

النظام القانوني لإعارة الموظف العام في القانون الأردني دراسة مقارنة

الدكتور/ محمد علي الخلايلة
الباحثة/ سهى أحمد الطراونة
كلية الحقوق - جامعة مؤتة
المملكة الأردنية الهاشمية

ملخص:

تهدف هذه الدراسة المتواضعة إلى البحث في النظام القانوني لإعارة الموظف العام في القانون الأردني، وذلك في ضوء الأحكام الواردة في نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٧ المتعلقة بموضوع الإعارة، وقضاء محكمة العدل العليا في هذا السياق، وبالمقارنة مع التشريعات الوظيفية ذات العلاقة في كل من فرنسا ومصر. وتأتي أهمية هذه الدراسة باعتبارها أول دراسة متخصصة وفق ما نعلم في موضوع إعارة الموظف العام في القانون الأردني، وقد تم تقسيم موضوعاتها على ثلاثة محاور تتناول على التوالي: ماهية الإعارة وتمييزها عن الأنظمة المشابهة لها، المركز القانوني للموظف المعار، الرقابة القضائية على قرار إعارة الموظف العام، ثم تنتهي الدراسة إلى مجموعة من النتائج والتوصيات التي نأمل أن يتم الأخذ بها.

مقدمة:

يعد الموظف العام أداة الإدارة لتحقيق أهدافها وتسيير مرافقها، ومن هنا فقد حرصت التشريعات الوظيفية على ضرورة توافر مجموعة من الشروط لمن يلتحق بالوظيفة العامة وعلى نحو يضمن اختيار الأكفأ والأجدر من بين المتقدمين لها. ويطرأ على الحياة الوظيفية للموظف بعد تعيينه تغييرات وأوضاع وظيفية متعددة تقتضيها المصلحة العامة، فقد ينقل، وقد ينتدب إلى وظيفة أخرى، وقد تتم إعارته إلى مواقع أخرى داخلية أو خارجية، وستتوقف الدراسة عند هذه المسألة الأخيرة - مسألة الإعارة - وما يحكمها من ضوابط وشروط، وما يترتب عليها من آثار، وفقاً لنظام الخدمة المدنية الأردني وقضاء محكمة العدل العليا ومن منظور مقارن.

وتأتي أهمية هذه الدراسة باعتبارها أول دراسة متخصصة وفق ما نعلم في موضوع الإعارة في القانون الأردني، وعلى الصعيد العربي توجد دراسة متخصصة بعنوان "نظام الإعارة في الوظيفة العامة" للدكتور عمرو بركات، وعلى الرغم من أهميتها إلا أن بعض المعلومات الواردة فيها بحاجة إلى تحديث، كما أنها تتناول

موضوع الإعارة في القانون الفرنسي والقانون المصري ولا تتطرق إلى القانون الأردني، وهو ما حاولنا القيام به في دراستنا هذه.

وتتبع هذه الدراسة المنهج الوصفي من خلال معالجة الإطار النظري لضوابط وأحكام وأثار إعارة الموظف العام، والمنهج التحليلي وذلك بمحاولة لتحليل النصوص القانونية والمبادئ القضائية والآراء الفقهية ذات العلاقة، كما تتبع المنهج المقارن وذلك بمقارنة موقف التشريع والقضاء الأردني في هذا السياق مع ما يقابله في كل من مصر وفرنسا، بهدف الإفادة والاستفادة من تجارب هذه الأنظمة القانونية.

وتتكون هذه الدراسة من ثلاثة مباحث تتناول على التوالي: ماهية الإعارة وتمييزها عن الأنظمة المشابهة لها، المركز القانوني للموظف المعار، الرقابة القضائية على قرار إعارة الموظف العام، ثم تنتهي إلى مجموعة من النتائج والتوصيات.

المبحث الأول ماهية الإعارة وتمييزها عن الأنظمة المشابهة لها

المطلب الأول تعريف الإعارة في إطار الوظيفة العامة وأهدافها

لم يورد المشرع الأردني - وعلى غرار الأنظمة القانونية المقارنة - تعريفاً للإعارة في نظام الخدمة المدنية وترك الأمر للفقه والقضاء الإداريين، مكتفياً بالإشارة في المادة (٩٥) منه إلى الأحكام العامة للإعارة بالنص على أنه "يجوز إعارة الموظف الذي لا تقل مدة خدمته عن خمس سنوات فعلية إلى أي حكومة أخرى أو أي منظمة دولية أو إقليمية أو مؤسسة رسمية عامة أو دائرة غير خاضعة لنظام الخدمة المدنية، أو مؤسسة عامة داخل المملكة أو خارجها أو شركة تدير مرفقاً عاماً، وذلك بناءً على طلب تلك الجهات أو إلى أي شركة ناتجة عن عملية التخاصية، وذلك بقرار من رئيس الوزراء لشاغلي وظائف الفئة العليا، وبقرار من الوزير بناءً على تنسيب الأمين العام لشاغلي وظائف الفئات الأخرى"^(١).

وعلى صعيد الفقه الإداري نجد أن التعريفات الفقهية للإعارة تتفق في جوهرها، وإن تفاوتت في الإشارة للشروط الواجب توافرها في قرار الإعارة، وربما كان ذلك بسبب تفاوت التشريعات الوظيفية نسبياً في تعاملها مع هذه المسألة. ففي فرنسا يعرف جانب من الفقه الفرنسي الإعارة بأنها: "عمل قانوني مشروط يوضع الموظف العام بمقتضاه في مركز قانوني عام غير شخصي، ويأخذ هذا العمل القانوني المشروط شكل القرار الإداري الصادر بالإعارة"^(٢). وفي مصر تم تعريف الإعارة بأنها: "قيام الموظف بتنفيذاً لقرار من السلطة المختصة بعد موافقته الكتابية بالعمل في وظيفة أخرى شاغرة في جهة عامة أجنبية غالباً، براتب يتقاضاه منها، مع احتفاظه بصلته بوظيفته الأصلية، والتي يجوز شغلها مع ذلك إذا كانت مدة الإعارة لا تقل عن سنة"^(٣).

(١) المادة (٩٥/أ) من نظام الخدمة المدنية رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٧.

(٢) انظر: د. عمرو بركات، "نظام الإعارة في الوظيفة العامة"، دراسة مقارنة، دون ط، دون ناشر، مصر، ١٩٨٩، ص ١٣. وانظر بالفرنسي:

A, plantey, Driot et pratique de la fonction Publique internationale, paris, 1977

(٣) د. ماجد الحلو، "القانون الإداري"، دون ط، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٦، ص ٢٧٣.

وقريباً من ذلك يرى الفقه الأردني أن الإعارة هي عبارة عن "وضع وظيفي يسمح لجهة أخرى الاستفادة من خبرات الموظف العام مع بقاء علاقة الموظف المعار بوظيفته قائمة في أثناء مدة الإعارة، وبذا يؤدي الموظف المعار مهمات وظيفية أخرى غير وظيفته الأصلية ولدى الجهة التي أعير إليها رغم بقاء علاقته الوظيفية قائمة مع الوظيفة الأصلية"^(١).

ويمكننا تعريف الإعارة في ضوء ما سبق وفي ضوء ما ورد في المادة (٩٥/أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني التي سبق الإشارة إليها بأنها عبارة عن نظام يتم بموجبه اختيار الجهة الإدارية لأحد موظفيها للعمل لدى جهة أخرى، سواء أكانت خارجية أم داخلية، وسواء أكانت حكومية أم خاصة، ولمدة محددة، مع بقاء علاقة هذا الموظف بالجهة الإدارية المعار منها.

ويحقق نظام الإعارة بهذا المعنى مجموعة من الأهداف، فعلى الصعيد الدولي تمثل الإعارة نوعاً من التعاون بين الدول والهيئات الدولية في مجال تبادل الموظفين، بحيث يمكن شغل كثير من الوظائف الشاغرة في الدول الناشئة التي لا يتوفر لها العدد الكافي من الموظفين من أبنائها^(٢). وعلى الصعيد القومي العربي وفرت الإعارة أعداداً كبيرة من الموظفين لدى دول المغرب العربي لمساعدتها على تنفيذ برنامجها القومي لتعريب التعليم فيها، بالإضافة إلى تنفيذ برامجها التنموية في كافة مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية^(٣). أما على الصعيد الوطني فتكسب الإعارة موظفي الدولة خبرات جديدة تنعكس إيجاباً بالنتيجة على الجهة الإدارية المعار منها، كما تحقق له امتيازات مالية من شأنها تحسين ظروفه المعيشية، وبالنتيجة فإنها تساهم في إنعاش الاقتصاد الوطني ككل من خلال إدخال العملات الأجنبية وتوفير فرص العمل للمواطنين في العديد من الدول، وبخاصة الدول الفقيرة في مواردها الطبيعية^(٤).

- (١) د. علي خطار، "دراسات في الوظيفة العامة"، منشورات الجامعة الأردنية، ١٩٩٨، ص ١٧٩.
- (٢) د. نواف كنعان، "القانون الإداري - الكتاب الثاني"، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٧، ص ٨٢.
- (٣) خطار، علي خطار، "دراسات في الوظيفة العامة"، المرجع السابق، ص ١٧٩-١٨٠. وقد أشارت المادة (٣٢) من اتفاقية الوحدة الثقافية العربية لعام ١٩٦٥ إلى أهمية الإعارة في تشجيع تبادل الأساتذة والخبراء والمدرسين بين المعاهد والجامعات العربية بالشروط العامة، وهذا الأمر شجّع ويشجّع على نشر الثقافة العربية والاستفادة من خدمة العرب في المؤسسات العلمية للدول الأكثر حداثة، كما يرفد المنظمات الدولية والعربية بخبرات الوطن العربي الثرية في شتى مناحي المعرفة.
- (٤) د. سليمان بطارسة، "نظام الوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية"، ط ١، ١٩٩٧، ص ١٧٦.

