

The Impact of Job Rotation on the Constitutional Rights of Public Employee :A Comparative Study

Baha' aldeen Al hilat¹ & Jehad Aljazi^{1,*}

Received: 26th Oct. 2023, Accepted: 9th Jun. 2024, Published: 1st Feb. 2025. DOI: 10.35552/0247.39.2.2321

Abstract: Objectives: This study aims to analyze the job rotation policy from a constitutional and legal perspective by evaluating the texts of this policy and its adherence to constitutional guarantees for public employees. It also seeks to establish a theoretical framework for this policy as a significant topic in modern administrative organization. **Methodology:** The study adopted a descriptive approach to analyze the issues related to job rotation based on legislative and judicial frameworks, alongside an analytical approach to evaluate the relationship between this policy and constitutional guarantees for public employees. Additionally, a comparative method was employed to study relevant legislation in Jordan and Yemen. **Results:** The study concluded several key points: 1. Job rotation contributes to achieving organizational legitimacy and addressing gaps arising from breaches of public employee guarantees, while also enhancing administrative accountability. 2. There are no clear regulations in Jordan for organizing job rotation, except for some principles in the Judicial Independence Law. **Conclusions:** The study made several recommendations, including: 1. The Jordanian legislator should amend Article 120 of the Constitution to assign the regulation of civil service to the legislative authority instead of the executive authority, to preserve acquired rights and stable legal positions. 2. The Yemeni legislator should specify penalties and procedures against the administration in case of non-compliance with the job rotation law and ensure explicit articulation of constitutional and organizational guarantees. 3. Relevant authorities in Jordan should form a committee to study a draft job rotation law, considering the need to amend Article 120 of the Constitution, to achieve transparency and enhance regulatory and accounting legislation in combating corruption.

Keywords: Public employment, public employee, job rotation, constitutional guarantees, legal security.

تأثير نظام التدوير الوظيفي على الحقوق الدستورية للموظف العام: دراسة مقارنة

بهاء الدين الهيلات¹، وجهاد الجازي^{1,*}

تاريخ التسليم: (2023/10/26)، تاريخ القبول: (2024/6/9)، تاريخ النشر: (2025/2/1)

المخلص: الأهداف: تسعى الدراسة إلى تحليل سياسة التدوير الوظيفي من منظور دستوري وقانوني، من خلال تقييم نصوص هذه السياسة ومدى احترامها للضمانات الدستورية للموظف العام، ووضع إطار نظري لهذه السياسة كأحد المواضيع الهامة في التنظيم الإداري الحديث. **المنهجية:** اتبعت الدراسة المنهج الوصفي لتحليل الإشكاليات المتعلقة بالتدوير الوظيفي بناءً على المنظومة التشريعية والقضائية، إلى جانب المنهج التحليلي لتقييم العلاقة بين هذه السياسة وضمانات الموظف العام الدستورية. كما اعتمدت على المنهج المقارن لدراسة التشريعات ذات العلاقة في الأردن واليمن. **النتائج:** توصلت الدراسة لعدة نتائج أهمها: 1. يساهم التدوير الوظيفي في تحقيق المشروعية التنظيمية وسد الثغرات الناتجة عن إخلال ضمانات الموظف العام، كما يعزز من مساءلة الإدارة. 2. لا توجد في الأردن تشريعات واضحة لتنظيم التدوير الوظيفي، باستثناء بعض المبادئ في قانون استقلال القضاء. **التوصيات:** اوصت الدراسة بعدة توصيات أهمها: 1. على المشرع الأردني تعديل المادة 120 من الدستور لإسناد تنظيم الخدمة المدنية للسلطة التشريعية بدلاً من التنفيذية، للحفاظ على الحقوق المكتسبة والمراكز القانونية المستقرة. 2. يجب على المشرع اليمني تحديد الجزاءات والإجراءات ضد الإدارة في حال عدم الامتثال لقانون التدوير الوظيفي، وضمان النص الصريح على الضمانات الدستورية والتنظيمية. 3. توصية الجهات المعنية في الأردن بتشكيل لجنة لدراسة مشروع قانون التدوير الوظيفي، مع مراعاة تعديل المادة 120 من الدستور، لتحقيق الشفافية وتعزيز التشريعات الرقابية والمحاسبية في مكافحة الفساد.

الكلمات المفتاحية: الوظيفة العامة، الموظف العام، التدوير الوظيفي، الضمانات الدستورية، الأمن القانوني.

المقدمة

"التدوير الوظيفي"، حيث يقع التدوير الوظيفي على قمة خارطة تطوير وتخطيط الموارد البشرية، وخطط التدريب والارتقاء بالأداء الإداري، فتطوير الموظف يؤدي إلى تطوير الأداء وتعلم مهارات جديدة تناسب الكفايات الحالية والمستقبلية، ويعمل التدوير الوظيفي على خلق هذه الكفاءات للارتقاء بالخدمة العامة، والوقوف في وجه الانحرافات التنظيمية بسبب سوء نتائج تقييم الأداء والقصور المهني والإخلال بالواجبات الوظيفية كأحد جرائم الفساد.

مدخل تعريفي بالدراسة: تعتبر كل من الخدمة العامة والمصلحة العامة ذات تاصيل دستوري لارتباطهما بحقوق الشعب الأساسية، ولتلبينهما من خلال سلطة سياسية المنشأ، من خلال التنظيم الإداري والمالي والهيكل الإداري مصحوب بالاختصاصات الدستورية الممنوحة لهذه السلطة، ومن أهم مقتضيات القيام بالمصلحة العامة هو أسلوب

¹ Public Law Department, Faculty of Law, Yarmouk University, Jordan.

bhaahailat29@gmail.com

*Corresponding author email: jehad.aljazi@yu.edu.jo.

¹ قسم القانون العام، كلية القانون، جامعة اليرموك، الأردن. bhaahailat29@gmail.com

* الباحث المراسل: jehad.aljazi@yu.edu.jo.

وحقه في الاستقرار والأمان الوظيفي تبعاً لمبدأ ديمومة الوظيفة العامة ، وبين خاصية التدوير الوظيفي التي تعتمد على مقاومة الاعتقاد في ان الوظيفة العامة هي ملك للموظف؛ ويكون التوازن بين طرفي هذه المعادلة هو إحقاق حقوق الموظف وضمائنه وعدم حرمانه من حقوقه المكتسبة وبين حق السلطة في تقديم الخدمة العامة على أكمل وجه.

التساؤل الرئيسي للدراسة: هل يمكن تصور النجاح في تحقيق التوازن بين الإدارة وحققها في تنظيم مرافقها بمرونة وحدائثه واطراد، وبين ضمانات الموظف الراسخة في ممارسته لحقوقه المكتسبة إثر تطبيق التدوير الوظيفي؟

محددات الدراسة الموضوعية

تحدد الدراسة في التنظيم الوضعي للوظيفة العامة في الأردن واليمن، والأحكام الموضوعية والإجرائية التي تُنظمها، ولا سيما من خلال موضوع التدوير الوظيفي، والتطرق ل ضمانات الموظفين فيها وواجباتهم التي هي ضمانات للإدارة، وحقوق الإدارة وواجباتها وهي الأخيرة أيضاً حقوق الموظفين، وحماية معتبرات المشروعية الدستورية والقانونية.

منهج الدراسة

تم إتباع المنهج الوصفي لوصف الإشكالية الرئيسية في الدراسة بناءً على المنظومة التشريعية والفقهية والقضائية، ودور الهيئات ذات العلاقة ووصف الحلول المناسبة لمعالجتها وما يترتب من آثار من أجل الوصول إلى نتائج منطقية تخدم بالنهاية أساس تحليل هذا الوصف، فضلاً عن استخدام المنهج التحليلي، من خلال تحليل وتقييم ما يتم جمعه من معلومات وبيانات، والوصول إلى العلاقة بين نظام التدوير الوظيفي و ضمانات الموظف العام الدستورية مقابل تطبيقه، وتحليل ما يمكن ربطه من التشريعات ذات العلاقة لمحاولة تحقيق أهداف الدراسة والإجابة عن تساؤلاتها، مستنداً أيضاً على المنهج المقارن للمقارنة بين الأنظمة القانونية والتشريعات الوظيفية ذات العلاقة في الأردن واليمن.

خطة الدراسة

لقد ارتأينا تقسيم هذا الموضوع الى مطلبين رئيسيين كما يلي

- المطلب الأول: مفهوم التدوير الوظيفي وعلاقته بضوابط القواعد الدستورية.
- المطلب الثاني: تطبيقات الضمانات الدستورية الادارية على سياسة التدوير الوظيفي.

المطلب الأول: مفهوم التدوير الوظيفي وعلاقته بحقوق الموظف الدستورية

قد يكون من غير المألوف ربط موضوع قانوني اداري وتنظيمي من صلب عمل الإدارة بركائز دستورية تحدد الحقوق الجوهرية للمواطنين لاختلاف القنوات والأدوات القانونية ، وان كان من خلال منهج تأصيلي استنباطي، وذلك لاختلاف مجالات النظم القانونية في التنظيم التشريعي وان كانت جميعها تربطها علاقة التراتبية التشريعية في القاعدة الهرمية للتشريع، لذلك فإن مسألة ربط موضوع التدوير الوظيفي بأصوله التشريعية أمر محتوم لحدائثه هذا النظام وعدم توفر المراجع القانونية الكافية للتأكد من مدى اتفاهه مع الأصول القانونية، وعلى هذا سيتم البحث في ذلك من خلال فرعين نوضح في الأول منهما مفهوم التدوير الوظيفي وفي الثاني علاقة التدوير الوظيفي مع معتبرات مبادئ الأمن القانوني.

إن التدوير الوظيفي يُنشئ مركز قانوني جديد بالنسبة للموظف، حيث أنه وعند تدوير الموظف تتغير واجباته وحقوقه بحسب الوصف الوظيفي المُدور إليه؛ ولكن على مستوى الوظيفة، فإن التدوير الوظيفي يكون من خلال نقل الموظف إلى مركز وظيفي موجود أصلاً بقانون الموازنة العامة والمتضمن موازنة الدوائر العامة والوزارات وجدول تشكيلات الوظائف.

