جامعة دمشق

كلية الحقوق

الإطار القانوني للوظائف المحجوزة

((دراسة مقارنة))

أطروحة مقدّمة لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام

إعداد الطالب

نبيل خضر حربا

إشراف

الدكتور سعيد نحيلي

الأستاذ في قسم القانون العام

كليّة الحقوق-جامعة دمشق

1440 هـ/ 2019 م

استناداً إلى قرار مجلس البحث العلمي والدراسات العليا رقم /4097/ تاريخ 2019/9/9 القاضي بتشكيل لجنة الحكم لمناقشة رسالة الدكتوراه في قسم القانون العام بعنوان:

(الإطار القانوني للوظائف المحجوزة_دراسة مقارنة)

والمؤلفة من السادة الأساتذة:

-الدكتور سعيد نحيلي

الأستاذ في قسم القانون العام بكلية الحقوق /جامعة دمشق/ **عضواً ومشرفاً**

-الدكتورنجم الأحمد

الأستاذ في قسم القانون العام بكلية الحقوق /جامعة دمشق/ **عضواً**

-الدكتورأحمد إسماعيل

الأستاذ المساعدفي قسم القانون العام بكلية الحقوق /جامعة دمشق/ **عضواً**

-الدكتورعصام التكروري

المدرس في قسم القانون العام بكلية الحقوق /جامعة دمشق/ **عضواً**

-الدكتورمحمود صالح

من خارج الجامعة **عضواً**

فقد تمت المناقشة يوم الخميس الواقع في 2019/11/21

" إجعل المسافة بينك وبين معلّمك

سبع خطوات كي لا تدوس على ظلّه "

حكمة يابانية

الإهداء

إلى روح والدي رحمه العلي القدير، وأسكنه فسيح جنانه . . .

إلى معنى وجودي

القلب الحنون

والمربية الفاضلة . . . . "أمي"

إلى أرقّ ابتسامة وأعذب لحن

من أحيَت الإنسان في داخلي

ليمونتي . . . "زوجتي"

إلى حلمي وأملي ونور عيوني

قرة عيني ونعمة ربي . . . "ولدي خضر"

إلى الصحبة الطيبة، الصادقة الصدوقة . . . "إخوتي ورفاقي"

شكر وعرفان

كل الشكر والعرفان والتقدير إلى الأستاذ الفاضل

والناصح، الأمين الصبور الذي قدم وأعطى

الأستاذ الدكتور سعيد نحيلي

والشكر موصول إلى الأساتذة لجنة الحكم على

الرسالة وأساتذة القانون العام بكليّة الحقوق في

جامعة دمشق.

وكل الامتنان إلى المدققة اللغوية أ. هلا الضحاك.

المقدمة

تعدّ أحكام الوظيفة العامة على قدر من الأهمية عموماً، إلاّ أنّ موضوع انتقاء الأشخاص المناسبين لشغلها يحتّل الجانب الرئيس من مواضيع تنظيم قواعد الوظيفة العامة، لما له من خصوصية تتجلّى بأنه يخضع لضوابط عدة: أهمها احترام مبدأ المساواة، وتكافؤ الفرص في شغل الوظائف العامة، ذلك المبدأ الذي كرّسته إعلانات حقوق الإنسان والدساتير، وأكدت على ضرورة الأخذ به، وتطبيقه في معظم تشريعات الوظيفة العامة.

وتتبع أغلب الدول طرق مختلفة لإشغال الوظائف العامة، وهناك عوامل شتّى تؤدي دوراً مهماً في تحديد الطرائق التي تتبعها الدول عند تقنين أساليب إشغالها، إلا إنّ الهدف الأساسي من هذه الطرائق يجب أن يكون توفير الكوادر البشرية الكفؤة والفعّالة التي تحقق الغاية من توظيفها.

لذلك كان لا بدّ للمشرّع من أن يسنّ قواعد قانونية تضمن تحقيق الهدف المذكور، وأن يترك إلى اللسلطة التنفيذية وضع التفصيلات من خلال وضع قرارات تنظيمية لتنفيذ تلك القواعد، كل ذلك من أجل تنظيم إجراءات شغل الوظيفة العامة.

ولكن، مع ذلك، فإنّ وضع هذه القواعد لا يكفي بحدّ ذاته، بل من المقتضى إجراء مراجعة دورية لها بهدف تقييم أساليب الاختيار لشغل الوظائف العامة، وذلك لبيان ما إذا كانت هذه الأساليب على قدر كاف من الفاعلية والنجاح الذي يعكس النتائج المرجوة منها، أم أنّ هنالك خللاً فيها يقتضي إعادة دراستها وتجاوزها إلى أساليب أخرى، تحقق مردوداً أفضل في استقطاب العنصر البشري من دون تقييد الإدارة بطرائق معيّنة بحد ذاتها.

وبهدف الوقوف على جميع النقاط المتقدمة التي سيجري استعراضها كان من المفيد اختيار هذا البحث.

فالأصل، كما تقدم ذكره، أن يقوم النظام الوظيفي على أساس مبدأ ثابت وأصيل، وهو مبدأ مساواة المواطنين جميعهم في تولّي الوظائف العامة، مادامت الشروط اللازمة لتولّيها تحققت فيهم، ويقتضي إعمال هذا المبدأ عدم حجز الوظائف لفئات معيّنة من المواطنين، على فرض أنّ ذلك يعدّ خروجاً على الأصل العام في تولّي الوظائف العامة المقرر على أساس توفّر الصلاحية والجدارة في شاغليها.

وعلى الرغم من ذلك تُفرد أغلب التشريعات الناظمة للوظيفة العامة نصوصاً خاصة، تحتفظ بموجبها ببعض الوظائف في الجهات العامة،

تحجز هذه الوظائف لإشغالها من قبل فئات معيّنة، تمييزاً لها عن غيرها من فئات المواطنين، لأسباب مختلفة: اجتماعية، وإنسانية، سياسية وأسباب أخرى، وتشكل هذه الحالة خروجاً على مبدأ المساواة، وتكافؤ الفرص بوصفها مبادئ أساسية في شغل الوظائف العامة.

ومن هذا المنطلق تلجأ الدول إلى تطبيق نظام الوظائف المحجوزة في حدود ضيّقة جداً، مادام أنه يشكل دائماً خروجاً على الأصل المقرر بصدد إشغال الوظائف، وتكاد التشريعات ذات الصلة تخصص نوعين من هذه الوظائف هما:

- الوظائف المحجوزة لتعيين ذوي الشهداء، والمصابين بالعمليات الحربية.
- الوظائف المحجوزة لتعيين المعاقين.

وبالنظر إلى الأهمية الكبيرة للوظيفة العامة، خصوصاً في ظل ازدياد عدد طالبي التوظيف، والاستثناء الخطير الذي يشكله نظام الوظائف المحجوزة في خروجه عن مبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة، جاء اختيار موضوع البحث الحالي للأطروحة الموسوم بعنوان: " الإطار القانوني للوظائف المحجوزة ".

أولاً–إشكالية البحث:

يثير البحث مشكلة أساسية ومحورية تتمثّل في حجز وظائف عامة معيّنة لفئات محددة دون أخرى، وهو ما يشكل مساساً واضحاً بمبدأ دستوري رفيع، ألا وهو مبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة.

فنظام الوظائف المحجوزة يعدّ نظاماً استثنائياً، يخرج قسماً من وظائف الجهات العامة من نطاق المسابقة التي تقوم على تكافؤ الفرص، ومبدأ المساواة لأسباب عدّة تقتضي ذلك.

ويتفرّع عمّا تقدم قاعدة مفادها أن نظام حجز الوظائف، إنما هو نظام استثنائي، ويتعيّن تطبيقه في أضيق الحدود.

فإذا كان مبدأ المساواة يعني تكافؤ الفرص بين جميع المواطنين المتماثلين في مراكزهم القانونية في التقدّم إلى هذه الوظائف على قدم المساواة، دون تدخل من المشرّع أو الإدارة لمصلحة فئة على حساب بقية الفئات الأخرى، فإن حجز بعض الوظائف يعدّ بلا شك خروجاً على مبدأ المساواة، واستثناءً منه، سواء حجزت بعض الوظائف، أو تقرر لهم أولوية في تولّيها.

ولا يهم إذا كانت هناك ظروف خاصة جعلت هذه الفئات، غير قادرة على النهوض بالتزامات الوظائف العامة بالقدر ذاته من الكفاءة مع بقية الفئات، لأنه لا يعقل أن تحجز وظائف لمجرّد مراعاة الظروف

الخاصة، أو بعض المقتضيات التي تحيط بهذه الفئات، وإذا ما سمح لها بهذا التصرّف فيصبح الاستثناء هو الأصل، والأصل هو الاستثناء، وسيصبح مبدأ المساواة في تولّي هذه الوظائف مجرد مبدأ نظري فقط وسَتُبعَد الكثير من الوظائف عن مستحقيها. لذلك يفرّق بين التكييف القانوني لهذا النظام، وبين المقتضيات التي يقوم عليها.

بعبارة أخرى: إن السؤال الرئيس الذي يطرحه موضوع الوظائف المحجوزة يكمن في الآتي:

مامدى تأثير نظام الوظائف المحجوزة على مبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة؟ وهل العوامل التي تسوّغ الأخذ بهذا النظام كافية لتبريره قانونياً؟

ثانياً-أهمية البحث:

تتجسّد أهمية الموضوع بأن المشرّع ينصّ على حجز نسبة من الوظائف العامة التي تعلن عنها الجهات العامة لصالح فئات محددة، معللاً ذلك بالمقتضيات الإنسانية بالدرجة الأولى بصرف النظر عن توفر الشروط المحددة بموجب القانون لإشغالها، وتساهل في موضوع المنافسة بين المتقدمين، فحجز تلك الوظائف، ولم يخضعها إلى قواعد المنافسة الحرّة والعلنية.

إلاّ أنه، مع وجاهة الأسباب التي يمكن أن يقوم عليها نظام الوظائف المحجوزة، فإن الأخذ بهذا النظام يقتضي ضرورة إخضاعها إلى مجموعة من الضوابط والقيود، لأنها ترد استثناءً من الأصل المقرر في هذا الصدد، ومن هذه الضمانات التضييق في مجالات الوظائف المحجوزة، وقصرها على الوظائف المحدودة الأهمية، مع ضرورة توفير التدريب المهني للمستفيدين منها.

ولاشكّ في أنّ حجز الوظائف لفئات معيّنة من المواطنين يشكل حافزاً وضمانة للإقدام على التضحية، ولكن على التوازي، فإنّ الدفاع عن الوطن يعني الدفاع عن الوجود، ولا يجوز أن يقابل بميزة معلومة مسبقاً، ويظلُّ هذا الأمر خروجاً عن مبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة، خصوصاً في ضوء محدودية فرص العمل، وازدياد أعداد طالبيه، ولذلك يجب أن يستعمل في أضيق الحدود تأسيساً على أنّ: " الضرورة تقدّر بقدرها ".

مما تقدم تظهر أهمية الخوض والبحث في الجوانب القانونية التي تشكل إطاراً للوظائف المحجوزة، وكذلك إجراءات التعيين في هذه الوظائف، وضماناتها، بالنسبة إلى لوظيفة العامة من جهة، وللمستفيدين من جهة أخرى، وهو ما يشكل موضوع الأطروحة.

ثالثاً-أهداف البحث:

يهدف هذا البحث إلى الإجابة على التساؤلات الرئيسة التي تمّ ذكرها في إشكالية البحث.

كما يهدف أيضاً إلى مناقشة مشكلة على قدر من الأهمية يمكن أن ينتجها نظام الوظائف المحجوزة تتمثل في التعارض بين مصالح ثلاث وهي:

مصلحة المستفيدين منه في كسب وظيفة ومصدر رزق من جهة، ومصلحة الوظيفة العامة؛ المتمثّلة في ضرورة اختيار أفضل العناصر لشغل الوظائف العامة من جهة أخرى، ومصلحة ثالثة تتمثل بحق بقية المواطنين في التوظيف على قدم المساواة مع الجميع مادامت تتوفر فيهم شروط شغل تلك الوظائف.

رابعاً-الصعوبات التي واجهت الباحث:

يميل أغلب الباحثين في الأصل إلى البحث في مواضيع يجدون لها مراجع مباشرة، أو غير مباشرة، وغالباً ما يعزفون عن المواضيع التي تندر أو تكاد تندر، المراجع فيها، وهو ما يماثل إلى حد بعيد موضوع البحث هذا.

فإن أول ما يتبادر إلى الذهن عند الحديث عن نظام "الوظائف المحجوزة" هو ندرة الدراسات في سورية التي تبحث تفصيلاً في هذا الموضوع.

حيث اقتصرت الدراسات على العموميات، ولم تتناول آليات هذا النظام من الناحية العملية وصوره ونتائجه، بل اقتصر الأمر على عرض النصوص القانونية واللائحية المتناثرة التي نظمتها.

وهذه الأسباب مجتمعة أنتجت أيضاً صعوبة أخرى واجهت الباحث وهي من طبيعة فكرية ألا وهي الطابعان الإنساني والاجتماعي لهذه الوظائف اللذان يجعلانها تلاقي الكثير من التسهيلات الإدارية والإجرائية ما يحول دون اللجوء إلى القضاء فيها، الأمر الذي لم يفسح المجال للاستفادة من الاجتهادات القضائية لمجلس الدولة في هذا الصدد.

خامساً-منهج البحث:

تمّ اعتماد المنهج المقارن في معالجة الأفكار العلميّة التي يطرحها هذا الموضوع وتحليلها بافتراضه المنهج الأكثر شيوعاً في البحوث والدراسات عموماً، والبحوث القانونية خصوصاً، بالإضافة إلى المنهج التحليلي.

حيث ستجري مقارنة التشريع السوري بغيره من التشريعات في الدول العربيّة، خصوصاً التشريع المصري الذي يشكل مصدراً مباشراً له، خصوصاً أنّ كلا البلدين قد أخذ بنظام الوظائف المحجوزة.

استناداً إلى ما سبق ذكره في مقدمة البحث، وتوضيح الأسباب الدافعة إلى اختياره، وبلورة إشكاليته، وتحديد هدفه وأهميته، والمنهج المتبع في إنجازه، استناداً إلى كل ما ذكر، تقتضي العملية البحثية تقسيم البحث إلى فصل تمهيدي يتم فيه التعرض إلى بعض التفصيلات المتعلقة بمفهومي الوظيفة العامة والموظف العام، بوصفها مدخلاً إلى الوظائف المحجوزة وتشكل إحدى طرق إشغال الوظيفة العامة.

بعد ذلك سيتم الانتقال إلى معالجة المحور الأساسي الأول في الدراسة المتمثل في مبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة والذي تشكّل الوظائف المحجوزة استثناءً منه، بحيث يُخصص الباب الأول لدراسته من خلال فصلين اثنين، يخصص الفصل الأول لمعالجة مفهوم مبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة وتحليله، ويخصص الفصل الثاني لبيان بعض أساليب إشغال الوظائف العامة، وموقع نظام الوظائف المحجوزة منها.

أما الباب الثاني من هذه الأطروحة فقد خُصص لدراسة نطاق الوظائف المحجوزة وخصوصاً الشخصي والموضوعي، ودراسة إجراءات

التعيين فيها، وعليه تم تقسيم الباب الثاني إلى فصلين: الأول بعنوان: نظاق الوظائف المحجوزة، والثاني بعنوان: الإجراءات القانونية والإدارية للتعيين وفق أسلوب الوظائف المحجوزة، والانتهاء أخيراً بالخاتمة متضمنة أهم النتائج والمقترحات.

فصل تمهيدي

مفاهيم أساسية حول الوظيفة العامة والموظف العام

لا بد لنا، قبل البحث في الإطار القانوني للوظائف المحجوزة بوصفها إحدى طرق إشغال الوظائف العامة، من تحليل الوظيفة العامة ومفهومها وإنشائها وترتيبها وتوصيفها، وهو ما سيساعد لاحقاً في تحديد الوظائف التي ستحجز لأشخاص معينين، والشروط التي يجب توافرها فيهم، إضافة إلى الإحاطة بمفهوم الموظف العام، الذي يشكل مع مفهوم الوظيفة العامة القاعدة الأساسية للخوض في وضوع الوظائف المحجوزة.

وستتم معالجة هذين المفهومين بشيء من الإيجاز من دون الإخلال بالتفصيلات الأساسية لهما من خلال فصل تمهيدي يحمل عنوان مفاهيم أساسية حول الوظيفة العامة والموظف العام، ويندرج تحته مبحثان:

المبحث الأول: مفهوم الوظيفة العامة.

المبحث الثاني: مفهوم الموظف العام.

المبحث الأول

مفهوم الوظيفة العامة

تقتضي دراسة مفهوم الوظيفة العامة بيان جميع الأحكام المتعلقة بتعريفها، وإحداثها، وترتيبها، وتبويبها، وتوصيفها، ومن ثم الانتقال إلى دراسة الموظف العام الذي سيشغل هذه الوظيفة، وذلك لوجود علاقة حتمية بين عملية توصيف وترتيب الوظائف العامة وبين طرق إشغالها. إضافة إلى أن توصيفها، وتحديد واجباتها ومسؤولياتها والشروط الواجب توافرها في شاغليها تشكل في مجملها الأساس الموضوعي لاختيارهم[1].

ويتطلّب إشغال الوظائف العامة مؤهلاتٍ وخبراتٍ وشروطاً أخرى يجب توفرها فيمن يشغلها، وينبغي أن يكون ذلك أمراً أولياً قبل اتخاذ أي إجراء، لتأتي مرحلة الإشغال بعد الانتهاء من المراحل السابقة جميعها[2].

ويتفرّع عن ذلك أنّ الوظيفة التي تدرج في ملاك الجهة العامة أو هيكلها التنظيمي هي وظائف محددة بنوعها وفئتها ودرجتها، وتمرّ هذه الوظائف بمجموعة من المراحل تبدأ من إحداث تلك الوظائف وتوصيفها

---

1 – د.عبد الله طلبة، الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر، جامعة دمشق، كلية الحقوق، 1982–1983، ص176–177.

2 – راجع بهذا المعنى: د. أنور رسلان، نظام العاملين المدنيين في الدولة والقطاع العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1983، ص20.

وتبويبها في مجموعات متشابهة من حيث شروط إشغالها حتى تأخذ شكلها الطبيعي، الذي يفسح المجال لإشغالها من قِبَل من تتوفر فيه تلك الشروط[1].

لذلك سيتم بيان مفهوم الوظيفة العامة وكيفية إنشائها وترتيبها وتوصيفها في هذا المبحث في مطلبين وفق التفصيل الآتي[2]:

المطلب الأول: تعريف الوظيفة العامة وإحداث الوظائف.

المطلب الثاني: ترتيب وتوصيف الوظائف العامة.

---

1 – بموجب المادة رقم /4/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 وتعديلاته: يصدر الهيكل التنظيمي للجهة العامة بقرار من الوزير، وبموجب المادة رقم /8/ من القانون رقم /47/ لعام 1978 الخاص بالعاملين في مصر: يعتمد الهيكل التنظيمي من السلطة المختصة والذي حل محله القانون رق /81/ لعام 2016.

2 – يطلق على هذا المصطلح في بعض التشريعات مصطلح إحداث الوظائف العامة، أي إيجاد وظيفة لم تكن موجودة أصلاً، أو طي وظيفة موجودة سابقاً وإحداث غيرها.

المطلب الأول

تعريف الوظيفة العامة وإحداث الوظائف

يقتضي البحث في تعريف الوظيفة العامة التعرف على معنى الوظيفة العامة وأنظمتها في العالم، لأن اختلاف معناها في الأنظمة القانونية في العالم يؤثر على طرق إنشائها في كلّ من هذه الأنظمة، فهي تُنشأ في النظام الأنجلو أمريكي بصورة مؤقتة[1]، وتنعدم الكادرات الدائمة، بينما ترد في النظام اللاتيني، الذي تنتمي إليه كل من فرنسا ومصر وسورية في الملاك العددي، أو تدرج في موازنة الجهة العامة، التي تكون أصلاً محلاً لقيام العلاقة الوظيفية[2]، وهو ما سيتم دراسته وبحثه وفق التفصيل الآتي:

الفرع الأول: تعريف الوظيفة العامة.

الفرع الثاني: إحداث الوظائف.

---

1 – لمزيد من التوسّع حول الوظائف المؤقتة انظر: د. أشرف محمد أنس جعفر، التنظيم الدستوري للوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص19 وما بعدها.

2 – د. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 1998، ص228.

الفرع الأول

تعريف الوظيفة العامة

تتباين المصطلحات المستخدمة للدلالة على معنى الوظيفة العامة من نظام إلى آخر، فبينما يستخدم الإنكليز مصطلح الخدمة المدنية، تستخدم فرنسا مصطلح الوظيفة العامة، وتختلف الدول العربية في استخدام مصطلح واحد، فيستعمل مصطلح الوظيفة العامة في كل من سورية ومصر، ولبنان، والجزائر، وهي دول تستمدّ أنظمتها القانونية السائدة من فرنسا[1]، بينما تستخدم دول أخرى مصطلح الخدمة المدنية كالأردن والكويت.

والمرجح أنّ القوانين واللوائح التي تصدر بشأن العاملين في الدولة بجميع أنواعها، لا تحدد مدلولاً واضحاً للوظيفة العامة أو الموظف العام[2]، ومردّ ذلك إلى اختلاف هذا المفهوم باختلاف الأنظمة القانونية ونظرتها إلى طبيعة الوظيفة، بحسبانها مهنة أو عملاً فنياً متخصصاً أو غير ذلك، وتختلف كذلك من قانون إلى آخر في النظام القانوني الواحد؛ أي بين

---

1 – د. سامي جمال الدين، الإدارة العامة، ط1، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006، ص207.

2 – د. محمود حلمي، نظام العاملين المدنيين بالجهاز الإداري والقطاع العام، ط1، دار الاتحاد العربي للطباعة، مصر، بلا تاريخ نشر، ص7.

فروع القانون ذاته[1]، وأساس ذلك أنّ كل قانون من هذه القوانين يتطرق إلى الوظيفة العامة على نحو يتفق والهدف الذي يتوخاه[2].

أمّا فيما تضمنته التشريعات حول معنى الوظيفة العامة، فلم يعرّف المشرّع الفرنسي الوظيفة العامة تعريفاً مباشراً، وإنما أشار إليها في معرض تعريفه للموظّف العام، بأنّها رسالة وعمل يرتبط به الموظف ويخصص له كل نشاطه، وذلك منذ بدء التحاقه بالخدمة إلى حين إحالته على التقاعد[3].

وكذلك فإنّ المشرع المصري لم يعطِ مفهوماً واضحاً ومحدداً للوظيفة العامة، وإنما أشار إليه بالعموم عندما أوجب–بمقتضى أحكام المادة رقم /9/ من القانون رقم /81/ لعام 2016 المتضمن قانون الخدمة المدنية–على كل وحدة[4] أن تضع جدولاً للوظائف مرفقاً به بطاقة وصف

---

1 – د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2009، ص244 وما بعد.

2 – د. نبيلة عبد الحليم كامل، الوظيفة العامة وفقاً لأحكام القضاء الإداري في مصر وفرنسا، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996، ص11.

3 – د. عبد اللطيف عودة، الاستقالة في الوظيفة العامة، دار الكتاب القانوني، الإسكندرية، 2009، ص21.

4 – بحسب المادة رقم /2/ من القانون المذكور فإنّه يقصد بالوحدة: {{أ–كل وزارة أو مصلحة أو جهاز يكون له موازنة خاصة ب–كل وحدة من وحدات الحكم المحلي ج–الهيئة العامة}}.

كل وظيفة، في حين أنّ الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة عرّف الوظيفة مباشرةً بأنّها: "مجموعة من الواجبات والمسؤوليّات التي تحددها السلطة المختصة، وتتطلب فيمن يقوم بها مؤهلات واشتراطات[1]".

وكذلك عرّف المشرّع السوري الوظيفة في القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 وتعديلاته، عندما قضى في المادة الأولى منه بأن الوظيفة هي: "كل عمل دائم وردت تسميته في ملاك الجهة العامة الصادر وفق أحكام المادة /3/ منه[2]".

ويلاحظ مما تقدم، أن التشريعات عادةً لا تتطرّق إلى تحديد مفهوم الوظيفة العامة، فالمشرّع في كل من مصر وسورية تطرّق إلى تحديد

---

1 – قرار الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رقم /134/ لسنة 1978 بشأن معايير ترتيب الوظائف العامة، علماً أنّ هذا الجهاز قد أنشئ بمقتضى القانون رقم /118/ لسنة 1964 ليحل محلّ ديوان الموظفين، ومن أهم اختصاصاته: اقتراح القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين، وتطوير نظم شؤون الخدمة المدنية، ورسم سياسة وخطط التدريب للعاملين، واقتراح سياسة المرتبات والعلاوات، ودراسة مشروعات الموازنة بالنسبة لاعتمادات العاملين، ورسم سياسة الإصلاح الإداري وخططه.

2 – لم يخرج النظام الداخلي النموذجي الصادر عن رئاسة مجلس الوزراء بالقرار رقم /903/ لعام 2005، عن التعريف الذي حدده القانون الأساسي للعاملين في الدولة للوظيفة، وإنما كرر التعريف ذاته.

الوظيفة التي تكون محلاً للإشغال، دون التعرّض لمفهوم الوظيفة العامة بصورة عامة.

أمّا الفقه الإداري فقد عمل على تحديد مفهوم الوظيفة العامة وتصدى إلى ذلك، وعلى الرغم من أنّ هناك من يرى أنّ تعبير الوظيفة العامة يعد من المصطلحات الحديثة في التداول، ولم يكن مستخدماً قبل خمسين عاماً[1]، إلاّ أنّ الفقه الإداري حدده جيّداً عندما عرّفها بأحد المعنيين الآتيين:

المعنى الأول: يعرّف الوظيفة العامة بمجموع الأشخاص الذين يقومون بالعمل في خدمة المرافق العامة، مع التركيز على النظام القانوني الذي يحكمهم، حيث يعدّ مجموع هؤلاء الأشخاص ونظامهم القانوني مناط الوظيفة العامة[2]، وهذا ما يعدّه البعض من قبيل المعنى الوصفي لها[3].

---

1 – د. عبد الله طلبة، د. أحمد إسماعيل، الوظيفة العامة، جامعة دمشق، كلية الحقوق، 2005، ص23.

2 – د. محمد محمد بدران، قانون الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1990، الجزء الثاني، ص103، وأيضاً راجع أحمد عبد اللطيف إبراهيم السيد، تعليق على حكم محكمة القضاء الإداري في مصر، بحث منشور في مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد 2، السنة 31، يونيو 1987، ص125.

3 – د. محمد أنس قاسم جعفر، د. أشرف أنس جعفر، الوظيفة العامة، ط3، دار النهضة العربية، القاهرة،2013، ص33.

المعنى الثاني: يعرّف الوظيفة العامة بأنها مجموعة من المهمات والاختصاصات يناط القيام بها بشخص معيّن إذا توفرت فيه بعض الشروط الضرورية لتولّي أعباء هذه الوظيفة، وبذلك تختلف الوظائف من حيث واجباتها ومسؤولياتها[1].

ويلاحظ، على الرغم من وجود مفهومين للوظيفة العامة، أنّ أغلب التشريعات الوظيفية تُعنى من الناحية العملية بتعريفها طبقاً للمفهومين العضوي والموضوعي معاً[2].

من خلال ما تقدّم يظهر أنّ هناك خلطاً بين قانون الوظيفة العامة وتعريفها، فقانون الوظيفة العامة يُعنى بتحديد الإطار العام لكل من الموظف العام والوظيفة العامة، بدءاً من إحداث الوظيفة وتعيين الموظّف، ومتطلبات هذا التعيين، حتى انتهاء علاقة الموظّف بالسلك الوظيفي.

---

1 – د. مهند نوح، الوظيفة العامة، بحث منشور في هيئة الموسوعة العربية –دمشق، المجلد الثاني والعشرون، 2010، ص279، وأيضاً المستشار عدلي خليل، التعليق على نصوص قانون العاملين في القطاع العام، ط1، المكتبة القومية الحديثة، مصر، 1983، ص44.

2 – د. شهاب أحمد الجابري، انتهاء خدمة الموظف العام والرقابة القضائية على القرارات الصادرة بشأنها، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، 2007، ص11.

وتعدّ الوظيفة كذلك محلاً للعلاقة الوظيفية، وبإلغائها تنتهي خدمة العامل فوراً بقوة القانون[1]، ويمكن أن تلغى الوظيفة إذا أعيد تنظيم المرفق العام وكان هذا الإلغاء تقتضيه الضرورة[2]، إلاّ أنّ التشريعات الحديثة تتجه إلى إمكانية إلغاء الوظيفة ونقل الموظف إلى وظيفة أخرى، إذا كان هناك مقتضى لإلغاء الوظيفة، وتعويضه[3].

ويمكن القول استناداً لما تقدم إنّ التعاريف السابق ذكرها ركّزت بصورة أساسية على تحديد محلّ الوظيفة ومكوّناتها في إطار بحثها في المفهوم.

---

1 – د. السيد محمد إبراهيم، شرح نظام العاملين بالدولة رقم /46/ لعام 1964، دار المعارف، الإسكندرية، 1966، ص623.

2 – د. فتحي الحساسين، الحماية الدستورية للموظف العام، رسالة دكتوراه، جامعة الزقازيق، كلية الحقوق، 1996، ص544.

3 – L'art. 69 de la loi du 11 janvieer 1984, V.code. Adm, éd 2000, p1507

– كما نظمت المادة رقم /136/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة في سورية رقم /50/ لعام 2004 وتعديلاته الإجراءات الواجب إتباعها في حال إلغاء الوظيفة وأهمها نقل العامل إلى وظيفة شاغرة تتوفر فيه شروط شغلها أو نقله إلى ملاك آخر عند عدم توفرها أو التسريح إذا رغب بذلك.

الفرع الثاني

إحداث الوظائف العامة

تعمل الجهات العامة على إحداث وظائف عامة دائمة بهدف تنفيذ مهماتها عن طريق أعداد من العاملين يتولون القيام بالمهمات والاختصاصات التي أنشئت تلك الوظائف من أجلها، وهو ما أخذت به كل من فرنسا، ومصر، وسورية في تشريعاتها الوظيفية.

أمّا المقصود بالوظيفة الداخلة في كيان الجهة العامة أو الإدارة، فهي الخليّة الأولى في كل تنظيم إداري، أي الوحدة الأساسية التي يتكون منها الجهاز الإداري، ثمّ يأتي بعدها الموظف العام الذي يشغل تلك الوظيفة[1]، أما الوظيفة العامة فهي مركز قانوني يشغله الموظف، وهي مستقلة في وجودها عنه، وتوجد عادةً قبل أن يشغلها أحد، وقد تُملأ وقد تبقى شاغرة، والأصل أن الوظيفة دائمة لا تلغى بوفاة من يشغلها أو استقالته أو إقالته [2].

---

1 – د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص244.

2 – د. أنور رسلان، نظام العاملين المدنيين في الدولة والقطاع العام، مرجع سابق، ص19.

ويقصد بإنشاء الوظائف إصدار الصك القانوني[1] المتضمّن العددين الكمي والنوعي اللازمين لممارسة مهمات الجهة العامة، والمحددين في صك إحداثها[2].

ويتأثّر تنظيم الوظيفة العامة، وتعيين الموظفين العموميين بمجموعة من العوامل، وفي مقدمتها العوامل الماليّة والاجتماعية والسياسية.

---

1 – أشار المستشار محمد حامد الجمل في معرض بحثه في وجود الوظيفة إلى أنّ السند القانوني لوجودها يعود إلى طبيعتها، فبعض الوظائف السياسية الطابع يرد في الدستور، ومثال ذلك وظيفة رئيس الجمهورية والوزراء، وبعضها الآخر ترد في القانون، مثالها الوظائف العليا في الوزارات، وبعضها يجد سنده في لوائح أو قرارات جمهورية أو وزارية، وبعضها يتركه المشرع إلى لهيئات القائمة بإدارة المؤسسات، لمزيد من التفاصيل انظر: المستشار محمد حامد الجمل، الموظف العام فقهاً وقضاءً، دار الفكر الحديث للطباعة والنشر، الجزء الأول، 1958، ص552.و راجع في الفقه الفرنسي:

– Escoffier.A.M, Les cadres d'emplois dans la fonction publique territoriale, R.F.D.A, 1989, P106.

2 – بموجب المادة رقم /2/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة في سورية رقم /50/ لعام 2004 وتعديلاته، يتم إحداث الجهة العامة ذات الطابع الإداري بقانون، والجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي بمرسوم، ويتم إحداث وحدات الإدارة المحلية وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة بهذا الشأن، راجع بخصوص إحداث وحدات الإدارة المحلية المادة التاسعة من قانون الإدارة المحلية في سورية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم/107/ لعام 2011.

والأصل أن تتمتع الإدارة قانوناً بسلطة تقديرية واسعة في إنشاء الوظائف وإلغائها واستبدالها[1]، إذ إنّ المال يعدّ عصب النشاط الإداري، وتوفره يمكّن من زيادة عدد الوظائف، ثمّ إنّ الحد من البطالة قد يشكل ضرورة اجتماعية يجب مراعاتها عند إنشاء الوظائف، ولو على حساب المعيار الاقتصادي أحياناً في الدول التي تعاني من البطالة[2].

والأصل أيضاً عدم اختلاف أداة إنشاء الوظائف العامة في الدول اختلافاً كبيراً، فغالباً ما تكون السلطة المختصة في إنشائها هي السلطة التنفيذية[3].

ويعود ذلك إلى أنّ السلطة التنفيذية هي الأقدر على تحديد عدد الوظائف، انطلاقاً من اعتبارات تتعلق بعملية تسيير العمل في المرفق ذاته بصرف النظر عن الاعتبارات الأخرى.

إلاّ أنّه، مع التسليم بمبررات إسناد مسألة إنشاء الوظائف إلى السلطة التنفيذية، فإنّه قد يؤخذ على ذلك إمكانية الشطط والإسراف فيه

---

1 – د. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، مرجع سابق، ص229.

2 – د. أنور رسلان، وجيز القانون الإداري، ط3، القاهرة، 2004، ص320 وما بعد.

3 – د. محمود حلمي، الوظيفة العامة والتعيين فيها (في الجهاز الإداري والقطاع العام)، بحث منشور في مجلة إدارة قضايا الحكومة، عدد3، 1967، ص654.

لأسباب لا تتعلق بسير العملية الإدارية عموماً، بل هي أسباب أخرى منها خلق فرص للترقية والتعيين دون حاجة التنظيم الإداري لهذه الوظائف[1] وذلك عند منح هذه الصلاحية إلى المديرين العامين أو الوزراء، ولكن منح هذه السلطة إلى رئيس الدولة أو رئيس مجلس الوزراء يحدّ من هذا الشطط.

ومن المقتضى الإشارة أخيراً إلى أنّ الجهة المختصة بإحداث الوظائف غالباً ما تُعطى هذه الصلاحية في حال إلغاء تلك الوظائف.

وبالنظر للمآخذ التي يمكن أن ترد على ترك مسألة إنشاء الوظائف لإحدى السلطتين، غالباً ما تلجأ الدول إلى تكليف جهة محايدة مستقلة القيام بهذا الأمر كما هو الحال في مصر[2].

وأخيراً يمكن القول: إنّ إنشاء الوظائف يشكل أهمية كبيرة في مجال تنفيذ نشاطات الإدارة، ولذلك من الأفضل أن يترك موضوع تحديد عددها إلى لسلطة التنفيذية وللمقتضيات الوظيفية وحدها ما لم تقم مسوغات استثنائية توجب تدخّل السلطة التشريعية في عملية إنشاء هذه الوظائف.

---

1 – د. سامي جمال الدين، الإدارة العامة، مرجع سابق، ص236.

2 – د. علي عبد القادر مصطفى، الوظيفة العامة في النظام الإسلامي وفي النظم الحديثة، ط1، بلا دار ومكان نشر، 1982، ص211.

المطلب الثاني

ترتيب وتوصيف الوظائف العامة

يقصد بترتيب الوظائف مجموعة الإجراءات والعمليات التي تُعنى بتقسيم الوظائف وتصنيفها وتحليلها، بحيث تبدأ بتوصيف الوظائف ثم تنظيمها[1]، بمعنى آخر، تحديد أقسام الوظائف، ودرجاتها، وتوزيع أعمالها على الموظفين بطريقة تكفل سير العمل في الجهاز الإداري للدولة على نحو أفضل[2].

ويوصف ترتيب الوظائف بأنه نظام يشمل مجموعة عمليات تتعلق بتحليل الوظائف وإدراجها في مجموعات تبعاً لواجباتها ومسؤولياتها والمؤهلات اللازمة لها[3].

---

1 – د. سامي جمال الدين، الإدارة العامة، مرجع سابق، ص240.

2– د. محمد فؤاد مهنا، الأسس التي تقوم عليها سياسة الوظائف العامة، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، السنة الرابعة – العدد الأول–شعبة الجمهورية العربية المتحدة للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، القاهرة، يونيو لعام 1962، ص 70.

3 – د. حمدي أمين عبد الهادي، إدارة شؤون موظفي الدولة أصولها وأساليبها، الطبعة الثانية، 1982، ص11.

وأساس ترتيب الوظائف لا يخرج عملياً عن أحد أمور ثلاثة، هي: العمل الوظيفي، والموظّف ذاته، والوظيفة والموظف معاً، مع ملاحظة وجود تباين في الأسس التي يقوم عليها ترتيب الوظائف من بلد إلى آخر[1].

أمّا توصيف الوظائف فيقوم على إجراء وصف تحليلي لكل وظيفة يشتمل على اسمها، والاختصاصات التي تتضمنها، والمؤهلات أو الخبرة اللازمة لشغلها[2]، ويرى جانب من الفقه إنّ ما يتعلّق بإنشاء الوظائف وكيفية ترتيبها، وتوصيفها إنما يدخل في إطار التنظيم الفنيّ للوظيفة العامة[3].

وتتعدد الأغراض والأهداف من ترتيب الوظائف، ولعلّ أهمّها أنّه يحقق مزايا عدة في مجال الوظيفة العامة، منها ما يتعلق بتنظيم شغل الوظائف وضبط عمليات الترقية والنقل[4]، فضلاً عن أن ترتيب الوظائف

---

1 – د. ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2009، ص 210.

2 – د. أنور رسلان، نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، مرجع سابق، ص20، د. سعيد نحيلي، د. عبسي الحسن، القانون الإداري (النشاط الإداري)، منشورات جامعة حلب، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، 2007، ص20.

3 – د. أشرف محمد أنس جعفر، التنظيم الدستوري للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص13.

4 – د. حمدي أمين عبد الهادي، إدارة شؤون موظفي الدولة، مرجع سابق، ص15 وما بعد.

الوظائف، وضبط عمليات الترقية والنقل، إضافة إلى أنه أمر تحتمه طبيعة الأشياء، فلا يتصوّر أن يُترك الموظّفون الذين يعملون في خدمة الدولة دون تنظيم مهما كان عددهم، ومهما كان النظام المعمول به في الدولة التي يعملون لديها[1].

ولتوصيف الوظائف دورٌ جوهريٌ في تطبيق مبدأ الصلاحية في مجال إشغال الوظائف العامة[2]، لأنه يساعد على وضع الشخص المناسب في الوظيفة المناسبة.

ففي فرنسا، اقتصر دور المشرّع بخصوص عملية ترتيب الوظائف العامة على تحديد الأسس العامة، والخطوط الرئيسة لهذه العملية، على أن تتولى السلطة الإدارية بعد ذلك مهمّة وضع الأحكام والقواعد التفصيلية لنظام الترتيب[3].

وطبقاً للنظام الفرنسي، يقسّم الموظّفون إلى مجموعات، أو هيئات تضم كل مجموعة منها طائفة من الموظفين الحاصلين على مؤهلات

1- د. محمد فؤاد مهنا، الأسس التي تقوم عليها سياسة الوظائف العامة، مرجع سابق، ص 70.

2 – د. بدوي عبد العليم سيد محمد، مبدأ الصلاحية في الوظائف العامة وضمانات تطبيقه، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، ص356.

3 – د. سامي جمال الدين، الإدارة العامة، مرجع سابق، ص241.

واحدة متشابهة، ويخضعون إلنظام قانوني واحد من حيث شروط التعيين والترقية والتأديب، وفي داخل كل مجموعة من هذه المجموعات درجات متعددة يتنافس أفراد المجموعة فيما بينهم للحصول عليها[1].

ويجري تقسيم الهيئات إلى قسمين كبيرين: الأول يشتمل على التقسيمات الأفقية أو المهنية على أساس تدرّج الوظائف في السلّم الإداري، والثاني تقسيماته رأسية على أساس التخصص الفني أو المهني[2].

أمّا في مصر فقد نظّم المشرّع موضوع ترتيب وتوصيف الوظائف بموجب أحكام المادة رقم /9/ من القانون رقم /81/ لعام 2016 التي نصّت على أنّ: {{ كل وحدة تضع هيكلاً تنظيمياً وجدولاً للوظائف مرفقاً ببطاقات وصف كل وظيفة وتحديد واجباتها ومسؤولياتها، والاشتراطات اللازم توفرها فيمن يشغلها، وتصنيفها وترتيبها في إحدى المجموعات النوعية }}.

وتعدّ بطاقة وصف الوظيفة المرجع الأساسي في بيان الشروط اللازمة لشغل الوظيفة من حيث المؤهل العلمي والخبرة العملية والقدرات

---

1 – Alain Plantey، Traité pratique de function publique، Paris, 1956، p.259.

2 – Louis fougére، La fonction publique, 1966, P.103 ets.

الشخصية[1]، أي إنّ المعوّل عليه في هذا الإطار هو مدى تطابق الشروط المدرجة في البطاقة مع مؤهلات المرشّح لشغل الوظيفة.

وقد قيّمت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم لها موقف المشرّع المصري من ترتيب الوظائف وتوصيفها في القانون رقم /47/ لعام 1978 الملغى عندما قضت بأنّ القانون المذكور يقوم على أساس موضوعي للوظائف، قوامه توصيف الوظائف، وتقييمها وترتيبها، وبموجبه يتم الربط بين الوظيفة والدرجة المقررة لها وفقاً للهيكل التنظيمي للوحدة الإدارية[2].

بالمقابل، يعد ترتيب الوظائف وتوصيفها عملية تنظيمية إدارية بحتة في سورية، ويبدأ بعد إنشائها، ولذلك فقد ترك المشرع السوري معالجة هذه المسألة في النظام الداخلي النموذجي والأنظمة الداخلية للجهات العامة، حيث أوجبت المادة رقم/4/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 وتعديلاته، أن يتضمّن هذا النظام خصوصاً

---

1 – محمود صالح، الموسوعة الإدارية في الفقه والقضاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2009، ص55.

2 – حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر–الدائرة الثانية في الطعن رقم /1311/ لسنة /31/ قضائية جلسة 1993/11/27، منشور في مجلة هيئة قضايا الدولة، السنة /38/، العدد الثالث، يوليو–سبتمبر 1994، ص198 وما بعد.

توصيف الوظائف المتشابهة في طبيعتها ومهماتها لدى الجهات العامة، وتوصيف الوظائف وشروط إشغالها أصالةً ووكالةً.

وبحسب أحكام المادة رقم /1/ من النظام الداخلي النموذجي الصادر بقرار من رئيس مجلس الوزراء رقم /903/ تاريخ 2005/2/28 فإنّ توصيف الوظائف يفرض مجموعة من الإجراءات المترتبة على التوصيف، تبدأ بعملية جمع المعلومات عن الوظائف، وتنتهي بعد تحليلها وإعادة تركيبها إلى نتيجة تتمثل في بيان (وصف تحليلي) يعرّف الوظيفة.

أمّا وصف الوظيفة فيقصد به النتيجة التي تنتهي إليها وبها عملية توصيفها.

وبموجب المادة رقم/7/ من النظام المذكور فإنّ الوصف الوظيفي يتضمن في جملة ما يتضمن، شروط التعيين وإسناد الوظيفة من حيث الشهادات، والخبرة، والمؤهلات المطلوبة.

ويمكن الاستنتاج من مجمل ما تقدم أنّ عملية توصيف وترتيب الوظائف في كل من فرنسا مصر وسورية متقاربة من حيث المضمون والهدف والأداة القانونية اللازمة لتنفيذها، وتشكل خطوة أساسية ومهمة ولازمة في إنارة الطريق لاختيار الموظف الأنسب لشغل الوظيفة العامة؛ إذ من المسلّم به أنّه هناك علاقة جدلية واضحة بين دقة التوصيف وسلامته وبين الحصول على الأفضل والأنسب، من المرشحين لشغل الوظائف، في

حين على النقيض من ذلك قد تؤدي ضبابية الترتيب والتوصيف إلى استقطاب مرشحين دون المستوى المطلوب.

بما تقدم يكون قد تمّ في هذا المبحث استعراض المفهوم التنظيمي للوظيفة العامة من حيث أسانيده، ونصوصه القانونية، وكذلك إنشاء الوظائف وترتيبها وتوصيفها كخطوة أولية وأساسية للانتقال إلى البحث في مفهوم الموظف العام.

المبحث الثاني

مفهوم الموظّف العام

تمارس الدولة نشاطاتها بالدرجة الأولى عن طريق الموظفين العموميين، إلاّ أنّ ممارسة هذه النشاطات لا تقتصر على هؤلاء فقط، فيمكن للدول الاستعانة بأطراف أخرى ضمن علاقات قانونية معينة لممارسة جزء من نشاطاتها.

ومن هذا المنطلق لا بد من تحديد مفهوم الموظّف العام، والعناصر المكوّنة له، وتحديد العلاقة التي تربط الموظف بالدولة، والنتائج المترتبة على اكتساب الشخص صفة الموظف العام. وبناءً على ذلك تم تقسيم هذا المبحث إلى المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: تعريف الموظّف العام.

المطلب الثاني: طبيعة علاقة الموظّف العام مع الإدارة.

المطلب الأول

تعريف الموظف العام

تحظى الوظيفة العامة بأهمية خاصة في كل دول العالم، إلا أن التنظيم القانوني للوظيفة العامة في سورية لم يظهر فعلياً على نحو متكامل تقريباً إلا مع صدور قانون الموظّفين الأساسي رقم (135) لعام 1945، مع أن هذا القانون حمل اسم الموظف في عنوانه، إلا أنه أعرض عن وضع تعريف للموظف العام[1].

ولكن التطبيق العملي للقانون اقتضى وضع تعريف للموظّف العام، حيث استقر اجتهاد المحكمة الإدارية العليا السورية على تعريف الموظّف العام بأنه: "الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو

[1]– تجدر الإشارة إلى تعدد تعريفات الموظف العام وخاصة التشريعية منها، حيث تختلف هذه التعريفات باختلاف التشريعات، فتعريف الموظف العام في القانون الدستوري لا يتفق تماماً مع تعريفه في القانون الإداري أو في قانون العقوبات، راجع د. محمد بدران، قانون الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1990، ص44 وما بعدها. وأيضا د. محسن العبودي، الوظيفة العامة، بلا مكان وتاريخ نشر، 2004، ص 5 وما بعدها.

أحد اشخاص القانون العام الأخرى عن طريق شغله منصباً يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق[1]".

وصدر لاحقاً النظام الأساسي الموحد للعاملين في الدولة رقم /1/ لعام 1985 الذي حل محله القانون رقم /50/ لعام 2004 وتعديلاته، والذي أخضع إلى أحكامه القسم الأعظم من المشمولين بأحكام قانون الموظفين الأساسي رقم /135/ لعام 1945، وقد تبنى هذا القانون تسمية العاملين في الدولة لتحل قانوناً محل تسمية الموظفين العموميين.

حيث عرّف المشرع السوري العامل في المادة رقم /1/ في كل من القانونين الملغى وكذلك القانون النافذ حالياً بأنه:"كل من يعين بصورة دائمة في إحدى الوظائف الملحوظة في الملاك العددي للجهة العامة".

ويلاحظ من التعريف المتقدّم تبنّى المشرّع فعلياً للعناصر الأساسية لتعريف الموظف العام، والتي كان قد اعتمدها واستقرّ عليها قضاؤنا الإداري سابقاً، حيث اشترط التعريف التعيين بصورة دائمة، وأكدّ على دائمية الوظيفة، واشترط كذلك العمل في إحدى الجهات العامة، وهو

---

[1]– حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /109/ تاريخ 1963/12/3، مجموعة المبادئ القانونية للمحكمة الإدارية العليا السورية لعام 1963.

شرط مقرر لكون الشخص موظّفاً عاماً، والتعيين، ويقصد به صدور الصك اللازم لذلك أصولاً.

ويلاحظ أنّ الفقهين المصري والسوري لم يخرجا عموماً عن التعريفين التشريعي والقضائي للموظّف العام، أو العامل في الدولة[1].

وانطلاقاً من تعريف الموظف العام، استقر القضاء والفقه على ضرورة توفر ثلاثة عناصر لاكتساب الشخص صفة الموظف العام[2]، وهذه العناصر الثلاثة تتحدد بالآتي:

1- أن يشغل الشخص وظيفة دائمة بطريقة مستمرّة وغير عارضة.

---

[1]- راجع د. زين العابدين بركات، مبادئ القانون الإداري، مطبعة رياض، دمشق، 1978-1979، ص363. وأيضاً د. عبد الله طلبة ود. أحمد اسماعيل، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص214 وما بعدها. وأيضا د. محمد يوسف الحسين و د. مهند نوح، القانون الإداري عمال الإدارة العامة وتصرفاتها القانونية، جامعة دمشق، 2011-2012، ص13. وأيضاً د.سعيد نحيلي ود. عبسي الحسن، القانون الإداري ((النشاط الإداري))، مرجع سابق، ص25. وأيضاً د. محمود حلمي، نظام العاملين المدنيين بالجهاز الإداري وبالقطاع العام، مرجع سابق، ص8 وما بعدها. وأيضاً د. محمود أبو السعود حبيب، القانون الإداري، دار الثقافة الجامعية بجامعة عين شمس، 1999، ص87 وما بعدها.

[2]- د. محمود حلمي، نظام العاملين المدنيين بالجهاز الإداري وبالقطاع العام، مرجع سابق، ص10.

2- أن يسهم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى.

3- أن يصدر بتعيينه قرار من السلطة المختصة[1].

وسيتم بيان المقصود بكل عنصر من هذه العناصر الثلاثة وفق الآتي:

أولاً-القيام بعمل دائم:

يجب في الموظف العام أن يستقر في عمل دائم، أي أن ينقطع لخدمة الدولة فلا تكون استعانتها به عارضة[2]، ويجب كذلك أن يتحقق في شغله للوظيفة الاستقرار[3].

ثانياً-العمل في خدمة مرفق عام تديره الدولة، أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى بالطريق المباشر:

وهذا هو الشرط الثاني لعدّ الشخص الذي يؤدي عملاً بصفة دائمة موظفاً عاماً، حيث يشترط أن يقوم هذا الشخص بالعمل في خدمة مرفق

---

[1]- د. محمود أبو السعود حبيب، القانون الإداري، مرجع سابق، ص88.

[2]- د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري – الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، 1979، ص254.

[3]- د. محمد أنس جعفر ود. أشرف أنس جعفر، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص15.

عام[1] _ سواء أكان هذا المرفق مرفقاً إدارياً أم اقتصادياً[2]_ تديره سلطة إدارية، سواء أكانت تلك السلطة سلطة معنوية مركزية وحيدة (الدولة) ممثلة بالوزارات، أم سلطة معنوية لامركزية محلية ممثلة بوحدات الإدارة المحليّة من مجالس المحافظات والمدن والبلدات والقرى والوحدات الريفية، أو سلطة معنوية لامركزية مرفقية ممثّلة بالمؤسسات العامة، والهيئات العامة.

ثالثاً–يجب أن يصدر قرار بتعيين الموظف عن السلطة المختصة:

وأخيراً يشترط لعدّ الشخص موظّفاً عاماً أن يكون التحاقه بالوظيفة بالشروط والأوضاع المقررة قانوناً لشغلها[3]، وذلك بصرف النظر عن طريقة أو الالتحاق بالوظيفة العام أسلوبه ، أي سواء كان ذلك بأسلوب الاختيار الحر، أو بالانتخاب، أو بالجدارة، أو بأسلوب الوظائف

---

[1]– يعرف المرفق العام طبقاً للرأي الراجح في الفقه على أنه: {{نشاط منظم (مشروع) يستهدف إشباع حاجة عامة مع خضوعه لهيمنة السلطة العليا أو الإدارة العليا للحكام، فهو مشروع تتولاه الإدارة لأداء خدمة عامة}}. راجع د. محمد بدران، قانون الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص52 وما بعدها.

[2]– د. محمود أبو السعود حبيب، القانون الإداري، مرجع سابق، ص91.

[3]– د. محمود حلمي، نظام العاملين المدنيين بالجهاز الإداري وبالقطاع العام، مرجع سابق، ص12.

المحجوزة[1]، مع الإشارة إلى أن أسلوب التعيين يشكل فعلياً الأداة الرئيسة للتعيين في الوظائف العامة في كثير من الدول ومنها سورية.

وعلى ذلك لا يعدُّ موظّفاً ثانونياً الشخص الذي تقوم الإدارة بترشيحه لشغل وظيفة معينة، ثم تعهد إليه بممارسة واجبات الوظيفة قبل صدور قرار التعيين، حتى لو كان قد تقاضى بالفعل مقابلاً عن عمله، ولا يعدّ كذلك مقاول الأشغال العامة موظفاً عاماً؛ لأن العقد الذي يربطه بالإدارة ليس عقد توظيف وإنما عقد مقاولة[2].

ومن باب أولى لا يعد موظفاً عاماً الشخص الذي ينتحل أو يغتصب الوظيفة العامة، واغتصاب الوظيفة قد يقتصر على حالة واحدة، أو على فرد بعينه، كأن ينتحل أحد الأشخاص صفة ضابط شرطة، ويباشر سلطاته الشرطية على هذا الأساس[3]، وقد يكون جماعياً، مثل

---

[1]– د. أنور رسلان، نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، مرجع سابق، ص58.

[2]– د. محمود أبو السعود حبيب، القانون الإداري، مرجع سابق، ص91 وما بعدها. وأيضاً د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003، ص359.

[3]– د. محمد عبد الحميد أبو زيد، دوام سير المرافق العامة، دار النهضة العربية، ط2، القاهرة، 1998، ص163.

الحكومات الثورية التي تستولّي على مقاليد الحكم في الظروف الاستثنائية دون أن يكون هناك اعتراف دولي بها[1].

وفي جميع الأحوال، فإن جميع تصرفات منتحل الوظيفة تكون باطلة، بل معدومة، ومن باب أولى أنها غير ملزمة للأفراد والإدارة على حد سواء، بل إنّ تصرفاته تقع تحت طائلة قانون العقوبات[2].

أما الموظف الفعلي هو الشخص الذي يباشر مهام الوظيفة العامة في ظروف معينة دون تولّية صحيحة، إما لعدم صدور قرار بتعيينه فيها، أو لصدور قرار معيب[3]، فهو شخص ينبئ الظاهر بأنه موظف عام، أو تحكم الظروف الاستثنائية المحيطة بأن يكون كذلك؛ إذ يشغل الوظيفة العامة دون أن تتوفر فيه صفاتها اللازمة، أو دون أن تتبع في تعيينه الإجراءات السليمة، ولذلك فإن شغله لمركزه الوظيفي يستند إلى الواقع[4].

فقد يحدث في الظروف العادية أن يتولى أحد الأفراد وظيفة عامة دون صدور قرار بتعيينه، أو يتولى إحدى الوظائف العامة بموجب قرار

---

[1]– د. محسن العبودي، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص21 وما بعدها.

[2]– د. محمد أنس جعفر ود. أشرف أنس جعفر، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص26.

[3]– د. محمد يوسف الحسين و د. مهند نوح، القانون الإداري عمال الإدارة العامة وتصرفاتها القانونية، مرجع سابق، ص16.

[4]– د. محمد بدران، قانون الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص65.

تعيين باطل لاحتوائه على عيب أو أكثر من عيوب عدم المشروعية، أو قد يستمر الشخص في ممارسة أعمال الوظيفة العامة بعد زوال صفته القانونية، كأن يمارس اختصاصات الوظيفة بعد صدور قرار بنقله إلى وظيفة أخرى مغايرة لوظيفته السابقة[1].