المطلب الثاني شروط الإعارة

من خلال تحديد مفهوم الإعارة، وفي ضوء نص المادة (٩٥) من نظام الخدمة المدنية الأردني وما يقابلها في التشريعات الوظيفية المقارنة، فإن هناك مجموعة من الشروط الشكلية والموضوعية الواجب توافرها لصحة إعارة الموظف العام.

الفرع الأول الشروط الشكلية للإعارة

ويمكن الحديث في هذا السياق في ثلاث مسائل: من هي الجهة المختصة بإصدار قرار الإعارة؟ ماذا عن موقف الموظف المعار وما أثر موقفه على قرار الإعارة؟ وما هي مدة الإعارة؟

ففيما يتعلق بالجهة المختصة بإصدار قرار الإعارة فإن التشريعات الوظيفية تحدد عادة مثل هذه الجهة بحيث يتوجب صدور قرار الإعارة عنها وإلا كان قراراً معيباً بعبء عدم الاختصاص، ويلاحظ في هذا السياق أن هذه الجهة تختلف من دولة إلى أخرى، فهي في فرنسا الجهة الإدارية المعيرة للموظف وبموافقة الوزير المعني^(١)، وهي في مصر الجهة المختصة بتعيين الموظف^(٢)، أما في الأردن فإن هذه الجهة تختلف حسب فئة الموظف، فبعد أن كان نظام الخدمة المدنية السابق يعطي رئيس الوزراء أو من يفوضه صلاحية إعارة جميع الموظفين^(٣)، جعل النظام الحالي رئيس الوزراء صاحب الولاية في إعارة شاغلي الوظائف العليا، في حين جعل الوزير مختصاً بإعارة باقي الموظفين بناءً على تنسيب الأمين العام^(٤).

وقد أشارت محكمة العدل العليا في أكثر من مناسبة إلى لزوم صدور قرار الإعارة من الجهة المختصة وإلا كان قراراً معيباً، فقد قضت المحكمة في حكم لها بأن "المرجع المختص بإصدار قرار إعارة موظف التعليم العالي هو مجلس الوزراء بناءً

(١) انظر:

Bernard, Schwartz, French Administrative Law and the common law word, the book exchange LTD, New jersey, 2006, P 1019.

Waline, Traite de droit administrative, paris. 1962

(٢) المادة (٥٨) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة (المصري).

(٣) انظر: المادة ٩٢ من نظام الخدمة المدنية رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٢.

(٤) انظر: المادة ٩٥/أ من نظام الخدمة المدنية رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٧.

على تنسيب وزير التعليم العالي... وعليه وبما أنّ نائب رئيس الوزراء هو الذي أصدر قرار الإعارة، بالتالي فيكون القرار قد صدر عن مرجع غير مختص^(١).

وفيما يتعلق بموافقة الموظف أو عدم موافقته على الإعارة فإن نظام الخدمة المدنية الأردني - وبخلاف التشريعات الوظيفية المقارنة^(٢)، وبخلاف نظام الخدمة المدنية السابق^(٣) - لم يعد يشترط موافقة الموظف على الإعارة، وجعل من قرار الإعارة قراراً إدارياً يصدر عن الإدارة من جانب واحد، تماماً كقرار النذب والنقل وغيرها من القرارات المتعلقة بالموظف، ولعل السبب في ذلك يكمن في تحويل العديد من المشروعات الحكومية في السنوات الأخيرة إلى القطاع الخاص، ورغبة الحكومة في إعارة أعداد كبيرة من الموظفين للعمل في هذه المشروعات، والتي تهدف غالباً إلى تحقيق النفع العام، ومن ثم إجبار الموظفين على الالتحاق بهذه المشروعات.

وعلى الرغم من أنّ الإعارة غالباً هي في صالح الموظف مالياً ومعنوياً إلا أنّنا نعتقد أنه من الضروري اشتراط موافقة الموظف عليها، وعلى غرار الأنظمة القانونية المقارنة باعتباره طرفاً أساسياً في عملية الإعارة؛ ولأن ظروفه الشخصية قد لا تكون ملائمة لها، وبخاصة عندما تكون الإعارة لجهات خارجية.

أما عن مدة الإعارة فلم تحدد التشريعات الوظيفية المقارنة ولا التشريع الأردني سقفاً محدداً لها، وترك ذلك ضمن السلطة التقديرية للإدارة، ففي فرنسا لم يشر القانون المتعلق بالوظيفة العامة في الدولة، لسنة ١٩٨٤ وتعديلاته إلى الحد الأدنى أو الأقصى لمدة الإعارة، وهو ذات الموقف الذي تبناه المشرع المصري في قانون العاملين بالدولة لعام ١٩٨٧، وفي الأردن وعلى الرغم من أنّ نظام الخدمة المدنية حدد هذه المدة بخمس سنوات كحدٍّ أعلى (تجدد سنة فسنه، أو لأي جزء من السنة) إلا أنه أعطى في ذات الوقت لرئيس الوزراء صلاحية تمديد مدة الإعارة لأكثر من خمس سنوات في حالاتٍ خاصةٍ ومبررةٍ تملّحها الضرورة ومصلحة العمل^(٤).

(١) عدل عليا، رقم ٨٢/٩٤، منشور في مجلة نقابة المحامين، لسنة ١٩٩٤، ص ٣١٦٦.

(٢) انظر: المادة (٤٥) من القانون المتعلق بالوظيفة العامة في فرنسا، وانظر: المادة (٥٨) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة (المصري) واللذان تشترطان موافقة الموظف على قرار الإعارة.

(٣) انظر: المادة ٩٢ من نظام الخدمة المدنية رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٢ والتي كانت تنص على أنه: "لرئيس الوزراء أو من يفوضه بناءً على تنسيب الوزير أن يقرر إعارة الموظف بموافقة الخطية إلى...".

(٤) انظر: المادة ٩٥/أ من نظام الخدمة المدنية رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٧.

وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى أن المشرع الأردني قد أضاف في النظام الحالي عبارة (أو لأي جزء من السنة) والتي لم تكن موجودة في النظام السابق، وربما هدف المشرع من هذه الإضافة معالجة الحالة التي تقتضي فيها مصلحة الإدارة المعيرة أو الجهة المستعيرة التجديد الجزئي للإعارة.

كما تجدر الإشارة إلى أن المشرع الفرنسي قد أشار بوضوح إلى إمكانية إنهاء الإعارة قبل نهاية مدتها إذا كان ذلك يحقق المنفعة العامة^(١)، في حين لم يشر المشرع المصري والأردني إلى هذه المسألة، وعلى كل حال وعلى الرغم من هذا الصمت التشريعي فإننا نعتقد أن الإدارة ذات العلاقة وفي كلا البلدين تملك إنهاء الإعارة قبل نهاية مدتها، طالما أن هدفها تحقيق المصلحة العامة ومصلحة العمل، إذ قد تتطلب ظروف العمل إعادة الموظف المعار لإشغال وظيفته لضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وطالما أن مثل هذا القرار سيكون تحت رقابة القضاء الإداري الذي يملك الرقابة على مدى استهداف الإدارة للمصلحة العامة.

الفرع الثاني

الشروط الموضوعية للإعارة

ونتحدث في هذا السياق في مسألتين أساسيتين: ما هي الجهات التي يمكن إعارة الموظف العام إليها؟ ومن هو الموظف الذي يمكن إعارته؟.

ففيما يتعلق بالجهة المستعيرة نجد أن المشرع الأردني - وعلى نحو يتفق مع موقف الأنظمة القانونية المقارنة^(٢) - توسع في تحديد الجهات التي يجوز إعارة الموظف العام إليها، فقد تكون الإعارة للعمل داخل المملكة أو خارجها، وقد تكون لجهة حكومية وطنية أو لحكومة أخرى، أو منظمة دولية أو إقليمية أو مؤسسة رسمية عامة، أو دائرة غير خاضعة لنظام الخدمة المدنية أو مؤسسة عامة داخل المملكة أو خارجها أو شركة تدير مرفقاً عاماً أو أي شركة ناتجة عن عملية التخصيص، وقد تكون الإعارة إلى الأشخاص المعنوية العامة الوطنية داخل المملكة مثل السلطات المحلية أو المؤسسات العامة^(٣).

(١) انظر: المادة (٤٥) من القانون الفرنسي المتعلق بالوظيفة العامة في الدولة.

(٢) انظر: موقف المشرع الفرنسي والمصري لدى بركات، عمرو بركات، "نظام الاعارة في الوظيفة العامة"، المرجع السابق، ص ٢٢-٢٤، ولدى حسن، عبدالفتاح حسن، "مبادئ القانون الإداري"، المرجع السابق، ص ٣٧١.

(٣) انظر: المادة ٩٥/أ من نظام الخدمة المدنية رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٧.

