

# تعليق على القانون رقم 78 لسنة 2019 في شأن حظر استعمال الشهادات العلمية غير المعادلة

د. جمال محارب الفضلي  
المحامي أمام المحكمة الدستورية والتمييز

د. مساعد صالح العنزي  
أستاذ قانون المرافعات المشارك  
كلية الحقوق، جامعة الكويت  
والمحامي أمام المحكمة الدستورية والتمييز

## الملخص

يتناول البحث القانون رقم 78 لسنة 2019 بشأن حظر استعمال الشهادات العلمية غير المعادلة والذي يهدف لمحاربة الشهادات العلمية المزورة، إلا أن صياغة نصوصه لم تكن بالمستوى المطلوب لتحقيق الهدف منه، ويثير العديد من الإشكاليات. وأهم إشكالية هي التوظيف غير السليم لبعض المصطلحات في نصوص القانون، وخلط بعضها ببعض بالآخر، مما أدى لعدم تحديد نطاق تطبيقه ومنهجه، الأمر الذي يستوجب إعادة صياغة بعض المواد وإضافة البعض الآخر لتنظيم المراكز القانونية التي استقرت قبل نفاذ القانون.

فمسألة تاريخ نفاذ القانون ونطاق تطبيقه تثير هي الأخرى إشكالية يجب مراعاتها عند تعديل القانون، حيث إن عدم وضوح تاريخ نفاذ القانون يثير الغموض لتحديد الوقائع والأشخاص الذين يخضعون لسلطانه، فهل الوقائع التي تخضع لأحكامه وهي استخدام الشهادة العلمية أو الإعلان عن الدرجة العلمية أو اللقب العلمي دون معادلة الشهادة أم الحصول على الشهادة دون معادلتها يُعد مُجرماً بحد ذاته؟ مما قد يثير المسؤولية الجنائية للأفراد، وهو ما قد يؤدي لشبهة عدم دستورية النصوص المتضمنة للتجريم.

ومن عيوب القانون عدم تخصيص نص يقصر معادلة الشهادات العلمية على الشهادات العلمية التي تصدر خارج دولة الكويت، حيث إن عدم وجود مثل هذا النص يوجب معادلة جميع الشهادات الصادرة بعد الثانوية العامة سواء الصادرة داخل الكويت أو خارجها وهو أمر لم يبتغيه المشرع؛ ولذلك أتت هذه الدراسة التأصيلية المقارنة.

**كلمات دالة:** نفاذ، معادلة، تزوير، شبهة دستورية، درجات علمية.

## المقدمة

تهدف الصياغة التشريعية الجيدة المنضبطة إلى تطبيق دولة القانون والحكم الراشد، من خلال سن تشريع جيد ومتطور يتسم بالوضوح والدقة اللغوية، منسجماً مع النصوص الدستورية وغير متعارض مع باقي القوانين ذات الصلة، ولن يتحقق هذا الهدف سوى بالعناية والاهتمام بمسألة الصياغة القانونية اهتماماً بالغاً، وليس فقط باعتبار الصياغة القانونية بحاجة لجرد اعتناء بالجانب الشكلي والإجرائي.

إن القاعدة القانونية يُشكّلها عنصران: يتمثل الأول بعنصر العلم، بينما العنصر الثاني يتمثل بالصياغة. ويتعلق عنصر العلم بجوهر القانون وموضوعه، أي بالمادة الأولية التي يتكوّن منها القانون، وبالعوامل التي تدخل في مضمونه أي القوى الخالقة للقانون. أما عنصر الصياغة فيتمثل في إخراج هذا المضمون إلى حيز العمل، من خلال الوسائل الفنية اللازمة لإنشاء القاعدة القانونية والتعبير عنها، وتسمى بأساليب صناعة أو صياغة القانون.

وعلى هذا الأساس، نجد أن الصياغة القانونية تُعتبر بمثابة تحويل المادة الأولية التي يتكون منها القانون إلى قواعد عملية صالحة للتطبيق الفعلي، على نحو يُحقق الغاية التي يفصح عنها جوهرها، ويتم ذلك عن طريق اختيار الوسائل والأدوات الكفيلة بالترجمة الصادقة لمضمون القاعدة وإعطائها الشكل العملي الذي تصلح به للتطبيق.

تتطلب الصياغة القانونية السليمة المنضبطة إيجاد قواعد ترمي إلى تحقيق مصالح وتُصاغ في صورة نصوص، وهذا هو «فن الصياغة القانونية»، الذي يُعبّر عنه بأنه: «مجموعة الوسائل والقواعد المستخدمة لصياغة الأفكار القانونية في نصوص تشريعية، تُعين على تطبيق القانون من الناحية العملية، وذلك باستيعاب وقائع الحياة في قوالب تشريعية، لتحقيق الغرض الذي تنشده السياسة القانونية»<sup>(1)</sup>.

فموضوع هذا الفن وغايته تسهيل العمل بالقانون، ويتحقق ذلك من خلال عدة أمور:

1. استخدام مناهج وأساليب في الصياغة تمكن قدر المستطاع من احتواء كافة الوقائع في مجال القواعد القانونية.

2. خلق الأفكار القانونية التي تتطلبها الحياة الاجتماعية لإشباع مصالح وحاجات الأفراد والمؤسسات، من خلال استخدام وسائل مصطنعة وأفكار قانونية، وعليه

(1) Margot Costanzo, Legal Writing: Essential Legal Skills Series, 2nd. Ed., Cavendish Publishing Limited, The Glass House, London, 1995, p. 3.

يجب أن يتضمن كل تشريع أو قانون عناصر مادية توفرها الحياة الاجتماعية، وعناصر مصنعة توفرها الصياغة القانونية السليمة.

3. الدراسة المقارنة من خلال الاستعانة بالطرق والأساليب المتبعة في باقي الدول لصياغة أحكام القانون.

بالإضافة إلى ما سبق من أمور، هناك العديد من العوامل التي تُعزّز جودة الصياغة القانونية وتجعلها داعمة للتطبيق السليم للقانون، ويكون ذلك ابتداءً بالصياغة التشريعية المستقرة، التي تأتي غير مبتورة وواضحة ومنضبطة، ومتفقة مع الأفكار والتصورات والأغراض التي وُضع من أجلها التشريع، مروراً بالصياغة البسيطة والقريبة والمألوفة من الرجل العادي، التي تتأتى من خلال توضيح فكرة التشريع والتعبير عنها بأبسط الطرق، مما يُمكن الرجل العادي من فهمها واستيعابها بسهولة، وانتهاءً بالصياغة التي تساعد على إنزال أحكام التشريع بعدالة وموضوعية، مما يساعد القضاء في حال كانت الصياغة متوازنة وتتسم بالوضوح والمرونة من إنزال أحكامه بعدالة أكبر عند فضه للمنازعات<sup>(2)</sup>.

وكنوع من التطبيق العملي لفن الصياغة التشريعية، ارتأينا أن نحلل في هذه الدراسة أحكام القانون رقم 78 لسنة 2019 في شأن حظر استعمال الشهادات العلمية غير المعادلة الصادر مؤخراً، وذلك لما لهذا القانون من أهمية في الواقع العملي باعتباره تشريعاً يصدر لأول مرة في دولة الكويت، ويتصدى لتنظيم مسألة لم يسبق للمشرع أن نظمها. ولعل الباحث على البدء في هذه الدراسة هو النقاش المتباين الذي دار في المجتمع بشأن كيفية تطبيق هذا القانون وأثره على الأفراد والمؤسسات العامة والخاصة.

وطبيعة هذه الدراسة أنها دراسة تحليلية لنصوص القانون، ابتدأت من اليوم الأول لنشر القانون في الجريدة الرسمية (الكويت اليوم) في عددها الصادر بتاريخ 4 أغسطس 2019، ومن الأهمية بمكان لفت نظر القارئ الكريم إلى أننا شرعنا في دراسة هذا القانون قبل نفاذه، لذا لا يُتصور أن تتضمن هذه الدراسة إشارة إلى تطبيقات قضائية لهذا القانون، وكذلك لا يُتصور استعراض لوائح تنفيذية لعدم صدورها أو حالات واقعية. وهذه الدراسة هي استشراف للمستقبل بناءً على فهم نصوص القانون، وذلك بهدف معرفة الفائدة المتوخاة من سن هذا القانون، وكذلك الوقوف على المصاعب التي تعترض تطبيقه.

(2) Verac Crabbe, Legislative Drafting, Cavendish Publishing Limited, London, 1998, p.72.

والتقسيم العلمي السليم لهذه الدراسة يُوجب بحثها في مبحثين يسبقهما تمهيد يتضمن بيان بعض المصطلحات الواردة بالقانون. فاستعرضنا في التمهيد المعنى اللغوي لكلمة المعادلة، وبحثنا في معناها الاصطلاحي المتعارف عليه ومعناها الاصطلاحي الذي حدده القانون في المادة الأولى منه، وخصص المبحث الأول لاستعراض الملاحظات الشكلية التي انطوى عليها القانون من قبيل الأخطاء المادية والشكلية في ديباجة القانون، وبعض الأخطاء التي تتصل بعملية صياغة التشريع في مراحلها الأولى قبل صدوره، والتي لم يتم تلافيها، وتتمثل في عدم التزام المشرع بالتعريفات التي حددها لبعض المصطلحات، وكذلك تشمل وجود مصطلحات ليس لها معنى محدد في قواميس اللغة، ولم يُعَنَّ المشرع بتحديد معنى اصطلاحها لها.

وخصصنا المبحث الثاني من الدراسة للملاحظات الموضوعية التي نرى أنها شابت القانون، وأثر تلك الملاحظات على نفاذ القانون وتطبيقه، وسعينا في هذا المبحث إلى تفسير نصوص القانون لفهم الأحكام التي تضمنتها، محاولين معرفة حدود هذه الأحكام، وهل هي أحكام عامة شاملة، أم أنها أحكام خاصة بفئات أو طوائف معينة؟ ولم تقف الدراسة في المبحث الثاني منها عند شرح معنى النص فقط، وإنما تعدت ذلك إلى مناقشة الواقع العملي الذي يترتب على تفسير نصوص القانون على النحو الذي يُستفاد منها.

إن محاولة تفسير نصوص القانون لا تقتصر على استخدام التفسير اللغوي لمواد القانون، والواضح أن التفسير اللغوي هو أول قواعد التفسير التي يلجأ إليها مفسر القانون، قاضياً كان أو فقيهاً أو شخصاً عادياً، طالما كان هو المخاطب بتلك النصوص<sup>(3)</sup>، وإنما اعتمدنا في فهم النص على تقريب أحكام القانون من بعضها؛ لأن التشريعات تُفهم ككل متكامل، وفي بعض المواد حاولنا تقييم الحكم الذي جاءت به المادة من الناحية الدستورية، استهداء بأراء الفقه وأحكام المحكمة الدستورية العليا في جمهورية مصر العربية والمحكمة الدستورية في دولة الكويت، وذلك لما لوحظ في بعض هذه المواد من قيود على حريات الأفراد تتمثل في حرمانهم من استعمال بعض الحقوق وتعريضهم لجزاء جنائي، في ظل غموض رأينا أنه يشوب صياغة نصوص بعض هذه المواد.

خلصنا من كل ذلك إلى عرض النتائج المستخلصة من دراسة القانون رقم 78 لسنة 2019، وكذلك صياغة توصيات نرى أنها ضرورية، ويجب الأخذ بها حتى لا يلبس الأمر على المخاطبين بأحكام القانون، ويقعون في حومة المحذور في هذا القانون، ويتعرضون للجزاء المنصوص عليها في القانون.

(3) De Chassat M. A. Mailher, Traité de L'interprétation des lois, Paris, 1822, p.4.

بناء على ما تقدم، سوف نعرض فيما يلي من هذه الدراسة للمثالب التي نعتقد أنها شاببت القانون في مبحثين مستقلين: نعرض في الأول الملاحظات الشكلية على القانون، بينما نعرض في الثاني الملاحظات الموضوعية على القانون، محاولين بعد ذلك استخلاص النتائج من هذه الدراسة.

## المبحث الأول الملاحظات الشكلية

بتاريخ 4 أغسطس 2019 صدر في جريدة الكويت اليوم القانون رقم 78 لسنة 2019 في شأن حظر استعمال الشهادات العلمية غير المعادلة، وبدأ أن القانون مشوب بعيوب كثيرة، تتلخص في ملاحظات شكلية متنوعة، وأخرى موضوعية، ولكن وقبل الإسهاب في هذه الملاحظات يتوجب علينا بيان المقصود بكلمة «معادلة» التي يركز القانون عليها.

### المطلب الأول

#### ملاحظات شكلية على عنوان القانون وديباجته

البحث في قواميس اللغة يتضح منه أن معادلة مصدرها عدل أو عادل، وتأتي بصيغة الفعل عدلٌ ولها معان عدة مثل عدلَ الشيء بمعنى أقامه وسوّاه، وعدل المتاع جعله عدلين، وتأتي بصيغة الاسم عدلٌ وهي بمعنى المثل والنظير.

(وَعَدَلَهُ، يَعْدِلُهُ)، عَدَلًا، وَعَادَلَهُ مُعَادَلَةً: وَازَنَهُ وَكَذًا: عَادَلَ بَيْنَ الشَّيْئَيْنِ. (و) عَدَلَهُ (فِي الْمُحْمَلِ)، وَعَادَلَهُ (رَكِبَ مَعَهُ).

(وَالْعَدْلُ: الْمُثَلُّ، وَالنَّظِيرُ، كَالْعَدْلِ) بِالْكَسْرِ، (وَالْعَدِيلِ) كَأَمِيرٍ، وَقِيلَ: هُوَ الْمُثَلُّ، وَلَيْسَ بِالنَّظِيرِ عَيْنِهِ، (ج: أَعْدَالٌ، وَعُدْلَاءٌ).

قال الراغب: العَدْلُ، والعَدْلُ، مُتَقَارِبَانِ لَكِنَّ الْعَدْلَ يُسْتَعْمَلُ فِيمَا يُدْرَكُ بِالْبَصِيرَةِ كَالْأَحْكَامِ، وَعَلَى ذَلِكَ قَوْلُهُ تَعَالَى (أَوْ عَدْلٌ ذَلِكَ صَيَامًا)، والعَدْلُ والعَدِيلُ، فِيمَا يُدْرَكُ بِالْحَاسَّةِ، كَالْمُوزُونَاتِ، وَالْمَعْدُونَاتِ، وَالْمَكْيَلَاتِ<sup>(4)</sup>.

وعرّف قاموس المعجم الأساسي المعادلة بأنها: عادل يعادل معادلة: 1- بين الشيئين: وازن بينهما، «متعة لا تعادلها متعة». 2- الشهادة بشهادة أخرى: سوّى بينهما جعلهما في مقام واحد<sup>(5)</sup>.

يتضح أن المقصود بالمعادلة التي أوجب القانون القيام بها صدور قرار من اللجنة التي أنشأها القانون بالمادة (2) مضمونه أن الشهادة التي حصل عليها شخص ما تُعادل

(4) السيد محمد مرتضى الحسيني الزبيدي، تاج العروس من جواهر القاموس، تحقيق د. عبد الفتاح الحلو، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، 1418هـ/1997م، ص446.

(5) أحمد العابد وأحمد مختار عمر والجيلاني ابن الحاج يحيى وداوود عبده وصالح جواد طعمة ونديم مرعشلي، المعجم العربي الأساسي للناطقين بالعربية ومتعلميها، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، تونس، 1989، ص826.

شهادة أخرى، وهذا الفهم لكلمة المعادلة عموماً يفرض دائماً وجود شيئين يتم مقابلتهما ببعضهما وأنه يوجد اختلاف بينهما، والمعادلة تتطلب أيضاً أن يُوجد أساس أو معيار يُستخدم في عملية المعادلة، وهذا الأساس الذي تتم عملية المعادلة بناءً عليه يجب أن يكون واضحاً، بحيث يكون إما وزن وإما حجم أو قيمة وقد يكون مضموناً.

ومن الأمثلة على ذلك وزن الأشياء بالوحدة المعيارية الغرام أو الكيلو، وقد تكون المعادلة على أساس القيمة كمعادلة كيلو من مادة بما يعادل قيمته نقوداً من مادة أخرى، أو تكون المعادلة على مضمون مواد مختلفة، مثل محتوى السرعات الحرارية في كمية من السكر بمحتوى السرعات الحرارية في كمية من الخبز، فإن غراماً واحداً من السكر يعادل محتوى كيلو غرام من الخبز من السرعات الحرارية، لكن أياً منهما لا يعادل الآخر في الوزن أو القيمة.

