

النظام القانوني لشاغلي الوظائف القيادية في التشريع الأردني

امل يوسف الرفوع

استاذ مساعد

كلية الشيخ نوح للشريعة والقانون / قسم القانون المقارن

عمان /الأردن

الملخص

تناولت هذه الدراسة موضوع النظام القانوني لشاغلي الوظائف القيادية العليا في التشريع الأردني النافذ، وتهدف هذه الدراسة الى تسليط الضوء على الوظائف القيادية كونها مهمة سواء كانت من الناحية الوظيفية أو كمنصب عام أو اجتماعي ولأن أصحاب هذه الوظيفة مهمتهم رسم السياسات والاستراتيجيات العامة للدولة ولأن هذه الفئة حظيت بصلاحيات وامتيازات مختلفة عن الوظيفة العامة كذلك طريقة تعيينهم وإنهاء خدماتهم مختلفة عن الوظيفة العادية ، وهذه الوظيفة تمتاز بشروط خاصة ويكون للسلطة المختصة السلطة التقديرية في تعيين موظف هذه الفئة وكذلك ميز المشرع الأردني هذه الوظيفة حيث أنها لم تتطلب تقارير الأداء أو الكفاءة، ولعل استثناء هذه الفئة من الموظفين من عملية التقييم يرجع إلى حقيقة أن مثل هؤلاء الموظفين أو غالبيتهم على الأقل قد خضع للتقييم لسنوات طويلة قبل أن يصل إلى هذا المستوى الوظيفي، ومن المفترض أن جدارتهم وكفاءتهم كانت هي السبب في وصولهم إلى هذه المواقع. إضافة إلى ذلك أن السلطة العليا في الدولة تتمتع عادةً بسلطة تقديرية واسعة فيما يتعلق بتعيين هؤلاء الموظفين وعزلهم مما يمكن اعتباره نوعاً من التقييم غير المباشر لهم اما فيما يتعلق بطرق التأديب فهناك اختلاف كبير بين الوظيفة العامة وموظفي الفئة العليا

ومن أهم النتائج التي خلصت إليها هذه الدراسة عدم المساواة في تعيين شاغلي الوظائف العليا وأن الكفاءة ليست السبب المباشر في تعيين شاغليها . وأن معيار التعيين يقوم على الوساطة والمحسوبية وكذلك عدم خضوع هذه الفئة الى فترة التجربة. .

ومن ابرز التوصيات وجوب تعديل نظام الخدمة المدنية بما يخص الوظائف العليا لعدم وجود معايير وشروط واضحة للتعيين ، وتحقيق العدالة والشفافية والنزاهة وتكافؤ الفرص ، وأن تكون شروط التعيين محددة أكثر ، ويجب أيضاً التعديل على نظام التعيين فيما يخص المجموعة الأولى من الفئة العليا لأنه يوجد سلطة مطلقة للتعيين لرئيس الوزراء دون التقيد بمعايير الشفافية.

الكلمات الدالة: وظيفة عامة ، وظائف قيادية ، شاغلي وظائف قيادية، تعيين شاغلي الوظائف

القيادية.

The legal system for those occupying leadership positions in Jordanian legislation

Prof. Amal Yousef Al-Rofou'

An assistant professor

**Sheikh Noah College for Sharia and Law / The Department of Comparative Law
Amman / Jordan**

Abstract

This study addressed the topic of the legal system for those occupying leadership positions in Jordanian legislation. The study aims at highlighting the leadership positions due to their importance in terms of occupational domain, higher position or social prestige. Those holding such positions are also responsible for setting the general strategies and policies for the state since they are authorized with powers and authorities other than those related to the usual public jobs and they are assigned or terminated in a way different from that followed in public jobs. This job has specified conditions and the competent authority has a discern power in assigning the employees in a certain position within this category. Also, the Jordanian legislator identified this job as it doesn't require reports of performance or efficiency. Excluding this category of employees from the evaluation process could be attributed to the fact that such employees have been evaluated for years before reaching this level; therefore, It is assumed that their efficiency and competency are the causes for their arrival at these positions. Additionally, the higher authority in the state usually enjoys a broad discretion in appointing these employees and terminating their services them from the highest authority in the state and that could be considered as a sort of indirect evaluation. As for disciplinary methods, there is a difference between the public employees and the employees in this higher category.

The study results showed that there is inequity in assigning those holding higher positions and that efficiency isn't the criterion in assigning them. The criterion of appointment is also based on nepotism and favoritism, additionally, this category isn't exposed to an experimental period.

The study recommended the necessity of modifying the civil service system relating to the higher positions since there are no clear criteria for appointment. The study also recommended the necessity of achieving justice and transparency, equal opportunities with more specified conditions for appointment. The appointment system should also be adjusted in relation to the first group of the higher category since the prime minister has an absolute authority without consideration to the criteria of transparency.

Key words: public job, leadership positions, leadership positions holders, assigning leadership positions holders.

النظام القانوني لشاغلي الوظائف القيادية في التشريع الأردني

المقدمة:

إن جميع الوثائق الدولية الخاصة بحقوق الإنسان سواء كان الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الخاص بالحقوق المدنية والسياسية أن لكل شخص الحق في تولي الوظائف العامة وهذا أيضاً ما أكدته أغلب دساتير العالم وأكدته الدستور الأردني ضمن أسس ومعايير نزيهة وشفافة حتى يكون الجميع متساوون أمام الدستور والقوانين ضمن تكافؤ الفرص ومبدأ المساواة والحيادية.

فبالتالي يجب أن لا يحرم الموظف المتميز من حقوقه وإعطائه الفرصة وإلا بذلك يفقد حقوقه وفقدان الحقوق تعني أنه لا يوجد عدالة. ولا يمنع أن يكون هنالك أحياناً أنظمة خاصة لفئات معينة ضمن شروط وأسس ومعايير واضحة بما يتناسب مع مؤهلاته وطبيعته وظيفته لمواقع المصلحة العامة، فتعين الوظائف العليا وإنما يكون له اهتمام من قبل المجتمع خصوصاً حول آليات التعيين وإذا كان هناك واسطة ومحسوبية، خصوصاً أن الوظائف العليا يغلب عليها الطابع السياسي. ومتعلق بالمصالح العامة للدولة والشعب ويجب أن يتبع السياسة العامة للدولة وعدم معارضتها وحفظ أسرارها لذلك يجب أن يكون التعيين ضمن معايير واضحة وأن تكون هنالك جهة رقابة على آلية التعيين وحتى يؤدي الموظف وظيفته على أكمل وجه فيجب تحديد مركزه القانوني وإعطائه كافة حقوقه حتى يشعر بالأمان الوظيفي.

أهمية الدراسة:

إن موظفي الفئات العليا يحظون بامتيازات تختلف عن الموظف العام وأهمية خاصة بهم وصدرت العديد من القوانين الخاصة لتنظيم هذه الفئة من الموظفين لتوضح وتنظم مسارهم الوظيفي كما أن الكثير من الدراسات ركزت على البحث في القوانين التي تنظم الموظفين العماليين دون البحث بالأحكام القانونية الخاصة بهذا الموظف الذي يستلم هذه المواقع. وهو الذي ينظم مجموعة من الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بهذه الوظيفة لأن هذه الوظيفة ضمن نظام وليس قانون. كما أن هذه الفئة من الوظائف تحظى باهتمام عام بالإضافة إلى كافة الأشخاص الذين يمثلونها كونها تقوم برسم السياسة العامة للدولة وتحظى بأهمية لموقعها الوظيفي والمنصب الاجتماعي.

مشكلة الدراسة:

بالرغم من خضوع مثل هؤلاء الموظفين للنصوص الدستورية التي تكفل المساواة أمام العامة وأن يكون التعيين حسب الكفاءة والمؤهلات، إلا أن التطبيق العملي يشير إلى خلاف ذلك إذ أن الواسطة والمحسوبية لا تزال تلعب دور رئيسي في اختيار موظفي أو شاغلي الوظائف العليا ضمن نظام خاص لهؤلاء المعينين مع عدم وجود شروط خاصة وواضحة ضمن المبادئ العامة للعدالة. وانبثقت عن مشكلة الدراسة الاسئلة التالية

اسئلة الدراسة :

1. من هي الفئات التي تمثل الوظائف العليا؟

2. ما هي شروط التعيين في وظيفة الفئة العليا؟
 3. ما هي طبيعة العلاقة بين الوظيفة العليا والدولة؟
 4. كيف تتم آلية التعيين وانتهائها في الوظيفة العليا؟
 5. هل يتم عادة أن يراعوا التوافق السياسي للمعيينين مع الحكومة؟
- حدود الدراسة:

ستكون محددات الدراسة ضمن نظام الخدمة المدنية الأردني ونظام الوظائف القيادية، والنظام الخاص بموظفي الفئة العليا حتى (2013) وتعديلاته وحتى عام 2019؟
مكان الدراسة في الأردن، (تهتم هذه الدراسة بموضوع موظفي الفئة العليا).

مصطلحات الدراسة :

الوظيفة عامة : هي عمل دائم ومستقر ويخضع فيها الموظف لمجموعة من القواعد القانونية التي تعطيه حقوق وتقرض عليه واجبات مهنية محددة.

وظائف قيادية : يقصد بها الوظائف القيادية التي يغلب على أداء شاغل أي منها العمل الإداري العام المتصل بالتخطيط الإستراتيجي، وإعداد البرامج التنفيذية والمشاريع الخاصة بها.

شاغلي الوظائف قيادية: هم الأشخاص الذين يتم تعيينهم للاشراف على اعداد الحطط الاستراتيجية والخطط التنفيذية لمؤسسات الدولة وفق اطر زمنية محددة .

منهج الدراسة:

اعتمدت هذه الدراسة المنهج التحليلي الوصفي وذلك لتحديد طبيعة المركز القانوني لموظف الفئة العليا ومختلف النصوص القانونية المنظمة له.
خطة البحث:

المبحث الأول: ماهية موظف الفئة العليا.

المبحث الثاني: طرق أو آلية تعيين موظف الفئة العليا.

المبحث الثالث: حقوق وواجبات والتزامات موظف الفئة العليا.

المبحث الرابع: طرق إنهاء وظيفة موظفي الفئة العليا.

المبحث الأول

مفهوم موظف الفئة العليا

إن الدولة تمارس نشاطاتها من خلال السلطات الموجودة فيها والتي تميز كل سلطة فيها بصلاحيات معينة.

تقوم الدولة بممارسة نشاطاتها المرفقية والضبط الإداري من خلال الموظفين العموميين، فإتساع الدولة وتوسع نشاطاتها وحل المنازعات بين الأفراد وعدم اختصار وظيفة الدولة على توفير الأمن أصبحت تتولى أجهزتها الجزء الأكبر من هذه الأنشطة عن طريق موظفيها.

والموظفون العامون يمارسون الوظائف التنفيذية ويطلق عليهم المنفذون، أو يمارسون وظائف ذهنية فيطلق عليهم اسم "موظفي الفئات العليا، حساب نظام الخدمة المدني الأردني" النافذ، وهم يخضعون في تعيينهم إلى شروط وإجراءات خاصة⁽¹⁾. كما لهم امتيازات تختلف عن الموظف العام والوظيفة العامة
المطلب الأول:

تعريف موظف الفئة العليا والوظيفة العامة

يتناول مفهوم موظف الفئة العليا ومفهوم وظيفة الفئة العليا في التشريع الأردني

الفرع الأول: مفهوم موظف الفئة العليا في اللغة:

الوظيفة أصلها الثلاثي (وظف) هي كلمة تدل على تقدير الشيء، وهي ما يقدر له في كل يوم من رزق أو طعام وجمعها وظائف.

ووظف الشيء على نفسه توظيفاً: ألزمها إياه. وخراج الوظيفة: الشيء المعين⁽²⁾ الذي يجب دفعه

خارجاً عن الأرض إن لم تزرع.

وموظف الفئة العليا هو الشخص الذي تكلفه الدولة بتنفيذ سياساتها عن طريق الموقع الذي عين فيه بموجب نصوص، ويجب أن يلتزم موظف الفئة العليا بشروط الوظيفة وأن يكون لديه الخبرة في المجال الذي يعمل به.

الفرع الثاني: مفهوم وظيفة وموظف الفئة العليا في التشريع الأردني⁽³⁾:

الموظف: هو الشخص الذي يستخدم بصفة نظامية ليقوم بواجبات ومسؤوليات وظيفة ما، مقابل أجر

محدد ويتمتع مقابل ذلك بالحقوق والامتيازات المرتبطة بها.

إحداث الوظيفة: (يتم إحداث الوظيفة في ميزانية الدولة ويتم ذلك من خلال وزارة المالية).

(1) سلوى بشار، أثر التوظيف العمومي على كفاءة الموظفين بالإدارات العمومية الجزائرية، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص تيسير المنظمات، جامعة ليومرداس، الجزائر، 2010، ص 15.

(2) ابن منظور، أبو الفضل جمال الدين محمد ابن مكرم (1991)، لسان العر، دار صادر، بيروت، ج 29، ص 358.

(3) قبيلات حمدي، النظام القانوني لانتهاء خدمة الموظف العام-دراسة مقارنة بين القانونين الأردني والكويتي، رسالة ماجستير، 2012، ص 19.

التوظيف: هو علاقة بين طرفين تكون مبنية على عقد ينص على أن العمل يتم دفع مبلغ مالي نظيره. الموظف في الدستور الأردني: نلاحظ أن المشرع الدستوري وصف الموظف العام بأنه الشخص الذي يتقاضى مرتبة من الأموال العامة.

مفهوم الموظف العام: هو كل شخص صدر قرار بتعيينه من السلطة المختصة في وظيفة منتظمة لخدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام.

