



كلية الحقوق
قسم القانون العام

النظام القانوني للتعين في الوظائف القيادية الإدارية العليا

دراسة تحليلية مقارنة (الأردن و مصر)

رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق
من الباحث

أحمد حمود سالم المعاعية

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة:

أ.د/ محمد أنس قاسم جعفر (رئيساً)

أستاذ القانون العام - كلية الحقوق - جامعة بني سويف ومحافظ بني سويف الأسبق

أ.د/ ربيع أنور فتح الباب (مشرفاً وعضواً)

أستاذ القانون العام - وكيل كلية الحقوق الأسبق - جامعة عين شمس

أ.د/ محمد سعيد حسين أمين (عضواً)

أستاذ ورئيس قسم القانون العام - كلية الحقوق - جامعة عين شمس.

١٤٤٠هـ - ٢٠١٩ م



كلية الحقوق
قسم القانون العام

صفحة العنوان

اسم الباحث : احمد حمود سالم المعاعيه

عنوان الرسالة : النظام القانوني للتعيين في الوظائف

القيادية الاداريه العليا

دراسة تحليليه مقارنة (الأردن و مصر)

الدرجة العلمية : الدكتوراه

القسم : القانون العام

الكلية : الحقوق.

الجامعة : جامعة عين شمس.

سنة التخرج :

سنة المنح : ٢٠١٩



كلية الحقوق
قسم القانون العام

رسالة دكتوراه

اسم الباحث : احمد حمود سالم المعاعيه
عنوان الرسالة : النظام القانوني للتعيين في الوظائف
القيادية الاداريه العليا .دراسة تحليليه مقارنة (الأردن و مصر)
الدرجة العلمية : الدكتوراه
لجنة المناقشة والحكم على الرسالة:

أ.د/ محمد أنس قاسم جعفر (رئيساً)

أستاذ القانون العام – كلية الحقوق – جامعة بني سويف ومحافظ بني سويف الاسبق

أ.د/ ربيع أنور فتح الباب (مشرفاً وعضواً)

أستاذ القانون العام – وكيل كلية الحقوق الأسبق – جامعة عين شمس

أ.د/ محمد سعيد حسين أمين (عضواً)

أستاذ ورئيس قسم القانون العام – كلية الحقوق – جامعة عين شمس.

الدراسات العليا

بتاريخ / /

أجيزت الرسالة:

ختم الإجازة:

موافقة مجلس الجامعة

بتاريخ / /

موافقة مجلس الكلية

بتاريخ / /



قال تعالى: {وَقَالَ لَهُمْ نَبِيُّهُمْ إِنَّ اللَّهَ قَدْ بَعَثَ لَكُمْ طَالُوتَ مَلِكًا قَالُوا أَنَّى يَكُونُ لَهُ الْمُلْكُ عَلَيْنَا وَنَحْنُ أَحَقُّ بِالْمُلْكِ مِنْهُ وَلَمْ يُؤْتَ سَعَةً مِنَ الْمَالِ قَالَ إِنَّ اللَّهَ اصْطَفَاهُ عَلَيْكُمْ وَزَادَهُ بَسْطَةً فِي الْعِلْمِ وَالْجِسْمِ وَاللَّهُ يُؤْتِي مُلْكَهُ مَن يَشَاءُ وَاللَّهُ

وَأَسْعَ عَلِيمٌ}.. [البقرة : ٢٤٧]

صَلَّى
الْعِظِيمُ

وقوله صلى الله عليه وسلم
((يا أباذر! إنك ضعيف، وإنها أمانة، وإنها يوم
القيامة خزي وندامة، إلا من أخذها بحقها وأدى
الذي عليه فيها))

