

النظام القانوني للهيئات والمؤسسات العامة الاقتصادية في الكويت

د. أحمد سليمان العتيبي

أستاذ القانون العام المساعد

كلية القانون العالمية

الملخص:

تتناول الدراسة المرافق العامة الاقتصادية (الهيئات والمؤسسات العامة الاقتصادية) في الكويت منذ نشأتها وحتى تاريخ إعداد هذه البحث، وتتصدى الدراسة لأهم التساؤلات المتعلقة بالأحكام القانونية التي تخضع لها الهيئات والمؤسسات العامة الاقتصادية في الكويت، من حيث تكوينها ونشاطها وعلاقتها بالإدارة وعلاقتها بموظفيها، وتقف على آخر التطورات التشريعية والمستجدات المتعلقة بها. وتجدر الإشارة إلى أن هذه الدراسة تتناول الهيئات والمؤسسات العامة الاقتصادية من حيث المعنى الواسع وليس الدقيق، فعلى الرغم من أن الغالب الأعم من هذه المؤسسات تقوم بأنشطة ذات طبيعة اقتصادية (تجارية، صناعية، مالية، زراعية) إلا أن بعض هذه الهيئات والمؤسسات العامة تمارس إلى جانب النشاط الاقتصادي عملاً رقابياً على أنشطة اقتصادية، بل إن بعضها يمارس دوراً رقابياً صرفاً على تلك الأنشطة.

وتطرح الدراسة عدة تساؤلات في محاولة للإجابة عليها وذلك من خلال البحث في القواعد القانونية والأحكام القضائية ذات الصلة، ولعل من أهمها ما يلي: ما هي الطبيعة القانونية للمرافق العامة الاقتصادية وما هي الأحكام القانونية التي تخضع لها عند الإنشاء والتنظيم؟ وهل تخضع المرافق العامة الاقتصادية؟ عند مزاولتها لنشاطها لقواعد القانون العام (القانون الإداري) وبالتالي تختص المحكمة الإدارية بنظر المنازعات المتعلقة بها؟ أم تخضع لقواعد القانون الخاص باعتبار أن هذه المرافق تقوم بأنشطة ذات طبيعة اقتصادية وتدار وفقاً للفكر التجاري والاقتصادي وبالتالي تختص المحاكم العادية بنظر المنازعات المتعلقة بها؟ وما هي القواعد القانونية التي

يخضع لها العاملون في المرافق العامة الاقتصادية، بمعنى هل تنطبق عليهم صفة الموظف العام وبالتالي يخضعون لقواعد القانون الإداري أم لا تنطبق عليهم تلك الصفة وبالتالي تنطبق عليهم قواعد قانون العمل في القطاع الخاص؟

المقدمة:

على الرغم من أن المرافق العامة الاقتصادية (والتي تأخذ شكل الهيئات والمؤسسات العامة الاقتصادية) ليست جديدة في الكويت، حيث تطرق عدد من الباحثين في دراساتهم السابقة وفي موضوعات محددة لعدد من الهيئات والمؤسسات العامة الاقتصادية، إلا أنه لم يسبق أن خصصت دراسة لتتناول كافة الهيئات والمؤسسات العامة الاقتصادية في الكويت منذ نشأتها وحتى تاريخ إعداد هذا البحث، حيث تتصدى هذه الدراسة لأهم التساؤلات المتعلقة بالأحكام القانونية التي تخضع لها الهيئات والمؤسسات العامة الاقتصادية في الكويت، من حيث تكوينها ونشاطها وعلاقتها بالإدارة وعلاقتها بموظفيها، وتقف على آخر التطورات التشريعية والمستجدات المتعلقة بها. ولإثراء البحث تتضمن الدراسة وفي مواضع معينة الإشارة إلى بعض التشريعات المعاصرة في تنظيم المرافق العامة الاقتصادية كمصر وفرنسا.

وتجدر الإشارة إلى أن هذه الدراسة تتناول الهيئات والمؤسسات العامة الاقتصادية من حيث المعنى الواسع وليس الدقيق، فعلى الرغم من أن الغالب الأعم من هذه المؤسسات تقوم بأنشطة ذات طبيعة اقتصادية (تجارية صناعية زراعية... الخ) إلا أن بعض هذه الهيئات والمؤسسات العامة تمارس إلى جانب النشاط الاقتصادي عملاً رقابياً على أنشطة اقتصادية، بل أن بعضها يمارس دوراً رقابياً صرفاً على تلك الأنشطة.

فما هي الطبيعة القانونية للمرافق العامة الاقتصادية (المؤسسات والهيئات العامة الاقتصادية) وما هي الأحكام القانونية التي تخضع لها عند الإنشاء والتنظيم؟ وهل تخضع المرافق العامة الاقتصادية عند مزاولتها لنشاطها لقواعد القانون العام

(القانون الإداري) وبالتالي تختص المحاكم الإدارية بنظر المنازعات المتعلقة بها؟ أم تخضع لقواعد القانون الخاص باعتبار أن هذه المرافق تقوم بأنشطة ذات طبيعة اقتصادية وتدار وفقا للفكر التجاري والاقتصادي وبالتالي تختص المحاكم العادية بنظر المنازعات المتعلقة بها؟.

وما هي القواعد القانونية التي يخضع لها العاملون في المرافق العامة الاقتصادية، بمعنى هل تنطبق عليهم صفة الموظف العام وبالتالي يخضعون لقواعد القانون الإداري؟ أم لا تنطبق عليهم تلك الصفة وبالتالي تنطبق عليهم قواعد قانون العمل في القطاع الخاص؟.

سنحاول في هذه الدراسة الإجابة على كثير من التساؤلات التي تهم ذوي الشأن في هذا المجال، والله ولي التوفيق.

المبحث الأول

المرفق العام والطبيعة القانونية للمرافق العامة الاقتصادية في الكويت

المطلب الأول

التعريف بالمرافق العامة الاقتصادية وتاريخ نشأتها في الكويت

سنعرض في هذا المطلب لتعريف مختار للمرفق العام ولأهم العناصر المكونة له، ثم للمعيار المميز للمرافق العامة الاقتصادية، على أن نعرض إثر ذلك لأهم المرافق العامة التي تم إنشاؤها في الكويت منذ الاستقلال وحتى الآن، وذلك على الشكل التالي:

الفرع الأول

تعريف المرفق العام

يضع فقهاء القانون الإداري الكثير من التعريفات للمرفق العام، ولعل أدقها -من وجهة نظرنا- هو التعريف التالي الذي يرى بأن المرفق العام هو: « كل نشاط، موضوعه تلبية احتياج عام، هدفه تحقيق الصالح العام، وتكون للدولة الكلمة العليا في خلقه وتنظيمه وإدارته بصورة مباشرة أو غير مباشرة»⁽¹⁾.

ومن خلال التعريف السابق نجد أن المرفق العام يجب أن تتوافر فيه العناصر التالية:

1- المرفق العام نشاط منظم:

هذا النشاط المنظم تقوم به مجموعة بشرية، تساندها وسائل قانونية ومادية وفنية، لتحقيق الهدف الذي من أجله أنشئ المرفق، وفيما يلي تفصيل ذلك:

- فالمجموعة البشرية هي عبارة عن هيئة تنفيذية تضع السياسة العامة للمرفق وتراقب تنفيذ العمل، ومجموعة من الموظفين والعمال يقومون بتنفيذ الأوامر والتعليمات لإنجاز السياسة العامة للمرفق.

(1) انظر: د. إبراهيم طه الفياض، القانون الإداري: نشاط وأعمال السلطة الإدارية بين القانون الكويتي والقانون المقارن، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، الكويت، الطبعة الأولى، طبعة 2008، ص 29.

- وأما الوسائل القانونية فأهمها القرارات الإدارية والعقود الإدارية⁽¹⁾.

- في حين تتكون الوسائل المادية من الأموال المنقولة والأدوات والعقارات وغيرها، وهي تختلف حسب طبيعة المرفق والنشاط الذي يمارسه.

(2) - المرفق العام يلبي احتياج عام ويهدف لتحقيق النفع العام:

فالغاية من إنشاء المرفق العام هو تلبية وإشباع الحاجات العامة للجمهور وتحقيق النفع العام، فالدولة تتلمس الحاجات العامة وتعمل على إنشاء المرفق لتشبع تلك الحاجات سواء أكانت مادية كالحاجة للمياه والكهرباء والنقل وغيرها، أم معنوية كالتعليم أم ثقافية أم حرفية.

(3) - الدولة لها الكلمة العليا في إنشاء المرفق العام وإدارته بصورة مباشرة أو غير مباشرة:

فما يميز المرفق العام عن الأنشطة الأخرى التي يقدمها الأفراد أو أشخاص القانون الخاص وتحقق المنفعة العامة كالمستشفيات والمدارس الخاصة والأندية الرياضية والجمعيات الخيرية وغيرها من الأنشطة التي تخضع للقانون الخاص، هو هيمنة الدولة على هذا النشاط، فالدولة لها الكلمة العليا في خلق هذا النشاط سواء خلقه من عدم أو تأميم هذا النشاط إذا كان موجوداً لتأمينه وحسن إدارته ليشمل نفعه الجمهور⁽²⁾، كما أن للإدارة الكلمة العليا في تنظيمه من خلال اللوائح التنظيمية والقرارات الإدارية، وإدارته سواء أكانت هذه الإدارة بصورة مباشرة من خلال موظفيها والعاملين لديها (عمال الإدارة أو السلطة العامة)، أم بصورة غير مباشرة من خلال التعاقد مع الأفراد أو الشركات لإدارة هذا النشاط من خلال عقود إدارية

(1) أ.د. عزيزة الشريف ود. يسري العصار، القانون الإداري، (النشاط الإداري/الضبط الإداري- المرفق العام)، مؤسسة دار الكتب للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى 1999، الكويت، ص 102.

(2) ومن الأمثلة على تأميم بعض الأنشطة الخاصة في الكويت تأميم شركة الخطوط الجوية الكويتية في العام 1956، وتأميم شركة نفط الكويت وإنشاء مؤسسة البترول الكويتية في العام 1980، فأصبحت بعد تأميمها من المرافق العامة الاقتصادية في الكويت.

يكون لها فيها الكلمة العليا في الرقابة والتوجيه، والحق في تعديل العقد بل وحتى الحق في إلغائه للمصلحة العامة واسترداد النشاط⁽¹⁾.

وبتطبيق المبادئ العامة أعلاه على المرافق العامة الاقتصادية (الهيئات والمؤسسات العامة الاقتصادية) نجد أن ما يميز هذه المرافق عن غيرها من المشروعات الخاصة أنها تقوم بتلبية حاجات عامة وهي مملوكة للدولة ولها الكلمة العليا في خلقها وتنظيمها وإدارتها، فالهدف الرئيس من إنشاء الهيئات والمؤسسات العامة الاقتصادية باعتبارها مرافق عامة هو تحقيق المنفعة العامة كأصل عام، سواءً أكان ذلك من خلال انتهاج وسائل وأساليب القانون العام أو من خلال انتهاج طرق وأساليب القانون الخاص، وبذلك يسهل تمييز هذه المرافق العامة عن معظم المشروعات الخاصة والمملوكة لأشخاص القانون الخاص والتي تهدف أساساً إلى تحقيق الربح.

الفرع الثاني

المعيار المميز للمرافق العامة الاقتصادية

تتميز المرافق العامة الاقتصادية عن المرافق العامة الإدارية التقليدية بخضوعها لنظام قانوني مزدوج يتضمن بعض قواعد القانون الإداري (التي تنطبق على إنشاء وتنظيم المرفق) وبعضاً من قواعد القانون الخاص (التي تنطبق على النشاط الاقتصادي لهذا المرفق). وقد بدأ ظهور المرافق العامة الاقتصادية بصفة عامة في القرن التاسع عشر وتحديدًا بعد نهاية الحرب العالمية الأولى، حيث تعرضت الكثير من الأنشطة الاقتصادية (التجارية والصناعية والزراعية) التي كان يديرها الأفراد إلى الدمار فاضطرت الدول إلى التدخل للنهوض بهذه الأنشطة والصناعات، فظهر لدينا ما يسمى بالمرافق العامة الاقتصادية، وهي تختلف عن المرافق العامة التقليدية والتي تدار وفقاً للفكر الإداري التقليدي ويغلب عليها الروتين الحكومي، حيث تتميز الأنشطة الاقتصادية كأصل عام بالمرونة والبعد عن الروتين والبيروقراطية

(1) انظر أحمد سليمان العتيبي، عقود خصخصة إدارة المرافق العامة وتجربتها في الكويت، بحث مقدم لاستكمال متطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون، إشراف أ.د. عزيزة الشريف، جامعة الكويت، كلية الدراسات العليا، كلية الحقوق، 2002م.

الحكومية، وتتطلب أعمال الفكر الاقتصادي الحر الذي تحكمه قواعد القانون الخاص، ونظراً لزيادة واتساع دور الدولة في القرن العشرين وبالتالي زيادة أعداد المرافق العامة الاقتصادية فقد دفع هذا الأمر القضاء الفرنسي إلى صياغة نظرية المرفق العام الاقتصادي، حيث يخضع لنظام قانوني مزدوج يتضمن بعضاً من قواعد القانون الإداري (تنطبق على إنشاء وتنظيم المرفق) وبعضاً من قواعد القانون الخاص (تنطبق على النشاط الاقتصادي لهذا المرفق)⁽¹⁾.

وقد ظهرت التفرقة بين المرفق العام الإداري والمرفق العام الاقتصادي في القضاء الفرنسي لأول مرة عام 1921 فيما يعرف بقضية «معدية إوكا»⁽²⁾، حيث قضت محكمة التنازع بأن دعاوى المسؤولية الناشئة عن نشاط شركة غرب أفريقيا للنقل بالمعديات والتي تقوم على إدارة مرفق عام اقتصادي تخضع للقانون الخاص ولاختصاص المحاكم العادية.

أما فيما يتعلق بمعيار تحديد طبيعة المرفق العام الاقتصادي (أي باعتبار الهيئة أو المؤسسة العامة اقتصادية) فالأصل هو النصوص التشريعية المنشئة له، إذ عادةً ما يتضمن قانون إنشاء الهيئة أو المؤسسة العامة نصاً صريحاً يصف نشاطها بأنه تجاري أو صناعي أو زراعي أو مالي، أو أن يستعمل المشرع بعض العبارات الدالة على الصفة التجارية أو الصناعية لها⁽³⁾، وهو ما نجده متحققاً في جميع المؤسسات والهيئات العامة الاقتصادية في الكويت، حيث دأب المشرع على تضمين القوانين المنشئة للهيئات والمؤسسات العامة الاقتصادية نصوصاً صريحة بوصف نشاطها بالتجاري أو الصناعي أو الزراعي أو المالي... الخ أو استعمل العبارات الدالة على ذلك وهو ما سيتم إيضاحه في الفرع التالي من الدراسة والمتعلق بتاريخ نشأة المرافق العامة الاقتصادية في الكويت والمباحث الأخرى ذات الصلة.

(1) د. إبراهيم طه الفياض، القانون الإداري، مرجع السابق، ص 82.

(2) انظر في ذلك ما يلي:

- Long, Weil, Braibant, Delvolvé et Genevois, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative Paris, 9e éd, Sirey 1990, p. 219-228.

- Mescheriakoff (A.S.), L'arrêt du Bac d'Eloka- Légende ét réalite d'une gestion privée de la puissance publique RDP 1988, p. 1059,

(3) د. إبراهيم طه الفياض، القانون الإداري، مرجع السابق، ص 84.

أما إذا لم يتدخل المشرع بتحديد وصف المرفق (إدارياً كان أو اقتصادياً) فإن الفقه استقر على تبني عدة معايير كان مجملها أن المرفق يعد صناعياً أو تجارياً (اقتصادياً) إذا كان النشاط الذي يمارسه من طبيعة اقتصادية، وكان ينطبق عليه معيار العمل التجاري وفقاً لقانون التجارة، وكان يقوم بأنشطته وفقاً لنفس الظروف والأوضاع التي تتم فيها ممارسة النشاط الفردي، وكان يعتمد في تمويل نشاطه على موارد الذاتية وليس الخزنة العامة، أي كانت موارده تتكون أساساً من المقابل المالي الذي يدفعه المنتفعون من أنشطته⁽¹⁾.

أما مجلس الدولة الفرنسي فهو يرجع أولاً - في تكييفه لطبيعة المرفق - إلى النص القانوني أو اللائحي الذي أنشأه، ولا يقيد نفسه بالتفسير الحرفي للنص إذا كان لائحياً، وإنما يأخذ بمجموعة من المعايير أو الدلائل أهمها: طبيعة المرفق والطريقة التي اتبعتها الدولة في تنظيمه، موضوع النشاط الذي يمارسه، الظروف والأوضاع التي يمارس فيها نشاطه، فإذا كان مجملها يجعل المرفق قريباً من المشروعات الخاصة فإنه يعد مرفقاً صناعياً أو تجارياً حسب الأحوال⁽²⁾.

ولذلك نجد أنه من الأسلم أن يستمر المشرع بهذا النهج الحميد وهو تضمين التشريعات المنشئة للهيئات والمؤسسات العامة الاقتصادية نصوصاً صريحة بوصفها مرافق عامة اقتصادية أو على الأقل وصف نشاطها بالتجاري أو الصناعي أو الزراعي أو المالي... الخ. والحكمة من ذلك ألا يضطر ذوو الشأن كالفقهاء أو القضاة أو المسؤولين في تلك الجهات إلى الاجتهاد مما قد يترتب عليه الاختلاف في الرأي حول الطبيعة القانونية للهيئات والمؤسسات العامة، وبالتالي اختلاف الأحكام المتعلقة بها.

(1) انظر في ذلك:

- Chapus (R) Droit administratif général, Paris, éd. Montchrestien, Précis Domat, T.I, 1992, p. 444-448.

(2) انظر: شاببي المرجع السابق، ص 448-450.

الفرع الثالث

تاريخ نشأة المرافق العامة الاقتصادية في الكويت

تعود نشأة المرافق العامة الاقتصادية (المؤسسات والهيئات العامة الاقتصادية) في الكويت إلى نهاية الخمسينات وبداية الستينات. نتناول فيما يلي نبذة عن المؤسسات والهيئات العامة الاقتصادية وفقاً للتسلسل التاريخي لنشأتها:

أولاً- بنك الائتمان:

يعد بنك الائتمان أول المؤسسات العامة التي اعترف لها المشرع الكويتي بالشخصية الاعتبارية لتمتع بقدر من الاستقلال المالي والإداري، وقد أنشئ بالقانون رقم 40 لسنة 1960، الذي نص على اعتباره مؤسسة عامة تتمتع بالشخصية المعنوية، وله ميزانية خاصة، مقره مدينة الكويت، ويختص في تيسير الائتمان العقاري والصناعي والزراعي، ويقع تحت إشراف وزير المالية، وقد حل محل بنك التسليف والادخار (بنك الائتمان حالياً) بالقانون رقم 30 لسنة 1965⁽¹⁾.

ثانياً- مجلس النقد:

وقد أنشئ في بداية الستينات بالقانون رقم 41 لسنة 1960، وقد قرر القانون الأخير اعتبار مجلس النقد مؤسسة عامة مستقلة، يتمتع بالشخصية الاعتبارية، وله ميزانية مستقلة، يختص بإصدار النقد والمسكوكات، وكان هذا المجلس يتبع رئيس المالية والاقتصاد آنذاك⁽²⁾.

ثالثاً- الصندوق الكويتي للتنمية:

وقد تم إنشاء الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية في العام 1961

(1) وقد ألغي بنك الائتمان ليحل محله بنك التسليف والادخار وفقاً للمادة 12 من القانون رقم 30 لسنة 1965. ووفقاً للتنظيم الجديد للبنك والصادر بالقانون رقم 1 لسنة 2014 في شأن تعديل اسم بنك التسليف والادخار فقد جاء في نص المادة الأولى ما يلي: «يعدل اسم (بنك التسليف والادخار) أينما ورد في أي قانون ليكون (بنك الائتمان الكويتي)».

(2) مرسوم أميري رقم 41 رقم 41 لسنة 1960 بقانون النقد الكويتي، الكويت اليوم، ملحق العدد 298، السنة السادسة، الاثنين 4 جمادى الأولى 1380هـ، الموافق 24 أكتوبر (تشرين الأول) 1960م، وقد ألغي مجلس النقد وحل محله البنك المركزي بالقانون رقم 32 لسنة 1968م.

بالقانون رقم 35 لسنة 1961 باعتباره مؤسسة عامة، مقرها مدينة الكويت، ولها الشخصية الاعتبارية، وتلحق بدائرة المالية والاقتصاد⁽¹⁾، وقد تم إعادة تنظيم الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية بالقانون رقم 25 لسنة 1974 باعتبار الصندوق مؤسسة عامة لها الشخصية الاعتبارية المستقلة، يشرف عليها رئيس مجلس الوزراء، والغرض من إنشائها هو مساعدة الدول العربية والدول النامية في تطوير اقتصادها ومدتها بالقروض اللازمة لتنفيذ برامج التنمية فيها.

رابعاً- الهيئة العامة لمنطقة الشعبية:

بعد صدور دستور دولة الكويت في العام 1962 تم إنشاء الهيئة العامة لمنطقة الشعبية بالمرسوم الصادر بتاريخ 14 مايو 1964 كهيئة ذات شخصية معنوية مستقلة، لها ميزانية مستقلة، تتبع وزير المالية، وتهدف إلى تشجيع التصنيع عن طريق تنسيق المنافع العامة والخدمات الصناعية المختلفة في منطقة الشعبية، ووضع الخطط لتنميتها وتطويرها⁽²⁾. وفي 16 مارس 1970 حل مرسوم جديد لينظمها تحت مسمى الإدارة العامة لمنطقة الشعبية، غير أن هذه الإدارة تم حلها وأيلولة مكوناتها إلى الهيئة العامة للصناعة بعد صدور القانون رقم 56 لسنة 1996 في شأن إصدار قانون الصناعة حيث تنص المادة 48 منه على أن: «يلغى المرسوم الصادر في 16 من مارس 1970م بإنشاء الإدارة العامة لمنطقة الشعبية وتحل الهيئة محلها وتوؤل إليها حقوقها والتزاماتها، كما ينقل إليها جميع العاملين في تلك الإدارة مع الاحتفاظ لهم بكافة حقوقهم ومخصصاتهم، ويستمر العمل في الهيئة بالنظم واللوائح المعمول بها حالياً في الإدارة العامة لمنطقة الشعبية، وذلك إلى حين صدور اللوائح والقرارات التنفيذية لهذا القانون خلال سنة من تاريخ العمل به».

(1) قانون رقم 35 لسنة 1961 بإنشاء الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية، الكويت اليوم، العدد 360، السنة الثامنة، الأحد 1 شعبان 1381هـ، الموافق 7 يناير (كانون الثاني) 1962م، وقد ألغي هذا القانون بنص المادة 8 من القانون رقم 25 لسنة 1974 وتم تنظيم الصندوق وفقاً لهذا القانون.

(2) مرسوم أميري بإنشاء هيئة عامة لمنطقة الشعبية الصناعية، الكويت اليوم، العدد 477، السنة العاشرة، 2 محرم 1384هـ، الموافق 14 مايو 1964م.

خامساً- مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية:

في عام 1965 أنشئت مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية بالقانون رقم 21 لسنة 1965 كمؤسسة عامة تتمتع بالشخصية المعنوية، مع احتفاظها بأسلوبها التجاري الذي كانت عليه تاريخ انتقال ملكيتها للدولة، لها ميزانية مستقلة على نمط الميزانيات التجارية، والغرض من إنشاء المؤسسة هو القيام بجميع أعمال النقل الجوي في الداخل والخارج وإدارة الأعمال والمنشآت المتعلقة بشؤون الملاحة الجوية والنهوض بها، وتتبع المؤسسة وزير المالية والصناعة في الرقابة والتوجيه⁽¹⁾. ويعد مرفق النقل الجوي أحد المرافق العامة الاقتصادية التي تديرها كثير من الدول عن طريق إنشاء مشروع مملوك للدولة تعهد إليه بالقيام بهذه المهمة⁽²⁾.

ومن الجدير بالذكر أن مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية قد صدر قانون بخصصتها وتحويلها لشركة مساهمة وفقاً للقانون رقم (6) لسنة 2008 في شأن تحويل مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية إلى شركة مساهمة⁽³⁾، حيث تنص المادة الأولى على ما يلي: «تعتبر مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية شركة مساهمة باسم (شركة الخطوط الجوية الكويتية) تتولى تنفيذ جميع أغراض المؤسسة، وتؤول إليها جميع الأصول المادية والمعنوية والخصوم، ويستثنى من ذلك حقوق المؤسسة الصادر بها أحكام قضائية ضد الخطوط الجوية العراقية وجمهورية العراق وأية حقوق أخرى مرتبطة بها، وتباشر الشركة تنفيذ هذه الأحكام وتؤول حصيلة تنفيذها إلى الخزانة العامة للدولة».

