

**تطور النظام القانوني
لحقوق الموظف العام
وفقاً لتشريعات الوظيفة العامة
في الكويت**

الدكتورة بدرية جاسر الصالح

قسم القانون العام

كلية الحقوق - جامعة الكويت

الطبعة الأولى

١٩٩٤

ملحق مجلة الحقوق

العدد الأول / السنة الثامنة عشرة

**تطور النظام القانوني
لحقوق الموظف العام
وفقاً لتشريعات الوظيفة العامة
في الكويت**

**تطور النظام القانوني
لحقوق الموظف العام
وفقاً لتشريعات الوظيفة العامة
في الكويت**

الدكتورة بدرية جاسر الصالح

قسم القانون العام

كلية الحقوق - جامعة الكويت

الطبعة الأولى

١٩٩٤

إهداء

إلى روح أخي الطاهرة

شهيد الوطن

«يوسف جاسر الصالح»

المؤلفة

مقدمة:

شملت النهضة في الكويت جميع نواحي الاصلاح والتنظيم فيها، ولاسيما فيما يتعلق بمجال الوظيفة العامة.

ولا ريب أن الدول - وهي مسئولة قبل كل شيء عن سير هذه النهضة وتقدمها - تعتمد في ذلك على دعامتين أساسيتين - الأولى نظم إدارية حديثة طيبة، والثانية موظفون يقومون على تنفيذ هذه النظم بنفس الروح التي وضعت بها. وكلا الدعامتين مكمل للآخر، فلا خير في نظم تنقصها الخبرة ولا فائدة من خبرة تقوم على فوضى لا يهذبها التنظيم.

والموظفون العموميون هم الأداة البشرية التي تستخدمها كل دولة لتحقيق أهدافها العامة من اشباع حاجات المواطنين ليسير كل تنظيم نحو هدفه المرسوم، فإذا عرف كل موظف حقه واطمأن على مستقبله أمنت الدولة بذلك عثرات الطريق الطويل الشاق الذي تسير فيه لتؤدي واجباتها نحو المواطنين.

لذلك كانت قوانين الوظيفة العامة هي عصب الجهاز الإداري في الدولة. فالمرشع يضمن اختيار الموظف الصالح للعمل اللائق له ثم يؤمنه على مستقبله وخطواته ويحدد له واجبه قبل الدولة وحقه لديها، كما أنه ينظم للدولة رقابتها على أعمال موظفيها وسلطانها في مكافأة المحسن منهم، ومجازاة المسيء بحيث تصبح الخدمة العامة مجالا للتنافس الشريف بين الموظفين في سبيل ادائها على خير وجه.

وإن لم يكن بد من تعريف الوظيفة العامة La Fonction Publique فإنه يمكن القول إنها تكليف للقائمين بها، وهذا ما اتفقت عليه القوانين في الكويت^(١).

وهو ما استقر عليه الفقه الإداري^(٢) من أن الوظيفة العامة نوع من التجنيد يخضع فيه الموظف لما تضعه الإدارة من قوانين ولوائح تهدف بها تحقيق الصالح العام.

واصطلاح الوظائف الحكومية - في مفاهيم القانون الإداري - وإن كان غالبا ما يطلق على وظائف أجهزة الحكومة المركزية دون وظائف أجهزة اللامركزية من مؤسسات وهيئات عامة حيث يجري الاصطلاح على إطلاق تسمية الوظائف العامة على هذه الوظائف الأخيرة إلا أنه يحدث أن يقصد بتعبير الوظائف الحكومية نوعا من الوظائف المشار إليها جميعا حسبما يستبين من هذا التعبير وتبعاً لما يستشف أمارات تصاحبه، تكشف عن هذا المعنى المقصود به، يتسع لوظائف الحكومة المركزية والأشخاص العامة اللامركزية معا. وفي هذا المعنى اتجهت أحكام القضاء الإداري إلى أن المقصود بعبارة (موظفي الحكومة) هو موظفو الدولة العموميون بالمعنى الواسع، فيدخل فيهم موظفو السلطة التنفيذية المركزية والسلطات اللامركزية والسلطة القضائية والمؤسسات والهيئات العامة^(٣).

(١) عرفت المادة ١١ من قانون الخدمة المدنية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩م الوظيفة العامة بأنها «خدمة وطنية تناط بالقائمين بها ويستهدف موظفو الدولة في أداء وظائفهم المصلحة العامة».

ونفس هذا التعريف تقريبا نراه في قانون الوظائف العامة رقم ٧ لسنة ١٩٦٠ مادته الأولى بنصها على أن «الوظائف العامة تكليف للقائمين بها يستهدف خدمة الشعب وتحقيق تقدمه ورفاهه».

انظر أيضا المادة ٢٦ من دستور الكويت التي اعتبرت أن الوظيفة العامة امتياز والتزام في الوقت ذاته. راجع فيما يتعلق بتعريف مفصل للوظيفة العامة د. ضياء الدين صالح «الوظيفة العامة» بحث مقارن في التقديم لها، مجلة مجلس الدولة السنة ١٦، ١٧، ١٨، سنة ١٩٦٩ ص ٦٧: ص ٨٥. راجع أيضا:

A.Villard: Manuel de droit public et administratif, 1975 5e edition p.243: 254, André de Laubadere Manuel de droit administratif, 1976 p.272: 274.

(٣) فتوى رقم ٢٠٧١ في ١٧/١١/١٩٦٣ قاعدة رقم ١٨٩٨ مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الجمعية العمومية للقسمة الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة سنة ١٩٦٠: سنة ١٩٧٠ أحمد سمير أبو شادي.

ومن أهم الموضوعات التي تستحق منا البحث ما تعلق منها بحقوق الموظف العام وتحديد أنواعها، التي ستنحصر دراستنا فيها في إطار نصوص قانون الخدمة المدنية الكويتي رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩^(١) الذي أثار الكثير من الجدل والنقاش بصدد مدى توافقه أو تعارضه مع قوانين الوظيفة العامة في بقية الدول، فيما يخص النظام القانوني المطبق على الموظفين، علاوة على إثارته للتساؤلات بشأن الإضافات أو الامتيازات التي قررها لصالح الموظف بالمقارنة مع قوانين الوظيفة العامة السابقة عليه، وقد كثرت الدراسات والأبحاث في هذا الشأن. ومن ناحيتنا نود أن تستعرض هذه المطابقة القانونية وإنما في اتجاه آخر يذهب إلى عقد المقارنة مع قوانين الوظيفة العامة الكويتية الصادرة في فترة سابقة على صدور قانون الخدمة المدنية المشار إليه.

والمقصود هنا بهذه التشريعات نظام الموظفين والتقاعد الصادر سنة ١٩٥٥ وهو أول قانون صدر في الكويت ينظم الوظيفة العامة، وكادر عمال الحكومة الصادر في

(١) صدر قانون ونظام الخدمة المدنية الكويتي رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩م بتاريخ ٤ أبريل ١٩٧٩. في فترة حل مجلس الأمة من السلطة التنفيذية ممثلة في الأمير وأخذ شكل مرسوم بقانون، صحيح أن كلا من قانون ونظام الخدمة المدنية قد صدر في الأصل بمرسوم إلا أن المرسوم الصادر بقانون الخدمة المدنية كان له في البداية قوة القانون ثم أصبح بعد أن وافق عليه مجلس الأمة قانونا بمعنى الكلمة، وهو القانون المطبق حاليا. ويمكن القول إن نظام الموظفين في الكويت يخضع لقانون ولنظام، وتنص المادة الأولى من القانون على أنه «يعمل بأحكام هذا القانون فيما يتعلق بالمبادئ الأساسية للخدمة المدنية ويعمل بنظام الخدمة المدنية الذي يصدر بمرسوم فيما لم يرد فيه نص في هذا القانون». وقد صدر قانون ونظام الخدمة المدنية بعد أن اتسع نشاط الدولة في الكويت وصار يشمل أوجه النشاط المختلفة العامة منها والخاصة بعد أن كان مقصورا على نطاق الوظائف الأصلية الطبيعية للدولة من شؤون إدارية واجتماعية وثقافية، وليس أدل على ذلك من إقدام الدولة على إنشاء المؤسسات والهيئات العامة التي تقوم على مباشرة الأوجه المختلفة للنشاط الاقتصادي الصناعي منها والتجاري، بالإضافة إلى نصوص قانون الخدمة المدنية. وهناك قرارات مجلس الخدمة المدنية التي ستكون عوناً لنا في هذه الدراسة والتي تشكل امتداداً لنصوص هذا القانون. راجع المادة الرابعة من قانون الخدمة المدنية.

السنة ذاتها، ثم قانون الوظائف العامة المدنية رقم ٧ لسنة ١٩٦٠م وقانون العمل في القطاع الحكومي رقم ١٨ لسنة ١٩٦٠م^(١).

وتدور الدراسة حول وجهة معينة من أوجه النظم الوظيفية، ونقصد بها ذلك الجانب المتعلق بحقوق الموظف العام^(٢)، لنصل إلى نتيجة من خلالها يمكن الحكم على القانون الجديد للوظيفة العامة الذي صدر في المتغيرات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية التي مرت بها الكويت، بأنه قانون جاء في صف الموظف العام، أو أنه انقص من وضعه القانوني ومركزه المالي.

نمهد أولاً لتعريف اصطلاح «الحق»، فالحق^(٣) Droit Subjectif وفقاً للنظرية التقليدية هو «سلطة للإرادة يمنحها القانون ويحميها، هو سلطة لإرادة الفرد في أن يقوم بكل ما يساعد على تحقيق الاهداف التي يكفلها النظام القانوني»^(٤).

ووفقاً للاتجاه الحديث الحق هو «ميزة يمنحها القانون لشخص وتحميها طرق قانونية»^(٥).

(١) وصدر في العام ذاته قانون معاشات ومكافآت التقاعد للموظفين المدنيين رقم ٣ لسنة ١٩٦٠.

(٢) هناك ثمة حقوق قررت لمصلحة الموظف قصد بها حمايته من تعسف الإدارة متمثلة في حق الطعن في القرارات الادارية المعيبة سواء الطعن الإداري أو القضائي وحقه في ابلاغه بفسخ العقد قبل ثلاثة شهور، وكذلك حقه في عدم إجباره على الاستمرار في الوظيفة وتقديم استقالته في الوقت الذي يريده مع بعض القيود والشروط التي وضعت لحماية المصلحة العامة.

(٣) إن لكلمة Droit عند رجال القانون معنى مزدوجا فهي تارة تكون بمعنى «القانون» إذا اضيفت إليها صفة Objectif وتارة تكون بمعنى آخر هو «الحق» إذا الحقت بها صفة Subjectif فصار بذلك من الصعب، إن لم يكن من المستحيل إدراك المعنى الصحيح لكلمة Droit دون الاستعانة بالفرقة بين المعنى الموضوعي لهذه الكلمة وبين معناها الشخصي،

د. عبدالحلي حجازي: المدخل لدراسة العلوم القانونية «الحق» وفقاً للقانون الكويتي سنة ١٩٧٠ مطبوعات جامعة الكويت ص ٣.

(٤) د. عبد الحلي حجازي نفس المرجع ص ٧٣.

(٥) انظر في النظريات الحديثة لتعريف الحق، نفس المرجع ص ٩٢: ص ١٠٩.

ويمكننا بداية أن نعرف الموظف العام Le Fonctionnaire Public الذي يعد بمثابة عصب الجهاز الإداري - حسبما استقر عليه القضاء الإداري هو كل من يساهم في العمل في مرفق عام تديره الدولة عن طريق الاستغلال المباشر^(١)، فالشخص لا يعتبر موظفاً عاماً إلا إذا توافرت فيه ثلاثة شروط أجمع عليها الفقه^(٢) والقضاء، وهي تولى خدمة دائمة أو مؤقتة، أن يعمل في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام، وأن يعين في وظيفة من السلطة التي تملك تعيينه قانوناً، وبها يتواجد في مركز قانوني عام تحكمه القوانين واللوائح^(٣).

والمرشح كثيراً ما يلجأ إلى تحديد مقصده من اصطلاح «موظف عام» مما يترتب عليه أن يصبح لهذه الكلمة معنى خاص حدده المشرع وقصده في مجال تطبيق أحكام القانون الذي انطوى عليها، كما فعل المشرع الكويتي، ومن أجل هذا لا يجوز أن يأخذ مثل هذا النص التشريعي مظهرًا لتعريف الموظف بالمعنى الصحيح بل يكون أقرب إلى فكرة تحديد من ينطبق عليهم ذلك النص^(٤).

ونجد لزاماً علينا أن نعرف الموظف العام وما المقصود بهذا الاصطلاح في القانون الكويتي.

فالموظف العام وفقاً للمادة الثانية من قانون الخدمة المدنية هو «كل من يشغل وظيفة مدنية من وظائف الجهات الحكومية أياً كانت طبيعة عمله أو مسمى وظيفته»^(٥).

(١) فتوى رقم ٣٥٣ في ١٩٦٥/٣/٢١م قاعدة رقم ١٨٩٩، مجموعة المبادئ التي قررتها الجمعية العمومية للقسم الاستشاري بمجلس الدولة المصري. مرجع سابق.

(٢) د. سليمان الطماوي: الوجيز في القانون الإداري سنة ١٩٦٧ ص ٣٩٣: ص ٣٩٤. Andre de Laubadere: 1976. op. cit pp. 127: 129, 275:276 283: 289

(٣) محكمة التمييز الكويتية، طعن رقم ٩٢/٥٦ تجاري، جلسة بتاريخ ١٩٩٣/٣/٨.

(٤) د. ضياء الدين صالح «الوظيفة العامة» بحث منشور في مجلة مجلس الدولة، مرجع سابق ص ٥٩. انظر تعريف مفصل للموظف العام من الوجهة الفقهية والقضائية في مصر نفس المرجع.

(٥) لم يرد تعريف صريح للموظف العام في قوانين الوظيفة العامة القديمة وإنما هناك إشارة إلى تعريفه وفقاً لنوع الوظيفة والدرجة التي يشغلها كما فعل قانون الموظفين والتقاعد سنة ١٩٥٥ في الباب الرابع منه =

وهذا التعريف لا يصلح إلا لتحديد مجال تطبيق قانون الخدمة المدنية، فلا يصلح لتعريف «الموظف» في المجالات الأخرى التي يرد فيها تعبير الموظف العام، فلا يصلح عند تطبيق المادة ١٢٠ من الدستور بشأن عدم جواز الجمع بين عضوية مجلس الأمة والوظيفة العامة، والمادة ١٣١ التي تمنع هذا الجمع بالنسبة إلى الوزراء، والمادة المتعلقة بهذا المحظور في قانون المختارين (بشأن المختار)، وفي قانون بلدية الكويت (بشأن عضو المجلس البلدي) والمادة المتعلقة بتحديد الجرائم المتعلقة بأعمال الموظفين العموميين في قانون الجزاء الكويتي.

فالموظف في تطبيق كل هذه النصوص له معنى أوسع كثيراً^(١) تبعا لذلك فإن بحثنا ينصب على كل من يقوم بخدمة حكومية لدى جميع وزارات الدولة ومؤسساتها وهيئاتها العامة، وعليه فإنه يخرج عن اهتمامنا الموظفين العسكريين، والعمال الخاضعين لقانون العمل في القطاع الاهلي.

وبعد هذه المقدمة الموجزة لتعريف الحق بصفة عامة وتعريف الموظف بصفة خاصة، نتجه إلى توضيح المقصود بالبحث الذي ينصب على دراسة نوع معين من الحقوق التي أقرها واعترف بها قانون الخدمة المدنية لموظفي الدولة وفضلناها على غيرها لكونها تشكل عنصراً أساسياً من عناصر الوظيفة تدفع إلى الانخراط بالوظيفة والتشجيع على أداء الخدمة العامة وجذب الأيدي العاملة.

بشأن «تصنيف موظفي الحكومة»، أما قانون الوظائف العامة المدنية سنة ١٩٦٠، فقد نص في المادة الحادية عشرة منه على أنه يعتبر موظفاً في تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين في إحدى الوظائف الدائمة أو المؤقتة في الحلقات الأولى والثانية والثالثة وسيأتي ذكر أنواع الوظائف العامة في القانونين المشار إليهما في حينه. وتجدر الإشارة هنا إلى أنه نتج عن هذا التعريف للموظف العام تفرقة واضحة بين الموظف والمستخدم والعامل، ويفضل قانون الخدمة المدنية لسنة ١٩٧٩ أمكن القضاء على هذه التفرقة التي كانت سائدة في القوانين السابقة حيث أصبح جميع العاملين لدى الحكومة يخضعون لنظام قانوني موحد ويشملهم اصطلاح «موظف عام».

(١) د. عبدالفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري الكويتي سنة ١٩٦٩م ص ٢٢٦: ص ٢٢٧.

وتشمل هذه الحقوق الوظيفية الحق في المرتب، العلاوة، الترقية، ثم الإجازات ومما لا شك فيه أن جميع تشريعات الوظيفة في الدول قد اتفقت على مشروعية هذه الحقوق وإن اختلفت فيما بينها بصدد كميتها ومداها.

وقد رأينا من الأسلم تقسيم هذه الحقوق إلى نوعين أساسيين يشمل الأول المرتب والعلاوة وأطلقنا عليه الحقوق المالية لما له من آثار مادية مباشرة على حياة الموظف هو وأسرته.

والنوع الثاني راعينا في الآثار المالية الجانبية التي يربتها، وله تسمية الحقوق غير المالية، وإن كانت في النهاية تعود بالفائدة المادية للموظف، وتندرج تحته الترقية والإجازة^(١).

مع بيان أهم الجوانب الإيجابية في قانون الخدمة المدنية وهل ثمة جديد في نصوصه غفل عنه المشرع في قوانين الوظيفة العامة السابقة. كل ذلك في إطار مقارنة تستهدف إيضاح أهم النقاط الرئيسية التي تحكم حقوق الموظف، مع جعل الركيزة الأساسية لمحور البحث هي نصوص قانون الخدمة المدنية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩م والتعديلات التي طرأت عليه ثم ترك أمر المقارنة مع مثيلاتها في القوانين السابقة عليه فيما بعد.

وسنقوم بتقسيم البحث إلى فصلين:

ندرس في أولهما الحقوق المالية للموظف العام في مبحثين على حدة.

المبحث الأول - يشمل دراسة الحق في المرتب.

ونجعل المبحث الثاني - خاصا بقواعد العلاوة وأنواعها، ونخصص الفصل الثاني لدراسة الحقوق غير المالية للموظف العام الذي يضم مبحثين أساسيين:

(١) هناك ثمة حقوق تقررت لصالح الموظف العام جاء ذكرها في قوانين أخرى كقانون التأمينات الاجتماعية رقم ٦١ لسنة ١٩٧٦م والمعدل بالقانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٧٧، منها الحق في مكافأة نهاية الخدمة، والحق في المعاش التقاعدي. وهذه لها أحكامها الخاصة دراستها تخرج عن نطاق موضوع بحثنا.

نبحث في أولهما حق الترقية والقواعد المطبقة عليها، ونخصص المبحث الثاني لدراسة الحق في الإجازات.

وقد يبدو للقارئ هنا أنه طالما أن الأمر يتعلق بدراسة التطور لمعرفة اتجاهات المشرع الكويتي في تنظيم حقوق الموظف العام على مدى تاريخ معين، فإنه من الأفضل أن نبدأ بالتشريع القديم أولاً ثم ننتهي إلى الحديث الذي يهم القارئ والدارس بالدرجة الأولى، غير إنه نود أن نبحث الموضوع أولاً في ضوء نصوص قانون الخدمة المدنية المطبقة حالياً على موظفي الدولة... ثم نعقبه بدراسة تطويرية للتشريعات السابقة عليه.

الفصل الأول الحقوق المالية للموظف العام

كما سبق الإشارة إليه وتأسيساً على فكرة الحقوق المكتسبة للموظف العام، فإن غالبية التشريعات تتسابق نحو أفضل السبل لاكتساب ثقة الموظف تجاه الإدارة وثقته في جدية تأمين المستقبل المعيشي له، وهذا لا يمكن توافره إلا في معرفة هذا الموظف بحقوقه كاملة والمكسب المادي العائد منها، والضمان الوحيد لهذه المعرفة هو الاعتراف الكامل بهذه الحقوق في شكل نصوص قانونية واضحة، وإن كان جانب منها لا يعدو أن يكون حقاً لا يتمتع بثقة الموظف طالما كان مقروناً بحق الإدارة في تقدير ظروف الحال، إن شاءت أقرته للموظف بنفس راضية، وإلا صرفت النظر عنه حسبما يترأى لها ووفقاً لما تمليه عليها سلطاتها التقديرية.

ومهما يكن من الأمر، فإن هذا لا يمنع من القول بأن حقوق الموظف تبدو من أهم المزايا الوظيفية، وإن كان بعضها ليس له صفة مالية بحتة، على أن الجانب الآخر منها يمكن أن يطلق عليه بالحقوق المالية لما له من آثار مادية تعود بالفائدة على الموظف في شكل سيولة نقدية، ونقصد بها الحق في المرتب والحق في العلاوة. وهذا ما سنعمل على توضيحه في هذا الفصل الذي يتفرع إلى مبحثين اثنين :

مبحث أول ويتناول دراسة المرتب من ناحية تعريفه وحمايته في مطلبين اثنين وفقاً لنصوص قانون الخدمة المدنية الكويتي رقم ١٥/١٩٧٩م.

والمطلب الثالث عن موقف قوانين الوظيفة العامة السابقة من هذه الأمور.

أما المبحث الثاني فيتناول دراسة الحقوق المالية الأخرى في أربعة مطالب. مطلب أول نخصه لدراسة العلاوة وأنواعها، ونبين في المطلب الثاني البدلات الوظيفية، ثم ندرس المكافآت والتعويضات في مطلب ثالث، أما المطلب الرابع فسيكون محلاً لبيان موقف تشريعات الوظيفة العامة السابقة على صدور قانون الخدمة المدنية.

المبحث الأول

المرتب وفقاً لقانون الخدمة المدنية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩م

المرتب هو المقابل المالي الذي يتقاضاه الموظف العام نظير الخدمة التي يؤديها تمكينا له من مواجهة تكاليف الحياة، وخاصة أن كثيراً من الموظفين يعتمدون على مرتباتهم في تحمل نفقات المعيشة، هذا بالإضافة إلى أن كفاية المرتب تضمن إلى حد كبير امتناع الموظف عن مباشرة أعمال إضافية خارجية بعد أوقات العمل الرسمية، وما من شك في أن الجمع بين أعمال الوظيفة العامة والأعمال التجارية أو غير التجارية ينطوي على اضرار بواجبات الوظيفة^(١).

وغالبية القوانين تجعل الارتباط وثيقاً بين نوعية العمل الوظيفي والمقابل المالي له، هذا ما أكدته قانون الخدمة المدنية الكويتي في المادة ١٦ التي تنص على أنه: تحدد

(١) نصت المادة ٢٥ من قانون الخدمة المدنية على أن يحظر على الموظف أن «يؤدي أعمالاً للغير بمرتب أو بمكافأة أو بدونها، ولو في غير أوقات العمل الرسمية إلا بأذن كتابي من الوزير. ونصت المادة (٢٦) على أنه «يحظر على الموظف أن يزاول الأعمال التجارية أو الصناعية أو المهنية فيما عدا الحالات التي يحددها مجلس الخدمة المدنية». ومخالفة هذه المحظورات يشكل جريمة تأديبية في نظر المشرع الكويتي تستوجب عقاب الموظف.

درجة التعيين والمرتب الذي يمنح فيها بمراعاة نوع الوظيفة ومستوى ونوع وندرة المؤهل أو الخبرة أو التدريب وكذلك بمدد سنوات الدراسة المقررة.

فالفصل الأول في كيفية تحديد مرتب الموظف العام هو الوظيفة التي يمارسها، وهو الأمر الذي يجعل المشرع يتجه إلى بيان مفصل لأنواع الوظائف العامة ودرجاتها وكادرها الخاص، ولم يشذ قانون الخدمة المدنية عن هذا المسار حيث بين ترتيب الوظائف العامة على أساس واجباتها ومسؤوليتها (المادة التاسعة من القانون) وذلك بتصنيفها في أربع مجموعات على النحو التالي (المادة ١٢ في القانون):

- مجموعة الوظائف القيادية وتشمل ثلاث درجات، درجة ممتازة، وكيل وزارة، وكيل وزارة مساعد.
- مجموعة الوظائف العامة وتندرج تحتها عشر درجات، ب ومن الدرجة الأولى إلى الدرجة الثامنة.
- مجموعة الوظائف الفنية المساعدة وتحتوي على ست درجات من الأولى إلى السادسة.
- مجموعة الوظائف المعاونة وهي ثلاث درجات من الأولى إلى الثالثة^(١).

ومن مقتضى هذا فإن الوظائف المختلفة يجب أن يتقاضى أصحابها أجورا مختلفة التي تتفاوت حسب درجات صعوبة العمل أو سهولته وجسامة المسؤولية أو قلتها وكثافة المهارات المطلوبة^(٢).

(١) تستبدل بعبارتي (مجموعة الوظائف الحرفية) و (مجموعة وظائف الخدمات) الواردتين في المادة ١٢ من قانون الخدمة المدنية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩م العبارتان التاليتان (مجموعة الوظائف الفنية المساعدة) و (مجموعة الوظائف المعاونة)، المادة الخامسة من القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٨٢ في شأن زيادة مرتبات الموظفين المدنيين وتعديل بعض أحكام قانون الخدمة المدنية.

(٢) يجب ان تتوافر في الاجور شروط معينة أهمها

(أ) أن يتلاءم الأجر مع تكاليف المعيشة بحيث يكفل المستوى اللائق للعيش للموظف وأسرته. =

واستكمالاً لبحث قواعد المرتب الوظيفي، فإنه ستعرض بالحديث عن تعريف هذا المرتب، وبيان الضمان الذي يحميه من تعسف الإدارة، ونقصد به الحماية القانونية التي أضفاها المشرع عليه، وذلك في مطلبين مستقلين، ونعقبه بدراسة الوضع في التشريعات الوظيفية القديمة الذي سيكون محلاً لمطلب ثالث.

المطلب الأول

تعريف المرتب

إن فكرة دفع مرتب للأشخاص القائمين بالوظيفة العامة ليس بحاجة إلى تأكيد، فأهمية المرتب واضحة في حصول الموظف على الوسيلة التي تكفل له المستوى المعيشي الذي يطمح فيه ويرضى عنه، هذا بالإضافة إلى ما يوفره المرتب لصاحبه من شعور بالقدرة على الكسب، فيحس بكيانه وأهميته في نظر نفسه وأسرته والمجتمع، فهو يخرج من بيته ويعمل في وظيفة معينة يؤدي واجباتها ويتحمل مشاقها ويواجه مسؤولياتها ويتقاضى عن كل ذلك أجراً نقدياً يستخدمه في الحصول على كل مايلزمه هو وأسرته من سلع وخدمات، فهو إذن يتمتع برضاء النفس واحترام وتقدير الكافة له،

(ب) أن يتلاءم الأجر مع نوع العمل الذي يؤديه الموظف وأن تبنى فروق الأجر على اختلاف في طبيعة الوظيفة من حيث مسؤوليتها وظروف العمل فيها والمجهود المطلوب لادائها.

(ج) مراعاة الجانب الاقتصادي بحيث لا تمثل تكاليف العمل عبئاً كبيراً على الدولة.

(د) أن تتوافر في الأجر «الدافعية» بحيث تحفز الموظف على الأداء الجيد

(ز) أن يراعى في الأجور التشجيعية تحفيز الموظفين على زيادة الانتاج دون تأثير على الجودة ووضع المعايير الموضوعية لقياس نتائج العمل وشرح طرق الافادة من هذه الاجور.

(هـ) أن يتناسب الأجر مع الاجور التي تدفعها الهيئات الاخرى للاعمال المشابهة، حيث يقارن الموظف نفسه بمن يعملون في نفس وظيفته وظروفه.

(ح) أن تتفق الاجور مع القوانين واللوائح الموضوعية في هذا الشأن.

(ن) أن يكون هيكل المرتبات واضحاً للعاملين ومفهوماً من جانبهم.

هذه الشروط مستمدة من أبحاث أعدت لبرامج التنمية الادارية، البرنامج التدريبي خلال الفترة من ٢ إلى ٧ يونيه ١٩٩٠، التابع لمعهد التنمية للعلوم الادارية التابع لديوان الموظفين، والذي شاركت فيه بحث حول أعضاء على قانون ونظام الخدمة المدنية الكويتي.

سواء أسرته أو زملائه أو المجتمع، حيث يجعله يشكل طاقة فعالة في المجتمع وليس عالية عليه.

ونقصد هنا بالمرتب هو الراتب الأساسي للدرجة المالية التي يشغلها الموظف دون الإضافات الأخرى التي تزيد^(١)، وتجعل هناك تفاوتاً في المرتب بين الموظفين الذين يؤدون عملاً واحداً، والتي تتمثل في العلاوات والبدلات التي تختلف قيمتها باختلاف طبيعة العمل والحالة الاجتماعية^(٢)، والتي سيأتي ذكرها في موضع آخر من هذا البحث.

ونود أن نبين هنا أن الادعاء بالحق المكتسب بشأن المرتب وارد، اللهم إلا إذا ما طرأ علي بعض التعديل المؤدي إلى نقصانه، فهنا تظهر الوجهة التنظيمية لعلاقة الموظف بالدولة التي تمنع الموظف من الاحتجاج على هذا التغيير طالما جاء عاماً مجرداً، إذن مركز الموظف تجاه مرتبه مركز تنظيمي، ولذلك يجوز للدولة، في أي وقت، تعديل قيمة المرتب دون أن يكون للموظف الادعاء بوجود حق مكتسب في عدم المساس بمرتبه، وتأسيساً على ذلك أعطى المشرع لمجلس الخدمة المدنية سلطة تعديل نظم المرتبات^(٣)، وغالباً ما يكون التعديل لصالح الموظف. وقد صدر القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٨٣م بزيادة الرواتب الأساسية لجميع العاملين في الدولة سواء أكانوا خاضعين لقانون الخدمة المدنية أم كانت تنظم شؤونهم قوانين خاصة أو من العاملين في الهيئات والمؤسسات العامة، بواقع عشرين ديناراً شهرياً (المادة الأولى منه)^(٤).

(١) ونقصد بها علاوات الدرجة التي يكون قد حصل عليها الموظف خلال خدمته، كالعلاوة الدورية أو التشجيعية، أو عند التعيين كعلاوات الخبرة، والعلاوة الاجتماعية وعلاوة الاولاد والبدلات المقررة، كبذل طبيعة العمل أو المكافآت، كالمكافأة التشجيعية، وسوف نتعرض بالحديث لهذا الموضوع في موضوع آخر من هذا البحث.

(٢) يترك أمر تحديد المرتبات إلى مجلس الخدمة المدنية، (المادة الخامسة من القانون)، ليقتراح السياسة العامة لها بما يكفل التنسيق بين الجهات الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة، والشركات التي تساهم فيها الدولة بأكثر من نصف رأسمالها، وهذا ينصرف إلى المرتب الاساسي الاصلي.

(٣) انظر المواد ٣٨، ٥٠، ١٤ من القانون والمادتين ٧، ٣ من نظام وقانون الخدمة المدنية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩م.

(٤) انظر جدول رقم (١) في نهاية البحث.

ويعتبر المرتب أهم الحقوق المالية المعترف بها للموظف، فهو يمثل المقابل المالي للقيام بالوظيفة الحكومية، وتنصرف جميع التشريعات الوظيفية إلى تقييم هذا المقابل على أسس كثيرة منها نوعية الوظيفة ومدى ثقل أعبائها، وما يقوم به شاغلها من جهد وما تتطلبه من مؤهلات علمية ودراسية.

والمرتب هو دائماً مقابل العمل الذي يقوم به الموظف لخدمة الدولة ومن ثم فقد أفتى مجلس الدولة المصري بأن... الجهة التي يعمل بها الموظف هي التي تلتزم بأداء مرتبه^(١). والعادة جرت على أن يكون المرتب مبلغاً معيناً من المال يدفع نقداً من خزانة الدولة العامة بصورة منتظمة كل فترة زمنية محددة تقدر عادة بشهر، والمرتب يشكل حقاً أساسياً ورئيسياً للموظف بل يكاد أن يكون هو الدافع والسبب الرئيسي للالتحاق بالوظيفة الحكومية.

وإن كانت القاعدة العامة أن المرتب يأتي في صورة مبلغ نقدي، غير أنه توجد له صور أخرى في بعض الوظائف التي تتطلب طبيعتها ذلك، فأصحاب هذه الوظائف قد يحصلون على مزايا تتعدى قيمتها عندهم قيمة المرتب النقدي كالأعفاء من الضرائب وتوفير التأمين الصحي والتعليم لأولادهم، وثمة جانب من الموظفين يتقاضون مرتباتهم ليس من الدولة وإنما من الأفراد الذين يقومون على إشباع حاجاتهم العامة في صورة أجور، وهذه الصور للمرتب ليس لها مثيل في القانون الكويتي. ويراعي في تحديد المرتب ليس فقط حجم الخدمة التي يؤديها الموظف ونوعيتها ولكن أيضاً الرغبة في كفالة مستوى معيشي معين له، وهو ما يفرق بين المرتب الذي تدفعه الدولة لموظفيها والأجر الذي تقدمه مؤسسة خاصة لعمالها^(٢).

والذي يهمنا هنا هو المرتب الأساسي الذي يعد متساوياً للموظفين أصحاب المراكز المتشابهة بغض النظر عن مفرداته الأخرى.

(١) د. سليمان الطماوي: الوجيز في القانون الإداري سنة ١٩٦٧ مرجع سابق، ص ٤١٩.

(٢) د. عبدالفتاح حسن: مبادئ القانون الإداري الكويتي، مرجع سابق ص ٢٨٣، وماجد الحلو، القانون الإداري الكويتي وقانون الخدمة المدنية الجديد، سنة ١٩٨٠م ص ٢٣٤.

وقد وضع القانون الكويتي جدولاً مبيناً فيه مرتب كل درجة وظيفية شاملاً مفرداته المختلفة^(١). نص القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٨٣ بشأن زيادة مرتبات الموظفين المدنيين في مادته الرابعة على انه «يعاد النظر كل سنتين على الأكثر من تاريخ العمل بهذا القانون في مستوى المرتبات والمعاشات التقاعدية على ضوء زيادة نفقات المعيشة، وذلك وفقاً للقواعد والأحكام التي يقرها مجلس الوزراء» وفي رأينا أن النص على احتمالات زيادة مرتبات الموظفين مستقبلاً يعد ضماناً كبيراً للموظف واستقرار نفسي له، حتى يطمئن على حياته المعيشية مع زيادة الاسعار وغلاء متطلبات الحياة اليومية له ولأسرته.

ولم يربط المشرع تاريخ استحقاق المرتب بتاريخ صدور قرار التعيين، وإنما بتاريخ تسلم العمل^(٢)، استناداً إلى أن قرار التعيين من القرارات الادارية المشروطة، فسرطانها متوقف على تحقق شرط قبول الموظف لها متمثلاً في تسلم العمل، ويعد هذا أمراً منطقياً طالما ان المرتب هو الحق الذي يمنح مقابل العمل والجهد الوظيفي فالقاعدة العامة أن استحقاق المرتب مرتبط بقيام العلاقة الوظيفية بين الموظف والدولة إعمالاً لقاعدة الأجر مقابل العمل فإن انقطعت هذه العلاقة، أو انتهت الخدمة لسبب ما انقطع استحقاق المرتب فوراً، وهذا يكون في حالة انتهاء الخدمة بقوة القانون بحيث يكون القرار الصادر بعد ذلك مجرد قرار تقييدي لا ينشئ حالة جديدة، مثل انتهاء الخدمة ببلوغ السن القانونية، والفصل التأديبي، وسقوط الجنسية الكويتية أو سحبها، والحكم على الموظف جنائياً، والوفاء^(٣).

غير أن هناك حالات اشترط فيها المشرع صدور قرار صريح بانتهاء الخدمة يكون هو السبب في انتهائها، فهنا يستحق الموظف مرتبه حتى تاريخ ابلاغه بهذا القرار، مثل انتهاء الخدمة بفقدان اللياقة الصحية (المادة ٧٢ من النظام) والاستقالة (المادة ٧٥ من

(١) هناك ملحق بجدول هذه المرتبات في نهاية البحث، انظر جدول رقم (١).

(٢) المادة ١٨ من قانون الخدمة المدنية: «يستحق الموظف مرتبه من تاريخ تسلمه العمل».

(٣) د. عبدالفتاح حسن: مبادئ القانون الاداري الكويتي، مرجع سابق ص ٢٨١.

النظام). ولا يستثنى من ذلك إلا حالة الموظف المفصول من الخدمة تأديبياً وكان موقوفاً عن العمل تنتهي خدمته من تاريخ وقفه، ولا يجوز أن يسترد منه ما سبق أن صرف له من مرتب خلال مدة الوقف (المادة ٧٩ من النظام).

فتأدية العمل هي شرط ضروري لاستحقاق المرتب، وليس المقصود بأداء الخدمة أن يقوم الموظف بصورة ايجابية بعمل فعلي يتعلق بوظيفة، بل المقصود هو أن يكون على استعداد لأداء أعباء الوظيفة متى ظهرت، وكون أداء الخدمة شرطاً لاستحقاق المرتب، يفسر كيف أن المرتبات تدفع مؤجلاً وليس مقدماً^(١) وقد جرت العادة أن الموظف يتسلم العمل بعد صدور قرار تعيينه وإبلاغه بصورة من هذا القرار^(٢)، إلا أن هناك حالات معينة لا يباشر فيها الموظف عمله لسبب راجع لإهماله أو لظروف خاصة منعه من ذلك ولم يستطع أن يقدم عذراً مقبولاً للإدارة، في هذه الحالة فإن قرار التعيين يعتبر كأن لم يكن، وذلك بعد مرور شهر من تاريخ إبلاغه.

وهذا يستدعي منا ذكر الحالة العكسية لما أشرنا إليه، ونقصد بها حالة تسلم الموظف العمل قبل صدور قرار تعيينه الذي تأخرت إجراءات صدوره لأسباب لا يد للموظف فيها، وقد اعترف القضاء الإداري الفرنسي بالأثر الرجعي لقرار التعيين هذا واعتبر أن كل ما يستحقه الموظف من أجر من تاريخ استلام العمل مرتباً، وهذا في حد ذاته رعاية لمصلحة الموظف، ذلك أن اعتبار أجره في هذه الفترة مرتباً يعني تمتعه بالحماية القانونية التي يضيفها القانون على مرتبات الموظفين، كما سنبينه فيما بعد.

وبهذه المناسبة تعرض المشرع الكويتي للحالات التي يكون فيها الموظف قد حصل على مبالغ من الإدارة بدون وجه حق، ونعني بها في هذا المجال أن يتقاضى

(١) تنص المادة (٨٠) من النظام على أنه «يستحق الموظف مرتبه إلى اليوم الذي تنتهي فيه خدمته لأحد الأسباب المنصوص عليها في المادة (٧١)».

(٢) تنص المادة (١٢) من النظام على أنه «يلغ الموظف بصورة من القرار الصادر بتعيينه فإذا لم يتسلم العمل خلال شهر من تاريخ إبلاغه بصورة القرار ولم يتقدم خلال هذه المدة بعذر تقبله الجهة الحكومية اعتبر القرار كأن لم يكن».

راتبا عن عمل لم يتم به ولم يمارسه، في هذه الحالة أعطي المشرع الإدارة الحق في مطالبة الموظف بهذه المبالغ المستحقة عليه، وقيد هذه المطالبة بفترة زمنية هي خمس سنوات من تاريخ صرفها له، فإن انقضت هذه المدة يتقدم الحق في المطالبة، وأية مطالبة كتابية بهذه المبالغ من قبل الإدارة تقطع تقادم المدة ويبدأ حساب مدة جديدة من تاريخ هذه المطالبة.

وقد راعى المشرع الكويتي مصلحة الإدارة عندما قرر أن التقادم المنصوص عليه لا يسري في حالة حصول الموظف على مرتبه بدون وجه حق بناء على غش أو تدليس منه لا دخل للإدارة فيه (المادة ٢١ من القانون). وإذا كان المشرع قد أعطى الإدارة الحق في استرداد المبالغ المدفوعة إلى الموظف بدون وجه حق في شكل مرتب، فإن هناك اجراء قانونياً يجب أن يتم لتصحيح الوضع القانوني، وهو سحب قرار منح المرتب بطريق الخطأ، فهل يجوز للإدارة ذلك دون التقيد بميعاد معين؟ لا شك أن المصلحة العامة وضرورة مطابقة عمل الإدارة للقانون، يستوجب القول باعطاء الإدارة حق تعديل تسويتها الخاطئة لمرتبات موظفيها دون التقيد بميعاد^(١).

وقد جرى قضاء مجلس الدولة الفرنسي والمصري على هذا النحو بعد تطور كبير في هذا المجال^(٢)، بعد أن استقر على بطلان مثل هذه القرارات والذي يعتبر من أهم النتائج المترتبة عليه هو قدرة الإدارة على استرداد ما دفعته من مرتبات أكثر مما يستحق الموظفون، ولكن خلال فترة زمنية معينة يحددها المشرع. وقد كان مجلس الدولة الفرنسي قد أصدر حكماً في هذا الشأن مقتضاه أن الشروط والمواعيد الخاصة بسحب القرارات الإدارية المعيبة وإلغائها بالطريق الإداري لا ينطبق على استرداد الإدارة للمرتبات التي تكون قد صرفت للموظفين العموميين بدون وجه حق، وأن استرداد مثل هذه المبالغ جائز خلال خمس سنوات من تاريخ صرفها^(٣).

(١) André de launadère, op.cit, P. 225.

(٢) انظر د. عبدالقادر خليل، نظرية سحب القرارات الادارية دراسة مقارنة سنة ١٩٦٤ ص ٤٦٣: ص ٤٧٠.

(٣) نفس المرجع. ص ٤٧٠، ص ٤٨٠.

وقد تصرف الإدارة للموظف رواتب دون وجه حق عن أيام انتهاء خدمته بعد تركه الوظيفة، فالمطالبة الودية في هذه الحالة لا تجدي نفعا مع الموظف، فقد تلجأ الإدارة إلى القضاء تطبيقاً لمبدأ عدم جواز حصول الموظف على مبالغ أكثر مما قدر له، فيوجد على الموظف التزام برد جميع المبالغ التي حصل عليها دون وجه حق «إعمالاً للقاعدة العامة المنصوص عليها في المادة ٢٦٤ من القانون المدني والتي تقضى بأن كل من تسلم ما ليس مستحقاً له التزم برده»^(١).

المطلب الثاني

حماية المرتب

نظراً لما للمرتب من أهمية كبيرة في حياة الموظف، فقد أسبغ عليه المشرع حماية خاصة باعتباره المصدر الأول الذي يعتمد عليه هذا الموظف في معاشه وأسرته.

وهذه الحماية مفادها أنه لا يجوز للإدارة أن تجري أية خصومات أو تقوم بتوقيع حجوزات على مرتب الموظف وإن كان المشرع قد وضع هذه القاعدة، غير أنه استدرك ووضع عليها بعض الاستثناءات متمثلة في حالتين يكون فيهما المرتب معرضاً للنقصان، كلاهما راعى المشرع فيهما مصلحة أخرى تفوق مصلحة الموظف على النحو التالي:

- ١ - حالة وفاء لنفقة شرعية محكوم بها من القضاء ويرفض الموظف سدادها لمستحقيها.
- ٢ - حالة أداء ما يكون مطلوباً للحكومة من مبالغ نقدية بسبب يتعلق بأداء الوظيفة أو لاسترداد ما صرف للموظف من مبالغ بدون وجه حق.

(١) محكمة كلية، دائرة إدارية، جلسة بتاريخ ١٩٨٢/٦/٢١م قضية رقم ١١ لسنة ١٩٨٢م وجلسة بتاريخ ١٩٩٢/٤/٧ قضية رقم ٩٠/٦١ وجلسة بتاريخ ١٩٩٢/٤/٢٧ قضية رقم ١٩٩١/١٢م وجلسة بتاريخ ١٩٩٢/٦/١٦ قضية رقم ١٩٩١/١٨، جلسة بتاريخ ١٩٩٣/٤/٢٠ قضية رقم ٩٢/١٦٧، جلسة بتاريخ ١٩٩٣/٥/٤ قضية رقم ٩٢/١٠٨.

واشترط المشرع هنا لصحة هذه الخصومات ألا تتجاوز قيمتها نصف قيمة المرتب، وعند التزاحم على هذا النصف بين دين النفقة ودين الدولة تكون الأفضلية لدين النفقة لاعتبارات إنسانية بحته (المادة ٢٠ من قانون الخدمة المدنية).

وكما قرر المشرع حماية للمرتب، كذلك حث الموظف على الإسراع في المطالبة بحقوقه المالية المستحقة له على الحكومة، وذلك بالنص على أن حق الموظف في المطالبة بهذه الحقوق - أيًا كان نوعها - يسقط بالتقادم بمرور سنة من تاريخ علم الموظف بهذه الحقوق أو بمرور خمس سنوات من تاريخ الاستحقاق الحقيقي لها، أي المدتين أقرب تكون صالحة للتطبيق مع ملاحظة أن أية مطالبة كتابية من الموظف بهذه المبالغ تقطع التقادم ليبدأ حساب مدة جديدة (المادة ٢١).

فلا يجوز الخصم أو الحجز على المرتب إلا في حدود النصف، والإجراء الصحيح لاقتضاء حقوق جهة الإدارة مما يخرج عما يجوز الحجز عليه من مرتب الموظف، هو إقامة دعوى قضائية عليه والتنفيذ على أمواله الخاصة^(١) وللموظف في غير الحالات التي عددها القانون على سبيل الحصر لجواز الخصم أو الحجز، أن يفوض جهة الإدارة بدفع جزء من مرتبة إلى الجهة أو الشخص الذي يحدده لسداد دين عليه^(٢).

حالات الحرمان من المرتب أو الخصم منه:

إن قاعدة حماية المرتب ليست مطلقة، فإن كان صحيحاً أن المشرع الكويتي قد أضفى حماية خاصة على المرتب الوظيفي ابتغاء مصلحة الموظف وأسرته، غير أنه من ناحية أخرى أجاز للإدارة - إضافة إلى حقها في الخصم من المرتب - الخروج عن هذه القاعدة، والاستثناء منها، فيكون هناك مجال لتوقيع الخصم أو التخفيض من قيمة

(١) فتوى رقم ٣٨٠٢/٢ بتاريخ ١١/٥/١٩٨٠م مجموعة المبادئ التي قررتها إدارة الفتوى والتشريع سنة ١٩٨٠: ١٩٨١: ص ٦٢ قاعدة ٢١ المجموعة السابعة، المحكمة الكلية، الدائرة الإدارية، قضية رقم

١٢ سنة ١٩٨٢ بتاريخ ٦/٧/١٩٨٢ م قضية رقم ٩٣/٥ بتاريخ ٥/٤/١٩٩٣م.

(٢) فتوى رقم ٤٢٦٧/٢ بتاريخ ٨/٨/١٩٨١م مجموعة المبادئ التي قررتها إدارة الفتوى والتشريع سنة ١٩٨٠ مرجع سابق ص ٣٤٦ قاعدة ١٣٥.

المرتب، والحالات هذه جاءت محددة على سبيل الحصر في القانون الكويتي، لا يصح تجاوزها من قبل الإدارة أو التوسع فيها بقصد الاضرار بالموظف. وتنحصر هذه الحالات في الآتي:

١ - حالة الوقف عن العمل (المادة ٣٠ من قانون الخدمة المدنية)، الموظف يجوز إيقافه عن العمل في حالات ثلاث.

أ - حالة ارتكابه جريمة جنائية وصدور حكم جنائي بحبسه، مما يترتب عليه إيقافه عن العمل وحرمانه من كل راتبه طوال مدة الوقف، التي هي مدة الحبس، مما يدعو الإدارة لأن تصدر قراراً بانتهاء خدمة الموظف نتيجة فقدته الصلاحية الأخلاقية للاستمرار في تولية الوظيفة العامة.

ب - حالة اتهام الموظف في جريمة جنائية وتم حبسه احتياطياً على ذمة التحقيق عندئذ يوقف عن العمل مدة الحبس الاحتياطي مع حرمانه من نصف مرتبه، فإن ثبت من التحقيق براءته من التهمة المنسوبة إليه رد ما حرم منه أثناء الوقف.

ج - حالة اتهامه في جريمة تأديبية وإحالاته إلى التحقيق، هنا، يوقف الموظف عن العمل لمصلحة التحقيق مدة ثلاثة أشهر يجوز تمديدتها ثلاثة أشهر أخرى مع حرمانه من نصف مرتبه أثناء الوقف ولا يرد له ما حرم منه إلا في حالتين اثنتين:

- إن ثبت من التحقيق براءته من التهمة المنسوبة إليه.

- أو ثبتت عليه التهمة وكان العقاب بسيطاً جاء في شكل إنذار أو خصم من المرتب لمدة بسيطة لا تتجاوز سبعة أيام.

٢ - حالة توقيع جزاء تأديبي:

أخذ المشرع الكويتي بالعقوبات المالية كجزاء رادع للموظف، لعله يصرفه عن فعلته المشينة، وعدم تكرار مخالفته لواجباته الوظيفية والعقوبة المالية تنصرف هنا إلى حرمان الموظف من جزء من مرتبه الذي هو معاشه الشهري له ولأسرته، فإن ارتكب الموظف مخالفة تأديبية جاز العقاب على شكل خصم من الراتب أو تخفيضه على حسب

نوع وجسامة الجريمة التأديبية، فإن كان ما ارتكبه الموظف أمراً بسيطاً جاز معاقبته بالخصم من المرتب أو بحرمانه من جزء منه، في حدود أوضحها المشرع الكويتي وهو الخصم من المرتب مدة معينة لا تزيد عن خمسة عشر يوماً في المرة الواحدة بشرط ألا يتجاوز هذا الخصم تسعين يوماً خلال اثني عشر شهراً^(١). وقد يأتي العقاب في صورة خفض المرتب، وهو أشد قسوة من الصورة الأولى، فالمرتب يقل مقداره إن كانت الجريمة التأديبية المرتكبة أشد جسامة، وحدد القانون الخفض هنا بمقدار ربع الراتب لمدة لا تقل عن ثلاثة شهور، إذ يحرم الموظف طوال هذه المدة من ربع راتبه، وإن كان المشرع قد أخذ باعتباره قسوة هذا الحرمان، فاشتراط ألا تزيد مدة الخفض عن سنة (المادة ٢٨ فقرة ٣ من القانون).

