

نظرات حول الاستيداع الوظيفي في نظام الخدمة المدنية الأردني (دراسة تحليلية وحلول مقترحة)

الدكتور بشار جميل عبدالهادي
أستاذ القانون الإداري المشارك
كلية الحقوق - الجامعة الأردنية

مقدمة

ازداد نشاط الدولة الحديثة في الوقت الحاضر ازدياداً كبيراً. وكان هذا الازدياد نتيجة لتغير دورها من دولة (حارسة) تقف مهمتها عند المحافظة على الأمن والنظام الداخلي والخارجي دون اهتمامها بالمركز بالوظائف الأخرى، إلى دولة (متدخلة) تتدخل في معظم النشاطات والأعمال السياسية والاقتصادية والاجتماعية، فتتظمها وتعالجها بما يحقق الصالح العام. وقد أدى هذا التدخل في جميع المجالات المذكورة إلى تفرع الجهاز الإداري ونموه وتضخم حجمه ليقوم بالالتزامات الكثيرة الجديدة.

وقد ترتب على ما تقدم، أن تضاعف (العمل الوظيفي العام) داخل أجهزة الدولة الإدارية المختلفة، وتضاعفت معه الجهود المطلوبة لإنجازه بسرعة وكفاءة وفاعلية، تلك اللازمة للإحاطة بجوانبه الشكلية والموضوعية والقانونية، وما صاحبها من أسباب شخصية وسلوكية وتنظيمية متعددة، الأمر الذي أدى إلى ضرورة معالجة كثير من الجوانب الإدارية في إطار (النشاط الإداري) معالجة حثيثة ومتعمقة ومتزنة.

وعلى ضوء ما ذكرناه، وتحقيقاً للغاية التي أَلْمَحْنَا إليها، فإن بعض الأبحاث العلمية الإدارية - في تقديرنا وبناء على خصوصيتها - يجب أن تهتم مع التطور الهائل لأجهزة الدولة الإدارية، والإيقاع السريع الذي تسير عليه هذه الأجهزة لمواجهة احتياجات العصر الحديث الحافل بالمعجزات، بالجوانب الجزئية التي تمثل - كما نقول دائماً - (المفتاح الرئيس) أو (صمام الأمان) القانوني والعملي معاً، للقضايا الكبرى والأساسية في وضعها الشمولي. فمن دون هذا (المفتاح الصغير) أو (صمام الأمان)، تظل معرفة أسرار هذه القضايا والموضوعات، كما تظل مشكلاتها وحلول هذه المشكلات - في كثير من الأحيان - محاطة بالشك والتساؤل والغموض!

وانطلاقاً مما تقدم، فقد آثرنا اختيار الموضوع الذي نتناوله في هذه الدراسة المركزة، والذي يمثل جزئية مهمة تتعلق بجانب قانوني وتطبيقي من جوانب الوظيفة العامة، التي أضحت بدورها من أبرز موضوعات القانون الإداري، حيث تُعد محوراً أساسياً من المحاور التي يقوم عليها النشاط الإداري في الدول الحديثة، وبخاصة تلك الدول البائدة في النمو - كما نحب أن نسميها - ومنها دولنا العربية. وتحقيقاً للتخصيص والتركيز والتحديد معاً - وهي أمور أضحت ضرورية ومطلوبة في مجال البحث العلمي -، بسبب اختلاف دول العالم في ظروفها السياسية والاجتماعية والاقتصادية والقانونية، فإننا سنركز البحث في هذا الموضوع على المملكة الأردنية الهاشمية كلما كان ذلك ممكناً، لأنها الدولة التي نعيش فيها، وندرك ظروفها المختلفة، ونفهم طبيعتها وبيئتها القانونية، ونستطيع الإلمام والمشاركة في تشريعاتها، بالإضافة إلى تجاربنا الوظيفية التي عشناها ونعيشها فيها، والتي كشفت لنا عن بعض الأمور المهمة المتعلقة بهذا الموضوع، حيث ستكون موضع اهتمام وتحليل في هذه الدراسة المتواضعة.

وعلى ضوء هذا التخصيص، يجدر القول بداءة بأن التشريعات التي تنظم شؤون الموظفين العموميين في المملكة الأردنية الهاشمية هي تشريعات كثيرة ومتعددة ومختلفة اختلافاً متبايناً في أحكامها. فمثلاً هناك نظام الخدمة المدنية

رقم (١) لسنة ١٩٨٨ الذي ينظم شؤون قطاع عريض جداً من موظفي الدولة. وهناك أنظمة خاصة بكل جامعة من الجامعات الأردنية الرسمية تنظم شؤون أعضاء الهيئات التدريسية فيها (وهم موظفون عموميون حسبما استقر على ذلك اجتهاد القضاء الإداري الأردني ممثلاً بمحكمة العدل العليا)^(١)، بالإضافة إلى أنظمة أخرى تنظم شؤون الموظفين (الإداريين) الآخرين في هذه الجامعات. وهناك أنظمة كثيرة للموظفين العموميين في عدد كبير آخر من المؤسسات العامة الرسمية ذات الاستقلال المالي والإداري.

وعلى الرغم من كثرة هذه التشريعات المتعلقة بتنظيم شؤون الموظفين العموميين في المملكة الأردنية الهاشمية، فإنه لم يتناول الموضوع الذي نحن بصدد، وهو (الاستيداع الوظيفي) غير تشريع واحد فقط، هو نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (١) لسنة ١٩٩٨ المعمول به والمطبق حتى كتابتنا لهذه الدراسة. ولذلك يغدو من المنطقي والضروري أن نقيم بحثنا هذا، من خلال هذا النظام العتيق، على أساس التخصيص والتركيز الذي ذكرناه، وهو أمر نعتقد منذ البداية بأنه شاق وصعب، وخصوصاً أن هذا الموضوع بالذات يثير مشكلات كثيرة، قانونية وعملية، نظرية وتطبيقية، تحتاج إلى الكشف عنها، وتحليلها، ومن ثم اقتراح حلولها، تحقيقاً لأغراض البحث العلمي المحايد وأهدافه السامية. ولكننا مع ذلك سنتحمل هذه المشقة العلمية، وسنحاول بقدر إمكاناتنا وظروفنا المتاحة، أن نقدم عرضنا التحليلي لهذا الموضوع الذي نعالجه هنا، ثم نبدي آراءنا واجتهاداتنا وحلولنا العلمية شديدة التواضع، في ظل البيئة القانونية الأردنية التي نعيشها.

ويجدر التنويه في هذا المجال إلى أنه قد تعاقبت على المملكة الأردنية الهاشمية في تاريخها الحديث الذي عايشناه، عدة أنظمة للخدمة المدنية، كان من

(١) انظر في هذا الشأن حكم محكمة العدل العليا في القضية رقم (٩٥/٣٧) الصادر بتاريخ ١٩٩٥/٩/٣٠. منشور في مجلة نقابة المحامين. عمان/الأردن. السنة الرابعة والأربعون، العددان الرابع والخامس، نيسان وآيار ١٩٩٦، صفحة ٧٤٢.

أهمها وأبرزها - بسبب طول الفترة الزمنية التي طبق فيها - النظام رقم (٢٣) لسنة ١٩٦٦ الذي نشر في العدد (١٩١١) من الجريدة الرسمية والصادر بتاريخ ١٩٦٦/٣/٣٠، حيث بدأ العمل بهذا النظام اعتباراً من تاريخ ١٩٦٦/٤/١، حسبما تطلبت ذلك المادة الأولى منه.

ثم وضع نظام الخدمة المدنية رقم (٤٠) لسنة ١٩٨٢ الذي نشر في العدد (٣١٠٥) من الجريدة الرسمية والصادر بتاريخ ١٩٨٢/١٠/١٦، حيث كان من المفروض أن يُعمل بهذا النظام اعتباراً من التاريخ الذي يحدده مجلس الوزراء، حسبما تطلبت ذلك المادة الأولى منه.

إلا أن هذا النظام - الذي كلفنا في ذلك الوقت بالمشاركة في وضعه - قد ألغي بصورة ضمنية، حيث لم يحدد مجلس الوزراء تاريخ بدء العمل به، وبذلك بقي العمل بالنظام السابق رقم (٢٣) لسنة ١٩٦٦، إلى أن صدر نظام الخدمة المدنية رقم (١) لسنة ١٩٨٨ الذي نشر في ملحق العدد (٣٥١١) من الجريدة الرسمية والصادر بتاريخ ١٩٨٧/١١/١، حيث بدأ العمل به اعتباراً من تاريخ ١٩٨٨/١/١، حسبما تطلبت ذلك المادة الأولى منه.

على أن هذا النظام الأخير قد ألغي أيضاً، وذلك بصدر نظام الخدمة المدنية الجديد والمعمول به حالياً في المملكة الأردنية الهاشمية، وهو النظام رقم (١) لسنة ١٩٩٨، الذي نشر في العدد (٤٢٥٧) من الجريدة الرسمية والصادر بتاريخ ١٩٩٨/١/٢٦، حيث أمر المشرع بأن يعمل به اعتباراً من تاريخ ١٩٩٨/١/١، حسبما جاء في المادة الأولى منه. وهذا النظام النافذ المفعول حتى الآن، هو الذي عالج موضوع (الاستيداع الوظيفي)، وهو محور هذه الدراسة المتواضعة.

وبعد، ولكي لا نطيل على القارئ الكريم - وهذا البحث بين يديه - فإننا نستأنذه في تقسيمه إلى ثلاثة فصول، يمثل الفصل الأول مدخلاً تمهيدياً ونظرياً، ويمثل الفصل الثاني عرضاً تحليلياً يتسم بالتركيز على الجوانب التطبيقية والعملية المباشرة، ويمثل الفصل الثالث - على ضوء الفصلين السابقين - تقويماً نقدياً وقانونياً لموضوع (الاستيداع)، مقترناً بإبداء آرائنا واجتهاداتنا وحلولنا المتواضعة في مكانها المناسب إن شاء الله.

وبناء على ما تقدم، فإن خطة الدراسة ستكون على النحو التالي:

الفصل الأول: مفهوم الاستيداع الوظيفي وأهدافه النظرية العامة.

الفصل الثاني: أحكام الاستيداع وتطبيقه في نظام الخدمة المدنية الأردني.

الفصل الثالث: تقويمنا للاستيداع في وضعه الحاضر.

الفصل الأول

مفهوم الاستيداع الوظيفي

وأهدافه النظرية العامة

تباينت قوانين الخدمة المدنية وأنظمتها في الدول المختلفة بشأن تنظيمها للاستيداع الوظيفي من حيث مفهومه، ومدته، وشروطه، وكيفية تطبيقه. ويعود هذا الاختلاف - المنطقي - إلى الظروف التاريخية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية والقانونية الخاصة بكل دولة على حدة، ولا سيما أن تنظيم شؤون الموظفين العموميين في أي دولة، مرتبط حتماً بمثل هذه البيئات والظروف الخاصة بها.

ففي بعض هذه الدول، نظم المشرع (الاستيداع) على أساس أنه مرحلة زمنية محددة يستودع خلالها الموظف العام بقرار من الجهة الإدارية المختصة في الدولة بعيداً عن شغل الوظيفة العامة، ثم يحال بعد انتهاء هذه الفترة الزمنية حكماً إلى التقاعد وفقاً للأصول والإجراءات القانونية المطبقة. ومن أمثلة هذه الدول، المملكة الأردنية الهاشمية، التي سنعرض لوضع الاستيداع فيها تفصيلاً في الفصل التالي من هذه الدراسة.

وفي بعض الدول الأخرى نظم المشرع (الاستيداع) على أساس أنه مرحلة يُجمّد خلالها وضع الموظف العام بقرار من الجهة الإدارية المختصة في الدولة بعيداً عن شغل الوظيفة العامة، وذلك لفترة زمنية محددة أقصاها سنتان، ولأسباب تتعلق بالصالح العام، مع الاحتفاظ له بوظيفته الأصلية أو بوظيفة مناسبة أخرى، وبإمكانية إعادته لشغلها - سواء خلال مدة الاستيداع أو بعد انتهائها - أو إحالته إلى (المعاش) بطلب منه وفقاً للأصول والإجراءات القانونية المطبقة. ومن أمثلة هذه الدول جمهورية مصر العربية، التي نظم المشرع فيها (الاستيداع) من حيث مدته، وشروطه، وإجراءاته بمقتضى المادتين (٦٨) و(٦٩) من قانون العاملين المدنيين في الدولة رقم (٥٨) لسنة ١٩٧١، قبل أن

يُسقط هذا الوضع الوظيفي نهائياً ويلغيه بالنسبة لموظفي الدولة المدنيين الخاضعين فقط للقانونين رقمي (٤٧) و(٤٨) لسنة ١٩٧٨^(١).

كما أن المشرع في بعض الدول، تطلب من الجهات الإدارية المختصة بأن تدفع للموظف خلال مدة الاستيداع رواتبه أو جزءاً من هذه الرواتب بالإضافة إلى جزء من بعض العلاوات، وسمح له القيام بأي عمل خاص بعيداً عن الوظيفة العامة خلال هذه المدة، ومن أمثلة هذه الدول جمهورية مصر العربية والمملكة الأردنية الهاشمية. في حين أن المشرع في بعض الدول الأخرى مثل النرويج والسويد لم يتطلب من تلك الجهات الإدارية المختصة بأن تدفع لهذا الموظف مثل هذه الرواتب والعلاوات أو أي جزء منها، كما أنه لم ينظم أصلاً السماح أو عدم السماح له بالعمل الخاص خلال تلك الفترة الزمنية^(٢).

وعلى ضوء ما تقدم، فإننا نرى بأنه لا يمكن أن نضع للاستيداع الوظيفي تعريفاً موحداً، أو مفهوماً جامعاً مانعاً في جميع الدول، لاختلاف هذا المفهوم وتباين التطبيق المتعلق به في هذه الدول، وهي الغاية التي أردنا الوصول إليها من التقديم الذي ذكرناه.

على أن استقراءنا لقوانين (الاستيداع الوظيفي) وأنظمتها في عدد من الدول العربية والأجنبية، ومنها سلطنة عمان، والسويد، وألمانيا، وإيطاليا على بعض الآراء الفقهية العربية والأجنبية أيضاً التي تناولت هذا الموضوع من قريب أو من بعيد، مكننا - إلى حد نرجو بأن يكون مقبولاً لدى القارئ الكريم - من وضع تصورات وأبعاد علمية وقانونية محايدة، لأهداف (الاستيداع الوظيفي) وأهمياته النظرية العامة، وهي المحور الذي يقوم عليه هذا الفصل التمهيدي.

(١) انظر تفصيلاً في تنظيم الاستيداع بهذه الدولة الدكتور سليمان الطماوي (القضاء الإداري - الكتاب الثالث - قضاء التأديب - دراسة مقارنة) طبعة ١٩٧٩، الناشر دار الفكر العربي، القاهرة، صفحة ٣٥٥.

(٢) انظر في تنظيم الاستيداع في بعض الدول الأجنبية وفي الوظيفة الرسمية عموماً فيها:
- John Roy (Principles of Administrative Law) New York, D. C. Heath and Company, 1997, P. 395.

وبناء على ما تقدم، فإننا نرى بأن لفكرة الاستيداع الوظيفي أهدافاً بعيدة وأهميات سياسية واجتماعية ومالية وقانونية تتعلق بالدولة من جهة، وبالموظف العام من جهة ثانية، وببقية المواطنين من جهة ثالثة، وفقاً للتفصيل المتواضع الذي سنتناوله في المباحث التالية.

المبحث الأول

أهداف الاستيداع وأهميته بالنسبة إلى الدولة

تمثل الأجهزة الإدارية في الدول الحديثة، الدعامة الأساسية التي يقوم عليها تقدمها وازدهارها ورفاهية شعوبها، حتى قيل إن صلاح الأجهزة الإدارية في أي دولة من الدول، يعني صلاحاً سياسياً واجتماعياً واقتصادياً، وفساد هذه الأجهزة أو ترهلها، يعني فساداً أو ترهلاً سياسياً واجتماعياً واقتصادياً^(١).

ومن هذا المنطلق، أصبحت الدول - وبخاصة تلك التي أدركت هذه الحقيقة - تهتم بأجهزتها الإدارية اهتماماً بالغاً، وتسعى دوماً إلى العمل على رقيها ونقائها وصحتها، ومن ثم أصبحت تهتم أيضاً بالموظفين العموميين الذين يعملون في هذه الأجهزة المتعددة والمتفرعة، باعتبارهم محور النشاط الإداري الذي هو محرك الدولة وأساس تقدمها.

ومع اهتمام هذه الدول - كما قدمنا - بأجهزتها الإدارية وبالموظفين العموميين العاملين فيها، بدأت بالتفكير في وضع تشريعات وأحكام وظيفية تحقق تلك الأهداف والغايات الإدارية، ومنها نظام الاستيداع الوظيفي الذي نحن بصدد هذه الدراسة.

واستناداً إلى ما تقدم، يمكن إبراز (أهم) أهداف الاستيداع بالنسبة إلى الدولة في الأمور التالية:

أولاً: يُعد الاستيداع (صمام أمان) لتحقيق الصالح العام. وهذا الصالح العام هو الهدف الأسمى الذي تتوخاه الدولة في كل شؤونها وسياساتها الكبرى.

- John Roy (Principles of Administrative Law) op. cit. P. 395.

(١)

وتحقيق الصالح العام - في حقيقته ومفهومه القانوني على الأقل - هو غاية تدخل في نطاق السلطات التي تملكها الجهات المعنية والمختصة والمسؤولة في الدولة. وهذه الجهات بما تملكه من اختصاصات وسلطات، وبما تنعم به قانوناً من تقدير لا يشل حركتها ولا يجعل منها مجرد آلة صماء تدور في مكانها فقط، وبما تخضع له - حتى في نطاق هذا التقدير - من التزامات وقيود قانونية ورقابة قضائية دائمة^(١)، تستطيع أن تستخدم الاستيداع الوظيفي الذي نظمته مشرعها، لتحقيق مصالحها الرئيسية العامة، وتطلعاتها الإدارية المشروعة.

ومثال ذلك (في المجال الإداري الذي يمكن القياس عليه) أن الصالح العام الذي نحن بصده، قد يقتضي عدم فصل الموظف العام بغير الطريق التأديبي - وما قد يسببه هذا الفصل من مشكلات قانونية وإدارية وقضائية ومالية - وإنما إحالته إلى الاستيداع لفترة محدودة، تدرس وتقدر الجهة الإدارية المختصة خلالها، إذا ما كان قد أصلح أموره، ونظم أوضاعه، وأصبح، من ثم صالحاً ومؤهلاً للعودة إلى مباشرة وظيفته أو للعمل في وظيفة أخرى مناسبة، أو أن الصالح العام يقتضي إنهاء خدماته، أو اتخاذ أي تصرف مشروع آخر في حقه وفقاً للأصول القانونية^(٢).

ويلاحظ أن الدول التي انتهجت هذه السياسة وتلك الغاية، ومنها جمهورية مصر العربية والسويد، قد أناطت الاختصاصات والسلطات المتعلقة بجوانب الاستيداع - في الغالب الأعم - إما برئيس الدولة، وإما بمجلس الوزراء، وهما جهتان عاليتان ومؤهلتان لإصدار مثل هذه القرارات المهمة، بعد اطلاعهما على التنسيبات والتوصيات المتعلقة في هذا الشأن، مما يضمن إلى حد بعيد، العمل دائماً في إطار الصالح العام.

(١) انظر في شأن السلطة التقديرية للإدارة العامة وضوابطها والرقابة القضائية عليها الدكتور سليمان الطماوي (مبادئ القانون الإداري - دراسة مقارنة) طبعة ١٩٦٦، الناشر دار الفكر العربي، القاهرة، صفحة ٩٣١. والدكتور علي خمار (القضاء الإداري الأردني) طبعة ١٩٩٥، عمان، صفحة ٦٧. والدكتور عمر الشوبكي (القضاء الإداري - دراسة مقارنة) طبعة ١٩٩٦، الناشر مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، صفحة ٦٧ وما بعدها.

(٢) انظر في هذا الخصوص الدكتور سليمان الطماوي (القضاء الإداري - الكتاب الثالث - قضاء التأديب - دراسة مقارنة) المرجع السابق صفحة ٣٥٥ وما بعدها. ومؤلفه (مبادئ القانون الإداري - دراسة مقارنة) المرجع السابق، صفحة ٨٠٨ وما بعدها.

ثانياً: إن الدول التي انتهجت نظام الاستبداد الوظيفي الذي يقضي بتجميد وضع الموظف العام لمدة زمنية محددة، بحيث يجوز للجهة الإدارية المختصة والمعنية خلالها إعادته إلى وظيفته الأصلية، أو إلى أي وظيفة مناسبة أخرى تتناسب مع ميوله ومهاراته وخبراته واختصاصاته العلمية والعملية، أو إنهاء خدماته بعد انتهائها، أو إحالته إلى (المعاش) وفقاً للإجراءات والأصول القانونية المرعية، ومنها النزوح والسويد، تستطيع بهذه الوسيلة القانونية المشروعة - والمنظمة مسبقاً - أن تحتفظ ببعض الموظفين العموميين الذين يتمتعون بمؤهلات علمية وفنية نادرة ومتخصصة، وبخبرات عملية على درجة عالية من الكفاءة والفاعلية ثري العمل الوظيفي، بحيث تستطيع إعادتهم إلى عملهم في أي وقت تشاء، والاستفادة من وجودهم في الأجهزة الإدارية المختلفة، بدلاً من ضياعهم وفقدانهم وتسربهم إلى القطاع الخاص - على سبيل المثال - أو إلى أي دولة أو جهة أو منظمة أخرى، لأن ذلك بالنسبة إلى الخدمة المدنية في القطاع الرسمي العام - وفي حد ذاته إذا تم - هو هدر للمؤهلات والعقول والخبرات والكفاءات التي رعتها الدولة وأنفقت كثيراً في سبيل إعدادها وتأهيلها لتصل إلى ما وصلت إليه.

وفي المقابل أيضاً، فإن الدول التي انتهجت نظام الاستبداد الوظيفي، تستطيع أحياناً بهذه الوسيلة القانونية المشروعة - والمنظمة مسبقاً - أن تظهر أجهزتها الإدارية المختلفة من (بعض) الموظفين العموميين الذين لا لزوم لبقائهم في الوظيفة العامة، لأنهم يعوّقون عمل هذه الأجهزة، ويزيدون من ترهلها الإداري، ويؤدي وجودهم فيها إلى شل حركتها - لامتلائها بأعداد لا حاجة بها لهم -، إما لسوء اختيارهم، أو لعدم استطاعتهم تحسين قدراتهم وتطويرها الوظيفية مع مرور الأيام، أو لافتقارهم إلى السرعة والكفاءة والفاعلية اللازمة لإنجاز الأعمال الإدارية والاختصاصات الوظيفية بصورة دائمة ومتطورة^(١).

(١) انظر في هذا المجال:

- Morton Barker (Constitutional Behaviour) London, Charles E. Merrill Publishing Co. 1992, p. 664.

وغني عن البيان، أن لجوء أي دولة من الدول التي نظم مشرعها الاستيداع إلى أحد هذين الهدفين اللذين ذكرناهما، يفترض أن يكون قائماً على أساس دراسات تقديرية وموضوعية محايدة، لا نعتقد بأنها تغيب عن ذهن أصحاب القرارات النهائية الذين يصدرون قراراتهم في ظل أوضاع الدولة السياسية والاجتماعية والاقتصادية والإدارية المختلفة، وبخاصة في الظروف العصيبة التي قد تمر بها تلك الدولة في هذا الزمن المتقلب الحافل بالدهشة والإعجاز!

ثالثاً: إن القاسم المشترك في الاستيداع الوظيفي بين معظم الدول التي أخذت بهذا النظام - أو بهذا التوجه الإداري - ومنها المملكة الأردنية الهاشمية وسلطنة عمان وألمانيا، هو أن هذا الاستيداع يجمّد وضع بعض الموظفين العموميين بعيداً عن شغل وظائفهم العامة لفترة زمنية معينة. وهذا الأمر يعني شغور هذه الوظائف خلال هذه الفترة الزمنية شغوراً (واقعياً). بمعنى أن هذه الوظائف في نطاقها وتبعياتها وكوادرها ودرجاتها وموازناتها المالية، تظل قائمة وموجودة قانوناً، ومدرجة في سلم الوظائف لدى الدولة، ولكن شاغليها الأصليين يظلون بعيداً عن شغلها بسبب استيداعهم، مما قد يعطي الجهات الإدارية المختصة سلطة تقديرية مناسبة ومشروعة، لتعيين (موظفين مؤقتين) أو (موظفين بعقود) للقيام باختصاصات هذه الوظائف وأعبائها بصورة مؤقتة، بحيث تنتهي مهماتهم بعد ذلك إذا ما أعيد الموظفون المستودعون إلى أعمالهم، أو إذا انتهت الفترات الزمنية المحددة لعقودهم^(١).