(1) قانون رقم 21 لسنة 1956 في شأن مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية، صدر في 6 صفر 1385هـ، الموافق 5 يونيو 1965م، الكويت اليوم، العدد 531، السنة الحادية عشرة، ومن الجدير بالذكر أن القانون السابق كان قد ألغي العمل به بموجب القانون رقم 6 لسنة 2008م ثم أعيد العمل به بموجب المرسوم بقانون رقم 22 لسنة 2012م.

(2) انظر في ذلك: د. يسري محمد العصار، النظام القانوني لمرفق النقل الجوي في القوانين الكويتي والمصري والفرنسي في ضوء نظرية المرفق العام الاقتصادي، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، المجلد الثامن عشر، السنة الثامنة عشرة، العدد الثالث، ربيع الأول، سبتمبر 1994، ص 789-858.

(3) للقانون رقم (6) لسنة 2008 في شأن تحويل مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية، منشور في الجريدة الرسمية «الكويت اليوم» - العدد 857 - السنة الرابعة والخمسون - الأحد 3 صفر 1429هـ، الموافق 10 / 2 / 2008م. ومن الجدير بالذكر أنه قد صدرت عدة تعديلات لهذا القانون الأخير حيث تم تعديله بالمرسوم بقانون رقم 22 لسنة 2012 ومن ثم تم تعديله ثانيةً بالقانون رقم 23 لسنة 2014 بتعديل بعض أحكام القانون رقم 6 لسنة 2008 في شأن تحويل مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية إلى شركة مساهمة.

غير أنه لم يتم فعلياً اتخاذ الإجراءات الكفيلة بتحويل المؤسسة إلى شركة مساهمة، فعلى الرغم من أن قانون رقم 21 لسنة 1956 في شأن مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية كان قد ألغي بموجب المادة العاشرة من القانون رقم 6 لسنة 2008 أعلاه إلا أنه تم إعادة العمل به بموجب المادة الأولى من المرسوم بقانون رقم 22 لسنة 2012 في شأن تعديل بعض أحكام القانون رقم 6 لسنة 2008، حيث نصت المادة الأولى من قانون رقم 22 لسنة 2012 على أن: «يستبدل بنصوص المواد الأولى والثانية والثالثة والبند (2) من المادة السادسة والمادة العاشرة من القانون رقم (6) لسنة 2008 المشار إليه النصوص التالية: المادة العاشرة: «يستمر العمل بالقانون رقم 21 لسنة 1965 المشار إليه وجميع القرارات والأنظمة الداخلية لمؤسسة الخطوط الجوية الكويتية فيما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون وقانون الشركات التجارية إلى حين تعديلها أو إلغائها». وعلى ذلك ونتيجةً لأنه لم يتم فعلاً إلغاء أو تعديل النظام القانوني لمؤسسة الخطوط الجوية الكويتية لم تكتمل بذلك إجراءات التخصيص، وعليه فلا تزال مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية مرفقاً عاماً اقتصادياً يخضع لذات النظام القانوني الذي تخضع له المرافق العامة الاقتصادية موضوع الدراسة.

سادساً- بنك التسليف والادخار (بنك الائتمان الكويتي):

وفي العام 1965 كذلك تم إنشاء بنك التسليف والادخار بالقانون رقم 30 لسنة 1965 كمؤسسة عامة ذات شخصية معنوية مستقلة، تحت إشراف وزير المالية، ويكون مركز البنك الرئيسي مدينة الكويت وله أن يفتح فروعاً في الداخل، وأن يعين له وكلاء أو مراسلين في الخارج، كما يجوز له أن يعهد إلى غيره من الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين بالوكالة عنه في بعض أعماله وفقاً لنظامه الأساسي⁽¹⁾، ولقد تم إعادة

(1) القانون رقم 30 لسنة 1965 بإنشاء بنك التسليف والادخار (والمنشور في الكويت اليوم العدد 536 ثم أعيد نشره في العدد 537 السنة الحادية عشرة لورود خطأ مطبعي بإضافة مادة رقم 9 إليه) والمعدل بالقانون رقم 29 لسنة 1970، والقانون رقم 27 لسنة 1984، ولقد تم إعادة تسمية بنك التسليف والادخار ببنك الائتمان الكويتي وفقاً للقانون رقم 1 لسنة 2014. (والجدير بالذكر أن القانون رقم 30 لسنة 1965 كان قد ألغي بموجب أحكام القانون رقم 47 لسنة 1993 في شأن الرعاية السكنية ثم أعيد العمل به بموجب أحكام القانون رقم 12 لسنة 1995 بتعديل بعض أحكام القانون رقم 47 لسنة 1993 م سالف الذكر).

تسمية بنك التسليف والإدخار ببنك الائتمان الكويتي وفقاً للقانون رقم 1 لسنة 2014، وقد حل هذا البنك محل بنك الائتمان الذي أنشئ بالقانون رقم 40 لسنة 1960.

سابعاً- الهيئة العامة للجنوب والخليج العربي:

وفي العام 1966 صدر القانون رقم 63 لسنة 1966 بإنشاء الهيئة العامة للجنوب والخليج العربي⁽¹⁾، يكون مقرها مدينة الكويت، وتكون لها الشخصية الاعتبارية المستقلة وتلحق بوزارة الخارجية، والغرض منها تطوير بلدان الجنوب والخليج العربي، ويكون للهيئة مجلس إدارة يرأسه وزير الخارجية، وتكون للهيئة ميزانية مستقلة تتضمن إيراداتها ومصروفاتها، وتسري على ميزانيتها كافة الأنظمة واللوائح التي تسري في شأن الميزانية العامة للدولة⁽²⁾، وقد أُلغيت هذه الهيئة بالمرسوم بقانون رقم 119 لسنة 1992 بشأن إلغاء الهيئة العامة للجنوب والخليج العربي، وتم نقل اختصاصاتها للصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية⁽³⁾.

ثامناً- البنك المركزي:

وفي العام 1968 صدر القانون رقم 32 لسنة 1968 بإنشاء البنك المركزي واعتباره مؤسسة عامة ذات شخصية معنوية مستقلة، تتبع وزير المالية، وتعد ميزانيته على النمط التجاري، ويعد تاجراً في علاقاته مع الغير، وله مجلس إدارة يدير شؤونه⁽⁴⁾، وقد حل البنك المركزي محل مجلس النقد الكويتي سابق الذكر.

(1) قانون رقم 63 لسنة 1966 بإنشاء الهيئة العامة للجنوب والخليج العربي الصادر في 10 ربيع الأول 1386 هـ الموافق 28 يونيو 1966 م، الكويت اليوم - العدد 583 - السنة الثانية عشرة.

(2) المواد 1 و 2 و 3 و 5 من القانون أعلاه.

(3) أُلغيت هذه الهيئة بالمرسوم بقانون رقم 119 لسنة 1992 بشأن إلغاء الهيئة العامة للجنوب والخليج العربي، وتم نقل اختصاصاتها للصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية الصادر بقصر بيان في 25 ربيع الأول 1413 الموافق 22 سبتمبر 1992.

(4) القانون رقم 32 لسنة 1968 في شأن النقد وبنك الكويت المركزي والمهنة المصرفية والمعدل بالمرسوم بالقانون رقم 130 لسنة 1977 المنشور في الكويت اليوم العدد 1164-1 السنة الثالثة والعشرون والمرسوم بقانون رقم 5 لسنة 1991 المنشور في الكويت اليوم العدد 3 السنة السابعة والثلاثون والمرسوم بالقانون رقم 36 لسنة 1992 المنشور في الكويت اليوم العدد 56 السنة الثامنة والثلاثون.

تاسعاً- المؤسسة العامة للموانئ:

وفي عام 1977 تم إنشاء المؤسسة العامة للموانئ (مؤسسة الموانئ الكويتية حالياً) بالمرسوم بقانون رقم 133 لسنة 1977، حيث جاء في مادته الأولى على أن تنشأ مؤسسة عامة ذات شخصية اعتبارية مستقلة تدار وفقاً للأسس التجارية، وتلحق بوزير المواصلات، ومركزها الرئيسي مدينة الكويت، الغرض منها إدارة وتشغيل الموانئ المخصصة للملاحة التجارية⁽¹⁾.

عاشراً- مؤسسة البترول الكويتية:

وبعد ذلك بعامين تقريباً صدر المرسوم بالقانون رقم 6 لسنة 1980 بإنشاء مؤسسة البترول الكويتية، وهي مؤسسة ذات طابع اقتصادي لها شخصية اعتبارية مستقلة، وتكون للمؤسسة ميزانية مستقلة عن ميزانية الدولة تعد على نمط الميزانيات التجارية، ويشرف على المؤسسة وزير النفط، يكون مركزها الرئيسي ومحلها القانوني الكويت، ولها أن تنشئ فروعاً ومكاتب وتوكيلات في الداخل أو الخارج، أما أغراض المؤسسة فهي القيام بكافة الأعمال المتعلقة بصناعات البترول والمواد الهيدروكربونية بصفة عامة في كافة مراحلها وبالصناعات المتفرعة من هذه الصناعات أو المرتبطة أو المتعلقة أو المكملة لها في الكويت والخارج⁽²⁾.

إحدى عشر- الهيئة العامة للاستثمار:

كما تم إنشاء الهيئة العامة للاستثمار وفقاً للقانون رقم 47 لسنة 1982، باعتبارها هيئة عامة ذات شخصية اعتبارية مستقلة، يكون للهيئة ميزانية ملحقة، والغرض من إنشائها أن تتولى باسم حكومة الكويت ولحسابها إدارة استثمار المال الاحتياطي للدولة، والأموال المخصصة لاحتياطي الأجيال القادمة، وغير ذلك من الأموال التي يعهد بها وزير المالية إلى الهيئة لإدارتها، وتلحق الهيئة بوزير

(1) مرسوم بالقانون رقم 133 لسنة 1977 بإنشاء المؤسسة العامة للموانئ الصادر بقصر السيف في 6 ذو الحجة 1397 هـ الموافق 17 نوفمبر 1977م، إلا أنه تم تغيير مسمى المؤسسة إلى مؤسسة الموانئ الكويتية وذلك بموجب المرسوم بالقانون رقم 40 لسنة 1993م، الكويت اليوم - العدد 120 - السنة التاسعة والثلاثون.

(2) مرسوم بالقانون رقم 6 لسنة 1980 بإنشاء مؤسسة البترول الكويتية، الكويت اليوم - العدد 1284 - السنة السادسة والعشرون، الأحد 9 ربيع الأول 1400هـ، الموافق 27 يناير كانون ثاني 1980م.

المالية ويكون مقر الهيئة في دولة الكويت، ويجوز لها أن تنشئ مكاتب في خارج دولة الكويت⁽¹⁾.

اثني عشر- الهيئة العامة لشؤون الزراعة والثروة السمكية:

وبعد ذلك بعام تم إنشاء الهيئة العامة لشؤون الزراعة والثروة السمكية وفقاً للقانون رقم 94 لسنة 1983، باعتبارها هيئة عامة ذات شخصية اعتبارية مستقلة تلحق بمجلس الوزراء، يشرف عليها وزير الأشغال العامة، وقد جاء في المادة الثانية من قانون إنشائها أن «الغرض من إنشاء الهيئة هو القيام بالأعمال المتعلقة بتنمية الزراعة بقطاعاتها النباتية والحيوانية وتطويرها وتنمية الثروة السمكية وحمايتها، وللهيئة في سبيل تحقيق أغراضها على وجه الخصوص: 8...- المشاركة في تأسيس الشركات المساهمة في الحدود اللازمة لتحقيق أغراض الهيئة والأغراض المرتبطة بها...11- تشجيع الصناعات الغذائية المتعلقة بالنشاط الزراعي ومنتجاته. 12- يجوز شراء وتسويق المنتجات الغذائية المنتجة في الكويت...»⁽²⁾.

ثلاثة عشر- الهيئة العامة للصناعة:

كما تم إنشاء الهيئة العامة للصناعة في العام 1996 بالمرسوم بقانون رقم 56 لسنة 1996، حيث قرر القانون أن تنشأ هيئة عامة ذات شخصية اعتبارية مستقلة تسمى الهيئة العامة للصناعة، غرضها تنمية النشاط الصناعي في البلاد والنهوض به والإشراف عليه، ويشرف عليها وزير التجارة والصناعة⁽³⁾.

أربعة عشر- الهيئة العامة لأسواق المال:

وأخيراً وليس آخراً صدر القانون رقم 7 لسنة 2010 والخاص بإنشاء الهيئة

(1) قانون رقم 47 لسنة 1982 بإنشاء الهيئة العامة للاستثمار، الكويت اليوم - العدد 1422- السنة الثامنة والعشرون، الأحد 28 شعبان 1402هـ، الموافق 20 يونيو (حزيران) 1982م.

(2) المادة الأولى والمادة الثانية من القانون رقم 94 لسنة 1983 بإنشاء الهيئة العامة لشؤون الزراعة والثروة السمكية الصادر بقصر السيف في 4 رمضان 1403هـ الموافق 15 يونيو 1983م.

(3) المادة 27 والمادة 28 من المرسوم بقانون رقم 56 لسنة 1996 في شأن إصدار قانون الصناعة والصادر في قصر بيان في 25 ربيع الثاني 1417، الموافق 9 سبتمبر 1996، وقد جاء في المادة 53 من القانون ما يلي: «يلغى القانون رقم 6 لسنة 1965 بإصدار قانون الصناعة كما يلغى كل حكم يتعارض مع أحكام هذا القانون».

العامة لأسواق المال كهيئة مستقلة تتمتع بالشخصية الاعتبارية، هدفها تنظيم نشاط الأوراق المالية بما يتسم بالعدالة والتنافسية والشفافية، ويشرف عليها وزير التجارة والصناعة⁽¹⁾.

المطلب الثاني

الطبيعة القانونية للهيئات والمؤسسات العامة الاقتصادية

تعد المؤسسات والهيئات العامة تطبيقاً لفكرة اللامركزية الإدارية والتي تعني عدم تركيز النشاط الإداري في الدولة بيد السلطة المركزية وتوزيع هذا النشاط بين السلطة المركزية وأشخاص معنوية أخرى، فالمؤسسات والهيئات العامة هي أشخاص معنوية عامة تساعد السلطة المركزية في العاصمة على القيام بدورها في إدارة المرافق العامة وإنجاز الوظيفة الإدارية في الدولة، فالهيئات والمؤسسات العامة أشخاص معنوية لامركزية مرفقية أو مصلحة (أي تدير مرفقاً معيناً أو مصلحة معينة)، منحها القانون الشخصية المعنوية المستقلة⁽²⁾، حتى تتمتع بقدر من الاستقلال لأداء وظيفتها بمرونة بعيداً عن الروتين والبيروقراطية الحكومية، وبالتالي فإن لهذا الشخص المعنوي (الهيئة العامة أو المؤسسة العامة) اسم وموطن خاص به، وله ممثل قانوني يتحدث باسمه وله أهلية التقاضي والقيام بالتصرفات القانونية وفقاً للنشاط المخصص له، كما أن له ذمة مالية مستقلة وميزانية مستقلة أو ملحقة حسب القانون الذي ينظمها.

(1) المادة 2 و3 من القانون رقم 7 لسنة 2010 بشأن هيئة أسواق المال وتنظيم نشاط الأوراق المالية، صدر بقصر السيف في 7 ربيع الأول 1431هـ الموافق 21 فبراير 2010م، نشر في الكويت اليوم - العدد 964 - بتاريخ 28 فبراير 2010، ثم تم النشر بعد ذلك استرداكا لوجود بعض الأخطاء المطبعية في الكويت اليوم - العدد 967 بتاريخ 19 سبتمبر 2010.

(2) المؤسسات العامة من الأشخاص الاعتبارية التي تثبت لها الشخصية القانونية مجرد وجودها. انظر د. عبد الفتاح عبد الباقي، نظرية الحق، مكتبة نهضة مصر، الطبعة الثانية، القاهرة 1965، مصر، ص 177.

الفرع الأول

فكرة الهيئة أو المؤسسة العامة وخصائصها التقليدية

يمكن تعريف الهيئات العامة والمؤسسات العامة الاقتصادية بأنها شخص من أشخاص القانون العام تتولى إدارة نشاط مرفق عام تجاري أو صناعي بنظام يقترب من نظم إدارة المشروعات الخاصة⁽¹⁾.

ومن هذا التعريف يتضح لنا أن المؤسسات والهيئات العامة تقوم على العناصر التالية:

1. أن الهيئة أو المؤسسة العامة شخص معنوي يقوم بإدارة مرفق عام، بل أنها بحد ذاتها تعد مرفقاً عاماً ذا شخصية قانونية⁽²⁾. وفي هذا يؤكد القضاء الفرنسي أنه إذا كانت بعض المرافق العامة يمكن أن تدار من قبل أشخاص القانون الخاص، فإن الهيئة العامة⁽³⁾ والمؤسسة العامة تدير بالضرورة مرفقاً عاماً، لأنها هي ذاتها مرفق عام، كما أن الفقه يأخذ بهذا الرأي ويؤكد بأن المؤسسة العامة هي شخص معنوي يدير مرفقاً عاماً⁽⁴⁾.
2. أن المؤسسات والهيئات العامة تتمتع بالشخصية القانونية المستقلة، وهي من أشخاص القانون العام لها استقلالية في الإدارة، بيد أنها ليست استقلالية مطلقة بل تخضع للوصاية الإدارية من قبل الجهة المركزية التي تتبعها.
3. إن العبرة في وصف شخص مرفقي معين بأنه إداري أو اقتصادي أو مهني بما ينص عليه قانون إنشائه⁽⁵⁾، فإذا تخلف النص يرجع إلى طبيعة النشاط الذي

(1) D. LINOTTE. A. MESTRE, Services Publics et Droit Public Economique, Litec, 1982, n. 390.

(2) E. FATOME, Etablissement Public et Service Public, AJDA, 1997, P. 100.

انظر: د. محمد محمد عبداللطيف، التطورات المعاصرة للمرافق العامة الاقتصادية، الطبعة الأولى، جامعة الكويت، 1999، ص 142

(3) C. A. de Paris, 22 decembre 1984, Ste' d'exploitation et d' affemge des journaux C. – SNEP, S. 1949, 2, P. 89, note. DRAGO.

(4) د. أنور رسلان، وسيط القانون الإداري، الجزء الأول، القاهرة، 1998، ص 366، د. طعيمة الجرف، القانون الإداري، القاهرة، 1978، ص 436.

(5) مثالا على ذلك ما نصت عليه المادة الأولى من المرسوم رقم 6 لسنة 1980 بإنشاء مؤسسة البترول الكويتية أعلاه على أن « تنشأ مؤسسة عامة ذات طابع اقتصادي ويكون لها شخصية اعتبارية مستقلة تسمى «مؤسسة البترول الكويتية» ويشرف عليها وزير النفط.

يزاوله⁽¹⁾، فالطبيعة الإدارية أو الاقتصادية للهيئة أو المؤسسة العامة تتحدد وفقاً لطبيعة المرفق الذي تديره، فإذا كان المرفق اقتصادياً (تجارياً أو صناعياً) فإن الهيئة أو المؤسسة العامة توصف بأنها اقتصادية وبالتالي يخضع نشاطها الاقتصادي للقانون الخاص⁽²⁾.

ومن الجدير بالذكر في هذا المقام أن المشرع الكويتي لم يرقم تفرقة أو تمييزاً بين مصطلح الهيئة العامة والمؤسسة العامة كما هو الحال في جمهورية مصر العربية، حيث قام المشرع المصري في عام 1963 بالتمييز بينها، فأفرد للهيئات العامة القانون رقم 6 لسنة 1963 وعرفها بأنها مصالح حكومية منحها المشرع الشخصية الاعتبارية، بينما خصص للمؤسسات العامة القانون رقم 61 لسنة 1963 ووصفها بأنها مرافق عامة اقتصادية، ومما لا شك فيه أنه يترتب على هذا التمييز نتائج مهمة تتعلق بالنظام المالي، والنظام القانوني للأموال، ورقابة الدولة⁽³⁾، غير أنه وبعد تبني الدولة المصرية لسياسة الحرية الاقتصادية عام 1974، قام المشرع عام 1975 بإلغاء طائفة المؤسسات العامة الاقتصادية، وقضى بتحويل المؤسسات القائمة إلى شركات مساهمة عامة، وإن كان قد سمح باستثناء بعض المؤسسات العامة من هذا الحكم على أن تفرّد لها أنظمة خاصة ومنها المؤسسة العامة (مصر للطيران) حيث أخضعها لنظام قريب من النظام الذي تخضع له المشروعات التجارية الخاصة⁽⁴⁾.

أما بالنسبة للمرافق العامة الاقتصادية في الكويت فإن المشرع في الكويت لم يرقم -كما ذكرنا آنفاً- أي تفرقة أو تمييز بين المصطلحين، فالمرافق العامة الاقتصادية في الكويت قد تأخذ شكل المؤسسة العامة، ومن أمثلتها: - بنك الائتمان والذي أنشئ بالقانون رقم 40 لسنة 1960- ومجلس النقد الكويتي والذي أنشئ بالقانون رقم 41 لسنة 1960- والصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية بالقانون رقم 35

(1) د. عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري الكويتي، القاهرة دار النهضة العربية، 1969، ص 171، د. ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية، ومبدأ المشروعية، القاهرة دار النهضة العربية، 1968، ص 67.

(2) انظر: د. محمد محمد عبد اللطيف، مرجع سابق ص 143. والجدير بالذكر أن الهيئات والمؤسسات العامة الاقتصادية، وكما سيتم بيانه، تخضع لنظام قانوني مزدوج، انظر أدناه.

(3) انظر: د. محمد محمد عبد اللطيف، المرجع السابق ص 146.

(4) انظر: في ذلك د. يسري محمد العصار، مرجع سابق، ص 791.

لسنة 1961- ومؤسسة الخطوط الجوية الكويتية المنشأة بالقانون رقم 21 لسنة 1965- وبنك التسليف والادخار الذي أنشئ بالقانون رقم 30 لسنة 1965 (والذي تم تغيير اسمه إلى بنك الائتمان)⁽¹⁾ - والبنك المركزي الكويتي المنشأ بالقانون رقم 32 لسنة 1968 (والذي حل محل مجلس النقد) - والمؤسسة العامة للموانئ المنشأة بالمرسوم بقانون رقم 133 لسنة 1977- ومؤسسة البترول الكويتية المنشأة بالمرسوم بالقانون رقم 6 لسنة 1980 .

كما أن المرافق العامة الاقتصادية قد تأخذ شكل الهيئة العامة ومن أمثلتها:- الهيئة العامة لمنطقة الشعبية المنشأة بالمرسوم الصادر بتاريخ 14 مايو 1964- والهيئة العامة للجنوب والخليج العربي المنشأة بالقانون رقم 63 لسنة 1966- والهيئة العامة للاستثمار المنشأة بالقانون رقم 47 لسنة 1982- والهيئة العامة لشئون الزراعة والثروة السمكية المنشأة بالقانون رقم 94 لسنة 1983- والهيئة العامة للصناعة المنشأة بالمرسوم بقانون رقم 65 لسنة 1996- والهيئة العامة لأسواق المال المنشأة بالقانون رقم 7 لسنة 2010.

وتعد المؤسسات والهيئات العامة الاقتصادية بشكل عام مرافق عامة اختيارية، أي أن الدولة تتمتع بسلطة تقديرية في إنشائها، فيما عدا البنك المركزي فهو مرفق عام إجباري أي أن الدولة ملزمة بإنشائها، وهذا الإلزام مصدره المادة 77 من الدستور، حيث تنص على أن: «تسك العملة باسم الأمير وفقا للقانون»، كما تنص المادة 154 على: «أن ينظم القانون النقد والمصارف ويحدد المقاييس والمكاييل والموازين». فوظيفة سك النقود من الوظائف التي تدخل في نطاق دور الدولة في العصر الحديث، وتعتبر ضرورية لتحقيق أهدافها.

(1) ولقد تم إعادة تسمية بنك التسليف والادخار ببنك الائتمان الكويتي وفقا للقانون رقم 1 لسنة 2014 كما ذكر أعلاه.

الفرع الثاني

القواعد القانونية التي تخضع لها الهيئات والمؤسسات العامة الاقتصادية

أوضحنا فيما سبق أن الهيئات والمؤسسات العامة الاقتصادية في الكويت تعد مرافق عامة اقتصادية وبهذا نكون أمام نتيجتين مهمتين:

أولاً: أن المؤسسات والهيئات العامة الاقتصادية مرافق عامة تحكمها القواعد العامة التي تحكم المرافق العامة، ومنها قاعدة دوام سير المرافق العامة بانتظام وباضطراد ومبدأ المساواة بين المنتفعين أمام المرافق العامة، وكذلك قاعدة قابلية المرافق العامة للتعديل والتغيير وفقاً لمتطلبات المصلحة العامة مع ما يترتب على هذه القواعد من نتائج⁽¹⁾.

