



جامعة دمشق

كلية الحقوق

أساليب إشغال الوظيفة العامة

((دراسة مقارنة))

أطروحة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق

إعداد الطالب

محمود عزيز صالح

إشراف

الدكتور محمد يوسف الحسين

الأستاذ في قسم القانون العام

كلية الحقوق - جامعة دمشق

لجنة المحكم على الرسالة

الدكتور محمد الحسين

الأستاذ في كلية الحقوق جامعة دمشق _ رئيس مجلس الدولة
عضواً ومشرفاً

الدكتور محمد الحلاق

الأستاذ في كلية الحقوق جامعة دمشق - رئيس قسم القانون العام
عضواً

الدكتور محمد واصل

الأستاذ في كلية الحقوق جامعة دمشق - عميد كلية الحقوق
عضواً

الدكتور سعيد نخيلي

الأستاذ في كلية الحقوق جامعة البعث _ عضو المحكمة الدستورية العليا
عضواً

الدكتور محمد العموري

المدرس في كلية الحقوق جامعة دمشق _ رئيس الجهاز المركزي للمراقبة المالية
عضواً

"إن الدولة هي ، هؤلاء الرجال الذين يطلق عليهم اسم
الموظفين_ فالدولة إذاً هي الموظفون "

لوسيان روجيه

"إن إدارة عامة أياً كانت وفي أي زمان أو مكان تساوي
الأفراد المكونين والمحركين لها "

بيراسكوب

الإهداء

إلى صدفه اعتصرت الرمل فأنبتت لأولاً
إلى من كانت مثلاً في التضحية ...

زوجتي

إلى فرحة منزلي وزهوة عمري
إلى أمني ومستقبلي ...

أولادي

إلى من لم أغب عن بالهم لحظة
إلى القلوب الطيبة والدافئة
إلى من لا تفهم الكلمات حقهم ...

أبي وأمي

إلى الصحبة الطيبة والصادقة الصدوقة ...

إخوتي ورفاقي

فكر وعرفان

" من علمني حرفاً كنت له عبداً "

كل الشكر والعرفان والتقدير إلى الأستاذ
الفاضل والأخ الناصح الأمين الصبور الذي
قدم وأعطى

الدكتور محمد يوسف الحسين

والشكر موصول

إلى عميد كلية الحقوق في جامعة دمشق
وأساتذة القانون العام فيها.

المقدمة

تكرّس معظم دساتير الدول _ بصرف النظر عن اختلاف الأنظمة والمذاهب السياسية والاقتصادية والاجتماعية والقانونية التي تتبناها _ الحقوق والواجبات والحريات التي يتمتع بها المواطنون في الدولة والأجانب أحياناً وذلك من أجل تنظيم الحياة السياسية والإدارية فيها.

هذه الحقوق والواجبات غالباً ما تكون متنوعة ومتشعبة في مجالات شتى منها سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية أو خدمية أو غير ذلك، وترسم الدساتير القواعد والمبادئ العامة والملاحم الأساسية لهذه الحقوق والواجبات سواء في مقدمتها أم في متنها، تاركةً للمشرع العادي مهمة تنظيمها ووضع القواعد المتعلقة بممارستها، التي بدورها تمهّد الطريق للسلطة التنفيذية لوضع القواعد التفصيلية والآليات التنفيذية من أجل تسهيل تطبيقها.

إلا أنه ويهدف ممارسة الحقوق والحريات من قبل المواطنين، وإشباع احتياجاتهم والقيام بواجباتهم، اقتضى الأمر إيجاد مرافق عامة متنوعة تتولى تنظيم القواعد التفصيلية لممارسة هذه الحقوق وإشباع هذه الاحتياجات، ومن ثمّ الإشراف والمراقبة والمساعدة في تطبيقها.

ومع ذلك فإنّ هذه المرافق لا تستطيع تحقيق المطلوب منها، وتنفيذ مهامها دون تأمين العنصر البشري اللازم لتشغيل هذه المرافق.

ولمعالجة موضوع العنصر البشري اللازم لتشغيل المرافق العامة كان لا بد من إيجاد تنظيم للوظيفة العامة، ووضع الأحكام اللازمة لهذا التنظيم بدءاً من شروط التعيين التي يجب أن تتوافر في المرشحين، وطرق اختيارهم لشغل الوظائف العامة، ومروراً بتحديد حقوقهم وواجباتهم ومسؤولياتهم وطرق تركهم لتلك الوظيفة، بشكل يحافظ على سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

وإذا كانت جميع مفردات الوظيفة العامة على قدر من الأهمية بشكل عام إلا أنّ موضوع اختيار الأشخاص لشغلها يحتل الجانب الرئيس من مواضيع تنظيم قواعد الوظيفة العامة، لما له من خصوصية تتجلى بأنه يخضع لعوامل عدة: منها_ احترام مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بشكل عام في شغل الوظائف العامة، ذلك المبدأ الذي كرّسته إعلانات حقوق الإنسان والدساتير، وأكدت على الأخذ به وتطبيقه معظم تشريعات الوظيفة العامة_ وجود عدد هائل من المواطنين تتوافر فيهم شروط شغل الوظائف العامة من حيث المبدأ، ويبحثون عن فرص عمل لدى الجهات العامة. وهو أمر محق، طالما نُظر إليه بأنه يؤدي إلى الاستقرار في العمل، وشعور المواطن بما يعرف بالأمن الوظيفي عند العمل لدى إدارات الدولة عنه في القطاع الخاص_ وأنّ للإدارة المصلحة باختيار أفضل العناصر البشرية لشغل الوظيفة العامة، بما له من أثر يجعل المرافق العامة فاعلة وقادرة على تلبية احتياجات المواطنين بأقل تكلفة ممكنة، ولاسيما في ضوء التقدم العلمي والتقني الذي يستلزم حتمية التخصص الفني في الوظائف العامة، والذي أضحى يشكل عاملاً رئيساً من عوامل نجاح الوظيفة العامة. وهو ما يستلزم ضرورة وضع الرجل المناسب في المكان المناسب عن طريق إعمال مبدأ الكفاءة والجدارة مبدءاً أساسياً في شغل الوظائف العامة.

وبهدف مراعاة تحقيق الاعتبارات المتباينة بين الإدارة من جهة وطالب شغل الوظيفة من جهة أخرى، كان لابد من البحث دائماً عن أساليب متطورة لإشغال الوظائف العامة تُراعي النهوض بمستوى العاملين علمياً وعملياً، بحيث يحكم على نجاح طريقة الإشغال بحسبانها مناسبة وفاعلة، إذا كان في استعمالها ما يحقق التوازن بين تلك المصالح دون الغلبة لواحدة على أخرى في التطبيق هذا من جهة. ومن جهة أخرى، فإنّه من الضروري الابتعاد قدر الامكان عن الأخذ بمواضيع الانتماء السياسي والحزبي والمحاباة والمحسوبية، لأسباب عديدة عند

التعيين، وأثناء الحياة الوظيفية، والتي غالباً ما تسود تبعاً للظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدول.

يضاف إلى ما تقدم كله أن ثمة عوامل شتى تلعب دوراً في تحديد الطرق التي تتبعها الدول عند تقنين أساليب إشغال الوظائف العامة، إلا إن هذه الطرق يجب أن يكون الهدف النهائي منها تأمين العنصر البشري الجيد والفعال الذي يحقق الهدف من توظيفه، والمتمثل بتقديم الخدمة العامة بسرعة وفعالية وإيجابية تعود بالنفع العام على المواطن والمجتمع في آن واحد. لذلك كان على المشرع أن يسنّ قواعد تشريعية تضمن ذلك، وأن يترك للسلطة التنفيذية وضع التفاصيل من خلال وضع آليات تنظيمية لتنفيذ تلك القواعد، كل ذلك من أجل تنظيم إجراءات شغل الوظيفة العامة، ولكن مع ذلك فإن وضع هذه القواعد لا يكفي بحد ذاته، بل من المقتضى إجراء مراجعة دورية لها بهدف تقييم أساليب الاختيار لشغل الوظائف العامة، وذلك لبيان فيما إذا كانت هذه الأساليب على قدر كاف من النضج والنجاح الذي يعكس تلقائياً النتائج المرجوة منها، أم أنّ هنالك خللاً فيها يقتضي إعادة دراستها وتجاوزها إلى أساليب أخرى، تحقق مردوداً أفضل في استقطاب العنصر البشري دون تقييد الإدارة بأسلوب معين، وبهدف الوقوف على جميع النقاط المتقدمة التي جرى استعراضها فقد كان من المفيد اختيار هذا البحث.

أولاً- طرح المشكلة:

كان تدخل الدولة الحارسة محدوداً في المجال الإداري والاقتصادي والاجتماعي، وتبعاً لذلك كانت الحاجة إلى إنشاء الوظائف العامة، والبحث عن من يشغلها لا تشكل أهمية تذكر، كما كانت الأساليب التقليدية المتبعة في القطاع الخاص غالباً ما تتبع في مجال إشغال هذه الوظائف، حيث سادت طريقة التوارث

والاختيار المباشر، ورضا الرئيس عن المرشحين بحسابه عاملاً حاسماً في الاختيار، دون الالتفات إلى أية مسائل أخرى إلا في ما ندر.

إلا أنّ تغيّر دور الدولة والتطور والتقدم الذي لحق بالإنسانية في مختلف المجالات، ولاسيما في مجال حقوق الإنسان فرض تدريجياً تدخلاً أوسع من قبل الدولة في نشاطات كانت محرّمة عليها، وتفرّع عن ذلك زيادة عدد الوظائف اللازمة وتنوّعها بهدف القيام بأعباء هذا التدخل في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية سواءً في قطاع الزراعة أم الصناعة والتجارة والرعاية الصحية والتعليم وغيرها، الأمر الذي أوجب على التوازي زيادة عدد المطلوبين لإشغالها واختلاف شروط شغل كل منها تبعاً لمتطلباتها، وهذا ما دفع بدوره إلى السعي بشكلٍ جادٍّ لإيجاد أساليب مناسبة وعادلة لتنظيم عملية إشغال الوظائف العامة.

وفي الوقت الراهن، وعلى الرغم من ميل الدول للحد من تدخلها في النشاط الاقتصادي نتيجة المتغيرات الاقتصادية العالمية والإقليمية وتطبيق معظم الدول النامية لبرامج تثبيت اقتصادية في إطار إصلاحاتها الاقتصادية؛ إلا أنّ هذا الأمر لم يمنع بدوره من التوسع في إحداث وظائف جديدة تتناسب مع ما يطرح في سوق العمل من وظائف، وتبعاً لذلك أصبحت عملية الاختيار في ضوء محدودية الوظائف رغم كبر حجمها الظاهري لا تتناسب قطعاً مع أعداد الراغبين بالتوظيف، الأمر الذي جعل عملية الاختيار عملية معقدة وأغلب أساليبها إذا ما حققت نجاحاً، فإن هذا النجاح يبقى نسبياً بسبب عدم خلّوها من بعض الغموض، أو النقص الذي لحق بها، سواءً على المستوى القانوني والتنظيمي وعلى المستوى التطبيقي.

ولمّا كانت قواعد الانتقاء لأي أمر تبقى نسبية في تطبيق الحيادية، وتبقى محلّ شك أيضاً، ويحاول واضعوها إقناع المتعاملين معها أو المستفيدين منها بصحتها ودقتها وتحقيقها لتلك الحيادية، فإنّ من أكثر هذه القواعد انتقاداً هي

الأحكام المتعلقة بأساليب إشغال الوظائف العامة، ولذلك آثرنا طرح هذه المشكلة في هذا البحث بهدف تقييم ما هو موجود ونافذ حالياً، وطرح حلول جديدة وبديلة سواءً بشكل جزئي أو كامل لمعالجة ما سيتبين للباحث من ثغرات تحتاج للمعالجة والوصول إلى نتائج ومقترحات، قد تشكل أساساً جيداً لإعادة النظر ببعض القواعد المتعلقة بأساليب إشغال الوظائف العامة، وذلك بهدف العزوف عن بعض الأساليب التي ثبت أنها لم تعد تتناسب مع الفلسفة القائمة حالياً في إطار الهدف من إشغال الوظائف العامة، والتأكيد على تعزيز تطبيق بعض الأساليب الأخرى التي ثبت جدواها وصلاحياتها وعدالتها وشفافيتها في هذا المجال، والعمل على إبراز الثغرات التي قد تعثر بها بهدف اقتراح الحلول المناسبة لمعالجتها، ولا سيما في ضوء غياب التنظيم التشريعي لبعض النقاط المطروحة للمعالجة.

ثانياً- أهمية البحث:

تأتي أهمية البحث لأنه يدخل في صميم المجتمع ويؤثر في معظم شرائحه. وهو من المواضيع التي لم تحظَ بالقدر الكافي من الدراسة والبحث، ولا سيما في سورية، ومفرداته لا تزال تحتاج إلى بذل مزيد من التمهيد والدراسة، وليس الهدف من البحث إيجاد الحلول دفعة واحدة عن طريق إقرار منظومة قانونية متكاملة، وإنما تقديم ما يمكن تقديمه من حلول قانونية قد تساعد في اختيار أفضل العناصر البشرية لشغل الوظيفة العامة، مع احترام المحددات الدستورية والقانونية: من مساواة وتكافؤ فرص وحيادية واحترام مبدأ الأفضل في هذا المجال، أو حتى الاستفادة من نقيض الأفكار التي يمكن أن يطرحها البحث وتشكل بالتالي حافزاً إضافياً يجري من خلاله إكمال وإغناء النقاط المطروحة مستقبلاً.

وتزداد أهمية هذا البحث أيضاً بأن موضوعه غير مستقر حتى الآن على قواعد قانونية ثابتة في التفاصيل، وإن كانت عناوينه غير ذلك، وإن استعراض

النصوص القانونية والوقوف على تطبيقها وتبيان الثغرات التي يمكن أن تظهر من خلال تطبيقها يمكن توضيحها، وإكمال ما يعوزها أحياناً من خلال أحكام القضاء وآراء الفقهاء التي ترد على الجزئيات. إذ أنّ في تلك الأحكام والآراء ما من شأنه أن يشكل أساساً لإعادة النظر في كثير من القواعد القانونية والتنظيمية والتطبيقية التي تتصل بهذا البحث، والتي لم تكن قادرة على تغطية جميع حالات البحث التي ظهرت في التطبيق العملي.

ثالثاً- هدف البحث:

يرمي هذا البحث إلى الوقوف على القواعد التأسيسية والتطبيقية لأساليب شغل الوظائف العامة بشكل عام، وإيجاد الحلول التي قد تطوّر تلك القواعد في هذا الصدد، وذلك بهدف الوصول إلى قواعد أفضل في هذا المجال سواءً باقتراح العدول عن بعض الأساليب، أم استبدال بعضها أم رفع مستوى الصكوك القانونية المقررة لها، والتي تحمل نوعاً من الثبات والديمومة، بعيداً عن سهولة تعديل القواعد، طالما أنّ التعديل في مثل هذه الحالات غير مفضل أصلاً.

رابعاً- منهج البحث:

اعتمدنا المنهج المقارن الأكثر شيوعاً في البحوث أو الدراسات بشكل عام، والبحوث القانونية بشكل خاص، إذ طُرحت مسأله في إطار المنظومة القانونية المعمول بها في كل من فرنسا ومصر وسورية، وأسباب ذلك لا تخفى على القارئ، لأنّ البحث يدخل في صميم مواضيع القانون الإداري ويشكّل جزئية مهمة منها. حيث اخترنا المقارنة مع فرنسا لأنّ نظامها القانوني والقضائي المتعلّق بالوظيفة العامة يشكل مملكة مستقلة متطورة، ومصر بحسبانها الأسبق عربياً في التصدي لمواضيع القانون الإداري وتطويرها، بما فيها أحكام الوظيفة العامة، وذلك

من خلال الدور الأساسي والحقيقي والفعال لمجلس الدولة والفقهاء المصري في هذا الصدد.

ومن الطبيعي أن تتم المقارنة مع النظام القانوني السوري لأننا نبتغي من وراء هذا العمل أن نقيم ما هو موجود لدينا مقارنة بالأنظمة القانونية الأخرى سألقة الذكر، محاولين في ذلك الاستفادة من تجارب هذه الدول.

كما اتبعنا المنهج التأصيلي عندما ركزنا _ ليس فقط _ على ترداد الآراء الفقهية والحلول القضائية، وإنما مناقشة هذه الآراء والأحكام والتعليق عليها من أجل استخلاص المبادئ التي يجب احترامها في هذا الإطار بشكل عام. إضافة إلى أننا اعتمدنا المنهج التحليلي، مستعرضين جزئيات كل أسلوب من أساليب إشغال الوظائف العامة لدى الدول محلّ المقارنة، من حيث التنظيم التشريعي لهذه الناحية والموقف القضائي والفقهي.

كما اتبعنا المنهج التاريخي _ كلما لاحظنا هناك ضرورة وفائدة _ لسبر تطور التشريعات في مجال إشغال الوظيفة العامة في الدول محلّ المقارنة، ومراقبة تلك التطورات وتقييمها وتحديد مجالاتها وبيان أهميتها.

خامساً- خطة البحث:

عمدنا إلى تقسيم بحثنا إلى فصل تمهيدي وبابين، حيث عالجنّا في الفصل التمهيدي متطلبات إشغال الوظائف العامة بشكل عام، كونها ضرورة حتمية للدخول في الموضوع _ محلّ البحث _ ثم انتقلنا في الباب الأول إلى بحث المسابقة بحسبانها الأسلوب الرئيس في إشغال الوظائف العامة، وفي الباب الثاني إلى بحث الأساليب الأخرى لإشغال الوظائف، وعليه جرى تقسيم البحث إلى :

الفصل التمهيدي: متطلبات إشغال الوظائف.

الباب الأول : إشغال الوظائف العامة عن طريق المسابقة.

الباب الثاني: إشغال الوظائف خارج إطار المسابقة.

الفصل التمهيدي

متطلبات إشغال الوظائف

يستلزم إشغال الوظائف العامة _ مهما كانت طريقة التولية أو الإشغال، سواءً بالطرق الرئيسية أو الفرعية _ وجود وظيفة قابلة للإشغال من قبل المرشح لشغلها فيما بعد، وهذا بدوره يحتاج إلى تحليل ماهية الوظائف العامة وإنشائها وترتيبها وتوصيفها، لأنّ هذا الموضوع يساعد على تحديد الطريقة أو الأسلوب الذي تُشغل فيه الوظائف العامة، ويمكن في الوقت ذاته من تحديد الشروط التي يجب توافرها في المرشح لشغل كل نوع من أنواع هذه الوظائف.

لذلك تقتضي الدراسة في هذا المقام، وقبل التطرق إلى بحث أساليب إشغال الوظائف العامة معالجة المسألتين المشار إليهما أعلاه، وللتين تشكلان قاعدة أساسية لازمة وضرورية لإشغال الوظائف العامة. وهو ما يمكن بحثه وفق التفصيل الآتي:

المبحث الأول: تنظيم الوظيفة العامة.

المبحث الثاني: أهلية إشغال الوظائف العامة.

المبحث الأول

تنظيم الوظيفة العامة

يشمل تنظيم الوظيفة العامة، وضع القواعد اللازمة لتحديد مفهومها وإنشائها وتوصيفها وترتيبها وتقييمها، وهناك ضرورة لدراسة هذا الموضوع وذلك بسبب قيام علاقة حتمية بين عملية التوصيف والترتيب وطرق الإشغال، لأنّ التوصيف يساعد على تحديد طرق الإشغال سواءً لأول مرة أم عند الترقية، ولأنّ تحديد واجبات الوظيفة ومسؤولياتها والشروط التي يجب أن تتوفر لأدائها تغدو الأساس الموضوعي في اختيار شاغليها¹.

وبهدف إشغال الوظائف العامة، لابدّ أن يدرج في ملاك الجهة العامة أو هيكلها التنظيمي² وظائف محددة بنوعها وفئتها ودرجتها، وما يتطلبه إشغال كل منها من مؤهلات وخبرات وشروط أخرى يجب توافرها في من يشغلها، وهذا الأمر ينبغي أن يكون أمراً أولاً قبل اتخاذ أي إجراء بهدف إشغال الوظائف، وتأتي مرحلة الإشغال بعد عبور المراحل السابقة³.

ويتفرع عن ذلك أنّ الوظيفة التي تدرج في الملاك تمرّ في مراحل تبدأ من إنشاء تلك الوظائف وتوصيفها وتبويبها في زمر متشابهة من حيث شروط إشغالها

1 - د. عبد الله طلبة، الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر، جامعة دمشق، كلية الحقوق، 1982-1983، ص 176.

2 - 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.

3 - راجع بهذا المعنى: د. أنور رسلان، نظام العاملين المدنيين في الدولة والقطاع العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1983، ص 20.

حتى تأخذ شكلها الطبيعي، الذي يفسح المجال لإشغالها من قبل من تتوفر فيه الشروط.

لذلك سوف نتناول في هذا المبحث مفهوم الوظيفة العامة وكيفية إنشائها¹ وترتيبها وتوصيفها وفق التفصيل الآتي:

المطلب الأول: ماهية الوظيفة العامة.

المطلب الثاني: ترتيب وتوصيف الوظائف العامة.

المطلب الأول

ماهية الوظيفة العامة

يقتضي البحث في كيفية إنشاء الوظائف العامة، التعرف أولاً على مفهوم الوظيفة العامة وأنظمتها في العالم، لأن اختلاف مفهوم الوظيفة العامة في الأنظمة القانونية في العالم يؤثر على طرق إنشائها في كل منها، فهي تنشأ في النظام الأنجلو أمريكي بشكل مؤقت² 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، والتي تكون أصلاً محلاً لقيام العلاقة الوظيفية³، وهو ما سنبحثه وفق التفصيل الآتي:

الفرع الأول: مفهوم الوظيفة العامة.