وبمثل هذا الإجراء، تستفيد الدولة من هؤلاء الأشخاص ومن خدماتهم بأنواعها المختلفة، وتعمل على تسيير مرافقها العامة بانتظام واطراد سعيّاً وراء تحقيق أهداف أجهزتها الإدارية، وخدمة مواطنيها، وتحقيق غاياتها الكبرى وسياساتها العامة.

رابعاً: إن معظم الدول التي انتهجت نهج الاستيداع الوظيفي، وعملت به بمقتضى قوانينها أو أنظمتها المتعلقة بالخدمة المدنية، لا تحيل موظفيها

(١) - Edward Dale (Elements of Public Law) London, E. L. B. S. and Macdonald Evans L. T. D., 1996, p. 315.

العموميين، أو الرسميين كما يسمون أحياناً إلى هذا الاستياداع - وفي الغالب الأعم - إلا بعد أن يكونوا قد أمضوا فترات زمنية طويلة ودائمة ومناسبة في أداء اختصاصاتهم وأعمالهم ومباشرة وظائفهم^(١). وقد تصل هذه الفترات السابقة - كما هو الحال في المملكة الأردنية الهاشمية على سبيل المثال - إلى خمس عشرة سنة على الأقل، الأمر الذي تكون معه الدولة قد استفادت تماماً من خدمات هؤلاء الموظفين، ومن عصارة عطائهم الوظيفي، ومن خبراتهم العملية وجهودهم الوظيفية، وبخاصة إذا انتهى الاستياداع بإحالتهم إلى التقاعد وفقاً للأحكام والشروط والإجراءات التي نظمها المشرع.

ولا نعتقد - على ضوء دراستنا الشاقة المقارنة للاستياداع الوظيفي - أن أي دولة من الدول تقدم على استياداع أي موظف من موظفيها، إلا بعد أن يمضي تلك الفترة الزمنية المناسبة في شغل الوظيفة العامة، ولا سيما أن مثل هذا الاستياداع يتضمن حدوداً ومعايير وجوانب تفسر لمصلحة الدولة، كما تفسر أيضاً لمصلحة الموظف العام نفسه كما سنرى فيما بعد.

خامساً: ذكرنا قبل الآن، أن المشرع في بعض الدول - مثل جمهورية مصر العربية ومن سار على نهجها - تطلب بأن يُدفع للموظف العام خلال فترة الاستياداع، جزءاً من رواتبه الأساسية، في حين أن المشرع في بعض الدول الأخرى - مثل بلجيكا وبعض الدول الأوروبية الأخرى - لم يتطلب بأن يُدفع لهذا الموظف خلال فترة الاستياداع، أي جزء من هذه الرواتب^(٢).

يضاف إلى ذلك، أن بعض هذه الدول، بما فيها تلك التي تدفع للموظف العام المحال إلى الاستياداع جزءاً من رواتبه الأساسية، - ومنها المملكة الأردنية الهاشمية - تحجب عنه خلال هذه الفترة كلياً الزيادات السنوية، كما تحجب عنه أيضاً بعض العلاوات، وربما لا تحسب له مدة الاستياداع لغايات الأقدمية في الترفيع.

(١) Michael Bashan (Administrative Law - An analysis of modern theories) New York, Holt Rinehart and Winston I. N. C. 1993, p. 557.

(٢) John Roy (Principles of Administrative Law) op. cit. p. 398.

ويترتب على ما تقدم، أن أي دولة تسير على نهج الاستيداع الوظيفي، وسواء أكانت تدفع للموظف المحال إلى الاستيداع (جزءاً) من رواتبه أم كانت لا تدفع له أي جزء منها، توفر توفيراً جيداً ومقبولاً من إنفاق الأموال المخصصة في موازنتها للوظيفة العامة والموظف العام، ومن ثم يمكن لها أن تستفيد من هذا التوفير المالي الكبير المتعلق بالرواتب والعلاوات والزيادات السنوية والبدلات الأخرى، في تطوير أجهزتها الإدارية، وتزويدها بالسرعة والكفاءة والفاعلية، وتنقيتها من المعوقات التي قد تواجهها، وشراء الأدوات والآلات والمعدات والأبنية اللازمة لها، ودفعها نحو الأداء الوظيفي الراقي الذي يحقق سياساتها العامة وأهدافها الكبرى.

ولا يقدح من هذا القول، أن بعض هذه الدول - كما قدمنا قبل الآن - قد تعين بعض الأشخاص بصورة (مؤقتة) ليقوموا بأعباء الموظفين المحالين إلى الاستيداع، ومن ثم تدفع لهم أجورهم مقابل أعمالهم، مما يقلل من التوفير المالي، لأن مثل هذا التعيين هو سلطة تقديرية للجهة الإدارية المختصة قد تجريه وربما لا تجريه، وغالباً ما ينحصر ضمن أعمال ووظائف قليلة ومحددة وبالغة الدقة والندرة والتخصص، وذلك لغايات تسيير المرافق العامة بانتظام واطراد، بالإضافة إلى أن أجور هؤلاء الأشخاص الذين يعملون بصورة مؤقتة، قد تكون مخصصة تخصيصاً إضافياً واحتياطياً في أبواب أخرى من موازنة الدولة العامة، كما تكون - في الغالب - خالية من التوابع المالية الأخرى كالزيادات السنوية، وبعض العلاوات والبدلات وتكاليف الأقدميات في الترفيع، وقد تكون منخفضة عن الأجور والرواتب الأصلية، الأمر الذي يحقق بناء على جميع الاعتبارات التي سقناها وفراً مالياً كبيراً في هذا الخصوص.

سادساً: قدمنا بأن الدول التي انتهجت نظام الاستيداع الوظيفي، ومنها النرويج والسويد، تستطيع استخدام هذا التصرف القانوني، إما للاحتفاظ ببعض الموظفين العموميين الذين يتمتعون بمؤهلات علمية وفنية نادرة ومتخصصة، وبخبرات عملية على درجة عالية من الكفاءة والفاعلية، بحيث تستطيع إعادتهم

إلى أعمالهم في أي وقت تشاء بدلاً من ضياعهم وتسربهم إلى خارج الأجهزة الإدارية الرسمية، وإما للتخلص (المشروع) من بعض الموظفين العموميين الذين لا لزوم لبقائهم في هذه الأجهزة، لأنهم يعوقون عملها، ويزيدون من ترهلها الإداري، ويشلون حركتها، بسبب عدم استطاعتهم تحسين قدراتهم الوظيفية وتطويرها مع مرور الأيام، وبقائهم قابعين في أماكنهم الوظيفية دون أي تقدم علمي أو فني أو إبداعي أو فكري أو جسدي مطلوب!

وعلى ضوء هذه الأوضاع الوظيفية بمختلف جوانبها، فإن أخذ أي دولة من الدول ولا سيما تلك التي ذكرناها في الصفحات السابقة بنظام (الاستيداع) في تشريعاتها، قد يدفع أحياناً بالموظفين العموميين فيها إلى بذل أقصى جهودهم الوظيفية لأداء أعمالهم، والإخلاص في مباشرة اختصاصاتهم، وإلى تحسين مستواهم الوظيفي نظرياً وتطبيقياً، وإلى صيانة سلوكهم في حدود أخلاقيات الوظيفة العامة، كل ذلك حرصاً وتحسباً منهم لكي لا يتم استيادتهم، وبخاصة تلك (الفئة) من هؤلاء الموظفين التي لا ترغب في إحالتها إلى الاستيداع، وتفضل البقاء في أعمالها لأسباب كثيرة تتعلق بظروفها المختلفة.

وفي نطاق هذا الجانب الأخير الذي ذكرناه، تتحقق مصلحة كبيرة وعميقة لأجهزة الدولة الإدارية، ويظهر تقدم ملموس في تحسين كفاءتها وفعاليتها ورفعها.

هذه هي (أهم) أهداف الاستيداع بالنسبة إلى الدولة، والتي نعتقد بأنها لا يشوبها عدم التوازن في حدود أبعادها المختلفة ولا سيما أننا ندرك - كما ألمحنا إلى ذلك قبل الآن - بأن الجهات الإدارية المختصة التي تصدر قرارات الاستيداع، تتوخى - ويجب أن تتوخى - الصالح العام، وتفهم بواعث قراراتها وأهدافها العامة، كما أنها تدرس - في الغالب - كل حالة في هذا المجال على حدة، بحيث يتبين أمامها بوضوح ما لها وما عليها، وما للموظف العام وما عليه، وهو أمر يفترض بأنه محكوم بالوعي والرشد والثقة في تحمل المسؤولية بإخلاص حقيقي ووفاء صادق.

المبحث الثاني

أهداف الاستيداع وأهميته بالنسبة إلى الموظف العام

قدمنا بأن معظم الدول الحديثة، أصبحت تهتم بأجهزتها الإدارية اهتماماً بالغاً، وتسعى دوماً إلى العمل على رقيها ونقائها وصحتها، ومن ثم أصبحت تهتم أيضاً بالموظفين العموميين الذين يعملون في هذه الأجهزة المتعددة المتفرعة، باعتبارهم محور النشاط الإداري الذي هو محرك الدولة وأساس تقدمها.

وعلى ضوء ما تقدم، فإن الاستيداع الوظيفي كما هو مفسر في بعض جوانبه لمصلحة الدولة، فإنه مفسر أيضاً في بعض جوانبه الأخرى لمصلحة الموظف العام نفسه، لدرجة أن هذه الجوانب التي نتحدث عنها، يكاد بعضها يتداخل مع بعضها الآخر في حالات معينة تداخلاً ملحوظاً. وإثباتاً لذلك - وفي هذا الخصوص - نرجو أن نستأن القارئ الكريم، في تذكيره بما سقناه قبل الآن، من أن الصالح العام أحياناً قد يقتضي عدم فصل الموظف العام بغير الطريق التأديبي - وما قد يستتبع هذا الفصل من مشكلات قانونية وإدارية وقضائية ومالية - وإنما إحالته إلى الاستيداع لفترة محددة، تدرس وتقدر الجهة الإدارية المختصة خلالها، إذا ما كان قد أصلح أموره، ونظم أوضاعه، وأصبح، من ثم صالحاً ومؤهلاً للعودة إلى مباشرة وظيفته أو للعمل في وظيفة أخرى مناسبة، أو أن الصالح العام يقتضي إنهاء خدماته، أو اتخاذ أي تصرف مشروع آخر بحقه وفقاً للأصول القانونية.

وفي هذا النطاق، نلاحظ بأن الاستيداع الوظيفي هنا، مفسر لمصلحة الدولة ولمصلحة الموظف العام معاً، مما يقيم في كثير من الأحيان التوازن الإداري لجميع الجهات والأطراف المعنية، وهو توازن يحقق أولاً وأخيراً أهداف الدولة في مجموعها، وتنفيذ سياستها العامة الكبرى.

وأياً كان الأمر، فإنه يمكن إبراز (أهم) أهداف الاستيداع بالنسبة إلى الموظف العام في الأمور التالية:

أولاً: رأينا بأن المشرع في بعض الدول التي أخذت بفكرة الاستيداع الوظيفي، قد تطلب بأن يجمد وضع الموظف العام الذي تم استيداعه لفترة زمنية محددة بعيداً عن شغل الوظيفة العامة، على أن تحتفظ له الجهات الإدارية المختصة بوظيفته الأصلية، أو بوظيفة أخرى مناسبة، بحيث يمكن إعادته إليها سواء خلال فترة الاستيداع، أو بعد انتهاء هذه الفترة المحددة.

ويترتب على ما تقدم، أن الموظف العام الذي يتم استيداعه في مثل هذه الدول - التي قدمنا عليها أمثلة فيما سبق - يظل في حدود المنطق القانوني وخلال مدة الاستيداع، محتفظاً بوظيفته، ضامناً أن تبقى له الدولة على هذه الوظيفة أو أي وظيفة أخرى معادلة لها في الدرجة والراتب والعلاوات. وهذا الأمر في حد ذاته، هو ميزة كبيرة لمثل هذا الموظف العام قد يضمن بمقتضاه - وفي إطار الأصول والمعايير الأخرى - عودته إلى عمله دون الحاجة إلى إجراءات تعيين جديد - أو إعادة تعيين - قد تكون طويلة وصعبة ومعقدة، بالإضافة إلى أن مثل هذا التعيين الجديد أصلاً، قد يتم أو لا يتم، وذلك على ضوء رغبة الجهات الإدارية المختصة وسلطاتها التقديرية في هذا المجال.

ثانياً: يتمتع الموظف العام في نطاق شغله للوظيفة العامة، بأنواع من الإجازات التي تمنحها الجهات الإدارية المختصة إليه. ومن هذه الإجازات، الإجازة السنوية العادية، والإجازات المرضية، والإجازات الطارئة، والإجازة من دون راتب، وإجازة التفرغ العلمي أو الدراسي، وإجازة الأمومة أو الوضع، وغيرها^(١).

وفي حدود القوانين والأنظمة واللوائح والتعليمات، يستطيع الموظف العام أن يحصل على مثل هذه الإجازات، وقد يصل الحال - كما لمسنا من خلال خبرتنا القانونية والإدارية المتواضعة - إلى حد أن يستنفد هذا الموظف جميع

(١) انظر في جميع الجوانب المتعلقة بالإجازات وأنواعها، الدكتور خالد الزعبي (القانون الإداري وتطبيقه في المملكة الأردنية الهاشمية) طبعة ١٩٨٩، عمان، صفحة ٢١٩. والدكتور علي خطر (مبادئ القانون الإداري الأردني - الكتاب الثالث - الوظيفة العامة) طبعة ١٩٩٤، عمان، صفحة ١٥١.

إجازاته - وبخاصة تلك التي تكون في بعض الأجهزة الإدارية محددة للغاية - بسبب ظروف يواجهها، قد تكون سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية أو مالية أو عائلية أو صحية.

وفي هذا المجال، وفي تشريعات بعض الدول التي انتهجت فكرة الاستيداع الوظيفي، ومنها السويد وبلجيكا، يستطيع هذا الموظف العام الذي استنفذ جميع إجازاته ويمر بتلك الظروف العصيبة، ولا يريد أن يستقيل من وظيفته لأنها ربما تكون مصدر رزقه وحياته الوحيد، أن يلتمس بجميع الوسائل الإنسانية المشروعة من الجهات الإدارية المختصة إحالته إلى الاستيداع، ليتمكن من تدبير أموره، وتنظيم أوضاعه، ومواجهة مشكلاته، ومعالجة ظروفه، والاستفادة من بعض مزايا الاستيداع ولو بجزء من الراتب الأساسي، ومن ثم إعادته إلى عمله، أو إحالته إلى المعاش وفقاً لتقدير الجهة الإدارية المختصة، وفي نطاق الإجراءات والأصول القانونية اللازمة^(١).

وغني عن البيان أن الاستيداع قد يكون في مثل هذه الحالات التي يمكن القياس عليها على ضوء الواقع الوظيفي العريض وما يفرزه من أوضاع وظيفية مختلفة، صمام أمان وعامل إنقاذ مشروع يعطي بعض الموظفين العموميين فرصة عظيمة للتقاط أنفاسهم ولو لفترة محددة، ومن ثم يتقرر وضعهم الذي يكون أحياناً لمصلحتهم أيّاً كانت صور هذه المصلحة وأبعادها.

ونرجو أن نبين في هذه الوقفة السريعة، بأن الاستيداع هنا لا يُعد (إجازة) من الإجازات، لأنه تصرف يختلف تماماً في فكرته وطبيعته وآثاره القانونية عن الإجازة، وفقاً للتفصيل الذي نستأذن القارئ الكريم في تأجيله إلى الفصل الثالث من هذه الدراسة المتواضعة.

ثالثاً: قدمنا بأن المشرع في بعض الدول التي ذكرناها - التي جعلناها مجرد أمثلة بسيطة لتعلق هذا البحث بالملكة الأردنية الهاشمية على وجه

(١) انظر في هذا الشأن من الفقه الأجنبي:

- Albert Derby (The Concept of Law - Comparative Study) New York, D. C. Heath and Company, 1997, p. 389.

التخصيص - يأذن بأن يتقاضى الموظف العام المحال إلى الاستيداع، وخلال هذه الفترة الزمنية، رواتبه الأساسية أو جزءاً من هذه الرواتب.

وبغض النظر عن أي تأييد أو انتقاد يمكن أن يوجه إلى مثل هذا الموقف التشريعي، فإننا نعتقد مبدئياً بأن الحكمة من وراء هذا الموقف، ربما تتمثل في إعطاء الموظف المحال إلى الاستيداع أدنى قدر مناسب من الاحتياجات المالية التي تلزمه لمواجهة ضرورات الحياة ومستلزمات الرزق، إلى أن يتحدد وضعه الوظيفي نهائياً وفقاً للأصول. وقد ينطوي هذا الموقف التشريعي - كما نرى - على جانب إنساني أكثر من انطوائه على جانب قانوني، ولا سيما على ضوء سير الدولة بإرادتها الحرة ووفقاً لسياستها العامة على درب الاستيداع الوظيفي وجوانبه المختلفة التي وضعها ونظمها المشرع.

يضاف إلى ما تقدم، أن مثل هذه الدول، ومنها المملكة الأردنية الهاشمية كما سنرى فيما بعد، تسمح - إما صراحة أو ضمناً - للموظف العام المحال إلى الاستيداع، بالعمل خلال هذه الفترة الزمنية - بعيداً عن نطاق الوظيفة العامة - في أي قطاع من القطاعات الخاصة، وأن يتقاضى - بطبيعة الحال - أجراً يرتضيه عن ذلك العمل. وربما يكون هذا الأجر مجزياً، وقد يغطي كامل راتبه الأصلي أو يزيد! وبذلك يحسن هذا الموظف أوضاعه الاجتماعية والمالية بقدر الإمكان وفي إطار مشروع.

يضاف إلى كل ما تقدم أيضاً، أن قيام الموظف العام المحال إلى الاستيداع بالعمل في القطاع الخاص خلال هذه الفترة الزمنية - بناء على الإنز التشريعي له بذلك - يعود عليه بخبرات عملية جديدة، ويفتح أمامه مجالاً مناسباً لتدقيق المعلومات وزيادة المهارات، الأمر الذي يستفيد منه كثيراً في رفع كفاءته العملية وفاعليته الوظيفية، وبخاصة في الحالات التي قد يعود فيها إلى وظيفته العامة الأصلية، إذ يسخر كل هذه المكتسبات الجديدة لنجاحه وتفوقه في العمل، وما يؤدي إليه ذلك من انعكاسات وظيفية ومالية وأدبية تعود عليه بالفائدة الحثيثة والخير الكثير.

رابعاً: أجاز المشرع للموظف المحال إلى الاستيداع في بعض الدول التي أخذت بنظام الاستيداع الوظيفي - ومنها جمهورية مصر العربية والدول التي سارت على نهجها - بأن يطلب خلال هذه الفترة الزمنية من الجهة الإدارية المختصة، إحالته إلى (المعاش) وفقاً للأصول. بل ذهب المشرع في بعض الدول الأخرى - ومنها كما سنرى المملكة الأردنية الهاشمية ومن سار على نهجها - إلى اعتبار الموظف العام المحال إلى الاستيداع، ومع انتهاء المدة المحددة لاستيداعه، محالاً (حكماً) إلى (التقاعد)، دون الحاجة إلى صدور أي قرار بذلك من الجهة الإدارية المختصة.

يضاف إلى ما تقدم، أن المشرع في مثل هذه الدول - على السواء - قد أجاز أن تحسب مدة الاستيداع الوظيفي ضمن المدة المحسوبة (للمعاش). وبمنظرة تشريعية أخرى، عدّ هذا المشرع أن مدة الإحالة إلى الاستيداع هي مدة مقبولة (للتقاعد)، بحيث يجري اقتطاع العائدات التقاعدية من كامل راتب الموظف الأساسي الذي يجري بناء عليه حساب التقاعد له وفقاً لقانون التقاعد والإجراءات والأصول اللازمة.

واستناداً إلى ما تقدم، فإن مدة استيداع الموظف العام، لا تعد مدة (هامشية) تحرمه من استحقاقات المعاش أو التقاعد اللاحقة، ومن ثم لا تضيع عليه هذه المنابع المالية الضرورية لحياته، وبخاصة بعد أن يكون قد قام بعمله وأدى واجباته الوظيفية لدى الدولة لفترة طويلة من الزمن. وغني عن البيان ما لهذه الأمور التي ذكرناها من آثار واضحة تعود على الموظف العام بالفائدة والخير والاستقرار.

خامساً: إن الدول التي سارت على درب الاستيداع الوظيفي - ولا سيما بعض الدول الأجنبية ومنها السويد وبلجيكا واليابان في بعض أنظمتها - قد أجازت للموظف الرسمي فيها، أن يلتمس من الجهات الإدارية المختصة استيداعه للفترة المخصصة للاستيداع، وذلك عند إيفاد زوجته للدراسة في دولة أخرى، أو عند إعاره هذه الزوجة إذا كانت موظفة إعاره خارجية، أو عند نقلها للعمل في إحدى السفارات أو الجهات الخارجية التابعة للدولة التي تعمل فيها،

من أجل مرافقتها والعيش معها خلال هذه الفترة الزمنية، ومساعدتها، وحمايتها في مثل هذه الحالات^(١).

فالموظف الزوج هنا، ربما لا تسعفه الإجازات (المحددة) المقررة له، وهو لا يريد أن يترك وظيفته أو يستقيل منها أو ينقطع عنها لحاجته الماسة إليها، كما أنه في الوقت نفسه، لا يستطيع أن يترك زوجته تعيش وحيدة خارج حدود الدولة التي تعمل فيها، وتواجه مشكلات الغربة وبعض ويلات الحياة، وإنما يريد أن يضمن البقاء معها حتى تعود إلى عملها الأصيل، ويعود هو أيضاً معها إلى وظيفته التي هي أساس رزقه ومصدر دخله المشروع. فكأن (الاستيداع) هنا بالنسبة إلى مثل هذا الموظف - وسواء أكان زوجاً أم زوجة إذ ينطبق الوضع في بعض الأحيان عليهما معاً - هو المنفذ المناسب والطريق الملائم لتحقيق بعض الغايات المشروعة التي أوردناها.

يضاف إلى ما تقدم، تلك الحالة التي قد تضع فيها الموظفة العامة مولوداً، وتريد - حتى بعد انقضاء إجازة الأمومة أو الوضع - أن ترعاه وتهتم بشؤونه التربوية والصحية، فإنه من الممكن لها أن تلتمس استيادها لهذه الغاية النبيلة، ولا سيما إذا أرادت - وكما قدمنا - ألا تترك عملها ومصدر رزقها الأساسي. وبهذا يكون الاستيداع هو صمام الأمان لمواجهة مثل هذه الأمور المقترنة بحياة الإنسان، وما قد يواجهه من مشكلات عصبية.

سادساً: وأخيراً، فإن معظم الجوانب الإيجابية التي ذكرناها، والمتعلقة بالاستيداع الوظيفي، ومنها مسلك بعض الدول في الاحتفاظ للموظف العام خلال فترة الاستيداع بوظيفته الأصلية، مع إمكانية إعادته إليها أو إلى أي وظيفة أخرى معادلة لها في الدرجة والراتب والعلاوات، ومنها إمكانية استفادة هذا الموظف التي استنفد جميع إجازاته المحددة من فترة الاستيداع لتدبير أموره، وتنظيم أوضاعه، ومواجهة مشكلاته المالية والحياتية، ومن ثم عودته إلى عمله، أو إحالته

(١) انظر في هذا الإطار:

- Robert Dennis (General theory of Administrative Law) India, Prentice - Hall of India, Private Limited, 1996, p. 212.

وقارن في ذلك المادة (٩٤) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (١) لسنة ١٩٩٨.

إلى التقاعد وفقاً للأصول، ومنها تقاضيه خلال مدة استبداءه لرواتبه الأساسية أو لجزء من هذه الرواتب المقررة، مع السماح له أحياناً بالعمل خلال تلك المدة لتحسين أوضاعه المالية والقيام بالتزاماته المعيشية، مع استفادته من الخبرات والمهارات العملية التي قد يكتسبها من هذا العمل، ومنها احتساب مدة استبداءه على أساس أنها مدة مقبولة للتقاعد، ومنها تحقيقه من وراء الاستبداء لبعض الغايات الإنسانية، كمرافقة الزوجة في غربتها، أو قيام هذه الزوجة إذا كانت موظفة عامة برعاية أطفالها تربوياً وصحياً لفترة مناسبة.... كل ذلك - في تقديرنا - قد يحقق للموظف العام - وفي بعض الأحيان - ما يمكن أن نسميه هنا (بالاطمئنان النفسي)، ولا سيما إذا أحس أو أدرك هذا الموظف - ويجب أن يدرك - بأن هذه الجوانب الإيجابية، لا تعدو أن تكون تكريماً رائعاً وعظيماً من الدولة إليه، يجب أن يقدره كل التقدير ويحترمه كل الاحترام.

