

**الجوانب والآثار القانونية لإحالة الموظف العام للتقاعد الاجباري
وفقاً للمادة (٧٦) من نظام الخدمة المدنية الكويتي**

بحث علمي

من إعداد

الدكتور / جاسم فايز بطي العنزي

الإدارة العامة للتحقيقات، وزارة الداخلية، الكويت

٢٠٢٢م

الجوانب والآثار القانونية لإحالة الموظف العام للتقاعد الاجباري
وفقاً للمادة (٧٦) من نظام الخدمة المدنية الكويتي

د. جاسم فايز بطي العنزي

الجوانب والآثار القانونية لإحالة الموظف العام للتقاعد الاجباري

وفقاً للمادة (٧٦) من نظام الخدمة المدنية الكويتي

جاسم فايز بطي العنزي.

الإدارة العامة للتحقيقات، وزارة الداخلية، الكويت

البريد الإلكتروني: jas.q8@hotmail.com

ملخص البحث:

لا مناص من التسليم من أن الموظف العام وبمجرد توليه مهامه في الوظيفة العامة فإنه يتمتع بحقوق كفلها له القانون ، كما أنه يلزم ببعض الواجبات الوظيفية على حد سواء ، وهو ما يساهم في تسيير المرفق العام بإنظام واطراد.

ومع زيادة أعباء الدولة بوصفها دولة راعية ، واتساع مسئوليتها في توفير الفرص الوظيفية للمواطنين بما يحقق الحياة الكريمة التي ابتغاهها المشرع الدستوري ، وفي ظل عدم وجود مصادر متنوعة للدخل تغطي الموازنة العامة بما يكفل تغطية رواتب أكبر عدد من المتقدمين لشغل الوظيفة العامة ، خاصة ممن يحملون الشهادات العليا ، فكان أحد حلولها في ذلك استعمال حقها في الإحالة للتقاعد الاجباري وفقاً للمادة (٧٦) من نظام الخدمة المدنية ، بهدف استبدال القوى العاملة بقوى عاملة جديدة أكثر حيوية ونشاطاً ، وأقل تكلفة.

ومن هنا أصبحت الجهات الإدارية تقوم بإصدار قراراتها بالإحالة الاجبارية للتقاعد ، بعضها متوافقاً مع صحيح القانون ، وبعضها غير ذلك ، مما أدى إلى صدام بين جموع القوى العامة المحالة للتقاعد والجهات الإدارية مصدرة القرار ، نتج عنه آلاف القضايا الإدارية التي تطالب ببطلان تلك القرارات لانحراف السلطة في استخدام المادة (٧٦) ساقفة البيان واستعمالها بغير مبتغاها.

وبناء عليه والحال كذلك ، ومن خلال هذا البحث كان لا بد من التطرق إلى غاية المشرع من ايراد المادة (٧٦) آنفة الذكر ، ومبررات استعمالها بما يتناسب مع مقصد المشرع ، بما يحقق مقتضيات المصلحة العامة.

الكلمات المفتاحية: الموظف العام، الوظيفة العامة، الواجبات الوظيفية، التقاعد الاجباري، نظام الخدمة المدنية.

Aspects and legal implications of referring the public employee to compulsory retirement

According to Article (76) of the Kuwaiti Civil Service Law
Jasim Fayez Butti Al-Anzi.

General Department of Investigations, Ministry of Interior, Kuwait.

E-mail: jas.q8@hotmail.com

Abstract:

It is inevitable to recognize that the public employee, once he assumes his duties in the public office, enjoys the rights guaranteed to him by law, and that he is bound by some job duties alike, which contributes to the running of the public facility in an orderly and steady way.

And with the increase in the burdens of the state as a sponsoring state, and the expansion of its responsibility in providing job opportunities for citizens in order to achieve the decent life that the constitutional legislator wanted, and in the absence of various sources of income that cover the general budget in a way that guarantees covering the salaries of the largest number of applicants for public office, especially those who hold degrees. One of its solutions was to use its right to refer to compulsory retirement in accordance with Article (76) of the civil service system, with the aim of replacing the workforce with a new, more dynamic and active workforce, with less cost.

Hence, the administrative authorities are issuing their decisions of compulsory retirement, some of which are compatible with the correct law, and some are not, which

led to a clash between the masses of public forces who were referred for retirement and the administrative authorities that issued the decision, which resulted in thousands of administrative cases that demanded the invalidity of these decisions due to the deviation of the authority in Using Article (76) above and using it without its intent.

Accordingly, the situation is the same, and through this research, it was necessary to address the goal of the legislator from the inclusion of the aforementioned Article (76), and the justifications for its use in proportion to the intention of the legislator, in a way that achieves the requirements of the public interest.

Keywords: Public Employee, Public Office, Job Duties, Compulsory Retirement, Civil Service System.

المقدمة :-

إنّ العلاقة الوظيفية بين الموظف والجهة الإدارية تركز على عدة مبادئ قانونية كالمساواة في الالتحاق وقاعدة توازي الأشكال حيث في هذه الأخيرة تنتهي علاقة الموظف بنفس الأشكال أي من نفس الجهة المستخدمة التي عينته قرار مشروع ، وأن الحياة المهنية ككلها تخضع في تنظيمها لإجراءات وقواعد تناولها المشرع في قانون الخدمة المدنية والمرسوم الصادر في ١٩٧٩/٠٤/٠٤ بشأن نظام الخدمة المدنية والقرارات المنظمة والمنفذة لهما.

ومع زيادة أعباء الدولة بوصفها دولة راعية ، واتساع مسؤوليتها في توفير فرص وظيفية لتواكب الاعداد الكبيرة من الخريجين ذوي الاختصاص والكفاءة ، أصبح لزاما عليها التصرف على ضوء تلك المعطيات ضماناً لتحقيق التشغيل الأمثل للمرافق العامة من خلال دمج عنصري الخبرة والطاقة الشبابية في الوظائف العامة ، بما يقلص الاعداد المنتظرة على جداول ديوان الخدمة المدنية.

فقد استفادت الجهات الإدارية من التشريعات الوظيفية المتمثلة في القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ بشأن الخدمة المدنية والمرسوم الصادر في ١٩٧٩/٠٤/٠٤ بشأن نظام الخدمة المدنية في إيجاد الحلول والبدائل المناسبة في تعيين الخريجين الكويتيين المسجلين ضمن قوائم الانتظار لشغل الوظائف العامة بمختلف مجموعاتها ، وهو ما يسهم في الارتقاء بخدمات المرافق العامة التي تديرها الدولة ، ومن بين الاحكام التي استفادت منها الجهات الإدارية حكم المادة (٧٦) من نظام الخدمة المدنية التي أعطت للجهات الإدارية السلطة التقديرية في إحالة الموظف العام للتقاعد الاجباري متى كان مستحقاً لمعاش تقاعدي وفقاً لما هو مقرر في أحكام قانون التأمينات الاجتماعية ، حيث نصت على أنه " يجوز إحالة الموظف إلى التقاعد بشرط أن يكون مستحقاً لمعاش تقاعدي فيما لو انتهت خدمته بالاستقالة وقت هذه الإحالة".

وعلى الرغم من مشروعية استخدام الجهات الإدارية حكم المادة (٧٦) سالفه البيان ، إلا أن الأمر يتطلب بحث دقيق في مدى تحقق المصلحة العامة من تطبيق المادة أعلاه ، وفي مدى انطباقها على الموظفين ممن لم يبلغوا سن الخامسة والستين المقررة للتقاعد الاجباري المنصوص عليه في المادة (٣٢) من قانون الخدمة المدنية والمادة (٧١) من نظام الخدمة المدنية ، فلا بد من البحث في الحكمة التي ابتغاها المشرع من خلال اقراره لنص المادة أعلاه.

ولا شك أن أعمال النص أعلاه يترتب عليه عدة آثار منها ما والآثار القانونية وتتعلق بمدى جواز مسائلة الموظف تأديبياً عند إحالة للتقاعد الاجباري ، وفي مدى جواز إعادة تعيينه بوظيفة حكومية أخرى ، ومن الآثار ما يتعلق بالجانب المادي ويتضمن صرف مرتب الموظف المحال للتقاعد وحقه في قيمة رصيد إجازاته السنوية المقررة بمائة وثمانون يوماً ، بالإضافة إلى استحقاقه لمكافئة نهاية الخدمة.

ولا مناص من التسليم من أن قرار الإحالة للتقاعد الاجباري يخضع لرقابة القضاء ، ولكل موظف صدر بحقه مثل هذا القرار التظلم منه أمام الجهات المختصة قانوناً خلال المدة المقررة قانوناً للرد على التظلم بالقبول أو الرفض ويعتبر السكوت عن الرد بمثابة رفض للتظلم بعد انتهاء الستون يوماً المقررة للجهة الإدارية المختصة للرد على التظلم ، وعندها جاز للموظف اللجوء للقضاء للطعن على القرار بإبداء الأسباب القانونية التي تبين عدم مشروعية القرار ، وللقضاء الإداري السلطة الكاملة في الرقابة على القرار الإداري الصادر بإحالة الموظف للتقاعد الاجباري ومدى توافقه مع أحكام القانون.

ومن خلال هذا البحث سوف نتناول إحالة الموظف العام للتقاعد الاجباري وسيقسم البحث إلى فصلين على النحو التالي:-

الفصل الأول : أسباب انتهاء خدمة الموظف العام

الفصل الثاني : الاحكام القانونية في الإحالة للتقاعد الاجباري

الفصل الأول

أسباب انتهاء خدمة الموظف العام

إنّ انتهاء خدمة الموظف هي نهاية العلاقة الوظيفية التي تربط الموظف بالجهة الإدارية ، حيث تبدأ تلك العلاقة بصدور قرار تعيين الموظف بالوظيفة العامة ، إلا أن انتهائها يأخذ عدة أشكال أوردتها المشرع على سبيل الحصر ، فمنها ما يتعلق بأسباب قانونية تحتم على الجهة المختصة قانوناً إصدار قرارها بإنهاء خدمة الموظف العام متى تحققت شروطه ، ومنها ما يتعلق بالنظام الإداري الذي يحدد كيفية انتهاء تلك العلاقة الوظيفية في ظروفها الطبيعية.

وقد حددت المادة (٣٢) من المرسوم بالقانون رقم (١٥ لسنة ١٩٧٩) بشأن الخدمة المدنية أسباب وحالات انتهاء خدمة الموظف ، حيث نصت على أنه " تنتهي الخدمة لأحد الأسباب الآتية: ١- الاستقالة. ٢- الإحالة إلى التقاعد. ٣- الفصل بقرار تأديبي. ٤- العزل بقرار من مجلس الوزراء للصالح العام...، ٥- الحكم بعقوبة مقيدة للحرية في جناية أو في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة، ...، ٦- سقوط الجنسية الكويتية أو سحبها. ٧- عدم اللياقة للخدمة صحياً أو استنفاد الإجازة المرضية أيهما أسبق. ٨- بلوغ سن الخامسة والستين بالنسبة للكويتيين وسن الستين بالنسبة لغير الكويتيين...، ٩- الوفاة" ، وسنتناول تلك الأسباب في المباحث التالية.

المبحث الأول

الأسباب القانونية لانتهاء خدمة الموظف العام

يعتمد انتهاء خدمة الموظف في الوظيفة العامة على أحكام قانون الخدمة المدنية ، حيث تناولت المادة (٣٢) منه ووافقتها المادة (٧١) من نظام الخدمة المدنية أسباب انتهاء الخدمة في الوظيفة العامة ، منها ما يتعلق بالموظف ومنها ما يتعلق بالجهة الإدارية.

المطلب الأول : أسباب تتعلق بالموظف

فمن خلال مطالعة المادة (٣٢) من قانون الخدمة المدنية نجد أن هناك من الأسباب ما يتعلق بالموظف تنتهي بها خدمته بالمرفق العام بمجرد توافرها ، كتقديمه لاستقالته الطوعية من الوظيفة ، أو طلبه للتقاعد الاختياري متى كان مستحقاً لمعاش تقاعدي وفق القواعد المقررة في قانون التأمينات الاجتماعية ، وهي ما سوف نتناوله في الفروع التالية.

الفرع الأول : الاستقالة

لقد منحت المادة (٧٤) من نظام الخدمة المدنية^١ الصادر بتاريخ ١٩٧٩/٠٤/٠٤ للموظف حق تقديم الاستقالة متى ما رغب في ذلك على أن تكون الاستقالة خالية من أية قيود أو شروط يفرضها الموظف على الجهة الإدارية ، ويصدر قرار بقبولها من الوزير المختص إذا كان الموظف من شاغلي مجموعة الوظائف القيادية ، ومن وكيل الوزارة بالنسبة لغيرها من الوظائف.

ويجوز للسلطة الإدارية بموجب حكم المادة أعلاه إرجاء النظر بقبول الاستقالة في حدود ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمها ، حيث يعتبر الاستقالة مقبولة بحكم القانون بفوات الميعاد المقرر للجهة الإدارية ، كما يحق للجهة الإدارية تأجيل قبول الاستقالة لمدة لا تتجاوز ستة أشهر من تاريخ تقديمها ، وإلا اعتبرت مقبولة بحكم القانون بمجرد تجاوز المدة المقرر للتأجيل.

ولا شك أن حق الموظف في الاستقالة لا يؤخذ على إطلاقه ، فقد تكون أداة يستغلها الموظف للهروب من المسائلة القانونية ، حيث قررت المادة سائلة الذكر عدم جواز قبول استقالة الموظف إذا كان قد أحيل إلى التحقيق أو أوقف عن العمل أو اتخذت ضده أية إجراءات تأديبية أخرى . فإذا انتهت هذه الإجراءات إلى عدم مسؤوليته أو مجازاته بغير عقوبة الفصل جاز عندها قبول استقالته.

فالاستقالة رخصة منحها المشرع للموظف مفادها حقه في إبداء رغبته في ترك الوظيفة قبل بلوغه السن المقررة قانوناً لانتهاء خدمته بالتقاعد ، إذ يستطيع بإدارته الحرة أن يقدم طلباً لجهة الإدارة يبدي فيه رغبته في ترك وظيفته لظروف خاصة ، ولأسباب يقدرها هو دون تدخل من جانب الجهة الإدارية في ذلك ، ولا

^١ نصت المادة (٧٤) من نظام الخدمة المدنية الكويتي الصادر في ١٩٧٩/٠٤/٠٤ على أنه "للموظف أن يقدم استقالته من وظيفته ويصدر القرار بقبولها من الوزير إذا كان الموظف من شاغلي مجموعة الوظائف القيادية ومن وكيل الوزارة بالنسبة لغيرها من الوظائف ، وللسلطة المختصة بقبول الاستقالة إرجاء النظر فيها وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمها وإلا اعتبرت مقبولة بحكم القانون . ولا يجوز تأجيل قبول الاستقالة لأكثر من ستة أشهر تعتبر بانقضائها مقبولة . ويجب أن تكون الاستقالة مكتوبة وخالية من أي قيد أو شرط . فإذا اقترنت الاستقالة بقيد أو علفت على شرط اعتبرت كأن لم تكن ما لم يتقرر قبولها مع إجابة الموظف إلى طلبه . ولا يجوز قبول استقالة الموظف إذا كان قد أحيل إلى التحقيق أو أوقف عن العمل أو اتخذت ضده أية إجراءات تأديبية أخرى . فإذا انتهت هذه الإجراءات إلى عدم مسؤوليته أو مجازاته بغير عقوبة الفصل جاز قبول استقالته".

تملك جهة الإدارة إزاءها إلا البت فيها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمها إما بالقبول أو الإرجاء لمدة أقصاها ستة أشهر تعتبر بانقضائها مقبولة بحكم القانون^١. أما فيما يتعلق بتقديم استقالة الموظف العام من الوظيفة هرباً من المسائلة الجنائية أو المدنية ، فقد حسمت المادة (٣١) من قانون الخدمة المدنية الجدل الدائر في هذا الشأن حيث نصت على أنه " لا يمنع انتهاء خدمة الموظف لأي سبب من مسؤوليته الجزائية والمدنية عند الاقتضاء" ، إلا أن بعض التنظيمات الإدارية الخاصة تسمح للموظف بالاستقالة حتى وإن أُحيل إلى التأديب ، كقانون تنظيم القضاء وقانون الإدارة العامة للتحقيقات.

الفرع الثاني : طلب التقاعد الاختياري

لم يتطرق المشرع صراحة للتقاعد الاختياري ، بسبب اعتبار طلب الموظف إحالته للتقاعد بمثابة طلبه للاستقالة إلا أن الجهة الإدارية متى ما رأت استحقاقه للمعاش التعاقدى وفقاً لقانون التأمينات الاجتماعية ، فإنها بذلك تقبل طلبه بالاستقالة وتحيل أوراقه للتأمينات الاجتماعية لصرف المعاش التقاعدي المقرر له.

وبالنظر إلى نظام الخدمة المدنية ، نجد معالجة تلك الحالة من خلال نص المادة (٧٦) منه - وهي موضع جدل - والتي نصت على أنه "يجوز إحالة الموظف إلى التقاعد بشرط أن يكون مستحقاً لمعاش تقاعدي فيما لو انتهت خدمته بالاستقالة وقت هذه الإحالة . وتكون الإحالة إلى التقاعد بقرار من الوزير فيما عدا شاغلي مجموعة الوظائف القيادية فتكون بقرار من مجلس الخدمة المدنية بناء على اقتراح الوزير".

واستناداً لرأي سابق إدارة الفتوى والتشريع في هذا الشأن ، فإن للموظف أن يطلب إلى الجهة الإدارية إحالته إلى التقاعد لظروفه الخاصة ، متى كان في ذلك مصلحة له يقدرها هو بمحض إرادته ، وعندئذ يجوز للجهة الإدارية إذا ما اتجهت إرادتها إلى قبول هذا الطلب أن تصدر قرارها بإحالته إلى التقاعد متى كان مستحقاً لمعاش تقاعدي فيما لو انتهت خدمته بالاستقالة^٢.

وإن كان لنا حديث مفصل في القادم من الفصول حول تفسير المادة (٧٦) سالفه الذكر ، إلا أننا نرى وبإيجاز شديد انطباق المادة سالفه البيان على الموظف

^١ - الفتوى رقم (١٨٣٥-٩٤/٥٤/٢) الصادرة في ١٩٩٤/٠٩/٠٢ ، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الفتوى والتشريع ، الجزء الخامس ، سبتمبر ٢٠٠٧.

^٢ - الفتوى رقم (١٨٣٥-٩٤/٥٤/٢) الصادرة في ١٩٩٤/٠٩/٠٢ ، المرجع السابق.

العام الذي يطلب من الجهة الإدارية إحالته للتقاعد ، وكان مستحقاً حينها للمعاش التقاعدي الذي يصرف من قبل المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية بعد انتهاء خدماته بالجهة الإدارية بناء على طلبه.

الفرع الثالث : عدم اللياقة الصحية

إنّ من الشروط الجوهرية للتعيين في الوظائف العامة تحقق اللياقة الصحية في المرشح للوظيفة ، واستمرارها ليتمكن من ممارسته أعباء وظيفته طيلة مدة خدمته في الوظيفة ، وإلا كان ذلك مبرراً جوهرياً يدعو السلطة الإدارية إلى إنهاء العلاقة الوظيفية التي تربط الموظف بالجهة الادارية.
ولا تثبت عدم اللياقة الصحية للموظف -وفقاً لنص المادة (٧٢) من نظام الخدمة المدنية- إلا من خلال قرار يصدر من هيئة طبية مختصة بناء على طلب الموظف نفسه أو بناء على طلب الجهة الإدارية التابع لها ، وعند صدور قرار الهيئة الطبية المختصة بعدم لياقة الموظف صحياً لممارسة أعباء وظيفته بصورة طبيعية تنتهي خدمته من تاريخ ذلك القرار أو استنفاد الاجازة المرضية المقررة في المادة (٥٢) من نظام الخدمة المدنية أيهما أسبق^١.