٣ - حالة حصول الموظف على تقريرين متتاليين بدرجة ضعيف خلال سنة واحدة، فإنه يكون معرضاً للحرمان من جزء من راتبه بالخصم أو بالتخفيض، وهما العقوبتان التأديبيتان الذي يملك وكيل الوزارة توقيعهما على الموظف في حالته هذه (المادة ١٧ من النظام).

٤ - حالة الغياب عن العمل: فإن انقطع الموظف عن عمله بغير إذن ولو كان ذلك عقب إجازة مرخص له بها يحرم من مرتبه عن مدة انقطاعه، مع عدم الإخلال بالمساءلة التأديبية (المادة ٨١ من النظام). والخصم هنا جاء نتيجة لأن المرتب مقابل العمل، كما استقر عليه القضاء المصري^(٢) وليس نتيجة لتطبيق عقوبة تأديبية^(٣).

٥ - وهناك حالات أخرى يحرم فيها الموظف من راتبه الشهري برغم قيام الرابطة الوظيفية بينه وبين الإدارة، ونقصد بها حالات الإجازات التي تكون بدون راتب أو براتب

(١) المادة ٢٨ من قانون الخدمة المدنية والمادة ٦٠ من نظام الخدمة المدنية.

(٢) المحكمة الإدارية العليا، مجلس الدولة المصري طعن رقم ١٢٧٨ جلسة ١٩٦١/٣/٢٣ مجموعة أحكام

المحكمة العليا في عشر سنوات المكتب الفني، ص ١٦٤٤ قاعدة ٣٤٢.

(٣) المحكمة الكلية. الدائرة الإدارية، جلسة بتاريخ ١٩٨٢/١٠/٢٥ قضية رقم ١٩٨٢/٢٥ م.

مخفض، وسوف نتعرض بالدراسة إلى هذه الحالات في المبحث الثاني من الفصل الثاني من هذا البحث عندما نتكلم عن أنواع الإجازات.

ملاحظة

القاعدة العامة: أن المرتب مقابل العمل، والعمل هو ساعات الدوام الرسمي التي تحددها الإدارة، وبعض الموظفين يكلفون بالقيام بأعمال إضافية في غير أوقات العمل الرسمية، أو أنهم يقدمون جهوداً غير عادية وخدمات ممتازة للوزارة، هؤلاء الموظفون يستحقون تعويضات عن هذه الأعمال، أو مكافآت مالية، وقد أعطي قانون الخدمة المدنية الكويتي، سلطة تحديد القواعد المتعلقة بهذا الشأن لمجلس الخدمة المدنية بناء على اقتراح ديوان الموظفين (المادة ١٩ من القانون) وسيأتي ذكر ذلك في موضع آخر من هذا البحث.

المطلب الثالث

موقف تشريعات الوظيفة العامة السابقة تجاه المرتب

بعد أن استعرضنا تعريف المرتب وحمايته وحالات الحرمان منه في ظل نصوص قانون الخدمة المدنية المطبق حالياً، يدفعا البحث إلى بيان موقف تشريعات الوظيفة العامة القديمة^(١) من قواعد المرتب، ليتضح لنا أي المشرعين - الجديد والقديم - تسابق نحو تحقيق مصلحة الموظف، ونقصد بهذه التشريعات:

نظام الموظفين والتقاعد لسنة ١٩٥٥.

مشروع كادر عمال الحكومة ١٩٥٥.

قانون الوظائف العامة المدنية رقم ٧ لسنة ١٩٦٠.

(١) استخدم المشرع في هذه القوانين ألفاظاً معينة لم تعد متداولة حالياً منها لفظ «رئيس» ولفظ «دائرة» وهما يعادلان في الوقت الحالي لفظي «وزير» و«وزارة».

قانون العمل في القطاع الحكومي رقم ١٨ سنة ١٩٦٠م. وسنقوم باستعراض نصوص كل من هذه القوانين على النحو التالي:

أولاً: نظام الموظفين والتقاعد سنة ١٩٥٥^(١).

ويمكن القول إنه أول قانون صدر في الكويت ينظم قواعد الوظيفة العامة وشئون الموظفين، ليطبق على الموظفين دون العمال الحكوميين الذين لهم قانون خاص،

أ - تصنيف الموظفين:

لم ترد في هذا القانون أية إشارة إلى تعريف الموظف العام، اللهم ذلك النص المتعلق بتقسيم موظفي الحكومة إلى فئتين (الباب الرابع).

فئة الموظف المصنف وفئة الموظف غير المصنف، وقد راعى المشرع في هذه التفرقة نوع الدرجة التي تشغلها كل من هاتين الفئتين ونوع المؤهلات والشروط الموضوعية بهذا الصدد على النحو التالي:

- الموظفون المصنفون: ويشمل طائفتين الأولى كبار الموظفين والثانية صغار الموظفين، فالطائفة الأولى هم الذين يشغلون الدرجات العليا في السلم الوظيفي من الدرجة الأولى إلى الرابعة، وقد اشترط المشرع لتولي هذه الدرجات - سواء بالتعيين أو بالترقية - موافقة دائرة شؤون الموظفين وهؤلاء حدد لهم القانون رواتب معينة تختلف باختلاف الدرجة^(٢).

(١) المصدق عليه من حاكم الكويت بتاريخ ١٣ - ١٢ - ١٩٥٤م ويشتمل على ثلاثة عشر باباً هم على النحو التالي.

١ - شروط التعيين بالوظائف، ٢ - واجبات الموظفين - ٣ - قانون العقوبات ٤ - تصنيف موظفي الحكومة، ٥ - نظام الترقيات والعلاوات للموظفين المصنفين، ٦ - النقل والندب والاعارة، ٧ - الأنظمة المالية للوظائف ٨ - العلاوات الإضافية ٩ - شروط أجور السفر، ١٠ - نظام الاجازات، ١١ - إنهاء خدمات الموظفين ١٢ - نظام التقاعد والمكافأة.

انظر - الكويت اليوم - جريدة رسمية - العدد الثالث - السنة الأولى، السبت ٢٥ ديسمبر سنة ١٩٥٤.

(٢) انظر جدول رقم ٢ في نهاية البحث.

أما طائفة صغار الموظفين المصنفين فهم الذين يشغلون الدرجات الدنيا التي تبدأ من الثامنة وتنتهي بالدرجة الخامسة^(١).

والراتب الشهري يختلف باختلاف الدرجة الوظيفية، فيبدأ التعيين براتب أساس وقدره ٤٥٠ روبية إلى أن يصل ١٤٥١ روبية مع نهاية مربوط الدرجة الخامسة.

- الموظفون غير المصنفين: - ولهم درجات خاصة به تتضمن الدرجة (أ، ب، ح، د)^(٢).

وتجدر الملاحظة هنا أن المشرع الكويتي في القانون المشار إليه لم يشأ أن يجعل درجات الموظفين غير المصنفين امتداداً لمثيلاتها بالنسبة للموظفين المصنفين، بل هي درجات لها طابع مختلف تشغل سلماً وظيفياً متميزاً وخصوصاً بهم^(٣).

وهذا يستفاد من معاني المادة الثانية من الباب الرابع التي تنص على عدم جواز انتقال الموظفين غير المصنفين إلى سلم درجات الموظفين المصنفين حتى مع وصول مرتبهم آخر مربوط الدرجة، وهذا يقتضي منا القول باتجاه المشرع الكويتي إلى عمل تفرقة تحكمية واضحة - في مقدار الراتب - بين هاتين الطائفتين ليس لها ما يبررها.

وتوجد حالة واحدة يمكن القول معها بقدرة الموظف غير المصنف على الانتقال إلى الدرجات الوظيفية الخاصة بالمصنفين وبالتالي بحصوله على فرصة زيادة مرتبه، ونقصد بها حالة إذا ما توافرت في هذا الموظف الشروط المطلوبة لتولي الوظائف المصنفة، وهنا يعتبر التحاقه بهذه الوظيفة الجديدة بمثابة تعيين جديد وليس ترقية، فتسقط مدة خدمته السابقة في الوظيفة غير المصنفة التي كان يشغلها، ويبدأ حساب مدة جديدة مع احتفاظه بحقه في مكافأة نهاية الخدمة (المادة الرابعة في الباب الرابع) وقد حدد المشرع الكويتي مدة بقاء الموظف غير المصنف في كل من درجات الوظائف غير المصنفة بثلاث سنوات فإذا ما وصل إلى نهاية درجته بوصول مرتبه إلى

(١) انظر جدول رقم (٣) في نهاية البحث.

(٢) انظر جدول رقم (٤).

(٣) المادة الخامسة من الباب الرابع.

آخر المربوط، فليس من حقه الانتقال إلى درجة تالية، إلا في حالة تغير اسم الوظيفة التي كان يشغلها.

ونود أن نبين هنا أن المشرع الكويتي في قانون الموظفين لسنة ١٩٥٥م قد حدد المرتب بحسب نوع الدرجة الوظيفية التي يشغلها الموظف بنصه على أنه «تقرر الرواتب التي تخصص في دوائر الحكومة بما هو مبين في جداول التصنيف والعلاوات المستحقة»^(١).

ولم يتطرق قانون الموظفين بنص صريح - كما فعل قانون الخدمة المدنية رقم ١٩٧٩/١٥م - لتاريخ استحقاق الموظف لمرتبه الشهري، وإن كانت العادة جرت في ذلك الوقت على دفع المرتب للموظف الذي يباشر العمل فعليا.

ب - حماية المرتب:

أقر القانون الكويتي القديم نفس الحماية التي قررها مشرع قانون الخدمة المدنية الجديد وهي المتعلقة بعدم جواز الحجز على مرتب الموظف إلا في حالتين اثنتين نص عليهما صراحة (المادة ١٧ من الباب الثالث) هما حالتا:

- استيفاء دين للدولة، وهنا يجوز للإدارة المختصة أن تحجز على مرتب الموظف دون حاجة للرجوع إلى القضاء لاستصدار حكم قضائي بذلك.
- استيفاء دين نفقة شرعية محكوم بها قضائيا، والحماية التي قررها المشرع هنا لراتب الموظف ألا تتجاوز ربع الراتب، وهنا لم يحدد المشرع أولوية الحجز إذا ما كان لدين الدولة أو دين النفقة. ويلاحظ أن المشرع الكويتي لم يتعرض لموضوع الخصم من المرتب وإنما نص فقط على حالة الحجز فقط، وإن كان يفهم من صياغة النصوص أن قصده كان ينصرف إلى المعنيين (الخصم والحجز).

(١) هناك فئة معينة من الموظفين تحدد رواتبهم ليس بحسب الجدول المبين بالقانون لرواتب الموظفين، وإنما تبعا لقوة ادائهم لوظائفهم وخبرتهم، ونقصد بهم الذين يشغلون الوظيفة بناء على عقد خاص، انظر المادة ١٣ من الباب الأول من القانون المشار إليه.

وثمة حالة يتبين منها أن المشرع الكويتي أراد أن يضيف حماية قانونية من نوع آخر على مرتب الموظف، وهذا يتضح من نصه الصريح على أن الموظف يستحق راتبه كاملاً حتى بعد انتهاء خدمته، إذا ما كان سبب الانهاء يعود لفقدان اللياقة الصحية وكان الموظف يملك رصيماً من إجازة مرضية، فيتم في هذه الحالة صرف الراتب كله حتى استنفاد هذه الإجازة (المادة ٦ من الباب ١١).

ج - حالات الحرمان من المرتب

نهج قانون الموظفين الذي نحن بصدد، منهجا يتفق وبقية تشريعات الوظيفة العامة في ذلك الوقت من حيث النص صراحة على جواز حرمان الموظف من حقه في المرتب سواء كله أو جزء منه عقاباً لقيامه بعمل مخالف فيه القوانين واللوائح، وجاءت هذه الحالات على سبيل الحصر، فلا تدع مجالاً للتوسع فيها على النحو التالي:

١ - حالة توقيع جزاء تأديبي، فإن أخل الموظف بإحدى الواجبات المفروضة عليه بنص القانون^(١) فإنه يجوز أن تطبق عليه عقوبة الخصم من المرتب في حدود معينة، وذلك تبعاً لنوع المخالفة، فإن كانت بسيطة جاء العقاب في شكل الخصم من المرتب بمالا يتجاوز عشرة أيام في السنة الواحدة^(٢)، وقد يشمل الخصم كل الراتب^(٣)، إذا ما وصلت المخالفة التأديبية إلى درجة الجسامة، وفي اعتقادنا أن المشرع الكويتي هنا لم يراع الحالة الاجتماعية والأسرية للموظف فوصلت به القسوة إلى درجة جعلته يحرم مستحقاً من حقه المكتسب بحرمان الموظف من كل راتبه شهراً كاملاً.

كما أقر المشرع عقوبة خفض المرتب (المادة ١٠، ٨ من الباب الثالث) دون تحديد لمقدار هذا الخفض، وترك الأمر تقديرياً للإدارة حسب هواها، ويعد هذا بحد

(١) انظر المواد من الأولى إلى الخامسة من الباب الثاني المتعلقة بواجبات الموظف العام.

(٢) المادة الثالثة فقرة ١ و المادة الخامسة عشرة من الباب الثالث.

(٣) المادة الرابعة فقرة ١ من الباب الثالث بنصها على أنه: «الخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز شهراً».

ذاته تعسفاً واضحاً من قبل المشرع، ما كان له أن يقع فيه، وإهداراً لحق الموظف في أجر كان هو المصدر الرئيسي لرزقه^(١).

٢ - الوقف عن العمل:

على عكس قانون الخدمة المدنية لسنة ١٩٧٩م اعترف قانون الموظفين لسنة ١٩٥٥ بعقوبة الوقف عن العمل كجزاء تأديبي مع الحرمان من كل الراتب ولمدة طويلة هي ثلاثة شهور (المادة ٧ من الباب الثالث)، كما انه يجوز للإدارة حرمان الموظف من نصف راتبه، إذا كان موقوفاً عن العمل بمقتضى القوانين الشرعية أو المدنية أو كان محبوساً حبساً احتياطياً، بشرط أن يكون الوقف أو الحبس مدته أكثر من شهر، ويكون لازماً على الإدارة أن ترد للموظف ما حرمته منه مدة الوقف أو الحبس إذا ثبتت براءته من التهم المنسوبة إليه.

أما إذا ثبتت التهمة عليه وأصدرت الإدارة قراراً بفصله من الوظيفة كجزاء تأديبي، فإن الموظف يكون هنا ملزماً برد ما أخذه من راتب أثناء مدة الوقف أو الحبس، ويعتبر هذا ديناً عليه واجب السداد (المادة الأولى من الفقرة ج من الباب الثالث).

ثانياً: مشروع كادر عمال الحكومة لسنة ١٩٥٥م^(٢)

اهتمت الحكومة الكويتية في ذلك الوقت بوضع نظام يحدد شروط استخدام العمال في الدوائر الحكومية يحفظ لهم حقوقهم قبل هذه الدوائر، فأصدرت نظام كادر عمال الحكومة ليطبق على عمال الحكومة.

(١) نظراً لجسامه عقوبة الخصم من كل الراتب أو خفضه، أوكل المشرع سلطة توقيع هذه العقوبات لمجلس التأديب (المادة السادسة عشرة من الفقرة ١ من الباب الثالث).

(٢) المعد من قبل دائرة الشؤون الاجتماعية والمصدق عليه من اللجنة التنفيذية العليا بتاريخ ١٩٥٥/٨/٢٠ وطبق بأثر رجعي اعتباراً من ١٩٥٥/٧/١. انظر كويت اليوم - جريدة رسمية - العدد ٣٧ السنة الأولى ٣ سبتمبر سنة ١٩٥٥م.

وبحسب تعريف المادة الأولى من القانون المشار اليه، يقصد بالعامل كل من يقوم بعمل يدوي في إحدى الدوائر الحكومية ويتقاضى أجراً يومياً، واستثنى المشرع من تطبيق أحكام هذا القانون «العمال الفنيون» الذين يلتحقون بالوظيفة بناء على عقد بين حكومة الكويت وحكوماتهم. وجاء كادر عمال الحكومة ليقضي على تضارب أسس التعيين في الدوائر والتفاوت البين في فئات الأجور وساعات العمل والإجازات، وأخذ بالكفاية الفنية للعامل عند تحديد أجره أو تعيين وظيفته.

وقام بتصنيف العمال الحكوميين إلى ثلاث فئات اختلفت أجورهم بحسب درجاتهم (المادة الخامسة)، مع مراعاة أن المشرع وضع حداً أدنى للأجور لا يمكن تجاؤها على النحو التالي.

- فئة العمال غير الفنيين وتشتمل على العمال العاديين وهؤلاء أجورهم اليومي بسيط للغاية (٧ روبيات عند التعيين) ورؤساء العمال العاديين وأجورهم اليومي عند التعيين (٩ روبيات).
- فئة العمال الفنيين الذين يباشرون صنعة معينة في الدوائر الحكومية، وتختلف أجورهم بحسب نوع ودقة العمل الذي يقومون به على النحو التالي:
 - معاون صانع = يبدأ أجره اليومي بعشر روبيات ويصل إلى ١٢ روية آخر السنة السادسة من العمل.
 - صانع فني = يبدأ أجره اليومي بـ ١٣ روية ليصل إلى ١٦ روية آخر السنة السادسة.
 - صانع فني دقيق = أجره اليومي يبدأ بـ ١٧ روية ليصل في نهاية السنة السادسة إلى ٢١ روية.
 - صانع فني ممتاز = يبدأ أجره اليومي بـ ٢٢ روية ليصل في نهاية السنة السادسة إلى ٢٧ روية.
 - فئة العمال الفنيين الإداريين، ويعتبرون أعلى الفئات العمالية وقسمهم القانون إلى:
 - ملاحظ عمل = يبدأ أجره اليومي بـ ٢٩ روية ليصل في نهاية السنة السادسة إلى ٣٤ روية.

رئيس ورشة = أجره اليومي ٣٥ روبية، ويزداد سنوياً ليصل إلى ٤٠ روبية آخر السنة السادسة.

وهذه الفئة من العمال تحصل على أعلى الأجور نظراً لطبيعة العمل التي تباشره.

وقد بينت المذكرة الإيضاحية لمشروع كادر عمال الحكومة السابق ذكره، أن فئات الأجور الواردة في المادة الخامسة من هذا الكادر وضعت على ضوء الدراسة المستفيضة لمستوى الأجور السائدة في ذلك الوقت في سائر الدوائر الحكومية، واقتُرحت المذكرة على هذه الدوائر - عند تطبيق نصوص هذا النظام وتصنيف العمال - ألا يترتب على ذلك أي خفض للأجور التي يتقاضاها العمال، بل ينبغي أن ترفع إلى أقرب درجة بالزيادة لا بالتقصان.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن المشرع الكويتي أراد أن يحايي العامل الكويتي ويفضله على غيره من العمال حيث ترك له الخيار إما البقاء في درجات كادر العمال أو الانتقال إلى فئة الموظفين المصنفين، وذلك إذا ما تساوى مجموع أجره اليومي في الشهر مع راتب الوظيفة التي يرغب الانتقال إليها (المادة الخامسة فقرة ثالثاً)، وهذا يعد بحد ذاته امتيازاً تفضل به المشرع على العامل الكويتي، إذ يأخذ المبلغ - الذي يحصل عليه مقابل عمله - وصفاً وشكلاً مختلفاً عن الأجر اليومي، وهو وصف الراتب الشهري. وفي رأينا الخاص أن القصد من ذلك كله هو أن المشرع الكويتي يريد إتاحة الفرصة للعمال الكويتيين الذين وصلوا إلى أعلى الدرجات الوظيفية للاستفادة من نصوص نظام التقاعد والامتيازات الأخرى التي يتضمنها قانون موظفي الحكومة.

ولامجال هنا للحديث عن حماية المرتب أو حالات الحرمان منه، في ظل كادر عمال الحكومة، لسكوت نصوصه عن التعرض لهما. مما يدعو للقول بأن الأجر اليومي للعامل في ذلك الوقت غير قابل للحرمان أو للخصم وبعيداً عن تسلط الإدارة، وهذا بحد ذاته يعد ضماناً قوية وحماية فعالة لهذا الأجر.

ثالثاً: قانون الوظائف العامة المدنية رقم ٧ لسنة ١٩٦٠^(١)

صدر هذا القانون ليحل محل قانون الموظفين والتقاعد لسنة ١٩٥٥م ببساطة نصوصه القانونية، وقد حقق منذ العمل به كثيراً من الأهداف التي صدر من أجلها، فاستقر الجهاز الإداري في الكويت، واطمأن الموظف إلى حاضره ومستقبله، ويمكن القول إن القانون المشار إليه قد قام على أحدث النظم الإدارية التي وصل إليها علم الإدارة العامة في ذلك الوقت مستهدفاً الصالح العام للوظيفة وللموظف على السواء، وقد روعي في إصداره سد الثغرات واستيفاء القصور ومعالجة المشاكل والصعوبات التي نشأت عن تطبيق نصوص قانون الموظفين السابق عليه، ومما لاشك فيه أن العمل بهذا القانون خلال فترة تطبيقه قد كشف للقائمين على تنفيذه عن الحاجة إلى تعديل بعض أحكامه مما اضطرهم إلى إجراء تعديلات عليها تتلاءم مع أوضاع المجتمع الكويتي في ذلك الوقت من ناحية، ولتتمشى مع التطور الشامل الذي حققته النهضة في الكويت في جميع القطاعات من ناحية أخرى، ولذلك جاءت نصوص قانون الوظائف العامة بتعديلاتها المتلاحقة متفقة مع حاجات المجتمع الفعلية ومحقة لحسن سير العمل في الجهاز الإداري.

ومما يلفت النظر هنا أن القانون المشار إليه لم يشأ أن يستعمل لفظة موظف مصنف وآخر غير مصنف، التي درج عليها القانون السابق عليه، وإنما ذهب إلى استخدام لفظ جديد هو «المستخدم» ليعمل تفرقه بينه وبين الموظف جاءت على أساس اختلاف الدرجة الوظيفية التي يشغلها كل منهما، وأفرد لكل من هاتين الطائفتين أحكام خاصة.

(١) صدر بمرسوم أميري رقم ٧ لسنة ١٩٦٠م والمصدق عليه من أمير الكويت، بتاريخ ١٩٦٠/٣/٢٤م. راجع كويت اليوم، جريدة رسمية، ملحق العدد ٢٦٨ السنة السادسة ٢٦ مارس سنة ١٩٦٠م، المعدل بالمرسوم الأميري رقم ٣٨ لسنة ١٩٦٠م ورقم ٩ لسنة ١٩٦١م والقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٦٢ والقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٥م.

تعريف الموظف:

فالموظف - في حكم قانون الوظائف العامة، هو كل من يعين في إحدى الوظائف الدائمة أو المؤقتة في الحلقات الأولى والثانية والثالثة^(١).

أما المستخدم فهو كل من يعين في إحدى وظائف الحلقة الرابعة طبقاً للجدول الملحق بالقانون (المادة ١٥٣)^(٢).

وقد جاء القانون بتعريف محدد للمستخدمين بأنهم الذين يقومون بأداء الأعمال البسيطة التي لا تتطلب تأهيلاً علمياً خاصاً، وقد كان يطلق عليهم في القانون السابق (نظام الموظفين لسنة ١٩٥٥) «الموظفون غير المصنفين» غير أن هذه الصفة قد زالت عنهم بخضوعهم لنظام التقاعد، وإن كان المشرع قد أفرد لهؤلاء أحكاماً خاصة، بهم، فإنه أحوال في كثير من نصوصه إلى مثيلاتها بالنسبة للموظفين مع ما تقتضيه اختلاف طبيعة العمل والمسئولية.

وقسم المشرع الوظائف العامة طبقاً لمستوياتها المختلفة إلى حلقات أربع (المادة الثالثة):

الحلقة الأولى: تشمل وظائف القيادة وهي الوظائف العليا، (مدير عام، نائب مدير عام).

الحلقة الثانية: تتضمن وظائف الإشراف والتوجيه وهي الوظائف العالية من الدرجة الأولى إلى الرابعة.

الحلقة الثالثة: وهي وظائف التنفيذ وهي الوظائف المتوسطة من الدرجة الأولى إلى الرابعة.

الحلقة الرابعة: وهي وظائف المستخدمين من الدرجة الأولى إلى الثالثة.

(١) المادة (١١) من الفصل الأول من الباب الثاني وقسمت المادة الثالثة من الباب الأول منه الوظائف الدائمة إلى أربع حلقات.

(٢) انظر الجدول رقم (٥) في نهاية البحث.

- ولما كانت الوظيفة هي العمل، والدرجة هي الأجر فقد أوجب القانون أن يكون الأجر على قدر العمل، فلا يصح أن يزيد أجر الوظيفة إلا إذا زادت أعباؤها، وتقدير ذلك خاضع لما يسفر عنه بحث الجهة المسئولة وهي ديوان الموظفين (المادة التاسعة).

وقد حدد القانون تاريخ استحقاق المرتب بتاريخ استلام العمل بالنسبة للموظف والمستخدم على السواء (المادة ١٩، ١٥٥).

ويسرى هذا في حالة صدور قرار بتعيين الموظف وفقاً للإجراءات القانونية المقررة، فإن كان قد استلم العمل فعلاً قبل صدور قرار التعيين فإن الموظف يستحق عن الفترة ما بين استلام العمل وصدور قرار التعيين مبلغاً يوازي المرتب، ليس بصفته مرتباً، بل كمكافأة تقابل ما قدمه من خدمات^(١).

حماية المرتب:

أسبغ المشرع في قانون الوظائف العامة - محل الدراسة - نفس الحماية القانونية التي قررها القانون السابق عليه من حيث وجوب مراعاة طبيعة المرتب وأهميته للموظف، وذلك بالنص على عدم جواز إجراء خصم أو توقيع الحجز عليه باستثناء حالتين اثنتين هما:

- حالة وفاء لنفقة محكوم بها من القضاء، والسبب في جواز الحجز راجع - كما تقول المذكرة الإيضاحية - إلى أن النفقة لا تقل أهمية وإنسانية عن معاش الموظف.

- حالة اداء ما يكون مطلوباً للحكومة من الموظف بسبب يتعلق بأداء وظيفته أو لاسترداد ما صرف له بغير وجه حق، وذلك حتى لا تضطر الحكومة في سبيل الحصول على حقها إلى مقاضاة موظفيها، وحتى تتحقق الحماية المقصودة وضع المشرع حداً لهذا الخصم بضرورة ألا يتجاوز نصف المرتب في الحالتين المذكورتين: وعند التزاحم تكون الأولوية لدين النفقة (المادة ٦٤) لاعتبارات إنسانية بهتة.

(١) د. عبد الفتاح حسن: مبادئ القانون الإداري الكويتي، مرجع سابق ص ٢٨١.

واعتبرت المذكرة الايضاحية لهذا القانون، أن الحكم الموجود بالمادة المتعلقة بجواز الخصم أو الحجز، قد يكون مكانة قانون المرافعات المدنية غير أنه نظراً لصلته بالموظفين بصفة خاصة، رؤى أن يتضمنه قانون الوظائف العامة، وهو يهدف إلى أمرين أولهما تجنّب الحكومة أن تشغل نفسها بشؤون الموظفين وعلاقاتهم ومعاملاتهم الخاصة، وثانيهما أن تحفظ لموظفيها ما خصصته لهم لكي يقوموا بضرورات معاشهم العادية.

ولم يعمل المشرع تفرقة بين الموظف والمستخدم بشأن حماية المرتب (المادة ١٦٣)، فالانسان يعتمدان في حياتهما المعيشية على مرتب الوظيفة.

ومما يلفت النظر هنا أن المشرع لم يتعرض بالذكر صراحة للفظ «مرتّب» وهو بصدد إقرار الحماية له، سواء بعدم جواز الحجز أو الخصم، وإنما جاء بلفظ أوسع من ذلك ينصرف تفسيره إلى معان مختلفة، وهو لفظ «المبالغ الواجبة الاداء من الحكومة للموظف بأية صفة كانت» (المادة ٦٤، ١٦٣)، وهذه المبالغ قد تأخذ صفة المرتب وقد تتضمن أي دين للدولة لصالح الموظف، مثال الدين الناتج عن نفقات كان قد تكبدها في سبيل أعمال وظيفته وله حق استردادها بنص القانون (المادة ٦٣)، والمبالغ الواجبة للحكومة هي في الأغلب مبالغ محققة الاداء فيكون خصمها من المرتب توفيراً لاجراءات التقاضي ونفقاته^(١). وقد صدر قرار من مجلس الوزراء يعفى الموظفين الذين انتهت خدماتهم بالوفاة أو التقاعد من سداد باقي المستحق عليهم من مديونيات للوزارات وإدارات الدولة التي كانوا يعملون بها ومن مبالغ تسلموها بدون وجه حق^(٢).

وثمة حماية من نوع آخر أقرها المشرع لصالح الموظف والمستخدم على السواء، وهي المتعلقة بضرورة استحقاق المرتب إلى اليوم الذي تنتهي فيه خدمة الموظف لأحد

(١) د. عبد الفتاح حسن، نفس المرجع، ص ٢٨٤، ويرى أنه «لايجوز اجراء الخصم إذا كان المبلغ الذي تدعيه الحكومة قبل الموظف غير محقق الاداء في سببه أو في مقداره، مثل التعويض الذي تطالب الموظف به جبراً لضرر أصابها بسبب خطأ صدر منه ص ٢٨٤.

(٢) قرار رقم ١٩٧٨/٣ م مجموعة القرارات المتعلقة بشؤون التوظيف، ديوان الموظفين، السجل العام سنة ١٩٧٨ م.

أسباب انتهاء الخدمة على أنه إذا اقتضى الأمر صدور قرار بانتهاء الخدمة فإن الموظف يكون مستحقاً لراتبه إلى تاريخ ابلاغه بهذا القرار (المادة ١٥١، ١٧٩). وإذا كان المشرع قد أجاز للإدارة حق استرداد المبالغ المدفوعة للموظف بدون وجه حق (المادة ٦٤) فإنه بالمقابل لذلك لايجوز للإدارة استرداد هذه المبالغ جبراً عن إرادة الموظف، كما لا تستطيع ارغام البنك على إعادتها إذا كان المبلغ قد قيد في حساب الموظف بالبنك، والسبيل الوحيد أمام الإدارة إلى ذلك هو خصمها من المرتبات اللاحقة للموظف قبل إرسالها إليه وذلك في حدود ما نص عليه القانون^(١).

حالات الحرمان من المرتب

وهي بالتقريب ذات الحالات التي كان منصوصاً عليها في قانون الموظفين الصادر ١٩٥٥ فلم يخرج المشرع في قانون الوظائف العامة رقم ٧ لسنة ١٩٦٠ من هذا المسلك، ولم يأت بجديد يذكر، فحالات الحرمان من المرتب إما أن تكون: - نتيجة مترتبة على وقف الموظف عن العمل، فإن كان هذا الوقف احتياطياً لمصلحة التحقيق في تهمة إدارية منسوبة إلى الموظف، وجب ألا تتجاوز مدة الوقف ثلاثة شهور (المادة ١١٢)، ويحرم من كل الراتب من تاريخ الوقف، فإن انتهى التحقيق إلى براءة الموظف أو إثبات التهمة عليه وكان الجزاء التأديبي الموقع بسيطاً مجرد إنذار أو خصم من الراتب، استحق الموظف ما حرم منه كاملاً أثناء الوقف (المادة ١١٣)، ذلك أن في حرمانه من مرتبه عن مدة الوقف، في هذه الحالة، كمن وقع على الموظف عقوبتين عن فعل غير جسيم. وهذا الحكم يسرى سواء على الموظف أو المستخدم (المادة ١٧٥).

أما إن كان الوقف عن العمل نتيجة لحبس الموظف احتياطياً في جريمة جنائية، فإنه يحرم من كل الراتب مهما كانت مدة الوقف، ولا يستحقه إلا بعد ثبوت براءته (المادة ١١٤، ١٧٥) ويعتبر حبس الموظف تنفيذاً لحكم غير نهائي بمثابة حبس

(١) فتوى رقم ٢٨٨١/٢ بتاريخ ١٨/٣/١٩٧٨م مجموعة المبادئ التي قررتها إدارة الفتوى والتشريع سنة ١٩٧٨ - المجموعة الرابعة ص ٨٩.

احتياطي^(١)، فإن انتهى التحقيق الجنائي بثبوت التهمة على الموظف أو المستخدم وتم توقيع عقوبة الحبس عليه، يوقف عن العمل مع الحرمان من كل الراتب طوال مدة الحبس (المادة ١١٥، ١٧٥).

أما إذا جاء الوقف عن العمل كعقوبة تأديبية، فالموظف يحرم من كل الراتب مدة الوقف التي يجب ألا تتجاوز ثلاثة أشهر (مادة ١١٦، ١٧٠).

- أو يكون الحرمان من المرتب نتيجة تطبيق عقوبة تأديبية التي لا تخرج عن إحدى صورتين. صورة الخصم من الراتب في حدود معينة لمدة لا تزيد على خمسة عشر يوماً في المرة الواحدة، ولا تتجاوز مدة شهرين خلال السنة (المادة ١١٦، ١٧٠)، فإن تجاوزت العقوبة أحد هذين الحدين وجب رفع الأمر للمجلس التأديب (المادة ١١٧) وهذا بحد ذاته ضمانات قوية، فلا تنفرد الإدارة بقرار الحرمان.

وقد يأتي العقاب التأديبي في صورة خفض الراتب (المادة ١١٦، ١٧٠) دون تحديد، وهنا تكمن الخطورة، فالأمر متروك تقديرياً للإدارة التي قد يصل بها التعسف إلى أن تخفض راتب الموظف لدرجة لا يبقى منه ما يكفي لمعيشته. وقد كان من الأجدر بالمشرع هنا أن يتدخل بنفسه ويضع حداً على سلطة الإدارة هذه بتحديد مقدار خفض الراتب، كما فعل قانون الخدمة المدنية الحالي.

رابعاً: قانون العمل في القطاع الحكومي رقم ١٨ لسنة ١٩٦٠م^(٢).

الذي حل محل كادر عمال الحكومة الصادر سنة ١٩٥٥م، فبعد مرور أكثر من خمس سنوات على تطبيق كادر عمال الحكومة، اتضح للحكومة أن القواعد التي تضمنها هذا الكادر لم تعد وافية لتحقيق الغرض منه، نظراً لتغير ظروف البلاد، فهو قد حقق الجزء الخاص بتوحيد قواعد التعيين في الدوائر الحكومية، وكذلك فئات

(١) فتوى رقم ٢٩٨٠/٢ في ١١/٧/١٩٧٨ مجموعة المبادئ التي قررتها إدارة الفتوى والتشريع سنة ١٩٧٨ مرجع سابق، ص ١٦٩.

(٢) راجع الكويت اليوم، جريدة رسمية، ملحق العدد ٢٨٠ السنة السادسة ٢٠ يونيو سنة ١٩٦٠، المعدل بالقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٦٣، وبالمرسوم بالقانون رقم ٩ لسنة ١٩٧٧م.

الأجور والدرجات والعلاوات وساعات العمل وغير ذلك من شروط العمل المتعارف عليها، أما ما يتعلق بحفظ حقوق العمال في مكافأة نهاية الخدمة والإجازات والعلاج الطبي والتعويض عن إصابات العمل وما شابه، فقد جاء قاصراً في بعض النقاط.

ولما كان من أهم ما ترمي إليه الحكومة سابقاً - تحقيقاً للسياسة الاجتماعية وتوفيراً لرفع الطمأنينة والاستقرار - أن ترعى شئون العمل والعمال، لذلك نراها قد عملت على استكمال شتى وجوه النقص والتفاوت التي ظهرت في الكادر السابق بإصدار قانون العمل في القطاع الحكومي، الذي أخذ بالمبدأين الأساسيين اللذين أخذ بهما الكادر وهما: معاملة الدوائر الحكومية وعمالها كوحدة، وكذلك تصنيف درجات العمال وفئات أجورهم على أساس الكفاية الفنية، وقد ظهر قانون العمل في القطاع الحكومي ليسد الثغرات وليستوفي القصور الذي ظهر في الكادر ومعالجة المشاكل والصعوبات التي نشأت عن تطبيق نصوصه.

تعريف العامل الحكومي:

ويتعين علينا في هذا الصدد أن نبين موقف المشرع الكويتي تجاه مرتب العامل الحكومي بالمقارنة مع مرتب الموظف الحكومي.

والعامل في تعريف القانون المشار إليه هو كل من يقوم بعمل يدوي في إحدى الدوائر الحكومية ويتقاضى أجراً يومياً (المادة الأولى).

وقسمت المادة الخامسة من هذا القانون فئات العمال ودرجاتهم إلى ثلاث فئات :

- فئات ودرجات غير فنية.

- فئات ودرجات معاونة.

- الفئات والدرجات الفنية الإدارية.

ولا مجال هنا لأن نتصدي لأحكام المرتب، فالعامل يحصل على أجر يومي نظير عمله يختلف باختلاف الفئة التي ينتمي إليها، هذا بالإضافة إلى أن المشرع لم يتعرض لأحكام هذا الأجر ولم يحدده، ووجد من الأنسب أن يترك أمر تحديد أجور العمال

وعلاواتهم إلى قرار يصدر من رئيس دائرة الشؤون الاجتماعية (المادة الخامسة)^(١)، فالأجور تكون عرضة للتغيير تبعاً لتغير الظروف الاقتصادية في البلاد وارتفاع أو انخفاض مستوى الأسعار.

وثمة حكم وحيد نعتبره متعلقاً بحماية الأجر وذلك عندما نص المشرع على عدم جواز الحجز على الأجر المستحق للعامل أو النزول عن أي جزء منه إلا في حدود الربع باستثناء حالتين :

- وفاء لدين النفقة الشرعية المطلوبة من العامل بموجب حكم قضائي.

- وفاء لدين الدولة.

وتكون الأولوية عند التزاحم لدين النفقة الشرعية (المادة ١٢)، وهو حكم جديد لم يكن منصوصاً عليه في كادر عمال الحكومة لسنة ١٩٥٥ السابق الإشارة إليه.

وذكر المشرع صراحة أن الأجر مقابل العمل، وساعات العمل الفعلية المطلوبة من العامل ثماني ساعات يومياً. وكل ساعة عمل إضافية (لا تزيد على ساعتين) يجب أن يتقاضى عليها العامل أجره الأساسي مضافاً إليه ٢٥٪ من هذا الأجر (المادة ١٣، ١٤).

وإن كان صحيحاً أن الأجر مقابل العمل، فإن هناك حالات خالف فيها المشرع هذه القاعدة لاعتبارات إنسانية دعت إلى ذلك، هذا عندما منح العامل الحق في الحصول على أجره بالكامل طوال مدة العلاج التي يحددها الطبيب وذلك إذا ما أصيب في حادث بسبب العمل وفي أثنائه، أو إذا كانت إصابته ترجع «لأحد الأمراض الواردة في البيان الذي تعده دائرة الشؤون الاجتماعية بأمراض المهنة والصناعات والأعمال المسببة لها». (المادة ٢١).

وبشأن حالات الحرمان من الأجر، فهي لا تخرج عن حدود توقيع جزاء تأديبي

(١) راجع جدول رقم ٦ بشأن تحديد نوات وأجور العمال في قانون العمل في القطاع الحكومي لسنة ١٩٦٠م.

الذي يأخذ شكل الخصم منه أو الحرمان الكلي، وقد ترك أمر تحديد الجزاءات التأديبية الموقعة على العمال المخالفين لقرار يصدر من رئيس دائرة الشؤون الاجتماعية وهو القرار رقم (٢) الذي جعلها تختلف باختلاف المخالفة فإن تعلقت بمواعيد العمل جاء العقاب في شكل الخصم في حدود عشر الأجر وقد يشمل الخصم كل الأجر لمدة يومين مع ملاحظة أن العقوبة المنصوص عليها لمخالفة الغياب بدون إذن أو عذر مقبول لا تتعدد بعدد أيام الغياب وتوقع تلك العقوبة علاوة على حرمان العامل من أجره عن أيام الغياب.

أما المخالفة المتعلقة بنظام العمل، فيكون عقابها خصم ربع الأجر، وقد يصل الخصم إلى كل الأجر لمدة ثلاثة أيام، وقد يكون الخصم نصف الأجر اليومي ويصل إلى خصم كل الأجر لمدة أربعة أيام إذا ما تعلقت المخالفة بسلوك العامل.

وتعرضت لائحة الجزاءات لعقوبة الوقف عن العمل لمدة اقصاها عشرة أيام، دون ذكر إذا ما كانت هذه العقوبة مرتبطة بالحرمان من الأجر أم لا، ومن مقتضى مبدأ أن الأجر مقابل العمل، فإنه يمكن القول بجواز حرمان العامل من كل أجره اليومي طوال مدة الوقف.

وقد نصت لائحة الجزاءات هذه على جواز استبدال عقوبة الخصم بعقوبة الايقاف، وإن كان في النهاية لا جدوى من هذه التفرقة، ففي الحالتين يحرم العامل من أجره اليومي.

المبحث الثاني الحقوق المالية الأخرى

يستهدف البحث هنا بيان حقوق الموظف التي من خلالها يستطيع أن يستمر في الوظيفة وتكون له دافعاً للنشاط والعمل، فالقانون لا يكتفي بمنحه مبلغاً من المال ثابت

شهرياً في صورة مرتب، إنما أوجد له مزايا مالية لها طابع متميز تساعد الموظف على رفع مستواه المعيشي، تتغير حسب حالته الاجتماعية وطبيعة عمله وفاعليته، والتي تتميز بتأثير مباشر لا يمكن إنكاره على مرتب الموظف ومركزه المادي ونقصد بهذا كله العلاوات التي تضاف إلى الراتب الأساسي، والبدل النقدي والمكافأة والتعويضات لأعمال قام بها الموظف زيادة على واجبه الوظيفي. وسوف ندرس كل هذا في ضوء نصوص قانون الخدمة المدنية الكويتي في أربعة مطالب، المطلب الأول نخصه للعلاوات، ومطلب ثان نبين فيه البدلات، ونتكلم في المطلب الثالث عن المكافأة والتعويضات، أما المطلب الرابع فنبحث فيه موقف تشريعات الوظيفة العامة السابقة من كل هذه الأمور.

المطلب الأول

العلاوات

العلاوة هي مبلغ معين من المال يضاف إلى المرتب ليزاد بها مقدار الراتب الأساسي، وتعد العلاوة من الحقوق الأساسية للموظف العام المقررة بنص القانون، غير أن هذا الحق لا يتمتع به جميع الموظفين، فثمة فئات معينة منهم محرومين منه، ونقصد بهم أصحاب الرواتب الثابتة والرواتب المقطوعة الذين يعينون بعقود خاصة، والعلاوة نوعان: دورية (عادية) وعلاوة تشجيعية (استثنائية)، ولكل من هذين النوعين أحكامه الخاصة به نظمها القانون، هذا إضافة إلى العلاوة الاجتماعية وذلك على الترتيب الآتي: -

أولاً: العلاوة الدورية (السنوية)

العلاوة الدورية هي زيادة سنوية تطراً على الراتب الأساسي بفئات متعددة حسب الدرجة المالية التي يشغلها الموظف، تدفع له بصفة دورية في فترة زمنية حددها

القانون بشهرين في السنة أول يناير أو أول يوليو التالي لمضي سنة من تاريخ التعيين أو تاريخ منح العلاوة الدورية السابقة^(١).

فإن شغل الموظف وظيفة جديدة بطريق التعيين الجديد نتيجة اجتياز مسابقة تعيين ووضعه تحت الاختبار، يعتبر تعييناً جديداً وليس نقلاً أو إعادة تعيين، ومن ثم يكون مناط استحقاق هذا الموظف لعلاوته الدورية هو انقضاء المدد المقررة قانوناً من تاريخ تعيينه الجديد بغض النظر عن مدة خدمته السابقة والتي لم تضم لأقدمية الدرجة والمرتب^(٢).

يستهدف المشرع من العلاوة الارتفاع بالراتب الأساسي إلى الحد الأقصى للبقاء في الدرجة وليلصل بها إلى نهاية مربوطه، ويكون الموظف مؤهلاً للحصول على درجة وظيفية جديدة.

والعلاوة الدورية منصوص عليها صراحة في قانون الخدمة المدنية^(٣) يستحقها الموظف كاستحقاقه للمرتب.

(١) وقد عالج المشرع في قانون الخدمة المدنية وضع الموظفين الموجودين في الخدمة وقت نفاذ هذا القانون بالنسبة لموعد استحقاقهم العلاوة الدورية فنص على أن تنقل مواعيد استحقاقهم إلى المواعيد الجديدة المنصوص عليها المادة ٩٢. وتنفيذاً لذلك صدر قرار من مجلس الخدمة المدنية رقم ٢ لسنة ١٩٧٩ يحدد فيه قواعد نقل مواعيد استحقاق العلاوة الدورية فإن حل ميعاد علاواتهم الدورية في أول أكتوبر التالي لنفاذ نظام الخدمة المدنية يقدم هذا الميعاد إلى أول يوليو من كل عام والذين يحل ميعاد علاواتهم الدورية في أول أبريل التالي لنفاذ هذا النظام يقدم إلى أول يناير من كل عام. انظر قرار مجلس الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٧٩ بشأن تنظيم قواعد استحقاق العلاوة الدورية لهؤلاء الموظفين في ظل قواعد قانون الخدمة المدنية.

(٢) ف ٥٥٤ (١٩٦٦/٥/٢٨) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري سميح أبو شادي، مرجع سابق، قاعدة ٧٠٩ ص ١١١٧.

(٣) المادة ١٨ من قانون الخدمة المدنية، المادة ٢٠ من نظام الخدمة المدنية.

وتجدر الملاحظة هنا إلى أن اختصاص الإدارة في إصدار قرار منح العلاوة الدورية لا يعد أن يكون اختصاصاً مقيداً، ذلك أن قرارها هذا مجرد قرار كاشف لحق يستمده الموظف من القانون مباشرة، وليس قراراً منشئاً لحق جديد^(١).

وبين قانون الخدمة المدنية عدد العلاوات الدورية لكل درجة وظيفية^(٢) على النحو المبين أدناه:

- مجموعة الوظائف القيادية، عدد علاواتها خمس، باستثناء درجة ممتاز، حيث إن مرتب هذه الدرجة ثابت لا يخضع للزيادة، فلا يتمتع أصحابها بعلاوة دورية، ولم يشأ المشرع أن يحدد المدة اللازمة كحد أدنى للبقاء في الدرجة على اعتبار أن هذه الوظائف لها وضع خاص.

- مجموعة الوظائف العامة وقرر لها خمس علاوات دورية، والمدة اللازمة للبقاء في الدرجة كحد أدنى سنتان.

- مجموعة الوظائف الفنية المساعدة التي تشتمل على ست درجات، علاواتها عشر بالنسبة للدرجة الأولى والثانية، والحد الأدنى اللازم للبقاء في هذه الدرجات هو خمس سنوات، أما بقية الدرجات فلها خمس علاوات مدة البقاء فيها سنتان كحد أدنى.

- مجموعة الوظائف المعاونة وتندرج تحتها ثلاث درجات، مقرر لها عشر علاوات، والحد الأدنى اللازم للبقاء فيها هو خمس سنوات^(٣).

(١) انظر د. ماجد الحلوة، القانون الإداري الكويتي، مرجع سابق، ص ٢٣٦ القرارات المنشئة Les actes constitutifs هي تلك التي يترتب عليها إنشاء مركز قانوني جديد، والقرارات الكاشفة أو المقررة les actes declaratifs هي التي ينحصر دورها في تقرير أو تأكيد مركز قانوني قائم من قبل، د. محمود حافظ: القرار الإداري، الجزء الأول سنة ١٩٧٥ ص ١٦١.

(٢) انظر جدول رقم ٧٠١.

(٣) هناك فئة من الموظفين لا يستحقون علاوة دورية ونقصد بهم أصحاب الرواتب المقطوعة وفقاً للعقد الأول للتعين في الوظائف العامة، وهذا قاصر فقط على الوظائف المعاونة والفنية البسيطة ووظائف الطباعة والوظائف التي لا تتطلب مؤهلاً تخصصياً. راجع تعميم ديوان الموظفين رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٢ =

حالات الحرمان من العلاوة الدورية:

القاعدة العامة أنه لا يجوز للإدارة أن تحرم الموظف من علاوته الدورية باستثناء حالة واحدة فقط نص عليها القانون صراحة وهي تلك المتعلقة بحالة حصول الموظف على تقدير ضعيف في تقريره السنوي (المادة ١٨) فيحرم «الموظف الذي يحصل على تقرير نهائي بأنه ضعيف من أول علاوة دورية أو ترقية تستحق له، ويستمر هذا الحرمان إلى أن يقدم عنه رئيسه المباشر تقريراً بأنه جيد وذلك استثناء من أحكام المادة ١٤»^(١).

وكذلك لا يجوز ترقية الموظف أو منحه علاوة دورية إذا حل ميعاد أيهما قبل البت في التظلم المقدم من هذا الموظف الحاصل على تقرير ضعيف (المادة ١٩ من القانون).

ويستفاد من هذا أنه يجوز منح هذا الموظف علاوة دورية في هذه الحالة إذا صدر قرار من لجنة شئون الموظفين ببطالان التقرير السنوي وعدم صحة التقرير الضعيف، أما إذا ما قررت هذه اللجنة صحة هذا التقرير يحرم الموظف من علاوته الدورية وفقاً لنص القانون السابق ذكره.

ويلاحظ هنا أن المشرع الكويتي لم يتطلب - لاعادة استحقاق الموظف لعلاوته الدورية - أن يكون تقريره السنوي التالي بدرجة ممتاز، بل اكتفي بالتقدير الجيد، ولو فعل ذلك لأدى الأمر إلى أن يحرم الموظف من هذه العلاوة فترة طويلة تتأخر فيها مدة بقاءه في الدرجة، ذلك أن التقدير الممتاز لا يأتي مباشرة بعد الضعيف، بل يتخلله درجة وسط من التقدير (جيد) حتى يبعد الرئيس المباشر عنه

بشأن التعيين بموجب عقد الراتب المقطوع، ورقم ٩١/٢ بتاريخ ١٩٩٢/٥/٢٦ والمعدل بالتعميم رقم ٩١/١١ بتاريخ ١٩٩١/١٠/١٠م بشأن قواعد وأحكام التعاقد مع غير الكويتيين، وقرار مجلس الخدمة المدنية رقم ٢ لسنة ١٩٩٠م بشأن تعيين غير الكويتيين في بعض الوظائف بمرتبة مقطوع المعدل بالقرار رقم ١ لسنة ١٩٩٢م.