إن هدفنا من الأمثلة السابقة هو إثبات أن المعادلة تتطلب وجود طرفين، يهدف القائم بعملية المعادلة إلى معرفة إن كان كل منهما يُناظر الآخر في صفة أو مضمون مُعين، وهذا المعنى هو الذي ورد بالمادة (1) من القانون، التي حددت أنه يقصد بمعادلة الدرجات العلمية القرار الصادر من اللجنة متضمناً معادلة الدرجة العلمية بمثيلاتها في دولة الكويت، وهو يُوافق المعنى اللغوي لكلمة معادلة في قواميس اللغة، وهذا الفهم للمقصود بالمعادلة ورد بشكل صريح في بعض النظم المقارنة، حيث نصت عليه لائحة لجنة معادلة الشهادات الجامعية وقواعدها التنفيذية في المملكة العربية السعودية، وكذلك نظام الاعتراف بمؤسسات التعليم العالي غير الأردنية ومعادلة شهاداتها، وكذلك المادة (6) من قرار رئيس جمهورية مصر العربية رقم 809 باللائحة التنفيذية للقانون بشأن الجامعات<sup>(6)</sup>.

دبياجة القانون ورد بها ذكر للتشريعات ذات الصلة بالقانون الجديد ومنها المرسوم رقم 164 في شأن التعليم العالي، ويُلاحظ على هذا النص سقوط كلمة وزارة إذ إن مسمى المرسوم كما نشر في العدد رقم 1794 من جريدة الكويت اليوم مرسوم رقم 164/88 في شأن وزارة التعليم العالي، لذا كان يتوجب أن يُذكر المرسوم بدبياجة القانون كما

(6) تنص المادة (6) من قرار رئيس الجمهورية اللائحة التنفيذية للقانون رقم 49 لسنة 1972 الصادرة بقرار رئيس الجمهورية رقم 809 لسنة 1975 في باب الاختصاصات ونظام العمل في المجالس على أن: «يُشكل المجلس الأعلى للجامعات لجنة لمعادلة الدرجات العلمية، تتولى بحث الدرجات الجامعية والدبلومات التي تمنحها الجامعات والمعاهد غير الخاضعة لقانون تنظيم الجامعات الصادر بالقانون رقم 49 لسنة 1972 أو غيرها في مستويات الدراسة المختلفة، ومعادلتها بالدرجات العلمية التي تمنحها الجامعات المصرية الخاضعة لهذا القانون».

نشر في الجريدة الرسمية (الكويت اليوم)، وهذا عيب شكلي لا يؤثر في نفاذ القانون أو تطبيقه، لكن مثل هذه الأخطاء يجب التحوط منها في الأعمال التشريعية لأنها على بساطتها في هذه الحالة، إلا أنها لو جاءت بشكل آخر لنتج عن ذلك تطبيق قواعد لم يكن المشرع يقصدها أصلاً.

## المطلب الثاني

### ملاحظات شكلية على صدور القانون ونفاذه وصياغة مواده

نعرض في هذا المطلب الملاحظات الشكلية التي شابته صياغة مواد القانون، وذلك حسب ترتيب مواد القانون، كما نستعرض بعد ذلك بإيجاز مدى توافق صدور القانون مع أحكام الدستور.

المادة الأولى خصصت للمصطلحات القانونية التي تستخدم في القانون، ولا توجد ملاحظات شكلية على المصطلحات الواردة فيها، والمصطلحات التي يتضمنها قانون في مادته الأولى عادة تستخدم في المواد التالية بذات المعنى، وهو ما سوف نسعى للتحقق من اتباعه في القانون محل الدراسة.

المادة (2) من القانون يبدو أنها في مجملها متوافقة مع نص المادة (1)، إلا أنه تخللتها عبارة - شؤون التقييم - وهو اختصاص عقد للجنة معادلة الدرجات العلمية ولم يتضمنه نص المادة (1)، التي حددت اختصاص اللجنة بمعادلة الشهادات، ولم تتضمن أي إيضاح للمقصود بشؤون التقييم، وكذلك خلا نص المادة (2) من بيان المقصود بعبارة تختص اللجنة بكافة شؤون التقييم والمعادلة، وأضحى الاختصاص الأصلي للجنة معادلة الشهادات هو التقييم والمعادلة، وإذا كانت المادة الأولى بيّنت المقصود بالمعادلة، فإنه لا توجد مادة أخرى بيّنت المقصود بتقييم الشهادات، وهو أمر يثير الخلاف بشأن أي عمل سوف تباشره اللجنة وتعتبره من أعمال التقييم وليس من أعمال معادلة الشهادة.

أشرنا سابقاً إلى أنه يُفترض أن القانون يُوظف التعريفات في المواد التالية للمادة التي وردت بها، إلا أنه بقراءة نصوص المواد (3) و(4) و(5) من القانون، نجد أن صياغة تلك المواد خالفت التعريف الوارد بالمادة الأولى للمعادلة، وخالفت الاختصاص الوارد بالمادة (2) للجنة معادلة الشهادات، حيث نصت المادة (3) مثلاً على أنه: لا يُعتد بأي شهادة غير معادلة من الوزارة، ويُقصد بالوزارة هنا وزارة التعليم العالي، وفي ذلك مخالفة للتعريف الوارد بالمادة (1) من القانون، ولا يُمكن أن يُحتج بسلامة هذه الصياغة باعتبار أن المادة (2) نصت على أن اللجنة تُشكّل بوزارة التعليم العالي، وبالتالي فإن ما يصدر

عن اللجنة يُعتبر قد صدر عن الوزارة، إذ إن التبعية الإدارية تختلف عن الاختصاص الإداري.

فالاختصاص أحد أركان القرار الإداري لأنه يحقق مصلحتين: الأولى للإدارة وذلك لتوفير عنصر التخصص الذي يحقق جودة العمل، والثانية للفرد لأنه يُمكنه من معرفة الجهة أو الشخص المنوط به اتخاذ قرار يتعلق به<sup>(7)</sup>، لذا فإنه متى حدد القانون جهة لممارسة عمل معين، فإنها تختص وحدها دون غيرها من أشخاص القانون العام بأداء هذا العمل، لأن المشرع يُوزع الاختصاصات بين الجهات والأفراد حسب مستوى الوظيفة وتأهيل من أسند له الاختصاص وطبيعة الاختصاص<sup>(8)</sup>، ولما كان القانون نص على أن اللجنة هي المختصة بالمعادلة، فإنه لا يحق لوزير التعليم العالي أو أي جهة أخرى الحل محل اللجنة في إنجاز المعادلة، فاللجنة هي صاحبة الاختصاص بالمعادلة وليست الوزارة، لذا فإن صياغة المادة (3) من القانون لا تستقيم مع الأسس الفنية للصياغة القانونية، وما أوردناه بشأن المادة (3) ينطبق أيضاً على المادتين (4) و(5) من القانون، حيث استخدم المشرع لفظ الوزارة بديلاً عن لفظ اللجنة.

إن صياغة نص المادة (2) من القانون تُخالف ما جرى عليه العرف التشريعي في الكويت، وتفتقر للمنطق السليم، فالمتوقع أن يُحدد القانون عدد أعضاء اللجنة التي ينص التشريع على إنشائها، أو أن يضع حداً أعلى لعدد أعضائها، أو أن يُحدد الجهات التي تُشكّل عضوية اللجنة منها، ومن يقوم باختيار الأشخاص الذين يمثلون تلك الجهات، إلا أن المادة (2) خالفت المتعارف عليه في صياغة القوانين في الكويت، حيث حدد القانون المختص بإصدار قرار تشكيل اللجنة، وهو وزير التعليم العالي، وهو أمر جيد ويتفق مع العرف التشريعي في الكويت، كما أوجب النص أن يدخل في عضوية اللجنة أعضاء من جهات متعددة مثل أعضاء هيئة التدريس في جامعة الكويت، والهيئة العامة للتعليم التطبيقي والتدريب، وعضو يمثل إدارة الفتوى والتشريع، وعضو يمثل ديوان الخدمة المدنية، وممثل عن الجهاز الأكاديمي لجودة التعليم، وممثل عن وزارة الصحة وأعضاء من إدارة معادلة الشهادات العلمية في وزارة التعليم العالي، وهذا أمر لا يثير أي خلاف ويتفق أيضاً مع العرف التشريعي المتبع في الدولة.

إن نص المادة (2) يُثير عدة ملاحظات، إذ لم يحدد من هو الشخص أو الجهة التي تقوم

(7) سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري: دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1981، ص 522.

(8) عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري الكويتي، دار النهضة العربية للنشر، بيروت، 1969، ص 365 وما يليها.

باختيار الأعضاء ممثلي كل جهة من تلك الجهات، وإزاء ذلك يثور تساؤل هام حول أحقية وزير التعليم العالي تسمية من يُمثلون هذه الجهات وتحديدهم بالاسم دون أخذ موافقة الجهة التي يمثلها كل عضو؟ كما أن النص فرّق بين تسمية أعضاء اللجنة، فحدد الرئيس بشخص وكيل وزارة التعليم العالي، أما الأعضاء فحددهم بأنهم إما من أعضاء هيئة التدريس في جامعة الكويت، أو الهيئة العامة للتعليم التطبيقي والتدريب، أو موظفين يعملون في إدارة معادلة الشهادات في وزارة التعليم العالي.

واستخدم القانون عبارة - ممثل عن - لكل جهة من الجهات الواردة بنص هذه المادة، وهذه الصياغة تثير جدلاً عند تشكيل اللجنة بحيث يثار التساؤل التالي: هل يجب أن يصدر قرار تشكيل اللجنة متضمناً أسماء الأشخاص الذين يمثلون تلك الجهات، أو أن الجهة لها الحق في أن تكلف من تراه ليمثلها في كل اجتماع من اجتماعات اللجنة؟

كما لم يتضح ما إذا كان ممثل أي من هذه الجهات يجب أن يكون من العاملين في هذه الجهة أم أن الجهة لها مطلق الحرية في اختيار من تراه مناسباً لهذه المهمة، ولم يتضمن النص ضابطاً أو معياراً يحدد المستوى الوظيفي لممثل الجهة في اللجنة، ومدة تمثيله لها، ومن يرشح هذا الشخص لعضوية اللجنة تمهيداً لصدور قرار وزير التعليم العالي بتشكيل اللجنة.

إن الملاحظات السابقة قد تثير خلافاً بشأن صحة تشكيل اللجنة، وهو مسلك يُخالف العرف التشريعي المتبع في تشكيل لجنة ذات اختصاص محدد بالقانون، مما يعتبر خلافاً يستوجب تلافيه بتعديل تشريعي.

كما يثير نص المادة (2) غموضاً بشأن إضافته عبارة - من ذوي الخبرة - إلى وصف الأعضاء العاملين ضمن هيئة التدريس في جامعة الكويت والهيئة العامة للتعليم التطبيقي والتدريب، فهل الخبرة المطلوبة هنا في مجال عمل كل منهم، أي أنه يجب أن تكون لديه خبرة في التدريس، بحيث لا يجوز أن يكون عضو في اللجنة من أعضاء هيئة تدريس في أول سنة يُعين فيها بتلك الوظيفة، أو أن الخبرة المطلوبة هي في معادلة الشهادات، وما هو معيار هذه الخبرة التي يمكن الحكم بناءً عليها ليكون اختيار هذا العضو متوافقاً مع متطلبات القانون؟

ومن مظاهر الاستغراب أيضاً أن تشترط الخبرة فقط في أعضاء هيئة التدريس، ولا تشترط في ممثلي الجهات الأخرى، ولا حتى في موظفي إدارة التقييم بوزارة التعليم العالي.

لقد حدد القانون في المادة (2) الحد الأدنى لعدد أعضاء اللجنة، وترك الحد الأعلى دون

تحديد، بل إنه نص صراحة على أن تحديد العدد الذي تتألف منه اللجنة سلطة مطلقة لوزير التعليم العالي، فلفظ أعضاء الوارد في نص المادة هو صيغة جمع، أي أنها لا تقل عن ثلاثة وتقبل الزيادة إلى ما لا نهاية، فالوزير له اختيار ثلاثة على الأقل من أعضاء هيئة التدريس، ومُتاح له اختيار أعضاء أكثر إلى أي عدد يراه، كذلك له اختيار ثلاثة على الأقل من الموظفين الذين يعملون بإدارة معادلة الشهادات في الوزارة، والذين يعتبرون عملياً مرؤوسين لرئيس اللجنة، وتكون لهم الأغلبية حتى على الأعضاء الفنيين من أعضاء هيئة التدريس وممثلي الجهات، ونتيجة ذلك يسيطر الرئيس على قرارات اللجنة؛ لأن الأصل في قرارات اللجان أنها تصدر بالأغلبية، ومن خلال تلك الصياغة يجوز أن يقرر الوزير أن يكون تشكيل اللجنة من ثلاثين أو خمسين شخصاً، وهو أمر لا يحده إلا رؤية الوزير التي قد تتغير بين وزير وآخر، وهو أمر كان يجب أن يتصدى له المشرّع بتحديد واضح.

تضمنت المادة (3) من القانون خطأ فادحاً في الصياغة، إذ استهلّت المادة بعبارة لا يُعتد بأي شهادة دراسية أو درجة علمية غير مُعادلة من الوزارة، وتلا هذه العبارة استثناء ويُفترض منطقياً أن يكون الاستثناء من الحكم الذي تقرر في مقدمة المادة أي لجزء من كل، وإذا كان الكل هو الشهادة أو الدرجة العلمية، فإن الاستثناء يجب أن ينصب على شهادة أو درجة، إلا أن الاستثناء جاء على محل مختلف، حيث نصت المادة على: «عدا أعضاء هيئة التدريس المبتعثين من الجامعات الحكومية»، وأعضاء هيئة التدريس في الجامعات الحكومية ليسوا من جنس الشهادات أو الدرجات العلمية، وبالتالي فإنه لا يمكن استثناءهم من معادلة الشهادات أو الدرجات العلمية، ونحسب أن المقصود هو استثناء الشهادات أو الدرجات العلمية التي حصل عليها أعضاء هيئة التدريس المبتعثين من الجامعات الحكومية، وتلك الصياغة كان يمكن تلافيها، لو أن المشروع حظي بتدقيق لغوي بمستوى جيد، وهو عيب كان يجب الاحتياط له ويسهل تلافيه.

المادة (4) من القانون بدورها جاءت بصياغة معيبة وملتبسة في آن واحد، وعيب الصياغة يتمثل في أنها بعد أن حظرت على الجهات الحكومية تعيين من لم يعادل شهادته العلمية، أوردت عبارة - الجهات الملحقة بها أو المستقلة - وفي تلك الصياغة خطأ مركب؛ الخطأ الأول أنها اعتبرت أنه توجد جهات حكومية ملحقة بجهات حكومية، وهو أمر غير صحيح لأن وصف الجهة بأنها ملحقة أو مستقلة يكون بالنظر إلى ميزانية الجهة وهل هي ملحقة أو مستقلة عن ميزانية الدولة، والخطأ الثاني في تلك الصياغة يتمثل في ذكر الجهات ذات الميزانيات الملحقة والمستقلة في النص، فهو تَزيُّدٌ يخلو من فائدة لأن جميع تلك الجهات هي جهات حكومية ويشملها لفظ الجهات الحكومية.

لقد حدد القانون في المادة الأولى تعريفات للعبارات التي سوف ترد في مواد القانون، ومن ذلك تعريف المشرع للشهادات العلمية، وقد استخدم المشرع هذه العبارة - الشهادة العلمية - في المادة (2) من القانون، وهي توظيف صحيح للمصطلح الوارد في المادة الأولى، إلا أن المشرع في المادة (3) لم يستخدم مصطلح الشهادة العلمية، وإنما استخدم مصطلح الشهادة الدراسية ومصطلح الدرجة العلمية، وهو أمر يثير التباساً في تفسير النصوص.

وهذه الصياغة تثير لبساً عند تفسير المادة، بحيث يُعتقد أن الشهادة العلمية تختلف عن الشهادة الدراسية، وحقيقة الأمر أنه لا خلاف بينهما، كما أن استخدام المشرع عبارة شهادة دراسية ودرجة علمية يثير التباساً في المعنى أيضاً، إلا أننا نعتقد أن المقصود منهما شيء واحد، حيث إنه لا توجد شهادة علمية أو دراسية لا تتضمن حصول حاملها على درجة علمية، ولا توجد درجة علمية دون شهادة علمية أو دراسية، لذا كان يجب قصر الصياغة على عبارة الشهادة العلمية دون حاجة إلى إضافة عبارة الشهادة الدراسية أو الدرجة العلمية.

المادة (5) من القانون تضمنت عبارة كان يجدر بالمشرع أن يفرد لها تعريفاً في المادة (1) من القانون، إذ إن عبارة «الألقاب العلمية» غير محددة، ولا يجوز أن تُترك للعرف ليحدد معناها، خصوصاً أن مخالفة هذا النص مُجرّمة جزائياً بنص المادة (6) من القانون، لذا يجب أن يكون الحظر الذي فرضته المادة (5) واضحاً حتى يعلم الجميع حدوده ويجتنبوه، ونشير هنا إلى أن هذه المادة تشوبها ملاحظات موضوعية سوف نتناولها في المبحث الثاني.