ثانياً: الصفة الاقتصادية للمرفق والتي تؤدي إلى خضوع هذه المرافق لقواعد قانونية خاصة تتعلق بالنشاط الذي تقوم به والاختصاص القضائي للمنازعات التي تنشأ عنه، ولأن النشاط الذي تقوم به هو نشاط اقتصادي أو ذو طبيعة تجارية فإن القواعد التي يخضع لها هي قواعد القانون الخاص والمحاكم المختصة بنظر المنازعات المتعلقة بهذا النشاط هي المحاكم العادية وليست الإدارية، وتأسيساً على ذلك فإن المؤسسات والهيئات العامة الاقتصادية باعتبارها مرافق عامة اقتصادية فإنها تخضع لنظام قانوني مزدوج⁽²⁾.

فالهيئات والمؤسسات العامة الاقتصادية، تباشر نشاطاً ذا طبيعة تجارية أو اقتصادية وبالتالي فإن وسيلة إدارتها تختلف عن وسيلة إدارة المرافق العامة التقليدية، حيث تتطلب نوعاً من المرونة والمنافسة وهو ما لا يتحقق في وسائل القانون العام المتبعة في إدارة المرافق الإدارية، وبالتالي فإن هذه المرافق تخضع لنظام قانوني مزدوج، فمن حيث الإنشاء والتنظيم ومن حيث علاقتها بموظفيها وعلاقتها بالسلطة

(1) انظر: د. إبراهيم طه الفياض، مرجع سابق، ص 92 وما بعدها، د. ماجد راغب الحلوة، القانون الإداري، 1987، ص 421 وما بعدها، د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثاني - دار الفكر العربي - القاهرة 1979، ص 526 وما بعدها.

(2) انظر: د. إبراهيم طه الفياض، مرجع سابق، ص 94 وما بعدها.

المركزية والعلاقات القانونية التي تظهر فيها المؤسسات والهيئات العامة بمظهر السلطة العامة وتأخذ بامتيازات السلطة العامة فإنها تخضع لقواعد القانون العام كغيرها من الإدارات المركزية والهيئات والمؤسسات العامة التقليدية الأخرى، وبالتالي فإن المنازعات الناشئة عن هذه العلاقة يختص بها القضاء الإداري (الدائرة الإدارية في المحكمة الكلية)، أما فيما يتعلق بالنشاط والعلاقات القانونية التي تستخدم فيها هذه الهيئات والمؤسسات العامة أساليب القانون الخاص، أي حين تمارس نشاطاً ذا طبيعة تجارية أو اقتصادية فإن هذا النشاط تحكمه قواعد القانون الخاص، وبالتالي فإن أي نزاع يتعلق في هذا النشاط فإنه يكون من اختصاص المحاكم العادية.

فالإدارة قد تظهر بمظهر السلطة والسيادة من خلال النشاط الذي تمارسه المؤسسات والهيئات العامة الاقتصادية باعتبارها مرافق عامة يجوز لها استعمال امتيازات السلطة فتأخذ بأساليب القانون العام وتمارس الامتيازات التي منحها إياها القانون العام، ومثال ذلك القرارات الإدارية، وطلب نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة، وفي هذا المجال تسأل المؤسسات والهيئات العامة الاقتصادية عن الأضرار التي قد تنشأ عن أنشطتها المادية أو التصرفات القانونية في إطار أعمالها الإدارية وظهورها بمظهر السلطة والسيادة مسؤولة إدارية، وليس مدنية، كما أن منازعاتها في هذا المجال هي منازعات إدارية، تختص بالنظر والفصل فيها الدائرة الإدارية في المحكمة الكلية⁽¹⁾.

وقد تقرر الإدارة نزع ثوب السلطة والسيادة والتصرف كالأفراد العاديين والشركات (وتتخذ الإدارة هذا الخيار حتى تتمكن من ممارسة نشاطها في الأسواق المحلية والعالمية لتنمية أموالها واستثماراتها، إذ عادةً ما تحجم الشركات عن الدخول مع الإدارة في علاقة غير متكافئة تكون للإدارة فيها السطوة والغلبة وتتوافر للأخيرة امتيازات لا تتوافر للطرف الآخر)، وبالتالي يخضع هذا النشاط لقواعد القانون الخاص الذي تتساوى فيه إرادات أطراف العلاقة (كالقانون التجاري - الصناعي - الزراعي - أو قانون الشركات .. الخ) وفي هذا المجال تختص المحاكم العادية بنظر المنازعات المتعلقة به.

(1) المرسوم بالقانون رقم 20 لسنة 1981 بإنشاء الدائرة الإدارية في المحكمة الكلية، المعدل بالقانون رقم 61 لسنة 1982.

فعلى سبيل المثال حينما تقوم الهيئة العامة للاستثمار أو المؤسسة العامة للبترول ممثلة بإدارتها بتأسيس شركات لاستثمار أموالها في السوق، أو حينما تدخل في علاقات عقدية أو تعاملات مع الغير ذات طبيعة تجارية أو اقتصادية فإن العلاقة التي تنشأ هنا بين إدارة الهيئة العامة أو المؤسسة العامة والغير هي علاقة تحكمها قواعد القانون الخاص، وتعد المنازعات الناشئة عنها من اختصاص القضاء العادي (أي المحاكم العادية) وليست خاضعة للقضاء الإداري.

الفرع الثالث

السلطة المختصة بإنشاء الهيئات والمؤسسات العامة الاقتصادية

اهتم المشرع الدستوري في الكويت بإنشاء وتنظيم المرافق العامة، وأفرد لها نصوصاً خاصة تتضمن أحكاماً وقواعد عامة، على البرلمان والسلطة التنفيذية - على وجه الخصوص - الالتزام بها عند تنظيمها لهذه المرافق، ومن هذه النصوص ما يلي: تنص المادة 73 على ما يلي: «يضع الأمير بمراسيم لوائح الضبط واللوائح اللازمة لترتيب المصالح والإدارات العامة بما لا يتعارض مع القوانين». كما تنص المادة 133 من الدستور الكويتي على أن: «ينظم القانون المؤسسات العامة، وهيئات الإدارة البلدية بما يكفل لها الاستقلال في ظل توجيه الدولة ورقابتها»، كما تنص المادة 137 على أن: «يجوز للمؤسسات العامة وللأشخاص المعنوية المحلية أن تقرض أو تكفل قرضاً وفقاً للقانون»، كما تقرر المادة 148 على أن: «يبين القانون الميزانيات العامة المستقلة والملحقة، وتسري في شأنها الأحكام الخاصة بميزانية الدولة»، كما تنص المادة 156 من الدستور على أن: «يضع القانون الأحكام الخاصة بميزانية المؤسسات والهيئات المحلية ذات الشخصية المعنوية العامة وحساباتها الختامية». وكل الأحكام السابقة تضع القواعد العامة لإنشاء وتنظيم المرافق العامة.

والجدير بالذكر أنه ثار جدل في الفقه حول لفظ ترتيب المصالح والإدارات الوارد في نص المادة 73 من الدستور والتي تنص على أن: «يضع الأمير بمراسيم لوائح الضبط واللوائح اللازمة لترتيب المصالح والإدارات العامة بما لا يتعارض مع القوانين». فماذا يقصد بترتيب المصالح والإدارات؟ هل يقصد به التنظيم فقط أم يشمل الإنشاء كذلك؟

وقد انقسم الفقه إلى فريقين: حيث يرى الفريق الأول أن لفظ ترتيب المصالح المذكور في المادة 73 من الدستور الكويتي يقتصر على التنظيم فقط أما الإنشاء فيكون بقانون، وحجتهم في ذلك أن السلطة التشريعية (مجلس الأمة) هي المعبرة عن إرادة الشعب وحاجاته، كما أن إنشاء المرافق العامة قد ينطوي عليه تقييد للحقوق والحريات، ويضاف إلى ذلك أن هذه المرافق وبشكل عام تحتاج إلى موارد مالية لمزاومتها نشاطها وهو الأمر الذي تنفرد بإقراره السلطة التشريعية، وتأسيساً على ذلك فإنه يجب أن ينشأ المرفق العام والهيئات العامة والمؤسسات العامة بقانون⁽¹⁾، ومن ثم تقوم السلطة التنفيذية بإصدار اللوائح الخاصة بتنظيم هذه المرافق بمراسيم.

أما الفريق الآخر من الفقه، وهو الرأي الغالب، فيرى أن لفظ ترتيب المصالح يجب أن يؤخذ بمعناه الواسع ليتضمن الإنشاء والتنظيم معاً، وعلى ذلك فإن للسلطة التنفيذية الحق في إنشاء المرافق العامة بمرسوم يصدر من الأمير رئيس السلطة التنفيذية، حيث يرى أصحاب هذا الرأي أن السلطة التنفيذية هي الأقدر على تلمس حاجات الناس وذلك من خلال إدارتها لشؤون المرافق العامة وتطبيقها للقانون وتعاملها اليومي مع متطلبات الجمهور وحاجاته، ويؤكد أصحاب هذا الرأي أن ذلك لا يمنع ولا يحرم السلطة التشريعية الحق في إنشاء المرافق العامة بقانون متى ما أرادت⁽²⁾.

(1) يرى د. محمود محمد حافظ في مؤلفه - (نظرية المرفق العام - دروس لطلبة دبلوم القانون - كلية الحقوق - القاهرة - العام الجامعي 63/ 1964، ص 111) أن إنشاء المرافق العامة يمس حريات الأفراد حتى في المرافق العامة التي لا تتمتع باحتكار وتخضع لنظام المنافسة الحرة حيث تفوق المرافق العامة المشروعات الخاصة وتتغلب عليها لما لها من موارد ضخمة، ولما تمارسه من وسائل القانون العام وامتيازاته، حيث يؤدي هذا الاستخدام إلى التضحية بحريات الأفراد ومصالحهم والحد من حقوقهم، وعلى ذلك فإنه يرى أن إنشاء المرافق العامة أياً ما كان نوعها يترتب عليه المساس وبصورة خاصة بحرية العمل وحرية التجارة والصناعة، ولما كانت الدساتير تنص على تقييد الحريات والمساس بالحقوق الفردية يجب أن يكون بقانون أو بناءً على قانون، فإن إنشاء المرافق العامة يجب أن يكون كذلك. مشار إليه لدى د. إبراهيم طه الفياض - القانون الإداري - نشاط وأعمال السلطة الإدارية بين القانون الكويتي والقانون المقارن - مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع - دولة الكويت، 2008، الهامش ص 61. ويميل الدكتور طه الفياض إلى هذا الرأي، انظر: مؤلفه السابق، ص 67-70.

(2) د. محمد علي آل ياسين، القانون الإداري، الكويت، 1973، ص 114 - كذلك: الدكتور، عثمان عبد الملك الصالح: السلطات اللائحية للإدارة في الكويت، الطبعة الأولى، منشورات مجلة الحقوق والشريعة، الكويت، 1977، ص 47 - كذلك د. عادل الطبطبائي: النظام الدستوري في الكويت، 1985، الكويت، ص 581. ومن أصحاب هذا الرأي في الفقه المصري د. وحيد رأفت - القانون الإداري - القاهرة، 1942، ص 547. د. محمد زهير جرانه - القانون الإداري، 1942، ص 87، عبد الحميد متولي - الوسيط في القانون الدستوري - الإسكندرية، 1959، ط 3، ص 445. د. سليمان الطماوي - مبادئ القانون الإداري، 1979، ص 29.

أما فيما يتعلق بالمرافق العامة الاقتصادية (المؤسسات والهيئات العامة الاقتصادية) في الكويت فإن النصوص الدستورية المشار إليها أعلاه تؤكد على أن تنشأ الهيئات والمؤسسات العامة بقانون، ولعل المادة 133 من الدستور من أوضح النصوص على ذلك حيث تنص على أن: «ينظم القانون المؤسسات العامة، وهيئات الإدارة البلدية بما يكفل لها الاستقلال في ظل توجيه الدولة ورقابتها». ومن خلال دراسة التشريعات المتعلقة بإنشاء الهيئات والمؤسسات العامة الاقتصادية في الكويت يتضح أن إنشاء جميع المؤسسات والهيئات العامة قد تم بالفعل بقانون، فيما عدا حالة واحدة هي الهيئة العامة لمنطقة الشعبية فقد أنشئت بالمرسوم الصادر بتاريخ 14 مايو 1964 كهيئة ذات شخصية معنوية مستقلة، لها ميزانية مستقلة، تتبع وزير المالية⁽¹⁾، وهو ما يعد مخالفاً لأحكام المادة 133 من الدستور.

إنذاً فالأصل أن تنشأ المؤسسات والهيئات العامة في الكويت بقانون، وبالتالي لا يجوز أن تنشأ بمرسوم أميري أو أمر أميري، وإنما تنشأ بقانون صادر من مجلس الأمة السلطة الأصلية المختصة بالتشريع، غير أنه من المتصور أن تنشأ الهيئات والمؤسسات العامة بمرسوم بقانون وفقاً للمادة 71 من الدستور⁽²⁾، غير أن هذا الاستثناء له ضوابطه الدستورية ولعل أهمها (غياب البرلمان، وتحقيق حالة الضرورة الملحة، وعرض المرسوم بقانون على مجلس الأمة للنظر في إقراره أو إلغائه)، وهذا -كما أشرنا- استثناء لا يجوز التوسع فيه أو القياس عليه.

(1) وكما أشرنا أعلاه أنه في 16 مارس 1970 حل مرسوم جديد لينظمها تحت مسمى الإدارة العامة لمنطقة الشعبية، غير أن هذه الإدارة تم حلها وألولة مكوناتها إلى الهيئة العامة للصناعة بعد صدور القانون رقم 56 لسنة 1996 في شأن إصدار قانون الصناعة.

(2) المادة 71 من الدستور الكويتي تنص على أنه: «إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد مجلس الأمة أو في فترة حله ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تتحمل التأخير، جاز للأمير أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون، على أن لا تكون مخالفة للدستور أو للتقديرات المالية الواردة في قانون الميزانية. ويجب عرض هذه المراسيم على مجلس الأمة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها، إذا كان المجلس قائماً، وفي أول اجتماع له في حالة الحل أو انتهاء الفصل التشريعي، فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب من آثارها بوجه آخر».

والجدير بالذكر أنه وفقاً للدستور الفرنسي الصادر عام 1958 فإن إنشاء كافة المشروعات العامة كأصل عام هو من اختصاص السلطة التنفيذية، إلا إذا تعلق الأمر بإنشاء طائفة جديدة من المؤسسات العامة، أو كان إنشاء المشروع العام سوف يتم في صورة نقل للملكية من القطاع الخاص للدولة (أي التأميم)، أو كان إنشاء المشروع يتضمن ترتيب احتكار، أو تم إنشاء شركة عامة تخضع لنظام يخالف المبادئ الأساسية لقانون الشركات، ففي هذه الحالة لا بد من صدور قانون⁽¹⁾.

أما في ما يتعلق بحل أو إلغاء المرافق العامة فالأصل أن السلطة المختصة بالإنشاء هي السلطة المختصة بالحل والإلغاء، وترتيباً على ذلك فإنه متى ما أنشئ المرفق بأداة قانونية معينة فإنه يجب أن يتم حله وإلغاؤه بنفس الأداة القانونية أو أداة قانونية أعلى منها، وترتيباً على ذلك فإذا تم المرفق العام بقانون فإنه لا يلغى إلا بقانون، وليس بأداة أدنى منه، عملاً بقاعدة تدرج الأعمال القانونية، وبما أن المؤسسات والهيئات العامة في الكويت لا تنشأ إلا بقانون إعمالاً لنص المادة 133 من الدستور فإنها لا تلغى إلا بقانون، ونجد على سبيل المثال المادة 53 من قانون إنشاء البنك المركزي تؤكد هذه القاعدة، حيث تنص على أنه: «لا يجوز تصفية البنك المركزي إلا بقانون يحدد إجراءات التصفية و مواعيدها» .

أما في ما يتعلق بأيلولة أموال الهيئات العامة والمؤسسات العامة والتي لها شخصية معنوية مستقلة بعد حلها أو إلغائها، فإذا كان مصدر هذه الأموال الدولة أو أحد الأشخاص الإقليمية فإن أموال المؤسسة أو الهيئة العامة بعد الحل توّول إلى تلك الجهة، أما إذا كان مصدر الأموال تبرعات الأفراد أو الهيئات فإن هذه الأموال يجب أن تخصص لخدمة الغرض الذي تم ذلك التبرع من أجله، بأن توّول إلى مرفق عام آخر يهدف لتحقيق ذات الغرض أو غرض مقارب له .

(1) انظر في ذلك: فيديل (مشار إليه لدى د. يسري العصار، مرجع سابق، ص 800).

- Vedel (G.) et. Delvolvé (P.), Droit administrative, Paris, PUF, 1992, T.2, P.728 .

المبحث الثاني علاقة الهيئات والمؤسسات العامة بالسلطة المركزية والأحكام التي يخضع لها العاملون المطلب الأول

علاقة الهيئات والمؤسسات العامة بالسلطة المركزية

ذكرنا فيما سبق أن الهيئات والمؤسسات العامة في الكويت هي أشخاص معنوية عامة لا مركزية (مرفقية أو مصلحة) أي تدير مرفقاً أو مصلحة معينة، فهي تعاون السلطة المركزية في إدارة المرافق العامة وتقديم الخدمات العامة، ولها استقلالية في الإدارة، فلها اسم وموطن خاص بها، كما أن لها ذمة مالية مستقلة وميزانية مستقلة، ولها شخص يديرها ويتكلم باسمها ويمثلها أمام الغير وهو مدير أو رئيس الهيئة أو المؤسسة العامة.

بيد أن الاستقلال الذاتي الذي منحه المشرع لهذه الهيئات العامة والمؤسسات العامة عن السلطة المركزية، حتى تتمكن من إدارة نشاطها بطرق وأساليب تنفق وطبيعة ونوعية النشاط الذي تقوم به، لا يعد استقلالاً مطلقاً بل هناك نوع من الوصاية الإدارية (رقابة وإشراف) من السلطة المركزية على الهيئة أو المؤسسة العامة، والتي قد يمثل السلطة المركزية بهذا الصدد وزير معين، أو رئيس مجلس الوزراء، حيث إن الأصل في النشاط الذي تقوم به هذه المؤسسات هو نشاط يتعلق بالسلطة المركزية، كما أن الميزانية الخاصة بالهيئة أو المؤسسة العامة، مستقلة كانت أو ملحقة وكأصل عام، تدخل ضمن الميزانية العامة للدولة ويتم مناقشتها في البرلمان ككتلة واحدة، وقد نصت المادة الثانية من المرسوم بالقانون رقم 31 لسنة 1978، بشأن قواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي على أن شكل ميزانية المؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية تحدد من قبل وزير المالية بعد نظره في الاقتراح المقدم من الجهة المعنية بما يتلاءم مع طبيعة نشاطها، كما أن وزير المالية مخول أيضاً وفق المادة 43 من المرسوم بالقانون أعلاه أن يقرر نظام المحاسبة الخاص بكل مؤسسة بناء على اقتراح مجلس إدارتها، وهو الذي يقرر ويرفع إلى مجلس الوزراء

ما أبدته المؤسسة العامة من تقديرات حول إيراداتها ومصروفاتها وحول حسابها الختامي، وفيما يتعلق برقابة وزير المالية على موازنة المؤسسات العامة وحساباتها الختامية، فهذه الأخيرة ووفقاً للمادة 47 من المرسوم بالقانون أعلاه مجبرة على أن تقدم للوزير تقارير ربع سنوية عن سير العمل بها وتطور مراكزها المالية مشتملة على البيانات والمعلومات التي يحددها.

كما أن الوزير المشرف على شؤون هذه الهيئة أو المؤسسة العامة يتحمل مسؤولية نشاطها أمام السلطة المركزية وأمام أعضاء البرلمان، وفي هذا الصدد نجد أن المادة 133 من الدستور الكويتي تنص على أن: «ينظم القانون المؤسسات العامة وهيئات الإدارة البلدية بما يكفل لها الاستقلال في ظل توجيه الدولة ورقابتها»، كما تنص المادة 123 على أن: «يهيمن مجلس الوزراء على مصالح الدولة، ويرسم السياسة العامة للحكومة، ويتابع تنفيذها، ويشرف على سير العمل في الإدارات الحكومية»، كما تنص المادة 130 على أن: «يتولى كل وزير الإشراف على شؤون وزارته، ويقوم بتنفيذ السياسة العامة للحكومة فيها، كما يرسم اتجاهات الوزارة ويشرف على تنفيذها».

الفرع الأول

الوصاية الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات والمؤسسات العامة

تتمثل الوصاية الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية (الحكومة) على المرافق العامة الاقتصادية بالآتي:

أولاً- تحديد الوزير المشرف على شؤون الهيئة أو المؤسسة العامة:

وإعمالاً لهذا الحق نجد أن قانون إنشاء الهيئة أو المؤسسة العامة ينص صراحةً على خضوعها لإشراف الوزير المختص الذي يمثل السلطة المركزية، وتطبيقاً لذلك نجد أن بنك الائتمان المنشأ بالقانون رقم 40 لسنة 1960 كان يتبع رئيس المالية والاقتصاد⁽¹⁾، ومجلس النقد الكويتي المنشأ بالقانون رقم 41 لسنة 1960 كذلك كان

(1) المادة الأولى من القانون رقم 40 لسنة 1960 أعلاه.

يتبع رئيس المالية والاقتصاد آنذاك⁽¹⁾، أما الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية المنشأ بالقانون رقم 35 لسنة 1961 فقد ألحق في بداية الأمر بدائرة المالية والاقتصاد، ومن ثم تم نقل التبعية والإشراف إلى رئيس مجلس الوزراء⁽²⁾، وأخيراً إلى وزير الدولة للشؤون الخارجية⁽³⁾، أما الهيئة العامة لمنطقة الشعبية المنشأة بالمرسوم الصادر بتاريخ 14 مايو 1964 فقد كانت تتبع وزير المالية والصناعة⁽⁴⁾، ومؤسسة الخطوط الجوية الكويتية المنشأة بالقانون رقم 21 لسنة 1965 كان يشرف عليها أيضاً وزير المالية والصناعة⁽⁵⁾، ومن ثم انتقل الإشراف إلى وزير المواصلات حالياً⁽⁶⁾، أما بنك التسليف والادخار (بنك الائتمان حالياً) والمنشأ بالقانون رقم 30 لسنة 1965 فقد كان يشرف عليه وزير المالية والنفط⁽⁷⁾، ثم انتقل هذا الإشراف إلى نائب رئيس مجلس الوزراء ووزير الدولة لشؤون مجلس الوزراء، وأخيراً إلى وزير الدولة لشؤون الإسكان⁽⁸⁾، أما الهيئة العامة للجنوب والخليج العربي المنشأة بالقانون رقم 63 لسنة

(1) المادة الأولى من القانون رقم 41 لسنة 1960 أعلاه.

(2) حسب إعادة تنظيمه بالقانون رقم 25 لسنة 1974، الصادر في قصر السيف في 27 جماد الثاني 1394هـ، الموافق:

17 يوليو 1974م، الكويت اليوم - ملحق العدد 990 - السنة العشرون.

(3) صدر بتاريخ 22 سبتمبر 2002 المرسوم رقم 2002/235 والذي نص على نقل الإشراف على الصندوق ورئاسة

مجلس إدارته والمقرر لرئيس مجلس الوزراء في القانون رقم 74/25 إلى وزير الدولة للشؤون الخارجية الصادر في 19 نوفمبر 2006 والمنشور بجريدة الكويت اليوم - العدد 796 - السنة الثانية والخمسون، وكان النص قبل

التعديل «بدير الصندوق مجلس إدارة يتألف من رئيس مجلس الوزراء رئيساً وعدد من الأعضاء الكويتيين...».

(4) المادة الثانية من المرسوم الأميري الصادر في 14 مايو 1964م بإنشاء هيئة عامة لمنطقة الشعبية أعلاه، وقد ذكر

أعلاه أنه في 16 مارس 1970 حل مرسوم جديد محل المرسوم رقم 12 لسنة 1965 والخاص بالهيئة العامة لمنطقة

الشعبية لينظمها تحت مسمى الإدارة العامة لمنطقة الشعبية، غير أن هذه الإدارة تم حلها وأيلولة مكوناتها إلى الهيئة

العامة للصناعة بعد صدور القانون رقم 56 لسنة 1996 بشأن إصدار قانون الصناعة.

(5) المادة الرابعة من قانون رقم 21 لسنة 1956 في شأن مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية.

(6) وفقاً للمرسوم رقم 108 لسنة 1990 بإضافة بعض الاختصاصات إلى وزير المواصلات صدر بقصر السيف في 24

نحو الحجة 1410 هـ الموافق 16 يوليو 1990.

(7) المادة الأولى من القانون رقم 30 لسنة 1965 بإنشاء بنك التسليف والادخار أعلاه.

(8) مرسوم رقم 81 لسنة 2007 بنقل الإشراف على بنك التسليف والادخار، حيث تنص المادة الأولى على أن: « ينقل

إلى وزير الدولة لشؤون الإسكان الإشراف على بنك التسليف والادخار»، الكويت اليوم - العدد 814 - السنة الثالثة

والخمسون - الأحد 27 ربيع الأول 1428هـ، الموافق 15 / 4 / 2007م، وقد كان الإشراف قبل ذلك على البنك

بمرسومين متتاليين هما مرسوم رقم 307 لسنة 2004 بنقل الإشراف على بنك التسليف والادخار، ومرسوم رقم

60 لسنة 2006 بنقل الإشراف على بنك التسليف والادخار إلى نائب رئيس مجلس الوزراء ووزير الدولة لشؤون

مجلس الوزراء.

