

نطاق تطبيق قانون الخدمة المدنية الكويتي من حيث الأشخاص والزمان

دكتور عادل الطبطبائي
كلية الحقوق والشرعة - جامعة الكويت

تمهيد وتقسيم

يعتبر الجهاز الوظيفي اليوم في الدول المختلفة من اهم اجهزتها التي توليها اهتماماً خاصاً، اذ يعتبر هذا الجهاز الاداة الفعالة لتنفيذ الخطط والبرامج المختلفة التي تضعها الدولة على مختلف المستويات. فاذا لم يكن هذا الجهاز على قدر من التنظيم الدقيق والكفاءة المطلوبة، فان مصير الخطط الموضوعة والبرامج سيكون الفشل مهما بلغت درجة الاتقان المبذولة في اعدادها.

والكويت، بوصفها من الدول النامية، يضطلع الجهاز الحكومي فيها بدور مؤثر في مسيرة البلاد الاقتصادية والاجتماعية وبحكم ان الجهاز الحكومي فيها يعد مورد الرزق لعدد كبير من الكويتيين وغيرهم ممن اتجهوا الى الوظيفة العامة لتأمين مواردهم الاقتصادية.

ومن هنا جاء الاهتمام بأجهزة الخدمة المدنية في الكويت التي خضعت الى مجموعة من التطورات بسبب الأنظمة الوظيفية المتعاقبة التي حاولت كل منها القضاء، او على الأقل الحد من كثير من الظواهر السلبية التي رافقت ظاهرة التوسع في سياسة التوظيف بوصفها إحدى الادوات التي استعملت لاعادة توزيع الثروة القومية، لاسيما بعد اكتشاف النفط وتصديره بكميات تجارية هائلة.

لقد نظمت الخدمة المدنية في الكويت لأول مرة بموجب (نظام الموظفين والتقاعد) الذى صدر عام ١٩٥٣ ووضع موضع التنفيذ عام ١٩٥٥. ثم صدر بعد ذلك كادر عمال الحكومة الذى وافقت عليه اللجنة التنفيذية العليا فى ١٩٥٥/٨/٣٠ على أن يعمل به اعتباراً من ١٩٥٥/٧/١، أى بأثر رجعى، ثم ألغى هذان التشريعان عام ١٩٦٠ وحلت محلهما ثلاثة تشريعات وضعت لتنظيم أحكام الخدمة المدنية، وهذه التشريعات هى:—

١ — قانون الوظائف العامة المدنية الصادر بالمرسوم رقم ٧ لسنة ١٩٦٠.

٢ — قانون العمل بالقطاع الحكومى رقم ١٨ لسنة ١٩٦٠.

٣ — قانون معاشات ومكافآت التقاعد للموظفين المدنيين الصادر بالمرسوم رقم ٣ لسنة ١٩٦٠.

ولقد أدى التطور السريع الذى اصاب الجهاز الحكومى والزيادة الكبيرة التى طرأت على وحداته لمواجهة الدور المتزايد لهذا الجهاز الى ظهور العديد من المشاكل التنظيمية والادارية، مما اوجب اعادة النظر فى النظم الخاصة بالخدمة المدنية، بحيث تؤمن هذه النظم انتقاءً جيداً لمختلف عناصر هذه المجموعة الكبيرة من العاملين التى يقع على عاتقها تنفيذ مخططات الدولة فى مختلف ميادين التنمية، كما يجب أن يكون من بين أهداف تلك النظم تأمين مزايا وحقوق وضمانات تكفل للموظفين المدنيين مستقبلهم المعاشي بحيث يؤدي ذلك الى اخلاصهم فى أداء واجباتهم، مما يترجم فى صورة انتاجية عالية وكفاءة ملموسة فى اداء العمل.

ومن اجل تلافي العيوب التى صاحبت تطبيق النظم السابقة فقد صدر المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ الخاص بالخدمة المدنية فى الكويت ملغياً بذلك المرسوم رقم ٧ لسنة ١٩٦٠ والقانون رقم ١٨ لسنة ١٩٦٠، كما أنه قد سبق ذلك الغاء القانون الخاص بمعاشات ومكافآت التقاعد للموظفين المدنيين والصادر بالمرسوم رقم ٣ لسنة ١٩٦٠ ليحل محله القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧٦ والخاص بانشاء مؤسسة التأمينات الاجتماعية. والمعدل بالقانون رقم ١٢٦ لسنة ١٩٧٧.

واذا كان قانون الخدمة المدنية هو الذى يحكم النظام الوظيفى فى الكويت الآن، الا أن ذلك لا يعنى عدم وجود بعض القوانين الأخرى التى وضعت لتطبق على فئات وظيفية خاصة، من أجل مراعاة أوضاعها الوظيفية المتميزة، ولاعطائها قدراً من المرونة لكي تتكيف

مع المعطيات التي كانت السبب في وضع هذه النظم الخاصة. ومن أمثلة القوانين الوظيفية الخاصة تلك المتعلقة برجال السلك الدبلوماسي والقنصلي وموظفي ديوان المحاسبة، ورجال القوات المسلحة، ورجال الشرطة، وأعضاء السلطة القضائية، والتي تشمل القضاة، وأعضاء النيابة العامة، والعاملين في إدارة الفتوى والتشريع. ومنها ما يخص أعضاء هيئة التدريس في الجامعة وغيرها من القوانين.

ولا يعنى وجود أنظمة وظيفية خاصة بهذه القطاعات من الموظفين المدنيين انقطاع صلتهم بالنظام الخاص بالخدمة المدنية وانما تبقى هناك حدود مشتركة بين النظامين، مما يقتضى ان نحدد معالم هذه الحدود، ونطاق العلاقة بينهما.

واذا كان الاصل ان تعين الدولة مواطنيها في الوظائف العامة بحكم كونها أكثر استجابة لمصالحها واقرب الى فهم حاجات المواطنين وتلبيتها، فضلا عن وجود طائفة من الوظائف لا يجوز نظراً لأهميتها وطبيعة الاعمال المتطلبة منها أن يشغلها إلا احد المواطنين

ومع ذلك فإن الدولة قد تجد نفسها مضطرة الى الاستعانة بمجموعة من الموظفين الاجانب تعهد اليهم تولي بعض شئونها، تكون وسيلتها الى الاستعانة بهم ابرام عقود تختلف حسب طبيعة العمل المراد انجازها، الامر الذى يقتضى تحديد طبيعة العلاقة التي تربط هؤلاء بالدولة، وما اذا كانت تعاقدية بصورة تامة، بمعنى خضوعها لأحكام العقد المبرم بين الموظف والدولة، أم ان للنظم الوظيفية التي تطبق على الموظفين من المواطنين اثر على هذه العلاقة.

واذا كان الاصل ان القانون عندما يصدر منظماً لأمر من الامور فإنه يلغى ما سبقه من القوانين، بحكم ان الاحوال التي استجدت هي التي استوجبت اصدار القانون الجديد مستحدثاً احكاماً جديدة تختلف عن الاحكام السابقة.

وعلى ذلك فإن القانون الجديد يلغى ما سبقه من قوانين من التاريخ الذى يبدأ العمل به غير ان قانون الخدمة المدنية الجديد قد جاء ببعض النصوص التي يستفاد منها تطبيقها بأثر رجعى اى ان نطاق تطبيقها يمتد ليسرى الى المدة التي كان فيها قانون الوظائف العامة نافذاً واحكامه سارية، فهل يعتبر مثل هذا الامتداد الرجعى تعديلاً للقانون القديم،

ولاًغياً للنصوص المتعلقة بهذه الاحكام، هذا من ناحية ومن ناحية اخرى نجد نصوصاً اخرى قد نصت على سريان الاحكام والقواعد المعمول بها فى القانون القديم فى ظل القانون الجديد الى مدة سنة او صدور القواعد الجديدة المنظمة لها ايها اقرب، وهذا يعنى استمرار سريان بعض احكام القانون الملغى. وهذا ما يقتضى بيان الحدود الزمنية عند تطبيق احكام قانون الخدمة المدنية.

وعلى ذلك تكون دراستنا لهذا الموضوع على النحو التالى:

الفصل الاول:

تحديد نطاق تطبيق قانون الخدمة المدنية من حيث الاشخاص.

الفصل الثانى:

تحديد نطاق قانون الخدمة المدنية من حيث الزمان.

و يعرف البعض الآخر الموظف العام تعريفاً واسعاً فيرى بأنه كل شخص يعمل في إحدى مؤسسات الدولة ويمارس الوظيفة العامة عن طريق التعيين أو أى إجراء قانوني آخر (٣).

و يعرف البعض الآخر الموظف العام بأنه كل شخص ارتبط ارادياً بشخص عام من أجل ان يشغل وظيفة ما ذات طبيعة دائمة لا عرضية . (٤)

وتنص المادة (١٢) من قانون الخدمة المدنية على أن (الوظائف اما دائمة او مؤقتة .

وتنقسم الوظائف الدائمة الى المجموعات الرئيسية التالية :

١ — مجموعة الوظائف القيادية .

٢ — مجموعة الوظائف العامة .

٣ — مجموعة الوظائف الحرفية .

٤ — مجموعة وظائف الخدمات .

ويجوز لمجلس الخدمة المدنية بناء على اقتراح ديوان الموظفين اضافة مجموعات رئيسية اخرى .

وتصدر بقرار من ديوان الموظفين قواعد وأحكام توزيع الوظائف على هذه المجموعات).

كما تنص المادة (١٥) من القانون على أنه (يكون شغل الوظائف بالتعيين او بالترقية او بالنقل او بالندب .

و يكون التعيين بقرار من السلطة المختصة او بطريق التعاقد فيما عدا الوظائف القيادية فيكون التعيين فيها بمرسوم .

ولا يكون تعيين غير الكوئيين الا بصفة مؤقتة و بطريق التعاقد).

و يتضح مما سبق أنه يشترط لأطلاق وصف الموظف العام على شخص معين توافر

الشروط التالية :

(٣) انظر في هذا التعريف وشرحه Enrique Sayagués Laso, Traité de droit administratif, T1, Paris, 1964, P 263 ets.
(٤) أنظر Pierre Wigny, Droit Administratif, Bruxelles, 1962, P. 171.

١ - ان يعين بصفة دائمة في وظيفة دائمة.

والمقصود بذلك ان يكون العمل ذاته دائماً ولازماً في المرفق العام، فلا يكون عارضاً او وقتياً او مؤقتاً بحكم طبيعته، ولا يهم بعد ذلك ان كانت الوظيفة تقتضى اداء العمل بشكل يومي او اسبوعي او عدة مرات في الشهر، طالما ان طبيعة العمل تقتضى ذلك (٥).

غير ان المشرع الكويتي في المادة (١٢) من قانون الخدمة المدنية قد خرج على هذا المبدأ حين جعل الوظائف العامة على نوعين: وظائف دائمة، ووظائف مؤقتة فلم يعتبر استمرار الوظيفة شرطاً لاطلاق صفة الموظف العام على شاغلها، وبذلك اصبح التعيين في وظيفة مؤقتة لا يحجب عن العامل صفة الموظف العام سواء بسواء كالتعيين في وظيفة دائمة (٦). وسواء بعد ذلك ان تكون هذه الوظيفة من بين الوظائف التي يعرفها قانون الخدمة المدنية، اى ان يعين في احدى المجموعات الوظيفية التي نصت عليها المادة (١٢) من القانون، او ان تكون الوظيفة خاضعة لاحد الانظمة الوظيفية الخاصة، طالما ان قانون الخدمة المدنية يسرى على شاغلها ايضاً في حالة عدم وجود نص خاص في هذه الانظمة الوظيفية كما سنرى، وبذلك يمكن صياغة احكام هذا الشرط وفقاً لاحكام قانون الخدمة الكويتي بأن (يعين بوظيفة دائمة او مؤقتة).

٢ - ان يتم التعيين بأداة قانونية سليمة:

القاعدة العامة في شغل الوظائف العامة في اغلبية الدول ان يتم على سبيل التعيين Nomination، الا ان ذلك لا يمنع اختيار بعض طوائف من الموظفين عن طريق الانتخاب، او ان تلجأ الدولة الى اسلوب التعاقد لشغل الوظيفة العامة.

ولقد بينت المادة (١٥) من قانون الخدمة المدنية الادوات القانونية التي تستخدم لشغل الوظائف العامة فنصت على ان يكون المرسوم اداة التعيين في الوظائف القيادية والتي تشمل الدرجة الممتازة ووكيل الوزارة ووكيل الوزارة المساعد. كما يكون القرار الادارى هو

(٥) انظر: محمد حامد الجمل: الموظف العام فقها وقضاء، الطبعة الاولى ١٩٥٨، ص ٢٥ - ٢٦.