"يعتبر هذا التوثيق جامع أي يجمع كل عناصر مفهوم الموظف كصدور قرار التعيين وصدوره من سلطة مختصة وأن تكون الوظيفة منتظمة وأن تكون الوظيفة هي خدمة مرفق عام.

"الموظف هو الشخص المعين بقرار من المرجع المختص في التشريع الأردني، في وظيفة مدرجة في جدول التشكيلات والوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة أو موازنة إحدى الدوائر والموظف المعين بموجب عقد ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجراً يومياً"⁽¹⁾.

فهنا يجب أن يشغل موظف الفئة العليا وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة أو موازنة إحدى الدوائر، هنا المقصود أن الوظيفة تكون دائمة وعلى الموظف أن يتفرغ لها بشكل كامل دون القطاع.

ومع ذلك هناك اتفاق بين فقهاء الإدارة على اختلاف وجهات نظرهم واختلاف المدارس التي ينتمون

إليها على أن الوظيفة هي مجموعة من الواجبات والمسؤوليات تحددها سلطة ذات اختصاص.

فقد يعين الشخص بوظيفة شاغرة تعينه سلطة مختصة للقيام بمسؤوليات هذه الوظيفة سواء بشكل دائم أو مؤقت مقابل أجر معين.

نص نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013 المقصود بالوظيفة حسب نص المادة (2)

بأنها "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". أما الموظف العام "فقد أورده المشرع الأردني في المادة (2) من النظام

المذكور، بأنه: الشخص المعين بقرار من المرجع المختص 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".

نلاحظ أن المشرع الأردني حدد من تنطبق عليهم الأحكام، كما أنه لم يشترط بأن تكون الوظيفة دائمة.

حتى يكون الشخص موظف عام. أما الذين يعملون بأجر يومي فهم لا يخضعون لأحكام الوظيفة العامة،

كما يجب أن يعين من الجهة المختصة.

(1) المادة (2) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013 وتعديلاته.

موظف الفئة العليا: فيعتبر موظف الفئة العليا هو الذي تكلفه الدولة ببعض المهام التي يصعب القيام بها من قبل الموظف العادي ويجب أن يتميز ببعض الشروط كالخبرة في المجال الذي سيعين به. وتقوم بوظيفته عن طريق التعيين وليس الانتخاب.

أيضاً موظف الفئة العليا: هو الشخص الذي تكلفه الدولة بتنفيذ سياساتها عن طريق الموقع الذي عين فيه بموجب التشريعات ويجب أن يلتزم موظف الفئة العليا بشروط الوظيفة العليا وأن يكون أيضاً لديه الخبرة في المجال الذي سيعمل به.

الفرع الثالث: تعريف الوظيفة العامة في الفقه القانوني:

تعتبر الوظيفة كمصطلح إداري مصطلح حديث لقد ارتبطت الوظيفة العامة بظهور أو نشأة الدول حيث ارتبطت في بعض الحضارات القديمة كالليونان، أثينا، وفي الصين خلال حكم (الماندران) كان لديه معيار المسابقة في اختبار الموظفين، وفي فرنسا كان المبدأ المعتمد قبل الثورة هو توريث الوظائف. والوظيفة هي كيان قانوني قائم في إدارة الدولة وهي تتألف من مجموعة أعمال محددة ويطلق على شاغلها اسم الموظف العام⁽¹⁾. وحتى يكون الموظف عاماً لا بد أن يعمل في خدمة مرفق عام لأن المرفق يدار من قبل الدولة أو من قبل أحد أشخاص القانون العام⁽²⁾.

يجب أن تتوفر ثلاثة شروط في الموظف العام وهي: أن يتم تعيينه بقرار من السلطة المختصة، وبوظيفة دائمة وأن تكون خدمته في مرفق عام تديره الدولة بشكل مباشر أو غير مباشر. أيضاً يجب أن يشغل الموظف وظيفته ضمن جدول التشكيلات الذي يصدر بمقتضى الموازنة العامة وهذا يعني أن وظيفته دائمة أي يجب أن يتفرغ الموظف للعمل بشكل كامل أما الوظيفة المؤقتة هي تكون محدودة المدة⁽³⁾.

الفرع الرابع: تعريف الوظيفة العامة في القضاء:

ففي أحد قرارات محكمة العدل العليا الأردنية "الموظف العام هو كل شخص يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديرها الدولة أو أحد أشخاص القانون العام⁽⁴⁾.

كما أن محكمة العدل العليا نصت "أن الموظف العام في نظام الخدمة المدنية الأردني هو الموظف المصنف"⁽⁵⁾. وبالتالي يعتبر موظف الفئة العليا موظف عام، لأنه يعمل في خدمة مرفق عام. فالمرافق العام إما أن تكون الدولة مسؤولة عنه أو من قبل أحد أشخاص القانون العام⁽¹⁾.

(1) قبيلات حمدي، النظام القانوني لانتهاء خدمة الموظف العام-دراسة مقارنة بين القانونين الأردني والكويتي، رسالة ماجستير، 2012، ص 19.

(2) نظام معدل لنظام الخدمة المدنية رقم (132) لسنة 2015، الصادر في عدد الجريدة الرسمية رقم (5375) تاريخ 2015/12/31.

(3) الجمل، محمد حامد، (1985)، الموظف العام، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الأولى، ص 28.

(4) الزعبي خالد، (1998)، القانون الآخر، دار الثقافة، عمان، الطبعة الثالثة، ص 184.

(5) قرار محكمة العدل العليا رقم (97/141) تاريخ 1989/6/3، منشورات مركز عدالة.

كما أن الدولة قيدت الموظف بعدة ضوابط كمهنة الإلزام أي التنفيذ ضمن القوانين والأنظمة أيضاً الخضوع إلى الرقابة القضائية والرقابة السياسية التي تمارسها السلطة التشريعية في الدولة وذلك بحسب النظام المعتمد⁽²⁾.

المطلب الثاني: مهام موظفي الفئة العليا

يتناول تحديد موظفي الفئة العليا وصلاحيات موظفي الفئة العليا

الفرع الأول: تحديد موظفي الفئة العليا

لا تختلف التشريعات المعمول بها في الأردن عن تشريعات الكثير من الدول. فلقد تحدد وظائف الخدمة المدنية ومهامها وفتاتها ودرجاتها إلى مجموعتين حسب نص المادة (17) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013⁽³⁾.

ومن خلال التدقيق في النص ترى الباحثة أن المشرع لم يضع شروطاً عامة أو خاصة للتعين فقط حدد من هم موظفين الفئات العليا دون أن يكون هنالك شرط المؤهل العلمي أو التخصص أو الخبرة فنلاحظ هنا أن المشرع أعطى سلطة مطلقة لأصحاب القرار في تعيين هؤلاء دون أي شروط وأشار أيضاً إلى مهام أو صلاحيات هؤلاء مهام موظفي الفئة العليا الموظفين ونلاحظ حتى أن الوصف لهذه الوظائف يتصف بالعمومية ولم يكن هنالك وظائف واضحة خاصة أو مهام خاصة تتعلق بأصحاب هذه الفئة. نرى هنا أن دورهم مهم في الدولة لأنه يتعلق برسم السياسة العامة داخل مؤسسات الدولة والتي تنعكس بدورها على الشعب وعلى الفئات التي سيطبق عليها القانون وكذلك لهم دور في صناعة التشريعات التي أيضاً بطبيعتها ستعكس على الشعب وهذا بعد ذاته يعتبر كتحقيق لهم ولسياستهم التي ستحظى إما بالرفض أو القبول.

الفرع الثاني: صلاحيات موظفي الفئات العليا

إن وظيفة الفئات العليا هي ممارسة للأعمال باسم الدولة وتنفيذ السياسات العامة ورسم الاستراتيجيات ونلاحظ أن هنالك تشابه في كل الأنظمة السياسية التي تتعلق بالنظام القانوني للوظائف العليا ويتعلق الأمر بصفة عامة ب⁽¹⁾:

(1) خاطر، مرجع سابق، ص 178.

(2) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم (99/1086) تاريخ 2000/5/14، منشورات مركز عدالة.

(3) المجموعة الأولى: قاضي القضاة، رئيس ديوان المحاسبة، رئيس ديوان الخدمة المدنية، رئيس ديوان التشريع والرأي، أمين عام رئاسة الوزراء، مدير رئيس الوزراء. المجموعة الثانية: الأمين العام، المحافظ في وزارة الداخلية، المستشار في رئاسة الوزراء أو في ديوان التشريع والرأي الذي يقرر مجلس الوزراء تعيينه في هذه المجموعات بناء على تنسيب رئيس الوزراء - أمين سر رئيس مجلس الوزراء - مدير عام مكتب رئيس مجلس الأعيان، مدير عام مكتب رئيس مجلس النواب، مراقب عام الشركات، أمين سجل الجمعيات.

-تحديد الوظائف التي تستحق هذا التصنيف على صعيد الإدارة المركزية والإدارة المحلية والمؤسسات الوطنية.

-طرق التعيين التي تمكن من التوفيق بين الطبيعة السياسية والطبيعة التقنية.

-نوعية الواجبات التي تميز ممارس هذه الوظائف عن غيرهم وكذلك الحقوق التي تتناسب مع مستوى التمثيل الذي ترقى إليه.

-نظام وأدوات التيسير الذي يضمن الحفاظ على طبيعة هذه الوظائف وضرورة تكييفها المستمر مع التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية.

يلقى على عاتق موظفي الفئات العليا الكثير من المهام كتطبيق القوانين وضع السياسات، وتنظيم العلاقة بين المواطنين والدولة. وكذلك التنسيق وإعداد مشاريع القوانين وتنفيذها حسب النظام السياسي للدولة. وعلى هذا الأساس اشترط تعيينهم شهادة عليا أو مستوى من التأهيل مناسباً⁽²⁾. كذلك الخضوع للرقابة بأنواعها سياسية أو إدارية أو قضائية على كافة الأنشطة وذلك كضمانة لحسن الأداء.

أيضاً يحتل الموظف الفئة العليا مكانة سواء على المستوى الوظيفي الإداري أو الاجتماعي لذا يجب انتقاء المرشحين لتولي هذه الوظائف وفق الدستور ووفق مبادئ الدولة. وأيضاً يجب أن تكون الأنظمة تحاسب الموظف في حالة مخالفته حتى ينصرف لأداء عمله بأحسن وجه. وهو منصب نوعي ذا طابع وظيفي الهدف من تأسيسه هو التكفل بممارسة الأنشطة الإدارية، وتنشأ المناصب العليا عن طريق:

أ. القوانين التي تحكم الموظفين فيما يتعلق بالمناصب العليا ذات الطابع الوظيفي.

ب. أو النصوص التنظيمية المتعلقة بإنشاء وتنظيم المؤسسات أو الإدارات العامة.

وقد عبّر عنها المشرع الفرنسي (Lacarrriere) وبالتالي يجد الموظف العام نفسه في درجة من السلم التصاعدي للإدارة العامة ويقبل عدة مراكز قانونية تجاه الإدارة العامة في الدولة إلى غاية التقاعد⁽³⁾. فنلاحظ حسب نص النظام الأردني تقسم الفئات العليا فموظفي الفئة العليا حسب التشريعات الأردنية هي كما يلي: فنلاحظ حتى في تحديد المهام هي تتصف بالعمومية وهذا يعني أن لموظفي الفئة العليا صلاحية وسلطة تقديرية واسعة في رسم السياسة وأحياناً فيما يخرج عن المصلحة العامة فهنا يجب على المشرع أن يكون أكثر وضوحاً في تحديد مهام هذه الفئة من خلال تكليفها بأشياء محدودة لأن تمتعها بالصلاحية الممنوحة لها يجعلها تخرج أحياناً وتتجاوز القوانين والأنظمة.

الفرع الثالث: شروط تعيين موظفي الفئة العليا

إن القوانين في كافة أنحاء العالم تحدد شروط للقبول في الوظيفة العامة، كما وأن معظم دول العالم شروطها واحدة فيما يتعلق بشروط التعيين في الوظيفة العامة. وحسب المشرع الأردني بالإضافة إلى الشروط

(1) هاشم خرق، المرجع السابق، ص 112.

(2) كلثوم يوخريه، ص 37.

(3) حمادة محمد شطا. تعريف الوظيفة العامة، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، ديوان المطبوعات، الجامعة، الجزائر، 1986، ص 413.

العامة المتعلقة بالوظيفة العامة أيضاً، يوجد شروط خاصة بموظفي الفئات العليا، كما ونصت المادة (43) من نظام الخدمة المدني الأردني لسنة 2013 على عدة شروط⁽¹⁾. وتقسم الشروط إلى شروط عامة وخاصة وعلى النحو الآتي:

أ. الشروط العامة:

1. جنسية الدولة: اشترط المشرع الأردني فيمن يعين في أي وظيفة عامة أن يكون أردني الجنسية حسب المادة (43) الفقرة (أ) من نظام الخدمة المدنية لسنة 2013. أن أبناء الدولة هم الأولى والأعرق في شؤون دولتهم وهم الأقر على القيام بأعمالها إلا أن هناك استثناء، هو تشغيل غير الأردني في حالة عدم وجود التخصص. الجنسية تشكل رابط قوي بين الدولة ثم الفرد وتحقق المواطنة والانتماء.

ويجب أن يكون الموظف يتمتع بالجنسية الأصلية وهذه ترجمة للرابطة القانونية بين الدولة والمواطن لأنه صاحب الحق وأقدر على خدمة شؤون دولته وأكثر إخلاصاً وانتماءً لها⁽²⁾. أي في حالة عدم وجود أردني ضمن التخصص المطلوب ممكن أن يتم تعيين غير أردني.