وقد تحدث أحياناً ظروف استثنائية؛ مثل الحروب أو الثورات أو الاضطرابات الكبيرة، أو الكوارث الطبيعية كالفيضانات والزلازل والبراكين، أو انتشار الأوبئة، وغيرها من الظروف الأخرى الاستثنائية، والتي قد ينتج عنها اختفاء عدد كبير من الموظفين في المرافق العامة، أو هربهم.

وأخيراً، تجدر الإشارة إلى أن القضاء الإداري في فرنسا، ومصر وسورية، تبنى نظرية، الموظف الفعلي في الظروف العادية، والاستثنائية، وأعمل أحكامها ومفاعيلها في مناسبات عدّة.

---

[1]– د. سعيد نحيلي ود. عبسي الحسن، القانون الإداري ((النشاط الإداري))، مرجع سابق، ص27.

المطلب الثاني

طبيعة علاقة الموظف العام مع الإدارة

ظهرت الحاجة إلى تكييف طبيعة العلاقة بين الموظّف العام والدولة مع ظهور الوظيفة العامة، وقد تشعّبت الآراء حول هذه العلاقة لجهة عدّها علاقة تعاقدية أو لائحية تنظيمية، ولكن سرعان ما استقرّ الرأي على أنّ هذه العلاقة هي علاقة نظامية.

ولما تقدم سيتم البحث في الاتجاهين المذكورين وفق الفقرتين الآتيتين:

أولاً-العلاقة التعاقدية:

تعدّ النظرية العقدية من أوائل النظريات التي تحدد طبيعة العلاقة بين الموظف والدولة، ويقال إن الإدارة أخذت بها لعدم وجود نظريات أخرى.

وتقوم هذه النظرية على أنّ العلاقة بين الموظّف العام والدولة تحكمها قواعد القانون المدني، حيث يعلن الموظف عن إيجابه، وينعقد العقد متى وافقت الدولة على هذا الإيجاب.

هذا مع ملاحظة أنّ التعاقد طبقاً لأحكام قانون العمل يترك كثيراً من التفصيلات لاتفاق الطرفين في العقد، وهذا الأمر غير وارد في مجال العلاقة بين الموظّف والدولة.

والإجراءات التي ترسم للتعيين في الوظيفة العامة هي إجراءات مجرّدة لائحية، وغير ذاتية، كما في مجال قانون العمل، مادامت طبيعة العمل تختلف بالأصل تبعاً لاختلاف طبيعة المصلحة عامة كانت أو خاصة.

ويوصف العقد الذي يبرم بين الدولة والموظّف العام بأنّه عقد وكالة إذا كان العمل المسند إلى لموظف عملاً نوعياً، بأنّه عقد إجارة أشخاص إذا كان العمل الذي يسند إليه عملاً مادياً، ويوصف أحياناً بأنه من العقود المسماة[1].

وقد تم هجر هذه النظرية بسبب المآخذ التي وردت عليها، ويتوفر النقد بعدم توفر الشروط الشكلية والموضوعية للعقد[2]؛ إذ إنّ العقد في القانون المدني يجري على أساس توافق إرادتين بصيغة إيجاب وقبول،

---

[1] – د. عبد القادر مصطفى، الوظيفة العامة في النظام الإسلامي والنظم الحديثة، الطبعة الأولى، مطبعة السعادة، 1982، ص187.

[2] – د. شريف يوسف خاطر، الوظيفة العامة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، 2008–2009، ص18.

ونتيجة مفاوضات مسبقة بشأن العقد، وموضوعه، وشروطه، والحقوق والواجبات، وكل ذلك لا يتحقق في مجال الوظيفة العامة؛ لأن أحكامها تحددها القوانين والأحكام الأخرى على نحو ملزم، وبالتالي لا يجوز مناقشتها أو التفاوض بشأنها[1].

ومن المعلوم أنّ المسلّم به حول هذا الموضوع لم يعد يذكر حالياً إلا بهدف عرض تاريخي لتطور هذه الفكرة وبيان مراحلها فقط.

يضاف إلى ذلك أن القاعدة الواردة في القانون المدني هي أن العقد شريعة المتعاقدين، ومن ثم لا يجوز لأحد طرفيه تعديله إلا برضا الطرف الآخر في ميزان القاعدة في مجال القانون العام، وتجيز هذه القاعدة للسلطة الإدارية تعديل شروط التوظيف بمحض إرادتها دون أن يكون للموظف الاحتجاج بأن له حقاً مكتسباً يحول دون تطبيق الشروط الجديدة عليه[2].

إلا أنه مع ظهور قواعد القانون الإداري المستقلة وغيرها عن أحكام القانون المدني، واتضاح المبدأ التي تُحْكَم المرافق العامة من خلاله،

---

[1] – د. محمود أبو السعود حبيب، القانون الإداري، مرجع سابق، ص95.

[2] – د. فؤاد العطار، القانون الإداري، بلا مكان ودار طباعة، 1976، ص445.

خصوصاً مبدأ دوام سير المرافق العامة، وقابليتها للتغيير، اتضح عدم صلاحية هذه النظرية لحكم علاقة الموظف بالإدارة[1].

وهناك من قال بتكييف العلاقة على أنها علاقة تعاقدية من القانون العام، ويرى من أخذ بهذا الاتجاه أن العلاقة التي تجمع بين الموظف والإدارة ليست علاقة تعاقدية خاضعة للقانون المدني، وإنما هي علاقة تعاقدية في إطار القانون الإداري، ولكن هذه النظرية كسابقتها وجدت العديد من الانتقادات، وقد قالت هذه النظرية إن الإدارة تستطيع تعديل العقد بإرادتها المنفردة، في حين ليس بوسع الموظف فسخ العقد بمجرّد مخالفة الإدارة لبعض شروطه[2].

ثانياً-العلاقة النظامية:

بعد أن اتضح عدم جدوى العلاقة التعاقدية، وذلك بسبب سهولة توجيه النقد إليها، وهشاشة الأسس التي بنيت عليها، اقتضى الأمر العدول عنها، وتكييف الرابطة على أنها رابطة نظامية تقوم على فكرة المركز النظامي أو اللائحي للموظفين، التي تستند إلى القواعد المقررة مسبقاً في

---

[1] – د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996، ص246.

[2] – د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، 1996، ص409.

النصوص القانونية واللائحية، وتحدد عناصر المركز القانوني للموظّف العام[1].

ومن ثم يعد الموظف في مركز تنظيمي ولائحي، حيث يشغل بتعيينه مركزاً قائماً وموجوداً وهو الوظيفة، وتبعاً لذلك فالتعيين لا يخلق الوظيفة، إنّما يعني التحاق الشخص بها، حيث يمارس مهماته التي تحددها القوانين واللوائح[2].

وقد ترتّب على تكييف الرابطة بين الموظّف والإدارة وفق ما تقدم عدة نتائج منها:

1- يلتحق الموظف بعمله عادة بصك تعيين تصدره الإدارة بإرادتها المنفردة، غير أنّ الموظف غير ملزم بقبول الوظيفة، وقرار التعيين يكون معلّقاً على شرط واقف، وهو المباشرة في العمل، وشرط فاسخ يتمثّل في عدم قبول التعيين، بحيث يؤدي الامتناع عن المباشرة في العمل إلى سقوط قرار التعيين[3].

---

1 – د. محمد الحسين، د. مهند نوح، القانون الإداري، مرجع سابق، ص18.

2 – د. أنور أحمد رسلان، وجيز القانون الإداري، مرجع سابق، ص380.

3 – د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص248.

2- تستطيع الدولة أن تعدّل في أي وقت تشاء القوانين واللوائح المتعلّقة بتنظيم الوظيفة العامة، والتي تنظّم المركز القانوني للموظفين دون الالتفات إلى رضاهم بذلك، ولا مجال للتمسّك بنظرية الحق المكتسب[1]، إلاّ أنّ هذا التعديل يجب أن يتسم بالعمومية، والتجريد، بحيث يسري على جميع الموظّفين تطبيقاً لمبدأ المساواة بين أصحاب المراكز المتماثلة[2].

3- لا يجوز للإدارة الاتفاق مع الموظف لترتيب أوضاع تخالف القوانين واللوائح المنظمة للوظيفة العامة بموجب عقد يتضمّن ذلك[3].

4- يترتب على الموظّف الالتزام بالمحافظة على ضمان سير المرافق العامة بانتظام واطّراد وتأسيساً على ذلك لا يجوز له أن يمتنع عن العمل، وإذا تقدم باستقالته فالأصل أن ينتظر حتى قبولها طبقاً

---

1 – د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2012، ص362.

2 – د. محمود أبو السعود حبيب، القانون الإداري، مرجع سابق، ص99.

3 – د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية، 1967، ص44.

للأصول القانونية من الجهة المختصة بذلك[1]، إذ تظل صفة الموظف العام لصيقة به، فإذا ترك عمله قبل قبولها يكون قد خالف واجبات الوظيفة ويستحق المساءلة[2].

5- المبدأ أنه لا يجوز للموظفين الإضراب عن العمل، والامتناع عنه، إذا اتخذت الإدارة مواقف غير مشروعة ضدهم؛ لأنّ سبيل مقاومة هذه الإجراءات هو اللجوء إلى القضاء، أما الإضراب والامتناع عن العمل فهو إجراء يخالف القوانين واللوائح[3]، والالتزام بالدوام وعدم الانقطاع عنه هو واجب يقع على عاتق الموظف.

في نهاية هذا الفصل التمهيدي، وبعد أن تم التعرّف على ماهية الوظيفة العامة، وكيفية إنشاء الوظائف وترتيبها ، وبيان مفهوم الموظّف العام وطبيعة العلاقة التي تربطه بالإدارة، سننتقل إلى الباب الأول من هذه الأطروحة، والذي سيعالج مفهوم مبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة، الذي تشكل الوظائف المحجوزة إحدى الاستثناءات المهمة التي ترد عليه، وذلك من خلال فصلين اثنين سيتم التعرّف على مضمونهما تباعاً.

---

1 – د. محمد إبراهيم الدسوقي علي، حماية الموظّف العام إدارياً، دار النهضة العربية، 2010، ص58.

2 – د. محمد عبد الحميد أبو زيد، دوام سير المرافق العامة، مرجع سابق، ص124.

3 – د. محمد الحسين–د. مهند نوح، القانون الإداري، مرجع سابق، ص19.

الباب الأول

مبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة ومفهوم الوظائف المحجوزة

تناولت جميع الدساتير المقارنة مبدأ المساواة بين المواطنين، كونه أساس العدل، والحرية، والسلام الاجتماعي، وغايته صون حقوق المواطنين وحرياتهم في مواجهة صور التمييز التي تنال من هذه الحقوق وتقييدها والمقصود بالمساواة إتاحة فرص متساوية بين الأفراد للاستفادة من وضع معين، إذا تساوت ظروفهم إزاء هذا الوضع، ولمبدأ المساواة مظاهر مختلفة تتمثل في المساواة أمام القانون، والقضاء، والمساواة في تولّي الوظائف العامة في الدولة.

ويعني مبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة في الدولة أنه يجب على الحكومة أن تترك هذا باب مفتوحاً أمام المواطنين كافة على أساس المؤهل والكفاءة من دون تمييز بين المرشحين استناداً للعرق، أو الدين، أو الجنس، أو الانتماء السياسي، وعلى هذا تعدّ قرارات التعيين المخالفة لمبدأ المساواة غير مشروعة، ومصيرها الإلغاء إذا طعن بعدم مشروعيتها أمام القضاء الإداري.

وقد اهتمت الوثائق الدولية المتعلّقة بحقوق الإنسان، كالإعلان العالمي، والعهد الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، بالنّص على أنه لكل شخص الحق نفسه كما لغيره في تقلّد الوظائف العامة، وعدتّه من أهم ركائز الحقوق الدستورية.

فالمساواة أمام وظائف الدولة تعني أن الناس متساوون أمام مبدأ التعيين، كما يتساوون في الأجور، والمراتب، والحقوق، والواجبات، ولا شك في أن التفرقة بين الوظائف المختلفة من حيث المزايا، أو المراتب، أو الضمانات، أمر لا يتنافى مع المساواة أمام الوظائف العامة، لأن هذه المساواة لا تكون إلا بين ذوي الظروف والمؤهلات المتماثلة، وليس هناك ما يمنع من وضع أنظمة خاصة بفئات معينة من الموظفين، تتفق مع طابع الوظائف ونظام العمل فيها، كما هو حاصل فعلاً بشأن رجال القضاء والأمن وغيرهم.

وإذا كان مبدأ المساواة يعني تكافؤ الفرص بين جميع المواطنين المتماثلين في مراكزهم القانونية في التقدّم إلى هذه الوظائف على قدم المساواة من دون تدخل من المشرّع أو الإدارة لمصلحة فئة على حساب بقية الفئات الأخرى، فإن حجز بعض الوظائف موضوع البحث يعد بلا شك خروجاً عن مبدأ المساواة، واستثناءً منه، سواء حجزت بعض الوظائف أو تقرر لهم أولوية في تولّيها، ولا يهم إذا كانت هناك ظروف خاصة جعلتهم غير قادرين على الالتزام بالوظائف العامة بالقدر ذاته من الكفاءة مع بقية الفئات؛ لأنه لا يعقل أن تحجز وظائف لمجرّد مراعاة الظروف الخاصة، أو بعض الأسباب التي تحيط ببعض الأشخاص ، فإذا ما سمح لهم بهذا التصرّف أصبح الاستثناء هو الأصل، والأصل هو الاستثناء،

وأصبح مبدأ المساواة في تولّي هذه الوظائف مجرد مبدأ نظري فقط، نُحِّيَت الكثير من الوظائف عن مستحقيها.

لذلك يفرّق ما بين التكييف القانوني لهذا النظام وبين المقتضيات التي يقوم عليها، فالمقتضيات التي يقوم عليها هي مقتضيات اجتماعية وإنسانية، لأن تقريره جاء نوعاً من ردّ الجميل من جانب الدولة إلى أولئك الذين ضحوا بما لديهم، وتقديراً منها لتضحياتهم تقرر حجز بعض الوظائف لهم بنسبة معيّنة، ولكن كل هذا لا ينهض من دون عدّ أن حجز الوظائف لهذه الفئات يعدّ استثناءً من الأصل العام؛ ألا وهو المساواة بين المواطنين في تولّي الوظائف العامة.

وعليه اقتضت الضرورة العلمية والمنهجية تقسيم هذا الباب من الرسالة إلى فصلين، خُصص الأول منها لدراسة مبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة، وبيان صوره عموماً، ومفهومه، وأساسه القانوني، وضرورة وجوده في أي نظام وظيفي.

وتم تخصيص الفصل الثاني لبيان مفهوم الوظائف المحجوزة بوصفه استثناءً من مبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة، والمقصود بها، وطبيعتها، ومبررات حجزها، وتمييزها عن غيرها من طرق إشغال الوظائف العامة، ليتضح للقارئ هذا المفهوم على نحو دقيق ومفصل،

الذي هو بلا شك الاستثناء الصريح من مبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة.

وقد جاء التقسيم لهذا الباب وفق الآتي:

الفصل الأول: مبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة

الفصل الثاني: مفهوم الوظائف المحجوزة وتمييزها عن غيرها من طرق إشغال الوظائف العامة.

الفصل الاول
مبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة

إن المساواة أمام الوظائف العامة تعدّ من أهم الحقوق السياسية التي تكفلها الدساتير وتستند إليها الديمقراطيات المعاصرة.

وينبثق مبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة من المبدأ العام للمساواة الذي نادت به الرسالات السماوية، ونصّت عليه بيانات حقوق الإنسان الأمريكية عام 1776، والفرنسية عام 1789، وأعلنت عنه دساتير معظم الدول.

وتبعاً لما جاء في هذه المواثيق، فإن الناس يعدون متساوين أمام القانون في الحقوق والواجبات؛ إذ لا يجوز التمييز بين المواطنين بسبب الرأي، أو العقيدة، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة.

ولا يقتصر تطبيق مبدأ المساواة على تولّي الوظائف العامة، بل يشمل جميع مراحل الحياة الوظيفية للموظّف منذ تعيينه إلى نهاية العلاقة القانونية بينه وبين الإدارة.

ويقصد بمبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة أن يتساوى جميع المواطنين في تولّي هذه الوظائف بمعاملتهم المعاملة نفسها من حيث

المؤهلات والشروط المطلوبة قانوناً لكل وظيفة، مع استبعاد أي تمييز لأسباب دينية أو سياسية أو غيرها.

وسيكون مبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة محل بحث في هذا الفصل مقسماً إلى مبحثين وفق الآتي:

المبحث الأول: ماهية مبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة.

المبحث الثاني: الأساس القانوني لمبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة.

المبحث الأول
مبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة

بداية لا بد من الإشارة إلى أن حق المساواة –بوجه عام– ليس وليد الدساتير الحديثة سواء ما تعلّق منها بالدول الرأسمالية، أو الدول الاشتراكية.

فقد أقرّت جميع الأديان السماوية هذا المبدأ، خاصة الدين الإسلامي، إذ أكد عليه صراحة الرسول عليه الصلاة والسلام في الحديث الشريف: " إن ربكم واحد وأباكم واحد، كلكم لآدم وآدم من تراب، وليس لعربي على عجمي، ولا لعجمي على عربي، ولا لأحمر على أبيض، ولا لأبيض على أحمر فضل إلا بالتقوى.... "

وكان الرسول الكريم، والخلفاء الراشدون، حريصون على توزيع الوظائف بين الناس على أساس المساواة، مستبعدين العنصرية العرقية، والتمييز الاجتماعي بين البشر[1].

ويراد بالمساواة عدم التمييز والتفرقة بين الأفراد الذين تتوفر فيهم شروط واحدة، ويوجدون في ظروف وأحوال واحدة، فاذا اتحدت الشروط

---

1 – سلوى تيشات، أثر التوظيف العمومي على كفاءة الموظّفين بالإدارات العمومية الجزائرية، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، 2009–2010، ص30.

والظروف لدى عدد من الأفراد وجب عندئذ أن تتحقق المساواة بينهم، وأن يتمتعوا جميعاً بحماية قانونية متساوية.

وتعدّ المساواة أيضاً النواة الأساسية لتأكيد وجود النظام الديمقراطي لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم في المجتمع؛ لذا، يجب عند دراسة هذا المبدأ دراسته بشيء من التحليل والتفصيل، من خلال التعرّف على أهم أنواع مبدأ المساواة أو صوره في المطلب الأول، ليكون هذا المطلب أساساً للانتقال إلى بيان مفهوم مبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة في المطلب الثاني، وفق الآتي:

المطلب الأول: صور مبدأ المساواة.

المطلب الثاني: مفهوم مبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة.

المطلب الأول
صور مبدأ المساواة

تعدّ المساواة الركيزة الأساسية للحقوق والحريات العامة في كل تنظيم ديمقراطي، وهي تأكيد على عدم وجود اختلاف بين الأفراد، وأن لهم الفرص والإمكانات ذاتها في الظروف الواحدة، وكل فرصة يقرّها القانون يجب أن تكون متوفرة للجميع ماداموا في الظروف نفسها، وإن انهيار مبدأ المساواة يعني فقدان الحقوق والحريات الأخرى[1].

والمساواة بمفهومها العام ليست نوعاً واحداً، بل هي أنواع، ولها مفاهيم متباينة، ومظاهر شتى؛ منها المساواة المطلقة، ووالمساواة النسبية، والمساواة القانونية والمساواة الفعلية، والمساواة الاجتماعية، والمساواة السياسية، وهذا ما سيتم بيانه وإيضاحه في هذا المطلب وفق الفقرات الآتية.

أ. المساواة المطلقة والمساواة النسبيّة:

يقصد بالمساواة المطلقة تساوي الأفراد في المجتمع مادياً، وإزالة كل الفوارق بينهم بغضّ النظر عن قدراتهم الشخصيّة وإمكانياتهم المادية،

---

1 – مصطفى سالم مصطفى النجفي، المساواة ودورها في تولي الوظائف العامة، رسالة دكتوراه، جامعة الموصل، كلية القانون، 2004، ص26–27.

أي مساواة الأفراد مساواة حسابية[1]، ويستند القائلون بهذا النوع من المساواة الى أن القواعد القانونية التي تنظّم سلوك الأفراد وعلاقاتهم في مجتمع معين هي قواعد عامة ومجرّدة تنطبق على الجميع من دون استثناء أو تمييز، ومن دون أن تتضمن في فحواها شروطاً معينة لتطبيقها، أي أنّ القواعد القانونية العامة لا تعترف بالامتيازات الخاصة لبعض الأفراد في المجتمع، فالكل سواسية أمام القانون، ويترتب على ذلك مساواة مطلقة فكرياً ومادياً وقانونياً[2].

فالأصل في المساواة تطبيق القانون على جميع الأفراد المخاطبين بالقاعدة القانونية من دون تمييز، ذلك أنه من سمات القاعدة القانونية أنها تقوم في جوهرها على العموم، والإطلاق، بمعنى أن المساواة تعني أن يكون القانون واحداً بالنسبة للجميع بغير تمييز، أو تفرقة، إلا أن القانون يضع دائما شروطاً وضوابط وقواعد تحكم تطبيقه على من تتوفر فيه شروط القاعدة القانونية، فالعمومية لا يقصد بها مخاطبة كل الأفراد، بل

---

1 – كريم يوسف أحمد كشاكش، الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، مصر، 1987، ص297.

2 – د. ثروت بدوي، النظم السياسية أسس التنظيم السياسي، ط1، دار النهضة العربية، د ن، ص444.

تتوفر العمومية إذا كان القانون يخاطب فئة معينة حددت بأوصافها، وعلى ذلك تعدّ قاعدة عامة.

فإذا كان القانون يشترط لمزاولة مهنة أو وظيفة معيّنة مؤهلاتٍ وشروط يلزم توفرها فلا يجوز إلا لمن تتوفر فيهم هذه المؤهلات وتلك الشروط أن يتقدموا إلى مزاولة تلك المهنة أو الوظيفة[1].

إلا أن هذه الفكرة من الناحية العملية غير مقبولة، وغير ممكنة، فالناس ليسوا متساوين في قدراتهم العقلية ومواهبهم الفكرية، ولا يحصلون كذلك على الحظوظ نفسها في ممارسة بعض الأعمال.

وإذا كان مفهوم مساواة جميع الأفراد أمام القانون يعني أن يكون القانون واحداً بالنسبة لهم دون تمييز، ومؤدى هذا هو الفهم المجرد بأن القانون يتمتع بعمومية مطلقة، وهنا تتحقق المساواة بصورة مطلقة، فإن الواقع يجري على غير هذا المفهوم، فقد لا تتحقق شروط تطبيق القاعدة القانونية على جميع الأفراد، فيقتصر تطبيقها عندئذ على عدد محدود فقط، وهنا تتحقق المساواة بصورة نسبية[2].

---

1 – كريم يوسف أحمد كشاكش، الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سابق ص309.

2 – د. ثروت بدوي، النظم السياسية، مرجع سابق، ص443.

ومبدأ المساواة بصورتيه المطلقة أو النسبيّة لا يقتصر تطبيقه على التعيين في الوظيفة العامة فقط، بل يتعدّاه الى مختلف أوضاع المركز الوظيفي، وهو ما يطلق عليه المساواة الوضعية أو المهنية[1].

إذاً، المساواة النسبيّة ليست كالمساواة الحسابية (الرياضية)، بل هي مساواة تقبل الاختلاف الطبيعي بين الأفراد في القدرات العقلية، والفكرية والمواهب، والقوة الجسمية، إذ المساواة التي يتطلّبها مبدأ تكافؤ الفرص في المجتمع يجب أن تكون من اختصاص المشرّع، والمشرّع وحده هو الذي يملك السلطة التقديرية لمقتضيات القانون، فإذا توفرت تلك الشروط في أشخاص معينين وجبت التسوية بينهم لتوفرهم على الشروط نفسها، وهذا لا يخلّ بمبدأ المساواة.

لذا لا توجد مساواة مطلقة تماماً أمام القانون، بل مساواة نسبية، تراعي ظروف المواطنين المختلفة، وأحوالهم المتباينة، والإطلاق يعني ضرورة أن تكون عامة ومطلقة، وأن تنطبق على جميع من يوجه إليهم خطابها، أو يندرجون تحت من يمثل أحكامها، وحقيقة الأمر أن تطبيقها على الواقع العملي من المستحيل؛ لأن القانون قد يتضمن شروطاً وأحكاماً لا تتوفر في جميع الأفراد، أما المساواة النسبية فهي لا تنكر الاختلافات

---

1 –د. ثروت بدوي، النظم السياسية، مرجع سابق، ص445.

بين الأفراد في المواهب والقدرات، بل إنها تقبل التمايز بينهم من حيث الفضيلة والموهبة، فالمقصود بالمساواة المساواة النسبية وليس المساواة المطلقة[1]، فالوظيفة مثلاً متاحة لأفراد المجتمع كافة ، ولكن الشروط التي تتطلبها لا تتوفر فيهم جميعاً؛ لذلك قيل إن المساواة نسبية وليست مطلقة، والمساواة المقصودة هنا ليست المساواة الحسابية، وإنما المساواة التي يتطلبها تكافؤ الفرص بين الأفراد، فإذا كانت الشروط تتساوى بينهم فيجب إعمال مبدأ المساواة.

ب . المساواة القانونية والمساواة الفعلية:

***المساواة القانونية:** ظهر مبدأ المساواة في التوظيف بمفهومه القانوني لأول مرة في فرنسا، ومقتضاه عدم تفضيل أي طبقة أو فئة على غيرها في شغل الوظائف العمومية متى توفرت فيمن يتقدمون لشغلها كل ما يتطلبه القانون من شروط ومِؤهلات علمية معينة، وهذه الشروط يجب ان تكون عامة ومجردة، بما يتيح فرصاً متكافئة لجميع المواطنين في التقدم لشغل الوظائف العمومية[2].

---

1 – د. مصطفى سالم مصطفى، المساواة ودورها في تولّي الوظائف العامة، مرجع سابق، ص62 ومابعدها.

2 – د. ثروت بدوي، النظم السياسية، مرجع سابق، ص444.

وتعني المساواة القانونية أيضاً أن يكون جميع الأفراد سواسية أمام القانون، أي أن تنطبق القواعد القانونية ذاتها على الجميع، سواء بالنسبة للحماية القانونية التي تضفيها عليهم، أو بالعقاب الذي تفرضه. وتتميّز هذه المساواة التي أخذت بها الديمقراطية التقليدية الغربية في ظلّ المذهب الفردي الحر، بطابعين أساسيين، أولهما: الطابع القانوني لهذه المساواة، وثانيهما: أنها مساواة سلبية، بمعنى أن تمتنع الدولة عن وضع أي تفرقة قانونية لكي يصبحوا متساوين[1].

كذلك يقصد بالمساواة القانونية مساواة الأفراد جميعاً أمام القانون كما سلف بيانه، والتمتع بحمايته، والتساوي بين الأفراد في التكاليف العامة بغض النظر عن اللون، أو الجنس، أو أي اعتبار آخر، أي خلو القواعد القانونية من إعطاء الامتيازات لطبقة أو فئة معينة في المجتمع على أسس نخبوية، وبمعنى آخر تكافؤ الفرص للأفراد، وضمان الإمكانيات القانونية لهم من دون ضمان الإمكانيات المادية، أي من دون القضاء على الامتيازات الطبيعية للأفراد، وقدراتهم، ومواهبهم[2].

---

1 – د. ثروت بدوي، النظم السياسية، مرجع سابق، ص442.

2 – د. مصطفى سالم مصطفى، المساواة ودورها في تولي الوظائف العامة، مرجع سابق، ص52.

وللمساواة القانونية مفهومان:

المفهوم المادي: وهو الذي يتعادل فيه الأفراد في ثرواتهم، وجميع ظروفهم الواقعية، ومعاملتهم معاملة واحدة.

المفهوم المعنوي: وهو تعادل الأفراد في الحقوق والواجبات السياسية فيكونون سواء أمام القانون والوظائف العامة، من دون تفريق بينهم في النسب، أو الطبقة، أو الثروة وغيرها ولا يختلفون إلا وفق الكفاءة والاستحقاق.

وعلى ذلك فإن المفهوم القانوني لمبدأ المساواة في التوظيف لا يعني المساواة الفعلية، أي إلحاق كل مواطن بالوظيفة العامة، وإنما يقتصر بها على الذين استوفوا الشروط القانونية لشغلها من دون تمييز طبقي أو اجتماعي[1].

وبناءً على ما سبق فإن إعمال المساواة القانونية يؤدي في الواقع الى عدم مساواة فعلية، وذلك بسبب اختلاف الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للطبقات الفقيرة عن أوضاع الطبقات الغنية، حيث يتطلب الحصول على المؤهلات العلمية نفقات كبيرة يعجز أبناء الطبقة الفقيرة عن

---

1 – د. سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية، ط2، مصر، 1982، ص321 ومابعدها.

توفيرها، وهو ما أدى إلى ظهور مفهوم آخر هو مبدأ المساواة الفعلية في التوظيف، ويقصد بها إتاحة فرص التوظيف للمواطنين جميعا.

***المساواة الفعلية:** هي تلك التي تساوي بين الأفراد الموجودين في مراكز قانونية متساوية، ولا تساوي بين أولائك الموجودين في مراكز قانونية مختلفة؛ أي يجب أن تطبق المساواة هنا استناداً إلى واقع حياة أفراد المجتمع على اختلافهم. ويرى بعض الفقهاء أن تحقيق المساواة الفعلية يعد هدماً لمبدأ المساواة أمام القانون، وحجتهم في هذا أن المساواة القانونية تتنافى مع امكان تقرير امتيازات لبعض الأفراد من دون البعض الآخر، والحقيقة أن عدم إمكانية تحقيق المساواة الفعلية عند الأفراد أدى إلى ظهور فكرة العدالة الاجتماعية ويعد "كارل ماركس" أكثر من دعا الى المساواة الفعلية، وذلك نتيجة للنظرة العالمية لحقوق الإنسان[1].

ويمكن القول أخيراً وليس آخراً إن المساواة القانونية عبارة عن مجموعة من القواعد القانونية، أو جملة من الشروط العامة والمجرّدة التي تتيح لجميع المواطنين فرص التوظيف، بالإضافة الى المساواة الفعلية التي كرّست فكرة العدالة الاجتماعية عن طريق المساواة بين جميع المواطنين

---

1 – د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية أسس التنظيم السياسي، دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991، ص349.

والأفراد الموجودين في مراكز قانونية متساوية، وعدم المساواة بين الموجودين منهم في مراكز قانونية مختلفة.

ج. المساواة الرافعة والمساواة الخافضة:

يشير الفقه إلى أن المساواة نوعان، النوع الأول: المساواة التي تعمل على رفع الصغار إلى مستوى الكبار، أي رفع الضعفاء إلى مستوى الأقوياء، والتسوية بينهم، بحيث يصبح الجميع كباراً أقوياء؛ أي لهم المستوى نفسه والموهبة والقدرة والمال وما إلى ذلك، بمعنى أخر رفع مستوى الفقراء والضعفاء إلى مستوى الأغنياء والأقوياء، بحيث يصبح الجميع على مستوىً واحد، ونسمّي ذلك المساواة الرافعة[1].

والنوع الثاني: المساواة التي ينزع إليها الضعفاء بهدف إنزال الأقوياء إلى مستواهم؛ ونسميها المساواة الخافضة، ويحذّر الفقهاء من هذا النوع من المساواة، الذي كثيراً ما يستغله القادة لكسب شعبية الجماهير خاصة إبان الثورات، وذلك تحقيقاً لمبدأ العدالة الاجتماعية، وتقليص أو إذابة الفوارق بين الطبقات وتعويض الفقير عمّا حرم منه[2]، أي الأخذ من الغني وإعطاء

---

1 – د. عبد الحميد متولي، الحريات العامة، نظرات في تطورها وضماناتها ومستقبلها، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1975، ص68.

2 – د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية أسس التنظيم السياسي، مرجع سابق، 344 وما بعدها.

الفقير، ونتيجة استغلال الحاكم لهذا النوع من المساواة، تميل الجماهير إلى تأييد ذاك الذي ينزل الأغنياء والأقوياء إلى مستوى الفقراء والضعفاء أكثر من تأييد الحاكم الذي يرفع الفقراء والضعفاء إلى مرتبة الأغنياء والأقوياء، ولعّل السبب في ذلك هو أن الفقراء والضعفاء يكونون أغلبية الشعب، في حين يمثل التجار الفئة القليلة المستأثرة، فضلاً عن أن تحقيق المساواة الخافضة أيسر من تحقيق المساواة الرافعة[1].

ويمكن القول في المحصلة إنّ معظم الحكّام في الماضي كانوا يهتمون بالمساواة الخافضة أكثر، ذلك أنها أكثر يسراً على النقيض من المساواة الرافعة فهي أكثر عسراً.

د. المساواة السياسية والمساواة الاجتماعية:

تشمل المساواة السياسية حق التصويت في الانتخابات والاستفتاءات العامة في الدولة، وحق الترّشح إلى عضوية المجالس النيابية أو الإقليمية، وحق الاشتراك في تأسيس الجمعيات السياسية أو الدخول فيها[2].

---

1 – د. سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، مرجع سابق، ص326.

2 – د. عثمان خليل، القانون الدستوري المبادئ العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1954، ص109.

وتعرف المساواة السياسية أيضاً بأنها مشاركة أفراد المجتمع أو الشعب بصورة عادلة في ممارسة خصائص السلطة العامة، مثل حق الانتخابات، وتمثيل الشعب في المجالس العامة، زالمساواة فيما بينهم في حق التوظيف، وإدارة أمور الدولة، مع إمكانية تقييد هذه الحقوق بشروط تؤدي إلى استعمالها بأحسن صورة، وتحقيق المنافع العامة، وفي اختيار الحكّام واختيار ممثليهم الذين يتولّون نيابة عنهم مراقبة هؤلاء الحكّام، ومناقشة شؤون الدولة العامة، وإقرار القوانين[1].

ويقرر مبدأ المساواة حق جميع المواطنين، من دون الأجانب، في ممارسة هذه الحقوق على قدم المساواة طبقاً للقانون؛ كتحديد سن معينة لمباشرة هذه الحقوق دون تمييز أو تفريق بينهم، لذلك يتم تنظيم هذه الحقوق وفق قوانين يشرّعها المشرّع المختص، فهذه المساواة تعني عدم وضع قيود ترتبط بالأصل، أو الجنس، أو الثروة.

أخيراً يمكن القول إن المساواة السياسية تعطي الحق والحرية لأفراد الشعب بقدر كبير من الديمقراطية في اختيار ممثليهم، وممارسة جميع خصائص السلطة العامة، إلى جانب المساواة الاجتماعية التي تسعى من

---

1 – د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، مرجع سابق، ص356.

خلالها الدولة إلى حماية أفراد الشعب من خلال منحهم الحق في العمل والتأمين الاجتماعي، والحق في التعليمّ والرعاية الصحية، والاجتماعية.

ولا يقف مبدأ المساواة عند الصور المتقدّم ذكرها فقط، بل له أنواع ومظاهر أخرى عديدة، ولعل من أهم هذه الأنواع والمظاهر المساواة أمام القانون والقضاء في الوظائف العامة، والمرافق العامة، والتكاليف، والمساواة في أداء الخدمة العسكرية؛ وسوف يتم التعرّض إلى مفهوم مبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة في المطلب الثاني من هذا المبحث بشيء من التفصيل، بعد أن تمّ التعرّف على أهم صور مبدأ المساواة بوجه عام.

المطلب الثاني
مفهوم مبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة

إن النظام الوظيفي في أغلب الدول الديمقراطية يعتمد على مبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة، وتستند تلك الدول في ذلك إلى القواعد الدستورية والقانونية، التي تعطيها الحق في عدّ هذا المبدأ مبدأً أساسياً للدخول في الوظيفة العامة[1].

وعليه يعدّ التمييز ظاهرة اجتماعية وقانونية سلبية يمكن أن تطول المجتمعات كافة، ولكن آثارها تبرز بصورة واضحة، ويعاني منها سوق العمل[2]، ويرجع الفلاسفة والفقهاء الأساس الذي يقوم عليه مبدأ المساواة بوصفه نقيضاً للتمييز إلى مجموعة من الأفكار والنظريات، كفكرة القانون الطبيعي، وفكرة الحقوق الفردية، ونظرية العقد الاجتماعي[3].

---

1 – د.شاب توما منصور، الالتحاق في الوظيفة العامة بالعراق، مجلة القانون والاقتصاد، مارس 1969، العدد الأول، السنة 39، الهيئة العامة للكتب والأجهزة العلمية، مطبعة جامعة القاهرة، ص300.

2 – د. محمد عرفان الخطيب، مبدأ عدم التمييز في تشريع العمل المقارن، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 24، العدد الثاني، دمشق، 2008، ص57.

3– د. محمد أنس قاسم جعفر، د. أشرف أنس جعفر، الحقوق الدستورية للموظف العام، شركة القصر للطباعة والدعاية والإعلان، القاهرة، 2010، ص77.

ويقصد بمفهوم المساواة في تولّي الوظائف العامة التحاق جميع مواطني الدولة بالوظيفة العامة ضمن شروط محددة، دون التمييز بينهم بسبب العرق، أو الدين، أو اللغة، أو الجنس، أو اللون، أو أي سبب آخر يؤدي إلى استبعاد أحد من تولّي الوظائف العامة مادام محققاً للشروط التي حددها القانون[1].

ويعني هذا المبدأ أيضاً الاعتراف للجميع بحق التقدم لإشغال الوظائف الإدارية[2]، أو هو إتاحة الفرصة أمام جميع المواطنين في الدولة للالتحاق بالوظيفة العامة، وطرق بابها، ممن تتوفر فيه منهم شروط الوظيفة الشاغرة، أو هو عدم التمييز بين المواطنين في تولّي الوظائف العامة، ويكون لتولّيتها في الأساس شروط ومؤهلات عامة تسري على الجميع من دون تمييز[3].

فكما تتحقق الديمقراطية السياسية بمشاركة الجمهور في شغل المناصب السياسية تتحقق الديمقراطية الإدارية بتمكين أكبر عدد من المواطنين من تقلد الوظائف العامة.

---

1 – د. ثروت بدوي، النظم السياسية، مرجع سابق، ص431 وما بعدها.

2– د. شاب توما منصور، الالتحاق بالوظيفة العامة في العراق، مرجع سابق، ص301.

3– مصطفى سالم مصطفى النجفي، المساواة ودورها في تولي الوظائف العامة، مرجع سابق، ص62.

إلا أنه من الضروري معاملة الموظفين الذين يتساوون في المراكز القانونية على قدم المساواة والعدالة الاجتماعية، خصوصاً فيما يخص الانتفاع بالحقوق الوظيفية، ومكتسباتهم في العلاوات والترقيات، وعلى المسؤولين إنصاف الموظّف بكل شفافية ومصداقية[1]، فيجب ألا يُحرم الموظف المتميز من حقوقه، وألاّ يتساوى كل الموظّفين في الأداء الوظيفي، فعندما تضيع الحقوق يغيب العدل، خاصة إذا كان هناك موظفون يستحقون الترقية يحرمون، وآخرون لا تتوفر فيهم الشروط تمنح لهم، فإن أسوأ شعور ممكن أن ينتاب الموظّف في العمل هو شعوره بالظلم في الحياة الوظيفية.

والأصل في مبدا المساواة أنّ يتضمّن بعدين: المساواة في الحقوق والمساواة أمام الأعباء العامة، ويتفرّع عن مبدأ المساواة في الحقوق مبدأ المساواة أمام القانون، والمساواة أمام القضاء، والانتفاع من خدمات المرافق العامة[2]، ولذلك فإنّ مبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة يندرج حقيقة

---

1 – د. موسى مصطفى شحادة، مبدأ المساواة أمام تولّي الوظائف العامة وتطبيقاته في أحكام القضاء الإداري، بحث منشور في مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات، العدد 16، يناير 2002، ص147.

2 – د. رأفت دسوقي، الحريات السياسية والرقمية للموظّف العام، دار الكتب القانونية، مصر، دون تاريخ، ص11.

في إطار مبدأ المساواة أمام القانون[1]. ويشكّل أحد المبادئ العامة للقانون التي تحكم عملية التعيين في الوظائف العامة، وأحد المبادئ المرعية في الوظيفة العامة لدى المنظّمات الدولية في هذا الإطار أيضاً[2].

وبالنظر إلى أهمية مبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة فهو يعدّ تطبيقاً لمبدأ دستوري عام هو المساواة أمام القانون، هو من المبادئ الدستورية الأساسية؛ لأنّه يشكل بحقّ أحد الضمانات الأساسية في مجال الحقوق والحريات. والمساواة في مجال الوظيفة العامة تقتضي في أحد مجالاتها الالتزام بالمساواة بين المواطنين كافة في شغل الوظائف العامة.

ويقصد بمبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة تساوي جميع أفراد الدولة في مباشرة وظائفها، أي أن يكون لكل مواطن الحق في أن تتاح له مع غيره من دون تمييز فرص تولّي الوظائف العامة في دولته، بحيث لا يجوز التفرقة أو التمييز بين مواطني الدولة في تقلد الوظائف العامة إلا لأسباب تتعلق بالجدارة والكفاءة والقدرة على تولّيها، والقيام بأعبائها[3].

---

1 – د. محمد يحيى أحمد كرج، حقوق وحريّات الموظف العام، رسالة دكتوراه، جامعة بيروت العربية، دون تاريخ، ص57.

2 – د. صلاح الدين فوزي، النظام القانوني للوظيفة العامة الدولية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1991، ص36.

3 – أشرف محمد أنس جعفر، التنظيم الدستوري للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص72.

وبمعنى آخر، يجب ألاّ تبقى الوظائف العامة امتيازاً أو حكراً على طبقة معينة أو فئة محددة، أو لفئة معينة من الناس من دون غيرها، بل يتمتع بحق شغلها كل مواطن تتوفر فيه الشروط المقررة، على أن تكون تلك الشروط موضوعية تتعلق بحسن سير المرفق العام[1].

لذلك، فإنّ مبدأ المساواة في مجال تولّي الوظائف العامة يقضي ضرورة عدم التمييز بين المواطنين في التعيين في مختلف هذه الوظائف، إلاّ وفقاً لمعايير موضوعية تستند إلى الجدارة والصلاحية بعيداً عن أي اعتبارات شخصية[2]، ويتحدد مدلوله بمستويين:

الأول: قانوني، مؤداه عدم تفضيل فئة أو طبقة معينة دون غيرها في شغل الوظائف العامة، بل لكل مواطن الحق في التقدّم لشغلها[3]، ولكن

---

1 – Pellissier. G, Le Principe d'égalité en droit public, L. G. D. J, Paris, 1996.

وانظر أيضاً في هذا الموضوع:

د. أنور رسلان، الرقابة الإدارية على تقارير كفاية الموظف العام، مجلة الأمن والقانون، كلية الشرطة، دبي، السنة الثالثة، العدد الأول، 1995، ص167.

2 – سامي جمال الدين، منازعات الوظيفة العامة، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2005، ص288.

3 – د. طلعت حرب محفوظ محمد، مبدأ المساواة في الوظيفة العامة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1989، ص183.

هذه المساواة هي مساواة قانونية، كما سلف البيان، بمعنى أنه يجب أن تتوفر في المرشّح الذي يتقدم لشغل الوظيفة العامة كل ما يتطلبه القانون من شروط، ومؤهلات علمية، وخبرات عملية، ومن المقتضى في هذه الحالة أن تكون الشروط عامة مجرّدة وتكفل للمواطنين جميعاً فرصاً متكافئة في التقدم والتنافس لشغل الوظائف العامة[1].

والثاني: فعلي، ذلك أنّ تطلّب المساواة القانونية لا يحول–في الواقع–دون عدم قيام مساواة فعلية[2]، كما سلف البيان، وذلك لاختلاف الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للطبقات الفقيرة عن أوضاع الطبقات الغنية، حيث يتطلب الحصول على المؤهلات والخبرات نفقات كبيرة قد يعجز الكثير من أبناء الطبقات الفقيرة عن توفيرها ويصبحون بالتالي غير مؤهلين فعلياً لتولّي الوظائف العامة، وتصبح المساواة في هذه الحالة نظريّة فقط، ومن ثم يمكن أن ينشأ عن ذلك عدم مساواة فعلية بين المواطنين في تولّي الوظائف العامة على الرغم من قيام المساواة القانونية

---

1 – د. حمدي أمين عبد الهادي، إدارة شؤون موظفيّ الدولة أصولها وأساليبها، مرجع سابق، ص44.

2 – د. حمدي أمين عبد الهادي، إدارة شؤون موظفيّ الدولة أصولها وأساليبها، مرجع سابق، نفسه، ص45.

فيما بينهم، وعلاج ذلك يكون بإتاحة فرص التعليم والتدريب المجاني لأبناء الطبقات الفقيرة وهو ما يمكّنهم من التنافس في تولّي الوظائف العامة[1].

ويرى بعض الفقهاء أن وضع بعض الشروط للالتحاق بالوظيفة العامة، كشرط المؤهل، أو الخبرة، أو السن، لا يتنافى مع مبدأ المساواة، أما الشروط التي يكون مرجعها أسباباً دينية، أو سياسية، أو عرقية أو جنسية، فهي تشكل تفرقة غير موضوعية وغير مقبولة أيضاً، وتخالف مبدأ المساواة؛ إذ لا يجوز للإدارة مثلاً استبعاد المرأة من تولّي الوظائف العامة إلاّ إذا كانت طبيعة الوظيفة لا تتناسب وطبيعتها الفيزيولوجية[2].

وأخيراً وليس آخراً، يمكن القول إنّ تطبيق مبدأ المساواة لا يقتصر على التعيين في الوظيفة بداية فقط، بل يطبّق بالنسبة إلى مختلف أوضاع المركز الوظيفي من حقوق وواجبات، إلى إنهاء خدمة الموظف أو تقاعده، أي في مختلف مراحل دورة حياة الوظيفة العامة، ولذلك يطلق على المبدأ

---

1 – د. أنور رسلان، الرقابة الإدارية على تقارير كفاية الموظف العام، مرجع سابق ص168.

2 – د. حمدي أمين عبد الهادي، إدارة شؤون موظفيّ الدولة أصولها وأساليبها، مرجع سابق، ص47.

في هذه الحالة مبدأ المساواة، الوظيفية أو المهنية، وهو ما قرره التنظيم القانوني لشؤون الموظفين بمقتضى قواعد عامة ومجردة[1].

وفي نهاية هذا المبحث، وبعد أن تم استعراض صور مبدأ المساواة عموماً، والانتقال منه إلى بيان مفهوم مبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة خصوصاً، لا بدّ في المبحث الثاني من هذا الفصل من استعراض الأساس القانوني لمبدأ المساواة في الوظائف العامة من خلال بيان أساسه الدستوري والقانوني، لتكتمل في ذهن القارئ صورة هذا المبدأ على النحو المطلوب، والذي سيشكل أساساً للبحث في مفهوم الوظائف المحجوزة في الفصل الثاني، والتي هي كما سلف البيان، تعدّ أستثناءً واضحاً وصريحاً من مبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة.

---

1 – د. حمدي أمين عبد الهادي، إدارة شؤون موظفي الدولة أصولها وأساليبها، مرجع سابق، نفسه، ص47.

المبحث الثاني
الأساس الدستوري والقانوني لمبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة

يعدّ مبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة الإطار الذي يحكم نظامها، ويضمن فاعلية الأنظمة الفرعيّة التي تدخل في تكوينها، حيث يعدّ حجر الزاوية في تنظيم الحقوق والحريات العامة، فهو من الديمقراطية بمنزلة الروح من الجسد؛ بغيره ومن دونه ينتفي معنى الديمقراطية وينهار كل مدلول للحرية[1].

وإنّ أساس خضوع الإدارة إلى هذا المبدأ تمليه المقتضيات العلمية والعدالة الاجتماعية، فهو يستند إلى طبيعة المرافق العامة في الدولة وإنشائها ووجودها، التي هدفها وحدة تقديم الخدمة إلى جميع الأفراد على قدم المساواة.

وعليه، يعدّ مبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة أحد أهم التطبيقات الجوهرية لمبدأ المساواة العام، ويمثل جزءاً من حقوق الإنسان المهمة، الذي حرصت عليه المواثيق والمعاهدات والاتفاقيات الدولية.

---

1 – محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط2، 1988، ص31.

لما تقدم، وبعد بيان مفهوم هذا المبدأ في المبحث الأول من هذا الفصل، كان لابد من بيان الأساس القانوني له بشيء من التفصيل والتحليل كونه أحد المبادئ المهمة التي اتجهت نحوها الأنظمة الوظيفية المعاصرة في مختلف دول العالم المتقدم.

وتقتضي دراسة الأساس التشريعي أو التنظيم القانوني لمبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة البحث أولاً في الأساس الدستوري لهذا المبدأ؛ لأنه المكان الطبيعي الذي يستمد هذا المبدأ أساسه وسنده منه، وثانياً في الأساس القانوني له؛ لأنه يمثل أيضاً المكان الطبيعي لتكريسه وتأصيله، وذلك وفق التفصيل الآتي:

المطلب الأول: الأساس الدستوري لمبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة.

المطلب الثاني: الأساس القانوني لمبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة.

المطلب الأول
الأساس الدستوري لمبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة

سيتم في هذا المطلب التعرّض للأساس الدستوري لمبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة من خلال بيان واستعراض المواثيق والمعاهدات الدولية التي تحدثت عنه وكرسته، وكذلك دساتير الدول العربية والأجنبية التي أكدت على هذا المبدأ في صلبها من خلال الفقرات التالية.

أولاً–في المواثيق والمعاهدات الدولية:

ظهر مبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة لأول مرة[1] في التاريخ، وبالمفهوم الذي نعرفه له اليوم، غداة الثورة الفرنسية عام 1789، وقد جاء في وقت كان التوظيف فيه يتم بالوراثة، والمحاباة السياسية، والعائلية، وهو ما اضطر هذه الثورة إلى إنهاء الفوارق بين الموظفين، وإعلان مساواتهم أمام القانون والأعباء العامة، ومن ثم فتح أبواب وظائف الدولة للجميع دون تمييز، حيث نصّت المادة السادسة من إعلان حقوق المواطن الفرنسي الصادر في /26/ أغسطس سنة 1789 على أنّ:

---

1 – تجدر الإشارة إلى أن الأنظمة القديمة ومنها الأنظمة التي عرفها قدماء الإغريق قامت بتطبيق هذا المبدأ على المواطنين وبوجه خاص في مجال تولية الوظائف العامة والقضاء، ولم يتناول ذلك الأجانب والأرقاء فعدّوه في مركز غير متساوٍ مع المواطنين الأصليين.

"جميع المواطنين متساوون في القبول أمام الوظائف العامة حسب قدراتهم من دون تمييز لغير فضائلهم ومؤهلاتهم[1] ".

وهو المبدأ ذاته الذي تضمّنه الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة في /10/ ديسمبر 1948، حيث تضمنت الفقرة الثانية من المادة رقم/21/ الآتي: " لكل شخص الحق نفس الذي لغيره في تقلد الوظائف العامة في البلاد "، وكذلك في المادة /23/ من الإعلان نفسه نصت على أنه: (لكل شخص حق العمل، وفي حرية اختيار عمله وفي شروط عمل عادلة ومرضية، وفي الحماية من البطالة، وأنه لجميع الأفراد دون تمييز الحق في أجر متساوي وعلى العمل المتساوي).

وقد كان لهذا الإعلان دور كبير ومؤثر في أخذ الدول بمبدأ المساواة أمام الوظائف العامة باعتباره أحد الحقوق والمبادئ الأساسية التي تسعى الدول إلى تحقيقها عن طريق دساتيرها وقوانينها[2].

---

1 – د. محمد حامد الجمل، الموظف العام فقهاً وقضاءً، مرجع سابق، ص766.

2 – د. مصطفى كامل، شرح القانون الدستوري والمبادئ الدستورية العامة، بغداد، 1941، ص178.

والفقرة /ج/ من المادة رقم (25) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية عام 1966 قد أخذت بمبدأ الجدارة في تولّي الوظائف العامة بطريقة واضحة[1]، وقد نصت على أن تتاح لكل مواطن، على قدم المساواة عموماً مع سواه، فرصة تقلد الوظائف العامة في بلده.

فيما نص الميثاق العربي لحقوق الإنسان على أنه لكل مواطن الحق في أن تتاح له على قدم المساواة مع الجميع فرصة تقلد الوظائف العامة في بلده، على أساس تكافؤ الفرص.

واعتبر الميثاق كذلك أن: "العمل حق طبيعي لكل مواطن، وتعمل الدولة على توفير فرص العمل قدر الإمكان لأكبر عدد من المقبلين عليه، مع ضمان الإنتاج وحرية العمل وتكافؤ الفرص، ودون أي نوع من أنواع التمييز على أساس العرق أو اللون أو الدين، أو الرأي السياسي، أو الانتماء النقابي، أو الأصل الوطني، أو الأصل الاجتماعي، أو الإعاقة، أو أي وضع آخر"[2].

وتم التأكيد على هذا المبدأ في الدورة التاسعة عشرة لمجلس حقوق الإنسان الصادر في /21/ ديسمبر لعام 2011، حيث تناولت الفقرة /ج/

---

1 - J-F. Flausse, Le pacte international relatif aux droits civils et politiques devant le juge administratif, L.P.A ,2000, P31.

2 - الميثاق العربي لحقوق الإنسان، المواد (24-34)

من المادة /25/ حق المواطنين والفرص المتاحة لهم في الخدمة العامة على قدم المساواة[1].

ثانياً–في الدساتير العربية والأجنبية:

اقتضت أهمية مبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة، ومكانته بالنسبة للشعوب، أن تكون الدساتير هي الوثيقة القانونية المناسبة التي تشكّل الوعاء الطبيعي لاستيعابه[2].

ويعد حق الأفراد في تولّي الوظائف العامة من حقوق المواطنين الأصلية التي تقرها الدساتير المعاصرة، ومضمون هذا المبدأ الدستوري الهام هو عدم التمييز بين الأفراد الذين تتماثل ظروفهم ومراكزهم القانونية في تولّي الوظائف العامة عند توفر الشروط التي تقتضيها تلك الوظائف،

---

1 – الأمم المتحدة، الجمعية العامة، مجلس حقوق الإنسان الدورة التاسعة عشرة، 2011.

2 – يشكل مبدأ المساواة بالإضافة إلى الحق في تولي الوظائف العامة وتكافؤ الفرص وحماية الموظفين وإعطاء الأولوية للمحاربين وضحايا الحرب أهم المبادئ الدستورية في مجال الوظيفة العامة، انظر: د. أنور رسلان، وجيز القانون الإداري، مرجع سابق، ص213 وما بعد.

وأن تتاح الفرصة للمواطنين للالتحاق بها، من قبل كل من يحمل المؤهلات نفسها والشروط التي حددها القانون للوظيفة[1].

وقد ارتقى مبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة إلى مرتبة المبادئ الدستورية عموماً[2] وأدرج في سائر القوانين الأساسية للوظيفة

1- د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد ود. سالم جروان النقبي، حقوق الانسان وحرياته العامة " دراسة مقارنة "، دار النهضة العربية، القاهرة، ط1، 2008، ص527.

2 - نصّت المادة (14) من الدستور الإماراتي لسنة 1971 على الآتي: "المساواة والعدالة الاجتماعية وتوفير الامن والطمأنينة وتكافؤ الفرص لجميع المواطنين من دعامات المجتمع، والتعاضد والتراحم صلة وثقى بينهم".

ونصّت المادة (4) من الدستور البحريني لسنة 2002 على أن: "العدل أساس الحكم، والتعاون والتراحم صلة وثقى بين المواطنين، والحرية والمساواة والأمن والطمأنينة والعلم والتضامن الاجتماعي وتكافؤ الفرص بين المواطنين دعامات للمجتمع تكفلها الدولة". ونصت المادة (29) من الدستور الجزائري لعام 1996 على أن: "كل المواطنين سواسية امام القانون، ولا يمكن أن يتذرع بأي تمييز يعود سببه الى المولد أو العرق أو الجنس أو الرأي أو أي شرط أو ظرف آخر شخصي أو اجتماعي".

ونصت المادة (14) من الدستور العراقي لعام 2005 على أنه: "العراقيون متساوون أمام القانون دون تمييز بسبب الجنس أو العرق أو القومية أو الاصل أو اللون أو الدين أو المذهب أو المعتقد أو الرأي أو الوضع الاقتصادي أو الاجتماعي ...".

