

عقد التوظيف في الكويت

الدكتور ماجد راغب الحلو
أستاذ القانون العام المساعد
بكلية الحقوق بجامعة الكويت
الاسكندرية والكويت

مقدمة

تعتبر الوظائف العامة حقاً للمواطنين بمقتضى الدساتير (١). والأصل في الموظفين العموميين في النظام السائد في أغلب دول العالم أن يكونوا دائمين أو ثابتين، بمعنى أن يظلوا بالخدمة أغلب أعمارهم، فيستمرروا في أعمالهم الوظيفية حتى يحالوا الى التقاعد ببلوغ سن المعاش. غير أن الدولة قد تلجأ أو تضطر الى استخدام موظفين مؤقتين لأسباب متعددة أهمها حالة الضرورة الطارئة، وعدم توافر العدد الكافي من الموظفين الذين تتحقق فيهم الشروط اللازمة لشغل لوظائف الدائمة بصفة دائمة، خاصة شرط التمتع بجنسية الدولة، والرغبة في الاستفادة من الخبرات الأجنبية أو التعاون معها. ولاشك أن للموظفين المؤقتين مشاكلهم المتعددة سواء فيما يخصهم ويتعلق بمراكزهم القانونية، أم بالنسبة للإدارات التي

(١) راجع على سبيل المثال المادة ٢٦ من الدستور الكويتي والمادة ١٤ من الدستور المصري.

عن موقف المتعاقد الآخر. وذلك طبقا لما استقرت عليه أحكام العقد الإداري كما وضعها مجلس الدولة الفرنسي وأيدها القضاء الإداري في الدول التي أخذت بنظامه. وهذه الأحكام - رغم ما يبدو فيها من محاباة - للإدارة لا تنطوي في واقع الأمر على اعتداء حقيقي (٧) على حقوق المتعاقد مع الإدارة (٨).

(٧) نقول «لا تنطوي على اعتداء حقيقي» من باب التأكيد، وتكديبا للاعتداء الوهمي الذي قد يظنه البعض بسبب محاباة الإدارة في أحكام العقد الإداري. واستخدام كلمة الحقيقي أو الحق ليست أمرا شاذا أو غريبا في اللغة العربية، والله سبحانه وتعالى يقول «ان هذا هو القصص الحق...» الآية ٦٢ من سورة آل عمران.

(٨) وقد يتساءل البعض عن موقف الشريعة الإسلامية من العقد الإداري، بأحكامه المتميزة. والأمر - فيما نرى - يحتاج الى شيء من التفضيل والتأصيل. فقد قال الله تعالى في مطلع سورة المائدة «يا أيها الذين آمنوا أوفوا بالعقود». والخطاب في الآية الكريمة موجه - بصيغة الأمر - الى كل الذين آمنوا، أي المؤمنين على إطلاقهم، حكاما ومحكومين. بل ان الحكم أولى بالخضوع لأحكام كتاب الله والالتزام بأوامره من المحكومين، ليكونوا لهم قدوة حسنة ومثلا يحتذى. ومعنى ذلك أنه يجب على طرفي العقد - في الشريعة الغراء - الالتزام بشروطه والتقيدها، سواء أكان العقد - باستخدام المصطلحات الحديثة - مدنيا يتساوى أطرافه أمام القانون، أم اداريا تدخل الإدارة طرفا فيه كممثلة للمصلحة العامة. فليس لممثلي الإدارة أو الحكام - فيما يرمون من عقود باسم الدولة - أن ينهوا العقد بإرادتهم المنفردة أو يخالفوا شروطه أو يعدلوا من نصوصه الا اذا اقتضت الضرورة والمصلحة ذلك، استنادا الى القاعدة الشرعية «الضرورات تبيح المحظورات»، وقول الله تعالى - في الآية رقم ١٧٣ من سورة البقرة «فمن اضطر غير باغ ولا عاد فلا اثم عليه...». واستنادا الى كون المصلحة العامة للناس مقدمة - عند التعارض واستحالة التوفيق - على المصالح الخاصة لبعض الأفراد.

وتحقيقا لهذه المصلحة أيضا لا تنكر الشريعة الغراء ما لولى الأمر من هيمنة وتوجيه فيما يتعلق بتنفيذ العقود المتصلة بالمرافق العامة تبعا لمقتضيات المصلحة. اذ يظل الحاكم مسئولاً عن رعاية مصالح الناس وان أشرك غيره معه في تدبير شؤونها. فان أخل المتعاقد مع الإدارة بالتزاماته فليس ثم ما يمنعه من توقيع الجزاء المناسب عليه ليعود الي احترام مالتزم به. وذلك نظرا لاستمرار مسؤولية الإدارة رغم دور المتعاقد، وخطورة الدور الذي أخذه هذا الأخير على عاتقه - مختارا - بالتعاقد على المساهمة في تشغيل المرافق العامة. وقد قال رسول الله صلى الله عليه وسلم «كلكم راع وكلكم مسئول عن رعيته...» راجع: رياض الصالحين لمحبي الدين الشافعي - ص ٢٣٥.

وهكذا لا نكاد نرى تعارضا يذكر بين مبادئ الشريعة السمحة القائمة على الحق والعدل ورعاية المصالح الشرعية لجميع الاطراف، وبين نظرية العقد الإداري. تلك النظرية التي وضع أحكامها القضاء الإداري بقطرة سليمة، بعد تفكير وتدبر في منطق الامور، وموازنة وترجيح بين المصالح المتقابلة. ولا غرابة في ذلك ولا عجب، والاسلام هودين الفطرة، والمنطق السليم، ورعاية المصالح الأولى بالرعاية.

والتوظيف هو تولية الوظيفة العامة، أو العمل المنتظم بكيفية معينة فى خدمة إحدى السلطات العامة .

أما عقد التوظيف - كما يتضح من تعريف اللفظين المكونين لاصطلاحه - فهو اتفاق بين الإدارة وأحد الأفراد، يتولى بمقتضاه هذا الأخير - تحت إشرافها - امر وظيفة عامة معينة فيحصل منها على عدد من الحقوق أهمها الراتب، مقابل التزامه بأعباء هذه الوظيفة ومقتضياتها.

وفى فرنسا تعتبر عقود التوظيف أو العمل التى تبرمها الإدارة مع الأفراد للاستعانة بهم فى تشغيل المرافق العامة عقودا إدارية فى ثلاث حالات هى :

١ - احتواء العقد على شروط استثنائية :

فيعتبر عقد التوظيف إداريا إذا احتوى على شروط استثنائية غير مألوفة فى عقود القانون الخاص. ومن أهم هذه الشروط ما يتعلق بسلطات الإدارة فى تأديب الموظف، ومدى القيود المفروضة عليه، وطريقة دفع المقابل وما قد يستقطع منه، ومقابل التقاعد بعد انتهاء الخدمة ان وجد.

٢ - استمرارية المساهمة فى تشغيل المرفق :

ويقصد باستمرارية المساهمة فى تشغيل المرفق أن تتميز الصلة بين الخدمة المتعاقد عليها أو المرفق الذى تؤدي فيه بنوع من الدوام أو الاتصال، بحيث لا يعتبر العقد إداريا إذا كانت الخدمة مؤقتة .

٣ - طبيعة العمل أو الوظيفة المسندة :

يجعل مجلس الدولة الفرنسى طبيعة العمل أو الوظيفة المسندة الى المتعاقد مع الإدارة محل اعتبار فى تكييف عقد التوظيف والصاق الصفة الادارية به. وهو فى ذلك يميز بين المرافق الادارية والمرافق الاقتصادية :

أ - ففى مجال المرافق الادارية استند مجلس الدولة الى طبيعة الوظيفة وأهميتها للحكم بصفة العقد الادارية أو المدنية. غير أن احكامه فى ذلك مبهمه

يصعب تقعيدها أو فهمها الا فى ضوء علاقة الوظيفة بمرق عام منظم تنظيمياً اداريا خاصا من شأنه ان يضمن الصفة الادارية على العقود المتعلقة به (٩). وهو يعتبر العقود المتعلقة بهذه المرافق ادارية، الا اذا تعلق بوظائف المرؤوسين الدنيا très subalternes فانه يعتبرها من عقود القانون الخاص

ب — أما فى مجال المرافق الاقتصادية فلا يعتبر فى مركز قانونى عام يرتبط بالادارة بعقد ادارى - فى رأى مجلس الدولة الفرنسى - الا من يشغل أحد المراكز القيادية فيها. وقد رفض مجلس الدولة المصرى هذه التفرقة بين فئات موظفى المرافق الاقتصادية واعتبرهم جميعا من الموظفين العموميين (١٠).

وفى رأينا أن عقد التوظيف فى الكويت يعتبر دائما من العقود الادارية، وهو فى ذلك يشبه عقد الالتزام أو امتياز المرافق العامة. وذلك لأن عقد التوظيف الذى تبرمه الادارة للمساهمة فى تشغيل مرافقها العامة قد ورد النص عليه صراحة فى القانون الذى يحكم الوظائف العامة. فنصت المادة ١٥ من قانون الخدمة المدنية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ على أن «يكون التعيين بقرار من السلطة المختصة أو بطريق التعاقد. وتسرى على المعينين بطريق التعاقد أحكام هذا القانون ونظام الخدمة المدنية، فيما لم يرد بشأنه نص خاص فى العقود المبرمة معهم. ويضع مجلس الخدمة المدنية قواعد وأحكام وصيغ العقود المشار إليها». وقد وضع مجلس الخدمة المدنية - بالقرار رقم ٦ لسنة ١٩٧٩ بشأن قواعد وأحكام التعيين بصفة مؤقتة - ثلاثة أنواع من العقود هى العقد الأول، والعقد الثانى، والعقد الثالث، ونص فى مادته الأولى على أن يكون التعيين بصفة مؤقتة على الوظائف العامة طبقا لأحكام هذه

(٩) راجع:

A. De Laubadère, Traité théorique et pratique des contrats administratifs, 1956, P. 136.

(١٠) أنظر مجموعة أحكام مجلس الدولة - السنة الرابعة - ص ٦١١.