لقد قرر الدستور الكويتي في المادة (79) أن القانون لا يصدر إلا إذا أقره مجلس الأمة وصدق عليه الأمير، كما قررت المادة (109) من الدستور بأن لعضو مجلس الأمة حق اقتراح القوانين، وبيّنت المادة (178) وسيلة نشر القانون ومدة نفاذه، ونظمت اللائحة الداخلية لمجلس الأمة في المواد من (97 إلى 110) آلية تقديم الاقتراح بقانون من مرحلة تقديمه إلى مرحلة التصويت عليه وإحالته إلى الحكومة، ولم نلاحظ أية مخالفة لتلك الأحكام، سوى ما ورد بالمادة (11) من القانون، إذ الأصل أن القانون يكون نافذاً ويُعمل به بعد شهر من تاريخ النشر، واستثناء من هذا الأصل أجازت المادة (178) من الدستور مدَّ هذا الميعاد أو قصره بنص خاص في ذات القانون.

وجرى العمل في الكويت على أن يُذكر في القانون أنه يعمل به من تاريخ نشره، وفي بعض الأحيان يُنص في القانون أنه يُنفذ بعد تاريخ معين، أو بعد فترة زمنية من تاريخ

النشر، أو بعد صدور اللائحة التنفيذية للقانون من الجهة التي حددها القانون، أو أن لا يذكر في القانون تاريخ العمل به، وبذلك يكون العمل بناء على حكم المادة (178) من الدستور، وعادة تكون صياغة المادة التي تُنظم نفاذ القانون صياغة نموذجية، وهي من المواد التي يُفترض أن تخلو من أي خطأ، إلا أنه متى انطوت تلك المادة على أخطاء، فإن ذلك يوحي بأن التشريع لم يحظ بتدقيق وعناية يستحقها.

نصت المادة (11) على أنه: «يعمل به من تاريخ نفاذه»، وهذه العبارة من أغرب الصياغات التي أطلعنا عليها في القوانين التي صدرت في دولة الكويت مؤخراً، خصوصاً عند مقارنتها بنص المادة (10) من ذات القانون التي أوجبت أن يُصدر الوزير المختص اللائحة التنفيذية والقرارات اللازمة لتنفيذ القانون خلال شهر من نفاذه، فكيف يُمكن فهم أن القانون يُعمل به من تاريخ نفاذه، وأن الوزير يصدر اللوائح التنفيذية خلال شهر من تاريخ النفاذ؟!

ومما يثير الغرابة بشأن هذا القانون أنه أقر في ذات الجلسة التي أقرت فيها قوانين أخرى، ونشرت في ذات العدد الذي نشر فيه القانون، حيث جاءت العبارة في القانون رقم 76 لسنة 2019 في شأن الجامعات الحكومية على النحو التالي: «ويعمل به من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية»، كما جاءت صياغة القانون 79 لسنة 2019 بتعديل أحكام قانون الشركات خالية من تحديد موعد للنفاذ، وهو ما يعني أنه ينفذ بعد شهر من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية تطبيقاً للمادة (178) من الدستور، لذا فإننا إزاء هذا النص نرى أن القانون يُنفذ عملاً بحكم المادة (178) من الدستور، وأنه يدخل حيز التنفيذ في 2019/9/1 لأن القانون تم نشره بتاريخ 2019/8/4، والمستقر عليه في أحكام المحكمة الدستورية أن الشهر المعتبر هو الشهر الميلادي، أيًا تكن المدة المتبقية بين تحقق الواقعة التي يتم حساب المدة منها وبداية الشهر الميلادي التالي.

## المبحث الثاني الملاحظات الموضوعية

أهمية الصياغة تفرض أن تتسم بالدقة والوضوح والإحاطة بكل جوانب المعنى المقصود، ويجب أن تكون الصياغة القانونية مباشرة، وأن تكون كل كلمة أو عبارة في الصياغة لها مدلول مقصود لذاته، وتجب مراعاة أن تكون الصياغة قدر المستطاع جامعة مانعة، جامعة لكل ما يبتغي المشرع إخضاعه لحكم هذا القانون، مانعة لغيره من الدخول في حكمه<sup>(9)</sup>، كما يفترض في الصياغة القانونية مسايرة العرف التشريعي المتبع في الدولة، من حيث الشكل والأسلوب الذي تظهر فيه هذه الصياغة بشكلها النهائي<sup>(10)</sup>.

القانون عمل إنساني مهما أحيط بالعناية، فإنه لا بد أن يشوبه الخطأ لأن الكمال لله وحده والنقص من صفة البشر، والحكم على العمل يكون للغالب الأعم، وصياغة القوانين تعتمد بشكل أساس على قواعد اللغة، لأن اللغة هي القالب الذي يصب فيه المعنى، وبذلك فإن قواعد اللغة هي القواعد التي تضبط المعنى، وهي الوسيلة التي من خلالها يصل المعنى الذي ابتغاه المشرع للمخاطبين بالقانون، سواء أكانوا أفراداً أم جهات حكومية أم القاضي الذي يطبق القانون، ومن المعلوم أن التفسير اللفظي هو أول طرق التفسير التي يلجأ إليها المفسر، حيث يستنبط المفسر معنى النص من ألفاظه وفق مدلولها اللغوي<sup>(11)</sup>.

وتتفاوت التشريعات في اتباع أسلوب البيان على سبيل الحصر أو البيان على سبيل المثال، وقد يُنوع المشرع بين تلك الأساليب، فيُفصّل في موضع ويُجمل في موضع آخر، وقد يستخدم التوصيف القيمي أحياناً مثل ربط الحكم برقم أو تحديد معيار، أو يستخدم أسلوب إيراد الحكم على سبيل المثال، كما أن المشرع قد يلجأ أحياناً إلى تضمين التشريع معايير يستهدى بها لفهم النص في أسلوب الصياغة<sup>(12)</sup>.

وقد أولى الفقه القانوني الصياغة التشريعية أهمية تليق بالدور الذي تؤديه في مجال التشريع، وقد عبّر بعض الفقه عن ذلك بالقول إن لغة التشريع يجب أن تكون واضحة دقيقة، فاللغة المعقدة تجعل القانون مغلقاً، كما أن اللغة غير الدقيقة تجعل القانون مبهماً،

(9) Savatier, Cours de Droit Civil. T.1, 2<sup>ème</sup> éd., Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1947, no. 20, p. 14.

(10) لتفصيل أكثر بشأن أهمية الصياغة القانونية وأساليبها، يراجع: محمود محمد علي صبرة، أصول الصياغة القانونية، دار الكتب القانونية، القاهرة، 2004، ص 288 وما بعدها.

(11) محمد صبري السعدي، تفسير النصوص في القانون والشريعة الإسلامية - النظرية العامة وتطبيقاتها في الفقهين الوضعي والإسلامي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1979، ص 202.

(12) لتفصيل أكثر انظر: عبد الحي حجازي، المدخل لدراسة العلوم القانونية - الجزء الأول - القانون وفقاً للقانون الكويتي: دراسة مقارنة، كلية الحقوق والشريعة، مطبوعات جامعة الكويت، 1972، ص 412.

ويجب أن يكون للقانون لغة فنية خاصة به، حيث يكون كل لفظ فيها موزوناً محدداً المعنى، ولا يجوز أن يتغير معنى اللفظ الواحد باستعماله في ظروف مختلفة، كما أنه إذا عبّر عن معنى في لفظ معين، وجب ألا يتغير هذا اللفظ إذا أريد التعبير عن المعنى مرة أخرى، ولا يتنافى أن تكون لغة التقنين غنية وأن تكون بسيطة تنزل إلى مستوى الجمهور<sup>(13)</sup>.

استناداً إلى تلك الأصول، سوف نعرض للملاحظات الموضوعية التي شابت القانون رقم 78 لسنة 2019 في مطلبين: يخصص الأول منهما للملاحظات التي تثير شبهة دستورية لما لها من أهمية خاصة، بينما يتناول الثاني بقية الملاحظات.

## المطلب الأول

### الملاحظات الموضوعية التي تثير شبهة عدم الدستورية

يُعد نفاذ القانون ونطاق تطبيقه من أهم المسائل القانونية التي تُثار عند صدور أي قانون، والأصل أن القانون يُطبّق بأثر فوري، ما لم ينص صراحة على انسحاب أثره على الماضي، والدستور يتطلب لذلك في المواد المدنية تصويماً خاصاً، ويحظر ذلك مطلقاً في المسائل الجنائية، ولما كان هذا القانون يتضمن أحكاماً ذات شق مدني مثل الإلزام بمعادلة الشهادة أو الدرجة العلمية، وحظر التعيين وإجراء المعاملات من قبل الجهات والموظفين العموميين، وحظر الإعلان عن الشهادة أو اللقب العلمي، وتجريم بعض هذه الأعمال بنصوص جنائية، فإنه لا بد من الوقوف على تاريخ نفاذ القانون ونطاق تطبيقه، ومحاولة تحديد الوقائع والأشخاص الذين يخضعون لسلطانه وتاريخ ذلك، ونحاول التعرف على الإجراءات التي تمت قبل صدور القانون وأثرها بعد نفاذ القانون.

لم يُفرد القانون رقم 78 لسنة 2019 نصاً خاصاً يُبيّن فيه أثر معادلة الشهادات التي تمت قبل نفاذ هذا القانون، فضلاً عن كونه نص في المادة (9) على أنه: يُلغى كل حكم يتعارض مع أحكام هذا القانون، وإزاء هذا الوضع، فإنه لا بد من اللجوء إلى القواعد العامة في التفسير ونفاذ القوانين، وما يحكم هذه المسألة هو المادة (179) من الدستور التي تنص على أنه: «لا تسري أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها، ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبل هذا التاريخ، ويجوز - في غير المواد الجزائية - النص في القانون على خلاف ذلك بموافقة أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس الأمة». كما تنص المادة (3) من القانون المدني على أنه: «1- يسري القانون الجديد على كل ما يقع من تاريخ العمل به، ما لم ينص على خلافه. 2- ومع ذلك تبقى آثار التصرفات خاضعة للقانون الذي

(13) عبد الرزاق السنهوري، الكتاب الذهبي للمحاكم الأهلية، ط2، نادي القضاة، القاهرة، 1990، ص 65.

أبرمت تحت سلطانه، ما لم تكن أحكام القانون الجديد متعلقة بالنظام العام، فتسري على ما يترتب منها بعد نفاذه».

استناداً إلى تلك النصوص، فإن نفاذ القانون يكون من تاريخ 2019/9/1 كما تم بيان ذلك في المبحث الأول من هذه الدراسة، ونطاق سريان القانون يحده الدستور في المادة (179)، كما أن نص الفقرة الأولى من المادة (3) من القانون المدني تقضي أن القانون الجديد يسري على كل ما يقع بعد نفاذه ما لم ينص على خلاف ذلك.

والثابت من الاطلاع على نصوص القانون أنه لم يرد به نص صريح بسريانه على الوقائع التي تمت قبل نفاذه، كما خلا من أي تنظيم لحكم الوقائع التي استقرت قبل نفاذه استناداً إلى التشريع السابق - قرارات إدارية - فإن ما تم وانتهى في ظل الوضع السابق قبل نفاذ القانون يظل صحيحاً بلا خلاف عملاً بالقواعد العامة.

المهم في هذا المقام بيان الواقعة القانونية التي تخضع لحكم القانون الجديد، والواقعة القانونية التي تظل محكومة بالتشريع السابق، والتساؤل الذي يثور هو هل الواقعة القانونية هي حصول الشخص على الشهادة العلمية أم هي استخدام الشخص لهذه الشهادة العلمية في التعيين أو الاستفادة المادية والأدبية أو استخدام لقب علمي؟

نرى أن الواقعة القانونية التي تخضع لحكم القانون الجديد هي واقعة استخدام الشهادة العلمية أو الإعلان عن الدرجة العلمية أو اللقب العلمي، ودليلنا في ذلك سببان: السبب الأول أن نصوص القانون لم تحظر على الأشخاص الحصول على شهادة علمية أو درجة علمية، وإنما حظرت استخدام أي منهما، والسبب الثاني الذي يحملنا على تبني هذا الرأي هو أن القانون يتعلق بالنظام العام، ويتعيّن المشرّع من سنّه تحقيق مصلحة عامة تتمثل في منع الحاصلين على شهادات مزورة أو غير معتمدة من الاستفادة منها، لذا فإن أفضل تفسير لأحكام نفاذ القانون هو ما ينتج عنه عدم المساس بالمراكز القانونية المستقرة وتطبيق القانون بأثر فوري.

وإن من أسباب ذهبنا إلى هذا الرأي ما استقر عليه الأمر في قضاء محكمة التمييز بأن القانون الجديد يسري من تاريخ العمل به على المراكز القانونية التي تتكون بعد نفاذه، سواء في نشأتها أو في إنتاجها لآثارها أو في انقضائها، كما يسري بما له من أثر مباشر على الآثار المستقبلية التي تترتب على المراكز القانونية السابقة، ويُسْتثنى من ذلك آثار التصرفات المبرمة تحت سلطان القانون القديم، فتبقى خاضعة له ما لم تكن أحكام القانون الجديد متعلقة بالنظام العام، فيسري على ما يترتب منها بعد نفاذه<sup>(14)</sup>.

(14) انظر: حكم محكمة التمييز الطعن رقم 230 لسنة 1998 (مدني) جلسة 24 أبريل سنة 2000.

ونرى أنه لن يثور خلاف على أن أحكام هذا القانون متعلقة بالنظام العام؛ لأنها لا تنظم علاقات بين أفراد من القانون الخاص فقط، وخلت من أي حرية للمخاطبين بها على الاتفاق خلافاً له، ونصت على تجريم مخالفة تلك الأحكام؛ لذا سوف نحاول أن نستعرض بعض الحالات التي نص القانون رقم 78 لسنة 2019 على حظرها أو تجريمها؛ لنتبين ما إذا كانت خاضعة لأحكام القانون السابق أم أنها تُشكّل مركزاً قانونياً مكتسباً لا يخضع لأحكام هذا القانون.

مما تقدم يتضح أن الوقائع التي حظرها القانون رقم 78 لسنة 2019 اعتباراً من تاريخ نفاذه هي التوظيف في الجهات الحكومية أو الجهات المرخص لها، والاستفادة المادية أو الأدبية من الشهادة أو الدرجة العلمية، وتلك المحظورات واردة في المادتين (3) و(4) من القانون.

واستناداً للمادة (3) من القانون المدني، نرى أن من تم تعيينه قبل نفاذ هذا القانون، سواء بناءً على شهادة تمت معادلتها أو دون معادلة، فقد اكتسب مركزاً قانونياً لا يجوز المساس به، لكن السؤال يثور في حالة ما إذا استقال الشخص الذي تم توظيفه، بناءً على شهادة تمت معادلتها سابقاً من الجهة المختصة أو شهادة لم تتم معادلتها أصلاً كأن تكون شهادة صادرة عن جامعة الكويت، وطلب هذا الشخص التعيين في جهة أخرى أو حتى طلب إعادة التعيين في ذات الجهة التي كان يعمل بها قبل نفاذ هذا القانون، فهل يتوجب عليه معادلة الشهادة من اللجنة التي أنشأها القانون؟ وهل يجب على أي موظف في الجهات الحكومية أن يمتنع عن إنجاز معاملة التعيين إلى حين معادلة الشهادة من اللجنة؟

وفق مفهوم المادة (179) من الدستور والمادة (3) من القانون المدني، نرى أننا بصدد واقعة جديدة تخضع لحكم القانون رقم 78 لسنة 2019 تتمثل في وجوب أن تتم معادلة الشهادة قبل مباشرة أي إجراء من إجراءات التعيين، وإلا وقع طالب التعيين والموظف الذي أنجز معاملة التعيين في حومة المخالفة، واستوجب ذلك تطبيق العقوبات الواردة في القانون.

إذا كانت واقعة التعيين بناءً على شهادة أو درجة علمية تمت قبل نفاذ القانون، وأصبح الشخص صاحب مركز قانوني لا يجوز المساس به، إلا إنه من المهم الإجابة عن تساؤل هام يرتبط بهذا المركز القانوني، هل هذا المركز القانوني يشمل حالة تأهيل الشخص في ذات جهة العمل للترقية والتي قد يترتب عليها منفعة مادية أو أدبية، واعتبار الشهادة سبباً للمفاضلة بين هذا الشخص الذي سبق تعيينه قبل نفاذ القانون وبين شخص تم

تعيينه بعد نفاذ القانون، وكان الفيصل بالمفاضلة هو شهادة أو درجة علمية حصل عليها أحدهم قبل نفاذ القانون، واعتمدت من جهة العمل قبل نفاذ القانون، فهل يجوز الاستناد لهذه الشهادة في المفاضلة بين المترشحين؟

الإجابة عن هذا التساؤل تكون بالنفي، فالمركز القانوني المكتسب لا يشمل واقعة الترقية لأنها من الوقائع اللاحقة لواقعة التعيين، حيث إن عملية المفاضلة هي واقعة قانونية جديدة تخضع لحكم القانون رقم 78 لسنة 2019، وتطبق بشأنها المادة (7) من القانون رقم 78 لسنة 2019 التي تحظر على أي موظف عام الحصول على منفعة مادية أو أدبية استناداً لشهادة دراسية غير معادلة من اللجنة المنشأة بهذا القانون.