وإن مناط التدوير الوظيفي أن الشخص الطبيعي لا يمكن أن يبقى في أوج عطاءه طوال خدمته في مرفق مُعين، ولا يمكن لقدراته أن تُواكب تطور الخدمة العامة على المدى الطويل بسبب بقاء الأشخاص في مواقعهم التي قد سبقت قدراتهم وأدائهم فتجديد الدماء يحدد العطاء والفكر ويواكب التطور، وليس الهدف إنهاء مركزه القانوني إنما إنهاء حالة الركود والتقدم في مهاراته نسبة لتجدد الحاجة العامة والحق والتنظيم، في سبيل إحقاق ركائز العدالة بشكل متلائم مع التنظيم طوال الأمد.

وكنموذجيين عربيين في قياس مدى نجاعة سياسة التدوير الوظيفي قانونياً، أحاط كل من المشرع الأردني والمشرع اليمني الموظف العام ب ضمانات نظماًها في إطار الدستور وفي إطار التشريعات الوظيفية، حيث يأتي البحث في الضمانات التي تتحقق للموظف العام المراد تدويره التي نظمتها التشريعات العامة للموظف كجزء من الشعب وكجزء من السلطة، وفي سبيل تحقيق التوازن في المبادئ الدستورية، من حيث مبدأ سيادة القانون، وأن الأمة مصدر السلطات، في الضمانات بين الإدارة والموظف والشعب لتحقيق الشرعية الدستورية؛ وعليه سنتطرق للبحث حول الضمانات الدستورية للموظف العام ومدى تأثير سياسة التدوير الوظيفي عليها.

أهمية الدراسة

تأتي الأهمية النظرية لهذه الدراسة في وضع إطار نظري لسياسة التدوير الوظيفي كأحد أهم مواضيع التنظيم الإداري في العصر الحديث، وذلك من خلال اختبار مدى نجاعة نصوص التدوير الوظيفي ورضائتها التي تقاس بالركائز العامة الدستورية والقانونية، وإرساء أهم مواضع الربط بين نصوص تشريع التدوير الوظيفي وبين الضمانات الدستورية ذات العلاقة.

كما وتأتي الأهمية العملية لهذه الدراسة في تمحيص مدى احترام سياسة التدوير الوظيفي وتشريعه لأهم الضمانات والحقوق المكتسبة الدستورية، مع مراعاة السبيل الأمثل لتطبيق التدوير الوظيفي جنباً الى المبادئ الدستورية ذات العلاقة في التنظيم الإداري.

أهداف الدراسة

1. التعرف على أهم الضمانات الدستورية للموظف العام.
2. التعرف على سياسة التدوير الوظيفي وأهم جوانب الربط بينها وبين الحقوق الدستورية للموظف العام.
3. تحصيل التنظيم الإداري المتعلق بالتدوير الوظيفي بأهم أدوات الشرعية الدستورية والقانونية ونبذ تلك الممارسات او النصوص التي تنتهك ركائز وحقوق الموظف العام والوظيفة العامة ممثلة بالإدارة.

مشكلة الدراسة

تأتي الإشكالية الرئيسية لهذه الدراسة في أن المبادئ العامة للحقوق الدستورية للموظف العام في ثباتها واستقرارها تشكل قيد على أهم خصائص التنظيم الإداري وهو سرعة التطور والتغيير المستمر، بالتالي يجب مراعاة هذه الركائز عند تطوير التنظيم مهما كلف الأمر من تغيير وحركة مستمرة، ولعل أكثر أوضاع التنظيم الإداري حركة وتغيير هو التدوير الوظيفي، فتأتي المشكلة في مدى قدرة مراعاة سياسة التدوير الوظيفي ل ضمانات الموظف العام

القيادة، وتميز الهيكل التنظيمي، وتميز الثقافة التنظيمية، وتميز المرؤوسين، وتميز الإستراتيجية. (Daradkah, 2017, P. 1270)

وبعد هذه المعطيات يمكن لنا أن نحدد مدلول التدوير الوظيفي ونُعرفه على أنه (سياسة إدارية مُنظمة تشريعياً، تستهدف تحديث المركز القانوني للموظف العام على حساب الموازنة العامة للدولة، بشكل أفقي ورأسي، ودوري ومُستمر، من خلال تثقيب الموظفين في مختلف الإدارات العامة في الدولة، إلا ما أُستثني منهم بنص القانون، وضمن قاعدة بيانات مخصصة، ومدد إلزامية محددة بهذا التشريع التنظيمي).

الفرع الثاني: علاقة التدوير الوظيفي مع معتبرات مبادئ الأمن القانوني

قد تثار إشكالية دستورية حول الإمكانية الواقعية والقانونية لتطبيق سياسة التدوير الوظيفي على مستوى التقلب والتغير المستمر في المراكز القانونية، الأمر الذي معه من الممكن أن يثير شبهة من منظور سطحي، حول استقرار هذه المراكز وتأثر الحقوق المكتسبة، وهذا يتم إدراجه تحت مبدأ "الأمن القانوني" أو "الأمان التشريعي"، حيث أن هذا المبدأ الدستوري له دلائل معيارية تُشكل أبعاد حقوقية عدة لا نجد فيها إلا ما يتفق مع تطبيق قانون التدوير الوظيفي من منظور عميق.

وفي هذا الصدد، لم يَعم أي مُشرع محلي أو دولي بتعريف الأمن القانوني أو الأمان التشريعي، إلا أن المجلس الدستوري الفرنسي، أعطى مدلولاً يمكن الركون إليه، استناداً على عدد من المبادئ القانونية، التي لا بد من الالتزام بها سواءً من قبل المحاكم، أو من قبل المُشرع، في أي بلد أو مجتمع، قائم على حكم القاعدة القانونية (French Constitutional Council, 2001)؛ وبأني في مقدمة هذه المبادئ ما يلي:

العلم بالقاعدة القانونية وإتاحة إمكانية الوصول إليها: أكد

قرار المجلس الدستوري الفرنسي المنشور على الموقع السابق ذاته على دستورية هذا المبدأ واعتبره حق من حقوق الانسان في قراره رقم (Date: December 16, 1999 DC 421-99) والذي جاء فيه "إن مبادئ حقوق الإنسان والحريات والمساواة أمام القانون تصبح دون جدوى إذا لم يتسّن للمواطنين الاطلاع بصورة جيدة على التّظم القانونيّة المُطبقة بوجههم" وكرر المجلس الدستوري الفرنسي على مضمون هذا القرار ثانيةً في الفقرة الثانية من قراره رقم (Date: July 29, 2004 DC 500-2004)؛ حيث يُعد هذا المبدأ من أهم موجزات وشرعية التشريع وانسحاب آثاره وأفعاله، ولا يمكن إتمام هذه الخطوة من غير التأكد من تحققها من خلال وضع التشريع في قنوات إتاحة العلم به، والتي يجب أن تكون متنوعة ومادية وسهلة ومجانية الوصول، وإذا ما أردنا أن نستبين معيارية هذا المبدأ فلا بد من أن تكون لغة التشريع هي ذاتها لغة المُخاطب والأيّ يُعد العلم والوصول لها فارغاً من معناه، ولتحقيق ذلك يجب ان تكون صياغة اللغة فيها من الوضوح والايجاز تسمح للمواطن بإدراك حقوقه وواجباته وأحكامه، مما يعني صياغة القاعدة القانونية بطريقة بسيطة وأسلوب لا يحتمل التأويل، كما يجب أن تكون الاحكام فيه جلية غير متضاربة والنصوص التنظيمية فيها ذات قالب عملي تطبيقي تُجسد التشريع الموضوعي على أرض الواقع. (Al-Junaidi, 2024, p. 223)

وفي قرار المحكمة العليا في الجمهورية اليمنية، في الدعوى الدستورية رقم (1) لسنة 1420 هـ، في حجية دلالة النص جاء فيه "أن دلالة النص مقدم على ما قد يستنبط من دلالة قصد المحل... وان النصوص الدستورية (بخصوصها) والتشريعات بعمومها تتوزع بين نوعين من الدلالة دلالة مستمدة من النص مباشرة ودلالة مستمدة من الروح او القصد هذه تقع في المستوى الاقل لأنه لا يلجأ إليها إلا عند عدم النص، أخذاً بالقاعدة المقررة في علم الأصول باستحقاق (تقديم ما دللته بالنص على ما دللته بالروح

مما لا شك فيه أن أبعاد التدوير الوظيفي كمصطلح رائد وجديد على ساحة التشريعات الإدارية العربية تتحدد ضيقاً واتساعاً بحسب مدى تطبيقها داخل هذه الدول، حيث أن مفهوم التدوير الوظيفي يمكن تحديده داخل الدول بحسب النظام الوظيفي المُتبع لتنظيم تغير وحركة الأوضاع الوظيفية للموظف العام في تلك الدولة، وهذا في حال لم يتطرق المشرع الأردني لتنظيمه أو تشريعه بشكل صريح.

إلا أنه وفي اطار ضيق، تم النص على تطبيق التدوير الوظيفي في المرفق القضائي الأردني من خلال نص المادة 21/أ من قانون استقلال القضاء رقم 29 لسنة 2014م، التي نصت على أن "ينقل القاضي من وظيفة إلى أخرى ضمن الجهاز القضائي بقرار من المجلس مع مراعاة الدوران الوظيفي ما أمكن ذلك"، مع أن المادة 39 من ذات القانون نصت على أنه "في غير حالات الضرورة تجرى التشكيلات بين القضاة مرة واحدة في السنة ويكون ذلك خلال شهر تموز"، ولكن من الممكن أن يسبق هذه التشكيلات عمليات نقل ودوران وظيفي بشكل موسع بين عدد من القضاة في عدد من المحاكم والمحافظات بحسب قرارات المجلس القضائي التي تصدر لهذه الغاية استناداً للمادة 21/أ.

