

الإحالة على الاستيداع في التشريع الأردني

الباحث / محمد حمدان سليمان عرايضة

الإحالة على الاستيداع في التشريع الأردني

الباحث/ محمد حمدان سليمان عرايضة

المقدمة:

اختلفت التشريعات الوظيفية في الدول المختلفة في نظرتها وتنظيمها لإحالة الموظف العام على الاستيداع، ولقد جاء هذا الاختلاف واضحاً في مفهومه ومدته وشروطه والجهة المختصة بممارسته، ويعود هذا الاختلاف إلى مجموعة الظروف المختلفة التي تحيط بالوظيفة العامة في كل دولة من جهة، وتلك الظروف الخاصة بالدولة ذاتها، وخصوصاً تلك المتعلقة باقتصاد أو سياسة الدولة من جهة أخرى. لذلك لا يوجد تعريف أو مفهوم موحد للإحالة على الاستيداع، فينظر المشرع الأردني إلى الاستيداع على أنه حالة من حالات إنهاء خدمة الموظف العام.

وعُرف نظام الإحالة على الاستيداع في الأردن بمقتضى نظام الخدمة المدنية رقم (1) لسنة 1988، وما تلاه من أنظمة وصولاً إلى نظام الخدمة المدنية الحالي رقم (82) لسنة 2013. لذلك سيجاول الباحث تقديم عرضاً تحليلياً لهذا الموضوع، والوقوف على الأحكام القضائية بهذا الشأن، إذ تولّى القضاء الإداري الأردني إرساء العديد من الأحكام الضابطة، والمبادئ الهامة من خلال قراراته المتعلقة بالإحالة على الاستيداع، مقسماً هذا المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول: مفهوم الاستيداع وأهدافه.

المطلب الثاني: حالات الإحالة على الاستيداع.

المطلب الأول

مفهوم الاستيداع وأهدافه

تتاول المشرع الأردني الإحالة على الاستيداع بحدود المادة (175) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013، وتتص الفقره (أ/1) من هذه المادة على أنه "لمجلس الوزراء بناءً على تنسيب الوزير إحالة الموظف على الاستيداع دون طلبه وللوزير بناءً على تنسيب الأمين العام إحالة الموظف على الاستيداع بناءً على طلبه إذا كانت المدة المتبقية

لاستحقاقه راتب التقاعد المدني لا تتجاوز خمس سنوات، وكانت هذه المدة تؤدي إلى إكماله المدة المقررة للتقاعد بتاريخ صدور إحالته على الاستيداع⁽¹⁾.

وكما تنص المادة(166) من ذات النظام على اعتبار الإحالة على الاستيداع من حالات إنهاء خدمة الموظف العام.

ولا يمكن القول أن هذه النصوص تقدم لنا تعريفاً محدداً للإحالة على الاستيداع، إذ يقتصر دورها على بيان حالاته وأحكامه والسلطة المختصة بذلك، إذ كان الفقه والقضاء هما المرجع الأساسي في تحديد مفهوم الإحالة على الاستيداع.

فهو "وضعية تجعل الموظف خارج نطاق خدمة إدارته، حيث يفقد فيها الموظف حق التقدم للتقاعد، وقد يكون هذا الإجراء إما بمبادرة من الإدارة أو بمبادرة من الموظف، وهذا ما يجعل الإحالة على الاستيداع تختلف في مدتها"⁽²⁾.

وعرّف أيضاً بأنه مرحلة زمنية محددة يستودع خلالها الموظف العام بقرار من الجهة الإدارية المختصة في الدولة بعيداً عن شغل الوظيفة العامة، ثم يُحال بعد انتهاء هذه الفترة الزمنية حتماً على التقاعد وفقاً للأصول والإجراءات القانونية المطبقة⁽³⁾.

وعرّف أيضاً بأنه نوع من التقاعد المبكر⁽⁴⁾.

ويعرّف القضاء الإداري الأردني الإحالة على الاستيداع، بأنها "طريق استثنائي لإنهاء خدمة الموظف، وإن سلطة مجلس الوزراء بالإحالة على الاستيداع هي سلطة تقديرية"⁽⁵⁾.

(¹) معدلة بموجب النظام المعدل لنظام الخدمة المدنية رقم (132) لسنة 2015 المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم 5375 تاريخ 2015/12/31.

(²) G. Peiser, Droit de la fonction publique, 17ème édition, Dalloz, Paris, 2003, p.64

(³) الدكتور بشار جميل عبد الهادي، نظرات حول الاستيداع الوظيفي في نظام الخدمة المدنية الأردني، مجلة الحقوق، العدد الأول، السنة الخامسة والعشرون، الكويت، 2001، ص228.

(⁴) الأستاذ الدكتور محمد علي الخلايلة، القانون الإداري، الكتاب الثاني، الطبعة الثانية، 2015، دار الثقافة، عمان، ص167.

(⁵) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 2004/212 تاريخ 2004/7/15، وقرارها رقم 2002/165 تاريخ 2002/9/17، منشورات مركز عدالة الالكتروني www.adaleh.com.

- وعلى ضوء ما تقدم فإن هناك مجموعة من الأسباب لاعتبار الإحالة على الاستيداع صورة من صور إنهاء خدمة الموظف العام وهي:
- 1- إن المشرع الأردني نصَّ صراحةً وبحدود المادة (175/ب) من نظام الخدمة المدنية على اعتبار الموظف المحال على الاستيداع بحكم المحال على التقاعد ولا حاجة لإصدار قرار بذلك عند إكمال مدة الاستيداع. وإن هذه المادة جاءت ضمن الفصل الثامن عشر من نظام الخدمة المدنية والموسوم بانتهاء الخدمة.
 - 2- ذكر المشرع الأردني حالات انتهاء خدمة الموظف ومنها الإحالة على الاستيداع⁽⁶⁾.
 - 3- إن المشرع الأردني وعند بيانه لأحكام الإحالة على الاستيداع لم يشر من قريب أو بعيد إلى عودة الموظف المحال على الاستيداع إلى عمله⁽⁷⁾.
 - 4- تأكيداً على توجه المشرع الأردني في ظل أنظمة الخدمة المدنية المتعاقبة على اعتبار الاستيداع صورة من صور الإحالة على التقاعد فقد ذهب القضاء الإداري في قراراته لذلك، فصدر العديد من الأحكام التي يؤكد فيها على اعتبار الاستيداع صورة من صور الإحالة على التقاعد، فجاء في قرار لمحكمة العدل العليا الأردنية إنه "يُعتبر الاستيداع طريقاً استثنائياً للإحالة على التقاعد المبكر نصَّ عليه المشرع بالمادة (160) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (1) لسنة 2000/1988"⁽⁸⁾.
 - 5- هذا ما أكدّه الديوان الخاص بتفسير القوانين⁽⁹⁾، معتبراً أن الإحالة على الاستيداع شأنها شأن الإحالة على التقاعد من حيث إنها تقطع علاقة الموظف بالوظيفة

⁽⁶⁾ المادة (166/ك) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013.

⁽⁷⁾ الدكتور حمدي سليمان القبيلات، انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب، دراسة مقارنة، دار وائل للنشر، عمان، 2003، ص66.

⁽⁸⁾ قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 1997/486 تاريخ 1998/5/31، وقرارها رقم 2002/165 تاريخ 2002/9/17، منشورات مركز عدالة.

⁽⁹⁾ تم إنشاء الديوان الخاص بتفسير القوانين استناداً للمادة (123) من الدستور الأردني لسنة 1952؛ لغايات تفسير نصوص القوانين والأنظمة متى ما طلب منه رئيس الوزراء ذلك إذا لم تكن المحاكم

الحكومية وتنتهي خدمته فيها فلا يعود له أي حقوق وظيفية بخلاف ما يتقاضاه في حدود نصف الراتب والعلاوات المشابهة لراتب التقاعد كما لا تترتب عليه أي واجبات وظيفية بالإضافة إلى أنه يُعتبر بالنص الصريح في حكم المحال على التقاعد دون حاجة لصدور قرارٍ جديدٍ بذلك مما يقتضي تطبيق ذات الآثار والقواعد على حالتي الاستيداع والتقاعد باستثناء ما نُصَّ عليه من خضوع الأول للاقتطاعات التقاعدية خلال مدة الاستيداع⁽¹⁰⁾.

