

# النظم الوظيفية الجديدة في الكويت

الدكتور عادل الطرطرياني  
مدرس القانون العام  
في كلية الحقوق والشرعة بجامعة الكويت

شهدت الكويت صدور عدة قوانين منظمة للعلاقة الوظيفية بين شاغل الوظيفة العامة والدولة ، اذ بدأت هذه الحركة عام ١٩٥٤ بصدر نظام الموظفين والتقاعد ، ثم صدر المرسوم بقانون رقم ٧ لسنة ١٩٦٠ ليختص بشئون الموظفين والمستخدمين ، وأخيرا جاء المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ ليعيد ترتيب وتنظيم هذه العلاقة من جديد .

ويتميز التنظيم الجديد عن التنظيمات التي سبقته بكونه قد أورد المبادئ والقواعد العامة في القانون ، وترك التفاصيل والجزئيات للمرسوم ليقوم بمهمة تنظيمها ، معتنقا في ذلك ما سبق للمشرع الفرنسي أن تبناه من نظام عام ١٩٥٩ في النطاق الوظيفي . وميزة هذا النظام هو القدرة على التجاوب مع المتغيرات السريعة في المجال الوظيفي ، وذلك عن طريق التعديل

في المرسوم ، وهو أداة أدنى درجة بلا شك من القانون الذي يتطلب تعديله اتباع اجراءات خاصة بينها الدستور . ولكن هذه الميزة الهامة في النظام تفقد محتواها الحقيقي في الدول التي تساوى فيها مرتبة القواعد القانونية ، وكونها تصدر من جهة واحدة ولو بمسميات مختلفة ، كالمرسوم بقانون أو المرسوم أو القرار وما الى ذلك ، كما ان هذا النظام يغدو سلاحا خطيرا في يد الادارة في الدول التي لا تتمتع بنظام ديمقراطي يتيح لممثلي الشعب الاشتراك في اصدار القوانين .

ويلاحظ في شأن اصدار التنظيمات الجديدة في مجال الخدمة المدنية عدم التقيد بالاجراءات التي سبق وأن أعلن عنها ، وهي ان تعرض مشروعات القوانين على لجنة عامة ، ثم تعرض نتائج ما تتوصل اليه على لجنة خاصة مشكلة من كويتيين ، ومثل هذا الاجراء لم يطبق اطلاقا هنا ، وانما تم وضع مشروعات عدة ساهمت في اعدادها ادارة الفتوى والتشريع وديوان الموظفين ، ثم نسق بينها مجلس الوزراء ليظهر في النهاية المرسوم بقانون الذي نحن بصدد الان .

وقد يقال في تبرير عدم التقيد بالاجراءات المعلن عنها ، ان قوانين الخدمة المدنية تحتاج الى دراسات فنية وقانونية دقيقة قد لا تتوافر لدى الكثيرين ، ومع تسليمنا ان عملية اصدار كل قانون بحاجة لمثل هذه الدراسات ، الا انني اتساءل عن سبب ابعاد قسم القانون العام في كلية الحقوق والشريعة عن المساهمة في وضع هذا القانون ، ولو كان ذلك عن طريق الطلب اليه تقديم ما يراه من ملاحظات على مشروع القانون بعد اعداده ، وما من احد ينكر ان هذا القسم يعايش يوميا النظم الوظيفية عن طريق تدريسها ، وله دراية واسعة وخبرة عريضة في المجال الوظيفي .

ويحتوي قانون الخدمة المدنية على ابواب عدة تشتمل على احكام تمهيدية ، واحكام تنظيمية ، وبيان للوظائف العامة وكيفية شغلها ، ثم حقوق الموظفين وواجباتهم واحكام خاصة بالتأديب ، وبيان حالات انتهائهم الخدمة ، واخيرا الاحكام العامة والانتقالية .

اما المرسوم المنظم للخدمة المدنية فلم يسر على نهج القانون ، وانما جاء ببعض التقسيمات المغايرة ، وبما تتطلبه مهمته التفصيلية للاحكام والقواعد الواردة في القانون الاصيل ، فهناك احكام خاصة بالتعيين وتقييم كفاءة الموظفين ، والترقية ، ولجنة شئون الموظفين ، والنقل والندب والاعارة ،

والاجازات ، والعلاوات ، والتأديب ، وانتهاء الخدمة ، واخيرا احكام عامة انتقالية .

ولنا الملاحظات التالية حول المرسوم بقانون الخاص بالخدمة المدنية وكذلك المرسوم المنظم لها .