وأما فيما يتعلق بالموظف المعار فقد اشترط كل من المشرع الفرنسي والمشرع المصري أن يكون الموظف المراد إعارته معيناً بصفةٍ أصليةٍ في جهته الأصلية، وبمفهوم المخالفة لا يجوز إعارة الموظف غير الأصلي أو الموظفين المؤقتين، كذلك يجب أن يكون الموظف بالخدمة فعلياً، بحيث لا يجوز إعارة الموظف المحال للاستيداع، كما يجب أن يكون الموظف قد أمضى وقتاً محدداً في ممارسة أعمال وظيفته الفعلية^(١).

وقريباً من ذلك يشترط نظام الخدمة المدنية في الموظف المراد إعارته أن يكون له خدمة فعلية لا تقل عن خمس سنوات، حتى يكون لديه الخبرة اللازمة للقيام بالوظيفة المراد إشغالها لدى الجهة المستعيرة، وحتى تكون الإدارة المعيرة قد استفادت من خدمته قبل أن يتم إعارته^(٢). واستثناء من هذا الأصل يملك رئيس الوزراء أو من يفوضه في حالات خاصة أن لا يتقيد بمدة الخمس سنوات وأن يسمح بإعارة الموظف قبل بلوغها، ونحن مع من يرى لزوم ممارسة هذا الاستثناء الممنوح لرئيس الوزراء في حالات خاصة ومحددة، وأن لا يشكل مساساً بحقوق الموظفين الآخرين في الإعارة والاستفادة من مزاياها^(٣).

المطلب الثالث

تمييز الإعارة عن الأنظمة المشابهة لها

الفرع الأول

التمييز بين الإعارة والنقل

يقصد بنقل الموظف العام تغيير موقع عمله من وظيفته إلى وظيفة أخرى من نفس النوع والدرجة، سواء في نفس الوزارة أو الدائرة أو وزارة أخرى، تحقيقاً لمصلحة العمل^(٤). فقد قضت محكمة العدل العليا في حكم لها بأن: "... نقل الموظف

(١) انظر: المادة (٤٥) من القانون الفرنسي المتعلق بالوظيفة العامة في الدولة، وانظر: المادة (٧٠) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة (المصري).

(٢) ويلاحظ هنا أن النظام الحالي لم يشترط أن تكون هذه الخدمة متصلة كما كان الوضع في النظام السابق.

(٣) كنعان، نواف كنعان، "القانون الإداري"، المرجع السابق، ص ٨٤.

(٤) انظر: ماجد الحلو، "القانون الإداري"، المرجع السابق، ص ٢٦٩، بطارسة، سليمان بطارسة، "نظام الوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية"، المرجع السابق، ص ١٦٤.

العام هو فك ارتباطه من الدائرة المنقول منها وربطه بالدائرة المنقول إليها، بحيث يصرف راتبه وتصدر القرارات المتعلقة به من قبل هذه الدائرة" ^(١).

وقد يكون النقل نقلاً مكانياً أو نوعياً، ويقصد بالنقل المكاني أن يتم تغيير مكان عمل الموظف من مكان إلى آخر مع ممارسته لذات الوظيفة التي كان يمارسها سواء أكان النقل داخل الدائرة التي يعمل فيها الموظف أم خارجها، أما النقل النوعي فيقصد به نقل الموظف من وظيفته الحالية إلى وظيفة أخرى متساوية معها من حيث المستوى الوظيفي (الفئة والدرجة) ولكنها تختلف عنها من حيث المهام والواجبات والسلطات، سواء أكان ذلك داخل الوحدة الإدارية التي يعمل فيها أم في إدارة أخرى ^(٢).

ويتشابه النقل بهذا المعنى مع الإعارة من حيث تغيير الجهة الإدارية التي يعمل بها الموظف، ولكنهما يختلفان من عدة جوانب، حيث إنّه لا يشترط في الإعارة أن يقوم الموظف المعار بالعمل بذات الوظيفة التي كان يعمل بها لدى الجهة الإدارية المعار منها، وإنما يكفي أن يتولى إحدى الوظائف الشاغرة لدى الجهة المعار إليها، في حين أن الموظف الذي يتم نقله إلى دائرة أخرى يكون عادة بنفس الدرجة التي كان يعمل بها في الدائرة التي نقل منها ويقوم غالباً بذات الوظيفة ^(٣).

ومن جهة أخرى، فإنّ النقل هو فك ارتباط الموظف العام من الدائرة المنقول منها وربطه بالدائرة المنقول إليها، بحيث يصرف راتبه وتصدر القرارات المتعلقة به من دائرته المنقول إليها، أما الموظف المعار فيحتفظ بعلاقته الوظيفية مع الجهة الإدارية المعيرة، وإن كان يصرف راتبه من قبل الجهة الإدارية المستعيرة، باعتبار أنّ الإعارة تكون لمدة محددة، ولأنّ الجهة الإدارية المعيرة تحتفظ بحقها في استعادة الموظف المعار للعمل لديها.

ومن جانب ثالث فإنّ الإعارة وكما رأينا يمكن أن تكون لجهة دولية أو محلية أو منظمة حكومية أم حتى بعض الجهات الخاصة ذات النفع العام، أما النقل فيتم إمّا داخل الدائرة ذاتها التي يعمل لديها الموظف العام، أو لدى دائرة أخرى تابعة لهيئة عامة أخرى ^(٤).

(١) عدل عليا ١٥١/١٩٦٦، مجلة نقابة المحامين، ١٩٦٧، ص ٧١٦.

(٢) ليلو، مازن ليلو، "القانون الإداري"، بدون ط، منشورات الأكاديمية في الدنمارك، دون عاصمة نشر، ٢٠٠٨، ص ١١٨.

(٣) انظر: المادة ٩٠ من نظام الخدمة المدنية رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٧.

(٤) انظر: المادة ٩١ من نظام الخدمة المدنية رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٧.

الفرع الثاني

التمييز بين الإعارة والانتداب

يعرف الانتداب بأنه وضع وظيفي يسمح بوضع الموظف العام خارج الدائرة التي ينتمي إليها، أو إشغال وظيفة أخرى غير وظيفته الأصلية في الدائرة نفسها، مع بقاءه مستفيداً من الحقوق المقررة لوظيفته الأصلية^(١). وقد أشارت محكمة العدل العليا إلى هذا المعنى للانتداب في حكم لها جاء فيه أن النذب هو "... تكليف الموظف العام لمدة مؤقتة بمهام وظيفة أخرى غير وظيفته التي يباشر مهامها، سواء أكان ذلك بالإضافة إلى وظيفته أو التفرغ للقيام بمهام الوظيفة التي انتدب للقيام بأعبائها"^(٢).

والهدف من الانتداب هو انجاز أعمال وظيفة شاغرة لم يتيسر بعد تعيين موظف فيها، وقد يباشر الموظف المنتدب مهام وظيفته الأصلية إلى جانب مهام الوظيفة الأخرى المنتدب إليها، وهو ما يعرف بالانتداب الجزئي، وقد يؤدي مهام وظيفة واحدة وهي الوظيفة التي نذب إليها، وهو ما يعرف بالانتداب الكلي^(٣).

لقد تناول نظام الخدمة المدنية الأردني موضوع الانتداب في المادة (٩٣) منه والتي جاء فيها أنه: "ينقل الموظف... أو ينتدب بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزيرين لشاغلي وظائف المجموعة الثانية من الفئة العليا... وبقرار من وزيرى الدائرتين بناء على تنسيب الأمين العام في كل منهما لموظفي الفئات الأخرى... ولا يجوز نقل الموظف أو انتدابه إلا إذا صدر قرار بثبوتيه في الوظيفة... ولا يجوز انتداب الموظف لمدة تزيد على سنتين مجتمعاً أو متفرقة خلال مدة عمله في الخدمة المدنية، ويتقاضى رواتبه وعلاواته التي يستحقها من مخصصات الوظيفة التي أنتدب منها... وإذا استدعى الموظف للخدمة الاحتياطية فيعتبر منتدباً طيلة مدة خدمته، ويدفع له عنها راتبه والعلاوات التي يستحقها".

وفي ضوء ما تقدم فإن المسائل التالية تبرز عند مقارنة الانتداب بالإعارة:

- ١ - إنَّ نظام الانتداب يحتفظ بعلاقة الموظف المنتدب مع الجهة الإدارية المنتدب منها، مع بقاء هذه العلاقة قائمة، وهو ما يتشابه مع نظام الإعارة، إلّا أنَّها علاقة جزئية

(١) خطار، علي خطار، "دراسات في الوظيفة العامة"، المرجع السابق، ص ١٦٣.

(٢) عدل عليا ١٥٥/١٩٩٠، مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩١، ص ٨٢٢.

(٣) حسن، عبد الفتاح حسن، "مبادئ القانون الإداري"، مكتبة الجلاء الجديدة، مصر، ١٩٧٩، ص ٣٦٩.