حظر القانون استخدام الألقاب العلمية في أي وسيلة من وسائل الإعلام المختلفة أو الإعلان عنها في أي وسيلة من وسائل النشر من أي شخص إلا بعد معادلة الشهادة من الوزارة، وهذه المحظورات التي نصت عليها المادة (5) من القانون يشوبها الغموض، حيث إن عبارة الألقاب العلمية يصعب تحديد معناها بشكل دقيق، ونحن بصدد تطبيق نص جنائي؛ لذا يتوجب ضبط التعريفات وإحكام صياغتها، بحيث تجمع شتات أو أجزاء المَعْرِف وتُمنع في الوقت نفسه من التباسه بغيره، فالتعريف هو تخصيص وحصر للمعنى الذي يقصده واضع القانون لفهم دلالة العبارة، لذلك ينبغي استخدام التعريفات فقط عندما يكون معنى المصطلح مُهماً لفهم وتطبيق التشريع المقترح.

وفي سبيل محاولة التعرف على المقصود بعبارة الألقاب العلمية بحثنا في القانون رقم 76 لسنة 2019 في شأن الجامعات الحكومية، وهو القانون الذي نشر في ذات العدد من جريدة الكويت اليوم الذي نشر فيه القانون رقم 78 لسنة 2019، وهو سابق عليه بالنفاذ لأنه نص فيه على أن يعمل به من تاريخ نشره، وكذلك بحثنا في قانون تنظيم التعليم العالي رقم 29 لسنة 1966، فلم نجد أي تعريف لمصطلح الألقاب العلمية.

وبذلك يصبح تحديد المقصود بعبارة الألقاب العلمية أكثر غموضاً، فهل يُقصد بتلك العبارة الدرجات العلمية لأعضاء هيئة التدريس، والتي حُددت في القانون رقم 78 لسنة 2019 بأنها أستاذ وأستاذ مشارك وأستاذ مساعد، أما أن لها معنى مغايراً، فإذا كان هذا هو المعنى المقصود، فإن ذلك يفتح المجال على غموض واسع في تطبيق هذه المادة، فجميع تلك المصطلحات تتطلب الحصول على درجة الدكتوراه، لكن التفرقة بينها تقوم على اعتبارات إضافية.

والسؤال الذي يثور هنا هل يجوز لأستاذ مساعد أن يستخدم لقب أستاذ أو أستاذ مشارك بمجرد أنه عادل شهادة الدكتوراه؟ وإن كان ذلك غير جائز، فما هي الشهادة التي يتوجب

على هذا الشخص أن يعادلها للإعلان عن لقب أستاذ بعد ترقيته إلى هذا المستوى، لأن نص المادة يُفهم منه أن لكل لقب شهادة علمية خاصة به.

وإذا كان المقصود وفق المعنى الظاهر من نص المادة (5) والتعريف المحدد في المادة (1) للشهادة العلمية فما المقصود بالألقاب العلمية؟ وهل كل من يُعلن أنه باحث علمي أو باحث رئيس أو باحث مشارك، سواء في جامعة أو معهد أبحاث أو مركز علمي، داخل الكويت أو خارجها يخالف الحظر الوارد في المادة (5)؟ وهل يُعتبر مسمى عميد كلية أو رئيس قسم علمي لقباً علمياً؟

كل هذه الأسئلة تجعل عبارة الألقاب العلمية بحاجة إلى تدخل تشريعي لإيضاح المقصود بها، وبخلاف ذلك يستحيل فهم النص وتطبيقه، حيث إن تفسير المادة (5) بافتراض وجود عرف يقضي باعتبار اللقب العلمي معادلاً للشهادة العلمية، فإن ذلك سوف ينطبق على كل من حصل على شهادة من مؤسسة تعليمية بعد الثانوية العامة، سواء أكانت شهادة دبلوم أم بكالوريوس أم دبلوم عال أم ماجستير أم دكتوراه. وتطبيقاً لذلك، فإن من يُعلن أنه محام، يجب أن تكون شهادته قد تم معادلتها، وكذلك من يُعلن أنه محاسب، أو من يُعلن أنه حاصل على ماجستير في تخصص علمي، سوف يخضع لهذا الحظر والتجريم، وهو ما يفتح الباب واسعاً ودون حدود لتجريم الأفراد مما يُعتبر مخالفة دستورية.

وسوف نعرض لحالات خضوع الأفراد لنص المادة (5) بناءً على حكم المادة (3) من القانون المدني الذي أوردناه سلفاً، وتفترض هذه الحالة أن يُعلن الشخص، أياً كانت صفته أو طبيعة عمله، في وسيلة إعلانية أو إعلامية أنه يحمل شهادة أو درجة علمية، ونحن هنا بصدد واقعة جديدة وفق مفهوم المادة (3) من القانون المدني، ولا يؤثر في ذلك أنه سبق لهذا الشخص أن أعلن قبل نفاذ القانون عن الشهادة أو الدرجة العلمية التي حصل عليها، لأن الإعلان في كل مرة يُعتبر واقعة جديدة، يخضع الشخص بناءً عليها للقانون، ويجب عليه الالتزام بمعادلة الشهادة أو الدرجة العلمية التي يُعلن عنها بعد تاريخ نفاذ القانون.

بعد عرض المثالب التي نعتقد أنها شابته نص المادة (5) من القانون، وعلى وجه الخصوص غموض عبارة الألقاب العلمية، فإنه لا بد من تبيان وجه الرأي في مدى دستورية هذا النص وهو نص جزائي، والأصل في النصوص الجزائية أن تكون واضحة جلية لا يختلف في مفهومها. وعادة ما تضع التشريعات وخصوصاً الدساتير معايير أو مقاييس صارمة، يجب أن يتقيد بها المشرع عند تجريمه لأفعال المخاطبين بالتشريع، ومن هذه المقاييس

الصارمة وجوب أن تكون أحكامه مصاغة على وجه محدد، وبدلالات يقينية جازمة تغلق باب التأويل والالتباس والتجهيل وتباين الآراء حول حقيقة مقاصدها، لأن فتح هذا الباب نتيجة لعدم إحكام الصياغة ينحل بذاته وبالضرورة مخالفة لذات القيود والضوابط التي فرضها المشرع الدستوري في المجال، وليس فقط لأصول فنيات الصياغة المجردة.

ويُعد غموض النص الجزائي سبباً كافياً للحكم بعدم دستوريته لمخالفته نص المادة (32) من الدستور، التي تقضي بأنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص في القانون ولا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة للعمل بالقانون الذي نص عليها.

ويرى بعض الفقه وجوب أن يتسم النص الجنائي بدرجة متقدمة من الوضوح، لأن الغموض يُعجزُ القاضي عن تحديد معنى النص، ويجعل النص غير صالح للتجريم لما يشوب فهمه من شك في قصد التشريع، والقاعدة أن الشك يُفسر لمصلحة المتهم.

وقد استقر كل من القضاء الدستوري الكويتي والمصري على عدم دستورية النص الجنائي المشوب بغموض، ومن ذلك ما قضت به المحكمة الدستورية العليا في مصر من أنه يمكن لعب الصياغة أن يعكس مخالفة دستورية فيما لو أدى غموضها وعدم إحكامها بذاته ومباشرة إلى الإخلال بقيود وضمانات أوجب الدستور على المشرع العادي مراعاتها واحترامها، وعلى نحو تبدو معه الصياغة مشمولة بمقتضى القيود والضمانات التي فرضها المشرع الدستوري ولوازم ضبطه، وعندئذ يمكن للقاضي الدستوري أن يتعقبها، ليس من مدخل الصياغة الفنية المحضة، وإنما من مدخل المخالفة الدستورية.

ويظهر ذلك على وجه الخصوص في مجال النصوص الجنائية التي بحكم تضمينها لقيود على الحرية الشخصية، وجب بصفة عامة أن تحكم دستوريته مقاييس صارمة، تتعلق بها وحدها، ومعايير حادة تلتئم مع طبيعتها، ولا تزاحمها في تطبيقها ما سواها من القواعد القانونية.

كما قضت المحكمة الدستورية في الكويت أن سلطة المشرع في إنشاء الجرائم وتحديد العقوبات التي تناسبها، لازمة أن يكون لكل جريمة ركن مادي لا قوام لها بغيره يتمثل في فعل أو امتناع وقع بالمخالفة لنص جزائي، وأن تكون الأفعال المؤثمة محددة بصورة قاطعة بما يحول دون التباسها بغيرها، وأن تكون واضحة في بيان الحدود الضيقة لنواهيها حتى يكون المخاطبون بها على بيّنة من حقيقتها تلك الأفعال التي يتعين عليهم اجتنابها؛ ذلك أن الأصل في النصوص الجزائية أن تُصاغ في حدود ضيقة، تعريفاً بالأفعال التي تجرمها، وتحديداً لماهيتها لضمان ألا يكون التجهيل بها موطئاً للإخلال بحقوق كفلها الدستور.

لذا نرى أنه وبناءً على مسلك المحكمة الدستورية الكويتية التي أرست مبدأً واضحاً لا لبس فيه أن النصوص الجزائية يجب أن تكون واضحة لا يشوبها غموض حتي يتمكن المخاطبون بها من اجتناب حدودها، وهو ما استقر عليه القضاء الدستوري المقارن في جمهورية مصر العربية، ولما كان نص المادة (5) من القانون غامضاً بشكل يصعب على المحاكم الجزم بالركن المادي لهذه الجريمة، وهو استخدام لقب علمي لم يرد له تعريف لا في القانون رقم 78 لسنة 2019 ولا في قانون آخر، فإن الركن المادي لهذه الجريمة يكون غير محدد ويصعب على الأفراد اجتنابه، وهو ما يدعونا للقول أنه من المرجح أن المحكمة الدستورية سوف تقضي بعدم دستورية هذا النص.

## المطلب الثاني

### الملاحظات الموضوعية العامة

المادة الثانية تتضمن خطأً يحتمل أن يكون شكلياً، ويحتمل أن يكون موضوعياً، لذا آثرنا عرضه ضمن الملاحظات الموضوعية على القانون لأهميته وخطورته، واحتمال تعرض عدد كبير من الأشخاص، سواء أصحاب الشهادات العلمية أو الموظفون العموميون، للعقوبات الجنائية الواردة في القانون.

وقبل تبيان هذا الخطأ لابد من التأكيد على أنه وفق ما استقرت عليه أحكام المحاكم لا يُلجأ إلى تفسير القانون إلا عند غموض النص، وإنه لا عبرة بالغاية التشريعية إذا كان النص واضحاً جلياً، وإذا كان نص المادة الأولى قد عرّف معادلة الدرجة العلمية بأنه القرار الصادر من اللجنة متضمناً معادلة الدرجة العلمية بمثيلاتها في دولة الكويت، فإنه يتضح للوهلة الأولى أن المقصود هو معادلة الدرجة العلمية الصادرة من مؤسسة تعليمية خارج دولة الكويت بمثيلاتها من الدرجات العلمية داخل دولة الكويت، إلا أن فهم نصوص القانون على النحو الذي يُستفاد من صياغتها بشكل صريح يُناقض هذا المفهوم، ويتبين هذا الأمر من الاطلاع على صياغة المادتين (1) و(2) من القانون وتفسيرهما بشكل شامل مع المواد الأخرى من القانون، فقد نصت المادة (1) على تعريف معادلة الدرجة العلمية، وجاء النص عاماً، ولم يخصص المعادلة بالدرجة العلمية الصادرة داخل دولة الكويت، كما نصت المادة (2) في الفقرة الثانية على أن: «تختص اللجنة بكافة شؤون التقييم والمعادلة للدرجات العلمية والشهادات الدراسية ما بعد الثانوية العامة في داخل دولة الكويت وخارجها، وذلك لأغراض الوظيفة العامة».

ويتضح من ذلك النص أن اللجنة تختص بمعادلة جميع الشهادات حتى الشهادات الصادرة في داخل دولة الكويت، حيث جاء النص عاماً دون تحديد، والنص القانوني

العام هو كل لفظ يُوضع في التشريع لمعنى واحد على سبيل الشمول والاستغراق لجميع أفراداه دون حصر في كمية معينة أو عدد معين<sup>(15)</sup>، وهذا الوصف متحقق في صياغة المادة (2) من القانون.

وهنا يثور تساؤل حول ما إذا كانت الشهادة صادرة في دولة الكويت، وكان تعريف المادة (1) لمعادلة الدرجة العلمية بأنه القرار الصادر من اللجنة متضمناً معادلة الدرجة العلمية بمثيلاتها في دولة الكويت، فلماذا لم يتضمن نص المادة (1) نصاً صريحاً بأن الشهادات والدرجات العلمية التي تخضع للمعادلة هي الصادرة خارج الكويت فقط؟ ولا يمكن الاحتجاج بأن عبارة - مثيلاتها في دولة الكويت - دليل للقول بأن الهدف هو معادلة الدرجة العلمية الصادرة من خارج دولة الكويت؛ لأنه مع وجود أكثر من مؤسسة تعليمية في الكويت، سواء حكومية أو خاصة يجوز أن تُقدم للمعادلة شهادة أو درجة علمية صادرة من مؤسسة تعليمية أخرى أيضاً في دولة الكويت.

إن ما يعزز الرأي بأن اللجنة مختصة بمعادلة جميع الدرجات العلمية، سواء أكانت صادرة من دولة الكويت أم من خارجها، عملاً بعموم النص الذي لم يخصه مخصص، إن صياغة المواد (3) و(4) و(5) و(6) و(7) جاءت بصيغة العموم، ولم تخصص المعادلة بالشهادات أو الدرجات العلمية الصادرة من مؤسسة خارج دولة الكويت، والقاعدة في التفسير أن المطلق يجري على إطلاقه ما لم يخصه مخصص؛ لذا فإن الفهم الصحيح للقانون هو أن جميع الشهادات والدرجات العلمية بعد مرحلة الثانوية العامة يجب أن تعرض على لجنة معادلة الشهادات، سواء أكانت صادرة من داخل دولة الكويت أم من خارجها، لا فرق بين ما صدر منها من مؤسسة تعليمية كويتية، حكومية كانت أو غير حكومية.

إن هذا النهج الذي اتبعه القانون الذي يوجب معادلة جميع الشهادات ما بعد الثانوية العامة، سواء أكانت صادرة من داخل دولة الكويت أم من خارجها، دون أن يستثنى الشهادات الصادرة وفق قانونه الوطني أمر مستغرب لم نجد له نظيراً في النظم المقارنة التي اطلعنا عليها، حيث إن المعمول به في جمهورية مصر العربية مثلاً أن القانون رقم 49 لسنة 1972 بشأن تنظيم الجامعات المصرية حدد في المادة (2) الجامعات المصرية التي يطبق عليها أحكام هذا القانون، كما نصت المادة (12) على إنشاء مجلس أعلى للجامعات، وصدرت اللائحة التنفيذية للقانون بقرار رئيس الجمهورية 809 لسنة 1975، وتضمن

(15) مصطفى الزلي، أصول الفقه في نسيجه الجديد، بغداد، 1999، ص 330.

باب الاختصاصات ونظام العمل في المجالس في المادة (6)<sup>(16)</sup> النص على اختصاص اللجنة بمعادلة الشهادات التي تمنحها الجامعات غير الخاضعة للقانون رقم 49 لسنة 1972.

وتفيد هذه الصياغة أن الشهادات التي تصدر من الجامعات الخاصة في جمهورية مصر العربية تخضع للمعادلة، وهو الأمر الذي قد يبدو للوهلة الأولى أنه مشابه لما قرره القانون محل التعليق، إلا أن قانون الجامعات الخاصة والأهلية رقم 12 لسنة 2009 نص في المادة (4)<sup>(17)</sup> على أن جميع الشهادات والدرجات العلمية والدبلومات الصادرة عن الجامعات الخاصة والأهلية تُعد معادلة للشهادات والدرجات العلمية والدبلومات التي تمنحها الجامعات المصرية، وهو نص خاص صادر بقانون، ويُعد بمرتبة تشريعية أعلى من اللائحة التنفيذية لقانون الجامعات فيكون هو الواجب النفاذ.