ومن هنا يمكن للباحث أن يعرّف الإحالة على الاستيداع بأنها صورة خاصة من صور الإحالة على التقاعد المبكر المنهية للرابطة الوظيفية قبل اكتمال الشروط اللازمة لاستحقاق الراتب التقاعدي، تنال من المدة اللازمة لاستحقاق هذا الراتب فتقتصها وتنال منه بالنقصان أو الحرمان بصورة مؤقتة إلى حين اكتمال المدة اللازمة لذلك. وبناءً على ما تقدم، فإن للإحالة على الاستيداع أهميتها وأهدافها المتنوعة والتي يسعى جميع أطراف الرابطة الوظيفية إلى تحقيقها ويمكن إبرازها فيما يلي:

أولاً: أهداف إدارية:

تلجأ الإدارة إلى الإحالة على الاستيداع باعتباره إحدى الوسائل التي تمكنها من ترقية أي موظف تجد أن وجوده يشكل عبئاً عليها ويُعيقها عن أداء مهامها بكفاءة وفاعلية، وتتمتع الإدارة في هذا المجال بسلطة تقديرية واسعة تمكنها من الموازنة بين إبقاء الموظف في الخدمة أو الاستغناء عن خدماته وفق ما تراه مناسباً⁽¹¹⁾.

بمعنى إن الإدارة وبهذه الوسيلة المشروعة والمنظمة قانوناً تستطيع أن تطهر أجهزتها الإدارية المختلفة من بعض الموظفين العموميين الذين لا لزوم لبقائهم في

قد فسرتها. وتُنشر قراراته في الجريدة الرسمية ويكون لها مفعول القانون وبالتالي يتم تفادي العيوب التشريعية من تناقض أو نقص.

⁽¹⁰⁾ القرار رقم (3) لسنة 1993 الصادر عن الديوان الخاص بتفسير القوانين بتاريخ 1993/5/13، منشورات مركز عدالة. وتؤكد هذا القرار بالقرار التفسيري رقم (19) لسنة 2000 تاريخ 2000/10/11. والقرار التفسيري رقم (4) لسنة 2003 تاريخ 2003/5/8.

⁽¹¹⁾ الدكتور حمدي سليمان القبيلات، مرجع سابق، ص 68.

الوظيفة العامة، لأنهم يعوقون عمل هذه الأجهزة ويزيدون من ترهلها الإداري، ويؤدي وجودهم فيها إلى شل حركتها، لامتلأها بأعداد من الموظفين لا حاجة لها لهم، إما لسوء اختيارهم أو لعدم استطاعتهم تحسين قدراتهم الوظيفية وتطويرها مع مرور الأيام، أو لافتقارهم إلى السرعة والكفاءة والفاعلية اللازمة لإنجاز الأعمال الإدارية والاختصاصات الوظيفية بصورة دائمة ومتطورة⁽¹²⁾.

وفي هذا يقول القضاء الإداري الأردني: "إن الاستيداع طريقٌ استثنائيٌّ للتقاعد المبكر وضعه المشرع للتخلص من الموظف المتقاعد الذي قلَّ إنتاجه أو الذي أصيب بالمرض ولا يستطيع القيام بواجبه الوظيفي على الوجه الأكمل"⁽¹³⁾.

وفي سبيل تحقيق هذا الهدف، يجب على الإدارة وهي تلجأ إلى الإحالة على الاستيداع أن تقيم قراراتها المتعلقة بالاستيداع على أسس وأسباب إدارية وواقعية تستنبطها من واقع الوظيفة العامة من جهة وواقع الموظف العام من جهة أخرى، وذلك من خلال ما تقوم به من دراسات متعددة ومتنوعة من قبل أشخاص أو هيئات متخصصة في مجال الوظيفة العامة ومراعية في ذلك مجموعة الظروف التي تحيط بالوظيفة العامة.

وبمقابل سلطة الإدارة هذه في التخلص من الموظف المتقاعد من خلال إحالته على الاستيداع، فإن الإدارة تملك وفي سبيل ضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد وتحقيق أهدافها، تعيين من تتوافر فيه القدرات العلمية والعملية المناسبة لتولي مهام الوظيفة العامة، لأن وظائف الموظفين المحالين على الاستيداع أصبحت شاغرة، وهذا يُشكل هدفاً إدارياً للاستيداع يستفيد منه من هو خارج نطاق الوظيفة العامة عند توليه مهام تلك الوظيفة التي أُحيل شاغلها على الاستيداع.

كما أن الاستيداع قد يدفع الموظفين إلى بذل أقصى جهودهم الوظيفية لأداء أعمالهم، والإخلاص في مباشرة اختصاصاتهم، وإلى تحسين مستواهم الوظيفي نظرياً وعملياً وإلى صيانة سلوكهم في حدود أخلاقيات الوظيفة العامة، كل ذلك حرصاً وتحسباً منهم لكي لا يتم استبعادهم، وخاصة تلك الفئة التي لا ترغب في الإحالة على الاستيداع

(12) الدكتور بشار جميل عبد الهادي، مرجع سابق، ص232.

(13) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 2002/124 تاريخ 2002/9/18، منشورات مركز عدالة.

وتفضل البقاء في أعمالها لأسباب كثيرة تتعلق بظروفهم المختلفة مما ينعكس إيجاباً على الوظيفة العامة ونشاط المرفق العام، وبالتالي ينعكس ذلك على متلقي الخدمة العامة⁽¹⁴⁾.

ثانياً: أهداف اقتصادية:

تُعتبر الأهداف الاقتصادية للإحالة على الاستيداع من الأهداف المباشرة التي تسعى الإدارة لتحقيقها، وخصوصاً عندما تُمارس الحكومات سياسة ضبط النفقات الحكومية، لما تُعانيه من مشكلة ارتفاع معدل الإنفاق العام، نظراً لارتفاع النسبة المخصصة من النفقات كرواتب للموظفين.

وتظهر هذه الأهداف جليةً عندما نصّ المشرع الأردني على أن الموظف المحال على الاستيداع دون طلبه يتقاضى خلال مدة الاستيداع نصف راتبه الأساسي مع نصف علاوة غلاء المعيشة وكامل العلاوة العائلية، مع عدم استحقاقه أي شيء من العلاوات الأخرى. وعدم استحقاق الموظف المحال على الاستيداع بناءً على طلبه أي رواتب أو علاوات خلال مدة الاستيداع ويتوجب عليه دفع العائدات التقاعدية المستحقة عليه خلال مدة الاستيداع. كما أن مدة الإحالة على الاستيداع لا تحسب لغايات الزيادة السنوية والترفيح⁽¹⁵⁾.

وبذلك يتمثل الهدف الاقتصادي للإحالة على الاستيداع في تخفيف الأعباء المالية الملقاة على كاهل الحكومة كرواتب ومخصصات للموظفين العاملين فيها باعتبارها يُخفّض من الكلفة المالية للإدارة العامة، وتوفير رواتب الموظفين المحالين على الاستيداع أو جزءاً منها، وبما يساهم في تخفيف العجز المالي المصاحب لموازانات الحكومة⁽¹⁶⁾.

وبالمقابل فإن الإحالة على الاستيداع قد تكون هدفاً اقتصادياً بالنسبة للموظف عندما يُسمح له بالعمل خلال مدة الاستيداع في أي قطاع من القطاعات الخاصة وأن

⁽¹⁴⁾ الدكتور بشار جميل عبد الهادي، مرجع سابق، ص 236.

⁽¹⁵⁾ المادة (175/ ج، د، هـ) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013.

⁽¹⁶⁾ الدكتور حمدي سليمان القبيلات، مرجع سابق، ص 69.

يتقاضى أجرًا يرتضيه عن ذلك العمل بالإضافة إلى ما يحصل عليه من مخصصات الوظيفة التي كان يشغلها.