وعلى الرغم من عدم النص على المقصود في الدوران الوظيفي في التشريع الأردني، ولا على أي تعليمات او تنظيم خاص بشأنه، وعلى الرغم من أن المشرع الأردني في منطوق نص المادة 21/أ من قانون استقلال القضاء سابقة الذكر فرّق بين الدوران الوظيفي والنقل الإداري العادي المجرد، الذي يختلف عن التدوير الوظيفي من حيث التنظيم والأدوات التشريعية، وذلك بدلالة ذات النص على أن يتم النقل مع مراعاة الدوران، أي أن يتم النقل نسبة إلى الدوران الوظيفي، وفي حيز التطبيق لا يختلف المقصود بالدوران الوظيفي هنا عن ما هو مقصود بالتدوير الوظيفي.

وعلى العكس من النهج في الجمهورية اليمنية والتي جاءت بتنظيم خاص يوضح المقصود بالتدوير الوظيفي في نصوصه، وهنا في إطار التدوير الوظيفي تتحدث عن قانون التدوير الوظيفي على مستوى الجمهورية اليمنية وما يقابله من أسس تشريعية تنظم ضمانات الموظف والإدارة معاً وتحدد التزاماتهم وحقوقهم وفق نطاق تطبيق هذا النظام ونطاق ما ينصرف إليه أثر تطبيقه والنتائج المترتبة على ذلك.

لقد عرف المشرع اليمني التدوير الوظيفي كنظام جديد في المادة (2) من القانون رقم 31 لسنة 2009م بشأن التدوير الوظيفي في الجمهورية اليمنية على أنه "نقل منظم للموظف من وظيفة إلى أخرى في إطار وحدة أو وحدات الخدمة العامة وفقاً لأحكام هذا القانون"، ويلاحظ على المشرع اليمني، استخدام دلائل بسيطة للتعريف بمفهوم التدوير الوظيفي، ولكن ما لا يُحمد عليه هو عدم تطرقه لدلائل تشير إلى التفرقة بين التدوير الوظيفي وبين النقل العادي المجرد للموظفين في الإدارات العامة.

وعرفه آخر أنه "النقل المنظم من وظيفة إلى أخرى بهدف تحقيق عدد من الأهداف، أهمها تطوير الأداء وتعزيز قدرات الموظفين، وتعزيز الاعتماد على مبدأ التنافس في سبيل تشجيع الكفاءات من الكوادر الإدارية الناجحة والمؤهلة، وكذلك تفعيل عملية الإصلاح الإداري في المنظمات" (Barakat, 2011, p. 5)؛ وحيث جاء هذا التعريف وتناول التدوير الوظيفي مرتكزاً على أهدافه، من غير التطرق لتعريفه وفق عملية التنظيم الإداري التي يتبع لها هذا النظام.

وحيث يستتبع من المعرفة بسياسة التدوير الوظيفي على انها تحقق المعيارية في التمكين الإداري والتميز التنظيمي للقضاء على البيروقراطية الادارية، من خلال اشراك فئات الموظفين بمراكز اتخاذ القرار والكشف عن مميزاتهم الوظيفية من خلال تميز

او القصد... لامتناع أن يكون للمشرع ارادتان في الشيء أو الأمر الواحد، إرادة النص، وإرادة أخرى بالروح أو القصد نقيض الأولى أو بالعكس منها... وان المنهج الصحيح في قراءة النصوص باستظهار دلالتها وتحصيل مرادها من صريح منطوقها والمفهوم... وان سائر النصوص على مرتبة واحدة من قوة الالتزام ووجوب الاعمال دون تفريق بين نص تأسيسي حاكم ونص اجرائي محكوم" (Supreme Court of the Republic of Yemen, 2005, p. 17)

التالي لا يجوز حمل النص التشريعي على المخالفة استنادا على روح النص او القصد العام (جوهر الحقوق) الحقوق الذاتية الظاهرة؛ بينما أن الأصل فيها أنها لا تحتاج لنص لإقرارها فهي متكافئة قائمة بذاتها، على العكس مما جاء فيه القضاء اليميني.

وعلى الجانب الآخر، لا تزال الصياغة التشريعية في الأردن بشكل واسع النطاق مقتصره نوعاً ما على الحكومة وعملياً لديوان التشريع والرأي الذي يتبع لرئيس الوزراء مباشرةً، وهذه المهمة منفرداً فيها دون إشراك أي جهة استشارية مثل دور القضاء الإداري الفرنسي في ذلك؛ مما يحتاج معه اللجوء لمختصين في التوضيح، أو في بعض الحالات اللجوء لديوان خاص ذا منشأ دستوري، لتفسير القانون، ويكون قراره بمفعول القانون؛ مما يجعل هذ الجانب على مستوى من التعقيد والارباك لإدراك المواطن، ومما قد يشوب القواعد الحقوقية يعيب التغول.

وفيما يتعلق بالعلم بالقاعدة القانونية وإتاحة الوصول إليها، هذا النهج الحقوقي الذي تتبعه دول العالم، ولكن على مستويات مختلفة؛ وعلى مستوى الدولة الأردنية، فقد اعتمدت الدولة تنظيم عالي الجودة لنشر وإتاحة الوصول للقاعدة القانونية فور صدورها بل ومن قبل ذلك في مراحل سن التشريع، حيث تم مواكبة وسائل النشر الحديثة والقديمة والتي تكون متاحة لدى المواطن في أي مكان وفي أي وقت؛ لا يخلو تشريع من النص تحت ديباجته على أن يتم نشره في الجريدة الرسمية تطبيقاً لنصوص الدستور الأردني، وإن كان من باب أولى أيضاً النص على نشره في الصحف المحلية الأوسع انتشاراً؛ كما تم بناء نظام التشريعات الأردنية الالكترونية بإشراف مباشر من مركز المعلومات الوطني بالتعاون مع وحدة المعلومات التشريعية في ديوان التشريع والرأي، عدا عن التعاون مع القطاع الخاص لذات الغاية؛ ولا يختلف مستوى الدولة اليمنية في هذا الجانب عن مستوى الدولة الأردنية.

أما عن قانون التدوير الوظيفي اليمني من خلال إصداره ونشره وفق ما يقتضيه القانون، ونص ذات القانون في المادة 4 والمادة 27 منه على إعداد اللائحة التنفيذية ونشرها خلال مدد معينة بما يفيد توضيح وتفصيل ما يحتاج لتوضيح من أحكام القانون (Executive regulations of the Job Rotation Law No. 31 of 2009).

كما نص ذات القانون على أنه من مهام الوزارة المختصة إصدار وإعداد اللائحة المتضمنة السياسات والأنظمة والقواعد والأدلة والإجراءات التي تعتمد عليها وحدات الخدمة العامة في تنفيذ القانون وتعميمها على تلك الوحدات وتصنيف وظائفها بحسب طبيعتها ومتطلبات التدوير فيها في ضوء المعايير المعتمدة والتعليمات الصادرة عن الوزارة، وتحدد اللائحة الإجراءات اللازمة لتطبيق القانون، وتنشئ الوزارة قاعدة بيانات شاغلي الوظائف المستهدفة بهذا القانون وتحديثها أولاً بأول على المستوى المركزي والمحلي، وتنشر تلك البيانات، وكل ما يصدر عن الوزارة من تقارير عن مستوى التنفيذ.

وجاءت صياغة هذا القانون بما يتفق مع الصياغة الواضحة والتي لا تحتمل التأويل في معظم نصوصه، بالإضافة للتعريفات الواردة في المادة الثانية منه، التي وضحت أي مفهوم من الضروري أن يتم توضيحه في القانون واللائحة التنفيذية، كما أن القانون جاء معنوناً بفصول لإضفاء المزيد من الوضوح والتحديد

من خلال ستة فصول احتوت التسمية والتعريفات، الأهداف، الإدارة والنطاق، أنواع التدوير الوظيفي ومدته، الضوابط والشروط واختتم بفصل الأحكام العامة، بالإضافة للائحة التنفيذية المفضلة.

كما أضافت المادة 8 والمادة 9 من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 9 لسنة 2020م وتعديلاته، والتي مضمونها انشاء دائرة مستقلة تسمى ديوان الخدمة المدنية، المزيد من الشرعية للموضوعات الوظيفية والجهات المعنية بها على مستوى الوضوح واتاحة الوصول للمتفاعلين.

تحقيق الاستقرار النسبي: حيث أن مناط معيار هذا المبدأ هو النسبية، وبما أن الاستقرار مرتبط بمرور الزمن كما هو مرتبط بالنشاط الاجتماعي الإنساني دائم التغيير مع مرور الزمن، فلا بد أن نوسم نوعاً من الثبات النسبي وأن تكون المراكز القانونية الناجمة عن التنظيم الاجتماعي غير معرضة للاهتزاز والمفاجآت على القاعدة القانونية حتى تكون أهلاً للثقة، وما يجعلها صالحة لذلك هو الخبرة من التشريع الماضي، وتحصين قالب التشريع الحاضر لكل جوانب وموجبات وأسباب هذا التشريع، وتصور فواعل وآثار هذا التشريع في موجباته وأسبابه بعد تطورها متأثرة بالظروف المستقبلية المتوقعة توقعاً منطقياً محتملاً. (Jahid, 2021)

وبالرجوع للنسبية فلا يجوز أن يكون هذا الثبات مُطلقاً فلا يستقر بالمستقبل ولا يوائم مستجداته، بل يجب ان يتسم كل تشريع نسبةً لزمانه ومكانه، وعندما لا يناسب ذلك التشريع الزمان والمكان يصبح من اللازم تعديله، فالاستقرار او الامن القانوني يعني الملائمة المستمرة بين أحكام القانون واحتياجات المجتمع، وهو ما يوجب على صاحب المبادرة التشريعية أن يقترح القوانين أو تعديلاتها بعد الدراسة المستفيضة.

والاستقرار يعني أيضاً وبنفس المعيار احترام التوقعات والآمال المشروعة على مستوى الحقوق والحريات، وتعني فكرة التوقع المشروع أو الثقة المشروعة أن القواعد التشريعية يجب ان تصدر من خلال تهيئة واستدراك تدريجي للتحويلات القانونية الجديدة مع التوقعات المشروعة للأفراد والمتولدة عن حقوق أساسية ومكتسبة مستمدة من التشريع وسياسات السلطات العامة. (Ben Amer, & Ali, 2020, p. 66). الأمر الذي أكده قرار المجلس الدستوري اللبناني (Lebanese Constitutional Council, 2014).