الفرع الرابع : فقد الموظف للجنسية

إنّ الهدف من اشتراط الجنسية وقت التعيين في الوظائف العامة هو ضمان ولاء الموظف للدولة وحمايته لمصالحها ، إضافة إلى حماية القوى العاملة الوطنية واحتوائها ، من منطلق ما جاء في المادة (٢٦) من الدستور ، التي نصت على أنه " الوظائف العامة خدمة وطنية تناط بالقائمين بها ، ويستهدف موظفو الدولة في أداء وظائفهم المصلحة العامة".
فمن موجبات التعيين في الوظيفة العامة استناداً لما رسخته المادة الأولى من نظام الخدمة المدنية من قواعد ، أن يكون المتقدم لشغل الوظيفة العامة كويتي الجنسية ، وهي شرط لازمة للتعيين ولا بد أن يستمر حتى نهاية الخدمة ، ومن آثار فقدان أو التجريد من الجنسية حرمان الموظف من جميع الحقوق التي كان يتمتع بها كمواطن ، وبما أنّ حق تولي الوظائف العامة يعتبر من بين هذه الحقوق

^١ - تنص المادة (٥٢) من نظام الخدمة المدنية الصادر في ١٩٧٩/٠٤/٠٤ على أنه "إذا أصيب الموظف بمرض يمنح إجازة مرضية بقرار من الهيئة الطبية المختصة لمدة لا تزيد على سنتين بمرتب كامل".

فإن الإدارة تنتهي علاقة الموظف بها بمجرد فقدانه أو تجريده من الجنسية ، دون أي تعويض تلتزم به من جانبها.

واستناداً للمادة (٧/٣٢) من قانون الخدمة المدنية والمادة (٥/٧١) من نظام الخدمة المدنية ، فإن فقد الموظف للجنسية أو سحبها لأي سبب من الأسباب الواردة في قانون الجنسية الكويتي يؤدي إلى حتمية خسارته للوظيفة التي يشغلها بحكم القانون ، وهو ما يستدعي اصدار السلطة المختصة قرار إنهاء خدماته استناداً لذلك.

وتكفلت المادة (٧٨) من نظام الخدمة المدنية ببيان أثر سحب الجنسية الكويتية من الموظف العام ، عندما نصت على أنه " في حالة سحب الجنسية الكويتية من الموظف أو اسقاطها عنه تنتهي خدمته بقوة القانون من تاريخ صدور المرسوم بسحب الجنسية أو اسقاطها".

الفرع الخامس : بلوغ الموظف السن القانونية

إنّ من أهداف الوظيفة العامة استمرار العطاء والسير بوتيرة واحدة نحو انجاز الأعمال لاستمرار دوام سير المرفق العام بانتظام واطراد ، ولا يتأتى ذلك إلا من خلال فترة عمرية يمر بها الموظف منذ تعيينه حتى بلوغه السن القانونية للتقاعد.

ولا شك أن غاية المشرع من خلال المادة (٣٢) من قانون الخدمة المدنية والمادة (٧١) من نظام الخدمة المدنية ، هي إراحة من بلغ السن القانونية بعد تلك السنوات التي قضاها يخدم الدولة من خلال مرافقتها العامة ، وهو ما يؤدي بالتبعية لفسح المجال للشباب الواعد المليء بالأفكار الخلاقة لتولي زمام الأمور بما يحقق مقتضيات المصلحة العامة.

وقد حددت المادة (٧١) من نظام الخدمة المدنية السن القانونية لإنهاء خدمات الموظف العام عندما نصت على أنه " ٧- بلوغ سن الخامسة والستين بالنسبة للكويتيين ، و سن الستين بالنسبة لغير الكويتيين ويجوز مدها إلى سن الخامسة والستين وفقاً للقواعد والأحكام التي يضعها مجلس الخدمة المدنية ، أما أئمة المساجد وخطبائها ومؤذنها فتنتهي خدمتهم ببلوغ سن الخامسة والسبعين...".

الفرع السادس : وفاة الموظف

بطبيعة الحال فإن وفاة الموظف تحول دون ممارسة المهام الوظيفية ، وبالتالي فإنها تعتبر أحد أسباب انتهاء خدمة الموظف لدى الجهة الإدارية ، إلا أن

الوفاة يجب أن تثبت بدليل رسمي - لا ضمني- صادر من الجهات المعنية في الدولة ، نظراً لما يترتب عليه من آثار قانونية.
ولا يكفي لإثبات وفاة الموظف وصول برقية إلى جهة العمل ، أو سماع خبر وفاته من خلال وسائل الاعلام المرئية والمسموعة ، وأكثر ما يرد من حالات في هذا الشأن حالة الشخص المفقود ، حيث لا بد من صدور حكم قضائي باعتباره متوفياً وتنفيذه من قبل وزارة الصحة من خلال إصدار شهادة وفاة له بعد مرور فترة من الزمن ، حيث يصرف مرتبه لأبنائه القصر عن طريق المؤسسة العامة للقصر ، أم لمن يعوله من والديه عن طريق المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية.

المطلب الثاني : أسباب تتعلق بالجهة الادارية

وكما أنّ للموظف أسبابه في انتهاء خدمته الوظيفية متى توافرت شروطها ، فإن للجهة الإدارية أيضا أسبابها في ذلك ، وهي أسباب تناولها المشرع وأعطى السلطة الإدارية من خلالها الحق في إنهاء العلاقة الوظيفية التي تربط الموظف بالجهة الإدارية ، كالفصل التأديبي وغير التأديبي ، والعزل والتسريح من الوظيفة ، وعدم التجديد في الوظائف القيادية ، وأخيراً الإحالة للتقاعد الاجباري.

الفرع الأول : الفصل التأديبي وغير التأديبي

التأديب هو الضمانة الفعالة لاحترام الموظف لواجباته الوظيفية الملقاة على عاتقه ، فكما أنّ للموظف حقوق كالراتب والمزايا المالية الأخرى المترتبة على الترقية والعلوّة بأنواعها ، فإن عليه واجبات يجب احترامها ومحظورات يجب عدم اتيانها ، وإلا تعرض للمسائلة التأديبية التي قد تؤدي إلى الفصل التأديبي ، كما أن للسلطة الإدارية بما تملكه من صلاحيات مقررّة بالقانون فصل الموظف بغير الطريق التأديبي في حالات محددة على سبيل الحصر.

أولاً : الفصل التأديبي

تهدف الإجراءات والعقوبات التأديبية بحق الموظف العام إلى ضمان سير العمل في الجهة الإدارية وتعزيز الاتجاهات الإيجابية في العمل ورفع كفاءة الأداء وضمن التزام الموظفين بقواعد السلوك الوظيفي ، واخلاقيات الوظيفة العامة وردع الموظف للحيلولة دون ارتكابه أي مخالفة.

ولا شك أن الوظيفة العامة تستند إلى فكرة التلازم الحتمي بين حقوق الموظفين من جهة وواجباتهم من جهة أخرى ، بمعنى أن هناك التزام من قبل الدولة بأداء حقوق الموظف كالمرتب والعلوّة والترقية ، وفي المقابل هناك التزام

من قبل الموظف بالقيام بواجباته الوظيفية المقررة بقانون ونظام الخدمة المدنية والملقاة على عاتقه دون تقاعس أو تسويف أو تأخير ، فكما هو الحال بالزام الجهة الإدارية بمنح العلاوة السنوية للموظف وبتزقيته بعد مرور المدة القانونية ، فإن الموظف الذي يخل بواجباته الوظيفية أو يأتي عملاً من الأعمال المحظورة يتنافى مع مقتضيات هذه الوظيفة ، فإنه يتعرض للمسائلة التأديبية والتي قد تصل عقوبتها في حال ثوبت المخالفة إلى الفصل من الخدمة بحسب الأحوال.

لقد أجازت العديد من التشريعات صراحة للجهة الإدارية استعمال أداة الفصل من الوظيفة كعقوبة إدارية لماخذة للموظف على ارتكابه المخالفات الجسيمة بحق الجهة الإدارية التي يعمل بها ، ومنها ما نصت عليه المادة (٢٨) من قانون الخدمة المدنية بقولها أنه "العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظفين: ، ٥- الفصل من الخدمة".

ثانياً : الفصل غير التأديبي

يختلف الفصل غير التأديبي عن الفصل التأديبي على الرغم من وحدة نتيجتهما النهائية ، فالفصل التأديبي يعتمد بشكل أساسي على الدعوى التأديبية المقامة في مواجهة الموظف في حال ارتكابه مخالفة من المخالفات الإدارية أساسها الواجبات والمحظورات الوظيفية ، في حين أن الفصل غير التأديبي لا يرتبط بالدعوى التأديبية.

فقد يتبين للجهة الإدارية عدم قدرة الموظف على أداء وممارسة أعباء وظيفته بالشكل المطلوب ، وحصل استناداً للتقييم الوظيفي السنوي على تقدير كفاءة لسنتين متتاليتين بدرجة ضعيف ، فلها نقله إلى إدارة أخرى بذات الدرجة والوظيفية أو فصله بناء على تقرير الكفاءة الذي حصل عليه.

وقد تناول المشرع في المادة (١٧) من نظام الخدمة المدنية الصادر في ٤/٠٤/١٩٧٩ الفصل بغير الطريق التأديبي ، حيث نصت على أنه "الموظف الذي يحصل على تقريرين نهائيين متتاليين بدرجة ضعيف يعرض أمره على وكيل الوزارة للنظر في توقيع إحدى العقوبات المنصوص عليها في المادة (٦٠) عدا عقوبة الفصل. فإذا حصل في السنة التالية على تقرير نهائي بدرجة ضعيف أعتبر مفصولاً من الخدمة".

إلا أن هذه السلطة لا تؤخذ على إطلاقها ، فعلى الجهة الإدارية عدم التعسف في استخدام سلطتها في فصل الموظف بغير الطريق التأديبي ، حيث من المقرر قضاء أنه " استقر القضاء الإداري على التدخل في تقدير أسباب فصل الموظف بالطريق غير التأديبي تأسيساً على أنه وأن كان المراد بالحق المطلق للإدارة في فصل موظفيها بلا حاجة إلى محاكمة تأديبية هو تفرد الإدارة بتقدير

صلاحية الموظف واستمرار استعانتها به أو عدم استمرارها ، إلا أن هذا ليس معناه أن تستعمله على هواها ، لأن هذه السلطة تقديرية وأن كانت مطلقة من حيث موضوعها ، إلا أنها مقيدة من حيث غايتها التي يلزم أن تقف عند حد تجاوز هذه السلطة والتعسف في استعمالها ولئن كانت الإدارة غير ملزمة ببيان أسباب الفصل إلا أنه متى كانت هذه الأسباب ظاهرة من القرار الصادر به فإنها تكون خاضعة لتقدير القضاء ورقابته ، فإذا تبين أنها لا ترجع إلى اعتبارات تقتضيها المصلحة العامة ولا هي من الأسباب الجدية القائمة بذات الموظف المستغنى عنه أو المتنازع في صحتها كان ذلك عملاً غير مشروع^١.

الفرع الثاني: العزل والتسريح من الوظيفة

تستخدم بعض التشريعات الإدارية في عديد من البلدان العزل والتسريح كأدوات قانونية لإنهاء خدمة الموظف لدى الجهة الإدارية ، وتختلف تلك التشريعات أيضاً بوضع تعريف لها يمكن تمييزه عن الأنظمة المشابهة لها والتي تهدف أيضاً إلى إنهاء خدمة الموظف العام ، إلا أنه يمكن تناول هذين المصطلحين دون لسبب من أسباب انتهاء الخدمة العامة دون الحاجة للدخول في تفصيلات المعنى الاصطلاحي الدقيق لكلاهما ومقارنتهما بالأدوات الأخرى المستعملة في إنهاء الخدمة العامة.

أولاً: العزل من الوظيفة

يعتبر العزل من الوظيفة أكثر المصطلحات استخداماً منذ عقود ، إلا أن المقصود به يختلف من تشريع لآخر ، فالعزل يعني قطع صلة الموظف العام بالوظيفة سواء أكان ذلك بصورة إدارية أو غير إدارية^٢ ، وتظهر هذه الحالة عندما يحكم على الموظف في جنائية أو في جنحة مخلة بالشرف والأمانة كالرشوة والاختلاس والسرقة والتزوير واستغلال الوظيفة.

والعديد من التشريعات في كثير من الدول ومهما التشريع الإداري الكويتي ، أوردت العزل من الوظيفة متى حكم على للموظف العام بعقوبة مقيدة للحرية أو جنائية أو جنحة مخلة بالشرف والأمانة ، إلا أن المشرع الكويتي وفي المادة

^١ - المحكمة الإدارية العليا : الطعن رقم (١١/١٠) إداري الصادر في ١٩٦٥/٠٣/٠٦.

^٢ - د. محمد حامد الجمل : الموظف العام ، الطبعة الأولى ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٨٥ ، ص ٢٢٤.

(٣٢) من قانون الخدمة المدنية قد أجاز للوزير المختص الإبقاء على الموظف في حالة الحكم بوقف تنفيذ العقوبة^١.

ثانياً : التسريح من الوظيفة

التسريح من الوظيفة أشد العقوبات جسامة في نظام الوظيفة العامة ، إذ يؤدي إلى حرمان الموظف من الوظيفة العامة بصورة نهائية ، يترتب عليه آثار وأضرار مادية تنعكس سلباً على الموظف ومن يعيلهم من أسرته وأقربائه^٢ ، فهي إنهاء لخدمة الموظف العام نتيجة لإلغاء وظيفته وتعذر نقله إلى وظيفة أخرى بقرار من السلطة المختصة.

ولم يتناول المشرع الكويتي من خلال أحكام قانون الخدمة المدنية ونظام الخدمة المدنية مصطلح التسريح في الوظائف المدنية على الرغم من استخدامه في الوظائف ذات الطبيعة العسكرية كعقوبة جسيمة عند ارتكاب الموظف العسكري أفعالاً تضر بالمؤسسة العسكرية التي ينتمي لها أو بسمعتها.

وقد استخدم المصطلح أعلاه في مناسبات عديدة في قانون الجيش الكويتي رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٧ ، كانت الغاية منها إنهاء خدمة منتسبي القوة العسكرية ، ومنها ما ورد في نص المادة (١٠٦) منه على أنه "يسرح العسكري من الخدمة لأحد الأسباب الآتية: ١- عدم اجتيازه فترة التجربة بنجاح. ٢- إذا اقتضى الصالح العام تسريحه، ويكون التسريح في هذه الحالة بمرسوم بالنسبة للضباط. وبقرار من الوزير بناء على عرض رئيس الأركان العامة بالنسبة إلى وكلاء الضباط. وبأمر إداري من رئيس الأركان العامة بالنسبة إلى سائر ضباط الصف والأفراد". وقد يكون التسريح لأسباب تأديبية وقد يكون لأسباب اقتصادية أو قانونية ، فقد يكون التسريح إحدى العقوبات التي توقع على الموظف العام بموجب القانون ، وقد يكون بسبب ظروف اقتصادية أملت بالمرفق العام لا دخل للسلطة الإدارية فيه كالخسارة التي تحدث بسبب الظروف الاقتصادية الإقليمية وتمنع من توريد

^١ - تجدر الإشارة إلى أن المادة (٣٢) من قانون الخدمة المدنية قد تناولت العزل والتظلم منه قبل إلغائها بموجب القانون رقم (٢٢ لسنة ١٩٩٥) حيث كانت تنص على أنه " .. ٥. العزل بقرار من مجلس الوزراء ، وللموظف المعزول أن يتظلم إلى مجلس الوزراء خلال ستين يوماً من إعلانه بقرار العزل ويكون قرار المجلس في التظلم نهائياً. ولا يخضع القرار الصادر في هذا الشأن للطعن أمام القضاء، ولا يجوز لمن عزل بالتطبيق لأحكام هذا البند أن يعين في وظيفة عامة أخرى أو في إحدى الهيئات أو المؤسسات العامة وذلك خلال الخمس سنوات التالية لقرار العزل، ويجوز لمجلس الوزراء تخفيض هذه المدة".

^٢ - د. عبدالقادر الشخيلي : الجزء التأديبي للموظف العام في القانون العراقي ، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٩٩ ، ص ٢٠٣

المواد الخام أو المنتجات المتنوعة لنشاط المرفق العام^١ ، وأخيراً قد يكون التسريح لأسباب قانونية تتعلق بعوامل تنظيمية بغرض تحسين أداء المرفق العام وإعادة هيكلة الوظائف فيه^٢.

الفرع الثالث : عدم التجديد في الوظائف القيادية

يختلف شغل الوظائف القيادية عن شغل الوظائف العامة ، لما لها من خصوصية وطبيعة خاصة ، تحتم على السلطة الإدارية اتخاذ أداء مختلفة عما هو الحال بالوظائف العامة ، لذلك كان المرسوم هو الأداة التي اختارها المشرع للتعيين في الوظائف القيادية ، من خلال نص المادة (١٥) من قانون الخدمة المدنية والتي نصت على أنه " ، ويكون التعيين بقرار من السلطة المختصة أو بطريق التقاعد فيما عدا الوظائف القيادية فيكون التعيين فيها بمرسوم". وقد يحصل أن لا ترغب الجهة الإدارية في التجديد للموظف الذي يشغل إحدى الوظائف القيادية فيها لأي سبب من الأسباب المشروعة ، فإنها تمتنع عن التجديد للموظف بعد انتهاء المدة الواردة في القانون والمقررة بأربع سنوات ، استناداً لنص المادة (١٥) مكرراً) من قانون الخدمة المدنية والتي نصت على أنه " تكون مدة التعيين في أية وظيفة من مجموعة الوظائف القيادية لمدة اربع سنوات قابلة للتجديد..".

^١ - محمد ريقط : نهاية الحياة الوظيفية في مجال الوظيفة العمومية ، رسالة لنيل درجة الماجستير في الحقوق ، مقدمة لكلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، الجزائر ، ٢٠١٥ ، ص ٢٩.

^٢ - تناول المشرع في نص المادة (١٧٤) من نظام الخدمة المدنية الأردني حالات التسريح من الخدمة لأسباب قانونية تنظيمية ، حيث نصت على أنه "أ. إذا اقتضت مصلحة العمل إعادة هيكلة الدائرة أو دمجها في غيرها أو إلغائها أو إلغاء وحدة إدارية فيها أو قسم من أقسامها أو انقاص أعداد الموظفين في أي منها ، يشكل بقرار من رئيس الوزراء لجنة برئاسة الوزير المختص أو الوزير الذي يعينه وعضوية أمين عام الديوان ومدير عام دائرة الموازنة العامة لدراسة أوضاع الموظفين الفائضين عن الحاجة ، واتخاذ القرار المناسب بهذا الشأن ، على أن تتم مراعاة الاعتبارية التالية وحسب مقتضيات الحال...".

المبحث الثاني

التقاعد كسبب من أسباب انتهاء خدمة الموظف العام

لقد سعى المشرع لإيجاد نظام متميز عن غيره نوعاً ما في شأن الوظيفة العامة من خلال وضع القواعد العامة التي تحكم العلاقة ما بين الجهة الإدارية والموظف العام ، تبدأ بالتعيين وتنتهي بانتهاء الخدمة لأي سبب من الأسباب المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية ونظامه.