رواه مسلم



اهداء

إلى والدي .. أطل الله في عمره

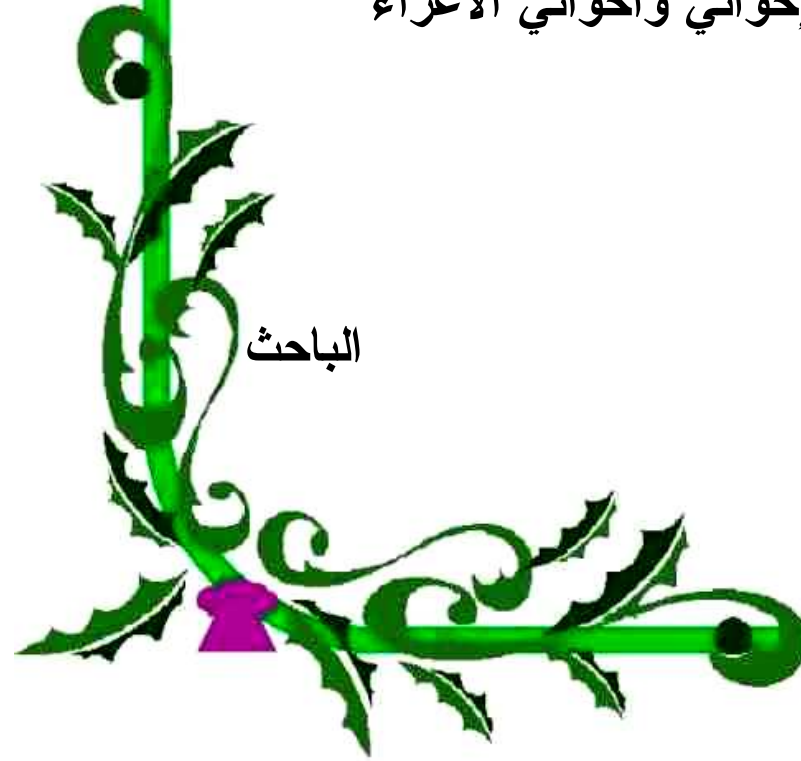
إلى أُمي الحبيبة أطل الله في عمرها

إلى زوجتي وابنائي.. اللذين صبروا معي

وتحملوا كد غيابي عنهم في سبيل العلم

إلى إخواني وأخواتي الأعزاء

الباحث



شكر وتقدير

لا يسعني إلا أن اعبر عن أسمى آيات الشكر والامتنان للعالم الجليل الأستاذ الدكتور/ ربيع أنور فتح الباب، أستاذ القانون العام ووكيل كلية الحقوق الأسبق جامعة عين شمس، لتفضل سيادته بالموافقة على الإشراف على هذه الرسالة، والذي أعانني بغزير علمه وحسن توجيهاته على انجاز هذه الرسالة، متعه الله بوافر الصحة والعافية وزاده بسطة في العلم والرزق.

إلى أستاذي الفاضل الأستاذ الدكتور/ علي عبد العال سيد، أستاذ القانون العام كلية الحقوق - جامعة عين شمس، ورئيس مجلس النواب، أعانه الله وسدد خطاه ونفع البلاد والعباد بعلمه من موقع المسؤولية بيت التشريع، على ما قدمه لي من نصح وتوجيه منذ إعداد خطة الدراسة لهذه الرسالة، والذي لم ييخل علي بعزيرز وقته، رغم كثرة مشاغله ومهامه، جزاه الله عني وعن كل طالب علم خير الجزاء. والشكر موصول أيضاً إلى الأستاذ الدكتور/ محمد أنس قاسم جعفر أستاذ القانون العام - كلية الحقوق - جامعة بني سويف ومحافظ بني سويف الاسبق، على تكرم سيادته برئاسة لجنة المناقشة والحكم على الرسالة رغم كثرة مشاغله، أطال الله في عمره وأسأل الله أن يجزيه عني خير الجزاء .

عميق امتناني للعالم الفقيه الجليل والشكر الجزيل إلى الأستاذ الدكتور/ محمد سعيد أمين، أستاذ ورئيس قسم القانون العام - كلية الحقوق - جامعة عين شمس، فقد تشرفت بقبوله الإشتراك في عضوية لجنة المناقشة والحكم على الرسالة، رغم كثرة مشاغله، متطلعا لملاحظات سيادته، والتي ستكون موضع اهتمامي، متعه الله بوافر الصحة والعافية .

وفي الختام نحمد الله حمدا يوافي نعمته وأشكره جل في علاه على أن يسر لي مصادر العلم والمعرفة، ومنحني من فضله سبلاً لبلوغ الغاية بإنجاز هذا العمل العلمي، أسأل الله تعالى أن يجعل ما قدمت من جهد خالصاً لوجهه الكريم وأن ينفع به، وصلى الله على سيدنا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين.

الباحث

المقدمة

إن الدولة المتقدمة تقاسُ بما تملكهُ من كوادِرَ بشريةٍ مدربةٍ ومؤهلة قادرة على تحقيق التنمية الإقتصادية والإجتماعية والسياسية الى جانب مواردها الطبيعية وثرواتها الإقتصادية .