مع أنه يجوز تعيين غير الأردني بشرط عدم توفر الكفاءة أو عدم توفر التخصص من الأردنيين⁽³⁾.
2. السن:

اشترطت المادة (43) الفقرة (ب) من نظام الخدمة المدني الأردني لسنة (2013) أن يكون المرشح قد أكمل الثامنة عشر من عمره وهذا العمر يكون فيه كامل الأهلية وله القدرة على تحمل ما ينتج سلباً أو إيجابياً من وظيفته.

مع أن بعض الفقهاء يروا أن يترك هذا الأمر لتقدير الإدارة العامة عند اختيار المرشحين لإشغال الوظائف العامة لا سيما من خلال المقابلات الشخصية، ولا يرتبط هذا الأمر بسن الإحالة الوجودية على التقاعد⁽⁴⁾.

(1) (يشترط فيمن يعني في أي وظيفة أن يكون: أ- أردني الجنسية. ب- أكمل الثامنة عشر من عمره بموجب البطاقة الشخصية الصادرة عن دائرة الأحوال المدنية والجوازات، أما إذا كان يوم ولادته غير معروف اعتبر من مواليد اليوم الأول من شهر كانون الثاني من السنة التي ولد فيها. ج- سالمًا من الأمراض والإعاقات البدنية والعقلية التي تمنعه من القيام بأعمال الوظيفة التي سيعني فيها بموجب قرار من المرجع الطبي المختص، على أنه يجوز تعيين ذي الإعاقة ما لم تكن إعاقته تمنعه من القيام بأعمال الوظيفة التي سيعني فيها بشهادة من المرجع الطبي المختص. د- غير محكوم بجناية أو بجنحة مخلة بالشرف والأمانة والأخلاق والآداب العامة. هـ- مستوفياً متطلبات إشغال الوظيفة الشاغرة وشروطها).

(2) الزعبي، خالد، 1998، القانون الإداري، دار الثقافة، عمان، ص 193.

(3) الزعبي، خالد، ص 194.

(4) القبيلات، حمدي، الوجيز في القضاء الإداري، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، (2010)، ص 224.

والحد الأدنى للسنة ثمانية عشر سنة هو سن الأهلية وهو التحديد لنضوج الشخص وقدرته على تحمل تبعات العمل. وتحمل المسؤولية عن كافة الأعمال التي يقوم بها وهنا سن الأهلية هو سن لتحمل المسؤولية القانونية عن الأعمال التي يقوم بها الشخص.

تحديد سن الأهلية أو عمر الثمانية عشر من أجل القدرة على تحمل المسؤولية والعمل المناط أو المكلف به الشخص عندها.

3. اللياقة الصحية:

المادة (43) الفقرة (ج) تشترط فيمن يعين في الوظيفة العامة أن يكون سالماً من الأمراض والإعاقات البدنية والعقلية التي تمنعه من القيام بأعمال الوظيفة التي سيعين فيها بموجب قرار من المرجع الطبي المختص.

ويجوز تعيين ذوي الإعاقة ما لم تكن إعاقة تمنعه من القيام بأعمال الوظيفة التي سيعين فيها بشهادة من المرجع الطبي المختص. من خلال النص نرى أن الشخص يجب أن يتمتع بصحة جيدة لا تمنعه من ممارسة عمله بشكل جيد وشرط التمتع بالصحة حتى لا يؤثر ذلك سلباً على القيام بعمله ويؤديه بأفضل وجه.

يجب أن يتمتع بعقل سليم وجسم سليم وأن تكون صحته جيدة تتحمل العمل.

يجب أن يكون الموظف قادر على تحمل وممارسة العمل الذي سيقوم به وهذا يشترط أن يكون لديه القدرة الصحية وأن لا يعاني من أمراض تمنعه من ممارسة عمله.

ممكن أن يكون الطلب من الموظف نفسه لعدم قدرته أو من الجهة المختصة.

4. الصلاحية الأخلاقية:

ولقد اشترطت المادة (43) الفقرة (د) بأنه: (وتبقى الأخلاق الحسنة وحسن السير والسلوك ينعكس ضمناً على عمل الفرد وتنعكس على سلوكه اتجاه وظيفته ويؤثر على نوعية العمل الذي يقوم به ويؤثر على الأفراد متلقي الخدمة وتعامله بشفافية وعدالة مع زبائنه أو المراجعين).

يشترط فيمن يعين في أي وظيفة أن يكون غير محكوم بجناية (باستثناء الجرائم ذات الصفة السياسية) أو بجنحة مخلة بالشرف لمزوماته والأخلاق والآداب العامة.

هنا يجب على الموظف أن يتحلى بالأخلاق الحسنة وأن يكتم أسرار وظيفته وهناك عدد من الشروط التي تشترطها التشريعات هي شهادة حسن سيرة وسلوك وعدم المحكومية وعدم العزل.

أيضاً يجب أن يتمتع بالحقوق المدنية كحق الانتخاب والترشيح وتولي الوظائف العامة وأن تكون سيرته حسنة، وأن لا يكون محكوم عليه بحكم قضائي يفقد بسببها لبعض الحقوق المدنية والسياسية⁽¹⁾.

(1) عبد الهادي بلقنحي، المركز القانوني للوالي في الإدارة الجزائرية - رسالة ماجستير في القانون العام، تخصص المؤسسات السياسية والإدارية، جامعة قسنطينة، 2011، ص 23.

كما أنه في حالة النزاع يتم اللجوء إلى القضاء الإداري، كما أن القرارات التي تصدرها الإدارة تعتبر قرارات فردية من جانبها فقط كالنقل أو التعيين أو الترفيع دون موافقة الموظف. إن الأخلاق بشكل عام ضرورية لأي شخص وهي تعتبر كأداة قياس للقدرة على الالتزام بالعمل والقيام بعمله على أكمل وجه دون أن يكون هنالك إساءة للعمل الذي يقوم به. لذلك تم وضع شرط الصلاحية الأخلاقية من قبل المشرع والجهة المختصة لذلك عند البدء بالعمل يتم الطلب منه شهادة حُسن سيرة وسلوك من المرجع المختص.

ب. الشروط الخاصة لتعيين الوظائف القيادية:

حسب نظام التعيين على الوظائف القيادية وتعديلاته رقم (3) لسنة 2013، حسب نص المادة (8):

1. أ. أن تكون هنالك المعرفة الفنية المختصة أي الخبرة في مجال التخصص وانسجام التخصص مع طبيعة الوظيفة.

2. القدرات الإدارية والقيادية أي الخبرة في موقع قيادي أو إشرافي والخبرة في مجال التخطيط الاستراتيجي وإدارة البرامج والمشاريع والقدرة على تحديد أولويات العمل والقدرة على اتخاذ القرارات المناسبة في الأوقات المناسبة.

3. المهارات، مهارات الاتصال والتفاوض وإدارة الاجتماعات ومهارة التفكير المنطقي والتحليلي واتصال اللغات والتكنولوجيا.

4. الانطباع العام أي الانطباع الذي تكون عن المرشح.

نلاحظ أن هذه الشروط الخاصة تحمل سلطة تقديرية واسعة للجهة صاحبة الاختصاص خصوصاً عندما نتحدث عن المهارات والانطباع العام فلذلك نتمنى إعادة النظر ووضع شروط أكثر تحديداً⁽¹⁾. الشروط الخاصة لموظفي الفئات العليا، وهذه الشروط تعتبر للمفاضلة بين المتقدمين أو المرشحين وأنا برأيي هنا تكمن المشكلة بالصلاحية والسلطة التقدير الواسعة لتقييم هذه الشروط. كشرط المعرفة الفنية في مجال العمل والتخصص ومدى انسجام التخصص مع طبيعة الوظيفة وكذلك الوزارات الإدارية والإشرافية والخبرة في مجال التخطيط وتحديد أولويات العمل والقدرة على اتخاذ القرار ومهارات الاتصال والتمثيل وإتقان اللغات والتكنولوجيا نلاحظ كلها مصطلحات تحتمل سلطة تقديرية واسعة خصوصاً في المقابلة الشخصية للمتقدم فمشكلتنا ليس بالإجراءات الشكلية ولكن بالتطبيق.

أيضاً في حال رفض الطلب وإعلام المتقدم وإجازة الاعتراض وإعادة النظر كلها منطوية ولكن أن تكون نفس اللجنة صاحبة القرار يعني خصم وحكم في نفس الوقت هذه تحتاج إلى إعادة النظر بها.

المبحث الثاني: طرق أو آلية تعيين موظف الفئة العليا

(1) المادة (8) من نظام التعيين على الوظائف القيادية وتعديلاته رقم (3) لسنة (2013).

هنالك تشريعات ونظام لآلية التعيين في الوظائف العليا ولكن على أرض الواقع لا يتم الالتفات إليها وهذا يستغرق مالا وجهداً في الدولة وهذا يعتبر تعدي على هيئة الدولة وعلى أموالها.
وبالتالي كوننا في دولة لها سيادة قانون أن تعمل على إرساء قواعد العدالة والشفافية لأن تطبيق القانون والنظام وتطبيقه بشكل فعلي ليس أقل من وضع القانون أو النظام نفسه وذلك من أجل تحقيق المصلحة العامة والارتقاء بالوظيفة وبالعمل الإداري وهذا ينعكس كله على الوطن.
أما المحافظين والسفراء فنلاحظ أن هنالك سلطة مطلقة في تعيينهم دون أي قيود أو معايير محددة أو مثلاً بعض الوظائف تُعين بناءً على المرجع المختص، كما نصت المادة (45) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013⁽¹⁾.

نلاحظ هنا أن اللجنة تعتبر غير حيادية بسبب طبيعة العلاقة التي تكون بين موظفي الفئة العليا والمصالح، خصوصاً أن موظف الفئة العليا لا يخضع للتقييم وأيضاً ما مدى خضوعه للرقابة القضائية نلاحظ أن التشريع قاصراً في هذا الموقف.

المطلب الأول: الجهة المختصة بالتعيين

أي دولة من دول العالم مهمتها أن يكون لديها نظام عقلائي يوجد به نوع من العدالة والمساواة لتنظيم شؤون الموظفين بشكل عام وخصوصاً إذا كان هذا النظام يتعلق بالفئات العليا وهم الذين يكونوا محسوبين على السلطات العليا في الدولة كونهم من يقوم برسم السياسات العامة والاستراتيجيات العامة للمؤسسات في الدولة.

لقد نظم المشرع الأردني نظاماً خاصاً لطريقة تعيين شاغلي الوظائف العليا وطريقة إنهاء خدماتهم. وللسلطة المختصة أن تختار الموظف الأصلح حسب المعايير والأسس في الدولة. كما وأن السلطة المعنية بالتعيين هي مجلس الوزراء.

نلاحظ من هذا النص أن مجلس الوزراء هو الجهة صاحبة الاختصاص في التعيين وكذلك إنهاء خدماتهم من خلال تسمية الوزير المختص، فنلاحظ هنا من خلال النص أن لمجلس الوزراء سلطة مطلقة في التعيين وسلطة تقديرية واسعة بما يخص معايير التعيين وهذا تعدد منافٍ للمساواة ومبادئ العدالة. لذلك يجب أن تكون هناك معايير وشروط خاصة وأكثر تحديد. كذلك نلاحظ استثنائهم للسفراء والمحافظين وترك التعيين في هاتين الحالتين يعتبر سلطة مطلقة وأيضاً للسلطة صاحبة الاختصاص في التعيين وهنا أعتقد أن التعيين يتم وأعني هنا حسب الوضع العام السياسي للبلد يتم انتقائهم حسب التوافق السياسي أحياناً خصوصاً

(1) أ- يعين شاغلو وظائف الفئة العليا وتنتهي خدماتهم أو يعفون منها بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب رئيس الوزراء فيما يتعلق بالمجموعة الأولى ويتسبب من الوزير المختص للمجموعة الثانية على أن يقترن قرار مجلس الوزراء بالتعيين بالإرادة الملكية السامية. ب- يجوز تعيين الموظف في أي من وظائف الفئة العليا بموجب عقد شامل لجميع العلاوات بما لا يتجاوز الراتب المحدد لها بموجب أحكام هذا النظام. ج- لمجلس الوزراء في حالات خاصة ومبررة، وبناءً على تنسيب رئيس الوزراء أو الوزير حسب مقتضى الحال وبعد الاستئناس برأي رئيس المجلس تحديد رواتب شاغلي وظائف المجموعة الثانية من الفئة العليا ورواتب الأشخاص المشار إليهم في الفقرة (د) من المادة (19) من هذا النظام والذين يتم تعيينهم بعقود شاملة لجميع العلاوات برواتب تزيد على الرواتب المقررة لكل منها وفق أحكام هذا النظام. د- إذا قرر مجلس الوزراء بناءً على تنسيب الوزير التعيين على إحدى وظائف المجموعة الثانية من الفئة العليا أو ما في حكمها يقوم الوزير بتوقيع العقد وفق قرار مجلس الوزراء دون تغيير شروط العقد).

أن أغلب المحافظين من مرجعيات عسكرية وهذا منافٍ للعدالة. ويكونوا غير مختصين ولا تنطبق عليهم الخبرات والمهارات.

المطلب الثاني: آلية تعيين موظفي الفئة العليا

إن الوظائف العليا يتم تعيينها بناء على أحكام نظام التعيين على الوظائف القيادية رقم (82) لسنة 2013 وتعديلاته والذي بدأ العمل به اعتباراً من 2013/1/16، وهذا ما نصت عليه المادة (45). والأسس هي تقديم طلب تعيين إلى مكتب رئيس الوزراء. ويكون معلن عنها من خلال موقع إلكتروني لرئاسة الوزراء والموقع الإلكتروني للوزارة المعنية. كما أنه يتم فرز الطلبات من خلال لجنة الفرز وهي مشكلة من رئيس ديوان الخدمة المدنية وعضوية أربعة من شاغلي وظائف المجموعة الثانية من الفئة العليا أو من في حكمهم، والطلبات المستوفية الشروط تحول إلى المرجع المختص والذي يخاطب رئيس الوزراء بأسماء المرشحين لإجراء المقابلات الشخصية من قبل اللجنة الوزارية للاختبار والتعيين على الوظائف القيادية المشكلة وفقاً لأحكام النظام برئاسة رئيس الوزراء وعضوية كل من وزير العدل ووزير القطاع العام ووزيرين يسميهما رئيس الوزراء والمرجع المختص⁽¹⁾.