ومن هنا كان لا بد من تناول مفهوم التقاعد كسبب من أسباب انتهاء خدمة الموظف العام ، وبيان شروطه ، وأنواعه قبل الحديث عن حق السلطة الإدارية في الإحالة إلى التقاعد الاجباري.

المطلب الأول : مفهوم التقاعد وشروطه

يعد مفهوم التقاعد من المفاهيم الحديثة ، التي أخذت بها كثير من الدول ، وقد ظهر أصلاً نتيجة للتحويل للمجتمع الصناعي ، وكان يتوخى منه أن يكون وسيلة لرفع الظلم والقسوة على الموظفين والعمال الذين كانوا يعملون طوال ساعات أيامهم بل طوال حياتهم ، دون أي ضمانات أو أي حقوق ، وكانوا يطردون من أعمالهم ويستغنى عن خدماتهم لمجرد انخفاض قدراتهم الإنتاجية بسبب تدهور أوضاعهم الصحية أو كبر السن.

وقد اتفقت معظم قوانين الوظيفة العامة في مختلف الدول على وجوب إيجاد سن معينة ينتهي عندها خدمة الموظف ويحال على التقاعد ، إلا أنها اختلفت في تحديد السن التي يستحق الفرد عند بلوغها معاشاً تقاعدياً ، وإن كانت أغلب الدول حددته ما بين سن ٥٥ سنة و ٦٥ سنة وذلك لأن الاحتمال القائم والمتفق عليه هو أن إنتاجية الفرد وقدراته تتناقص في هذه السن.

التقاعد كغيره من المصطلحات يحمل الكثير من المعاني ، فاستخدم للدلالة على انتهاء الخدمة في مجال القانون الإداري ، إلا أن تفعيل هذا الحق يعتمد على مدى توافر شروطه ، وإلا كانت السلطة قد إساءة استعمال حقها المقرر قانوناً. وكما أسلفنا فإن التقاعد قد يطلبه الموظف متى رأى في نفسه عدم القدرة على العطاء لكبر سنه ، مع تحقق شروطه كالسن والخدمة ، كما للجهة الإدارية إحالة الموظف إلى التقاعد متى بلغ السن القانونية لانتهاء الخدمة ، كما لها أن تحيله للتقاعد قبل ذلك متى تحقق شرط سن محددة بموجب القانون وسنوات خدمة في الوظيفة العامة.

الفرع الأول : مفهوم الإحالة إلى التقاعد

إنّ التقاعد عملية اجتماعية تتضمن تخلي الفرد اختيارياً أو إجبارياً عن عمل ظل يقوم به معظم حياته ، وبالتالي انسحابه من القوى العاملة في المجتمع وتحوله إلى الاعتماد جزئياً على الأقل على نظام معين للكفاية المادية هو نظام التأمين الاجتماعي.

والتقاعد لغة معناه أعفي منه ، أو استعفى ، أو أحيل إلى المعاش ، وهي حالة الموظف أو العامل الذي يترك علمه ، أو يفقده ، لدى بلوغه سنناً قانونية معينة ويقبض شهرياً قيمة من المال تعين له^١. فهي النقطة التي يتوقف الشخص فيها عن العمل تماماً ، عندما يصبح غير مؤهل للعمل بسبب كبر السن ، مما يجبر السلطة الإدارية لاتخاذ قرار بإحالاته للتقاعد إذا ما طلب من نفسه ذلك ، وكانت ألمانيا هي أول دولة تدخل نظام التقاعد في عام ١٨٨٠ ، ومن ثم أخذت به باقي البلدان في الوقت الحاضر^٢.

وهو الطريق العادي لإنهاء العلاقة الوظيفية ، حيث يفترض أن يكون الموظف غير قادر على الاستمرار بالقيام بأعباء وظيفته بسبب سنة ، بغض النظر عن الطرف صاحب المبادرة بطلب إنهاء علاقة العمل. فإن انتهاء الخدمة للعامل ببلوغ السن المقررة أمر مؤكد في الحياة الوظيفية وهو لسبب لا دخل لإرادة العامل فيه^٣.

أما الراتب التقاعدي فهو الأجر الذي يتقاضاه الموظف عندما يكف عن ممارسة وظائفه بالإحالة على التقاعد ، ويعد الراتب التقاعدي امتداداً للراتب الوظيفي ، وهو أساسي في حياة الموظف ، وتبعاً لذلك ، فإن المبادئ العامة التي تحكم الراتب الوظيفي هي ذاتها التي تحكم الراتب التقاعدي ، ولا سيما من حيث عدم جواز التنازل عنه وعدم جواز الحجز عليه ، ولا يمكن للإدارة بأي حال من الأحوال أن تعدل أو تلغي الراتب التقاعدي عند استحقاقه^٤.

^١ - معجم الوسيط.

^٢ - ويكيبيديا : الموسوعة الحرة ، على الموقع الإلكتروني <https://ar.wikipedia.org/wiki> بتاريخ ٢٢/٠٧/٢٠١٧.

^٣ - د. نعيم عطية : انتهاء الخدمة ببلوغ السن القانونية وفقاً لنظام العاملين المدنيين بالدولة وبالقطاع العام ، بحث منشور بمجلة العوم الإدارية ، السنة العاشرة ، العدد الأول ، الجزائر ، أبريل سنة ١٩٦٨ ، ص ١٠٩ .

^٤ - مهند نوح : التقاعد ، مقال منشور على موقع الموسوعة العربية الإلكترونية ، بتاريخ ١٧/٠٧/٢٠١٧ ، <https://www.arab-ency.com/ar> ،

وقد تناول المشرع الكويتي التقاعد من خلال نص المادة (٣٢) من قانون الخدمة المدنية ويقابلها نص المادة (٧١) من نظام الخدمة المدنية ، والتي اشارت إلى أن التقاعد أحد الأسباب التي تنتهي فيها خدمة الموظف العام بالجهة الإدارية ، كما تناولت المادة (٧٦) من نظام الخدمة المدنية التقاعد عندما نصت على أنه "يجوز إحالة الموظف إلى التقاعد بشرط أن يكون مستحقاً لمعاش تقاعدي فيما لو انتهت خدمته بالاستقالة وقت هذه الإحالة. وتكون الإحالة إلى التقاعد بقرار من الوزير فيما عدا شاغلي مجموعة الوظائف القيادية فتكون بقرار من مجلس الخدمة المدنية بناء على اقتراح الوزير".

الفرع الثاني : شروط الإحالة إلى التقاعد الاجباري

لا يكفي أن تملك الجهة الإدارية سلطة الإحالة إلى التقاعد كأداة لإنهاء خدمة الموظف العام ، ولو كان كذلك لتعسفت في استخدام هذا الحق ، وأزاحت به كل موظف لا ترغب بوجوده في الوظيفة العامة من خلال إحالته للتقاعد الاجباري ، فالأمر هنا لا يؤخذ على إطلاقه ، إنما هو مقيد بعبء قيود أوردها المشرع لأبد من تحققها حتى نكون أمام إمكانية استعمال التقاعد كسبب من أسباب انتهاء العلاقة الوظيفية.

أولاً : شرط السن

لم يتناول المشرع في قانون الخدمة المدنية أو نظام الخدمة المدنية السن القانونية اللازمة للإحالة للتقاعد أو لاستحقاق المعاش التقاعدي للموظف ، سواء كان التقاعد بناء على رغبته أو برغبة الجهة الإدارية تجديد الدماء ، حيث وضع المشرع القواعد العامة في شأن التقاعد ، وقيدها بمدى استحقاق الموظف للمعاش التقاعدي من عدمه ، وهو ما ورد بنص المادة (٧٦) من قانون الخدمة المدنية والتي نصت على أنه "يجوز إحالة الموظف إلى التقاعد بشرط أن يكون مستحقاً لمعاش تقاعدي فيما لو انتهت خدمته بالاستقالة وقت هذه الإحالة ...".

ولا شك أنّ من يقرر مدى استحقاق الموظف للمعاش التقاعدي هي المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية كونها الجهة المعنية بصرف المعاش التقاعدي للموظف بعد انتهاء خدمته في الوظيفة العامة بالتقاعد ، وهي المختصة بوضع الجداول الخاصة بتحديد السن المتطلبه لاستحقاق المعاش التقاعدي للموظفين العموميين وغيرهم ممن يشملهم تطبيق أحكام القانون رقم (٦١) لسنة (١٩٧٦) في شأن التأمينات الاجتماعية وتعديلاته.

وبالنظر للأحكام الواردة في قانون التأمينات الاجتماعية سالف البيان نجد أن المشرع قد حدد سن التقاعد بتحديد سن بادئة بحسب الجدول المرفق بالقانون أعلاه (الجدول ٧/أ-٧ب) ، حيث حددها بسن الواحدة والأربعون ميلادية

للموظف ، وانتهاء بسن الخامسة والستين من العمر ، وهي السن المقررة لانتهاء الخدمة بقوة القانون ، مع ضرورة توافر مدة خدمة لإمكانية صرف المعاش التقاعدي للموظف عند تقاعده.

ثانياً : شرط المدة

المعاش التقاعدي هو المبلغ من المال الذي يتقاضاه الموظف إثر انتهاء خدمته بصورة نظامية أو جراء إصابته بعجز دائم ، ويؤول إلى المستحقين عنه بعد وفاته ، وذلك مقابل المبالغ التي تقطع من أجرته ومساهمات الدولة أو المؤسسة التابع لها ، حيث تختص المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية بصرف المعاش لمستحقه.

وقد تناول المشرع في قانون التأمينات الاجتماعية المدد اللازمة لاستحقاق المعاش التقاعدي بالتلازم مع السن القانونية المطلوبة معها ، حيث اشترط على الأقل تحقق مدة في الوظيفة لا تقل عن (١٥) سنة ميلادية وأكثر وبحسب الجدول المرفق بالقانون يستحق الموظف معاشاً تقاعدياً متى تحقق شرط المدة إضافة إلى شرط السن.

ولا يمكن الفصل بين شرط المدة وشرط السن ، حيث تطلبهما المشرع معاً حتى يمكن تطبيق احكام قانون التأمينات وفقاً للجداول المنظمة لذلك ، وبالتالي استحقاق الموظف للمعاش عند انتهاء خدمة لدى الجهة الإدارية بسبب التقاعد. فالجهة الإدارية لا بد لها التحقق من شرط السن مصحوباً بشرط المدة اللازمين لاستحقاق الموظف للمعاش التقاعدي عند انتهاء خدمته بالتقاعد ، وعدم الاكتفاء بالأخذ بالقواعد العامة المقررة في القوانين الوظيفية ، كقانون الخدمة المدنية التي تناولت حق الجهة الإدارية في إحالة الموظفين للتقاعد الاجباري ، وإلا فإن المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية ستمتنع حتماً عن صرف المعاش لعدم تحقق شرط السن والمدة معاً ، وتطبيقاً لذلك فقد أحالت وزارة الداخلية أحد موظفيها للتقاعد استناداً للحكم المادة (٧٦) من قانون الخدمة المدنية ، إلا أن المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية رفضت صرف المعاش التقاعدي لعدم اكتمال السن والمدة معاً ، مما حدا بالجهة الإدارية سحب قرارها وإعادة الموظف لوظيفته التي كان يشغلها^١.

^١ - صدر القرار الوزاري رقم (٣١٩ لسنة ٢٠١٦) المؤرخ في ٢٥/١/٢٠١٦ ، بإحالة عضو الإدارة العامة للتحقيقات بوزارة الداخلية للتقاعد ، إلا أنه صدر القرار رقم (٨٣٨ لسنة ٢٠١٦) المؤرخ في ٢٩/٠٢/٢٠١٦ بسحب القرار سالف الذكر ، بعد رفض المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية صرف المعاش التقاعدي للموظف لعدم اكتمال السن والمدة معاً وبالتالي عدم استحقاقه للمعاش التقاعدي.

المطلب الثاني : أنواع التقاعد والغاية منه

لا مناص من التسليم من أن إحالة الموظف إلى المعاش تمتاز بالتفاوت النسبي بين حالة وأخرى ، ذلك أن لكل موظف ظروفه وبالتالي يختلف التقاعد من شخص إلى آخر بحسب نوع التقاعد الذي ينطبق عليه ، كما أن للتقاعد غاية سامية تنعكس إيجاباً على الموظف وأسرته لضمان حياة كريمة بعد انتهاء الخدمة.

الفرع الأول : أنواع التقاعد

لا شك أن لكل موظف مركز قانوني يختلف عن غيره ، كما له ظروف في التقاعد تختلف عن غيره ، فمن بلغ السن القانونية للتقاعد ليست كما هو الحال بمن رغب بذاته بالتقاعد متى توافر شرط السن والمدة المقررة قانوناً ، وهو ما يدفعنا لبيان أنواع الإحالة للتقاعد في البنود التالية.

أولاً : التقاعد العادي

التقاعد العادي هو حق من الحقوق الأساسية للموظف يأتي كنهاية طبيعية للحياة المهنية نتيجة بلوغه السن القانونية للتقاعد ، حيث اتفقت أغلب التشريعات الوظيفية على تحديد تلك السن ببلوغ الموظف الخامسة والستين من العمر.

فقد حدد المشرع الكويتي السن المطلوبة لانتهاء الخدمة الوظيفية بموجب نص البند (٩) من نظام الخدمة المدنية والتي نصت على أنه "٩- بلوغ سن الخامسة والستين للكويتيين ، و سن الستين بالنسبة لغير الكويتيين ويجوز مدها إلى سن الخامسة والستين وفقاً للقواعد والأحكام التي يضعها مجلس الخدمة المدنية ، أما أئمة المساجد وخطبائها ومؤذنها فتنتهي خدمتهم ببلوغ سن الخامسة والسبعين..".

وبطبيعة الحال فإنه مع بلوغ سن الموظف الكويتي الخامسة والستين فإن خدمته لدى الجهة الإدارية تنتهي بقوة القانون ، وعليه يتم إصدار قرار من السلطة المختصة بإحالاته للتقاعد بسبب بلوغ الموظف السن القانونية لذلك ، ولا يتصور بحال من الأحوال أن يبلغ الموظف السن المقررة قانوناً ويستمر في عمله ، إلا في الوظائف التي استثنىها المشرع من تطبيق شرط السن.

ثانياً : التقاعد المسبق

يظهر نظام التقاعد المسبق في القطاع الاقتصادي عادة وأن كان يدار بالطريق المباشر للدولة ، وذلك لأسباب اقتصادية بحتة ، أو عند إعادة هيكلة بعض الوظائف في الهيكل التنظيمي للمؤسسة الاقتصادية ، ويكون ذلك عن طريق إصدار تشريع خاصة في شأن كيفية التعامل مع الموظفين الذين خدموا

سنوات عديدة إلا أنها غير كافية للجوء إلى استخدام التقاعد كسبب من أسباب إنهاء الخدمة ، مع عدم رغبة المؤسسة بالاستفادة من خدماتهم. وتطبيقاً لذلك ، فقد صدر القانون رقم (٦ لسنة ٢٠٠٨) في شأن تحويل مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية إلى شركة مساهمة جاء في مادته الأولى أنه " تعتبر مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية شركة مساهمة باسم (شركة الخطوط الجوية الكويتية) تتولى تنفيذ جميع أغراض المؤسسة ، وتؤول إليها جميع الأصول المادية والمعنوية والخصوم ...".

وقد تناول القانون أيضاً وضع الموظفين الذي يعملون في المؤسسة غير الراغبين بالاستمرار فيها بعد خصصتها ، حيث جاء في الفقرة (٣) من المادة السادسة من القانون أنه " تزداد الحقوق التأمينية للعامل الذي لا يرغب في الانتقال إلى الشركة أو إلى الحكومة بما يعادل إضافة مدة مقدارها خمس سنوات ، أو ما يكمل المدة اللازمة لاستحقاق الحد الأقصى للمعاش التقاعدي أيهما أقل ، وتتحمل الخزانة العامة بالأعباء المالية المترتبة على تطبيق أحكام هذا البند. واستثناءً من البندين (٥) و (٧) من المادة (١٧) من قانون التأمينات الاجتماعية المشار إليه ، يصرف المعاش من تاريخ انتهاء الخدمة متى بلغت مدة الاشتراك القدر المنصوص عليه فيهما. وتتحمل الخزانة العامة بالأعباء المالية المترتبة على تطبيق أحكام هذا البند".

ثالثاً: التقاعد النسبي

يختلف التقاعد النسبي عن الأنواع الأخرى التي سبق ذكرها للتقاعد ، فالتقاعد النسبي هو ما يجري عليه العمل في كثير من البلدان حيث لا يشترط بلوغ الموظف السن القانونية للتقاعد ، خاصة فيما لو أرادت الجهة الإدارية إحالة الموظف للتقاعد دون رغبته.

إلا أنه ولإصدار قرار السلطة الإدارية بإحالة الموظف للتقاعد بناء على طلبه أو قسراً ، فإنه لا بد من التحقق من شروطه التي قررها المشرع في قانون التأمينات الاجتماعية ، وهما شرطي السن والخدمة متلازمين ، ولا يستوي الأخذ بإحداها دون الأخرى في مجال تطبيق أحكام التقاعد النسبي.

فعند رغبة الموظف في التقاعد الاختياري أو في حال رغبة الجهة الإدارية باستعمال نص المادة (٧٦) من نظام الخدمة المدنية ، فلا بد أن يكون الموظف (الرجل) قد خدم في الوظيفة مدة لا تقل عن عشرون سنة ميلادية ، بالإضافة إلى تحقق شرط السن الذي لا يقل عن الخمسة والخمسين سنة ميلادية ، وتخفيض السن والمدة بالنسبة للموظفات من (النساء) والوظائف العسكرية ، وتلك التي تصنفها القرارات الإدارية من الوظائف ذوات الاعمال الشاقة.

الفرع الثاني : الغاية من التقاعد

الغاية هي كل ما يمكن أن نعتبره مبدأً سامياً عاماً^١ ، بعيد المدى ، والغاية من نظام التقاعد ، هي تمكين المشمولين به وعوائلهم من الحصول على وسائل عيشهم عندما يتركون وظائفهم وتنتهي استفادتهم من رواتبهم ، لأسباب معينة يحددها القانون ، وقد بدأت الدول في وضع نظم التقاعد للموظفين منذ أواخر القرن الثامن عشر، إذ أقرته فرنسا عام ١٧٧٦ للعجزة من العسكريين ، ثم جاءت الثورة الفرنسية عام ١٧٩٠ لتأكده ، ثم تلتها في ذلك إنجلترا عام ١٨٣٤ ، وبعد ذلك جاء قانون التقاعد العثماني الصادر بتاريخ ١٩٠٩/٨/١١^٢.

ومن هنا بدأت الأنظمة في الدول العربية ومنها الكويت بعد استقلالها عام ١٩٦١ ، بتبني نظام التقاعد الذي يوفر حياة كريمة للموظفين وعوائلهم ، كدعم لهم على ما قدموه خلال خدمتهم في الوظيفية ، خاصة وظائف الجيش والشرطة والأمن الوطني ، والتي ضحى أفرادها في سبيل أمن واستقرار بلدانهم.

وكما أسلفنا القول في أنواع التقاعد ، فإن الغاية تكمن من خلال توفير السبل للعيش الكريم للموظف بعد انتهاء خدمته سواء ببلوغه السن القانونية ، أو لعجزه وعدم استطاعته إكمال مسيرة العمل مع خشيته من ضياع أسرته من بعده فيقرر الأخذ بالتقاعد النسبي.

كما أن الموظف يستفيد من المنح المقررة في القوانين الصادر بشأن بعض المؤسسات الاقتصادية بإضافة مدد اعتبارية تدفع من الخزينة العامة لتمكن الموظف من التقاعد بحرية تامة دون الخوف على مستقبله الوظيفي بعد إعادة هيكلة تلك المؤسسة أو التخلي عن بعض أو كل موظفيها لأي سبب من الأسباب.