(١) تنص المادة ١٤ من نظام الخدمة المدنية على أنه «.... ويعتبر جيداً من لم يقدم عنه تقرير»..

الشبهات ولا يقال عنه إنه استطاع أن يغير موقفه من الموظف في التقرير السري بفترة زمنية قصيرة وتعتبر باطلة القرارات الصادرة بمنح الموظفين علاوات دورية في السنة التالية للسنة التي حصلوا فيها على تقرير بدرجة ضعيف مخالفتها نص القانون، فيجوز سحبها دون التقيد بميعاد الستين يوماً المقرر قانوناً لسحب القرارات الإدارية الصادرة بناء على سلطة مقيدة، وذلك إذا ما كان المشرع قد رتب حكماً قانونياً معيناً على مجرد توافر شروط معينة بحيث تفقد جهة الإدارة سلطتها التقديرية في ملائمة إصدار قرارها على نحو معين واختيار الحكم القانوني الذي تنزله في حالة توافر هذه الشروط، ومن ثم فإذا ما أصدرت جهة الإدارة قراراً على خلاف هذا الحكم برغم توافر شرائط انطباقه مخالفةً بذلك ما فرضه القانون كان لها أن تقوم بسحبه دون التقيد بميعاد معين^(١).

ومن ناحية أخرى نرى أن التحديد الحصري لحالة حرمان الموظف من العلاوة الدورية لا يمنع من أن تتعسف الإدارة، وذلك من خلال استعمالها لسلطتها في التقارير السرية، فتقوم بمنح موظف تقدير ضعيف كلما أرادت أن تحرمه من علاوته الدورية، خاصة أن هذه التقارير تخضع لاعتبارات شخصية بحتة بعيدة جداً عن القانون وعن الضوابط التي وضعها لصحة تقييم كفاءة الموظفين.

ونص القانون الكويتي على حكم جديد مؤداه أنه إذا بلغ مرتب الموظف بالعلاوة الدورية نهاية مربوط الدرجة يستحق ترقية بالأقدمية إلى الدرجة التالية في أول يناير أو أول يوليو التالي لمضي سنة من بلوغ مرتبه آخر مربوط الدرجة (المادة ٢٣ في النظام)، وهذا يعد في نظرنا تحصيل حاصل، فالترقية بالأقدمية لا تمنح إلا بمرور فترة زمنية محددة بعدد العلاوات الدورية في الدرجة، ولا يصل مرتب الموظف نهاية مربوط إلا بعد استكمال علاواته الدورية كلها.

(١) فتوى رقم ١٠٣١ في ١٩٦٣/٩/٢٤م مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري - مجموعة أبو شادي، مرجع سابق، ص ٢١٩٠.

وليس ثمة ارتباط بين استحقاق الموظف لعلاوته الدورية وبين مباشرته العمل، فيسرى هذا الاستحقاق في حالة وجود الموظف في إجازة سواء كانت براتب أو بدون، أو في حالة اعارته إلى جهة أجنبية أو نقله وندبه إلى مكان آخر.

وضعت المحكمة الإدارية العليا - بمجلس الدولة المصري ^(١) - مبدأ قانونياً مهماً يقضي بعدم جواز الربط بين استحقاق العلاوة والترقية وبين مباشرة العمل فعلاً، وبالتالي ضرورة منح الترقيات والعلاوات كاملة للعاملين الذين انقطعوا عن العمل للسفر إلى الخارج، وأن مدد غيابهم لا تسقط من الأقدمية.

وقالت المحكمة إنه لا يجوز الاجتهاد في استحداث شرط أداء العمل لاستحقاق العلاوة والترقية عند استيفاء شروط أي منها، طالما خلت النصوص من مثل هذا الشرط، وأوضحت أن قانون العاملين المدنيين في الدولة «يمثل الدستور» الذي يحكم علاقة الموظف بالدولة. ولا يتأتى حق من حقوق الموظف، أو اسقاطه عنه أو إلزامه بواجب لا يبيحه نص.

وأكدت المحكمة أن القول بعدم حساب مدة انقطاع العامل ضمن المدة المطلوبة للترقية، أو استحقاق العلاوة، هو حرمان من العلاوة أو الترقية في غير الحالات التي يسوغ من أجلها الحرمان حيث إنه يعتبر بمثابة جزاء تأديبي في غير موضعه، ومن لا يملك توقيعه وإنزاله.

وأكدت المحكمة - في حكمها هذا - أنه طالما أن العلاقة الوظيفية مازالت قائمة فلا بد من ترتيب آثارها وأعمال مقتضاها فلا تنزع مدد منها أو يتهاوى الحق فيها إلا إن قضى بذلك نص صريح.

(١) قضية رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٧ مجموعة أحكام مجلس الدولة المصري لسنة ١٩٨٨ م.

ثانيا: العلاوة التشجيعية

العلاوة التشجيعية هي من المميزات المالية التي تقررها جهة الإدارة للموظفين الممتازين، قصد بها إثارة حوافزهم وحثهم على التفاني في أداء أعمالهم. وهي عبارة عن مبلغ من المال من نفس فئة العلاوة الدورية يزداد به المرتب الاساسي.

والعلاوة هذه لا يحصل عليها الموظف تلقائيا - كما في العلاوة الدورية - وإنما يلزم لها صدور قرار صريح من الإدارة ينشئ له هذا الحق تشجيعا له على كفاءته الوظيفية متى توافرت شروط استحقاقها باعتبارها حقا غير مكتسب وتمثل هذه الشروط في نظر قانون الخدمة المدنية الكويتي. (المادة ٢١ من النظام) في التالي:

- ١ - أن يكون الموظف قد حصل على تقرير ممتاز لم تمض عليه سنة.
- ٢ - ألا تمنح هذه العلاوة أكثر من مرة واحدة في الدرجة.
- ٣ - ألا يكون الموظف قد رقي بالاختيار إلى درجته الحالية ما لم تمض ستان على ترقيته.
- ٤ - ألا يتجاوز مرتب الموظف بالعلاوة التشجيعية نهاية مربوط الدرجة.

ومعنى هذا أن الموظف الذي يصل مرتبه نهاية مربوط لا يستحق علاوة تشجيعية ولا علاوة دورية إلا بعد ترقيته إلى الدرجة التالية، ذلك أنه في هذه الحالة - كما سبق البيان - يكون مستحقا لدرجة جديدة بالأقدمية.

والشروط المشار إليها بشأن استحقاق العلاوة التشجيعية لا تعطي الموظف حقا مكتسبا فيها، فالأمر متروك تقديريا للإدارة، كل ما في الأمر أن المشرع قصد بهذه الشروط تقييد حرية الإدارة لعلها تريد محاباة موظف على حساب آخر، وبالتالي لا يكون قرارها بمنح العلاوة التشجيعية صحيحا إلا بتوافر هذه الشروط.

وتتولى لجنة شئون الموظفين في كل وزارة الاختصاص باقتراح منح هذه العلاوة الذي ترفعه بدورها إلى السلطة المختصة لاعتماده أو تعديله أو رفضه، ويكون قرار

السلطة هذه نهائيا (المادة ٢٧ من النظام) فالرأي الأخير لها، ورأي لجنة شئون الموظفين مجرد استشاري.

وليس ثمة ارتباط بين العلاوة الدورية والعلاوة التشجيعية، فلكل منهما أحكامه وشروطه الخاصة به، فقد يستحق الموظف هاتين العلاوتين في وقت واحد.

والفارق واضح بين هذين النوعين من العلاوات، فالنوع الأول (دورية) يحصل عليها الموظف كل فترة زمنية محددة، ويعد منحه له واجبا على الإدارة يتيح للموظف فرصة اللجوء إلى القضاء إن شعر بتعسف واقع عليه^(١).

أما العلاوة التشجيعية فهي لا تخرج عن كونها مكافأة تملك الإدارة بصددتها سلطة تقديرية لا معقب عليها، والسلطة التقديرية هي القدر من الحرية الذي يتركه المشرع للإدارة كي تبشر وظيفتها الإدارية على أكمل وجه، وعلى ذلك فهي لا تتمتع بهذه الحرية إلا لأن القانون قد حولها السلطة في تقدير مناسبة التصرف (قرار العلاوة التشجيعية)، فإذا تجاوزت هذا الحد تكون قد خرجت من نطاق القانون، وبالتالي عن نطاق الشرعية. والسلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة على خطورتها، أبعد ما تكون عن السلطة التحكيمية، فهي لا تعدو أن تكون نوعا من الحرية لتمكين الإدارة من تقدير بعض الحالات الواقعية التي تحدث ولاختيار وقت تدخلها ولتقدير أصلح الوسائل لمواجهة هذه الحالة، وفي مجال منح العلاوات التشجيعية بناءً على الكفاءة، تكون الإدارة حرة ولكنها محاطة دائما بفكرة الصالح العام، والتي تشرف على جميع أعمالها وتهيمن على كل تصرفاتها^(٢).

(١) صدر المرسوم بالقانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١ بإنشاء دائرة بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية، من ضمن اختصاصها ولاية الإلغاء والتعويض في المنازعات الخاصة بالمرتبات والمكافآت والعلاوات المستحقة للموظفين المدنيين أو لورثتهم (المادة الأولى).

(٢) انظر في هذا الموضوع G.Vedel: Droit administratif, 1973. P. 228: 259
راجع في السلطة التقديرية د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، سنة ١٩٧٣ م ص ٧٨٤ : ٧٩٠.

د. محمد مصطفى حسن «السلطة التقديرية في القرارات الإدارية» سنة ١٩٧٤ م.

والقانون يعطي الإدارة الحق في سحب قرارها بمنح العلاوة التشجيعية إذا ما ثبت لها مخالفته للقانون، وذلك خلال سنة من صدوره، وإلا أصبح صحيحاً، باستثناء حالة اعتراض ديوان الموظفين أو ديوان المحاسبة أو أية جهة مختصة، على هذا القرار، فإن مدة السنة هذه تتوقف لحين البت في الموضوع. وفي حالة الخلاف بين ديوان الموظفين أو ديوان المحاسبة وبين الجهة الحكومية، يعرض الأمر على مجلس الخدمة المدنية، ويكون قراره نهائياً (المادة ٣٣ من القانون).

ووضع المشرع الكويتي شرطاً أساسياً لصحة قرار منح العلاوة التشجيعية يتعلق بضرورة إخطار ديوان الموظفين بصورة من هذا القرار خلال فترة خمسة عشر يوماً من تاريخ صدوره ليبيدي موافقته عليه، فإن رأى فيه مخالفته للقوانين واللوائح اعترض عليه، ويبلغ الجهة الحكومية المسئولة، فإن لم تكن هذ الجهة مقتنعة برأي الديوان أحيل الأمر إلى مجلس الخدمة المدنية ليقرر الأمر الحاسم والملزم للجهتين المختلفتين (المادة ٣٤ من القانون).

ثالثاً: العلاوة الاجتماعية:

العلاوة الاجتماعية هي عبارة عن مبلغ من المال يستحق للموظف إضافة إلى راتبه الأساسي لاعانته على مواجهة اعبائه الاجتماعية، فليس لهذه العلاوة أية علاقة بطبيعة عمل الوظيفة أو صعوبتها أو واجباتها أو مسؤولياتها، بشرط أن تكون الوظيفة من مجموعات الوظائف الدائمة^(١).

والعلاوة الاجتماعية التي تمنح للكويتيين تنقسم إلى فئتين:

الأولى: علاوة بقتة أعزب، وتمنح للموظفين غير المتزوجين، والموظفات سواء كن عازبات أو متزوجات.

(١) انظر جدول رقم ٧ في نهاية البحث.

الثانية: علاوة بفترة متزوج وتمنح للموظف المتزوج عن زوجته سواء كانت موظفة أو غير موظفة، وقد وضع مجلس الخدمة المدنية حكماً جديداً^(١) راعى فيه مصلحة الموظف الكويتي عندما استثنى من شرط الزواج لاستحقاق علاوة زوجية الموظف الذي تتوفى زوجته الوحيدة أثناء الخدمة، فيعامل معاملة الموظف المتزوج، على أن يكون عند وفاة زوجته مستحقاً علاوة اجتماعية بفترة متزوج، وأن يكون لديه ولد أو أكثر دون سن الرابعة والعشرين.

أما خارج هذه الحالة فإن الموظف المتزوج يعامل في حالة طلاق زوجته الوحيدة أو وفاتها معاملة الموظف الأعزب من أول الشهر التالي لصدور الطلاق بائناً أو لتاريخ الوفاة.

وهناك علاوة اجتماعية عن الأولاد وتمنح بفترة خمسين ديناراً عن الولد بدون حد أقصى لعدد الأولاد^(٢) والأصل أن يتقاضاها الموظف عن أولاده، واستثناء تتقاضاها الموظفة في حالة وفاة الأب أو عجزه عن العمل والكسب، وبشرط عدم تقاضي أي مرتب أو معاش أو مساعدة من الخزانة العامة بصفة دورية أو إعالتها أولادها دون أن تتقاضى نفقة ممن يجب عليه نفقتهم.

ويوقف صرف العلاوة الاجتماعية الممنوحة عن الأولاد في الحالتين الآتيتين:

أ - اعادة الأبناء أنفسهم أو بلوغهم سن الرابعة والعشرين، أيهما أسبق وذلك ما لم يكونوا عاجزين عن العمل.

ب - اعادة البنات أنفسهن أو زواجهن أيهما أسبق.

(١) القرار رقم ٥ لسنة ١٩٨٤ بشأن العلاوة الاجتماعية للموظف الذي تتوفى زوجته وهو في الخدمة، مجموعة القرارات المتعلقة بشؤون التوظيف الصادرة من مجلس الخدمة المدنية، ديوان الموظفين السجل العام سنة ١٩٨٤.

(٢) بموجب المرسوم بالقانون رقم ١ لسنة ١٩٩٠. وكان في السابق تحدد هذه العلاوة بفترة عشرة دنانير عن كل ولد وفي حدود عشرة أولاد للموظف. قرار مجلس الخدمة المدنية رقم ١ لسنة ١٩٧٩ بشأن منح علاوة اجتماعية للموظفين.

- أما العلاوة الاجتماعية بفئة متزوج فتتوقف في حالة طلاق الموظف زوجته الوحيدة أو وفاتها، ويعامل معاملة الموظف الأعزب من أول الشهر التالي لصيرورة الطلاق بائناً أو لتاريخ الوفاة.

ويتعين على الموظف أن يثبت حقه في العلاوة الاجتماعية بتقديم وثيقة عقد الزواج أو ما يقوم مقامها وشهادات ميلاد الأولاد، ومن يتأخر عن تقديم هذه المستندات ويدخل في سنة مالية جديدة فإن العلاوة تصرف من أول السنة المالية التي يقدم فيها الإثبات، أما الموظفة فيبدأ حقه في العلاوة الاجتماعية من تاريخ تحقق سببها.

ومن الجدير بالذكر أن قرار العلاوة الاجتماعية أوجب على كل موظف أن يبلغ الجهة التابع لها بكل تغيير يطرأ على حالته الاجتماعية من زواج أو طلاق أو انجاب أو وفاة، ومن يقدم بيانات غير صحيحة أو كاذبة أو تخلف عن الإبلاغ بما طرأ من تغيير على حالته الاجتماعية بقصد الحصول على علاوة تزيد عما يستحقه، يعرض نفسه للعقوبات الواردة في قانون الجزاء فضلاً عن مؤاخذته تأديبياً، واسترداد ما صرف له دون وجه حق.

وقد أصدر مجلس الوزراء^(١) قراره بالتأكيد على جميع الجهات الحكومية بأن يقوم المسئولون عن الشؤون المالية والإدارية بمتابعة الحالة الاجتماعية لموظفيهم، وذلك للحد من ظاهرة صرف مبالغ مالية بدون وجه حق نتيجة للتغيرات التي تطرأ على الحالة الاجتماعية للموظف^(٢).

وقد نص القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٨٣م في شأن زيادة مرتبات الموظفين المدنيين في مادته الثانية على أنه مع عدم الإخلال بأحكام أي قانون معمول به، تعدل العلاوة الاجتماعية عن الأولاد المقررة للكويتيين العاملين في الدولة المشار إليها في هذا القانون

(١) قرار رقم ٢/٤٦٩ في اجتماعه رقم ٩٣/٢٣ بتاريخ ١٩٩٣/٦/٦م.

(٢) سبق وأن أصدر ديوان الموظفين تعميم رقم ٨٥/٢ بتاريخ ١٩٨٥/٢/٢٨ بشأن كيفية أحكام الرقابة على صرف العلاوة الاجتماعية ضمنه تعليماته في هذا الخصوص، راجع تعميم رقم ١٤ لسنة ١٩٩٣م.

إلى ثلاثين ديناراً شهرياً^(١) عن كل ولد وبدون حد أعلى لعدد الأولاد الذين تمنح عنهم هذه العلاوة، كما تزداد العلاوة الاجتماعية المقررة للكويتيين العاملين في الدولة بواقع عشرة دنائير شهرياً^(٢).

أما بالنسب للموظف غير الكويتي فيشترط لمنحه علاوة اجتماعية أن يكون متزوجاً وبشرط إقامة الزوجة في الكويت، ومع ذلك يستمر منح الموظف هذه العلاوة ما لم يتجاوز مدة غياب الزوجة عن الكويت (٦٠) يوماً متصلة، وذلك فضلاً عن مدة الإجازة التي يصرح له بها متى كانت بمرتبة كامل، ولا يستحق علاوة اجتماعية عن الأولاد^(٣).

كذلك لا تستحق الموظفة غير الكويتية أية علاوة اجتماعية.

المطلب الثاني

البدلات

البدلات هي المبالغ الإضافية التي تصرف للموظف بسبب ظروف العمل وملابساته وطبيعته، أو لمواجهة أعباء خاصة، ومن أمثلة هذه البدلات، بدل طبيعة

(١) وفقاً للتعديل الصادر بالقانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٨٥م، فقد كانت العلاوة الاجتماعية المقررة في القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٨٣ هي عشرون ديناراً شهرياً. انظر قرار مجلس الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٨٥ الصادر تطبيقاً لهذه المادة.

(٢) نص في المادة السادسة من القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٨٣ على أنه «يمنح الموظفون الموجودون في الخدمة وقت العمل بهذا القانون المعينون على العقود الثاني والثالث زيادة مقدارها عشرون ديناراً». وقد صدرت عدة قرارات من مجلس الخدمة المدنية بشأن تنظيم العلاوة الاجتماعية، منها القرار رقم ١ لسنة ١٩٧٩ بشأن منح علاوة اجتماعية للموظفين في الجهات الحكومية، ورقم ١ لسنة ١٩٨١ باستبدال فئات العلاوة الاجتماعية للموظفين الكويتيين، ورقم ٩ لسنة ١٩٨١ م بشأن إضافة حكم للعلاوة الاجتماعية التي تمنح للموظف عن أولاده، ورقم ٥ لسنة ١٩٨٢ م بشأن تعديل بعض أحكام وفئات العلاوة الاجتماعية التي تمنح للموظفين.

(٣) يتقاضى الموظف غير الكويتي علاوة اجتماعية عن الأولاد بصفة ١٠ دنائير كويتية عن كل ولد وبحد أقصى ستة أولاد، لمن كان يتقاضى هذه العلاوة قبل ١/٧/١٩٧٩م.

العمل المقرر للأطباء أو المهندسين. والأصل في هذا البديل أنه ميزة من المزايا الوظيفية الملحقه بالوظيفة التي يشغلها الموظف، فإذا نقل أو ندب لوظيفة أخرى غير مقرر لها هذا البديل حرم منه. والبديل يتبع عادة المرتب فيصرف كاملاً أو منخفضاً تبعاً له، إلا اذا نص في القرار المنظم للبديل على غير ذلك.

والبدلات تختلف ليس بحسب درجة الموظف وإنما حسب نوع وطبيعة أعمال وظيفته، فهي تعد نوعاً من التعويض المالي لمجهود يبذله الموظف زيادة على الوضع الاعتيادي لبقية الموظفين، فيزداد به الراتب، أو نتيجة حصوله على مؤهل علمي أو قضاء دورة تدريبية.

والغالب أن البدلات تعطى لفئة من الوظائف التي تتميز بطابع خاص كبذل عدوى للأطباء وبذل انتقال وسفر إن اقتضت الوظيفة التنقل المستمر^(١)، وبذل سكن، وقد تمنح البدلات لمواجهة أعباء خاصة^(٢). وقد اعترف قانون الخدمة المدنية بالبدلات وقررها صراحة، وإن كان لم يحددها على سبيل الحصر، وإنما أعطى لمجلس الخدمة المدنية - بناء على اقتراح ديوان الموظفين - سلطة تحديد قواعدها وأحكامها وشروطها (المادة ١٨ من نظام الخدمة المدنية)^(٣) وقد أصدر مجلس الخدمة المدنية قراره رقم ٦

(١) قرار مجلس الخدمة المدنية رقم ٥ لسنة ١٩٨٥ بشأن تعديل بدل التمثيل وبذل الاغتراب لموظفي البعثات التمثيلية في الخارج والقرار رقم ٣ لسنة ١٩٨٨م.

(٢) قرار مجلس الخدمة المدنية رقم ٩ لسنة ١٩٨٦م بمنح مخصصات مالية لبعثة الحج الطبية والقرار رقم ٤ لسنة ١٩٨٨م.

(٣) وتطبيقاً لذلك أصدر مجلس الخدمة المدنية قراره رقم ٢ لسنة ١٩٨٤ بشأن منح بدلات للمهندسين ولشاغلي الوظائف ذات الطابع الهندسي في الجهات الحكومية مرفق معه جدول بتحديد بدل العمل لهذه الفئة من الموظفين والمكافأة التشجيعية للمهندسين الكويتيين، والقرار رقم ٣ لسنة ١٩٨٤ بشأن منح بدل طبيعة عمل لشاغلي مجموعتي الوظائف الفنية المساعدة والمعاونة في الجهات الحكومية، والجداول المرافقة له.

والقرار رقم ٩ لسنة ١٩٨٤ بشأن اسكان الأطباء الكويتيين العاملين بوزارة الصحة العامة الذي خيرهم بين السكن الحكومي والحصول على بدل سكن بشروط معينة حددها القرار.

والقرار رقم ١ لسنة ١٩٨٢ بشأن منح بدلات لأعضاء الهيئة التعليمية بوزارة التربية. مجموعة القرارات المتعلقة بشئون التوظيف الصادرة من مجلس الخدمة المدنية، ديوان الموظفين، السجل العام.

لسنة ١٩٨٠م ينظم قواعد وأحكام صرف البدلات والعلاوات الإضافية والمكافآت التشجيعية التي تحسب قيمتها على أساس قيمة المرتب^(١).

وهناك نوع جديد من البدلات أقره المشرع الكويتي لفئة الموظفين المدنيين الذين يعملون في الخارج في السلك الدبلوماسي، أطلق عليها تسمية «ميزة نقدية» تمنح لهم عند عودتهم من البعثة التمثيلية بالخارج للعمل في الديوان العام لوزارة الخارجية اعتباراً من تاريخ عودتهم، وذلك لمدة مماثلة لمدة عملهم في الخارج.

ولا يجوز منح هذه الميزة لمدة تزيد على عشر سنوات متتالية عند كل مرة يعود فيها الموظف إلا بعد موافقة مجلس الخدمة المدنية، ويوقف منح الميزة النقدية في ثلاث حالات: حالة انقضاء المدة التي يستحق الموظف هذه الميزة خلالها، وحالة رجوعه إلى العمل في الخارج قبل انقضاء مدة استحقاق الميزة، وفي هذه الحالة يحتفظ له بما تبقى من هذه المدة لحين عودته ثانية للعمل في الديوان العام للوزارة، والحالة الثالثة حالة اعتذار الموظف عن العمل في إحدى البعثات التمثيلية في الخارج أثناء تمتعه بالميزة النقدية، وتأخذ هذه الميزة حكم المرتب فتصرف كاملة أو مخفضة تبعاً له^(٢).

وقد صدر قرار من مجلس الخدمة المدنية^(٣) ينظم فيه كيفية استمرار منح البدلات والعلاوات الإضافية والمكافآت التشجيعية المنظمة بقرارات سابقة على صدور قانون الخدمة المدنية، فقرر أنها تمنح بنفس قواعد وأحكام منحها مع مراعاة إذا كانت هذه القواعد والأحكام تقضي بحساب قيمة البدل أو العلاوة أو المكافأة بنسبة مئوية معينة من أول مربوط الدرجة التي يشغلها الموظف أو بنسبة مئوية من مرتبه الأساسي، فإن القيمة تحسب في الحالة الأولى على أساس أول مربوط الدرجة في ٦/٣٠/١٩٨٩م التي تقابلها درجة الموظف، أما في الحالة الثانية فتحسب القيمة على أساس

(١) قرار مجلس الخدمة المدنية رقم ٦ لسنة ١٩٨٢ بشأن منح البدلات والعلاوات الإضافية والمكافآت التشجيعية.

(٢) قرار مجلس الخدمة المدنية رقم ٦ لسنة ١٩٨٥م والجدول المرافق له بتحديد قيمة الميزة النقدية.

(٣) قرار رقم ٦ لسنة ١٩٨٠م بشأن منح البدلات والعلاوات الإضافية والمكافآت التشجيعية.

أول مربوط الدرجة في ١٩٧٩/٦/٣٠م التي تقابلها درجة الموظف مضافاً لأول مربوط عدد من العلاوات بالفئة المقررة في التاريخ المذكور، وذلك بعدد العلاوات الحاصل عليها الموظف في الدرجة التي يشغلها.

وهناك بدل تمثيل يمنح لشاغلي بعض الوظائف وهي درجات مجموعة الوظائف القيادية بواقع ٣٠٪ من أول مربوط درجاتهم، والدرجات (أ) و(ب) والأولى من مجموعة الوظائف العامة بواقع ١٥٪ من أول مربوط درجاتهم، ويأخذ هذا البدل حكم المرتب فيصرف كاملاً أو منخفضاً تبعاً له، ولا يجوز الجمع بين هذا البدل وبين بدل طبيعة العمل أو بدل الاستدعاء، وفي هذه الحالة يستحق أيهما أكبر^(١) وبدل سكن للموظفين غير الكويتيين الذي تم بمقتضاه الغاء نظام منح السكن الحكومي بقرار من مجلس الخدمة المدنية، وهذا البدل مقصور على الموظفين الذين يجوز تخصيص السكن الحكومي لهم عادة بموافقة ديوان الموظفين (مثل الأطباء)، وجاء نتيجة للظروف التي مرت بها البلاد بعد الغزو العراقي وما أصاب المساكن الحكومية من دمار وتخريب وسلب، وتحدد فئات بدل السكن وفقاً للدرجة التي اتخذت أساساً لحساب المكافأة الشهرية الشاملة عند التعيين، هذا بالإضافة إلى صرف بدل أثاث بقيمة ألف دينار لمرة واحدة عند التعاقد لمن لم يكن موجوداً في الخدمة في ١٩٩٠/٨/١^(٢)، مع مراعاة عدم اسحقاق الموظف لأية علاوة اجتماعية^(٣).

أما الموظفون الكويتيون فيصرف لهم بدل إيجار لمن لا يملك مسكناً خاصاً به ويلجأ إلى التأجير.

- (١) قرار مجلس الخدمة المدنية رقم ٧ لسنة ١٩٧٩م بشأن منح بدل تمثيل لشاغلي بعض الوظائف.
- (٢) تعميم ديوان الموظفين رقم ١٥ لسنة ١٩٩١م بشأن الغاء نظام منح السكن الحكومي ومنح بدل سكن للموظفين غير الكويتيين، ورقم ٢٠ لسنة ١٩٩١م بشأن موعد اخلاء المساكن الحكومية.
- (٣) عملاً بتعميم ديوان الموظفين رقم ١١ لسنة ١٩٩١م، انظر قرار مجلس الخدمة المدنية رقم ٥ لسنة ١٩٩٣م بشأن منح بدل سكن لفئة معينة من الموظفين، وتعميم ديوان الموظفين رقم ٢ لسنة ١٩٩٣م يبين فيه كيفية منح بدل سكن في الحالات التي حددها قرار مجلس الخدمة المدنية.

ولما كانت بعض الوزارات والإدارات الحكومية تقتضي طبيعة عملها تكليف عدد من موظفيها غير الكويتيين المبرم معهم أحد العقدین الثاني والثالث^(١) بالعمل بنظام عمل محدد بالساعات أو في أماكن عمل معينة مما يستتبع استحقاقهم لبعض البدلات والعلاوات الإضافية كبذل النوبة والطعام وطبيعة العمل والعلاوة التشجيعية للعاملين في المناطق النائية، فقد قام ديوان الموظفين بتفويض هذه الجهات الحكومية في إجراء تعديل على العقود المبرمة مع هؤلاء الموظفين وذلك باضافة بند خاص إليه يسمح بمنح أو تعديل قيمة البذل أو العلاوة بشرط استمرارهم بنظام أو أماكن العمل المقرر لها هذه البدلات أو العلاوات على أن يراعي وقف الصرف فور نقل الموظف لمكان أو نظام عمل آخر^(٢).

ويمكن القول إن البدلات النقدية التي تعتبر من مفردات المرتب ليس لها نظام قانوني معين في الكويت، فهي تختلف - كما سبق البيان - من موظف لآخر، ومن جهة حكومية إلى أخرى، تصدر بها قرارات ولوائح خاصة معرضه في أي وقت للتغيير والتعديل تبعاً لتغير ظروف البلاد الاقتصادية وحسب ما يترأى للإدارة من تأثير هذه البدلات على زيادة كفاءة الموظف ورفع مستواه المعيشي ليتناسب مع الزيادة السريعة في الأسعار، وقد تتخذ الإدارة أحياناً أسلوب البدلات لجذب العمالة إليها.

المطلب الثالث

التعويضات والمكافآت

إن ما يسرى على البدلات يسري في رأينا على التعويضات والمكافآت، فقد أعطى المشرع الكويتي للسلطة المختصة ممثلة في مجلس الخدمة المدنية حق تحديد هذا

(١) العقد الثاني لتعيين الموظفين على الوظائف المؤقتة فيما عدا الخبراء وكبار الفنيين، والعقد الثالث لتعيين الخبراء وكبار الفنيين الذين تستعين بهم الحكومة لفترة مؤقتة.

(٢) تعميم ديوان الموظفين رقم ٣٦ لسنة ١٩٩٢ بشأن تعديل العقدین الثاني والثالث بما يسمح بصرف قيمة بعض البدلات والعلاوات الاضافية.

النوع من المزايا المالية للموظف (المادة ١٩ من القانون) ليضع لها قواعدها وشروطها وحالاتها التي لا تتقيد بمبدأ ثابت، بل هي متغيرة حسب طبيعة العمل.

وهذه المزايا المالية قد تأتي في صورة مكافآت مالية مقابل خدمات ممتازة قدمها الموظف لتحسين الخدمة داخل الإدارة وتطوير أساليبها، أو في صورة حوافز مادية لحث الموظف على رفع مستوى الخدمة المدنية تبعاً لما يقضيه العمل في الجهة الحكومية التابع لها، ولاشك أن الموظفين تتفاوت كفاءتهم وقدراتهم على العمل، ومن مصلحة الإدارة أن تفرق في المعاملة بين هؤلاء، فتشجع الموظف الكفء حثاً منها للباقيين على محاولة الوصول للكمال في سبيل أداء أفضل للخدمة العامة.

وقد تأتي هذه المزايا في صورة تعويضات مالية مقابل مصروفات انتقال ونفقات سفر أو تعويضات مقابل أعمال إضافية التي يطلب من الموظف تأديتها في غير أوقات العمل الرسمية.

فالموظف ملزم بأداء عمله الوظيفي خلال الأوقات المحددة بالقانون، فإذا ما كلف بالعمل في غير هذه الأوقات - حسب ما تقضيه مصلحة العمل - لا يستطيع الامتناع عن ذلك، والقانون يراعي كل ذلك فيقرر للموظف مكافأة مالية نظير هذا العمل الإضافي (المادة ٨٢ من نظام الخدمة المدنية).

ومعنى هذا كله أنه:

إذا كان واجباً على الموظف أداء أعمال وظيفته، فإن من حقه أن يسترد ما تكبده في أدائه هذه الأعمال من مصروفات، فإذا كلف بمهمة رسمية في الخارج تعين تعويضه عما تكبده من مصاريف سفر وانتقال وإقامة ومبيت اقتضاها اغترابه عن مكان عمله، فالحكمة من تقدير هذه التعويضات هو جبر الأضرار التي لحقت بالموظف في سبيل قيامه بهذه المهمة^(١).

(١) انظر قرار مجلس الخدمة المدنية رقم ٣ لسنة ١٩٨٦ بشأن منح فئات معينة من العاملين بورشة وزوارق الإطفاء مكافأة تشجيعية. مجموعة القرارات المتعلقة بشئون التوظيف الصادرة عن مجلس الخدمة المدنية =

وقد جاء قانون الخدمة المدنية حالياً من نصوص تقرر تعويض الموظف عن الضرر الذي يصيبه أثناء العمل وبسببه، وهذا النقص التشريعي^(١) لا يفي بإمكان تعويض الموظف على سند مما استقر في القانون المدني فضلاً عن الشريعة الغراء من أن بيت المال ضامن عند عدم معرفة من يتحمل القصاص أو الدية، ويكون لمجلس الوزراء تقدير التعويض في هذه الحالة مسترشداً بقواعد تقدير الدية الشرعية في أحكام الشريعة الإسلامية السارية وقت الإصابة^(٢).

ولما كان بعض الموظفين غير الكويتيين قد علموا بالجهات الحكومية بعد تحرير الكويت من الغزو العراقي (٩١/٢/٢٦)، وتم التعاقد مع بعضهم^(٣) والبعض الآخر لم يتم التعاقد معهم، فقد عرض ديوان الموظفين موضوع منحهم مكافآت مالية مقابل عملهم خلال الفترة من ١٩٩١/٣/١م وحتى تاريخ إبرام العقود أو تقرير عدم التعاقد معهم - على مجلس الخدمة المدنية حيث قرر الآتي:

- ١ - منح الموظفين الذين تم التعاقد معهم مكافآت مالية بذات الراتب أو المكافأة الشهرية التي حددت في العقد الذي أبرم مع كل منهم وذلك عن كل شهر عمله خلال تلك الفترة.
- ٢ - منح الموظفين الذين لن يتم التعاقد معهم مكافآت مالية لا تتجاوز الراتب أو المكافأة الشهرية التي كان يتقاضاها كل منهم في ١٩٩٠/٨/١م وذلك عن كل شهر عمله خلال الفترة المنوه عنها^(٤).

لسنة ١٩٨٦م، والقرار رقم ١٠ لسنة ١٩٨٣م بتحديد مكافأة رئيس وأعضاء هيئة تحكيم معاملات الاسهم التي تمت بالاجل، نفس المجموعة سنة ١٩٨٣، والقرار رقم ٣ لسنة ١٩٨٩ بشأن مكافآت تدريب الموظفين في الجهات الحكومية والجدول المرافق له، نفس المجموعة سنة ١٩٨٩م، والقرار رقم ٥ لسنة ١٩٨٩ بشأن منح الموظفين الكويتيين العاملين في مجالات معينة مكافأة تشجيعية والجدول المرافق له.

- (١) راجع الباب الرابع من قانون التأمينات الاجتماعية رقم ٦١ لسنة ١٩٧٦م بشأن تأمين إصابات العمل.
- (٢) فتوى رقم ٤١٨٢/٢ في ١٥/٧/١٩٨١م، مجموعة المبادئ التي قررتها إدارة الفتوى والتشريع، المجموعة السابقة من ٢٩١ قاعدة ١١٧.

- (٣) تعميم ديوان الموظفين رقم ٢ لسنة ١٩٩١م المعدل بشأن قواعد وأحكام التعاقد مع غير الكويتيين.
- (٤) تعميم ديوان الموظفين رقم ١٦ لسنة ١٩٩١م بشأن منح مكافآت مالية للموظفين غير الكويتيين الذي عملوا بالجهات الحكومية بعد التحرير.

المطلب الرابع

موقف تشريعات الوظيفة العامة السابقة

تتفق قوانين الوظيفة العامة - الصادرة خلال المرحلة السابقة على صدور قانون الخدمة المدنية - مع نصوص هذا القانون من حيث مبدأ استحقاق الموظف لمزايا مالية تعينه على متاعب الحياة، ولتجعل المرتب يتناسب مع مستوى المعيشة في ذلك الوقت سواء بالنسبة للعلاوة أو المزايا الأخرى كالبديل، المكافأة أو التعويض المالي وسنين قواعد كل من هذه الأمور في مختلف تشريعات الوظيفة العامة في الكويت على الوجه التالي:

أولاً: قانون الموظفين والتقاعد لسنة ١٩٥٥م

من تفحص نصوص هذا القانون يتضح لنا وجود ثلاثة أنواع للعلاوات الوظيفية يتمتع بها الموظف، لكل منها أحكامه الخاصة على النحو الآتي:

١ - العلاوة الدورية:

وجاءت بشكل مبلغ من المال محدد في جداول مرتبات الموظفين يتزايد سنوياً، وحدد عددها بخمس علاوات في الدرجة الواحدة، وذلك بالنسبة للموظفين المصنفين صغارهم وكبارهم على السواء (المادة ٨، ٩٢ من الباب الرابع) يحصل عليها الموظف بعد إكمال سنه من تاريخ التعيين أو تاريخ منح العلاوة السابقة (المادة ٦ من الباب السادس) ويستمر استحقاق الموظف لهذه العلاوة مدة خمس سنوات وهي الحد الأدنى للبقاء في الدرجة، ذلك أن الموظف المصنف العادي يصل بهذه العلاوات الخمس إلى نهاية مربوط الدرجة التي يشغلها في خمس سنوات (المادة الأولى من الباب الخامس) وهو بمثابة الوضع الطبيعي يتوقف بعدها حقه في الحصول عليها، ويكون الموظف مؤهلاً للحصول على درجة وظيفية جديدة (المادة الخامسة من الباب الخامس).

وجاء القانون بحكم خاص بصغار الموظفين المصنفين مفاده أن علاواتهم السنوية تتوقف في حالة وصول مرتباتهم نهاية الدرجة الخامسة وهي أعلى الدرجات في سلم وظائفهم الصغرى^(١) وأعطى مدير الدائرة في ذلك الوقت الحق في منح هؤلاء علاوة أو علاوتين من علاوات الدرجة التي يشغلونها، وكذلك على سبيل المكافأة لهم، بشرط مرور ثلاث سنوات من توقف العلاوة الدورية (المادة ٧ من الباب الرابع).

والاختلاف يأتي هنا بين النوعين من العلاوات حيث إن العلاوة الدورية التي تأتي بشكل مكافأة فقط، متروك أمرها لتقدير الإدارة وحريتها البحتة في منحها للموظف متى ما يترأى لها من أسباب ودوافع. فلا تشكل حقا مكتسبا له.

أما بالنسبة للموظفين غير المصنفين فعلاواتهم الدورية عددها أقل من علاوات هؤلاء المصنفين محددة بثلاث علاوات في الدرجة الواحدة^(٢).

وهذا يعني أن مدة البقاء في الدرجة ثلاث سنوات يصل بعدها الموظف غير المصنف إلى نهاية مرسوم الدرجة التي يشغلها، ولا ينتقل إلى الدرجة التي تليها إلا إذا تغير اسم الوظيفة (المادة الخامسة من الباب الرابع).

فإن بلغت مرتبات هذه الفئة من الموظفين - بالعلاوة الدورية - نهاية مرسوم الدرجة الأعلى في سلم درجاتهم وهي الدرجة (أ)، تتوقف علاواتهم ويصبحون غير مؤهلين ولا مستحقين لدرجة أعلى، ذلك أن القانون حدد لهم درجاتهم الخاصة بهم وليس لهم الحق في الانتقال إلى سلم الدرجات الذي خصص للموظفين المصنفين (المادة الثانية من الباب الرابع).

ومن جهة أخرى يلاحظ أن المشرع منحهم ميزة من نوع آخر تعوضهم عن ذلك، بأن قرر لهم علاوتين تدفع لهم مرة واحدة بعد مرور سنتين من وصولهم آخر

(١) ورد ذكر لأنواع هذه الوظائف ودرجاتها عندما تكلمنا عن موضوع المرتب. انظر جدول رقم ٢ ، ٣ في نهاية البحث.

(٢) انظر جدول رقم (٤) في نهاية البحث.

مربوط الدرجة (المادة الثالثة من الباب الرابع) وبعدها يتوقف مرتبهم عن الزيادة، فلا يكونون مستحقين لأية علاوة دورية.

وهدف المشرع من كل ذلك ترغيب الموظفين بالعمل، والبقاء في الوظيفة.

يتبين من صياغة نص القانون أن الموظف يملك حقاً مكتسباً في العلاوات الدورية الزائدة، ولا يعدو أن يكون قرار الإدارة في منحها له قراراً كاشفاً لحق مقرر صراحة في القانون، فلا تملك سلطة الرفض.

وقد عالج المشرع حالة الموظف إذا كان في إعارة إلى جهة أخرى فلا تتوقف علاوته الدورية، فتدخل مدة الإعارة في حساب مدة استحقاقه لها (المادة الثالثة من الباب السادس)، ولم يتعرض المشرع للوضع ذاته في حالة النقل والتدب، وإن كان سكوته هذا دليلاً على تطبيق النص المتعلق بالإعارة على هذين الوضعين (النقل، التدب).

الحرمان من العلاوة الدورية:

يتضح من نصوص قانون الموظفين المشار إليه أن القاعدة العامة هي عدم جواز التعرض للعلاوة الدورية كحق مكتسب، وإن كان المشرع قد فتح مجالاً ضيقاً يكون فيه الحرمان من العلاوة الدورية أمراً مشروعاً بحدود ضيقة للغاية لا يدع فرصة للإدارة في التعسف أو التوسع في هذا الحرمان الذي جاء على سبيل الحصر في حالات معينة هي:

- حالة توقيع جزاء تأديبي في صورة حرمان جزئي من العلاوة الدورية بتأجيل ميعاد استحقاقها لمدة يجب ألا تزيد عن ستة شهور (المادة الخامسة من الباب الثالث) تعود بعدها العلاوة إلى وضعها الطبيعي.

وقد يأتي الجزاء التأديبي في صورة حرمان كلي (المادة السادسة من الباب الثالث)، ولم يحدد القانون هنا مدة الحرمان من العلاوة الدورية، غير أنه في موضع آخر ترك الأمر تقديراً للإدارة هي التي تحدد في قرار التأديب مدة الحرمان الذي كان سبباً في توقف صرف العلاوة للموظف لادانته بارتكاب مخالفة تأديبية (المادة التاسعة من الباب الخامس).

ومما تجدر الإشارة إليه هنا أن قانون الموظفين السابق ذكره لم يأت بنصوص يتعرض فيها لنظام التقارير السرية، وبالتالي يتعرض فيها للنتائج المترتبة على الضعيف منها، وهذا بحد ذاته يجعلنا لا نتطرق لبحث حالة حرمان الموظف من العلاوة الدورية كعقاب على ضعف قدرته الوظيفية وقلة كفاءته.

٢ - العلاوة الاستثنائية:

ورد ذكرها في مادة واحدة فقط من قانون الموظفين المشار إليه هي تلك المتعلقة بإعطاء الإدارة الحق في منح الموظف «الممتاز»^(١) علاوتين استثنائيتين مرة واحدة أو على دفعتين في سنة واحدة (المادة الثالثة من الباب الخامس).

٣ - البدلات:

استعمل قانون الموظفين القديم لفظة «علاوة» للدلالة على نوع معين من البدلات يمنح لفئة من الموظفين أطلق عليها تسمية «علاوات إضافية» وهي عبارة عن علاوات لها طابع خاص تختلف حسب اختلاف طبيعة عمل الموظف، وتعادل البدلات، وقد أفرد لها القانون باباً خاصاً هو الباب الثامن وقسمها إلى ثلاثة أنواع:

أ - علاوة السكن^(٢):

تكون مقابل «السكن والماء والإنارة» وتعطى للموظف الكويتي المتزوج من فئات الموظفين المصنفين سواء كبارهم أو صغارهم، وتحسب هذه العلاوة من أدنى مربوط الدرجة التي يشغلها الموظف على أساس نسب مئوية ثابتة، والمشرع يقصد من ذلك ضمان العدالة بين الموظف الكويتي والموظف غير الكويتي الذي كان في ذلك الحين يتمتع بسكن حكومي مجاني شاملاً خدمة المياه والكهرباء^(٣).

(١) مع ملاحظة أن المشرع في قانون الموظفين لسنة ١٩٥٥ لم يأخذ بنظام التقارير السرية - كما سبق البيان.

(٢) انظر المواد من الثانية إلى السابعة من الباب الثامن.

(٣) راجع المواد الخامسة والسادسة من الباب الثامن بخصوص أحكام علاوة السكن الحكومي للموظف غير الكويتي.

كما تمنح هذه العلاوة للموظف الكويتي غير المتزوج، وإن كانت بنسبة أقل تعادل نصف النسب المنصوص عليها بشأن علاوة المتزوج، وتحسب أيضا من أدنى مربوط الدرجة.

وتتمتع المرأة الكويتية الموظفة بعلاوة سكن إن كانت غير متزوجة أو متزوجة من غير موظف حكومي بنفس النسب المقررة للموظف^(١) مع مراعاة التفرقة في هذه الحالة بين الموظف المتزوج وغير المتزوج إذ تطبق عليها هذه التفرقة أيضاً.

أما الموظف الكويتي غير المصنف والمتزوج فيستحق علاوة سكن مبلغها ثابت هو (١٠٠ روبية) ويعطى للموظف غير المتزوج نصف هذا المبلغ.

ب - علاوة الانتقال:

وهي بدل نقدي يمنح للموظف نظير مصروفات التنقل التي تتطلبها الوظيفة الحكومية في حالة إذا ما كانت طبيعة عمله تقتضي ضرورة وجود سيارة تحت تصرفه أثناء العمل الرسمي، وإدارة شئون الموظفين لها سلطة تقدير ذلك.

ونود أن نشير هنا إلى أن المشرع الكويتي في ذلك الوقت قد أقام تفرقة تحكيمية بين الموظفين بشأن بدل الانتقال عندما ضيق من نطاق استحقاقه وقصره على الموظفين المصنفين شاغلي الدرجة الأولى ويقصد بهم «كبار الموظفين» حسب تسمية المشرع لهم. قدره بمبلغ (٤٥٠ روبية) في الشهر (المادة ٩ من الباب الثامن) كذلك الموظفين المصنفين أصحاب الدرجة الثانية، وإن كان البدل بالنسبة لهم تقل قيمته، محدد بمبلغ (٣٠٠ روبية) في الشهر (المادة ٨ من الباب الثامن).

أما مديرو الدوائر - الذين يعادلون مرتبة وزير - فلهم سيارات حكومية خاصة بهم (المادة ١٥ من الباب الثامن).

(١) المادة الرابعة من الباب الثامن، وتنص هذه المادة على أنه ليس للمدرسات والممرضات حق الاختيار بين العلاوة والسكن وإنما تطبق عليهن الدائرة المختصة انظمتها الخاصة بإسكانهن أو إعطائهن البدل.

وانطلاقاً من مبدأ أن البديل الوظيفي مقابل العمل ومرتببط باستمراريته فإن الموظف يحرم من بدل الانتقال أثناء تواجده في إجازة، إذ في هذه الحالة تنتفي حكمة تقريره، هذا بخلاف حالة الإجازة المرضية، يظل الموظف متمتعاً بهذا البديل طوال مدة الإجازة أياً كانت مدتها (المادة العاشرة من الباب الثامن).

وقد تعرض المشرع بالمعالجة لحالة الموظفين الذين كانوا يتقاضون بدل انتقال، وأصبحوا بعد صدور قانون الموظفين لسنة ١٩٥٥ - غير مستحقين له لعدم انطباق نصوصه عليهم، إذ قرر استمرار تمتعهم بهذا البديل لحين انتهاء مدة عقودهم، أما إذا كان الموظف غير متعاقد مع الإدارة فإن بدل الانتقال يستمر صرفه له لمدة أقصاها سنة كاملة تبدأ من تاريخ تطبيق هذا القانون (المادة ١١ من الباب الثامن).

أما الموظفون الذين كانوا يتمتعون بسيارات حكومية خاصة وفقدوا هذا الحق بعد صدور قانون الموظفين والتقاعد فإن هذه السيارات تبقى تحت تصرفهم لمدة ستة أشهر فقط من تاريخ تطبيق هذا القانون (المادة ١٢ من الباب الثامن).

ومن الملاحظ هنا أن المشرع كان يقصد بذلك الموظفين غير الكويتيين، فلم يشأ أن يحرمهم من مزايا كانوا يتمتعون بها نظير خدمتهم للكويت، وفي ذات الوقت يريد أن تكون نصوص القانون لها صفة شرعية وتطبق بأمان والتزام، فمنحهم مهلة للتمتع بميزة بدل الانتقال وإعطائهم فرصة تدبير أمورهم بشأن تنقلاتهم التي تتطلبها وظائفهم.

ج - علاوات أخرى: (١)

أدرج المشرع تحت هذا النوع من العلاوات خليطاً من البدلات والمكافآت على النحو التالي:-

فهناك المكافأة التي أطلق عليها لفظ «بدل» تمنح للموظفين والعمال الفنيين مقابل أعمال إضافية يتطلب منهم إداؤها في غير ساعات العمل الرسمي وذلك حسب الأنظمة التي تقررها إدارة شئون الموظفين، ولا يجوز أن تتجاوز هذه المكافأة نصف

(١) المواد من ١٦: ٢٣ من الباب الثامن.

الراتب الأساسي، كما قرر المشرع بدل عدوى (باستثناء الأطباء الذين لهم وضع خاص) للممرضات والمضمدین والموظفين الذين تربطهم صلة مباشرة بالمرضى في المصحات العقلية والصدرية، وذلك نظير الأضرار التي قد تلحق بهم، ويعادل هذا البديل «١٥٪ من بداية مربوط الدرجة التي يشغلها الموظف».