ومعروف لدى الفقه الإداري الذي بدأ جانب منه يهتم في الوقت الحاضر بالنواحي النفسية للموظف العام، بأن الاطمئنان النفسي قد يحدث الإبداع والإخلاص لدى مثل هذا الموظف، وقد يصنع له المعجزات!^(١).

هذه هي (أهم) أهداف الاستبداء بالنسبة إلى الموظف العام، والتي تباينت الدول المقارنة في الأخذ بها على ضوء ظروفها التاريخية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية المختلفة، ومن ثم على ضوء تنظيم المشرع فيها لهذا التصرف القانوني المهم^(٢).

(١) انظر في هذا الموضوع مؤلفنا (دراسات وأبحاث في الإدارة العامة والقانون الإداري) طبعة ١٩٨٣، الناشر دار الفرقان للنشر والتوزيع، عمان، صفحة ٩ وما بعدها. ومن الفقه الأجنبي: - Lewis Holland (Modern Public Administration) New York - London, Harper and Raw and Weather Hill, I. N. C. 1996, p. 658.

(٢) لا نستطيع التوسع هنا بإيراد تشريعات مثل هذه الدول المقارنة لتعلق هذا البحث بالملكة الأردنية الهاشمية، ولذلك فإننا نكتفي بإحالة القارئ الفاضل إلى بعض المراجع التي تناولت موضوع الاستبداء تناولاً مقارناً ومنها:

- Michael Bashan (Administrative Law - An analysis of Modern theories) op. cit. p. 563.
- John Roy (Principles of Administrative Law) op. cit. p. 395.
- Albert Derby (The Concept of Law - Comparative Study) op. cit. p. 390.

ومع الاحترام والتقدير لجميع الجوانب والأهداف التي عرضنا لها، وللمواقف التشريعية والتنظيمية والإدارية المتقدمة، إلا أننا قد نتفق مع بعضها وقد نختلف مع بعضها الآخر، وذلك على ضوء اقتناعاتنا العلمية المتواضعة، ونظرنا إلى طبيعة الفلسفة الإدارية التي يجب أن يقوم عليها الاستيداع الوظيفي، وهو الأمر الذي سيلمسه القارئ الكريم عبر تناولنا اللاحق لموضوعات هذه الدراسة.

المبحث الثالث

أهداف الاستيداع وأهميته بالنسبة إلى بقية المواطنين

تتمثل بعض الحقائق الواقعية التي أصبح معظم الفقه الإداري والدستوري يقرها، في أن صلاح الأجهزة الإدارية في الدول الحديثة، يعني صلاحاً سياسياً واجتماعياً واقتصادياً، وأن فساد هذه الأجهزة أو ضعفها أو ترهلها، يعني فساداً سياسياً واجتماعياً واقتصادياً.

ويبدو أن هذه الدول - أو بعضها على الأقل - قد أدركت في الوقت الحاضر مثل هذه الحقائق، فبدأت تهتم بأجهزتها الإدارية اهتماماً بالغاً وملحوظاً، حتى إن بعضها قد خصص ما يقرب من نصف موازنته السنوية لتطوير تلك الأجهزة وتزويدها بأحدث المستجدات والأدوات والآلات والأموال والكفاءات الوظيفية، بهدف دعمها الدائم المستمر، وتزويدها بسرعة الإنجاز والتنفيذ وفعاليتها^(١).

وأساس ما تقدم، أن هذه الأجهزة الإدارية لم توجد لخدمة أشخاص أو فئات معينة بذواتها، وإنما وجدت أصلاً لخدمة جميع المواطنين في الدولة على السواء، وحيثما كانوا وفي أي مجال وجدوا، وذلك لحمايتهم وتحقيق مصالحهم وتقدمهم وازدهارهم، ومن ثم تحقيق أهداف الدولة الكبرى وغايات وجودها وقيامها وسيادتها.

(١) انظر في هذا الشأن:

- Robert Dennis (General theory of Administrative Law) op. cit. p. 8.

ويترتب على ما تقدم، أن أي تصرف أو عمل إداري يتعلق بالأجهزة الإدارية داخل تلك الدولة، ينعكس (إيجاباً) أو (سلباً) على بقية المواطنين أيّاً كان موقعهم فيها، حيث يتعاملون دائماً مع الجهات الإدارية المختلفة، ويحتكون بها، ويسعون إلى تحقيق مصالحهم المشروعة من خلالها. ومن هنا، فإن الاستيداع الوظيفي - كتصرف قانوني - وإن برزت أهدافه وأهمياته الأساسية بالنسبة إلى الدولة، وبالنسبة إلى الموظفين العموميين العاملين فيها، إلا أن له أهدافاً تتعلق أيضاً ببقية المواطنين العاديين، يمكن إبراز (أهمها) في الأمور التالية:

أولاً: إن المشرع في معظم الدول التي أخذت بنظام الاستيداع الوظيفي - وكما رأينا - قد قضى بأن يستودع الموظف العام لفترة زمنية محددة تتراوح في الغالب الأعم بين سنتين إلى خمس سنوات بعيداً عن شغل الوظيفة العامة، بحيث يجوز للجهات الإدارية المختصة إعادته خلالها أو بعدها إلى وظيفته الأصلية أو إلى أي وظيفة أخرى معادلة لها في الدرجة والراتب والعلاوات، أو إحالته إلى التقاعد وفقاً للأصول القانونية المرعية.

وأيّاً كانت الصور والإجراءات والمدد والآثار التي أرادها المشرع بشأن الاستيداع الوظيفي في الدول المقارنة، (المملكة الأردنية الهاشمية، وسلطنة عمان، والسويد، وبلجيكا) فإن نقطة الاتفاق بين معظم هذه الدول تتمثل في أن وظائف الأشخاص المحالين إلى الاستيداع تصبح شاغرة خلال هذه الفترة الزمنية المحددة، الأمر الذي قد يدفع بالجهات الإدارية المختصة في بعض الأحيان إلى تعيين بعض (المواطنين) الذين تتوافر فيهم القدرات العلمية أو العملية أو الفنية المناسبة في تلك الوظائف الشاغرة، ليباشروا اختصاصاتها، ويقوموا بالتزاماتها، ولو كان ذلك التعيين مؤقتاً، بقصد ضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد، ومن ثم تحقيق المصلحة العامة التي تتوخاها الدولة أولاً وأخيراً^(١).

(١) قارن في هذا الخصوص:

- Herbert Hicks (Administrative Law) New York, Mc. Graw - Hill book co. 1996, pp. 129 F.F.

ويترتب على ما تقدم، أن قيام الجهات الإدارية المختصة بتعيين عدد من المواطنين المناسبين تعييناً مؤقتاً لشغل وظائف الأشخاص المحالين إلى الاستيداع، يثري ويفيد هؤلاء المواطنين مادياً وأدبياً، وذلك بمساعدتهم على كسب رزقهم ورزق أسرهم وعائلاتهم، وبمساعدتهم أيضاً على الاستفادة من الخبرات العملية التي يكتسبونها خلال قيامهم بهذا العمل، وقد يشعرهم ذلك بتحمل المسؤولية ونبل الانتماء إلى خدمة الوطن، وقد يصل الحال إلى أن يُثبت بعضهم قدرات فكرية ووظيفية وإدارية مميزة ومبدعة، مما يدفع بالجهات المعنية في الدولة إلى الاستفادة منهم في وظائف مناسبة أخرى، وتعيينهم فيها تعييناً دائماً بهدف دعم الأجهزة الإدارية المختلفة وتعزيزها. وبذلك تستفيد هذه الدولة من جهة، ويستفيد هؤلاء المواطنون من جهة ثانية، وقد تخف حدة البطالة في المجتمع ولو إلى نسبة مقبولة من جهة ثالثة.

ثانياً: إن الاستيداع الوظيفي ينطوي في أحيان كثيرة على بعض الجوانب الإيجابية النافعة. ومن هذه الجوانب - على سبيل المثال والتذكير - التخفيف من ثقل الأجهزة الإدارية وازدحامها بأعداد لا لزوم لها من الموظفين، سواء خلال فترة الاستيداع الزمنية المحددة التي قد تستعيد معها هذه الأجهزة صحتها وعافيتها الإدارية، أو بعد انتهاء هذه الفترة، وذلك بترحيل هؤلاء الموظفين إلى التقاعد وفقاً للأصول. وفي المقابل، وتحقيقاً لغايات إدارية سامية، قد تستقطب الجهات الإدارية المختصة في الدولة أحياناً بعض الأشخاص الأكفاء المتميزين، ليقوموا بأعمال زملائهم المحالين إلى الاستيداع. وبذلك كله يتحقق ما يمكن أن نسميه بالانتعاش الوظيفي والإداري، حتى ولو كان قائماً على أساس التوقيت^(١). فإذا أضفنا إلى كل ذلك جوانب الاستيداع الإيجابية الأخرى التي عرضنا لها في هذا الفصل من هذه الدراسة الموجزة، أمكننا الاطمئنان إلى أن مثل هذه الجوانب تسعى إلى إيجاد صمام أمان قانوني يحقق الصالح العام للدولة، بكل ما فيه من خير وفائدة.

(١) انظر تفصيلاً في هذا الموضوع:

- Victor Mosher (The Dynamics of Administrative Law) London, Charles E. Merrill Publishing Co. 1997, p. 681.

ويترتب على هذه النتيجة بطبيعة الحال، ارتفاع كفاءة الجهاز الإداري في الدولة، وزوال بعض معوقاته، ومن ثم استفادة جميع المواطنين من هذا الجهاز، سواء في إنجاز معاملاتهم أو في تحقيق مصالحهم الخاصة والعامة معاً. كما أن ذلك كله يؤدي إلى تقدم مجتمع الدولة، وازدهار المواطنين ورفاهيتهم فيه، ولا سيما أن الجهاز الإداري هو محرك الدولة الأساسي، وهو المرتبط دائماً بجوانب حياة الأفراد ومصالح المواطنين.

هذا هو المفهوم (الشامل) لفكرة الاستيداع الوظيفي، وللأسف التي يقوم عليها هذا التصرف القانوني والإداري في بعض الدول الحديثة، وهذه هي (أهم) الأهداف والأهميات النظرية العامة المحيطة به، سواء أكانت مفسرة لمصلحة الدولة، أم لمصلحة الموظف العام نفسه، أم لمصلحة بقية المواطنين العاديين، سقناها بحياد مجرد، وعرضنا لها من زواياها المختلفة والمقارنة، مستأذنين القارئ الفاضل في الاقتراب من تقويمها، وإبداء رأينا في جوانبها وتطبيقاتها، وفي مدى الاستفادة أو عدم الاستفادة من بعضها، وذلك بصدد قيامنا اللاحق بإظهار إقناعاتنا العلمية واقتراحاتنا النهائية التي سنتقدم بها لتنظيم الاستيداع الوظيفي عبر الموضوعات المقبلة لهذه الدراسة.

الفصل الثاني

أحكام الاستيداع وتطبيقه

في نظام الخدمة المدنية الأردني

لا بد - في تقديرنا - من التذكير مرة أخرى في بداية هذا الفصل، بأنه قد تعاقبت على المملكة الأردنية الهاشمية في تاريخها الحديث الذي عايشناه، عدة أنظمة للخدمة المدنية، كان من أهمها وأبرزها - بسبب طول الفترة التي طبق فيها - النظام رقم (٢٣) لسنة ١٩٦٦ الذي نشر في العدد (١٩١١) من الجريدة الرسمية والصادر بتاريخ ١٩٦٦/٣/٣٠، حيث بدأ العمل به اعتباراً من تاريخ ١٩٦٦/٤/١ حسبما تطلبت ذلك المادة الأولى منه. ثم وضع نظام الخدمة المدنية رقم (٤٠) لسنة ١٩٨٢ الذي نشر في العدد (٣١٠٥) من الجريدة الرسمية والصادر بتاريخ ١٩٨٢/١٠/١٦، حيث كان من المفروض أن يعمل بهذا النظام اعتباراً من التاريخ الذي يحدده مجلس الوزراء، حسبما تطلبت ذلك المادة الأولى منه. إلا أن هذا النظام قد ألغي بصورة ضمنية، حيث لم يحدد مجلس الوزراء تاريخ بدء العمل به، وبذلك بقي العمل بالنظام السابق رقم (٢٣) لسنة ١٩٦٦، إلى أن صدر نظام الخدمة المدنية رقم (١) لسنة ١٩٨٨ الذي نشر في ملحق العدد (٣٥١١) من الجريدة الرسمية والصادر بتاريخ ١٩٨٨/١/١١/١٩٨٧، حيث بدأ العمل به اعتباراً من تاريخ ١٩٨٨/١/١ حسبما تطلبت ذلك المادة الأولى منه. على أن هذا النظام الأخير قد ألغي أيضاً، وذلك بصدر نظام الخدمة المدنية الجديد والمعمول به حالياً في المملكة الأردنية الهاشمية، وهو النظام رقم (١) لسنة ١٩٩٨، الذي نشر في العدد (٤٢٥٧) من الجريدة الرسمية والصادر بتاريخ ١٩٩٨/١/٢٦، حيث أمر المشرع بأن يعمل به اعتباراً من تاريخ ١٩٩٨/١/١، حسبما جاء في المادة الأولى منه.

كما نود أن نشير بداية في هذا المجال، إلى أن نظام الخدمة المدنية النافذ المفعول رقم (١) لسنة ١٩٩٨ (وهو محور هذه الدراسة بطبيعة الحال)، هو

النظام (الوحيد) في المملكة الأردنية الهاشمية الذي أخذ بفكرة الاستيداع الوظيفي من بين جميع أنظمة الموظفين العموميين الأخرى الخاصة بالمؤسسات العامة ذات الاستقلال المالي والإداري - والتي عدّ القضاء الإداري الأردني العاملين فيها موظفين عموميين في كثير من أحكامه - ومنها أنظمة الهيئات التدريسية في الجامعات الأردنية الرسمية، وأنظمة الموظفين الإداريين في هذه الجامعات، وأنظمة موظفي الإقراض الزراعي، والمناطق الحرة، والإسكان، والمدن الصناعية، والضمان الاجتماعي، والموانئ، والنقل العام، وتسويق المنتجات الزراعية، وتوفير البريد، والاستهلاكية المدنية، والإذاعة والتلفاز، والتعاونية الأردنية، وغيرها من الأنظمة الكثيرة الأخرى التي لا يتسع المقام هنا لذكرها جميعاً^(١).

وبناء على ما تقدم، فإننا سنخصص هذا الفصل ذا الطابع التطبيقي، لدراسة الأحكام التي جاء بها المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية الحالي، والمتعلقة بالاستيداع الوظيفي، ثم نُتبع ذلك بعرض مختصر لموقف القضاء الإداري الأردني المتمثل في محكمة العدل العليا تجاه هذا الموضوع، وذلك عبر بعض الدعاوى الإدارية السابقة التي رفعت إليه.

وإذا كانت طبيعة هذا الفصل تقتضي منا التركيز على الجانبين التشريعي والتطبيقي المجريين فقط لتبيان ما يدور فعلاً في الواقع العملي وفي البيئة القانونية والقضائية الأردنية، فإن ملاحظتنا العلمية وآراءنا الاجتهادية وحولنا العلاجية، ستتبع ذلك إن شاء الله في موضعها المناسب من هذه الدراسة.

وتحقيقاً لهذه الغاية، فإننا سنقسم هذا الفصل إلى مبحثين، نتحدث في أولهما عن أحكام الاستيداع في نظام الخدمة المدنية الأردني، ونعرض في ثانيهما لموقف القضاء الإداري الأردني في دعاوى الاستيداع.

(١) انظر في جميع الجوانب المتعلقة بالمؤسسات العامة في المملكة الأردنية الهاشمية الدكتور ناظم عارف (جوانب من التنظيم التشريعي للوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية) بحث منشور في مجلة (دراسات) التي تصدرها الجامعة الأردنية، عمان، المجلد الثالث عشر، العدد التاسع، أيلول ١٩٨٦، صفحة ٦٥ وما بعدها.

المبحث الأول

أحكام الاستيداع في نظام الخدمة المدنية الأردني

أورد المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية الحالي رقم (١) لسنة ١٩٩٨ العنوان المستقل (للاستيداع) تحت مظلة الفصل السادس عشر الذي تصدرته عبارة (انتهاء خدمة الموظف). كما نظمه وبين جميع أحكامه التشريعية في مادة واحدة فقط، هي المادة (١٦٠) من هذا النظام. وقد نصت هذه المادة - وفقاً لآخر تعديل أجري عليها حتى كتابتنا لهذا البحث - على ما يلي:

المادة ١٦٠:

- أ - لمجلس الوزراء إحالة أي موظف على الاستيداع بناء على تنسيب الوزير متضمناً الأسباب التي استند إليها أو بناء على طلب الموظف وتنسيب الوزير وذلك لمدة أقصاها خمس سنوات للموظف وثلاث سنوات للموظفة.
- ب - لا يجوز إحالة أي موظف على الاستيداع إلا إذا كان له خدمة مقبولة للتقاعد لا تقل عن خمس عشرة سنة بتاريخ إحالته على الاستيداع للموظف واثنيتي عشرة سنة بتاريخ إحالتها على الاستيداع للموظفة.
- ج - تعتبر مدة الإحالة على الاستيداع مقبولة للتقاعد ويعتبر قرار إحالة أي موظف على الاستيداع قراراً بإحالاته حكماً على التقاعد عند إكماله مدة إحالاته على الاستيداع، وذلك دون الحاجة إلى إصدار أي قرار بذلك.
- د - لا تحسب مدة الإحالة على الاستيداع لغايات الزيادة السنوية والترقية.
- هـ - إذا أحيل الموظف على الاستيداع دون طلبه فإنه يتقاضى خلال مدة الاستيداع نصف راتبه الأساسي مع نصف علاوة الفئة والدرجة ونصف العلاوة الشخصية وكامل العلاوة العائلية، أما العلاوات الأخرى فلا يستحق أي شيء منها ويتم اقتطاع العائدات التقاعدية من كامل راتب الموظف الأساسي الذي يجري على أساسه حساب التقاعد وفقاً لقانون التقاعد.
- و - إذا أحيل الموظف على الاستيداع بناء على طلبه فإنه لا يتقاضى أي رواتب أو علاوات خلال مدة الاستيداع ويتوجب عليه دفع العائدات التقاعدية المستحقة خلال مدة الاستيداع.

ز - يجوز للموظف المحال على الاستيداع العمل لدى أي جهة غير حكومية دون الحصول على موافقة مسبقة.

هذه المادة الوحيدة بفقراتها السبع التي وردت في نظام الخدمة المدنية، والتي بينت أحكام الاستيداع للموظفين العموميين الخاضعين لهذا النظام. وفي هذا الإطار، نرجو أن يتسع صدر القارئ الكريم لتوضيح فقرات هذه المادة توضيحاً تطبيقياً - كما جاء بها المشرع - وفقاً للتفصيل التالي:

أولاً: فيما يتعلق بالفقرة (أ) سألقة الذكر، نلاحظ بأن تحريك الاستيداع منذ البداية، لا يتم في كل الأحوال - أي سواء كان من طرف الإدارة العامة، أو كان بناء على طلب الموظف نفسه - إلا (بتنسيب) من الوزير المختص. وهذا التنسيب الذي يجب أن يكون مكتوباً بطبيعة الحال لغايات الإثبات، والذي يجب أن يكون مسبباً وواضحاً وصريحاً، يرفع إلى مجلس الوزراء، ليتخذ هذا المجلس (القرار) النهائي المتعلق بذلك.

والتنسيب كما نعلم، وكما استقر على ذلك اجتهاد القضاء الإداري الأردني، هو إجراء تمهيدي يبدى بوساطته الوزير رأيه حول هذا الموضوع، ومن ثم فإنه لا يُعد قراراً إدارياً نهائياً، وإن كان إجراءً أولياً ضرورياً ومهماً أرادته المشرع ونص عليه صراحة. بمعنى أن اتخاذ مجلس الوزراء لقرار استيداع أحد الموظفين دون أن يسبق ذلك وجود تنسيب من الوزير المعني، يعيب - في تقديرنا - ذلك القرار ويعتوره من الناحيتين الإجرائية والقانونية. ولكننا نرى في الوقت نفسه، بأن هذا التنسيب بعد أن يتم، لا يكون ملزماً لمجلس الوزراء، فقد يوافق هذا المجلس على إحالة الموظف إلى الاستيداع وربما لا يوافق، وذلك على ضوء سلطته التقديرية التي يملكها، والتي يجب أن تكون دائماً محاطة بضوابطها المشروعة^(١).

(١) انظر في هذا الخصوص حكم محكمة العدل العليا في القضية رقم (٩٤/٣١) الصادر بتاريخ ١٩٩٤/٣/٣٠. منشور في مجلة نقابة المحامين. عمان/ الأردن. السنة الثالثة والأربعون، العددان الأول والثاني، كانون ثانٍ وشباط ١٩٩٥، صفحة ٩. وحكمها في القضية رقم (٩٦/٣٤٩) الصادر بتاريخ ١٩٩٧/٢/١٥. منشور في مجلة نقابة المحامين. عمان/ الأردن. السنة الخامسة والأربعون، العدد الحادي عشر، تشرين الثاني ١٩٩٧، صفحة ٤٣٥٣.

وقد حددت هذه الفقرة التي نحن بصددھا مدة قصوى للاستيداع، وهي خمس سنوات فقط كحد أعلى بالنسبة للموظف، وثلاث سنوات فقط كحد أعلى بالنسبة للموظفة، ومن ثم لا يجوز أن تمتد هذه الفترة لأكثر من هذا المدى الزمني المحدد، لا من قبل الوزير المختص في تنسيبه، ولا من قبل مجلس الوزراء في قراره النهائي. ويتضح من مفهوم المخالفة لهذه الفقرة، بأنه يمكن استيداع الموظف لعدد أقل من السنوات التي أرادھا المشرع كحد أعلى لهذا الاستيداع، وذلك وفقاً لمقتضيات الحال، وبناء على الظروف المختلفة المحيطة بفحوى الموضوع، ومن ثم يظل تحديد المدة في إطاره الزمني أمراً متروكاً لتقدير الوزير المختص ومجلس الوزراء.

ويبدو أن اختلاف المدة القصوى للاستيداع بالنسبة لكل من الموظف الذكر والموظفة الأنثى، أساسه اختلاف المدة اللازمة أصلاً لتقاعد كل منهما، على ضوء قانون التقاعد المدني الأردني النافذ المفعول، إذ إن هذه المدة - ربما في رأي المشرع - تمثل شيئاً من التوازن الزمني والقانوني المتعلق بنوعية الموظفين وخدماتهم الوظيفية.

ثانياً: وفيما يتعلق بالفقرة (ب) سالفه الذكر، فإن المشرع الأردني قد أمر بمقتضاھا ألا يحال الموظف العام المشمول بأحكام نظام الخدمة المدنية الأردني إلى الاستيداع (بمقتضى تنسيب من الوزير المختص وقرار من مجلس الوزراء)، إلا إذا كانت له خدمة مقبولة ومحسوبة لغايات التقاعد، لا تقل عن خمس عشرة سنة بالنسبة للموظف الذكر، واثنى عشرة سنة بالنسبة للموظفة الأنثى، وذلك - بطبيعة الحال - من تاريخ تعيينه الرسمي وفقاً للإجراءات والأصول القانونية، وحتى تاريخ صدور القرار النهائي من مجلس الوزراء بإحالته إلى الاستيداع.

ويبدو لنا أن احتساب الخدمة المقبولة لغايات تقاعد الموظف هنا - مع مراعاة ما ذكرناه أيضاً في البند (أولاً) من هذا الشرح التطبيقي - تندرج في نطاق استقراء أحكام قانون التقاعد المدني النافذ المفعول في المملكة الأردنية الهاشمية، والذي يعالج موضوعات التقاعد وجوانبھا جميعھا، وهو أمر ضروري

لمعرفة المدد القانونية التقاعدية التي تحكم العمل الفعلي لذلك الموظف وفقاً للأصول. كما أن احتساب مثل هذه المدد - التي يجب أن تدركها الجهات الإدارية المختصة - يجب أن يكون في تقديرنا دقيقاً وواضحاً وصريحاً ومحدداً لتعلقه بمصلحة الموظف ومصلحة الدولة معاً، وذلك على ضوء مفهوم المدد الزمنية في قانون التقاعد المدني الأردني، وأيضاً على ضوء تعريفات (السنة) و(الشهر) و(اليوم) الواردة في الفقرة (أ) من المادة (٢) من نظام الخدمة المدنية الذي نحن بصددده الآن.