لذلك نجد أن وتيرة التسابق الدولي في مجال إعداد القادة وتأهيلهم بكفاءة أصبح من أولويات الدول المتقدمة نظرا لتجربتها الواقعية في الأثر الكبير الناتج من أشغال الوظائف القيادية الإدارية للقائد الإداري الكفاء بالشكل الصحيح، فعملت على إصدار وتطوير التشريعات التي تضمن وصول القائد الإداري للقيادة الإدارية بعيدا عن المحسوبية الحزبية والسياسية والواسطة ومن هنا نأتي إلى:

أولا: أهمية الدراسة:

إن أهمية هذه الدراسة منها الأهمية السياسية والأهمية الإدارية، فمن الناحية السياسية إن إعداد القيادات الإدارية وتأهيلها يجب أن يصب في نهاية المطاف إلى الإفادة من هذه الخبرات على أرض الواقع بما يعود بالنفع والفائدة للدولة وإحداث تنمية قادرة على رفع شأنها الدولي من كل الجوانب، إلا أن هذه القيادات يجب المفاضلة بينها بالطرق السليمة العصرية حتى نتمكن من اختيار الشخص المناسب في المكان المناسب، وهذه المفاضلة يجب أن تقوم على نظام قانوني محكم يستطيع من خلاله وضع ذوي الخبرات في القيادة خاصة أن دور الواسطة والمحسوبية يشكل عبئا كبيرا على هذه الفئة من الوظائف.

ومن الجانب الإداري: تكمن أهمية هذه الدراسة بمكافحة الفساد الإداري وتحجيمه لما تمتاز به الدراسة من تسليط الضوء على أصغر الحثثيات في نصوص التشريعات المقارنة للمفاضلة بين مرشحي الوظائف العليا وكذلك تأطير عملية التعيين بأنظمة وقوانين قابلة للطعن أمام القضاء،

وبالتالي يتم تعيين القيادة الفذة في مكانها الصحيح ومن ثم قدرة السلطة على تقييم أعمالهم ومتابعتها وفق أحكام القانون .

ثانياً: أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة لإيجاد تشريعات قانونية نازمة للتعين على الوظائف القيادية العليا في الأردن وكذلك الاستفادة من التجارب التي سبقت إليها الدول المتقدمة في المجال القانوني الإداري كالنظام الفرنسي ممثلاً بالمدرسة الوطنية لإعداد وتأهيل القادة، والتجربة العربية المصرية حيث يتم النظر في هذه التشريعات ومقارنتها مع نظام الخدمة المدنية الأردني ونظام التعيين على الوظائف القيادية العليا، وتبسيط الضوء على نظم شغل الوظائف القيادية العليا في مصر وتحليلها؛ لنتمكن من الاستفادة من الجوانب التي يمكن نقلها وتطبيقها على نظام التعيين في الوظائف القيادية العليا الأردني، واقتراح النصوص القانونية التي يمكن للمشرع الأردني الاستفادة منها.

ثالثاً: مشكلة الدراسة:

تكمن مشكلة الدراسة في أن النظام القانوني الأردني في شأن تولية الوظائف القيادية حديث النشأة لأول مرة عام ٢٠١٣ ولم يتطرق في أنظمتها الإدارية إلى إبراز نصوص محكمة في التعيين على الوظائف القيادية العليا، كما أن هناك قصوراً تشريعياً على جميع المراحل الزمنية في هذا الجانب، الأمر الذي يمكن تداركه في الشكل الأفضل كما هي التجارب في الدراسة المقارنة.

رابعاً: منهجية الدراسة: سيتبع الباحث المنهج التحليلي المقارن من خلال معالجة موضوع التعيين على الوظائف القيادية العليا في التشريعات المقارنة، التشريع الفرنسي والتشريعات المصرية نظراً لعمق التجربة القانونية فيها وقربها من طبيعة التجربة الأردنية، ولا يخفى على القارئ الكريم أهمية الدراسات المقارنة وبخاصة في المجال القانوني لما في ذلك من فرصة للاستفادة والاستفادة من التجارب القانونية الأخرى.