- إن صح التعبير، ففي الوقت الذي يتقاضى الموظف العام المعيار راتبه من الجهة المعيار إليها، فإنَّ الموظف المنتدب يتقاضى راتبه من الجهة الإدارية المنتدب منها.
- ٢ - إنَّ نظام الانتداب يشترط ندب الموظف العام إلى جهات عامة رسمية تابعة للدولة، أمَّا بالنسبة للإعارة فإنَّها يمكن أن تتم لجهات عامة أو خاصة، ويمكن أن تكون لجهات داخلية أو خارجية كما يمكن أن تكون لمنظمات دولية، وهذا الاختلاف يرتبط بالغاية أو الهدف من الإعارة وهي خلق حالة من التعاون وتبادل الخبرات بين الجهة الإدارية التي يعمل فيها الموظف والجهات الأخرى سواء كانت داخلية أم خارجية، بينما الانتداب يقوم على مبدأ الاضطلاع بمهام وظيفية محددة لفترة محددة في ظل جهة إدارية ثانية.
- ٣ - يتشابه نظام الانتداب مع نظام الإعارة في أنَّ كلاً منهما مُحدد لمدة معينة، إلَّا أنَّهما في ذات الوقت يختلفان في هذه المدة، فلا يجوز انتداب الموظف لمدة تزيد على سنتين متتامة أو متفرقة خلال مدة عمله في الخدمة المدنية، أمَّا الإعارة سواء داخلية أو خارجية فخمس سنواتٍ لأَيٍّ منهما أو كليهما معاً، وفي إعارات خاصة تتصل في التخاصية قد تكون مدة الإعارة مفتوحة حسب قرار الحكومة.

الفرع الثالث

التمييز بين الإعارة والوكالة

ينصرف مفهوم الوكالة - وفقاً لنظام الخدمة المدنية الأردني- إلى الحالة التي يكلف فيها موظف من موظفي الدائرة نفسها أو من دوائر أخرى القيام بأعمال وظيفية شغرت، أو تغيب شاغلها في بعثة أو دورة أو إجازة دون راتب، أو كان معاراً، بحيث يقوم بأعمال ومهام تلك الوظيفة بالوكالة مدَّة لا تزيد على ستة أشهر، شريطة أن لا تقل فئة ودرجة الموظف الوكيل عن فئة ودرجة الموظف الأصيل، أو الفئة والدرجة التي تليها مباشرة، بحيث يقوم الموظف الوكيل بمهام ومسؤوليات الوظيفة الجديدة، إضافةً إلى مهام وظيفته الأساسية، ويمنح الموظف الوكيل مقابل تلك الوكالة ربع راتبه الأساسي إضافةً إلى راتبه وعلاواته إذا كانت مدة الوكالة لا تقل عن شهرٍ واحدٍ^(١).

ولعل أهم مظاهر الاختلاف بين الوكالة والإعارة تتمثل فيما يلي:

(١) انظر: المادة (٩١/ج/٢٠١) من نظام الخدمة المدنية الأردني. والتسمية الأصح باعتقادنا هي الإنابة وليس الوكالة لأن الوكالة تعبير يتعلق بالقانون الخاص.

- ١ - يتقاضى الموظف الوكيل إذا كانت مدة الوكالة مدة شهراً ما يعادل ربع راتبه الأساسي بالإضافة إلى راتبه وعلاواته، في حين لا يتقاضى الموظف المعار مثل هذه المكافأة على اعتبار أنه يتقاضى راتباً من الجهة المعار إليها يحده عقد الإعارة.
- ٢ - في الحالتين يحتفظ الموظف بعلاقته مع الجهة الإدارية الأصلية التي يعمل فيها، إلا أن الموظف الوكيل يتقاضى راتبه من هذه الجهة الإدارية، في حين يتقاضى الموظف المعار راتبه من الجهة المعار إليها.
- ٣ - يقوم الموظف الوكيل بمهام ومسؤوليات الوظيفة التي يشغلها بالوكالة إلى جانب وظيفته الأصلية، في حين يتفرغ الموظف المعار للعمل في الجهة المعار إليها.
- ٤ - الموظف الوكيل يوكل للقيام بأعمال وظيفة عامة داخل نطاق الإدارة العامة بسبب شعور هذه الوظيفة، أما الموظف المعار فيمكن أن تكون إعارته داخل أو خارج الدولة، ويمكن أن تكون ضمن نطاق الإدارة العامة في الدولة أو لإحدى جهات القطاع الخاص فيها طالما أنها تدير مرفقاً عاماً.
- ٥ - حدد نظام الخدمة المدنية الوكالة بمدّة لا تزيد على ستة أشهر، أما مدة الإعارة سواء أكانت داخلية أم خارجية فهي خمس سنوات.

المبحث الثاني المركز القانوني للموظف المعار

وستحدث في هذا السياق عن حقوق الموظف المعار، التزامات الموظف المعار وتأديب الموظف المعار، وقد خصصنا لكل محور مطلب مستقل.

المطلب الأول حقوق الموظف المعار

الفرع الأول الحق في الراتب

تلتزم الجهة المعار إليها الموظف العام في كل من فرنسا ومصر بدفع راتبه، وذلك وفقاً للمادة (٤٥) من القانون المتعلق بالوظيفة العامة في فرنسا^(١) والمادة (٥٨) من قانون العاملين بالدولة في مصر^(٢). كما أخذ المشرع الأردني بذات النهج في المادة (٩٥/د) من نظام الخدمة المدنية الأردني والتي جاء فيها أنه: "لا يتقاضى الموظف خلال مدة إعارته أي جزء من راتبه وعلاواته من الدائرة التي تمت إعارته منها".

ومعنى ذلك بوضوح أن الموظف المعار لا يتقاضى راتبه أو أي جزء منه من الجهة المعار منها، بل إن الجهة المستعيرة ملزمة بدفع راتبه أو أي جزء منه خلال مدة إعارته. وقد أكدت محكمة العدل العليا على هذه المسألة بقولها: "... وحيث إن شركة جوديكو مملوكة لشركة البوتاس العربية وتابعة لها، وهي من إحدى دوائرها فإن تكليف المستدعي للقيام بعمل مدير لهذه الشركة لا يعتبر إعاره وإنما يعتبر انتداباً بدليل أنه كان يتقاضى راتبه وحقوقه من شركة البوتاس العربية..."^(٣).

(١) انظر:

"Public sector pension and the challenge of ageing public service" OECD working paper on public Governance 2007/2, P.13.

(٢) مع ضرورة الإشارة إلى أن المشرع المصري وفي ذات المادة المشار إليها أجاز للحكومة أن تمنح الموظف المعار أجراً بصلاحيات من رئيس الجمهورية يحدد فيها الشروط والأوضاع والحالات التي يجوز فيها للحكومة أن تدفع أجراً للموظف المعار، للمزيد انظر: عبد الوهاب، محمد رفعت عبد الوهاب، "مبادئ وأحكام القانون الإداري"، دون ط، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢، ص ٣٩٩.

(٣) عدل عليا، رقم ٢٨/٢٠٠٨، هيئة خماسية، ٣٤/٣/٢٠٠٨، منشورات موقع عدالة.

الفرع الثاني

الحق في احتساب مدة الإعارة لغايات التقاعد

نظراً لعدم توقف العلاقة الوظيفية نتيجة الإعارة فإن كامل المدة التي يقضيها الموظف معاراً داخلياً وخارجياً تعتبر مدة مقبولة للتقاعد وفقاً لنظام الخدمة المدنية، وهذا الأمر في صالح الموظف، وربما يغري كبار الموظفين والخبراء بالقبول بالإعارة، وبما يحقق بالنتيجة مصلحة الدولة والجهات المستعيرة والمجتمع ككل، وهذا الأمر نصت عليه بوضوح المادة (٩٥/ و) من النظام الحالي، والتي جاء فيها "تعتبر مدة الإعارة خدمة مقبولة للتقاعد وفقاً لأحكام قانون التقاعد المدني".

وقد كان نظام الخدمة المدنية السابق يعتبر خدمة الموظف المعار مقبولة للتقاعد إذا كانت داخل المملكة أو بما لا يزيد عن ثلاث سنوات من المدة التي يقضيها الموظف معاراً خارج المملكة^(١)، أما النظام الحالي فقد اعتبرها مقبولة للتقاعد وفي جميع الأحوال، وربما كان ذلك لتحقيق ذات الغاية التي أشرنا إليها وهي تشجيع الموظفين على الإعارة، وعلى نحو يحقق الغايات المرجوة منها، بما فيها تعزيز التعاون مع الدول الأخرى وتشجيع فكرة التشاركية والتعاون بين القطاعين العام والخاص داخل الدولة.

وقد كفلت المادة (٤٥) من قانون التقاعد المدني رقم (٣٤) وتعديلاته للموظف المعار حقوقه في التقاعد والمكافأة، فقد نصت على أنه: "لمجلس الوزراء أن يقرر إعارة أي موظف من موظفي الحكومة للخدمة في حكومة أخرى أو في جهة أخرى داخل المملكة أو خارجها، وتحفظ للموظف خلال مدة إعارته حقوقه في التقاعد وفقاً لأحكام هذا القانون، ويعين مجلس الوزراء مدة الإعارة وشروطها وكيفية تأدية العائدات التقاعدية عنها إلى الخزينة، على أن تراعى في ذلك الأحكام والقواعد المرسومة في أنظمة الموظفين".

ولم يغفل المشرع الأردني موضوع حساب العائدات التقاعدية، فقد جاء في المادة (١٠) من قانون التقاعد المدني أنه: "تسبب العائدات التقاعدية للحالات الواردة في الفقرتين و، ح من المادة الخامسة على أساس الراتب الذي كان يتقاضاه الموظف في الحكومة قبل وقوع الإعارة أو الإجازة، إلا إذا كان قد رفع إلى درجة أو راتب أعلى في وظيفة تابعة للتقاعد خلال مدة الإعارة أو الإجازة، فتسبب العائدات التقاعدية في هذه الحالة على أساس الراتب الأخير وتسوى حقوقه التقاعدية على هذا الأساس".

(١) انظر: المادة (٩٤) من نظام الخدمة المدنية السابق رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٢م.

