



جامعة اليرموك  
كلية القانون  
قسم القانون العام

# الحقوق المكتسبة في نطاق الخدمة المدنية

(دراسة نظرية وتطبيقية)

## Acquired Rights in the Civil Service (A Theoretical and Reactivate Study)

إعداد

**خالد شاهر بني هاني**

إشراف الدكتور

**أحمد الضلاعين**

حقل التخصص - القانون الإداري

الفصل الدراسي الأول

2017/2016

# الحقوق المكتسبة في نطاق الخدمة المدنية

(دراسة نظرية وتطبيقية)

إعداد الطالب

**خالد شاهر بني هاني**

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في تخصص  
القانون الإداري في جامعة اليرموك، أربد، الأردن، 2016

وافق عليها

د. أحمد عارف الضلاعين .....  
مشرفاً ورئيساً .....  
أستاذ في القانون الإداري، جامعة اليرموك

أ.د. كريم يوسف كشاكش .....  
عضواً .....  
أستاذ في القانون الإداري، جامعة اليرموك

د. عبد الرؤوف أحمد كسابيه .....  
عضواً .....  
أستاذ في القانون الإداري، جامعة مؤتة

تاريخ مناقشة الرسالة

2016/12/1

## الإهداء

أهدي هذه الدراسة . .

إلى والدي . . . الذي تمسك بمكارم الأخلاق وخير الصفات وأشرف المبادئ وجعلها أمانة في أعناق  
أبناءه . . .

إلى أمي . . . من وقف القلم عندها حائراً لا يعلم بأي كلام يصف عطفها وحنانها إلى الملكة التي  
تربعت على عرش قلبي .

إلى إخوتي . . . الجسد الذي إذا اشتكى منه عضو تداعى له سائر الأعضاء بالسهر والحمى .  
إلى أختي . . . النجمة التي تلالأت في ليالي أيامي فأشرقت تلك الليالي نهاراً تستطع به خيوط  
الشمس من كل جانب .

إلى الأردن الغالي . . . الذي بثّ في روح أبنائه القوة فأصبح أطفاله رجالاً أقوياء .

إلى كل من كان عوناً لي . . . أهدي هذه الدراسة

الباحث

خالد شاهر محمد سعيد بني هاني

## شكر وعرفان

أتقدم بأسمى آيات الشكر والامتنان والتقدير والاحترام إلى اللذين حملوا أقدس رسالة في الحياة إلى اللذين رسموا ومهدوا لنا طريق العلم والمعرفة والعمل... إلى جميع أساتذتنا الأفاضل... وإلى كل من ساهم بانجاز هذه الرسالة وساعد في إخراجها إلى أيديكم واطح بالذكر الدكتور احمء الضلاعين... الذي فضل على بالإشراف على رسالتي وأفادني كثيرا بملاحظته وبنصحه وإرشاده...

ولأعضاء لجنة المناقشة الدكتور أكريم كشاكش والدكتور عبد الروؤف كسابه لتكرهما مناقشة هذه الرسالة.

الباحث

خالء شاهر محمد سعيد بني هاني

## قائمة المحتويات

| الموضوع                                                               | الصفحة |
|-----------------------------------------------------------------------|--------|
| الإهداء.....                                                          | ج      |
| شكر و عرفان.....                                                      | د      |
| قائمة المحتويات.....                                                  | هـ     |
| الملخص باللغة العربية.....                                            | ز      |
| المقدمة.....                                                          | 1      |
| أهمية الدراسة.....                                                    | 2      |
| إشكالية الدراسة.....                                                  | 3      |
| تساؤلات الدراسة.....                                                  | 3      |
| منهجية الدراسة.....                                                   | 4      |
| محددات الدراسة.....                                                   | 4      |
| الدراسات السابقة.....                                                 | 5      |
| مصطلحات الدراسة.....                                                  | 7      |
| <b>الفصل الأول: علاقة الموظف العام بالإدارة</b>                       |        |
| المبحث الأول: ماهية الوظيفة العامة والحقوق المكتسبة.....              | 13     |
| المطلب الأول: ماهية الوظيفة العامة ومبادئها.....                      | 14     |
| الفرع الأول: مفهوم الوظيفة العامة والموظف العام.....                  | 14     |
| الفرع الثاني: مبادئ علاقة الموظف بالدولة.....                         | 21     |
| المطلب الثاني: تعريف الحقوق المكتسبة في الوظيفة العامة.....           | 25     |
| المبحث الثاني: علاقة الموظف العام بالإدارة وفق النظرية العقدية.....   | 28     |
| المطلب الأول: ماهية النظرية العقدية وأهدافها.....                     | 29     |
| الفرع الأول: ماهية النظرية العقدية.....                               | 30     |
| الفرع الثاني: نتائج النظرية العقدية وأهدافها.....                     | 34     |
| المطلب الثاني: تقييم علاقة الموظف العام وفق النظرية العقدية.....      | 37     |
| الفرع الأول: مزايا النظرية العقدية.....                               | 38     |
| الفرع الثاني: عيوب النظرية العقدية.....                               | 41     |
| المبحث الثالث: علاقة الموظف العام بالإدارة وفق النظرية التنظيمية..... | 45     |

| الموضوع                                                               | الصفحة |
|-----------------------------------------------------------------------|--------|
| المطلب الأول: ماهية النظرية التنظيمية وأهدافها                        | 46     |
| الفرع الأول: ماهية النظرية التنظيمية                                  | 46     |
| الفرع الثاني: نتائج النظرية التنظيمية وأهدافها                        | 50     |
| المطلب الثاني: تقييم علاقة الموظف العام وفق النظرية التنظيمية         | 54     |
| الفرع الأول: مزايا النظرية التنظيمية                                  | 54     |
| الفرع الثاني: عيوب النظرية التنظيمية                                  | 57     |
| <b>الفصل الثاني: أثر علاقة الموظف العام على الحقوق المكتسبة</b>       |        |
| المبحث الأول: أثر العلاقة العقدية في مجال حقوق الموظف والتزاماته      | 60     |
| المطلب الأول: أنواع الحقوق ومدى إمكانية تعديلها                       | 61     |
| الفرع الأول: أنواع هذه الحقوق                                         | 61     |
| الفرع الثاني: مدى إمكانية تعديل الحقوق العقدية                        | 67     |
| المطلب الثاني: أثر العلاقة العقدية في مجال التزامات الموظف والإدارة   | 69     |
| الفرع الأول: أثر العلاقة العقدية في مجال التزامات الموظف              | 69     |
| الفرع الثاني: أثر العلاقة العقدية في مجال التزامات الإدارة العامة     | 73     |
| المبحث الثاني: أثر العلاقة التنظيمية في مجال حقوق الموظف والتزاماته   | 77     |
| المطلب الأول: أنواع الحقوق ومدى إمكانية تعديلها                       | 78     |
| الفرع الأول: أنواع الحقوق                                             | 78     |
| الفرع الثاني: مدى إمكانية تعديل الحقوق التنظيمية                      | 89     |
| المطلب الثاني: أثر العلاقة التنظيمية في مجال التزامات الموظف والإدارة | 93     |
| الفرع الأول: أثر العلاقة التنظيمية في مجال التزامات الموظف            | 93     |
| الفرع الثاني: أثر العلاقة التنظيمية في مجال التزامات الإدارة العامة   | 99     |
| المبحث الثالث: انتهاء العلاقة الوظيفية وآثارها                        | 100    |
| المطلب الأول: نهاية العلاقة الوظيفية بقرار من الإدارة العامة وآثارها  | 101    |
| المطلب الثاني: نهاية العلاقة الوظيفية بحكم القانون وآثارها            | 113    |
| الخاتمة                                                               | 130    |
| التوصيات                                                              | 133    |
| قائمة المصادر والمراجع                                                | 134    |
| الملخص باللغة الإنجليزية                                              | 139    |

## المخلص

بني هاني، خالد شاهر، الحقوق المكتسبة في نطاق الخدمة المدنية (دراسة نظرية وتطبيقية)، رسالة ماجستير، جامعة اليرموك، 2016، (المشرف الدكتور: أحمد الضلاعين).

تناولت هذه الدراسة موضوعاً مهماً من موضوعات الوظيفة العامة، وهو الحقوق المكتسبة في نطاق الخدمة المدنية دراسة نظرية وتطبيقية في إطار نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة 2013 المعمول به حالياً.

وقد تطرقت هذه الدراسة إلى بيان ماهية الوظيفة العامة والموظف العام وبيان الحقوق المكتسبة في الوظيفة العامة، كما أنها قامت هذه الدراسة بتحديد وتوضيح المركز القانوني الذي يتمتع به الموظف العام مع الإدارة سواءً كان تنظيمياً أم عقدياً، والذي استقر على اعتباره مركزاً تنظيمياً حتى ولو كان هنالك عقد توظيف (عقد الوظيفة العامة)، ولكن هذا العقد هو من العقود النموذجية التي تقوم الإدارة العامة بوضعه لوحدها، وحتى تعديله كلما دعت الحاجة إلى إجراء تعديل دون الوقوف على موافقة الموظف العام، كذلك قامت بتوضيح هذه الحقوق التي يكتسبها الموظف، والتي تنشئ من وراء هذه العلاقة القانونية سواءً كانت حقوق مالية أم حقوق وظيفية، كذلك بينت ما مدى سلطة الإدارة العامة في تعديل هذه الحقوق كيفما تشاء، ودون الاعتداد بمبدأ عدم تطبيق القرار بالأثر الرجعي للحق المكتسب، كون الحق المكتسب هو ثابت ولا يجوز تعديله متى كسبه الشخص، وأخيراً طرق انتهاء العلاقة الوظيفية، وأثر الانتهاء على الحقوق التي كسبها الموظف العام في حياته الوظيفية، وذلك من خلال ذكر النصوص القانونية التي تتعلق في هذه الحقوق وتحليلها وبيانها.

وتوصلت هذه الدراسة إلى مجموعة من النتائج كان أبرزها:

ينشأ من وراء عمل الموظف العام لدى الإدارة علاقة قانونية تنظم كافة شؤون حياته الوظيفية من لحظة دخوله الوظيفة إلى لحظة انفكاكه عنها، سواء كانت علاقة عقدية أم علاقة تنظيمية، وتؤدي هذه العلاقة إلى قيام العديد من الحقوق والامتيازات لصالح الموظف، وتقيم عليه أيضاً العديد من الالتزامات أيضاً اتجاه الإدارة العامة.

تُعدّ سلطة الإدارة العامة في تعديل الحقوق التي يكتسبها الموظف العام كبيرة وواسعة، وذلك كلما رأت داعي للتعديل تقوم بذلك دون الوقوف على موافقة الطرف الآخر الموظف، وهو بخلاف طبيعة الحق المكتسب الذي يبنى على مبدأ ثبوت الحق لصاحبه، وعدم تطبيق قرار التعديل بأثر رجعي على الحقوق المكتسبة، وهو ما لا نراه في سلطة الإدارة في تعديل، حيث تقوم بالتعديل في الحقوق المكتسبة المستقبلية.

أما أهم التوصيات التي جاءت في هذه الدراسة: أن يقوم المشرع الأردني بتعديل نصّ المادة (176) من نظام الخدمة المدنية الحالي الذي ينصّ على حرمان الموظف الذي يفقد وظيفته، أو الذي يعزل من وظيفته أو الذي يفقد جنسيته من كافة حقوقه المالية، بل أن يكون الحرمان في جزء من حقوقه المالية وليس في كلها، نظراً لأن حرمان الموظف من حقوقه التقاعدية المالية لا يمسّ الموظف بذاته، وإنما يمتد إلى أفراد أسرته التي يعيلها، كما أوصى الباحث بإعادة النظر في السلطة الواسعة للإدارة العامة في مجال تعديل حقوق الموظف العام، وتقيدها بنصوص قانونية تحمي الحقوق التي اكتسبها الموظف العام نظير عمله لدى الإدارة.

**الكلمات الافتتاحية:** الحقوق المكتسبة، الوظيفة العامة، الموظف العام.

## المقدمة

بدأ الاهتمام واضحاً بالوظيفة العامة وشاغلها منذ بداية القرن الماضي؛ لأن وظائف الدولة اتسعت وامتدت وشملت الكثير من الآفاق التي لم تمتد إليها في الماضي. حيث يكتسب موضوع الوظيفة العامة مكانة وأهمية ضمن دائرة الدراسات القانونية، وذلك نظراً لجسامة، وخطورة المهام والمسؤوليات الملقاة على عاتق الإدارة العامة في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، إذ لا يمكن للدولة أن تحقق ما تصبو إليه من تنمية اقتصادية واجتماعية وثقافية إلا إذا كانت الوظيفة العامة فيها منظمة تنظيمياً دقيقاً وسليماً من كافة النواحي والجوانب.

وتعدّ الوظيفة العامة إحدى الوسائل التي تستخدمها الإدارة العامة لممارسة نشاطاتها، وتحقيق أهدافها في المجتمع وهو الصالح العام، وتمارس الإدارة إلى جانب الوظيفة العامة عدة أعمال أخرى في سبيل تحقيق أهدافها ومنها: القرارات الإدارية والعقد الإداري، وغيرها من الأعمال، لكن الوظيفة العامة هي الأكثر أهمية في مجال إدارة وتقديم الخدمات من باقي الأعمال الأخرى. وبما أن الدولة في الوقت الراهن أصبحت تتدخل في كافة جوانب الحياة، حيث تغيرت وظيفة الدولة في الوقت الحاضر من الدولة الحارسة إلى دولة الرفاه الاجتماعي، التي تحاول بكافة الطرق تأمين الراحة والسكون والأمان، سواءً من خلال الخدمات التي تقدمها إلى المواطنين عن طريق الموظفين العموميين، أو من خلال الأعمال المادية الأخرى، حيث أنها تتدخل في كافة شؤون الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

كما أن الدولة هي التي تمارس أعمالها بصفقتها شخصاً معنوياً من خلال أشخاص تعينهم لهذه الغاية، والذين يُعرفوا بالموظفين العموميين، من أجل تقديم الخدمات إلى المجتمع، ومن أجل تحقيق الرفاه إلى المجتمع، وتقديم أفضل الخدمات للناس فيها.

وعليه فإن الموظفين العموميين هم الدعامة الكبرى التي يقوم عليها بناء الدولة والأمناء على المصلحة العامة، حيث يعود إليهم الفضل في إصلاح الإدارة إذا أدوا واجبهم على أحسن وجه، كما تقع عليهم تبعه فساد الإدارة إذا قصروا، أو أهملوا في القيام بواجباتهم. وبالتالي فإن العلاقة بين الدولة وموظفيها علاقة تحكمها تشريعات الوظيفة العامة؛ كنظام الخدمة المدنية الأردني، أو قانون العاملين المدنيين المصري.

وبموجب هذه العلاقة القانونية، فإن لهؤلاء الموظفين حقوق يتعين على الدولة الوفاء فيها واحترامها، ومقابل هذه الحقوق هنالك واجبات والتزامات يتوجب على هؤلاء الموظفين الالتزام بها وتنفيذها. وتتنوع هذه الحقوق وتتعدد، وبالتالي لا بدّ من إيضاحها وبيان ماهيتها ضمن النظريات التي أخذت بها الدولة سواءً النظرية العقدية، أو النظرية التنظيمية، وعليه فإن هذه الدراسة تقوم على بيان هذه الحقوق المكتسبة في نطاق الوظيفة العامة، وأثرها على استقرار المرافق العامة، وبالتالي الوصول إلى أفضل الخدمات المقدمة إلى الأفراد.

## أهمية الدراسة

يُعدّ موضوع الحقوق المكتسبة في نطاق الوظيفة العامة مهم جداً، وذلك نظراً للمهمات الملقاة على عاتق الموظف العام من أجل تقديم أفضل الخدمات، وحسن سير المرافق العامة بانتظام، وبالتالي تأتي هذه الدراسة من أجل بيان وتوضيح هذه الحقوق التي تكتسب من وراء العلاقة القانونية سواءً كانت علاقة عقدية أم علاقة تنظيمية، والتي تنشأ في مجال الوظيفة العامة، حيث أن المساس في حقوق الموظف العام يؤثر على نوعية الخدمات المقدمة منه، وبالتالي تؤثر على النظام التي تسعى الإدارة العامة إلى حمايته دائماً.

كذلك سيتم الخوض في الآثار التي تنشئ من وراء إنهاء العلاقة الوظيفية، وأثرها على

حقوق الموظف العام سواءً ضمن النظرية العقدية، أم ضمن النظرية التنظيمية.

## إشكالية الدراسة

يؤدي عمل الموظف لدى الإدارة العامة إلى نشوء علاقة قانونية بينه وبين الإدارة العامة، والتي بدورها تؤدي إلى ظهور عدد من الحقوق المالية والحقوق الوظيفية، كما يتولد عنها مجموعة من الالتزامات التي تقع على عاتق الموظف العام، وبالتالي تظهر إشكالية هذه الدراسة في مدى بيان ووضوح هذه الحقوق التي يتمتع بها الموظف العام سواءً كانت ضمن العلاقة العقدية أم ضمن العلاقة التنظيمية اللائحية، كذلك بيان أثر هذه العلاقة على حقوقه الوظيفية سواءً خلال مسار حياته الوظيفية، أو بعد انتهاء العلاقة الوظيفية، وبيان مدى تمتع السلطة الإدارية العامة بإجراء التعديلات على هذه الحقوق كذلك توضيح أثر التعديلات التي تجريها الإدارة العامة على الحقوق المكتسبة للموظف العام.

## تساؤلات الدراسة

تسعى هذه الدراسة إلى بيان الحقوق التي اكتسبها الموظف العام في إطار نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي، وتوضيحها وبيان أثر العلاقة القانونية على هذه الحقوق، وبالتالي فقد تضمنت هذه الدراسة مجموعة من التساؤلات تتمثل بما يأتي:

- 1- ما المقصود بالوظيفة العامة والموظف العام؟
- 2- ما المقصود بالحقوق المكتسبة في الوظيفة العامة؟
- 3- ما طبيعة العلاقة التي تثبت بين الموظف العام والإدارة العامة؟
- 4- ما مدى تأثير هذه العلاقة القانونية التي تنشئ بين الموظف العام والإدارة على حقوق التي يكتسبها؟
- 5- ما هي الحقوق التي يكتسبها الموظف العام؟

6- ما مدى سلطة الإدارة العامة في تعديل الحقوق التي يكتسبها الموظف العام من وراء العلاقة

القانونية مع الإدارة العامة، ومدى تأثيرها على حقوقه المكتسبة؟

7- ما طرق انتهاء العلاقة الوظيفية بين الموظف والإدارة العامة، وأثرها على حقوق الموظف

التي اكتسبها من جرّاء العلاقة القانونية بين الموظف والإدارة؟

## منهجية الدراسة

سيتبع الباحث في هذه الدراسة المنهج الوصفي، حيث سيتم الخوض في مضمون النصوص القانونية المتعلقة في الدراسة، بالإضافة إلى المنهج التحليلي، وذلك من خلال تحليل مضمون هذه النصوص القانونية والآراء الفقهية والأحكام القضائية المتعلقة في الدراسة، وذلك من أجل بيان الحقوق المكتسبة والتشريعات القانونية التي تنص عليها، وكذلك توضيح العلاقة القانونية التي تؤدي إلى قيام هذه الحقوق، وذلك وفقاً لما يقتضيه منهج البحث العلمي وأصوله.

## محددات الدراسة

اشتملت الدراسة على الحدود الآتية:

**الحدود الزمانية:** اقتصر وقت الدراسة بالفترة التي صدر فيها نظام الخدمة المدنية الأردني سنة 2007، ونظام الخدمة المدنية الأردني سنة 2013 وحتى الآن، وقانون التقاعد المدني الأردني رقم (34) الصادر سنة 1959 وحتى الآن، واللذان يحكمان الحياة الوظيفية للموظف والحقوق التي يكتسبها الموظف العام في الأردن واللذان يعدان نافذان خلال فترة إعداد هذه الدراسة.

**الحدود المكانية:** أجريت هذه الدراسة في الأردن، وذلك في ضوء النصوص القانونية المتعلقة بموضوع الدراسة، وسيقوم الباحث بالاستئناس بمصر وفرنسا حيث ما اقتضت ضرورة البحث ذلك.

## الدراسات السابقة:

1- عبد العزيز سعد مانع العنزي (2012): النظام القانوني لانتهاء خدمة الموظف العام،

دراسة مقارنة بين القانونين الأردني والكويتي، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن.

تناولت هذه الدراسة موضوع النظام القانوني لانتهاء خدمة الموظف العام دراسة مقارنة بين القانونين الأردني والكويتي، حيث تطرقت هذه الدراسة إلى بيان ماهية الوظيفة العامة والموظف العامة، كذلك عرضت هذه الدراسة أسباب إنهاء خدمة الموظف العام سواءً كانت قانونية أم إدارية، وخلصت هذه الدراسة إلى أن كل من القانون الأردني والكويتي كیفًا العلاقة بين الموظف العامة والإدارة على أنها رابطة تنظيمية، وأن الموظف العام لا يبقى في الخدمة إلى ما لانهاية، وإنما هنالك أسباب تؤدي إلى انتهاء العلاقة الوظيفية، أما أهم التوصيات التي جاءت في هذه الدراسة فهي: ربط موظفي العقود والراتب المقطوع في القانون الكويتي بأحكام الوظيفة الدائمة لإضفاء صفة الديمومة على العمل الوظيفي للموظفين الذين لا يحملون الجنسية الكويتية، كما يفعل المشرع الأردني.

وبالتالي تتشابه مع الدراسة الحالية في هذه الجزئية، ولكن الدراسة الحالية تختلف عنها أولاً في محددات الدراسة، كون هذه الدراسة جاءت في القانونين الكويتي والأردني "دراسة مقارنة"، في حين أن الدراسة الحالية جاءت في القانون الأردني، كما أنها جاءت أشمل، حيث توسعت في حالات إنهاء العلاقة الوظيفية، وبينت أيضاً الآثار التي تترتب على حقوق الموظف التي اكتسبها من وراء العلاقة القانونية مع الإدارة العامة في حالات الإنهاء، وتطرقت أيضاً إلى بيان النظريات الوظيفية (العقدية والتنظيمية).

2- خالد حماد محمد الغزي (2012)، النظام القانوني لترقية الموظف العام دراسة مقارنة بين الأردن والكويت، إشراف الدكتور عبد السلام هماش، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، الأردن.

تناولت هذه الدراسة موضوع ترقية الموظف العام في إطار مقارن ما بين الأحكام القانونية النازمة لها في الأردن والكويت، حيث يُعدّ هذا الموضوع من الموضوعات المهمة في نطاق الخدمة المدنية أو الوظيفة العامة، نظراً لكون الترقية من أهم الحقوق التي يحصل عليها الموظف العام من وراء علاقته بالإدارة العامة. وقد بينت هذه الدراسة بعض جوانب القصور في النظام القانوني المنظم في نظام الخدمة المدنية الأردني، وقانون الخدمة المدنية الكويتي. وأوصت الدراسة بأن يقوم المشرّع الكويتي بتنظيم موضوع الترقية كما فعل المشرّع الأردني، كذلك أوصت هذه أن يأخذ المشرّع الأردني مأخذ المشرّع الكويتي في تأجيل الترقية كإجراء تأديبي.

وتختلف هذه الدراسة عن الدراسة الحالية أولاً في محددات الدراسة، كون هذه الدراسة جاءت في القانونين الكويتي والأردني "دراسة مقارنة"، في حين أن الدراسة الحالية جاءت في القانون الأردني فقط، أيضاً تختلف في أخذها حقوق أخرى غير الترقية من الحقوق الوظيفية، حيث اشتملت هذه الدراسة على الترقية فقط، في حين أن الدراسة الحالية جاءت أشمل، حيث توسعت في حقوق أخرى، وبينت أيضاً الآثار التي تترتب على هذه الحقوق التي يكتسبها الموظف من وراء العلاقة القانونية مع الإدارة العامة.

3- عالية عبد القادر صالح (2004): استيداع الموظف العام، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير منشورة، جامعة آل البيت، الأردن.

تناولت هذه الدراسة ماهية الإحالة على الاستيداع من تعريف الاستيداع، وكل ما يتعلق فيه والرقابة على قرار الاستيداع سواءً كانت الرقابة إدارية أم قضائية، وقد خلصت إلى مجموعة

من النتائج أبرزها: أن الاستيداع يُعد من أهم الطرق التي تؤدي إلى إنهاء العلاقة الوظيفية بين الموظف والإدارة العامة، وأن هذه الطريقة في إنهاء العلاقة هي من الطرق التي تكون فيها السلطة للإدارة العامة. أما أهم التوصيات في هذه الدراسة وضع شروط قانونية في أحكام الاستيداع (تقنين الأسباب التي تؤدي إلى الاستيداع)، وعدم جعلها في يد السلطة الإدارية.

وتختلف الدراسة الحالية في أن هذه الدراسة جاءت مقارنة في عدد من التشريعات القانونية، في حين أن الدراسة الحالية جاءت في القانون الأردني فقط (نظام الخدمة الأردني)، مع الأخذ بكل من التشريعات الفرنسية والمصرية على سبيل الاستئناس، كما أن هذه الدراسة جاءت في جزئية واحدة من طرق إنهاء العلاقة الوظيفية، وهي الاستيداع وتأثير انتهاء العلاقة الوظيفية عن طريق الاستيداع على حقوق الموظف العام، وبالتالي فإنها تتشابه مع الدراسة الحالية في هذه جزئية بسيطة، غير أن الدراسة الحالية جاءت أوسع منها في أنها تسلط الضوء على غيرها من حالات إنهاء العلاقة الوظيفية، ومع بيان الآثار الناتجة عنها وأثرها على الحقوق التي اكتسبها الموظف العام من وراء علاقته بالوظيفة العامة.

## مصطلحات الدراسة:

اشتملت هذه الدراسة على المصطلحات الآتية:

**الوظيفة العامة:** مجموعة من المهام والواجبات التي تحددها جهة مختصة، وتوكلها إلى الموظف للقيام بها بمقتضى أحكام هذا النظام، وأي تشريع آخر، أو تعليمات أو قرارات إدارية، وما يتعلق بتلك المهام من صلاحيات، وما يترتب عليها من مسؤوليات. أو هي التي يتناول صاحبها مرتبه من الأموال العامة.

**الموظف العام:** الشخص المعين بقرار من مرجع مختص في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة، أو موازنة إحدى الدوائر، والموظف المعين بموجب عقد ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجراً يومياً.

**الحقوق المكتسبة:** هي الحقوق التي تدخل ذمة الشخص نهائياً، بحيث لا يمكن نقضه أو نزعها منه إلا برضاه. أو تعني الحفاظ على المركز القانوني الذي نجم عن تصرف قانوني معين.

**الخدمة المدنية:** مجموعة الدوائر والموظفين فيها والأسس والقواعد التي تنظم شؤونهم وفقاً لأحكام هذا النظام.

**الإحالة للاستيداع:** إعفاء الموظف العام من العمل قبل بلوغ سن المعاش. أو وضع الموظف خارج إدارته أو مرفقه الأصلي، وذلك بناءً على طلباً منه، أو من تلقاء الإدارة عندما تنتقضي الإجازات المنصوص عليها قانوناً. وهو من أحد الأسباب التي تؤدي إلى انتهاء الخدمة العامة.

**الحالة على التقاعد:** إنهاء خدمة الموظف العام بحكم القانون، وذلك عند بلوغ سنه الحد الأعلى المقرر قانوناً للبقاء في الخدمة الوظيفية، أو بلوغ خدمته التقاعدية الحد الأعلى المقرر للخدمة الوظيفية التقاعدية في الدول التي تأخذ بهذه الحالة.

**العقد الإداري:** هو العقد الذي يبرمه شخص معنوي عام بقصد تسيير مرفق عام، أو تنظيمه، وتظهر فيه نية الإدارة في الأخذ بأحكام القانون العام، وذلك أن يتضمن العقد شروطاً استثنائية وغير مألوفة في القانون الخاص، أو أن يخول المتعاقد مع الإدارة الاشتراك مباشرة في تسيير المرفق العام. وهو أحد أنشطة الإدارة العامة، حيث يُعدّ عقد يتم بين الإدارة العامة وبين طرف آخر.

**نظرية الظروف الطارئة أو الاستثنائية:** أي أن تقع ظروف أو حوادث أثناء تنفيذ العقد لم تكن متوقعة من قبل الطرفين وقت إبرام العقد، ويترتب عليها أن يصبح التزام المتعاقد مرقها إرهاباً شديداً يخشى معه إذا استمرت هذه الظروف أن يعجز الملتزم نهائياً عن الاستمرار في تقديم الخدمة المطلوبة منه، لذا يجب على الإدارة المتعاقدة معه أن تتحمل الخسارة التي لحقت بالمتعاقدين معها من خلال تعويضه تعويضاً عادلاً، ويجب عليه في مقابل ذلك أن لا يتوقف عن الوفاء بالتزاماته المتفق عليها.

**نظرية فعل الأمير:** يعني تدخل السلطة العامة المتعاقدة تدخلاً غير متوقع، يؤدي إلى جعل تنفيذ العقد الإداري أكثر تكلفة بالنسبة للمتعاقد معها.

**الرتب:** الراتب الشهري الذي يستحقه الموظف، ويتقاضاه مقابل قيامه بمهام وظيفته التي يشغلها. أو هو الأجر الذي يتقاضاه الموظف العام نهاية كل شهر نظير قيامه بالعمل المكلف به من الجهة التي قامت باستخدامه. وكلفته بهذا العمل.

**العلاوات:** مبلغ من المال يُضاف إلى المرتب الأساسي للموظف لأسباب معينة وفقاً للشروط، والضوابط النظامية فتزداد بها تلك الرواتب؛ والمقصود بالعلاوة بوجه عام الزيادة المالية المقررة للموظف تبعاً للراتب الأساسي، والتي يستحقها الموظف تبعاً لاستحقاق هذا الراتب.

**البدلات:** المبالغ المالية التي تمنح للموظفين بسبب مقتضيات الوظيفة، أو الظروف المحيطة بالعمل، أو بسبب طبيعة العمل ذاته أو خطورته أو ملابساته، وتضم البدلات عادةً راتب الموظف العام، ولكنها لا تُعدّ جزءاً منه.

**المكافآت:** هي عبارة عن مجموعة من المزايا المالية التي يحصل عليها الموظف العام، والتي نص عليها نظام الخدمة المدنية الأردني، والتي تُمنح للموظفين العموميين في أحوال معينة إذا توافرت الشروط النظامية لمنحها، ومنها:

**مكافأة تشجيعية (مكافأة زيادة الأداء):** وتُمنح هذه المكافأة للموظف الذي يبذل جهداً غير عادي، أو يقدم خدمة ممتازة في مجال عمله.

**التعويضات:** مجموعة من الحقوق المالية التي تُصرف للموظف ذاته، أو إلى وراثته في حال إصابته أثناء خدمته، ولا يؤثر هذا التعويض على أية حقوق يستحقها الموظف أو ورثة الموظف المتوفى، أو المعالون من أفراد أسرته بما في ذلك حقوقهم التقاعدية، أو حقوقهم في أي صندوق للضمان الاجتماعي.

**الحقوق الوظيفية:** مجموعة من الامتيازات الوظيفية التي يتمتع بها الموظف العام، والتي يستمدها من مركزه النظامي مثل الجازات والترقية.

**الإجازات:** حقّ من حقوق الموظف الوظيفية التي يستمدها من مركزه الوظيفي النظامي، والذي تعني الغياب عن العمل بإذن رسمي.

**الترقية:** يقصد بالترقية (الترفيح) لغوياً الصعود والارتقاء، ويُقصد بها قانوناً انتقال الموظف العام من فئة وظيفته إلى فئة وظيفة أعلى منها، أو انتقاله من درجة أعلى داخل ذات الفئة الوظيفية.

وعليه سيتم تناول هذه الدراسة ضمن فصلين:

## **الفصل الأول: علاقة الموظف العام بالإدارة.**

### **المبحث الأول: ماهية الوظيفة العامة والحقوق المكتسبة.**

**المطلب الأول:** ماهية الوظيفة العامة ومبادئها.

**المطلب الثاني:** تعريف الحقوق المكتسبة في الوظيفة العامة.

### **المبحث الثاني: علاقة الموظف العام بالإدارة وفق النظرية العقدية.**

**المطلب الأول:** ماهية النظرية العقدية وأهدافها.

المطلب الثاني: تقييم علاقة الموظف العام وفق النظرية العقدية.

المبحث الثالث: علاقة الموظف العام بالإدارة وفق النظرية التنظيمية.

المطلب الأول: ماهية النظرية التنظيمية وأهدافها.

المطلب الثاني: تقييم علاقة الموظف العام وفق النظرية التنظيمية.

الفصل الثاني: أثر علاقة الموظف العام على الحقوق المكتسبة

المبحث الأول: أثر العلاقة العقدية في مجال حقوق الموظف والتزاماته.

المطلب الأول: أنواع الحقوق ومدى إمكانية تعديلها.

المطلب الثاني: أثر العلاقة العقدية في مجال التزامات الموظف والإدارة.

المبحث الثاني: أثر العلاقة التنظيمية في مجال حقوق الموظف والتزاماته.

المطلب الأول: أنواع الحقوق ومدى إمكانية تعديلها.

المطلب الثاني: أثر العلاقة التنظيمية في مجال التزامات الموظف والإدارة.

المبحث الثالث: انتهاء العلاقة الوظيفية وآثارها.

المطلب الأول: نهاية العلاقة الوظيفية بقرار من الإدارة العامة وآثارها.

المطلب الثاني: نهاية العلاقة الوظيفية بحكم القانون وآثارها.

## الفصل الأول

### علاقة الموظف العام بالإدارة

يترتب على عمل الموظف العام لدى الإدارة العامة ظهور علاقة قانونية تحكم وتنظم سير الحياة الوظيفية للموظف العام، وتبين أنواع الحقوق التي يكتسبها وما عليه من التزامات اتجاه الإدارة العامة، وعليه سيتناول هذا الفصل ماهية الوظيفة العامة، وتعريف الحقوق المكتسبة، وتوضيح العلاقة القانونية التي تنشئ من وراء عمل الموظف لدى الإدارة، وذلك ضمن ثلاثة مباحث، وهي على النحو الآتي:

#### المبحث الأول: ماهية الوظيفة العامة والحقوق المكتسبة.

المطلب الأول: ماهية الوظيفة العامة ومبادئها.

المطلب الثاني: تعريف الحقوق المكتسبة في الوظيفة العامة.

#### المبحث الثاني: علاقة الموظف العام بالإدارة وفق النظرية العقدية.

المطلب الأول: ماهية النظرية العقدية وأهدافها.

المطلب الثاني: تقييم علاقة الموظف العام وفق النظرية العقدية.

#### المبحث الثالث: علاقة الموظف العام وفق النظرية التنظيمية.

المطلب الأول: ماهية النظرية التنظيمية وأهدافها.

المطلب الثاني: تقييم علاقة الموظف العام وفق النظرية التنظيمية.

## المبحث الأول

### ماهية الوظيفة العامة والحقوق المكتسبة

تحتل الوظيفة العامة مكانة وأهمية خاصة في أية دراسة من الدراسات القانونية والإدارية التي لها علاقة وثيقة بالدولة، وذلك من خلال تنمية الموارد الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية فيها، ولا يمكن للدولة أن تحقق أهدافها التي تصبو إليها إلا من خلال الرقي بالوظيفة العامة على مستوى تنظيمي دقيق وسليم من كافة النواحي، وبما أن الدراسة ستتناول الحقوق المكتسبة في نطاق الخدمة المدنية (الوظيفة العامة)، فمن الضروري وضع مدخلاً عاماً حول الوظيفة العامة وماهيتها والموظف العام أيضاً، وكذلك سيتم بيان تعريف الحقوق المكتسبة في الوظيفة العامة، وذلك من خلال المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: ماهية الوظيفة العامة ومبادئها.

المطلب الثاني: تعريف الحقوق المكتسبة في الوظيفة العامة.

## المطلب الأول: ماهية الوظيفة العامة ومبادئها

يُعدّ مفهومان الوظيفة العامة (الخدمة المدنية) والموظف العام من أهم المفاهيم الواسعة، والتي لا بدّ من بيانها وتوضيحها، وبيان أهم المبادئ التي يقوم عليهما هذان التعريفان، وعليه سيتم التطرق إلى مفهوم الوظيفة العامة والموظف العام، وأهم المبادئ التي تقوم عليها هذه التعاريف، وذلك من خلال فرعين، وهما على النحو الآتي:

الفرع الأول: مفهوم الوظيفة العامة والموظف العام.