إن التعيين بإرادة ملكية هو المرحلة الثانية ويصبح الموظف يحمل صفته الوظيفية وبالتالي يخضع للقوانين والأنظمة ويستطيع أن يبدأ بوظيفته من تاريخ صدور الإرادة الملكية ونشره في الجريدة الرسمية. نلاحظ أن المعايير هنا فضفاضة واسعة في تفسيرها ويوجد بها سلطة تقديرية واسعة للسلطة المختصة في التعيين وهذا يدع مجالاً للواسطة والمحسوبية وعدم التقيد بمبادئ العدالة والمساواة. أيضاً عدم ذكر المشرع في نص المادة (10/ب)، "للمجلس بناءً على توصية اللجنة في حالات محددة وخاصة تقتضيها الضرورة ولوظائف ذات طبيعة خاصة يكون التعيين بقرار منه بناء على تسيب مباشر من المرجع المختص، هنا أيضاً سلطة واسعة بحجية ذات الطبيعة الخاصة، وهذا منافٍ للعدالة ويعطي مجالاً للتدخلات في التعيين ليس حسب الكفاءة.

نلاحظ أيضاً أن نظام الوظائف القيادية 2019 لم يأت بشيء جوهري جديد في آلية التعيين والإجراءات لا يوجد بها مشكلة حتى في النص القديم لكن مشكلتنا تنحصر في التطبيق العملي والصلاحيات الواسعة عند المقابلة والتقييم. تشكيل لجننتين واحدة للاختيار والتعيين والثانية للفرز والإعلان عن الوظيفة في السفارات الأردنية وعلى المواقع الإلكترونية ورئاسة الوزراء وديوان الخدمة المدنية والجهة المعنية بالشاغر وبصحفتين يوميتين من الصحف المعروفة والتي عليها إقبال كلها تصب في مصلحة المتقدم من الناحية الشكلية ولكن هل المقابلة والتقييم فعلاً تكون عادلة ولا يوجد بها واسطة أو استثناءات؟ وهل يتم الأخذ بهذه الشروط وهل فعلاً يتم الأخذ بشروط ومواصفات بطاقة الوصف الوظيفي، وكذلك في حال الرفض يتم إخبارهم إلكترونياً وبأسباب الرفض، ولكن سرية التعامل من خلال أمين سر اللجنة هل لها مبرر هذا أيضاً يدعو للشك في نزاهة التعيين⁽²⁾.

(1) نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013 وتعديلاته حتى 2018/5/2.

(2) مشروع نظام الوظائف القيادية لسنة 2019.

وبموجب التعيين على الوظائف القيادية لسنة 2019 يتم تشكيل لجنة اللجنة الوزارية للاختيار والتعيين
ولجنة فرز طلبات المتقدمين حسب المادة (2).

نلاحظ أيضاً أن هذه اللجان ضمن صلاحية مجلس الوزراء وهذا تعديل جيد ولكن كباحثة أسأل، ما
هي ضمانات العدالة لعمل هاتان اللجنتان؟ ونلاحظ هنا أنه بقي من اختصاص مجلس الوزراء.
أيضاً أن يكون الاعتراض أمام لجنة الفرز التي سبق واستبدعته غير منطقي فهي خصم وحكم في
نفس الوقت لماذا لا نكون هنالك جهة محايدة يتم الاعتراض أمامها⁽¹⁾.

وتقوم اللجنة الوزارية بتحديد وترتيب المرشحين ليقوم بدوره بالتنسيق للمجلس بتعيين المرشح الحاصل
على أعلى نتيجة في تقييم اللجنة وفقاً للتشريعات النافذة.

وتستخدم اللجنة الوزارية للمفاصلة بعض المعايير:

1. المعرفة الفنية المختصة كالانسجام بين التخصص وطبيعة الوظيفة.
2. القدرات الإدارية والقيادية كالميزة في التخطيط الاستراتيجي وإدارة المشاريع.
3. المهارات كمهارة الاتصال والتفاوض والتحليل والتقليد.
4. اتفاق اللغات والتكنولوجيا.
5. الانطباع العام للجنة.

المطلب الثالث: طبيعة علاقة شاغلي الوظائف القيادية بالادارة العامة

يعتبر تعيين موظف الفئة العليا في الوظيفة العليا عمل قانوني يرتب آثار قانونية بمركز قانوني جديد.

لقد تباينت الآراء الفقهية حول طبيعة العلاقة بي موظف الفئة العليا والدولة.

يرى البعض أنها علاقة تعاقدية والبعض الآخر يرى أنها تنظيمية.

الفرع الأول: نظرية العلاقة العقدية:

إن علاقة موظف الفئة العليا بالدولة هي علاقة تعاقدية وقد أخذ بهذا الفقه (Petroquef) فهو يرى أن

الموظف مرتبط مع المجموعة العامة بموجب عقد محدد أو تأجير خدمات معينة، لذلك بحكم هذه العلاقة

التعاقدية القانونية الخاص⁽²⁾.

قالت بأن علاقة الموظف في الدولة هي من نوع خاص أو دون العلاقة هي علاقة عقدية من حقوق

القانون العام.

وبالتالي تم توجيه انتقادات لهذه النظرية شكله وموضوعه⁽³⁾:

1. أن الإدارة لم تسمح للموظف مناقشة العقد وبالتالي عقد القانون العام هو عقد إذعان، وأن

الوظائف العليا قابلة للفصل لذلك يجب على الموظف تطبيق الأنظمة واللوائح المفروضة عليه.

(1) وهذا ما أضافه نظام 2019 على آلية التعيين حسب نص المادة (4، 5، 6، 9).

(2) كنعان نواف، 1999، القانون الإداري الأردني، الجامعة الأردنية، الطبعة الأولى، ص 74.

(3) الحلو، ماجد راعب، 2006، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ص 198، أبو زيد محمد، ص 198.

2. إذا كان قانون العمل يطبق عند النزاع فالقانون العام قد حل محله وبالتالي العقد هو عقد وظيفة
عمومية، وبالتالي يكون الموظف في مركز شخصي تعاقدى شأنه شأن أي متعاقد آخر في
القانون الخاص⁽¹⁾.

وبالتالي إن آثار العقد تتمحور فقط بين المتعاقدين، أما الوظيفة العامة فآثارها إيجاباً أو سلباً تمتد إلى الغير
في حالة التقدير أيضاً غير أن التعرية التي تقول أن علاقة الموظف بالدولة تخضع للقانون المدني لم تستمر
بظهور المبادئ الأساسية لإدارة المرافق العامة التي تقوم عليها نوايات القانون الإداري⁽²⁾.
الفرع الثاني: نظرية العلاقة التنظيمية:

إلا أن المشرع الأردني اعتبرها علاقة تنظيمية ومن مؤيدي
أصحاب هذه النظرية وعلى رأسهم Puguit bounard بأن الموظف العام عندما يقبل دخول المرفق
العام بإرادته ألا يعني ذلك أن هذه الإدارة هي مصدر حقوقه والتزاماته إنما القوانين واللوائح هي التي تحدد
هذه الحقوق والالتزامات.

جميع موظفي الفئات العليا يعينون من قبل السلطة العليا المركزية في الدولة لأنها هي من تملك
السلطة التقديرية دون ضمانات متعلقة بالحياة المهنية حيث يمكن فصلهم أو عزلهم من الوظيفة دون اللجوء
إلى النظام⁽³⁾. وبقرار من نفس سلطة التعيين.

لأن قرار التعيين يعتبر قرار سلطوي كونه صادر عن السلطة العامة ليس للموظف أي تدخل لدى
السلطة من اتخاذ القرار وبالتالي فالحقوق والواجبات المتبادلة بين الإدارة العامة المستخدمة أو المرفق العام
وبين الموظف العام ليس مصدرها العقد وإنما القانون العام واللوائح.

نتيجة المعارضين للنظرية العقدية ورفضها وعدم نجاحها. ظهرت النظرية التنظيمية حسب هذه النظرية
أن قرار تعيين الموظف هو قرار إداري تنظيمي أي عقد إذعان وليس عقدي بموافقة الطرفين⁽⁴⁾.

كما أن القضاء الإداري حسب محكمة العدل العليا "أن علاقة الموظف بالدولة هي علاقة تنظيمية
تحكمها القوانين واللوائح والقرارات الصادرة بهذا الشأن؟ وتعديل أحكام هذه العلامة والتغير فيها بحسب
الظروف أهو إجراء عام متى كانت المصلحة تقتضي ذلك⁽⁵⁾؟

وبالتالي بناء على هذه العلاقة القانونية يصبح موظف الفئة العليا ملزماً تجاه الدولة كما يلتزم بمبادئ
النظام السياسي والقانوني الساري المفعول. لذلك فالتعيين نتأجه كما يلي: (إن التعيين ينتج آثاره القانونية من
توقيعه من السلطة المختصة وصدور الإرادة الملكية في شكل مرسوم ويتج ذلك حقوق والتزامات على

(1) حبيب محمود أبو السعود (دون سنة نشر) الموظف العام وممارسة الحقوق والحريات السياسية، مطبعة الإيمان، القاهرة، ص 115.

(2) خاطر، مرجع سابق، ص 84.

(3) أم كلثوم، ص 8.

(4) الحلو، ماجد راغب (2006)، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ص 200.

(5) قرار محكمة العدل العليا رقم (2003/199)، تاريخ 3/6، مركز عدالة.

الطرفين فيصبح القرار الإداري قيمة قانونية شرعية⁽¹⁾. إن هذا النظام القانوني يجوز تعديله من قبل السلطة المختصة في الدولة في أي وقت ولا يجوز لموظف الفئة العليا التمسك بهذا القانون. أن الموظف ذو الفئة العليا يخضع لهذا النظام القانوني وبالتالي لا يجوز رفض أي جزء من هذا القانون. إن موظف الفئة العليا يشاركون مباشرة في التنفيذ للمرفق الإداري.

فيصبح موظف الفئة العليا مطبق للقوانين لأن الدولة هي المسيطرة بقوانينها وبعد أن كانت تكييف على أنها تعاقدية أصبحت علاقة قانونية تنظيمية⁽²⁾.

كما أيد هذه النظرية مجلس الدولة الفرنسي الذي توقف عن تكييف العلاقة على أنها علاقة تعاقدية⁽³⁾. كذلك جاء نظام الخدمة المدنية الأردني 2013 ونص في المادة (2) الفقرة (أ) "أن الوظيفة العامة هي مجموعة المهام التي توكلها جهة مختصة إلى الموظف للقيام بها بمقتضى هذا النظام أو تشريع آخر أو تعليمات أو قرارات إدارية وما يترتب على تلك المهام من مسؤوليات ويتعلق بها من صلاحيات" فالمركز الوظيفي موجود وسابق على وجود الموظف العام فهو في مركز تنظيمي عام وليس بمركز شخصي⁽⁴⁾. فهنا اعتبر المشرع الأردني علاقة الموظف بالدولة بأنها علاقة تنظيمية.

نلاحظ أن الدولة هي التي تحدد المركز القانوني أو التنظيمي للموظف بإرادتها المنفردة عن طريق القوانين والأنظمة، فتطبق هذه القواعد على الجميع دون تمييز بين الموظفين.

كما أن الإدارة لها الحق بالتعديل بإرادتها المنفردة دون مناقشة الموظف أو محاورته دون أن يكون هنالك للموظف مطالب بحقوق مكتسبة أو تعويض. كما أن العلاقة لا تنتهي بين الموظف والإدارة عند تقديم الموظف استقالته بل يجب أن يستمر بالعمل لحين صدور الموافقة.

المبحث الثالث:

المركز القانوني لشاغلي وظائف الفئة العليا

يتناول حقوق وواجبات والتزامات موظف الفئة العليا

المطلب الأول: حقوق وواجبات موظف الفئة العليا:

هنالك حقوق وظيفية وحقوق مالية لموظف الفئة العليا في نظام الخدمة المدنية الأردني⁽⁵⁾.

أ. الحقوق المالية:

فهنا تتمنى أن يكون هنالك تحديد للسقف الأعلى للرواتب في الأردن وأن تكون منطقية.

فلاحظ أن نظام الخدمة المدنية الأردني حدد وبالتفصيل الرواتب الأساسية لموظفي الفئة العليا،

فموظف الفئة العليا معين بعقد شامل جميع العلاوات.

(1) الحلو، مرجع سابق، (202 - 204).

(2) كلثوم بو ضويه، ص 88.

(3) حيشيش، مرجع سابق، ص 60.

(4) بطيخ، رمضان، الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 416.

(5) بطارسة، سليمان سليم (1987) نظام الوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية، النظرية والتطبيق، دار وائل للنشر، عمان، ط1، ص 195.