### اولا : مجلس الخدمة المدنية

١ — نص القانون لاول مرة على انشاء مجلس للخدمة المدنية ليتولى مهمة الاشراف على الانتظمة الوظيفية . ومن مطالعة المادة الخامسة من القانون يتبين لنا مدى اتساع الصلاحيات والاختصاصات المناطة به . وبذلك يضيف القانون جهة جديدة للجهات المختصة بالشئون الوظيفية كديوان الموظفين ، وديوان المحاسبة فيما يتعلق بالرقابة المالية ، ووزارة الدولة للشئون القانونية والادارية التي يتبع لها ديوان الموظفين ، ووزارة المالية ، وكان الاولى ان تجمع كافة هذه الجهات ذات العلاقة بالوظيفة العامة بيد جهة واحدة ، منعا لحالات ازدواج الاختصاصات وتضاربها .

فمحاولة المشرع توحيد الجهات التي لها علاقة بالوظيفة العامة لم تأت شاملة ، اذ ان قراءة سريعة لنصوص المرسوم بقانون والرسوم الخاص بالخدمة المدنية تكشف لنا ان جوانب كثيرة من الوضع السابق بقيت على حالها ، اذ لا يزال ديوان الموظفين هو المرجع الحقيقي في أمور الوظيفة العامة .

٢ — كما يلاحظ ان القانون قد حدد موعد سريان احكامه اعتبارا من ١٩٧٩-٧-١ ما عدا المواد ٤ ، ٥ ( والمادة ٣٩ ) وهي الخاصة بمجلس الخدمة حيث يعمل بها من تاريخ نشر القانون ، وذلك لاتاحة المجال لانشاء مجلس الخدمة من الآن وتمكينه من الاطلاع بمهامه المتعددة .

ولا شك ان هناك مجموعة كبيرة من الاحكام لا بد من وضعها واقرارها قبل حلول موعد سريان القانون . ولكن يلاحظ ان المدة الباقية ، لا تتجاوز ثلاثة شهور ، وهي مدة غير كافية لمجلس الخدمة لوضع الاحكام لسريان القانون والضوابط الجديدة ، الامر الذي يخشى معه ان تقرر هذه القواعد بصورة مستعجلة لا تتناسب مع الدقة المطلوبة والثاني الواجب تقريره في هذ المجال .

٣ - ويلاحظ على النصوص الخاصة بمجلس الخدمة ما يلي :

**١ - من ناحية تشكيل المجلس :** اوضحت المذكرة الايضاحية للمرسوم بقانون الهدف من انشاء هذا المجلس بقولها ان ( توجد هيئة متخصصة نوعيا في شئون الخدمة المدنية تخفف عن مجلس الوزراء اعباءه التي يتولاها حاليا في هذا المجال ) وانا لا اعتقد ان تشكيل المجلس بالصورة التي اعلن عنها تحقق هذا الهدف ، فمجلس الخدمة حاليا ما هو الا لجنة وزارية من لجان مجلس الوزراء المتعددة ، وهي لجنة لا يتوافر في اعضائها عنصر التخصص لا العام ولا النوعي في مجال الوظيفة العامة ، مما سيدفعها الى الاعتماد على ديوان الموظفين اعتمادا كليا في اعداد القرارات المراد منه اصدارها .

ومعنى ذلك ان الوضع لم يتغير في ظل النظام الجديد عما كان في القانون القديم الا من حيث الشكل فقط ، فقد كانت القرارات المتعلقة بالوظيفة العامة يعدها ويصدرها ديوان الموظفين في السابق ، اما اليوم فيقوم باعدادها الديوان ايضا ولكن لتصدر باسم مجلس الخدمة المدنية .

**ب - من ناحية اختصاصات المجلس :** حدد المشرع موعدا اقتضاه ١٩٧٩/٧/١ لسريان النظم الوظيفية الجديدة ، ولم يتبق على هذا الموعد الا اكثر من شهرين بقليل ، مما لا يدع المجال رحبا وواسعا لوضع الكثير من القواعد والاحكام التي عهد بها للمجلس ، ولذلك سيضطر مجلس الخدمة الى الاعتماد على ديوان الموظفين لاعداد هذه القواعد ، وهو امر يؤكد ما قلناه سابقا .

ويلاحظ ان المادة الخامسة فقرة ٤ ذكرت من بين اختصاصات المجلس اختصاص اقتراح مشروعات القوانين واللوائح الخاصة بالخدمة المدنية وابداء الرأي فيما يقترح منها .