1966 فكانت ملحقة بوزارة الخارجية⁽¹⁾، والبنك المركزي الكويتي المنشأ بالقانون رقم 32 لسنة 1968 يتبع وزير المالية⁽²⁾، أما المؤسسة العامة للموانئ المنشأة بالمرسوم بقانون رقم 133 لسنة 1977 فيشرف عليها وزير المواصلات⁽³⁾، في حين أن مؤسسة البترول الكويتية والمنشأة بالمرسوم بقانون رقم 6 لسنة 1980 يشرف عليها وزير النفط⁽⁴⁾، أما الهيئة العامة الهيئة العامة للاستثمار والمنشأة بالقانون رقم 47 لسنة 1982 فتقع تحت إشراف وزير المالية⁽⁵⁾، أما الهيئة العامة لشئون الزراعة والثروة السمكية والمنشأة بالقانون رقم 94 لسنة 1983 فكان يشرف عليها وزير الأشغال العامة⁽⁶⁾، ومن ثم ألحقت بمجلس الوزراء فأصبح يشرف عليها وزير الدولة لشؤون مجلس الوزراء⁽⁷⁾، أما الهيئة العامة للصناعة والمنشأة بالمرسوم بقانون رقم 56 لسنة 1996 فيشرف عليها وزير التجارة والصناعة⁽⁸⁾، والذي يشرف كذلك على هيئة سوق المال المنشأة بالقانون رقم 7 لسنة 2010⁽⁹⁾.

وعلى الرغم من أن القوانين أعلاه قد حددت الوزير المشرف على الهيئة أو المؤسسة العامة المعنية، فقد جاء نص المادة الأولى من المرسوم بالقانون رقم 77 لسنة 1986 في شأن تنظيم الهيئات والمؤسسات العامة والإدارات المستقلة ليقرر أنه: «يجوز بمرسوم نقل التبعية أو الإشراف أو الإلحاق المنصوص عليه في قانون إنشاء أي هيئة أو مؤسسة عامة أو إدارة مستقلة من مجلس الوزراء أو أي وزارة أو وزير إلى مجلس الوزراء أو وزارة أخرى أو وزير آخر». ويرى جانب من الفقه أن هذا النص

(1) المادة الأولى من القانون رقم 63 لسنة 1966 أعلاه. وكما سلف بيانه فقد ألغيت هذه الهيئة بالمرسوم بقانون رقم 119 لسنة 1992 بشأن إلغاء الهيئة العامة للجنوب والخليج العربي، وتم نقل اختصاصاتها للصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية.

(2) المادة 14 من القانون رقم 32 لسنة 1968 أعلاه.

(3) المادة الأولى من المرسوم بقانون رقم 133 لسنة 1977 أعلاه.

(4) المادة الأولى من المرسوم بقانون رقم 6 لسنة 1980 أعلاه.

(5) المادة الأولى من القانون رقم 47 لسنة 1982 أعلاه.

(6) المادة الأولى من القانون رقم 94 لسنة 1983 أعلاه.

(7) جاء نقل التبعية بالقانون رقم 9 لسنة 1988 والمنشور بالجريدة الرسمية الكويت اليوم- العدد 1760- السنة الرابعة والثلاثون.

(8) المادة 27 من المرسوم بقانون رقم 56 لسنة 1996 أعلاه.

(9) المادة الثانية من قانون رقم 7 لسنة 2010 بشأن هيئة أسواق المال وتنظيم نشاط الأوراق المالية أعلاه.

يخالف مبدأ الفصل بين السلطات المنصوص عليه في الدستور، وأنه مشوب بعبع عدم الدستورية حيث لا يجوز لمرسوم أن ينقل اختصاص الوصاية المقررة بقانون لوزير معين على جهة معينة إلى وزير آخر⁽¹⁾.

وقد تم إلغاء المرسوم بقانون السابق بنص المادة 12 من المرسوم بقانون رقم 116 لسنة 1992 في شأن التنظيم الإداري وتحديد الاختصاصات والتفويض فيها، غير أن المرسوم بقانون الأخير عاد وأكد على ذات المبدأ في المادة الأولى منه، حيث نص على أنه: «يجوز بمرسوم نقل التبعية أو الإشراف أو الإلحاق المنصوص عليه في القانون المنظم لأي هيئة عامة أو مؤسسة عامة أو إدارة مستقلة من مجلس الوزراء أو أي وزارة أو وزير إلى مجلس الوزراء أو وزارة أخرى أو وزير آخر...»⁽²⁾.

ثانياً- تعيين أعضاء مجلس إدارة الهيئة أو المؤسسة العامة والرئيس أو المدير الذي يمثلها أمام الغير وأمام القضاء، واقتراح التجديد لهم وتقرير مكافآتهم:

حيث يتم تعيين أعضاء مجلس إدارة الهيئة أو المؤسسة العامة ورئيسها أو مديرها بمرسوم أميري بناءً على ترشيح الوزير المشرف عليها، ونجد مثلاً على ذلك المادة الثالثة عشرة من قانون مؤسسة البترول، حيث تنص على أن: «يتولى إدارة المؤسسة مجلس إدارة يشكل برئاسة وزير النفط، ويصدر مرسوم بناءً على عرض وزير النفط ببيان ما يلي: أ) كيفية تشكيل واختيار أعضاء المجلس وتعيين نائب للرئيس من بينهم وعددهم ومدة عضويتهم والجهة المختصة بتحديد مكافآتهم...»⁽³⁾، كما نجد أن المادة السادسة من قانون هيئة أسواق المال تنص على أن يتكون مجلس إدارتها من خمسة مفوضين متفرغين يتم تسميتهم مرسوم بناءً على ترشيح الوزير المختص، ويحدد

(1) د. محمد عبد المحسن المقاطع، مدى جواز تعديل تبعية المؤسسات والهيئات العامة بمرسوم بدلاً من قانون، بحث منشور في مجلة الحقوق، السنة 15، العدد من الثاني إلى الرابع، سنة 1991، ص 120.

(2) القانون رقم 77 لسنة 1986 في شأن تنظيم الهيئات والمؤسسات العامة والإدارات المستقلة، الكويت اليوم، العدد 1676- السنة الثانية والثلاثون. وقد تم إلغاء هذا القانون بنص المادة 12 من المرسوم بقانون رقم 116 لسنة 1992 في شأن التنظيم الإداري وتحديد الاختصاصات والتفويض فيها والصادر في قصر بيان في 23 ربيع الأول 1413 هـ الموافق 20 مارس 1992 م.

(3) المادة 13 من الفصل الثالث من المرسوم بقانون رقم 6 لسنة 1980 بإنشاء مؤسسة البترول الكويتية، الكويت اليوم، العدد 1284- السنة السادسة والعشرون- الأحد 9 ربيع الأول 1400 هـ، 27 يناير كانون ثاني 1980 م.

المرسوم من بين الأعضاء رئيساً ونائباً للرئيس⁽¹⁾، كما قررت المادة الثامنة على أن: «يمثل الرئيس الهيئة أمام الغير وأمام القضاء، ويتولى عمل المدير التنفيذي وينفذ قرارات الهيئة...»⁽²⁾.

ثالثاً- الحق في محاسبة الأعضاء وعزلهم:

قد يخول المشرع السلطة المركزية بعض السلطات التأديبية على أعضاء مجالس الهيئات والمؤسسات العامة كالحق في الإيقاف عن العمل أو حتى العزل، غير أن هذه السلطات لا يمكن ممارستها إلا من خلال نص تشريعي وفي الحدود التي يقرها النص، ويجب على المشرع أن لا يلجأ لهذا الأسلوب إلا في أضيق الحدود حتى يحافظ على استقلالية وخصوصية الهيئات والمؤسسات العامة، ويجب أن تترك هذه السلطات للهيئة أو المؤسسة العامة.

رابعاً- الحق في وقف مجلس الإدارة أو حله في حال خرق القانون أو العجز عن إدارة الهيئة أو المؤسسة العامة:

فمن خلال الوصاية الإدارية تملك السلطة المركزية الحق في وقف مجلس إدارة المؤسسة أو الهيئة العامة أو حل مجلس إدارتها⁽³⁾ في حال خرقهم القانون أو عجزهم أو تقاعسهم عن إدارة المؤسسة وتسيير هذا المرفق العام الاقتصادي بانتظام وباضطراد، فعند عجز المؤسسة عن القيام ببعض واجباتها الأساسية والمهمة يسمح مبدأ الوصاية الإدارية لسلطة الوصاية أن توقف مجلس إدارة المؤسسة أو الهيئة العامة أو حله، والحل هنا يقع على مجلس الإدارة ولا يقع على المؤسسة أو الهيئة العامة بذاتها، حيث إنها تنشأ بقانون، وبالتالي فإنها لا تحل إلا بقانون.

(1) المادة السادسة من قانون رقم 7 لسنة 2010 أعلاه.

(2) المادة الثامنة من قانون رقم 7 لسنة 2010 أعلاه.

(3) ومن الأمثلة على استخدام هذه الحق، إيقاف وزير المواصلات (الوزير المشرف على مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية) مدير المؤسسة على أثر التصريح بشراء طائرات مستعملة وحل مجلس إدارتها، جريدة الوطن، الثلاثاء 21 نوفمبر 2013، ص3، ص56.

خامساً- الحق في الحل محل أعضاء مجلس إدارتها:

ويقصد بالحلول أي أن تحل سلطة الوصاية محل أعضاء مجلس إدارة المؤسسة أو الهيئة العامة في اتخاذ القرار المناسب على مسؤولية المؤسسة أو الهيئة العامة ولحسابها تحقيقاً للمصلحة العامة، وذلك عند عجز مجلس الإدارة أو تقاعسهم عن القيام بواجباتهم الأساسية واتخاذ القرارات المناسبة لتسيير هذا المرفق الاقتصادي المهم بالشكل المطلوب.

سادساً- أخذ الإذن السابق والتصديق اللاحق من قبل السلطة المركزية على ما تصدره من قرارات (أي حق السلطة المركزية في قبول القرارات الصادرة عن المؤسسات والهيئات العامة أو رفضها دون تعديل):

فلا يجوز للمؤسسات والهيئات العامة أن تقوم ببعض التصرفات أو باتخاذ بعض القرارات إلا بقبول مسبق من سلطة الوصاية وهذا ما نعنيه بأخذ الأذن السابق، أما التصديق اللاحق فيقصد به أن قرارات مجلس إدارة المؤسسات والهيئات العامة حتى تنفذ فإنه يجب التصديق عليها من قبل سلطة الوصاية ضمن مدة زمنية معينة وبمفعول رجعي يعود إلى التاريخ الذي اتخذ فيه القرار، كما أن للسلطة المركزية ومن خلال ما تملكه من وصاية إدارية الحق في إلغاء القرارات المتخذة في المؤسسات العامة بمفعول رجعي إلى وقت صدورها، ولها أيضاً أن توقف تنفيذها دون تعديل لتلك القرارات، فلها الحق في أن ترفضها كما هي أو تقبلها كما هي دون تعديل، حيث إن التعديل يدخل من ضمن صلاحية السلطة الرئاسية التي يمارسها الرئيس على المرؤوس، وبما أن المؤسسات والهيئات العامة لها شخصية معنوية مستقلة فإن السلطة المركزية تمارس عليها وصاية إدارية وليس سلطة رئاسية، وبالتالي ليس لها الحق في تعديل تلك القرارات وهذا هو الأصل العام.

إذا فالهيئات والمؤسسات العامة الاقتصادية كأشخاص لا مركزية تخضع للوصاية الإدارية التي يمارسها عليها الوزير الذي يمثل السلطة المركزية في الرقابة والإشراف، وهنا يثور تساؤل مهم عن حدود الوصاية الإدارية التي يمارسها الوزير المشرف على الهيئة أو المؤسسة العامة الاقتصادية.

الفرع الثاني

حدود الوصاية الإدارية التي يمارسها الوزير

المشرف على الهيئة أو المؤسسة العامة الاقتصادية

نظراً لأهمية وجسامة المهام المناطة بالمؤسسات والهيئات العامة فقد ربطها المشرع الكويتي بوزير ليمارس عليها الرقابة والإشراف حتى يكون نشاطها متسقاً مع السياسة العامة للدولة، ولذلك فعلى الوزير المختص أن يقوم بتوجيه المؤسسة أو الهيئة العامة المشرف عليها على النحو الذي يحقق الأهداف المنشودة للخطة الحكومية في ظل السياسة العامة الاقتصادية والاجتماعية والإدارية للدولة، فالمؤسسات والهيئات العامة تخضع للوصاية الإدارية للسلطة المركزية أي لرقابة وإشراف السلطة المركزية وذلك من خلال الوزير المشرف على المؤسسة أو الهيئة العامة المعنية، ولأن الوصاية الإدارية (وعلى عكس السلطة الرئاسية التي يباشرها الوزير على من يرأسهم في وزارته بقوة القانون) لا يمكن مباشرتها إلا بنص صريح وفي حدود النص فلا بد من نص تشريعي يقر هذه الوصاية، فقد حرص المشرع الكويتي على بيان صور هذه الوصاية في التشريعات المنشئة للمؤسسات والهيئات العامة، ومن الجدير بالذكر في هذا الصدد أنه لا يوجد في الكويت نص عام ينظم الوصاية الإدارية ويرسم حدودها ويبين سلطة الوزير في هذا الشأن، وإنما هناك نصوص متفرقة خاصة بكل مؤسسة أو هيئة عامة على حدة، وقد يكون المشرع قد قصد من ذلك مراعاة ظروف وخصوصية المؤسسة أو الهيئة العامة المعنية، بيد أن هذا التوجه قد أدى إلى اختلاف في قدر وحجم الوصاية الإدارية من مؤسسة وهيئة عامة إلى أخرى، فمقدار سلطة الوصاية الإدارية المقررة للوزير على المؤسسة أو الهيئة العامة قد يضيق وقد يتسع وفقاً للتشريع المنشئ والمنظم لها، وبالتالي فالسلطة الوصائية للوزير قد تختلف درجتها من حيث القوة من مرفق اقتصادي إلى آخر.

فالملاحظ من خلال دراسة التشريعات المتعلقة بالمؤسسات والهيئات العامة أن الوصاية الإدارية في دولة الكويت قد تقترب في بعض الأحيان من السلطة الرئاسية التي يمارسها الوزير على أركان وزارته، وهذا فيه تجاوز لحدود اللامركزية الإدارية

التي من المفترض أن يمارس فيها الوزير وصاية إدارية أي رقابة وإشراف على الأشخاص المعنوية العامة التي تتمتع باستقلالية مالية وإدارية، ويجب التأكيد على أن الوصاية الإدارية مهما بلغت قوتها فمناطقها الرقابة والإشراف على المؤسسات والهيئات العامة، فهذه الأخيرة أشخاص لامركزية مرفقية تتمتع بالشخصية المعنوية ولها استقلال مالي وإداري، وهو ما أكدته المادة 133 من الدستور الكويتي، وبالتالي فعلى الوزير أن يحترم هذه الاستقلالية ويمكن قياديي المؤسسة أو الهيئة العامة من العمل بحرية وعليه ألا يتدخل في شؤون الإدارة إلا بالقدر اللازم والضروري للمحافظة على المصلحة العامة وضمان تسيير المرفق الاقتصادي بانتظام وباضطراد، ووفقاً لتوجه الدولة وسياستها العامة، فالسلطة الوصائية للوزير كما سبق بيانه تتمثل في الإذن السابق والتصديق اللاحق على القرارات التي يتخذها مجلس إدارة المؤسسة، وبالتالي فله أن يقبلها كما هي أو يرفضها كما هي دون تعديل هذه القرارات أو تغييرها أو تعديل مضمونها؛ ولذلك فإنه يجب إعادة النظر في التشريعات المتعلقة بالوصاية الإدارية على الهيئات والمؤسسات العامة وتعديلها بما يحقق لهذه المؤسسات والهيئات العامة الاستقلال المالي والإداري، ويضمن لها العمل باستقلالية تحت مظلة الرقابة والإشراف التي تفرضها قواعد الوصاية الإدارية السليمة. ومن خلال دراسة النصوص المتعلقة بالوصاية الإدارية التي يمارسها الوزراء على الهيئات والمؤسسات العامة الاقتصادية يمكن تقسيمها إلى ما يلي:

أولاً- المؤسسات والهيئات العامة الاقتصادية التي يمارس عليها الوزير المختص صاحب الوصاية سلطة تقترب إلى حد السلطة الرئاسية:

من خلال معاينة النصوص يتضح أن بعض التشريعات تعطي للوزير المشرف على المؤسسة أو الهيئة العامة الاقتصادية الحق في رئاسة مجلس الإدارة وممارسة سلطة تقترب إلى حد السلطة الرئاسية، ومن هذه المؤسسات والهيئات العامة ما يلي:

1- مؤسسة البترول الكويتية:

تنص المادة الأولى من المرسوم بقانون رقم 6 لسنة 1980 بإنشاء مؤسسة

البتروال الكويتية على أن: «تنشأ مؤسسة عامة ذات طابع اقتصادي ويكون لها شخصية اعتبارية ... ويشرف عليها وزير النفط»، وتقرر المادة الثالثة عشرة من ذات المرسوم على أن: «يتولى إدارة المؤسسة مجلس إدارة يشكل برئاسة وزير النفط، ويصدر مرسوم بناءً على عرض وزير النفط ببيان ما يلي: (أ) كيفية تشكيل واختيار أعضاء المجلس وتعيين نائب للرئيس من بينهم وعددهم ومدة عضويتهم والجهة المختصة بتحديد مكافآتهم. (ب) نظام انعقاد المجلس وإجراءات العمل به والأغلبية اللازمة لصحة انعقاد وإصدار قراراته والأحكام المتعلقة بنفاذ هذه القرارات. (ج) قواعد تشكيل لجان الفرعية ونظام العمل بها. (د) قواعد وشروط اختيار الأعضاء المنتدبين من بين أعضاء المجلس وكيفية تحديد اختصاصاتهم وصلاحياته، كما قررت المادة الثامنة من مرسوم تنظيم مجلس إدارة المؤسسة الصادر في 21 يناير 1980 على أن: «..... ويكون اجتماع المجلس صحيحاً بحضور سبعة من أعضائه على الأقل، على أن يكون من بينهم الرئيس أو نائب الرئيس»، كما أكدت المادة التاسعة من المرسوم الأخير على أن: «قرارات مجلس الإدارة تصدر بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين، فإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي فيه الرئيس»، وكذلك أكدت المادة العاشرة من ذات المرسوم على أن: «لا تكون قرارات مجلس الإدارة نافذة إلا بالتصديق عليها من وزير النفط، ما لم يتطلب نفاذها اعتمادها من المجلس الأعلى للبتروال»، ويضاف إلى ذلك أن وزير النفط باعتباره رئيساً لمجلس إدارة المؤسسة فهو يمثلها أمام القضاء وفي علاقتها بالغير ... ويملك التوقيع عن المؤسسة على انفراد بالإضافة إلى نائبه، أو من يفوضه مجلس الإدارة في التوقيع في الحدود والشروط التي يعينها⁽¹⁾.

وبذلك يتضح جلياً من كل ما سبق أن وزير النفط المشرف على المؤسسة العامة للبتروال قد منحه النصوص التشريعية المنشئة والمنظمة للمؤسسة سلطة تقترب من السلطة الرئاسية التي يمارسها الوزير على أركان وزارته، فهو يرأس مجلس إدارة المؤسسة ويمثلها أمام القضاء وفي علاقتها بالغير ويتدخل في تعيين أعضاء مجلس الإدارة ونائب رئيس المجلس إلى آخره من الصلاحيات، وبالتالي فإن الوزير

(1) المادة 15 من المرسوم بقانون رقم 6 لسنة 1980، أعلاه.

يكون مسؤولاً عن هذه المؤسسة مسؤولية كاملة تقترب من مسؤوليته عن أعمال وزارته⁽¹⁾.

2- الهيئة العامة للاستثمار:

تعتبر الهيئة العامة للاستثمار إحدى المؤسسات التي يتمتع الوزير المشرف عليها بسلطة وصائية كبيرة تقترب من السلطة الرئاسية التي يمارسها الوزير على وزارته، حيث نصت المادة الأولى من القانون رقم 47 لسنة 1982 بإنشاء الهيئة العامة للاستثمار على أن: «تنشأ هيئة عامة ذات شخصية اعتبارية مستقلة تسمى الهيئة العامة للاستثمار وتلحق بوزير المالية...»، وتقرر المادة الثالثة من ذات القانون أن: «يتولى إدارة الهيئة مجلس إدارة يشكل برئاسة وزير المالية وعضوية كل من وزير النفط ووكيل وزارة المالية ومحافظ البنك المركزي وخمسة أعضاء آخرين من الكويتيين المتخصصين في مختلف مجالات الاستثمار، ويعينون بمرسوم لمدة أربع سنوات...»، وتؤكد المادة الرابعة على أن: «يجتمع مجلس الإدارة بدعوة من رئيسه، ولا يكون الاجتماع صحيحاً إلا بحضور أغلبية الأعضاء، على أن يكون من بينهم رئيس المجلس، وتصدر قرارات المجلس بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين، فإذا تساوت الأصوات رجح الجانب الذي فيه الرئيس».

ويتضح مما سبق أن لوزير المالية سلطة وصائية كبيرة على الهيئة العامة للاستثمار تقترب من السلطة الرئاسية التي يباشرها الوزير على وزارته، وبالتالي فإنه يكون مسؤولاً عن أعمال وقرارات هذه الهيئة العامة مسؤولية كاملة تقترب من مسؤوليته على أعمال وزارته⁽²⁾.

3- المؤسسة العامة للموانئ:

من خلال تفحص النصوص المتعلقة بقانون إنشاء المؤسسة العامة للموانئ يتضح أن للوزير المشرف على هذه المؤسسة سلطة وصائية تقترب من السلطة الرئاسية التي يمارسها الوزير على أركان وزارته، حيث إنه يرأس مجلس إدارتها، ويشارك

(1) انظر في ذلك: محمد عويد الظفيري، السلطة الوصائية على الوحدات اللامركزية وحدود مسؤولية الوزير عنها في القانون الكويتي، أطروحة مقدمة لكلية الدراسات العليا لاستيفاء جزء من متطلبات درجة الماجستير في برنامج القانون العام، بإشراف الدكتور عادل الطبطبائي، الكويت، أبريل، 2003، ص 152، 153.

(2) انظر: محمد عويد الرشدي، المرجع السابق، ص 161.

في تعيين أعضاء مجلس إدارتها ويشارك في رسم سياستها العامة، كما أنه يمثلها أمام القضاء وفي علاقاتها بالغير، حيث تنص المادة الأولى من المرسوم بقانون رقم 1333 لسنة 1977 بإنشاء المؤسسة على أن: «تنشأ مؤسسة عامة ذات شخصية اعتبارية مستقلة تدار على الأسس التجارية وتسمى مؤسسة الموانئ الكويتية وتلحق بوزير المواصلات...»، كما تنص المادة الثامنة من ذات القانون على أن: «يتولى إدارة المؤسسة مجلس إدارة يشكل برئاسة وزير المواصلات وعضوية المدير العام للمؤسسة وسبعة أعضاء يمثلون القطاع العام والخاص من ذوي الخبرة في شؤون الموانئ والخدمات البحرية، ويصدر بتعيينهم وتحديد مكافآتهم ومدة عضويتهم مرسوم بناء على اقتراح وزير المواصلات». كما أكدت المادة السابقة على أن: «.. ويمثل المؤسسة أمام القضاء وفي صلاتها بالغير رئيس مجلس الإدارة»، وقررت كذلك على أن: «يصدر قرار من وزير المواصلات بنظام انعقاد المجلس وإجراءات العمل به والأغلبية اللازمة لصحة انعقاده وإصدار قراراته». وبالتالي فإن وزير المواصلات يمتلك سلطات كبيرة تقربه من السلطة الرئاسية التي يمارسها على وزارته، ولذلك فهو يسأل مسؤولية تامة عن أعمال هذه المؤسسة وما تصدره من قرارات.