^١ - سلمان أبو عيسى : دراسة حول الهدف والغاية منشور على موقع الالوكة الالكترونية بتاريخ

١٩٩٧/٠٧/١٩ الموقع : http://www.alukah.net/fatawa_counsels

^٢ - موقع ويكيبيديا العربية الالكترونية بتاريخ ٢٠١٧/٠٧/٢٠

الفصل الثاني

الأحكام القانونية في الإحالة للتقاعد الاجباري

أنه ومع تطور المرافق العامة وتوسعها الجغرافي ، بالتوازي مع ازدياد أعباء الدولة ، ومع تطلب الزيادة في الموظفين العموميين لتغطية جميع قطاعات ونشاطات المرافق العامة ، ومع ازدياد عدد الراغبين في العمل ، كان لا بد من تفعيل أحكام إنهاء الخدمة المقررة بالقانون متى تحققت شروطها . ولما كانت العلاقة التي تربط الموظف بالجهة الإدارية هي علاقة تنظيمية ، وهو ما يترتب عليه حرية الجهة الإدارية في تعديل أحكام الوظيفة بإرادتها المنفردة دون حاجة لاستشارة الموظف ، ولو كان في هذا التعديل إنقاص في الامتيازات المادية والأدبية ، ومنها إصدار قرار بإحالته إلى التقاعد الاجباري طالما تحققت شروطه التي سبق ذكرها . وقد أدى استخدام السلطة الإدارية حقها المقرر قانوناً إلى استهجان العديد من الموظفين العموميين ممن انتهت خدمته بالتقاعد الاجباري ، مما حدا بهم إلى اللجوء للقضاء لإبطال قرار إحالته إلى التقاعد دون رغبتهم في ظل عدم وضوح بعض أحكام قانون الخدمة المدنية فيما يتعلق بحق السلطة الإدارية بإحالة الموظفين للتقاعد الاجباري .

المبحث الأول

مبررات الجهات الإدارية بإحالة الموظفين للتقاعد

تمتلك السلطة الإدارية إحالة الموظفين إلى التقاعد متى بلغ الموظف سن الخامسة والستين ، كما أن لها استعمال الحق المقرر بموجب المادة (٧٦) من نظام الخدمة المدنية - وإن كانت محل جدل فقهي - والتي تنص على أنه " يجوز إحالة الموظف إلى التقاعد بشرط أن يكون مستحقاً لمعاش تقاعدي فيما لو انتهت خدمته بالاستقالة وقت هذه الإحالة . وتكون الإحالة إلى التقاعد بقرار من الوزير فيما عدا شاغلي مجموعة الوظائف القيادية فتكون بقرار من مجلس الخدمة المدنية بناء على اقتراح الوزير" .

وتأسيساً على ذلك ، كان لا بد من بيان الأساس القانوني الذي تستمد منه الجهة الإدارية صلاحياتها وسلطاتها القانونية في إحالة الموظفين للتقاعد الاجباري ، ومدى مشروعية ذلك القرار ، وبيان رأي الفقه والقضاء في هذا الشأن .

المطلب الأول : الأساس القانوني في تخويل السلطة الإداري بالإحالة للتقاعد

إنّ استعمال الجهة الإدارية لسلطاتها مبني على النصوص القانونية ، تستعملها بموجب ما تملكه من سلطان على الموظف العام الذي يرتبط بها بعلاقة تنظيمية ، ليس لديه سبيل سوى الإذعان لقراراتها التي تهدف من خلالها إلى تحقيق المصلحة العامة ، ومن خلال هذا المطلب سوف تناول الطبيعة القانونية التي تربط الموظف بالجهة الإدارية ، كما نتناول من خلاله الأحكام القانونية التي تستند إليها الجهة الإدارية في إحالة الموظفين للتقاعد.

الفرع الأول : طبيعة العلاقة التي تربط الموظف بالجهة الإدارية

أجمع خبراء القانون في أغلب البلدان على أن العلاقة بين الموظف العام وجهة عمله علاقة تنظيمية وهو أمر يعني أن الموظف يلتحق بالوظيفة العامة ، بحقوق وواجبات وظيفية محددة سلفاً ، فيصبح الموظف حينها ذو مركز تنظيمي وليس تعاقدية. ويترتب على ذلك النتائج التالية^١ :-

أولاً : أن أثر هذه العلاقة النظامي لا يتطلب الرضا المتبادل بين الموظف وجهة عمله لأن الموظف العام وإن كان التحاقه بالوظيفة العامة تم برغبته إلا أنه يخضع منذ تاريخ تعيينه لواجبات الوظيفة والأنظمة التي تحكمها تحت رقابة القضاء الإداري.

ثانياً : أنه ليس من حق الموظف عند التحاقه بالوظيفة العامة مناقشة حقوق ومزايا الوظيفة التي عين عليها باعتبار أن هذه الحقوق والمزايا مقررة سلفاً في الأنظمة التي تطبق على سائر الموظفين الحكوميين ، فالوظيفة العامة تحدث أو توجد بحقوقها ومزاياها وواجباتها من أجل خدمة الصالح العام ومصلحة العمل وليس من أجل شخص معين أو مصلحة خاصة.

ثالثاً : أنه ليس من حق الموظف المطالبة باستمرار سريان الأنظمة واللوائح والقرارات التنظيمية التي تحكم وضعه الوظيفي وقت تعيينه ، إذ يمكن للجهة المختصة وفي أي وقت تعديل هذه الأنظمة واللوائح والقرارات أو استبدالها حسب ما تتطلبه مصلحة العمل وبدون موافقته ، كما لا يمكنه مجادلته حول أسباب إحالته للتقاعد طالما كان قرارها في ذلك مبني على أساس قانوني سليم.

^١ - د. عبدالله بن راشد السندي : مقال بعنوان هل العلاقة بين الموظف الحكومي وجهة عمله تعاقدية أو تنظيمية ، منشور على موقع صحيفة الجزيرة الإلكترونية على موقعها : <http://www.al-jazirah.com> ، بتاريخ ٢٠/٠٧/٢٠١٧.

وبناء عليه فإن سلطة الجهة الإدارية مستمدة من الطبيعة القانونية التي تربط الموظف العام بها ، وبالتالي خضوعه للقوانين واللوائح المنظمة لذلك دون أن يكون له يد في إنشائها أو تعديلها أو إلغائها ، وعليه يظهر جلياً حق للجهة الإدارية في إحالة الموظف للتقاعد متى تحققت شروطه ، دون أدنى اعتراض من الموظف ذاته ، عدا حقه في اللجوء للقضاء الإداري متى كان قرارها مشوباً بعيب استعمال السلطة.

الفرع الثاني : الأحكام القانونية المقررة للجهة الإدارية في التقاعد الاجباري

لا شك أن الجهة الإدارية في حال رغبتها في إحالة الموظفين للتقاعد الاجباري فإنها تلجأ للأحكام القانونية المقررة في الوظيفة العامة التي نظم هذا الأمر ، فلا يجوز لها بحال من الأحوال الخروج عن مقتضى الغاية التي يبتغيها المشرع من خلال تقرير النصوص القانونية الخاصة بالوظيفة العامة.

وحدثنا هنا لا يتعلق بالإحالة للتقاعد بالنسبة للموظفين الذين تحقق فيهم شرط السن المقررة لانتهاء الخدمة وفقاً لنص المادة (٢٣) من قانون الخدمة المدنية ، والمادة (٧١) من نظام الخدمة المدنية ، إنما الحديث يتعلق بغير تلك الحالة والتي تلجأ إلى الجهة الإدارية لإحالة الموظفين إلى التقاعد جبراً طالما تحققت شروطه.

وتجدر الإشارة إلى أن نص المادة (٧١) سالفه الذكر تناولت أيضاً الإحالة للتقاعد بخلاف بلوغ السن القانونية حيث ورد بالمادة أنه " تنتهي خدمة الموظف لأحد الأسباب الآتية :... ، ٢- الإحالة إلى التقاعد ٧- بلوغ سن الخامسة والستين بالنسبة للكويتيين ، وسن الستين بالنسبة غير الكويتيين..".

إلا أن الجهة الإدارية تستمد سلطتها في إحالة الموظفين للتقاعد من خلال أعمال نص المادة (٧٦) من نظام الخدمة المدنية والتي نصت على أنه " يجوز إحالة الموظف إلى التقاعد بشرط أن يكون مستحقاً لمعاش تقاعدي فيما لو انتهت خدمته بالاستقالة وقت هذه الإحالة . وتكون الإحالة إلى التقاعد بقرار من الوزير فيما عدا شاغلي مجموعة الوظائف القيادية فتكون بقرار من مجلس الخدمة المدنية بناء على اقتراح الوزير".

فمن خلال المادة أعلاه ، فإن للجهة الإدارية متى ما رأت ضرورة تجديد الدماء في الوظيفة العامة ، فإنها تحيل كل من تحققت فيه شروط الإحالة للتقاعد وعلى رأسها استحقاقه للمعاش التقاعدي الذي تصرفه بعد المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية بموجب الاستقطاعات والاشتراكات الشهرية التي يؤديها الموظف خلال سنوات عمله لصندوق التقاعد التي تباشره المؤسسة.

وعلى الرغم من معارضة الكثير لتوجه الجهات الإدارية في استعمال هذا النص بسبب تعدد تفسيراته من الناحية الفقهية والقضائية ، إلا أن الجهات الإدارية قد استقرت على استعماله في العديد من المناسبات بغرض ضخ دماء جديدة قادرة على قيادة دفة المرافق العامة بما يحقق أهدافها ، ومواكبة للتطور الذي يطرأ على نشاطها على مختلف الأصعدة.

ولابد للجهات الإدارية حال قررت استعمال حقها المقرر بالنص أعلاه ، أن تبتغي في ذلك العدالة التي نشدها المشرع الدستوري ، فلا يجوز لها استعمال النص في مواجهة موظف وتطرحه في مواجهة آخر على الرغم من تطابق المراكز القانونية لهما الاثنتين ، وإن فعلت فإنها تعرض قرارها الذي اتخذته بإحالة موظف للتقاعد دون الآخر إلى البطلان القضائي في حال لجأ المعني بالقرار للقضاء مطالباً بإلغائه.

المطلب الثاني : مدى مشروعية قرار الإحالة للتقاعد

تعتمد مشروعية قرار الجهة الإدارية إحالة الموظف العام للتقاعد على مدى توافر أركان القرار الإداري ، ففي حال عدم تحقق شرط من شروطه فإنه يعرضه لعدم المشروعية وبالتالي إلى البطلان ، كما يعتمد القرار على مدى توافر شروط إحالة الموظف للتقاعد ، وسوف نتناول في هذا المطلب أركان قرار الإحالة للتقاعد ، وشروطها.

الفرع الأول : أركان قرار الإحالة للتقاعد

يمتاز قرار الإحالة للتقاعد وفقاً للمادة (٧٦) من نظام الخدمة المدنية بأنه قراراً إدارياً ، وهو ما يتوجب تحقق أركان القرار الإداري حتى لا يكون باطلاً ، فلا بد من تحقق ركن الاختصاص وركن الشكل ، وركن السبب وركن المحل ، بالإضافة إلى ركن الغاية حتى نكون أمام قرار إداري سليم.

أولاً : ركن الاختصاص

يعتبر ركن الاختصاص الصلاحية القانونية للقيام بعمل معين ، ويقصد بالاختصاص في مجال الإحالة للتقاعد الاجباري ، القدرة القانونية على إصدار قرار من السلطة الإدارية على وجه يعتد به قانوناً ، أي أن يصدر ممن منحه القانون سلطة إصداره ، ويكون باطلاً كل قرار لم يصدر من السلطة المختصة في إصداره.

وبموجب نص المادة (٧٦) من نظام الخدمة المدنية فإن السلطة تنعقد للوزير المختص بالنسبة لإحالة الموظفين العمامين ، ولمجلس الخدمة المدنية بالنسبة للموظفين في المراكز القيادية ، حيث نصت على أنه " ... ، وتكون الإحالة

إلى التقاعد بقرار من الوزير فيما عدا شاغلي مجموعة الوظائف القيادية فتكون بقرار من مجلس الخدمة المدنية بناء على اقتراح الوزير".

ثانياً : ركن الشكل

إذا كان قرار إحالة الموظف العام للتقاعد بوصفه قراراً إدارياً هو تعبير عن إرادة الجهة الإدارية صاحبة السلطة الأصلية في إدارة المرفق العام حيث تسعى من خلاله لضخ دماء جديدة في المرفق العام من أجل الاستفادة من مهاراتهم وقدراتهم وكفاءتهم في تسيير المرفق العام يحقق بذلك مقتضيات المصلحة العامة ، وإن ذلك يجب أن يتم في الشكل الذي يتطلبه القانون.

وإغفال الجهة الإدارية لركن الشكل الذي يتطلبه القانون في قرار الإحالة للتقاعد ، يؤدي إلى وصم القرار بعيب الشكل ، الأمر الذي يخول من صدر القرار في مواجهة الطعن عليه بالبطلان لعيب الشكل ، بل وقد يتعدى ذلك بتعويضه قضاء التعويض الجابر للضرر.

ثالثاً : ركن المحل

محل قرار الإحالة للتقاعد الذي تصدره الجهة الادارية وهو موضوع القرار ، أي الأثر القانوني الذي يترتب عليه القرار بشكلٍ حالٍ ومباشر ، يكمن في طريقة وآلية إحالة الموظف العام للتقاعد بتوافر شروط الإحالة ، والذي يترتب عليه حرمان الموظف من مرتبه ومميزاته المادية والعينية التي كان يحصل عليها أثناء وظيفته.

ويشترط في محل قرار الإحالة للتقاعد أن يكون قابلاً للتعيين ، كما يجب أن يكون ممكناً ، أي تستطيع الجهة الإدارية المخولة قانوناً من إصداره ، كما يجب أن يكون القرار جائزاً وقانونياً مستنداً في ذلك للأحكام العامة المقررة في قانون ونظام الخدمة المدنية.

وتجدر الإشارة إلى أن عدم توافر ركن المحل في قرار الإحالة للتقاعد الاجباري الصادر من الجهة الإدارية ، يجعل القرار معيباً في محله ، ذلك أن المحل ركن من أركان القرار ، ويجب توافره وإلا أصبح القرار باطلاً.

رابعاً : ركن السبب

ركن السبب في قرار الإحالة للتقاعد هو كل واقعة قانونية أو مادية تحدث وتقوم خارجياً وبعيدة عن إرادة الجهة المختصة قانوناً ، فتحركها وتدفعها إلى اتخاذ القرار في مواجهة هذه الواقعة المادية أو القانونية متى تحققت شروطها ،

وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا من أنه " والسبب في القرار الإداري حالة واقعية أو قانونية تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني"^١.

خامساً: ركن الغاية

ركن الغاية أو الغرض أو الباعث ، هو آخر أركان قرار الإحالة للتقاعد الاجباري بوصفه قراراً إدارياً ، فهو النتيجة النهائية التي تسعى لتحقيقها الجهة الإدارية بشأن إنهاء خدمة الموظف لديها متى تحققت شروط الإحالة للتقاعد باستحقاق الموظف العام المعاش التقاعدي^٢.

والبعض لا يفرق بين ركني السبب والغاية ، في حين أن الفرق واضح وجلي ، فإذا كان السبب هو الهدف الأولي من وراء صدور القرار أو المحور الذي صدر القرار حوله فإن الغاية هي النتيجة النهائية التي تسعى جهة الإدارة إلى تحقيقها وإدراكها من وراء القرار الإداري الذي يتم إصداره.

الفرع الثاني : شروط قرار الإحالة للتقاعد

الأصل في انتهاء خدمة الموظف لدى الجهة الإدارية ، ببلوغه سن الخامسة والستين المقررة وفقاً للمادة (٧١) من نظام الخدمة المدنية ، وعند تحقق السن المقررة تنتهي خدمة الموظف بقوة القانون^٣ ، وهو ما من شأنه إحالته للتقاعد ، أما في حال أرادت الجهة الإدارية إحالة الموظف قبل بلوغه السن القانونية ، فلا بد من تحقق شروط معينة ، تناولها المشرع من خلال المادة (٧٦) من نظام الخدمة المدنية.

أولاً: تحقق رغبة الجهة الإدارية بإحالة الموظف للتقاعد

إن توافر الرغبة لدى الجهة الإدارية من الشروط المفترضة عند إحالة الموظف للتقاعد الاجباري ، حيث ترى في ذلك تجديداً للدماء في الدوائر الحكومية ، وافساح المجال للجيل التالي لقيادة دفة المرفق العام بأفكار وأسلوب مختلف عن سابقه.

ولا يتصور أن يصدر قرار جهة الإدارة بإحالة الموظف للتقاعد الاجباري عند تحقق شروطه المنصوص عليها في المادة (٧٦) من نظام الخدمة المدنية ، دون أن تتوجه نيتها إلى إنهاء خدمة الموظف بهذا الطريق القانوني.

^١ - المحكمة الإدارية العليا : الطعن رقم ٤٠ ، السنة ١٨ ق ، جلسة ١٩٧٦/٠٦/٢٩.

^٢ - حيات متولي بدوي : دراسة منشورة في موقع محاماة نت على شبكة الانترنت بتاريخ ٢٠١٧/٠٧/٣٠ ، www.mohamah.net

^٣ - حكم المحكمة الكلية : في الدعوى رقم ٢٠١٦/٢٧٤٤ ، إداري/٦ ، الصادر بتاريخ ٢٠١٧/٠١/١٧.

ثانياً : استحقاق الموظف للمعاش التقاعدي

إن استحقاق الموظف للمعاش التقاعدي يعد من الشروط الجوهرية التي لا يمكن تصور أي قرار بالإحالة للتقاعد دون أن التحقق من مدى استحقاق الموظف للمعاش التقاعدي ، من خلال مخاطبة المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية^١ ، وهي الجهة المعنية في بيان مدى استحقاق الموظف للمعاش وفقاً لنص المادة الرابعة من القانون رقم (٦١ لسنة ١٩٧٦) وتعديلاته ، والتي نصت على أنه "تتولى المؤسسة تطبيق نظام التأمينات الاجتماعية الصادر به هذا القانون".

وتعتمد المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية في تقرير مدى استحقاق الموظف للمعاش التقاعدي على أحكام قانون التأمينات الاجتماعية ولائحته التنفيذية والقرارات الأخرى المنظمة لذلك ، فتتحقق من خلال النصوص القانونية ، مدى توافر شرط السن والخدمة معاً حتى نكون أمام إمكانية صرف المعاش التقاعدي عند رغبة الجهة الإدارية بإحالة الموظف للتقاعد الاجباري. لذا فإن الجهة الإدارية لا يسعها إلا انتظار رد المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية حتى تستطيع تقدير مدى إمكانية إحالة الموظف للتقاعد قبل بلوغه سن الخامسة والستين من العمر وهو السن المقررة لانتهاء الخدمة بقوة القانون.

ثالثاً : صدور القرار من الجهة المختصة قانوناً

استناداً لحكم المادة (٧٦) من نظام الخدمة المدنية ، فإن على من يملك سلطة التعيين في الوظيفة العامة إصدار قرار بالإحالة للتقاعد الاجباري ، فيكون الوزير هو الشخص المختص في إصدار القرار بالنسبة لجميع مجموعات الوظائف العامة عدا مجموعة الوظائف القيادية فيكون مجلس الخدمة المدنية هو المختص بإصدار القرار ، حيث قررت أنه " ...، وتكون الإحالة إلى التقاعد بقرار من الوزير فيما عدا شاغلي مجموعة الوظائف القيادية ، فتكون بقرار من مجلس الخدمة المدنية بناء على اقتراح الوزير".