العقود. ومعنى ذلك أن الأمر - باعتراف المشرع - يتعلق بموظفين عموميين رغم صفة التأقيت اللصيقة بتعيينهم. لأن الموظف إما أن يعين بقرار أو بطريق التعاقد. ومن الطبيعي أن يكون العقد الذى تبرمه الإدارة مع موظفيها المؤقتين - فى ظل هذه النصوص - عقداً ادارياً حتى يكون لها طبقاً لأحكامه من الحقوق والامتيازات ما يمكنها من الاضطلاع بمهامها فى تنفيذ وتشغيل مرافقها العامة. ومما يؤكد ذلك مجاء بالفقرة قبل الأخيرة من المادة المذكورة من أنه «تسرى على المعينين بطريق التعاقد أحكام هذا القانون ونظام الخدمة المدنية فيما لم يرد بشأنه نص خاص فى العقود المبرمة معهم...».

وبذلك تعتبر عقود التوظيف فى الكويت عقوداً ادارية بنص القانون. وذلك بصرف النظر عن احتوائها على شروط استثنائية غير مألوفة فى عقود القانون الخاص، كشرط الخضوع لأحكام قانون ونظام الخدمة المدنية - بما فيها أحكام التأديب - المنصوص عليه فى العقدین الأول والثانى. وبصرف النظر عن دائمية الوظيفة أو استمرارية المساهمة فى المرفق، سواء تعلق الأمر بتعيين بصفة مؤقتة على وظائف دائمة، أو بتعيين على وظائف مؤقتة وبصرف النظر عن طبيعة الوظيفة وما اذا تعلقت بمرفق ادارى أو اقتصادى. ولعل مما يؤكد سلامة هذا الرأى أن الإدارة تعتبر العقد الثالث عقداً ادارياً، وتستخدم حقوقها المترتبة على ذلك، ومنها تعديل بعض أحكامه بعد ابرامه. وذلك رغم عدم احتواء هذا العقد على شروط يمكن اعتبارها استثنائية بمعنى الكلمة، ورغم تأقيت الخدمة المتفق عليها فيه، وبغض البصر عن طبيعة هذه الخدمة.

المبحث الثاني تنظيم عقد التوظيف

كان قانون الوظائف العامة المدنية الكويتي السابق رقم ٧ لسنة ١٩٦٠ يقضى في المادة ٢٥ منه بأن «يكون تعيين غير الكويتيين في الوظائف الدائمة بصفة مؤقتة وبالشروط المنصوص عليها فيما تقدم». ونص في المادة ٢٦ منه على أن «يكون التعيين طبقا للمادة السابقة بعقد ينوب عن الحكومة في توقيعه الوزير المختص اذا كان التعيين في وظائف احدى الحلقتين الاولى أو الثانية، ووكيل الوزارة اذا كان التعيين في احدى الحلقتين الثالثة أو الرابعة». ونص في المادة ٢٨ على أن «تصدر بمرسوم قواعد التعيين في الوظائف المؤقتة وصيغة العقد الذي يبرم بشأنها، وكذلك العقد الذي يبرم بالتطبيق للمادة ٢٦».

ونظرا لكثرة المشاكل المترتبة على وجود وتنوع العقود الوظيفية واختلاف المراكز القانونية للمرتبطين بها عن مراكز الموظفين غير المتعاقدين فقد اقترحت بعض الوزارات — قبيل اصدار قانون الخدمة المدنية — الغاء عقود الموظفين غير الكويتيين واخضاعهم لكافة أحكام قانون الموظفين، وذلك من باب توحيد الاحكام وتبسيطها، ولخلق حالة من الاستقرار والشعور بالانتماء. وذلك باستثناء العقود حرف(ج)، وقصرها على الخبراء، على أن يتم تحديد مدة عمل الخبير مسبقا. وبالتالي الغاء نظام الرواتب المقطوعة، ونظام عقود العمل الخاصة بالهنود والباكستانيين (١١).

(١١) راجع مذكرة وزارة التربية بشأن الاتجاهات العامة لوزارات الدولة وملاحظاتها ومقترحاتها المتعلقة بقانون الوظائف العامة المدنية.

غير أن المشروع — فيما يبدو — ولم يجد بدا من وجود عقود التوظيف المتعددة. فلما صدر قانون الخدمة المدنية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ نص في المادة رقم ١٥ منه على أن «لا يكون تعيين غير الكويتيين الا بصفة مؤقتة وبطريق التعاقد. وتسرى على المعينين بطريق التعاقد أحكام هذا القانون ونظام الخدمة المدنية، فيما لم يرد بشأنه نص خاص في العقود المبرمة معهم. ويضع مجلس الخدمة المدنية قواعد واحكام وصيغ العقود المشار اليها».

وقد صدر قرار مجلس الخدمة المدنية رقم ٦ لسنة ١٩٧٩ فنص في مادته الاولى على أن يكون التعيين بصفة مؤقتة على الوظائف العامة طبقا لاحكام العقود المرافقة لهذا القرار، وذلك على النحو التالي:—

— العقد الاول لتعيين الموظفين بصفة مؤقتة على الوظائف الدائمة.

وقد ابرم هذا العقد مع الموظفين والمستخدمين الموجودين بالخدمة عند تطبيق قانون الخدمة المدنية في ١/٧/١٩٧٩، ممن كانوا مرتبطين بالعقدين (أ)، (ب) وكذلك مع العمال غير الكويتيين الذين كانوا يخضعون لاحكام قانون العمل في القطاع الحكومي.

— العقد الثاني لتعيين الموظفين على الوظائف المؤقتة، فيما عدا الخبراء وكبار الفنيين. وقد ابرم هذا العقد عند بدء سريان قانون الخدمة المدنية مع ذوى الرواتب المقطوعة، والموظفين الذين كانوا مرتبطين بالعقد (د).

— العقد الثالث لتعيين الخبراء وكبار الفنيين الذين تستعين بهم الحكومة لفترة مؤقتة. وقد حل هذا العقد محل العقد (ج) في قانون الوظائف العامة السابق.

وسمح قرار مجلس الخدمة المدنية رقم ٦ لسنة ١٩٧٩ للجهات الحكومية المتعاقدة بتعديل عقود التوظيف التي أوردتها القرارات ليم التعيين في الوظائف العامة بصفة مؤقتة طبقا لها، بشرط موافقة ديوان الموظفين. فنص في المادة الثالثة منه على أنه «لا يجوز للجهة الحكومية اجراء أى تعديل أو إضافة في بنود العقد الا

بعد موافقة ديوان الموظفين». ولاشك أن التعديل الذى تدخله الادارة على العقد يكون عادة لمصلحتها هي، وعلى حساب الطرف الاخر. اذ لا يتصور العكس. وقد أثبت التطبيق العملى ذلك كما سيأتى البيان عند الحديث عن الأمن الوظيفي. (١٢)

المبحث الثالث

حقوق الموظف المتعاقد

رغم التزام الموظف المتعاقد بكافة واجبات الموظف الدائم تطبيقا لنص المادة ١٥ من قانون الخدمة المدنية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩، فانه مع ذلك لا يتمتع بكل حقوقه. اذ يلاحظ من استعراض نصوص عقود التوظيف الصادرة عن مجلس الخدمة المدنية بالكويت أن حقوق الموظفين المتعاقدين أقل من حقوق زملائهم من غير المتعاقدين، المنصوص عليها بقانون الخدمة المدنية. وندرس فيما يلى هذا الأمر في أهم مواضعه بشئ من التفصيل:

١ - الدرجة الوظيفية عند التعيين :

يعين موظفو العقد الأول (١٣) على درجة أقل من تلك التى يعين عليها نظرائهم من الموظفين الدائمين. ويختلف الراتب - تبعا لاختلاف الدرجة - رغم وحدة المؤهلات ونوعية العمل. وقد كان قانون الوظائف العامة الملغى رقم ١٠ لسنة ١٩٦٠ ينص في المادة ١٩ منه على أن يكون التعيين لأول مرة في أدنى

(١٢) ولقد خولت شئون هيئة التدريس والموظفين بجامعة الكويت بتاريخ ٢٣ ديسمبر عام ١٩٧٩ السيد أمين عام الجامعة - أو من ينوب عنه في حالة غيابه - بإجراء أية تعديلات أو إضافات تراها الجامعة وفقا لمصلحة العمل بها على بنود العقود الأولى والثانية.

(١٣)

أما موظفو العقود الثانية والثالثة فلا يعينون على درجات، وإنما بمكافآت شاملة.

درجات الحلقتين الثانية أو الثالثة، ثم يميز في نفس المادة استثناء التعيين على درجات أخرى. وهذا يسمح للإدارة بتعيين الموظفين الدائمين — وهم من المواطنين — على درجات أفضل من تلك التي يعين عليها نظرائهم من المتعاقدين الأجانب (١٤).

وعندما صدر نظام الخدمة المدنية نص في المادة الثالثة منه على أن «يحدد مجلس الخدمة المدنية درجة التعيين والمرتب الذي يمنح فيها بمراعاة نوع الوظيفة ومستوى ونوع وندرة المؤهل أو الخبرة أو التدريب وكذلك عدد سنوات الدراسة المقررة...». وقد أصدر مجلس الخدمة المدنية القرار رقم ٩ لسنة ١٩٧٩ — بشأن قواعد وأحكام التعيين في مجموعة الوظائف — فلم يربط ربطاً دقيقاً بين درجة التعيين والمؤهل، وأجاز استثناء في المادة الثالثة منه تعيين الحاصلين على شهادة جامعية أو شهادة عالية باحدى الدرجات التي يشترط للتعيين فيها الحصول على شهادة متوسطة. وهو ما يحدث بالنسبة للمتعاقدن الأجانب بطبيعة الحال نظراً لكثرة المعروض منهم في أغلب المجالات عن العدد المطلوب. كما أجاز تعيين الحاصلين على شهادة أو دبلوم تخصصي متوسط مما يستلزم الحصول عليه دراسة سنتين على الأقل بعد شهادة إتمام الدراسة الثانوية في الدرجة السادسة مباشرة. ويؤدي التطبيق العملي لهذه النصوص إلى تعيين الموظفين الدائمين في درجات أعلى من درجات أمثالهم من الأجانب المتعاقدين.