مذكورين لدى: د. علي يوسف الشكري، التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط1، 2012، ص211 وما بعدها، وللمزيد حول الموضوع أيضاً: دساتير الدول العربية، مركز بيروت للأبحاث والمعلومات (قسم

العامة باعتبار أن الوظائف التي يحميها تعد مظهراً من مظاهر ممارسة الحقوق المدنية بالنسبة للمواطن.

وتعتبر فرنسا من أوائل الدول التي أرست مبدأ المساواة في هذا المجال، فأرسته في صلب إعلانات الحقوق التي أصدرتها ثم في دساتيرها المتعاقبة.

وقد أكد الدستور الفرنسي الصادر في (4) أكتوبر لعام 1958 على مبدأ مساواة المواطنين في تولّي الوظائف العامة، حيث نصّت المادة الثانية منه على مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة بقولها " لكل مواطن الحق في الحصول على عمل وتقلد الوظائف العامة، ولا يجوز أن يتضرر أحد في عمله أو وظيفته بسبب أصوله وآرائه أو معتقداته[1] ".

وهو المبدأ ذاته الذي توالت عليه الدساتير المصرية المتعاقبة، بدءاً من دستور 1923 حتى دستور 2014، إذ أكدت في أكثر من مناسبة على هذا المبدأ، فدستور 1923 أكد على أنّ: (المصريون لدى القانون سواء، وهم متساوون في التمتع بالحقوق المدنية والسياسية، وفيما عليهم

الدراسات الانتخابية والقانونية)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005، ص15 وما بعدها.

1 – د. علي عبد الفتاح محمد خليل، حرية الممارسة السياسية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007، ص209.

من الواجبات والتكاليف العامة، لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الأصل أو اللغة أو الدين وإليهم وحدهم يعهد بالوظائف العامة[1]"، وقد ورد الحكم نفسه في الدستور المصري الصادر في /22/ أكتوبر 1930[2].

ثم جاء دستور 1956 لينص على أن: "المصريون لدى القانون سواء، وهم متساوون في الحقوق والواجبات العامة، لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس، أو الأصل، أو اللغة، أو الدينن أو العقيدة[3]"، ونص الدستور نفسه على أن: "الوظائف العامة تكليف للقائمين بها، ويستهدف موظفو الدولة في أدائهم أعمال وظائفهم خدمة الشعب[4]"، ثم خطا دستور 1964 خطوة جديدة حين قرر: "أن العمل في الجمهورية العربية المتحدة حق وواجب وشرف لكل مواطن قادر[5] .... ".

أما الدستور المصري لعام 1971 فقد نص على أن: "المواطنون لدى القانون سواء، وهم متساوون في الحقوق والواجبات العامة، لا تمييز

1- المادة الثالثة من دستور مصر لعام 1923.

2- المادة الثالثة من دستور مصر لعام 1930.

3- المادة 31 من دستور مصر لعام 1956.

4- المادة 28 من دستور مصر لعام 1956.

5- المادة 21 من دستور مصر لعام 1964.

بينهم بسبب الجنس، أو الاصل، أو اللغة، أو الدين، أو العقيدة[1]"، وأكد هذا الدستور بصفة خاصة على مبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة[2]، حيث نص على أن: "الوظائف العامة حق للمواطنين[3]"، ونص كذلك في المادة الثامنة منه على مايلي: "تكفل الدولة تكافؤ الفرص لجميع المواطنين".

أما دستور جمهورية مصر العربية لعام 2014 النافذ حالياً فقد نص على الآتي: "تلتزم الدولة بتحقيق تكافؤ الفرص بين جميع المواطنين، دون تمييز[4]" ، ونص كذلك على أن: "العمل حق، وواجب، وشرف تكفله الدولة[5] ...".

والنص الصريح الخاص بمساواة المواطنين في تولّي الوظائف العامة والذي جاء في هذا الدستور هو: "الوظائف العامة حق للمواطنين على أساس الكفاءة، ودون محاباة أو وساطة[6]...".

1- المادة 40 من دستور مصر لعام 1970.

2- د. محمد عبد الرحمن الدسوقي، شغل الوظيفة العامة في ضوء المتغيرات المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص44.

3- المادة 14 من دستور مصر لعام 1971.

4- المادة 9 من دستور مصر لعام 2014.

5- المادة 12 من الدستور المصري لعام 2014.

6- المادة 14 من الدستور المصري لعام 2014.

وكذلك أخذ دستور المملكة الأردنية الهاشمية بهذا المبدأ، حيث نصت المادة /22/ الفقرة /2/ منه على أن: " لكل أردني الحق في تولّي المناصب العامة بالشروط المعينة بالقوانين والأنظمة، وإن التعيين في الوظائف العامة من دائمة ومؤقتة في الدولة والإدارة الملحقة بها والبلديات يكون على أساس المؤهلات والكفاءات".

ونصت المادة /12/ من الدستور اللبناني الصادر في 23 أيار عام 1926 على أن: "لكل لبناني الحق في تولّي الوظائف العامة ولا ميزة لأحد على الآخر إلا من حيث الاستحقاق والجدارة حسب الشروط التي ينص عليها القانون".

وقد أخذ بالمبدأ نفسه الدستور السوري لعام 1973 الملغى، وذلك في المادة /25/ منه والتي قضت بمايلي: "تكفل الدولة مبدأ تكافؤ الفرص بين المواطنين".

وكذلك جاء دستور عام 2012 مؤكداً على مبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة، حيث نصّت الفقرة الثانية من المادة رقم (26) منه على الآتي: "المواطنون متساوون في تولّي وظائف الخدمة العامة، ويحدد القانون شروط تولّيها وحقوق وواجبات المكلّفين بها".

ومن مقتضى ذلك أنّ لكل شخص الحق ذاته كما لغيره في مجال تقلّد الوظائف العامة[1].

يتضح أخيراً، ومن خلال هذا العرض الذي تم إيراده للأساس الدستوري لمبدأ المساواة في تولّي الوظئف العامة، أن هذا المبدأ يعدّ تطبيقاً لمبدأ دستوري عام وعالمي تأخذ به النظم السياسية الديمقراطية، ويعتبر أساساً لتحقيق العدالة والحرية وسيادة القانون، وينبع من المبدا العام الذي تقرره الدساتير المعاصرة من مساواة المواطنين جميعاً أمام القانون.

فمبدأ المساواة أمام القانون، الذي يعدّ من المبادئ الدستورية العامة، والذي تقرره الدساتير المختلفة بنصوص صريحة، يتضمن تطبيقات عدّة وفي مجالات مختلفة من بينها مبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة.

وتؤكد مجمل الدساتير الآنفة الذكر على مبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة بين المواطنين، كون هذا المبدأ من المبادئ الدستورية ويجب احترامه وتطبيقه من قبل الإدارات العامة في كل دولة، وعدم القيام بأي تصرف أو إجراء من شأنه أن يتعارض معه.

---

1 – د. عبد الله طلبة، د. احمد إسماعيل، مرجع سابق، ص229.

المطلب الثاني
الأساس القانوني لمبدأ المساواة في تولّي الوظائف

يستمد مبدأ المساواة في شغل الوظائف العامة أساسه وسنده القانوني من التشريعات القانونية المتعلقة بالتعيين في الوظيفة العامة، إذ إنّ هذه القوانين في غالبيتها نصّت على حق كل مواطن في شغل الوظائف العامة بالشروط التي يحددها القانون، من دون أن يكون هناك احتكار طائفة أو فئة معينة لها، وذلك بهدف وضع ضمانات للتعيين فيها، تحمي الأفراد ضد التعسف والانحراف الذي قد تمارسه جهة الادارة للتمييز بين المرشحين لاعتبارات سياسية، أو اجتماعية، أو غير ذلك من الأسباب[1].

إذ يعدّ من مظاهر المساواة بين المواطنين في تولّي الوظائف العامة المساواة في شروط التعيين التي تضعها السلطة المختصة به، إذ يجب أن تكون شروطاً عامة ومجّردة تنطبق على الجميع[2].

ولذلك فإن النتيجة المنطقية والضرورية لمبدأ المساواة في إشغال الوظائف العامة هي تقرير قواعد عامة ومجردة تبيّن شروط التوظيف،

---

1 – د. علي عبد الفتاح محمد خليل، حرية الممارسة السياسية للموظّف العام، مرجع سابق، ص212.

2 – مصطفى سالم مصطفى النجفي، مرجع سابق، ص100.

ولذلك يلاحظ في جميع أنظمة الوظيفة العامة أنّ هذه القواعد تطبق على المواطنين جميعهم [1].

وعلى التوازي فإنه يُمنَع على المشرّع اتخاذ أي إجراءات من شأنها الحدّ من هذا الموضوع مهما كان سبب هذا الإجراء[2]، وتحت طائلة عدّ أي خطوة في هذا الاتجاه غير دستورية.

أي إنّ مبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة الذي تنص عليه تشريعات الوظيفة العامة كان نتيجة طبيعية ولازمة لمبدأ المساواة أمام القانون، وارتبط ارتباطاً أكثر دقة مع مبدأ المساواة والحياد الذي ينظم عمل المرافق العامة[3].

واستناداً إلى النصوص الدستورية التي تبنت مبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة، فإن أغلب الدول الحديثة التي تؤكد على هذا المبدأ

---

1 – شاب توما منصور، الالتحاق في الوظيفة العامة بالعراق، مجلة القانون والاقتصاد، مرجع سابق، 293.

2 – د. موسى مصطفى شحادة، مبدأ المساواة أمام تولي الوظائف العامة وتطبيقاته في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص192.

3 – د. علي عبد الفتاح محمد خليل، حرية الممارسة السياسية للموظف العام، مرجع سابق، ص212.

أصدرت قوانين وأنظمة عدة خاصة بالخدمة المدنية، أو الوظيفة العامة تكفل احترامه.

ففي فرنسا تدخّل المشرّع لتنظيم هذا الموضوع، حيث نصّت المادة رقم /7/ من نظام الخدمة المدنية الفرنسي الأول لعام 1946 على أنه: "لا يجوز لغايات تطبيق هذا النظام التمييز بين الجنسين ما لم يكن هناك نص على ذلكط.

وهذا ما تبنته المادة رقم/5/ من القانون الفرنسي الصادر في (13) يوليو 1983 بضرورة تمتع المرشح لشغل الوظيفة العامة بالجنسية الفرنسية، والتمتع بالحقوق المدنية، وألا يكون قد أشير إلى سوابق جنائية في صحيفة الحالة الجنائية له، وأن يكون وضعه مطابقاً لما تقضي به قوانين الخدمة العسكرية، وأن تتوفر فيه الشروط الصحية اللازمة لممارسة الوظيفة.

وتنصّ المادة السادسة من القانون السالف الذكر[1] على أنه: "لا يجوز التمييز بين الموظفين بسبب انتماءاتهم السياسية أو الفلسفية أو الدينية أو الجنس أو انتماءاتهم العرقية"، وقد ورد المضمون نفسه في قانون 1984/2/11.

---

1 – د. علي عبد الفتاح محمد خليل، حرية الممارسة السياسية للموظف العام، مرجع سابق، ص213.

ويمكن من خلال النصوص السابقة استنتاج مدى اهتمام المشرّع الفرنسي في تكريس هذا المبدأ، والعمل على استبعاد ما يحول دون تطبيقه مباشرة.

وقد تبنّت أنظمة الخدمة المدنية المتعاقبة في الأردن مبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة، فقد نصت المادة رقم /4/ من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم /82/ لعام 2013 على أنه: "ترتكز الخدمة المدنية على القيم والمبادئ التالية:

أ- العدالة وتكافؤ الفرص.

ب- الاستحقاق والجدارة والتنافسية.

ج- الشفافية والمساءلة.

د- التميز في الأداء والتطوير المستمر".

أما في مصر فتتجلّى إرادة المشرع باعتماده مبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة في قانون الخدمة المدنية رقم /81/ لعام 2016 أيضاً من خلال تحديده للشروط العامة الواجب توفرها في المرشح لشغل الوظيفة العامة في المادة (14) منه من دون تضمينه أي استثناء على هذه الشروط، إعمالاً لمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص[1].

---

1 – نصت المادة /14/ من قانون الخدمة المدنية المصري رقم /81/ لعام 2016 على الآتي: يُشترط فيمن يعين في إحدى الوظائف ما يأتي:

وتتجلى أيضاً آثار اعتماد هذا المبدأ من قبل المشرّع المصري في هذا القانون من خلال اعتماده مبدأ المساواة بين جميع العاملين الخاضعين إلى أحكامه، وخصوصاً فيما يتعلق بحقهم في الأجر والترقية والإجازات[1].

أما بشأن التنظيم التشريعي لمبدأ المساواة في سورية، فإنّه لم يكن بمستوى أفضل من نظيره المصري؛ لأن المبدأ المذكور لم يحظَ بنصوص صريحة تؤكّد على الأخذ به، وإنما عالجه المشرّع السوري بالطريقة المعتادة عندما أدرج شروطاً عامة للالتحاق بالوظيفة العامة، وذلك في المادة رقم (7) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (50) لعام 2004 دون أي إشارة إلى هذا المبدأ.

---

1. أن يكون متمتعاً بالجنسية المصرية أو جنسية إحدى الدول العربية التي تعامل المصريين بالمثل في تولي الوظائف المدنية.

2. أن يكون محمود السيرة، حسن السمعة.

3. ألاّ يكون قد سبق الحكم عليه بعقوبة جناية أو بعقوبة مقيّدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يكن قد رد إليه اعتباره.

4. ألاّ يكون قد سبق فصله من الخدمة بحكم أو قرار تأديبي نهائي.

5. أن تثبت لياقته الصحية لشغل الوظيفة بشهادة تصدر من المجلس الطبي المختص.

6. أن يكون مستوفيًا لاشتراطات شغل الوظيفة.

7. أن يجتاز الامتحان المقرر لشغل الوظيفة.

8. ألاّ يقل سنه عن ثمانية عشر عاماً ميلادياً.

1 – أشرف جعفر، التنظيم الدستوري للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص78 وما بعد.

ومع ذلك أخذ المشرّع بهذا المبدأ في مجال التعيين بالجمارك العامة، عندما أوجب التعيين بمسابقة عامة حصراً تأكيداً منه على تكريس هذا المبدأ، ولما لهذا المرفق من حساسية توجب إعمال مبدأ المساواة عند التعيين فيه[1]، ومن هذا المنطلق يجب الإشارة إلى إعمال مبدأ المساواة في إطار تولّي الوظائف العامة صراحةً في التعديل المرتقب للقانون الأساسي للعاملين في الدولة، دون الاكتفاء بما هو مقرر حالياً بهذا الصدد.

ومن الملاحظ من خلال ما تقدم ذكره أن جميع القوانين والأنظمة تحدد شروطاً عامة ومجردة للتعيين في الوظائف العامة منها: شرط الجنسية، والمؤهل العلمي، وعدم وجود سوابق قضائية، والصحة البدنية، والنزاهية الأخلاقية، أي إن هذه الشروط في مجملها لا تخلّ بمبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة إذا ما تم تطبيقها على المتقدمين جميعهم ، وإذا ما قامت الإدارة بهذا العمل بطريقة متساوية بين جميع المرشحين لشغل الوظائف.

---

1 – بموجب أحكام المادة الأولى من المرسوم التشريعي رقم /6/ لعام 2011 اشترط المشرع أن يكون التعيين في الجمارك العامة بموجب مسابقة تجرى لهذا الغرض، وهذا النهج يسهم في تطبيق مبدأ المساواة لأن إشغال هذه الوظائف كان يتم عن طريق النقل أو الإعارة أو الندب.

أخيراً وليس آخراً، لابد من القول إنّ المساواة في تولّي الوظائف العامة ليست مبدأً مطلقاً، إنما ترد عليه استثناءات، ومن أهم هذه الاستثناءات موضوع هذه الأطروحة، أو ما يعرف بنظام الوظائف المحجوزة، الذي من الممكن ألاّ يخل بالمبدأ، مادام هذا الاستثناء مقتصراً على نطاقه المعقول ملتزماً حدود الاعتبارات الانسانية التي تبرره، وهو ما سيكون محلّ البحث والدراسة والتحليل في الفصل القادم من خلال بيان مفهوم الوظائف المحجوزة وتمييزها عن غيرها من طرق إشغال الوظائف العامة في مبحثين اثنين، بحيث سيتم بيان مفهوم الوظائف المحجوزة، وتعريفها وطبيعتها في المبحث الأول، ثم الانتقال في المبحث الثاني إلى تمييز الوظائف المحجوزة بصفتها طريقة من طرق إشغال الوظائف العامة، عن غيرها من طرق إشغال تلك الوظائف.

الفصل الثاني
مفهوم الوظائف المحجوزة وتمييزها عن غيرها من أساليب إشغال الوظائف العامة

سبق أن تم البيان في محلّه من هذا البحث أن مبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة يجعل أسلوب الامتحان أو المسابقة من أفضل الأساليب في إشغالها[1]، بفرض أن الأسلوبين المذكورين يعملان على شغل الوظيفة من خلال أفضل العناصر الراغبة في ذلك، إلا أن كفالة التضامن بين المواطنين في المجتمع، وهو أيضاً مبدأ دستوري، قد أدى إلى الخروج عن مبدأ المساواة رعاية لأناس قدموا أغلى ما عندهم دفاعاً عن الوطن، وصوناً لشرفه، وحماية لمصالحه، أو لأسباب اجتماعية خاصة.

إذ إن الأحداث التي مر بها العالم خلال الحربين العالميتين وتطوّر أسلحة الدمار، قد أدت إلى إيجاد جماعة من ضحايا الحرب الذين أصيبوا بأضرار جسيمة وصلت إلى حد التشويه والعجز الكلي أو الجزئي.

وحيث إن الحروب الحديثة أدت إلى إشاعة الدمار والخراب، فضلاً عن فقد أعز أبناء الأمة وإصابتهم بإصابات تقعدهم عن العمل، أو تقلل من قدرتهم عليه وهو ما يجعلهم لا يستطيعون المنافسة في مجال الوظيفة

---

1 – للمزيد من التوسع في أساليب إشغال الوظائف العامة انظر: محمود صالح، أساليب إشغال الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، كلية الحقوق، 2014

العامة، وتقديراً للدور الوطني لهؤلاء واعترافاً بفضلهم، وتسليماً بحقهم في عيش حياة كريمة لائقة، اتجهت كثيرٌ من الدول المعاصرة إلى الأخذ بنظام الوظائف المحجوزة بصفتها طريقة استثنائية من مبدأ المساواة لشغل الوظائف العامة؛ إذ تقوم الأنظمة والتشريعات الوظيفية في هذه الدول بحجز بعض الوظائف للمصابين في العمليات الحربية أو لأقربائهم وأقرباء الشهداء، بحيث يتم إشغال تلك الوظائف المحجوزة بشكل مباشر دون الخضوع إلى امتحانات التسابق.

وغالباً ما تكون تلك الوظائف قليلة الأهمية، ولا تحتاج لإعداد فني خاص أو مستوىً عالٍ من الكفاءة، بحيث يتم شغلها وفقاً لنظام معين يحدد أولوية شغلها من أولئك الذين لهم الحق فيها، ويتم الاختيار أيضاً من بينهم طبقاً لأولويات معينة محددة سلفاً، دون أن يكون لأي مواطن غيرهم شغل أي من هذه الوظائف.

وكما كان المنطق يقتضي ألاّ تحجز وظائف بعينها إلى هؤلاء الأفراد استثناءً من مبدأ المساواة، على فرض أن منطق المساواة المطلقة كان يفرض أن يتحمل كل مواطن نصيبه من تبعات الحرب، إلا أنّ هؤلاء الأفراد قد ضحوا بأغلى ما يملكون، وهو صحتهم في سبيل نصرة أوطانهم، فلا أقل من أن يحفظ الوطن عليهم كرامتهم، ويكفل لهم سبل العيش الكريم، وأن يذكر لهم بعرفان ما أبلوه في سبيله.

أي إن هذا الاستثناء في شغل الوظائف العامة خارج إطار مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة يفضل المقتضيات الإنسانية على مقتضيات الكفاءة والصلاحية لشغلها، ولكنه بالمقابل لا يبلغ حد إلغائها.

ولمّا كان لتحديد مفهوم الوظائف المحجوزة تحديداً دقيقاً الأهمية البالغة والكبيرة في ظهور ملامح هذا البحث وتحديد خطوطه الأساسية، ولمّا كان تمييز أي مفهوم وتحديد أبعاده يكون من خلال معرفة المفاهيم المشابهة له، وتوضيح معناها وشرحها شرحاً دقيقاً ومفصلاً، فقد اقتضت الضرورة العلمية والمنهجية في هذا الفصل من البحث، بيان مفهوم الوظائف المحجوزة من خلال الوقوف على تعريفها وشرح طبيعتها، ومبرررات وجودها، والمقصود منها، ثم الانتقال إلى تمييزها عن غيرها من الأساليب الأخرى لطرق إشغال الوظائف العامة، ليتكون من خلال ماتقدم مفهوم واضح ومحدد للوظائف المحجوزة، وذلك من خلال تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين، يتم في الأول منهما بيان مفهوم الوظائف المحجوزة من خلال استعراض التعريفات المختلفة لها، وبيان تعريف خاص بعد بيان مجمل هذه التعريفات، ثم الانتقال في المبحث الثاني إلى بيان طبيعة الوظائف المحجوزة من خلال استعراض مبررات هذا الحجز، ثم تمييز تلك الطريقة في إشغال الوظائف العامة عن غيرها من الطرق، وذلك وفق المبحثيين التاليين.

المبحث الأول
مفهوم الوظائف المحجوزة

إن الأساس الذي يجب أن تقوم عليه طرق الاختيار لشغل الوظائف العامة هو المساواة بين جميع المواطنين الذين تتوفر فيهم شروط شغل هذه الوظائف طبقاً للقانون، ولكن قد يكون للإدارة الخروج على ذلك، فتخصص بعض الوظائف لفئة معينة من المواطنين تحجز لهم دون أن ينافسهم في حق التعيين بها فئة أخرى، وقد يكون ذلك لأسباب اجتماعية أو إنسانية، كما هو الحال بالنسبة إلى حجز الوظائف للمصابين في العمليات الحربية، أو ذوي الإعاقة، أو لأسباب سياسية[1].

ولا يوجد نظام الوظائف المحجوزة إلا حيث تتوفر حكمته المشروعة، وهي حماية من تقررت لمصلحتهم أفضلية في منافسة الآخرين الذين هم في وضع أقوى–بدني ونفسي–من المستفيدين من هذا النظام، بحكم ما أصابهم من عجز أو تشويه حال دون إكمال صلاحيتهم الطبيعية لتولّي الوظائف العامة.

---

[1] – كما في الولايات المتحدة الأمريكية، حيث تحجز الوظائف القيادية للحزب المنتصر سياسياً الفائز في الانتخابات، والذي تكون له سلطة الحكم "وهو ليس محلاً للبحث في هذه الأطروحة".

أما إذا انتفت هذه الحكمة المتقدم ذكرها تبعاً لتوفر عنصر المنافسة المطلوب لشغل الوظائف العامة، فإنه لا يكون ثمة حاجة أو ضرورة لوجود نظام لحجز الوظائف.

وفي سبيل بيان مفهوم الوظائف المحجوزة، سيتم في المطلبين الآتيين بيان تعريف الوظائف المحجوزة والمقصود بها، وتحديد طبيعتها ومبررات وجودها الاجتماعية والاقتصادية، لنخلص إلى تعريف خاص لهذه الوظائف وفق الآتي:

المطلب الأول: تعريف الوظائف المحجوزة.

المطلب الثاني: طبيعة الوظائف المحجوزة.

المطلب الأول
تعريف الوظائف المحجوزة

لم تتطرّق أغلب التشريعات الوظيفية إلى وضع تعريف محدد وصريح للوظائف المحجوزة، إنما اقتصر دورها فقط على تحديد تلك الوظائف في السلم الوظيفي من حيث النوع، وتقرير من هم المشمولون بها، إلا أنه هناك تعريفات خاصة وعديدة في الفقه للوظائف المحجوزة.

فهناك من عرف الوظائف المحجوزة بأنها: "وظائف تحددها السلطه المختصة حصراً، بحيث يقتصر شغلها على بعض الفئات، مراعاة لاعتبارات خاصة[1]".

وتعرّف الوظائف المحجوزة أيضاً بأنها: " وظائف محددة على سبيل الحصر، يقتصر التعيين فيها على بعض الفئات التي تكون قد تحملّت قدراً كبيراً من المعاناة نتيجة انضوائها تحت النظم العسكرية، سواء بطريقة مباشرة، كمشوهيّ الحرب والمحاربين القدماء، أو بطريقة غير مباشرة كاليتامى، والأولاد الذين يفقدون عائلاتهم، أو يعجزون عن مباشرة أي عمل كأثر من آثار الحروب، ويكونون في وضع لا يسمح بالمحافظة على مستوى المعيشة التي كانوا يعيشون فيها، وفي مثل هذه الصور

---

[1] – د. أشرف محمد أنس جعفر، التنظيم الدستوري للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص174.

تحجز لهم الوظائف ليجري التنافس عليها بين هذه الفئات فقط، لا يزاحمهم فيها غيرهم[1] ".

وعرفها الدكتور عبد الغني بسيوني بأنها: " حجز وظائف معينة لبعض الفئات أو الطوائف التي يراد رعايتها وتوفير العمل المناسب لها، بالنظر الى الظروف الخاصة لهذه الفئات[2] ".

هذا بالإضافة إلى التعريف الذي قدمه الدكتور سليمان الطماوي عندما قال إنها: " وظائف قليلة الأهمية، ولا تحتاج إلى إعداد فني كبير، يحتفظ فيها المشرّع لمشوهيّ الحرب ومن شاكلهم كمكافأة لهم، تمكيناً لهم من كسب رزقهم، وذلك وفقاً لكشف يحدد أفضليتهم- كل على حدة- في الحصول على الوظيفة، وعلى الإدارة ان تختار بالترتيب من هذا الكشف كلّما خلت إحدى الوظائف المحجوزة، ولا تسري عليها القواعد العامة في المنافسة، وتخصص لطوائف معينة تكون قد تحملت قدراً كبيراً من ويلات

---

1 – د. محمد السيد الدماصي، تولية الوظائف العامة، القاهرة، 1967، ص275.

2 – د. عبد الغني بسيوني عبد الله، دراسة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها في مصر، دار المعارف، 1991، ص239.

الحرب، ويكون التنافس على شغلها من بين تلك الطوائف دون سواها، وتشمل هذه الطوائف بصفة أصلية مشوهي الحرب وكذلك الأيتام[1] ".

كما عرّفها الدكتور فوزي حبيش بأنها: "حفظ مراكز أو وظائف لقدماء العسكريين من رجال الجيش وقوى الأمن الداخلي والأمن العام، ولاسيما الوظائف التي لا تتطلب مؤهلات تخصصية ومهارات عالية من شاغليها، وتحفظ هذه الوظائف، بكاملها أو بنسبة معينة، لهؤلاء العسكريين القدماء، ممن تتوفر فيهم شروط محددة، استيفاء عدد من السنوات في خدمة السلك العسكري، أو إصابته بجرح أو علل أو أمراض ناجمة عن الخدمة أو الحرب[2]".

ويقصد أيضاً بالوظائف المحجوزة: " تلك الوظائف التي يقرر القانون، ولاعتبارات إنسانية بحتة، وبغض النظر عن توفر شروط الصلاحية المقررة، حجز بعض الوظائف أو نسبة معينة منها، وقصر التعيين فيها على أفراد بذاتهم، مكافأة لهم عمّا يكونون قد تحملوه من

---

[1] – د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن، دار الفكر العربي، ط3، 1959، ص496.

[2] – د. فوزي حبيش، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، دار النهضة العربية، بيروت، 1991، ص157.

تضحيات في سبيل الوطن كالمحاربين القدماء، ومعوقي الحرب، وأبناء الشهداء، أو من ذوي الاحتياجات الخاصة[1] ".

وهناك تعريف آخر يقول إنّ الوظائف المحجوزة هي: " تلك الوظائف التي يقرر المشرع حجزها لبعض الطوائف التي تكون قد قاست وعانت من ويلات الحرب، أو لمن أصابتهم الحرب بويلاتها من غير المشوهين أو المحاربين، كالمدنيين، والأرامل، والأيتام، أو زوجات المحاربين، أو أولادهم ممن فقدوا عملهم نتيجة عجز بسبب الحرب، أو الأشخاص الذين فقدوا أعمالهم فجأة بسبب ظرف سياسي، وبصفة جماعية، فتحجز لهؤلاء بعض وظائف الدولة العامة تقديراً من الدولة لتلك الطوائف[2]".

وتعرّف الوظائف المحجوزة أيضاً بأنها: " وظائف معينة لا تحتاج إلى تخصص كبير أو إلى مستوى عالٍ من الكفاية الجسمانية، تحجز فلا تسري عليها القواعد العامة في المنافسة، فتخصص لطوائف معينة تكون

---

1 – د. طعيمة الجرف، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997، ص236.

2 – محمد إبراهيم حسن، مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1985، ص238.

قد تحملت قدراً كبيراً من ويلات الحرب، ويكون التنافس على شغل هذه الوظائف من بين تلك الطوائف دون غيرها[1] ".

وعرف الفقهاء الفرنسيون نظام الوظائف المحجوزة على النحو الآتي: " يقصد بنظام الوظائف المحجوزة قصر تقلد بعض الوظائف المهمة في الدول على بعض الأفراد، أو الفئات، لاعتبارات خاصة ترى الدولة إزاءها أن يقتصر التعيين في تلك الوظائف على هؤلاء الأفراد، أو تلك الفئات، دون غيرهم من أفراد المجتمع وفئاته الأخرى، وذلك بهدف ردّ دين في عنق الدولة، أو عرفاناً من جانبها بالجميل لهؤلاء الأفراد وتلك الفئات لقاء ما قدّموه من تضحيات في سبيلها[2]".

من خلال قراءة تحليلية واستنتاجية متأنية لما تقدم من تعريفات لنظام الوظائف المحجوزة، وما تضمنته تلك التعريفات من مبررات ضمنية تبرر وجوده، يمكن القول خُلاصةً إن القصد والمفهوم العام من نظام الوظائف المحجوزة يأخذ معنى واتجاهاً محدداً، وهو قصر تولّي بعض الوظائف العامة في الدولة على بعض الأفراد أو الفئات من المواطنين في المجتمع لأسباب خاصة ترى الدولة إزاءها وجوب قصر

---

1 – د. أنور رسلان، الآثار القانونية لتقارير الأداء الوظيفي، مجلة الإدارة العامة، مصر، العدد 50، 1986، ص341.

2 – Elin Ayoub، La Fonction publique، Paris,1998، P88

التعيين في تلك الوظائف على هؤلاء الأفراد أو تلك الفئات دون غيرهم من أفراد المجتمع وفئاته الأخرى.

وهذا الاتجاه منطلق من أن هذا النظام أو الأسلوب (نظام الوظائف المحجوزة) **يشكل استثناء على مبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة، والمنافسة الحرّة والشاملة أمام جميع أفراد المجتمع الذين تتوفر فيهم شروط شغل الوظيفة العامة المعلن عنها من قبل الجهات العامة في الدولة**؛ إذ إن هذه الوظائف تحجز إلى تلك الفئات أو هؤلاء الأفراد يُمنَع التقدم إليها من غيرهم من أفراد المجتمع أو فئاته الأخرى، ولو كان ذلك بهدف رد دين في عنق الدولة، أو عرفاناً من جانبها بالجميل إلى هؤلاء الأفراد وتلك الفئات مقابل ما بذلوه من تضحيات في سبيلها، ولأن هذه الوظائف تحجز إلى هؤلاء الأفراد أو تلك الفئات فالنتيجة الحتمية لهذا الحجز أنه يستبعد تلك الوظائف من القواعد العامة في الالتحاق والتنافس عليها بين جميع من يرغب في تولّي مثل هذه الوظائف، وتخضع تبعاً لذلك إلى نظام خاص، ويخضع القبول فيها والتنافس عليها لتلك الطوائف فقط، دون سواها من بقية فئات المجتمع.

وفي ختام هذا المطلب يمكن محاولة تعريف الوظائف المحجوزة بأنها: " وظائف محددة على سبيل الحصر تقرر الدولة قصر شغلها بفئات معينة ومحددة، لأسباب خاصة، اجتماعية وإنسانية ".

وبعد الانتهاء من هذا المطلب، والذي تم فيه استعراض مجموعة من التعريفات للوظائف المحجوزة، ومحاولة تقديم تعريف لها من مجمل التعريفات المذكورة.

سيتم الانتقال في المطلب الثاني من هذا المبحث إلى استعراض طبيعة الوظائف المحجوزة وبحثها، والأسباب التي أدت إلى وجودها ومنحها تلك الطبيعة الخاصة والاستثنائية.

المطلب الثاني
طبيعة الوظائف المحجوزة

سبق أن تم البيان في محله من هذا البحث أن هذا الأسلوب من أساليب إشغال الوظائف العامة " الوظائف المحجوزة " ظهر بعد الحربين العالميتين بسبب ما خلّفته تلك الحروب من أشخاص معاقين وضحايا، ووجدت تلك الوظائف مسوغها من الناحية الإنسانية؛ إذ يعمل المشرّع من خلال هذا النظام على مكافأة هذه الفئة من المواطنين مقابل ما قدّمته من خدمات إلى لوطن.

وتقتضي الضرورة العلمية، وفي معرض تحديد طبيعة الوظائف المحجوزة، الوقوف على الأسباب والعوامل التي أدت إلى وجود هذا النظام في الأصل وكانت الأساس التي بني عليه، ليتم بعد ذلك، ومن خلال قراءة هذه الأسباب وتحليلها، تحديد طبيعة الوظائف المحجوزة تحديداً دقيقاً، وذلك من خلال الفقرات الآتية:

أولاً–الأسباب والعوامل التي أدت إلى وجود نظام الوظائف المحجوزة:

تنسب الأسباب التي تقوم عليها فكرة الوظائف المحجوزة إلى الأسباب والمبررات الآتية:

1–إن نظام حجز الوظائف يعدّ مظهراً من مظاهر الضمانات الاجتماعية للمواطنين التي من مقتضاها أن يأمنوا، لكي يتمتعوا بالحماية الاجتماعية

وغيرها من الحقوق، ضد فقدان القدرة على العمل جزئياً أو كلّياً، وهذه الضمانات قد انتشرت أخيراً، وتضمّنتها دساتير الدول المختلفة، وإن كانت لا تدخل بطبيعتها في نطاق المسائل الدستورية، وتضمّنتها أيضاً المواثيق الدولية بحيث أصبحت من مستلزمات المجتمع الحديث على النطاقين الداخلي والدولي[1].

وتمشياً مع هذا الاتجاه تقوم الدولة عادة بتضمين قوانينها ولوائحها ما يكفل للفئات السالفة الذكر وأسرهم العيش الكريم، وهي في هذا السبيل لا تلجأ إلى صورة من صور الضمان الاجتماعي، بل تلجأ إلى صور عدة تشكل كل صورة منها، أو في مجموعها، هذا التضامن، ومن بينها هذه الصور صورة الوظائف المحجوزة إلى بعض الفئات مع مراعاة وجود تناسب بين طبيعة هذه الوظائف وبين طاقاتهم العقلية والبدنية.

2-إن من واجبات الدولة ان تعترف بالجميل للذين ضحوا بأرواحهم في سبيل حماية الدولة، وصون سيادتها من أي اعتداء، والذود عن كل شبر من أراضيها.

ولكن اعتراف الدولة بهذا الجميل لا يحققه مجرّد أن تقرر لهم أو لذويهم إعانات مالية، أو عينية، لأن الإعانة بما تحمله من اعتبارات لا

---

[1] – د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر 1966، ص574.

تكفي عادة لسد حاجة ضحايا الحرب، أما العمل فانه يكفل ردّ الاعتبار إليهم، وتمكينهم من الحصول على مورد كاف لحياتهم، ويشعرهم أيضاً أن الدولة تحفظ جميلهم، وإن هذه الطريقة قد توفر مبالغ كبيرة للدولة التي تدفع كإعانات من دون مقابل[1].

3-قضاء فترة طويلة في الخدمة العسكرية عن طريق التطوّع لسهولة الحصول على عمل معيّن فان ذلك يعدّ من أكثر الدوافع للأفراد على التطوّع في خدمة القوات المسلحة، وإن الوقت الذي يقضيه المتطوّع أو المجند في خدمة الجيش يكسبه ملكات لا يتمتع بها عادة زميله المدني؛ كالطاعة، والنظام، وروح القيادة، وحسن التصرّف، ولكن يقابل هذه الصفات عادة ضعف عام في مستوى الثقافة، والمعلومات، قد لا يمكنّه من منافسة المدنيين في هذه الناحية، ومن ثم فليس من العدل أن يخضع الاثنان إلى نوع واحد من الاختبارات[2].

4-تطوّر وسائل الدمار التي اشتدت ضراوتها في العصر الحديث، ونشوب الحروب من آن إلى آخر أدى إلى ازدياد فرص التشويه والعجز أكثر مما كانت عليه في العصور السابقة، وهو ما اقتضى اتخاذ موقف

---

[1] – د. طلعت حرب محفوظ، مبدأ المساواة في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص114.

[2] – د.سليمان الطماوي، طرق اختيار الموظفين، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية المصرية، ع3 لسنة 1965، ص210.

من الدول المختلفة يتناسب مع هذه الظروف، ويحقق الأمان للمواطنين، ولأسرهم من بعدهم، وذلك عن طريق إقرارها نظام حجز الوظائف بغية تحقيق هذه الغاية.

5-إن التقدم العلمي كان مدعاة للاعتماد أساساً على الآلات والمعدات، وهو ما لا يقتضي في كثير من الأحوال بذل مجهود بدني شاق من الفرد، وبالتالي يُيسر لكثير من المشوّهين والعاجزين جزئياً أن يقوموا بالأعمال التي توكل إليهم بعد تدريب بسيط، وذلك لقيام الآلات بالعمل والإنتاج، وإنّ المجهود البشري في الحالات التي يكون فيها مجال لنظام الحجز لا يستلزم بذل طاقات بدنية يعجز عنها أصحاب الحق في هذه الوظائف المحجوزة، وإن اقتضى في بعض الأحوال بذل مجهود ذهني[1].

ومن خلال ما تقدم من أسباب ومبررات لوجود نظام الوظائف المحجوزة التي يمكن عدّها إلى حد ما مقبولة، **لا بد من القول إنّ هذه الوسيلة في شغل الوظائف العامة هي أولاً وأخيراً استثناء من مبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة، وتستند فيما تستند إليه إلى الاهتمام بمصلحة بعض الأشخاص دون غيرهم، خصوصاً الذين ابتلوا وعانوا نتيجة الحروب بين الدول.**

---

1 – د. محمد السيد محمد الدماصي، الحقوق الدستورية في المجال الوظيفي، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، ع3 سنة 1973، ص12.

ويمكن القول أيضاً إن نظام الوظائف المحجوزة يعدّ خرقاً واضحاً لمبدأ المساواة في شغل الوظائف العامة نتج عنه في الواقع العملي مجاملة لبعض الفئات التي تحجز لهم الوظائف، أو إقرار السبق لها في الالتحاق بها.

ثانياً–طبيعة الوظائف المحجوزة:

تظهر طبيعة الوظائف المحجوزة بوضوح في طبيعة الأسباب التي قامت عليها وأدت إلى وجودها، والتي في مجملها، كما سلف البيان آنفاً، أسباب اجتماعية أو إنسانية.

وعليه فإن طبيعة الوظأئف المحجوزة، طبيعة استثنائية، ولا تسري عليها القواعد العامة في المنافسة، وتخصص لطوائف معيّنة ومحددة تحمّلت قدراً كبيراً من ويلات الحرب، ويكون التنافس على شغلها من تلك الطوائف فقط من دون سواها، وتشمل هذه الطوائف بصفة أصلية مشوهي الحرب، وتدمج فيها بعضُ التشريعات الأرامل اللائي فقدن أزواجهن بسبب الحرب، وكذلك الأيتام بسببها[1].

[1] – محمد إبراهيم حسن، مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة، مرجع سابق، ص237–338.

وتوصف طبيعة الوظائف المحجوزة بأنها ذات أهمية قليلة وغير قيادية، وفي أدنى السلّم الوظيفي، ولا تحتاج لإعداد فني ومهني كبير، لذلك يحتفظ بها المشرّع لمشوّهي الحرب ومن شاكلهم مكافأة لهم على ما قدموه، وتمكيناً من كسب رزقهم، وذلك وفقاً لكشف يحدد أفضلية كلٌ على حدة في الحصول على الوظيفة، وعلى الإدارة أن تختار من هذا الكشف بالترتيب كلما خلت إحدى الوظائف المحجوزة[1].

هذا بالإضافة إلى أن طبيعة الوظائف المحجوزة تتصف بالتحديد كما سلف البيان، أي إنها وظائف محددة على سبيل الحصر، يقتصر التعيين فيها على بعض الفئات التي عادة ما تكون قد تحمّلت أعباءً كبيرة وصعبة من وجودها في صفوف النظم العسكرية، سواء أكان ذلك بطريق مباشر كمشوهي الحروب والمحاربين القدماء، أم غير مباشر كاليتامى والأرامل، والأولاد الذين يفقدون عائلاتهم، أو يعجزون عن مباشرة أي عمل نتيجة لما خلّفته الحروب بهم من عاهات، ويكونون في وضع لا يسمح لهم

---

1 – مصطفى الشريف، تولية الوظائف العامة على ضوء قانون الأساس العام للعامل في الجزائر، رسالة ماجستير في الإدارة والمالية مقدمة إلى معهد العلوم القانونية والإدارية في الجزائر، 1985، ص160.

بالظهور في مستوى معيشة جيد، وفي مثل هذه الصورة تحجز الوظائف ليتم التنافس عليها من هذه الفئات فقط[1].

ويلاحظ هنا أن هذا الوصف يتفق مع سابقه، إلا أنه أضاف أن هذه الوظائف لا تحجز فقط للأولاد اليتامى بسبب الحرب فحسب، بل لمن أصبح عائلهم عاجزاً عن مباشرة أي عمل بفعلها.

ويمكن القول استناداً إلى مجمل ما تقدّم عرضه وبيانه في هذا المبحث لتعريف الوظائف المحجوزة، وبيان أسباب وجودها ومبرراتها، وطبيعتها إنه بات من الواضح **أنّ الأساس الذي تقوم عليه فكرة الوظائف المحجوزة** بوصفها طريقة من طرق إشغال الوظائف العامة **هو الطابع الإنساني والاجتماعي بالنسبة إلى فئات معيّنة من المواطنين تتوفر فيهم شروط محددة لتولّي هذه الوظائف طبقاً للقانون وللأسباب السابقة الذكر.**

وتظهر تلك الأسباب الاجتماعية والإنسانية كما هو الحال في حجز بعض الوظائف لمصابي الحروب، التي تطوّرت وسائلها حتى أصبحت أضرارها لا ترحم مدنياً أو عسكرياً، أو قد تكون لأسباب

---

1 – د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص428، د. فؤاد العطار، القانون الإداري، مرجع سابق، ص462.

اجتماعية، كما هو الحال في حجز بعض الوظائف نتيجة للكوارث العامة أو للعجزة والمعاقين.

ومن المفترض غالباً أن تكون هذه الوظائف لا تحتاج إلى تخصص معمّق، أو إلى مستوى جيد من الكفاءة الجسمانية، ولا تسري عليها الشروط العامة في مسابقات الاختيار، فهي تحجز وتخصص لطوائف معيّنة ومحددة، ولصفات خاصة تتصف بها، فيكون التنافس فيما بينها فقط في تولّي هذه الوظائف.

ومن الجدير بالذكر أن هناك رأياً يعترض على فكرة الوظائف المحجوزة التي تقوم على الطبيعة الاجتماعية والإنسانية فقط، من ناحية أنها لا تقرر لمصلحة المرفق العام، بل لمصلحة الأشخاص المشمولين بها، ولذلك أدى تطبيقها لنتائج سلبية وسيئة على إدارة المرفق العام[1].

ختاماً وبنظرة موشورية لمجمل ما تقدم يمكن القول بتأييد الرأي المتقدم إلى حد بعيد، نتيجة لطبيعة الوظائف المحجوزة، وأسباب وجودها السالفة الذكر التي هي في معظمها لا تهتم بمصلحة المرفق العام أكثر من اهتمامها بمصلحة المشمولين بها.

---

[1] – د. شاب توما منصور، القانون الإداري، المكتبة الوطنية، بغداد، 1971، ص 236.

وإن تلك الطبيعة الخاصة للوظائف المحجوزة المصبوغة بالصبغة الاجتماعية والإنسانية يجب ألاّ تلفتنا عن مصلحة العمل الوظيفي في الجهاز الإداري للدولة، وكذلك مصلحة المرفق العام التي يجب أن تتحقق من خلال سيره بانتظام واطّراد، والتي لا تكون إلا من خلال اختيار العناصر البشرية القادرة على القيام بواجبها على أكمل وجه ممن تم اختيارهم بناء على منافسة حرّة ومتكافئة، وفازوا بالوظائف نتيجة ما يتمتعون به من خبرات وكفاءات كفيلة للقيام بواجباتهم الوظيفية على الوجه الأمثل.

المبحث الثاني
تمييز الوظائف المحجوزة عن غيرها من طرق تولّي الوظائف العامة

ينظّم المشرّع طرق إشغال بعض الوظائف العامة بأحكام خاصة خارج نطاق مبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة، وذلك لأسباب عديدة، منها ما يتعلّق أحياناً بطبيعة الوظيفة العامة ذاتها، وأحياناً أخرى بطبيعة المرشّحين لشغل بعض هذه الوظائف، وقد تتشابه هذه الطرق مع أسلوب إشغالها عن طريق حجز الوظائف إلى حد بعيد، وهذا التشابه يكون إما لجهة استخدام أسلوب الحجز لوظائف معينة، أو لجهة حصر وظائف معينة بأشخاص محددين.

ولكن تختلف تلك الطرق في إشغال الوظائف العامة من حيث النتيجة في الأسباب التي اقتضت هذا الحجز، ودواعيه، عن تلك التي أدت إلى اعتماد نظام أو أسلوب الوظائف المحجوزة، والتي سلف بيانها.

وسيتم من خلال هذا المبحث استعراض بعض طرق تولّي الوظائف العامة لتمييزها عن نظام الوظائف المحجوزة؛ إذ ربما يسهم هذا التمييز في إيضاح مفهوم الوظائف المحجوزة للقارئ، وهو ما يساعد في تحديد ملامح هذه الطريقة، والقدرة على فهمها، وتحديد أُطرها، والجدوى من وجودها، ومبرراتها.

وستتم معالجة هذا التمييز من خلال استعراض بعض طرق التعيين في الوظائف العامة، كأسلوب المسابقة، أو امتحانات التسابق، الذي يعد عملياً الأسلوب المسيطر على شغل الوظائف العامة بحسبانه يمثّل الحدّ الأدنى لضمان الحيادية في ذلك، وينطوي على مزايا موضوعية أبرزها: العلانية، والشفافية، والفرص المتكافئة لجميع المرشّحين لشغل الوظائف العامة[1]، ومدى تشابه نظام المسابقة المغلقة مع نظام الوظائف المحجوزة.

ومن ثم استعراض بعض طرق إشغال الوظائف العامة الأخرى التي قد تتشابه إلى حد بعيد مع نظام حجز الوظائف بوصفه طريقة من طرق إشغال تلك الوظائف، كالتأهيل المسبق، والتكليف، والتعاقد، أو الاستخدام المؤقت، وستتم هذه المعالجة من خلال مطالب أربعة، وذلك وفق التقسيم التالي:

المطلب الأول: الوظائف المحجوزة والتعيين بنظام المسابقة.

المطلب الثاني: الوظائف المحجوزة والاستخدام المؤقت.

المطلب الثالث: الوظائف المحجوزة والتكليف.

المطلب الرابع: الوظائف المحجوزة والإعداد المسبق.

---

1 – د. سليمان الطماوي، ضمانات الموظّفين بين النظرية والتطبيق، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، 1969، ص376.

المطلب الأول
الوظائف المحجوزة والتعيين بنظام المسابقة

تتعدد طرق اختيار الموظفين، وأساليب تعيينهم المتبعة في مختلف الدول، وتشكّل مسألة إيجاد أسس عادلة في إشغال الوظائف العامة[1] مساحة رئيسة من تفكير المهتمين والمختصين في مجال الوظيفة العامة، بهدف إيجاد أفضل أساليب الإشغال التي تقوم على قواعد الجدارة والاستحقاق[2].

ويكاد يجمع الفقهاء على أنّ أسلوب المسابقة أو امتحانات التسابق هو الأسلوب الأمثل لشغل الوظائف العامة[3]، بحسبانه يأخذ عامل الجدارة

---

1 – لمزيد من التوسّع في طرق إشغال الوظائف العامة انظر: محمود صالح، أساليب إشغال الوظيفة العامة، مرجع سابق.

2 – د. عبد الرحيم الصفدي، تطور تشريع العاملين في الخدمة المدنية السورية، مقال منشور في مجلة المحامين، العددان /1و2/، 2012، ص8.

3 – أخذت فرنسا بأسلوب المسابقة تطبيقاً لمبادئ الثورة الفرنسية، حيث كانت الوظيفة العامة قبلها تقوم على أساس شراء الوظائف، وتوريثها بالنسبة إلى جميع الوظائف بما فيها القضاء، إلاّ أنّه وبعد قيام الثورة الفرنسية وتطبيقاً لمبادئها صدرت العديد من التشريعات التي اعتمدت أسلوب المسابقة بحسبانها الأسلوب الأساسي للالتحاق بالوظيفة العامة، وكان أوّلها قانون 19 اكتوبر لسنة 1946 وهو أول قانون شامل لشؤون الوظيفة العامة، وقد تبنى هذا القانون امتحان المسابقة اساساً لشغل الوظائف العامة بالإضافة إلى الأساليب الأخرى، وبعد ذلك صدر قانون الوظيفة العامة في فرنسا تاريخ 1952/2/4 والذي وسّع من أسلوب استخدام

أساساً للانتقاء ويحقق المساواة، ويستبعد عموماً التدخل الشخصي[1]، لا بل إنّ البعض يذهب إلى وصفه بالأسلوب الأمثل لشغل الوظائف العامة[2]، ويعدّه من قبيل الضمانات الأساسية للمواطن[3].

المسابقة، واستمرّ هذا القانون سارياً حتى صدور قانون رقم (634/83) في 13 يوليو 1983 الخاص بحقوق والتزامات الموظفين، والقانون رقم (16/84) في 11 يناير 1984 الخاص بأوضاع الوظيفة العامة، والقانون رقم (53/84) الصادر في 26 يناير 1984، وجميعها تبنّت أسلوب المسابقة أساساً لشغل الوظيفة العامة.

1 - Chapus.Rene, Droit administratif général, Delta, Paris, T2, ed8, p141.et.Paris.1995.

- Jean-Marie et Auby.Jean – Bernard, Droit de la fonction publique, Dalloz, Paris, 1997.p103.

وفي الفقه العربي:

د. طلعت حرب محفوظ محمد، مبدأ المساواة في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص192. وايضاً د. نواف سالم كنعان، الفساد الإداري المالي، أسبابه، آثاره، مجلة الشريعة والقانون، عدد33، يناير، الإمارات، 2008، ص112، حيث يرى أنّ المحسوبية في شغل الوظائف العامة هي ظاهرة تبدو من خلال المساهمة عن طريق الواسطة والمجاملة في تعيين الموظفين ممن هم دون الكفاءة ودون التخصص وممن يفتقدون لشروط حسن السيرة والسلوك والأمانة وتمثّل هذه الحالة أي المحسوبية، سبباً مهماً للفساد الإداري والمالي.

2 – د. عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الخامسة، جامعة دمشق، كلية الحقوق، 2004، ص58.

3-Salon (S.). Savignac (J.C), La fanction publique, Siery, 1985, p.78.

وسيتم من خلال هذا المطلب تعريف المسابقة بشكل عام، ثم الانتقال إلى دراسة أنواع المسابقة (المغلقة والمفتوحة) وفق الفقرات الآتية:

أولاً–تعريف المسابقة:

يتطلّب تحديد مفهوم المسابقة التعريف بها عن طريق تحديد الأحكام التشريعية التي تناولتها، بهدف بيان المقصود منها، ومدى فعاليتها في تحقيق مبدأ المساواة في تقلّد الوظائف العامة، بحسبانها من أفضل الوسائل التي تكفل تحقيق هذا المبدأ، وذلك بفضل الضمانات التي تقدمها المسابقة كونها الأسلوب الأمثل في إظهار هذا المبدأ وتطبيقه من الناحية العملية.

إذ يشكّل رفع كفاءة المرافق العامة أحد أهم الأهداف الذي تسعى الدولة إلى تحقيقه، ومكوّناً أساسياً لنجاح الإدارة في إشباع الحاجات العامة، وتوفير العنصر البشري الأكثر كفاءة هو الخطوة الأولى في سبيل ضمان إدارة قادرة على تنفيذ مهماتها بأعلى قدر ممكن من الكفاءة والفعالية لهذا المرفق[1].

---

1 – د. محمد محمد بدران، قانون الوظيفة العامة، الجزء الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة، 1990، ص 5.

وتعدّ هذه المسألة من أدق المسائل الإدارية في نطاق شؤون الموظّفين، ونجاح الإدارة في السياسة المحددة لها[1].

ونظراً إلى أهمية المسابقة بحسبانها الأسلوب الرئيس لشغل الوظائف العامة، فقد اهتم معظم فقهاء القانون الإداري بوضع تعريف لها، فمنهم من عرفها بأنها: "عملية اختيار من بين عدة مرشّحين لشغل عدد محدود من الوظائف مع توفر الشروط المقررة في هؤلاء المرشّحين[2]".

أو بأنها: " قيام هيئة مركزية أو الجهة التي يراد التعيين فيها بعقد بعض الامتحانات ذات الطبيعة الخاصة للمرشّحين لشغل الوظائف العامة، بغية التحقق من كفايتهم وصلاحيتهم لتحمّل الأعباء، وواجبات الوظائف[3]".

أو بأنّها: " طريقة تقوم على إجراء الامتحانات المناسبة لمستلزمات الوظائف المراد شغلها، ويكون التعيين في هذه الوظائف طبقاً للترتيب التنازلي لنتائج المسابقة[4] ".

---

1 – فوزي حبيش، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، مرجع سابق، ص135.

2–Chapus. R, Droit administratif général, T2 montchrestien éd8, 1995, op. Cit p.120.

3 – د. محمد السيد محمد الدماصي، تولية الوظائف العامة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، كلية الحقوق، 1971، ص335.

4 – د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996، ص265.

أو بأنها: " أسلوب لاختيار الموظفين العموميين، قائم على العلانية والمنافسة الحرّة في سبيل إشغال الوظائف في جهة عامة معيّنة، أو عدة جهات عامة[1]"، أو أنها: "طريقة رئيسة لاختيار الموظفين، وتقوم على أساس امتحان تحت إشراف جهة مختصة، وتلزم الحكومة بتعيين الناجحين[2]".

أو بحسبانها: "وسيلة الاختيار التي تقوم على أساس تكافؤ الفرص بين المتقدّمين لها، لوضع امتحانات تتوقف على نتيجتها المفاضلة بينهم طبقاً لترتيبهم في هذه الامتحانات[3]".

أو أن المسابقة هي: "اختيار المرشّحين لشغل الوظائف العامة على أساس الاستحقاق، عن طريق قيام الإدارة بإجراء الامتحان للمرشّحين بغية التحقق من صلاحيتهم، ويعتمد ترتيب الناجحين[4]".

ومن خلال مجمل التعريفات المتقدمة يمكن الملاحظة أنّ هناك قواسم مشتركة بينها يمكن الاعتماد عليها لتقديم تعريف للمسابقة بأنها: أسلوبٌ

---

1 – د. محمد الحسين، د. مهند نوح، القانون الإداري، مرجع سابق، ص27.

2 – د. خالد الزعبي، القانون الإداري، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1998، ص200.

3 – د. محمد إبراهيم حسن علي، مبدأ المساواة في تقلّد الوظائف العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، القاهرة، 1985، ص109.

4 – د. عبد الله طلبة، د. أحمد إسماعيل، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص238.

