

جامعة النجاح الوطنية  
كلية الدراسات العليا

## انتهاء الرابطة الوظيفية

### دراسة تحليلية نقدية مقارنة بين القانونين الفلسطيني والأردني

إعداد  
كرامة علي فرج

إشراف  
د. محمد شراقة  
د. بهاء الأحمد

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام، بكلية الدراسات العليا، في جامعة النجاح الوطنية، في نابلس-فلسطين.

2017

انتهاء الرابطة الوظيفية  
دراسة تحليلية نقدية مقارنة بين القانونين الفلسطيني والأردني

إعداد  
كرامة علي فرج

نوقشت هذه الأطروحة بتاريخ 2017/1/19م، وأجيزت.

<u>التوقيع</u>	<u>أعضاء لجنة المناقشة</u>
.....	- د. محمد شراقة / مشرفاً ورئيساً
.....	- د. بهاء الأحمد / مشرفاً ثانياً
.....	- د. عبد الملك الريماوي / ممتحناً خارجياً
.....	- د. أنور جانم / ممتحناً داخلياً

## الإهداء

إلى من بلغ الرسالة وأدى الأمانة ... ونصح الأمة ... إلى نبي الرحمة ونور العالمين سيدنا محمد  
صلى الله عليه وسلم.

إلى الذي أدرك أن الموت في سبيل الله هو سبيل الخلود ... فاختار طريق الخالدين ... من أفقده  
في مواجهة الصعاب ... ولم تمهله الدنيا لأرتوي من حنانه ...

إلى روح والدي الشهيد... علي فرج ... رحمه الله

إلى التي لم تبخل على يوماً بشيء ... من تتسابق الكلمات لتخرج معبرة عن مكنون ذاتها ... من  
علمتني وعانت الصعاب لأصل إلى ما أنا فيه ... وعندما تكسوني الهموم أسبح في بحر حنانها  
ليخفف من آلامي ... أمي حفظها الله

إلى من أرى التفاؤل بعينهم .. والسعادة في ضحكتهم ... إلى من رافقوني منذ أن حملنا حقائب  
صغيرة ... ومعهم سرنا الدرب بالدرب خطوة بخطوة ... إخوتي أدامهم الله

إلى توأم روحي ورفيق دربي ... صاحب القلب الطيب والنوايا الصادقة ... خطيبي حفظه الله

إلى الذين بذلوا كل جهد وعطاء لكي أصل إلى هذه اللحظة أساتذتي الكرام

إلى الأرواح التي سكنت تحت تراب الوطن العزيز ... من قدموا الغالي والنفيس شهداء الوطن  
رحمهم الله.

الباحثة

## الشكر والتقدير

قال تعالى في كتابه العزيز " من لا يشكر الناس لا يشكر الله " ... صدق الله العظيم

تتقدم الباحثة بالشكر لكل من الدكتور محمد شراقة والدكتور بهاء الأحمد لقبولهما الإشراف على هذه الرسالة، كما أتقدم بالشكر الجزيل لكل من الدكتور فادي علاونة والدكتور نهاد خنفر على ما قدماه لي من دعم ومساندة ساعدتني على إتمام هذا العمل المتواضع وأسأل الله أن يكون ما قدماه لي من علم ودعم في ميزان حسناتهما إن شاء الله، وأخير أتقدم بشكر خاص إلى كلية الحقوق في جامعة النجاح الوطنية وأسأتذني في القانون العام.

الباحثة

## الإقرار

أنا الموقعة أدناه، مقدمة الرسالة تحمل العنوان:

### انتهاء الرابطة الوظيفية

### دراسة تحليلية نقدية مقارنة بين القانونين الفلسطيني والأردني

أقر بأن ما اشتملت عليه هذه الرسالة إنما هو نتاج جهدي الخاص، باستثناء ما تمت الإشارة إليه حيث أن هذه الرسالة كاملة، أو أي جزء منها لم يقدم من قبل لنيل أي درجة أو لقب علمي أو بحث لدى أي مؤسسة تعليمية أو بحثية أخرى.

### Declaration

The work provided in this thesis, unless otherwise referenced, is the researcher's own work, and has not been submitted elsewhere for any other degree or qualification.

**Student's name:**

اسم الطالبة :

**Signature:**

التوقيع :

**Date:**

التاريخ:

## فهرس المحتويات

الرقم	الموضوع
ج	الإهداء
د	الشكر والتقدير
هـ	الإقرار
ز	الملخص
1	المقدمة
4	<b>الفصل الأول: المفهوم العام للوظيفة العامة والموظف العام</b>
5	المبحث الأول: ماهية الوظيفة العامة والموظف العام
5	المطلب الأول: التعريف بالوظيفة العامة والموظف العام
10	المطلب الثاني: شروط التعيين بالوظيفة العامة
14	المطلب الثالث: حقوق الموظف العام وواجباته
29	المبحث الثاني: طبيعة علاقة الموظف العام بالإدارة
30	المطلب الأول: العلاقة التعاقدية بين الموظف العام والإدارة
32	المطلب الثاني: العلاقة التنظيمية بين الموظف العام والإدارة
36	<b>الفصل الثاني: أسباب إنتهاء الرابطة الوظيفية والآثار المترتبة عليها</b>
36	المبحث الأول: الأسباب المؤدية لانتهاء خدمة الموظف العام
39	المطلب الأول: الأسباب القانونية لانتهاء الرابطة الوظيفية
46	المطلب الثاني: الأسباب الإدارية لانتهاء الرابطة الوظيفية
59	المطلب الثالث: الأسباب التأديبية لانتهاء الرابطة الوظيفية
64	المبحث الثاني: الآثار المترتبة على انتهاء الرابطة الوظيفية
65	المطلب الأول: الآثار القانونية لانتهاء الرابطة الوظيفية
72	المطلب الثاني: الآثار المادية لانتهاء الرابطة الوظيفية
81	الاستنتاجات والتوصيات
83	قائمة المصادر والمراجع
b	abstract

## انتهاء الرابطة الوظيفية

### دراسة تحليلية نقدية مقارنة بين القانونين الفلسطيني والأردني

إعداد

كرامة علي فرج

إشراف

د. محمد شراقة

د. بهاء الأحمد

## الملخص

لقد تناولت الدراسة انتهاء الرابطة الوظيفية في القطاع العام وفق نظم الخدمة المدنية كدراسة مقارنة بين قانون الخدمة المدنية الفلسطيني ونظام الخدمة المدنية الأردني ، الأسباب المؤدية لانتهاء الرابطة الوظيفية ، تناولت في مقدمة الموضوع الكتابة عن أهميته ومنهجه ونطاقه المكاني وإشكالية الموضوع ، وقد جاء الفصل الأول لتعريف الوظيفة العامة والموظف العام وتوضيح مفهوم كل منهما ، ثم بيان حقوق وواجبات الموظف العام وشروط تعيينه في الوظيفة العامة ومن ثم طبيعة علاقة الموظف العام بالإدارة ، ثم كان الفصل الثاني والذي طرحت فيه الأسباب المؤدية لانتهاء الرابطة الوظيفية ومنها الأسباب القانونية والإدارية لانتهائها ومن ثم بيان الآثار المترتبة على انتهائها سواء الآثار المادية او القانونية ومن ثم جاءت الخاتمة مشتملة على النتائج والتوصيات التي توصلت إليها الباحثة .

## المقدمة

تعد الوظيفة العامة من أهم وأوسع موضوعات القانون الإداري، لأنها لا تتعلق بالأجهزة والتنظيمات الإدارية المتصلة بالخدمة المدنية فحسب وإنما بالمسار الوظيفي للموظف العام منذ تعيينه وحتى إنقطاع علاقته بها بإحدى طرق الإنفكاك عن الخدمة المتعارف عليها كالإحالة على التقاعد أو العزل أو الاستقالة أو غيرها.

وللوظيفة العامة أثرها في سير المرافق العامة، وبالتالي ما للموظفين من دور خطير في بعث الحياة في مجالاتها الاجتماعية والاقتصادية، ونظرا لأهمية رسالة الموظف فقد أحاطته الدول بعناية مميزة ووضعت القوانين والأنظمة الخاصة به والتي تنظم طرق إختياره وتعيينه وترقيته وغيرها حتى انتهاء علاقته بالوظيفة العامة.

وتتسم خدمة الموظف العام في الدولة بنوع من الاستقرار لا سيما في ظل أنظمة الخدمة ذات الطبيعة المغلقة، لكن هناك أسباب تؤدي بها إلى الانتهاء لأن كل شيء له بداية له نهاية، وكل شيء موقوف بأجله، وتنتهي خدمة الموظف العام ويخرج من ملاكات الدولة ويترك العمل فيها مع تعدد الأسباب المؤدية لانتهاء الخدمة الوظيفية.

حيث تناولت في أطروحتي موضوعا من موضوعات الوظيفة العامة وهو انتهاء الرابطة الوظيفية، والتي جاءت دراسة مقارنة ما بين قانون الخدمة المدنية الفلسطيني ونظام الخدمة المدنية الأردني المعمول فيه.

وتفترض دراسة هذا الموضوع بيان أهمية الدراسة والإشكالية التي تعالجها والمنهج العلمي المتبع

### أولا: الأهمية الخاصة بالدراسة من الجانب النظري والتطبيقي (العملي)

وتكمن الأهمية العلمية والعملية لهذه الدراسة في بيان الجوانب المنظمة لانتهاء الرابطة الوظيفية في إطار مقارن بين قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لسنة 2005 ونظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013 من خلال توضيح المقصود بالوظيفة العامة والموظف العام، وبيان

الأسباب المؤدية لانتهاؤ الرابطة الوظيفية والآثار المترتبة عليها، وتكمن أهميتها أيضا في دراسة النصوص القانونية التي تحكم انتهاء خدمة الموظف العام في القانونيين الفلسطيني والأردني ومن ثم تقديم اقتراحات وتوصيات مناسبة لهذه المسألة.

### ثانيا: أهداف الدراسة

1- توضيح أسباب انتهاء الرابطة الوظيفية في القطاع العام وفق نظام الخدمة المدنية

2- توضيح الآثار المترتبة على انتهاء الرابطة الوظيفية في القطاع العام وفق نظام الخدمة المدنية

### ثالثا: الإشكالية محور الدراسة

ما هي خصوصية النظام الذي يحكم انتهاء الرابطة الوظيفية في كل من فلسطين والأردن، ومدى وجود نصوص قانونية قادرة على التعامل مع متطلبات العصر الذي نعيش، والانسجام مع تطورات الوظيفة العامة فيما يخص انتهاء خدمة الموظف العام.

### رابعا: محددات الدراسة

لقد تناولت في هذه الدراسة الكتابة عن أسباب إنتهاء الرابطة الوظيفية والآثار المترتبة عليها مبدتة الدراسة بتوضيح المفهوم العام للوظيفة العامة والموظف العام، وبخصوص النطاق المكاني لهذه الدراسة فهو متمثل في الأردن وفلسطين في ضوء النصوص القانونية لهذين البلدين أما بالنسبة للحدود الزمانية ستتطرق لكل من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لسنة 2005 ونظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013.

## خامسا: المنهجية العلمية المتبعة في الدراسة

تعتمد هذه الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي المقارن، من خلال تحليل النصوص القانونية التي تناولت الأسباب المؤدية لانتهاء خدمة الموظف العام، وجاءت في إطار مقارنة ما بين القانون الأردني والفلسطيني في ضوء الأحكام القانونية الناظمة لانتهاء خدمة الموظف العام.

### تقييم الدراسة:

للإجابة على الإشكالية السابقة التي تتمحور الدراسة في إطارها، سأقوم بتقسيمها إلى فصلين كالتالي:

#### الفصل الأول: مفهوم الوظيفة العامة والموظف العام

#### الفصل الثاني: أسباب انتهاء الرابطة الوظيفية والآثار المترتبة عليها

ولأجل ذلك بدأت هذه الدراسة في مقدمتها حيث تتضمن الإطار العام للدراسة وتشمل التمهيدي ومشكلة الدراسة وهدفها وأهميتها وأسئلتها وحدودها ومنهجها، حيث تنقسم هذه الدراسة لفصلين رئيسيين.

فجاء الفصل الأول موضحا ماهية الوظيفة العامة والموظف العام، ويشمل مبحثين الأول يتناول تعريف الموظف العام والوظيفة العامة وشروط التعيين في الوظيفة العامة وحقوق الموظف العام وواجباته، ثم كان المبحث الثاني والذي تناول طبيعة علاقة الموظف العام بالإدارة مشتملا على العلاقة العقدية بين الموظف العام والإدارة والعلاقة التنظيمية.

ثم كان الفصل الثاني للكتابة أسباب انتهاء الرابطة الوظيفية والآثار المترتبة على انتهائها، حيث وضحت الأسباب القانونية والإدارية والآثار المادية والقانونية المترتبة على انتهائها ثم كانت الخاتمة والتي تضمنت النتائج والتوصيات، ثم كانت قائمة المصادر والمراجع.

## الفصل الأول

### ماهية الوظيفة العامة والموظف العام

من المستقر أن الوظيفة العامة هي الخلية الأولى في كل تنظيم إداري، فهي الوحدة الأساسية التي يتكون منها الجهاز الإداري، ثم يأتي بعدها الموظف العام الذي يشغل تلك الوظيفة، بحيث يشكل هذا الجهاز في النهاية مجموعة من الوظائف والموظفين.

فالوظيفة كما عرفها الدكتور سامي جمال الدين هي عبارة عن مركز قانوني يشغله الموظف، تنشأ عادة قبل أن يشغلها أحد فتستقل في وجودها بحقوقها وواجباتها عن يشغلها وتبقى قائمة ولو كانت شاغرة، دون أن تتأثر إطلاقاً بموت شاغلها أو استقالته أو إقالته أو إحالته للمعاش، حيث ينفصل مصيرها في هذه الحالة عن مصير من كان يشغلها<sup>1</sup>.

يحتل موضوع الوظيفة العامة أهمية كبيرة في معظم الدول اليوم لأسباب أهمها: كبر حجم المهام والمسؤوليات الملقاة على الإدارة العامة، حيث يلقي على أجهزتها العبء الأكبر في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية، بالإضافة إلى تطور مفهوم الدولة، حيث تطور هذا المفهوم من مفهوم الدولة الحارسة إلى دولة العدالة ثم إلى دولة الرفاه الاجتماعي وربما بعدها إلى الدولة ذات البعد الإنساني والتي تشارك في تنمية الدول الأخرى<sup>2</sup>.

وبما أن عنوان هذه الدراسة يتناول إنتهاء خدمة الموظف العام وضعت مدخلا عاما للتعريف بالوظيفة العامة يتضمن تحديد مفهوم الموظف العام والوظيفة العامة، ومن ثم بيان شروط تعيين الموظف العام وبيان الحقوق التي يتمتع بها والواجبات المفروضة عليه ومن ثم كان لا بد من توضيح طبيعة العلاقة التي تربط بين الموظف العام والإدارة، وبناءا عليه فقد قمت بتقسيم هذا الفصل إلى مبحثين، وهما:

<sup>1</sup> جمال الدين، سامي، أصول القانون الإداري، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، 1996، ص256.

<sup>2</sup> بطارسة، سليمان سليم، نظام الوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية، مطبعة كنعان، 1997، ص2.

المبحث الأول: المفهوم العام للوظيفة العامة والموظف العام.

المبحث الثاني: طبيعة علاقة الموظف العام بالإدارة.

## المبحث الأول: المفهوم العام للوظيفة العامة والموظف العام

لتوضيح المفهوم العام للوظيفة العامة والموظف العام قمت ببيان المقصود من كل مفهوم منهما، ومن ثم الانتقال لتوضيح الشروط الواجبة توافرها في طالب الوظيفة العامة قبل تعيينه فيها ، ومن ثم تحديد الحقوق والواجبات التي تضمنها له القانون ومنحه إياها، وستكون هذه الموضوعات في ثلاثة مطالب على النحو التالي:

### المطلب الأول: التعريف بالوظيفة العامة والموظف العام

يعد تعريف الوظيفة العامة والموظف العام من الأمور النسبية التي تختلف من دولة إلى أخرى تبعاً للنظام الاقتصادي والسياسي والاجتماعي السائد في الدولة، كما أنه يختلف أحياناً داخل الدولة الواحدة نظراً لتعدد التشريعات التي تتعلق بالموظفين بحيث ينظر كل تشريع إلى الموظف العام بما يتناسب مع خصوصية ذلك التشريع والغاية منه<sup>1</sup>.

وفي المقابل فإن العديد من القوانين والأنظمة لم تعمل على وضع تعريف محدد وواضح يبين المقصود بالموظف العام، ويعزى سبب ذلك إلى العديد من الصعاب التي يواجهها المشرع، التي يمكن ردها إلى اختلاف النظرة إلى الموظف العام في مجال القانون الإداري عنه في مجالات القوانين الأخرى وكذلك للاختلاف في القانون الإداري نفسه<sup>2</sup>، كما أن هناك خلاف بين فقهاء القانون في الإتفاق على تعريف للموظف العام، والشروط التي يجب توافرها فيه لإصباحه الموظف العام عليه.

<sup>1</sup> الخلايلة، محمد علي، الوسيط في القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2015، ص186.

<sup>2</sup> العتوم، منصور، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مطبعة شرف، 1984، ص13.

وسأقوم بتوضيح مفهوم الوظيفة العامة والموظف العام لغة ومن ثم مفهومها في التشريع، ومن ثم في الفقه القانوني، وأخيرا التعريف القضائي، سيكون ذلك في أربعة أفرع على النحو التالي:

### الفرع الأول: معنى الوظيفة العامة والموظف العام لغة

أصلها من الفعل الثلاثي (وَوَظَّفَ) يضيف ووظفاً، وهي كلمة تدل على تقدير شيء، والوظيفة من كل شيء: ما يقدر له في كل يوم من رزق أو طعام أو علف وجمعها وظائف. ووُظِّفَ، ووُظِّفَ الشيء على نفسه توظيفاً: ألزمها إياه، وجاءه يضيفه، أي يتبعه. ثم أستعير ذلك في عظم الساق كأنه شيء مقدر، وهو ما فوق الرسغ من قائمة الدابة إلى الساق، ويقال للدنيا وظائف، ووظف: أي نواب ودول، ويقال له كل يوم وظيفة من رزق، وعليه كل يوم وظيفة من عمل، ويقال: وظيفة الكتابة وصاحبها كاتب، ووظيفة المحاسبة وصاحبها محاسب وغير ذلك أو هي: العمل الدائم بأجر في شركة أو مؤسسة حكومية، وخراج الوظيفة الشيء المعين الذي يجب دفعه خراجاً على الأرض إن لم تزرع<sup>1</sup>.

### الفرع الثاني: معنى الوظيفة العامة والموظف العام في التشريع

بين قانون الخدمة المدنية الفلسطيني النافذ رقم (4) لسنة (2005) المعدل المقصود بالوظيفة العامة والموظف العام، حيث عرف الوظيفة العامة في المادة الأولى منه أنها "مجموعة من المهام التي توكلها جهة مختصة للموظف ليقوم بها بمقتضى هذا القانون أو أي تشريع آخر أو تعليمات أو قرارات إدارية وما يتعلق بها من صلاحيات وما يترتب على تلك المهام من مسؤوليات<sup>2</sup>.

أما تعريف الموظف العام والذي جاء أيضاً في المادة نفسها، فقد عرفه المشرع الفلسطيني "ويقصد به الموظف أو الموظفة وهو الشخص الذي يتم تعيينه بموجب قرار يصدر من جهة مختصة

<sup>1</sup> ابن منظور، جمال الدين أبو الفضل محمد بن مكرم بن علي، لسان العرب، دار صادر، ج9، 1991، ص358، وأيضاً ابن فارس، أبو الحسن أحمد بن فارس بن زكريا القزويني، معجم مقاييس اللغة، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، ج1993، ص6، ص122.

<sup>2</sup> قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لسنة 2005، المادة 1.

ليشغل وظيفة مدرجة في نظام تشكيلات الوظائف المدنية على موازنة إحدى الدوائر الحكومية بغض النظر عن طبيعة تلك الوظيفة أو مسماتها<sup>1</sup>.

هذا وقد تناول المشرع الأردني تعريفا للموظف العام في المادة الثانية من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة (2013) حيث عرفه 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 أجرا يوميا<sup>2</sup>.

اما الوظيفة فقد عرفها في المادة نفسها 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"<sup>3</sup>.

ومن خلال استقراء نصوص المواد السابقة من حيث التعريفات التي أوردها كلاً من المشرع الفلسطيني والأردني نجد أن كلا المشرعين لم يتفقا على وضع تعريف جامع ومانع للموظف العام، وإنما فقط عملا على تحديد وتوضيح من ينطبق عليه وصف وأحكام الموظف العام، دون أن يشترط أن تكون الوظيفة التي يشغلها الشخص تنصف بالديمومة لاعتبار الشخص موظفا عاما، وترى الباحثة أنه كان من الأفضل لو أن كلا المشرعين سواء الفلسطيني أو الأردني قاما بوضع تعريف معين للموظف كالتعريف الصريح للعامل في قانون العمل، حيث عرفه قانون العمل بأن العامل هو " كل شخص طبيعي يؤدي عملا لدى صاحب العمل لقاء أجر ويكون أثناء أدائه لعمل تحت إدارته وإشرافه"، فلو عرف كلا المشرعين الموظف مثلا بأنه " كل شخص طبيعي يخضع لجهة إدارية معينة ويؤدي عملا تحت إدارتها وإشرافها بهدف تحقيق المصلحة العامة وتحقيق الإستقرار في المرافق العامة مقابل بدل يتقاضاه يسمى بالراتب يتم الإتفاق عليه بين الموظف والجهة الإدارية التي يخضع لها " لكان أفضل بدلا من ترك المصطلح فضفاضا مقتصرًا على تحديد من ينطبق عليه وصف الموظف العام.

<sup>1</sup> قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لسنة 2005، المادة 1.

<sup>2</sup> نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013، المادة الثانية.

<sup>3</sup> نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013، المادة 2.

ويلاحظ استثناء من يتقاضى أجره باليومية من أحكام الوظيفة العامة، حيث استثنى نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013 الموظف الذي يعمل بأجر يومي من تعريف الموظف العام، وترى الباحثة أنه كان من الأصوب والأقرب للعدالة والتنظيم القانوني شموله في نطاق الوظيفة العامة.

جدير بالذكر أيضا أن قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960 عرف الموظف في المادة 169 منه بأنه " كل موظف عمومي في السلك الإداري أو القضائي، وكل ضابط من ضباط السلطة المدنية أو العسكرية أو فرد من أفرادها، وكل عامل أو مستخدم في الدولة أو في إدارة عامة.

### الفرع الثالث: معنى الوظيفة العامة والموظف العام في الفقه القانوني

يرتبط مفهوم الوظيفة العامة بفلسفة الدولة ونظرتها إلى العاملين فيها والنظام الذي تعتمده لهذه الغاية، حيث أن مصطلح الوظيفة العامة يقصد به " الكيان القانوني القائم في الدولة، وهي مجموعة أعمال متشابهة ومتجانسة، تفرض على القائم بها التزامات معينة مقابل منحه حقوق محددة ويطلق على شاغلها اسم " الموظف العام"<sup>1</sup>.

حيث يوجد في العالم مفهومين رئيسيين متقابلين للوظيفة العامة وهما:

#### 1- المفهوم الأوروبي للوظيفة

الوظيفة في المفهوم الأوروبي السائد في أغلب بلاد العالم ومنها العربي تعتبر عملا مستقرا، ويخضع لنظام قانوني خاص، ويتفق هذا المفهوم والهدف المقصود من الوظيفة العامة وهو تحقيق الصالح العام، فهو يقوم على نظام الاحتراف واستقرار العمل الذي يحدده نظام قانوني يمنح الموظف ضمانات وامتيازات، ويحدد واجباته، ونظام تأديبي في نفس الوقت حماية للموظف في الإجراءات الانضباطية، وعقوبات تفرض عند مخالفة الالتزامات الوظيفية وهذا النظام يعني أن العمل الذي يلتحق به الموظف يعتبر عملا دائما لا عارض إلى أن تنتهي وظيفته بإحدى الطرق

<sup>1</sup> الظاهر، خليل، القانون الإداري " دراسة مقارنة، دار وائل للنشر، 1998، ص192.

المشروعة قانوناً، ويتنقل الموظف خلال سنين خدمته بين وظائف متعددة، ويترقى شيئاً فشيئاً على درجات السلم الإداري ويحدد المركز القانوني للموظف بأنه مركز تنظيمي أو لائحي<sup>1</sup>. ويمتاز هذا النظام بحماية حقوق الموظفين وتنظيم واجباته بما يؤدي إلى الاستقرار الوظيفي وبخدمة الدولة دون انقطاع بهدف تأمين سير المرافق العامة.

## 2- المفهوم الأمريكي للوظيفة

وهو المطبق في الولايات المتحدة الأمريكية وكندا وسويسرا وفنلندا والاتحاد السوفياتي السابق، والوظيفة بموجب هذا المفهوم لا تعتبر خدمة عامة بل تمثل عملاً مستقراً يحكمه نظام قانوني خاص<sup>2</sup>.

ولا يجعل من الموظفين شريحة خاصة تحدد حقوقهم والتزاماتهم الوظيفية بل يخضع الموظف لنفس النظام القانوني الذي يخضع له عمال النشاط الخاص، ولا يتمتعون بحقوق سوى الحقوق الدستورية التي يتمتع بها جميع المواطنين<sup>3</sup>.