واعتقد ان هذه المادة تصطدم اصطداما مباشرا مع الدستور الكويتي الذي حدد الجهات التي يحق لها اقتراح القوانين ، وهي الامير عن طريق مجلس الوزراء ، واعضاء مجلس الامنة في المواد ٥٠ ، ٥١ ، ١٠٩ منه . اما ان يأتي قانون الخدمة المدنية ليعطي لمجلس الخدمة هذا الحق ، فكأنه بذلك يخلق سلطة تشريعية جديدة غير تلك التي حددها الدستور عن طريق اعطاء جزءا من الوظيفة

التشريعية والتي تبدأ أول ما تبدأ بعملية الاقتراح ، الى جهة لم يرد لها أي ذكر في الدستور ولم يعن بتنظيمها لا من قريب أو بعيد . ولذلك كان يفضل أن يقتصر اختصاص المجلس في هذا المجال بابداء الراي في مشروعات القوانين واللوائح الخاصة بالخدمة المدنية لا اقتراحها .

### ثانيا : الوظائف العامة وكيفية شغلها :

١ — جاءت المادة ١٢ من القانون بتقسيم جديد للوظائف العامة ، موزعة في كل من مجموعة الوظائف القيادية ، ومجموعة الوظائف العامة ، ومجموعة الوظائف الحرفية ، وأخيرا مجموعات وظائف الخدمات ، وبذلك يكون القانون قد نبذ نهائيا تقسيم العاملين بالدولة الى موظفين وعمال ومستخدمين ، وهو اتجاه يحمد للمشرع تبنيه ، محاولا فيه التخفيف من حدة الفوارق الطبقية بين العاملين لدى الدولة ، وما يمكن أن تترتب عليه من اثار اجتماعية ونفسية لاتخفى على أحد ، كما سبق ان ذكرنا . كما أجاز التنظيم الجديد تقسيم هذه المجموعات الى مجموعات نوعية تتناسب وطبيعة العمل في كل مؤسسة حكومية ، وهذا ما يسمح بتبني نظام توصيف الوظائف وترتيبها وتقييمها وشغلها ، وبما يمكن من احلال الرجل المناسب في المكان الصالح له والمتفق مع خبرته وامكانياته ، وبذلك يمكن القضاء على كثير من عيوب الجهاز الاداري حاليا في الكويت والتي يعاني منها الامرين .

٢ — اجازت المادة الخامسة والعشرون من المرسوم لمجلس الخدمة المدنية وضع قواعد عامة للاستثناء من الاحكام المقررة للترقية والمبينة في نظام الخدمة المدنية . ولقد فسرت هذه المادة بجواز أن يبيع مجلس الخدمة مثلا ترقية الموظف الى درجة تعلو على الدرجة الواجب الترقية لها ، او ما يسمى بظاهرة القفز في الترقيات .

واعتقد أن وراء هذا الاقتراح محاذير كثيرة تبرر عدم تبنيه ، فأولا ان الدول التي أخذت بمثل هذا النظام قد استقرت فيها النظم الوظيفية ، وتوضحت فيها العلاقات القانونية ، واستقرت حتى غدت واجبا قانونيا يلتزم به الجميع . أما في الكويت ، فكلنا يعرف ان موسم الوسايطات يبدأ عندما تبدأ الوزارات في اعداد حركة ترقياتها ، وكثيرا ما حدث ان ترسل الوزارات الى ديوان الموظفين كشوفا بمستحقي الترقية لديها ، ويبدأ

الديوان بدراستها ، ثم يفاجأ بسحب هذه الكشوف ، ومن ثم اعادتها للديوان بعد أن يتم شطب بعض الاسماء واطافة اسماء اخرى بدلا منها ، هم بطبيعة الحال من كانت لديهم الواسطة ، فاذا كان هذا الامر يحدث للترقية الى الدرجة اللاحقة لدرجة الوظيفة التي يشغلها الموظف فما بالك في ظاهرة القفز ، مما يخشى معه ان تم اقرار هذا الاقتراح أن تشهد الكويت سلسلة طويلة من قرارات الترقية بالقفز هذه .