- يعين شاغلو وظائف الفئة العليا وتنتهي خدماتهم أو يعفون منها بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب رئيس الوزراء فيما يتعلق بالمجموعة الأولى وبتنسيب من الوزير المختص للمجموعة الثانية على أن يقترن قرار مجلس الوزراء بالتعيين بالإرادة الملكية السامية.
1. الراتب: وهو الأجر المالي الذي يتقاضاه الموظف من الدولة كل شهر بدل الأعمال التي يقوم بها وهذا ما أكدت عليه المادة (19) من نظام الخدمة المدنية.
هو المبلغ الذي يتقاضاه الموظف من خزينة الدولة، مقابل العمل الذي يقوم به، فيما حسب النظام يوجد لكل فئة وكل درجة ما يقابلها من راتب.
 2. العلاوة: هي مبالغ إضافية تدفع للموظف شهرياً وهي متنوعة، كالعائلية والعلوّة الأساسية، وصعوبة العمل، حسب المادة (23).
تكون مبالغ إضافية تدفع للموظف مثلاً العلوّة العائلية تعطى فقط للمتزوجين أو مثلاً علاوة صعوبة عمل أو مثلاً علاوة مخاطر.
 3. المكافآت والحوافز: هي ليست دائمة بل مؤقتة أو طارئة، تُصرف للموظفين المتميزين كموظف يقدم دراسة، اختراع، إنجاز، وقد نصت المادة (29 - 30) من نظام الخدمة المدني الأردني.
(وهي أيضاً تعتبر إضافية للموظفين حسب الوظيفة الإضافية التي يقومون بها).
 4. الراتب التقاعدي: وهو يفرض في حال إنهاء الموظف من الوظيفة ويشترط مدة زمنية معينة لبلوغ سن معين. حسب نص المادة (19): (أ- تحدد الرواتب الأساسية لوظائف الفئة العليا وبدل التمثيل والعلوات الخاصة بها كما يلي: 1- المجموعة الأولى: يتقاضى من يشغل أياً من وظائف هذه المجموعة راتب الوزير العامل وعلواته وامتيازاته الأخرى. 2- المجموعة الثانية: يتقاضى من يشغل أياً من وظائف هذه المجموعة راتباً أساسياً مقداره (1250) ديناراً وزيادة سنوية مقدارها (25) ديناراً ولخمس عشرة سنة حداً أعلى، على أن تحتسب هذه الزيادة من تاريخ تعيينه في هذه المجموعة، وعلوّة فنية بنسبة (50%) من الراتب الأساسي وعلوّة غلاء معيشة مقدارها (200) دينار وعلوّة العائلية المقررة وفقاً لأحكام هذا النظام، وإذا كانت الدائرة التي يعمل فيها تمنح موظفيها علاوة مؤسسة وفقاً لأحكام الفقرة (أ) من المادة (26) من هذا النظام فيمنح بالإضافة إلى ما سبق ما نسبته (30%) من علاوة المؤسسة المقررة لموظفي الفئة الأولى في تلك الدائرة.
- ب- لا يدفع لأي من شاغلي وظائف الفئة العليا أي بدل أو علاوة أخرى غير منصوص عليها في البندين (1) و(2) من الفقرة (أ) من هذه المادة، مهما كان اسمها أو نوعها أو مقدارها، باستثناء العلوّة العائلية ومكافآت تمثيل الحكومة في مجالس إدارة المؤسسات الرسمية العامة، أو الشركات التي تساهم فيها الحكومة، أو في إدارتها، والمكافأة أو البدل المقرر مقابل العضوية في أي لجنة أو مجلس أو هيئة، شريطة أن يكون اجتماع أي منها خارج أوقات الدوام الرسمي، وكذلك أي مكافأة أو بدل مقابل عمله خارج أوقات الدوام الرسمي في غير دائرته، بناءً على موافقة الجهة المختصة وفقاً لأحكام هذا النظام.

ج- يشترط أن لا يتجاوز مجموع المكافآت والبدايات السنوية الواردة في الفقرة (ب) من هذه المادة التي تدفع لشاغلي الوظائف المبينة في الفقرة (أ) من هذه المادة (50%) من مجموع رواتبهم الإجمالية السنوية.

د-1- يتقاضى الرئيس المتفرغ لمجلس أي هيئة أو سلطة راتباً إجمالياً لا يتجاوز ثلاثة آلاف دينار يتقاضى العضو المتفرغ لمجلس أي هيئة أو سلطة أو المدير التنفيذي لأي مؤسسة رسمية عامة خاضعة لأحكام هذا النظام راتباً إجمالياً لا يتجاوز الراتب الإجمالي لمن يشغل أياً من وظائف المجموعة الثانية من الفئة العليا وفقاً لأحكام البند (2) من الفقرة (أ) من هذه المادة وتحدد سائر الشؤون المتعلقة بكل منهم وحقوقهم بقرار من مجلس الوزراء على أن لا تدفع لهم أي علاوة أو زيادة لم ترد في قرار تعيينهم.

2- تطبق أحكام الفقرتين (ب) و(ج) من هذه المادة على المذكورين في البند (1) من هذه الفقرة.

3- تطبق الأحكام الخاصة بشاغلي المجموعة الثانية من الفئة العليا فيما يتعلق بالدوام والإجازات والعقوبات على شاغلي الوظائف الواردة في البند (1) من هذه الفقرة).

تنص المادة (23) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013 على: (أ. تحدد الزيادة السنوية للموظف المعني بعقد شامل لجميع العلاوات من شاغلي وظائف المجموعة الثانية من الفئة العليا بمبلغ (25) ديناراً وخمس عشرة سنة حداً أعلى).

نلاحظ هنا أن موظف الفئة العليا يمتاز براتب وعلاوات عالية بالمقارنة بينه وبين الموظف العادي، وهذا يشكل فارق كبير خصوصاً أن موظف الفئة العليا بعلاقته أحياناً واستثمار وظيفته أحياناً بشكل موارد مالية أخرى لديه وهذا يزيد دخله خصوصاً لديه مجالات واسعة بالدخول في عضويات ومجالس أيضاً يحسب له مكافآت.

ب. الحقوق الوظيفية للموظف العام:

وهي نوع من الامتيازات يتمتع بها الموظف ويستمدّها من مركزه النظامي⁽¹⁾.

الإجازات:

تمنح الإجازة السنوية لموظفي الفئة العليا بقرار من رئيس الوزراء لموظفي المجموعة الأولى من الفئة العليا وبقرار من الوزير لموظفي المجموعة الثانية من الفئة العليا. تكون مدة الإجازة ما بين (20-30) يوماً حسب دورية الموظف.

تعتبر الإجازة حق رئيسي أو أساسي للموظف ولا يجوز حرمانه من الإجازة ولكن من حق الإدارة أن تنظم هذه الإجازات حسب ما يراه مناسب وحسب نوع الإجازة التي يطلبها الموظف سواء سنوية أو حج أو مرضية.

نص نظام الخدمة المدني الأردني على حق موظف الفئة العليا في الإجازات:

الإجازة تعتبر حق للموظف ولا يجوز حرمانه منها ولكن للسلطة التي يعمل لديها حق بأن تنظم أمور

العمل وترفض إعطاء إجازة في وقت معين لمصلحة العمل، وحق الموظف في الإجازة لا يسقط⁽²⁾.

ج. الأحوال الوظيفية لموظفي الفئة العليا

(1) كنعان نواف، مرجع سابق، ص 33.

(2) راضي مازن، مرجع سابق، ص 144.

أ- الانتداب:

الانتداب هو وضع وظيفي يسمح بوضع الموظف خارج الدائرة التي ينتمي أو إشغال وظيفة أخرى غير وظيفته الأصلية في الدائرة نفسها مع بقاءه مستفيداً من الحقوق المقررة لوظيفته الأصلية⁽¹⁾. وقد يكون الانتداب جزئياً بأن يقوم بمهام وظيفية أخرى إلى جانب وظيفته أو انتداب كلي⁽²⁾ وهي تأدية مهام وظيفة واحدة وهذه الصلاحية للإدارة في حالة عدم وجود شاغر لوظيفة أي القيام بأعمال وظيفة لم يتعين لها موظف حسب نص المادة (93)⁽³⁾.

ومن خلال النص نلاحظ أنه لا يجوز انتداب الموظف أكثر من سنتين ولا يجوز انتداب الموظف للقطاع الخاص أو لجهاز دولية. وأيضاً اتخاذ قرار الانتداب حسب فئة الموظف للفئة العليا قرار من مجلس الوزراء. أيضاً يحصل الموظف المنتدب على راتبه وعلاواته من مخصصات الوظيفة التي انتدب فيها. وإذا تم استدعاء الموظف للخدمة الاحتياطية يعتبر منتدباً طيلة مدة خدمته ويدفع له عنها راتبه وعلاواته.

ب- النقل:

لم يعرف المشرع الأردني النقل أما الفقه فعرف النقل على أنه: تغيير موقع عمل الموظف العام من وظيفة إلى أخرى من نفس النوع أو الدرجة، سواء داخل الوزارة أو خارجها تحقيقاً لمصلحة العمل⁽⁴⁾. والنقل قد يكون نقلاً مكانياً أو نقلاً نوعياً⁽⁵⁾، يعني المكاني تغيير مكان عمل الموظف مع القيام بنفس الوظيفة والنوعي يقصد نقله إلى وظيفة بنفس المستوى الوظيفي.

والنقل قد يكون برغبة شخصية من الموظف أو بناء على طلب من الإدارة للمصلحة العامة. أما فيما يتعلق بالنقل والوكالة داخل الدوائر؛ فقد نصت المادة (91/أ) على (يشترط لنقل الموظف من وظيفة إلى وظيفة أخرى في الدائرة نفسها أن يكون مستوفياً للمتطلبات الرئيسية لإشغال الوظيفة التي سيتم نقله إليها وقادراً على القيام بمهامها ومسؤولياتها.

كما ونصت المادة (93) فقرة (أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني على (ينقل الموظف بمخصصات درجته أو بدونها أو ينتدب من دائرة إلى أخرى وفقاً لما يلي: أ- بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب الوزيرين لشاغلي وظائف المجموعة الثانية من الفئة العليا).

ج- الوكالة:

(1) د. علي شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، ص 163.

(2) د. حسن عبدالفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري - مكتبة الجلاء الجديدة، القاهرة، 1979، ص 369.

(3) (ينقل الموظف بمخصصات درجته أو بدونها أو ينتدب من دائرة إلى أخرى وفقاً لما يلي: أ. بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب الوزيرين لشاغلي وظائف المجموعة الثانية من الفئة العليا. ب. بقرار من وزيرى الدائرتين بناءً على تنسيب الأمين العام في كل منهما لموظفي الفئات الأخرى. ج. لا يجوز نقل الموظف أو انتدابه قبل انتهاء مدة التجربة. د. لا يجوز انتداب الموظف لمدة تزيد على سنتين مجتمعة أو متفرقة خلال مدة عمله في الخدمة المدنية، ويتقاضى رواتبه وعلاواته التي يستحقها من مخصصات الوظيفة التي انتدب منها. هـ. إذا استدعي الموظف للخدمة الاحتياطية فيعتبر منتدباً طيلة مدة خدمته ويدفع له عنها راتبه الأساسي والعلاوات التي يستحقها).

(4) د. سليمان بطارسة، نظام الوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية، ص 164.

(5) د. ليلو، مازن، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية في الدغترك، 2008، ص 118.

وهي تعني الإنابة وهي تكليف موظف من نفس موظفي الدائرة بالقيام بأعمال وظيفة أصبحت شاغرة وتكون لمدة سنة ويجب أن يكون كل من الوكيل والأصيل بنفس الدرجة والفئة ويمنح الموظف الوكيل ربع راتبه الأساسي بالإضافة إلى راتبه وعلاواته إذا كانت مدة الوكالة لا تقل عن شهر واحد.

أما المادة (92) فقد تحدثت عن الوكالة من خلال الفقرات (أ، ب، ج) والتي نصت على (أ- إذا شغرت في أي دائرة وظيفة من وظائف الفئة العليا أو ما في حكمها أو تغيب شاغلها لأي سبب، فيجوز إشغالها بالوكالة من موظف آخر من موظفي الدائرة نفسها أو من دائرة أخرى عند الضرورة للقيام بمهام تلك الوظيفة وإعمالها بالإضافة إلى وظيفته الأصلية لمدة لا تزيد على سنة واحدة.

ب- إذا كانت الوظيفة الشاغرة من وظائف المجموعة الأولى من الفئة العليا فيشترط في الموظف الوكيل من الدائرة الأخرى أن لا تقل مجموعته وفئته عن مجموعة الموظف الأصيل وفئته، أما إذا كان الموظف الوكيل من موظفي الدائرة فيشترط أن يكون من المجموعة الثانية من الفئة العليا.

ج- إذا كانت الوظيفة الشاغرة من وظائف المجموعة الثانية من الفئة العليا، فيشترط في الموظف الوكيل من الدائرة الأخرى أن لا تقل مجموعته وفئته عن مجموعة الموظف الأصيل وفئته. أما إذا كان الموظف الوكيل من موظفي الدائرة فيشترط أن لا تقل مجموعته وفئته عن مجموعة الموظف الأصيل وفئته أو عن الدرجة التي تلي مجموعة الموظف الأصيل مباشرة في الفئة التي تليها مباشرة).

د- التكليف:

لقد بينت المادة (94/أ) والتي نصت على (يجوز تكليف الموظف لمدة لا تزيد على سنتين للعمل لدى أي جهة تطوعية أو جهة حكومية أو شركة مملوكة للحكومة أو بلدية)، أما الفقرة (ب) من المادة (94)؛ فقد نصت على (يتم التكليف وفقاً للصلاحيات التالية: 1. بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب رئيس الوزراء لشاغلي وظائف المجموعة الأولى من الفئة العليا، وبناءً تنسيب الوزير لشاغلي المجموعة الثانية من الفئة ذاتها. 2. اللجنة المركزية لموظفي الفئات الأخرى).

نلاحظ أن التكليف لا يزيد عن مدة سنتين قابلة للمزيد فئتين أخريتين وفي بعض الحالات يجوز تمديد التكليف لأكثر من المدة المقررة وذلك بقرار من مجلس الوزراء. أما حقوق الموظف المالية فإنه يحدد في قرار التكليف ذات الجهة التي سيتقاضى منها الموظف راتبه وعلاواته.