ومن هذا المنطلق فإن المراكز القانونية حساسة جداً، ولا سيما تجاه التدوير الوظيفي، لأن الوظيفة العامة هي تعبير عن مجموعة من الحقوق السياسية والمدنية والتنظيمية...، وهي تعبير عن حقوق جماعية كالحق في إحقاق المصلحة العامة، بالتالي أي زلة فيها قد تأخذنا بعيداً عن ركائز دولة الحق والقانون بسهولة.

حيث نصت المادة (1/128) من الدستور الأردني على أنه "لا يجوز أن تؤثر القوانين التي تصدر بموجب هذا الدستور لتنظيم الحقوق والحريات على جوهر هذه الحقوق او تمس اساسياتها"، وهذا ما ينطلق منه مبدأ ان الحقوق الظاهرة قائمة بذاتها لا يمكن المساس بها وأن القانون وجد ليحدد المراكز القانونية تبعاً لها وينظم ممارستها.

وأكد ذلك قرار المحكمة الدستورية الأردنية رقم : 5 / 2023 ، الذي جاء فيه "وحيث ان حقيقة المساواة ليست مطلقة بل نسبية بين من تماثلت ظروفهم او مراكزهم القانونية اذ يملك المشرع سلطة تقديرية بوضع الشروط التي تتحدد بمقتضاها المراكز القانونية التي يتساوى بها الأفراد أمام القانون، بحيث إذا توافرت هذه الشروط في فئة من الأفراد، وجب اعمال المساواة بينهم لتماثل ظروفهم ومراكزهم القانونية، وذلك أن الشروط التي تضعها السلطة التشريعية لا تعدو أن تكون أموراً تنظيمية وفقاً

المساس بحقوق الآخرين..." (The Supreme Administrative Court, 93/2016).

ومن مقتضيات تطبيق الأمن القانوني المتعلق بعدم رجعية القوانين نص نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 9 لسنة 2020 وتعديلاته في المادة 55 على هذا المبدأ والتي جاء فيها " لا يجوز أن يكون للتعين أو تعديل الوضع أثر رجعي..." وهذا ما يتفق مع المادة 10 والمادة 28 من قانون التدوير الوظيفي اليمني.

واكد ذلك قرار المحكمة العليا في الجمهورية اليمنية ، طعن رقم (19919) لسنة 1426 هـ؛ والذي جاء فيه "عدم جواز انسحاب اثر القانون الجديد على ما وقع قبل العمل به من اجراءات عملاً بمبدأ عدم رجعية القانون" (قرار المحكمة العليا في الجمهورية اليمنية ضمن إصدارات المكتب الفني للمحكمة العدد: الكتاب السادس والسابع من القواعد القانونية والقضائية التجارية ص (56)، وقرار المحكمة العليا في الجمهورية اليمنية، طعن رقم (25914) لسنة 1427 هـ؛ "لا يجوز الاستناد الى قانون انتهى العمل به بعد صدور قانون اخر" (Supreme Court of the 318 Republic of Yemen, v.8, p.

وفيما يتعلق بالنصوص التنظيمية الوظيفية المتعلقة بالتدريب والتأهيل المستمر وتنمية الموارد البشرية للموظفين العموميين فهي أيضاً تؤخذ على سبيل التوقع بأن الهيكل التنظيمي الإداري مستمر التغيير وهو مبدأ أصيل من ابتداع القضاء الإداري في مجال القانون الإداري وموضوعاته ويُسمى "القابلية للتعديل والتغيير" والتطوير المستمر في إطار النصوص المتناهية والوقائع اللامتناهية، فالقانون الإداري على وجه الخصوص يتعامل مع إشباع حاجات متطورة بتطور المجتمع وحاجاته طالما أنه لا يتعرض للحقوق والحريات وثبات المراكز القانونية فيها المُستقرة في الدستور والقوانين، أو التعرض لجوهرها حسب الضمانة العامة لها في المادة 128 من الدستور الأردني لعام 1952م وتعديلاته.

وكرست ذلك محكمة العدل العليا الفلسطينية في القضية رقم 99/56 بالقرار رقم 35، بتاريخ 2003/2/5م على أنه: "... استقر الفقه والقضاء على أن للإدارة سلطة تقديرية في تقدير المرفق العام وتنظيمه شريطة عدم المساس بحقوق الأفراد والموظفين..."

وهذا ما حققه قانون التدوير الوظيفي كما وضحنا في الضمانة الدستورية السابقة الذكر؛ وعدا ذلك فإن تطبيق سياسة التدوير الوظيفي يؤدي إلى التنظيم القانوني على الوجه الأمثل لتطوير المنظومة الإدارية وتفعيل الرقابة الوقائية المستمرة مما ينهض بالمرفق العام والخدمة العامة، وعليه فإن التطوير على مستوى المرفق وهيكلته مطلوب باستمرار لتحقيق الضمانة العامة للحقوق والحريات في إطار القانون الإداري.

وإن سياسة التدوير الوظيفي هي سياسة مستقرة منظمة بقانون مستكمل مراحلها التشريعية الدستورية حيث يحتاج لإقراره موافقة مجلس الأمة وتصديق رئيس الدولة لتحقيق الضمانة العامة للحقوق والحريات وحفظ المراكز القانونية المستقرة ولتحقيق غايات أوضح وأشمل وأكثر فعالية تلمس الواقع من خلال قانون ملزم وليس من خلال قرارات إدارية ذات صلاحية تقديرية، وفي ذلك نضرب مقارنة لقرار النقل الذي يخضع لهذه السلطة التقديرية والذي قد يدخل فيه العديد من حالات التعسف في استخدام السلطة وبما يخدم مصلحة الإدارة بإيقاع عقوبات مُقنعة من خلال قرار الأصل أنه مشروع لذلك يؤخذ على فكرة التدوير الوظيفي أنها أصلاً سياسة منظمة بقانون ملزم لكل من الإدارة وكذلك الموظف في مواجهة وحماية الصلاحية التقديرية وتقدير الفرص من خلال تكييف التدوير على أنه حق مكتسب لكل موظف بموجب القانون وفق أهدافه الواضحة، فالنتيجة في أداء الموظف وتدريبه المستمر في تطبيق سياسة

لظروف واعتبارات كثيرة و متعددة يعود أمر تقديرها للمشرع شريطة عدم المساس أو الانتقاص من الحقوق و الحريات التي كفلها الدستور، وللمشرع أن يغير بين مراكز لا تتحد معطياتها وظروفها بوضع شروط محددة، فإذا اختلفت هذه الشروط بان توافرت في البعض دون البعض الآخر، انتفى مناط المساواة بينهم، مستجيباً في كل ذلك لمقتضيات الصالح العام". (The Jordanian Constitutional Court, 5/2023)

وأيدته قرار المحكمة الدستورية الأردنية الرقم: 1 / 2024 ، الذي جاء فيه "كما أنه من المبادئ القانونية التي تكفل السلم والامن المجتمعي مبدأ استقرار المراكز القانونية والذي يقف سداً منيعاً أمام سريان القانون بأثر رجعي على وقائع تمت واكتملت في ظل قانون سابق، حيث من المقرر أن ما تم من اوضاع في ظل القاعدة القانونية يكون محكوماً بهذه القاعدة، كما أنه من المقرر أن أعمال الأثر الرجعي قد يفضي إلى مساس بمراكز قانونية تكونت في ظل قانون سابق علاوة على خطورة الآثار التي تحدثها الرجعية من إخلال بالحقوق وباستقرار التعامل". (The Jordanian Constitutional Court, 2024/1).

وقياساً لهذه الحقوق الوظيفية الدستورية المعيارية على تطبيق سياسة التدوير الوظيفي، فإن التدوير الوظيفي ليس إلا تنظيم قانوني واضح الأهداف والأحكام وفعال من حيث الأثر والتخطيط، ومستقر من حيث التشريع يهدف إلى نقل الموظفين بين الوظائف بهدف تنمية قدراتهم وبهدف الارتقاء بالخدمة العامة وعمل المرفق والإصلاح الإداري؛ كما أنه في حيز الأمور المتوقعة في مجال الإدارة والتي تكون في إطار ممارسة سلطتها لانظام المرفق العام واطرادها وفق تطور حاجات المجتمع وطرق إشباع هذه الحاجات، فلا يوجد ما هو مفاجئ فيما يتعلق بتطوير وتدريب وتحسين المراكز القانونية ضمن أهداف تخدم المصلحة العامة وتخدم صاحب المركز القانوني نفسه وتعزز آماله المشروعة وتحقق طموحاته، طالما أنها تطبق من خلال الضمانات التي أوردها القانون لحماية هذه المراكز القانونية.

كما لا تتعد سياسة التدوير الوظيفي عن كونها تطبيق لمبادئ الحوكمة في المؤسسات العامة على اختلاف وظائفها من خلال السير العادي في التنظيم الإداري، فإن مبادئ الحوكمة العامة كنهج اداري حديث وعصري تهدف بشكل أساسي لتعزيز وظائف المرفق العام الرئيسية في تخصيص أهدافه وعموميتها، ومن ذلك اتاحة الوصول للمعلومات وتطبيق النزاهة والشفافية والحفاظ على الشرعية الإجرائية الإدارية في الحقوق والالتزامات، وحيث أن في تطبيق مبادئ الحوكمة فيه من رفعة أداء المؤسسة وضمان دستورتيتها الحقيقية فالتدوير الوظيفي إذاً يعزز من هذا الطرح من خلال تضمينه لمبادئ الحوكمة التي تضمن السير الطبيعي والمتوقع للأداء المؤسسي العام. (Abu Jaber, 2022, P. 350-351)

إلا أن ذلك لا ينطبق على مستوى التدوير الوظيفي المقصود في التشريع الأردني والوحيد من نوعه على مستوى النص، حيث جاء النص عليه من غير توضيح معناه أو أهدافه وغاياته واجراءاته. كما أن الوظيفة العامة في الأردن واليمن وإن كانت تتصف بالاستقرار والثبات حسب إتباع النظام الأوروبي في تولي الوظائف، إلا أن هذا لا يعني أن يبقى الموظف في مكانه طيلة فترة الخدمة وذلك يستدل من العديد من نصوص التشريعات الوظيفية وخاصة التي تنظم مسار الأوضاع الوظيفية المتغيرة للموظف، مثل النقل والانتداب وغيره.