وإذا كنا لا نستطيع التكهن بالسبب الرئيس الذي دفع مشرعنا الأردني إلى تحديد هذه المدة الزمنية اللازمة لإمكانية إحالة الموظف إلى الاستيداع، فإننا نعتقد في حدود اجتهادنا، بأن هذا المشرع قد نظر إلى ذلك الاستيداع من زاوية مضيئة، فأخذ بعين الاعتبار بعض مزاياه المتعلقة بالموظف العام، ثم عاد فنظر إلى كلفته المالية التقاعدية المترتبة على الدولة، فوضع، من ثم هذا الشرط الزمني لضمان الحد الأدنى من العمل الذي يجب أن يبذله ويعطيه ويقدمه الموظف خلال حياته الوظيفية، ولإيجاد التوازن بين (الغنم) و(الغرم) المتعلق بكل من الموظف والدولة على حد سواء.

ثالثاً: وفيما يتعلق بالفقرة (ج) سالفة الذكر، فإن المشرع الأردني قد أراد بمقتضاها أن تحسب الفترة الزمنية المحددة لاستيداع الموظف العام - وفي كل الأحوال - فترة مقبولة لغايات تقاعده اللاحق. كما أن هذا المشرع قد أراد بمقتضى هذه الفقرة أيضاً، اعتبار القرار الإداري النهائي الذي يصدر عن مجلس الوزراء بإحالة أي موظف مشمول بأحكام نظام الخدمة المدنية الذي نحن بصددده إلى الاستيداع، قراراً بإحالاته (حكماً) إلى التقاعد، وذلك عند إكمال هذا الموظف للمدة الزمنية المحددة لاستيداعه، دون أن تكون هناك أي حاجة إلى إصدار قرار إداري نهائي جديد بهذه الإحالة إلى التقاعد! وبهذا تكون إحالة أي موظف إلى الاستيداع، وبغض النظر عن المدة المحددة لاستيداعه، هي إحالته فعلاً إلى التقاعد، ولكن المشرع الأردني اشترط لهذه النتيجة النهائية - وهي الإحالة إلى التقاعد - إكمال هذا الموظف لتلك المدة المحددة المتعلقة

بالاستيداع. وبذلك أصبح هذا (الاستيداع الوظيفي) في مثل هذه الحالة، جسراً أقامه المشرع ليسير عليه الموظف وهو في طريقه نحو التقاعد الضمني المبكر والمبتسر.

وتجدر الإشارة هنا، إلى أن الإحالة المباشرة إلى التقاعد في المملكة الأردنية الهاشمية، تعد وفقاً لقانون التقاعد المدني النافذ المفعول، من أسباب (انتهاء) خدمة الموظف العام، إذ يجوز لمجلس الوزراء إحالة أي موظف مباشرة إلى التقاعد، إذا أمضى الفترة الزمنية التي حددها القانون وهو في الخدمة الفعلية (٢٠ عاماً للموظف و١٥ عاماً للموظفة)، وعندئذ يتقاضى الموظف جميع استحقاقاته المالية التقاعدية التي فصلها القانون.

وبهذا فإن فكرة الاستيداع الوظيفي تختلف من زاوية العلاقة الوظيفية وقيامها بين الموظف وبين الجهة الإدارية التي يعمل فيها عن فكرة التقاعد المدني كسبب من أسباب الانتهاء المباشر للخدمة.

ونود أن نذكر هنا، بضرورة اهتمام الجهات الإدارية المختصة التي يتبعها الموظف المنتوى إحالته إلى الاستيداع، بحساب المدد الزمنية المتعلقة بالحياة الوظيفية لهذا الموظف، وفق ما بيّناه في البند (الثاني) السابق من هذا الحديث، وبخاصة فيما يتصل بمدد التقاعد القانونية، والمدد المكملّة الأخرى المتعلقة بالاستيداع نفسه، وذلك بسبب ما لهذه المدد من أهمية كبرى في صحة الإجراءات والقرارات الإدارية ومشروعيتها التي تصدر في هذا المجال من جهة، ولتعلق هذه المدد الزمنية بالمصالح العليا للدولة وأجهزتها الإدارية وموظفيها ومواطنيها من جهة أخرى.

رابعاً: وفيما يتعلق بالفقرة (د) سالفه الذكر، فإن المشرع الأردني قد حرم بمقتضاها الموظف العام الذي تم استيداعه (سواء برغبة منفردة من الجهة الإدارية المختصة أو بناء على طلبه وموافقة هذه الجهة)، من احتساب أي زيادة سنوية له خلال الفترة الزمنية المحددة للاستيداع، بمعنى عدم احتساب هذه الفترة لغايات منحه لتلك الزيادة السنوية. كما حرم المشرع هذا الموظف بالإضافة إلى ذلك أيضاً، من احتساب مدة الإحالة إلى الاستيداع كمدة مقبولة لأقدميته في الترفيع إلى فئة أو درجة وظيفية أعلى.

ولعل الهدف الذي توخاه المشرع هنا من هذا الحرمان - في رأينا - هو التضييق في احتساب الراتب الأساسي لغايات التقاعد الذي أشار إليه في نهاية الفقرة (هـ) من المادة (١٦٠)، استناداً إلى أن الموظف المحال إلى الاستيداع لا يقوم بعمل وظيفته الأصلية، بالإضافة إلى أن هذا الوضع القانوني لذلك الموظف، يبعده - واقعياً ومنطقياً - عن أحقيته في احتساب السنوات اللازمة للترقية الوظيفي إلى فئة أو درجة أعلى.

وقد يبدو هذا الاتجاه مستساغاً من الناحية القانونية المجردة، ومنسجماً مع المبادئ الأصولية العامة، لولا تداخله مع الثغرات التشريعية الأخرى التي اشتمل عليها مجمل المادة (١٦٠) التي نحن بصدها، وهو الأمر الذي سنبينه - كما ذكرنا - في موضع لاحق من هذا البحث إن شاء الله.

خامساً: وفيما يتعلق بالفقرة (هـ) سالفه الذكر، فإن المشرع الأردني قد عالج بمقتضاها وضع الموظف العام الخاضع لأحكام نظام الخدمة المدنية الذي يحال إلى الاستيداع قسراً عنه، أي برغبة منفردة من الجهة الإدارية المختصة - وهي هنا مجلس الوزراء الذي يصدر قراره بناء على تنسيب مسبب من الوزير المختص - دون أن يكون لإرادته أو لرغبته دوراً في هذا الخصوص، حيث أمر المشرع هنا بأن يتقاضى هذا الموظف في مثل هذه الحالة، وخلال مدة استيداعه، نصف راتبه الشهري الأساسي، مع نصف علاوة الفئة والدرجة اللتين يشغلهما فعلاً، بالإضافة إلى نصف العلاوة الشخصية، وكامل العلاوة العائلية. أما العلاوات الأخرى مثل العلاوة الفنية، وعلاوة الاختصاص، وعلاوة بدل التمثيل، وعلاوة بدل التنقل، وغيرها من العلاوات، فلا يستحق أي شيء أو أي جزء منها.

وعلى ضوء ما تقدم، يلاحظ أنه لكي يتقاضى الموظف المحال إلى الاستيداع الاستحقاقات المالية المذكورة في هذه الفقرة من المادة (١٦٠) التي نحن بصدها، فلا بد من أن تكون إحالته إلى الاستيداع قد تمت من دون طلب منه، أي برغبة منفردة من الجهة الإدارية المختصة. كما يلاحظ أن قيمة هذه الاستحقاقات المالية يجب أن تحسب على أساس وضع الموظف المالي الوظيفي الأخير، أي بتاريخ إحالته إلى الاستيداع، بالإضافة إلى ضرورة الأخذ بعين

الاعتبار أن المشرع الأردني في هذا المجال، قد حدد هذه الاستحقاقات المالية - ومنها بعض العلاوات - على سبيل الحصر الضيق، الأمر الذي لا يجوز معه التوسع في تفسيرها، أو القياس عليها لأي سبب من الأسباب، أو لأي ظرف من الظروف.

ويبدو أن مشرعنا الأردني في هذا الشأن قد أقام إعطاء الموظف المحال إلى الاستيداع من دون طلب منه، وخلال فترة استيداعه كل هذه الاستحقاقات المالية، على اعتبارات (إنسانية) أكثر بكثير من إقامته لهذا العطاء على اعتبارات (قانونية مجردة)، وهو أمر يثير الدهشة والانتقاد الأصولي والقانوني - كما سنرى - وبخاصة في مجال القانون الإداري والتشريع العام!

ثم أكمل المشرع الأردني هذه الفقرة التي نحن بصدها، بالتذكير الضمني بما أورده في مطلع الفقرة (ج) السابقة، والتي عدّ فيها مدة الإحالة إلى الاستيداع مقبولة للتقاعد، وبين هنا أن الجهات الإدارية المختصة في الدولة، تقوم باقتطاع العائدات والمستحقات المالية التقاعدية للموظف المحال إلى الاستيداع من كامل راتبه الأساسي، وهو الراتب الذي يُعد أصلاً محلاً لحساب تلك المستحقات المالية التقاعدية على ضوء قانون التقاعد المدني النافذ المفعول في المملكة الأردنية الهاشمية.

وفي تقديرنا، فإن راتب الموظف الاساسي المقصود في هذه الفقرة، هو آخر راتب أساسي يستحقه عند بدء سريان مدة الاستيداع، لأن تفسير ما جاء في هذه الفقرة وفي هذا المجال على نحو آخر، يفتح أمامنا المجال لتسجيل بعض الانتقادات العلمية والقانونية، وهو الأمر الذي نرى على أي حال تأجيل تبيانه ومعالجته إلى الفصل التقويمي الأخير من هذه الدراسة.

سادساً: وفيما يتعلق بالفقرة (و) سالفة الذكر، فإن المشرع الأردني قد عالج بمقتضاها وضع الموظف العام الخاضع لأحكام نظام الخدمة المدنية الذي يحال إلى الاستيداع بناء على طلبه وإرادته ورغبته، حيث أمر المشرع هنا

بحرمان هذا الموظف خلال مدة استدياعه، من تقاضيه لأي رواتب ولأي علاوات أياً كان مقدارها أو نوعها، وأياً كانت مدة الاستدياع المحددة له. بل وصل المشرع إلى حد أبعد من ذلك، فتطلب بأن يقوم هذا الموظف خلال تلك المدة، بدفع قيمة العائدات المالية التقاعدية المستحقة من حسابه الخاص، ما دامت مدة الإحالة إلى الاستدياع - في كل الأحوال - هي مدة مقبولة للتقاعد حسبما جاء في مطلع الفقرة (ج) من المادة (١٦٠) من نظام الخدمة المدنية. وبهذا يكون المشرع الأردني بمقتضى المفهوم الشامل للفقرة (و) التي نناقشها الآن، ومقارنة أيضاً بمفهوم الفقرة (هـ) السابقة، وفيما يتعلق بدفع العائدات المالية التقاعدية، قد فرق بين الموظف المحال إلى الاستدياع قسراً عنه، أي من دون أن يكون لإرادته أو لرغبته أي دور في هذا الخصوص، وهنا أوجب هذا المشرع - في حدود تفسيرنا ورأينا الشخصي - أن تقوم الجهات الإدارية المختصة في الدولة بدفع تلك العائدات والمستحقات المالية التقاعدية عن هذا الموظف خلال مدة استدياعه، وبين الموظف المحال إلى الاستدياع بناء على طلبه وإرادته ورغبته، وهنا أوجب المشرع أن يدفع هذا الموظف قيمة العائدات المالية التقاعدية المستحقة من حسابه الخاص خلال مدة استدياعه.

ويجدر التنويه في هذا المجال، إلى أن طريقة احتساب العائدات المالية التقاعدية التي يجب أن يدفعها مثل هذا الموظف الذي نحن بصدد في هذه الفقرة من المادة (١٦٠)، يجب أن تقوم وتجري على أساس كامل راتبه الأساسي الذي يُعد محلاً لحساب المستحقات المالية التقاعدية على ضوء قانون التقاعد المدني الأردني، وهو - في رأينا - آخر راتب أساسي يستحقه عند بدء سريان مدة الاستدياع.

سابعاً: وفيما يتعلق بالفقرة (ز) سالفه الذكر، وهي الفقرة الأخيرة التي تضمنتها المادة (١٦٠) من نظام الخدمة المدنية المتعلقة بالاستدياع الوظيفي، فقد أجاز المشرع الأردني بمقتضاها للموظف العام الخاضع لأحكام هذا النظام، وسواء أكانت إحالته إلى الاستدياع قد تمت قسراً عنه من دون أن يكون لإرادته

أو لرغبته أي دور في هذا الخصوص، أم كانت بناء على طلبه، بأن يعمل لدى أي جهة غير حكومية، ويتقاضى بطبيعة الحال عن مثل هذا العمل أجراً يرتضيه.

وعلى الرغم من أن عبارة (جهة غير حكومية) التي وردت في سياق هذه الفقرة غير واضحة وغير دقيقة ولا محددة، ومن ثم فإنها تحتمل الاختلاف في تفسيرها، فإننا نعتقد بأن رغبة المشرع قد اتجهت في هذا المجال إلى إبعاد الموظف المحال إلى الاستيداع عن العمل في الوظائف العامة الرسمية، والسماح له بالعمل في القطاع الخاص أو لدى الغير. كما أن هذا المشرع لم يبين إذا ما كانت هذه الجهة غير الحكومية يجب أن تكون داخل حدود المملكة الأردنية الهاشمية، أو من الممكن أن تكون خارجها، الأمر الذي يدفعنا إلى أخذ مدلول هذه العبارة على إطلاقه، ومن ثم فهمه على أساس السماح لمثل هذا الموظف بالعمل الخاص داخل حدود الدولة أو خارجها على حد سواء.

وأخيراً، فإن المشرع الأردني لم يشترط في هذا الشأن ضرورة قيام الموظف المحال إلى الاستيداع الذي يرغب خلال مدة استيداعه بالعمل الخاص، بالحصول على موافقة مسبقة أو على إذن مسبق من الجهة الإدارية المختصة في الدولة لهذه الغاية، بل ترك له العنان ومطلق الحرية في هذا المجال دون أي قيد أو شرط، وهو الأمر الذي يصطدم مع قناعاتنا ولا يلقي لدينا التأييد، ويستحق منا عناء التقويم في موضع لاحق مناسب من هذا البحث.

وبعد، فهذا هو تفسيرنا المتواضع لفقرات المادة (١٦٠) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (١) لسنة ١٩٩٨ - وهي المادة الوحيدة التي نظمت الاستيداع الوظيفي في المملكة الأردنية الهاشمية - وأوردناه في حدود فهمنا لإرادة المشرع، دون تدخلنا بصورة مباشرة لإبراز انتقاداتنا العلمية، وتقويماتنا القانونية، وقناعاتنا واجتهاداتنا وحلولنا الإدارية تجاه هذه النصوص، حيث استأذنا القارئ الكريم منذ البداية، في تأجيل كل هذه الأمور والمسائل إلى الفصل الثالث والأخير من هذه الدراسة.

المبحث الثاني

موقف القضاء الإداري الأردني في دعاوى الاستيداع (التطبيق القضائي)

يتمثل القضاء الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية، في محكمة وحيدة تسمى (محكمة العدل العليا)، مقرها في العاصمة (عمان)، حيث تنظر في المنازعات والدعاوى الإدارية المنوطة بها، وتصدر في شأنها أحكاماً قطعية لا تقبل المراجعة لدى أي جهة قضائية أخرى.

وتتعدد هذه المحكمة من هيئة أو أكثر يشكلها رئيس المحكمة، تتألف كل منها من رئيس وأربعة قضاة على الأقل، وتصدر أحكامها القطعية في الدعاوى بإجماع أو بأكثرية آراء الهيئة الحاكمة، على أن يسجل القاضي الذي يخالف في رأيه حكم الأكثرية هذه المخالفة كتابةً لترفق مع الحكم وفقاً للأصول.

وينظم هذه المحكمة الموقرة قانونها الحالي النافذ المفعول، وهو القانون رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢ الذي نشر في العدد (٣٨١٣) من الجريدة الرسمية، الصادر بتاريخ ٢٥/٣/١٩٩٢، والذي بدأ العمل به اعتباراً من هذا التاريخ حسبما تطلبت ذلك المادة الأولى منه.

وقد حدد المشرع الأردني في هذا القانون اختصاصات محكمة العدل العليا على سبيل الحصر، وذلك في المادة (التاسعة) التي يعيننا منها في مجال بحثنا هذا البند رقم (٣) من الفقرة (أ)، حيث نص المشرع بمقتضاه على أن تختص المحكمة بالنظر في (طلبات الموظفين العموميين بإلغاء القرارات الإدارية النهائية الصادرة بإحالتهم إلى التقاعد أو الاستيداع أو بفصلهم من وظائفهم أو فقدانهم لها أو إيقافهم عن العمل بغير الطريق القانوني).

واستناداً إلى هذا البند، فإن محكمة العدل العليا قد قبلت القضايا المتعلقة بقرارات الاستيداع الوظيفي، ونظرت في عدد من هذه القضايا - وإن كان قليلاً - وأصدرت أحكامها القطعية في هذا الخصوص.

على أن هذه الأحكام القضائية صدرت في ظل نظام الخدمة المدنية رقم (١) لسنة ١٩٨٨، الذي ألغي - بصورة مفاجأة - بصور نظام الخدمة المدنية الجديد رقم (١) لسنة ١٩٩٨ الذي نحن بصدد، حيث لم تعرض على محكمة العدل العليا بعد صدور هذا النظام الجديد، وحتى تاريخ كتابتنا لهذا البحث، أي قضية تتعلق بالاستبعاد الوظيفي.

ولما كان نظام الخدمة المدنية السابق قد عالج أيضاً في المادة (١٦٠) منه موضوع الاستبعاد وبصورة مطابقة إلى حد بعيد جداً لما أورده المشرع من خلال تنظيمه لهذا الاستبعاد في نظام الخدمة المدنية الجديد محل هذه الدراسة، ولما كان القضاء الإداري الأردني - ممثلاً في محكمة العدل العليا - ينظر - بصورة عامة - إلى أي منازعة إدارية تعرض عليه من زاوية المشروعية المجردة - كما سنرى - ومنها بطبيعة الحال منازعات قرارات الاستبعاد الوظيفي، ولما كان اجتهاد هذا القضاء في الدعاوى الإدارية يستقر عادة على المبادئ والمواقف القضائية نفسها التي يحكم بها لسنين طويلة، ولما كانت معالجة الجوانب النظرية والنصوص التشريعية للاستبعاد الوظيفي لا تكتمل - في تقديرنا - إلا بتوضيح موجز للموقف القضائي التطبيقي، فقد رأينا أن كل هذه التبريرات والأسباب لا تعفينا أمام القارئ الفاضل من ضرورة عرض موقف القضاء الإداري الأردني وتبيانها في بعض دعاوى الاستبعاد السابقة، ولا سيما أن مثل هذا العرض قد يوصلنا بقدر الإمكان إلى النتائج النهائية الثابتة التي نتوخى إبرازها، والمتعلقة بموقف هذا القضاء تجاه هذا الموضوع الذي يقوم على أساس تشريعي متشابه بين النظامين المذكورين في الوقت الحاضر.

وإذا كانت هذه الدراسة لا تتسع لعرض جميع القضايا التي تعيننا والأحكام التي صدرت فيها، فإننا نرى البدء هنا - كأساس تطبيقي - بقضية مهمة، تبين لنا بجلاء طبيعة موقف القضاء الإداري الأردني تجاه قرارات الاستبعاد، وهي قضية عُدت من أشهر القضايا التي عرضت على محكمة العدل العليا، وأثارت اهتماماً بالغاً في الأوساط القانونية والإدارية الأردنية.

وتحمل هذه القضية الرقم (٢٧٧/٩٤)، حيث صدر حكم المحكمة القطعي في شأنها بتاريخ ٢٢/٣/١٩٩٥.

وتتلخص وقائع هذه القضية في أن أحد الموظفين العموميين رفع دعوى - بوساطة محاميه - إلى محكمة العدل العليا للطعن في القرار الإداري النهائي الصادر عن مجلس الوزراء بتاريخ ٢٣/٨/١٩٩٤، والمبني على تنسيب وزير الداخلية، والقاضي بإحالة إلى الاستبعاد اعتباراً من تاريخ ١/٩/١٩٩٤ إلى حين إكماله عشرين سنة من خدمته الحكومية المقبولة للتقاعد.

واستند رافع الدعوى - التي اختصم فيها مجلس الوزراء ووزير الداخلية - إلى أن هذا القرار مخالف للقانون والنظام، وأنه لا يوجد سبب يبرره، وأنه صدر من دون دراسة أو تمحيص أو اطلاع على ملف الموظف، بالإضافة إلى أنه مشوب بإساءة استعمال السلطة.

وبعد استكمال المحكمة لجميع إجراءات التقاضي والاطلاع على الأوراق والمداولة قررت ما يلي:

(... وبالنسبة للدفع الثاني، فإننا نجد أن القرار المطعون فيه قدر صدر عن مجلس الوزراء بناء على تنسيب وزير الداخلية المستدعى ضده الثاني، وبما أن الخصم في دعوى الإلغاء هو مصدر القرار المطعون فيه بصريح نص المادة (١٠) من قانون محكمة العدل العليا. وحيث من المستقر عليه أن التنسيب لا يعتبر قراراً بالمعنى المفهوم قانوناً للقرار الإداري القابل للطعن بدعوى الإلغاء، ولا يعتبر مصدره خصماً فيها، فإن مجلس الوزراء هو الجهة الوحيدة التي تُخاصم في هذه الدعوى، الأمر الذي يكون معه الدفع مقبولاً والدعوى حقيقة بالرد عن وزير الداخلية لعدم الخصومة.

وفي الموضوع، وعن أسباب الطعن، نجد أن المادة (١٦٠/أ) من نظام الخدمة المدنية رقم (١) لسنة ١٩٨٨ نصت على ما يلي: لمجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير المختص إحالة أي موظف على الاستبعاد لمدة أقصاها خمس سنوات. كما أن الفقرة (د) منها تنص على أنه لا يجوز إحالة أي موظف

على الاستيداع إلا إذا كانت له خدمة مقبولة للتقاعد لا تقل عن خمس عشرة سنة بتاريخ إحالته على الاستيداع. وتنص الفقرة (هـ) منها على أنه يعتبر قرار إحالة أي موظف على الاستيداع قراراً بإحالة حكماً على التقاعد عند إكماله مدة إحالته على الاستيداع، وذلك دون حاجة إلى إصدار أي قرار بذلك.

كما جاء في القرار رقم (٣) لسنة ١٩٩٣ الصادر عن الديوان الخاص بتفسير القوانين بتاريخ ١٣/٥/١٩٩٣ بشأن تفسير المادة (١٦٠) من نظام الخدمة المدنية سالف الذكر، أن الإحالة على الاستيداع، شأنها شأن الإحالة على التقاعد... مما يقتضي تطبيق ذات الآثار والقواعد على حالتي الاستيداع والتقاعد، باستثناء ما نص عليه من خضوع الأول للاقتطاعات التقاعدية خلال مدة الاستيداع.

ويستفاد مما تقدم، وما جرى عليه قضاء محكمتنا، أن المشرع قد خول مجلس الوزراء بموجب نظام الخدمة المدنية وقانون التقاعد صلاحية تقديرية بإحالة أي موظف على الاستيداع إذا كانت له مدة (١٥) سنة خدمة مقبولة للتقاعد، وذلك بتنسيب من الوزير المختص دون إلزام بالإفصاح عن الأسباب أو يقيده بأي قيد أو يرسم له أسلوباً معيناً أثناء ممارسة هذه الصلاحية تحقيقاً للمصلحة العامة لتمكين مجلس الوزراء وهو أعلى سلطة إدارية في الدولة من تسيير المرافق العامة على وجه يحقق هذه المصلحة التي أوكل إليه النظام المذكور مراعاتها، ولا معقب عليه في هذا الصدد طالما كانت سلطته التقديرية متفقة مع مبدأ المشروعية، وغير متسمة بإساءة استعمال السلطة.

وحيث إنه من الثابت بالأوراق أن المستدعي قد أمضى ما يزيد على خمس عشرة سنة خدمة مقبولة للتقاعد، وأن وزير الداخلية قد نسب إلى مجلس الوزراء بإحالة على الاستيداع، فإن قرار مجلس الوزراء، بإحالة على الاستيداع، يكون صادراً بحدود سلطته التقديرية تحقيقاً للمصلحة العامة بمقتضى أحكام المادة (١٦٠) سالفه البيان، ومحمولاً على قرينة السلامة، ما لم يرد الدليل على عكس ذلك.

وحيث خلت الأوراق بما حوته من وثائق وبيانات مما يشير إلى أن القرار المطعون فيه قد صدر مخالفاً للقانون، أو أنه مشوب بعيب إساءة استعمال

السلطة، رغم أن المحكمة سمحت للمستدعي بتقديم البينة على هذا الادعاء، حيث استمعت إلى عدد من الشهود الذين لم يرد في شهاداتهم أي دليل إيجابي على أن القرار الطعين قد صدر عن بواعث شخصية بقصد الكيد أو الانتقام، وعليه يغدو النعي الذي اعتمده المستدعي بلائحة دعواه على هذا القرار في غير محله، ويكون القرار حصيناً من الإلغاء.