وكذلك، يحسّن هذا الموظف أوضاعه الاقتصادية، في حال إحالته على الاستيداع بناءً على رغبة الإدارة وفقاً للمادة (175/د) من نظام الخدمة المدنية الأردني. وعلى العكس من ذلك، قد يشكل الاستيداع آثاراً اقتصادية سلبية على حياة الموظف المحال على الاستيداع إذا ما تم ذلك بناءً على رغبته وفقاً للمادة (175/هـ) من نظام الخدمة المدنية الأردني؛ نظراً لما يتضمنه الاستيداع من حجب الزيادة السنوية عن هذا الموظف، وما يرتبه عليه من دفع العائدات التقاعدية المستحقة عليه خلال مدة الاستيداع.

ثالثاً: أهداف اجتماعية:

من أهم المشكلات التي يعاني منها العالم في هذا العصر، وأكثرها انتشاراً وأخطارها على المجتمع، والإبطء معالجة مشكلة البطالة، والتي تعتبر مشكلة عامة لا يكاد يخلو مجتمع منها، وهي من أخطر الظواهر الاجتماعية التي تهدد سلامة المجتمع وأمنه ولا بدّ لها من علاج.

فكانت الوظيفة العامة أحد أهم العناصر الأساسية في التخفيف من حدة هذه الظاهرة، من خلال عملية تعيين الموظفين المستمرة، إلا أنه في العصر الحديث قد ارتفعت معادلات البطالة، نتيجة لقلّة فرص العمل المتاحة، ولكنرة طالبيها من جهة، وتمسك الموظفين بوظائفهم من جهة أخرى، فكان لازماً على الحكومات أمام ذلك إيجاد أساليب جديدة لتوفير فرص عمل جديدة للتخفيف من مستويات البطالة المرتفعة⁽¹⁷⁾.

فكان الاستيداع أحد هذه الأساليب حيث يشكل أداة في يد الإدارة تستخدمها للمساهمة في التخفيف من مشكلة البطالة باعتباره يعمل على إيجاد فرص عمل جديدة لأن الوظائف التي يتم إحالة شاغليها على الاستيداع تبقى قائمة وموجودة فعلياً، وهذا

(17) بتاريخ 2019/6/2، أصدرت دائرة الإحصاءات العامة الأردنية تقريرها الرسمي حول معدل البطالة في المملكة للربع الأول من عام 2019، حيث بلغ معدل البطالة (19.0%) بارتفاع مقداره (0.6) عن الربع الأول من عام 2018، الموقع الإلكتروني لدائرة الإحصاءات العامة الأردنية (dosweb.dos.gov.jo).

بدوره يدفع الإدارة إلى تعيين موظفين جدد للقيام بمهام تلك الوظائف، لاسيما أن الوظيفة العامة أصبحت حُلماً وطموحاً يراود الكثير من المواطنين.

ويرى الباحث أن هذه الأهداف قليلة الحدوث في ظل الظروف الاقتصادية الصعبة التي تعاني منها الحكومات، ففي الأردن كثيراً ما تعلن الحكومة عن وقف التعيين والاكتماء بمن لديها من موظفين، كما أن من شأن هذه الأهداف وفي حال تحقيقها أن تؤثر على الأهداف الاقتصادية التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها والمشار إليها سابقاً، وتعيد المشكلة بشكل مضاعف، أي أن الدولة تتحمل دفع رواتب تقاعدية للموظفين الذين تتم إحالتهم على الاستيداع، وكذلك دفع رواتب جديدة لمن سيتم تعيينهم خلفاً للموظفين المحالين على الاستيداع.

المطلب الثاني

حالات الإحالة على الاستيداع

إن الإحالة على الاستيداع وفقاً لنظام الخدمة المدنية الأردني تتم بقرارٍ صادرٍ عن الجهة الإدارية المختصة قانوناً بذلك ولها ثلاث حالات:

الحالة الأولى: الإحالة على الاستيداع بناءً على رغبة الإدارة

تكون الإحالة على الاستيداع بقرار من الإدارة العامة دون طلب من الموظف العام وهو ما يعرف بالإحالة التلقائية على الاستيداع⁽¹⁸⁾. بحيث يُحال الموظف على الاستيداع جبراً عنه وبالرغبة المنفردة للجهة الإدارية المختصة ودون أن يكون لإرادته أي دور في هذا الخصوص وذلك وفقاً لأحكام المادة (175) من نظام الخدمة المدنية الأردني، والتي منحت مجلس الوزراء الصلاحية بإحالة أي موظف على الاستيداع في سبيل تحقيق المصلحة العامة وفقاً لمجموعة من الشروط والتي تتضح لنا من خلال المادة المذكورة أنفاً وما استقر عليه القضاء الإداري وتتمثل هذه الشروط بما يلي:

الشرط الأول: أن يصدر قرار الإحالة على الاستيداع من مجلس الوزراء صاحب الاختصاص في ذلك

(18) الدكتور وهيب عياد سلامة، الفصل بغير الطريق التأديبي ورقابة القضاء، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، (د.ت)،

لمجلس الوزراء بصفته السلطة الإدارية العليا في الدولة والراعي لمصالحها وحسن سير العمل فيها إحالة أي موظف على الاستيداع دون أن يكون ملزماً بالإفصاح عن السبب، وهذه السلطة التي منحها المشرع الأردني لمجلس الوزراء سلطة تقديرية لا يحدّ منها إلا قيد حسن استعمالها وعدم صدورها عن بواعث شخصية وفق الشروط التي حددتها المادة (1/أ/175) من نظام الخدمة المدنية الأردني وهي:

1- صدور قرار مجلس الوزراء بناءً على تنسيب الوزير.

2- أن تكون المدة المتبقية لاستحقاق راتب التقاعد المدني لا تتجاوز خمس سنوات بتاريخ صدور الإحالة على الاستيداع⁽¹⁹⁾.

وإن صلاحية مجلس الوزراء بإصدار قرار الإحالة على الاستيداع جاءت هنا غير مقيدة من قبل المشرع، فلم يقيد مجلس الوزراء بذكر الأسباب التي دفعته لإصدار قرار الإحالة على الاستيداع، وبناءً عليه فإن خلو قرار إحالة الموظف على الاستيداع من ذكر أسبابه يُعد صحيحاً، فالأصل في القرار الإداري أن يرد صحيحاً ما لم يرد دليل قاطع على عكس ذلك⁽²⁰⁾. إلا أن القرار الإداري سواء كان لازماً تسببه كإجراء شكلي أم لا، يجب أن يقوم على سبب يبرره في الواقع والقانون، ويُعتبر ذلك من أركانه باعتباره أن القرار الإداري هو تصرف قانوني، ولا يقوم أي تصرف قانوني بغير سببه، وإلا كان باطلاً لفقدانه ركناً أساسياً هو سبب وجوده ومبرر إصداره⁽²¹⁾.

ولكن إذا ما اتخذت الإدارة (مجلس الوزراء) لقرارها سبباً ما، سواء كانت ملزمة بأسباب معينة أو اختارت السبب الذي تراه بحسب تقديرها، فإن وجود هذا السبب وتكليفه القانوني أمور لا تستقل الإدارة بتقديرها، بل تخضع لرقابة القضاء الإداري، فالسبب حالة

⁽¹⁹⁾ قرار المحكمة الإدارية العليا الأردنية رقم 2015/123 تاريخ 2015/6/30، منشورات مركز عدالة.

⁽²⁰⁾ عالية عبد القادر صالح عساف، استيداع الموظف العام، رسالة ماجستير، جامعة آل البيت، الأردن، 2004، ص49.

⁽²¹⁾ قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 2002/93 تاريخ 2001/7/16، منشورات مركز عدالة.

واقعية أو قانونية تحمل الإدارة على التدخل، فيتحرى القضاء الإداري صحة قيام هذا السبب والتأكد من أنه مستخلص استخلاصًا سائغًا من أصول تنتجه⁽²²⁾.

