو الآتي:

المبحث الأول: المناصب القيادية في جامعة الكويت.

المبحث الثاني: قرارات شغل المناصب القيادية بالجامعة وتكييفها القانوني.

المبحث الثالث: رأينا في الموضوع.

خاتمة.

المبحث الأول المناصب القيادية في جامعة الكويت

على خلاف قانون الخدمة المدنية، لم يبين قانون الجامعة رقم ٢٩ لسنة ١٩٦٦ أيّاً من المناصب فيها يعد قيادياً، وهذه نقطة سلبية أخرى تضاف لمسألة عدم بيان التكييف القانوني لقرارات شغلها. ونتج عن هذا القصور التشريعي إشكال قانوني، كما سنوضح ذلك لاحقاً في هذا المبحث.

ولسد هذا النقص، كان لا بد من اللجوء إلى وسيلة أخرى نستطيع من خلالها تحديد المناصب القيادية في جامعة الكويت. وقد يكون وضع بعض المعايير وسيلة يمكن بواسطتها معرفة أي من المناصب يعتبر قيادياً، وهذا ما يتطلب بداية تعريف اصطلاح المنصب أو الوظيفة القيادية.

تعرف الوظيفة القيادية بأنها الوظيفة التي تمارس من خلالها واجبات القيادة وأهمها التنسيق والتوجيه والإشراف، ويكون شاغلها مسؤولاً عن تحقيق الأهداف والغايات من العمل الذي تقوده^(٥). ويتضح من هذا التعريف أن الوظيفة القيادية ليست بالضرورة أن تكون من الوظائف العليا؛ إذ يمكن أن تكون من أي مستوى إشرافي حتى وإن كانت من وظيفة تقيّم بدرجة أدنى من الدرجات العليا. ونقيض ذلك صحيح، فليس كل الوظائف العليا وظائف قيادية؛ إذ توجد وظائف تنفيذية يمكن أن يصل مستوى تقييمها إلى مستويات الوظائف العليا دون أن تملك سلطة التوجيه والإشراف أو غيرها من مظاهر القيادة^(٦).

ويمكن أن يساق في ذلك مثال مدير الإدارة على مستوى الوظائف العامة الخاضعة لقانون الخدمة المدنية، فهذا المنصب يعد - وفقاً للتعريف السابق -

(٥) د. نواف كنعان، القيادة الإدارية، الطبعة الرابعة، ١٩٩٢، مكتبة دار الثقافة، ص ٨٦.

(٦) مصطفى كميل أبو حديد، شغل المناصب المدنية القيادية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧، ص ١٣.

ضمن القيادات - وإن لم تكن العليا؛ كونه يشرف ويوجه. كما أنه المسؤول عما يصدر عن إدارته، فهو بذلك يمارس القيادة والإدارة.

وعلى خلاف ذلك، توجد وظائف عامة عليا إلا أنها ليست قيادية؛ كون من يعين فيها لا يتولى القيادة. فهو لا يملك إصدار الأوامر والقرارات التي يستطيع من خلالها توجيه وتنظيم العمل في الوحدة الإدارية التي ينتمي إليها. كما أنه لا يسأل عن عدم تحقيق تلك الوحدة للغاية والهدف من إنشائها. ويمكن أن نذكر - كمثال لوظائف تقع ضمن هذه الفئة - الأعضاء الفنيين في إدارة الفتوى والتشريع بدرجة وكلاء ومستشارين، وكذلك الموظفين بدرجة كبير اختصاصيين في التخصصات المختلفة كالمحاسبة والطب والقانون. فعلى الرغم من أن تلك الوظائف عليا فإنها ليست قيادية، وفقاً للمفهوم المذكور.

فإذا ما طبقنا ما سبق بيانه على ما هو موجود من وظائف في جامعة الكويت - ونقصد بالوظائف هنا - كما أسلفنا - تلك الخاصة بأعضاء هيئة التدريس الخاضعة لقانون الجامعة، وليست تلك الإدارية الخاضعة لقانون الخدمة المدنية - فسنجد أن هنالك مجموعة من الوظائف تعد قيادية وفقاً لما سبق شرحه، حيث يملك من يتولاها سلطة إصدار الأوامر والتعليمات لتنظيم وتوجيه العمل في الوحدة التي يرأسها، كما أنه مسؤول عن سير العمل فيها.

إلا أننا وجدنا أن هذا المعيار قد لا يكون دقيقاً أحياناً؛ إذ تبين من خلال البحث في لوائح الجامعة، أنها تفرق بين نوعين من الوظائف القيادية وفقاً للمفهوم المذكور، فالمادة (٢٧) من لائحة شؤون أعضاء هيئة التدريس في الجامعة لسنة ١٩٨٠ نصت في فقرتها (ب) على أنه: «يجوز لعضو هيئة التدريس الذي أمضى مدة لا تقل عن أربع سنوات في أحد المناصب القيادية في الجامعة الحصول على مهمة علمية بمرتب شامل ومنحة تعادل المرتب الشامل لمدة لا تتجاوز سنتين يقضيها في إحدى الجامعات أو مراكز البحوث العلمية في الخارج، وتكون هي مدة المهمة، وبذات المعاملة المالية:

١ - سنة إذا كانت مدة شغل الوظيفة القيادية لا تقل عن سنتين.

٢ - فصلاً دراسياً لمن يشغل رئاسة القسم العلمي لمدة لا تقل عن سنتين، وسنة لمن يشغل الوظيفة لمدة لا تقل عن أربع سنوات^(٧).

فالنص يقرر ميزة خاصة لمن يتولى منصباً قيادياً في الجامعة كمكافأة له على تحمل مسؤوليات هذا المنصب، ولتكون هذه المناصب جاذبة لأعضاء هيئة التدريس. والميزة المقررة في هذا النص هي استحقاق من يتولى منصباً قيادياً في الجامعة من أعضاء هيئة التدريس إجازة للخروج في مهمة علمية لمدد مختلفة بحسب المنصب وبحسب الفترة التي شغلها. وذلك بمرتب شامل ومنحة تدفع شهرياً تعادل المرتب الشامل طوال مدة الإجازة.

إلا أن النص لم يحدد ما يعتبر منصباً قيادياً. فهل نعود ونستخدم معيارنا الذي سبق شرحه؟ وهو الذي يجعل من أي وظيفة تمنح من يتبوأها أعمال الإدارة والقيادة من الوظائف القيادية؛ أي القدرة على إصدار الأوامر والتوجيهات وتحمل نتائج ما يصدر عن الوحدة التي يرأسها.

للأسف، الإجابة ستكون بالنفي؛ حيث إن المناصب القيادية في الجامعة تم تحديدها بقرارات متفرقة صادرة عن مجلس الجامعة. وبالاطلاع على تلك القرارات يتبين عشوائية اختيار ما يعد وظيفة قيادية، وكذلك تم إنشاء وظائف قيادية جديدة دون سند من القانون. ولكن قبل الولوج في تفاصيل هذه النقطة الدقيقة، نستعرض المناصب القيادية التي منحتها قرارات مجلس الجامعة الميزة المقررة في المادة (٢٧)، وهي:

— مدير الجامعة ونوابه ومساعدوهم.

— الأمين العام.

— عمداء الكليات ومساعدوهم.

— رؤساء الأقسام العلمية.

(٧) لا نتردد بالقول إن الصياغة اللغوية للنص ظاهرة الضعف، بشكل لا يليق بلائحة تنظم العمل بجامعة تضم بين كلياتها كلية للحقوق!

- رؤساء بعض الوحدات كمدير مركز اللغات ومديرو المراكز البحثية، ومدير البرنامج الإنشائي.

ولنا ملاحظتان جديرتان بالذكر حول المناصب المذكورة؛ الأولى تتعلق بالأداة القانونية اللازمة لشغل المناصب المشار إليها آنفاً. فالأداة المطلوبة لشغلها ليست واحدة، إذ تختلف من منصب إلى آخر. ويمكن تقسيم تلك المناصب إلى مجموعتين بحسب الأداة القانونية اللازمة لشغلها؛ المجموعة الأولى تشمل مدير الجامعة والأمين العام ومساعد الأمين العام، حيث يستلزم لشغلها صدور مرسوم بناء على اقتراح وزير التعليم العالي^(٨). ما يعني أن التكليف القانوني لقرار شغلها هو التعيين وفقاً لأحكام قانون الخدمة المدنية، وليس قانون الجامعة^(٩). ذلك ما يخرجها من دائرة هذه الدراسة.

ومن المآخذ على القانون الحالي عدم تحديده الدرجة الوظيفية التي يعين عليها من يتولى هذين المنصبين، ومن ثم يكون المرجع هو قانون الخدمة المدنية الذي يقرر أن درجة التعيين والمرتب الذي يمنح للموظف القيادي الخاضع لأحكام قانون الخدمة المدنية يتحدد بمراعاة نوع الوظيفة ومستوى المؤهل ونوعه وندرته، أو الخبرة، أو التدريب، وكذلك عدد سنوات الدراسة المقررة^(١٠).