حدده المشرع لشغل الوظائف العامة، وذلك عن طريق إجراء امتحانات كتابية ومقابلات شخصية تجريها لجان خاصة، أو جهة مشرفة، لاختيار الأنسب والأجدر من بين المتقدمين إلى شغل هذه الوظائف ممن تتوفر فيهم أهلية التوظيف.

مما تقدم، وبحسبان أنّ المسابقة تتيح التنافس الحقيقي بين المتقدّمين، أي إنها تمثل الحالة المعاكسة لنظام الوظائف المحجوزة، **يمكن القول** إنّ شغل الوظائف العامة عن طريق المسابقة من أفضل الطرق لتحقيق مبدأ المساواة في تولّي هذه الوظائف ، وهو ما يدعونا إلى القول بالتوسع بالأخذ بالمسابقة أسلوباً لإشغال الوظائف العامة، بحيث تصبح الوسيلة الأصلية التي تمكّن من الالتحاق بها[1]، وبحيث تبقى الطرق الأخرى (كطريقة الوظائف المحجوزة) **طرقاً احتياطية يلجأ إليها في أضيق الحدود، وضمن ضوابط محددة**، وعندما لا تكون مقومات المسابقة متوفّرة لاختيارها طريقةً من طرق الإشغال، كما في حالة قلّة عدد الوظائف

1 – د. صبري جلبي عبد العال، النظم التقدمية في الاختيار للوظيفة العامة، ط1، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2011، ص203.

الشاغرة، [1]، أو عندما تنتفي الحاجة إلى إجراء مسابقة، كما في حالة تعيين جميع الخريجين، وهو ما لا يتطلّب إجراء مسابقة في مثل هذه الحالة[2].

أو في حالة استقطاب خبرات لا يمكن أن تأتي في حالة تنفيذ المسابقة[3]، وخصوصاً في الحالات التي لا يمكن فيها للمسابقة أن تكشف عن بعض الصفات المطلوبة في المتقدّمين إليها، كالمقدرة على القيادة، واتخاذ القرارات، ومدى تحمّل المسؤولية، وروح التجديد.

ثانياً–أنواع المسابقة:

يشكل أسلوب اختيار الأفراد اختياراً سليماً في شغل الوظائف العامة أحد أهم العوامل التي تؤدي إلى رفع مستوى الأداء وزيادة الإنتاج

---

1 – د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الجزء الأول، عام 1996، ص277.

2 – د. محمود حلمي، الوظيفة العامة والتعيين فيها (في الجهاز الإداري والقطاع العام)، بحث منشور في مجلة إدارة قضايا الحكومة، عدد3، ص679، مثال هذه الحالة ما كانت تقضي به المادة رقم/19/ من المرسوم التشريعي رقم /50/ لعام 1979 المتضمن إحداث المعهد العالي للعلوم السياسية والتي كانت تلزم بتعيين جميع الخريجين لدى دوائر الدولة والحزب والمنظّمات، ومن دون التقيد بمسابقة، وتجدر الإشارة إلى أنّ هذا المعهد قد تحول إلى كلية بالقانون رقم /4/ لعام 2003 ولم تعد الدولة ملزمة بتعيين الخريجين.

3 – راجع في هذا المعنى: د. ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص218.

في الجهاز الإداري للدولة، بشرط أن يكون هذا الاختيار مبنياً على أساس من العلم، وسبيل ذلك الاختبارات العامة المختلفة[1]؛ وتعدُّ المسابقة إحدى الوسائل للرقابة على مؤهلات المتقدّمين لشغل الوظائف العامة، والكشف عن مدى صلاحيتهم لشغلها[2].

وقد عرفت الأنظمة الوظيفية نوعين من المسابقات وهما: المسابقة المغلقة، أو المحصورة، والمسابقة المفتوحة، وهو ما سيتم بحثه وفق التفصيل الآتي:

أ-المسابقة المفتوحة.

ب-المسابقة المغلقة.

أ-المسابقة المفتوحة:

يسمح في المسابقة المفتوحة لجميع المواطنين الذين تتوفر فيهم الشروط المطلوبة بلاشتراك بالمسابقة، سواءً أكانوا من العاملين لدى الجهة العامة التي أعلنت عن المسابقة، أم من خارجها.

---

1 – د. طلعت حرب محفوظ محمد، مبدأ المساواة في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص193.

2- Sadran.P, Recrutement et sélection par concours dans l'administration français, R.adm.publ, 1977, p53.

وغالباً ما تكون هذه الطريقة في إشغال الوظائف العامة في بداية درجات السلّم الوظيفي، ومن ميزاتها الإيجابية تزويد الإدارة العامة بدماء جديدة[1].

وقد أخذت فرنسا بهذا النوع من المسابقات في أمر /4/ فبراير لعام 1959 الملغى، الذي جعل المسابقة المفتوحة تستغرق المسابقة المغلقة عن طريق السماح لعمّال الإدارة بالتقدم إليها، إلاّ أنه منع غير موظفي الإدارة من التقدم إلى المسابقة المغلقة[2]، وأخذ المشرّع الفرنسي بهذا الأسلوب أيضاً في المادة رقم /19/ من القانون رقم (634/83) الصادر في /13/ يوليو 1983 الخاص بحقوق والتزامات الموظّفين.

وقد اعتمد المشرّع المصري أيضاً هذا النوع من المسابقات في المادة رقم/15/ من قانون العاملين المدنيين في الدولة رقم /47/ لعام 1978، عندما أجاز التعيين من داخل الوحدة أو خارجها بالنسبة إلى الوظائف التي تقع خارج حدود أدنى وظائف المجموعة النوعية الواردة في جدول وظائف الوحدة، وكذلك في المادة /12/ من قانون الخدمة المدنية رقم /81/ لعام 2016 التي تفيد المعنى ذاته.

---

1 – Gohin.O، Le droit des examens، R.D.P, 1988، p1647.

2 – Gohin.O, Le droit des examens, op.cit, p 1650.

أما في سورية فإنّه على الرغم من عدم تنظيم مسألة جواز اشتراك العاملين في الجهة العامة في المسابقات التي تعلن عنها متى استوفوا شروطها بموجب القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004، بنصٍ صريح، إلاّ أنّ تعليمات المسابقة الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم /66/م.و تاريخ 2013/10/10 الملغى، وكذلك قرار مجلس الوزراء رقم /62/م. و تاريخ 2018/11/14 أجازت في المادة رقم/8/ منها للعاملين الدائمين أو المؤقتين الاشتراك في المسابقة أو الاختبار الذي تجريه الجهة العامة على أساس مؤهل علمي أو اختصاص جديد أعلى من المعينين أو المتعاقدين على أساسه، أو حتى على المؤهل العلمي نفسه، لكن في هذه الحال يمنح درجة الصفر بالنسبة إلى معامل التثقيل عند احتساب المحصلة النهائية للعلامة، لأنّه لا يمكن منح هؤلاء أي علامة فقيدهم يكون قد رقّن من مكاتب التشغيل غداة تعيينهم.

ب-المسابقة المغلقة:

يقصد بالمسابقة المغلقة تلك التي يقتصر الاشتراك فيها على العاملين لدى الإدارة بشروط معيّنة[1]، ومن مزاياها ضمان مستقبل بعض

1 - Lalumière.C، Les concours internes، R.D.P,1968، p481.

الموظّفين، وتشجيعهم على الأداء، إضافة إلى أنّ تعيين فرد موجود في الجهة ذاتها أسهل وأكثر اقتصاداً[1].

والمسابقة المغلقة تفتح باب الأمل أمام الموظّفين لتولّي الوظائف الأعلى التي تتوفر فيهم شروط تولّيها، وهذا ما يرفع من معنوياتهم ويحثّهم على زيادة الإنتاج[2]، وذلك بالرغم من أنّه يمكن القول إنّ الحالة الأخيرة تشكل ترقية أكثر منها مسابقة للدخول إلى الوظيفة العامة.

ومن تطبيقات هذا الأسلوب ما نص عليه المشرّع الفرنسي بمقتضى قانون /2/ يناير 1990، حيث نظّم مسابقة للأفراد من خارج الجهاز الإداري للانضمام إلى المدرسة الوطنية للإدارة بشرط أن يكونوا قد أثبتوا جدارتهم في خدمة الصالح العام، سواء عن طريق الوظائف النيابية، أو خلال تولّيهم لمسؤولياتهم النقابية[3]، ويلاحظ في هذا المقام أن الاشتراك

وفي الفقه العربي يمكن العودة إلى: د. طارق حسنين الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، حرية الرأي لدى الموظف العام، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، 1997، ص169.

1 – د. محمد محمد بدران، قانون الوظيفة العامة، القاهرة، مرجع سابق، ص139.

2 – د. محمد السيد محمد الدماصي، تولية الوظائف العامة، مرجع سابق، ص340.

3–Chapus. R, Droit administratif général, T2 montchrestien éd8, op. Cit. p.125.

في هذا النوع من المسابقة مغلق جداً ومرده سببان: الاستفادة من هذه الخبرات، ومنح أصحابها ميزات تفضيلية لإثبات جدارتهم.

ويلاحظ أيضاً أن المشرع الفرنسي لم يشترط أن تكون المسابقة المغلقة متزامنة مع المسابقة المفتوحة، وأجاز كذلك للإدارة تقسيم الوظائف بين نوعي المسابقتين بنسب مئوية[1].

ويؤخذ على المسابقة المغلقة أنّها توصد الباب أمام اشتراك أكبر عدد ممكن من المتسابقين، وهو ما يحول دون منح فرصة أكبر للإدارة لاختيار أعلى مستوى من الصلاحية والكفاءة[2]. يشكل مخالفة لمبدأ المساواة الذي تجري المسابقات لتحقيقه والأخذ به.

في حين لم يتبنّ المشرع في مصر وسورية إلا إجراء المسابقة المفتوحة، والتي تتيح الاشتراك فيها لكل من تتوفر فيه الشروط اللازمة من حيث المبدأ، حيث لم يحرم العاملون في الدولة من الاشتراك في مسابقة الجهة العامة التي يعملون لديها، وعلى التوازي أجيز لكل عامل من

---

1 –Salon (S.). Savignac (J.C), La fanction publique, Siery, op.cit, p79

2 – د. أشرف محمد أنس جعفر، التنظيم الدستوري للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص106.

عاملي الإدارة التقدّم للتعيين مجدداً في حال حصوله على مؤهل علمي أعلى من المؤهل الذي عيّن على أساسه[1].

ولكن التطبيق العملي يكاد لا يخلو فعلياً من إجراء مسابقات يكون الهدف منها إفساح المجال للعاملين الوكلاء والمؤقتين في الجهة العامة ذاتها، لتعيينهم تعييناً دائماً من دون مزاحمة حقيقية من الغير، أو المبادرة إلى تثبيتهم دون إجراء مسابقة، وهو ما يماثل ويضاهي إلى حد كبير نظام الوظائف المحجوزة.

وهكذا، وبعد استعراض المسابقة بوصفها أحد أساليب شغل الوظائف عن العامة، وبيان أنواعها، وبيان أهميتها في تحقيق مبدأ المساواة في ذلك، يمكن القول إنّ المسابقة المفتوحة هي الأسلوب النقيض تماماً لأسلوب الوظائف المحجوزة لكونه يتيح الفرصة أمام جميع المواطنين للحصول على الوظيفة المعلن عنها، ولا تحجز هذه

---

1 – انظر بخصوص تعديل وضع العامل إلى فئة أعلى في حال حصوله على شهادة أعلى من الشهادة المعين على أساسها، أحكام المادة رقم/13/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 وتعديلاته، وأحكام المادة رقم/25/ من قانون العاملين رقم /47/ لعام 1978 في مصر.

الوظائف لفئات ولا لأسباب معينة[1]، بخلاف النوع الثاني من المسابقة، ألا وهو"المسابقة المغلقة"، فعلى الرغم من وجاهة الأسباب المتقدمة كأساس للأخذ بالمسابقة المغلقة، إلا أنّ الأخذ بهذا الأسلوب لا يعدو أن يكون **نوعاً من حجز الوظائف لفئة معيّنة**، كما سلف البيان، ويقصر الاشتراك فيها على العاملين لدى الإدارة بشروط محددة، مع اختلاف أسباب الحجز وطبيعة الوظائف المحجوزة، وبالرغم من ذلك فهي تشكّل أحد أشكال حجز الوظائف من جهة، ومن جهة أخرى لا يمكن تجريد المسابقة المغلقة من إعمال منطق المساعدة من قبل المشرفين عليها، لأنهم على معرفة مسبقة بالمتقدمين من العاملين داخل الجهة العامة، حيث تكون المسابقة شكلية أكثر منها حقيقية.

---

1 – من الجدير بالذكر أن المشرع في سورية بموجب القانون رقم /36/ لعام 2014 حجز نسبة (50%) من الشواغر في المسابقات التي تعلن عنها الجهات العامة لذوي الشهداء والجرحى وهو ما سيتم بيانه وتوضيحه في محله من هذه الاطروحة.

المطلب الثاني

الوظائف المحجوزة والاستخدام المؤقت

بهدف التعيين الدائم على الوظائف الشاغرة في الملاك العددي للجهة العامة، يستعمل أسلوب المسابقة، والإعداد المسبق، والأساليب الأخرى لإشغال الوظائف العامة. ولكن هناك بعض الأوضاع والحالات التي تستدعي القيام مؤقتاً ببعض المهمات لدى الجهة العامة، ولا يمكن توفير من يقوم بها عن طريق استعمال الأساليب المذكورة آنفاً بالنظر إلى طبيعة هذه المهمات.

لذلك أوجد المشرّع نوعاً آخراً من التعيين هو التعيين المؤقت عن طريق التعاقد، أو ما يعرف بعقد الوظيفة العامة، الذي لا يشكل إشغالاً للوظائف الشاغرة في الجهات العامة، بخلاف التعيين عن طريق الوظائف المحجوزة الذي يكون بصفة دائمة، وغير مؤقتة، في أغلب الاوقات.

وللوقوف على هذه الطريقة من طرق إشغال اوظائف العامة، وأوجه التشابه والاختلاف بينها وبين التعيين بنظام الموظائف المحجوزة، سيتم تقسيم هذا المطلب إلى الفرعيين الآتيين:

الفرع الأول: مسوّغات التعاقد والهدف منه.

الفرع الثاني: التكييف القانوني للتعاقد.

الفرع الأول

مسوّغات التعاقد

هناك أعمال ومهمات تتصف بالمؤقتة، أو الثانوية، أو الطارئة، لا تتكرر غالباً، وقد تكون غير متوقعة أصلاً، ولذلك لا يلحظ لها وظائف في الملاك العددي للجهة العامة، ويجري تنفيذها عن طريق التعاقد، ومن غير السائغ إحداث وظائف دائمة لها، وإشغالها من قبل عاملين دائمين.

وهي غير الأعمال الدائمة التي يقوم بها العاملون الدائمون في الجهة العامة، والمتعلقة بتنفيذ المهمات المحددة في صك إحداثها، والمبيّنة في النظام الداخلي.

ولذلك من المقتضى التبصّر عند إنشاء الوظائف في الجهة العامة لتحديد الأعمال الدائمة التي تستلزم فعلياً لحظ وظائف لها، والأعمال المؤقتة التي يمكن إشغالها عن طريق التعاقد أو الاستخدام المؤقت، وهي بغرض القيام بأعمال ذات طبيعة مؤقتة، أو موسمية، أو عرضية[1].

---

1 – راجع المادة رقم/53/ من النظام الداخلي النموذجي الصادر بقرار رئيس مجلس الوزراء السوري رقم /903/ تاريخ 2005/2/82.

وقد تلجأ الدولة أو تضطر إلى استخدام موظّفين مؤقتين لأسباب متعددة أهمها: حالة الضرورة الطارئة، أو عدم توفر موظفين دائمين، أو الرغبة في الاستفادة من الخبرات الأجنبية[1] عند عدم توافرها محلياً[2].

ومن هذا المنطلق تقتضي الضرورات العملية إيجاد نوع من التعيين المؤقت يختلف عن التعيين الدائم للقيام بهذه الأعمال من خلال مؤسسة قانونية أوجدتها التشريعات إلى جانب التعيين الدائم، أساسها العقد بين الطرفين، إذ تقوم الجهة العامة بالتعاقد مع الغير بهدف تنفيذ هذه الأعمال، ويطبّق على هؤلاء أحكام قانونية تتباين مع الأحكام التي تطبق على العاملين الدائمين.

بناءً على ما تقدم، لا يجوز إشغال الوظائف الدائمة عن طريق التعاقد، وإنما لابدّ من إشغالها بإحدى طرق التعيين الدائمة المحددة أصولاً وفق ما هو عليه صريح المادة رقم /148/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة التي تنصّ على الآتي: " لا يجوز أن يجري الاستخدام المؤقت

---

1 – د. ماجد راغب الحلو، عقد التوظيف في الكويت، بحث منشور في مجلة الحقوق والشريعة، العدد الثالث، 1980، ص257.

2 – كتاب رئيس مجلس الوزراء السوري رقم (4347) تاريخ 2010/5/16 الذي يحض الجهات العامة على الاستفادة من الخبرات السورية وعدم التعاقد مع الأجانب والعرب إلا في حالات الضرورة والحاجة الماسة إلى الخبرات النادرة وعدم وجود البديل السوري النظير، ومراعاة نقل هذه الخبرات إلى الكوادر الوطنية.

أو التعاقد المنصوص عليه في هذا الباب على الوظائف المعرّفة بمقتضى المادة الأولى من هذا القانون[1] ".

وهذا ما خلصت إليه لجنة القرار/102/ لعام 1986 في رأيها رقم /4323/ تاريخ 1986/5/17، بأنّ التعيين ينصبّ على الوظائف الدائمة، ولم يسمح المشرّع بالتعاقد على هذه الوظائف، وإنما يتمّ التعاقد على الأعمال المؤقتة، وهو رأيٌ ينسجم مع الاختلاف المقرر بين التعيين الدائم والمؤقت من حيث الهدف.

إلا أن المشرّع المصري خرج عن هذا الأصل عندما أتاح في القانون رقم /81/ لعام 2016 وتعديلاته، المتضمن نظام العاملين

1- يلاحظ أنّ المشرع السوري قد نهج نهجاً مغايراً للأصل المقرر للتعاقد في القانون الأساسي للعاملين في الدولة، حيث أجاز في المادة رقم /112/ من قانون تنظيم الجامعات السوري رقم /6/ لعام 2006 التعيين بطريق التعاقد في الهيئة التدريسية من العرب غير السوريين والأجانب، وأجاز أيضاً في المادة رقم /114/ من القانون نفسه التعاقد مع العرب غير السوريين أو الأجانب لتدريس اللغات الأجنبية، وأجاز في المادة رقم /115/ من القانون نفسه التعاقد مع سوريين أو عرب أو أجانب من ذوي الكفاءات العالية التي تؤهلهم لتقديم خبراتهم النادرة في مختلف ميادين الإدارة الجامعية وفي مجال التدريس والتدريب في الجامعة، ومرد ذلك إلى أنّ وظائف التدريس في الجامعات السورية تدخل حكماً في الوظائف الدائمة في الجامعات السورية، وتخرج حكماً من نطاق الوظائف المؤقتة أو العارضة.

المدنيين في الدولة، شغل الوظائف الدائمة بصفة مؤقتة في الأحوال المبيّنة في القانون المذكور[1].

وقد اتبع أسلوب التعاقد بعيداً عن التعيين الدائم، ومن دون التقيّد بالأجور المحددة لهذا التعيين في معرض الحاجة إلى استقطاب خبرات مميزة لتقدّم دراسات أو استشارات في مجال أعمال بعض الجهات العامة التي تتطلب ذلك.

ويجد هذا الاتجاه أسانيده التي تؤيده بالنظر لطبيعة الأعمال التي تُشغل بالتعاقد المؤقت، والتي تتطلّب توفير عاملين مؤقتين للقيام بها، وهذا ما أوجب الحاجة إلى وجود نظامين من التعيين دائم ومؤقت.

ويرى جانب من الفقه الفرنسي أن الدخول إلى الوظيفة العامة عن طريق العقود يشكّل خرقاً لقاعدة أن الدخول إلى الوظيفة العامة يجب أن يتم عن طريق موظّفين معينين[2].

وعلى كل حال، فإن الجاري تشريعياً في فرنسا، أن عقود الوظيفة العامة تشكل استثناء في قانون 1983/7/13، لأن الفقرة /2/ من المادة

---

1 – انظر: المادة رقم/16/ من قانون الخدمة المدنية المصري رقم /81/ لعام 2016.

2 – Richer.L, Droit des contrats administratifs, L.G.D.J, Paris, 2010, P.647.

الثالثة من القانون المذكور تنصّ صراحة على أن المركز الوظيفي للموظّفين هو مركز نظامي[1].

نخلص مما تقدّم إلى إنّ الأصل في التعاقد أن يكون على مهمات محددة لتقديم خدمة إلى لجهة العامة، وليس القيام بأعباء وظيفة عامة تدخل في مهام الجهة العامة على نحو دائم، ولكن في جميع الأحوال، فإنّ إشغال الوظائف العامة سواءً بالتعيين أو بالتعاقد لا يؤثّر على توصيف من يشغل هذه الوظائف لجهة كونه موظفاً عاماً.

1 – Richer.L, op.cit, p.647.

الفرع الثاني

التكييف القانوني للتعاقد

بداية لتحديد الطبيعة القانونية للتعاقد لا بد من إلقاء نظرة على طبيعة العلاقة بين العامل الدائم والإدارة، بهدف إجراء مقارنة بين هذا النوع من العلاقة والعلاقة العقدية، فإن مسألة تحديد طبيعة العلاقة بين الإدارة والموظّف بشكل عام محلّ خلاف بين الفقهاء.

حيث ذهب الفقه بداية إلى عدّ هذه الرابطة رابطة تعاقدية من روابط القانون الخاص؛ لأنّ القانون المدني كان سائداً ومطبّقاً حتى على معظم الموضوعات الإدارية[1].

وقد ظلّ هذا الاتجاه معمولاً به حتى أوائل القرن العشرين بالنظر إلى عدم وجود نظريات أخرى، فقد لجأت الإدارة إلى تطبيقها[2]، وفيما بعد هجر الفقه هذا التكييف لكثرة الانتقادات الموجهة إليه، واستقرّ الرأي أخيراً على أنّ علاقة الإدارة بالموظف هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح، وأن الموظف العام يستمد حقوقه وواجباته من النصوص المنظّمة للوظيفة[3].

---

1 – د. أنس جعفر، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص27.

2 – د. شريف خاطر، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص17.

3 – د. محمد إبراهيم الدسوقي علي، حماية الموظّف العام إدارياً، مرجع سابق، ص56.

يلاحظ، أنّ ما تقدم من نظريات إنما كان يبحث في العلاقة الدائمة للوظيفة العامة، والتي تنبثق عن طريق تعيين الموظف تعييناً دائماً، والسؤال الذي يثير الجدل هو حول تكييف العلاقة التعاقدية، والتي تبرم بالاستناد إلى أحكام عقد أو صك نموذجي بين الجهة العامة والمستخدم أو المتعاقد[1].

بدايةً قطع البعض أنّ عقد التوظيف هو عقد إداري، ويعدّ من أهم العقود التي تبرمها الإدارة[2].

في حين ذهب جانبٌ آخر إلى القول إنه لا بدّ من دراسة فحوى النصوص العقدية لمعرفة طبيعة العلاقة بين العامل والإدارة، فهل هي شروط لائحية تستند إلى نصوص قانونية، أم هي شروط عقدية يمكن تعديلها باتفاق الطرفين[3]؟ وبناءً على ذلك يمكن معرفة طبيعة هذا العقد هل هو عقد إداري أم عادي؟ وهذا يؤثر على الجهة المختصة بالنظر في النزاعات المتعلّقة بالعقد.

---

1 – Kaftani.K, LA formation du concept de fonction publique en France, L.G.D.J, Paris, 1998.p.131. et.s.

2 – د. ماجد راغب الحلو، عقد التوظيف في الكويت، مرجع سابق، ص287.

3 – د. سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص508.

في سورية تنظّم العلاقة بين الجهة العامة والمتعاقد طبقاً للصك النموذجي المرفق بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم /547/ تاريخ 2005/2/7 المتضمّن أصول استخدام العمال المؤقتين والموسميين والعرضيين؛ وباستعراض مضامين هذا الصك، يلاحظ أنه يحيل في كثير من المسائل إلى الأحكام القانونية الواردة في القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 وتعديلاته، باستثناء بعض الأحكام المتعلقة بالطبيعة الدائمة لشغل الوظيفة العامة، مثال ذلك أحكام التعيين، وانتهاء الخدمة.

وقد خلص البعض إلى أنّ هذه العقود تتوفر فيها بوضوح عناصر العقد الإداري، وصكوك استخدام المتعاقدين تعدّ في معرض تطبيق القانون من العقود الإدارية بوصفه[1].

وقد تبنّى فريق آخر اتجاهاً مفاده أنّ المركز القانوني للمستخدمين المؤقتين ليس مركزاً تعاقدياً، وإنما هو مركز نظامي مشابه لأقرانهم من

---

1 – د. عبد الله طلبه، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، 2004، ص68، وأيضاً د. سعيد نحيلي وَ د. عبسي الحسن، القانون الإداري (النشاط الإداري)، منشورات جامعة حلب، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، 2007، ص50.

العاملين الدائمين، وإن كان هناك خلاف فإنّه يبقى في حدود الموضوع فقط[1].

ويمكن تأييد الرأي المتقدم والقائل إنّ علاقة المتعاقد مع الإدارة هي علاقة تنظيمية نظامية، بدليل ما تضمّنه الصك النموذجي من أحكام تتسم بالطابع التنظيمي الذي يحكم المركز القانوني للعاملين المؤقتين. وما يؤكد هذا الاتجاه أيضاً أنّ تدخّل المشرّع أكثر من مرة لتنظيم هذه العلاقة عن طريق تثبيت العاملين المؤقتين إنّما يقع في إطار التأكيد على العلاقة التنظيمية، وهذا يتعلّق بالتعاقد وفق المادة رقم/146/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004.

أما بشأن التعاقد مع الخبراء الذي أجازته المادة رقم/147/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 وتعديلاته، فإنّ القانون المذكور ترك تنظيم العلاقة وفقاً للالتزامات التي تحدد في العقد بين الطرفين، استناداً إلى النظام الداخلي للجهة العامة، من دون أن يحيل إلى أي قواعد تنظيمية عامة، وهو ما يقطع بالدلالة على أنّ العلاقة هي علاقة تعاقدية بحتة، وهذا هو المركز التعاقدي الوحيد في قانون العاملين.

---

1 – د. مهند مختار نوح، طرق تولّي الوظائف العامة، بحث منشور في هيئة الموسوعة العربية، الطبعة الأولى، 2010، ص75.

أما بشأن استقطاب الخبراء في مجال التدريس في الجامعات، فقد أتاح قانون تنظيم الجامعات في سورية رقم /6/ لعام 2006 تعيين الأستاذ بعد إتمامه السبعين من العمر مقابل تعويض لمدة سنة يمكن تجديدها متى اقتضت الحاجة[1].

إلاّ أنّه لم يتضح ما إذا كان قصد المشرّع من عبارة التعيين الواردة في النص هو التعاقد أم التكليف مقابل التعويض، لأنّ التعيين أصالة يكون بأجر، وليس بتعويض، ومثل هذا التعاقد يجب ألا يكون لإشغال وظيفة الأستاذ الواردة في ملاك الجامعة، أي إنّ بقاء المحال إلى التقاعد يجب ألاّ يحول دون ترقية من تتوفر فيه الشروط إلى الوظيفة التي كان يشغلها عضو الهيئة التدريسية الذي أحيل على المعاش وعيّن فيما بعد بموجب الأسلوب المتقدّم.

وأخيراً، فإنّه يترتّب على الاختلاف جملة من الفروق بين العاملين الدائمين والعاملين المتعاقدين مؤقتاً، من حيث طريقة التعيين والحقوق والواجبات وغير ذلك، وإن كان هناك نقاط لدى هذين النوعين من التعيين يمكن التقارب فيما بينهما أحياناً.

ومن مجمل ما تقدم، وخصوصاً بعد بيان ومعرفة مسوغات إشغال الوظائف العامة عن طريق التعاقد، والهدف منه، والتكييف القانوني له.

---

1 – انظر المادة رقم /111/ من القانون المذكور.

يمكن القول إن هناك نقطة تشابه أساسية بين نظام الوظائف المحجوزة وطريقة إشغال الوظيفة العامة عن طريق التعاقد أو عقد الوظيفة العامة، وهي أن كلا الأسلوبين خروج عن مبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة، لجهة أن التعاقد يكون **مباشراً** مع أشخاص محددين بناء على سلطة تقديرية من الإدارة، وخارج مبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة، سواء لأعمال موسمية، كما سبق البيان، أو في التعاقد مع الخبراء والاختصاصيين **أي خارج نطاق المسابقة العلنية،** خصوصاً في التشريع السوري، **باستثناء حالة التعاقد السنوي** الذي ينظم أحكامه قرار مجلس الوزراء رقم /62/م. و تاريخ 2018/11/14 والذي أخضعه إلى نظام المسابقة بهدف تحقيق مبدأ تكافؤ الفرص بعيداً عن المحاباة والمحسوبية.

مع التأكيد على فرق جوهري بين هذه الطريقة من طرق إشغال الوظائف العامة وطريقة حجز الوظائف، وخصوصاً لجهة أسباب التعاقد ودواعيه التي سبق ذكرها، والتي ترتبط غالباً بطبيعة الأعمال المتعاقد من أجلها، أو لجهة طبيعة الأشخاص المستهدفين من التعاقد، أو لجهة الطبيعة المؤقتة للتعاقد وليس الطبيعة الدائمة، أي بعيداً عن الأسباب الاجتماعية والإنسانية التي تمثل السبب الرئيس في اتباع أسلوب الوظائف المحجوزة.

هذا مع الإشارة إلى أنّ التعاقد المؤقت يعقد سنوي في سورية يتم حالياً بموجب إعلان ومسابقة وفق ما هو مقرر في قرار رئاسة مجلس الوزراء رقم /62/م.و تاريخ 2018/11/14، ولا يوجد سوى التعاقد الموسمي يتم مباشرة بناءً على موافقة الوزير المختص.

وقد كان الهدف من تنظيم مسألة التعاقد بالقرار رقم /62/.و تاريخ 2018/11/14 هو تحقيق مبدأ المساواة في إشغال الوظائف العامة عن طريق التعاقد، وذلك من خلال إعلان عن مسابقة عامة للتعاقد بموجب عقود سنوية، أي كي لا تبقى هذا المسألة مرتبطة بشكل مباشر بالسلطة التقديرية للوزير المختص.

إلا أن المشرع السوري رغم ذلك استثنى أشخاصاً محددين من تطبيق أحكام هذا القرار، كما سيتم بيانه في موقعه من هذه الأطروحة، خصوصاً فيما يتعلّق بأحكام قرار مجلس الوزراء في سورية رقم /7/م.و لعام 2017 الذي سمح بالتعاقد المباشر مع زوجات الشهداء وأبنائهم.

بالإضافة إلى أن مجلس الوزراء وافق مؤخراً في جلسته المنعقدة بتاريخ 2019/3/31 على طلب وزارة الداخلية لجهة التعاقد بموجب عقود سنوية مع أشخاص محددين بصفة مرافقين للمصابين من

عسكريي قوى الأمن الداخلي بعجز وظيفي ويحتاجون إلى معونة الغير لقضاء حاجاتهم الأساسية[1].

[1] –انظر: كتاب رئاسة مجلس الوزراء في سورية رقم (1/4879) تاريخ 2019/4/3 المتضمّن الموافقة على الموضوع المذكور.

المطلب الثالث
الوظائف المحجوزة والتكليف

تنعقد الرابطة الوظيفية بصدور صك التعيين من الجهة المختصة أصولاً، وتعدّ موافقة المشمول بالصك لازمة لتنفيذ قرار التعيين، رغم أن صدوره لا يتوقف على رضا الموظّف.

ولكن تقنية إشغال الوظائف عموماً، خصوصاً التعيين، تقوم على توافق الإرادات، وقد تطرح بعض الوظائف العامة بهدف الإشغال إلاّ أنّها لا تلقى قبولاً، وهو ما اقتضى البحث عن تقنية قانونية تكفل حلّ هذه المشكلة، فظهرت مؤسسة التكليف.

وتلجأ الإدارة عادة إلى أسلوب التكليف عندما تكون الحاجة ماسة لشغل بعض الواظائف بسرعة، أو لوجود نقص في الأشخاص المؤهلين لشغل بعض الوظائف الفنيّة، مثال ذلك تكليف الأطباء والمهندسين حديثي التخرّج.

وسيتم في هذا المطلب البحث في الطبيعة القانونية للتكليف في الفرع الأول، وتطبيقاته في الفرع الثاني.

الفرع الأول

الطبيعة القانونية للتكليف

سيتم في هذا الفرع تحديد مفهوم التكليف بوصفه طريقة من طرق إشغال الوظائف ومسوغاته وفقاً للفقرات الآتية:

أولاً–مفهوم التكليف:

يشكّل التكليف نظاماً استثنائياً تقتضيه عملية التنمية وحاجة البلاد إلى الفنيين من خريجي الجامعات والمعاهد الفنيّة المتخصصة، خصوصاً في ظل انصراف بعضهم عن العمل في الدولة إلى العمل الخاص كونه أجدى اقتصادياً ومعنوياً[1].

ويقصد بالتكليف تعيين شخص في إحدى الوظائف العامة بناءً على قرار صادر عن الجهة الإدارية من دون رضاء الشخص المكلّف[2].

والتكليف هو إلزام بعض المواطنين بالعمل في وظائف معيّنة لمدة محددة، وإلاّ تعرضوا إلى لعقاب الجزائي[3].

---

1 – د. محمود حلمي، نظام العاملين المدنيين بالجهاز الإداري، مرجع سابق، ص428.

2 – د. شريف يوسف خاطر، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ط2011، ص47.

3 – د. عبد الله طلبة، القانون الإداري، مرجع سابق، ص70، وكذلك انظر: المادة رقم /364 مكرر/ من قانون العقوبات السوري، والمادة رقم /4/ من المرسوم التشريعي رقم /39/ لعام 1979.

بحسبان أنّ التكليف يرتبط بالحاجة الماسة لخدمة المكلّف، وإن لم يكن برضاه[1].

وبما أنّ التكليف إلزام وجبر، ويعدّ طريقاً استثنائياً لإشغال الوظائف العامة[2]، فإنّه ليس بإمكان الإدارة اللجوء إليه استناداً إلى السلطات الممنوحة لها، وإنما لا بدّ من وجود سند قانوني يجيز اللجوء إليه، لأنّه يشكّل قيداً على حرية الشخص في اختيار العمل الذي يرغب به.

مما تقدّم يمكن القول إنّ التكليف لا يكون بالاتفاق بين الجهة العامة والمكلّف، فضلاً عن أنَّ الإدارة لا تتمتع بحرية مطلقة في اختيار المكلّف، بل تتقيّد بالشروط التي تحددها القوانين واللوائح في هذا الصدد[3].

ويختلف التكليف عن التعيين في نقطتين أساسيتين، الأولى: في كون المكلّف لا خيار له في قبول العمل أو رفضه ، والثانية: أنّ التكليف يكون لمدة محددة سلفاً بخلاف التعيين[4].

---

1 – د. محمد السيد محمد الدماصي، نظام التكليف في الوظائف العامة، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، 1972، ص147.

2 – د. أنس جعفر، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص78.

3 – د. مهند نوح، طرق تولي الوظائف العامة، مرجع سابق. ص71.

4 – د. محمد بدران، قانون الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص129.

ولكن هناك من يرى أن نظام التكليف يمكن أن يكون نظاماً دائماً في بعض الدول المتخلّفة في مرحلة التنمية الاقتصادية عند حاجة المشروعات للأيدي العاملة المدرّبة، والتي لا يمكن أن تتوفر عن طريق المسابقة في الدول التي تعاني من تدنّي كفاءة العاملين لديها[1].

ثانياً–مسوّغات التكليف:

تواجه الجهات العامة أحياناً حالات يتعذّر فيها إيجاد أشخاص بهدف تعيينهم لشغل بعض الوظائف الفنية بسبب العزوف عن العمل من حاملي بعض الشهادات في القطاع العام، ومن هذا المنطلق تلجأ الدولة بهدف سدّ النقص الحاصل في إشغال بعض الوظائف إلى ما يسمّى بنظام التكليف[2].

وتعود أسباب النقص إلى استقطاب القطاع الخاص للطاقات الفنيّة مع وجود ندرة أيضاً فيمن تتوفر فيهم هذه الطاقات.

ولذلك تلجأ الإدارة عادةً إلى أسلوب التكليف عندما تكون الحاجة ماسة لشغل بعض الوظائف بسرعة، أو لوجود نقص في الأشخاص

---

1 – د. محمد ماهر أبو العينين، العاملون المدنيون بالدولة في قضاء وإفتاء مجلس الدولة في خمسين عاماً، الكتاب الثالث، دار أبو المجد للطباعة، القاهرة، 1998، ص43.

2 – د. أنور رسلان، نظام العاملين المدنيين في الدولة والقطاع العام، مرجع سابق، ص134.

المؤهلين لشغل بعض الوظائف الفنّية، مثال ذلك تكليف المهندسين والأطباء. وعادة ما يتصل التكليف بالوظائف التي يقلّ عدد المتقدمين لشغلها عن العدد المطلوب[1].

الفرع الثاني

تطبيقات التكليف

سبق أن تم البيان أنّ التكليف غالباً ما يكون للاختصاصات الفنيّة، والتي يرغب القطاع الخاص بالاستفادة منها واستقطابها، وإنّ التشريعات التي أجازت التكليف أتت في هذا السياق، مثال ذلك القانون رقم /67/ لعام 1961 الخاص بتكليف خريجي المعهد الصحي.

وفي مصر هناك القانون رقم /183/ لعام 1963 الخاص بتكليف الأطباء والصيادلة وأطباء الأسنان، والمادة رقم/137/ من القانون رقم (49) لعام 1972 الخاص بتنظيم الجامعات، والتي تنصّ على تكليف المعيدين من الأوائل والمتفوقين.

أما عن وجود منظومة التكليف في التشريع السوري فلم يلحظ أنّ هناك تشريعات صريحة في هذا الأمر أوجبت التكليف كما هو الحال في مصر، وإنما هناك نظام مختلط يجمع ما بين التزام الدولة بتعيين

---

1 – د. عبد الله طلبة، القانون الإداري، مرجع سابق، ص70.

الخريجين وإلزامهم بالعمل لديها، وذلك بموجب القانون رقم /49/ لعام 1974 الذي ألزم الدولة بتعيين جميع المهندسين السوريين، ومنع أياً من هؤلاء من مغادرة أراضي الجمهورية العربية السورية أو العمل خارج الجهات العامة إلاّ بعد إبرازه وثيقة تشعر بخدمته الفعلية لدى إحدى الجهات العامة مدة خمس سنوات، مع عدم الإخلال بأحكام المادة رقم/364/ مكرر من قانون العقوبات السوري بشأن جرم ترك العمل.

وقد عدّل العمل بهذا الأسلوب، وأصبح التعيين جوازياً للدولة بدلاً من الإلزام الذي كان المهندس مكلّفاً به سابقاً[1].

واستخدم المشرّع السوري هذا الأسلوب أيضاً عندما ألزم بعض الطلاب المقبولين في الجامعات أو المعاهد بالعمل في بعض المحافظات النائية[2]، بحيث لا يسمح لهؤلاء بالحصول على التراخيص اللازمة لممارسة المهنة إلا بعد تنفيذهم للخدمة في المناطق المذكورة، والتي أوجبها القانون، وبمدة لا تقل عن مدة الدراسة في الكلية أو المعهد الذي تخرّجوا منه[3].

---

1 – انظر المرسوم التشريعي رقم /6/ لعام 2004.

2 – صدر مؤخراً القانون رقم /18/ لعام 2019 القاضي بجواز تعيين (5%) من الخريجين الأوائل من السوريين ومن في حكمهم في كل معهد أو قسم يمنح درجة دبلوم تقاني في الجهات العامة في كل عام دراسي من دون إعلان أو مسابقة.

3 – انظر المرسوم التشريعي رقم /39/ لعام 1979.

ويلاحظ أنّ المشرّع يهدف من هذا التكليف إلى إيجاد عاملين في المناطق النائية التي لا تستطيع الدولة عادة إشغالها بالطرق المعتادة لأسباب ترتبط ببعدها عن العمران، وصعوبة الانتقال إليها، وأحياناً التأقلم على العيش فيها.

وعلى الرغم من زوال مبررات مثل هذا التكليف بالنسبة إلى هؤلاء الطلاب إلاّ أنّه مازال نافذاً ومعمولاً به[1].

ويمكن الملاحظة هنا أنّ هذا الأسلوب يشكّل تكليفاً قانونياً بالعمل دون وجود إرادة حقيقية لمن يكلّف به. إذ لا يمكن القول إنّ إقدام الطالب على هذا النوع من التحصيل العلمي يشكّل موافقة ضمنية على التعيين لدى الدولة، لأنّ هدفه يتعلق بالتحصيل العلمي أكثر منه إيجاد فرصة عمل.

ومما تقدم يمكن القول إنّ التكليف هو طريق استثنائي تبرره ضرورة توفير الكفاءات للمرافق العامة، أو لبعض المهن وفي بعض المناطق، وذلك من أجل توفير مستويات تنمية متقاربة في المحافظات، ولا يجوز اللجوء إليه إلا عندما يتعذر توفير الكوادر بالطرق الرئيسة، ويمكن

---

1 – أفتت اللجنة المختصة بالفتوى والتشريع في مجلس الدولة السوري برأيها رقم /46/ لسنة 2013 في القضية رقم (56/ف) لسنة 2013 بجواز تأجيل الالتزام وليس الإعفاء منه مقابل الحصول على التراخيص المؤقتة لمزاولة المهنة (غير منشور).

القول إنّه آن الأوان للتخلي عن هذا الأسلوب من التعيين لعدم الحاجة إليه في ضوء الفائض الحاصل في الموارد البشرية لجميع الاختصاصات، وعدم قدرة القطاع الخاص على استيعابه.

من مجمل ما تقدم فيما يخصّ معالجة موضوع التكليف بوصفه حالة مشابهة لنظام الوظائف المحجوزة، يتبين أن كلا الأسلوبين من أساليب إشغال الوظائف العامة يشكلان بطريقة أو بأخرى طريقة من طرق حجز الوظائف.

مع اختلاف مؤسسة التكليف عن مؤسسة الوظائف المحجوزة بمسوّغات حجز تلك الوظائف، خصوصاً الفئة المستهدفة بالحجز في التكليف، مع التأكيد أن المؤسستين تتشابهان بأنهما طريقان استثنائيان لشغل الوظائف العامة.

لذا يمكن القول إنّ التكليف بوصفه طريقة لإشغال الوظائف العامة يرتبط بالحاجة والضرورة، ولا يستعمل عند وجود أساليب أساسية تكفل توفير الاحتياجات من العاملين بالسرعة والنوعية المطلوبة.

وإن إشغال الوظائف العامة عن طريق استخدام مؤسسة التكليف بخلاف نظام الوظائف المحجوزة غير مرتبط بالعوامل الاجتماعية أو الانسانية التي تشكّل أساساً لقيام ذلك النظام بإشغال الوظائف العامة.

المطلب الرابع

الوظائف المحجوزة والإعداد المسبق

يقصد بهذه الطريقة قيام جهة الإدارة بإنشاء مدارس ومعاهد متخصصة لتدريب المرشّحين لشغل الوظيفة العامة فنياً وعملياً، وتلتزم الدولة بتعيين خريجي هذه المدارس أو المعاهد.

وتعد هذه الطريقة من أفضل الطرق لاختيار العاملين في الإدارة العامة، لأنه يتم إعدادهم إعداداً مسبقاً في المعاهد والمدارس الفنيّة، ومن ثم يتم تأهيلهم لشغل وظائفهم بما يتفق مع متطلبات هذه الوظائف.

إلا أنه، وإن كانت هذه الطريقة من أفضل الطرق لاختيار العاملين في الإدارة العامة، إلا أنها لا تصلح للأخذ بها بالنسبة لكل الوظائف في الإدارة العامة، وذلك فضلاً عن أن الأخذ بها يكلف نفقات باهظة، وهو ما يفسّر عدم توسّع الدول فيه خصوصاً في دول العالم الثالث.

وقد أخذ المشرّع السوري بأسلوب الإعداد الفنيّ المسبق بحسبانه أحد أساليب إشغال الوظائف العامة منذ ظهور فكرة الوظيفة العامة في سورية، وذلك خارج إطار المسابقة، بوصفه طريقة رئيسة في التعيين، وتوسّع المشرّع في تطبيق هذه الطريقة بعد عام 1970 تبعاً لتغيّر أهداف الدولة وتوسّع نشاطاتها.

إذ منذ ذلك التاريخ بدأت الدولة تتدخل وفقاً للنهج المتبع عالمياً، خصوصاً النهج الاشتراكي، في جميع مناحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية والخدمية والسياسية.

وأمام هذا الحجم من المهمات كان لابدّ من تأهيل كوادر لتنفيذ ذلك في مجال إنشاء البنى التحتية من مشروعات ري وصرف صحي وكهرباء ونفط وزراعة وصناعة وصحة وغيرها، عن طريق إحداث معاهد متوسطة لهذا الغرض والالتزام بتعيين خريجي بعض الكليّات، ككليات الهندسة.

وقد التزمت الدولة بتعيين المتخرجين من هذه المعاهد من دون مسابقة في الوظائف التي تتناسب واختصاصاتهم في مختلف الوزارات والإدارات العامة، وفي حال عدم وجود شواغر تعدّ الملاكات معدّلة في حدود الوظائف التي يجري التعيين لها[1].

وألزمت كذلك خريجي المعاهد بالخدمة لدى الدولة مدة معينة، وتتالى هذا النهج في التشريعات الوظيفية حينما احتفظ بأسلوب التأهيل الفني المسبق بحسبانه طريقة من طرق إشغال الوظائف العامة، وذلك في

---

1 – انظر المادة /12/ من القانون الأساسي للعملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 وتعديلاته.

المادة رقم/12/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 وتعديلاته التي نصّت على الاتي:

"أ–يستثنى من أحكام المواد (8 _11) السابقة...

1–خريجو الكليات والمعاهد والمدارس والمراكز ودور المعلمين والمعلمات الذين تقضي القوانين والأنظمة النافذة بوجوب تعيينهم.

2–الموفدون للدراسة على نفقة الدولة أو بمنحة دراسية وفق قانون البعثات العلمية.

ب–يتم تعيين المشمولين بحكم الفقرة /أ/ السابقة في الوظائف التي تشترط الأنظمة الداخلية لشغلها توفر الشهادات التي يحملونها".

وتجدر في هذا المقام الإشارة إلى أنّ اتباع أسلوب التأهيل الفنيّ المسبق لإشغال الوظائف العامة بأعدادٍ كبيرة كان في محلّه عندما كانت الدولة بحاجة إلى هذا التوظيف، إلا أنّ التطبيق التراكمي لسنواتٍ عدة أوجد نوعاً من التضخم الوظيفي لدى الجهات العامة، بسبب تطبيق نصوص إلزامية التعيين من الخريجين دونما ضوابط مدروسة لجهة تحديد الأعداد المطلوبة في ضوء الحاجة الفعلية، وأضحى الأمر تطبيقاً لتلك النصوص أكثر منه استجابة للحاجة الفعلية، ولذلك كان لابدّ من تحديد الاحتياجات الحقيقية في تلك المرحلة، والقبول في المعاهد على هذا الأساس، إلاّ أنّ ذلك لم يحصل.

ومن هذا المنطلق بدأت الدولة فيما بعد بالتحلل تدريجياً من هذا الأسلوب إما بجعله جوازياً، أو التحلل نهائياً من الالتزام بالتعيين، وقد ظهرت نتيجة ما تقدم من خلال القانون رقم /1/ لعام 1996 المتعلق بتعيين المهندسين، الذي ألزم من يرغب بالتعيين من الخريجين أن يتقدم بطلب لذلك بعد أن كان التعيين إلزامياً له سواء تقدم بطلب أم لم يتقدم.

ثمّ تراجع المشرّع عن فكرة الإلتزام ووذلك بموجب المرسوم التشريعي رقم /6/ لعام 2004 الذي بموجبه انتقلت الدولة تدريجياً من وجوب تعيين المهندسين إلى جوازه.

وقد خرج المشرّع من أسلوب التعيين الوجوبي للخريجين عندما أعاد تنظيم هذا الموضوع بالنسبة لتعيين خريجي المعاهد المتوسطة، فقد قضى بموجب القانون رقم /61/ لعام 2001، والذي نصّت المادة الأولى منه على الآتي: "لمجلس الوزراء إلزام خريجي بعض المعاهد المتوسطة التابعة للمجلس الأعلى للمعاهد المتوسطة بخدمة الدولة، ومنحهم تعويضات مادية خلال فترة دراستهم".

ونصّت المادة الثانية منه على أن تحدد المعاهد المتوسطة التابعة للمجلس الأعلى للمعاهد المتوسطة التي يلتزم خريجوها بخدمة الدولة، أو

تلتزم الدولة بتعيينهم، والمحدثة قبل صدور هذا القانون بقرار من مجلس الوزراء[1].

ويلاحظ من النصوص المتقدمة أنّ المشرّع منح الصلاحية لمجلس الوزراء في تحديد الإلزام لتعيين بعض الخريجين تحديداً مدروساً، وفي ضوء الحاجة الفعلية، وتمّ الانتقال تدريجياً من حتمية التعيين إلى جوازه.

وبناءً عليه صدرت مجموعة من القرارات التي توّلت تنظيم ذلك، وهو ما يشكّل نقلة نوعية في هذا القانون، وذلك من خلال الفلسفة التي كانت تقوم عليها سياسة التعيين بالنسبة إلة هذه الفئات من التزام الدولة الحكمي إلى فكّ هذا الالتزام، وترك الأمر لها لتحديد الاحتياج من دون أي إلزام لها.

واتبع المشرّع أيضاً أسلوب التأهيل المسبق بالنسبة إلى الشهادات العليا في قوانين البعثات العلمية المتعاقبة، فبموجب المادة رقم/2/ من المرسوم التشريعي رقم /6/ لعام 2013، فإنّ الغرض من البعثات العلمية إنما هو تزويد الجهات العامة بالعناصر العلمية والفنّية والتقنية التي تحتاج إليها في مختلف نواحي الاختصاص والمستويات، وتوفير المهارات والاختصاصات الفنّية والعلمية لها.

---

1 – انظر القانون رقم /61/ لعام 2001.

وقد ألزم القانون المذكور الموفد الذي حصل على الشهادة التي أوفد من أجلها بالخدمة لدى الجهة التي أوفد لحسابها.

وتجدر الإشار هنا أن نجاح هذا الأسلوب يتوقّف فعلاً على حسن استثمار وتوظيف خبرات العائدين من الإيفاد في مجال العمل والاختصاص الذي أوفدوا من أجله، كونهم يشكلون عبئاً على نظرائهم من الموظّفين الذين لم يُتحْ لهم التأهيل الكافي، وإن كان الأسلوب المذكور يعدّ من الطرق الناجحة في التأهيل والتعيين من حيث المبدأ.

إلا أنه أثار مشكلات عدة كانت محلّ نزاع فيما بعد أمام القضاء الإداري، وذلك منها عدم قيام الموفدين بالوفاء بالالتزامات المترتّبة عليهم خصوصاً النكول دون استكمال الدراسة، أو عدم العودة، فضلاً عن الحصول على الشهادة غير المطلوبة أيضاً رغم قبول الإدارة لها أو للشهادة أو المطلوبة، أو مشكلات أخرى تتعلّق بتغيير الاختصاص المطلوب، أو تأخّر الإدارة في تعيين الموفد رغم عودته وحصوله على الشهادة بسبب البطء في الإجراءات، وهذا ما دفع السلطات المعنيّة في أكثر من مرة إلى إجراء تسويات معيّنة من أجل تحفيز هؤلاء على العودة للاستفادة من العلوم والخبرات التي حصلوا عليها.

وكذلك الأمر فقد أخذ المشرّع السوري بأسلوب التعيين المسبق واللاحق عندما أحدث المعهد الوطني للإدارة (I N A)[1]، حيث قضت المادة رقم/3/ منه أنّ المعهد يهدف إلى: " إعداد وتأهيل وتدريب أطر، من حملة الإجازة الجامعية على الأقل من الاختصاصات المختلفة، إعداداً وتأهيلاً رفيع المستوى في مجال علوم الإدارة العامة بما يخدم خطط تطوير وتحديث إدارة وتنظيم الوزارات والمؤسسات والهيئات العامة في الدولة"

وقضت المادة رقم/20/ منه أنّه: " يتمّ بقرار من رئيس مجلس الوزراء توزيع خريجي المعهد في أي من الجهات العامة، أو نقلهم إليها وفقاً للأسس التي يضعها رئيس مجلس الوزراء، ويعدّ الشاغر محدثاً حكماً في حال عدم توفره في ملاك الجهة العامة ".

ويلاحظ أنّ التأهيل في هذا المعهد إنما يكون لشغل الوظائف العليا، ويجري التأهيل للعاملين وغير العاملين في الدولة من حملة الإجازة الجامعية، وهذا الأمر يجعل التأهيل مسبقاً ولاحقاً للتعيين حسب الحال.

ويشكل توزيع الخريجين إشغالاً للوظائف العامة التي يعينون أو ينقلون إليها؛ لأن النقل في هذا المجال لا يتماثل مع النقل المنصوص

---

1 – انظر المرسوم التشريعي رقم /27/ لعام 2002 وتعديلاته المتضمّن إحداث المعهد الوطني للإدارة العامة في سورية.

عليه في القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 وتعديلاته، وإنما يشكّل نوعاً من الإشغال أو الترقية إلى الوظيفة التي تُسنَد بعد التوزيع.

وقد قام المعهد بتخريج عدد من الدفعات، وجرى توزيعهم على الجهات العامة، إلاّ أنّ الوظائف التي جرى توزيعهم عليها لا تتناسب مهماتها مع مؤهلاتهم، وما زال هذا الأمر مثار جدل بين الجهات العامة من جهة والمعهد الوطني للإدارة العامة والجهات الوصائية من جهة أخرى.

إذ يرى المعهد المذكور أنّ تعيين الخريجين يجب أن يكون في مواقع إدارية يمكن من خلالها الاستفادة الفعلية من طاقاتهم التي اكتسبوها خلال فترة دراستهم في المعهد.

ويلاحظ أنه من الأجدر لاستيعاب الخريجين أن يلحظ ذلك في التوصيف الوظيفي للوظائف المتوسطة والعليا في السلّم الإداري، وذلك عند الإشغال أو الترقية إلى هذه الوظائف، بحيث يقدّم حامل الشهادة العليا في الإدارة على أقرانه من العاملين في الجهة العامة كونه اكتسب تأهيلاً خاصاً، والأفضل، وحسماً للجدل بسبب تشعّب الآراء وتفرق المذاهب حول المعالجة، إصدار تشريع يتيح إشغال وظائف الفئة الأولى من قبل حاملي الشهادة العليا في الإدارة من دون النظر إلى الشهادة العلمية لهم ايضاً

حالياً ومستقبلاً، ويقتضي الأمر أيضاً أن يكون هناك خارطة على مستوى الجهات العامة لتحديد الاحتياجات الفعلية، خصوصاً أنّ التطبيق العملي أثبت أنّ تركّز الفرز للخريجين في العاصمة أكثر منه في المحافظات الأخرى، وبالمقابل فإنّ الأمر يقتضي أيضاً المحافظة على مستوى الخريجين انطلاقاً من استقطاب الكوادر التدريسية الجيّدة، ودفع الأجور المجزية لها، والعمل أيضاً على الاستمرار في القواعد المتّبعة لانتقاء من يلتحق بهذا المعهد.

ويمكن القول في ختام هذا المطلب، خصوصاً بعد استعراض وبيان طريقة إشغال الوظائف العامة عن طريق التأهيل الفنّي المسبق، ومقارنتها مع مفهوم ومسوّغات نظام الوظائف المحجوزة، أن أسلوب إشغال الوظائف العامة بالتأهيل المسبق **يتفق إلى حد بعيد مع نظام الوظائف المحجوزة** خصوصاً لجهة كونه **طريقة استثنائية** في شغل الوظائف العامة بعيداً عن نظام المسابقة، إضافة إلى أنه يتم من خلاله تخصيص وظائف محددة لاشخاص محددين على سبيل الحصر تم تأهيلهم من خلال معاهد ومدارس متخصصة، ومن ثم يتم تأهيلهم لشغل وظائفهم بما يتفق مع متطلّبات هذه الوظائف.