الفرع الثاني: مبادئ علاقة الموظف بالدولة.

### الفرع الأول: مفهوم الوظيفة العامة والموظف العام

تلعب الإدارة العامة الكفؤة دوراً مهماً في تحقيق الخطط التنموية والبرامج الاقتصادية والاجتماعية وغيرها من البرامج والأهداف في أية دولة، وتعتمد كفاءة الإدارة بشكل أساسي على نوعية وفاعلية وكفاءة العنصر الإنساني في الإدارة، والتي تعتمد بدورها بشكل أساسي على وجود تنظيم جيد للخدمة المدنية يمكن لهذا العنصر أن يؤدي من خلاله مختلف أنشطة الخدمة المدنية، ابتداء من تعيين الموظف العام إلى حين تركه الخدمة المدنية لأي سبب كان<sup>(1)</sup>.

وعليه لا بدّ من توضيح مفهوم الوظيفة العامة، وكذلك توضيح مفهوم الموظف العام من أجل بيان أهمية الإدارة، وبيان أهمية العنصر البشري (الموظف العام) في عملية التنمية التي تسعى الدولة إلى تحقيقها.

---

(1) د. حسن الحلبي، الخدمة المدنية في العالم، بيروت، 1981، الطبعة الأولى، ص11.

## أولاً: مفهوم الوظيفة العامة:

سيتم التطرق إلى بيان معنى الوظيفة العامة، أو الخدمة المدنية، وذلك من خلال توضيح هذا المعنى، حيث درج الناس على استعمال تعبير الخدمة المدنية في أكثر من بلد على الرغم من حداثة عهده، والغموض الذي أحاط بمصدره وجذوره، وهو المستعمل في بريطانيا، غير أن من الممكن التساؤل عن الجهة التي أوجدته، والأسباب التي أدت إلى إيجاده، والكيفية التي وجد بها، كما جرى اعتماد تعبير الوظيفة العامة باللغة الفرنسية وبلغات أخرى في العديد من البلدان.

إلا أن شيوع استعماله لا يعني شموله الكامل، فثمة بلدان عديدة لا تعتمد، وقد ثابرت على استعمال عبارات أخرى؛ كالعاملين في المرافق العامة وإدارة الموظفين وغيرها، وبالتالي فإن الاختلاف فيما نلاحظه بين التعابير المستعملة، لا يتعدى بشكل عام اختلاف الألفاظ، ويبقى معانيه متشابهاً إلى حد كبير، بما لا يقتصر في دلالاته على الموظفين فحسب، وإنما يتناول كل ما له علاقة بإدارة وتنظيم شؤون العاملين في الإدارات العامة.

ويلاحظ أن تعبير الخدمة المدنية أو الوظيفة العامة أو غيرها من التعابير أو المعاني هي جميعها وجوه لعملة واحدة، وهي الوظيفة العامة. حيث يجد الباحث أن اصطلاح الوظيفة العامة هو اصطلاح فرنسي يقابله في الانجليزية اصطلاح الخدمة المدنية، ويمكن القول أن الاصطلاحين مترادفان، وما الفرق بينهما سوى فرق طفيف يتمثل في اختلاف مفهوم الوظيفة العامة في البلدين المذكورين، والذي نتج بدوره عن اختلاف الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي مر بها البلدان<sup>(1)</sup>.

---

(1) الدكتور سليمان بطارسة، نظام الوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية، عمان، 1997، الطبعة الأولى، ص4.

وتعني الإدارة العامة (الوظيفة العامة) بالمعنى العضوي: مجموعة الأجهزة والدوائر الرسمية التي تقوم بتقديم الخدمات العامة للمواطن بشكل مباشر أو غير مباشر، أما الإدارة العامة في المعنى المادي أو الوظيفي فتدل على: مجموعة الأنشطة التي تمارسها هذه الأجهزة<sup>(1)</sup>.  
وعليه فأن المقصود بالوظيفة العامة: هي التي يتناول صاحبها مرتبه من الأموال العامة<sup>(2)</sup>. أو مجموعة من المهام والواجبات التي تحددها جهة مختصة وتوكلها إلى الموظف للقيام بها بمقتضى أحكام هذا النظام وأي تشريع آخر، أو تعليمات أو قرارات إدارية وما يتعلق بتلك المهام من صلاحيات، وما يترتب عليها من مسؤوليات<sup>(3)</sup>.

#### ثانياً: مفهوم الموظف العام:

يثير موضوع تعريف الموظف العام جدلاً فقهيّاً واسعاً حول إمكانية وضع تعريف جامع مانع للموظف العام، بحيث يشمل كافة العناصر والشروط اللازم توافرها في الموظف العام، ويُعزى هذا الجدل إلى أن العناصر والشروط اللازم توافرها في الموظف العام ليست واحدة في جميع الأنظمة الوظيفية، إذ أن كل دولة لها نظام وظيفي خاص بها يختلف قليلاً أو كثيراً عن أنظمة الدول الأخرى، بحيث يصعب التطابق بين نظامي دولتين أو أكثر في مجال تعريف الموظف العام<sup>(4)</sup>.

كذلك هناك اختلاف واضح بين التعريف الفقهي والتعريف التشريعي والتعريف القضائي، ويتركز هذا الاختلاف كما ذكر سابقاً حول عدد وماهية الشروط الواجب توافرها في الشخص

---

(1) الدكتور سليمان بطارسة، نظام الوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص 1.

(2) د. علي خطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، الجامعة الأردنية، 1998.

(3) لطفاً انظر: المادة (2) من نظام الخدمة المدنية لسنة 2014.

(4) د. حمدي القبيلات، القانون الإداري الجزء الثاني، دار وائل للنشر، عمان، الطبعة الأولى، 2010، ص 210.

لاكتساب صفة الموظف العام، لذا من الضروري بحث موضوع تعريف الموظف العام في كل منها، وهي على النحو الآتي:

أولاً: التعريف الفقهي:

نظراً لعدم ورود تعريف محدد للموظف العام في تشريعات الوظيفة العامة المقارنة، فقد حاول الفقه الإداري تحديد الشروط الأساسية للوظيفة العامة، ولاعتبار الشخص موظفاً عاماً، بحيث إذا توافرت هذه الشروط في شخص معين اعتبر موظفاً عاماً، وتتمثل هذه الشروط بما يأتي:

1- التعيين من السلطة المختصة.

2- شغل وظيفة دائمة.

3- الخدمة في مرفق عام، وأن يدار هذا المرفق عن طريق الدولة<sup>(1)</sup>.

كما يعرف الأستاذ واليني (Waline) الموظف العام بأنه: كل شخص يعمل في خدمة سلطة وطنية، ويسهم بصورة اعتيادية في تسيير مرفق عام يدار بطريقة الإدارة المباشرة، ويشغل وظيفة دائمة مدرجة في الكادر الإداري.

كذلك يعرف الأستاذ بلانتي (Plantey) الموظف العام بأنه: ذلك الشخص الذي يسهم بصورة دائمة في تنفيذ نشاط مرفق عام إداري<sup>(2)</sup>.

وعليه فإن التعريف الفقهي جاء متمحوراً على عدد من العناصر من أجل تعريف الموظف العام، وإذا فقدت هذه العناصر لا يُعد هذا الشخص موظفاً عام.

---

(1) د. نواف كنعان، الوجيز في القانون الإداري الأردني الكتاب الثاني، الآفاق المشرقة للنشر، الشارقة، الطبعة الرابعة، 2012، ص 34.

(2) د. علي حسين شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، مطبعة الجامعة الأردنية، عمان، 1998، ص 18.

## ثانياً: التعريف التشريعي:

سيتناول هذا الفرع تعريف الموظف العام على الصعيد التشريعي في كل من فرنسا، ومصر

والأردن.

## أولاً: تعريف الموظف في التشريع الفرنسي:

عرّف المشرّع الفرنسي الموظف العام بطريقة غير مباشرة، حينما حدد ميدان تطبيق قانون

الخدمة المدنية الأخير، وذلك في قانون التوظيف العام لسنة (1984/رقم 16)، حيث تنص (م/2)

من هذا القانون على أن: "تسري أحكام هذا الباب على الأشخاص الخاضعين لأحكام الباب الأول

من نظام الخدمة المدنية والمعيّنين بوقت كامل لشغل وظيفة دائمة والمثبتين في درجة واحدة في

الهرم الوظيفي لدوائر الدولة المركزية والمرافق الخارجية التابعة لها أو في المؤسسات الدولية

العامّة"<sup>(1)</sup>.

حيث أن اكتساب صفة الموظف العام مرتبط بالعمل والدرجة، فيجب أن يكون التعيين في

وظيفة دائمة، ويكمل إجبارياً بالنتيبت في الدرجة.

## ثانياً: تعريف الموظف العام في التشريع مصري:

حيث عرّف المشرّع المصري الموظف العام في المادة (3) من قانون العاملين المدنيين في

الدولة رقم (47) لسنة 1978 كما ما يأتي: "يعتبر عاملاً في تطبيق أحكام هذا القانون كل من

يعين في إحدى الوظائف المبينة بموازنة كل وحدة"<sup>(2)</sup>.

وبالتالي فإن المشرّع المصري لم يضع تعريف جامع ومفصل كالمشرّع الفرنسي، حيث

اكتفى في بيان فئات الموظفين الخاضعة لأحكام هذا القانون دون تحديد بشكل مباشر للموظف

---

(1) لطفا انظر المادة (2) من قانون التوظيف العام الفرنسي رقم (84،16)، لسنة 1984.

(2) لطفا انظر المادة (2) من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصرية رقم (47) لسنة 1978.

العام، حيث ترك التشريع ذلك للفقهاء، وإن كان يتعرّض أحياناً وفي نطاق ضيق لبعض التعريفات، وهو ما لم يتعرّض له المشرّع بشأن الموظف العام في القانون الإداري، لذلك فإنّ الفقه اهتم بوضع التعريف.

### ثالثاً: تعريف الموظف العام في التشريع الأردني:

لم يحاول المشرّع الأردني وضع تعريف عام وشامل يحدد بمقتضاه مدلول الموظف العام، شأنه في ذلك شأن غيره من المشرّعين القانونيين في الدول العربية وغيرها، إلا أن ذلك لم يمنع المشرّع الأردني من أن يورد في بعض التشريعات تعريفات تشريعية خاصة (للموظفين العموميين) بحيث يقتصر سريانها على من يدخل في نطاق تطبيق تلك الأنظمة، فتعريف الموظف العام وفقاً للدستور الأردني يختلف عن تعريفه وفقاً لقانون العقوبات، بينما يختلف تعريفه في نظام الخدمة المدنية عنه في القوانين السابقة<sup>(1)</sup>.

حيث أن الهدف منه كان تطبيق مفهوم الموظف العام وفق نطاق تلك التشريعات، وهي على النحو الآتي:

1- في الدستور الأردني: نصت المادة (76) على أنه: لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الأعيان أو النواب وبين الوظائف العامة<sup>(2)</sup>.

2- في قانون العقوبات الأردني: تنص المادة (169) من قانون العقوبات الأردني لسنة 1960 رقم (16): يُعدّ موظفاً بالمعنى المقصود في الباب الخاص (بالجرائم التي تقع على الإدارة العامة) كل موظف عمومي في السلك الإداري أو القضائي، وكل ضابط من ضباط السلطة

(1) د. نواف كنعان، الوجيز في القانون الإداري الأردني الكتاب الثاني، الآفاق المشرقة للنشر، الشارقة، الطبعة الرابعة، 2012، ص 32.

(2) لطفاً انظر: المادة (76) من الدستور الأردني لسنة 1952.

المدنية أو العسكرية أو فرد من أفرادها، وكل عامل أو مستخدم في الدولة أو في إدارة عامة<sup>(1)</sup>.

3- تعريف الموظف العام في نظام الخدمة المدنية الأردني الأخير لسنة 2013:

أما نظام الخدمة المدنية، فقد حاول وضع تعريف دقيق للموظف العام، فجاء في المادة الثانية من نظام الخدمة المدنية الأخير لسنة 2013 الموظف العام بأنه: الشخص المعين بقرار من مرجع مختص في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة أو موازنة إحدى الدوائر، والموظف المعين بموجب عقد، ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجراً يومياً.

**ثالثاً: التعريف القضائي:**

وعلى الصعيد القضائي الإداري، فقد عرّف مجلس الدولة الفرنسي الموظف العام بأنه: كل شخص يعهد إليه بوظيفة دائمة داخلية في الكادر، وتكون في خدمة مرفق عام<sup>(2)</sup>.  
أيضاً عرف مجلس الدولة الفرنسي تعريف آخر للموظف العام بأنه: الشخص الذي يشغل وظيفة دائمة في كادر المرفق العام<sup>(3)</sup>.

وفي مصر وقريباً من ذلك اشترطت المحكمة الإدارية العليا لاعتبار الشخص موظفاً عاماً: أن يكون هذا العمل في خدمة مرفق عام أو مصلحة عامة، ويقابل تنوع المرفق من حيث الطبيعة تنوع من حيث الإدارة، ولكي يكسب عمال المرافق العامة صفة الموظف العمومي يجب أن يدار المرفق العام عن طريق الاستغلال المباشر<sup>(4)</sup>.

(1) لطفاً انظر: المادة (169) من قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960.

(2) د. محمد علي خلايلة، القانون الإداري (2)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2015، ص 40.

(3) د. علي خطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 22.

(4) د. محمد علي خلايلة، القانون الإداري (2)، مرجع سابق، ص 42.

أما في القضاء الإداري الأردني، فقد استقر قضاء محكمة العدل العليا على وضع تعريف محدد للموظف العام، فنصت على أن معنى الوظيفة العامة يتحدد وفق الاتجاه السائد فقها وقضاء استناداً لنظرية المرفق العام، وهو معيار موضوعي يقوم على طبيعة العلاقة التي تربط الموظف العام بالإدارة العامة، دون اعتداد بالأوصاف العارضة التي لا تمسّ جوهر هذه العلاقة، وعلى أساس هذه النظرية يعتبر موظفاً عاماً كل شخص يعمل في عمل دائم في مرفق عام تديره الدولة أو احد أشخاص القانون العام، بغض النظر عما إذا كانت الوظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف أم لا<sup>(1)</sup>.

وبناءً على ما سبق، يمكن تعريف الموظف العام بأنه كل شخص يتم تعيينه من قبل سلطة مختصة في وظيفة دائمة في خدمة مرفق عام تديره الدولة، أو أحد الأشخاص العامة<sup>(2)</sup>.

### الفرع الثاني: مبادئ علاقة الموظف بالدولة

لحفاظ على العلاقة القانونية القائمة بين الموظف العام والإدارة، لا بدّ من توافر مجموعة من المبادئ التي تحكمها، حتى تكون هذه العلاقة القائمة بين الموظف والإدارة سليمة وقانونية ومنظمة. وفيما يأتي عرضاً لأهم هذه المبادئ، وهي على النحو الآتي:

1- مبدأ المساواة والعدالة.

2- مبدأ تكافؤ الفرص في شغل الوظائف العامة.

3- مبدأ التدرج الوظيفي.

4- مبدأ التناسب بين المسؤولية وبين السلطة.

5- مبدأ التخصص وتقسيم العمل.

(1) مجلة نقابة المحامين، عدد رقم (5 و6)، لسنة 1995، ص 1071، قرار رقم (277/94) تاريخ 1995/3/22.

(2) د. حمدي القبيلات، القانون الإداري الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 216.

## المبدأ الأول: المساواة والعدالة:

يتضمن هذا المبدأ جانبيين؛ وهما: الأول المساواة في تقلد الوظائف العامة، والثاني العدالة

في المعاملة:

أ - المساواة في تقلد الوظائف العامة: يخضع التعيين في الوظيفة العامة لمبدأ أساسي وجوهري تقوم عليه، وتستند إليه دولة القانون، وهو مبدأ مساواة الأفراد أمام تولي الوظائف العامة. حيث يحتل هذا المبدأ الأساسي أهمية خاصة لما يحققه من عدالة ومساواة بين الموظفين، لهذا نصت النصوص الدستورية عليه صراحةً مما يوجب احترامه نصاً وروحاً<sup>(1)</sup>. كما يوجد في الدستور الأردني نصاً صريحاً على مبدأ مساواة المواطنين أمام تولي الوظائف العامة، حيث تنص المادة 1/22 على أن: "لكل أردني حقّ تولي المناصب العامة بالشروط المعينة بالقانون والأنظمة"<sup>(2)</sup>.

ب- المساواة والعدالة في المعاملة داخل الوظيفة العامة: يخضع التعامل في داخل الإدارات العامة إلى قوانين وأنظمة، وهذه القوانين والأنظمة يحكمها مبدأ، وهو المساواة في تطبيق هذه القوانين على الموظفين، حيث لا يوجد تمييز بين الموظفين سواءً كان هذا التمييز راجع إلى تمييز عرقي أو سياسي أو ديني أو غيره، وتبين المادة السادسة الفقرة الأولى من الدستور الأردني على هذا المبدأ، وتنص على أن: "الأردنيين أمام القانون سواءً لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات، وإن اختلفوا في اللغة أو العرق أو الدين"<sup>(3)</sup>.

(1) د. علي خنجر شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 45.

(2) لطفاً انظر: المادة (22) من الدستور الأردني لسنة 1952.

(3) لطفاً انظر: المادة 6 فقرة 1 من دستور الأردن لسنة 1952.

## المبدأ الثاني: تكافؤ الفرص في شغل الوظائف العامة:

لم تجز النصوص الدستورية والتشريعية بأي حال من الأحوال التمييز بين المرشحين لتولي المناصب العامة أو التمييز في المعاملة في الإدارات العامة بين الموظفين استناداً لاعتبارات العقيدة السياسية أو الدينية أو العرق أو اللغة أو الجنس كما جاء في المادة السادسة الفقرة الثالثة من الدستور<sup>(1)</sup>: "تكفل الدولة العمل والتعليم ضمن حدود إمكانيتها وتكفل الطمأنينة، وتكافؤ الفرص لجميع الأردنيين".

كما جاء في المادة 2/22 من الدستور التأكيد على مبدأ الكفاءة، حيث تنصّ على أنه: "التعيين للوظائف العامة من دائمة ومؤقتة في الدولة والإدارات الملحقة بها والبلديات يكون على أساس الكفاءات والمؤهلات"<sup>(2)</sup>.

وبالتالي فإن من الواجب ومن الضروري التمييز بينهم استناداً لاعتبارات الكفاءة والجدارة والمؤهل. ولهذا فإن الأسس والقواعد المعمول بها لانتقاء وتعيين وترقية ونقل وانتداب وغيرها من العمليات التي تتم من الإدارة مع الموظف العام تكون على اعتبارات الكفاءة والجدارة.

## المبدأ الثالث: مبدأ التدرج الوظيفي (السلم الوظيفي):

المقصود بالتدرج الوظيفي هو التعهد بمسؤولية إنجاز أعمال المنظومة الإدارية إلى مجموعة من الموظفين يتم ترتيبهم ترتيباً رئاسياً تصاعدياً في شكل هرمي، بحيث تمثل قاعدة الهرم المستويات الدنيا لموظفي المنظومة، وهم القائمون بأبسط الأعمال التي لا تحتاج إلى قدر يذكر من المجهود الذهني العلمي أو الخبرة العلمية، ويمثلون العدد الأكبر من العاملين في المنظومة، ثم يتصاعد الهرم تدريجياً، ومع تصاعده تقل أعداد الموظفين الشغالين لكل مستوى وتزداد مسؤوليتهم

(1) لطفاً انظر: المادة 6 فقرة 3 من دستور الأردن لسنة 1952.

(2) لطفاً انظر: المادة 22 فقرة 2 من الدستور الأردن لسنة 1952.

كما يزداد القدر المطلوب توفره فيهم من المؤهلات العلمية، والخبرات العلمية والقدرات الذهنية، إلى أن نصل في النهاية إلى قمة الهرم، وهو يمثل فرداً واحداً وهو الرئيس الإداري الأعلى للمنظومة الإدارية، وبالتالي إلى قمة السلطة الإدارية<sup>(1)</sup>.

حيث لابد من التنظيم في كل منظومة إدارية سواء كانت عامة أو حتى خاصة، وذلك من أجل تحديد الاختصاصات بين الموظفين العاملين داخل المنظومة الإدارية، مهما كانت أهميتها أو كان حجمها أو عدد الموظفين فيها. ويختلف حجم الهرم الوظيفي وارتفاعه أو مدى اتساع قاعدته باختلاف حجم المنظومة الوظيفية وطبيعة عملها، إلا أن الهيكل الوظيفي يحتفظ دائماً وفي جميع الحالات بشكله الهرمي.

#### المبدأ الرابع: مبدأ التناسب بين المسؤولية وبين السلطة:

يتمتع كل موظف بسلطات تساعده على ممارسة اختصاصات وظيفته، وذلك بالشكل المطلوب لتلك الوظيفة المناط بها، لكن مقابل هذه السلطات الممنوحة له، يجب أن يتحمل المسؤوليات التي تستوجبها تلك الاختصاصات الوظيفية الممنوحة له، فلا سلطة بلا مسؤولية، والعكس صحيح<sup>(2)</sup>. إذاً كيف يمكن منح موظف ما سلطات معينة لإنجاز مسؤوليات محددة، ثم لا يحاسب على تلك المسؤوليات؟.

وعليه يجب تطبيق هذا المبدأ على كافة المستويات الإدارية من أدناها إلى أعلاها؛ أي كلما ارتفع المستوى الوظيفي كلما ارتفعت مسؤولية شاغل الوظيفة، إلى أن نصل إلى قمة

(1) د. أحمد حافظ نجم، مبادئ علم الإدارة العامة، جامعة الزقازيق، 1979، ص 71.

(2) د. مصطفى أبو زيد فهمي، الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، 2002، ص 83.

المسؤولية في المنظومة لدى الرئيس الإداري الأعلى، الذي يتحمل المسؤولية الكاملة عن تحقيق أهداف المنظومة الإدارية وتطبيق سياستها العامة<sup>(1)</sup>.

#### المبدأ الخامس: مبدأ التخصص وتقسيم العمل:

يُعدّ مبدأ التخصص وتقسيم العمل ذو أهمية سواءً كان في مجال الإدارة العامة أو حتى الخاصة. حيث يقتضي هذا المبدأ أن يتم تقسيم العمل تقسيماً تفصيلياً دقيقاً إلى عدة جزئيات صغيرة، ويمارس كل موظف نوعية واحدة من العمل يتخصص فيها تخصصاً دقيقاً، ويتفرغ لها ولا يمارس غيرها من الأعمال، حيث أن هذا المبدأ يتعارض مع تكليف الموظف بأعمال متعددة ومتنوعة أو ذات تخصصات مختلفة أو لا ترتبط ببعضها البعض<sup>(2)</sup>. حيث يكمن تصور فكرة التخصص وتقسيم العمل في مختلف المجالات الإدارية أو حتى غير الإدارية أيضاً.

#### المطلب الثاني: تعريف الحقوق المكتسبة في الوظيفة العامة

يترتب عن قيام الموظف العام بالعمل لدى الإدارة العامة نشوء علاقة قانونية تحكم تصرفات الطرفين، وتنظّم كافة أمور حياتهم الوظيفية، كما يتولّد عن هذه العلاقة القانونية مجموعة من الحقوق التي يكتسبها الموظف العام جزاء عمله لدى الإدارة العامة، وبالتالي لا بدّ من تعريف هذه الحقوق المكتسبة، ولكن في البداية لا بدّ من التعريف بشكل عام بالحقّ، ثم تعريف الحقوق المكتسبة في الوظيفة العامة.

ويعرف الحقّ لغةً: اسمٌ من أسمائه تعالى، الحقّ: الثابت بلا شكّ، الحقّ هو الواجب الثابت

والمؤكد<sup>(3)</sup>.

(1) د. علي خنّار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 52.

(2) د. أحمد حافظ نجم، مبادئ علم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 92.

(3) المعجم الوسيط.

أما فقهيًا، فقد اختلف الفقهاء في تعريف الحقّ كلّ حسب الزاوية التي ينظر منها إليه، فالذين نظروا إلى الشخص بأنه صاحب الحق عرفوه بأنه سلطة إرادية للفرد، أما الذين ذهبوا إلى تعريف الحق من زاوية موضوعية، فقد قالوا أن الحق هو مصلحة يحميها القانون، حيث أن المصلحة هي الثمرة الحقّ التي يحصل عليها صاحبه، والنتيجة التي يريد الوصول إليها والغاية التي يهدف إلى تحقيقها، وبالتالي فإن الحق هو اختصاص يقرّه القانون<sup>(1)</sup>.

أما تعريف الحقّ قانوناً، فقد عزّف القانون المدني الأردني الحقّ في نصّ المادة (68):  
رابطة قانونية بين دائن ومدين يطالب بمقتضاها الدائن مدينه بنقل حقّ عيني، أو القيام بعمل أو الامتناع عن عمل<sup>(2)</sup>.

وبالتالي، فإن الحقّ عبارة مركز قانوني يتولد للشخص نتيجة عمل مادي قانوني يقوم به هذا الشخص لغيره يؤدي إلى نشوء مركز قانوني (حقّ) في ذمة الطرف الآخر.

والحقّ المكتسب في الوظيفة العامة: هو الذي يدخل في ذمة الشخص نهائياً، بحيث لا يمكن نقضه أو نزع منه إلا برضاه؛ أي أن الحقّ المكتسب يعني الحفاظ على المركز القانوني الذي نجم عن تصرف قانوني معين، وهو يقوم على مبدأ مهم هو مبدأ الأمن القانوني، ويُعد مبدأ الحقّ المكتسب الأرضية الفلسفية لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، ومبدأ سريان القوانين من دون رجعية، ومن ثم فإنه يرمي إلى حماية المركز القانوني الذي تولد في الماضي للموظف العام نتيجة عمله لدى الإدارة بشكل قانوني، وهذا ينتج منه حقيقة مهمة هي أن للحقّ المكتسب في القانون

---

(1) د. عباس الصراف ود. جورج حزيون، المدخل إلى علم القانون، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان، 2008، ص131.

(2) لطفاً انظر: المادة (68) من القانون المدني الأردني لسنة 1976.

العام دوراً حمائياً؛ لأنه يؤدي دوراً في الرقابة على التصرف القانوني (ولا سيما القرارات الفردية) حتى قبل إصداره<sup>(1)</sup>.

وبالتالي فإن الحقوق التي يكتسبها الموظف العام من وراء علاقته بالإدارة العامة هي مجموعة من المراكز القانونية التي تدخل في شخصيته والتي لا يمكن نزعها منه. وعليه فإن مصدر هذا الحق المكتسب في الوظيفة العامة إما عقداً إدارياً، أو قراراً إدارياً. وتختلف هذه الحقوق التي يتمتع بها الموظف العام، منها ما هو حق مالي مثال الراتب والعلاوات والزيادات والمكافآت، ومنها ما هو وظيفي مثل الإجازات والترفيعات.

---

<sup>(1)</sup> د. حمدي أبو النور عويش، مبدأ احترام الحقوق المكتسبة في القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، القاهرة، مصر، 2011.

## المبحث الثاني

### علاقة الموظف العام بالإدارة وفق النظرية العقدية

لكي يقوم الموظف العام بالواجبات المنوطه به قانوناً لا بدّ أن تكون هناك علاقة قانونية تربطه بالإدارة تحدد حقوق وواجبات طرفي هذه العلاقة. ولعل أول شكل من أشكال العلاقة بين الموظف العام والإدارة كان ضمن رابطة القانون الخاص (العلاقة العقدية).

وفي مثل هذه العلاقة، فإن العقد هو شريعة المتعاقدين، ولا يجوز تعديل أو فسخ العقد إلا بإرادة طرفيه، ويكون للقضاء النظامي البتّ في المنازعات الناجمة عن تطبيق مثل هذا العقد.

ويسبب الانتقادات الكثيرة التي واجهت هذه النظرية، حيث أن الواقع كان يحتمّ الإخلال بالمساواة بين طرفي العقد لصالح جهة الإدارة العامة، فقد ظهرت نظرية العقد الإداري، حيث أخذت الإدارة بفرض بعض الشروط من جانبها من أجل المحافظة على المصلحة العامة، وفي الوقت نفسه الأخذ بشروط يشترك طرفي العقد (الموظف والإدارة) في وضعها. وعليه لا بدّ من توضيح هذه العلاقة العقدية التي تربط الموظف العام بالإدارة العامة.

ومن هنا سيتم بيان علاقة الموظف العام بالإدارة وفق النظرية العقدية من خلال المطالبين

الآتيين، وهما على النحو الآتي:

المطلب الأول: ماهية النظرية العقدية وأهدافها.

المطلب الثاني: تقييم علاقة الموظف العام وفق النظرية العقدية.

## المطلب الأول: ماهية النظرية العقدية وأهدافها

تنقسم الأعمال القانونية التي تمارسها الإدارة بصفقتها سلطة إدارية عامة إلى أعمال تباشرها بالانفراد، ومن جانب واحد وهي القرارات الإدارية، وأعمال تباشرها الإدارة بالاشتراك مع إرادة الآخر بحيث يصدر العمل القانوني عن جانبيين الإدارة والطرف الآخر، وهذه هي العقود الإدارية، والتي سيتم التطرق إليها في هذا المطلب<sup>(1)</sup>.

حيث حاول جانب من الفقه في بداية الأمر تكييف العلاقة القانونية التي تربط الموظف بالدولة على أنها رابطة تعاقدية من روابط القانون الخاص، إذ يرتبط الموظف العام مع الإدارة العامة بعقد من عقود القانون الخاص، ويختلف هذا العقد باختلاف نوع العمل المطلوب إنجازه، فبعد هذا العقد من عقود القانون المدني، وعقد إيجار خدمات إذا عهد للموظف القيام بأعمال مادية، وعقد وكالة إذا عهد للموظف العام بمهمة إجراء تصرفات قانونية.

ووجدت هذه النظرية العديد الأتصار منهم الأستاذ بيريكوت (Perriquet)، والذي يرى أن ممارسة الوظائف العامة نوع من الوكالة، إلا أنه لا يتم تطبيق فكرة الوكالة على العمال والمستخدمين الذين تقتصر مهمتهم على إعداد أو تنفيذ القرارات دون أن يكون لهم أية سلطات خاصة<sup>(2)</sup>.

ونتيجةً لذلك حاول جانب من الفقه إضفاء نوع من المرونة من أجل المحافظة على المصلحة العامة، وذلك من خلال اعتبار هذا العقد من عقود القانون العام، وهو ما يعرف بالنظرية التعاقدية الإدارية.

(1) د. محمد علي خلايلة، القانون الإداري (2)، مرجع سابق، ص 259.

(2) د. علي خطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، الجامعة الأردنية، 1998، ص 35.

وعليه، سيتم الخوض في ماهية النظرية العقدية، وبعدها سيتم بيان أهم الأهداف التي

تسعى هذه النظرية إلى تحقيقها، وذلك من خلال فرعين، وهما على النحو الآتي:

الفرع الأول: ماهية النظرية العقدية.

الفرع الثاني: نتائج النظرية العقدية وأهدافها.

## الفرع الأول: ماهية النظرية العقدية

أولاً: تعريف النظرية العقدية:

المقصود بالنظرية العقدية: هي علاقة تعاقدية يحكمها عقد العمل المبرم بين الموظف العام

والإدارة العامة التي يعمل بها، والذي يحكمه القانون المدني وفق مبدأ العقد شريعة المتعاقدين<sup>(1)</sup>؛

أي أن النظرية العقدية هي عبارة عن علاقة قانونية تنشأ بين الموظف العام والإدارة العامة بموجب

عقد من عقود القانون المدني.

ويحدد هذا العقد حقوق والتزامات طرفي العقد المتبادلة فكل طرف من طرفي العقد يستمد

مركزه القانوني من هذا العقد، ولا يجوز تعديل أو فسخ العقد إلا بإرادة طرفيه، كما تم الإشارة سابقاً

إلى "العقد شريعة المتعاقدين"<sup>(2)</sup>.

وظيلة مدة سريان العقد فإن العقد يخضع في تفسير أحكامه بما اتجهت إليه نية طرفيه؛

أي بما اتجهت إليه نية الموظف العام والإدارة العامة المتعاقد معها، حيث إن هذه النية تستخلص

من نصوص العقد المبرم بينهما. ويكون للقضاء النظامي البتّ في المنازعات الناجمة عن تطبيق

مثل هذا العقد<sup>(3)</sup>.

---

(1) د.صلاح الدين فوزي، النظام القانوني للوظيفة العامة الدولية (دراسة مقارنة)، دار النهضة، القاهرة، 1991، ص 20.

(2) د.علي خنجر شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، الجامعة الأردنية، 1998، ص 38.

(3) د. سليمان بطارسة، نظام الوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص 48.

لقد تعرضت هذه النظرية العقدية للانتقاد الشديد، حيث أنها في الواقع كان يتم الإخلال بالمساواة بين طرفي العقد لصالح جهة الإدارة بداعي المصلحة العامة. وهنا جاءت النظرية التعاقدية الإدارية (العقد الإداري) من أجل إضفاء نوع القانونية على تصرفات الإدارة في حال الإخلال بنود العقد المبرم بينها، وبين الموظف العام.

وحاول أنصار النظرية العقدية إضفاء نوع من المرونة على هذه النظرية، لذلك وصفوا العلاقة العقدية بأنها عقد من عقود القانون العام<sup>(1)</sup>. والمقصود بالنظرية التعاقدية الإدارية (العقد الإداري): هو عقد مبرم بين الإدارة العامة وبين الموظف العام، تقوم الإدارة بفرض بعض الشروط من جانبها، وبالوقت نفسه يتضمن العقد شروط يشترك الطرفين في تحديدها، ويخضع هذا العقد للقانون العام<sup>(2)</sup>.

ويقوم هذا العقد على فكرة قيام الإدارة بوضع بعض الشروط من جانبه لوحدها فيما تراه يخدم استمرارية سير المرافق العامة وتقديم أفضل الخدمات للمواطنين وفي الوقت ذاته يتضمن شروط عقدية كما كان الوضع سابقاً يشترك الأفراد مع الإدارة في تحديدها ومنها الشروط المتعلقة بالرواتب ومدة العقد وغيرها.

**ثانياً: موقف الفقه والقضاء من النظرية العقدية والنظرية التعاقدية الإدارية**

**أولاً: النظرية العقدية:**

موقف الفقه: تعرضت هذه النظرية لهجوم فقهي شديد، حتى أصبحت هدفاً للنقد من كل

جانب، سواء من الناحية الشكلية أو من الناحية الموضوعية.

---

(1) د. علي خطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، مرجع سابق، 1998، ص 37.

(2) د. سليمان بطارسة، نظام الوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص 49.

1- الناحية الشكلية: تقوم فكرة العقد في القانون المدني على مبدأ النقاش والتفاوض بين طرفي أو أطراف العقد بغية تحديد الحقوق والواجبات المتبادلة لطرفي العقد وبتلاقي الإيجاب والقبول يتم الاتفاق ويبرم العقد باعتباره حصيلة وثمرة هذا الاتفاق، فلا يوجد لمثل هذه العملية التعاقدية عند تعيين الموظف العام، والحقوق والالتزامات المتبادلة لطرفي العلاقة القانونية محددة بموجب القوانين والأنظمة، فالمشرع هو صاحب القول الفصل في تحديد هذه الحقوق والالتزامات وتقييدها دون حاجة للحصول على موافقة طرفي العقد، لذا يلاحظ غياب دور إرادة طرفي العلاقة العقدية في تحديد مضمون هذه العلاقة القانونية التعاقدية<sup>(1)</sup>. ونظراً لغياب عناصر الحوار والنقاش والاتفاق والتفاهم بين أطراف العقد على قدم من المساواة، والتي هي العناصر الجوهرية التي تميز العقد المدني، فلا يمكن وصف هذه العلاقة القائمة في هذا العقد بأنها علاقة عقدية مدنية.

2- من الناحية الموضوعية: يُعدّ الرضا في القانون الخاص عماد العملية التعاقدية، فيجب توافر الرضا والتقاء الإيجاب والقبول لإبرام العقد، فإذا أبرم العقد فهو شريعة المتعاقدين، ولا يجوز تعديله أو فسخه إلا بإرادة طرفي العقد، فليس من حقّ أحدهما الانفراد بتعديله، أو فسخه بإرادته المنفردة.