إن، فالمرسوم الصادر بتعيين مدير الجامعة وأمينها العام هو من يقرر الدرجة التي يعينان عليها. وقد اختلفت الدرجة الخاصة بمدير الجامعة من وقت لآخر بحسب من يتم اختياره وفقاً لمؤهلاته وخبراته كما نص على ذلك قانون الخدمة المدنية. فقد عين بعضهم بدرجة وزير، بينما عين بعضهم الآخر بالدرجة الممتازة.

(٨) المادتان ٩ و ١٢ من قانون الجامعة.

(٩) المواد ١٥ و ١٥ مكرر و ١٦ من قانون الخدمة المدنية.

(١٠) المادة ١٦ من قانون الخدمة المدنية.

أما الأمين العام فعلى الرغم من أنه يخضع للحكم ذاته، فإنه درج وبشكل مستقر على تعيينه بدرجة وكيل وزارة^(١١).

وفي الحقيقة، إن عدم تحديد الدرجة التي يعين عليها مدير الجامعة والأمين العام، وترك أمر تحديدها لصاحب الاختصاص بإصدار المرسوم أمر غير محمود. فالشروط الواجب توافرها بأي مرشح لهذه المنصبين واحدة، ومن ثم فإن اختلاف الدرجة من تعيين لآخر ليس له ما يبرره، حيث سيخلق مثل هذا الاختلاف حالة من الإحباط لمن يعين في درجة أدنى من سابقه. إضافة إلى أن ذلك سيفتح الباب أمام الضغوط على متخذي قرار التعيين لكي يصدر بهذه الصورة أو تلك.

وقد أحسنت الحكومة فعلاً عندما تداركت هذه السلبية في المشروع الجديد؛ وذلك بأن حددت الدرجة التي يعين عليها كل من مدير الجامعة وأمينها العام. فالنص الجديد يقرر بأن (رئيس الجامعة) - وهو المسمى الجديد بدلاً من مدير - بدرجة وزير، في حين يعين الأمين العام بدرجة وكيل^(١٢).

أما المجموعة الثانية من الوظائف القيادية في جامعة الكويت، فهي تشمل مناصب نواب المدير ومساعديهم، وعمداء الكليات ومساعديهم، ورؤساء الأقسام العلمية ورؤساء بعض الوحدات. وهذه المجموعة تحتاج لقرار من وزير التعليم العالي لشغلها بناء على اقتراح من مجلس الجامعة. وهي محل الدراسة.

ومما يجدر ذكره أن العمل قد تواتر على أن يفوض الوزير مدير الجامعة للقيام بهذا العمل. ولا شك أن هذا التوجه له انعكاسات إيجابية على اختيار من يتبوأ أحد هذه المناصب، إذ يتيح هذا التفويض لمدير الجامعة اختيار نوابه، وهم

(١١) وللأمين العام أكثر من مساعد يصدر مرسوم بتعيينهم بدرجة وكيل مساعد. إلا أن العمل تواتر على أن يعين في هذه الوظائف من غير أعضاء هيئة التدريس، إذ يتم الاختيار من موظفي الإدارات التابعة لقطاع أمين عام الجامعة. ولكن هذا لا يعني بتاتا أنه لا يجوز قانوناً التعيين من أعضاء هيئة التدريس.

(١٢) المادتان ١٥ و ١٨ من مشروع قانون الجامعات الحكومية.

من يشكل ساعده الأيمن بحرية ووفقاً لمعرفته بأشخاص المرشحين بدلاً من فرض أسماء قد لا تكون موضع ثقة بالنسبة للمدير، فمثل هذا الاختيار يشجع على خلق بيئة عمل تسودها علاقات الثقة والانسجام، وهذا ما ينسحب أيضاً على اختيار العمداء.

كما أن ترك أمر اختيار نواب المدير وعمداء الكليات لمدير الجامعة، يجعل قيام مسؤوليته عن تبعات تصرفاتهم أمراً مقبولاً، على خلاف لو أن الوزير هو من قام بالاختيار، إذ قد يخلق ذلك حجة للمدير للتملص من المسؤولية.

إلا أن هناك مسألة غاية في الخطورة نود مناقشتها قبل الخوض في التفاصيل الخاصة بالمجموعة الثانية من الوظائف القيادية، وهي تتعلق بمنصب نواب المدير؛ إذ تبين من خلال الاطلاع على التشريعات القانونية الخاصة بجامعة الكويت التي أنشئت بموجبها المناصب القيادية فيها، أنه لم يرد بشأن منصب نائب المدير أي نص سواء كان في قانون الجامعة أو اللوائح الصادرة تبعاً له. إلا أن هذا المنصب موجود على أرض الواقع، فما الأساس القانوني الذي أنشئ عليه؟

وبعد البحث تبين أن هذا المنصب يعوزه الأساس القانوني، ولا يوجد ما يبيح إنشاءه، وأن ما تركزت إليه إدارة الجامعة لشغل هذا المنصب هو مستند معنون بعبارة (نظام لجنة البحث لاختيار نواب مدير الجامعة)، إلا أنه لا يحمل توقيع أي جهة كانت! ولا يعلم أي جهة أصدرته^(١٣). وتوجد تحت العنوان المذكور عبارة غامضة ننقلها حرفياً وهي: «الذي أحاط مجلس الجامعة علماً به بتاريخ ٢٣/١٠/١٩٩٣»، ثم تتبعها عبارة أكثر غموضاً، وهي: «أعطي مدير الجامعة الحرية في تطبيقه»^(١٤).

(١٣) وقد احتوى هذا المستند على تشكيل لجنة اختيار نواب المدير وإجراءات عمل اللجنة والشروط الواجب توافرها فيمن يترشح.

(١٤) المستند منشور ضمن مجموعة اللوائح والقرارات الخاصة بالجامعة، وهي مطبوعة في مجلد واحد.

في الحقيقة أن إنشاء هذا المنصب تم دون أساس قانوني سليم؛ حيث إن النظام المشار إليه لا يحمل أي توقيع، أضف إلى ذلك أن مجلس الجامعة اقتصر دوره على إحاطته علماً بالموضوع دون معرفة الجهة التي أصدرته. بل إن الأدهى من ذلك أنه أطلق العنان للمدير في تطبيقه أو تركه. فالبعبارة المذكورة والخاصة بالمدير تعني أن له الحق في مخالفة الشروط التي ذكرها النظام و الواجب توافرها في المرشح لهذا المنصب، كما أن له تشكيل لجنة الاختيار على نحو مخالف لما ورد فيه. ومن ثم يمكن القول إنه لا حكمة من وجود مثل هذا النظام.

إن أقل ما يمكن أن يوصف به هذا الوضع أنه باعث للفوضى؛ ذلك ما يجعل القرارات الصادرة بتعيين نواب المدير عرضة للإلغاء من قبل القضاء الإداري إذا ما تم الطعن عليها، فلا أساس قانونياً لإنشاء هذه المناصب. لذا فمن الضروري تدارك ذلك بإصدار ما من شأنه إصلاح هذا الوضع الخاطيء. وسنعود لاحقاً لبيان ما يستلزم عمله لذلك.

أما الملاحظة الثانية حول المناصب القيادية في الجامعة فهي أن هناك وظائف في الجامعة يمارس شاغلها القيادة وفقاً للمفهوم العلمي للاصطلاح الذي سبق بيانه، ومن المفترض أنها تدخل ضمن الوظائف القيادية المذكورة، إلا أنها لا تعد كذلك؛ حيث لم يصدر قرار باحتسابها من ضمن الوظائف القيادية التي ضمتها المجموعة الأولى، ومن ثم لا يتمتع من يتولاها بأي من المزايا المقررة لتلك الوظائف.

ولعل من أبرز تلك الوظائف التي تدخل ضمن المجموعة الثانية المشرف العام على إدارة الشؤون القانونية^(١٥). فعلى الرغم من أن من يشغل هذا المنصب يمارس مظاهر القيادة والإدارة بشكل فعلي - حيث يقوم بالإشراف وتوجيه العمل بإدارة الشؤون القانونية، كما أنه المسؤول عن تبعات العمل فيها - فإن القرارات الصادرة بتحديد الوظائف القيادية بالجامعة لم تشملها.

(١٥) دأب العمل على اختيار أحد أعضاء هيئة التدريس بكلية الحقوق لشغل هذا المنصب، كونه وفق تخصصه الأقدر على أداء مهام هذه الوظيفة.

والحقيقة أننا لا نرى مبرراً قانونياً للتفريق بين هذا المنصب والمناصب القيادية الأخرى في الجامعة. ولكن عند البحث عن السبب اتضح أن التبرير الذي تستند إليه الإدارة الجامعية في ذلك هو أن شغل وظيفة المشرف العام للشؤون القانونية يتم عن طريق النذب وليس التعيين، ومن ثم لا يستحق الموظف المنتدب المزايا المقررة للمناصب القيادية في الجامعة^(١٦). ولكن ما الذي دعا الإدارة إلى عدم التعيين في هذا المنصب شأنه شأن بقية المناصب القيادية بالجامعة والاستعاضة عنه بالنذب؟^(١٧).