وفي ذات الاتجاه يسير القضاء الإداري الأردني، ففي قرار له يقول: "إن سلطة مجلس الوزراء في إحالة أي موظف على الاستيداع إذا كانت المدة المتبقية لاستحقاق راتب التقاعد المدني لا تتجاوز خمس سنوات وكانت هذه المدة تؤدي إلى إكماله المدة المقررة للتقاعد بتاريخ إحالته على الاستيداع وذلك بناءً على تسبب من الوزير المختص هي سلطة تقديرية دون أن يكون ملزمًا ببيان الأسباب أو تسبب قراره..."⁽²³⁾.

ومعنى ذلك إن القضاء الإداري قد استقر وانسجامًا مع النصوص التشريعية على أن الاختصاص بإحالة الموظف العام الخاضع لنظام الخدمة المدنية على الاستيداع يكون لمجلس الوزراء بوصفه صاحب السلطة الإدارية العليا، وعليه فإن صدور القرار من قبل جهات أخرى يجعل القرار مشوبًا بعيب عدم الاختصاص ويؤدي إلى إلغائه من قبل القضاء الإداري هذا من جهة⁽²⁴⁾. ومن جهة أخرى نلاحظ أن المشرع الأردني لم يضع شروطًا أو قيودًا على سلطة مجلس الوزراء هذه باستثناء الشرط المتعلق بمدة خدمة الموظف المقبولة لغايات التقاعد.

وهذا الشرط برأي الباحث يشكل ضمانًا للموظف من تغول الإدارة، إلا أنه لا يكفي وحده لضمان ذلك، فمن الأهمية إلزام الإدارة بحالات أو أسباب معينة للإحالة على الاستيداع لتحقيق الاستقرار والاطمئنان لدى الموظفين، وكفالة هذه الضمانات من خلال رقابة قضائية فعالة على قرارات وتصرفات الإدارة تجاه موظفيها، مما يؤدي إلى توفير الثقة والاستقرار لدى الموظفين وينعكس ذلك إيجابًا على أدائهم الوظيفي.

(22) الدكتور محمود عاطف البناء، الوسيط في القضاء الإداري، الطبعة الثانية، (د.ن)، 1999، ص36.

(23) قرار المحكمة الإدارية العليا الأردنية رقم 2015/183 تاريخ 2015/9/29، وقرارها رقم 2015/65 تاريخ 2015/4/14، منشورات مركز عدالة.

(24) آلاء محمد سليمان الهلالات، رقابة القضاء الإداري على سلطة الإدارة بإحالة الموظف العام على التقاعد والاستيداع، دراسة مقارنة وتطبيقية في القانون الأردني، رسالة ماجستير، جامعة مؤتة، الأردن، 2015، ص39.

كما أن من شأن التسبب إحاطة صاحب الشأن علماً بالأسباب التي بُني عليها قرار الإدارة والتي دفعتها إلى إصداره وهو ما يجعله بحالة أفضل عند الطعن في القرار بالإلغاء حيث يحاط بالأسباب الداعية لاتخاذها، وفي ذلك مدعاة للطمأنينة شريطة أن يكون التسبب كافياً وواضحاً ومنتجاً فضلاً عن أنه يهيئ السبيل أمام القضاء لإنزال حكم القانون على مقتضاه⁽²⁵⁾.

وهذا التسبب هو الكفيل بالكشف عن حقيقة نية الإدارة نحو الموظف سواء أصدقت في أسبابها أم لا، إذ يُمارس القضاء الإداري سلطته في رقابة الإدارة في ضوء أسباب القرار. لذلك فإن الإدارة عدوة التسبب، كما أنها تهابه وتخشاه، فتحاول تجنبه، ولا تلتزمه، إلا إعمالاً للنص، هذا إذا لم تمتنع عنه أصلاً رغم النص الصريح، القاضي الذي خلق قاعدة عدم التزام الإدارة بالتسبب إلا بمقتضى نص تشريعي، قادرٌ على أن يستلزم تسبب قرارات إنهاء الخدمة بغير الطريق التأديبي⁽²⁶⁾.

الشرط الثاني: أن يصدر مجلس الوزراء قراره بإحالة الموظف العام على الاستيداع بناءً على تنسيب الوزير المختص.

قد يفرض المشرع على الإدارة وقبل إصدارها لقراراتها الإدارية اتخاذ إجراءات معينة أو أشكال خاصة في سبيل إصدار قرارات سليمة هادفة لتحقيق الصالح العام. ومن الإجراءات التي يتطلبها المشرع الأردني في مقام الإحالة على الاستيداع وجود تنسيب مسبق من جهة أخرى (الوزير) غير الجهة المختصة بإصدار قرار الإحالة على الاستيداع.

لذلك، وحتى يكون قرار الإحالة على الاستيداع سليماً يجب أن يصدر وفقاً للإجراء والشكل المحددين في القانون.

والتنسيب هو إجراء تمهيدي بيدي بواسطته الوزير رأيه في هذا الموضوع، ومن ثم فإنه لا يُعد قراراً إدارياً نهائياً، وإن كان إجراءً أولياً ضرورياً ومهماً أرادته المشرع ونصّ

(25) فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة، عمان، 2011، ص 347.

(26) الدكتور عبد الفتاح حسن، الفصل غير التأديبي، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، السنة الثالثة، 1961، ص 238.

عليه صراحة⁽²⁷⁾. وهو غير قابل للتنفيذ حتى ولو اعتمده مصدر القرار بكامل حيثياته، فهو كسائر الأشكال والإجراءات بشتى أنواعها وصورها التي يتطلبها المشرع لحسن سير المرافق العامة ولدقة تصرفات الإدارة، لتكون على بينة من أمرها، ولتصدر قرارها بالشكل المطلوب رعاية للصالح العام⁽²⁸⁾.

وهو شرطٌ أساسيٌّ في صحة القرار الصادر بإحالة الموظف على الاستيداع فتخلفه يترتب عليه أن يشوب القرار عيبٌ يعيب صحته، كما أن أي عيب يشوب التنسيب يؤدي إلى جعل قرار إحالة الموظف على الاستيداع معيباً⁽²⁹⁾.

ونلاحظ أن المشرع الأردني لم يحدد شكلاً معيناً للتنسيب، ولكن من الأهمية أن يكون التنسيب صريحاً وواضحاً، وهذا بدوره يتطلب الكتابة، وتكمن أهمية ذلك لغايات الإثبات، وخصوصاً إذا ما عُرض الأمر على القضاء. كما أن المشرع لم يلزم الوزير بعبارات أو ألفاظ محددة بذاتها لضمان صحة التنسيب وإنما يكفي أن يُفهم منها ذلك. وهذا ما أكدته القضاء الإداري الأردني، ففي قرار له قضى: "إن توجيه قاضي القضاة كتابه إلى رئيس المجلس القضائي لطلب المجلس القضائي للانعقاد لإحالة بعض القضاة الشرعيين على التقاعد وإحالة المستدعي على الاستيداع يشكل تنسيباً من قاضي القضاة بإحالة المستدعي على الاستيداع ولو لم يرد فيه عبارة (انطب ...)؛ لأن العبرة للمقاصد والمعاني لا للألفاظ والمباني"⁽³⁰⁾.

ونلاحظ أيضاً أن الوزير كما هو مجلس الوزراء غير ملزم تشريعياً ببيان الأسباب أو تسبب تنسيبه، وبذلك تكون سلطة الوزير في التنسيب سلطة تقديرية لا يحدها إلا قيد أو شرط حسن استعمالها في سبيل تحقيق الصالح العام.

(27) الدكتور بشار جميل عبد الهادي، مرجع سابق، ص 251.

(28) الدكتور هاني علي الطهراوي، التنسيب كإجراء سابق لإصدار القرار الإداري، هل يُعتبر شكلية جوهرية أو ثانوية؟ بحث منشور في مجلة الحقوق، العدد الرابع، السنة الرابعة والثلاثين، الكويت، 2010، ص 231.

(29) عالية عبد القادر صالح عساف، مرجع سابق، ص 48.

(30) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 2001/319 تاريخ 2002/3/31، منشورات مركز عدالة.