خامساً: خطة الدراسة: سيتم تناول هذه الدراسة في فصل تمهيدي

عن شروط وأساليب التعيين في الوظيفة العامة ليتمكن القارى الكريم من اخذ فكرة عامة عن شروط الالتحاق بالوظيفة العمومية ،ومن ثم نشرع في دراستنا للأنظمة الخاصة في تولية الوظائف القيادية الادارية العليا ببايين منفصلين حيث سيتم دراسة القيادة الادارية في الباب الأول .وعلى فصلين نبحث في الفصل الأول منه في القيادة الإدارية (الخصائص والتأهيل)، ضمن مبحثين في الأول نبين طبيعة وخصائص القائد الإداري والمبحث الثاني نبين فيه إعداد وتدريب القائد الإداري في الأنظمة المقارنة. وفي الفصل الثاني نبدأ بتوضيح أساليب التعيين والترقية للوظائف العامة والوظيفة القيادية ضمن مبحثين في الأول نبحث في أساليب التعيين الثلاثة؛ الأسلوب الحر والأسلوب المقيد والأسلوب الخاص من الأنظمة القانونية واللوائح الخاصة، وفي المبحث الثاني منه نبحث في الترقية في تولية الوظائف والوظائف القيادية من أسلوب الأقدمية وأسلوب الاختيار بالجدارة. والباب الثاني يحتوي على فصلين خصصنا الفصل الأول منه لعرض النظام الفرنسي في تولية الوظائف القيادية العليا ضمن مبحثين في الأول منه نعرض محاور اللائحة الداخلية للمدرسة الوطنية الفرنسية، وفي المبحث الثاني نبحث في تقييم الفقه الفرنسي لنظام المدرسة الوطنية الفرنسية. وفي الفصل الثاني نبحث في النظامين المصري والأردني لتولية الوظائف القيادية العليا ضمن ثلاثة مباحث في الأول منه نبحث في القانون رقم ٥ لسنة ١٩٩١ بشأن تولية الوظائف القيادية المدنية، وفي المبحث الثاني نبحث في تولية الوظائف القيادية العليا في قانون الخدمة المدنية الجديد رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦. وفي المبحث الثالث نبحث في النظام الأردني رقم ٣ لسنة ٢٠١٣ بشأن التعيين على الوظائف القيادية العليا، ومن ثم عرض تقييم للتجارب القانونية المقارنة وإمكانية استفادة النظام الأردني منها من خلال النتائج والتوصيات:

الفصل التمهيدي

شروط وأساليب التعيين في الوظيفة العامة

الفصل التمهيدي

شروط وأساليب التعيين في الوظيفة العامة

لعلّ أهم التشريعات التي تولي الدول تحديثها وتطويرها تلك المتعلقة بالوظيفة العامة لأن إدارة المرافق العامة للدول عملية مُتّردة مستمرة، وبالتالي تحدث الكثير من التغييرات العملية التي تحتاج إلى تقنين من وقت لآخر وذلك لتتمكن الدولة من إدارة نشاطها المرفقي بانتظام. ولأن الموظفين العموميين أداة الدولة لتحقيق أهدافها، ويتحدد دور الموظف العام ضيقاً أو اتساعاً حسب ظروف تلك الدولة والفلسفة السائدة فيها بما ينعكس على دور النشاط الإداري، فالتوسع نطاق ومجالات النشاط الإداري يؤدي إلى ازدياد أهمية الموظف العام من ناحية، وكثرة عدد الوظائف من ناحية أخرى، والعكس صحيح، حيث يقل دور الموظفين العموميين وينكمش عددهم إذا ضاق نطاق ومجال النشاط الإداري. وتعتبر طبيعة علاقة الموظف بالدولة بما استقر عليه الرأي بأنها علاقه تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح التنظيمية وفق الصالح العام ونجد أن المشرع المصري نظم علاقة الدولة مع الموظفين من خلال القوانين واللوائح التنفيذية حفاظاً على استقرار علاقة الموظف العام بالدولة، والمحافظة على حقوقه ومكتسباته الوظيفية، بينما نجد أن المشرع الأردني نظم علاقة الموظف مع الدولة من خلال الأنظمة الصادرة بموجب الدستور الأردني ولم ينظمها من خلال قانون، ويرجع السبب في ذلك لرغبة المشرع الأردني بجعل العلاقة أكثر مرونة ليتسنى للإدارة إجراء ما تراه مناسباً من التعديلات التي تحقق الصالح العام^(١).

الموظف العام: هو كل من يعمل في وظيفة عامة من الوظائف المدرجة على جدول التشكيلات الحكومية، ويكون معيناً بقرار من السلطة المختصة بالتعيين قانوناً، بعد توافر شروط التعيين أيّا كانت السلطة المختصة بالتعيين، وأياً كان أسلوب التعيين. وبذلك فإن الشخص حتى يكسب صفة

(١) جاكين تحسين، التعيين في الوظيفة العامة، رسالة في جامعة النجاح، ٢٠١٤، ص ١.