-
- 1 - 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.
 - 2 - لمزيد من التوسع حول الوظائف المؤقتة انظر: د. أشرف محمد أنس جعفر، التنظيم الدستوري للوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص 19 وما بعد.
 - 3 - د. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ص 228.

الفرع الثاني: إحداث الوظائف.

الفرع الأول

مفهوم الوظيفة العامة

تختلف المصطلحات المستخدمة للدلالة على مفهوم الوظيفة العامة من نظام إلى آخر، فتستخدم فرنسا مصطلح الوظيفة العامة، بينما يفضل الإنكليز اصطلاح الخدمة المدنية، كما تختلف الدول العربية في ذلك حيث يستخدم مصطلح الوظيفة العامة في كل من سورية ومصر ولبنان والجزائر وهي دول تستمد أنظمتها القانونية السائدة من فرنسا¹، بينما تستخدم دول أخرى مصطلح الخدمة المدنية كما في الأردن والكويت مثلاً.

والراجع أنّ القوانين والأنظمة التي تصدر بشأن العاملين في الدولة بجميع أنواعها، سواء العاملين في الهيئات أم المؤسسات العامة أم غيرها من جهات القطاع العام، لا تحدد مدلولاً واضحاً للوظيفة العامة أو الموظف العام²، ومردّ ذلك إلى اختلاف مفهوم الوظيفة العامة باختلاف الأنظمة القانونية ونظرتها لطبيعة الوظيفة بحسبانها مهنة أو عمل فني متخصص أم غير ذلك، كما تختلف من قانون إلى آخر في النظام القانوني الواحد أي بين فروع القانون ذاته³، أساس ذلك

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.

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

أنّ كل قانون من هذه القوانين يتطرق إلى الوظيفة العامة على نحو يتفق والهدف الذي يتوخاه¹.

أمّا بشأن التشريعات النافذة، فالمشرّع الفرنسي لم يعرف الوظيفة العامة بشكل مباشر، وإنما أشار إليها في معرض تعريفه للموظف العام، بأنّها رسالة وعمل يرتبط به الموظف ويخصص له كل نشاطه وذلك منذ بدء التحاقه بالخدمة لحين إحالته على التقاعد².

كما إنّ المشرع المصري لم يحدد مفهوماً دقيقاً للوظيفة العامة، وإنما أشار إليه بشكل عام عندما أوجب بمقتضى أحكام المادة رقم 8/ من القانون رقم 47/ لعام 1978 وتعديلاته الخاص بنظام العاملين المدنيين بالدولة، على كل وحدة³ أن تضع جدولاً للوظائف مرفقاً به بطاقة وصف كل وظيفة، في حين أنّ الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة عرّف مباشرةً الوظيفة بأنّها: {{ مجموعة من الواجبات والمسؤوليات التي تحددها السلطة المختصة وتتطلب في من يقوم بها مؤهلات واشتراطات }}⁴.

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

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

3 - 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 }}.

4 - قرار الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رقم 134/ لسنة 1978 بشأن معايير ترتيب الوظائف العامة، علماً أنّ هذا الجهاز وقد 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

وكذلك فعل المشرّع السوري في القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50/ لعام 2004 وتعديلاته عندما عرّف الوظيفة في المادة الأولى منه بأنها: {{ كل عمل دائم وردت تسميته في ملاك الجهة العامة الصادر وفق أحكام المادة 3/ منه}}¹.

ويلاحظ مما تقدم، أنّ المشرّع في كل من سورية ومصر تطرّق إلى تحديد الوظيفة التي تكون محلاً للإشغال، دون التعرّض لمفهوم الوظيفة العامة بشكل عام خلافاً لما قرره المشرّع الفرنسي في هذا الصدد عندما عدّ الوظيفة رسالة. أمّا بشأن تعريف الفقه للوظيفة العامة، فإنّه على الرغم من أنّ هناك من يرى أنّ تعبير الوظيفة العامة يعد من المصطلحات الحديثة في التداول، ولم يكن مستخدماً قبل خمسين عاماً²، إلّا أنّ الفقه الإداري حدده بشكل جيّد عندما عرّفها بأحد المعنيين الآتين:

المعنى الأول: يعرّف الوظيفة العامة بمجموع الأشخاص الذين يقومون بالعمل في خدمة المرافق العامة، مع التركيز على النظام القانوني الذي يحكمهم، حيث يعدّ

المرتبات والعلاوات ودراسة مشروعات الموازنة بالنسبة لاعتمادات العاملين ورسم سياسة الإصلاح الإداري وخطته.

1 - 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.

2 - د. عبد الله طلبة، د. أحمد إسماعيل، الوظيفة العامة، جامعة دمشق، كلية الحقوق، 2005، ص 23.

مجموع هؤلاء الأشخاص ونظامهم القانوني مناط الوظيفة العامة¹، وهذا ما يعدّه البعض من قبيل المعنى الوصفي للوظيفة العامة².

المعنى الثاني: يعرف الوظيفة العامة بأنها مجموعة من المهام والاختصاصات يناط القيام بها لشخص معيّن إذا توافرت فيه بعض الشروط الضرورية لتولي أعباء هذه الوظيفة، وبذلك تختلف الوظائف من حيث واجباتها ومسؤولياتها³.

إلا أن بعض الفقه يفضل أن يجمع بين أكثر من معنى في تعريفه للوظيفة العامة، حيث يعرفها على أنها: {{ بأنها مجموعة من التنظيمات تتعلق بالموظفين العموميين وهذه التنظيمات قد تشير إلى ناحية قانونية تظهر في كيفية قيام الموظف بعمله، وقد تتعلق بكيفية إنشاء الوظائف وترتيبها والعناية بالموظف العام والحياة الوظيفية}}⁴.

1 - 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، العدد2، السنة 31، يونيو 1987، ص125.

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

3 - 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.

4 - د. أشرف محمد أنس جعفر، التنظيم الدستوري للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص13.

بينما يرى آخرون أنَّ الوظيفة العامة: {} هي خدمة عامة يؤديها موظف عام للأفراد أو للدولة أو أحد فروعها أو مصالحها العامة في نطاق قانوني معين يحدد علاقته بمن يؤدي إليهم هذه الخدمة وعلاقتهم به منظماً لحقوقه وواجباته¹. ويلاحظ على الرغم من وجود مفهومين للوظيفة العامة، أنَّ أغلب التشريعات الوظيفية تُعنى من الناحية العملية بتعريف الوظيفة العامة طبقاً للمفهوم العضوي والموضوعي معاً².

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

أمّا المقصود بالوظيفة الداخلة في كيان الجهة العامة أو الإدارة، فهي الخلية الأولى في كل تنظيم إداري، أي الوحدة الأساسية التي يتكون منها الجهاز الإداري ثم يأتي بعدها الموظف العام الذي يشغل تلك الوظيفة³، 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 أو استقالة أو إقالة من يشغلها⁴.

1 - د. طلعت حرب محفوظ محمد، مبدأ المساواة في الوظيفة العامة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1989، ص46.

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

3 - د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص244.

4 - د. أنور رسلان، نظام العاملين المدنيين في الدولة والقطاع العام، مرجع سابق، ص19.

كما تعدّ الوظيفة محلاً للعلاقة الوظيفية، وبإلغائها تنتهي خدمة العامل فوراً بقوة القانون¹، ويمكن أن تلغى الوظيفة إذا أعيد تنظيم المرفق العام وكان هذا الإلغاء تقتضيه الضرورة²، إلا أنّ التشريعات الحديثة تتجه إلى إمكانية إلغاء الوظيفة ونقل الموظف إلى وظيفة أخرى، إذا كان هناك مقتضى لإلغاء الوظيفة وتعويضه³.

وخلاصة القول: فالوظيفة تعني مجموعة الواجبات والمسؤوليات التي تسندھا الإدارة إلى من يستوفي شروط شغلها، وهي حيز محدد ومخطط من الأعباء والمسؤوليات لتحقيق هدف معين يتصل بالصالح العام⁴، وإنّ التعاريف السابق ذكرها ركّزت بشكل أساسي على تحديد محلّ الوظيفة ومكوناتها في إطار بحثها للمفهوم.

1 - د. السيد محمد إبراهيم، شرح نظام العاملين بالدولة رقم /46/ لعام 1964، دار المعارف، الإسكندرية، 1966، ص 623. ويلاحظ أنّه بموجب الفقرة /8/ من المادة رقم/94/ من نظام العاملين المدنيين في الدولة رقم /47/ لعام 1978 وتعديلاته أنّ إلغاء الوظيفة المؤقتة يعد أحد أسباب انتهاء خدمة العامل.

2 - د. فتحي الحساسين، الحماية الدستورية للموظف العام، رسالة دكتوراه، جامعة الزقازيق، كلية الحقوق، 1996، ص 544.

3 - L'art. 69 de la loi du 11 janvier 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.

4 - د. محسن العبودي، الوظيفة العامة، بلا مكان وتاريخ نشر، 2004، ص 47.

الفرع الثاني

إحداث الوظائف العامة

تقوم الجهات العامة بتنفيذ مهامها عن طريق أعداد معينة من العاملين يتولون القيام بالمهام والاختصاصات التي أنشئت من أجلها، وعن طريق إحداث وظائف عامة دائمة وليست مؤقتة، وهو النظام الذي أخذت به كل من فرنسا ومصر وسورية.

ويقصد بإنشاء الوظائف إصدار الصك القانوني¹ المتضمن العدد الكمي والنوعي اللازم لممارسة مهام الجهة العامة المحدد في صك إحداثها².

1 - أشار المستشار محمد حامد الجمل في معرض بحثه لوجود الوظيفة إلى أنّ السند القانوني لوجود الوظيفة يعود إلى طبيعتها، فبعض الوظائف السياسية الطابع ترد في الدستور مثال ذلك وظيفة رئيس الجمهورية والوزراء، وبعضها الآخر ترد في القانون، مثالها الوظائف العليا في الوزارات، وبعضها تجد سندها في لوائح أو قرارات جمهورية أو وزارية، وبعضها يتركه المشرع للهيئات القائمة بإدارة المؤسسات، لمزيد من التفاصيل انظر: المستشار محمد حامد الجمل، الموظف العام فقهاً وقضاً، دار الفكر الحديث للطباعة والنشر، 1958، الجزء الأول، ص552. وراجع 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.

ويتأثر تنظيم الوظيفة العامة، وإنشاء وتعيين الموظفين العموميين بالعديد من العوامل والاعتبارات وفي مقدمتها الاعتبارات المالية والاجتماعية والسياسية¹، وتبعاً لذلك تتباين النظم الإدارية في موضوع إنشاء الوظائف العامة سواءً من حيث كيفية الإنشاء أو أدواته أو الجهة التي تقوم به².

والأصل أن تتمتع الإدارة قانوناً بسلطة تقديرية واسعة في إنشاء الوظائف والغائها واستبدالها، وهي من مكونات سلطتها التقديرية في إنشاء المرافق العامة منذ البداية، ثم تنظيمها وإدارتها بعد ذلك³، ولكن يتنازع الاختصاص في إنشاء الوظائف العامة مجموعة من الاعتبارات السياسية والمالية والاقتصادية والاجتماعية، وما يتفرّع عن ذلك وفق ما سبق بيانه.

إذ أن المال يعدّ عصب النشاط الإداري وتوافره يمكن من زيادة عدد الوظائف، كما أن الحد من البطالة قد يشكل ضرورة اجتماعية يجب مراعاتها عند إنشاء الوظائف، ولو على حساب المعيار الاقتصادي أحياناً في الدول التي تعاني من البطالة، إضافة إلى أن الاعتبارات السياسية والحزبية والوطنية قد تتطلب أحياناً تعيين من لعب دوراً وطنياً في قضية قومية⁴.

والأصل أيضاً عدم اختلاف أداة إنشاء الوظائف العامة في الدول اختلافاً كبيراً، فغالباً ما تكون السلطة المختصة في إنشاء الوظائف العامة هي السلطة

1 - د. أنور رسلان، نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، مرجع سابق، ص14.

2 - د. سامي جمال الدين، الإدارة العامة، مرجع سابق، ص235.

3 - د. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، مرجع سابق، ص229.

4 - د. أنور رسلان، وجيز القانون الإداري، ط3، القاهرة، 2004، ص320 وما بعد.

التنفيذية¹ التي تقوم بتقدير عدد الوظائف وتوزيعها على الوزارات والهيئات المختلفة وفقاً لحاجة كل منها وفي حدود الاعتمادات التي توافق عليها السلطة التشريعية². ويعود ذلك إلى أنّ السلطة التنفيذية هي السلطة الأقدر على تحديد عدد الوظائف، انطلاقاً من اعتبارات تتعلق بعملية تسيير العمل في المرفق ذاته بصرف النظر عن الاعتبارات الأخرى التي تلعب دوراً في تحديد عدد الوظائف، فالسلطة التنفيذية تنظر إلى طبيعة المهام والنشاطات المتعلقة بالمرفق، وتنطلق في تحديد عدد الوظائف من الاعتبارات الإدارية والوظيفية البحتة.

إلاّ أنّه مع التسليم بمبررات إسناد مسألة إنشاء الوظائف إلى السلطة التنفيذية، فإنّه قد يؤخذ على ذلك إمكانية الشطط والإسراف في خلق الوظائف لأسباب لا تتعلق بسير العملية الإدارية بشكل عام، وقد يتعلق الأمر بأسباب أخرى منها خلق فرص للترقية والتعيين دون حاجة التنظيم الإداري لهذه الوظائف³، عندما تمنح هذه الصلاحية إلى المديرين العاملين أو الوزراء. ولكن منح هذه السلطة إلى رئيس الدولة أو رئيس الوزراء يحدّ من هذا الشطط كما هو الحال في سورية وفقاً لما سنرى لاحقاً.

وعلى الرغم من العيوب التي قد تلحق بالوظيفة نتيجة منح سلطة إنشائها للسلطة التنفيذية، إلاّ أنّ تلك العيوب لا يمكن تفاديها من خلال إسناد تلك المهمة إلى السلطة التشريعية، لأن ذلك يؤدي أيضاً إلى حدوث خلل في موضوع عدد الوظائف وطبيعتها وترتيبها لأن السلطة التشريعية غالباً ما تنطلق من اعتبارات

1 - د. محمود حلمي، الوظيفة العامة والتعيين فيها (في الجهاز الإداري والقطاع العام)، بحث منشور في مجلة إدارة قضايا الحكومة، عدد 3، 1967، ص 654.

2 - د. أنور رسلان، نظام العاملين المدنيين في الدولة والقطاع العام، مرجع سابق، ص 17 وما بعد.

3 - د. سامي جمال الدين، الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 236.

سياسية ولاسيما في البرلمانات التي تتضمن تكتلات حزبية معينة، كما أن ترك الأمر للسلطة التشريعية في إنشاء الوظائف يجعل إنشاءها بعيداً عن الاعتبارات المتعلقة بسير العملية الإدارية في المرفق العام، لأنّ هذه السلطة لا تُعنى أو ليس من اختصاصها العناية بتفاصيل هذه المسألة، لكونها مسألة تطبيقية إضافة إلى البطء في تعديل صكوك إنشاء الوظائف نظراً لطبيعة العمل البرلماني في إقرار القوانين.

ومن المقتضى الإشارة أخيراً إلى أنّ الجهة المختصة بإحداث الوظائف غالباً ما تُعطى هذه الصلاحية في حال إلغاء الوظائف. وبالنظر للمآخذ على ترك مسألة إنشاء الوظائف لإحدى السلطتين غالباً ما تلجأ الدول إلى تكليف جهة محايدة مستقلة للقيام بهذا الأمر كما هو الحال في مصر، وتبعاً لذلك فإننا سوف نبحث في كيفية إنشاء الوظائف العامة في الدول محل المقارنة.

يجري إنشاء الوظائف في فرنسا من خلال قيام الحكومة بتقديم بيان تفصيلي للبرلمان بالمبالغ التي تلزم للوظيفة، وعلى الرغم من أنّ هذا البيان لا يعدّ جزءاً من الموازنة¹، إلّا أنّه لا يجوز للإدارة بعد ذلك التصرف في المبالغ المعتمدة لذلك من قبل البرلمان، إلّا للغرض الذي أُعتمدت من أجله، وإنّ كان ذلك لا يعني الالتزام بإنشاء كافة الوظائف الواردة في الميزانية، حيث يجوز للإدارة إنقاص عدد الوظائف التي وافق عليها البرلمان إذا رأت أنّ المصلحة العامة تقتضي ذلك²،

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

2 - د. سامي جمال الدين، الإدارة العامة، مرجع سابق، ص238.

وبالمقابل لا يجوز للسلطة التنفيذية تجاوز الاعتمادات المقررة، فضلاً عن التزامها بصرفها وفقاً للبنود المقدمة منها عند اعتماد السلطة التشريعية الموازنة العامة¹. يتضح مما سبق أنّ السلطة التنفيذية في فرنسا هي المختصة بإنشاء الوظائف العامة مع تقييد حدود الموازنة المعتمدة من قبل البرلمان.

أمّا في مصر فقد بحث المشرّع موضوع إنشاء الوظائف العامة وترتيبها وتوصيفها وذلك في المادة رقم/8/ من القانون رقم /47/ لسنة 1978 بشأن نظام العاملين المدنيين في الدولة وتعديلاته، إذ نصت على ما يلي: {{ تضع كل وحدة هيكلًا تنظيميًا لها يعتمد من السلطة المختصة بعد أخذ رأى الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة. ويراعى فيه تقسيم الوحدة إلى قطاعات وإدارات مركزية أو مديريات بما يتناسب والأنشطة الرئيسية لكل وحدة، وحجم ومجالات العمل المتميزة بكل قطاع أو إدارة مركزية أو مديرية.}}

وتضع كل وحدة جدولاً للوظائف مرفقاً به بطاقات وصف كل وظيفة وتحديد واجباتها ومسؤولياتها والاشتراطات اللازم توافرها فيمن يشغلها، وتصنيفها وترتيبها في إحدى المجموعات النوعية، وتقييمها بإحدى الدرجات المبينة بالجدول رقم (1) الملحق بهذا القانون، كما يجوز إعادة تقييم وظائف كل وحدة.

ويعتمد جدول الوظائف وبطاقات وصفها والقرارات الصادرة بإعادة تقييم الوظائف بقرار من رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة}}

ويتضح من الأحكام الواردة في المادة المذكورة أنّ المشرّع المصري أوكل مسألة تحديد الوظائف للوحدة نفسها، على أن يعتمد من قبل جهة أخرى حيادية، إذ عدّ إنشاء الوظائف مسألة إدارية وظيفية بحتة، وتدخل في إطار التنظيم الوظيفي دون اعتبارات أخرى، وتبعاً لذلك أوكل النظر فيها إلى الجهاز المركزي

1 - د. أنور رسلان، نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، مرجع سابق، ص18،

للتنظيم والإدارة، عندما جعل من اختصاصاته الرئيسة دراسة ومراجعة مشروعات وموازنات الأجور في ما يتعلق باعتمادات العاملين وأعداد الوظائف ومستوياتها وتحديد درجاتها واعتمادها في ضوء احتياجات الجهات المختصة، وإحالتها إلى وزارة المالية وإلزام الوحدات التنظيمية بأخذ رأيه في هذا الموضوع.

ويلاحظ مما تقدم أنه ثمة رقابة على إحداث الوظائف يقوم بها الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة والسلطة المختصة على التوازي.

وبالمقابل نظم المشرّع السوري إحداث الوظائف العامة بموجب المادة رقم 3/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50/ لعام 2004 وتعديلاته، حيث يصدر الملاك العددي بمرسوم والتي تنص على ما يلي: {} أ- يصدر ملك الجهة العامة بمرسوم ويتضمن بشكل خاص:

1- سلسلة الوظائف وتحديد الملاك العددي لهذه الوظائف أو قواعد تحديد هذا الملاك.

2- تحديد الشروط الخاصة اللازمة لشغل وظائفها ولاسيما اختصاص الشهادة أو نوع المؤهل المطلوب لهذه الغاية.

ب- يصدر بقرار من الوزير المختص توزيع وإعادة توزيع الملاك العددي بين الإدارة المركزية والفروع في المحافظات والمديريات في الجهة العامة الواحدة وضمن الفئة الواحدة {}، علماً أنّ السلطة المختصة بإصدار المراسيم الفردية والتنظيمية بموجب أحكام المواد (83-118) من دستور الجمهورية العربية السورية لعام 2012 إنما هي رئيس الجمهورية بصفته رئيساً للسلطة التنفيذية ويمارس هذه السلطة مع مجلس الوزراء.

ويتضح من النص السابق أن المشرّع السوري أوكل من حيث المبدأ مسألة إنشاء الوظائف العامة للسلطة التنفيذية، ورجّح الاتجاه الذي منح أو ترك هذا الأمر للسلطة التنفيذية بناءً على الاعتبارات التي سبق ذكرها، إلا في حالات

أخرى تدخّل فيها المشرع وعدّ الوظائف محدثة حكماً أو مضافة إلى الملاك العددي وخاصة في مجال التعيين عن طريق التأهيل الفني المسبق.¹ إلا أنّ النتيجة المتقدمة لا تعني حتماً أن المشرع في سورية قد ترك مسألة إحداث الوظائف للسلطة التنفيذية دونما ضوابط وإنما قيدها بعدد من القيود، سواء التشريعية أم التنظيمية من خلال الرقابة على هذا الأمر، إذ يراقب مجلس الشعب في معرض إقراره للموازنة العامة النفقات المتعلقة بأجور وتعويضات العاملين، ذلك إنّ إصدار الملاكات بمرسوم لا يعني ذلك شغلها تلقائياً، بل إن شغلها يتطلب لحظ أجور شاغليها في الموازنة العامة إضافة إلى لحظ وظائف جديدة في ملاكات الجهة العامة. فأى زيادة في الباب الأول من الموازنة العامة للدولة المتعلّق بالرواتب والأجور والتعويضات مردّها: إما الزيادات التشريعية التي تطرأ في هذا الصدد على الرواتب والأجور، وإما لحظ وظائف جديدة في ملاكات الجهات العامة القائمة أو التي يمكن أن تحدث مستقبلاً.