إلا أن القضاء الإداري الأردني قد نهج طريقاً مغايراً لذلك حفاظاً على حقوق الموظفين من تعوّل الإدارة وتسلسلها، وخلق نوعاً من الأمان للموظفين، ويذهب إلى أن صدور التنسيب بشكل مجرد وخالٍ من ذكر الأسباب أو الوقائع المادية والقانونية التي تبرره غير كافٍ لوجوده، فقضت محكمة العدل العليا الأردنية بأن: "الوزير ملزم ببيان الأسباب التي دعتة للتنسيب إلى مجلس الوزراء بإحالة الموظف على الاستيداع حتى يكون مجلس الوزراء صاحب الصلاحية في إصدار القرار بالإحالة على الاستيداع على علم ودراية بواقع حال الموظف والوظيفة معاً وأن لا يكون للأهواء والمأرب الشخصية دور في ذلك ومراعاة للمصلحة العامة. وبما أن كتاب التنسيب الصادر عن وزير الثقافة مدار البحث قد جاء خلواً من أسبابه، فإن قرار مجلس الوزراء بإحالة المستدعية على الاستيداع قد صدر استناداً إلى تنسيب مخالف لنظام الخدمة المدنية ويُعتبر معيباً بنفس العيب الذي شأب التنسيب، ويكون مخالفاً للنظام حقيقةً بالإلغاء"⁽³¹⁾.

ومن ثم لا يكفي لمشروعية قرار الإحالة على الاستيداع وجود تنسيب مقدم من الوزير، بل يجب أن يكون هذا التنسيب قانونياً، فلا يجوز أن يكون التنسيب لاحقاً لصدور قرار الإحالة على الاستيداع، وإلا كان باطلاً، وأن يصدر عن الجهة المختصة بإصداره والمنصوص عليها قانوناً ولا يغني رأي غيرها، ويجب أن يتضمن التنسيب الوقائع التي استند إليها⁽³²⁾.

ولكن ما مدى إلزامية هذا التنسيب لمجلس الوزراء؟

يذهب الفقه الإداري إلى أن التنسيب غير ملزم لصاحب الاختصاص بإصدار القرار، فله أن يأخذ به، وله أن لا يأخذ به ما لم يقضي القانون بغير ذلك⁽³³⁾.

⁽³¹⁾ قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 1998/384 تاريخ 1999/4/28، وقرارها رقم 1999/309 تاريخ 1999/12/6، منشورات مركز عدالة.

⁽³²⁾ الدكتور هاني علي الطهراوي، التنسيب كإجراء سابق لإصدار القرار الإداري، هل يُعتبر شكلياً جوهرية أو ثانوية؟ مرجع سابق، ص 235 وما بعدها.

⁽³³⁾ الأستاذ الدكتور علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الأولى - الإصدار الثاني، دار الثقافة، عمان، 2008، ص 777.

وبالرجوع إلى المادة (175) من نظام الخدمة المدنية الأردني النازمة للإحالة على الاستيداع لم نجد ما يُشير إلى إلزامية تنسيب الوزير لمجلس الوزراء، وحسبًا فعل المشرع، لأن عدم الإلزامية هنا تشكل ضمانًا للموظف من تعسف الإدارة (الوزير)، فلو كان التنسيب ملزمًا لمجلس الوزراء لكان قراره في هذا المقام ترديديًا وكاشفًا عن إرادة الوزير لا أكثر، لا بل منفذًا لها. وقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية: "بأن مجلس الوزراء غير ملزم ببيان الأسباب التي دعت له لاتخاذ قرار الإحالة على الاستيداع،... كما أنه لا يتقيد بأي تنسيب يرد إليه من أي جهة بوصفه أعلى سلطة إدارية في الدولة، هدفه تسيير المرافق العامة في المؤسسات الرسمية، وفقًا لمقتضيات الصالح العام، وعلى أكمل وجه، وحسبه في هذا الصدد أن يضع نفسه في أفضل الظروف وأنقأها، فيصدر قراره متمتعًا بقرينة السلامة، مرتكئًا لسلطته التقديرية، ومن المستقر فقهاً وقضاءً أن على مدعي خلاف هذا الأصل إثبات مدعاه"⁽³⁴⁾.

وهنا تكمن أهمية التنسيب المتمثلة في رغبة المشرع في وجود جهة أخرى إلى جانب الجهة صاحب الاختصاص يستعان برأيها في سبيل الوقوف على الصالح العام، دون تأثير لهذه الجهة على صاحب الاختصاص الأصيل عند اتخاذ القرار، فما يراه صاحب التنسيب في تنسيبه ليس بالضرورة أن يكون معبرًا عن رؤية صاحب القرار.

الشرط الثالث: أن لا تتجاوز المدة المتبقية لاستحقاق الموظف المحال على الاستيداع لراتب التقاعد خمس سنوات ومؤديه إلى إكماله المدة المقررة للتقاعد.

تنص المادة (15/أ) من قانون التقاعد المدني على أنه: "يجوز لمجلس الوزراء أن يقرر إحالة الموظف على التقاعد إذا أكمل خمس وعشرين سنة والموظفة إذا أكملت عشرين سنة خدمة مقبولة للتقاعد"⁽³⁵⁾.

ومن وحي ما جاء في المادة (175) من نظام الخدمة المدنية الأردني وربطها بالمادة السابقة، نجد أنه ولغايات الإحالة على الاستيداع يجب أن يكون الموظف قد أمضى مدة

⁽³⁴⁾ قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 2002/458 تاريخ 2003/1/29، منشورات مركز عدالة.

⁽³⁵⁾ قانون التقاعد المدني رقم (34) لسنة 1959 وتعديلاته، المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم 1449، تاريخ 1959/11/1.

عشرين سنة في الوظيفة العامة، وخمسة عشر سنة بالنسبة للموظفة، على الأقل لغايات إحالة أي منهما على الاستداع، بمعنى أنه يجوز أن تقل مدة الاستداع عن خمس سنوات. وبالمقابل لا يجوز أن تزيد هذه المدة عن خمس سنوات، وتعتبر هذه المدة من الملائمات المتروكة للجهة صاحبة الاختصاص، بحيث تحسب هذه المدة المقبولة للتقاعد من تاريخ تعيين الموظف أو الموظفة وحتى تاريخ صدور القرار المتضمن إحالتهما على الاستداع.

فقد قضت المحكمة الإدارية العليا الأردنية إنه: "لغايات تطبيق المادة (15) المعدلة من قانون التقاعد المدني رقم (34) لسنة 1959..، فإنه يجوز إحالة الموظف على الاستداع بتاريخ (2008/10/10) إذا أكمل في الخدمة مدة لا تقل عن ثمانية عشرة سنة (في ذلك الوقت) خدمة فعلية مقبولة للتقاعد وإحالته على التقاعد بذات التاريخ (2008/10/10) إذا أكمل مدة (23) سنة خدمة فعلية مقبولة للتقاعد. وبعد تاريخ (2011/10/10) تصبح مدة الخدمة لغايات الإحالة على الاستداع هي (20) عامًا وللتقاعد (25) عامًا وبما أن مدة خدمة الطاعن بتاريخ إحالته على الاستداع المقبولة للتقاعد بتاريخ (2011/10/10) كانت بحدود (21) عامًا فإنه يُعتبر محالًا حكمًا على التقاعد عند بلوغ خدمته المقبولة للتقاعد (25) عامًا"⁽³⁶⁾.

وهذا الشرط غير كافٍ، فلا بدّ من وضع أسباب للإحالة على الاستداع، أو تخصيص ذلك بطائفة معينة من الموظفين؛ لتحقيق المزيد من الضمانات للموظف العام وما يتركه ذلك من أثر على إنتاجيته وعمله الوظيفي وليكون مانعًا من تعسف الإدارة أو إساءة استعمال سلطتها، ويتحول ذلك إلى إجراء تأديبي مقرر دون إتباع الإجراءات التأديبية المنصوص عليها في نظام الخدمة المدنية⁽³⁷⁾.