وقد يقال في تبرير هذا الاقتراح هو للتمكين من مكافأة بعض العناصر النشيطة واعطائها درجات تتناسب مع قدراتها ، وانا اعتقد ان في نظام الترقية بالاقتراح ما يحقق هذا الهدف وزيادة . ذلك لان ... قيام المشرع بتحديد حد أدنى للبقاء في الدرجة هو سنتان بالنسبة لشاغلي مجموعة الوظائف العامة والحرفية ، وخمس سنوات لشاغلي مجموعة وظائف الخدمات ، وكذلك لشاغلي الدرجة الثانية من مجموعة الوظائف الحرفية ، مع تحديد الحد الأعلى هو أمر قد قصد به تنبيه الموظف الى امكان ترقيته في حالة تمضيته للحد الأدنى اذا ما اثبت كفاءة وقدرة تبرر منحه هذه الترقية .

٣ - ويلاحظ أن القانون الجديد قد جعل مناط التعيين الحصول على مؤهل دراسي يتفق وطبيعة الوظيفة المراد التعيين فيها ، ولكنه اجاز مع ذلك تعيين غير المؤهلين من ذوي الخبرة أو ممن اجتازوا دورات تدريبية في هذه الوظائف ، وبذلك لم يهدر المشرع الكويتي أهمية الخبرة وتفوق صاحبها احيانا على حامل الشهادة . ولكنه جعل تعيين اصحاب الخبرات استثناء وتعيين اصحاب المؤهلات هو الاصل ، وبذلك لم يأخذ بما تبنته بعض الدول ومنها دولة الامارات حديثا جدا من مساواة اصحاب الخبرة مع حاملي المؤهلات في التعيين .

### ثالثا : الاجازات

تعتبر الاجازة فترة راحة لا بد من اتاحتها للموظف من وقت لآخر حتى يستعيد نشاطه ويمكنه ان يزاوّل مهام وظيفته بعد ذلك وهو قادر فكريا وجسديا على العطاء . كما ان الاجازة تعد لمصلحة الجهاز الاداري ذاته ، اذ قد يكشف غياب الموظف عن أمور كان مستترا

عليها ، وما كانت لتظهر لولا بعده المؤقت عن مقر عمله .

ولقد كانت هذه الامور أمام المشرع وهو يضع النصوص الخاصة بالاجازات ولكن يلاحظ عموما اتجاه المشرع الى التقليل من مدة الاجازات وذلك على النحو التالي :

١ — الاجازة الطارئة كانت في القانون القديم لمدة لا تزيد على اليومين في المرة الواحدة ، وبحد أقصى أربع مرات في العام الواحد ، اي ان مجموع ايام الاجازة الطارئة ثمانية ايام في العام .

أما القانون الجديد فقد جعل الاجازة الطارئة لمدة لا تزيد على اربعة ايام في السنة ولا تتجاوز يوما واحدا في كل مرة ( م ٣٦ من المرسوم ) .

ب — الاجازة الدورية ، وتختلف مدتها في القانون القديم اذ كانت واحد وعشرون يوما في السنة الاولى من الخدمة ، وخمسة واربعون يوما في السنوات التالية ، وستون يوما عند بلوغ سن الخمسين .

أما القانون الجديد فقد وحد مدة الاجازة الدورية وجعلها لمدة ثلاثين يوما في السنة ، على ان تتراد الى خمسة واربعين يوما للموظف الذي قضى في الخدمة مدة لا تقل عن خمس عشر سنة ( م ٣٧ ) .

ج — الاجازة المرضية ، اجاز القانون القديم منح الموظف اجازة مرضية لمدة لا تزيد على ستة شهور بمرتب كامل ، ثم ستة شهور بنصف مرتب ، وستة شهور بربع مرتب ، وأخيرا ستة شهور بغير مرتب . فالحد الأقصى للاجازة المرضية وفق احكام هذا القانون سنتان .

أما القانون الجديد فقد اعطى الموظف الحق باجازة مرضية وبمرتب كامل لمدة لا تزيد على السنتين .

ويلاحظ ان القانون الجديد جاء لصالح الموظف في هذه الحالة .

د — أما الاجازات الخاصة ( اجازة الحج ، اجازة الوضع للمرأة ، اجازة الموظفة المتوفي عنها زوجها ) فقد بقيت على حالتها ، ولكنها تقديرية للادارة ، ان شاعت منحتها وان شاعت منعتها ، عدا اجازة الوضع

فهى وجوبية بدليل التفرقة فى الصياغة اذ جاءت المادة الخاصة بها ( م ٤٧ ) بعبارة ( تستحق الموظفة . . . ) أما باقى المواد فقد جاءت بصياغة ( يجوز للوزير ، أو يجوز بموافقة الوزير ) .