4- الهيئة العامة للصناعة:

تعد الهيئة العامة للصناعة أيضا من ضمن الأشخاص اللامركزية المرفقية التي يملك الوزير المشرف عليها سلطة وصائية واسعة قد تصل إلى حد السلطة الرئاسية التي يمارسها الوزير على وزارته، حيث تنص المادة 27 من القانون رقم 56 لسنة 1996 بشأن إصدار قانون الصناعة على أن: «تنشأ هيئة عامة ذات شخصية اعتبارية مستقلة تسمى الهيئة العامة للصناعة ويشرف عليها وزير التجارة والصناعة»، كما تنص المادة 32 من ذات القانون على أن: «يتولى إدارة الهيئة مجلس إدارة برئاسة وزير التجارة والصناعة وعضوية كل من: 1- مدير عام الهيئة. 2- ممثل عن كل من (وزارة التجارة والصناعة، وزارة الكهرباء والماء، وزارة التخطيط، وزارة المالية، وزارة النفط، وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، بلدية الكويت، الهيئة العامة للبيئة) على أن لا تقل درجته عن درجة وكيل وزارة مساعد يختاره الوزير المختص. 3- رئيس مجلس إدارة بنك الكويت الصناعي. 4- أربعة من العاملين في القطاع الصناعي ترشحهم غرفة

تجارة وصناعة الكويت... ويصدر بتعيينهم مرسوم بناء على عرض وزير التجارة والصناعة...»، كما قررت المادة 35 أن: «يكون للهيئة مدير عام يعين بمرسوم بناء على عرض وزير التجارة والصناعة...». ونخلص من كل النصوص السابقة أن سلطة وزير التجارة سلطة واسعة تقترب من السلطة الرئاسية إلى حد كبير، وبالتالي فإنه يكون مسؤولاً ومسؤولية كاملة عن أعمال وقرارات الهيئة العامة للصناعة⁽¹⁾.

ثانياً- المؤسسات والهيئات العامة الاقتصادية التي يباشر عليها الوزير سلطة وصائية أقرب إلى الوصاية الإدارية السليمة:

وهي الوصاية التي يجب أن تمارس على الأشخاص اللامركزية المرفقية والتي تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة ومنها ما يلي:

1- مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية:

وهي مؤسسة ذات شخصية اعتبارية، لها مجلس إدارة يدير شؤونها، ولها ميزانية مستقلة⁽²⁾، ويمارس عليها الوزير المشرف على شؤونها (وزير المالية والصناعة) وفقاً لقانون إنشائها سلطة وصائية على أعمالها والقرارات الصادرة عن مجلس إدارتها، وقد انتقلت هذه الوصاية إلى وزير المواصلات كما تم الإشارة إلى ذلك فيما سبق، فهو الذي يعين رئيس مجلس إدارتها وأعضاء مجلس الإدارة ويصادق على قرارات المجلس الخاصة بلوائح المؤسسة والميزانية التقديرية والعامة، حيث تنص المادة الأولى من المرسوم بقانون رقم 21 لسنة 1965 في شأن نظام مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية المعدل بالقانون رقم 9 لسنة 1967 على أنه: «تعتبر مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية مؤسسة عامة ذات شخصية اعتبارية مع احتفاظها

(1) ومن ضمن المؤسسات والهيئات العامة الاقتصادية الأخرى والتي يمارس عليها الوزير وصاية إدارية تقترب من السلطة الرئاسية، الهيئة العامة لمنطقة الشعبية المنشأة بالمرسوم الصادر بتاريخ 14 مايو 1964 حيث كانت تتبع وزير المالية، وقد تحولت في 16 مارس 1970 إلى إدارة حيث حل مرسوم جديد لينظمها تحت مسمى الإدارة العامة لمنطقة الشعبية، ومن ثم حلها وأبولة مكوناتها إلى الهيئة العامة للصناعة وفقاً للقانون رقم 56 لسنة 1996 في شأن إصدار قانون الصناعة. أما بالنسبة للمؤسسات والهيئات غير الاقتصادية والتي يمارس عليها الوزير وصاية إدارية تقترب من السلطة الرئاسية، الهيئة العامة للتعليم التطبيقي والتدريب، جامعة الكويت، الهيئة العامة لشؤون القصر، بيت الزكاة، معهد الكويت للأبحاث العلمية، المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية، المؤسسة العامة للرعاية السكنية، الهيئة العامة للمعلومات المدنية. انظر في ذلك: محمد عويد الظفيري، المرجع السابق، ص 151-168.

(2) المادة 14 من المرسوم بقانون رقم 21 لسنة 1965 بشأن مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية والمعدل بالقانون رقم 9 لسنة 1967.

بأسلوبها التجاري الذي كانت عليه في تاريخ انتقال ملكيتها للدولة بالقدر المبين في هذا القانون»، كما تنص المادة الرابعة من ذات القانون على أنه: «يكون للمؤسسة مجلس إدارة مكون من ثمانية أعضاء، ويصدر بتعيينهم وتحديد مدة عضويتهم ومكافآتهم قرار من وزير المالية والصناعة، ويعين وزير المالية والصناعة (وزير المواصلات حسب التعديل الأخير) من بين أعضاء مجلس الإدارة رئيساً وعضواً منتدباً متفرغين لعملهما....»، وتؤكد المادة العاشرة من ذات القانون على أن: «لا تكون قرارات مجلس الإدارة نافذة في المسائل الآتية إلا بعد اعتمادها من وزير المالية والصناعة: 1- اللوائح 2- الميزانية التقديرية 3- الميزانية العمومية والحساب الختامي».

وكما أشرنا أعلاه فإن الوزير المشرف على المؤسسة حالياً هو وزير المواصلات وفقاً للتعديل الأخير، حيث يمارس عليها وصاية إدارية وبالتالي فهو يعتبر مسؤولاً عن أعمال هذه المؤسسة وعن قرارات مجلس إدارتها كذلك، لأن له سلطة الإذن السابق والتصديق اللاحق على هذه القرارات، وبالتالي فله الحق في الموافقة على القرارات ورفضها باعتباره صاحب السلطة الوصائية وفقاً لقانون إنشائها.

ومن الجدير بالذكر في هذا المقام أن مؤسسة مصر للطيران قبل عام 1975 كانت تخضع لرقابة شديدة من قبل الحكومة، حيث كانت كافة القرارات الصادرة من مجلس الإدارة تعرض على الوزير المختص الذي له الوصاية على المؤسسة، وقد كانت موافقة الوزير السابقة عليها شرطاً لازماً لإمكان تنفيذها، كما كانت المؤسسة تخضع لرقابة المجلس الأعلى للمؤسسات العامة، والجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، والجهاز المركزي للمحاسبات، وجهاز الرقابة الإدارية⁽¹⁾.

2- بنك الكويت المركزي:

يقوم البنك المركزي بوظيفة رقابية للجهاز المصرفي في الكويت لضمان سلامة مركزها المالي⁽²⁾، ويعد بنك الكويت المركزي أحد المؤسسات العامة الاقتصادية

(1) انظر في ذلك: د. يسري العصار، النظام القانوني لمرفق النقل الجوي في القوانين الكويتي والمصري والفرنسي في ضوء نظرية المرفق العام الاقتصادي، مرجع سابق، ص 820.

(2) انظر: ماجد راغب الحلو، المركز القانوني للبنك المركزي، دراسة مقارنة في البلاد العربية، مجلة الحقوق والشريعة، السنة الثالثة- العدد الأول- ربيع الآخر 1399هـ - مارس 1979م، ص 172، 174.

التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة ولها مجلس إدارة يدير شؤونها ويتخذ القرارات الخاصة بها، ويمارس الوزير المختص (وزير المالية) وصاية إدارية على أعمال البنك وعلى القرارات الصادرة من مجلس إدارته، وله الحق في مباشرة سلطته في أخذ الإذن السابق والتصديق اللاحق على القرارات، وله سلطة الاعتراض التوقيفي لهذه القرارات، وبالتالي فهو يسأل عن أعمال البنك وعن القرارات الصادرة عنه، حيث تنص المادة 13 من القانون رقم 32 لسنة 1968 في شأن النقد وبنك الكويت المركزي والمهنة المصرفية على أن: «تنشأ مؤسسة ذات شخصية اعتبارية مستقلة تسمى (بنك الكويت المركزي) ...»، كما تنص المادة 18 من ذات القانون على أن: «يتولى إدارة البنك المركزي مجلس إدارة يشكل من: أ- المحافظ وتكون له الرئاسة. ب- نائب المحافظ. ج- ممثل عن وزارة المالية. د- ممثل عن وزارة التجارة والصناعة. هـ- أربعة أعضاء آخرين... ويشترط أن يكونوا كويتيين». وتقرر المادة 19 على أن: «يعين المحافظ ونائب المحافظ بمرسوم لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد بناء على عرض وزير المالية...»، وتنص المادة 20 على أن: «يعين مجلس الوزراء ممثلي كل من وزارة المالية والنفط ووزارة التجارة والصناعة، ويسمى من ينوب عنهما عند غيابهما...»، كما تؤكد المادة 27 من ذات القانون على أن: «لممثل وزارة المالية بمجلس الإدارة أن يطلب وقف أي قرار صادر من المجلس يتعلق بالسياسة النقدية والائتمانية لعرضه على وزير المالية، فإذا لم يبت وزير المالية في الأمر خلال سبعة أيام من تاريخ الوقف أصبح القرار المذكور نافذاً».

يتضح لدينا من خلال عرض النصوص أعلاه أن لوزير المالية وصاية إدارية على بنك الكويت المركزي، وبالتالي فإنه يكون مسؤولاً ومسؤولية كاملة عن هذه المؤسسة المصرفية المهمة وما تصدره من قرارات وما قد يقع من جانبها من مخالفات، وهذا ما أكدته المحكمة الدستورية في القرار التفسيري لسنة 1986 والخاصين بتفسير المادة 114 من الدستور وبيان مدى مسؤولية الوزير عن أعمال البنك وما يتخذه مجلس إدارته من قرارات، وخصوصاً أن البنك المركزي

تنظمه نصوص دستورية مستقلة على وجه التحديد، حيث أكدت المحكمة الدستورية أن الوزير لا يفلت من المسؤولية⁽¹⁾.

3- بنك التسليف والادخار (بنك الائتمان الكويتي):

يعد بنك التسليف والادخار (بنك الائتمان الكويتي وفقاً للمسمى الجديد) مؤسسة عامة ذات شخصية معنوية مستقلة، وميزانية مستقلة، حيث كان يقع تحت إشراف وزير المالية والنفط حسب قانون إنشائه (حالياً وزير الإسكان حسب التعديل الأخير)⁽²⁾، حيث تنص المادة 1 من القانون رقم 30 لسنة 1965 بإنشاء بنك التسليف والادخار على أن: «ينشأ بنك يسمى (بنك التسليف والادخار) ويكون مؤسسة عامة ذات شخصية معنوية مستقلة تحت إشراف وزير المالية والنفط... ويتولى إدارة البنك مدير عام ويكون له نائب أو أكثر، ويصدر بتعيينهم مرسوم بناء على عرض وزير المالية والنفط»، وتقرر المادة 2 من القانون على أن: «تكون للبنك ميزانية مستقلة»، كما تقضي المادة 3 على أن: «يصدر النظام الأساسي للبنك بقرار من وزير المالية والنفط»، وتؤكد المادة 10 من القانون على أن: «يضع مجلس إدارة البنك بموافقة وزير المالية والنفط والنظم واللوائح المالية والإدارية...». ويتضح من النصوص السابقة أن لوزير المالية والنفط سابقاً (وزير الإسكان حالياً وفقاً للمرسوم الصادر بنقل التبعية إليه) وصاية إدارية على البنك، حيث يشارك في تعيين رئيس مجلس الإدارة وفي رسم السياسة العامة للبنك، وله الحق في قبول أو رفض القرارات التي تصدر عن مجلس إدارته، وبالتالي يعد الوزير المشرف على البنك مسؤولاً مسؤولية كاملة عن أعمال البنك وعن القرارات التي تصدر عن مجلس إدارته.

(1) انظر: القرار التفسيري للمحكمة الدستورية الكويتية في طلب التفسير المقدم من الحكومة رقم 1 و 2 لعام 1986 والخاص بتفسير المادة 114 من الدستور، وصدر به حكم في 14/6/1986 والمنشور بالجريدة الرسمية (الكويت اليوم) العدد رقم 1670 لسنة 32، بتاريخ 22/1/1986م.

(2) بنك التسليف والادخار (بنك الائتمان حالياً) والمنشأ بالقانون رقم 30 لسنة 1965 فقد كان يشرف عليه وزير المالية والنفط، ثم انتقل هذا الإشراف إلى نائب رئيس مجلس الوزراء ووزير الدولة لشؤون مجلس الوزراء، وأخيراً إلى وزير الدولة لشؤون الإسكان انظر ما تقدم.

ثالثاً- الوصاية الإدارية على الهيئة العامة لأسواق المال (أكثر المرافق العامة استقلاليةً):

صدر القانون رقم 7 لسنة 2010 بشأن إنشاء هيئة أسواق المال وتنظيم نشاط الأوراق المالية بتاريخ 21 فبراير 2010م كهيئة مستقلة تتمتع بالشخصية الاعتبارية، هدفها تنظيم نشاط الأوراق المالية بما يتسم بالعدالة والتنافسية والشفافية، ويشرف عليها وزير التجارة والصناعة، وقد تم تعديل قانون هيئة أسواق المال بالقانون رقم 108 لسنة 2014م، وكذلك تم تعديله أخيراً بالقانون رقم 22 لسنة 2015م⁽¹⁾، ومن خلال تفحص النصوص الخاصة بقانون هيئة أسواق المال وتنظيم نشاط الأوراق المالية يتضح لنا أن النظام القانوني لهذه الهيئة هو نظام قانوني فريد من نوعه وغير مسبوق في الكويت، حيث يعطي القانون لمجلس المفوضين استقلالية شبه كاملة في اتخاذ القرار وفي وضع القواعد القانونية الخاصة بالهيئة، وعلى ذلك فإن الوصاية الإدارية من السلطة المركزية على هذه الهيئة في أقل درجاتها، ولعل من النصوص المهمة في هذا الصدد ما يلي:

- تنص المادة الثانية من قانون الهيئة على أن: «تنشأ هيئة عامة مستقلة تتمتع بالشخصية الاعتبارية يشرف عليها وزير التجارة والصناعة، تسمى (هيئة أسواق المال).

- ولقد نصت المادة الرابعة من القانون أعلاه على أن: «يختص مجلس مفوضي الهيئة بما يلي: 1- إصدار اللوائح والتعليمات اللازمة لتنفيذ القانون، كما تعمل على القيام بإصدار التوصيات والدراسات اللازمة لتطوير القوانين التي تساعد على تحقيق أهدافها... 13- إصدار جميع القرارات التي تدخل في اختصاص الهيئة واللائمة لتنفيذ هذا القانون ولائحته التنفيذية وله أن يفوض في بعض اختصاصاته...».

(1) القانون رقم 7 لسنة 2010 بشأن إنشاء هيئة أسواق المال وتنظيم نشاط الأوراق المالية الصادر بتاريخ 21 فبراير 2010 م والمنشور في الجريدة الرسمية «الكويت اليوم» بتاريخ 28 فبراير 2010م، والمعدل بالقانون رقم 108 لسنة 2014 بشأن هيئة أسواق المال وتنظيم نشاط الأوراق المالية بتاريخ 23 يوليو 2014م ونشر بالجريدة الرسمية بتاريخ 10 أغسطس 2014م، والمعدل أخيراً بالقانون رقم 22 لسنة 2015 والصادر بتاريخ 4 مايو 2015م والمنشور بالجريدة الرسمية بتاريخ 10 مايو 2015م.

– وقد نصت المادة السادسة على أن: «يتولى إدارة الهيئة مجلس يسمى مفوضي هيئة أسواق المال يتكون من خمسة مفوضين متفرغين يصدر بتسميتهم مرسوم بناء على ترشيح الوزير المختص، ويحدد المرسوم من بين الأعضاء رئيساً ونائباً للرئيس».

– كما نصت المادة الثامنة على أن: «يمثل الرئيس الهيئة أمام الغير وأمام القضاء. ويتولى عمل المدير التنفيذي وينفذ قرارات الهيئة...».

– أما فيما يتعلق بالنظام الوظيفي، فقد نصت المادة 17 من قانون الهيئة على أن: «يضع مجلس الهيئة اللوائح الإدارية والمالية لشؤون الموظفين في الهيئة دون التقيد بالقواعد المقررة للموظفين المدنيين في قانون الخدمة المدنية ونظامه، على أن يسري هذا القانون الأخير ونظامه فيما لم يرد بشأنه نص خاص، ويكون لرئيس مجلس مفوضي الهيئة اختصاصات الوزير وديوان الخدمة المدنية فيما يتعلق بموظفي الهيئة».

– أما فيما يتعلق بميزانية الهيئة فقد نصت المادة 18 على ما يلي: «يكون للهيئة ميزانية مستقلة تصدر بقانون، وتعد وفقاً للقواعد التي تحددها اللائحة التنفيذية، مع مراعاة أحكام المرسوم بالقانون رقم (31) لسنة 1978 بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي، وتبدأ السنة المالية في الأول من أبريل وتنتهي في نهاية مارس من كل عام، وتبين اللائحة التنفيذية القواعد والإجراءات المالية لتصرف الهيئة في أموالها، والدفاتر التي تمسكها لضبط عملياتها، وكيفية مراقبة حساباتها، ويكون لرئيس مجلس المفوضين اختصاصات وزير المالية فيما يخص أحكام المرسوم بالقانون المشار إليه».

ويتضح مما سبق أن المشرع في قانون إنشاء هيئة أسواق المال قد منح مجلس الهيئة الحق في إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القانون واللوائح الخاصة بنظامها الداخلي، كما أن إدارة الهيئة يتم من قبل مجلس المفوضين بشكل مستقل، ويتكون المجلس من خمسة مفوضين متفرغين يصدر بتسميتهم مرسوم دون أن يكون للوزير دور في التدخل في الإدارة أو في مجلس المفوضين عدا ترشيحه لأعضائه، كما يمثل رئيس

هيئة أسواق المال الهيئة أمام الغير وأمام القضاء، كما أنه يتولى عمل المدير التنفيذي وينفذ قرارات الهيئة دون تدخل من قبل الوزير، وفيما يتعلق بميزانية الهيئة فهي مستقلة وتعد وفقاً للقواعد التي تحددها اللائحة التنفيذية مع مراعاة أحكام المرسوم بالقانون رقم (31) لسنة 1978 بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي، ويكون لرئيس مجلس المفوضين اختصاصات وزير المالية فيما يخص أحكام المرسوم بالقانون المشار إليه، على أن: «تقدم الهيئة للوزير المختص تقريراً سنوياً يرفع إلى مجلس الوزراء خلال 120 يوماً من نهاية كل سنة مالية حول أنشطتها وأعمالها وإنجازاتها في تطوير وتنمية السوق خلال السنة المنقضية، على أن يشتمل على حسابات الهيئة وتقرير مراقب الحسابات» وفقاً للمادة 25 من القانون.

ويتميز قانون هيئة أسواق المال بأنه من القوانين التي تتسم بالمرونة والتي تتضمن تفويضاً تشريعياً للهيئة بإصدار اللوائح والتعليمات والقرارات اللازمة لتنفيذ القانون وهو ما قرره المادة 1/4 من القانون رقم 7 لسنة 2010⁽¹⁾.

الفرع الثالث

نطاق مسؤولية الوزير عن أعمال الهيئة أو المؤسسة العامة التي يشرف عليها

يتضح من خلال استعراض النصوص الخاصة بالمؤسسات والهيئات العامة الاقتصادية في الكويت بشكل عام أن غالبية النصوص تتفق على إعطاء وزير الوصاية صلاحيات مهمة يمارسها على قياديي المؤسسات العامة بأشخاصهم وبأعمالهم، حيث تعطي النصوص للحكومة من خلال الوزير المشرف إمكانية التأثير المباشر والكبير على المؤسسات والهيئات العامة، ويتمثل ذلك في التعيين والإقالة والتجديد وكذلك التصديق والمشاركة في اتخاذ القرارات، وبالتالي فإن للوزير تأثيراً واضحاً في رسم وتنفيذ السياسة العامة للهيئات والمؤسسات العامة، مما يزيد من مسؤوليته على أعمال وقرارات تلك الجهات، كما أن السلطة التي يملكها الوزير المختص تجاه

(1) انظر: د. بدر حامد الملا، النظام القانوني لأسواق المال، شرح للقانون رقم 7/2010 الكويتي بشأن إنشاء هيئة أسواق المال وتنظيم نشاط الأوراق المالية ولائحته التنفيذية مع المقارنة بنظام هيئة السوق المالية السعودية، الطبعة الأولى، 2011، ص 20.

بعض مجالس إدارة المؤسسات العامة تعطيه إمكانية فعلية لتحديد وتغيير وتوجيه السياسة العامة للمؤسسات والهيئات العامة أعلاه، خاصة وأن للمجالس المذكورة اختصاصات وصلاحيات كرسم السياسة العامة للمؤسسة وإصدار اللوائح الداخلية والقرارات المتعلقة بالشؤون المالية والإدارية والفنية، كما أن لها الحق في الموافقة والتصديق والاعتراض على إقرار الميزانية والحساب الختامي، يضاف إلى ذلك حقها في إصدار القرارات المتعلقة بتعيين المستخدمين العاملين في المؤسسة ووضع نظام ترقيتهم ونقلهم وفصلهم وتحديد مرتباتهم ومكافآتهم وأسس تقاعدهم، وبالتالي فإن الوزير المشرف على أعمال الهيئات والمؤسسات العامة أعلاه في هذه الحالة يسأل مسؤولية كاملة عن أعمال وقرارات تلك المؤسسة بل إن مسؤوليته تكاد تكون مقاربة لمسؤولية الوزير عن أعمال وزارته، وفي هذا الصدد تؤكد المحكمة الدستورية في حكمها التفسيري الخاص بالمادتين 100 و 101 من الدستور والمتعلق بالاستجواب على أن: «...استجواب الوزير يكون عن الأمور الداخلة في اختصاصه، وعن أعمال وزارته، والإشراف على شؤونها، وقيامه بتنفيذ السياسة العامة للحكومة فيها ورسم اتجاهات الوزارة، وإشرافه على تنفيذها، وعمّا يمارسه من سلطة متاحة له قانوناً في مجال التوجيه والإشراف والرقابة على المؤسسات العامة والهيئات العامة والإدارات المستقلة التابعة له والمحلقة به أو بوزارته لتنفيذ السياسة العامة للحكومة، وبمراعاة القدر الذي منح قانوناً للوزير من السلطة والاختصاص بالأعمال المراد استجوابه عنها بما يمكنه من القدرة على الإتيان بها.....»⁽¹⁾.

فالوزير المشرف على المؤسسة أو الهيئة العامة يكون مسؤولاً عن أعمال هذه الأخيرة وعن القرارات التي تصدر عنها، كما أنه يتحمل نتائج أداؤها، لأنه يتمتع بسلطة وصائية عليها، بيد أن مسؤوليته يتسع نطاقها وفقاً لاتساع سلطة الوصاية التي يتمتع بها، وهو تطبيق لقاعدة «على قدر السلطة تكون المسؤولية»، وهو ما أكدته المحكمة الدستورية في قرارها التفسيري الخاص بالمادتين 100 و 101 من الدستور

(1) قرار المحكمة الدستورية الصادر في طلب التفسير المقدم من مجلس الوزراء في شأن تفسير المادتين 100 و 101 من الدستور والمقيد برقم 8 لسنة 2004 « تفسير دستوري»، والصادر في 17 من شهر رمضان 1427 هـ الموافق 9 أكتوبر 2006م.

والمترقب بالاستجواب حيث قالت أنه: «..... طبقاً للنظم الدستورية فإن السلطة توجب المسؤولية وتنتجها لزوماً فهي كالظل الظليل لا تبعد عنها ولا تفارقها، فالذي يباشر السلطة يجب أن يكون مسؤولاً عن مباشرتها، والذي يسأل يجب أن يكون صاحب سلطة واختصاص بما يخوله قانوناً القدرة على القيام بإجراء أو اتخاذ تصرف معين، وعلى خلاف ذلك فإن عدم الاختصاص يؤدي إلى انعدام القدرة قانوناً على الإتيان بهذا الإجراء أو التصرف، وبالتالي فلا مسؤولية بلا سلطة أو اختصاص...»⁽¹⁾.

وعلى ضوء ما سبق فيمكن تصور مسؤولية الوزير المختص كالتالي، أولاً: إن الوزير المختص يكون مسؤولاً (مسؤولية إدارية) أمام أمير البلاد (رئيس السلطة التنفيذية) عن ممارسته لوظيفته وفي توليه لمهامه التنفيذية، وكذلك الرقابية الإشرافية، فإذا ما أحل الوزير في مهام سلطته الوصائية على المؤسسات والهيئات العامة فإنه يكون مسؤولاً مباشرة أمام الأمير وفقاً للمادة 58 من الدستور والتي تنص على أن: «رئيس مجلس الوزراء والوزراء مسؤولون بالتضامن أمام الأمير عن السياسة العامة للدولة، كما يسأل كل وزير أمامه عن أعمال وزارته»، مما قد يؤدي إلى عدم إعادة تعيينه أو إعفائه من منصبه، حيث تنص المادة 56 من الدستور على أن: «يعين الأمير رئيس مجلس الوزراء بعد المشاورات التقليدية، ويعفيه من منصبه، كما يعين الوزراء، ويعفيهم من مناصبهم....».

كما يخضع الوزير كذلك لرقابة مجلس الأمة، ويكون مسؤولاً مسؤولية سياسية أمام البرلمان عن أعمال المؤسسات والهيئات العامة وعن أدائها، وتتمثل هذه الرقابة في صور عديدة تبدأ من حق توجيه أسئلة⁽²⁾ إلى الوزير واستيضاحه حول الأمور الداخلة في اختصاصه وفقاً للمادة 99 من الدستور، مروراً بالاستجواب⁽³⁾ الذي تنظمه المادة

(1) انظر: قرار المحكمة الدستورية المرجع السابق.