في الحقيقة، يوجد - بحسب ما نعتقد - تفسيران لذلك لا ثالث لهما، الأول أن أعضاء مجلس الجامعة يرون أن ما يقوم به المشرف العام لا يصل إلى مصاف أعمال القيايين بالجامعة، ومن ثم لا يستحق منحه المزايا المقررة لمن يتولى وظيفة قيادية فيها، وهذا غير صحيح كما سبق البيان. أما التفسير الآخر فهو إيمان مجلس الجامعة بأن ما يقوم به المشرف العام على الشؤون القانونية هو من قبيل أعمال القيادة والإدارة إلا أنهم على الرغم من ذلك لديهم رغبة بعدم منحه تلك الصفة، وذلك بأن يتم شغل المنصب عن طريق النذب لا التعيين، فكلتا التفسيرين يكشف مدى تأثر القرارات الصادرة عن مجلس الجامعة بخصوص تحديد المناصب القيادية لأهواء أعضائه، وأنه من الضروري تحديد تلك المناصب بشكل مسبق وبأداة قانونية لا تخضع لتوجههم.

وتتبقى نقطة أخيرة فيما يتعلق بمسألة تحديد المناصب القيادية بالجامعة، وهي أن هناك مناصب عليا بالجامعة إلا أنها لا تمارس القيادة على الرغم من أهمية الدور المنوط بها، وعليه فإنها لا تعد من ضمن المناصب القيادية. ومن تلك الوظائف المستشارون باختصاصاتهم كافة كالشؤون الأكاديمية والقانونية

(١٦) انظر القرار رقم ١٠٦٢ المؤرخ ١٤/٤/٢٠١٠ في شأن تجديد نذب الدكتور شاهين علي الشاهين للعمل مشرفاً عاماً على إدارة الشؤون القانونية. والذي وافانا مشكوراً بالكثير من المعلومات حول المناصب القيادية بالجامعة.

(١٧) لعل هذه النقطة تكشف لنا - بمفهوم المخالفة - التكليف القانوني لقرارات شغل المناصب القيادية الأخرى بالجامعة، وهذا ما سنتطرق له بالتفصيل في هذه الدراسة لاحقاً.

والمالية، ومن يعمل بإحدى هذه الوظائف لا يملك إصدار الأوامر والتوجيهات لتسيير الوحدة التي يعمل بها، إنما يقتصر دوره على تقديم المشورة لجهة عمله، وهي بطبيعة الحال غير ملزمة.

يمكن القول - بإيجاز - إن المناصب القيادية بالجامعة هي التي تم تحديدها عن طريق قرارات مجلسها، والتي منحت المادة (٢٧) من لائحة شؤون أعضاء هيئة التدريس شاغليها ميزة لا يتمتع بها سواهم من موظفي الجامعة. إلا أن ترك إنشاء المناصب وإلغاءها لإرادة أعضاء مجلس الجامعة جعلها عرضة لتقلب توجههم؛ حيث إن التغيير يطولهم من فترة لأخرى.

ومشروع قانون الجامعات الحكومية المقترح فرصة لسد هذا القصور التشريعي قد لا تسنح مرة أخرى. فتحديد تلك المناصب بشكل مسبق وواضح في نصوص منضبطة لا تحتمل التأويل يعتبر حلاً جذرياً للمشكلة. ونذكر هذا بعد أن اطلعنا على المشروع الذي بدا - للأسف - خالياً من أي نص حول هذا الموضوع، وهذه سلبية لا بد من معالجتها قبل عرض المشروع على مجلس الأمة وإقراره، ولا سيما أنه استحدث نصاً يتضمن حكماً غاية في الأهمية يتعلق بهذه المناصب؛ إذ يتحدث المشروع عن عدم جواز أي من القياديين في الجامعة أو أقاربهم من الدرجتين الأولى والثانية، والأزواج من التعاقد مع تلك الجامعة بشكل مباشر أو غير مباشر^(١٨). فالنص الجديد أوجد حظراً شاملاً لتعاقد

(١٨) المادة ٣٥ من المشروع. ويلاحظ هنا أن المادة أشارت إلى الأقارب من الدرجتين الأولى والثانية، ثم أشارت للأزواج على الرغم من أن الأزواج يعدون من أقارب الدرجة الأولى، وفي هذا إضعاف لصياغة النص، حيث إنه لغو لا بد من تنزه المشرع عنه. كما يلاحظ أن النص يقرر عدم جواز تعاقد الجامعة مع القيادي بشكل عام، وهذا أمر منتقد بنظرنا، فمن المحتمل أن الجامعة ترغب بالتعاقد مع القيادي في شأن أكاديمي، وهذا من المؤكد غير ما كان يقصده المشرع. فالنص - بحسب ما يظهر لنا - يمنع التعاقد الخاص بالمناقصات المتعلقة بالإنشاءات والتوريدات وما شابهها، في حين قد يكون محل التعاقد هو طباعة وتسويق مؤلف علمي للقيادي، أو لتقديم نشاط مرتبط بتخصصه العلمي كالقيام بتجارب علمية أو تقديم دراسة أو بحث علمي حول موضوع تطلبه الجامعة.

القيادي مع الجامعة التي يعمل بها، في حين أنه لا يعرف من هو هذا القيادي، و ذلك ما قد يجعل من يقوم بتطبيق هذا النص في حيرة من بعض الوظائف. كما قد يفتح المجال للتلاعب، حيث قد يعتمد بعضهم إلى عدم اعتبار بعض المناصب قيادية على خلاف الواقع بهدف إتاحة الفرصة لشاغلها للحصول على عقود مع الجامعة؛ ذلك ما يعد تحايلاً على النص؛ لذلك ولسد هذا الباب فإنه من الضروري تحديد هذه المناصب في مشروع القانون الجديد.

المبحث الثاني

قرارات شغل المناصب القيادية بالجامعة وتكييفها القانوني

انتهينا في المبحث السابق إلى أن المناصب القيادية بالجامعة يمكن تقسيمها - بحسب الأداة القانونية اللازمة لشغلها - إلى مجموعتين: الأولى تشمل مناصب مدير الجامعة والأمين العام ومساعديه، ويتم شغلها بمرسوم، أما المجموعة الثانية فتضم مناصب نواب المدير وعمداء الكليات وعمداء المساعدين ورؤساء الأقسام ورؤساء بعض الوحدات، وتحتاج لشغلها إلى قرار من الرئيس الأعلى للجامعة، وهو وزير التعليم العالي، الذي دأب على تفويض مدير الجامعة إصدار مثل هذا القرار. كما أوضحنا أن المجموعة الأولى تخرج عن نطاق الدراسة كون قانون ونظام الخدمة المدنية قد نظما شروط التعيين وإجراءاته، ومن ثم لا يثور خلاف حول تكييفها. أما المجموعة الثانية التي تخضع لقرارات اختيار من يتبوؤها لأحكام قانون الجامعة لسنة ١٩٦٦ واللوائح الصادرة تباعاً له، فهي تشكل محور البحث، حيث كانت محل نزاع قضائي، وصدرت بشأنها عدة أحكام، ولعل ما زاد من تعقيد المسألة، أن تلك الأحكام لم تصدر عن محكمة التمييز لتحسم المسألة بمبدأ قانوني يحتكم إليه؛ كون أطراف النزاع ولأسباب غير معلومة توقفوا بدعواهم عند محكمة الاستئناف.

وقد عرض على القضاء دعويان تناولتا هذه المسألة، الأولى تحمل رقم ٩٦/١١٨٥، و الأخرى رقم ٢٠٠٥/١٢٣١، وكان موضوع كلتا الدعويين طلب إلغاء قرار اختيار رئيس قسم علمي بإحدى الكليات بجامعة الكويت. كما تباينت مواقف القضاء حيال هذه المسألة؛ إذ حكمت محكمة أول درجة في الدعوى رقم ٩٦/١١٨٥ بإلغاء القرار المطعون عليه على أساس أنه قرار تعيين، إلا أن هذا الحكم ألغته محكمة الاستئناف التي كيفت القرار على أنه قرار نذب، ومن ثم فهي غير مختصة، حاكمة بعدم قبول الدعوى. أما في الدعوى رقم ٢٠٠٥/١٢٣١ فقد حكمت محكمة أول درجة بإلغاء القرار المطعون عليه تأسيساً على

أنه قرار تعيين، لم يتسن لمحكمة الاستئناف نظر الدعوى لتنازل صاحب الشأن عن دعواه. إلا أن المحكمة ذاتها أبدت رأياً في المسألة في دعوى أخرى مرفوعة ضد الهيئة العامة للتعليم التطبيقي والتدريب - وهي هيئة تطبق نفس أحكام جامعة الكويت الخاصة بشغل المناصب القيادية فيها - حيث انتهت إلى الحكم باختصاصها كون القرار قرار تعيين، وألغت القرار المطعون عليه^(١٩).

ويمكن القول: إن المسألة يتنازعها وجهات نظر ثلاث، حيث يرى فريق أن القرارات الصادرة بشغل هذه المناصب هي قرارات ندب، بينما يذهب رأي آخر إلى أنها ترقية، ويقرر رأي ثالث: أنها قرارات تعيين، ولكل فريق حججه وأسانيده التي يدعم بها موقفه.

سنتناول في هذا المبحث كل رأي في مطلب مستقل مستعرضين بالتفصيل أسانيده وفق ما قدم في الدعويين المذكورتين.