الفرع الثالث

الحق في الزيادة السنوية والترفيـع

يعطي نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي للموظف المعار - ومهما كانت مدة الإعارة وبغض النظر عن موقعها داخل أم خارج الوطن - الحق في الحصول على الزيادة السنوية في الراتب بالإضافة إلى استحقاق الترفيع^(١) وربما تكون الغاية من هذا النهج، الذي لم يكن مأخوذاً به في النظام السابق، هي - كما ذكرنا - ترغيب الموظفين بالإعارة وبخاصة الخارجية منها والتي يمكن أن تخلق حالة من التعاون مع الدول الشقيقة من خلال إعارة الموظفين إليها، وبنفـس الوقت تشجيع الكفاءات العالية من الموظفين لإدارة الشركات الناتجة عن التخاصية.

ويبدو أن موقف المشرع الأردني في هذا السياق هو في صالح الموظف المعار بالمقارنة مع التشريعات الوظيفية المقارنة، فمع غياب النص التشريعي الذي يحكم هذه المسألة في فرنسا ذهب مجلس الدولة هناك إلى أنه من حق الموظف المعار إعارة طويلة الأمد أن يرقى بصفة مستقلة في الجهة المستعيرة، ومعنى ذلك أن الأقدمية المكتسبة في هذه الوظيفة لا ترتبط بالوظيفة الأصلية بل بالوظيفة الجديدة في الجهة المستعيرة^(٢). وفي مصر تنص المادة (٥٨) من قانون نظام العاملين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على أنه "... لا يجوز ترقية العامل الذي تجاوز مدة إعارته أربع سنوات متصلة...". ومعنى ذلك أن المركز الوظيفي للموظف المعار ربما يتزعزع إذا تجاوزت إعارته الأربع سنوات، وقد يسبقه في الترقية من هم أحدث منه في الخدمة بسبب الإعارة لهذه المدة^(٣).

المطلب الثاني

التزامات الموظف المعار

لا تعني إعارة الموظف العام إلى جهة من الجهات المسموح الإعارة إليها تحلّله من الالتزامات الوظيفية التي ينص عليها التشريع الوظيفي الذي يخضع له في جهته الأصلية، وفي ضوء ذلك يلتزم الموظف المعار بأداء العمل على أكمل وجه، وإبداء

(١) انظر: المادة (٩٥/هـ/زبند ٢-١) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

(٢) بركات، عمرو بركات، "نظام الإعارة في الوظيفة العامة"، المرجع السابق، ص ١٢٩.

(٣) بسيوني، عبد الغني بسيوني، " القانون الإداري"، دون ط، دار المعارف للنشر، الإسكندرية، ١٩٩١، ص ٧٦.

الرأي في حدود وتقاليد وقواعد الوظيفة العامة، وعدم الجمع بين الوظيفة والأعمال المحظورة أثناء الإعارة، والالتزام بعدم إفشاء أسرار المهنة أثناء إعارته.

الفرع الأول أداء العمل

يبقى الموظف المعار كغيره من موظفي الدولة ملزماً بأداء عمله على أكمل وجه، وبالتالي يتعين عليه أن يؤدي عمله بدقة وأمانة ويقوم بأداء واجباته الوظيفية على أحسن وجه لدى الجهة المستعيرة، فتحلّله من التزاماته الوظيفية يصبح مؤقتاً في جهة عمله الأصلية، فهو يلتزم بأداء جميع واجباته الوظيفية في الجهة المستعيرة، وقد يتعدّل اختصاصه الوظيفي في الجهة المستعيرة عما كان يشغله في جهة عمله الأصلية^(١)، فيعطي بذلك كل وقته وجهده للوظيفة التي يشغلها في الجهة المستعيرة، فإذا كان من واجب الموظف العام أن يقوم بأداء واجباته الوظيفية في جهة عمله الأصلية باعتبارها مهنته الدائمة^(٢)، فإنه يكون ملزماً بأداء عمله على أكمل وجه لدى الجهة المستعيرة نظراً لبقاء علاقة الموظف المعار قائمة مع جهة عمله الأصلية.

وقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى أنّ التخصيص الوظيفي للموظف المعار في الجهة المستعيرة لا يعني تعديل الرابطة الوظيفية التي تربطه بجهة عمله الأصلية، فقد يُعدّل اختصاصه الوظيفي في الجهة المستعيرة، ولكن هذا التعديل لا يغير من الرابطة الوظيفية في جهة عمله الأصلية^(٣).

ونظراً لعدم انقطاع العلاقة الوظيفية نتيجة الإعارة تبقى الجهة الإدارية في الدائرة التي أُعير منها الموظف صاحبة السلطة الرئاسية في علاقتها مع الموظف المعار، وفي لزوم احترامه لقواعد وأحكام هذه السلطة الرئاسية، وذلك في الحدود التي تقررها القوانين والأنظمة المتبعة في الجهة المعيرة^(٤).

(١) بركات، عمرو بركات، "نظام الإعارة في الوظيفة العامة"، المرجع السابق، ص ١٤٢.

(٢) الشنطاوي، علي خطار الشنطاوي، "الوجيز في القانون الإداري"، المرجع السابق، ص ٥٠٤-٥٠٥.

(٣) بركات، عمرو بركات، "نظام الإعارة في الوظيفة العامة"، المرجع السابق، ص ١٤٣.

(٤) الشنطاوي، علي خطار الشنطاوي، "الوجيز في القانون الإداري"، المرجع السابق، ص ٤٩٥.

الفرع الثاني

الالتزام بتقاليد وقواعد الوظيفة العامة عند إبداء الرأي

تعطي التشريعات الوظيفية الموظف العام الحق بالتعبير عن رأيه، استناداً للنصوص الدستورية التي تحرص عادة على النص على هذا الحق، فالمادة (١٥/١) من الدستور الأردني جاء فيها "تكفل الدولة حرية الرأي، ولكل أردني أن يعرب بحرية عن رأيه بالقول والكتابة والتصوير وسائر وسائل التعبير بشرط أن لا يتجاوز حدود القانون..."

فالموظف العام له كأي مواطن حرية التعبير عن رأيه في المسائل العامة، إلا أن مقتضيات الخدمة العامة تفرض عليه بعض القيود، سواء أكان على رأس عمله أم معاراً إلى جهة أخرى، فلا يجوز له التعبير عن رأيه بطريقه تمس المصلحة العامة، فله الحق في التعبير عن رأيه بطريقة لائقة وحضارية لا تمس حسن سير المرافق العامة بانتظام وإطراد، وهو ما أكدته المادة (٦٧/و) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

ونظراً لعدم انقطاع العلاقة الوظيفية كما أسلفنا، فإن الموظف المعار سواء أكان معاراً في الداخل أم الخارج، لا يجوز له أن يبدي آراء تمس سير المرفق الأصلي الذي يتبعه أو الذي أعير إليه، كما يحظر عليه أن يجاهر في التعبير عن آرائه السياسية المناهضة لسياسة الدولة، إذ أن هذا الالتزام يلاحق الموظف العام حتى لو خدم في دولة أجنبية، بحيث يتسم سلوكه بالاعتدال والاستقامة أثناء إعارته^(١).

الفرع الثالث

عدم الجمع بين الوظيفة والأعمال المحظورة

يلتزم الموظف العام بعدم الجمع بين وظيفته والقيام بأعمال أخرى، فقد جاء في المادة (٦٨/ز) من نظام الخدمة المدنية على أنه "يحظر على الموظف وتحت طائلة المسؤولية التأديبية الإقدام على أي من الأعمال التالية... العمل خارج أوقات الدوام الرسمي دون إذن مسبق من رئيس الوزراء أو من يفوضه بناءً على تنسيب الوزير فيما يتعلق بموظفي الفئة العليا وبتصريح من الوزير للموظفين من الفئات الأخرى، وذلك تحت طائلة المساءلة، بما في ذلك استرداد أي مبلغ حصل عليه الموظف لمصلحة الخزينة، ويشترط في تطبيق هذه الفقرة أن يقوم بذلك العمل خارج أوقات الدوام

(١) بركات، عمرو بركات، "نظام الإعارة في الوظيفة العامة"، المرجع السابق، ص ١٤٥.

الرسمي الذي تحدده الدائرة، وأن لا ينشأ عن ذلك العمل إعاقه لأعمالها الرسمية، وأن لا يكون العمل الإضافي لدى الجهات التي لها علاقة أو مصلحة بعمل الدائرة".

وفي ضوء ما تقدم ونظراً لعدم انقطاع العلاقة الوظيفية بين الموظف المعار وبين جهة عمله الأصلية فإنّ الموظف المعار ملزم كذلك بعدم الجمع بين وظيفته في الجهة المستعيرة وبين أي عمل آخر يتعارض مع واجباته الوظيفية الأصلية، وبشكل لا يتفق مع المصلحة العامة، إلا بعد موافقة السلطات المختصة في جهة عمله الأصلية والجهة التي أعير إليها، لأنّ الإعارة لا تؤدي - كما قلنا - إلى انقطاع العلاقة الوظيفية بين الموظف المعار وبين جهة عمله الأصلية، فوجود الموظف المعار في الجهة المعار إليها مؤقت، ومن ثم تستمر علاقته الوظيفية بجهة عمله الأصلية والتزامه بواجباته الوظيفية باعتباره موظف تهمه سمعة بلده وحسن سير المرفق الأصلي الذي أعير منه، فسلوكه العام في الجهة المستعيرة أثناء فترة الإعارة هو انعكاس لسمعة بلده ودائرته الأصلية.