كما يراقب مجلس الشعب هذه المسألة من خلال إقراره للخطط الطويلة والمتوسطة الأجل والبرنامج الحكومي الذي تتقدم به الوزارة إلى مجلس الشعب طبقاً للدستور؛ إذ يشكل تأمين فرص العمل جزءاً جوهرياً من هذه الخطط.

وثمة طريقة أخرى للرقابة يجريها مجلس الشعب عند دراسته وإقراره للقوانين المتضمنة إحداث الجهات العامة ذات الطابع الإداري، والتي غالباً ما يرفق في مشاريع إحداثها جداول تتضمن الوظائف التي تحتاجها هذه الجهات للقيام بمهامها واختصاصاتها، إلا أن هذا الأسلوب لم يعد معمولاً به لأنّ أي تعديل

1 - راجع القانون رقم 52/ لعام 1974 الذي أحدث مجموعة من المعاهد المتوسطة وألزم تعيين خريجيها في الجهات العامة دون الاشتراك بالمسابقة على الشواغر المتوفرة لديها وفي حال عدم توفرها تعتبر الملاكات معدة حكماً في حدود الوظائف التي يجري التعيين لها.

في الملاك يحتاج إلى تعديل التشريع ذاته ويخرج عن الأصل المتبع في إحداث الوظائف بمرسوم.

أمّا الرقابة من قبل السلطة الرئاسية أو الوصائية على إحداث الوظائف فتتجلى في التحقق من مدى توافر أسس معينة يستقى منها عدد الوظائف اللازمة لكل جهة عامة، ولاسيما في ما يتعلق بالتكلفة المالية وعدم الشطط في أعداد الوظائف دون مبرر.

ومن المقتضى تنفيذاً لما تقدم أن يرفق بمشروع المرسوم بالإضافة لأسبابه الموجبة عند رفعه لعرضه على رئاسة الجمهورية مذكرة تبريرية تتضمن الأسس التي تبرر إنشاء عدد الوظائف اللازمة لممارسة مهام أي جهة عامة من قبل شاغليها وتختلف عن الأسباب الموجبة المطلوب إرفاقها مع أي مشروع.

ويمكن القول بشكل عام أنّ التقنية القانونية والإجرائية المتبعة في إنشاء الوظائف في سورية هي تقنية جيدة وتمتاز بالبساطة والانسائية، إلاّ أنّها على التوازي تحتاج إلى مزيد من التشدد في الرقابة للحيلولة دون الوقوع في المحاذير التي سلف إيرادها.

أمّا فيما يتعلق بتوزيع الوظائف بعد إحداثها ضمن الجهة العامة فقد مُنح الوزير صلاحية توزيع الوظائف دون إنشائها، وذلك فيما يتعلق بالفئة الواحدة من الفئات الخمس المذكورة في القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50/لعام 2004 وتعديلاته، ويبنى على ما تقدم أنّه لا يجوز للوزير نقل وظيفة من فئة إلى أخرى لأن نقل الوظيفة في هذه الحالة إنما يعدّ إنشاءً لها¹ ولا يدخل في اختصاصه.

1- كانت المادة رقم (3) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة الملغى رقم (1) لعام 1985 تجيز للوزير توزيع وإعادة توزيع الملاك العددي على الفئات المنصوص عنها في القانون

وأخيراً يمكن القول: إنّ إنشاء الوظائف يشكل أهمية كبيرة في مجال تنفيذ نشاطات الإدارة، ولذلك من الأفضل أن يترك موضوع تحديد عدد الوظائف للسلطة التنفيذية وللاعتبارات الوظيفية وحدها ما لم تقم مسوغات استثنائية تستوجب تدخل السلطة التشريعية في عملية إنشاء هذه الوظائف.

إلاّ أنه ينبغي أيضاً على التوازي أن لا يؤدي تركيز الاختصاص في هذا المجال بيد السلطة التنفيذية إلى إنشاء وظائف لا مبرر لها، أو إنشائها لأسباب لا تتعلق بعملية تنفيذ المهام المنوطة بالجهات العامة؛ وإنّ القول بغير ذلك قد يخلّ بعامل أساسي من عوامل نجاح النظام الوظيفي والمتمثل بالعدد الأمثل للموظفين في الجهة العامة، ولاسيما في ظل عدم وجود قواعد فنية موضوعية تصلح أساساً في عملية تحديد الوظائف اللازمة التي يمكن من خلالها تنفيذ مهام الجهة العامة، وغالباً ما يكون تحديد العدد مبنياً على تقديرات عامة تقترحها الجهة العامة ذاتها وتوافق عليها الجهات المعنية عند تدقيق مسألة تحديد الملاكات العددية، ويلاحظ أنّ الطابع الغالب على هذا الموضوع هو الجانب المالي، أي التكلفة المالية دون النظر إلى فئات الوظائف ومدى تناسبها مع مهام الجهة العامة.

المذكور دون حاجة لإصدار مرسوم بذلك، وهذا ما خلصت إليه اللجنة المكلفة بتفسير القانون رقم (1) لعام 1985 بموجب رأياها رقم /2983/ تاريخ 1986/4/7.

المطلب الثاني

ترتيب وتوصيف الوظائف العامة

يقصد بترتيب الوظائف مجموعة الإجراءات والعمليات التي تُعنى بتقسيم وتصنيف الوظائف وتحليلها بحيث تبدأ بتوصيف الوظائف ثم تنظيمها¹، أي بمعنى آخر تحديد أقسام الوظائف ودرجاتها وتوزيع أعمالها على الموظفين بطريقة تكفل حسن سير العمل في الجهاز الإداري للدولة بشكل أفضل².

ويتسم ترتيب الوظائف بأنه نظام يشمل مجموع عمليات تتعلق بتحليل وتصنيف وإدراج الوظائف في مجموعات تبعاً لواجباتها ومسؤولياتها والمؤهلات اللازمة لها³.

وأساس ترتيب الوظائف لا يخرج عملياً عن أحد أمور ثلاثة، هي العمل الوظيفي والموظف ذاته والوظيفة والموظف معاً، مع ملاحظة وجود تباين في الأسس التي يقوم عليها ترتيب الوظائف من بلد إلى آخر⁴.

أمّا توصيف الوظائف، فإنه يتكون من إجراء وصف تحليلي لكل وظيفة يشتمل على اسمها والاختصاصات التي تتضمنها، والمؤهلات أو الخبرة اللازمة

1 - د. سامي جمال الدين، الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 240.

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 سنة 1962، ص 70.

3 - د. حمدي أمين عبد الهادي، إدارة شؤون موظفي الدولة، ط2، بلا دار ومكان نشر، 1982، ص 11.

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

لشغلها¹، ويرى بعض الفقهاء أنّ ما يتعلّق بإنشاء الوظائف وكيفية ترتيبها وتوصيفها إنما يدخل في إطار التنظيم الفني للوظيفة العامة².

وتتعدد الأغراض والأهداف من ترتيب الوظائف ولعلّ أهمّها: أنّ ترتيب الوظائف يحقق مزايا عديدة في مجال الوظيفة العامة، منها ما يتعلق بتنظيم شغل الوظائف وضبط عمليات الترقية والنقل³، فضلاً عن أنّ ترتيب الوظائف أمر تحتمه طبيعة الأشياء، فلا يتصور أن يترك الموظفون الذين يعملون في خدمة الدولة بدون تنظيم مهما كان عددهم، ومهما كان النظام المعمول به في الدولة التي يعملون لديها⁴.

كما يلعب توصيف الوظائف دوراً جوهرياً في تطبيق مبدأ الصلاحية في مجال إشغال الوظائف العامة⁵، لأنّه يساعد على وضع الشخص المناسب في الوظيفة المناسبة. وعليه فإننا سوف نبحث في كيفية ترتيب وتوصيف الوظائف في الدول محلّ المقارنة.

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

2 - د. أشرف محمد انس جعفر، التنظيم الدستوري للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص13.

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

4- د. محمد فؤاد مهنا، الأسس التي تقوم عليها سياسة الوظائف العامة، مرجع سابق، ص70.

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

ففي فرنسا اقتصر دور المشرّع على ترتيب الوظائف العامة وتحديد الأسس العامة والخطوط الرئيسية لعملية ترتيبها، على أن تتولى السلطة الإدارية بعد ذلك مهمة وضع الأحكام والقواعد التفصيلية لنظام الترتيب¹. وطبقاً للنظام الفرنسي يقسم الموظفون إلى مجموعات أو هيئات تضم كل مجموعة منها فئة من الموظفين الحاصلين على مؤهلات واحدة متشابهة ويخضعون لنظام قانوني واحد من حيث شروط التعيين والترقية والتأديب وفي داخل كل مجموعة من هذه المجموعات درجات متعددة يتنافس أفراد المجموعة فيما بينهم للحصول عليها².

ويجري تقسيم الهيئات إلى قسمين كبيرين: الأول يشتمل على التقسيمات الأفقية أو المهنية على أساس تدرّج الوظائف في السلم الإداري، والثاني تقسيماته رأسية على أساس التخصص الفني أو المهني³.

أمّا في مصر فقد نظم المشرّع موضوع ترتيب وتوصيف الوظائف بموجب أحكام المادة رقم /8/ من القانون رقم /47/ لعام 1978 إذ نصّت على أنّ {{ كل وحدة تضع هيكلًا تنظيميًا وجدولاً للوظائف مرفقاً ببطاقات وصف كل وظيفة وتحديد واجباتها ومسؤولياتها، والاشتراطات اللازم توفرها فيمن يشغلها، وتصنيفها وترتيبها في إحدى المجموعات النوعية }}، وبموجب أحكام المادة رقم /9/ من القانون المذكور فإن رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة يصدر القرارات

1 - د. سامي جمال الدين، الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 241.

2 - Alain Plantey, traité pratique de fonction publique, paris, 1956, p.259.

3 - Louis fougère, la fonction publique, 1966, P.103 ets.

المتضمنة المعايير اللازمة لترتيب الوظائف والأحكام التي يقتضيها تنفيذها ويدخل ضمن ذلك الحد الأدنى للخبرة المطلوبة لشغل الوظيفة الأدنى مباشرة¹.

وتعدّ بطاقة وصف الوظيفة المرجع الأساسي في بيان الشروط اللازمة لشغل الوظيفة من حيث التأهيل العلمي والخبرة العملية والقدرات الشخصية²، أي أنّ 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 وتوصيف الوظائف في القانون رقم /47/ لسنة 1978 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 الإدارية³.

وبالمقابل يعد ترتيب وتوصيف الوظائف عملية تنظيمية إدارية بحتة في سورية، إذ يبدأ هذا الموضوع بعد إنشائها، ولذلك فقد ترك المشرع السوري معالجة

1 - صدر قرار رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رقم /134/ لسنة 1978 بشأن المعايير اللازمة لترتيب الوظائف للعاملين في الدولة وحددت المادة الأولى منه الشروط الواجب توافرها فيمن يشغل الوظيفة وتتضمن بصفة أساسية، نوع ومستوى التأهيل العلمي، الخبرة النوعية والزمنية، القدرات والمهارات اللازمة للعمل، التدريب الذي تتيحه الوحدة، أية شروط أخرى لازمة لشغل الوظيفة.

2 - محمود صالح، الموسوعة الإدارية في الفقه والقضاء ، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2009، ص55.

3 - 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.

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 يتضمن هذا النظام بشكل خاص توصيف الوظائف المتشابهة في طبيعتها ومهامها 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 يشكل مجموعة من الإجراءات المترتبة على التوصيف، والتي 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 توصيف الوظيفة.

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 لازمة في إنارة الطريق لاختيار الموظف الأنسب لشغل الوظيفة العامة، إذ من المسلّم به أنّه هناك علاقة جدلية واضحة بين دقة وسلامة التوصيف والحصول على الأفضل والأنسب من المرشحين لشغل الوظائف، بينما على العكس من ذلك فإن ضبابية الترتيب والتوصيف قد تؤدي إلى استقطاب غير المطلوب من المرشحين من حيث المستوى.

وهكذا نكون قد عرضنا في هذا المبحث المفهوم التنظيمي للوظيفة العامة من حيث أسانيده ونصوصه، وكذلك إنشاء وترتيب وتوصيف الوظائف العامة وهذا الأمر يفرض علينا معالجة أهلية إشغال الوظيفة العامة، لبيان أهمية الشروط والمتطلبات اللازمة لإشغال هذه الوظائف.

المبحث الثاني

أهلية إشغال الوظائف العامة

تشكل الوظيفة العامة أمراً لا غنى عنه في حياة المواطن اليومية، ذلك أن المواطن اليوم يرتب تفاصيل حياته اليومية على أساس الاستفادة من الخدمات العامة التي تقدمها المرافق العامة التي يقوم على إدارتها الموظفون العامون. وبهدف تحقيق ذلك فإن الشخص الذي يرغب في إشغال الوظيفة العامة يحتاج إلى جملة من الشروط والمتطلبات، وهي ما يطلق عليها عادة بالأهلية القانونية لشغل الوظائف العامة، وهي تختلف عن الصلاحية التي تشكل صفات ذاتية في الشخص تمكنه من النهوض بأعباء الوظيفة التي تسند إليه، وأساسها بوجه عام الاستعداد الذهني والمستوى الخلقي والولاء العام للوظيفة¹، ولا يقتصر هذا الموضوع على الوظيفة العامة على المستوى الوطني وإنما حتى في الوظيفة العامة على المستوى الدولي.²

1- يفرق بعضهم بين الأهلية لشغل الوظيفة العامة بحسبانها شرطاً لنقلد الوظيفة العامة والصلاحية للاستمرار فيها من حيث الانعقاد، فالأهلية يجب أن تثبت وتتعد قبل التعيين، أما الصلاحية فإنها لا تثبت إلا بالممارسة الفعلية لشؤون الوظيفة تحت إشراف الإدارة ورقابتها أي بعد التعيين، والأهلية تحدد بقواعد قانونية آمرة مقيدة لسلطة الإدارة أي تقوم وتنشأ مباشرة من القانون بمجرد توافر شروطها، أما الصلاحية فتخضع في جميع عناصرها لتقدير السلطة الإدارية، راجع في ذلك مفصلاً د. السيد محمد إبراهيم، شرح نظام العاملين بالدولة رقم 46/ لعام 1964، مرجع سابق، ص134.

2 - د. صلاح الدين فوزي، النظام القانوني للوظيفة العامة الدولية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1991، ص80.

ويرى جانب من الفقه أنه يتعين على المشرع أن يضع شروطاً _تكفل قدر الإمكان_ ضمان تزويد الجهاز الإداري في الدولة بأفضل العناصر كفاءة وتحقيقاً للمصلحة العامة¹.

والاتجاه العام يميل إلى أن تكون هذه الشروط عامة ومجردة وجوهرية، ولا تتعارض مع مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة²، وتكفل تطبيق هذا المبدأ دون تمييز بسبب الجنس أو المعتقد أو غير ذلك من الأسباب، وهي متقاربة عادةً في أغلب الدول والزامية بحسبانها تهدف إلى تحقيق غاية واحدة، وإن كانت تتباين في بعض أحكامها من نظام وظيفي إلى آخر³.

وتنظم شروط الأهلية لشغل الوظائف العامة عادةً في النصوص التشريعية بهدف ضمان استقرارها وعدم تعديلها بسهولة من السلطة التنفيذية، إذا ما ترك تنظيمها للوائح أو القرارات الإدارية⁴، وعلى الرغم من أن شروط تولي الوظائف العامة أو شروط الصلاحية هي شروط عامة ومجردة، وتلعب دوراً في أعمال مبدأ المساواة، وتشكل حجر أساس في ذلك، إلا أنه يمكن أن يضاف إليها شروط أخرى

1 - د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص264.

Alain Plenty, La fonction publique, traité general, Litec, Paris, 199 p109.

2 - د. علي عبد الفتاح محمد خليل، حرية الممارسة السياسية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007، ص212.

3 - فوزي حبيش، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، دار النهضة العربية، بيروت، 1991، ص139.

4 - طارق حسنين الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق ، 1997، ص152.

كونها شروطاً تتطلب الحد الأدنى من هذه الشروط مع مراعاة ألا تتشكّل الشروط الإضافية إخلالاً بمبدأ المساواة¹.

وعليه سوف نبحث في هذه الشروط وفقاً لما وردت في الأنظمة الوظيفية المقارنة وبشيء من التفصيل في النظام الوظيفي السوري. وذلك وفق التفصيل الآتي:

المطلب الأول: الصلاحية الشخصية.

المطلب الثاني: الصلاحية العلمية والأدبية.

المطلب الثالث: الشروط الأخرى لشغل الوظائف العامة.

المطلب الأول

الصلاحية الشخصية

تتحدد الصلاحية الشخصية الواجب توافرها في الشخص المرشح لشغل الوظيفة العامة في مدى توافر شروط السن والجنسية واللياقة الصحية.

وهو ما سنبينه وفق التفصيل التالي:

الفرع الأول: شرط السن.

الفرع الثاني: شرط الجنسية.

الفرع الثالث: السلامة الجسدية (اللياقة الصحية).

1 - د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996، ص416.

الفرع الأول

شرط السن

يحدد المشرع غالباً سناً معينة للشخص حتى يصبح بإمكانه مباشرة عملٍ معيّن، ويختلف هذا الأمر من عملٍ إلى آخر وهو ما يسمى بالأهلية العمرية لمباشرة نشاط معين.

ويحتاج شغل الوظائف العامة لأهلية معينة بهدف التأكد من خلالها أن المرشح أضحى في مرحلة ناضجة من العمر تفسح له المجال لتحمل تبعات الوظيفة التي يمكن أن تسند إليه¹، ذلك أن القيام بأعباء الوظيفة بما يرتبه من مسؤوليات ويتطلبه من خبرة ومران وقدرة ذهنية على حسم الأمور، يتطلب توافر عمر معين في المرشح لشغلها².

وبما أن الموظف العام يعد نائباً في مباشرة أعمال الوظيفة العامة عن الدولة فمن حقها تبعاً لذلك أن تنظم الشروط التي تراها مناسبة في هذا النائب³، وبناءً على ذلك فقد حدد المشرع المصري في المادة رقم 20/ من قانون العاملين المدنيين في الدولة رقم (47) لعام 1978 السن الواجب توافرها فيمن يعين في إحدى الوظائف العامة بآلاً تقل عن ست عشرة سنة.

كما نظم المشرع السوري هذا الأمر عندما اشترط في الفقرة ب/ من المادة رقم 7/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50/ لعام 2004

1 - د. عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري، الطبعة الخامسة، جامعة دمشق، كلية الحقوق، 2004، ج2، ص 46.

2 - د. محمد حامد الجمل، الموظف العام فقهاً وقضاءً، مرجع سابق، ص 643.

3 - د. علي عبد القادر مصطفى، الوظيفة العامة في النظام الإسلامي وفي النظم الحديثة، مرجع سابق، ص 239.

وتعديلاته، بأن يكون الراغب بالتوظيف قد أتم الثامنة عشرة من عمره بتاريخ تقديم طلب التوظيف¹، وذلك مع مراعاة النصوص القانونية النافذة التي تشترط للتعيين في بعض الوظائف أن يكون المرشح في سن يتجاوز الثامنة عشرة من عمره، على أنه يمكن استثناءً تشغيل الأحداث في الوظائف الإنتاجية، وبعض وظائف الفنانين من هذا الشرط - ضمن الشروط وفي الحالات الواردة في النظام الداخلي للجهة العامة².

وبدراسة النصوص المتقدمة يتضح أن المشرع بحث مسألة الحد الأدنى لسن المرشح لشغل الوظائف العامة، إلا أنه لم يتطرق إلى مسألة ضبط الحد الأعلى لسن المرشح تاركاً ذلك لسلطة الإدارة التقديرية تبعاً لنوع الوظيفة والمسؤوليات والاختصاصات التي ترتبط بها. إذ ما يصلح شغله من الوظائف لمن بلغ الثامنة عشرة قد لا يصلح لشغل وظائف أخرى، لأن التقدم في السن ينطوي غالباً على نصوج وخبرة³.

-
- 1 - ركّز المشرّع والاجتهاد القضائي في سورية على أنّ العبرة في تحديد السن للقيد الأول للموظف، ولا يعتد بأيّ تصحيح يجري على هذا القيد سواء قبل الدخول إلى الوظيفة أو أثناء التواجد فيها، راجع في ذلك: المادة رقم/74/ من المرسوم التشريعي رقم /119/ لعام 1961 وتعديلاته المتعلّق بالمعاشات، وكذلك القانون رقم /78/ لعام 2001 المتضمن تعديل بعض أحكام قانون التأمينات الاجتماعية، وكذلك أيضاً حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /939/ في الطعن /2941/ لسنة 1993، مجموعة المبادئ لعام 1993، ص352 وما بعد.
 - 2 - يلاحظ أنّ المشرّع السوري أجاز تشغيل الأحداث استثناءً في بعض الوظائف الإنتاجية، ويقصد بالحدث هنا كل ذكر أو أنثى لم يبلغ الثامنة عشرة من عمره، انظر: المادة رقم/1/ من قانون الأحداث رقم /18/ لعام 1974. كما حُدّت الأعمال الإنتاجية التي يجوز تشغيل الأحداث بها في النظام الداخلي النموذجي.