المطلب الأول

قرارات ندب

يقرر رأي أن قرارات شغل المناصب القيادية بجامعة الكويت هي قرارات ندب؛ فالمدعي في الدعوى رقم ١٢٣١/٢٠٠٥ يدفع بعدم قبول الدعوى لعدم اختصاص المحكمة بنظر قرارات الندب، ويستند أصحاب هذا الرأي في ذلك إلى عدة حجج. وقد أخذت محكمة الاستئناف بهذا الرأي في بادئ الأمر^(٢٠).

ويقصد بالندب في مجال القانون الإداري قيام الموظف مؤقتاً - تنفيذاً لقرار السلطة المختصة - بأعباء وظيفة أخرى شاغرة من نفس درجة وظيفته

(١٩) الحكم الصادر بالاستئناف رقم ٥٩٩/٢٠٠٧ الصادر بتاريخ ٢٦/٥/٢٠٠٨.
(٢٠) حكم محكمة الاستئناف في الدعوى رقم ٩٦/١١٨٧ الصادر بتاريخ ٢٧/٤/١٩٩٨، وقد أيدت بذلك حكم المحكمة الابتدائية المستأنف.

أو من الدرجة التي تعلوها، وذلك مع الاحتفاظ بصلته بوظيفته الأصلية^(٢١). ويهدف النذب إلى إنجاز أعمال وظيفة شاغرة لم يتيسر بعد تعيين موظف ليتولاها. وذلك بأن يعهد بهذه الأعمال مؤقتاً إلى أحد الموظفين^(٢٢). والنذب قد يكون جزئياً، وذلك عندما يقوم الموظف بأعمال وظيفته بالإضافة للعمل الجديد الموكول إليه بشكل مؤقت. وقد يكون كلياً، وذلك في حالة الاستغناء عن خدماته مؤقتاً في جهة عمله الأصلية وتفرغه للعمل المؤقت كلية^(٢٣).

ويتم النذب بقرار من السلطة المختصة، وهي نفس سلطة التعيين في كلتا الجهتين. وإذا كان قرار النذب يصدر عادة من صاحب الاختصاص في الجهة المنتدب إليها الموظف، فإنه يشترط كذلك موافقة السلطة نفسها في جهة العمل الأصلية^(٢٤). ولا يشترط هنا موافقة الموظف المعني^(٢٥)، إنما يتم النذب بقرار إداري تنفرد الإدارة بإصداره، ولا يلتفت فيه لغير مصلحة العمل كالحاجة لخدماته في الجهة المنتدب إليها، وكل ما يراعى فيه بالنسبة لمصلحة الموظف أنه لا يجوز ندبه إلى وظيفة أقل درجة من وظيفته الأصلية^(٢٦).

(٢١) انظر في هذا المعنى أ. د. عادل الطبطبائي، الوسيط في قانون الخدمة المدنية الكويتي، الطبعة الثالثة، ١٩٩٨، وحدة التأليف والترجمة والنشر، كلية الحقوق، جامعة الكويت، ص ٢٩٢. وكذلك أ. د. محمد المقاطع ود. أحمد الفارسي، القانون الإداري الكويتي، الجزء الأول، الطبعة الأولى، ٢٠٠٠، وحدة التأليف والترجمة والنشر، كلية الحقوق، جامعة الكويت، ص ٢٣٠.

(٢٢) د. ماجد الحلو، القانون الإداري الكويتي وقانون الخدمة المدنية الجديد، ذات السلاسل، الكويت، ١٩٨٠، ص ١٩٧.

(٢٣) أ. د. عادل الطبطبائي، المرجع السابق، ص ٢٩٢.

(٢٤) د. ماجد الحلو، مرجع سابق، ص ١٩٨.

(٢٥) أدخل تعديل في عام ٢٠٠٧ فيما يتعلق بالنذب الكلي يشترط موافقة الموظف المنتدب.

(٢٦) د. أنور رسلان، وسيط القانون الإداري - الوظيفة العامة، ١٩٩٧، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ١٨١.

وقد تبني المشرع الكويتي هذا النظام عندما نص في نظام الخدمة المدنية على أنه: «يجوز بقرار من السلطة المختصة بتعيين الموظف كل أو بعض الوقت للقيام مؤقتاً بأعباء وظيفة أخرى من ذات درجة وظيفته أو وظيفة تعلوها مباشرة في الجهة الحكومية التي يعمل بها أو في جهة حكومية أخرى، ويجوز أن يكون النذب بالإضافة إلى عمله الأصلي»^(٢٧).

ومن المهم بيان أن قرار النذب قد يتحول إلى قرار نقل للموظف إذا طالت مدة ندبه لفترة تتجاوز المدة القصوى المحددة له في القانون^(٢٨). كما قد يعتبر قرار ترقية في حالة ندبه لوظيفة تعلو وظيفته الأصلية درجة. وقد أخذت محكمة الاستئناف بذلك بقولها: «إن أحكام القضاء الإداري قد جرت على أن النذب إذا استطل لمدّة طويلة لم يكن قراراً بالنذب؛ فقد يعتبر نقلاً إلى وظيفة أخرى، أو ترقية إذا كان قد تم لوظيفة أعلى»^(٢٩).

غير أن هناك من فقهاء القانون العام من يقرر خلاف ذلك، ويرى أنه يجب عدم اعتبار ذلك بمنزلة القاعدة العامة الواجبة الاتباع؛ إنما لا بد من دراسة كل حالة على حدة ومعرفة الظروف المحيطة بها^(٣٠).

ويرتكز أصحاب الرأي القائل إن قرارات شغل المناصب القيادية بالجامعة هي قرارات نذب إلى حجة رئيسية مفادها أن شغل تلك المناصب إنما يتم بصورة مؤقتة. ولإيضاح رأيهم يذهبون إلى القول إن من يقع عليه الاختيار لا يترك وظيفته الأصلية وهي عضو هيئة التدريس بالجامعة بشكل نهائي، إذ لا يزال يحتفظ بصلته بجهة عمله الأصلي. فعضو هيئة التدريس بالجامعة الذي يشغل وظيفة قيادية فيها، لا يزال يقوم بمهام هذا العمل الأصلي كإلقاء

(٢٧) المادة ٣٢ من نظام الخدمة المدنية.

(٢٨) وقد حددتها المادة ٣٢ من نظام الخدمة المدنية بمدة لا تتجاوز أربع سنوات.

(٢٩) حكم محكمة الاستئناف في الدعوى رقم ٨٨/٨٨٠ إداري صادر بتاريخ ١٢/٦/١٩٨٨.

(٣٠) أ. د. عادل الطبطبائي، مرجع سابق، ص ٢٩٦.

المحاضرات، وإجراء الاختبارات وخلافه مما تتطلبه هذه الوظيفة؛ ذلك إلى جانب الأعمال المتصلة بالوظيفة القيادية. وإن كان في حالة النذب الكلي يعفى الموظف المنتدب من أداء أعمال وظيفته الأصلية بشكل مؤقت كما هو الحال لشاغل منصب مدير الجامعة أو عميد إحدى الكليات، إلا أنه لا يعد تاركاً وظيفته الأصلية، بل يعود إليها متى ما انتهت فترة ندبه^(٣١).

ويخلص أنصار هذا الرأي إلى أن شغل المناصب القيادية بالجامعة يتم بصورة مؤقتة، ومن ثم هو قرار ندب وفقاً للأوضاع المذكورة. وخصوصاً إذا ما طبقنا أحكام النذب المقررة بقانون ونظام الخدمة المدنية فسنجد أنها تتطابق والحالة الراهنة التي تجعل من الصعب القول إنها ليست قرارات ندب^(٣٢).

إلا أنه من المهم في معرض مناقشة هذه النقطة بيان أنه من الضروري التفرقة بين الوظيفة المؤقتة وشغل الوظيفة بشكل مؤقت^(٣٣). فالملاحظ أنه يتم الخلط بين الأمرين، ولا شك أن في هذا زيادة في تعقيد المسألة^(٣٤).

ففي الاستئناف رقم ٢٠٠٥/١٢٣١ إداري، دفع المستأنف (جامعة الكويت) بعدم قبول الدعوى كون القرار المطعون عليه هو قرار ندب، حيث تقرر في دفاعها أنه يجوز شغل الوظائف بصفة مؤقتة بطريق النذب.. وإن منصب رئيس القسم - في الجامعة - هو منصب مؤقت، ومن ثم يكون التكليف

(٣١) رأي ممثل جامعة الكويت - المستأنف - انظر حكم محكمة الاستئناف رقم ٣١٦/ ٩٧ إداري صادر بتاريخ ٢٧/٤/١٩٩٨.

(٣٢) المرجع السابق.

(٣٣) لم يفرق قانون الخدمة المدنية بين الوظيفة الدائمة والوظيفة المؤقتة، فأخضع جميع العاملين فيهما لأحكامه، إذ نصت المادة ١٢ منه على أن: «الوظائف العامة إما دائمة أو مؤقتة...»، وفي هذا اختلف المشرع الكويتي مع رأي كثير من فقهاء القانون الإداري الذين يشترطون دائمية الوظيفة كعنصر جوهري في فكرة الموظف العام. انظر أ. د. يسري العصار، المبادئ التي أرستها المحكمة الدستورية العليا في مجال الوظيفة العامة، لا يوجد مكان النشر، ٢٠١٠، ص ٢٣.