ويتعارض هذا المفهوم مع القواعد والمبادئ التي تحكم سير المرافق العامة، فضرورة سير المرافق العامة بانتظام وإطراد، وقابليتها للتغيير والتبديل في أي وقت تتعارض مع مفهوم وفكر القانون الخاص الذي يتسم بالثبات والاستقرار، فقد يقتضي حسن سير المرفق العام على أكمل وجه تعديل وتغيير قواعد وأسس التوظيف وحقوق والتزامات طرفي العلاقة القانونية، لذا فمن الممكن

---

(1) د. علي خطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، مرجع سابق، 1998، ص 36.

والجائز قانوناً تعديل وتغيير الوضع الوظيفي للموظف المحدد عند تعيينه، فلا يستطيع الموظف العام مجادلة ومناقشة مشروعية هذا التغيير أو هذا التعديل.

موقف القضاء: أخذت نظرية العقود الإدارية تشق طريقها في أحكام القضاء الفرنسي حتى تأكدت بشكل واضح ونهائي في حكم لمجلس الدولة الفرنسي عام 1912، حيث قرر المجلس حينذاك أن العقد الإداري الذي تبرمه الإدارة بالشروط والأوضاع التي تبرم بها عقود الأفراد يُعدّ عقداً مدنياً ولو كان متعلقاً بمرفق عام<sup>(1)</sup>.

### ثانياً: النظرية التعاقدية الإدارية:

موقف الفقه: حاول أنصار النظرية العقدية من الفقهاء إضفاء نوع من المرونة على هذه النظرية، حيث وصفوا العلاقة العقدية القائمة بين الموظف العام والإدارة العامة بأنها عقد من عقود القانون العام، فقد عبّر مفوض مجلس الدولة الفرنسي الأستاذ كازالينز (Cazalens) عن ذلك بقوله: "إن تعيين الموظفين والمستخدمين يتضمن دائماً، وبالضرورة وجود عقد ملزم للجانبين، ولكن هذا العقد لا يكون إلا إدارياً؛ لأنه مبرم بمناسبة تنفيذ مرفق عام"<sup>(2)</sup>.

موقف القضاء: تأثر مجلس الدولة الفرنسي بهذا التكييف القانوني للرابطة القانونية التي تربط الموظف بالدولة، فلقد أخذ مفوض مجلس الدولة الأستاذ تاردير (Tardier) بهذا التكييف القانوني في تقريره المقدم لمجلس الدولة في قضية (Winckell) عام 1909، ووردت في هذا التقرير التعبيرات الآتية: "يتدخل بين الدولة ومختلف العمال الذين تدعوهم في مختلف المرافق العامة ما يسمى عقد القانون العام والذي يسميه آخرون بعقد الوظيفة العامة، وأن هذا العقد ليس من عقود القانون الخاص المنصوص عليه في التقنين المدني، فعلى خلاف ما يحدث في القانون

(1) د. محمود خلف الجبوري، العقود الإدارية، دار الثقافة للنشر، عمان، الطبعة الأولى، 2010، ص 19.

(2) د. علي خطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، مرجع سابق، 1998، ص 36.

الخاص بأن أطراف العقد لا يتعاملون على قدم من المساواة، فالدولة تحدد بمشيتها وإرادتها مختلف نصوص العقد بغية تسيير المرفق العام على أكمل وجه<sup>(1)</sup>. إلا أن هذه النظرية كما ذكر سابقاً تعرضت للنقد الشديد بحيث لم يكتب لها البقاء طويلاً، فلم يعمر هذا المفهوم طويلاً.

واتجه الفقه والقضاء والتشريع أيضاً نحو النظرية التنظيمية، وهذا ما سيتم التعرف عليه في المبحث الثاني "علاقة الموظف بالإدارة وفق النظرية التنظيمية".

وخلص القول أن النظرية العقدية سواءً كانت عقدية مدنية أم تعاقدية إدارية، فقد جاءت بخلاف الواقع المتبع حيث إن الإدارة كانت في كثير من الأحوال تخالف هذه النظرية وذلك بسبب تغليب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة للموظفين.

## الفرع الثاني: نتائج النظرية العقدية وأهدافها

### أولاً: نتائج النظرية العقدية:

أ- النتائج المترتبة على تكيف علاقة الموظف بالإدارة وفق النظرية العقدية:

إن اعتبار علاقة الموظف بالدولة علاقة عقدية يترتب عليه العديد من النتائج القانونية

المهمة وهي:

1- يُعدّ العقد القائم هنا عقداً مدنياً ليس إدارياً؛ أي تسري عليه ما يسري عليه العقد المدني من

أحكام<sup>(2)</sup>.

2- يتم تحديد حقوق والتزامات طرفي العقد بموجب شروط وبنود العقد ذاته، بحيث يستمد كل

طرف طرفي العقد مركزه القانوني من هذا العقد وذلك وفق مبدأ العقد شريعة المتعاقدين<sup>(3)</sup>.

(1) د. علي خطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، مرجع سابق، 1998، ص 37.

(2) د. محمود خلف الجبوري، العقود الإدارية، دار الثقافة للنشر، عمان، الطبعة الأولى، 2010، ص 187.

(3) د. نواف كنعان، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر، عمان، 2001، ص 39.

3- يجوز تعديل نصوص العقد القائم بين الإدارة والموظف العام سواءً برضا الطرفين المتعاقدين والإدارة العامة، أو بالإرادة المفردة للإدارة، حيث يترتب في الحالة الثانية مطالبة المتعاقد الإدارة بالتعويض أو إذا كان التعديل جوهري بالعقد يستطيع المتعاقد المطالبة بالفسخ مع إمكانية المطالبة بالتعويض أيضاً<sup>(1)</sup>. وهذا ما سيتم بيانه لاحقاً في الفصل الثاني من هذه الدراسة، حيث سيتناول أثر علاقة الموظف العام على الحقوق المكتسبة، وأثر العلاقة العقدية في مجال حقوق الموظف والتزاماته.

4- يُعدّ النزاع القائم بين الموظف والإدارة في هذه الحالة نزاعاً مدنياً وليس إدارياً، وبذلك تكون المحاكم النظامية هي الجهة المختصة بالفصل والبت في هذه النزاعات<sup>(2)</sup>.

5- ويختلف العقد باختلاف نوع العمل المطلوب إنجازه، فيُعدّ هذا العقد من عقود القانون المدني عقد إيجارة خدمات إذا عهد للموظف القيام بأعمال مادية، وعقد وكالة إذا عهد للموظف العام بمهمة إجراء تصرفات قانونية.

ب- النتائج المترتبة على تكييف علاقة الموظف بالإدارة وفق النظرية العقدية الإدارية:

1- يُعدّ العقد القائم هنا عقد من عقود القانون العام وليس عقد مدني؛ أي تسري عليه ما يسري على العقد الإداري من أحكام<sup>(3)</sup>.

2- تقوم الإدارة بوضع بعض الشروط من جانبه لوحدها فيما تراه يخدم استمرارية سير الأفراد مع الإدارة<sup>(4)</sup>.

---

(1) د. علي خطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، مرجع سابق، 1998، ص 40.

(2) د. محمود خلف الجبوري، العقود الإدارية، دار الثقافة للنشر، عمان، الطبعة الأولى، 2010، ص 189.

(3) د. علي خطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، مرجع سابق، 1998، ص 40.

(4) د. محمود خلف الجبوري، العقود الإدارية، دار الثقافة للنشر، عمان، الطبعة الأولى، 2010، ص 189.

3- يُعدّ النزاع القائم بين الموظف والإدارة في هذه الحالة نزاعاً إدارياً، وبذلك تكون المحاكم الإدارية هي الجهة المختصة بالفصل فيها.

4- يجوز تعديل بنود العقد التي تنفرد الإدارة بوضعها لوحدها، كذلك يمكن أيضاً الاتفاق بين الإدارة الطرف الآخر على تعديل البنود التي يشترك الطرفين بوضعها معاً<sup>(1)</sup>.

### ثانياً: أهداف النظرية العقدية:

من خلال دراسة النظرية العقدية، توصل الباحث إلى جملة من الأهداف التي تسعى هذه النظرية إلى تحقيقها، وهي على النحو الآتي:

1- إتاحة الفرصة لدى الموظف من أجل الاشتراك مع الإدارة بوضع الشروط والبنود الأساسية في عقد العمل، مما يجعل الموظف في راحة، وبالتالي يؤدي عمله على أكمل وجه؛ أي أن الموظف عندما تشركه الإدارة في وضع شروط وبنود عقده الوظيفي، فإنه سيسعى من وراء ذلك الحصول على أفضل الحقوق التي تكون في صالحه، وبالتالي تسد الإدارة في وجه أي فرصة للتملص من القيام بالتزاماته الملقاة عليه.

2- خلق نوع من التفاهم والتجانس بين الإدارة والموظفين، وذلك من خلال انصهار معا في تحديد شروط وطرق العمل، وبالتالي سير المرافق العامة بانتظام وإطراد مما يؤدي إلى تقديم أفضل الخدمات للناس.

3- يؤدي اشتراك الإدارة مع الموظفين في وضع بنود وشروط عقد العمل إلى خلق نوع من الحماية للموظفين من طغيان استغلال الإدارة لسلطاتها، حيث إن الموظف يركز إلى بنود العقد والتي تُعد المركز القانوني للعلاقة بين الإدارة والموظف في مواجهة الإدارة.

---

(1) د. علي خنجر شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، مرجع سابق، 1998، ص 41.

4- إمكانية تعديل النصوص القانونية التي يتم وضعها من خلال الاتفاق بين الإدارة والموظف الموقع على العقد على ذلك بكل سهولة سواءً بالزيادة عليه، أو النقصان منها، وفي أي وقت حسب ما تراه يحقق المصلحة المشتركة ، إذ يتمتع هذا النوع من العقود بالامتيازات نفسها التي يتمتع فيها العقد المدني، والتي منها تعديله بمجرد الاتفاق على ذلك بين طرفي العقد.

5- تحديد الجهة المختصة في الفصل في النزاعات القائمة بين الإدارة والموظفين وهي المحاكم النظامية، وذلك في حال قيام نزاع بين الإدارة العامة وبين الموظف العام، وبالتالي النزاع القائم بين الإدارة والموظف هو نزاع مدني بحيث تختص فيه المحاكم النظامية على مختلف أنواعها ودرجاتها.

6- الأخذ بالكفاءات في التوظيف، وتحسين ظروف العمل، وبالتالي إصدار خدمات للناس على مستوى عالي من التمييز.

7- إتاحة الفرصة أمام الجميع بغض النظر عن انتمائهم الدينية أو العرقية أو السياسية للخوض في نطاق العمل الإداري، حيث إن هذه النظرية تفتح باب التوظيف أمام الكفاءات بغض النظر عن خلفيتها الدينية أو العرقية أو السياسية حتى، طالما تتوفر فيها الشروط اللازمة لممارسة العمل الوظيفي بتمييز.

### **المطلب الثاني: تقييم علاقة الموظف العام وفق النظرية العقدية**

يرتبط الموظف وفق النظرية العقدية بالإدارة العامة عن طريق عقد خاص يبرمه معها، من خلاله يكتسب عدد من الحقوق ويترتب عليه أيضاً التزامات، حيث أن هذه النظرية في التوظيف تكون لها عدد من المزايا وغيره من العيوب.

لذا سيتم الخوض في مزايا وعيوب هذه النظرية، وذلك من خلال فرعين:

الفرع الأول: مزايا النظرية العقدية.

الفرع الثاني: عيوب النظرية العقدية.

### الفرع الأول: مزايا النظرية العقدية

من أهم المزايا التي تتمتع بها النظرية العقدية:

1- اختيار الموظف العام لشغل وظيفة محددة<sup>(1)</sup>: وفق النظرية التعاقدية، يتم الاعتماد على

التخصص الدقيق للموظف العام في مجال أعمال وظيفة معينة بالذات، وبغض النظر عن

ظروفه الشخصية، وبالتالي فإن الموظف المعين لشغل الوظيفة العامة وفق النظرية العقدية

يشغل وظيفة واحدة محددة، والتي تكون من ضمن اختصاصه العلمي، أو من ضمن خبراته

المهنية من شغل هذا العمل في السابق. وعليه يتم اللجوء إلى شغل الموقع الوظيفي بالشخص

الجيد فحسب، ويتم ذلك على أساس اختيار الشخص المناسب في المكان المناسب.

2- تمتاز هذه النظرية بالبساطة: حيث لا تحتاج إلى نظام قانوني معقد خاص بالترقية، ولا نظام

مفصل خاص بتأديب الموظفين، فالأنظمة المتبعة بخصوص هذه الموضوعات لا تختلف عن

تلك المستخدمة في المؤسسات الخاصة مع بعض التكيف لها لتلاءم طبيعة عمل الدائرة<sup>(2)</sup>.

3- إن العقد الإداري الذي تبرمه الإدارة مع الطرف الآخر (الموظف) بقصد تقديم خدمات والعمل

مع الإدارة العامة يتفق مع مثيله في ظل القانون المدني، من حيث أركانه وشروط صحته<sup>(3)</sup>.

---

(1) د. أحمد حافظ نجم، مبادئ علم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، الزقازيق، مصر، 1979، ص 298.

(2) الدكتور سليمان بطارسة، نظام الوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية، الطبعة الأولى، 1997، الأردن، ص 29.

(3) د. نذير بن محمد الطيب أوهاب، نظرية العقود الإدارية، معهد الإدارة العامة، السعودية، 2006، ص 59.

فالعقد سواء المدني أم الإداري لا يخرج عن كونه توافق إرادتين على إحداث أثر قانوني، وبالتالي لا بدّ من توفر الشروط الخاصة بالعقود، والتي منها التراضي بين الطرفين والسبب للتعاقد ومحل العقد وهي الوظيفة، وهنا يتواجد الاختلاف بين النظرية العقدية والتنظيمية التي لا يوجد اتفاق بين الموظف والإدارة، إنما شروط موضوعة سابقاً، ويجب على الشخص الذي يرغب في العمل مع الإدارة الإذعان لها دون فرض رأيه، بعكس النظرية العقدية، حيث أن الراغب في التعاقد مع الإدارة يستطيع أن يفرض رأيه ورغبته في أمور عمله أو عقده مع الإدارة، هذا في الأصل، ولكن كون العقود الوظيفية أصبحت عقود نموذجية، بالتالي فإن الراغب في التعاقد مع الإدارة عليه الإذعان لبنود هذه العقود، حيث تغيرت عقود الوظيفة العامة من عقود يشترك الأطراف في وضع بنودها إلى عقود إذعان تنفرد الإدارة في وضع أغلبية بنودها.

4- شغل الوظيفة العامة بشكل موضوعي؛ أي ينظر إلى الوظيفة العامة في النظرية العقدية نظرة موضوعية بما يجعل لإعمال الوظيفة ومتطلباتها الاعتبار الأول في كل ما يحكم شؤون الخدمة المدنية من قواعد ومبادئ، وذلك بوصف الوظيفة هي الوحدة الأساسية التي تقوم عليها الخدمة المدنية، أما الظروف الشخصية للموظف العام فتأتي في الاعتبار التالي في الأهمية<sup>(1)</sup>.

حيث يتم تحديد الشروط الموضوعية اللازمة توافرها فيمن يقوم بشغلها، ثم بعد ذلك يتم شغلها بالشخص المناسب الذي تتوفر فيه تلك الشروط.

---

(1) د. أحمد حافظ نجم، مبادئ علم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 301.

5- تسمح هذه النظرية للإدارة العامة بدرجة عالية من الحرية في الحصول على الكفاءات التي تلزمها، وبالتالي تمنح المؤسسات الإدارية فرصة أكبر لتحسين خدماتها، أو إنتاجها المقدم للجمهور أو المجتمع<sup>(1)</sup>.

6- تأقيت شغل الوظيفة العامة، فالوظيفة العامة في ظل هذه النظرية لا تُعد مهنة دائمة، كما هو الحال في ظل النظرية التنظيمية، بل تُعد مؤقتاً، بل حتى لا تختلف في هذا الشأن عن العمل لدى المشروعات الخاصة<sup>(2)</sup>.

حيث إن هذه الوظيفة تقوم على أساس العلاقة التعاقدية وليس التنظيمية، ولذلك يعمل الموظف العام لدى الإدارة لمدة محددة، وهي مدة عقد الوظيفة العامة، ولا يستطيع ترك العمل إلا عند انتهاء العقد المبرم بينهما. حيث يرى أن مبدأ تأقيت شغل الوظيفة العامة يضمن تحقيق المساواة بين المواطنين أمام الوظائف العامة، وإتاحة الفرصة لهم جميعاً للالتحاق بها.

أيضا كان يُنظر إلى الإدارة العامة وفق هذه النظرية على أنها مجرد مشروع لا يتميز عن الإدارة الخاصة بأية ناحية، لذ فإنها ترى إخضاع الإدارة العامة لذات النظام والأوضاع التي يخضع لها الأفراد، وعدم إخضاع موظفيها لنظام قانوني خاص.

ومن التطبيقات على مبدأ تأقيت شغل الوظيفة العامة تلك التي أخذت بها كل من الولايات المتحدة الأمريكية وكندا وبعض دول أمريكا اللاتينية مثل كوستاريكا وبنما وكولومبيا، حيث يُنظر إلى هذا المبدأ "توقيت شغل الوظيفة العامة" في أمريكا على أنه مجرد مشروع، وأن العلاقة بين الموظف والإدارة علاقة يحكمها مبدأ الخضوع لسيادة القانون ولسلطة الشعب<sup>(3)</sup>.

---

(1) الدكتور سليمان بطارسة، نظام الوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص 30.

(2) د. أحمد حافظ نجم، مبادئ علم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 298.

(3) د. أحمد حافظ نجم، مبادئ علم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 300.

## الفرع الثاني: عيوب النظرية العقدية

للنظرية العقدية عيوب عدة، من أهمها:

1- ليست مهنة دائمة بالنسبة لشاغلها، فإذا كان تأقيت شغل الوظيفة العامة ميزة، فإنها في ذات الوقت تُعد عيباً، ومن العيوب التي أدت إلى عدم الأخذ بها في كثير من الأنظمة الوظيفية في العالم، وذلك يعود إلى عدة أسباب خاصة في التأقيت منها:

أ- عندما يعمل الموظف العام لدى الإدارة لمدة محددة فإنه لا يتمتع خلالها بأية امتيازات مؤكدة؛ كالترقية أو العلاوة الدورية أو حتى البقاء في الوظيفة مدى حياته الوظيفية، كما هو الحال في النظرية التنظيمية<sup>(1)</sup>.

ب- يجوز للإدارة العامة إنهاء خدمته في أي وقت ولأي سبب؛ كإلغاء الوظيفة أو الرغبة في ضغط النفقات العامة أو لعدم حاجة العمل لمثل تلك الوظيفة.

حيث أنه يجوز للإدارة تعديل بنود العقد كلما دعت الحاجة إليها، وهي تُعد من أبرز الشروط الاستثنائية غير في المألوفة في عقود القانون الخاص والتي تميز العقد الإداري<sup>(2)</sup>. حيث إن من حق الإدارة في نطاق النظرية العقدية إنهاء عقد الموظف متى تشاء، وبالتالي إبقاء الموظف في قلق من خسارة مصدر رزقه في أية لحظة بدون سبب وجيه من وجهة نظره.

ج- يجوز للموظف ذاته ترك الخدمة لأي سبب يراه أنه في صالحه؛ كالحصول على عمل آخر بامتيازات أعلى، أو راتب أكبر أو غيرها من الأمور.

وبغض النظر عن العواقب الناتجة عن هذا الترك سواءً من تعطيل سير المرفق أو تأخير الخدمات المقدمة للناس أو غيرها من الأمور.

(1) د. أحمد حافظ نجم، مبادئ علم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 299.

(2) د. عزيزة الشريف، دراسات في نظرية العقد الإداري، دار النهضة العربية، 1981، ص 140.

2- عدم الاستقرار والأمان والثقة لدى الموظف: حيث أن العقد يُنشئ حالة من عدم الاستقرار بالنسبة للموظف، وذلك بسبب خوفه من عدم الاستمرار في العمل، وبالتالي انقطاع مصدر دخله الذي يكون في كثير من الحالات هو المصدر الوحيد له، وأيضاً عدم الأمان بسبب في حال انتهاء العقد؛ كون له تقاعد أو أي تأمين (تأمين صحي أو اجتماعي)، وبالتالي الخوف من المستقبل، كذلك عدم وجود الثقة في الإدارة، حيث إن العقد الذي ينشئ قد يرفض إعطاء الموظف أي ضمانات أو امتيازات؛ لأنها ترى الإدارة هنا في ذلك مخالفة شديدة لمبدأ سيادة الشعب الذي تقوم عليه هذه النظرية العقدية، وبالتالي يخلق هذا الأمر الخوف لدى الموظف بعقد من فصله من العمل في أي وقت تراه هي (الإدارة) مناسب له سواء كانت فيه على حق أو لا؛ كالتعسف في استعمال السلطة، وعليه يفقد الثقة في الإدارة والذي يؤدي أيضاً إلى افتقاد الثقة في الموظف العام إلى حدّ أنه لا يقتنع بما يبهر بقاءه في منصبه طوال حياته العملية<sup>(1)</sup>.

3- كما يؤخذ على هذه النظرية أنها لا تصلح للأنظمة الإدارية ذات الحجم المتواضع، ذلك أن الوظائف هنا اختصاصية، لأن المؤسسات والدوائر تقسم فيها الوظائف إلى مستويات، وتقسم الوظائف داخل كل مستوى حسب التخصص<sup>(2)</sup>.

4- تتطوي النظرية العقدية على جانب تنظيمي يفقدها جزء من خصائصها العقدية، ويتمثل ذلك من أن الموظف الذي يلتحق بالوظيفة العامة بهذه الطريقة (العقد الإداري أو عقد التوظيف) يخضع إلى التشريعات الوظيفية المعمول بها في الدولة، ويتمثل كما ذكر سابقاً في كون العقود الوظيفية أصبحت نموذجية (عقود إذعان) تنفرد الإدارة وحدها في وضع أغلبية

---

(1) د. أحمد حافظ نجم، مبادئ علم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 301.

(2) الدكتور سليمان بطارسة، نظام الوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية، الطبعة الأولى، 1997، الأردن، ص 30.

بنودها من طرفها، وجانب تعاقدى يتمثل في إمكانية التفاوض بين الموظف والإدارة حول بعض الأمور محل التعاقد؛ كالقبول أو عدم القبول بالتعاقد أو مدة العقد أو مقدار الراتب<sup>(1)</sup>.

5- تتجاهل النظرية التعاقدية قاعدة أساسية في القانون الإداري مؤداها: أن الموظف وُجد من أجل الوظيفة، وليس العكس (أن الوظيفة وجدت للموظف)، فالوظيفة أسبق في وجودها من الموظف، ولولاها لما كانت الدولة في حاجة إليه<sup>(2)</sup>.

ويقتضي هذا الأمر أن يكون للدولة وحدها ودون توقف حق رضاء الطرف الآخر، وهو أن تضع الأحكام المنظمة للوظيفة العامة، وأن يكون لها كذلك حق تعديل الأحكام في كل وقت. حيث أن هذا الأمر يتناقض مع فكرة العقد وهو الاتفاق والرضاء من قبل طرفي العقد على كل أمور العقد وتعديلاته اللاحقة، وليس الانفراد من قبل طرف واحد.

6- يؤدي منطق النظرية التعاقدية إلى احتمال اختلاف مراكز الموظفين العموميين باختلاف نصوص عقودهم حتى لو كانوا يؤدون عملاً واحداً، الأمر الذي يؤدي إلى عدم المساواة بين الموظفين العموميين، وهذا ما يضر بالمصالح الخاصة للموظفين من ناحية، وبالمصالح العام من ناحية أخرى<sup>(3)</sup>.

حيث إن عملية التوظيف تتأثر هنا بالاعتبارات السياسية والعلاقات الشخصية، مما يفتح المجال واسعاً للتحيز والمحاباة والمحسوبية والواسطة، الأمر الذي يؤدي إلى فساد العملية الوظيفية، وبالتالي سوء الخدمات المقدمة للناس.

---

(1) د. محمد علي خلايلة، القانون الإداري (2)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2015، ص 284.

(2) الدكتور سليمان بطارسة، نظام الوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية، الطبعة الأولى، 1997، الأردن، ص 30.

(3) د. نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 39.

يستخلص الباحث مما سبق أن التعاقد بين الموظف العام والإدارة أصبح بمثابة توظيف أو بالأحرى عمل نظامي وليس عقدي، كون الموظف بعقد يعمل وفق قوانين وأنظمة محددة تحدد وتبين كافة بنود العقد (عقد الوظيفة العامة) من طرف الإدارة وحدها دون أن يكون للموظف أي دور في وضع شروط وبنود العقد الذي يوقع عليه؛ أي الإذعان للإدارة العامة.

## المبحث الثالث

### علاقة الموظف العام بالإدارة وفق النظرية التنظيمية

لكي يقوم الموظف العام بالواجبات المنوطة به قانوناً، لا بدّ أن تكون هناك علاقة قانونية تربطه بالإدارة تحدد حقوق وواجبات طرفي هذه العلاقة. حيث إنّ علاقة الموظف العام بالدولة علاقة تحكمها القوانين والأنظمة، وبالتالي لا بدّ من احترامها وتطبيقها، وإلا استوجب مخالفتها العقاب.

وعليه، فالموظف العام هو تابع للإدارة في جميع مراحل حياته المهنية، وذلك ضمن علاقة قانونية تنظيمية، تنظم وتحكم هذه العلاقة داخل الوظيفة العامة. وبالتالي لا بدّ من توضيح هذه العلاقة التنظيمية التي تنظم علاقة الموظف العام بالإدارة العامة.

ومن هنا سوف سيتم بيان علاقة الموظف العام بالإدارة وفق النظرية التنظيمية من خلال

مطلبين، وهما على النحو الآتي:

المطلب الأول: ماهية النظرية التنظيمية وأهدافها.

المطلب الثاني: تقييم علاقة الموظف العام وفق النظرية التنظيمية.

## المطلب الأول: ماهية النظرية التنظيمية وأهدافها

نظراً لعدم نجاح الفكرة التعاقدية سواءً أكانت علاقة عقدية مدنية أم علاقة عقدية إدارية في تبرير وتكييف العلاقة القانونية بين الموظف العام والإدارة. حيث إن العلاقة التعاقدية لم تكن كافية، بسبب أن الإدارة العامة كانت تفرض من جانبها شروطها المتعلقة بالوظيفة العامة، وذلك من أجل أن تسيير المرافق العامة بانتظام، والأهم المحافظة على المصلحة العامة، وبسبب رسو مبادئ المرافق العامة؛ مثل سير المرافق العامة بانتظام وإطراد وبسبب العدالة والمساواة وغيرها من المبادئ، كان لا بدّ من نظرية جديدة تحدد هذه العلاقة القانونية، من هنا جاءت النظرية التنظيمية، من أجل أن توضح هذه العلاقة بين الموظف والإدارة.

وبناءً على ذلك، سيتم خوض ماهية النظرية التنظيمية، وبيان أهم الأهداف التي تسعى

هذه النظرية إلى وجودها، وعليه سيتم بيان ذلك من خلال فرعين، وهما على النحو الآتي:

الفرع الأول: ماهية النظرية التنظيمية.

الفرع الثاني: نتائج النظرية التنظيمية وأهدافها.

### الفرع الأول: ماهية النظرية التنظيمية

#### أولاً: تعريف النظرية التنظيمية

لقد عدل الفقه والقضاء الإداريين عن تكييف العلاقة بين الموظف والدولة على أساس النظرية التعاقدية نتيجةً للانتقادات الموجّه إليها، وأحلّ محلّها النظرية التنظيمية التي ترى تكييف العلاقة بين الموظف والدولة على أساس أنها علاقة تنظيمية تحكمها القوانين والأنظمة، حيث تحدد

المركز القانوني للموظف العام بما يتضمن من حقوق وواجبات، بصرف النظر عن صفة شاغلي الوظيفة العامة، وأن قبول الموظف للوظيفة ليس سوى مجرد خضوعه لأحكام الوظيفة العامة<sup>(1)</sup>.

وبالتالي سيتم بيان مفهوم النظرية التنظيمية في هذا الفرع، فالمقصود بالنظرية التنظيمية، بأنها علاقة قانونية عامة تربط الموظف مع الإدارة العامة، وتخضع لأحكام تشريعات الوظيفة العامة بما تفرضه من حقوق والتزامات<sup>(2)</sup>.

حيث أنها عبارة عن مجموعة من القواعد القانونية التي تحكم الحقوق والالتزامات القائمة بين الموظف العام والإدارة العامة، وأن هذه الحقوق والالتزامات المتبادلة لطرفي العلاقة القانونية محددة بتشريعات الوظيفة العامة سواءً أكان قانوناً برلمانياً أو نظاماً صادراً عن السلطة التنفيذية. وضمن هذه النظرية تضع الإدارة مسبقاً شرط التعيين والترقيع وانتهاء الخدمة وكافة العمليات المرتبطة بالمسار الوظيفي للموظف العام، وينضوي الموظفون ضمن هذه النظرية<sup>(3)</sup>. وبناءً عليه، فلإدارة الحق أن تفرض كافة الشروط من جانب واحد، والموظف عليه الإذعان لهذه الشروط، وإلا أستوجب إيقاع عقوبة عليه.

وبالتالي، فإن النظرية التنظيمية تقوم على فكرة واحدة، وهي أن الإدارة العامة هي التي تحدد المسار الوظيفي لحياة الموظف الوظيفية من خلال فرض بنود وشروط العمل، ويجب على الموظف الخضوع إلى هذه البنود والشروط، سواءً كانت لصالحه أم لا مادام أنها في نطاق المصلحة العامة.

---

(1) د. نواف كنعان، الوجيز في القانون الإداري الأردني الكتاب الثاني، الآفاق المشرفة للنشر، الشارقة، الطبعة الرابعة، 2012، ص 43.

(2) د. علي خطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، الجامعة الأردنية، 1998، ص 38.

(3) الدكتور سليمان بطارسة، نظام الوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص 49.

ثانياً: موقف القضاء والتشريع من هذه النظرية التنظيمية:

أولاً: القضاء:

في فرنسا: عدل مجلس الدولة الفرنسي عن اجتهاده السابق باعتبار العلاقة بين الموظف والإدارة علاقة عقدية عام 1937<sup>(1)</sup>. وظهر هذا العدول القضائي في حكم مجلس الدولة الصادر 1937/10/22، والذي جاء فيه: "أن قبول الموظف لتقليد الوظيفة المعين فيها يتضمن خضوعه لكل الالتزامات المستمدة من ضرورة سير المرفق العام، وتتازل عن كل ما من شأنه التعارض مع الاستمرار الأساسي لسير الحياة الوطنية - وبالإضراب لا يرتكب العاملون في المرافق العامة خطأً فردياً فحسب، وإنما يضعون أنفسهم بهذا العمل الجماعي خارج نطاق التشريعات والأنظمة الصادرة لضمان ممارسة حقوقهم بمواجهة السلطات العامة"<sup>(2)</sup>.

أما في الأردن: فلقد أبدا القضاء الأردني رأيه صراحةً في هذا الموضوع، حيث استقر قضاء محكمة العدل العليا الأردنية على تكييف مركز الموظف العام بأنه مركز تنظيمي، وأن علاقته بالدولة أو الإدارة علاقة تنظيمية، حيث قضت محكمة العدل العليا في حكم لها في هذا المجال بقولها: "من المبادئ المستقرة أن علاقة الموظف بالحكومة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح والقرارات الصادرة بهذا الشأن، وتعديل أحكام هذه العلاقة والتغيير فيها بحسب الظروف هو إجراء عام متى كانت المصلحة العامة تقتضية ذلك، ومركز الموظف من هذه الناحية هو مركز قانوني عام يجوز تغييره فيها أي وقت بتنظيم جديد يسري عليه دون أن يكون له حق الطعن بالقرارات المتعلقة بتنظيم المرفق الذي ينتمي إليه، أو التحدي بالتنظيم القديم ما دام لم يكتسب في تطبيق النظام القديم بحقه مركزاً قانونياً ذاتياً؛ لأن هذا التنظيم مقصود به الصالح العام

(1) د. حمدي القبيلات، القانون الإداري الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 218.

(2) د. علي حطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، الجامعة الأردنية، 1998، ص 37.

وليس صالح الموظف، والقاعدة أن الموظف يجب أن يؤدي واجبات وظيفته على النحو الذي تحدده القوانين والقرارات وكل ما للموظف هو أن يحتفظ له بالمركز القانوني من حيث الدرجة والراتب<sup>(1)</sup>.

### ثانياً: التشريع:

أما بالنسبة للتشريع، فقد اتخذ الموقف نفسه الذي اتخذه القضاء الإداري من إتباع النظرية التنظيمية، ومن الأمثلة عليه ما قام به المشرع القانوني في فرنسا الذي قام بتقنين ما استقر عليه الفقه والقضاء، حيث نصّت المادة الخامسة من نظام الخدمة المدنية الفرنسي الأول الصادر عام 1946: "يشغل الموظف مركزاً نظامياً ولائحياً لإزاء الإدارة"، وأعاد المشرع الفرنسي النصّ على ذلك في جميع الأنظمة الوظيفية الصادرة عام 1959، والنظام الحالي الصادر عام 1984/1983 الذي تضمنت المادة الرابعة منه ذات التعبيرات السابقة: "يشغل الموظف مركزاً نظامياً ولائحياً إزاء الإدارة"<sup>(2)</sup>.

كذلك المشرع الأردني الذي تبني هذه النظرية مثله مثل باقي التشريعات الأخرى مثل التشريع الفرنسي والمصري. وبناءً عليه اتجه الفقه والقضاء والتشريع نحو النظرية التنظيمية، من أجل المحافظة على استمرار سير المرافق العامة، حيث أنها أنجح النظريات التي تتعلق في العلاقة القانونية بين الموظف العام والإدارة العامة.

---

(1) محكمة العدل العليا، قرارها رقم (366/1999)، بتاريخ (200/1/17)، منشور على ص 770، العدد (1)،

مجلة نقابة المحامين، لسنة 2000.

(2) د.علي خطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، الجامعة الأردنية، 1998، ص 38.

## الفرع الثاني: نتائج النظرية التنظيمية وأهدافها

أولاً: النتائج المترتبة على تكييف علاقة الموظف بالإدارة وفق النظرية التنظيمية:

ويترتب على تكييف مركز الموظف بأنه مركز تنظيمي وفقاً للنظرية التنظيمية النتائج

التالية:

1- ينشأ المركز القانوني للموظف العام بمجرد تعيينه، ويُعدّ قرار التعيين من الأعمال الشرطية التي تلحق الموظف بالوظيفة، ولا يقصد بذلك تعيين الموظف بالوظيفة والتزامه بواجباتها رغم إرادته إن لم يكن راعياً فيها، ولكن المقصود أن التعيين وما يترتب عليه من آثار، لا يتوقف على رضا الموظف، وإنما بعمل إرادي من قبل السلطة الإدارية<sup>(1)</sup>؛ أي بمجرد التحقق الموظف بالإدارة العامة ينشئ المركز القانوني له.

2- تُعدّ القرارات التي تصدرها الإدارة والمتعلقة بالموظفين (قرارات التعيين والترقية والنقل والتأديب..) قرارات إدارية تصدر عن الإدارة بإرادتها المنفردة، ودون حاجة إلى قبول الموظف المعني، وهي من جانب آخر قرارات خاضعة للطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري ولا يمكن اعتبارها جزءاً من عملية تعاقدية<sup>(2)</sup>.

3- جواز تعديل أحكام القوانين والأنظمة الوظيفية في أي وقت دون رضا من الموظف العام، سواء ترتب على هذا التعديل إلغاء الوظيفة أو رفع درجتها أو زيادة المرتب، أو حفظه أو تقصير إجازته السنوية أو غير من القرارات، ودون أن يكون للموظف حقاً مكتسباً في أن يعامل بمقتضى النظام القديم الذي عين في ظلّه، ذلك أن نظام الخدمة المدنية الذي يحكم

(1) د.حمدي القبيلات، القانون الإداري الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 219.

(2) د. محمد علي خلايلة، القانون الإداري(2)، مرجع سابق، ص 46.

الموظفين يخضع للتعديل والتبديل وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة، وهي نتيجة منطقية لكون العلاقة الوظيفية بين الموظف والإدارة علاقة تنظيمية<sup>(1)</sup>.

4- وجود نصوص قانونية عامة تطبق على كافة الموظفين وحسب فئاتهم، وذلك من خلال قواعد قانونية عامة تطبق على الموظفين المتساوين في درجتهم، وفئاتهم دون تمييز بينهم<sup>(2)</sup>.