وأيضاً علاوة واجب ليلي وتمنح للممرضات القانونيات تعادل ربع المرتب من بداية مربوط الدرجة التي يشغلها.

كما اعترف القانون بنوع خاص من العلاوة الشهرية قدرها مائة روية لسائقي سيارات الاسعاف والمطافئ ولسائقي السيارات المخصصة لمديري الدوائر، وكذلك للموظفين المتدربين للعمل المستمر في القرية بشرط ألا يكون الموظف من أبناء هذه القرية.

وعلاوة اغتراب تصرف للموظفين في حالة نقلهم للعمل في بلاد أخرى يرجع تقديرها إلى دائرة شئون الموظفين.

وهناك منحة زواج قدرها ٥٠٠ روية تمنح مرة واحدة طوال الخدمة لصغار الموظفين المصنفين من الكويتيين في الدرجتين السابعة والثامنة، كما اعترف بها للموظفين غير المصنفين مع اشتراط أن يكونوا قد امضوا في الخدمة سنة كاملة على الأقل، ولا يستحقها الموظف إلا في حالة زواجه الأول باستثناء إذا توفيت زوجته الأولى أثناء عمله في الخدمة وأراد الزواج مرة ثانية.

أقر المشرع في قانون الموظفين والتقاعد في باب خاص الحق في تذاكر سفر للموظفين غير الكويتيين أو بدل نقدي عن ذلك يختارون أيهما أفضل لهم، وأطلق على هذا النوع من البديل «أجور السفر» ولكن بعد فترة من تطبيق النص المتعلق بهذا البديل ثبت عدم جدواه وتم إلغاؤه من القانون ولم يعد لهذا البديل وجود في قانون الموظفين.

ثانياً: مشروع كادر عمال الحكومة لسنة ١٩٥٥م

وهو القانون المطبق على فئة عمال الحكومة - كما سبق شرحه - وقد اعترف هذا القانون للعمال بالحق في علاوات دورية واعتبرها عاملاً مهماً من عوامل الاستقرار في العمل وتدفع لهم بصفة دورية اعتباراً من تاريخ التعيين وذلك حسب اختلاف الدرجات المنصوص عليها في القانون وحسب الفترة والقيمة المقررة في كل درجة (المادة ٨). مما أدى إلى أعمال تفرقة في العلاوة الدورية بين فئات العمال على البيان التالي:

١ - الفئات والدرجات غير الفنية:

- بالنسبة للعمال العاديين ورؤساء العمال العاديين فإنهم يمنحون عند التعيين علاوة دورية مقدارها «روبية واحدة» كل سنتين حتى يصل الأجر اليومي آخر مربوط الدرجة.

٢ - الفئات والدرجات الفنية والإدارية بكل أنواعها:

وقد أشرنا لها بالشرح في موضع سابق - يستحقون علاوة دورية كل سنة يختلف مقدارها باختلاف نوع الوظيفة حتى يصل أجرهم اليومي إلى نهاية مربوطه. وقد أقر المشرع مبدأ جواز حرمان العامل من علاوته الدورية وفقاً لما جاء في لائحة الجزاءات (المادة ١٨).

أجور إضافية

القاعدة العامة المطبقة بشأن تشغيل العمال هي أن لهؤلاء ساعات عمل محددة وثابتة استهدف منها المشرع حمايتهم من تعسف الإدارة وإعطاءهم الراحة الكاملة لاستعادة قدرتهم على العمل في اليوم التالي، وقد وضع القانون الكويتي حداً أقصى من الساعات الفعلية للعمل تقاس بثمان ساعات يومياً ولا يجوز تشغيل العامل أكثر

من خمس ساعات متوالية تتلوها فترة راحة لا تقل عن نصف ساعة، ولا تحسب هذه الفترة من ساعات العمل الفعلية (المادة ١٠).

واستثناء من هذه القاعدة يجوز تشغيل العامل ساعات عمل إضافية لا تتجاوز ساعتين يومياً، وهذه لها أجرها الإضافي قدره القانون بواقع ربع الأجر الأساسي لكل ساعة (المادة ١١).

وإذا استدعت ظروف العمل فإنه يجوز تشغيل العامل يوم الراحة الأسبوعية (يوم الجمعة) التي لا يتقاضى عنها أجراً، عندئذ يمنح العامل نصف أجره اليومي مضافاً إليه الأجر اليومي نظير قيامه بعمل يوم الراحة (المادة ١٢).

ثالثاً: قانون الوظائف العامة المدنية رقم ٧ لسنة ١٩٦٠م

أخذ مشرع قانون الوظائف العامة الصادر سنة ١٩٦٠م بذات الاتجاه الذي سلكه القانون السابق عليه بشأن تقرير الحق في العلاوة بنوعيتها الدورية والاستثنائية، وأورد لكل منهما أحكاماً خاصة لا تختلف في شيء عن تلك المقررة في قانون الموظفين الصادر سنة ١٩٥٥ ما عدا أموراً معينة اقتضت تدخل الإدارة لتلائم أوضاع الموظفين مع تغير ظروف الحياة في الكويت في تلك الفترة، مع ملاحظة أن المشرع - وهو بصدد اعترافه بالعلاوة بنوعيتها - لم يعمل أية تفرقة بين الموظف والمستخدم (المادة ١٦١) فكلها يستحق مثل الآخر علاوة دورية وعلاوة تشجيعية، وإن كانت التفرقة تكون فقط في مقدار العلاوة الدورية وعددها وذلك على البيان التالي:

١ - علاوة دورية :

وهي من الحقوق المكتسبة للموظف في هذا القانون أياً كانت الدرجة أو المجموعة التي ينتمي إليها، وتشكل إحدى مفردات الراتب الأساسي، وأحال القانون فيما يخص فئة العلاوة الدورية إلى جدول المرتبات الملحق به^(١) وفيما يتعلق بميعادها، فقد رؤى تسهيلاً

(١) انظر جدول رقم ٥.

للعمليات الحسابية وحتى لا تكون أقسام الحسابات في الدوائر المختلفة مشغولة طوال العام بتحضير قرارات علاوات الموظفين وعرضها على لجنة شئون الموظفين لقرارها، وقد لا يتيسر انعقادها في مواعيد متقاربة، لكل هذه الأمور، رؤى أن يكون الموظفون بشأن استحقاقهم لعلاواتهم الدورية فريقين، فريق يستحق علاوته في أول أبريل من كل عام، وهم الذين عينوا أو حصلوا على العلاوة الدورية السابقة بعد أول أكتوبر وقبل أول أبريل، والفريق الآخر يستحق علاوته في أول أكتوبر وهم الذين عينوا أو حصلوا على علاوتهم السابقة بعد أول أبريل وقبل أول أكتوبر من كل عام المادة (٥٦) وقد جاء نص هذه المادة عاماً مطلقاً، فلم يفرق بين الموظف المعين لأول مرة والموظف الذي أعيد تعيينه بخصوص موعد استحقاق العلاوة الدورية، وخاصة أنه لم يرد في القانون نص يبين كيفية حساب هذا الموعد بالنسبة للموظف الذي يعاد تعيينه^(١)، ولا يجوز أن يتجاوز المرتب بالعلاوة الدورية نهاية مربوط الدرجة. وقد خول المشرع لجنة شئون الموظفين بالدائرة المختصة سلطة منح هذه العلاوة لجميع الموظفين (المادة ٥٧).

أما بشأن الموظفين الموجودين بالخدمة قبل صدور القانون المشار إليه وتحل ميعاد علاواتهم الدورية قبل أول أبريل وقبل أول أكتوبر، فقد أراد المشرع أن تحفظ لهم حقهم في هذه العلاوات، وذلك عندما نص على أن هذا الميعاد ينقل إلى ما يليه من أحد هذين التاريخين (المادة ١٨٩).

وقد أتى القانون بحكم جديد لم يكن مقررأ في القانون السابق عليه مؤداه أن استحقاق الترقية بالأقدمية لا يغير من ميعاد استحقاق العلاوة الدورية، فإن اتفق تاريخهما منحتا معاً، فتمنح أولاً الترقية ثم يليها العلاوة الدورية بفئة الدرجة المرقى إليها الموظف (المادة ٥٦)، ويستفاد من هذا النص التشريعي جعل العلاوة الدورية حقاً مكتسباً للموظف لا تتأثر بأية معوقات قد تقف حائلاً بينها وبين استحقاق الموظف لها

(١) فتوى رقم ٢٩٠٠/٢ بتاريخ ١٩٧٨/٣/٣٠م مجموعة المبادئ التي قررتها إدارة الفتوة والتشريع من أول أكتوبر سنة ١٩٧٧ حتى آخر سبتمبر سنة ١٩٧٨م المجموعة الرابعة ص ١٠٥ .

اللهم إلا في أضيق الحالات، إذا ما تدخل المشرع صراحة ونص على جواز حرمان الموظف من علاوته الدورية.

حالات الحرمان من العلاوة الدورية.

وجاءت هذه الحالات بنص صريح لا يدع فرصة الشك فيها أو استغلالها من قبل الإدارة متمثلة في الآتي:

- حالة حصول الموظف في تقريره السري على درجة ضعيف، فجزاء لقلّة كفاءته الوظيفية يحرم من أول علاوة دورية تستحق له بعد صدور قرار تقييم الكفاءة (المادة ٣٩) وذلك حتى لا يثاب الموظف عن ضعفه.

ويستفاد من هذا كله أن التقرير السري للموظف يأتي بآثاره الجانبية من حيث الحرمان من العلاوة الدورية دون انتظار لنتائج التظلم المقدم من الموظف إلى لجنة شئون الموظفين والفصل في أمره. فإن فصلت هذه اللجنة في أمر التظلم استرد الموظف حقه في العلاوة وإلا استمر حرمانه منها تبعاً لما ينتهي إليه قرارها (المادة ٤٠).

وجاء القانون بنص خاص يسرى على المستخدمين فقط فيما يتعلق بهذا النوع من الحرمان يتضح منه أن هذه الفئة البسيطة من الموظفين لا يكون مستحقاً لعلاوة دورية في حالة ثبوت عدم اجتهاده في العمل وذلك عندما نص على أنه «ويجوز لمدير عام الدائرة حرمان المستخدم الذي لا يؤدي عمله على وجه مرض، من العلاوة الدورية وتأجيلها، ويكون ذلك بناء على طلب كتابي من الرئيس المباشر للمستخدم (المادة ١٦١).

- حالة توقيع جزاء تأديبي:

وأخذ المشرع الكويتي بالجزاءات التأديبية التي لها صلة بالعلاوة الدورية في صورتين لها (المادتين ١١٦، ١٧٠):

أ - صورة حرمان جزئي من العلاوة وذلك بتأجيل ميعاد استحقاقها لمدة لا تزيد على ستة شهور.

ب - صورة حرمان كلي من العلاوة، ولم يحدد المشرع مدة هذا الحرمان. وإن كان يستفاد من نص القانون أن هذا الحرمان ينصب على علاوة واحدة من علاوات الدرجة تؤدي إلى تأخره في البقاء في الدرجة وتأجيل ترقيته بالأقدمية سنة كاملة. ونظراً لقسوة هذا الجزاء التأديبي اشترط القانون صدور قراره من مجلس التأديب (المادة ١١٧) فلا يعطي للإدارة فرصة الانفراد بإصداره.

٢ - علاوة تشجيعية:

وتعرض لها المشرع الكويتي في قانون الوظائف العامة بنصوص متواضعة يستفاد منها جعل هذه العلاوة حافزاً لأداء أفضل في مجال الوظيفة العامة، وذلك عندما اعترف لرئيس الدائرة - بناء على اقتراح لجنة شئون الموظفين بها - بسلطة منح الموظف علاوة تشجيعية لا تحسب من علاواته الدورية، واشترط لذلك أن يكون الموظف حاصلًا على تقدير ممتاز في السنتين الأخيرتين وألا يتجاوز بهذه العلاوة نهاية مربوط درجته (المادة ٥٨، ١٦٢).

وثمة شروط أخرى وضعت للحد من تعدد الاستثناءات الممنوحة لموظف واحد تتمثل في حظر الجمع بين العلاوة الاستثنائية والترقية بالاختيار في فترة تقل عن سنتين وألا تمنح هذه العلاوة للموظف أكثر من مرة واحدة في الدرجة الواحدة (المادة ٥٩).

وتسهيلاً لعمليات الصرف - كما تقول المذكرة الإيضاحية للقانون - قضت مادته (المادة ٦٠) بأن يكون صرف علاوة الترقية والعلاوة الاستثنائية من أول الشهر التالي لتاريخ استحقاقها، أي لتاريخ صدور قرار منحها.

٣ - علاوة اجتماعية:

قرر قانون الوظائف العامة علاوة اجتماعية لجميع الموظفين والمستخدمين المعيّنين على الوظائف الدائمة ولا يتمتعون بسكن حكومي مجاني^(١) وهذا يعني أن المشرع

(١) قرار وزير المالية رقم ١٩ لسنة ١٩٦٣م بتنظيم قواعد منح العلاوة الاجتماعية.

اشترط، لاستحقاق العلاوة الاجتماعية، عدم تمتع الموظف بسكن حكومي مجاني، وليس من اللازم أن يكون هنا السكن قد منح للموظف شخصياً كميزة وظيفية أو بسبب وظيفته، وإنما يتحقق التمتع بالسكن المجاني ولو كان ذلك بصفة تبعية^(١).

٤ - البدلات والتعويضات الأخرى:

مما يلفت النظر في قانون الوظائف العامة السابق الإشارة إليه، أنه لم يتطرق بنصوص صريحة لأنواع البدلات التي يستحقها الموظف ما عدا ذلك النص المتعلق بتقرير بدلات إضافية ثابتة، سواء للموظفين أو للمستخدمين، أما بسبب طبيعة أعمال وظيفتهم أو لمواجهته أعباء خاصة كارتفاع أجور السكن أو لمواجهة نفقات الزواج وكذلك منحهم خدمات طبية أو اجتماعية تساعدهم على تحمل أعباء الحياة (المادة ٦٢) وأحال القانون في تنظيم ذلك كله لقرارات تصدر من رئيس المالية بعد بحث ديوان الموظفين لتكون ذا قابلية سريعة للتطور تبعاً للحالة الاقتصادية والاجتماعية للبلاد^(٢).

وهذا يجعلنا نقول إن المرتب، وفقاً لنصوص الوظائف العامة لسنة ١٩٦٠م يشتمل فقد على الراتب الأساسي والعلاوة الدورية، ولم تشر المذكرة الإيضاحية لهذا القانون لأية تفاصيل بخصوص الموضوع الذي نحن بصدد، مما يجعل موقف القانون غير واضح بشأن البدلات.

وإن كان ثمة نصوص قليلة تعرضت لبدلات من نوع آخر أخذت شكل مكافأة أو تعويض، ويتضح هذا من نص المادة (٦٢) من القانون المشار إلي الذي أجاز منح الموظفين بجميع درجاتهم تعويضاً عن الأعمال الإضافية التي يطلب منهم تأديتها في

(١) فتوى رقم ٢٧٠٦٣/٢ بتاريخ ٢٥/١٠/١٩٧٧م مجموعة المبادئ التي قررتها إدارة الفتوى والتشريع سنة ١٩٧٧: سنة ١٩٧٨ إعداد محمد عطية ص ٢٣.

(٢) انظر القرار الوزاري رقم ١٢ لسنة ١٩٧٨م ورقم ١٨ لسنة ١٩٧٨ ورقم ٥٢ لسنة ١٩٧٨م ورقم ٥٣ لسنة ١٩٧٨م المتعلقة بمنح بدلات لفئة معينة من الموظفين، مجموعة القرارات المتعلقة بشؤون التوظيف، ديوان الموظفين، السجل العام سنة ١٩٧٨م.

غير أوقات العمل الرسمية، كما أجاز إعطاءهم مكافآت مالية عما يؤديه من خدمات ممتازة^(١).

وهناك نوع من البدلات تقرر للموظف غير الكويتي أطلق عليه القانون بدل السفر، يستحق بموجبها تذاكر سفر له ولأفراد عائلته الذين يعولهم، وذلك عند حضوره إلى الكويت لأول مرة، ومثلها عند عودته إلى البلد الذي تم التعاقد فيه بعد انتهاء خدمته^(٢). والمناطق في استحقاق هذا الموظف لتذاكر السفر، هو أن يتم التعاقد معه في خارج الكويت ما لم يتضمن العقد أحكاماً مخالفة^(٣).

رابعاً: قانون العمل في القطاع الحكومي رقم ١٨ لسنة ١٩٦٠م

١ - العلاوات :

وبشأن عمال الحكومة الذين يقومون بأعمال، فقد اعترف لهم هذا القانون بالحق في العلاوة الدورية وبدلات الوظيفة، وأحال بشأن هذه العلاوة إلى قرار يصدر من رئيس دائرة الشؤون الاجتماعية (المادة ٣) وقد سبق أن أشرنا إلى هذا القرار بصدد دراستنا للمرتب^(٤) ذلك انه وجد من الأنسب الا يحدد القانون هذه الأجور والعلاوات ويترك أمر تحديدها لقرار إداري، لكونها معرضة للتغيير تبعاً لتغير الظروف الاقتصادية للبلاد وتبعاً لارتفاع وانخفاض مستوى الأسعار، ذلك أن الحد الأدنى الذي

(١) انظر القرار الوزاري رقم ٧ لسنة ١٩٧٨ بشأن منح مكافآت تشجيعية للمكلفين بالاشراف على مساكن المدرسين والمدرسات، والقرار الوزاري رقم ١٢ لسنة ١٩٧٨ بمنح مكافأة حضور جلسات لأعضاء لجنة مزاوله المهنة، وبقية القرارات الوزارية المتعلقة بمنح مكافآت وتعويضات لبعض الموظفين - مجموعة القرارات المتعلقة بشئون التوظيف الصادرة من مجلس الوزراء - ديوان الموظفين - السجل العام، سنة ١٩٧٨م. انظر قرار وزير المالية رقم ٦٠ لسنة ١٩٧٨م بشأن منح التعويضات عن الأعمال الإضافية.

(٢) المادة ١٤ من لائحة بدل السفر ومصروفات الانتقال الصادرة بقرار وزير المالية رقم ٢٤ لسنة ١٩٧٤.

(٣) فتوى رقم ٢٩٩٧/٢ في ١٩٧٨/٧/٢٥م مجموعة المبادئ التي قررتها إدارة الفتوى والتشريع سنة ١٩٧٧: سنة ١٩٧٨ المجموعة الرابعة ص ١٧٧.

(٤) انظر جدول رقم ٦ في نهاية البحث.

كان مقررًا للأجور في كادر عمال الحكومة الصادر سنة ١٩٥٥م لم يعد صالحاً، نظراً للزيادة التي طرأت على تكاليف المعيشة في الكويت. والذي يهمننا في هذا الصدد، أن قانون العمل في القطاع الحكومي اعترف للعامل بحق مكتسب في العلاوة الدورية تمنح له اعتباراً من تاريخ التعيين بحسب الدرجات المنصوص عليها والفترة الزمنية والقيمة النقدية المقررة في الجدول المشار إليه (المادة ٧).

حالات الحرمان من العلاوة الدورية :

وفيما يتعلق بهذا الموضوع، لم يتبين لنا من نصوص القانون أن المشرع أجاز حرمان العامل من حقه في العلاوة الدورية باستثناء حالة واحدة هي حالة ارتكاب العامل مخالفة تأديبية تتعلق بالغياب والتأخر عن مواعيد الحضور بدون إذن أو عذر مقبول أو التسكع والنوم أثناء العمل أو مقابلة زائرين داخل مكان العمل بدون تصريح، ولا يحرم العامل من علاوته الدورية لارتكابه هذه المخالفات إلا في حالة تكرارها أكثر من خمس مرات خلال مدة ثلاثة أشهر^(١).

٢ - البدلات والمكافآت والتعويضات :

ويمكن القول عن هذه المزايا والحوافز المالية، إنها جاءت بالقدر الضروري جداً لحماية الموظف، فلم يتوسع فيها المشرع ولم يشغل ذهنه بتفاصيلها ويمكن حصرها في الآتي:

أ - البدلات (المادة ١٠)

بدل عدوى وأضرار تمنح لبعض فئات من العمال التي تتطلب طبيعة عملهم الالتصاق المباشر بالمرضى في المصححات العقلية والصدريّة يعادل ١٥٪ من بداية مربوط الدرجات التي يشغلونها.

(١) انظر قرار رقم (٢) بشأن توقيع الجزاء على المخالفين من العمال.

- بدل أعمال شاقة، وتمنح بنفس النسبة السابقة للعمال التي تقتضي طبيعة عملهم وجودهم في ظروف شاقة أو غير طبيعية، وتحدد نوعية الأعمال الشاقة بقرار من رئيس دائرة الشؤون الاجتماعية.

- بدل أعمال إضافية، والمقصود بالعمل الإضافي هنا العمل في يوم الراحة الأسبوعية (يوم الجمعة) الذي يكون مدفوع الأجر، فإن استدعت ظروف العمل تشغيل العامل في هذا اليوم، فإنه يستحق بالإضافة إلى أجره العادي أجراً إضافياً يوازي ١٥٠٪ من الأجر الأساسي عن هذا اليوم^(١).

- منحة زواج : وهذه مقررّة للعمال الكويتيين مقدارها ٥٠٠ روبية، على أن يكون الزواج الأول لهم أو إذا كانت زوجته الوحيدة قد توفيت أثناء خدمته (المادة ١١).

٣ - تعويض عن إصابة العمل :

ويقصد بها التعويض عن العاهات المختلفة الناتجة عن إصابات العمل (المادة ٢١) التي تنص على أنه «إذا أصيب العامل في حادث بسبب العمل وفي أثنائه، أو إذا كانت إصابته ترجع لأحد الأمراض الواردة في البيان الذي تعده وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل بأمراض المهنة والصناعات والأعمال المسببة لها، فإن العامل يتقاضى أجره بالكامل طوال فترة العلاج التي يحددها الطبيب، وللعامل الحق في التعويض عن العاهات المختلفة حسب المقرر في الشريعة الإسلامية».

وواضح أنه يجب لاعتبار إصابة العامل في هذه الحالة، إصابة عمل توافر الشروط الآتية:

١ - تقع الإصابة للعامل نتيجة حادث.

٢ - أن يكون هذا الحادث قد وقع للعامل بسبب العمل.

(١) المادة ١٥ بعد تعديلها بمرسوم بالقانون رقم ٩ لسنة ١٩٧٧ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ١٨ لسنة ١٩٦٠ بالعمل في القطاع الحكومي، كويت اليوم، جريدة رسمية، السنة الثالثة والعشرون ص ١١ .

٣ - أن يكون هذا الحادث قد وقع للعامل أثناء العمل^(١).

الفصل الثاني الحقوق غير المالية

إن كان المشرع الكويتي - ضمناً - لحسن سير العمل داخل الوحدة الإدارية وترغياً للعمل في الجهة الحكومية تفضيلاً لها عن جهات العمل الأخرى، قد سلك مسلكاً سليماً يتفق وأحدث النظم الوظيفية من حيث الاعتراف الصريح للموظف بحقوق مالية تعطى له في صورة أموال نقدية بصفة دورية تجعله يشعر بالاطمئنان والراحة سواء جاءت في شكل مرتب شهري أو علاوة سنوية أو بدلات ومكافآت، لضمان استمراره في الوظيفة الحكومية، فإن هناك المزيد من الحقوق التي لم يغفل عنها الشارع تمتد آثارها بالفائدة من ناحيتين، ناحية الإدارة التي تعطيها هذه الحوافز المالية بجميع أنواعها الثقة الكاملة لضمان استمرار سير مرافقها العامة وتقديم الخدمات العامة للأفراد، وذلك بضمان استمرار الموظفين في وظائفهم رغبة في المزيد من الحوافز والمزايا المادية، ومن ناحية الموظف ذاته التي تعود عليه بالفائدة الكبرى من مرتب شهري ثابت يكون مصدراً لرزقه وعوناً له على تكاليف الحياة ومسيرة التطور، أو من علاوات وبدلات تجعل الراتب في زيادة مستمرة. ولا تقف الحقوق الوظيفية عند هذا الحد إنما تتضمن أنواعاً أخرى لاتقل فائدتها عن تلك المقررة للموظف في صورة أموال نقدية تثمر عن فوائد جمة لا يمكن إنكار تأثيرها على مرتب الموظف والتي تتمثل في الحصول على درجة وظيفية جديدة ترفعه إلى أعلى السلم الوظيفي، وتكون له دافعاً إلى بذل المزيد من الكفاءة والقدرة على العمل، ومن جانب آخر ثمة حقوق غير مالية لها بالغ الأثر على قوة عطاء الموظف والتأثير على نفسيته كإنسان له طاقة محدودة وليس مجرد آلة، تعطيها هذه الحقوق المجال الواسع لتجديد نشاطه الجسدي والفكري.

(١) فتوى رقم ٣٠١٩/٢ في ١٩٧٨/٨/٢٦ م مجموعة المبادئ التي قررتها إدارة الفتوى والتشريع سنة ١٩٧٧: سنة ١٩٨٧ م المجموعة الرابعة ص ٢٠٧.

ونقصد بهذه الحقوق غير المالية التي ليس لها صفة المال النقدي وهي حق الموظف في الترقية وحقه في الإجازة. وسندرس هذين النوعين من الحقوق في مبحثين متتاليين:

المبحث الأول نخصصه لبيان قواعد الترقية وأنواعها وأحكامها.

أما المبحث الثاني فسيكون دراسة شاملة للإجازات.

المبحث الأول الترقية

مفهوم الترقية هو أن يشغل الموظف وظيفة درجتها أعلى من درجة الوظيفة التي كان يشغلها قبل الترقية^(١)، ويترتب على الترقية زيادة المزايا المادية والمعنوية للموظف وزيادة اختصاصاته الوظيفية. والترقية بهذا المعنى أخطر من باقي المزايا التي يحصل عليها الموظف أثناء الخدمة لأنها ترفع المرتب من ناحية وترفع الموظف في السلم الوظيفي من ناحية أخرى فتتزايد تبعاته وسلطاته.

ويجب التوفيق بين رغبة الموظف المشروعة في الترقى وبين حاجة الإدارة إلى قصر الترقى لشغل الوظائف الأكثر أهمية على الأكفاء، وذلك لأن الدرجات الدنيا تكون أكثر من الدرجات العليا، وهو ما يعرف بالتدرج الهرمي في الوظائف، فإذا لم يكفل نظام الترقيات ما يحقق رغبة الموظف المشروعة في الترقى وحاجة الإدارة إلى أكفاء العناصر لتشغل بها الوظائف الأعلى ذات الواجبات والسلطات والمسؤوليات الأكثر خطورة دب الفساد وسادت الفوضى لأن الحافز الحقيقي للموظف على الاجتهاد يتمثل دائماً في أمله في الترقى، ولذلك اجتهد علماء الإدارة في اختيار أفضل الطرق التي توفق بين كل هذه الاعتبارات.

(١) د. سليمان الطماوي: الوجيز في القانون الإداري سنة ١٩٦٧ مرجع سابق، ص ٤٢٥ .

وسندرس أحكام الترقية في مطلبين أساسيين، مطلب أول يتناول أحكام الترقية في قانون الخدمة المدنية الكويتي رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩م والمطبق حالياً على موظفي الدولة، وفي مطلب ثان نتحدث عن هذا الموضوع في ضوء نصوص قوانين الوظيفة العامة في الفترة السابقة على هذا القانون.

المطلب الأول

قواعد الترقية في ظل نصوص قانون

الخدمة المدنية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩

من أهم الأحكام الأساسية التي تبناها المشرع في قانون الخدمة المدنية هو أنه اعتبر الترقية - قبل أن تكون حقاً للموظف - هي في الأصل من أساليب التعيين في الوظائف العامة^(١) وتعد من دعائم النظام الوظيفي.

وسنقوم بدراسة الترقية من جانبها المادي، التي يقصد بها منح الموظف الدرجة الأعلى لدرجته مباشرة مع ما يترتب على ذلك من تعديل في نوع الوظيفة وزيادة في مرتب الموظف.

أولاً: تعريف الترقية وبيان أنواعها:

في البداية نقرر أن أهم قاعدة في الترقية هي حصول الموظف على درجة جديدة يستحق معها راتبها الجديد، بمعنى أنه يستحق بداية مربوط هذه الدرجة المرقى إليها أو علاوة من علاواتها الدورية أيهما أكبر بالنسبة له حسب المبلغ الذي وصل إليه مرتبه قبل الترقية، فالموظف يرقى سلم الوظائف درجة فدرجة بناء على ما يثبت من جدارته لتحمل مسؤولية الوظيفة الأعلى، ولاشك أن الخبرة والجدارة كما تكتسب بالمران تكتسب بالمواهب الذاتية للموظف أيضاً، لذلك كانت الأقدمية (أي المران) والكفاية

(١) المادة ١٥ من قانون الخدمة المدنية تنص على أنه «يكون شغل الوظائف بالتعيين أو بالترقية أو بالنقل أو بالندب...»

(أي المواهب الذاتية) هما العنصران اللذان يقوم عليهما تقدير استعداد الموظف لتحمل أعباء الوظيفة الأعلى من وظيفته والأقدمية في الدرجة أو في الوظيفة عن المدة التي قضاه في العمل بها، لذلك أوجبت جميع التشريعات أن يكون ترتيب الموظفين أولاً تبعاً لما قضاه كل منهم في درجته، وأن يكون هناك حد أدنى لما يقضيه الموظف في كل درجة كشرط صلاحيته للترقي إلى الدرجة التي تليها ارتفاعاً في سلم الدرجات والمسئوليات، ويفهم من هذا كله أن الترقية أو الحصول على درجة وظيفية يكون بطريقتين إما بالأقدمية أو بالاختيار.

ولا يمنع الحصول على الترقية بمزاياها المالية من استحقاق العلاوة الدورية في موعدها، بل وتقضي بعض القوانين بأن كل ترقية تعطى الحق في أول مربوط الدرجة المرقى إليها الموظف مضافاً إليه علاوة واحدة من علاواتها الدورية (المادة ٢٢ من نظام الخدمة المدنية).

وهذا النص يجعل كل ترقية سواء أكانت بالأقدمية أم بالاختيار تعطي الحق في أول مربوط الدرجة المرقى إليها الموظف مضافاً إليها علاوة واحدة من علاواتها الدورية، هذا النص يكاد يتعارض مع الفقرة الأخيرة من المادة ٢٤ من النظام التي تجعل الحصول على أول مربوط الدرجة مضافاً إليها علاوة واحدة من علاواتها الدورية مشروطاً باتحاد تاريخ الترقية بالاختيار مع تاريخ استحقاق العلاوة الدورية، غير أننا يمكننا أن نوفق بين هذين النصين المتعارضين وإزالة هذا التعارض بافتراض أن المادة ٢٢ المشار إليها تتعلق بالترقية بالأقدمية وحدها، برغم صياغة النص، وهنا يكون المقصود بعبارة (كل ترقية) هو (كل ترقية بالأقدمية).

وهناك شروط عامة حددها المشرع الكويتي للحصول على الترقية بنوعيتها (بالأقدمية أو بالاختيار) هي:

أ - أن تكون الترقية للدرجة التالية مباشرة لتلك التي يشغلها الموظف (المادة ٢٢)، وذلك حفاظاً على التدرج الوظيفي واكتساب الموظف الخبرات وعدم اعطاء الإدارة المجال لمحاباة بعض الموظفين وتخطيهم الدرجات.

ب - أن تكون الترقية إلى وظيفة شاغرة أي خالية، وهذا أمر طبيعي، فليس من المقبول أن يرقى موظف إلى وظيفة لاتزال مشغولة بموظف آخر يتولى أمرها، لأن ذلك سيؤدي حتماً إلى تضارب وازدواجية الاختصاص وزيادة الأعباء المادية للإدارة.

ج - أن تكون ترقية الموظف لوظيفة من ذات مجموعة الوظائف النوعية التي تُدرج فيها وظيفته.

د - أن تتوافر في الموظف المراد ترقيته شروط شغل الوظيفة الشاغرة، ويجب التأكد قبل الترقية من توافر شروط هذه الوظيفة في الموظف الذي سيتولاها بعد الترقية (المادة ٢٤ من النظام).

أنواع الترقية:

تضمن قانون الخدمة المدنية تحديد طرق الترقية وأساليبها، بنصه على أنه «تكون الترقية في درجات مجموعة الوظائف العامة والفنية المساعدة والمعاونة بالأقدمية والاختيار» (المادة ٢٢ من النظام).

ويستفاد من هذا النص أمران، أولهما أن أصحاب الوظائف القيادية - وقد سبق شرحها - لا ينطبق عليهم نظام الترقيات، نظراً للطبيعة الخاصة لوظائفهم التي يشغلونها وفق اعتبارات شخصية بحتة، فيشكلون فئة وظيفية متميزة، والأمر الثاني أن الترقية في القانون الكويتي لاتخرج عن إحدى صورتين لا ثالث لهما، إما ترقية بالأقدمية أو ترقية بالاختيار، ولكل من هذين النوعين أحكامه الخاصة على التالي:

أ - ترقية بالأقدمية:

وهذه لايلزم لها الحصول على تقدير مرتفع في التقرير السنوي، وإنما يكفي التقرير المتوسط أي الجيد مع ضرورة مرور عدد معين من السنين على شغل الدرجة، وعند التراحم أي زيادة عدد الموظفين عن عدد الدرجات الحالية يرقى الأقدم في كل مجموعة نوعية من مجموعات الوظائف.

وتحسب الأقدمية في الدرجة من تاريخ التعيين فيها أو الترقية إليها، فإذا اشتمل قرار التعيين على أكثر من موظف في درجة واحدة، قدم صاحب المؤهل الأعلى ثم الأسبق ثم الأكبر سناً إلى غير ذلك من معايير التفضيل التي تضعها القوانين.

وإذا اتحد تاريخ ترقية أكثر من موظف، ترتب الأقدمية فيما بينهم طبقاً لأقدميتهم في درجاتهم السابقة، وفي حالة اتحاد تاريخ ترقية الموظف مع تاريخ تعيين موظف آخر في الدرجة، قدم المرقى على المعين (المادة ٢٦ من النظام).

وتضمن قانون الخدمة المدنية حكماً (المادة ٢٣ من النظام) يقضي بأن يرقى الموظف بالأقدمية في أول يناير أو أول يوليو التالي لمضي سنة على بلوغ مرتبه آخر مربوط درجته، مع عدم الإخلال بنص المادة (١٨) المتعلق بحرمان الموظف الذي يحصل على تقرير ضعيف من الترقية إلى أن يوضع عنه تقرير جيد، وتدخل مدة الإعارة سواء براتب كامل أو مخفض أو بدون مرتب في استحقاق العلاوة الدورية والترقية بالأقدمية^(١).

والترقية هنا هي ترقية حتمية تلقائية تتم في مواعيد محددة في جميع الجهات الحكومية، وتعتبر الوظائف الشاغرة مدرجة حكماً بميزانية تلك الجهات، فطالما توافرت الشروط، وبلغ الموظف نهاية مربوط درجته، ومضت المدة المقررة، ولم يوجد مانع قانوني من ترقيته تعين ترقيته بحكم القانون إلى الدرجة الأعلى في ميعاد استحقاقه لها. ويتضح من ذلك، أن المشرع الكويتي اشترط مرور فترة زمنية معينة (سنة) بعد اكتمال المدة اللازمة للبقاء في الدرجة، للترقية إلى درجة أعلى. والاخلال بشرط الصلاحية الزمنية للترقية يجعل القرار الصادر بالترقية باطلاً لا منعداً.

وبالتالي فلا يجوز سحبه أو طلب الغائه إلا خلال ميعاد الستين يوماً المقررة قانوناً^(٢).

(١) قرار مجلس الخدمة المدنية رقم ١٢ لسنة ١٩٧٩م بقواعد وأحكام إعارة الموظفين بالجهات الحكومية.
(٢) فتوى رقم ١٤٢٢ في ١٥/١٢/١٩٦٣، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري، أحمد أبو شادي مرجع سابق ص ٢٢٠٠.

وقد استقر رأي القضاء على أن ملاءمة الوقت الذي تجري فيه حركة الترقيات أمر متروك لتقدير الإدارة بلا معقب عليها، ما لم يثبت إساءة استعمال سلطتها، فالترقية في ميعاد معين ليست حقاً مقررّاً لازماً للموظف، وعدم منحه الدرجة ميعادها لا يعتبر خطأ، مادام القانون لا يوجبها على سبيل الإلزام^(١)، فاختيار وقت ترقية الموظف من ملاءمات الإدارة حتى ولو كانت تتوافر له شروط هذه الترقية من كفاية وصلاحية^(٢).

فقرار منح الترقية بالأقدية قرار كاشف لحق مقرر صراحة في القانون، ولذلك فإن آثاره تترتب عليه من تاريخ نشأة المركز القانوني الذي يقرر ويكشف عنه^(٣)، أي من تاريخ بلوغ مرتب الموظف آخر مربوط الدرجة.

غير أنه وإن كان اختيار الوقت الذي تجري فيه الترقية، من الملاءمات التي تستقل بها الإدارة ولا معقب عليها في ذلك، إلا أنه إذا وضح أن تراخي الإدارة في إجراء الترقيات لم يكن مبعثه تحقيق مصلحة عامة، بل كان الغرض منه تفويت حق الموظف في الترقية التي يستحقها، فإن تصرفها على هذا الوجه يخضع ولاشك لرقابة المحكمة باعتباره تصرفاً غير مشروع^(٤).

ب - الترقية بالاختيار:

ومقتضاها ألا يعول في ترقية الموظف أساساً على أقدميته، ولكن على اجتهاده في عمله وتفانيه فيه^(٥)، حيث إنها تستند إلى عنصر الكفاءة الوظيفية، فلا بد من

(١) ق ٥٢٣ ل ٥ م ٤ ص ١٠٢٠ ق ٦١٨ ل ٤، ق ٤٢٣ ل ٥ جلسة ١٩٥٢/١١/٦ م ٧ ص ١٥، ق ١٤٧ ل ٣، ق ٥٦٩ ل ٥ م ٤ ص ١٠٠٨، راجع المبادئ العامة في القضاء الإداري المصري، الأستاذ سمير صادق سنة ١٩٥٨ بند ٨١٠: ٨١٧.

(٢) محكمة الاستئناف الكويتية، الدائرة الإدارية، قضية رقم ١٩٩٣/٨١، بتاريخ ١٩٩٣/٥/٢٠.

(٣) د. محمود حافظ: القرار الإداري سنة ١٩٧٥، الجزء الأول مرجع سابق ص ١٦١، ويذكر د. محمود حافظ أن القرارات الكاشفة لاتحدث بذاتها أثراً، وبذلك لانكون في الحقيقة بصدد أثر رجعي لها، وإنما بصدد أثر مباشر أو فوري للعمل القانوني المنشئ للمركز القانوني محل القرار الكاشف. نفس المرجع ص ١٦١.

(٤) ق ١٥٩٥ ل ٥ قضائية جلسة ١٩٥٤/١/١٨ م ٨ ص ٤٦٣، المبادئ العامة في القضاء الإداري المصري الأستاذ سمير صادق، مرجع سابق بند ٨١٣.

(٥) د. سليمان الطماوي. مرجع سابق، ص ٤٢٥.

توافرها في الموظف للحصول على هذه الترقية، وتكشفها تقاريره السرية الممتازة: فإذا كان الموظف غير خاضع لتقدير الكفاءة (مجموعة الوظائف القيادية) فيعتمد في تقييم كفاءته لترقيته على آراء رؤسائه في العمل (المادة ١٤ من النظام).

وتختلف الترقية بالاختيار عن الترقية بالأقدمية اختلافاً جوهرياً، في كونها خاضعة خضوعاً تاماً للسلطة التقديرية لجهة الإدارة، ومن تسميتها يتضح أن عنصر الاختيار من بين المستوفين لشروطها، هو الجوهر الذي يقوم عليه هذا النوع من الترقية، ومن ثم حدد قانون الخدمة المدنية شروطها على نحو تتوافر فيها مقومات الكفاءة والامتياز لكي يتسنى للإدارة إجراءها ويباح لها تخطي الموظف الأقدم لترقية الموظف الأكفأ، ولقد نص القانون على أنه يجوز ترقية الموظف بالاختيار بقرار من الوزير بناءً على اقتراح لجنة شئون الموظفين وذلك بالشروط الآتية (المادة ٢٤ من النظام):

١ - وجود درجة شاغرة.

٢ - أن يكون الموظف قد أمضى المدة اللازمة كحد أدنى للبقاء في الدرجة.

٣ - أن يكون الموظف قد حصل في السنتين الأخيرتين على تقرير بأنه ممتاز.

٤ - ألا يكون الموظف قد رقي إلى درجته الحالية بالاختيار.

وتعتبر الترقية في هذه الحالة نافذة من تاريخ صدور قرارها، ولا تغير هذه الترقية من موعد استحقاق العلاوة الدورية، وإذا اتحد تاريخهما يستحق الموظف أول مربوط الدرجة المرفق إليها مضافاً إليه علاوة واحدة من علاواتها الدورية (المادة ٢٤).

يتبين مما سبق ومن مجمل هذا النص، أن للإدارة سلطة تقديرية كاملة في منح الترقية بالاختيار، فهي غير ملتزمة بترقية كل من تتوافر فيه الشروط، ولها تفضيل من تراه من مجموع المستوفين لهذه الشروط دون أن يطعن على قرارها هذا بأي عيب، وهي بصدد إجراء هذه المفاضلة.

وتجدر الملاحظة هنا إلى أن إطلاق يد الرؤساء في اختيار ذوي الكفاءة الممتازة للترقية، ليس معناه تخطي أصحاب الأقدمية ممن تتوافر فيهم شروط الاختيار، بل يجب

ألا يعدوهم الدور إلا لمن كان ظاهر الامتياز، فتخطى صاحب الأقدمية دون مبرر يجعل قرار الترقية بالاختيار مشوباً بسوء استعمال السلطة^(١)، فقرار منح الترقية بالاختيار قرار منشئ لحق لم يكن مقررأ في القانون، فهو ينشئ حقاً جديداً، وذلك بإحداث تغيير في المراكز القانونية القائمة بالتعديل، بإعطاء درجة جديدة لموظف طرأ تعديل على مركزه الوظيفي بتغيير درجته الوظيفية، وبالتالي فإن قرار الترقية هذا ينتج آثاره بالنسبة للمستقبل فحسب، أي من تاريخ صدوره^(٢)، فتملك الإدارة تجاهه سلطة في التدخل أو الامتناع عن ذلك^(٣).

وأعطى القانون مجلس الخدمة المدنية سلطة إضافة أحكام وشروط أخرى للترقية بالاختيار أو لمنح علاوة تشجيعية، بناء على اقتراح ديوان الموظفين (المادة ٢٥ من النظام) وقد أعاد مجلس الخدمة المدنية بحث التوصية التي اتخذها بشأن وقف إجراء الترقية بالاختيار فيما عدا الترقية إلى الدرجتين ب و أ من مجموعة الوظائف العامة ووقف منح العلاوات التشجيعية للموظفين وذلك حتى ٣٠ يونيو سنة ١٩٨٥م.

وبحث الموضوع بجلسته المنعقدة بتاريخ ١٩ أكتوبر ١٩٨٥، أخذاً بالاعتبار أن نظام الخدمة المدنية، ولئن وضع شروطاً للترقية بالاختيار ولمنح العلاوة التشجيعية، إلا أن استيفاء هذه الشروط لا يستتبع على وجه اللزوم ترقية الموظف بالاختيار أو منحه العلاوة التشجيعية، إنما يخضع ذلك لتقدير جهة الإدارة، وأن على الإدارة - بالنسبة للضوابط - التي تلتزم بها عند استعمال سلطتها التقديرية في ترقية بالاختيار ومنح العلاوة التشجيعية أن تعطي أهمية لمستوى ونوع الوظيفة التي يشغلها أو لمستوى نوع

(١) ق ١٠٢١ ل ٥ جلسة ١٩/٢/١٩٥٣م ص ٧ ٥١٧ المبادئ العامة في القضاء الإداري المصري استاذ سمير صادق، مرجع سابق ص ١٧٧ بند ٢٧٤، راجع أيضاً بند ٢٧١، ٢٧٢ بخصوص الانحراف في استعمال سلطة الترقية.

(٢) د. محمود حافظ: القرار الإداري، مرجع سابق ص ١٦١.

(٣) القرار الإداري يتوافر له الطابع الانشائي، ليس فقط في حالة صدوره بناء على سلطة تقديرية، وإنما أيضاً في حالة صدوره بناء على سلطة مقيدة، طالما كان للإدارة دور في تقدير توافر شروط قاعدة عامة تصدر القرار تطبيقاً لها، د. محمود حافظ نفس المرجع ص ١٦٥.

المؤهل الحاصل عليه الموظف. وقد انتهى مجلس الخدمة المدنية بشأن هذا الموضوع إلى إجازة إجراء الترقية بالاختيار ومنح العلاوة التشجيعية، وذلك وفقاً للقواعد المقررة بنظام الخدمة المدنية، على أن تلتزم الجهات الحكومية بقدر الامكان بالآتي:

١ - عدم التوسع في الترقية بالاختيار ومنح العلاوة التشجيعية.

٢ - جعل الترقية بالاختيار ومنح العلاوة التشجيعية لشاغلي وظائف معينة على سبيل المثال:

الوظائف الإشرافية - مدير - مراقب رئيس قسم - رئيس شعبة، أو الوظائف الفنية، وظائف المهندسين والوظائف ذات الطابع الهندسي، وظائف الأطباء والخدمات الطبية. وظائف المدرسين، والموجهين...، وذلك بحسب طبيعة العمل في الجهة الحكومية بالنسبة لشاغلي مجموعة الوظائف العامة، ووظائف حرفية، ووظائف السباكة والنجارة والحدادة. وذلك حسب طبيعة العمل في الجهة الحكومية.

٣ - بالنسبة لشاغلي مجموعة الوظائف الفنية المساعدة.

اشتراط الحصول على مؤهلات معينة على سبيل المثال، درجة جامعية للترقية إلى الدرجة الرابعة عامة (فما فوق)، شهادة الدراسة الثانوية العامة على الأقل للترقية إلى أدنى من ذلك في مجموعة الوظائف العامة، دبلوم فني أو دورة تدريبية للترقية بين درجات مجموعة الوظائف الفنية المساعدة.

وقد صدر قرار من مجلس الخدمة المدنية رقم ٧ لسنة ١٩٨٠م بشأن قواعد الترقية إلى الدرجتين (ب) و(أ) من مجموعة الوظائف العامة حيث جعل أساس الترقية إلى هاتين الدرجتين بالاختيار فقط وليس بالأقدمية، واشترط أن يكون الموظف كويتي الجنسية وأن يكون قد أمضى مدة لا تقل عن أربع سنوات في الدرجة المرقى منها، وذلك بالإضافة إلى شرط وجود درجة شاغرة وشرط حصول الموظف في السنتين الأخيرتين على تقدير ممتاز.

ويستفاد من ذلك أن المشرع الكويتي أراد أن يقصر شغل الدرجات العليا من مجموعة الوظائف العامة على الكويتيين فقط.

وهناك حالة خاصة أجاز فيها المشرع الكويتي ترقية الموظف خارج نطاق النوعين المعروفين من الترقية ونقصد بها حالة إعادة التعيين، فأجاز قانون الخدمة المدنية (المادة ١١ من النظام) تعيين موظف سابق ترك الخدمة في درجة أعلى من درجته السابقة بشرط ألا يكون قد مضى على تركه الخدمة أكثر من خمس سنوات ما لم يكن قد أمضى المدة التالية لتركه الخدمة في عمل يفيد منه خبرة تتفق والوظيفة الجديدة، وألا يكون قد قدم عنه في السنتين الأخيرتين من خدمته السابقة تقرير بأنه ضعيف.

وأخيراً نشير إلى أن هناك نوعاً آخر من الترقية يعتمد على النجاح في امتحان تجريه الإدارة، ويسمى ترقية بالاختبار^(١)، لم يأخذ به القانون الكويتي.

ثانياً : حالات الحرمان من الترقية:

ونقصد بالترقية هنا تلك التي يحصل عليها الموظف بالأقدمية والتي تعد بمثابة الحق المكتسب الذي لا يجوز المساس به إلا بناء على نص صريح في القانون، أما الترقية بالاختيار فمن التسمية يتضح أنها متروكة لتقدير الإدارة، فلها مطلق الحرية في حرمان الموظف منها، طالما أنها تعتمد على تقييم الكفاءة الذي هو بدوره خاضعاً لسلطة الإدارة التقديرية.

وفي حدود ضيقة إلى حد ما، أجاز القانون للإدارة أن تحرم الموظف من حقه في الحصول على ترقية بالأقدمية في الحالات المبينة أدناه:

(١) انظر الفتاوى رقم ٢٨٥ في ١٦/٣/١٩٦٣، قاعدة رقم ١٣٥٩، ورقم ٩٧٨ في ١٧/١١/١٩٦٠ قاعدة ١٣٦٣، ورقم ٣٧٧ في ٢/٥/١٩٦١م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة سنة ١٩٦٠: سنة ١٩٧٠م أحمد أبو شادي، مرجع سابق.

أ - حالة التقرير الضعيف:

في حالة حصول الموظف على تقدير نهائي بدرجة ضعيف في السنة الأخيرة يحرم من الترقية بالأقدمية ويستمر هذا الحرمان إلى أن يقدم عنه تقدير جيد (المادة ١٨ من النظام) وقد اشترط القانون لصحة هذا التقدير وفاعليته في إعادة الحق في الترقية للموظف - أن يكون صريحاً ومكتوباً، وذلك استثناء من نص المادة (١٤ من النظام) التي تكلف الرئيس المباشر بوضع تقارير سرية مكتوبة للمرؤوسين الذين يستحقون من وجهة نظره تقدير ممتاز أو ضعيف.

أما الموظف متوسط الكفاءة، فلا ضرورة لكتابة تقرير عنه، ويكون هنا بمثابة الحاصل على تقدير جيد.

ويتضح من ذلك أن الترقية بالأقدمية واجبة النفاذ بمجرد حلول ميعادها (أول يناير أو أول يوليو التالي لمضي سنة على بلوغ المرتب آخر مربوط الدرجة).

بالنسبة للترقية بالاختيار فيكتفي بالنسبة لها اشتراط وجود درجة شاغرة، أما الشروط الأخرى فكلها ليس بالوظيفة وإنما متعلقة بالموظف.