ونعتقد ان المشرع قد جانب به الصواب فى التقليل من مدة الاجازات ، لا سيما الاجازة السنوية ( الدورية ) ، وذلك لاهميتها فى اراحة الموظف ولتمكينه من تجديد نشاطه ، واذا كان المشرع محقا فى تقليل مدة الاجازة الطارئة ، ليسد منافذ التحايل والانتقطاع عن العمل بحجة العذر الطارئ ، فان مثل هذا السبب لا يتوافر فى حالة الاجازة الدورية .

ولقد قيل فى تبرير هذا الانقاص فى مدة الاجازة ، ان غالبية الموظفين لديهم رصيد من الاجازات يصل الى اكثر من ٩٠ يوما ، مما يدل على ان الموظف لا يتمتع بكامل مدة الاجازة الممنوحة له من القانون .

واذا كان هذا صحيحا ، فان من الصحيح كذلك ان المشرع لم يلزم الموظف بالتمتع بالاجازة كل عام من اجل تحقيق الهدف الحقيقى من اقرارها وهو تمكينه من تجديد نشاطه وراحته من عناء العمل . كما ان هناك هدفا آخر من وراء اعطاء الموظف للاجازة الا وهو ان كثيرا من الامور ما كان يمكن الكشف عنها الا بغياب الموظف ، وما كانت لتظهر لولا بعده المؤقت عن مقر عمله .

من ناحية اخرى ، ان الموظف مع عدم وجود نظام يلزمه باخذ الاجازة قد يقرر ان من مصلحته عدم التمتع بها فى الوقت الحاضر ، تحسبا لحالات قد يحتاج معها الى اجازات طويلة ، كمرافقة مريض ، وهى من الامور التى رتب المشرع نفسه احكاما عليها فى المادة ٥٥ من المرسوم . ولذلك لا يحق للمشرع بعد ان منح حقا للموظف ان يعرّض ويحاسبه لعدم تمتعه به وهو اصلا لم يلزمه بذلك . واذا كان هذا التبرير ينطبق على الموظفين القدامى ، فما هو الحكم بالنسبة للموظفين الجدد الذين لا يتمتعون باي رصيد من الاجازات ، والمشرع عندما يضع القواعد والاحكام فى شئون الوظيفة ويضع لها مبرراتها ، فهو لا يضعها لتطبيق على من يوجد وقت اقرارها من الموظفين ، وانما لتطبيق كذلك على من سيلتحق من الافراد بالخدمة المدنية بعد ذلك .

هناك اخيرا ملاحظة عابرة في خصوص المادة ٤٨ من المرسوم والتي تقرر أنه ( يجوز للوزير منح الموظفة المسلمة التي يتوفى عنها زوجها اجازة خاصة بمرتب كامل لمدة اربعة اشهر وعشرة ايام من تاريخ الوفاة ) . واعتقد ان جعل منح الاجازة جوازيا للوزير في هذه الحالة بالذات محل نظر لعدم انسجامه مع ما تقررته نصوص الدستور من أن الدين الاسلامي هو دين الدولة ، ويفرض هذا الدين على الزوجة قضاء مدة العدة ، فكيف يمكن التوفيق بين واجبها الديني هذا وبين عدم تمتعها بالاجازة في حالة رفض الوزير منحها لها لسبب أو لآخر . ولذلك اعتقد انه لا أقل من مساواة هذه الحالة بحالة المرأة الحامل حيث نصت المادة ٤٧ من المرسوم على استحقاقها للاجازة ، وبذلك يمكنها التمتع بها دون حاجة لموافقة جهة الادارة .

#### **رابعاً : الترقّيات**

جاء القانون الجديد ببعض الاضافات التي قد تكون في صالح الموظف ، من ذلك مثلاً نص المادة ٢٤ من المرسوم والتي تقرر الترقية التلقائية للموظف بعد مضي سنة واحدة على بلوغ راتبه آخر مربوط الدرجة المعين فيها . ولا شك ان هذا الحكم المستحدث يقضي على ظاهرة الرسوب الوظيفي ، وشكوى الموظفين الدائمة من تجاوزهم عند اجراء حركة الترقّيات . ولكن هذا التنظيم الجديد سيضيف بلا شك عبئاً مالياً متجدداً كل سنة على الميزانية العامة لمواجهة حركة الترقّيات التلقائية هذه ، والتي تتحايل الوزارات حالياً على عدم الاقدام عليها بحجة عدم وجود درجة شاغرة او عدم تقرير الاعتماد المالي اللازم لها .