وتكون العلاقة الوظيفية بموجب هذا النظام علاقة عقدية في الغالب والموظف يكون مدرب قبل التعيين في الوظيفة، ويتصف هذا النظام بالبساطة فلا تعقيد في مفهوم الترقية ولا في التأديب بل إنها تتبع ذات الأنظمة المطبقة في المؤسسات الخاصة وبما يتناسب والإدارة الحكومية، وكذلك يمتاز بحرية الحركة والتغير بين الوظائف والأعمال

## الفرع الرابع: المفهوم القضائي للموظف العام

عرف مجلس الدولة الفرنسي الموظف العام تعريفاً قضائياً على أنه " شخص يعهد إليه بوظيفة تتمتع بصفة الديمومة وتدخل ضمن كادر الوظائف الخاص بمرفق عام"<sup>4</sup>، وقضاء محكمة العدل

<sup>1</sup> الحلو، ماجد راغب، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، 1996، ص 213.

<sup>2</sup> الظاهر، خليل، القانون الإداري " دراسة مقارنة"، 1998، ص 193، مشار لدى احمد حافظ نجم، مبادئ علم الإدارة، 1979، ص 298.

<sup>3</sup> مرجع سابق، الظاهر، خليل، القانون الإداري " دراسة مقارنة"، 1998، ص 194.

<sup>4</sup> مزهر وليد عبد الرحمن، الحقوق التقاعدية للموظف العام، مركزالديموقراطية وحقوق العاملين، 2009، ص 15، مشار لدى خالد الزعبي، القانون الإداري، عمان، 1993، ص 152.

العليا الأردنية إستقر على تعريف الموظف العام بأنه " شخص يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد الأشخاص الإقليمية أو المؤسسات العامة<sup>1</sup>. نستخلص من هذا التعريف بأن هناك شرطين لا بد من توافرها لإصباح صفة الموظف العام وهما:

1-ديمومة الوظيفة: أي أن يشغل الشخص بصفة دائمة وظيفة تم إدراجها والنص عليها في جدول التشكيلات الذي تمت المصادقة عليه قانونا.

2-الخدمة في مرفق عام تعمل الدولة على إدارته وتشرف عليه بشكل مباشر كالمرافق العامة الإدارية الوطنية أو أن تكون إدارة المرفق العام عن طريق المؤسسات العامة.

### المطلب الثاني: شروط التعيين في الوظيفة العامة

يتمثل المبدأ العام الذي يحكم التعيين في الوظيفة العامة في أن يفتح المجال في الوظيفة العامة أمام جميع الباحثين والطالبين للعمل، ولهذا نجد أن أغلب الدساتير تورد أحكام تضمن تولي المناصب لجميع أفراد الشعب بالتساوي دون محاباة أو وساطة بناء على أسس معينة تعمل على تحديدها وتوضيحها، حيث تنص الفقرة 4 من المادة 26 من القانون الأساسي الفلسطيني على " أنه للفلسطينيين الحق في تقلد المناصب والوظائف العامة على قاعدة تكافؤ الفرص<sup>2</sup>. وكذلك نص المشرع الأردني في دستوره في المادة 22 الفقرة 1 منها على " لكل أردني الحق في تولي المناصب العامة بالشروط المعينة بالقوانين والأنظمة<sup>3</sup>، وهذا لا يعني أبدا التعارض مع اشتراط توافر شروط معينة في طالبي الوظيفة العامة، طالما أن ذلك لا يؤدي إلى محاباة طائفة معينة من المواطنين وإقصاء طائفة أخرى.

حيث نجد أن هذه الشروط تتماثل بل إنها تكاد لا تختلف في معظم الدول، حيث تشترط أن تتوفر شروط معينة في المتقدم للحصول على الوظيفة، فنجد المشرع الفلسطيني قد حدد هذه الشروط في نص المادة 24 من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لسنة 2005، وحددها المشرع الأردني في نص المادة 43 من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013.

<sup>1</sup> شطناوي، علي خطار، مبادئ القانون الإداري ج3 الوظيفة العامة، الجامعة الأردنية، 1993، ص36.

<sup>2</sup> القانون الأساسي الفلسطيني، 2003، المادة 26.

<sup>3</sup> الدستور الأردني، 1952، المادة 22.

وسأتناول هذه الشروط على النحو التالي:

### أولاً: الجنسية

يعتبر تولي الوظائف في عالمنا المعاصر شكلاً أو مظهراً من مظاهر ممارسة المواطن لحقوقه العامة ، فتتطلب جميع الأنظمة الوظيفية في جميع دول العالم لدخول الوظيفة العامة تمتع الشخص بجنسية الدولة، فنجد ان المشرع الفلسطيني في قانون الخدمة المدنية لسنة 2005 اشترط فيمن يتم تعيينه في أية وظيفة عامة أن يكون فلسطيني الجنسية أو عربياً، حيث جاء نص المادة على النحو التالي " يشترط فيمن يعين في أي وظيفة أن يكون : 1- فلسطينياً أو عربياً<sup>1</sup>، أما المشرع الأردني فقد اشترط في نظام الخدمة المدنية لسنة 2013 أن يكون أردني الجنسية من يعين في الوظائف العامة، حيث نصت على " أنه يشترط فيمن يتم تعيينه في وظيفة معينة أن يكون أردني الجنسية"<sup>2</sup>.

حيث يلاحظ من خلال قراءة النصوص السابقة أن المشرع الأردني قصر التعيين بالوظيفة العامة على من يتمتع الجنسية الأردنية فقط لكنه لم يميز بين تمتع الشخص بالجنسية الأصلية أو الجنسية المكتسبة وهذا يعني ان المشرع الأردني وإن كان قصر شرطه على من يتمتع بالجنسية الأردنية لكنه ترك فيه جانباً من التعميم بحيث لم يشترط ان تكون جنسية أصلية مثلاً، في حين نجد ان المشرع الفلسطيني لم يقصر الشرط على التمتع بالجنسية الفلسطينية.

وترى الباحثة ان المشرع الأردني كان أفضل بحصره الحق في التعيين في الوظيفة العامة على من يملك الجنسية الأردنية لأن أبناء البلد أحق بخيراته ومقدراته وفي هذا حصر أفضل للوظائف لتوزع على أبناء الوطن وبالتالي تخفيف البطالة بدلا من توزيع الوظائف على كافة الجنسيات ، مع ملاحظة أن المشرع الفلسطيني لم يقصر التعيين في الوظيفة على من يتمتع بالجنسية الفلسطينية وذلك لأن الثورة الفلسطينية لم تكن مقتصرة على الفلسطينيين وحدهم وإنما شارك فيها أشخاص من

<sup>1</sup> قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لسنة 2005، المادة 24.

<sup>2</sup> نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013، المادة 43.

مختلف الجنسيات، وكذلك لعدم وجود قانون جنسية فلسطيني وأن معظم الكوادر الفلسطينية لا تحمل الجنسية الفلسطينية وعلى رأسهم الرئيس محمود عباس ( أبومازن ) .

### ثانيا: السن أو العمر

يشترط فيمن يعين في أية وظيفة عامة ان يكون قد اتم الثمانية عشرة من عمره بموجب ورقة رسمية حيث نجد ان كلا المشرعين اتفقا في جعل السن المطلوب هو ثمانية عشرة عاما، حيث نص المشرع الفلسطيني على أن العمر الذي يشترط فيمن يعين في الوظيفة العامة هو ثمانية عشرة عام بقوله " من يتم تعيينه في وظيفة معينة يتم إشتراط أن يكون: قد بلغ الثمانية عشرة من عمره ويتم إثبات عمر الموظف من خلال الإستعانة بشهادة ميلاده الرسمية، وفي الأحوال التي لا يكون من السهل فيها الحصول على شهادة الميلاد يتم تقدير عمره بموجب قرار يتم إتخاذه من قبل اللجنة الطبية المختصة ويكون قرارها نهائيا<sup>1</sup>، في حين ان المشرع الأردني إضافة على أنه نص على أن يكون العمر لا يقل عن ثمانية عشرة عاما أكمل نص المادة بأن من لم يكن يوم ولادته معروفا فيعتبر قد ولد في اليوم الأول من شهر كانون الثاني من السنة التي ولد فيها في المادة 43<sup>2</sup>، ونجد أن المادة 18 من قرار مجلس الوزراء رقم (45) لسنة 2005 باللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية حددت المستندات التي يجب على طالب التعيين في وظيفة أن يرفقها حيث جاء في البند الأول منها انه يشترط أن يقوم بإرفاق صورة عن شهادة ميلاده الرسمية، وإذا لم تتوافر، فيجب أن يكون هناك صورة عن قرار اللجنة الطبية المختصة لتقدير عمره<sup>3</sup>.

### ثالثا: اللياقة الصحية

يشترط فيمن يتقدم للتعين في أي وظيفة أن يكون خاليا من الأمراض والعاهاات بدنية كانت أم عقلية إذا كانت تمنعه من أداء الأعمال التي تتطلبها وظيفته التي سيتم تعيينه فيها وذلك بموجب

<sup>1</sup> قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، المادة 24.

<sup>2</sup> مرجع سابق، قانون الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013، المادة 26.

<sup>3</sup> قرار مجلس الوزراء رقم (45) لسنة (2005) باللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة (1998) المعدل بالقانون رقم (4) لسنة (2005).

قرار صادر من المرجع الطبي المختص، لذلك يطلب من المرشح لشغل الوظيفة العامة إجراء الفحوصات الطبية اللازمة للتأكد من لياقته الصحية من الهيئات الحكومية المختصة، وهذا ما تم النص عليه في المادة 43 من نظام الخدمة المدنية الأردني، والمشرع الفلسطيني في المادة 24 من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، حيث نصت على "خلوه من الأمراض والعاهات البدنية والعقلية التي تمنعه من أداء أعمال وظيفته التي سيتم تعيينه فيها بموجب قرار من المرجع الطبي المختص، في حين نجدها نصت على جواز تعيين الكفيف في عينية أو من يكون فاقدا للبصر في إحدى عينيه أو من هو من ذوي الإعاقات الجسدية، إذا لم تكن من شأن تلك الإعاقات أن تمنعه من أداء أعمال الوظيفة التي سيعين فيها بموجب شهادة صادرة من المرجع الطبي المختص على أن يكون قد توافرت فيه الشروط الأخرى للياقة الصحية<sup>1</sup>.

مع ملاحظة أن كلاً من المشرعين الفلسطيني والأردني اتفقا على أنه وإن كان الأصل العام يقتضي فيمن يترشح للوظيفة العامة ان يكون سالماً من الأمراض والعاهات، إلا أن هناك استثناءات للاعتبارات الإنسانية تجيز تعيين الكفيف او فاقد البصر أو ذوي الإعاقات طالما أن تلك الإعاقات لم يكن من شأنها منعه من أداء الأعمال التي تتطلبها الوظيفة العامة التي سيتم تعيينه فيها بموجب شهادة من المرجع المختص بشرط توافر الشروط الأخرى للياقة الصحية فيه.

#### 4-عدم المحكومية الجنائية

يشترط فيمن يتم تعيينه في الوظيفة العامة ألا يكون قد صدر عليه حكماً في جنائية مخلة بالشرف أو الأمانة "ويستثنى من هذا الجرائم ذات الصفة السياسية"، أو بإحدى الجناح التي تخل بالشرف أو الأمانة أو الأخلاق أو الآداب العامة<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> مرجع سابق، قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لسنة 2005، المادة 24.

<sup>2</sup> مرجع سابق، قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لسنة 2005، المادة 4/24، ونظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013، المادة 43/هـ.

## المطلب الثالث: حقوق الموظف العام وواجباته

### أولاً: حقوق الموظف العام

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، وسأتناول في هذه الدراسة هذه الحقوق في ثلاثة فروع كما يلي:

#### (1): الحقوق المالية للموظف العام

نصت المادة (51) من الباب الثالث من قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998 المعدل بالقانون رقم 4 لسنة 2005 على رواتب الموظفين وعلاواتهم، وتشمل الحقوق المالية للموظف العام حقه في الراتب وحقه في العلاوات والبدلات.

#### أ- الحق في الراتب

يقصد بالراتب كحق للموظف العام " ذلك المقابل المالي الذي يحصل عليه الموظف بصفة دورية ومنتظمة مقابل ما يقوم به من أعمال أثناء خدمته في الوظيفة العامة. وقد عرف المشرع الفلسطيني الراتب في المادة الأولى من قانون الخدمة المدنية لسنة 2005 بأنه " الراتب الأساسي الشهري الذي يتقاضاه الموظف ويحصل عليه مقابل آدائه لمهام وظيفته التي عين فيها، ولا يكون شاملاً للعلاوات أو البدلات بغض النظر مهما كان نوعها"<sup>1</sup>.

أما المشرع الأردني فقد عرفه في المادة الثانية من نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة 2013 بأنه " الراتب الشهري الذي يتقاضاه الموظف ويحصل عليه مقابل أداء مهام الوظيفة التي تم تعيينه فيها، ولا يشمل العلاوات والمخصصات مهما كان نوعها"<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لسنة 2005، المادة 1.

<sup>2</sup> نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013، المادة 2.

وعنصر الراتب الأساسيين الذين يتكون منهما: الاستحقاقات" تشمل الراتب الأساسي، علاوة الاختصاص، طبيعة العمل، الندرة، المخاطرة، العلاوة الإدارية، العلاوة الاجتماعية، بدل الانتقال، علاوة غلاء المعيشة"، والاستقطاعات وتشمل قسط التقاعد بموجب قوانين التقاعد وقسط التأمين الصحي وضريبة الدخل وأية استقطاعات أخرى<sup>1</sup>.

يتم تحديد الراتب وفقا لاعتبارات موضوعية تتعلق بنوع وطبيعة الوظيفة التي يتولاها الموظف، وهو بهذا المعنى حق للموظف يحدد بموجب التشريعات الوظيفية في إطار ما يسمى "سلم الرواتب"، وليس بقرار من الإدارة بصورة تختلف من موظف لآخر، والأصل أن يتم منح جميع الموظفين الذي يشغلون نفس الفئة الوظيفية والدرجة نفس الراتب، إلا أن هناك تفاوت في رواتب الموظفين في الدولة من نفس الفئة والدرجة، إما بسبب وجود أنظمة وظيفية خاصة ببعض الفئات الوظيفية، أو حتى بالنسبة للخاضعين لنظام الخدمة المدنية ذاته لاعتبارات موضوعية معينة تتعلق بسنوات الخبرة والشهادة العلمية وغيرها من الاعتبارات<sup>2</sup>، ويستحق الموظف راتبه من تاريخ مباشرته العمل، ويدفع الراتب عادة للموظف في نهاية كل شهر، إلا أنه لا يستحق الراتب والعلاوات عن الفترة التي يغيب فيها عن عمله بغير عذر مشروع أو إجازة قانونية في حال أنه قد إستنفذ إجازته السنوية<sup>3</sup>، ومسألة الراتب كغيرها من مسائل الوظيفة العامة ينظر إليها في إطار العلاقة التنظيمية بين الموظف العام والإدارة، ومن ثم تستطيع الإدارة أن تتدخل وتعديل في رواتب الموظفين دون أن يكون لهم الحق في الاحتجاج والشكوى، إلا أن هذا لا يسري على الراتب الذي حل أجله إذ يصبح حقا مكتسبا للموظف ولا يمكن المساس به، كما أن الإدارة لا تستطيع أن تعدل في راتب موظف بعينه دون زملاءه من الموظفين لأن ذلك يشكل مساسا بحق مكتسب لا يجوز المساس به<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> دليل الموظف الحكومي، ديوان الموظفين العام.

<sup>2</sup> مرجع سابق، خلايلة، محمد علي، الوسيط في القانون الإداري، 2015، ص 2017.

<sup>3</sup> نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013، المادة 22.

<sup>4</sup> خلايلة، 2015، ص 2018، مشار لدى رمضان بطيخ، الوسيط في القانون الإداري، ص 472.

ويستحق الموظف العام ما يسمى الزيادة السنوية على الراتب الأساسي إذا كان مستوفياً لشروطها في 12/31 من كل سنة، شريطة عدم صدور قرار " عقوبة تأديبية" تنص على منع الموظف من الحصول عليها لمدة سنة أو سنتين<sup>1</sup>.

#### ب- حق الموظف العام في العلاوات

يمنح الموظف العام إلى جانب راتبه الأساسي العديد من العلاوات الوظيفية التي تضاف للراتب الشهري الذي يتقاضاه الموظف العام ، وهي مبالغ يتم منحها للموظف شهريا حيث تكون متنوعة ومتعددة ، ومنها العلاوة العائلية (الاجتماعية)، حيث تمنح لمن يكون متزوج عن زوجته وأولاده ، وعلاوة أساسية وهذه تمنح للموظف من باب تحسين المعيشة وهي تكون متناسبة مع الفئة والدرجة التي يشغلها، وعلاوة إضافية إذا كانت طبيعة عمله التي يشغلها يعترضها نوع من المخاطرة أو الصعوبة، أو إذا كان الموظف يؤدي خدمة في مناطق نائية، وهي ما تعرف بعلاوة موقع العمل وقد نص على هذه العلاوات المشرع الأردني في نصوص المواد (19 - 26) من نظام الخدمة المدنية الأردني، وتناولها المشرع الفلسطيني في نصوص المواد ( 51 - 56) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، حيث نص على " .

#### 3- يتم صرف الراتب الإجمالي للموظف على النحو التالي

أولاً: الاستحقاقات: وتتمثل هذه الاستحقاقات في كل

أ. راتبه الأساسي.

ب. علاوة التخصص " الإختصاص " .

ج. العلاوة الإجتماعية عن زوجه وأولاده.

د. بدل إنتقاله من سكنه إلى عمله " بدل تنقل " .

---

<sup>1</sup> نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013، المادة 21.

هـ. علاوة غلاء المعيشة.

و. علاوة الندرة.

ز. علاوة المخاطرة.

ح. علاوة طبيعة عمل.

ط. علاوات إدارية<sup>1</sup>.

ثم نصت المادة 52 على العلاوة الدورية السنوية والتي تمنح للموظف في الأول من يناير من كل عام بمقدار (1.25%) إذا أمضى بالعمل سنة فأكثر، والمادة 53 على العلاوة الاجتماعية، والمادة 54 على العلاوة على المواليد وحالات الزواج، والمادة 56 على العلاوات التشجيعية.

## 2- الحقوق الوظيفية للموظف العام

يقصد بالحقوق الوظيفية الامتيازات الوظيفية التي يتم منحها للموظف العام والتي يكون قد إستتمدها من مركزه النظامي<sup>2</sup>.

حيث نص قانون الخدمة المدنية على هذه الحقوق الوظيفية، وكانت على النحو التالي:

### 1- الإجازات

يستحق الموظف العام طيلة حياته الوظيفية العديد من الإجازات القانونية التي لا يجوز حرمانه منها شريطة مراعاة مقتضيات العمل الإداري عند الموافقة على منحها، حيث تعد حقا وظيفيا له مستمدا من المركز النظامي الذي يشغله الموظف العام، ويبقى للإدارة الحق في تنظيم ممارسته لحقه هذا بما يضمن حسن سير المرفق العام وآدائه للمهام والمسؤوليات الملقاة على عاتقه والمطلوب منه أنجازها.

<sup>1</sup> قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، المادة 51 / 3.

<sup>2</sup> شطناوي، علي خطار، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، 2003، ص463.

ويستحق الموظف العام العديد من الإجازات التي يستمد حقه فيها من النظام مباشرة، وهذه الإجازات تتمثل فيما يلي:

- أ- إجازة سنوية
- ب- إجازة عارضة أو عرضية
- ج- إجازة دراسية
- د- إجازة دون راتب
- هـ- الإجازة الممنوحة للأمومة والولادة
- و- إجازة الحج

ومن خلال الرجوع لنصوص قانون الخدمة المدنية الفلسطيني لسنة 2005 فإننا نجد ان المشرع الفلسطيني نص عليها في المواد (79-89)، في حين نص عليها المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة 2013 في المواد (97-114).

وسأعرض كل واحدة منها مع القليل من التفصيل بحسب ما جاءت في نصوص كل من القانونيين:

#### أ- الإجازة السنوية

يمنح الموظف العام إجازة سنوية تختلف مدتها حسب الفئة الوظيفية التي يشغلها الموظف العام والراتب الشهري الذي يتقاضاه شريطة احترام الضوابط والقيود الإلزامية التي تستهدف في الأساس تنظيم التمتع بهذه الإجازة لتحقيق المصلحة العامة، ويستحق الموظف هذه الإجازة ابتداء من أول يوم من شهر كانون الثاني من السنة وتنتهي في آخر يوم من شهر كانون الأول من السنة ذاتها.

حيث يمنح الموظف العام إجازته هذه مرة واحدة، مع ملاحظة إمكانية تجزأتها إذا كانت ظروف العمل تسمح بذلك، ويستحق الموظف العام إجازة سنوية لمدة خمسة عشرة يوماً في السنة الأولى وذلك بعد مرور ستة أشهر من تاريخ توليه العمل، و ثلاثين يوماً بعد أن يمضي سنة فأكثر، وخمسة وثلاثين يوماً لمن تجاوز عمره الخمسين وأمضى في الخدمة عشرة سنوات على الأقل وهذا

ما نص عليه قانون الخدمة المدنية الفلسطيني بقوله " ان الموظف يكون له الحق في الحصول على إجازة اعتيادية سنوية يتقاضى فيها راتبه كاملا ولا تكون أيام العطل محسوبة من ضمنها بإستثناء يوم العطلة الأسبوعية، ويكون ذلك على النحو التالي:

1- خمسة عشر يوما يتم منحه إياها السنة الأولى وذلك بعد مرور ستة أشهر من تاريخ توليه العمل.

2- ثلاثين يوما لمن يمضي سنة فأكثر.

3- خمسة وثلاثين يوما لمن يتجاوز الخمسين من عمره ويكون قد مضى على وجوده في الخدمة عشر سنوات على الأقل<sup>1</sup>، في حين نص المشرع الأردني على أن تكون الإجازات السنوية مدتها ثلاثون يوما إذا كان الموظف يشغل أيا من الوظائف العليا أو من موظفي الفئات الأولى أو الثانية ويتقاضى راتب السنة الأولى من الدرجة السادسة فأكثر، ولمدة واحد وعشرون يوما إذا كان الموظف يتقاضى راتباً عن راتب السنة الأولى من الدرجة السادسة<sup>2</sup>.

ت-الإجازة العارضة أو العرضية

يمنح الموظف الذي استنفذ إجازته إجازة عارضة لأي سبب طارئ لا تزيد مدتها عن 10 أيام في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني<sup>3</sup>، ولا تزيد عن 30 يوما في قانون الخدمة المدنية الاردني<sup>4</sup>، ويستحقها الموظف ويتقاضى فيها راتبه بأكمله مع العلاوات التي يستحق الحصول عليها، ويشترط للحصول على هذه الإجازة أن يكون الموظف قد استنفذ كامل رصيده من الإجازة السنوية، ولسبب طارئ واستثنائي يترك تقديره للسلطة الخاصة بالموافقة على منح هذه الإجازة.

<sup>1</sup> قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 2005، المادة 80.

<sup>2</sup> نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013، المادة 99.

<sup>3</sup> قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، المادة 84.

<sup>4</sup> نظام الخدمة المدنية الأردني، المادة 106.

### ج- إجازة الأمومة

تمنح الموظفة الحامل إجازة أمومة لمدة عشرة أسابيع متصلة قبل الوضع وبعده براتب كامل مع العلاوات التي تستحقها وهذا ما تم النص عليه في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني في المادة (88) منه، في حين نجد ان المشرع الاردني منحها إجازة أمومة مدتها 90 يوما متصلة قبل الوضع وبعده وهذا في نص المادة (105) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013

### د-الإجازة المرضية

يستحق الموظف العام إجازة مرضية لمدة متفاوتة بحسب حالته الصحية وبحسب ما يقرره التقرير الطبي الصادر عن اللجنة الطبية المختصة وقد تم النص من قبل المشرع الفلسطيني عليها في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني<sup>1</sup>، ونص عليها المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية الأردني<sup>2</sup>.

### هـ-إجازة الحج

منح المشرع الفلسطيني الموظف في نص المادة (89) إجازة لأداء فريضة الحج تمنح له مرة واحدة طيلة عمره لمدة 30 يوما براتب كامل، في حين جعل المشرع الأردني مدة هذه الإجازة 21 يوما وهذا ما جاء في نظام الخدمة المدنية في نص المادة (107) منه.

### و-الإجازة الدراسية

حرصا من المشرع على حث الموظفين على رفع مستواهم الثقافي أو العلمي او المهني، فقد اجاز أن يمنح الموظف إجازة دراسية بدون حصوله على راتبه أو علاواته بهدف رفع مستواه الثقافي أو العلمي أو المهني إذا كان له علاقة مباشرة بواجبات وأعمال دائرته، ويقتضي الاستفادة من هذه الإجازة أن يكون الموظف مضى على خدمته الفعلية في الخدمة المدنية مدة لا تقل عن سنتين لدى المشرع الفلسطيني وكذلك الحال لدى المشرع الأردني، وتكون لمدة أقصاها أربعة سنوات لدى

<sup>1</sup> قانون الخدمة المدنية الفلسطيني لسنة 2005، المادة 85.

<sup>2</sup> نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة 2013، المادة 111.