ب - حالة الوقف عن العمل:

مما تجدر الإشارة إليه هنا أن نص القانون المتعلق بتحديد الحرمان من الترقية، قد تعرض لثلاث حالات توجب الحرمان، وكلها تدخل في مفهوم واحد هو الوقف عن العمل، ذلك أن المادة «٦٧» من نظام الخدمة المدنية تنص على أنه: «لا تجوز ترقية الموظف الموقوف عن العمل أو المحال إلى التحقيق أو إلى المحاكمة الجزائية في جناية أو في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة خلال مدة الوقف أو الإحالة...».

وفي موضع آخر تنص المادة «٣٠» من قانون الخدمة المدنية على أنه «يوقف الموظف عن عمله في الحالات الآتية».

١ - إذا اقتضت مصلحة التحقيق أو المصلحة العامة ذلك...

٢ - إذا حبس في دولة الكويت حبساً احتياطياً أو تنفيذاً لحكم قضائي...

وبناء على ذلك فإن الموظف يحرم من الترقية في جميع الحالات التي تستدعي وقفه عن العمل سواء جاء هذا الوقف نتيجة لارتكابه مخالفة تأديبية أدت إلى إحالته إلى التحقيق، أو نتيجة لارتكابه جريمة جنائية استدعت حبسه حبساً احتياطياً على ذمة الجريمة التي حددها المشرع بنوعين منها، جريمة جنائية (عقوبتها الحبس أكثر من ثلاث سنوات) أو جريمة الشرف والأمانة.

والحرمان هنا قد يكون مؤقتاً ومعلقاً على نتيجة الوقف عن العمل، فإن ثبت براءة الموظف من الجريمة الجنائية المتهم بها، وجب عند ترقيته رد أقدميته في الوظيفة المرقى إليها إلى التاريخ الذي استحقها فيها، ويسرى هذا الحكم أيضاً في حالة ثبوت عدم مسؤولية الموظف عن المخالفة التأديبية، أو في حالة ثبوت مسؤوليته عنها، وإنما العقاب التأديبي جاء بسيطاً في شكل إنذار.

وفي جميع الحالات التي تبين منها إدانة الموظف في التهم المنسوبة إليه سواء في الجريمة التأديبية أو الجنائية، فإن الحرمان من الترقية يكون نهائياً.

ج - حالة توقيع جزاء تأديبي:

فالمشرع لم يكتف بمعاقبة الموظف المخالف لواجباته الوظيفية، بتوقيع جزاء تأديبي عليه، وإنما ذهب إلى أبعد من ذلك بأن رتب نتيجة على ذلك العقاب متمثلة في الحرمان من الترقية الذي تختلف مدته باختلاف نوع الجزاء التأديبي على الترتيب التالي (المادة ٦٨ من النظام):

- يكون الحرمان ستة شهور في حالة الخصم من المرتب لمدة تزيد على الأسبوع.
- أما إذا كان العقاب التأديبي خفض الدرجة فإن الحرمان من الترقية يكون لمدة سنة كاملة.
- ويصل الحرمان إلى مدة سنتين إن كان العقاب خفض الدرجة، ويتم حساب تأجيل استحقاق الترقية بالأقدمية من تاريخ توقيع العقوبة التأديبية ولو تداخلت في فترة أخرى مترتبة على عقوبة سابقة.

ونود أن نبين هنا أن المشرع الكويتي في قانون الخدمة المدنية قد حدد حالات الحرمان من الترقية تحديداً حصرياً، مما لا يعطي مجالاً للتوسع فيها، غير أن هناك

أساليب أخرى قد تلجأ إليها الإدارة للتحايل على نصوص القانون ولتحقق رغبتها في حرمان موظف من الترقية من خلال تنزيل درجته إلى الدرجة الأدنى وجعل زملائه في العمل يتفوقون عليه.

ونقصد بهذه الأساليب أسلوب النقل أو النذب، مما جعل المشرع يتنبه إلى ذلك ويضع شروطاً معينة لصحة هذه الأوضاع الوظيفية، أهمها ذلك الشرط المتعلق بضرورة أن يكون النقل أو النذب إلى وظيفة من نفس درجة وظيفة الموظف المنقول أو المنتدب وفي مجموعة الوظائف الرئيسية التي تندرج فيها هذه الوظيفة (المادتان ٣١، ٣٢ من النظام).

وهذا يعني عدم جواز تنزيل درجة الموظف وفقاً لنصوص قانون الخدمة المدنية، إلا في حالة واحدة هي حالة توقيع جزاء تأديبي أخذ شكل «خفض الدرجة إلى الدرجة الأدنى مباشرة»^(١).

نود أن نبين هنا أنه وإن كان للسلطة الإدارية مطلق الحرية في اختيار الوقت الملائم لإجراء الترقية، إلا أن الاختيار يجب أن يهدف دائماً إلى تحقيق المصلحة العامة وألا يتخذ وسيلة للإخلال بالحقوق المكتسبة للموظفين والاضرار بهم، أو لتحقيق منافع ذاتية لهم، وإلا كان تصرفها مشوباً بسوء استعمال السلطة، ومخالفاً للقانون^(٢).

وفي نهاية البحث عن الترقية نود أن نبين أن القاعدة في الترقية أنها ليست حقاً للموظف ولو استوفى شروطها، وحقه ينحصر في أن تلتزم الإدارة بحدود القانون وهي تستعمل سلطة الترقية، فلا ترقى إلا من استوفى الشروط القانونية سواء فيما يتعلق بالمدة أو بالدرجة التي تقدرها التقارير للموظف المرقى، فإذا خالفت الإدارة أحكام القانون، كان للموظف الذي تخطته الإدارة أن يلجأ إلى القضاء ليلغي قرارها بناء على عيب مخالفة القانون أو الانحراف بحسب الأحوال.

(١) انظر أنواع العقوبات التأديبية في القانون الكويتي في المادة ٦٠ من نظام الخدمة المدنية.

(٢) ق ١٤٠٥ ل ٦ قضائية جلسة ٥٣/٥/٢٤ م ٧ ص ١٢٩٥. المبادئ العامة في القضاء الإداري المصري، الأستاذ سمير صادق سنة ١٩٥٨ بند ٨٠٨ مرجع سابق.

غير أن حرية الإدارة تقل إلى درجة كبيرة في مجال الترقية بالأقدمية إذ هي ملزمة بأن ترقى الأقدم فالأقدم وتنعدم حريتها تماماً كما لو وضع القانون حداً أقصى لبقاء الموظف في درجة واحدة. أما في مجال الترقية بالاختيار فالإدارة تتمتع بحرية أكبر نسبياً، ولكنها ملزمة بمراعاة الصالح العام، بحيث لو تخطت موظفاً ممتازاً ورقت آخر أقل كفاية نكاية في الموظف الأول، كان قرار الترقية مشوباً بعيب الانحراف (إساءة استعمال السلطة)^(١)، بحسب تعريف محكمة القضاء الإداري المصري، إن سوء استعمال السلطة نوع من سوء استعمال الحق، والموظف يسيء استعمال سلطته كلما استعمل نصوص القانون ونفذها بقصد الخروج على أغراض القانون وأهدافه، وبهذه المثابة تكون إساءة استعمال السلطة ضرباً من تعمد مخالفة القانون، مع التظاهر باحترامه، فهي لا تخرج عن كونها مخالفة متعمدة لأهداف القانون بل وللقانون ذاته^(٢).

المطلب الثاني

النظام القانوني للترقية في قوانين الوظيفة العامة السابقة

اهتم المشرع الكويتي قديماً بسياسة التحفيز والمكافأة للموظف، تشجيعاً له، ليقوم بأداء أفضل للوظيفة العامة، فلم يكتف بمنحه علاوات تؤثر على مرتبه بالزيادة، وإنما قرر له حقاً في ترقية إلى درجة وظيفية جديدة واثابة الفرصة له لتحسين وضعه الوظيفي. وسنبن القواعد التي كانت تحكم الترقية باعتبارها من حقوق الموظف أو

(١) راجع مجموعة أحكام القضاء الإداري بشأن سلطة الإدارة التقديرية في الترقية بالاختيار، الاستاذ سمير صادق «المبادئ العامة في القضاء الإداري المصري سنة ١٩٥٨ من بند ٨٨٨ : بند ٩٣٥، وبشأن سلطة الإدارة في الترقية من بند ٩٣٧ : ٩٤٨ . مرجع سابق.

(٢) ق ٦٥٠ ل ٢ جلسة ١٩٤٩/٦/٧ م ٣ ص ٩٣٢، ق ٤٥ ل ١ جلسة ١٩٤٧/٥/٢٨ م ١ ص ٨٩، المبادئ العامة في القضاء الإداري المصري سمير صادق، نفس المرجع ص ١٦٦ : ص ١٦٧ راجع د. سليمان الطماوي: نظرية التعسف في استعمال السلطة (الانحراف بالسلطة) دراسة مقارنة، الطبعة الثانية سنة ١٩٦٦ دار الفكر العربي. انظر أيضاً 350 : 326 P. G. VEDEL: DROIT ADMINISTRATIF, 1973, A. VILLARD: MANUEL DE DROIT PUBLIC ET ADMINISTRATIF, 1975 P. 324: 334, ANDRÉ DE LAUBADÈRE: MANUEL DE DROIT ADMINISTRATIF, 1976, P. 99: 104.

العامل الحكومي في قوانين التوظيف في الكويت في المرحلة السابقة على صدور قانون الخدمة المدنية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ على النحو التالي:

أولاً: قانون الموظفين والتقاعد لسنة ١٩٥٥

جاءت نصوص هذا القانون - على بساطتها - متفقة مع المبادئ العامة للترقية بالأقدمية، ووضع لها أحكاماً خاصة تختلف بحسب فئة الموظفين الذي قام بتقسيمهم إلى موظفين مصنفين وآخرين غير مصنفين على النحو السالف ذكره، وسنبين كل ذلك على التفصيل التالي:

١ - الموظفون المصنفون: (١)

ودرجاتهم في السلم الوظيفي - كما سبق ذكره - تشتمل على ثماني درجات من الأولى إلى الرابعة يعين عليها كبار الموظفين.

والدرجات الباقية وهي من الخامسة إلى الثامنة فتكون مخصصة لصغار الموظفين. ومدة البقاء في الدرجة بالنسبة لهاتين الفئتين من الموظفين خمس سنوات يصل خلالها الموظف إلى نهاية مربوط الدرجة التي يشغلها (المادة الأولى من الباب الخامس).

وجاء هذا القانون بحكم مخالف للقواعد العامة التي تحكم الترقية بالأقدمية من حيث إنه لم يجعلها حقاً مكتسباً للموظف تخوله الحق في الحصول على درجة جديدة بمرور المدة اللازمة للبقاء في الدرجة، بل ترك الأمر تقديرية للإدارة إن شاءت منحت هذه الترقية وإلا حرم منها، دون وضع قيود على حريتها هذه، اللهم إلا فيما يتعلق بشرط الكفاية التي تكشف عنها تقارير الموظف، وتكون «مرضية» للرئيس المباشر «المسؤول الأول» (المادة الرابعة في الباب الخامس) وبشرط ضرورة وجود وظيفة شاغرة تتواءم وقدرة الموظف للقيام بأعبائها، وفي حالة انعدام توافر هذا الشرط الأخير يبقى الموظف في درجته مدة أخرى، وتتوقف بالتالي علاوته الدورية حين تحقق الشرط،

(١) انظر المادتين السابعة والتاسعة من الباب الرابع من قانون الموظفين والتقاعد لسنة ١٩٥٥م.

وذلك بإيجاد وظيفة له في درجة أعلى من درجته الحالية، بعد التثبت من كفاءته وظهور الحاجة إلى خدماته (المادة الخامسة من الباب الخامس).

وحظر المشرع بالنسبة لصغار الموظفين المصنفين تجاوزهم حدود سلم درجاتهم، أي تجاوز حدود الدرجة الخامسة، ذلك أن وصول مرتبتهم آخر مربوط هذه الدرجة لا يخولهم الحق في الترقية إلى الدرجة التالية لها، ذلك أن الترقية هنا معناها تغير التصنيف الوظيفي باعتبار أن الدرجات العليا من الأولى إلى الرابعة مخصصة لكبار الموظفين فقط، وترقية صغار الموظفين إلى هذه الدرجات يعد تخطياً وتجاوزاً لحدود القانون، فإن وصل الموظف إلى نهاية الدرجة الخامسة تتوقف علاوته الدورية ويستحق مقابل ذلك تعويضاً في شكل مكافأة خاصة. وقد سبق الإشارة إلى هذا الموضوع بشأن دراسة العلاوات.

واستثناء مما سبق ذكره، أجاز القانون «للمدير» - إذا لمس في بعضهم كفاية نادرة تؤهله للاضطلاع بالأعمال الرئيسية - أن يقرر ترقية الموظفين إلى الدرجة الرابعة والانضمام إلى سلك كبار الموظفين (المادة ٧ من الباب الرابع).

٢ - الموظفون غير المصنفين:

وقد وضع لهم سلم درجات وظيفية خاصة أشرنا إليها فيما قبل، تبدأ من الدرجة (د) وتنتهي بالدرجة (أ)، وإذا كان ليس من حق هؤلاء الموظفين أن ينتقلوا إلى سلم الدرجات المخصصة للموظفين المصنفين، غير أن المشرع لم يشأ أن يضع سداً أمام هؤلاء الموظفين غير المصنفين للوصول إلى درجات غيرهم من الموظفين المصنفين، ففتح المجال واسعاً لتحقيق ذلك لكل موظف غير مصنف تتوافر فيه الشروط التي تؤهله للانضمام إلى هذه الدرجات، ويعتبر التحاقه هنا بالوظيفة الجديدة التي تناسبه ليس ترقية إلى درجة أعلى، وإنما هو تعيين جديد. أما بشأن خدمته السابقة فستسقط من حسابه، وتعتبر كأن لم تكن، ويأخذ مقابلها مكافأة نهاية الخدمة، ويبدأ حساب مدة جديدة من بداية تاريخ توليه الوظيفة الجديدة (المادة ٤ من الباب الرابع).

ومن خلال دراستنا السابقة لنظام العلاوات، تبين لنا أن مدة بقاء الموظف غير المصنف في كل درجة ثلاث سنوات يصل بعدها إلى نهاية مربوط الدرجة التي

يشغلها، ولا يكون للموظف حق الانتقال إلى الدرجة إلى تليها، إلا في حالة تغير اسم الوظيفة نفسها (المادة الخامسة من الباب الرابع).

واستثناء من مدة البقاء في الدرجة، أجاز القانون لمدير الدائرة أن ينقل الموظف إلى درجة أعلى من درجته، بشرط البقاء سنتين في الدرجة على الأقل، وبعد التأكد من كفاءته للدرجة التي سيرقى إليها، وهذا لا يتحقق إلا من خلال حصوله على تقدير واحترام رؤسائه المباشرين باثبات خطي منهم، على ألا يتجاوز عدد ما رقي من الموظفين على ٣٠٪ من مجموع الموظفين الذين يشغلون الدرجة الواحدة (المادة ٦ من الباب الرابع).

وبشأن الترقية بالاختيار، فقد نص عليها قانون الموظفين الصادر سنة ١٩٥٥م بصيغة تكاد تكون بسيطة للغاية في مادة واحدة (المادة الثانية من الباب الخامس) تضمنت شروطها التي تنحصر في ضرورة أن يظهر الموظف كفاءة نادرة تؤهله للنهوض بالوظيفة الجديدة، وضرورة توافر وظيفة شاغرة في الدرجة المرقى إليها، ووجوب أن تكون الترقية إلى الدرجة التالية مباشرة، والشرط الأخير وهو المتعلق بضرورة قضاء الموظف مدة أقلها سنتان في درجته الحالية.

وقرار الترقية بالاختيار يصدر - ليس من الوزير - وإنما من المسئول الأول وهو درجة أدنى، بعد موافقة دائرة شئون الموظفين.

حالات الحرمان من الترقية بالأقدمية:

من خلال البحث في نصوص قانون الموظفين لسنة ١٩٥٥ تبين لنا أن المشرع الكويتي قد أجاز للإدارة حق حرمان الموظف من الترقية بالأقدمية، إذ ما أحل بواجباته الرسمية، وذلك من خلال توقيع الجزاء التأديبي المناسب لهذه المخالفة متمثلاً في صورة خفض الدرجة الوظيفية (المادتين ٩، ١٠ من الباب الثالث)، مما يترتب عليه تفويت الفرصة على الموظف للحصول على درجة جديدة أعلى من درجته الحالية. ولم يضع المشرع حداً معيناً لمقدار تخفيض الدرجة، كما فعل قانون الخدمة المدنية رقم ١٥ لسنة

١٩٧٩م، مما يعطي المجال للإدارة للتوسع في سلطتها هذه، التي قد تصل إلى حد تنزيل الموظف إلى أكثر من درجة، وهو السبب الذي جعل الاختصاص بتوقيع هذه العقوبة التأديبية لمجلس تأديب مشكل من أكثر من عضو لدرء الضرر عن الموظف (المادة ١٦ من الباب الثالث).

وحتى يفوت المشرع على الإدارة أية فرصة قد تؤدي إلى حرمان الموظف من حقه في الترقية بأسلوب آخر غير ذلك الذي رسمه لها القانون، نص على عدم جواز نقل الموظف من «إدارة إلى إدارة أخرى» إذا كان هذا النقل سيفوت عليه دوره في ترقية بالأقدمية، كما لا يجوز النقل في نفس الإدارة من وظيفة إلى أخرى درجتها أقل (المادة الأولى من الباب السادس).

ونص القانون على ضرورة أن تدخل مدة الإعارة أو النذب في حساب استحقاق الموظف للترقية (المادة ٣ من الباب السادس)، وفي حالة انتهاء مدة الإعارة أو النذب يجب أن يعود الموظف إلى نفس وظيفته أو إلى وظيفة تتناسب وكفاءته الوظيفية ودرجته وليس أقل من ذلك (المادة ٤ من الباب السادس).

ثانياً: كادر عمال الحكومة لسنة ١٩٥٥ .

درجات العمال :

والمطبق على فئة العمال كما سبق ذكره، وقد أورد لهم هذا القانون جدولاً خاصاً يوضح فيه فئاتهم ودرجاتهم ومدة بقائهم في الدرجة المرتبط بعدد علاواتهم، وتنقسم درجاتهم إلى المجموعات الثلاثة :

١ - الدرجات غير الفنية وتشمل

= العمال العاديين: وهؤلاء يقعون في درجاتهم مدة طويلة تتعدى العشر سنوات، ذلك أن حقهم في العلاوة الدورية مقرر كل سنتين، وهذا يتضح من نص الكادر الخاص بهم الذي يقرر أن الأجر اليومي للعامل ٧ رويات ويمنح علاوة دورية مقدارها روية واحدة كل سنتين، حتى يصل إلى آخر المربوط وهو ١١ روية (المادة ٥).

= رؤساء العمال العاديين: ومدة بقائهم في الدرجة خمس سنوات، وهذا يتضح من نص المادة الخامسة، الذي يقرر أن الأجر اليومي لهؤلاء العمال عند التعيين ٩ روبيات، وعلاوتهم السنوية روبية واحدة، ليصل إلى آخر المربوط وهو ١٣ روبية.

٢ - الدرجات الفنية:

وتشمل عدة فئات، وحدد لها مدة البقاء في الدرجة بست سنوات.

٣ - الدرجات الفنية والإدارية:

ومدة بقاء العامل فيها محددة بست سنوات أيضاً.

فإن وصل العامل - مهما كانت الفئة التي ينتمي إليها - إلى نهاية مربوط الدرجة من ناحية المدة والأجر، جازت ترقيته إلى الدرجة الأعلى مباشرة (المادة ٩).

وهذا معناه أن المشرع لم يشأ أن يجعل الترقية بالأقدمية حقاً مكتسباً للموظف، فلابد من ضرورة إصدار قرار خاص بمنحها، وبعد موافقة صريحة من الإدارة.

ووضع المشرع شرطاً أساسياً لهذه الترقية متمثلاً في اجتياز العامل الامتحان المقرر له أمام لجنة فنية خاصة تشكل لهذا الغرض.

وأراد المشرع الكويتي أن يحايي بعض فئات من العمال وهم (ملاحظ عمل، رئيس ورشة) ويمنحهم فرصة تحسين أوضاعهم المالية، من خلال فرصة حصولهم على تسمية «موظف» بدلاً من تسمية «عامل»، فقرر لهؤلاء حرية الاختيار - في حالة وصولهم إلى آخر مربوط الدرجة - بين البقاء ضمن كادر العمال أو الانتقال إلى الوظائف المصنفة التي يجب أن تكون مساوية لمجموع أجورهم، من حيث الراتب والعلاوة (المادة الخامسة).

ومن ناحية الحرمان من الترقية، فإنه لا يجوز حرمان العامل منها في كادر عمال الحكومة لسنة ١٩٥٥، صحيح أنه لا يوجد نص صريح في هذا الكادر يشير إلى هذا الخطر، وإنما يتبين ذلك من أنواع العقوبات التأديبية المنصوص عليها في لائحة جزاءات العمال، فليس من بينها عقوبة خفض الدرجة أو الحرمان من الترقية بالأقدمية.

وبشأن الترقية بالاختيار، توجد إشارة صريحة في كادر عمال الحكومة بعدم الاعتراف بهذا النوع من الترقية، أيا كانت الكفاءة التي عليها العامل، ويتضح ذلك من نص المادة التاسعة منه عندما قررت أن «الترقية من درجة إلى الدرجة التالية لها بالأقدمية المطلقة».

ثالثاً: قانون الوظائف العامة المدنية رقم ٧ لسنة ١٩٦٠م

وقد جاءت نصوص هذا القانون بقواعد وأحكام جديدة بشأن الترقية، لم تكن محل اهتمام قانون الموظفين لسنة ١٩٥٥م، يمكن اعتبارها إلى حد ما مطابقة لنصوص قانون الخدمة المدنية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩م، مما يتيح لنا فرصة أكبر للبحث في قواعد الترقية، ويدفعنا إلى القول بأن المشرع الكويتي في بداية مرحلة التطور القانوني كان يسير أحدث الأنظمة الوظيفية في ذلك الوقت ويتجه إلى اتباع السبل الحديثة لتحسين أوضاع الموظف المالية وحمايته من تعسف قد يصدر من الإدارة.

ويمكن القول إن هذا القانون قد اعترف بالترقية بنوعيتها بالأقدمية وبالاختيار، وأورد لكل منهما أحكاماً خاصة جاءت أغلب نصوصها في اتجاه صالح الموظف وذلك على البيان الآتي:

١ - ترقية بالأقدمية:

وقبل التطرق إلى هذا الموضوع نود أن نشير إلى أنواع الوظائف العامة الدائمة التي قسمها القانون إلى أربع حلقات^(١).

- الحلقة الأولى: وهي الوظائف العليا وتشمل مدير عام، ونائب مدير عام، وهذه الوظائف لم يحدد لها زمن معين كحد أدنى للبقاء فيها.
- الحلقة الثانية: وتتضمن الوظائف العالية من الدرجة الأولى إلى الرابعة، ومدة البقاء فيها كحد أدنى سنتان بالنسبة للدرجة الأولى والثانية، وثلاث سنوات للدرجتين الثالثة والرابعة.

(١) انظر جدول رقم ٥ في نهاية البحث.

- **الحلقة الثالثة:** وتشمل الوظائف المتوسطة ولها أربع درجات، والمدة اللازمة كحد أدنى للبقاء في الدرجة الثانية ثلاث سنوات، وللدرجة الثالثة أربع سنوات تزداد إلى خمس سنوات للدرجة الرابعة، أما الدرجة الأولى فلم يضع لها القانون مدة معينة للبقاء فيها.

- **الحلقة الرابعة:** ويندرج تحتها وظائف المستخدمين، ولها ثلاث درجات، والمدة اللازمة كحد أدنى للبقاء في الدرجة الثانية والثالثة أربع سنوات، أما الدرجة الأولى فلم يحدد لها مدة معينة للبقاء فيها.

ويتضح من ذلك أن الموظفين شاغلي الدرجة الأولى في الحلقتين الثالثة والرابعة وهم أصحاب الوظائف المتوسطة والمستخدمون، يخرجون من نطاق تطبيق قواعد الترقية بالأقدمية، ذلك أن من الأصول التي قام عليها هذا القانون، الفصل بين الحلقتين الثانية والثالثة، تبعاً للشروط اللازمة للتعيين في كل منهما، وكانت الخبرة التي يكتسبها الموظف خلال خدمته في وظائف الحلقة الثالثة قد تغني عن المؤهل المشروط للتعيين في وظائف الحلقة الثانية، لذلك جاء القانون بحكم (المادة ٦١) يجيز الترقية من الدرجة الأولى في الحلقة الثالثة إلى الدرجة الرابعة في الحلقة الثانية في حالتين، الأولى إذا كان الموظف حاصلًا وقت الترقية على المؤهل العلمي اللازم للتعيين في الوظيفة الشاغرة، ويستوي في ذلك أن يكون حصوله على هذا المؤهل سابقاً على تعيينه أو تالياً له، وكان قد حصل على تقدير ممتاز في السنتين الأخيرتين، والحالة الثانية إذا كان قد حصل في السنوات الثلاث الأخيرة على تقدير ممتاز، ولو لم يكن حاصلًا على المؤهل العلمي اللازم.

أما بشأن شاغلي الدرجة الأولى من الحلقة الرابعة الخاصة بالمستخدمين، فلم يرد لهم حكم مماثل لذلك، وهذا يرجع إلى طبيعة وظائفهم التي جعلت المشرع يطلق عليهم تسمية مستخدمين، فلا يدخلون في نطاق الموظفين.

ومن الشروط الأساسية التي وضعها المشرع لصحة الترقية بالأقدمية أن تكون من نفس نوعية الوظيفة التي يشغلها الموظف، فلا يجوز ترقية شاغلي وظيفة فنية إلى وظيفة إدارية أعلى، وبطبيعة الحال لا يجوز العكس.

هذا إضافة إلى ضرورة أن تتوافر في الموظف الشروط اللازمة لشغل الوظيفة الجديدة، وأن تكون الترقية إلى الدرجة التالية لدرجته مباشرة (المادة ٤٤)، ويجوز أن يستثنى من هذه الشروط بعض الموظفين، على أن تكون الترقية إلى وظيفة شاغرة من نفس نوع وظائفهم وتالية لها مباشرة (المادة ٥٤)، فخول مجلس الوزراء سلطة القيام بذلك بناء على طلب الوزير المختص وعرض ديوان الموظفين، وبناء على ذلك أصدر مجلس الوزراء قراره بتاريخ ١٩٦٩/١/١٢ نظم فيه سلطته في الترقيات الاستثنائية^(١).

وتجدر الملاحظة هنا إلى أن المشرع قد نص صراحة على عدم جواز ترقية الموظف - أيا كانت الحالة - قبل انقضاء المدة اللازمة للبقاء في الدرجة (المادة ٤٥)، وهذا معناه أن الحق في الترقية بالأقدمية مرتبط، ليس بوصول المرتب إلى آخر المربوط، وإنما ببقاء الموظف المدة الزمنية التي حددها المشرع، مما يجعله يتنافى مع أحكام العلاوة التشجيعية التي من نتيجتها تقصير مدة البقاء في الدرجة، مما جعل هذه العلاوة المقررة صراحة في القانون غير ذي فائدة للموظف. فتخرج عن كونها من المزايا المادية.

وتحسب الأقدمية في الدرجة الواحدة من تاريخ التعيين فيها أو من تاريخ الترقية إليها، فإن اشتمل قرار التعيين على أكثر من موظف، قدم صاحب المؤهل الأعلى، وعند التساوي يقدم الأسبق تخرجاً ثم الأكبر سناً (المادة ٤٦).

ولما كانت الأقدمية هي أسلم الوسائل للتحقق من شرط الخبرة، فقد رأى القانون أن تكون هي أساس الترقية في وظائف الحلقتين الثانية والثالثة (المادة ٤٧).

وقد نظم القانون طريقة بحث الترقية بالأقدمية، فإن وجدت هناك وظائف شاغرة يراد الترقية إليها دعيت لجنة شئون الموظفين لإبداء رأيها، ثم ترسل اقتراحاتها لديوان

(١) د. عبدالفتاح حسن، مرجع سابق، ص ٢٩٣: ص ٢٩٤.

الموظفين ليراقب تطبيق القانون تطبيقاً صحيحاً تبعاً لمسئولياته عن ذلك، فإذا أقر هذه الاقتراحات، ردها للدائرة المختصة لتقوم بعرضها على رئيس الدائرة لاعتمادها (المادة ٥٢، ٥٣).

ونظم القانون أيضاً النتائج المالية المترتبة على الترقية بالأقدمية، فقرر أن كل ترقية تعطي الحق في أول مربوط الدرجة المرقى إليها الموظف أو علاوة واحدة من علاواتها الدورية أيهما أكبر (المادة ٥٥).

وحرص القانون على النص بعدم جواز إرجاع الترقية إلى تاريخ سابق على اعتمادها من رئيس الدائرة، أما إذا كانت الترقية بقرار من المجلس الأعلى، فلا مانع من ذلك، إذا لم يكن فيه بطبيعة الحال مخالفة لنصوص القانون الأخرى التي تحظر ألا تكون الترقية إلا إلى وظيفة شاغرة، فإذا شغرت الوظيفة في أول مارس مثلاً، وصدر قرار المجلس الأعلى في أول أبريل بالترقية إليها جاز له أن يرجع تاريخ هذه الترقية إلى أول مارس فقط، ولا يجوز له أن يرجعها إلى ما قبل ذلك، لما فيه من مخالفة لأحكام القانون ولقانون ربط الميزانية (المادة ٥٥).

حالات الحرمان من الترقية:

نهج قانون الوظائف العامة المدنية رقم ٧ لسنة ١٩٦٠م نفس النهج الذي سار عليه قانون الموظفين لسنة ١٩٥٥م، من ناحية جواز حرمان الموظف من أقدميته، وبالتالي حرمانه من درجة كان سيستحقها، حتى لو لم يخالف قواعد القانون ويرتكب ذنباً في مجال الوظيفة، يفقد معه ثقة المسؤولين به وثقة القانون، ويجعل زملاءه في العمل يتفوقون عليه في السلم الوظيفي، ونقص من ذلك أن الموظف يحرم من ترقيته بالأقدمية فترة زمنية محددة، إذا وقع عليه عقاب «خفض الدرجة» كجزاء للاخلال بواجبات الوظيفة (المادة ١١٦)، وتوجد صورة أخرى لهذا النوع من الحرمان يتمثل في الآثار التي تنجم عن توقيع عقوبة تأديبية على الموظف، فلا يقبل عقلاً أن يجازى الموظف على مخالفة القانون أو الواجب ثم يجزى عقب ذلك مباشرة بترقيته أو يعهد إليه بمسؤوليات أكبر.

لذلك نص القانون على تأجيل النظر في ترقية الموظف فترة زمنية معينة تختلف باختلال العقاب التأديبي (المادة ١٣٣) فتكون ثلاثة شهور في حالة الخصم من المرتب من ثلاثة إلى سبعة أيام، وستة شهور في حالة الخصم من المرتب من ثمانية إلى خمسة عشر يوماً، وإذا تجاوز الخصم من المرتب مدة خمسة عشر يوماً تؤجل الترقية سنة كاملة، ونفس الوضع بالنسبة لعقوبة الوقف عن العمل بدون مرتب، وقد يصل الحرمان من الترقية إلى سنتين إذا كانت العقوبة التأديبية خفض المرتب أو الدرجة^(١).

وهذا معناه أنه إذا حل دور الموظف في الترقية خلال سريان هذه الفترات وجب تخطيه، والشأن كذلك إذا كان الموظف موقوفاً عن العمل بسبب التحقيق معه أو بسبب حبسه احتياطياً أو كان مقدماً للمحاكمة التأديبية، فيجب الانتظار لحين انتهاء التحقيق أو المحاكمة، فإذا ثبت براءته أو وقعت عليه عقوبة خفيفة كالإنذار أو الخصم من المرتب مدة تقل عن ثلاثة أيام، وجب رد ترقيته إلى التاريخ الذي استحقها فيه (المادة ١٣٤) والحال كذلك إذا كان الموظف مقدماً للمحاكمة الجنائية عن جريمة مخلة بالشرف والأمانة، أما إذا لم تكن الجريمة مما ينطبق عليه هذا الوصف فإنه يستحق الترقية في ميعادها دون تأخير (المادة ١٣٥) وكذلك لا يجوز النظر في ترقية الموظف الموقوف عن العمل بسبب الحكم عليه بالحبس شهراً أو أكثر في جريمة جنائية وذلك أثناء تنفيذ مدة العقوبة^(٢).

وتوجد حالة أخرى لجواز الحرمان من الترقية بالأقدمية وهي تلك المتعلقة بحالة حصول الموظف على تقدير ضعيف في تقريره السنوي، إذ يحرم من ترقيته خلال

(١) حدد القانون أقدمية الموظف الذي توقع عليه عقوبة خفض الدرجة طبقاً لمدة خدمته السابقة فيها، فإن لم تكن له خدمة في الدرجة التي خفض إليها حسب له منها أقدمية تعادل الحد الأدنى للترقي فيها المقرر في جدول الدرجات، وذلك مع عدم الاختلال بطبيعة الحال بما قضى به القانون من عدم جواز الترقية قبل مضي سنتين (المادة ١٣٧).

(٢) (المادة ١٣٦)، عدلت هذه المادة بالمرسوم الأميري رقم ٩ لسنة ١٩٦١ م وحذفت عبارة «مخلة بالشرف والأمانة» وكان القصد منه تصحيح الخطأ الوارد بهذه المادة، فالموظف المحكوم عليه في جريمة بهذا الوصف تنتهي خدمته بقوة القانون تطبيقاً لنص المادة ١٤١ من قانون الوظائف العامة رقم ٧ لسنة ١٩٦٠.

السنة التي قدم فيها عنه هذا التقرير، ويستمر الحرمان لحين تقديم تقرير جيد عنه (المادة ٤٩) فالأصل - في نظر المشرع الكويتي - أنه لا يولى الوظائف إلا من يصلح لها، وبموجب ذلك فإنه من يثبت ضعفه في وظيفته لا يصح أن يعهد إليه بمسؤوليات أكبر.

أما من كان تقريره مقبولاً وهو الذي يزيد قليلاً على الضعيف، فيجوز تخطيه في الترقية بالأقدمية، وتفضيل زميل آخر عليه، بشرط أن يكون المرقى بدلاً منه حاصلاً على تقدير ممتاز أو جيد، بمعنى أنه لا يجوز تخطي الموظف الحاصل على تقدير ضعيف إلى آخر له نفس التقدير إذا كانوا متتالين في الأقدمية (المادة ٥٠).

والمشرع لم يغفل النص على تقييد سلطة الإدارة في التلاعب بترقيات الموظفين ليغلق المجال أمامها لكي لا تبحث عن أساليب أخرى لحرمان الموظف من حقه في الترقية في غير الحالات المنصوص عليها صراحة، ونعني بذلك أن المشرع عندما أجاز للإدارة أن تنقل موظف من وظيفته إلى وظيفة أخرى أو من إدارة إلى إدارة أخرى، قيد سلطة النقل هذه حتى لا تخفي وراءها حرماناً من الترقية، بأن نص صراحة على أنه يجب أن تكون الوظيفة المنقول إليها الموظف من نفس نوع ودرجة الوظيفة التي يشغلها (المادة ٦٨)، ولا يجوز النذب إلى وظيفة درجتها أقل من درجة الموظف المنتدب (المادة ٦٨)، وحتى لا يكون النذب أو النقل وسيلة للتنكيل بالموظف.

وفي وضع آخر من القانون أجاز المشرع لمجلس التأديب، في حالة حصول الموظف على تقديرين متتاليين بدرجة ضعيف، أن ينقل هذا الموظف إلى عمل آخر قد يكون أقدر على أدائه، ولا يترتب على ذلك تخفيض درجته أو نقله إلى حلقة أدنى (المادة ٤١)، ذلك أن تكرار وصف الموظف بالضعف دليل على عدم جدارته للقيام بالعمل الذي كلف به.

٢ - الترقية بالاختيار:

اعترف بها قانون الوظائف العامة، ونص عليها صراحة، وحدد لها شروطها التي جاءت متفقة مع القواعد العامة في هذا الشأن. صحيح أنه يتضح مما سبق بيانه، أن المشرع الكويتي في هذا القانون قد جعل الأقدمية هي أساس الترقية في بعض الوظائف

وهي وظائف الحلقتين الثانية والثالثة، غير أنه أجاز الترقية فيها بالاختيار التي تعتمد في المقام الأول على كفاءة الموظف، والمرجع في ذلك للتقارير السرية، على أن يكون للمتفوقين من الموظفين في مجال التقدم والحصول على هذه الترقية في نسبة تزيد كلما ارتفعت الوظيفة وزادت أهميتها. فيجب ألا يتجاوز عدد الموظفين بالنسبة لمجموعهم في الدرجة على النسب الآتية:

الربع عند الترقية من الدرجة الرابعة إلى الثالثة.

الثلث عند الترقية من الدرجة الثالثة إلى الثانية.

النصف عند الترقية من الدرجة الثانية إلى الأولى.

وتزداد هذه النسبة حتى تصل إلى أن تصبح هي العنصر الوحيد في الترقية إلى الوظائف العالية ذات المسؤوليات الكبرى في الدولة (المادة ٤٧).

ومعنى هذا أن الترقية إلى وظائف الحلقة الأولى كلها تتم بالاختيار التي تعتمد على الكفاءة.

وما يتعلق بشروط الترقية بالاختيار، فقد حصر القانون هذه الترقية على الموظفين الكويتيين الذين لهم وحدهم التمتع بهذا الحق، وذلك تسهيلاً للكفاءة منهم في تولي شئون بلادهم، وبالإضافة إلى شرط ضرورة قضاء مدة الصلاحية للترقية، اشترط القانون أن يكون الموظف حاصلاً على تقدير ممتاز في السنتين الأخيرتين^(١).

ويكون الاختيار بين المستوفين لهذه الشروط بالأقدمية فيما بينهم، فإن لم يوجد بين الموظفين، عند إجراء الترقية، موظف كويتي مستوف لهذه الشروط جاز اختيار غيره من غير الكويتيين المستوفين للشروط (المادة ٤٨)، وبالتالي لم تعد الترقية بالاختيار قاصرة على الكويتيين فقط، وأصبحت تشمل غيرهم من الموظفين. وحسناً ما فعل المشرع، ذلك أن كثيراً من الوظائف - في ذلك الوقت - تشغل بغير الكويتيين،

(١) المادة (٤٨) من نفس القانون، انظر التعديل الصادر لهذه المادة بالمرسوم الأميري رقم ٩ لسنة ١٩٦١م كويت اليوم، جريدة رسمية، السنة السابعة، العدد ٣٢١.

كوظائف الأطباء والمهندسين والمدرسين وغيرها مما يجعل نص القانون المتعلق بالترقية بالاختيار. معطلا، إذ لا تستطيع الإدارة ترقية هؤلاء الموظفين غير الكويتيين إلا بالأقدمية المطلقة، مما يؤدي إلى أن الوظائف الفنية المهمة تشغل بأقدم الموظفين دون النظر إلى القدرة أو الكفاءة، ومن المصلحة العامة تولي هذه الوظائف لأكثر الموظفين خبرة وأعلامهم كفاءة، دون الاعتداد بأقدميتهم.

وننتهي من ذلك إلى القول بأن القاعدة العامة، أن الترقية بالاختيار تحفظ للكويتيين فقط، وفي الوقت ذاته يفتح المجال لغيرهم، إذا لم يوجد وقت الترقية موظف كويتي مستوف للشروط.

وقد صدر قرار مجلس الوزراء رقم ٧٣/٥١ بشأن تنظيم الترقيات الاستثنائية، ونص في مادته الأولى على عدم جواز طلب ترقية أي موظف كويتي استناداً إلى السلطة الاستثنائية المخولة لمجلس الوزراء في المادة ٥٤ من قانون الوظائف العامة المدنية، إلا وفقاً للشروط الواردة بذلك القرار، وتطلب أن يكون المطلوب ترقيته استثناء مستوفياً للشروط الواردة في المادة ٤٨ (شروط الترقية بالاختيار) وتلك الواردة في الفقرة الثانية من المادة ٦١ إذا كانت الترقية من وظائف الدرجة الأولى من الحلقة الثالثة (مدة ثلاث سنوات في الدرجة وتقرير السنتين الأخيرتين بتقدير ممتاز لغير الحاصلين على مؤهل علمي يجيز التعيين في وظائف الحلقة الثانية). وبعد ذلك أوضح القرار أن الاستثناء يكون من قضاء المدة اللازمة كحد أدنى للبقاء في الدرجة وبالشروط الواردة به.

وحيث إن مقتضى سريان قرار مجلس الوزراء سالف الذكر على الكويتيين فقط، جعل الأمر بالنسبة إلى غير الكويتيين دون ضوابط موضوعية، الأمر الذي يؤدي إلى عرض حالاتهم كل على حدة على مجلس الوزراء وقد أدى ذلك إلى جواز ترقية غير الكويتيين استثناء في حالات لايجوز فيها ترقية الكويتيين استثناء، فنخص منها بالذكر ترقية غير الكويتيين استثناء من الفقرة الثانية من المادة ٦١ من قانون الوظائف العامة المدنية.

فقد أصدر مجلس الوزراء - بناء على طلب ديوان الموظفين - قراره رقم ٢٨ لسنة ١٩٧٧م يقرر فيه سريان قراره رقم ٧٣/٥١ بشأن تنظيم الترقيات الاستثنائية للكويتيين على غير الكويتيين تحقيقاً للمساواة ووحدة المعاملة.

وقد أورد قانون الوظائف العامة نصوصاً خاصة بشأن الترقية بالأقدمية تطبق على فئة «المستخدمين» شاغلي درجات الحلقة الرابعة تتناسب مع طبيعة عملهم، وتكاد تكون مطابقة لتلك النصوص المطبقة على فئة «الموظفين».

والمختص بإصدار قرار الترقية هو «مدير عام الدائرة» (المادة ١٥٧) وهو سلطة أقل مرتبة من السلطة المختصة بالترقية بشأن وظائف الحلقات الأولى والثانية والثالثة^(١).

ولا يجوز ترقية مستخدم قبل انقضاء أربع سنوات في درجته الحالية، وتكون الترقية إلى الدرجة التالية مباشرة (المادة ١٥٨).

والقاعدة العامة أن الأقدمية هي أساس الترقية بشأن المستخدمين (المادة ١٥٩)، وتحسب الأقدمية من تاريخ التعيين، فإن اشتمل القرار على تعيين أكثر من مستخدم، قدم صاحب المؤهل العلمي، فالأقدم في التخرج ثم الأكبر سناً.

ولا يجوز الترقية من وظائف المستخدمين إلى وظائف الموظفين (المادة ١٦٠)، ولا يوجد مجال هنا للتحدث عن الترقية بالاختيار، لعدم النص عليها في قانون الوظائف العامة لفئة المستخدمين، وعدم الاعتراف بها لهم.

وفيما يتعلق بحالة الحرمان من الترقية، فإنه يجوز حرمان المستخدم من الترقية نتيجة توقيع جزاء تأديبي عليه لمخالفته واجبات الوظيفة، ويأخذ هذا الجزاء شكل خفض الدرجة (المادة ١٧٠)، الذي له تأثير جانبي على حق المستخدم في درجة جديدة، مما يؤدي إلى تأخير ترقيته التي كان يستحقها وتفوق زملائه في العمل عليه.

(١) بالنسبة للترقية في درجات الحلقتين الثانية والثالثة يكون بقرار من رئيس الدائرة بناء على اقتراح شئون الموظفين وموافقة ديوان الموظفين (المادة ٥٢).

ورتب القانون نتيجة على توقيع هذه العقوبة مفادها أنه لا يجوز ترقية المستخدم قبل مضي سنة من تاريخ توقيع هذه العقوبة (المادة ١٧٣).

رابعاً: قانون العمل في القطاع الحكومي رقم ١٨ لسنة ١٩٦٠م

الذي قام بتقسيم وظائف العمال ودرجاتهم إلى ثلاث فئات (المادة الخامسة)، سبق الإشارة إليها^(١)، وهي على التوالي:

- الفئات والدرجات غير الفنية: وهذه لايجوز شغلها بالتعيين وإنما بالترقية، فيرقى إليها العمال القدامى (المادة ٦).
- الفئات والدرجات الفنية.
- الفئات والدرجات الفنية الإدارية، ويكون التعيين على هذه الدرجات في حدود ٢٠٪ من خارج الدائرة (المادة ٦).

والترقية بالأقدمية تعد بحد ذاتها ميزة ذات أهمية كبرى للعامل تجعله يشعر بالاطمئنان على مستقبله وعدم غدر الإدارة به والاستغناء عنه بمرور فترة زمنية، وأيضاً الإدارة هي المستفيد الأول من ميزة هذه الترقية، فتضمن لها عمالاً ذوي خبرة واسعة.

والمرشح جعل أساس الترقية في درجات العمال بالأقدمية فقط، ولم يعترف بالترقية بالاختيار، وهنا يتساوى «العامل» المطبق عليه نصوص قانون العمل في القطاع الحكومي مع «المستخدم» المطبق عليه قواعد قانون الوظائف العامة المدنية.

فالترقية من درجة إلى الدرجة التالية لها تكون بالأقدمية «المطلقة»، فمع وصول العامل إلى نهاية مربوط الدرجة من ناحية المدة والأجر تجوز ترقيته (المادة الثانية).

فالأمر بشأن منح الترقية بالأقدمية للعامل جوازي للإدارة، ذلك أن انقضاء المدة اللازمة للبقاء في الدرجة لا يستتبعها تقرير الحق في هذه الترقية، وإنما يشترط ضرورة

(١) انظر جدول رقم ٦ في نهاية البحث.

تدخل الإدارة وإصدار قرار صريح بها يترتب عليه إنشاء حق جديد للعامل لم يكن مقررأ له من قبل.

وثمة حالة واحدة أجاز فيها القانون ترقية العامل دون الأخذ بشرط المدة الزمنية، وذلك في حالة إذا اكتسب مهارة فنية من خلال التحاقه بأحد مراكز التدريب المهني واجتيازه بنجاح فترة التدريب المقررة لمهنته (المادة التاسعة).

ومن تفحص أنواع العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على العامل، لم نجد من بينها تلك المتعلقة بالحرمان من الترقية.

وهذا بطبيعة الحال يعد أمراً مقبولاً وطبيعياً من المشرع، طالما أنه لم يجعل الترقية بالأقدمية حقاً مكتسباً للعامل، مما يعطي للإدارة مجالاً واسعاً لأعمال سلطتها التقديرية في منح هذه الترقية أو التراجع عن ذلك حسب ما تقتضيه مصلحة العمل ودون حاجة لتدخل المشرع والنص صراحة على حالات الحرمان منها.

وفي نهاية بحث التريقات، نود أن نشير إلى قرار مجلس الخدمة المدنية رقم ٣ لسنة ١٩٧٩م بشأن نقل الموظفين والمستخدمين والعمال من درجاتهم الحالية إلى الدرجات المقابلة لها في جدول الدرجات والمرتبات الملحق بقانون الخدمة المدنية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩م والجدول المرافق له.

المبحث الثاني

الإجازات

تهتم نظم الخدمة المدنية بتوفير قدر كبير من الرعاية لموظفي الدولة، لكي يتمكنوا من أداء واجبات الوظيفة العامة بنفوس راضية مطمئنة، بما ينعكس أثره على أعمالهم وأداء الخدمة العامة بحماس وإقبال.

ومما لاشك فيه أن الموظف لا يستطيع القيام بواجبه وهو في حالة مضنية من الارهاق أو مصاب بعلقة أو منشغل البال مهموم النفس، بسبب بعض الظروف

والأسباب التي يتعرض لها ويتعرض لها كل إنسان أيضاً لصالح العمل ذاته، ونظراً لما تتجه إليه الدولة من التيسير على الموظفين ورفع مستواهم المادي والأدبي، فقد اقتضى الأمر أن تكون بعض الإجازات مدفوعة الأجر.

ولذلك فإنه لا بد لأي نظام يتناول علاقات العمل، أن يبحث هذه الظروف والأسباب، ويقوم بحصرها، ويجيز للإنسان العامل في أي مجال من مجالات العمل أن ينقطع عن أداء عمله عندما يتعرض لظرف من هذه الظروف أو يقوم به سبباً من هذه الأسباب، وذلك من أجل تحقيق مصلحة مشتركة، مصلحة الموظف من جهة ومصلحة العمل ذاته من جهة أخرى.

والأصل في مجال الخدمة المدنية، أن الموظف لا يجوز له أن ينقطع عن عمله، ويعود هذا الأصل إلى نتيجة منطقية هي أن الموظفين عمال مرافق عامة ومسؤولين عن سيرها على وجه الانتظام والاضطراد، فلا يحق لهم الانقطاع عن أعمالهم، هذا من ناحية، ومن جهة أخرى فإن الميزة التي تترتب على اعتبار الوظيفة مهنة يتفرغ لها الموظف ويتقاضى عنها أجراً يعتبر مصدر دخله الوحيد، هي تقرير الحق للموظف بالتغيب عن عمله سواء بسبب ظرف طارئ أو للراحة من عناء العمل أو بسبب ظروف خاصة أو بسبب مرض أصابه.

وهذه المدد التي يسمح فيها للموظف بالتغيب عن عمله لأي سبب من هذه الأسباب، اصطلاح على تسميتها بالإجازات، وهي متنوعة بحسب سبب منجها.

وسنقوم بدراسة إجازات الموظفين وأنواعها، وأحكامها في مطلبين اثنين :

الأول نخصه لدراسة هذا الموضوع في نصوص قانون الخدمة المدنية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩م.

والمطلب الثاني يشمل دراسة قواعد إجازات الموظفين في ظل قوانين الوظيفة العامة السابقة.

المطلب الأول

الإجازات في قانون ونظام الخدمة المدنية

رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩م

اعترف قانون الخدمة المدنية بالنوع الرابع من الحقوق التي يتمتع بها الموظف أثناء الخدمة، وهي الإجازات ومعناها أن الموظف من حقه أن ينقطع عن العمل بدون أن يترتب على ذلك مسؤوليته الإدارية أو معاقبته تأديبياً، وفقاً لنص المادة ٢٣ من القانون (لا يجوز للموظف أن ينقطع عن عمله إلا في حدود الإجازات التي يصرح له بها). وسنقوم بتقسيم الإجازات هنا إلى ثلاثة أنواع :

إجازات بمرتب، وهذه لها مزاياها، حيث إن الموظف يحصل على راتبه دون أن يقوم بعمل وظيفي خلال فترة الإجازة، وإجازات بدون راتب ثم الاجازات الدراسية.