أكد ذلك قرار رقم 93 لسنة 2016 المحكمة الإدارية العليا...وحيث أن قرار النقل للمستدعي (الطاعن) جاء لمصلحة العمل ولحسن سير المرفق العام وتطويره وتنظيمه وأن المعيار في ذلك هو الصالح العام مما يجعل ذلك يندرج في السلطة التقديرية للإدارة التي تقدر مصلحة المرفق العام بشرط عدم

التدوير الوظيفي هو أمر إجباري وليس اختياري بحسب ملائمة الحاجة والمرفق وليس مقصور على أشخاص بعينهم، وذلك في سبيل تحقيق المصلحة العامة وضمان شرعية القانون وضمانات الموظف والإدارة معاً.

بالتالي أن سياسة التدوير الوظيفي لا تؤثر على الحقوق المكتسبة لكونها تُعدل أوضاع وظيفية بصورة قانونية مشروعة من خلال قرار إداري إيجابي كاشف ولاحق للقانون الذي يرتب حق مكتسب جديد وليس على حساب المراكز القانونية الأخرى، كما أن سياسة التدوير الوظيفي لها أبعاد حقوقية على سبيل الاستقرار والمشروعية حيث أن هذه المراكز القانونية التي يجب تدويرها تقوم على أسس عدالة ونزاهة وشفافية من خلال اعتمادها على مراكز قانونية معدة مسبقاً وتم إنشائها بجدول تشكيلات الوظائف لقانون الموازنة مما يجسد الاستقرار في البعد الحقوقي المالي والمركز الوظيفي التنظيمي طبقاً لتكافؤ وإتاحة الفرص.

حيث جاء في الحكم رقم 14 لسنة 1980 - محكمة العدل العليا الأردنية "... إن القرارات الإدارية التي تصدرها الإدارة في حدود اختصاصها المقيد لا تنشئ حقاً وإنما تقرر حقاً يستمده صاحب الشأن من القانون رأساً ويكون القرار في هذه الحالة كاشفاً عن الحق ومسجلاً له لا منشئاً له". (The Jordanian Supreme Court , 14/1980)

حيث أن أسلوب إنشاء الوظيفة العامة قبل التعيين من خلال وجود وظيفة شاغرة ابتداءً في جدول تشكيلات الوظائف الحكومية الملحق بقانون الموازنة العامة أو قانون موازنة أي هيئة مستقلة، مما يضمن إنشاء المرفق العام المركز القانوني والحقوق المالية للموظف بقانون، وإن تطبيق سياسة التدوير الوظيفي وفق القانون تعزز هذا المبدأ حيث نصت المادة 5 من اللائحة التنفيذية لقانون التدوير الوظيفي اليمني على أن "يسري القانون وهذه اللائحة على موظفي وحدات الخدمة العامة بما في ذلك الموظفين الإداريين في السلطتين التشريعية والقضائية ومنتسبي القوات المسلحة والأمن وموظفي السلك الدبلوماسي والتقني وموظفي المؤسسات والشركات والمصانع والهيئات العامة والمختلطة وموظفي جميع الوحدات المدرجة في الموازنة العامة والموازنات الملحقة والمستقلة والمحددة بالمادة (6) من هذه اللائحة".

ونصت المادة 3 من نظام الخدمة المدنية الأردني على أنه "على الرغم مما ورد في أي نظام آخر، تسري أحكام هذا النظام على موظفي الدوائر المدرجة ووظائفهم ودرجاتهم ورواتبهم في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة أو قانون موازنات الوحدات الحكومية أو موازنة أي من الدوائر الأخرى".

ويتضح ذلك من أن مقترحات التدوير ترفع للوزارة من رؤساء الوحدات العامة ويتم إيرادها في اللوائح التنظيمية للوحدات، حتى يتم تضمينها بقانون الموازنة، وبما لا يضيف أعباء مالية جديدة على موازنة الوحدات العامة، بالتالي فإن الشواغر التي تتخصص لتنفيذ سياسة التدوير الوظيفي هي شواغر جاءت بقانون كغيرها من الأوضاع الوظيفية التي تُعنى بشغل الوظائف العامة والتعيين، وهذا جلياً في قانون التدوير الوظيفي الذي أخضع الموظف لذات الشروط في التعيين في الوظائف العامة التي نص عليها قانون الخدمة المدنية اليمني من خلال نص المادة 12 من شروط تطبيق قانون التدوير الوظيفي والتي سبق ذكرها، وأن تكون الوظيفة المراد التدوير إليها معتمدة في اللائحة التنظيمية لوحدة الخدمة العامة الصادرة من السلطات المختصة.

كما عرف قانون الخدمة المدنية اليمني رقم 19 لسنة 1991م في المادة 2 منه الموظف على أنه "الشخص المُعين بقرار من السلطة المختصة للقيام بعمل ذهني أو مهني أو حرفي أو غيره تنظمه وظيفة مصنفة ومعتمدة في الموازنة العامة للدولة، والذي

يعتبر بمجرد تعيينه في مركز نظامي سواءً أكانت الوظيفة دائمة أو مؤقتة بموجب هذا القانون واللوائح المنفذة له والقوانين والقرارات الأخرى النافذة"، وهذا ما يتفق مع أحقية واستقرار المراكز القانونية المكتسبة بنفس الطريقة بما يحقق مبدأ تكافؤ الفرص أيضاً.

كما عرفت المادة 2 من نظام الخدمة المدنية الأردني الموظف على أنه "الشخص المعين بقرار من المرجع المختص، في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة أو موازنة إحدى الدوائر والموظف المعين بموجب عقد ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجراً يومياً".

وأكدت على الحفاظ على المراكز والحقوق والضمانات القانونية المكتسبة نص المادة 17 من قانون التدوير الوظيفي اليمني والتي نصت على أن "لا تتعارض أحكام وأهداف هذا القانون أو محل أهداف وأحكام الترفيع والنقل وإعادة التوزيع المحددة بقانون الخدمة المدنية رقم (19) لسنة 1991م ولائحته التنفيذية". والمادة 24 من ذات القانون نصت على أن "لا تلغى أحكام هذا القانون الأحكام القانونية المتعلقة بإنهاء أي حالة من حالات إنهاء خدمة الموظف المنصوص عليها في القوانين النافذة"، والمادة 25 من ذات القانون أيضاً ونصت على أن "تلغى أي أحكام قانونية تتعلق بمنح صلاحية إصدار قرارات بتمديد خدمة الموظف بعد بلوغه أحد أجلي التقاعد"، ونص القانون على العديد من مظاهر الحفاظ على المراكز القانونية المكتسبة واستقرار العلاقات بين الفرد والموظف والسلطة.

وكرست ذلك المادة 91/ب من نظام الخدمة المدنية الأردني التي نصت على أنه "لا يؤثر قرار النقل أو الانتداب أو الاعارة أو التكليف على الدرجة أو الأقدمية فيها أو الراتب الأساسي"

تحقيق دولة القانون: يعني هذا المصطلح معيار واسع للعلاقة بين الشعب والسلطة، حيث يقع هذا المعيار على عاتق الدولة وكافة أذرعها على مستوى التنفيذ اليومي للقواعد التشريعية آخذين بالاعتبار أن دولة القانون هي ليست فقط واجب الدولة في تأمين التنظيم التشريعي وإنما ضمان الدولة بسريان مفعوله عملياً على الحُكام والمحكومين، أي الانتقال من الفكرة النظرية للقانون للتطبيق العملي تحت مظلة مشروعية القرارات والتعامل اليومي مع المواطنين والموظفين والإدارة كوحدة متكاملة، فإن ما يضمن استقرار القانون هو التزام صانعه بتطبيقه ومراعاه ومراقبته حتى يكون النموذج والمثال. (Jalab, 2021) (AD, p. 16)

وتأكيداً على مظهر الشرعية الدستورية وسيادة القانون سالف الذكر، أكدت المادة 4 من قانون التدوير الوظيفي اليمني على أوجه التزام السلطة في تطبيق قانون التدوير الوظيفي، كما أكدت المادة 14 من ذات القانون والمادة 21 من اللائحة التنفيذية له على شمولية وعمومية هذا القانون وتجريده وإلزامية الإدارة بتطبيقه وتنظيمه والتي جاء فيها "مع مراعاة نص المادة (7) من هذه اللائحة لا يجوز بأي حال من الأحوال استثناء أي موظف من التدوير الوظيفي"، ونصت المادة 23 من ذات القانون على بعض الالتزامات الواقعة على عاتق الإدارة إزاء هذا القانون والواجب عليها احترامها لسلامة تنفيذ وتطبيق القانون ومنها: "أ- على رؤساء وحدات الخدمة العامة ورؤساء الوحدات الإدارية تنفيذ هذا القانون في المواعيد المحددة. ب- موافاة الوزارة بما يفيد التنفيذ قبل ثلاثة أشهر من موعد التدوير لكل وظيفة. ج- في حال عدم التزام رؤساء وحدات الخدمة العامة والوحدات الإدارية بالتنفيذ لما تضمنته الفقرتان (أ، ب) من هذه المادة تقوم الوزارة بتنبية مسؤولي تلك الوحدات. د- إذا لم تبلغ الوزارة بما يفيد التنفيذ خلال أسبوعين تقوم الوزارة بإبلاغ مجلس الوزراء بذلك، ليتولى اتخاذ الإجراءات القانونية حيال ذلك".