وعليه فلا يجوز لغير الوزير المختص إصدار مثل هذه القرارات التي تمس المركز القانوني للموظف ومرتبته الذي يتقاضاه ، كأن يصدر وكيل الوزارة أو وكيل الوزارة المساعد لقرار الإحالة للتقاعد بالنسبة لشاغلي الوظائف العامة.

١- نصت المادة الثالثة من الأمر الأميري بالقانون رقم (٦١ لسنة ١٩٧٦) بإصدار قانون التأمينات الاجتماعية على أنه " تنشأ مؤسسة عامة ذات ميزانية مستقلة تسمى ((المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية))، وتكون لها الشخصية المعنوية وتخضع لإشراف الوزير. وتحمل الدولة المصاريف التأسيسية لهذه المؤسسة".

كما لا يحق للوزير المختص تفويض اختصاصه في هذا الشأن لأي شخص آخر ، حيث أن تقرير تلك الأداة ما هو إلا ضمانات قانونية يتمسك بها الموظف عند الاقتضاء ، جعلها المشرع بيد الوزير دون غيره ، ولو أراد لكان قد منحها لمن يفوضه الوزير في ذلك بموجب قاعدة تفويض الاختصاص المقررة وفقاً للمرسوم بالقانون رقم (١١٦ لسنة ١٩٩٢) في شأن التنظيم الإداري وتحديد الاختصاصات والتفويض فيها.

رابعاً: الالتزام بمبدأ العدالة النسبية

إنّ العدالة مبدأ ينشده المجتمع منذ نشأة الخليقة ، وأكد عليها المشرع الدستوري^١ ، من خلال نص المادة السابعة منه على أنه " العدل والحرية والمساواة دعائم المجتمع ، والتعاون والتراحم صلة وثقى بين المواطنين". كما وأكدت المادة (٢٦) من الدستور على اعتبار الوظائف العامة خدمة وطنية تستهدف تحقيق المصلحة العام ، حيث نصت على أنه " الوظائف العامة خدمة وطنية تناط بالقائمين بها ، ويستهدف موظفو الدولة في أداء وظائفهم المصلحة العامة".

وتأسيساً على ذلك ، فلا يجوز للجهة الإدارية ركن مثل هذه المبادئ الدستورية عند الأخذ بالحق المقرر لها بموجب أحكام المادة (٧٦) من نظام الخدمة المدنية ، وإصدار قرارات بموجبها بإحالة موظفين مقصودين بعينهم دون آخرين متماثلين في ذات المركز القانوني ، كأن يكون الجميع ممن بلغ السن والخدمة المقررة لاستحقاق المعاش التقاعدي.

فإنّ قامت الجهة الإدارية بذلك ، فإنها تُعرض قراراتها التي أصدرتها بإحالة البعض دون الآخر للتقاعد الاجباري - رغم تساوى المراكز القانونية - للبطلان ، وأن كانت تلك القرارات متوافقة مع صحيح القانون ، وذلك لعدم حرصها وتمسكها بمبدأ العدالة والمساواة التي ينشدها الموظفون كونهم جزء من المجتمع الذي يتمسك بأحكام الدستور.

^١ - فقد ورد في مقدمة الدستور الكويتي كلمة المغفور له أمير دولة الكويت الراحل الشيخ عبدالله السالم الصباح أنه " سعياً نحو مستقبل أفضل بنعم فيه الوطن بمزيد من الرفاهية والمكانة الدولية، وفيء على المواطنين مزيداً كذلك من الحرية السياسية، المساواة، والعدالة الاجتماعية، ويرسي دعائم ما جبلت عليه النفس العربية من اعتزاز بكرامة الفرد...".

المطلب الثالث : رأي ديوان الخدمة المدنية وإدارة الفتوى والتشريع والقضاء في الإحالة

الإجبارية للتقاعد

لا شك أن القرارات الصادرة عن الجهة الإدارية الخاضعة لسلطتها القانونية بما تتمتع به من امتيازات السلطة العامة تخضع لرقابة القضاء ، إلا أنه ومع ذلك فإن الجهات الإدارية تطلب في بعض الأحيان خاصة عند التظلم من القرارات الإدارية الجدلية رأي ديوان الخدمة المدنية بصفته الجهة المنفذة لقوانين المتعلقة التوظيف والموظفين العموميين ، بالإضافة إلى استطلاعها رأي الفتوى والتشريع لما تتمتع به من خبرات لتجاربها في الدفاع عن الدولة أمام القضاء واستطلاعها آراء المحكمة في بعض الجوانب الإدارية ، ناهيك عن استناد الجهة الإدارية للأحكام القضائية في المسائل المشابهة المعروضة أمامها ، وهو ما سوف نتناوله في الفروع التالية.

الفرع الأول : رأي ديوان الخدمة المدنية

لا مناص من التسليم من أن ديوان الخدمة المدنية كشخصية اعتبارية هو المخول في تنفيذ قانون ونظام الخدمة المدنية وهو المرجع الأول في تفسير نصوصه وإصدار التعاميم الخاصة بألية تنفيذها بالشكل الذي يحقق المصلحة العامة ، وهو المسئول عن تنظيم شؤون الوظيفة في أغلب الجهات الحكومية ، ناهيك عما تشير إليه بعض القوانين الخاصة في أحكامها فيما لم يرد بشأنه نص إلى قانون ونظام الخدمة المدنية كمرجع عند الاقتضاء ، كما هو الحال في قوانين المؤسسات والهيئات العامة التابعة للدولة.

وقد صدر عن رئيس ديوان الخدمة المدنية التعميم رقم (٢٠ لسنة ١٩٨٤) بشأن إنهاء الخدمة بسبب الإحالة إلى التقاعد ، حيث أحاط الجهات الحكومية التابعة له بضرورة مراعاة بعض الاحكام عند إحالة الموظفين العموميين للتقاعد ، وقد شدد التعميم على ضرورة التأكد من توافر الشرطين المقررين قانوناً للإحالة الى التقاعد استناداً للمادة (٧٦) من نظام الخدمة المدنية ، الأول وهو الشرط الموضوعي بأن يكون الموظف محل القرار مستحقاً لمعاش تقاعدي فيما لو انتهت خدمته بالاستقالة ، أما الشرط الثاني وهو شرط شكلي ، فيتعلق بضرورة أن يصدر القرار من الوزير المختص فيما عدا شاغلي مجموعة

الوظائف القيادية فتكون بقرار من مجلس الخدمة المدنية بناء على اقتراح الوزير^١.

كما صدر عن رئيس ديوان الخدمة المدنية الفتوى في المعاملة رقم (٢٠١٧٠٤٤٥٦٨) بموجب الكتاب رقم (٣٥٧١٥) المؤرخ في ٢٠١٧/٠٤/٠٣ بشأن المحالين للتقاعد الاجباري ، بشأن القرارات الصادرة من وزير الداخلية بإحالة موظفين إلى التقاعد لمن أمضى ثلاثون عاماً في الخدمة فأكثر ويستحقون معاشاً تقاعدياً وفقاً للمادة (٧٦) من نظام الخدمة المدنية.

وحيث أكد رئيس الديوان في الفتوى المدونة في كتابه أعلاه أن "إحالة الموظفين إلى التقاعد هي من صلاحية الوزير المختص وفقاً لمقتضيات الصالح العام مع ضرورة مراعاة أحكام المادة (٧٦) من نظام الخدمة المدنية والتي أجازت إحالة الموظف إلى التقاعد بشرط أن يكن مستحقاً لمعاش تقاعدي فيما لو انتهت خدمته بالاستقالة"^٢.

الفرع الثاني : رأي إدارة الفتوى والتشريع

نشأت إدارة الفتوى والتشريع بموجب المرسوم الأميري رقم ١٢ لسنة ١٩٦٠ بتنظيم إدارة الفتوى والتشريع تختص بمراجعة جميع مشروعات القوانين واللوائح والقرارات ذات الصفة التشريعية التي تعدها الجهات الحكومية المختلفة وإفراجها في الصيغ المناسبة ، وابداء الرأي والاقتراحات بقوانين التي يقدمها أعضاء مجلس الأمة ، ومراجعة الاتفاقات الدولية التي تيرمها الكويت وإعداد مشروعات القوانين أو المراسيم اللازمة للتصديق عليها ومراجعة عقود التأسيس والنظم الأساسية للشركات المساهمة.

^١ - التعميم رقم ٢٠ لسنة ١٩٨٤ بشأن إنهاء الخدمة بسبب الإحالة الى التقاعد الصادر في ١٧/٠٩/١٩٨٤ ، المرجع د/٣-٣١٦٦٣١.

^٢ - كما جاء أيضا بفتوى ديوان الخدمة المدنية أنه " وعلى هذا الأساس فإن الإحالة إلى التقاعد من صلاحيات الوزير المختص ، طالما كانت هذه الإحالة وفقاً لمقتضيات الصالح العام ، ومن ثم فإن جهة الإدارة لا يقيد بها إلا مصلحة العمل واستيفاء أحكام المادة (٧٦) المنوه عنها أعلاه ، فضلاً عن أن القرارات الإدارية الصادرة لمن انتهت خدمتهم بالإحالة إلى التقاعد اعتباراً من ٢٠١٦/٠٣/٣١ قد صدرت مطابقة للقانون مكتملة الأركان والشروط ولا يجوز سحبها بعد نفاذها وذلك استناداً إلى التعميم رقم (١٥ لسنة ٢٠٠٠) بشأن، سحب قرارات إنهاء الخدمة السليمة والذي وجه نظر كافة الجهات الحكومية إلى عدم جواز سحب قرارات إنهاء الخدمة السليمة بعد نفاذها وأنه لن يعتد بأية قرارات تصدر عن الجهة في هذا الخصوص ، لذا يرى الديوان أن جهة الإدارة لا يقيد بها في الإحالة إلى التقاعد مدة معينة وإنما فقط استيفاء شرط أن يكون الموظف مستحقاً لمعاش تقاعدي فيما لو انتهت خدمته بالاستقالة بمراعاة مقتضيات المصلحة العامة".

وتشتمل على غرفة أو أكثر حسب الحاجة، وتختص دون غيرها بالمسائل الآتية، وتكون لها فيها ولاية قضاء الإلغاء والتعويض: أولاً: المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت والعلاوات المستحقة للموظفين المدنيين أو لورثتهم. ثانياً: الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة المدنية. ثالثاً: الطلبات التي يقدمها الموظفون المدنيون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بالترقية. رابعاً: الطلبات التي يقدمها الموظفون المدنيون بإلغاء القرارات الصادرة بإنهاء خدماتهم أو بتوقيع جزاءات تأديبية عليهم. خامساً: الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية عدا القرارات الصادرة في شأن مسائل الجنسية وإقامة وإبعاد غير الكويتيين وتراخيص إصدار الصحف والمجلات ودور العبادة".

ولما كانت القرارات الصادرة بإحالة الموظفين العموميين للتقاعد الاجباري تخضع لرقابة القضاء الإداري ، فإن الدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية هي الجهة المختصة بنظر الطعون بإلغاء تلك القرارات التي تصدرها الجهات الإدارية للوقوف على مدى توافقها وصحيح القانون.

وقد استقر القضاء الإداري في الكويت على اعتبار الموظف بالمرفق العام يخضع لعلاقة تنظيمية مع الدولة ممثلة بالجهات الإدارية تحكمها القوانين واللوائح المنظمة لشئون الخدمة المدنية ، يستمد حقوقه منها ، ويلتزم بالواجبات التي تقرها ، ومنها الاخذ بحكم المادة (٧٦) من المرسوم الصادر في ١٩٧٩/٠١/٠٤ بشأن نظام الخدمة المدنية بجواز إحالة الموظف العام للتقاعد والتي نصت على أنه " يجوز إحالة الموظف إلى التقاعد بشرط أن يكون مستحقاً لمعاش تقاعدي فيما لو انتهت خدمته بالاستقالة وقت هذه الإحالة . وتكون الإحالة إلى التقاعد بقرار من الوزير فيما عدا شاغلي مجموعة الوظائف القيادية فتكون بقرار من مجلس الخدمة المدنية بناء على اقتراح الوزير".

ومن المستقر في عقيدة القضاء الإداري في الكويت في تطبيق المادة بعاليه "أن المشرع اعتبر إحالة الموظف إلى التقاعد طريقاً من طرق إنهاء خدمته ، واشترط المشرع أن يصدر القرار من الوزير المختص إذا كان المحال للتقاعد لا شغل وظيفه قيادية أو من مجلس الخدمة المدنية بناء على اقتراح الوزير إذا كان يشغل وظيفة قيادية ، وأن يكون الموظف مستحقاً لمعاش تقاعدي وفقاً للأحكام القانونية المنظمة لذلك ، وأنه ولئن كانت السلطة المختصة بإصدار هذا القرار تتمتع بسلطة تقديرية في هذا الشأن ، إلا أنه يتعين أن يقوم قرارها على سببه المبرر له واقعاً وقانوناً ، وأن تكون التزم بما وضعه المشرع من ضوابط وكان باعثها على إصداره تحقيق مصلحة عامة ولم يقيد المشرع سلطة الإدارة عند

إحالة الموظف إلى التقاعد إلا بشرط واحد وهو أن يكون مستحقاً لمعاش تقاعدي فيما لو انتهت خدمته بالاستقالة وقت هذه الإحالة^١.

ويرى القضاء الدستوري في تطبيق المادة (٧٦) سائلة الذكر "أن الفقرة الأولى من المادة أعلاه اشتملت على قاعدة تنظيمية عامة تتسم بالعمومية والتجريد ولا تقيم تمييزاً بين المراكز القانونية للموظفين المدنيين المخاطبين بها أو تناقض ما بينها من اتساق بل تشملهم جميعاً وفق قواعد موحدة في مضمونها وآثارها ، وبالتالي فإن النعي على النص المطعون فيه بمقولة إخلاله بمبدأ المساواة لا يكون له من أساس ، فضلاً عن أن مجال أعمال مبدأ تكافؤ الفرص في نطاق تطبيق ذلك النص يغدو منتقياً إذ لا صلة من هذه الناحية بفرص قائمة يجرى التزام عليها ، كما يضحى القول بتصادم النص مع حق العمل إقحاماً له في غير محله ، كما أنه عن الادعاء بهذا النص بالصبغة التي ورد بها قد اسيء تطبيقه وأفسح المجال للجهة الإدارية وفق سلطتها التقديرية في إصدار قرارات الإحالة إلى التقاعد دون قيد أو ضابط ، فمردود بأن هذا الادعاء إنما يتعلق بتطبيق النص"^٢.

فمن المقرر في قضاء محكمة التمييز أنه " من المستقر عليه قضاء أن مفاد نص المادة (٧٦) من نظام الخدمة المدنية أن المشرع لم يقيد الإدارة عند إحالة الموظف إلى التقاعد إلا بشرط واحد وهو أن يكون الموظف مستحقاً لمعاش تقاعدي فيما لو انتهت خدمته بالاستقالة وقت الإحالة ، مما مؤداه أن جهة الإدارة تتمتع في محال تقدير إحالة الموظف إلى التقاعد بسلطة تقديرية لا يحدها سوى المصلحة العامة ، ومرد هذه السلطة أصل طبيعي ثابت وهو وجوب هيمنة الإدارة على تسيير المرافق العامة واستعمال سلطتها المقررة في القانون ، ولا يقوم نظام الإحالة إلى التقاعد على فكرة التأديب والجزاء ومن ثم لا يلزم أن يسبقها تحقيق أو أن يواجه الموظف بمخالفات أو وقائع معينة منسوبة إليه ، وإنما يكفي فيها أنها استعملت سلطتها التقديرية في نطاقها الصحيح دون تجاوز ولم يثبت أنها قد انحرفت بها لغير المصلحة العامة ، وأن عيب إساءة استعمال السلطة والانحراف بها الذي يبرر إلغاء القرار الإداري هو من العيوب العقديّة في السلوك وأن هذا العيب لا يفترض بل يجب إقامة الدليل عليه ، كما أنه من المقرر أن تقدير ثبوت

^١ - حكم محكمة التمييز : الطعن رقم ١٤٨٢ لسنة ٢٠١٤ إداري/٢ ، جلسة ٢٦/١/٢٠١٦ .
^٢ - لجنة فحص الطعون بالمحكمة الدستورية : الطعن رقم ٢٦ لسنة ٢٠١٤ ، لجنة فحص الطعون .

إساءة استعمال السلطة من عدمه هو مما تستقل به محكمة الموضوع متى كان استخلاصها سائغاً مستمداً من أصول ثابتة بالأوراق^١.
ومن جانبنا نرى أن المشرع عندما قرر نص المادة (٧٦) من نظام الخدمة المدنية ، إنما أراد معالجة حالات معينة بذاتها والتي تتضح جلياً من خلال مطالعة الفقرة الأولى من المادة والتي نصت على أنه "يجوز إحالة الموظف إلى التقاعد بشرط أن يكون مستحقاً لمعاش تقاعدي فيما لو انتهت خدمته بالاستقالة وقت هذه الإحالة..." ، وهي تتمحور في جواز إحالة الموظف للتقاعد عند رغبته في تقديم الاستقالة للعمل لدى جهات أخرى سواء كانت تلك الجهات عامة أو خاصة ، وكان مستحقاً للمعاش التقاعد في ذات وقت تقديمه للاستقالة ، حيث تركزت حكمة المشرع من خلال النص في تقرير حماية خاصة للموظف بعد سنوات الخدمة التي قضاها في المرفق العام ، لإبعاده نسبياً عن المغامرة في مستقبله المتعلق بالجانب المالي والوظيفي وهو ما ينعكس سلباً على حياته الاجتماعية كمعيل للأسرة.

فالمشرع عند تقرير هذا النص ، يعلم تمام العلم أن بعد تقاعد الموظف تخوله القوانين العامة والخاصة العمل لدى أشخاص القانون الخاص المتمثلة بالمؤسسات والشركات الخاصة ، كما له أن يباشر عملاً خاصاً به يغنيه عن طلب التوظيف الذي يفكر به لدى المرافق العامة الأخرى -حال استقالته- لذا وُضع هذا النص حماية له ولأسرته من تعثر مردوده المالي الذي لطالما كان يعيل نفسه وأسرته به.

فتفسير النص بغير ما هدف له الشرع يعتبر تفسيراً في غير محله ، وتجاوزاً على ذلك الهدف ، فلا يمكن تحميل العبارات المقررة بنص المادة (٧٦) سالفه البيان فوق طاقتها ، من خلال تفسيرها بطريقة تخرجها من غايتها التي كان سعى المشرع لتحقيقها عند تقرير النص ، بهدف تطبيقها على حالات لم يتناولها المشرع إلا من خلال القواعد العامة المقررة في القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ بشأن الخدمة المدنية والمرسوم الصادر في ١٩٧٩/٠٤/٠٤ بنظام الخدمة المدنية.

^١ - حكم محكمة التمييز : الطعن رقم ٧٨٥ لسنة ٢٠١٢ إداري/٢ ، جلسة ٢٠١٦/٠٣/٠٨.

المبحث الثاني

الطعن على قرارات الإحالة للتقاعد الاجباري

إنّ ما يميز القانون الإداري عن غيره من القوانين ، كونه قانون يستخلص معظم قواعده من القضاء الإداري المختص بنظر المنازعات التي قد تنشأ نتيجة استعمال الجهة الإدارية سلطاتها المقررة قانوناً في مواجهة الموظف العام ، ومنها القرارات الصادرة بشأن إنهاء خدمات موظفيها وإحالتهم للتقاعد.