فعلى مستوى الواقع العملي فإن الإدارة تلجأ إلى الإحالة على الاستداع أحيانًا للتخلص من بعض الموظفين، ويمكن أن تخالف هذه القرارات إساءة استعمال السلطة

⁽³⁶⁾ قرار المحكمة الإدارية العليا الأردنية رقم 2016/183 تاريخ 2016/5/24، منشورات مركز عدالة.

⁽³⁷⁾ الدكتور خالد سمارة الزعبي، القانون الإداري، مكتبة دار الثقافة، عمان، 1998، ص 267.

والانحراف بها، لهذا يرى جانب من الفقه ضرورة إلغاء الإحالة على الاستيداع، وإحلال التقاعد المبكر محل هذا الأسلوب؛ لضمان حقوق الموظف وعدم إساءة استعمال الإدارة لسلطتها التقديرية⁽³⁸⁾.

الشرط الرابع: أن لا يكون الموظف محالاً للمحاكمة التأديبية أو القضائية ما لم يصدر قرارٌ نهائيٌّ بهما وذلك إعمالاً لنص المادة (149/ب) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

فإذا ما توافرت الشروط الأربعة السابق ذكرها وقرر مجلس الوزراء إحالة الموظف على الاستيداع فإن هذا القرار وبعد أن أنشأ مركزاً قانونياً جديد للموظف المحال على الاستيداع يرتب مجموعة من الآثار التي تطل هذا الموظف ونجملها فيما يلي:

أولاً: من حيث الترفيح والزيادة السنوية والراتب

بمقتضى أحكام المادة (175/ج) من نظام الخدمة المدنية الأردني فإن مدة الاستيداع والتي لا يجوز أن تتجاوز خمس سنوات لا تحسب لغايات استحقاق الموظف المحال على الاستيداع للزيادة السنوية والتي كان يستحقها وفقاً لدرجته الوظيفية فيما لو كان على رأس عمله.

وكذلك الحال فإن مدة الاستيداع المشار إليها سابقاً لا تعتبر لغايات ترفيح الموظف من الدرجة الحالية إلى الدرجة التي تليها، بل تتوقف عندها وفقاً لأحكام المادة (77) من ذات النظام. أما فيما يتعلق بالراتب والعلاوات فإن الموظف المحال على الاستيداع بناءً على رغبة الإدارة فإنه يستحق خلال مدة الاستيداع نصف راتبه الأساسي مع نصف علاوة غلاء المعيشة وكامل العلاوة العائلية، مع عدم استحقاقه أي شيء من العلاوات الأخرى، كذلك المشار إليه في المادة (26/أ) من النظام ذاته⁽³⁹⁾.

ويتم اقتطاع العائدات التقاعدية عن الراتب الأساسي للموظف قبل إحالته على الاستيداع، وفقاً لأحكام المادة (175/د) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

⁽³⁸⁾ الأستاذ سليمان سليم بطارسة، الوظيفة العامة النظرية والتطبيق (دراسة مقارنة)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2017، ص 167.

⁽³⁹⁾ تتمثل هذه العلاوات في: العلاوة الغنية، العلاوة الإشرافية، علاوة المؤسسة، علاوة موقع العمل، أي علاوة يقرها مجلس الوزراء.

ثانياً: من حيث المسألة التأديبية:

لقد خلصنا فيما سبق إلى أن الإحالة على الاستيداع تعتبر صورة من صور الإحالة على التقاعد، ومن شأن ذلك انقطاع الرابطة الوظيفية بين طرفيها. وبذلك يسقط حق الإدارة في إقامة المسؤولية التأديبية على الموظف المحال على الاستيداع كونه أصبح خارج نطاق الوظيفة العامة. ولكن لم يُعالج المشرع مسألة تأديب الموظف المحال على الاستيداع إذا ما اكتشفت أخطاء كان قد ارتكبها قبل إحالته على الاستيداع، نظرًا لاعتباره منقطعًا عن الوظيفة العامة من جهة وعدم جدوى العقوبات التأديبية بحقه من جهة أخرى لعدم إمكانية إيقاعها بحقه⁽⁴⁰⁾.

ومن جهة أخرى، فإن الإدارة لا تُسأل عن أعمال الموظف خلال مدة الاستيداع، وإن ألحقت الضرر بالغير؛ لأنه سمح له بالعمل لدى الغير - كما سنرى لاحقاً- سواء جهة حكومية أو غير حكومية، وبذلك تفقد سلطة الإشراف والرقابة عليه، وهما سببا مسؤولية الإدارة عن موظفيها⁽⁴¹⁾.

ثالثاً: من حيث العمل لدى جهة أخرى (حكومية، غير حكومية)

لم ينص المشرع الأردني صراحة على جواز أو عدم جواز عمل الموظف المحال على الاستيداع سواء كان ذلك لدى جهة حكومية أو غير حكومية، وعلى العكس مما جاء في نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (55) لسنة 2002، والذي كان يجيز للموظف المحال على الاستيداع العمل لدى أي جهة غير حكومية دون الحصول على موافقة مسبقة⁽⁴²⁾.

⁽⁴⁰⁾ تنص المادة (141) من نظام الخدمة المدنية على أن العقوبات التأديبية هي: التنبيه، الإنذار، الحسم من الراتب الأساسي بما لا يزيد عن سبعة أيام في الشهر، حجب الزيادة السنوية لمدة سنة واحدة، حجب الزيادة السنوية لمدة ثلاث سنوات، حجب الزيادة السنوية لمدة خمس سنوات، الاستغناء عن الخدمة، العزل".

⁽⁴¹⁾ الدكتور سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، دار الفكر العربي، القاهرة، 1987، ص375.

⁽⁴²⁾ المادة (167/ح) من نظام الخدمة المدنية رقم (55) لسنة 2002 المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم 4550 تاريخ 2002/6/4، الملغي بموجب النظام رقم (30) لسنة 2007.

وأمام عدم تعرض المشرع لمثل هذه المسألة في النظام الحالي يرى الباحث إنه يجوز للموظف المحال على الاستيداع العمل لدى أي جهة سواء كانت حكومية أم غير حكومية؛ طالما انتهينا إلا أن الإحالة على الاستيداع تعتبر حالة من حالات الإحالة على التقاعد وأن التقاعد ليس من شأنه منع الموظف المتقاعد من العمل لدى أي جهة أخرى، فإنه يمكننا إسقاط هذا الأثر على الموظف المحال على الاستيداع.

وهذا ما أكده الديوان الخاص بتفسير القوانين بقوله: "أنه لا يوجد في القانون ما يمنع المتقاعد من القيام بأي عمل آخر بعد الإحالة على التقاعد سواء أكان عملاً في مؤسسة خاصة أو عامة أو حكومية... والقيد الوحيد المفروض على المتقاعد في هذه الحالة هو عدم جواز الجمع بين راتب التقاعد وراتب العمل الجديد إذا كان مصدره وظيفة في الحكومة أو في أي مجلس أو سلطة أو مؤسسة رسمية أو بلدية أو دوائر أوقاف أو أية هيئة رسمية أخرى تابعه لها مراعاة لقيد المادة (22/ب) من قانون التقاعد المدني رقم (34) لسنة 1959، فإن ما ينبني على ذلك إن هذه الحقوق والقيود تسري أيضا على الموظف المحال على الاستيداع توحيداً للحكم في المتشابهات"⁽⁴³⁾.

الحالة الثانية: الإحالة على الاستيداع بناءً على طلب الموظف (الإحالة الاختيارية)

يجوز للموظف العام أن يتقدم بطلب إلى الوزير المختص يتضمن رغبته في ترك الوظيفة العامة، من خلال إحالته على الاستيداع فقد نصت المادة (1/أ/175) من نظام الخدمة المدنية الأردني على أنه: "... للوزير بناءً على تنسيب الأمين العام إحالة الموظف على الاستيداع بناءً على طلبه إذا كانت المدة المتبقية لاستحقاقه راتب التقاعد المدني لا تتجاوز خمس سنوات وكانت هذه المدة تؤدي إلى إكماله المدة المقررة للتقاعد بتاريخ صدور قرار إحالته على الاستيداع".