(٦) انظر: دكتور طعيمة الجرف، القانون الادارى، دار النهضة العربية القاهرة، ١٩٧٨، ص ٦٤٣ - ٦٤٤.

أداة التعيين في الوظائف العامة الأخرى سواء كانت وظائف دائمة أم مؤقتة، وذلك بالنسبة للكويتي. أما غير الكويتي فيكون العقد هو أداة تعيينه كما أنه لا يعين إلا بصفة مؤقتة.

و يترتب على وجوب أن يتم التعيين بأداة قانونية سليمة أن الموظفين الفعليين Les Fonctionnaires de fait بمختلف صورهم لا يعتبرون موظفين خاضعين لأحكام قانون الخدمة المدنية، نظراً لتخلف هذا الشرط الهام في مستندات خدمتهم.

أن نظرية الموظف الفعلي وجدت أصلاً لحماية الأفراد حسنى النية الذين يتعاملون مع الإدارة، إذ ليس بأستطاعتهم في الغالب معرفة ما إذا كان الموظف العام في هذه الظروف معيناً تعييناً سليماً أم لا، إذ لا يتصور أن يطالب كل موظف عام يؤدي عمله في الظروف المعتادة، أثبات صحة شغله لوظيفته من الناحية القانونية ومناقشته في مدى صحة إجراءات تعيينه، إذ لا يمكن أن يتطلب من الأفراد المتعاملين مع الإدارة أكثر من الاطمئنان إلى أن الشخص الذي يزاول الوظيفة العامة في مكانها المعتاد القابع وراء مكتبه هو موظف قد تم تعيينه وفقاً للقانون، ذلك لأن المرافق العامة لا يمكن لها أن تقوم بعملها بانتظام إذا أصبح بمقدور الأفراد العاديين التحقق من قانونية شغل الموظف الذي يؤدي أعمال وظيفته في المكان المخصص لها علانية.

فإذا كانت نظرية الموظف الفعلي تهدف إلى حماية الأفراد حسنى النية، والإدارة، حتى لا تنزع ثقة المواطنين بتصرفاتها، فإن الأمر بالنسبة للموظف الفعلي على غير ذلك. إذ لا يعقل أن يتمتع هذا الموظف بكافة مزايا الوظيفة العامة وما ترتبه من حقوق لشاغلها، ذلك لأنه لم يعين أصلاً وفقاً لأحكامها ولم يخضع لشروط التعيين فيها والتي يتطلبها القانون (٧). وذلك لعدم توافر الهدف الرئيسى من وراء إقرار النظرية وهو رعاية مصالح الغير وضمان استمرار أداء المرافق العامة لأعمالها.

و يترتب على ما سبق أن الموظف الفعلي لا يخضع في علاقته مع الإدارة لأحكام قانون الخدمة المدنية والنظام الخاص بذلك، ولا يستفيد من الحقوق والمزايا التي يقرانها، فلا يحق للموظف الفعلي المطالبة بالمرتب المقرر بالقانون لشاغل الوظيفة التي كان يقوم بمهامها، وكل ما يستحقه في هذا الصدد مكافأة أو تعويض قد يساوى أو يقل عن المرتب الذي

(٧) المحكمة الإدارية العليا المصرية، حكم صادر في ١١/٢٩/١٩٦٤، س ١٠، ص ٩٩.

يستحقه الموظف القانوني. والاساس القانوني لما عساه ان يستحقه الموظف من مقابل لما اداه فعلا من عمل لا يرجع لعدم انعقاد رابطة التوظيف قانوناً، وانما الى اساس قانوني اخر غير ذلك (٨). هو في نظر البعض نظرية الاثراء بلا سبب، بحجة ان الادارة قد استفادت من خدمات الموظف الفعلي، دون ان يعود عليه من تقديم هذه الخدمات مردود مادي، مما يجعل الادارة في محل اثراء على حساب من ادى لها هذه الخدمات (٩)، في حين يرى البعض الاخر وجوب التمييز بين حسن او سوء نية الموظف الفعلي عند تولية شئون الوظيفة (١٠). كما لو انتهت خدمة الموظف ببلوغ سن التقاعد، دون اعلامه من قبل الادارة واستمر مع ذلك في القيام بمهام منصبه، كما يرى البعض الاخر وجوب التمييز بين حالة الموظف الفعلي الذي يشغل الوظيفة دون سند قانوني اصلا وحالة الموظف الذي يعين فعلا في الوظيفة ثم يصدر قرار ببطالان تعيينه لانطوائه على عيب او اكثر من العيوب التي تشوب القرار الاداري (١١) واخيراً هناك من يؤسس حق الموظف الفعلي في الحصول على المكافأة او التعويض استناداً الى نظرية الفضالة (١٢).

واذا كان الموظف الفعلي لا يتمتع بالحقوق المقررة في قانون الخدمة المدنية، فهو كذلك لا يخضع للالتزامات والواجبات التي يفرضها هذا القانون، فلا يخضع للجزاءات التأديبية التي يمكن ان يتعرض لها الموظف القانوني عند اخلاله بالنظم الوظيفية المعمول بها، ولا يتمتع بالضمانات التي يقرها القانون لتأديب الموظفين وفصلهم. (١٣)

(٨) المحكمة الادارية العليا المصرية، حكم صادر في ١١/٣٠/١٩٥٧، س ٣، ص ١٧٦.

(٩) انظر في ذلك - Maurice Hauriou, Précis de droit administratif, 10 éd, Paris, 19.

(١٠) انظر في هذا الرأي : Laso, Op-cit, P. 305.

Pierre wigny, Op-Cit, P 212 P 344;

— دكتور محمد عبد الحميد ابو زيد، دوام سر المرافق العامة - دراسة مقارنة رسالة دكتوراه، ١٩٧٥، ص ٢٠٧ - ٢٠٨، محمد حامد الجمل، المصدر السابق ص ٥٣٩ - ٥٣٨. La so, Op-Cit, P 305.

(١١) انظر في عرض هذا الرأي La So, Op-Cit, P 305.

(١٢) أنظر في شرح هذه النظرية في القانون الاداري . 320 - Pierre Wigny op - Cit P 319.

محمد حامد الجمل، المصدر السابق، ص ٥٢٨ - ٥٣١.

(١٣) انظر في ذلك: دكتور ماجد راغب الحلو، نظرية الظاهر في القانون الاداري، مجلة الحقوق والشرعية، السنة الرابعة، العدد الاول، ١٩٨٠، ص ٨٦، دكتور عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، ١٩٦٤، ص ٨٥، محمد حامد الجمل، المصدر السابق، ص ٥٢٧.

٣ - ان يعمل في مرفق عام تديره الدولة او احد اشخاص القانون العام ويستوى في ذلك ان يعمل الشخص لدى الادارة المركزية للدولة والمتمثلة في الوزارات، او لدى الادارة المحلية او الهيئات والمؤسسات العامة فاذا ما قررت الدولة ان تعهد بادارة المرفق العام لفرد او شركة نيابة عنها فلا يعتبر العاملون لديه موظفين عموميين، وكذلك لو قررت الدولة ان تدير احد المرافق العامة وفقاً للاساليب التجارية والصناعية، فلا يعتبر عندئذ من يعمل فيها موظف عمومي (١٤).

ثانياً: تحديد المقصود بالجهات الحكومية

سبق وان ذكرنا ان المادة الثانية من قانون الخدمة المدنية قد عرفت الجهة الحكومية بأنها (كل وزارة او ادارة او وحدة ادارية تكون ميزانيتها ضمن الميزانية العامة للدولة او ملحقة بها) كما ان المادة الثالثة فقرة (ب) تنص على سريان احكام القانون على (الجهات التى تنظم شئون الخدمة فيها قوانين خاصة، فيما لم يرد بشأنه نص خاص في هذه القوانين). ولقد ثار خلاف حول تحديد المقصود بالجهات الحكومية المشار اليها في الفقرة (ب) من المادة الثالثة.

فذهب رأى الى ان الجهات المقصودة هى الجهات التى يكون لبعض العاملين بها كادر خاص كالقضاة والنيابة العامة وادارة الفتوى والتشريع، اما الهيئات والمؤسسات العامة فلا تعتبر من الجهات المشار اليها في الفقرة المذكورة. (١٥)

وذهب رأى اخر الى ان الجهات المشار اليها في الفقرة (ب) من المادة الثالثة تشمل جميع الجهات التى تنظم شئون الخدمة فيها قوانين خاصة سواء كانت ميزانية هذه الجهات

(١٤) وفي حالة غياب النص القانونى الذي يحدد وضع العاملين في المرافق الصناعية والتجارية، فقد وجد من قال انه بالرغم من الاصل ان العاملين بتلك المرافق يخضعون لاحكام القانون المناص - قانون العمل - الا ان هناك استثناء عاماً، وهو الخاص بالعاملين في وظائف الادارة العليا، حيث يعتبرون كموظفين عموميين، لكونهم اكثر ارتباطاً بالمرفق العام ومقتضياته من العاملين الاخرين .

— انظر في تفاصيل هذا الموضوع - 28 - cit P27 - De Laubadère op 48 ets Plantey.

(١٥) انظر في عرض هذا الرأى فتوى لدبوان الموظفين برقم د/١٤/٢٢٧٤/٣ بتاريخ ١٣/٤/١٩٨٠ (غير منشورة) وكذلك د/٣٧ - ٣٩/٦ بتاريخ ١٥/٩/١٩٨٠ (غير منشورة).

تدخل ضمن الميزانية العامة للدولة او ملحقة بها او كانت ميزانيتها من الميزانيات المستقلة
كالمؤسسات والهيئات العامة (١٦).

ونعتقد ان الخلاف يدور حول ماذا كانت الجهات الحكومية ذات الميزانية المستقلة
تخضع لاحكام قانون الخدمة المدنية ام لا، مع ان هذه الجهات قد تنظم قوانين خاصة
اوضاعها الوظيفية.

والميزانيات المستقلة ورد ذكرها في الدستور الكويتي عندما نصت المادة ١٤٨ منه
على انه (يبين القانون الميزانيات المستقلة والملحقة وتسري في شأنها الاحكام الخاصة بميزانية
الدولة). كما تنص المادة (١٣٣) من الدستور على انه (ينظم القانون المؤسسات العامة
وهيئات الادارة بالبلدية بما يكفل لها الاستقلال في ظل توجيه الدولة ورقابتها).

وتنص المادة (١٥٦) من الدستور على انه (يضع القانون الاحكام الخاصة بميزانيات
المؤسسات والاعانات والمكافآت والهيئات المحلية ذات الشخصية المعنوية العامة وحساباتها
الختامية).

و يتضح لنا من النصوص السابقة ما يلي:

- ١ - ان الميزانية المستقلة لا يمكن ان تقرر الا بقانون.
 - ٢ - ان منح الشخصية المعنوية للمرافق العامة لا يتم الا بقانون.
- ولما كانت الميزانية المستقلة ليست من مقومات الشخصية المعنوية للمرافق العام. (١٧)
فاننا نجد في الكويت الحالات التالية:-

— هناك جهات تملك الشخصية المعنوية ولها ميزانية مستقلة، ولكن ليس لها نظام وظيفي
خاص مثال ذلك بلدية الكويت، حيث تقضى المادة الاولى من قانون انشائها رقم ١٥ لسنة
١٩٧٢ وتعديلاته المختلفة على ان (تنشأ بلدية للكويت تكون ذات شخصية معنوية عامة

(١٦) انظر في عرض هذا الرأي فتوى لادارة الفتوى والتشريع رقم ٣٦٢٦/٢ بتاريخ ١٩٨٠/٥/٣ (غير
منشورة).

(١٧) انظر في ذلك : دكتور عبدالفتاح حسن ، مبادئ القانون الادارى الكويتي، دار النهضة العربية،
بيروت ١٩٦٩، ص ١٢٢-١٢٣.

.. كما تنص المادة (٢٣) من القانون على انه (تصدر ميزانية مستقلة للبلدية تسرى عليها وعلى حسابها الختامي الاحكام التى تسرى على ميزانية الدولة وحسابها الختامى).

ويسير في هذا الاتجاه القانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٥ الخاص بإنشاء بنك التسليف والادخار، حيث يتمتع البنك بالشخصية المعنوية المستقلة (م١)، وله ميزانية مستقلة (م٢)، غير انه لا يملك نظام وظيفى خاص به، اذ تنص المادة (١٧) منه على ان (تسرى احكام قانون الوظائف العامة المدنية «قانون الخدمة المدنية» على موظفى البنك ومستخدميه وعماله)

وهذه الجهات تخضع بلا شك الى قانون ونظام الخدمة المدنية اذ تعتبر من الجهات الحكومية حسب منطوق المادة الثانية من قانون الخدمة.