#### **خامساً : التأديب**

١ - جاء المشرع في القانون الجديد بأحكام جديدة تماماً في مجال التأديب ، لا سيما تلك الخاصة بمجالس التأديب .

ففي ظل القانون القديم كانت هناك تفرقة في السلطة المختصة بتوقيع الجزاء التأديبي ، اذ كانت هناك السلطة الادارية ، وتتمثل غالباً في وكيل الوزارة ، حيث يختص بتوقيع عقوبتي الانذار والخصم ،

أما باقي العقوبات فهي من اختصاص مجلس التأديب .

أما القانون الجديد فقد جعل من اختصاص وكيل الوزارة توقيع كافة العقوبات على الموظف عدا عقوبة الفصل فقد جعلها ، بالنسبة لشاغلي مجموعة الوظائف العامة فقط ، من اختصاص الوزير .

وبذلك يكون القانون الجديد قد ألغى مجالس التأديب ، ومعها يكون الموظف قد خسر إحدى الضمانات الهامة التي كان يتمتع بها في ظل القانون القديم فمجلس التأديب كان يعتبر بمثابة محكمة تتوافر فيها كافة الشروط ، ويتاح للموظف أمامه كافة الفرص للدفاع عن نفسه . وتقديرا من المشرع لأهمية مجلس التأديب فلقد أجاز استثناء الطعن في قراراته أمام محكمة الاستئناف العليا ، وبذلك كان يضاف للموظف فرصة أخرى للدفاع عن نفسه أمام القضاء الذي يتمتع بالنزاهة والحيدة إزاء النزاع المعروض أمامه .

أما القانون الجديد فقد حرم الموظف هذا الحق ، وجعل التظلم أمام مجلس الخدمة المدنية ، بالنسبة لشاغلي مجموعة الوظائف العامة ، وأمام الوزير بالنسبة لشاغلي مجموعتي الوظائف الحرفية والخدمات . وهذه الجهات مهما قيل عن نزاهتها وتجربتها ستبقى جهات إدارية ، وطرف في النزاع ، مما لا يتيح للموظف فرصة حقيقية للدفاع عن نفسه ، فضلا عن أنه قد حرم من حق الطعن في قرار رفض التظلم أمام القضاء .

أما أصحاب مجموعة الوظائف القيادية فقد فرق المرسوم المعاملة بشأنهم عن بقية أقرانهم من الموظفين ، فنص صراحة على انعقاد مجلس الخدمة كهيئة تأديبية بالنسبة إليهم ( م ٦٣ ) ، مما يتيح لهم فرصة أفضل للدفاع عن مصالحهم في وجه الاتهامات الموجهة لهم . ومن ناحية أخرى إن شاغلي غير مجموعة الوظائف القيادية لهم أولى الرعاية من أصحاب هذه المجموعة لكونهم من صفار الموظفين ، مما قد لا يتيح لهم مراكزهم المتواضعة فرصة حقيقية لرد التهم الموجهة إليهم .

أما تبرير إلغاء المجالس بقلّة القضايا المعروضة عليها ، فهذه حجة لمصلحة المجالس وليس ضدها ، فاما أن يكون هناك تهاون من الإدارة في متابعة أخطاء موظفيها ، واما أن مجالس التأديب تشكل زاجرا حقيقيا للموظف يمنعه من التهاون في أداء عمله .

٢ - غير أن هناك مفارقة تشريعية احتواها المرسوم الخاص بالخدمة المدنية ، ألا وهي الغاؤه لمجالس التأديب ، الأمر الذي قد يفهم منه أن الموظف لن يحال إلى أي مجلس للتأديب نتيجة للمخالفات التي قد يرتكبها . ولكن المخالفات التي قد تقع من الموظف نوعان : مخالفة إدارية يحكمها القانون الخاص بالموظفين ، ومخالفة مالية يحكمها القانون الخاص بديوان المحاسبة رقم ١٩٦٤/٣٠ ، ويترتب على ذلك أن إلغاء مجالس التأديب وفقا للنظم الوظيفية إنما يقتصر على المخالفات الإدارية فقط ، أما المخالفات المالية فلا يزال يحكمها قانون ديوان المحاسبة ، مما يمكن للموظف المطالبة بإحالة مجلس تأديبي ، لا أن يصدر القرار الخاص بتوقيع العقوبة عليه من وكيل الوزارة أو الوزير أو مجلس الخدمة حسب الأحوال .