المطلب الثاني: تطبيقات الضمانات الدستورية الادارية على سياسة التدوير الوظيفي

يوجد بعض الضمانات الدستورية الإدارية التي تؤثر بشكل كبير على سياسة التدوير الوظيفي والتي يمكن استخلاصها من القواعد الدستورية ذات العلاقة، ومن اهم هذه الضمانات احترام مبدأ تكافؤ الفرص ومحاولة اناطة مسائل الوظيفة العامة للبرلمان، وسنبين هذه الضمانات كما يلي:

الفرع الأول: احترام مبدأ تكافؤ الفرص

يقوم إشغال الوظائف العامة من خلال التعيين أو النقل أو التدوير أو الانتداب أو الترقية والترقية وغيره على مبدأ وضمانة دستورية موضوعية عامة جاء فيها نص المادة 2/22 من الدستور الأردني لسنة 1952م التي نصت على أن "التعيين للوظائف العامة من دائمة ومؤقتة في الدولة والإدارات الملحقة بها والبلديات يكون على أساس الكفاءات والمؤهلات"؛ كما جاء في دستور الجمهورية اليمنية لسنة 1990م وتعديلاته بمبدأ مماثل في المادة 24 والتي نصت على أن "تكفل الدولة تكافؤ الفرص لجميع المواطنين سياسياً واقتصادياً واجتماعياً أو ثقافياً وتصدر القوانين لتحقيق ذلك"، وفي المادة 29 منه التي نصت على أن "العمل حق وشرف وضرورة لتطوير المجتمع ولكل مواطن الحق في ممارسة العمل الذي يختاره لنفسه في حدود القانون ولا يجوز فرض أي عمل جبراً على المواطنين إلا بمقتضى قانون ولأداء خدمة عامة وبمقابل أجر عادل، وينظم القانون العمل النقابي والمهني والعلاقة بين العمال وأصحاب العمل".

وتجسيدا لهذا المبدأ نص نظام الخدمة المدنية الأردني في المادة 4 منه على أن "ترتكز الخدمة المدنية على المبادئ والقيم التالية:- د- العدالة والمساواة وتكافؤ الفرص..."; كما نصت المادة 12/ج من قانون الخدمة المدنية اليمني على أن "يقوم شغل الوظيفة العامة على مبدأ تكافؤ الفرص والحقوق المتساوية لجميع المواطنين دون أي تمييز، وتكفل الدولة وسائل الرقابة على تطبيق هذا المبدأ"؛ وإن هذا المبدأ الدستوري التنظيمي الأصيل ينبثق منه العديد من السياسات التنظيمية والتي تعتبر من صميم ضمانات الموظف العام قبل وأثناء وبعد إشغاله للوظيفة العامة، مثل الشروط العامة لشغل الوظيفة العامة، عدا عن الشروط الخاصة لكل مركز وظيفي حسب متطلبات الكفايات فيها التي تسعى من خلال تحديدها والتنافس عليها لإشباع الحاجة العامة وانتظام واطراد المرفق العام والقيام المصلحة العامة، انظر في هذا الشأن المواد من 40-59 من ذات النظام. (Jordanian Civil Service system No. 9 of 2020 AD).

واتفاقاً مع هذا المبدأ الدستوري في سبيل تحقيق العدالة والمساواة في استحقاق الفرص بحسب المراكز القانونية المتساوية، نصت المادة 11/3 من اللائحة التنفيذية لقانون التدوير الوظيفي اليمني على "تحديث وتطوير الثقافة التنظيمية في وحدات الخدمة العامة لترسيخ مبادئ احترام الوظيفة العامة وتحقيق مبدأ تكافؤ الفرص"؛ وفي المادة 3/13 من اللائحة التنفيذية لذات القانون نصت على أنه من شروط التنفيذ "أن يكون مستوفياً لشروط التدرج لشغل الوظيفة المدور عليها وفي كلا الحالتين يتم تدوير الموظف إلى وظيفة تتناسب مع مؤهلاته وخبراته العملية معاً لاحتفاظ له بحقه المكتسب طبقاً للقانون؛ وهذه الشروط الواجب توافرها باستمرار في الموظف، أكد قانون التدوير الوظيفي ضرورة توافرها عند تعيين الموظف وتنقله بين الوظائف حتى يكبرس مبدأ تكافؤ الفرص.

وجاء في المادة 17 من ذات القانون اليمني للتدوير الوظيفي على أن "لا تتعارض أحكام وأهداف هذا القانون أو تحل محل أهداف وأحكام الترفيع والنقل وإعادة التوزيع المحددة بقانون الخدمة المدنية رقم (19) لسنة 1991م ولائحته التنفيذية"، على أن

الفرص في النقل والترقية هي فرص منفصلة لا يلغيا تطبيق قانون التدوير الوظيفي بل يعززها وفق مبدأ تكافؤ الفرص؛ وذلك يتضح من خلال نص المادة 21 من قانون التدوير الوظيفي اليمني التي نصت على أن "لا يعتبر استيفاء شرط المدة الزمنية للتدوير الوظيفي وفقاً لأحكام هذا القانون شرطاً مقيداً لتغيير الموظف قبل اكتمال المدة الزمنية للتدوير"، والمادة 16 من اللائحة التنفيذية للقانون ذاته التي نصت على أن "لا يجوز تدوير شاغلي وظائف الإدارة العليا والوظائف الإشرافية الأخرى على وظيفة من ذات المستوى (إدارة عليا أو إشرافية) لأكثر من ثلاث دورات مالم يتم ترقيته أو ترفيعه أو ينقل إلى وظيفة أخصائية مع مراعاة شروط شغل الوظائف".

وفي ذلك لم يرق المشرع الأردني بالتطرق له أو بيان أية تفاصيل بخصوصه فيما يتعلق بالتدوير الوظيفي المنصوص عليه في قانون استقلال القضاء في المادة 21 سالفة الذكر، وذلك يرجع كما ذكرنا بسبب عدم تناوله لأية تفاصيل بخصوص سياسة التدوير الوظيفي من هذا النص اليتيم؛ ولذلك قصدنا مقارنة كل تفاصيل ومقتضيات التشريع اليمني بأن التدوير الوظيفي مع نظام الخدمة المدنية ومبادئه كنظام مستقل وشريعة عامة للوظيفة العامة وتشريعاتها في الأردن.

ومن الضمانات الدستورية التي تعتبر امتداداً لمبدأ تكافؤ الفرص هي تقييم الأداء، تعزيزاً لمبدأ إتاحة تكافؤ الفرص والتنافس فإن تطوير المنظومة الوظيفية والأداء والتدريب والتحفيز والمكافآت قائمة على نتائج تقييم الأداء للمساواة للمراكز المتماثلة، والتدوير الوظيفي كجزء من منظومة تطوير الموظف وإنشاء اللجان المعنية بالتدريب والتطوير تحقق هذه الغايات، حيث يخضع الموظف أثناء حياته الوظيفية لعملية تقييم مستمرة، إذ يقدر المشرع بأن توافر شروط الالتحاق بالوظيفة العامة واجتياز الموظف بعد ذلك لفترة الاختبار أو التجربة لا يعني بالضرورة أنه شخص مثالي لا يحتاج إلى رقابة وتقييم، ثم إن مسألة تقييم أداء الموظفين مسألة ضرورية لمعرفة ما إذا كان الموظف جديراً بالحصول على الامتيازات الوظيفية كالترفيع والابتعاث والعلاوات وغيرها (Al-Khalilah, 2017, p. 80)؛ وهذا ما أكدته نص المادة 71 من نظام الخدمة المدنية الأردني.

وقد عرفت المادة 100 من قانون الخدمة المدنية اليمني على أنه "يقصد بتقييم الأداء تشخيص القدرات والطاقات لدى الموظفين وفقاً لأسس ومعايير موضوعية بهدف التعرف على جوانب القوة لديهم لتنميتها وتطويرها ونقاط الضعف لمعالجتها عن طريق التوجيه والإرشاد والتدريب، ويتولى الرؤساء الإداريون تطبيق هذه المعايير بشعور عال من المسؤولية والصدق والأمانة".

ونصت المادة 11 من قانون التدوير الوظيفي اليمني في ضوابط التدوير الوظيفي على أن "يراعي في تحديد الوظائف المنقول إليها نتائج تقييم الأداء، وتحدد اللائحة تفاصيل ذلك". وخاصة التدوير المصحوب بترقية، الأمر الذي يعزز التنافس في نطاق تكافؤ الفرص لتحقيق العدالة والشفافية؛ ونصت المادة 19 من قانون التدوير الوظيفي اليمني أيضاً على أنه "لسلامة تنفيذ هذا القانون تقيم كل وحدة من وحدات الخدمة العامة سنوياً أداء موظفيها وفقاً للأحكام والقواعد المحددة في قانون الخدمة المدنية رقم (19) لسنة 1991م ولائحته التنفيذية وعلى أساس النماذج والتعليمات الصادرة من الوزارة".

ومن أهم الضمانات الموضوعية في عملية تقييم الأداء والتي جاء فيها قانون الخدمة المدنية اليمني؛ والمشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية المادة 71/ب، هي حق الموظف بالتظلم عن نتائج تقييم الأداء، وقد أحاط كلا المشرعين هذه الضمانة بعدة ضمانات إجرائية لتنظيمها متفقة مع النزاهة والشفافية والعدل؛ ويعتبر جميع الموظفين خاضعين لضمانة تقييم الأداء، التي تحقق

التوازن بين حق الموظف والإدارة في انتظام المرفق إلا ما استثناه
المشرع في النص (9 Jordanian Civil Service system No. of 2020 AD).

ولحماية حقوق الموظفين في قرارات تقييم الأداء جاء في
مبدأ لمحكمة العدل العليا الأردنية في الحكم رقم 61 لسنة
2006م، على اعتبار قرار تقدير أداء الموظف أنه يؤثر في المركز
القانوني للموظف وذلك لتأثير التقارير السنوية في ترقية الموظف
اذ تدخل هذا التقارير ضمن معايير الكفاءة، بالتالي اعتبرت قرار
تقييم الأداء قراراً ادارياً بالمعنى المقصود في المادة التاسعة من
قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992 (الملغى) لغايات
اختصاص هذه المحكمة بنظر الطعن. (The Jordanian
Supreme Court, 61/2006)

وحيث أن تقييم الأداء سلطة تقديرية خاضعة للرقابة
الإجرائية والقضائية للتحقق من مشروعيتها، فإن هذا الأمر الذي
يجعلها ضمانة لتحقيق أحد أهداف التدوير الوظيفي من خلال
تفعيل الرقابة المستمرة، حيث من الممكن أن يعتقد البعض أن
تدويره المستمر تحت راية رؤساء جدد يعني إتاحة الفرصة أمامه
لممارسة الفساد والتقصير بالأداء المنشود، ثم يحين موعد
تدويره فيغلت من العقاب دون محاسبة مما يكون التدوير بهذه
الحالة كأنه محى آثار هذا الموظف في تلك الدائرة، لكن إن سياسة
تقييم الأداء تلعب دورها هنا حيث تلزم الموظف ببقائه ملتزماً
بالكفايات الوظيفية حتى ينافس على تقييم الأداء ويحافظ على
حقوقه الوظيفية من ترقية وترفيه وتدوير واستمرار في الخدمة
وللحفاظ على قيمته القانونية كمؤدي جيد ومشبع للخدمة
والحاجة عدا ذلك يكون عبئاً يجب التخلص منه بالطرق القانونية
المتاحة، إذ سياسة تقييم الأداء هي من متطلبات تفعيل سياسة
التدوير الوظيفي.