- 3 - حددت المادة رقم /15/ من القانون رقم /23/ لعام 2013 الخاص بالمعهد العالي للقضاء شروط قبول الطلاب بالمعهد نتيجة المسابقة واشترطت الفقرة /أ/ البند / رابعاً/ أن يكون المرشح

ومع ذلك فقد حددت التعليمات في سورية¹ الحد الأقصى لشغل الوظائف العامة بخمسين سنة، ويلاحظ أنّ الحد الأقصى للتوظيف وفق هذه التعليمات يغدو مناسباً طالما أنّ الوظيفة تتطلب الجمع أحياناً بين الشباب والخبرة، فضلاً عن أنّ المدى الزمني الكبير نسبياً بين الحد الأدنى والأقصى يفسح في المجال لشرائح واسعة من المواطنين للدخول في الوظيفة العامة، إلا أنّ رفع الحد الأعلى إلى هذا السن لا يفسح المجال لمن يعيّن في الوظيفة للاستفادة استفادة كاملة ومجزية من نظام التقاعد.

وبما أنّ الوظيفة تعد مهنة يتفرغ لها الشخص، فيجب ربط الحد الأعلى للتوظيف بموضوع إفراح المجال لقضاء فترة زمنية في الوظيفة، تتيح لشاغلها الحصول على معاش تقاعدي، وتترك له متسعاً من الزمن للحصول على عدد من الترفيعات الوظيفية خلال فترة بقائه في الوظيفة. وبجميع الأحوال يجب أن ينسجم الحد الأعلى للتوظيف مع قوانين المعاشات².

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أنه يجوز للإدارة أن تحدد حداً أعلى من الحد الذي قرره المشرع ولكن في هذه الحالة، فإن هذا التحديد يجب أن ينطلق من اعتبارات الوظيفة والمسؤوليات والاختصاصات المحددة لمن سوف يشغلها بحيث يكون له من السن ما يعطيه نضجاً كافياً يجعله قادراً على شغل هذه

قد أتمّ الثامنة والعشرين من العمر وغير متجاوز السادسة والثلاثين من العمر بتاريخ تقديم طلب الاشتراك في المسابقة.

1- بلاغ رئاسة مجلس الوزراء السوري رقم 117/ب لعام 1977.

2 - عمّال الإدارة ومقتضيات التطور الاجتماعي الحديث، تقرير مقدم إلى المعهد الدولي للعلوم الإدارية، منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، مصر، 1970، ص 250.

الوظيفة ولا سيما في بعض الوظائف الأخرى التي تتطلب طبيعتها ذلك¹، ولا يجوز تحديد سن أقل من السن الذي حدده المشرع.

وفي جميع الأحوال لا يجوز أن يشكل تحديد الحد الأدنى لدخول الوظيفة العامة إخلالاً بمبدأ تكافؤ الفرص، بحيث يتم استبعاد شرائح من الاشتراك عن طريق هذا التحديد، إلا إذا كانت طبيعة الوظائف تستدعي ذلك فعلاً.

وغني عن البيان بأنه لا يجوز تعيين أي شخص لم يبلغ الحد الأدنى من العمر في الوظيفة، وإن حصل ذلك فإنّ التعيين يكون باطلاً لفقدان أحد شروط الأهلية، وغالباً فإنّ مثل هذا الأمر نادراً ما يحصل لسهولة كشفه من خلال الرقابة على الأوراق الثبوتية وصكوك التعيين².

1 - حدد قانون السلطة القضائية في سورية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /98/ لسنة 1961 وتعديلاته، بموجب المادة رقم/70/ منه أن لا تقل سنّ القاضي عن /22/ سنة / إذا كان التعيين في وظيفة معاون قاضي. وبالمقابل لم يحدد قانون مجلس الدولة السوري رقم /55/ لعام 1959 حد أدنى لسنّ المرشح لشغل وظيفة فنية ولكن حدد حداً أدنى لعضوية المحاكم وهو أن لا يقل عن /28/ سنة ميلادية لمن يعين عضواً في المحاكم الإدارية، وكذلك فعل المشرع المصري عندما حدد حداً أدنى لشغل الوظائف الفنية في مجلس الدولة في المادة رقم/73/ من قانون مجلس الدولة المصري رقم /47/ لعام 1972.

2- رأي القسم الاستشاري للفتوى والتشريع، في مجلس الدولة السوري رقم /246/ لعام 1970، سجل الآراء في مجلس الدولة لعام 1970.

الفرع الثاني

شرط الجنسية

الجنسية هي رابطة قانونية وسياسية بين الفرد والدولة، توجب عليه الولاء لها وتوجب عليها حمايته¹، أما شرط الجنسية فهو شرط عام تتطلبه جميع قوانين الوظيفة العامة بالنسبة للراغبين في تولي الوظائف العامة²، حيث اشترط المشرع الفرنسي في المادة الخامسة من القانون الصادر في (13) يوليو 1983 في المرشح للوظيفة العامة أن يكون متمتعاً بالجنسية الفرنسية والحقوق المدنية³. كما أن المشرع الفرنسي تنازل في الوقت ذاته عن شرط الجنسية في مجال التعيين في الوظائف العامة بالنسبة لرعايا الدول الأوروبية الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، عندما منحهم الحق في التعيين في الوظائف العامة في فرنسا دون اشتراط شرط الجنسية المسبق، وذلك بموجب أحكام القانون الصادر في 1991/7/5، المعدل للمادة الخامسة من القانون الصادر في (13) يوليو 1983 الذي عالج هذا الموضوع⁴.

1- د. شريف خاطر، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، عام 2009، ص26.

2- د. سعيد نحيلي - د. عبيد الحسن، القانون الإداري، مرجع سابق، ص31.

3 - من الملاحظ أن قانون 1978/7/17 قد ألغى شرط السنوات الخمس التي كان يشترطها المشرع الفرنسي لمن يكتسب الجنسية الفرنسية لكي يكون باستطاعته أن يترشح للتعين في الوظيفة العامة، راجع:

- Laubadère et Gaudemet. Y, Traité de droit administratif, La fonction publique, L.G.D.J, Paris, 2000, T5, p. 105.

4- Laubadère et Gaudemet. Y, Traité de droit administratif, La fonction publique, op.cit, p. 105.

ونظراً لأهمية شرط الجنسية بحسبانه شرطاً من شروط تولي الوظائف العامة، فقد أعتمد في معظم الدساتير المصرية المتعاقبة¹، ونص عليه المشرع المصري في قوانين الوظيفة العامة المتعاقبة²، حيث نصت المادة رقم/20/ من القانون رقم /47/ لعام 1978 وتعديلاته على أنه: {{ يشترط في من يعين في إحدى الوظائف: 1- أن يكون متمتعاً بالجنسية المصرية أو جنسية إحدى الدول العربية التي تعامل جمهورية مصر العربية بالمثل بالنسبة لتولي الوظائف }}.

ويستفاد مما سبق أنّ المشرع المصري لم يشترط بالنسبة للمصري المتجنس حديثاً أي مدة تسبق هذا التجنس، كي يحق له إشغال الوظيفة العامة فيها، وإنّ المشرع المصري قد أجاز تعيين من يتمتعون بجنسية إحدى الدول العربية في الوظائف العامة في مصر، بشرط المعاملة بالمثل، أي عندما تجيز قوانين الوظيفة العامة في دولهم تعيين المصريين في الوظائف العامة في تلك الدول.

وقد نهج المشرع السوري نهجاً مماثلاً في قوانين الوظيفة العامة المتعاقبة³ بالنسبة لشرط الجنسية، ومن ذلك ما نص عليه في المادة رقم /7/ من القانون

1- ورد هذا النص في دستور عام 1923، وفي المادة رقم /14/ من دستور عام 1971، وفي دستور عام 2014 الحالي، في حين لم يرد النص عليه في دستور عام 1956 و دستور عام 1964، حيث نصت المادة رقم /14/ من دستور 1971 على أن : {{ الوظائف العامة حق للمواطنين }}.

2- ورد هذا الشرط في كل من قوانين العاملين رقم /210/ لعام 1951 والقانون رقم /46/ لعام 1964، والقانون رقم /58/ لعام 1971.

3- ورد هذا الشرط في المادة رقم/11/ من قانون الموظفين الأساسي رقم (135) لعام 1945 وتعديلاته، وفي المادة رقم/7/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /1/ لعام 1985 الملغى.

الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004، والتي اشترطت فيمن يعين في إحدى الوظائف أن يكون متمتعاً بالجنسية العربية السورية منذ خمس سنوات على الأقل.

إلا أنه راعى الاعتبارات القومية في نقاط عدّة، وذلك عندما أفسح المجال لتعيين العرب الفلسطينيين المشمولين بالقانون رقم /260/ لعام 1956 مع احتفاظهم بجنسيتهم، وأتاح أيضاً لتعيين العرب الذين لا يتمتعون بجنسية الجمهورية العربية السورية، كما أنه أجاز تعيين العرب الذين اكتسبوا الجنسية السورية قبل انقضاء مدة خمس سنوات خروجاً على الأصل الذي قرره في هذا الصدد.

أمّا بشأن الحكمة من شرط الجنسية، إنما تكمن في إعطاء الأولوية لمواطني الدولة في إشغال الوظيفة العامة انطلاقاً من أسباب شتى منها رغبة الدولة في الحفاظ على أمنها عن طريق توفير الولاء من قبل شاغلي وظائفها من جهة¹ كون المواطن يفترض فيه أن يكون أكثر إخلاصاً وولاءً للدولة²، ومنها أن فرص العمل هي من حق المواطنين وواجب على الدول تأمينها، بهدف الحد من البطالة، وذلك بالإضافة إلى عوامل أخرى تحتم قصر شغل الوظائف العامة على مواطني الدولة دون غيرها³.

1 - د . سعيد نحيلي - د. عبسي الحسن ، القانون الإداري ((النشاط الإداري))، مرجع سابق، ص31.

2 - د. محمد الحسين، شروط تعيين العاملين في الدولة ، الموسوعة القانونية المتخصصة، هيئة الموسوعة العربية، المجلد الخامس، الطبعة الأولى، 2010 ، ص 67 .

3 - ومن هذه العوامل أيضاً:

* ضمان المحافظة على ما تتطوي عليه الوظيفة العامة من أسرار ومعلومات لا يجوز لغير مواطنيها الاطلاع عليها خصوصاً في مجالات الأمن القومي أو الاقتصاد أو التعبئة العامة أو

ونادراً ما يتخلى المشرع عن شرط الجنسية في مجال التعيين، والذي يعدّ شرطاً عاماً لا يجوز تجاوزه إلا في حالات مقيدة تستلزمها الضرورة، منها الحاجة إلى اختصاصات وخبرات لا تتوفر لدى المواطنين الأمر الذي يفسح في المجال لتعيين الأجانب بهدف سد هذه الحاجة¹، ولاسيما في المجالات الفنية والمهنية²

السياسة الخارجية والسماح بتولي الأجانب للوظيفة العامة في هذه الحالات يعرض مصالح الدولة للخطر.

* يؤدي قصر الوظائف العامة على المواطنين دون الأجانب تحفيز الدولة والمواطنين على توفير العدد الكافي منهم لشغل الوظائف العامة، والعمل على إعدادهم إعداداً فنياً ملائماً. وفي ذلك تحقيق للصالح العام.

* الأجور والمرتبات والبدلات وغيرها من مزايا مالية تصرف للموظفين من إيرادات الدولة، ومن الضروري قصر هذه الإيرادات على المواطنين دون غيرهم.

* إتاحة الفرصة أمام الأجانب لتولي الوظائف العامة قد يؤدي إلى تفضيل الأجانب، خصوصاً في الدول التي لا تتوفر فيها الكوادر الفنية بالدرجة الملائمة مما يؤدي إلى نشر البطالة بين المواطنين.

* المواطن أدرى بعادات بلده وتقاليدها. وتعيينه في الوظائف العامة يقلل التعارض قدر الإمكان بين شاغل الوظيفة والبيئة المحيطة به.

* تعيين المواطن في خدمة الدولة فيه تأكيد لسيادة الدولة واستقلالها الوطني. راجع في ذلك د. محمد محمد بدران، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص19 وما بعد.

1 - د. محمود عاطف البنا، مبادئ القانون الإداري في الأموال العامة والوظيفة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، ص165.

2 - عمّال الإدارة ومقتضيات التطور الاجتماعي الحديث، تقرير مقدم إلى المعهد الدولي للعلوم الإدارية، منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، 1970، ص251.

ويكون التعيين في هذه الحالة بهدف إكساب الخبرة للعاملين في الدولة¹ أو في حالة تعيين اللاجئين الذين حرموا من فرص العمل في بلادهم بشرط المعاملة بالمثل مع الدول الأخرى، بهدف تأمين العمل للمواطنين خارج البلاد.

لا بل أن فالمرشح في بعض قوانين الوظيفة العامة لا يكتفي باشتراط الجنسية بحسبانه شرطاً عاماً لإشغال الوظائف العامة، إذ يتشدد في وجوب تحقق هذا الشرط بالنسبة لبعض الوظائف، من ذلك ما اشترطه المشرع المصري والسوري بخصوص بعض الوظائف².

ومع التسليم بالنهج المتقدم الذي خلص إليه المشرع السوري من حيث المبدأ بالنسبة لتعيين غير السوريين من العرب ومع التسليم بالاعتبارات التي بنى عليها بالنسبة للإحاطة بما هو قومي، إلا أن ثمة نقاط أخرى تستوجب إيجاد نصوص تتضمن قدرًا من المرونة بحيث تمكّن من المراجعة الدورية لمعالجة المسائل المتعلقة بتشغيل العرب، وذلك في ضوء الاعتبارات السياسية والقومية وما يطرأ عليها من مستجدات تستدعي هذه المراجعة.

1 - وقد أخذ كتاب رئيس مجلس الوزراء رقم (15/88) تاريخ 2013/5/15 بهذا الاتجاه عندما أوجب أن يكون تعيين غير السوري عند قيام الحاجة الفعلية الحقيقية وعدم توفر البديل السوري.

2- من ذلك ما نص عليه المشرع المصري في قانون نظام السلك السياسي والقمصلي رقم 45/ لعام 1982، حيث لم يكتف فقط بأن يتم إشغال الوظائف من قبل المواطنين المصريين، بل اشترط إضافة لذلك أن يكون أبواه مصريين، وذلك ضماناً للولاء التام للدولة ونظامها، ومن ذلك أيضاً ما اشترطه المشرع السوري لإشغال الوظائف العامة في ملاك وزارة الخارجية في المادة رقم 34/ من المرسوم التشريعي رقم 4/ لعام 2010، حيث اشترط في المرشح لشغل هذه الوظائف أن يكون سورياً أصلاً، وأن لا يكون متزوجاً من أجنبية.

أما بشأن توافر شرط الجنسية وقيامه طيلة استمرار العلاقة الوظيفية، فإن قانون الجنسية في سورية لم يقرر أي أثر على الوظيفة بالنسبة لمن يفقد أو يجرد من الجنسية، إلا أنّ مجلس الدولة السوري تصدى لهذا الموضوع وانتهى في أكثر من رأي له إلى أنه لا يجوز للإدارة أن تستمر في استخدام الموظف إذا لم يتوافر فيه شرط الجنسية، لأنّ هذا الشرط يعتبر شرطاً أساسياً من شروط التوظيف¹، أي شرطاً للاستمرار في شغله للوظيفة العامة، وهذا ما يؤكده مجلس الدولة السوري عندما انتهى في أحد آرائه إلى أنّ فقدان الشروط الأساسية للتعين في الوظائف العامة يمنع من التوظيف ويجرد قرارات التعيين من آثارها كافة، ويجعلها عديمة الأثر².

وحقيقةً إنّ ما انتهى إليه مجلس الدولة في هذا الصدد جديرٌ بالتأييد لأن شرط الجنسية هو من النظام العام الذي لا يجوز مخالفته، وما يؤيد هذا الاتجاه أن المشرع المصري عدّ فقد الجنسية، أو انتفاء شرط المعاملة بالمثل سبباً كافياً وموجباً لإنهاء خدمة العامل³.

أما المسألة التي ثارت بشأن تطبيق شرط الجنسية في مجال التعيين كانت في تعيين أجنب الحسكة الذين كانوا في سجلات خاصة، ولم يكونوا متمتعين بالجنسية السورية فبموجب المرسوم التشريعي رقم /49/ تاريخ 2011/4/7 مُنح هؤلاء الجنسية العربية السورية والإشكالية التي ظهرت غداة نفاذ المرسوم التشريعي

1 - رأي مجلس الدولة السوري رقم /199/ لعام 1968 ورقم /282/ لعام 1965، غير منشور.

2 - رأي القسم الاستشاري للفتوى والتشريع، في مجلس الدولة السوري رقم /246/ لعام 1970، سجل الآراء في مجلس الدولة لعام 1970.

3- المادة رقم /94/ من القانون رقم /47/ لعام 1978.

المذكور هي موضوع انقضاء خمس سنوات على منح الموما إليهم الجنسية من أجل التعيين في وظائف الدولة عملاً بأحكام المادة رقم/7/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 وتعديلاته، وقد حسمت رئاسة مجلس الوزراء هذا الموضوع مباشرة وأقرت بقبول تعيينهم وتثبيتهم في الجهات العامة دون التقيد بالمدة المذكورة .

وهكذا نجد أنّ هذا الاتجاه من جهة أولى يلقي التأييد لأن شرط التمتع بالجنسية خمس سنوات على الأقل إنما يشمل السوريين الذين يكتسبون الجنسية منذ ولادتهم وهو أمر بديهي أما من كسب هذه الجنسية بتشريع دون تجنس طبقاً لأحكام قانون الجنسية، فنرى أن لا يشمل هذا الشرط لأنه من المقتضى أن يتمتع من منح هذه الجنسية بالحقوق المترتبة عليها كافة ومنها حق التعيين، وإن القول بغير ذلك يجعل وضع المواطن العربي الذي اكتسب الجنسية ويحق له التوظيف فوراً في مركز قانوني أفضل ممن ولد في سورية وأقام طوال عمره فيها، والذي يؤيد هذا الاتجاه هو أنّ التشريعات النافذة المتعلقة بتنظيم الانتخابات العامة وتأسيس الأحزاب السياسية قد اتجهت إلى منحهم هذه الحقوق دون التقيد بشرط المدد المقررة فيها لممارسة هذه الحقوق للسوري ذاته، هذا من جهة أولى¹.

إلا أنّ معالجة هذا الموضوع من قبل السلطة التنفيذية أمرٌ غير جائز لأنّ فيه مخالفة نص تشريعي نافذ، وعليه كان من الواجب قانوناً استثنائهم من شرط المدة إما بقانون يقرّه مجلس الشعب أو بمرسوم تشريعي حسب الحال، وهو تم لاحقاً حيث صدر المرسوم التشريعي رقم (49) لعام 2013.

1- راجع قانون الانتخابات العامة رقم (5) لعام 2014، وأيضاً قانون الأحزاب رقم (100) لعام 2011.

وأخيراً، فإن إثبات الجنسية المصرية يتم بالبطاقة الشخصية أو العائلية أو جواز السفر، وبالنسبة لمواطني الدول العربية الذي ينطبق عليهم شرط المعاملة بالمثل، يتم إثبات ذلك بخطاب معتمد من وزارة الخارجية المصرية بتوافر شرط المعاملة بالمثل، في حين يجري إثباته في سورية من خلال إبراز المرشح صورة عن إخراج قيده من دائرة الأحوال المدنية يصرح في ذيلها أن صاحب العلاقة سوري منذ أكثر من خمس سنوات¹.

الفرع الثالث

شرط السلامة الجسدية ((اللياقة الصحية))²

يحتاج تنفيذ مهام الوظيفة العامة إلى بذل جهد فكري وعضلي بهدف تحمل مشاق الواجبات الوظيفية المنبثقة عن تنفيذها³، سواءً لجهة ضغط العمل وطبيعته وعدد ساعاته وغير ذلك من مؤثرات تستوجب أن يكون من يرشح إلى شغلها على درجة من اللياقة الصحية، التي تساعد على القيام بهذه المهام بشكل

1- د. زين العابدين بركات، مبادئ القانون الإداري، مطبعة الرياض، دمشق، عام 1978 - 1979، ص 398.

2 - جاء في محكم التنزيل قوله تعالى: { يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا اسْتَأْذِنُوا إِنْ خِفَرْتُمْ أَنْ تَفْشَىٰ أَمْوَالُكُم مِّنَ الْأَمْوَالِ الَّتِي كَسَبْتُمْ } القرآن الكريم، سورة القصص آية (26). وفي حديث عن رسول الله صلى الله عليه وسلم أنه قال: (المؤمن القوي خير وأحب إلى الله من المؤمن الضعيف). الراوي: أبو هريرة، المحدث: مسلم، المصدر: صحيح مسلم، الصفحة، 2664، خلاصة حكم المحدث: صحيح.

3 - د. محمد حامد الجمل، الموظف العام فقهاً وقضاءً، مرجع سابق، ص 689.

إيجابي وفعال، وإنّ محاصرة الجسد بالأمراض يفقد صاحبه القدرة ويوهن استطاعته للقيام بها، الأمر الذي مؤداه عدم صلاحيته لشغلها¹.

تلجأ أغلب التشريعات إلى إدراج شرط اللياقة الصحية في الشروط العامة للتوظيف، ولاشك أن الحكمة واضحة من هذا الأمر، لجهة ضمان قدرة الموظف على تحمّل أعباء الوظيفة وضمان صحة زملائه والجمهور الذي يتعامل معه أحياناً².