كما يعتبر القانون الإداري قانوناً مرناً لتمييزه بسرعة الاستجابة تحقيقها لمقتضيات المصلحة العامة بما يحقق سير المرفق العام بانتظام واضطراب ، فترك للقضاء المرونة في التطبيق بغية ابتكار الحلول خلال نظر المنازعات الإدارية بما يساهم في مواكبة التطور الذي يطرأ في الجانب السياسي والقانوني والاجتماعي في الدولة.

ولطالما أعتبر قرار الإحالة إلى التقاعد من القرارات الإدارية ، فإن ذلك يعني خضوعه للقواعد المنظمة للنظم والطعن على القرار الإداري المقرر وفقاً للقانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١ بشأن انشاء الدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية.

ومن خلال هذا المبحث سوف نتناول الأساس القانوني للطعن على قرارات الإحالة للتقاعد الاجباري والدفع القانونية المستمدة من الواقع العملي والأحكام القضائية التي تناولته.

المطلب الأول : الأساس القانوني للطعن على قرار الإحالة للتقاعد الاجباري

لا مناص من التسليم من أن القوانين الإدارية بالإضافة إلى قانون انشاء الدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية قد نظم حق الموظف في اللجوء للقضاء ، وحدد الأحكام العامة للطعن على القرار الإداري بشكل عام ، حيث جاءت تنفيذاً لإرادة المشرع الدستوري الذي كفل حق التقاضي.

الفرع الأول : حق التقاضي المقرر قانوناً

اعتبر الدستور الكويتي العمل حقاً فردياً ووظيفة اجتماعية وهو ما يتضح من نص المادة (١٦) والتي نصت على أنه " الملكية ورأس المال والعمل مقومات أساسية لكيان الدولة الاجتماعي وللثروة الوطنية ، وهي جميعاً حقوق فردية ذات وظيفة اجتماعية ينظمها القانون " ، كما منح المواطن حرية اختيار نوع العمل من خلال ما جاء بنص المادة (٤١) منه والتي نصت على أنه "كل كويتي الحق في العمل وفي اختيار نوعه

والعمل واجب على كل مواطن تقتضيه الكرامة ويستوجبه الخير العام ،
وتقوم الدولة على توفيره للمواطنين وعلى عدالة شروطه ."

كما منح الدستور للأفراد حق التقدم بالشكوى ضد الظلم الواقع عليهم أو ضد المساس بمصالحهم المشروعة وهذا ما يطلق عليه مخاطبة السلطات العامة لأمر يتعلق بالجماعة ، وأفرد المشرع الدستوري حق الشكوى في المادة (٤٥) التي تنص على أن : " لكل فرد أن يخاطب السلطات العامة كتابة وبتوقيعه ، ولا تكون مخاطبة السلطات باسم الجماعات إلا للهيئات النظامية والأشخاص المعنوية ."

أما حق التقاضي فهو يتصل بحق الرأي من حيث أن الاختصاص لدى القاضي ينبع من وجود رأي معين للفرد يريد التعبير عنه في موضوع معين سواء كان خاصاً بحق الفرد في أمر معين أو بحماية حقه أو بدفع ظلم ، حيث تناولت المادة (١٦٦) من الدستور هذا الحق عندما نصت على أنه " حق التقاضي مكفول للناس ، ويبيّن القانون الإجراءات والأوضاع اللازمة لممارسة هذا الحق " .

فحق التقاضي هو من أقدس الحقوق وبدونه لا يمكن للأفراد أن يأمنوا على حرياتهم أو أن يدفعوا أي جور عليهم فحق التقاضي يعد حقاً من الحقوق الهامة في الأنظمة الديمقراطية وعليه فالدولة توفر التنظيم القضائي بجهاته القضائية وقضاته وتسيير إجراءاته^١ .

وقد أشار الدستور إلى الجهة التي تفصل في المنازعات الإدارية من خلال ما ورد في نص المادة (١٦٩) منه حيث نصت على أنه " ينظم القانون الفصل في الخصومات الإدارية بواسطة غرفة أو محكمة خاصة يبين القانون نظامها وكيفية ممارستها للقضاء الإداري شاملاً ولاية الإلغاء وولاية التعويض بالنسبة للقرارات الإدارية لمخالفة القانون" .

وتنفيذاً لرغبة المشرع الدستوري صدر القانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١ بإنشاء دائرة بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية ، تختص بموجب أحكامها بنظر المنازعات الإدارية وتكون لها فيها ولاية قضاء الإلغاء والتعويض ، حيث نص المادة الأولى منه على أنه " تنشأ بالمحكمة الكلية دائرة إدارية تشكل من ثلاثة قضاة وتشتمل على غرفة أو

^١ - منى العدساني : الحقوق والحريات العامة في الدستور الكويتي ، دراسة منشورة على موقع : <http://www.siironline.org> بتاريخ ٢٠١٧/١١/٠٦ .

أكثر حسب الحاجة ، وتختص دون غيرها بالمسائل الآتية، وتكون لها فيها ولاية قضاء الإلغاء والتعويض: ، رابعاً: الطلبات التي يقدمها الموظفون المدنيون بإلغاء القرارات الصادرة بإنهاء خدماتهم أو بتوقيع جزاءات تأديبية عليهم ،...".

الفرع الثاني : التظلم من القرار الإداري

هناك الكثير ممن تضيع حقوقهم لعدم علمهم بالمواعيد التي يتعين عليهم مراعاتها حفاظاً على تلك الحقوق ، فقد يصدر قرار اداري بحق موظف بإحالاته للتقاعد الاجباري ، إلا أنه وبسبب جهله بالإجراءات القانونية يفوت ميعاد التظلم من القرار الإداري رغم علمه اليقيني به ، فيلجأ للقضاء مباشرة للطعن على القرار الصادر بحقه فيفاجأ بصدور حكم يقضي بعدم قبول دعواه لرفعها بعد الميعاد ، فيفوت على نفسه فرصة الدفاع عن مركزه القانوني.

ولكي تقبل دعوى إلغاء القرار الاداري من ذوي المصلحة يجب أن ترفع في خلال مدة معينة ، هذه المدة نظمها المشرع - حفاظاً على حقوق الموظف - في المادة السابعة من المرسوم بقانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١ بإنشاء دائرة بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية ، حيث حدد ميعاد رفع دعوى الالغاء بستين يوماً من تاريخ نشر القرار الاداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح الحكومية أو إعلان صاحب الشأن به أو ثبوت علمه به علماً يقينياً.

إلا أن هذا الميعاد ينقطع سريانه بالتظلم إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الجهات الرئاسية لها ويجب أن يبت في التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً ويعتبر فوات ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه الجهات المختصة بمنزلة رفضه ، ويحسب ميعاد رفع الدعوى من تاريخ الرفض الصريح او الضمني حسب الاحوال.

وهنا نجد ان المشرع استلزم حصول التظلم قبل رفع الدعوى إذ قد رأى أن لجوء الافراد لجهة الادارة قبل التجائم للمحاكم يمكنهم من حل كثير من الاشكالات ودياً وفي وقت أقصر ومن دون انفاق التكاليف التي يستلزمها الطريق القضائي ذلك أن صدور القرار الاداري المعيب لا يعني حتماً أن الادارة قد قصدت أن يكون كذلك.

ومن ثم فعند صدور قرار بإحالة الموظف للتقاعد الاجباري وإعلانه به أو علمه به علماً يقينياً وجب عليه التظلم من القرار لجهة

عمله أو للجهة الرئاسية المنصوص عليها قانوناً خلال ستون يوماً ، تبدأ من تاريخ إعلانه أو علمه بالقرار علماً يقينياً ، ومن ثم عليه الانتظار مدة ستون يوماً أخرى تبدأ من تاريخ تقديم التظلم ، وذلك حتى تتمكن جهة الادارة من البت في التظلم وبعد ذلك نكون امام أمرين :-

١. إما أن ترفض الجهة الإدارية التظلم خلال الفترة المقررة لها قانوناً للرد على التظلم ، فيكون للموظف المحال للتقاعد المجال مفتوحاً للجوء للقضاء مطالباً بإلغاء القرار الصادر بحقه وذلك خلال ٦٠ يوماً من تاريخ الرفض الصريح.
٢. وإما تلتزم الجهة الإدارية الصمت وعدم الرد على التظلم وهنا ينتظر الموظف المحال للتقاعد الاجباري المدة القانونية المقرر لجهة الإدارة للرد على التظلم والمقدرة بستون يوماً متى انتهت جاز للموظف اللجوء للقضاء خلال ستون يوماً أخرى مطالباً بإلغاء القرار الإداري.

الفرع الثالث : شروط قبول دعوى الإلغاء

لا يكفي للحكم ببطلان القرار بإحالة الموظف للتقاعد الاجباري مجرد إيداع صحيفة الدعوى إدارة كتاب المحكمة وإعلان الخصم بها ، وإنما لا بد من توافر شروط قبولها هنالك شروطاً أخرى يجب تحققها برفع الدعوى حتى تكون الدعوى قابلة للحكم بموضوعها ، ومنها توافر شرط الصفة والمصلحة في المدعي وسابقة التظلم من القرار التأديبي خلال المواعيد المقررة قانوناً.

أولاً : الصفة

يلزم لقبول الدعوى توافر شرط الصفة في رافعها ، بمعنى يجب أن تكون للمدعي صفة في المطالبة بما يدعيه وأن تكون له صفة في توجيه الدعوى أو الطلب ضد المدعى عليه ، وصاحب الصفة في إقامة دعوى طلب إلغاء القرار الإداري بإحالة الموظف للتقاعد الاجباري هو الموظف ذاته المحال للتقاعد. والصفة هي الحق في المطالبة أمام القضاء ، وتقوم على المصلحة المباشرة والشخصية في النفاضي ، كما قد يحدث أن يتدخل طرف أثناء سير الخصومة لم يرد ذكره في صحيفة الدعوى المودعة لدى إدارة كتاب المحكمة الكلية ، سواء

كان تدخله بإرادته لأجل تحقيق مصلحة لفائدة المتدخل أو بطلب من أحد أو كلا طرفي الخصومة^١.

ويتعين أن تتوافر في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية ومن بينها القرارات الصادرة بإحالة الموظفين العموميين للتقاعد الاجباري توافر الصفة في المدعى وفي المدعى عليه ، وهي شرط متعلق بالنظام العام تتصدى له المحكمة من تلقاء نفسها في أي مرحلة تكون عليها الدعوى ، وتحري صفة الخصوم في الدعوى هو من مسائل الواقع التي تستقل به محكمة الموضوع بالفصل فيها دون معقب عليها^٢.

فمن المقرر في قضاء التمييز أنه " الدفع بعدم قبول الدعوى لانعدام صفة أحد الخصوم فيها هو في حقيقته دفع موضوعي يقصد به الرد على الدعوى برمتها وتستند به محكمة أول درجة ولايتها فإذا ألغت محكمة الاستئناف قضاء محكمة أول درجة بعدم قبول الدعوى لانتهاء الصفة أمتنع عليها إعادة الدعوى إلى هذه المحكمة ويتعين عليها الفصل في الموضوع ، لما كان ذلك وكان الحكم الابتدائي قد قضى بعدم قبول الدعوى لرفعها على غير ذي صفة ومن ثم بهذا القضاء تكون هذه المحكمة قد استنفذت ولايتها وإذ تصدى الحكم المطعون فيه للفصل في موضوع الدعوى بعد أن ألغى حكم محكمة أول درجة فإنه يكون قد طبق صحيح القانون"^٣.

ثانياً : المصلحة

يقصد بالمصلحة المنفعة أو الفائدة التي تعود على رافع الدعوى من الحكم له قضائياً بطلباته كلها أو بعضها ، أو بمعنى آخر الحاجة إلى الحماية القضائية ، والعلة من هذا الشرط أن المحاكم لم توجد لإعطاء استشارات قانونية للمتخاصمين بل لابد للمدعي من مصلحة وشروط معينة لطرق باب القضاء ، فمن دون هذه المصلحة لا يملك المدعي الحق في دعواه التي تقدم بها ، فالمصلحة هي الضابط القانوني لضمان جدية الدعوى وعدم خروجها عن الغاية التي رسمها القانون لها^٤.

^١ - شاوش محمد العربي : شروط قبول الدعوى ، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ليسانس أكاديمي في الحقوق والعلوم السياسية ، كلية الحقوق ، جامعة قاصدي مرباح ورقلة ، الجزائر ، ٢٠١٤ ، ص ١٠.

^٢ - عبدالكريم الزيات : التأديب في قوانين التوظيف بدولة الكويت ، الطبعة الثانية ، منشورات ديوان المحاسبة ، ٢٠٠٧ ، ص ٣٣٧.

^٣ - حكم محكمة التمييز : طعن رقم ٦٦ لسنة ٢٠٠٧ مدي/٢ - جلسة ٧ أكتوبر سنة ٢٠٠٧.

^٤ - عبدالوهاب بوضرسه : : الشروط العامة والخاصة لقبول الدعوى بين النظري والتطبيقي ، الطبعة الثانية ، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر ، ٢٠٠٦ ، ص ٦٢.

وقد اشترطت المادة الثالثة من قانون إنشاء الدائرة الإدارية في المحكمة الكلية توافر مصلحة شخصية مباشرة في رافع الدعوى ، حيث نصت على أنه " مع عدم الإخلال بنص المادة الثانية من قانون تنظيم القضاء رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ ، لا تقبل الطلبات المقدمة من اشخاص ليست لهم فيها مصلحة شخصية مباشرة". وتعتبر المصلحة في الدعاوى القضائية من الشروط الجوهرية التي يتعين توافرها ، حيث تعد من النظام العام ، وهي مناط الدعوى أي مناط قبولها ، فلا يمكن قبول الدعوى إذا لم يكن الحق أو المركز القانوني المطلوب حمايته بها قد وقع عليه اعتداء أو حصلت منازعة بشأنه تبرر الالتجاء إلى القضاء. وفي مجال طلب إلغاء القرارات التأديبية تتوافر المصلحة في كل من شمله قرار الإحالة للتقاعد الاجباري كونه يرغب بالحفاظ على مركزه القانوني الذي اكتسبه بالتعيين في الجهة الإدارية ، والمصلحة هنا تندمج في الصفة ، فصفة ومصلحة رافع الدعوى تنحصر في كل من مسه القرار المطعون عليه. ومن المقرر قضاء " أن دعوى الإلغاء تعتبر دعوى عينية تستهدف القرار الإداري إلا أنه ينطبق في شأنها الشروط العامة في رفع الدعاوى وأخصها شرط المصلحة والقضاء الإداري ولئن كان قد توسع في معنى المصلحة كشرط لقبول هذه الدعوى إلا أنه لم يصل إلى حد يجعلها من دعاوى الحسبة بل استلزم في طالب الإلغاء أن يكون في حالة قانونية خاصة بالنسبة إلى القرار المطعون فيه من شأنها أن تجعله مؤثراً تأثيراً مباشراً في مصلحة شخصية له وهو ما نصت عليه المادة الثالثة من قانون إنشاء الدائرة الإدارية رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١ المعدل بالقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٨٢^١.

المطلب الثاني : إجراءات إقامة الدعوى بطلان قرار الإحالة للتقاعد الاجباري

يمارس القضاء الإداري رقابته على أعمال السلطة الإدارية ومن بينها القرارات الإدارية ضماناً لحقوق الافراد وحيرياتهم ضد تعسف الإدارة ، فالقاضي الإداري يمتاز بديارته وتعمقه في فهم القوانين الإدارية وكيفية حل النزاعات التي قد تنشأ بين الموظف والجهة الإدارية التي يتبع لها ، من خلال دعوى موضوعية

^١ - محكمة التمييز الكويتية : الطعن رقم ٩٣ لسنة ١٩٨٦ ، تجاري ، جلسة ١٤/١/١٩٨٧.

يقيمها الموظف المحال للتقاعد الاجباري أمام الدائرة الإدارية طالباً بإلغاء القرار لأسباب سنتناولها في هذا المطلب^١.

الفرع الأول : إقامة الدعوى الإدارية ببطلان القرار الإداري

عدم استجابة الجهة الإدارية للتظلم المقدم من الموظف المحال للتقاعد برفضه أو إلزامها الصمت مع فوات ميعاد الرد المقرر للجهة الإدارية للرد على التظلم ، يدفع صاحب الشأن إلى اللجوء إلى القضاء بطلب إلغاء القرار الإداري الذي يرى عدم صحته أو بطلانه بحسب الأحوال ، وهذا الأمر يتطلب اتخاذ بعض الإجراءات عند إقامة الدعوى لابد من تحققها جميعاً ، وإلا أصبحت دعواه مرفوضة من حيث الشكل ، وقبل الدخول في موضوعها.

أولاً : اختصاص المحكمة بالدعوى الإدارية

استنداً لحكم المادة الأولى من القانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١ بإنشاء الدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية ، فإن الدائرة تختص بنظر المنازعات يقيمها أصحاب الشأن ضد الجهات الإدارية بطلب إلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإنهاء خدمات موظفيها عن طريق إحالة الموظفين للتقاعد الاجباري.

حيث نصت المادة أعلاه على أنه " تنشأ بالمحكمة الكلية دائرة إدارية تشكل من ثلاثة قضاة وتشتمل على غرفة أو أكثر حسب الحاجة، وتختص دون غيرها بالمسائل الآتية، وتكون لها فيها ولاية قضاء الإلغاء والتعويض: ، رابعاً: الطلبات التي يقدمها الموظفون المدنيون بإلغاء القرارات الصادرة بإنهاء خدماتهم أو بتوقيع جزاءات تأديبية عليهم".

ثانياً : إيداع صحيفة الدعوى الإدارية كتاب المحكمة الإدارية

تقام الدعوى الإدارية بإيداع صاحب الشأن أو وكيله عريضة لدى قلم كتاب المحكمة الكلية موقعة من محام مقيد بجدول المحامين المشتغلين للمرافعة أمام المحكمة الكلية ، متضمنه البيانات العامة كاسم المدعي وصفته ومحل إقامته ، وموضوع الطلب وتفصيله ، وبيان للقرار المطعون عليه وتاريخ التظلم ورد الجهة الإدارية على هذا التظلم سواء بالإيجاب أو الرفض أو حتى السكون عن

^١ - د. محمد ظهري محمود : الإجراءات في الدعوى الإدارية ، دراسة مقارنة بين النظامين المصري والكويتي ، مجلة معهد القضاء ، السنة التاسعة ، العدد الثامن عشر ، ديسمبر ٢٠٠٩ ، ص ٢٥١-٢٥٣.

ذلك ، ورافق المستندات المؤيدة لطلبه ، ويحصل صاحب الشأن أو وكيله على إيصال يثبت فيه تاريخ الإيداع وساعته.

وهذا ما أكدته المادة التاسعة من القانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١ بإنشاء دائرة بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية والتي نصت على أنه "يكون رفع الدعوى بصحيفة تودع إدارة كتاب المحكمة الكلية ويجب أن تشتمل هذه الصحيفة على بيان موضوع المنازعة وأسبابها وطلبات مقدم الصحيفة وذلك بالإضافة إلى البيانات العامة التي يجب اشتمال أوراق الدعوى عليها. وتقدم مع الصحيفة المستندات المؤيدة لها. ويجب أن يقدم إلى إدارة الكتاب بالإضافة إلى أصل الصحيفة عدد كاف من الصور".