الفرع الرابع

عدم إفشاء السر الوظيفي

قد يطّلع الموظف العام بحكم وظيفته، سواء أكان على رأس عمله أم معاراً إلى جهة أخرى، على كثير من الأسرار الوظيفية، وغيرها من الأمور التي تتعلق بخصوصيات المواطنين كالمعلومات التي يعرفها رجال الشرطة والأطباء وغيرهم^(١)، فيجب على الموظف الاحتفاظ بالمعلومات والوقائع التي يعلمها أثناء تأديته لوظيفته، فيمنع من نشرها أو إذاعتها أو تسليمها لأي شخص إلا إذا كان شخصاً مسؤولاً وكانت التشريعات ذات العلاقة تسمح بذلك.

لقد جاء في المادة (٦٨/ب) من نظام الخدمة المدنية الأردني أنّه: "يحظر على الموظف وتحت طائلة المسؤولية التأديبية الإقدام على أي من الأعمال التالية "...الاحتفاظ خارج مكان العمل لنفسه بأي وثيقة أو مخابرة رسمية أو نسخة منها أو صور عنها أو تسريبها لأي جهة خارجية أو الكتابة أو التصريح عنها دون أن يكون ذلك من صلاحياته..."

(١) محارب، علي جمعة محارب، "التأديب الإداري في الوظيفة العامة"، دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والانجليزي، ط١، الإصدار الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٤، ص ١٢٢-١٢٤.

ومعنى ذلك أنّ المشرّع الأردني يحظر على الموظف الذي يطلع أثناء عمله على أمور مختلفة إفشاءها، لأنّ أسرار العمل ليست ملكاً شخصياً للموظف، فلا يجوز له إطلاع غيره عليها أو تسريبها لأيّ جهة خارجيّة أو الكتابة أو التصريح بها، إلّا إذا كان ذلك واجباً بحكم القانون ويقع ذلك ضمن صلاحياته، وإذا كان الالتزام يستمر عادة حتى بعد ترك الوظيفة^(١)، فإنه ومن باب أولى ينسحب على الموظف المعار سواء في الداخل أو الخارج، فإذا أخل بهذا الالتزام يمكن مساءلته تأديبياً أو جنائياً.

المطلب الثالث تأديب الموظف المعار

لم يعالج المشرع الأردني مسألة تأديب الموظف المعار كما فعلت التشريعات الوظيفية المقارنة، وهو ما يمكن أن يستفاده القانون الأردني من هذه المقارنة، ففي فرنسا نص القانون المتعلّق بالوظيفة العامّة في الدولة لسنة ١٩٨٤ وتعديلاته في المادة (٤٥) منه على أن الموظف المعار يوضع تحت تصرف إدارته الأصليّة عند ارتكابه لخطأ ما أثناء تأديته لواجباته الوظيفية، واعتماداً على ذلك فإننا نستخلص أنّ الجهة المختصة بتأديب الموظف المعار عند ارتكابه لخطأ ما أثناء ممارسته لوظيفته هي جهة عمله الأصليّة.

كما عالج المشرع المصري هذا الأمر بوضوح وإن اختلف من حيث المضمون عن النهج الذي أخذ به القانون الفرنسي، فقد نصّت المادّة (٣/٨٢) من قانون العاملين بالدولة لعام ١٩٧٨ على أنّه "تختص المحكمة التأديبية بتوقيع أي من الجزاءات المنصوص عليها في المادّة (٨٠)، وتكون الجهة المنتدب أو المعار إليها العامل أو المكلف بها هي المختصة بالتحقيق معه، وتأديبه طبقاً للأحكام سالفة الذكر، وذلك عن المخالفات التي يرتكبها خلال فترة الذنب أو الإعارة أو التكليف". ومعنى ذلك أن الجهة المختصة بالتحقيق مع الموظف المعار وتأديبه عن المخالفات التي ترتكب خلال فترة الإعارة هي الجهة المستعيرة.

ولم نجد نصّاً في القانون الأردني يعطي الجهة المعيرة أو المستعيرة سلطة تأديب الموظف المعار، وهناك إشارة إلى حالة ارتكاب الموظف المعار لمخالفة مسلكية وردت في المادة (١٥٤) من نظام الخدمة المدنيّة وتتعلق بارتكاب الموظف لمخالفة قبل إعارته، حيث جاء في هذه المادة أنّه "تتم مساءلة الموظف المعار أو المجاز أو

(١) المادة ٦٨ من نظام الخدمة المدنيّة رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٧.

المكلف عن الأخطاء والمخالفات الإدارية التي ارتكبها قبل إعارته أو إجازته أو تكليفه وفقاً لأحكام هذا النظام، وذلك أثناء تلك المدة أو بعد انتهائها حسب مقتضى الحال".

فالمشرع الأردني يتحدث هنا عن ارتكاب الموظف العام خطأ قبل إعارته، وبالتالي تأديبه قبل إعارته أو عند عودته، ولم يعالج الأمر بوضوح كما فعل القانون المصري الذي أحال الأمر كله إلى الجهة المستعيرة، أو القانون الفرنسي الذي أعطى الجهة المستعيرة صلاحيات تأديبية محدودة وأبقى التأديب في الأمور الجوهرية للجهة المعيرة، وعليه فإننا نعتقد أنه لا بد من استكمال هذا النقص في نظام الإعارة الأردني، فالنص الواضح في هذا الشأن ضرورة قانونية ملحة نظراً لاتساع دائرة الإعارة الداخلية والخارجية مؤخراً.

المبحث الثالث

الرقابة القضائية على قرار إعارة الموظف العام

يراقب القضاء الإداري عادة مدى مشروعية القرارات المتعلقة بإعارة الموظف العام ويلغي ما كان منها معيباً، كما يمكن أن يحكم بالتعويض عن الضرر الناجم عنها. وإذا كان القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر يمارس هذا الدور منذ زمن بعيد، فإنه يتميز كذلك بعمق التجربة في هذا المجال وبالتنظيم المتطور الذي يقوم على وجود درجات للتقاضي وتعدد للمحاكم الإدارية، وهو ما يساهم إلى حد بعيد في فاعلية الرقابة التي يمارسها على مشروعية قرارات الإدارة عموماً وتلك المتعلقة بإعارة الموظف العام على وجه الخصوص^(١).

وفي الأردن، وبخلاف الأمر في كل من فرنسا ومصر، نجد أن المشرع الأردني قد حدد في القوانين المتعاقبة المتعلقة بمحكمة العدل العليا اختصاصات هذه المحكمة على سبيل الحصر، ولم يكن من بينها النظر في الطعون المتعلقة بقرار إعارة الموظف حتى صدور قانون محكمة العدل العليا الحالي رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢م الذي وسّع من اختصاصات المحكمة في مجال الطعون الوظيفية لتشمل هذه القرارات.

وعليه فإننا سنتناول في هذا المبحث رقابة محكمة العدل العليا على قرارات الإعارة في مرحلتين: مرحلة ما قبل صدور قانون ١٩٩٢ (المطلب الأول) ومرحلة ما بعد صدور هذا القانون (المطلب الثاني).

المطلب الأول

مرحلة ما قبل صدور قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢

لقد كانت المحاكم العادية هي التي تمارس الرقابة القضائية على أعمال الإدارة حتى صدر الدستور الحالي عام ١٩٥٢، والذي نصّ في المادة (١٠٠) منه على أنه "تعين أنواع المحاكم ودرجاتها وأقسامها واختصاصاتها وكيفية إدارتها بقانون خاص، على أن ينص هذا القانون على إنشاء محكمة عدلٍ عليا".

ويفهم من هذا النص أن المشرع الدستوري قد تبنى النموذج الفرنسي في مجال القضاء الإداري الذي يقوم على ازدواجية القضاء (وجود قضاء إداري مستقل

(١) انظر: شطناوي، علي خطار، موسوعة القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١١.

إلى جانب القضاء العادي)، إلا أنَّ قانون تشكيل المحاكم النظامية الذي صدر استناداً لهذا النص الدستوري لم ينص على إنشاء محكمة عدلٍ عليا مستقلة، وإنما أناط مهمة الفصل بالمنازعات الإدارية بأعلى محكمة نظامية في القانون الأردني وهي محكمة التمييز بصفتها محكمة عدلٍ عليا إلى جانب صفتها الجزائية وصفتها الحقوقية.

وبقي الأمر كذلك حتى صدر قانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم (١١) لسنة ١٩٨٩ والذي أنشئت بموجبه محكمة عدلٍ عليا مستقلة عن محكمة التمييز ولها نيابة عامة إدارية مختلفة عن النيابة العامة العادية. إلا أنَّ المشرع لم يجعل من بين اختصاصات المحكمة وفقاً لهذا القانون النظر في الطعون المتعلقة بقرارات الإعارة، وبقي الأمر كذلك حتى صدر القانون الحالي والذي جعل هذا الأمر من اختصاص المحكمة وفقاً لنص المادة التاسعة من هذا القانون.

وفي ضوء ذلك كانت محكمة العدل العليا خلال تلك المرحلة - مرحلة ما قبل صدور قانونها الحالي لعام ١٩٩٢- تذهب إلى أنَّ الطعون المتعلقة بقرارات الإعارة ليست من بين اختصاصاتها المحددة على سبيل الحصر، ومن ثم لم تكن تنظر في مدى مشروعية هذه القرارات^(١)، ولم نعثر على أحكام للمحكمة في هذا المجال.