5- إذا كان الموظف العام يشغل مركزاً تنظيمياً عاماً، فذلك يعني أن مضمون هذا المركز النظامي واحد وموحد لجميع الموظفين من ذات الفئة الوظيفية فلا تملك الإدارة أن تعقد اتفاقيات خاصة، أو تبرم عقوداً خاصة تنقص من حقوق الموظف العامة الوظيفية أو تزيد من التزاماتهم الوظيفية، فلا يجوز الاتفاق على عكس ما تقرره القوانين والأنظمة إلى تحدد مضمون المركز القانوني للموظف العام وإذا حدث مثل هذا الاتفاق فيكون باطلاً ومجرداً من كل قيمة قانونية<sup>(3)</sup>.

6- بطلان كل اتفاق بين الموظف والإدارة يخالف أحكام القوانين والأنظمة المنظمة للوظيفة العامة، فالمستقر عليه في الفقه والقضاء الإداريين أن أحكام الوظيفة العامة أحكاماً أمرية وملزمة لأطرافها، فلا يجوز مخالفتها أو الاتفاق على ما يخالفها، فهي ملزمة للموظف والإدارة على حدٍ سواء، ولا يجوز للإدارة المساومة عليها أو الاتفاق على ما يخالفها أو السكوت على وضع يخالفها<sup>(4)</sup>.

---

(1) د. نواف كنعان، الوجيز في القانون الإداري الأردني الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص 45.

(2) د سليمان بطارسة، نظام الوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص 49.

(3) د. علي خطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، الجامعة الأردنية، 1998، ص 40.

(4) د. نواف كنعان، الوجيز في القانون الإداري الأردني الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص 46.

7- يحرم على الموظف العام الإضراب عن العمل حتى ولو كانت هناك إجراءات غير مشروعة اتخذتها الإدارة بحقّه؛ لأن الإضراب يضر بالمصلحة العامة، ويتعارض مع مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطرد، لذلك فقد جاء في نظام الخدمة المدنية الأردني في المادة (68/ج): يحظر على الموظف وتحت طائلة المسؤولية التأديبية الإقدام على أي من الأعمال التالية: استغلال وظيفته لخدمة أغراض أو أهداف أو مصالح حزبية، أو القيام أو الاشتراك في أي مظاهرة، أو إضراب أو اعتصام أو أي عمل يمسّ بأمن الدولة ومصالحها، أو يضر أو يعطل مصالح المواطنين والمجتمع والدولة<sup>(1)</sup>، ولا يعني ذلك أن يذعن الموظف ويستسلم لكل مواقف الإدارة الضارة به، وإنما يمكنه اللجوء إلى القضاء وإتباع السبل القانونية الأخرى المتاحة أمامه للتظلم والشكوى ومخاصمة الإدارة<sup>(2)</sup>.

8- عدم انقطاع صلة الموظف بالإدارة العامة بمجرد قيامه بتقديم استقالته، بل يبقى موظفاً لحين قبول طلب الاستقالة، فالاستقالة لا تُعدّ نافذة إلا بعد قبولها من قبل الإدارة<sup>(3)</sup>.

### ثانياً: أهداف النظرية التنظيمية:

لقد توصل الباحث في هذا المطلب إلى مجموعة من الأهداف التي تسعى إليها غالبية الأنظمة الوظيفية في العالم عند الأخذ في النظرية التنظيمية في تعيين الموظفين، ومن هذه الأهداف ما يأتي:

1- سدّ النقص الذي جاء في النظرية التعاقدية سواء كانت (علاقة عقدية مدنية أو علاقة عقدية إدارية) في تبرير وتكييف حقيقة العلاقة القانونية التي تربط الموظف العام بالدولة، حيث أن النظرية التعاقدية لم تكون ناجحة حيث أنها تعرضت للنقد الشديد بسبب كثرة الإخلال فيها،

(1) لطفاً انظر: المادة (68/ج) من نظام الخدمة المدنية لسنة 2014.

(2) د. محمد علي خلايلة، القانون الإداري (2)، مرجع سابق، ص 46.

(3) د. نواف كنعان، الوجيز في القانون الإداري الأردني الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص 46.

كما أن النظرية التنظيمية أخذت في مبادئ المرافق العامة؛ مثل سير المرافق بانتظام وإطراد ومبدأ العدالة والمساواة وغيرها من المبادئ التي افتقرت إليها النظرية التنظيمية.

2- وضع نصوص قانونية عامة تطبق على كافة الموظفين وحسب فئاتهم، وذلك بإيجاد قواعد قانونية موحدة تطبق على كافة الموظفين في نفس الدرجة والمركز، وبالتالي المعرفة المسبقة لكافة الحقوق والالتزامات للموظفين.

3- إمكانية تعديل النصوص القانونية سالفة الذكر من قبل الإدارة وحدها منفردة وفي أي وقت، حيث تتمتع الإدارة العامة بقدرة تعديل النصوص القانونية الوظيفية سواءً بالزيادة عليه أم النقصان منها وفي أي وقت حسب ما تراه يحقق المصلحة العامة.

4- تغليب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة، وذلك من خلال استمرار سير المرافق العامة والحفاظ على المصلحة العامة قبل المصلحة الخاصة للموظفين واستقرار المعاملات، وذلك بما تتمتع به الإدارة العامة من كفاءة أكبر وقدرة أعلى وخبرات اشمل من التي يتمتع بها الفرد العادي لوحده على الاستمرارية والعطاء، وبالتالي عندما تنفرد الإدارة العامة في وضع القوانين والأنظمة الوظيفية فإنها تأتي من أجل تحقيق الخدمة للجميع كافة دون محاباة فئة على أخرى أو مجموعة على سواها، وإنما المصلحة الوطنية العامة على أية مصلحة أخرى.

5- المساواة في المعاملة وفي التوظيف، حيث إنه عندما تضع الإدارة شروط العمل مسبقاً فإنها تتيح الفرص أمام الجميع من أجل التقدم للوظيفة دون محاباة أو تمييز فئة على أخرى، إنما الكفاءة هي المعيار وليس أي شيء آخر.

6- تحديد الجهة المختص في الفصل في النزاعات القائمة بين الإدارة والموظفين، وهي المحاكم الإدارية وتحديد العقوبات لها، وذلك في حال قيام نزاع بين الإدارة العامة وبين الموظف

العام، وبالتالي النزاع القائم بين الإدارة والموظف هو نزاع إداري بحث تختص فيه المحاكم الإدارية وحدها.

وبالتالي هذه هي أغلب الأهداف التي تسعى الأنظمة الوظيفية في العالم إلى تحقيقها من وراء الأخذ في النظرية التنظيمية.

### **المطلب الثاني: تقييم علاقة الموظف العام وفق النظرية التنظيمية**

لقد عدل الفقه والقضاء الإداريين عن تكييف العلاقة بين الموظف والدولة على أساس النظرية التعاقدية نتيجة للانتقادات الموجهة لها، كما بين ذلك في المطلب السابق، وأحل محلها النظرية التنظيمية التي ترى تكييف العلاقة بين الموظف والدولة على أساس أنها علاقة تنظيمية تحكمها القوانين والأنظمة، ولكن هذه النظرية التنظيمية مثل النظرية العقدية لديه مزايا، وكذلك عيوب. وبالتالي سيتم بيان مزايا وعيوب هذه النظرية، وذلك من خلال الفروع الآتية:

الفرع الأول: مزايا النظرية التنظيمية.

الفرع الثاني: عيوب النظرية التنظيمية.

### **الفرع الأول: مزايا النظرية التنظيمية**

من أهم المزايا التي تتمتع بها النظرية التنظيمية ما يأتي:

1- دائمية شغل الوظيفة العامة: فالوظيفة العامة في النظرية التنظيمية تُعدّ عملاً دائماً لا عارضاً بالنسبة للموظف العام، إذ يلتحق بها في بداية حياته الوظيفية، ويتدرج في درجاتها وفئاتها المختلفة إلى حين انتهاء خدمته المدنية<sup>(1)</sup>.

بالتالي يجعل من هذه الوظيفة بالنسبة له مهنة دائمة، حيث تُعدّ علاقته بالإدارة في ظل

هذه النظرية (التنظيمية) علاقة تنظيمية لائحية لا تعاقدية، ويخضع الموظف بموجبها إلى السلطة

(1) د. أحمد حافظ نجم، مبادئ علم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 296.

الرئاسي، وهي سلطة هرمية متدرجة. ويرتكز من خلالها إلى القوانين والأنظمة المنظمة لوظيفته على عكس النظرية التعاقدية التي يركز فيها الموظف البنود العقد. حيث تسود فكرة دائمية شغل الوظيفة العامة في معظم دول قارة أوروبا فضلاً عن مصر والدول العربية والأردن وغيره من دول العالم، وذلك بما تحققه هذه النظرية من امتيازات خدمات سواء لكل من الإدارة والموظف.

2- الاستقرار والأمان الوظيفي: حيث أن الأخذ بالنظرية التنظيمية في التوظيف يؤدي إلى

زيادة الشعور بالاستقرار لدى الموظف العام، وبالتالي يؤدي إلى نوعية جيدة من الخدمة المقدمة منه، كذلك يؤدي الأخذ بهذه النظرية إلى زيادة الشعور بالأمان لدى الموظف سواء من ناحية استمرارية الحصول على الراتب، والذي يُعد في كثير من الحالات مصدر الدخل الوحيد له والحصول على التأمينات سواء كانت صحية أم اجتماعية<sup>(1)</sup>.

3- الأخذ بمبدأ شخصية شغل الوظيفة العامة: حيث تقوم الوظيفة العامة ضمن هذه النظرية

على أساس الاعتبار الشخصي للفرد، مما يجعل للظروف الشخصية للموظف ومؤهلاته الدراسية الاعتبار الأول، بينما تأتي أعمال الوظيفة ذاتها في الاعتبار التالي في الأهمية<sup>(2)</sup>؛ أي جعل الظروف المحيطة بالوظيفة هي الأساس التي تُبنى عليه الأحكام المنظمة لشؤون الوظيفة العامة، وبالتالي توظيف الأفراد ذوي الخبرات العلمية العالية، والحصول على كفاءات علمية تؤدي إلى تحسين نوعية العمل.

وترتيباً على ذلك، يتم تعيين الموظفين الجدد على أساس حاجة الإدارة إليهم بصفة عامة،

وذلك بسبب تزايد حجم العمل أو إنشاء إدارات جديدة أو توسيع إدارات قائمة، حيث يتم اختيارهم

على أساس مؤهلاتهم الدراسية ومدة خبرتهم العملية<sup>(3)</sup>. الأمر الذي يؤدي إلى تحسين أداء الإدارات

---

(1) الدكتور سليمان بطارسة، نظام الوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص 32.

(2) د. أحمد حافظ نجم، مبادئ علم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 297.

(3) د. أحمد حافظ نجم، مبادئ علم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 297.

وتوسيع معرفتهم وزيادة المعرفة لعلمية المتجددة لديهم، وبالتالي تحسين نوعية الخدمة المقدمة من الإدارة.

4- توفير كافة الحقوق والامتيازات المالية التي تضمن للموظف العام الاستمرارية في وظيفته<sup>(1)</sup>. حيث إن الأخذ بالنظرية التنظيمية في التوظيف يؤدي إلى استقرار الوظيفة واستمراريتها، وبالتالي يضمن للموظف العام الحصول على كافة حقوقه التي تقدمها هذه النظرية، والتي منها حقّ الترقية بصفة دورية منتظمة، مع ما تستلزمه الترقية من علاوات دورية، والتي تفتقر إليها النظريات السابقة بالتوظيف (النظرية العقدية). هذا بالإضافة إلى تحقيق كافة المزايا المادية والأدبية أثناء الخدمة أو بعد الانتهاء منها (التقاعد)، مع عدم وضع عقبات أو شروط قاسية في طريق الترقيات.

5- عدم انقطاع صلة الموظف بالإدارة العامة بمجرد قيامه بتقديم استقالته بل يبقى موظفاً لحين قبول طلب الاستقالة<sup>(2)</sup>. حيث إن الاستقالة لا تُعدّ نافذة إلا بعد قبولها من قبل الإدارة، وهذا يقتضي استمرار الموظف الذي قدم استقالته في أداء أعمال وظيفته والقيام بواجباتها حتى يصدر القرار من الإدارة بقبول أو رفض هذه الاستقالة.

والنتيجة النهائية هي أن الأخذ في النظرية التنظيمية في التوظيف يؤدي إلى مزايا وحقوق تفتقر إليه باقي النظريات في التوظيف.

---

(1) الدكتور سليمان بطارسة، نظام الوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص 32.

(2) د.نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 39.

## الفرع الثاني: عيوب النظرية التنظيمية

أما العيوب التي جاءت في النظرية التنظيمية، فهي على النحو الآتي:

1- تكفي عادةً بالتخصص العام للموظف كشرط لتعيينه، أو ترقيته ولا تشترط التخصص الدقيق إلا في حالات قليلة، كما أن الشغل المؤقت لبعض الوظائف لا يحدث أيضاً إلا في أحوال نادرة<sup>(1)</sup>. حيث تُعدّ هذه العملية في التوظيف من أبرز العيوب في هذه النظرية، خاصةً أن بعض الوظائف المهمة الرئيسة تحتاج إلى التخصص العلمي الدقيق من أجل تسييرها، وإلا فإن الهدف منها سيفوت.

2- إسناد العمل إلى شخص واحد طول حياته المهنية، حيث قد يؤدي إلى عدم تطور العمل الوظيفي الذي يعمل فيه الموظف، وإلى عدم تطور الموظف ذاته، حيث أن الموظف المعين سيعمل طوال حياته المهنية على النمط نفسه الذي مارسه.

3- الروتين والبيروقراطية، وذلك عند الأخذ بهذه النظرية هنالك خطر يكمن في أنه قد يتولد عند الموظفين شعور بأنهم قد أصبحوا في مأمن بمجرد دخولهم السلك الوظيفي، وبأنه لم يعد بالإمكان عزلهم بسهولة<sup>(2)</sup>. حيث أن هذا الشعور قد يؤدي بهم إلى عدم الاهتمام منهم بالاعتبارات التي تقود إلى تحقيق الريح والفائدة للمرفق العام الذي يعملون فيه، حيث يمكن أن يترجم هذا أيضاً في إتباع الطرق السهلة، وفقدان الاهتمام والبحث عن وسائل الإصلاح، وبالتالي بقلة الفاعلية والإنتاج.

4 - تستطيع الإدارة تعديل أحكام القوانين والأنظمة الوظيفية في أي وقت دون توقف على رضا الموظف، سواءً ترتب على هذا التعديل إلغاء الوظيفة، أو رفع درجتها أو زيادة

(1) د. أحمد حافظ نجم، مبادئ علم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 297.

(2) د. عبد الله طلبه، الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر، 1981، ص 44.

المرتّب أو خفضها أو تقصير إجازته السنوية أو تعديل واجبات الوظيفة ومسؤوليتها أو نقل الموظف إلى وحدة إدارية أخرى دون أن يكون للموظف حقاً مكتسباً في أن يُعامل بمقتضى النظام القديم الذي عين في ظلّه، ذلك أن نظام الخدمة المدنية الذي يحكم الموظفين يخضع للتعديل والتبديل وفقاً لمقتضات المصلحة العامة<sup>(1)</sup>.

حيث إن محكمة العدل العليا الأردنية أكّدت على هذا الأمر في العديد من أحكامها، ومنها: "أن مركز الموظف من هذه الناحية هو مركز قانوني عام يجوز تغييره في أي وقت بتنظيم جديد يسري عليه دون أن يكون له حقّ الطعن بالقرارات المتعلقة بتنظيم الرفق العام الذي ينتمي إليه، أو التحدي بالتنظيم القديم ما دام لم يكتسب في تطبيق هذا النظام القديم في حقّه مركزاً قانونياً ذاتياً، وذلك لأن هذا التنظيم مقصود به الصالح العام وليس صالح الموظف، والقاعدة أن الموظف يجب أن يؤدي واجبات وظيفته على النحو الذي تحدده القوانين والقرارات، وكل ما للموظف هو أن يحتفظ له بالمركز القانوني من حيث الدرجة والراتب"<sup>(2)</sup>.

---

(1) د.نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 42.

(2) محكمة العدل العليا، قرارها رقم(286/753)، بتاريخ (1998/12/14)، منشور على ص 652، العدد (2،3)، مجلة نقابة المحامين، لسنة 1998.

## الفصل الثاني

### أثر علاقة الموظف العام على الحقوق المكتسبة

يترتب على اكتساب الشخص لصفة الموظف العام نشؤ العديد من الحقوق التي يستمدها بموجب العلاقة التي تربطه مع الوظيفة العامة، سواءً كانت هذه العلاقة عقدية أم علاقة تنظيمية، وفي مقابل هنالك مجموعة من الواجبات التي تلقى عاتقه جزاء علاقته الوظيفية، حيث يتأثر موضوع حقوق وواجبات الموظفين بشكل أساسي بالتغيرات الموجودة بين المفهومين الرئيسين للوظيفة العامة. وعليه سيتم التطرق إلى هذه الحقوق والواجبات التي يتمتع بها الموظف العام ضمن هذا الفصل، وذلك وفق النظريات التي أنشأت هذه الحقوق والتزامات، وفي النهاية سيتم بيان آثار انتهاء العلاقة الوظيفية على الحقوق المكتسبة.

وبناء على ذلك سيتم تقسيم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث رئيسية، وهي على النحو الآتي:

#### المبحث الأول: أثر العلاقة العقدية في مجال حقوق الموظف والتزاماته.

المطلب الأول: أنواع الحقوق ومدى إمكانية تعديلها.

المطلب الثاني: أثر العلاقة العقدية في مجال التزامات الموظف والإدارة.

#### المبحث الثاني: أثر العلاقة التنظيمية في مجال حقوق الموظف والتزاماته.

المطلب الأول: أنواع الحقوق ومدى إمكانية تعديلها.

المطلب الثاني: أثر العلاقة التنظيمية في مجال التزامات الموظف والإدارة.

#### المبحث الثالث: انتهاء العلاقة الوظيفية وآثارها

المطلب الأول: نهاية العلاقة الوظيفية بقرار من الإدارة العامة وآثارها.

المطلب الثاني: نهاية العلاقة الوظيفية بحكم القانون وآثارها.

## المبحث الأول

### أثر العلاقة العقدية في مجال حقوق الموظف والتزاماته

يترتب على العلاقة العقدية التي تقوم بين الموظف العام والإدارة تمتع هذا الموظف بمجموعة من الحقوق التي يكتسبها من وراء هذه العلاقة القانونية، ومقابل هذه الحقوق يلقي عليه عدد من الواجبات التي لا بدّ من تقييد الموظف العام بها.

وسيتّم بيان هذه الحقوق التي تنبثق من جرّاء قيام العلاقة العقدية بين الموظف العامة والإدارة، ومدى إمكانية تعديل هذه الحقوق، وسيتمّ التطرّق أيضاً إلى التزامات التي يجب على الموظف العام القيام بها تجاه الإدارة العامة، والالتزامات التي تقوم على الإدارة ذاتها للموظف العام.

ومن هنا، سيتطرق الباحث إلى أثر العلاقة العقدية في مجال حقوق الموظف والتزاماته

من خلال مطلبين، وهما على النحو الآتي:

المطلب الأول: أنواع الحقوق ومدى إمكانية تعديلها.

المطلب الثاني: أثر العلاقة العقدية في مجال التزامات الموظف والإدارة.

## المطلب الأول: أنواع الحقوق ومدى إمكانية تعديلها

ينشأ عن العلاقة القانونية التعاقدية التي تقوم بين الإدارة العامة والموظف بعقد "عقد الوظيفة العامة" مجموعة من الحقوق، التي يتمتع بها الموظف طيلة حياته الوظيفية، والتي يعترف بها كل من الفقه والقضاء الإداري، كذلك تتمتع الإدارة العامة بسلطة في مجال تعديل هذه الحقوق، وعليه سيتم بيان أهم هذه الحقوق التي تنبثق عن هذه العلاقة العقدية، ومدى سلطة الإدارة العامة في مجال تعديلها، وذلك ضمن فرعين هما:

الفرع الأول: أنواع هذه الحقوق.

الفرع الثاني: مدى إمكانية تعديل الحقوق العقدية.

### الفرع الأول: أنواع هذه الحقوق

مقابل السلطات الواسعة التي تملكها الإدارة، فإن المتعاقد معها (الموظف بموجب عقد) يتمتع بالمقابل بمجموعة من الحقوق التي يعترف بها كل من الفقه والقضاء الإداري، وذلك حتى يتمكن من الاستمرار في الوفاء بالتزاماته التعاقدية، وهذه الحقوق هي أيضاً مقررّة بحكم القانون حتى لو لم ينصّ عليها العقد<sup>(1)</sup>. ولعل أهم أنواع هذه الحقوق التي تأتي ضمن النظرية العقدية هي ما يأتي:

أولاً: حقّ المتعاقد في أن تحترم الإدارة التزاماته التعاقدية:

إن الإدارة حينما تتعاقد يجب عليها تنفيذ عقد الوظيفة العامة من لحظة تصديقه من الجهة المختصة بذلك، وهذا يعني أن الإدارة ملزمة بتنفيذ كافة بنود العقد، ولا تستطيع أن تفسخ العقد بمجرد التحلل مما يفرضه عليها من التزامات، وإلا فإنها تُعدّ مسؤولة مسؤولية تعاقدية، وإذا ما

(1) د. محمد علي خلايلة، القانون الإداري(2)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2015، ص314.

أجرت ذلك، فإنه يترتب للمتعاقد حقّ في التعويض من جرائه<sup>(1)</sup>؛ أي، مثلما يتولد عن العقد الإداري التزامات في مواجهة المتعاقد مع الإدارة فإنه يترتب التزامات عقدية في مواجهة الإدارة ذاتها، والحقيقة إذا كانت فكرة السلطة العامة التي تمتلكها الإدارة دائماً تضيف التزامات أخرى على المتعاقد، فإن تلك السلطة ليست مطلقة، وإنما محددة بما تمليه ظروف تنفيذ العقد.

ولا يكفي أن تنفذ الإدارة العقد، وإنما يتعين عليها عند تنفيذه احترام كافة الشروط الواردة به واحترام كافة التزاماتها المنصوص عليها في العقد. كما يجب على الإدارة أن تنفذ التزاماتها العقدية بطريقة سليمة، وهذا لا يقتضي أن تلتزم الاعتبارات الفنية المسلّم بها وفقاً لطبيعة العقد فحسب بل يجب عليها أن تحترم مقتضيات حسن النية؛ أي عندما يكون على المتعاقد الالتزام بالتنفيذ بحسن نية، فإنه يجب على الإدارة أن تحترم مقتضيات حسن النية المذكورة. كذلك يجب أن تلتزم الإدارة باحترام بمدة عقد الوظيفة المقرر في العقد؛ أي عدم إنهاء خدمة الموظف بعقد قبل انتهاء مدة عقده بصورة رسمية.

ولكن ممكن أن يحدث أن يرد شرط المدة عاماً، أو يأتي العقد خالياً من تحديد مدد للتنفيذ، وفي هذه الحالة يقرر مجلس الدولة الفرنسي أن ثمة مدداً معقولة لتنفيذ العقد، يتعين على الإدارة احترامها، ويحدد مجلس الدولة الفرنسي (المدة المعقولة) للتنفيذ بمراعاة ظروف العمل نفسه<sup>(2)</sup>. ولكن هذا الأمر بعيد الحدوث، وخاصةً أن عقود الوظيفة العامة أصبحت نموذجية (منظمة مسبقاً) بما فيه مدة عقد الوظيفة وخاصة في القوانين الجديدة فإن شرط المدة يكون محدد في الغالب.

(1) د. محمود خلف الجبوري، العقود الإدارية، دار الثقافة للنشر، عمان، الطبعة الأولى، 2010، ص 200.

(2) د. سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، 2005، ص 546.

وأخيراً فإن الإدارة ملزمة باحترام العقد ككل، بمعنى أنها لا تستطيع أن تعرض نفسها للمسؤولية، وخاصة أنها هي التي تنظّم هذا العقد، وذلك في أن تقوم بأي عمل يتعارض مع صفتها كمتعاقدة، ولكن حينما تخرج الإدارة عن مضمون التزاماتها العقدية، فما هو الجزاء المفروض عليها؟

أن القاعدة الأساسية هنا تتماثل أن مخالفة الإدارة للالتزامات المقررة في العقد الإداري يستتبع توقيع جزاء عليها، ولكنه يختلف عن الجزاء الذي يمكن توقيعه على المتعاقد مع الإدارة، حيث إن الإدارة تستطيع أن تفرض بإرادتها المنفردة الجزاءات ضد المتعاقد معها، فإن الأخير لا يملك بإرادته المنفردة هذه السلطة، وإنما عليه أن يعرض الأمر على القضاء ليتولى اقتضاء حقه والذي يتمثل بالتعويض المناسب. ولكن هذا الأمر لا يعني أن القضاء يقوم بتوجيه أوامر للإدارة بالتنفيذ، بل يطلبه بالتنفيذ إن أمكن أو دفع تعويض للمتعاقد معها في حال صعوبة التنفيذ من جانبها.

كما أن الجزاءات التي يستطيع المتعاقد فرضها على الإدارة بواسطة القضاء ليست كثيرة ومتنوعة كما هو الحال بالنسبة لتلك التي تملكها الإدارة في مواجهة المتعاقد، فهي لا تشمل إجراءات جنائية، وكل ما يستطيع المتعاقد اقتضائه هو الحصول على تعويض يتناسب مع الضرر الذي لحقه جزاءً إخلال الإدارة بالتزاماتها الناشئة عن العقد<sup>(1)</sup>.

ومن الأمثلة على الحقوق التي يجب على الإدارة العامة احترامها في عقد الوظيفة العامة: الحق في الحصول على مقابل مالي، والحق في الضمان الاجتماعي، والحق في الرعاية الصحية، وغيرها من الحقوق التي ينص عليها عقد الوظيفة العامة. وعليه سيتم الخوض في أحد هذه

---

(1) د. محمود خلف الجبوري، العقود الإدارية، دار الثقافة للنشر، عمان، الطبعة الأولى، 2010، ص 202.

الحقوق، والذي يُعدّ من أهمها، وهو الحق في الحصول على المقابل المالي، وذلك بشرح معمق لهذا الحق.

### حقّ الموظف المتعاقد مع الإدارة العامة في الحصول على المقابل المالي:

يهدف المتعاقد مع الإدارة العامة ابتداء من وراء الدخول في العملية العقدية إلى تقاضي مقابلاً لما سيقوم به من أعمال أو يقدمه من خدمات، ويأخذ المقابل هذا في عقد الوظيفة العامة على شكل الراتب الشهري، حيث إن المقابل المادي هنا له صفة عقدية؛ أي أن المقابل المالي يُعد من البنود التعاقدية في العقد الإداري، ومن ثم فإنه لا يجوز للإدارة التعديل فيه إلا بالاتفاق مع المتعاقد معها، وإلا أمكن الأخير اللجوء إلى القضاء والمطالبة بفسخ العقد، والاستثناء من هذا الأصل هو الحالة التي يوجد فيها نصّ في القانون، أو إذا نصّ العقد ذاته يعطي الإدارة هذه السلطة في التعديل<sup>(1)</sup>. على شرط إعادة النظر في المقابل المالي، ففي هذه الحالة يجوز للمتعاقد إذا توافرت الشروط المذكورة في العقد أن يجيز هذا التعديل.

ومن هنا، فإن حقّ المقابل المالي هو أهم حقّ للمتعاقد مع الإدارة؛ فالأجر هو حصاد المتعاقد من الإدارة، ولأهمية المقابل المالي للمتعاقد، فإن الإدارة تلتزم بأدائه فور تنفيذ المتعاقد بالتزاماته، حيث لا يدفع للموظف الراتب في عقد التوظيف إلا في نهاية كل شهر بعد أدائها لالتزاماته التعاقدية اتجاه الإدارة العامة.

كما أن أداء الثمن المتفق عليه هو من أول التزامات الإدارة العامة حيال المتعاقد معها، فإن الحصول على المقابل النقدي إذ لم يكون الأهم هو أول حقوق ذلك المتعاقد، بل أنها تكاد

(1) د. محمد علي خلايلة، القانون الإداري(2)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2015، ص315.

تكون هدفه من تنفيذ العقد، وبالتالي فإن الإدارة تلتزم بأداء المقابل النقدي (الراتب بالنسبة للموظف بعقد) فور تنفيذ مضمون العقد<sup>(1)</sup>.

ويرتبط التزام الإدارة بدفع المقابل المالي التزام آخر مؤداه أن تمكن الإدارة المتعاقد معها من القيام بالتزاماته حتى يستحق هذا المقابل، ولذا يستطيع المتعاقد أن يطالب الإدارة باتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لتنفيذ العقد من جانبه، فالإدارة بمجرد إبرام العقد عليها أن تتخذ الإجراءات والخطوات اللازمة لتمكين المتعاقد من تنفيذ التزاماته والقيام بواجبه.

### ثانياً: حقّه في إعادة التوازن المالي للعقد:

إن مرونة العقد الإداري تمنح الإدارة سلطة كبيرة في تعديل العقد الإداري، وبالتالي ينبغي أن تمنح المتعاقد معها الفرصة لكي يستعيد حقوقه بحسب الأحوال زيادةً أو نقصاناً، فالالتزامات التي تفرضها ضرورات التعديل على مضمون العقد ينبغي أن تقابلها من الجانب الآخر حقوق للمتعاقد<sup>(2)</sup>. وهنا تأتي فكرة التوازن المالي للعقد الإداري التي تقوم على تحقيق توازن بين الأعباء التي يتحملها المتعاقد مع الإدارة، وبين المزايا التي ينتفع بها على اعتبار أن عقد الوظيفة العامة يكون في مجموعة كلا من مقتضاه وجوب التلازم بين مصالح الطرفين المتعاقدين وتعادل كفتي الميزان بينهما، وذلك بتعويض المتعاقد مع الإدارة في أحوال وبشروط معينة حتى ولو لم يصدر خطأ من جانب الإدارة مع اختلاف مقدار التعويض<sup>(3)</sup>.

حيث إن العدالة تقتضي أن يكون هنالك نوعاً من التوازن ما بين الأعباء التي يتحملها المتعاقد مع الإدارة، وما بين المزايا التي يحصل عليها، فالاعتراف للإدارة بسلطة تعديل شروط

(1) د. حمدي ياسين عكاشة، العقود الإدارية في التطبيق العملي، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1998، ص 303.

(2) د. محمود خلف الجبوري، العقود الإدارية، دار الثقافة للنشر، عمان، الطبعة الأولى، 2010، ص 202.

(3) د. نواف كنعان، الوجيز في القانون الإداري الأردني الكتاب الثاني، الآفاق المشرقة للنشر، الشارقة، الطبعة الرابعة، 2012، ص 342.

العقد وزيادة أو إنقاص التزامات المتعاقد معها بإرادتها المنفردة لا بدّ أن يقابله من جانب آخر حقّ للمتعاقد بالحصول على امتيازات مالية، وعلى نحو يوازي كل زيادة في التزاماته<sup>(1)</sup>.

وهناك عدد من النظريات التي ابتدعها القضاء الإداري عموماً، ومجلس الدولة الفرنسي على وجه الخصوص لحفظ التوازن المالي في العقود الإدارية، ذلك أن العدالة والمنطق تقتضي أن يحاط المتعاقد مع الإدارة بضمانات إضافية غير تلك الموجودة في عقود القانون الخاص، لمواجهة ما تملكه الإدارة المتعاقدة من سلطات استثنائية في العقود الإدارية غير مألوفة في عقود القانون الخاص، وينظر للعقود الإدارية عموماً أنها تحقق بقدر الإمكان توازناً بين الأعباء التي يتحملها المتعاقد مع الإدارة، وبين ما يطمح للحصول عليه من مزايا على اعتبار أن نصوص العقد الإداري تؤلف في مجموعها كلا من مقتضاه التلازم بين مصالح الطرفين المتعاقدين، فإذا نتج عن تعديل التزامات المتعاقد مع الإدارة زيادة أعبائه المالية، فإنه ليس من العدل في شيء ولا من المصلحة العامة أن يتحملها لوحده تلك الأعباء، بل يكون له في المقابل ذلك أن يحتفظ بالتوازن المالي للعقد، تأسيساً على أن هذا العقد يُنظر إليه كوحدة واحدة من حيث تحديد الحقوق المالية للمتعاقد، وإذا كان المسلّم به أن للإدارة الحقّ في التعديل تحقيقاً للمصلحة العامة، فإن العدالة تأبى حرمان المتعاقد من حقّه المشروع في الفائدة أو الربح الذي قدره عند إبرام العقد الإداري من الإدارة العامة<sup>(2)</sup>.

ومن وحي ما تقدّم، فقد استقر القضاء الإداري على أحقية المتعاقد مع الإدارة بالتعويض على أساس نظريات ابتدعها القضاء الإداري، والتي منها: نظرية الظروف الطارئة والاستثنائية ونظرية عمل الأمير.

(1) د. محمد علي خلايلة، القانون الإداري(2)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2015، ص316.

(2) د. حمدي القبيلات، القانون الإداري الجزء الثاني، دار وائل للنشر، عمان، الطبعة الأولى، 2010، ص 158.

## الفرع الثاني: مدى إمكانية تعديل الحقوق العقدية

في هذا الفرع، سيتم التحدث عن سلطة الإدارة العامة في تعديل حقوق الموظف بعقد وما مدى هذه السلطة. وفي البداية لابد من توضيح موضوع مهم، وهو مدى اختلاف عقد الوظيفة العامة عن العقود المدنية في أنها تستهدف مصلحة عامة، حيث إن القاعدة المستقرة في القانون الخاص أن العقد شريعة المتعاقدين، وبالتالي لا يجوز لأي من الطرفين تعديل العقد إلا بالاتفاق مع الطرف الآخر، أما عقد الوظيفة، فإن الأمر هنا مختلف، فالطبيعة الخاصة لهذا العقد والمراكز غير المتكافئة للطرفين باعتبار أحدهما وهو المتعاقد مع الإدارة يسعى إلى تحقيق مصلحته الخاصة بينما يسعى الآخر، وهي الإدارة العامة إلى تحقيق المصلحة العامة، وعليه يقتضي ترجيح كفة الإدارة في مواجهة المتعاقد معها، ومن مستلزمات ذلك أن لا تنقيد الإدارة بقاعدة العقد شريعة المتعاقدين، وأن تتمكن من تعديل عقودها لتتمكن من تلبية التغيير المستمر في المرافق العامة التي تديرها وتحمل المسؤولية عن نشاطها<sup>(1)</sup>.

ولذلك لا ينطبق على العقود الوظيفية ذلك الأصل المقرر في عقود القانون الخاص (العقد شريعة المتعاقدين)<sup>(2)</sup>، وخاصةً أنها أصبحت عقود نموذجية تنظمها تتحكم بها الإدارة كما نشاء. وعليه فإن المقصود بتعديل حقوق المتعاقد مع الإدارة هو التعديل التي تجريه السلطة العامة، وتعد هذه السلطة التي تمارسها الإدارة بإرادتها المنفردة على عقد الوظيفة العامة من أبرز الشروط الاستثنائية غير المألوفة في عقود القانون الخاص، وهي التي يتميز بها عقد التوظيف<sup>(3)</sup>.

فهذه السلطة مستمدة من مبادئ القانون العام ذاته، ومن الطبيعة الذاتية للعقد الوظيفية العامة، ولذلك فلا يجوز للإدارة أن تتنازل عنها وعدم النص عليها في العقد، لا يعني حرمانها من

(1) د. محمد علي خلايلة، القانون الإداري(2)، مرجع سابق، ص312.

(2) د. حمدي ياسين عكاشة، العقود الإدارية في التطبيق العملي، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1998، ص210.

(3) د. نذير بن محمد الطيب أوهاب، نظرية العقود الإدارية، معهد الإدارة العامة، السعودية، 2006، ص92.

هذا الحقّ. وليس معنى ثبوت حقّ الإدارة في تعديل عقد الوظيفة بإرادتها المنفردة، أنها غير ملزمة باحترام العقود التي تبرمها، وإنما المراد أن عقد الوظيفة العامة يتمتع بقدر من المرونة تستلزمه طبيعة العقد، واتصاله بالمرفق العام، وأن مبدأ عدم جواز تعديل العقد إلا برضا الطرفين، بناءً على قاعدة العقد شريعة المتعاقدين غير واجب التطبيق بصفة مطلقة في عقود الوظيفة العامة<sup>(1)</sup>.