والأمر في المملكة الأردنية الهاشمية يتفق مع نظيره في القانون المصري، حيث إن النصوص واضحة في أن المعادلة تكون للشهادات والدرجات العلمية التي تصدر من جامعات أو مؤسسات تعليمية غير أردنية، حيث نص قانون التعليم العالي رقم 17 لسنة 2018 على اختصاص وزارة التعليم العالي بمعادلة الشهادات وفق نظام يصدر لهذه الغاية<sup>(18)</sup>، وسبق أن صدر نظام الاعتراف بمؤسسات التعليم العالي غير الأردنية ومعادلة شهاداتها رقم 25 لسنة 2010 الذي نص صراحة في الفقرة «هـ» من المادة (4) على اختصاص اللجنة بمعادلة الشهادات غير الأردنية.

وفي المملكة العربية السعودية، سلكت الأنظمة المعمول بها لمعادلة الشهادات العلمية ذات المسلك في كل من جمهورية مصر العربية والمملكة الأردنية الهاشمية، وذلك بالنص الصريح على أن المعادلة تكون للشهادات غير السعودية، حيث نصت لائحة لجنة معادلة

(16) تنص المادة (6) من قرار رئيس الجمهورية المصري بشأن اللائحة التنفيذية للقانون رقم 49 لسنة 1972 الصادرة بقرار رئيس الجمهورية رقم 809 لسنة 1975 في باب الاختصاصات ونظام العمل في المجالس، على أن: «يُشكل المجلس الأعلى للجامعات لجنة لمعادلة الدرجات العلمية تتولى بحث الدرجات الجامعية والدبلومات التي تمنحها الجامعات والمعاهد غير الخاضعة لقانون تنظيم الجامعات الصادر بالقانون رقم 49 لسنة 1972 أو غيرها في مستويات الدراسة المختلفة ومعادلتها بالدرجات العلمية التي تمنحها الجامعات المصرية الخاضعة لهذا القانون».

(17) القانون رقم 12 لسنة 2009 نص على دمج المواد من (1 إلى 10) من القانون 101 لسنة 1992 في القانون رقم 12 لسنة 2009، وتنص المادة (4) على أنه: «تعتبر الدرجات العلمية والشهادات والدبلومات التي تمنحها الجامعات الخاصة معادلة للدرجات العلمية والشهادات والدبلومات التي تمنحها الجامعات المصرية، وفقاً للقواعد والإجراءات المقررة لمعادلة الدرجات العلمية».

(18) قانون التعليم العالي رقم 17 لسنة 2018 حل محل قانون التعليم العالي رقم 23 لسنة 2009، ونص القانون رقم 17 لسنة 2018 على أن تظل الأنظمة التي تمت بمقتضاه نافذة إلى أن تلغى أو تُعدل.

الشهادات الجامعية وقواعدها التنفيذية على أن لجنة معادلة الشهادات الجامعية هيئة علمية استشارية فنية تتولى تقييم الشهادات غير السعودية (الأجنبية) فوق الثانوية، وذلك لمعادلتها بالشهادات السعودية، وبخاصة الشهادات الأكاديمية، واعتماد توصيات لجنة مؤسسات التعليم العالي غير السعودية<sup>(19)</sup>.

مما تقدم، يتبين أن غالبية النظم المقارنة تنص صراحة على أن المعادلة تكون للشهادات التي لم تصدر من الدولة التي تقوم بعملية المعادلة، وهو أمر يسنده المنطق السليم، حيث إن الشهادة التي تصدر من البلد يفترض أنها صدرت وفق قواعد قانونية معترف بها في تلك الدولة.

إن نتيجة هذا التفسير توجب أن تقدم جميع الشهادات الصادرة في دولة الكويت، سواءً أكانت عن معاهد الهيئة العامة للتعليم التطبيقي والتدريب بدرجة الدبلوم، وكذلك الدرجات العلمية الصادرة من كليات التعليم التطبيقي والتدريب بدرجة الإجازة الجامعية ليسانس وبكالوريوس، وكذلك جميع الشهادات الصادرة عن جامعة الكويت، وأي شهادة من أي جامعة حكومية تنشأ مستقبلاً، وجميع الشهادات الصادرة عن الجامعات الخاصة في دولة الكويت، يجب أن تُعرض على لجنة معادلة الدرجات العلمية المنشأة بهذا القانون.

إن صياغة القانون بهذا الشكل توجب - من تاريخ نفاذ القانون الالتزام به - على خريجي تلك الجامعات والمعاهد، معادلة الشهادة التي يحصلون عليها قبل التقدم للتوظيف أو الاستفادة منها مادياً وأدبياً، وإلا خضعوا لأحكام هذا القانون والعقوبات الواردة به. وكذلك يخضع للتجريم الوارد بالقانون كل موظف عام ينفذ معاملة استناداً إلى تلك الشهادة قبل الحصول على قرار معادلتها من لجنة معادلة الدرجات العلمية.

ختاماً للملاحظات على المادة (2) من القانون، لا بد من أن تُبيّن أن الفقرة الثانية منها نصت على أنه: «وتختص اللجنة بكافة شؤون التقييم والمعادلة للدرجات العلمية والشهادات الدراسية ما بعد الثانوية العامة في داخل دولة الكويت وخارجها، وذلك لأغراض الوظيفة العامة»، وكذلك اختصاص اللجنة بمعادلة الشهادات لتفادي الحظر المنصوص عليه في المواد (3) و(4) و(5) من القانون، هو اختصاص شخصي مقصور على هذه اللجنة، لا يجوز لشخص أو جهة ممارسته، ولا يجوز التفويض في اختصاص من اختصاصات اللجنة إلى لجنة فرعية أو لإدارة من إدارات وزارة التعليم العالي، والاختصاص بصفة عامة هو صلاحية قانونية تمنح لموظف معين أو لجهة إدارية محددة لاتخاذ قرار إداري

(19) لائحة لجنة معادلة الشهادات الجامعية وقواعدها التنفيذية منشورة على الموقع الإلكتروني لوزارة التعليم السعودية، آخر دخول على الموقع كان بتاريخ 2019/10/19.

ما تعبيراً عن إرادة الإدارة، وتحدد هذه الصلاحية بموجب أحكام القانون أو مبادئه العامة<sup>(20)</sup>.

مما تقدم، نرى أنه لا يجوز أن تصدر اللجنة قراراً عاماً يعتبر أن جميع الشهادات أو الدرجات العلمية الصادرة من مؤسسة حكومية مقرها دولة الكويت معادلة دون الحاجة للعرض على اللجنة؛ لأن هذا القرار اختصاص أصيل للجنة ورد بنص التشريع، لا يجوز لها التنازل عنه أو التفويض فيه، وأحكام المرسوم بالقانون رقم 116 لسنة 1992 في شأن التنظيم الإداري وتحديد الاختصاصات والتفويض فيها لا تشمل الاختصاصات التي حددها التشريع للجنة على سبيل الحصر، يُضاف إلى ذلك أن وزير التعليم العالي بما له من اختصاص يستمد من المادة (130) من الدستور التي نصت على أن: «يتولى كل وزير الإشراف على شؤون وزارته، ويقوم بتنفيذ السياسة العامة للحكومة فيها، كما يرسم اتجاهات الوزارة ويشرف على تنفيذها»، هو ما يُحوّله سلطة التنظيم والتقرير في نطاق وزارة التعليم العالي، إلا أنه لا يملك إصدار قرار يدخل في اختصاصات لجنة معادلة الشهادات، لأن سلطة الوزير في هذا التقرير ترتفع بوجود نص خاص يحيل الاختصاص لمصلحة جهة أخرى، وهذه الجهة هي لجنة معادلة الشهادات استناداً لنصوص القانون رقم 78 لسنة 2019<sup>(21)</sup>، والاختصاص بهذا المفهوم ركن من أركان القرار الإداري، وتُخلف ركن الاختصاص في القرار الإداري يتمثل في عدم القدرة قانوناً على مباشرة عمل قانوني معين، لأن المشرّع جعله من اختصاص سلطة أخرى<sup>(22)</sup>، ومتى أسند المشرع اختصاصاً معيناً لفرد أو جهة وجب عليه القيام به، وإلا تصدى القضاء لهذا القرار في غالب الأحيان بالإبطال، ما لم يُجز التشريع التفويض في اتخاذ القرار، أو طرأت ظروف استثنائية تبرر صدور القرار من جهة أو شخص غير مختص<sup>(23)</sup>.

وعيب عدم الاختصاص ينفرد دون سواه من عيوب القرار الإداري بتعلقه بالنظام العام<sup>(24)</sup>، لذا فإنه يتعين على اللجنة القيام بهذا الاختصاص وإلا تصدت المحكمة - وفق

(20) عبد العزيز خليفة، قضاء الإلغاء - أسس إلغاء القرار الإداري، دار الكتاب الحديث، الكويت، 2005، ص 520.

(21) محمد عبد المحسن المقاطع وأحمد حمد الفارسي، القانون الإداري الكويتي، ج 1، بدون ناشر، الكويت، 2012، ص 100.

(22) طعيمة الجرف، رقابة القضاء الإداري لأعمال الإدارة - قضاء الإلغاء، مكتبة القاهرة الحديثة، 1977، ص 240.

(23) سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط 5، دار الفكر العربي، القاهرة، 1985، ص 279 وما بعدها.

(24) عبد العزيز خليفة، مرجع سابق، ص 521.

ما استقرت عليه أحكام التمييز - من تلقاء نفسها عند عرض أي نزاع عليها، وحكمت بإبطال قرار المعادلة الذي لم يصدر من اللجنة منعقدة انعقاداً صحيحاً<sup>(25)</sup>.

إن الأصل في إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين يكون للسلطة التنفيذية وفقاً للمادة (72) من الدستور، بما لا يتضمن تعديلاً في القوانين أو تعطيلاً لها أو إعفاءً من تنفيذها، ويجوز استناداً لذات المادة من الدستور أن يُعيّن القانون أداة أدنى من المرسوم لإصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القانون<sup>(26)</sup>.

واستناداً لهذا النص الدستوري، فإن المشرّع إذا لم يُحدد الجهة التي تصدر اللائحة التنفيذية للقانون وجب إصدارها بمرسوم أميري<sup>(27)</sup>، وقد نصت المادة (10) من القانون على اختصاص الوزير بإصدار لائحته التنفيذية، وهو الأمر الذي لا يجوز معه إصدار اللائحة التنفيذية من أي جهة أخرى، سواء من صاحب الاختصاص الأصلي بمرسوم أميري أو من مجلس الوزراء أو وكيل الوزارة، لأن نص المادة (10) يُعد تفويضاً من السلطة التشريعية يجب أن يُمارسه المفوض إليه<sup>(28)</sup>، ويجب أن تقتيد اللائحة التنفيذية بالضوابط التي حددها الدستور، وتراعي مبدأ التدرج بين القواعد القانونية، وأن يقتصر دورها فقط على وضع القواعد التفصيلية اللازمة لتطبيق القانون، دون تعديل أو تعطيل لأي حكم من أحكام القانون<sup>(29)</sup>، وبناء على ذلك فالسلطة التنفيذية ملزمة باحترام إرادة

(25) طعن رقم 98 لسنة 2007 (إداري)، غير منشور، وأكدت فيه المحكمة أنه: «من المقرر - في قضاء هذه المحكمة - أنه يتعين على جهة الإدارة عندما تمارس اختصاصها في إصدار القرارات الإدارية، أن تراعي القواعد والإجراءات التي تتطلبها بالقرارات واللوائح المنطبقة في هذا الشأن، والأصل أن الاختصاص شخصي، بمعنى أنه يجب أن يصدر القرار الإداري من الجهة أو السلطة التي يحددها القانون، ولا يجوز لغيرها أن يتصدى لهذا الاختصاص، أو أنه يحل محل صاحبة الاختصاص، إلا بناءً على حكم القانون أصالة أو تفويضاً، وإلا كان المتعدي مغتصباً للسلطة، بما يضحى معه القرار معيباً بعبب جسيم يجعله معدوم الأثر قانوناً، ذلك أن أحكام تحديد الاختصاص إنما شرعت لتصنع قواعد ملزمة للجهة الإدارية، تحديداً للسلطات، ومنعاً لتضاربها، وتحقيقاً للصالح العام، ومن ثم كانت متعلقة بالنظام العام».

(26) تنص المادة (72) من دستور دولة الكويت على أن: «يضع الأمير، بمراسيم، اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما لا يتضمن تعديلاً فيها أو تعطيلاً لها أو إعفاءً من تنفيذها، ويجوز أن يُعيّن القانون أداة أدنى من المرسوم لإصدار اللوائح اللازمة لتنفيذها».

(27) عثمان عبد الملك الصالح، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، ج1، بدون ناشر، الكويت، 1989، ص367. عادل الطبطاوي، النظام الدستوري في الكويت: دراسة مقارنة، دون ناشر، الكويت، 1985، ص572.

(28) محمد باهي أبو يونس، أحكام القانون الإداري - القسم الخاص، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1996، ص38 وما بعدها.

(29) محمد باهي أبو يونس، أحكام القانون الإداري - القسم العام، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1996، ص141.

المشرّع وعدم الخروج على نصوص القانون<sup>(30)</sup>.

وفقاً لذلك، فإن اللجنة هي المختصة فقط بمعادلة الشهادات العلمية، ولا ينال من وجوب عرض تلك الشهادات للمعادلة ما نصت عليه المادة (4) من القانون من أنه: «تضع اللائحة التنفيذية للقانون ضوابط الحظر القائمة في الفقرة أعلاه، وما هي الاستثناءات الواردة على ذلك»، لأن اللائحة لا يجوز لها مخالفة التشريع، ولم يمنحها التشريع صراحة سلطة الاستثناء من جميع أحكامه أو إضافة أحكام جديدة له، وإنما منحها القانون فقط تحديد ضوابط للحظر من التعيين ومنحها الاستثناء من حكم المادة (4) فقط، أما أي واجب فرض بنص في القانون، فلا يجوز لللائحة أن تستثني أياً من تلك الواجبات، وهذا المصطلح -ضوابط الحظر- أيضاً يصعب تحديد المقصود منه، وهو ما يدفعنا إلى القول إنه تجب معادلة جميع الشهادات، لأن مجرد القول إنه يجوز لللائحة أن تستثني الحاصلين على الشهادات والدرجات العلمية من مؤسسات داخل دولة الكويت في العمل استناداً إلى تلك الشهادة أو الاستفادة منها مادياً أو أدبياً دون معادلة، فإن هذا الأمر يشمل أيضاً جواز أن تستثني اللائحة من حظر التعيين والاستفادة من الشهادة دون معادلتها الحاصلين على شهادات من خارج دولة الكويت، وهو ما يعني في الحالين إفراغاً للقانون من محتواه، ومخالفة لحكم المادة (72) من الدستور.

وكان الأجدر بالمشرّع أن يضمن التشريع من النصوص ما يتيح للجنة أو اللائحة الحرية في تحديد ضوابط أو أسس أو معايير للمعادلة، بما يحول دون إهدار جهد أعضاء اللجنة، وكذلك تعطيل مصالح الأفراد، بحيث يكون في مقدور اللجنة إصدار قرار عام له صفة اللائحة، والتشريعات المقارنة تصدت لمثل تلك الحالات، ومن الأمثلة على ذلك قرارات المجلس الأعلى للجامعات في مصر، التي تتوافق مع القانون لعدم وجود نص فيه يمنع الجهة المختصة بالمعادلة من إصدار مثل تلك القرارات، حيث قرر المجلس مثلاً اعتبار الدرجة الجامعية الأولى التي تمنحها الجامعات العربية الحكومية معادلة للدرجة الجامعية الأولى التي تمنحها الجامعات المصرية في التخصصات المناظرة<sup>(31)</sup>.

بناءً عليه، فإن معادلة الشهادات والدرجات العلمية يجب أن تعرض كل حالة على اللجنة منعقدة انعقاداً صحيحاً، وبغير ذلك تكون المعادلة باطلة، ولا يحق لمن يحمل شهادة علمية

(30) سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط5، دار الفكر العربي، القاهرة، 1985، ص17.

(31) هذه القرارات منشورة على الموقع الإلكتروني للمجلس الأعلى للجامعات بجمهورية مصر العربية، لكنه لم يُحدد لهذه القرارات أرقام أو تاريخ صدور. آخر زيارة بتاريخ 2019/10/19

[http://scu.eg/pages/neutralization\\_committees](http://scu.eg/pages/neutralization_committees)

بعد الثانوية العامة استعمالها في الحصول على أي منفعة مادية أو أدبية، ولا يجوز لأي موظف إنجاز معاملة استناداً إلى هذه الشهادة أو الدرجة العلمية، وإلا تعرض إلى المساءلة الجنائية، ويظل قرار المعادلة الذي لا يصدر بصفة شخصية لكل حالة عرضة للإبطال.

مما تقدم نخلص إلى أنه اعتباراً من نفاذ القانون بتاريخ 2019/9/1، يجب أن يتوقف الجميع عن اتخاذ أي إجراء توظيف أو تعامل أو استعمال شهادة علمية قبل مباشرة لجنة معادلة الشهادات عملها، واعتماد ما يعرض عليها من شهادات أو درجات علمية، وإلا تعرض من يخالف ذلك إلى المساءلة القانونية.