وسوف نتكلم عن أحكام وقواعد منح هذه الإجازات في قانون الخدمة المدنية رقم ٧٩/١٥، مع ملاحظة أن المشرع الكويتي قد اتبع سياسة التوسع في هذا النوع من الحقوق الوظيفية.

أولاً - إجازة بمرتب :

وهي أنواع مختلفة:

- ١ - إجازة دورية أو سنوية.
- ٢ - إجازة طارئة.
- ٣ - إجازة مرضية.
- ٤ - إجازة الحج.
- ٥ - إجازة وفاة أحد الأقارب.

٦ - إجازة مرافقة مريض لعلاج بالخارج.

٧ - إجازة التفرغ للقيام بأعمال فنية أو أدبية أو رياضية.

٨ - إجازة الوضع.

٩ - إجازة وفاة الزوج.

وسنقوم بتوضيح الأحكام والقواعد المتعلقة بكل نوع من هذه الإجازات على التوالي:

١ - الإجازة الدورية أو السنوية:

وهذه لا يستحقها الموظف إلا بعد مرور ستة أشهر من تاريخ تسلمه العمل (مادة ٣٧ من النظام)، ومدتها في القانون الكويتي (بعد القرار الصادر من مجلس الخدمة المدنية بتعديلها)^(١)، ٣٥ يوماً لا تحتسب منها العطلة الأسبوعية والإجازات الرسمية، تزداد إلى ٤٥ يوماً للموظف الذي قضى في خدمة الدولة مدة لا تقل عن خمس عشرة سنة مدفوعة الأجر، وفي رأينا أن زيادة مدة الإجازة الدورية لمن قضى في خدمة الدولة ١٥ سنة، أمر يتفق تمام الاتفاق مع طبيعة الأمور، لأن من قضى هذه المدة تكون حاجته إلى الراحة أكثر ممن تقل مدة خدمته عن هذا الحد. وقد أصدر ديوان الموظفين تعميماً^(٢) بشأن تفسير التعديل الذي طرأ على مدة الإجازة الدورية، ينص على أن حساب الإجازة الدورية المستحقة عن السنة الميلادية الحالية (أي سنة ١٩٨٦) بواقع ٣٥ يوماً، وذلك بالنسبة للموظفين الذي كانوا يستحقون الإجازة الدورية بموجب المادة ٣٧ من نظام الخدمة المدنية بواقع ٣٠ يوماً في السنة، وذلك بمراعاة سريان هذا الحكم بشأن الموظفين الشاغلين درجات مجموعات الوظائف الدائمة، أي الموظفين الكويتيين والموظفين غير الكويتيين المتعاقدين بالعقد الأول، سواء أكان الموظف قد انتفع

(١) الصادر بالقانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٨٦ م باضافة مادة جديدة الى المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية بتاريخ ٢ يونيو سنة ١٩٨٦ م.

(٢) التعميم رقم ١١ لسنة ١٩٨٦ م بشأن تطبيق القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٨٦ الصادر بشأن الإجازة الدورية.

بالإجازة المستحقة عن هذه السنة قبل العمل بالقانون في ١٩٨٦/٦/٨، أم بعد ذلك التاريخ، أو أنه لم ينتفع بها بعد. ولا تحسب أيام العطلة الأسبوعية والعطلة الرسمية التي تتخلل الإجازة الدورية المستحقة، ضمن مدة هذه الإجازة، وذلك بالنسبة للإجازات الدورية التي ينتفع الموظفون بها منذ بدء العمل بالتعديل الجديد، سواء أكانت هذه الإجازة التي ينتفع بها الموظف مما يستحق في السنة الميلادية الحالية، أو أنها من رصيد إجازته الدورية السابقة.

وقد فسر التعميم المشار إليه المقصود بالعطلة الرسمية التي تتخلل الإجازة الدورية، على أنها يوم الجمعة فقط ولو كانت الجهة تعطل يوماً آخر فضلاً عن هذا اليوم.

والإجازة الدورية حق مكتسب للموظف لا يجوز للإدارة أن تحرمه منها، وفي ذلك الوقت يكون للإدارة الحق في تأجيل موعدها أو تقصير مدتها إذا استدعت مصلحة العمل ذلك، ولهذا السبب قرر القانون أن الموظف لا يعتبر نفسه في إجازة دورية بمجرد تقديم طلبها، وإنما له أن ينتظر موافقة الإدارة عليها وإبلاغه بهذه الموافقة، (المادة ٣٨ من النظام)، وذلك لكي تتمكن الإدارة من التنسيق بين إجازات الموظفين، محافظة على استمرار العمل الوظيفي. والموظف يملك الحرية الكاملة في ممارسة حقه في طلب الإجازة، فلا يجوز إجباره على أخذ إجازته السنوية في وقت معين، إلا في حالتين اثنتين:

أ - إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك، ويجب عدم التوسع في ذلك.

ب - بعض فئات من الموظفين التي تستدعي طبيعة عملهم أخذ إجازاتهم الدورية في وقت معين من السنة «موظفي المعاهد والمدارس» (المادة ٤٢ من النظام)، وسوف نبين قرار مجلس الخدمة المدنية بهذا الشأن في ختام الحديث عن الإجازة الدورية.

وإذا كان لا يجوز إجبار موظف على أخذ إجازته الدورية، فإن له الحق في تجميع هذه الإجازة، وهو ما يسمى برصيد الإجازة السنوية، على ألا يتجاوز مدة معينة حددها المشرع الكويتي بخمس سنوات، يسقط بعد ذلك حق الموظف في التمتع

إجازة دورية لحين انتهاء رصيد منها، على ألا يتجاوز ما يستخدم من رصيد الإجازة السنوية في السنة الواحدة حداً أقصى حدده المشرع الكويتي ب ٩٠ يوماً (المادة ٤٠ من النظام)، ويجوز التصريح للموظف إذا سمحت ظروف العمل بأن ينتفع في سنة واحدة بما لا يزيد على ٩٠ يوماً فعلياً، وفقاً للتعديل الجديد الصادر بشأن مدة الإجازة السنوية المشار إليه سابقاً، وفي الغالب كثيراً ما تتدخل الإدارة هنا وتجبر الموظف على القيام بإجازته السنوية إذا كان رصيده كبيراً، لكي لا تضيع عليه الإجازة السنوية اللاحقة، وفي ذات الوقت القانون يجبرها أن تخطر الموظف برصيد إجازته الدورية في شهر يناير من كل سنة على سبيل التنبيه والتذكير.

مع ملاحظة أن السقوط المشار إليه لا يسرى على رصيد الإجازات الدورية للموظفين الموجودين في الخدمة وقت العمل بقانون الخدمة المدنية (المادة ٨٩ من النظام).

وهناك حالات معينة قد يترك الموظف فيها الوظيفة ولديه رصيد من إجازاته السنوية، في هذه الحالة قرر المشرع تعويض هذا الموظف عن عدم انتفاعه من إجازاته الدورية بأن قرر له بدل نقدي بما لا يزيد على ٩٠ يوماً (المادة ٤١ من النظام)، محسوباً على أساس آخر مرتب تقاضاه، ويسقط ما زاد عن ذلك، وهذا الحق في البدل النقدي مقرر لكل موظف، أياً كان سبب انتهاء خدمته، حتى في حالات الفصل من الخدمة.

ويكتسب الموظف حقاً في البدل النقدي، وتحمل الجهة التي كان يعمل بها الموظف سداد هذا المبلغ، ولهذه الجهة أن ترجع على الجهات التي عمل بها الموظف قبل نقله إليها بنسبة ما يكون مستحقاً عليها من هذا المبلغ^(١).

(١) فتوى رقم ٣٦٨١/٢ في ١٠/١٠/١٩٨١م، مجموعة المبادئ التي قررتها إدارة الفتوى والتشريع، المجموعة السابعة، ص ١٢٢ قاعدة ٤٧.

ونظراً لظروف الغزو العراقي الغاشم على الكويت، ورغبة الدولة في تنظيم إعادة الموظفين إلى وظائفهم بعد تحرير الكويت بتاريخ ١٩٩١/٢/٢٦، فقد أصدر ديوان الموظفين تعميمه رقم ٩١/٦ لسنة ١٩٩١م بشأن صرف البدل النقدي عن رصيد الإجازات الدورية المجمعة لغير الكويتيين الذين لن يتم التعاقد معهم مجدداً، وقرر أن صرف هذا البدل يتم عن طريق الجهات الحكومية، كما هو معمول به^(١).

ولا يسري هنا عدم حساب أيام العطلة الأسبوعية والعطلة الرسمية ضمن الإجازة الدورية، بمعنى أن الموظف عند انتهاء خدمته يستحق البدل النقدي عن رصيد إجازته الدورية وفقاً لنص المادة (٤١ من النظام) بحد أقصى ٩٠ يوماً دون زيادة الرصيد بأيام عطلة أسبوعية أو رسمية تتخلل المدة^(٢).

وفي ذات الوقت، أعطى المشرع الموظف حرية الاختيار - في حالة عودته مرة أخرى إلى الوظيفة قبل انقضاء المدة التي تقاضى عنها البدل النقدي - بين أن يرد من هذا البدل ما يقابل المدة المتبقية فيها مع إضافتها إلى رصيد إجازته الجديدة، أو الاحتفاظ بهذا البدل النقدي له، ويعود إلى الوظيفة بحساب جديد لرصيد إجازته مثله كمثل المعين لأول مرة (المادة ٤١ من النظام).

وتقرير الحق للموظف بالاحتفاظ برصيده من الإجازات، وصرف مقابل نقدي عنها عند انتهاء خدمته، ما هو إلا تطبيق للتكييف القانوني للإجازة الدورية على أنها حق وليس منحة.

ويتضح من كل ذلك، أن الإجازة الدورية جاءت بصريح نص القانون في صورة أمر من المشرع بضرورة إعطائها للموظف، لا تملك في مواجهتها أدنى تقدير، إلا ما تعلق بحقوقها في تقليل مدتها وحقوقها في استدعاء الموظف من إجازته في أي وقت إذا اقتضت المصلحة ذلك، تطبيقاً لمبدأ ضمان سير المرافق العامة بانتظام، وأن المصلحة

(١) انظر كتاب ديوان الموظفين الدوري رقم ١١/٥ - د / ٣٧ بتاريخ ١٩٩١/٧/٢٠م الذي تضمن شرحاً مفصلاً عن هذا الموضوع.

(٢) انظر تعميم ديوان الموظفين المشار إليه سابقاً.

العامّة مقدّمة دائماً على المصلحة الخاصّة. وفي ذات الوقت فإنّ هذا الحق المكتسب للموظف لا يتقرر فوراً وبمجرد تعيين الموظف في الوظيفة، وإنما تطلب القانون فترة زمنية معينة يقتضي مرورها ليكتسب الموظف هذا الحق، وهذا ما نص عليه القانون بأنّه لا يجوز منح إجازة دورية إلا بعد مضي ستة أشهر من تاريخ تسلم العمل (المادة ٣٧ من النظام)، وهي المدة الكافية في نظر المشرع التي تبرر احتياج الموظف للراحة من عناء العمل، لكي يعود بعدها إلى مقر عمله أكثر نشاطاً وإقبالاً على ممارسة أعباء وظيفته.

وقد نظم تعميم ديوان الموظفين رقم ١٩٧٩/٨ م حكماً خاصاً بجواز التصريح بإجازة دورية للمعاد تعيينه دون اشتراط مضي ستة أشهر على تسلم العمل، إذا كان له مدة خدمة سابقة تزيد على سنة، وهذا يسرى فقط بالنسبة للموظف المعين لأول مرة، وفي الوقت ذاته أراد المشرع أن يمنع الموظف من التعسف في استعمال حقه في الإجازة الدورية عن طريق إلزامه بضرورة العودة إلى عمله بمجرد انتهاء إجازته، وإلا طبق عليه نظام العقوبات التأديبية واعتباره قد أخل بواجبات وظيفته المتعلقة باحترام مواعيد العمل مع حرمانه من مرتبه عن مدة انقطاعه.

فإن أراد الموظف مد إجازته الدورية - مع وجود رصيد لديه منها - جاز له ذلك وبشرط إبلاغ الإدارة بذلك قبل انتهاء الإجازة (المادة ٣٨ من النظام) وإلا اعتبر منقطعاً عن العمل بدون عذر.

يتضح لنا من كلّ ذلك أنّ الإجازة الدورية لكي تأخذ صفة الشرعية وتدخل ضمن حقوق الموظف، أن تتوافر لها شروط معينة لخصتها المادة (٣٨ من النظام) في الآتي:

- لا تمنح إلا بناء على طلب صريح من الموظف.
- أن تمضي المدة الكافية لاستحقاق الموظف للإجازة، بمعنى أن يكون لديه رصيد كافٍ منها يعطيه حق الانتفاع بها.

- ضرورة موافقة الإدارة على طلب الإجازة، وإبلاغ الموظف صراحة بهذه الموافقة، وذلك أن استعمال الموظف لهذا الحق لا ينبغي أن يضر بمصلحة العمل، ولذلك لا يجوز له القيام بها قبل التصريح له مسبقاً.

حالات الحرمان من الإجازة الدورية :

ثمة حالات معينة يجوز فيها للإدارة أن تحرم الموظف من الإجازة الدورية، فلا يكون مستحقاً لها، فهذه الإجازة لا تمنح إلا عن المدد التي يقضيها الموظف في العمل فعلاً، باستثناء حالة الإجازة المرضية، وأوردت المادة (٣٩ من النظام) هذه الحالات التي لا تملك الإدارة التوسع فيها وهي :

١ - حالة وجود الموظف في إجازة دراسية أو بعثة علمية، والحكمة عن ذلك، متمثلة في أن الموظف في هذه الحالة يكون خاضعاً لنظام الإجازات المقرر للجهة الدراسة.

٢ - حالة الإعارة، باعتبار أن الموظف أثناء إعارته يكون خاضعاً لنظام الإجازات في الجهة المعار إليها.

٣ - حالة الوقف عن العمل.

٤ - حالة إجازة مرافقة مريض.

٥ - حالة أية إجازة من أي نوع آخر لمدة ستة أشهر فأكثر.

والحكمة من تقرير عدم الاستحقاق في الحالات الثلاث الأخيرة، تكمن في أنه أثناء ذلك يكون الموظف متغيباً فعلاً عن العمل، أي منقطعاً عنه، فلا يتسنى منحه إجازة دورية عنها، وذلك عندما نص القانون (م ٣٩) على أنه «لا يستحق الموظف إجازة دورية عن المدد التي يقضيها في إجازة دراسية أو في بعثة علمية أو معاراً أو موقوفاً عن العمل أو مرافقاً لمريض أو في أية إجازة خاصة لمدة ستة شهور فأكثر».

والمرشع يقصد من ذلك، عدم الاعتراف بهذه الإجازة من حساب المدة التي يستحق عنها الموظف إجازة دورية، لأن استيفاء هذه المدة الزمنية هو شرط لاستحقاق الإجازة الدورية.

وهناك حالة أخرى أضيفت إلى هذه الحالات الخمس وهي المتعلقة بوجود الموظف في الخدمة الإلزامية (التجديد)، فهو يخضع بشأن الإجازات الدورية لما يخضع له العسكريون وفقاً لما يحدده وزير الدفاع.

قرار رقم (٥) لسنة ١٩٨٠

بشأن الإجازة الدورية لموظفي المعاهد والمدارس وفئات معينة

من موظفي وزارة التربية

- بعد الاطلاع على المواد ١، ٢، ٣ من المرسوم بالقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية.
- وعلى المواد ٣٧، ٣٨، من المرسوم الصادر في ١٩٧٩/٤/٤ في شأن نظام الخدمة المدنية.
- وعلى قرار مجلس الوزراء بجلسته ٧٢/٣٣ القاضي بتدوير الإجازات المجمدة لمن ينقلون لسلك التدريس إلى حين نهاية خدمتهم في الحكومة.
- وبناء على اقتراح ديوان الموظفين بعد استطلاعه رأى الجهات الحكومية المعنية.

قرار

مادة (١) يقصد بالعبارات المدرجة أدناه فيما يتعلق بتطبيق أحكام هذا القرار ما هو موضح بجانبها :

المعاهد والمدارس: معاهد ومدارس ومراكز ودور التعليم أو التدريب التابعة لإحدى الجهات الحكومية.

موظفو المعاهد والمدارس: موظفو الجهة الحكومية الذين يعملون في المعاهد والمدارس التابعة لها أيا كانت طبيعة عملهم وذلك فيما عدا الحراس والفئات الأخرى التي تحددها الجهة الحكومية.

مدة الدوام المقررة: المدة التي تحددها الجهة الحكومية سنويا لدوام كل فئة من فئات موظفي المعاهد والمدارس التابعة لها، ولدوام فئات الموظفين المعاملين وفقاً لأحكام هذا القرار.

العطلات المدرسية: العطلات التي تقررها الجهة الحكومية للمعاهد والمدارس التابعة لها سواء أكانت خلال المدة المقررة للدراسة أم التدريب أم عند انتهاء هذه المدة.

مادة (٢) تمنح الإجازة الدورية لموظفي المعاهد والمدارس خلال العطلات المدرسية، وتحدد الجهة الحكومية، بقرار من الوزير، مدة هذه الإجازة ومواعيدها لموظفي المعاهد والمدارس التابعة لها.

ويصرف مرتب هذه الإجازة عند حلول الموعد المحدد لبدئها إذا زادت مدتها على شهر وإلا أدخل مرتب الإجازة ضمن مرتب الشهر الذي تقع فيه، وذلك دون إخلال بأحكام المادة التالية.

مادة (٣) يتمتع موظفو المعاهد والمدارس بالإجازة الدورية التي تتقرر استناداً لأحكام هذا القرار، ولو التحقوا بالعمل في المعاهد والمدارس خلال مدة الدوام المقررة، كما أن غيابهم أو انقطاعهم عن العمل أو تمتعهم بإجازات مصرح لهم بها خلال مدة الدوام المقررة، لا يحول دون تمتعهم بهذه الإجازة، على أن يراعى في مثل هذه الحالات الآتي:

أ- ألا يصرف للموظف مرتب الإجازة كاملة، وإنما مرتب المدة التي يستحقها منها محسوبة بنسبة مدة عمله إلى مدة الدوام المقررة، فإذا قلت المدة التي يستحقها الموظف من هذه الإجازة عن نصفها، صرف له مرتب نصف الإجازة.

ب - إن الموظف الذي ينقل أو يندب إلى المعاهد والمدارس خلال مدة الدوام المقررة، ويكون له رصيد من الإجازة الدورية وفقاً لنظام الخدمة المدنية، لا يحتفظ له من هذا الرصيد إلا بالقدر الذي يزيد على الحد المكمل لاستحقاقه مرتب الإجازة كاملة، فإذا لم يتجاوز الرصيد هذا الحد، أضيف بكامله لمدة الإجازة المستحقة له، وفقاً للبند السابق.

مادة (٤) تحسب الإجازة الدورية للموظفين الذين تنتهي خدمتهم أو ينقلون أو يندبون من المعاهد والمدارس خلال مدة الدوام المقررة وفقاً لنظام الخدمة المدنية فتسوى مستحقاتهم من الإجازة الدورية كما لو كانوا من غير موظفي المعاهد والمدارس منذ بداية مدة الدوام المقررة التي وقع فيها انتهاء الخدمة أو النقل أو النذب.

٢ - الإجازة الطارئة:

ومعناها أنه قد تظهر ظروف طارئة أو عارضة تمنع الموظف من الذهاب إلى عمله دون إذن سابق ولا يستطيع إبلاغ الإدارة بهذا التغيب، ويجب أن يكون سبب التغيب طارئاً أو عارضاً كما يتضح من اسم الإجازة، أي مفاجئاً لم يكن متوقعاً، يتعذر معه إبلاغ الإدارة به للحصول على إذن سابق، فإن كان الاستئذان ممكناً لمعرفة الموظف بالسبب الذي يقتضي تغيبه، فلا يستحق الإجازة الطارئة لعدم توافر شرطها الأول والأساسي، ومن شروطها أيضاً أنه يجب على الموظف أن يقدم إلى رئيسه في العمل بمجرد عودته بياناً بالأسباب التي اقتضت غيابه، ولا يكلف الموظف بسرد تفاصيل سبب غيابه لدرجة افشاء أسرار الشخصية والأسرية، وإنما يكفي بأن يذكر أن وراء غيابه عن العمل ظروف عائلية أو شخصية، وتخضع هذه الأسباب لتقدير الرئيس المباشر. ولا ضرر من تخفيف حدة الرقابة الرئاسية على استعمال الإجازات الطارئة وخصوصاً أن مدتها قصيرة جداً، وذلك حفاظاً على الحقوق الفردية التي هي أولى بالرعاية، بدلاً من الخوض في أسرار الناس بحثاً في مسائل يصعب في الغالب إثباتها إثباتاً أكيداً^(١).

(١) د. ماجد الخلو: القانون الإداري الكويتي، مرجع سابق ص ٢٠٥ .

قد يقتنع بها وتقبل وقد لا تقبل، ويعتبر غياب الموظف بدون عذر يعاقب عليه إدارياً. ومدة الإجازة الطارئة في القانون الكويتي أربعة أيام في السنة، في كل مرة يوماً واحداً، ويسقط حق الموظف في هذه الإجازة بعدم الاستعمال، بانتهاء السنة، فليس له حق تجميعها في رصيد، كالإجازة الدورية (المادة ٣٦ من النظام).

ويتضح من طلب المشرع بضرورة اخضاع الأسباب الطارئة لغياب الموظف لتقدير الرئيس المباشر، الذي يملك مطلق السلطة في قبول الأسباب أو عدم الاقتناع بها، إن الإجازة الطارئة على خلاف الإجازة الدورية، لا تعد حقاً مكتسباً للموظف، فقد تنقضي فترة زمنية طويلة دون أن ينتفع بها، وهذا إما أن يكون راجعاً لعدم قدرة الموظف على تقديم أسباب مقنعة لغيابه، أو لعدم تعرضه لظروف طارئة أدت إلى عدم تمكنه من الذهاب إلى عمله.

٣ - الإجازة المرضية :

وهذه تمنح في حالة إصابة الموظف بمرض يمنعه ويعوقه عن القيام بواجبات وظيفته، وتعترف جميع القوانين للموظف المريض بالحق في الراحة والحصول على إجازة مرضية للمدة الكافية للشفاء في الحدود المعقولة، وذلك رعاية لصحة الموظف المريض حتى يعود إلى حالته الطبيعية. والقانون الكويتي اعترف بهذه الإجازة وقررها بنص صريح، بقوله في المادة (٥٢ من النظام) «إذا أصيب الموظف بمرض يمنح إجازة مرضية بقرار من الهيئة الطبية المختصة»، ومعنى ذلك أن الموظف لا يستحق إجازة مرضية إلا بعد التحقق من مرضه، وذلك عن طريق الفحوص الطبية التي يجريها المختصون ويحددون معها مدة الإجازة المرضية التي تمنح له في حالة التحقق من مرض الموظف.

وجميع القوانين تحدد مدة الإجازة المرضية لأن هذه الإجازة لا يمكن أن تستمر بلا نهاية، لما في ذلك من تعارض مع المصلحة العامة، والمشرع الكويتي حددها بمدة لا تزيد عن ستين طوال مدة الخدمة. ويلاحظ أن المشرع الكويتي لم ينص على إمكان تحويل الإجازة المرضية إلى إجازة دورية، كما فعل قانون الوظائف العامة السابق رقم ٧ لسنة ١٩٦٠م.

وثمة ملاحظة أخرى على القانون الكويتي، وهي أنه إذا تجاوز مرض الموظف مدة الإجازة المقررة بالقانون وهو سنتان، جاز للإدارة أن تنتهي خدمته لفقدانه اللياقة الصحية للاستمرار في الوظيفة، وقد يصدر قرار من الهيئة الطبية المختصة بفقد الموظف اللياقة الصحية قبل أن تنفذ إجازته المرضية، في هذه الحالة يجوز إنهاء خدمته وهو لم يستفد بعد من الإجازة المرضية، وذلك وفقاً لنص المادة ٧٢ من النظام الذي يقرر أنه تنتهي خدمة الموظف من تاريخ قرار الهيئة الطبية المختصة أو من تاريخ استنفاد الإجازة المرضية أيهما أسبق، مما يترتب عليه حرمان الموظف من التمتع بإجازته المرضية. وقد كان من الأفضل لو أن المشرع الكويتي ترك للموظف فرصة أطول للاستفادة من حق مقرر له صراحة، فلا ينهي الإجازة المرضية بمجرد ظهور عدم لياقته الصحية للوظيفة بتقرير طبي، وإنما يجب عليه الانتظار، فإن انتهت المدة القانونية لهذه الإجازة، ولم تتحسن حالته الصحية، هنا فقط يكون للإدارة كل الحق في إنهاء خدمة الموظف وهي مطمئنة إلى عدم إيقاع الضرر والظلم عليه.

وإذا كانت الإجازة المرضية تعتبر حقاً للموظف، فإن ادعاء المرض بهدف التغيب عن العمل والحصول على إجازة مرضية، يعتبر اختلالاً بواجبات الوظيفة يستحق الموظف عنه العقاب^(١).

٤ - إجازة الحج :

وهي مقررة في غالبية قوانين الخدمة المدنية للدول الإسلامية، وقانون الخدمة المدنية الكويتي اعترف بهذه الإجازة ليس على سبيل الوجوب، وإنما جعلها رخصة للإدارة بصريح عبارات المادة (٤٣ من النظام)، التي تقرر «يجوز للوزير أن يمنح الموظف إجازة بمرتب كامل لا تحسب من إجازاته الأخرى لمدة ثلاثين يوماً لأداء فريضة الحج، ولا تمنح هذه الإجازة إلا مرة واحدة طوال مدة الخدمة».

وأول ما يتبادر إلى الذهن، أن المشرع الكويتي باستعماله عبارة «يجوز» قد أحل بأحد الأركان الأساسية للإسلام وهو الركن المتعلق بأداء فريضة الحج، ذلك

(١) د. ماجد الحلوي، نفس المرجع ص ٢٠٩.

أن إعطاء الإدارة سلطة تقديرية في مواجهة إجازة الحج قد تمنحها وقد تمتنع عن ذلك، يترتب عليه حرمان الموظف من أداء هذه الفريضة الإسلامية المكلف بها على سبيل الالتزام، وخصوصاً أن الإنسان لا يضمن الفترة التي سيعيشها في هذه الحياة، فلماذا تفوت عليه الإدارة القيام بهذا الواجب الديني، وتجعله مرتكباً لذنوب لا دخل له فيه^(١).

غير أنه في رأينا الخاص أن المشرع الكويتي في قانون الخدمة المدنية لم يكن يقصد كل ذلك وإنما فقط أراد أن ينظم العمل داخل الجهات الحكومية، ويعطي الإدارة فرصة اختيار الموظفين التي تقدر أن لهم الأفضلية في التصريح بهذه الإجازة، خاصة أن موعدها محدد بوقت معين في السنة لجميع الموظفين، وأنه قد يترتب في بعض الحالات على اعتبار هذه الإجازة حقاً مكتسباً يجب التصريح بها للموظف، أن تجد الإدارة نفسها بدون موظفين في فترة معينة من السنة، قد تكون في أشد الحاجة إليهم، ولذلك فإن جعل منح إجازة الحج أمراً جوازياً للإدارة جاء على سبيل تنظيم العمل وحماية المصلحة العامة ليس إلا.

ومدة إجازة الحج ثلاثون يوماً لجميع الموظفين، دون التقيد بالسن أو بالأقدمية، فهذه الإجازة المدفوعة الأجر تمنح ليس لأجل الموظف وإنما لتحقيق شعائر الإسلام وأركانها المكلف بها المسلم، وتمنح مرة واحدة فقد طوال مدة الخدمة، باعتبار أن أداء فريضة الحج يكون مرة واحدة في العمر، وما زاد عن ذلك يعد تطوعاً، فإن أراد الموظف أداء مناسك الحج مرة أخرى، فيكون ذلك من حساب إجازته الدورية، لأن حقه في إجازة الحج قد سقط باستنفاده لها في المرة الأولى^(٢).

(١) انظر في الرأي المشابه، د. ماجد الخلو، نفس المرجع ص ٢١١.

(٢) انظر قرار مجلس الخدمة المدنية رقم ٩ لسنة ١٩٨٦ بشأن تقرير اجازة اضافية لاعضاء بعثة الحج الطبية، تعادل إجازة دورية زيادة عما يستحقه كل منهم من الاجازة الدورية، وذلك لمدة ثلاثة أيام، تبدأ بعد العودة مباشرة من الأراضي المقدسة إلى الكويت ولا تقبل القطع أو الوقف.

٥ - إجازة وفاة أحد الأقارب :

وهذه تعطى للموظف في حالة وفاة أحد أقاربه من الدرجة الأولى وهم الآباء والأبناء، أو أحد أقاربه من الدرجة الثانية وهم الجد والجدة، الأخ، الأخت، وأولاد الأبناء، كذلك تمنح للموظف في حالة وفاة الزوجة، ومدتها في القانون الكويتي لا تزيد على أربعة أيام، ويجوز للموظف في هذه الحالة أن يتغيب عن العمل، وبعد الرجوع إليه يقدم شهادة الوفاة لتحسب له إجازة بمرتب وليس غياباً بدون عذر. ويلاحظ أن المشرع الكويتي لم يعط للإدارة سلطة تقديرية في منح أو منع هذه الإجازة، وإنما قرر ضرورة منح الموظف هذه الإجازة (مادة ٤٤ النظام).

فلا يجوز تعليقها على رغبة الإدارة، تقديراً من المشرع للحالة النفسية والحزن الشديد المترتبان على وفاة قريب عزيز أو زوجة.

٦ - إجازة مرافقة مريض لعلاج بالخارج :

المشرع الكويتي، لاعتبارات إنسانية، أعطى الموظف الحق في الحصول على إجازة لمرافقة مريض له لعلاج بالخارج.

غير أن التصريح بهذه الإجازة أمر جوازي للإدارة فيجوز رفضها.

وقد وضع المشرع الكويتي شروطاً معينة للحصول على هذه الإجازة وهي:

أ - أن يكون الموظف قد استنفد إجازته الدورية، فليس له رصيد منها.

ب - أن يكون المريض الذي سيرافقه الموظف قد قررت وزارة الصحة العامة علاجه بالخارج على نفقة الدولة.

ج - كذلك يجب أن تقرر وزارة الصحة حاجة هذا المريض إلى مرافق معه، ولم يشترط القانون الكويتي وجود صلة قرابة بين المريض والموظف.

ومدة هذه الإجازة هي نفس المدة المقررة للعلاج، بشرط ألا تزيد على ستة شهور بمرتب كامل، ويصرف المرتب في هذه الحالة في أول كل شهر، ويجوز مدها إلى ستة شهور أخرى بدون راتب (المادة ٤٥ من النظام).

٧ - إجازة التفرغ لأعمال فنية أو أدبية أو رياضية :

وهذه الإجازة تمنح للموظف الذي له ميول أدبية معينة وهوايات وأعمال فنية أو أدبية أو رياضية أو علمية ويريد إنجاز هذه الأعمال والتفرغ لها، وحتى لاتقف الوظيفة عقبة في سبيل ذلك، أعطى له المشرع الكويتي الحق في الحصول على إجازة خاصة لكي يتفرغ للقيام بهذه الأعمال التي قد تتطلب منه السفر إلى الخارج.

والشرط الوحيد للحصول على هذه الإجازة هو تقديم الجهات المعنية بالأمر طلب تبين فيه حاجة هذا الموظف لإجازة للتفرغ لهذه الأعمال، والإدارة تملك سلطة تقديرية في منح هذه الإجازة أو منعها.

وقد خول مجلس الخدمة المدنية وضع القواعد المنظمة لمنح هذه الإجازة، بناء على اقتراح ديوان الموظفين (المادة ٤٦ من النظام) وأصدر مجلس الخدمة المدنية استناداً إلى هذه التفويض قراره رقم ١٣ لسنة ١٩٨٠، منظماً لقواعد منح هذه الإجازة، جاء فيه تعريف إجازة التفرغ وهي تلك التي تمنح للموظف للقيام ببحوث أو دراسات أو أعمال أو مهام لا تتعلق بالجهة الحكومية التابع لها، ولا تنتهي بحصوله على أي مؤهل علمي أو دراسي أو تدريبي، كما حدد القرار الغرض من منح إجازة التفرغ هذه، المتمثل في القيام ببحوث أو دراسات أو أعمال أو مهام تدخل في أي من مجالات الثقافة والفنون والآداب أو العلوم أو الرياضة، وذلك لتنمية وإثراء هذه المجالات والارتقاء بالأنشطة التي تدخل فيها، كما حدد أنواعها التي تشمل على أربعة أنواع هي :

١ - إجازة التفرغ للنتاج الفني أو الأدبي.

٢ - إجازة التفرغ لتقديم عروض فنية.

٣ - إجازة التفرغ العلمي.

٤ - إجازة التفرغ الرياضي.

ولا يجوز منح أي من هذه الإجازات قبل انجاز العمل الذي تفرغ الموظف من أجله، إلا لأسباب صحية تقرها اللجنة الطبية المختصة أو لأسباب أخرى تقتنع بها الجهة المسؤولة، وقد رتب القرار الصادر بشأن إجازة التفرغ هذه، أثراً معيناً على قطع هذه الإجازة لغير الأسباب المذكورة فيه نتيجتين أساسيتين هما :

١ - أن تسترد الجهة الحكومية التابع لها الموظف المرتبات التي صرفت له عن المدة المنقضية من إجازة التفرغ، أو أن تخصم هذه المدة من رصيد إجازته الدورية مع استرداد المرتبات المصروفة له عن مدة إجازة التفرغ التي تزيد على هذا الرصيد.

٢ - عدم منح الموظف إجازة تفرغ مرة أخرى قبل مضي سنتين على الأقل على قطع إجازة التفرغ السابقة.

وليس من شأن منح الموظف إجازة تفرغ علمي، التأثير على حقه في العلاوة أو الترقية، ويعتبر تقييم كفاءة الموظف الذي تزيد مدة إجازته هذه على سنة، على أنه بمثابة جيد في خصوص العلاوة الدورية أو الترقية بالأقدمية التي يستحقها خلال مدة إجازته هذه.

٨ - إجازة الوضع :

وبطبيعة الحال قررت هذه الاجازة للموظفة، وقد جعل المشرع مدتها شهرين بمرتب كامل، وقيدها بأن يتم الوضع خلالها، ولم يحدد المشرع الكويتي بداية هذه الإجازة، وذلك بالنص على أنه «تستحق الموظفة إجازة خاصة بمرتب كامل لا تحسب من إجازاتها الأخرى لمدة شهرين للوضع بشرط أن يتم الوضع خلالها» (المادة ٤٧ من النظام).

وفي رأينا أن هذا القيد لا ضرورة له باعتبار أنه في الحالات الغالبة يتم الوضع خلال هذه الإجازة، بالإضافة إلى أن وجود هذا الشرط قد يثير بعض المشاكل التي تحتاج إلى علاج فردي، كأن تتم عملية الوضع قبل حصول الموظفة على هذه الإجازة، أو أن تنتهي إجازتها قبل أن تتم عملية الوضع، وقد كان من الأسلم للمشرع أن يكون متساهلاً أكثر بخصوص إجازة الوضع، فيجعل مدتها ثلاثين يوماً قبل الولادة وأربعين يوماً بعد الولادة، كما فعل قانون العمل بالقطاع الأهلي، بشرط عدم سقوط

حق الموظفة في الإجازة السنوية، وذلك نظراً للحالة الصحية التي تكون فيها المرأة قبل الحمل وبعده، مما يفقد عملها فائدته، فلا ينتج منه إلا الإرهاق. ويلاحظ أن المشرع الكويتي لم يضع قيوداً على إجازة الوضع، فلم يحددها بعدد معين من المرات أثناء مدة الخدمة كما فعلت بعض القوانين كالقانون المصري الذي حددها بثلاث مرات فقط طوال الخدمة.

وهو قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م الذي قرر منح الأم العاملة إجازة خاصة وبأجر كامل لا تحسب ضمن الإجازات المقررة لها في حالة الوضع لمدة ثلاثة أشهر بعد الوضع، وذلك لثلاث مرات طوال مدة حياتها الوظيفية (المادة ١/٧١).

ومما تجدر الإشارة إليه أن الإجازات التي تمنح للموظفة من الجهة الطبية المختصة بسبب آلام الحمل سواء في الأشهر الأولى أو الأخيرة منه، هي إجازات مرضية ولا يجوز حسابها من إجازة الوضع، لأن إجازة الوضع هذه شرعت بهدف رعاية الأمومة والطفولة في نفس الوقت، ويرجع في ذلك للجهة الطبية المختصة كلما تبس الأمر على جهة الإدارة في هذا الشأن.

٩ - إجازة وفاة الزوج :

وهذه الإجازة مقصورة على الموظفة المرأة أيضاً، ومدتها في القانون الكويتي أربعة أشهر وعشرة أيام من تاريخ الوفاة، وفقاً لما تنص عليه المادة (٤٨) من نظام الخدمة المدنية من أنه «يجوز بموافقة الوزير منح الموظفة المسلمة التي يتوفى زوجها إجازة خاصة بمرتب كامل لمدة أربعة أشهر وعشرة أيام من تاريخ الوفاة».

ويلاحظ أن المشرع الكويتي هنا قد جعل مدة هذه الإجازة نفس مدة العدة الشرعية التي قررها الإسلام للمرأة حداداً على زوجها، ولا نرى تفسيراً آخر لاتجاه المشرع الكويتي هذا، غير أنه يرى أن العدة الشرعية معناها التربص في البيت.

ولنا بعض الملاحظات حول هذا النص المتعلق بإجازة وفاة الزوج، من بينها ضرورة ألا يكون منح هذه الإجازة أمراً جوازياً للوزير، كما ورد بالنص القانوني

المتقدم، بل يجب أن تكون هذه الإجازة من حق الموظفة حال وفاة زوجها، كما أن المشرع الكويتي جعل الحق في الحصول على هذه الإجازة للموظفة المسلمة فقط دون غيرها، وهذا اتجاه سلبي فيه إخلال بمبدأ المساواة بين أصحاب المراكز المتماثلة، ويتضمن تفرقة بين الأديان وعدم مراعاة لشعور المرأة بصفة عامة، فالحن غير قاصر على المسلمة فقط، ثم إنه لا يجوز للمشرع أن يحرم الموظفة غير المسلمة من التمتع بإجازة وفاة زوجها بحجة أن الدين الاسلامي وحده ينفرد بتقرير عدة وفاة الزوج، فالعدة في الإسلام لاتعني تربص المرأة في البيت^(١) وحبسها في المنزل، حتى يقصر هذه الإجازة على المسلمة فقط، إنما تعني الامتناع عن الزينة والابتعاد عن فكرة الزواج، وبالتالي لا حرمة لخروج المعتدة من منزل الزوجية لقضاء حوائجها وانجاز مصالحها، بما في ذلك العمل إن كانت تقوم بعمل شريف تكسب منه.

وعليه، فإنه من الأفضل جعل نص المادة المتعلقة بإجازة وفاة الزوج نصاً عاماً يمكن أن تستفيد منه كل موظفة يتوفى عنها زوجها، بصرف النظر عن الأديان، كما فعل المشرع الكويتي في القانون القديم (قانون الوظائف العامة رقم ٧ لسنة ١٩٦٠) الذي عامل الموظفة غير المسلمة معاملة الموظفة المسلمة، بخصوص إجازة وفاة الزوج، باعتبار أن هذه الإجازة تمنح لاعتبارات إنسانية وليس لاعتبارات دينية.

وأخيراً لنا أن نتساءل حول إذا ما كان المشرع حقيقة يريد بهذه الإجازة حماية أرحام المسلمين، إذا ما الحكم بالنسبة للموظفة غير المسلمة زوجة المسلم، (وهو الوضع السائد الآن في الكويت بخصوص الزواج من أجنبيات) فهذه الموظفة غير المسلمة لا تملك أن تستفيد من هذه الإجازة^(٢)، وبالتالي فإن النص التشريعي الوارد في قانون

(١) يقول سبحانه وتعالى «والذين يتوفون منكم ويذرون أزواجا يتربصن بأنفسهن أربعة أشهر وعشرا»، الآية رقم ٢٣٤ من سورة البقرة، وتعني هذه الآية بقاء المعتدة في المنزل الذي كانت تقيم فيه أثناء قيام الزوجية، أي تحريم إخراج المعتدة من منزل الزوجية.

(٢) الموظفة غير المسلمة في حالة وفاة زوجها يطبق عليها النص الخاص بإجازة وفاة الزوج أو أحد أقارب الدرجة الأولى والثانية، والتي مدتها لا تزيد عن أربعة أيام (المادة ٤٤ من النظام)، وقد سبق ذكرها.

الخدمة المدنية رقم ٧٩/١٥ بخصوص إجازة وفاة الزوج لا يحقق دائما الحكمة من تقريره، ولا يؤدي غرضه في جميع الحالات.

وفي النهاية، وأيا كانت أسباب التفسير للمادة المتعلقة بإجازة وفاة الزوج، يمكننا القول بأن هذه الإجازة لم تقرر لقضاء فترة العدة، ولكنها إجازة خاصة محددة بهذا الوصف مراعاة للعادات والتقاليد السائدة باحتجاب الارملة هذه المدة عند وفاة زوجها، وإلا لكانت تقرر أيضا للموظفة المطلقة، ويكون حسابها بالنسبة للموظفة الحامل حتى تضع حملها، وليس وفقا لما هو مقرر أربعة أشهر وعشرة أيام^(١).

ثانيا: إجازة خاصة بدون مرتب:

نص قانون الخدمة المدنية الكويتي على حق الموظف في التمتع بإجازة خاصة بدون مرتب في حالات معينة لأسباب يراها المشرع كافية لاستحقاقها، وتخضع لتقدير الإدارة، وتختلف مدة هذه الإجازة باختلاف أسبابها والدوافع التي أدت إلى منحها وذلك على التالي :

١ - إجازة مرافقة الزوج.

٢ - إجازة الأمومة.

٣ - الإجازة الخاصة.

وهذه الإجازات الخاصة تحتسب كلها بدون مرتب بصرف النظر عما يتخللها من عطلات أسبوعية أو رسمية^(٢).

١ - إجازة مرافقة الزوج :

لم يحدد المشرع الكويتي مدة إجازة مرافقة الزوج للموظفة وتركها تحدد بحسب مدة إقامة الزوج في الخارج، فجاء نص المادة (٤) من نظام الخدمة المدنية على ما يلي:

(١) انظر بحثنا المنشور في مجلة الحقوق «أوضاع المرأة في تشريعات الوظيفة العامة بالكويت»، السنة السادسة، العدد الثاني يونيه ١٩٨٢، ص ٣٥١.

(٢) تعميم ديوان الموظفين رقم ١١ لسنة ١٩٨٦م المشار إليه سابقا.

«يجوز للوزير أن يمنح الموظفة إجازة خاصة بدون مرتب لمرافقة زوجها الموظف في الخارج، إذا نقل أو أوفد في بعثة علمية أو إجازة دراسية أو مهمة رسمية أو إعاراة».

وقد كان من الأجدر بالمشرع الكويتي أن يطور هذا النص التشريعي المتعلق بإجازة مرافقة الزوج والتي جاءت صيغته ماثلة لتلك الصيغة المقررة في القانون القديم، فلا يقصره على الموظفة زوجة الموظف فقط، بل يجعله يمتد إلى كل موظفة دفعته الظروف إلى السفر لمرافقة زوجها سواء أكان موظفاً أم غير موظف. ذلك أنه يجب أن يؤخذ بالاعتبار وضع الموظفة عند طلبها الحصول على هذه الإجازة، كزوجة ملزمة بالالتحاق بزوجها حماية للأسرة، لا أن ينظر إلى الزوج ومدى علاقته بالوظيفة العامة. وهناك بعض الثغرات التي تقلل من أهمية هذا النوع من الإجازات بالنسبة للموظفة، لكونه قد جاء بصيغة الجواز، لترك لمحض اختيار الإدارة، بحيث يستفاد منه جواز حرمان بعض الموظفات من التمتع بهذه الإجازة لأسباب غير مقنعة، كما حدث لبعض الموظفات حيث رفض طلبهن في الحصول على إجازة مرافقة الزوج بحجة أن الزوج غير كويتي، وتأكيداً لذلك صدر قرار من مجلس الخدمة المدنية^(١) يستفاد منه قصر إجازة مرافقة الزوج على الموظفة زوجة الكويتي أياً كانت جنسية هذه الموظفة.

ونلاحظ في هذا الصدد أن المشرع الكويتي قد أعطى للموظفة غير الكويتية الحق في إجازة مرافقة الزوج طالما كان كويتياً بحجة تسهيل أمور الكويتيين وتوفير سبل الراحة لهم، ونرى أن في هذا الأمر تفرقة تحكيمية بين مواطن ومواطن آخر، وفيه أفضلية للأجنبية المتزوجة من المواطن الكويتي على المواطنة الكويتية المتزوجة من أجنبي، وهو اتجاه لا تقره التشريعات السليمة.

والثغرة الثانية التي يمكن أن تؤخذ على النص المتعلق بإجازة مرافقة الزوج، أن هذه الإجازة جعلت بدون مرتب، وقد كان من الأفضل، وتجاوبا مع مقتضيات الحياة الزوجية أن تكون بنصف مرتب.

(١) قرار مجلس الخدمة المدنية رقم ١٠ لسنة ١٩٨١ بشأن تعديل القرار رقم ١٣ لسنة ١٩٧٩ بقواعد وأحكام الإجازة الخاصة.

٢ - إجازة الأمومة ورعاية الطفولة: (١)

وهو نوع جديد من الإجازات اقتبسه المشرع الكويتي من بعض التشريعات العربية والمتعلق بإجازة الأمومة ورعاية الأطفال، ومدتها لاتقل عن ستة أشهر ولاتزيد على أربع سنوات.

شروط التمتع بها :

١ - أن تكون الموظفة من إحدى الفئات التالية:

- أ - الكويتية المتزوجة (سواء كان الزوج كويتيا أو غير كويتي).
 - ب - غير الكويتية المتزوجة من كويتي.
 - ج - الكويتية الأرملة أو المطلقة ولها أولاد.
 - د - غير الكويتية الأرملة أو المطلقة ولها أولاد كويتيون.
 - هـ - الكويتية أو غير الكويتية ومتزوجة من كويتي ومرافقة له في الخارج.
- ٢ - أن تكون الموظفة قد قضت في خدمة الدولة مدة لا تقل عن سنة، وذلك فيما عدا حالة منح الموظفة المتزوجة هذه الإجازة لمرافقة الزوج الكويتي في الخارج فلا يلزم قضاء هذه المدة.

٣ - ألا يقل طلب الإجازة عن ستة أشهر.

قواعد وأحكام خاصة بها :

- ١ - هذه الإجازة جوازية، وتخضع في منحها للسلطة التقديرية للإدارة.
- ٢ - يجوز قطع هذه الإجازة بناء على طلب الموظفة وموافقة الإدارة، بشرط انقضاء ستة أشهر من تاريخ القيام بها، باستثناء حالة القطع بسبب الوضع.
- ٣ - لايجوز للموظفة التي تمنح هذا النوع من الإجازة، أن تزاوّل أثناء مدة الإجازة أيًا من الأعمال المحظورة على الموظفين.

(١) قرار مجلس الخدمة المدنية رقم ١٠ لسنة ١٩٨١م بشأن تعديل القرار رقم ١٣ لسنة ١٩٧٩. بقواعد وأحكام الإجازة الخاصة المشار اليه سابقا.

٤ - لا تستحق إجازة دورية عن مدة هذه الإجازة.

٥ - إذا قدمت الموظفة استقالتها أثناء الإجازة المصرح لها بها، أو لم تعد إلى عملها خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهاء إجازتها، اعتبرت مستقيلة من تاريخ بدء إجازتها.

إجراءاتها :

١ - تمنح هذه الإجازة بناء على طلب الموظفة مشفوعاً برأي الرئيس المباشر ومدير الإدارة التابعة لها، واعتماد وكيل الوزارة المساعد المختص، ثم يحال الطلب إلى إدارة الإجازات والدوام مع ارفاق المستندات اللازمة، مثل عقد الزواج أو شهادات ميلاد الأولاد أو شهادة وفاة الزوج.

٢ - تقوم إدارة الإجازات والدوام بدراسة الطلب المقدم من حيث استيفائه، أما إذا كانت الموظفة قد منحت هذه الإجازة ثم باشرت العمل وطلبت مدة أخرى جديدة، ففي هذه الحالة تعتبر هذه المدة الجديدة وحدة مستقلة وليست تمديدا للإجازة السابقة، ثم يتعين ألا تقل عن ستة أشهر.

أما إذا قلت عن ستة أشهر فتستحق مقابلها الإجازة الدورية، برغم أنها تكون بدون مرتب، وذلك في حالات قطعها قبل مضي ستة الأشهر الأولى بسبب الوضع أو لإنهاء الخدمة لأي سبب من الأسباب.

ويلاحظ أن المشرع الكويتي (مجلس الخدمة المدنية) قد ألغى التفرقة بين الموظفة الكويتية والموظفة غير الكويتية التي كانت مقررة بخصوص إجازة الأمومة، وأصبح لكل موظفة تتوافر فيها الشروط، الحق في الحصول على هذه الإجازة طالما أن زوجها وأولادها كويتيون.

إن كانت فكرة إعطاء الموظفة فرصة التفرغ لأداء واجبها الأمومي ناحية أطفالها، يعتبر خطوة موفقة من المشرع الكويتي، وتطبيقاً للنص الدستوري^(١) المتعلق بواجب الدولة

(١) المادة التاسعة من الدستور الكويتي التي تنص على أنه: «الأسرة أساس المجتمع قوامها الدين والأخلاق وحب الوطن، يحفظ القانون كيانها، ويقوى أواصرها، ويحمي في ظلها الأمومة والطفولة».

في حماية الأمومة والطفولة، غير أنه من الأسلم للمشرع أن يجعل إجازة الأمومة بنصف مرتب من أجل توفير مستوى معين من المعيشة، كما فعلت بعض الشريعات الأجنبية التي قررت للموظفة - متى أرادت التفرغ لبيتها وأطفالها - راتباً شهرياً ودولة الكويت لا تقل عن هذه الدول الأجنبية من ناحية الامكانيات المالية المتاحة.