المشعر الفلسطيني وخمسة سنوات لدى المشعر الأردني مجتمعة او متفرقة خلال مدة عمل الموظف في الخدمة المدنية، حيث نص المشعر الفلسطيني على "

1- يكون للموظف الذي مضى على خدمته الفعليه مدة سنتين الحق في أن يتم منحه إجازة دراسية بناءً على طلب يتقدم هو به، وذلك بشرط الحصول على موافقة رئيس الدائرة الحكومية التي يتبع لها هذا الموظف على منحه تلك الإجازة إذا لم يكن في منحه إياها أية تعارض مع مصلحة العمل ولا يكون في منح تلك الإجازة إلحاق للضرر بالمركز الوظيفي الذي يشغله الموظف نتيجة تغييره عنه خلال مدة الإجازة الدراسية.

2- تكون الإجازة الدراسية التي يتم منحها مدتها سنة واحدة مع امكانية تجديدها سنويا لمدة أربع سنوات كحد أقصى.

3- تكون الإجازة الدراسية بدون راتب مقيدة بمجموعة من القيود والضوابط تم النص عليها في اللائحة التنفيذية لهذا القانون<sup>1</sup> حيث تم النص على هذ الضوابط على النحو التالي في نصوص المواد (108، 109، 110) من اللائحة المذكورة أعلاه، حيث نصت المادة (108) على " أن يتم منح الموظف إجازة دراسية بهدف تحسين وتطوير مستواه الثقافي أو العلمي أو المهني أو الفني إذا كان لذلك علاقة مباشرة بواجبات وظيفته"، ونصت المادة (109) على دراسة الطلبات المقدمة للحصول على هذه الإجازة ، ومن ثم نصت المادة (110) على " أن الموظف يجب عليه أن يعمل على تقديم تعهد للدائرة التي يعمل فيها ولليوان يلتزم فيه بأن يتم دراسته وأن يستمر في عمله، وأن يعمل على تقديم وثيقة رسمية مصادقا عليها من المؤسسة التي يحصل على تعليمه فيها، وأن يلتزم أيضا بأن يقدم وثيقة رسمية مصادقا بنتائجه الدراسية التي حصل عليها وذلك خلال ثلاثة أشهر من إنجاءه دراسته"، ونجد أن المشعر الأردني على هذه الإجازة ضمن بند الإجازة بدون راتب ولم ينص عليها بشكل مستقل كما فعل المشعر الفلسطيني حيث نص عليها بقوله (باستثناء الموظف بموجب عقد يجوز أن تمنح الإدارة الموظف إجازة بدون راتب وعلاوات بناءً على طلبه على أن يعمل على تقديم الوثائق الثبوتية لطلب حصوله على هذه الإجازة للدراسة بهدف حصول الموظف على مؤهل علمي

<sup>1</sup> قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لسنة 2005، المادة 86.

أو رفع مستواه العلمي أو المهني إذا كان لهذا علاقة بعمل دائرته ، بشرط أن لا تقل مدة عمله في الخدمة المدنية عن سنتين متصلتين على أن يقدم خلال مدة إجازته وثائق رسمية مصدقة تثبت إنتظامه في الدراسة وسيرها<sup>1</sup>.

وفي موضوع الإجازة الدراسية جاء قرار لمحكمة العدل العليا الفلسطينية نص في متته على ما يلي:

من خلال تطبيق أحكام القانون على الوقائع والحقائق الثابتة نجد أن المادة (1/86) من قانون الخدمة المدنية (4) لسنة 1998 المعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005 تجيز لرئيس الدائرة الحكومية وبما لا يتعارض مع مصلحة العمل أن يمنح الموظف الذي أمضى سنتين في الخدمة إجازة دراسية بناء على طلبه، إلا أن هذه الإجازة وحسب نص المادة (3/86) من ذات القانون تكون وفقا للضوابط والشروط التي تنظمها اللائحة التنفيذية للقرار المذكور إعلاه ونجد أن المادة (109) من هذه اللائحة تنص في فقرتها الثانية (على الموظف الذي يرغب في الحصول على إجازة دراسية أن يتقدم بطلب على النموذج المخصص لذلك في وحدة شؤون الموظفين التي تحيل الطلب إلى لجنة الإجازات الدراسية مشفوعا برأيها في مدى اتفاق الدراسة مع عمله ومدى الاحتياج لهذا التخصص ومدى توافر شروط منح الإجازة وبالتنسيق المسبق مع الديوان لإصدار قرارا بمنح الإجازة مع تحديد بدايتها ونهايتها أو برفض منح الإجازة ويبلغ الديوان ووزارة المالية بذلك).

أما الفقرة الثانية من المادة المذكورة تنص (يقدم الموظف إقرار قيام بذلك عند قيامه بالإجازة وإقرار بعودته فور عودته من الإجازة على النماذج المخصصة لذلك ويشعر الديوان ووزارة المالية بذلك)، أيضا نجد أن المادة (1/110) من اللائحة المذكورة تنص على (يقدم الموظف الذي منح إجازة دراسية قبل قيامه بالإجازة تعهد يلتزم به بإتمام الدراسة وأن يستمر بالعمل).

من هذه النصوص يتضح لنا بأنه يتعين على الموظف الراغب في الحصول على إجازة دراسية أن يقوم بإجراءات محدودة بعد الموافقة على منح الإجازة من هذه الإجراءات تقرير قيامه بالإجازة وأن

<sup>1</sup> نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013، المادة 108.

يوقع على التعهد المذكور في المادة (3/110) من اللائحة التنفيذية أيضا فإن القانون بين الإجراءات الواجبة من قبل الإدارة قبل منح الإجازة الدراسية ومنها التشاور مع ديوان الموظفين، بسبب هذا نرى بأن كتاب وزارة التربية المشار إليه أعلاه والذي ذكر به عبارة ( عدم الممانعة في منح المستدعي الإجازة ) لا يعتبر من قبيل القرار النهائي بمنح الإجازة، بل إنه جاء في سياق التشاور والتنسيق مع ديوان الموظفين لمنح الإجازة حسبما يتضح من نص المادة (2/109) من اللائحة التنفيذية المذكورة أعلاه<sup>1</sup>.

#### ي-الإجازة بدون راتب

يجوز إعطاء الموظف إجازة بدون راتب أو علاوات بناء على طلب منه في حالات محددة، ويستفيد من هذه الإجازة كافة الموظفين الخاضعين لنظام الخدمة المدنية مع استثناء الموظفين بعقود في نظام الخدمة المدنية الأردني في نص المادة (108)، وتتمثل حالات الاستفادة من الإجازة بدون راتب طلب الموظف منحه إجازة لمرافقة زوجه المسافر للخارج للعمل أو الدراسة والذي لا تقل مدة سفره عن ستة أشهر وهذا ما جاء في نص المادة (87 / 1) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني حيث نصت المادة (87) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني على " أنه يتم منح الموظف إجازة بدون راتب بناءً على طلبه لمرافقة زوجه المسافر إلى الخارج للعمل أو الدراسة والذي لا تقل مدة سفره عن ستة أشهر شريطة ألا تتجاوز الإجازة مدة بقاء الزوج في الخارج"، في حين نص المشرع الأردني عليها في نص المادة (108) وكانت حالات الاستفادة منها مرافقة الزوج أو الزوجة المسافر إلى خارج المملكة، وللدراسة بهدف الحصول على مؤهل علمي أو مهني أو ثقافي ، للموظف الذي يقدم ساري المفعول للعمل خارج المملكة، للموظفة إذا اقتضت ظروف الأسرة لديها أن تتفرغ للعناية بطفلها الرضيع أو بأي من أبناءها أو زوجها أو بأحد والديه إذا كان منهم مريضاً.

<sup>1</sup>قرار رقم (2012/155) صادر عن محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله، بتاريخ 2013/2/18.

## 2- الترقية

يقصد بالترقية لغويا الصعود والارتقاء ويقصد بها قانونيا ان ينتقل الموظف العام من الفئة الوظيفية التي يشغلها إلى فئة وظيفية أعلى منها أو أن ينتقل إلى درجة أعلى داخل ذات الفئة الوظيفية، ويترتب على الترقية في الغالب الاعم زيادة في الراتب الذي يتقاضاه الموظف العام علاوة عما تمثله من مزايا أدبية في حياة الموظف العام<sup>1</sup>.

وتعتبر الترقية من أكثر الحقوق الوظيفية التي يعتمد عليها الموظف العام نظراً لما تمثله من استجابة لرغبته وطموحه في التقدم والتطور في الوظيفة التي يشغلها، وتولي وظائف مهمة ذات مهمات ومسؤوليات أفضل وأكبر في المرفق الذي يعمل فيه.

وللترقية أهمية خاصة بالنسبة للموظف، فهي تؤدي في الغالب إلى زيادة راتبه وتحسين وضعه الوظيفي، كما أن لها أهمية بالنسبة للإدارة لاجتذاب أفضل العناصر لشغل المناصب الحكومية، وبالنتيجة حسن سير المرافق العامة، وكذلك سيادة روح الطاعة والنظام باعتبار أن الترقية إحدى وسائل الترغيب التي يمكن أن يمارسها الرؤساء في علاقتهم بالمرؤوسين<sup>2</sup>.

وقد نصت محكمة العدل العليا على الترقية في قرارها الصادر بتاريخ 2007/6/11، حيث نص قرارها على ومن الرجوع لأحكام المادة 49 من قانون الخدمة المدنية نجد أن الجهة المختصة بإصدار قرار الترقية هي الجهة المختصة بالتعيين حيث نصت الفقرة (1) من هذه المادة على ما يلي (يصدر قرار الترقية من الجهة المختصة بالتعيين وتعتبر الترقية نافذة من تاريخ صدور القرار بها)<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> مرجع سابق، شطناوي، علي خطار، الوجيز في القانون الإداري، 2003، ص 471.

<sup>2</sup> الخلايلة، 2015، ص 224، مشار لدى سليمان الطماوي، الأسس العامة للترقية والترفيغ، مقال في مجال العلوم الإدارية، السنة 7، العدد 1965، ص 180.

<sup>3</sup> قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية رقم 2005/87، الصادر بتاريخ 2007/6/11، المقتفي (منظومة القضاء والتشريع في فلسطين).

## ثانياً: واجبات الموظف العام

تصنف واجبات الموظف العام التي أشار إليها قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 2005 في المادتين 66 و67 من وأشار إليها نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013 إلى واجبات سلبية وواجبات إيجابية في المادتين 67 و68، والتي سأقوم بعرضها كما يلي:

### 1- الواجبات الإيجابية

#### أ- أداء العمل بدقة وإتقان

وهذا هو الواجب الأول والأهم للموظف العام والذي يتفرع عنه العديد من الالتزامات ومنها قيام الموظف بالعمل بنفسه فلا يطلب من رئيسه أو مرؤوسيه أزملائه القيام بالعمل بدلاً منه إلا في حالات محددة وضمن ضوابط ينص عليها القانون. كما يتضمن هذا الواجب تقيد الموظف بساعات الدوام الرسمي فلا يتأخر عن الساعة المحددة لبدء الدوام ولا يغادر إلا بإنهاء الوقت المحدد لذلك، وأن يكرس جميع أوقات الدوام الرسمية لوظيفته ولإنجاز واجباته<sup>1</sup>.

ويجوز تكليف الموظف بالعمل في غير أوقات دوامه الرسمي بما في ذلك أيام العطل والأعياد الرسمية، إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، وأن يقبل ما تسند إليه من مهام وظيفية تتلائم مع مؤهلاته، وعلى الموظف تنمية معلوماته وقدراته لإنجاز واجبات وظيفته، وعليه الحرص على استمرار سير المرفق العام بتقديم خدماته بانتظام، وان يؤدي عمله بإخلاص وتجرد من المصالح الشخصية والأهواء<sup>2</sup>.

#### ب- طاعة الرؤساء وتنفيذ أوامره

حيث يجب على الموظف العام إطاعة رؤسائه الإداريين، وإطاعة أوامره المتعلقة بأداء واجباته في حدود ما تقضي به القوانين والأنظمة والتعليمات، وان يتصرف بأدب وكياسة مع مرؤوسيه، وعليه تنفيذ أوامر الرؤساء، وفي حالة مخالفة الأوامر والقوانين فعليه أن يبين إلى رئيسه كتابة وجه تلك

<sup>1</sup> الخلايلة، محمد علي، الوسيط في القانون الإداري، 2015، ص228.

<sup>2</sup> الظاهر، خليل، القانون الإداري دراسة مقارنة، 1998، ص238.

المخالفة، ولا يلزم بتنفيذها إلا إذا أكدها الرئيس كتابة وعندئذ يكون الرئيس هو المسؤول عنها، وواجب الطاعة يكون في حدود مشروعية العمل الإداري وإلا يعتبر جريمة يعاقب عليها الموظف<sup>1</sup>.

### ج-المحافظة على أموال الدولة

يلتزم الموظف بالمحافظة على أموال الدولة وممتلكاتها، ويحظر عليه أن يخالف القواعد المالية المعمول بها في الدولة، أو ان يخالف أحكام الميزانية واعتماداتها وبنودها، أو أن يخالف قواعد المناقصات والمزايدات والنظم الخاصة بالمخازن والأصول المحددة للمشتريات، كما يحظر على الموظف أن يهمل أو يقصر بما قد يترتب عليه إهدار حقوق مالية للدولة<sup>2</sup>.

### 2- الواجبات السلبية " المحظورات "

كما فرض المشرع على الموظف مجموعة من الواجبات التي يجب عليه تنفيذها والقيام بها، فإنه من ناحية أخرى ذكر مجموعة من المحظورات التي منع الموظف من إتيانها والقيام بها وهذه المحظورات سأتناولها في القانون الفلسطيني أولاً ومن ثم سأنتقل للحديث عن المحظورات في القانون الأردني وذلك على النحو التالي:

(1) - المحظورات على الموظف العام في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني في نص المادة (67)<sup>3</sup>:

أ-مخالفة احكام هذا القانون أو القوانين واللوائح الأخرى التي تتعلق بالموظفين والخدمة المدنية والمطبقة فيها.

ب-أن يجمع بين الوظيفة التي يشغلها وبين أي عمل آخر سواء آداه بنفسه أو قام بتأديته بالواسطة.

<sup>1</sup> الظاهر، خليل، القانون الإداري دراسة مقارنة، 1998، ص239.

<sup>2</sup> عواضة، حسن محمد، المبادئ الأساسية للقانون الإداري، 1997، ص114.

<sup>3</sup> قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لسنة 2005، المادة 67.

جدير بالذكر أنه بموجب التعديل القانوني الجديد تراجعت الحكومة عن " منع ازدواجية العمل " للموظفين المدنيين والعسكريين، حيث تم إجراء تعديلات على المادة (84) من قانون الخدمة المدنية تفيد أن الموظف الذي يرغب في ازدواجية العمل عليه أن يقدم طلبا إلى رئيسه المباشر الذي يحيله بدوره إلى شؤون الموظفين التي يتبع لها الموظف والتي تحيله إلى رئيس الدائرة الحكومية، حيث يقوم برفع هذا الطلب إلى الأمانة العامة لمجلس الوزراء، وفي حالة تمت الموافقة تكون فترة إذن العمل لا تزيد عن سنة واحدة قابلة للتجديد إذا رغب الموظف بتجديدها، مع ملاحظة أنهنالك مجموعة من الشروط يجب توفرها للعمل خارج نطاق الوظيفة العامة أبرزها:

- 1- أن لا يؤثر هذا العمل على واجبات الموظف في نطاق عمله في مجال الخدمة المدنية أو بمسمر كزمه كموظف،
- 2- أن لا يترتب على العمل خروج الموظف عن مقتضيات قيامه بواجبه الوظيفي أو الظهور بأي مظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة،
- 3- أن لا يرتبط هذا العمل بصورة مباشرة أو غير مباشرة بتأدية الموظف لوظيفته وأن لا يترتب على عمله أي شكل من أشكال من أشكال إستغلال وظيفته أو نفوذه،
- 4- أن لا يزيد عدد ساعات العمل خارج نطاق الوظيفة العمومية عن ثلاث ساعات في اليوم الواحد، بحيث لا تتعدى تسعة ساعات في الأسبوع<sup>1</sup>.

ج- إستغلال وظيفته والصلاحيات الممنوحة له فيها لتحقيق منفعة خاصة أو ربح شخصي أو أن يقبل سواء مباشرة أو بالواسطة هدية أو مكافأة أو منحة أو عمولة بسبب قيامه بإحدى الواجبات التي تملئها عليه وظيفته.

د- أن يحتفظ لنفسه بأصل أية ورقة رسمية أو صورة أو نسخة أو ملخص عنها أو ان ينزعها من الملفات المخصصة لحفظها ولو كنت بعمل كلف به شخصيا.

ه- أن يقوم بإفشاء أي معلومة من المعلومات التي يحصل عليها أو تصل إليه بحكم مركزه الوظيفي خلافا للمجالات التي يجيزها القانون حتى لو ترك الوظيفة.

<sup>1</sup> قرار مجلس الوزراء الصادر بتاريخ 2016/12/26، نشر بتاريخ 2016/12/27، الساعة 9:26 ص، موقع رواتب دولة فلسطين والترقيات - الصفحة الرسمية

و-أن يخرج عن الأمور التي يقتضيها القانون في أعمال وظيفته أو أن يظهر بمظهر غير لائق لا يناسب الوظيفة ومن شأنه أن يؤدي إلى المساس بهيبة وسمعة وظيفته

ي-شرب الخمر ولعب القمار في الأندية أو في المحال العامة.

2-المحظورات على الموظف العام في نظام الخدمة المدنية الأردني<sup>1</sup>:

أ-أن يترك عمله أو يتوقف عنه دون حصوله على الإذن المسبق.

ب-أن يحتفظ خارج مكان العمل لنفسه بإحدى الوثائق أو المخابرات الرسمية أو نسخة منها أو صور عنها أو يسريها لأي جهة خارجية أو الكتابة أو أن يصرح عن وجودها دون أن يكون له صلاحية بمثل ذلك الأمر.

ج-إستغلال وظيفته لخدمة أغراض أو أهداف أو مصالح حزبية أو القيام أو الإشتراك في مظاهرة أو إضراب أو إعتصام أو أي عمل يمس بأمن الدولة أو مصالحها، أو يضر أو يعطل مصالح المواطنين والمجتمع والدولة.

د-إستغلال وظيفته لتحقيق منفعة شخصية لتحقيق منفعة لطرف ليس له الحق فيها، أو أن يقبل أو يطلب أي إكراميات مادية أو عينية من أي شخص له علاقة أو إرتباط بالدائرة أو مصلحة معها أثناء عمله إلا إذا كانت ضمن المعايير الطبيعية المتعارف عليها للإحترام والتقدير.

هـ-القيام بأي تصرفات أو ممارسات أو أعمال من شأنها الإساءة والإخلال بالأخلاق والآداب العامة أو المساس بالأراء أو المعتقدات الدينية أو السياسية أو العمل على التحريض عليها.

و-أن يتم إيقاع أية عقوبة بدنية بأي صورة من الصور على طفل من الأطفال المتواجدين في الدوائر بما في ذلك المؤسسات التعليمية أو التأهيلية أو التدريبية أو دور الرعاية أو الحماية أو إلحاق أذى بهم بأي منهم.

<sup>1</sup> نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013، المادة 68.

ي-العمل خارج أوقات الدوام الرسمي دون الحصول على إذن مسبق من رئيس الوزراء أو من يفوضه بناءً على تنسيب الوزير فيما يتعلق بموظفي الفئة العليا وبتصريح من الوزير للموظفين من الفئات الأخرى<sup>1</sup>.

## المبحث الثاني: طبيعة علاقة الموظف العام بالإدارة

يتمتع تحديد طبيعة العلاقة بين الموظف والدولة بإهتمام خاص، لأنه يترتب على تحديد نطاق هذه العلاقة أو الرابطة بيان مدى الحقوق والمزايا المعنوية والمادية التي يتقاضاها الموظف مقابل الخدمات التي يؤديها للدولة، ومن جهة نظر أخرى مدى الصلاحيات الممنوحة للإدارة لتمكينها من الإستفادة من إمكانيات وقدرات موظفيها إبتغاءً للمصلحة العامة، وذلك من خلال علاقة قانونية تربط الموظف بالدولة والإدارة، وهذه العلاقة هي التي توضح حقوق وواجبات كل طرف من أطراف العلاقة، حيث أثار هذا الموضوع جدلاً ففيتها بين الفقهاء في القانون الإداري لتوضيح طبيعة العلاقة التي تربط بين الموظف والإدارة، وتكييف هذه العلاقة<sup>2</sup>.

وقد اختلف الفقه والقضاء حول تكييف العلاقة التي تربط الموظف العام بالدولة، على أنها علاقة تعاقدية في نطاق القانون الخاص أو نطاق القانون العام، أو أنها علاقة تنظيمية، وإذا كان الخلاف حسم الآن في بعض الدول كفرنسا ومصر والأردن، فإنه لا يزال في الدول التي لا تعرف نظام القضاء المزدوج<sup>3</sup>، وكان الرأي السائد قديماً أنها علاقة تعاقدية وذلك في مراحل تاريخية كان فيها القانون المدني هو الذي يطبق على الإدارة<sup>4</sup>، ثم بعد ذلك استقر الفقه على اعتبارها علاقة تنظيمية لا عقدية.

<sup>1</sup> نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013، المادة 67.

<sup>2</sup> مزهر، وليد عبد الرحمن، الحقوق التعاقدية للموظف العام، 2009، ص18.

<sup>3</sup> القيسي، إعاد علي حمودة، القانون الإداري، دار وائل، 1998، ص205.

<sup>4</sup> الخلايلة، محمد علي، الوسيط في القانون الإداري، 2015، ص188.

## المطلب الأول: العلاقة التعاقدية بين الموظف العام والإدارة

ذهب الرأي القانوني القديم إلى تكييف العلاقة التي تربط الموظف بالدولة على انها علاقة تعاقدية تخضع لقواعد القانون المدني، عندما كان القانون المدني آنذاك يطغى على معظم موضوعات القانون الإداري، وتقوم هذه العلاقة على إعتبار الموظف في مركز تعاقدى مع الإدارة على أساس عقد وكالة إذا كان يقوم بعمل قانوني وبأنه عقد عمل أو عقد إيجار طويل إذا الموظف يقوم بعمل مادي<sup>(1)</sup>، لكن على الرغم من إتفاق الفقهاء في تلك الفترة على إعتبار علاقة الموظف بالإدارة علاقة تعاقدية إلا أنهم إختلفوا في تكييفهم لتلك العلاقة العقدية هل هي من عقود القانون الخاص أو من عقود القانون العام .

### أولاً: أساس العلاقة رابطة عقدية في نطاق القانون الخاص

مضمون هذه النظرية أنه للموظف مجموعة من الحقوق والواجبات التي تستمد وجودها من العقد المدني وذلك من خلال قاعدة العقد شريعة المتعاقدين، وتتجه المفاوضات المباشرة بين الموظف العام والإدارة التي يتم من خلالها تحديد شروط العقد ومدته وموضوعه<sup>2</sup>.

حيث تركز هذه النظرية على العناصر التالية:

- 1- المفاوضات بين الدولة والشخص.
- 2- الإدارة الحرة في التوقيع على العقد ودون أي امتيازات لأي طرف.
- 3- التزامات الطرفين تكون أساس العقد، وهي الحقوق والواجبات.
- 4- الاتفاق على بدء تنفيذ العقد ومدة انتهائه وخضوعه لمبدأ العقد شريعة المتعاقدين.

لكن مع ظهور المبادئ الأساسية التي تضبط سير المرافق العامة، والتي تبنى عليها معظم نظريات القانون الإداري الحديث، دفعت بالفقه والقضاء إلى الرجوع عن التكييف السابق، كما أن التعمق

<sup>1</sup> مرجع سابق، القيسي، إعاد علي حمودة، القانون الإداري، 1998، ص205.

<sup>2</sup> مزهر، وليد عبد الرحمن، الحقوق التعاقدية للموظف العام، 2009، ص19.

ادى إلى إستبعاد تلك النظريات السطحية<sup>1</sup>، وقد تم إنتقاد هذه النظرية بسبب عدم توفر الشروط الشكلية والموضوعية التي تحيط بعقود القانون الخاص.

### ثانيا: أساس العلاقة رابطة عقدية في القانون العام

لتجاوز الإنتقادات التي وجهت للنظرية السابقة التي إعتبرت أن علاقة الموظف بالدولة بأنها علاقة عقدية يحكمها القانون المدني والقانون الخاص، توجه قسم آخر من الفقه إلى إعتبار العلاقة بين الموظف والدولة على أن فيها مرونة، وإعتبارها عقد ولكن من عقود القانون العام "العقود الإدارية"، وهي العقود التي تمنح الإدارة حق تعديل بنود العقد في مواجهة الطرف الآخر لخدمة المصلحة العامة، حيث لا يكون هناك تساوي بين أطراف العقد، حيث تعمل الإدارة بإرادتها المباشرة على تحديد الشروط التي يتضمنها العقد ونصوصه، وتصدر القرارات المتعلقة بتعيين الموظفين، وتسلم المرشح للوظيفة يعد قبولاً عندئذ ينتج قرار التعيين أثره<sup>2</sup>، وقد تعرض هذا التكيف بدوره للنقد لأنه وإن تم إخراج علاقة الموظف بالدولة من نطاق أحكام القانون الخاص إلا أنه لا يتجرد نهائياً من الأساس التعاقدية لهذه العلاقة، وعلى الرغم من أن عقود القانون العام تتميز بأحكام تختلف عن القانون الخاص، إلا أن العقود الإدارية تكون ملزمة للجانبين بحيث لا يجوز للسلطة أن تعدل شروطها إلا إذا تغيرت الظروف وبما يحقق المصلحة العامة<sup>3</sup>.