— وهناك جهات لا تتمتع بالشخصية المعنوية، ومع ذلك تنظم شئون الخدمة فيها قوانين خاصة، مع ان ميزانيتها من الميزانيات الملحقه (١٨)، مثال ذلك قانون التعليم العالى (جامعة الكويت) الذى افرد نظاماً وظيفياً خاصاً باعضاء هيئة التدريس.

— وهناك جهات تملك الشخصية المعنوية، ولها كادرها الوظيفى الخاص، ومع ذلك تعتبر ميزانيتها مستقلة عن ميزانية الدولة. مثال ذلك الهيئة العامة للاسكان المنشأة بالقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٤، فقد نصت المادة التاسعة من القانون على ان (تضع الهيئة بقرار من

(١٨) عدلت المادة الخامسة من قانون التعليم العالى بالمرسوم بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٨٠، واصبحت المادة كالتالى (يكون للتعليم العالى - جامعة الكويت ، ميزانية عامة ملحقه). وقد برر المشرع هذا التعديل بالقول (ان الميزانيات الملحقه هي الميزانيات التى تخص جهات تباشر نشاطاً متميزاً يوجب ان تتمتع بقدر من حرية التصرف الادارى. فطبيعة النشاط والتنظيم الادارى تؤدي الى افراد ميزانية خاصة هذه الجهات تلحق بميزانية الوزارات والادارات الحكومية، اما الجهات ذات الميزانيات المستقلة فانها تباشر نشاطاً اقتصادياً تغلب عليه الاعتبارات التجارية ويعد بالتالى عما تختص به الادارات الحكومية بل وعما تتولاه الجهات ذات الميزانية الملحقه ولما كان التعليم العالى (جامعة الكويت) لا يمارس نشاطاً اقتصادياً تغلب عليه الاعتبارات التجارية وانما يقوم بنشاط متميز يوجب التمتع بقدر من حرية التصرف الادارى، لذلك اقتضى الامر تعديل المادة الخامسة.. لتصبح ميزانية التعليم العالى «جامعة الكويت» ميزانية عامة ملحقه).

انظر المذكرة الايضاحية المرافقة للمرسوم بقانون منشوره بالجريدة الرسمية الكويت اليوم، العدد ١٣٣٠ السنة ٢٧ الصادر بتاريخ ١٢/٧/١٩٨٠.

مجلس ادارتها كادراً خاصاً لموظفيها ومستخدميها وعمالها ..)، في حين تنص المادة السابعة من القانون قبل تعديلها على انه (تكون للهيئة ميزانية عامة مستقلة). وكذلك وكالة الانباء الكويتية المنشأة بالمرسوم بقانون رقم ٧٠ لسنة ١٩٧٦ حيث نصت المادة الاولى منه على ان (تنشأ مؤسسة عامة ذات شخصية اعتبارية باسم (وكالة الانباء الكويتية و يشرف عليها وزير الاعلام) كما تنص المادة (١٢) من القانون على أنه (تكون للوكالة ميزانية مستقلة عن ميزانية الدولة)، كما تنص المادة العاشرة من القانون على ان (يكون للوكالة لائحة داخلية تصدر، بمرسوم، بناء على اقتراح مجلس ادارتها وعرض وزير الاعلام تتضمن بصفة خاصة ما يأتي:

أ —

ب —

ج — قواعد تعيين موظفي الوكالة ومستخدميها وعمالها وترقيتهم وتحديد مرتباتهم وما يتمتعون به من ميزات عينية او نقدية وتأديهم) واخيراً تنص المادة ١٧، من القانون على انه، (تسرى احكام قانون الوظائف العامة المدنية (قانون الخدمة المدنية) وقانون العمل في القطاع الحكومي (١٩) على موظفي الوكالة ومستخدميها وعمالها فيما لم تتضمنه لائحته الداخلية من احكام).

وسار القانون رقم ١٣٣ لسنة ١٩٧٧ الخاص بانشاء المؤسسة العامة للموانئء بالاتجاه ذاته، اذ نصت المادة الاولى منه على ان (تنشأ مؤسسة عامة ذات شخصية اعتبارية مستقلة تدار على الاسس التجارية وتسمى «المؤسسة العامة للموانئء» وتلحق بوزير المواصلات)، كما تنص المادة ١٣١ من القانون على انه (تكون للمؤسسة ميزانية مستقلة عن ميزانية الدولة ..) كما تنص المادة (٦) من القانون على انه (يكون للمؤسسة لائحة داخلية تصدر بمرسوم بناء على اقتراح مجلس ادارتها تتضمن بصفة خاصة ما يأتي:

أ —

ب —

ج —

د — قواعد تعيين موظفي المؤسسة ومستخدميها وعمالها وترقيتهم وتحديد مرتباتهم ومكافأاتهم وما يمنحون من ميزات عينية، ونقدية وتأديهم .

(١٩) الغي هذا القانون بصور قانون الخدمة المدنية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩.

كما تنص المادة (٧) من القانون على انه (تسرى احكام قانون الوظائف العامة المدنية (قانون الخدمة المدنية) وقانون العمل في القطاع الحكومي على موظفي المؤسسة ومستخدميها وعما لها فيما لم تتضمنه اللائحة الداخلية للمؤسسة من احكام).

ويسير في هذا الاتجاه كذلك القانون رقم ٦ لسنة ١٩٨٠ والخاص بانشاء مؤسسة البترول الوطنية.

وهذه الجهات — فيما نعتقد — لا اشكال في خصوصها، فهي من جهة ذات ميزانية مستقلة، مما يجعلها خارج نطاق الجهات الحكومية حسب مفهوم قانون الخدمة المدنية، ولذلك كان لابد من وجود نظامها الوظيفي الخاص بها.

ونعتقد ان الخلاف يمكن حصره في النقطتين التاليتين:—

١ — وجود جهات تملك ميزانية مستقلة وليس لها نظام وظيفي خاص:

في هذه الحالة نجد امامنا احد احتمالين:—

— ان يتبنى قانون هذه الجهات تطبيق قانون الخدمة المدنية بنص صريح وفي هذه الحالة لا اشكال في خصوصها، ومثال ذلك قانون بنك التسليف والادخار الذي تبنى بشكل صريح تطبيق احكام قانون الخدمة المدنية على موظفيه.

— او ان يسكت قانون هذه الجهات عن تبني احكام قانون الخدمة المدنية، مع عدم وجود نص خاص يميز وضع كادر وظيفي خاص بالموظفين العاملين في هذه الجهات، وهنا لامندوحة من تطبيق قانون الخدمة المدنية، اذ لا يجوز بقاء هذه الجهات دون قانون ينظم علاقاتها بموظفيها، طالما كان قانون الخدمة المدنية هو القانون الام الذي يطبق في حالة عدم وجود كادر وظيفي خاص .

٢ — وهناك جهات ميزانيتها ملحقة ولها نظامها الوظيفي الخاص بها

ان وضع هذه الجهات هو محل المشكلة الحقيقي، لان كون ميزانيتها ملحقة بالميزانية العامة للدولة يعنى خضوعها لاحكام قانون الخدمة المدنية، ووجود نظام وظيفي خاص بها يعنى استبعاد تطبيق احكام هذا القانون عليها الا فيما لم يرد بنظامها الخاص نص يحكم الموضوع.

واذا تركنا النصوص، وعدنا الى مجال التطبيق لوجدنا هذه الجهات تطبق احكامها الوظيفية الخاصة دون نصوص قانون الخدمة المدنية، وازاء هذا الموقف فانه يمكننا القول ان المعمول عليه في العمل هو وجود او عدم وجود الكادر الوظيفي الخاص، دون نظر فيما اذا كانت الجهة صاحبة هذا الكادر تملك ميزانية مستقلة او ملحقة، ولذلك فنحن نرى ان المقصود بالجهات الحكومية التي تخضع لاحكام قانون الخدمة هي الجهات التي لا تنظم شئون الخدمة فيها قوانين خاصة بغض النظر عن كون هذه الجهات تملك ميزانية مستقلة ام ملحقة، صحيح ان هذا الرأي قد لا يتفق مع حرفية نص المادة الثانية من قانون الخدمة المدنية، ولكنه مع ذلك هو ما جرى عليه العمل فعلا، ولذلك فنحن نقترح تعديل هذا النص بما يتفق مع حقيقة وضع الجهاز الحكومي الحالي.

المطلب الثاني

الجهات التي تنظم شئون الخدمة فيها قوانين خاصة

لا تتبع الدول اسلوباً واحداً في كيفية تنظيمها للاحكام الوظيفية، فقسم منها يتبع نظاماً موحداً يسرى على كافة العاملين في الدولة دون تمييز بين فئاتهم وطوائفهم المختلفة. ولهذا النظام مزاياه، فهو يوحد القواعد الوظيفية، مما يسهل من تطبيقها وفهمها، ويمنع التعارض بين احكامها المختلفة، اضافة الى تحقيق المساواة في المعاملة بين كافة الموظفين العاملين في الدولة، فلا يظهر نظام يجرل العطاء والمزايا للموظفين، ونظام اخر يحرمهم منها (٢٠).

ولكن بعض الدول قد ترى ان الموظفين المدنيين العاملين في اجهزة الدولة المختلفة لا يؤدون اعمالاً وخدمات من طبيعة واحدة، مما يستوجب وضع بعض الانظمة الخاصة بهم والتي تراعى الفروق النوعية في طبيعة المهام المكلفين بتأديتها، ولا يوجد ضرر من وراء ظهور هذه الانظمة الخاصة ومن تعددها طالما كانت الطبيعة الذاتية لبعض الوظائف تقتضيها، فمن الطبيعي الا يخضع المهندس او الطبيب لذات الشروط التي تحكم عملية تعيين وترقية الموظف الاداري، ولا يعقل ان يتطلب من القاضي او استاذ الجامعة الخضوع

(٢٠) انظر دكتور عبدالفتاح حسن، مبادئ القانون الاداري الكويتي، دار النهضة العربية، ١٩٦٩، ص

لنظام تأديبي تسرى احكامه على رجال القوات المسلحة. غير ان اللجوء الدائم الى اسلوب الانظمة الوظيفية الخاصة لاستحداث امتيازات في مجال المرتبات والعاوات والبدلات المختلفة يدل دلالة واضحة على وجود عيب في النظام الوظيفي العام، وهو الامر الذي يتطلب اعادة النظر فيه على ضوء الظروف والمعطيات المستجدة.

ولقد اختار المشرع الكويتي اسلوب تعدد الانظمة الوظيفية. فيوجد اضافة الى قانون الخدمة المدنية والنظام الخاص به، والذي يحكم جميع الموظفين المدنيين العاملين في الدولة، انظمة خاصة للعديد من فئات الموظفين نظمت شؤون التوظيف بها قوانين خاصة، نذكر منها، القانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٦٦ بشأن تنظيم التعليم العالي (جامعة الكويت، والقوانين المعدلة له.) والقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٧٧ والخاص برجال السلطة القضائية التي تشمل القضاة، ورجال النيابة واعضاء الفتوى والتشريع، والقانون رقم ٢١ لسنة ١٩٦٢ الخاص برجال السلكين الدبلوماسي والقنصلي، والقانون ورقم ٧٠ لسنة ١٩٧٦ الخاص بأنشاء وكالة الانباء الكويتية، والقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧٦ الخاص بأنشاء مؤسسة التأمينات الاجتماعية والقوانين المعدلة له.

ان هذه الجهات تحكمها قوانين وانظمة وظيفية خاصة يخضع لاحكامها العاملون فيها من الموظفين، ولكن ذلك لا يعنى انقطاع الصلة بين موظفي هذه الجهات والاحكام العامة المتعلقة بالخدمة المدنية التي تطبق على موظفي الجهات الحكومية الاخرى، لأن قانون الخدمة المدنية يعتبر بمثابة الشريعة العامة بالنسبة للانظمة الوظيفية الخاصة، ومكملا لها في حالة عدم وجود نص ينظم بعض اوضاع الوظيفة العامة فيها.