الفرع الثاني: إنابة مسائل الوظيفة العامة إلى البرلمان

وفي التطرق للضمانة الموضوعية الدستورية الثانية للموظفين
العموميين إثر تطبيق قانون التدوير الوظيفي، فإن سن هذه
السياسة من خلال قانون تُقره السلطة التشريعية المختصة بسن
القوانين والتشريع تُشكل ضمانة دستورية محضة، حيث أن
المواضيع التي تناولها هذا القانون هي أحكام تنشئ وتعدل مراكز
قانونية تشكل حقوق للموظفين، وعليه إن مسألة إنشاء أو إنهاء
هذه المراكز القانونية لها الأثر المجتمعي الكبير على حقوق
الموظف الاقتصادية والاجتماعية وغيرها، وإن حق الإدارة يجب
أن يكون بحدود تنظيم تناول هذه المراكز والحقوق المترتبة عليها
بأنظمتها التنفيذية لا أن تنشئها أو تنهيتها، حيث أنها تعتبر جزء من
مشاركة السلطة مع الشعب، وإن كانت الإدارة لا بد أن تتمتع
بسلطة الإلزام لتطبيق سيادة القانون فهي تملكها بموجب القانون
وبحدوده أصلاً، وعليه فإن تنظيم سياسة التدوير الوظيفي بقانون
يشكل ضمانة دستورية عامة للموظف وبما يتفق مع ما نص عليه
الدستور الأردني في المادة 1/128 وهي الضمانة العامة لتنظيم
الحقوق والحريات بقوانين تصدر عن السلطة التشريعية.

وفي هذا الصدد، لا بد من تعديل دستوري للمادة 120 من
الدستور الأردني لسنة 1952م، لإمكانية تحقيق هذا المتطلب،
وتبعاً لذلك، إقرار قانون للخدمة المدنية، يجمع المبادئ والأحكام
والشروط المستقرة، ليحقق الاستقرار النسبي للمراكز القانونية
فيها، ويترك الأمور التي قد يطرأ عليها تغيير مستمر وفقاً لتطور
الحاجات والحقوق العامة، على أن يتم تنظيمها وفق نظام تنفيذي
وتعليمات، وتبعاً لذلك دراسة مقترح مشروع قانون للتدوير
الوظيفي في الأردن وفق هذه المُعتبرات.

مع الحفاظ على الواجبات والحقوق العامة مثل الدرجة
والفئة والراتب والالتزام بالواجبات الوظيفية وغيرها إلا إذا كان
تدويراً رأسياً، الأمر الذي لا يُنشئ مركز قانوني جديد بالنسبة

للوظيفة، بالتالي عندما يكون المركز المقصود من القرار الإداري
مُعيّن بذاته، يستلزم أداة مثل القرار الإداري الفردي، وعندما يكون
هذا المركز حالة تنظيمية كاملة تعمل بشكل دوري من خلال مدد
إلزامية، وتُخلق في داخلها مراكز قانونية حُكماً بمجرد مرور هذه
المُدد والمُخاطب فيها العامة من المعنيين، فهنا يستلزم لذلك
أداة مثل القانون، لأن هذه الحالة يجب أن يكون لها أصل ثابت
ومستمر، والذي يخلق حالة متتابعة لهذا الموظف في إطار المراكز
القانونية.

بيانات الإفصاح

- الموافقة الأخلاقية والموافقة على المشاركة: يوافق الباحثان
على ذلك.
- مساهمة المؤلفين: لقد ساهم كلا الباحثين في اعداد وصياغة
وتنظيم هذا البحث.
- تضارب المصالح: لا يوجد تضارب للمصالح للباحثين في هذا
البحث.
- التمويل: لا يوجد تمويل لنشر هذا البحث.

الخاتمة

بعد الحديث عن موضوع الضمانات الدستورية للموظف العام
إثر تطبيق أحكام التدوير الوظيفي وأهم آثارها الإدارية العامة، فقد
توصلنا لعدد من النتائج واتبعناها ببعض التوصيات كما يلي:

النتائج

1. لقد حقق قانون التدوير الوظيفي اليمني ضمانات للموظف
والإدارة، من خلال جُملة الضمانات الدستورية التي قد صدر
بمراعاتها، مثل تكافؤ الفرص والعدالة والمساواة في تولي
الوظائف العامة، وانتظام المرفق ودوام الخدمة وإحقاق
مبدأ الأمان التشريعي والحفاظ على المراكز القانونية الإدارية
المتساوية، والحق في التظلم والحق في اللجوء للقضاء،
والتي تتفق مع جميع الضمانات المنصوص عليها في تنظيم
الأوضاع الوظيفية الأخرى.
2. يعتبر التدوير الوظيفي أداة قانونية دستورية تحقق الموضوعية
التنظيمية، والتي تُسدّ النقص أو الثغرات الناتجة عن الاختلال
في ضمانات الموظف العام، فهي تعمل بشكل ضمني لتعزيز
مساءلة الإدارة بطرق تنظيمية، وتعمل على تسهيل دور
الجهات العضوية التي تُعنى بمراقبة مدى الالتزام بالواجبات
العامة مثل ديوان المحاسبة وديوان الخدمة المدنية وهيئة
النزاهة ومكافحة الفساد.
3. لا يوجد في الدولة الأردنية ما يُعرف بالتدوير الوظيفي الا على
مستوى المرفق القضائي في قانون استقلال القضاء، وذلك
من غير أي تنظيم خاص او بيان لآلية التطبيق والتنفيذ،
باستثناء مبادئ للقياس عليها بأفضل صورة للتدوير الوظيفي
في الأردن بناءً على التجربة اليمينية الموضوعية.

التوصيات

1. نوصي المُشرع الأردني بإعادة النظر بشأن إسناد صلاحية تنظيم
شؤون الوظيفة العامة بشكل مُطلق للسلطة التنفيذية، من
خلال تعديل المادة 120 من الدستور الأردني، على أن يتضمن
التعديل إسناد صلاحية تنظيم الخدمة المدنية للسلطة
التشريعية مُمثلة بمجلس الأمة، وذلك لأن هذا التنظيم
يتضمن مساساً جوهرياً في حقوق الأردنيين وواجباتهم، وفي
المراكز القانونية المُكتسبة المستقرة والتي لا يجب زرععتها
بين الحين والآخر بغير ضرورة مُلحة، فهناك العديد من هذه
المبادئ والمعايير والأحكام المُستقرة والثابتة ثباتاً نسبياً في
مواضيع الوظيفة العامة، مثل حق الترفيه الوجوبي وتقييم

- الدستور الأردني لعام 1952 والمنشور على الصفحة 3 من عدد الجريدة الرسمية رقم 1093 بتاريخ 1 \ 8 \ 1952، وتعديلاته.
- دستور الجمهورية اليمنية لسنة 1990م المنشور على الجريدة الرسمية العدد (1) وتعديلاته لسنة 2015م والمنشور على موقع وزارة الشؤون القانونية اليمنية.
- قانون استقلال القضاء رقم 29 لسنة 2014 المنشور على الصفحة 6001 من عدد الجريدة الرسمية رقم 5308 بتاريخ 16/10/2014.
- قانون رقم (19) لسنة 1991م بشأن قانون الخدمة المدنية اليمني نُشر في الجريدة الرسمية العدد (6) لسنة 1991م بتاريخ 1991/3/31.
- القانون رقم 31 لسنة 2009م بشأن التدوير الوظيفي في الجمهورية اليمنية، منشور على الجريدة الرسمية العدد (17) لسنة 2009م، بتاريخ 2009/9/15.
- قرار المحكمة الدستورية الأردنية الرقم: 1 / 2024، طعن، قرار بالإجماع، عدد الجريدة الرسمية: 5912 التاريخ: 29-02-2024.
- قرار المحكمة الدستورية الرقم: 5 / 2023، طعن، قرار بالإجماع، عدد الجريدة الرسمية: 5868 التاريخ: 15-06-2023.
- قرار المحكمة العليا في الجمهورية اليمنية ضمن إصدارات المكتب الفني للمحكمة العدد: الكتاب الثامن من القواعد القانونية والقضائية المدنية، طعن رقم (25914) لسنة 1427 هـ (مدني) ص318.
- قرار المحكمة العليا في الجمهورية اليمنية ضمن إصدارات المكتب الفني للمحكمة العدد الثاني 2005م من القواعد القضائية، في الدعوى الدستورية رقم (1) لسنة 1420 هـ، حجية دلالة النص، ص 17
- قرار المحكمة العليا في الجمهورية اليمنية ضمن إصدارات المكتب الفني للمحكمة العدد: الكتاب السادس والسابع من القواعد القانونية والقضائية التجارية، طعن رقم (19919) لسنة 1426 هـ (تجاري) ص56.
- قرار رقم 93 لسنة 2016 المحكمة الإدارية العليا منشور على موقع قسطاس الإلكتروني.
- اللائحة التنفيذية لقانون التدوير الوظيفي رقم (31) لسنة 2009م بموجب قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (214) لسنة 2012م
- المجلس الدستوري الفرنسي، ملف مبدأ الأمان القانوني ديسمبر 2001، تم الاطلاع عليه في تاريخ 9/23/2023، رابط الموقع: (https://www.conseil-constitutionnel.fr/en)
- مجموعة قرارات المجلس الدستوري اللبناني، الجزء الأول 1994-2014، منشورات المجلس الدستوري اللبناني، ص365-366 (https://www.cc.gov.lb/ar/node/2601)
- محكمة العدل العليا الفلسطينية في القضية رقم 99/56 بالقرار رقم35، بتاريخ 2003/2/5 منشور موقع قسطاس.
- نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9)، لسنة 2020م وتعديلاته، المنشور في الجريدة الرسمية صفحة 697 على العدد (5619).