المطلب الثاني

مرحلة ما بعد صدور قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢)

لسنة ١٩٩٢

لقد أصبحت محكمة العدل العليا - كما ذكرنا - صاحبة اختصاص للنظر في مدى مشروعية قرارات الإدارة المتعلقة بإعارة الموظفين، وذلك سنداً لنص المادة التاسعة من قانونها الحالي رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م، والذي وسّع من اختصاصات المحكمة في مجالات متعدّدة من بينها الطعون الوظيفية.

وباستعراض الأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا منذ ذلك التاريخ نجد أنَّ المحكمة أصبحت تراقب مشروعية قرارات الإعارة، وإن كانت الأحكام التي تم العثور عليها في هذا المجال محدّدة للغاية، وربما كان السبب في ذلك قلة الإشكاليات التي يثيرها قرار إعارة الموظف بالمقارنة مع القرارات الوظيفية الأخرى، وربما كان السبب تسوية الخلافات المتعلقة بالإعارة في كثير من الأحيان بين الموظف والإدارة دون اللجوء إلى المحكمة.

(١) كنعان، نواف كنعان، "القضاء الإداري الأردني"، ط ١، ١٩٩٩، ص ١٢٦.

ومن بين تلك الأحكام حكم المحكمة بالقضية رقم (١٩٩٤/٨٢) والذي قضت فيه بعدم مشروعية قرار إعاره أحد الموظفين لمخالفة القانون، حيث إنّ الإدارة لم تراعى شرط موافقة الموظف الخطيّة على الإعاره والذي كان شرطاً جوهرياً من شروط الإعاره في ضوء نظام الخدمة المدنيّة الذي كان مطبّقاً في تلك الفترة، وقد جاء في قرار المحكمة مايلي "... وعن سبب الطعن فيما تضمنه من صدور القرار عن مرجع غير مختص ومخالف للقانون فإنّنا نجد أنّ هذا القرار المطعون فيه بتكليف المستدعية للعمل في كلية الأميرة ثروت إنّما هو في حقيقته إعاره الموظف الذي يعمل في مرفق عام إلى مرفق في القطاع الخاص خلافاً للمادة ٧٥ من نظام الخدمة المدنيّة رقم ١ لسنة ١٩٨٨م التي تنصّ (لمجلس الوزراء بناءً على تنسيب الوزير أن يقرر إعاره الموظف العام بموافقة الخطية إلى أي حكومة ... بناءً على طلبها) أي أنّ المرجع المختص بإصدار قرار الإعاره هو مجلس الوزراء بناءً على تنسيب وزير التعليم العالي وبناءً على موافقة الموظف المعار خطياً وطلب الجهة المعار إليها، وبتطبيق هذه الشروط يكون القرار المطعون فيه قد صدر عن مرجع غير مختص، كما لم توافق المستدعية خطياً على الإعاره وخلت الأوراق فوق ذلك مما يشير إلى طلب الجهة المعار إليها إعاره المستدعية للعمل لديها... وبناءً على ما تقدم يكون القرار المطعون فيه قد صدر مخالفاً للقانون حقيقياً بالإلغاء فنقرّر الغاءه"^(١).

وكان لمحكمة العدل العليا موقفاً مشابهاً في القضية رقم (١٩٩٧/٣٣٦) حينما قضت بعدم مشروعية قرار الإدارة المتضمن عدم إعادة الموظف المعار إلى وظيفته الأولى أو ما يعادلها على اعتبار أنّ ذلك حقّ للموظف المعار وفقاً للمادة (٧٨) من نظام الخدمة المدنيّة الذي كان مطبّقاً في ذلك الوقت، وقد جاء في قرار المحكمة أنّه "...نجد أنّه من الثابت أنّ المستدعي قبل إعارته إلى سلطنة عمان كان مديراً...ومن حقّه قانوناً أن يعود بعد انتهاء الإعاره إلى وظيفته الأولى أو إلى وظيفة أخرى معادلة لها، عملاً بالمادة ٧٨ من نظام الخدمة المدنيّة ... وحيث إنّ جرى تحديد مركز المستدعي بعد انتهاء إعارته بوظيفة معلم، وحيث إنّ هذا المركز أدنى من مركزه كمدير قبل الإعاره فيكون القرار مخالفاً للقانون ومستوجب الإلغاء ..." ^(٢).

(١) عدل عليا، رقم ١٩٩٤/٨٢، تاريخ ١٨/٥/١٩٩٤، منشورات موقع عدالة على شبكة الأنترنت.

(٢) عدل عليا، رقم ١٩٩٧/٣٣٦، تاريخ ٢٤/١/١٩٩٨، منشورات موقع عدالة على شبكة الأنترنت.

ولما كانَّ الموظف المعار يحتفظ بحقه في الترفيع فقد قضت محكمة العدل العليا في إحدى المناسبات بعدم مشروعية قرار الإدارة المتضمن تجاوز الموظف المعار واستبعاده من عداد المرشحين للترفيع كونه كان معاراً، وجاء في قرار المحكمة "...أما ما تذرعت به الجهة المستدعي ضدها في أن تخطي المستدعية عائد إلى أنه كان آنذاك حسب قولها (معاراً)... فإن هذا السبب لا يصلح لتبرير تخطيه؛ لأن الإعارة لا تبخس المعار حقاً من حقوقه الوظيفية، بما في ذلك حقه في الترفيع عند استحقاقه له وفقاً للاعتبارات المشار إليها، إذ (الإعارة) تدخل مدتها بحكم القانون في خدمته الوظيفية، ولما كان ذلك والمستدعي قد قدم البيئة الكافية على إحقاقه بالترفيع ضمن قائمة المرشحين لترفيعهم للدرجة الثالثة... وعليه وعلى هدي ما تقدم، فإن القرار المطعون فيه قد جانب الصواب بالنسبة للمستدعي، ومن ثم يكون مجافياً لحكم القانون وحقيقياً بالإلغاء..."^(١).

ومحكمة العدل العليا لا تلغي فقط القرار المتعلق في الإعارة متى كانَّ غير مشروع، وإنَّما يمكن أن تقوم بتعويض المتضرر عن مثل هذا القرار متى توافرت أركان وشروط المسؤولية الإدارية، شأنه في ذلك شأن أيِّ قرار إداري غير مشروع وفقاً لاختصاصها المُستحدث في القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢^(٢). ففي القضية رقم (٨٢/١٩٩٤) التي أشرنا إليها سابقاً طالبت المستدعية المعارضة تعويضاً عن الضرر المادي والمعنوي الذي لحق بها نتيجة تصرف الإدارة، ولكن المحكمة لم تحكم لها بالتعويض لعدم قيام أركان المسؤولية الإدارية بالتعويض، ومعنى ذلك بمفهوم المخالفة أنَّ المحكمة كانت ستحكم بالتعويض لو توافرت هذه الأركان، ومما جاء في قرار المحكمة في هذه القضية "... وبما أنَّه لم يقدَّم دليل في الدعوى على وقوع الضرر المطالب بالتعويض عنه حيث لا تجد محكمتنا في ظروف إعارة المستدعية أنَّه قد أصابها ضرر في حق أو مصلحة مالية، كما لم تلمس في مصلحة غير مالية وهو ما يُعرف بالضرر الأدبي أو المعنوي... وبناءً على ما تقدم بيانه وقد انتفى حصول الضرر من جانب الإدارة الذي يناط التعويض بحلوله باعتباره الركن الأول والأساسي من أركان المسؤولية التضمينية، فلا مجال للمطالبة بالتعويض، وبالتالي فإنَّ النتيجة

(١) عدل عليا، رقم ٧٥ / ١٩٩٣، تاريخ ٣١/٣/١٩٩٣، منشورات موقع عدالة.

(٢) أصبحت المحكمة ومنذ صدور قانونها الحالي رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ تختص بالتعويض عن الضرر الناجم عن قرارات الإدارة غير المشروعة وفقاً للمادة التاسعة من القانون.

التي تخلص إليها محكمتنا هو عدم قيام ما يوجب مسؤولية الإدارة بالتعويض، الأمر الذي تكون معه الدعوى مستوجبة الرد...^(١).

النتائج والتوصيات:

تناولت هذه الدراسة النظام القانوني لإعارة الموظف العام في ضوء نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٧ وقضاء محكمة العدل العليا وبالمقارنة مع التشريعات الوظيفية في كل من فرنسا ومصر، وقد خلصت إلى مجموعة من النتائج والتوصيات.

النتائج:

من خلال المقارنة ما بين نظام الخدمة المدنية الأردني والتشريعات الوظيفية المقارنة في كل من فرنسا ومصر، خلصت الدراسة إلى النتائج التالية:

- ١ - الجهة المختصة بإعارة الموظف العام في فرنسا هي الجهة الإدارية المعيرة وبموافقة الوزير، بالإضافة إلى توقيع وزير الجهة الإدارية في الجهة المستعيرة، وفي مصر الجهة المختصة بالتعيين، أما في الأردن فتختلف هذه الجهة حسب فئة الموظف، فهي رئيس الوزراء بالنسبة لشاغلي الوظائف العليا، وهي الوزير المعني بالنسبة لباقي الموظفين.
- ٢ - يشترط لإعارة الموظف العام في كل من فرنسا ومصر موافقة الموظف على قرار الإعارة، في حين لم يعد هذا الشرط موجوداً في القانون الأردني وفقاً لنظام الخدمة المدنية الحالي.
- ٣ - لم يحدد القانون الأردني ولا التشريعات الوظيفية المقارنة سقفاً أعلى لمدة الإعارة وإنما تركت سلطة تقديرية للإدارة.
- ٤ - توسع المشرع في كل من الأردن والأنظمة القانونية المقارنة في تحديد الجهات التي يمكن إعارة الموظف العام إليها، سواء أكانت جهات خارجية أم داخلية، وهو ما يمكن أن يساهم في تحقيق الأهداف المتوخاة من الإعارة.
- ٥ - أبقى المشرع الفرنسي بوضوح سلطة تأديب الموظف المعار في الأمور الجوهرية للجهة المعيرة، في حين جعلها المشرع المصري بيد الجهة المستعيرة، أما المشرع الأردني فلم يعالج هذا الأمر بشكل واضح، مما يجعلنا نميل إلى أن الجهة المستعيرة لا تملك مثل هذه السلطة استناداً للقاعدة العامة أنه لا سلطة إلا بنص.