(١٤) وقد جاء بالدراسة التي أعدها وزارة التربية الكويتية حول نظم التوظيف بالكويت أن المادة ٢٠ من قانون الوظائف السابق أجازت استثناء تعيين الحاصلين على شهادة جامعية أو شهادة عالية في وظائف الحلقة الثالثة. إلا أن العمل قد جرى على تحويل تلك الرخصة الاستثنائية لتصبح القاعدة العامة في التعيينات دون مراعاة للضوابط المنصوص عليها في القانون... ومن جهة أخرى فإن تعيين أفراد هذه الطائفة لا يتم وفقاً لقواعد موضوعية مجردة... بل تخضع قواعد تعيينهم لاعتبارات ومصادفات أدت إلى وجود فوارق شاسعة بينهم. وترى الوزارة.. وضع الضوابط الكفيلة بوحدة القواعد التي تحكم المراكز القانونية المتماثلة.. «وأضاف التقرير أنه قد» أصبح تعيين الكويتيين من الجامعيين يتم على الدرجة ٢/٤ مباشرة، وهذا يعني أن نسبة الثلث المخصصة للجامعيين بالدرجة ٣/١ لا تصادف محلاً للتطبيق».

وقد يبرر تعيين أصحاب الوظائف الدائمة من الموظفين على درجات أعلى من درجات أمثالهم من الأجانب المتعاقدين بالارتباط القائم بين الوظائف القيادية التي تتجه السياسة الى تكوينها (أى شغلها بواسطة الكويتيين) وبين درجات السلم الإداري. غير أن هذا التبرير لا يصدق دائماً، لأن أغلب الوظائف ليست قيادية. كما أن هذه التفرقة في درجات التعيين لا تترك آثاراً نفسية طيبة لدى الموظفين المتعاقدين.

٢ — الرواتب العادية والمقطوعة للمتعاقدين :

يهدف المتعاقد مع الإدارة أساساً وبصفة عامة الى الحصول على نفع مالى. ويتمثل هذا النفع في عقد التوظيف في المقابل المالى أو المرتب الذى يتقاضاه الموظف. ويعتبر الحق في المرتب هو أهم الحقوق التى يحصل عليها الموظف بموجب العقد المبرم بينه وبين الإدارة (١٥).

وقد يثار التساؤل حول حق الإدارة في تعديل الراتب المتفق عليه في العقد. وغنى عن القول أن للإدارة تعديل مرتب الموظف في اتجاه زيادة مقداره، وهو ما يحدث في الغالب عند تعديل قانون الموظفين وزيادة رواتبهم، بقصد إيجاد نوع من التنسيق بين الرواتب المنصوص عليها وتلك المتعاقد عليها (١٦). وذلك لان التعديل في مصلحة الطرف الآخر — وهو الموظف — وموافقة عليه مفترضة وأكيدة. أما تعديل الراتب بخفض مقداره فأمره يختلف ويحتاج بعض البيان. القاعدة العامة أن سلطة الإدارة في تعديل نصوص العقد ليست مطلقة (١٧)

(١٥) راجع: دكتور إبراهيم طه الفياض: العقود الادارية — ١٩٧٧ — ص ١٨٠، ١٨١.

(١٦) وهو ما حدث في الكويت فعلاً بعد صدور قانون الخدمة المدنية الجديد رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩، حيث أعيد النظر في مرتبات الموظفين المتعاقدين، وتمت زيادتها بالفعل.

(١٧) راجع في ذلك: الدكتور سليمان الطماوي: الأسس العامة للعقود الادارية — ١٩٧٥ — ص ٤٥١ وما بعدها.

دكتور على الفحام: سلطة الإدارة في تعديل العقد الاداري — ١٩٧٦ — ص ٢١٤ وما بعدها.

دكتور احمد عثمان عياد: مظاهر السلطة العامة في العقود الادارية — ١٩٧٣ — ص ٢٢٢ وما بعدها.

دكتور إبراهيم طه الفياض: العقود الادارية — مذكرات استنسل ص ١٤٠.

وانما تقتصر على النصوص المتصلة بسير المرفق وحاجاته ومقتضياته (١٨)، دون
مساس بالنصوص المتعلقة بالمزايا المالية المتفق عليها (١٩)، فالشروط المتعلقة
بالمقابل المالى في العقد الاداري بصفة عامة تعتبر من الشروط التعاقدية التى ليس
للادارة أن تنفرد بتعديلها، كما ليس للمتعاقد أن يطالب بز يادتها. ولا بد فيها من
اتفاق الطرفين على التعديل. غير أن الادارة تستطيع تعديل هذه الشروط في
بعض أنواع العقود الادارية بشرط تعويض الطرف الآخر للحفاظ على مبدأ
التوازن المالى للعقد. من ذلك حق الادارة في تعديل الرسوم التى يتقاضاها الملتزم
من المنتفعين في عقد امتياز المرافق العامة، نظرا لما لهذه الرسوم من صلة وثيقة بسير
المرفق العام، مما دفع الى اعتبار الشرط المتعلق بها من الشروط التنظيمية.

ونرى أنه لا يجوز للادارة خفض الرواتب المتعاقد عليها في عقود
التوظيف، لأن ذلك يؤدى الى الاخلال بالتوازن المالى للعقد. وشرط المرتب يعتبر
من أهم الشروط التعاقدية التى لا يجوز للادارة أن تنفرد بتعديلها. ويجب ألا يقاس
شرط المرتب في عقود التوظيف على شرط الرسوم — التى يحصل عليها الملتزم من
المنتفعين — في عقود الالتزام. وذلك لأن هذه الرسوم صلة وثيقة بسير المرفق العام،
والادارة هى صاحبة الأمر في كل ما يتصل بسير المرفق. كما أن امكانية تعديل
الرسوم مشروطة بتعويض الملتزم ماليا للحفاظ على مبدأ التوازن المالى للعقد. أما
شرط المرتب فلا صلة له بسير المرفق العام. كما أنه من العبث غير المعقول أن تقوم
الادارة بانقاص المرتب المتعاقد عليه، اذا كان عليها بعد ذلك تعويض المتعاقد
ماليا عما يلحقه من ضرر نتيجة اجراء التعديل.

وتختلف الرواتب التى يحصل عليها الموظفون المتعاقدون تنفيذا للعقود
المبرمة معهم الى رواتب عادية ورواتب مقطوعة:

(١٨) راجع حكم محكمة القضاء الاداري الصادر في ١٦ ديسمبر عام ١٩٥٦ — مجموعة السنة ١١ — رقم ٦٠
— ص ٩٠.

(١٩) راجع حكم محكمة القضاء الاداري ٢٠ يونيو ١٩٥٧ — مجموعة السنة ١١ — ص ٦٠٧.

أما الرواتب العادية وهى تلك التى تقابل درجات السلم الإداري وتحدد على أساسها وتتزايد باضافة العلاوات، فتمنح لموظفى العقد الأول الذى ينص في بنده الأول على ماأتى:

«يقبل الطرف الأول تعيين الطرف الثانى بوزارة..... بصفة مؤقتة في وظيفة..... بالدرجة..... من مجموعة..... بمرتب مقداره..... يصرف في نهاية كل شهر».

و يلاحظ أن رواتب الموظفين المرتبطين بالعقد الأول تقل عن مرتبات نظائريهم من غير المتعاقدين المعيّنين على نفس الدرجات. و يرجع ذلك الى بعض الاختلافات في مفردات المرتب ووجود أوز يادة بعض البدلات أو العلاوات كالعلاوة الاجتماعية في الرواتب الثانية دون الأولى (٢٠).

أما الرواتب المقطوعة فهى تلك التى تتمثل في مكافأة شاملة محددة في العقد، تصرف شهريا للموظف، ولا ترتبط بدرجة معينة من درجات السلم الإداري، ولا ترد عليها العلاوات الدورية. وتمنح هذه الرواتب لموظفي العقدين الثانى والثالث اللذين نصا في البند الأول من كل منها و بنفس الصيغة على أن «يقبل الطرف الأول تعيين الطرف الثانى بوزارة..... بصفة مؤقتة بمكافأة شهرية شاملة قدرها.... تصرف في نهاية كل شهر للقيام ب..... والأعمال الأخرى التي يكلفه بها الطرف الأول» (٢١).

(٢٠) وبخصوص العلاوة الاجتماعية صدر في الأيام الأخيرة قرار مجلس الخدمة المدنية رقم ١ لسنة ١٩٨١ بزيادة فئات العلاوة الاجتماعية (أعزب / متزوج) التى تمنح للموظفين الكويتيين بموجب القرار رقم ١ لسنة ١٩٧٩.

(٢١) ويلاحظ أن عبارة «والأعمال الأخرى التي يكلفه بها الطرف الأول» كالتزام يقع على عاتق المتعاقد مع الإدارة بالاضافة الى الوظيفة أو العمل المحدد أصلا كمحل للالتزامه، هى عبارة غيرة دقيقة وهى من السعة بمكان بحيث يمكن أن تشمل أعمالا لاصلة لها بالعمل أو الوظيفة الاصلية من حيث الكيف، كثيرة تفوق الطاقة من حيث الكم. والإدارة هى التى تحدد هذه الأعمال وتضعها فى اطارها المعقول بارادتها وحدها حسب مآثره من ظروف الحال.