يعد شرط الحالة الصحية من الشروط اللازمة لممارسة الوظيفة في فرنسا وذلك بمقتضى المادة رقم 5/ من القانون الصادر في 13/ يوليو 1983. وقد أخذ المشرّع المصري بشرط السلامة الجسدية في الفقرة 6/ من المادة 20/ من القانون رقم 47/ لعام 1978، وأوجب على من يعيّن أن تثبت لياقته الصحية للوظيفة بمعرفة المجلس الطبي المختص، وذلك فيما عدا العاملين المعيّنين بقرار من رئيس الجمهورية، ويجوز الإعفاء منها بقرار من السلطة المختصة بالتعيين.

كما ورد النص على شرط السلامة الصحية في الفقرة هـ/ من البند /أولاً/ من المادة رقم 7/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50/ لعام 2004 وتعديلاته التي تنص على: {{ أن تثبت سلامته من الأمراض ذات

1 - د. محمد باهي أبو يونس، الاختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة، ط1، دار الجامعة الجديدة للنشر، 1999، ص52.

2 - د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005، ص273.

العدوى، وكذلك من الأمراض والعايات التي تمنعه من القيام بالوظيفة التي سيعين فيها وذلك بموجب وثيقة تعطى له من قبل لجان فحص العاملين¹}. ومعلوم أنّ الأمراض والعايات المانعة من التعيين، هي الأمراض ذات العدوى والأمراض والعايات التي تمنع المرشح لشغل الوظيفة من القيام بأعبائها مستقبلاً، وإنّ الجهة المختصة بتقدير المرض أو العاية التي تحول دون التعيين إنما هي لجنة فحص العاملين التي أوكل إليها المشرع هذه المهمة. وأخيراً فإن شرط السلامة الصحية في قبول المرشح للوظيفة هو شرط أساسي ويجب توفره ابتداءً، وطيلة خدمة العامل في الوظيفة لأنّ العامل يسرح أو يفصل لأسبابٍ صحية²، عندما تحول حالته الصحية دون استمراره في عمله بعد حصوله على إجازات صحية حددها المشرع في المادة رقم/48/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 وتعديلاته، كما عدّ المشرّع المصري الفصل لأسباب صحّيّة في الفقرة /2/ من المادة رقم/94/ من القانون رقم /47/ لعام 1978 حالة من حالات انتهاء الخدمة.

1 - وقضت المادة رقم/49/ من القانون المذكور بأنّه: " تصدر بقرار من رئيس مجلس الوزراء التعليمات بشأن.. كيفية منح التقارير الطبية وجهة إصدارها حسب مدة الإجازة الصحية وإجراءات تسليمها إلى الجهة العامة التي يتبعها العامل.. وبشأن كيفية تشكيل لجان فحص العاملين وتحديد اختصاصاتها ونطاق عملها".

وبالفعل صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم /3625/ تاريخ 2012/3/5 متضمناً في جملة ما تضمنه تشكيل لجنة طبية في كل محافظة أو أكثر لفحص العاملين بقرار من المحافظ بناءً على اقتراح مدير الصحة وتتألف من رئيس وعضوين أصليين وعضو ملازم، ومن مهام هذه اللجنة فحص جميع الأشخاص المرشحين للتعين في الدولة وتزويدهم بالشهادة الصحية اللازمة.

2 - راجع في الفصل لعدم اللياقة الطبية: د. فتحي حساسين، الحماية الدستورية للموظف العام، مرجع سابق، ص 539 وما بعد.

ومع ذلك أجاز المشرع السوري والمصري التعيين في بعض الوظائف للمعوقين المؤهلين على ما سيأتي ذكره في محله من هذا البحث.

المطلب الثاني

الصلاحية العلمية والأدبية

يتعلق شرط الصلاحية العلمية والأدبية الواجب توافره في الشخص المرشح لشغل الوظيفة العامة فعلياً بمدى توافر الكفاءة العلمية والأدبية فيه، وذلك من خلال حيازته الشهادة العلمية أو العملية المطلوبة للوظيفة، وأيضاً من سيرته الأدبية وسلوكه في المجتمع، والتي تتلخص بوجود كونه غير محكوم أو غير مطرود أو محروم من التوظيف.

وهو ما يمكن بحثه في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: الصلاحية العلمية المطلوبة لشغل الوظيفة.

الفرع الثاني: الصلاحية الأخلاقية والأدبية.

الفرع الأول

الصلاحية العلمية المطلوبة لشغل الوظيفة

تقوم كل جهة عامة بتنفيذ جملة من المهام، وتحدد لها مجموعة من الصلاحيات والاختصاصات والمسؤوليات لتنفيذ هذه المهام، ويأتي هذا التحديد في صك إحداثها، ولتتمكن من تنفيذ هذه المهام لابد لها من تحديد إطار عام للكادر الوظيفي الذي سوف يقوم بهذه المهام.

وتستقي المؤهلات اللازمة لشغل الوظائف المحددة في الملاك العددي للجهة العامة عادة من خلال مهامها وتوصّف الوظائف عادة في النظام الداخلي والهيكل التنظيمي للجهة العامة على شكل بطاقات توصّف كل وظيفة؛ وغالباً ما يحدد فيها المؤهلات المطلوبة والتي تشمل التعليم والمعرفة والخبرة النوعية والزمنية ودرجة المهارة المطلوبة¹.

وقد نظم المشرع المصري هذا الموضوع في المادة رقم/20/ من القانون رقم /47/ لسنة 1978 عندما اشترط أن يكون المرشح ملماً بالقراءة والكتابة، وأن يكون مستوفياً لاشتراطات شغل الوظيفة بما فيها المؤهلات العلمية، كما اشترط في المادة رقم /18/ من القانون المذكور توافر شرط الخبرة في المرشح عندما يكون التعيين على أساس الخبرة.

وبالمقابل نظم المشرع السوري هذا الموضوع في المادة رقم /5/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 وتعديلاته، حيث قسّم الوظائف إلى خمس فئات على أساس الشهادة العلمية أو المهنة².

1 - د. محمود حلمي، نظام العاملين المدنيين في الجهاز الإداري والقطاع العام، مرجع سابق، ص79.

2 - حدد المشرع في نص المادة المذكورة لبعض فئات الوظائف مؤهلاً علمياً معيناً حين اشترط للتعيين في وظائف الفئة الأولى أن يكون المرشح حائزاً شهادة جامعية صادرة عن إحدى جامعات الجمهورية العربية السورية أو ما يعادلها (إجازة .. دبلوم تأهيل تربوي.. دبلوم دراسات عليا.. ماجستير.. دكتوراه).

في حين اشترط في الفقرة (ج) من المادة نفسها للتعيين في وظائف الفئة الثانية أن يكون المرشح حائزاً شهادة الدراسة الثانوية (أو ما يعادلها) بمختلف فروعها أو أية شهادة مدرسة أو معهد (أو ما يعادلها) مدة الدراسة للحصول عليها من سنة إلى ثلاث سنوات بعد شهادة الدراسة الثانوية.

نلاحظ مبدئياً أنّ المشرّع في القانون المذكور لم يشترط أن يكون المرشح لوظائف الفئتين الرابعة والخامسة حاصلاً على أي مؤهل علمي، إلا أنه أوجب بعد مرور ست سنوات من نفاذ القانون أن يكون المرشح للفئة الرابعة حائزاً شهادة التعليم الأساسي، على ما هو عليه صريح المادة رقم (162) منه¹.

ويمكن القول إنّ المشرع قد سلك مسلكاً يتوافق مع أحكام الدستور الحالي الذي أوجب في مادته التاسعة والعشرين أن يكون التعليم إلزامياً حتى نهاية مرحلة التعليم الأساسي وهو أمر واجب وصائب إذ لا يجوز من جهة الحث على التحصيل العلمي ومحو الأمية التي تعد بحق آفة تصيب الشعوب وخاصة العربية وإفساح المجال من جهة أخرى للتعيين في الوظائف لمن لا يحملون أي مؤهل علمي.

ومن الملاحظ في مجال تحديد المؤهلات العلمية تتبع القاعدة القائلة بضرورة الارتقاء بمستوى المؤهل العلمي، تبعاً لدرجة الوظيفة في السلم الإداري كما أنّ الكفاءة العلمية أو المؤهل العلمي هي الحد الأدنى المطلوب لشغل

كما اشترط في الفقرة (د) من المادة نفسها للتعيين في وظائف الفئة الثالثة أن يكون المرشح حائزاً شهادة التعليم الأساسي (أو ما يعادلها) أو أية شهادة مدرسة أو معهد (أو ما يعادلها) تكون الدراسة فيه على أساس شهادة التعليم الأساسي.

في حين أنه لم يشترط في الفقرتين (هـ ، و) للتعيين في وظائف الفئة الرابعة والخامسة أن يكون المرشح لديه أي مؤهل علمي وإنما اكتفى فقط بأن يكون قد مارس المهنة التي تتناسب والوظيفة المراد التعيين فيها المدة المحددة في الجدول رقم 4/ الملحق بهذا القانون وذلك بالإضافة إلى الشروط المنصوص عليها في النظام الداخلي للجهة العامة أو أن يكون ذا لياقة بدنية تتناسب والجهد العضلي الذي تتطلبه الوظيفة المراد التعيين فيها.

1 - نصت المادة رقم/162/ من قانون العاملين الأساسي في الدولة رقم 50/ لعام 2004 وتعديلاته على ما يلي: {{ يضاف إلى شروط التعيين في الفئة الرابعة بعد انقضاء ست سنوات على نفاذ هذا القانون أن يكون المرشح حائزاً شهادة التعليم الأساسي }}.

الوظائف ابتداءً، وهناك مؤهلات وشروط علمية ومهنية أخرى يشترط توفرها عند الترفيع أو الترقية، وترد هذه الشروط في النظام الداخلي وبطاقات التوصيف الوظيفية.

وإنّ الشهادات الدراسية أو العلمية المقرر حيازتها من المرشح بحسبانها أحد شروط التعيين هي الحد الأدنى، ويشترط أيضاً في المرشح إضافة إلى ذلك أن يكون مستوفياً للاشتراطات الأخرى التي تتطلبها الوظيفة. وقد ورد النص على هذا الشرط في الفقرة الخامسة من المادة رقم/20/ من القانون رقم /47/ لعام 1978 في مصر، والفقرة /د/ من المادة رقم/7/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة في سورية.

ويقصد بشروط شغل الوظيفة أن تتحقق في الشخص الشروط والمواصفات اللازمة لشغلها، وتُحدّد هذه الشروط في القانون والنظام الداخلي للجهة العامة.

الفرع الثاني

الصلاحية الأخلاقية والأدبية

لا يمكن قبول من لا يتحلون بالصفات الأخلاقية الحميدة في الوظيفة العامة، إذ لا يكفي أن يتوافر في الأشخاص الذين سينتسبون إلى السلك الوظيفي الشروط المتعلقة بالسن والجنسية واللياقة الصحية، بل يجب أن يكون هؤلاء ذوي أخلاق حسنة وسيرة حميدة وغير مطرودين من الوظيفة العامة، لما لذلك من تأثير إيجابي على حسن سير المرفق العام في أدائه لواجباته وتحقيقه للأهداف التي وجد من أجلها، لذلك لا بد من توافر مجموعة من الشروط المتعلقة بالصلاحية الأخلاقية والأدبية لهؤلاء الأشخاص.

وللإطلالة على الشروط المتعلقة بذلك بشكل موجز يمكن تقسيم هذا الفرع إلى البنود الآتية:

أولاً- الحالة الجزائية.

ثانياً- حسن السيرة والسلوك.

ثالثاً- غير مطرود أو محروم من التوظيف.

أولاً- الحالة الجزائية :

تشتط القوانين بشكل عام لمنح بعض الحقوق للمواطنين أن يكون سلوك من يطلب التمتع بها متوافقاً مع الأحكام النافذة، وهذه القاعدة تسري على من يرشح لشغل الوظيفة العامة.

ومن هذا المنطلق حرصت الأنظمة القانونية الوظيفية على النص صراحة على ألا يكون المرشح قد سبق له أن حُكم من الناحية الجزائية ببعض العقوبات التي تؤثر على سلوكه، وأساس ذلك أنه لا يجوز أن يتولى من عُوقب جنائياً الوظائف العامة، لأن سلوكه يدل على أنه يشكل خطراً على المجتمع وليس من السائع أن يسهم في مرافقه العامة¹.

وهذا ما فعله المشرع المصري بحسبانه شرطاً أساسياً يجب توافره في من يشغل إحدى الوظائف العامة وذلك في المادة رقم/20/ من القانون رقم /47/ لعام 1978، وكذلك المشرع السوري في المادة رقم/7/ الفقرة /ج/ من القانون

1 - د. عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص49_ د. محمد الحسين، د.

مهني نوح، القانون الإداري ، جامعة دمشق، كلية الحقوق، 2012، ص25.

الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50/ لعام 2004 عندما اشترط في المرشح ألا يكون محكوماً بجناية أو جنحة شائنة¹ أو مخلة بالثقة العامة. وتجدر الإشارة إلى أنّ هذا الشرط هو شرط أهلية وصلاحية ويجب استمراره خلال خدمة العامل في الدولة²، لأن الحكم الجزائي قد يؤثر على بقاء العامل في الوظيفة ويمكن أن يؤدي إلى إقصائه من العمل³.

ثانياً - حسن السيرة والسلوك:

تدرج التشريعات الوظيفية شرط تحقق حسن السمعة والسيرة فيمن يرشح لشغل الوظائف العامة، وقد أخذ المشرع المصري بهذا الموضوع في الفقرة 2/ من المادة رقم 20/ من القانون رقم 47/ لعام 1978.

1 - حدد قرار وزير العدل رقم 856/ن تاريخ 1985/12/7 الجرح الشائنة المانعة من التعيين، وقد كان مجلس الدولة يتصدى إلى تحديد بعض الجرائم فيما إذا كانت شائنة وممانعة من التوظيف مثال ذلك، جرم الاحتيال وإساءة الائتمان، راجع الآراء الصادرة عن القسم الاستشاري في مجلس الدولة ذوات الأرقام (317 - 377 - 403 - 438) لعام 1963، كما وقد خلص مجلس الدولة في الرأي رقم 21/ الصادر عن الجمعية العمومية بأنّه لا يوجد معيار موحد لتكييف الجرم الشائن ويجب عرض كل حالة على حدة على مجلس الدولة، الرأي منشور في خلاصة آراء القسم الاستشاري للفتوى والتشريع لعام 1963، ص 71.

2 - تجريم العامل بجناية أو جنحة شائنة مخلة بالثقة العامة يجيز إقصاءه من الوظيفة بموجب المادة رقم 19/ من قانون المحاكم المسلكية رقم 7/ لعام 1990 التي أوجبت فرض إحدى العقوبات الشديدة وهي الطرد والعزل والتسريح التأديبي.

3 - انظر مفصلاً: د. صالح ناصر العتيبي، انتهاء خدمة الموظف العام بسبب الحكم الجزائي، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، مجلس النشر العلمي، العدد الأول، السنة 29، مارس 2005.

كما ركّز المشرّع المصري على مسألة سمعة وسيرة طالب التعيين عندما لم يكتف بخلو السجل العدلي من أحكام جنائية وغيرها، بل أضاف شرطاً آخر يعزز توافر السيرة الحميدة لطالب التعيين، وهو أن يكون المرشح محمود السيرة وحسن السمعة، وهو مسلكٌ حميد من حيث المبدأ إذ أنه لا يكفي أن يكون المرشح لم يرتكب جرمًا بل لابد أيضاً من أن تكون سمعته وسلوكه في الوسط الذي يعيش فيه حسن.

وحسن السمعة والسيرة الحميدة إنما هو مدلول واسع، وقد ذهب البعض إلى تحديد مفهوم حسن السمعة، إلى أنه يتضمن ما عُرف به المرء أو ما عُرف عنه من صفات حميدة تتناقلها الألسن¹.

إلاّ أنّ هذا الشرط كان مثار جدل بين الفقهاء حول لزومه بحسبانه شرطاً من شروط التعيين، وتحديد مفهومه وماهيته وطرق إثباته ودرجاته وغير ذلك. وقد رأى البعض عدم ضرورة إدراج هذا الشرط وإلغائه من شروط التوظيف، والاكتفاء بخلو الصحيفة الجنائية مما يشير إلى تجريمه، تأسيساً على أنّ هذا الشرط يثير كثيراً من المشاكل العملية، ويمنح الإدارة فرصة لاستبعاد من لم ترغب به².

وقد تناولت المحكمة الإدارية العليا المصرية تحديد مفهوم حسن السمعة والتدليل عليه حينما ذهبت إلى اعتباره من الصفات المطلوبة في كل موظف عام، إذ بدون هذه الصفة لا تتوافر الثقة والطمأنينة في شخص الموظف العام مما يكون له أبلغ الأثر على المصلحة العامة، فتضطرب الأوضاع والقيم في النشاط الإداري، وخلصت المحكمة إلى أنه بشأن التدليل على سوء السمعة لا

1 - د. شريف خاطر، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 37.

2 - طارق حسنين الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، مرجع سابق، ص 154.

يحتاج إلى وجود دليل قاطع على توافره، وإنما يكفي في هذا المقام بوجود دلائل أو شبهات قوية تلقي ظلالاً من الشك على توافرها، حتى يتسم الموظف العام بعدم حسن السمعة¹.

كما أخذ المشرع السوري في قانون الموظفين الأساسي رقم 135/ لعام 1945 في الفقرة 5/ من المادة رقم 11/ بهذا الشرط، إلا أنه عدل عن هذا الشرط فيما بعد².

وحقيقة أن هذا الشرط لا ضرورة له ويمكن الاستغناء عنه، لأنه يثير جدلاً واسعاً حول طرق ومعايير إثباته، فشرط السمعة يبنى على تقديرات شخصية قد تتداخل وتتضارب فيها المصالح، بينما الصحيفة الجنائية تبنى على أحكام القضاء عند توافر أدلة يقينية على ارتكاب المرشح جرائم مائعة من التوظيف.

ثالثاً - غير مطرود أو محروم من التوظيف:

نظم المشرع المصري هذا الموضوع عند بحثه في شروط التعيين وذلك في المادة رقم 20/ من القانون رقم 47/ لسنة 1978 وتعديلاته، حيث نصت على ما يلي: {{ يشترط فيمن يعين في إحدى الوظائف ألا يكون قد سبق فصله من

1 - حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1587/ لسنة 10ق، جلسة 1966/12/24. مشار إليه لدى: د. محمد ماهر أبو العينين، أحكام وفتاوى مجلس الدولة ، الكتاب الأول ، دار أبو المجد للطباعة بالهرم، 2004، ص131.

2 - ألغي هذا الشرط في سورية بموجب القانون رقم 2/ تاريخ 1978/1/4 حيث نصّت المادة الأولى منه على ما يلي: {{ تلغى شهادة ((حسن السيرة والأخلاق)) وما يماثلها من شهادات حسن السلوك المنصوص عليها في المادة الحادية عشرة من قانون الموظفين وفي المادة الرابعة من نظام المستخدمين الأساسي وفي غيرها من القوانين والأنظمة النافذة التي تشترط تقديم شهادات من قبل المختارين للدلالة على حسن السلوك والسيرة }}.

الخدمة بقرار أو حكم تأديبي نهائي ما لم تمض على صدوره أربع سنوات على الأقل}}.

وبالمقابل فإن المشرع السوري لم يبحث في إطار الشروط العامة للتعين، مسألة إمكانية تعيين من سبق فصله من الخدمة بقرار إداري، أو بحكم تأديبي على غرار التشريعات المقارنة¹، حيث عالج هذا الموضوع في مكان آخر، وذلك عند بحثه للعقوبات المسلكية أو الصرف من الخدمة وآثارهما، حيث أوجب لتعيين المصروف من الخدمة مجدداً في الوظيفة العامة حصوله على قرار من رئيس مجلس الوزراء يجيز استخدامه لدى الجهات العامة، كما لا يجوز إعادة العامل المسرح تأديبياً إلى الخدمة - وذلك مهما كانت صفة الإعادة - ما لم تمض على تسريحه سنتان على الأقل.

أما بشأن إعادة العامل المطرود إلى الخدمة في الجهات العامة، سواء كانت الإعادة بصورة دائمة أو مؤقتة فهي غير جائزة، ما لم يتم إعادة اعتباره قضائياً وفق القوانين المرعية.

كما وضع المشرع السوري قيداً آخر على التعيين في المادة رقم 30/ من قانون المحاكم المسلكية رقم 7/ لعام 1990، عندما أتاح فرض عقوبة الحرمان من تولي الوظائف العامة لمدة معينة بحسبانها عقوبة مسلكية تفرض على من انتهت خدمته أثناء المحاكمة المسلكية.

1 - انظر الفقرة 3/أ من المادة رقم 15/ من قانون المعهد العالي للقضاء رقم 23/ لعام 2013، التي أوجبت ألا يكون المتقدم له مسرحاً أو مطروداً أو معزولاً أو مصروفاً من إحدى الجهات العامة.

ويستفاد من النص المتقدم بأنه لا يجوز لمن فرضت بحقه هذه العقوبة الاشتراك في المسابقات التي تجريها الجهات العامة طيلة فترة الحرمان أو التعيين لدى الجهات العامة بأي أسلوب آخر.

وخلاصة القول إنَّ العزل¹ الوظيفي والطرْد والتسريح التأديبي هي قيود مانعة من التوظيف لفترة مؤقتة تنتهي بإعادة الاعتبار، أو بانتهاء المدة المقررة في هذا الشأن.

المطلب الثالث

الشروط الأخرى لشغل الوظائف العامة²

إضافة إلى الشروط السابقة، فإن ثمة شروط أخرى قد تكون رئيسة في بعض التشريعات يجب توافرها في المرشح لشغل الوظيفة العامة، وهذه الشروط سنبحثها وفق التفصيل الآتي:

الفرع الأول: غير مرتبط بوظيفة أخرى.