(١) عدل عليا، رقم ١٨٢/١٩٩٤، تاريخ ١٦/١١/١٩٩٤، منشورات موقع عدالة.

ومن خلال مقارنة نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي والأنظمة السابقة عليه في مجال الإعارة، خلصت الدراسة إلى مجموعة أخرى من النتائج أهمها ما يلي:

- ١ - توسّع النظام الحالي بالمقارنة مع النظام السابق في مسألة الجهات التي يجوز إعارة الموظف العام إليها، وخاصة بالنسبة للشركات الناجمة عن عمليات التخاصية، وأكد النظام الجديد على إمكانية التمديد للمعارين إلى مثل هذه الشركات لغايات استحقاق الزيادة السنوية والترفيغ، وربما كان ذلك بهدف تشجيع الكفاءات من الموظفين لإدارة الشركات الناتجة عن التخاصية، دون أن يضطروا إلى الاستقالة من عملهم الأصلي في أجهزة الدولة.
- ٢ - ألغى النظام الحالي مسألة الموافقة الخطية للموظف على قرار إعارته والتي كانت شرطاً لصحة الإعارة في النظام السابق، وربما كان السبب في ذلك أن الإعارة فيها غالباً مكاسب مادية للموظفين وهم من يسعون إليها، كما أنها تعود عليهم بالكثير من الخبرات العلمية والإدارية مما يؤثر إيجاباً على مستقبلهم الوظيفي، أضف إلى ذلك أنه قد يكون من مصلحة الدولة العليا إلزام بعض الموظفين من ذوي الخبرات الخاصة القيام ببعض المهام داخلياً أو خارجياً حتى لو لم يكن راغباً بالقيام بها.
- ٣ - كانت المدة المقبولة للتقاعد من فترة الإعارة الخارجية ثلاث سنوات فقط في النظام السابق، أما في النظام الحالي فقد أصبحت كامل مدة الإعارة خارجية أو داخلية محسوبة كخدمة مقبولة للتقاعد، وهذا من مصلحة الموظف المعار، وربما يغري كبار الموظفين والخبراء بالقبول بالإعارة، وبالتالي يحقق الأهداف العامة للإعارة. وفي ذات السياق كان النظام السابق ينص على حق الموظف المعار بالحصول على الزيادة السنوية في الراتب أثناء مدة الإعارة دون الترفيع، أما النظام الجديد فقد أعطى للمعار وخاصة إلى شركات التخاصية استحقاق الزيادة السنوية في الراتب، بالإضافة إلى استحقاق الترفيع.
- ٤ - أجاز النظام الحالي تجديد الإعارة سنةً فسنةً أو لأيّ جزءٍ منها، وعبارة (لأيّ جزءٍ منها) هي إضافة جديدة لم تكن موجودة في النظام السابق، وربما هدف منها المشرع معالجة الحالة التي تقتضي فيها مصلحة الإدارة المعيرة أو الجهة المستعيرة التجديد الجزئي للإعارة، مما يضيف بالنتيجة مرونة أكثر على نظام الإعارة.
- ٥ - لم يشترط النظام الحالي عندما تحدث عن شرط الخدمة خمس سنوات للموظف الذي سيتم إعارته أن تكون هذه الخدمة متصلة، كما كان الوضع في النظام السابق، وربما كان ذلك بسبب وضع موظفي الفئات العليا ممّن أمضوا خمس سنوات أو

أكثر في الخدمة المدنية لكن بشكل متقطع، وهذا الأمر يتصل غالباً بكبار مستشاري الحكومة من ذوي الكفاءات العالية ممن يُستقدمون من قطاعات مختلفة لرصد أجهزة الدولة، ثم ترى الحكومة إعارتهم لشركات التخصيص أو للمؤسسات الدولية، فاشتراط الاتصال في الخدمة لخمس سنواتٍ قد يعيق إعارتهم.

التوصيات:

أولاً: توصي الدراسة إلى عودة اشتراط موافقة الموظف العام على قرار إعارته على غرار ما هو مستقر في الأنظمة القانونية المقارنة، وكما كان عليه الأمر في نظام الخدمة المدنية السابق وذلك باعتباره طرفاً أساسياً في عملية الإعارة؛ ولأن ظروفه الشخصية قد لا تكون ملائمة لإعارته، وبخاصة عندما تكون الإعارة لجهات خارجية.

ثانياً: النص بوضوح، وكما هو الحال في القانون الفرنسي، على إمكانية إنهاء إعارة الموظف العام قبل نهاية مدتها المحددة، طالما أن ذلك يحقق المنفعة العامة ويساهم في ضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

ثالثاً: أن يعالج المشرع الأردني بوضوح، وكما هو الحال في القانونين الفرنسي والمصري، مسألة تأديب الموظف المعار عند ارتكابه خطأً مسلكي في وظيفته المعار إليها والجهة المختصة بتأديبه.

رابعاً: أن يمارس القضاء الإداري في الأردن رقابة فاعلة على مدى مشروعية القرارات المتعلقة بإعارة الموظف العام، وأن يأخذ المشرع الأردني بعين الاعتبار حقيقة أن فاعلية هذه الرقابة ترتبط إلى حد بعيد بمدى تطور وفاعلية القضاء الإداري، وعليه فإننا نرى ضرورة تطوير القضاء الإداري في الأردن على غرار الأنظمة القانونية المقارنة، من خلال العمل على إيجاد قاضي إداري متخصص، ومنح القضاء الإداري الولاية العامة للنظر في مختلف المنازعات الإدارية، وإنشاء محاكم إدارية في مختلف محافظات المملكة لتقريب القاضي من المتقاضين، وإيجاد درجات للتقاضي الإداري؛ لما يشكله ذلك من ضمانة للحصول على أحكام أكثر عدلاً وموضوعية.

المراجع

المراجع العربية

- الحلو، ماجد، ١٩٩٦، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية.
- بركات، عمرو، ١٩٨٩، نظام الإعارة في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دون ناشر، مصر.
- بسيوني، عبد الغني، ١٩٩١، القانون الإداري، دار المعارف للنشر، الإسكندرية.
- بطارسة، سليمان، ١٩٩٧، نظام الوظيفية العامة في المملكة الأردنية الهاشمية.
- حسن، عبد الفتاح، ١٩٧٩، مبادئ القانون الإداري، مكتبة الجلاء الجديدة، مصر.
- شطناوي، علي خُطار، ٢٠٠٣، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل، عمان.
- شطناوي، علي خُطار، ١٩٩٨، دراسات في الوظيفة العامة، الجامعة الأردنية، عمان.
- شطناوي، علي خُطار، ٢٠١١، موسوعة القضاء الإداري دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.
- عبد الوهاب، محمد رفعت، ٢٠٠٢، مبادئ وأحكام القانون الإداري، الحلبي الحقوقية، بيروت.
- نواف كنعان، ٢٠٠٧، القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.
- كنعان، نواف، ١٩٩٩، القضاء الإداري الأردني، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.
- ليلو، مازن، ٢٠٠٨، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك.
- محارب، علي جمعه، ٢٠٠٤م، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والإنجليزي، ط١، الإصدار الأول، دار الثقافة، عمان.
- محجوب، ثروت، ١٩٩٤، التحقيق الإداري ودور النيابة الإدارية فيه، رسالة دكتوراه، حقوق عين شمس.

المراجع الأجنبية:

- A, plantey, Driot et pratique de la fonction Publique internationale, paris, 1977.

- Bernard, Schwartz, French Administrative Law and the common law word, the book exchange LTD, New jersey, 2006, P 1019.
- "Public sector pension and the challenge of ageing public service" OECD working paper on public Governance 2007/2, P.13.
- Waline, Traite de droit administrative, paris. 1962

التشريعات:

- الدستور الأردني، ١٩٥٢.
- قانون التقاعد المدني رقم (٣٤) لسنة ١٩٥٩، وتعديلاته.
- قانون الضمان الاجتماعي المؤقت رقم (٧) لسنة ٢٠١٠.
- قانون العقوبات الأردني، رقم (١٦)، لسنة ١٩٦٠، وتعديلاته.
- قانون محكمة العدل العليا، رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢.
- نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته.
- نظام الخدمة المدنية السابق، رقم (٥٥)، لسنة ٢٠٠٢.
- القانون الفرنسي المتعلق بالوظيفة العامة في الدولة، رقم (٨٤) لسنة ١٩٨٤ وتعديلاته.
- قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، رقم (٤٧)، لسنة ١٩٧٨، وتعديلاته.