ومما يثبت قولنا ببقاء مجالس التأديب بالنسبة للمخالفات المالية حكم محكمة الاستئناف العليا الصادر في ١٣/٣/١٩٧٣ ، حيث تقول فيه ( بعد العمل بقانون انشاء ديوان المحاسبة ، يكون اختصاص مجالس التأديب بالتشكيل المنصوص عليه في قانون الوظائف العامة المدنية قاصرا على النظر في المخالفات الإدارية ، أما المخالفات المالية فينحصر دورها اختصاصه إذ تنفرد محاكمة الموظفين المتهمين بارتكابها هيئة التأديب الخاصة المنصوص عليها في المادة ٦٠ من قانون ديوان المحاسبة رقم ١٩٦٤/٣٠ ) (١)

٣ - وقبل إحالة الموظف إلى التأديب لا بد من إجراء تحقيق معه ، ولكن يلاحظ أن المشرع قد أجاز التحقيق الشفوي مع الموظف ( م ٥٥ ) بل وأكثر من ذلك أجاز المشرع إجراء التحقيق دون حضور الموظف المتهم ( م ٥٧ ) ، ونعتقد أن هذه الأحكام ليست بصالح الموظف ، فالتحقيق الشفوي لا يمكن إثبات ما دار فيه ، ويمكن أن ينسب للموظف ما لم يقله ، كما أن التحقيق الغيابي لا يقل خطورة عن ذلك .

#### سادسا : انتهاء الخدمة :

حددت المادة (٧١) من المرسوم حالات انتهاء الخدمة ومنها حالة العزل بقرار من مجلس الوزراء للصالح العام ، وأعطيت للموظف حق التظلم من هذا القرار أمام المجلس خلال شهر واحد من اعلانه بقرار العزل ، على أن

( ١ ) قضية رقم ٦٣٥ / ٧٢ تجارى .

يكون قرار المجلس في التظلم نهائيا . ورتبت هذه المادة بعض النتائج على صدور قرار العزل فمنعت أن يعين الموظف المعزول في وظيفة عامة أخرى أو في إحدى الهيئات أو المؤسسات العامة أو أن يرشح نفسه لعضوية مجلس الأمة أو أية هيئة نيابية أخرى أو لوظيفة مختار وذلك خلال الخمس سنوات التالية لقرار العزل .

ويلاحظ في خصوص هذه المادة ما يلي :

١ - إذا كان لا أحد يشك في توخي مجلس الوزراء شأنه شأن أي جهة حكومية أو شعبية الصالح العام في عملها ، إلا أن مصطلح المصلحة العامة به من المرونة الشيء الكثير مما قد يفسح المجال واسعا ورحبا أمام ادخال تفسيرات كثيرة حوله واعطائه معاني قد لا تقف عند حد ، ولذلك كان يفضل وضع بعض المعايير لتحديد المقصود بهذا الاصطلاح .

٢ - وإذا كانت الحكمة واضحة من منع تعيين الموظف في وظيفة حكومية أخرى ، وهي انه لم يعد أمينا على تولي وظيفة عامة ، وأن المصلحة العامة تقتضي عدم اناطة أي مسئولية ، فان شمول هذا الحكم لعضوية مجلس الأمة محل نظر ، بل أننا نشكك في دستوريته للأسباب التالية :

١ - ان نطاق سريان قانون الخدمة المدنية يتحدد بالعلاقة الوظيفية بين شاغل المنصب والدولة ، أما العضوية في مجلس الأمة فلا يعد صاحبها شاغلا لوظيفة عامة حتى يمتد قانون الخدمة المدنية ليشمله في نطاقه ، وإنما مهمة العضو مهمة سياسية يمثل فيها الشعب والناخبين الذين اختاروه في مستويات الحكم العليا ، كما انه يقوم بعمل رقابي على تصرفات السلطة التنفيذية .

ب - ان المادة الثالثة من قانون الخدمة المدنية بينت بوضوح الجهات التي يسري عليها القانون ، ولم يكن من بينها مجلس الأمة . وهذه الجهات هي :

— الجهات الحكومية .

— الجهات التي تنظم شئون الخدمة فيها قوانين خاصة ، فيما لا يرد بشأنه نص خاص في هذه القوانين .

كما لا تسري احكام هذا القانون على العسكريين من رجال الجيش والشرطة والحرس الوطني .