فالاصل ان يخضع الموظف العامل في الجهات التي تنظم شؤون التوظيف فيها قوانين خاصة، الى احكام هذه القوانين، فاذا وجد النص الذي يحكم الموضوع اعتمد عليه دون الرجوع الى قانون الخدمة المدنية، حيث لا يتم الرجوع الى هذا القانون الا في حالة تخلف النص. مثال ذلك ما نصت عليه المادة ١٠ من القانون الخاص برجال السلطة القضائية من انه (يطبق على القضاة واعضاء النيابة العامة وادارة الفتوى والتشريع احكام القانون رقم ٧ لسنة ١٩٦٠ ... واللوائح والقرارات المكملة والمنفذة له، فيما لم يرد بشأنه نص خاص في هذا القانون او في القوانين المنظمة لشئونهم ..) او ان يحيل النظام الوظيفي الخاص الى احكام قانون الخدمة المدنية تنظيم مسألة معينة، فلا مناص من تطبيق الاحكام العامة في

هذا المجال، مثال ذلك ما نصه عليه المادة الخامسة من قانون السلطة القضائية من انه (تسرى على القضاة واعضاء النيابة العامة وادارة الفتوى والتشريع، القواعد المقررة في شأن الموظفين الخاضعين لقانون الوظائف العامة (قانون الخدمة المدنية) بالنسبة للعلاوات والبدلات المختلفة).

واذا أحال النظام الوظيفي الخاص الى احكام قانون الخدمة المدنية بشأن تنظيم مسألة معينة، ولكنه اورد استثناء على بعض هذه الاحكام، فلا مناص من تطبيق القواعد العامة الواردة في قانون الخدمة المدنية بوصفها الشريعة العامة، على ان يستثنى من ذلك تلك الاحكام التي اشار اليها النظام الوظيفي الخاص. مثال ذلك ما نصت عليه المادة السادسة من قانون السلطة القضائية من انه (يخضع القضاء واعضاء النيابة العامة وادارة الفتوى والتشريع لقانون الوظائف العامة (قانون الخدمة المدنية) في الاجازات بمختلف انواعها فيما عدا الاجازات الدورية فتحدد طبقاً للانظمة الخاصة بهم) وما نصت عليه المادة ٣٧ من قانون التعليم العالي (جامعة الكويت) من انه:—

(تسرى في شأن تأديب اعضاء هيئة التدريس الاجراءات والعقوبات المقررة في شأن تأديب موظفي الدولة. واستثناء من ذلك يشكل مجلس تأديب اعضاء هيئة التدريس على النحو الآتي:—

مستشار التعليم العالي رئيساً.

احد عمداء الكليات يختاره وزير التربية

مستشار من ادارة الفتوى والتشريع يختاره رئيس الادارة). اعضاء

ولعل من نافلة القول ان نذكر هنا ان الغاء النظام الوظيفي الخاص لأي سبب من الاسباب، يوجب سريان احكام القانون الخدمة المدنية على الموظفين المدنيين العاملين في الجهة التي الغى نظامها الوظيفي الخاص، ما لم يرا المشرع وضع نظام وظيفي جديد لها (٢١).

(٢١) انظر عموماً في العلاقة بين النظام الوظيفي العام والانظمة الوظيفية الخاصة .

De Laubadère, Op - Cit, P34 - 36.

ويتضح من الاستعراض السابق، انه يشترط لكي تختص جهة حكومية ما بنظام وظيفي خاص بها، ان يصدر قانون ينظم اوضاع هذه الجهة وينص فيه على جواز ان يكون لها نظامها الوظيفي الخاص، و يترتب على ذلك عدم جواز ان يتقرر النظام الوظيفي الخاص باداء ادنى من القانون، كالمرسوم مثلاً، وبناء عليه فإن انشاء الادارة العامة لمنطقة الشعبية الصناعية بمرسوم، لا يكفي لاقرار نظام وظيفي خاص بها حتى لو نص في مرسوم انشائها على ذلك، ذلك لأن المرسوم لا يمكنه مخالفة اى قانون قائم و نافذ المفعول . او يتضمن لوائح مخالفة، ولقد جاء في المادة السابعة من مرسوم انشاء الادارة العامة لمنطقة الشعبية الصادر في ١٩٧٠/٣/١٩ ما يؤكد على ان الادارة تتبع الاساليب التجارية والصناعية (بما لا يتعارض مع القوانين واللوائح النافذة المفعول)، وعلى هذا الاساس لا يجوز للادارة العامة لمنطقة الشعبية مخالفة القوانين واللوائح الصادرة تنفيذاً لها، ومن امثلة هذه القوانين، قانون الخدمة المدنية والنظام الخاص به، ولقد نص هذا القانون على عدم سريان احكامه على الجهات التي تنظم شئون الخدمة بها قوانين خاصة، ولما كانت هذه الادارة لم تنظم بقانون فان شئون موظفيها تسرى عليهم احكام قانون الخدمة المدنية . (٢٢)

المطلب الثالث الموظفون المتعاقدون

تنص المادة (١٥) من قانون الخدمة المدنية على انه (يكون شغل الوظائف بالتعيين او بالترقية او بالنقل او بالتدرب. ويكون التعيين بقرار من السلطة المختصة او بطريق التعاقد — فيما عدا الوظائف القيادية فيكون التعيين فيها بمرسوم ولا يكون تعيين غير الكويتيين الا بصفة مؤقتة و بطريق التعاقد وتسرى على المعينين بطريق التعاقد احكام هذا القانون ونظام الخدمة المدنية فيما لم يرد بشأنه نص خاص في العقود المبرمة معهم ..)

(٢٢) انظر في هذا المعنى : ف ت / ١٤٨٤ / ٢ بتاريخ ١٩٧٢/٣/١٩ مجموعة الفتوى والتشريع ، ج ٢ ، ص ٣٦٤ - ٣٦٥ .

— ف ت / ١٥٦٨ / ٢ بتاريخ ١٩٧٢/٧/١١ ، المرجع السابق. ص ٣٣٨ .

ويتضح من هذا النص ان اسلوب التعاقد هو احدى ادوات التعيين. فالى جانب الموظفين الذين يتم تعيينهم بقرار ادارى، هناك مجموعة من الموظفين يتم تعيينهم عن طريق العقد، وبذلك وجدت طائفة اخرى من الموظفين يمكن ان نطلق عليها اسم الموظفين المتعاقدين (٢٣).

ويجب عدم الخلط بين فكرة الموظف المتعاقد وبين المتعاقد مع الادارة لاجل انجاز مشروع معين وفي وقت محدد. فالموظف المتعاقد يعد موظفاً مدنياً يشغل مكاناً في السلم الوظيفى للدولة في حين ان المتعاقد مع الادارة لا يعد موظفاً مدنياً ولا يخضع لنظام الدولة الوظيفى، وانما يحكم العقد المبرم بينه وبين الادارة علاقتة معها. (٢٤)

وتلجأ الادارة عادة الى اسلوب التعاقد لشغل الوظيفة العامة بسبب حاجتها احياناً الى اشخاص يتمتعون بمؤهلات عالية وخبرات فنية نادرة، قد لا تتوفر فيهم اعتادت استخدامهم من الموظفين — ويتم اللجوء الى هذا الاسلوب عادة في مؤسسات البحث العلمى كالجامعات والمعاهد الفنية المتخصصة والمرافق الاقتصادية والمصانع الحربية، او الخاصة بالأدوية او الحديد والصلب، كما ان الدولة قد تنشئ بعض المرافق التى لا تعرف مدى استمرارها، فتفضل عندئذ اللجوء الى اسلوب العقد لشغل الوظيفة العامة، حتى يمكنها الاستغناء عن العاملين في هذه المرافق اذا ما قررت الغائها، واخيراً فإن الدول حديثة الاستقلال وقليلة السكان مثل دول الخليج العربى قد تلجأ الى اسلوب التعاقد لتعيين الموظفين المدنيين لتسد النقص الحاصل لديها من الكوادر الفنية المتخصصة بما يمكن لمراقبتها العامة ان تنهض بالاعباء الملقاة على عاتقها (٢٥).

(٢٣) انظر في طائفة الموظفين المتعاقدين المراجع التالية :

Enrique Sayagués Laso, Traité de droit administratif, Paris, 1964, P 292-293, Alain Plantey, traité de la fonction publique, 3 ed TI, Paris, 1971, P 16-17 et P 67; André de Laubadère, Droit administratif, 6 éd, Paris, 1975, P20-27; De Soto, Les Fonctionnaires, Contractuels, article publié sur le livre de L'Evolution du droit public; Sirey, 1956, P 463 et S. Marcel Piquemal, Le fonctionnaire, droits et garanties Paris, 1973. P68-69.

وفي اللغة العربية : دكتور عبد الحميد حشيش، دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسى، مكتبة القاهرة الحديثة، ١٩٧٤، ص ٢٠٣ وما بعدها .

(٢٤) قارن : Plantey, OP -Cit, P 67, Piquemal, op. cit, P69-70

(٢٥) اشار التقرير السنوى لدبوان الموظفين لعام ١٩٧٩ في الكويت الى ان عدد الموظفين الكويتين قد بلغ خلال السنة المالية ١٩٧٨، ١٩٧٩ (٤٨٤٠٢) موظفاً في حين بلغ عدد الموظفين من غير الكويتين (٨٧٧٠٩) موظفاً. — راجع ص ٧٠ من التقرير.

ويعيب هذا النظام ان هناك بعض الوظائف لا يمكن في العادة إلا ان تناط بالوطني بحكم كونه اقدر على تفهم الظروف السياسية المحيطة ببلدة، كذلك القضاء مثلاً، فلقد اثبتت التجارب في كثير من البلدان ان القاضي الوطني اكثر شجاعة من غيره بالتصدي للقضايا ذات الابعاد السياسية كالحكم على دستورية القوانين (٢٦). كما يعاب على اسلوب التعاقد استمرار الخشية دائماً من استغلاله سياسياً من قبل الدول الاخرى، لاسيما اذا كان الموظفون المتعاقدون في مرفق او اكثر ينتمون الى جنسية بلد واحد، فقد يصبح مدى بقائهم او التهديد بسحبهم من قبل سلطات دولتهم ورقة ضغط تلوح الدولة التي ينتمي اليها هؤلاء الموظفون من اجل الحصول على امتيازات سياسية او اجبار الدولة على اتخاذ مواقف معينة.

و يلاحظ ان حرية الادارة في الالتجاء الى اسلوب التعاقد انما هي حرية محدودة، فالادارة لا تملك اللجوء الى هذا الاسلوب بغية استبعاد تطبيق النصوص الدستورية والقواعد القانونية المنظمة لوضع الوظيفة العامة او شروط توليها (٢٧)

ولما كانت الكويت بلد قليل السكان من ناحية، وقلة عدد شبابه القادر على تولى شؤون الوظيفة العامة، لاسيما في بداية عهد الاستقلال من ناحية اخرى، فلقد لجأت الى اسلوب التعاقد لشغل الوظائف العامة فأجازت المادة ١٥ من قانون الخدمة المدنية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ شغل الوظائف العامة عن طريق التعاقد مما يثير التساؤل بشأن المركز القانوني الخاص بمن يتولون الوظيفة العامة عن هذا الطريق؟

يمكن تكييف العلاقة بين الموظف المتعاقد والادارة بأنها علاقة ذات طبيعة مركبة، او بعبارة اخرى، ان مركز الموظف المتعاقد هو مركب Mixt يقوم على عنصرين: الاول النصوص القانونية التي تحكم الوظيفة العامة، والثاني النصوص الواردة في عقدة مع الادارة

(٢٦) انظر في هذا الموضوع، كتابنا المبادئ الدستورية العامة - مع الاشارة لداستبر دول الخليج العربي، الكويت، ١٩٨٠، ص ١٥٢.

(٢٧) انظر: Laso, Op. Cit, P 293.

وعلى ذلك فإن حقوق وواجبات الموظف تقوم في ان واحد على ما تضمنه العقد من شروط وعلى القواعد القانونية واللائحية في مجال الوظيفة العامة (٢٨).

فالادارة تملك كامل الحرية في تعديل القواعد التنظيمية التي تحكم مراكز الموظفين المدنيين بما فيها مراكز الموظفين المتعاقدين.

ومن ناحية اخرى يخضع الموظف الى الشروط والاحكام الواردة في العقد وتعتبر الاحكام التعاقدية هي الاصل طالما انها قد نظمت في العقد تنظيمياً كاملاً، فاذا ما ورد في العقد حكم خاص بمسألة معينة تعين تطبيق هذا الحكم، وبالتالي امتنع تطبيق الحكم الوارد في قانون الخدمة المدنية.

ولقد اورد قانون الخدمة المدنية هذا المبدأ عندما نص في المادة ١٥ منه على ان (...) تسرى على المعينين بطريق التعاقد احكام هذا القانون ونظام الخدمة المدنية فيما لم يرد بشأنه نص خاص في العقود المبرمة معهم).