الفرع الثاني: أداء خدمة العلم.

1- المقصود بالعزل بهذا الصدد يختلف عن العزل المقصود بقانون العقوبات والمنصوص عنه في المادة رقم/49 من قانون العقوبات السوري والمادة رقم/26 من قانون العقوبات المصري، لأن العزل في المجال الجزائي يفرض كعقوبة إضافية ، أي تدبير وبالضرورة هو مانع من التوظيف خلال فترة فرضه وهو يختلف عن العزل والتسريح التأديبي. وإن كان يتشابه معه في أنَّ كلا النوعين يشكل مانعا مؤقتا من التوظيف.

2- هذه الشروط هي شروط واجب توافرها في المرشح لشغل الوظيفة العامة، ولكنها حقيقة شروط غير متجانسة، بحيث يمكن إدراجها تحت عنوان واحد، ولذلك جرى وضعها تحت عنوان ((الشروط الأخرى)).

الفرع الأول

غير مرتبط بوظيفة أخرى

يُعدّ هذا الشرط بديهياً ومن الطبيعي أن يكون المرشح للتعيين في الوظيفة العامة غير مرتبط بوظيفة أخرى، وذلك منعاً من استئثار بعض العاملين بأكثر من وظيفة، لما في ذلك من إخلال بمبدأ المساواة وحرمان بعض الأفراد من تولي الوظائف العامة. أضيف إلى ذلك الحد من الكفاءة الإدارية نتيجة الجمع بين أكثر من وظيفة¹ وإغراق العامل بأعباء مضاعفة².

وقد قنن المشرع المصري هذا الموضوع في المادة رقم 77/ من القانون رقم 47/ لسنة 1978 عندما أشار إلى عدم جواز الجمع بين وظيفتين ووجوب قصر تعيين أي شخص على وظيفة واحدة فقط، كما أخذ المشرع السوري بهذا المبدأ، إذ اشترط في الفقرة /و/ من المادة رقم 7/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50/ لعام 2004 وتعديلاته أن يكون المرشح لشغل الوظيفة غير

1 - تكمن الحكمة من حظر الجمع بين وظيفتين في :

- تفرغ الموظف لوظيفته وتكريس جهده لها، إذ تدلّ التجربة العملية على أنّ أي عمل إضافي مأجور يقوم به الموظف يكون دائماً على حساب عمله الأصلي سيما وأنه يميل بطبعه إلى إعطاء الأولوية للعمل الإضافي.

- الحرص على تدعيم استقلال وتجرد الموظف عند مباشرته لأعمال وظيفته، انظر: د. رمضان بطيخ، المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال فقهاً وقضاءً، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999، ص 61.

2 - د. محمد بدران، قانون الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 107.

مرتبط بوظيفة أخرى في إحدى الجهات العامة، أو أن يتقدم بموافقة خطية على تعيينه من الجهة التي يعمل لديها¹.

ومن خلال التبرّص في النص المتقدم يلاحظ أنه تضمن حكمين، الأول هو أن يكون المرشح لشغل الوظيفة غير مرتبط بوظيفة أخرى في إحدى الجهات العامة، أما الحكم الآخر فأن ارتباط العامل بوظيفة أخرى يغلق عليه الباب للاشتراك في المسابقة ما لم يحصل صراحة على موافقة خطية مسبقة من الجهة العامة التي يعمل لديها تتضمن قبولها اشتراكه في المسابقة.

ويبدو مما تقدّم أنّه لا إلزام على الجهة العامة في منح العامل الموافقة للاشتراك في مسابقة أخرى ويبقى الأمر جوازياً لها، ويستثنى من ذلك الحالة الوحيدة المحددة في الفقرة /هـ/ من المادة رقم/13/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 وتعديلاته التي أوجبت على الجهة العامة أن تمنح العامل الموافقة في حال طلب تعديل وضعه على أساس الشهادة التي حصل عليها، وعدم موافقتها على هذا التعديل وتسوية وضعه الوظيفي، أي أن سلطة الإدارة في هذه الحالة الاستثنائية إنما تكون سلطة مقيدة بنص القانون، وهو استثناء وتقييد يتسم بالعدالة، لأنه من غير الجائز ألا تقوم الجهة العامة بتعديل وضعه، وتحجب عنه في الوقت نفسه إمكانية تعديل وضعه لدى غيرها من الجهات العامة.

ويرى البعض أنّ موافقة الجهة العامة على اشتراك العامل في المسابقة هي بمثابة موافقة ضمنية على انفكاكه عن العمل في حال نجاحه فيها، ولا يجوز

1 - أكدت تعليمات المسابقة الصادرة بالقرار رقم 66/م.و تاريخ 2013/10/10 على ضرورة حصول المتقدم للمسابقة على موافقة الجهة العامة التي يعمل لديها إذا كان عاملاً دائماً أو مؤقتاً.

البتة الامتناع عن تعيينه في الوظيفة الجديدة¹. لأنّ السماح في الاشتراك يقوم مقام الموافقة، وأنّ الخيار المتاح للإدارة في الموافقة من عدمها تكون قد مارسته بموجب سلطتها التقديرية عند السماح للعامل بالاشتراك.

الفرع الثاني

أداء خدمة العلم

يثير موضوع أداء خدمة العلم في معرض الالتحاق بالوظائف العامة إشكالية قانونية حول وجوب هذا الشرط، مما يوجب التصدي له والبحث في تأصيله وأسانيده القانونية.

قضت المادة رقم 5/ من القانون الصادر في 13/ يوليو 1983 في فرنسا بأن يكون المرشح لشغل الوظيفة العامة وضعه مطابقاً لقوانين الخدمة العسكرية.

أمّا المشرع المصري فلم يدرج شرط أداء الخدمة العسكرية في الشروط العامة للتعيين الواردة في المادة رقم (20) من القانون رقم 47/ لعام 1978 وتعديلاته، وإنما ورد النص عليها كشرط إضافي، وذلك في المادة رقم (39) من قانون الخدمة العسكرية والوطنية رقم (127) لسنة 1980 والتي نصّت على أنّه: **}} لا يجوز استخدام أي فرد بعد إتمامه الثامنة عشرة من عمره أو بقاءه في وظيفته أو عمله، أو منحه ترخيصاً في مزاوله مهنة حرة، أو قيده في جدول المشتغلين بها ما لم يكن حاملاً بطاقة الخدمة العسكرية والوطنية {{.**

1 - د. محمد الحسين، د. مهند نوح، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 25.

بالاستناد إلى النص المتقدم فمن المقتضى في مجال التعيين في الوظائف العامة مراعاة موضوع شرط الخدمة العسكرية، وقد أورده البعض كشرط عند بحث شروط التعيين¹، وأنه بموجب النص المذكور لا يجوز استخدام العامل ابتداءً أو استمراره في العمل ما لم يؤدِّ الخدمة العسكرية أو يصدر قرار بإعفائه منها².

وقد قرر القضاء المصري في هذا الصدد أنّ الشهادة الدالة على أداء الخدمة العسكرية أو الإعفاء منها تعد من مسوغات التعيين، وأنّ تقديم الموظف شهادة معاملة عسكرية ثبت بطلانها بغش من جانبه، يؤدي إلى اعتبار قرار تعيينه منعماً، ويجوز سحبه دون التقيد بميعاد معيّن³.

أما في سورية وبمقتضى أحكام المادة رقم(46) من الدستور فإنّ الخدمة العسكرية الإلزامية واجب مقدس وتنظم بقانون، وخدمة العلم في الجمهورية العربية السورية منظمة بموجب قانون خدمة العلم الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (30) لعام 2007 وتعديلاته، ويقصد بخدمة العلم وفق المادة رقم(2) من القانون المذكور بأنها { الواجبات المترتبة على كل مواطن سوري ومن في حكمه في الدفاع عن الوطن بموجب أحكام هذا القانون }.

ولتحديد فيما إذا كانت خدمة العلم تعدّ شرطاً من شروط الالتحاق بالوظائف العامة، فإنّه من المقتضى الوقوف على الأحكام التشريعية التي تساعد في تحديد مدى لزوم هذا الشرط من عدمه.

كانت المادة رقم(80) من قانون خدمة العلم الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (115) لعام 1953 تنصّ على: عدم قبول المكلف في وظائف الدولة

1- د. محمد محمد بدران، قانون الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص58.

2- د. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، مرجع سابق، ص246.

3- د. نبيلة عبد الحليم كامل، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص161.

ومؤسساتها إلا بعد أداء الخدمة الإلزامية، ما لم يكن مؤجلاً خدمته أو يبرز وثيقة من الدوائر المختصة بأنه غير مطلوب مؤقتاً لأداء الخدمة الإلزامية. وبموجب المرسوم التشريعي رقم (20) لعام 1972 ألغيت المادة رقم (80) سالفه الذكر.

ومن ثم صدر المرسوم التشريعي رقم (30) لعام 2007 وتعديلاته المتضمن قانون خدمة العلم، والذي حلّ محل قانون خدمة العلم السابق، إلا أنه لم يتضمن أحكاماً تبحث هذا الشرط بشكل مباشر.

ولكنّ المادة رقم (74) من القانون المذكور نصّت على أنّ {تحتفظ الجهات العامة وجهات القطاع المشترك للمجندين والاحتياطيين بوظائفهم وأعمالهم وترقياتهم خلال مدة دعوتهم إلى خدمة العلم، ويعودون إلى وظائفهم وأعمالهم عند تسريحهم من خدمة العلم، شريطة مراجعتهم للجهة التي كانوا يعملون فيها خلال مدة أقصاها خمسة عشر يوماً من تاريخ تسريحهم بما لا يتعارض مع القوانين النافذة في تلك الجهات}

كما أنّ البند رقم (1) من الفقرة (أ) من المادة رقم 56/ من قانون العاملين الأساسي رقم 50/ لعام 2004 وتعديلاته نصّت على ما يلي: {{مع الاحتفاظ بأحكام كل من قانون خدمة العلم وقانون البعثات العلمية وقانون التفرغ النقابي وقانون الانتخاب.. (يجوز منح العامل بناء على طلبه الخطي) لأسباب تقبلها الجهة العامة إجازة خاصة بلا أجر تحدد في الصك الصادر بمنحها على ألا تزيد مدتها (منفردة أم مجتمعة) على خمس سنوات طيلة مدة خدمة العامل}}. وكذلك المادة رقم (135) من القانون المذكور نصت على ما يلي: {{ يعتبر بحكم المستقيل عند عدم وجود أسباب مبررة تقبلها الجهة العامة..... 5- العامل المدعو لخدمة العلم الذي لا يستأنف عمله خلال 15/ يوماً من تاريخ تسريحه من الجيش }}.

وباستعراض مجمل النصوص المتقدمة يمكن الانتهاء إلى نتيجة مفادها إلى أنّ شرط خدمة العلم كان شرطاً لازماً ابتداءً ثم عدل المشرع عن هذا الشرط بإلغائه صراحةً، وذهب إلى إيجاد نصوص توحى صراحةً أو ضمناً بإمكانية جواز إشغال الوظائف دون أداء خدمة العلم¹، وذلك عندما احتفظ للعامل بحق العودة إلى الوظيفة التي كان يشغلها، أو العمل المكلف به قبل سوقه إلى الخدمة.

ويظهر مما تقدّم أيضاً أنّ شرط أداء خدمة العلم لم يرد في الشروط العامة للتعيين كما أنّ المشرّع عدل عنه في قانون خدمة العلم، وإنّ إعادة إدراجه في بعض أنظمة العمل الخاصة أو المسابقات التي تعلن عنها الجهات العامة يبقى محل نظر لعدم وجود سند تشريعي صريح يجيز ذلك. كما أنّ إدراج هذا الشرط يحد من مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص في مجال المسابقات العامة. ويفرض على المواطن أداء خدمة العلم بهدف الاستفادة من فرصة عمل لدى الجهات العامة في وقت لا يكون بوسعه أداء هذه الخدمة لأسباب أسرية أو مالية أو دراسية، كما أنّ هذا الشرط يجعل المرأة في وضع أفضل من وضع الرجل في إشغال الوظائف العامة.

وقد استقر الرأي على أنّ أداء خدمة العلم لم تعد شرطاً لازماً للتعيين، حيث إنّ المجلس الأعلى للرقابة المالية² انتهى في أحد قراراته إلى أنّه لا يجوز

1 - انتهت المحكمة الإدارية العليا السورية إلى وجوب احتساب فترة خدمة العلم في عداد الخدمات الفعلية التي تحتسب في المعاش، في حكمها رقم (2/522) في الطعن (2692) لعام 2000، ويلاحظ من هذا الحكم أنّه بإمكان العامل أداء خدمة العلم بعد تعيينه.

2 - يشكل المجلس الأعلى للرقابة المالية أحد المكونات الرئيسة للجهاز المركزي للرقابة المالية وله جملة من الاختصاصات، راجع أحكام المواد أرقام /5-6-7-8/ من المرسوم التشريعي رقم /64/ لعام 2003.

وضع شرط تأدية خدمة العلم للراغبين في الاشتراك بالمسابقات العامة¹، وقد سبق هذا الرأي رأيّ لوزارة المالية في سورية انتهت فيه إلى أنّ جميع أنظمة الاستخدام في الدولة التي تشترط تأدية الخدمة الإلزامية للمرشحين في إحدى وظائفها تغدو معدلة نتيجة إلغاء هذا الشرط من قانون خدمة العلم².

وترسيخاً لهذا النهج فقد طلبت رئاسة مجلس الوزراء من الجهات العامة في أحد تعاميمها³، مراعاة مضمون رأي المجلس الأعلى للرقابة المالية عندما أوجب عليها: عدم تضمين شرط أداء خدمة العلم ضمن الشروط المطلوبة حين الإعلان عن مسابقة.

وأخيراً فإنّ التعليمات الحديثة النافذة بشأن إجراءات المسابقة والاختبار بموجب القرار رقم (66/م.و) تاريخ 2013/10/10 حددت في المادة رقم(3) منها الوثائق المطلوبة للراغبين في التقدم إلى المسابقة أو الاختبار، ولم تتطرق في تلك الوثائق إلى مسألة وجوب تقديم ما يفيد وجوب أدائه خدمة العلم.

ويلاحظ من حيث النتيجة أنّ موقف المشرّع المصري من أداء خدمة العلم مغايراً لما قرره المشرّع السوري في هذا الصدد، ومن المفيد ألا يدرج هذا الشرط في المسابقات ولاسيما في ضوء عدم وجود نص يجيز إدراجه صراحةً، إلّا في الحالات التي تستوجب طبيعة الوظيفة أن يكون المرشّح لها قد أدى الخدمة الإلزامية، أو أعفي منها وفي ضوء حاجة المرفق لإدراج مثل هذا الشرط.

وبعد استعراض الشروط العامة للتعيين يجب التأكيد على أنّ هذه الشروط يجب توافرها ابتداءً بهدف الترشيح لشغل الوظيفة العامة ومن المقتضى توافرها

1 - قرار المجلس الأعلى للرقابة المالية في سورية رقم (11) تاريخ 1991/9/25.

2- كتاب وزارة المالية في سورية رقم 30248-1/25 تاريخ 1975/12/3

3 - تعميم رئاسة مجلس الوزراء السوري رقم 15/6320 تاريخ 1991/11/25.

طيلة خدمة العامل في أغلبها للاستمرار في إشغال الوظيفة العامة مثال ذلك، شرط عدم ارتكاب طالب التعيين جناية أو جنحة، وكذلك شرط اللياقة الصحية والجسدية فكلها أسباب تستدعي انتهاء الخدمة.

وفي هذا النهج سار اتجاه القسم الاستشاري للفتوى والتشريع في مجلس الدولة السوري برأيه رقم /246/ لسنة 1970 الذي انتهى فيه، إلى أنّ فقدان الشروط الأساسية للتعيين في الوظائف العامة يمنع من التوظيف، ويجرد قرارات التعيين من آثارها كافة ويجعلها عديمة الأثر.

وهو النهج المقرر لدى المحكمة الإدارية العليا المصرية حيث تصدت لهذا الموضوع، وانتهت إلى أنّ شرط عدم الحكم على شخص بجناية أو جريمة مخلة بالشرف هو شرط صلاحية لتولي الوظائف العامة، والاستمرار في شغلها وإذا ما ارتكب العامل جناية أو جنحة مخلة بالشرف تنتهي خدمته¹.

كما أن فقد الموظف جنسيته الأصلية أو المكتسبة يجعله غير صالح للاستمرار في الوظيفة وتنتهي خدمته بقوة القانون.

وفي نهاية المطاف وبعد الانتهاء من بحث تنظيم الوظيفة العامة والشروط العامة للتعيين التي تعد لازمة لأي عملية إشغال للوظائف العامة، سوف ننقل إلى الباب الأول للبحث في المسابقة بحسبانها أسلوب رئيس في إشغال الوظائف العامة.

1 - قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /924/ لسنة 12 قضائية جلسة 1969/4/19، مذكور لدى د. محمد ماهر أبو العينين، العاملون المدنيون بالدولة في قضاء وإفتاء مجلس الدولة في خمسين عاماً، مرجع سابق، ص133.

الباب الأول

إشغال الوظائف العامة عن طريق المسابقة

تثير مشكلة تحديد المصطلحات القانونية والوقوف الدقيق على مفهوما والغرض منها ومضمونها، وما يترتب على ذلك نقاط كثيرة تستغرق رداً من الزمن بهدف تحديد مدلولها واعتماده في التعامل بصدد مسألة معينة، وغالباً لا يتفق الفقه حول مدلول موحد لمصطلح معين وتنشعب الآراء حوله.

وتتعدد المصطلحات التي تعبّر عن الدخول إلى الوظيفة العامة، فبعض التشريعات تستخدم مصطلح الالتحاق، وأخرى تستخدم مصطلح الإشغال أو التعيين أو التولية أو تقلّد الوظائف العامة، وهذا الأمر لمسناه عندما شرعنا في البحث لاختيار هذا الموضوع، فمصطلح إشغال الوظائف العامة بمدلوله العام ينصرف إلى عدة مؤسسات قانونية لا تقتصر على التعيين ابتداءً في الوظيفة العامة، وإنما يشمل أنواع أخرى مثلها الترقية والنقل والندب، وهذا ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا المصرية في معرض تعقيبها على أحكام المادة رقم/12/ من نظام العاملين المدنيين في الدولة رقم /47/ لعام 1978 وتعديلاته¹.

في حين أنه لم يرد في قانون الموظفين الأساسي أو قانون العاملين الأساسي في سورية مصطلح إشغال الوظائف العامة، وإنما ورد مصطلح التعيين فيها، وما عدّه المشرع المصري من ندب ونقل وترقية إشغالاً للوظيفة العامة قسمه المشرع السوري ما بين التعيين والحقوق والواجبات والأوضاع الوظيفية للعامل².

وبصرف النظر عن تعدد المصطلحات تتعدد أساليب إشغال الوظائف العامة، وقد أثبت التطبيق العملي أنّ لكل أسلوب أو طريقة عيوب ومزايا، تشخّص من الزاوية التي ينظر منها ، إذ يرتبط وجود المزايا عادة عندما تحقق الطريقة قدراً

1 - حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /1510/ لسنة /33/ قضائية ، جلسة 1989/5/21، مذكور لدى محمود صالح، الموسوعة الإدارية في الفقه والقضاء ، مرجع سابق، ص65.

2 - ورد النقل والندب ضمن الأوضاع الوظيفية للعامل.

كبيراً من المساواة والعدالة وتكافؤ الفرص بين المتقدمين لإشغال الوظيفة، فكلما كانت تقترب أو تحقق هذه المبادئ حُكم عليها بأنها طريقة ناجحة وفاعلة والعكس بالعكس، فكلما ابتعدت طريقة الإشغال عن تحقيق ما تقدم، وكان في تطبيقها إهدار لجزء من هذه المبادئ سائلة الذكر أو الابتعاد عنها أو تطبيقها بشكل لا يحقق كامل أبعاد كل منها كانت طريقة منتقدة وعيوبها ظاهرة.

ومع ذلك فإنه ثمة عوامل تلعب دوراً في تحديد طريقة الإشغال، إذ لا فكاك إذاً بين اختيار هذه الطريقة أو ذلك الأسلوب وبين الظروف المحيطة بكل منها، سواءً أكانت تلك الظروف سياسية أم اقتصادية أم مالية أم اجتماعية، حيث يلاحظ مثلاً أنه كلما كان المجتمع في حالة من الرخاء وكانت فرص العمل كثيرة بالنسبة لعدد طالبيها انخفض الاهتمام بالأسلوب الذي تتبعه الدولة في الاختيار لشغل الوظائف العامة، وعلى العكس من ذلك فكلما انخفضت فرص العمل عن عدد طالبيها غدا هذا الموضوع محلّ اهتمام، وبدأت الدراسات تتناوله بتوجيه النقد إليه من أكثر من زاوية، فقد ينظر بعض الباحثين إلى عيوب أحد الطرق بأنها تجلب الفساد والمحاباة، وقد ينظر البعض من زاوية عدم تحقيق أو استقطاب نوعيات جيدة من المرشحين بهدف تعيينها، بسبب عدم صحة المعايير المتبعة أو دقة الامتحانات أو معايير ترتيب الأولويات في التعيين، فإذا كانت النظرة إلى أنّ شغل الوظيفة مآله تأمين فرص العمل لطالبيها في أقصر مدة ممكنة على أساس المساواة وتكافؤ الفرص بين المتقدمين يتم اعتماد الأولوية لصاحب الشهادة الأقدم أو الأكبر سناً، أما إذا تمّ إعطاء الأولوية لمعيار الجدارة فتكون العبرة لمعدل التخرج ومدى حداثة الشهادة اللازمة للتعين أو الشهادة الأعلى، والتمايز بين هذين المعيارين هو الذي يفصل في وضع الأولويات.