(2) تنص المادة 99 من الدستور على أن: «لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء وإلى الوزراء أسئلة لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصهم، وللوسائل وحده حق التعقيب مرة واحدة على الإجابة.

(3) تنص المادة 100 من الدستور على أن: «لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء استجوابات عن الأمور الداخلة في اختصاصاتهم، ولا تجري المناقشة في الاستجواب إلا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه، وذلك في غير حالة الاستعجال وموافقة الوزير، وبمراجعة حكم المادتين 101 و 102 من الدستور يجوز أن يؤدي الاستجواب إلى طرح موضوع الثقة على المجلس.»

100 من الدستور وطرح الثقة⁽¹⁾ به الذي تنظمه المواد 101 و 102، كما أن للمجلس وفقا للمادة 114 من الدستور الحق في تشكيل لجان تحقيق⁽²⁾، ويلزم كل وزير وجميع موظفي الدولة بتقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منهم... كما أن مسؤولية الوزير قد تكون على أساس الخطأ إذا قصر في الإشراف والرقابة⁽³⁾.

المبحث الثاني

المركز القانوني للعاملين في الهيئات والمؤسسات العامة الاقتصادية

يثير المركز القانوني للعاملين في المرافق العامة الاقتصادية الكثير من التساؤلات لعل أبرزها هو هل يعتبر العاملون في الهيئات والمؤسسات العامة الاقتصادية موظفين عامين وبالتالي يخضعون لقواعد القانون العام (الإداري)؟ وبالتالي تكون المحكمة المختصة بالنظر في المنازعات المتعلقة بهم المحكمة الإدارية، أم لا يعدون في حكم الموظف العام وبالتالي يخضعون لقواعد القانون الخاص؟ وبذلك تختص المحاكم العادية بالنظر في المنازعات المتعلقة بهم.

(1) تنص المادة (101) من الدستور على أن «كل وزير مسؤول لدى مجلس الأمة عن أعمال وزارته، وإذا قرر المجلس عدم الثقة بأحد الوزراء اعتبر معتزلاً للوزارة من تاريخ قرار عدم الثقة ويقدم استقالته فوراً، ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بناء على رغبته أو طلب موقع من عشرة أعضاء إثر مناقشة استجواب موجه إليه، ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره في الطلب قبل سبعة أيام من تقديمه، ويكون سحب الثقة من الوزير بأغلبية الأعضاء التي يتألف منهم المجلس فيما عدا الوزراء، ولا يشترك الوزراء في التصويت على الثقة». كما تنص المادة (102) على أن: «لا يتولى رئيس مجلس الوزراء أي وزارة، ولا يطرح في مجلس الأمة موضوع الثقة به، ومع ذلك إذا رأى مجلس الأمة بالطريقة المنصوص عليها في المادة السابقة عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، رفع الأمر إلى رئيس الدولة، وللأمير في هذه الحالة أن يعفي رئيس مجلس الوزراء ويعين وزارة جديدة، أو أن يحل مجلس الأمة، وفي حالة الحل، إذا قرر المجلس الجديد بذات الأغلبية عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء المذكور اعتبر معتزلاً منصبه من تاريخ قرار المجلس في هذا الشأن، وتشكل وزارة جديدة».

(2) تنص المادة (114) من الدستور على أن «يحق لمجلس الأمة في كل وقت أن يؤلف لجان تحقيق أو يندب عضواً أو أكثر من أعضائه للتحقيق في أي أمر من الأمور الداخلة في اختصاص المجلس، و يجب على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منهم.»

(3) د. يسري العصار، حلقة نقاش حول الاستجواب الوزاري، المنعقدة في كلية الحقوق، منشورة بملحق مجلة الحقوق، العدد الثاني، السنة 25، يونيو 2001، ص 14 و 15.

إن التساؤل حول المركز القانوني للعاملين في الهيئات والمؤسسات العامة الاقتصادية في الكويت مفهوم ومبرر وذلك من جانبين:

أولاً: أن هذه الهيئات والمؤسسات العامة كأصل عام تزاوّل نشاطاً اقتصادياً أو تجارياً أو لها سلطة الرقابة على هذا النشاط، ومن المعروف أن هذا النشاط يدار وفقاً للفكر التجاري والاقتصادي الذي ينظمه ويحكمه قواعد القانون الخاص، وهو بذلك يختلف عن النشاط الذي تزاوّلته الوزارات والإدارات الحكومية أو المؤسسات والهيئات العامة التي تزاوّل نشاطاً إدارياً بحتاً يخضع لقواعد القانون العام.

ثانياً: أن الكثير من هذه الهيئات العامة والمؤسسات العامة الاقتصادية استبعدت قوانين إنشائها الخضوع لقواعد قانون الخدمة المدنية وهو القانون الذي يحكم الموظفين العاملين في الإدارات الحكومية وغالبية الهيئات والمؤسسات العامة الإدارية الأخرى.

ولذلك كان من الواجب تسليط الضوء على المركز القانوني للعاملين في الهيئات والمؤسسات العامة الاقتصادية وبيان مركزهم القانوني لما يترتب على ذلك من آثار قانونية عديدة، فهل يكتسب العاملون في هذه الهيئات والمؤسسات العامة الاقتصادية صفة الموظف العام؟

لنجيب على هذا التساؤل المهم كان لزاماً علينا ابتداءً أن نوضح تعريف الموظف العام، ومن ثم بيان مدى تأثير خضوع أو عدم خضوع العاملين في الهيئات والمؤسسات العامة الاقتصادية لقانون الخدمة المدنية على اكتساب صفة الموظف العام.

الفرع الأول

تعريف الموظف العام

تتعدد تعريفات الموظف العام وتختلف بتعدد التشريعات واختلاف نية التشريع في تحديد مجال انطباقه⁽¹⁾، ولذلك قد يضيق المشرع أو يوسع من مجال تطبيقه وفقاً للهدف الذي وضع لتحقيقه، فقد يعتبر العامل موظفاً عاماً في ظل قانون أو تشريع معين ولا يعد كذلك في ظل تشريع آخر، وبناءً عليه تختلف أحكام القضاء، فمثلاً قد يعتبر العامل موظفاً عاماً وفقاً للقانون الجنائي لأنه يوسع من مفهوم الموظف العام وذلك بغرض إضفاء حماية أكبر على الوظيفة العامة وعلى مصالح الإدارة العامة بينما لا يعتبر هذا العامل موظفاً عاماً وفقاً لقانون آخر، وعلى ذلك نجد أن المادة (43) من قانون الجزاء الكويتي⁽²⁾ تنص على أن: «يعد في حكم الموظف العام في تطبيق نصوص هذا الفصل:

أ- الموظفون والمستخدمون والعمال في المصالح التابعة للحكومة أو الموضوعة تحت إشرافها أو رقابتها.

ب- أعضاء المجالس النيابية العامة أو المحلية سواء أكانوا منتخبتين أم معينين.

ج- المحكمون والخبراء ووكلاء النيابة والمصفون والحراس القضائيون.

د- كل شخص مكلف بخدمة عامة.

هـ- أعضاء مجالس إدارة ومديرو وموظفو ومستخدمو المؤسسات والشركات والجمعيات والمنظمات والمنشآت إذا كانت الدولة أو إحدى الهيئات العامة تساهم في مالها بنصيب ما بأية صفة.

أما وفقاً لقانون الخدمة المدنية الكويتي رقم 15 لسنة 1979 فالموظف العام كما تقرر المادة الثانية هو «كل من يشغل وظيفة مدنية من وظائف الجهات الحكومية أياً

(1) انظر: أ.د. عزيزة الشريف، مسالة الموظف العام في الكويت: المسؤولية المدنية والجنائية والإدارية، مطبوعات جامعة الكويت، مجلس النشر العلمي، 1997، ص 5 وما بعدها.

(2) المادة 43 من قانون الجزاء الكويتي رقم 31 لسنة 1970 بتعديل بعض مواد القانون الجزائي رقم 16 لسنة 1960.

كانت طبيعة عمله أو مسمى وظيفته»⁽¹⁾، والجهة الحكومية المراد بها حسب نص المادة السابقة بأنها «كل وحدة إدارية تكون ميزانيتها ضمن الميزانية العامة للدولة أو ملحقة بها».

ولقد تباينت محاولات الفقه والقضاء الإداري في وضع تعريف محدد دقيق ومنضبط للموظف العام، ومن خلال تلك المحاولات يمكن الاستنتاج أن هناك عناصر أساسية يتفق الفقه والقضاء على ضرورة توافرها لاكتساب صفة الموظف العام، فوفقاً لهذه الاجتهادات يطلق مصطلح الموظف العام على «كل من يتولى العمل في خدمة مرفق عام يدار بطريق مباشر ويكون قد شغل مركزه بطريق سليم وبصفة دائمة»، وتذهب محكمة التمييز الكويتية إلى ذات الرأي حيث تقرر أن: «صفة الموظف العام تثبت لمن يعين بأداة قانونية بعمل دائم في مرفق عام تديره الدولة أو أحد الأشخاص العامة»⁽²⁾.

ويتضح مما سبق أن صفة الموظف العام تثبت لمن تتوافر فيه الشروط التالية:

أ- سلامة إجراءات التولية:

أي أن يكون قد شغل وظيفته وفقاً لإجراءات قانونية سليمة، سواءً تمثل ذلك في صدور (قرار تعيين) من الجهة المختصة بذلك أو (بالتعاقد) معه من قبل الجهة المختصة بذلك قانوناً، أو أن يكون قد شغل منصبه عن طريق (الانتخاب) كما هو الحال في الأعضاء المنتخبين في المجلس البلدي، وبذلك لا يعتبر موظفاً عاماً المتعاقد مع الإدارة وفقاً لعلاقة قانونية أخرى لا تخضع لعقد التوظيف كعقد الالتزام أو الامتياز أو عقد الأشغال العامة أو المقاوله.

ب- التبعية لمرفق عام:

ويقصد بذلك أن تكون الوظيفة التي يشغلها تتبع أحد المرافق العامة التي تديرها الدولة إدارة مباشرة، سواءً أكانت هذه الإدارة هي إحدى الجهات المركزية كالإدارات

(1) المادة الثانية من قانون الخدمة المدنية قانون رقم 15 لسنة 1979 والصادر في قصر السيف في 7 جمادي الأولى 1399، الموافق 4 أبريل 1979م.

(2) حكم محكمة التمييز في الطعن رقم 56 لسنة 1992 - تجاري جلسة 8 مارس 1993.

الحكومية أو من خلال الجهات اللامركزية كالأشخاص المعنوية العامة (كالهيئات العامة أو المؤسسات العامة).

ج- الدائمة في شغل الوظيفة العامة:

والرأي الغالب في الفقه في هذا المجال أن صفة الموظف العام لا تنطبق إلا على العامل الذي يشغل وظيفته بصفة دائمة، بيد أن هذا الرأي لا يلغي رأياً آخر في الفقه له وجاهته وهو إمكانية انطباق صفة الموظف العام على من يتولى وظيفة عامة تابعة لأحد المرافق العامة التي تدار بصورة مباشرة حتى لو كان شغله لهذه الوظيفة بصورة مؤقتة، وهو ما تبناه قانون الخدمة المدنية الكويتي رقم 15 لسنة 1979 حيث أدخل في نطاق تطبيقه من حيث الأشخاص الموظفين المؤقتين، وفي هذا تنص المادة (12) من القانون على أن «الوظائف إما دائمة أو مؤقتة.....»⁽¹⁾.

د- تقاضي المرتب من الخزينة العامة للدولة:

وهذا الشرط الأخير هو شرط مفترض حيث إن الشخص الذي يتولى العمل في خدمة مرفق عام في وظيفة دائمة أو مؤقتة يفترض به أن يتلقى مرتبه من الخزينة العامة للدولة، ويستوجب ذلك أن تكون الوظيفة التي يشغلها من ضمن الوظائف الموجودة في الهياكل التنظيمية للجهة الإدارية التي يتبعها، أي أن لها درجة وظيفية وارتباط مالي أي ميزانية محددة سلفاً سواء أكانت الجهة التي يتبعها جهة إدارية مركزية ميزانيتها عامة، أم جهة إدارية لا مركزية كالمؤسسات والهيئات العامة التي تكون ميزانيتها ملحقة أو مستقلة.

ومما سبق نصل إلى نتيجة مفادها أن صفة الموظف العام تنطبق على من تتوافر فيه الشروط أعلاه، سواء أكان العامل يعمل في جهة إدارية مركزية كالوزارات والإدارات الحكومية أم جهات لا مركزية كالمؤسسات العامة والهيئات العامة إدارية كانت أو اقتصادية.

(1) المادة 12 من قانون الخدمة المدنية الكويتي رقم 15 لسنة 1979.

الفرع الثاني

قانون الخدمة المدنية من حيث التطبيق على الهيئات والمؤسسات العامة الاقتصادية

من خلال دراسة القوانين المنشئة والمنظمة للمؤسسات والهيئات العامة الاقتصادية في الكويت نجد أن غالبيتها تستبعد تطبيق قانون الخدمة المدنية - وهو القانون الواجب التطبيق على عمال السلطة المركزية من المدنيين العاملين في وزارات الدولة والجهات التابعة لها - أما البقية الباقية من المؤسسات والهيئات العامة الاقتصادية فتتص قوانين إنشائها على جعل قانون الخدمة المدنية الشريعة العامة واجبة التطبيق حال خلو النص⁽¹⁾.. وفي هذا فقد ذهبت إدارة الفتوى والتشريع في فتواها الصادرة في 5/7/1980م إلى عدم سريان قانون الخدمة المدنية على المؤسسات والهيئات ذات الميزانيات المستقلة إلا إذا تبنت قوانين هذه المؤسسات والهيئات أحكامه بصفة كلية⁽²⁾.

وبالتالي يمكن تقسيم الهيئات والمؤسسات العامة الاقتصادية من حيث تطبيق قانون الخدمة المدنية إلى فئتين:

- الفئة الأولى: وهي الغالبية العظمى من المؤسسات والهيئات العامة الاقتصادية حيث تضمنت نصوصاً صريحة أو ضمنية باستبعاد أو استثناء العاملين من الخضوع

(1) أما الهيئة العامة لمنطقة الشعبية - والتي تحولت في 16 مارس 1970 إلى إدارة حيث حل مرسوم جديد لينظمها تحت مسمى الإدارة العامة لمنطقة الشعبية ومن ثم حلها وأبولة مكوناتها إلى الهيئة العامة للصناعة وفقاً للقانون رقم 56 لسنة 1996 في شأن إصدار قانون الصناعة - فيرى الدكتور محمد المقاطع أنها تخضع لقانون الخدمة المدنية حيث تنص المادة التاسعة من مرسوم إنشاء الهيئة العامة لمنطقة الشعبية الصادر في 14 مايو 1964 على أن: «تدار أعمال الهيئة العامة على الأسس التجارية البحتة، وتتبع في حساباتها نظام المحاسبة الصناعية بما لا يتعارض مع القوانين واللوائح النافذة المفعول». ويرى أن من القوانين النافذة المفعول على الهيئة في ذلك الوقت قانون الوظائف العامة الصادر عام 1960، وقد حل محله قانون الخدمة المدنية رقم 15 لسنة 1979م وهو واجب السريان على موظفي الإدارة. انظر في ذلك: د. محمد المقاطع، النظم الوظيفية في الهيئات والمؤسسات العامة الكويتية وعلاقتها بقانون الخدمة المدنية، دراسة تحليلية، مجلة الحقوق، السنة السادسة عشر - العدد الثالث والرابع، ذو الحجة / ربيع الأول 1412-1413 هـ، سبتمبر / ديسمبر 1992م، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، ص 131.

(2) الفتوى رقم 2/3669 الصادرة بتاريخ 5/7/1980م، مجموعة المبادئ التي قررت إدارة الفتوى والتشريع - المجموعة السادسة - ص 125-127.

لقانون الخدمة المدنية، ومن هذه المؤسسات ما يلي:

(1) - مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية، حيث تنص المادة الخامسة من قانون رقم 21 لسنة 1956 في شأن مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية والمتعلقة باختصاصات مجلس الإدارة على أن: «2- إصدار القرارات المتعلقة بتعيين الموظفين والعمال بالمؤسسة وترقيتهم ونقلهم وفصلهم وتحديد مرتباتهم ومكافآتهم ومعاشاتهم وفقاً للوائح التي تعد في هذا الشأن، بالاستثناء من القواعد والنظم الحكومية».

(2) - مؤسسة البترول الكويتية، حيث تنص المادة 16 من مرسوم بالقانون رقم 6 لسنة 1980 بإنشاء مؤسسة البترول الكويتية على أن: «يتولى المجلس الأعلى للبترول: 4- وضع نظام الموظفين والعاملين بالمؤسسة دون إخلال بأحكام المادتين 5، 38 من القانون رقم 15 لسنة 1979».

(3) - بنك الكويت المركزي، حيث تنص المادة 14 من القانون رقم 32 لسنة 1968 في شأن النقد وبنك الكويت المركزي والمهنة المصرفية على أن: «... يضع مجلس الإدارة، بموافقة وزير المالية، سائر النظم والأحكام المتعلقة بشؤون البنك الإدارية والمالية بما في ذلك شؤون الموظفين والمحاسبة، دون التقيد في ذلك كله بأحكام قوانين المناقصات العامة والوظائف العامة المدنية».

(4) - الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية، حيث تنص المادة 16 من النظام الأساسي للصندوق على أن: «يتم تعيين العاملين بالصندوق وفق أحكام النظام الذي يصدره مجلس الإدارة في هذا الشأن».

(5) - بنك التسليف والادخار (بنك الائتمان الكويتي)، وقد حدث تطور تشريعي بالنسبة للنظام الوظيفي لبنك التسليف والادخار، حيث كان البنك وفقاً للمادة (10) من القانون رقم 30 لسنة 1965 بإنشاء بنك التسليف والادخار خاضعاً لقانون الوظائف العامة (الذي حل محله قانون الخدمة المدنية)، إذ تنص المادة السابقة على أن: «تسري أحكام قانون الوظائف العامة المدنية على موظفي البنك ومستخدميه وعماله»، وقد تم تعديل المادة (10) بالقانون رقم 29 لسنة 1970 كالتالي: «تسري أحكام قانون الوظائف العامة المدنية على موظفي البنك ومستخدميه وعماله،

ويضع مجلس إدارة البنك بموافقة وزير المالية والنفط النظم المتعلقة بشؤون البنك الإدارية والمالية بما في ذلك اللوائح اللازمة لأعمال التوريد والمقاولات والتعاقد على مشروعات البنك العمرانية دون التقيد في ذلك بأحكام قانون المناقصات العامة. ويتولى مجلس إدارة البنك اختصاصات ديوان الموظفين بالنسبة لتعيين الموظفين المؤقتين على ميزانية المشروعات»، بحيث أصبح مجلس إدارة البنك له اختصاصات ديوان الموظفين بالنسبة لتعيين الموظفين المؤقتين على ميزانية المشروعات، إلى أن جاء القانون رقم 27 لسنة 1984 بحكم جديد في المادة (10) نص على أن: «يضع مجلس إدارة البنك بموافقة وزير المالية النظم واللوائح المالية والإدارية بما في ذلك اللوائح اللازمة لأعمال التوريد والمقاولات والتعاقد على مشروعات البنك العمرانية دون التقيد في ذلك بأحكام قانون المناقصات العامة، وكذلك اللوائح المتعلقة بنظم العاملين بالبنك وشؤونهم الوظيفية وتحديد مرتباتهم دون الإخلال بأحكام المادتين (5) و(38) من قانون الخدمة المدنية». وكما هو ملاحظ فقد تم تعديل نص المادة العاشرة من هذا القانون أكثر من مرة، آخرها بالقانون رقم 27 لسنة 1984⁽¹⁾؛ وبالتالي فإن تعديل المادة (10) على النحو السابق يؤدي حتماً إلى عدم خضوع البنك وفقاً لهذا النص لقانون الخدمة المدنية، ويكون من صلاحية إدارة البنك تعيين الموظفين وفقاً للقواعد التي يقررها مجلس الإدارة دون الرجوع إلى ديوان الموظفين.

بيد أن النظام الوظيفي (نظام المرتبات) الذي يقرره مجلس الإدارة لا بد من عرضه على ديوان الخدمة المدنية ليقوم بمراجعته وإقراره تطبيقاً لنص المادة (38) من قانون الخدمة المدنية ذلك حتى تتماثل الأنظمة الوظيفية في الدولة وتتناسب من حيث الدرجات والمرتبات وأن لا يكون هناك خلل أو اختلاف كبير بين نظام وظيفي وآخر⁽²⁾، وبالتالي فإنه في حال لم يتم وضع نظام وظيفي من قبل مجلس إدارة بنك التسليف والادخار (بنك الائتمان) أو في حال لم يحظ هذا النظام بقبول

(1) القانون رقم 27 لسنة 1984 بإنشاء بنك التسليف والادخار، المنشور بالكويت اليوم العدد 1547 - السنة الثلاثون.

(2) انظر: الشرح أدناه ص 43، 42.

ديوان الخدمة المدنية لتطبيقه، فإن ذلك لا يعني أن البنك يخضع لقانون الخدمة المدنية كأصل عام فهذا يناقض نص المادة العاشرة من قانون البنك، وإنما يتم تطبيق قانون الخدمة المدنية كحالة واقعية وعملية لمعالجة الخلل الموجود وسد النقص الحاصل في النظام الوظيفي باعتبار قانون الخدمة المدنية هو الشريعة العامة للقواعد الوظيفية في هذه الجهات فيما لم يرد بشأنه نص وهو ما قررته المادة (3) من قانون الخدمة المدنية حيث تنص على أن: «تسري أحكام هذا القانون على: أ- الجهات الحكومية. ب- الجهات التي تنظم شؤون الخدمة فيها قوانين خاصة، فيما لم يرد بشأنه نص خاص في هذه القوانين...»⁽¹⁾.

(6) - الهيئة العامة للاستثمار، حيث تنص المادة 8 من قانون رقم 47 لسنة 1982 بإنشاء الهيئة العامة للاستثمار على أن: «يكون للهيئة جهاز من الموظفين يعين العاملون فيه طبقاً للنظام الذي يضعه مجلس الإدارة، وذلك دون إخلال بأحكام المادتين (5) و(38) من المرسوم بالقانون رقم (15) لسنة 1979 في شأن الخدمة المدنية».

(7) - الهيئة العامة لشؤون الزراعة والثروة السمكية، حيث تنص المادة الخامسة من القانون رقم 94 لسنة 1983 بإنشاء الهيئة العامة لشؤون الزراعة والثروة السمكية على أن: «لمجلس الإدارة جميع السلطات اللازمة لتحقيق أغراض الهيئة، وله على الأخص: 6...- وضع اللوائح المالية والإدارية والفنية التي تسيّر عليها الهيئة»⁽²⁾.

الفئة الثانية: تجعل من قانون الخدمة المدنية الشريعة العامة فيما لم تورده قوانينها أو لوائحها الخاصة من أحكام ومنها:

(1) - المؤسسة العامة للموانئ، حيث تنص المادة السابعة من المرسوم بقانون رقم 133 لسنة 1977 بإنشاء المؤسسة العامة للموانئ على أن: «تسري أحكام قانون

(1) المادة 3 من قانون الخدمة المدنية الكويتي رقم 15 لسنة 1979.

(2) قانون رقم 94 لسنة 1983 بإنشاء الهيئة العامة لشؤون الزراعة والثروة السمكية الصادر بقصر السيف في 4 رمضان 1403 هـ الموافق 15 يونيو 1983م والمعدل بالقانون رقم 9 لسنة 1988، والمنشور بالجريدة الرسمية الكويت اليوم - العدد 1760 - السنة الرابعة والثلاثون.

الوظائف العامة المدنية وقانون العمل في القطاع الحكومي على موظفي المؤسسة ومستخدميها وعمالها فيما لم تتضمنه اللائحة الداخلية للمؤسسة من أحكام». وقد حل قانون الخدمة المدنية رقم 15 لسنة 1979 محل القانونين السابق ذكرهما وبالتالي يعتبر القانون الواجب التطبيق حال خلو النص.

(2) - الهيئة العامة للصناعة، حيث تنص المادة (36) من المرسوم بقانون رقم 56 لسنة 1996 في شأن إصدار قانون الصناعة على أن: «يضع مجلس إدارة الهيئة نظامها الداخلي، ويصدر بقرار من رئيس الهيئة متضمناً بصفة خاصة ما يلي: 1- اختصاصات رئيس مجلس إدارة الهيئة ومديرها العام. 2- القواعد التي تتبع في إدارة أعمال الهيئة ونظمها بما في ذلك القواعد المالية والإدارية والمحاسبية. 3- قواعد تعيين موظفي الهيئة وترقياتهم وتحديد مرتباتهم ومكافآتهم وما يمنحون من مزايا عينية أو نقدية والعقوبات التأديبية التي توقع عليهم وإنهاء خدماتهم وذلك دون الإخلال بأحكام المادتين (5) و (38) من قانون الخدمة المدنية، وتسري أحكام ونظام الخدمة المدنية على العاملين بالهيئة فيما لم يتضمنه نظامها الداخلي من أحكام...».