أما الادعاء بأن خدمات المستدعي القابلة للتقاعد تقل عن خمس عشرة سنة بداعي أن الفترة الأولى من خدمته القابلة للتقاعد وهي من ١٢/٢٩ / ١٩٧٦ ولغاية عزله من الوظيفة في ١٠/١١/ ١٩٨٠ لا تحسب خدمة مقبولة للتقاعد ما دام أن المستدعي قبض المكافأة عن هذه الفترة ولم تسترد منه بعد إعادته للخدمة للمرة الثانية فيما بعد، وهي من ٢٤/١/ ١٩٨٧ وحتى إحالته على الاستيداع اعتباراً من ١/٩/ ١٩٩٤، فادعاء مخالف للواقع والقانون. ذلك أن خدمات المستدعي السابقة تحتسب خدمات مقبولة للتقاعد حتى ولو كان قد تقاضى مكافأة عنها، لأنه عند إحالته على التقاعد ستسترد منه هذه المكافأة كما هو صريح نص المادة (٢٣) من قانون التقاعد.

أما القول بأن مجلس الوزراء لم يطلع على ملف المستدعي، والذي يشهد له بالكفاءة والجدية في الخدمة، فإن هذا يفرض صحته، لا يصلح سبباً للطعن بقرار مجلس الوزراء بإحالته على الاستيداع، لأن الملف الوظيفي ليس الوعاء الوحيد الذي يستمد منه دحض مشروعية القرار المطعون فيه أو دفع قرينة صحته وقيامه على سببه المبرر له، ما لم يقيم الدليل على عكس ذلك. وأن الجهة المستدعية لم تقدم الدليل على صدور القرار مشوباً بعيب الانحراف كما سلف بيانه، وكذلك الادعاء بأن مجلس الوزراء لم يضع نفسه في أفضل الظروف عندما أصدر قراره، بقي مجرد ادعاء، وبقي القرار متمتعاً بقرينة السلامة.

لكل ما تقدم، يكون القرار المطعون فيه متفقاً وصحيح القانون، مستهدفاً المصلحة العامة، بريئاً من عيب إساءة استعمال السلطة، والدعوى مستوجبة الرد.

ولهذا نقرر:

١ - رد الدعوى عن المستدعى ضده وزير الداخلية لعدم الخصومة.

٢ - بالأكثرية رد الدعوى موضوعاً عن مجلس الوزراء^(١).

وفي قضية أخرى عرضت على محكمة العدل العليا تحمل الرقم (٩٤/٣٠٨) وصدر الحكم القطعي في شأنها بتاريخ ٣٠/٤/١٩٩٥، وتتلخص وقائعها في أن أحد الموظفين العموميين رفع دعوى - بوساطة محاميه - للطعن في القرار الإداري النهائي الصادر عن مجلس الوزراء بتاريخ ٢٦/٧/١٩٩٤، والمبني على تنسيب وزير النقل، والقاضي بإحالة الموظف على الاستبعاد اعتباراً من تاريخ ١/٨/١٩٩٤ إلى حين إكماله عشرين سنة من خدمته الحكومية المقبولة للتقاعد، قررت المحكمة ما يلي:

(... من حيث الموضوع، فإننا نجد لدى الرجوع إلى أحكام المادة (١٦٠/أ) من نظام الخدمة المدنية رقم (١) لسنة ١٩٨٨ أنها اشترطت أن يكون قرار مجلس الوزراء بإحالة الموظف على الاستبعاد، مبنياً على تنسيب من الوزير المختص. ولما كان ذلك كذلك، فإن أي عيب يشوب التنسيب الصادر عن الوزير المختص، يعيب قرار مجلس الوزراء بإحالة الموظف على الاستبعاد بناء على التنسيب المعيب، لأن ما بني على الباطل باطل.

ونحن نجد من الوقائع التي أوردناها في صدر هذا القرار، أن هناك محاولات عديدة جرت من مدير عام المؤسسة للتخلص من هذا الموظف بأي وسيلة. فبعد محاولات عديدة لإحالة الموظف إلى المجلس التأديبي، وكتابة كتاب إلى معالي وزير العدل، والطلب من وزير النقل توقيع هذا الكتاب، وإغفال وزير النقل لمثل هذا الطلب، قام المدير العام بكتابة كتاب التنسيب نيابة عن وزير النقل، وطلب من الوزير توقيع ورفعته إلى دولة رئيس الوزراء كما بينا سابقاً، حيث استجاب الوزير ورفع التنسيب وتمت إحالة المستدعي إلى الاستبعاد، مع أننا نجد أن المستدعي كان على قدر كبير من الكفاءة بعمله، حيث كان يقوم على رأس

(١) حكم محكمة العدل العليا في القضية المشار إليها. منشور في مجلة نقابة المحامين. عمان/ الأردن. السنة الثالثة والأربعون، العددان الخامس والسادس، آيار وحزيران

فريق من الفنيين العاملين معه بإصلاح القاطرات البخارية ومراجعتها ومحركاتها والتي كان يتم إصلاحها بالخارج، الأمر الذي أدى إلى توفير آلاف الدنانير على المؤسسة... أما بالنسبة لإحالة المستدعي إلى القضاء بتهمتي إخفاء أوراق رسمية وإعطاء مصدقة كاذبة، فإننا نجد أن المدعي العام أسقط التهمة الأولى عن المستدعي لشمولها بقانون العفو العام، كما أن قاضي الصلح قرر بالثانية عدم مسؤوليته لأن الفعل الذي أحيل بسببه لا يشكل جرماً جزائياً. وإننا لا نجد في مثل هذا الأمر ما يبرر للمدير العام بالتوصية وإعداد مشروع كتاب الإحالة على الاستبعاد، وبذات الوقت فإننا نتبين من الأوراق ومن المبررات أن مدير عام المؤسسة، وبعد أن قرر معالي وزير النقل إلغاء كف يد المستدعي عن العمل وإعادته إلى عمله لم يعده إلى عمله، بل كلفه بوظيفة استشارية هامشية لا تمت إلى طبيعة عمله بشيء، وبقي على هذا الحال اعتباراً من تاريخ ١٠/٣/١٩٩٤ وحتى تاريخ إحالته إلى الاستبعاد كما هو ثابت بكتاب المدير العام رقم ١/ موظفين/ ١٨٦ الموجه إلى المستدعي. وهذا يدل دلالة قاطعة على أن التوصية والتنسيب على الإحالة للاستبعاد لم يكن بدافع الحرص على المصلحة العامة.

ونخلص مما تقدم، إلى أن كتاب التنسيب على الاستبعاد، لم يكن قائماً على سبب مشروع، ولا يمت إلى المصلحة العامة بصلة. وحيث إنه ليس من الضروري على ما استقر عليه القضاء الإداري أن تكون الحجج التي يقدمها المستدعي حاسمة في إثبات فساد القرار، بل يكفي أن تكون هناك قرائن تكون كافية لزعزعة ثقة المحكمة في قرينة سلامة القرار. وحيث إننا نجد أن كتاب التنسيب الذي قام عليه قرار مجلس الوزراء الموقر جاء معيياً وخلا من أي سبب يبرر إصداره، ولم يكن بقصد المصلحة العامة، وعليه فإن تنسيب الوزير وقرار مجلس الوزراء الذي صدر بناء عليه، غير قائمين على سبب يبررهما حقاً وصدقاً، ويكون قرار مجلس الوزراء الطعين مخالفاً للقانون وحرماً بالإلغاء، لهذا نقرر إلغاءه^(١).

(١) حكم محكمة العدل العليا في القضية المشار إليها. منشور في مجلة نقابة المحامين، عمان/ الأردن، السنة الرابعة والأربعون، العددان الرابع والخامس، نيسان وآيار ١٩٩٦، صفحة ٦٧٨.

وفي قضية حديثة أخرى - تشير الدهشة - عرضت على محكمة العدل العليا تحمل الرقم (٩٦/١٣٦) وصدر الحكم القطعي في شأنها بتاريخ ١٩٩٦/٩/٢٤، وتتلخص وقائعها في أن أحد القضاة رفع دعوى - بوساطة محاميه - للطعن في القرار الإداري النهائي الصادر عن (المجلس القضائي) بتاريخ ١٩٩٦/٤/١٨، والمبني على تنسيب وزير العدل، والقاضي بإحالة إلى الاستيداع اعتباراً من تاريخ ١٩٩٦/٤/٢٠، قررت المحكمة ما يلي:

(... وفي الموضوع، وعن أسباب الطعن، نجد أن المشرع قد أناط بالمجلس القضائي صلاحية تعيين القضاة وترفيعهم ونقلهم وقبول استقالتهم وإحالتهم على التقاعد وعزلهم كما هو مبين في قانون استقلال القضاء رقم ١٩٧٢/٤٩ وتعديلاته، وكما هو موضح في المواد ١٠-١٤ و ١٩ و ٢١ و ٢٥ و ٣٩ منه، كما أن المادة ٤٢ المعدلة من قانون استقلال القضاء تنص على ما يلي (في غير الحالات المنصوص عليها في هذا القانون تسري على القضاة أحكام نظام الخدمة المدنية وأي تشريع آخر يتعلق بالموظفين).

كما نصت المادة ٣/ج من نظام الخدمة المدنية على أن تسري على القضاة النظاميين والشرعيين وموظفي السلك الدبلوماسي التشريعات الخاصة بهم، وذلك في غير الأمور والحالات المنصوص عليها في هذا النظام.

وبما أن المشرع فيما يتعلق بإحالة القضاة على التقاعد قد أناط بالمجلس القضائي صلاحية إحالة أي قاض على التقاعد، حيث نصّت المادة ١٤ المعدلة من قانون المجلس القضائي على ما يلي: بالرغم مما ورد في أي قانون أو تشريع آخر، للمجلس القضائي بتنسيب من الوزير أن يحيل أي قاض أكمل مدة التقاعد المنصوص عليها في قانون التقاعد المعمول به.....

وبما أن الاستيداع شأنه شأن الإحالة على التقاعد كما هو مستفاد من نص القرار رقم ١٩٩٣/٣ الصادر عن الديوان الخاص بتفسير القوانين بتاريخ ١٩٩٣/٥/١٣، إذ جاء فيه أن الإحالة على الاستيداع شأنها شأن الإحالة على التقاعد، مما يقتضي تطبيق ذات الآثار والقواعد على حالتها الاستيداع والتقاعد باستثناء ما نص عليه من خضوع الأول للاقتطاعات التقاعدية خلال مدة

الاستيداع، وعليه فإن المجلس القضائي وفقاً لذلك يكون أيضاً مختصاً بإحالة القضاة على الاستيداع.

وحيث إن قانون استقلال القضاء خلا من أي نص يبين فيه الإجراءات والشروط الواجب توافرها في حالة الإحالة على الاستيداع، فيقتضي تطبيق أحكام المادة ٤٢ منه التي توجب تطبيق أحكام الخدمة المدنية على الحالة الماثلة، لعدم وجود نص في قانون استقلال القضاء. ومن الرجوع إلى المادة ١٦٠ من نظام الخدمة المدنية الباحثة في أحكام الاستيداع، فإنها تنص على ما يلي: (أ) - لمجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير المختص إحالة أي موظف على الاستيداع لمدة أقصاها خمس سنوات. (ب) - (ج) - (د) - لا يجوز إحالة أي موظف على الاستيداع إلا إذا كانت له خدمة مقبولة للتقاعد لا تقل عن خمس عشرة سنة بتاريخ إحالته على الاستيداع. (هـ) - يعتبر قرار إحالة أي موظف على الاستيداع قراراً بإحالته حكماً على التقاعد عند إكمال مدة إحالته على الاستيداع.

وحيث إن المشروع قد حوّل المجلس القضائي بموجب المادة ١٤ من قانون استقلال القضاء صلاحية إحالة أي قاض على التقاعد وفق سلطته التقديرية، وأن له الصلاحية ذاتها بإحالة أي قاض على الاستيداع استناداً إلى القرار الصادر عن الديوان الخاص بتفسير القوانين المنوه عنه أعلاه.

وبما أن المستدعي أكمل أكثر من ١٥ سنة خدمة مقبولة للتقاعد، حيث بلغت خدماته (١٩ عاماً و ٧ أشهر)، وأن وزير العدل أرسل تنسيباً إلى المجلس القضائي بهذا الخصوص، وبما أن المجلس القضائي استعمل صلاحياته المنصوص عليها في القانون الذي خوله أيضاً سلطات تقديرية في إحالة أي قاض على الاستيداع، كما ولم يرد أي دليل يشير إلى وجود أي من العيوب التي نعاها عليه المستدعي، فيكون القرار المطعون فيه قد صدر موافقاً للقانون، وأسباب الطعن غير واردة عليه، الأمر الذي يقتضي معه رد الدعوى، فنقرر ردها^(١).

(١) حكم محكمة العدل العليا في القضية المشار إليها. منشور في مجلة نقابة المحامين. عمان / الأردن، السنة الخامسة والأربعون، العدد الرابع، نيسان ١٩٩٧، صفحة ١٤٥٥.

هذه هي بعض القضايا الإدارية المهمة التي عرضت على محكمة العدل العليا والمتعلقة بقرارات الاستيداع الوظيفي. ومن خلال دراستها وتمحيصها، والتعمق في مدلولها، ومعايشة وقائعها، فإننا نستطيع أن نلاحظ ونستشف - إلى حدود مقبولة - (طبيعة) موقف القضاء الإداري الأردني تجاه هذا الموضوع - حاضراً وربما مستقبلاً - حيث تتمثل هذه الطبيعة في الأمور التالية:

أولاً: إن المادة (العاشرة) من قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢، قد اشترطت بأن تستند الدعوى الإدارية التي ترفع إلى هذه المحكمة الموقرة على سبب أو أكثر من الأسباب التالية: أ - عدم الاختصاص. ب - مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها. ج - اقتران القرار أو إجراءات إصداره بعيب في الشكل. د - إساءة استعمال السلطة.

وعلى ضوء هذه المادة، نجد أن معظم القضايا المتعلقة بالاستيداع الوظيفي - ومنها القضايا التي أوردناها - قد أقيمت على أساس أن قرارات الاستيداع مخالفة للقانون بمدلوله الواسع، وأيضاً على أساس أنها مشوبة بعيب إساءة استعمال السلطة، وأن محكمة العدل العليا كانت تتحرى أكثر ما تتحرى في حيثياتها عن هذين العيبين، ومن ثم فقد ردت الدعوى حيناً، وألغت قرارات الاستيداع حيناً آخر، بناء على أحدهما أو كليهما معاً، دون أن تتعرض بصورة مباشرة وفي الغالب الأعم لأي من العيوب الأخرى.

وإذا كان عيب مخالفة القانون - رغم أهميته الكبرى - يُعد عيباً يسهل الاستناد إليه وإبرازه وإثباته واكتشافه لارتباطه بقيامه (المباشر) على النصوص التشريعية المكتوبة - بالإضافة إلى المصادر غير المكتوبة الأخرى - التي تتوافر في معظم الأحيان بين يدي رافع الدعوى وبين يدي المحكمة، فإن من اللافت للنظر، ومن المثير للإعجاب حقاً، أن تقوم محكمة العدل العليا الموقرة بإلغاء بعض قرارات الاستيداع استناداً إلى أنها مشوبة بعيب إساءة استعمال السلطة، وبخاصة في صورته المتعلقة بالمصلحة العامة التي يجب أن يرمي إليها أي قرار إداري، على الرغم من أن هذا العيب هو عيب احتياطي، وأنه يُعد

من أصعب العيوب في إثباته، ومن أكثرها عناء ومشقة في الكشف عنه وإقناع المحكمة به بجميع الوسائل المشروعة.

ثانياً: إن بعض الدعاوى الإدارية التي تتعلق بالاستيداع الوظيفي (ومنها إحدى القضايا التي طرحناها فيما تقدم)، أظهرت أن محكمة العدل العليا قد استندت في إلغائها لقرارات الاستيداع إلى مخالفة الجهة الإدارية المختصة لركن السبب في هذه القرارات، ولانعدام هذا السبب أحياناً، فذكرت في حيثياتها على سبيل المثال عبارة (لم يكن قائماً على سبب مشروع)، وعبارة (جاء معيباً وخلاً من أي سبب يبرر إصداره)، وعبارة (غير قائمين على سبب يبررها حقاً وصدقاً). ولكن هذه المحكمة الموقرة اعتبرت في الوقت نفسه - وكما يبدو من حيثياتها - أن أي مساس بركن السبب في القرار الإداري، هو مخالفة للقانون، وإساءة في استعمال السلطة. فكان هذه المحكمة في هذا المجال، لم تشأ أن تجعل من مخالفة ركن السبب أو انعدامه وجهاً جديداً وصريحاً من أوجه إلغاء القرار الإداري، بل أرجعت ذلك - متفقة في هذا الشأن مع جانب من الفقه الإداري - إما إلى مخالفة القانون، وإما إلى إساءة استعمال السلطة^(١).

ولعل موقف المحكمة الموقرة هنا، يعود إلى رغبتها وحرصها الشديد على احترام نص المادة (العاشرة) التي ذكرناها من قانونها رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢، والتي تعدد أسباب إلغاء القرار الإداري على سبيل الحصر اللفظي الضيق.

ثالثاً: إن الباحث المدقق في القضايا الإدارية المتعلقة بالاستيداع الوظيفي، يلحظ أيضاً أن محكمة العدل العليا لم تستطع أن تتخلى في هذه القضايا، وفي كثير من الأحيان، عن طبيعة القضاء الإداري بوجه عام، وفي معظم الدول الحديثة، والتي تتمثل في أنه قضاء مشروعية بالدرجة الأولى، يتحرى بدقة

(١) يمثل هذا الجانب من الفقه الدكتور سليمان الطماوي (الوجيز في القضاء الإداري) طبعة ١٩٧١، الناشر دار الفكر العربي، القاهرة، صفحة ٥٥٢ حيث يقول: (والخلاصة أننا نرى أن الإلغاء في حالة انعدام الأسباب لا يقوم على أساس وجه جديد من أوجه الإلغاء، بل يرجع إما إلى عيب (مخالفة القاعدة القانونية) أو إلى (عيب الانحراف) على التفصيل السابق. وهذا ما أخذ به حكم مجلس الدولة المصري).

متناهية النصوص الواردة في القوانين، ويحترم حرفيتها ودلالاتها، ويطبقها كإرادة تشريعية أمرّة - أيّاً كانت - على المنازعات القائمة أمامه.

ولهذا فإن المحكمة الموقرة قد التزمت في بعض قضايا الاستيداع بهذا المسلك القضائي، ونظرت إلى هذا الموضوع من زاوية المشروعية المجردة، وطبقت أحكام المادة (١٦٠) من نظام الخدمة المدنية الأردني تطبيقاً يكاد يكون حرفياً ومتفقاً مع إرادة المشرع دون أن تترك لنفسها حرية الاجتهاد الواسع، أو طرح بعض الانتقادات أو الحلول المناسبة المتعلقة بموضوع النزاع المعروض عليها.

وقد ترتب على مثل هذا المسلك، أن تباينت أحياناً مواقف هذه المحكمة الموقرة، سواء في حيثياتها أو في أحكامها النهائية، ومن ثم فقد ألغت قرارات الاستيداع تارة، ولم تلغها وحكمت بمشروعيتها تارة أخرى.

وأياً كان الأمر، فإننا لا نستطيع هنا أن ننسب إلى مثل هذه المواقف القضائية المتعلقة بمحكمة العدل العليا شبهة التناقض، لأن لكل هيئة قضائية في هذه المحكمة ثقافتها العلمية ومدرستها القانونية وقناعاتها ووجهة نظرها المحترمة، كما أن لكل دعوى إدارية ظروفها وملابساتها وأوراقها ومبرراتها وشهودها ومرافعاتها الخاصة.

رابعاً: وعطفاً على البند السابق من هذا الحديث، فإن حيثيات بعض أحكام محكمة العدل العليا التي صدرت في شأن قرارات الاستيداع الوظيفي، جاءت أحياناً مستفيضة ومفصلة ومستعرضة لفقرات المادة (١٦٠) من نظام الخدمة المدنية الأردني، ومبينة لغايات المشرع ومقاصده التشريعية، وموضحة لبعض الجوانب المتعلقة بموضوع الدعوى، وجاءت أحياناً أخرى شديدة الاختصار، وخالية من الاستعراض التفصيلي لهذه الأمور، بل انتهت بسرعة فائقة إلى الحكم النهائي.

وإذا كنا نعلم جيداً بأن هذه المحكمة الموقرة هي المحكمة الإدارية الوحيدة في المملكة الأردنية الهاشمية، وبأن كاهلها مثقل بمئات القضايا الإدارية على

الرغم من قلة عدد القضاة فيها، فإننا قد نجد لها العذر في الوقت الحاضر بشأن اختصار حيثياتها، بل عزوفها عن إرشاد المشرع الأردني ورجال القانون ونصحهم - من خلال هذه الحيثيات - بإبداء اجتهاداتها وآرائها ونظرياتها وحلولها القانونية، ونأمل بأن تقتنع وتستجيب هذه المحكمة التي نعتر ونفاخر بشجاعته القضائية لمثل هذا التوجه المرشد الناصح في المستقبل إن شاء الله.

هذا هو موقف القضاء الإداري الأردني الذي تمثله محكمة العدل العليا في دعاوى الاستيداع الوظيفي، سقناه من خلال بعض القضايا الإدارية المتعلقة بهذا الموضوع، هادفين من وراء ذلك كله إلى محاولة إثراء الجانب التشريعي المتقدم، بعرض موجز للجانب القضائي التطبيقي، لعل هذه الدراسة بذلك تكون قد اقتربت ولو قليلاً - وبقدر الإمكانيات والظروف المتاحة - من إعطاء صورة واقعية لما يدور فعلاً حول هذين الجانبين.

الفصل الثالث

تقويمنا للاستيداع في وضعه الحاضر (اجتهادات علمية وحلول مقترحة)

بعد أن تحدثنا في الفصل الأول من هذه الدراسة المتواضعة عن مفهوم الاستيداع الوظيفي وأهدافه النظرية العامة، وعن أهميته بالنسبة إلى الدولة، وبالنسبة إلى الموظف العام، وبالنسبة إلى بقية المواطنين، وقدمنا الوقائع والأسانيد والأمثلة المناسبة المتعلقة بهذا الشأن، وبعد أن تناولنا في الفصل الثاني من هذه الدراسة أيضاً أحكام الاستيداع في نظام الخدمة المدنية الأردني، وشرحنا النصوص التشريعية كما جاء بها المشرع على ضوء فهمنا القانوني لهذه النصوص، ثم أتبعنا ذلك بموقف القضاء الإداري الأردني تجاه قضايا الاستيداع، وطبيعة هذا الموقف، وملاحظاتنا عليه، بقصد إكمال الجانب التشريعي المجرد بعرض للجانب القضائي التطبيقي، فإننا نرى تخصيص هذا الفصل الثالث والأخير الذي يأتي بعد التحدث المحايد عن معظم الجوانب المتعلقة بالاستيداع الوظيفي، لإبداء تقويمنا النهائي لهذا الاستيداع في وضعه الحاضر، وذلك على ضوء المعطيات القانونية والنظرية والمنطقية والعملية معاً، حيث نعتقد بأن المجال مهياً هنا لإنهاء هذه الرحلة العلمية بمثل هذه التطلعات الفكرية، والتحليلات القانونية، والآراء الاجتهادية، والحلول العلاجية المناسبة.

وبناء على ما تقدم، وتحقيقاً لهذه الغايات، فإننا سنقسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث، نتحدث في أولها عن التكييف القانوني للاستيداع الوظيفي، ونتناول في ثانيها تقويمنا لمزايا هذا الاستيداع وعيوبه في نظام الخدمة المدنية الأردني، ونبدي في ثالثها اجتهادنا القانوني لتنظيم الاستيداع في الأردن.

المبحث الأول

التكييف القانوني للاستيداع الوظيفي

قدمنا في بداية هذه الدراسة، بأن قوانين الخدمة المدنية وأنظمتها في الدول المختلفة قد تباينت بشأن تنظيمها للاستيداع الوظيفي من حيث مفهومه ومدته، وشروطه، وكيفية تطبيقه. وذكرنا أن هذا الاختلاف - المنطقي - يعود إلى الظروف التاريخية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية والقانونية الخاصة بكل دولة على حدة، ولا سيما أن تنظيم شؤون الموظفين العموميين في أي دولة، مرتبط حتماً بمثل هذه البيئات والظروف الخاصة بها. وانتهينا إلى أنه من الصعب - إن لم يكن من المستحيل - أن نضع للاستيداع الوظيفي تعريفاً موحداً، أو مفهوماً جامعاً مانعاً في جميع الدول، لاختلاف هذا المفهوم وتباين التطبيق المتعلق به في هذه الدول.