حيث وجهت للنظرية العقدية إنتقادات بما يبرر رفضها للأسباب التالية<sup>4</sup>:

- أ- أن عملية تعيين الموظف تفنقر إلى عنصر تبادل الرضى بين الطرفين، فالتعيين هو نوع من الإذعان، فقرار التعيين يصدر وينتج بالاستناد للقانون وليس للموظف إلا قبوله أو رفضه.
- ب- أن العقد شريعة المتعاقدين، ولا نجد لهذا المبدأ أثراً في عملية التعيين للموظف.

<sup>1</sup> الطماوي، سليمان محمد، مبادئ القانون الإداري، 1997، ص 676.

<sup>2</sup> مرجع سابق، مزهر، وليد عبد الرحمن، الحقوق التعاقدية للموظف العام، 2009، ص 20.

<sup>3</sup> رسلان، احمد أنور، وسيط القانون الإداري، دار النهضة العربية، 1997، ص 676.

<sup>4</sup> الظاهر، خليل، القانون الإداري "دراسة مقارنة"، 1998، ص 2021.

ج- الوظيفة وجدت قبل وجود الموظف، وأن الدولة هي بحاجة إلى الموظف لهذا فإن الدولة التي هي وضعت الأحكام التنظيمية للوظيفة العامة، فالدولة وحدها دون توقف على رضا الموظف هي التي تضع الأحكام التنظيمية للوظيفة العامة.

د-على الرغم من المركز الذي تحتله الإدارة والسلطات الواسعة في تعديل العقد أو إنهائه إلا أنه عقد ملزم للطرفين، فالإدارة لا تتمتع بالحرية الكاملة للتدخل إلا وفقا لمقتضيات المصلحة العامة وضرورات سير المرفق العام بانتظام وإضطراد وبالمقابل فإن للموظف حقوق تلزم الإدارة بتقديمها.

لذلك ونتيجة لكل الإنتقادات التي تعرضت لها نظرية العلاقة التعاقدية بين الموظف العام والدولة نجد ان الفقه الحديث إتجه إلى إعتبار العلاقة علاقة تنظيمية لائحية تخضع للقوانين والأنظمة الخاصة بالتوظيف دون غيرها.

### المطلب الثاني: العلاقة التنظيمية بين الموظف العام والإدارة

عدل الفقه والقضاء عن فكرة العلاقة التعاقدية وتبنى فكرة العلاقة التنظيمية، حيث رأى كل من الفقه والقضاء أن الموظف في علاقته بالإدارة العامة لا يخضع لأحكام العقد سواء أكان عقدا من عقود القانون الخاص أو العام، وانتهى كل من الفقه والقضاء إلى أن أحكام الوظيفة بما تنص عليه من حقوق أو واجبات تكون مأخوذة مباشرة من نصوص القوانين واللوائح المنظمة لها، فالموظف يكون في مركز تنظيمي لائحي، وأن قرار تعيينه لا ينشئ له مركزا ذاتيا خاصا، فهذا المركز موجود بمقتضى القوانين والأنظمة وسابق على قرار التعيين ، والقانون حين ينشئ الوظيفة ينشئ معها مركز من يشغلها، كما ان المزايا والتكاليف المتعلقة بالوظيفة لا يقصد بها شخص الموظف او مصلحته بل مصلحة المرفق العام<sup>1</sup>.

وبذلك فإننا نجد ان طبيعة العلاقة بين الموظف والدولة علاقة تقوم على أساس تنظيمي يحكمها القوانين والأنظمة، التي توضح المركز القانوني للموظف العام، وبالتالي فإن قبول الموظف للوظيفة معناه خضوعه لأحكام هذه الوظيفة، وهذا يفسر أن قرار تعيين الموظف لا ينشئ الوظيفة وإنما

<sup>1</sup> شبحا، إبراهيم عبد العزيز، القانون الإداري، 1994، ص 31.

معناه إسناد الوظيفة للموظف، وعليه أن يقبل الخضوع لأحكام الوظيفة، وبيّاشر واجباتها ومسؤولياتها وفقا للقوانين والأنظمة المعمول بها.

وبذلك فإن قرار التعيين هو عملا شرطيا يتضمن إسناد المركز الوظيفي لموظف كما حددته القوانين والأنظمة، ويترتب على القول بنظامية مركز الموظف ان الإدارة لها الحرية في تعديل الوظيفة لوحدها بإرادتها المنفردة دون الحاجة إلى استشارة أو أخذ رأي الموظف، بل أنه يخضع لهذه التعديلات وتسري عليه وإن كان فيها مساس لمزاياه المادية أو الأدبية<sup>1</sup>.

وتكليف العلاقة بين الموظف والدولة على انها علاقة تنظيمية يرتب العديد من النتائج القانونية وأهمها:

#### 1- تمتع الإدار بالحق في تعديل المركز التنظيمي للموظف بإرادتها المنفردة

وذلك بسبب قيام الإدارة بتعديل القوانين والأنظمة الوظيفية دون أن يكون ذلك متوقفا على رضا الموظف، بغض النظر إذا كان هذا التعديل يمس إلغاء الوظيفة أو يؤدي إلى زيادة أعبائها، أو يؤدي إلى الزيادة على مرتب الموظف أو نقصانه أو التخفيض من إجازته أو تعديل واجباته أو ما يكون متعلقا بنقله أو ترقيته، ولا يكون للموظف الحق في أن يحتج على ذلك بأن له حقا مكتسبا في استمرار النظام القانوني الذي تم تعيينه وفقا لمقتضيات المصلحة العامة<sup>2</sup>.

#### 2- المركز القانوني للموظف تحدده القوانين واللوائح

يتم تحديد المركز القانوني للموظف من قبل الدولة بصورة مستقلة من خلال القوانين واللوائح دون تدخل من الموظف، وهذه القوانين تعمل على تحديد حقوق الموظف العام وواجباته، ويتم تطبيقها على جميع الموظفين دون استثناء كل واحد منهم بحسب درجته، فالموظف لا يملك حق مفاوضة الإدارة في أوضاعه الوظيفية وحقوقه وواجباته، فهي مقررة من قبل التشريعات المنظمة لذلك، إذ يتم التعيين بالوظيفة بمجرد صدور قرار التعيين بغض النظر عن رضا الموظف وقبوله التعيين، وإن

<sup>1</sup> مرجع سابق، القيسي، إعاد علي حمودة، القانون الإداري، 1998، ص 209.

<sup>2</sup> مرجع سابق، ماهر، وليد عبد الرحمن، الحقوق التقاعدية للموظف العام، 2009، ص 22.

كان يبقى ثابتاً عن رضاء الموظف يلزم لتنفيذ قرار التعيين، حيث لا يجبر الموظف على قبول الوظيفة العامة<sup>1</sup>.

### 3- بطلان كل اتفاق يخالف القوانين واللوائح

فلا يجوز للإدارة أن تبرم اتفاقاً مع الموظف على أوضاع مخالفة لأحكام القوانين واللوائح المنظمة للوظيفة العامة، فإن تم مثل هذا الاتفاق فإنه يكون باطلاً بطلانا مطلقاً حتى لو وافق عليها الموظف العام، فلا يجوز للإدارة أن تحتج بقبول الموظف لمثل هذا الاتفاق وذلك نظراً لأن التنظيم القانوني للوظيفة العامة يتم بقانون، بالتالي الموظف يستمد حقه من القانون مباشرة وليس من الاتفاق مع الإدارة<sup>2</sup>.

### 4- تنظيم الاستقالة

فلا تنقطع صلة الموظف العام بالإدارة التي يعمل بها بتقديمه الاستقالة، إنما لا بد من أن تجاب بالقبول من الجهة المختصة حتى تنتهي تلك العلاقة ترتيباً على فكرة سير المرافق العامة بصفة دائمة<sup>3</sup>.

### 5- التزام الموظف بأن يضمن سير العمل والمرافق العامة بانتظام واضطراد

يعتبر هذا الإلتزام أساس وجود الموظف وعلاقته بوظيفته وعمله، إذ يلتزم بأن يعمل على ضمان سير وانتظام المرفق العام الذي يعمل فيه بصفة مطردة، دون الإخلال بسيرها من خلال الإضراب عن العمل أو تقديم إستقالات الجماعية<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> مزهر. وليد عبد الرحمن، 2009، ص19، مشار لدى محمد أبو عمارة، القانون الإداري، الإدارة العامة في فلسطين، ط2، بدون دار نشر وتاريخ.

<sup>2</sup> جعفر، أنس، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، 2007، ص 35.

<sup>3</sup> مرجع سابق، جعفر، أنس، الوظيفة العامة، 2007، ص 34.

<sup>4</sup> مرجع سابق، مزهر، وليد عبد الرحمن، الحقوق التقاعدية للموظف العام، 2009، ص23.

ونص قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لسنة 2005 أن العلاقة التي تربط الموظف بالدولة هي علاقة تنظيمية لائحية، تحكمها القوانين ولوائح الوظيفة العامة التي تضعها الدولة وتفرضها على موظفيها، وذلك من خلال نصوصه المختلفة، وهذا ما نص عليه في المادة (66)<sup>1</sup>.

ونص نظام الخدمة المدنية الاردني لسنة 2013 على أن العلاقة التي تربط الموظف بالدولة هي علاقة تنظيمية وذلك من خلال الرجوع لتعريف الوظيفة العامة في نص المادة (2) الفقرة (أ) والتي جاء فيها "الوظيفة العامة هي: 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".

وبالتالي ما توصلت إليه في هذه الدراسة أن كل من القانون الفلسطيني والأردني إتفقا على إعتبار العلاقة التي تربط الموظف العام بالدولة هي علاقة تنظيمية مستمدة من القوانين واللوائح والأنظمة التي تنظمها وتفرضها الدولة مسبقا، ولم يأخذا بالرأي القائل باعتبار العلاقة علاقة عقدية تخضع لأحكام القانون المدني.

---

<sup>1</sup> قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لسنة 2005، المادة 66.

## الفصل الثاني

### أسباب انتهاء الرابطة الوظيفية والآثار المترتبة عليها

#### المبحث الأول: الأسباب المؤدية إلى انتهاء الرابطة الوظيفية

بعد ان كان الفصل الأول فصلاً تعريفيًا لمفهوم الوظيفة العامة والموظف العام، فإنني في هذا الفصل سأبين أسباب إنتهاء الرابطة الوظيفية للموظف العام في قانون الخدمة الفلسطيني ونظام الخدمة المدنية الأردني.

تتسم خدمة الموظف العام في الدولة بنوع من الإستقرار لا سيما في ظل أنظمة الخدمة ذات الطبيعة المغلقة، ولكن هناك أسباب تؤدي بها إلى الانتهاء، لأن كل شي كما له بداية له نهاية، ولقد قضت سنة الله أن كل شيء موقوت بأجله بقوله سبحانه وتعالى " وتلك الأيام نداولها بين الناس <sup>1</sup> " فالعلاقة بين الموظف والإدارة ليست أبدية بالرغم من إعتبار الوظيفة العامة مهنة يفرغ نفسه لها منذ التحاقه فيها.

إن أسباب إنتهاء الرابطة الوظيفية متعددة، بعضها له طابع قانوني كحال بلوغ سن التقاعد. والبعض الآخر إداري كحال صدور قرار إداري بقبول إستقالة الموظف صراحة، أو فصله من العمل إذا كان مرتكباً لمخالفة جسيمة، وأسباب أخرى ترتبط بالموظف أو بمحصلة المرفق العام، ولكن في جميع الحالات هناك ثمة أسباب تؤدي إلى إنهاء رابطة الموظف العام<sup>2</sup>.

وقبل البدء ببيان الأسباب المؤدية لإنهاء الرابطة الوظيفية فإنني سأوضح المقصود بالانتهاء في المعنى اللغوي وثم في المعنى الاصطلاحي.

أما المقصود بالإنهاء في اللغة فهي من نهى ينهي نهياً، فانتهى وتناهى: كف، ومنها النهاية والنهاية: وهي غاية كل شيء وآخره، وذلك لأن آخره ينهاه عن التماذي فيرتدع، وانتهى الشيء

<sup>1</sup> سورة آل عمران، الآية (140).

<sup>2</sup> مرجع سابق، القيسي، إعاد علي حمودة، القانون الإداري، 1998، ص 267.

وتتأهى ونهى: بلغ نهايته، والإنهاء، الإبلاغ، ويقال نهى الرجل من اللحم وأنهى: إذا اكتفى منه وشبع، ويقال نهاك من رجل، أي كافيك من رجل، بمعنى حسب، ويقال: طلب الحاجة حتى أنهى عنها أي تركها ظفر بها أم لم يظفر<sup>1</sup>.

ويقصد بانتهاء الخدمة اصطلاحاً فيمكننا أن نعرفها بأنها "انفكاك عرى الرابطة الوظيفية بين الموظف والإدارة، بإحدى الطرق التي تم النص عليها في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني ونظام الخدمة المدنية الأردني"<sup>2</sup>

والأسباب عادة إما أن تكون قانونية أي تنتهي الخدمة الوظيفية بقوة القانون كبلوغ السن المقررة لتلك الخدمة أو فقد الجنسية أو الوفاة، وإما أن تكون الأسباب إدارية كالاستقالة أو ان تكون أسباباً تأديبية كالاستغناء عن الخدمة أو العزل من الوظيفة، ومن أجل توضيح هذه الأسباب فإنني سأتناولها بدراسة تحليلية مقارنة ما بين قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (2005)، ونظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة (2013).

حيث نص قانون الخدمة المدنية الفلسطيني على الأسباب المؤدية لانتهاء خدمة الموظف العام حيث جاءت على النحو التالي "تنتهي خدمة الموظف العام لأحد الأسباب التالية":

- 1- أن يبلغ السن القانونية المحددة لترك العمل.
- 2- عدم توافر اللياقة الصحية.
- 3- تقديم إستقالته.
- 4- فقدانه للوظيفة.
- 5- أن يتم إحالته على المعاش أو أن يتم فصله من الخدمة.
- 6- أن يصدر عليه حكام نهائياً من محكمة فلسطينية مختصة بجناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة العامة.
- 7- وفاة الموظف"<sup>3</sup>.

<sup>1</sup>ابن منظور، لسان العرب، ج9، مرجع سابق، ج15، ص344.

<sup>2</sup>القبيلات، حمدي، انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب، دار وائل، 2003، ص22.

<sup>3</sup>قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لسنة 2005، المادة 96.

كما نص نظام الخدمة المدنية الأردني على الأسباب المؤدية لانتهاء الرابطة الوظيفية بقوله " تنتهي خدمة الموظف في أي من الحالات التالية:

- 1- قبول الإدارة لاستقالته.
- 2- انتهاء المدة المتفق عليها للعقد أوإنهاءه.
- 3- فقدانه لوظيفته.
- 4- عدم توافر شرط اللياقة الصحية.
- 5- أن يتم الإستغناء عن خدمة الموظف.
- 6- أن يتم عزله من الوظيفة.
- 7- أن يبلغ السن القانونية التي حددها القانون لترك العمل مع مراعاة وعدم تجاوز أحكام قانون التقاعد.
- 8- فقدان الجنسية.
- 9- تسريحه من خدمته.
- 10- إنهاء خدماته أو إعفائه منها.
- 11- إحالته على التقاعد أو الأستيداع.
- 12- وفاة الموظف<sup>1</sup>.

ومن خلال قراءتنا لنصوص المواد السابقة فإننا يمكننا أن نخلص إلى تصنيف أسباب انتهاء خدمة الموظف العام إلى صنفين على النحو التالي:

- أ- أسباب قانونية تؤدي لانتهاء خدمة الموظف العام متمثلة في بلوغه السن القانونية المحددة لترك الخدمة، فقد الجنسية، عدم اللياقة الصحية، أن يكون الموظف محكوماً بجناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة، والوفاة.
- ب- أسباب إدارية تؤدي خدمة الموظف العام والتي تتمثل في الاستقالة، والإحالة على التقاعد أو الاستيداع، وفقدان الوظيفة، إلغاء الوظيفة أو تسريحه من الخدمة.

---

<sup>1</sup>نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2007، المادة 166

ج- الأسباب التأديبية لانتهااء الرابطة الوظيفية وتتمثل في الإستغناء عن خدماته، أو أن يتم عزله من وظيفة.

حيث سأتناول الحديث عن هذه الأسباب في ثلاثة مطالب مستقلة، سأخصص المطلب الأول منها للحديث عن الأسباب القانونية لانتهااء خدمة الموظف العام، والمطلب الثاني للحديث عن الأسباب الإدارية لانتهااء خدمة الموظف العام، والمطلب الثالث للحديث عن الأسباب التأديبية.

### **المطلب الأول: الأسباب القانونية لانتهااء خدمة الموظف العام**

تنتهي خدمة الموظف العام بحكم القانون طالما توافر سبب من الأسباب التي نص عليها المشرع الفلسطيني في مادته السادسة والتسعين من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني النافذ، والمشرع الأردني في المادة (166) من نظام الخدمة المدنية النافذ، حيث جاءت على سبيل الحصر لا الذكر وكانت هذه الأسباب هي بلوغه السن القانونية المحددة لتركه الخدمة، عدم لياقته صحيا، فقده لجنسيتها، إنتهاء المدة المحددة لعقده أو إنهاء العقد، الحكم عليه بحكم نهائي بجناية أو جنحة مخلة بالشرف او الأمانة، والوفاة، وهذه هي الأسباب القانونية.

حيث سأتناول كل سبب من هذه الأسباب على حدة مع الشرح والتحليل ومن ثم المقارنة بين كل المشرعين الفلسطيني والأردني، وسأتناول كل سبب منها في مطلب مستقل.

### **أولاً: بلوغ السن القانونية لترك الخدمة**

تحدد الأنظمة الوظيفية عادة سنا معينة لمن يرغب الالتحاق بالوظيفة العامة وهو سن بداية التعيين، كما تحدد هذه الأنظمة أيضا سنا لانتهااء الخدمة، حيث يقدر المشرع أن هذا السن متى بلغها الموظف لا يكون قادرا على مباشرة أعمال الوظيفة من الناحيتين الجسمية والذهنية، فضلا عن أن بقاء شاغلي الوظائف في الخدمة بعد بلوغ السن المحددة يغلق الباب أمام غيره من الموظفين الذين

يكونون أقدر منه صحياً وعقلياً وعملياً على القيام بأعباء الوظيفة، وبهذا توفق الأنظمة بين المصلحة العامة ومصالح الموظفين<sup>1</sup>.

حيث حدد المشرع الفلسطيني سن الستين في نص المادة (97) من قانون الخدمة المدنية النافذ سناً قانونية لانتهاء خدمة الموظف العام، ووفقاً لنظام الخدمة المدنية الأردني فإن الموظف يحال للتقاعد وجوباً وبقرار من مجلس الوزراء إذا أكمل الستين من عمره، وكذلك إذا أكمل أربعين سنة خدمة مقبولة للتقاعد، إلا إذا رأى مجلس الوزراء ولأسباب تتعلق بالمصلحة العامة تمديد بقاء الموظف في الخدمة مدة لا تزيد على خمسة سنوات بحيث سيكون التمديد سنة فسنة وتعتبر خدمة الموظف منتهية حكماً بانتهاء هذه المدة القصوى<sup>2</sup>.

ومن هنا من خلال قراءتنا لنص المادة (97) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني والمادة (172) من نظام الخدمة المدنية الأردني نجد أن كلا المشرعين اتفقا وتشابها في تحديد السن القانونية لانتهاء خدمة الموظف العام وجعلها سن الستين، مع ملاحظة أن المشرع الأردني منح صلاحية لمجلس الوزراء بتمديد مدة خدمة الموظف العام لمدة أقصاها خمسة سنوات بعد بلوغه السن القانونية لانتهاء خدمته إذا اقتضت ذلك المصلحة العامة.

### ثانياً: عدم اللياقة الصحية

إذا كان ثبوت اللياقة الصحية للخدمة يعتبر شرطاً للتعيين في إحدى الوظائف العامة - على النحو الذي سبق بيانه في شروط التعيين في الوظيفة العامة - فإنه يكون من الطبيعي إنتهاء هذه الخدمة عند زوال اللياقة المذكورة، سواء كان ذلك بطلب من الموظف أو بطلب من الإدارة.

ويتم إثبات عجز الموظف صحياً عن العمل بقرار من الهيئة العامة وفقاً للإجراءات المحددة في النظام ، فإذا ثبت عجزه الصحي القطعي عن أداء مهام وظيفته فإنه يتعين على الجهة الإدارية المختصة أن تصدر قرار بإنهاء خدمته، في حين انه إذا كان عجزه الصحي مؤقتاً فإن الإدارة لا

<sup>1</sup> كنعان، نواف، القانون الإداري، الكتاب الثاني، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، 2003، ص 223.

<sup>2</sup> نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013 المادة (172/أ) .

تستطيع إنهاء خدماته ولا الموظف ذاته يستطيع أن يطلب إنهاء خدماته بسبب العجز الصحي المؤقت وإنما تلتزم الإدارة بتمكينه من استنفاد ما يستحق الموظف قانوناً من إجازات مرضية واعتيادية، فإذا استمر مع ذلك مرضه وانتفى لديه شرط اللياقة الصحية اللازم لاستمراره في الخدمة فعندئذ يتعين على الإدارة إصدار قرار فوراً بإنهاء خدمة الموظف لعدم اللياقة الصحية<sup>1</sup>. ونجد ان المشرع الفلسطيني نص في المادة (96) منه الفقرة (2) على اعتبار عدم اللياقة الصحية من الأسباب التي تؤدي إلى إنتهاء خدمة الموظف العام قانوناً، ونصت المادة (85) من القانون ذاته الفقرات (1 ، 7) منها على "1- يكون للموظف الحق في الحصول على إجازة مرضية كل ثلاثة سنوات يتم منحه إياها بناءً على قرار صادر من اللجنة الطبية المختصة ، وذلك ضمن مجموعة من القيود والضوابط وذلك كما يلي: (أ) - ثلاث أشهر براتب كامل، 7-إستثناءً من أحكام الإجازات المرضية يتم منح الموظف المصاب بإحدى الأمراض المزمنة التي يحددها وزير الصحة في نظام خاص يوضح ما هي الأمراض المزمنة إجازة يتقاضى خلالها أجره كاملاً وذلك لحين تماثله للشفاء تماثلاً كاملاً أو إستقرار حالته الصحية إستقراراً يمكنه من العودة إلى عمله وممارسته كالمعتاد، وفي حالة إتضح أن العجز المصاب به الموظف عجزاً كاملاً يمنعه من أداء عمله فإنه يتم إنهاء خدماته وذلك لعدم لياقته صحياً لإنتفاء شرط اللياقة الصحية الذي يعد شرطاً أساسياً يجب توافره في من يتم تعيينه في الوظيفة العامة، ونصت المادة (98) من القانون ذاته على.

1- يتم إثبات إنتفاء شرط اللياقة الصحية وعدم توافرها بموجب قرار يصدر عن اللجنة الطبية العليا.

2- لا يجوز إنهاء خدمة الموظف العام لعدم اللياقة الصحية قبل أن يكون قد إستنفذ رصيد إجازاته المرضية أو الإعتيادية إلا إذا كان قد طلب كتابةً أن يتم إنهاء خدماته دون أن يتم إنتظار إنتهاء رصيد إجازاته السابق ذكرها<sup>2</sup>.

أما المشرع الأردني فقد نص في المادة (166) الفقرة (د) بأنه " تنتهي خدمة الموظف في أي من الحالات التالية "

<sup>1</sup> مرجع سابق، كنعان، نواف، القانون الإداري، الكتاب الثاني، 2003، ص 221.

<sup>2</sup> قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 2005، المادة 96 و98 و85.

د-عدم لياقته صحياً"، وبالرجوع لنص المادة (111) الفقرات (ز، ط، ح) فنجدتها تنص بأنه.  
ز-عند إعادة اللجنة الطبية فحص الموظف إذا وجدت بعد أن تنتهي المدة المحددة في الفقرة (هـ) من هذه المادة أن المرض الذي يعاني منه مرضاً مزمناً لم يمتثل للشفاء منه ولن يكون هناك أملاً بشفائه منه، فيتم إنهاء خدماته بموجب قرار صادر من المرجع المختص بتعيين شخص آخر يمثله في الدرجة والراتب.

ح- إذا إتضح أن الموظف لم يتم شفاؤه من مرضه بعد إنهائه لجميع إجازاته المرضية المنصوص عليها في الفقرتين (هـ، و) من هذه المادة تنتهي خدماته حكماً من المرجع المختص.  
خ- لا يجوز إنهاء خدمة الموظف لعدم لياقته الصحية، حتى وإن عملت اللجنة على إصدار قرار يقضى بأنه لم يعد قادراً على القيام بمهام وظيفته وأنه ليست هناك أي فائدة تبتغى من تمديد إجازته، إلا إذا كان قد تم منحه إجازة مرضية مدتها لا تقل عن أربعة أشهر مع حصوله خلالها على راتبه كاملاً مع كافة علاواته كحد أدنى إبتداءً من التاريخ الذي تعمل على تحديده اللجنة الطبية المختصة.