(3) - الهيئة العامة لأسواق المال، حيث تنص المادة (17) من القانون رقم 7 لسنة 2010 بشأن هيئة أسواق المال وتنظيم نشاط الأوراق المالية وتعديلاته، على أن: «يضع مجلس الهيئة اللوائح الإدارية والمالية لشؤون الموظفين في الهيئة دون التقيد بالقواعد المقررة للموظفين المدنيين في قانون الخدمة المدنية ونظامه، على أن يسري هذا القانون الأخير ونظامه فيما لم يرد بشأنه نص خاص، ويكون لرئيس مجلس مفوضي الهيئة اختصاصات الوزير وديوان الخدمة المدنية فيما يتعلق بموظفي الهيئة».

يتضح من خلال ما تقدم أن غالبية الهيئات العامة والمؤسسات العامة الاقتصادية لا تخضع لقانون الخدمة المدنية وفقاً للقوانين المنشئة والمنظمة لها، ومع ذلك فإننا نرى أنه وعلى الرغم من صراحة النص على استبعاد تطبيق قانون الخدمة المدنية فإنه من الحكمة في هذا الشأن تطبيق أحكام هذا القانون على الشؤون

الوظيفية للهيئات والمؤسسات العامة فيما لم يرد بشأنه نص، ففي حال خلو النظام الوظيفي الخاص بالهيئة العامة أو المؤسسة العامة من تنظيم شأن من الشؤون الوظيفية فإنه من الحكمة تطبيق أحكام قانون الخدمة المدنية لسد ذلك النقص⁽¹⁾ إلى حين معالجة هذا الخلل وسد النقص من مجلس الإدارة أو الجهة المختصة بوضع النظام الوظيفي، حيث يعد قانون الخدمة المدنية الشريعة العامة للقواعد الوظيفية في هذه الجهات فيما لم يرد بشأنه نص وهو ما قررته المادة (3) من قانون الخدمة المدنية حيث تنص على أن: «تسري أحكام هذا القانون على: أ- الجهات الحكومية. ب- الجهات التي تنظم شؤون الخدمة فيها قوانين خاصة، فيما لم يرد بشأنه نص خاص في هذه القوانين...»⁽²⁾.

ومن الجدير بالذكر أنه وعلى الرغم من استبعاد غالبية الهيئات والمؤسسات العامة الاقتصادية صراحةً تطبيق قانون الخدمة المدنية ووضعها نظاماً وظيفياً خاصةً بها إلا أن هذه الهيئات والمؤسسات العامة وكغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة ملزمة بعرض أنظمتها الوظيفية (نظم المرتبات) - كما أشرنا سالفاً - على ديوان الخدمة المدنية ليقوم بمراجعة تلك الأنظمة وإقرارها، وهو تطبيق لما قررته المادة (38) من قانون الخدمة المدنية حيث تنص على أن: «تعرض نظم المرتبات المعمول بها في الهيئات والمؤسسات العامة والشركات المملوكة للدولة ملكية كاملة على مجلس الخدمة المدنية للنظر في إقرارها أو تعديلها حسب الأحوال، ولا يجوز بعد ذلك إجراء أي تعديل على هذه النظم إلا بموافقة مجلس الخدمة المدنية، كما يجوز لمجلس الخدمة المدنية عند الاقتضاء مراجعة نظم المرتبات المعمول بها في الشركات التي تساهم فيها الدولة بأكثر من نصف رأسمالها بما يكفل تنفيذ السياسة العامة للمرتبات والأجور»، والحكمة من ذلك هو أن تتماثل الأنظمة الوظيفية في الدولة وتتناسب من حيث الدرجات والمرتبات، وأن لا يكون هناك خلل أو اختلاف كبير بين

(1) انظر في ذلك: د. عادل الطبطبائي، «قانون الخدمة المدنية الكويتي الجديد»، مطبوعات جامعة الكويت - 1983 - ص 62 وما بعدها، إضافةً إلى «نطاق تطبيق قانون الخدمة المدنية الكويتي من حيث الأشخاص والزمان»، مجلة الحقوق والشريعة التي تصدرها كلية الحقوق - جامعة الكويت - السنة الخامسة - العدد الرابع - ديسمبر 1981 - ص 187 وما بعدها، لنفس المؤلف.

(2) المادة (3) من قانون الخدمة المدنية الكويتي رقم 15 لسنة 1979.

نظام وظيفي وآخر، حيث يختص مجلس الخدمة المدنية وفق للمادة (5) من قانون الخدمة المدنية بالآتي: 3...- اقتراح السياسة العامة للمرتبات والأجور بما يكفل التنسيق بين الجهات الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة والشركات التي تساهم فيها الدولة بأكثر من نصف رأسمالها...5- اقتراح إنشاء الهيئات والمؤسسات العامة وإبداء الرأي في مشروعات إنشائها».

الفرع الثالث

الأحكام التي يخضع لها العاملون في الهيئات والمؤسسات العامة الاقتصادية

ذكرنا في بداية هذا المبحث أن صفة الموظف العام تنطبق على: «كل من يتولى العمل في خدمة مرفق عام يدار بطريق مباشر ويكون قد شغل مركزه بطريق سليم وبصفة دائمة»⁽¹⁾، وبغض النظر عما إذا كانت الهيئة أو المؤسسة العامة الاقتصادية التي يتبعها الموظف تطبق - فيما يتعلق بالنظام الوظيفي - قانون الخدمة المدنية، أو أي نظام وظيفي آخر؛ فالعاملون في الهيئات والمؤسسات العامة الاقتصادية في الكويت موظفون عامون تربطهم بهذه الجهات كأصل عام علاقة تنظيمية لائحية، بصرف النظر عن أداة تعيين الموظف (سواء أكانت قراراً أم عقداً) ذلك أن المركز التنظيمي أو اللائحي يعني أن الذي يختص بوضع القواعد وتعديلها هو المشرع أو السلطة اللائحية⁽²⁾، كما أن الجهة التي يتبعونها هي شخص معنوي عام أي من أشخاص

(1) تذهب محكمة التمييز الكويتية إلى ذات الرأي حيث تقرر أن: «صفة الموظف العام تثبت لمن يعين بأداة قانونية يعمل دائم في مرفق عام تديره الدولة أو أحد الأشخاص العامة». حكم محكمة التمييز في الطعن رقم 56 لسنة 1992- تجاري جلسة 8 مارس 1993.

(2) أداة التعيين عمل شرطي يتحقق به التحاق شخص معين بمركز قانوني موضوعي تحدده القوانين واللوائح، فالعقد - كأداة من أدوات التعيين - فإنه لا يتضمن سوى عدد محدود من القواعد، وتسري على الموظف المتعاقد أحكام النظام الوظيفي التابع له فيما لم ينص عليه العقد. وتملك السلطة التي أعدت العقد أن تعدل فيه، وإن كان التعديل لا يسري إلا بعد انتهاء مدة نفاذ العقد... وتأسيساً على ذلك فإن الموظف المتعاقد يعد في مركز قانوني مختلط يتضمن جانبين أحدهما عقدي والآخر تنظيمي ولكن القواعد التنظيمية أو اللائحية تفوق في نسبتها - من الناحية العملية - تلك التي تتضمنها نصوص العقد، أما بالنسبة للموظف المعين بوسيلة القرار فإنه يعد في مركز تنظيمي من جميع الجوانب. انظر في ذلك: د. يسري محمد العصار، النظام القانوني لمرفق النقل الجوي في القوانين الكويتي والمصري والفرنسي في ضوء نظرية المرفق العام الاقتصادي، المرجع السابق، ص 843.

القانون العام وإن كان النشاط الذي يمارسه هذا الشخص (الهيئة أو المؤسسة العامة) نشاطاً ذات طبيعة تجارية أو اقتصادية⁽¹⁾.

وبناءً على ما سلف بيانه فإن العاملين في المؤسسات والهيئات العامة الاقتصادية يعتبرون موظفين عموميين وذلك للاعتبارات التالية:

– المؤسسات والهيئات العامة أشخاص اعتبارية عامة مملوكة للدولة وتعتبر مرافق عامة تمارس الدولة سلطتها عليها حيث تنشأ بقانون وتنظم بلائحة (كأصل عام).
– المؤسسات والهيئات العامة تخضع للرقابة والإشراف من قبل السلطة المركزية وتمارس عليها الوصاية الإدارية.

– المؤسسات والهيئات العامة تخضع لرقابة سابقة أحياناً ولاحقة في جميع الحالات من قبل الأجهزة الرقابية (كديوان المحاسبة وديوان الخدمة المدنية)، كما أنها تخضع لرقابة مجلس الأمة ويكون الوزير المختص بالوصاية مسؤولاً عنها أمام البرلمان.

– ميزانيات المؤسسات والهيئات العامة تدخل ضمن الميزانية العامة للدولة وتناقش في البرلمان وتصدر بقانون، بل وتعمل الدولة على دعم خسائرها إن وجدت، وترحل الأرباح بعد إجراء الاستقطاعات اللازمة إلى ميزانية الدولة⁽²⁾.

وتذهب أحكام القضاء المتواترة إلى أن العاملين في المؤسسات والهيئات العامة

(1) د. فكري مغاوري، النظام القانوني لمؤسسة البترول الكويتية - مجلة إدارة الفتوى والتشريع - العدد الأول - يناير 1981 - ص 88-89، وقد ذهب صاحب هذا الرأي - في مقال آخر - إلى انطباق وصف الموظفين العموميين على العاملين لدى المؤسسات العامة في الكويت بكل أنواعها (الإدارية والاقتصادية) ونتيجة لهذا تختص الدائرة الإدارية في المحكمة الكلية بدعاوى الإلغاء التي يرفعونها ضد القرارات الصادرة عن المؤسسات التي يتبعونها، واستند في ذلك إلى أن هذه المؤسسات تقوم على مرافق عامة من مرافق الدولة (تطور القانون الإداري الكويتي - مجلة إدارة الفتوى والتشريع - السنة الثانية - العدد الثاني - 1982 - ص 130 - 131).

ويرى الدكتور إبراهيم الفيض أن العاملين في المرافق العامة الاقتصادية في الكويت يعتبرون - جميعاً - في علاقة تنظيمية ويخضعون لأحكام القانون العام (القانون الإداري، مرجع سابق، ص 94)، كما يرى الدكتور عبد الفتاح حسن أن العاملين في المرافق العامة التي أجاز لها المشرع وضع نظم وظيفية خاصة بها يعدون من الموظفين (مبادئ القانون الإداري الكويتي - دار النهضة العربية - 1969، ص 215).

(2) د. محمد المقاطع، النظم الوظيفية في الهيئات والمؤسسات العامة الكويتية وعلاقتها بقانون الخدمة المدنية، المرجع السابق، ص 155.

الاقتصادية يعتبرون موظفين عموميين حيث تؤكد الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في مجلس الدولة المصري على أن: «المؤسسات العامة في الغالب مرافق عامة اقتصادية أو زراعية أو صناعية أو مالية أو تعاونية، وإدارة المرفق العام بطريقة المؤسسة العامة هي نوع من طريقة الإدارة المباشرة، ومن نتائج ذلك أن تكون القرارات الصادرة عن المؤسسة العامة قرارات إدارية، وعمال المؤسسة العامة يعتبرون موظفين عموميين، وأموالها تكون ملكاً للدولة، والعقود التي تبرمها تكون عقوداً إدارية إذا توافرت فيها أركان العقد الإداري⁽¹⁾.

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن: «المؤسسات العامة من أشخاص القانون العام وموظفيها موظفون عموميون تربطهم بجهة الإدارة التابعين لها علاقة لائحية وليست تعاقدية، ولا يخل بهذه الصفة اللائحية للعلاقة تحرير عقد استخدام مع الموظفين ما دام هذا العقد مستنداً إلى أوضاع تنظيمية عامة تسوغ تحريره»⁽²⁾، كما جاء أيضاً في فتوى أخرى لمجلس الدولة المصري عام 1961 أنه يترتب على اعتبار المؤسسة العامة شخصاً من أشخاص القانون العام أن موظفيها يعدون موظفين عموميين وتسري عليهم الأحكام العامة في شأن التوظيف التي تسري على موظفي الحكومة فيما لم يرد فيه نص خاص في قرار إنشاء المؤسسة أو لوائحها الداخلية⁽³⁾.

وتؤكد دائرة التمييز في محكمة الاستئناف العليا في الكويت على أنه: «من الأصول المقررة أن الموظفين في المؤسسات العامة المملوكة للدولة لا يعتبرون في مركز من

(1) فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع رقم 353 بتاريخ 31/3/1965م - الموسوعة الإدارية الحديثة للدكتور نعيم عطية والأستاذ حسن الفكاهاني - 1987 - الجزء العشرون - ص 404 القاعدة رقم 209.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ 12/11/1977م في الطعن رقم 113 لسنة 21 ق - الموسوعة الإدارية - الجزء العشرون - ص 439 - 442، القاعدة رقم 224.

(3) فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع رقم 934 بتاريخ 10/12/1961م - الموسوعة الإدارية - الجزء العشرون - ص 465 - 466، القاعدة رقم 271. مشار إليه لدى د. يسري العصار، المرجع السابق، ص 818. انظر كذلك بذات المضمون الأحكام المتعلقة بمؤسسة مصر للطيران في ذات المرجع وخصوصاً حكم محكمة النقض في الطعن رقم 1666 لسنة 49 ق بتاريخ 1/12/1985، وحكمها في الطعن رقم 1667 لسنة 49 ق بتاريخ 15/12/1985 - مجموعة القواعد القانونية لمحكمة النقض في ستين عاماً - المرجع السابق - ص 902، حيث اعتبرت محكمة النقض أن مؤسسة مصر للطيران كانت قبل 1976 مؤسسة عامة والعاملون بها وقتذاك يعدون موظفين عموميين بحكم تبعيتهم لشخص من أشخاص القانون العام.

مراكز القانون الخاص، بل تظل علاقتهم بالمؤسسة علاقة لائحية تنظيمية بوصفهم موظفين عموميين استناداً إلى أحكام قانون الخدمة المدنية... وبالتالي فإن العاملين في المؤسسات العامة يعتبرون بمثابة موظفين عموميين استناداً إلى أحكام قانون الخدمة المدنية رقم 15 لسنة 1979، ويؤيد القضاء الكويتي هذا الرأي، حيث تقرر المحكمة الكلية ما يلي: «أن القضاء استقر بشأن العاملين بالمؤسسة المدعى عليها - مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية - بأن علاقتهم بها علاقة لائحية تنظيمية يحكمها القانون رقم 12 لسنة 1965 واللوائح المنظمة له دون قانون العمل في القطاع الأهلي»⁽¹⁾.

وبالتالي فلا مندوحة من القول أنه متى ما انطبقت صفة الموظف العام على العامل، فإنه يخضع للقواعد القانونية والمبادئ العامة التي تحكم الوظيفة العامة من حيث الحقوق والواجبات والحماية القانونية المقررة له، وكذلك يخضع للقواعد القانونية المشددة للعقوبة في الجرائم التي تقع عليه أو تلك التي تصدر منه أياً ما كانت الجهة التي يعمل بها وأياً ما كان القانون الذي يخضع له هذا الموظف، سواء أكان يخضع لقانون الخدمة المدنية أم أي قانون آخر ينظم المؤسسات والهيئات العامة التي استبعدت تطبيق قانون الخدمة المدنية.

وترتيباً على ذلك، فإن القرارات التي تتخذها إدارة الهيئات والمؤسسات العامة الاقتصادية بحق الموظفين تعد قرارات إدارية يجوز التظلم منها أمام الإدارة والطعن فيها أمام المحكمة الإدارية وفقاً للقواعد والإجراءات والمدد القانونية الخاصة بالتظلم والطعن بالقرارات الإدارية؛ وبالتالي فإن القاضي الإداري عند نظره للنزاع في هذا الشأن سيقوم بتطبيق القواعد القانونية والنظام الوظيفي الخاص بالمؤسسة أو الهيئة العامة التي يتبعها الموظف⁽²⁾ - حال استبعادها لقانون الخدمة المدنية - أما في حال خلو النص فإنه سيلجأ إلى تطبيق أحكام قانون الخدمة المدنية باعتباره الشريعة العامة كما سبق بيانه.

(1) حكم المحكمة الكلية - عمالي - قضية رقم 3140/1978، في فبراير 1980.

(2) ومما لا شك فيه أن هذه القوانين واللوائح الخاصة بالهيئات العامة والمؤسسات العامة - وإن استبعدت تطبيق قواعد قانون الخدمة المدنية - فإنها تعد من ضمن قواعد القانون الإداري، فالقانون الإداري يمكن تعريفه بالآتي: «القواعد القانونية المنظمة للإدارة من حيث إنشائها وتنظيمها ونشاطها وعلاقتها بموظفيها وعلاقتها بالجمهور باعتبارها سلطة عامة» وهذه الهيئات والمؤسسات العامة تعد جزءاً من الإدارة اللامركزية التي منحت الشخصية المعنوية المستقلة كما سلف بيانه.

الخاتمة:

حاولنا في هذه الدراسة الإجابة عن أهم التساؤلات المتعلقة بالأحكام القانونية التي تخضع لها المرافق العامة الاقتصادية (الهيئات والمؤسسات العامة الاقتصادية) في الكويت، وذلك من خلال الوقوف على آخر التطورات التشريعية والمستجدات المتعلقة بها، وقد تم دراسة الهيئات والمؤسسات العامة الاقتصادية من حيث المعنى الواسع، حيث إن الغالب الأعم من هذه المؤسسات تقوم بأنشطة ذات طبيعة اقتصادية (تجارية -صناعية- زراعية... الخ)، إلا أن عدداً من هذه الهيئات والمؤسسات العامة يمارس إلى جانب النشاط الاقتصادي عملاً رقابياً على أنشطة اقتصادية، بل إن بعضها يمارس دوراً رقابياً صرفاً على تلك الأنشطة.

وقد احتوت الدراسة على فصلين، حيث خصص الفصل الأول لدراسة المرافق العامة وبيان طبيعة الهيئات والمؤسسات العامة الاقتصادية في الكويت، وتم من خلاله في مبحث أول التعريف بالمرافق العامة الاقتصادية وتاريخ نشأتها في الكويت، ومن ثم تم دراسة الطبيعة القانونية للهيئات والمؤسسات العامة الاقتصادية في مبحث ثانٍ. أما الفصل الثاني فقد خصص لبحث علاقة الهيئات والمؤسسات العامة بالسلطة المركزية والأحكام التي يخضع لها العاملون، حيث تناول المبحث الأول بيان علاقة الهيئات والمؤسسات العامة بالسلطة المركزية، أما المبحث الثاني فقد تناول المركز القانوني للعاملين في الهيئات والمؤسسات العامة الاقتصادية.

ومن خلال هذه الدراسة، فقد تم التوصل إلى النتائج والتوصيات التالية:

أولاً: إن تحديد طبيعة المرافق العامة الاقتصادية وتمييزها عن المرافق العامة التقليدية (المؤسسات والهيئات العامة الإدارية) الأخرى الأصل فيه النصوص التشريعية المنشئة لها، إذ عادةً ما يتضمن قانون إنشاء الهيئة أو المؤسسة العامة نصاً صريحاً يصف نشاطها بالتجاري أو الصناعي أو الزراعي أو المالي... الخ، أو أن يستعمل المشرع بعض العبارات الدالة على الصفة التجارية أو الصناعية لها، وهو ما وجدناه متحققاً في جميع المؤسسات والهيئات العامة الاقتصادية في الكويت، حيث دأب المشرع على تضمين القوانين المنشئة للهيئات والمؤسسات العامة الاقتصادية

في الكويت نصوصاً صريحة بوصف نشاطها بالتجاري أو الصناعي أو الزراعي أو المالي... الخ، وهذه سنة حميدة يجب الالتزام بها وعدم مخالفتها حتى لا يضطر ذوو الشأن كالفقهاء أو القضاة أو المسؤولين في تلك الجهات إلى الاجتهاد، مما قد يترتب عليه الاختلاف في الرأي حول الطبيعة القانونية للهيئات والمؤسسات العامة وبالتالي اختلاف الأحكام المتعلقة بها.

فقد أشرنا في هذه الدراسة إلى أنه في حال لم يتدخل المشرع بتحديد وصف المرفق (إدارياً كان أو اقتصادياً)، فإن الفقه استقر على تبني عدة معايير كان مجملها أن المرفق يعد صناعياً أو تجارياً (اقتصادياً) إذا كان النشاط الذي يمارسه من طبيعة اقتصادية، وكان ينطبق عليه معيار العمل التجاري وفقاً لقانون التجارة، وكان يقوم بأنشطته وفقاً لنفس الظروف والأوضاع التي تتم فيها ممارسة النشاط الفردي، وكان يعتمد في تمويل نشاطه على موارده الذاتية وليس الخزنة العامة، أي كانت موارده تتكون أساساً من المقابل المالي الذي يدفعه المنفعون من أنشطته، أما مجلس الدولة الفرنسي، فقد أوضحنا أنه يرجع أولاً - في تكييفه لطبيعة المرفق - إلى النص القانوني أو اللائحي الذي أنشأه، ولا يقيد نفسه بالتفسير الحرفي للنص إذا كان لائحياً، وإنما يأخذ بمجموعة من المعايير أو الدلائل أهمها: طبيعة المرفق والطريقة التي اتبعتها الدولة في تنظيمه، موضوع النشاط الذي يمارسه، الظروف والأوضاع التي يمارس فيها نشاطه، فإذا كان مجملها يجعل المرفق قريباً من المشروعات الخاصة، فإنه يعد مرفقاً صناعياً أو تجارياً حسب الأحوال؛ ولذلك كان من الأسلم أن يقوم المشرع بتضمين التشريعات المنشئة للهيئات والمؤسسات العامة الاقتصادية نصوصاً صريحة بوصفها مرافق عامة اقتصادية أو على الأقل وصف نشاطها بالتجاري أو الصناعي أو الزراعي أو المالي... الخ.

وتخضع هذه المرافق العامة الاقتصادية لنظام قانوني مزدوج، فمن حيث الإنشاء والتنظيم ومن حيث علاقتها بموظفيها وعلاقتها بالسلطة المركزية والعلاقات القانونية التي تظهر فيها المؤسسات والهيئات العامة بمظهر السلطة العامة وتأخذ بامتيازات السلطة العامة فإنها تخضع لقواعد القانون العام كغيرها من الإدارات المركزية والهيئات والمؤسسات العامة التقليدية الأخرى، وبالتالي فإن المنازعات

الناشئة عن هذه العلاقة يختص بها القضاء الإداري (الدائرة الإدارية في المحكمة الكلية)، أما فيما يتعلق بالنشاط والعلاقات القانونية التي تستخدم فيها هذه الهيئات والمؤسسات العامة أساليب القانون الخاص، أي حين تمارس نشاطاً ذا طبيعة تجارية أو اقتصادية فإن هذا النشاط تحكمه قواعد القانون الخاص، وبالتالي فإن أي نزاع يتعلق في هذا النشاط فإنه يكون من اختصاص المحاكم العادية.

ثانياً: إن تاريخ نشأة المرافق العامة الاقتصادية (الهيئات والمؤسسات العامة الاقتصادية) في الكويت تعود إلى نهاية الخمسينات وبداية الستينات وهي عبارة عن أربع عشرة هيئة ومؤسسة عامة اقتصادية تم بيانها وفقاً للتسلسل التاريخي لنشأتها، وبالتالي لا تزال التجربة الكويتية في إنشاء وتنظيم المرافق العامة حديثة بالقياس إلى التجربة المصرية والفرنسية العريقة، وبالتالي يمكن الاستفادة منهما في إنشاء وتنظيم المرافق العامة الاقتصادية لديهما وما صاحبهما من تطور تشريعي. ومن الجدير بالذكر في هذا المقام أن المشرع الكويتي لم يرقم تفرقة أو تمييزاً بين مصطلح الهيئة العامة والمؤسسة العامة كما هو الحال في جمهورية مصر العربية، حيث قام المشرع المصري في عام 1963 بالتمييز بينها، فأفرد للهيئات العامة القانون رقم 6 لسنة 1963 وعرفها بأنها مصالح حكومية منحها المشرع الشخصية الاعتبارية، بينما خصص للمؤسسات العامة القانون رقم 61 لسنة 1963 ووصفها بأنها مرافق عامة اقتصادية، ومما لا شك فيه أنه يترتب على هذا التمييز نتائج مهمة تتعلق بالنظام المالي، والنظام القانوني للأموال، ورقابة الدولة، غير أنه وبعد تبني الدولة المصرية لسياسة الحرية الاقتصادية عام 1974 قام المشرع عام 1975 بإلغاء طائفة المؤسسات العامة الاقتصادية، وقضى بتحويل المؤسسات القائمة إلى شركات مساهمة عامة، وإن كان قد سمح باستثناء بعض المؤسسات العامة من هذا الحكم على أن تفرّد لها أنظمة خاصة ومنها المؤسسة العامة (مصر للطيران) حيث أخضعها لنظام قريب من النظام الذي تخضع له المشروعات التجارية الخاصة.