الموظف العام لا بد من أن يكون معيناً بقرار من الجهة المختصة على وظيفة دائمة مدرجة على تشكيلات الوظائف الحكومية، وأن يكون في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو سلطة إدارية عامة إدارة مباشرة. (١)

ذهب فقهاء القانون العام إلى وضع تعريف عام للموظف العام يقترب من تعريف القضاء الإداري المصري والفرنسي، بقولهم إن العامل أو الموظف العام تعبير اصطلاح على إطلاقه على الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم أو مؤقت (٢) في خدمة مرفق عام يديره أحد أشخاص القانون العام. (٣) وعرفه آخرون بأنه الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة المرفق العام الذي يدار بطريق مباشر بواسطة السلطات الإدارية المركزية أو المحلية أو المرفقية، ويشغل وظيفة داخلية في النظام الإداري للمرفق الذي يعملون فيه (٤).

في التشريعات الفرنسية لم يرد تعريف شامل للموظف العام، فالقانون الصادر في عهد حكومة فيشي في ١٤ سبتمبر ١٩٤١ (٥) أورد تعداداً لطوائف مختلفة من الموظفين دون أن يضع تعريفاً جامعاً مانعاً للموظف العام، ونفس الموقف تكرر في قوانين التوظيف المختلفة التي صدرت أعوام ١٩٤٦، ١٩٥٩، ١٩٨٣. فعلى سبيل المثال نصت الفقرة الأولى من قانون التوظيف الفرنسي رقم ٢٢٩٤ الصادر في ١٩ أكتوبر ١٩٤٦ على أن "يسري هذا القانون على الأشخاص الذين يعينون في وظيفة دائمة ويشغلون درجة من

(١) د. نواف كنعان، القانون الإداري الكتاب الثاني، ط ١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، ص ٣١.

(٢) ومثال العمل المؤقت ما جاء بالقانون رقم (٥) لسنة ١٩٩١ بتأقيت الوظائف القيادية لمدة سنتين وهو ماسنبحثة في حينة من الباب الثاني من هذه الدراسة.

(٣) د. فؤاد العطار، القانون الإداري، دار النهضة، القاهرة، ص ٤٣٦.

(٤) د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧٥، ص ٥١٣.

(5) La loi du 14 septembre 1941 sur statut général de la fonction publique

درجات الكادر في إحدى الإدارات المركزية للدولة أو في إحدى الإدارات الخارجية التابعة لها أو في المؤسسات القومية^(١)، وهو نفس النص الوارد بالقانون الصادر بالأمر (٩٥/٢٤٤) بتاريخ ١٩٥٩/٢/٤ الذي حل محل قانون ١٩ أكتوبر ١٩٤٦، وكذلك نص المادة (٢) من القانون الخاص بحقوق والتزامات الموظفين رقم (٦٣٤) بتاريخ ١٣ يونيو ١٩٨٣ التي تقرر الآتي: "تسري أحكام هذا الباب على الأشخاص الخاضعين لأحكام الباب الأول من نظام الخدمة المدنية والمعينين بوقت كامل لشغل وظيفة دائمة والمنتبين في درجة مدرجة في الهرم الوظيفي لدوائر الدولة المركزية والمرافق الخارجية التابعة لها أو في مؤسسات الدولة العامة، على أن يستثنى من تطبيق أحكام هذا القانون موظفو البرلمان بغرفتيه والقضاة وموظفو الهيئات العامة الصناعية والتجارية"^(٢).

وقد عرّف مجلس الدولة الفرنسي الموظف العام بحكمه الصادر عام ٩ مارس ١٩٢٣ بقوله إنه ذلك الفرد الذي يعهد إليه بعمل دائم يدخل في كوادِر مرفق عام^(٣).

(1) loi du 19 octobre 1946

(2) Art 2 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires "La présente loi s'applique aux fonctionnaires civils des administrations de l'Etat, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics y compris les établissements mentionnés à l'article 2 du titre IV du statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales. à l'exclusion des fonctionnaires des assemblées parlementaires et des magistrats de l'ordre judiciaire. Dans les services et les établissements publics à caractère industriel ou commercial, elle ne s'applique qu'aux agents qui ont la qualité de fonctionnaire.

(٣) c.e. 9 mars 1923 , hardouin ,rdp 1923,p.239,concl.rivet.

مشار الية لدى د. شريف يوسف خاطر، الوظيفة العامة، دار الفكر والقانون،

٢٠١١ .المنصورة، ص٩.