REFERENCES

- Al-Hilat, B. (2022). Job Rotation and its Effect in Combating Financial and Administrative Corruption: A Comparative Study. (Unpublished Master's dissertation). University of Yarmouk, Irbid, Jordan.
- Jaber, M. abu, & Alzboun, M. (2022). The role of Jordanian universities in promoting academic integrity. *An-Najah University Journal for Research - B (Humanities)*, 36(2), 333–366. <https://doi.org/10.35552/0247-036-002-004>
- Al-Hilat, B. A. (2022). *Job rotation and its effect in combating financial and administrative corruption: A comparative study*. (Unpublished Master's thesis). University of Yarmouk, Irbid.
- Al-Junaidi, S. (2024). *Principles of legislation in Jordan: Constitutional authority, oversight, and regulating rules* (1st ed.). Amman, Jordan: Wael Publishing House.
- Al-Khalil, M. (2017). *Administrative law: Book two* (3rd ed.). Amman, Jordan: House of Culture.
- Barakat, Ali Mohammed. (2011). *Job rotation: Development and reform*. 26 September Newspaper, Issue 1502. Sanaa.
- Ben Amer, B., Bawab, & Ali, H. (2020). The right to legitimate expectation (legitimate trust) as one of the pillars of legal security. *Journal of Legal Studies*, 7(1), 57-85. Gradia University, Algeria.
- Collection of decisions of the Lebanese Constitutional Council, Part One 1994-2014. (n.d.). Publications of the Lebanese Constitutional Council, 365-366. Retrieved from <https://www.cc.gov.lb/ar/node/2601>
- Constitutional Court Decision No. 5/2023. (2023). Official Gazette, 5868, June 15.
- Daradkah, A. (2017). Administrative Empowerment and its Relationship to Organizational Excellence with Academic Leaders at Taif University from the Faculty Members Perspective. *An-Najah University Journal for Research - B*

- الأداء والنقل والانتداب وغيرها، فلا بُد من السير على هذا النهج، أسوء بالتشريع المُقارن اليمني والكويتي وغيرهم.
 - 2. نوصي المشرع اليمني على ضرورة النص الصريح في قانون التدوير الوظيفي على الجزاءات والإجراءات الواجب اتخاذها ضد الإدارة في حال عدم امتثالها لمقتضيات قانون التدوير الوظيفي، وضرورة النص الصريح على الضمانات الدستورية والتنظيمية، مثل تكافؤ الفرص والعدالة والمساواة في تولي الوظائف العامة، وانتظام المرفق ودوام الخدمة وإحقاق مبدأ الأمان التشريعي بما يتضمنه، وسلامة أركان القرار الإداري في التدوير الوظيفي والحفاظ على المراكز القانونية الإدارية المتساوية، حيث لا يكفي أن يصدر التشريع بمراعاتها، بل يجب أن يكون الموقف واضح وصريح ومرجع، لضمان عدم التجاوز على هذه الحقوق، والنص على وجوب التعاون والتنسيق مع الهيئات المعنية بالموارد البشرية وهيئات مكافحة الفساد، والتسهيل عليها ومنحها صلاحية مراقبة تطبيق هذا القانون على أكمل وجه.
 - 3. نوصي الجهات المعنية بتطوير النظام الإصلاحي الإداري في الأردن، وتجسيدياً لركائز منظومة النزاهة الوطنية وتحقيقاً للشفافية الإدارية وتعزيزاً للتشريعات الرقابية والمحاسبية في مكافحة الفساد المالي والإداري، تشكيل لجنة تشاكية بين أعضاء من السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية، لدراسة مشروع قانون للتدوير الوظيفي في الأردن، مع مراعاة شرعية هذا المُتطلب من خلال ضرورة تعديل المادة 120 من الدستور الأردني بدايةً، وذلك من خلال البحث في الأطر الموضوعية من جانب والإجرائية في الواقع العملي من جانب آخر، معتمدين الحفاظ على المراكز القانونية والحقوق ومستهدفين الحفاظ على السير المنتظم في التنظيم والهيكلية الإدارية، ودراسة إمكانات الدولة الأردنية في ظل متطلبات سياسة التدوير الوظيفي، ودراسة المقترحات من موظفين ورؤساء الإدارات المستهدفين منه، ومحاولة تحديد أثر التدوير الوظيفي القانوني في تعزيز منظومة النزاهة ومكافحة الفساد ومدى استفادة الجهات الرقابية والمحاسبية المستقلة، واستغلاله في مصلحة الدولة والموظف والمواطن معاً.
- ## المراجع
- الهيلات، بهاء الدين. (2022). التدوير الوظيفي وأثره في مكافحة الفساد المالي والإداري: دراسة مقارنة. رسالة ماجستير غير منشورة في جامعة اليرموك، إربد، الأردن.
 - أبو جابر، ماجد. والزبون، مأمون. (2022). دور الجامعات الأردنية في تعزيز النزاهة الأكاديمية. مجلة جامعة النجاح للأبحاث - العلوم الإنسانية، 36(2)، 334-366. <https://doi.org/10.35552/0247-036-002-004>
 - بركات، علي محمد. (2011). *الدوران الوظيفي: تطوير وإصلاح*. صحيفة 26 سبتمبر، العدد 1502. صنعاء.
 - بن عامر، بواب، وهنان، علي. (2020). الحق في التوقع المشروع (الثقة المشروعة) كأحد ركائز الأمن القانوني. مجلة الدراسات الحقوقية، 7(1)، صفحات 57-85. جامعة غرداية، الجزائر.
 - جعلاب، كمال. (2021). دولة القانون الديمقراطية: إشكالية المفهوم ومتطلبات الدسترة. مجلة سياسات عربية، 9(52)، 7-22. الجزائر.
 - الجندي، سيف زياد. (2024). *أصول التشريع في الأردن: الصلاحية الدستورية والرقابية والقواعد الناظمة* (الطبعة الأولى). عمان، الأردن: دار وائل للنشر.
 - جهيد، بن يوب. (2021). *نولة القانون بين فعالية الأمن القانوني ومقتضيات حوكمة القضاء*. [رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية].
 - حكم محكمة العدل العليا رقم 61 لسنة 2006 منشور على موقع قسطاس.
 - الخلايلة، محمد علي. (2017). *القانون الإداري: الكتاب الثاني* (الطبعة الثالثة). عمان، الأردن: دار الثقافة.
 - درادكة، أمجد. (2017). التمكين الإداري وعلاقته بالتميز التنظيمي لدى القيادات الأكاديمية بجامعة الطائف من وجهة نظر أعضاء هيئة التدريس. مجلة جامعة النجاح للأبحاث - العلوم الإنسانية، 31(8)، 1258-1296. <https://doi.org/10.35552/0247-031-008-001>

- Executive regulations of the Job Rotation Law (Yemen): Executive regulations of the Job Rotation Law No. (31) of 2009 AD in accordance with Prime Minister's Resolution No. (214) of 2012 AD.
- French Constitutional Council. (2001), Legal security in French constitutional law, Retrieved March 3, 2024, from <https://www.conseil-constitutionnel.fr/en>
- French Constitutional Council. (2001). File on the Principle of Legal Security. Retrieved September 23, 2023, from <https://www.conseil-constitutionnel.fr/en>
- Jahid, B. (2021). *The state of law between the effectiveness of legal security and the requirements of judicial governance*. (Unpublished Doctoral thesis). Abderrahmane Mira University - Bejaia, People's Democratic Republic of Algeria.
- Jalab, K. (2021). The democratic state of law: The problematic of the concept and the requirements of constitutionalizing. *Arab Politics Journal*, 9(52), 7-22. Algeria.
- Job Rotation Law No. 31 of 2009 in Yemen: Law No. 31 of 2009 regarding job rotation in the Republic of Yemen, published in the Official Gazette No. (17) of 2009, dated 9/15/2009.
- Jordanian Civil Service System No. (9) of 2020: Jordanian Civil Service System No. (9), of 2020 AD and its amendments, published in the Official Gazette, page 697, issue (5619).
- Jordanian Constitutional Court Decision No. 1/2024. (2024). Official Gazette, 5912, February 29.
- Judicial Independence Law, No. 29 of 2014: Judicial Independence Law, No. 29 of 2014, published on page 6001 of Official Gazette No. 5308, dated 16th October 2014.
- Palestinian Supreme Court of Justice in Case No. 56/99 by Decision No. 35, dated 2/5/2003 AD. Retrieved from Qastas website.
- Supreme Court Decision in the Republic of Yemen. (1426 H). In Technical Office Publications for the Court: Legal and Commercial Judicial Rules (Vol. 6-7, Appeal No. 19919, p. 56). Sanaa, Yemen
- Supreme Court Decision in the Republic of Yemen. (1427 H). In Technical Office Publications for the Court: Legal and Civil Judicial Rules (Vol. 8, Appeal No. 25914, p. 318). Sanaa, Yemen.
- Supreme Court Judgment No. 61/2006. (2006). Retrieved from Qistas website.
- Supreme Court's ruling in the Republic of Yemen. (2005). In Technical Office Publications for the Court: Judicial Regulations (2nd ed., Vol. 2, pp. 17). Sanaa, Yemen.
- The Constitution of the Republic of Yemen (1990): *The Constitution of the Republic of Yemen for the year 1990*, published in Official Gazette Number (1), and its amendments for the year 2015, published on the website of the Yemeni Ministry of Legal Affairs.
- The Jordanian Constitution of 1952: The Jordanian Constitution of 1952, published on page 3 of Official Gazette Number 1093, dated 8/1/1952, and its amendments.
- Yemeni Civil Service Law No. 19 of 1991: Law No. (19) of 1991 AD regarding the Yemeni Civil Service Law was published in the Official Gazette No. (6) of 1991 AD on 3/31/1991.