ومن الجدير بالذكر أن هذه الحالة كأن يأخذ بها المشرع الأردني بشكل صريح في ظل النظام رقم (1) لسنة 1998، حيث نصت المادة (160/أ) منه على أنه: "يجوز لمجلس الوزراء

⁽⁴³⁾ القرار التفسيري رقم (3) لسنة 1993 والمُشار إليه سابقاً.

إحالة الموظف على الاستيداع بناءً على تنسيب الوزير، أو بناءً على طلب الموظف وتنسيب الوزير وذلك لمدة أقصاها خمس سنوات للموظف وثلاث سنوات للموظفة⁽⁴⁴⁾.

وعلى الرغم من أن المشرع الأردني لم ينص صراحة على هذه الحالة قبل هذا النظام، إلا أن القضاء الإداري الأردني كان قد اعتبرها من الحالات التي يجوز فيها لمجلس الوزراء إحالة الموظف على الاستيداع إذا ما طلب ذلك. فقضت محكمة العدل العليا الأردنية في أحد قراراتها بأنه: "يستفاد من المادة (160) من نظام الخدمة المدنية أن لمجلس الوزراء وبناءً على تنسيب الوزير إحالة أي موظف على الاستيداع ... وإن ما هدف إليه المشرع من حق الإحالة على الاستيداع أن تتوافر بعض الحالات التي تستدعي الاستيداع كالعجز عن القيام بأعباء الوظيفة لأسباب صحية أو عدم استمرار الموظف بالتمتع بالكفاءة المطلوبة أو بناءً على طلب الموظف ..."⁽⁴⁵⁾.

ولعل ذلك ينسجم مع المرحلة التي تمر بها الإدارة العامة في الأردن، من حيث تضخم الأجهزة الإدارية، وزيادة عدد العاملين فيها عن الحاجة الفعلية، مما دفع المشرع إلى وضع أحكام وتشريعات تشجع الموظفين العموميين على ترك الوظيفة العامة⁽⁴⁶⁾.

أما عن الشروط الواجب توافرها في طلب إحالة الموظف على الاستيداع فهي تكاد تكون ذاتها التي تتطلبها حالة الإحالة على الاستيداع برغبة الإدارة وهي:

- 1- أن تكون المدة المتبقية للتقاعد لا تتجاوز خمس سنوات.
- 2- صدور قرار الإحالة على الاستيداع بناءً على تنسيب الأمين العام.
- 3- أن يصدر قرار الإحالة على الاستيداع من الوزير المختص.
- 4- أن لا يكون الموظف محالاً للمحاكمة التأديبية أو القضائية.

(44) نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (1) لسنة 1998، المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم 4257

تاريخ 1998/1/26، والملغى بموجب نظام الخدمة المدنية رقم (55) لسنة 2002.

(45) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 1997/485 تاريخ 1999/6/28، وقرارها رقم 1997/486

تاريخ 1998/5/31، منشورات مركز عدالة.

(46) الدكتور حمدي سليمان القبيلات، مرجع سابق، ص 83.

ونلاحظ هنا أن الاختلاف في الشروط جاء في الجهة المختصة بالتنسيب والجهة المختصة بإصدار قرار الإحالة على الاستيداع مع تمتع الجهتين بذات القدر من السلطة التقديرية الذي تتمتع به جهتي التنسيب والإصدار في الحالة الأولى.

وكما أن المشرع الأردني وعندما قرر السلطة التقديرية لمجلس الوزراء في إحالة الموظف على الاستيداع دون تحديد الأسباب أو الحالات الموجبة لذلك، فإنه لم يحدد كذلك الأسباب أو الحالات التي يجوز للموظف بتوافرها أن يطلب إحالته على الاستيداع، وبذلك تتوافر السلطة التقديرية للوزير في قبول أو رفض طلب الموظف المتعلق بإحالته على الاستيداع، أي أن الإحالة على الاستيداع لا تعد حقاً من حقوق الموظف التي يجب مراعاتها.

ومنعاً للتكرار حول هذه الشروط نُحيلها إلى ما تمّ ذكره في الحالة الأولى.

أما فيما يتعلق بآثار قرار الإحالة على الاستيداع بناءً على طلب الموظف، ومنعاً للتكرار أيضاً فهي ذاتها التي تحدثنا عنها في الحالة الأولى من حيث المسألة التأديبية ومن حيث العمل لدى جهة أخرى ومن حيث الترفيع والزيادة السنوية.

أما فيما يتعلق بالراتب والعلاوات، فإنّ الموظف المحال على الاستيداع بناءً على طلبه فلا يتقاضى أي رواتب أو علاوات خلال مدة الاستيداع. ويتوجب عليه دفع العائدات التقاعدية المستحقة عليه خلال مدة الاستيداع⁽⁴⁷⁾.

وأخيراً، نُشير إلى أن الإحالة على الاستيداع بحالتيها تخضع لرقابة القضاء الإداري؛ كونها تعتبر وكما انتهينا سابقاً إلى أنها قرارات منهيّة للرابطة الوظيفية، وقاطعة لهذه الصلة.

وتهدف هذه الرقابة إلى ضمان احترام الإدارة لمبدأ المشروعية، مما يدفعها إلى إصدار قرارات صحيحة ومشروعة، بما فيها القرارات المتعلقة بإحالة الموظفين على الاستيداع. كما تهدف هذه الرقابة إلى حماية حقوق الموظفين كونهم الطرف الأضعف بالمقارنة مع الإدارة، وما تملكه من سلطات وامتيازات، مما يتوجب توفير الحماية

(47) المادة (175/هـ) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013.

القانونية لحقوقهم ومراكزهم القانونية في مواجهة القرارات الإدارية الصادرة بشأنهم، وخصوصاً تلك المتعلقة بإنهاء حياتهم الوظيفية⁽⁴⁸⁾.

وإن رقابة القضاء الإداري هذه مقررة بموجب نص المادة (3/أ/5) من قانون القضاء الإداري رقم (47) لسنة 2014⁽⁴⁹⁾. والتي جاء فيها: "تختص المحكمة الإدارية دون غيرها بالنظر في جميع الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية بما في ذلك طعون الموظفين العموميين المتعلقة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بإنهاء خدماتهم أو إيقافهم عن العمل".

والجدير بالذكر أن قرارات الإحالة على الاستبعاد كانت خاضعة صراحة لرقابة القضاء الإداري (محكمة العدل العليا)، وكانت المادة (3/أ/9) من قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992 تنص على أنه "تختص المحكمة دون غيرها بالنظر في الطعون المقدمة من ذوي المصلحة بما يلي: طلبات الموظفين العموميين بإلغاء القرارات النهائية الصادرة بإحالتهم على التقاعد أو الاستبعاد...".

ففي مجال رقابة القضاء الإداري الأردني على قرارات الإحالة على الاستبعاد، يعمل مثلاً على التحقق من الوجود المادي والقانوني للسبب الموجب لهذه القرارات، فقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية بأنه "يفترض في قرار الإحالة على الاستبعاد شأنه شأن كل قرار إداري آخر، لا يوجب القانون أو النظام تنسيبه أن يقوم على سبب أو أسباب تبرر إصداره من حيث الواقع والقانون ولصاحب الشأن أن يثبت العكس بكافة طرق الإثبات بما فيها القرائن، ولمحكمة العدل العليا أن تبسط رقابتها على وجود أو انقضاء قرينة السلامة كما لها الحق في تقدير ووزن ما يقدم لها من الأدلة التي قد تجدها كافية لتكوين قناعتها بعدم وجود وقائع مادية تصلح سبباً للقرار أو أن السبب الذي برّر إصداره مخالفاً للقانون أو أن الغاية من إصدار القرار مخالفة للهدف الذي قصده المشرع عند وضع النص مما يشوب قرار الإحالة على الاستبعاد بعبء مخالفة القانون أو الانحراف باستعمال السلطة أو مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف فتحكم بإلغاء.

(48) آلاء محمد سليمان الهلالات، مرجع سابق، ص31.

(49) المنشور في عدد الجريدة الرسمية، رقم 5297 تاريخ 2014/8/17.