ولم يحدد المشرع الكويتي عدد مرات التمتع بإجازة الأمومة، كما فعل القانون المصري^(١) عندما نص على استحقاق العاملة إجازة بدون أجر لرعاية طفلها، وذلك بحد أقصى عامان في المرة الواحدة، ولثلاث مرات طوال حياتها الوظيفية، ويفسر اتجاه القانون المصري هذا إلى سياسة تحديد النسل التي تطالب بها الحكومة.

وفي الوقت ذاته حاول القانون المصري أن يوفق بين واجباتها كامرأة تجاه أسرته وواجباتها كموظفة تجاه عملها، وذلك عندما اعترف بإجازة نصف يوم، فقام بالترخيص للموظفة بأن تعمل نصف أيام العمل الرسمية، وذلك مقابل نصف الأجر المستحق لها. والدافع من وراء ذلك إتاحة الفرصة للموظفة لايجاد الوقت الكافي لرعاية أطفالها^(٢). ولم يأخذ القانون الكويتي بهذا الاتجاه السليم.

وقد أصدر مجلس الخدمة المدنية مؤخراً قراراً^(٣) اعترف فيه للموظفة - بالإضافة إلى إجازة الأمومة السابق ذكرها - بأنواع ثلاثة من الإجازات الخاصة بمرتب كامل أو بنصف مرتب بناءً، على طلب الموظفة، وترك الأمر لجوازي للوزير، على النحو التالي:

١ - إجازة لرعاية الاسرة بمرتب كامل لوالدات وزوجات الأسرى والمفقودين، لمدة سنة قابلة للتجديد، أو بعد عودة الأسير أو المفقود بخمسة عشر يوماً أيهما أسبق، بشرط أن يكون الأسير أو المفقود كويتي، أو أن تكون الأم أو الزوجة كويتية. ويثبت ذلك وتجدد المدة بشهادة من اللجنة المختصة بالأسرى والمفقودين.

(١) قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م المادة ٧٠ .

(٢) انظر د. عزيزة الشريف، حماية الطفولة في التنظيم القانوني المصري، سنة ١٩٨٢، ص ٤٠، ص ٤١ .

(٣) قرار رقم ١ لسنة ١٩٩٣ بشأن منح بعض الاجازات الخاصة بمرتب كامل او بنصف مرتب، وتعميم ديوان الموظفين رقم ١٥ لسنة ١٩٩٣ بشأن الضوابط اللازمة لتنفيذ قرار مجلس الخدمة المدنية رقم ١ لسنة ١٩٩٣

٢ - إجازة لرعاية الأمومة بنصف مرتب للموظفة الكويتية وغير الكويتية المتزوجة بكويتي، لمدة أربعة أشهر تالية لإجازة الوضع مباشرة، على أن ينقضي الحق بمنح الإجازة بانتهاء أربعة أشهر بعد الوضع، فإن تأخر تقديم طلب هذه الإجازة تخفض مدتها بنفس القدر، بحيث لا تزيد عن تاريخ اكتمال أربعة أشهر بعد الوضع.

٣ - إجازة لرعاية الطفولة بمرتب كامل للأم الكويتية وغير الكويتية مرافقة طفلها المريض بالمستشفى، وتكون حالته مما يستدعي مرافقتها له، ولا يشترط حد أقصى لسن الطفل وإنما يتحدد في ضوء حالته وحاجته إليها. ويثبت ذلك بتقرير طبي معتمد من وزارة الصحة العامة.

ولا يجوز للموظفة التي منحت أياً من هذه الإجازات، أن تزاوّل خلال مدة الإجازة الممنوحة لها، أياً من الأعمال المحظورة على الموظفين.

أهم الضوابط المستقر عليها الرأي بإدارة

الفتوى (ديوان الموظفين) بالنسبة لتنفيذ قرار مجلس

الخدمة المدنية رقم (١) لسنة ١٩٩٣ بشأن

منح بعض الإجازات الخاصة براتب كامل أو نصف راتب

أولاً: إن مجال تطبيق قرار مجلس الخدمة رقم (١) ٩٣ يختلف في النطاق عن قرار مجلس الخدمة رقم ٧٩/١٣ بشأن منح الإجازة الخاصة.

ثانياً: إنه لا يشترط مضي سنة على التعيين - خدمة الدولة لمدة لا تقل عن السنة لمنح الإجازة لمدة أربعة شهور بنصف راتب عقب إجازة الوضع.

ثالثاً: إن منح الإجازة بنص قرار المجلس رقم ٩٣/١ بشأن مرافقة الموظفة الأم لابنها المريض بالمستشفى لا يشترط حد أقصى لسن الطفل وبناء على تقرير طبي يوضح أن طفل الموظفة مريض.

رابعاً: إن الإجازات الخاصة في مجال أعمال المادة (٣٩) من نظام الخدمة المدنية تعامل كل منها بذاتها كنوع من الإجازات منفصل، بحيث يستحق عنها إجازة دورية إذا قلت عن ستة شهور، بصرف النظر عما إذا كان يفصل بين كل إجازة وأخرى فاصل زمني أو لا يفصل - على أن يراعى في حالة تمديد الإجازة الخاصة كإجازة مرافقة الزوج بالخارج، إنها إجازة واحدة تسرى عليها أحكام المادة (٣٩) إذا بلغت مدتها ستة أشهر فأكثر.

خامساً: إنه لا يجوز التقيد بالحد الأدنى (٦ شهور) للإجازة الخاصة وفقاً لقرار مجلس الخدمة المدنية رقم ٧٩/١٣ حيث إن ذلك النص خاص بالإجازات الممنوحة لمن تمنح إجازة وفقاً لها، وبالتالي لا يسري على الإجازات الواردة بالقرار رقم ١/١٩٩٣ لاختلاف نوع كل منهم.

سادساً: إن المقصود بالأم غير الكويتية في مجال تطبيق البند من قرار مجلس الخدمة رقم ٩٣/١ بشأن منح إجازة لرعاية الطفولة للموظفة الأم التي ترافق طفلها المريض - هي الأم بصفة عامة سواء كانت كويتية أو غير كويتية فهي مقرررة للجميع.

سابعاً: إن المقصود بنصف راتب - في إجازة رعاية الأمومة بنصف راتب. هو المرتب الأساسي والعلاوة الاجتماعية بالإضافة إلى البدلات التي تأخذ حكم المرتب فتصرف كاملة أو مخفضة تبعاً له، أما البدلات التي لا تأخذ حكم المرتب فإنه سيتم وقف صرفها خلال مدة الإجازة الخاصة بنصف مرتب.

ثامناً: إن الموظفة الخليجية وهي مبرم معها العقد الثاني لا تستحق جميع الإجازات الواردة بالقرار رقم ١/١٩٩٣، إلا أن المقرر قانوناً (إجازة مرافقة الأم لطفلها المريض) إلا إذا عدل العقد المبرم بما يسمح بمنح تلك الإجازات.

٣ - إجازة خاصة للموظفين الكويتيين.

وهناك إجازة خاصة بدون مرتب صدر بها قرار من مجلس الخدمة المدنية تقررت فقط للموظفين الكويتيين، فيجوز منحهم بناء على طلبهم، إجازة خاصة بدون مرتب مدتها لا تقل عن ستة شهور ولا تزيد على ثلاث سنوات طوال مدة الخدمة بشرط أن

يكون الموظف قد قضى في خدمة الدولة مدة لا تقل عن عشر سنوات، أو يكون قد بلغ سن الخمسين.

وقد صدر هذا القرار استناداً إلى المادة (٥١) من نظام الخدمة المدنية الكويتي التي تقرر أنه يجوز منح الموظف بناء على طلبه إجازة خاصة بدون مرتب خلاف الإجازات الخاصة المنصوص عليها في هذا النظام، وذلك وفقاً للقواعد والأحكام التي يقررها مجلس الخدمة المدنية.

والهدف من هذه الإجازة هو إعطاء المجال للموظف الكويتي لكي يمارس نشاطات أخرى خارج مجال الوظيفة، فقد يريد هذا الموظف أن يقوم بعمل تجاري معين أو تكون له الرغبة في الحصول على شهادات عليا، وليس هناك أي مجال أمامه للحصول على إجازة دراسية، وحتى لا يفوت المشرع الفرصة على الموظف لتحسين وضعه الاجتماعي والثقافي، منحه هذه الإجازة الخاصة المقصورة على الكويتيين فقط، دون تفرقة بين رجل وامرأة.

٤ - إجازة خاصة لجميع الموظفين:

وهناك نوع آخر من الإجازة الخاصة بدون مرتب تمنح للموظف بصفة عامة دون تفرقة بين كويتي وغير كويتي، مدتها قصيرة لا تزيد عن خمسة عشر يوماً في السنة بشرط أن يبدي أسباباً مقبولة تبرر ذلك، ويترك تقدير هذه الأسباب للوزير المختص (المادة ٥٠ من نظام الخدمة المدنية).

وتجدر الإشارة هنا إلى أن المشرع الكويتي، بشأن الإجازات السابق شرحها، لم يفرق بين الموظف الكويتي والموظف غير الكويتي، فيما عدا هؤلاء الموظفين الذين تم التحاقهم بالوظيفة بموجب العقد الثاني والثالث^(١)، فبنود كل من هذين العقدين لم تتضمن سوى نوعين فقط من أنواع الإجازات هما الإجازة الدورية والإجازة المرضية، ولا اعتبارات إنسانية وصحية واجتماعية ودينية، طلبت مؤخراً بعض الجهات الحكومية إضافة أنواع أخرى من الإجازات الواردة بقانون ونظام الخدمة المدنية إلى هذين

(١) سبق توضيحهم في موضع آخر.

العقدين، وقد وافق مجلس الخدمة المدنية - بمراعاة الشروط والضوابط الواردة في هذا القانون - على منح هؤلاء الموظفين إجازة طارئة، إجازة الحج، إجازة التعزية، إجازة العدة، الإجازة الخاصة (١٥) يوماً، كما تمنح الموظفة إجازة خاصة بمرتب كامل للوضع مدتها ثلاثون يوماً بشرط أن يتم الوضع خلالها^(١) ويسري هذا الوضع على عقد تعيين موظف غير كويتي بمرتب مقطوع^(٢).

ثالثاً: الإجازة الدراسية

أقر المشرع الكويتي للموظف الحق في الحصول على إجازة دراسية، أيا كان الهدف منها، وهي على أنواع ثلاثة، إجازة بمرتب، إجازة بمرتب مخفض، وإجازة بدون مرتب، والنوع الأخير من الإجازة الدراسية تحسب كلها بدون مرتب بصرف النظر عما يتخللها من عطلات أسبوعية أو رسمية.

ولم يبين قانون الخدمة المدنية تفاصيل منح هذه الإجازة والقواعد المنظمة لها، وترك ذلك لمجلس الخدمة المدنية، حيث اكتفى بشأن الإجازة الدراسية بالنص العام، ومفاده أنه يجوز منح الموظفين إجازات دراسية أو إيفادهم في بعثات أو منح دراسية أو في دورات تدريبية بمرتب كامل أو مخفض أو بدون مرتب (المادة ٢٢ من القانون).

واستناداً إلى ذلك أصدر مجلس الخدمة المدنية قراره رقم ١٠ لسنة ١٩٨٦م بشأن لائحة البعثات والإجازات الدراسية^(٣) يحدد القواعد أو الشروط المنظمة لهذه الإجازة،

(١) تعميم ديوان الموظفين رقم ٣٨ لسنة ١٩٩٣م بشأن إضافة بند إلى العقدين الثاني والثالث يسمح بمنح أنواع الاجازات الأخرى.

(٢) قرار مجلس الخدمة المدنية رقم ٣ لسنة ١٩٩٣م بشأن إضافة بند إلى عقد تعيين موظف غير كويتي بمرتب مقطوع يسمح بمنح أنواع أخرى من الإجازات.

(٣) صدرت عدة قرارات من ديوان الموظفين في مجال تحديد قواعد منح الإجازة الدراسية، منها القرار رقم ٤ لسنة ١٩٨٦م والقرار رقم ١ لسنة ١٩٨٤م بشأن عدم جواز تحويل مقر البعثة الدراسية، والتعميم رقم ١١ لسنة ١٩٨٧م والقرار رقم ١٣ لسنة ١٩٨٧م بشأن نقل الموظفين الذين أوفدوا في بعثات أو إجازات دراسية انتهت بحصولهم على المؤهل والقرار رقم ٤ لسنة ١٩٨٨م والتعميم رقم ١٢ لسنة ١٩٨٧م وتعميم ديوان الموظفين رقم ٤١ لسنة ١٩٩٢م بشأن تعديل بعض قواعد لائحة البعثات والإجازات الدراسية.

يبين في مادته الأولى تعريف الإجازة الدراسية بإنها المدة التي يصرح للموظف بالغياب فيها عن عمله بناء على طلبه للحصول على مؤهل علمي أو للتحضير وتأدية الامتحان في أية مرحلة تعليمية، وقسم الإجازة الدراسية من حيث هدفها إلى نوعين إجازة دراسية للحصول على مؤهل عال يلي شهادة إتمام الدراسة الثانوية العامة، ولا تزيد مدة هذه الإجازة على الحد الأدنى المقرر في جهة الدراسة للحصول على المؤهل، والنوع الثاني إجازة تحضير وتأدية الامتحان في أية مرحلة من مراحل التعليم المختلفة، ولا تزيد مدة هذه الإجازة على ٤٥ يوماً في السنة الدراسية، وقد تكون الإجازة الدراسية داخل الكويت أو خارجها. كما بين القرار شروط منح هذه الإجازة وحدد الحالات التي يجوز فيها منح إجازات دراسية بمرتب كامل، وهي حالة إذا قضى الموظف في الخدمة الحكومية مدة لا تقل عن أربع سنوات، وفي هذه الحالة يصرف للمجاز دراسياً المرتب الشهري والعلاوة الاجتماعية فقط، إذا كانت مدة خدمة الموظف لا تقل عن ثلاث سنوات، فيمنح إجازة دراسية بنصف مرتب، في هذه الحالة يصرف للموظف نصف مرتبه الشهري مضافاً إليه العلاوة الاجتماعية كاملة دون غيرها، أما إذا كانت مدة خدمة الموظف لا تقل عن سنتين، فتكون الإجازة الدراسية بدون مرتب ولا يصرف له أية مرتبات أو بدلات أو علاوات إضافية. ويستفاد من هذا أن الموظف لا يستحق إجازة دراسية أياً كان نوعها، قبل انقضاء سنتين من خدمته.

ولا تمنح الإجازة الدراسية إلا مرة واحدة، ويجوز لديوان الموظفين في حالة استنفاد الحد الأقصى لهذه الإجازة مدها لمدة سنة واحدة بدون مرتب، وأحال القرار إلى ديوان الموظفين سلطة وضع قواعد وشروط منح إجازة تحضير وتأدية الامتحانات^(١) وقد بحثت لجنة البعثات المنبثقة من مجلس الخدمة المدنية موضوع الاستثناء من شروط الايفاد في إجازة دراسية أو بعثة، المنصوص عليها في قرار مجلس الخدمة المدنية رقم ١٠ لسنة ١٩٨٦م، على ضوء المتغيرات الحالية، وبناء على التفويض الصادر لها من

(١) تأسيساً على ذلك صدر تعميم ديوان الموظفين رقم ١٢ لسنة ١٩٨٧ ين شروط منح إجازة تحضير وتأدية الامتحانات.

مجلس الخدمة المدنية في هذا المجال قررت الاستثناء من شرط أن تكون البعثة أو الإجازة أو المنحة في مجال الوظيفة التي يشغلها المرشح للايفاد، ومن شرط عدم جواز منح المرشح إجازة دراسية إلا مرة واحدة، وذلك بشرط أن تكون الدراسة المطلوبة من ضمن خطة الوزارة للبعثات المعتمدة من ديوان الموظفين، وأن تكون الدراسة من الدراسات الفنية العملية، وأن تكون الدراسة في تخصص من التخصصات التي تحتاجها الدولة، بحيث لا يترتب عليها وجود فائض في التخصص في البلاد، وأخيراً ألا تتوافر الدراسة المطلوبة داخل الكويت^(١).

ولم يفرق مجلس الخدمة المدنية في قراره بين الموظف الكويتي والموظف غير الكويتي في استحقاق الإجازة الدراسية، فجميع الموظفين في نظره متساويين من هذه الناحية وذلك بشروط معينة وهي أن يكون الهدف من الإجازة للدراسة الجامعية أو العليا، وألا تقل مدة خدمة الموظف عند منحه الإجازة عن أربع سنوات، وألا تزيد سن الموظف عند منحه الإجازة على ٤٠ سنة. وفي كل الأحوال تكون الإجازة الدراسية للموظف غير الكويتي بدون مرتب.

ومن ناحية أخرى هناك الزام على الموظف المجاز بالعمل لدى جهته الحكومية بعد انتهاء اجازته الدراسية سواء للحصول على مؤهل علمي أو لأداء امتحان أو لحضور دورة تدريبية، وإلا طُوب بالمصروفات التي انفقت عليه والراتب الذي صرف له خلال الفترة التي عمل بها^(٢).

والإدارة لها في كل وقت سحب البعثة الدراسية للموظف المبعوث، متى غير تخصصه الذي من أجله منح هذه البعثة وانتهائها، مع حقها في مطالبة الموظف برد جميع النفقات والمصروفات التي صرفت له دون وجه حق^(٣).

(١) تعميم ديوان الموظفين رقم ٣٧ لسنة ١٩٩٢ بشأن الاستثناء من بعض شروط الايفاد في إجازات دراسية.

(٢) المحكمة الكلية، الدائرة الادارية، جلسة ١٩٨٢/١٠/١١ قضية رقم ٤٤ لسنة ١٩٨٢م.

(٣) محكمة التمييز الكويتية الدائرة الادارية قضية رقم ٣ سنة ١٩٩١ بتاريخ ١٩٩٣/٤/٢٩. وقضية رقم =

كما أنه يلاحظ أن المشرع الكويتي أجاز تعيين موظف آخر على درجة الموظف المجاز دراسياً في حالة الضرورة، نظراً لحاجة العمل لهذا الموظف في فترة غياب صاحب الوظيفة الأصلي، وقيد التعيين بشروط معينة هي شروط بديهية، ومنها أن يكون التعيين بصفة مؤقتة بعقد، ولفترة محددة، هي فترة الإجازة الدراسية، حتى يسهل على الإدارة إنهاء خدمة الموظف الجديد بمجرد عودة الموظف المجاز، وكذلك اشترط القانون أن تكون الإجازة الدراسية بدون راتب، حتى لا تضطر الإدارة لأن تدفع مبلغ راتبين لنفس الدرجة، فتزهد ميزانية الدولة بمبالغ ممكن الاستفادة منها بمشاريع أخرى تعود بالفائدة على الدولة، كذلك اشترط القانون الكويتي أن تكون الإجازة الدراسية مدتها أكثر من سنة، لأنها المدة الكافية لتبرير حاجة العمل إلى الموظف آخر يحل محل الموظف المجاز (المادة ٢٢ من القانون).

نظراً لظروف الغزو العراقي الغاشم على الكويت، فقد أصدر ديوان الموظفين التعميم رقم ١٠ لسنة ١٩٩١م بشأن البعثات والإجازات الدراسية بين فيه أن المركز القانوني للموظف الكويتي المصرح له بإجازة أيا كان نوعها لم يتأثر بسبب هذا الغزو، حيث اعتبر كل الموظفين الكويتيين مستمرين بالخدمة كل حسب وضعه القانوني، واعتبر كل موظف كويتي مبعوث أو مصرح له بإجازة دراسية قبل هذا الغزو مستمراً في بعثته أو بإجازته الدراسية خلال فترة الغزو بنفس الوضع الذي كان عليه في ٨/١/١٩٩٠م، سواء كانت الإجازة الدراسية براتب كامل أو بنصف راتب أو بدون راتب.

وقد قام ديوان الموظفين بإسقاط فترة الغزو من فترة الدراسة المقررة بالنسبة للمبعوثين والمجازين دراسياً وتعويضهم عنها بفترة مماثلة، إذا استلزمت دراستهم ذلك^(١).

١٩٩١/٣٦ بتاريخ ١٩٩٢/٥/٢٨ محكمة التمييز - الدائرة التجارية الأولى، قضية رقم ٢٩١/

١٩٩٠م بتاريخ ١٩٩٢/٣/٢٩ والدائرة التجارية الثانية، قضية رقم ٩٢/١٥٠ بتاريخ ١٩٩٣/٥/٢٤

وقضية رقم ٨٢، ٩٣ بتاريخ ١٩٩٣/١١/١ وقضية رقم ٩٢/١٥٠ بتاريخ ٩٢/١٥ بتاريخ ٢/١٥/

١٩٩٣م وقضية رقم ٩٠/٢٣٤ بتاريخ ١٩٩٢/١/١٣.

(١) صدر تعميم ديوان الموظفين هذا بتاريخ ١٩٩١/٩/٣٠.

من سرد أنواع الإجازات في قانون الخدمة المدنية، ومن تفحص النص المتعلق بها، يتبين لنا أن الإدارة تملك نوعين من السلطات بصدد منحها، سلطة تقديرية بصدد الإجازات التي جاءت بصيغة (يجوز) فالقانون ترك للإدارة الحرية في أن تتدخل أو تمتنع، وحرية اختيار وقت هذا التدخل وكيفية وفحوى القرار الذي تتخذه، فالسلطة التقديرية تنحصر في حرية التقدير التي يتركها القانون للإدارة لتحديد ما يصح عمله وما يصح تركه^(١).

وقد تملك الإدارة سلطة مقيدة إذا جاء النص المتعلق بالإجازة بصيغة الوجوب «يستحق الموظف إجازة...» فليس لها حرية الاختيار بين التدخل أو الامتناع، ويتجسم في السلطة المقيدة أكبر ضمان لحماية الموظف من تعسف الإدارة وتعتتها مما يمكن حدوثه عند ممارسة السلطة التقديرية، إذ يكفي هنا باثبات الشروط القانونية التي يتطلبها القانون حتى يتحتم على الإدارة أن تستجيب لطلب الموظف، وتخضع لما يريده^(٢).

وفي ختام موضوع الإجازات، نود أن نوضح هنا أن الموظف إذا تغيب عن عمله أو انقطع عنه بغير إذن، ولو كان ذلك عقب إجازة مرخص له بها، يعتبر مرتكباً لجريمة تأديبية يعاقب بإحدى العقوبات التأديبية المنصوص عليها بالقانون، مع حرمانه من مرتبه عن مدة انقطاعه، فإذا تجاوز غياب الموظف حداً معيناً وهو خمسة عشر يوماً متصلة أو ثلاثون يوماً منفصلة في السنة الواحدة، يعتبر مستقلاً بقوة القانون (المادة ٨١ من المرسوم).

وقد صدر تعديل جديد لهذه المادة بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم ٣ لسنة ١٩٨١م مفادة أن تعبير «اعتبر الموظف مستقلاً بحكم القانون» الوارد في المادة ٨١ من نظام الخدمة المدنية لا يستتبع إنهاء خدمة الموظف تلقائياً، وإنما اعتباره مقدماً استقالته بحكم القانون من تاريخ بلوغ انقطاعه عن العمل بغير إذن^(٣)، أحد الحدين

(١) د. سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الادارية، دراسة مقارنة سنة ١٩٦٦ ص ٣٠.

(٢) نفس المرجع ص ٣٠.

(٣) المحكمة الكلية، إداري، قضية رقم ١٩٩٢/١١١ م بتاريخ ١٩٩٣/٤/٦.

الذين نصت عليهما المادة المشار إليها، ولا يستحق الموظف لأية مرتبات أو بدلات أو مزايا وظيفية أخرى خلال مدة انقطاعه عن العمل.

كما أن جهة الإدارة تترخص بسلطة تقديرية في نظر الاستقالة الاعتبارية، فلها أن تقبل هذه الاستقالة، ومن ثم تنهي خدمة الموظف أو أن تعيده إلى عمله وذلك على ضوء تقديرها لما يقدمه لها الموظف من أعذار، بمعنى أن لجهة الإدارة، وفقاً لما تراه محققاً للمصلحة العامة على ضوء تقديرها لما يبديه الموظف من أعذار - لها الخيار بين أن تقبل هذه الاستقالة وتنتهي خدمته أو أن تعيده لعمله. وأن هذه القرينة القانونية على الاستقالة ليست مقررة لصالح الموظف، وإنما هي لصالح جهة الإدارة التي يتبعها، فهي رخصة لها إن شاءت اعملتها واعتبرته مستقلاً من تاريخ انقطاعه عن عمله، وإن شاءت تغاضت عنها وأعادته إلى عمله. فإذا ما تغاضت عن استعملها وأعادته إلى عمله فلا يجوز لها من بعد التمسك بما اسقطت حقها فيه^(١).

وقد أصدر ديوان الموظفين كتابه رقم د/٣٧/١٠٠٠٩/٣ المؤرخ في ١١/٢٦/١٩٨٦م عالج فيه حالة انقطاع الموظف عن العمل عقب انتهاء إجازته الدورية، حيث أفاد أن هذا الانقطاع لا يأخذ حكم الإجازة الدورية، وأنه بالنسبة للعطلة الرسمية التي تقع بين انقطاعين فإنها تحسب انقطاعاً، أما إذا وقعت قبل بداية الانقطاع أو بعده فإنها تحسب عطلة، ولذا فإن الانقطاع لا يقبل التجزئة فإذا ما وقعت العطلة (سواء الأسبوعية أو الرسمية) خلال فترة الانقطاع، فإن المدة برمتها تحسب انقطاعاً، أما إذا سبق الانقطاع أو تلاه عطلة فلا تحتسب ضمن مدة الانقطاع.

كما أصدر الديوان تعميمه رقم ١ لسنة ١٩٩١م بشأن عودة الموظفين الكويتيين إلى أعمالهم في الجهات الحكومية، وحدد يوم السبت ١٩٩١/٦/١م موعداً نهائياً لانتظام جميع الموظفين في أعمالهم، وممارسة نشاطاتهم الوظيفية كالمعتاد، وذلك نظراً لاستئناف الأجهزة الحكومية نشاطها وعودة الأمور إلى طبيعتها بعد تحرير الكويت من

(١) طعن بالتميز رقم ١٦ لسنة ١٩٨٧ - إداري جلسة ١٩٨٧/٦/٢٩م، المحكمة الكلية، الدائرة الإدارية، قضية رقم ٩٣/٥٨ جلسة ١٩٩٣/١١/٢٢.

الغزو العراقي الغاشم بفضل الله وتوفيقه، وتطبيقاً لبدء تنفيذ برنامج عودة المواطنين إلى أرض الوطن^(١).

المطلب الثاني

نظام الإجازات في قوانين الوظيفة العامة السابقة

وتبعاً للمنهج الذي سرنا عليه سابقاً، سنقوم ببيان قواعد الإجازات وأحكامها في ظل نصوص قوانين الوظيفة العامة في المرحلة السابقة على ظهور قانون الخدمة المدنية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩م وذلك على التفصيل التالي:

أولاً: قانون الموظفين والتقاعد لسنة ١٩٥٥م

أورد هذا القانون العديد من الإجازات التي يتمتع بها الموظف، دون اعمال تفرقة بين موظف مصنف وآخر غير مصنف، كما فعل بصدد العلاوات والترقيات. وانحصرت هذه الإجازات في أنواع مختلفة، بعضها جاء مخالفاً للمألوف من اجازات الموظفين على البيان التالي:

١ - إجازة دورية:

وهي الإجازة العادية المقررة في جميع تشريعات الوظيفة العامة، وأطلق عليها قانون الموظفين سنة ١٩٥٥م إجازة «اعتيادية» (في المادة الأولى إلى المادة السابعة من الباب العاشر)، وهي من الحقوق المكتسبة للموظف، لا سلطة للإدارة عليها في غير مجال تحديد موعدها، وهي إجازة مدفوعة الأجر يستحق الموظف راتبها عند الشروع فيها، ولا يكون للموظف الحق فيها إلا بعد مرور سنة من تاريخ التعيين أو من تاريخ

(١) انظر فيما يتعلق بعودة الموظفين غير الكويتيين إلى وظائفهم بعد تحرير البلاد تعميم ديوان الموظفين رقم ١١ لسنة ١٩٩١م ورقم ٢ لسنة ١٩٩١م ورقم ١٤ لسنة ١٩٩١م ورقم ٢٦ لسنة ١٩٩٢م ورقم ٣٠ لسنة ١٩٩١م ورقم ٩ لسنة ١٩٩٣.

آخر إجازة سنوية قام بها، ولا معقب على ذلك إلا من ناحية اشتراط مرور سنة على تاريخ التعيين، وهي مدة طويلة تؤدي إلى حرمان الموظف من الحق في الراحة وإعادة نشاطه، وقد جعل القانون الارتباط وثيقاً بين تحديد مدة الإجازة السنوية ونوع درجة الموظف وفتته، فإن كان من فئة كبار الموظفين، فإنه يستحق أربعين يوماً في السنة، وإن كان ينتمي إلى صفار الموظفين، فإنه يستحق ثلاثين يوماً في السنة، أما الموظفون غير المصنفين فلهم فقط واحد وعشرون يوماً إجازة في السنة. وما يتعلق بإجازات المدرسين والمدرسات فتفسير وفق النظام الذي تصنعه دائرة المعارف.

وبشأن الحق في تجميع الإجازات الدورية في رصيد قد ينفع الموظف فيما بعد، فقد جاء القانون بنص يستفاد منه تقييد هذا الحق، وذلك عندما اشترط موافقة الإدارة، وأن يكون تجميع الرصيد في حدود إجازتين فقط وما عدا ذلك يسقط.

ومراعاة من المشرع للظروف المالية لبعض الموظفين في عدم قدرتهم على تكاليف السفر بالطائرة ولجوئهم إلى طريق السفر البري، وما قد يترتب عليه ضياع جزء من الإجازة السنوية، فقد قرر عدم احتساب مدة السفر برأ من ضمن الإجازة الاعتيادية، وذلك بشرط ألا تزيد عن أسبوعين ذهاباً وأياباً.

وتملك الإدارة الحق في مطالبة الموظف بقطع إجازته السنوية، والعودة إلى العمل إذا اقتضت المصلحة ذلك، وفي هذه الحالة تضم المدة الباقية من إجازته إلى رصيده (المادة ١١ من الباب العاشر) فإن انتهت خدمة الموظف - لأي سبب كان - وله رصيد من إجازته السنوية، يستحق بدل نقدي مقابل هذه الإجازة في حدود إجازة ستين (المادة ٢٨ الباب العاشر).

٢ - إجازة خاصة (يمكن تسميتها طارئة)

هناك إجازة لم يحدد القانون نوعها، مدتها لا تزيد عن أسبوع تقرر للموظف التي تقتضي ظروفه التغيب عن العمل دون إذن، بشرط أن يوضح لادارته أسباب الغياب، التي لها سلطة تكييف هذه الإجازة، وكيفية معاملة مدة الغياب، فإن زادت

عن مدتها، أحيل الأمر إلى دائرة شؤون الموظفين لاتخاذ ما تراه مناسباً بشأنها (المادة الثامنة من الباب العاشر).

٣ - إجازة مرضية^(١).

من حق الموظف، وفقاً لقانون الموظفين، الحصول على إجازة مرضية بموجب شهادة طبية رسمية براتب كامل، أقصى مدة لها ستة شهور في السنة، فإن انقضت هذه المدة ومازال الموظف غير قادر على مواولة العمل، منح إجازة مرضية ثانية بنصف راتب لا تزيد عن ستة شهور، فإن انقضت هي أيضاً بدون تحسن في صحة الموظف، منح إجازة مرضية أخرى أقصاها ستة شهور بربع راتب، فإن استمر مرضه بعد هذه الإجازات الثلاث، منح إجازة أخرى لا تتجاوز ستة شهور بدون راتب^(٢)، فإن ثبت بعد انتهاء هذه الإجازة عجزه عن القيام بعمله، يفصل الموظف من الوظيفة لفقدان اللياقة الصحية، ويكون ذلك بناء على شهادة طبية رسمية.

أما إذا أصيب الموظف بمرض أو حادث أثناء الإجازة الاعتيادية، جاز له بناء على طلبه الغاء ما تبقى من هذه الإجازة، والاستعاضة عنها بإجازة مرضية بناء على شهادة طبية رسمية، وفي هذه الحالة تدخل المدة الباقية من إجازته السنوية التي قضاه في المرض في رصيده (المادة ١٨ من الباب العاشر).

وكان هدف المشرع من ذلك كله مصلحة الموظف، حتى لا يضيع عليه فرصة الاستفادة من الإجازة المرضية المقررة له.

أما الموظفون غير المصنفين فلهم إجازة مرضية براتب كامل، لمدة أقصاها أربعة شهور، فإن انتهت يعطي لهم مدة متماثلة بنصف راتب، وفي حالة انتهائها يستحقون مدة أخرى ولكن بربع راتب^(٣)، فإن استمر المرض منحوا إجازة أخيرة لها نفس المدة

(١) المواد من ١٣: ١٧ من الباب العاشر.

(٢) كانت المدد التي ذكرناها بخصوص الإجازة المرضية محددة بثلاث شهور لكل فترة، قبل التعديل الذي طرأ عليها.

(٣) هذه الإجازة المرضية قبل التعديل كانت شهرين، المادة ٢٢، ٢٣، ٢٤ من الباب العاشر.

بدون راتب وبعدها يعاملون معاملة فاقد القدرة الصحية تمهيداً لفصلهم من الوظيفة.

٤ - إجازة مرضية خاصة

يجوز منح الموظف إجازة مرضية أقصاها سبعة أيام في السنة، تنتهي بانتهائها، وذلك في حالات «ضرورة ثابتة» المادة ٢٩ من الباب العاشر، ويقصد بهذه الحالات حالة إصابة الموظف بمرض بسيط مؤقت يستتبع غيابه لمدة قصيرة.

ثمة إجازة تقررت للموظف، ليس بسبب المرض، وإنما بسبب أضرار الوظيفة العامة، ترتب عليها تعطيل الموظف عن القيام بعمله، ومدتها سنة براتب كامل^(١)، بشرط أن يكون الضرر الذي أصاب الموظف بسبب أداء الواجب وأثناء القيام بعمله الرسمي، أو بسبب ظروف تعود إلى طبيعة عمله، وأن تكون الإصابة التي لحقت بالموظف دون تقصير واضح منه (المادة ١٩ من الباب العاشر)، وتمنح هذه الإجازة دون النظر إلى الإجازات الأخرى (المادة ٢٠ من الباب العاشر)، فإن انقضت هذه الإجازة ولم يستطع الموظف المصاب استئناف عمله بسبب إصابة العمل أو بسبب المرض، استغنى عن خدماته بناء على تقرير الهيئة الطبية ويفصل لعدم القدرة الصحية (المادة ٢١ من الباب العاشر).

٥ - إجازة دراسية :

اعترف بها قانون الموظفين، وترك أمر تحديدها «لإدارة المعارف» تضع لها النظم المناسبة (المادة ٢٥ من الباب العاشر).

٦ - إجازة الحج :

يسمح بها للموظف ومدتها لا تتجاوز واحد وعشرين يوماً براتب كامل، تمنح مرة واحدة طوال مدة الخدمة (المادة ٢٦ من الباب العاشر).

(١) كانت محددة قبل التعديل بستة شهور.

٧ - إجازة الوضع :

وقد جاءت بصيغة لا تتفق مع الواقع، وغير محددة الهدف، حيث نص على انه «يحق للموظفة الحامل أن تتغيب عن عملها في أثناء الحمل والوضع لمدة أقصاها واحد وعشرين يوما براتب كامل» (المادة ٢٧ من الباب العاشر)، فالمدة المحددة هنا ليست بالقدر الكافي لمراعاة صحة الموظفة بعد الوضع.

وفي ختام ذلك نود أن نبين أن قانون الموظفين أورد حكما عاما بشأن احترام الموظف لمواعيد إجازته، حيث نص على ضرورة تقييد الموظف - في جميع الحالات - بالمدد المقررة في إجازته، وأن يعود إلى عمله بعد الانتهاء منها، فإن انقطع عنه بدون إذن مدة خمسة عشر يوماً متتالية ولم يقدم خلال خمسة عشر يوماً التالية للانقطاع، ما يثبت أن انقطاعه عن العمل كان لعذر مقبول، اعتبر الموظف مستقيلاً، وإن كان عذره مقبولاً، وليس بسبب المرض، خصم من مرتبه مدة الغياب (المادة العاشر من الباب العاشر).

ثانياً: كادر عمال الحكومة لسنة ١٩٥٥م

قام هذا القانون بتقسيم إجازات العمال إلى ثلاثة أنواع:

١ - إجازات رسمية :

(المادة ١٣) بأجر كامل، ليس داخل فيها أيام الجمع، وعددها أحد عشر يوماً في السنة موزعة على الوجه التالي:

١ - عيد رأس السنة الهجرية يوم واحد

٢ - عيد جلوس سمو الأمير يوم واحد

٣ - عيد الاسراء يوم واحد

٤ - عيد الفطر ثلاثة أيام

٥ - عيد الأضحى ثلاثة أيام

٦ - عيد المولد النبوي يوم واحد

٧ - عيد رأس السنة الميلادية يوم واحد

فإن استدعت ظروف العمل تشغيل العامل في أحد أيام هذه الإجازات، قرر له أجر مضاعف.

٢ - إجازة سنوية (المادة ١٤، ١٥)

يستحق العامل إجازة سنوية بأجر، بعد مرور سنة كاملة من الخدمة بشرط أن تكون مدة الإجازة والعمل اثني عشر شهراً، وتختلف هذه الإجازة باختلاف فئة العمال على النحو التالي:

١٤ يوماً للعمال العاديين ورؤسائهم والفئات الفنية.

٢١ يوماً للعمال الفنيين الإداريين.

والإجازة السنوية جاءت بصيغة الوجوب، وأعطت العامل حقاً مكتسباً فيها، ولا شك أنها ضرورية لاستعادة نشاطه، وهذا بدوره يؤدي إلى تنمية الانتاج.

ونظراً لمقتضيات العمل، حق للإدارة تحديد موعد الإجازة السنوية، أو تجزئتها، بحيث لا يقل الجزء الأكبر منها عن سبعة أيام، بالنسبة للعمال العاديين ورؤسائهم والفئات الفنية، وعشرة أيام بالنسبة للعمال الفنيين الإداريين.

٣ - إجازة مرضية (المادة ١٦، ١٧)

وتعامل معاملة الحقوق المكتسبة، أقصاها ١٠٥ أيام في السنة بأجر كامل أو بجزء منه، إذا ثبت مرض العامل بموجب تقرير من هيئة طبية رسمية على النحو التالي:

٣٠ يوماً بأجر كامل.

١٥ يوماً بثلاثة أرباع الأجر.

١٥ يوماً بنصف الأجر.

١٥ يوماً بربع الأجر.

٣٠ يوما بدون أجر.

وفي حالة استفاد هذه المدد، ينظر في حالة العامل، فإن ثبت عدم لياقته الصحية، يستغنى عنه ويفصل من عمله. أما فترة العلاج في حالة الإصابة بسبب العمل أو اثناؤه، فلم يحددها القانون، ويدفع لها أجرها كاملا، هذا إضافة إلى استحقاق العامل تعويضاً عن العاهات الناتجة عن الإصابة حسب المقرر في الشريعة الإسلامية.

ثالثا: قانون الوظائف العامة المدنية رقم ٧ لسنة ١٩٦٠

وضع هذا القانون قاعدة عامة مقتضاها أن الأصل في الإجازة أنها تعد بمثابة الحق المعلق على موافقة الإدارة، فلا يكون للموظف الاستمتاع بإجازة أيا كان نوعها، إلا بناء على قرار صريح صادر من الإدارة، ووفقاً لما تسمح به ظروف العمل، مما يستدعي القول، إن جميع الإجازات في نظر المشرع معلقة على سلطة الإدارة التقديرية، كما نص على ضرورة التزام الموظف بحدود إجازاته المصرح له بها، فلا يجوز له الانقطاع عن العمل بعد انتهائها (مادة ٧٤، ٧٥).

وقد اعترف هذا القانون بخمسة أنواع من الإجازات جاءت مطابقة إلى حد ما، في الحكم والتكييف في قانون الخدمة المدنية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩م، ووضع لكل نوع أحكامه الخاصة به بما يتناسب مع مبررات منحها على البيان التالي :

١ - إجازة طارئة (المادة ٧٦، ٧٨)

وعرفها القانون بأنها تلك التي تكون لسبب طارئ لا يستطيع الموظف معه إبلاغ الإدارة مقدما للتصريح له بها، ومدتها يومان في المرة الواحدة، ولا تزيد عن أربع مرات في السنة، فإذا زادت عن هذه المدة، أو كانت لغير الغرض المنصوص عليه، اعتبرت إجازة دورية.

وحتى لا يكون غيابه المفاجيء دون إخطار سابق، سببا لتعطيل العمل، ألزم القانون الموظف بأن يقدم لرئيسه عند عودته من الإجازة الطارئة بياناً بالأسباب التي

اقتضت غيابه، وحالت دون تمكنه من الاستئذان، فإن لم ير الرئيس مقنعا في هذه الأسباب، جاز له أن يخصم الغياب من الإجازة الدورية، كما له أن يواخذه تأديبيا على الغياب.

٢ - إجازة دورية (المادة ٧٩: ٨٤)

فرق القانون بين موظفي المعاهد العلمية والمدارس الذين تكون إجازاتهم السنوية مرتبطة بالعطلة الصيفية، وأحيل أمر تنظيمها إلى «دائرة المعارف» في تحديد قواعدها بما يتفق وطبيعة العمل بها، وبين بقية الموظفين اللذين يستحقون إجازة دورية مدتها خمسة وأربعون يوماً في السنة (كانت قبل التعديل أربعين يوماً)^(١). وتزداد إلى ستين يوماً لمن بلغ سن الخمسين (كانت قبل التعديل خمسين يوماً)^(٢).

يتبين من ذلك، أن قانون الوظائف العامة قد أخذ بمعيار السن للترقية في مدة الإجازة الدورية، هذا على عكس قانون الخدمة المدنية، الذي أخذ بمعيار مدة الخدمة، وهو الأصوب في رأينا، ذلك أن مشاركة الموظف، الذي بلغ سنّاً متقدمة دون أن تكون له مدة طويلة من الخدمة، تكون أقل في ميدان العمل والخدمة العامة، لأنه دخل الخدمة في سن متقدمة، بينما يكون من دخل إلى الخدمة في سن مبكرة وامضى مدة طويلة في الخدمة أولي بالرعاية والتقدير.

أما الموظفون الذين لم تمض سنة على خدمتهم، فتكون مدة إجازتهم السنوية واحداً وعشرين يوماً فقط، يستحقها بعد مرور ستة شهور من الخدمة، وذلك كله تيسيراً على الموظفين ليحصلوا على فسحة من الوقت يتمكنوا خلالها من استعادة الجهد، أو السفر إلى أوطانهم لزيارة ذويهم أو رعاية شؤونهم الخاصة، في ذلك الوقت الذي كان فيه الأجانب يمثلون النسبة الأعلى في الكويت لمجموع الموظفين.

(١) + (٢) بموجب المرسوم الأميري رقم ٩ لسنة ١٩٦١م بشأن تعديل المادة ٧٩ من قانون الوظائف العامة رقم ٧ لسنة ١٩٦٠.

وتفريعا على حق الإدارة في تحديد موعد الإجازة، حظر القانون على الموظف أن يقوم بها إلا بعد التصريح له بذلك، فإن اقتضت مصلحة العمل أن يعود قبل نهايتها، كان ذلك مفضلاً على حق الموظف في الانتفاع بها.

وبشأن الرصيد، لم يغفل قانون الوظائف العامة عن ذلك، فقد حدد المدة التي يجوز للموظف أن يحتفظ برصيد إجازاته الدورية خلالها، بخمس سنوات، هي السنة الجارية والسنوات الأربع السابقة عليها، فإذا كان طلب الإجازة في سنة ١٩٦٢م مثلاً جاز للموظف أن ينتفع برصيده من الاجازات في هذه السنة وفي سنوات ٦١، ٦٠، ٥٩، ١٩٥٨ فقط، وهكذا بحيث لا يزيد ما يمنح له على ثلاثة أشهر، وذلك وفقاً لما تسمح به ظروف العمل بطبيعة الحال، ويصرف راتب الإجازة الدورية المستحقة عند القيام بها. ومما يلفت النظر هنا أن النص المتعلق بكيفية تجميع الإجازات الدورية، جاء مكرراً في قانون الخدمة المدنية باستثناء عبارة «ثلاثة أشهر» التي استبدلها هذا القانون بعبارة «تسعين يوماً»، وهي الأسلم في التعداد الحسابي، باعتبار أن الشهور تختلف في عدد أيامها مما يؤدي إلى ظهور بعض المشاكل، الإدارة في غنى عنها.

وقد استنزل القانون المدد التي يقضيها الموظف غائباً في إجازة دراسية أو بعثة علمية أو معاراً، مما يستحق عنه إجازة دورية، باعتبار أنه سيحصل على إجازاته خلال هذه المدد من الجهة التي يعمل بها.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن المشرع الكويتي لم يتطرق لموضوع البديل النقدي مقابل إجازة سنوية لم يستفد منها، في حالة إنهاء الخدمة وقد كان من الأفضل بالمشرع معالجة ذلك وإيجاد الحل المناسب حتى لا يهدر حق الموظف المستمند مباشرة من القانون.

غير أنه قد نشأت منذ صدور التعميم رقم ٩ لسنة ١٩٦٠^(١) قاعدة عرفية ملزمة للإدارة توجب عليها، إذا ما انتهت خدمات الموظف وله رصيد من إجازاته، أن تدفع

(١) تعميم ديوان الموظفين.

له بدل نقدي بما لا يزيد عن مرتب ثلاثة شهور، وقد درج على تطبيق هذا الحكم باطراد وانتظام^(١).

٣ - إجازة مرضية (المادة ٨٥ : ٩٠)^(٢)

وهي من الحقوق التي لها طابع الالتزام تجاه الإدارة، فلا تملك سلطة منعها، تمنح للموظف حالة إصابته بمرض، لا تزيد مدتها عن ستة شهور بمرتب كامل تمتد إلى مدة مماثلة بنصف مرتب وأخرى بربع راتب ثم ستة شهور أخيرة بغير مرتب، فالاجمالي لها سنتان مجزئة حسب الحق المالي لها، المتمثل في المرتب. ويجيز القانون للموظف أن ينتفع في حالة المرض برصيد من إجازته الدورية في حدود ستة شهور من خلال حقه في تحويل الإجازة المرضية إلى إجازة دورية في حدود رصيده منها، تفادياً من دخوله في إجازة بمرتب مخفض أو بدون مرتب.

واشترط القانون أن يكون التصريح بالإجازة المرضية بموافقة الهيئة الطبية المختصة، إذا زادت على سبعة أيام، أما إن قلت عن ذلك، فيجوز الاكتفاء بشهادة صادرة من طبيب أو من «دار من دور العلاج»، تؤيد المرض، فإن لم تقتنع جهة الإدارة بهذه الشهادة، كان لها أن تعتبرها إجازة دورية، مع محاسبة الموظف على غيابه، وعلى الموظف إبلاغ الإدارة بمرضه في اليوم الأول له حتى تكون على علم بسبب الغياب.

ويجوز للموظف أن ينقطع عن العمل بناء على إجازة مرضية بمرتب كامل لمدة سنتين، إذا أصيب بمرض أو بجرح بسبب تأدية وظيفته، وبغير خطأ أو تقصير منه، ويكون المرجع في ذلك للتحقيقات التي تجريها السلطات القضائية أو الإدارية.

فإن انقضت مدة السنتين وما زال الموظف غير صالح للقيام بعمله، فلا مناص من فصله من الوظيفة، حتى لا يتعطل العمل باستمرار غيابه، ويكون الفصل هنا لفقدان اللياقة الصحية، التي هي من شروط تولي الوظيفة العامة، ويكون بقرار من الهيئة الطبية المختصة بناء على طلب الموظف أو الإدارة التابع لها.

(١) د. عبدالفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري الكويتي، مرجع سابق، ص ٢٨.

(٢) عدلت المادة (٨٥) بالقانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٦م.

ولا يتم الفصل من الخدمة إلا بعد أن يستنفد الموظف كل ما لديه قانوناً من إجازات، حتى يمكن أن يقال أنه أصبح غير لائق صحياً، إلا إذا وافق الموظف على إنهاء خدمته قبل ذلك (م ١٤٣، ١٧٩) أو طلب إحالته إلى المعاش دون انتظار انتهاء إجازاته^(١)، ويسري هذا الحكم على المستخدم أيضاً (المادة ١٦٧).

وهذا اتجاه موفق من القانون، حيث راعى مصلحة الموظف، فلم يشأ أن يحرمه من حقوقه في إجازاته، وذلك عكس قانون الخدمة المدنية الذي قرر إنهاء خدمة الموظف باستنفاد الإجازة المرضية وبصدور قرار الهيئة الطبية بعدم اللياقة الصحية أيهما أسبق، وقد تكلمنا عن هذا في موضع سابق. وعلى خلاف الإجازة الطارئة والإجازة الدورية، تعتبر الإجازة المرضية حقاً للموظف، فلا يجوز للإدارة أن ترفضها ما دامت قد توافرت أسبابها، ومتى أذنت بها الهيئة الطبية المختصة^(٢).

٤ - إجازة دراسية (المادة ٩١)

وفقاً لطبيعة الحال، جاءت هذه الإجازة بصيغة الجواز، وترك أمرها لتقدير الإدارة، تمنح للموظف بعد موافقة ديوان الموظفين - الجهة المسئولة الأولى في هذا الشأن - قد تكون بمرتب كامل أو بمرتب مخفض أو بدون مرتب، لمدة لا تزيد على أربع سنوات، يجوز مدها بنفس الإجراء لمدة لا تزيد على سنتين إذا كانت التقارير الواردة عن الموظف قاطعة بضرورة هذا المدد، ويجوز شغل وظيفة الموظف بالتعيين بصفة مؤقتة حالة الإجازة بغير مرتب، ومعنى قصر شغل الوظيفة على أسلوب التعيين، ألا يباح شغلها بطريقة الترقية، إذ أن ذلك يصعب معه اخلاؤها عند عودة صاحبها.