(٣٤) K. Theakston and G. Fry, Public Administration (Oxford, 1989) p167.

الصحيح له هو ندب. فالخلط واضح في هذا المثال بين الوظيفة المؤقتة والتأقيت في شغل الوظيفة.

كما أن مثل هذا اللبس موجود بين بعض أساتذة القانون العام؛ ففي حين يرى الأستاذ الدكتور عثمان عبد الملك أنه: «يستوي أن يكون - الموظف - شاغلاً لوظيفة دائمة أو مؤقتة؛ لأن المرسوم بالقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية، قد تجاوز عن شرط دائمية الوظيفة، وأخضع لأحكامه جميع العاملين الذين يعينون طبقاً له سواء كانت وظائفهم دائمة أو مؤقتة»^(٣٥). يذكر أ. د. محمد المقاطع أنه: «يشترط أخيراً فيمن يعتبر موظفاً عاماً أن يشغل وظيفته بصفة دائمة. وهذا هو الرأي الراجح في الفقه. وإن كان هناك رأي في الفقه يرى إمكانية اعتبار الشخص الذي يشغل وظيفة عامة، تابعة لأحد المرافق التي تدار مباشرة، موظفاً عاماً حتى لو كان شغله لهذه الوظيفة بصفة مؤقتة»^(٣٦).

والتفرقة في معرض دراستنا بين الوظيفة المؤقتة وشغل الوظيفة بشكل مؤقت أمر ضروري، فالمقصود بالأولى هو أن الوظيفة أنشئت لأداء مهمة معينة ولأجل محدد، ومن ثم تنتهي هذه الوظيفة بانتهاء هذه المهمة أو ذاك الأجل. على خلاف ذلك، فشغل الوظيفة بشكل مؤقت يقصد به أنه توجد وظيفة دائمة لم يتسن شغلها، فيتم إسناد مهامها إلى شخص بشكل مؤقت حتى يتم شغلها^(٣٧). والحالة الثانية هي محل دراستنا. وتبرز أهمية هذه التفرقة بينهما، في أن أحكام كل منهما تختلف عن الأخرى من حيث أداة اختيار شاغلها وإنهاء شغلها أو إنهاء الوظيفة بذاتها. وهذه المسألة ستكون موضع بحث في هذه الدراسة لاحقاً.

(٣٥) أ. د. عثمان عبد الملك الصالح، ولاية الدائرة الإدارية في نظر طعون الموظفين، مجلة الحقوق، السنة العاشرة، العدد الرابع، ديسمبر ١٩٨٦، ص ٥٤.

(٣٦) أ. د. محمد المقاطع، مرجع سابق، ص ١٧٨.

(٣٧) Robert Watt, The Crown and its Employees, in Maurice Sunkin and Sabstian Payne, The Nature of the Crown (Oxford, Oxford University Press, 1999) Chapter 11, p103.

وخلاصة هذا الرأي أن التأقيت هو العنصر الحاسم في المسألة، فأصحابه يرون أن شغل المنصب القيادي بالجامعة مادام لا يتم بشكل دائم فلا يمكن معه القول إن القرار الصادر بهذا الشأن قرار تعيين أو ترقية، ومن ثم هو قرار ندب.

المطلب الثاني

قرارات ترقية

ذهب رأي آخر إلى أن قرارات شغل الوظائف القيادية في جامعة الكويت هي قرارات ترقية. ففي الدعوى رقم ٩٧/١١٨٥ استئناف إداري، دفع المستأنف ضده -الطاعن على قرار الجامعة - بالقول: إن «مخالفة القرار المطعون فيه للمبادئ العامة للقانون، التي استقر عليها القضاء الإداري، وأهمها مبدأ التزام جهة الإدارة حينما تقوم بتعيين الموظف بالاختيار في الوظائف العليا وحينما تقوم بترقيتهم بالاختيار، بأن تختار الموظف الأقدم إذا تساوت الكفاءة بينه وبين غيره، ومن باب أولى فإنها تلتزم باختيار الموظف الأقدم إذا كانت كفاءته تزيد على غيره، وهذا هو وضع المدعي بالنسبة لمن رشحوا أنفسهم معه لرئاسة القسم، ولا شك أن التعيين في منصب رئيس القسم بالكلية - بجامعة الكويت - يعد بمثابة الترقية من الناحيتين المادية والمعنوية»^(٣٨).

ويدلل أنصار هذا الرأي على صحة ما ذهبوا إليه بقولهم: «إن هناك أضراراً مادية ومعنوية أصابت المستأنف نتيجة القرار المطعون فيه، تمثلت في حرمانه من المزايا المادية والأدبية التي يتمتع بها رئيس القسم، وأهمها إدارة شؤون القسم والإشراف العام على أعماله وتقييم عمل أعضائه وموظفيه كافة وإبداء الرأي في ترقية أعضاء هيئة التدريس بالقسم والمساهمة في إدارة شؤون الكلية ورسم سياستها العامة عن طريق العضوية في مجلس الكلية بحكم المنصب، وأيضاً تحمل عبء تدريس أقل من العبء الذي يتحملة باقي أعضاء هيئة التدريس بالقسم، إضافة إلى زيادة الراتب بمقدار بدل التمثيل المخصص

(٣٨) الحكم الصادر بالاستئناف رقم ٩٧/١١٨٥، الدائرة الإدارية، بتاريخ ٢٧/٤/١٩٩٨.

لرئيس القسم والتمتع بحق الحصول على إجازة - مهمة علمية - لمدة عام بمرتب مضاعف عند انتهاء مدة رئاسة القسم..»^(٣٩).

فما يود قوله أصحاب هذا الرأي هو أن اختيار أحد أعضاء هيئة التدريس لرئاسة قسم علمي أو غيرها من الوظائف القيادية بالجامعة، هو في حقيقته ترقية إلى درجة أعلى مما كان عليها قبل صدور قرار اختياره، حيث سيحصل على جملة من المزايا المادية والمعنوية، ذلك ما يعد بمكانة ترقية.

والترقية - كما يعرفها فقهاء القانون الإداري - هي: منح من يستوفي الشروط من الموظفين الدرجة التي تعلو درجته مباشرة بقرار من السلطة المختصة استناداً إلى الأقدمية أو الاختيار أو الاختبار^(٤٠).

كما تناول القضاء الإداري تعريف الترقية بمعناها الأعم بأنها: «ما يطرأ على الموظف من تغيير في مركزه القانوني يكون من شأنه تقديمه على غيره في مدارج السلم الوظيفي والإداري، ويتحقق ذلك أيضاً بتقليد الموظف وظيفة تعلو وظيفته في مجال الاختصاص وإن لم يصاحب هذا التقليد نفع مادي»^(٤١).

وغالباً ما يترتب على الترقية تحسين وضع الموظف المادي؛ لأنها تمنحه زيادة في راتبه، وتختلف هذه الزيادة باختلاف النظام القانوني الذي يخضع له الموظف. كما تؤدي - في أغلب الأحوال - إلى رفع سقف الاختصاصات

(٣٩) المرجع السابق.

(٤٠) انظر في ذلك - على سبيل المثال - ماجد الحلو، مرجع سابق، ص ٢٣٧.

(٤١) الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية العليا بمصر في الطعن رقم ١٠٦١ بتاريخ ١٧/٦/١٩٧٦ أشار إليه بمؤلف د. محمد فؤاد عبدالباسط، القانون الإداري، لا يوجد سنة للطبع، دار الفكر الجامعي، ص ٤٦٤. كما أخذ القضاء الكويتي بهذا التعريف. انظر حكم محكمة التمييز في الطعن رقم ٢٠٠٢/٢٠١ إداري جلسة ٢٠٠٣/٣/١٠، مجموعة القواعد القانونية التي قررتها محكمة التمييز (٢٠٠٢-٢٠٠٦) القسم الخامس، المجلد الرابع، نوفمبر ٢٠٠٨، ص ٢١١ - ٢١٣.

والسلطات الممنوحة للموظف ما ينتج عنه اتساع نطاق مسؤوليته، ولا سيما إذا ما تبوأ منصباً قيادياً نتيجة لهذه الترقية.

وقد تناول نظام الخدمة المدنية مسألة الترقية بشيء من التفصيل، مبيناً الشروط الواجب توافرها فيمن يراد ترقيته، كما أوضح أنواع الترقيات التي يتبناها، فأوضح أن الترقية قد تكون بالأقدمية أو بالاختيار، شارحاً أحكام كل نوع منهما^(٤٢).

وتختص الدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية بنظر الطعون الخاصة بقرارات الترقية سواء كانت فردية أم تنظيمية عامة^(٤٣). كما وسعت الدائرة الإدارية مدلول الترقية لتشمل ليس فقط تلك التي يحصل بموجبها الموظف على درجة مالية أعلى، بل أيضاً مجرد إسناد وظيفة أعلى للموظف عدها بمنزلة ترقية له حتى لو لم يصاحب ذلك زيادة مالية^(٤٤).