فمناط الاحالة الى قانون الخدمة المدنية هو ان يخلو العقد من نصوص تتناول بالتنظيم المسألة المطلوب بيان حكمها، فان وجد مثل هذا التنظيم امتنع تطبيق الاحالة وتعين التزام نصوص العقد دون غيرها مما يكون قد ورد في شأن الموظفين المدنيين. وعلى ذلك فاذا ورد في العقد احكام خاصة بالاجازات بينت انواعها ومددها تعين التزام هذه الاحكام دون غيرها وبالتالي لا يحق للموظف المطالبة بالاجازات التي اوردها قانون الخدمة المدنية واغفل عقده المبرم مع الادارة من النص عليها. وكذلك اذا ما تضمن العقد تنظيمياً خاصاً لاحكام مكافأة نهاية الخدمة سواء من حيث تحديد مقدارها وكيفية حسابها او احكام تخفيضها عند الاستقالة، ومضاعفتها عند الوفاة او العجز عن العمل، فانه يتعين تطبيق هذه الاحكام دون سواها مما عسى ان يكون قد اوردها قانون او نظام الخدمة المدنية (٢٩).

(٢٨) أنظر: De Laubadère, op. cit. p. 27, Laso, op. cit., p. 293.

(٢٩) أنظر: ف ت رقم/٢/١٠٧٨ بتاريخ ١٩/أكتوبر/١٩٦٩. منشورة في كتاب مجموعة المبادئ التي قررتها ادارة الفتوى والتشريع خلال عشر سنوات ج ١، ص ٢٨٩، أنظر أيضاً الفتوى المنشورة في ص ٢٩٣ - ٢٩٤.

ويلاحظ هنا ان الادارة تملك كامل الحق بتعديل بنود العقد كلها أو بعضها وذلك بالنسبة للشروط التنظيمية على ان يسرى هذا التعديل بعد انتهاء مدة العقد. فالتعديل يعد سارى المفعول عند تجديد العقد بالنسبة لذات المتعاقد، فاذا ما علمنا ان مدة العقد تكون قصيرة في العادة لادركنا السلطة الواسعة التي تملكها الادارة في هذا الشأن (٣٠) غير انه لا بد من القول هنا ان العقد المعدل طالما لا تسرى بنوده الا بعد انتهاء العقد القديم، فيعد في حقيقة الامر عقداً جديداً مع الموظف .

وقد يحدث ان يتدخل المشرع فيعدل بعض الاحكام الواردة في العقد المبرم بين الموظف والادارة، فيقرر حقوقاً ومزايا لم يكن يعترف بها هذا العقد، ويترتب على ذلك استفادة الموظف من هذا التعديل طالما انه قد تم بالاداة القانونية السليمة نظرا لما تملكه الدولة من حق تعديل الاحكام الوظيفية بارادتها المنفردة، دون ان تتوقف استفادة الموظف من المزايا التي قرررها القانون على شرط ابرام عقد جديد بين الطرفين يتضمن المزايا التي وردت بالقانون الجديد، ذلك لان مصدر هذه الحقوق والمزايا هو القانون لا العقد من ناحية وطالما ان القانون لم يقرر تعليق اعمال الاثر الفوري للتعديلات التي ادخلها على تحرير العقد الجديد من ناحية اخرى (٣١).

ولذلك، لا نؤيد ما ذهب اليه دائرة التمييز بمحكمة الاستئناف العليا من ان (الاصل ان يبقى العقد محكوماً بالنسبة لاثاره بالقانون الذي ابرم في ظله، ولا يجوز اعمال احكام القانون الجديد على هذه الاثار الا بنص صريح فيه او اذا كان هذا القانون متعلقاً بالنظام العام، وفي هذه الحالة يعدل العقد على النحو الوارد في القانون مع بقاء سائر احكامه الاخرى التي لم يمسها القانون الجديد بالتعديل على حالها حين ابرام عقد جديد بالقواعد والاورضاع الجديدة) (٣٢).

(٣٠) دكتور عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الاداري الكويتي، دار النهضة العربية، بيروت ١٩٦٩ ص ٢١.

(٣١) أنظر حكم محكمة الاستئناف العليا — الدائرة التجارية الاولى بالقضية رقم ١٩٧٩/٥٧ — تجاري بتاريخ ١٩٧٩/١١/٢٥ (غير منشور).

(٣٢) حكم دائرة التمييز بمحكمة الاستئناف العليا رقم ١٩٨٠/٢١ بتاريخ ١٩٨١/٤/٢٩ (غير منشور)

والسبب في عدم تأييدنا لهذا الاتجاه يرجع الى البداية الخاطئة التي انطلقت منها المحكمة في تكييف العلاقة بين الموظف المتعاقد والادارة. فهذه العلاقة لا تعتبر علاقة تعاقدية خالصة، وانما جانب كبير منها يعتبر علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح، مما يحق للادارة معها ان تعدل فيها دون ان يتوقف ذلك على رضا الموظف المتعاقد معها. والقول بغير ذلك يؤدي الى اختلاف وضع الموظفين الذين يعينون بوظيفة واحدة، فالجدد منهم يخضعون الى الاحكام التي تضمنها القانون الجديد، مما يمكنهم من الاستفادة من المزايا التي يكون قد قرررها، في حين ان الموظفين القدامى يبقون خاضعين لاحكام العقود المبرمة معهم دون استفادتهم من المزايا التي قرررها القانون، وهذا ما يؤدي الى تعطيل نفاذه وعدم تحقق اثره المباشر الا بعد ابرام العقود الجديدة التي تتضمن احكامه، وفي هذه الحالة لا تعتبر المزايا التي يحصل عليها الموظف قد استمدت مصدرها من القانون، وانما من العقد الجديد، وهو ما يخالف الواقع، لأن مصدر هذه المزايا هو القانون لا العقد، لان العقد لا يمكنه ان يكون اداة تقرير مزايا للموظفين غير تلك التي قرررها القانون، والا اعتبرت العقود اداة لاستبعاد تطبيق القواعد القانونية المنظمة للوظيفة العامة.

فلذلك نحن نفضل الاتجاه الذي سارت فيه محكمة الاستئناف العليا والذي قررت فيه سريان الاحكام الجديدة التي يقررها القانون على العقود المبرمة بين الموظفين والادارة دون حاجة الى ابرام عقود جديدة تتضمن هذه الاحكام.

و يترتب على ذلك، انه اذا تضمن احد عقود التوظيف بنداً لا يستحق بموجبه الموظف مكافأة نهاية الخدمة، غير أنه قد صدر بعد ذلك قانون ينص على منح اصحاب هذه العقود مكافأة نهاية الخدمة، استحق هؤلاء المكافأة بحكم القانون، دون ان يتوقف ذلك على ابرام عقد جديد بين الطرفين يتضمن الحكم الجديد الذي جاء به القانون، اللهم الا اذا علق القانون نفاذ هذا الحكم على ابرام عقد جديد يتضمنه.

المبحث الثانى الجهات غير الخاضعة لاحكام قانون الخدمة المدنية

جاء قانون الخدمة المدنية بنص صريح على استبعاد بعض الفئات من احكامه، وهذه الجهات هي الفئات العسكرية، ولا يعنى ذلك عدم وجود جهات اخرى لا تخضع لاحكام هذا القانون، فهناك الوزراء الذين لا يعتبرون موظفين مدنيين ولا يخضعون لاحكام هذا القانون فى اوضاعهم الوظيفية وهناك العاملون فى الشركات المملوكة للدولة بالكامل او تلك التي تساهم فى اكثر من نصف رأسمالها.

ونخصص مطلباً لدراسة كل جهة من هذه الجهات .

المطلب الاول العاملون فى السلك العسكرى

تنص المادة الثالثة من قانون الخدمة المدنية على انه (.. لا تسرى احكامه على العسكريين من رجال الجيش والشرطة والحرس الوطنى).

واذا عدنا الى هذه الفئات لوجدنا مجموعة من القوانين تنظم اوضاعها الوظيفية الخاصة، فهناك القانون رقم ٣ لسنة ١٩٦١ الخاص بالجيش وهناك القانون رقم ٢ لسنة ١٩٦٧ الخاص بانشاء الحرس الوطنى، وهناك القانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٨ الخاص بنظام الشرطة.

وتعتبر هذه القوانين هى الاداة المنظمة للعلاقة الوظيفية بين العسكريين والدولة، ولا تسرى عليهم احكام قانون الخدمة المدنية، كما لا يعتبر هذا القانون مكملًا لهذه القوانين فى حالة عدم وجود نص فى احداها.

ولا يعتبر كل العاملين فى السلك العسكرى عسكريين، وانما هناك مجموعة من المدنيين الذين يعملون فى خدمة القوات المسلحة فى وظائف متعددة مما يثير التساؤل عن القانون الحاكم لعلاقاتهم الوظيفية مع الادارة ؟

اجاب كل من قانون الجيش، وقانون الشرطة، المشار اليهما سابقاً بخضوع هؤلاء الى احكام قانون الخدمة المدنية، بما لايتعارض مع احكام هذين القانونين (الجيش والشرطة) . اذ تنص المادة الاولى من قانون الجيش على انه (تسرى احكام هذا القانون على العسكريين دون غيرهم اما المدنيون العاملون في وزارة الدفاع والجيش فتسرى عليهم احكام قانون الوظائف العامة المدنية (قانون الخدمة المدنية) وقوانين العمل في القطاع الحكومي، مع مراعاة احكام المواد ١٤، ١٥، ٢٤ من هذا القانون).

ولما كانت طبيعة العمل في القوات المسلحة تختلف عنها عند العمل في السلك المدني، فقد وجب اخضاع الموظفين المدنيين الى بعض الشروط والاحكام التي يخضع لها العسكريون، نظراً لطبيعة العمل الحساسة في السلك العسكري، ولذلك حظرت المادة (١٤/ ف ٢-١) من قانون الجيش على الموظف المدني العامل في الجيش ان يفشي اية معلومات تتعلق بعمله حتى بعد انتهاء خدمته بالجيش، او ان يحفظ لديه نسخة من اية ورقة ولوتعلقت بعمله كلف به شخصياً، ورددت هذا المعنى كذلك المادة (١٥/ ف ٢-١) من قانون الشرطة).

و يلاحظ ان هذا الواجب فرضه قانون الخدمة المدنية على الموظفين المدنيين بالمادة ٢٥/ ف ٦-٥ منه، ولذلك فان تكراره في كل من قانون الجيش والشرطة انما اريد به التأكيد على هذا الواجب، وابرار اهميته نظراً لخطورة الاخلال به، بما قد يعرض الامن العسكري للبلاد لخطر كبير، فيما لو كشف الموظف عن بعض الاسرار العسكرية التي حصل عليها بحكم عمله في القوات المسلحة.

وتفرض طبيعة العمل الخاصة في القوات المسلحة كذلك استثناء العاملين المدنيين بها من بعض احكام قانون الخدمة المدنية، ولاسيما في مجال التأديب، نظراً لما يعرف عن العقوبات العسكرية من صرامة وشدة ، فوجب اخضاع الموظفين المدنيين لجانب منها تأكيداً على ضرورة الالتزام الشديد بالواجبات المناطة بهم وعدم مخالفتها ولذلك نصت المادة (٢٤) من قانون الجيش على انه (استثناء من قوانين الوظائف العامة المدنية والعمل في القطاع الحكومي يجرى تأديب الموظفين المدنيين والمستخدمين والعمال العاملين في الجيش وفق الاجراءات وامام الهيئات التي يصدر بها قرار من وزير الدفاع).

و يتضح لنا من الاستعراض السابق ان قانون الخدمة المدنية يمتد ليشمل في احكامه بعضاً من العاملين في السلك العسكرى، حيث يخضعون لاحكامه وقواعده، اضافة لما يفرضه عليهم قانون السلك العسكرى الذين يعملون فيه من التزامات وواجبات.

المطلب الثانى الوزراء

هل يمكن اعتبار الوزير بمثابة موظف مدنى، طالما انه يعين باداة قانونية و يشغل وظيفة مؤقتة (م ٥٧ من الدستور) وهو ما يميزه قانون الخدمة المدنية كما انه يعمل في خدمة الدولة التى تعد بمثابة مرفق عام؟

ذهب رأى الى انه يمكن اعتبار الوزير بمثابة موظف مدنى، وان خدمته في الوزارة ما هى إلا امتداد لخدمته في السلك الادارى، مما يترتب عليه عدم احقيته في الحصول على بعض الحقوق الا وفقاً لما يحصل عليها الموظف المدنى، كالحق في الحصول على المقابل النقدى للاجازات والذى لا يصرف الا بعد انتهاء الخدمة، مما يعنى عدم احقية الوزير في الحصول على المقابل النقدى لاجازاته يوم كان موظفاً الا بعد انتهاء عمله كوزير (٣٣).