على أن الباحث الذي يتحرى تنظيم الاستيداع الوظيفي في تشريعات معظم الدول التي أخذت به وأقرته وطبقته على الموظفين العموميين فيها، يلحظ بأن هنالك عاملاً مشتركاً وموحداً وواضحاً يجمع بين جوانب هذا الاستيداع لدى هذه الدول، يتمثل في أن الموظف العام - أو الرسمي - الذي يتم استيداعه بقرار من الجهة الإدارية المختصة في الدولة، يبتعد عن شغل الوظيفة العامة، ويجمد وضعه الوظيفي لفترة زمنية محددة، تستوي بعد ذلك المدة الزمنية التي يظل مستودعاً خلالها، كما يستوي بعد ذلك أيضاً السماح أو عدم السماح له بالعودة إلى وظيفته الأصلية، أو إعطائه أو عدم إعطائه أي مبالغ مالية خلال فترة الاستيداع، أو السماح أو عدم السماح له بالعمل الخاص خلال هذه الفترة.

إن، فإن الموظف الذي يستودع في مثل هذه الدول، يبتعد في كل الأحوال عن مباشرة وظيفته العامة لفترة زمنية محددة إلى أن تتم تسوية وضعه الوظيفي، الأمر الذي يثير التساؤل التالي: ما التكييف القانوني لحقيقة الاستيداع على ضوء هذا الوضع المدهش الذي يمر به الموظف العام؟!

للإجابة عن مثل هذا التساؤل العصيب، نقول بأن جانباً من الفقه الإداري العربي (يمثله الأستاذ الجليل الدكتور سليمان الطماوي ومن سار على نهجه)، قد ذهب في معرض حديثه عن الاستيداع إلى أنه (بالرغم من أن المشرع لدينا ينظر باستمرار إلى الوظيفة العامة باعتبارها مهنة ينقطع لها الموظف. فإن ثمة أسباباً متعددة، ترجع إلى الموظف أو الإدارة، تؤدي إلى إنهاء رابطة التوظيف بصورة نهائية أو مؤقتة كما هو الشأن في نظام الاستيداع. فالعلاقة بين الموظف والإدارة في هذا النظام تظل قائمة فترة من الوقت، ولكنها تصطبغ بصبغة جديدة، تضع الموظف في مركز وسط بين الموظف العادي، والموظف الذي انفكت عنه رابطة التوظيف)^(١). وأضاف بأن نظام الاستيداع (هو نظام وسط بين الخدمة الكاملة، وبين تركها، لأنه يؤدي إلى حرمان الموظف مؤقتاً من العمل وبعض مزاياه مع جواز إعادته إليه)^(٢). ثم انتهى الدكتور الفاضل إلى أن الاستيداع (أقرب إلى الفصل منه إلى الاحتفاظ بالوظيفة، ولهذا فإننا نرى أن الدولة لا تسأل عن أعمال الموظف المحال إلى الاستيداع والتي قد تلحق ضرراً بالغير، لأنه مسموح له بالعمل الخاص أو لدى الغير. ومعنى ذلك أن الدولة تفقد سلطة التوجيه والرقابة التي هي مناط المسؤولية في حالة الموظفين العموميين)^(٣).

وفي موضع آخر ذهب الدكتور الفاضل إلى القول بأن (الاستيداع كان أقرب إلى الإجازة الإجبارية، لأن الدولة ملزمة - كما ذكرنا - بإعادة العامل المستودع إلى العمل في نهاية العامين إذا لم يعد قبل ذلك)^(٤).

(١) الدكتور سليمان الطماوي (مبادئ القانون الإداري - دراسة مقارنة) المرجع السابق، صفحة ٨٠٨.

(٢) الدكتور سليمان الطماوي (مبادئ القانون الإداري - دراسة مقارنة) المرجع السابق، صفحة ٨٠٩.

(٣) الدكتور سليمان الطماوي (مبادئ القانون الإداري - دراسة مقارنة) المرجع السابق، صفحة ٨١٢. ومؤلفه (القضاء الإداري - الكتاب الثالث - قضاء التأديب - دراسة مقارنة) المرجع السابق، صفحة ٣٥٥.

(٤) الدكتور سليمان الطماوي (القضاء الإداري - الكتاب الثالث - قضاء التأديب - دراسة مقارنة) المرجع السابق صفحة ٣٦٠.

وذهب جانب آخر من الفقه الإداري والدستوري الأجنبي (يمثله الأستاذ الدكتور Morton Barker ومن سار على نهجه) في معرض حديثه عن الاستياد إلى أنه (نوع جديد من أنواع الإجازات الإجبارية أو الرضائية، وقد يكون بديلاً لأحدها عند استنفادها)^(١). وقد شايح هذا الدكتور الفاضل بعض الأساتذة الذين تناولوا هذا الموضوع الدقيق والحساس بعدة أسطر فقط، دون الدخول في أي تفصيل أو تعمق^(٢). ولم نجد بعد ذلك أي حديث عن التكيف القانوني للاستياد في أي من المراجع الكثيرة والأحكام القضائية العديدة العربية والأجنبية التي عدنا إليها!

وعلى ضوء كل ما تقدم، نلحظ بأن الجانب الأول من الفقه، وعلى الرغم من إعطائه لعدة أوصاف تتعلق بالاستياد الوظيفي من خلال بعض العبارات مثل: (إنهاء رابطة التوظيف بصورة نهائية أو مؤقتة) ومثل: (تضع الموظف في مركز وسط بين الموظف العادي والموظف الذي انفكت عنه رابطة التوظيف) ومثل: (نظام وسط بين الخدمة الكاملة وبين تركها) ومثل (أقرب إلى الفصل منه إلى الاحتفاظ بالوظيفة)، إلا أن مثل هذه العبارات تظل مجرد أوصاف قانونية وواقعية للاستياد ولا تتعدى هذا المجال.

على أن التكيف القانوني الصريح الذي أثاره هذا الجانب من الفقه، جاء - كما رأينا - في قوله بأن الاستياد هو (إجازة إجبارية)، لأن الدولة ملزمة بإعادة الموظف المستودع إلى العمل.

أما الجانب الثاني من الفقه، فقد قطع بكل صراحة ووضوح وتحديد، بأن الاستياد الوظيفي لا يعدو أن يكون (إجازة إجبارية أو رضائية). وبهذا يكون الفقه الإداري والدستوري العربي والأجنبي الذي أطلعنا عليه - بقدر إمكاناتنا

(١) - Morton Barker (Constitutional Behaviour) op. cit. p. 513.

(٢) ومن هؤلاء الأساتذة:

- William Gray (Public Administration and Administrative Law) New York, D. C. Heath and Company, 1996, p.p. 285 F.F.

- Robert Dennis (General theory of Administrative Law) op. cit. p. 225.

وظروفنا المتاحة - قد اتفق على أن التكييف القانوني للاستيداع، هو أنه (إجازة وظيفية)، يستوي بعد ذلك أيّاً كان نوع هذه الإجازة.

ومع بالغ الاحترام والتقدير والإجلال للاتجاه الذي سلكه هذا الفقه، إلا أننا لا نتفق معه، ونرى - بكل التواضع العلمي - أنه ينطوي على تعميم خاطئ ومضلل.

وتفسير ذلك، أن الاستيداع الوظيفي يتفق ويتشابه مع الإجازة في بعض الجوانب، ولكنه يختلف عنها اختلافاً كبيراً في بعض الجوانب الأخرى.

فمن أوجه التشابه - على سبيل المثال - أن كلا من الاستيداع والإجازة يتسم (بالتوقيت) لفترة زمنية محددة سواء طالّت أو قصرت، كما أن الموظف العام في كليهما، يبتعد عن مباشرة وظيفته الأصلية خلال هذه الفترة الزمنية المحددة، بالإضافة إلى أن العلاقة الوظيفية بين هذا الموظف وبين الجهة الإدارية التي يعمل فيها، تبقى في كل من الاستيداع والإجازة قائمة ومستمرة ولا تنقطع، ومن ثم يتقاضى الموظف المستودع بعض العائدات المالية، وتظل له بعض حقوق الوظيفة العامة كالحقوق التقاعدية، كما يتقاضى الموظف المجاز - في معظم أنواع الإجازات - عائداته المالية، وتظل له كامل حقوق الوظيفة وامتيازاتها. يضاف إلى ذلك أن كلا من الاستيداع والإجازة، يحقق للموظف العام - ومن زوايا مختلفة - كثيراً من المزايا والفوائد كتلك التي عرضنا لها تفصيلاً في المبحث الثاني من الفصل الأول من هذه الدراسة.

أما بعد ذلك، وفيما يتجاوز هذه الأمور، فيختلف الاستيداع الوظيفي عن الإجازة اختلافاً كبيراً. ففي بعض الدول، ينتهي هذا الاستيداع بعدم عودة الموظف العام إلى عمله الأصلي، إذ يمكن للجهة الإدارية المختصة في الدولة أن تحيله إلى التقاعد، كما يمكن أن ينتهي هذا الاستيداع بإحالته (حكماً) إلى التقاعد دون الحاجة إلى إصدار أي قرار إداري جديد بذلك. أما الإجازة، فتنتهي - في الغالب الأعم - بعودة الموظف العام المجاز إلى عمله الأصلي، ومباشرة اختصاصاته الوظيفية المعتادة دون الحاجة إلى إصدار أي قرار إداري جديد بذلك. وإذا أراد هذا الموظف أن يترك العمل العام، فعليه أن يقدم استقالته وفقاً للإجراءات القانونية والأصولية التي ينص عليها وينظمها المشرع. كما أنه

يمكن في مجال الاستيداع ملء بعض الوظائف التي تمّ استيداع شاغليها، بعدد من الأشخاص الذين يمكن تعيينهم فيها بصورة مؤقتة، إما بعقود محددة التواريخ، وإما بالأجر المقطوع، وذلك وفقاً للتفصيل الذي عرضنا له قبل الآن. أما في مجال الإجازة فإن وظائف الموظفين المجازين تظل شاغرة تنتظر عودتهم في أي وقت، وإذا رأت الجهة الإدارية المختصة أن هنالك أي حاجة ملحة لتسيير أعمال هذه الوظائف إلى حين عودة شاغليها المجازين، فإنها تلجأ إلى تصرفات قانونية أخرى مثل (الحلول) و(الانتداب) و(الإنبابة) وغيرها من التصرفات التي ينظمها المشرع مسبقاً، وتُعد صمام أمان لمثل هذه الحالات الإدارية والوظيفية^(١).

يضاف إلى ما تقدم، أن الاستيداع الوظيفي يمكن أن يتم في بعض الدول الحديثة قسراً عن إرادة الموظف، وبرغبة من الجهة الإدارية المختصة، أي بقرار إداري نهائي من طرف واحد فقط. أما الإجازة، فإنها تتم كقاعدة عامة - وفي معظم الدول - بإيجاب صريح من الموظف نفسه، وقبول من الجهة الإدارية المختصة التي تملك سلطة تقديرية مناسبة في هذا الشأن، سواء في الموافقة على هذه الإجازة أو في رفضها أو في تأجيلها. ولا نعتقد أن تلك الجهة الإدارية تستطيع أن ترغم الموظف على طلب الإجازة أو فرضها عليه رغماً عن إرادته أياً كان نوعها. كما أن الاستيداع الوظيفي في أي دولة من الدول التي أخذت به وانتهجت السير عليه، هو تصرف موحد ينطوي على أصول وقواعد ومبادئ واحدة ومحددة تطبق في كل الظروف المحيطة به وتحكم جميع الأسباب الموجبة له. أما الإجازة الوظيفية، فهي أنواع كثيرة ومتعددة، نذكر منها على سبيل المثال (الإجازة السنوية العادية) و(الإجازة من دون راتب) و(الإجازة

(١) انظر تفصيلاً في هذه التصرفات القانونية مؤلفنا (التفويض في الاختصاص - دراسة مقارنة) طبعة ١٩٨٢، الناشر دار الفرقان للنشر والتوزيع، عمان، صفحة ١١٦ وما بعدها. وقارن المواد (٦٨) و(٦٩) و(٧٠) و(٧١) و(٧٢) و(٧٣) و(٧٤) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (١) لسنة ١٩٩٨. وجدير بالذكر أن مشرعنا الأردني في هذا النظام، لم يأخذ بفكرة (الحلول الوظيفي) التي تمنينا عليه غير مرة أن يأخذ بها، وذلك عبر كتاباتنا العلمية في هذا الشأن.

الطارئة) و(الإجازة المرضية) و(إجازة التفرغ العلمي) وغيرها. ومثل هذه الأنواع من الإجازات، تقوم على دوافع ومبررات وأسباب مختلفة، تتعلق بظروف سياسية واجتماعية واقتصادية وإنسانية متغيرة.

وأخيراً، فإن الموظف المستودع - في كثير من الدول أيضاً - يستطيع أن يعمل عملاً خاصاً لدى الغير خلال فترة استبداءه، أما الموظف المجاز، فإنه - كقاعدة عامة - لا يملك أن يعمل خلال فترة إجازته الرسمية في أي وظيفة أخرى أو في أي عمل خاص آخر، إلا في حالات استثنائية محددة لا يجوز التوسع فيها أو القياس عليها، ويكون ذلك بإذن أو تصريح مسبق من الجهة الإدارية المختصة، وفي إطار تشريعي منظم.

وعلى ضوء كل ما تقدم، فإننا نرى بأن الاستبداء الوظيفي هو وضع آخر يختلف تماماً عن الإجازة، الأمر الذي يمكن أن نطرح معه التساؤل التالي: هل يُعد هذا الاستبداء نوعاً من أنواع الجزاءات التأديبية التي يمكن إيقاعها على الموظف العام؟!

للإجابة عن مثل هذا التساؤل نقول أيضاً، بأن الاستبداء الوظيفي يختلف تماماً عن الجزاء التأديبي، وذلك في عدة أمور وزوايا، يتمثل (أهمها) في أن الجهة الإدارية المختصة التي تقوم باستبداء الموظف، قد تكون غير الجهة الإدارية المختصة بتوقيع الجزاء التأديبي على هذا الموظف، كما أن الإجراءات الإدارية التي تتبع في شأن الاستبداء، هي غير تلك الإجراءات التي تتبع في شأن المساءلة التأديبية وتوقيع الجزاء التأديبي. كما أن الاستبداء في عدد من الدول التي أخذت به، يتضمن بعض العيوب التي قد تقلق الموظف وتجعله يفقد بعض مزايا الوظيفة العامة، ولكنه في الوقت نفسه يتضمن كثيراً من المزايا والمحاسن والفوائد والمكتسبات لهذا الموظف وفقاً للتفصيل الذي عرضنا له قبل الآن. أما الجزاء التأديبي الذي يوقع على الموظف العام، فيخلو من أي مزايا أو فوائد لهذا الموظف، بل ويُعد إجراءً شديد القسوة والألم عليه من الناحيتين الأدبية والمادية، كما أنه يفقده في بعض الأحيان كثيراً من المكتسبات الإدارية والوظيفية.

يضاف إلى ما تقدم، أن الاستيداع - كما ذكرنا - هو تصرف موحد ينطوي على أصول وقواعد ومبادئ واحدة ومحددة تطبق في كل الظروف المحيطة به وتحكم جميع الأسباب الموجبة له. أما الجزاء التأديبي، فهو أنواع كثيرة تتدرج في قوتها ومدى ردعها وتسلسلها، نذكر منها على سبيل المثال (الإنذار بدرجاته الثلاث) و(الحسم من الراتب الشهري) و(تأخير الزيادة السنوية) و(تنزيل الراتب) و(تنزيل الدرجة) و(الاستغناء عن الخدمة) و(العزل)^(١). ومثل هذه الأنواع من الجزاءات التأديبية، تقوم على دوافع وتقديرات ومبررات وأسباب مختلفة، تتعلق بكل حالة على حدة، وبظروف وظيفية وإدارية وشخصية وإنسانية متغيرة. يضاف إلى ذلك أيضاً، أن استيداع الموظف من الجهة الإدارية المختصة، يتم في معظم الأحيان دون أن يرتكب هذا الموظف أي خطأ تأديبي يستحق عليه المساءلة والجزاء، ويطبق لتحقيق أهداف وغايات ذكرناها قبل الآن. أما الجزاء التأديبي، فيوقع على الموظف بعد ارتكابه الأفعال التي تُعد مخالفات تأديبية، حيث تتم مساءلته وفقاً لإجراءات تقوم بها في الغالب بعض اللجان أو المجالس المختصة التي يحددها وينظمها المشرع.

وأخيراً، فإن الموظف في مجال الاستيداع، يبتعد عن مباشرة وظيفته الأصلية طوال الفترة الزمنية المحددة لاستيداعه إلى أن تتم تسوية وضعه نهائياً. أما الموظف في مجال الجزاء التأديبي، فإنه يتعرض في أحيان كثيرة لتوقيع هذا الجزاء عليه خلال مباشرته لأعماله واختصاصاته الوظيفية.

وعلى ضوء كل ما تقدم، فإننا نرى أن الاستيداع الوظيفي هو وضع آخر يختلف تماماً عن الجزاء التأديبي، الأمر الذي يمكن أن نطرح معه مجدداً التساؤل التالي: هل يُعد هذا الاستيداع سبباً من أسباب انتهاء خدمة الموظف العام؟!

للإجابة عن مثل هذا التساؤل نقول أيضاً، بأن الاستيداع الوظيفي لا يعد في كثير من الأحيان سبباً من أسباب انتهاء خدمة الموظف العام. وتفسير ذلك

(١) انظر في شأن العقوبات التأديبية وأنواعها، الدكتور سليمان الطماوي (القضاء الإداري - الكتاب الثالث - قضاء التأديب - دراسة مقارنة) المرجع السابق، صفحة ٢٦٩ وصفحة ٢٨٩. وانظر المادة (١٣٢) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (١) لسنة ١٩٩٨.

أن هذا الاستيداع وإن تشابه مع حالة انتهاء خدمة الموظف في أن كلا منهما يُبعد هذا الموظف عن مباشرة وظيفته الأصلية، ومن ثم يبعده عن شغل الوظيفة العامة، حيث لا يجوز له مباشرة هذه الوظيفة خلال فترة الاستيداع، كما لا يجوز له أيضاً مباشرة هذه الوظيفة بعد انتهاء خدمته وفقاً للأصول، إلا أن كلاهما يختلف بعد ذلك عن الآخر في عدة أمور وزوايا، يتمثل (أهمها) في أن ابتعاد الموظف عن شغل وظيفته الأصلية العامة في مجال الاستيداع، يكون في بعض الدول (مؤقتاً) بفترة زمنية محددة، أما ابتعاد الموظف عن شغل وظيفته الأصلية العامة - وغيرها من الوظائف العامة الأخرى - في مجال انتهاء خدمته، فيكون (دائماً) غير مقيد بفترة زمنية محددة لذلك^(١). كما قد يحتفظ الموظف المستودع خلال فترة استيداعه، ببعض مزايا الوظيفة، وبخاصة تلك المزايا المتعلقة بالأموال المالية، كاستقطاع حقوقه التقاعدية لمصلحته، وذلك للاستفادة منها عند تقاعده بعد انتهاء فترة استيداعه. أما الموظف الذي تنتهي خدماته، فتسوى جميع حقوقه المالية نهائياً، ويحصل على ما هو مخصص له، ويدفع ما هو ملتزم به بصورة قطعية فور انتهاء خدماته.

يضاف إلى ما تقدم، أن العلاقة الوظيفية بين الموظف العام وبين الجهة الإدارية التي يعمل لديها هذا الموظف في مجال الاستيداع الوظيفي، تظل قائمة ولا تنقطع، وذلك حتى تتم تسوية وضعه الوظيفي نهائياً، بل يمكن في بعض الدول - كما قدمنا - إعادة هذا الموظف إلى عمله الأصلي الذي كان يشغله قبل استيداعه أو إلى أي عمل آخر مساوٍ له في الدرجة والراتب والعلاوات، وذلك دون الحاجة إلى إجراءات تعيين جديدة، وفي أي وقت تراه وتقدره الجهة الإدارية المختصة^(٢). أما العلاقة الوظيفية بين الموظف وبين الجهة الإدارية التي يعمل لديها هذا الموظف في مجال انتهاء خدمته، فتتقطع نهائياً، ومن ثم فإن

(١) - Herbert Hicks (Administrative Law) op. cit. p. 180.

- John Roy (Principles of Administrative Law) op. cit. p. 756.

(٢) انظر في هذا الخصوص، الدكتور سليمان الطماوي (مبادئ القانون الإداري - دراسة مقارنة) المرجع السابق صفحة ٨٠٨ وما بعدها. ومؤلفه (القضاء الإداري - الكتاب الثالث - قضاء التأديب - دراسة مقارنة) المرجع السابق، صفحة ٣٦٠.

عودته المستقبلية إلى العمل العام، تحتاج إلى إعادة تعيين أو إلى تعيين جديد، يتطلب إجراءات جديدة تماماً غالباً ما ينص عليها وينظمها المشرع^(١).

وبناء على كل ما تقدم في هذا الشأن، فإننا نخلص إلى القول بأن الاستيداع الوظيفي لا يعد (إجازة وظيفية) أياً كان نوعها، كما لا يعد (نوعاً من أنواع الجزاءات التأديبية) التي يمكن إيقاعها على الموظف العام، بالإضافة إلى عدم إمكانية اعتباره (سبباً مباشراً من أسباب انتهاء خدمة الموظف العام)، وذلك كله للأسباب والأسانيد القانونية والفكرية والعملية التي أبديناها، والتي أقمناها على قناعاتنا العلمية.

وفي تقديرنا الشخصي، فإن الغموض المحيط بالتكييف القانوني الصحيح للاستيداع الوظيفي، والذي دفعنا بدوره إلى التساؤلات التي طرحناها وأجبنا عنها محاولين بذلك الاقتراب من الحقائق القانونية بقدر الإمكان، يقوم على سبب رئيس يتمثل في (الاختصار) و(الإبهام) و(التعميم) المهيمن على النصوص التشريعية التي نظمت الاستيداع وعالجته في معظم الدول التي اطلعنا على تشريعاتها، الأمر الذي يدفعنا هنا إلى دعوة المشرع الأردني - على الأقل - إلى ضرورة الحرص الشديد على تنظيم هذا الموضوع بكل دقة ووضوح وتفصيل، وهو الالتزام التشريعي الذي سنحاول مساعدة هذا المشرع فيه - بقدر الإمكان - في نهاية هذا البحث، استناداً إلى شعورنا بالواجب العلمي والقانوني والأدبي المحايد.

وعلى ضوء كل ما تقدم، ومحاولة متواضعة منا للاجتهاد في هذا الموضوع، فالرأي عندنا أن الاستيداع الوظيفي الذي نحن بصدد، لا يعدو أن يكون (وضعاً من أوضاع الوظيفة العامة)، أوجده ونظمه المشرع، وأعطاه استقلاليته وكيانه وحدوده وأهميته وأهدافه وآثاره القانونية، تحقيقاً لانسياب العملية الإدارية في الدولة بكفاءة وفعالية، وسعيًا وراء المحافظة على سير المرافق العامة لهذه الدولة بانتظام واطراد، ووصولاً إلى تنفيذ سياستها العامة وأهدافها الكبرى في شأن

(١) قارن في هذا الشأن:

- Lewis Holland (Modern Public Administration) op. cit. p. 223.

- Victor Mosher (The Dynamics of Administrative Law) op. cit. p. 702.

الوظيفة العامة والموظف العام، شأنه في ذلك شأن الأوضاع الوظيفية الأخرى والمتمثلة عادة في (النقل) و(الانتداب) و(الإعارة) و(الإنبابة) وغيرها من الأوضاع المستقلة التي ينطوي كل واحد منها على أحكامه المحددة، وتنظيمه التشريعي، وخصوصيته، وآثاره القانونية. ولعلّ اجتهادنا هذا يقوم على أساس أن معظم النصوص التشريعية التي اطلعنا عليها، والمتعلقة بالاستيداع الوظيفي، توحى في ظل كلماتها وألفاظها وعباراتها، وعلى ضوء تفسيرها الدقيق والمحايد والمتزن، بأن هذا الاستيداع هو وضع وظيفي مستقل من أوضاع الوظيفة العامة. ولعل أيضاً ما يؤيد ويؤكد هذا الذي نقوله الآن، هو أن مشرعنا الأردني - الذي يعنينا كثيراً في هذه الدراسة - لم يورد أي شيء يتعلق بالاستيداع ضمن أحكام الفصل الثاني عشر من نظام الخدمة المدنية رقم (١) لسنة ١٩٩٨ الذي يعالج الإجازات المستحقة للموظفين العموميين الخاضعين لأحكامه، ولم يورد أيضاً موضوع الاستيداع ضمن أحكام الفصل الخامس عشر المتعلق بالإجراءات والعقوبات التأديبية التي يمكن إيقاعها على الموظفين، كما لم يورده مباشرة ضمن أحكام الفصل السادس عشر المتعلق بانتهاء خدمة هؤلاء الموظفين، وإنما أورد شؤون الاستيداع في مادة واحدة مستقلة تماماً هي المادة (١٦٠) من هذا النظام، مما يدل - في تقديرنا المتواضع - على توجه هذا المشرع نحو جعل هذا الاستيداع وضعاً مستقلاً من أوضاع الوظيفة العامة التي يواجهها ويعايشها ويتعرض لها الموظف العام خلال خدمته المدنية العامة^(١).