ويمكن إيجاز ما استند إليه أصحاب هذا الرأي لإثبات صحة وجهة نظرهم في حجتين؛ الأولى وهي أن من يقع عليه الاختيار ليتبوأ منصباً قيادياً بالجامعة إنما يحصل على مزايا مالية تميزه عنن يساويه في الدرجة الأكاديمية. ف رئيس القسم العلمي - على سبيل المثال - يحصل على بدل التمثيل المخصص لهذا المنصب دون سائر زملائه في القسم. كما أنه يتمتع بإجازة لمدة عام وبمرتب مضاعف عند انتهاء مدة رئاسته للقسم. وهذه الميزة المالية لا تقرر إلا لمن يتبوأ منصباً قيادياً بالجامعة، ومن ثم فلا شك في أن من يختار لرئاسة قسم علمي إنما يتم ترقيته إلى درجة وظيفية أعلى وفق ما يقرره الفقه، وما استقر عليه القضاء.

(٤٢) المواد ٢٢ إلى ٢٦ من نظام الخدمة المدنية.

(٤٣) أ. د. عثمان عبد الملك، مرجع سابق، ص ٦٥.

(٤٤) حكم محكمة التمييز في الطعن رقمي ١٤٢، ١٧٠/١٩٩٨ تجاري جلسة ١٥/١١/١٩٩٨، مجلة القضاء والقانون، السنة ٢٦، العدد ٢، ص ١٨٧.

أما الحجة الثانية فتتلخص - كما يرى أنصار هذا الرأي - في أن من يسند إليه منصب قيادي بالجامعة فإنه نتيجة لذلك سيتمتع باختصاصات وصلاحيات جديدة. ففي المثال السابق، إن رئيس القسم العلمي هو من يدير شؤونه ويشرف على أعماله المختلفة كإعداد الجدول الدراسي للمقررات الخاصة بالقسم، وتوزيع أعبائه على أعضاء هيئة التدريس التابعين له، وتنظيم النشاط الأكاديمي فيه كعقد الندوات والحلقات النقاشية والدورات التدريبية وخلافها من أنشطة. كما يقوم رئيس القسم بتقويم عمل أعضاء القسم وموظفيه كافة، وإبداء الرأي في ترقية أعضاء هيئة التدريس بالقسم. إضافة إلى كثير من الأمور الإدارية المتعلقة بالقسم. فهذه الاختصاصات والصلاحيات الممنوحة لرئيس القسم تفيد بحصوله على ترقية حتى لو لم يصاحب ذلك أية ميزة مالية كما استقرت على ذلك أحكام القضاء الإداري^(٤٥).

المطلب الثالث

قرارات تعيين

فيما يذهب رأي ثالث إلى القول: إن الوظائف القيادية بجامعة الكويت يتم شغلها بالتعيين، وهي ليست قرارات ندب أو ترقية. فالمدعي - وهو الطاعن على قرار الجامعة - في الدعوى رقم ١٢٣١/٢٠٠٧ يرى أن قرارات شغل المناصب القيادية بالجامعة إنما هي قرارات صريحة بالتعيين ولا يقدر في ذلك كونها محددة المدة، فالعبرة بمضمون القرار ومحتواه، ولا يقلل من شأن ذلك كونه تعييناً مؤقتاً^(٤٦).

ويضيف أصحاب هذا الرأي أن الغاية من القرارات الصادرة بشغل الوظائف القيادية بالجامعة ليست إيجاد من يقوم بتسيير شؤون تلك الوظائف

(٤٥) الحكم الصادر بالاستئناف رقم ٩٧/١١٨٥، الدائرة الإدارية بمحكمة الاستئناف، بتاريخ ١٩٩٨/٤/٢٧

(٤٦) الحكم الصادر بالاستئناف رقم ٢٠٠٧/١٢٣١ الدائرة الإدارية بمحكمة الاستئناف، بتاريخ ٢٠٠٨/٥/٢٦.

حتى يتسنى للإدارة تعيين من يشغلها بشكل دائم، بل إن من يقع عليه الاختيار لإحدى تلك الوظائف إنما يعين بصفة أصلية لإدارة شؤون هذا المنصب، وإن كان ذلك لمدة محددة^(٤٧).

ويضيفون أيضاً أن التعيين بشكل عام يستلزم شروطاً معينة فيمن يترشح لشغل الوظيفة العامة، فإذا ما طبقنا هذا القول على النظام الذي يتم بموجبه اختيار القياديين في الجامعة، فسنجد أنه يتطلب شروطاً خاصة لا بد من توافرها في المرشح كأن يكون على درجة علمية معينة، ويحظى بتأييد أغلبية أعضاء هيئة التدريس، إضافة لشروط أخرى؛ ذلك ما يقربه من نظام التعيين ويبعده في الوقت ذاته من نظام النذب الذي لا يقيد الإدارة بأي شروط سوى ألا ينذب الموظف لوظيفة أدنى درجة من وظيفته الأصلية^(٤٨).

ويرى بعض فقهاء القانون العام أن القضاء الإداري قد توسع في معنى التعيين؛ إذ لم يقصر ذلك على بدء صلة الموظف بالجهة الحكومية ودخوله خدمة الدولة لأول مرة، بل فهمه على أن المراد به تقلد الوظيفة بمعناه الواسع الأعم، أي سواء كان ذلك افتتاحاً لرابطة التوظيف أو كان توليه لوظيفة جديدة تباين في طبيعتها أو في ماهيتها أو في الشروط اللازمة للتعين فيها الوظيفة السابقة التي كان يشغلها الموظف^(٤٩).

ويؤكد أصحاب هذا الرأي رأيهم بالقول: إن التعيين قد لا يستلزم أن يكون وفقاً للإجراءات التقليدية للتعين للمرة الأولى في الوظيفة العامة، إذ من الممكن أن يكون طبقاً لأسلوب ونظام خاص. وهذا هو الحال تماماً - بحسب ما يقرر أصحاب هذا الرأي - عند اختيار القيادي في الجامعة، حيث إن قانون الجامعة ولوائحها رسمت إجراءات استثنائية للمفاضلة بين المرشحين لاختيار أحدهم للوظيفة القيادية. فالإجراءات المرسومة والشروط المطلوبة كلها تشير إلى أن

(٤٧) المرجع السابق.

(٤٨) المرجع السابق.

(٤٩) أ. د. عثمان عبدالمك، مرجع سابق، ص ٦٣.

القرار الصادر بهذا الشأن قرار تعيين. ولا يدحض ذلك كون التعيين في هذه الوظيفة مؤقتاً^(٥٠).

ويضيفون: إن التعيين بصفة مؤقتة أمر يقره القانون الكويتي وفقاً لأحكام المادة ١٢ من قانون الخدمة المدنية. فلم يشترط الديمومة في الوظيفة لإطلاق صفة الموظف العام على شاغلها، فالتعيين في الوظيفة مؤقتاً لا يحجب عن العامل هذه الصفة، تماماً كما هو الحال في التعيين في الوظيفة بشكل دائم^(٥١).

ويضيف أنصار هذا الرأي أن تأقيت التعيين في المناصب القيادية إنما قصد به تجديد الدماء في تلك المناصب. والأمر لا يقتصر هنا على جامعة الكويت، بل يشمل أغلب المناصب القيادية في الدولة. فهذا الأسلوب أثبت نجاعته في المجالات كافة، إذ إنه يمنح الفرصة لأكبر عدد ممكن من الموظفين لتولي القيادة بدلاً من أن تكون حكرًا على نفر قليل، وهذا ما يؤدي إلى إحباط الطاقات الشابة^(٥٢).

(٥٠) الحكم الصادر بالاستئناف رقم ٢٠٠٧/٥٩٩ الدائرة الإدارية بمحكمة الاستئناف بتاريخ ٢٦/٥/٢٠٠٨.

(٥١) أ.د. طعيمة الجرف، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٨، ص ٦٤٣.

(٥٢) الحكم الصادر بالاستئناف رقم ٢٠٠٧/١٢٣١ الدائرة الإدارية بمحكمة الاستئناف بتاريخ ٢٦/٥/٢٠٠٨.

المبحث الثالث رأينا في الموضوع

استعرضنا في المبحث السابق الآراء التي قيلت في المسألة، وقد انقسمت إلى اتجاهات ثلاثة، حيث يقرر رأي: أن القرارات الصادرة بشغل الوظائف القيادية بجامعة الكويت هي قرارات ندب، بينما يرى رأي آخر أنها قرارات ترقية، في حين يذهب رأي ثالث إلى أنها قرارات تعيين، وإن كان تعييناً مؤقتاً. كما تم تناول حجج كل فريق.