ولا شك أن من الأهمية بمكان تحقيق المتطلبات والمستندات التي أشارت إليها المادة التاسعة من قانون إنشاء الدائرة الإدارية بعاليه لضمان نظر الدعوى موضوعية من قبل الدائرة الإدارية في المحكمة المختصة ، ذلك أن سقوط إحدى المستندات أو الدفوع من صحيفة الدعوى وعدم تدارك صاحب الشأن لها خلال جلسات نظر الدعوى قد يفقده الحكم لصالحه.

فمن المقرر قضاء أنه " النص في المادة الأولى من المرسوم بقانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١ (المعدل بالقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٨٢) على أن ينشأ بالمحكمة الكلية دائرة إدارية "تختص دون غيرها بالمسائل الآتية... الطلبات التي تقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية.. " يدل على أن شرط اختصاص هذه الدائرة بطلبات الإلغاء أن يكون محلها قرارا إداريا. وإذا كانت دعوى الإلغاء هي دعوى عينية موضوعها اختصام القرار في ذاته ووزنه بميزان القانون، ومن ثم فإنه يتعين أن تحمل صحيفة الدعوى من البيانات ما يحدد القرار المطعون فيه بما لا يدع مجالاً للشك في حقيقة القرار المقصود".^١

ثالثاً : إعلان صحيفة الدعوى الإدارية

اسناداً لنص المادة العاشرة من إنشاء الدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية المشار إليه أعلاه ، فإن على إدارة الكتاب خلال الثلاثة أيام التالية لإيداع صحيفة الدعوى من قبل صاحب الشأن أو وكيله إعلان الخصوم بصحيفة الطعن على أن يكون إعلان الجهات الحكومية والمؤسسات العامة بمقر إدارة الفتوى والتشريع. وللخصوم الحق في الرد على ما جاء بصحيفة الدعوى من طلبات ومستندات بمذكرة تودع إدارة كتاب المحكمة مع المستندات اللازمة خلال ثلاثين

^١ - الطعن رقم ٥٦٨ لسنة ١٩٩٩ "تجاري إداري" ، جلسة ٢٤ يونيه سنة ٢٠٠٢.

يوماً من تاريخ إعلانه بالطعن ، وبمجرد انتهاء هذه المهلة تقوم إدارة كتاب المحكمة بتحديد جلسة لنظر الدعوى خلال شهرين على الأكثر وبإبلاغ جميع أطراف النزاع بتاريخ تلك الجلسة قبل موعد عقدها بأسبوع على الأقل وذلك بموجب خطابات موصى عليها بعلم الوصول ، كما يجوز تقديم المستندات أو المذكرات أثناء المرافعة إذا صرحت المحكمة بذلك وفي خلال المواعيد التي تتولى المحكمة تحديدها.

الفرع الثاني : نظر الدعوى الإدارية ببطلان قرار الإحالة للتقاعد الاجباري والفصل فيها

بعد إيداع صحيفة الطعن في القرار الإداري بإحالة الموظف العام للتقاعد الاجباري لدى كتاب المحكمة الكلية وإعلان الخصوم فيها ، يبدأ نظر الدعوى أمام الدائرة الإدارية ، وتمحص الدفوع والمستندات المقدمة إليها من طرفي النزاع ، وعند صيرورة الدعوى جاهزة للحكم فيها يتم حجزها للحكم فيها سواء بقبولها وبالتالي بتلبية طلبات المدعي في إلغاء القرار الإداري وما يلحقه من آثار ، أو برفض الدعوى وتقرير صحة صدور القرار الإداري متوافقاً مع أحكام القانون ، وتلك الأحكام القضائية لها حجية تناولها في النقاط التالية.

أولاً : نظر الدعوى وقفل باب المرافعة

إذا قدم كل من المدعي وجهة الإدارة مستنداته وأوجه دفاعه وطلباته الختامية انتهت بذلك المرافعة ، وتكون بذلك الدعوى جاهزة لإصدار الحكم بها في شقها المستعجل والموضوعي ، ولها في ذلك اختيار أحد مسلكين ، فإما أن تصدر حكمها بعد انتهاء الجلسة مباشرة وفي غرفة المداولة متى كانت الدعوى بسيطة ولا تحتاج إلى جهد كبير يبذل ، وإما أن تحدد جلسة خاصة بالنطق بالحكم متى رأت المحكمة أن هناك حاجة لفحص ودراسة الدفوع القانونية المقدمة من طرفي النزاع ، وهنا يقفل باب المرافعة ولا يجوز للخصوم بعدها تقديم أي مذكرات أو مستندات ما لم تقرر المحكمة غير ذلك ، كأن تحدد جلسة للحكم مع إيداع مذكرات خلال فترة زمنية معينة.

وبعد تحقق شروط إقامة الدعوى الإدارية وتوافر مناط اختصاص الدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية في نظرها ، تقام جلسات نظر الدعوى وسماع ما ترى المحكمة لزوم سماعه من إيضاحات ودفوع ومستندات تقدم خلال نظرها ، وتبحث مدى توافر القرار المطعون عليه بالإلغاء مع أحكام القانون ، وبالتالي

تتوجه إلى حسم النزاع المنظور أمامها وهي المرحلة الأخيرة من مراحل الدعوى.

فتبدأ هيئة المحكمة بالفصل في الشق العاجل من الدعوى إن وجد ، وعادة ما يكون في الإحالة إلى التقاعد الاجباري هو وقف نفاذ القرار والمطالبة بصرف المرتب الكامل حتى صدور حكم بات ونهائي من قبل المحكمة بمختلف درجاتها ، ويجوز للمحكمة بحكم ما تملكه من سلطات تقديرية أن تأمر بوقف تنفيذ القرار المطعون عليه متى ما رأت ان نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها ، كما يجوز لها أيضا أن تحكم مؤقتاً باستمرار صرف مرتب للطاعن كله أو بعضه حتى صدور الحكم بالدعوى.

وتجدر الإشارة إلى أن الشق المستعجل في الدعوى يجب أن يُطلب صراحة ، فلا يجوز للمحكمة أن تتعرض له من تلقاء نفسها ، كما يشترط لطلب وقف التنفيذ أن يترتب على التنفيذ نتائج قد يتعذر تداركها في المستقبل وهي من المسائل التي يترك تقديرها لمحكمة الموضوع^١.

ومن المقرر قضاء أنه " نطاق الدعوى يتحدد بطلبات الخصوم الصريحة الجازمة وأن العبرة هي بالطلبات الختامية التي تدور الخصومة حولها، وهذا التحديد يلزم الخصوم والقاضي، وتلتزم المحكمة بالفصل فيها دون الخروج عن نطاقها"^٢.

ثانياً : الحكم في الدعوى

إنّ دعوى إلغاء القرارات الإدارية الخاصة بإحالة الموظفين للتقاعد الاجباري تتمتع بأهمية خاصة لدى جهة الإدارة ، كونها تتعلق بالوسيلة الأهم في مباشرتها لسلطاتها الاستثنائية المقررة قانوناً في إدارة المرافق العامة ، ولهذا فإن قاضي الموضوع يقوم بفحص القرار المطعون عليه من جميع جوانبه من حيث مشروعيته وعدم مخالفته للقوانين ، وصدوره من السلطة المختصة بإصداره.

وتقوم المحكمة ببحث شروط الدعوى وتحقق من صلاحية الدعوى للحكم في موضوعها وذلك من خلال طلب الخصمين حجزها للحكم ، أو من تلقاء نفسها بعد تحققها من كفاية المستندات والمذكرات المقدمة من الطرفين لتكوين عقيدتها ، فتحكم في موضوعها أما بقبول الدعوى وأحقية المدعي في طلباته وإما برفضها

^١ - د. محمد ظهري محمود : الإجراءات في الدعوى الإدارية ، مجلة معهد القضاء ، العدد الثامن عشر ، السنة التاسعة ، ديسمبر ٢٠٠٩ ، ص ٢٦٩-٢٧٠.

^٢ - طعن رقم ٢١٨ لسنة ٢٠٠٥ (إداري) ، جلسة ١٦ مايو سنة ٢٠٠٦.

مع الزام رافعها المصروفات ، أما إذا تبين أن الدعوى تنطوي على مسائل فنية يستعصي على القاضي تكوين عقيدته فيها إلا بعد الفصل فيها من ذوي الخبرة ، فإنه يحيلها إلى إدارة الخبراء لفحص المسائل الفنية وسماع ملاحظات الخصوم عليها ، ثم يودع تقريراً بالرأي الفني في الموضوع وللقاضي الاخذ بما جاء بالتقرير الفني وإلا كان له طرحة^١.

فمن المقرر في قضاء الدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية أنه " وإن كان قاضي الموضوع يستقل بالسلطة في تقدير الأدلة ، إلا أن شرط ذلك ألا يغفل في حكمه دفعا أو وجها من أوجه الدفاع الجوهرية المطروحة، أو أن يقيمه على خلاف ما هو ثابت بالأوراق أو أن تكون الأسباب التي استند إليها غير مؤدية إلى النتيجة التي انتهى إليها"^٢.

ثالثاً : حجية الحكم الصادر في دعوى الإلغاء

إن الأحكام الصادرة عن الدائرة الإدارية تسري عليها قاعدة عامة لا تختلف عن تلك القاعدة التي تسري على باقي الأحكام الصادرة من دوائر أخرى كالدائرة المدنية أو التجارية ، إلا أن الحكم في الدعوى الإدارية يمتاز بقاعدة خاصة إضافة إلى العامة ، بأن تعلق الحكم الصادر بها بإلغاء القرار الإداري بإحالة الموظف العام للتقاعد الاجباري.

فالحكم بإلغاء القرار الإداري قد يكون كلياً أي يشمل القرار بأكمله ، وقد يكون جزئياً فينصب على بعض أحكام القرار في حالة ما إذا تضمن القرار عدة أحكام منها المخالفة للقانون ومنها السليم ، فيلغي الأحكام المخالفة للقانون ويبقى على ما سواها من قرارات متفقة وصحيح القانون^٣.

ومن جانب آخر قد يصدر قرار المحكمة برفض دعوى إلغاء القرار الإداري ، وهنا يكون للحكم حجية نسبية ، إذ يظل القرار قائماً ، وذلك لأن المحكمة قد طرحت ما استند إليه المدعي في دعواه من مزاعم حاول بها إثبات عدم مشروعية القرار إلا أنه لم يستطع ، ولكن هذا لا يعني أن القرار سليم حتماً ، إذ قد تكون هناك أسانيد مما تملك المحكمة إثارتها من تلقاء نفسها تؤيد عدم مشروعية القرار ، ومع ذلك لم تستعمل المحكمة سلطتها في ذلك.

^١ - د. محمد ظهري محمود : المرجع السابق ، ص ٢٧٢-٢٧٣.

^٢ - الطعن رقم ٨١ لسنة ٢٠٠٧ (إداري) ، جلسة ٢ ديسمبر سنة ٢٠٠٨.

^٣ - د. ماجد راغب الحلو : القضاء الإداري ، منشأة المعارف ، ٢٠٠٤ ، ص ٣٥٠-٣٥١.

ومن المقرر في قضاء التمييز الإداري أنه "أحكام التي تحوز حجية الأمر المقضي تكون حجة فيما فصلت فيه من الخصومة ولا يجوز قبول دليل ينقض هذه القرينة. والمناطق في حجية الأمر المقضي المناعة من إعادة طرح النزاع في المسألة المقضي فيها نهائياً أن تكون هذه المسألة أساسية لا تتغير. ولو اختلفت الطلبات في الدعويين"^١.

ومن المقرر أيضاً في قضاء التمييز الإداري أنه " حكم الإلغاء إنما ينحصر أثره ، في اعتبار القرار الملغى كأن لم يكن ، وتبقى مسألة إعادة إصدار قرار جديد ، خاضعة للقواعد التي تحدد سلطة الإدارة في هذا الشأن ، فإن كان اختصاصها تقديرياً ، استردت سلطتها في تقدير إصدار القرار ، وإن كان اختصاصها مقيداً ، التزمت بإصداره ، تنفيذاً لما يقضي به القانون ، وليس القرار الصادر من الإدارة ، في أي من الحالتين من إجراءات تنفيذ حكم الإلغاء، بل ممارسة لسلطة جديدة لا شأن لها بالقرار المقضي بإلغائه"^٢.

١- طعن رقم ٣١٤ لسنة ٢٠٠٧ (إداري) ، جلسة ٢٨ إبريل سنة ٢٠٠٩

٢- طعن رقم ٩١٢ لسنة ٢٠٠٤ (إداري) ، جلسة ١٤ مارس سنة ٢٠٠٦.

المبحث الثالث

الآثار المترتبة على قرار الإحالة للتقاعد الاجباري

لا شك أن الإحالة للتقاعد الاجباري ترتب أثراً كبيراً في نفس الموظف ناهيك عن أثرها الذي ترتبه على المستوى المادي والمعيشي له ولأسرته فهي تختلف عما إذا كانت بناء على طلب من الموظف ذاته والذي تخوله حق التقدم لشغل وظيفة حكومية أخرى ، بخلاف الوضع في حال ما إذا أجبر على التقاعد ، بالإضافة إلى ما تحمله من انعكاسات مادية على المتقاعد سنتناولها في المطالب التالية.

المطلب الأول : الآثار القانونية

تتعلق الآثار القانونية بالمركز القانوني للموظف من ناحيتها القانونية الوظيفية ، فمن ناحية فإن أول أثر قانوني يترتب على التقاعد الاجباري ، انتهاء الخدمة لدى الجهة الإدارية منذ الوقت المحدد في قرار الإحالة إلى التقاعد ، ومن ناحية ثانية ، ما يستتبعه قرار الإحالة للتقاعد من حفظ للدعوى التأديبية - حال قيامها - ضد الموظف بسبب انتهاء خدمته ، ومن ناحية أخرى مدى جواز إعادة تعيين الموظف بعد انتهاء خدمته في الوظيفة العامة.

الفرع الأول : قرار السلطة بإنهاء العلاقة الوظيفية العامة

لا شك أن أول أثر من الآثار القانونية في التقاعد الإجباري ، انتهاء خدمة الموظف لدى الجهة الإدارية ، ويتم تحديد آخر يوم للعمل بموجب القرار الوزاري بإحالة الموظف للتقاعد ، استناداً لحكم المادة (٧٦) من نظام الخدمة المدنية.

ولا يجوز بحال من الأحوال استمرار الموظف بالقيام بأعباء وظيفته التي كان يشغلها بعد تاريخ إحالته للتقاعد ، وإلا اعتبر غاصباً لتلك السلطة ، وتكون جميع قراراته المتخذة في شأن تسيير المرفق العام قرارات منعقدة طالما لم تجزها السلطة الإدارية.

الفرع الثاني : مدى جواز مسائلة الموظف تأديبياً عند انتهاء الخدمة

قد يحال الموظف للمسائلة التأديبية عما اقترفه من مخالفات تمهيداً لإصدار الجزاء المناسب ، إلا أنه وخلال سير الدعوى التأديبية يصدر قرار الوزير المختص استناداً لحكم المادة (٧٦) من نظام الخدمة المدنية بإحالته للتقاعد الاجباري.

وبالرجوع إلى أحكام قانون ونظام الخدمة المدنية ، نجد أن المشرع لم يجز أو يمنع مسائلة الموظف تأديبياً ، إلا أن التقاعد يستتبعه رفع صفة الموظف العام عن الشخص الذي يحملها بسبب انتهاء خدمته في الجهة الإدارية ، وبالتالي فلا يجوز مجازاته عما اقترفه من أفعال أو مخالفات إدارية.

كما أنّ أي عقوبة إدارية لن تجدي نفعاً حال توقيعه على الموظف الذي انتهت خدماته بالإحالة للتقاعد ، ذلك أن الهدف الجوهري من العقوبات التأديبية كما نعلم ، هو ردع الموظف وزجره وتنبهه لعدم إتيان المخالفات الإدارية أو المحظورات المنصوص عليها في القانون ، وكون الموظف قد انتهت علاقته بالوظيفة ، فلا مبرر من توقع الجزاء التأديبي عليه.

إلا أن الأمر يختلف في حال ارتباط الدعوى التأديبية بشق جنائي ، كأن يختلس الموظف أموالاً مؤتمن عليها من قبل الجهة الإدارية ، وهنا نكون أمام دعوى تأديبية قد تسقط حال انتهاء خدمة الموظف بالتقاعد ، وفي المقابل هناك دعوى جزائية يبقى حق الجهة الإدارية قائماً في إقامتها ضد الموظف حتى عند انتهاء علاقته بالوظيفة التي كان يشغلها.

كما قد تكون للجهة الإدارية حق مطالبة الموظف مديناً بعد انتهاء وظيفته عن طريق القضاء المدني للتعويض عن الأضرار التي ألحقها في المرفق العام ، استناداً لما قرره المشرع في المادة (٣١) من قانون الخدمة المدنية ، والتي نصت على أنه "لا يمنع انتهاء خدمة الموظف لأي سبب من مسؤوليته الجزائية والمدنية عند الاقتضاء".

الفرع الثالث : مدى جواز إعادة تعيين الموظف بعد إحالته للتقاعد

الاجباري

الأصل العام ، أنه يجوز للجهة الإدارية إعادة تعيين من انتهت خدماته لديها استناداً لحكم المادة (١١) من نظام الخدمة المدنية والتي نصت على أنه "يجوز إعادة تعيين الموظف الذي ترك الخدمة في ذات الدرجة الوظيفية التي كان يشغلها بذات المرتب الذي يتقاضاه أو بمرتب أكبر أو في درجة أعلى من درجته السابقة وذلك بشرط: أ) ألا يكون قد مضى على تركه الخدمة أكثر من خمس سنوات ما لم يكن قد أمضى المدة التالية لتركه الخدمة في عمل يفيد منه خبرة تتفق والوظيفة الجديدة. ب) ألا يكون قد قدم عنه في السنتين الأخيرتين من خدمته السابقة تقرير بأنه ضعيف".

وعلى الرغم من جواز إعادة تعيين من انتهت خدمته لدى الجهة الإدارية لأي سبب كان ، فإن المشرع استثنى من ذلك ما تناولته المادة (٧٦) من النظام سالف الذكر والتي أجازت إحالة الموظف للتقاعد متى كان مستحقاً لمعاش

تقاعدي ، حيث منع المشرع إعادة تعيين كل موظف يحال للتقاعد الاجباري بموجب المادة أعلاه.

وقد حسم المشرع إمكانية إعادة تعيين من انتهت خدمته بالتقاعد الاجباري من خلال ما جاء بنص المادة (٧٧) من نظام الخدمة المدنية ، والتي نصت على أنه " لا يجوز إعادة تعيين الموظفين الذي يحالون للتقاعد وفقاً لأحكام المادة السابقة بالجهات الحكومية الخاضعة لهذا النظام".

كما أكد على ذلك التعميم رئيس ديوان الخدمة المدنية رقم (٢٠) لسنة (١٩٨٤) الصادر في ١٧/٠٩/١٩٨٤ ، والذي حظر إعادة تعيين الموظفين المحالين للتقاعد بموجب المادة (٧٦) من نظام الخدمة المدنية ، حيث ورد فيه أنه "... ، وحرصاً من الديوان على التطبيق السليم لأحكام قانون ونظام الخدمة المدنية ، فإنه يحيط كافة الجهات الحكومية بضرورة مراعاة الآتي عند إحالة الموظفين إلى التقاعد: ثالثاً: عدم جواز تعيين أو إعادة تعيين أي موظف أحيل الى التقاعد طبقاً للمادة (٧٦) سالفه الذكر في أي جهة حكومية خاضعة لقانون ونظام الخدمة المدنية عملاً بأحكام المادة (٧٧) من النظام".