أما عن مقدار الرواتب المقطوعة بالمقارنة برواتب الدرجات، فقد أصدر مجلس الخدمة المدنية القرار رقم ١٤ لسنة ١٩٧٩ فقضى في مادته الثانية بأن «تكون المكافأة الشهرية الشاملة التي تدون في العقد الذي يبرم مع من يجري تعيينه بأى من العقدين (الثاني والثالث) في حدود ما يستحقه فيما لو عين على درجة طبقا لقانون ونظام الخدمة المدنية، وللسلطة المختصة بالتعيين أن تزيد هذه المكافأة بمحدود مائة دينار إن رأت ضرورة ذلك. ولا يجوز أن تزيد المكافأة الشهرية على الحدود السابقة الا بعد الاتفاق مع ديوان الموظفين (٢٢).

ولعل هذه الزيادة الجوازية في مقدار الرواتب المقطوعة تهدف الى مواجهة حالة ندرة الموظفين المظلومين أو صعوبة الحصول على العدد الكافي منهم في سوق العمل، فضلا عن تعويض الموظفين المتعاقدين بمكافأة شاملة عن العلاوات والدرجات والمزايا التي يحصل عليها نظراؤهم من المتعاقدين المعيّنين على درجات مالية.

ولعل أهم مثالب الرواتب المقطوعة تتركز في عدم تزايد مقدارها عن طريق العلاوات أو الدرجات أو البدلات التي تؤدي الى زيادة مقدار غيرها من رواتب الموظفين:

فبالنسبة للعلاوات والدرجات يلاحظ أن أقدمية ذوى الرواتب المقطوعة لا يعتد بها بعد التعاقد. بمعنى أن يظل مرتب الموظف بعد التحاقه بوظيفته ثابتا لا يرتفع مقداره بعلاوات أو ترقيات مهما طالّت مدة الخدمة وفي ذلك نوع من تشبيط الهمة ومقاومة الطموح والتشجيع والأمل المرتبط بفكرة زيادة المرتب مع

(٢٢) وتقدم بعض الجهات فعلا على زيادة الرواتب المقطوعة لتقيم نوعا من التوازن بين مقدارها وبين ما يتصل بها من عيوب. من ذلك أن لجنة شئون أعضاء هيئة التدريس والموظفين بجامعة الكويت قد وافقت في اجتماعها الثاني في العام الجامعي ١٩٨٠/٧٩ بتاريخ ٢٣ ديسمبر عام ١٩٧٩ على تخويل السيد أمين عام الجامعة - أو من ينوب عنه في حالة غيابه - اعتماد تعيين المرشحين على العقد الثاني «ذوى الرواتب المقطوعة» وفقا لما جاء بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم ١٤ لسنة ١٩٧٩ في حالة تجاوز مرتباتهم للتحديد الوارد في القرار المذكور.

ز زيادة مدة الخدمة. وفضلا عن ذلك فانه عند التعاقد يعتد بمدة خدمة الموظف التي قضاه في وظيفته خارج الكويت بعد حصوله على المؤهل الذي يعمل بمقتضاه، فيرتفع المرتب المتفق عليه بزيادة سنوات الخدمة السابقة. ومعنى ذلك أن الموظف الذي يلتحق بالعمل بالكويت بعد تخرجه مباشرة ويستمر في عمله وتزد خبرته ومعرفته في مجال وظيفته المتعاقد عليها يكون أسوأ حالا من ذلك الذي لم يلتحق بعمله بالكويت الا بعد بضع سنين من الخدمة بعيدا عن وظيفته الجديدة في الكويت. وهذا منطق معكوس لا يستند على أساس مقبول أو مبرر معقول، ومن شأنه أن يخلق في نفوس الموظفين تجاه بعضهم أحاسيس غير طيبة أو كريمة.

كما يلاحظ أن ذوى الرواتب المقطوعة لا يحصلون كذلك على بعض المزايا أو البدلات التي يحصل عليها زملاؤهم من الموظفين المعيّنين على وظائف دائمة. من ذلك ماحدث في جامعة الكويت حين صدر القرار رقم ٢٦٠ لسنة ١٩٨٠ ففضى في مادته الاولى بمنح بدل طبيعة عمل لمن لا يتقاضاه من موظفي الجامعة المعيّنين على وظائف دائمة بالميزانية باحدى درجات مجموعة الوظائف العامة، وذلك بنسبة ٢٠% من المرتب الأساسى شهريا. وهذا البديل لا يمنح للمتعاقدين من ذوى الرواتب المقطوعة وان قاموا بنفس العمل الذى يقوم به زملاؤهم المتعاقدون من ذوى الدرجات. رغم أنه لا مبرر لهذه التفرقة في المعاملة التى تخل بمبدأ المساواة بين الموظفين الذين قد يحصل بعضهم على الدرجة الوظيفية أو لا يحصل فيعين براتب مقطوع لمجرد الصدفية المتمثلة في توافر أو عدم توافر درجات شاغرة أثناء لحظة التعيين. وهذه التفرقة في المعاملة تؤدي الى آثار نفسية سيئة بالنسبة لذوى الرواتب المقطوعة، تنعكس آثارها لا محالة على العمل الوظيفي ذاته.

٣ - الانتقاص من الاجازات الواردة بالقانون:

لا يحصل الموظف المعين بمقتضى أى من العقدين الثانى أو الثالث على كافة الاجازات التى يحصل عليها غيره من الموظفين، وانما يقتصر حقه على نوعين

منها فقط، هما الاجازة الدورية أو السنوية والاجازة المرضية:

فبالنسبة للاجازة الدورية نص البند الخامس من كل من العقدين الثانى والثالث على أنه «يستحق الطرف الثانى اجازة دورية مقدارها ثلاثون يوما في السنة. ولا يجوز له الانتفاع بها قبل مضى ستة شهور على نفاذ العقد. ويجوز له تجميع المستحق له من هذه الاجازة عن سنتين، وذلك بالاضافة الى السنة الجارية».

وقد جاء بتعميم ديوان الموظفين رقم ١٧ لسنة ١٩٧٩ بأنه أخذا بالتنسيق والتوحيد في المعاملة، وما تنص عليه المادة الثالثة من قرار مجلس الخدمة المدنية رقم ٦ لسنة ١٩٧٩ من أنه «لايجوز للجهة الحكومية اجراء أى تعديل أو إضافة في بنود العقد الا بعد موافقة ديوان الموظفين». فأن الامر يقتضى تعديل نص البند خامسا من العقدين الثانى والثالث في حالتين وفقا لما يلى:

أولا : من قضى في خدمة الدولة مدة لا تقل عن ستة أشهر: يكون النص:

«يستحق الطرف الثانى اجازة دورية مقدارها ثلاثون يوما في السنة، ويجوز له تجميع المستحق له من هذه الاجازة عن سنتين وذلك بالاضافة الى السنة الجارية».

ثانيا : من قضى في خدمة الدولة مدة لا تقل عن خمسة عشر سنة: يكون النص:

«يستحق الطرف الثانى اجازة دورية مقدارها خمسة واربعون يوما في السنة، ويجوز له تجميع المستحق له من هذه الاجازة عن سنتين وذلك بالاضافة الى السنة الجارية».

ويؤدى هذا التعديل الى تحقيق المساواة في الاجازة الدورية بين الموظفين المؤقتين والموظفين الدائمين. وذلك على خلاف النص الاصلى الذى يقصر الاجازة على ثلاثين يوما دون اعتداد بمدة الخدمة الطويلة.

وبالنسبة للاجازة المرضية نص البند السادس من العقد الثانى — وهو مماثل حرفيا البند السابع من العقد الثالث — على أنه «للطرف الثانى اجازة مرضية تقررها الهيئة الطبية التى يعينها الطرف الأول، بحيث لا يزيد مجموعها على شهرين بمكافأة كاملة، وشهرين آخرين بنصف مكافأة. فإذا انقضت هذه المدد دون أن يكون الطرف الثانى لائقا صحيا لاستئناف عمله اعتبر العقد منتها. ولا يجوز انهاء العقد قبل انقضاء هذه المدد الا بموافقة الطرف الثانى مالم يكن قد انتهى قبل ذلك لأحد الاسباب الاخرى المنصوص عليها في هذا العقد».

ويلاحظ بالنسبة للعقد الثانى أنه اقتصر على النص على هذين النوعين فقط من اجازات الموظفين في البندين الخامس والسادس، ولم يبين صراحة حكم الاجازات الأخرى رغم أنه ينص في البند العاشر على أن «يخضع الطرف الثانى أثناء سريان العقد لأحكام قانون ونظام الخدمة المدنية وما يتقرر في شأن الموظفين الدائمين، وله كافة الحقوق، وعليه جميع الواجبات المنصوص عليها فيها، وذلك فيما لم يرد عنه نص خاص في هذا العقد». وقد جرى العمل على حرمان موظفي العقد الثانى من الاجازات الأخرى المنصوص عليها في القانون. وذلك على أساس أن النص على تمتع الموظف بالنوعين المذكورين من الاجازات يفيد بمفهوم المخالفة حرمانه مما عداهما.

وهذا الوضع في رأينا منتقد من ناحيتين:

أولاهما: أن التفسير بمفهوم المخالفة ليس من طرق الاستدلال المنطقى، بل هو مجرد تخمين يرمى الى استنباط ارادة جديدة غير مصرح بها، ويجب الا يعول عليه، لانه كثيرا ما ينطوى على نوع من الخداع (٢٣).

وثانيتهما: أن التفسير اللفظى الذى يقوم على مضمون العبارات التى وردت بالنص هو أولى بالاتباع من الناحية المنطقية وأكثر فائدة من الناحية

(٢٣) راجع: دكتور عبدالحى حجازى: المدخل لدراسة العلوم القانونية - القانون - ١٩٧٢ - ص ٥٣٥ وما بعدها.