والسبب في ذلك أن عقد الوظيفة العامة هو عقد نموذجي، ويجب على الموظف العام الإذعان له في كل أموره وأحكامه، كما أن الإدارة العامة عندما تقوم بتعديل حقوق الموظف فإنها تسعى من وراء هذا التعديل تحقيق الصالح العام في الغالب.

#### الأساس القانوني لسلطة الإدارة في تعديل حقوق الموظف العام التعاقدية:

مهما يكن الأمر بشأن تأسيس فكرة التعديل، فمن الملاحظ أن من الناحية العملية هناك أكثر من أساس لهذه الفكرة، فقد تستند الإدارة عند إجرائها للتعديل إلى نصوص العقد ذاته، إذا ما تضمن النص عليها، وهذا تقليد متبع في بعض الأحيان، حيث تضمن الإدارة العقد نصاً يخولها ذلك، وخاصةً كما تم الإشارة سابقاً أنها أصبحت عقود نموذجية تقوم الإدارة العامة بتنظيم أحكامها والتي منها وضع بند في العقد يخولها إجراء التعديل عليه كلما اقتضت الضرورة ذلك، كما أن نصوص القوانين والأنظمة المتبعة تخول الإدارة القيام بالتعديل عليها بدافع تحقيق الصالح العام<sup>(2)</sup>. ولذلك فإن محاولة تأسيس سلطة التعديل على أساس واحد من تلك الأسس، إنما يخلق جدلاً حول أهمية كل منها على انفراد دون جدوى، ولهذا لا يمكن القول بأن هناك أساساً وحيداً لسلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري.

(1) د. نذير بن محمد الطيب أوهاب، نظرية العقود الإدارية، معهد الإدارة العامة، السعودية، 2006، ص 93.

(2) د. محمود خلف الجبوري، العقود الإدارية، مرجع سابق، ص 171.

## المطلب الثاني: أثر العلاقة العقدية في مجال التزامات الموظف والإدارة

مثلاً يتمتع الموظف العام بموجب العلاقة القانونية التي نشأت عن عقد الوظيفة العامة بعدد من الحقوق، فإنه في المقابل يترتب عليه مجموعة من التزامات للإدارة العامة، كما يترتب على الإدارة ذاتها عدد من التزامات تجاه الموظف العام، والتي يجب عليه احترامها وتنفيذها، وبالتالي سيتناول هذا المطلب هذه التزامات سواءً التزامات الموظف أو التزامات الإدارة العامة، وذلك من خلال فرعين، هما على النحو الآتي:

الفرع الأول: أثر العلاقة العقدية في مجال التزامات الموظف.

الفرع الثاني: أثر العلاقة العقدية في مجال التزامات الإدارة العامة.

### الفرع الأول: أثر العلاقة العقدية في مجال التزامات الموظف

كما أن للعلاقة العقدية أثر في مجال حقوق المتعاقد مع الإدارة، كذلك لها أثر في التزاماته تجاه الإدارة، حيث يلتزم المتعاقد مع الإدارة - ككل طرف في عقد ما - بأن يوفي بالتزاماته التعاقدية، ووفقاً لشروط العقد وحسب القواعد العامة المقررة في هذا الصدد، ولا يكاد يختلف موقف المتعاقد في عقود الوظيفة العامة من هذه الناحية عن موقف غيره من سائر المتعاقدين<sup>(1)</sup>.

حيث أن تنفيذ الالتزامات التعاقدية في عقود القانون الخاص يرتبط بمبدأين أساسيين، وهما: مبدأ حسن النية في تنفيذ العقود، ومبدأ العقد شريعة المتعاقدين. فبالنسبة لمبدأ حسن النية فهو مبدأ عام سواءً في عقود القانون الخاص أو في عقود القانون العام، والتي منها عقد الوظيفة العامة، أما بالنسبة لمبدأ العقد شريعة المتعاقدين فيأخذ معنى آخر، حيث يصبح المتعاقد مع الإدارة متعاوناً معها في الأخذ بكل ما من شأنه إدامة سير المرفق العام وإدارة نشاطه، ولهذا الوضع أثره في تنفيذ التزامه، فالمتعاقد مع الإدارة عليه أن يعلم أنه يقوم بتنفيذ التزاماته وفقاً لنوع خاص من

(1) د. سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، 2005، ص 416.

القواعد والأحكام القانونية، وهي أكثر شدة من تلك التي يجري تطبيقها في عقود القانون الخاص، ومع ذلك فالمتعاقد مع الإدارة يلتزم بتنفيذ التزاماته العقدية شأنه في ذلك كل متعاقد في أي عقد كان<sup>(1)</sup>. وبالتالي فإن أغلبية التزامات الموظف المتعاقد مع الإدارة في عقد الوظيفة العامة تتمحور فيما يأتي:

#### أولاً: الالتزام بالتنفيذ الشخصي لعقد الوظيفة:

يجب أن يتم تنفيذ عقد الوظيفة المبرم بين الموظف والإدارة العامة بوساطة المتعاقد ذاته وبصورة شخصية، وذلك هو المبدأ العام الذي يحكم العلاقة التعاقدية بين الإدارة والمتعاقدين معها، وعلى ذلك فإن هذا الالتزام يتطلب ضرورة أن يبذل الموظف المتعاقد الجهد المناسب في التعاون الشخصي مع الإدارة في تنفيذ العقد بنفسه، حيث يلتزم المتعاقد مع الإدارة بأن يقوم بنفسه بتنفيذ أعمال العقد، إذ من المقرر أن التزاماته حيال الإدارة هي التزامات شخصية يسأل عنها هو ذاته<sup>(2)</sup>؛ أي أن المتعاقد يلتزم بتنفيذ التزاماته المنصوص عليها في العقد، وهذا التزام شخصي وهو مبدأ عام، فالاعتبار الشخصي ملحوظ في اختيار المتعاقد مع الإدارة، فالإدارة ترعى في المتعاقد معها القدرة الفنية فضلاً عن اعتبارات متعلقة بالسلوك الشخصي والجنسية وخلافه من الصفات الشخصية<sup>(3)</sup>. فمن يريد التعاقد مع الإدارة عليه القيام بتنفيذ العقد شخصياً، وأن يتحمل المسؤولية التي تنجم من جزاء العقد المذكور<sup>(4)</sup>.

---

(1) د. محمود خلف الجبوري، العقود الإدارية، مرجع سابق، ص 181.

(2) د. حمدي ياسين عكاشة، العقود الإدارية في التطبيق العملي، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1998، ص 352.

(3) د. عزيزة الشريف، دراسات في نظرية العقد الإداري، دار النهضة العربية، 1981، ص 134.

(4) د. محمود خلف الجبوري، العقود الإدارية، مرجع سابق، ص 183.

## ثانياً: تنفيذ المتعاقد التزاماته وفق محل عقد الوظيفة العامة:

يلتزم الموظف الذي يتعاقد مع الإدارة بتنفيذ مضمون العقد المبرم بينه وبينها تنفيذاً كاملاً شاملاً وفقاً لشروط المنصوص عليه في العقد، خاصةً فيما يتعلق في بطبيعة الوظيفة المتعاقد من أجلها، وبالتالي لا يجوز للموظف بعقد أن يعمل بخلف العمل المعين له أو في مكان آخر أو وظيفة أخرى غير التي عُيّن عليه بعقد التوظيف، وهذا على سبيل المثال.

وبالتالي على الموظف أن ينفذ التزاماته وفق ما وردت في نصوص عقد الوظيفة، أو فيما تمليه الشروط العامة في تنفيذ الأعمال فبموجب العقد يتحدد موضوع الالتزام. حيث إن النقطة الجوهرية بهذا الصدد هي معرفة محل العقد بصورة تامة من قبل الموظف المتعاقد، وذلك لكي يقوم بتنفيذ التزاماته على الوجه المطلوب، وبطبيعة الحال يشترط في محل الالتزام المذكور ما يشترط في سائر الالتزامات وفق القواعد العامة في القانون المدني أن يكون أمراً مشروعاً وممكناً، وعلى ذلك فإن تكليف المتعاقد مع الإدارة بمستحيل يُعدّ أمراً غير ممكن، وكذلك لا يجوز تكليف المتعاقد بعمل شيء مخالف للنظام العام والآداب العامة<sup>(1)</sup>.

وإذا تم الرجوع إلى القواعد العامة التي تنظم التزام المتعاقد بتنفيذ العقد ذاته دون غيره من أعمال، والتي تنطبق على المتعاقد في العقد الإداري، سنجد أن المتعاقد ملزم بالوفاء بالتزاماته كاملة حسب الشروط المنصوص عليها في العقد، وحسب ما يقضى به العرف السائد واعتبارات حسن النية<sup>(2)</sup>.

(1) د. محمود خلف الجبوري، العقود الإدارية، مرجع سابق، ص 187.

(2) د. عزيزة الشريف، دراسات في نظرية العقد الإداري، دار النهضة العربية، 1981، ص 129.

### ثالثاً: تنفيذ الموظف المتعاقد مع الإدارة التزاماته بطريقة سليمة وبعناية تامة:

يتطلب هذا الواجب من المتعاقد دراية كافية بالشؤون الفنية لوظيفته المعين فيه، حيث إنه عند الإقبال على التعاقد، لا بدّ أن يكون التعاقد مع من يمتلك خبرة في مجال الوظيفة المعين فيها والإعمال التي يمارسها. ويلتزم المتعاقد مع الإدارة في أن يقوم بالأعمال المنسوبة إليه باستخدام الطرق السليمة القانونية والمشروعة. وبصورة عامة فإن على المتعاقد مع الإدارة أن يبذل عناية تامة في تنفيذ التزاماته التعاقدية بما يجعل الأعمال المنفذة من قبله تتسجم مع الغرض الذي تم تعيينه من أجله في وظيفته<sup>(1)</sup>.

### رابعاً: قيام الموظف المتعاقد بتنفيذ التزامه بمبدأ حسن النية:

يُعدّ هذا الالتزام تطبيقاً للقواعد العامة في القانون، وذلك لأن حسن النية يجمع العقود الإدارية جميعاً بما فيها عقد الوظيفة العامة سواءً في تكوينها أو في تنفيذها، ومفاده أن من يتعاقد مع الإدارة عليه أن يكون أميناً على المصلحة العامة التي يريد تحقيقها بواسطة العقد، حيث أن التزام المتعاقد بتنفيذ التزامه بحسن نية يُعدّ تطبيقاً للقواعد العامة في تنفيذ العقود، ولذلك عليه أن يؤدي عمله على هذا الأساس ولا يجوز له الاعتماد على الشكل والمظاهر والألفاظ في العقد، بل يجب الاهتمام بالقصد الذي عقد من أجله العقد، وبالعرف وبسائر الظروف الموضوعية التي صاحبت العقد<sup>(2)</sup>.

وإذا رجعنا إلى القواعد العامة التي تنظم التزام المتعاقد بالتنفيذ والتي تنطبق أيضاً على المتعاقد في عقد التوظيف، سنجد أن المتعاقد ملزم بالوفاء بالتزاماته كاملة حسب الشروط المنصوص عليها في العقد وحسب ما يقضى به العرف السائد واعتبارات حسن النية، ويُضاف إلى

(1) د. محمود خلف الجبوري، العقود الإدارية، مرجع سابق، ص 192.

(2) د. محمود خلف الجبوري، العقود الإدارية، مرجع سابق، ص 193.

ذلك بالنسبة للعقد الإداري، وضرورة التزامه بما توجهه إليه الإدارة من تعليمات خاصة بالتنفيذ في الحدود المقررة لها حسب مبادئ القانون العام<sup>(1)</sup>.

أما المصادر التي تفرض على الموظف العام التعاقد مع الإدارة في عقد الوظيفة التزاماته، فهي على النحو الآتي:

1- النصوص الإمرية في القوانين واللوائح التي تحكم علاقة الموظف مع الإدارة العامة، والتي لايجوز للإدارة أن تخرج على مقتضاها في التعاقد مع الأفراد.

2- عقد الوظيفة ذاته: نرجع أولاً وقبل كل شيء إلى العقد بطبيعة الحال، حيث أن العقد هو المشرع الأول للالتزامات سواءً من جهة الإدارة أو جهة التعاقد معها، وبالتالي هو المصدر الأول.

### الفرع الثاني: أثر العلاقة العقدية في مجال التزامات الإدارة العامة

إن الطبيعة المميزة للعقد الوظيفة العامة، والتي ميزت به الإدارة بمجموعة فريدة من الامتيازات والسلطات اللازمة لضمان سير وانتظام الإدارة العامة والمرفق العام، لم تغير من كون الإدارة طرفاً في التعاقد يوجب عليها عدد من الالتزامات، وهي أيضاً لازمة لذات الهدف الذي تقررت بشأنه امتيازات الإدارة، وبدون التزامات الإدارة وإلزامها بالتنفيذ لا يمكن للعقد الوظيفة العامة والذي أبرمه الموظف أن ينفذ ويحقق أهدافه، فإذا كانت التزامات الإدارة هي بعض واجباتها حيال التعاقد معها فإنها في الوقت ذاته هي بعض حقوق التعاقد معها لا يتسنى له التمتع بها إلا بالتزام الإدارة بإتباعها حتى لو كانت تحت رقابة القضاء.

وبما أن الإدارة تتمتع بما يقدمه التعاقد معها من جهد وتنفيذ لمضمون العقد بما يعود عليها وعلى المرفق العام بالنفع، فإنها تلتزم بأن تحترم شروط التعاقد فتؤدي ما عليها من التزامات

(1) د. عزيزة الشريف، دراسات في نظرية العقد الإداري، دار النهضة العربية، 1981، ص 129.

أخصها أداء المستحقات المالية المتفق عليها، كذلك كافة الأمور المطلوبة منها، وفي كل ذلك هي ملتزمة بتنفيذ العقد بحسن النية الواجب، والعمل على إعادة التوازن المالي للعقد كلما تبين أن ثمة إخلالاً قد حدث لذلك التوازن، وهذه الالتزامات كما سلف البيان هي في وجهها الآخر حقوق للمتعاقد<sup>(1)</sup>. ولعل أبرز هذه الالتزامات هي ما يأتي:

### أولاً: التزام الإدارة باحترام شروط التعاقد:

إن عقد الوظيفة العامة بشروطه وقواعد تنفيذه والتزاماته وحقوقه هو في الغالب الأعم من وضع وإعداد جهة الإدارة والتي تعده مسبقاً قبل بدء التعاقد ومن ثم فإن الإدارة يقع على عاتقها أكثر من غيرها وجوب الالتزام بما تضمنته تلك الشروط من التزامات عليها تنفيذاً، ومن أهم التزامات الإدارة أن تحترم شروط التعاقد<sup>(2)</sup>.

وبالتالي مثلما يتولد عن عقد الوظيفة من التزامات في مواجهة المتعاقد مع الإدارة فإنه يترتب على العقد التزامات عقدية في مواجهة الإدارة العامة ذاتها<sup>(3)</sup>. وأهم هذه الالتزامات ما يأتي:

1- التزام أداء المستحقات المالية المتفق عليها: المستحقات المالية المتفق عليها في العقد والتي هي قيمة التعاقد التي ارتضاها طرفي العقد لتنفيذ الالتزامات المبينة به.

ولأهمية المقابل المالي للمتعاقد فإن الإدارة تلتزم بأدائه فور تنفيذ المتعاقد بالتزاماته، حيث لا يدفع للموظف الراتب في عقد التوظيف إلا في نهاية كل شهر بعد أدائها لالتزاماته التعاقدية اتجاه الإدارة. وبما أن المتعاقد يؤدي خدمات مباشرة للإدارة، فإن الإدارة هي التي تلتزم بأداء المقابل النقدي للمتعاقد، وهو الأجر أو الراتب في عقود التوظيف الإدارية<sup>(4)</sup>.

(1) د. حمدي ياسين عكاشة، العقود الإدارية في التطبيق العملي، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1998، ص 263.

(2) د. حمدي ياسين عكاشة، العقود الإدارية في التطبيق العملي، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1998، ص 263.

(3) د. محمود خلف الجبوري، العقود الإدارية، مرجع سابق، ص 200.

(4) د. سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، 2005، ص 557.

## 2- التزام الإدارة العامة بتهيئة مكان مناسب لمباشرة الموظف لعمله موضوع العقد:

حيث يولد العقد الإداري في مواجهة الإدارة التزامات عقدية أخصها أن تمكن المتعاقد معها من البدء في تنفيذ العمل والمضي في تنفيذه حتى يتم إنجازه، وهذا الالتزام بتمكين المتعاقد من تنفيذ العمل يترتب عليه التزام أساسي هو التزام الإدارة بتهيئة مكان العمل المقرر تنفيذ أعمال العقد فيه<sup>(1)</sup>. حيث يجب على الإدارة العامة المتعاقد إيجاد مكان مناسب للعمل وتزويده بكل ما يحتاجه الموظف من خدمات حتى يتمكن من مباشرة عمله. كذلك التزام الإدارة بتسليم الموظف المتعاقد معها المواد والأدوات المنفق عليها اللازمة لمباشرة وظيفته.

### ثانياً: التزام الإدارة تنفيذ عقد التوظيف بحسن نية:

يأتي التزام تنفيذ العقد بحسن نية ليس كالتزام يقع على عاتق الإدارة وحدها، وإنما وبذات الدرجة يلتزم به المتعاقد معها، وهو التزام يعد من المبادئ المسلمة في كافة العقود مدنية كانت أو إدارية، فالعقود تخضع لأصل عام من أصول القانون مفاده أن يكون تنفيذها بطريقة تنفق مع ما يوجبه حسن النية، ولا يخل بتطبيق هذا الأصل على العقود الإدارية أن تتميز بطابع خاص مناطه احتياجات الإدارة العامة والمرفق العام الذي يستهدف العقد الإداري تسييره، وتغليب المصلحة العامة على مصلحة الأفراد الخاصة<sup>(2)</sup>. وبالتالي مثلما يكون على المتعاقد بالتنفيذ بحسن نية، فإنه يجب على الإدارة أن تحترم مقتضيات حسن النية المذكورة<sup>(3)</sup>.

ويجب على الإدارة أن تنفذ التزاماتها العقدية بطريقة سليمة، وهذا لا يقتضى أن تلتزم الاعتبارات الفنية المسلم بها وفقاً لطبيعة العقد فحسب، ولكن يجب عليها أن تحترم مقتضيات حسن النية. وهذا المبدأ أكدته أغلبية الآراء الفقهية والإحكام القضائية والتشريعات القانونية في العالم.

(1) د. حمدي ياسين عكاشة، العقود الإدارية في التطبيق العملي، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1998، ص 281.

(2) د. حمدي ياسين عكاشة، العقود الإدارية في التطبيق العملي، مرجع سابق، ص 288.

(3) د. محمود خلف الجبوري، العقود الإدارية، مرجع سابق، ص 200.

وبالتالي يترتب على التزام الإدارة بتنفيذ العقود بحسن نية وجوب ألا تعتقد أن تميزها كإدارة بالكثير من الامتيازات التي يتطلبها تغليب الصالح العام يمكنها من إهدار حقوق المتعاقد معها أو الجنوح بتفسير العقد نحو الانتصار لما تراه من رأي أيّ ما كان، إذا أنها تتقيد دوماً بحسن النية في التنفيذ.

## المبحث الثاني

### أثر العلاقة التنظيمية في مجال حقوق الموظف والتزاماته

بموجب العلاقة القانونية التنظيمية بين الموظف العام والإدارة العامة تنشئ مجموعة من الحقوق التي يكتسبها الموظف، ومقابل هذه الحقوق هنالك عدة واجبات تلقى عليه لا بدّ من التقيد بها. وعليه سيتم التطرق في هذا المبحث إلى بيان هذه الحقوق التي تتبثق من جراء قيام العلاقة التنظيمية بين الموظف العامة والإدارة، ومدى إمكانية تعديل هذه الحقوق، بالإضافة إلى الالتزامات التي يجب على الموظف العام القيام بها تجاه الإدارة العامة، والتزامات الإدارة تجاه الموظف، وذلك من خلال مطلبين، هما على النحو الآتي:

المطلب الأول: أنواع الحقوق ومدى إمكانية تعديلها.

المطلب الثاني: أثر العلاقة التنظيمية في مجال التزامات الموظف والإدارة.

## المطلب الأول: أنواع الحقوق ومدى إمكانية تعديلها

ينشأ عن العلاقة القانونية بين الإدارة العامة والموظف مجموعة من الحقوق، التي يتمتع بها الموظف طيلة حياته الوظيفية، والتي تحدد سير أموره داخل الإدارة التي يعمل بها، والتي أكد عليها كل من التشريع والفقهاء والقضاء الإداري، في المقابل تتمتع الإدارة العامة بسلطة في مجال تعديل هذه الحقوق، وعليه سيتم بيان أهم هذه الحقوق التي تنبثق عن هذه العلاقة العقدية، ومدى سلطة الإدارة العامة في مجال تعديلها، وذلك ضمن فرعين، وهما على النحو الآتي:

الفرع الأول: أنواع الحقوق.

الفرع الثاني: مدى إمكانية تعديل الحقوق التنظيمية.

### الفرع الأول: أنواع الحقوق

يترتب على اكتساب الشخص لصفة الموظف العام التمتع بالعديد من الحقوق التي يستمدّها من مركزه الوظيفي، فإذا كانت الصفة الوظيفية تفرض على الشخص العديد من الواجبات الوظيفية فتمنحه العديد من الحقوق أيضاً<sup>(1)</sup>. وبالتالي فإن قيام الموظف وتفرغه لمباشرة مهام وظيفته يقتضي حصوله على بعض المزايا؛ كالمرتبات والعلاوات والتعويضات والإجازات والترفيعات، وكلها تمثل المقابل للعمل الذي يبشره الموظف لحساب الدولة<sup>(2)</sup>.

وعليه سيجمل الباحث أهم الحقوق التي يتمتع بها الموظف العام ضمن النظرية التنظيمية

في فئتين من الحقوق، وهي الحقوق المالية والحقوق الوظيفية، وذلك على النحو الآتي:

---

(1) د. علي خطار شطناوي، القانون الإداري الأردني ج2، دار وائل للنشر، عمان، الطبعة الأولى، 2009، ص 53.

(2) د. نواف كنعان، القانون الإداري(2)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2003، ص110.

## أولاً: الحقوق المالية:

يتمتع الموظف العام بعدد من الحقوق المالية× كالراتب والعلاوات وغيرها من هذه الحقوق

المالية، وهي على النحو الآتي:

### 1- حق الموظف العام في الرواتب: استعمل الفقه في فترة من مراحل التطور تعبير الأجر

للدلالة على الأجراء الذين يعملون بالميأومة أو اليومية، واستعمل آخرين من الفقهاء

اصطلاح الراتب للدلالة على العاملين بالشهرية، وبسبب هذه التفرقة وما تثيره من ضغائن

وأحقاد بين فئات العاملين في الدولة هجر الفقه هذا الوضع وأصبح الراتب والأجر تعبيران

يطلقان للدلالة على مسمى واحد وهو مقابل العمل<sup>(1)</sup>.

ويقصد بالراتب: المقابل المالي الذي يحصل عليه الموظف العام بصفة دورية ومنتظمة

مقابل ما يقوم به من أعمال أثناء خدمته في الوظيفة العامة<sup>(2)</sup>. كذلك يقصد بالراتب الموظف العام

كحق: المقابل المالي الأساسي الذي يتقاضاه من الدولة بصفة دورية منتظمة نظير ما يوديه من

أعمال أثناء خدمته<sup>(3)</sup>.

وقد عرّف المشرّع الأردني الراتب الأساسي في نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي في

المادة الثانية بأنه: "الراتب الشهري الذي يستحقه الموظف ويتقاضاه مقابل قيامه بمهام وظيفته التي

يشغلها ولا يشمل العلاوات والمخصصات من أي نوع كانت"<sup>(4)</sup>.

والجهة التي يتبعها الموظف وفقاً لذلك ملزمة بأن تؤدي للموظف مقابل عمله؛ أي مقابل

أداءه للعمل المكلف به.

---

(1) د.علي خطار شطناوي، القانون الإداري الأردني ج2، دار وائل للنشر، عمان، الطبعة الأولى، 2009، ص 53.

(2) د. محمد علي خلايلة، القانون الإداري(2)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2015، ص90.

(3) د. نواف كنعان، القانون الإداري(2)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2003، ص 111.

(4) لطفاً انظر: المادة (2) من نظام الخدمة المدنية لسنة 2014.

وعليه يمكن القول بأن الراتب هو المقابل المالي الذي يستحقه الموظف مقابل أداء وظيفته المكلف بها، بما يكفل له العيش الكريم بالمظهر اللائق بمكانة الوظيفة الاجتماعية. ويتم تحديد الراتب وفقاً لاعتبارات موضوعية تتعلق بنوع وطبيعة الوظيفة التي يتولاها الموظف، وهو بهذا المعنى حقّ للموظف.

والأصل أن يتم منح جميع الموظفين الذين يشغلون نفس الفئة الوظيفية والدرجة نفس الراتب، إلا أننا نجد في الواقع تفاوتاً في الرواتب الموظفين في الدولة من نفس الفئة والدرجة، وذلك إما بسبب وجود أنظمة وظيفية خاصة ببعض الفئات الوظيفية<sup>(1)</sup>.

وتحدد الرواتب الأساسية لموظفي الدولة وفقاً لسلم الرواتب، هو ما يحصل عليه الموظف لقاء العمل المتفق عليه، ويتحدد المرتب على أساس بداية مربوط الدرجة المعين عليه الموظف من بين الدرجات المبينة بالجدول المرفق باللائحة مضافاً إليه عدد من العلاوات السنوية المخصصة للدرجة التي يشغلها والمكافآت والمزايا المالية<sup>(2)</sup>؛ أي عند توظيف الشخص فإنه يتلقى راتب الوظيفة المعيين فيه وفق الراتب المخصص لها في سلم الرواتب والدرجات.

## 2- الحق في العلاوات والبدلات والمكافآت والتعويضات:

يمنح الموظفون العموميون بالإضافة إلى الراتب الأساسي مجموعة من العلاوات والبدلات والمزايا المالية الأخرى، وتشكّل مع الراتب الأساسي ما يسمى الراتب الإجمالي للموظف العام<sup>(3)</sup>. ويستحق الموظف العلاوات والبدلات والمكافآت والتعويضات الآتية:

(1) د. محمد علي خلايلة، القانون الإداري(2)، مرجع سابق، ص 91.

(2) د. حسين المهدي، شرح أحكام الوظيفة العامة، دار الكتب الوطنية، الطبعة الأولى، بنغازي، 1986، ص 120.

(3) د. حمدي القبيلات، القانون الإداري الجزء الثاني، دار وائل للنشر، عمان، الطبعة الأولى، 2010، ص 295.

أولاً: **العلاوات**: يقصد بعلاوة الموظف العام: مبلغ من المال يضاف إلى المرتب الأساسي للموظف لأسباب معينة وفقاً للشروط والضوابط النظامية فتزداد بها تلك الرواتب<sup>(1)</sup>. حيث يستحق الموظف العام إلى جانب الراتب مجموعة من العلاوات، والتي تشكل مع الراتب الأساسي ما يسمى الراتب الإجمالي للموظف. وتختلف العلاوة عن الزيادة السنوية، من حيث أن الزيادة السنوية تمثل زيادة مالية تُضاف إلى راتب الوظيفة التي يشغلها.

في حين أن المقصود بالعلاوة بوجه عام الزيادة المالية المقررة للموظف تبعاً للراتب الأساسي، والتي يستحقها الموظف تبعاً لاستحقاق هذا الراتب، إلا مرتبطة منها بمكان العمل؛ كعلاوات موظفي السلك الدبلوماسي العاملين في الخارج.

وتقسم العلاوات المالية المقررة للموظفين إلى ما يأتي:

1- العلاوة الأساسية: يستحق الموظف من الفئات الأولى والثانية والثالثة علاوة أساسية بنسبة مئوية من الراتب الأساسي<sup>(2)</sup>.

2- علاوة غلاء المعيشة وتحسين مستوى المعيشة: يستحق الموظف من الفئتين الأولى والثانية علاوة (غلاء المعيشة) شهرية، بينما يستحق الموظف من الفئة الثالثة ذات العلاوة، إلى جانب ذلك يستحق الموظف من هذه الفئات الثلاث علاوة (تحسين مستوى المعيشة) أيضاً<sup>(3)</sup>.

3- العلاوة العائلية: وهي علاوة يستحقها الموظف المتزوج والموظف الأرملة والمطلق إذا كان له أولاد لا تقل أعمارهم عن (18) سنة، وتدفع العلاوة العائلية للموظفة إذا كان زوجها متوفياً أو مقعداً أو كانت معيلة أولادها<sup>(4)</sup>.

(1) د. نواف كنعان، القانون الإداري(2)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2003، ص 115.

(2) د. حمدي القبيلات، القانون الإداري الجزء الثاني، دار وائل للنشر، عمان، الطبعة الأولى، 2010، ص 295.

(3) د. محمد علي خلايلة، القانون الإداري(2)، مرجع سابق، ص 93.

(4) د. نواف كنعان، الوجيز في القانون الإداري الأردني الكتاب، مرجع سابق، ص 111.

4- العلاوة الفنية: يستحق الموظف بالإضافة إلى العلاوة الأساسية الموحدة للموظفين علاوة تسمى (علاوة فنية)، إذا كان الموظف يمارس أحد الأعمال التالية: التعليم أو التمريض وأعمال التدريب في أي من المؤسسات أو مراكز التعليم أو التدريب التي ترخصها أي من وزارتي التربية والتعليم والتعليم العالي<sup>(1)</sup>.

5- العلاوة الإضافية: تمنح علاوات إضافية بنسب من الراتب الأساسي تحدد بموجب تعليمات يصدرها مجلس الوزراء<sup>(2)</sup>، كما جاء في المادة (26/أ) ويجوز الجمع بينها وهي: تمنح العلاوات الإضافية المبينة أدناه بنسب من الراتب الأساسي تحدد بموجب تعليمات يصدرها مجلس الوزراء بناءً على تنسيب المجلس ويجوز الجمع بينها:

1- علاوة فنية 2- علاوة إشرافية 3- علاوة مؤسسة 4- علاوة موقع العمل.

5- أي علاوة إضافية أخرى تحددها التعليمات الصادرة عن مجلس الوزراء<sup>(3)</sup>.

وتصرف هذه العلاوات بقرار من الوزير بناءً على تنسيب لجنة يشكلها برئاسة الأمين العام وعضوية ثلاثة من موظفي الدائرة و مندوب عن الديوان يسميه رئيس الديوان.

6- علاوة العمل الإضافي: وهي التي تدفع إلى الموظف عند تكليفه في عمل تزيد ساعات العمل فيه عن الحدّ المسموح فيه قانوناً<sup>(4)</sup>.

7- علاوة الترفيع: وتتمثل في الزيادة المالية التي تضاف إلى راتب الموظف المرفوع، وهي الفرق المالي بين راتبه قبل الترفيع وراتبه بعده، حيث إن ترفيع من درجة إلى درجة أعلى منها

(1) د. نواف كنعان، القانون الإداري(2)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2003، ص 118.

(2) علي خطار شطناوي، القانون الإداري الأردني (2)، دار وائل للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2009، ص 58.

(3) لطفاً انظر: المادة (26/أ) من نظام الخدمة المدنية لسنة 2014.

(4) د. حمدي القبيلات، القانون الإداري الجزء الثاني، دار وائل للنشر، عمان، الطبعة الأولى، 2010، ص 295.

يقتضي منح الموظف المرفع الراتب الأعلى من راتبه مباشرة في الدرجة الأعلى ضمن الفئة الوظيفية الواحدة.

### ثانياً: البدلات:

تعني البدلات: المبالغ المالية التي تُمنح للموظفين بسبب مقتضيات الوظيفة أو الظروف المحيطة بالعمل، أو بسبب طبيعة العمل ذاته أو خطورته أو ملابساته، وتضم البدلات عادةً راتب الموظف العام، ولكنها لا تُعدّ جزءاً منه، وذلك على عكس العلاوات.

وتنقسم البدلات إلى عدة أنواع، وفيما يلي بيان لأهم هذه البدلات:

- 1- بدل التمثيل لشاغلي الوظائف العليا.
- 2- بدل التنقل: وهي التي تمنح إلى الموظف لتغطية نفقات تنقله من مكان سكنه إلى مقر عمله.
- 3- بدل العدوى والمخاطر: يصرف كل شهر وبمقدار معين للموظفين الذين يتعرضون بحكم عملهم، وبصورة مباشرة للضرر أو العدوى في جهات العمل المحددة في النظام؛ كالأطباء والمرضى في مجال الأمراض المعدية؛ كقسم الأشعة، والطب الوقائي، والمختبرات الجرثومية...، كما يصرف بدل الخطر كل شهر وبمقدار معين لموظفين الذين تقتضي طبيعة عملهم التعرض للخطر نتيجة عملهم في الأسلحة والذخائر ومحطات الكهرباء ذوات الضغط العالي<sup>(1)</sup>.

---

(1) د. نواف كنعان، القانون الإداري(2)، مرجع سابق، ص119.

## ثالثاً: المكافآت:

بالإضافة إلى العلاوات والبدلات المشار إليها سابقاً هناك مزايا مالية أخرى يمكن أن يحصل عليها الموظف العام، ومنها المكافآت، التي نصّ عليها نظام الخدمة المدنية الأردني، والتي تمنح للموظفين العموميين في أحوال معينة إذا توافرت الشروط النظامية لمنحها، والتي منها:

1- مكافأة العضوية في المجالس والهيئات واللجان: وتشمل المكافآت التي تمنح للموظفين

الذين يمثلون الحكومة في مجالس إدارة الشركات التي تساهم فيها<sup>(1)</sup>.

2- مكافأة تشجيعيه (مكافأة زيادة الأداء): وهذه المكافأة تمنح للموظف الذي يبذل جهداً غير

عادي أو يقدم خدمة ممتازة في مجال عمله، وذلك حثاً للموظف المجد.

3- مكافأة العمل الإضافي: وهي مكافأة مالية تصرف للموظف الذي يكلف بالعمل خارج

الوقت الدوام الرسمي في غير دائرته بناءً على موافقة الجهة المختصة بمقتضى أحكام

النظام<sup>(2)</sup>.

4- مكافأة الابتكار والإبداع الذهني: وهي مكافأة مالية تمنح للموظف الذي يقدم براءة اختراع

يفيد الدائرة التي يعمل بها، أو يقدم مؤلفاً أو بحثاً أو دراسةً تحقق فائدة مهمة ومؤكدة للجهة

التي يعمل لديها، أو للمجتمع أو يقوم بخدمة متميزة أو بعمل إبداعي، أو يحقق إنجازاً يترتب

عليه وفراً في النفقات العامة أو رفع مستوى الأداء في الدائرة بعد تطبيقه<sup>(3)</sup>.

---

(1) د. نواف كنعان / الوجيز في القانون الإداري الأردني / مرجع سابق / ص 113.

(2) د. نواف كنعان / الوجيز في القانون الإداري الأردني / مرجع سابق / ص 112.

(3) د. حمدي القبيلات / القانون الإداري الجزء الثاني / دار وائل للنشر / عمان / الطبعة الأولى / 2010 / ص

## رابعاً: التعويضات:

يستحق الموظفون لأسباب معينة تعويضات مختلفة إذا توافرت الشروط المقررة لها، وهي

على النحو الآتي:

1- التعويض الذي يصرف إلى ورثة الموظف في حالة الوفاة أثناء وجوده في الخدمة، ولا يوثر

هذا التعويض على أية حقوق يستحقها ورثة الموظف المتوفي، أو المعالون من أفراد أسرته

بما في ذلك حقوقهم التقاعدية أو حقوقهم في أي صندوق للضمان الاجتماعي.

2- التعويض الذي يصرف للموظف الذي يُصاب بحالة عجز جزئي أو عاهة مستديمة لا

تمنعانه من أداء عمله إذا وقعتا بسبب العمل، حيث يقدر التعويض على أساس نسبة العجز

الذي وقع في الوظيفة العامة<sup>(1)</sup>.

وبالتالي هذه هي أغلب الحقوق المالية التي يتقصاها الموظف العام خلال حياته الوظيفية

جزءاً قيام العلاقة التنظيمية القانونية بينه وبين الإدارة العامة.

## ثانياً: الحقوق الوظيفية:

إلى جانب الحقوق المالية التي تمنح للموظف العام بموجب أحكام الوظيفة العامة، هنالك

حقوق أخرى تسمى الحقوق الوظيفية، والتي يقصد بها الامتيازات الوظيفية التي يتمتع بها الموظف

العام والتي يستمدّها من مركزه النظامي، حيث أن المشرّع قد كفل هذه الحقوق وأوجب على الإدارة

منحها إلى الموظف العام عند توفر شروطها، والتي تشتمل على ما يأتي:

---

(1) د. نواف كنعان، القانون الإداري(2)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2003، ص 123.