(١) راجع الفتوى رقم ٢٩٠٢/٢ بتاريخ ١٩٧٨/٤/٢٢، مجموعة المبادئ التي قررتها إدارة الفتوى

والتشريع، المجموعة الرابعة سنة ١٩٧٧: سنة ١٩٧٨ مرجع سابق ص ١٠٩ .

(٢) د. عبدالفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري الكويتي، مرجع سابق ص ٢٦٢ .

وكانت هذه الإجازة قاصرة على الكويتيين فقط، وقد تنبه المشرع إلى ذلك، فادخل عليها تعديلاً^(١) ليتضمن النص التشريعي - كما تقول المذكرة الايضاحية لهذا التعديل - السماح لغير الكويتيين بالحصول على إجازات دراسية، وذلك لأن الحكمة من تقرير مبدأ هذه الإجازة، هي رفع المستوى العلمي للموظف مما يفيد في عمله، فينبغي أن تشمل جميع الموظفين، فضلاً عن أن كثيراً من الوظائف الفنية تشغل في ذلك الوقت بموظفين غير كويتيين، ويقتضي الصالح العام إفساح المجال لهم في الحصول على مؤهلات أعلى أو خبرات أكثر في مجال أعمالهم، مما يعود نفعه على الوظيفة والموظف على السواء. ويكون منح الإجازة الدراسية ومدها، بموافقة وكيل الوزارة وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في المرسوم المؤرخ ١٩٦٧/١١/٨، وموافقة ديوان الموظفين^(٢).

وقد صدرت عدة قرارات تنظم قواعد وأحكام منح الإجازة الدراسية^(٣) من أهمها القرار رقم ٣ لسنة ١٩٧٨م الصادر من ديوان الموظفين الذي يلزم الموظف المحاز دراسياً بخدمة الدولة أو إحدى المؤسسات التي تساهم فيها، مدة مماثلة لمدة الإجازة الدراسية، فإن لم يتمكن من ذلك بسبب الاستقالة أو الفصل، يلزم الموظف برد ٢٠٪ من المرتبات التي صرفت له خلال مدة الإجازة الدراسية.

٥ - إجازة الحج (المادة ٩٢)

ونظراً لظروف وقت استحقاق هذه الإجازة المحدد لجميع الموظفين، فقد ترك أمر منحها لتقدير الإدارة للتنسيق فيما بين الراغبين في الحصول عليها، حسب مقتضيات العمل، ومدتها ثلاثون يوماً بمرتب كامل طوال مدة الخدمة.

(١) التعديل الصادر بموجب المرسوم الأميري بقانون رقم ٩ لسنة ١٩٦١ بتعديل بعض مواد قانون الوظائف العامة المدنية رقم ٧ لسنة ١٩٦٠م.

(٢) انظر قرار مجلس الوزراء رقم ٩ لسنة ١٩٧٧م بشأن إيفاد غير الكويتيين من الأطباء في إجازات دراسية.

(٣) مرسوم صادر بتاريخ ١٩٧٦/١/١٣ بلائحة البعثات للموظفين والمستخدمين والعمال، وقرار وزير المالية رقم ٦٩ لسنة ١٩٧٧ المعدل بالقرار رقم ٧٥ لسنة ١٩٧٧م بشأن الرسوم الدراسية وتذاكر السفر للمجازين دراسياً، وقرارات رئيس ديوان الموظفين رقم ٢ لسنة ١٩٧٦م، ورقم ٢ لسنة ١٩٧٧ بشأن الإجازات الدراسية.

٦ - إجازة خاصة (مادة ٩٤)

مدتها خمسة عشر يوماً في السنة بمرتب كامل أو مخفض أو بغير مرتب، زيادة على ما يستحقه الموظف من إجازات دورية، فقد يكون الموظف بحاجة، لأي ظرف كان، لأن يتغيب عن العمل، وغيابه هذا لا يندرج تحت أي نوع من أنواع الإجازات المستحقة له، وحتى يكون هذا الغياب له صفة الشرعية، قرر له القانون هذا الحق المتروك أمر تقديره لحرية الإدارة.

وهناك نوعان من الإجازات قررت للموظفة تتفق طبيعتها مع ظروفها كامراً وزوجة وهي:

٧ - إجازة الوضع (مادة ٩٣).

مدتها شهران بمرتب كامل لا تحسب من إجازاتها الأخرى، ولم يحدد لها القانون شروطاً معينة، اللهم إلا ذلك الشرط الذي من أجله قررت والمتعلق بالوضع.

وذلك عندما نص على أنه «يسمح للموظفة بإجازة خاصة بمرتب كامل لا تحسب من إجازاتها الأخرى لمدة شهرين للوضع».

وخيراً ما فعل المشرع، وذلك بخلاف قانون الخدمة المدنية الذي اشترط أن يتم الوضع خلال مدة الشهرين، بما لا يتناسب مع واقع الحال، كما سبق بيانه.

٨ - إجازة مرافقة الزوج (المادة ٩٥).

وجاءت هذه الإجازة بصيغة الجواز، تمنح للموظفة بناء على موافقة رئيس الدائرة، لمرافقة زوجها الموظف إذا نقل للعمل للخارج أو أوفد في بعثة علمية أو إجازة دراسية أو مهمة رسمية أو إعارة، مدتها أربع سنوات بدون مرتب طوال مدة الخدمة. وقد نقل قانون الخدمة المدنية هذا النص مع بعض التعديلات المتعلقة بالزوج، فلم يشترط له صفة «الموظف» ولم يحدد مدتها.

٩ - إجازة وفاة الزوج (المادة ٩٣)^(١)

وتعتبر من الإجازات الخاصة بالموظفة التي يتوفى عنها زوجها، وتكون بمرتب كامل، لا تحسب من إجازاتها الأخرى، لمدة أربعة أشهر وعشرة أيام، تبدأ من تاريخ الوفاة. ومن البديهي أن هذه الإجازة لا تمنح إلا بناء على طلب الموظفة، وكانت حالة العمل تسمح بها. وقد جاء تكرار لهذه الإجازة في نصوص قانون الخدمة المدنية فلم يضاف عليها أية تعديلات، وقد سبق التعليق عليها في محلها.

١٠ - إجازة مرافقة مريض

وهي من الإجازات الخاصة التي تقررت لاعتبارات إنسانية بحتة، وحددها القانون بشرطين، أولهما عدم تمتع الموظف برصيد إجازات دورية، والشرط الثاني أن يكون المريض بحاجة فعلا - بناء على تقرير وزارة الصحة - إلى مرافق نظرا لحالته الصحية، ولم يشترط وجود رابطة قرابة بينه وبين الموظف مقدم طلب الإجازة.

وقد نص المشرع على استحقاق الموظف لإجازة دورية عن المدة التي تمنح له كإجازة خاصة لمرافقة مريض، سواء أكانت هذه الإجازة بمرتب كامل أم بدون مرتب، وبالتالي فإنه لا ينطبق على هذه الإجازة ما ورد نصه في المادة (٨٤) من القانون من عدم استحقاق الموظف إجازة دورية عن المدد التي يقضيها في إجازة دراسية أو في بعثة علمية أو معاراً، باعتبار أن هذا النص جاء استثناء من الأصل، الذي يقضي بأن كل مدة خدمة فعلية يستحق عنها الموظف إجازة دورية، فهو يقتصر فقط على الحالات التي أوردها دون غيرها من الحالات الأخرى، ولو قصد المشرع استئصال مدة إجازة مرافقة مريض من المدة اللازمة لاستحقاق الإجازة الدورية، لنص على ذلك صراحة، والقول بغير ذلك ينطوي على استحداث حكم جديد لم ينص عليه القانون^(٢).

(١) تم إضافة هذه الإجازة إلى نص المادة ٩٣ بالمرسوم الأميري بالقانون رقم ٩ لسنة ١٩٦١، وذلك استجابة لرغبة الكثير من الدوائر الحكومية التي تعمل بها المرأة.

(٢) فتوى رقم ٢٨٠٦/٢ بتاريخ ١٩٧٧/١٢/٢٤ مجموعة المبادئ التي قررتها إدارة الفتوى والتشريع ١٩٧٧: ١٩٧٨، المجموعة الرابعة، مرجع سابق، ص ٤٦: ص ٤٧.

وفي نهاية البحث في الإجازات، هناك حالتان قام بمعالجتهما قانون الوظائف العامة، الأولى تتعلق بغياب الموظف عن عمله بناء على طلب تكليف من جهة تملك ذلك قانوناً، كالمحاكم مثلاً، فاعتبره القانون كمن يؤدي عمله الرسمي خلال ذلك (المادة ٩٦)، والحالة الثانية هي المتعلقة بانقطاع الموظف عن عمله وعدم العودة إليه عقب انتهاء إجازته مباشرة، فقضى بحرمانه من مرتبه عن مدة الغياب وذلك مع عدم الإخلال بالمسئولية التأديبية.

ومع ذلك يجوز لمدير عام الدائرة أن يعفيه من هذا الحرمان، ويقرر حساب انقطاعه هذا، من إجازاته المستحقة له بشروط ثلاثة: أن يكون له رصيد من الإجازات يسمح بذلك، وأن يقدم عذراً مقبولاً لهذا الغياب، وألا يتجاوز الغياب خمسة عشر يوماً.

فإن تخلف أحد الشرطين الأول أو الثاني، وجب حرمانه من مرتبه، وإن تخلف الشرط الثالث، جاز اعتباره مستقلاً من تاريخ انتهاء إجازته، إذا لم تبلغ مدة الغياب ثلاثين يوماً، أما إذا وصلت إلى هذا الحد، فإن الموظف يعتبر مستقلاً بحكم القانون (مادة ٩٧: ٩٨).

إجازات المستخدمين

وقد عالج قانون الوظائف العامة أحكام إجازات المستخدمين، وأحال في كثير من نصوصه إلى مثيلاتها بالنسبة للموظفين، مع ما يقتضيه اختلاف طبيعة العمل والمسئولية لكل منهما.

١ - إجازة دورية (مادة ١٦٦)^(١).

يستحق المستخدم إجازة دورية أقل من مدة تلك المقررة للموظف، مدتها واحد وعشرون يوماً في السنة الأولى من خدمته، ولا تمنح له إلا قبل مضي ستة شهور من

(١) عدلت بالقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٥.

استلام العمل لأول مرة، ويستحق ابتداء من السنة الثانية ثلاثين يوماً في السنة الواحدة.

ويجوز للمستخدم أن يحتفظ برصيد إجازاته الدورية التي لا يحصل عليها خلال خمس سنوات، ويجوز له الانتفاع بها بما لا يجاوز ثلاثة أشهر في سنة واحدة، إذا سمحت ظروف العمل بذلك، وتحسب السنوات الخمس باعتبار السنة الجارية والسنوات الأربع السابقة عليها.

ويصرف للمستخدم راتب هذه الإجازة عند القيام بها.

٢ - إجازة مرضية (المادة ١٦٧)

قررها المشرع تعاطفاً مع هذه الفئة من الموظفين، وجعلها لمدة سنة وشهرين، ثلاثة الأشهر الأولى بمرتبة كاملة والثانية بنصف مرتبة، والثالثة بربع مرتبة ومثلها بغير مرتبة.

ويجوز للمستخدم تحويل الإجازة المرضية إلى إجازة دورية، إذا كان رصيده من هذه الإجازات خلال خمس السنوات السابقة، يسمح بذلك، وفي حدود ثلاثة أشهر أخرى.

أما فيما يتعلق بالإجازة الطارئة، وإجازة الحج، وإجازة الوضع للموظفة، فتسري في شأنها أحكام إجازات الموظفين.

ولا يمكن القول بتقرير حق المستخدم في إجازة من أي نوع طالما لم يتوافر النص التشريعي الصريح، أو الاحالة الصريحة إلى النصوص الأخرى في القانون.

رابعاً: قانون العمل في القطاع الحكومي رقم ١٨ لسنة ١٩٦٠.

تكاد تكون نصوص هذا القانون مطابقة لكادر عمال الحكومة ١٩٥٥، اللهم إلا بعض الاختلافات التي اقتضتها طبيعة التطور على البيان التالي:

١ - حدد على سبيل الحصر أيام الإجازات: الرسمية والأعياد، وهي نفس إجازات الموظفين العموميين، الذي أغفل قانونهم النص عليها، والسبب راجع إلى أن غياب العامل اليومي عن العمل يؤثر على أجره، فلا بد من تحديد الأيام التي يجوز فيها الغياب والانقطاع عن العمل وهي (المادة ١٦).

عيد رأس السنة الهجرية	يوم واحد
عيد جلوس سمو الأمير	يوم واحد
عيد الإسراء	يوم واحد
عيد الفطر	ثلاثة أيام
عيد الأضحى	ثلاثة أيام
عيد المولد النبوي	يوم واحد
عيد رأس السنة الميلادية	يوم واحد

وإذا استدعت ظروف العمل تشغيل العامل في أحد هذه الأيام، قرر له أجر مضاعف للأجر الأساسي الذي يتقاضاه.

٢ - إجازة دورية^(١)

مدتها ٢١ يوماً في السنة الأولى من خدمة العامل، ولا يجوز منحها قبل مضي ستة شهور من استلام العمل لأول مرة، ويستحق ابتداء من السنة الثانية إجازة دورية لمدة ثلاثين يوماً في السنة.

ويحتفظ للعامل برصيد إجازاته الدورية التي لا يحصل عليها خلال خمس سنوات، ويجوز الانتفاع بها بما لا يتجاوز ثلاثة شهور في سنة واحدة، إذا سمحت

(١) م (١٧) عدلت بالمرسوم بقانون رقم ٩ لسنة ١٩٧٧، وقد كانت مدتها تختلف بحسب اختلاف فئات العمال.

ظروف العمل بذلك، وتحسب السنوات الخمس باعتبار السنة الجارية والسنوات الأربع السابقة عليها.

ويستحق العامل عند انتهاء خدمته بدلاً نقدياً عن رصيد إجازاته التي لم ينتفع بها خلال الخمس سنوات السابقة بما لا يتجاوز تسعين يوماً، ويحسب البديل على أساس آخر أجر كان يتقاضاه قبل ترك الخدمة.

وقد كان النص القانوني المتعلق بالإجازة الدورية بصيغته الأولى يعمل تفرقة في مدة هذه الإجازة بحسب اختلاف فئات العمال، وقد رأى المشرع بعد ذلك توحيد الإجازات بالنسبة لجميع فئات العمال ومساواة العمال غير الكويتيين بالعمال الكويتيين في هذا الشأن، مع زيادة مدة هذه الإجازة للعمال الكويتيين، وهذا يؤدي إلى مساواة بين جميع فئات العمال وطوائفهم في هذا الخصوص، نظراً لأن اعتبارات واحتياجات الجميع للإجازة واحدة.

وغني عن البيان أن تحديد موعد الإجازة، يرجع إلى تقدير جهة العمل والسلطة المختصة، مراعية في ذلك ظروف العمل والمصلحة العامة، وحسن سير المرافق العامة.

٣ - إجازة مرضية (مادة ١٨)

تقررت للعمال الحكوميين على سبيل الحق المكتسب، مدتها مائة يوم وخمسة.. مدفوعة الأجر أو بأجر أقل على النحو التالي:

٣٠ يوماً بأجر كامل

١٥ يوماً بثلاثة أرباع الأجر

١٥ يوماً بنصف أجر

١٥ يوماً بربع أجر

٣٠ يوماً بدون أجر

بشرط إثبات المرض بناء على شهادة طبية معترف بها.

ويجوز للإدارة أن تزيد من تلك المدد إلى الضعف، استناداً إلى تقرير مقدم من هيئة طبية رسمية، وفي حالة استفاد هذه الإجازات، ينظر إلى حالة العامل، فإذا تقرر عدم لياقته الصحية يستغنى عنه.

٤ - إجازة الحج (المادة ١٩)

تقررت للعامل الكويتي الذي امضى في العمل مدة لا تقل عن سنة، مرة واحدة طوال مدة خدمته، مقدارها ثلاثون يوماً بأجر كامل.

وتقرر لها للعامل الكويتي فقط معناها تفرقة ليس لها أساس، فيها مخالفة للشريعة الإسلامية، فقد يكون العامل غير الكويتي لا يملك رصيد إجازات سنوية تسمح له بإداء فريضة الحج، ولا يستطيع في الوقت ذاته الحصول على إجازة بدون مرتب نظراً لظروفه المالية، فلماذا يفوت عليه المشرع الوضعي فرصة أداء واجبه الديني، وخصوصاً أن الإسلام لم يفرق بين جنسيات المسلمين.

٥ - إجازة زواج (المادة ٢٠)

وهي إجازة من نوع خاص تقررت لمصلحة الكويتيين من العمال، بشرط أن يقضي في الخدمة سنة، مدتها سبعة أيام براتب كامل، بشرط أن يكون الزواج الأول للموظف، ويعفي من هذا الشرط إذا كانت زوجته الوحيدة قد توفيت أثناء الخدمة.

وقد تكون هذه خطوة بسيطة من المشرع الكويتي ليحد بها من عادة تعدد الزوجات المنتشرة في ذلك الوقت.

خاتمة

من استعراضنا السابق لقوانين الوظيفة العامة في الكويت، على مدار أكثر من ثلاثين سنة (من أول صدور قانون الموظفين لسنة ١٩٥٥ إلى قانون الخدمة المدنية لسنة ١٩٧٩ المطبق حالياً) وذلك في مجال حقوق الموظف العام، يتبين لنا أن المشرع الكويتي كان دائماً إلى جانب الموظف في حدود راعى فيها تناسب ظروف الحال مع مقتضيات مصلحة المرفق العام.

وتتضح هذه المراعاة أكثر في قانون الخدمة المدنية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩، وهذا يعد أمراً منطقياً، باعتبار أن هذا القانون جاء في وقت تطورت فيه أنظمة الوظيفة العامة، بحيث أصبح الموظف يشكل عنصراً أساسياً لأداء الوظيفة العامة، وأصبحت الغالبية من عناصر الشعب يفضلون العمل الوظيفي على العمل الخاص لاحتساسهم معه بالأمان والاستقرار لمستقبلهم. فلا بد للمشرع أن يأخذ في حسابه هذا الوضع ويتسابق إلى تقرير المزيد من الحقوق والمزايا للموظف العام.

ويتضح هذا أكثر في مجال «الحق في المرتب»، فمن المنطقي أن تدفع رواتب عالية للوظائف التي تساهم في تحقيق أهداف الوظيفة العامة ويشعر الموظفون بالعدالة إذا كانت فروق الأجور على أساس فروق وظيفية موضوعية.

وتقوم سياسة الأجور على مبدأ مقتضاه أن الأجر المناسب للعمل المناسب، ولا شك أن قوانين الوظيفة العامة الكويتية - من استعراضنا لتوصيف الوظائف العامة - قد اتبعت سياسة «الأجور الملائمة» لكل وظيفة أجرها المناسب، التي تتنوع طبقاً لطبيعة العمل، والجهد المبذول فيها، وقدر المسؤولية الملقاة على عاتقها والمهارات المطلوبة

والظروف المكانية التي يمارس فيها الموظف وظيفته، وهذا كله مع مراعاة الظروف المكانية والزمانية وقت صدور كل من هذه التشريعات، بحيث يؤدي المرتب مهمته بنجاح ويصادف قبولاً في جانب الموظفين، وفي الوقت ذاته تحقق أهداف الوظيفة العامة.

ونود أن نبين بعض الملاحظات على تشريعات الوظيفة العامة بشأن حقوق الموظف العام، أهمها :

١ - قانون الخدمة المدنية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩م، الذي عمل تفرقة بين مجموعة الموظفين العموميين.

وجعل للموظفين القياديين (أصحاب الوظائف القيادية) أفضلية على باقي الموظفين من حيث المرتب، الذي يخضع لنظام خاص، وكذلك من ناحية عدم جواز حرمانهم من مرتبهم، وهذا يتضح من خلال أنواع العقوبات التأديبية المطبقة عليهم، فليس من بينها خصم من راتب، أو خفضه أو خفض الدرجة (المادة ٢٨ من النظام، ٦٠ من القانون). أما من ناحية الحق في العلاوة، فهو حق ثابت لا يجوز حرمانهم منه بأي شكل كان، ذلك أن القانون قرر الحرمان من العلاوة الدورية كنتيجة للتقارير السرية بدرجة ضعيف، وأصحاب الوظائف القيادية لا يخضعون لنظام تقدير الكفاءة (المادة ١٤ من النظام)، وينطبق هذا الوضع بشأن الحق في الترقية.

ومن ناحية أخرى، إذا كان المشرع الكويتي قد اتبع سياسة المساواة بين المرأة والرجل في مجال الوظيفة العامة، من ناحية الراتب والإجازات والعلوات والترقيات، غير أن هناك بعض الاقتراحات التي نتمنى أن يأخذ بها المشرع الكويتي، وذلك مراعاة منه للموظفة التي يقع على عاتقها مسئولية الأسرة ، تتمثل في الاقتراح بزيادة إجازات هذه الموظفة لتستطيع التوفيق بين عملها في الوظيفة وعملها في البيت، والاقتراح بجعل إجازة الأمومة براتب كامل، ويكون هذا على وجه الخصوص بشأن الموظفة التي يثبت حاجتها الماسة إلى راتبها ولديها أولاد في سن الشباب والرعاية، وكذلك ما

يتعلق بتقرير إجازة مرافقة الزوجة للموظف لأن أهميتها تعادل أهمية إجازة مرافقة الزوج، وإن كان هناك نية من المسؤولين تجاه الاعتراف بهذه الإجازة، ونود أن يحقق ذلك على أرض الواقع.

ومن ناحية أخرى، وما يتعلق بالراتب، إذا كان لا يجوز التمييز بين الموظف الكويتي والموظف غير الكويتي، طالما أنهم يؤدون نفس العمل، فالمساواة ضرورية في الرواتب في هذه الحالة، وخصوصاً أن الدول الأجنبية المتحضرة لا تفرق في الأجر بين المواطن والأجنبي، لأن في ذلك جريمة، غير أنه يجب إعطاء الموظفين الكويتيين امتيازات نابعة من وطنيتهم، بحيث لا تفتح المجال لغيرهم من الموظفين للاحتجاج وعدم الرضاء، مثاله، زيادة العلاوات والبدلات، منح مادية في شكل قروض أو بدل تذاكر سفر، التسهل في منح الإجازات الدراسية براتب كامل.

٢ - قانون الوظائف العامة المدنية رقم ٧ لسنة ١٩٦٠م.

من استعراض نصوص هذا القانون في مجال حقوق الموظف العام، تبين لنا تسابقه نحو الأخذ بأحدث الأساليب والنظم الحديثة - في ذلك الوقت - لإعطاء المزيد من الضمانات للموظف العام بشأن تمتعه بحقوقه المالية (من راتب وعلاوات)، وحقوقه غير المالية (من ترقية وإجازات) لم يفرق بذلك بين موظف كويتي وآخر غير كويتي ولم يفرق بين المرأة والرجل.

إلا في حدود ضيقة اقتضتها ظروف الحال، مما يدفعنا إلى القول بأن التشريع الكويتي في فترة الستينات قد وقف في مصاف التشريعات المتحضرة في مجال الوظيفة العامة، إلى حد جعل مشرع فترة الثمانينات يأخذ بغالبية نصوصه القانونية ويكررها، ويعتمدها باعتبارها أساساً قوياً لحفظ الطمأنينة والأمان في علاقة الموظف بالوظيفة في قانون الخدمة المدنية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩م مما يجعلنا نقول إن قانون الوظائف العامة رقم ٧ لسنة ١٩٦٠م قد حقق منذ صدوره والعمل به حتى صدور قانون الخدمة المدنية. كثيراً من الأهداف التي صدر من أجلها، فاستقر الجهاز الإداري، واطمأن الموظف - الذي هو عصب هذا الجهاز - إلى حاضره ومستقبله، فقد قام

على أحدث النظم الإدارية، التي وصل إليها علم الإدارة العامة، مستهدفاً الصالح العام للوظيفة والموظف على السواء، وقد طرأت عدة تعديلات على قانون الوظائف العامة رقم ٧ لسنة ١٩٦٠ - أشرنا إليها في محلها - دعت الحاجة إليها - لتتلاءم مع أوضاع المجتمع الكويتي من ناحية، ولتتمشى مع التطور الشامل الذي حققته النهضة في ذلك الوقت في جميع القطاعات من ناحية أخرى، وكان يقصد من وراء هذه التعديلات المصلحة العامة، لتكون النصوص التشريعية، متفقة مع حاجات المجتمع الفعلية ومحققة لحسن سير العمل في الأجهزة الإدارية، إلى أن جاء قانون الخدمة المدنية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ - المطبقة حالياً على موظفي الدولة ومؤسساتها وهيئاتها العامة، ليتوج هذا التطور بنصوص تشريعية جاءت من جوانب معينة مع النظم الحديثة لحماية الموظف العام، إلا من بعض الثغرات، أشرنا إليها في البحث، نود أن يأخذها في اعتباره المشرع حينما يشرع في إدخال تعديلات على نصوص هذا القانون..

والله ولي التوفيق،،،

جدول رقم (١)
قانون الخدمة المدنية رقم ٧٩/١٥
جدول الدرجات والمرتبات الشهرية للموظفين في الجهات الحكومية

المدة اللازمة كحد أدنى للبقاء في الدرجة	العلارة الدورية السنوية		المرتب الشهري		المجموعة / الدرجة
	عدددها	قيمتها	آخر المربوط	أول المربوط	
-	-	-	٧٩٠		مجموعة الوظائف القيادية
-	-	-	-	-	درجة ممتازة
-	خمس علاوات	١٦	٧٨٠	٧٠٠	وكيل وزارة
-	خمس علاوات	١٦	٦٨٠	٦٠٠	وكيل وزارة مساعد
-	-	-	-	-	مجموعة الوظائف العامة
-	-	١٢	٥٨٠	٥٢٠	«أ»
-	-	١٢	٥٢٠	٤٦٠	«ب»
-	-	١٠	٤٦٠	٤١٠	الأولى
-	-	١٠	٤١٠	٣٦٠	الثانية
-	-	١٠	٣٦٠	٣١٠	الثالثة
-	-	١٠	٣٢٠	٢٦٠	الرابعة
-	-	٨	٢٤٠	٢٠٠	الخامسة
-	-	٧	٢٠٠	١٦٥	السادسة
-	-	٦	١٦٥	١٣٥	السابعة
-	-	٥	١٣٥	١١٠	الثامنة
-	-	-	-	-	مجموعة الوظائف الفنية المساعدة
-	عشر علاوات	٧	٢٩٥	٢٢٥	الأولى
-	عشر علاوات	٦	٢٢٥	١٦٥	الثانية
-	خمس علاوات	٥	١٦٥	١٤٠	الثالثة
-	خمس علاوات	٤	١٤٠	١٢٠	الرابعة
-	خمس علاوات	٣	١٢٠	١٠٥	الخامسة
-	خمس علاوات	٣	١٠٥	٩٠	السادسة
-	-	-	-	-	مجموعة الوظائف المعاونة
-	عشر علاوات	٥	٢١٠	١٦٠	الأولى
-	عشر علاوات	٤	١٦٠	١٢٠	الثانية
-	عشر علاوات	٣	١٢٠	٩٠	الثالثة

• وفقاً للقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٨٢ في شأن زيادة مرتبات الموظفين «الكويت اليوم» العدد ١٤٢٢

جدول رقم (٢)
قانون الموظفين والتقاعد لسنة ١٩٥٥م
جدول درجات ومرتبات وعلاوات كبار الموظفين المصنفين

الدرجة	الراتب الشهري الأساسي (بالروبية) ^(١)		العلاوة الدورية
	أول المربوط	آخر المربوط	
الرابعة	١٦٠٠	١٩٧٥	السنة الأولى ٧٥
			السنة الثانية ١٥٠
			السنة الثالثة ٢٢٥
			السنة الرابعة ٣٠٠
			السنة الخامسة ٣٧٥
الثالثة	٢٠٠٠	٢٤٥٠	السنة الأولى ٩٠
			السنة الثانية ١٨٠
			السنة الثالثة ٢٧٠
			السنة الرابعة ٣٦٠
			السنة الخامسة ٤٥٠
الثانية	٢٥٠٠	٣٠٠٠	السنة الأولى ١٠٠
			السنة الثانية ٢٠٠
			السنة الثالثة ٣٠٠
			السنة الرابعة ٤٠٠
			السنة الخامسة ٥٠٠
الأولى	٣١٠٠	٣٨٥٠	السنة الأولى ١٥٠
			السنة الثانية ٣٠٠
			السنة الثالثة ٤٥٠
			السنة الرابعة ٦٠٠
			السنة الخامسة ٧٥٠

(١) الدينار الكويتي يعادل ١٢ روبية.

جدول رقم (٣)
قانون الموظفين والتقاعد لسنة ١٩٥٥ م
جدول درجات ومرتبات وعلاوات صغار الموظفين المصنفين

الدرجة	الراتب الشهري الأساسي (بالروبية)		العلاوة الدورية
	أول المربوط	آخر المربوط	
الثامنة	٤٥٠	٦٥٠	أول سنة ٤٠
			ثاني سنة ٨٠
			ثالث سنة ١٢٠
			رابع سنة ١٦٠
			خامس سنة ٢٠٠
السابعة	٦٥١	٨٧٦	أول سنة ٤٥
			ثاني سنة ٩٠
			ثالث سنة ١٣٥
			رابع سنة ١٨٠
			خامس سنة ٢٢٥
السادسة	٩٠٠	١١٥٠	أول سنة ٥٠
			ثاني سنة ١٠٠
			ثالث سنة ١٥٠
			رابع سنة ٢٠٠
			خامس سنة ٢٥٠
الخامسة	١١٥١	١٤٥١	أول سنة ٦٠
			ثاني سنة ١٢٠
			ثالث سنة ١٨٠
			رابع سنة ٢٤٠
			خامس سنة ٣٠٠

جدول رقم (٤)
قانون الموظفين والتقاعد لسنة ١٩٥٥م
جدول درجات ومرتبات وعلاوات الموظفين غير المصنفين

الدرجة	الراتب الشهري الأساسي (بالروية) ^(١)		العلاوة الدورية
	أول المربوط	آخر المربوط	
د	٢٥٠	٣٢٥	أول سنة ٢٥ ثاني سنة ٥٠ ثالث سنة ٧٥
ج	٣٠٠	٣٩٠	أول سنة ٣٠ ثاني سنة ٦٠ ثالث سنة ٩٠
ب	٣٧٥	٤٨٠	أول سنة ٣٥ ثاني سنة ٧٠ ثالث سنة ١٠٥
أ	٤٨٠	٦٠٠	أول سنة ٤٠ ثاني سنة ٨٠ ثالث سنة ١٢٠

(١) الدينار الكويتي يعادل ١٢ روية.

جدول رقم (٥)
جدول الدرجات والمرتبات
قانون الوظائف العامة المدنية رقم ١٩٦٠/٧م

الوظائف العليا

الدرجة	المرتب الشهري	العلاوة السنوية	المدة اللازمة كحد أدنى للبقاء فيها
مدير عام	٤٣٠٠ روية	مرتب ثابت	غير مقيدة ب قيد زمني
نائب مدير عام	٤٠٠٠ روية	مرتب ثابت	غير مقيدة ب قيد زمني

الوظائف العالية

الدرجة	الراتب الشهري	العلاوة السنوية	المدة اللازمة كحد أدنى للبقاء فيها
الأولى	من ٢٩٢٥ إلى ٣٦٧٥ روية	١٥٠ روية	سنتان
الثانية	من ٢٤٢٥ إلى ٢٩٢٥ روية	١٠٠ روية	سنتان
الثالثة	من ١٩٧٥ إلى ٢٤٢٥ روية	٩٠ روية	سنتان
الرابعة	من ١٦٠٠ إلى ١٩٧٥ روية	٧٥ روية	سنتان

الوظائف المتوسطة

الدرجة	الراتب الشهري	العلاوة السنوية	المدة اللازمة كحد أدنى للبقاء فيها
الأولى	من ١٦٥ إلى ١٦٤٥ روية	٦٠ روية	ثلاث سنوات
الثانية	من ٩١٥ إلى ١١٦٥ روية	٥٠ روية	أربع سنوات
الثالثة	من ٦٩٠ إلى ٩١٥ روية	٤٥ روية	خمس سنوات
الرابعة	من ٤٥٠ إلى ٦٩٠ روية	٤٠ روية	

المستخدمون

الدرجة	المرتب الشهري	العلاوة السنوية	المدة اللازمة كحد أدنى للبقاء فيها
الأولى	من ٥٥٠ إلى ٧٦٠ روية	٣٥ روية	أربع سنوات
الثانية	من ٤٠٠ إلى ٥٥٠ روية	٣٠ روية	أربع سنوات
الثالثة	من ٢٥٠ إلى ٤٠٠ روية	٢٥ روية	أربع سنوات

جدول رقم (٦)

أجور العمال وعلاواتهم في قانون العمل في القطاع الحكومي رقم ١٨/١٩٦٠م

أ - الفئات والدرجات غير الفنية:

١ - العمال العاديون

يعين العامل بأجر يومي قدره (٩) روبيات، ويمنح علاوة دورية مقدارها نصف روبية كل سنة حتى يصل آخر المربوط وهو (١١/٥٠) روبية.

٢ - رؤساء العمال العاديين

يكون التعيين بأجر يومي قدره (١١) روبية، ويمنح آخره علاوة دورية مقدارها روبية واحدة كل سنة حتى يصل آخر المربوط وهو (١٦) روبية.

ب - الفئات والدرجات الفنية:

١ - معاون صانع

يكون التعيين بأجر يومي قدره (١٢) روبية ويمنح علاوة دورية مقدارها نصف روبية كل سنة حتى يصل آخر المربوط وهو (١٤/٥٠) روبية.

٢ - صانع فني:

يكون التعيين بأجر يومي قدره بأجر يومي قدره (١٥) روبية، ويمنح علاوة دورية مقدارها روبية واحدة عن كل سنة حتى آخر المربوط وهو (٢٠) روبية.

٣ - صانع فني دقيق

يكون التعيين بأجر يومي قدره (٢١) روبية. ويمنح علاوة دورية مقدارها روبية واحدة كل سنة حتى يصل آخر المربوط وهو (٢٦) روبية.

٤ - صانع فني ممتاز

يكون التعيين بأجر يومي قدره (٢٦/٥٠) روبية، ويمنح علاوة دورية مقدارها روبية واحدة عن كل سنة يصل آخر المربوط وهو (٣١/٥٠) روبية.

ج - الفئات والدرجات الفنية الإدارية:

١ - ملاحظ عمل

يكون التعيين بأجر يومي قدره (٣٢) روبية ويمنح علاوة دورية مقدارها روبية ونصف كل سنة حتى يصل آخر المربوط وهو (٣٩/٥٠) روبية.

٢ - رئيس ورشة

يكون التعيين بأجر يومي قدره (٤٠) روبية، ويمنح علاوة دورية مقدارها روبية ونصف كل سنة حتى يصل آخر المربوط وهو (٤٧/٥٠) روبية.

قانون الخدمة المدنية رقم ٧٩/١٥
جدول الدرجات والمرتبات وال علاوة الاجتماعية

العلاوة الاجتماعية			الحدا الأدنى للبقاء في الدرجة (بالسنة)	العلاوة الدورية		المرتب الأساسي		المجموعة/ الدرجة
غير كويتي	كويتي			عدددها	قيمتها	آخر المربوط	أول المربوط	
	متزوج	أعزب						
-	٢٥٠	٢٥٠	-	-	-	٧٩٠	٧٩٠	مجموعة الوظائف القيادية
-	٢٥٠	٢٥٠	-	٥	١٦	٧٨٠	٧٠٠	درجة ممتازة
-	٢٥٠	٢٥٠	-	٥	١٦	٦٨٠	٦٠٠	وكيل وزارة وكيل وزارة مساعد
٨٢	٢٣٨	١٣٨	-	٥	١٢	٥٨٠	٥٣٠	مجموعة الوظائف العامة
٨٢	٢٣٨	١٣٨	٤	٥	١٢	٥٢٠	٤٦٠	الدرجة «أ»
٧٥	٢٢٥	١٣٢	٢	٥	١٠	٤٦٠	٤١٠	الدرجة «ب»
٧٥	٢٢٥	١٣٢	٢	٥	١٠	٤١٠	٣٦٠	الدرجة الأولى
٦٩	٢١٣	١٢٥	٢	٥	١٠	٣٦٠	٣١٠	الدرجة الثانية
٦٩	٢١٣	١٢٥	٢	٥	١٠	٣١٠	٢٦٠	الدرجة الثالثة
٦٣	٢٠٠	١١٩	٢	٥	٨	٢٤٠	٢٠٠	الدرجة الرابعة
٦٣	٢٠٠	١١٩	٢	٥	٧	٢٠٠	١٦٥	الدرجة الخامسة
٥٧	١٨٨	١١٣	٢	٥	٦	١٦٥	١٣٥	الدرجة السادسة
٥٧	١٨٨	١١٣	٢	٥	٥	١٣٥	١١٠	الدرجة السابعة
٥٠	٢٢٥	١٣٢	-	١٠	٧	٢٩٥	٢٢٥	مجموعة الوظائف الفنية
٤٤	٢١٣	١٢٥	٥	١٠	٦	٢٢٥	١٦٥	المساعدة
٣٨	٢٠٠	١١٩	٢	٥	٥	١٦٥	١٤٠	الدرجة الأولى
٣٨	٢٠٠	١١٩	٢	٥	٤	١٤٠	١٢٠	الدرجة الثانية
٣٢	١٨٨	١١٣	٢	٥	٣	١٢٠	١٠٥	الدرجة الثالثة
٣٢	١٨٨	١١٣	٢	٥	٣	١٠٥	٩٠	الدرجة الرابعة
٤٤	٢١٣	١٢٥	-	١٠	٥	٢١٠	١٦٠	مجموعة الوظائف المعاونة
٣٨	٢٠٠	١١٩	٥	١٠	٤	١٦٠	١٢٠	الدرجة الأولى
٣٢	١٨٨	١١٣	٥	١٠	٣	١٢٠	٩٠	الدرجة الثانية
								الدرجة الثالثة

المراجع

أولاً: العربية:

أ - المؤلفات والمقالات :

١ - د. بدرية جاسر الصالح: مركز المرأة في تشريعات الوظيفة العامة بالكويت. مقال منشور في مجلة الحقوق - السنة السادسة - العدد الثاني (يونيو سنة ١٩٨٢ ص ٣٣٩).

٢ - د. سليمان الطماوي :

- النظرية العامة للقرارات الإدارية: دراسة مقارنة سنة ١٩٦٦.

- النظرية العامة للقرارات الإدارية. دراسة مقارنة الطبعة الثالثة سنة ١٩٦٦ دار الفكر العربي.

- الوجيز في القانون الاداري. سنة ١٩٦٧ دار الفكر العربي.

٣ - الاستاذ سمير صادق: المبادئ العامة في القضاء الإداري المصري. سنة ١٩٥٨م دار الفكر الحديث - القاهرة.

٤ - د. ضياء الدين صالح «الوظيفة العامة» بحث مقارن في التقديم لها. مجلة مجلس الدولة - السنة ١٦، ١٧، ١٨ سنة ١٩٦٩ - ص ٥٩.

٥ - د. عبد الحي حجازي: المدخل لدراسة العلوم القانونية «الحق» وفقاً للقانون الكويتي. دراسة مقارنة، سنة ١٩٧٠م مطبوعات جامعة الكويت.

٦ - د. عبد القادر خليل: نظرية سحب القرارات الإدارية دراسة مقارنة في القانون المصري والفرنسي - دار النهضة العربية، سنة ١٩٦٤م.

٧ - د. عبد الفتاح حسن: مبادئ القانون الإداري الكويتي، سنة ١٩٦٩. دار النهضة العربية، بيروت.

د. عزيزة الشريف، حماية الطفولة في التنظيم القانوني المصري. دار النهضة العربية، سنة ١٩٨٢م.

٨ - د. ماجد راغب الحلوة: القانون الإداري الكويتي وقانون الخدمة المدنية الجديد، سنة ١٩٨٠، منشورات ذات السلاسل - الكويت.

٩ - د. محمود حافظ: القرار الإداري، دراسة مقارنة - الجزء الأول - سنة ١٩٧٥م، دار النهضة العربية - القاهرة.

١٠ - د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، سنة ١٩٧٣م.

١١ - د. محمد مصطفى حسن، السلطة التقديرية في القرارات الإدارية، سنة ١٩٧٤م.

ب - الدوريات والتشريعات:

١ - مجموعة التعاميم الصادرة من ديوان الموظفين: السجل العام - الكويت.

٢ - مجموعة القرارات المتعلقة بشئون التوظيف الصادرة من مجلس الخدمة المدنية، ديوان الموظفين - السجل العام.

٣ - مجموعة القرارات المتعلقة بشئون التوظيف الصادرة من مجلس الوزراء، ديوان الموظفين، السجل العام.

٤ - مجموعة المبادئ التي قررتها إدارة الفتوى والتشريع - الكويت - ترتيب وإعداد د. محمد أحمد عطية.

٥ - مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة في عشر سنوات سنة ١٩٦٠: سنة ١٩٧٠. مجموعة أحمد سمير أبو شادي القاهرة.

٦ - قانون ومرسوم الخدمة المدنية رقم ١٥/١٩٧٩م.

٧ - قانون الوظائف العامة المدنية رقم ٧/١٩٦٠م.

٨ - قانون العمل في القطاع الحكومي رقم ١٨/١٩٦٠م.

٩ - قانون الموظفين والتقاعد لسنة ١٩٥٥ م.

١٠ - كادر عمال الحكومة لسنة ١٩٥٥ م.

ثانيا: الأجنبية:

- 1 - ANDRÉ DE LAUBADÉRE, Manuel de droit administratif, Dixième Édition, 1976, L.G.D.J.
- 2 - A. VILLARD, Manuel de droit public et administratif 1975, 5e édition, Foucher.
- 3 - GEORGES VEDEL: Droit Administratif 1973, thémis droit presses universitaires de droit.

٧..... مقدمة

الفصل الأول:

١٤..... الحقوق المالية للموظف العام

المبحث الأول:

١٥..... المرتب وفقا لقانون الخدمة المدنية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ م

١٧..... المطلب الأول: تعريف المرتب

٢٣..... المطلب الثاني: حماية المرتب

٢٤..... حالات الحرمان من المرتب أو الخصم منه

٢٥..... ١ - حالة الوقف عن العمل

٢٥..... ٢ - حالة توقيع جزاء تأديبي

٢٦..... ٣ - حالة الحصول على تقديرين متتالين بدرجة ضعيف

٢٦..... ٤ - حالة الغياب عن العمل

٢٦..... ٥ - حالات أخرى

المطلب الثالث:

٢٧..... موقف تشريعات الوظيفة العامة السابقة تجاه المرتب

٢٨..... أولاً: نظام الموظفين والتقاعد لسنة ١٩٥٥

٢٨..... أ - تصنيف الموظفين

٣٠..... ب - حماية المرتب

٣١..... ج - حالات الحرمان من المرتب

٣١..... ١ - توقيع جزاء تأديبي

٣٢..... ٢ - الوقف عن العمل

٣٢..... ثانياً: مشروع كادر عمال الحكومة لسنة ١٩٥٥ م

٣٥..... ثالثاً: قانون الوظائف العامة المدنية رقم ٧ لسنة ١٩٦٠ م

٣٦.....	تعريف الموظف
٣٧.....	حماية المرتب
٣٩.....	حالات الحرمان من المرتب
	رابعاً: قانون العمل في القطاع
٤٠.....	الحكومي رقم ١٨ لسنة ١٩٦٠ م
٤١.....	تعريف العامل الحكومي
٤٢.....	حماية أجر العامل
٤٣.....	المبحث الثاني: الحقوق المالية الأخرى
٤٤.....	المطلب الأول: العلاوات
٤٤.....	أولاً: العلاوة الدورية (السوية)
٤٧.....	حالات الحرمان من العلاوة الدورية
٥٠.....	ثانياً: العلاوة التشجيعية
٥٢.....	ثالثاً: العلاوة الاجتماعية
٥٥.....	المطلب الثاني: البدلات
٥٩.....	المطلب الثالث: التعويضات والمكافآت
	المطلب الرابع: موقف تشريعات الوظيفة
٦٢.....	العامة السابقة
٦٢.....	أولاً: قانون الموظفين والتعاقد لسنة ١٩٥٥ م
٦٢.....	١ - العلاوة الدورية
٦٤.....	الحرمان من العلاوة الدورية
٦٥.....	٢ - العلاوة الاستثنائية
٦٥.....	٣ - البدلات
٦٥.....	أ - علاوة السكن
٦٦.....	ب - علاوة الانتقال
٦٧.....	ج - علاوات أخرى

ثانياً: مشروع كادر عمال الحكومة لسنة ١٩٥٥م..... ٦٩

ثالثاً: قانون الوظائف العامة المدنية

رقم ٧ لسنة ١٩٦٠م..... ٧٠

١ - علاوة دورية..... ٧٠

حالات الحرمان من العلاوة الدورية..... ٧٢

٢ - علاوة تشجيعية..... ٧٣

٣ - علاوة اجتماعية..... ٧٣

٤ - البدلات والتعويضات الأخرى..... ٧٤

رابعاً: قانون العمل في القطاع الحكومي رقم ١٨ لسنة ١٩٦٠..... ٧٥

١ - العلاوات..... ٧٥

حالات الحرمان من العلاوة الدورية..... ٧٦

٢ - البدلات والمكافآت والتعويضات..... ٧٦

الفصل الثاني

الحقوق غير المالية..... ٧٨

المبحث الأول: الترقية..... ٧٩

المطلب الأول: قواعد الترقية في ظل نصوص

قانون الخدمة المدنية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩..... ٨٠

أولاً: تعريف الترقية وبيان أنواعها..... ٨٠

أنواع الترقية..... ٨٢

أ - ترقية بالأقدمية..... ٨٢

ب - ترقية بالاختيار..... ٨٤

ثانياً: حالات الحرمان من الترقية..... ٨٨

أ - حالة التقرير الضعيف..... ٨٩

ب - حالة الوقف عن العمل..... ٨٩

ج - حالة توقيع جزاء تأديبي..... ٩٠

المطلب الثاني: النظام القانوني للترقية في

- قوانين الوظيفة العامة السابقة ٩٢
- أولاً: قانون الموظفين والتعاقد لسنة ١٩٥٥ م ٩٣
- حالات الحرمان من الترقية بالأقدمية ٩٥
- ثانياً: كادر عمال الحكومة لسنة ١٩٥٥ م ٩٦
- درجات العمال ٩٦
- ١ - الدرجات غير الفنية ٩٦
- ٢ - الدرجات الفنية ٩٧
- ٣ - الدرجات الفنية والإدارية ٩٧
- ثالثاً: قانون الوظائف العامة المدنية رقم ٧ لسنة ١٩٦٠ م ٩٨
- ١ - ترقية بالأقدمية ٩٨
- حالات الحرمان من الترقية ١٠١
- ٢ - الترقية بالاختيار ١٠٣
- رابعاً: قانون العمل في القطاع الحكومي رقم ١٨ لسنة ١٩٦٠ م ١٠٧
- المبحث الثاني: الإجازات ١٠٨
- المطلب الأول: الإجازات في قانون ونظام الخدمة المدنية
- رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ م ١١٠
- أولاً: إجازة بمرتب ١١٠
- ١ - إجازة دورية ١١١
- حالات الحرمان من الاجازات الدورية ١١٦
- ٢ - إجازة طارئة ١١٩
- ٣ - إجازة مرضية ١٢٠
- ٤ - إجازة الحج ١٢١
- ٥ - إجازة وفاة أحد الأقارب ١٢٣
- ٦ - إجازة مرافقة مريض ١٢٣

- ٧ - إجازة التفرغ ١٢٤
- ٨ - إجازة الوضع ١٢٥
- ٩ - إجازة وفاة الزوج ١٢٦
- ثانياً: إجازة خاصة بدون مرتب ١٢٨
- ١ - إجازة مرافقة الزوج ١٢٨
- ٢ - إجازة الأمومة ١٣٠
- ٣ - إجازة خاصة للموظف الكويتي ١٣٤
- ٤ - إجازة خاصة لجميع الموظفين ١٣٥
- ثالثاً: الإجازة الدراسية ١٣٦
- المطلب الثاني: نظام الإجازات في قوانين الوظيفة العامة السابقة ١٤٢
- أولاً: قانون الموظفين والتقاعد لسنة ١٩٥٥ م ١٤٢
- ١ - إجازة دورية ١٤٢
- ٢ - إجازة خاصة (طارئة) ١٤٣
- ٣ - إجازة مرضية ١٤٤
- ٤ - إجازة مرضية خاصة ١٤٥
- ٥ - إجازة دراسية ١٤٥
- ٦ - إجازة الحج ١٤٥
- ٧ - إجازة الوضع ١٤٦
- ثانياً: كادر عمال الحكومة لسنة ١٩٥٥ م ١٤٦
- ١ - إجازات رسمية ١٤٦
- ٢ - إجازة سنوية ١٤٧
- ٣ - إجازة مرضية ١٤٧
- ثالثاً: قانون الوظائف العامة المدنية رقم ٧ لسنة ١٩٦٠ م ١٤٨
- ١ - إجازة طارئة ١٤٨
- ٢ - إجازة دورية ١٤٩

١٥١.....	٣ - إجازة مرضية
١٥٢.....	٤ - إجازة دراسية
١٥٣.....	٥ - إجازة الحج
١٥٤.....	٦ - إجازة خاصة
١٥٤.....	٧ - إجازة الوضع
١٥٤.....	٨ - إجازة مرافقة الزوج
١٥٥.....	٩ - إجازة وفاة الزوج
١٥٥.....	١٠ - إجازة مرافقة مريض
١٥٦.....	إجازات المستخدمين
١٥٦.....	١ - إجازة دورية
١٥٧.....	٢ - إجازة مرضية
رابعا: قانون العمل في القطاع الحكومي	
١٥٧.....	رقم ١٨ لسنة ١٩٦٠م
١٥٨.....	١ - إجازات رسمية
١٥٨.....	٢ - إجازة دورية
١٥٩.....	٣ - إجازة مرضية
١٦٠.....	٤ - إجازة الحج
١٦٠.....	٥ - إجازة زواج
١٦١.....	الخاتمة
١٦٥.....	الجداول الملحقه بالبحث
١٧٤.....	المراجع
١٧٧.....	الفهرس