العملية. وطبقا لهذا التفسير يكون النص على الاجازتين الدورية والمرضية قد ورد لمجرد تنظيم هذين النوعين من الاجازات على نحو معين وتحديد مدة كل منهما، دون مساس بالاجازات الأخرى التي نظمها القانون. تلك الاجازات التي يجب أن يتمتع بها الموظف طبقا لنص البند العاشر من العقد الثاني، الذي يخضع الموظف المعين بمقتضاه لأحكام قانون ونظام الخدمة المدنية، فيكون له كافة الحقوق وعليه كافة الواجبات المنصوص عليها فيها، وذلك فيما لم يرد عنه نص خاص في العقد. وفي تمتع الموظف بالاجازات المنصوص عليها مصلحة مزدوجة لكل من الادارة والموظف، لأن هذه الاجازات لم ينظمها المشرع عبثا، وانما أتى بكل منها لحكمة قدرها:

- فالاجازة العارضة تواجه الظروف القهرية المفاجئة التي يمكن أن يتعرض لها أي موظف فتمنعه من الذهاب الى عمله اليومي كالمعتاد.
- واجازة الحج بالنسبة للمسلمين تتجاوب مع اعتبارات دينية هامة في دولة دينها الرسمي هو الاسلام، وقد لا يطول العمر بالموظف للقيام بهذه الفريضة اذا لم يبادر بأدائها في الفرصة المناسبة خلال مدة خدمته (٢٤).
- واجازة الوضع بالنسبة للموظفة تعتبر ضرورة لأنها تضطر في ظروف الوضع الى التغيب عن عملها مدة لا تقل في العادة عن شهر... وهكذا.. الى غير ذلك من الاجازات التي نظمها القانون.

(٢٤) ولعل الادارة تشعر بهذه الحقيقة وديوان الموظفين مقتنع بذلك. فقد جاء بخطابه الى وزارة التربية بتاريخ ٧ أكتوبر عام ١٩٧٩ أنه يفيد «اعمالا للسلطة المخولة له بموجب أحكام المادة الثالثة من قرار مجلس الخدمة المدنية رقم ٦ لسنة ١٩٧٩ بالموافقة على اضافة بند الى عقود السادة المذكورين بالكشف المرفق، وهم الذين وافقت لهم الوزارة على تمتعهم باجازة حج هذا العام، يسمح بتمتعهم بهذه الاجازة كحالات فردية، وأنه يتعين عرض كل حالة على حده لاجراء أى تعديل أو اضافة فى بنود العقد الثالث .

٤- الترقيات والعلاوات التشجيعية :

يفضل الموظفون المعينون بصفة دائمة — وهم من المواطنين — على الموظفين الاجانب المعينين بصفة مؤقتة — وان تشابهت مؤهلاتهم وظائفهم — فيما يتعلق بالترقيات والعلاوات التشجيعية أو الاستثنائية. وقد أصدر مجلس الخدمة المدنية بعض القرارات الخاصة بترقية الموظفين الكويتيين فقط. من ذلك القرار رقم ٣ لسنة ١٩٨٠ بشأن الترقية بالأقدمية لموظفي الدرجة الرابعة من مجموعة الوظائف العامة الكويتيين. وبالنسبة للترقية بالاختيار يفضل الموظف الكويتي عادة. وقد كانت المادة ٤٨ من قانون الوظائف العامة السابق رقم ٧ لسنة ١٩٦٠ تنص صراحة على أنه «يشترط لترقية الموظف بالاختيار أن يكون كويتيا، وأن يكون قد أمضى المدة اللازمة للبقاء في درجته... وأن يكون فوق ذلك قد حصل في التقريرين المقدمين عنه في السنتين الاخيرتين علي تقدير ممتاز. فاذا لم يوجد بين الموظفين عند اجراء الترقية موظف كويتي مستوف لشروط الترقية بالاختيار جازت الترقية بالاختيار من غير الكويتيين المستوفين للشروط السابقة».

وكذلك بالنسبة للعلاوات الاستثنائية، فان الموظفين الكويتيين يكونون عادة أوفر حظا بالنسبة لها من الأجانب المتعاقدين.

٥- مدى توافر الأمن الوظيفي :

يفتقد الموظف المتعاقد قسطا كبيرا من الأمن الوظيفي، أو الاطمئنان على مستقبله في وظيفته، وذلك نتيجة احتمال انهاء عقده من جانب الادارة دون خطأ من جانبه أو تحقيق. واذا كان هذا أمرا طبيعيا في العلاقة التعاقدية ولا مأخذ عليه من الناحية القانونية لأن العقد شريعة المتعاقدين، وحق انهاء العقد منصوص عليه صراحة في وثيقته بالنسبة لكل من طرفيه قبل نهاية مدته بفترة محددة، فأن هذا لا يغير من النتيجة العملية المترتبة على استخدام الادارة — وهي

الطرف الأقوى — لهذا الحق، وهي أن يجد الموظف نفسه طريد العمل في أي لحظة دون توقع أو احتساب. ويصدق هذا على وجه الخصوص وبصورة أكثر وضوحاً بالنسبة لذوي الخدمة الطويلة من الموظفين الذي اعتادوا على امتداد عقودهم تلقائياً وبصفة دورية كل عام أو بضعة أعوام. وتستطيع الإدارة التخلص من الموظف بغير الطريق التأديبي، وذلك إما بعدم تجديد العقد — وهو في العادة يجدد سنوياً — (٢٥) وإما استناداً إلى الشرط الذي يحيز لكل من الطرفين إنهاء العقد في أي وقت بغير ابداء الأسباب، وبعد انذار الطرف الآخر بذلك بمدة معينة. وهذا الشرط منصوص عليه صراحة في البند الثالث عشر من العقد الثالث الذي يقضي بأنه «لكل من الطرفين إنهاء العقد بعد انذار الطرف الآخر بمدة لا تقل عن ثلاثة أشهر». وقد كان هذا الشرط موجوداً بالعقد حرف (أ) الملغى، وكانت صيغته «استثناء من حكم البندين .. يجوز لكل من الطرفين إنهاء العقد بغير ابداء الأسباب وبعد انذار الطرف الآخر بذلك بمدة لا تقل عن ثلاثة أشهر تحسب ضمن خدمته الفعلية». وقد جاء بتعميم ديوان الموظفين رقم ٢٨ لسنة ١٩٧٩ أنه يجوز للجهات الحكومية أن تطلب من الديوان إضافة هذا البند إلى العقود التي ترى ضرورة ادخال مثل هذا التعديل عليها. وذلك استناداً إلى المادة الثالثة من قرار مجلس الخدمة المدنية رقم ٦ لسنة ١٩٧٩ التي تنص على أنه «لا

(٢٥) يقضي البند الثالث من العقد الأول بأنه «إذا لم يخطر أحد الطرفين الطرف الآخر بعدم رغبته في امتداد هذا العقد قبل انتهائه بشهرين على الأقل اعتبر العقد ممتداً من تلقاء نفسه لمدة سنة / سنتين تتحدد لمدة مماثلة . وهو نفس ما قضى به البند الرابع من العقد الثاني مع انقاص مدة الشهرين إلى شهر وجعل مدة امتداد العقد سنة واحدة تتجدد لمدة مماثلة . أما العقد الثالث فقد أوجب الاتفاق على امتداد العقد قبل انتهائه فنص في البند الثالث منه على أنه «إذا لم يتم الاتفاق بين الطرفين على امتداد العقد قبل انتهائه بشهرين على الأقل اعتبر العقد منتهياً بانقضاء مدته» .

يجوز للجهة الحكومية اجراء اي تعديل أو اضافة في بنود العقد الا بعد موافقة الديوان». (٢٦)

ورغم أن النص يجعل لكل من طرفي العقد — وليس للإدارة فقط — حق إنهاء العقد في أي وقت دون ابداء الاسباب، فإن المستفيد الفعلي من النص — في ظل الظروف الملائمة — هو الإدارة عادة، وهي الطرف القوي في عقد التوظيف. وتؤدي امكانية استخدام الإدارة لهذا الحق الى جعل الموظف مهددا بالاستبعاد من الخدمة في أي لحظة، مما يفقده ما يجب أن يتمتع به من أمن يتصل بمستقبله في عمله. أما الموظف — وهو الطرف الضعيف الذي يحتاج الى الوظيفة ويسعى اليها — فيندر أن يستخدم هذا الحق لانهاء عقده في أي وقت. لذلك فإن هذا النص لا يكاد يختلف من الناحية العملية عن ذلك الذي يجعل للإدارة وحدها حق إنهاء العقد في أي وقت تشاء دون ابداء الاسباب.

وتستطيع الإدارة فضلا عن ذلك التخلص من الموظف المتعاقد عن طريق الفصل التأديبي طبقا لأحكام قانون ونظام الخدمة المدنية. (٢٧) والإدارة في هذه

(٢٦) وقد اضافت جامعة الكويت هذا البند الى العقود التي تبرمها مع موظفيها وعمل هذا البند رقم «رابعاً» في العقد الأول، «وخامساً» في العقد الثاني وعقد المعبدن ومدرسي اللغات خارج هيئة التدريس. أما عقد أعضاء هيئة التدريس والمحاضرين بالجامعة فقد ذهب الى أبعد من ذلك مع تعويض المتعاقد مالياً فنص في البند السابع عشر منه على أنه «للطرف الأول (جامعة الكويت) - بشرط موافقة مجلس الجامعة - حق إنهاء هذا العقد في أي وقت بغير تنبيه سابق وبدون ابداء الاسباب. ويستحق الطرف الثاني في هذه الحالة جميع المرتبات الاساسية والاضافية المنصوص عليها في هذا العقد وحتى نهاية مدته، وذلك عن مدة حدها الاقصى تسعة أشهر، محسوبة على أساس ما كان يتقاضاه عند صدور قرار الطرف الأول بانهاء العقد. كما يستحق مكافأة نهاية الخدمة المشار اليها في البند الثالث عشر عن المدة التي نفذ فيها العقد فعلاً».

(٢٧) وقد نص البند السابع من العقد الأول، والبند الثامن من العقد الثاني على أنه «إذا فصل الطرف الثاني لاخلاله بواجبات وظيفته طبقاً لأحكام قانون ونظام الخدمة المدنية جاز للطرف الأول أن يحرمه مما لا يقل عن ١٠% ولا يزيد على ٥٠% من مكافأة نهاية الخدمة المستحقة له «أما العقد الثالث فيقضى في البند التاسع منه بأنه «إذا أخل الطرف الثاني بواجبات وظيفته، جاز للطرف الأول انذاره، فإذا كان الاخلال خطيراً أو إذا عاد الطرف الثاني الى ارتكاب ماسبق انذاره من أجله، جاز للطرف الأول فسخ العقد بغير تنبيه سابق».