وهذا الرأى لا يمكن قبوله، اذ لا يمكن اعتبار الوزراء بمثابة موظفين مدنيين بالنسبة لتحديد نطاق سريان قانون الخدمة المدنية. فالوزراء لا يعتبرون ضمن المجموعات الوظيفية التى نص عليها قانون الخدمة ولا اية وظيفة ادارية اخرى ضمن قانون وظيفى خاص. فالمنصب الوزارى منصب سياسى في الدرجة الاولى لشروطه واحكامه الخاصة التى لا تتفق مع اوضاع الوظيفة العامة. فالوزير يشترط فيه ان يكون كويتى الجنسية بصفة اصلية وان تتوافر فيه شروط الناخب وفقاً لقانون الانتخاب، بحكم انه يعتبر عضواً في مجلس الامة بحكم منصبه، والا يقل سنة عن ثلاثين سنة ميلادية، وان يجيد قراءة اللغة العربية وكتابتها (م ٨٢ من الدستور)، ومثل هذه الشروط لا يتطلب توافرها في الموظف العام، فقد يكون الموظف

(٣٣) أنظر د/٣٧ - ١١١٦٦/١١ بتاريخ ١٩٦٠/٥/٣ فتوى لديوان الموظفين غير منشورة .

كويتى بصفة اصلية او عن طريق التجنس، بل انه قد يكون اجنبيا، ولا يشترط في الموظف توافر شروط الناخب فيه والتي حددها قانون الانتخاب، كما ان القانون يشترط احيانا شهادات معينة للتعين في بعض المجموعات الوظيفية في حين ان الشهادة غير مطلوبة في الوزير.

والوزراء يخضعون للمسألة امام الامير ومجلس الامة، كما ان هناك قانونا خاصا بمحاكمتهم (م ١٣٣ من الدستور) ومثل هذه الاحكام لا يتطلب توافرها في الموظف العام.

و يتضح لنا مما سبق ان الوزير لا يمكن اعتباره موظفا مدنيا، وبالتالي لا تشملته احكام قانون الخدمة المدنية، فاذا كان الوزير موظفا قبل توليه مهام منصبه الوزراى انقطعت صلته بالوظيفة الادارية وباحكام قانون الخدمة المدنية من لحظة استيزاره، وذلك لاستقلال الخدمة في السلك الادارى عن الخدمة الوزارية استقلالا لا يجعل احداها امتدادا او استمراراً للآخرى، الامر الذى يترتب عليه حق الوزير في الحصول على كافة الحقوق التي تثبت للموظف عند انتهاء خدمته، ومنها الحق في الحصول على المقابل النقدي للاجازات عن مدة خدمته في السلك الادارى قبل توليه منصبه الوزارى.

المطلب الثالث

الشركات المملوكة للدولة او المساهمة في اكثر من نصف رأسمالها

كان تدخل الدولة بالكويت في مجال النشاط الاقتصادي محدودا، فقد كانت تترك للقطاع الخاص مهمة اشباع الحاجات العامة المختلفة في كثير من المجالات ولا سيما عن طريق انشاء الشركات التجارية او منح الامتياز في المجالات النفطية.

ولكن الدولة بدأت تتدخل في النشاط الاقتصادي بعد تعديل قانون الشركات الكويتي رقم (٣٩) لسنة ١٩٦٠ ، فقد عدلت المادة (٤/٧٠) منه بالرسوم رقم ٣٩ لسنة ١٩٦٠ واصبح بإمكان الدولة تأسيس شركات بمفردها او بالاشتراك مع عدد من المؤسسين

لا يقل عن خمسة. واستنادا الى هذا التعديل بدأت في الظهور شركات الاقتصاد المختلط، وهو نوع من الشركات تساهم الدولة في جزء من رأسمالها بهدف تقوية مركز الشركة، ولكي تتمكن من مباشرة قدر من الرقابة والاشراف والتوجيه على نشاطها.

ومن امثلة شركات الاقتصاد المختلط في الكويت شركة مطاحن الدقيق الكويتية، وشركة الفنادق الكويتية، الشركة الكويتية للتجارة والمقاولات الخارجية، بنك الكويت والشرق الاوسط، بنك برقان، بيت التمويل الكويتي (٣٤) وشركة وره للتأمين.

وتختلف مساهمة الدولة في رأسمال هذه الشركات، فالبعض منها مساهمة فيه بأقل من النصف والبعض بنسبة تفوق ذلك.

وتعتبر شركات الاقتصاد المختلط من اشخاص القانون الخاص ولو كانت تدير مرفقا او تحتكر نشاطا معينا، مما يترتب عليه اعتبار العاملين فيها مجرد أجراء يخضعون لاحكام قانون العمل في القطاع الاهلي (٣٥).

ولكن الدولة في الكويت لم تقتصر على هذا المجال المحدود بالتدخل في النشاط الاقتصادي وانما عمدت الى امتلاك بعض الشركات القائمة بالفعل عن طريق شراء اسهمها اجباريا من المساهمين، مما ترتب عليه ايلولة ملكية هذه الشركات بالكامل للدولة. ومن امثلة هذه الشركات، شركة المواصلات الكويتية (٣٦)، شركة البترول الوطنية الكويتية، شركة ناقلات النفط الكويتية، شركة صناعة الكيماويات الكويتية.

وقد نصت قوانين تملك هذه الشركات على ان تستمر كل منها كشركة تجارية طبقا لنظامها الاساسي دون التقيد بالقوانين واللوائح المطبقة على الحكومة. ويتولى المجلس الاعلى

(٣٤) انظر: فكري احمد مغاوري، النظام القانوني لمؤسسة البترول الوطنية وشركات المساهمة العامة البترولية، مجلة ادارة الفتوى والتشريع في الكويت، س ١ العدد ١، يناير ١٩٨١، ص ٥٥ وما بعدها، انظر بصفة خاصة ص ٩٢ - ٩٣.

(٣٥) انظر: سليمان الطماوي، مبادئ القانون الاداري، المصدر السابق، ص ٥٠٣ دكتور محمد علي آل ياسين، القانون الاداري ١٩٧٣، بيروت، ص ٩٩ - ١٠١.

(٣٦) صدر مرسوم بقانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٨٠ بأيلولة ملكية جميع اسهم شركة المواصلات الكويتية الى الدولة، على ان تستمر الشركة في مباشرة اعمالها طبقا لنظامها الاساسي.

للبترو، بالنسبة للشركات البترولية، اختصاصات الجمعية العمومية طبقا لقانون الشركات التجارية.

و يتضح لنا من العرض السابق، ان المشرع قد ابقى اسلوب الشركة المساهمة لادارة الشركات التى آلت ملكيتها الى الدولة، وبذلك تخضع لأحكام القانون الخاص بشكل عام، والقانون التجارى بصفة خاصة. واكدت هذا المعنى المحكمة الادارية العليا المصرية في حكم لها في ١٩٦٤/٤/٢٩ بقولها انه (بتأميم الشركة .. قد آلت ملكيتها الى الدولة واصبحت اموالها من الاموال المملوكة للدولة ملكيه خاصة.. واصبحت الشركة المدعية محتفظة بشكلها القانوني، ولها شخصيتها الاعتبارية الخاصة وميزانيتها المستقلة عن ميزانية الدولة والمعدة على نمط الميزانيات التجارية، مع استمرارها في مزاولة نشاطاتها، ومن القرارات واللوائح الداخلية، والقرارات المتعلقة بالشئون المالية والادارية والفنية وذلك دون التقيد بالقواعد الحكومية.. ومن حيث ان مفاد ذلك ان الشركة.. تظل مع تملك الدولة لها، شركة تجارية من اشخاص القانون الخاص.)

و يترتب على بقاء الوضع القانونى للشركات قبل انتقال ملكيتها الى الدولة انها تعتبر من اشخاص القانون الخاص (٣٧) و يعتبر العاملون فيها مجرد اجراء يخضعون لاحكام قانون العمل في القطاع الاهلى، او لقانون العمل في القطاع النفطى بالنسبة للعاملين في الشركات النفطية حسب الاحوال. كما ان القضاء الكويتي قد استقر على اخضاع هؤلاء لأحكام هذين القانونين، كل في مجال عمله. (٣٨)

نخلص من ذلك، ان الشركات المملوكة للدولة بالكامل او تلك التى تساهم في اكثر من نصف رأسمالها، لا تخضع لاحكام قانون الخدمة المدنية في علاقاتها مع العاملين لديها، كما لا يعتبر هذا القانون بمثابة الشريعة العامة التى تطبق في حالة وجود نقص في اللوائح الوظيفية الخاصة بها ان وجدت.

(٣٧) انظر عكس ذلك، فكرى احمد مغاوري، ص ١١٤ ومابعدها.

حيث يرى الكاتب ان الشركات المملوكة للدولة بالكامل - وبصفة خاصة الشركات النفطية تعتبر من اشخاص القانون العام.

(٣٨) انظر: محكمة الاستئناف العليا/ الدائرة العمالية/ قضية رقم ١٩٧٩/٨١٣ بتاريخ ١٩٧٩/١١/٢٤ قضية رقم ١٩٨٠/١٤١٤ بتاريخ ١٩٨١/٢/١٢، قضية رقم ١٩٨٠/٧٣١ بتاريخ ١٩٨٠/١٢/١٤، قضية رقم ١٩٨٠/٤٤ بتاريخ ١٩٨٠/٦/١٦ (احكام غير منشوره).

ومع ذلك فان هذه الشركات ليست منقطعة الصلة بأجهزة الخدمة المدنية. فقد بينت المادة (٣٨) من قانون الخدمة المدنية الصلة بين الطرفين بنصها على ان (تعرض نظم المرتبات المعمول بها في الشركات المملوكة للدولة ملكية كاملة على مجلس الخدمة المدنية للنظر في اقرارها او تعديلها حسب الاحوال).

ولا يجوز بعد ذلك اجراء اى تعديل على هذه النظم الا بموافقة مجلس الخدمة المدنية.

كما يجوز لمجلس الخدمة المدنية عند الاقتضاء مراجعة نظم المرتبات المعمول بها في الشركات التى تساهم فيها الدولة بأكثر من نصف رأسمالها بما يكفل تنفيذ السياسه العامه للمرتبات والاجور).

و يرجع السبب الرئيسي وراء هيمنة واشراف مجلس الخدمة المدنية على نظم المرتبات في هذه الشركات الى محاولة المشرع ايجاد نوع من الانسجام والتنسيق بين المرتبات التى تدفعها وزارات الدولة ومؤسساتها العامه وبين الاجور التى تدفعها الشركات المملوكة للدولة او تلك التى تساهم بأكثر من نصف رأسمالها، فقد لوحظ ازدياد هجرة اعداد كبيرة من الموظفين العاملين في وزارات الدولة الى هذه الشركات نتيجة للاجور العالية التى تعرضها، مما يشكل اغراء لا يمكن مقاومته. ولذلك عهد المشرع الى مجلس الخدمة المدنية، بوصفه الادارة المشرفة على السياسة العامة للمرتبات والاجور اجراء التنسيق بين المرتبات والاجور التى تدفعها مختلف الجهات الحكومية وشركاتها.

الفصل الثانى

نطاق سريان احكام قانون الخدمة المدنية من حيث الزمان

تنص المادة (١٧٨) من الدستور على ان (تنشر القوانين فى الجريدة الرسمية خلال اسبوعين من يوم اصداها و يعمل بها بعد شهر من تاريخ نشرها ويجوز مد هذا الميعاد او قصره بنص خاص فى القانون).

و يستفاد من هذا النص ان الاصل ان العمل بالقوانين يبدأ بعد شهر من تاريخ نشرها، ولكن المشرع الدستورى يقدر احيانا ان صدور قانون معين يكون له تأثير شديد على المعاملات، وان تطبيقه عليها بعد شهر من نشره يؤدى الى ارتباكها، مما يستحسن معه ان تتاح الفرصة لمواجهة هذا التطبيق باستعداد اكبر وتفهم اكثر لنصوصه. ومن ناحية اخرى قدر المشرع الدستورى وجود بعض القوانين التى لا تحمل التأخير فى تطبيقها فأباح سريان احكامها من تاريخ النشر، وعلى هذا الاساس الدستورى جاءت بعض احكام قانون الخدمة المدنية لتسرى قبل غيرها تقديرا من المشرع لاهيتها.

واذا كان الاصل ان القانون تسرى احكامه بأثر فوري على الوقائع والمراكز القانونية الموجودة وقت سريان احكامه، فانه من الاصل كذلك ان بعض الاحكام واللوائح الصادرة فى ظل القانون القديم تبقى سارية المفعول فى ظل القانون الجديد وفى خدمته الى ان تلغى او تعدل بشكل صريح.

ونخصص مبحثاً مستقلاً لدراسة كل موضوع من هذه الموضوعات.