وإذا كان هذا الوضع الوظيفي الذي جاء به مشرعنا الأردني يتسم بالخصوصية والحساسية والاستقلال، فمن المناسب - في تقديرنا - أن نحيطه بشيء من التحليل الانتقادي، وأن نسبغه بتقويم اجتهادي متواضع، سعياً للوصول في النهاية إلى تنظيم قانوني مقنع ومناسب له، وهو الأمر الذي سنعرض له في المبحث التالي من هذه الدراسة.

(١) نرجو أن نوضح للقارئ الفاضل أن مشرعنا الأردني في نظام الخدمة المدنية رقم (١) لسنة ١٩٩٨، وإن كان قد أورد (عنوان الاستيداع) تحت (مظلة) الفصل السادس عشر المعنون بانتهاء خدمة الموظف، إلا أنه جعله (عنواناً مستقلاً) ونظمه في مادة مستقلة تماماً عن أحكام هذا الفصل وهي المادة (١٦٠)، الأمر الذي قد يؤكد وجهة نظرنا التي نتحدث عنها في هذا الجزء من هذه الدراسة.

المبحث الثاني

تقويمنا لمزايا الاستيداع وعيوبه في نظام الخدمة المدنية الأردني

ذكرنا فيما تقدم عبر موضوعات هذه الدراسة، أنه على الرغم من كثرة التشريعات المتعلقة بتنظيم شؤون الموظفين العموميين في المملكة الأردنية الهاشمية، فإنه لم يتناول الموضوع الذي نحن بصدد، وهو (الاستيداع الوظيفي) غير تشريع واحد فقط، هو نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (١) لسنة ١٩٩٨ المعمول به والمطبق حتى كتابتنا لهذا البحث. كما ذكرنا عبر هذه الدراسة أيضاً، أن لهذا الاستيداع في بعض الدول الحديثة المقارنة أهدافاً ومزايا كثيرة، سواء بالنسبة إلى الدولة ذاتها، أو بالنسبة إلى الموظف العام نفسه، أو بالنسبة إلى بقية المواطنين.

وعلى ضوء ما تقدم، يثور التساؤل المحدد التالي: ما (أهم) مزايا الاستيداع، وما (أهم) عيوبه التي جاءت في إطار المادة (١٦٠) من نظام الخدمة المدنية الأردني؟

للإجابة عن هذا التساؤل، نرى بأن نعرض أولاً لأهم مزايا الاستيداع التي تضمنتها المادة المشار إليها، ثم نعرض ثانياً لأهم عيوبه في نطاق هذه المادة أيضاً وفقاً للتفصيل التالي:

أولاً - أهم مزايا الاستيداع:

تتمثل أهم هذه المزايا - كما جاء بها المشرع الأردني - في أن هذا الوضع القانوني والوظيفي، قد بني أولاً وأخيراً على فكرة (الصالح العام) الذي يعد الهدف الأسمى الذي تتوخاه الدولة في كل شؤونها الإدارية والوظيفية. فالجهات الإدارية المختصة في الدولة بما تملكه من سلطات تقديرية مشروعة، تستطيع في إطار المادة (١٦٠) من نظام الخدمة المدنية الأردني، استخدام الاستيداع الوظيفي كأداة لتحقيق مصالحها الإدارية الشمولية، وتطلعاتها الوظيفية الكبرى لإنشاء جهاز إداري ينعم بالصحة والعافية والتطور المستمر،

وهذا كله ينطوي على فكرة سامية وهي المصلحة الجماعية العامة التي تعلو فوق كل المصالح الأخرى.

يضاف إلى ما تقدم، أن المشرع في المادة (١٦٠) من نظام الخدمة المدنية الأردني، قد أعطى الجهات الإدارية المختصة في الدولة، سلطة مشروعة تمكنها - عن طريق الاستيداع - من تطهير الأجهزة الإدارية المختلفة من بعض الموظفين العموميين الذين لا لزوم لبقائهم في الوظيفة العامة، لأنهم يعوقون عمل هذه الأجهزة، ويزيدون من ترهلها الإداري، ويؤدي وجودهم فيها إلى شل حركتها - لامتلأها بأعداد لا لزوم لها منهم - إما لسوء اختيارهم، أو لعدم استطاعتهم تحسين قدراتهم الوظيفية وتطويرها مع مرور الأيام، أو لافتقارهم إلى السرعة والكفاءة والفاعلية اللازمة لإنجاز الاختصاصات الوظيفية بصورة دائمة ومتطورة. وفي المقابل، تستطيع تلك الجهات الإدارية المختصة مع هذا الوضع، تعيين بعض الموظفين الجدد من أصحاب الخبرات العالية والكفاءات المتميزة، سواء بصورة دائمة أو مؤقتة أو بمقتضى عقود، وذلك للاستفادة منهم إلى أقصى الحدود.

يضاف إلى ما تقدم أيضاً، أن الفقرة (ب) من المادة (١٦٠) من نظام الخدمة المدنية الأردني، قد اشترطت عدم إحالة أي موظف إلى الاستيداع، إلا بعد أن يكون قد أمضى فترة زمنية طويلة ودائمة ومناسبة في أداء اختصاصاته ومباشرة وظيفته. وقد تصل هذه الفترة الزمنية السابقة إلى خمس عشرة سنة بتاريخ إحالة الموظف الذكر إلى الاستيداع، وإلى اثنتي عشرة سنة بتاريخ إحالة الموظفة الأنثى إلى هذا الاستيداع الوظيفي، الأمر الذي تكون معه الدولة قد استفادت تماماً من خدمات الموظفين، ومن عصاره عطائهم الوظيفي، ومن خبراتهم العملية وجهودهم الوظيفية.

كما أن المشرع في نطاق المادة (١٦٠) من نظام الخدمة المدنية الأردني، قد عدَّ أن مدة إحالة الموظف إلى الاستيداع، هي مدة مقبولة للتقاعد، وليست من ثم مدة هামشية تحرمه من الاستحقاقات المالية التقاعدية اللاحقة. وهذه الخطوة التشريعية جاءت لمصلحة الموظف العام، انعكاساً لخدماته الوظيفية السابقة التي يستحق عنها هذا التكريم المالي على الأقل.

وفي المقابل، نجد أن المشرع في نطاق المادة (١٦٠) من نظام الخدمة المدنية الأردني، قد أعطى الموظف المحال إلى الاستيداع قسراً عنه من دون أن يكون لإرادته أو لرغبته أي دور في هذا المجال، وخلال مدة استيداعه، جزءاً من راتبه (الأساسي) وجزءاً من (بعض) علاواته فقط، في حين أنه منع إعطاء الموظف المحال إلى الاستيداع بناء على طلبه، وخلال مدة استيداعه، أي جزء من ذلك الراتب أو من تلك العلاوات، بل تطلب أن يدفع مثل هذا الموظف خلال هذه المدة العائدات المالية التقاعدية المستحقة من دخله الخاص، بالإضافة إلى أن المشرع الأردني لم يحسب مدة الإحالة إلى الاستيداع - وفي كل الأحوال - لغايات الزيادة السنوية والترفيه. وبذلك يكون هذا المشرع قد حدد في نطاق المادة التي نحن بصدها، الاستحقاقات المالية للموظف المستودع على سبيل الحصر، ومن ثم لا يجوز التوسع في تفسيرها أو القياس عليها.

وعلى ضوء ما تقدم، فإن تطلعات المشرع الأردني في هذا الشأن، وإن قامت على اعتبارات إنسانية لمصلحة بعض الموظفين المحالين إلى الاستيداع، إلا أنها توفر على الدولة توفيراً جيداً ومقبولاً من إنفاق الأموال المخصصة في موازنتها للوظيفة العامة والموظف العام، ومن ثم يمكن لها أن تستفيد من هذا التوفير المالي الكبير المتعلق بالرواتب والعلاوات والزيادات السنوية والبدلات الأخرى، في تطوير أجهزتها الإدارية، وتنقيتها من المعوقات التي تواجهها، وشراء الأدوات والآلات والأبنية اللازمة لها، ودفعها نحو الأداء الوظيفي الراقى الذي يحقق سياساتها العامة وأهدافها الكبرى.

يضاف إلى ما تقدم، أن المشرع الأردني في المادة (١٦٠) التي نناقشها الآن، قد سمح بصورة عامة ومطلقة للموظف المحال إلى الاستيداع، بالعمل خلال مدة استيداعه لدى أي جهة غير حكومية، أي في القطاع الخاص أو لدى الغير، وأن يتقاضى بطبيعة الحال عن مثل هذا العمل أجراً يرتضيه، ومن ثم يحسن هذا الموظف من أوضاعه المالية، ويزيد من معارفه العلمية وخبراته العملية والوظيفية، ويخدم في النهاية المصلحة الجماعية العامة.

هذه هي (أهم) مزايا الاستيداع التي حاولنا استقائها من المادة (١٦٠) من نظام الخدمة المدنية الأردني، والتي تتسم بالطبيعة المعيارية، حيث تقبل التأييد كما تقبل التحفظ، وذلك على ضوء نظرة الباحث العلمي إليها، وخلاصة استنباطه واجتهاده الشخصي في شأنها.

ثانياً - أهم عيوب الاستيداع:

تتمثل (أهم) هذه العيوب أول ما تتمثل، في الفقرة (أ) من المادة (١٦٠) من نظام الخدمة المدنية الأردني التي افتتحت بها المشرع تنظيم الاستيداع بالنص على أنه (لمجلس الوزراء إحالة أي موظف على الاستيداع بناء على تنسيب الوزير متضمناً الأسباب التي استند إليها أو بناء على طلب الموظف وتنسيب الوزير، وذلك لمدة أقصاها خمس سنوات للموظف وثلاث سنوات للموظفة). ففي هذه الفقرة، وضع المشرع مدة قصوى للاستيداع، وهي خمس سنوات للموظف الذكر، وثلاث سنوات للموظفة الأنثى. وكان هذا المشرع قد عرف (الموظف) في الفقرة (أ) من المادة (٢) من نظام الخدمة المدنية بأنه (الشخص المعين بقرار من المرجع المختص بذلك في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة أو موازنة إحدى الدوائر، بما في ذلك الموظف المعين براتب شهري مقطوع، أو بعقد على حساب المشاريع أو الأمانات أو التأمين الصحي، ولا يشمل العامل الذي يتقاضى أجراً يومياً)^(١).

إن، فإن هذه الأمور القانونية التي يجب أن تكون مترابطة، جعلت من الاستيداع في هذه الفقرة أحجية تثير الدهشة والتعجب! فهل يمكن إحالة الموظف إلى الاستيداع مدة أسبوع واحد فقط أو مدة شهر مثلاً؟ وإذا كان هذا ممكناً حسبما يوحي به نص هذه الفقرة، أفلا يحتمل أن يتناقض ذلك تناقضاً خطراً مع قانون التقاعد المدني الأردني الذي تحسب على أساسه الإجراءات والمدد الزمنية والاستحقاقات التقاعدية للموظف المستودع فتثور بذلك مشكلات إدارية ومالية وقانونية معقدة قد تتفاقم ويصعب حلها؟ وإذا كانت هذه الفقرة

(١) تعرضت محكمة العدل العليا للفرقة بين معنى (الموظف) ومعنى (المستخدم) في مجال الخدمة المدنية العامة، وذلك بحكمها في القضية رقم (٩٧/١٩١) الصادر بتاريخ ١٨/١٠/١٩٩٧. منشور في مجلة نقابة المحامين، عمان/الأردن، السنة السادسة والأربعون، العددان الأول والثاني، كانون الثاني وشباط ١٩٩٨، صفحة ٣٨٢، حيث قالت: (وبذلك أزال التفرقة بين الموظف والمستخدم فأخضعهما لنظام واحد دون تمييز، فامتد مدلول (الموظف العام) إلى جميع العاملين في خدمة المرفق العام باستثناء من يعمل بأجر يومي).

التي نحن بصدها تجيز - حسب تعبير المشرع نفسه - إحالة (أي موظف) إلى الاستيداع، ولما جاء تعريف الموظف الذي ذكرناه بهذا الإطلاق والتعميم الواسع، فهل يمكن إحالة الموظف المعين (براتب شهري مقطوع) أو المعين (بعقد) إلى الاستيداع على الرغم من خصوصية أسباب تعيين مثل هذا الموظف وإجراءاته، واختلاف طبيعة هذا التعيين نفسه وشروطه ومدته عن التعيين المصنف الدائم؟ وما المشكلات التي ستتحمل الجهات الإدارية المختصة في الدولة نتائجها ومسؤولياتها إذا طبقنا النصوص التشريعية الواردة في مجال الاستيداع تطبيقاً مجرداً على مثل هذه الحالات التي يحتمل أن يفرزها الواقع العملي؟

إن كل هذه التساؤلات قد تفتح مجالاً للارتجال الإداري المتسرع، وللتفسير العشوائي للنصوص التشريعية، وللاجتهاد غير المبرر، وأساسها العيوب التي تضمنتها الفقرة (أ) محل هذا التحليل المتواضع.

فإذا انتقلنا إلى الفقرة (ج) من المادة (١٦٠) من نظام الخدمة المدنية الأردني، وجدنا أنها تنص على أنه: (تعتبر مدة الإحالة على الاستيداع مقبولة للتقاعد، ويعتبر قرار إحالة أي موظف على الاستيداع قراراً بإحالة حكماً على التقاعد عند إكماله مدة إحالته على الاستيداع، وذلك دون الحاجة إلى إصدار أي قرار بذلك).

وهذا النص التشريعي يتضمن أيضاً بعض المآخذ التي يتمثل أهمها في أن المشرع هنا جعل من إحالة الموظف إلى الاستيداع الوظيفي جسراً إلى إحالته إلى التقاعد. وبمعنى أكثر صراحة، فإن هذا المشرع جعل من الاستيداع نفسه تقاعداً مبكراً ومبتسراً وآمراً، لا ينقصه غير استيفاء المدة الزمنية المحددة، والتي قد تؤلم وتعذب بعض الموظفين الذين أحيوا قسراً إلى الاستيداع وهم يعيشونها، وقد تحرمهم من بعض مزايا الوظيفة العامة التي كانوا يتمنون الاستمرار في شغلها بصورة طبيعية حتى النهاية. وهذا الدمج الضمني بين وضعين وظيفيين مختلفين - هما الاستيداع والتقاعد - لكل منهما خصوصيته وطبيعته الإدارية وآثاره القانونية، هو أمر منتقد.

يضاف إلى ما تقدم، أن تطبيق الفقرة (ج) التي نحن بصددّها، قد يثير بعض التساؤلات العملية والإدارية - وربما القانونية - التي تواجه الجهات الإدارية المختصة. ومن ذلك - على سبيل المثال فقط - أنه إذا أُحيل الموظف إلى الاستيداع مدة سنتين مثلاً، فهل يحال بعد انتهاء هذه الفترة الزمنية (حكماً) إلى التقاعد ولو لم يكمل المدة (الأصلية) لهذه الإحالة حسب قانون التقاعد المدني الأردني؟ وماذا لو أخطأت الجهات الإدارية المختصة في حساب المدد الاستيداعية والتقاعدية (المتراصة) لبعض الموظفين، ألا ينتج عن ذلك مشكلات مالية وإدارية وقانونية معقدة قد تتفاقم ويصعب علاجها؟

ولهذا، فإننا نرى أن المشرع الأردني في هذه الفقرة التي نناقشها الآن، قد أخطأ عندما عدّ قرار إحالة الموظف إلى الاستيداع، قراراً بإحالاته (حكماً) إلى التقاعد عند انتهاء فترة استيداعه، وذلك (دون الحاجة إلى إصدار أي قرار بذلك). فلماذا لا يصدر عند انتهاء مدة استيداع الموظف قراراً إدارياً إنشائياً جديداً (يؤكد) إحالاته إلى التقاعد، (ويصحح) أي خطأ مالي أو إداري أو وظيفي أو زمني أو قانوني وقعت فيه الجهات الإدارية المختصة، ولا سيما أنها - كما ذكرنا - معرضة على ضوء هذا التسرع التشريعي إلى مثل هذا الوقوع في الخطأ؟

إن كل ما قدمناه، ناتج عن قصور تشريعي يجعل من الفقرة (ج) التي يناقشها الآن محلاً للانتقاد وإعادة النظر.

فإذا انتقلنا إلى الفقرة (هـ) من المادة (١٦٠) من نظام الخدمة المدنية الأردني، وجدنا أنها تنص على أنه: (إذا أُحيل الموظف على الاستيداع دون طلبه فإنه يتقاضى خلال مدة الاستيداع نصف راتبه الأساسي مع نصف علاوة الفئة والدرجة ونصف العلاوة الشخصية وكامل العلاوة العائلية، أما العلاوات الأخرى فلا يستحق أي شيء منها. ويتم اقتطاع العائدات التقاعدية من كامل راتب الموظف الأساسي الذي يجري على أساسه حساب التقاعد وفقاً لقانون التقاعد).

ففي هذه الفقرة التي خصصها المشرع الأردني للموظف الذي يحال إلى الاستيداع قسراً عنه، أي من دون أن يكون لإرادته أو لرغبته دور في هذا

الشأن، أمر هذا المشرع بأن تدفع الجهة الإدارية المختصة لمثل هذا الموظف طوال مدة استيداعه، جزءاً من راتبه الأساسي وجزءاً من بعض علاواته، بالإضافة إلى أن هذا النص التشريعي يوحي تماماً بأن تلك الجهة الإدارية المختصة - كما قدمنا وفي حدود تفسيرنا ورأينا الشخصي - هي التي تدفع أيضاً عن هذا الموظف العائدات التقاعدية المستحقة من (كامل) راتبه الأساسي.

وعلى الرغم من إقامة المشرع هنا لهذا العطاء المالي على اعتبارات إنسانية، وعلى الرغم أيضاً من أن هذا العطاء الجزئي - كما قدمنا - قد يوفر بعض الأموال على الدولة، فإننا نرى أنه لا يستند إلى أي مبرر قانوني مجرد، وربما يخالف بعض الأصول والمبادئ العامة، كما قد يخالف ما استقر عليه اجتهاد الفقه والقضاء في كثير من الدول وبخاصة في مجال القانون الإداري، والذي يتمثل في أن الأجر لا يعطى إلا مقابل العمل الفعلي الذي يؤديه الموظف العام وهو يباشر اختصاصاته وسلطاته الوظيفية^(١).

يضاف إلى ما تقدم، أن ما ورد في نهاية الفقرة (هـ) التي نناقشها الآن، ينطوي بدوره على أحد المآخذ المحتملة، والذي يطرحه التساؤل التالي: ماذا لو قررت الدولة زيادة رواتب جميع موظفيها العموميين، فهل تقع هذه الزيادة على الرواتب الأساسية للموظفين المستودعين خلال فترة استيداعهم لجميع الغايات وبخاصة لغايات اقتطاع العائدات التقاعدية المستحقة؟

يبدو أن المشرع الأردني في هذه الفقرة التي نحن بصدها قد أحال ضمناً هموم مثل هذه المشكلات إلى قانون التقاعد المدني، وكان عليه أن يعالج أبعاد مثل هذا الأمر بكل تحديد وصراحة ووضوح، لأن مثل هذه الإحالة التشريعية،

(١) انظر في هذا الخصوص، الدكتور سليمان الطماوي (مبادئ القانون الإداري - دراسة مقارنة) المرجع السابق، صفحة ٧٠٨. ومؤلفه (القضاء الإداري - الكتاب الثالث - قضاء التأديب - دراسة مقارنة) المرجع السابق، صفحة ١٥٣ وما بعدها. وانظر من الفقه الإداري الأجنبي:

- Michael Bashan (Administrative Law - An analysis of modern theories) op. cit. p. 325.

- Herbert Hicks (Administrative Law) op. cit. p.p. 486 F.F.

تنقل معها المشكلات ذاتها إلى موقع تشريعي آخر، وتحدث فجوة وفراغاً قانونياً وإدارياً في نظام متخصص للخدمة المدنية، ويبدأ من ثم ولوج المتاهات القانونية والإدارية التي قد تنتهي إلى طريق مسدود. فإذا حرمان هؤلاء الموظفين المحالين إلى الاستيداع خلال فترة استيداعهم من تلك الزيادة المالية، فقد يكون هذا الحرمان مخالفاً للعدالة وللأسس التشريعية وللمنطق الإداري والواقعي المجرد، ولا سيما أن العلاقة الوظيفية بينهم وبين الجهات الإدارية التي يعملون فيها لم تنقطع نهائياً بعد. وإذا منحنا هؤلاء الموظفين المحالين إلى الاستيداع خلال فترة استيداعهم تلك الزيادة المالية، فكيف نكافئهم وهم لا يعملون في أجهزتهم الإدارية، ولا سيما أن اجتهد الفقهاء والقضاء الإداري في كثير من الدول - كما قدمنا - قد استقر على أن الأجر لا يعطى إلا مقابل العمل؟ ولهذا كان يتعين على مشرعنا الأردني أن يتنبه إلى مثل هذه الفراغات التشريعية، ويعالجها معالجة حثيثة حاسمة وهو ينظم الاستيداع عبر الفقرة (هـ) محل هذا النقد الاجتهادي المتواضع.

فإذا انتقلنا إلى الفقرة (ز) من المادة (١٦٠) من نظام الخدمة المدنية الأردني، وجدنا أنها تنص على أنه: (يجوز للموظف المحال على الاستيداع العمل لدى أي جهة غير حكومية دون الحصول على موافقة مسبقة).

ففي هذه الفقرة الأخيرة، أجاز المشرع للموظف المحال إلى الاستيداع بأن يعمل لدى أي جهة غير حكومية دون الحصول على موافقة مسبقة من الجهات الإدارية المختصة. وهذه الإجازة التشريعية - كما قدمنا - تعد من مزايا الاستيداع الوظيفي، ولكن الأمر المنتقد في هذا الشأن، هو عدم اشتراط المشرع على مثل هذا الموظف الذي يرغب خلال مدة استيداعه في العمل الخاص، بالحصول على موافقة مسبقة من تلك الجهات الإدارية المختصة. فهذا الأمر - في تقديرنا - ينطوي على مخالفة لروح المادة (٤٤) من نظام الخدمة المدنية نفسه، وبالذات للفقرة (ز) من هذه المادة، التي تحظر على أي موظف، ولأي سبب من الأسباب أو لأي ظرف من الظروف، القيام بأي عمل يخرج عن نطاق اختصاصاته الرسمية الأصلية، ولدى أي جهة أخرى كائنة ما كانت، إلا

بتصريح مسبق، سواء من رئيس الوزراء أو من الوزير المختص، وذلك وفقاً لكل حالة على حدة. فإذا أخذنا بعين الاعتبار - وبحكمة القياس - أن العلاقة الوظيفية بين الموظف المستودع وبين الجهة الإدارية التي يتبعها لم تنقطع انقطاعاً نهائياً بعد وفقاً للتفصيل الذي بيناه قبل الآن، وجدنا أن هذا السماح لمثل هذا الموظف بالعمل الخاص دون قيد أو شرط هو أمر منتقد.

يضاف إلى ما تقدم، أن عدم حصول الموظف المحال إلى الاستيداع الذي يرغب في العمل الخاص خلال مدة استيداعه على موافقة مسبقة من الجهات الإدارية، قد يؤدي إلى التسيب والفوضى، وقد يحدث مشكلات مالية وإدارية وسلوكية وقانونية مقلقة ومعوقة لسير العملية الإدارية والوظيفية في الدولة. ولهذا كان يتعين على مشرعنا الأردني أن يتنبه إلى مثل هذه الأمور - القائمة والمتوقعة - وهو ينظم الاستيداع عبر الفقرة (ز) محل هذا الحديث.

وأخيراً، فإن المتمعن في نصوص المادة (١٦٠) وأحكامها من نظام الخدمة المدنية الأردني، والمتعلقة بالاستيداع الوظيفي، يلحظ بأن معظم هذه النصوص والأحكام جاءت عبر صياغة يغلب عليها الطابع (الأمري)، ولم تترك (التقدير المناسب) حتى للجهات الإدارية المختصة في الدولة، لكي تستعمل هذا التقدير كصمام أمان لمواجهة جميع الحالات المتوقعة والمحتملة، بالإضافة إلى أن هذه النصوص والأحكام اتسمت في مجملها بالغموض وعدم الاتساق، ولم تعالج كثيراً من الجوانب المهمة والضرورية المتعلقة بتنظيم الاستيداع الوظيفي.