إلا أن هذه الطريقة من طرق إشغال الوظائف العامة تختلف عن نظام الوظائف المحجوزة لجهة أسباب ومسوّغات التخصيص، أو الحجز

الذي يجري على الوظائف، لأنه لا يكون لأسباب إنسانية أو اجتماعية كما هو الحال عليه في نظام الوظائف المحجوزة، إنما للاسباب التي سبق أن تم ذكرها، خصوصاً لجهة إعداد كوادر فنيّة متخصصة تسهم في تطوير وتحديث إدارة وتنظيم الوزارات والمؤسسات والهيئات العامة في الدولة عن طريق هذا التأهيل المسبق.

الباب الثاني

نطاق الوظائف المحجوزة وإجراءات التعيين فيها

سبق أن سلف البيان بأن علة وجود نظام الوظائف المحجوزة تكمن في اعتراف الدولة بالجميل لمن خدموا الوطن، وضحوا في سبيله بأنفسهم وأرواحهم، وفي حماية بعض الأفراد لأسباب صحية أو عسكرية أو سياسية، وفي مقدمتهم من أصيب خلال الخدمة العسكرية بجراح أو علة معيّنه، وكذلك من شارك في الحروب، وتحمّل ويلاتها، أو لأسباب اجتماعية، كما هو الحال بالنسبة إلى حجز الوظائف لبعض المنكوبين من الكوارث العامة، أو العجزة، أو المعاقين[1].

فحين يقرر المشرّع حجز بعض الوظائف إلى هذه الفئات فإنه لا يتناسى ذلك المبدأ المهم من المبادئ الضابطة لسير المرافق العامة، وهو سيرها بانتظام واطّراد لتقديم خدماتها للجمهور على أفضل وجه.

ولهذا، فإن المشرعّ واءمَ بين حق الفئات السالف ذكرها في الحصول على بعض الوظائف حتى تكون لهم وسيلة مشروعة في الدخل عن طريق الأجر الذي يحصلون عليه مقابل العمل، وليس عن طريق الإعانات، أو المساعدات، وهو ما يؤدي الى رفع معنوياتهم، وبين مبدأ سير المرافق العامة بصفة منتظمة، وتقديم الخدمات على أكمل وجه[2].

---

[1] – د. أشرف محمد أنس جعفر، التنظيم الدستوري للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص176.

2 – د. طلعت حرب محفوظ، مبدأ المساواة أمام الوظائف العامة، الهيئة العامة المصرية للكتاب، القاهرة، 1989، ص388.

وتأتي هذه المواءمة عن طريق شغل هذه الفئات لبعض الوظائف التي تتفق وإمكانياتهم من دون مزاحمة من أشخاص آخرين، لذلك كانت تحفظ لهؤلاء الأفراد بعض الوظائف النمطية في أدنى درجات السلم الوظيفي، والوظائف العمّالية والكتابية البسيطة، وهي لا تحتاج الى جهد كبير، أو مستوى عالٍ من الكفاءة الجسمانية[1].

وتقرر العديد من التشريعات ضمانات لممارسة أعباء نظام الوظائف المحجوزة حتى لا تستخدم هذه الطريقه كوسيله للاتفاف على مبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة وتكافؤ الفرص.

وأهم هذه الضمانات التحديد الدقيق لنطاق الوظائف المحجوزة، بحيث تقرر هذه الضمانات ضرورة تحديد الوظائف تحديداً دقيقا لا لبس أو غموض فيه، ولا يحتمل أي تفسير.

ومن هذه الضمانات كذلك أن تكون إجراءات التعيين واضحة وجلية؛ أي أن تكون النصوص القانونية لإجراءات التعيين في الوظائف المحجوزة صريحة واضحة، تتضمّن مجالات تطبيق النص، وشروط الاستفادة منه، وجزاء مخالفة الادارة، وذلك حماية للأشخاص أصحاب الحق في شغل هذه الوظائف.

---

1 – د. سليمان الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، مطبعة عين شمس، ط6، 1980، ص437.

فبعض الدول التي تقرر حجز الوظائف لقدماء المحاربين تشترط أن يكون قد أبلى بلاءً حسناً خلال فترة عمله بالجيش، أو أصيب في المعارك بعجز، ولم يصدر منه ما يشين أو يسيء للسيرة والسلوك.

وهو ما يعني أن شغل الشخص لإحدى الوظائف المحجوزة نتيجة وجوده في إحدى الحالات الخاصة لا يعني أن تغض الادارة الطرف عن ضرورة توفر الشروط الأساسية الأخرى اللازمة للتعيين في الوظائف العامة، وكل ما في الأمر أنه يعفى من المنافسة، ومن اجتياز امتحان المسابقة، ومن شروط اللياقه الصحية[1].

وسيتم في هذا الباب من الأطروحة معالجة الموضوعين المتعلّقين بنطاق الوظائف المحجوزة وإجراءات التعيين فيها، الذين يمثلان أحد ضمانات تطبيق هذا النظام، وستتم هذه المعالجة من خلال استعراض موضوع نطاق الوظائف المحجوزة، لاسيما النطاق بشقيه الموضوعي والشخصي في الدول محل المقارنة وفي التشريع السورين وذلك في الفصل الأول منه، ثم الانتقال إلى إجراءات التعيين في الوظائف المحجوزة بالنسبة إلى الفئات المشمولة فيها، من خلال بيان الجوانب القانونية والإدارية لتعيين ذوي الشهداء والمصابين في العمليات الحربية والمعاقين في التشريع

---

1 – د. أشرف محمد أنس جعفر، التنظيم الدستوري للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص178.

السوري مقارناً بالدول محلّ المقارنة، كلما اقتضت الحاجة، وذلك في الفصل الثاني منه وفق الآتي:

الفصل الأول: نطاق الوظائف المحجوزة.

الفصل الثاني: الجوانب القانونية والإدارية للتعيين في الوظائف المحجوزة

الفصل الأول
نطاق الوظائف المحجوزة

تتجه بعض الدول في الوقت الحاضر إلى الأخذ بنظام الوظائف المحجوزة نظراً لما مّرت به من حروب ضروس سببت الهلاك والدمار، وأفقدت النساء أزواجهن والأولاد أباءهم ومن يعولونهم، وأحدثت لضحاياها عجزاً كليّاً، أو جزئياً.

فإذا كان مبدأ المساواة يعني تكافؤ بين جميع المواطنين المتماثلين في مراكزهم القانونية في فرص التقدّم إلى الوظائف على قدم المساواة، دون تدخل من المشرع أو الإدارة لمصلحة فئة على حساب بقية الفئات الأخرى، فإن نظام الوظائف المحجوزة يمثل مخالفة لمبدأ المساواة في دخول الوظائف العامة، وإنه يستند إلى علة مفادها الاهتمام بمصلحة بعض الفئات أو الأشخاص،ولا سيما الذين تضرروا من جراء الحروب، أو لاعتبارات اجتماعية أصبحوا غير قادرين على القيام بواجباتهم الوظيفية كغيرهم، ولذلك يجب ألاّ يتوسّع المشرّع في تطبيق هذا النظام أو القياس عليه.

وسبق أن تم البيان والتأكيد على أن نظام الوظائف المحجوزة يعدّ استثناء من الاصل العام المقرر في شغل الوظائف العامة، وهو مبدأ المساواة في تولّي هذه الوظائف عن طريق المسابقة، وبالتالي فإن تطبيق

هذا النظام في الدول الذي أخذت به يجب ألاّ يكون عاماً وشاملاً لكافة الوظائف، (وهو ما يعرف بالنطاق الموضوعي للوظائف المحجوزة).

لذا، فإن أغلب الدول التي تأخذ بنظام حجز الوظائف تقصر هذه الوظائف على الوظائف البسيطة، التي تتطلّب مواصفات تقل من حيث مستوى الصعوبة والمسؤولية عن المواصفات التي تتطلّبها الوظائف العليا[1].

ومع ذلك، فإذا كانت الظروف الصحية لا تحول دون شغل الوظائف العليا فلا تثريب على الإدارة في ذلك، بشرط أن يتم ذلك بدقة متناهية بأن تقوم الادارة بإجراء حالة مواءمة بين المستفيدين من حجز الوظائف وبين متطلّبات تلك الوظائف، بمعنى أكثر وضوحاً تقوم بالتوفيق بين المصلحة العامة ومصلحة الأشخاص شاغلي الوظائف.

وفي حالة المستفيدين من الوظائف المحجوزة فإنه على الإدارة أن تتبع وسيلة موضوعية لترتيبهم من خلال وضع بعض الشروط وترتيبهم وفقاً لها، ويترتّب على ذلك التزام الادارة بالتعيين حسب ترتيب الاسماء الواردة في سجلّ الترتيب من دون تقديم شخص على آخر، (وهو ما يعرف بالنطاق الشخصي للوظائف المحجوزة)

---

1 – د. طلعت حرب محفوظ، مبدأ المساواة أمام الوظائف العامة، مرجع سابق، ص388.

لذلك حرص المشرّع في الدول التي أخذت بهذا النظام على إيجاد التوازن ما بين مصالح عدة متعارضة فيه، وهي حماية مصالح المستفيدين من هذا النظام بما يضمن توظيفهم، ومصلحة الوظيفة العامة، المتمثّلة في ضرورة اختيار أفضل العناصر لشغل الوظائف العامة على نحو يكفل انتظام العمل الوظيفي، وحسن سير المرافق العامة.

بالإضافة إلى مصلحة ثالثة، وربما أغفل الإشارة إليها أغلب المهتمين بموضوع الوظائف المحجوزة، وهي مصلحة باقي المواطنين الذين يتقدّمون لشغل الوظائف العامة، وذلك من خلال وضع العديد من الضمانات التي تحقق هذه الموازنة[1].

لما تقدم، فإن أهم المسائل التي يجب أن تسترعي اهتمام المشرع عند الأخذ بنظام الوظائف المحجوزة، هي مسألة نطاق تطبيق هذه الوظائف، ولاسيما لجهة الأشخاص المشمولين فيها، وهو ما يعرف بالنطاق الشخصي، أو بجهة الوظائف التي يشملها هذا النظام، وهو ما يعرف بالنطاق الموضوعي للوظائف المحجوزة.

وعليه تم تقسيم هذا الفصل إلى المبحثين الآتيين:

المبحث الأول: النطاق الشخصي للوظائف المحجوزة

المبحث الثاني: النطاق الموضوعي للوظائف المحجوزة

---

1 – د. محمود حبيب أبو السعود، القانون الإداري، كلية الحقوق جامعة عين شمس، دار الثقافة الجامعية، 1999، ص154.

المبحث الأول
النطاق الشخصي للوظائف المحجوزة

أصبح من المعلوم أن للوظيفة العامة أهمية كبيرة، مع زيادة تدخل الدولة في النشاط الفردي، وقد استحوذت على اهتمام الباحثين والدارسين في مجال القانون الإداري، باعتبار الموظف العام هو يد الدولة المنفذة وعقلها المفكر، وعن طريق جهاز الوظيفة العامة، تقوم الدولة بتنفيذ سياساتها وتحقيق أهدافها.

وعلى قدر كفاءة الجهاز الإداري يكون إنتاج الدولة، ولا يتأتى ذلك إلا إذا تقلد الوظائف العامة أفراد على قدر عال من الكفاءة، ولتحقيق ذلك لابد من تطبيق مبدأ المساواة في شغلها، وهذا يؤدي بالضرورة إلى اعتبار الجدارة المعيار الأساسي لذلك، بحيث لا تكون ثمة أفضلية لشخص على آخر، وهذا ما تأخذ به الدول المتقدمة، وقد ترتب على ذلك أن أصبح الصالحون لشغل الوظائف العامة أكبر كثيراً من الاعداد المطلوبة، ومن هنا نشأت الحاجة الى أول ضمان في مجال الوظيفة العامة، وهو أن يظفر بالمنصب أحق المواطنين به[1].

1- د. سليمان الطماوي، ضمانات الموظفين بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص376.

ولما تقدم فإن حجز بعض الوظائف العامة لفئات معيّنة من المجتمع يعد بلا شك خروجاً على مبدأ المساواة، واستثناءً منه كما سلف البيان، سواء لجهة حجز بعض الوظائف، أو تقرير أولوية في تولّيها لبعض الفئات من المجتمعن لأنه لا يعقل أن تحجز وظائف لمجرد مراعاة الظروف الخاصة، أو بعض الاعتبارات التي تحيط بهذه الفئات.

ولا يهم إذا كانت هناك ظروف خاصة جعلت فئات معينة من المجتمع غير قادرة على القيام بواجبات الوظائف بالقدر ذاته من الكفاءة والمهنية كبقية الفئات.

فإذا ما سمح للإدارة القيام بهذا التصرف على إطلاقه دون حدود أو ضمانات سيصبح الاستثناء هو الأصل، والأصل هو الاستثناء، وسيصبح مبدأ المساواة في تولّي هذه الوظائف مجرد مبدأ نظري فقط. وستبعد الكثير من الوظائف عن مستحقيها.

لذلك يفرق ما بين التكييف القانوني لهذا النظام وبين المقتضيات التي يقوم عليها، فالاعتبارات التي يقوم عليها هذا النظام هي المقتضيات الاجتماعية والإنسانية كما تم البيان، ولكن كل هذا لا يحول دون عدّ حجز الوظائف إلى هذه الفئات يعتبر استثناءً من الأصل العام المقرر في هذا الشأن، وهو المساواة بين المواطنين في تولّي الوظائف العامة.

لذلك فان أي أسلوب لشغل الوظائف العامة يخرج عن الإطار العام المقرر في هذا الصدد ألا وهو المساواة بين المواطنين في التقدّم إلى الوظائف، **يعدّ استثناءً يجب عدم التوسع به وتحديد نطاق له،** خصوصاً لجهة الأشخاص المشمولين به، وهو ما يسمى النطاق الشخصي للوظائف المحجوزة، وعلى الرغم من كل ما قيل عن أسباب قيام هذا النظام والمقتضيات التي يقوم عليها، **إلا انه يبقى استثناءً من الأصل العام.**

وإن التحديد الشخصي للمشمولين بنظام الوظائف المحجوزة بالغ الأهمية في معرفة من هم الاشخاص المستهدفون من حجر الوظائف، لما له، كما سبق أن تم البيان، من خطورة لكونه نظاماً استثنائياً، وخروجاً على الأصل المقرر للتعيين في الوظيفة العامة.

ولتحديد هذا النطاق لجهة اتساعه أحياناً أو ضيقه أحياناً أخرى في الدول محل المقارنة أهمية كبيرة، خصوصاً أن الاتساع في النطاق الشخصي، أي اتساع الفئات المشمولة بأحكامه يمثّل اتساعاً في استخدام الاستثناء من الأصل؛ وهو مبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة، وقد تمت معالجة هذا المبحث من خلال مطلبين، تم من خلالهما الوقوف على المجموعتين الرئيستين من الفئات المشمولة بحجز الوظائف في كل من فرنسا، ومصر، وسورية وهما: المصابون في العمليات الحربية وذوو الشهداء، والمعاقون، وذلك وفق الآتي:

المطلب الأول: المصابون في العمليات الحربية وذووهم أو ذوو الشهداء.

المطلب الثاني: المعاقون.

المطلب الأول
المصابون في العمليات الحربية وذووهم أو ذوو الشهداء

سيتم في هذا المطلب بيان الأحكام القانونية المتعلقة بالوظائف المحجوزة للمصابين في العمليات الحربية، أو ذوي الشهداء، وذلك في كل من الدول محل المقارنة أي في فرنسا، ومصر، وسورية، خصوصاً لجهة تحديد نطاق هذا الشمول، بالإضافة إلى الوقوف على فئة مهمة شملها نظام حجز الوظائف في مصر لأسباب سياسية واجتماعية، سيتم بيانها مفصّلاً في محلّه من هذا البحث، تشمل عمال قناة السويس، وهو ما سيتم بيانه مفصلاً وفق الفقرات الآتية:

أولاً–في فرنسا:

عملت فرنسا بنظام الوظائف المحجوزة منذ فترة طويلة[1]، وكانت تحجز بعض الوظائف المدنية في الجيش الفرنسي لمن أدّى الخدمة

---

1 – لقد عرفت فرنسا فكرة الوظائف المحجوزة منذ أكثر من قرن ، واتسع نطاقها في عهد الإمبراطورية إلى درجة أنه أقفل باب الوظائف أمام جميع المرشّحين الذين لم يسبق لهم شرف الخدمة في القوات المسلحة والجيش، وقد ارتبط نظام الوظائف المحجوزة بفكرة الوظائف المدنية لمن يخدم في القوات المسلحة الفرنسية، ويستهدف من ذلك تشجيع الانخراط في السلك العسكري من خلال ضمان عمل مستقر في حال العودة إلى الحياة المدنية، ويلاحظ أن الوظيفة في فرنسا غير متاحة إلا لمن سبق له الخدمة في الجيش الفرنسي، ويرجع هذا

العسكرية، وقدماء المحاربين، وكان ذلك قبل قيام الثورة الفرنسية، ثم عدل هذا النظام كثيراً بعد الحرب العالمية الأولى، وأصبح كالوفاء بدين مقدس إلى أولئك الذين ضحوا من اجل البلاد في الحرب من عسكريين ومدنيين.

وشمل حجز الوظائف أيضاً مجموعة أخرى من الأفراد فيما بعد بالنظر إلى ظروفهم الخاصة، كالأيتام بسبب الحرب، والأرامل، والمعاقين[1].

وكان الهدف من حجز بعض الوظائف إلى هؤلاء الأفراد ترغيبهم وتشجيعهم على الانخراط في الجيش، نظراً لظروف فرنسا في ذلك الوقت، والتي استمرت بعد قيام الثورة، تشدّها النزعة العسكرية.

وقد حدد المشرّع الفرنسي المستفيدين من نظام الوظائف المحجوزة وهم الأشخاص الذين لحق بهم تشويه بسبب الحرب شريطة الإحالة على التقاعد، وأن يكون التشويه في أحد أعضائهم[2]، والأرامل بسبب الحرب،

إلى النزعة العسكرية آنذاك، وبذلك تكون فرنسا من أقدم الدول التي عرفت الوظائف المحجوزة.

1 - Emmanuel Aubin; Léssentiel du Droit de la function publique، Gualino éditeur, 3éme édition, 2007,p.67.

2 - Albert Legrand، La législation sur les émplois reservé، Thése، Paris، 1941.p.15.

وحددهم القانون على وجه الحصر، وضمن اشتراطات يفهم منها عدم وجود معيل لهم[1].

وبالتتبع التاريخي بالنسبة لهذا النظام يلاحظ أنه صدرت العديد من القوانين التي كانت تنظم هذه الوظائف.

حيث صدر ابتداءً قانون 27 يوليو 1872 الذي نظم حجز بعض الوظائف، وقد خصص هذا القانون لبعض الفئات، وأهمها (الجنود) وصف الضباط، ولم تتوقف المزايا التي تم توفيرها لهم حتى بدأت الحرب.

هذا وقد اشترط القانون المذكور ألّا يزيد عمر الشخص عن أربعين عاماً، لأن هذه الفترة العمرية هي التي يكون الشخص فيها قادراً على القيام بالعمل ومتطلّباته[2].

وبعد الحرب العالمية الأولى منذ عام (1914 – 1981)، وبعد أن ازداد عدد المصابين وضحايا الحرب، تغيّر طابع التشريع، فقد أعلنت الدولة أنها مدينة لمن شاركوا في الحرب وعليها أن تبرئ ذمتها من "دين مقدس" مع حفاظها على حقوق المستفيدين السابقين، حيث تم تعديل القانون المذكور وذلك بقانون /30/ يناير لعام 1923 الذي أعطى

---

1 – Roger grégoire، La function publique، op.cit.p.122.

2 – Eliane Ayoub، La fonction publique، Paris 1969.p88.

الأولوية في الوظائف المحجوزة والمخصصة للعاجزين، والأرامل، واليتامى[1]، وقد مدد العمل به من عام 1934 حتى عام 1939.

ثم صدر قانون 1946/10/26 الذي عُمل به لمدة خمس سنوات، وكانت نتيجة هذا التمديد وجود نقص كبير في الالتحاق، أو إعادة الإلتحاق في الجيش.

ثم استقر النظام بالنص عليه في المادة الثانية عشرة من قانون الوظيفة العامة الصادر في 1959/2/4 الخاص بالموظفين العموميين على استثناء الوظائف المحجوزة من امتحانات التسابق في الفئات B. .C .D.

فهذه النصوص القانونية الخاصة باستمرار العمل بنظام الوظائف المحجوزة في فرنسا للمحاربين القدماء ومصابي الحروب، والأرامل، والأيتام، كان يمتد العمل بها بصورة مستمرة لمدد متلاحقة، وترجع أسباب هذا المد إلى أن المستفيدين من الوظائف المحجوزة لم تشملهم جميعاً هذه الوظائف، وهو ما اقتضى تدخل المشرع لمد العمل بهذه القوانين لفترات أخرى بحيث تشملهم الوظائف المحجوزة[2].

---

[1] –Gustave Peister، Droit de la fonction publique، de l'Etat éd,2008، p.55.

2 – د. أشرف محمد أنس جعفر، التنظيم الدستوري للوظيفى العامة، مرجع سابق، ص179.

ويتطلّب نظام الوظائف المحجوزة في فرنسا ترتيب المستفيدين منها في قوائم خاصة بحسب اللياقة البدنية، ونتائج الاختبارات المهنية التي تتبع في اختيار المرشّحين للوظائف العامة، والتي ينظّمها الوزير المسؤول عن المحاربين القدماء، وضحايا الحرب، بعيداً عن الإجراءات العادية في شغل الوظائف العامة[1]، فإذا ورد اسم المستفيد من الوظائف المحجوزة في القوائم الخاصة بهم وجب إلزام جهة الإدارة بتعيينه في إحدى هذه الوظائف، فتلتزم الإدارة بتعيين من قيّد اسمه، ولا تملك سلطة تقديرية، وتراعي الترتيب الوارد في هذه الكشوف، فإذا ما خالفت الإدارة الترتيب، أو عيّنت من لم يرد اسمه في هذه الكشوف، عُدّ قرارها معيباً[2].

وقد وضع المشرّع الفرنسي ضمانات عدّة تكفل للمستفيدين الاستفادة من كل الحقوق التي تتقرر لهم، ومنها اشتراط نشر القوائم التي تتضمّن أسماءهم، وبيان الوظائف الخالية، والتعيينات التي تتم فيها،

---

1 – د. طلعت حرب محفوظ، مبدأ المساواة في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص396 ومابعدها.

2 –Roger Waline، Traité élementaire de droit administratif, sixiem édition، p.333.

وتخويل الوزير المختص بالمحاربين القدماء وضحايا الحرب حق الطعن في كل قرار يصدر في هذا الشأن على خلاف أحكام القانون.

ويلاحظ أن هذا التيسير تستدعيه أسباب إنسانية، وتوجبه ضمانات التكافل الاجتماعي الذي يحتّم على الدولة أن تمد يد العون إلى العاجزين، وأن تسد حاجاتهم، خصوصاً إذا كانوا من الذين ضحوا في سبيل الواجب والدفاع عن البلاد بأرواحهم أو بعجزهم[1].

إلا أنه من الملاحظ أن هذه الأسباب الإنسانية لم تجعل المشرّع الفرنسي يغفل الحرص على المصلحة العامة، ومصلحة العمل في الوظيفة العامة، بل إن المشرّع الفرنسي حاول التوفيق بين مصلحة المستفيدين من الوظائف المحجوزة وبين المصلحة العامة ومصلحة العمل الوظيفي، فوضع من الشروط ما يضمن سلامة سير المرفق العام بانتظام.

ونصّ على ضرورة توفر الصلاحية البدنية والمهنية التي تتناسب مع طبيعة الوظائف المحجوزة حتى يكون للشخص حق التعيين فيها.

وقرر أيضاً عدم جواز عزل الموظّف المستفيد من هذا النظام حتى بعد انقضاء فترة زمنية معينة يقضيها في التدريب لرفع قدرته وقابليته، وإذا

---

1 – د. محمد السيد محمد الدماصي، تولية الوظائف العامة، مرجع سابق، ص297.

لم يستطع ينقل إلى وظيفة أخرى، فتقوم الجهة الإدارية بالتعديلات، ولا تهمل المصلحة العامة، وتراعى الحيوية في الامتحانات المهنية[1].

ثانياً–في مصر:

لم يكن المشرّع المصري يأخذ بداية بفكرة الوظائف المحجوزة في قوانين الوظيفة المتعاقبة، إلا أنه عدل فيما بعد عن هذا المسلك وساير العديد من الدول في الأخذ بنظام الوظائف المحجوزة، ولكن على نحو مختلف إلى حد ما عمّا هو معمول به في بعض الدول[2].

---

1 – Roger Gregoire ،La Fonction publique, 1954 ،p.172.

2 – كما هو الحال عليه في فلسطين، فنجد تقديراً للدور المناصر والإنساني لأبطال الثورة الذين قدموا أرواحهم واستشهدوا في سبيل الله والحرية والاستقلال، والمناضلين الذين فقدوا أعضاءً من أجسامهم، والذين قضوا نصف أعمارهم في سجون الاحتلال، واعترافاً من المشرع الفلسطيني بدورهم، وفي خطوة تعدّ رداً للجميل لهم نص في المادة /23/ من قانون الخدمة المدنية على تخصيص بعض الوظائف المحددة لأبناء الشهداء، وأسرهم، وللأسرى المحررين والمصابين في عمليات المقاومة.

وكذلك في إنكلتـرا، فمنذ الحرب العالمية الثانية قامت بإجراء امتحانات تسابق بعيدة عن امتحانات التسابق العادية، وخصصت هذه الامتحانات إلى لمحاربين القدماء من الجنسين. ونطاق الوظائف المحجوزة مقصور على الوظائف التنفيذية والوظائف الكتابية.

والمشرّع المصري لم ينتظم على قاعدة واحدة لتلك الوظائف، فتارة كان يقرر حجزها لأشخاص محددين بذاتهم لا تشغل من غيرهم، وتارة يحدد نسبة معيّنة منها يتم حجزها، وتارة يجعل لأشخاص معينين أولوية في امتحانات التسابق.

وقد أقرّ المشرّع المصري الأخذ بأسلوب الوظائف المحجوزة لأول مرة لأسباب اجتماعية من خلال **حجز الوظائف لعمال قناة السويس، وهو ما سيتم بحثه من خلال استعراض المرحلتين اللتين مرّ بهما** نظام الوظائف المحجوزة لعمّال قناة السويس وفق الآتي:

الأولى: عقب إلغاء معاهدة 1936[1].

الثانية: عقب العدوان الثلاثي على مصر 1956.

ففي المرحلة الأولى: ونتيجة إلغاء معاهدة 1936 المعقودة بين مصر وبريطانيا لبّى العمال المصريون الذين كانوا يعملون في قناة السويس نداء

وقد أصبحت الوظائف الدينية هناك مباحة للمحاربين القدامى من الجنسين أيضاً، وكذلك الحال في ألمانيا، انظر: د. محمد حامد الجمل، الموظّف العام فقهاً وقضاءً، مرجع سابق، ص782.

1 – لمزيد من التفاصيل حول معاهدة 1936 راجع: الدكتور محمد فريد حشيش، معاهدة 1936 وأثرها في العلاقات المصرية البريطانية، رسالة دكتوراه، كلية الآداب، جامعة عين شمس، دار الزهراء للإعلام العربي، 1998.

الوطن، وتركوا العمل لدى المستعمر، لذا رأت الدولة ضرورة تعويض هؤلاء الأشخاص، وفتحت لهم أبوابها، وقررت إيقاف التعيين بتاتاً من الخارج في وظائف الخدمة وعمّال اليومية بالحكومة، وفق ما قرر مجلس الوزراء في /18/ نوفمبر 1951، إذ أوقف التعيين إيقافاً كاملاً في الوظائف العمّالية على أن تشغل الخالية حالياً أو مستقبلاً من عمال القناة، ويستمر وقف التعيين إلى أن يتم تشغيلهم جميعاً.

وتنفيذاً لذلك أصدر وزير المالية قراراً بتشكيل لجنة من شاغلي الوظائف العليا للنظر في الأمور الأتية:

- توزيع العمّال على الأماكن الخالية.
- تحديد الدرجات التي يشغلها هؤلاء العمّال وتحديد أجورهم.
- وضع قواعد ثابتة لهؤلاء العمّال في جميع الوزارات والمصالح.

وقد قامت اللجنة بعملها، وتبين لها كثرة عدد هؤلاء العمال، وكثرة الحرف والأعمال التي يقومون بها، بحيث كان من الصعب على الجهاز الإداري في الدولة أن يحيط بكل هذه الأعداد، فضلاً عن وجود تخصصات عديدة لا يحتاج إليها الجهاز الإداري.

وقد وقعت اللجنة في تناقض بين أمرين هما ألاّ يتم تعيين إلا من تحتاجهم الدولة من عمّال القناة، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن عدم التعيين البقية قد يؤدي إلى إهدار طاقات بشرية، وإفقادها مهارات اكتسبتها

خلال فترة العمل في القناة، إلى جانب انتشار البطالة بما له من آثار سلبية اقتصادية واجتماعية وسياسية.

لذا قامت اللجنة بالتوفيق بين الأمرين من خلال تعيين أعداد جيدة ولا بأس بها في بعض التخصصات التي يحتاجها الجهاز الإداري في الدولة، وتعيين الأعداد الباقية في حرف أخرى غير حرفهم الأساسية بعد إجراء تدريب تأهيلي بسيط يؤكد قدرة الشخص على القيام بالعمل الذي أسند إليه.

وقد صدر بما انتهت إليه اللجنة قرار مجلس الوزراء في 1951/11/18، وفي عام 1954 تبين أن بعض الوزارات والمصالح لم تلتزم بالقواعد الموضوعة عام 1951، وأن كثيراً من العمّال قد وضعوا في أعمال غير مناسبة لحرفهم الأصلية، لذلك قرر مجلس الوزراء في مصر إعادة امتحان جميع العمال امتحاناً نظرياً وعملياً لتقدير كفاءتهم، وإعادة توزيعهم على الوزارات حسب احتياجاتها الفعلية.

ثم صدر القانون رقم/569/ لسنة 1955 الذي خصص نسبة (50)% من الوظائف الخالية والتي تخصص في الدرجات الثامنة والسابعة لعمّال القناة المؤهلين. ثم صدر القانون رقم/38/ لسنة 1959 الذي أجاز لكل وزير في وزارته أن يعيّن في الوظائف الخالية من النسبة المخصصة لعمّال القناة.

أما المرحلة الثانية: فقد كانت بعد العدوان الثلاثي على مصر[1]

وبعد عام 1956 صدر القانون رقم/65/ لعام 1957 ليحجز بعض الوظائف للموظفين والعمّال المصريين، وقصر هذا القانون الوظائف المحجوزة على الوظائف الدنيا مع اشتراط ثبوت صلاحية المرشّح للتعيين فيها عن طريق امتحان تعقده كل وزارة.

ثم صدر القانون رقم/73/ لعام 1961 لتصفية أوضاع عمّال القناة بصفة نهائية، ونصّ على أن يوضع عمّال القناة بصفة شخصية في درجات تنشأ لهم في الكادر المتوسط " فنّي وكتابي " وذلك بحسب المؤهل أو الخدمة التي يشغلونها، وقد نصّت المادة الثانية منه على أن يقسم الاعتماد المخصص لعمال القناة في ميزانية الوزارة، أو المصلحة، أو الهيئة العامة إلى وظائف من الدرجات السابعة والثامنة والتاسعة في

---

1 – ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية في هذا الشأن للقول إنّ الجهة الإدارية تترخّص في تكليف عمّال القناة في الأعمال التي تتفق وحرفهم الأصلية في الجيش البريطاني، أو في أعمال تعادلها بقدر المستطاع، وتملك تلك الجهة الإدارية تعيينهم في وظائف مغايرة لحرفهم الأصلية حسب مقتضيات الأحوال، وانتهت المحكمة إلى القو إنه إذا قررت الجهة الإدارية تعيين المطعون عليه خادماً في مدرسة فإنه لا يستحق من الأجر إلا ما يتفق والعمل الذي أنيط به، أو قام به فعلاً، ولو كان يعمل في الجيش البريطاني طاهياً. حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، في الدعوى رقم /1721/ لسنة 2ق، جلسة 1958/3/8 منشور في مجلة المحاماة، يناير 1960، ص905، مذكور لدى د. محمد أنس جعفر، د. أشرف أنس جعفر، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص81.

الكادرين الفني المتوسط والكتابي، على أن يتم هذا التقسيم بالاتفاق بين الجهة المختصة وديوان الموظفين، ويصدر به قرار من رئيس الجمهورية[1].

ونصّت المادة الثالثة من هذا القانون على تعيين عامل القناة المؤهل في الدرجة التي يجيز مؤهله ترشيحه فيها، أما العامل غير المؤهل فيعيّن في الدرجة المقررة للحرفة التي يشغلها، ويجوز لعامل القناة المؤهل الحق في الاحتفاظ بوظيفته التي يشغلها وفقاً لمعرفته بدلاً من الوظيفة التي يحددها مؤهله، ويمنح في هذه الحالة الدرجة المقررة لتلك الوظيفة في كادر العمال على أن يتم هذا الاختيار خلال ستين يوماً من تاريخ وضعه في الدرجة الشخصية.

ويكون تعيين عمال القناة على الدرجات المنشأة على هذا الوجه بصفة شخصية، ويحدد الوزير المختص درجة العامل التي لم ترد حرفته في الجدول الخاص بذلك[2].

---

1 – د. محمود عاطف البنا، مبادئ القانون الإداري في الأموال العامة والوظيفة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، ص191–192.

2 – أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية أن تعيين عامل القناة في إحدى الوظائف وعلى درجة معيّنة وثبوت صلاحيته في الوظيفة يكسبه حقاً ومركزاً قانونياً ذاتياً في الدرجة والأجر المذكورين في قرار التعيين، ولا يجوز للجهة الإدارية أن تعدّل من مركزه وأن تضعه في مركز وظيفي أقل لما في ذلك من خروج صريح على أحكام القانون، حكم المحكمة الإدارية العليا

وقضت المادة الرابعة من القانون المذكور بضرورة تسوية أوضاع العمال غير المؤهلين في درجات بالكادرين الفنّي المتوسط والكتابي، وتتم تسوية أوضاع العمال غير المؤهلين في درجات أصلية، وذلك في حدود النسبة التي يتم الاتفاق عليها بين الوزير المختص ووزير الخزانة، وتلغى الدرجات الشخصية بمجرّد خلوها.

وفي تأكيد من المشرّع على الحفاظ على حقوق عمال القناة بوظائف، قضت المادة السابعة من القانون السالف الذكر بتخصيص عدد من الوظائف الخالية في المؤسسات العامة والشركات التي تسهم الحكومة في رأس مالها لتعيين عمال القناة الذين يوضعون على درجات شخصية، على أن يصدر قرار لاحق بتحديد نسبة هذه الوظائف في كل مؤسسة أو شركة.

وهكذا تمّت معالجة أوضاع عمّال القناة عن طريق نظام الوظائف المحجوزة نتيجة للأسباب السياسية والاجتماعية لعمّال القناة في تلك الفترة، وهو أمر يؤكد الطبيعة الاستثنائية لهذا النظام، وضرورة عدم التوسّع بالأخذ به إلا عندما تقتضيه الضرورة، وفي أضيق الحدود.

المصرية، في الدعوى رقم /514/ لسنة /19/ق، جلسة 1976/3/7، مذكور لدى د. محمد أنس جعفر، د. أشرف أنس جعفر، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص83.

ثمّ كرّس المشرع المصري الأخذ بنظام الوظائف المحجوزة بموجب أحكام المادة رقم /6/ من القانون رقم /58/ لعام 1971 التي نظمّت حجز الوظائف للمصابين في الحروب، وقواعد تحديد شغلها، والأشخاص الذين يجوز تعيينهم فيها.

وخطا المشرّع الدستوري في هذا الاتجاه بموجب أحكام المادة رقم /15/ من الدستور المصري لعام 1971 التي نصّت على أنه:" للمحاربين القدماء والمصابين في الحروب أو بسببها، ولزوجات الشهداء وأبنائهم الأولوية في فرص العمل وفقاً للقانون[1] ".

ومن بعدها نصّ على مبدأ حجز الوظائف في المادة رقم /16/ من الدستور المصري لعام 2014 التي تقضي بالآتي:

" تلتزم الدولة بتكريم شهداء الوطن ورعاية مصابي الثورة، والمحاربين القدماء والمصابين، وأسر المفقودين في الحرب، وما في حكمها، ومصابي العمليات الأمنية، وأزواجهم، وأولادهم، ووالديهم، وتعمل على توفير فرص العمل لهم، وذلك على النحو الذي ينظّمه القانون، وتشجع الدولة مساهمة منظمات المجتمع المدني في تحقيق هذه الأهداف".

---

1 – انظر المادة رقم /15/ من دستور مصر لسنة 1971.

وتطبيقاً لما تقدم من نصوص دستورية متعاقبة تقضي بتكريس نظام الوظائف المحجوزة، وضرورة تنظيمه بقوانين خاصة، جاء نص المادة رقم /19/ من قانون نظام العاملين المدنيين في الدولة رقم /47/ لعام 1978 الملغى، ومن بعدها نص المادة /13/ من قانون الخدمة المدنية المصري النافذ رقم /81/ لعام 2016 على أنه:

" تحدد بقرار من رئيس مجلس الوزراء الوظائف التي تحجز للمصابين في العمليات الحربية والمحاربين القدماء ومصابي العمليات الأمنية، وذوي الإعاقة، والأقزام، متى سمحت حالتهم بالقيام بأعمالها[1]، وذلك وفقاً للقواعد التي يحددها هذا القرار، بما لا يقل عن (5)% من عدد وظائف الوحدة، على أن تلتزم الوحدة بتعيين هذه النسبة وفقاً لاحتياجاتها.

---

1 – وفعلاً صدر قرار القائم بأعمال رئيس مجلس الوزراء المصري رقم /2804/ لعام 2017، بشأن قواعد شغل الوظائف العامة للفئات المنصوص عليها بالفقرتين الثانية والثالثة من المادة رقم /13/ من قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم /81/ لعام 2016، حيث نصّت المادة الأولى من القرار المذكور على أن تُحدد الوظائف التي تُخَصص لتعيين المصابين في العمليات الحربية والأمنية، ومصابي الثورة والمحاربين القدامى، متى سمحت حالتهم بالقيام بأعمالها، في حدود نسبة (2)% من مجموع وظائف كل وحدة.

ونصت المادة الثانية من القرار على أن تتقدم الفئات المنصوص عليها في المادة الأولى من هذا القرار بطلبات التعيين إلى الجهات المعنية بشؤونهم، وتلتزم هذه الجهات فَور وُرود الطلبات المشار إليها بموافاة الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بها، وببيانات المتقدمين لشغل الوظائف.

كما يجوز أن يعين في هذه الوظائف أزواج الفئات المنصوص عليها في الفقرة السابقة، أو أحد أولادهم أو أحد إخوتهم القائمين بإعالتهم، وذلك في حالة عجزهم عجزاً تاماً، أو وفاتهم إذا توفرت فيهم شروط شغل هذه الوظائف، وكذلك الأمر بالنسبة إلى أسر الشهداء والمفقودين في العمليات الحربية وأسر شهداء العمليات الأمنية، وذلك كله مع عدم الإخلال بالقانون رقم (39) لعام 1975 بشأن تأهيل المعاقين ".

ومن الجدير بالذكر عند البحث في هذه المسألة المتعلقة بالنطاق الشخصي للوظائف المحجوزة في مصر أن المشرّع المصري مزايا خاصة للعسكريين في مجال تولّي الوظائف العامة حسبما جاء في القانون رقم /505/ لعام 1955 عندما نص في المادة /59/ منه بشأن الخدمة العسكرية المعدل بالقانون رقم /16/ لعام 1962 على الآتي:

" يجوز للمجند أن يتقدم للتوظف في الوزارات والمصالح والهيئات، حيث يكون له الأولوية في التعيين على زملائه المرشّحين معه في نفس مرتبة النجاح ".

ويعيّن المجندون الذين يشتركون في العمليات العسكرية ويبلون بلاءً حسناً في وظائف الوزارات، ثم صدر قرار نائب القائد الأعلى للقوات المسلحة رقم /129/ لعام 1963 الذي تضمّن إنشاء لجنة القوى العاملة

في القوات المسلحة لتولّي ترشيح الأفراد العسكريين الجيدين، حيث ألزم هذا القرار ديوان الموظفين بإخطار تلك اللجنة بالوظائف الخالية في الوزارات والمؤسسات، وذلك للترشيح عليها وفق مدة زمنية[1].

ثم صدر القانون رقم /27/ لعام 1980 بشأن الخدمة العسكرية الذي نظّم التحاق المجندين بالوظائف العامة، حيث أجاز تعيين المجندين بالشركات والمؤسسات الخاصة والمشروعات الفردية في المادة /42/ منه متى كانوا مستوفين لشروط التعيين في الوظيفة، ويشترط أن يتقدموا إلى تلك الجهات في مدة لا تزيد على ستة أشهر من تاريخ انتهاء آخر مدة أبلوا خلالها بلاء حسناً في العمليات الحربية.

ويتم تعيينهم بمكافآت إذا لم توجد فئات مالية خالية في الجهات المنصوص عليها في الفقرة الأولى من المادة السابقة، وفي حدود نسبة (10)% من عدد العاملين بالجهات المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة السالفة الذكر.

ويجب على الجهاز الإداري في الدولة ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة ووحدات القطاع العام أياً كان عدد العاملين فيها، وكذلك الشركات والجمعيات والمؤسسات الخاصة التي لا يقل عدد العاملين لديها

---

1 – د. محسن العبودي، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص79.

عن عشرة، إخطار الجهة التي يحددها وزير الدفاع بالوظائف الخالية قبل مدة شهر من تاريخ عقد امتحان المسابقة، أو التعيين، أو التعاقد.

ويمكن الاستنتاج مما تقدم أن المجندين ومن أتم الخدمة العسكرية له أولوية التعيين في الوظائف العامة سواء أكان يشترط لشغل الوظيفة اجتياز امتحان المسابقة أم كان التعيين يتم وفقاً لدرجة أو مرتبة النجاح في المؤهل الدراسي.

وإن المجند الذي أعفي من الخدمة العسكرية لسبب ما لا يستفيد من الاولوية المنصوص عليها في القوانين الآنفة الذكر إلا في حالة الإعفاء بسبب عدم اللياقة الطبية التي طرأت على المجنّد أثناء الخدمة، أي إن سبب الإعفاء لا علاقة للمجنّد به.

كذلك لا يستفيد المجنّد من الأولوية المذكورة إلا مرة واحدة فقط، ولا يجوز له الاستفادة ثانيةً عند التقدّم لشغل وظائف ذات درجة أعلى من الوظيفة التي تم تعيينه بها في البداية[1].

---

1 – فتوى إدارة الجهاز المركزي للتنظيم والغدارة في 1964/12/17، منشورة بمؤلف عبد الحليم مرسي ومصطفى الإسحاقي، التطبيق العملي لنظام العاملين المدنيين بالدولة لعام 1974، ص89.

وأخيراً، فإن منح الأولوية والامتياز للمجندين ومن أنهوا الخدمة العسكرية وفق ما تقدم بيانه لا يعني الإعفاء من باقي شروط التعيين الأخرى المنصوص عليها في القانون كغيرهم من الأشخاص[1].

ويكاد يجمع الفقهاء على أنّ الأسباب الإنسانية بالدرجة الأولى هي التي اقتضت في أغلب الدول الخروج على الأصل العام المقرر في شغل الوظائف العامة، وهو مبدأ المساواة في تولّيها، وحجز بعضها وعدم إخضاعه إلى قواعد المنافسة، بحيث يخصص لفئات معيّنة تكون قد قدّمت تضحيات غير عادية في سبيل الوطن، خصوصاً تلك التي نتجت عن الحروب وأصابت المدنيين والعسكريين على السواء[2].

في حين رأى جانب آخر من الفقه أنّ الوظائف المحجوزة غالباً ما تكون قليلة الأهمية، ولا تحتاج إلى إعداد فنّي خاص، وتشكل مكافأة بهدف تمكين المستفيدين منها من كسب رزقهم[3]، وعلى الرغم من ذلك،

---

1 – حكم المحكمة الغدارية العليا المصرية، القضية رقم /508/، سنة 13ق، جلسة 1972/6/17، مجموعة المبادئ السنة 17، عدد2، ص543.

2 – د. نبيلة عبد الحليم كامل، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص132، وأيضاً د. محمود حلمي، نظام العاملين المدنيين بالجهاز الإداري والقطاع العام، مرجع سابق، ص64، وأيضاً فوزي حبيش، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، مرجع سابق، ص158.

3 – د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص402.

هناك من رأى ضرورة توفر مجموعة من الضمانات في الوظائف المحجوزة، لكونها ترد استثناءً على الأصل، ومن هذه الضمانات: التضييق في مجالات الوظائف المحجوزة، وقصرها على الوظائف المحدودة الأهمية، مع ضرورة توفير التدريب المهني للمستفيدين منها[1].

ويلاحظ في هذا الصدد أنّ المادة رقم /13/ الآنفة الذكر حددت ضابطاً رئيساً لإمكانية إشغال هذه الوظائف هو أن يكون المستحق مستوفياً اشتراطات شغل الوظيفة، ويعزو البعض الهدف من ذلك إلى المحافظة على المبدأ العام، وهو شغل الوظيفة من قبل الشخص القادر على النهوض بأعبائها، وهو ما يؤدي إلى حسن سير المرفق العام[2].

ثالثاً–في سورية:

نصّ الدستور السوري لعام 2012 في المادة الحادية والعشرين على تقدير الشهادة، وذوي الشهداء، وكفالة حقوقهم، إنما من دون النص الصريح على التزام الدولة بتوفير فرص عمل لهم على غرار ما فعل المشرّع الدستوري المصري –كما سلف البيان– وقد قضت المادة المذكورة بالآتي:

---

1 – د. طلعت حرب محفوظ محمد، مبدأ المساواة في الوظائف العامة، مرجع سابق، ص388وما بعد.

2 – د. سمير يوسف البهي، قانون نظام العاملين المدنيين، ط5، 2010، ص210.

" **الشهادة في سبيل الوطن قيمة عليا، وتكفل الدولة ذوي الشهداء وفقاً للقانون** ".

وقام المشرّع السوري بدايةً، وعند تنظيمه لموضوع الوظائف المحجوزة لذوي الشهداء والمصابين في العمليات الحربية بخطوات خجولة، وذلك عند محاولته وضع قواعد إيجابية عموماً تخصّ تلك الفئات من أفراد المجتمع، بهدف ردّ الجميل إلى الشهداء الذين ضحوا بأرواحهم في سبيل الوطن، والدفاع عنه، وكذلك الذين أصيبوا لتنفيذ هذا الهدف النبيل، وذلك عندما أصدر تشريعات عامة خصّ بها ذوي الشهداء، والمصابين في العمليات الحربي،ة بميّزات مادية ومعنوية[1]، تجلّت في تخصيص رواتب تقاعدية وتعويضات، ودور سكن، ومنح رخص بإشغال الأملاك العامة، وغير ذلك[2]، من إحداث مدارس خاصة لأبنائهم لدعمهم في التحصيل العلمي، بالإضافة إلى إيجاد مفاضلة خاصة بهم في الجامعات، وكذلك الأمر بالنسبة إلى لبعثات الدراسية ومنح الجامعات الخاصة من دون التطرّق إلى موضوع الوظائف المحجوزة[3].

---

1 – المرسوم التشريعي رقم (9) لعام 1985.

2 – صدر مؤخراً في الشأن ذاته المرسوم التشريعي رقم /9/ لعام 2019 المتضمن الإعفاء من رسوم رخص البناء لذوي الشهداء وجرحى الجيش، وقوى الأمن الداخلي لمرة واحدة عند قيامهم بإنشاء، أو إصلاح، أو ترميم أبنيتهم السكنية.

3 – انظر المرسوم التشريعي رقم /44/ تاريخ 2013/7/7.

ومن الجدير بالذكر أيضاً أن المشرّع في سورية لم يتعرض في القانون الأساسي للعاملين في الدولة بنص واضح وصريح إلى موضوع الوظائف المحجوزة لذوي الشهداء والمصابين بالعمليات الحربية أسوة بقانون الخدمة المدنية في مصر، وكذلك في فرنسا، وظلّ الحال كذلك إلى ما قبل عام (2014) كما سيأتي ذكره تباعاً في الفقرات القادمة، إلا أن التوجّه الكبير للاهتمام بهذه الفئات من المواطنين جعل السلطة التنفيذية تبادر إلى اتخاذ خطوات أخرى في هذا الاتجاه، مع أنه يمكن وصفها بالبسيطة في هذا الصدد، ومنها: حثّ الجهات العامة على إعطاء أهمية لموضوع تعيين ذوي الشهداء.

وكذلك الطلب من جميع الوزارت والإدارات والجهات العامة، إيجاد فرص عمل لجميع أبناء الشهداء "إناثاً وذكوراً" وفق الحاجة وتوفر الشاغر والاعتماد، وإعطاءهم أفضلية التوظيف حسب مؤهلهم العلمي بعد أن يتقدّموا بالوثائق اللازمة، بما فيها وثيقة الاستشهاد[1].

ولما تقدم قامت الجهات العامة وعلى أثر الظروف السائدة في البلاد في الفترة السابقة بالتعاقد مع ذوي الشهداء بعقود سنوية استناداً إلى

---

1 – تعميم رئاسة مجلس الوزراء السوري، رقم (15/4782) تاريخ 2000/8/3 وكذلك التعميم رقم (15/4940) تاريخ 2004/6/27.

تعليمات رئاسة مجلس الوزراء بإجازة هذا التعاقد[1]؛ أي إنه حتى هذه المرحلة لم يكن هناك سوى تعليمات عامة تنظّم موضوع الوظائف المحجوزة لذوي الشهداء في سورية من دون وجود قوانين خاصة بذلك.

وتجدر الإشارة في هذا المقام أيضاً إلى أن المباشرة الحكمية تعدّ من قبيل الوظائف المحجوزة بشكل غير مباشر التي لم ينص عليها المشرّع صراحةً، إلا أنه يمكن استنتاج ذلك من خلال اجتهادات المحكمة الإدارية العليا التي استقرّت على أنّ: " الموظّف المعيّن والموجود في الخدمة العسكرية يعتبر مباشراً حكماً لوظيفته، ولا يسقط حقه بالتعيين، إثر نجاحه بالمسابقة، حتى وإن لم تتم المباشرة الفعلية ".

---

1 – كتاب رئاسة مجلس الوزراء في سورية رقم (1/6674) تاريخ 2014/4/23، وكتابه رقم (1/7065) تاريخ 2014/4/30، وكذلك تعميم رئاسة مجلس الوزراء في سورية رقم (15/262) تاريخ 2014/6/29 التي تطلب جميعها من الجهات العامة عدم اللجوء إلى الإعلان عن مسابقات جديدة للتوظيف إلا في حال عدم إمكانية توفير المؤهلات المطلوبة من ذوي الشهداء والعمالة الفائضة، وصدور اعتذار بذلك من رئاسة مجلس الوزراء.

وكذلك تعميم رئاسة مجلس الوزراء في سورية رقم (15/463) تاريخ 2014/10/15 الذي طلب من الجهات العامة وبناء على ما تقرر في جلسة مجلس الوزراء المنعقدة بتاريخ 2014/10/14 توفير احتياجاتها من اليد العاملة بموجب عقود سنوية مؤقتة فقط من أسر ذوي الشهداء وفق القوانين والأنظمة النافذة.

إذ جاء في حكم للمحكمة الإدارية العليا السورية: " إن وجود المدعي في خدمة العلم خلال مدة صلاحية المسابقة موضوع الدعوى، لا يحول دون إصدار قرار بتعيين المدعي خلال تلك المدة، استناداً إلى الوثائق المقدمة منه عند تقدمه للمسابقة واعتباراه مباشراً وظيفته مباشرة حكمية، فإن لم تفعل الإدارة ذلك لعدم مراجعة المدعي لها، فإن المقتضى الاحتفاظ بحق التعيين إلى ما بعد إنهاء خدمة العلم التي حالت دون تمكينه من متابعة معاملة تعيينه[1] ".

وجاء في حكم آخر لها وفي السياق ذاته بأنه: " إن حالت خدمة العلم دون مباشرة من صدر قرار تعيينه في إحدى الوظائف العامة، فإنه يعتبر مباشراً حكماً لها اعتباراً من التاريخ الذي يمكنه أن يباشرها فيه بالفعل لو لم يكن ملحقاً بخدمة العلم، طبقاً لما جاء في رأي الجمعية العمومية ذي الرقم /19/ الصادر عام 1970، وعلى هذا فإن المباشرة الحكمية إنما تكون ابتداءً من اليوم التالي لوصول قرار التعيين إلى الجهة التي عُين لديها، ويترتب على هذه المباشرة الحكمية أن يعتبر من القائمين

---

1 – حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /485/ لعام 2000، المبدأ 4421، مصباح نوري المهايني، مبادئ القضاء الإداري، اجتهادات م. د. ع في أربعين سنة عام 2000/1959، مؤسسة النوري، ج2، 2005، ص514.

على رأس العمل من التاريخ المذكور، فيستحق الترفيع بعد انقضاء مدة سنتين على تاريخ المباشرة الحكمية[1] ".

وفي السياق ذاته، وفي خطوة متقدمة من السلطة التنفيذية في إطار وضع ضوابط قانونية لموضوع حجز الوظائف لهذه الفئة من المواطنين، توسع المشرع في نطاق الاهتمام والشمول لذوي الشهداء بالنسبة للتوظيف في الجهات العامة، وذلك من خلال النص في المادة رقم /13/ من قرار مجلس الوزراء رقم (66/م. و) تاريخ 2013/10/10 على إعطاء ذوي الشهداء الأولوية والأفضلية في النجاح في المسابقات أو الاختبارات التي تجريها الجهات العامة، بحيث يضاف لمحصلتهم النهائية في المسابقة أو الاختبار عشر درجات، تؤخذ من معامل التثقيل، بالإضافة إلى تعيين بعض ذوي الشهداء بعقود استخدام سنوية، والتوجيه بتجديد هذه العقود السنوية المبرمة مع ذوي الشهداء تلقائياً[2].

---

1 – حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /306/ لعام 1982، المبدأ (9075)، مصباح نوري المهايني، ج3، مرجع سابق، ص514.

2 – وكذلك تعميم رئاسة مجلس الوزراء رقم (15/674) تاريخ 2016/8/6 المتعلق بالتوجيه بتجديد العقود السنوية المبرمة مع ذوي الشهداء تلقائياً من الوزير المختص، أو الجهة العامة صاحبة الحق في التعيين، أيها أدنى.

وظلّ الحال على ما هو عليه بالنسبة لتنظيم موضوع لوظائف المحجوزة لذوي الشهداء في سورية إلى أن صدر القانون رقم /36/ تاريخ 2014/12/31 وتعديلاته[1] القاضي بحجز نسبة من الشواغر في المسابقات والاختبارات التي تجريها الجهات العامة **لذوي الشهداء والمصابين بعجز تام.**

وقد قضت المادة الثانية من القانون المذكور بما يلي: " تحجز لذوي الشهداء، ومن في حكمهم على النحو الوارد في المادة /1/ من هذا القانون نسبة (50) بالمئة من من الشواغر المراد ملؤها بموجب المسابقات والاختبارات التي تجريها الجهات العامة وفقاً لأحكام قانون العاملين الأساسي رقم 50 لعام 2004 وتعديلاته ".

ونصّت المادة الثالثة من القانون رقم /36/ لعام 2014 المذكور على أنه: " تصدر التعليمات التنفيذية لهذا القانون بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزراء الدفاع والعدل والعمل ".

وتنفيذاً للمادة المذكورة آنفاً صدر قرار مجلس الوزراء رقم (10/م.و) تاريخ 2015/3/29 الذي تضمن التعليمات التنفيذية للقانون المذكور، والذي قضى في المادة الأولى منه، والمتعلّقة بإجراءات المسابقة، بالآتي:

---

1 – المرسوم التشريعي رقم /22/ تاريخ 2017/5/28.