هـ- الإعارة:

تعرف الإعارة في الفقه الأردني بأنها وضع وظيفي يسمح لجهة أخرى الاستفادة من خبرات الموظف العام مع بقاء علاقة الموظف المعار بوظيفته قائمة أثناء مدة الإعارة.

وأيضاً حسب المادة (95/أ) من نظام الخدمة المدنية أن الإعارة هي نظام يتم بموجبه اختيار الجهة الإدارية لأحد موظفيها للعمل لدى جهة إدارية. نلاحظ من هذه النصوص أن الموظف يقوم بالعمل لدى جهة أخرى سواء محلية أو خارجية ولمدة معينة مع بقاء علاقة الموظف بالجهة التي أعارته⁽¹⁾. ونظام الإعارة له غاياته فيمثل نوعان من التعاون بين الدول والهيئات وتليه حاجات المنظمات الدولية والإقليمية من الموظفين ذوي الخبرات اللازمة للقيام بأعمالها⁽²⁾.

أيضاً تكسب الإعارة الخبرة وامتيازات مالية وتوفير فرص للعمل حسب نص نلاحظ أن رئيس الوزراء يحدد لشاغلي وظائف الفئة العليا مدة الإعارة وله تحديدها على أن لا تزيد عن خمس سنوات ولكن له صلاحية للمطالبة العامة لزيادتها، أيضاً لا يتقاضى الموظف خلال مدة إعارته أي جزء من راتبه وعلاوته من الدائرة التي تمت إعارته منها.

المطلب الثاني: التزامات موظفي الفئة العليا

الوظيفة العامة مسؤولية وأمانة لخدمة المواطن والمجتمع تحكماً وتوجه مسيرتها القيم الدينية والوطنية والقومية للحضارة العربية والإنسانية وتحرص على إرساء معايير وقواعد ومبادئ أخلاقية تحكم آداب الوظيفة العامة وقيم ثقافية مهنية عالية لدى موظفي الخدمة المدنية وتعزز إلزامهم بهذه المعايير والقواعد والقيم وتخلق الثقة والتقدير لدى المواطن ومتلقي الخدمة العامة بعمل الدوائر وتبني حالة من الاحترام والتقدير لدورها في توفير الخدمات بأفضل طريقة ممكنة للمواطن والمجتمع على حد سواء، ومن أجل تحقيق ذلك فإن على الموظف الالتزام بما يلي:

- أ- أحكام مدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة المقررة من مجلس الوزراء.
- ب- أوقات الدوام الرسمي وأداء مهام وواجبات وظيفته الموكلة إليه بأمانة وإخلاص 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.
- ج- معاملة الجمهور بلباقة وكياسة، وعلى أساس الحياد والتجرد والموضوعية والعدالة دون تمييز بينهم على أساس الجنس أو العرق أو المعتقدات الدينية أو أي شكل من أشكال التمييز.
- د- تنفيذ أوامر رؤسائه وتوجيهاتهم وفق التسلسل الإداري والتعامل مع رؤسائه ومرؤوسيه باحترام وتطبيق مبدأ المشاركة وبناء روح الفريق في العمل.

(1) أ- يجوز إعارة الموظف الذي لا تقل مدة خدمته عن خمس سنوات فعلية إلى أي حكومة أخرى أو أي منظمة دولية أو اقليمية أو دائرة غري خاضعة لنظام الخدمة المدنية أو شركة تدير مرفقاً عاماً، وذلك بناء على طلب تلك الجهات أو إلى أي شركة ناتجة من عملية التخاصية وذلك بقرار من رئيس الوزراء لشاغلي على تسبب الأمني العام لشاغلي وظائف الفئة العليا، وبقرار من الوزير بناء وظائف الفئات الأخرى. ب- يحدد رئيس الوزراء لشاغلي وظائف الفئة العليا والوزير لشاغلي وظائف الفئات الأخرى مدة الإعارة وله تجديدها سنة فسنة أو إلى جزء منها على أن لا تزيد على ثلاث سنوات خارج المملكة أو داخلها أو كليهما طيلة خدمة الموظف في الخدمة المدنية).

(2) د. كنعان، نواف، الوجيز في القانون الإداري الأردني، ص 82.

- هـ- 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.
- و- ضرورة الإلمام بالقوانين والأنظمة والتعليمات والمهام والخطط والبرامج المتعلقة بعمل الدائرة والاستفادة من الخبرة وفرص التدريب والتأهيل لزيادة الإنتاجية ورفع كفاءة الأداء الفردي والعام في الدائرة.
- ز- التحلي بالصدق والشجاعة والشفافية في إبداء الرأي والإفصاح عن جوانب الخلل والإبلاغ عنه مع الحرص على التأكد من المعلومات وعدم اغتيال الشخصية.
- ح- التعامل بروح الزمالة والتعاون وتبادل المعرفة واحترام علاقة الشراكة في العمل بين وتعميق الانتماء للدائرة والاعتزاز بإنجازاتها.
- كما يجب على موظف الفئة العليا أن يلتزم بمحظورات الوظيفة العامة حسب نص المادة (68) من نظام الخدمة المدنية الأردني⁽¹⁾.

المبحث الرابع: إنهاء خدمات موظفي الفئة العليا

يتناول إنهاء خدمة شاغلي الوظائف العليا بالطرق التقليدية والطرق الخاصة
المطلب الأول: الطرق التقليدية لإنهاء خدمة موظف الفئة العليا⁽²⁾.

إن العلاقة التنظيمية التي تربط الموظف في الدولة ليست أبدية أو أزلية لأن الدولة بطبيعتها تسعى دائماً إلى المصلحة العامة من خلال التطوير والكفاءة وبالتالي لها أسبابها في إنهاء خدمة الموظف ضمن التشريعات، فمثلاً وصول الموظف إلى سن الشيخوخة يجعله أقل عطاءً ونشاطاً في وظيفته وأيضاً من باب العدالة وتكافؤ الفرص إتاحة الفرصة أمام الجميع للتقدم إلى الوظائف حسب القوانين والأنظمة الناظمة لعملية التعيين فانهاء الوظيفة يعني أن الشيء وصل إلى منتهاه أو حقق تمانيه الأخيرة أو بلوغ الشيء نهايته.

والمقصود هنا اصطلاحاً بانتهاء الخدمة: انفصام عرى الرابطة الوظيفية بين الموظف والإدارة بإحدى الطرق المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية الأردني⁽³⁾.

(1) أ- يحظر على الموظف وتحت طائلة المسؤولية التأديبية الإقدام على أي من الأعمال التالية: ب- الاحتفاظ خارج مكان العمل لنفسه بأي وثيقة أو مخابرة رسمية أو نسخة منها أو صور عنها أو تسريبها لأي جهة خارجية أو الكتابة أو التصريح عنها دون أن يكون ذلك من صلاحياته باستثناء الوثائق التي تكشف عن فساد، فترفع لهيئة مكافحة الفساد أو للمرجع المختص في الدائرة حسبما يرى المشتكي. ج- استغلال وظيفته لخدمة أغراض أو أهداف أو مصالح حزبية أو القيام أو الاشتراك في أي مظاهرة أو إضراب أو اعتصام أو التحريض عليها 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. هـ- القيام بأي تصرفات أو ممارسات أو أعمال تسيء إلى الأخلاق والآداب والسلوك العامين والإساءة للآراء والمعتقدات السياسية والدينية أو التحريض ضدها. ز- العمل خارج أوقات الدوام الرسمي دون إذن مسبق من رئيس الوزراء أو من يفوضه بناء على تسيب الوزير فيما يتعلق بموظفي الفئة العليا بتصريح من الوزير للموظفين من الفئات الأخرى، وذلك تحت طائلة المساءلة بما في ذلك استرداد أي مبلغ حصل عليه الموظف لمصلحة الخزينة، ويشترط في تطبيق هذه الفقرة أن يقوم بذلك العمل خارج أوقات الدوام الرسمي الذي تحدده الدائرة وأن لا ينشأ عن ذلك العمل إعاقة لأعمالها الرسمية، وأن لا يكون العمل الإضافي لدى الجهات التي لها علاقة أو مصلحة بعمل الدائرة. ح- الكتابة أو التصريح لوسائل الإعلام بما يسيء للدولة أو العاملين فيها أو إقضاء أسرار العمل).

(2) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 1996/353 (هيئة عامة) تاريخ 1997/5/28 منشورات مركز عدالة.

(3) القبيلات، حمدي، النظام القانوني لانتهاء خدمة الموظف العام-دراسة مقارنة بين القانونين الأردني والكويتي، (مرجع سابق)، ص 22.

حسب نص المادة (166) من نظام الخدمة المدني الأردني رقم (82) لسنة 2013 وتعديلاته، فإن

خدمة الموظف تنتهي في عدة حالات منها:

- أ. قبول الاستقالة.
- ب. فقد الوظيفة.
- ج. عدم اللياقة الصحية.
- د. العزل من الوظيفة.
- هـ. فقد الجنسية الأردنية.
- و. الوفاة.

إن أسباب نهاية خدمة الموظف يمكن تقسيمها إلى قسمين:

أولاً: الأسباب القانونية. ثانياً: الأسباب الإدارية.

أولاً: الأسباب القانونية لإنهاء خدمة موظف الفئة العليا: وتتمثل في فقد الجنسية أو انتهاء مدة العقد أو عزله من الوظيفة، أو عدم اللياقة الصحية أو الفصل غير التأديبي أو حالة الوفاة. أ. فقدان الجنسية:

الجنسية هي رابطة سياسية قانونية تربط الفرد بالدولة، فالدولة نشأ عليها حقوق تجاه هذا الفرد بالمقابل يكون عليه حق والتزام تجاه الدولة وأيضاً مقابل خضوع هذا الفرد للدولة وتقديمه الانتماء والولاء لها. كما تعتبر الجنسية مهمة كونها هي التي تفرق بين الوطني والأجنبي وما يترتب على الوطني من واجبات وحقوق تجاه هذه الدولة. وأحقته بالتعيين وأن يلتزم بالشفافية وحماية البلد ضمن السياسة العامة والاستراتيجية التي تكون من خلاله.

ففي الأردن نظمت الجنسية ضمن أحكام خاصة حدد فيها المشرع طرق اكتسابها وطرق فقدانها حسب نص المادة (6) لعام 1954.

فهنا حدد المشرع الأردني⁽¹⁾ حالات فقدان الجنسية:

تغيير الجنسية: يستطيع الفرد أن يغير جنسيته بهدف تحقيق مصلحة له وضمن إرادته⁽²⁾. وحسب القواعد العامة القانون الدولي العام أن لا يتمتع الشخص بأكثر من جنسية فإنه يفقد الجنسية الأصلية لاكتسابه الجنسية الجديدة، مع أن بعض الدول يشترط موافقتها على الجنسية الجديدة بالإضافة إلى الجنسية الأصلية.

كما حدد قانون الجنسية الأردني في المادة (18) الفقرة (أ) الحالة التي يفقد بها الوطني جنسيته الأردنية "إذا انخرط شخص في خدمة عسكرية لدى دولة أجنبية". ففي هذه الحالة تفقد بقوة القانون وتسمى هذه الحالة⁽³⁾ إسقاط الجنسية ولا حاجة لصدور قرار بذلك.

(1) الفصل الرابع والخامس من قانون الجنسية الأردني.

(2) الهداوي، حسن، ص 69.

(3) الهداوي، حسن، ص 79.

ونصت المادة (18) من قانون الجنسية الأردني: لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن فقدان أردني جنسيته الأردنية.

وقد قضت محكمة العدل الأردنية "يجوز لمجلس الوزراء بموافقة الملك، إعلان فقدان الجنسية أو إلغاء شهادة التجنس وذلك في الحالات التالية:

1. إذا انخرط في خدمة مدنية لدى دولة أخرى وأبى أن يترك تلك الخدمة عندما تكلفه حكومة المملكة الأردنية الهاشمية.

2. إذا انخرط في دولة معادية.

3. إذا أتى أو حاول عملاً يعد خطراً على أمن الدولة وسلامتها⁽¹⁾.

وحسب المادة (173) من نظام الخدمة المدنية الأردني "أن المشرع الأردني قرر صراحة اعتبار خدمة الموظف الذي فقد جنسيته الأردنية لأي سبب من الأسباب منتهية حكماً اعتباراً من تاريخ فقده الجنسية.

ب. انتهاء مدة العقد⁽²⁾:

إن انتهاء العقد الذي يرتبط الموظف به مع الإدارة ينتهي:

أ. إذا انتهت مدة العقد ولم يتم التمديد به.

ب. عند انتهاء المشروع المعين عليه أو نفاذ المخصصات المالية.

ج. إذا انتهت خدمته بموجب شروط العقد أو أي حالة من حالات إنهاء خدمة الموظف.

ج. العزل من الوظيفة:

أي إبعاده عن وظيفته أو تنحيته.

حيث نصت المادة (171) من نظام الخدمة المدنية الأردني في ثلاث حالات:

1. إذا حكم عليه من محكمة مختصة بأي جناية أو جنحة مخلة بالشرف كالرشوة والاختلاس والسرقة

والتزوير وسوء استعمال الأمانة واستثمار الوظيفة والشهادة الكاذبة أو أي جريمة أخرى مخلة

بالأخلاق العامة، وهناك شرطين في الحكم الجنائي الذي يترتب عليه إنهاء خدمة الموظف العام،

ويعني العزل قطع صلة الموظف بالوظيفة سواء أكان ذلك بصورة إرادية أو غير إرادية⁽³⁾:

أ. أن يكون الحكم صادر من جهة قضائية مختصة.