هذه هي (أهم) عيوب الاستيداع التي حاولنا أيضاً إبرازها من خلال المادة (١٦٠) من نظام الخدمة المدنية الأردني، وهي - بكل التواضع العلمي - تنبع من وجهة نظرنا إليها، ومن اجتهادنا الشخصي تجاهها، الأمر الذي يفرض علينا على ضوء أمانة المسؤولية العلمية والقانونية، أن نحاول بقدر إمكاناتنا وظروفنا المتاحة، وضع تصور اجتهادي مناسب لتنظيم الاستيداع في بلادنا الغالية، وهو الأمر العصيب الذي سنبحر وحدنا عبره في المبحث التالي إن شاء الله.

المبحث الثالث

اجتهادنا القانوني لتنظيم الاستيداع في الأردن

عرضنا في بداية هذه الدراسة، لأهداف الاستيداع الوظيفي وأهميته سواء بالنسبة إلى الدولة، أو بالنسبة إلى الموظف العام نفسه، أو بالنسبة إلى بقية مواطني الدولة العاديين، وذلك من خلال استقراءنا لتشريعات هذا الاستيداع في عدد من الدول العربية والأجنبية، واطلاعنا على بعض الآراء الفقهية العربية والأجنبية أيضاً التي تناولت هذا الموضوع من قريب أو من بعيد. وذكرنا أن لفكرة الاستيداع أهدافاً بعيدة، وأهميات سياسية واجتماعية ومالية وقانونية لها قيمتها وآثارها النظرية والتطبيقية معاً.

وبناء على ما تقدم، وعلى ضوء معرفة أهم مزايا الاستيداع وأهم عيوبه في نظام الخدمة المدنية الأردني التي أبرزناها وشرحناها في المبحث الثاني من هذا الفصل الذي نحن بصدد، فإننا نلاحظ بكل الحياد العلمي والاعتزان القانوني، بأن تنظيم المشرع الأردني للاستيداع الوظيفي في هذا النظام جاء قاصراً ومعيباً، ولم يأخذ بمعظم الأهداف والأهميات التي توخاها ورمى إليها المشرع في الدول المقارنة، وأن عيوب هذا الاستيداع في وضعه الحاضر، قد فاقت مزاياه كثيراً، الأمر الذي دعانا - بشيء من الصبر والمشقة - إلى إعداد صياغة قانونية جديدة للمادة (١٦٠) من نظام الخدمة المدنية الأردني المتعلقة بالاستيداع الوظيفي، بحيث تحقق معظم الأهداف والأهميات والغايات التشريعية التي ذكرناها.

وسنتقدم الآن إلى القارئ الفاضل، ومع نهاية هذا الفصل التقويمي، بهذه الصياغة الاجتهادية المقترحة، لعلها تكون محاولة مقبولة تخفف من عيوب الاستيداع، وتزيد من أهميته النظرية والتطبيقية، وتخدم - بتواضع علمي - العملية التشريعية والإدارية والوظيفية في الدولة.

الاستيداع

المادة المقترحة:

أ - يجوز لمجلس الوزراء بناء على تنسيب خطي مسبب من الوزير المختص، إحالة الموظف الأردني المثبت في الخدمة الدائمة، والذي أمضى في وظيفته التي يشغلها خدمة فعلية مقبولة للتقاعد لا تقل عن سبع سنوات إلى الاستيداع، لمرة واحدة، ولمدة ثلاث سنوات.

ب - يجوز للموظف الذي تنطبق عليه أحكام الفقرة (أ) من هذه المادة، أن يطلب من الوزير المختص إحالته إلى الاستيداع، وتتم هذه الإحالة بالإجراءات المنصوص عليها نفسها في الفقرة السابقة، وذلك في الحالات التالية:

١ - للزوج أو للزوجة إذا كان أحدهما يعمل خارج المملكة الأردنية الهاشمية، أو كان في إجازة دراسية، أو معاراً، أو موفداً في بعثة أو دورة خارج المملكة مدة لا تقل عن سنة، أو إذا نقل للعمل في وظيفة رسمية دائمة خارج الأردن.

٢ - للموظف إذا اقتضت ظروف أسرته أن يتفرغ للعناية بأحد أبنائه أو بزوجه أو بأحد والديه إذا كان أي منهم مريضاً أو كانت أحوالهم الصحية تستدعي ذلك.

٣ - للموظفة إذا اقتضت ظروف أسرتها أن تتفرغ للعناية بطفلها الرضيع أو بأي من أبنائها أو بزوجها أو بأحد والديها إذا كان أي منهم مريضاً أو كانت أحوالهم الصحية تستدعي ذلك.

٤ - إذا أبدى الموظف في طلب إحالته إلى الاستيداع أسباباً مهمة وجادة أخرى يقتنع بها ويوافق عليها الوزير المختص ويبينها لمجلس الوزراء في تنسيبه إليه.

ج - تُعد السنة الأولى فقط من سنوات إحالة الموظف إلى الاستيداع مدة مقبولة للتقاعد، وتبقى جميع الإجراءات والاقتطاعات والحقوق التقاعدية لهذا الموظف خلال هذه السنة قائمة ومستمرة وكأنه على رأس عمله قبل

الاستيداع. كما تسري وتطبق على رواتبه لغاية احتساب الاقتطاعات التقاعدية فقط، أي إجراءات أو حقوق مالية أو قانونية جديدة أو متغيرة كانت ستسري وتطبق على تلك الرواتب فيما لو لم يحل إلى الاستيداع.

د - إذا أكمل الموظف المحال إلى الاستيداع خلال مدة استيداعه أي رواتب أو علاوات، كما لا تحسب له هذه المدة أيضاً لغايات منح الزيادة السنوية أو لغايات الترفيع.

هـ - إذا أكمل الموظف المحال إلى الاستيداع في أي سنة من سنوات استيداعه مدة الخدمة الوظيفية المقبولة لإحالاته إلى التقاعد ولو في حدها الأدنى وفقاً لقانون التقاعد المدني الأردني النافذ، فللجهة الإدارية المختصة إحالاته إلى التقاعد وفقاً للأصول القانونية المرعية. كما يجوز لهذا الموظف أن يطلب من هذه الجهة إحالاته إلى التقاعد وفقاً لتلك الأصول.

و - يجوز للموظف المحال إلى الاستيداع أن يطلب من الجهة الإدارية المختصة السماح له بالعمل في مجال القطاع الخاص خلال مدة استيداعه، ولا يجوز له أن يباشر هذا العمل إلا بعد حصوله على إذن خطي رسمي بذلك، يتضمن الإجراءات والمدد والشروط التي تضعها تلك الجهة الإدارية والمتعلقة بهذا العمل.

ز - مع مراعاة الفقرة (هـ) من هذه المادة، يجوز لمجلس الوزراء بناء على تنسيب خطي مسبب من الوزير المختص، إلغاء إحالة الموظف إلى الاستيداع في أي وقت إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، أو إذا أصبحت حالات الاستيداع لا تنطبق على أوضاعه. ويتعين على هذا الموظف عندئذ الالتحاق بعمله فوراً تحت طائلة اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة بحقه وفقاً للأصول.

ح - مع مراعاة الفقرة (هـ) من هذه المادة، تكون الجهة الإدارية التي يعمل فيها الموظف المحال إلى الاستيداع ملزمة بإعادته إلى وظيفته الأصلية، أو إلى أي وظيفة أخرى بنفس درجته وراتبه وعلاواته التي كان يتقاضاها عند بدء مدة استيداعه، وذلك في أي حالة ينتهي معها هذا الاستيداع.

ط - تراعى عند تطبيق فقرات هذه المادة وأثناء هذا التطبيق، أحكام مواد نظام الخدمة المدنية الأخرى المرتبطة بهذه الفقرات والمكملة لها، بما في ذلك الأحكام المتعلقة بسلوك الموظف وأخلاقيات الوظيفة العامة، وبالإجراءات والعقوبات التأديبية التي تُعد سارية المفعول على الموظف المحال إلى الاستيداع خلال مدة استيداعه.

هذه هي الصياغة الاجتهادية للمادة التي نقترحها، والتي تنظم كثيراً من جوانب الاستيداع الوظيفي، نتقدم بها للقارئ الكريم، وللجهات المعنية في الدولة، لعلها تحقق أهداف هذا الوضع الوظيفي وغاياته بقدر الإمكان.

ويلاحظ على هذه المادة المقترحة، بعض الأمور التي نرى أن من الواجب علينا إيضاحها باختصار مناسب فيما يلي:

أولاً: إن فقرات هذه المادة تشتمل على الموضوعات الرئيسة المتعلقة بالاستيداع الوظيفي، حيث تركت بعض المسائل الجزئية والثانوية الأخرى للتعليمات الداخلية، أو للأسس التنظيمية والإجرائية التي يمكن أن تضعها الجهات المختصة في الدولة بما تملكه من سلطات دستورية وقانونية في هذا المجال^(١).

ثانياً: استخدمت بعض فقرات هذه المادة اصطلاح (الجهة الإدارية المختصة)، بهدف إعطاء مرونة لغوية وإدارية مناسبة للتعبير التشريعي، ولاسيما أن هذه الجهات الإدارية التي تملك إصدار القرارات الإدارية المتعلقة بالوظيفة العامة، تختلف من موظف إلى آخر، وذلك على ضوء فئته ودرجته ومستواه الوظيفي.

ثالثاً: على الرغم من إعطاء هذه المادة لمجلس الوزراء - الذي يدير جميع شؤون الدولة بمقتضى المادة (٤٥) من الدستور الأردني - سلطة

(١) أعطى المشرع الأردني في بعض مواد نظام الخدمة المدنية للجهات الإدارية المختصة في الدولة مثل هذه الاختصاصات والسلطات. قارن في ذلك على سبيل المثال المواد (٤، ٥، ٦، ٥٤، ٩٥، ١٢٣، ١٦٧) من هذا النظام.

تقديرية في إصدار قراره الإداري النهائي المتعلق بإحالة الموظف إلى الاستിاداع، فإنها قيدت تنسيب الوزير المختص في هذا الشأن بأن يكون خطياً ومسبباً، لأن هذا التنسيب هو الذي يثير التحوّف، وذلك لاحتمال ابتعاده أحياناً عن الدوافع الموضوعية المجردة والمتزنة والعادلة، وما قد يسببه ذلك من ضرر فادح بالموظف العام. كما أن مثل هذا التسبب يدعم الرقابة القضائية ويعزز سلطانها وهي تتحرى المشروعية في القضايا والمنازعات الإدارية المتعلقة بقرارات الاستياداع.

رابعاً: أعطت هذه المادة إمكانية تحريك الاستياداع وإعماله إلى جانبين، أحدهما (أمر) وهو الجهة الإدارية المختصة، وثانيهما (اختياري) وهو الموظف المعني نفسه، تحقيقاً لمصلحة هذين الجانبين معاً، وسعياً وراء إيجاد توازن إداري وإنساني مشروع، على أن تتوافر في هذا الموظف - وفي كل الأحوال - الشروط التي وردت في هذه المادة، وذلك لاستفادة الدولة من خدماته الفعلية السابقة من جهة، وإخراج بعض الموظفين والأشخاص من دائرة الاستياداع، حيث لا يفيد ولا يجوز استياداعهم من جهة أخرى^(١). كما حددت هذه المادة أيضاً الحالات التي يجوز معها للموظف أن يطلب من الوزير المختص استياداعه، وهي حالات يغلب عليها الطابع الإنساني الراقي، بالإضافة إلى الضرورات الإدارية والقانونية الأخرى التي قد تقتضيها أوضاع العمل وظروفه.

خامساً: جعلت هذه المادة السنة الأولى فقط من سنوات استياداع الموظف الثلاث، خدمة مقبولة له لغايات التقاعد، وأحاطت احتساب الاقتطاعات التقاعدية لهذا الموظف بكل الضمانات الآتية والمستقبلية المتوقعة التي تكفل له حقوقه المالية المناسبة في هذا الشأن، وذلك لإحداث التوازن المعقول بين توفير الإنفاق المالي على الدولة، وبين مزايا الاستياداع الأخرى المفسرة لمصلحة الموظف. كما وضعت هذه المادة أيضاً مخرجاً مشروعاً وعادلاً لإمكانية إحالة

(١) ومنهم الموظفون غير المصنفين والذين يعملون بالراتب الشهري المقطوع والمعينين بعقود.

الموظف المستودع إلى التقاعد، سواء من الجهة الإدارية المختصة، أو بطلب شخصي منه، بعد استيفائه للمدد والشروط القانونية اللازمة لذلك، هادفة من وراء هذا المخرج - بالإضافة للغايات الأخرى -، إلى التخفيف من ثقل الأجهزة الإدارية وازدحامها في الدولة بأعداد كبيرة من الموظفين العموميين.

سادساً: حرمت هذه المادة الموظف العام - خلال فترة استبداءه - من أي رواتب أو علاوات أو زيادات سنوية أو أقدميات في الترفيع، مسيطرة في ذلك المبدأ الأصولي الذي استقر عليه الفقه والقضاء الإداري في معظم الدول الحديثة، والذي يتمثل في أن الأجر لا يُعطى إلا مقابل العمل الفعلي، بالإضافة إلى أنها سعت نحو تحقيق هدف أساسي آخر يقابل مزايا الاستبداء بالنسبة إلى الموظف، وهو التوفير المالي الضروري والمهم والمشروع على الدولة. على أن هذه المادة سمحت في هذا الشأن - وفي الوقت نفسه - للموظف المحال إلى الاستبداء، بأن يعمل خلال مدة استبداءه إذا أراد في القطاع الخاص لحسابه أو لدى الغير، بعد حصوله على إذن خطي مسبق، وذلك لضبط هذا العمل درءاً لأي تسبب أو لأي فوضى أو مشكلات قد تحدث في هذا المجال.

سابعاً: ضمنت هذه المادة للدولة (مقابل التخفيف من ثقل أجهزتها الإدارية وازدحامها بأعداد كبيرة من العاملين فيها)، الاحتفاظ ببعض الموظفين الذين تم استبداءهم، وبخاصة أولئك الذين يملكون خبرات طويلة، واختصاصات نادرة، وكفاءات علمية وعملية عالية، وذلك عن طريق إعادتهم إلى وظائفهم، سواء أثناء مدة استبداءهم (إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك)، أو بعد انتهاء هذه المدة في الظروف والأحوال الطبيعية والعادية.

ثامناً: أوجبت هذه المادة بصورة قانونية لبقة ومهذبة على الموظف المحال إلى الاستبداء، احترام السلوك الإداري القويم خلال مدة استبداءه، والمحافظة على أخلاقيات الوظيفة العامة وهيبتها، وذلك تحت طائلة اتخاذ الإجراءات والعقوبات التأديبية بحقه إذا خرج عن ذلك السلوك وتلك الأخلاق، ما دامت العلاقة الوظيفية بينه وبين الدولة - خلال مدة الاستبداء - قائمة ولم

تنقطع نهائياً. وبذلك تكون هذه المادة التشريعية قد حسمت بصراحة ووضوح، التساؤلات ووجهات النظر الفقهية المختلفة التي أثّرت حول مدى خضوع أو عدم خضوع الموظف للمساءلة التأديبية خلال مدة استبداءه^(١).

تاسعاً: حاولنا بقدر الإمكان والظروف المتاحة، وعلى ضوء فهمنا المتواضع للبيئة القانونية الأردنية التي نعيشها، أن نُضمّن هذه المادة معظم أهداف الاستبداء وغاياته الأساسية التي أخذت بها بعض الدول المقارنة، سواء تعلقت هذه الأهداف والغايات بالدولة، أو بالموظف العام نفسه، أو ببقية المواطنين العاديين الذين وجدت الأجهزة الإدارية أصلاً لخدمتهم وتحقيق مصالحهم الجماعية المشروعة.

وبعد، وأياً كان الأمر، فإننا لا ندعي باقتراحنا لهذه المادة التي تنظم الاستبداء الوظيفي الوصول إلى دائرة الكمال، بل إن ما يمكن أن يأتي به غيرنا قد يكون أفضل مما أتينا به في هذا المجال، ولكن محاولتنا التي تقدمنا بها في

(١) انظر في هذا الشأن وجهة نظر الدكتور سليمان الطماوي في مؤلفه (القضاء الإداري - الكتاب الثالث - قضاء التأديب - دراسة مقارنة) المرجع السابق، صفحة ٣٥٩، حيث يقول: (ولعل أئق ما يثيره الاستبداء، هو النظام التأديبي الذي يخضع له العامل المحال إلى الاستبداء أثناء فترة الاستبداء، نظراً لطبيعة العلاقة بين الموظف وبين الحكومة في خلال تلك الفترة. فالموظف المحال إلى الاستبداء لم تنقطع صلته بالدولة، وهو يستطيع أن يعود إلى وظيفته خلال فترة الاستبداء... ولكن الموظف المحال إلى الاستبداء تكف يده عن عمله، وتعتبر وظيفته شاغرة بمجرد إحالته إلى الاستبداء، ومن ثم يجوز أن تشغل بغيره... والمشرع حين نظم الاستبداء لم يشر إلى العقوبات التي يمكن أن توقع على الموظف المحال إلى الاستبداء إذا اكتشفت أخطاء كان قد ارتكبها قبل إحالته إلى الاستبداء، أو إذا ارتكب أثناء فترة الاستبداء مخالفة لواجب يلزم الموظف بعد ترك الخدمة، كواجب عدم إفشاء الأسرار... وعلى هذا الأساس فإن الموظف المحال إلى الاستبداء، يتحدد وضعه التأديبي في نهاية العامين، فإذا ترك الخدمة قبل نهاية المدة باختياره، فإنه يعاقب تأديبياً كما يعاقب الموظف الذي تنتهي صلته بالدولة لأي سبب من الأسباب المعروفة. أما إذا عاد إلى العمل فإنه يخضع للنظام التأديبي المقرر للوظيفة التي يعود إليها).

نهاية هذه الدراسة، تبقى محاولة متواضعة وبديلة، لتنظيم هذا الوضع الوظيفي الدقيق والحساس بجدية ومرونة، وإحاطته بالقدر المناسب والملائم من الرعاية الإدارية والقانونية والوظيفية، ضماناً لمصلحة جميع أطرافه المعنية. ويظل الأمل معقوداً - في كل الأحوال - على قيام الجهات والسلطات المختصة في الدولة بتعديل المادة (١٦٠) من نظام الخدمة المدنية الأردني على النحو الذي اقترحناه، لإيجاد العلاج المقبول والحل المقنع لوضع الاستبداد الوظيفي الذي استغرق منا كل هذا الحديث.

الخاتمة

تحدثنا في هذه الدراسة - التي تركزت بقدر الإمكان على نظام الخدمة المدنية الأردني للأسباب التي ذكرناها في مقدمتها - عن الاستيداع، وقدمنا في هذا الشأن عرضاً تحليلياً وافياً لهذا الوضع الوظيفي، تضمن كثيراً من التفاصيل والآراء والاجتهادات والحلول المتعلقة به والتي أملت عليها دراستنا القانونية وقناعاتنا العلمية وتجاربنا الوظيفية، وذلك في ظل البيئة القانونية التي نعيشها وندرك طبيعتها ومؤثراتها المختلفة.

وقد قسمنا هذه الدراسة المتواضعة إلى ثلاثة فصول، عرضنا في الفصل الأول منها لمفهوم الاستيداع الوظيفي وأهدافه النظرية العامة، وبيننا بشيء من التفصيل - بعد استقراءنا لجوانبه في بعض الدول المقارنة - هذه الأهداف والأهميات والغايات بالنسبة إلى الدولة ذاتها، وبالنسبة إلى الموظف العام نفسه، وبالنسبة إلى بقية المواطنين العاديين الذين يتأثرون ويؤثرون في الأجهزة الإدارية المتعددة.

أما الفصل الثاني من هذه الدراسة، فقد تحدثنا فيه عن أحكام الاستيداع وتطبيقه في نظام الخدمة المدنية الأردني (وهو النظام رقم (١) لسنة ١٩٩٨)، حيث أوردنا هذه الأحكام وشرحنا جوانبها شرحاً تطبيقياً مجرداً كما جاء بها المشرع الأردني، ثم أتبعنا ذلك بتبيان موقف القضاء الإداري الأردني في دعاوى الاستيداع التي رفعت إليه، وملاحظاتنا القانونية والشخصية تجاه خصوصية هذا الموقف القضائي وطبيعته الذي يمثل الواقع التطبيقي.

أما الفصل الثالث والأخير من هذه الدراسة، فقد تناولنا فيه تقويمنا للاستيداع في وضعه الحاضر، حيث توصلنا بناء على أسس ومعطيات فكرية وقانونية واجتهادية، إلى التكييف القانوني المناسب لهذا الاستيداع، ثم بينا - على ضوء اقتناعاتنا الشخصية - أهم مزايا الاستيداع وأهم عيوبه في إطار نظام الخدمة المدنية الأردني، وانتهينا أخيراً إلى اجتهاد قانوني متواضع، تمثل

في محاولة تنظيم هذا الاستيداع في الأردن، بحيث يحقق هذا التنظيم التشريعي المقترح القدر المناسب والملائم من أهداف هذا الوضع الوظيفي وغاياته الأساسية التي تخص جميع أطرافه المعنية.

وعلى ضوء ما تقدم، وتسجيلاً لبعض الملاحظات الختامية في هذا المجال، فإننا نطرح التساؤل التالي: هل من المناسب أن تُبقي السلطات المختصة في المملكة الأردنية الهاشمية على الاستيداع الوظيفي في أنظمة الخدمة المدنية، أو من الأفضل أن تعمل هذه السلطات على إلغائه نهائياً؟

للإجابة عن هذا التساؤل نقول، بأن للاستيداع أهدافاً وأهميات وغايات إدارية وقانونية ووظيفية كبرى لا نعتقد بأنها تخفى على أحد، وهو وضع وظيفي مهم يعمل على تسيير العملية الإدارية والنشاط الإداري في الدولة بمرونة وكفاءة وصحة وحيوية، ويحقق في النهاية المصلحة العامة التي يجب أن تسمو فوق كل المصالح الأخرى. ومن ثم فإن الإبقاء على هذا الاستيداع - في رأينا المتواضع - هو أمر صحيح وضروري، على أن يكون تنظيمه التشريعي مدروساً ومحايذاً ومتزناً وواضحاً وصريحاً ومفصلاً من النواحي الشكلية والإجرائية والموضوعية، بحيث يجعله يحقق تلك الأهداف والغايات المنوطة به، والتي تضمنتها بعض موضوعات هذه الدراسة.

وبناء على ما تقدم، وسعيًا وراء الاستفادة التامة من الاستيداع، ووضعاً لحدود فاصلة بينه وبين بعض الأوصاف والتصرفات القانونية الأخرى التي تختلف تماماً عنه كالإجازات بأنواعها، وتحقيقاً للتوازن التشريعي المناسب، فإننا نقترح على السلطة التنفيذية في المملكة الأردنية الهاشمية التي تصدر الأنظمة المستقلة استناداً إلى المادتين (١١٤) و(١٢٠) من الدستور الأردني، أن تجري التعديلات الضرورية واللازمة على (بعض) مواد نظام الخدمة المدنية النافذ - وبخاصة المادة (٩٤) التي تنظم الإجازة من دون راتب - لتنسجم هذه المواد بقدر الإمكان مع فقرات المادة (١٦٠) التي اقترحناها، والمتعلقة بالاستيداع الوظيفي.

كما نأمل في هذه الخاتمة الوجيزة من الجهات المختصة في الدولة التي تضع السياسات العامة للنشاط الإداري، وتملك إصدار القرارات النهائية الكبرى لضبط كفاءة الأجهزة الإدارية وتنظيمها ورفعها، ورعاية شؤون الموظف العام والوظيفة العامة، أن تأخذ بعين الاعتبار والاهتمام والرعاية - وبقدر الإمكان - الدراسات والأبحاث الإدارية النظرية والتطبيقية التي يضعها أصحاب الخبرة والاختصاص أياً كانت مواقعهم، ما دامت هذه الدراسات والأبحاث تتضمن بعض الجوانب الخيرة والمفيدة للدولة، وما دامت في حاجة ماسة إلى إخراجها من العالم النظري الراقي والشفاف، إلى العالم التنفيذي والواقعي والعملي الحافل بالتطور والمعجزات.

وبعد، فإننا ننهي هذه الدراسة بكل الأمل في أن تكون قد أضافت ولو شيئاً متواضعاً للعلم والمعرفة. فإن أصبنا في بعض موضوعاتها، فهذا فضل من الله وليس فضلاً منا، وإن أخطأنا فيها، فإننا ندعو المولى القدير أن يوفقنا دائماً لنصح معارفنا، ونقوم أفكارنا، ونستلهم الحقائق العلمية بعقل متفتح ونفس صبور، لنصل بإذنه تعالى - حتى بعد هذا العمر - إلى الحق والصواب في خضم البحر العلمي الهادر العريض.