## 1 - الإجازات:

يُعدّ الموظف العام كأبي فرد من الأفراد في حاجة للخلود للراحة لتجديد نشاطه، كما أن هناك ظروف مرضية أو اجتماعية أو علمية قد تطرأ تجعله في حاجة للحصول على إجازة، وتقتضي المصلحة العامة أيضاً في بعض الأحيان منح الموظف فترة من الراحة<sup>(1)</sup>.

ويُقصد بالإجازات: الحقّ الذي يستمدها الموظف من مركزه الوظيفي النظامي، والذي يعني الغياب عن العمل بإذن رسمي. حيث تُعدّ الإجازات من الحقوق المتصلة بالوظيفة نفسها مثلها مثل الحقوق المالية (الراتب والعلاوات). ولغايات الصالح العام ومصلحة الموظف لا بدّ من حصول الموظف العام على عدد من أيام الإجازة للراحة وتجديد النشاط الجسمي والنفسي، ولهذا تُعدّ الإجازة حقاً وظيفياً للموظف العام، ويستمد الموظف حقّه من مركزه القانوني<sup>(2)</sup>.

ويستحق الموظف العام طيلة حياته الوظيفية العديد من الإجازات القانونية، شريطة مراعاة مقتضيات العمل الإداري عند الموافقة على منحها، حيث تُعدّ الإجازة حقاً وظيفياً للموظف العام، ولا يجوز حرمانه منها. ولكن يحق للإدارة تنظيم ممارسة هذا الحقّ لضمان حسن سير المرفق العام وأدائه للمهمات والمسؤوليات المنوطة بها، وتتميز كافة أنواع الإجازات التي يتمتع بها الموظف العام بأنها لأنقطع الصلة الوظيفية التي تربط الموظف العام بالدولة، بل يبقى موظفاً عاماً متمتعاً ببعض الحقوق، وملتزماً باحترام بعض الواجبات الوظيفية<sup>(3)</sup>.

ويستحق الموظف العام العديد من الإجازات التي يستمد حقّ التمتع بها من النظام مباشرة، بحيث لا يجوز للإدارة حرمانه منها أو إنقاص مدتها، وحيث إن المشرّع الأردني قد خصص

(1) أنس جعفر، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية، 2009، ص 164.

(2) د. سليمان بطارسة، نظام الوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية، عمان، 1997، الطبعة الأولى، ص 200.

(3) د. علي خطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، الجامعة الأردنية، 1998، ص 119.

الفصل الرابع عشر من نظام الخدمة المدنية المادة (97 و98) لتنظيم الإجازات المتنوعة التي يحقّ للموظف الحصول عليها، وتتمثل هذه الإجازات فيما يأتي: يحق للموظف الحصول على الإجازات المنصوص عليها في هذا النظام وفقاً للأحكام والإجراءات المبينة فيه، وفي كل الأحوال يجب مراعاة مصلحة العمل عند الموافقة على منح الإجازات باستثناء إجازة الأمومة والإجازة العرضية وإجازة الحج.

أما أنواع الإجازات، فيحق للموظف الحصول على الإجازات الآتية<sup>(1)</sup>:

1- الإجازة السنوية 2- إجازة الأمومة 3 - الإجازة العرضية 4- إجازة الحج

5- الإجازة دون راتب وعلاوات 6- الإجازة المرضية.

## 2- الترفيات (الترفيح):

يُقصد بالترقية (الترفيح) لغوياً الصعود والارتقاء، ويُقصد بها قانوناً انتقال الموظف العام من فئة وظيفته إلى فئة وظيفته أعلى منها أو انتقاله من درجة أعلى داخل ذات الفئة الوظيفية، حيث تُعد الترقية من أهم الحقوق الوظيفية التي يعول عليها الموظف العام نظراً لما تمثله من استجابة لرغبته وطموحه في الصعود والارتقاء داخل الهرم الإداري وتولّي وظائف ذات مهمات ومسؤوليات أهم وأكبر في المرفق الذي ينتمي إليه<sup>(2)</sup>.

ويُقصد بالترقية من الناحية الإدارية السليمة اختيار أكفأ الموظفين وأصلحهم لتولّي وظائف ذات مستوى أعلى من حيث المسؤولية والسلطة في التنظيم الإداري للوحدة، على أن يتمتع الشخص في هذه الحالة بمزايا مادية أفضل مما كان يتمتع بها في وظيفته السابقة؛ لأنها تفسح المجال أمام الموظف للوصول للمناصب العليا، فتغرس الحافز أمام الموظفين لبذل أقصى قدر من

(1) لطفاً انظر: المادة (97 و98) من نظام الخدمة المدنية لسنة 2014.

(2) علي خطار شطناوي، القانون الإداري الأردني (2)، دار وائل للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2009، ص66.

الجهد ليظفر بالترقية والتمتع بمزاياها المادية والمعنوية، كما أنها تُشعر الموظف العام بالأمان نتيجة تحقيق تقدم مستمر في حياته الوظيفية دون تغيير مكان عمله<sup>(1)</sup>.

ونظراً لأهمية الترفيع للموظف العام وللعمل الوظيفي معاً، فقد حرصت التشريعات في مختلف الأنظمة الإدارية في العالم على تضمين هذا الموضوع قواعد تحكم ترفيع الموظفين، ومنها المشرّع الأردني، فقد نظّم موضوع الترفيع في نظام الخدمة المدنية في الفصل الثاني عشر منه مبيناً فرص الترفيع وإجراءاته وشروطه وأساسها<sup>(2)</sup>. وهي على النحو الآتي

1- فرص الترفيع: نعني بفرص الترفيع توفر وظيفة شاغرة في مرتبة أعلى من مرتبة الموظف الذي يحق له التنافس لشغلها بالترفيع، ولهذا يشترط لإجراء الترفيع أن يرفع الموظف إلى وظيفة شاغرة وهذا ما نصّ عليه نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي صراحة بقوله: يتم ترفيع الموظف إلى وظيفة شاغرة في الملاك ويتم ترقيته من درجة إلى درجة أعلى منها وإلى الراتب الأساسي الأعلى من راتبه الأساسي مباشرة في الدرجة الأعلى ضمن الفئة الواحدة<sup>(3)</sup>.

2- أنواع الترفيع: وينقسم الترفيع إلى نوعين: الترفيع الوجوبي والترفيع الجوازي، حيث إن سلطة الإدارة فيما يتعلق بالترفيع الوجوبي هي سلطة مقيدة، في حين أن سلطتها فيما يتعلق بالترفيع الجوازي سلطة تقديرية.

---

(1) أنس جعفر، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية، 2009، ص 94.

(2) د. نواف كنعان، الوجيز في القانون الإداري الأردني الكتاب، مرجع سابق، ص 114.

(3) لطفاً انظر: المادة (77) من نظام الخدمة المدنية لسنة 2014.

## الفرع الثاني: مدى إمكانية تعديل الحقوق التنظيمية

إن المقصود بتعديل حقوق المتعاقد مع الإدارة: هو التعديل التي تجريه السلطة العامة، الذي تمارسها الإدارة بإرادتها المنفردة، دون الوقوف على موافقة الموظف العام عليه.

تملك الإدارية العامة سلطات واسعة في مجال تعديل الحقوق الموظف العام ضمن النظرية التنظيمية سواءً كانت حقوق مالية أو حقوق وظيفية، بعكس الوضع في النظرية العقدية، حيث إن سلطة الإدارة العامة مقيدة في بعض الجوانب وخاصة المالية فيه؛ مثل الراتب في عقد الوظيفة العامة لا يمكن تعديله إلا بناءً على الاتفاق بين الطرفين الإدارة والمتعاقد، ولكن هنا هي سلطة تقديرية للإدارة في تعديل حقوق الموظفين متى وجدت فيه مصلحة عامة، دون أخذ موافقة الطرف الآخر (الموظف). حيث تستطيع الإدارة العامة تعديل الحقوق للموظف العام سواءً كانت مالية أو وظيفية دون الرجوع إلى الموظف العام وأخذ موافقته، وذلك حسب ما تقتضيه المصلحة العامة، كما يأتي:

### أولاً: الحقوق المالية:

يُعدّ الراتب مركز الموظف العام تجاه راتبه مركزاً تنظيمياً، وهذا يعني أن للدولة سلطة تحديد الرواتب وسلطة زيادتها عند اللزوم، وسلطة تخفيضها إذا وجد لذلك مقتضى، دون أن يكون للموظفين الاحتجاج بحقوق مكتسبة في هذا الخصوص<sup>(1)</sup>.

حيث استقر الفقه الإداري على أن للراتب طبيعة قانونية مزدوجة، فُيعدّ الراتب عنصراً من عناصر المركز النظامي الذي يشغله الموظف العام، وتحدد القوانين والأنظمة كافة عناصر مضمونه بما فيها الراتب، ولا مجال للمساومة مع الموظف لتحديد مقدار الراتب الذي يتقاضاه،

(1) د. نواف كنعان، الوجيز في القانون الإداري الأردني الكتاب، مرجع سابق، ص 107.

ناهيك عن إمكانية تعديل سلم الرواتب في أي وقت دون أن يكون بمقدور الموظف المعين مسبقاً الاحتجاج بفكرة الحقوق المكتسبة للإبقاء على سلم الرواتب السابق<sup>(1)</sup>.

وعليه يظهر الجانب النظامي للراتب بخصوص المستقبل، حيث يشغل الموظف مركزاً نظامياً فيما يتعلق براتبه إزاء الدولة فيما يتعلق بالمستقبل، بحيث يجوز لها تعديله في أي وقت تشاء وبارادتها المنفردة دون أن يملك الموظف الاحتجاج بفكرة الحق المكتسب كون حقه في الراتب في المستقبل لم يثبت بعد أو لم يأتي بعد، ويتجلى الجانب الشخصي للراتب بعد أداء الخدمة واستحقاق الراتب، فيصبح ديناً شخصياً لصاحبه لا تستطيع الدولة المساس به باعتباره أضحى حقاً مكتسباً للموظف العام<sup>(2)</sup>.

ويترتب على هذا التكييف العديد من النتائج المهمة، والتي تتمثل في أنه يجوز تعديل النظام القانوني في أي وقت دون أن يكون بإمكان الموظفين الاحتجاج بفكرة الحقوق المكتسبة في المستقبل، كما لا يجوز للدولة تعديل راتب موظف بعينه مخالفة لمرتبات بقية زملائه<sup>(3)</sup>.

والخلاصة تستطيع الإدارة العامة تعديل جدول سلم الرواتب للموظفين العامين متى شاعت، ومتى وجدت مصلحة عامة من وراء ذلك، دون انتظار موافقة الموظف العام على ذلك. حيث أن الأصل في فكرة الحقوق المكتسبة أنها تقوم على مبدأ مهم وهو ثبات هذه الحقوق لصاحبها في ذمة الإدارة متى ما استحققت لصاحبها، وبالتالي فإن الحق الذي كسبه الموظف ثابت ولا تستطيع الإدارة التعديل فيه، أما الحقوق المالية المستقبلية القادمة تستطيع تعديلها كما تشاء.

أما بالنسبة للعلاوات والزيادات والمكافآت تتمتع الإدارة العامة بسلطة تقديرية في تعديل الشروط التي تؤدي إلى استحقاق العلاوات والزيادات أو المكافآت المالية أيضاً، متى وجدت في

---

(1) علي خطار شطناوي، القانون الإداري الأردني (2)، مرجع سابق، ص 54.

(2) د. علي خطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، الجامعة الأردنية، 1998، ص 108.

(3) علي خطار شطناوي، القانون الإداري الأردني (2)، مرجع سابق، ص 54.

ذلك مصلحة، ولكن هذا التعديل عندما يطبق فإنه يطبق على الكل وليس على موظف بعينه؛ لأن الأنظمة هي أنظمة عامة، تطبق على الجميع الذين تتوفر فيهم الشروط وليس على أحد بعينه. وبالتالي لا يمكن العودة بالمبالغ المالية التي اكسبها الموظف واستلمها من الإدارة والتعديل عليها.

### ثانياً: الحقوق الوظيفية:

ويقصد بالحقوق الوظيفية الامتيازات الوظيفية التي يتمتع بها الموظف العام والتي يستمدّها من مركزه النظامي<sup>(1)</sup>. إن معظم الحقوق الوظيفية للموظف العام هي حقوق تأتي من مركزه النظامي، سواءً كانت إجازات أو ترفيعات، وبالتالي تتمتع الإدارة العامة هنا أيضاً بقدر كبير من السلطة التقديرية في تنظيم وتعديل هذه الحقوق سواءً في زيادة مدد الإجازات بالزيادة أو التقصير أو تعديل شروط الترفيع، كما يأتي:

1- الإجازات: يتمتع الموظف خلال حياته الوظيفية بعدة أنواع من الإجازات، تُمنح له وفقاً للأحكام المنصوص عليها في النظام، وينظر للإجازة على أنها حقّ للموظف العام، إلا أنه مقيدة بالمصلحة العامة، حيث تملك الإدارة العامة تنظيم ممارسة هذا الحقّ بما لا يؤثر على حسن سير المرافق العامة<sup>(2)</sup>. حيث يجوز منح الموظف إجازته السنوية دفعة واحدة أو مجزأة وفقاً لظروف العمل ومتطلباته، كذلك تمتلك الجهة المختصة بالموافقة على منح الإجازة السنوية السلطة في تقصير مدة الإجازة أو تأجيلها وإلغاءها إذا اقتضت مصلحة العمل الرسمي ذلك ويتم إبلاغ الموظف العام بذلك القرار<sup>(3)</sup>. كما جاء في نص المادة (103) من نظام الخدمة المدنية الأردني: يجوز تقصير مدة الإجازة السنوية الممنوحة للموظف العام أو تأجيلها أو إلغائها بقرار من المرجع المختص إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك ويتم تبليغ الموظف

(1) علي خطار شطناوي، القانون الإداري الأردني (2)، مرجع سابق، ص 59.

(2) د. حمدي القبيلات، القانون الإداري الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 300.

(3) د. علي خطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، الجامعة الأردنية، 1998، ص 120.

بالقرار<sup>(1)</sup>. وهنا في مجال الإجازات تتمتع الإدارة العامة بسلطة واسعة في تنظيم أحكامها أو في تعديل شروطها وذلك وفق ما تقتضيه المصلحة العامة لسير المرافق العامة بانتظام وإطراد.

**2- الترفيعات (الترقيات):** كما تتمتع الإدارة العامة في مجال الترفيع بسلطة واسعة في تعديلها وتنظيم أحكامها، وذلك وفق ما تقتضيه المصلحة العامة، فلا يعقل أن يعامل كافة الموظفين بنفس المعاملة بصرف النظر عن مؤهلاتهم وإخلاصهم في أعمالهم، وبالتالي لا بد من منح الإدارة العامة سلطة تقديرية في مجال الترفيع وخاصة الترفيع الجوازي.

وتجدر الإشارة إلى أن سلطة الإدارة فيما يتعلق بالترفيع الوجودي هي سلطة مقيدة، في حين أن سلطتها فيما يتعلق بالترفيع الجوازي سلطة تقديرية<sup>(2)</sup>، حيث تقول محكمة العدل العليا في هذا المجال: استقر الفقه والقضاء الإداري على أن الإدارة تترخص بالترفيع إلى الوظائف العامة بسلطتها التقديرية بدون معقب عليها في ذلك ما لم تكن مقيدة بموجب أحكام القانون أو بقواعد تنظيمية قيدت نفسها بها فإذا وضعت شروطاً وأحكاماً معينة وجب عليها مراعاتها، وأن عدم مراعاة هذه الشروط والأحكام يشكل إساءة في استعمال السلطة<sup>(3)</sup>.

وفي حكم آخر قالت محكمة العدل العليا: استقر الاجتهاد على أن الترقية ليست حقا للموظف تجوز له مطالبة الجهة الإدارية به على سبيل الجزم والالتزام، وإنما هي حق للجهة الإدارية تستعمله في حدود سلطاتها التقديرية بما تراه محققاً للصالح العام، ولا يخضع في ذلك لرقابة القضاء إلا إذا خالفت قانوناً صدر مقيداً لسلطتها في استعمال هذا الحق أو إذا أساءت

(1) لطفاً انظر: المادة (103) من نظام الخدمة المدنية لسنة 2014.

(2) د. حمدي القبيلات، القانون الإداري الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 300.

(3) مجلة نقابة المحامين العدد (4)، لسنة 2005، قرار محكمة العدل العليا رقم (422/2004) هيئة عادية تاريخ 2004/11/8، ص 653.

استعماله كما انه من المسلم به قانوناً أن المحكمة لا تملك إصدار قرار بالترقية، لأن ذلك من شأن الإدارة<sup>(1)</sup>.

كما تُعدّ الإجازة حقاً للموظف عند توافر شروط استحقاقها، لكن تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية في منحها أو عدم منحها و تحديد وقت منحها في بعض الإجازات وفي تحديد مدتها، حيث يرجع مدى جدية ومعقولية الأسباب الطارئة التي دعت الموظف إلى أخذ الإجازة والتغيب للجهة الإدارية، وذلك على ضوء مصلحة العمل.

### **المطلب الثاني: أثر العلاقة التنظيمية في مجال التزامات الموظف والإدارة**

يتمتع الموظف العام بموجب العلاقة القانونية التنظيمية، والتي نشأت عن عمل الموظف لدى الإدارة العامة بعدد من الحقوق، فإنه في المقابل يترتب عليه مجموعة من التزامات للإدارة العامة، كما يترتب على الإدارة ذاتها عدد من التزامات اتجاه الموظف العام، والتي وجب القانون عليه احترامها وتنفيذها، وبالتالي سيتناول هذا المطلب الالتزامات سواءً التزامات الموظف، أو التزامات الإدارة العامة، وذلك من خلال فرعين، وهما:

الفرع الأول: أثر العلاقة التنظيمية في مجال التزامات الموظف.

الفرع الثاني: أثر العلاقة التنظيمية في مجال التزامات الإدارة العامة.

### **الفرع الأول: أثر العلاقة التنظيمية في مجال التزامات الموظف**

إذا كان من حقّ الموظف العمومي أن يحصل على مختلف الحقوق التي تنبثق من جرّاء قيام العلاقة التنظيمية القانونية التي تم الإشارة إليها سابقاً فإن القاعدة المسلم بها أن كل حقّ يقابله التزام، وبالتالي ثمة مجموعة من الالتزامات التي تنبثق من وراء هذه العلاقة أيضاً ينبغي على

---

(1) مجلة نقابة المحامين العدد(7)، لسنة 2001، قرار محكمة العدل العليا رقم (217/2000)هيئة عادية تاريخ 2001/1/21، ص 1398.

موظف القيام بها للمحافظة على المصلحة العامة ورعاية حقوق المواطنين المتعاملين معه وضماناً لاستمرار حسن سير المرافق العامة. حيث تفرض صفة الموظف العام على شاغل الوظيفة أيّاً كان العديد من الالتزامات الوظيفية ذات الصلة الوثيقة بممارسة الوظيفة العامة نفسها.

ومنطق التزامات الموظف يقوم على قاعدة أساسية من مقتضاها أن ينفذ كلما يقتضيه واجب منصبه، وأن يجانب كل ما يعارض هذا الواجب، سواء نصّ المشرّع صراحةً على ذلك، أو لم ينص<sup>(1)</sup>. وفي الأردن كما في غيره من البلدان هنالك العديد من النصوص التي توضح هذه الالتزامات، حيث بيّن المشرّع الأردني في نظام الخدمة المدنية الحالي تعداداً لالتزامات الموظفين، منها ما هو إيجابي ومنها ما هو سلبي، وبالتالي سيتن تناول هذه الالتزامات (الواجبات) من خلال ما يأتي:

#### أولاً: الالتزامات الإيجابية:

إن المقصود بالالتزامات الإيجابية هي التي تفرض على الموظف القيام بعمل معين، وتتمثل هذه الواجبات - بموجب نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي - في قيام الموظف بالالتزامات التالية<sup>(2)</sup>:

أ. الالتزام بأوقات الدوام الرسمي وأداء مهام وواجبات وظيفته الموكلة إليه بنشاط وأمانة ودقة، مع جواز تكليفه بالعمل لأكثر من الساعات المقررة للدوام الرسمي بما في ذلك أيام العطل والأعياد الرسمية إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك، وللمرجع المختص صرف مكافأة مالية لقاء ذلك وفقاً لتعليمات منح المكافآت والحوافز المعمول بها في الخدمة المدنية.

(1) د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 445.

(2) لطفاً انظر: المادة (67) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2014.

ب- معاملة الجمهور بلباقة وكياسة، وعلى أساس الحيادية والتجرد والموضوعية والعدالة دون تمييز بينهم على أساس الجنس أو العرق أو المعتقدات الدينية، أو أي شكل من أشكال التمييز.

ج- تنفيذ أوامر رؤسائه وتوجيهاتهم وفق التسلسل الإداري والتعامل مع رؤسائه ومرؤوسيه باحترام، وتطبيق مبدأ المشاركة، وبناء روح الفريق في العمل.

د- المحافظة على المال العام ومصالح الدولة وممتلكاتها وعدم التهاون بأي حق من حقوقها والتبليغ عن أي تجاوز على المال العام والمصلحة العامة، وعن أي تقصير أو إهمال يضر بهما

هـ- ضرورة الإلمام بالقوانين والأنظمة والمهام والخطط والبرامج المتعلقة بعمل الدائرة والاستفادة من الخبرة، وفرص التدريب والتأهيل لزيادة الإنتاجية، ورفع كفاءة الأداء الفردي والعام في الدائرة .

و- التحلي بالصدق والشجاعة والشفافية في إبداء الرأي والإفصاح عن جوانب الخلل والإبلاغ عنه مع الحرص على التأكد من المعلومات وعدم اغتيال الشخصية.

ز- التعامل بروح الزمالة والتعاون وتبادل المعرفة واحترام علاقة الشراكة في العمل بين الرجل والمرأة، وتعميق الانتماء للدائرة والاعتزاز بانجازاتها.

يترتب على العلاقة التنظيمية قيام الموظف العام بتنفيذ واحترام كافة الالتزامات التي فرضتها عليه هذه العلاقة، وإلا قامت في حقه إجراءات تأديبية وعقوبات قانونية تؤثر بدورها على حقوقه سواءً كانت مالية مثل الخصم من الراتب أو حرمانه منه، تؤثر على حقوقه الوظيفية مثل تأخير الترفيع أو إلغاء إجازاته وغيرها من الإجراءات التأديبية في حقه.

## ثانياً: الالتزامات السلبية:

توجب الوظيفة العامة على شاغلها القيام بأعمال معينة، كما توجب عليه في الوقت نفسه الامتناع عن أتيان الأعمال المحظورة بوجه عام، وذلك نظراً لتعارضها مع مقتضيات الوظيفة العامة أو أهدافها أو كرامتها. ومن أهم الالتزامات السلبية التي يمتنع الموظف العام عن القيام بها ما يأتي:

### 1- عدم إفشاء أسرار الوظيفة:

تسمح الوظيفة العامة للموظف أن يعلم الكثير من الأسرار والأمور التي لم يكن في مقدوره الاطلاع عليها لولا الوظيفة، ولهذا تتجه أغلب التشريعات المتعلقة في الوظيفة العامة إلى إلزام الموظف بالمحافظة على أسرار المهنة وعدم اطلاق الغير على أي أمر، أو عمل مكتوب أو خبر يعرفه هو بنفسه أو يحوزه أثناء ممارسة مهامه<sup>(1)</sup>.

وبالتالي يجب على الموظف العام عدم إفشاء الأسرار التي يطلع عليها بحكم عمله إذا كانت سرية بطبيعتها، مثل الأمور المتصلة بالحياة الخاصة للمتعاملين مع الإدارة التي يعمل بها الموظف، أو إذا كانت سرية بنص القانون، ويظل الموظف ملتزماً بكتمان أسرار الوظيفة حتى بعد ترك الخدمة، ومخالفة هذا الالتزام قد تعرضه للمساءلة بكافة صورها الإدارية والمدنية والجزائية، ويحظر على الموظف الاحتفاظ خارج مكان العمل لنفسه بأية وثيقة أو مخابرة رسمية أو نسخة منها أو صورة عنها أو تسريبها لأية جهة خارجية أو الكتابة أو التصريح عنها دون أن يكون ذلك من صلاحيته، عدا الأوراق الخاصة بشخصه<sup>(2)</sup>.

(1) د. أنس جعفر، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية، 2009، ص 222.

(2) د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، سنة 1994، ص 337.

وفي التشريعات الأردنية، يجد هذا الواجب سنده في الدستور الذي ينص في المادة (18) منه على<sup>(1)</sup>: تعتبر جميع المراسلات البريدية والبرقية والمخاطبات الهاتفية سرية، فلا تخضع للمراقبة أو التوقيف إلا في الأحوال المعينة في القانون. وقد نصت بعض الأنظمة الوظيفية الخاصة على هذا الالتزام صراحةً، كما هو الحال في النص الوارد في قانون استقلال القضاء في الأردن الذي يقضى: لا يجوز للقضاة إفشاء سر المداولات<sup>(2)</sup>.

ويترتب على مخالفة الموظف لهذا الالتزام توقيع عقوبات خاصة نص عليها قانون العقوبات صراحةً ما لم يكن إفشاء السرية قد تم بناء على أمر صادر للموظف من رئيسه، أو كان من شأن إفشاء السرية منع ارتكاب جريمة، أما في غير هذه الحدود فلا يجوز إفشاء الأسرار حتى لو كان لجهة عامة، إلا إذا كانت هذه الجهة من الجهات التي يتعين قانوناً عدم الاحتجاج أمامها بالسرية<sup>(3)</sup>.

## 2- عدم استغلال الوظيفة:

تتطلب حماية الإدارة الحكومية من الانحراف والفساد حظر استغلال الموظف نفوذ وسلطة وظيفته لتحقيق مصالحه الخاصة أو لخدمة أهداف أو مصالح حزبية أو بقصد الإضرار بالغير لأحقاد شخصية أو التحايل على الأنظمة بقصد تحقيق مصلحة له أو للغير، ذلك أن استغلال الموظف لنفوذ وظيفته وسلطتها يؤدي إلى زعزعة ثقة المواطنين في نزاهة وأمانة الموظف، مما يؤدي إلى تصدع الأوضاع الوظيفية المختلفة والإخلال بكرامة الوظيفة وسمعتها وشرفها<sup>(4)</sup>.

(1) لطفاً انظر: المادة (18) الدستور الأردني لعام 1952.

(2) لطفاً انظر: المادة (17) من قانون استقلال القضاء في الأردن رقم (49) لسنة 1972.

(3) لطفاً انظر: المادة (355) من قانون العقوبات الأردني رقم (60) لسنة 1960 وتعديلاته.

(4) د. نواف كنعان، الوجيز في القانون الإداري الأردني الكتاب، مرجع سابق، ص 144

وقد تصدّى نظام الخدمة المدنية الأردني إلى هذا الموضوع في نص المادة (68/ ج /د)

حيث قال<sup>(1)</sup>: يحظر على الموظف وتحت طائلة المسؤولية التأديبية الإقدام على أي من الأعمال

التالية:

ج- استغلال وظيفته لخدمة أغراض أو أهداف أو مصالح حزبية أو القيام أو الاشتراك في أي

مظاهرة أو إضراب أو اعتصام أو أي عمل يمس بأمن الدولة ومصالحها، أو يضر أو

يعطل مصالح المواطنين والمجتمع والدولة.

د- استغلال وظيفته لخدمة أي منفعة شخصية أو لمنفعة أي طرف ليس له حق بها أو قبول

أو طلب أي إكراميات مادية أو عينية من أي شخص له علاقة أو ارتباط بالدائرة أو مصلحة

معها أثناء عمله إلا إذا كانت ضمن المعايير الطبيعية المتعارف عليها للاحترام والتقدير.

وقد تم تجريم فعل استغلال (أو استثمار) نفوذ الوظيفة العامة المرتكبة بواسطة أي موظف

في قانون العقوبات الأردني رقم (60) لسنة (1960) وتعديلاته في المادة(176).

كما يترتب على هذه العلاقة التنظيمية قيام الموظف العام بتنفيذ واحترام كافة الالتزامات

التي فرضتها عليه هذه العلاقة، توجب عليه الامتناع عن القيام بأعمال وتصرفات معينة، وإذا قام

بها قامت في حقه إجراءات تأديبية وعقوبات قانونية تؤثر بدورها على حقوقه سواء كانت مالية مثل

الخصم من الراتب أو حرمانه منه، تؤثر على حقوقه الوظيفية مثل تأخير الترفيع أو إلغاء إجازاته

وغيرها من الإجراءات التأديبية في حقه.

حيث تتأثر حقوق الموظف العام التي اكتسبها من وراء عمله لدى الإدارة العامة وفق

النظرية التنظيمية، في حال عدم التقيد بالالتزامات الملقاة على عاتقه، سواء من حرمانه من جزء

منها أو حتى تأخير حصوله عليها أو حتى حرمانه منها كلها.

(1) لطفاً انظر: المادة (68 / ج / د) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2014.

## الفرع الثاني: أثر العلاقة التنظيمية في مجال التزامات الإدارة العامة

من أبرز الآثار التي تنتج عن قيام العلاقة التنظيمية بين الإدارة العامة والموظف في مجال التزامات الإدارة العامة هي حقوق الموظف، والتي تُعد في الوقت نفسه التزامات في عاتق الإدارة العامة والملزمة بتنفيذها. حيث يترتب عن عمل الموظف لدى الإدارة وفق النظرية التنظيمية القانونية مجموعة من الحقوق وقابل هذه الحقوق هنالك عدد من الالتزامات على عاتقه، والتي تؤثر بدورها على حقوقه التي اكتسبها من وراء عمله. ولعل أبرز هذه الالتزامات:

1- الالتزامات المالية، مثل الرواتب والعلاوات والبدلات الزيادات وغيرها من الالتزامات المالية التي يفرضها نظام الخدمة على الإدارة العامة للموظف لديها.

2- الالتزامات الوظيفية، مثل الأجازات والترفيعات.

وتم توضيح هذه الالتزامات (حقوق الموظف) فيما سبق.

## المبحث الثالث

### انتهاء العلاقة الوظيفية وآثارها

تمتاز علاقة الموظف العام بالإدارة بأنها علاقة مؤقتة، وليست دائمة إلى ما لانهاية، وبالتالي لا بدّ من أن يأتي وقت تنتهي هذه العلاقة الوظيفية، حيث ثمة عدة أسباب تؤدي إلى قطع العلاقة الوظيفية منها ما يرجع إلى طلب الموظف ومنها ما يعود إلى قرار تصدره الإدارة العامة أو أن تنتقضى العلاقة الوظيفية بحكم القانون.

وبالرغم من أن المشرّع ينظر باستمرار إلى الوظيفة العامة باعتبارها مهنة ينقطع لها العامل بصفة دائمة طيلة حياته الوظيفية ولا يمارس أي عمل آخر مع وظيفته العامة، إلا أنه في النهاية هنالك أسباب تؤدي إلى انتهاء العلاقة القائمة بين الموظف والإدارة، سواءً كان الانتهاء بقرار إداري أو بحكم القانون.

وبالتالي يتولد على انقطاع علاقة الموظف بالإدارة العامة عدد من الآثار، التي تؤثر بدورها على الحقوق التي اكتسبها الموظف العام من وراء قيامه بالعمل في الوظيفة العامة. وعليه سيتناول هذا المبحث إلى بيان هذا الموضوع (انتهاء العلاقة الوظيفية وآثارها)، من خلال المطالبين الآتيين:

المطلب الأول: نهاية العلاقة الوظيفية بقرار من الإدارة العامة وآثارها.

المطلب الثاني: نهاية العلاقة الوظيفية بحكم القانون وآثارها.

## المطلب الأول: نهاية العلاقة الوظيفية بقرار من الإدارة العامة وآثارها

مثلما تملك الإدارة سلطة تقديرية واسعة في اختيار الأشخاص القادرين على القيام بأعباء الوظيفة العامة، وتحمل مسؤوليتها من ذوي الخبرة والكفاءة والمؤهلات العلمية المناسبة، كذلك الحال يخولها المشرع في بعض الحالات إنهاء العلاقة الوظيفية بينها وبين الموظف ممن تراه من الموظفين غير جدير أو غير كفوء للاستمرار في تحمل أعباء الوظيفة، وذلك كله في إطار المصلحة العامة، وبما يخدم سير المرافق العامة بانتظام واطراد بعيدا عن الغايات الشخصي والمصالح الذاتية.

وتقوم الإدارة بإنهاء العلاقة الوظيفية بين الموظفين العموميين وبينها بقرارات إدارية صادرة عن الجهات المختصة حسب القانون، إما بطلب وبمبادرة من الإدارة أو بطلب من الموظف العام وبموافقة الإدارة<sup>(1)</sup>.

وعليه سيتم تناول طرق انتهاء العلاقة الوظيفية بقرار من الإدارة العامة، وأهم الآثار التي تنشئ عنها، وهي على النحو الآتي:

### 1- الإحالة على التقاعد أو الاستبعاد:

تملك الإدارة العامة إحالة موظفيها إلى التقاعد أو الاستبعاد إذا توافرت شروط معينة تتعلق أساساً بالسن والخدمة الفعلية المقبولة إلى التقاعد، ويمكن تصنيف الإحالة إلى التقاعد أو الاستبعاد إلى عدة أنواع:

**الحالة الأولى:** الإحالة على التقاعد بناءً على طلب الموظف: يملك الموظف الذي أكمل ثلاثين سنة خدمة مقبولة للتقاعد الحق في أن يتقاعد، وتعد صلاحية الإدارة في هذه الحالة مقيدة،

(1) د. حمدي القبيلات، القانون الإداري الجزء الثاني، دار وائل للنشر، عمان، الطبعة الأولى، 2010، ص 359.

فلا يملك مجلس الوزراء رفض طلب الإحالة إلى التقاعد إذا توافرت الشروط القانونية المطلوبة<sup>(1)</sup>. حيث يكون على المرجع المختص بالتعيين إنهاء خدمة الموظف بناءً على طلبه إذا استكمل شروط الحصول على التقاعد المبكر.

**الحالة الثانية: الإحالة الجوازية:** يجوز لمجلس الوزراء أن يقرر إحالة الموظف على الاستيداع أو التقاعد إذا أكمل عشرين سنة والموظفة إذا أكملت خمس عشرة سنة مقبولة للتقاعد<sup>(2)</sup>. حيث يتمتع مجلس الوزراء بصلاحيّة تقديرية في هذه الحالة، فله أن يقرر إحالة الموظف إلى التقاعد إذا توافرت الشروط الواجبة لذلك.

ولا شك من أن إحالة الموظف العام على التقاعد ينتج آثار عديدة، على الوظيفة بالنسبة للمنصب الذي كان يشغله في الإدارة العامة، أو على الموظف نفسه، وذلك بفك الرابطة وشطب الموظف العام المحال على التقاعد من قائمة الموظفين العموميين المنتمين لتلك المؤسسة أو الإدارة العامة المستخدمة، وبالتالي توقيف الراتب؛ لأن الراتب يكون مقابل العمل، ينتج له في نفس الوقت الحق الآخر، وهو الحق في معاش التقاعد. وعلى العموم يمكن إجمال آثار قرار الإحالة إلى التقاعد بما يأتي:

**أولاً: بالنسبة للموظف العام:**

1- من حيث المبدأ، يستحق كل موظف محال على التقاعد راتباً تقاعدياً، بشرط إكماله للحدّ الأدنى للمدة المقبولة للتقاعد، ففي القانون الأردني يشترط أن يكمل الموظف عشرين سنة، والموظفة خمس عشرة سنة خدمة مقبولة للتقاعد، كما نصّ على ذلك قانون التقاعد المدني في

---

(1) علي خطار شطناوي، القانون الإداري الأردني (2)، دار وائل للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2009، ص 194.

(2) لطفاً انظر: المادة (15) من قانون التقاعد المدني.

المادة (15): يجوز لمجلس الوزراء أن يقرر إحالة الموظف على الاستിاداع أو التقاعد إذا أكمل عشرين سنة و الموظفة إذا أكملت خمس عشرة سنة مقبولة للتقاعد.

2- يستطيع الموظف المحال إلى التقاعد أن يمارس أي عمل آخر في القطاع العام أو الخاص، بمجرد صدور قرار إحالته إلى التقاعد.

3- يحرم الموظف المتقاعد من كافة حقوقه التقاعدية كجزاء يوقع عليه إذا ما أقدم على ارتكاب جرائم معينة وكتدبير في بعض الجرائم<sup>(1)</sup>.