ب. أن يكون الحكم الجنائي نهائياً واجب التنفيذ وحسب المادة (171) الفقرة (ب) يعد الموظف

معزولاً من تاريخ اكتساب الحكم الدرجة القطعية.

2. إذا حكم عليه بالحبس من محكمة لمدة تزيد على ستة أشهر لارتكابه أي جريمة أو جنحة.

(1) العدل العليا، قرار رقم (152)/88 لسنة 1988، منشورات مركز عدالة.

(2) د. محمد علي الخلايلة، القانون الإداري، ص 158، 159.

(3) الجمل، محمد حامد، ص 224.

3. إذا صدر قرار من المجلس التأديبي بعزله.

فهنا من خلال النص يجب على موظف الفئة العليا أن يكون ملتزماً ومقدراً الوظيفة التي يشغلها لذا يجب أن يلتزم بكافة شروط الوظيفة والابتعاد عن ما يثير الشبهات خصوصاً في ظل الصلاحيات الممنوحة له علماً بأنه في حالة عزله يفقد كافة حقوقه المالية.
د. عدم اللياقة الصحية:

تنص المادة 166 الفقرة (د) من نظام الخدمة المدني الأردني بأن تنتهي خدمة الموظف في أي من الحالات التالية: د. عدم اللياقة. الفقرة (2) ز/ح، ط من المادة 111 من النظام نفسه فإذا كان الموظف مرضه غير قابل للشفاء ينهي خدماته من الجهة صاحبة الاختصاص بقرار من اللجنة الطبية المختصة. يجب أن يتمتع بالصحة والخلو من الأمراض التي تمنع من أن يقوم بوظيفته على أكمل وجه لأن المرض يصبح عائقاً في تنفيذ المهام الموكلة إليه.
هـ. وفاة الموظف العام:

تنتهي خدمة الموظف أيضاً بوفاته ويجب أن تثبت الوفاة بشكل رسمي وضمن الأوراق الثبوتية. فيجب أن تثبت الوفاة بشكل رسمي وليس إخبار الجهة المسؤولة شفويًا.

و. الاستقالة: هي قرار أو تصرف إرادي صادر عن الموظف وأيضاً قرار صادر عن الإدارة بقبول طلب الاستقالة وبذلك تنتهي العلاقة الوظيفية ويفقد الموظف المركز القانوني⁽¹⁾.
استقالة الموظف هي رغبة الموظف في ترك الخدمة بإرادته قبل بلوغ سنه القانونية والتي تصبح نافذة المفعول بقبول جهة الإدارة لها⁽²⁾.

وحسب نص المادة (167) الفقرة (أ) يجب أن تكون الاستقالة التي يقدمها الموظف خطية أي يجب أن تكون مكتوبة وذلك لحماية الموظف وأن يكون أو الاستقالة نابعة عن إرادة حرة للموظف.
وقد أكدت محكمة العدل الأردنية على هذا في حكمه (97/13) يتعين لمشروعية الاستقالة باعتبارها تصدر إداري أن تصدر عن إرادة حرة غير مشوبة بأي عيب من عيوب الإرادة وخصوصاً الإكراه. وإلا اعتبر القرار الصادر بعيوبها غير مشروع⁽³⁾ كما أنه يجب أن تكون الاستقالة غير معلقة على شرط حسب نص المادة (167/أ).

وهنا يستمر في عمله لحين قبول السلطة التي عقبتة في هذه الوظيفة.
نلاحظ هنا أن المشرع الأردني اشترط أن تكون الاستقالة مكتوبة وهذه أصلاً من أجل مصلحة الموظف وهي شرط شكلي وحتى يكون الموظف واثق من خطواته في حالة كتابة الاستقالة.
وأن تصل استقالته ويجب أن يستمر في عمله لحين قبول الاستقالة.

(1) شطناوي، علي، ص 186.

(2) الطحاوي، سليمان، الوجيز في القانون الإداري، ص 529.

(3) انظر: قرار محكمة العدل الأردنية رقم 97/13 تاريخ 1997/6/3، منشورات مركز عدالة.

فهنا يجب أن تكون الاستقالة خطية وبناءً على قرار حر من غير أي تدخلات أو ضغوطات وأن تكون خالية من أي شرط خصوصاً كون تعيينه أو إنهاء خدمته مقرون بالسلطة التي عينته ممكن أن تمارس عليه هذا النوع من التدخل وأن لا تكون مشروطة لأنه في حينها قبل بالوظيفة ضمن أسس التعيين التي تم اختياره عليها.

ثانياً: الأسباب الإدارية: تشمل الاستقالة، الإحالة على التقاعد، الإحالة على الاستيداع.

المطلب الثاني: الطرق الخاصة لإنهاء خدمة موظف الفئة العليا.

أولاً: فصل الموظف العام بقرار غير تأديبي:

إن موظفي الفئة العليا لا يخضعون لإجراءات التأديب أو التسلل المطبقة على الموظف العام للفئة الأولى أو ما دونها.

وليس لهم أي تقييم لأداء عمله فهذا أيضاً يجعل السلطة المختصة تنتهي خدمته دون أن يكون لها أي عذر حسب الصلاحية المعطاة لهم وحسب نص المادة، فهنا رأي لا بد أن يكون ضوابط وأسس قانونية حتى يتم اتخاذ القرار وأن يكون القرار سليماً وأن لا يكون في تعسف في استخدام هذه الصلاحية من قبل السلطة المختصة، لأن النص لا يعالج هذه الحالة ويوجد ثغرة وحضور قانوني.

يتم إنهاء خدمة الموظف أو فصله بلا مقدمات وبلا ذنب أو خطأ ودون أي ضمانات من الضمانات المتبعة في الأنظمة التأديبية للموظفين العمامين⁽¹⁾. وهذا من وجهة نظري يعتبر تعسف فصل الموظف دون معرفته أو إشعاره بذلك. لذلك وجدت بعض الشروط لتراعي فصل الموظف بقرار غير تأديبي.

فقد نص نظام الخدمة المدنية الأردني بمجلس الوزراء صلاحية إنهاء وتعيين الوظائف العليا بقرار يصدر من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب رئيس الوزراء، كما أيضاً إن النظام قرر أن يقترن القرار بالإرادة الملكية السامية، ونلاحظ حسب نص المادة (54) من نظام الخدمة المدنية الأردني أن النص قاصر عن بيان الأسباب كلها وترك القرار للإرادة المتفردة. وهذا بسبب السلطة التقديرية لسلطة التعيين.

وحسب نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013، نصت المادة (45) فقرة (أ) على: "يعين شاغلو وظائف الفئة العليا وتنتهي خدماته أو يقعون منها بقرار من مجلس الوزراء، لذلك نلاحظ أن هنالك سلطة مطلقة لمجلس الوزراء في تعيين وإنهاء خدمات موظفي الفئات العليا دون أسس أو معايير واضحة وهذا منافٍ لمبدأ العدالة والمساواة".

ثانياً: تأديب موظف الفئة العليا:

أما بالنسبة لتأديب موظف الفئة العليا؛ فقد نصت المادة (158) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013 على: (إذا ارتكب الموظف من الفئة العليا أي مخالفة مسلكية يوقف عن العمل بقرار من مجلس الوزراء وتصرف له النسبة التي يقرها مجلس الوزراء من مجموع راتبه الأساسي وعلاوته)، علماً بأن

(1) الطحاوي، سليمان، القضاء الإداري، ص 417.

تأديب موظف الفئة العليا، يتم من خلال تشكيل لجنة من قبل مجلس الوزراء برئاسة وزير العدل وعضوية وزيرين يختارهما مجلس الوزراء، للنظر في المخالفة والتحقيق واتخاذ القرار المناسب حسب نص المادتين (158، 159) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013⁽¹⁾.

المطلب الثالث: الرقابة القضائية على اعمال موظف الفئة العليا.

تعد رقابة القضاء الإداري على التصرفات القانونية لهذه الفئة من أهم الضمانات للحفاظ على مبدأ

المشروعية باعتبار أن القضاء هو حارس العدالة وسيادة القانون ويتسم بالحياة والاستغلال احتكاكية لما لا يحكامه من قوة وصحية يلزم الجميع بتنفيذها واحترامها.

ولقد جاءت قوانين القضاء الإداري المتعاقبة مؤكدة على أهمية هذه الرقابة ابتداءً من قانون تشكيل المحاكم

النظامية كقانون رقم 26 لسنة 52 والذي أعطى لمحكمة التمييز الصفة الإدارية مروراً بقانون محكمة العدل العليا

المؤقت رقم (11) 1989 وقانون ذات المحكمة رقم 12 لسنة (92) وانتهاءً بقانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة

2014 حيث أكدت هذه التشريعات على حق المحاكم الإدارية في الأردن مراقبة مدى مشروعية القرارات الإدارية

النهائية الصادرة عن موظفي هذه الفئة كما امتدت هذه الرقابة إلى مدى ملاءمة هذه القرارات للواقع القانوني وبذلك

أصبحت رقابة القضاء الإداري في الأردن على قرارات هؤلاء الموظفين رقابة مشروعية وملاءمة. حيث جاءت في

قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 المادة (5) ما يؤكد على اختصاص المحكمة الإدارية بالنظر في

الطعون المتعلقة بقراراتهم متى كانت صالحة بأن تكون محل للطعن وباستعراض ما استقرت عليه محكمة العدل

العليا وإحكام المحكمة الإدارية ذات الحداثة، نجد أن قرارات هؤلاء والجهات التي تملك سلطة التقرير النهائي تخضع

لرقابة المشروعية والملاءمة على حد سواء، وعليه نجد أن المحكمة الإدارية قد مارست نوعي هذه الرقابة على جميع

أركان القرار الإداري وعلى النحو التالي:

أولاً: ركن الاختصاص، حيث أن قواعد الاختصاص محددة من قبل التشريعات المختصة قيمت على

هؤلاء احترام حدود هذا الاختصاص ويتكفل القرار الإداري بميزانية مدى احترامهم لها باعتبار هذه القواعد

مهمة للموظف وقد قضت بذلك المحكمة الإدارية⁽²⁾.

(1) للمزيد، انظر نص المادة (159) من نظام الخدمة المدنية والتي تنص على: (أ. لمجلس الوزراء تشكيل لجنة برئاسة وزير العدل وعضوية وزيرين يختارهما مجلس الوزراء للنظر في المخالفة المرتكبة من موظفي المجموعة الأولى من الفئة العليا. ب. تشكل لجنة برئاسة وزير العدل وعضوية رئيس ديوان التشريع والرأي ورئيس الديوان، تتولى ما يلي: 1. النظر في المخالفة المرتكبة من موظفي المجموعة الثانية من الفئة العليا والأشخاص المنصوص عليهم في الفقرة (د) من المادة (19) من هذا النظام المحالة إليها من رئيس الوزراء بناءً على تقرير الوزير. 2. دراسة الشكوى المقدمة ضد أي موظف وكانت مما لا يمكن النظر فيها بناءً على تهم معينة ورأي الوزير عدم إحالة الموظف إلى المجلس التأديبي. ج. ترفع اللجنتان المنصوص عليهما في الفقرتين (أ) و(ب) من هذه المادة تسيبتهما إلى مجلس الوزراء لاتخاذ القرار المناسب بذلك وإيقاع أي من العقوبات التأديبية المنصوص عليها في هذا النظام. د. لمجلس الوزراء تسمية أي وزيرين بدلاً من رئيس اللجنتين المنصوص عليهما في الفقرتين (أ) و(ب) من هذه المادة، وتسمية أي من موظفي المجموعة الأولى من الفئة العليا بدلاً من رئيس ديوان التشريع والرأي أو رئيس ديوان الخدمة المدنية حسب مقتضى الحال.

(2) قرار المحكمة الإدارية رقم (2015/89) بتاريخ 2015/5/13 بما يلي: (يستفاد من المادتين (2) و(149) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013، أن شروط المادة 149 خاصة بالموظفين بشكل عام، ومن الرجوع للمادة 158 من ذات النظام نجد أفردت نصاً خاصاً بالموظفين من الفئة العليا، التي جاء فيها: (إذا ارتكب الموظف من الفئة العليا أي مخالفة مسلكية يوقف عن العمل بقرار من مجلس الوزراء وتصرف له النسبة التي يقرها مجلس الوزراء من مجموع راتبه الأساسي وعلاواته). وبما أن هذا النص هو نص خاص بموظفي الفئة العليا، فإن الأولى بالتطبيق على هذه الفئة، لأن المشرع لا يلغو وإذا أراد قال. وبما أن ما صدر عن المستدعي على فرض الثبوت هي مخالفة مسلكية سواء انطوت على جريمة جزائية أو تأديبية، فإن وقف عمل المستدعي يجب أن يصدر بقرار من مجلس الوزراء، وفقاً لأحكام المادة (158) المشار إليها، وليس عن المستدعي ضده بصفته يمارس أعمال الوزير وفق أحكام المادة 159 التي صدر القرار الطعن بموجبها. ولما كان ذلك فإن شروط وقف عمل المستدعي بصفته من موظفي الفئة العليا الصادر عن

ثانياً: ركن الشكل والإجراءات:

لا يكفي قواعد الاختصاص من قبل موظفي هذه الفئة، بل يتوجب عليهم مراعاة الشكليات والإجراءات المطلوبة في القرار الإداري من حيث المظهر الخارجي له والإجراءات التي يمر بها والتي تسبق صدوره وقد مارست محكمة العدل العليا رقابتها على الشكل والإجراءات وقضت في حكم لها أنه⁽¹⁾: (إذا كان نظام الخدمة المدنية قد اشترط تسبب القرار التأديبي فإن هذا الإجراء يصبح شكلاً أساسياً في القرارات التأديبية ويترتب على إهماله بطلانها... وعليه يكون القرار المشكو منه باطلاً لعدم مراعاة الشكل الذي رسمه نظام الخدمة المدنية لإصداره وهو التسبب"⁽²⁾). كما قضت المحكمة بأنه: "... من القواعد العامة في الإجراءات التأديبية وجوب استدعاء الموظف وسؤاله عن المخافة المنسوبة إليه وتمكينه من الدفاع عن نفسه أو تبرير ما نسب إليه، لأن هذه الأمور من الضمانات الأساسية التي يجب مراعاتها قبل فرض العقوبة على الموظف، وبما أن المستدعي ضده لم يراع هذه الإجراءات قبل فرض العقوبة وقبل إصداره قرار المطعون فيه فيكون القرار الطعين صدر مخالفاً للقانون ومستوجب الإلغاء"⁽³⁾.