وعلى الرغم من هذا التمايز، فإنّ المشرّع في أغلب الدول، ويلحق به كل من القضاء والفقهاء يرى أنّ معيار الجدارة لا يتناقض مع معيار تأمين فرص العمل

لطالبها بما يحقق تكافؤ الفرص، ويقترب من تطبيق مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة، أكثر من غيره من المعايير. ولذلك يمكن القول إنّ أسلوب المسابقة لشغل الوظيفة العامة يحقق المعيارين معاً. وعليه سنتولى في هذا الباب بحث ماهية المسابقة وإجراءاتها والآثار المترتبة على عملية إتمامها وفق الترتيب الآتي:

الفصل الأول: ماهية المسابقة.

الفصل الثاني: تنفيذ المسابقة.

الفصل الأول

ماهية المسابقة

تشكل المسابقة¹ الأسلوب الأساسي لإشغال الوظائف العامة، ودراستها تتطلب الوقوف على ماهيتها بغرض تحديد مفهومها والعناصر الرئيسة المرتبطة بهذا المفهوم، والتي يساعد بحثها في التعرف على هذه الطريقة وتمييزها عن غيرها من الطرق الأخرى وتحديد المشمولين فيها، وأثر هذه الطريقة على تحقيق مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص.

وانسجماً مع ما تقدم يمكن تقسيم هذا الفصل إلى المباحث الآتية :

المبحث الأول: مفهوم المسابقة.

المبحث الثاني: النطاق الشخصي للمسابقة.

المبحث الثالث: اشغال وظائف الكادرات الخاصة.

¹ - استخدم المشرع المصري مصطلح / امتحان / وهو المصطلح المقابل لمصطلح المسابقة في التشريع السوري، وبعض التشريعات تطلق مصطلح المباريات، ومهما تعددت المصطلحات فإنّ مدلولها اللغوي والاصطلاحي شبه متطابق طالما يحمل معنى التمايز بين المتقدمين من أجل اختيار الأفضل لشغل الوظيفة العامة.

المبحث الأول

مفهوم المسابقة

يقتضي تحديد مفهوم المسابقة التعريف بها عن طريق تحديد الأحكام التشريعية التي تناولتها، بهدف بيان المقصود منها ومدى فعاليتها في تحقيق مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة، لأننا سنلاحظ أنّ المسابقة تعد من أفضل الوسائل التي تكفل تحقيق هذا المبدأ، وذلك من خلال التعرف على الضمانات التي تقدمها المسابقة بحسبانها الأسلوب الأمثل في إظهار هذا المبدأ وتطبيقه من الناحية العملية.

وهو ما يمكن تفصيله وفق الآتي:

المطلب الأول: تعريف المسابقة.

المطلب الثاني: مبدأ المساواة في المسابقة.

المطلب الثالث: أنواع المسابقة.

المطلب الأول

تعريف المسابقة

يشكّل رفع كفاءة المرافق العامة أحد أهم الأهداف التي تسعى الدولة إلى تحقيقه، ومكوناً أساسياً لنجاح الإدارة في إشباع الحاجات العامة، وتأمين العنصر البشري الأكثر كفاءة، هو الخطوة الأولى في سبيل ضمان إدارة قادرة على تنفيذ مهامها بأعلى قدر ممكن من الكفاءة والفعالية لهذا المرفق¹. وتعد هذه المسألة من

1 - د. محمد محمد بدران، قانون الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 5.

أدق المسائل الإدارية في نطاق شؤون الموظفين، ونجاح الإدارة في السياسة المحددة لها¹.

وتشكل مسألة إيجاد أسس عادلة في إشغال الوظائف مساحة رئيسية من تفكير المختصين في مجال الوظيفة العامة، بهدف إيجاد أفضل أساليب الإشغال التي تقوم على قواعد الجدارة والاستحقاق².

ويكاد الفقه يجمع على أنّ أسلوب المسابقة أو امتحانات التسابق هو الأسلوب الأمثل لشغل الوظائف العامة³، بحسبانه يأخذ عامل الجدارة أساساً للانتقاء ويحقق

-
- 1 - فوزي حبيش، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، مرجع سابق ، ص135.
 - 2 - د. عبد الرحيم الصفدي، تطور تشريع العاملين في الخدمة المدنية السورية، مقال منشور في مجلة المحامين، العددان 1 و2، 2012 ، ص8.
 - 3 - أخذت فرنسا بأسلوب المسابقة تطبيقاً لمبادئ الثورة الفرنسية، حيث كانت الوظيفة العامة قبلها تقوم على أساس شراء الوظائف وتوريثها بالنسبة لجميع 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 أولها قانون 19 أكتوبر لسنة 1946 وهو أول قانون شامل لشؤون الوظيفة العامة، وقد تبنى هذا القانون امتحان المسابقة أساساً لشغل الوظائف العامة بالإضافة إلى الأساليب الأخرى، وبعد ذلك صدر قانون الوظيفة العامة في فرنسا تاريخ 1952/2/4 والذي وسّع من أسلوب استخدام 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 تبنت أسلوب المسابقة بشكل أساسي لشغل الوظيفة العامة.

المساواة ويستبعد عموماً التدخل الشخصي والتعيين عن طريق المحسوبية والمحابة أو حتى ربط الانتماء السياسي بالوظيفة العامة¹.

ويعدّ أسلوب المسابقة عملياً الأسلوب الغالب على شغل الوظائف العامة بحسبانه يمثل الحد الأدنى لضمان الحيادية في شغل الوظائف العامة، وينطوي على مزايا موضوعية أبرزها العلانية والشفافية والفرص المتكافئة لجميع المرشحين لشغل الوظائف العامة²، ويذهب البعض إلى وصفه بالأسلوب الأمثل لشغل الوظائف العامة³، ويعدّه من قبيل الضمانات الأساسية للمواطن⁴.

ونظراً لأهمية المسابقة بحسبانها الأسلوب الرئيسي لشغل الوظائف العامة، فقد اهتم معظم فقهاء القانون الإداري بوضع تعريف للمسابقة، فمنهم من عرفها

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

- 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 الوساطة والمجاملة في تعيين الموظفين ممن هم دون الكفاءة ودون التخصص وممن يفتقدون لشرط حسن السيرة والسلوك والأمانة وتمثّل هذه الحالة أي المحسوبية سبباً مهماً للفساد الإداري والمالي.

2 - د. سليمان الطماوي، ضمانات الموظفين بين النظرية والتطبيق، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، 1969، ص376.

3 - د. عبدالله طلبية، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص58.

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

بأنها: }} عملية اختيار من بين عدة مرشحين لشغل عدد محدود من الوظائف مع توافر الشروط المقررة في هؤلاء المرشحين}}¹، أو بأنها : }} قيام هيئة مركزية أو الجهة التي يراد التعيين فيها بعقد بعض الامتحانات ذات الطبيعة الخاصة للمرشحين لشغل الوظائف العامة، بغية التحقق من كفايتهم وصلاحياتهم لتحمل الأعباء وواجبات الوظائف}}²، أو بحسبانها }} وسيلة الاختيار التي تقوم على أساس تكافؤ الفرص بين المتقدمين لها، لوضع امتحانات تتوقف على نتائجها المفاضلة بينهم طبقاً لترتيبهم في هذه الامتحانات}}³، أو بأنها طريقة تقوم على }} إجراء الامتحانات المناسبة لمستلزمات الوظائف المراد شغلها، ويكون التعيين في هذه الوظائف طبقاً للترتيب التنافسي لنتائج المسابقة}}⁴، أو بأنها }} أسلوب لاختيار الموظفين، العموميين قائم على العلانية والمنافسة الحرة في سبيل إشغال الوظائف في جهة عامة معينة أو عدة جهات عامة}}⁵، أو كونها }} طريقة رئيسة لاختيار الموظفين وتقوم على أساس امتحان تحت إشراف جهة مختصة وتلزم الحكومة بتعيين الناجحين}}⁶، أو بحسبانها: }} اختيار المرشحين لشغل الوظائف العامة

1-Chapus. R, Droit administratif général, Tome 2 montchrestien 4^e éd, 1995, p.120.

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

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

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

5 - د. محمد الحسين، د. مهند نوح، القانون الإداري، مرجع سابق، ص27.

6 - د. خالد الزعبي، القانون الإداري، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1998، ص200.

على أساس الاستحقاق عن طريق قيام الإدارة بإجراء الامتحان للمرشحين بغية التحقق من صلاحيتهم ويعتمد ترتيب الناجحين¹.

وباستعراض التعاريف المتقدمة يلاحظ أنّ ثمة عناصر مشتركة بينها يمكن أن نخلص من خلالها إلى محاولة تعريف المسابقة: بأنها أسلوبٌ حدده المشرع لاختيار المتقدمين ممن تتوافر فيهم أهلية التوظيف، لشغل الوظائف العامة وذلك عن طريق إجراء امتحانات كتابية ومقابلات شخصية تجريها لجان خاصة أو جهة مشرفة تنتهي إلى اختيار الأنسب والأجدر لشغل هذه الوظائف، بحسبان أنّ المسابقة تتيح التنافس الحقيقي بين المتقدمين مما يمكن القول معه أنّها من أفضل الطرق لتحقيق مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة، وبالنظر لأهميتها فقد دعا بعضهم إلى التوسع بالأخذ بالمسابقة كأسلوب لإشغال الوظائف العامة بحيث تصبح الوسيلة الأصلية التي تمكن من الالتحاق بها².

وبحيث تكون الطرق الأخرى طرق احتياطية يلجأ إليها في أضيق الحدود وضمن ضوابط محددة، وعندما لا تكون مقومات المسابقة متوفرة لاختيارها كطريقة من طرق الإشغال كما في حالة قلة عدد الوظائف الشاغرة، أو في حالة استقطاب خبرات لا يمكن أن تأتي في حالة تنفيذ المسابقة³، ولاسيما في الحالات التي لا يمكن للمسابقة أن تكشف عن بعض الصفات المطلوبة في المتقدمين إليها

1 - د. عبد الله طلبية، د. أحمد إسماعيل، الوظيفة العامة، جامعة دمشق، كلية الحقوق، 2005، ص238.

2 - د. صبري جليبي عبد العال، النظم التقدمية في الاختيار للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص203.

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

كالمقدرة على القيادة، واتخاذ القرارات ومدى تحمّل المسؤولية وروح التجديد¹، او عندما تنتفي الحاجة إلى إجراء مسابقة كما في حالة تعيين جميع الخريجين الأمر الذي لا يتطلب إجراء مسابقة في مثل هذه الحالة².

المطلب الثاني

مبدأ المساواة في المسابقة

تعدّ المسابقة الأسلوب الأكثر تحقيقاً لمبدأ المساواة في شغل الوظائف العامة، لذلك توجد علاقة حتمية بين هذا المبدأ والمساواة، لدرجة يمكن القول معها أنّ المسابقة وُجدت نتيجة التطوّر والبحث عن حلول لتكريس مبدأ المساواة في مجال شغل الوظائف العامة، والبحث أيضاً عن أنجع الحلول لتطبيقه، والأخذ به لذلك لا بدّ من دراسة هذا المبدأ من خلال تحديد مفهومه وأساسه الدستورية والقانونية.

وهو ما سنفصله وفق الآتي:

الفرع الأول: مفهوم مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة.

الفرع الثاني: التنظيم الدستوري والقانوني لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة.

1 - د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص 277.

2 - د. محمود حلمي، الوظيفة العامة والتعيين فيها، في الجهاز الإداري والقطاع العام، مرجع سابق، ص 679، 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 والمنظمات ودون التقيد بمسابقة، وتجدر الإشارة إلى أنّ هذا المعهد قد تحول إلى كلية بموجب القانون رقم 4/ لعام 2003 ولم تعد الدولة ملزمة بتعيين الخريجين.

الفرع الثالث: المسابقة وتطبيق مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة.
الفرع الرابع: القيود التي تحد من إعمال المبدأ.

الفرع الأول

مفهوم مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة

يعدّ التمييز ظاهرة اجتماعية وقانونية سلبية يمكن أن تطلّ المجتمعات كافة، ولكن آثارها تبرز بشكل واضح ويعاني منها سوق العمل¹، ويرجع الفلاسفة والفقهاء الأساس الذي يقوم عليه مبدأ المساواة كنفويض للتمييز إلى مجموعة من الأفكار والنظريات، كفكرة القانون الطبيعي وفكرة الحقوق الفردية ونظرية العقد الاجتماعي².

والأصل في مبدأ المساواة أنّه يحمل بعدين، المساواة في الحقوق والمساواة أمام الأعباء العامة، ويتفرع عن مبدأ المساواة في الحقوق مبدأ المساواة أمام القانون³، والمساواة أمام القضاء والانتفاع من خدمات المرافق العامة⁴، ولذلك فإنّ مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة يندرج حقيقة ضمن إطار مبدأ المساواة

1 - 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.

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

3 - د. سام دلّه، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، منشورات جامعة حلب، كلية الحقوق، 2002، ص375.

4 - د. رأفت دسوقي، الحريات السياسية والرقمية للموظف العام، دار الكتب القانونية، مصر، دون تاريخ، ص11.

أمام القانون¹. ويشكّل أحد المبادئ العامة للقانون التي تحكم عملية التعيين في الوظائف العامة²، وأحد المبادئ المرعية في الوظيفة العامة لدى المنظمات الدولية في هذا الإطار أيضاً³.

ويعد مبدأ المساواة أمام القانون 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 كافة المواطنين في شغل الوظائف العامة.

ويقصد بمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة أن يكون لكل مواطن الحق في أن تتاح له دون تمييز مع غيره فرص تولي الوظائف العامة في دولته بحيث لا يجوز التفرقة أو التمييز بين مواطني الدولة في تقلد الوظائف العامة إلا لأسباب تتعلق بالجدارة والكفاءة والقدرة على توليها والقيام بأعبائها⁴.

وبمعنى آخر يجب أن لا تبقى الوظائف العامة امتيازاً أو حكراً لطبقة معينة أو فئة محددة، أو لفئة معينة من الناس دون غيرها، بل يتمتع في الحق

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

2 - د. موسى مصطفى شحادة، مبدأ المساواة أمام تولي الوظائف العامة وتطبيقاته في أحكام القضاء الإداري، بحث منشور في مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات، العدد16، يناير 2002، ص147.

3 - د. صلاح الدين فوزي، النظام القانوني للوظيفة العامة الدولية، مرجع سابق، ص36.

4 - أشرف محمد أنس جعفر، التنظيم الدستوري للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص72.

بشغلها كل مواطن تتوافر فيه الشروط المقررة لشغل هذه الوظائف، على أن تكون تلك الشروط موضوعية تتعلق بحسن سير المرفق العام¹.

لذلك فإنّ مبدأ المساواة في مجال تولي الوظائف العامة يعنى بضرورة عدم التمييز بين المواطنين من حيث التعيين في مختلف هذه الوظائف، إلّا وفقاً لمعايير موضوعية تستند إلى الجدارة والصلاحية بعيداً عن أية اعتبارات شخصية²، ويتحدد مدلوله على مستويين:

الأول: قانوني مؤداه عدم تفضيل فئة أو طبقة معينة دون غيرها في شغل الوظائف العامة، بل يكون لكل مواطن الحق المتساوي في التقدم لشغلها³، ولكن هذه المساواة هي مساواة قانونية، بمعنى أنه يلزم أن تتوافر في المرشّح الذي يتقدم لشغل الوظيفة العامة كل ما يتطلبه القانون من شروط ومؤهلات علمية وخبرات

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

وراجع في هذا الموضوع بشكل خاص:

Abdelghani (A), les application du principe d'égalité en droit administratif; Thèse pour le doctrat d'etat u.Rèmes 1979. Delvolve (p) le principe d'égalité devant les charges publiques , paris, 1969.

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 ، مرجع سابق، ص183.

عملية. ومن المقتضى في هذه الحالة أن تكون الشروط عامة مجردة وتكفل للمواطنين جميعاً فرصاً متكافئة في التقدم والتنافس لشغل الوظائف العامة¹.

والثاني فعلي: ذلك أن تطلّب المساواة القانونية لا يحول - في الواقع - دون عدم قيام مساواة فعلية². 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 لتولي الوظائف العامة، وبالتالي تصبح المساواة في هذه الحالة نظرية فقط.

ومن ثم يمكن أن ينشأ عن ذلك عدم مساواة فعلية بين المواطنين في تولي الوظائف العامة وذلك على الرغم من قيام المساواة القانونية فيما بينهم. وعلاج ذلك يكون بإتاحة فرص التعليم والتدريب المجاني لأبناء الطبقات الفقيرة مما يمكنهم من التنافس في تولي الوظائف العامة³.

ويجمع الفقه على أن وضع بعض الشروط للالتحاق بالوظيفة العامة كشرط المؤهل أو الخبرة أو السن لا تتنافى مع مبدأ المساواة، أما الشروط التي يكون مرجعها أسباب دينية أو سياسية أو عرقية أو جنسية (ذكورة - أنوثة) فهي تشكل تفرقة غير موضوعية وغير مقبولة أيضاً، وتخالف مبدأ المساواة⁴. إذ لا

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

2 - د. حمدي أمين عبد الهادي، إدارة شؤون موظفي الدولة أصولها وأساليبها ، المرجع نفسه، ص45.

3 - د. أنور رسلان، الرقابة الإدارية على تقارير كفاية الموظف العام، مرجع سابق، ص168.

4 - د. محمد إبراهيم حسن علي، مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة، مرجع سابق، ص60.

يجوز للإدارة استبعاد المرأة من تولي الوظائف العامة لأنها امرأة فقط¹، إلا إذا كانت طبيعة الوظيفة لا تتناسب والطبيعة الفيزيولوجية للمرأة. وأخيراً فإن مبدأ المساواة لا يقتصر تطبيقه عند التعيين في الوظيفة فقط بل يطبق بالنسبة لمختلف أوضاع المركز الوظيفي من تعيين وترقية ومرتب أو إنهاء خدمة وتقاعد أو معاش، أي في مختلف مراحل دورة حياة الوظيفة العامة، ولذلك يطلق على المبدأ في هذه الحالة مبدأ المساواة الوظيفية أو المهنية، وهو ما اقتضى التنظيم القانوني لشؤون الموظفين بمقتضى قواعد عامة ومجردة².

الفرع الثاني

التنظيم الدستوري والقانوني لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة
تقتضي دراسة الأساس القانوني أو التنظيم القانوني لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة، البحث أولاً في الأساس الدستوري لهذا المبدأ، لأنه المكان الطبيعي لتأصيله، وثانياً في الأساس التشريعي له، لأنه أيضاً المكان الطبيعي لتكريسه.

وهو ما سنبحثه وفق التفصيل الآتي:

أولاً: الأساس الدستوري لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة.

ثانياً: الأساس التشريعي لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة.

1 - د. موسى مصطفى شحادة، مبدأ المساواة أمام تولي الوظائف العامة وتطبيقاته في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 181.

2 - د. حمدي أمين عبد الهادي، إدارة شؤون موظفي الدولة أصولها وأساليبها، مرجع سابق، ص 47.

أولاً - الأساس الدستوري لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة:

إن أهمية مبدأ المساواة ومكانته بالنسبة للشعوب تقتضي أن تكون الدساتير هي الوثيقة القانونية المناسبة والتي تتشكل الوعاء الطبيعي لاستيعابه¹. ويرجع مبدأ المساواة في أصله التاريخي إلى الثورة الفرنسية عام 1789 حيث نصّ عليه في المادة السادسة من إعلان حقوق المواطن الفرنسي الصادر في 26/ أغسطس سنة 1789 والتي جاء فيها أن: «جميع المواطنين متساوون في القبول أمام الوظائف العامة حسب قدراتهم دون تمييز لغير فضائلهم ومؤهلاتهم²».

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/ ما يلي: «لكل شخص نفس الحق الذي لغيره في تقلد الوظائف العامة في البلاد»³، كما أن الفقرة ج/ من المادة رقم (25) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية عام 1966 قد أخذت بمبدأ الجدارة في تولي الوظائف العامة بشكل واضح³. وقد أكد الدستور الفرنسي الحالي الصادر في (4) أكتوبر سنة 1958 على مبدأ مساواة المواطنين في تولي الوظائف العامة إذ 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

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

2 - د. محمد حامد الجمل، الموظف العام فقهاً وقضاءً، مرجع سابق، ص766.

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

أحد في عمله أو وظيفته بسبب أصوله وآرائه أو معتقداته¹، وهو المبدأ ذاته الذي توالى عليه الدساتير المصرية المتعاقبة، بدءاً من دستور 1923 حتى دستور 1971 المعدل في 22/ مايو عام 1980 حيث نصّ في مادته الثامنة على أن: {{ تكفل الدولة تكافؤ الفرص لجميع المواطنين }} وكذلك المادة 9/ من دستور مصر لعام 2014.

وقد أخذ بالمبدأ نفسه الدستور السوري لعام 2012 حيث نصّت الفقرة الثانية من المادة رقم (26) على أنّ {{ 2- المواطنون متساوون في تولي وظائف الخدمة العامة، ويحدد القانون شروط توليها وحقوق وواجبات المكلفين بها }}. ومن مقتضى ذلك هو أنّ لكل شخص الحق ذاته كما لغيره في مجال تقلد الوظائف العامة².

ثانياً - الأساس التشريعي لمبدأ المساواة في تولي الوظائف :

يستمد مبدأ المساواة في شغل الوظائف العامة أساسه وسنده القانوني أيضاً من التشريعات القانونية المتعلقة بالتعيين في الوظيفة العامة، والتي تؤكد في غالبيتها على حق كل مواطن في شغل الوظائف العامة بالشروط التي يحددها القانون³، ولذلك فإن النتيجة المنطقية والضرورية لمبدأ المساواة في إشغال الوظائف العامة هي تقرير قواعد عامة ومجردة تبيّن شروط التوظيف، ولذلك يلاحظ في جميع أنظمة الوظيفة العامة أنّ هذه القواعد تطبق على جميع

1 - د. علي عبد الفتاح محمد خليل، حرية الممارسة السياسية للموظف العام، مرجع سابق، ص209.