لقد حظرت المادة (4) على الجهات الحكومية والجهات الملحقة والمستقلة صراحة تعيين من لم يُعادل شهادته بصفة دائمة أو مؤقتة، وتفسير المادة (4) بمعزل عن بقية المواد يعني استبعاد جهات من الخضوع للقانون، إلا أنه لا يمكن الجزم بهذا التفسير، ولا نعتقد أن المشرع قصد استبعاد تلك الجهات من الخضوع لهذا الحكم، والأرجح أن سبب ذلك ناجم عن قصور في الصياغة، وسندنا في ذلك أن المادة (4) حددت الجهات التي يشملها الحظر بأنها الجهات الحكومية في دولة الكويت، أو الجهات الملحقة بها أو المستقلة أو الجهات المرخص لها، ويتضح من هذا التعداد أنه جاء على سبيل الحصر وليس على سبيل المثال.

إن صياغة المادة (4) تُثير غموضاً في ظاهرها، وتدعو إلى تساؤل مفاده: هل يشمل الحظر العاملين في الأمانة العامة لمجلس الأمة؟ لأن مجلس الأمة لا يُعد من الجهات الحكومية، فهو سلطة مستقلة حدد القانون رقم 12 لسنة 1963 في شأن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة قواعد تنظيم الأمانة العامة لمجلس الأمة بشكل واضح، فهي جهة مستقلة عن الحكومة ولا تحق بمجلس الوزراء إلا عند حل مجلس الأمة، وكذلك لا يشمل هذا الحظر ديوان المحاسبة لأنه ليس من ضمن الجهات الحكومية، وهو بنص صريح في قانون إنشائه وبقانون اللائحة الداخلية لمجلس الأمة جهاز ملحق بمجلس الأمة، ولا يعتبر ضمن الأجهزة الحكومية، وهو ما يبدو ظاهرياً أن نص القانون لا يشمل الأمانة العامة لمجلس الأمة، كما لا يشمل ديوان المحاسبة، إلا أن التفسير الصحيح لنصوص القانون يقضي بخلاف ذلك.

الأسباب التي تدعونا إلى عدم الموافقة على أن القانون استثنى من وجوب معادلة الشهادات أو الدرجات العلمية أي جهة، أن نص المادة (3) يُسهم في سد خلل الصياغة الذي شاب المادة (4) من القانون، إذ جاء نص المادة (3) أشمل من نص المادة (4) واستخدم

المشرّع عبارة - استعمالها للحصول على وظيفة أو صفة رسمية في الدولة أو الاستفادة منها بأي صورة من الصور - وطبقاً لهذا النص، فإن مجلس الأمة وديوان المحاسبة ضمن أجهزة الدولة، وهو ما يوجب خضوع تلك الجهات للحظر وللتجريم، وسندنا في هذا الرأي أن القوانين تُفهم بشكل مُتكامل، ولا يجوز الاجتزاء في تطبيق النصوص، إلا أن الحظر الوارد بالمادة (4) وبشكل قاطع لن يطبق على الشركات المملوكة للحكومة ملكية كاملة، وكذلك لن يُطبق على الشركات التي تساهم الحكومة بجزء من رأس مالها؛ لأن الحظر لم يشملها بنص صريح، والأصل في الأمور الإباحة، والاستثناء لا بد له من نص يقره.

لقد حظرت المادة (4) من القانون على الجهات المرخص لها الاعتداد بأي شهادة غير معادلة من الوزارة في توظيف أي شخص بناء على هذه الشهادة أو الاستعانة به بصفة دائمة أو مؤقتة، ولم تبين المادة المقصود بالجهات المرخص لها، ولم تتضمن المادة (1) من القانون تعريفاً للجهة المرخص لها، وأحال المشرع على اللائحة التنفيذية للقانون لتحديد الجهات المرخص لها، ومن أوجه الخلل في صياغة المادة (4) أنها أحالت إلى اللائحة التنفيذية للقانون في تحديد الجهات المرخص لها وتحديد الاستثناءات الواردة على ذلك، وهذا مسلك مُنتقد؛ لأن القانون إما أن يُحدد الخاضعين لحكمه ويمنح اللائحة أو جهة معينة حق الاستثناء، أو أنه يحيل على اللائحة التي تتكفل بتحديد المقصود بهذه الجهات، وما لم تحده اللائحة على أنه يدخل في مفهوم الجهات المرخص لها، فإنه يظل على أصله وهو الإباحة، ويُفهم من هذا النص أن الأصل هو الحظر على جميع الجهات والاستثناء هو عدم الحظر.

المادة (5) من القانون جاءت بصياغة عامة، ولم يرد على الحكم الذي قررته أي استثناء، ونرى أن صياغة النص تشمل أعضاء هيئة التدريس في الجامعات الحكومية - حالياً لا توجد غير جامعة الكويت - ويجب، بناء على الفهم الصحيح لهذا النص، على كل من يحمل شهادة الدكتوراه - على فرض تفسير القضاء لها أنها تدخل ضمن مفهوم اللقب العلمي - أن يمتنع عن إقران اسمه بهذا اللقب حتى وإن كان عضو هيئة تدريس في جامعة حكومية، ولا يمكن أن يحتج بنص المادة (3) من القانون الذي استثني أعضاء هيئة التدريس في الجامعات الحكومية من الحظر الوارد في الحصول على وظيفة أو صفة رسمية في الدولة، أو الاستفادة منها مادياً أو أدبياً، وله الإعلان عن الشهادة بوسائل الإعلام، وهذه الأمور الثلاثة فقط هي الاستثناءات المقررة لأعضاء هيئة التدريس.

والأصل في التفسير أن الاستثناء لا يُتوسع فيه ولا يُقاس عليه، لذا فإن حظر استخدام الألقاب العلمية في وسائل الإعلام أو وسائل النشر شامل، ويجب على الجميع الامتناع

عنه، ويشمل هذا الحظر أعضاء هيئة التدريس في الجامعات الحكومية، وجميع الموظفين الذين تم تعيينهم قبل هذا القانون، سواء أكانت شهاداتهم قد تمت معادلتها من قبل أم لم تتم معادلتها؛ لأن القانون يعد فقط بالمعادلة التي تصدر عن اللجنة المشكلة بالمادة (2) منه.

وتلك مفارقة عجيبة، بحيث يحق لأستاذ الجامعة أن يعلن في وسيلة إعلام أنه يحمل درجة الدكتوراه، ويمتنع عليه الإعلان عن لقبه العلمي، وعلى الموظف الذي تم تعيينه وفق شهادة أو درجة علمية معينة وبشكل صحيح قبل نفاذ القانون، أن يعلن أنه يحمل هذه الدرجة العلمية، وهنا لا بد من التنويه أن الحظر يشمل أعضاء مجلس الأمة والوزراء، ولا فرق بين من كان عضو هيئة تدريس قبل عضويته في مجلس الأمة أو مجلس الوزراء لأنه لا يعد حالياً عضو هيئة تدريس، ولا يجوز لأي عضو هيئة تدريس ينوي خوض الانتخابات النيابية أن يعلن أنه يحمل درجة الدكتوراه قبل معادلة شهادته أو درجته العلمية من اللجنة المنصوص عليها في المادة (2) من القانون.

لم يوفق المشرع الكويتي في الموازنة بين الهدف الذي ينشده من وراء إقراره هذا القانون، ومواد القانون نفسه التي عالجت أموراً أخرى غير التي كان يبتغيها المشرع كما ورد في المذكرة الإيضاحية للقانون، التي أكدت على أن الهدف من هذا القانون هو محاربة الشهادات المزورة<sup>(32)</sup>، إلا أنه لم يشير إلى أي قانون سابق يتصدى له هذا القانون بالتعديل أو الإلغاء صراحة أو ضمناً. كما أن التشريعات ذات الصلة بهذا القانون التي أوردتها المشرع في ديباجة القانون هي المرسوم رقم 164 لسنة 1962 في شأن وزارة التعليم العالي، والرسوم رقم 417 لسنة 2010 بشأن إنشاء الجهاز الوطني للاعتماد الأكاديمي وضمان جودة التعليم، وهي مراسيم تتعلق بإنشاء أجهزة إدارية هي وزارة التعليم العالي والجهاز الوطني للاعتماد الأكاديمي وضمان جودة التعليم وتحديد اختصاص كل منها، ومن خلال ما ورد بالمذكرة التفسيرية للقانون رقم 78 لسنة 2019 في شأن معادلة الشهادات العلمية غير المعادلة.

(32) تنص المذكرة الإيضاحية للقانون رقم 78 لسنة 2019 بشأن حظر استخدام الشهادات العلمية غير المعادلة على أنه: «ولعل أبرز ما ينتشر مؤخراً تزايد ظاهرة التديس والغش في الحصول على الشهادة الجامعية والدراسات العليا، كالماجستير والدكتوراه لتكون جسراً يمنح صاحبة الوسيلة اليسيرة للوصول إلى الوظائف المرموقة بغير حق سواء في الجهات الحكومية ولجانها، أو في القطاع الخاص أو مؤسسات المجتمع المدني، وما يحققه هذا المنصب من مزايا ومخصصات مالية وألقاب علمية تضيف عليه وجهة اجتماعية، على خلاف الحقيقة؛ لذا فقد جاء هذا القانون لمعالجة الظواهر السلبية المشار إليها، ولتفويت الفرص على أصحاب تلك الشهادات العلمية غير المعادلة، والتي لم يتم الاستيثاق من صحتها من الاستفادة منها واستخدامها في الحصول على منافع مادية أو أدبية دون وجه حق».

إن هدف المشرّع من إقرار هذا القانون حسب المستفاد من المذكرة التفسيرية هو تنظيم مسألة لم يسبق تنظيمها بقانون، علماً بأنه توجد قرارات وزارية تنظم معادلة الشهادات العلمية، ومن هذه القرارات قرار وزير التعليم العالي رقم 2019/17 بشأن لائحة معادلة الدرجات العلمية ما بعد الثانوية العامة الصادرة من خارج دولة الكويت فقط، ولا توجد معادلة لأي شهادة علمية صادرة من مؤسسة تعليمية داخل الكويت؛ لذا نرى أنه من المهم جداً التعرف على إمكانية تحقيق الهدف الذي أشارت إليه المذكرة الإيضاحية، مع البحث عن مدى اتساق أحكام القانون مع مذكرته الإيضاحية، كما نحاول تحديد نطاق هذا التنظيم، وهل هو تنظيم شامل لجميع جوانب الموضوع أم هو تنظيم جزئي ينطبق على حالات محددة، مع إبقاء الوضع التشريعي فيما عدا تلك الأحكام الواردة بنصوص التشريع محكومة باللوائح التي تنظمها قبل صدور القانون.

نحاول في هذا الموضوع من الدراسة استيضاح مدى انسجام أحكام القانون مع الهدف الذي سعى المشرّع لتحقيقه، والذي أفصحت عنه المذكرة التفسيرية بأنه مكافحة الغش في استخدام الشهادات العلمية، ومن المهم التنويه إلى أن القانون رقم 78 لسنة 2019 صدر بناء على اقتراح من بعض أعضاء مجلس الأمة، وبناء على نص المادة (97) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة يجب أن يكون الاقتراح مصحوباً ببيان أسبابه، كما أن المادة (102) من لائحة مجلس الأمة توجب أن يُتلى الاقتراح ومذكرته التفسيرية، ومن تلك النصوص تبيين الأهمية التي أولاهها المشرّع للمذكرة التفسيرية للقانون، والفقهاء ناقشوا باستفاضة أثر الأعمال التحضيرية ومنها المذكرة التفسيرية في فهم القانون<sup>(33)</sup>، كما أشار بعض الفقهاء إلى أن الأعمال التحضيرية أحياناً تتضمن غموضاً يفوق غموض بعض النصوص، وأن ما يرد في الأعمال التحضيرية يُمثل وجهات نظر فردية وخليطاً من نظريات متعارضة<sup>(34)</sup>.

يتضح من استعراض نصوص القانون الذي نص في المادة الأولى على أن المقصود بـ: «معادلة الدرجات العلمية: القرار الصادر من اللجنة متضمناً معادلة الدرجة العلمية بمثلالتها في دولة الكويت»، أن هذا التعريف هو الأساس الذي انبنت عليه أحكام المادة (2) من القانون، التي تبين تشكيل اللجنة، وتحدد اختصاصها بأنه معادلة الشهادات والدرجات العلمية لأغراض الوظيفة العامة، وتعريف معادلة الدرجات العلمية أيضاً يُعد الأساس لإعمال أحكام المواد (4) و(5) و(6) و(7) و(8) من القانون، وبذلك لم يتبق من

(33) محمد صبري السعدي، تفسير النصوص في القانون والشريعة الإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1979، ص 208 وما بعدها.

(34) عبدالحى حجازي، مرجع سابق، ص 525.

مواد القانون غير الأحكام العامة ومادة الإصدار، وهو ما يتأكد من استخدام المشرع لهذه العبارة في عنوان القانون.

إن استقراء نص المادة (1) الذي عرّف معادلة الدرجة العلمية والحظر الوارد في بقية مواد القانون لاستخدام أو الاستفادة أو الإعلان عن الدرجة العلمية قبل معادلتها من اللجنة يؤكد أن القانون ينظم عملية معادلة الدرجة أو الشهادة العلمية بشكل أساسي، ولا يتضح من نصوص القانون وجود أحكام تعنى مباشرة بالحد من الغش والتدليس في الحصول على الشهادة أو الدرجة العلمية، لأن نصوص القانون تنظم عملية معادلة شهادة بشهادة أخرى، وإن كان يمكن تصور أن عملية المعادلة تنطوي ضمناً على التحقق من صحة الشهادة أو الدرجة العلمية، إلا أن ذلك يُعد نتيجة مصاحبة لعمل اللجنة الأساسي وهو معادلة درجة علمية بدرجة علمية أخرى، وكان الأجدر بالمشرع لتحقيق الهدف الذي أشارت إليه المذكرة الإيضاحية للقانون والمتمثل في محاربة الشهادات العلمية المزورة أن يسلك مسلك بعض النظم القانونية المقارنة كالتشريع الأردني الذي فرّق بين عملية تصديق الشهادات العلمية وعملية معادلتها، حيث أفرد المشرع الأردني لكل منهما لائحة تنفيذية خاصة به<sup>(35)</sup>.

مما تقدم يتبين أنه يوجد اختلاف بين ما تفصح عنه مواد القانون، وما تشير إليه مذكرته الإيضاحية، وإن كان هذا الأمر لا يثير إشكالية في الواقع العملي؛ لأن العبرة بنصوص القانون التي تعبر عن إرادة التشريع، وهو ما يُعتد به عند تطبيق القانون، لأن دور المذكرة الإيضاحية لا يعدو أن يكون أحد مصادر فهم النص التي لا يرجع إليها إلا عند غموض النص، ونصوص القانون رقم 78 لسنة 2019 وإن جاءت بصياغة متوسعة جداً، إلا أنه لا يمكن أن يُنسب لها غموض عدا نص المادة (5) - التي لم تحدد المقصود بعبارة الألقاب العلمية كما بيّنا في حينه - وهو الأمر الذي يدعونا للقول أن نصوص القانون لا تحقق الهدف الذي سعى المشرع إلى إحرازه، وهنا لابد من دعوة المشرع إلى أن يولي المذكرة الإيضاحية عناية تحقق الفائدة المرجوة منها.

بعد أن استعرضنا مدى انسجام أحكام القانون مع ما أشارت إليه المذكرة الإيضاحية، لا بد لنا من استعراض نطاق تنظيم القانون رقم 78 لسنة 2019 لموضوع معادلة الشهادات والدرجات العلمية، وهل يُعد هذا القانون تنظيمياً شاملاً لا يحتاج إلى أية قوعد قانونية

(35) انظر: النظام رقم 54 لسنة 2010، نظام تصديق الشهادات العلمية والوثائق الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي، الصادر بمقتضى المادة (13) من قانون التعليم العالي والبحث العلمي رقم 23 لسنة 2009 الأردني. وانظر أيضاً: نظام رقم 25 لسنة 2010 بشأن الاعتراف بمؤسسات التعليم العالي غير الأردنية ومعادلة شهادتها الصادر بمقتضى الفقرة «هـ» من قانون التعليم العالي والبحث العلمي رقم 23 لسنة 2009 الأردني.