ومن خلال النصوص القانونية سالفه الذكر يمكننا أن نخلص إلى ما يأتي:

- 1- تثبت عدم اللياقة الصحية للموظف بناءً على قرار من اللجنة الطبية المختصة، والإحالة إلى هذه اللجنة يكون إما بطلب من الموظف وذلك عند تقديمه طلب لإحالته على التقاعد لعدم قدرته صحياً على إستمراره في العمل، أو بناءً على طلب من الجهة الحكومية التي يخضع لها الموظف.
- 2- قانون الخدمة المدنية الفلسطيني منح الموظف الحق بأن يحصل على إجازة مرضية براتب كامل لمدة 3 أشهر وما زاد عن ذلك يكون مقابل جزء من الراتب وإذا احتاج لمدة أخرى أطول فيمكن تمديدها لمدة ستة أشهر لكن بدون راتب وفي الأحوال الاستثنائية يتم إعطائه مدة لم يحددها القانون أو يحصرها وذلك في حالات استثنائية عندما يكون مرض الموظف من الأمراض المستعصية براتب كامل<sup>1</sup>، في حين نجد ان المشرع الأردني أعطى الموظف إجازة مرضية مدتها أربعة أشهر براتب كامل، وهذا يعني أنه لا يجوز إنهاء خدمة الموظف قبل استنفاد مدد إجازاته

<sup>1</sup> قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، المادة (85) الفقرات (1،2،7).

المرضية ، ولكن القانون ترك إمكانية إنهاءها قبل أن ينهي مدة إجازته المرضية إذا ثبت عدم لياقته الصحية وعجزه عجزاً كاملاً عن أداء مهام وظيفته.

3- كلا من المشرعين الفلسطيني والأردني اتفقا على أن تنتهي خدمة الموظف العام من تاريخ ثبوت عدم لياقته صحياً بقرار صادر من اللجنة الطبية المختصة واشترطاً أن يكون الموظف قد استنفذ إجازته المرضية ولا يمكن إنهاءها إذا لم يكن قد استنفذ الموظف إجازته المرضية والاعتيادية كما هو الحال في القانون الفلسطيني إلا في حال كان الموظف قد طلب كتابياً إنهاء خدماته لعدم لياقته الصحية حتى قبل استنفاد إجازته المذكورة.

### ثالثاً: فقد الجنسية<sup>1</sup>

يتم تعريف الجنسية أنها " علاقة سياسية قانونية ترتبط الفرد بالدولة ،حيث أنها علاقة سياسية لأنها تنسب وترد كل فرد للدولة التي ينتمي إليها، وذلك لأنها تنشأ حقوق والتزامات متقابلة لأطراف العلاقة، فالدولة ليست غاية بحد ذاتها، وإنما هي وسيلة لتحقيق غاية، وهي أن تحمي الحقوق والحريات الأساسية للأفراد داخل الدولة وخارجها، مقابل الطاعة والولاء من جانب الأفراد الذين تربطهم بالدولة رابطة روحية اجتماعية هي رابطة الانتماء التي فرضتها مقتضيات نشأة المجتمع السياسي والتي برزت في العصر الحديث بشكلها المعروف بالجنسية، وهي علاقة قانونية لأنه تم تنظيمها بقواعد خاصة تحدد كيفية اكتسابها وفقدانها، وآثار ذلك بما يتفق في النهاية ومصالحها السياسية والاجتماعية، وهنا يظهر ما تتمتع به هذه العلاقة بشكلها المعروف بالجنسية من أهمية خاصة في حياة الدولة والأفراد على حد سواء<sup>2</sup>.

وبالرجوع لنصوص قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (2005) فإننا نجد ان المشرع الفلسطيني لم يجعل فقد الجنسية سبباً لفقدان الوظيفة، حيث أنه لم يدرجها كسبب من الأسباب التي تؤدي إلى انتهاء خدمة الموظف العام والتي نص عليها في المادة (96) منه.

<sup>1</sup> تجدر الإشارة هنا إلى ان المشرع الفلسطيني لم يجعل " فقد الجنسية " سبباً من أسباب انتهاء خدمة الموظف العام ولم يدرجها ضمن الحالات التي تم النص عليها في المادة (96) والتي نصت على أسباب انتهاء خدمة الموظف العام على سبيل الحصر.

<sup>2</sup> الهداوي، حسن، الجنسية وأحكامها في القانون الأردني، دار مجدلاوي، 1994، ص 11.

أما بالنسبة للقانون الأردني بما أن الجنسية تعد من ضمن الشروط المطلوبة من أجل التعيين بالوظيفة العامة، وبالتالي فمن المنطق أن يكون فقدانها سبباً لإنهاء خدمة الموظف حكماً وبقوة القانون، ومن ثم تاريخ صدور القرار بسحب الجنسية أو إسقاطها من الجهة المختصة، حيث نصت المادة (176) من نظام الخدمة المدنية الأردني على اعتبار فقدان الجنسية سبباً لإنهاء خدمة الموظف العام.

وبالرجوع لقانون الجنسية الأردني رقم (6) لسنة (1954) نجد انه نص في المادة (18) منه على أن الجنسية تسقط حكماً إذا انخرط الشخص في خدمة عسكرية لدى دولة أجنبية دون أن يكون حاصلًا على رخصة أو إذن من مجلس الوزراء الأردني ورفض أن يترك تلك الخدمة، كما يملك مجلس الوزراء وبموافقة الملك صلاحية أن يعلن فقدان الأردني جنسيته في حالة إنخراطه في خدمة مدنية لدى دولة أخرى ورفض أن يترك تلك الخدمة، أو إذا انخرط في خدمة دولة معادية وإذا أتى أحوال أن يأتي عملاً يشكل خطراً على أمن الدولة ويزعزع استقرارها، كما أعطى القانون مجلس الوزراء بموافقة جلالة الملك سلطة إلغاء أي شهادة تجنس تم منحها لأي شخص إذا أتى أو حاول أن يأتي عملاً يعد خطراً على أمن الدولة وسلامته، وإذا ظهر تزوير في البيانات التي منحه شهادة التجنس بناءً عليها<sup>1</sup>.

حيث أن ارتكاب الموظف لأي من الأفعال السابقة التي تؤدي لفقدانه جنسيته، يؤدي إلى إنهاء خدمته فوراً وبحكم القانون، وذلك لأن تشريعات الوظيفة العامة تتطلب قدراً من الولاء والانتماء لدولة أولاً، وللوظيفة العامة ثانياً التي يقوم بها بالنيابة عنها.

وقرر المشرع الأردني صراحة اعتبار خدمة الموظف الذي فقد جنسيته الأردنية لأي سبب من الأسباب المؤدية لانتهائها منتهية حكماً وبقوة القانون، وذلك بموجب نص المادة (173) من نظام الخدمة المدنية الأردني<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> قانون الجنسية الأردني رقم (6) لسنة (1954)، المادة 18.

<sup>2</sup> نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة (2013)، المادة 173.

#### رابعاً: الحكم على الموظف جنائياً من محكمة مختصة بجناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة

حيث يتم إنتهاء خدمة الموظف العام إذا تم الحكم عليه بحكم نهائي من محكمة فلسطينية مختصة بجناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة، وبالرجوع لنص المادة ( 98) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني نجد ان المشرع الفلسطيني قد استخدم مصطلح جنائية أو جنحة مقيدا إياهما بنوع محدد وهو أن تكونا ماستان بالشرف أو الأمانة دون أن يضع اعتبار لنوع أو مقدار العقوبة المقرر لهما أما المشرع الأردني وبالرجوع لنص المادة (171) من نظام الخدمة المدنية رقم 30 لسنة 2007 نجد أنه أورد أمثلة للجنح التي تخل بالشرف كالرشوة و،والاختلاس، والتزوير، والسرقه وسوء استعمال الأمانة واستثمار الوظيفة والشهادة الكاذبة (1) ، في حين أن المشرع الفلسطيني لم يتبع هذا النهج، كذلك نجد ان المشرع الأردني استخدم لفظ الأخلاق العامة " الجرائم الماسة بالأخلاق العامة"، ويقصد بها أي جنحة أو جنائية مخلة بالأخلاق العامة بغض النظر عن مقدار العقوبة أو وصفها<sup>2</sup>، ومن هذه الجرائم: جريمة الاعتداء على العرض وتشمل الاغتصاب، هنك العرض، الخطف، الإغواء، خرق حرمة الأماكن الخاصة بالنساء، الحض على الفجور، التعرض للآداب والأخلاق العامة، والإجهاض<sup>3</sup>.

ومن خلال ما سبق طرحه فإن الباحثة ترى أن المشرع الأردني كان أفضل في طريقة طرح وعرض نوع الجرائم التي تعد ماسة بالشرف وتوضيحها، في حين أن المشرع الفلسطيني ترك المصطلح على إطلاقه دون توضيح أو تحديد وفي هذا شيء من اللبس الذي قد يؤدي إلى الخلط بين المفاهيم القانونية.

<sup>1</sup> نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013، المادة 171/أ1.

<sup>2</sup> نظام الخدمة المدنية الأردني، المادة 171/أ1.

<sup>3</sup> السعيد، كامل، شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات الأردني والقانون المقارن، ص 260 ، 1983.

## خامساً: الوفاة (النهاية الطبيعية للرابطة الوظيفية)

من الطبيعي أن تنتهي علاقة الموظف بالوظيفة العامة بوفاته، فقد تنتهي خدمة الموظف قبل بلوغ سن التقاعد بالموت، والموت حق ومقدر ومكتوب على كل إنسان والأجل محدد بميقات عند الله، وقد تتكفل الدولة عادة بدفع مكافأة أو تعويض بالإضافة إلى صرف رواتب شهرية خاصة لوجة الموظف وأولاده القاصرين<sup>1</sup>.

حيث يمنح نظام الخدمة المدنية الأردني ورثة الموظف الذي يتوفى أثناء وجوده في الخدمة تعويضاً يعادل راتبه كاملاً مع علاواته عن الشهر الذي توفي فيه، وراتبه كاملاً مع العلاوات عن ستة أشهر أخرى، وراتبه كاملاً مع علاواته عن مدد الإجازات السنوية التي كان يستحقها عند وفاته ولم يستعملها على ألا يتجاوز مجموعها ستين يوماً<sup>2</sup>.

## المطلب الثاني: الأسباب الإدارية لانتهاء خدمة الموظف العام

### أولاً: فقد الوظيفة

الفقد في اللغة من فقد فقداً وفقداناً، يقال فقد الشيء: ضاع منه، ويقال فقد الكتاب أو المال ونحوه: خسره، والفقد: عدم الشيء بعد وجوده<sup>3</sup>، وبناءً عليه فإن فقدان الوظيفة يعني لغة: خسرانها بعد وجودها.

أما اصطلاحاً فإننا نجد أن أغلب التشريعات ومنها التشريع الفلسطيني الأردني لم تضع تعريفاً جامعاً مانعاً لمفهوم فقد الوظيفة وإنما اقتصرنا على ذكر حالات فقد الوظيفة، لكن يمكننا تعريف فقدان الوظيفة بأنه " خسران الموظف لوظيفته في أية حالة من الحالات التي تم النص عليها في النظام الخاص بالوظيفة التي يشغلها".

<sup>1</sup> الزعبي، خالد سمارة، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، مرجع سابق، 1993، ص 262.

<sup>2</sup> نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013، المادة (177/ب، ج).

<sup>3</sup> ابن منظور، لسان العرب، ج12، ص244.

فتغيب الموظف عن عمله يؤدي إلى تعطيل أعمال المرافق العامة، وبالتالي فإنه يؤدي إلى الإخلال بإحتياجات ومصالح الأفراد، وهذا يتطلب مساءلة ومعاقبة هذا الموظف، وبسبب لجسامة هذه المخالفة، فإن المشرع يقرر معاقبته بأن يفقد وظيفته<sup>1</sup>.

نصت المادة (100) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني النافذ على " تنتهي خدمة الموظف بفقد وظيفته في إحدى الحالتين التاليتين:

- 1- تغيبه عن عمله وفقا للأحكام التي نصت عليها المادة 90 من هذا القانون.
- 2- في حالة تغيبه عن عمله دون حصوله على الإذن أو العذر المقبول مدة تجاوز ثلاثين يوما غير متصلة في السنة وتعد خدمته منتهية في هذه الحالة من اليوم الثاني لإكتمال هذه المدة بشرط أن يتم إنذاره خطيا بعد تغيبه مدة خمسة عشر يوما.

ونصت المادة (102) من اللائحة التنفيذية رقم (45) لسنة 2005 لقانون الخدمة المدنية الأردني رقم (4) لسنة (2005)، على أنه:

- 1- في حالة إنقطاع الموظف عن عمله دون الحصول على الإذن اوالموافقة مدة تتجاوز خمسة عشرة يوما متصلة يعد الموظف فاقدًا لوظيفته حتى وإن كان إنقطاعه بعد إجازة قانونية، وإذا تغيب عن عمله وانقطع عنه مدة تتجاوز ثلاثين يوما متصلة في السنة، يجب على رئيس الدائرة الحكومية أن يصدر قرارا بذلك، وأن يعمل على تبليغ الديوان والوزارة بذلك.
- 2- تنظم وحدة شؤون الموظفين كشوفاتوضح أيام غياب الموظفين بالدائرة الحكومية المختصة، ويجب عليها إخطار الموظف خطيا في حالة تغيب عن عمله لمدة خمسة عشر يوما متواصلة خلال العام، ويتم تبليغ الديوان بهذا.

---

<sup>1</sup> شطناوي، علي خطار، دراسات في الوظيفة العامة، 1999، ص 352.

ونص المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية النافذ في المادة (169) البند (أ) على يعتبر الموظف فاقداً لوظيفته في حالتين:

1- في حال صدور قرار بنقله او انتدابه ولم يتم بتنفيذ النقل أو الانتداب لمدة عشرة أيام عمل متواصلة

2- إذا تغيب عن عمله لمدة عشرة أيام متصلة دون مسوغ قانوني ودون أن يكون حاصلًا على إجازة قانونية.

ويفهم من البند الأول أن أيام الراحة الأسبوعية والعطل الرسمية لا تحتسب من ضمنها لأن الشرط ان يتغيب لمدة عشرة أيام عمل رسمية، ولا يقبل احتجاجه بعدم تنفيذ القرار بان القرار غير قانوني<sup>(1)</sup>، في حين نجد انه في البند الثاني نص على تغيب الموظف عن العمل لمدة عشرة أيام متصلة دون أن يكون في إجازة او أن يكون لديه عذر مشروع للتغيب ، فإن كان العذر قهريا فإنه لا يعتبر قد فقد وظيفته، ومثال ذلك أن يثبت الموظف انه كان معتقلا لدى السلطات الأمنية ولم تثبت عليه التهمة، فقد اثبت القانون له الحق في العودة لوظيفته، وجعل ذلك سببا خارجا عن إرادته ولا يفقد بسببه وظيفته<sup>2</sup>.

كما ان تقديم الموظف للإجازة لا يعد موافقة عليها، فإذا تغيب عن عمله لمدة عشرة أيام متواصلة بعد تقديمه طلباً للحصول على إجازة دون أن ينتظر الرد، ومن ثم جاء الرد من قبل الرئيس المباشر برفضها، فغيابه في هذه الحالة يكون غير مبرر وغير قانوني ويترتب عليه أن يتم إنهاء خدماته وأن يفقد وظيفته بسبب هذا الغياب<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> مرجع سابق، شطناوي، علي خطر، دراسات في الوظيفة العامة، 1999، ص353.

<sup>2</sup> مرجع سابق، شطناوي، علي خطر، دراسات في الوظيفة العامة، ص353.

<sup>3</sup> القبيلات، حمدي، مرجع سابق، 2003، ص303.

وغياب الموظف بسبب المرض يعد غياباً مشروعاً إذا صدرت الإجازة المرضية وفقاً للشكليات والإجراءات المنصوص عليها قانوناً، وإلا فإنها لا تعتبر، ويعتبر الموظف في هذه الحالة غائباً بغير عذر مشروع، وإذا غاب عن عمله لمدة عشرة أيام متصلة فإن هذا يؤدي إلى فقدانه لوظيفته<sup>1</sup>.

ويصدر القرار باعتبار الموظف فاقداً لوظيفته بقرار من المرجع المختص بتعيين مثيله في الدرجة والراتب، ويعتبر نافذاً من اليوم الأول الذي تغيب فيه الموظف عن العمل<sup>2</sup>، وأعطى المشرع للموظف الحق في أن يعترض على القرار خلال عشرة أيام من تاريخ صدوره ويتم تقديم الاعتراض مشتملاً على الأسباب التي إعتد عليها المرجع المختص الذي أصدر القرار، فإذا اقتنع بالأسباب فإنه يعمل على إصدار قرار يلغي القرار الذي يقضي بإنهاء خدماته ويعيد الموظف إلى وظيفته<sup>3</sup>.

وفي الحالة التي لا يعترض فيها الموظف على قرار فقدانه للوظيفة، أو يعجز عن تبرير غيابه فإنه يعد فاقداً للوظيفة ويحرم من جميع حقوقه المالية التي يستحقها<sup>4</sup>، إلا أنه يمكنه العودة لوظيفته العامة بانقضاء سنتين على قرار فقدانه لوظيفته وبموافقة رئيس ديوان الخدمة المدنية<sup>5</sup>.

ويمكننا أن نخلص من النصوص السابقة ان المشرع الفلسطيني تناول الأسباب التي تؤدي لفقد الموظف لوظيفته وجاءت على سبيل الحصر في نص المادة ( 100)، حيث تمثلت هذه هذه الأسباب في التغيب عن العمل لمدة 15 يوماً متصلة دون ان يكون هناك سبب او عذر قانوني يبرر هذا التغيب، وكذلك التغيب عن العمل لمدة 30 يوماً غير متصلة عن العمل، في حين نجد أن المشرع الأردني جعل مدة التغيب عن العمل غير المشروعة التي تؤدي لفقدان الموظف لوظيفته هي 10 أيام متصلة من أيام العمل الرسمية وهذا ما جاء في نص المادة (169) من نظام الخدمة المدنية الأردني النافذ، وكذلك جعل عدم امتثال الموظف لقرار نقله او ندبه لدائرة أخرى سبباً آخر لفقدان الموظف لوظيفته .

<sup>1</sup> شطناوي، علي خطار، دراسات في الوظيفة العامة، 1999، ص 353.

<sup>2</sup> المادة 169 /ب من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013.

<sup>3</sup> المادة 169/ج، من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013.

<sup>4</sup> المادة 176، من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013.

<sup>5</sup> المادة 169/د من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013.

وبالرجوع لقرارات محكمة العدل العليا نجد أنها إعتبرت فقدان الوظيفة من الأسباب التي تؤدي إلى إنهاء خدمة الموظف العام وهذا ما تم النص عليه في قرارها رقم (2010/177) ، حيث جاء فيه " بالتدقيق والمداولة وبعد الاطلاع على لائحة الدعوى واللائحة الجوابية والبيانات المقدمة وسماع مرافعات الطرفين يتبين للمحكمة من حافظة المستندات (ن/1) الذي يتضمن الملف الوظيفي الخاص بالمستدعي لدى وزارة التربية والتعليم ان ملفه مليء بالمخالفات وعدم الالتزام بالأنظمة والتعليمات وعدم المبالاة وقلة الاهتمام بالواجبات الوظيفية كما انه مليء بالتنبيهات والإنذارات وتم تشكيل لجنة تحقيق بحقه والتي أصدرت توصياتها بتاريخ 2008/3/2 بإنهاء خدماته او إحالته للتقاعد نتيجة استهتاره الواضح والعنجهية والتمادي في عدم الالتزام بمهام عمله، وتوجيه انذار لحصوله على تقدير ضعيف، وتوجيه إنذار خطي بفقدان الوظيفة بسبب الغياب المستمر غير المبرر، لذلك فاننا نجد ان القرار الثاني المطعون فيه جاء متفقاً مع الأصول القانونية وله ما يبرره حسب ما هو واضح من ملف المستدعي الوظيفي المليء بالمخالفات ومع ذلك فإننا نجد ان القرار المطعون فيه الثاني صدر بتاريخ 2008/4/20 وقدم الطعن به بتاريخ 2010/3/10 أي بعد مرور المدة القانونية التي تم النص عليها في المادة (1/284) في قانون أصول المحاكمات المدنية لسنة 2001 وهي الستين يوماً مما يوجب رد الطعن شكلاً بالرغم من صدور القرار الثاني وهو الإنذار النهائي بالفصل ضد المستدعي إلا ان المستدعي وحسب ما هو واضح في ملفه الوظيفي استمر في ارتكاب المخالفات وعدم إجراء أي تحسن أو تغيير في أدائه الوظيفي وتبين ايضاً من ملف التربية والتعليم المبرز (ن/1) أن هنالك عدة كتب من المسؤولين يطالبون بإنهاء خدماته بسبب ما يرتكبه المستدعي من أخطاء ومخالفات وبما انه لا يجوز توقيع عقوبة الفصل من الخدمة الا بعد ان يتم احالة الموظف الى التحقيق نتيجة المخالفة التأديبية التي ارتكبها ولا بد للجنة ان تواجهه بما اسند اليه وان تسمع أقواله ومن ثم تصدر قرارها المقتنعة به وذلك عملاً بأحكام المادة 69 من قانون الخدمة المدنية لسنة 98 وبما ان المستدعي ضده وزير التربية والتعليم قام بإنهاء خدمات المستدعي ،نتيجة المخالفات المتكررة له والتقارير من المسؤولين عن سلوكه غير اللائق دون تشكيل لجنة تحقيق معه، وإصدار توصيات من لجنة التحقيق فيكون قرار وزير التربية والتعليم بفصل المستدعي من الوظيفة دون عرضه على لجنة التحقيق المشكلة حسب الأصول ودون

صدر قرارها سابق لأوانه ومخالف للإجراءات القانونية التي تم النص عليها في قانون الخدمة المدنية لسنة 198<sup>1</sup>.

### ثانياً: التسريح من الوظيفة

التسريح لغةً: من سرح، سرحاً وسروحاً: خرج بالغدأة وسرح الشيء: أرسله وتسرح من المكان: ذهب وخرج، وأطلق سراحه: خلى سبيله، وسرح المرأة: طلقها، أي أخلى سبيلها وتركها، ومنها يقال سرح العامل: أي أخلاه من عمله<sup>2</sup>.

والمقصود بالتسريح من الوظيفة لدى المشرع الأردني "إنهاء خدمة الموظف بسبب إلغاء وظيفته وعدم إمكانية نقله لوظيفة غيرها بموجب قرار من المرجع المختص بذلك<sup>3</sup>.

حيث أننا نجد أن المشرع الأردني جعل التسريح من الوظيفة محصوراً في حالة إلغاء الوظيفة فقط وهذا ما تم النص عليه في الفقرة (أ) من المادة (174)، حيث جاء فيها "إذا إقتضت مصلحة العمل، إعادة هيكلة الدائرة أو دمجها في غيرها أو إلغائها أو إلغاء وحدة إدارية فيها أو قسم من أقسامها أو إنقاص أعداد الموظفين في أي منها، يشكل بقرار من رئيس مجلس الوزراء لجنة برئاسة الوزير المختص أو الوزير الذي يعينه وعضوية أمين عام الديوان ومدير عام دائرة الموازنة العامة لدراسة أوضاع الموظفين الفائضين عن الحاجة، واتخاذ القرار المناسب بهذا الشأن ... "

فإذا اقتضت مصلحة العمل إلغاء دائرة أو قسم منها أو أن ينقص عدد الموظفين في أي منها يحدد مجلس الخدمة المدنية بناءً على تنسيب الوزير الوظائف التي سيتم إلغاؤها، ومن يمكن نقله من الموظفين الذين يشغلونها إلى وظائف أخرى، ويتم تسريح من يتعذر نقله منهم على ذلك الوجه بقرار من الوزير المختص.

<sup>1</sup> القرار الصادر عن محكمة العدل العليا رقم (2010/177)، بتاريخ 2012/5/16.

<sup>2</sup> ابن منظور، لسان العرب، مرجع سابق، ج15، ص250.

<sup>3</sup> نظام الخدمة المدنية الأردنية، المادة (174/أ/3).

وحتى يكون هذا التسريح قانونياً لا بد من أن يكون إلغاء الوظيفة حقيقياً لا صورياً، وأن يكون الهدف من إلغاء الوظيفة هو إعادة تنظيم المرافق العامة وتحقيق المصلحة العامة، وأن يتعذر نقل الموظف لدائرة أخرى أو وظيفة أخرى لعدم وجود شواغر، فإن توفر شاغر وسرح الموظف كان القرار باطلاً وقابلاً للإلغاء، وأخيراً أن يكون قرار إلغاء الوظيفة صادراً قبل صدور قرار تسريح الموظف من الخدمة.

ويكون للموظف المسرح الأولوية في تعيينه في أي دائرة في وظيفة متناسبة مع مؤهلاته وخبراته، ويسقط حقه فيها إذا لم يقبل الوظيفة التي عرض عليه أن يعاد تعيينه فيها، وإذا تعذر نقل الموظف إلى وظيفة أخرى أو يعاد تعيينه فيها في غضون ستة أشهر من تسريحه فيتم صرف منحة مالية له تعادل راتبه وعلاواته عن شهرين وذلك خلال ستة أشهر من تسريحه.

أما بالنسبة للمشرع الفلسطيني فنجد أنه لم يقر بالنص على التسريح من الخدمة كسبب من أسباب إنهاء خدمة الموظف العام، ولم ينص أيضاً على إلغاء الوظيفة في المادة (96) التي حدد فيها أسباب انتهاء خدمة الموظف العام.

### ثالثاً: الاستقالة

الإستقالة في اللغة من: قال، قىلا، ومنها إستقال من عمله: طلب أن يعفيه منه، واستقالتي: طلب لي أن قيله، وتقابل البيعان: تفاسخا صفقتهما<sup>1</sup>.

وفي الاصطلاح فقد عرفها قسم من الفقه أنها " طلب خطي صريح يتقدم به الموظف العام إلى الإدارة يطب فيه إنهاء خدماته، ولا يكون هذا الطلب منتجاً لأثره القانوني إلا بعد أن توافق الإدارة على إنهاء خدماته<sup>2</sup>.