ثالثاً: ركن المحل:

ويقصد به الأثر الذي يترتب عليه صدور القرار الإداري ويجب أن يكون محل القرار الإداري صحيحاً أن يكون مشروعاً من الناحية القانونية ولكن من الناحية العملية⁽⁴⁾. وعليه يترتب على عدم مشروعية ركن المحل مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأديتها.

رابعاً: ركن السبب:

يقصد به في هذا السياق الحال القانونية أو الواقعية التي تسبق اتخاذ القرار وتدفع رجل الإدارة إلى اتخاذه، فإذا لم تكن هذه الوقائع موجودة أو أن الإدارة أخطأت في تكييفها أو لم يكن هنالك تناسباً بين الوقائع والقرار الذي صدر استناداً إليها، كان القرار معيباً بما يسمى عيب السبب⁽⁵⁾.

وقد أكدت محكمة العدل العليا السابقة على مشروعية سبب القرار في حكمها رقم (1994/264) على أنه: "... أما من حيث العقوبة فنجد أن القرار المطعون فيه وإن صدر عن سلطة لها الحق بتقدير خطورة المخالفة المسلكية وما يناسبها من جزاء إلا أن مناط مشروعية هذه السلطة ألا يشوب استعمالها غلو... وحيث إن الاستغناء عن خدمات المستدعي لا يتناسب مع المخالفة المسلكية المنسوبة إليه وهو ما نراه غلواً

المستدعي ضده يعتبر مخالفاً للقانون وتتحدد به إلى درجة الانعدام لصدوره عن غير صاحب الصلاحية في إصداره وفقاً لأحكام المادة (5/1) من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 وحرماً بالإلغاء)، منشورات مركز عدالة.

(1) عدل عليا 2007/517 تاريخ 2008/2/27 منشورات مركز عدالة.

(2) عدل عليا 2007/517 تاريخ 2008/2/27 منشورات مركز عدالة.

(3) عدل عليا 1999/58 بتاريخ 1999/6/5 منشورات مركز عدالة.

(4) للاطلاع أكثر على مفهوم هذا العيب الذي يمس ركن المحل، راجع قرار محكمة العدل العليا رقم 1999/113، صادر 1999/6/20 (هيئة عادية)، ص 176، مجلة نقابة المحامين، العدد (1) لسنة 2000.

(5) د. محمد الخلايلة، القانون الإداري، الكتاب (1، 2) الطبعة الثالثة، 2017، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص 152.

في تطبيق العقوبة مما يخرج التقدير من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية مما يتعين معه إلغاء القرار المطعون فيه⁽¹⁾.

خامساً: الغاية:

إذا ما تجاوزت قرارات هذه الفئة الهدف⁽²⁾ المفوض من إصدار القرار الإداري وهو المصلحة العامة أو خالفت قاعدة تخصيص الأهداف المحددة بضمان حسن سير المرافق العامة فإنها تكون معينة العين إساءة استعمال السلطة أو غير الانحراف في استخدام السلطة ومستوجبة الإلغاء.

ولقد أكدت محكمة العدل العليا الملغى قانونها على رقابتها لركن الغاية في القرار الإداري حيث قضت قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 2010/106 (هيئة خماسية) تاريخ 2017/7/12 على: "يستفاد من المادة (45/أ) من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة (2007) أن إنهاء خدمة موظفي الفئة العليا/ المجموعة الثانية يكون بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب من الوزير المختص، وأن مجلس الوزراء يمارس في هذا الصدد سلطته التقديرية، وأنه لا إلزام على جهة الإدارة -مجلس الوزراء- في هذا الحالة تسبب قراره، إلا أنه من المتعارف عليه فقهاً وقضاً أنه وإن كان الأصل أن الإدارة العامة تصدر قراراتها متمتعة بقرينة السلامة وأنها تقوم على سبب صحيح، فإنه يجب التفرقة ما بين سبب القرار وتسببه، إذ أن التسبب يدخل في ركن الشكل في القرار الإداري، بينما سبب القرار الإداري وهو الحالة الواقعية أو القانونية التي تستلزم تدخل الإدارة لكي تصدر قراراً معيناً هو ركن قائم بذاته. وفي كل الأحوال فإن تدخل الإدارة لا بد أن يهدف المصلحة العامة. وبحيث يكون القرار الإداري قائماً على سبب مشروع وصحيح. وحيث أن من المقرر أيضاً أنه يمكن للمتضرر إثبات عكس قرينة الصحة والسلامة المقترنة بالقرار الإداري في حال صدوره من غير تسبب، وذلك بإثبات أنه قائم على سبب غير صحيح ولا يهدف المصلحة العامة من خلال انحراف الإدارة بسلطتها وسوء استعمالها. وحيث أن الثابت أن مجلس الوزراء أصدر قراره الطعين بناءً على تنسيب وزير الزراعة. وأن علاقة المستدعي بالوزير مشوبة بعدم التوافق فإن تنسيب الوزير بإنهاء خدمة المستدعي كان وليداً لهذه العلاقة ولا يهدف المصلحة العامة بدليل أن الملف الوظيفي للمستدعي لا تشوبه شائبة، ثم إن الوزير ذاته نسب بإعادة تعيين المستدعي مديراً عاماً لصندوق إدارة المخاطر الزراعية، مما يعني أن اللجج والتناقض كانتا سمتين اتسم بهما تنسيب الوزير. ولما كان التنسيب جزءاً من القرار الإداري، وأن القرار المطعون فيه صدر بناءً على هذا التنسيب فإن القرار المطعون فيه يغدو معيباً لاستناده لتنسيب يفتر استهداف المصلحة العامة وصدوره عن بواعث شخصية وانتقامية. مما يستوجب إلغاءه".

(1) عدل عليا 1994/264، مجلة نقابة المحامين، 1995، ص 3309.

(2) د. حمدي القبيلات، الوجيز في القضاء الإداري، (مرجع سابق)، ص 167.

كما أكد قانون القضاء الإداري النافذ في المادة السابعة منه على من تقام دعوى الإلغاء وعلى الأسباب التي تستند إليها هذه الدعوى حيث نصت على: (أ. تقام الدعوى على صاحب الصلاحية في إصدار القرار المطعون فيه أو من إصداره بالنيابة عنه ويشترط أن تشيد الدعوى على سبب أو أكثر من الأسباب التالية:

1. عدم الاختصاص.
2. مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيعتها أو تأويلها.
3. اقتران القرار أو إجراءات إصداره بعيب في الشكل.
4. إساءة استعمال السلطة.
5. عيب السبب.

أما الجهة المختصة بتعيين موظفي هذه الفئة أو إنهاء خدماتهم أو إصدار القرارات التأديبية الخاصة لهم يخضع كذلك لرقابة القضاء الإداري الأردني ويجب أن يستند الدعوى بشأن إلغاء قراراتهم أو فحص مدى مشروعيتها وملائمتها إلى ذات الأسباب الواردة في المادة (7) من قانون القضاء النافذ⁽¹⁾.

الخاتمة

إن الدولة هي الشخص الاعتباري وبالتالي لا يمكن أن تقوم بدورها على أكمل وجه دون الاستعانة بأشخاص طبيعيين يمارسون النشاط الإداري ضمن القواعد الدستورية والقواعد القانونية، ويعتبر الوظيفة العامة خدمة للدولة والمواطنين وقد تم تنظيم الوظيفة العامة بمجموعة من القوانين لذلك لا بد من توضيح الشروط للتعيين في الفئة العليا وإنشاء جهة رقابية للتحقق من العدالة في التعيين. لقد بحثت هذه الدراسة في مدى تكريس المساواة في الوظيفة العليا وآلية التعيين وشروط التعيين وحالات إنهاء الخدمة.

النتائج:توصلت الدراسة الى النتائج التالية

- عدم وجود معايير واسس واضحة لاختيار وتعيين شاغلي الوظائف العليا في الدولة .
- تبيين من خلال النتائج ان الكفاءة ليست السبب المباشر في شاغلي الوظائف العليا .
- أن معيار التعيين لشاغلي الوظائف العليا يقوم على الوساطة والمحسوبية.
- عدم خضوع شاغلي الوظائف العليا الى فترة التجربة وتقييم ادائهم الوظيفي .
- اتساع السلطة التقديرية للسلطة المختصة في تعيين شاغلي الوظائف العليا .

التوصيات:

(1) للمزيد: انظر: قرار محكمة العدل الأردنية رقم 352 / 1996، (هيئة عامة) تاريخ 1997/5/28، منشورات مركز عدالة.
- قرار محكمة العدل الأردنية رقم 353 / 1996، (هيئة عامة) تاريخ 1997/5/28، منشورات مركز عدالة.
- قرار محكمة العدل الأردنية رقم 612 / 1996، (هيئة خماسية) تاريخ 2000/12/12، المنشور على صفحة 309 من عدد المجلة القضائية رقم (12) بتاريخ 2000/1/1.

1. يجب تعديل نظام الخدمة المدنية بما يخص الوظائف العليا لعدم وجود معايير وشروط واضحة للتعيين.
2. تحقيق العدالة والشفافية والنزاهة وتكافؤ الفرص وأن تكون شروط التعيين محددة أكثر.
3. يجب أيضاً التعديل على نظام التعيين فيما يخص المجموعة الأولى من الفئة العليا لأنه يوجد سلطة مطلقة للتعيين رئيس الوزراء دون التقيد بمعايير الشفافية.
4. عدم إصدار تقرير مفصل عن الوظيفة العليا من قبل مجلس الوزراء التي تم إشغالها أو إعلان توصيات اللجنة الوزارية حتى يكون مقدمي الطلبات على علم بأسباب رفضهم.
5. استعمال الوسائل الحديثة في امتحان الوظيفة العليا ويكون إلكترونياً حتى يعطي النتيجة مباشرة.
6. إيجاد جهة رقابية محايدة للرقابة على آلية التعيين وآلية الاعتراض أو الطعن من الذين رفضنا طلباتهم وليس نفس اللجنة خصم وحكم.
7. يجب فتح المجال أن تكون الوظائف العليا للمواطنين ضمن وزارتهم حسب التدرج والترقية في الوظيفة من باب الخبرة.
8. تأديب موظف الفئة العليا وفصله يجب أن يكون ضمن الأحكام العامة حتى لا يترك مجال للجهة المختصة بالتلاعب بالقرار.

قائمة المصادر والمراجع:

- ابن منظور، أبو الفضل جمال الدين محمد ابن مكرم (1991)، لسان العر، دار صادر، بيروت، ج 29.
- بطارسة، سليمان سليم (1987) نظام الوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية، النظرية والتطبيق، دار وائل للنشر، عمان، ط1.
- بطيخ، رمضان، الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة.
- الجمل، محمد حامد، (1985)، الموظف العام، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الأولى.
- حبيب محمود أبو السعود (دون سنة نشر) الموظف العام وممارسة الحقوق والحريات السياسية، مطبعة الإيمان، القاهرة.
- الحلو، ماجد راغب (2006)، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية.
- حمادة محمد شطا. تعريف الوظيفة العامة، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، ديوان المطبوعات، الجامعة، الجزائر، 1986.
- د. حسن عبدالفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري - مكتبة الجلاء الجديدة، القاهرة، 1979.
- د. سليمان بطارسة، نظام الوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية.
- د. علي شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة.
- د. كنعان، نواف، الوجيز في القانون الإداري الأردني.
- د. ليلو، مازن، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية في الدغترك، 2008.
- د. محمد الخلايلة، القانون الإداري، الكتاب (1، 2) الطبعة الثالثة، 2017، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.
- الزعبي خالد، (1998)، القانون الآخر، دار الثقافة، عمان، الطبعة الثالثة.
- سلوى بشار، أثر التوظيف العمومي على كفاءة الموظفين بالإدارات العمومية الجزائرية، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص تسيير المنظمات، جامعة ليومرداس، الجزائر، 2010.
- عبد الهادي بلفنحي، المركز القانوني للوالي في الإدارة الجزائرية - رسالة ماجستير في القانون العام، تخصص المؤسسات السياسية والإدارية، جامعة قسطنطينة، 2011.
- العنزي ، عبد العزيز ، النظام القانوني لانتهاة خدمة الموظف العام-دراسة مقارنة بين القانونين الأردني والكويتي، رسالة ماجستير، 2012.
- القبيلات، حمدي، الوجيز في القضاء الإداري، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، (2018).
- كنعان نواف، 1999، القانون الإداري الأردني، الجامعة الأردنية، الطبعة الأولى.

- مجلة نقابة المحامين، 1995.
- نظام الوظائف القيادية لسنة 2019.
- المناصب العليا في المؤسسات والإدارات العمومية في الدولة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 46.
- منشورات مركز عدالة.
- نظام التعيين على الوظائف القيادية وتعديلاته رقم (3) لسنة (2013).
- نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013 وتعديلاته حتى 2018/5/2.
- نظام معدل لنظام الخدمة المدنية رقم (132) لسنة 2015، الصادر في عدد الجريدة الرسمية رقم (5375) تاريخ 2015/12/31.