أخرى وتُلغى بناءً عليه جميع اللوائح السابقة على صدوره، أم هو تنظيم جزئية محددة من هذا الموضوع وتُلغى الأحكام المتعارضة معها ويظل ما عدا ذلك من أحكام نافذاً، ومسألة نفاذ القانون من المسائل التي أُشبعَت بحثاً في الفقه وقسمت تقسيمات متعددة، وتناول الفقه بحث نفاذ القانون من حيث الزمان ومن حيث المكان ومن حيث الموضوع<sup>(36)</sup>، عملاً بالقواعد العامة في القانون لنفاذ التشريع، والتي تنظمها في الكويت المادتان (1) و(2) من القانون المدني الكويتي<sup>(37)</sup>، وبيان هذا الأمر يتطلب استعراض الجوانب التفصيلية لعملية معادلة الشهادات أو الدرجة العلمية، وذلك للحكم على مدى إحاطة القانون بموضوع معادلة الشهادات العلمية معادلة شاملة، إذ يجب على التشريع أن يتناول جميع أركان الموضوع محل التنظيم وعناصره من حيث تعريفه وعناصره، والسبل الكفيلة بممارسته أو تطبيقه، والحقوق والالتزامات المترتبة عليه، والعقوبات المقررة في حال مخالفة الأحكام السابقة، وتنظيم كافة الجوانب الفنية والتقنية المتعلقة بموضوع التشريع<sup>(38)</sup>، وذلك حتى يتسنى لنا الحكم على أن هذا القانون يُعد تنظيمياً شاملاً لعملية معادلة الشهادات أو الدرجات العلمية أم أنه تنظيم لجزء من هذا الموضوع.

إن معادلة الشهادات العلمية يجب أن تأخذ في الاعتبار عوامل عدة تتضمنها الشهادة العلمية، أولها التدرج بين هذه الشهادات العلمية، وما هو معيار اعتبار شهادة علمية أعلى من شهادة أخرى، فالدبلوم مثلاً يُمنح أحياناً بعد اجتياز سنة دراسية في بعض المؤسسات التعليمية، وأحياناً بعد سنتين دراسيتين، وبعض المؤسسات تعتمد في منح الشهادة على دراسة عدد معين من المقررات الدراسية تتفاوت بين مؤسسة تعليمية وأخرى، قد تكون في بعض المؤسسات ضعف المقررات اللازمة للحصول على دبلوم في مؤسسة أخرى، ويصدق ذلك أيضاً على المرحلة الجامعية الأولى سواء أكانت الدراسة بنظام السنوات الدراسية أم بنظام الفصل الدراسي، فهي تختلف من حيث عدد المواد اللازمة للحصول على الشهادة الدراسية.

(36) لمزيد من الإيضاح انظر: عبد الحي حجازي، مرجع سابق، ص 579 وما بعدها  
(37) تنص المادة (2) من القانون المدني الكويتي على أنه: «1- لا يلغى تشريع إلا بتشريع لاحق ينص صراحة على إلغاءه أو يتضمن حكماً يتعارض معه. 2- وإذا صدر تشريع ينظم من جديد موضوعاً كان ينظمه تشريع سابق، ألغى كل ما أورده هذا التشريع من أحكام». وتنص المادة (3) من ذات القانون على أنه: «1- يسري القانون الجديد على كل ما يقع من تاريخ العمل به، ما لم ينص على خلافه. 2- ومع ذلك تبقى آثار التصرفات خاضعة للقانون الذي أبرمت تحت سلطانه، ما لم تكن أحكام القانون الجديد متعلقة بالنظام العام، فتسري على ما يترتب منها بعد نفاذه».

(38) ليث كمال نصرآوين، متطلبات الصياغة التشريعية الجيدة وأثرها على الإصلاح القانوني، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، ملحق خاص بأبحاث المؤتمر السنوي الدولي الرابع «القانون.. أداة للإصلاح والتطوير»، 1-2 مايو 2017، العدد 2 الجزء الأول، مايو 2017، ص 416.

والنظم المقارنة بشأن معادلة الشهادات عادة ما تحدد أسساً وقواعد منضبطة لا تتيح مجالاً واسعاً لسلطة الإدارة التحكيمية بشأنها، بما يصعب معه على القضاء رقابة أعمال معادلة الشهادات التي تتم وفاءً لهذه لقواعد. ولائحة معادلة الشهادات في المملكة العربية السعودية التي سبقت الإشارة إليها، تتضمن هذا النوع من الأسس والقواعد المنضبطة، حيث تضمنت أحكاماً تفصّل بشكل واضح قواعد للمعادلة تفرق بين الشهادات السعودية وغير السعودية، وأنواع الشهادات ومستوياتها والدبلومات المختلفة، بالإضافة لقواعد تتعلق بالمواظبة على الدراسة والحد الأدنى لمدة الدراسة بحسب الدرجة العلمية.

كما تضمنت أحكاماً خاصة لبعض التخصصات العلمية، كالطب والهندسة والكثير من القواعد التي تفصل أسس وأحكام المعادلة السليمة<sup>(39)</sup>، وكذلك هو الأمر في جمهورية مصر العربية، حيث إن لائحة قانون الجامعات التي سبقت الإشارة إليها تنظم بأحكام تفصيلية ضوابط وشروط منح الدرجات العلمية، وبالتالي فإن عملية المعادلة تكون من خلال التحقق من توافر ضوابط وشروط مشابهة لها في الشهادة الأجنبية.

يُضاف إلى ذلك أن من أوجه المعادلة بين الشهادات أو الدرجات العلمية المحتوى العلمي أو ما يُصطلح على تسميته التخصص العلمي، فتوجد عادة تخصصات متشابهة في المسمى والمضمون العلمي في أغلب المؤسسات التعليمية، لكن توجد مؤسسات تعليمية تُدرس تخصصات علمية لا تتوافر في مؤسسات أخرى وربما لا تتوافر في جميع المؤسسات التعليمية في دولة الكويت.

كما يُوجد معيار آخر لعملية المعادلة بين الشهادات العلمية، وهو معيار تقييم مستوى التحصيل العلمي للخريج الحاصل على الشهادة العلمية التي تخضع لعملية المعادلة، فالقواعد التي تنظم حصول الطالب على الشهادة العلمية متنوعة، وتختلف بين مؤسسات التعليم العالي في الدول، وقد تختلف هذه القواعد بين المؤسسات التعليمية حتى في البلد الواحد، خصوصاً في المؤسسات التعليمية الخاصة، وهذا التنوع يختلف في أسلوب التقييم، فهناك مؤسسات تعتمد التقييم على أساس سلم النقاط من 4 درجات، وبعض المؤسسات تعتمد سلم النقاط من 9 درجات، وبعض المؤسسات التعليمية تعتمد التقييم المبني على النسبة المئوية (%). وبعض المؤسسات الأكاديمية تعتمد نظام التقدير اللفظي للتقييم مثل مستوى مقبول أو جيد أو ممتاز، وتوجد حاجة إلى معادلة هذه النظم ببعضها.

(39) لائحة لجنة معادلة الشهادات الجامعية وقواعدها التنفيذية منشورة على الموقع الإلكتروني لوزارة التعليم السعودية، آخر دخول على الموقع 2019/10/19.

<https://departments.moe.gov.sa/EducationAffairsAgency/RelatedDepartments/offsetcertificates/System-Equation/Pages/default.aspx>

لذا نرى أن القانون رقم 78 لسنة 2019 لا يتضمن أحكاماً سواءً تفصيلية أو أحكاماً تتصف بالعموم الذي يمكن لللائحة التنفيذية البناء عليها لصياغة الأحكام التفصيلية لمعادلة الشهادات أو الدرجات العلمية، وذلك على خلاف النظم المقارنة، حيث إن نص اللائحة التنفيذي لقانون تنظيم الجامعات المصرية أحال إلى اللائحة التنفيذية بصلاحيات موسعة في تنفيذ القانون، وتضمنت اللائحة التنفيذية التي صدرت بقرار من رئيس الجمهورية أحكاماً تفصيلية دقيقة لكل شهادة أو درجة علمية، من حيث المدة الزمنية الدنيا اللازمة للدراسة في كل درجة علمية، والإحالة إلى الأحكام التفصيلية لكل برنامج متخصص<sup>(40)</sup>، وكذلك خلافاً لما عليه الأمر في القانون الأردني في ظل القانون رقم 23 لسنة 2009 - الملغى - الذي نص في المادة (4) فقرة «هـ» على أن: «الاعتراف بمؤسسات التعليم العالي غير الأردنية ومعادلة الشهادات الصادرة عنها وفق أسس ومعايير تحدد بمقتضى نظام يصدر لهذه الغاية»، وقد حوّل النظام رقم 76 لسنة 2014 الوزير إصدار أسس ومعايير المعادلة، وأوجب النظام نشر هذه الأسس في الجريدة الرسمية، وهذا المسلك من المشرع الأردني مسلك محمود، لأنه يُمكن الأفراد من معرفة أسس عملية المعادلة، ويُسهّل على القضاء الحكم على مدى التزام قرار الجهة بمعادلة الشهادة أو عدم معادلتها، متفقاً مع أحكام القواعد القانونية، وظلت هذه اللائحة معمولاً بها بناءً على إحالة في القانون الجديد رقم 17 لسنة 2018، إن صياغة القانون الأردني صريحة في تفويض اللائحة بوضع أسس ومعايير المعادلة، وهو ما خلا منه النص في القانون رقم 78 لسنة 2019 كما خلا القانون من نص صريح تظل بناءً عليه اللوائح النافذة قبل العمل بالقانون سارية إلى حين استبدالها.

إن القضاء في الكويت وإزاء الوضع السابق على صدور هذا التشريع، اتجه - في الأغلب من أحكامه - إلى عدم رقابة عمل الجهة المختصة بمعادلة الشهادات العلمية باعتباره عملاً فنياً لا يجوز للقضاء التدخل فيه، ما لم يثبت انحراف السلطة، ومن ذلك ما قضت به محكمة التمييز من أن: «مفاد نص المادة (14-4) من القانون رقم 29 لسنة 1966 المشار إليه - وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة - أن منح الدرجات العلمية والدبلومات والشهادات العلمية، وتقرير معادلة الشهادات الأجنبية لما يختص به المجلس الأعلى للتعليم الجامعي (مجلس الجامعة)، إلا أنه ليس مؤدى ذلك أن يباشر مجلس الجامعة هذا الاختصاص بنفسه، بحسبان معادلة الشهادات الأجنبية من الأمور الفنية للجنة

(40) حددت اللائحة التنفيذية للقانون رقم 49 لسنة 1972 الصادرة بقرار رئيس الجمهورية المصري رقم 809 لسنة 1975 وتعديلاته، أحكام تفصيلية تضمنتها المواد (130 إلى 248) من اللائحة، علماً أن المادة (248) أدخل عليها (98) مادة برقم مكرر، كلها تضمنت أحكاماً تفصيلية للقواعد التي يجب أن تصدر كل شهادة أو درجة علمية استناداً إليها.

مما عهد به إلى لجنة متخصصة يُنَاط بها ذلك الاختصاص، وأن دور تلك اللجنة إنما ينحصر في تقييم المؤهل، وما يرتبط بذلك من التحقق من مطابقتها للأسس العلمية، واستيفائه لشروط وضوابط المعادلة بالشهادات التي تمنحها الجامعات الكويتية، وهي حين تصدر قرارها بالمعادلة أو برفضها يجب أن تقيم هذا القرار على أصول تنتجها عيون الأوراق، وللقضاء الإداري بحث الأسباب التي بني عليها القرار الصادر في هذا الشأن بقصد التحقق من مطابقتها أو عدم مطابقتها للقانون<sup>(41)</sup>.

بدورها، تصدت محكمة التمييز لبعض القرارات الإدارية بشأن معادلة الشهادات، وقررت بشكل صريح أنه متى كانت المؤسسة التعليمية مُعتمدة من وزارة التعليم العالي ضمن الجامعات المسموح للطلبة الكويتيين الدراسة بها، فإن عدم حصول الطالب على موافقة مسبقة للدراسة في الجامعة لا يحول دون الاعتداد بهذا الإجراء، واعتبرت أن مسلك جهة الإدارة يُعد قراراً سلبياً غير قائم على سبب صحيح في الواقع والقانون<sup>(42)</sup>.

كما تصدت محكمة التمييز إلى امتناع الجهة الإدارية قبل نفاذ القانون عن معادلة شهادة صادرة من جمهورية مصر العربية بنظام التعليم المفتوح، وتبين من هذا الحكم أن المحكمة تصدت لبحث القواعد والأسس المشتركة بين نظام التعليم المفتوح في جمهورية مصر العربية ونظام التعليم العالي في الكويت، وخلصت إلى توافر أسس حصول الطالب في الجامعات الكويتية على درجة الليسانس بنظام التعليم المفتوح المعتمد في الجامعات المصرية<sup>(43)</sup>.

ومن ذلك يتبين أن قرارات الجهة الإدارية لا تتمتع بسلطة تقديرية مطلقة في تقرير معادلة الشهادات العلمية، وإنما تخضع لرقابة القضاء إذا ثبت أن قرارها يفتقد للسند الصحيح في الواقع والقانون، ويبدو أن محكمة التمييز نتجته ودون التصريح بذلك إلى الموازنة بين حق السلطة في اتخاذ القرار بناءً على أمور فنية تحقيقاً للمصلحة العامة مع الضرر الذي يلحق الأفراد من قراراتها.

ولعله من نافلة القول، بيان أن معادلة الشهادات العلمية لها تطبيقات هامة في الواقع العملي، منها على سبيل المثال أن التعيين والترقية في الوظائف يتطلب المفاضلة بين المتقدمين لشغل الوظائف على أساس التفوق العلمي، فعندما يتنافس شخصان على

(41) طعن رقم 247 لسنة 2008 (إداري) جلسة 25 مايو سنة 2010 غير منشور

(42) طعن رقم 2390 لسنة 2018 إداري/1 جلسة 2019/15 منشور في موقع أركان للاستشارات القانونية [http://arkanlaw.com/images/library\\_book/jAfeY](http://arkanlaw.com/images/library_book/jAfeY)

(43) طعن رقم 828 لسنة 2018 إداري/1 جلسة 2018/6/27 منشور في موقع أركان للاستشارات القانونية [http://arkanlaw.com/images/library\\_book/jAfeY](http://arkanlaw.com/images/library_book/jAfeY)

شغل وظيفة معينة، وكل منهم تخرج من مؤسسة تعتمد أسلوب تقييم مختلف، لا بد من معرفة أي منهما هو الأعلى في المعدل العلمي، ولا بد في هذا الصدد من قواعد واضحة تنظم ذلك.

بعد عرض بعض المعايير على سبيل المثال التي يمكن أن تكون أساساً لمعادلة شهادة علمية بشهادة علمية، فإننا نرى أن من الأمور التي كان الأجدر بالمشروع التصدي لها بنصوص التشريع تحديد الأساس الذي تقوم عليه عملية المعادلة، وهذا يرتبط بما بيّناه في مستهل هذا البحث لمعنى المعادلة لغة، وما خلصنا إليه من أن المعادلة تتطلب وجود طرفين يهدف القائم بعملية المعادلة إلى معرفة إن كان كل منهما يناظر الآخر في صفة أو مضمون معين، وهذا المعنى هو الذي ورد بالمادة (1) من القانون التي حددت أنه يقصد بمعادلة الدرجات العلمية القرار الصادر من اللجنة متضمناً معادلة الدرجة العلمية بمثيلاتها في دولة الكويت، وما تضمنته هذه المادة جاء مطلقاً دون تحديد لمضمون المعيار الذي تقوم عليه عملية المعادلة التي أسندها المشروع للجنة معادلة الشهادات العلمية، وهو ما يطرح التساؤل عن الأساس الذي تتم عليه عملية المعادلة، ولتبيان المقصود من طرح هذا التساؤل نسوق المثال التالي: لو تقدم شخص حاصل على شهادة في تخصص الهندسة الزراعية، فكيف يمكن أن تُعادل شهادته في دولة الكويت، خاصة وأنه لا يوجد أي مؤسسة تعليمية تمنح مثل هذه الشهادة في دولة الكويت، ويمكن القياس على ذلك في تخصصات مثل علوم الفضاء أو الطب البيطري أو اللغات، مثل طلب معادلة شهادة بتخصص تدريس اللغة الإيطالية أو الألمانية، ولا توجد مؤسسة تعليمية في الكويت تمنح مثل هذه الشهادات، فهل نمتنع عن معادلة تلك الشهادات، وبتالي يحظر تعيين هؤلاء أو الاستعانة بهم طبقاً للقانون، وخصوصاً أنه توجد حاجة عملية لاستقطاب خريجي بعض التخصصات العلمية النادرة.

إن الاطلاع على نصوص القانون رقم 78 لسنة 2019 يكشف بوضوح عدم وجود أحكام تفصيلية تنظم هذه التفاصيل، التي نعتقد أنها جوهر عملية معادلة الشهادات العلمية، كما أنه لم يتضح من نصوص القانون أنه حُوّل جهة معينة لإصدار لوائح تنظيمية أو يمكن من خلالها وضع القواعد التفصيلية لهذه المسائل، كما أنه لا يمكن الاحتجاج بنص المادة (16) التي حُوّل الوزير إصدار اللائحة التنفيذية والقرارات اللازمة لتنفيذها، لأن هذا النص -وعلى نحو ما بيّناه في موضع سابق- لا يمكن الاستناد إليه في إضافة أحكام لم يتضمنها القانون، باستثناء ما تضمنته المادة (4) من تحويل اللائحة التنفيذية تحديد ضوابط الحظر، وتحديد الجهات المرخص لها، والذي سبق لنا مناقشته وبيان حدوده.