وبالتالي فإن رغبة الموظف بالعودة للعمل بعد احالته للتقاعد الاجباري تصطدم بحكم النص التشريعي والتعميم سالف الذكر بحظر إعادة تعيين من انتهت خدماته بالتقاعد الاجباري بموجب نص المادة (٧٦) من نظام الخدمة المدنية ، وهي تختلف فيما لو انتهت خدمة الموظف بسبب الاستقالة مثلاً ، حيث يجوز إعادة من انتهت خدمته خلال خمس سنوات من تاريخ ترك الوظيفة بشرط عدم حصوله على تقدير ضعيف عن آخر عامين في خدمته استناداً لحكم المادة (١١) من النظام سالف الذكر.

المطلب الثاني : الآثار المادية

دائماً ما يستتبع الآثار القانونية آثاراً أخرى مادية تتعلق الجانب المالي للموظف المحال للتقاعد الاجباري ، وتتمحور تلك الآثار في تحديد زمن صرف المرتب ، وصرف بدل رصيد الاجازات التي كان يستحقها الموظف خلال خدمته ، بالإضافة إلى استحقاقه لمكافئة نهاية الخدمة ، دون طرح ما له وما عليه من حقوق مالية أخرى في مواجهة الجهة الإدارية.

الفرع الأول : تحديد زمن وقف صرف المرتب

مرتب الموظف حق من حقوقه الجوهرية استناداً لقاعدة "الأجر مقابل العمل" ، وعند انتهاء العمل ينتهي بالتبعية حقه في استحقاقه للأجر وهو المرتب ،

وعليه يكون تاريخ انتهاء الخدمة هو الزمن الفاصل بين استحقاق الموظف مرتبه أو تقاضيه للمعاش التقاعدي.

وفي ذلك ما نصت عليه المادة (٨٠) من نظام الخدمة المدنية من أنه " يستحق الموظف مرتبه إلى اليوم الذي تنتهي فيه خدمته لأحد الأسباب المنصوص عليها في المادة (٧١)".

فالإحالة إلى التقاعد الاجباري تصدر بموجب قرار من الوزير المختص وهو بطبيعة الحال قرار منسئ استناداً للقانون ، بالتالي يقع إنهاء خدمة الموظف بقوة القانون دون تدخل من الجهة الإدارية ، إلا أن ما يستتبعه من وقف لصرف مرتبه فيعد إجراء من إجراءات تنفيذ قرار التقاعد وكاشف له ، ولا يستلزم اصدار قرار مستقل في شأنه.

الفرع الثاني : صرف بدل رصيد الاجازات

إحالة الموظف العام للتقاعد يمكنه من استرداد قيمة رصيد اجازاته التي لم ينتفع بها على أساس آخر مرتب تقاضاه في الوظيفة ، وذلك خلال فترة زمنية معينة حددها المشرع من خلال أحكام قانون الخدمة المدنية ، ويسقط ما زاد عن تلك المدة من رصيد.

وقد تناول المشرع الكويتي البديل عن رصيد الاجازات في نص المادة (٤١) من نظام الخدمة المدنية والتي نصت على أنه "يستحق الموظف عند انتهاء خدمته بدلاً نقدياً عن رصيد اجازاته الدورية التي لم ينتفع بها بما لا يزيد عن تسعين يوماً على أساس آخر مرتب تقاضاه ويسقط ما زاد على ذلك...".

وقد صدر المرسوم رقم (٢٦٠ لسنة ٢٠١٥) بتعديل نص المادة رقم ٤١ من المرسوم الصادر في ١٩٧٩/٠٤/٠٤ في شأن نظام الخدمة المدنية ، حيث تم رفع رصيد الإجازات الدورية الذي يصرف عنه بدلاً نقدياً عند انتهاء الخدمة إلى (١٨٠ يوماً) على أن يعمل به من تاريخ نشره بالجريدة الرسمية بتاريخ ٢٠١٥/١٠/١١.

وفي هذا الصدد أصدر ديوان الخدمة المدنية قراراً إدارياً تحت رقم (١٩) لسنة ٢٠١٥ بشأن البديل النقدي عن رصيد الإجازات الدورية عند انتهاء الخدمة ، تنفيذاً للمرسوم رقم (٢٦٠ لسنة ٢٠١٥) ، حيث لزم الجهات الحكومية بتعديل آلية صرف قيمة رصيد الاجازات لتكون عن مدة (١٨٠ يوماً) بدلاً من (٩٠ يوماً) كما هو مقرر قبل التعديل.

ويؤخذ على القانون أنه لم يراعي التفاني الذي يقدمه الموظف للجهة الإدارية التي يعمل بها ، وامتناعه عن التمتع برصيد اجازاته الممنوحة له عن كل عام بهدف تسخير جهوده لخدمة المرفق العام أو حاجة رؤساء العمل له وهو قيد أدبي يمنعه من التمتع بإجازته الدورية ، خاصة بعد سنوات عديدة من العطاء ، فيقابل بخضم كل ما زاد على المدة المقررة لبديل رصيد الاجازات ، فالإجازة هي حق خالص للموظف لا ينازعه فيها أحد ، كما أن له الحق في تقاضي بدل نقدي عن الأيام التي لم ينتفع بها.

وإن كان القضاء لا ينظر هذه المسألة طالما كان هناك نص يحدد المدة التي يستحق عنها الموظف المقابل المادي عن رصيد اجازاته ، إلا أننا نرى الدفع نحو تعديل المادة سالفة البيان ، بما يسمح للموظف العام باستيفاء كامل قيمة رصيد إجازاته التي لم ينتفع بها خلال سنوات خدمته في الوظيفة العامة وإن زادت على (١٨٠ يوماً).

الفرع الثالث : مكافئة نهاية الخدمة

لا شك أن الموظف الذي يقوم بأداء عمله بإتقان وجودة عالية يستحق مكافئة عند انتهاء خدمته في الوظيفة العام ، وهي تعبير برضاء الجهة الإدارية عن الأعمال والمجهودات التي قام بها الموظف خلال سنوات خدمته في المرفق العام. فانتهاء خدمة الموظف في الوظيفة العامة يؤدي إلى نهاية استحقاقه للمرتب الشهري وتحويله إلى المعاش ، وقد رأى المشرع مكافئة الموظف وجبر خاطره من خلال منحه مكافئة نهاية خدمة تعوضه عما فاتته من كسب ، وتدفعه الجهة الإدارية مرة واحدة.

وقد تناول القانون رقم (١١٠ لسنة ٢٠١٤) في شأن مكافأة نهاية الخدمة كيفية ومقدار صرف المكافئة ، حيث نصت المادة الرابعة منه أنه " يضاف إلى الصناديق المنشأة بموجب قانون التأمينات الاجتماعية المشار إليه صندوق للمكافأة بمقتضى هذا القانون ، وتتكون موارده من الأموال الآتية : ١- الاشتراكات الشهرية التي تقتطع من مرتبات المؤمن عليهم الخاضعين لأحكام الباب الثالث من قانون التأمينات الاجتماعية والمستفيدين الخاضعين لأحكام قانون معاشات ومكافآت التقاعد للعسكريين المشار إليه بواقع (٢,٥ %) ..".

أما استحقاق الموظف للمكافأة المقررة في القانون أعلاه فقد تناولتها المادة الخامسة منه ، والتي نصت على أنه "يستحق المؤمن عليه الذي يسري في شأنه أحكام هذا القانون مكافأة مالية عند انتهاء الاشتراك تعادل المرتب الذي يحسب على أساسه المعاش التقاعدي وفقاً لأحكام المادتين (١٩) و (٦١) من قانون

التأمينات الاجتماعية المشار إليه وذلك عن كل سنة من سنوات الاشتراك وفقاً لهذا القانون . ويزداد المرتب المشار إليه بواقع (٢٠٠) ديناراً إذا كان يقل عن (١٠٠٠) ديناراً وبما لا يتجاوز هذا الحد . وتصرف المكافأة من تاريخ استحقاق المعاش التقاعدي ، وفي حالة الوفاة تصرف للورثة الشرعيين".

إلا أن القانون أعلاه وضع شروطاً لاستحقاق مكافأة نهاية الخدمة ، من خلال ما قررته المادة السادسة منه ، والتي نصت على أنه "يشترط لاستحقاق المكافأة المنصوص عليها في المادة السابقة أن تتوافر في المؤمن عليه الشروط التالية : ١- أن يكون مستحقاً لمعاش تقاعدي في تاريخ انتهاء الاشتراك . ٢- ألا تقل مدة الاشتراك وفقاً لأحكام هذا القانون عن (٢٤) شهراً ، ويستثنى من ذلك : ١- حالات انتهاء الاشتراك بسبب الوفاة أو العجز الكامل أو بلوغ السن المقررة قانوناً لترك الخدمة أو عند بلوغ سن الخامسة والستين . ٢- حالات انتهاء الاشتراك لغير الأسباب المنصوص عليه في البند السابق إذا بلغت مدة الاشتراك الفعلية للمؤمن عليه وفقاً لقانون التأمينات الاجتماعية وقانون معاشات ومكافآت التقاعد للعسكريين المشار إليهما (٣٠) سنة".

الفرع الرابع : الحقوق المالية المستحقة للموظف أو الدولة

اعترف المشرع الكويتي من خلال أحكام قانون الخدمة المدنية لجهة الإدارة بحق الرجوع على الموظف بأداء ما يكون مطلوباً منه من ديون مستحقة لها ، كما اعترف للموظف أيضاً بحق الرجوع على الجهة الإدارية لمطالبتها بما هو مستحق له عندها من أموال.

وقد تناولت المادة (٢٠) من قانون الخدمة المدنية تلك الحقوق المالية المستحقة للطرفين عندما نصت على أنه "يجوز إجراء خصم أو توقيع حجز على المبالغ الواجبة الأداء من الحكومة للموظف بأية صفة كانت إلا وفاء لنفقة محكوم بها من القضاء أو لأداء ما يكون مطلوباً للحكومة من الموظف بسبب يتعلق بأداء وظيفته أو لاسترداد ما صرف له بغير وجه حق. ولا يجوز أن يتجاوز ما يخصم من المستحق للموظف في هاتين الحالتين على نصفه، وتكون الأولوية لدين النفقة عند التزاحم".

إلا أن الحقوق المقررة في المادة مقيدة بمدة معينة يتقدم الحق بالمطالبة بها عند تحققها ، حيث لم يترك المشرع أمر المطالبة مفتوحاً لكلاً الطرفين ، وهو أمر لا بد منه لاستقرار الأوضاع بعد انتهاء خدمة الموظف للسير قدماً نحو ترسيخ القواعد القانونية وعدم الانشغال بأمور قد لا يكون هناك مبرراً للخوض فيها ، وعليه فقد حدد المشرع هذه المدة بخمس سنوات ليتقدم حق الجهة الإدارية في

استرداد المبالغ المدفوعة للموظف دون وجه حق ، وبسنة ميلادية بالنسبة لمطالبة الموظف بالحقوق المالية المقررة له لدى الجهة الإدارية تبدأ من تاريخ العلم بهذه الحقوق ، أو بمضي خمس سنوات من تاريخ الاستحقاق أي المدتين أقرب.

وهذا ما أكدته المادة (٢١) من القانون أعلاه ، حيث نصت على أنه "يتقدم حق الجهة الحكومية في استرداد المبالغ المدفوعة منها للموظف بدون وجه حق بانقضاء خمس سنوات من تاريخ الصرف. ولا يسري التقادم المنصوص عليه في الفقرة السابقة إذا كان الصرف قد تم بغش أو تدليس من الموظف. ويتقدم حق الموظف في المطالبة بالحقوق المالية المقررة له بانقضاء سنة من تاريخ علمه بهذه الحقوق أو خمس سنوات من تاريخ الاستحقاق أي المدتين أقرب. وتعتبر أية مطالبة كتابية بالمبالغ والحقوق السابقة من أسباب قطع التقادم المنصوص عليه في هذه المادة".

• الخاتمة :-

عرضنا من خلال هذا البحث لموضوع شغل تفكير الكثير من الافراد والجهات الإدارية من نواحي قانونية وقضائية وهو موضوع إحالة الموظف العام للتقاعد الاجباري ، فتناولنا من خلاله الابعاد القانونية والقضائية وعرض وتحليل ذلك الامتياز الذي تملكه السلطة العامة في مواجهة الموظف العام ، وما يملكه الموظف نحوها.

فقد تناولنا في الفصل الأول أسباب انتهاء خدمة الموظف العام المقررة قانوناً ، فمنها أسباب تتعلق بالموظف ذاته كتقديمه للاستقالة وطلبه في التقاعد الاختياري ، وعدم لياقته الصحية ، وفقده للجنسية وهي شرط للتعيين في الوظائف العامة ، وبلوغه سن الخامسة والستين المقررة للتقاعد الاجباري ، بالإضافة إلى وفاة الموظف. وتناولنا أيضا الأسباب المتعلقة بالجهة الإدارية والمتمثلة بالفصل التأديبي وغير التأديبي والعزل والتسريح من الوظيفة وعدم التجديد في الوظائف القيادية. كما تناولنا في ذات الفصل التقاعد كسبب من أسباب انتهاء خدمة الموظف العام ، وعرفنا مفهوم التقاعد وشروطه القانونية ، وانواعه والغاية منه.

أما في الفصل الثاني فقد تناولنا الاحكام القانونية في الإحالة إلى التقاعد الاجباري من خلال عرض مبررات الجهة الإدارية في اتخاذ مثل هذا القرار في مواجهة موظفيها المستحقين للمعاش التقاعدي ، ومدى مشروعية قرارها بالإحالة إلى التقاعد الإجباري ، من خلال عرض رأي ديوان الخدمة المدنية وإدارة الفتوى والتشريع والقضاء في هذا الشأن ، كما عرضنا إلى حق الموظف في الطعن على القرار بإحالة للتقاعد الاجباري والإجراءات القانونية اللازمة لإقامة الدعوى ببطلان القرار الإداري ، وتناولنا أيضا الآثار القانونية والمادية المترتبة على قرار الإحالة للتقاعد الاجباري فعرضنا مدى جواز مسائلة الموظف تأديبياً بعد إحالته للتقاعد الاجباري ، ومدى جواز تعيينه في الوظائف العامة ، بالإضافة إلى مدى استحقاقه للحقوق المالية المترتبة على التقاعد الاجباري.

ومن خلال البحث أعلاه انتهينا إلى عدة نتائج وهي :-

١. أن الجهات الإدارية استخدمت في الآونة الأخيرة حكم المادة (٧٦) من نظام الخدمة المدنية بكثرة نظراً لتكدس طلبات التعيين لدى ديوان الخدمة المدنية وهو ما يجعل قراراتها معرضة للطعن بالبطلان.

٢. أن الموظف العام لا يبقى في الخدمة إلى مالا نهاية ، فهناك أسباب تؤدي إلى انتهاء الرابطة الوظيفية بينه والجهة الإدارية التي يعمل بها حددتها احكام المادة (٣٢) من قانون الخدمة المدنية والمادة (٧١) من نظام الخدمة المدنية.
٣. أن هناك خلاف فقهي في مدى توافق حكمة المشرع من قرار نص المادة (٧٦) من نظام الخدمة المدنية مع استخدام الجهات الإدارية لهذا النص.
٤. للموظف الحق في التظلم من قرار احالته للتقاعد بإيداء الأسباب القانونية في عدم مشروعية القرار ، خلال المدد القانونية المقرر للتظلم ، ومن ثم له الحق في اللجوء للقضاء للطعن على القرار متى تحققت الصفة والمصلحة في ذلك.
٥. إن إحالة الموظف للتقاعد الاجباري يترتب عليه استحقاق الموظف لبعض المميزات المالية ومنها قيمة رصيد اجازاته الدورية بما لا يتجاوز مائة وثمانون يوماً ، واستحقاقه لمكافئة نهاية الخدمة ، كما للجهة الإدارية استيفاء حقوقها المادية منه خلال خمس سنوات من تاريخ احالته للتقاعد.

**أما التوصيات التي نرى الاخذ بها بعد عرض الموضوع على النحو سالف
البيان فأنها تكمن في النقاط التالية:-**

١. نوصي المشرع الكويتي بتعديل نص المادة (٣٢) من قانون الخدمة المدنية بإدراج التقاعد الاجباري ضمن أسباب انتهاء خدمة الموظف لدى الجهة الإدارية حتى لا يكون هناك شبهة عدم مشروعية للقرار المتخذ من قبل الجهات الإدارية بإحالة الموظفين للتقاعد
٢. نوصي بتعديل حكم المادة (٧٦) من نظام الخدمة المدنية ليكون أكثر دقة ، خالياً من أي لبس قد يترك المجال للأفراد للطعن عليه خاصة وأنه لا يمكن التأكد بشكل دقيق من مدى توافق استخدام النص أعلاه مع حكمة المشرع في إقراره.
٣. نوصى بمنح الموظف عند احالته للتقاعد قيمة كامل رصيد إجازاته بدلا من الـ(١٨٠) يوماً ، أكراماً للجهد الذي بذله خلال سنوات خدمته ، وعدم خروجه في إجازته ما هو إلا دليل إضافي على تفانيه في العمل وتقديمه مصلحة العمل على راحته ومصالحته.
٤. نوصي بمنح الموظف عند احالته للتقاعد الاجباري مكافئة خدمة تجبر الخل الذي سيواجهه من نقص في قيمه المعاش التقاعدي الذي يتقاضاه مقارنة بالمرتب الذي كان يتقاضاه وقت الخدمة ، لكون معيناً له لبدء مشروعه الخاص الذي يعوضه عن ذلك النقص.

• قائمة المراجع :-

- شاوش محمد العربي : شروط قبول الدعوى ، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ليسانس أكاديمي في الحقوق والعلوم السياسية ، كلية الحقوق ، جامعة قاصدي مرباح ورقلة ، الجزائر ، ٢٠١٤ .
- د. عبدالله بن راشد السندي : مقال بعنوان هل العلاقة بين الموظف الحكومي وجهة عمله تعاقدية أو تنظيمية ، منشور على موقع صحيفة الجزيرة الالكترونية.
- د. عبدالقادر الشخيلي : الجزاء التأديبي للموظف العام في القانون العراقي ، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٩٩ .
- د. ماجد راغب الحلو : القضاء الإداري ، منشأة المعارف ، ٢٠٠٤ .
- د. محمد حامد الجمل : الموظف العام ، الطبعة الأولى ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٨٥ .
- محمد ريقط : نهاية الحياة الوظيفية في مجال الوظيفة العمومية ، رسالة لنيل درجة الماجستير في الحقوق ، مقدمة لكلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، الجزائر ، ٢٠١٥ .
- د.محمد ظهري محمود : الإجراءات في الدعوى الإدارية ، دراسة مقارنة بين النظامين المصري والكويتي ، مجلة معهد القضاء ، السنة التاسعة ، العدد الثامن عشر ، ديسمبر ٢٠٠٩ .
- عبدالكريم الزيات : التأديب في قوانين التوظيف بدولة الكويت ، الطبعة الثانية ، منشورات ديوان المحاسبة ، ٢٠٠٧ .
- عبدالوهاب بوضرسه : الشروط العامة والخاصة لقبول الدعوى بين النظري والتطبيقي ، الطبعة الثانية ، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر ، ٢٠٠٦ .
- د. نعيم عطية : انتهاء الخدمة ببلوغ السن القانونية وفقا لنظام العاملين المدنيين بالدولة وبالقطاع العام ، بحث منشور بمجلة العوم الإدارية ، السنة العاشرة ، العدد الأول ، الجزائر ، أبريل سنة ١٩٦٨ .

●مراجع أخرى :

- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الفتوى والتشريع.
- معجم الوسيط اللغوي
- موقع ويكيبيديا الالكتروني
- احكام محكمة التمييز الكويتية
- أحكام المحكمة الإدارية العليا