وتطبيقاً لذلك فإنه وبالرجوع إلى ملف خدمة المستدعي (الطاعن) وهو الوعاء الطبيعي لسيرته الوظيفية نجده قد جاء خالياً من أي شائبة كما أن جميع تقاريره السنوية ممتازة وأنه حصل على عدة شهادات تقدير وأنه كلف بمهام عديدة كما وأسند له منصب المدير العام لدائرة الشؤون الفلسطينية بالوكالة، كما نجد أن قرار إحالة المستدعي على الاستيداع قد تم بذات اليوم الذي طلب فيه مدير عام دائرة الشؤون الفلسطينية من دولة رئيس الوزراء إحالة المستدعي على الاستيداع. وبذات اليوم جرى التنسيب من دولة رئيس الوزراء وصدر قرار مجلس الوزراء بإحالة المستدعي على الاستيداع. هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن المحكمة تجد من المخاطبات المشار إليها في القرار ما يحملها على الاعتقاد بأن هناك خلافات شخصية تكونت بين المستدعي ومدير عام دائرة الشؤون الفلسطينية. الأمر الذي حمل هذا الأخير الطلب من دولة رئيس الوزراء التنسيب بإحالة المستدعي على الاستيداع، وبالتالي فإنه لم يضع دولة رئيس الوزراء ومن بعده مجلس الوزراء في أفضل الظروف وأنقاها بحيث يتخذ قراره بروح موضوعية، الأمر الذي تنتفي معه قرينة السلامة التي يفترض أن ترافق القرار الإداري منذ صدوره، ويكون السبب الذي استند إليه المستدعي ضده في إصدار القرار المطعون فيه سبباً غير مشروع يتعين معه إلغاء هذا القرار⁽⁵⁰⁾.

وينضح من ذلك كيف يقدم القضاء الإداري بعض الضمانات التي تقتصرها التشريعات الوظيفية، والتي تكفل ممارسة الإدارة لسلطتها التقديرية في هذا المجال، لتحقيق الغرض الذي وجدت من أجله هذه السلطة، فيبعث الطمأنينة في نفوس الموظفين، ذلك أن القاضي الإداري يستطيع أن يخلق القاعدة القانونية عندما يعوزه النص، ويجتهد عندما يواجه نصوص متضاربة لتغليب نص على نص، رغبةً في التوفيق بين المصالح العامة والخاصة⁽⁵¹⁾.

⁽⁵⁰⁾ قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 1999/588 تاريخ 2000/5/16، منشورات مركز عدالة.

وقرارها رقم 2002/93 تاريخ 2001/7/16 مشار إليه سابقاً.

⁽⁵¹⁾ الدكتور عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص 237.

الخاتمة

يعتبر الموظف العام ركيزة الوظيفة العامة الأساسية، ويد الإدارة في مختلف أنشطتها التي تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، وإن الموظف العام وفي معرض ممارسة مهام وظيفته قد يخرج عن مسارها الصحيح المحدد له من قبل إدارته، مما يشكل خطراً أو مساساً بالوظيفة العامة، فيصبح بذلك محلاً للمسائلة التأديبية أن شكّل خروجه خطأً تأديبياً، وإن لم يكن كذلك فلا بدا من مواجهته بالطرق والوسائل القانونية التي تكفل حماية الوظيفة العامة، كما أن الموظف العام وعندما يرى نفسه راجباً عن وظيفته يستطيع طلب تركها بصور مختلفة؛ ومنها الاستيداع خشية أن يكون عبئاً عليها لعدم رغبته بها، كما أن المشرع الأردني وحماية للوظيفة العامة قد قرر هذا الحق للإدارة أيضاً.

- ومن أهم النتائج التي توصلت إليها هذه الدراسة أنه للإدارة بموجب نظام الخدمة المدنية الأردني الحق في إحالة أي من موظفيها على الاستيداع دون إلزام عليها بالإفصاح عن سبب ذلك، إذا ما تحققت في الموظف شروط الإحالة، مما يدفعها إلى التوسع في استخدام سلطتها هذه أو الانحراف بها. وهو ذات الأمر الذي يمكن أن ينحرف به الموظف إذا ما طلب ذلك، فلا يقيم أي اعتبار لأهمية الوظيفة العامة، وخطورة تركها بهذه الصورة.

- لذلك نهيب بالمشرع الأردني بحصر أسباب الإحالة على الاستيداع أو ، على ضوء ما يُشير إليه في حالتي الإحالة على الاستيداع القائمتين على ضعف أداء الموظف، وإلغاء وظيفته التي كان يُشغلها (كنوع من الحماية التشريعية للموظف من إساءة استعمال الإدارة لسلطتها في ذلك)، وللمحد من توسع الإدارة في ذلك واستباقها الزمن في إنهاء خدمة موظفيها. أو على أقل تقدير إلزامها بالإفصاح عن السبب الموجب لقرارها بإحالة أي من موظفيها على الاستيداع ، وفي ذلك أهمية كبيرة للقضاء الإداري لبسط رقابته بصورة أكثر فاعلية وللتأكد من تحقق الأسباب الموجبة لذلك.

قائمة المراجع

المراجع العربية:

- الدكتور حمدى سليمان القبىلات، انقضاء الرابطة الوظيفية فى غير حالة التأديب، دراسة مقارنة، دار وائل للنشر، عمان، 2003.
- الدكتور خالد سمارة الزعبي، القانون الإدارى، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1998.
- الأستاذ سليمان سليم بطارسة، الوظيفة العامة النظرية والتطبيق (دراسة مقارنة)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2017.
- الدكتور سليمان محمد الطماوى، القضاء الإدارى، الكتاب الثالث، دار الفكر العربى، القاهرة، 1987.
- الأستاذ الدكتور على خطر شطناوى، موسوعة القضاء الإدارى، الجزء الثانى، الطبعة الأولى - الإصدار الثانى، دار الثقافة، عمان، 2008.
- الأستاذ الدكتور محمد على الخلايلة، القانون الإدارى، الكتاب الثانى، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2015.
- فهد عبد الكرىم أبو العثم، القضاء الإدارى بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة، عمان، 2011.
- الدكتور محمود عاطف البناء، الوسيط فى القضاء الإدارى، الطبعة الثانية، (د.ن)، 1999.
- الدكتور وهيب عىاد سلامة، الفصل بغير الطريق التأديبى ورقابة القضاء، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، (د.ت).

المراجع الفرنسية:

- G. Peiser, Droit de la fonction publique, 17ème édition, Dalloz, Paris, 2003.

الرسائل:

- آلاء محمد سليمان الهلالات، رقابة القضاء الإداري على سلطة الإدارة بإحالة الموظف العام على التقاعد والاستيداع، دراسة مقارنة وتطبيقه في القانون الأردني، رسالة ماجستير، جامعة مؤتة، الأردن، 2015.
- عالية عبد القادر صالح عساف، استيداع الموظف العام، رسالة ماجستير، جامعة آل البيت، الأردن، 2004.

الأبحاث:

- الدكتور بشار جميل عبد الهادي، نظرات حول الاستيداع الوظيفي في نظام الخدمة المدنية الأردني، مجلة الحقوق، العدد الأول، السنة الخامسة والعشرون، الكويت، 2001.
- الدكتور عبد الفتاح حسن، الفصل غير التأديبي، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، السنة الثالثة، 1961.
- الدكتور هاني علي الطهراوي، التسبب كإجراء سابق لإصدار القرار الإداري، هل يُعتبر شكلية جوهريّة أو ثانوية؟ بحث منشور في مجلة الحقوق، العدد الرابع، السنة الرابعة والثلاثين، الكويت، 2010.

التشريعات:

- قانون التقاعد المدني الأردني رقم (34) لسنة 1959 وتعديلاته.
- قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014.
- نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013 وتعديلاته.

المواقع الإلكترونية:

الموقع الإلكتروني لدائرة الإحصاءات العامة الأردنية. dosweb.dos.gov.jo

الأحكام القضائية:

منشورات مركز عدالة الإلكتروني. www.adaleh.com