4- يمنح الموظف المحال إلى التقاعد بدلاً عن الايجازات المستحقة له، عند إحالته إلى التقاعد، حيث جاء في نصّ المادة (104) من نظام الخدمة المدنية الأردني: إذا انتهت خدمة الموظف بغير العزل أو فقد الوظيفة فيدفع له بعد انفكاكه عن العمل بدلاً يعادل مجموع الراتب الأساسي والعلاوات عن مدة الإجازة السنوية التي كان يستحقها عند انتهاء خدمته كما لو كان على رأس عمله على أن لا يزيد المجموع على ستين يوماً، أما إذا أُعيد إلى العمل في الخدمة المدنية قبل انتهاء المدة التي استحق عنها ذلك البديل فيقتطع من راتبه الأساسي مبلغاً يتناسب مع ما تبقى من تلك المدة، ويصبح مستحقاً لإجازة سنوية تعادل أيامها<sup>(2)</sup>.

وعليه يتم إنهاء العلاقة الوظيفية بصدور قرار الإحالة على التقاعد من طرف سلطة التعيين الإدارة المختصة) وبذلك تنتهي الحياة الوظيفية للموظف، إلا ما تعلق بواجب المحافظة على السر المهني.

(1) د. حمدي سليمان قبيلات، انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، 2003، ص 46.

(2) لطفاً انظر: المادة (104) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2014.

وأخيراً فإن إحالة الموظف العام على التقاعد، لا تسقط مطالبته أثناء خدمته بحقوق ناشئة عن تلك الخدمة<sup>(1)</sup>.

## ثانياً: بالنسبة للإدارة العامة:

إن إحالة الموظف العام على التقاعد يترك فراغاً وظيفياً بالنسبة للمنصب الذي كان يشغله، والواقع أن الإدارة تسعى إلى توظيف مستخلفين محل قرارات الإحالة على التقاعد لأنها تعلم تاريخ مغادرة هؤلاء، دون إنكار أثر ذلك في نوعية الخدمات المقدمة من قبل هذا المرفق العمومي. إذ لا يستوي عمل من كرس حياته للقيام بتلك الخدمات، مع خدمات شخص آخر لم يباشر العمل في مرفق عمومي من قبل على الأقل لتلك الوظيفة الشاغرة بسبب إحالة من كان يشغلها على التقاعد أو المعاش، وهذا باعترافها بما يسمى في جل التشريعات بالخبرة ودورها في الحياة الوظيفية. ولكن جهة الإدارة غير ملزمة بإعادة شغل الوظيفة الشاغرة، فهي تتمتع بسلطة تقديرية، حيث يمكنها في هذا الشأن، حيث يمكنها إعادة شغلها أو عدم شغلها أو إلغائها نهائياً<sup>(2)</sup>. وعليه يمكن إجمال الآثار بالنسبة للإدارة في ترك الوظيفة خالية إلى حين تعيين موظف في مكان الموظف المتقاعد، وتمتع الإدارة العامة بسلطة تقديرية في التعيين.

## 2- الاستقالة:

يملك الموظف أن يطلب إنهاء علاقته بالإدارة وإنهاء خدماته من خلال طلب الاستقالة، إذا رأى في ذلك تحقيقاً لمصلحته الشخصية، فيحق للموظف التخلي عن الخدمة قبل انتهاء مدتها إذا

(1) د. حمدي سليمان قبيلات، انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب، مرجع سابق، ص 50.

(2) د. شريف يوسف خاطر، الوظيفة العامة، دار الفكر والقانون، الطبعة الأولى، المنصورة، 2011، ص 198.

أبدى رغبة صريحة وواضحة بذلك، حيث تُعدّ الاستقالة وسيلة من الوسائل لإنهاء خدمة الموظف العام<sup>(1)</sup>.

وتُعرّف الاستقالة بأنها: تعبير الموظف عن إرادته الصريحة (كتابة) ورغبته في ترك العمل في الإدارة، ولا ينتج هذا التعبير أثره إلا بموافقة الإدارة ومن تاريخ هذه الموافقة<sup>(2)</sup>. كذلك عرفها الدكتور ماجد الحلو بأنها: إنهاء خدمة الموظف بناءً على طلبه<sup>(3)</sup>. كذلك فقد نظّم المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية موضوع الاستقالة في المادة (167) وقال فيها<sup>(4)</sup>:

أ- تكون الاستقالة التي يقدمها الموظف خطية وغير مشروطة، وتقدم إلى المرجع المختص باتخاذ قرار تعيين المماثل له في الدرجة والراتب الأساسي، وإذا لم يصدر القرار بقبولها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمها تُعدّ مرفوضة

ب- على الموظف أن يستمر في القيام بمهام وظيفته لحين استلامه القرار بقبول استقالته أو رفضها، وإلا اعتبر فاقداً لوظيفته وفقاً لأحكام هذا النظام

حيث تقتضي مشروعية الاستقالة أن يقدم الموظف طلباً خطياً بذلك، فصدور قرار بقبول استقالة الموظف التي لم يقدمها أصلاً يجعل القرار باطلاً، وبالتالي تتمتع الإدارة بصلاحيّة تقديرية عند نظرها لطلب الاستقالة<sup>(5)</sup>. وبالتالي يترتب على قبول جهة الإدارة لاستقالة موظفها جملة من الآثار، وهي على النحو الآتي:

(1) أنس جعفر، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية، 2009، ص 278.

(2) د. نبيلة كامل، الوظيفة العامة وفقاً لأحكام القضاء الإداري في مصر، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996، ص 77.

(3) د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1994، ص 369.

(4) لطفاً انظر: المادة (167) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2014.

(5) علي خطار شطناوي، القانون الإداري الأردني (2)، دار وائل للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2009، ص

1- إن علاقة الموظف بالإدارة تنقضي بقبول الإدارة لاستقالة الموظف، وبمفهوم المخالفة أن هذه الرابطة لا تنقضي بمجرد تقديم الموظف طلباً بالاستقالة، بل تبقى صلته بالإدارة قائمة ويجب عليه أن يستمر في أداء واجباته الوظيفية كالمعتاد، ذلك أنه لو أتيح للموظف أن ينهي خدمته بمجرد تقديم طلب الاستقالة دون انتظار قبولها لنتج عن ذلك إخلالاً بمبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد<sup>(1)</sup>.

حيث نصّ المشرع الأردني في نظام الخدمة في المادة (167/ب)، حيث جاء فيها:

ب- على الموظف أن يستمر في القيام بمهام وظيفته لحين استلامه القرار بقبول استقالته<sup>(2)</sup>.

2- يفقد الموظف كافة حقوقه الوظيفية والتي اكتسبها من وراء خدمته في الإدارة العامة، والتي أهمها الرواتب والعلاوات إلخ...، وذلك من تاريخ صدور قرار قبول الاستقالة، ولا يسري هذا القرار بأثر رجعي، إذ يستحق الموظف راتبه وعلاوته حتى تاريخ قرار قبول استقالته.

3- حفظ المشرع الأردني للموظف المستقيل حقوقه المالية، حيث نصّ في الفقرة (و) من المادة (167) من نظام الخدمة المدنية على أنه:

و- مع مراعاة أحكام هذا النظام يستحق الموظف المستقيل الخاضع لأحكام قانون التقاعد المدني راتباً شهرياً أساسياً عن كل سنة من السنوات العشر الأولى للخدمة، وراتب شهر ونصف أساسي عن كل سنة خدمة تزيد على السنوات العشر الأولى<sup>(3)</sup>.

4- لا يفقد الموظف المستقيل حقه في التعويض عن إجازته السنوية إن وجدت، فانتهاج خدمة الموظف العام بالاستقالة يعني انتهاء حقه في إجازته، ولكنه لا يفقد حقه في التعويض عنها حيث يدفع له بدل يعادل مجموع الرواتب والعلاوات عن مدة إجازته السنوية التي كان

(1) د. حمدي سليمان قبيلات، انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب، مرجع سابق، ص 194.

(2) لطفاً انظر: المادة (167/ب) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2014.

(3) لطفاً انظر: المادة (167/و) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2014.

يستحقها عند قبول استقالته، وهذا ما أكدته المشرع الأردني في المادة (104) من نظام الخدمة المدنية الحالي.

5- لا تؤثر استقالة الموظف العام على إعادة تعيينه مرة أخرى في دوائر الدولة، حيث يستطيع الموظف العام الذي قدم استقالته وتم قبولها من قبل الإدارة العامة، أن يعود مرة أخرى إلى الوظيفة العامة من خلال تقديم طلب إعادة تعيين، حيث لا تؤثر الاستقالة على هذا الطلب. وهذا ما أكد عليه المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية في نص المادة (58/أ)، حيث نصت على: أ- إذا أعيد موظف سابق إلى الخدمة المدنية فلا يجوز تعيينه في درجة أعلى من الدرجة التي كان يشغلها عندما انتهت خدمته أو براتب أعلى من الراتب الأساسي الذي كان يتقاضاه في ذلك الوقت إلا إذا كان قد حصل على مؤهل علمي جديد أو على خبرة تتفق مع الوظيفة التي سيعين فيها فتطبق عليه في هذه الحالة أحكام هذا النظام فيما يتعلق بذلك المؤهل وتلك الخبرة<sup>(1)</sup>.

وبالتالي، يستنتج الباحث من خلال الآثار الناشئة عن الاستقالة ما يأتي: هي كف يد الموظف عن عمله وسقوط ولايته الوظيفية سقوطاً كلياً؛ وذلك لأن الاستقالة يترتب عليها إسقاط الولاية الوظيفية في حال قبول الاستقالة، وسلطة الإدارة العامة في الاستقالة هي سلطة تقديرية، بحيث لها الحرية في قبول الاستقالة أو رفضها.

### 3- إنهاء خدمات الموظف العام بسبب عدم الكفاءة:

بالرغم من وضع شروط محددة يجب توافرها في الموظف العام عند التعيين تسهم في اختيار أفضل المرشحين لشغل الوظيفة العامة من الناحية النظرية، إلا أنه يجب على الإدارة أن تتحقق وتتأكد من صحة هذا الاختيار من الناحية العملية، وذلك من خلال وضع الموظف لأول

(1) لطفاً انظر: المادة (58/أ) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2014.

مرة في الخدمة تحت التجربة لمدة محددة يتقرر مصيره بعد انتهائها<sup>(1)</sup>، كما يجب على الإدارة أن تتابع استمرار كفاءة الموظف العام بعد تثبيته في الخدمة، وذلك من خلال تقييم أدائه بشكل مستمر واتخاذ الإجراءات اللازمة بحق الموظف عند تدني مستوى كفاءته، والتي تصل حد إنهاء خدماته بسبب عدم كفاءته<sup>(2)</sup>.

وبالتالي فإن الإنهاء في هذه الحالة يترتب مجموعة من الآثار التي تؤثر على حقوقه التي اكتسبها من وراء عمله في الوظيفة العامة، وهي ما يأتي:

1- انتهاء الرابطة القانونية بين الإدارة وبين الموظف، حيث إن تدني مستوى الموظف في وظيفته بسبب إهماله وقلة معرفته، وعدم اجتيازه فترة التجربة أيضاً يؤدي إلى انتهاء العلاقة الوظيفية، وهذا ما أكد عليه المشرع في نظام الخدمة حيث قال في المادة (62/أ): أ- يخضع الموظف المُعين في الخدمة المدنية لمدة سنة تحت التجربة تبدأ من تاريخ مباشرته العمل في وظيفته ويتم تثبيته أو إنهاء خدمته في ضوء نتائج تقييم أدائه أثناء مدة التجربة بموجب قرار من المرجع المختص بالتعيين<sup>(3)</sup>.

2- لا يستحق الموظف المتمرن أو تحت التجربة الذي صرف من الخدمة بسبب عدم الكفاءة خلال فترة التجربة أي تعويض عن المدة التي قضاها في الخدمة<sup>(4)</sup>.

حيث إن المشرع الأردني لم يذكر الموظف المنتهية خدمته بسبب عدم الكفاءة ضمن الفئات التي تستحق حقوق مالية بعد ترك الوظيفة، إنما ذكرهم على سبيل الحصر في نص المادة (177) من نظام الخدمة المدنية:

(1) د. حمدي القبيلات، القانون الإداري الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 366.

(2) د. محمد علي الخليلية، القانون الإداري (2)، مرجع سابق، ص 166.

(3) لطفاً انظر: المادة (62/أ) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2014.

(4) د. حمدي سليمان قبيلات، انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب، مرجع سابق، ص 105.

أ- تدفع للموظف حقوقه المالية وفقاً لأحكام هذا النظام والقوانين والأنظمة ذات الصلة إذا انتهت أو أنهيت خدمته في أي من الحالات التالية:

1- عدم اللياقة الصحية. 2- إكمال السن القانونية لانتهاء أو إنهاء الخدمة.  
3- التسريح. 4- الاستغناء عن الخدمة. 5- الإحالة على التقاعد.

ب- إذا توفي الموظف أثناء وجوده في الخدمة المدنية فيعطى ورثته الشرعيون تعويضاً<sup>(1)</sup>.

3- لا يجوز إنهاء خدمات الموظف تحت التجربة بسبب عدم كفاءته في أي وقت إلى حين انتهاء مدة التجربة، حيث كان للمشروع الأردني رأيه الخاص في هذا الموضوع فقد نص صراحةً في نظام الخدمة المدنية الحالي في المادة (62/أ).

#### 4- إنهاء الخدمة لأسباب تأديبية:

تملك الإدارة العامة إنهاء خدمات الموظفين العموميين لأسباب تأديبية، وذلك من خلال

الاستغناء عن الخدمة والعزل، وهي على النحو الآتي

أ- **الاستغناء عن الخدمة:** يُعدّ الاستغناء عن الخدمة سبب من الأسباب التي تؤدي إلى إنهاء خدمات الموظف العام، وذلك إذا فرضت عليه عقوبات تأديبية حسب ما هو وارد في النظام القانون للوظيفة العامة. حيث ينص نظام الخدمة المدنية الأردني على الاستغناء عن الخدمة كسبب من الأسباب التي تؤدي إلى إنهاء خدمات الموظف العام في المادة (170): يتم الاستغناء عن الموظف بقرار من المرجع المختص بتعيين مثيله في الدرجة والراتب الأساسي إذا وقعت عليه ثلاث عقوبات مختلفة من العقوبات التأديبية المنصوص عليها في البنود من (3-6) من الفقرة (أ) من المادة (141) من هذا النظام ولا يجوز السماح له بالتقدم بطلب تعيين لغايات التنافس لإشغال وظيفة في الخدمة المدنية وفقاً لأحكام هذا النظام إلا بعد مرور

(1) لطفاً انظر: المادة (177/) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2014.

ثلاث سنوات على الأقل على صدور قرار الاستغناء عنه وحصوله على قرار من رئيس الديوان بالموافقة له على التقدم للعمل في الخدمة المدنية<sup>(1)</sup>. وهي: الحسم من الراتب الشهري الأساسي بما لا يزيد على سبعة أيام في الشهر، وحجب الزيادة السنوية لمدة سنة واحدة، وحجب الزيادة السنوية لمدة سنتين<sup>(2)</sup>.

ب- **العزل**: التعريف الفقهي فهو: تنحية الموظف عن الوظيفة ولا يجوز إعادة استخدامه في وظيفة حكومية<sup>(3)</sup>. بالتالي هنالك حالات تؤدي إلى عزل الموظف العام من الوظيفة، وهي حسب ما نصت عليه المادة (171/أ) من نظام الخدمة المدني الحالي<sup>(4)</sup>:

أ- يعزل الموظف في أي من الحالات التالية:

1- إذا حكم عليه من محكمة مختصة بأي جنائية أو بجنحة مخلة بالشرف كالرشوة والاختلاس والسرقعة والتزوير وسوء استعمال الأمانة واستثمار الوظيفة والشهادة الكاذبة أو أي جريمة أخرى مخلة بالأخلاق العامة.

2- إذا حكم عليه بالحبس من محكمة لمدة تزيد على ستة أشهر لارتكابه أي جريمة أو جنحة من غير المنصوص عليها في البند (1) من هذه الفقرة .

3- إذا صدر قرار من المجلس التأديبي بعزله: أي بصدر قرار من المجلس التأديبي إذا تبين له أن الأفعال المنسوبة للموظف تنطوي على درجة عالية من الجسامة تقتضي إيقاع عقوبة العزل، ويتعين أن تحاط عقوبة العزل بكافة الضمانات التأديبية باعتبارها عقوبة تأديبية،

(1) لطفاً انظر: المادة (170) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2014.

(2) د. نواف كنعان، الوجيز في القانون الإداري الأردني، مرجع سابق، ص 206.

(3) سلطة تأديب الموظف العام، الدكتور نوفان العجارمة، الطبعة الأولى، 2007، عمان، دار الثقافة، ص 361.

(4) لطفاً انظر: المادة (171/أ) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2014.

كذلك لا يجوز بأي حال من الأحوال اعتبار خدمة الموظف منتهية بأثر رجعي وإلا كان قرار غير مشروع<sup>(1)</sup>.

وبالتالي هي الطرد من الخدمة، وعدم استخدامه نهائياً في الإدارة العامة ثانياً، وفقدان الموظف كافة حقوقه. ويترتب على إنهاء العلاقة الوظيفية بين الموظف العام والإدارة، سواءً كان الإنهاء بواسطة الاستغناء عن خدماته أو عزله من الوظيفة العمدة مجموعة من الآثار، وبالتالي لا بدّ من ذكرها وهي كما يأتي:

أ- الآثار التي تترتب عن الاستغناء عن خدمات الموظف العام:

1- إنهاء العلاقة الوظيفية، حيث يترتب على الاستغناء عن خدمات الموظف العام إلى إنهاء الرابطة القانونية بين الموظف والإدارة، وهذا ما أكد عليه المشرع الأردني في نظام الخدمة في نص المادة (166/هـ): تنتهي خدمة الموظف في أي من الحالات التالية: هـ- الاستغناء عن الخدمة<sup>(2)</sup>.

2- لا يسمح للموظف التقدم بطلب تعيين لغايات التنافس لإشغال وظيفة في الخدمة المدنية مرة أخرى إلا بعد ثلاث سنوات على الأقل على قرار الاستغناء عن خدمته.

وهذا ما أكد عليه المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية في نص المادة (170):

3- يستطيع الموظف المستغنى عن خدماته أن يمارس أي عمل آخر في القطاع العام بعد مرور ثلاث سنوات كما بينا سابقاً أو الخاص، بمجرد صدور قرار الاستغناء عن خدمته.

4- يمنح الموظف الذي فقد وظيفته بسبب الاستغناء عن خدمته كافة حقوقه المالية، حيث تدفع له جميع حقوقه المالية وفقاً لأحكام القوانين والأنظمة المعمول بها، كما جاء في نظام

---

(1) علي خطار شطناوي، القانون الإداري الأردني (2)، دار وائل للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2009، ص 190.

(2) لطفاً انظر: المادة (166/هـ) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2014.

الخدمة المدنية الأردني حيث نصّ في المادة(177/أ) على: ( أ- تدفع للموظف حقوقه المالية وفقاً لأحكام هذا النظام والقوانين والأنظمة ذات الصلة إذا انتهت أو أنهيت خدمته في أي من الحالات التالية:

4- الاستغناء عن الخدمة<sup>(1)</sup>.

ب- الآثار التي تترتب عن عزل الموظف العام: يترتب عن عزل الموظف العامة مجموعة من الآثار التي تؤثر على حقوقه بدورها، وهذه الآثار هي:

1- انتهاء العلاقة الوظيفية بحكم القانون، حيث يترتب على عزل الموظف العام، إلى إنهاء الرابطة القانونية بين الموظف والإدارة، وهذا ما أكد عليه المشرع الأردني في نظام الخدمة في نص المادة (166/و) منه على: تنتهي خدمة الموظف في أي من الحالات التالية: و- العزل من الوظيفة<sup>(2)</sup>.

2- لا يجوز إعادة تعيين الموظف المعزول في أي دائرة من الدوائر<sup>(3)</sup>، وهذا ما نص عليه المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية في نصّ المادة (171/د): لا يجوز إعادة تعيين الموظف الذي عزل من الوظيفة في أي دائرة من الدوائر إلا أنه يجوز بموافقة رئيس الديوان السماح للموظف الذي عزل وفقاً لأحكام البند (2) من الفقرة (أ) من هذه المادة التقدم بطلب للعمل في الخدمة المدنية<sup>(4)</sup>.

ولكن هنالك استثناء في حالة عزل الموظف من أجل إعادة تعيينه، وهي بموافقة رئيس

الديوان السماح للموظف الذي عزل.

(1) لطفاً انظر: المادة (177/أ) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2014.

(2) لطفاً انظر: المادة (166/و) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2014.

(3) د. محمد علي الخلايلة، القانون الإداري(2)، مرجع سابق، ص 162.

(4) لطفاً انظر: المادة (171/د) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2014.

3- ومن أهم الآثار التي تلحق في حقوق الموظف التي اكتسبها من وراء عمله في الوظيفة

العامة حين يعزل من وظيفته، حرمانه من جميع حقوقه المالية التي يستحقها بموجب

القوانين والأنظمة المعمول بها والتي منها حقوقه التقاعدية ومكافأة نهاية الخدمة<sup>(1)</sup>.

وهذا ما نصّت عليه صراحةً المادة (176) من نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي: يحرم

الموظف من حقوقه المالية إذا انتهت أو أنهيت خدمته في أي من الحالات التالية: أ- العزل من

الوظيفة<sup>(2)</sup>.

### المطلب الثاني: نهاية العلاقة الوظيفية بحكم القانون وآثارها

يرى المشرّع في بعض الحالات أن استمرار الموظف بشغل الوظيفة يصبح مستحيلاً، إذا

ما توافرت بعض الأسباب التي تحول بين الموظف وبين الاستمرار في أداء مهام وظيفته، فيقرر

المشرّع عندها اعتبار خدمة الموظف منتهية حكماً، ودون ترك أية سلطة للإدارة في تقدير الإبقاء

على الموظف أو لا، ويقرر المشرّع ذلك لاعتبارات تتعلق بسن الموظف، وحالته الصحية وقدرته

على العطاء أو بولائه للدولة وارتباطه بها، أو لإقدامه على تصرفات تفصح عن رغبته في ترك

الوظيفة، أو لانعدام وجود الوظيفة التي يشغلها، أو لفقدان الموظف لشروط أو أكثر من شروط

التوظيف التي عين على أساسها. وعليه سيتم الخوض في طرق انتهاء العلاقة الوظيفية بحكم

القانون، وأهم الآثار التي تنشئ عنها وذلك كما يأتي:

#### 1- الإحالة الوجوبية إلى التقاعد: تعرّف الإحالة الوجوبية إلى التقاعد بأنها: إنهاء خدمة

الموظف العام بحكم القانون، عند بلوغ سنه الحدّ الأعلى المقرر قانوناً للبقاء في الخدمة

(1) د. حمدي سليمان قبيلات، انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب، مرجع سابق، ص 315.

(2) لطفاً انظر: المادة (176) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2014.

الوظيفية، أو بلوغ خدمته التقاعدية الحد الأعلى المقرر للخدمة الوظيفية التقاعدية في الدول التي تأخذ بهذه الحالة<sup>(1)</sup>.

وقد حدد المشرع الأردني حالات الإحالة الجوبية إلى التقاعد، حيث يجب إحالة الموظف إلى التقاعد إذا أكمل الستين من عمره للموظف وخمسة وخمسين للموظفة، كما جاء في المادة (172/أ) من نظام الخدمة الأردني الحالي: تنهى خدمة الموظف الخاضع لقانون الضمان الاجتماعي بقرار من مجلس الوزراء للموظف من الفئة العليا، وبقرار من الوزير بناءً على تنسيب الأمين العام للموظف من الفئات الأخرى إذا أكمل الستين من عمره للموظف وخمسة وخمسين للموظفة إلا أنه يجوز لمجلس الوزراء بناءً على تنسيب الوزير، تمديد خدمة الموظف سنة فسنة لمدة لا تزيد على خمس سنوات، وذلك لأسباب تعود للمصلحة العامة<sup>(2)</sup>.

كما أجازت بعض الأنظمة الوظيفية الخاصة ببعض فئات من الموظفين تعيين من تجاوز السن القانوني في بعض الوظائف، وتمدّ الخدمة بعد بلوغ هذه السن مدة أطول مما هو مقرر في نظام الخدمة المدنية. ومن الأمثلة على ذلك، ما نص عليه قانون استقلال القضاء الأردني في المادة (43) من انه: يجوز أن يعين قاضياً في محكمة التمييز أو من في درجته ورتبته من أنهى الستين ولم يتجاوز السبعين<sup>(3)</sup>.

ويتم تحديد سن الموظف المحال إلى التقاعد بموجب شهادة الميلاد الرسمية، كذلك يجوز اعتماد شهادة تقدير السن الصادرة من اللجنة الطبية المختصة والمحددة لهذه الغاية. ويترتب على الإحالة الجوبية إلى التقاعد عدد من الآثار، وعليه سيتم الخوض في هذه الآثار على النحو الآتي:

---

(1) د. حمدي القبيلات، القانون الإداري الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 370.  
(2) لطفاً انظر: المادة (172/أ) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2014.  
(3) لطفاً انظر: المادة (43) من قانون استقلال القضاء رقم (49) لسنة 1972 .

1- تؤدي إلى إنهاء العلاقة الوظيفية بحكم القانون، وذلك عند بلوغ الموظف العام في سنه الحد الأعلى المقرر قانوناً للبقاء في الخدمة الوظيفية، أو بلوغ خدمته التقاعدية الحد الأعلى المقرر للخدمة الوظيفية التقاعدية في الدول التي تأخذ بهذه الحالة<sup>(1)</sup>. وقد حدد المشرع الأردني حالات الإحالة الوجوبية إلى التقاعد، حيث يجب إحالة الموظف إلى التقاعد إذا أكمل الستين من عمره للموظف وخمسة وخمسين للموظفة، كما جاء في المادة (172/أ) من نظام الخدمة الأردني الحالي.

2- يمنح الموظف كافة حقوقه المالية والتقاعدية، حيث يستحق الموظف في هذه الحالة من إنهاء العلاقة الوظيفية كافة حقوقه المالية والتقاعدية، وذلك بسبب أن الإنهاء كان بحكم القانون (بلوغ سن التقاعد) وليس بسبب إهمال منه، أو مخالفة القوانين أو بسبب ارتكاب جرائم، وبالتالي يجب على الإدارة العامة أن تدفع له جميع حقوقه المالية والتقاعدية، وذلك وفقاً لأحكام القوانين والأنظمة المعمول بها<sup>(2)</sup>.

3 - يفقد الموظف المحال إلى التقاعد كافة حقوقه الوظيفية والتي اكتسبها من وراء خدمته في الإدارة العامة، والتي أهمها الرواتب والعلاوات إلخ...، وذلك من تاريخ صدور قرار الإحالة إلى التقاعد.

4- يستطيع الموظف المحال إلى التقاعد أن يمارس أي عمل آخر في القطاع العام أو الخاص، بمجرد صدور قرار إحالته إلى التقاعد.

5- يمنح الموظف المحال إلى التقاعد بدلاً عن الإجازات المستحقة له، عند إحالته إلى التقاعد، حيث جاء في نص المادة (104) من نظام الخدمة المدنية الأردني: إذا انتهت خدمة الموظف

(1) د. حمدي القبيلات، القانون الإداري الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 370.

(2) د. علي خطار شطناوي، مبادئ القانون الإداري الأردني، مرجع سابق، ص 458.

بغير العزل أو فقد الوظيفة فيدفع له بعد انفكاكه عن العمل بدلاً يعادل مجموع الراتب الأساسي والعلاوات عن مدة الإجازة السنوية التي كان يستحقها عند انتهاء خدمته كما لو كان على رأس عمله على أن لا يزيد المجموع على ستين يوماً، أما إذا أُعيد إلى العمل في الخدمة المدنية قبل انتهاء المدة التي استحق عنها ذلك البديل فيقتطع من راتبه الأساسي مبلغاً يتناسب مع ما تبقى من تلك المدة، ويصبح مستحقاً لإجازة سنوية تعادل أيامها<sup>(1)</sup>.

## 2- التسريح بسبب إلغاء الوظيفة:

تجد الإدارة العامة في بعض الأحوال أن مقتضيات المصلحة العامة أو مصلحة العمل تستوجب إلغاء دائرة أو قسم من أقسامها أو إنقاص عدد الموظفين في أي منها فتحدد الوظائف التي سيتم إلغاؤها، ومن يمكن نقله من الموظفين الذين يشغلونها إلى وظائف أخرى، حيث يُعدّ إلغاء الوظيفة العامة والتسريح منها سبب من أسباب إنهاء العلاقة الوظيفية. وتحدد حاجة الإدارة العامة للوظائف تبعاً لحاجة المرافق العامة للأيدي العاملة، فلذلك تعمل الإدارة على تأمين عدد كاف من الموظفين لكل مرفق، وبالمقابل فإنها تقوم بإلغاء الوظائف التي تزيد عن حاجة هذا المرفق من خلال عمليات الإصلاح والتطوير الإداري التي تخضع لها المرافق العامة بين فينه وأخرى.

وقد نصّ نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي في المادة (174/أ) على إلغاء الوظيفة العامة والتسريح كسبب لانتهاء الخدمة وبين الإحكام الخاصة بها.

وأخيراً إن إلغاء الوظيفة العامة والتسريح هو وضعاً طبيعياً؛ لأن الوظيفة العامة تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، كما أن الوظيفة العامة دائماً في تجدد وتغير، وبالتالي إذا كانت المصلحة

(1) لطفا انظر المادة (104) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2014.

تستدعي الإلغاء، يجب إلغاء الوظيفة، وبالتالي تسريح الموظف العام وانتهاء العلاقة الوظيفية بينهما.

ويترتب على إلغاء الوظيفة العامة جملة من الآثار، منها ما يتعلق بالإدارة العامة، كنتيجة لإعادة تنظيم مرافقها العامة التي تم إلغاء جزء من وظائفها، ومنها ما يتعلق بالموظف الذي يشغل الوظيفة التي تم إلغاؤها، وبالتالي سيتم التحدث عن هذه الآثار على النحو الآتي:

أ- آثار إلغاء الوظيفة على الموظف العام: يترتب على إلغاء الوظيفة العامة آثار معينة بالنسبة لشاغليها، منها ما يتعلق بحقوقه المالية ومستقبله الوظيفي، أو إنهاء خدمته في حالات محددة، ويمكن تحديد هذه الآثار بما يأتي:

1- يمنح الموظف الذي تم إلغاء وظيفته كافة حقوقه المالية، حيث من العدالة أن يمنح الموظف الذي تنتهي خدمته لأسباب لأيد له فيها، ودون ارتكاب ذنب منه تعويضاً مالياً يساعده على تدبير شؤونه وإفراد أسرته إلى حين إيجاد عمل آخر يحقق له دخل مناسب<sup>(1)</sup>.

حيث استقر اجتهاد أغلبية التشريعات الوظيفية على هذا الأمر، سواءً التشريع الفرنسي أو التشريع المصري، إما التشريع الأردني فقد نص في المادة (3/أ/177) من نظام الخدمة المدنية الحالي على هذا الأمر حين قال: أ- تدفع للموظف حقوقه المالية وفقاً لأحكام هذا النظام والقوانين والأنظمة ذات الصلة إذا انتهت أو أنهيت خدمته في أي من الحالات التالية: 3- التسريح<sup>(2)</sup>.

(1) د. حمدي سليمان قبيلات، انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب، مرجع سابق، ص 271.

(2) لظفاً انظر: المادة (3/أ/177) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2014.

2- إحالة الموظف الملغاة وظيفته على التقاعد: وذلك إذا بلغت خدمته الحد المقبول للتقاعد، أو استوفى شرط سن، فعندها يجب إحالته إلى التقاعد إذا رفض قبول الوظيفة التي تعرض عليه بعد إلغاء وظيفته<sup>(1)</sup>.

3- إنهاء خدمة الموظف الملغاة وظيفته: تم الإشارة فيما سبق أنه ليس بالضرورة أن يتبع كل إلغاء وظيفة فصل للموظف الذي كان يشغلها، وإنما لا يصدر قرار الفصل أو إنهاء الخدمة إلا عندما لا تستطيع الإدارة إسناد وظيفة أخرى للموظف الذي ألغيت وظيفته، أو عندما لا يستوفي هذا الموظف شروط لكي يحال إلى التقاعد<sup>(2)</sup>.

وقد نصّ المشرّع الأردني على ذلك في المادة (174/أ) فقرة (3) من نظام الخدمة المدنية الحالي والتي نص فيها على: 3- إذا تعذر نقل الموظف إلى أي جهة أخرى يتم تسريحه بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب اللجنة المشكلة وفقاً لأحكام هذه الفقرة<sup>(3)</sup>.

4- حقّ الموظف في إعادة التعيين في أي دائرة و في وظيفة تتناسب مع مؤهلاته وخبراته، ولكن يفقد هذا الحقّ إذا رفض قبول الوظيفة التي عرضت عليه<sup>(4)</sup>.

وقد بيّن المشرّع الأردني هذا الحقّ في نظام الخدمة في المادة (174/ب) حيث نص على: ب- يكون للموظف المسرح بمقتضى أحكام البند (3) من الفقرة (أ) من هذه المادة حقّ الأولوية في التعيين في أي وظيفة في الخدمة المدنية تتناسب مع مؤهلاته وخبراته خلال ستة

(1) د. حمدي القبيلات، القانون الإداري الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 372.

(2) د. حمدي سليمان قبيلات، انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب، مرجع سابق، ص 274.

(3) لطفاً انظر: المادة (174/أ/3) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2014.

(4) د. محمد علي الخلايلة، القانون الإداري(2)، مرجع سابق، ص 165.

أشهر من تاريخ تسريحه، ويفقد هذا الحق إذا رفض قبول الوظيفة التي عرض عليه إعادة تعيينه فيها<sup>(1)</sup>.

### 3- فقدان الوظيفة:

يحظر على الموظف العام أن يترك وظيفته بإرادته المنفردة، بل حتى وأن تقدم بطلب الاستقالة فعليه الاستمرار في عمله حتى يتم قبولها صراحةً أو ضمناً إذا أجاز القانون ذلك، أما إذا ترك عمله قبل ذلك فإنه يكون قد اخل بواجباته الوظيفية وللإدارة أن تحاسبه عن هذا الانقطاع غير المبرر أو المشرّع، حيث يعد هذا الفعل من الموظف سبباً من الأسباب التي تؤدي إلى فقدانه لوظيفته.

وحرصاً من المشرّع الأردني على مبدأ دوم سير المرافق العامة بانتظام وإطراد فقد قرر أن الموظف يُعدّ فاقداً لوظيفته إذا توافرت أية حالة من الحالات التي تمس ذلك المبدأ المهم في حياة الأفراد، حيث نظم موضوع فقدان الوظيفة في المادة (169) من نظام الخدمة المدنية على ذلك. أما إذا كان هنالك عذر مشروع لترك الموظف لعمله واقتتعت الإدارة المختصة بذلك، فعليها أن تلتزم بإعادة الموظف العام لوظيفته التي كان يشغلها قبل فصله من عمله. ويمكن إجمال أهم الآثار التي تترتب على فقدان الوظيفة في التشريع الأردني بما يأتي:

1- يترتب على اعتبار الموظف فاقداً لوظيفته انقطاع صلته بالإدارة منذ اليوم الأول الذي تغيب فيه عن وظيفته أو عمله<sup>(2)</sup>. وعلى ذلك نصّت المادة (169/ب) من نظام الخدمة المدنية الأردني فجاء فيها: ب- يصدر القرار باعتبار الموظف فاقداً لوظيفته من الوزير بناءً على تنسيب لجنة الموارد البشرية ويُعدّ القرار نافذ المفعول اعتباراً من اليوم الأول الذي تغيب أو

(1) لطفاً انظر: المادة (174/ب) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2014.

(2) د. علي خطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 354.

توقف أو امتنع الموظف فيه عن العمل إذا كانت المادة متصلة ومن تاريخ إكماله هذه المدة إذا كانت متقطعة حسب مقتضى الحال<sup>(1)</sup>.