ولعل التفويض التشريعي الوارد في المادة (4) يُعد دليلاً على أن المشروع حظر على أي جهة

أن تتدخل بإضافة أحكام عامة لتنظم عملية معادلة لم ينص عليها في القانون، لذا نرى أنه كان يجدر بالمشروع مسaire مسلك المشرع الأردني في القانون رقم 23 لسنة 2009 ونظام الاعتراف بمؤسسات التعليم العالي غير الأردنية معادلة شهاداتها وتعديلاته.

مما تقدم نرى أن المشرع تصدى لتنظيم موضوع معادلة الشهادات العلمية تنظيمياً شاملاً، وهو الأمر الذي يُستفاد من توسع الصياغة لتشمل حظر أي استخدام أو استفادة أو إعلان عن أي درجة علمية، سواء أكانت صادرة من دولة الكويت أم من خارجها قبل معادلتها من اللجنة التي أنشأها القانون.

لقد كان القانون رقم 78 لسنة 2019 يهدف إلى تنظيم كل المسائل المرتبطة بمعادلة الشهادات العلمية تنظيمياً شاملاً، ولكن للأسف نجد أن تنظيم القانون لعملية معادلة الشهادات أو الدرجات العلمية جاء بشكل عام، ولم يتضمن أي تفاصيل أو معايير يستند لها في عملية المعادلة، ولما كان القانون لم يعتمد أسلوب بعض التشريعات الذي يحدد إطار المسألة محل التنظيم بشكل عام ويفوض اللائحة التنفيذية بتنظيمها.

وهذا الأمر جعل القانون عقبة في وجه المؤسسات العامة تمنعها من الاستعانة بأي شخص، سواءً أكان كويتياً أم غير كويتي بناء على شهادة بعد الثانوية العامة، وسواءً أكانت صادرة عن مؤسسة تعليمية كويتية حكومية أم غير حكومية، أو شهادة صادرة عن مؤسسة تعليمية خارج دولة الكويت قبل معادلتها من لجنة معادلة الشهادات العلمية، حيث إن هذا القانون قصر عملية المعادلة على اللجنة التي تنشأ بعد نفاذ هذا القانون، دون بيان الأسس أو المعايير التي يجب أن تطبقها هذه اللجنة، ولم يمنح اللجنة حق وضع الأسس التي تقوم عليها عملية المعادلة، كما لم يمنح أي جهة أخرى حق تحديد هذه المعايير.

لذا فإننا بصدد فراغ تشريعي، سوف يجعل عملية المعادلة معلقة على رأي اللجنة، دون قيد أو شرط يمكن من الحكم على قرار اللجنة أنه التزام حدود القانون أم أنه خالفها، يُضاف إلى ذلك أن من النتائج المترتبة على هذا القانون أن الشخص وخصوصاً المواطن عندما يلتحق بأي مؤسسة تعليمية، سواء أكانت مؤسسة وطنية أم أجنبية لا يستطيع أن يقرر مسبقاً وبناء على قواعد قانونية واضحة أن الشهادة التي سوف يحصل عليها يمكنه الاستفادة منها مادياً أو معنوياً، وهو أمر يخلق فوضى وعدم استقرار يضر بالمصلحة العامة.

## الخاتمة

إن جوهر القاعدة القانونية ومادتها الأولية يجب أن يكون إخراجها بطرق أو وسائل أو أشكال معينة حتى يتحقق الهدف والغاية منها، وما صياغة القاعدة القانونية صياغة سليمة، إلا هذا الشكل الذي يجب أن يتناسب والغرض الذي فرضت من أجله هذه القواعد القانونية.

لذلك فإن صياغة القاعدة القانونية صياغة سليمة عملية ضرورية لترجمة جوهرها، وهذا بالنظر إلى قواعد عملية صالحة للتطبيق الفعلي في المجتمع الذي توجد لتنظيمه، وذلك عن طريق استعمال وسائل وأدوات معينة كفيلة بهذا التحويل.

والصياغة على هذا النحو تُعد عنصراً هاماً من عناصر تكوين القاعدة القانونية؛ لأنها تعطي للقاعدة الشكل العملي الذي تصلح به للتطبيق، مما يؤدي إلى القول بأن جانباً كبيراً من نجاح القاعدة القانونية يتوقف على الدقة في الصياغة واختيار الأنسب من أدواتها، ومن أجل ذلك ينبغي اختيار أدوات الصياغة القانونية اختياراً يضمن إخراج جوهر القاعدة القانونية إلى حيز التطبيق العملي، كما يحقق الغرض منها، فيختار في الصياغة أقرب السبل وأفضل الأدوات لتحقيق الغاية المقصودة، إلا أننا وللأسف الشديد لم نجد كل ذلك في الصياغة التشريعية للقانون رقم 78 لسنة 2019 بشأن حظر استعمال الشهادات العلمية غير المعادلة، مما سمح لنا بالتوصل لعدد من النتائج والتوصيات في هذه الدراسة، ونعرضها على النحو التالي:

## أولاً- النتائج

1. القانون يدخل حيز النفاذ بتاريخ 2019/9/1 واللائحة التنفيذية والقرارات اللازمة لنفاذه يجب أن تستكمل، وتصدر قبل تاريخ 2019/10/1، وعلى وجه الخصوص تشكيل اللجنة وتحديد المقصود بالجهات المرخص لها.
2. جميع الشهادات والدرجات العلمية بعد الثانوية العامة، سواء أكانت صادرة داخل دولة الكويت أم خارجها، يجب أن يصدر قرار من لجنة معادلة الشهادات بمعادلتها سواء حصل عليها صاحبها قبل نفاذ القانون أو بعد نفاذه.
3. التعيين في الوظائف العمومية الذي تم قبل صدور هذا القانون، سواء تم بدون معادلة أو بمعادلة من وزارة التعليم العالي، يظل صحيحاً ومنتجاً لآثاره القانونية.

4. اعتباراً من تاريخ 2019/9/1 لا يجوز تعيين أي شخص في وظيفة بأي جهة حكومية بناءً على شهادة بعد الثانوية العامة، سواء أكانت هذه الجهة وزارة أم جهة ذات ميزانية ملحقة أو مستقلة، ولا يجوز ذلك أيضاً لأي جهة في الدولة، سواء مجلس الأمة أو ديوان المحاسبة، إلا بعد معادلة الشهادة أو الدرجة العلمية من لجنة معادلة الشهادات المنشأة بهذا القانون.
5. كل موظف عام يجب عليه أن يمتنع اعتباراً من تاريخ 2019/9/1 عن إجراء أي معاملة رسمية تتعلق بجهة عمله، ويُقبل لإتمامها شهادة دراسية لم تعادل من اللجنة المنشأة بهذا القانون من شأنها أن تمكن صاحبها الحصول على منفعة مادية أو أدبية، ويجب الامتناع فوراً عن إجراء المعاملة، حتى وإن قُدمت له شهادة صادرة عن مؤسسة تعليمية داخل دولة الكويت، سواء أكانت حكومية أم غير حكومية، ولا يُعتمد بأي معادلة سابقة على نفاذ القانون صادرة من وزارة التعليم العالي.
6. لا يجوز اعتباراً من تاريخ 2019/9/1 لأي شخص أن يستخدم لقباً علمياً في وسيلة إعلامية أو وسيلة نشر لم تقرر لجنة معادلة الدرجات العلمية معادلته، ولا يُستثنى من ذلك أعضاء هيئة التدريس في جامعة الكويت، كما لا يُستثنى من ذلك من سبق له معادلة الدرجة العلمية من وزارة التعليم العالي، وهذا الحظر يشمل أعضاء مجلس الأمة والوزراء.
7. نص المادة (5) من القانون مَشُوبٌ بغموض يجعله عرضة للحكم بعدم دستوريته.
8. لجنة معادلة الدرجات العلمية هي المختصة حصرياً بعملية المعادلة، ولا يجوز لها أن تفوض جهة أخرى أو أشخاصاً آخرين بعملها، كما لا يجوز للوزير تفويض اختصاصات هذه اللجنة إلى إدارة من إدارات وزارة التعليم العالي للقيام بمعادلة الدرجات العلمية، بل يجب أن تعرض عليها جميع الشهادات والدرجات العلمية التي يتقدم أصحابها لمعادلتها، ويصدر القرار من لجنة معادلة الدرجات العلمية مجتمعاً اجتماعاً صحيحاً، وإلا كانت المعادلة باطلة قانوناً.

## ثانياً- التوصيات

في ضوء ما جاء بدراستنا، نوصي بما يلي:

1. تعديل القانون بشكل عاجل لتلافي الملاحظات الواردة في هذه الدراسة، وما قد تكشف عنه مراجعة القانون بشكل تفصيلي من جهات أو باحثين آخرين، أو إلغاء

- القانون بشكل كامل، وإعادة إصدار قانون جديد أكثر انضباطاً، يُراعى فيه المثالب التي شابت هذا القانون.
2. يُراعى عند تعديل أو إصدار قانون جديد تخصيص نص يقصر معادلة الشهادات العلمية على الشهادات العلمية التي تصدر خارج دولة الكويت.
3. يُراعى عند تعديل أو إصدار قانون جديد تنظيم المراكز القانونية التي استقرت بناءً على شهادات دراسية تمت معادلتها من الجهات المختصة قبل نفاذ هذا القانون. ويكون المقترح كالتالي: «يسري هذا القانون على الوقائع اللاحقة لتاريخ العمل به، دون المساس بأي معادلة تمت وفقاً للقوانين واللوائح المعمول بها قبل نفاذه».
4. يُراعى عند تعديل أو إصدار قانون جديد تخصيص نصوص تحقق الهدف الذي أشارت إليه المذكرة الإيضاحية للقانون المتمثل في محاربة الشهادات العلمية المزورة، بحيث تكفي هذه النصوص والأحكام الجديدة لردع هذه الظاهرة بما يناسبها من أحكام دون الاكتفاء بالقواعد العامة المقررة في قانون الجزاء.
5. الاستفادة من التشريعات القانونية المقارنة المتعلقة بمعادلة الشهادات العلمية، وعلى وجه الخصوص التشريعات ذات الصلة في كل من المملكة العربية السعودية، والمملكة الأردنية الهاشمية، وجمهورية مصر العربية.
6. التعميم على جميع الموظفين في الدولة الامتناع عن قبول أي شهادة بعد الثانوية العامة، سواء أكانت صادرة داخل دولة الكويت أم خارجها، حتى لو صدر قرار من وزارة التعليم العالي قبل نفاذ هذا القانون بمعادلتها؛ لأن مخالفة ذلك سوف يضع الموظفين العموميين في موضع المرتكبين لجريمة جنحة معاقب عليها بالحبس مدة لا تزيد على سنة وبغرامة لا تتجاوز ثلاثة آلاف دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين.
7. يجب اعتباراً من تاريخ 2019/9/1 وقف أي تعيين أو استعانة بصفة دائمة أو مؤقتة بأي شخص ما لم تُعادل شهادته من لجنة المعادلات المشكلة بالقانون 78 لسنة 2019، وهذا الحظر يشمل الموظفين الذين يعلن ديوان الخدمة عن ترشيحهم للجهات الحكومية بعد تاريخ 2019/9/1.
8. يجب أن يمتنع الجميع عن نشر أو إذاعة أي خبر سواء في وسائل الإعلام الرسمية أو الخاصة، مثل جريدة الكويت اليوم، أو تلفزيون أو إذاعة أو صحف ورقية أو إلكترونية، أو في نشرات وكالة الأنباء، أن شخصاً ما يحمل شهادة أو لقباً علمياً لم تتم معادلته من اللجنة التي أنشأها القانون رقم 78 لسنة 2019.

## المراجع

### أولاً- باللغة العربية

#### 1- المراجع العامة

- أحمد العايد وأحمد مختار عمر والجيلاني ابن الحاج يحيى وداوود عبده وصالح جواد طعمة ونديم مرعشلي، المعجم العربي الأساسي للناطقين بالعربية ومنتعلميها، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، تونس، 1989.
- أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، دار الشروق، القاهرة، 1999.
- السيد محمد مرتضى الحسيني الزبيدي، تاج العروس من جواهر القاموس، تحقيق د. عبد الفتاح الحلو، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، 1418هـ/1997م.
- محمد فؤاد عبد الباسط، ولاية المحكمة الدستورية العليا في المسائل الدستورية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2002.
- مصطفى الزلي، أصول الفقه في نسيجه الجديد، بغداد، 1999.
- سليمان محمد الطماوي،
- الوجيز في القانون الإداري: دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1981.
- النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط5، دار الفكر العربي، القاهرة، 1985.
- عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت: دراسة مقارنة، بدون ناشر، الكويت، 1985.
- عبدالحى حجازي، المدخل لدراسة العلوم القانونية-ج1 القانون- وفقاً للقانون الكويتي: دراسة مقارنة، كلية الحقوق والشريعة، مطبوعات جامعة الكويت، 1972.
- عبدالرزاق السنهوري، الكتاب الذهبي للمحاكم الأهلية، ط2، نادي القضاة، القاهرة، 1990.
- عبدالفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري الكويتي، دار النهضة العربية للنشر، بيروت، 1969.

- عثمان عبد الملك الصالح، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، ج 1، ط 1، بدون ناشر، الكويت، 1989.

## 2- المراجع المتخصصة

- طعيمة الجرف، رقابة القضاء الإداري لأعمال الإدارة - قضاء الإلغاء، مكتبة القاهرة الحديثة، 1977.

- ليث كمال نصرآوين، متطلبات الصياغة التشريعية الجيدة وأثرها على الإصلاح القانوني، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، ملحق خاص بأبحاث المؤتمر السنوي الدولي الرابع «القانون..أداة للإصلاح والتطوير»، 1-2 مايو 2017، العدد 2 الجزء الأول، مايو 2017.

- محمد باهي أبو يونس:

• أحكام القانون الإداري-القسم الخاص، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1996.

• أحكام القانون الإداري - القسم العام، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1996.

- محمد صبري السعدي، تفسير النصوص في القانون والشريعة الإسلامية النظرية العامة وتطبيقاتها في الفقهاء الوضعي والإسلامي، دار النهضة العربية للنشر، القاهرة، 1979.

- محمد عبد المحسن المقاطع وأحمد حمد الفارسي، القانون الإداري الكويتي، ج 1، بدون ناشر، 2012.

- محمود محمد علي صبرة، أصول الصياغة القانونية، دار الكتب القانونية، القاهرة، 2004.

- عبد العزيز خليفة، قضاء الإلغاء - أسس إلغاء القرار الإداري، دار الكتاب الحديث، الكويت، 2005.

- عصمت عبد المجيد بكر، مشكلات التشريع دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة، دار الكتب العلمية، بيروت، 2013.

- خالد جمال أحمد حسن، ماهية الصياغة التشريعية ومقومات جودتها، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، ملحق خاص بأبحاث المؤتمر السنوي الدولي الرابع «القانون..أداة للإصلاح والتطوير»، 1-2 مايو 2017، العدد 2 الجزء الأول، مايو 2017.

### ثانياً- باللغة الأجنبية

- De Chassat M. A. Maillher, Traité de L'interprétation des Lois, Paris, 1822.
- Margot Costanzo, Legal Writing: Essential Legal Skills Series, 2nded., Cavendish Publishing Limited, The Glass House, London, 1995.
- Savatier, Cours de droit civil. T.1., 2ème éd., Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1947.
- Verac Crabbe, Legislative Drafting, Cavendish Publishing Limited, London, 1998.

### ثالثاً- المواقع الإلكترونية

- [http://arkanlaw.com/images/library\\_book/jAfeY](http://arkanlaw.com/images/library_book/jAfeY)
- [http://scu.eg/pages/neutralization\\_committees](http://scu.eg/pages/neutralization_committees)
- [http://scu.eg/pages/neutralization\\_committees](http://scu.eg/pages/neutralization_committees)

## المحتوى

الصفحة	الموضوع
25	الملخص
26	المقدمة
30	المبحث الأول - الملاحظات الشكلية
30	المطلب الأول - الملاحظات الشكلية على عنوان القانون وديباخته
32	المطلب الثاني - الملاحظات الشكلية على صدور القانون ونفاذه وصياغة مواده
38	المبحث الثاني - الملاحظات الموضوعية
39	المطلب الأول - الملاحظات الموضوعية التي تثير شبهة عدم الدستورية
45	المطلب الثاني - الملاحظات الموضوعية العامة
63	الخاتمة
66	المراجع