والاستقالة حق منحه المشرع للموظف يقابل حقه في الحصول على عمل، حيث يكون ليس عادلاً أن يتم إجباره على الإستمرار في عمل لم تعد لديه الرغبة في البقاء فيه والمواظبة عليه، غير أن

<sup>1</sup> ابن منظور، لسان العرب، مرجع سابق، ج11، ص579.

<sup>2</sup> القبيلات، حمدي، مرجع سابق، ص 173.

استقالة الموظف يمكن أن تؤثر على المرفق العام وتؤدي إلى الإخلال بمبدأ سير المرافق بانتظام واضطراد، خاصة إذا صادف وقت تقديمها وقتاً غير مناسب، لذا لا بد من تحقيق التوازن بين المصلحة الشخصية للموظف التي تتمثل في حقه في الاستقالة وبين مصلحة الإدارة العامة المتمثلة بالحفاظ على دوام سير المرافق العامة بانتظام واضطراد<sup>1</sup>.

ويقصد بالاستقالة ترك الخدمة بصورة نهائية بناءً على طلب أو رغبة الموظف، يحق للموظف أن يقدم طلباً كتابياً للمرجع المختص يطلب فيه الموافقة على إستقالته، وتتخذ الإدارة قرارها بشأن رغبة الموظف بالاستقالة، وقد أخذ نظام الخدمة الأردني بالاستقالة، واشترط أن يقدم الموظف طلباً تحريرياً بذلك وتقديمها إلى المرجع المختص وصدور قرار بالموافقة عليها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمها<sup>2</sup>.

فالاستقالة ليست عملاً إنفرادياً إرادياً من جانب الموظف وحده، كما يدل عليه ظاهر الحال، تنتهي به العلاقة الوظيفية، وإنما هي تصرف إرادي صادر عن الموظف، مرتبطاً بالقرار الإداري الصادر عن الإدارة بقبول طلب الاستقالة، فهناك طلب يقدمه الموظف يطلب فيه الموافقة على إستقالته، وهناك قرار صادر عن الإدارة بالموافقة على هذا الطلب، يؤدي إلى إنتهاء الرابطة بين الموظف والجهة الإدارية التي كان يخضع لها، وإلغاء المركز القانوني الذي كان يشغله الموظف قبل تقديم إستقالته<sup>3</sup>.

وبالرجوع لنصوص قانون الخدمة المدنية الفلسطيني نجد أن المشرع الفلسطيني نص على الأحكام المتعلقة بالاستقالة في نص المادة (99)، حيث جاء فيها أن للموظف الحق في تقديم استقالة من وظيفته لكن بشرط تقديم طلب كتابي إلى رئيس الدائرة الحكومية التي يخضع لها والذي يبت فيها خلال ثلاثون يوماً من تاريخ تقديم الطلب، وتعد هذه الاستقالة مقبولة ضمناً إذا لم يتم البت فيها خلال مدة الثلاثون يوماً، وهذا على خلاف المشرع الأردني الذي اعتبر مضي المدة دون ورود رد

<sup>1</sup> الزعبي، خالد سمارة، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، ص262، 1993.

<sup>2</sup> القيسي، إعاد علي حمودة، القانون الإداري، ص268، 1998.

<sup>3</sup> شطناوي، علي خطار، دراسات في الوظيفة العامة، ص186، 1999.

من الإدارة على هذا الطلب بمثابة رفض للاستقالة المقدمة من هذا الموظف وهذا ما نصت عليه المادة (167) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

بالتالي ومن خلال نصوص المواد السابقة الذكر نجد أن هناك شروط يجب توافرها بالاستقالة حتى نكون سببا في إنتهاء خدمة الموظف العام وهذه الشروط كانت على النحو التالي:

1- يجب أن تكون الإستقالة التي يقدمها الموظف خطية، كما تكون موافقة الإدارة عليها أو رفضها خطية وإذا لم يصدر قرار بقبولها خلال ثلاثين يوما من تاريخ تقديمها فتعد مقبولة ضمنا لدى المشرع الفلسطيني، في حين تكون مرفوضة لدى المشرع الأردني.

2- يجب على الموظف الإستمرار في أداء مهام وظيفته إلى أن يستلم قرار الموافقة على استقالته أو رفضها وإلا اعتبر فاقداً لوظيفته إذا غاب عن وظيفته عشرة أيام متصلة لدى المشرع الأردني، وخمسة عشرة يوما متصلة لدى المشرع الفلسطيني.

3- أن تخلو الإستقالة من أي بند أو شرط، وإلا ستم إعتبارها وكأنها لم تكن، إذا تضمن قرار قبول الإستقالة إجابة الموظف إلى طلبه.

4- ألا تكون اتخذت ضد الموظف إجراءات تأديبية لم تنتهي بعد، فإذا كانت مثل هذه الإجراءات بدأت فلا تقبل استقالته إلا إذا انتهت بغير عزل أو الإحالة على التقاعد، والقصد من ذلك حتى لا يفلت الموظف من العقاب بالاستقالة.

#### رابعاً: الإحالة على التقاعد أو الاستياداع

(1): الإحالة على التقاعد

\* يتم إحالة الموظف على التقاعد ويكون مستحقاً لراتبه التقاعدي في الحالات التالية:

أ. إحالة الموظف على التقاعد بعد أن يبلغ الستين من عمره أو أن يتم أربعين سنة خدمة فعلية مقبولة للتقاعد.

ب. إحالة الموظف للتقاعد بناءً على طلب يقدم منه أو بإتمامه ثلاثين سنة خدمة مقبولة للتقاعد.

ج. يجوز لمجلس الوزراء أن يحيل الموظف على التقاعد إذا أتم خمس عشرة سنة خدمة مقبولة للتقاعد.

د. إذا تم إنهاء خدمات الموظف لبلوغه الستين من عمره، وكان قد أتم مدة خمس عشرة سنة في الخدمة مقبولة لأغراض التقاعد.

هـ. الموظف الذي تنتهي خدمته بغير الاستقالة أو وفقد الوظيفة إذا كان مكتملاً عشرين سنة خدمة والموظفة إذا كانت مكتملة خمس عشر سنة خدمة مقبولة للتقاعد وانتهت خدمته لأي سبب باستثناء إدانته بجريمة مخلة بأمن الدولة أو مخلة بالشرف والأمانة.

و. الموظف الذي تنتهي خدماته بسبب علة أقرته عن العمل، وكان سببها قيامه بالوظيفة وأتم عشر سنوات خدمة مقبولة للتقاعد.

ي. الموظف الذي انتهت خدمته بسبب علة أقرته عن العمل وأتم عشر سنوات خدمة مقبولة للتقاعد.

ن. أن يتم إحالة الموظف على المعاش لأسباب تأديبية.

م. عائلة الموظف المتوفى أثناء الخدمة إذا كان قد أكمل عشر سنوات خدمة مقبولة للتقاعد.

وتكون الإحالة في حالتين على النحو التالي:

#### (أ) الإحالة الوجوبية

يعتبر الموظف محالاً على التقاعد إذا عين وزيراً أو عضواً في مجلس الأعيان وكانت له خدمة مقبولة للتقاعد، ويحال الموظف للتقاعد إذا أكمل ستين عاماً من عمره، أو إذا أتم أربعين سنة خدمة مقبولة للتقاعد<sup>1</sup> كما حدده المشرع الأردني في قانون التقاعد المدني الأردني رقم (34) لسنة (1959) في المادة (12)، في حين حددها المشرع الفلسطيني بأنه يحال الموظف للتقاعد الإلزامي

<sup>1</sup> قانون التقاعد المدني الأردني رقم (34) لسنة (1959)، المادة 12.

عند بلوغه سن الستين عام وتوافر خمسة عشرة سنة خدمة مقبولة لأغراض التقاعد وهذا ما تم النص عليه في المادة (27) من قانون التقاعد المدني الفلسطيني رقم (7) لسنة (2005)<sup>1</sup>.

ويتعين لاعتماد تقدير السن لغايات الإحالة على التقاعد أن يعطى من اللجنة الطبية لهذه الغاية ، وبهذا لا يجوز الاعتماد على تقدير سن معطى لتقدير حالة الشخص الصحية وفي هذا تقول محكمة العدل العليا الأردنية " إتضح أن تقرير اللجنة الطبية الذي يعتمد عليه رئيس النيابة العامة في إثبات أن المستدعي من مواليد سنة 1900 هو تقدير أعطي للمستدعي عن حالته الصحية ولم يكن القصد منه تقدير عمره ، أما كون هذه التقارير تشتمل على بيان مقدار عمر المستدعي في الحق الخاص فإن هذا البيان لم يكن مقصوداً بذاته ، ولهذا لا يجوز الاعتماد على هذا التقرير في مسألة تحديد السن لأغراض قانون التقاعد لأن المادة 44 من قانون التقاعد المدني أوجبت الاعتماد في تقدير عمر الموظف على شهادة الميلاد أو على تقدير اللجنة الطبية المختصة في الأحوال التي لا لم يكن فيها من المستطاع التحصل على شهادة الميلاد تلك، أي ان تقدير العمر يجب أن يكون مقصوداً بذاته<sup>2</sup>.

#### ت-الإحالة الجوازية

يجوز إنهاء خدمة الموظف العام إذا طلب إحالته على التقاعد وذلك إذا أمضى في الخدمة الفعلية عشرين سنة مقبولة لأغراض التقاعد وبلغ سن (55) عام لدى المشرع الفلسطيني<sup>3</sup>، أو أمضى مدة ثلاثون سنة مقبولة لأغراض التقاعد لدى المشرع الأردني<sup>(4)</sup>، ويتمتع مجلس الوزراء بصلاحيّة تقديرية في هذه الحالة، فله أن يقرر إحالة الموظف إلى التقاعد إذا توافرت فيه الشروط اللازمة.

<sup>1</sup> قانون التقاعد المدني الفلسطيني، رقم (7) لسنة (2005) المادة (27).

<sup>2</sup> عدل عليا أردنية، 1965/2/18، مجلة نقابة المحامين، 1965، ص546، مشار لدى شطناوي، علي خطر، الوجيز في القانون الإداري، 2003، ص 600.

<sup>3</sup> قانون التقاعد الفلسطيني، المادة (27).

<sup>4</sup> قانون التقاعد المدني الأردني، المادة (13).

## 2-الإحالة على الاستيداع

الاستيداع في اللغة من ودع، يدع، ودعا صار إلى الدعة والسكون، ووداع فلان الشيء " تركه، وأودع الفرس ونحوه: أراحه وصيره إلى الدعة والسكون، والتودع: ترك النفس عن المجاهدة، وفلان مبتدع ومبتدع وفي دعه: إذا كان في خفض عيش، وأصله الترك للعيش أي ترك السعي لطلب معاشه لعناء، والإستيداع: إعفاء الموظف أو الجندي من العمل قبل سن المعاش، يقال: إحيل الضابط على الإستيداع.

حيث عرفه الدكتور سليمان الطماوي بأنه " حالة تتوسط بين الخدمة الكاملة والفصل إذ يتم إبعاد الموظف المحال إلى الإستيداع عن عمله بشكل كلي لمدة محدودة ثم بعد إنتهاء المدة يتم تحديد مصيره ويصدر قراراً بذلك<sup>1</sup>.

استحدثت نظام الخدمة المدنية الأردني رقم لسنة 1998 أسلوباً جديداً لانتهاء خدمة الموظف العام يعرف بنظام الإحالة على الإستيداع مع تبسيط إجراءاته، والإحالة على الإستيداع حسبما تقرر في النظام تنتهي خدمة الموظف بصفة مؤقتة لمدة محددة يتوقف أثناءها عمل الموظف في خدمة الدولة دون أن تنقطع صلته بها بصفة نهائية ، كما لا يحرم من راتبه كلياً خلال هذه السنة، وإذا انقضت مدة الإستيداع ولم يرخص للموظف بالعودة إلى الخدمة، أو لم يعين في وظيفة أخرى اعتبرت خدمته منتهية حكماً على التقاعد دون الحاجة إلى إصدار أي قرار<sup>2</sup>.

حيث أن المشرع الفلسطيني لم ينص على إعتبار الإستيداع سبباً من أسباب إنتهاء خدمة الموظف العام ولم يتطرق أبداً لذكره، في حين أن المشرع الأردني إعتبره من الأسباب المؤدية لإنهاء الخدمة في المادة (166) من نظام الخدمة المدنية الأردني، ومن ثم عالج أحكام هذا الإستيداع في نص المادة (175) من ذات النظام.

<sup>1</sup> الطماوي، سليمان، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص355.

<sup>2</sup> مرجع سابق، الزعبي، خالد سمارة، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، 1993، ص 266.

وبالرجوع لنص المادة (175) من نظام الخدمة المدنية الأردني نجدها نصت على أحكام الإستيداع على النحو التالي:

أ-(1) يجوز لمجلس الوزراء إحالة الموظف الدائم على الإستيداع وذلك بناءً على تنسيب الوزير في حالة كانت المدة الباقية لإستحقاق راتب تقاعده المدني لا تتعدى الخمس سنوات، وكانت هذه المدة تؤدي إلى إكمال المدة المقررة للتقاعد بتاريخ صدور قرار إحالته على الإستيداع.

(2) يمكن أن تتم إحالة الموظف الذي تم إعارته إلى أي شركة ناتجة عن عملية التخصيص على الإستيداع بناءً على تعليمات يعمل على إصدارها مجلس الوزراء لتحقيق هذه الغاية.

ب-يعتبر الموظف المحال على الإستيداع بحكم المحال على التقاعد، ولا يكون هناك حاجة لإصدار قرار بذلك عند إستكمال مدة الإستيداع.

ج-لايتم إحتساب مدة الإحالة على الإستيداع لغايات الزيادة السنوية والترفيغ.

د-إذا أحيل الموظف على الإستيداع دون أن يقدم طلباً، فيتم منحه خلال مدة الإستيداع نصف راتبه الأساسي مع نصف علاوة غلاء المعيشة وكامل العلاوة العائلية، أما العلاوات الأخرى فلا يستحق منها شيئاً ويتم اقتطاع العائدات التقاعدية عن الراتب الاساسي للموظف قبل إحالته للإستيداع.

هـ-إذا إحيل الموظف على الإستيداع بناءً على طلب يقدم منه فلا يتقاضى أي رواتب أو علاوات خلال مدة الإستيداع، ويجب عليه دفع العائدات التقاعدية المستحقة خلال مدة الإستيداع.

و-1. على الرغم مما ورد في الفقرة (أ) هذه المادة يجوز لمجلس الوزراء بناءً على تنسيب الوزير إحالة الموظف المعين بموجب عقد شامل لجميع العلاوات على الإستيداع إذا تضمن العقد المنظم معه شرطاً يخضع جزء من راتبه الأساسي للتقاعد وكانت المدة المتبقية لإستحقاق راتب التقاعد المدني لا تتجاوز سنتين، وتؤدي إلى إكمال المدة المقررة للتقاعد بتاريخ صدور قرار إحالته على الإستيداع.

2. يعتبر الموظف المحال على الإستيداع وفقاً لأحكام البند (1) من هذه الفقرة بحكم المحال على التقاعد، دون أن يكون هناك داعٍ لإصدار قرار بذلك عند استكمال مدة الإستيداع.

3. لا يتم إحتساب مدة إحالة الموظف المعين بموجب عقد شامل لجميع العلاوات على الإستيداع، وفقاً لإحكام البند (1) من هذه الفقرة لغايات الزيادة السنوية والترفيغ.

4. إذا إحيل الموظف المعين بموجب عقد شامل لجميع العلاوات على الإستيداع وفقاً لأحكام البند (1) من هذه الفقرة فيتقاضى خلال مدة الإستيداع نصف راتبه الأساسي الخاضع للتقاعد ويتم اقتطاع العائدات التقاعدية من كامل راتبه الأساسي الخاضع للتقاعد، قبل إحالته على الإستيداع.

ز-1. لا يمكن إشغال مركز الموظف الذي تمت إحالته على الإستيداع.

2. على الرغم مما ورد في البند (1) من هذه الفقرة لمجلس الوزراء أن يشغل وظيفة الموظف المعين بموجب عقد شامل لجميع العلاوات المحال على الإستيداع وفقاً لأحكام البند (1) من الفقرة (و)، من هذه المادة، في حالة كان هذا الموظف بدرجة أمين عام أو مدير عام أو من في حكمهم،

3-تسري أحكام البند (2) من هذه الفقرة على موظفي المجموعة الثانية من الفئة العليا.

### المطلب الثالث: الأسباب التأديبية لإنهاء خدمة الموظف العام

#### اولاً: العزل من الوظيفة

يعتبر العزل من الوظيفة من أكثر المفاهيم استخداماً منذ القدم وحتى وقتنا الحاضر، لكن المقصود به وحالاته تختلف من تشريع لآخر، وفي هذا المطلب سأتناول حالات وشروط العزل من الوظيفة كما جاءت في القانون الأردني.

حيث نص المشرع الأردني في المادة (171) من نظام الخدمة المدنية الأردنية رقم (82) لسنة (2013) على " يعزل الموظف في أي من الحالات التالية:

1- إذا حكم عليه من محكمة مختصة بأية جناية أو جنحة مخلة بالشرف كالرشوة والسرقة والاختلاس 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 لإرتكابه أي جريمة أو جنحة من غير المنصوص عليها في البند (1) من هذه الفقرة.

3- إذا صدر قرار من المجلس التأديبي بعزله<sup>1</sup>.

ويعتبر الموظف في الحالة الأولى والحالة الثانية معزولاً حكماً من تاريخ إكتساب الحكم الدرجة القطعية.

حيث ان المشرع الفلسطيني في المادة (96)، في البند السادس نص على " تنتهي خدمة الموظف لأحد الأسباب التالية ... 6-الحكم عليه بحكم نهائي من محكمة فلسطينية مختصة بجناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة "

مما سبق يمكننا أن نستخلص أن المشرع الأردني قد جعل صدور حكم نهائي على الموظف بجناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة أو الأخلاق العامة سبباً يؤدي للعزل من الوظيفة، في حين نجد أن المشرع الفلسطيني قد جعله سبباً مستقلاً لوحده يؤدي لإنهاء خدمة الموظف العام ولم ينص على العزل كسبب من أسباب إنتهاء خدمة الموظف العام في نص المادة (96) التي ذكر فيها الأسباب التي تؤدي إلى إنتهاء خدمة الموظف كما فعل المشرع الأردني.

حيث أن هناك شرطين يجب أن يكونا متوافرين في الحكم الجنائي الصادر على الموظف لاعتباره حكماً مؤدياً لإنهاء خدمته وهما:

---

<sup>1</sup> نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة (2013)، المادة (171).

1- أن يكون هذا الحكم قد صدر من جهة قضائية مختصة

حيث يتطلب قانون الخدمة المدنية الفلسطيني وكذلك نظام الخدمة المدنية الأردني أن يكون هذا الحكم الجنائي الصادر بحق الموظف صادراً من محكمة مختصة مخولة بإصدار هذا الحكم، حيث انه اعتد بالحكم طالما أنه صادر من جهة قضائية مختصة بإصداره.

2- أن يكون الحكم الجنائي حكماً نهائياً واجب النفاذ.

فمن الطبيعي أن يشترط المشرع هكذا شرط ، حيث أنه من المعروف أنه يلزم أن يكون الحكم الجنائي نهائياً واجب النفاذ لينتج آثاره التبعية في المجال الإداري ، ويكون الحكم نهائياً إذا لم يكن قابلاً للطعن فيه بطرق الطعن العادية ، أو إذا كان يقبل الطعن وانتهى ميعاده ، أو إذا تم الطعن فيه وتم رفض الطعن ، اما الطعن على الحكم أو قابليته للطعن بالطرق الغير عادية فليس من شأنه ان يؤدي إلى وقف تنفيذ الحكم ، سواء كانت العقوبات أصلية أو تبعية ، إلا إذا كان الحكم صادراً عليه بالإعدام فإنه يوقف تنفيذ العقوبة الأصلية فقط ولا يتعدى للعقوبات التبعية<sup>1</sup> .

حيث يعد الموظف معزولاً من تاريخ اكتساب الحكم للدرجة القطعية، ويعتبر الحكم مكتسباً للدرجة القطعية عندما يصبح باتاً مبرماً، ويجوز قوة الشيء المحكوم فيه، وذلك بحسمه النزاع حول مدى حق الدولة في العقاب وهو الحكم الفاصل في موضوع الدعوى الجزائية، والذي وصل بها إلى نهايتها، وكان سبباً لانقضائها، وذلك في الوقت الذي يصبح فيه هذا الحكم غير قابل للطعن فيه بطرق الطعن العادية وغير العادية<sup>2</sup>.

وما يمكن ملاحظته من خلال قراءة نص المادة (96) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، والمادة (171) من نظام الخدمة المدنية الأردني نجد أنه جاء النص على أن الموظف يعد معزولاً أو منتهية خدمته عند ارتكابه جنائية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأخلاق العامة حيث جاء النص على النحو التالي في المادة (96) " تنتهي خدمة الموظف العام لأحد الأسباب التالية : 6... - الحكم

<sup>1</sup> الطماوي، سليمان محمد، مبادئ القانون الإداري، 254، 1997.

<sup>2</sup> كنعان، نواف، القانون الإداري، الكتاب الثاني، ص224، 2003.

عليه بحكم نهائي من محكمة فلسطينية مختصة بجناية أوجنحة مخلة بالشرف أو الأمانة ... " ، أما المادة (171) فقد نصت على " يعزل الموظف في أي من الحالات التالية : ...إذا حكم عليه من محكمة مختصة بأي جناية أو جنحة مخلة بالشرف كالرشوة والاختلاس والسرقة والتزوير وسوء استعمال الأمانة واستثمار الوظيفة العامة والشهادة الكاذبة وأي جريمة أخرى مخلة بالأخلاق العامة ومن خلال ما سبق ذكره يتبين ان كلا من المشرعين الفلسطيني والأردني لم يحددا ما هي طبيعة الجناية التي يصدر على الموظف العام حكماً فيها وتكون سبباً لإنهاء خدماته بمعنى انها تركت النص مطلقاً ولم تعمل على تحديده وحصره وهذا يدل على أن المشرع قصد بذلك أن مجرد صدور حكم نهائي على الموظف في جناية مهما كان نوعها ومهما كان مقدراً عقوبتها فإنه يكون سبباً لإنهاء خدماته أي أنه إعتد فقط بالوصف القانوني للجريمة فطالما أن وصفها القانوني كان جنائياً فإنها تنهي خدماته بعد صدور الحكم القطعي على الموظف فيها ، في حين ان المشرع الأردني فيما يتعلق بالحكم الصادر بالجنح حدد ان يكون الحكم عليه بجنحة مخلة بالشرف وذكر ما هي الجرائم التي يرتكبها الموظف وتعد من الجرائم الماسة بالشرف ومن ثم اكمل مادته بقوله وأية جريمة أخرى مخلة بالأخلاق العامة حيث حدد على سبيل الحصر ماهي الجرائم المخلة بالشرف والتي تمثلت بكل من الرشوة والإختلاس والسرقة والتزوير وسوء استعمال الأمانة واستثمار الوظيفة العامة والشهادة الكاذبة ، ولم يحدد أو يذكر ما هي الجرائم المخلة بالإخلاق العامة والتي يمكننا أن نذكر منها : جرائم الإعتداء على العرض وتشمل الإغتصاب ، هتك العرض ، الخطف ، الإغواء ، خرق حرمة الأماكن الخاصة بالنساء ، الحض على الفجور ، التعرض للآداب والأخلاق العامة ، الإجهاض<sup>1</sup>، اما المشرع الفلسطيني فقد ترك المصطلح على إطلاقه ولم يحدد ما هي هذه الجرائم التي تندرج تحت إطار الجرائم الماسة أو المخلة بالشرف وأكمل مادته بقوله أو المخلة بالأمانة العامة وكلا المصطلحين جاءا على إطلاقهما دون تحديد ولم يتطرق لمصطلح الأخلاق العامة ، وفي هذا ترى الباحثة أن المشرع الأردني كان أصوب من المشرع الفلسطيني في تحديد الجرائم المخلة بالشرف وذكرها على سبيل الحصر دون ترك المصطلح على إطلاقه لأن في هذا قطع للطريق على أية محاولة للالتفاف على المصطلح وتحمله غير ما يقصد به .

<sup>1</sup> سعيد، كامل، شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات الأردني والقانون المقارن، 1983، ص101.

كذلك يتضح ان المشرع الأردني في نص المادة (171) من نظام الخدمة المدنية الأردني على حالات أخرى تؤدي إلى عزل الموظف من الخدمة وهي:

1-الحكم عليه بالحبس لمدة تتجاوز ستة أشهر بسبب ارتكاب أية جريمة أو جنحة غير التي تم النص عليها في البند الأول من المادة، حيث إعتد المشرع الأردني في هذا البند بمقدار العقوبة ونوعها، حيث حدد نوع العقوبة بالحبس ومقدارها ستة أشهر كحد أدنى.

2-أن يصدر قرارا من المجلس التأديبي يقضي بعزله.

في حين أن المشرع الفلسطيني لم ينص على مصطلح العزل من الخدمة في قانون الخدمة المدنية ولكنه أدرج ضمن الأسباب التي تؤدي إلى انتهاء خدمة الموظف العام صدور حكم نهائي على الموظف العام بجناية أو جنحة بالشرف أو الأمانة من محكمة فلسطينية مختصة، وهذه الحالة جاءت على استقلالها في التشريع الفلسطيني، في المقابل المشرع الأردني أدرجها ضمن الحالات التي تعد سبباً لعزل الموظف من خدمته.