"مع مراعاة شروط إشغال الوظائف الواردة في قوانين الجهات العامة وملاكاتها العددية والأنظمة الداخلية، تلتزم الجهات العامة الراغبة بتعيين عدد من العاملين بوظائف الفئتين الأولى والثانية بموجب مسابقة وفقاً لأحكام الفقرة (أ) من المادة (8) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 وتعديلاته، وبعد حصر الشواغر المتوفرة لديها والمراد ملؤها، بتخصيص نسبة (50)% من تلك الشواغر المحددة بالقانون رقم /36/ تاريخ 2014/12/31 **لذوي الشهداء العسكريين، وشهداء قوى الأمن الداخلي، والشهداء المدنيين الذين يعملون بأمرة الجيش العربي السوري، والشهداء الموظفين** أو العاملين في الدولة أياً كانت صفة الاستخدام، **ولذوي المصابين بحالة العجز التام** من الفئات المذكورة، وإعداد الإعلان اللازم عن المسابقة، وتحديد العدد المراد تعيينه"[1].

وقضت المادة الرابعة من القرار المذكور رقم /10/م. و تاريخ 2015/3/29 المتعلقة بإجراءات الاختبار بالآتي:

"تلتزم الجهات العامة الراغبة بتعيين عدد من العاملين بوظائف الفئات الثالثة والرابعة والخامسة، بموجب اختبار وفقاً لأحكام الفقرة (ب) من المادة (8) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 وتعديلاته، وبعد حصر الشواغر المتوفرة لديها والمراد ملؤها، بتخصيص

---

1 – انظر قرار مجلس الوزراء رقم 10/م.و تاريخ 2015/3/29.

نسبة 50% من تلك الشواغر بعد حصرها للفئات المحددة في المادة /1/ من هذا القرار (القرار 10/م.و لعام 2015، وإعداد الإعلان اللازم عن الاختبار، وتحديد العدد المراد تعيينه".

وقضت المادة /7/ من القرار المذكور بآتي: "في حال عدم توفر نسبة (50)% من ذوي الشهداء أو المصابين بحالة العجز التام ممن تقدموا إلى المسابقة أو الاختبار، يصار إلى ملء الشواغر الفائضة من غير ذوي الشهداء".

وفي مبادرة من المشرع لتوسيع نطاق شمول القانون رقم /36/ لعام 2014 لفئات أخرى غير تلك التي قضت بشمولها الفقرة /ب/ من المادة الأولى منه[1]، **فقد صدر المرسوم التشريعي رقم /22/ لعام 2017 المعدّل للقانون رقم /36/ لعام 2014 والذي قضت المادة الأولى منه بالآي:**

((تعدّل المادة (2) من القانون (36) تاريخ 31-12-2014 لتصبح على النحو التالي:

1-تحجز لذوي الشهداء ومن في حكمهم على النحو الوارد في المادة (1) من القانون نسبة (50) بالمئة من الشواغر المراد ملؤها بموجب

---

1 – حيث قضت هذه الفقرة بشمول أحكام القانون المذكور بالنسبة لذوي الشهداء للأب والأم والزوجة والأولاد فقط.

المسابقات والاختبارات التي تجريها الجهات العامة وفقا لأحكام قانون العاملين الأساسي رقم (50) لعام 2004 وتعديلاته.

2–يحق للإخوة والأخوات الأشقاء للشهداء في حال عدم وجود أحد من ذوي الشهيد التقدّم إلى المسابقات، أو الاختبارات التي تجريها الجهات العامة وفقاً لأحكام الفقرة (1) السابقة، أو عند وجودهم وعدم تقدمهم إلى المسابقة أو الاختبار.

3–تضاف علامات تثقيل لذوي الشهداء والإخوة والأخوات الأشقاء للشهيد في المسابقات والاختبارات وفقاً للأسس التي تصدر بقرار من رئيس مجلس الوزراء.

ويلاحظ أن التعديل السالف الذكر للقانون رقم /36/ لعام 2014 لم يتوسع فقط بالفئات المشمولة بأحكامه، إنما عمل في البند /3/ المشار إليه على إضافة أفضلية للمشمولين بأحكامه على المتقدمين للمسابقات والاختبارات[1].

وقد صدرت الأسس المنصوص عليها في البند /3/ وذلك بقرار رئاسة مجلس الوزراء رقم /1543/ تاريخ 2017/7/17 الذي أضاف للمحصلات النهائية للمشمولين بأحكام المرسوم التشريعي رقم /36/ لعام 2014 وتعديلاته /10/ درجات.

---

1 – انظر المرسوم التشريعي رقم /22/ لعام 2017.

وبقراءة استنتاجية تحليلية لما تقدم من نصوص وأحكام قانونية تتضح نيّة المشرّع السوري في توسيع النطاق الشخصي للوظائف المحجوزة، فبالإضافة إلى النسبة التي تم حجزها في القانون رق /36/ لعام 2014، والتي تعد نسبة كبيرة إلى حد ما وهي /50/ بالمئة من الشواغر عند التقدم إلى لمسابقات أو الاختبارات، عمل في الأسس المشار إليها بالقرار رقم /543/14 لعام 2017 على إعطاء الفئة المشمولة بأحكام المرسوم التشريعي رقم /36/ لعام 2014 وتعديلاته /10/ درجات لمحصلاتهم النهائية، وإن لم يكن الحجز حجز للتعيين المباشر وإنما حجز لشواغر في المسابقات والاختبارات.

وبالإضافة إلى ما تقدم وما تم تقريره من أولوية لذوي الشهداء والمصابين بعجز تام في القانون رقم /36/ لعام 2014 وتعديلاته والتعليمات التنفيذية لهما، والتي تعدّ نسبة مرتفعة كما سلف البيان، قام المشرّع في سورية بمنح ذوي الشهداء **(زوجة وأبناء)** فرص عمل مباشرة[1]، أي من دون دخولهم في المسابقات أو الاختبارات، إنما فورياً من خلال التعاقد بعقود سنوية مؤقتة تجدد تلقائياً.

حيث تقضي المادة الأولى من قرار مجلس الوزراء رقم (7/ م و) تاريخ 2017/2/22 الذي منح فرص عمل بموجب عقود سنوية مؤقتة،

---

1 – انظر قرار مجلس الوزراء رقم 7/م. و تاريخ 2017/2/22 وتعليماته التنفيذية.

وبطريقة مباشرة من دون الخضوع إلى لقوانين والأنظمة النافذة بهذا الشأن، بما يلي:

أ- تمنح زوجة الشهيد غير الموظفة فرصة عمل لها أو لمن تختاره من أولادها بموجب عقد سنوي يجدد تلقائياً.

ب-إذا كانت زوجة الشهيد موظفة تمنح فرصة العمل بموجب عقد سنوي يجدد تلقائياً لمن تختاره من أولادها.

ج- في حال عدم استفادة الزوجة أو الأبناء من فرصة العمل على النحو الوارد في الفقرتين السابقتين يمكن الاستفادة من صور الدعم الأخرى التي ستقدّم لاحقاً.

د- في حال وجود أكثر من شهيد في الأسرة الواحدة يتم منح فرصة توظيف إضافية بموجب عقد سنوي يجدد تلقائياً.

وتوضيحاً لبعض أحكام قرار مجلس الوزراء رقم /7/م. و تاريخ 2017/2/22 المذكور خصوصاً لجهة تحديد المشمولين فيه والمستفيدين من فرصة العمل التي قررها القرار المذكور، **صدرت لاحقاً تعليمات تنفيذية له، وذلك من خلال تعميم رئاسة مجلس الوزراء رقم (15/203) تاريخ 2017/3/14.**

وقد حددت هذه التعليمات الستفيدين من أحكام القرار المذكور، وهم:

أ-الزوج غير العامل في الدولة.

ب–في حال تعدد الزوجات تحصل على هذه الفرصة كل زوجة غير عاملة في الدولة.

ج–يحصل على هذه الفرصة أحد الأولاد الذي يختاره الزوج من غير العاملين في الدولة في حال كون الزوج عاملاً في الدولة، أو متعاقداً، أو لا يرغب بالتعاقد.

وقضت التعليمات المذكورة آنفاً أنه في حال وجود أكثر من شهيد في الأسرة الواحدة يمكنهم الاستفادة من فرصتي عمل.

وبينت التعليمات السالفة الذكر أيضاً الإجراءات الواجب اتباعها للحصول على فرصة عمل واحدة، ومتابعة لتنفيذ أحكام القرار (7/م.و) لعام 2017 تم تشكيل لجنة في رئاسة مجلس الوزراء لتنفيذ أحكامه، وهي لجنة القرار /765/ تاريخ 2017/3/20 برئاسة معاون الأمين العام لرئاسة مجلس الوزراء، وعضوية كل من مدير مكتب شؤون الشهداء في وزارة الدفاع، وأعضاء آخرين.

وقد حددت مهمات اللجنة وفق الآتي[1]:

أ– تجميع الطلبات الوادرة من مكاتب الشهداء في المحافظات المتعلقة بتعيين زوج الشهيد، وأولاده.

ب– دراسة هذه الطلبات المقدّمة، وبيان مدى مطابقتها لشروط الاستفادة.

---

1 – انظر المادة الثانية من القرار رقم /765/ تاريخ 2017/3/20.

ج- اقتراح الموافقة (مع تحديد الوزارة والمحافظة) على التعاقد بعقود سنوية تجدد تلقائياً للطلبات المستوفية الشروط.

د- تنفيذ الموافقات بكتب من الأمين العام لرئاسة مجلس الوزراء بعد موافقة رئيس مجلس الوزراء.

هـ-الردّ على الاستفسارات في مجال تطبيق القرار رقم (7/م. و)تاريخ 2017/2/22 وبكتاب من الأمين العام لرئاسة مجلس الورزاء.

و- ترفع اللجنة نتائج أعمالها إلى رئيس مجلس الوزراء مع المقترحات اللازمة لمعالجة الحالات الخاصة التي ترد في معرض التنفيذ.

وقد أصدرت اللجنة المذكورة في معرض قيامها بعملها عدة قوائم تتضمن أسماء لدفعات من ذوي شهداء الذي يستحقون وظائف وفق الشروط المتقدّمة، والجهات العامة التي عُينوا فيها بموجب عقود سنوية مؤقتة، وقد بلغ عددها خمس دفعات، مع الإشارة إلى أن عدد المعينين حتى عام 2019 /3374/شخصاً[1].

وأخيراً، تجدر الإشارة في نهاية هذه الفقرة المتعلّقة بموضوع حجز الوظائف للمصابين بالعمليات الحربية، وذوي الشهداء في سورية، إضافة لما تقدم من أفكار، إلى أن المشرع السوري كان قد قرر في مرحلة زمنية

1 – موقع رئاسة مجلس الوزراء في سورية www.pministry.gov.sy

معينة، ومن خلال تعليمات مجلس الوزراء الصادرة بخصوص الإجراءات التي يمكن اتخاذها لتشجيع الشباب على الالتحاق بالخدمة العسكرية، أن: "كل من يلتحق بالخدمة الإلزامية العسكرية خلال الظروف الراهنة–عند صدور التعليمات– من خريجي المعاهد المتوسطة غير الملتزمة بخدمة الدولة، يتم تعيينهم عند انتهاء خدمتهم العسكرية في إحدى الوزارات أو الجهات العامة"، وقد أضاف لاحقاً فئات أخرى بالإضافة إلى خريجي المعاهد المتوسطة غير الملتزمة بخدمة الدولة[1].

وهو يشابه إلى حد ما ماقرره المشرع المصري عندما نص في القانون رقم /505/ لسنة 1955 في المادة /59/ منه بشأن الخدمة العسكرية المعدل بالقانون رقم /16/ لعام 1962 بأنه: "يجوز للمجند أن يتقدم للتوظف في الوزارات، والمصالح والهيئات، حيث يكون له الأولوية في التعيين على زملائه المرشحين معه في نفس مرتبة النجاح".

---

1 –كتاب رئاسة مجلس الوزراء رقم (1/15212) تاريخ 2015/9/16 الصادر عن جلسة مجلس الوزراء المنعقدة بتاريخ 2015/9/15 والذي وافق فيه المجلس على تشميل كافة الملتحقين بخدمة العلم (الإلزامية والاحتياطية) قبل تاريخ 2013/4/7 الحائزين على شهادة المعاهد المتوسطة غير الملتزمة بخدمة الدولة، وحملة الشهادات الجامعية، والمتعاقدين وفق برنامج تشغيل الشباب الذين استمروا في أداء الخدمة على تشميلهم بقرار مجلس الوزراء رقم 1/3843 تاريخ 2013/4/7 المتعلق بالإجراءات المتخذة لتشجيع الشباب على الالتحاق بالخدمة العسكرية.

هذا مع الإشارة إلى أن التعليمات المذكورة حالياً[1] هي موقوفة التنفيذ وغير معمول بها.

وتجدر الإشارة في هذا المقام إلى أن تقريراً كهذا لأولوية التوظيف أو أحقيته لفئات معيّنة، يجب ألاّ يكون بهذه الصورة الطليقة، وغير المقننة وبتعليمات فقط، وإنما يمكن أن يكون على غرار ما عمل به المشرع المصري في قانون الخدمة العسكرية، وضمن ضوابط وحدود وقيود تضمن حسن التنفيذ وعدم إطلاقه، وهو ما يشكل حملاً ثقيلاً على الوظيفة العامة والمواطنين غير المشمولين به، وخروجاً واضحاً على مبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة.

وفي ختام هذا المطلب المتعلّق بنطاق الوظائف المحجوزة للمصابين في العمليات الحربية وذوي الشهداء، في كل من سورية ومصر وفرنسا، ومن خلال قراءة استنتاجية تحليلية يمكن الخروج

---

1 – كتاب رئاسة مجلس الوزراء رقم (3843/)1 تاريخ 2013/4/7 الصادر عن جلسة مجلس الوزراء المنعقدة بتاريخ 2013/4/2، وتجدر الإشارة إلى أنه وردت إلى رئاسة مجلس الوزراء تساؤلات بخصوص طبيعة التعيين المقصودة في الكتاب الآنف الذكر، سواء أكانت على شاغر أو بموجب عقود سنوية مؤقتة، وهنا يمكن القول إن طرق التعيين على شاغر (محددة قانوناً) بموجب مسابقة، أو اختبار، وفق الأصول، وإن حالات الاستثناء من أحكام القانون والتعيين الاستثنائي محددة صراحة في المواد /12–16/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 وتعديلاته.

بالملاحظات الآتية فيما يخص معالجة المشرع السوري لنظام حجز الوظائف بالنسبة للمصابين في العمليات الحربية، أو ذويهم، أو ذوي الشهداء، وفق الآتي:

أولاً–بالنسبة لذوي الشهداء، والمصابين بالعمليات الحربية:

خرج المشرع السوري في المرسوم التشريعي رقم /36/ لعام 2014 على الأسس التي تقوم عليها مؤسسة الوظائف المحجوزة، إذ إن هذه المؤسسة، وكما سلف البيان في محلّه من هذا البحث، تقوم على فكرتين أساسيتين هما:

*فكرة الاستثناء من مبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة.

*فكرة طبيعة الوظائف المحجوزة الاستثنائية القليلة الأهمية.

إذ إنّ التشريعات المقارنة، وكما تم بيانه في كل من مصر وفرنسا، تحجز نسبة **ضئيلة وبسيطة لا تتجاوز بأحسن الأحوال (10 بالمئة)** ليتم إشغالها من قبل المصابين في العمليات الحربية، وذوي الشهداء، بصورة مباشرة، **هذا من حيث الكم والعدد.**

أما من حيث النوعية، فالأصل أن تحجز وظائف تتناسب مع مؤهلات ذوي الشهداء، أو المصابين بالعمليات الحربية، وهو النطاق الموضوعي الذي سيتم بيانه في محلّه من هذه الأطروحة، بحيث تكون

هناك ضمانات لهذه الوظائف المحجوزة من جهة، وضمانات للمشمولين بها من جهة أخرى، فلا تتأثر المرافق العامة بهذا النوع من التعيين، ولا يكون هذا التعيين عبارة عن بطالة مقنعة دون فائدة حقيقية.

في حين نجد أن القانون رقم /36/ لعام 2014 أقرّ مبدأ جديداً لمؤسسة الوظائف المحجوزة، وهو حجز كتلة رئيسة من الوظائف ولجميع أنواع الوظائف ومقدارها (50 بالمئة)، على أن يجري إشغالها بطريق المسابقة أو الاختبار للجميع دون تمييز[1].

والمأخذ على هذا النص أنه أنقص من مبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة عملياً لجهة الكم إلى النصف من جهة، ولم يترك من جهة أخرى أي ميزة للمنافسة بين ذوي الميزة أنفسهم فيما بينهم، وإنما ترك ذلك مفتوحاً للمنافسة مع الجميع وبالشروط ذاتها.

---

1 – هذه النقاط، وهذه الفلسفة الجديدة تركت في الواقع العملي غموضاً وصعوبة في التطبيق وأسئلة كثيرة قد لا تكفي التعليمات التنفيذية التي أوجب القانون إصدارها من مجلس الوزراء باقتراح من وزراء الداخلية والعدل والدفاع للإجابة عنها؛ لأن الأجوبة تتطلب غالباً صكوكاً قانونية بمستوى أعلى من مستوى التعليمات التنظيمية، ويمكن أن تكون الأجوبة محلاً لتعديل التشريع في المستقبل القريب.

ومن هذه الأسئلة وجود عدد فردي في الوظائف الشاغرة للتعيين، ومدى انطباق هذا النص على الاستخدام المؤقت والتعاقد لكونه يشكل فرصة عمل لا تقل من حيث النتيجة عن فرصة العمل الدائمة.

هذا بالإضافة إلى أنّ المشرع من خلال نص القانون /36/ لعام 2014 **لم يلحظ تعيين المصابين بعجز جزئي في العمليات الحربية**[1]، وعلى هذا الأساس سيدخلون الوظيفة العامة على النسبة المقررة للمعاقين والتي هي (4)%، **وحبذا لو أن المشرّع نظّم هذه المسألة كما فعل المشرّعان المصري والفرنسي.**

وحبّذا لو سلك ذات المسلك في كل من فرنسا ومصر من خلال **تحديد نسبة معينة،** بالإضافة إلى **تحديد وظائف معينة** يتم إشغالها، مباشرة أو من خلال المنافسة بين الفئات المستهدفة من الحجز فقط، بحيث يكون من خلال ذلك قد تلافى الثغرات التي تمت الإشارة إليها آنفاً.

مع الإشارة إلى أن المشرّع السوري قام بإصدار قرار مجلس الوزراء رقم (7/ م. و) تاريخ 2017/2/22 بمنح فرص عمل بموجب عقود سنوية مؤقتة، وبطريقة مباشرة من دون الخضوع إلى لقوانين والأنظمة النافذة بهذا الشأن، وهو ما شكل حجزاً طليقاً لطبيعة الوظائف من جهة، وللعدد المحجوز من جهة أخرى.

---

1 – وافق مجلس الورزاء في سورية بجلسته المنعقدة بتاريخ 2019/3/31 على طلب وزارة الداخلية بكتابها رقم 1169/ص تاريخ 2018/9/12 لجهة التعاقد بموجب عقود سنوية مع أشخاص محددين كمرافقين للمصابين من عسكريي قوى الأمن الداخلي بعجز وظيفي، ويحتاجون إلى معونة الغير لقضاء حاجاتهم الأساسية.

والجدير بالذكر في هذا الصدد أنه، ولو كانت هذه الفرصة من خلال عقود سنوية مؤقتة، إلا أنها لا تقل أبداً أهمية عن الإشغال الدائم، وحبذا لو يعيد المشرع السوري النظر بهذه المسألة، خصوصا أنها في التطبيق العملي قد تنتج بطالة مقنعة في الجهات العامة.

مما تقدم، وفي ظل نيّة المشرع السوري الواضحة في توسيع نطاق حجز الوظائف بالنسبة إلى ذوي الشهداء والمصابين في العمليات الحربية، يمكن القول إن هناك مسألة يجب التوقف عندها لجهة ضرورة وجود قانون ينظم هذا الحجز تنظيماً دقيقاً، ويحدد نسباً منطقية ومعقولة له، سواء أكان الحجز للتعيين الدائم مباشرة أم بعقود سنوية مؤقتة، عملاً بمبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة، وتقديراً للضرورة بقدرها.

وأيضاً ضرورة البحث على التوازي عن وسائل دعم إضافية أو رديفة[1] لموضوع الوظائف المحجوزة بالنسبة لهذه الفئات، بحيث لا تكون

---

1 – الجدير بالذكر في هذا المقام أنه قد صدر مؤخراً قرار مجلس الوزراء رقم /12/م. و تاريخ 2019/3/3 المتضمّن إحداث برنامج يسمّى " برنامج دعم وتمكين المسرحين من خدمة العلم (الإلزامية والاحتياطية) " والذي نصّت المادة رقم /3/ منه على الآتي: " الهدف من البرنامج دعم وتمكين المسرح من خدمة العلم وصقل مهاراته بما يحقق نفاذه إلى فرص سوق العمل من خلال التدريب والتأهيل أو صقل المهارات، أو امتلاك القدرة على تأسيس مشروع متناهي الصغر بما يعزز الاستقرار الاجتماعي للمستفيدين "

الوظيفة العامة، والاستثناء من مبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة هي فقط الطريقة أو الأسلوب الوحيد المعول عليه في دعم هذه الفئات من المواطنين.

وقضت المادة رقم /4/ من القرار المذكور أنه: " يمنح المستفيد بموجب هذا البرنامج مكافأة شهرية بموجب مبلغ مقطوع وقدره (35000) ل. س خمسة وثلاثون ألف ليرة سورية خلال فترة التزامه بموجب هذا البرنامج المحددة بمدة لا تقل عن /12/ شهراً حصراً غير قابلة للتمديد ".

وهنا يمكن القول إن هذا البرنامج ومثيلاته قد يشكل خطوطاً رديفة، ووسائل أخرى لدعم فئات معينة في المجتمع ردّاً للجميل الذي قدمته من خلال تضحياتها، أو خدمتها لدى الجيش والقوات المسلحة، أو لذوي الشهداء، ودون اللجوء إلى حجز الوظائف بنسب كبيرة كما فعل المشرع السوري وفق ما تم بيانه.

المطلب الثاني
المعاقون

تقتضي الضرورة العلمية قبل الدخول بمفهوم الوظائف المحجوزة للمعاقين بصفتها فئة مشمولة بهذا النظام، وتمثّل قسماً من النطاق الشخصي له، العرض البسيط والموجز للتعرّف على معنى الإعاقة ومفهومها عموماً.

فقد عرّفت منظمة الصحة العالمية الإعاقة بأنها: "حالة من القصور أو الخلل في القدرات الجسدية، أو الذهنية، ترجع إلى عوامل وراثية، أو بيئية، تعيق الفرد عن تعلم بعض الأنشطة التي يقوم بها الفرد السليم المشابه في السن"[1].

وتعني الإعاقة أيضاً: " قصور أو عيب وظيفي يصيب عضواً أو أكثر، أو وظيفة من وظائف جسم الإنسان العضوية، أو النفسية بحيث تؤدي إلى عدم تكيف هذا العضو مع الوسط الاجتماعي"[2].

---

1 – د. هادي نعمان الهيتي، الاتصال الجماهيري حول ظاهرة الإعاقة بين الأطفال، بحث منشور في مجلة الطفولة والتنمية، عدد/5/، فبراير، السعودية، 2002، ص36.

2 – د. عثمان لبيب فراج، استراتيجيات مستحدثة في برنامج رعاية وتأهيل الأطفال ذوي الاحتياجات الخاصة، بحث منشور في مجلة الطفولة والتنمية، عدد/2/، يناير، 2001، ص14.

والإعاقة الموجودة في تكوين الإنسان، وليست خارجة عنه، تؤثر على علاقته مع الوسط الاجتماعي، وتتطلّب إجراءات تربوية وتعليمية خاصة تنسجم مع الحاجات التي يتطلّبها كل نوع من أنواع الإعاقة تبعاً لاختلاف أسبابها سواء أكانت مع الولادة، أم بعدها، إضافة إلى لعوامل الوراثية الذهنية والعضوية[1].

وقد وضعت تعريفات أخرى لذوي الإعاقة منها أنهم: "أفراد يعانون نتيجة عوامل وراثية أو بيئية مكتسبة من قصور القدرة على التعلم، أو اكتساب خبرات، أو مهارات وأداء أعمال يقوم بها الفرد العادي السليم المماثل لهم في العمر، والخلفية الثقافية، أو الاقتصادية، أو الاجتماعية[2]".

لما تقدم من بيان لمفهوم الإعاقة وحاجات المعاقين فإن مسألة الاهتمام بالمعاقين وتأهيلهم مهنياً، وحجز بعض الوظائف لهم والتي تتناسب مع قدراتهم، تحتلّ مكانة ومرتبة في غاية الأهمية في الوظيفة العامة[3].

---

1 – www.aodp-lb.net الموقع الإلكتروني للمنظمة العربية للأشخاص ذوي الإعاقة.

2 – ماجدة عبيد، رعاية الأطفال المعاقين حركياً، ط1، دار الصفاء للنشر والتوزيع، الأردن، 2001، ص11-12.

3 – د. محمد أنس جعفر، د. أشرف أنس جعفر، الحقوق الدستورية للموظف العام، ط3، دار النهضة العربية، القاهرة، 2013، ص221.

وكذلك يعدّ الاهتمام بالمعاقين، وتأهيلهم مهنياً، وحجز بعض الوظائف لهم والتي تتناسب مع قدراتهم مسألة في غاية الأهمية؛ لأن هؤلاء الأشخاص هم أحد شرائح المجتمع، وتأهيلهم من خلال تنمية قدراتهم وتوفير أكبر قدر ممكن من فرص العمل المناسبة لهم[1]، في منزلة إعادة بناء وتنمية لهم، ولهذا اهتمت الأمم المتحدة[2] بهم وأقرّت اتفاقية لحقوق المعاقين عام 1975.

---

1 – ففي الولايات المتحدة الأمريكية، وبموجب القانون الاتحادي للمعاقين الأمريكيين الصادر سنة 1990، حصل الأشخاص الذين يعانون من إعاقات كبيرة بدنياً وعقلياً على ضمانات تتعلق بمبدأ تكافؤ الفرص، ووفق ما ورد في القانون المذكور فإنه في معظم المواقف لا يمكن للمنظمات أن تطلب من المتقدمين لشغل الوظائف اجتياز الاختبارات البدنية بوصفها شرطاً للحصول على الوظائف، انظر: دافيد راتشمان، ترجمة الدكتور رفاعي محم رفاعي، والدكتور محمد سيد أحمد عبد المتعال، الإدارة المعاصرة، دار المريخ للنشر، الرياض، 2001، ص102.

2 – كانت منظّمة العمل الدولية أول منظمة تهتم بقضايا المعاقين، وتناولتها من الزاوية التي تطرحها هذه الرسالة، وهي حقوقهم في العمل والتأهيل والتدريب، وقد كانت التوصية رقم /99/ لعام 1955 بشأن التأهيل المهني للمعاقين أبرز معالم تعزيز حق المعاقين بالمشاركة الكاملة في فرص التدريب والعمل.

ومع ما سبق فإن بداية الاهتمام المتعدد الأطراف بالإعاقة كان من خلال إقرار الجمعية العمومية للأمم المتحدة لإعلان حقوق المعاقين في /9/ ديسمبر 1975.

بمادرة من الجمهورية العربية الليبية في /16/ ديسمبر لعام 1976 أعلنت الجمعية العامة للأمم المتحدة سنة 1981 سنة دولية للمعاقين تحت عنوان" المشاركة الكاملة والمساواة

ولما تقدم تهتم التشريعات الوظيفية والتشريعات الخاصة بمسألة تعيين المعاقين المؤهلين في الوظائف العامة، وهو ما يظهر في التشريعات الوظيفية في كل من فرنسا، ومصر، وسورية وهو القسم الثاني من النطاق الشخصي للوظائف المحجوزة كنظام استثنائي لشغل الوظائف العامة.

وأنشئ صندوق خاص أيضاً لتمويل الأنشطة التي تستهدف لفت نظر المجتمع الدولي إلى حقوق المعاقين واحتياجاتهم، وكان من أبرز نتائج الأنشطة الرئيسة قبل وخلال السنة الدولية للمعاقين إعداد " صندوق العمل العالمي المتعلق بالمعاقين ".

وصدر كذلك الإعلان الخاص بحقوق الأشخاص الصم – العمي في عام 1977.

وفي عام 1982 أعلنت الجمعية العامة للأمم المتحدة أن الفترة من 1983–1992 هي عقد الأمم المتحدة للمعاقين.

وفي عام 1983 أقر المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية الاتفاقية رقم /159/ والتوصية رقم /168/ بشأن التأهيل المهني للمعاقين.

وفي عام 1989 صدرت الاتفاقية الدولية لحقوق الأطفال ونصت في مادتها /23/ على حقوق الأطفال المعاقين، وهي أول اتفاقية دولية للحقوق تنص صراحة على حقوقهم.

وتوج عقد الأمم المتحدة للمعاقين عام 1993 بصدور القواعد الموحدة بشأن تحقيق تكافؤ الفرص للمعاقين الذي اعتمدته الجمعية العامة في دورتها الثامنة والأربعين المنعقدة في /20/ ديسمبر عام 1993 وتوفر هذه القواعد البالغ عددها /22/ قاعدة إطاراً لمواصلة تعزيز الهدفين المتمثلين في تحقيق المساواة، وكفالة المشاركة الكاملة للمعاقين في الحياة الاجتماعية، وعملية التنمية، وقد وردا في برنامج العمل العالمي بشأن المعاقين.

ومما يجدر ذكره أن المنطقة العربية كانت آخر منطقة في العالم تضع عقداً للمعاقين ويكون لهم الأولوية بالنسبة إلى سياسات الدول المختلفة مع الوسط الاجتماعي، تتخذ إجراءات تربوية تعليمية خاصة تنسجم مع الحاجات التي يتطلبها كل نوع من أنواع الإعاقة.

أولاً–في فرنسا:

أخذ المشرّع في فرنسا، كغيره من الدول، ولأسباب إنسانية، بنظام تعيين المعاقين في الوظائف العامة، ومنحهم أولوية في شغل وظائف تتناسب ودرجة الإعاقة في الكادرات (A–C–D)، وأجاز للمعاقين أيضاً التقدم إلى مسابقات الكادر(A)، على أن يقتصر الاستثناء على التجاوز عن السن فقط[1].

وقد كانت النسبة المحجوزة قانوناً في فرنسا لتعيين المعاقين تتراوح بين (3)% إلى (6)% من إجمالي الملاك العام، بناء على منشورات دورية حكومية خاصة بذلك، وبعد صدور قانون 1987/7/10، سار المشرع الفرنسي نحو مراعاة حق المعاقين في العمل في الوظائف العامة، ولكن وفقاً لعقود سنوية قابلة للتجديد بنسبة لا تقل عن (6)%[2].

ثانياً–في مصر:

يعد القانون رقم /39/ لعام 1975 أول قانون شامل بشأن تأهيل المعاقين بعد أن كان وضعهم مشتتاً ببين قوانين مختلفة، كقانون العمل، والتأمينات الاجتماعية، والتأمين الصحي.

---

1 –Albert Legrand، La législation sur les émplois réservé، op cit p.13.

2 – Méritam.L, Sur les décisions des cotrep, R.F.D.A, 1987, P 900.

وقد ألزم المشرّع المصري في القانون رقم /39/ لعام 1975 وتعديلاته بشأن تعيين المعاقين وحدات الجهاز الإداري في الدولة والهيئات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها بأن تخصص للمعاقين الحاصلين على شهادة التأهيل الصادرة عن وزارة التضامن الاجتماعي نسبة (5)% من مجموع وظائف المستوى الثالث الخالية لدى تلك الجهات، وتلزم الجهات المذكورة بتعيين المعاقين لديها في حدود هذه النسبة.

إلى أن قرر المشرع الدستوري، وفي نص صريح هذه الحماية والرعاية لناحية توفير فرص العمل للمعاقين عندما نص في المادة /81/ منه على الآتي:

"تلتزم الدولة بضمان حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، صحياً واقتصادياً واجتماعياً وثقافياً وترفيهياً ورياضياً وتعليمياً، وتوفير فرص العمل لهم مع تخصيص نسبة منها لهم، وتهيئة المرافق العامة والبيئة المحيطة بهم، وممارستهم لجميع الحقوق السياسية، ودمجهم مع غيرهم من المواطنين، إعمالاً لمبادئ المساواة والعدالة وتكافؤ الفرص".

ثم صدر القانون رقم /10/ لعام 2018 الخاص بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة والذي ألغى القانون رقم /39/ لعام 1975.

وفي هذا المقام، وعند التطرّق إلى موضوع تعيين المعاقين والوظائف المحجوزة لهم في مصر، وفق نظام الوظائف المحجوزة عملاً بأحكام القانون رقم /10/ الآنف الذكر، لا بد من الوقوف على مجموعة من العناوين والنقاط ذات الصلة بالموضوع، والتي ل ابد من بيانها ولو بشيء من الإيجاز، ومن أهمها الوقوف على كيفية تأهيل المعاقين وآثاره، الوظائف التي تحجز للمعاقين، وسيتم بيان النقاط المتقدمة وفق الفقرات الآتية:

أ- كيفية تأهيل المعاقين وآثار التأهيل وفق أحكام القانون رقم /10/ لعام 2018:

يقصد بالشخص ذي الإعاقة وفق ما نص عليه القانون رقم /10/ لعام 2018 بأنه " كل شخص لديه قصور أو خلل كلي أو جزئي، سواء كان بدنياً، أو ذهنياً، أو عقلياً، أو حسياً، إذا كان هذا الخلل أو القصور مستقرّاً، وهو ما يمنعه لدى التعامل مع مختلف العوائق من المشاركة بصورة كاملة وفعّالة مع المجتمع وعلى قدم المساواة مع الآخرين[1]".

1 – انظر: المادة الثانية من القانون /10/ لعام 2018 بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة.

ويقصد بالتأهيل في هذا المقام مجموعة الخدمات المتعددة العناصر التي تهدف إلى تمكين الشخص المعاق وأقاربه من الدرجة الأولى من استعادة أو تحقيق أو تطوير قدراته الجسدية، أو العقلية، أو الذهنية، أو المهنية، أو الاجتماعية، أو النفسية، واستثمارها واستخدامها لكفالة استقلاليته، وإشراكه ومشاركته على نحو كامل في جميع مناحي الحياة، وذلك على قدم المساواة مع الآخرين[1].

وحق المعاق في التأهيل يعدّ التزاماً من جانب الدولة تقوم به بدون مقابل أو بمقابل رمزي يحدده وزير التضامن الاجتماعي[2]، ويتم تأهيل المعاقين في المعاهد والهيئات غير التابعة للدولة والمنشأة بقرار من وزير التضامن الاجتماعي وبالشروط والأوضاع التي يحددها الوزير.

كل ذلك بهدف دمج هؤلاء الأشخاص في المجتمع لتحقيق مستوى أفضل من التحصيل والمخرجات التربوية في الوضع التربوي والاقتصادي

---

1 – انظر المادة /2/ من القانون رقم /39/ لعام 1975 بشأن تأهيل المعاقين.

2 – وزارة التضامن الاجتماعي من الوزارات المستحدثة اسمياً منذ التشكيل الوزاري عام 2005 وذلك بعد دمج وزارة الشؤون مع وزارة التموين وأصبحتا وزارة واحدة في مصر، ومن ثم أصبح الاختصاص منوطاً بوزير الشؤون الاجتماعية.

العام للدولة، لبلوغ أقصى قدر من الاستقلالية، مع ضمان الجودة والسلامة والأمان داخل مؤسسات الإعداد المهني[1].

وأنشئ القانون الجديد رقم /10/ لعام 2018 مجلساً قومياً للأشخاص ذوي الإعاقة[2]، بدلاً من المجلس الأعلى لتأهيل المعاقين الذي تم إنشاؤه في القانون الملغى رقم /39/ لعام 1975، وفي ذلك توجه واضح للمشرع المصري للاهتمام بتأهيل المعاقين.

وألزم المشرّع جميع الوزارات، والهيئات العامة، ووحدات الأدارة المحلية والجهات المعنية، بمراعاة المشروعات والبرامج التي يضعها المجلس في مجال الإعاقة وذلك بالتعاون والتنسيق معه.

---

1 – انظر المادة /4/ والمادة /18/ من القانون رقم /10/ لعام 2018.

2 – صدر قانون تشكيل المجلس القومي للإعاقة رقم /11/ لعام 2019 ويتكوّن هذا المجلس من رئيس، ونائب للرئيس، وتسعة عشر عضواً من الشخصيات العامة، وتشمل ثمانية من الأشخاص ذوي الإعاقة، وأربعة من ممثلي المجتمع المدني، وخمسة من الخبراء في مجال الإعاقة، ورئيس الاتحاد العام للجمعيات الأهلية، ورئيس الاتحاد النوعي للجمعيات العاملة في مجال الإعاقة.

ومن أبرز اختصاصات المجلس القومي لشؤون ذوي الأعاقة اقتراح السياسة العامة للدولة في مجال تنمية وتأهل ودمج وتمكين الأشخاص ذوي الإعاقة في مجالات الصحة والعمل والتعليم وغيرها.

والجدير بالذكر بالنسبة إلى تأهيل المعاقين في مصر أنه بعد تدريب وتأهيل المعاق في المعاهد التابعة للدولة، كما سلف البيان، يمنح شهادة رسمية معتمدة من الوزارة المختصة بالتضامن الاجتماعي موضحاً فيها المهنة التي يستطيع القيام بها وتمنح هذه الشهادة مجاناً دون أي رسوم[1].

وتلتزم الوزارة المختصة بشؤون العمل والجهات الإدارية التابعة لها بإنشاء سجل لقيد الأشخاص ذوي الإعاقة من راغبي العمل[2]، وإعانتهم في الوصول إلى فرص العمل المناسبة لمؤهلاتهم وخبراتهم طبقاً للأولوية المقررة قانوناً، وتسجل بياناتهم بقاعدة البيانات المخصصة لذلك بالتنسيق مع الوزارة المختصة بالتضامن الاجتماعي والمجلس القومي[3].

ب- الوظائف التي يتم حجزها للمعاقين وفق أحكام القانون رقم /10/ لعام 2018:

---

1 – انظر المادة رقم /19/ من القانون رقم /10/ لعام 2018.

2 – عرفت المادة /13/ من القانون رقم /10/ لعام 2018 سجل الأشخاص ذوي الإعاقة راغبي العمل بأنه السجل المنشأ بالوزارة المختصة بشؤون العمل والجهات الإدارية التابعة لها، والمخصص لقيد أسماء الأشخاص طالبي العمل من ذوي الإعاقة، والذي تثبت فيه البيانات الخاصة بمستوى التأهيل أو المؤهل العلمي، والعمل والمكان المناسب للطالب، والعمل الذي تم إلحاقه به، وتاريخ الالتحاق، وتقارير المتابعة.

3 – انظر المادة رقم /21/ من القانون رقم /10/ لعام 2018.

ألزم القانون رقم /10/ لعام 2018 الجهات الحكومية وغير الحكومية وكل صاحب عمل ممن يستخدم عشرين عاملاً فأكثر، سواء أكانوا يعملون في مكان واحد أم في أماكن متفرقة، وأياً كانت طبيعة عملهم، بتعيين نسبة (5%) من عدد العاملين على الأقل من الأشخاص ذوي الإعاقة الذين ترشحهم الوزارة المعنية بشؤون العمل والجهات الإدارية التابعة لها من واقع السجل المنصوص عليه في المادة /21/ السالفة الذكر، ويقوم المجلس القومي لذوي الإعاقة بالتنسيق مع الوزارة المختصة بمتابعة هذه الجهات للتأكد من الالتزام بتشغيل النسبة المقررة للأشخاص ذوي الإعاقة وظروف العمل الخاصة بهم.

وفي جميع الأحوال، يجب على كل من يوظف شخصاً ذا إعاقة إخطار الجهة المختصة بذلك بكتاب موصى عليه بعلم الوصول، خلال الشهر الأول من تاريخ تسليمه العمل[1].

ويترتب على ماتقدم أنه لا يجوز للجهات العامة أن تقوم بتعيين غير المعاقين في النسبة المذكورة آنفاً، وإلا تكون قد خالفت القانون.

وقدعاقب القانون رقم /10/ لعام 2018 في المادة /45/ منه كل من يخالف أحكام المادة /22/ السالفة الذكر بالحبس لمدة تتجاوز السنة، بالإضافة لغرامة لا تقل عن عشرة آلاف جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين.

---

1 – انظر المادة رقم /22/ من القانون رقم /10/ لعام 2018.

وتقتضي الإشارة إلى أن الوظائف والأعمال التي يشغلها المعوقون في وحدات الجهاز الإداري للدولة والوحدات الاقتصادية التابعة لها تحدد بقرار من وزير الشؤون الاجتماعية بالاتفاق مع الوزير المختص.

وقد صدرت عن رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة تعليمات بشأن تيسير تعيين المعاقين لجهة تحديد نسب الوظائف، والمبادئ الواجبة التطبيق بصدد شغل هذه الوظائف بالتنسيق مع الجهاز المذكور، لجهة حجز النسبة المقررة ومسميات الوظائف، ودرجاتها المالية، والموافقة على اتخاذ إجراءات التعيين، وكيفية إصدار القرارات اللازمة لذلك[1].

ويستفاد مما تقدم أن تخصيص نسبة الـ (5)% السالفة الذكر من عدد العمال في الجهات الحكومية وغير الحكومية المشار إليها يعني أنها تمثل بالفعل حجز وظائف في حدود هذه النسبة للمعاقين دون غيرهم، أي ليس مجرد إعطائهم أولوية في التعيين في هذه الوظائف فقط.

والجدير بالذكر، وما يجب ملاحظته مما تقدم، أن القانون أعفى المعاقين من شرطين أساسيين من الشروط التي يجب توفرها في الموظف العام، وهما:

1- شرط اللياقة الصحية.

2- شرط اجتياز الامتحان المقرر لشغل الوظيفة العامة.

---

1 - www.caoa.gov.egموقع الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في مصر.

وأخيراً، تجدر الإشارة وبشيء من التفصيل في هذا المقام إلى الجدل الذي أثير حول دستورية القانون الملغى رقم /39/ لعام 1975 والنسبة المخصصة فيه لتوظيف ذوي الإعاقة، إلا أن المحكمة الدستورية العليا المصريّة خلصت إلى دستوريته مستندة إلى عدة مبررات[1].

ولأهمية هذا الحكم ولاتصاله الوثيق بموضوع البحث، خصوصاً أن القانون الجديد رقم /10/ لعام 2018 الخاص بتأهيل ذوي الإعاقة قرر حجز ذات النسبة لتعين ذوي الإعاقة، سيتم استعراض الأسس التي قام عليها الطعن، وما انتهت إليه المحكمة الدستورية بهذا الصدد وفق الآتي:

***الأسس التي انطوى عليها الطعن:**

يعيب المدعي على المواد /10/ و/15/ و/16/ من القانون رقم /39/ لعام 1975 بشأن تأهيل المعاقين عدداً من العيوب الموضوعية:

أولها: مخالفة مبدأ المساواة أمام القانون، قولاً بأن من يملكون سلطة التعيين في وحدات الجهاز الإداري للدولة أو الهيئات العامة أو القطاع العام، ملزمون وعلى ما تقضي به المادة العاشرة من هذا القانون بتخصيص عدد من الوظائف داخل وحداتهم لا تقل نسبتها عن (5)% من

---

1 – القضية رقم /8/ لسنة /16/ قضائية، الجريدة الرسمية، العدد/35/ في 31 أغسطس 1995، للاطلاع راجع: د. يسري محمد العصار، المبادئ التي أرستها المحكمة الدستورية العليا في مجال الوظيفة العامة، القاهرة، 2010، ص85 وما بعد.

مجموع عدد العاملين بها، يتم استنفادها عن طريق شغلها بالمعاقين إذا كانوا مسجلين في مكاتب القوى العاملة، ومرشحين من قبلها.

ولا يعدو ذلك أن يكون تمييزا منهياً عنه بنص المادة /40/ من الدستور، ذلك أن المشرع آثر المعاقين بعدد من الوظائف، وحرم غيرهم من التزاحم عليها، من دون أن يستند التمييز بين هاتين الفئتين إلى أسس موضوعية، ومنحهم بالتالي أولوية في فرص العمل لا يجوز تقريرها إلا من خلال النصوص الدستورية ذاتها.

وآية ذلك أنه حين آثر الدستور فئة من المواطنين بمثل تلك الميزة لأسباب تتعلق بها، أورد في شأنها حكماً صريحاً يكون كافلاً لها، وهو ما نحاه فعلاً في المادة (15) منه التي تخوّل المحاربين القدماء والمصابين في العمليات الحربية وبسببها، وزوجات الشهداء، وأبنائهم، أولوية في فرص العمل وفقاً للقانون.

فإذا ما أهدر المشرّع مبدأ المساواة من خلال المعاملة التفضيلية التي كفلها لبعض المواطنين، بأن قدم بعضهم في مجال فرص العمل على غيرهم، كان ذلك خروجا على أحكام الدستور نصا وروحا.

ثانيها: إن الحق في التعاقد يندرج تحت الحرية الشخصية التي كفلتها المادة /41/ من الدستور، واعتبرتها من الحقوق الطبيعية التي لا يجوز الإخلال بها، أو تقييدها دون حق، بيد أن المادة العاشرة من القانون رقم

/39/ لعام 1975 المشار إليه –عدواناً من جانبها على حرية التعاقد – ألزمت المخاطبين بها باستخدام معوقين لا يحتاجونهم، ويمثلون عمالة زائدة، تقترن بها أعباء مالية ضخمة لا سبيل لدفعها.

ثالثها: إن الأصل في الاقتصاد القومي وعملاً بنص المادة /23/ من الدستور أن ينظم وفقا لخطة تنمية شاملة تكفل زيادة الدخل القومي، وعدالة التوزيع، وفرض استخدام المعاقين بقوة القانون يؤثّر واقعاً في عملية الإنتاج، ولا يوفر إنماء للدخل القومي.

رابعها: إن المشرّع بدلاً من أن يقرر للمعاقين معاشاً لعجزهم عن العمل في الحدود التي بينها القانون وفقاً لنص المادة /17/ من الدستور، ابتدع طريقاً آخر يقوم على استخدام المعاقين في وحدات الجهاز الإداري بالدولة والهيئات العامة والقطاع العام، فحمّلهم بذلك ما لا يطيقون، معفياً الدولة – في الوقت ذاته –من القيام بدورها الاجتماعي في مجال تقرير معاشاتهم التي تعينهم بها على مواجهة عجزهم.

خامسها: إن العقوبات التي قررها القانون رقم /39/ لسنة 1975 الآنف البيان، ليس لها من سند في الدستور، وهي لذلك تعد افتئاتاً على الحرية الشخصية وتقييدا لها دون حق.

كذلك إن نصّ المادة /16/ من هذا القانون مؤداه إيقاع عقوبتين عن فعل واحد، هما الأجر التقديري للوظيفة التي رُشّح المعاق لها، ولمدة عام من ناحية؛ وعقوبة الغرامة أو الحبس، أو كلتاهما من ناحية أخرى.

وتعدّ عقوبة الحبس إكراهاً بدنياً، وكان يكفي استبدال التعويض بها لجبر الأضرار الناشئة عن الإخلال بالتزامات من طبيعة مدنية.

يؤيد ذلك أن الفعل المؤثم قانوناً هو الامتناع عن تعيين المعاقين، ويتصل هذا الامتناع بالمجال الذي تعمل فيه الإرادة على صعيد العقود المدنية، وليس مألوفاً ولا جائزاً دستورياً، أن يكون الجزاء الجنائي مقابلاً لعدم إبرامها.

ولكن المحكمة الدستورية قضت بالجلسة العلنية المنعقدة في يوم السبت /5/أغسطس عام 1995 م، الموافق /8/ ربيع الأول عام 1416 هـ **برفض الدعوى بعدم دستورية المواد المطعون فيها، وقررت أنها لا تتضمن اي مخالفة لنصوص الدستور، وأسست قضاءها على الأسباب التالية:**

أولاً– حيث إنه، وإن صح القول بأن تقرير أولوية لبعض المواطنين على غيرهم في مجال العمل **لا يجوز إلا بناء على نص في الدستور**، إلا أن استخدام المعاقين داخل كل وحدة من وحدات الجهاز الإداري للدولة، أو الهيئات العامة، أو القطاع العام، من خلال تخصيص عدد من وظائفها لا

يزيد عن (5)% من مجموع عدد العاملين بكل وحدة، لا يعتبر تقريراً لأولويتهم على من عداهم، ذلك أن الأولوية في مجال العمل – وأياً كانت الأداة القانونية التي أنشأتها – تعني في المقام الأول، أن يتقدم أصحابها على غيرهم من العاملين مستأثرين من دونهم بالوظائف الشاغرة، فلا يلج أبوابها أحد ليزاحمهم فيها، أو يتقاسمها معهم، بل ينفردون بها، ويتصدرون شغلها، ليكون احتكارهم لها واقعا حياً، معززاً بقوة القانون، ومتضمّناً استبعاد غيرهم من أن يطلبوا لأنفسهم نصيباً منها، مادام أن من يتقدمونهم قانوناً، ما برحوا غير مستوفين لاحتياجاتهم الوظيفية بكاملها.

ولا تخصيص حصة للمعاقين مقدارها (5)% من مجموع عدد العاملين بالوحدة الإنتاجية أو الخدمية وفقاً لنص المادة العاشرة من القانون رقم /39/ لعام 1975 بشأن تأهيل المعاقين ذلك أن المعاقين وفقاً لحكمها، لا يتقدمون على غيرهم لاستيفاء حصتهم هذه، التي لا يتحدد نطاقها إلا بنسبتها إلى مجموع العاملين في تلك الوحدة، وهو ما يعني أن لهم نصيباً في مواقع العمل الشاغرة لا يستغرقها، ولا يُنحى من سواهم عنها، بل يطلبونها إلى جانبهم ومعهم.

ثانياً–إنّ ما نص عليه الدستور في المادة /7/ من قيام المجتمع على أساس من التضامن الاجتماعي يعني وحدة الجماعة في بنيانها وتداخل مصالحها لا تصادمها، وإمكان التوفيق بينها ومزاوجتها ببعض عند

تزاحمها، واتصال أفرادها وترابطهم ليكون بعضهم لبعض ظهيراً، فلا يتفرقون بدداً أو يتناحرون طمعاً، أو يتنابذون بغياً، وهم بذلك شركاء في مسئوليتهم قبلها، لا يملكون التنصّل منها أو التخلّي عنها، وليس لفريق منهم بالتالي أن يتقدم على غيره انتهازاً، ولا أن ينال من الحقوق قدراً منها يكون بها عدواناً أكثر علواً، بل يتعين أن تتضافر جهودهم لتكون لهم الفرص ذاتها، التي تقيم لمجتمعاتهم بنيانها الحق، ولا تخلّ –في الوقت ذاته –بتلك الحماية التي ينبغي أن يلوذ بها ضعفاؤهم، ليجدوا في كنفها الأمن والاستقرار.

وحيث إن ذلك مؤداه أن تدابير اقتصادية واجتماعية وتشريعية يتعين ضمانها في شأن المعاقين، تأخذ واقعهم في اعتبارها، ولا تنحي مشكلاتهم عن دائرة اهتمامها، بل تولّيها ما تستحق من الرعاية، لتقدم لهم عونا يتلاءم وأوضاعهم، **وليس ذلك تمييزاً منهياً عنه دستورياً، بل هو نزول على حكم الضرورة، وبقدرها.**

ثالثاً–وحيث إن المدعي عاب على النصوص المطعون فيها إخلالها بحرية التعاقد التي يندرج مفهومها تحت الحرية الشخصية التي كفلها الدستور بنص المادة /41/، واعتبرها من الحقوق الطبيعية الكامنة في النفس البشرية، وإن جوهر هذا الإخلال يتمثّل في إلزامها إياه باستخدام معوقين لا

يحتاجهم، ويمثلون عمالة زائدة، تقترن بها أعباء مالية ضخمة عليه أن يتحملها.

وحيث إن هذا الطعن مردود بأن حرية التعاقد –وأياً كان الأصل الذي تتفرع عنه أو ترد إليه –لا تعني على الإطلاق أن يكون لسلطان الإرادة دور كامل ونهائي في تكوين العقود، وتحديد الآثار التي ترتبها، ذلك أن الإرادة لا سلطان لها في دائرة القانون العام. وقد يورد المشرّع في شأن العقود –حتى ما يكون واقعاً منها في نطاق القانون الخاص –قيوداً يرعى في ضوئها حدوداً للنظام العام لا يجوز اقتحامها؛ وقد يخضعها لقواعد الشهر أو لشكليّة ينصّ عليها، وقد يعيد إلى بعض العقود توازناً اقتصادياً اختل فيما بين أطرافها، وهو يتدخل إيجابيا في عقود بذواتها محوَراً من التزاماتها انتصافاً لمن دخلوا فيها من الضعفاء، مثلما هو الأمر في عقود الإذعان والعمل، ولازال يقلص من دور الإرادة في عقود تقرر تنظيماً جماعياً ثابتاً، كتلك التي تتضمن تنظيما نقابيا، بما مؤداه أن للمشرع أن يرسم للإرادة حدوداً لا يجوز أن يتخطاها سلطانها، ليظل دورها واقعا في إطار دائرة منطقية، تتوازن الإرادة في نطاقها، بدواعي العدل وحقائق الصالح العام. ومن ثم لا تكون حرية التعاقد المحددة في ضوء هذا المفهوم حقاً مطلقاً، بل موصوفاً، فليس إطلاق هذه الحرية وإعفاؤها من كل قيد بجائز قانوناً، وإلاّ آل أمرها سراباً أو انفلاتاً.

وحيث إن مؤدى ما تقدّم أن ضمان الحرية لا يعني غلّ يد المشرّع عن التدخل لتنظيمها، ذلك أن الحرية تفيد بالضرورة مباشرتها دون قيود جائرة، وليس إسباغ حصانة عليها تعفيها من تلك القيود التي تقتضيها مصالح الجماعة، وتسوغها ضوابط حركتها، ومتى كان ذلك، وكانت القيود التي فرضتها النصوص المطعون عليها على من يملكون سلطة التعيين في القطاع العام، **غايتها ضمان فرص حقيقية للمعاقين تكفل إنصافهم في مجال العمل، فإن الطعن فيها لجهة إخلالها بحرية التعاقد، ومخالفتها بالتالي لنص المادة /41/ من الدستور، يكون على غير أساس**[1].

ثالثاً–في سورية:

نظّم المشرّع السوري تعيين المعاقين في الوظفة العامة، واستفادتهم من فرص العمل بموجب أحكام المادة رقم /7/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 وتعديلاته[2]، التي تنصّ على الآتي: "على الجهات العامة تشغيل المعاقين المؤهلين وفق الأوضاع

---

1 – د. محمد أنس جعفر، د. أشرف أنس جعفر، الحقوق الدستورية للموظف العام، مرجع سابق، ص96 ومابعد.

2 – يلاحظ أنه بموجب المادة رقم/7/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (1) لعام 1985 المُلغى كان تشغيل المعاقين جوازياً للإدارة.

والشروط التي تحدد بقرار من مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير الشؤون الاجتماعية والعمل[1]، على ألاّ يتجاوز عددهم نسبة /4/ بالمئة من الملاك العددي للجهة العامة "، وكذلك القانون رقم /34/ لعام 2004 المتضمن قانون المعاقين[2].

1- بموجب المرسوم التشريعي رقم /15/ لعام 2013 تمّ إحداث وزارة للشؤون الاجتماعية ووزارة أخرى للعمل، وقضى المرسوم أن تتولى وزارة الشؤون الاجتماعية الاختصاصات والمهمات التي كانت تتولاها وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل والمتعلقة بالشؤون الاجتماعية ." وبالفعل صدر المرسوم التشريعي رقم /50/ لعام 2013 المتضمن تحديد مهمات الوزارة المذكورة، وأسند في الفقرة (13) من المادة الأولى منه موضوع الإعاقة بصفته مهمة من مهماتها، ثم صدر القانون رقم /16/ لعام 2016 القضي بإحداث وزارة باسم (وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل) وأعطى للوزارة المذكورة الاختصاصات التي كانت تتولاها كل من وزارة الشؤون الاجتماعية ووزارة العمل.