يبدو أنه لا مشقة في استبعاد الرأي القائل إنها ترقية، ولكنها تظهر في الترجيح بين الرأي الذي يقرر أنها ندب والرأي الذي يعتقد أنها تعيين. فإذا ما رجعنا إلى الرأي الذي يرى أنها ترقية، فإنه صحيح أنها تبدو كذلك للوهلة الأولى، حيث سيحصل من يقلد منصباً قيادياً في الجامعة على جملة من المزايا المادية والمعنوية لم يكن يتمتع بها من ذي قبل، وهي ذاتها النتيجة المترتبة على الترقية، إلا أن ما ذكر قد لا يكون دقيقاً بالنسبة إلى الوضع في جامعة الكويت في حالتنا الراهنة. فعلى خلاف الندب والتعيين، لا يمكن تصور أن تكون الترقية مؤقتة. ولبيان ذلك نذكر أولاً أن مدة شغل الوظيفة القيادية في الجامعة محددة بفترة زمنية محددة يعود بعدها القيادي إلى سابق وضعه قبل تقلد المنصب القيادي؛ فلو فرضنا جدلاً صحة ما يذهب إليه هذا الفريق من أنها ترقية فإنه لا يجوز فقهاً ولا قضاء ولا قانوناً - بأي حال من الأحوال - إنزال الموظف من درجته الوظيفية التي رقي إليها وحرمانه من مزاياها متى ما صدر ذلك القرار صحيحاً^(٥٣)؛ إذ إنه بذلك يفقد كل ما حصل عليه من مزايا مالية ومعنوية وصلاحيات إدارية، وهذا ما يخالف الوضع بالنسبة إلى الموظف الحاصل على ترقية.

(٥٣) يجب الأخذ بالاعتبار حالة إنزال الدرجة الوظيفية كعقوبة للموظف، وهذه تختلف عن الحالة محل النقاش أعلاه.

كما يمكن دحض هذا الرأي بالقول إن عضو هيئة التدريس قد يتولى منصباً قيادياً في الجامعة وبعده يتولى منصباً قيادياً أقل درجة، دون أن يثير ذلك أي خلاف قانوني حول مدى صحة ذلك. ومن أمثلة ذلك أن يتولى أحد أعضاء هيئة التدريس منصب عميد كلية من الكليات أو منصب العميد المساعد، ثم يشغل بعد ذلك رئاسة قسم علمي. هذا المثال يتكرر ومعتاد في الجامعة. وهذا المثال ينفي مرة أخرى تكليف قرارات شغل المناصب القيادية بالجامعة بأنها ترقية، إذ لا يستقيم - والحال كذلك - أن يرقى عضو هيئة تدريس لمنصب رفيع كالعمادة، ومن ثم يولى منصباً أقل درجة. وهذا ما يؤكد أن قرارات اختيار القياديين في الجامعة تخرج عن كونها قرارات ترقية.

إلا أن الصعوبة تظهر إذا ما أردنا الترجيح بين الرأي القائل بأنها قرارات نذب والآخر القائل بأنها قرارات تعيين مؤقتة. وسبب هذه الصعوبة هو كون كلا التكيفين ذوا طبيعة مؤقتة. وعلى الرغم من ذلك إلا أننا نرى أن الرأي الأخير الذي يقرر أن هذه القرارات هي قرارات تعيين مؤقتة هو الأرجح، مستندي في ذلك إلى الحجج الآتية:

الحجة الأولى: إن الحجة الرئيسة التي ارتكن إليها الفريق الذي يقرر أنها قرارات نذب هي أنها قرارات ذات صفة مؤقتة. فشغل هذه المناصب تكون لفترة محدودة، فلا تعط شاغلها حقاً بالاستمرار فيه؛ إذ إنه يعود بعدها للعمل بوظيفته الأصلية. فصفة التأقيت - وفقاً لهذا الرأي - هي المعيار للتفرقة بين النذب والتعيين.

وفي الحقيقة - وفي معرض الرد على هذه الحجة - أن الاستناد إلى عنصر التأقيت في تولي المنصب القيادي في الجامعة كمعيار لبيان إذا ما كان القرار الصادر بهذا الشأن ندباً أو تعييناً قد يغدو معياراً مضللاً، ويقودنا إلى نتائج غير صحيحة.

ولتوضيح ذلك يتوجب البحث في مضمون تلك القرارات. فالندب - كما سبق تعريفه - هو إنجاز أعمال وظيفة شاغرة لم يتيسر بعد تعيين موظف يتولاها، وذلك بأن يعهد بهذه الأعمال مؤقتاً إلى أحد الموظفين. وإذا ما طبقنا

هذا التعريف على القرارات الصادرة بجامعة الكويت لشغل المناصب القيادية فيها، فسنجد أن الإدارة لم تول من وقع عليه الاختيار مهام المنصب حتى يتسنى لها تعيين موظف يتولاها بصفة دائمة بدلاً عنه، كما هو الحال في النذب. إنما يتم تعيينه بصفة أصلية للقيام باختصاصات المنصب، وإن كان ذلك لمدة زمنية معينة.

فالتأقيت هنا - وبخلاف النذب - ليس بقصد إتاحة الفرصة للإدارة للبحث عن موظف يتولى الوظيفة بشكل دائم، إنما بهدف تجديد الدماء في هذه المناصب ولإعطاء الفرصة لأكبر عدد من أعضاء هيئة التدريس في تولي هذه الوظائف. ولا شك في أن تداول المناصب القيادية ولا سيما العليا منها في الدولة - وليس في الجامعة فحسب - أسلوب ناجح في الإدارة الحديثة.

الحجة الثانية: إن من المسلم به أن الإدارة تملك فيما يتعلق بقرارات النذب سلطة تقديرية واسعة، فلها أن تندب من تشاء من الموظفين للقيام بأعباء الوظيفة الشاغرة، دون أن يحدها في ذلك سوى ألا يندب الموظف لوظيفة أدنى درجة من وظيفته الأصلية، وترتيباً على ذلك فالإدارة غير مقيدة بالشروط الواجب توافرها فيمن يشغل الوظيفة، كالمؤهلات والخبرات وتقارير الكفاءة، عندما تندب أحداً لهذه الوظيفة.

وإذا ما قارنا ما سلف مع الوضع في الجامعة، فإننا نجده مختلفاً جداً؛ فعندما تقوم الإدارة الجامعية باختيار القيادي فإنها تكون مقيدة بما ورد في قانون الجامعة ولوائحها من شروط وإجراءات خاصة بعملية الاختيار؛ فهي ملزمة بتشكيل لجنة الاختيار على نحو معين وفتح باب الترشيح وإجراء مقابلات شخصية مع المرشحين، كما لا بد من أن يكون المرشح حائزاً للاشتراطات المطلوبة من مثل الدرجة العلمية، وسنوات الخبرة، والحصول على قبول زملائه في القسم أو الكلية؛ ذلك تمهيداً للمفاضلة بين المتقدمين. فجميع ما ذكر من شروط وإجراءات تتنافى وأبسط المبادئ الحاكمة لنظام النذب، وتخرج قرارات شغل المناصب القيادية في الجامعة من كونها ندباً، وتؤكد أنها قرارات تعيين مؤقت.

ولعل الأهم من ذلك أن الإدارة تملك فيما يخص النذب سلطة إنهائه وقتما شاءت بإرادتها المنفردة، دون أن يعطي ذلك الموظف المنتدب الحق في الطعن في قرار الإنهاء؛ حيث يخضع ذلك للسلطة التقديرية المطلقة للإدارة، التي لها الحق في عدم إبداء الأسباب التي دعتها لمثل هذا القرار. وهذا بدوره يجافي طبيعة القرارات الصادرة بشغل المناصب القيادية في الجامعة، إذ لا تملك الإدارة الجامعية عزل القيادي من منصبه قبل انتهاء فترته التي تحددها التشريعات المنظمة، إلا لأسباب يبيحها القانون، وليس وفقاً للسلطة التقديرية للإدارة، وهذا ما يبعده عن النذب ويقربه من التعيين.

الحجة الثالثة: ومن الحجج التي يمكن الاستناد إليها في إثبات أن قرارات شغل الوظائف القيادية بجامعة الكويت هي قرارات تعيين وليست نذباً، هي أن قرارات النذب ليست بذات أهمية؛ لأن القصد منها هو سد النقص في وظيفة مؤقتاً حتى يتسنى ملؤها بشكل دائم، ولا أدل على أنها ليست ذات أهمية من أن المشرع استبعد عنها من دائرة اختصاص القضاء الإداري. فالسؤال الذي يطرح هنا هل من المعقول أن تكون قرارات تعيين قياديي الجامعة ليست ذات أهمية؟ من المؤكد أن الإجابة ستكون بالنفي؛ حيث إن جميع المناصب القيادية في الجامعة - محل الدراسة - ابتداء من رئاسة القسم، ومروراً بعمادة الكليات، وحتى نواب المدير يتمتع شاغلوها باختصاصات واسعة ومؤثرة في سير العمل في هذه المؤسسة.

كما أن أحكام قانون الجامعة ولوائحها - كما سبق البيان - وضعت شروطاً ومعايير وإجراءات بهدف اختيار الأفضل من بين المرشحين لهذه المناصب، فلا شك أن مثل هذه القواعد تعكس مدى أهمية هذه القرارات؛ مما يؤكد عدم صحة تكييفها بأنها نذب.