وفي هذا الموضوع محكمة العدل العليا الفلسطينية نصت في قرارها الصادر بتاريخ 2012/2/29 على " تنص المادة 4/24 من قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998 أن يشترط فيمن يعين في أية وظيفة أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية غير محكوم عليه من محكمة فلسطينية مختصة بجناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يرد إليه اعتباره، وحيث ثبت للمحكمة من البيانات المقدمة في هذه الدعوى أن المستدعي حكم عليه من محكمة صلح دورا بجنحة السرقة وحكم عليه بالحبس لمدة ثلاثة أشهر وجرى استبدال عقوبة الحبس بالغرامة وفقاً لصلاحية المحكمة، فلا يكون الموظف مستحق العزل ويكون القرار بعزله مستوجباً للإلغاء وقد جاء في قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 96/138 صفحة 1093 سنة 1997 هيئة عامة ( يستفاد من القرار رقم 22 لسنة 1966 الصادر عن الديوان الخاص بتفسير القوانين حول تفسير نص المادة 2/132 من نظام الخدمة المدنية رقم 23 لسنة 1966 والتي تماثل المادة 3/154 من نظام الخدمة المدنية رقم 1 لسنة 1988 بأن العزل يكون واجباً عندما تكون عقوبة الموظف النهائية الواجب تنفيذها بحقه هي الحبس اما إذا كانت العقوبة الواجب تنفيذها هي الغرامة بسبب استعمال المحكمة صلاحيتها في

تحويل الحبس الغرامة بموجب المادة 2/21 من قانون العقوبات ، فلا يكون الموظف مستحق العزل ، وعليه وحيث ان المستدعي أدين بجنحة استثمار الوظيفة وحكم عليه بالحبس مدة ثلاثة أشهر وجرى استبدال عقوبة الحبس بالغرامة وفقاً لصلاحيه المحكمة المنصوص عليها في المادة السابعة فبالناتالي لا يكون المستدعي مستحقاً للعزل ويكون القرار بعزله من وظيفته مستوجب الرد "

### ثانياً: الاستغناء عن الخدمة

لم ينص المشرع الفلسطيني في نص المادة ( 96 ) والتي حصر فيها الأسباب المؤدية إلى انتهاء خدمة الموظف العام على الاستغناء عن الخدمة كسبب من أسباب انتهاء الرابطة الوظيفية، في حين يتبين ان المشرع الأردني نص عليها في المادة (167) من نظام الخدمة المدنية الأردني على اعتبار الاستغناء عن الخدمة سبب من أسباب انتهاء خدمة الموظف العام في الفقرة " هـ " من المادة المذكورة حيث يتم الاستغناء عن الخدمة بقرار من الجهة الإدارية المختصة إذا ما حكم على الموظف بثلاث عقوبات تأديبية مختلفة وهي: الحسم من الراتب الشهري بما لا يتجاوز نصفه، وتأخير الزيادة السنوية لمدة لا تزيد على سنة واحدة، وتخفيض العلاوة لمدة لا تزيد على سنة واحدة وتنزيل الراتب، وتنزيل الدرجة ، فإذا تعرض الموظف إلى ثلاث من هذه العقوبات يصدر قرار بالاستغناء عن خدمته، ولا يجوز إعادة تعيينه إلا بعد مرور ثلاث سنوات على صدور قرار الاستغناء، ويشترط أيضاً حصوله على قرار من رئيس الوزراء بالموافقة على إعادة تعيينه في الخدمة<sup>1</sup>.

### المبحث الثاني: الآثار المترتبة على انتهاء الرابطة الوظيفية

إنهاء خدمة الموظف العام لا تعني أن يتحلل بشكل كامل من أية رابطة كانت تربطه بالإدارة، حيث أن هناك مجموعة من الآثار تنطوي على تركه للخدمة وانتهاء علاقته الوظيفية تتمثل فيما يكون له من حقوق في مواجهة الإدارة، منها حصوله على راتب تقاعدي يكفل له مقدرته على مواجهة أعباء الحياة والإنفاق على أفراد عائلته بعد أن يقضي عدد معين من السنوات القانونية

<sup>1</sup> نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013، المادة (170).

للخدمة ، وحصوله على مكافأة نهاية الخدمة لدى الدولة، وقد يفرض عليه التزامات حتى بعد انتهاء علاقته بالوظيفة ومنها أن يكتفم الأسرار الوظيفية التي اطلع عليها أثناء وجوده في الخدمة والتي بدونها لم يكن بإمكانه الإلمام بمحتوياتها والتعرف عليها، كذلك انتهاء خدمته لا تعني عدم إمكانية مساءلته على ما يكون قد ارتكبه من مخالفات أثناء أداءه لواجباته مما يمكن الإدارة من إيقاع عقوبات تأديبية عليه، كذلك من الممكن أن تصل للملاحقة الجنائية عن الأعمال التي ارتكبتها وتشكل جريمة في نظر قانون العقوبات.

حيث سأتناول هذه الآثار في هذا الفصل في مطلبين على النحو التالي:

**المطلب الأول: الآثار القانونية لانتهاء خدمة الموظف العام**

**المطلب الثاني: الآثار المادية لانتهاء خدمة الموظف العام**

**المطلب الأول: الآثار القانونية لانتهاء خدمة الموظف العام**

سأتحدث عن هذه الآثار في هذا المطلب، من خلال تناولها في ثلاثة فروع، الأول سأتناول فيه مدى مسؤولية الموظف تجاه الأسرار الوظيفية، والثاني سأخصصه للحديث عن مدى مساءلة الموظف تأديبياً بعد انتهاء خدمته، أما الثالث فسأتناول الحديث فيه عن مدى إعادة تعيين الموظف للعمل بعد إنتهاء أو إنهاء خدماته.

**أولاً: مدى مسؤولية الموظف تجاه الأسرار الوظيفية**

انتهاء الرابطة الوظيفية أو انتهاء خدمة الموظف العام لا تعني أبداً فقدان أية صلة أو رابط ما بين الموظف والجهة الإدارية التي كان يخضع لها ويعمل لديها قبل توافر سبب انتهاء الرابطة الوظيفية وهذا بالتالي يعني أن الموظف حتى بعد انتهاء علاقته بالإدارة تبقى على عاتقه مجموعة من المهام ملقاة عليه يتوجب عليه القيام بهام وعدم تجاوزها، ومثالها الحفاظ على الأسرار التي تحصل عليها بموجب شغله لتلك الوظيفة أو متعلقة بتلك الوظيفة والتي لولاها ولولا شغله لها لم استطاع

الحصول عليها ، أو ان تسريب مثل هذه المعلومات التي توصل إليها من شأنها تؤدي إلى حدوث خلل في المرفق العام أو إلى انتهاك خصوصية ذلك المرفق .

ويمكننا استخلاص هذا الأثر من خلال الرجوع لنصوص قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة (2005) والتي تحدد المحظورات على الموظف العام حيث جاء فيه "يحظر على الموظف ما يلي: 4- أن يحتفظ لنفسه بأصل أية ورقة رسمية أو صورة أو نسخة أو ملخص عنها أو ينزعها من الملفات المخصصة لها لحفظها ولو كانت خاصة بعمل كلف به شخصياً، 5- أن يفشي أياً من الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته خلافاً للمجالات التي يجيزها القانون حتى ولو ترك الوظيفة<sup>1</sup>، ونصوص من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ( 82 ) لسنة (2013) نصت على ما يلي" يحظر على الموظف العام 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<sup>2</sup>.

بالتالي يمكننا من خلال قراءة نصوص المواد السابقة استخلاص أن الموظف العام يتوجب عليه الحفاظ على أية معلومة أو وثيقة يتحصل عليها بموجب وظيفته وعدم إفشاءها أو إخراجها أو الاحتفاظ بصور أو نسخ عن أية وثيقة دون ان يكون هناك أي مقتضى قانوني للاحتفاظ بهذه الوثائق أو ان يكون هناك مقتضى قانوني لإفشاء معلومات معينة تحصل عليها بموجب وظيفته، وأن أي موظف يخالف أحكام هذه المادة يجعل نفسه عرضة للمساءلة التأديبية إذا كان لا زال على رأس عمله، وفي حالة انتهاء خدمته وهذا موضوعنا فإنه يجعل نفسه عرضة للمساءلة الجنائية وانطباق أحكام قانون العقوبات عليه لتحديد العقوبة المناسبة لهذا الفعل .

وبالرجوع لأحكام قانون العقوبات الفلسطيني رقم (16) لسنة (1960) فإننا نجد أن المشرع نص على العقوبات المترتبة على الموظفين في حالة إخلالهم بواجبات الوظيفة العامة أو في حالة مخالفة أحكام الوظيفة العامة في الباب الثالث في الفصل الأول منه وتحديداً في المادة (355)

<sup>1</sup> قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لسنة 2005، المادة 67.

<sup>2</sup> نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013، المادة 68.

والتي نصت على ما يلي " يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ثلاث سنوات كل من : 1- حصل بحكم وظيفته أو مركزه الرسمي على أسرار رسمية وأباح بهذه الأسرار لمن ليس له صلاحية الاطلاع عليها أو إلى من لا تتطلب طبيعة وظيفته ذلك الإطلاع وفقا للمصلحة العامة، 2- كان يقوم بوظيفة رسمية أو خدمة حكومية واستبقى بحيازته وثائق سرية أو رسوم أو مخططات أو نماذج أو نسخا منها دون أن يكون له حق الاحتفاظ بها أو دون أن تقضي ذلك طبيعة وظيفته، 3- كان بحكم مهنته على علم بسر وأفشاء دون سبب مشروع"<sup>1</sup>، حيث نجدها نصت على معاقبة الموظف الذي يتهاون بالحفاظ على الأسرار الوظيفية ويقوم بإفشائها بالحبس مدة لا تتجاوز الثلاث سنوات .

### ثانيا: مدى مساءلة الموظف تأديبيا بعد انتهاء خدمته

بالرجوع إلى نصوص قانون الخدمة المدنية الفلسطيني ونظام الخدمة المدنية الأردني نجد أن كلاهما لم ينصا بشكل صريح وواضح على مدى جواز أو إمكانية مساءلة الموظف تأديبيا بعد إنهاء خدمته، سواء عما يكون قد ارتكبه أثناء خدمته من مخالفات، وسواء تلك التي تم اكتشافها بعد تركه للخدمة، أو تلك التي تم اكتشافها ولكن أثناء التحقيق معه عنها إنتهت خدمته.

ولكن في الوقت ذاته نجد أن المشرع الفلسطيني مثلا تحدث عن محو العقوبات التأديبية في نصوصه حيث جاءت على النحو التالي "

1-يتم محو العقوبات التأديبية التي تفرض على الموظف بإنهاء المدد التالية:

- أ. ستة أشهر في حالة التنبيه أو اللوم أو الإنذار أو الخصم من الراتب مدة لا تتجاوز خمسة أيام
- ب. سنة في حالة الخصم من الأجر مدة تزيد على خمسة أيام أو تأجيل العلاوة أو الحرمان منها
- ج. سنتان بالنسبة إلى العقوبات الأخرى فيما عدا عقوبتي الفصل والإحالة على المعاش بحكم أو قرار تأديبي.

<sup>1</sup> قانون العقوبات الفلسطيني رقم 16 لسنة 1960، المادة 355

2- بالنسبة لغير شاغلي الوظائف العليا يتم المحو في الحالات المذكورة في الفقرة (1) بقرار من اللجنة المختصة وفقاً لأحكام اللائحة التنفيذية لهذا القانون إذا تبين لها أن سلوك الموظف وعمله منذ توقيع العقوبة مرضياً وذلك من واقع تقارير كفاية أدائه السنوية وكل خدمته وما يبيده رؤسائه عنه.

وبالتالي يمكننا من خلال نص هذه المادة أن نستخلص أن الموظف العام بعد انتهاء رابطة الوظيفة وإنهاء خدماته فإنه لا يمكن مساءلته تأديبياً عن أي عمل أتى به إخلالاً بواجبات وظيفته لكن بالتأكيد هذا لا يمنع من مساءلته جنائياً إذا استلزم الأمر ذلك ما لم تكن تلك الجرائم قد سقطت عنه بالتقادم أو الوفاة<sup>1</sup>.

أما بالنسبة للمشرع الأردني فلم يتطرق لهذه المسألة ضمن النصوص التي تتعلق بالإجراءات التأديبية التي وردت في نظام الخدمة المدنية، بالرغم من الأهمية العملية التي تتمتع بها، وفي حالة وفاة الموظف فيتم وقف الإجراءات التأديبية التي اتخذت بحقه، ولا يمكن الاستمرار فيها أو أن يصدر أي قرار بشأنها بأي صورة كانت<sup>2</sup>

### ثالثاً: مدى إعادة تعيين الموظف بعد انتهاء خدمته

القاعدة العامة التي توضح مدى إعادة تعيين الموظف بعد إنهاء خدماته، هي أن إعادة التعيين يعد وكأنه تعيين جديد يشترط أن يكون الموظف مستوفياً لجميع الشروط التي تطلبها الوظيفة الجديدة. وبالرجوع لنصوص قانون الخدمة المدنية الفلسطيني ونظام الخدمة المدنية الأردني فإننا نجد كلاهما تحدثا عن إعادة تعيين الموظف في حالات معينة تم تحديدها وجاءت على النحو التالي

#### 1- حالة فقدان الوظيفة

حيث نص المشرع الفلسطيني في المادة (121) على ما يلي:

<sup>1</sup> قانون العقوبات الفلسطيني رقم 16 لسنة 1960، المادة 75.

<sup>2</sup> نظام الخدمة المدنية الأردني، المادة (160).

1. يجوز إعادة الموظف المتغيب لعمله شريطة عدم التعيين على شاغر وظيفته إذا تقدم الموظف بعذر مقبول واقتنع به رئيس الدائرة الحكومية بالتنسيق مع الديون خلال مدة شهرين من تاريخ إنهاء خدمته ، وتحسب مدة الإنقطاع عن العمل من إجازة الموظف الإعتيادية، وإذا لم يكن لديه رصيد تحتسب المدة دون راتب"، في حين نص المشرع الأردني من المادة ( 169/2/د) من نظام الخدمة المدنية الأردني على " للموظف الذي اعتبر فاقداً لوظيفته بمقتضى أحكام هذه المادة التقدم بطلب تعيين لغايات التنافس لإشغال وظيفة في الخدمة المدنية وفقاً لأحكام هذا النظام شريطة انقضاء سنتين على الأقل على قرار فقده لوظيفته وحصوله على قرار من رئيس الديوان بالموافقة له على التقدم للعمل في الخدمة المدنية".

فمن خلال ما سبق ذكره يمكننا استخلاص أن كلا المشرعين نصا على إمكانية إعادة تعيين الموظف الذي انتهت خدمته بسبب فقدانه لوظيفته، لكن المشرع الفلسطيني اشترط ان تكون الوظيفة التي كان يشغلها الموظف لا زالت شاغرة ولم يتم شغلها وأن يتم بعذر مقبول لتغيبه عن وظيفته والذي كان سببا لفقدان وظيفته وأن يكون طلب إعادة التعيين مقدما خلال شهرين من تاريخ صدور قرار بفقده لوظيفته وإنهاء خدماته واحتساب المدة من رصيد إجازاته، في حين المشرع الأردني اجاز للمشرع الذي فقد وظيفته تقديم طلب لشغل وظيفة عامة والتي يمكننا أن نفهم منها أنها ستكون وظيفة أخرى غير التي كان يشغلها وأن يكون ذلك الطلب مقدما بعد مرور سنتين على الأقل على قرار فقدانه لوظيفته وحصوله على قرار من رئيس ديوان الخدمة المدنية بالموافقة له على التقدم بطلب للعمل بالخدمة المدنية وإلا فلا يستطيع أن يتقدم بطلب لإعادة تعيينه.

## 2- حالة انتهاء الرابطة الوظيفية بسبب الاستغناء عن الخدمة

أعطى المشرع الأردني للموظف الذي قامت الإدارة بالإستغناء عن خدماته الحق في تقديم طلب تعيين لأغراض التنافس لشغل وظيفة في الخدمة المدنية بعد مرور ثلاث سنوات على الأقل على صدور قرار الاستغناء عنه، بشرط أن يحصل على قرار من رئيس ديوان الخدمة المدنية بالموافقة

له على التقدم للعمل في الخدمة المدنية<sup>1</sup>، جدير بالذكر أن المشرع الفلسطيني لم ينص أبداً على الاستغناء عن الخدمة كسبب من أسباب انتهاء خدمة الموظف العام.

ويستغنى عن خدمات الموظف العام إذا فرضت عليه خلال السنة الواحدة ثلاث عقوبات من العقوبات التأديبية التالية: الخصم من راتبه الشهري الأساسي بما لا يتجاوز نصفه ، تأخير الزيادة السنوية لمدة لا تتجاوز الثلاث سنوات وتخفيض العلاوات كلياً أو جزئياً لمدة لا تتجاوز السنة الواحدة ويتم إستثناء العلاوة الشخصية والعائلية من هذه العقوبة وتنزيل الراتب وتنزيل الدرجة ويتحقق الاستغناء عن الخدمة حكماً بعد فرض وإيقاع العقوبة التأديبية الثانية، ولا يجوز إيقاع هذه العقوبة ابتداءً على الموظف إذا كانت الأفعال التي نسبت إليه يترتب عليها درجة عالية من الجسامة، بل يعين في هذه الحالة توقيع عقوبة العزل، كما لا يشترط التوالي في إيقاع تلك العقوبات. وعليه لا يستلزم الاستغناء عن الخدمة إحالة الموظف إلى المجلس التأديبي ما دام قد سبق إيقاع العقوبات السابقة بحقه<sup>2</sup>.

ويتم الاستغناء عن الموظف بقرار من المرجع المختص يتعيين مثيله في الدرجة والراتب<sup>3</sup>، ولا يجوز إعادة تعيين الموظف الذي استغنى عن خدماته إلا بعد مرور ثلاث سنوات على الأقل من صدور قرار الإستغناء عنه وحصوله على قرار من رئيس الوزراء بالموافقة على إعادة تعيينه في الخدمة العامة، ولا يعتبر القرار الصادر عن الوزير أو رئيس الوزراء بعدم الموافقة على إعادة تعيين المستدعي للخدمة بعد أن تم الإستغناء عن خدماته، من عداد القرارات النهائية التي يجوز الطعن فيها بالإلغاء أمام محكمة العدل العليا ، كما أن لا يوجد نص في نظام الخدمة المدنية أو أي من التشريعات الأخرى النافذة ما يجيز الطعن بهذا القرار<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> المادة (170) نظام الخدمة المدنية الأردني.

<sup>2</sup> عدل علياً أردنية، 1994/9/17، مجلة نقابة المحامين، 1995، ص3231، مشار لدى شطناوي، علي خطار، الوجيز في القانون الإداري، 2003، ص595.

<sup>3</sup> عدل علياً أردنية، 1995/10/18، مجلة نقابة المحامين، 1996، ص728، مشار لدى شطناوي، علي خطار، الوجيز في القانون الإداري، 2003، ص596.

<sup>4</sup> عدل علياً أردنية، 1993/11/30، مجلة نقابة المحامين، 1994، ص1472، مشار لدي شطناوي، علي خطار، الوجيز في القانون الإداري، 2003، ص569.

3- حالة إنتهاء الرابطة الوظيفية بسبب صدور حكم جنائي من محكمة مختصة على الموظف  
بجناية أو جناية مخلة بالشرف أو الأمانة

وقد أجاز المشرع الأردني للموظف الذي تم عزله من وظيفته بسبب صدور حكم عليه من محكمة  
لمدة تزيد على ستة أشهر من غير المنصوص عليها في البند (1) من المادة (171/أ) بعد  
حصوله على موافقة رئيس ديوان الخدمة المدنية أن يتقدم بطلب للعمل في الخدمة المدنية<sup>1</sup>، بالتالي  
وبمفهوم المخالفة فإن انتهاء خدمة الموظف بسبب صدور حكم عليه من الأحكام المنصوص عليها  
في المادة (171/1) يمنع إعادة تعيين الموظف للعمل في الخدمة المدنية، وهذا ما يمكننا  
استخلاصه أيضاً لدى المشرع الفلسطيني والذي نص في المادة (143) البند (4) منها على " في  
حالة ثبوت عدم وجود تهمة بحق الموظف وكان سبب احتجازه ليس متعلقاً بوظيفته أو بسبب  
إتهامه بتهمة تتعلق بوظيفته، ولا تتعلق بالشرف أو الأمانة يلتزم الديوان بأن يعيده إلى عمله مع  
احتساب الفترة من تاريخ احتجازه حتى مباشرته العمل دون راتب دون أن يتم إرجاع ما صرفه  
خلال هذه الفترة<sup>2</sup>، وبهذا فإنه إذا كان الحكم الصادر على الموظف متعلقاً بالشرف أو الأمانة أو  
مرتبطاً بوظيفته فإن ذلك يعني عدم قبول طلب إعادة تعيينه في الخدمة العامة.

4- حالة إنتهاء الرابطة الوظيفية بسبب التسريح من الخدمة

في حالة تسريح الموظف من الخدمة فإنه يكون لهذا الموظف الذي تم تسريحه حق الأولوية في  
التعيين في أي وظيفة في الخدمة بما يتناسب مع مؤهلاته وخبراته خلال ستة أشهر من تاريخ  
التسريح، ويفقد هذا الحق إذا عرض عليه إعادة تعيينه في وظيفة ورفض قبول هذا العرض<sup>3</sup>.

وقد أورد المشرع الأردني نصاً عاماً حول إعادة التعيين في الوظيفة وهذا ما نص عليه في المادة  
(58) من نظام الخدمة المدنية، والتي تنص بأنه إذا تم إعادة موظف سابق للخدمة المدنية فلا  
يجوز تعيينه في درجة أعلى من الدرجة التي كان يشغلها عندما انتهت خدمته أو براتب أعلى من

<sup>1</sup> المادة (171) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

<sup>2</sup> الماد (143)، قانون الخدمة المدنية الفلسطيني.

<sup>3</sup> المادة (174/ب) نظام الخدمة المدنية الأردني.

الراتب الذي كان يتقاضاه في ذلك الوقت إلا إذا حصل على مؤهل علمي جديد أو على خبرة تتفق مع الوظيفة التي سيعين فيها

### المطلب الثاني: الآثار المادية المترتبة على انتهاء الرابطة الوظيفية

يستحق الموظف عند انتهاء الرابطة الوظيفية مجموعة من الحقوق المادية التي يحصل عليها بعد انتهاء خدمته، جدير بالذكر أن هذا الموظف يستحق كافة حقوقه المالية إذا أنهيت أو انتهت خدمته في اية من الحالات التالية<sup>1</sup>:

1- عدم لياقته صحيا

2- بلوغه السن القانونية لإنهاء أو انتهاء خدمة الموظف.

3- إلغاء الوظيفة والتسريح.

4- الإحالة على التقاعد.

5- الإستغناء عن الخدمة.

ويحرم من كافة حقوقه المالية إذا انتهت أو أنهيت خدمته في أي من الحالات التالية<sup>2</sup>:

1- العزل.

3- فقد الوظيفة.

4- فقد الجنسية الأردنية

### أولاً: الحصول على راتب تقاعدي

يمثل التقاعد مركزاً تنظيمياً يضمن حقوق الموظف المتقاعد يقابل الاقتطاعات الشهرية التي يدفعها لإدارة التقاعد، والموظف المتقاعد يستفيد من هذه الحقوق طوال حياته والمعاليين من بعده، حيث نظم المشرع هذه الحقوق في قانون التقاعد، متمثلة هذه الحقوق في إلزام الإدارة بأن تدفع راتب

<sup>1</sup> نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013، المادة 177.

<sup>2</sup> نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013، المادة 176.

شهري للموظف المتقاعد لضمان حياة كريمة له بعد فترة طويلة من العطاء للدولة مما يغنيه عن احتياج الآخرين.

يستحق الموظف المحال على المعاش نتيجة لعجزه الطبي أو المعالين بعد وفاته راتباً تقاعدياً ويختلف مبلغه بحسب القانون، وهنا سأوضح مقدار هذا الراتب في كل حالة من الحالات السابقة الذكر.

### 1-تقاعد الشيخوخة

الموظف المتقاعد تقاعد شيخوخة له الحق في أن يحصل على راتب تقاعدي يحسب على أساس 2% عن كل سنة خدمة، ويتم حسابها على أساس متوسط لآخر ثلاث سنوات من سنوات الخدمة المحسومة لأغراض التقاعد<sup>1</sup>.

### 2-التقاعد المبكر

كما سبق الحديث في المبحث السابق عن حق الموظف في أن يطلب من الإدارة إحالته على التقاعد بشرط أن يكون قد عمل (15) سنة من الخدمة المحسومة لأغراض التقاعد وبلوغه سن (55) عام فإن الراتب التقاعدي وفقاً بنظام المنافع المحددة ينخفض بمقدار (4%) عن كل سنة أجزء من السنة حتى وصول المتقاعد إلى سن التقاعد.

### 3-تقاعدالعجز الطبي

يحق للموظف المتقاعد الذي يكون مشتركاً في نظام المنافع المحددة الحصول على تقاعد العجز الطبي بمعدل 2% عن كل سنة خدمة يتم إحتسابها من متوسط الراتب لآخر ثلاث سنوات، مع مراعاة أن سنوات الخدمة المحسومة لأغراض التقاعد هي عدد سنوات الخدمة الفعلية حتى تاريخ

<sup>1</sup> المادة (25) من قانون التقاعد العام الفلسطيني رقم 7 لسنة 2005.