2- أجاز المشرع الأردني في المادة (169/ج) من ذات النظام للموظف الذي اعتبر فاقداً لوظيفته، حق الاعتراض على القرار الصادر بحقه حيث قالت: للموظف الذي أُعتبر فاقداً لوظيفته حق الاعتراض على القرار خلال عشرة أيام من تاريخ تبليغه بالنشر في صحيفة يومية محلية واحدة ، ويقدم الاعتراض متضمناً للأسباب التي استند إليها إلى المرجع الذي أصدر القرار ، فإذا اقتنع بالأسباب الواردة فيه ألغى قراره وأعاد الموظف إلى وظيفته<sup>(2)</sup>.

3- ومن أهم الآثار التي تلحق في حقوق الموظف التي اكتسبها من وراء عمله في الوظيفة العامة حين يفقد وظيفته، حرمانه من جميع حقوقه المالية التي يستحقها بموجب القوانين والأنظمة المعمول بها والتي منها حقوقه التقاعدية ومكافأة نهاية الخدمة<sup>(3)</sup>.

وهذا ما نصت عليه صراحة المادة (176) من نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي: يحرم

الموظف من حقوقه المالية إذا انتهت أو أنهيت خدمته في أي من الحالات التالية:

أ- العزل من الوظيفة.

ب- فقد الوظيفة.

ج- فقد الجنسية الأردنية<sup>(4)</sup>.

---

(1) لطفاً انظر: المادة (169/ب) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2014.

(2) لطفاً انظر: المادة (169/ج) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2014

(3) د. حمدي سليمان قبيلات، انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب، مرجع سابق، ص 315.

(4) لطفاً انظر: المادة (176) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2014

4- عدم إعادة تعيين في حالة فقدان الوظيفة، حيث يُعدّ هذا الأمر من باب العقاب، بسبب ترك الموظف لعمله وتعطيل سير المرفق<sup>(1)</sup>.

إلا أنه يوجد استثناء على هذا الأمر، وهو ما جاء فيه نظام الخدمة الأردني، حيث منع نظام الخدمة المدنية الأردني تعيين الموظف الذي اعتبر فاقداً لوظيفته إلا بشروط خاصة حسب نص المادة (169/د).

5- إلزام الموظف الذي فقد وظيفته وكفيله أيضاً بدفع كافة المبالغ التي أنفقت عليه أثناء وجوده في بعثة أو دورة، وفي هذا إغلاق للباب إمام الموظف الذي يوفد في بعثة أو دورة ويرغب بترك الوظيفة أن يكون قد رفع من مستواه التعليمي أو المهني، حارماً الإدارة مما اكتسبه من معرفة ومهارة من خلال البعثة أو الدورة التي أوفد فيها<sup>(2)</sup>.

#### 4- فقدان شرط أو أكثر من شروط التوظيف:

يضع المشرّع عادةً شروطاً لدخول الوظيفة العامة، ولا تكون هذه الشروط مجرد شروط لصلاحيّة التعيين فحسب، بل شروط للبقاء والاستمرار في الوظيفة العامة، يترتب على فقدانها انقضاء الرابطة الوظيفية بحكم القانون. وسوف يتم تسليط الضوء على أهم الشروط التي إذا فقدت تؤدي إلى انتهاء العلاقة الوظيفية وهي:

#### 1- فقدان شرط الجنسية: تتطلب تشريعات الوظيفة العامة في مختلف الدول فيمن يتولى

الوظيفة العامة أن يكون من حملة جنسيتها، وهذا الشرط ليس مجرد شرط لدخول الوظيفة العامة وإنما يجب أن يبقى قائماً لاستمرار العلاقة الوظيفية<sup>(3)</sup>. ففي حالة فقد الجنسية سواء بسبب السحب أو الإسقاط، تنتهي خدمة الموظف بقوة القانون دون حاجة لإصدار قرار

(1) د. محمد علي الخلايلة، القانون الإداري (2)، مرجع سابق، 160.

(2) د. حمدي سليمان قبيلات، انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب، مرجع سابق، ص 316.

(3) د. حمدي قبيلات، القانون الإداري الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 376.

إداري بذلك، وصدور هذا القرار لا يعني سوى انه كاشف لحكم القانون وليس منشأ لحق قانوني<sup>(1)</sup>.

حيث تتطلب أنظمة كافة الدول فيمن يتولى الوظيفة العامة أن ينتمي لجنسيتها لتضمن قدراً من الولاء في الموظفين العاملين في أجهزتها، وبالتالي فإن المشرع الأردني مثله مثل باقي التشريعات الوظيفية في العالم تتطلب هذا الشرط وهو توافر الجنسية الأردنية فيمن يعين في إحدى الوظائف العامة، وهو شرط من شروط التعيين في الوظيفة العامة، كما أنه شرط يفترض أن يبقى قائماً للاستمرار في شغل الوظيفة العامة، فإذا فقد الموظف هذا الشرط (الجنسية) أنهيت خدمته بقوة القانون من تاريخ صدور قرار إسقاط الجنسية أو سحبها.

وبالتالي فإن فقد الجنسية يترتب عليه مجموعة من الآثار، أهمها:

1- تنتهي خدمة الموظف العام بقوة القانون من تاريخ صدور القرار بفقد الموظف لجنسيته، فلا يجوز له الاستمرار بالخدمة الوظيفية<sup>(2)</sup>، ولكن استمر في ذلك لعدم علم بقرار فقده للجنسية مثلاً فإن خدمته من تاريخ صدور قرار فقده للجنسية إلى تاريخ علمه به وتركه للوظيفة مجرد خدمة فعلية، ويخضع خلال هذه الفترة لإحكام الموظف الفعلي، وما يتقاضاه عن تلك الخدمة يعد من قبيل المكافأة نظير ما قام به من عمل.

2- يحرم الموظف الذي فقد جنسيته من كافة حقوقه المالية من الوظيفة التي كان يشغلها. وهذا الذي أكد عليه التشريع الأردني في نظام الخدمة في نص المادة(176) منه حيث قال فيه<sup>(3)</sup>:  
يحرم الموظف من حقوقه المالية إذا انتهت أو أنهيت خدمته في أي من الحالات التالية:

(1) د. شريف يوسف خاطر، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 191.

(2) د. نواف كنعان، الوجيز في القانون الإداري الأردني، مرجع سابق، ص 201.

(3) لطفاً انظر: المادة (176) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2014.

### ج- فقد الجنسية الأردنية.

3- كما يؤدي فقد الجنسية إلى حرمان الموظف من كافة حقوقه التقاعدية، حيث جاء في قانون التقاعد العراقي رقم (33) لسنة 1966 في المادة(1/4) ما نص على ذلك حيث قال: يحرم الموظف أو المتقاعد من الحقوق التقاعدية في الحالات التالي: 5- إذا فقد جنسيته العراقية. أما المشرّع الأردني لم ينص على ذلك صراحةً في قانون التقاعد المدني ولكن يفهم ضمناً من نصّ المادة (176) من نظام الخدمة المدنية الأردني، حيث أن الحقوق التقاعدية تدخل في نطاق الحقوق المالية، وبالتالي يخسر الموظف حقوقه التقاعدية إذا انتهت خدمته بسبب فقد الجنسية الأردنية وهو على رأس عمله<sup>(1)</sup>.

2- **فقدان شرط اللياقة الصحية:** يشترط للتعيين في إحدى الوظائف العامة أن تثبت لياقة الشخص صحياً، وهذا الشرط ليس فقط لبداية التعيين، بل شرط لاستمرار الحياة الوظيفية، ولهذا إذا فقد الموظف اللياقة الصحية يجوز إنهاء خدمته، حيث تثبت عدم اللياقة للخدمة صحياً بقرار من المجلس الطبي المختص<sup>(2)</sup>. حيث يكون إنهاء خدمة الموظف هنا بحكم القانون، ولا يعتبر من ضمن الحالات التي تنهي فيها خدمة الموظف بقرار من الإدارة العامة، إذ أن قرار الإدارة في هذه الحالة يكون كاشفاً لا منشئاً، ولا يكون أمام الإدارة عند ثبوت عدم لياقة الموظف بقرار من المرجع المختص، إلا اتخاذ قرار إنهاء خدماته وليس أمامها خيار غير ذلك، ولذلك تنتهي خدمة الموظف الذي تثبت عدم لياقته الصحية بقوة القانون، وبقرار من المرجع المختص<sup>(3)</sup>.

(1) د. حمدي القبيلات، القانون الإداري الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 3336.

(2) أنس جعفر، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية، 2009، ص 277.

(3) د. حمدي القبيلات، القانون الإداري الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 377.

ولا يجوز فصل الموظف لعدم اللياقة الصحية قبل استتفاذ رصيده إجازته المرضية والاعتيادية ما لم يطلب إنهاء خدمته دون انتظار انتهاء إجازته. وقد بين المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية أحكام وضوابط إنهاء خدمة الموظف لأسباب صحية، وذلك في معرض تفصيله للإجازات المرضية، في المادة (111) منه.

ويؤدي إنهاء علاقة الموظف بسبب عدم اللياقة الصحية إلى ظهور عدد من الآثار، ومن أهمها ما يأتي:

1- تنهى خدمة الموظف بحكم القانون من تاريخ صدور قرار إنهاء خدمته من السلطة الأردنية، استناداً إلى قرار الجهة الطبية المختصة بعدم لياقته الصحية، وبالتالي تنتهي الرابطة القانونية بين الموظف والإدارة العام<sup>(1)</sup>.

2- يمنح الموظف الذي فقد وظيفته بسبب عدم اللياقة الصحية كافة حقوقه المالية، حيث تدفع له جميع حقوقه المالية وفقاً لأحكام القوانين والأنظمة المعمول بها، كما جاء في نظام الخدمة المدنية الأردني حيث نصّ في المادة (177/أ) على: (أ- تدفع للموظف حقوقه المالية وفقاً لأحكام هذا النظام والقوانين والأنظمة ذات الصلة إذا انتهت أو أنهيت خدمته في أي من الحالات التالية: - عدم اللياقة الصحية)<sup>(2)</sup>.

3- يعفى الموظف من المبالغ الملتزم بها بسبب إيفاده في بعثة أو دورة إذا أنهيت خدمته بسبب عدم اللياقة الصحية، حيث يُعد عدم اللياقة الصحية من الأسباب التي تعفي الموظف من دفع المستحقات المالية عليه بسبب ابتعائه إيفاده إلى دورة ترفع من مستواه التعليمي أو المهني، حيث نصّ المشرع الأردني على ذلك في نظام الخدمة في المادة (139/ب) منه.

(1) د. حمدي القبيلات، القانون الإداري الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 376.

(2) لطفاً انظر: المادة (177/أ) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2014.

5- **الوفاة:** إن الموت حق وقدر على كل إنسان فكل نفس ذائقة الموت، والعمر محدد بميقات

معلوم عند الله سبحانه وتعالى، فإذا جاء أجلهم لا يستقدمون ساعة ولا يستخارون، وبوفاة

الإنسان تنتهي علاقاته وارتباطاته بهذه الدنيا، ومن بين هذه الروابط التي تنقضي بوفاة

الإنسان الرابطة الوظيفية، إذا كان الإنسان موظفاً عند وفاته، وهذا أمر منطقي ويتفق مع

طبائع الأشياء وسنن الكون، فالوظيفة لا تورث ولا تنتقل إلى الخلف، وعليه فإن الرابطة

الوظيفية تنقضي بالوفاة سواء نصّ المشرّع على ذلك أو لم ينص.

ولقد رتبت التشريعات الوظيفية في مختلف الدول أحكاماً خاصة بوفاة الموظف، خاصة

وهو بالخدمة، ولاسيما إذا ما كانت الوفاة بسببها، حيث رتب المشرّع الأردني فقد نص في نظام

الخدمة المدنية على الأحكام التي تترتب على انتهاء العلاقة الوظيفية بسبب الوفاة، وعلى الآثار

التي تنتج على هذا الموضوع، حيث قال في نص المادة (177/ب/ج).

وهنا سيتم بيان أهم الآثار التي تنشئ عن وفاة الموظف والتي تؤثر على حقوقه، على

النحو الآتي:

1- تنتهي علاقة الموظف بحكم القانون من تاريخ صدور قرار الوفاة من الجهة المختصة،

وبالتالي تنتهي الرابطة القانونية بين الموظف والإدارة العام والإدارة العامة.

2- يفقد كافة حقوقه الوظيفية مثل إجازات والترقيات.

3- حصول ورثته على التعويض النقدي: فقد منح المشرّع الأردني وفقاً لإحكام المادة

(177/ب/ج) من نظام الخدمة المدنية الورثة الشرعيين للموظف الذي يتوفى أثناء وجوده

في الخدمة ما يلي:

ب- إذا توفي الموظف أثناء وجوده في الخدمة المدنية فيعطى ورثته الشرعيون تعويضاً يعادل

مجموع المبالغ التالية:

1- راتبه الإجمالي عن الشهر الذي توفي فيه.

2- راتبه الإجمالي عن ستة أشهر أخرى.

3- راتبه الإجمالي عن مدة الإجازة السنوية التي كانت مستحقة له عند وفاته ولم يستعملها

على أن لا يزيد المجموع على ستين يوماً.

كما أضافت الفقرة (ج) من ذات المادة : ج- لا يؤثر ما ورد في الفقرة (ب) من هذه المادة

على أي حقوق أخرى يستحقها ورثة الموظف المتوفي أو المعالون من أفراد أسرته بما في ذلك

حقوقهم التقاعدية أو حقوقهم في أي صندوق للضمان الاجتماعي<sup>(1)</sup>.

4- منح وراثته راتب تقاعدي: حيث يمنح وراثته الموظف المتوفي راتباً تقاعدياً، كما بينه

المشرع الأردني في قانون التقاعد المدني في المادة (40) منه ونص على: إذا توفي

موظف أثناء وجوده في الخدمة فتعطى عائلته راتباً تقاعدياً يعادل (75%) من الراتب

التقاعدي الذي يستحقه فيما لو بقي على قيد الحياة على<sup>(2)</sup>.

6- انتهاء عقد الوظيفة العامة: إن عقد الوظيفة العامة كما العقود الأخرى هنالك أسباب

تؤدي إلى نهايته، وذلك كون عقد الوظيفة العامة ليس عقد مؤبد، إنما له مدة محدد ينتهي

بنهاية المدة الزمانية، ونعرج إلى هذه الأسباب من خلال ما نص عليه نظام الخدمة المدنية

الأردني الحالي في المادة (168) كمايلي: تنتهي خدمة الموظف بعقد حكماً وفقاً لما يأتي:

أ- إذا انتهت مدة العقد ولم يتم تجديده.

ب- عند انتهاء المشروع المعين عليه أو نفاذ مخصصاته أو عند انتهاء إعاره الموظف أو

انتهاء إجازته بعد عودته لاستئناف عمله في الدائرة.

(1) لظفاً انظر: المادة (177/ب/ج) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2014

(2) لظفاً انظر: المادة (40) من قانون التقاعد المدني الأردني رقم (34)/لسنة 1959.

ج- إذا انتهت أو أنهيت خدمته بموجب شروط العقد أو أي حالة من حالات انتهاء الخدمة المنصوص عليها في هذا النظام<sup>(1)</sup>.

حيث إن عقد الوظيفة العامة هو عقد من العقود الزمنية، والتي يُعدّ الزمن عنصراً جوهرياً فيها، وعليه فإن النهاية الطبيعية لعقود التوظيف تحل بانقضاء الزمن المحدد لنفاذها، وتحدد المدة المقررة لنفاذ عقود الوظيفة العامة بمقتضى العقد ذاته، أو في نطاق المدة المقررة بمقتضى القانون<sup>(2)</sup>؛ أي أن السبب الرئيس في نهاية عقد الوظيفة العامة بصورة طبيعية يتلخص في شي وهو انه ليس مؤبد المدة حيث أن له مدة محددة ومعينة في عقد التوظيف، وبالتالي فإن العقد ينتهي بقوة القانون متى مر على تحريره هذه المدة، أي إن هنالك مدة افتراضية له (حد أعلى لهذا العقد المبرم)، وعليه فإنه ينقضي بانقضاء مدة العقد.

يترتب على إنهاء العلاقة الوظيفية بين الموظف العام والإدارة بموجب العقد الوظيفي عدد من الآثار، وهي على النحو الآتي:

1- إنهاء العلاقة الوظيفية بحكم القانون، حيث يترتب على انتهاء مدة العقد أو إنهاء العقد بإرادة الإدارة العامة، إلى إنهاء الرابطة القانونية بين الموظف والإدارة، وهذا ما أكد عليه المشرع الأردني في نظام الخدمة في نص المادة (168).

2- من الآثار التي ترتبها على إنهاء عقد الوظيفة العامة أعطى الموظف الأولوية في إعادة التعيين في أية دائرة وفي وظيفة تتناسب مع مؤهلاته وخبراته.

3- إن انتهى مدة العقد لا يحول دون تجديد عقد التوظيف، كذلك لا يمنع من مد المدة المتفق عليها أصلاً في العقد، فيما يتعلق في التجديد، فلا شك في إمكان حدوثه، وإذا كان قد حدد

(1) لطفاً انظر: المادة (168) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2014.

(2) د. عزيزة الشريف، دراسات في نظرية العقد الإداري، دار النهضة العربية، 1981، ص 89.

في العقد الأصلي لمدة معينة، فإنه لم يمنع التعاقد مرة أخرى مع ذات الموظف بعقد بمقتضى عقد جديد، وبالتالي يجوز للملتزم القديم عند انقضاء عقده القديم أن يتقدم للتعاقد مرة أخرى ولمدة جديدة بمقتضى عقد جديد أما فيما يتعلق بمد المدة المتفق عليها في العقد الأصلي، فإن ذلك أيضاً جائز ولا يوجد ما يمنع ذلك<sup>(1)</sup>.

4- إذا أنهت الإدارة العامة عقد الوظيفة العامة قبل نهاية مدته، جاز للموظف بعقد المطالبة بالتعويض عن عدم تنفيذ باقي مدة العقد.

5- في حال إنهاء العقد من قبل الإدارة العامة فإنها تلتزم بدفع كافة حقوق الموظف المالية بموجب عقد الوظيفة التي أبرمته معه، وذلك بسبب أن العقود التي تبرمها الإدارة مع الموظف هي عقود نموذجية شاملة لكل هذه الأمور والتي تلزم الإدارة فيها وبنودها طالما هي التي وضعتها، وعليه تتشابه هذه الآثار مع الآثار التي تنتج عن إنهاء خدمات موظف نظامي.

ولكن من خلال الرجوع إلى نصوص نظام الخدمة المدنية لا نجد فيها نص يذكر فيه أنه في حال إنهاء عقد الوظيفة العامة تلتزم الإدارة بدفع حقوق الموظف المالية، كما أن حالات دفع الحقوق المالية جاءت على سبيل الحصر في نص المادة (177) من النظام: تدفع للموظف حقوقه المالية أ- وفقاً لأحكام هذا النظام والقوانين والأنظمة ذات الصلة إذا انتهت أو أنهيت خدمته في أي من الحالات التالية:

1- عدم اللياقة الصحية.

2- إكمال السن القانونية لانتهاء أو إنهاء الخدمة.

3- التسريح.

---

(1) الدكتور سليمان محمد الطماوى، الأسس العامة للعقود الإدارية (دراسة مقارنة)، الطبعة الرابعة، 1984، ص718.

4- الاستغناء عن الخدمة.

5- الإحالة على التقاعد.

وبالتالي تُعدّ هذه أغلب الآثار التي تترتب على انتهاء العلاقة الوظيفية بين الموظف العام والإدارة العامة، سواءً كان الإنهاء بقرار من الإدارة العامة أو بإرادة الموظف الفردية وبموافقة الإدارة العامة، أو بحكم القانون.

## الخاتمة

تعرض الباحث من خلال هذه الدراسة لموضوع مهم من المواضيع المتعلقة في الحياة الوظيفية للموظف العام وهي الحقوق المكتسبة في نطاق الخدمة المدنية، والتي تتصل اتصالاً وثيقاً بالوظيفة العامة، والتي تُعدّ من أهم الآثار الناتجة عن العلاقة القانونية بين الموظف والإدارة العامة، سواءً كانت هذه العلاقة علاقة عقدية إدارية أو علاقة تنظيمية.

وانطلاقاً من أدبيات الدراسة، والنتائج التي توصل إليها الباحث، فقد استخلص عدد من النتائج والتوصيات، وهي على النحو الآتي:

### النتائج:

لقد توصل الباحث من خلال هذه الدراسة إلى عدد من النتائج، وهي:

أولاً: عدم وجود تعريف موحد للموظف العام في التشريع الأردني يطبق على كل القوانين الموجودة فيه، حيث وجد الباحث أن كل من الدستور وضع تعريف خاص به للموظف العام، وقد وضع قانون العقوبات تعريف خاص به وجعله أوسع وأشمل، وهو يختلف عن تعريف الموظف عن نظام الخدمة المدنية الذي جاء أضيق من باقي التعريفات، حيث أن كل قانون وضع تعريف يطبق وفق نطاقه الخاص به.

ثانياً: يتولد عن عمل الموظف العام لدى الإدارة العامة علاقة قانونية سواءً علاقة تنظيمية وعلاقة عقدية، وينشأ عن هذه العلاقة مجموعة من الحقوق التي يكتسبها الموظف بسببها، كما بين المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية أن هذه العلاقة القانونية التي تنتج الحقوق للموظف العام هي علاقة تحكمها القوانين والأنظمة، وبالتالي فإن علاقة الموظف بالإدارة هي علاقة تنظيمية، ولو كان هنالك نص في نظام الخدمة يبين انه من الممكن أن تتعاقد الإدارة العامة مع الموظف بعقد، ولكن هذا العقد هو من العقود النموذجية التي تختص الإدارة العامة بوضعه

لوحدها، بالتالي فإن العلاقة بين الموظف والإدارة هي علاقة تنظيمية، حيث أن النموذج الموحد للعقد في نظام الخدمة المدنية، والذي يتم من خلاله توظيف الموظف لدى الإدارة بعقد، يضعنا أمام علاقة تنظيمية وليس علاقة عقدية.

**ثالثاً:** أن الحقوق التي يكتسبها الموظف العام ضمن النظرية التنظيمية اللائحية أكبر

وأوسع من تلك التي يتمتع بها الموظف بعقد، والتي تتحدد بموجب بنود العقد فقط.

**رابعاً:** تتمتع الإدارة العامة بسلطة واسعة في مجال تعديل الحقوق المكتسبة في نطاق

الوظيفة العامة، وخاصةً الحقوق المنبثقة ضمن النظرية التنظيمية، بحجة المصلحة العامة وتستطيع تعديلها في أي وقت ودون الوقوف على موافقة الموظف عليها، وذلك من خلال إصدار قوانين أو أنظمة تعدل في حق أو أي أمر تراه الإدارة مناسب لتحقيق الصالح العام، كما تتمتع الإدارة العامة بسلطة تعديل بنود العقد الوظيفي ودون موافقة الموظف أيضاً، ولكن هنا يستطيع الموظف بعقد (الطرف الآخر) المطالبة من الجهة المختصة إما إعادة الحال إلى ما كان عليه أو المطالبة بالتعويض.

**خامساً:** يجوز تعديل النظام القانوني للحقوق المالية للموظف في أي وقت دون أن يكون

بإمكان الموظفين الاحتجاج بفكرة الحقوق المكتسبة في المستقبل، كما لايجوز للدولة تعديل راتب موظف بعينه مخالفة لمرتبات بقية زملائه. حيث تستطيع الإدارة العامة تعديل جدول سلم الرواتب للموظفين العاميين متى شاءت، ومتى وجدت مصلحة عامة من وراء ذلك، دون انتظار موافقة الموظف العام على ذلك، بما أن الأصل في فكرة الحقوق المكتسبة أنها تقوم على مبدأ مهم، وهو ثبات هذه الحقوق لصاحبها في ذمة الإدارة متى ما استحققت لصاحبها، وبالتالي فإن الحق الذي كسبه الموظف ثابت ولا يستطيع الإدارة التعديل فيه، أما الحقوق المالية المستقبلية القادمة تستطيع تعديلها كما تشاء طالما لم تتحقق للموظف بعد في ذمة الإدارة.

سادساً: إن التعديلات التي جاءت في نظام الخدمة المدنية الأردني، وهو موضوع الدراسة لسنة 2013 لما تأتي بالجديد، وخاصةً في تقيد سلطة الإدارة العامة في تعديل حقوق الموظفين العاميين المكتسبة من وراء العمل لدى الإدارة العامة، وخاصةً أنها أخذت بمبدأ الأثر الرجعي للقرارات الإدارية المتعلق في تعديل حقوق الموظفين المستقبلية.

سابعاً: علاقة الموظف بالإدارة العامة ليست علاقة مؤبدة إلى ما لا نهاية إنما هنالك أسباب تؤدي إلى نهاية عمل الموظف لدى الإدارة العامة، منها ما هو راجع للإرادة الموظف ذاته مثل الاستقالة، ومنها ما هو بحكم القانون مثل انتهاء مدة عقد الوظيفة العامة أو بلوغ سن التقاعد القانوني، ومنه بقرار من الإدارة العامة مثل الاستبعاد.

ثامناً: كما تمتع الإدارة العامة بسلطة واسعة في إنهاء خدمة الموظف العام قبل أوانه بحجة المصلحة العامة، حيث أنها تستطيع إنهاء علاقة الموظف قبل بلوغه الحد القانوني لترك الخدمة (التقاعد)، وبالتالي تؤثر هذه العملية على حقوق المالية وخاصةً الراتب وحقوقه الوظيفية مثلاً الترقيّة، وخاصةً أن كل موظف يسعى للترقية من أجل تحسين ظروف حياته المالية والاجتماعية، والتي كسبها من وراء العمل الدائم لدى الإدارة العامة، والتي تؤثر على غيره بشكل غير مباشر مثل عائلته التي يعيها.

## التوصيات:

يوصي الباحث بمجموعة من التوصيات، أبرزها ما يأتي:

أولاً: إعادة النظر من قبل المشرع الأردني في نص المادة (176) من نظام الخدمة المدنية والتي تنص على: يحرم الموظف من حقوقه المالية إذا انتهت، أو أنهيت خدمته في أي من الحالات التالية: أ- العزل من الوظيفة. ب- فقد الوظيفة. ج- فقد الجنسية الأردنية. وجعله في جزء من حقوق المالية مثلاً (تخفيض حقوقه المالية إلى النصف) وليس كل حقوق المالية نظراً لأن حرمان الموظف من حقوقه التقاعدية المالية كلها لا يمسّ الموظف بذاته وإنما يمتد إلى أفراد أسرته التي يعيلها.

ثانياً: إعادة النظر في السلطة الواسعة للإدارة العامة في مجال تعديل حقوق الموظف العام، وتقيدها بنصوص قانونية تحمي الحقوق التي اكتسبها الموظف العام نظير عمله لدى الإدارة.

ثالثاً: إعادة النظر بموضوع عمال المياومة وشمولهم ضمن فئات الموظفين العموميين النظاميين وإخضاعهم لأحكام نظام الخدمة المدنية وبالتالي تمتعهم بالحقوق المالية والوظيفية الناشئة عنه، الأمر الذي سيؤدي إلى توليد شعور بالأمان والاستقرار لديهم، وبالتالي زيادة في العطاء والإنتاج وتحسين الخدمات للمجتمع.

رابعاً: تشديد عقوبات الاعتداء على الموظف العام الواردة في قانون العقوبات الأردني وخاصةً في نص المادة (187) وجعلها عقوبات جنائية أكثر من ثلاثة سنوات بل ما هي جنحوية الحد الأقصى فيها سنتين، على من يعتدي على الموظف الذي يقوم بتقديم خدماته للمواطنين والذي يعمل تحت مسؤولية الإدارة العامة، لأنه في حالة الاعتداء على أي موظف العام هو اعتداء على حقوق بشكل غير مباشر، وبالتالي هو اعتداء على الإدارة العامة وعليه هو اعتداء على الوطن وكل يشمله.

## قائمة المصادر والمراجع

أولاً: الكتب:

- 1- الدكتور أحمد حافظ نجم، مبادئ علم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، الزقازيق، مصر، 1979.
- 2- الدكتور أحمد عثمان عيد، مظاهر السلطة العامة في العقود الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1973.
- 3- الدكتور أحمد سلامة بدر، العقود الإدارية وعقد البوت، 2003.
- 4- الدكتور أنور أحمد رسلان، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، 1994.
- 5- الدكتور أنس جعفر، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية، 2009.
- 6- الدكتور حسين المهداوي، شرح أحكام الوظيفة العامة، دار الكتاب الوطنية، بنغازي، الطبعة الأولى، 1986.
- 7- الدكتور حسن الحلبي، الخدمة المدنية في العالم، بيروت، 1981.
- 8- الدكتور حمدي رجب عطية، الحماية الجنائية للموظف العام، 2010.
- 9- الدكتور حمدي القبيلات، القانون الإداري الجزء الثاني، دار وائل للنشر، عمان، الطبعة الأولى، 2010.
- 10- الدكتور حمدي سليمان قبيلات، انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، 2003.
- 11- الدكتور حمدي ياسين عكاشة، العقود الإدارية في التطبيق العملي، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1998.
- 12- الدكتور حنا نده، القضاء الإداري الأردني، عمان، 1972.

- 13- ديوان الخدمة المدنية، دراسة واقع القوى البشرية والتنظيم الإداري في الخدمة المدنية، عمان، 2006.
- 14- الدكتور سامي جمال الدين، المنازعات الإدارية، الإسكندرية، 1984.
- 15- الدكتور سليمان بطارسة، نظام الوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية، الطبعة الأولى، 1997، الأردن.
- 16- الدكتور سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1985.
- 17- الدكتور سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، 2005.
- 18- الدكتور سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1992.
- 19- الدكتور سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1988.
- 20- الدكتور شريف يوسف خاطر، الوظيفة العامة، دار الفكر والقانون، الطبعة الأولى، المنصورة، 2011.
- 21- الدكتور صباح مصباح محمود السليمان، الحماية الجنائية للموظف العام، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2004.
- 22- الدكتور صلاح الدين فوزي، النظام القانوني للوظيفة العامة الدولية (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 1991.
- 23- الدكتور عبد الحكيم فوده، الخصومة الإدارية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996.
- 24- الدكتور عبد الله طلبه، الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر، 1981.

- 25- الدكتور عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان، أصول القانون الإداري، دار النهضة العربية، 1989.
- 26- الدكتور عزيزة الشريف، دراسات في نظرية العقد الإداري، دار النهضة العربية، 1981.
- 27- الدكتور عصام الدبس، لقضاء الإداري ورقابته للأعمال الإدارية، دار الثقافة، عمان، الأردن، 2010.
- 28- الدكتور علي خطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، الجامعة الأردنية، 1998.
- 29- الدكتور علي خطار شطناوي، القانون الإداري الأردني (2)، دار وائل للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2009.
- 30- الدكتور فاروق عبد البر، تقدير كفاية العاملين بالخدمة المدنية في علم الإدارة العامة والقانون الإداري، القاهرة، 1983.
- 31- الدكتور فريد راغب محمد النجار، النظم والعمليات الإدارية والتنظيمية : مدخل نظرية النظم مع تطبيقات عربية، وكالة المطبوعات، الكويت، 1977.
- 32- الدكتور فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري، بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة، عمان، الأردن، 2005.
- 33- الدكتور ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، سنة 1994.
- 34- الدكتور محمد خالد عبد الفتاح، الخدمة المدنية، قوانين وتشريعات، القانون الإداري، الموظفون ومسئولون، إنهاء خدمة، 2009.
- 35- الدكتور محمد عبد الرحمن الدسوقي، شغل الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، 2009.
- 36- الدكتور محمد أنس جعفر، الحقوق الدستورية للموظف العام، 2010.

- 37- الدكتور محمد علي خلايلة، القانون الإداري (2)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2015.
- 38- الدكتور محمود عاطف ألبنا، الوسيط في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1988.
- 39- الدكتور محمود خلف الجبوري، العقود الإدارية، دار الثقافة للنشر، عمان، الطبعة الأولى، 2010.
- 40- الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، 2002.
- 14- الدكتور مغاوري شاهين، القرار التأديبي، 1986، القاهرة، مكتبة الانجلو المصرية.
- 42- المعجم الوسيط.
- 43- الدكتورة نبيلة كامل، الوظيفة العامة وفقا لإحكام القضاء الإداري في مصر، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996.
- 44- الدكتور نذير بن محمد الطيب أوهاب، نظرية العقود الإدارية، معهد الإدارة العامة، السعودية، 2006.
- 45- الدكتور نواف كنعان، القانون الإداري الأردني، الطبعة الأولى، 1993.
- 46- الدكتور نواف كنعان، القانون الإداري (الكتاب الثاني)، الطبعة الأولى، 2001.
- 47- الدكتور نواف كنعان، الوجيز في القانون الإداري الأردني الكتاب الثاني، الآفاق المشرقة للنشر، الشارقة، الطبعة الرابعة، 2012.
- 48- الدكتور نوفان العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، الطبعة الأولى، 2007، عمان، دار الثقافة.
- 49- الدكتور وصفي مرعي حسن أبو عليقه، انتهاء خدمة الموظف بين الشريعة ونظام الخدمة المدنية الأردني، 2004.

## ثانياً: الرسائل الجامعية:

- 1- عبد العزيز سعد مانع العنزي، النظام القانوني لانتهاء خدمة الموظف العام، دراسة مقارنة بين القانونين الأردني والكويتي، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن، 2012.
- 2- عالية عبد القادر صالح، استيداع الموظف العام، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير منشورة، جامعة أل البيت، الأردن، 2004.
- 3- خالد حماد محمد العنزي، النظام القانوني لترقية الموظف العام دراسة مقارنة بين الأردن والكويت، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2012.

## ثالثاً: القوانين:

- 1- الدستور الأردني، 1952.
- 2- القانون المدني الأردني
- 3- قانون العقوبات الأردني.
- 4- قانون التقاعد المدني الأردني رقم (34) لسنة 1959.
- 5- قانون محكمة العدل العليا، رقم 11، سنة 1989.
- 6- نظام الخدمة المدنية لسنة 2014، 2007.

## رابعاً: الأحكام القضائية:

- 1- مجلة نقابة المحامين، المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا.
- 2- مجلة نقابة المحامين، عدة أعداد مختلفة.
- 3- موقع القسطاس، [www.alqstas.com](http://www.alqstas.com).
- 4- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة العدل العليا، د. نعمان الخطيب، عمان، 2001.

## **Abstract**

**Bani Hani, Khaled Shaher, acquired rights in the civil service (a theoretical and reactivate study), Master Thesis, University of Yarmouk 2016, supervisor, Dr. Ahmed Aldilain**

This study addressed the important topic of topics of public office, which acquired rights within the civil service theoretical and practical study in the framework of the Jordanian civil service system for the year 2013 currently in force.

The study as touched to indicate what the civil service and public employee and a statement of rights acquired in the civil service, as it has this study to identify and clarify the legal status as a public official with the administration, whether regulatory or nodal who settled on the considered organizational center, even if there was a contract hiring (holding public office), but this contract is one of the model contracts by the public administration cum alone even as the need arises to make a change without standing on a public official approval, as well as the clarification of the rights acquired by the employee and that creates behind this legal relationship, whether amended the financial rights or functional rights, as well as demonstrated how the public administration the authority to modify these rights at will and without invoked the principle of non-application of the decision retrospective of the right acquired that the right acquired is fixed and can not be amended when it earned the person, and finally ways to end functional relationship and the impact of the completion of a rights won by a public official in his career, and through the mentioned legal texts relating to these rights, analysis and statements:

Establish from behind public employee worked for the administration legal relationship regulating all the affairs of his career from the moment he entered the post to the moment Abruption them, whether

contractual relationship or regulatory relationship, and lead this relationship to do many of the rights and privileges in favor of the employee and assess him too many commitments also the direction of public administration.

Public Administration the authority to modify the rights acquired by the large and spacious public employee and whenever deemed invited adjustable do so without standing on the consent of the other party the employee, which is opposed to the nature of the acquired right which is built on the principle of proven right for her and not to apply the decision retroactive adjustment on acquired rights which we do not see in the administration the authority to amend, where the amendment in the acquired rights and the application of retroactive adjustment on acquired rights.

The most important recommendations that came in this study: that the Jordanian legislator to amend the text of the article (176) of the current civil service system, which provides for an employee who loses his job or who is isolated from his job or who loses his nationality from all financial rights deprived, but the deprivation in part of his economic rights, not the whole, since the employee deprived of his rights financial retirement does not affect the employee's self-contained, but extends to the members of his family headed.

Reconsideration of the vast power of public administration in the field of modifying public employee rights, and compliance with legal provisions protecting the rights acquired by the public employee-peer work with the administration.

**Keywords: acquired rights, public employment, public employee.**