ونحن من جانبنا نعتقد أن الهدف من إصرار الإدارة الجامعية - بحسب ما يتبين من دفاعها في النزاعات القضائية الناشئة عن هذه القرارات - على اعتبارها قرارات نذب، هو محاولة منها للهروب من رقابة القضاء، فاختصاص الدائرة الإدارية - كما ينص قانون إنشائها - محدد على سبيل الحصر، وليس

من ضمنه النظر في قرارات النذب، على خلاف قرارات التعيين والترقية التي تملك حيالها سلطة الإلغاء. وهذه المسألة تمثل محاولة من قبل الإدارة الجامعية لخلق ظروف أكثر مرونة وسهولة لها عند اختيار القيادي، ووسيلة تتمكن من خلالها من عدم تقيدها بالشروط والإجراءات الواردة في نصوص قانون الجامعة ولوائحها.

والحقيقة أن مثل هذا التوجه لا يقتصر على إدارة جامعة الكويت، بل تتبناه كثير من المؤسسات الحكومية؛ حيث دأبت عند ترقية موظف لوظيفة إشرافية على استخدام ألفاظ لا تفيد الترقية كالنذب والتكليف والإنابة في الفترة الأولى على الأقل لصدور مثل هذا القرار، وذلك - بحسب ما نعتقد - بقصد إبعاده عن رقابة القضاء، وإن كنا نرى أن ذلك غير مجد من الناحية القانونية كون تكليف هذه القرارات إنما يكون وفقاً لمضمونها، لا بما احتوته من ألفاظ، فهي خاضعة لرقابة القضاء، حتى لو لم تذكر صراحة لفظ ترقية.

الخاتمة:

انتهينا من مناقشة التكييف القانوني لقرارات شغل المناصب القيادية في جامعة الكويت، وقد كشفت الدراسة عن عدة نقاط سلبية تؤثر بشكل شديد في المسألة حين ترغب الإدارة الجامعية في إصدار مثل هذه القرارات، وتتلخص هذه النقاط فيما يأتي:

- ١ - عدم تحديد قانون الجامعة رقم ٢٩ لسنة ١٩٦٦ ولا اللوائح الصادرة تنفيذاً له المناصب القيادية فيها، إنما تم ذلك من خلال قرارات متفرقة صادرة عن مجلس الجامعة الذي لا يملك سلطة إنشاء مثل تلك المناصب، وحتى على الافتراض جلاً أنه يملك الاختصاص، فإن ذلك يجعل هذه المناصب عرضة للتغيير وفقاً لتوجه أعضاء المجلس الذي يختلف تشكيله من فترة لأخرى. وتبرز خطورة هذه النقطة من زاوية أخرى؛ فمشروع قانون الجامعات الحكومية الجديد يتضمن حكماً يمنع بموجبه قيادي الجامعة الحكومية وأقاربهم من الدرجتين الأولى والثانية من التعاقد مع الجامعة التي يعمل بها

حتى لو كان ذلك بشكل غير مباشر. والمعضلة هنا أنه في حال عدم معرفة المناصب القيادية على وجه الدقة، فإن هذا سيكون محلاً للخلاف مستقبلاً، بل إن الأخطر من ذلك سيكون التدخل لاعتبار منصب ما قيادياً أم غير قيادي بهدف تطبيق النص أو تعطيله خلافاً للواقع.

٢ - بينت الدراسة أيضاً أنه توجد مناصب قيادية عليا في الجامعة لا تستند في وجودها إلى أساس قانوني. فمنصب نائب المدير لم ينشأ استناداً إلى نص في قانون الجامعة أو لوائحها، بل كل ما هنالك توصية عرضت على مجلس الجامعة لا قيمة قانونية لها بإنشاء هذه المناصب، هذا ما يجعلها عرضة للإلغاء من قبل القضاء.

٣ - كما ناقشت الدراسة - بالتفصيل - التكليف القانوني لشغل المناصب القيادية بجامعة الكويت، المحور الرئيس للدراسة، مبينة أهمية ذلك حيث يترتب عليه نتائج عدة كمدى اختصاص القضاء الإداري ببسط رقابته عليها، والسلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة الجامعية عند المفاضلة بين المرشحين لتلك المناصب، وقدرتها على إنهاء تلك القرارات بإرادتها المنفردة؛ فجميع هذه النتائج تختلف باختلاف التكليف القانوني للقرارات.

فبينما بداية أن قصوراً تشريعياً يلحق هذه المسألة حيث لم يتناولها أي من التشريعات الخاصة بالجامعة، وما زاد الوضع تعقيداً هو موقف القضاء المتذبذب من هذه القضية؛ حيث تأرجح بين اعتباره ندباً تارة، واعتباره تعييناً تارة أخرى، كما أوضحنا أن هناك رأياً ثالثاً يكيف تلك القرارات على أنها ترقية، إلا أن القضاء لم يأخذ به، وانتهينا إلى تأييد الرأي القائل بأنها قرارات تعيين مؤقتة استناداً إلى حجج قانونية تم التطرق لها بالتفصيل.

ونختتم هذه الدراسة بعدد من التوصيات علها تكون السبيل لتجاوز السلبات التي أثارته مناقشة الموضوع، وتساعد على اختيار القيادي الأكفأ مع تهيئة الظروف المثلى لنجاحه في أداء مهام المنصب:

أولاً: أوضحت الدراسة أن التكليف الصحيح - بحسب ما نعتقد - لقرارات شغل المناصب القيادية في الجامعة هو أنها قرارات تعيين مؤقتة، ولا شك في

أن ذلك ضماناً لأعضاء هيئة التدريس، إذ إن هذا التكليف يفسح المجال لكي يبسط القضاء رقابته على هذه القرارات وهذا مبعث ارتياح لهم، حيث يمكن من يشعر منهم بعدم الإنصاف اللجوء للقضاء لاستيفاء حقه إذا ما اعتدي عليه؛ لذلك نرى أن على الإدارة أن تتجنب عند إصدارها لمثل هذه القرارات استخدام ألفاظ قد تثير مثل هذه الإشكالية كالنص مثلاً على أن: (يندب أو يكلف) وغيرها من ألفاظ تفيد عدم التعيين. وعلى الرغم من إيماننا العميق بأن العبرة بمضمون القرار لا بألفاظه، إلا أننا في حاجة إلى حسم هذا الخلاف القانوني، فنقترح النص صراحة على ذلك في مشروع القانون الجديد.

ثانياً: سبق البيان أن قانون الجامعة رقم ٢٩ لسنة ١٩٦٦ - وعلى خلاف قانون الخدمة المدنية - لم يحدد جميع المناصب القيادية فيها، وذلك ما خلق حالة من عدم الشفافية حيث تخضع مسألة تحديدها وإنشائها لأهواء أعضاء مجلس الجامعة، وهذا ما يفسر صدور قرارات مبعثرة لا رابط بينها حول الموضوع، وهو ما أجج الخلاف الذي لا يزال محتدماً في أروقة الجامعة وامتد إلى القضاء.

لذا فإن الحل يكمن في تحديد أي من الوظائف تعد قيادية بشكل جلي لا يحتمل التأويل في مشروع القانون الجديد، وإضافة المناصب القيادية المستحدثة إليها، بدلاً من تركها بلا سند من القانون.

ثالثاً: استكمالاً للنقطتين السابقتين، وحتى تأتي الاقتراحات بنتائجها المرجوة، نعتقد أنه من الضروري إيضاح أن جزءاً من هذه المشكلة مرده المنافسة غير المتكافئة بين أعضاء هيئة التدريس على تبوء تلك المناصب. ولا عيب في المنافسة ذاتها؛ إذ إنها أمر إيجابي ومطلوب في مثل هذه الأحوال، إلا أن ما يعكر صفو هذه المنافسة وجود أعضاء يمتلكون النفوذ والإمكانات؛ ما يمنع منافسيهم من مجرد التفكير في الدخول في هذا المعترك؛ وذلك لكونهم يتبوأون مناصب قيادية في الجامعة منذ أمد بعيد، ومن ثم لهم من التأثير في صنع القرار ما يخدمهم في الوصول إلى المنصب أو البقاء فيه.

ولا نعني مما سبق منع من تولي منصباً قيادياً في الجامعة من الترشح مرة أخرى لتلك المناصب، إنما لا بد أن يتم ذلك وفق ضابطين يكفلان المنافسة الشريفة بين الأعضاء. أولهما هو ألا يتم التجديد للقيادي في المنصب ذاته إلا لمدة واحدة، وبعد فتح باب المنافسة لمن يرغب، والقول بغير ذلك يجعل من يشغل ذلك المنصب لا يعمل طوال مدة توليه لإنجاز المهام التي تتطلبها الوظيفة بقدر ما يعمل من أجل ضمان بقاءه أطول فترة ممكنة، كما تدل على ذلك التجارب.

أما الضابط الثاني فهو أن تكون الأولوية للعضو الذي لم يسبق له تولي المنصب محل التنافس. إذ لا شك أن في ذلك تشجيعاً للوجوه الشابة وضخ دماء جديدة في الإدارة العليا للجامعة، وإن عدم إعمال مثل هذا الضابط يفسر لنا تكرار الأسماء في بعض المناصب القيادية في الجامعة بشكل متواتر ولمدد طويلة^(٥٤).

(٥٤) وهذا ما يفسر لنا سبب تولي البعض مثل هذه المناصب منذ سبعينيات القرن الماضي!