المبحث الاول

تبضع تطبيق احكام قانون الخدمة المدنية

تنص المادة (٤٠/ف ١) من قانون الخدمة المدنية على انه (على رئيس مجلس الوزراء والوزراء — كل فيما يخصه — تنفيذ هذا القانون، وينشر فى الجريدة الرسمية، ويعمل به من ١٩٧٩/٧/١ فيما عدا المواد ٤، ٥، ٣٩ فيعمل بها من تاريخ نشره).

و يتضح لنا من النص السابق ان تاريخ نفاذ قانون الخدمة المدنية هو ١٩٧٩/٧/١، وهو ايضاً تاريخ انتهاء العمل بقانون الوظائف العامة المدنية، مما يقتضى الامر سريان

احكام القانون الجديد من هذا التاريخ، ولكن القانون ذاته قرر تطبيق المواد ٤، ٥، ٣٩ منه من تاريخ نشر القانون،- ولما كان القانون قد نشر في الجريدة الرسمية يوم ١٩٧٩/٤/٩، فتعتبر هذه المواد نافذة المفعول من هذا التاريخ في وقت لازال العمل جارياً بتطبيق قانون الوظائف العامة المدنية، فهل يعتبر هذا النص معدلاً لاحكام قانون الوظائف خلال الفترة من تاريخ نشر القانون والى حين حلول وقت تطبيق بقية نصوصه، ام ان القانون قد وضعت بعض نصوصه من حيث وقت التطبيق؟.

ان التحليل الدقيق لنص المادة ٤٠ من القانون يكشف لنا عدم امكانية القول بتعديل احكام قانون الوظائف العامة المدنية خلال الفترة من ١٩٧٩/٤/٩ ولغاية ١٩٧٩/٧/١، ذلك لان التعديل اما ان يكون صريحاً او ضمناً، وليس في القانون الجديد ما يشير الى ذلك، بل ان المادة (٣٦) من القانون تشير صراحة الى الغاء قانون الوظائف العامة المدنية، ولاشك ان هذا الالغاء يعتبر نافذاً من تاريخ تطبيق القانون الجديد، وذلك حتى لا تبقى العلاقات الوظيفية دون قانون يحكمها خلال تلك الفترة.

فالمادة ٤٠ من قانون الخدمة المدنية لم تعدل اذن في احكام قانون الوظائف العامة المدنية السابق، والا اعتبر هذا التعديل ملغياً بالغاء القانون. وكل ما هناك ان المشرع قد قرر تطبيق نصوص القانون على فترتين، خصص الفترة الاولى لاستكمال بعض الاجهزة الجديدة التى انشأها، وسمح لها بمزاولة اختصاصاتها، حتى اذا ما جاء وقت العمل بالنصوص الاخرى، كانت اجهزة الخدمة على استعداد للتعامل معها.

المبحث الثانى

استمرار بعض اثار قانون الوظائف المدنية الملغى

الاصل هو سريان احكام القانون الجديد على الاثار الجارية للمراكز القانونية القائمة وقت بدء العمل بهذا القانون، ومقتضى هذا الحكم التزام القاضى بالكف عن الاستمرار فى اعمال القانون القديم بالنسبة لهذه المراكز، وذلك حتى لا تتعدد داخل البلد الواحد التشريعات التى تحكم مراكز قانونية من طبيعة واحدة.

فالقانون حين يلغى يفقد صلاحيته لتنظيم ما كان يحكمه من علاقات، الا ان هناك حالات يحتفظ فيها القانون القديم جزئياً، رغم الغائه، بوظيفته التنفيذية، استثناء من

مبدأ زوال القانون الملغى، ومن مبدأ الاثر الفوري للقانون الجديد على المراكز القانونية جارية الآثار.

وإذا كانت هذه هى القاعدة المتبعة فى شأن العلاقة بين كل من القانون القديم والجديد، فإن العلاقة بين اللوائح والقرارات الصادرة فى ظل القانون القديم وبين القانون الجديد ليست بهذه الدرجة من الوضوح.

فالاصل ان السلطة التنفيذية حرة فى ان تصدر اللوائح التنفيذية فى الوقت الذى ترى انه ملائم لذلك، اذ يندرج هذا الامر فى نطاق سلطتها التقديرية.

ولكن المشرع العادى قد يوجه الدعوة الى السلطة التنفيذية باصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين، وقد يحدد لذلك مياعداً معيناً يتعين على هذه السلطة اصدار اللوائح خلاله. ومع ذلك قد تتأخر السلطة التنفيذية عن اصدار هذه اللوائح فى الميعاد الذى حدده، ولكن هذا التأخير فى عملية اصدارها لا يترتب عليه عدم مشروعيتها، بل هى لوائح مشروعة حتى لو صدرت بعد التاريخ المحدد لها، بشرط الا تتضمن هذه اللوائح الصادرة بعد الميعاد أثراً رجعياً. وفى خلال الفترة التى يتأخر فيها صدور اللائحة الجديدة تعتبر اللوائح القديمة ملغاة، دون ان يحل محلها شيء (٣٩).

ولو عدنا الى قانون الخدمة المدنية لوجدنا المادة (٣٧) تنص على انه (يستمر العمل باللوائح والقرارات المعمول بها فى شئون التوظيف وقت نفاذ هذا القانون لمدة سنة أو لحين صدور اللوائح والنظم المشار اليها فيه ايهما اقرب وذلك بشرط ألا تتعارض مع احكام هذا القانون).

ولا يترتب على تطبيق الجداول المرافقة لنظام الخدمة المدنية او الصادرة وفقاً للمادة (٣٩) من هذا القانون اى زيادة فى قيمة البدلات والعلاوات الاضافية والمكافآت التشجيعية التى تصرف وقت صدوره ويستمر صرف هذه القيمة الى ان يحدد مجلس الخدمة المدنية او السلطة المختصة القواعد والاحكام والشروط المنظمة لها.)

(٣٩) انظر فى ذلك: الدكتور سليمان الطماوى، النظرية العامة للقرارات الادارية، ١٩٦٦، ص ٤٧٣ - ٤٧٤ والاحكام المشار اليها فيه.

و يتضح لنا من دراسة هذه المادة ان المشرع قد حدد للسلطة التنفيذية ميعاداً معيناً يتوجب عليها خلاله اصدار اللوائح والقرارات الجديدة اللازمة لتنظيم شئون التوظيف، وحدد لذلك ميعادين اثنين:

— استمرار العمل باللوائح والقرارات القديمة لمدة سنة على الاكثر.

— او اصدار اللوائح الجديدة خلال هذه السنة.

ومعنى ذلك ان المشرع قد جعل الميعاد الاقصى لاستمرار العمل باللوائح القديمة هو فترة سنة واحدة، وانه بانقضاء هذه الفترة ينتهى معها العمل بهذه اللوائح، ولا يجوز الاستمرار في تطبيق احكامها، ذلك ان المشرع كان في تقديره ان الادارة ستسارع الى اصدار اللوائح الجديدة قبل انقضاء فترة السنة، ولكن هذه المدة قد انتهت دون صدورها، مما يترتب عليه الغاء العمل باللوائح القديمة، وعدم جواز الاستناد عليها لاصدار قرارات ادارية فردية، فاذا ما صدرت مثل هذه القرارات اعتبرت باطلة لانعدام سندها القانوني.

المبحث الثالث

الأثر الرجعى لبعض أحكام قانون الخدمة المدنية

تنص المادة (١٧٩) من الدستور الكويتي على أنه (لا تسرى أحكام القوانين الا على ما يقع من تاريخ العمل بها، ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبل هذا التاريخ، ويجوز، في غير المواد الجزائية، النص في القانون على خلاف ذلك بموافقة أغلبية الاعضاء الذين يتألف منهم مجلس الأمة).

و يتضح لنا من هذا النص الدستوري، أن الأصل هو اعمال الأثر الفوري للقانون الجديد، فلا يحكم هذا القانون الا الوقائع والمراكز التي تنشأ في ظله، فلا يمتد أثره الى الماضي ليحكم وقائع حدثت في ظل القانون القديم. ومن ناحية أخرى، فانه من المعروف ان القانون الجديد يلغى القانون الذى سبقه في تنظيم الموضوع الذي صدر من أجله، فلا يستمر كل من القانونين في حكم المراكز القانونية ذاتها في آن واحد، اذ الأصل أن ينتهى أثر القانون القديم بصدر القانون الجديد.

وإذا كنا قد سلمنا ان تطبيق المواد ٤، ٥، ٣٩ من قانون الخدمة المدنية من تاريخ نشر القانون بدلا من تاريخ نفاذ باقى نصوصه في ١٩٧٩/٧/١ لا يتضمن أثرا رجعيا، وانما هو مجرد تبضيع في تحديد وقت سريان النصوص من حيث الزمان، الا أن الأمر على خلاف ذلك كله في خصوص الفقرة الثانية من المادة (٤٠) من القانون والتي تنص على أنه (٠٠٠ تصرف الفروق المالية المترتبة على تطبيق الجداول المشار إليها بالمادة (١٤) من هذا القانون والمراسيم الصادرة للمادة السابقة اعتبارا من ١٩٧٩/٢/٢٥ وتاريخ التعيين ايهما أقرب للموجودين في الخدمة وقت نفاذه، وتؤخذ المبالغ اللازمة لذلك من الاحتياطي العام للدولة).

ويتضح لنا من هذا النص أن المشرع قد جعل تطبيق القانون فيما يخص الفروقات المالية تمتد بأثر رجعى سابق على موعد نشر القانون، ونفاذ أحكامه، ويثير هذا الأمر قضيتين:—.

القضية الأولى :

ان قانون الخدمة المدنية قد صدر بالمرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ في فترة حل مجلس الأمة، وان المراسيم بالقوانين الصادرة في فترة الحل يجب أن تستمد وجودها الشرعى من نص المادة (٧١) من الدستور والتي تنص على أنه (إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد مجلس الأمة أو في فترة حله ما يوجب الاسراع في اتخاذ التدابير لا تحتل التأخير، جاز للأمير أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون، على أن لا تكون مخالفة للدستور أو للتقديرات المالية الواردة في الميزانية ...)

فوفقا لهذا النص لا يجوز للمرسوم بقانون مخالفة أحكام الدستور، وهو أمر مقرر حتى ولو لم يشر اليه النص، ولكن الأمر الآخر الهام الذي أشار اليه النص هو عدم مخالفة المرسوم بقانون «للتقديرات المالية الواردة في الميزانية» . هذه التقديرات لا يجوز مخالفتها أبدا سواء أكان المجلس منعقدا أم غير منعقد، بل اننا (نعتقد أنه لا يجوز مخالفة الميزانية بمراسيم قوانين أيا كانت الضرورة التي قد تستدعى ذلك، لأن الدستور قد تصدى لحاجة الضرورة برمتها، فنظمها في المادة (٧١)، وأوضح طريق مواجهتها، ووضع لذلك ضوابط وحدود. ومن هذه الضوابط عدم الخروج على قانون الميزانية. وقد كان للدستور في ذلك حكمته، لأن المرسوم بالقانون الذي يخالف تقديرات الميزانية سوف يصعب على مجلس الأمة بعد ذلك

مراقبته، لأن المجلس سوف يجد نفسه أمام أمر واقع يتعذر ازالة آثاره. هذا بالإضافة الى أن فكرة الضرورة بغير نص أو بعيداً عن النص الذى ينظمها، اذا جاز الأخذ بها في بعض المجالات القانونية، مثل القانون الادارى، فانه من المصلحة استبعادها في مجال القانون الدستوري بالذات، نظرا لخطورة الآثار التي قد تترتب على الأخذ بها) (٤٠).

ولما كانت الفقرة الثانية من المادة (٤٠) قد خالفت التقديرات المالية الواردة في قانون الميزانية، عن طريق تقريرها زيادة بالرواتب والأجور، فتكون قد خالفت صراحة حكم المادة (٧١) من الدستور، مما يجعل حكمها مناقضا لها .

وقد يقال هنا أن المرسوم بقانون الخاص بالخدمة المدنية لم يصدر استنادا الى المادة (٧١) من الدستور، لأن مجال اعمال هذه المادة هو الحل الطبيعي لمجلس الأمة وفقا لأحكامها واجراء انتخابات جديدة في ظرف الشهرين اللذين أشارت اليهما .