ج - وقد يقال ان من عزل للصالح العام لا يجوز أن يكون من أعضاء مجلس الأمة ، واذا كان ذلك صحيحا ، فان من الصحيح كذلك ان الناخبين هم أكثر من غيرهم حرصا على تحقيق المصلحة العامة ، واذا ثبت لديهم عدم أمانة الشخص المعزول سياسيا ، فلن يسمحوا له في الوصول لعتبة مجلس الأمة ، كما أن الانتخابات تعد فرصة حقيقية وأصيلة لرقابة عمل السلطة التنفيذية وتكشف عما اذا كان قرار العزل قد اتخذ بالفعل للصالح العام ، أم ان دوافعا أخرى كانت وراء اتخاذه .

د - ان منع الموظف المعزول بقرار من مجلس الوزراء من ترشيح نفسه لعضوية مجلس الأمة يتعارض مع صريح نص المادة ٨٢ من الدستور والتي بينت الشروط الواجب توافرها في المرشح ، وهذه الشروط :

١ - ان يكون كويتي الجنسية بصفة أصلية وفقا للقانون ، ٢ - ان تتوافر فيه شروط الناخب وفقا لقانون الانتخاب ( وقد بين هذا القانون شروط الناخب في المادة ١٩ منه وحصرها في شرط واحد مؤداه ان يكون المرشح قد أدرج اسمه في أحد جداول الانتخاب ) ، كما أشارت المادة الثانية من هذا القانون الى حرمان المحكوم عليه بعقوبة جنائية أو جريمة مخلة بالشرف أو بالأمانة الى ان يرد اليه اعتباره ، ٣ - ألا يقل سنه يوم الانتخاب عن ثلاثين سنة ميلادية ، ٤ - ان يجيد قراءة اللغة العربية وكتابتها .

يتضح ان الشروط الواجب توافرها في المرشح لعضوية مجلس الأمة ليس من بينها شرط ألا يكون قد صدر قرار بعزله ، وبذلك يكون المشرع العادي قد أضاف شرطا خامسا يجب توافره في المرشح ، وهو ما لا يملكه هذا المشرع ذلك لان القانون وهو أداة ادنى من الدستور لا يمكنه ان يعدل فيه أو يغير من أحكامه ، فاذا ما فعل ذلك عد قانونا غير دستوري .

وقد يقال ان قانون الخدمة المدنية اذا كان لا يملك ان يخالف الدستور عن طريق التعديل في أحكامه ، لكن يملك ذلك بالنسبة لقانون الانتخاب ، لكون كلا منهما قانون عادي ، وفي ذات الدرجة ما يمكنه من تعديله ، استنادا الى القاعدة العامة في هذا المجال والقائلة ان القانون اللاحق يلغي القانون السابق ، فانه يمكن الرد على هذه الحجة

بالقول بعدم وجود أدنى علاقة بين القانونين ، فليس هناك رابط بينهما ، والقانون اللاحق يلغي أو يعدل القانون السابق ، إذا كان كلا منهما يقع في نطاق واحد يجمعهما معاً ، ومثل هذا الوضع غير متوافر في حالتنا ، ذلك لأن مجال كل من القانونين مختلف ، ونطاق تطبيقهما متباين ، فقانون الخدمة المدنية يحكم العلاقة بين الموظف والدولة ، أما قانون الانتخاب فهو يحكم العلاقة بين جمهور الناخبين ومجلس الأمة .

وحتى لو سلمنا بقدرة قانون الخدمة المدنية على التعديل في قانون الانتخاب ، فإن الشروط الواجب توافرها في المرشح لم ترد في قانون الانتخاب ، وإنما في الدستور الذي لا يمكن لقانون الخدمة المدنية التعديل فيه قطعاً .

ونخلص من ذلك ، أن تطلب المشرع العادي هذا الشرط الجديد في المرشح لعضوية مجلس الأمة يشكل مخالفة صريحة للدستور ، إذ لا يحق للقانون العادي وهو أداة أدنى من الدستور أن يلغي أو يعدل في أحكام هذا الأخير .

**والخلاصة :** أن النظم الوظيفية الجديدة في دولة الكويت إذا كانت قد جاءت بأحكام جديدة حاولت عبرها القضاء على عيوب القانون السابق للموظفين ، ومحاولة تخليص الجهاز الإداري الكويتي من مشاكله ، إلا أن هذه النظم لم تخل هي الأخرى من عيوب وأخطاء تشريعية ، وصل بعضها إلى حد مخالفة أحكام الدستور ، قانون القوانين .