ثالثاً: إن المؤسسات والهيئات العامة هي أشخاص معنوية عامة منحها القانون الشخصية المعنوية المستقلة، حتى تتمتع بقدر من الاستقلال لأداء وظيفتها بمرونة بعيداً عن الروتين والبيروقراطية الحكومية. وتنشأ الهيئات والمؤسسات العامة في

الكويت - وفقاً لحكم المادة 133 من الدستور - بقانون أي تشريع صادر من مجلس الأمة باعتبارها السلطة المختصة بالتشريع، وبالتالي فإن إلغاء أو حل هذه الهيئات أو المؤسسات العامة الاقتصادية لا يكون إلا بنفس الأداة المنشئة لها أي بقانون، ويجب أن يتضمن هذا القانون الصادر بالحل الإشارة إلى أيلولة الأموال الخاصة بها إلى الجهة المعنية والتي تكون عادةً الجهة التي تتبعها وتشرف عليها، وبالتالي لا يجوز أن تنشأ الهيئات والمؤسسات العامة بمرسوم أميري أو أمر أميري، وإنما تنشأ بقانون صادر من مجلس الأمة السلطة صاحبة الاختصاص الأصلي بالتشريع، غير أنه من المتصور أن تنشأ الهيئات والمؤسسات العامة بمرسوم بقانون وفقاً للمادة 71 من الدستور وهو استثناء له ضوابطه الدستورية ولعل أهمها (غياب البرلمان، وتحقيق حالة الضرورة الملحة، وعرض المرسوم بقانون على مجلس الأمة للنظر فيه واتخاذ قرار الموافقة عليه أو رفضه)، وهذه الحالة كما أشرنا استثناء لا يجوز التوسع فيه أو القياس عليه.

رابعاً: إن الاستقلال الذاتي الذي منحه المشرع للهيئات العامة والمؤسسات العامة، حتى تتمكن من إدارة نشاطها بطرق وأساليب تتفق وطبيعة ونوعية النشاط الذي تقوم به، لا يعد استقلالاً مطلقاً، بل هناك نوع من الوصاية الإدارية (رقابة وإشراف) من السلطة المركزية على الهيئة أو المؤسسة العامة، ويمثل السلطة المركزية بهذا الصدد وزير معين، أو رئيس مجلس الوزراء، وفي هذا الشأن تم التوصل إلى نتيجة مفادها أنه لا يوجد في الكويت تشريع أو نص عام ينظم الوصاية الإدارية ويرسم حدودها ويبين سلطة الوزير في هذا الشأن، وإنما هناك نصوص متفرقة خاصة بكل مؤسسة أو هيئة عامة على حدة، وقد يكون المشرع قد قصد من ذلك مراعاة ظروف وخصوصية المؤسسة أو الهيئة العامة المعنية، بيد أن هذا التوجه قد أدى إلى اختلاف في قدر وحجم الوصاية الإدارية من مؤسسة وهيئة عامة إلى أخرى، فمقدار سلطة الوصاية الإدارية المقررة للوزير المشرف على المؤسسة أو الهيئة العامة قد يضيق وقد يتسع وفقاً للتشريع المنشئ والمنظم لها، وبالتالي فالسلطة الوصائية للوزير قد تختلف درجتها من حيث القوة من مرفق اقتصادي إلى آخر، فالملاحظ أن الوصاية الإدارية على الهيئات والمؤسسات العامة في دولة الكويت قد تقترب في بعض الأحيان

من السلطة الرئاسية التي يمارسها الوزير على أركان وزارته، وهذا فيه تجاوز لحدود اللامركزية الإدارية التي من المفترض أن يمارس فيها الوزير الرقابة والإشراف على الأشخاص المعنوية العامة التي تتمتع باستقلالية مالية وإدارية.

لذلك وجب التأكيد على أنه يجب على الوزير المشرف على الهيئة أو المؤسسة العامة أن يحترم هذه الاستقلالية ويترك لقيادي المؤسسة أو الهيئة العمل بحرية واستقلالية، وعليه ألا يتدخل في شؤون الإدارة إلا بالقدر اللازم والضروري للمحافظة على المصلحة العامة وضمان تسيير المرفق الاقتصادي بانتظام وباضطراد، ووفقاً لتوجه الدولة وسياساتها العامة، فالأصل أن السلطة الوصائية للوزير - كما سبق بيانه في هذه الدراسة - تتمثل في الإذن السابق والتصديق اللاحق على القرارات التي يتخذها مجلس إدارة الهيئة أو المؤسسة، وبالتالي فله أن يقبلها كما هي أو يرفضها كما هي دون تعديل هذه القرارات أو تغييرها أو تعديل مضمونها، ولذلك فإنه يجب إعادة النظر في التشريعات المنشئة والمنظمة للهيئات والمؤسسات العامة في الكويت وتعديلها بما يحقق لهذه المؤسسات والهيئات العامة الاستقلال المالي والإداري، ويضمن لها العمل باستقلالية تحت مظلة الرقابة والإشراف التي تفرضها قواعد الوصاية الإدارية السليمة.

خامساً: إن الوزير المشرف على المؤسسة أو الهيئة العامة يكون مسؤولاً عن أعمالها وعن القرارات التي تصدر عنها كما أنه يتحمل نتائج أداؤها لأنه يتمتع بسلطة وصائية عليها، ومسؤوليته يتسع نطاقها وفقاً لاتساع سلطة الوصاية التي يتمتع بها، تطبيقاً لقاعدة «على قدر السلطة تكون المسؤولية»، وهو ما أكدته المحكمة الدستورية في قرارها التفسيري الخاص بالمادتين 100 و 101 من الدستور والمتعلق بالاستجواب، وعليه فإن الوزير المختص يكون مسؤولاً عن ممارسته لوظيفته وفي توليه لمهامه التنفيذية، وكذلك الرقابة الإشرافية، فإذا ما أحل الوزير في مهام سلطته الوصائية على المؤسسات والهيئات العامة فإنه يكون مسؤولاً مسؤولاً إدارية أمام أمير البلاد رئيس السلطة التنفيذية وفقاً للمادة 58 من الدستور.

كما أن الوزير يكون مسؤولاً مسؤولاً سياسية أمام البرلمان وفقاً للمادة 101 من الدستور، حيث يخضع الوزير لرقابة مجلس الأمة، ويكون مسؤولاً أمام البرلمان

عن أعمال المؤسسات والهيئات العامة وعن أدائها، وللبرلمان هنا ممارسة كل الوسائل المتاحة التي منحها إياه الدستور في فرض الرقابة على الوزراء ورئيس مجلس الوزراء (وفقاً للمواد 99، 100، 113، 112، 101) بدءاً بالاقترح برغبة، والحق في السؤال، وطرح موضوع عام للمناقشة، وتشكيل لجان تحقيق، وانتهاء بالحق في الاستجواب وما يترتب عليه من إمكانية طرح الثقة في الوزير أو تقرير عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء.

سادساً: يتضح من خلال دراسة القوانين المنشئة والمنظمة للمؤسسات والهيئات العامة الاقتصادية في الكويت أن غالبيتها تستبعد تطبيق قانون الخدمة المدنية - وهو القانون الواجب التطبيق على عمال السلطة المركزية من المدنيين العاملين في وزارات الدولة والجهات التابعة لها - أما البقية الباقية من المؤسسات والهيئات العامة الاقتصادية فتتصق قوانين إنشائها على جعل قانون الخدمة المدنية الشريعة العامة وبالتالي تطبيقه حال خلو النص. ومع ذلك فإننا نرى أنه وعلى الرغم من صراحة النصوص الواردة في قوانين الهيئات والمؤسسات العامة الاقتصادية على استبعاد تطبيق قانون الخدمة المدنية، فإنه من الحكمة في هذا الشأن تطبيق أحكام هذا القانون الأخير على الشؤون الوظيفية للهيئات والمؤسسات العامة فيما لم يرد بشأنه نص.

ففي حال خلو النظام الوظيفي الخاص بالهيئة العامة أو المؤسسة العامة من تنظيم شأن من الشؤون الوظيفية، فإنه من الأجدر تطبيق أحكام قانون الخدمة المدنية لسد ذلك النقص، إلى حين معالجة هذا الخلل والنقص من مجلس الإدارة أو الجهة المختصة بوضع النظام الوظيفي، حيث يعد قانون الخدمة المدنية الشريعة العامة للقواعد الوظيفية في هذه الجهات فيما لم يرد بشأنه نص وهو ما قررتة المادة 3 من قانون الخدمة المدنية، حيث تنص على أن: «تسري أحكام هذا القانون على: أ- الجهات الحكومية. ب- الجهات التي تنظم شؤون الخدمة فيها قوانين خاصة، فيما لم يرد بشأنه نص خاص في هذه القوانين...».

سابعاً: إن صفة الموظف العام تنطبق على «كل من يتولى العمل في خدمة مرفق عام يدار بطريق مباشر ويكون قد شغل مركزه بطريق سليم وبصفة دائمة»، وبغض

النظر عما إذا كانت الهيئة أو المؤسسة العامة الاقتصادية التي يتبعها الموظف تأخذ بقانون الخدمة المدنية، أو تستبعد تطبيق الأخير وتطبق لوائحها الوظيفية الخاصة بها، فالعاملون في الهيئات والمؤسسات العامة الاقتصادية في الكويت هم موظفون عامون تربطهم بهذه الجهات كأصل عام علاقة تنظيمية لائحية، لأن الجهة التي يتبعونها شخص معنوي عام أي من أشخاص القانون العام وإن كان النشاط الذي يمارسه هذا الشخص (الهيئة أو المؤسسة العامة) نشاطاً ذا طبيعة تجارية أو اقتصادية؛ وبالتالي فلا مندوحة من القول أنه متى ما انطبقت صفة الموظف العام على العامل، فإنه يخضع للقواعد القانونية والمبادئ العامة التي تحكم الوظيفة العامة من حيث الحقوق والواجبات والحماية القانونية المقررة له، وكذلك يخضع للقواعد القانونية المشددة للعقوبة في الجرائم التي تقع عليه أو تلك التي تصدر منه أياً ما كانت الجهة التي يعمل بها، وأياً ما كان القانون الذي يخضع له هذا الموظف، سواءً أكان يخضع لقانون الخدمة المدنية أم أي قانون آخر ينظم المؤسسات والهيئات العامة التي استبعدت تطبيق قانون الخدمة المدنية.

وترتيباً على ذلك، فإن القرارات التي تتخذها إدارة الهيئات والمؤسسات العامة الاقتصادية بحق الموظفين تعد قرارات إدارية يجوز التظلم منها أمام الإدارة، والطعن فيها أمام المحكمة الإدارية وفقاً للقواعد والإجراءات والمدد القانونية الخاصة بالتظلم والطعن بالقرارات الإدارية، وبالتالي فإن القاضي الإداري عند نظره للنزاع في هذا الشأن سيقوم بتطبيق القواعد القانونية والنظام الوظيفي الخاص بالمؤسسة أو الهيئة العامة التي يتبعها الموظف - حال استبعادها لقانون الخدمة المدنية - أما في حال خلو النص فإنه سيلجأ إلى تطبيق أحكام قانون الخدمة المدنية باعتباره الشريعة العامة كما سبق بيانه.

قائمة المراجع:

أولاً- المراجع العربية:

- 1- د. إبراهيم الحمود، النظام المالي للمؤسسات العامة ذات الميزانيات المستقلة في الكويت، دراسة تحليلية من واقع ما استقر عليه العمل في الكويت» ملحق مجلة الحقوق، العدد الرابع، السنة السابعة عشرة، جامعة الكويت، كلية الحقوق، 1993.
- 2- د. إبراهيم طه الفياض، القانون الإداري، نشاط وأعمال السلطة الإدارية بين القانون الكويتي والقانون المقارن، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، الكويت، طبعة 2008.
- 3- أحمد سليمان العتيبي، عقود خصخصة إدارة المرافق العامة وتجربتها في الكويت، بحث مقدم لاستكمال متطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون، إشراف أ.د. عزيزة الشريف، جامعة الكويت، كلية الدراسات العليا، كلية الحقوق، 2002م.
- 4- د. أنور رسلان، وسيط القانون الإداري، الجزء الأول، القاهرة، 1998،
- 5- د. بدر حامد الملا، النظام القانوني لأسواق المال، شرح للقانون رقم 7/2010 الكويتي بشأن إنشاء هيئة أسواق المال وتنظيم نشاط الأوراق المالية ولائحته التنفيذية مع المقارنة بنظام هيئة السوق المالية السعودية، الطبعة الأولى، 2011.
- 6- د. ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية، دار النهضة العربية، القاهرة 1968.
- 7- د. عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت، 1985.
- 8- د. عادل الطبطبائي، قانون الخدمة المدنية الكويتي الجديد، مطبوعات جامعة الكويت، 1983.
- 9- د. عادل الطبطبائي، نطاق تطبيق قانون الخدمة المدنية الكويتي من حيث الأشخاص والزمان، بحث منشور في مجلة الحقوق والشريعة التي تصدرها كلية الحقوق، جامعة الكويت، السنة الخامسة، العدد الرابع، ديسمبر 1981.

- 10- د. عبد الحميد متولي- الوسيط في القانون الدستوري - الإسكندرية، 1959.
- 11- د. عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري الكويتي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1969.
- 12- د. عبد الفتاح عبد الباقي، نظرية الحق، الطبعة الثانية، مكتبة نهضة مصر، القاهرة، 1965.
- 13- د. عثمان عبد الملك الصالح، السلطات اللائحة للإدارة في الكويت، الطبعة الأولى، منشورات مجلة الحقوق والشرعية، الكويت، 1977.
- 14- د. عزيزة الشريف، مساءلة الموظف العام في الكويت: المسؤولية المدنية والجنائية والإدارية، مطبوعات جامعة الكويت، مجلس النشر العلمي، 1997.
- 15- د. عزيزة الشريف و د. يسري العصار، القانون الإداري، (النشاط الإداري/ الضبط الإداري- المرفق العام)، مؤسسة دار الكتب للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى 1999، الكويت.
- 16- سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري- الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979.
- 17- د. طعيمة الجرف، القانون الإداري، القاهرة، 1978.
- 18- د. فكري مغاوري، النظام القانوني لمؤسسة البترول الكويتية، مجلة إدارة الفتوى والتشريع، العدد الأول، يناير 1981.
- 19- د. ماجد راغب الحلو:
- القانون الإداري، 1987.
- المركز القانوني للبنك المركزي- دراسة مقارنة في البلاد العربية، مجلة الحقوق والشرعية، السنة الثالثة- العدد الأول - مارس 1979م.
- 20- د. محمد زهير جرانه، القانون الإداري، 1942.

- 21- د. محمد عبد المحسن المقاطع:
- مدى جواز تعديل تبعية المؤسسات والهيئات العامة بمرسوم بدلا من قانون، بحث منشور في مجلة الحقوق، السنة 15، العدد من الثاني إلى الرابع، سنة 1991.
- النظم الوظيفية في الهيئات والمؤسسات العامة الكويتية وعلاقتها بقانون الخدمة المدنية- دراسة تحليلية، مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، السنة السادسة عشر- العدد الثالث والرابع، سبتمبر / ديسمبر 1992م.
- 22- د. محمد علي آل ياسين، القانون الإداري، الكويت، 1973.
- 23- محمد عويد الظفيري، السلطة الوصائية على الوحدات اللامركزية وحدود مسئولية الوزير عنها في القانون الكويتي، أطروحة مقدمة لكلية الدراسات العليا لاستيفاء جزء من متطلبات درجة الماجستير في برنامج القانون العام، الكويت، أبريل، 2003.
- 24- د. محمد محمد عبداللطيف، التطورات المعاصرة للمرافق العامة الاقتصادية، الطبعة الأولى، جامعة الكويت، 1999.
- 25- د. محمود محمد حافظ، نظرية المرفق العام- دروس لطلبة دبلوم القانون- كلية الحقوق، القاهرة، العام الجامعي 63/1964.
- 26- د. وحيد رأفت، القانون الإداري، القاهرة، 1942.
- 27- د. يسري العصار:
- حلقة نقاشية حول الاستجواب الوزاري، المنعقدة في كلية الحقوق، منشورة بملحق مجلة الحقوق، العدد الثاني، السنة 25، يونيو 2001.
- النظام القانوني لمرفق النقل الجوي في القوانين الكويتي والمصري والفرنسي في ضوء نظرية المرفق العام الاقتصادي، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، المجلد الثامن عشر، السنة الثامنة عشرة، العدد الثالث، سبتمبر 1994.

ثانياً- الأحكام القضائية:

- القرار التفسيري للمحكمة الدستورية الكويتية في طلب التفسير المقدم من الحكومة رقم 1 و2 لعام 1986 والخاص بتفسير المادة 114 من الدستور، وصدر به حكم في 14/6/1986 والمنشور بالجريدة الرسمية (الكويت اليوم) العدد رقم 1670 لسنة 32، بتاريخ 22/1/1986م.
- القرار التفسيري للمحكمة الدستورية والصادر في طلب التفسير المقدم من مجلس الوزراء في شأن تفسير المادتين 100 و 101 من الدستور والمقيد برقم 8 لسنة 2004 «تفسير دستوري»، والصادر في 17 من شهر رمضان 1427 هـ الموافق 9 أكتوبر 2006م.
- حكم دائرة التمييز بمحكمة الاستئناف العليا، قضية رقم 1981/225 جزائي، بتاريخ 6/7/1981.
- حكم محكمة التمييز في الطعن رقم 56 لسنة 1992- تجاري جلسة 8 مارس 1993.
- حكم المحكمة الكلية - عمالي - قضية رقم 3140/1978، في فبراير 1980.
- الفتوى رقم 2/3669 الصادرة بتاريخ 7/5/1980م، مجموعة المبادئ التي قررتها إدارة الفتوى والتشريع - المجموعة السادسة.
- فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع رقم 353 بتاريخ 31/3/1965م - الموسوعة الإدارية الحديثة للدكتور نعيم عطية والأستاذ حسن الفكهاني-1987- الجزء العشرون- ص 404 القاعدة رقم 209.
- حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ 12/11/1977م في الطعن رقم 113 لسنة 21 ق - الموسوعة الإدارية - الجزء العشرون - ص 439 - 442، القاعدة رقم 224.
- فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع رقم 934 بتاريخ 10/12/1961م - الموسوعة الإدارية - الجزء العشرون - ص 465 - 466، القاعدة رقم 271.
- حكم المحكمة الكلية - عمالي - قضية رقم 3140/1978، في فبراير 1980.

ثالثاً- المراجع الأجنبية:

- C. A. de Paris, 22 decembre 1984, Ste' d'exploitation et d' affemge des journaux C. – SNEP, S. 1949.
- - Chapus (R) Droit administratif général, Paris, éd. Montchrestien, Précis Domat, T.I, 1992.
- D. LINOTTE. A. MESTRE, Services publics et droit public economique, Litec, 1982.
- E. FATOME, Etablissement public et service public, AJDA, 1997.
- Long, Weil, Braibant, Delvolvé et Genevois, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative Paris, 9e éd, Sirey 1990.
- Mescheriakoff (A.S.), L'arrêt du Bac d'Eloka- Légende ét réalite d'une gestion privée de la puissance publique RDP 1988.
- Vedel (G.) et. Delvolvé (P), Droit administrative, Paris, PUF, 1992.

المحتوى

الصفحة	الموضوع
129	الملخص
130	المقدمة
132	المبحث الأول- المرفق العام والطبيعة القانونية للمرافق العامة الاقتصادية في الكويت
132	المطلب الأول- التعريف بالمرافق العامة الاقتصادية وتاريخ نشأتها في الكويت
132	الفرع الأول- تعريف المرفق العام
134	الفرع الثاني- المعيار المميز للمرافق العامة الاقتصادية
137	الفرع الثالث- تاريخ نشأة المرافق العامة الاقتصادية في الكويت
137	أولاً- بنك الائتمان
137	ثانياً- مجلس النقد
137	ثالثاً- الصندوق الكويتي للتنمية
138	رابعاً- الهيئة العامة لمنطقة الشعبية
139	خامساً- مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية
140	سادساً- بنك التسليف والادخار (بنك الائتمان الكويتي)
141	سابعاً- الهيئة العامة للجنوب والخليج العربي
141	ثامناً- البنك المركزي
142	تاسعاً- المؤسسة العامة للموانئ
142	عاشراً- مؤسسة البترول الكويتية
142	إحدى عشر- الهيئة العامة للاستثمار
143	اثنى عشر- الهيئة العامة لشؤون الزراعة والثروة السمكية
143	ثلاثة عشر- الهيئة العامة للصناعة

الصفحة	الموضوع
143	أربعة عشر- الهيئة العامة لأسواق المال
144	المطلب الثاني- الطبيعة القانونية للهيئات والمؤسسات العامة الاقتصادية
145	الفرع الأول- فكرة الهيئة أو المؤسسة العامة وخصائصها التقليدية
148	الفرع الثاني- القواعد القانونية التي تخضع لها الهيئات والمؤسسات العامة الاقتصادية
150	الفرع الثالث- السلطة المختصة بإنشاء الهيئات والمؤسسات العامة الاقتصادية
154	المبحث الثاني- علاقة الهيئات والمؤسسات العامة بالسلطة المركزية والأحكام التي يخضع لها العاملون
154	المطلب الأول- علاقة الهيئات والمؤسسات العامة بالسلطة المركزية
155	الفرع الأول- الوصاية الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات والمؤسسات العامة
155	أولاً- تحديد الوزير المشرف على شؤون الهيئة أو المؤسسة العامة
158	ثانياً- تعيين أعضاء مجلس إدارة الهيئة أو المؤسسة العامة والرئيس أو المدير الذي يمثلها أمام الغير وأمام القضاء واقتراح التجديد لهم وتقرير مكافآتهم
159	ثالثاً- الحق في محاسبة الأعضاء وعزلهم
159	رابعاً- الحق في وقف مجلس الإدارة أو حله في حال خرق القانون أو العجز عن إدارة الهيئة أو المؤسسة العامة
160	خامساً- الحق في الحل محل أعضاء مجلس إدارتها
160	سادساً- أخذ الإذن السابق والتصديق اللاحق من قبل السلطة المركزية على ما تصدره من قرارات

الصفحة	الموضوع
161	الفرع الثاني - حدود الوصاية الإدارية التي يمارسها الوزير المشرف على الهيئة أو المؤسسة العامة الاقتصادية
162	أولاً- المؤسسات والهيئات العامة الاقتصادية التي يمارس عليها الوزير المختص صاحب الوصاية سلطة تقترب إلى حد السلطة الرئاسية
162	1- مؤسسة البترول الكويتية
164	2- الهيئة العامة للاستثمار
164	3- المؤسسة العامة للموانئ
165	4- الهيئة العامة للصناعة
166	ثانياً- المؤسسات والهيئات العامة الاقتصادية التي يباشر عليها الوزير سلطة وصائية أقرب إلى الوصاية الإدارية السليمة
166	1- مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية
167	2- بنك الكويت المركزي
169	3- بنك التسليف والادخار (بنك الائتمان الكويتي)
170	ثالثاً- الوصاية الإدارية على الهيئة العامة لأسواق المال (أكثر المرافق العامة استقلالية)
172	الفرع الثالث- نطاق مسؤولية الوزير عن أعمال الهيئة أو المؤسسة العامة التي يشرف عليها
175	المبحث الثاني- المركز القانوني للعاملين في الهيئات والمؤسسات العامة الاقتصادية
177	الفرع الأول- تعريف الموظف العام
178	أ- سلامة إجراءات التولية
178	ب- التبعية لمرفق عام
179	ج- الدائمة في شغل الوظيفة العامة
179	د- تقاضي المرتب من الخزينة العامة للدولة

الصفحة	الموضوع
180	الفرع الثاني- قانون الخدمة المدنية من حيث التطبيق على الهيئات والمؤسسات العامة الاقتصادية
180	الفئة الأولى: وهي الغالبية العظمى من المؤسسات والهيئات العامة الاقتصادية حيث تضمنت نصوصاً صريحة أو ضمنية باستبعاد أو استثناء العاملين من الخضوع لقانون الخدمة المدنية
180	1- مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية
180	2- مؤسسة البترول الكويتية
180	3- بنك الكويت المركزي
180	4- الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية
180	5- بنك التسليف والادخار (بنك الائتمان الكويتي)
183	6- الهيئة العامة للاستثمار
183	7- الهيئة العامة لشؤون الزراعة والثروة السمكية
183	الفئة الثانية- تجعل من قانون الخدمة المدنية الشريعة العامة فيما لم تورد قواعدها أو لوائحها الخاصة من أحكام
183	1- المؤسسة العامة للموانئ
184	2- الهيئة العامة للصناعة
184	3- الهيئة العامة لأسواق المال
186	الفرع الثالث- الأحكام التي يخضع لها العاملون في الهيئات والمؤسسات العامة الاقتصادية
190	الخاتمة
197	قائمة المراجع