2 – المعدل بالمرسوم التشريعي رقم /46/ تاريخ 2009/8/16 لجهة تعديل تشكيل المجلس المركزي لشؤون ذوي الإعاقة بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير ويتكون من:

الوزير رئيساً، وعضوية كل من معاوني وزراء (الصحة – التربية–الإدارة المحلية والبيئة– التعليم العالي–المالية – الإعلام–الأوقاف–مدير الخدمات الاجتماعية بوزراة الشؤون الاجتماعية والعمل–ثلاثة ممثلين عن الجمعيات–ثلاثة من المعاقين–خبيرين في شؤون الإعاقة)

وتنفيذاً لنص المادة الآنفة الذكر تم إصدار قرار مجلس الوزراء رقم (12/م.و) تاريخ 2005/3/30 الذي نظّم موضوع تعيين المعاقين.
وقد طرأت تعديلات كثيرة على القرار المذكور إلى أن ألغي فيما بعد نهائياً، وذلك بموجب المادة رقم /5/ من قرار مجلس الوزراء رقم (74/م.و) تاريخ 2010/10/30، **ومن ثم صدر قرار رئاسة مجلس الوزراء رقم /15/م. و تاريخ 2017/3/16 المعمول به، والنافذ حالياً، بشأن تعيين المعاقين في الوظائف العامة وفق النسبة التي قررها القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 وتعديلاته.**

وقد حدد القرار المذكور المقصود بالشخص ذي الإعاقة في مجال تطبيق حكم الفقرة /ثانياً/ من المادة /7/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 وتعديلاته.

حيث قضت المادة الأولى منه بالآتي: "يقصد بالشخص ذي الإعاقة في مجال تطبيق حكم الفقرة ثانياً من المادة /7/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004، كل شخص من ذوي الإعاقة يحمل بطاقة إعاقة صادرة عن مديرية الشؤون الاجتماعية والعمل المختصة استناداً إلى:

أ- التصنيف الوطني للإعاقة المعتمد أصولاً[1].

ب- تقرير اللجنة المركزية للمعاقين، المعروضة على اللجنة، وغير الواردة في التصنيف الوطني للإعاقة".

وكذلك حدد القرار المذكور شروط تعيين الشخص ذي الإعاقة، وهو ما ستتم معالجته في محله من هذا البحث، وقرر كذلك تشكيل لجان فرعية في كل محافظة لتحديد ملاءمة الشخص ذي الإعاقة للعمل الذي سيعين فيه، مؤلفة من:

-مدير الشؤون الاجتماعية والعمل رئيساً

-ممثّل عن مديرية الصحة عضواً

-ممثّل عن المجلس الفرعي لشؤون المعاقين[2] في المحافظة عضواً

---

1 - بموجب المادة /14/ من القانون رقم 34/ لعام 2004 يعتمد التصنيف الوطني للإعاقة أساساً لمنح بطاقة المعاق، ويصدر هذا التصنيف بقرار من الوزير بالتنسيق مع وزارة الصحة، وتذكر فيها الحاجة إلى مرافق أم لا.

2 - قضت المادة /2/ من المرسوم التشريعي رقم /46/ تاريخ 2009/8/16 بالآتي:

أ-يشكل المجلس الفرعي في كل محافظة بقرار من الوزير بناء على اقتراح المحافظ ويتكون من:

المحافظ	رئيساً
عضو المكتب التنفيذي في المحافظة	عضواً
المدير	عضواً
مدير الصحة	عضواً

-ممثّل عن الجهة العامة التي سيتم التعيين فيها	عضواً

وبموجب الفقرة /ب/ من المادة الثالثة من القرار المذكور آنفاً، تكلف اللجنة المذكورة بتحديد مدى ملاءمة الشخص ذي الإعاقة للعمل الذي سيعين فيه.

وقضت المادة /4/ من القرار المذكور أيضاً بالآتي: "تلتزم الجهات العامة بتعيين ذوي الإعاقة، وذلك ضمن نسبة لا تتجاوز 4% من الوظائف الواردة في ملاكاتها".

مما تقدم، وفي ختام هذه الفقرة المتعلّقة بالوظائف المحجوزة لذوي الإعاقة في سورية، يمكن ملاحظة أن النسبة التي حجزها المشرع السوري لتعيين ذوي الإعاقة هي نسبة متقاربة مع النسبة التي حجزها كل من المشرعين المصري والفرنسي.

مدير التربية	عضواً
مدير المالية	عضواً
مدير الأوقاف	عضواً
رئيس دائرة الخدمات الاجتماعية في المديرية	عضواً
ثلاثة من المعاقين يسميهم المحافظ	عضواً
خبير في شؤون الإعاقة يسميه المحافظ	عضواً

وحبذا لو يتبع المشرع السوري في معالجته لموضوع الوظائف المحجوزة لذوي الشهداء ذات الطريقة التي عالج فيها مسألة حجز الوظائف للمعاقين من خلال تحديد نسبة معقولة تتوافق مع النسبة المحجوزة في الدول التي أخذت بهذا النظام.

إلا أنه مع تأييدنا لما سلكه وقرره المشرع في سورية في هذا الصدد تجدر الإشارة إلى النقاط التالية:

أولاً–لم يحدد المشرّع في سورية سواءً من خلال النص في القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 أو في قرار مجلس الوزراء السالف الذكر، طبيعة الوظائف التي يتم حجزها أو تعيين ذوي الإعاقة فيها، وإنما ترك الباب مفتوحاً من دون تحديد.

وما تقدم هو أمر منتقَد لعدم انسجامه مع طبيعة وفلسفة مؤسسة الوظائف المحجوزة، ومبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة، الذي يؤكد على استثنائية نظام الوظائف المحجوزة، وأنه يجب تطبيقه في أضيق الحدود، كما سلف البيان.

ثانياً–لم يوضح المشرع عندما عالج موضوع حجز نسبة من الوظائف لتعيين المعاقين والتي هي (نسبة /4/ بالمائة) من الملاك العددي للجهات العامة هل المقصود نسبة من هذا الملاك العددي، أم نسبة مضافة إلى الملاك تقاس إلى عدد الوظائف في هذا الملاك؟

ثالثاُ–لم ينظم المشرع في سورية مسألة الأولوية في التعيين بالنسبة لذوي الإعاقة (تاريخ تقديم الطلب أم منافسة بين المتقدمين، أم سجل ترتيب لدى الوزارة أو الجهات العامة) إنما أيضاً ترك الباب مفتوحاً والأمر طليقاً إلى السلطة التقديرية المطلقة للجهة العامة ومقيدة فقط بنسبة الـ (4)%.

وحبّذا لو أن المشرّع في سورية فعل كما المشرّع المصري عندما نظّم المسألة من خلال سجل أولوية يعتمد لدى الجهات الإدارية، كما سلف البيان في محله من هذا البحث.

بالإضافة إلى تخصيص معاهد خاصة لتأهيل المعاقين، وتحديد طبيعة الوظائف والأعمال التي يجب أن يشغلوها، وهو ما يجنّب المرفق العام الوقوع في مطبّ البطالة المقنعة[1].

---

1 – البطالة المقنعة: هي مصطلح يعبر عن مجموعة من العمال الذين يحصلون على أجور أورواتب دون مقابل من العمل أو الجهد الذي تتطلبه الوظيفة، وهي نسبة إذا تم سحبها من مجال العمل لا يترتب على خروجهاأي نقص في إجمالي إنتاج الشركة أو المؤسسة التي هم موظفون فيها، وربما زاد الإنتاج إذا لم يبقُ في وظائفهم وللمزيد من التفاصيل انظر: رمزي زكي، الاقتصاد السياسي للبطالة، مجلة عالم المعرفة، العدد 226، الكويت، أكتوبر 1997.

رابعاً–لم ينص المشرع الدستوري في سورية على التزام الدولة بتأمين فرص عمل للمعاقين على أن يتم تنظيم ذلك بقانون، وذلك بخلاف ما فعل المشرع الدستوري المصري كما سلف بيانه، وهو أمر حبذا لو فعله المشرع الدستوري السوري، **فذلك يشكل ضمانة حقيقية لنظام الوظائف المحجوزة، ويجعله نظاماً مقرراً دستورياً تنظمه القوانين تنظيماً يحقق الغاية المرجوة من تقريره دستورياً.**

في ختام هذا المبحث يكون قد تم الانتهاء من معالجة موضوع" النطاق الشخصي للوظائف المحجوزة" وبيان شقّيه، الشق الأول: بالنسبة إلى ذوي الشهداء، أو المصابين بالعمليات الحربية في سورية، والدول محلّ المقارنة، وكذلك الشق الثاني: المتعلّق بالمعاقين وحجز الوظائف لتعيينهم بها، وتم التأكيد على ضرورة عدم التوسّع في النطاق الشخصي للوظائف المحجوزة بالرغم من وجود مبررات له، وكذلك ضرورة قوننة هذا النطاق في نصوص صريحة، مع التأكيد على الدور الكبير الذي أداه التقدم العلمي والتكنولوجي والتدريب المهني في اتساع هذا النطاق.

وسيتم في المبحث الثاني من هذا الباب التطرق إلى دراسة النطاق الثاني للوظائف المحجوزة، ألا وهو النطاق الموضوعي، وفق ما سيتم بيانه لاحقاً من خلال مطلبين.

المبحث الثاني
النطاق الموضوعي للوظائف المحجوزة

لا بدّ بدايةً من التأكيد، كما سلف البيان، على أنّ مبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة ليس مبدأً مطلقاً، إنما ترد عليه استثناءات، ومن أهم هذه الاستثناءات الصريحة موضوع الأطروحة، الموسوم بنظام الوظائف المحجوزة، والذي لا يخل بالمبدأ بوجه عام، مادام هذا الاستثناء مقتصراً على نطاقه المنطقي والمعقول ملتزماً حدود المقتضيات الانسانية التي تمثّل جوهر وجوده.

ولما تقدم كان لا بدّ من الحديث والبحث بشيء من التحليل في النطاق الموضوعي لنظام الوظائف المحجوزة، إضافة إلى النطاق الشخصي الذي سلف بيانه في محله من هذا البحث، بحيث لا يطول نظام الوظائف المحجوزة أنواع الوظائف كافة في السلم الوظيفي: العليا والدنيا، أو الأساسية والثانوية، إنما يقتصر على الوظائف الذي تتناسب وطبيعة هذا النظام، ومبررات وجوده.

بناءً ما سبق يمكن القول إن المقصود بالنطاق الموضوعي للوظائف المحجوزة إنما هو نوع الوظائف التي يطولها الحجز، خصوصاً لناحية اتساع هذه الوظائف، أو ضيقها، من حيث الكم، ومن حيث النوع.

ويمكن الملاحظة في هذا الصدد أن المشرع في الدول محل المقارنة، وكذلك في أغلب الدول التي أخذت بنظام الوظائف المحجوزة، إنما يتجه إلى تضييق النطاق الموضوعي للوظائف المحجوزة، لكونه كما يتم التأكيد دائماً في هذا البحث، يمثل وخروجاً عن الأصل العام المقرر في شغل الوظائف العامة.

لما تقدم سيتم في هذا المبحث الوقوف على طبيعة الوظائف التي يطولها نظام الوظائف المحجوزة ونوعها، وكذلك بيان الضمانات المقررة لممارسة أعباء هذه الوظائف بما يتناسب وطبيعة شاغليها، ومبررات هذا الإشغال، وذلك من خلال تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين وفق الآتي:

المطلب الأول: الوظائف التي يشملها نظام الوظائف المحجوزة.

المطلب الثاني: الضمانات المقررة لممارسة أعباء الوظائف المحجوزة.

المطلب الأول
الوظائف التي يشملها نظام الوظائف المحجوزة

إن حماية بعض أفراد المجتمع لأسباب إنسانية، أو طبيّة، أو عسكرية، وخصوصاً ذوي الشهداء والمصابين في العمليات الحربية، تبرر الغاية من نظام الوظائف المحجوزة، فلكون هذه الفئات شاركت في الحروب، أو تحمّلت ويلاتها وآثارها الضّارة، أو قد تكون من أقارب المجنّدين، أو محرومة بالطبيعة لظروف خاصة من التمتّع بكامل قواها الجسدية، أو الذهنية، كأن تكون معوقة، أو قد تكون فقدت وظيفتها وأصبحت بلا دخل نتيجة سياسة عامة اتخذتها الدولة[1].

لما تقدم فإن للوظائف المحجوزة نطاقاً خاصاً لا يمتدّ عادة إلى غير الوظائف الدنيا في الهيكل الوظيفي، أما الوظائف الرئيسة فالأصل ألاّ يشملها هذا النظام، حتى لا يترتّب على ذلك تغليب مصلحة الفئات المشمولة به على المصلحة العامة التي من المفترض أن تكون هي الغاية والهدف[2].

1- د. أشرف محمد أنس، التنظيم الدستوري للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص176.

2 - د. طلعت حرب محفوظ، مبدأ المساواة في الوظيفة العامة، مرجع سابق، 386.

وسيتم من خلال هذا المطلب بيان ما إذا كان نظام الوظائف المحجوزة يقتصر على الوظائف الثانوية أو الدنيا في الهيكل الوظيفي، أم يطول الوظائف الرئيسة أو العليا في الهيكل الوظيفي؟

لأنه كلما صعدنا بسلم الوظائف إلى أعلى الدرجات الوظيفية كانت المسؤولية والمهمات أكبر، وهو ما يتطلّب من شاغليها جهداً بدنياً وعقلياً كبيراً للنهوض بأعبائها والقيام بأعمالها على أكمل وجه.

وقد سبق أن تم البيان في محلّه من هذا البحث أن الوظائف المحجوزة هي غالباً وظائف محددة على سبيل الحصر، يقتصر التعيين فيها على فئات معينة، وسيتم من خلال هذا المطلب الوقوف على طبيعة هذه الوظائف التي من المفترض أن يتم حجزها للمقتضيات المختلفة السالفة البيان.

وتقتضي طبيعة الوظائف المحجوزة أن تتناسب في هذا النظام مع وضع المستفيدين منه من مشوّهي الحروب والعاجزين جزئياً، أي يجب أن يكون تعيين المشمولين به في وظائف لا تؤثر حالتهم الصحية أو الذهنية في كفاءة أدائهم لها، أو يقلّ فيها هذا التأثير[1].

---

1 – مصطفى سالم مصطفى النجفي، المساواة ودورها في تولي الوظائف العامة، مرجع سابق، ص212–215

ويصدق هذا الوصف على الوظائف الدنيا في الهيكل الوظيفي؛ لأنها تتطلّب في شاغليها مواصفات تقل في صعوبتها عما تتطلّبه الوظائف العليا والرئيسة، فهذه الوظائف لا تتطلب قدرات بدنية وجسمانية عالية، حيث تكون الواجبات والمسؤوليات على قدر الوظائف المعطاة لهم، وتتناسب مع إمكانياتهم البدنية والجسمانية، وبالتالي لا يحتاجون إلى التدريب على أعمال هذه الوظائف، وتكون أكثر ملاءمة لحالاتهم الصحية[1].

لما تقدّم يجب أن يكون في المرشّح للوظيفة صلاحية ما تتوازى وتتلاءم مع مستلزمات هذه الوظيفة بما يمكنه من تحمل أعبائها وواجباتها للنهوض بتسيير المرفق العام الذي يعمل به بصورة مستمرة ومنتظمة[2].

وبالنظر إلى طبيعة الخاصة للأشخاص المشمولين بالوظائف المحجوزة كما سلف البيان، وخصوصاً ذوي الاحتياجات الخاصة، فإن التدريب الذي يحصل عليه هؤلاء يمكنهم من اكتساب مهارات تعمل على إيجاد نوع من التوازن بين حالاتهم الصحية ومستلزمات الوظيفة، فتكون الوظائف الدنيا المكان الملائم لهم غالباً لأنها تتناسب مع حالاتهم الصحية

---

1 – د. محمود عاطف البنا، مبدأ القانون الإداري في الأموال العامة والوظيفة العامة، مرجع سابق، ص188–189.

2 – Roger Gregoire، La fonction Publique ،1954 ،p.172.

هذا من جهة، ولأنه يجب أن تكون المصلحة العامة محلّ رعاية واهتمام عند التخطيط للوظائف المحجوزة من جهة أخرى[1].

وهو ما فعله المشرّع المصري، كما سلف البيان في محلّه من هذا البحث عند الحديث عن النطاق الشخصي للوظائف المحجوزة، فيما يخص الوظائف المحجوزة للمصابين في العمليات الحربية، أو ذوي الاحتياجات الخاصة.

إلاّ أنه، وبالرغم من وجاهة ما تقدم من مبررات لعدم التوسع في النطاق الموضوعي للوظائف المحجوزة لجهة أهمية هذه الوظائف، **فإن بعض الدول عملت على التوسع في نطاقها بحيث وسّعتها لتشمل حتى الوظائف الرئيسة**، فتخصص نسبة من هذه الوظائف لبعض الفئات مثل العسكريين، وهو اتجاه المشرّع الألماني، إذ نجده يذهب إلى جواز حجز جميع الوظائف الدنيا ونسبة كبيرة من الوظائف العليا أو الرئيسة لهذه الفئات لإشغالها[2].

---

1 – د. محمود عاطف البنا، مبدأ القانون الإداري في الأموال العامة والوظيفة العامة، مرجع سابق، ص188–189.

2– د. أشرف محمد أنس جعفر، التنظيم الدستوري للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص177.

وكذلك هو الاتجاه ذاته الذي يفهم من موقف المشرّع السوري كما سلف البيان، **نتيجة عدم تحديده لوظائف معيّنة يتم حجزها** بالنسبة لتعيين ذوي الشهداء أو المصابين في العمليات الحربية فقط، أو عند تحديد نسبة من الوظائف التي يتم حجزها للمعاقين، **حيث كان نطاق الوظائف الموضوعي طليقاً لجميع الفئات الوظيفية في الهيكل الوظيفي من دون تحديد وظائف بعينها.**

وفي المقابل، إن القول بضرورة تحديد النطاق الموضوعي لهذه الوظائف يفسّر ما قرره المشرّع المصري من ضرورة ترتيب المرشّحين لهذه الوظائف في قوائم بحسب اللياقة البدنية، ونتائج الاختبارات المهنية التي تنظم، يهدف إلى إيجاد نوع من الضمانات بين المتقدمين أنفسهم، وبينهم وبين غيرهم، ولا يجوز للوزارات شغل الدرجات الشاغرة إلا بعد استدعاء المقيدين من الأفراد الذين يرومون الحصول على الوظائف العامة حسب ترتيب قيودهم.

فلا يجوز تخطّي هذا الترتيب، ولا يكون للإدارة أي سلطة تقديرية في هذا المجال، لذلك فإن مخالفة الإدارة لهذه القوائم وتخطّي الترتيب، أو

اختيار شخص من خارج من قيّدوا أسماءهم، يعدّ إخلالاً ومخالفة لتطبيق أحكام نظام الوظائف المحجوزة[1].

وبما أن نظام الوظائف المحجوزة يعدّ نظاماً استثنائياً يرد على الأصل العام، وهو المساواة بين جميع المواطنين في تولّي الوظائف العامة، الذين تتوفر فيهم مطالب وشروط شغل الوظيفة عند التعيين في هذه الوظائف، فيجب أن يطبّق في أضيق الحدود الممكنة، حيث تجري أغلب الدول في قوانينها الوظيفية على إعمال هذه القاعدة، وإن كانت تختلف في مداها.

وأوضح مثال على ذلك ما تضمنّته تشريعات بعض الدول كإنكلترا والولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا من تقرير حجز الوظائف للمحاربين القدماء، في حين تطلب بعض الدول أن يكون المحارب قد أبلى بلاءً حسناً، أو أصيب في المعارك الحربية بعجز جزئي، وهو المعمول به في مصر، وذلك بقصد التضييق من قاعدة حجز الوظائف للمحاربين القدماء، **فالحكمة من هذا النظام هي تحقيق أهداف إنسانية واجتماعية بما لا يضر بالمصلحة العامة وبحيث تكفل الدولة لهم حياة مستقرّة التزاماً منها تجاه ما قدموه للوطن.**

---

1 – د. محمد السيد الدماصي، تولية الوظائف العامة، مرجع سابق، ص283.

وترجع الحكمة من سياسة التضييق هذه إلى أنّ الوظائف ذات المستويات الدنيا تتطلّب بطبيعتها مواصفات تقلّ من حيث مستوى صعوبتها عمّا هو مقرر للوظائف العليا، ولا تفرض على شاغلها قدراً كبيراً من المسؤوليّات والواجبات[1].

وبالتالي فإنّ المصلحة تقتضي أن يتم إسناد هذه الوظائف إلى المستفيدين من الوظائف المحجوزة، وذلك حتى نضمن قدرتهم على إنجاز ما يعهد إليهم من أعمال، مادامت قدراتهم الصحية مع الإعاقة لا تمنعهم من القيام بواجبات الوظيفة[2].

وفي هذا المقام يجب التأكيد على ضرورة توصيف الوظائف، لأنه سيساعد على تحديد الوظائف التي تتناسب وحالات المستفيدين من نظام حجز الوظائف.

أما إذا توسّعت الدولة في الأخذ والعمل بنظام الوظائف المحجوزة، بحيث يستفيد منها كل من انخرط في القوات المسلّحة للبلاد، أو اشترك في إحدى الحروب، أو غيرهم من الفئات المشمولة به، فان

---

1 – د. محمد السيد الدماصي، تولية الوظائف العامة، مرجع سابق، ص285.

2 – د. محمود أبو السعود حبيب، القانون الإداري، مرجع سابق، ص157.

ذلك يعدّ خروجاً على الحكمة التي يبتغيها المشرّع من إيجاد نظام الوظائف المحجوزة.

وبذلك الخروج عن هذه الحكمة تكون الدولة قد خرجت أيضاً عن الالتزام بالمبادئ الدستورية المتمثّلة بالعدل والمساواة بين جميع المواطنين في تولّي الوظائف العامة، ومنحهم فرصاً متساوية للدخول إليها، تلك المساواة التي تنص عليها معظم دساتير الدول الحديثة.

المطلب الثاني
الضمانات المقررة لممارسة أعباء الوظائف المحجوزة

سبق أن تم البيان في محله من هذا البحث بأن المشرّع الدستوري في أغلب الدول يضمّن الوثيقة الدستورية نصوصاً تؤكد على مبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة، وبالتالي فإن وجود هذا المبدأ في صلب الدستور أفاد هذا المبدأ إفادة كبيرة، فقد انسحبت عليه الحماية ذاتها التي تؤمن بها الشعوب لمواثيقها الدستورية، وكان لهذه الحماية أثرها الكبير في تقييد سلطات المشرّع العادي في علاقته بالنصوص الدستورية[1].

وكان لتقرير هذا المبدأ في الدساتير ومنع الالتفاف عليه دور كبير في إيجاد ضمانات لممارسة أعباء نظام الوظائف المحجوزة، وأهم هذه الضمانات تتمثّل بالتحديد الدقيق لتلك الوظائف، واقتصارها على بعض الوظائف المحدودة المسؤولية غالباً، فضلاً عن توفير التدريب اللازم لشاغلي تلك الوظائف.

1- د. نعمان الخطيب، النصوص الدستورية أهم ضمانات حقوق الإنسان، موسوعة حقوق الإنسان، إعداد: محمود شريف بسيوني، المجلد الثالث، دار العلم للملايين، الطبعة الأولى، بيروت، 1989، ص188، د. حسن علي، حقوق الإنسان، وكالة المطبوعات، الكويت بدون سنة طبع، ص61.

فهناك مجموعة من الضمانات التي تقرّر في مجال إعمال نظام الوظائف المحجوزة، ومنها ما يرد على الوظائف نفسها، ومنها ما يرد على الأشخاص المشمولين فيها، والغاية من هذه الضمانات المحافظة على الصبغة الاستثنائية لهذا النظام، خصوصاً لجهة تطبيقه بالقدر الذي تقتضيه مبررات وجوده فقط، من دون توسّع غير مبرر فيه، وسيتم من خلال هذا المطلب بيان أهم هذه الضمانات وفق الفقرات الآتية:

أولاً–الضمانات المقررة لصالح الوظيفة العامة:

هناك مجموعة من الضمانات المقررة لصالح الوظيفة العامة، وتتحقق هذه الضمانات من خلال الأمور الآتية:

1–**تقرير هذا النظام في نصوص قانونية صريحة:** ولا يهم بعد ذلك أن ترد هذه النصوص الصريحة في قانون الخدمة المدنية (الوظيفة العامة)، أو أن ترد في نصوص قانونية مستقلّة، ويجب كذلك أن تكون هذه النصوص القانونية صريحةً في تحديد نطاق هذا النظام، ومداه، وشروط الاستفادة منه، والنص على بطلان كل قرار فيه خروج على أحكامه[1].

1 – د. محمد السيد الدماصي، تولية الوظائف العامة، مرجع سابق، ص283.

ويستحسن في هذا الصدد أن ينص على هذا نظام الوظائف المحجوزة في صلب الوثيقة الدستورية استناداً إلى الأسباب التي أدت إلى وجود هذا النظام، ألا وهي العوامل الاجتماعية والإنسانية، ومن ثم يصدر قانون يتضمّن الأسس العامة التي يشتمل عليها هذا النظام، وتتولّى اللوائح الداخلية (التعليمات التنفيذية) الجوانب التنظيمية لما جاء في هذا القانون لأنه يعدّ تعويضاً لهؤلاء الأفراد مقابل ما قدموه المستفيدون من هذا النظام من تضحيات، وإشعاراً للجميع بمدى أهمية تلك التضحيات، وتكريماً لهم.

2-التحديد الدقيق للوظائف المحجوزة:

إن أهم الضمانات المقررة لممارسة أعباء الوظائف المحجوزة أن تكون محددة بنص القانون بصورة دقيقة، إذ إن تحديدها يبعد اللبس أو الغموض، أو التفسير المخالف للنصوص القانونية.

وتتحقق هذه الصورة من الضمانات في تضييق نطاق تطبيق هذا النظام الاستثنائي من خلال تحديد الوظائف المحجوزة التي يمكن أن يستفيد منها المشمولون به، ومن ذلك ما تشترطه قوانين الوظيفة العامة عادةً من أن يكون المشمول بالاستثناء قد أصيب بعجز جزئي أثناء الحرب، وليس مجرّد اشتراكه في إحدى الحروب[1]، أو أن المشمول بها لم يصدر منه أي سلوك يمس حسن السيرة، وألا يكون قد ارتكب عملاً مخلاً

1 – د. محمد السيد الدماصي، تولية الوظائف العامة، مرجع سابق، ص283.

بالشرف والاعتبار، إذ إن تقرير الإدارة لحجز تلك الوظائف لا يعني أن تغض الطرف عن ضرورة توفر الشروط الاساسية الأخرى اللازمة للتعيين[1].

3-قصر نظام الوظائف المحجوزة على الوظائف المحدودة المسؤولية:

سبق أن تم البيان في محلّه من هذا البحث أن الوظائف العليا عموماً تخرج عادة من نطاق الوظائف المحجوزة؛ لأنه يجب أن تراعى في هذا النظام، إضافة لمصلحة المستفيدين منه، مصلحة المرفق العام أيضاً، الذي يجب أن يسير في أفضل ظروف ممكنة[2]، ولكن، مع ما تقدم، إذا كانت ظروف هؤلاء الأشخاص الصحية والنفسية لا تحول دون شغل الوظائف العليا، فلا تثريب على الإدارة في ذلك، بشرط أن يتم بدقة متناهية، بحيث تقوم الإدارة بالتوفيق ما بين حالة الأشخاص المستفيدين من حجز الوظائف في هذه الحالة، وبين متطلّبات الوظائف[3].

1- د. يوسف الياس، المرجع العملي في شرح قوانين الخدمة المدنية والانضباط والتقاعد المدني، ط1، مؤسسة المعاهد الفنية، دار التقني للطباعة والنشر، بغداد، 1984، ص47.

2 – د. سليمان الطماوي، طرق اختيار الموظفين، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الثالث، 1965، ص211.

3 – د. أشرف محمد انس جعفر، التنظيم الدستوري للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص179.

علّة ذلك أن نظام حجز الوظائف العامة، كما أصبح واضحاً، إنما يعدّ استثناءً من الأصل العام الذي يقضي بالمساواة وتكافؤ الفرص في إشغال الوظائف العامة، إذ إن هناك شروطاً يحددها المشرع يجب توفرها في المرشح للوظيفة العامة، مادام حجز الوظائف استثناءً من الأصل العام، فبالتالي لا يجوز أن يكون عاماً ويشمل جميع الوظائف؛ لذا يرى البعض أنّ المجال الطبيعي للوظائف المحجوزة إنما يجب أن يتحدد نطاقه ضمن مجال الوظائف قليلة الأهمية في أدنى درجات التنظيم الإداري، التي لا تحتاج إلى تخصص أو إعداد فنّي خاص (كالكتبة وعمال الهاتف وعمال المراقبة ... الخ)، أو إلى مستوى عالٍ من الكفايات الجسمانية[1].

4-الالتزام بتدريب المستفيدين من نظام الوظائف المحجوزة:

إن كان نظام حجز الوظائف نظاماً استثنائياً اقتضته مبررات الإنسانية والاجتماعية، التي فرضت بدورها التغاضي عن بعض جوانب الصلاحية لشغل الوظيفة العامة في عنصر من عناصرها[2]، إلاّ أنّ ذلك يقتضي بالمقابل ضرورة تأهيل المستفيدين من هذا النظام كي يصبحوا صالحين لممارسة أعبائه الوظيفة، فضلاً عن تأهيلهم إلى الارتقاء إلى وظيفة

---

1 – د. محمود حلمي، نظام العاملين المدنيين بالجهاز الإداري والقطاع العام، مرجع سابق، ص64، د. نبيلة عبد الحليم كامل، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص132.

2 – د. محمد السيد الدماصي، تولية الوظائف العامة، مرجع سابق، ص286.

أعلى[1]، وهو ما يتحقق عملياً من خلال تنظيم دورات تدريبية جادة لهم، لكي يصبحوا على مستوى مقبول ولائق من الكفاءة بما يحقق مصلحة العمل الوظيفي[2].

أو أن تقوم الدولة بإنشاء معاهد متخصصة ومراكز تعليم مهني وأكاديمي لإعداد الأشخاص الراغبين في تولّي الوظائف العامة[3].

ثانياً-الضمانات المقررة لصالح المستفيدين من نظام الوظائف المحجوزة:

تتحقق الضمانات المقررة لصالح المستفيدين من الوظائف المحجوزة من خلال مراعاة جملة من الأسس منها:

1-**يجب أن يرد تحديد الأشخاص المستفيدين من نظام الوظائف المحجوزة في نصوص قانونية صريحة وواضحة،** وتنص صراحة على عدم مشروعيّة مخالفة أحكامها[4].

---

1 – د. أشرف محمد انس جعفر، التنظيم الدستوري للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص179.

2 – د. محمود أبو السعود حبيب، القانون الإداري، مرجع سابق، ص158.

3– د. مازن ليلو راضي، القانون الإداري، دراسة عامة لأسس ومبادئ القانون الإداري في العراق، مطبعة هاور، دهوك، 2007، ص134.

4 – د. محمد السيد الدماصي، تولية الوظائف العامة، مرجع سابق، ص287.

وهذا عمل به المشرّع المصري حيث نصّ على مبدأ حجز الوظائف في المادة رقم /16/ من الدستور المصري لعام 2014 التي تقضي بالآتي: "تلتزم الدولة بتكريم شهداء الوطن ورعاية مصابي الثورة، والمحاربين القدماء والمصابين وأسر المفقودين في الحرب وما في حكمها، ومصابي العمليات الأمنية وأزواجهم وأولادهم ووالديهم، وتعمل على توفير فرص العمل لهم، وذلك على النحو الذي ينظمه القانون، وتشجع الدولة مساهمة منظمات المجتمع المدني في تحقيق هذه الأهداف[1] ".

ثمّ عهدت في المادة /13/ من قانون الخدمة المدنية رقم /81/ لعام 2016 إلى رئيس مجلس الوزراء بمهمّة تحديد الوظائف التي تحجز للمصابين في العمليات الحربية، الذين تسمح حالتهم الصحية بالقيام بأعمالها[2].

والجدير بالذكر في هذا الصدد أن المشرّع السوري نصّ على النسبة المسموح إشغالها في الجهات العامة بالنسبة إلى لمعاقين، وذلك في المادة رقم /7/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 وتعديلاته، التي عالجت الموضوع بطريقة مختلفة عندما وضعت

---

1 – د. محسن العبودي، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص79.

2 – د. أنور أحمد رسلان، نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، مرجع سابق، ص137.

سقفاً للوظائف التي تشغل من قبل المعاقين المؤهلين بما لا يتجاوز 4% من الملاك العددي للجهة العامة[1].

وكذلك هو الحال بالنسبة لحجز نسبة (50%) من الشواغر في المسابقات والاختبارات التي تعلن عنها الجهات العامة لذوي الشهداء، وذلك في القانون رقم /36/ لعام 2014 كما سلف البيان مع التأكيد على أنه حجز للشواغر وليس للتعيين المباشر.

2- **ترتيب المستفيدين من نظام الوظائف المحجوزة في قوائم عمل حيث** يرتّبون فيها بحسب نسبة العجز لكل واحد منهم ونوعه، وإمكانية تعويضه إذا كان ممكناً بالوسائل العلمية والتقنية؛ لأن عمل هذه القوائم سيكون دليلاً للتمييز في تلك الوظائف بين ما تتطلبه من صلاحية ومقدرة، وبين القدرات الفعلية والصلاحية الواقعية المتوفرة لدى هؤلاء، والتوفيق بينهما[2].

بالإضافة إلى أنها ستكون حلّاً في حالة التزاحم بين المستفيدين، فإذا تزاحم المستفيدون من الوظائف المحجوزة فإنّه يجب على الإدارة

---

1 – يجري توزيع طلبات المعاقين للتعيين لدى الجهات العامة، فبمقتضى قرار وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل رقم /1291/ تاريخ 2008/8/21 في سورية فُوض المحافظون بتوزيع هذه الطلبات على الجهات العامة العاملة في نطاق المحافظة.

2 – د. محمد السيد الدماصي، تولية الوظائف العامة، مرجع سابق، ص289.

أن تتّبع وسيلة موضوعية لترتيبهم، كأن تضع بعض الشروط، وتقوم بترتيبهم وفقاً لها.

ويترتّب على ذلك التزام الإدارة بالتعيين بحسب ترتيب الأسماء الواردة في الكشوف، وفقاً للضوابط التي وضعتها في هذا الصدد، ولا يجوز لها أن تتخطى الشخص دون سبب معقول[1].

ومن المقرر أنّه يجوز لكل من استوفى شروط التعيين ولم يدرج اسمه في قرار التعيين، أو تمّ إدراجه في غير ترتيبه، أو استبعدت الإدارة اسمه أن يطعن في ذلك[2]، **وهو أمر لم يكن واضحاً كما سلف البيان، بالنسبة للوظائف المحجوزة للمعاقين في سورية، فالمشرع لم يحدد طريقة واضحة للمفاضلة بين المتقدمين الذين تنطبق عليهم الشروط المحددة لإشغال هذه الوظائف وفق القرار /15/م. و لعام 2017 الذي حدد شروط إشغال الوظائف بالنسبة إلى الفئات الوظيفية دون تحديد طريقة للمفاضلة في حال التزاحم بين المتقدمين.**

---

1 – د. أشرف محمد انس جعفر، التنظيم الدستوري للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص180.

2 – د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، منشاة المعارف، الإسكندرية، 1997، ص117.

ولم يحدد المشرّع في سورية كذلك أي أولوية أو تراتبية لاستفادة ذوي الشهداء من التعاقد المباشر معهم، وفق قرار مجلس الوزراء رقم 7/م.و لعام 2017 إنما يتم التعاقد من خلال قوائم تتضمن دفعات اسمية تصدر كل فترة عن اللجنة المشكلة لذلك في رئاسة مجلس الوزراء، كما سلف البيان في محله من هذا البحث.

3- **أن يعهد إلى هيئة مركزية بمهمة تنفيذ أحكام نظام الوظائف المحجوزة** على أن تزوّد بكامل الصلاحيات والاختصاصات التي تمكنها من إيجاد الحلول لما قد يعترض تطبيق هذا النظام من عقبات[1].

أخيراً، وفي نهاية هذا الفصل الذي تمت فيه معالجة موضوع نطاق تطبيق الوظائف المحجوزة عموماً، يمكن القول إنّ نظام الوظائف المحجوزة إنما هو نظام استثنائي، وينال من مبدأ الصلاحية والمساواة في الوظيفة العامة، ولذلك يجب أن يقتصر تطبيقه في أضيق الحدود، وللأهداف التي وجد أصلاً لتحقيقها فقط.

ولذلك لا بد من التنبيه على ضرورة أن يقتصر تطبيقه ونطاقه على الوظائف الدنيا في السلم الوظيفي، وغير الأساسية، على أنّ تؤخذ

---

1 – د. محمود أبو السعود حبيب، القانون الإداري، مرجع سابق، ص160.

في الحسبان حالة إذا ما إثبات المعيّن كفاءة علمية ومهارة عملية تؤهله للارتقاء في السلم الوظيفي، فإنّ ذلك لا يمنع من تعيينه أو ترقيته إلى تلك الوظائف.

وسيتم في الفصل الآتي معالجة موضوع الجوانب القانونية والإدارية للتعيين في الوظائف المحجوزة.

الفصل الثاني
الجوانب القانونية والإدارية للتعيين وفق أسلوب الوظائف المحجوزة

سبق أن تمّ البيان أن نظام الوظائف المحجوزة يعتبر خروجاً على الأصل العام المقرر في إشغال الوظائف العامة، ألا وهو مبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة، ومبدأ تكافؤ الفرص أمام جميع المواطنين.

وعليه، كان لابد من قيام الدول التي أخذت بهذا النظام بوضع إجراءات وأصول وتعليمات لإشغال تلك الوظائف بحيث يتم اتباعها من قبل المستفيدين من هذا النظام.

وبفرض أن أحد أهم ضمانات تطبيق نظام الوظائف المحجوزة–كما سلف البيان في محله من هذا البحث– هو تقريره في نصوص قانونية صريحة توضح الفئات المشمولة به، وإجراءات التعيين من خلاله، بما يحد من التوسع في تطبيق هذا الاستثناء دون ضوابط محددة وواضحة وصريحة.

لما تقدّم سيتم في هذا الفصل من هذه الأطروحة بيان الجوانب القانونية والإدارية للتعيين في الوظائف المحجوزة، وذلك باستعراض هذه الجوانب من خلال بيان المركز القانوني للمعاقين، وبيان تعريف المعاق،

وبيان حقوقه، وطبيعة تعيين هذه الفئة في الوظائف المحجوزة وإجراءاتها في المبحث الأول من هذا الفصل.

ومن ثم الانتقال إلى استعراض إجراءات تعيين ذوي الشهداء والمصابين في العمليات الحربية من خلال بيان المركز القانوني لذوي الشهداء، واستعراض تعريفات ذوي الشهيد، وبيان إجراءات تعيين ذوي الشهداء والمصابين في العمليات الحربية في المبحث الثاني منه، وذلك وفق الآتي:

المبحث الأول: الجوانب القانونية والإدارية لتعين المعاقين في الوظائف المحجوزة.

المبحث الثاني: الجوانب القانونية والإدارية لتعيين ذوي الشهداء والمصابين بالعمليات الحربية.

المبحث الأول
الجوانب القانونية والإدارية لتعيين المعاقين في الوظائف المحجوزة

سيتم في هذا المبحث الوقوف بداية على تعريف المعاق ووتوضيح مفهوم الإعاقة عموماً، ثم بيان المقصود بالمعاق في ضوء القوانين والأنظمة والتعليمات ذات الصلة بموضوع البحث.

ثم سيتم الانتقال إلى عرض وبيان حقوق المعاق وفق القوانين والأنظمة والتعليمات النافذة في سورية، وفي الدول محل المقارنة، وكذلك الوقوف على طبيعة تعيين المعاقين وفق النسبة المحجوزة لهم قانوناً، ثم الوقوف على الإجراءات الإدارية لتعيين المعاقين في الوظائف المحجوزة في سورية مقارنة مع الدول محل المقارنة كلما اقتضى الأمر ذلك وفق المطالبين التاليين:

المطلب الأول: تعريف المعاق وحقوقه

المطلب الثاني: طبيعة تعيين المعاقين في الوظائف المحجوزة وإجراءاته

المطلب الأول
تعريف المعاق وحقوقه

سيتم في هذا المطلب بيان تعريف المعاق ومفهوم الإعاقة، ومن ثم الانتقال إلى طبيعة تعيين المعاقين بأسلوب الوظائف المحجوزة وإجراءات هذا التعيين وفق الفقرات الآتية.

ولاً–تعريف المعاق وومفهوم الإعاقة:

بداية لا بد من إيضاح المقصود بالمعاق، وكذلك الإعاقة عموماً قبل الانتقال إلى المقصود بهما في معرض تطبيق الأحكام القانونية ذات الصلة بموضوع الوظائف المحجوزة لتلك الفئة.

ويقصد بالمعاق بوجه عام: الشخص الذي لا يستطيع القيام بعمل ما إلا بمساعدة الغير حتى تسهل ظروف حياته لتأدية وظائفه وحده[1].

ويقصد بالإعاقة: حالة تحد من قدرة الفرد على القيام بوظيفة واحدة أو أكثر من الوظائف التي تعتبر أساسية في الحياة اليومية؛ كالعناية بالذات، أو ممارسة العلاقات الاجتماعية والنشاطات المختلفة، وذلك ضمن الحدود التي تعتبر طبيعية[2].

---

1 – عبد الرحيم عبد المجيد، تنمية الأطفال المعاقين، القاهرة، دار غريب للطباعة والنشر والتوزيع، 1997، ص9.

2 – حسني الخطيب، الإعاقة والمعاق، بحث منشور على شبكة الانترنت، www.almayadeen.net.

ويقصد بالمعاق في معرض تطبيق القانون رقم/34/ لعام 2004، في سورية، وفق ما نصت عليه المادة الأولى منه، بأنه: "الشخص غير القادر على أن يؤمن ضرورات الحياة الفردية الاجتماعية العادية لنفسه بنفسه، سواء كان ذلك بصورة كلية أو جزئية بسبب قصور خُلقي، أو مكتسب في قدراته الجسمية أو العقلية".

ويلاحظ من التعريف المتقدم أنّ هذا التحديد لمفهوم المعاق هو تحديد عام لغايات تطبيق أحكام القانون المذكور فقط.

في حين حدد قرار مجلس الوزراء في سورية رقم (15/م. و) تاريخ 2017/3/16 مفهوم المعاق في مجال تطبيق حكم الفقرة الثانية من المادة رقم/7/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 وفق الآتي:

"يُقصد بالشخص ذي الإعاقة كل شخص من ذوي الإعاقة يحمل بطاقة إعاقة صادرة عن مديرية الشؤون الاجتماعية والعمل المختصة استناداً إلى:

أ) –التصنيف الوطني للإعاقة المعتمد أصولاً.

ب) –تقرير اللجنة المركزية للمعاقين في الحالات المعروضة على اللجنة وغير الواردة في التصنيف الوطني للإعاقة[1]".

---

[1] – انظر المادة /1/ من القرار رقم /15/م. و تاريخ 2017/3/16.

ويلاحظ من خلال النص المتقدم أنه حدد بدقة من هو المعاق أو الشخص ذو الإعاقة المستفيد في مجال تطبيق حكم الفقرة الثانية من المادة رقم/7/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004، وهو الشخص الذي يحمل بطاقة إعاقة صادرة وفق الأصول المقررة في القرار المذكور فقط، وبالتالي لا يحق للشخص، ولو كانت لديه إعاقة معينة، أن يستفيد من تطبيق أحكام الفقرة المذكورة ما لم يحصل على بطاقة الإعاقة المذكورة، وهنا نقطة إيجابية يمكن عدّها لجهة تضييق النطاق الشخصي للوظائف المحجوزة في هذا الموقع.

ثانياً–حقوق المعاق في معرض تطبيق نظام الوظائف المحجوزة:

سبق أن تم البيان أن المشرّع الفرنسي أوجب في القانون الصادر في /10/ يوليو عام 1987 حجز نسبة لا تقل عن (6)% من وظائف الجهات العامة على الأقل للمعاقين.

وحسم المشرع المصري بموجب المادة رقم /22/ من القانون رقم /10/ عام 2018، موضوع النسبة عندما حددها بـ (5)% من مجموع عدد العاملين في كل وحدة من وحدات الجهاز الإداري للدولة، والهيئات العامة، والقطاع العام، والجهات غير الحكومية، وكل صاحب عمل يستخدم عشرين عاملاً فأكثر سواء أكانوا يعملون في مكان واحد أم أماكن

متفرقة، وأياً كانت طبيعة عملهم، **وألزم الجهات المذكورة بتعيين نسبة (5)%.**

بالمقابل، فإن المشرّع السوري، ومن خلال ما هو عليه صريح نص المادة رقم /7/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 وتعديلاته، عالج الموضوع محل البحث بطريقة مختلفة نوعاً ما عن كل من المشرعين المصري والفرنسي، **عندما وضع سقفاً معيناً للوظائف التي تشغل من قبل المعاقين المؤهلين بما لا يتجاوز (4)% من الملاك العددي للجهة العامة**[1]، أي لم يحدد نسبة ملزمة للجهات العامة يجب تعيينها من ذوي الاحتياجات الخاصة، إنما حدد نسبة محددة لا يجوز تجاوزها في التعيين، أي بمعنى آخر لم يلزم المشرّع الجهات العامة بتعيين نسبة محددة من ذوي الإعاقة في ملاكها وأنه في حال عدم تعيين هذه النسبة كاملة تكون الجهة العامة قد خالفت النص القانوني.

لا بدّ في هذا المقام، وفي معرض بحث ومعالجة موضوع النسبة المحجوزة لذوي الإعاقة، من آلية لتوضيح كيفية احتساب هذه النسبة من الملاك العددي الحقيقي النافذ للجهة العامة، فهل يتم التطبيق الفعلي للنص

---

1 – يجري توزيع طلبات المعاقين للتعيين لدى الجهات العامة، فبمقتضى قرار وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل رقم /1291/ تاريخ 2008/8/21 في سورية فوّض المحافظون بتوزيع هذه الطلبات على الجهات العامة العاملة في نطاق المحافظة.

من خلال حجز أربع وظائف من كل مئة وظيفة لإشغالها من قبل المعاقين، أم يتم التعيين إضافة إلى الملاك الحقيقي للجهة العامة؟

حقيقة إن المشرّع في سورية لم يوضح ذلك صراحةً، لذا جرى توضيح هذا الأمر في المادة رقم /4/ من القرار المنظم لتعيين المعاقين رقم(15م.و) تاريخ 2017/6/16، حيث أجازت للجهة العامة تعيين ذوي الإعاقة المؤهلين المرشحين بما لا يتجاوز (4)% من الوظائف الواردة في ملاكاتها.

ويمكن تأييد هذا الرأي لصوابه على أساس أنّ تعيين المعاق، وبحسب القرارات ذات الصلة، ومنها رأي اللجنة المكلّفة بتفسير نصوص القانون الأساسي للعاملين في الدولة[1] يتم بصفة دائمة دون الاشتراك في المسابقات أو الاختبارات، ويكون بحسب أحكام القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 وتعديلاته، على إحدى الوظائف الملحوظة في الملاك العددي للجهة العامة، على ما هو عليه صريح

1 – انظر قرار مجلس الوزراء رقم (8/م. و) تاريخ 2006/1/29. مع الإشارة إلى أنّ هذه اللجنة مشكلة منذ عام 1986 بقرار من رئيس مجلس الوزراء برئاسة وزير العمل وممثلين عن رئاسة مجلس الوزراء، ووزارة العمل، ووزارة المالية، واتحاد نقابات العمّال، ومجلس الدولة وأضيف إليها لاحقاً ممثل عن الجهاز المركزي للرقابة المالية.

المادة الأولى من القانون المذكور، **أي ليس من نسبة خارج ملاك الجهة العامة.**

أخيراً يمكن القول بإيجاز إن المشرع المصري حدد نسبة ثابتة تحجز لتعيين ذوي الإعاقة، وألزم الجهات الحكومية وغير الحكومية تعيين المعاقين ضمن هذه النسبة ووفق الشروط الأخرى المقررة بهذا الصدد كما سلف البيان.

في حين أن المشرع السوري حدد سقفاً لا يجوز تجاوزه لهذه النسبة، وهو (4)% من ملاكات الجهات العامة، وبالتالي يمكن أن تقل نسبة تعيين المعاقين في الجهة العامة عن النسبة التي حددها المشرع، خصوصاً أن التعيين جوازي.

هذا بالإضافة إلى أن المشرّع السوري، كما سلف البيان في محلّه من هذا البحث، **لم يحدد طريقة للمفاضلة في حال التزاحم بين المتقدمين ممن تتوفر فيهم شروط شغل الوظيفة الأمر الذي يترك الموضع خاضعاً إلى لسلطة التقديرية للجهة العامة،** ولم يحدد أيضاً طريقة تتبع من الجهات العامة كما فعل المشرع المصري **عندما أوجب أن يكون هناك سجل خاص للمعاقين طالبي العمل تحدد على أساسه أولوياتهم،** ويتم التعيين من خلال هذه الجداول، في حين أنّ المشرّع الفرنسي أوجب تعيين حد أدنى من المعاقين، وفق ما تقدم ذكره، بنسبة لا تزيد على (6)%،

وهنا يمكن لوزارة التنمية الإدارية في سورية بحث هذه المسألة كونها أصبحت تُعنى بكل ما له علاقة بالوظيفة العامة وطرق إشغالها[1].

1 – تم التأكيد في المادة رقم /4/ من القانون رقم /28/ لعام 2018 الخاص بوزارة التنمية الإدارية في سورية على الدور الهام للوزارة من خلال توسيع اختصاصها ليشمل تقديم المقترحات بشأن القوانين الناظمة للوظيفة العامة، ومراجعة الأنظمة الداخلية والوظيفية للجهات العامة، واقتراح سياسة إشغال الوظائف العامة، ومراجعة الأسس الناظمة للمسابقات والاختبارات للتعيين والتعاقد.

المطلب الثاني

الطبيعة القانونية لتعيين المعاقين في الوظائف المحجوزة وإجراءاته

تعدّ العوامل الاجتماعية والطابع الإنساني العوامل الأساسية التي دفعت الدول إلى الأخذ بنظام الوظائف المحجوزة بالنسبة للمعاقين، وبالرغم من ذلك فإن هذا الطابع الإنساني لم يحلْ دون تقرير إجراءات وأصول قانونية لاستفادة هذه الفئة من أفراد المجتمع من هذا النظام، وذلك بغية ألاّ يترك إلى الإدارة الحرية المطلقة في تعيين من تشاء من تلك الفئة مستخدمة نظام الوظائف المحجوزة، إنما هناك أصول وخطوات محددة بالإضافة إلى شروط حددتها القوانين التي نظّمت هذه المسألة.

وسيتم في هذا المطلب بيان الطبيعة القانونية لتعيين المعاقين في الوظائف المحجوزة في كل من سورية ومصر وفرنسا، لجهة النسبة المقرر حجزها لتعيين هذه الفئة من أفراد المجتمع، وهل هذا التعيين جوازي أم وجوبي على الجهات العامة؟ وكذلك سيتم بيان الفئات الوظيفية التي يشملها هذا الحجز.

ومن ثم سيتم الانتقال إلى موضوع أصول وإجراءات تعيين المعاقين في الوظائف المحجوزة في سورية والمحددة بقرار مجلس الوزراء رقم /15/م.و لعام 2017.

أولاً–طبيعة تعيين المعاقين:

سبق أن تم البيان أن المشرّع الفرنسي أوجب تعيين المعاقين في وظائف تتناسب ودرجة الإعاقة في الكادرات (A–C–D)، ويجوز لهم أيضاً التقّدم لمسابقات الكادر/A/، على أن يقتصر الاستثناء على التجاوز عن السن فقط[1].

في حين ألزم المشرّع المصري وحدات الجهاز الإداري في الدولة والهيئات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها، أن تخصص للمعاقين الحاصلين على شهادة التأهيل نسبة (5)% من مجموع وظائف المستوى الثالث الخالية في تلك الجهات[2].

وأوجب القانون الأساسي للعاملين في الدولة في سورية رقم /50/ لعام 2004 وتعديلاته أيضاً تشغيل المعاقين وفق نسبة لا يجوز للجهة العامة تجاوزها، وهي نسبة (4%) السالفة الذكر من ملاكات الجهات العامة، دونما تحديد للوظائف التي يجوز إشغالها من قبلهم، وهو ما يستفاد

---

1 –Albert Legrand، La législation sur les émplois reservé، op cit p.13.

2 – انظر: المادة رقم /22/ من القانون رقم /10/ لسنة 2018.

منه بإمكانية تشغيلهم في جميع الوظائف الواردة في الملاكات العددية للجهات العامة[1].

وبقراءة استنتاجية لما تقدّم، يمكن ملاحظة أنّ المشرّع السوري لم يُلزم الجهات العامة بتعيين المعاقين بنسبة محددة، وإنما وضع سقفاً للوظائف التي تشغل من قبل المعاقين المؤهلين بما لا يتجاوز (4)% من الملاك العددي للجهة العامة.

وكان أكثر توسّعاً في معالجته لموضوع الوظائف المحجوزة للمعاقين، وذلك لجهة التوسع في نطاق تلك الوظائف، بحيث لم يقتصر التعيين على فئة وظيفية واحدة دون غيرها، وإنما يمكن للمعاقين وفق ما هو عليه صريح المادة /7/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 وتعديلاته، ووفق الشهادات العلمية التي يحملونها أن يشغلوا أي فئة من الفئات الوظيفية الثلاث وفق ما هو مقرر في قرار مجلس الورزاء رقم /15/ م. و لعام 2017، وسيتم استعراض تلك الإجراءات في محلها من هذا المطلب.

---

1 – انظر: الفقرة الثانية من المادة رقم /7/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 وتعديلاته.

وعلى الرغم من وجاهة هذا الاتجاه مبدئياً من الناحية الإنسانية والاجتماعية، وكذلك لجهة التطور التقني، إلا أنه، كما سبق البيان، لا يتفق وطبيعة الوظائف المحجوزة الاستثنائية، وضرورة تطبيقها على أضيق مجال، خصوصاً بالنسبة إلى نوع تلك الوظائف.

ومع التسليم بما تقدم من حيث المبدأ، فإنّ هناك وظائف لا يجوز أن تكون محلاً لتعيين المعاقين، وعلى سبيل المثال لا الحصر، وظائف الكادرات الخاصة، كوظائف القضاء، والتدريس في الجامعة، وكذلك الوظائف القيادية التي تستلزم تأهيلاً فنيّاً خاصاً، لأنّ هذه الوظائف تتطلّب المظهر المناسب واللائق من الناحية النظرية مبدئياً لطبيعة تلك الوظائف، وتتطلّب أيضاً الاستعداد لبذل مجهود فكري قد لا يتوفر أحياناً عند المعاق بسبب ظروفه الصحية والنفسية، إلا أنه من الأفضل أن يترك إلى السلطات التنفيذية تحديد الوظائف القابلة للإشغال من قبل المعاقين تبعاً للمؤهلات والاشتراطات النظرية والعملية التي تتطلبها تلك الوظائف، بشرط التحديد الدقيق والواضح.

ولابد في هذا المقام من التأكيد على أن حجز الوظائف لفئات معينة من المواطنين، يشكل بلاشكّ حافزاً وضمانة لهم للإقدام على التضحية، وأنّه، وعلى التوازي، فإنّ الدفاع عن الوطن يعني الدفاع عن الوجود، ولا يقابل بميزة معلومة مسبقاً.

ولا بد من التنبيه والتذكير مجدداً بأن هذا الأمر بجميع مبرراته المقبولة وغير المرفوضة، **يشكّل خروجاً صريحاً على مبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة، خصوصاً في ضوء محدودية فرص العمل، وازدياد أعداد طالبيه، ولذلك يجب أن يستعمل في أضيق الحدود تأسيساً على أنّ: " الضرورة تقدّر بقدرها "**.