ويمكن الرد على هذا الرأى بالقول أن المراسيم بقوانين التى صدرت في فترة الحل تستمد وجودها القانونى من المادة (٧١) من الدستور دون غيرها والقول بغير ذلك يجردها من أساسها القانونى ويجعلها باطله بطلانا مطلقا بل ومنعده. ومما يدعم رأينا هذا و يقويه أن الحكومة قد عرضت بالفعل هذه المراسيم بقوانين على مجلس الأمة، ولا يمكن أن يكون هذا العرض الا تنفيذا للمادة (٧١) من الدستور، اذ لو لم تكن هذه المادة هى الأساس القانونى لاصدار المراسيم بقوانين خلال فترة حل مجلس الأمة، لما كانت الحكومة ملزمة بعرضها على المجلس خلال أول جلسة يعقدها .

القضية الثانية :

والقضية الثانية التي يثيرها هذا النص تتعلق بالحدود الزمنية لمراسيم الضرورة، أى المراسيم بقوانين الصادرة في فترة حل مجلس الأمة .

فاذا كان هناك اتفاق على ان الحدود الزمنية التي يجوز خلالها اصدار المراسيم بقوانين هى فترة غياب مجلس الامة. و يقصد بذلك الفترة فيما بين أدوار انعقاد المجلس

(٤٠) أنظر في ذلك: دكتور عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستورى الكويتى، دار النهضة العربية، بيروت ١٩٦٨، ص ١٩٩.

كأن يكون في عطلة، وكذلك في فترة حل مجلس الأمة، ففي هذه الفترة يجوز للسلطة التنفيذية استخدام حقها الدستوري المنصوص عليه في المادة (٧١) من الدستور.

ولكننا نشير سؤالاً يتعلق بالأثر الزمني للمراسيم بقوانين، وبمعنى آخر هل يجوز أن يكون المرسوم بقانون بأثر رجعي؟

نعتقد أن المرسوم بقانون لا يجوز أن يكون بأثر رجعي وذلك للأسباب التالية :

١ — ان الدستور الكويتي قد قرر في المادة (١٧٩) منه أن القانون هو الأداة التشريعية الوحيدة التي يمكن ان تكون بأثر رجعي ولكنه قيد ذلك بقيد موضوعي مؤداه ضرورة موافقة أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس الأمة، وذلك في غير حالة القوانين الجزائية.

ولما كان المرسوم بقانون هو بطبيعته قرار اداري، ولكن له قوة القانون، اذ يستطيع أن يفعل مايفعله القانون، ولكن السؤال الذي يثور هنا أى من القوانين الذي قصده المشرع عندما منحه هذه القوة؟ ولا نتردد في الاجابة ان المقصود بذلك هو القانون الذي يقر بالأغلبية العادية لا الاغلبية الخاصة التي يتطلبها الدستور في بعض الحالات لصدور بعض القوانين، ومنها حالة تقرير القانون بأثر رجعي. وعلى ذلك فاذا كان المرسوم بقانون له قوة القانون، فان مدى هذه القوة ينحصر فيما يستطيع القانون ذو الأغلبية العادية أن يفعله، اما حيث يتطلب الدستور صدور قانون بأغلبية خاصة، فان نطاق المرسوم بقانون يقف عند حدوده، فلا يستطيع أن يمتد اليه بأثره طالما أن القانون ذو الأغلبية العادية غير قادر على أن ينظمه، وهو مايتحدد به نطاق عمل المرسوم بقانون .

ويؤكد مانذهب اليه حكم للمحكمة الادارية العليا في مصر قالت فيه (ان المساس بالحقوق المكتسبة لا يكون الا بقانون ينص على الأثر الرجعي طبقاً للأوضاع الدستورية حتى ولو كانت تلك الحقوق مكتسبة من قرارات تنظيمية عامة تصدرها الادارة بما لها من سلطة عامة في حدود وظيفتها التنفيذية بمقتضى القوانين، ولم تكن تلك الحقوق مستمدة مباشرة من نصوص قوانين، لأن الأصل طبقاً للقانون الطبيعي هو احترام الحقوق المكتسبة، فهذا ما تقتضي به قواعد العدالة الطبيعية، كما لا يتفق والمصلحة العامة اذ يفقد

الناس الثقة والاطمئنان على استقرار حقوقهم. لذلك كانت الأوضاع الدستورية مؤكدة لذلك الأصل الطبيعي من حيث عدم جواز انعطاف أثر القوانين على الماضي. كما يلزم ان يفسر الاستثناء الذي جاءت به تلك المادة الدستورية (٤١) في أضيق الحدود بحيث لا يجوز المساس بالحقوق المكتسبة أو بالمراكز القانونية التي تمت سواء أكان اكتسابها بقانون أو بقرار تنظيمي عام الا بقانون نزولا على حكم الأوضاع الدستورية التي جعلت تقرير الرجعية رهينا بنص خاص في القانون، اى جعل هذا الرخصة التشريعية ذات الخطر من اختصاص السلطة التشريعية وحدها لما يتوافر فيها من ضمانات (٤٢). ولا شك أن المراسيم بقوانين لا تتوافر فيها الضمانات التي تطلبها الدستور في حالة تقرير رجعية القوانين، والتي تتمثل في ضرورة موافقة أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس الأمة على تقرير الأثر الرجعى للقانون .

وقد يقال ان عبارة (المرسوم له قوة القانون) انما تعنى كل القوانين دون تخصيص بالقوانين ذات الأغلبية الخاصة حيث لا يشملها معنى العبارة، ويمكن الرد على ذلك ان هذه العبارة انما تنصرف الى الأصل الذي تصدره القوانين وهو الأغلبية العادية، ولا يمكن ان تشمل الحالات الاستثنائية التي يتطلب الدستور لاقرارها أغلبية خاصة، اذ لو قصد المشرع الدستوري ذلك لأشار صراحة في النص الى هذا المعنى. ومن جانب آخر ترتب نتيجة خطره على مقولة ان المرسوم بقانون يستطيع أن يقرر ما تقرره القوانين ذات الأغلبية الخاصة، اذ قد تعتمد السلطة التنفيذية الى حل البرلمان في حالة فشلها في الحصول على موافقته عند تقدمها بمشروعات قوانين يتطلب الدستور لاقرارها أغلبية خاصة، اذ لاتجد السلطة التنفيذية امامها من وسيلة لمرار هذه المشروعات الا حل البرلمان واصدارها بمراسيم بقوانين طالما كان بإمكانها أن تحدث ما تحدثه القوانين الخاصة من آثار ولاشك ان هذه النتيجة غير مرغوبة لما تثيره من احتمال اللجوء الى قرار الحل .

(٤١) يقصد هنا في خصوص بحثنا المادة (١٧٩) من الدستور الكويتي.

(٤٢) حكم في ٩/٤/١٩٦٠، س ٥٠، ص ٦٤٩.

٢ - لما كانت القوانين ذات الأثر الرجعى هى استثناء من الأصل العام المقرر للأثر الفورى للقانون، فانه لا يجوز التوسع في هذا الاستثناء ولا القياس عليه. ولما كانت المراسيم بقوانين الصادرة في غيبة مجلس الأمة، لاسيما في فترة الحل، هي استثناء من الأصل المقرر للسلطة التشريعية بسن القوانين، فقد ترتب على ذلك عدم جواز مباشرة الاستثناء في حالات استثنائية مقررّة لغيره - أى للاستثناء - أصلاً، ومما يؤكد هذا المعنى ويقويه عبارة المادة (٧١) من الدستور والتي تتضمن قيداً مؤداه حدوث ما يوجب الاسراع في اتخاذ تدابير لا تحتل التأخير حتى تتمكن السلطة التنفيذية من اصدار المراسيم بقوانين لمواجهة هذه الأحداث. ولا نعتقد أنه يدخل في مفهوم ما يوجب الاسراع في اتخاذ تدابير لا تحتل التأخير، تقرير نفاذ المرسوم بقانون بأثر رجعى، اذ المقصود بذلك اتخاذ سلسلة من الاجراءات التشريعية لمواجهة الأحداث التي استجدت، ولا يمكن أن تمتد هذه المواجهة الى تاريخ سابق لوقوع تلك الأحداث .

٣ - وهناك حجة أخرى نستمدّها من الطبيعة القانونية للمراسيم بقوانين، اذ من المعروف أنها تمر بمرحلتين أساسيتين: الأولى قبل تصديق البرلمان عليها فتعتبر في هذه الحالة مجرد قرارات ادارية تسرى عليها ما يسرى على القرارات الادارية الأخرى من أحكام ومبادئ، والمرحلة الثانية بعد تصديق البرلمان عليها اذ تتحول في هذه المرحلة من مجرد قرارات ادارية الى أعمال تشريعية تدخل في النظام القانونى للبلاد، ويجرى عليها ما يجرى على القوانين العادية التي صدرت من البرلمان من أحكام .

وما يهملنا هنا المرحلة الأولى التي تمر بها المراسيم بقوانين، فهي في هذه الفترة مجرد قرارات ادارية، ولكن لها قوة القانون، غير أن ذلك لا ينفي خضوعها للأحكام والمبادئ التي تخضع لها القرارات الادارية الأخرى، ومنها مبدأ عدم رجعية القرارات الادارية، مما يترتب عليه عدم جواز أن تكون المراسيم بقوانين ذات أثر رجعى .

وقد يقال أن القرارات الادارية يمكن أن تكون ذات أثر رجعى في بعض الحالات، استثناء من الأصل المقرر، كأن تقرر الرجعية بنص في القانون، أى القانون بالمعنى الشكلى، وهو الصادر من السلطة التشريعية دون سواها، أو يصدر حكم من القضاء بالغاء قرار ادارى مما يحتم أن يكون قرار الادارة المنفذ للحكم ذو أثر رجعى، أو قد تقتضى مصلحة سير المرفق العام صدور قرار بأثر رجعى، وأخيراً تجوز الرجعية في حالة سحب

القرارات الادارية اذا كانت لاتمس حقاً مكتسباً لأحد. ففي هذه الحالات يجوز ان يكون القرار الادارى بأثر رجعى، ولاشك أن المرسوم بقانون لا يمكن أن يصدر لمواجهة مثل هذه الحالات، اذ لا تدخل في مفهوم الأحداث التي تستوجب اتخاذ تدابير لاتحتمل التأخير.

ونخلص من ذلك أن المرسوم بقانون لا يمكن أن يكون بأثر رجعى، ولما كان قانون الخدمة المدنية قد صدر بمرسوم له قوة القانون، فما كان ينبغي أن يمتد أثره الى الماضى، فيقرر نصوص تطبق بأثر رجعى مثل نص الفقرة الثانية من المادة (٤٠) منه .

المجلة العربية للعلوم الإنسانية

مجلة فصلية محكمة ، تقدم البحوث الاصلية والدراسات الميدانية والتطبيقية في شتى فروع العلوم الانسانية والاجتماعية باللغتين العربية والانجليزية .

تصدر عن جامعة الكويت

صدر العدد الأول في يناير ١٩٨١

رئيس التحرير د. عبدالله العتيبي

مدير التحرير عبدالعزيز السيد

• تناول المجلة الجوانب المختلفة للعلوم الانسانية والاجتماعية بما يخدم القاريء والمثقف والمتخصص .

• تعالج موضوعات المجلة الميادين التالية :

اللغويات النظرية والتطبيقية - الآداب والآداب المقارنة - الدراسات الفلسفية
الدراسات النفسية - الدراسات الاجتماعية المتصلة بالعلوم الانسانية - الدراسات
التاريخية - الدراسات الجغرافية - الدراسات التربوية - الدراسات حول الفنون
(الموسيقى - التراث الشعبي - الفنون التشكيلية - النحت ... الخ) - الدراسات الاثرية
(الاركيولوجية) .

• تقدم المجلة معالجتها من خلال نشر :

البحوث والدراسات - مراجعات الكتب - التقارير العلمية - المناقشات الفكرية .

• مواعيد صدور المجلة : كانون ثاني - نيسان - تموز - تشرين أول .

• تنشر المجلة ملخصات للبحوث العربية بالانجليزية ، وملخصات بالعربية للبحوث الانجليزية .

ثمان العدد : للأفراد ٤٠٠ فلس

للطلاب ٢٠٠ فلس

الاشتراكات السنوية

داخل الكويت	في الخارج
- للمؤسسات ١٠ د.ك.	٤٠ دولاراً أمريكياً
- للأفراد ٢ د.ك.	١٥ دولاراً أمريكياً
- للاستاذة والطلاب ١ د.ك.	١٠ دولارات أمريكية

• تقبل الاشتراكات في المجلة لمدة سنة أو عدة سنوات .

• قواعد النشر تطلب من رئيس التحرير .

• جميع المراسلات توجه باسم رئيس التحرير : -

ص.ب : ٢٦٥٨٥ (الصفاة)

الكويت - الشويخ - ت : ٨٢١٦٣٩ - ٨١٧٦٨٩ - ٨١٥٤٥٣