الإصابة او العجز، يضاف إليها نصف السنوات المتبقية حتى بلوغ سن التقاعد الإلزامي بحيث لا تزيد سنوات الخدمة المحسومة لأغراض التقاعد عن (35) سنة<sup>1</sup>.

#### 4-تقاعد الوفاة

في حالة وفاة الموظف المتقاعد المشترك بنظام المنافع المحددة بعد تقاعده، يحصل الورثة على المبلغ الذي كان يحصل المتوفى عليه كاملا، وفي حالة وفاة المشترك خلال الخدمة الفعلية يتم إحتساب الراتب التقاعدي وفقا للأسس المعتمدة لإحتساب راتب العجز الصحي المذكور سابقا، ويوزع الراتب التقاعدي والتأمين على الورثة المستحقين<sup>2</sup>.

والورثة المستحقون بحسب نص المادة (32) من القانون هم:

1-أرملة أو أرامل المشترك.

2-الأولاد والأخوة أقل من 21 سنة والذين كانوا يعالون من المشترك قبل وفاته.

3-الأولاد والأخوة ما فوق 21 سنة ودون 26 سنة والذين كانوا يعالون من المشترك قبل وفاته والذين ما زالوا يكملون تعليمهم الجامعي.

4-الأولاد والأخوة الذين كانوا يعالون من قبل المشترك قبل وفاته والعاجزين عن تحصيل دخل لأسباب صحية، وتقوم اللجنة الطبية المشكلة من قبل الهيئة بتحديد ما إذا كان الوضع الصحي لأحدهم يمنعه من العمل أم لا.

5-البنات والأخوات غير المتزوجات، مطلقات أو أرامل.

6-والدا المشترك.

<sup>1</sup> المادة 1/25/ب من قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005.

<sup>2</sup> المادة 3/25 من قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005.

7-زوج المشتركة، إذا كان عند وفاتها غير قادر على كسب الدخل من الناحية الصحية أو غير قادر على إعالة نفسه، وفقاً لتقرير اللجنة الطبية المشكلة من قبل الهيئة.

وقد نصت المادة (8) من قانون التقاعد العام على أنه لا يتقاضى راتباً تقاعدياً ولا تنطبق عليه أحكام قانون التقاعد كل من " 1-موظفو القطاع العام فوق الـ 45 سنة عند تاريخ تنفيذ هذا القانون.

أما بالنسبة للمشرع الأردني فقد أوردت المادة (177/أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني أنه يجب أن تدفع للموظف حقوقه المالية إذا تم إنهاء خدماته بسبب عدم لياقته صحياً، أو إذا أتم السن القانونية لإنهاء الخدمة، أو إذا تمت إحالته على التقاعد، أو في حالة تم تسريحه من عمله، أو في حال الإستغناء عن الخدمة. أما في حالة العزل من الوظيفة أو فقدانها أو فقدان الجنسية الأردنية فيتم حرمان الموظف من حقوقه المالية بمجرد تحقق أي من هذه الحالات.

وكذلك نصت المادة (19) من قانون التقاعد العام الأردني رقم (34) لسنة (1959) على " يحسب راتب التقاعد الشهري للموظف الذي يستحق التقاعد على أساس ضرب مجموع عدد أشهر خدمته المقبولة للتقاعد في راتبه الشهري الأخير وتقسيم حاصل الضرب على ستمائة ولا يجوز أن يتجاوز راتب التقاعد الشهري في أية حال خمسة وسبعين في المائة (75%) من راتب الموظف الشهري الأخير"

وكذلك نصت المادة (26) من القانون ذاته على " يفقد نهائياً الحق في راتب التقاعد أو المكافأة: أ- كل موظف أو متقاعد ثبت عليه بحكم قضائي قطعي من محكمة أردنية مختصة أنه ارتكب جريمة الخيانة العظمى أو قام بأعمال التجسس لحساب دولة أجنبية أو أية جريمة جنائية أخرى مخرطة بأمن الدولة الداخلي أو الخارجي.

ب - كل موظف حكم بحكم قطعي من محكمة أردنية مختصة بالحبس لجريمة اختلاس أموال الدولة أو سرقتها أو لجريمة التزوير في الوثائق الرسمية.

ج-تتقاضى عائلة الموظف في أي من الحالتين أ وب حصتها من راتب تقاعده كما هو مبين في هذا القانون مدة سجنه ويقطع عند إطلاق سراحه كما تعاد إليها عند وفاته د-تسري أحكام هذه المادة على الوزير<sup>1</sup>.

### ثانيا: الحصول على مكافأة نهاية الخدمة

يستحق الموظف تعويضا عن المدة التي أمضاها في العمل في حالة تركه لوظيفته بغض النظر عن السبب المؤدي إلى إنهاء الخدمة، ويترتب على إنهاء خدماته حرمانه من الراتب الوظيفي، فذلك يعمل القانون على تعويضه بمبالغ تشبه ذلك، إما في صورة مبالغ مالية تدفع للموظف مرة واحدة وفي هذه الحالة تسمى (المكافأة)، أو على شكل مبالغ مالية يتسحقها الموظف مدى الحياة تؤول للورثة فيما بعد وتسمى (الراتب).

1- في القانون الفلسطيني.

قانون التقاعد العام رقم (7) لسنة (2005) لم ينظم أحكام مكافأة نهاية الخدمة ولم ينص عليها، لذلك سوف أقوم بشرحها على النحو التالي.

نظم قانون التأمين والمعاشات رقم (8) لسنة (1964)، وقانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن رقم (16) لسنة (2004) مكافأة نهاية الخدمة في حالتين:

الحالة الأولى: مكافأة نهاية الخدمة في غير حالات بلوغ سن التقاعد

إذا انتهت خدمة الموظف الذي ينتفع بقانون التقاعد ولم تكن مدة خدمته قد بلغت الحد الذي يمنحه الحق في الحصول على معاش وفقا لأحكام القانون يستحق الموظف مكافأة يتم احتسابها على أساس 15% من مرتبه السنوي عن كل شهر من سنوات الخدمة المحسوبة لأغراض التقاعد، وفي غير حالات سن التقاعد لا يتم إستحقاق أية مكافأة إذا كانت مدة الخدمة تقل عن ثلاث سنوات لأي سبب غيرالاستقالة، أو الإقالة التأديبية، دون أن يكون يتقاضى أي مبلغ آخر بموجب هذا

<sup>1</sup> المادة (26) من قانون التقاعد العام الأردني رقم 7 لسنة 2005

القانون قيد له مبلغ يعادل حاصل ضرب أشهر عمله في 10% من راتبه الإجمالي عن الشهر الأخير لعمله<sup>1</sup> .

الحالة الثانية: مكافأة نهاية الخدمة عن السنوات التي تزيد عن الحد الأقصى

حددت المادة (4) من القانون رقم 8 لسنة 1964 المدة التي يتم إحتسابها للمعاش والتي يستحق الموظف المتقاعد بناءً عليها الراتب الشهري التقاعدي والذي يعادل 70% لمن عمل مدة 20 عام، ولكن قد يستمر الموظف بعمله لمدة أكثر من 20 عام لأسباب متعددة، وقد أصدر الرئيس ياسر عرفات قرار بقانون رقم (4) لسنة (1996) بشأن تنفيذ كل أحكام قانون التأمين والمعاشات ونص على " تصرف للموظفين الذين تنتهي خدماتهم مكافأة نهاية الخدمة بواقع 15% من المرتب السنوي عن كل سنة من سنوات الخدمة التي تزيد عن الحد الأقصى للمعاش<sup>2</sup>.

وترى الباحثة أن أبرز المآخذ التي وجدت في قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005 هوأنه لم يتم النص على مكافأة نهاية الخدمة خاصة إذا زاد عدد سنوات خدمته الفعلية، فليس من المعقول أن يعمل الموظف مجاناً وهو يدفع اشتراكات شهرية لصندوق التقاعد العام، حتى عن المدة التي تزيد عن مدة 35 سنة، لذا يجب على مجلس الوزراء إصدار لائحة تحدد صرف مبلغ مكافأة نهاية الخدمة عن السنوات التي تزيد عن الحد الأقصى للمعاش.

## 2- في القانون الأردني

نصت المادة (177) من نظام الخدمة المدنية الأردني على أن تدفع للموظف العام حقوقه المالية إذا أنهيت خدمته بسبب إكمال السن القانونية لانتهائها أو بسبب عدم اللياقة الصحية أو بسبب التسريح أو بسبب الإستغناء عن الخدمة أو بسبب الإحالة على التقاعد، فعندئذ يستحق جميع حقوقه

<sup>1</sup> المادة (21) المعدلة بالأمر رقم 515/1975 من قانون التأمين والمعاشات رقم 8 لسنة 1964، يقابلها المادة (32) من قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم (16) لسنة 2004، مشار لدى مزهر، وليد، مرجع سابق، ص80.

<sup>2</sup> المادة 2 المعدلة بالأمر رقم 4 لسنة 1996، بشأن تعديل بعض أحكام قانون التأمين والمعاشات المذكور بمجلة الوقائع الفلسطينية في 15 نوفمبر، وتقابلها المادة 56 من قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم 16 لسنة 2004، مشار لدى مزهر، وليد عبد الرحمن، الحقوق التقاعدية للموظف العام، ص81.

المالية، ومن ضمنها مكافأة نهاية الخدمة، أو المعاش التقاعدي حسب الأحوال وفق أحكام القوانين والأنظمة ذات الصلة<sup>1</sup>.

وكذلك نصت المادة (21) من قانون التقاعد العام رقم (34) لسنة (1959) على أنه " يجري حساب المكافأة التي لم يحدد في هذا القانون على أساس جزء من اثني عشر جزءاً من راتب الموظف الشهري الأخير عن كل شهر كامل من خدمته المقبولة للتقاعد على ألا يقل مقدار المكافأة عن مجموع العائدات التقاعدية التي اقتطعت من رواتبه أو يقل عن راتب شهر واحد، وتسري أحكام المادة العشرين من هذا القانون عند تطبيق أحكام هذه المادة".

ووفقاً لما سبق طرحه فيما يتعلق بمكافأة نهاية الخدمة فإن الباحثة ترى أن المشرع الفلسطيني لم يكن موفقاً في قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005 حينما لم يقر بالنص على مكافأة نهاية الخدمة، في حين كان المشرع الأردني أفضل حينما نص عليها في القانون رقم 34 لسنة 1959 ، وذلك لأنه ليس من العدل أن يقوم الموظف بتأديته خدماته للدولة دون الحصول على مبلغ مقتطع أو مبلغ إضافي " أي مكافأة نهاية الخدمة " عند انتهاء خدماته، ويكون الموظف وكأنه يقوم بتأدية خدماته للدولة بالمجان، وذلك لأنه ليس من العدل أو المنطق أن يقوم الموظف بالعمل لحساب الدولة طيلة حياته دون أن تكافئه الدولة عند انتهاء خدماته بعدما أفنى عمره في خدمتها وإعلاء شأنها.

وبالرجوع لأحكام محكمة العدل العليا الفلسطينية نجد أنها نصت على الحقوق التقاعدية للموظف العام في قرارها الصادر بتاريخ 2007/1/17 حيث نص القرار على ما يلي " بعد التدقيق والمداولة والإطلاع على كافة أوراق الدعوى، وبالرجوع إلى القانون الأساسي الذي نص في المادة 95 منه على (يعين القانون قواعد منح المرتبات والمعاشات والتعويضات والإعانات والمكافآت التي تنقرر على الخزينة العامة والجهات التي تتولى تطبيقها ولا يجوز صرف أي مبالغ استثنائية إلا في الحدود المعينة قانوناً).

<sup>1</sup> المادة 177 من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013

ولما كان الطعن ينصب على قرارات المستدعي ضدها المتعلقة باستحقاقات الرواتب التقاعدية للمستدعين والذي تم بموجبها تخصيص الرواتب التقاعدية بعد ما تم تقسيم مدة خدماتهم إلى فترتين الأولى سابقة لصدور الأمر 1264 بشأن التقاعد والثانية تبدأ من تاريخ سريان الأمر المذكور في 1987/4/1 وحتى تاريخ الإحالة على التقاعد إذ تم احتساب الرواتب عن الفترة الأولى إذ تم ضرب عدد أشهر الخدمة بالراتب الأساسي الأخير في حين تم احتساب الراتب التقاعدي عن الفترة الثانية بضرب عدد أشهر الخدمة في تلك الفترة بالراتب الأساسي مضافاً إليه علاوة المهنة .

ولما كانت إدارة لجنة التقاعد المدني - باحتسابها حقوق المستدعين التقاعدية على فترتين وفق التفصيل المشار إليه آنفاً تكون قد وضعت قواعد لمنح واحتساب الحقوق التقاعدية لم ينص القانون عليها ذلك انه لم يرد في الأمر 1264 ما يجيز تجزئة مدة خدمة أي مستخدم يحال إلى التقاعد بعد سريان الامر اعتباراً من تاريخ 1987/4/1 بل جاء النص صريحاً وقاطعاً على سريانه على من تتم إحالته للتقاعد اعتباراً من التاريخ المذكور وذلك تطبيقاً لمبدأ الأثر المباشر للقانون الجديد على المراكز القانونية التي لم تتكون أو تكتمل بعد عند سريانه .

ولما كانت مهمة وضع قواعد منح واحتساب تلك الحقوق قد أناطها المشرع الدستوري بالقانون فقط وحيث ان الموضوع الذي يحجزه الدستور ( القانون الأساسي ) للقانون او لحكم القضاء يصبح موضوعاً غير إداري، وأن القرارات التي وأن القرارات الإدارية التي تتصدى له على خلاف الدستور تكون قرارات منعدمة - انظر كتاب النظرية العامة للقرارات الإدارية للدكتور سليمان الطماوي الطبعة السادسة صفحة 314 - ذلك أن الحقوق المالية المتعلقة بالرواتب والمعاشات والتعويضات والإعانات والمكافآت وضع لها الدستور ( القانون الأساسي ) باعتباره القانون الأعلى الحماية بأن أناطها بالقانون ولا يجوز للإدارة ان تنال من هذه الحقوق بما يعطلها أو يمس بها بالانتقاص منها كما لا يجوز لها تخطيها بالزيادة فيها أو أي قرار من شأنه أن يكون كذلك يقع منعدماً<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية رقم 2006/10، الصادر بتاريخ 2007/1/17

## النتائج والتوصيات

تناولت في هذه الدراسة موضوعا هاما متصلا بالحياة العملية ومتعلقا على وجه الخصوص في إحدى موضوعات الوظيفة العامة، وهو موضوع انتهاء الرابطة الوظيفية بغض النظر عن سبب إنتهاءها سواء كان لأسباب قانونية أم أسباب إدارية، وقد جاءت هذه الدراسة مقارنة ما بين القانون الفلسطيني والقانون الأردني من خلال عرض نصوص كل تشريع منهما حيث اعتمدت على قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لسنة 2005، ونظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013.

وقد تناولت في هذه الدراسة مواضيع مختلفة بدأتها في الفصل الأول بالحديث عن المفهوم العام للوظيفة العامة والموظف العام كمدخل عام لموضوع الدراسة حيث تناولت تعريف كل واحد منهما ومن ثم بيان كيفية العلاقة التي تربط بين الموظف العام والإدارة، ومن ثم جاء الحديث في الفصل الثاني عن الموضوع الأساسي لهذه الدراسة ألا هو الأسباب التي تؤدي إلى انتهاء الرابطة الوظيفية والآثار المترتبة عليها.

## النتائج

1- لقد لاحظت أن تعريف الموظف العام في كل من التشريع الفلسطيني والأردني لم يكن تعريفاً جامعاً مانعاً، حيث نجد أن كلا المشرعين لم يقيما بوضوح تعريف واضح ودقيق لمفهوم الموظف العام وإنما اكتفيا بتحديد وتوضيح من ينطبق عليه وصف الموظف العام، مع ملاحظة أن المشرع الأردني في تعريفه جاء مستثنياً للعمال الذين يتقاضون أجرهم على أساس اليومية فلم يشملهم التعريف.

2- فيما يتعلق بطبيعة العلاقة التي تربط بين الموظف العام والإدارة فإننا نجد أن هذه العلاقة هي علاقة تنظيمية وليست تعاقدية، وكلا المشرعين الفلسطيني والأردني ربطا الموظف بالإدارة واتفقا على كونها علاقة تنظيمية لا تعاقدية.

3- هناك العديد من الشروط العامة التي وضعها كلا المشرعين الفلسطيني والأردني يجب توافرها فيمن يتقدم للحصول على الوظيفة العامة، وأن انتقاص أي شرط منها أو انتفاء أي شرط وعدم توفره في طالب الوظيفة يؤدي إلى عدم حصوله عليها، وبالمقابل إذا افتقد أي شرط من تلك الشروط أثناء تواجده في عمله فإنه يكون سبباً لانتهاء خدمته وبالتالي فقدان وظيفته.

4- أسباب انتهاء الرابطة الوظيفية للموظف العامة مختلفة ومتعددة، قد تكون في بعض الأحيان أسباب قانونية وفي أحيان أخرى قد تكون أسباب إدارية، فالمنطق يفترض أن علاقة الموظف العام لن تكون علاقة مخلدة دون نهاية وإنما لكل شيء انقضاء.

5- انتهاء الرابطة الوظيفية وانقطاع علاقة الموظف العام بوظيفته لا يعني إنقطاع أية صلة بصورة نهائية أو أن يتحلل للموظف العام من أية التزامات تجاه الوظيفة التي كان يشغلها، حيث أن هناك مجموعة من النتائج والآثار سواء المادية أو القانونية تترتب على انتهاء الرابطة الوظيفية ومنها تبقى وتستمر حتى بعد إنتهاء هذه العلاقة.

## التوصيات

1-أوصي كلا المشرعين الفلسطيني والأردني على وضع وصياغة تعريف جامع ومانع لمفهوم الموظف العام لما في ذلك من أهمية في تلافي أي لبس أو غموض حول مفهوم الموظف العام أو من يشمله هذا المفهوم وغلق الطريق أمام أي محاولة للتلاعب بهذا التعريف.

2-أقترح على المشرع الأردني أن يعمل على ضم وشمول موظفي المياومة ضمن فئات الموظفين العموميين وإخضاعهم لنظام الخدمة المدنية لضمان توفير حياة كريمة لهم دون امتحان لحقوقهم.

3-أوصي المشرع الفلسطيني أن يسير على نهج المشرع الأردني فيما يتعلق بحالة إنهاء خدمة الموظف العام بسبب ارتكابه لجريمة جنحة أو جناية مخلة بالشرف أو الجرائم المخلة بالأخلاق العامة، حيث يكون من الأفضل لو أن المشرع الفلسطيني في نص المادة (171) يفعل كما فعل المشرع الأردني في نص المادة (166) في توضيح ما هي الجرائم التي تعد من الجرائم التي تمس الشرف والأخلاق العامة وذكرها على سبيل الحصر لما في ذلك من قطع للطريق على أية محاولة للالتفاف على المصطلح وتحميله ما لم يقصده.

4-أوصي المشرع الفلسطيني أن يحذو حذو المشرع الأردني وان يعمل على توسيع نطاق الأسباب التي تكون سببا لانتهاء خدمة الموظف العام وشمول أسباب أخرى، وأن يسير على النهج الذي سار عليه المشرع الأردني في نص المادة (166) من نظام الخدمة المدنية الأردنية بان يضيف مجموعة من الأسباب التي نص عليها المشرع الأردني ولم ينص عليها المشرع الفلسطيني مثل الإحالة على الاستبداء، الإستهناء عن الخدمة، التسريح من الوظيفة والعزل من الوظيفة.

5-رتب المشرع الأردني على بعض أسباب انتهاء الرابطة الوظيفية حرمان الموظف العام من حقوقه التقاعدية، وذلك إذا كان سبب انتهاء خدمته هو العزل من الوظيفة، فقدان الجنسية الأردنية، وفقد الوظيفة، وهنا أوصي المشرع الأردني على إعادة النظر في نص المادة (176) فيما يتعلق بحرمانه من حقوقه التقاعدية كون هذه الحقوق ليست متعلقة بالموظف وحده وإنما يتأثر بها من يعيهم الموظف وتتعدى آثارها إلى أفراد أسرته.

## قائمة المصادر والمراجع

أولاً: كتب اللغة

1- ابن منظور، جمال الدين أبو الفضل محمد بن مكرم بن علي، لسان العرب، بيروت، دار صادر، ج 9، ص 358

2- ابن فارس، أبو الحسن أحمد بن فارس بن زكريا القزويني، معجم مقاييس اللغة، بيروت، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، ج 6، ص 122

ثانياً: القوانين

1- قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لسنة 2005

2- نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013

3- القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2005

4- الدستور الأردني لسنة 1952 المعدل سنة 2011

5- قانون التقاعد العام الفلسطيني رقم (7) لسنة (2005)

6- قانون التقاعد العام الأردني رقم (34) لسنة (1959)

7- قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة (1960)

8- قانون الجنسية الأردني رقم (6) لسنة (1954)

### ثالثاً: الكتب العامة

- 1- بطارسة، سليمان سليم، نظام الوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية، الأردن، مطبعة كنعان، 1997.
- 2- البناء، محمود عاطف، مبادئ القانون الإداري في الأموال العامة والوظيفة العامة، دار الفكر العربي.
- 3- جعفر، أنس، الوظيفة العامة، القاهرة، دار النهضة العربية، 2007.
- 4- جمال الدين، سامي، أصول القانون الإداري، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، 1996.
- 5- الحلو، ماجد راغب، القانون الإداري، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، 1996.
- 6- الحواتي، بركات موسى، تشريعات الوظيفة العامة في العالم العربي، " دراسة قانونية تحليلية مقارنة، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2007.
- 7- الخلايلة، محمد علي، الوسيط في القانون الإداري، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2015.
- 8- رسلان، احمد انور، وسيط القانون الإداري، مصر، دار النهضة العربية، 1997.
- 9- الزعبي، خالد سمارة، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1993.
- 10- سعيد، كامل، شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات الأردني والقانون المقارن، دار الفكر، عمان الطبعة الثانية، 1983.
- 11- شطناوي، علي خطار، الوجيز في القانون الأردني، الأردن، دار وائل للنشر، 2003.
- 12- شطناوي، علي خطار، دراسات في الوظيفة العامة، عمان، الجامعة الأردنية، 1999.
- 13- شطناوي، علي خطار، مبادئ القانون الإداري ج3 الوظيفة العامة، عمان، الجامعة الأردنية، 1993.
- 14- شيحا، إبراهيم عبد العزيز، القانون الإداري، بيروت، الدار الجامعية، 1994.
- 15- الطماوي، سليمان محمد، مبادئ القانون الإداري، القاهرة، دار الفكر العربي، 1997.

- 16- الظاهر، خليل، القانون الإداري دراسة مقارنة، عمان، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 1998.
- 17- العتوم، منصور، المسؤولية التأديبية للموظف العام، عمان، مطبعة شرف، 1984.
- 18- القبيلات، حمدي، انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب، عمان، داروائل، 2003.
- 19- القيسي، إعاد علي حمودة، القانون الإداري، عمان، دار وائل، 1998.
- 20- كنعان، نواف، القانون الإداري، الكتاب الثاني، عمان، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، 2003.
- 21- مزهر، وليد عبد الرحمن، الحقوق التقاعدية للموظف العام، فلسطين، مركز الديموقراطية وحقوق العاملين في فلسطين، 2009.
- 22- الهداوي، حسن، الجنسية وأحكامها في القانون الأردني، عمان، دار مجدلاوي.
- 23- عوضة، محمد حسن، المبادئ الأساسية للقانون الإداري، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، 1997.

#### رابعاً: الرسائل العلمية

- 1-العنزي، عبد العزيز سعد مانع، النظام القانوني لإنهاء خدمة الموظف العام " دراسة مقارنة بين القانونيين الأردني والكويتي، جامعة الشرق الأوسط، 2012.

#### خامساً: الأحكام القضائية

- 1-أحكام محكمة العدل العليا الفلسطينية، مشار إليها في هوامش الرسالة.
- 2-أحكام محكمة العدل العليا الأردنية، مشار إليها في هوامش الرسالة.



**An-Najah National University**  
**Faculty of Graduate Studies**

**Termination of Employment Relation in Public Sector**  
**Comparative, Critical, Analytical Study between Palestinian**  
**and Jordanian Law**

**By**  
**Karamah Ali Faraj**

**Supervisor**  
**Dr. Mohamed Sharakah**

**Co-superviosr**  
**Dr. Baha' Al-Ahmad**

**This Thesis is submitted in Partial Fulfillment of Requirements for**  
**The Degree of Master of Public Law, Faculty of Graduate Studies,**  
**An-Najah National University, Nablus- Palestine.**

**2017**

**Termination of Employment Relation in Public Sector Comparative,  
Critical, Analytical Study between Palestinian and Jordanian Law**

**Prepared By**

**Karamah Ali Faraj**

**Supervised**

**Dr. Mohamed Sharakah**

**Co-superviosr**

**Dr. Baha' Al-Ahmad**

**Abstract**

The study discussed termination of employment relation in public sector "comparative, critical, analytical study between Palestinian and Jordanian law and the reasons for this termination.

The study consists of introduction, two chapters and conclusion. Introduction contains the significant of the study, methodology, place limitation and statement of the problem. Chapter one defines the concepts of modern and public employee in addition to clarify their concepts. the public employee's right, duties , conditions of employment , the relation between the employee and the administration and the authority which he has between the law and the administration orders are also included in chapter one. Chapter two on the other hand included the legal and administrative reasons for terminating the employment relation and its legal and material effects.

Finally, conclusion has several results and recommendations that the researcher has suggested.