ثانياً–أصول وإجراءات تعيين المعاقين في سورية:

عالج المشرّع في سورية موضوع أصول وإجراءات تعيين المعاقين من خلال قرار مجلس الوزراء رقم /15/م.و لعام 2017 الذي حدد مجموعة من الإجراءات والشروط التي يجب أن تتوفر في الشخص ذي الإعاقة حتى يستفيد من النسبة المحجوزة له، والمقررة في القوانين والأنظمة ذات الصلة بالموضوع، المتثلة بالآتي:

قضت المادة رقم /2/ من قرار مجلس الوزراء رقم (15/م. و) تاريخ 3/16/ 2017 بالآتي: " يشترط لتعيين الشخص ذي الإعاقة[1]:

أ- **في وظائف الفئات الأولى والثانية والثالثة:** أن يكون حائزاً على المؤهل العملي المطلوب للتعيين في هذه الفئات.

---

1 – انظر: المادة رقم /2/ من قرار مجلس الوزراء رقم (15/م. و) تاريخ 3/16/ 2017.

ب- **في وظيفة الفئة الرابعة:** أن يكون حائزاً على المؤهل العلمي المطلوب للتعيين في هذه الفئة، ومؤهلاً تأهيلياً عملياً من أحد المعاهد المعتمدة من قبل وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، أو المعاهد التابعة للجهات العامة الأخرى المرخّصة أصولاً.

ج- **التعاقد في وظيفة الفئة الخامسة:** بموجب عقود سنوية بناءً على موافقة الوزير المختص ".

أما بشأن التأهيل العلمي للشخص ذي الإعاقة فيلاحظ أن المشرّع السوري اشترط للتعيين في وظائف الفئات الأولى والثانية والثالثة أن يكون حائزاً على المؤهل العملي المطلوب للتعيين في هذه الفئات، أما التعيين في وظيفة الفئة الرابعة فقد اشترط أن يكون حائزاً على المؤهل العلمي المطلوب للتعيين في هذه الفئة، ومؤهلاً تأهيلياً عملياً من أحد المعاهد المعتمدة من قبل وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، أو المعاهد التابعة للجهات العامة الأخرى المرخّصة أصولاً.

أما التأهيل العملي فقد حددت المادة الأولى من القانون رقم /34/ لعام 2004 في سورية أن المقصود بالتأهيل هو مساعدة المعاق بهدف تمكينه من التوافق مع متطلبات بيئته الاجتماعية، وكذلك تنمية قدراته للاعتماد على نفسه من خلال الخدمات الاجتماعية، والتربوية، والصحية، والنفسية، والرياضية، والترويحية، وخدمات التدريب المهني، والتشغيل.

وقد عدّت المادة الثانية من قرار مجلس الوزراء رقم (15/م. و) تاريخ 2017/3/16 التأهيل حاصلاً إذا خضع المعاق إلى دورة تأهيلية، تمكنه من رفع مستوى قدرته لأداء عمل معين يتناسب وحالته في إحدى المعاهد المتخصصة بتأهيل المعاقين المعتمدة من قبل وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل.

في حين لم يشترط المشرع المصري سوى الإلمام بالقراءة والكتابة بالنسبة إلى لمؤهل العلمي، وقد ذهبت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري إلى أبعد من ذلك بخصوص هذه المسألة، حيث قررت أن: " المعاق له ظروفه الخاصة، وأسباب العجز التي تلازمه، ما يفرض إعفاءه من قيد الإلمام بالقراءة والكتابة، إذ إنّ إلمام المعاق أمر قد يصعب توفره، لاسيما وأن العجز قد يكون مرجعه قصور في إحدى الحواس المؤثرة في تعلّم القراءة والكتابة[1] ".

ويمكن القول في هذا الصدد، وبفرض أن موضوع تعيين المعاقين هو استثناء عن الأصل المقرر تشريعياً لجهة المساواة في تولّي الوظائف العامة بين جميع المواطنين، ولزوم توفر شرط اللياقة الصحية في المرشّح،

---

1 – رأي الجمعية العمومية في القضية رقم 86/ 858/3 جلسة 1993/1/31، مذكور لدى محمود صالح، الموسوعة الإدارية في الفقه والقضاء، مرجع سابق، ص110.

فإن ما تقدم يفضي منطقياً إلى مبرر التجاوز عن بعض الشروط العامة للتعيين، كأن يكون تعيين هذه الفئات على وظائف بعينها، كالوظائف الخدمية، أو المساعدة، والتي لا تتطلّب تأهيلاً علمياً معيّناً، وأنه في حال كون التعيين في غير تلك الوظائف وجب حينها اشتراط وجود التأهيل العلمي المطلوب لشغلها.

المبحث الثاني
الجوانب القانونية والإدارية لتعيين ذوي الشهداء والمصابين بالعمليات الحربية

تقتضي دراسة موضوع الطبيعة القانونية والإدارية لتعيين ذوي الشهداء والمصابين بالعجز التام وإجراءاته البحث بداية في المركز القانوني لذوي الشهداء والمصابين بالعمليات الحربية، وذلك من خلال الوقوف على تعريف الشهيد، وذوي الشهداء والمصابين بالعمليات الحربية، وبيان حقوقهم وفق القوانين والأنظمة والتعليمات ذات الصلة، ثم بيان طبيعة تعيينهم في الوظائف المحجوزة لهم، خصوصاً في ظل القانون رقم /36/ لعام 2014 الذي سبق أن تم البيان أنه حجز نسبة (50%) من الشواغر في المسابقات والاختبارات التي تجريها الجهات العامة لذوي الشهداء، وكذلك القرار رقم (7/م. و) تاريخ 2017/2/22 وتعليماته التنفيذية الذي منح فرصة عمل لزوجة الشهيد أو أحد أولادها من خلال عقد سنوي مؤقت.

ولما تقدّم، اقتضى الأمر تقسيم هذا المبحث وفق الآتي:

المطلب الأول: تعريف ذوي الشهيد والمصابين بالعجز التام وحقوقهم.

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية لتعيين ذوي الشهداء والمصابين بالعجز التام وإجراءاته.

المطلب الأول
تعريف ذوي الشهيد والمصابين بالعجز التام وحقوقهم

سيتم في هذا المطلب بيان تعريف الشهيد، وذوي الشهداء، وكذلك المصابين بالعجز التام من خلال النصوص القانونية ذات الشأن، ومن ثم الانتقال إلى بيان حقوق هؤلاء في ظل نظام الوظائف المحجوزة، وأصول تعيينهم فيها وإجراءات هذا التعيين من خلال الفقرات التالية:

أولا–تعريف ذوي الشهداء:

عالج المشرّع في سورية في القانون رقم /36/ لعام 2014 وتعديلاته[1]، وكذلك في القرار (7/ م. و) وتعليماته التنفيذية موضوع تعريف الشهيد وذوي الشهداء وذلك من خلال ما تضمّنه القانون المذكور من أحكام وفق الآتي:

فقد عرّفت الفقرة /أ/ من المادة الأولى في القانون /36/ لعام 2014 وتعديلاته الشهيد بالآتي:

"أ–الشهيد:

1–الشهيد العسكري: العسكري في صفوف الجيش العربي السوري، أو قوى الأمن الداخلي.

---

1 – انظر: المرسوم التشريعي رقم /22/ لعام 2017.

2-الشهيد المدني: كل مواطن عربي سوري أو من في حكمه يعمل بإمرة الجيش العربي السوري.

3-الشهيد العامل أو الموظّف: العامل أو الموظّف لدى الدولة الذي استشهد أثناء العمل أو بسببه.

وذلك إذا قضى أي من المذكورين أعلاه خلال الحرب، أو العمليات الحربية، أو بسبب العصابات الإرهابية المسلحة اغتيالاً، أو مواجهة، أو نتيجة الأعمال الإرهابية المنفّذة من قبل تلك العصابات ".

وبينت الفقرة /ب/ من المادة المذكورة من القانون رقم /36/ لعام 2014 وتعديلاته من هم ذوي الشهيد في معرض تطبيق أحكامه عندما نصّت على الآتي: " ذوي الشهيد وهم: (الأب-الأم-الزوجة-الأولاد) ".

كما قضت الفقرة /ج/ من المادة المذكورة من القانون رقم /36/ لعام 2014 وتعديلاته بالآتي: (**المصابون بحالة العجز التام:** هم الأشخاص من أفراد الجيش العربي السوري، أو قوى الأمن الداخلي، أو من يعمل بإمرة الجيش العربي السوري، أو الموظّفون، أو العاملون المدنيون في الدولة الذين أصيبوا خلال الحرب، أو العمليات الحربية، أو نتيجة الأعمال الإرهابية بإحدى الحالات الآتية "الشلل الدماغي-الشلل الرباعي-الشلل النصفي-العمى التام[1]).

---

1 - انظر: المادة رقم /1/ من القانون رقم/36/ لعام 2014 وتعيلاته.

وكذلك فإن التعليمات التنفيذية للقرار رقم (7/م.و) لعام /2017/ المتعلّق بمنح فرصة عمل لذوي الشهداء (زوجة وأولاد) الصادرة بالتعميم رقم 15/203 تاريخ 2017/3/14، بخصوص تعيين ذوي الشهداء، نصت في الفقرة (أولاً) على الآتي:

" **أولاً**–يقصد بالتعابير التالية في معرض تطبيق أحكام القرار (7/م.و) تاريخ 2017/2/22 المعنى الوارد بجانب كل منها:

الشهيد[1]: كل من تصدر باسمه وثيقة استشهاد من مكتب شؤون الشهداء حصراً ".

ومن مجمل ما تقدم ذكره من نصوص وأحكام قانونية يلاحظ أن المشرع السوري قد وضع تعريفاً محدداً للشهيد وذويه، وكذلك للمصابين في العمليات الحربية (حالة العجز التام)، في معرض تطبيق أحكام القانون رقم /36/ لعام 2014 وتعديلاته، وكذلك في معرض تطبيق أحكام قرار

---

1 – تجدر الإشارة إلى أن الفقرة /ب/ من المادة الأولى من المرسوم التشريعي رقم /15/ لعام 2019 القاضي بإضافة مادتين إلى قانوني الخدمة العسكرية وخدمة عسكريي قوى الأمن الداخلي إضافة إلى تعديل مادتين من قانوني المعاشات العسكرية ومعاشات عسكريي قوى الأمن الداخلي، عرفت الشهيد بأنه: هو العسكري الذي قضى نحبه إثر إصابته بسبب الحرب، أو العمليات الحربية، أو على يد عصابة إرهابية، أو عناصر معادية مباشرة أو نتيجة تفاقم إصابته.

مجلس الوزراء رقم /7/م.و لعام 2017، بحيث لا يستفيد من الأحكام المتعلّقة بالوظائف المحجوزة لتلك الفئات إلا من تنطبق عليهم التعريفات المحددة في القوانين ذات الصلة الآنفة الذكر.

ومن الجدير بالذكر أيضاً أن تعديل القانون /36/ لعام 2014 بالمرسوم التشريعي رقم /22/ لعام 2017 قد سمح للأشقاء بالاستفادة من أحكامه في حال عدم استفادة المشمولين بها سابقاً منها؛ أي إنه توسع في مفهوم ذوي الشهيد المشمولين بأحكامه على نحو غير مباشر.

ومن الملاحظ أيضاً أن المشرّع لم يتوسّع في تعريف المصابين في العمليات الحربية، إنما اقتصر فقط على حالة المصابين بالعجز التام.

ثانياً–حقوق ذوي الشهداء والمصابين بالعجز التام:

تختلف حقوق ذوي الشهداء بين المستفيدين من الوظائف المحجوزة في ظل القانون /36/ لعام 2014 وتعديلاته، والمستفيدين في ظلّ قرار مجلس الوزراء /7 م. و/ لعام 2017. وتعليماته التنفيذية[1]، وهو ما سيتم بيانه وفق الآتي:

[1] – الصادرة بالتعميم رقم 15/203 تاريخ 2017/3/14

أ – حقوق ذوي الشهداء ومن في حكمهمفي ظل القانون رقم /36/ لعام 2014 وتعديلاته[1]:

لم يحجز القانون المذكور وظائف أو شواغر للتعين المباشر بالنسبة لذوي الشهداء والمصابين بالعجز التام، إنما، كما تم ذكره في محلّه من هذا البحث، حجز القانون المذكور نسبة من كتلة الشواغر في المسابقات والاختبارات التي تعلن عنها الجهات العامة وقدرها (50%)، فقد قضت المادة (2) من القانون رقم /36/ لعام 2014 بالآتي:

" تحجز لذوي الشهداء ومن في حكمهم على النحو الوارد في المادة /1/ من هذا القانون نسبة /50 بالمئة/ من الشواغر المراد ملؤها بموجب المسابقات والاختبارات التي تجريها الجهات العامة وفقاً لأحكام قانون العاملين الأساسي رقم /50/ لعام 2004 وتعديلاته ".

وفي هذا المقام لا بد من التأكيد على ما سبق أن تمت الإشارة إليه من أن المشرع في المرسوم التشريعي رقم /36/ لعام 2014 لم يتقيّد بالأسس التي تقوم عليها مؤسسة الوظائف المحجوزة بفرض أن هذه المؤسسة تقوم على فكرة الاستثناء من تولّي الوظائف العامة لمبدأ المساواة في تولّيها، وفكرة طبيعة الوظائف المحجوزة الخاصة والاستثنائية.

---

1 – يراجع المادة /1/ من القانون رقم /36/ لعام 2014.

إذ إنّ التشريعات المقارنة لم تحجز سوى **نسبة صغيرة** لا تتجاوز بأحسن الاحوال /10/ بالمئة من الوظائف في الجهات العامة وللتعيين المباشر هذا من حيث العدد، أما من حيث نوع الوظائف المحجوزة وطبيعتها فالأصل أن تحجز وظائف تتناسب مع مؤهلات ذوي الشهداء، أو المصابين بالعمليات الحربية، والمعاقين، ويكون بذلك ضمانة للوظيفة من جهة، وللمعينين فيها من جهة أخرى، بحيث لا يتأثّر سير المرافق العامة بهذا النوع من التعيين، في حين أننا وجدنا أن المرسوم التشريعي رقم /36/ لعام 2014 وتعديلاته أقرّ مبدأ جديداً هو حجز كتلة رئيسة من الشواغر في المسابقات والاختبارات، ومقدارها (50 بالمئة) لذوي الشهداء والمصابين بعجز تام[1].

والمأخذ على هذا النص أنه ينتقص من مبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة عملياً إلى النصف من جهة.

أي إنه لم ينصف ذوي الشهداء من جهة، ورتّب عبئاً على باقي المتقدّمين إلى لوظائف العامة من جهة أخرى، لفقدانهم مبدئياً نصف عدد الشواغر المعلن عنها في المسابقة أو الاختبار من قبل الجهة العامة المعلنة، ولم يترك أي ميزة للمنافسة بين ذوي الميزة أنفسهم فيما

---

1 – انظر المادة /1/ من القانون رقم /36/ لعام 2014 وتعليماته التنفيذية الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم /10/م. و تاريخ 2015/3/29.

بينهم، وإنما ترك ذلك مفتوحاً للمنافسة مع الجميع، وبالشروط ذاتها باستثناء النسبة المحجوزة لهم.

ب–حقوق ذوي الشهداء في ظل القرار /7. م، و) لعام 2017 وتعليماته التنفيذية:

على خلاف ما قرره المشرّع السوري في القانون رقم /36/ لعام 2014 من خلال حجز كتلة من الشواغر في المسابقات والاختبارات المعلن عنها لدى الجهات العامة، قضى قرار مجلس الوزراء (7/م. و) لعام 2017 بمنح فرصة عمل مباشرة لزوجة الشهيد أو من تختاره من أولادها، عن طريق عقد سنوي مؤقت يجدد تلقائياً، وهو أمر لا يقل أهمية عن التعيين الدائم، لأنه يمثل أيضاً إشغالاً للوظائف العامة.

وقد عرفت التعليمات التنفيذية للقرار (7/م. و) لعام 2017 الصادرة بالتعميم رقم (15/203) تاريخ 2017/3/14 فرصة العمل بأنها: " الفرصة التي تمنح بموجب القرار (7/م. و) للتعاقد مع إحدى الجهات العامة ".

وعرّفت في معرض الاستفادة من أحكام القرار (7/م. و) لعام 2017 الزوج بأنه: " الزوجة إذا كان الشهيد ذكراً أو الزوج إذا كان الشهيد

أنثى، ويشمل تعبير الزوج بالنسبة للشهيد الذكر كل زوجة له في حال تعدد الزوجات ".

وبينت أيضاً تعريف الأولاد بأنهم: " الذكور والإناث الذي أتموا الثامنة عشرة بتاريخ تقديم طلب التعاقد ".

وتكون التعليمات التنفيذية للقرار المذكور بما تقدّم قد حددت بشكل دقيق من هم المستفيدون من أحكامه وفق التفصيل الآتي:

*** المستفيدون من (فرصة عمل واحدة) هم:**

أ–الزوج غير العامل في الدولة.

ب–في حال تعدد الزوجات تحصل على هذه الفرصة كل زوج غير عامل في الدولة.

ج–يحصل على هذه الفرصة أحد الأولاد الذي يختاره الزوج من غير العاملين في الدولة في حال كون الزوج عاملاً في الدولة، أو متعاقداً، أو لا يرغب بالتعاقد.

وقد فرّقت التعليمات المذكورة في الفقرتين (ثانياً وثالثاً) بين من يمنح الحق في الاستفادة من فرصة عمل واحدة، وبين المستفيدين من فرصتي عمل وفق الآتي:

*** المستفيدون من فرصتي عمل في حال وجود أكثر من شهيد في الأسرة الواحدة.**

أ–الزوج وأحد الأولاد من غير العاملين في الدولة.
ب–اثنان من الأولاد من غير العاملين في الدولة في حال كون الزوج عاملاً بالدولة أو غير راغب بالتعاقد.

وفي ختام هذه الفقرة لا بد من الإشارة إلى أن المشرّع في سورية قرر نوعين من طرق الحجز للوظائف ليستفيد منها ذوو الشهداء والمصابون بحالة العجز التام، فقد قرر في القانون رقم /36/ لعام 2014 وتعديلاته حجز نسبة من الشواغر يستفيد منها ذوو الشهداء والمصابون بحالة العجز التام، كما سلف البيان، في حين أنه قد قرر بالقرار (7/م. و) لعام 2017 منح فرصة عمل مباشرة[1]، من خلال عقد سنوي مؤقت لزوجة الشهيد أو أحد أبنائها.

وفي معرض ما تقدم لا بدّ من التأكيد على فكرة التضييق ما أمكن من نطاق الأشخاص المشمولين بالوظائف المحجوزة، لطبيعتها الاستثنائية، ولكونها استثناءً من الأصل العام المقرر بهذا الشأن، إلا أنه ومن المنطلق والطبيعة الإنسانية التي اقتضت وجود نظام الوظائف المحجوزة، وكانت أحد مبرراته الأساسية، فحبذا لو أنّ المشرع السوري قرر منح ذوي المصابين بحالة العجز التام فرصة العمل ذاتها التي

---

1 – انظر: المادة /1/ من قرار مجلس الوزراء رقم /7/م. و تاريخ 2017/2/22.

منحها لزوجة الشهيد في القرار (7/م.و) لعام 2017، للتماثل في الغاية والمبرر الموجودين في القرار المذكور.

المطلب الثاني
أصول وإجراءات تعيين ذوي الشهداء والمصابين بالعجز التام

سبق أن سلف البيان أن المشرع في سورية قد قرر نوعين من طرق أو أساليب حجز الوظائف لذوي الشهداء والمصابين بالعمليات الحربية (حالة العجز التام)، والأولى كانت من خلال حجز للشواغر في المسابقات والاختبارات التي تعلن عنها الجهات العامة، وهو ما نظّمه القانون رقم /36/ لعام 2014 وتعديلاته.

والثانية كانت عن طريق منح زوجة الشهيد، أو من تختاره من أولادها فرصة عمل مباشرة من خلال اللتعاقد بعقد سنوي مؤقت وفق أحكام قرار مجلس الوزراء رقم (7/م. و) لعام 2017 وتعليماته التنفيذية.

ومن خلال الفقرات التالية في هذا المطلب سيتم الوقوف على شروط وإجراءات تعيين ذوي الشهداء والمصابين بالعمليات الحربية بموجب نظام الوظائف المحجوزة، من خلال بيان الإجراءات الواجب اتباعها لاستفادة الفئات المذكورة من أحكام القانون /36/ لعام 2014 وتعديلاته.

وكذلك الشروط والإجراءات الواجب اتباعها للاستفادة من نظام حجز الوظائف المقرر بموجب نصوص وأحكام قرار مجلس الوزراء رقم /7/م. و لعام 2017 من قبل الفئات المشمولة بأحكامه وفق الآتي:

أولاً-إجراءات تعيين المشمولين بأحكام القانون رقم /36/ لعام 2014 وتعديلاته:

عالجت التعليمات التنفيذية للقانون رقم /36/ لعام 2014 الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم /10/م. و تاريخ 2015/3/29 الشروط والإجراءات الواجب اتباعها من قبل الفئات المشمولة بأحكامه للاستفادة من حجز الوظائف المقرر بموجب نصوص وأحكام القانون المذكور، وذلك وفق الآتي:

أ- قضت المادة /8/ من قرار مجلس الوزراء رقم /10/م. و لعام 2015 بما يلي: "يتعيّن على المتسابقين أو الخاضعين للاختبار من ذوي الشهداء (العسكريين – قوى الأمن الداخلي- المدنيين – الموظفين والعاملين "، أو ذوي المصابين بالعجز التام المشمولين بأحكام القانون رقم /36/ تاريخ 2014/12/31 الراغبين بالتقدم للمسابقات المعلن عنها من قبل الجهات العامة، التقدم بوثيقة استشهاد، أو وثيقة عجز تام، صادرة عن مكتب شؤون الشهداء، أو أحد فروعه في المحافظات، أو عن الجهة المعنية

(مكتب الأمن الوطني – الاتحاد العام لنقابات العمال) عند تقديمهم الأوراق الثبوتية المتعلقة بالمسابقة أو الاختبار))[1].

ب- تصدر الجهة العامة قراري قبول بالنسبة للمتقدمين للمسابقة أو الاختبار المعلن عنها وفق مايلي:

الأول: للمتقدمين المشمولين بأحكام القانون رقم /36/ تاريخ 2014/12/31.

الثاني: لباقي المتقدمين[2].

ج-تصدر الجهة العامة قراري نجاح:

الأول: يتضمّن أسماء الناجحين من ذوي الشهداء والمصابين.

الثاني: يتضمّن أسماء الناجحين من باقي المتقدّمين[3].

ولابد هنا من التأكيد على ضرورة إعادة النظر بالقانون رقم /36/ لعام 2014 وتعديلاته، ولاسيما لجهة النسبة الواردة فيه، والتي

---

1 – وقضت المادة /24/ من قرار مجلس الوزراء رقم /62/ تاريخ 2018/11/14 بالشروط ذاتها لجهة إرفاق وثيقة الاستشهاد أو العجز التام بالنسبة للمشمولين بأحكام القانون رقم /36/ لعام 2014 ضمن أوراقهم الثبوتية للتقدم للمسابقة أو الاختبار لدى الجهات العامة.

2 – انظر: المواد /2-5/ من قرار مجلس الوزراء رقم /10/م. و تاريخ 2015/3/29 المتضمن التعليمات التنفيذية للقانون رقم /36/ لعام 2014.

3 – انظر: المواد /3-6/ من قرار مجلس الوزراء رقم /10/م. و تاريخ 2015/3/29 المتضمن التعليمات التنفيذية للقانون رقم /36/ لعام 2014.

تعدّ كبيرة نسبياً كنسبة حجز للوظائف، أو نسبة ترد على الشواغر، والتي من المفترض أن يحكمها مبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة، وحبذا لو يعاد النظر بفلسفة الحجز الواردة في هذا القانون، ومن الممكن الاستعانة بتجارب الدول محلّ المقارنة كمصر مثلاً، التي قررت نسبة محددة لحجز شواغر للتعيين مباشرة، كما سلف البيان في محلّه من هذا البحث.

ثانياً-الإجراءات الواجب إتباعها لاستفادة ذوو الشهداء أحكام القرار 7/م. و لعام 2017.

عالجت التعليمات التنفيذية للقرار رقم (7/م. و) لعام /2017/ الصادرة بالتعميم رقم 15/203 تاريخ 2017/3/14 موضوع إجراءات تعيين ذوي الشهداء بموجب عقود سنوية مؤقتة وفق الخطوات الآتية:

أ- يتقدم زوج الشهيد بطلب إلى مكتب شؤون الشهداء في دمشق أو أحد فروعه في المحافظات للحصول على فرصة عمل بعقد سنوي يجدد تلقائياً، سواء له، أو لأحد أولاده الذي يختاره.

ب- يتضمّن الطلب تحديد الجهة التي يرغب طالب التعاقد في العمل لديها ضمن الحدود الجغرافية لإقامته، أو موطنه الأصلي ويضع ثلاث أفضليات.

ج- يرفق بالطلب الوثائق التالية:

* وثيقة استشهاد من مكتب شؤون الشهداء حصراً.

* بيان عائلي للشهيد صادر عن أمانة السجل المدني.

* وثيقة غير عامل للشخص الذي سيستفيد من فرصة العمل.

د- تجمع الطلبات في مكتب شؤون الشهداء وتدقق من واقع قاعدة بيانات تعدّ لهذا الغرض، وترسل شهرياً إلى رئاسة مجلس الوزراء للمعالجة.

هـ- تُشكّل في رئاسة مجلس الوزراء[1] لجنة للبت بالطلبات وبيان مدى مطابقتها لشروط الاستفادة، وفي حال استيفاء الشروط اللازمة

---

[1] – تم تشكيل لجنة في رئاسة مجلس الوزراء لتنفيذ أحكام القرار المذكور، وهي لجنة القرار /765/ تاريخ 2017/3/20 برئاسة معاون الأمين العام لرئاسة مجلس الوزراء، وعضوية مدير مكتب شؤون الشهداء في وزارة الدفاع، وأعضاء آخرين.

وقد حددت المادة الثانية من القرار /765/ تاريخ 2017/3/20 مهام اللجنة وفق الآتي:

أ- تجميع الطلبات الوادرة من مكاتب الشهداء في المحافظات المتعلقة بتعيين زوج الشهيد وأولاده.

ب- دراسة هذه الطلبات المقدمة وبيان مدى مطابقتها لشروط الاستفادة.

ج- اقتراح الموافقة (مع تحديد الوزارة والمحافظة) على التعاقد بعقود سنوية تجدد تلقائياً للطلبات المستوفية الشروط.

د- تنفيذ الموافقات بكتب من الأمين العام لرئاسة مجلس الوزراء بعد موافقة رئيس مجلس الوزراء.

تقترح اللجنة الموافقة، وتنفذ بكتاب من الأمين العام بعد الاقتران بالموافقة المطلوبة.

و- بعد صدور الموافقة من رئاسة مجلس الوزراء تقدم باقي الأوراق الثبوتية المنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة لدى الجهة العامة المراد التعاقد معها.

وتتولّى اللجنة المشار إليها بالبند (هـ) الرد على الاستفسارات في مجال تطبيق القرار رقم (7/م. و) لعام 2017 بكتاب من الأمين العام.

يتضح مما سبق، ومن خلال عرض لاخطوات والإجراءات التي تضمنتها التعليمات التنفيذية لقرار مجلس الوزراء رقم (7/م. و) لعام 2017 بخصوص تعيين ذوي الشهداء (زوجة وأولاد) بموجب عقود سنوية، أن المشرّع في هذا القرار قارب إلى حد ما فلسفة الوظائف المحجوزة، ولو كان عن طريق التعاقد المؤقت، وليس التعيين، لأن التعاقد لا يقل أهمية عن التعيين من حيث النتائج والآثار، ويشكل بالمعنى الفعلي إشغالاً لوظائف.

هـ- الرد على الاستفسارات في مجال تطبيق القرار رقم 7/م. وتاريخ 2017/2/22 وبكتاب من الأمين العام لرئاسة مجلس الورزاء.

و- ترفع اللجنة نتائج أعمالها إلى رئيس مجلس الوزراء مع المقترحات اللازمة لمعالجة الحالات الخاصة التي ترد في معرض التنفيذ.

مع الإشارة إلى نقطة سلبية في هذا الأسلوب، ألا وهي أن التعاقد يكون طليقاً ومن دون نسب محددة، ودون نطاق محدد للوظائف أو الفئات التي يجري التعاقد على أساسها، وهو أمر يجافي فلسفة نظام الوظائف المحجوزة ومبرراته.

ولكن تجدر الإشارة بذات الوقت إلى أنه حبذا لو يعيد المشرّع السوري النظر بكل من القرار المذكور والقانون رقم /36/ لعام 2014، **ويعمل على تقرير قانون موحد يتضمّن حجز نسبة منطقية ومعقولة لذوي الشهداء والمصابين في العمليات الحربية، وهو ما يزيل هذا التباين بين القانون رقم /36/ لعام 2014 وما قرره قرار مجلس الوزراء رقم /7/م. و لعام 2017 في فلسفته لمعالجة فكرة الوظائف المحجوزة.**

وهكذا تكون نهاية الفصل الأخير من هذه الأطروحة المتعلّق بالجوانب القانونية والإدارية للتعيين في الوظائف المحجوزة بالنسبة إلى المعاقين وكذلك ذوي الشهداء والمصابين بالعمليات الحربية في ظلّ القوانين والأنظمة والتعليمات الصادرة بهذا الخصوص في سورية.

الخاتمة

في ختام هذه الأطروحة التي عالجت موضوع الإطار القانوني للوظائف المحجوزة في سورية مقارناً مع التشريعين الفرنسي والمصري يمكن الانتهاء إلى مجموعة من النتائج، والمقترحات وفق الآتي:

أولاً–النتائج:

1. نظام الوظائف المحجوزة هو نظام محدد تشريعياً يستخدم لإشغال الوظائف العامة لفئات محددة من المواطنين، لأسباب إنسانية أو اجتماعية، أو أخلاقية، كالتضحية في سبيل الدفاع عن البلاد، أو الإصابة الجسدية الجسيمة نتيجة هذه التضحية، أو الإعاقة الجسدية منذ الولادة، أو بعدها، والتي تمنع فئات معيّنة من ممارسة أعباء الوظيفة كغيرهم من المواطنين الأصحاء.

2. تتفاوت الدول في الأخذ بهذا النظام، بين دول تأخذ به بشكل محدود، وبنسب ضئيلة، كما فعل كل من المشرعين الفرنسي والمصري، وبين ما فعله المشرّع السوري بالأخذ به بنسب كبيرة نوعاً ما خصوصاً بالنسبة إلى ذوي الشهداء.

3. نظام الوظائف المحجوزة في سورية بمعناه الدقيق والضيق يطبق فقط بالنسبة إلى المعاقين من خلال حجز نسبة (4%) من ملاك الجهات العامة لتعيينهم، وكذلك تعيين ذوي الشهداء بعقود سنوية مباشرة، أما حجز نسبة (50%) من الشواغر لصالح ذوي الشهداء في المسابقات التي تعلن عنها الجهات العامة فهو حجز بفلسفة مختلفة.

4. نظام الوظائف المحجوزة خروج على قاعدة المساواة الدستورية الواجبة بين جميع المواطنين في حقهم في تولّي الوظائف العامة، لذا ينبغي إحاطته بضوابط ومعايير بما يحقق جديّته وعدالته، بحيث لا يكون امتيازاً اجتماعياً يمنح لفئة معينة من دون غيرها.

5. إن تقرير نظام حجز الوظائف يمكن أن يكون لوظائف محددة في أدنى السلم الوظيفي في بعض الدول التي اخذت به.

6. تباين المشرع السوري في إقرار سياسة موحدة تجاه نظام حجز الوظائف، فتارة يحجز نسبة من شواغر المسابقات والاختبارات التي تعلن عنها الجهات العامة، وتارة أخرى يسمح بالتعاقد المباشر مع فئات محددة من المواطنين.

7. لم يحدد المشرع في سورية طبيعة الوظائف التي يتم حجزها أو تعيين ذوي الإعاقة فيها وإنما ترك الباب مفتوحاً دونما تحديد.

8. لم يوضح المشرع عندما عالج موضوع حجز نسبة من الوظائف لتعيين المعاقين والتي هي (نسبة 4 بالمئة) من الملاك العددي للجهات العامة، هل المقصود نسبة من هذا الملاك العددي، أم نسبة مضافة إلى الملاك تقاس إلى عدد الوظائف في هذا الملاك؟

9. لم ينظّم المشرع في سورية مسألة الأولوية في التعيين بالنسبة إلى ذوي الإعاقة (تاريخ تقديم الطلب أم منافسة.....)، إنما أيضاً ترك الباب مفتوحاً والأمر طليقاً لسلطة تقديرية مطلقة للجهة العامة ومقيدة فقط بنسبة الـ 4%.

ثانياً-المقترحات:

1. تطوير القانون رقم /36/ لعام 2014 المتعلق بالوظائف المحجوزة لذوي الشهداء في سورية، ويستحسن في هذا الصدد أن ينص على هذا النظام في صلب الوثيقة الدستورية استناداً إلى الأسباب التي أدت إلى وجوده، ألا وهي العوامل الاجتماعية والإنسانية، ومن ثم يصدر قانون يتضمن الأسس العامة التي يشتمل عليها هذا النظام، وتتولّى اللوائح الداخلية (التعليمات التنفيذية) الجوانب التنظيمية لما جاء في هذا القانون.

2. الاهتمام بموضوع تأهيل الأشخاص المعاقين، واتخاذ التدابير اللازمة لضمان التكافؤ في الفرص والقضاء على أي ممارسات تمييزية، وتهيئة الظروف المناسبة والملائمة لممارسة هؤلاء الحقوق والحريات المكفولة لغيرهم من المواطنين، ويكون ذلك من خلال قيام الدولة بإنشاء معاهد متخصصة ومراكز تعليم مهني وأكاديمي.

3. ترتيب المستفيدين من نظام الوظائف المحجوزة بالنسبة للمعاقين في سورية في قوائم عمل يرتب فيها المستفيدون من هذا النظام بحسب نسبة العجز لكل واحد منهم، ونوع هذا العجز، وإمكانية تعويضه، إذا كان ذلك ممكناً بالوسائل العلمية والتقنية؛ لأن عمل هذه القوائم سيكون دليلاً للتدقيق في تلك الوظائف، وما تتطلبه من صلاحية ومقدرة، وبيان القدرات الفعلية والصلاحية الواقعية المتوفرة لدى هؤلاء والتوفيق بينهما، والعدالة والمساواة بين المستفيدين منها.

4. وجود نصوص دستورية صريحة تعالج موضوع حجز الوظائف، خصوصاً لذوي الشهداء والمصابين بالعمليات الحربية، وكذلك المعاقين كما فعل المشرع المصري في الدستور صراحةً.

5. ضرورة تشميل المصابين بحالة العجز الجزئي نتيجة مشاركتهم بالعمليات الحربية في سورية، بنظام الوظائف المحجوزة.

6. قصر نطاق الوظائف المحجوزة في سورية على الوظائف القليلة الأهمية أو غير القيادية، وعلّة ذلك أن نظام حجز الوظائف العامة، كما أصبح واضحاً، إنما يعدّ استثناءً من الأصل العام الذي يقضي بالمساواة وتكافؤ الفرص في إشغال الوظائف العامة، إذ إن هناك شروطاً يحددها المشّرع يجب توفرها في المرشّح للوظيفة العامة، مادام أن حجز الوظائف استثناءً من الأصل العام، فلا يجوز أن يكون عاماً ويشمل كل الوظائف.

7. العمل على التدريب المهني للمستفيدين من نظام الوظائف المحجوزة بوجه عام؛ لأن ذلك يساعدهم على تنمية قدراتهم وعلى تبسيط أعمال هذه الوظائف، بحيث يمكنهم القيام بأعمالهم فيها بمستوى مقبول ولائق لتحقيق النفع العام من تقرير نظام الوظائف المحجوزة.

8. تضييق نطاق تطبيق نظام الوظائف المحجوزة لأنه نظام استثنائي وذلك من خلال تحديد الأشخاص والوظائف الذين يمكن أن يشملهم تحديداً دقيقاً، وضمن اشتراطات محددة في قوانين الوظيفة العامة.

9. قيام هيئة مركزية بمهمة تنفيذ أحكام نظام الوظائف المحجوزة، على أن تزوّد بكامل الصلاحيات والاختصاصات التي تمكنها من إيجاد الحلول لما قد يعترض تطبيق هذا النظام من عقبات.



قائمة المراجع

أولاً–المراجع باللغة العربية:

أ–الكتب العامة والخاصة:

1. د.السيد محمد إبراهيم، شرح نظام العاملين بالدولة رقم /46/ لعام 1964، دار المعارف، الإسكندرية، 1966.

2. د.أشرف محمد أنس جعفر، التنظيم الدستوري للوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009.

3. د.أنور رسلان، نظام العاملين المدنيين في الدولة والقطاع العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1983.

4. د.أنور رسلان، وجيز القانون الإداري، ط3، القاهرة، 2004.

5. د.بدوي عبد العليم سيد محمد، مبدأ الصلاحية في الوظائف العامة وضمانات تطبيقه، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006.

6. د.ثروت بدوي، النظم السياسية أسس التنظيم السياسي، ط1، دار النهضة العربية، د.ن.

7. د.حسن علي، حقوق الإنسان، وكالة المطبوعات، الكويت، بدون سنة طبع.

8. د.حمدي أمين عبد الهادي، إدارة شؤون موظفي الدولة أصولها وأساليبها، الطبعة الثانية، 1982.

9. د.خالد الزعبي، القانون الإداري، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1998.

10. دافيد راتشمان، ترجمة الدكتور رفاعي محمد رفاعي، والدكتور محمد سيد أحمد عبد المتعال، الإدارة المعاصرة، دار المريخ للنشر، الرياض، 2001.

11. د.رأفت دسوقي، الحريات السياسية والرقمية للموظف العام، دار الكتب القانونية، مصر، دون تاريخ.

12. د.زين العابدين بركات، مبادئ القانون الإداري، مطبعة رياض، دمشق، 1978-1979.

13. د.سام دلّه، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، منشورات جامعة حلب، كلية الحقوق، 2002.

14. د.سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الجزء الأول، عام 1996.

15. د.سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2009.

16.د.سامي جمال الدين، الإدارة العامة، ط1، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006.

17.د.سامي جمال الدين، منازعات الوظيفة العامة، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2005.

18.د.سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009.

19.د.سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية، ط2، مصر، 1982.

20.د.سعيد نحيلي، د. عبسي الحسن، القانون الإداري (النشاط الإداري)، منشورات جامعة حلب، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، 2007.

21.د.سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، 1996.

22.د.سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري – الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، 1979.

23.د.سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن، دار الفكر العربي، ط3، 1959.

24.د.سليمان الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، مطبعة عين شمس، ط6، 1980.

25.د.سمير يوسف البهي، قانون نظام العاملين المدنيين، ط5، 2010.

26.د.شاب توما منصور، القانون الإداري، المكتبة الوطنية، بغداد، 1971.

27.د.شريف يوسف خاطر، الوظيفة العامة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، 2008-2009.

28.د.صبري جلبي عبد العال، النظم التقدمية في الاختيار للوظيفة العامة، ط1، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2011.

29.د.صلاح الدين فوزي، النظام القانوني للوظيفة العامة الدولية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1991.

30.د.طعيمة الجرف، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997.

31.د.طلعت حرب محفوظ محمد، مبدأ المساواة في الوظيفة العامة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1989.

32.عبد الحليم مرسي ومصطفى الإسحاقي، التطبيق العملي لنظام العاملين المدنيين بالدولة لعام 1974.

33.د.عبد الحميد متولّي، الحريات العامة، نظرات في تطورها وضماناتها ومستقبلها، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1975.

34.د.عبد الرحيم عبد المجيد، تنمية الأطفال المعاقين، القاهرة، دار غريب للطباعة والنشر والتوزيع، 1997.

35.د.عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد ود. سالم جروان النقبي، حقوق الانسان وحرياته العامة " دراسة مقارنة "، دار النهضة العربية، القاهرة، ط1، 2008.

36.د.عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، منشاة المعارف، الإسكندرية، 1997.

37.د.عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية أسس التنظيم السياسي، دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991.

38.د.عبد الغني بسيوني عبد الله، دراسة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها في مصر، دار المعارف، 1991.

39.د.عبد القادر مصطفى، الوظيفة العامة في النظام الإسلامي والنظم الحديثة، الطبعة الأولى، مطبعة السعادة، 1982.

40.د.عبد اللطيف عودة، الاستقالة في الوظيفة العامة، دار الكتاب القانوني، الإسكندرية، 2009.

41.د.عبد الله طلبة، الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر، جامعة دمشق، كلية الحقوق، 1982-1983.

42.د.عبد الله طلبة، د. أحمد إسماعيل، الوظيفة العامة، جامعة دمشق، كلية الحقوق، 2005.

43.د.عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الخامسة، جامعة دمشق، كلية الحقوق، 2004، ص58.

44.د.عثمان خليل، القانون الدستوري المبادئ العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1954.

45.عدلي خليل، التعليق على نصوص قانون العاملين في القطاع العام، ط1، المكتبة القومية الحديثة، مصر، 1983.

46.د.علي عبد الفتاح محمد خليل، حرية الممارسة السياسية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007.

47.د.علي عبد القادر مصطفى، الوظيفة العامة في النظام الإسلامي وفي النظم الحديثة، ط1، بلا دار ومكان نشر، 1982.

48.د.علي يوسف الشكري، التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط1، 2012.

49.د.فؤاد العطار، القانون الإداري، بلا مكان ودار طباعة، 1976.

50.د.فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر 1966.

51.د.فوزي حبيش، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، دار النهضة العربية، بيروت، 1991.

52.د.كريم يوسف أحمد كشاكش، الحريات العامة في النظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، مصر، 1987.

53.د.ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996.

54.د.ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2009.

55.د.ماجدة عبيد، رعاية الأطفال المعاقين حركياً، ط1، دار الصفاء للنشر والتوزيع، الأردن، 2001.

56.د.مازن ليلو راضي، القانون الإداري، دراسة عامة لأسس ومبادئ القانون الإداري في العراق، مطبعة هاور، دهوك، 2007.

57.د.محسن العبودي، الوظيفة العامة، بلا مكان وتاريخ نشر، 2004.

58.د.محمد إبراهيم الدسوقي علي، حماية الموظف العام إدارياً، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010.

59.د.محمد السيد الدماصي، تولّية الوظائف العامة، القاهرة، 1967.

60.د.محمد أنس جعفر، د. أشرف أنس جعفر، الحقوق الدستورية للموظف العام، ط3، دار النهضة العربية، القاهرة، 2013.

61.د.محمد أنس قاسم جعفر، د. أشرف أنس جعفر، الحقوق الدستورية للموظف العام، شركة القصر للطباعة والدعاية والإعلان، القاهرة، 2010.

62.د.محمد أنس قاسم جعفر، د. أشرف أنس جعفر، الوظيفة العامة، ط3، دار النهضة العربية، القاهرة،2013.

63.د.محمد بدران، قانون الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1990.

64.د.محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية، 1967.

65.د.محمد حامد الجمل، الموظف العام فقهاً وقضاءً، دار الفكر الحديث للطباعة والنشر، الجزء الأول، 1958.

66.د.محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2012.

67.د.محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003.

68.د.محمد عبد الحميد أبو زيد، دوام سير المرافق العامة، دار النهضة العربية، ط2، القاهرة، 1998.

69.د.محمد عبد الرحمن الدسوقي، شغل الوظيفة العامة في ضوء المتغيرات المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009.

70.د.محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية،1998.

71.د.محمد ماهر أبو العينين، العاملون المدنيون بالدولة في قضاء وإفتاء مجلس الدولة في خمسين عاماً، الكتاب الثالث، دار أبو المجد للطباعة، القاهرة، 1998.

72.د.محمد يوسف الحسين و د. مهند نوح، القانون الإداري عمال الإدارة العامة وتصرفاتها القانونية، جامعة دمشق، 2011-2012.

73.د.محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط2، 1988.

74.د.محمود حبيب أبو السعود، القانون الإداري، كلية الحقوق جامعة عين شمس، دار الثقافة الجامعية، 1999.

75.د.محمود حلمي، نظام العاملين المدنيين بالجهاز الإداري والقطاع العام، ط1، دار الاتحاد العربي للطباعة، مصر، بلا تاريخ نشر.

76.د.محمود صالح، الموسوعة الإدارية في الفقه والقضاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2009.

77.د.محمود عاطف البنا، مبادئ القانون الإداري في الأموال العامة والوظيفة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة.

78.مصباح نوري المهايني، مبادئ القضاء الإداري، اجتهادات م. د. ع في أربعين سنة عام 2000/1959، مؤسسة النوري، ج2، 2005.

79.د.مصطفى كامل، شرح القانون الدستوري والمبادئ الدستورية العامة، بغداد، 1941.

80.د.نبيلة عبد الحليم كامل، الوظيفة العامة وفقاً لأحكام القضاء الإداري في مصر وفرنسا، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996.

81.د.يسري محمد العصار، المبادئ التي أرستها المحكمة الدستورية العليا في مجال الوظيفة العامة، القاهرة، 2010.

82.د.يوسف الياس، المرجع العملي في شرح قوانين الخدمة المدنية والانضباط والتقاعد المدني، ط1، مؤسسة المعاهد الفنية، دار التقني للطباعة والنشر، بغداد، 1984.

ب-رسائل الماجستير والدكتوراه:

1. سلوى تيشات، أثر التوظيف العمومي على كفاءة الموظفين بالإدارات العمومية الجزائرية، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة أحد بوقرة، بومرداس، 2009-2010.

2. شهاب أحمد الجابري، انتهاء خدمة الموظف العام والرقابة القضائية على القرارات الصادرة بشأنها، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، 2007.

3. طارق حسنين الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، 1997.

4. فتحي الحساسين، الحماية الدستورية للموظف العام، رسالة دكتوراه، جامعة الزقازيق، كلية الحقوق، 1996.

5. محمد إبراهيم حسن علي، مبدأ المساواة في تقلّد الوظائف العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، القاهرة، 1985.

6. محمد السيد محمد الدماصي، تولّية الوظائف العامة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، كلية الحقوق، 1971.

7. محمد فريد حشيش، معاهدة 1936 وأثرها في العلاقات المصرية البريطانية، رسالة دكتوراه، كلية الآداب، جامعة عين شمس، دار الزهراء للإعلام العربي، 1998.

8. محمد يحيى أحمد كرج، حقوق وحريّات الموظف العام، رسالة دكتوراه، جامعة بيروت العربية، دون تاريخ.

9. محمود صالح، أساليب إشغال الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، كلية الحقوق، 2014.

10.مصطفى سالم مصطفى النجفي، المساواة ودورها في تولّي الوظائف العامة، رسالة دكتوراه، جامعة الموصل، كلية القانون، 2004.

ج-الأبحاث والمقالات:

1. أحمد عبد اللطيف إبراهيم السيد، تعليق على حكم محكمة القضاء الإداري في مصر، بحث منشور في مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد 2، السنة 31، يونيو 1987.

2. د.أنور رسلان، الآثار القانونية لتقارير الأداء الوظيفي، مجلة الإدارة العامة، مصر، العدد 50، 1986.

3. د.أنور رسلان، الرقابة الإدارية على تقارير كفاية الموظف العام، مجلة الأمن والقانون، كلية الشرطة، دبي، السنة الثالثة، العدد الأول، 1995.

4. رمزي زكي، الاقتصاد السياسي للبطالة، مجلة عالم المعرفة، العدد 226، الكويت، أكتوبر 1997.

5. د.سليمان الطماوي، ضمانات الموظفين بين النظرية والتطبيق، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، 1969.

6. د.سليمان الطماوي، طرق اختيار الموظفين، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية المصرية، ع3 لسنة 1965.

7. د.سليمان الطماوي، طرق اختيار الموظفين، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الثالث، 1965.

8. د.شاب توما منصور، الالتحاق في الوظيفة العامة بالعراق، مجلة القانون والاقتصاد، مارس 1969، العدد الأول، السنة 39، الهيئة العامة للكتب والأجهزة العلمية، مطبعة جامعة القاهرة.

9. د.عبد الرحيم الصفدي، تطور تشريع العاملين في الخدمة المدنية السورية، مقال منشور في مجلة المحامين، العددان /1و2/، 2012.

10. د.عثمان لبيب فراج، استراتيجيات مستحدثة في برنامج رعاية وتأهيل الأطفال ذوي الاحتياجات الخاصة، بحث منشور في مجلة الطفولة والتنمية، عدد/2/، يناير، 2001.

11. د.ماجد راغب الحلو، عقد التوظيف في الكويت، بحث منشور في مجلة الحقوق والشريعة، العدد الثالث، 1980.

12. د.محمد السيد محمد الدماصي، الحقوق الدستورية في المجال الوظيفي، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، ع3 سنة 1973.

13. د.محمد السيد محمد الدماصي، نظام التكليف في الوظائف العامة، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، 1972.

14. د.محمد عرفان الخطيب، مبدأ عدم التمييز في تشريع العمل المقارن، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 24، العدد الثاني، دمشق، 2008.

15. د.محمد فؤاد مهنا، الأسس التي تقوم عليها سياسة الوظائف العامة، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، السنة الرابعة – العدد الأول–شعبة الجمهورية العربية المتحدة للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، القاهرة، يونيو سنة 1962.

16. د.محمود حلمي، الوظيفة العامة والتعيين فيها (في الجهاز الإداري والقطاع العام)، بحث منشور في مجلة إدارة قضايا الحكومة، عدد3، 1967.

17. د.مصطفى الشريف، تولّية الوظائف العامة على ضوء قانون الأساس العام للعامل في الجزائر، رسالة ماجستير في الإدارة

والمالية مقدمة إلى معهد العلوم القانونية والإدارية في الجزائر، 1985.

18.د.مهند نوح، الوظيفة العامة، بحث منشور في هيئة الموسوعة العربية، دمشق، المجلد الثاني والعشرون، 2010.

19.د.مهند نوح، طرق تولّي الوظائف العامة، بحث منشور في هيئة الموسوعة العربية، الطبعة الأولى، 2010.

20.د.موسى مصطفى شحادة، مبدأ المساواة أمام تولّي الوظائف العامة وتطبيقاته في أحكام القضاء الإداري، بحث منشور في مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات، العدد 16، يناير 2002.

21.د.نعمان الخطيب، النصوص الدستورية أهم ضمانات حقوق الإنسان، موسوعة حقوق الإنسان، إعداد: محمود شريف بسيوني، المجلد الثالث، دار العلم للملايين، الطبعة الأولى، بيروت، 1989.

22.د.نواف سالم كنعان، الفساد الإداري المالي، أسبابه، آثاره، مجلة الشريعة والقانون، عدد33، يناير، الإمارات، 2008.

23.د.هادي نعمان الهيتي، الاتصال الجماهيري حول ظاهرة الإعاقة بين الأطفال، بحث منشور في مجلة الطفولة والتنمية، عدد/5/، فبراير، السعودية، 2002.

د-مواقع على شبكة الانترنت:

1. www.aodp-lb.net الموقع الإلكتروني للمنظمة العربية للأشخاص ذوي الإعاقة.
2. www.caoa.gov.eg موقع الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في مصر.
3. حسني الخطيب، الإعاقة والمعاق، بحث منشور على شبكة الانترنت، www.almayadeen.net.

ثانياً-المراجع باللغة الأجنبية:

1. Alain Plantey، Traité pratique de function publique، Paris, 1956.
2. Albert Legrand، La législation sur les émplois reservé، Thése، Paris, 1941.

3. Chapus. Rene, Droit administratif général, Tome 2 .ed8. montchrestien, Paris; 1995.

4. Delvolve (p) Le principe d'égalité devant les charges publiques, Paris, 1969.

5. Eliane Ayoub, La fonction publique, Paris 1969.

6. Emmanuel Aubin; Léssentiel du Droit de la fonction publique, Gualino éditeur, 3éme edition, 2007.

7. Escoffier.A.M, Les cadres d'emplois dans la fonction publique territoriale, R.F.D.A, 1989.

8. Gohin.O، Le droit des examens، R.D.P, 1988.

9. Gustave Peister, Droit de la fonction publique, de l'Etat éd, 2008.

10. Jean-Marie et Auby.Jean – Bernard, Droit de la fonction publique, Dalloz, Paris, 1997.

11. J-F. Flausse, Le pacte international relatif aux droits civils et politiques devant le juge administratif, L.P.A ,2000.

12. Kaftani.K, LA formation du concept de fonction publique en France, L.G.D.J, Paris, 1998.

13. Lalumière.C، Les concours internes، R.D.P, 1968.

14. Droit administratif, du 11 janvieer 1984, V.code., éd 2000.

15. Louis fougére، La fonction publique, 1966.

16. Méritam.L, Sur les décisions des cotrep, R.F.D.A, 1987.

17. Pellissier. G, Le Principe d'égalité en droit public, L. G. D. J, Paris, 1996.

18. Richer.L, Droit des contrats administratifs, L.G.D.J, Paris, 2010.

19. Roger Gregoire ،la Fonction publique, 1954.

20. Roger Waline, Traité elementaire de droit administratif sixiem edition.

21. Sadran.P, Recrutement et sélection par concours dans l'administration français, R.adm.publ, 1977.

22. Salon (S) Savignac (J.C), La fanction publique, Siery, 1985.

الفهرس

المقدمة..... 7

فصل تمهيدي: مفاهيم أساسية حول الوظيفة العامة والموظف العام..... 17

المبحث الأول: مفهوم الوظيفة العامة 19

المطلب الأول: تعريف الوظيفة العامة وإحداث الوظائف..... 21

المطلب الثاني: ترتيب وتوصيف الوظائف العامة 32

المبحث الثاني: مفهوم الموظف العام 39

المطلب الأول: تعريف الموظف العام..... 40

المطلب الثاني: طبيعة علاقة الموظف العام مع الإدارة 48

الباب الأول: مبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة ومفهوم الوظائف المحجوزة..... 55

الفصل الاول: مبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة 61

المبحث الأول: ماهية مبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة 63

المطلب الأول: صور مبدأ المساواة..... 65

المطلب الثاني: مفهوم مبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة 77

المبحث الثاني: الأساس الدستوري والقانوني لمبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة..... 85
المطلب الأول: الأساس الدستوري لمبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة:..... 87
المطلب الثاني: الأساس القانوني لمبدأ المساواة في تولّي الوظائف 97
الفصل الثاني: مفهوم الوظائف المحجوزة وتمييزها عن غيرها من أساليب إشغال الوظائف العامة 105
المبحث الأول: مفهوم الوظائف المحجوزة.....109
المطلب الأول: تعريف الوظائف المحجوزة.....111
المطلب الثاني: طبيعة الوظائف المحجوزة.....118
المبحث الثاني: تمييز الوظائف المحجوزة عن غيرها من طرق تولّي الوظائف العامة.....127
المطلب الأول: الوظائف المحجوزة والتعيين بنظام المسابقة.....129
المطلب الثاني: الوظائف المحجوزة والاستخدام المؤقت.....143
المطلب الثالث: الوظائف المحجوزة والتكليف 157
المطلب الرابع: الوظائف المحجوزة والإعداد المسبق.....165

الباب الثاني: نطاق الوظائف المحجوزة وإجراءات التعيين فيها.....175

الفصل الأول: نطاق الوظائف المحجوزة 181

المبحث الأول: النطاق الشخصي للوظائف المحجوزة 185

المطلب الأول: المصابون في العمليات الحربية وذووهم أو ذوو الشهداء.....188

المطلب الثاني: المعاقون.....228

المبحث الثاني: النطاق الموضوعي للوظائف المحجوزة 255

المطلب الأول: الوظائف التي يشملها نظام الوظائف المحجوزة 257

المطلب الثاني: الضمانات المقررة لممارسة أعباء الوظائف المحجوزة 265

الفصل الثاني: الجوانب القانونية والإدارية للتعيين وفق أسلوب الوظائف المحجوزة 277

المبحث الأول: الجوانب القانونية والإدارية لتعيين المعاقين في الوظائف المحجوزة 279

المطلب الأول: تعريف المعاق وحقوقه.....280

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية لتعيين المعاقين في الوظائف المحجوزة وإجراءاته.....287

المبحث الثاني: الجوانب القانونية والإدارية لتعيين ذوي الشهداء والمصابين بالعمليات الحربية 295

المطلب الأول: تعريف ذوي الشهيد والمصابين بالعجز التام وحقوقهم 296

المطلب الثاني: أصول وإجراءات تعيين ذوي الشهداء والمصابين بالعجز التام 306

الخاتمة.....314

قائمة المراجع 320

الفهرس 340

تمت بعونه تعالى