الحالة — وهي أحد طرفي العقد أو الطرف الأقوى فيه — تقوم بدورى الخصم والحكم. ولم يكن الموظف المتعاقد — كغير المتعاقد — يستطيع الطعن في قراراتها التأديبية لعدم وجود قضاء اداري، مع حرمان القضاء العادي طبقا لنص المادة الثانية من قانون تنظيم القضاء الصادر عام ١٩٥٩ من التعرض للقرار الاداري بالالغاء أو وقف التنفيذ أو التأويل، الا في الحالات التي ينص فيها القانون على غير ذلك. ومن هذه الحالات الاستثنائية قرارات مجالس التأديب الملغاة في ظل قانون الوظائف العامة السابق، حيث كان يجوز الطعن فيها أمام محكمة الاستئناف العليا طبقا لنص المادة ١٣٢ من هذا القانون. (٢٨) وأخيرا صدر القانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١ فأنشأ دائرة ادارية بالمحكمة الكلية تختص بنظر أغلب المنازعات الادارية المتصلة بالموظفين، ومن أهمها الطعن بالغاء الجزاءات التأديبية الموقعة عليهم.

(٢٨) وكان من الجائز- في اعتقادنا حتى بعد الغاء قانون الموظفين السابق - الطعن في القرارات التأديبية الصادرة عن المخالفات المالية تطبيقا لنص المادة ٦٥ من قانون ديوان المحاسبة رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤، حيث أن هذا النص لم يبلغ أو يعدل بصدور قانون الخدمة المدنية الجديد. راجع في ذلك للمؤلف : تعليق على قانون الخدمة المدنية الجديد بشأن نظام تأديب الموظفين - مجلة الحقوق والشرعة - السنة الرابعة - العدد الثاني - ابريل ١٩٨٠.

المبحث الرابع مركز الموظف المتعاقد

كانت العلاقة الوظيفية بصفة عامة، حتى منتصف القرن الماضي تكيف بأنها علاقة تعاقدية بين الموظف والادارة، أساسها عقد الوكالة اذا كان الموظف يقوم بعمل قانوني، أو عقد اجارة الاشخاص في حالة قيامه بعمل مادي، وكلا العقدين يخضع لأحكام القانون الخاص القائمة على مبدأ المساواة بين طرفي العلاقة التعاقدية.

ومع ظهور القانون الاداري وبلورته لمبادئ المرافق العامة اتضح عدم صلاحية عقود القانون الخاص لتنظيم العلاقة بين الموظف والسلطة العامة. اذ تنفرد هذه الأخيرة بتعديل نظام الوظائف لضمان دوام سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، مع ما قد يترتب على ذلك من مساس بحقوق واجبات الموظف.

لذلك اتجه القضاء الاداري في فرنسا ومصر — خلال فترة من الزمن — الى القول بأن العلاقة التعاقدية بين الموظف والادارة تقوم على أساس عقد من عقود القانون العام هو عقد التوظيف أو عقد الوظيفة العامة. وهذا العقد الاداري لا يخضع لقاعدة «العقد شريعة المتعاقدين»، ويزود الادارة — تحقيقاً للمصالح العام — بسلطات واسعة، وحقوق متعددة هي حق الرقابة والتوجيه، وحق توقيع الجزاءات على المتعاقدين الآخرين، وحق تعديل العقد، وحق انهاءه. غير أن هذا الاتجاه لم يسلم من النقد لأن استعمال الادارة للحقوق المذكورة مقيد باعتبارات متعددة أهمها تغير الظروف أو وقوع خطأ من الادارة. كما أن للمتعاقد الذي لم يرتكب خطأ أن يطالب الادارة بتعويض ما أصابه من ضرر نتيجة تعديل شروط العقد بما يمس توازنه المالي، أو نتيجة انهاء العقد قبل مدته.

ومنذ منتصف القرن التاسع عشر، وتحت تأثير الانتقادات الموجهة الى النظرية التعاقدية في تكييف طبيعة العلاقة الوظيفية، بدأ الفقه الفرنسي يتجه الى تكييف علاقة الموظف بالسلطة الادارية بأنها علاقة تنظيمية أو لائحية تحكمها قواعد القانون العام المتصلة بتنظيم الوظائف العامة (٢٩)، فهذه القواعد هي التي تحدد المركز القانوني للموظف العام بما يتضمن من حقوق وواجبات، حتى في الحالات الاستثنائية التي يبرم فيها عقد اداري بين الموظف والدولة كما يحدث عادة في توظيف الأجانب. وقد أيد القضاء الاداري في فرنسا ومصر هذا الاتجاه، بل وطبقه القضاء العادي في مصر قبل نشأة مجلس الدولة بها عام ١٩٤٦، كما تدخل المشرع في كلا البلدين فأقر المركز التنظيمي للموظف العام. (٣٠)

وفي الكويت أقر قانون الوظائف المدنية رقم ٧ لسنة ١٩٦٠ نظرية المركز التنظيمي للموظف، ونص في مادته الأولى على أن «الوظائف العامة تكليف للقائمين بها يستهدف خدمة الشعب وتحقيق تقدمه ورفاهيته». كما أكد قانون الخدمة المدنية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ نفس المعنى عندما نص في المادة الحادية عشرة منه على أن «الوظائف العامة خدمة وطنية تناط بالقائمين بها، ويستهدف موظفو الدولة في أداء وظائفهم المصلحة العامة». وتنفرد السلطة العامة بوضع القواعد التي تحكم نظام الموظفين وتعديلها. كما يتم التحاق الموظف بوظيفته بقرار تعيين تصدره الادارة بارادتها المنفردة. وهو قرار شرطي يستتبع تطبيق النظام القانوني للموظفين على الشخص المعين. غير أن الموظف غير ملزم بقبول الوظيفة رغم ارادته، ولا يلزم لازالة آثار التعيين أن يستقيل منها، لأن قرار التعيين معلق

(٢٩) راجع في ذلك A. De Laubadère, Traité de droit administratif, t. II, 1975, P. 23 et suiv.

(٣٠) أكد ذلك في فرنسا قانون الموظفين الصادر في ١٩ أكتوبر عام ١٩٤٦. وكذلك القرار الجمهوري رقم ٢٤٤ لسنة ١٩٥٩ بشأن نظام الموظفين. وفي مصر أكدت قوانين الموظفين المركز التنظيمي للموظف، وذلك منذ صدور قانون الوظائف العامة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ وحتى صدور القانون الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨.

على شرط، سواء أكان هذا الشرط واقفا وهو استلام العمل، أم كان الشرط فاسخا يتمثل في عدم قبول التعيين بحيث يؤدي الامتناع عن استلام العمل الى سقوط قرار التعيين. وكذلك تنقطع العلاقة الوظيفية بقرار. فلا يكفي مجرد ابداء الرغبة في الاستقالة، وانما لابد من قبول الادارة لها صراحة أو ضمنا.

وفما يتعلق بالموظف المتعاقد، فعلى الرغم من أنه يلتحق بوظيفته بناء على عقد فان مركزه القانوني لا يعتبر مركزا تعاقديا خالصا مشابها لمركز غيره من المتعاقدين في اطار القانون الخاص أو الاداري، وانما هو في الحقيقة — وكما قرر مجلس الدولة الفرنسي — مركز مركب أو مختلط. فيخضع الموظف المتعاقد للشروط الواردة في العقد المبرم معه، وهي عادة قليلة تكاد تقتصر أساسا على بيان نوع الوظيفة ومقدار الراتب ومدة العقد. كما يخضع في نفس الوقت لكافة القواعد القانونية للنظام الوظيفي الذي يحكم الوظيفة المتعاقد عليها، فيما لم يرد بشأنه نص في العقد. وللادارة تعديل قواعد النظام الوظيفي بما يتضمن من حقوق وواجبات، وليس للموظف المتعاقد أن يعترض أو يتظلم، مادام التعديل لا يمس شروط العقد. (٣١)

وقد ذهب القضاء الاداري المصري في بعض أحكامه الى أبعد من ذلك، فاعتبر الموظف المتعاقد في مركز قانوني أو لائحي، رغم اعترافه باختلاف مركز الموظف عن غيره في حدود ما ورد بالعقد المبرم بينه وبين الادارة. واعتبر

(٣١) راجع: دي لوبادير — المرجع السابق — ص ٢٦.

والعقد الاداري بصفة عامة يتضمن نوعين من الشروط:

— شروط عامة موضوعة سلفا، يحيل اليها العقد فتعتبر جزءا منه. وهي موجودة بالنسبة لكل نوع من أنواع العقود الادارية، وتعتبر ذات طبيعة تنظيمية في مواجهة الادارة، ومن طبيعة عقدية بالنسبة للمتعاقد مع الادارة ومن أمثلتها الشروط التي تحدد الالتزامات العامة للمتعاقد.

— وشروط خاصة ترد في صلب العقد، وهي عادة قليلة العدد موجزة.

راجع في ذلك:

الدكتور عبد الفتاح حسن: مبادئ القانون الاداري الكويتي ١٩٦٩ ص ٤٦٣.

عقد الوظيفة العامة مجرد تصرف شرطي يدخل صاحبه في نظام لائحي أو قانوني. (٣٢) وأكد القضاء المركز التنظيمي للموظف المتعاقد حتى في حالة النص (اللائحي) على أن يعمل الموظفون «بعقود مؤقتة قابلة للتجديد، وطبقا لقوانين عقد العمل الفردي». (٣٣) والموظف يستمد حقه من القوانين واللوائح مباشرة، لا من العقد المبرم بينه وبين الإدارة. ويقع باطلا — في قضاء مجلس الدولة المصري — كل اتفاق يقضي بالانتقاص من هذه الحقوق. (٣٤)

(٣٢) قضت محكمة القضاء الإداري المصرية بأن «العقد الذي وافق مجلس الوزراء على نموذج منه... تنفيذا للمادة ٢٦ من قانون الموظفين (بشأن) الموظفين المؤقتين... لا يعتبر سنداً فردياً بل هو تنظيم عام لحالة هؤلاء الموظفين، بحيث لا يجوز أن يختلف من موظف لآخر إلا في حدود ضيقة جداً ينص عليها ذلك السند. وفيما عدا ذلك فقد نص على أن يكون الموظف من جميع الوجود الأخرى خاضعاً للقوانين واللوائح الخاصة بالموظفين الجاري العمل بها والتي سيعمل بها في الحكومة المصرية. ومثل هذا الوضع لا يجعل الموظف في حالة تعاقدية وإنما في حالة قانونية لائحية يخضع فيها للقوانين، ولا يجوز مخالفتها خارج ماسمح به العقد. ومثل هذا التصرف ليس عقداً بالمعنى القانوني لكنه تصرف شرطي يؤدي إلى ادخال صاحبه في نظام قانوني لا يحصى من التزامه. وفي هذا المجال تكون الإدارة مقيدة بالقانون فلا يجوز لها أن تتجاوزته». أما من حيث الموضوع محل النزاع فلم تقر المحكمة سلك الإدارة في تخفيض مرتب الموظف المحدد بعقده عما تقضى به القوانين واللوائح.

راجع حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في ٢٨ يناير ١٩٥٧ — مجموعة أحكام السنة ١١، ص ١٧٨.

وانظر أيضاً حكمها الصادر في ٢١ يونيو عام ١٩٥٨ — السنة ٣ — ص ١٤٨٦.

(٣٣) قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن العاملين في الهيئة العامة لتنفيذ برنامج السنوات الخمس يعتبرون موظفين عموميين «طبقاً للمدلول الشامل لهذا الاصطلاح متى كانت العلاقة التي تربطهم بها لها صفة الاستقرار والدوام... ولا يغير من هذا النظر أن مجلس إدارة الهيئة قد أصدر قراراً نص فيه على التعاقد مع المرشحين بعقود مؤقتة قابلة للتجديد، وطبقاً لقانون عقد العمل الفردي. ذلك لأن استعارة القواعد المعمول بها في قانون عقد العمل الفردي في شأن تعيين موظفي الهيئة إنما يضيف على هذه القواعد، بعد إذ أقرها مجلس الإدارة بما له من سلطة في هذا الخصوص، وصف القواعد التنظيمية التي تنظم شؤون موظفي الهيئة. ويبقى هؤلاء الموظفون في مركز لائحي خاضعين لأحكام القانون العام...». حكم المحكمة الصادر في ٣ يناير عام ١٩٦٥ — س ١٠ — ص ٣٤٤.

(٣٤) قضى مجلس الدولة المصري بأنه: «إذا كان النزاع قد انصب على حق مقرر للموظفين قانوناً، وواجب الحكومة العمل على وصوله لصاحبه، لا المساومة عليه، فإنه باطل. لأنه بدون مقابل أو سبب مشروع. ذلك لأنه لا يجوز أن يتفق على تعديل حق للموظف أو تخفيضه... لأن علاقة الموظف بالحكومة هي علاقة تنظيمية أولائية». الحكم الصادر في ٢٣ فبراير عام ١٩٥٤ — السنة ٨ — ص ٨٢٧.

وهذا التكييف فى رأينا مبالغ فيه، لأن خضوع الموظف المتعاقد لأحكام القوانين واللوائح المتصلة بالموظفين لا ينفي أو يخفى خضوعه لشروط العقد الذي ارتضى الارتباط به. فهذا العقد هو الأصل، وخضوعه لشروطه هو الذي يستتبع الخضوع لأحكام قانون الموظفين. وقد سبق أن انتقدت بشدة فكرة العقد المولد أو المنشئ لمركز نظامى، لأن طبيعة العقد أن يولد التزامات تعاقدية، لا أن يعتبر بمثابة قرار شرطي. وذلك بمناسبة مركز المتطوعين في الخدمة العسكرية الذين اعتبرهم مجلس الدولة الفرنسي مرتبطين مع الادارة بعقود ادارية، ولكن هذه العقود تضع المتعاقد في مركز نظامي. (٣٥)

وفي الكويت قد يثار التساؤل حول اختلاف المركز القانونى للموظف المتعاقد، حسب نصوص العقد المبرم بينه وبين الادارة. وقد أصدر مجلس الخدمة المدنية في الكويت — كما سبق القول — ثلاثة نماذج رئيسية من العقود هي العقد الأول والعقد الثانى والعقد الثالث.

و يلاحظ أن علاقة الموظف بالدولة في العقدين الأول والثاني من الصعب اعتبارها علاقة تعاقدية أو عقدية خالصة نظرا لاحتواء كل منها على نص يخضع الطرف الثاني — وهو الموظف — لأحكام قانون ونظام الخدمة المدنية وما يتقرر فى شأن الموظفين الدائمين بصفة عامة. ويجعل له كافة الحقوق وعليه الواجبات المنصوص عليها فيها. وذلك فيما لم يرد عنه نص في العقد. (٣٦) لذلك فركز الموظف المعين طبقا لأي من هذين العقدين يعتبر مركزا مركبا أو مختلطا. فهو مركز تعاقدى لائعى.

أما علاقة الموظف بالدولة فى «العقد الثالث» فتثير التساؤل والاستفهام، ويختلف فيها الوضع القانونى الصحيح عما يجرى عليه العمل:

(٣٥) راجع تعليق جيز Jèze بمجلة القانون العام الفرنسية — سنة ١٩٤٨ — ص ٢٥٩.
إشارة الدكتور سليمان الطماوي: الاسس العامة للعقود الادارية — ١٩٧٥ — ص ١٥٥.
(٣٦) وهو ما ورد بالبند الرابع من العقد الأول، وبالبند العاشر من العقد الثاني.

فالوضع القانوني الصحيح يقتضي الا يختلف مركز أصحاب العقد الثالث عن مركز أولئك المرتبطين بأي من العقدين الأول أو الثاني اللذين ورد بهما النص على أن تسرى عليهم أحكام قانون ونظام الخدمة المدنية فيما لم يرد بشأنه نص خاص بالعقد. وذلك على الرغم من خلو العقد الثالث من مثل هذا الشرط. ويرجع تشابه المركز القانوني لأصحاب العقود الثلاثة الى ما قضت به المادة ١٥ من قانون الخدمة المدنية صراحة وهو أن «تسرى على المعينين بطريق التعاقد أحكام هذا القانون ونظام الخدمة المدنية، فيما لم يرد بشأنه نص خاص في العقود المبرمة معهم». وهذا النص يسرى على شأغلي الوظائف بناء على كافة أنواع العقود، دون حاجة الى اشتراط ذلك صراحة في بنود أى منها. لذلك نعتقد أن مجلس الخدمة المدنية قد خان التوفيق في صياغة عقود التوظيف وأثار اللبس بأن وضع هذا الشرط في العقدين الأول والثاني واسقطه في الثالث. ولم يكن بحاجة الى ذلك لورود النص في القانون ذاته، ولو أراد المشرع غير ذلك لوجب تعديل هذا النص لاعفاء أصحاب العقد الثالث من الخضوع لأحكام قانون ونظام الخدمة المدنية.

أما ما جرى عليه العمل فهو عدم اخضاع الموظفين المتعاقدين بالعقد الثالث لأحكام قانون ونظام الخدمة المدنية، وعلى وجه الخصوص عدم التمتع بما اشتملت عليه هذه النصوص من حقوق. وذلك استنادا الى خلو هذا العقد — على خلاف العقدين الأول والثاني — من شرط الخضوع لهذه الأحكام، وبالمخالفة لحكم المادة رقم ١٥ من قانون الخدمة المدنية. ومركز الموظف المعين بناء على العقد الثالث بصورته التى ورد عليها وبتطبيقه العملى يعتبر مركزا عقديا خالصا. (٣٧) وهو عقد اداري يرتبط الموظف بالحكومة بمقتضاه بعدد من الشروط

(٣٧) وهذا أمر متصور وجائز من الناحية القانونية. وقد تعرض له الفقهاء في مصر فأكدوا أن بعض الموظفين قد يوجدون بصفة استثنائية في مركز تعاقدى. وذلك بالنسبة لبعض الوظائف ذات الطابع الخاص. ومثال ذلك الموظفين الأجانب في مصر وفقا لأحكام القرار الجمهوري باستخدام الأجانب. انظر في ذلك: الدكتور محمد فؤاد مهنا: مبادئ وأحكام القانون الاداري — ص ٥٧٥. والدكتور سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الاداري — الكتاب الثاني — ١٩٧٩ — ص ٢٨١.

لا يمكن أن يغطي كافة جوانب العلاقة بين الطرفين. فنظام التأديب مثلاً لم يحدد العقد قواعده واقتصر على النص في البند التاسع منه على أنه «إذا أخل الطرف الثاني بواجبات وظيفته جاز للطرف الأول انذاره، فإذا كان الاخلال خطيراً أو إذا عاد الطرف الثاني الى ارتكاب ما سبق انذاره من أجله، جاز للطرف الأول فسخ العقد بغير تنبيه سابق». ولعل الحل الذي تتخذه الإدارة عادة لمعالجة الأمر هو التخلص من الموظف الذي تقع منه أخطاء تأديبية ولويسيرة إذا قدرت عدم صلاحيته أو وجدت من يحل محله في وظيفته، خاصة إذا زاد عدد طالبي الوظيفة عن العدد المطلوب منهم للإدارة. و يعد إنهاء العقد من الأمور اليسيرة بالنسبة للإدارة التي تكون في الغالب عسيرة على الموظف رغم مظهر المساواة الذي يبدو على خلاف الواقع من نص البند الثالث عشر من العقد الثالث الذي يقضي بأنه: « لكل من الطرفين إنهاء العقد بعد انذار الطرف الآخر بمدة لا تقل عن ثلاثة أشهر».

خاتمة:

عقد التوظيف هو اتفاق بين الادارة وأحد الأفراد، يتولى بمقتضاه هذا الأخير تحت إشرافها أمر وظيفة عامة معينة، فيحصل منها على عدد من الحقوق أهمها الراتب، مقابل التزامه بأعباء هذه الوظيفة ومقتضياتها. وهذا العقد يتصف — في العادة — بالصفة الادارية، فتتمتع الادارة بموجبه بعدد من الحقوق لا مقابل لها في عقود القانون الخاص، تتمكن عن طريقها من الاضطلاع بمهامها في تشغيل المرافق العامة تحقيقا للمصالح العام.

و يعتبر عقد التوظيف أهم العقود الادارية التي تبرمها الادارة في الكويت وأغلب دول الخليج. وذلك نظرا لكثرة عدد الموظفين الأجانب العاملين بها بناء على عقود.

و يتم التعاقد بين الادارة والموظفين المؤقتين في الكويت طبقا لأحكام العقود الثلاثة (الأول والثاني والثالث) التي وضعها مجلس الخدمة المدنية بقراره رقم ٦ لسنة ١٩٧٩ تنفيذا لنص المادة ١٥ من قانون الخدمة المدنية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩. وأيا كان التكييف الصحيح للمركز القانوني للموظفين المتعاقدين، وسواء أكان هذا المركز تعاقديا، أم تنظيميا، أم مختلطا يتصف بالصفتين التعاقدية والتنظيمية، فإنه يلاحظ من استعراض نصوص عقود التوظيف أن حقوق الموظفين المتعاقدين أقل من حقوق زملائهم من غير المتعاقدين، المنصوص عليها بقانون الخدمة المدنية.

وقد يقال في تبرير ما يتمتع به الموظفون الدائمون من مزايا وظيفية أكبر أن الموظف الدائم يتمتع بجنسية الدولة مما يجعله أولي بالرعاية من الموظف المؤقت الأجنبي، خاصة وأن للكويت ظروفها الخاصة فيما يتعلق بتركيبها السكاني، وقلة عدد موظفيها من المواطنين بالنسبة لغيرهم من الوافدين. كما أن من حق الدولة

بل ومن واجبها أن تولى مواطنيها رعاية أكبر من تلك التي تسمح بها للمقيمين على أرضها من الأجانب، وليس في قوانين الدولة ما يمنع من ذلك. بالإضافة الى أن زيادة مرتبات الموظفين من المواطنين عن غيرهم يمكن أن يعتبر نوعا من اشراك المواطنين في ثروة بلادهم وهم الذين عاشوا فقرها قبل ظهور النفط فيها والذين سيقون فيها اذا مانضب أو تبدلت الظروف.

ونحن لاننكر حق المواطنين في ثروة بلادهم وواجب الدولة في رفع مستوى معيشتهم. غير أننا نرى مع ذلك — لأسباب موضوعية متعددة— وأنه من الأفضل أن يتم ذلك بطريقة أو بأخرى خارج اطار المرتبات والمزايا الوظيفية التي يجب أن تظل — في رأينا — مقابلا موحدا للقيام بالاعباء الوظيفية.

فن الأفضل والمفيد — في اعتقادنا — ازالة الفوارق بين الموظفين الدائمين والمؤقتين المتعاقدين، أو تقليلها قدر الاستطاعة وحصرها في أضيق الحدود. وذلك ليس فقط لصالح هؤلاء الاخيرين الأضعف مركزا والأقل حقوقا، وانما كذلك تحقيقا للصالح العام بخلق نوع من التجانس والتنسيق والوحدة في التنظيم الوظيفي. كما أن من شأن تطبيق مبدأ المساواة بين الموظفين الدائمين والمؤقتين اشاعة الرضا والود والتآلف بين الموظفين، ونزع ماقد يتطرق الى القلوب من عدم ارتياح أو تحاسد. ولا شك فيما لذلك من أثر طيب على أداء الموظفين ومستوى انتاجيتهم. بالإضافة الى أن تحقيق المساواة يساعد على اجتذاب الكفاءات الوظيفية من كل مكان، ويضمن شغل الوظائف الشاغرة بعناصر أفضل من العاملين، وذلك فضلا عن دفع الموظفين الى بذل مزيد من الجهد المخلص والعمل البناء في خدمة مرافق الدولة التي يعملون فيها. واذا كانت المساواة بين الموظف الوطني والموظف الأجنبي لا ترضى أولئك الذين يرون أن تحقيق مبدأ المساواة في اطار الوظائف العامة انما يكون بين المواطنين فحسب ـ فان الاسلام — وهودين الدولة الرسمي وأهم مصادر التشريع فيها طبقا للدستور — لا يقيم تفرقة بين المسلمين أو يفاضل بينهم الا بالتقوى والعمل الصالح. كما أن تولي الوظائف

العمامة ليس من الحقوق السياسية كحق الترشيح أو الانتخاب، وإلا لما جاز أن يكون أغلب موظفي الدولة من الأجانب. وإزالة الفوارق بين الموظفين الدائمين والمؤقتين يحقق العدالة بين القائمين بنفس العمل من الموظفين المتكافئين في المؤهل، ويتجاوب مع أحكام الشرائع السماوية والمبادئ العالمية على السواء. (٣٨)

ونقترح فضلاً عن ذلك إلغاء نظام الرواتب المقطوعة بالنسبة لموظفي العقد الثاني، وقصره — اذ لزم الأمر — علي موظفي العقد الثالث الذي يرجع اليه في تعيين الخبراء وكبار الفنيين الذين تستعين بهم الحكومة لفترة مؤقتة. وإذا كان موظفو العقد الثاني يعينون على وظائف مؤقتة، فإن ذلك لا يحتم إخضاعهم لنظام الرواتب المقطوعة أو يستلزم حرمانهم من عدد من الحقوق الوظيفية التي يتمتع بها

(٣٨) وقد جاء بتقرير مكتب العمل الدولي الصادر عام ١٩٧٠ عن «مشاكل السلك الوظيفي في الخدمة المدنية» أن خبراء الإدارة في العالم يوصون بأن «الاختلاف في الوضع القانوني بين الموظفين الدائمين والمؤقتين يجب ألا يكون سبباً في التفرقة بينهم فيما يتعلق بالمكافآت وظروف العمل الأخرى ككل». راجع في ذلك الكتيب رقم ٢٢ في سلسلة الفكر الإداري المعاصر التي تصدرها المنظمة العربية للعلوم الإدارية بجامعة الدول العربية — مشاكل السلك الوظيفي — ١٩٧٧ — عرض واعداد صلاح الدين عبد العزيز محمد.

كما ورد بالمادة الثامنة من الاتفاقية العربية لمستويات العمل مايلي:

- ١ — يجب أن يكون الحماية التي تقرها مستويات العمل واحدة، ولا تنطوي على أي تفرق بين العمال، كالنفريق بسبب الجنس، أو الأصل العنصري، أو اللون، أو الدين، أو الرأي السياسي.
 - ٢ — ينظم تشريع كل دولة تشغيل العمال، الذين هم من مواطني الدول والبلاد العربية.
 - ٣ — تعمل كل دولة، بقدر الامكان، على أن تضمن تشريعات العمل والتأمينات الاجتماعية ما يكفل الاستفادة العمال المشار اليهم في الفقرة (٢) من جميع المزايا والحقوق المنصوص عليها في هذه التشريعات». راجع في ذلك الوثيقة رقم «١» الصادرة عن مكتب العمل العربي بمنظمة العمل العربية بعنوان «الاتفاقية العربية لمستويات العمل». وقد وافق مجلس جامعة الدول العربية على هذه الاتفاقية بقراره رقم ٢٣١٨ بدور انعقاده العاды السابع والأربعين بتاريخ ١٨ مارس عام ١٩٦٧.
- وإذا كانت هذه الاتفاقية تنظم الحقوق والواجبات المتبادلة بين العمال وأصحاب العمل، فأما تعبر — في الحقيقة — عن مبادئ عامة عالمية تعتبر أولى بالرعاية في إطار الوظيفة وتنظم العلاقة بين الموظفين والإدارة.

غيرهم من الموظفين، رغم التزامهم بكافة الواجبات الوظيفية. فليس ثم ما يمنع من تعديل نصوص العقد الثاني بما يسمح بتزايد مرتباتهم مع تزايد سنوات خبرتهم وأقدميتهم في وظيفتهم، فضلاً عن تمتعهم كغيرهم من الموظفين بكل ما يمكن أن يتمتعوا به من حقوق الموظفين المنصوص عليها في القوانين واللوائح. وقد نص البند العاشر من هذا العقد صراحة على أن «يخضع الطرف الثاني (الموظف) أثناء سريان العقد لأحكام قانون ونظام الخدمة المدنية وما يتقرر في شأن الموظفين الدائمين، وله كافة الحقوق وعليه جميع الواجبات المنصوص عليها فيها، وذلك فيما لم يرد عنه نص خاص في هذا العقد». وليس هذا النص غير تطبيق وتريد لحكم المادة ١٥ من قانون الخدمة المدنية رقم ١٥ لسنة ٧٩ الذي جاء بالفقرة قبل الأخيرة منه أنه «تسرى علي المعينين بطريق التعاقد أحكام هذا القانون ونظام الخدمة المدنية، فيما لم يرد بشأنه نص خاص في العقود المبرمة معهم». وفي الاعتراف لموظفي العقد الثاني بكل ما يمكن الاعتراف به من حقوق الموظفين مع إيجاد وسيلة لتزايد رواتبهم، ما يسمح بمزيد من التنسيق والتجانس والوحدة في نظام الموظفين. كما أن في ذلك تحقيق أكبر لمبدأ المساواة بين الموظفين من ذوي الأعمال والمؤهلات المتشابهة، وانصاف لفئة غير قليلة من موظفي الدولة.