2 - د. عبد الله طلبة، د. احمد إسماعيل ، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص229.

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

المواطنين¹. وعلى التوازي فإنه يتمتع على المشرّع اتخاذ أي إجراءات من شأنها الحد من هذا الموضوع مهما كان سبب هذا الإجراء²، وتحت طائلة اعتبار أي خطوة في هذا الاتجاه غير دستورية.

وفي فرنسا تدخل المشرع لتنظيم هذا الموضوع حيث قضت 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 وأن يكون وضعه مطابقاً لما تقضي به قوانين الخدمة العسكرية وأن تتوافر فيه الشروط الصحية اللازمة لممارسة الوظيفة.

كما تنصّ المادة السادسة من القانون سالف الذكر 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 (11) فبراير لسنة 1984³.

ونخلص من النصوص السابقة إلى بيان مدى اهتمام المشرّع الفرنسي في تكريس هذا المبدأ، والعمل على استبعاد ما يحول دون تطبيقه بشكل مباشر.

1 - 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، 1969.

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، ص213.

أما في مصر تتجلى إرادة المشرع باعتماده مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة في القانون رقم /47/ لسنة 1978 أيضاً من خلال تحديده للشروط العامة الواجب توافرها في المرشح لشغل الوظيفة العامة في المادة (20) منه دون تضمينه أي استثناء على هذه الشروط، إعمالاً لمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص.

كما تتجلى آثار اعتماد هذا المبدأ من قبل المشرع المصري في هذا القانون من خلال اعتماده لمبدأ المساواة بين جميع العاملين الخاضعين لأحكامه ولاسيما فيما يتعلق بحقهم في الأجر والترقية والإجازات¹.

أما بشأن التنظيم التشريعي لمبدأ المساواة في سورية، فإنه لم يكن بمستوى أفضل من نظيره المصري، لأن المبدأ المذكور لم يحظَ بنصوص صريحة تؤكد على الأخذ به، وإنما عالج المشرع السوري بالطريقة المعتادة عندما أدرج شروط عامة للالتحاق بالوظيفة العامة وذلك في المادة رقم (7) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (50) لعام 2004 دون أي إشارة لهذا المبدأ، ومع ذلك أخذ المشرع بهذا المبدأ، في مجال التعيين بالجمارك عندما أوجب التعيين بمسابقة عامة تأكيداً منه لتكريس هذا المبدأ ولما لهذا المرفق من حساسية توجب إعمال مبدأ المساواة عند التعيين فيه²، ومن هذا المنطلق يجب الإشارة إلى إعمال مبدأ المساواة في إطار تولي الوظائف العامة صراحةً في التعديل المرتقب للقانون الأساسي للعاملين في الدولة دون الاكتفاء بما هو مقرر حالياً بهذا الصدد.

1 - أشرف جعفر، التنظيم الدستوري للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 78 وما بعد.

2 - 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.

الفرع الثالث

المسابقة وتطبيق مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة

تتحقق المساواة في التعامل بشكل عام عندما يخضع ذوو المراكز المتماثلة للشروط ذاتها فيما يتعلق بمسألة قانونية معينة، وهذا الأمر يتحقق في إجراء المسابقة، لأن المسابقة تقوم على جملة موحدة وشفافة من الشروط والإجراءات، والقواعد الموضوعية ولذلك فإنها تعد الوسيلة الأقرب لتحقيق مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة.

إلا أن المساواة لا تكون بحسب قضاء مجلس الدولة الفرنسي إلا بين المتساوين في الظروف نفسها، أي أن الأفراد الذين يوجدون في ظروف مماثلة يجب أن يعاملوا معاملة متساوية دون أفضلية لأحد على الآخر، وذلك لأن عدم تماثل المراكز القانونية يستوجب تطبيق قواعد متباينة، ويتطلب تمييزاً في المعاملة¹. وتعد المسابقة أسلوباً عاماً مقنعاً لأنها تعتمد الشروط والإجراءات العامة أكثر من غيرها من أساليب الانتقاء الأخرى، ولذلك يعدّها البعض أصلح الوسائل وأكثرها عدالة وأقربها إلى تكافؤ الفرص²، ومع ذلك فإن التمييز بين المواطنين في تقلد الوظائف العامة يعد مقبولاً من الناحية الدستورية إذا استند على أساس مبدأ الصلاحية³.

1 - C.E, 27 juillet 1928, " Société anonyme des usines remoult, Rec, p. 969.

2 - د. محمود حلمي، الوظيفة العامة والتعيين فيها في الجهاز الإداري والقطاع العام، مرجع سابق، ص 675.

3 - د. محمد باهي أبو يونس، الاختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 10.

ويبدو أنّ هذا الرأي له ما يبرره، لأنه لا يجوز بهدف إعمال مبدأ المساواة في مجال تولي الوظائف العامة النيل من المبادئ الأخرى، ومنها مبدأ الصلاحية والجدارة بحسابه أساسياً لشغل الوظائف العامة، لأن المبدأ الأخير يشكل لبنة حقيقية لبناء مبدأ المساواة، أي بمعنى آخر فإن التعيين على أساس مبدأ الجدارة يعدّ عاملاً من عوامل نجاح تطبيق مبدأ المساواة.

أما العوامل التي تجعل المسابقة تحقق المساواة، تتجلى في تخصيص جهة لإجراء امتحانات التسابق على أن تكون محايدة ومستقلة¹، كما أنها تعتمد على الصلاحية والجدارة من خلال الامتحانات، وهذا ما يحقق أفضل قدر من المساواة لأن المرشح يحدد بناءً على اعتبارات ذاتية تتعلق فيه ومستقلة عن أي عامل خارجي، وهو ما يميزها عن بقية الطرق التي تترك مجالاً للمحسوبية والمحاباة، لأن المسابقة تعتمد أصلاً على عناصر موضوعية موجودة بالمتقدم ذاته².

ولذلك فإنّ التطبيق العملي يظهر بوضوح الميل إلى اتساع نطاق المسابقة وقصر التعيين عن طريق الاختيار المطلق على نحو يحقق القسط الأكبر في هذا الصدد³.

وأخيراً يمكن القول: إنّ اللجوء إلى أسلوب المسابقة في إشغال الوظائف العامة يهدف بشكل رئيس إلى تحقيق مبدأ المساواة، ولكن المشرّع خرج عن ذلك عندما أخرج بعض الوظائف من نطاق المسابقة لاعتبارات مختلفة وهو ما يعرف بنظام الوظائف المحجوزة وهو ما سنبحثه لاحقاً. كما خرج المشرّع عنه في بعض

1 - د. طلعت حرب محفوظ محمد، مبدأ المساواة في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 192.

2 - د. محمد إبراهيم حسن علي، مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة، مرجع سابق، ص 160.

3 - د. طارق حسنين الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، مرجع سابق، ص 165.

القوانين كما هو الحال في المرسوم التشريعي الذي أعاد تنظيم وزارة الخارجية والمغتربين¹، حيث قضت المادة رقم 35/ منه بأنه: {{ يحق لوزير الخارجية أن يرفض دون بيان السبب وقبل إجراء المسابقة طلب أحد راغبي التعيين في وزارة الخارجية وهذا الرفض التقديري غير تابع لأي طريق من طرق المراجعة القضائية أو الإدارية}}². بالإضافة إلى ما تقدّم أنّ الفقه يرى هناك أنّ سلطة الإدارة التقديرية في التعيين قد تحدّ من مبدأ المساواة، عندما يترك المشرّع لها سلطة تقديرية في اختيار من يشغلون بعض الوظائف ولاسيما وظائف الإدارة العليا³.

وكي نستطيع التحقق من أنّ المسابقة تحقق مبدأ المساواة، يتعين علينا مراقبة ذلك من خلال إجراءات تنفيذها، للوقوف على تلك الإجراءات، وبيان فيما إذا كانت تسهم في تحقيق وتطبيق هذا المبدأ.

ويرى بعضهم أنه يوجد في فرنسة استثناء وحيد على المبدأ المطلق المتعلق بالمساواة وتكافؤ الفرص، حيث لا يجوز تعيين رجال الدين في الوظيفة

-
- 1 - انظر: المرسوم التشريعي رقم (4) لعام 2010، المتعلق بوزارة الخارجية والمغتربين.
 - 2- وهذا النص لم يعد أيضاً متوافقاً مع أحكام المادة 51/ من الدستور الحالي والتي تنص على ما يلي: {{3- حق التقاضي وسلوك سبل الطعن والمراجعة والدفاع أمام القضاء مصون بالقانون وتكفل الدولة المساعدة القضائية لغير القادرين وفقاً للقانون. 4- يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء}}، ولذلك أصبح من الواجب تعديل أحكام المادة السابقة طبقاً لأحكام المادة رقم 154/ من الدستور التي أوجبت تعديل التشريعات المخالفة لأحكامه خلال ثلاث سنوات من العمل به.
 - 3 - د. محمد ماهر أبو العينين، العاملون المدنيون بالدولة في قضاء وإفتاء مجلس الدولة في خمسين عاماً، الكتاب الثالث، دار أبو المجد للطباعة، 1998، القاهرة، ص93.

العامة وذلك بسبب الطابع العلماني للدولة، حسب النصوص الدستورية، وحسب قانون العلمانية الصادر سنة 1905¹.

ونخلص مما تقدم أنّ المسابقة تحقق مبدأ تكافؤ الفرص والمساواة بين الأفراد، لذلك تعد من أفضل الأساليب التي تحقق هذا المبدأ في شغل الوظائف العامة²، ولاسيما في حال زيادة عدد الراغبين في شغل الوظائف عن العدد المطلوب، وتهرب الجهات العامة من المسابقات سببه الحقيقي ما تفرضه المسابقة من قيود على حريتها في التعيين³.

الفرع الرابع

القيود التي تحد من إعمال المبدأ

اعتمد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان كما اعتمدت أغلب دساتير وتشريعات الدول مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة في متنها، واعتبرته من أهم المبادئ، إلا أنه على الرغم من ذلك فإنّ ثمة قيود يظهرها التطبيق العملي تحول أحيانا دون إعمال هذا المبدأ بشكل عام، والانتقاص منه لأسباب تتعلق

1 - Duez .P - Debeyre.G, Traité de droit administratif ; Dalloz, Paris, 1952,p654.

2 - د. محمد أنس قاسم جعفر، مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقها على التشريع الجزائري، 1982، ص67.

3 - د. محمود حلمي، الوظيفة العامة والتعيين فيها (في الجهاز الإداري والقطاع العام)، مرجع سابق، ص678.

بالحالة السياسية للمرشح لشغل الوظيفة أو جنسه¹، وهو ما سوف يرد بحثه في هذا المطلب وفق التفصيل الآتي:

أولاً - النشاط السياسي وتولي الوظائف العامة.

ثانياً - المرأة ومبدأ المساواة في تولي العامة.

أولاً - النشاط السياسي وتولي الوظائف العامة :

سبق القول إن تطبيق مبدأ المساواة في مجال تولي الوظيفة العامة يقتضي الالتزام بالمساواة بين كافة المواطنين، دونما أن تشكل الوظائف العامة امتيازاً لطبقة أو فئة من الناس، أي بمعنى آخر عدم إقصاء أي شخص عن تولي الوظائف العامة لأسباب تتعلق بطائفته أو عرقه أو انتمائه السياسي أو أفكاره أو آرائه التي يحق له تكوينها والتعبير عنها وإبدائها².

ومع ذلك لا تقف القوانين المقارنة موقفاً موحداً في هذا الصدد وخاصة فيما يتعلق بحرية الرأي بالنسبة للموظف العام، فهناك نظم تسيّس الوظيفة العامة ويكون الموظف ملزماً برأي السلطة وهناك نظم تقرر الحياد الوظيفي³، ولا تمنع من الانتماء إلى حزب معين⁴، لأنّ الانتماء إلى حزب شيء، وأن يكون ذلك سبباً

1 - يحدد الدكتور عبد الله طلبية مجموعة من القيود التي ترد على هذا المبدأ منها الجنسية والسبب الطائفي ، راجع مؤلفه الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص136 وما بعد.

2 - د. رأفت الدسوقي، الحريات السياسية والرقمية للموظف العام، مرجع سابق، ص62.

3 - للتوسع حول الحياد الوظيفي انظر: د. عزيزة الشريف، مبدأ الحياد الوظيفي، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية - عدد1 - يونيو، 1982.

4 - د. محمد محمد بدران، قانون الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص97.

للتفضيل في شغل الوظيفة العامة شيئاً آخر. ويقصد بالحياد الوظيفي في هذا المقام وجوب الاستقلال الكامل لسلوك الموظف عمّا يمكن أن تكون عليه آرائه السياسية أو غيرها¹، ولكن وبما أنّ الموظف العام هو أداة الدولة للقيام بنشاطاتها وتقديم خدماتها إلى الجمهور فإنّ هذا الأمر يمكن أن يدفع إلى تدخل الدولة أو بمعنى آخر، يمكن أن يجعل تدخلها أمراً ضرورياً لوضع الضوابط المناسبة لمن سوف يشغل الوظيفة العامة².

ولذلك يرى البعض أنّ أول مظاهر الاضطهاد التي يواجهها الأفراد إذا ما اعتنقوا أفكاراً معينة تخرج عن الخط السياسي أو العقائدي للدولة هو استبعادهم من الوظيفة العامة³، وقد يؤدي الأمر إلى الانتقام السياسي حيث يحاول الحكام الجدد أن ينتقموا من أنصار المعارضة، وقد تشكل هذه الحالة انحرافاً بالسلطة⁴، أو كما يقول بعضهم انحرافاً في استعمال الإجراء⁵.

أما بشأن التنظيم القانوني الصريح لهذه المسألة، فإنّ الانظمة الوظيفية تكاد تخلو من أحكام تتعلق باستبعاد المرشح لشغل الوظائف العامة لأسباب

1 - د. محمد عبد الحميد مسعود، إجراءات الدعوى التأديبية أمام مجالس التأديب والمحاكم التأديبية في ضوء الأحكام القضائية، ط1، مطابع الشرطة، القاهرة، 2011، ص79.

2 - د. محمود أبو السعود حبيب، الموظف العام وممارسة الحقوق والحريات السياسية، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1997، ص17.

3 - د. طارق حسنين الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، مرجع سابق، ص151.

4 - د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، ط3، 1966، ص557.

5 - للتوسع حول هذا الموضوع انظر: د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الانحراف في استعمال الإجراء في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، السنة 22، العدد2، ديسمبر، 1980.

سياسية لأنّ إيراد هذه النصوص تعدّ مخالفة لأحكام إعلان حقوق الإنسان والدساتير التي تحرص على تكريس مبدأ المساواة، ومع ذلك هناك بعض النصوص القانونية تحظرّ على بعض فئات الموظفين الاشتغال بالسياسة بشكل صريح¹، لأنّ ذلك قد يفقدها الحيادة اللازمة للعمل الوظيفي، لأنها تكون ملزمة بأفكار حزبها وتأبيده². ولكن ذلك لا يعني حرمان هذه الفئات من امتلاك آراءٍ معيّنة في الغالب.

ولكن الواقع يأتي مغايراً لما تقدم، إذ تتبع الحكومات سياسة توظيف عناصر الحزب الحاكم، والعمل على استبعاد الآخرين من نطاق تولي الوظائف العامة أو حتى إقصائهم بعد التوظيف من الوظيفة، لأنّ أفكارهم السياسية لا تتفق مع أفكار الحزب³.

وهكذا، فإن تعدد الأحزاب السياسية قد يؤثر في مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص، ويمكن أن يجعله مبدأً نظرياً بحتاً، لا وجود له في الواقع الفعلي، لأنّ

1 - المادة رقم/81/ من قانون السلطة القضائية في سورية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 98/ لعام 1961، المقابلة للمادة رقم/73/ من قانون السلطة القضائية المصري، رقم 46/ لسنة 1972. وكذلك المادة رقم/95/ من قانون مجلس الدولة المصري.

2 - د. عبد الناصر على عثمان حسين، استقلال القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007، ص273.

3 - د. فاروق عبد البر، دور مجلس الدولة في حماية حريات الموظف العام، النسر الذهبي للطباعة، القاهرة، 1998، ص192. حيث تشكل الحالة السياسية أحد أهم أسباب الفصل بغير الطريق التأديبي في كل من مصر وسورية.

اختيار الموظف العام يتم على أساس انتمائه الحزبي، دون مراعاة لمبدأ المساواة أو حتى مبدأ الجدارة¹.

وهذا الاتجاه ليس حديثاً، وقد ظلّ الموظفون زمناً طويلاً الورقة الراحبة في يد الحزب الحاكم، واتخذت وظائف الدولة طريقاً لكسب الأنصار من ناحية، وتنفيذ سياسة الحزب من ناحية أخرى².

أمّا بالنسبة للواقع ففي فرنسا لم يتضمن قانون الوظيفة العامة نصاً يربط صراحةً بين الحالة السياسية وموضوع الالتحاق بالوظيفة العامة³.

وبتتبع الأحكام التي أصدرها مجلس الدولة الفرنسي في هذا المجال يتضح أنه أكد على أن مجرد اعتناق آراء ومعتقدات سياسية لا يصلح سبباً يحول دون الالتحاق بالوظيفة العامة، ففي حكمه الصادر في قضية (barel) قرر المجلس إلغاء قرار جهة الإدارة باستبعاد مجموعة من الأفراد من الالتحاق بالمدرسة الوطنية للإدارة، عندما تبين له أن الاستبعاد كان لأسباب سياسية تتمثل

1- د. محمد عبد الرحمن الدسوقي، شغل الوظيفة العامة في ضوء المتغيرات المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص47.

2 - الأستاذ حمدي إبراهيم، التوظيف الحكومي - تطوره - مشكلاته، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، 1962، ص9.

3 - راجع المادة رقم 13/ من قانون الوظيفة العامة الفرنسي الصادر في 4/ فبراير 1959. " ne pourra figurer au dossier (du fonctionnaire) aucune mention faisant état des opinions politiques, philosophiques ou religieuses de l'intéressé"

بصلتهم بالحزب الشيوعي الفرنسي، وقد عد المجلس سبب الاستبعاد يشكل انتهاكاً لمبدأ المساواة¹.

وقد قام المشرع المصري بموجب المادة رقم/77/ ، من القانون رقم /210/ لعام 1951 _ وهو أول قانون ينظم الوظيفة العامة بشكل متكامل _ بالخطر على الموظف العام الانتماء إلى الأحزاب السياسية وما يتفرع عن ذلك، كما كان اجتهد القضاء الإداري المصري يقر أو يوافق على سياسة الاستبعاد لعدم الكفاية السياسية، من ذلك ما قرره من أن: {{ قرار الإدارة برفض التعيين بسبب عدم موافقة مكتب الأمن بوزارة المواصلات بناءً على تحريات إدارة المباحث العامة (فرع النشاط الداخلي) يكون صحيحاً صادراً عمن يملكه، وقائماً على سببه المشروع}}². ولعل الذي أدى إلى تبني هذا الاتجاه هو محاولة النأي بالمرافق العامة عن التأثيرات السلبية على حسن سيرها، إذا ما انتمى عمال هذه المرافق إلى الأحزاب السياسية³.

1 - C.E. 10 mai 1912, Abbé Bouteyre, Rec. P. 553

C.E. 13 mars 1953, Tessier, Rec. P. 133.

لمراجعة مفصل مضمون الأحكام انظر: د. محمد حسنين عبد العال، الحريات السياسية للموظف العام، بحث منشور في مجلة القانون والاقتصاد، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، عدد خاص، 1983، ص596.

2 - حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 1285 لسنة 7 قضائية جلسة 1962 /3/3، مذكور لدى د. محمد ماهر أبو العينين، العاملون المدنيون بالدولة في قضاء وإفتاء مجلس الدولة في خمسين عاماً، الكتاب الاول، دار أبو المجد للطباعة، 1998، القاهرة، ص131.

3 - د. على عبد الفتاح محمد خليل، حرية الممارسة السياسية للموظف العام، مرجع سابق، ص192.

ولكن جانب من الفقه يرى أنّ الموظف العام غير ملزم كقاعدة عامة بالطاعة السياسية تجاه الحكومة، أي باتباع نهج سياسي معيّن، وإنما من المقتضى قصر واجبه على احترام الحكومة وعدم اتخاذ موقف عدائي منها¹.

ولاحقاً صدر القانون رقم /40/ لعام 1977 وتعديلاته بشأن الأحزاب السياسية الذي سمحت المادة الأولى منه للمصريين بتكوين الأحزاب السياسية والانتماء إليها، وتبعاً لذلك فإن قانون العاملين النافذ رقم /47/ لعام 1978 لم يتضمن أي نص يشير إلى إمكانية حرمان الأفراد من الالتحاق بالوظائف العامة لاعتبارات سياسية. والإدارة يجوز لها أن ترفض تعيين مرشح بسبب انتمائه لحزب معين أو اعتناقه أفكاراً سياسية².

أما في سورية فيمكن القول بأنّ حق المواطن في ممارسة النشاط السياسي أو المشاركة به عن طريق التعبير عن آرائه في ضوء النصوص النافذة يشكل مبدأً إن لم نقل حقاً دستورياً، إلا أنّ التشريعات القانونية الوظيفية لم تتطرق بشكل مباشر إلى إدراج الانتماء السياسي للمرشح في شغل الوظائف العامة كشرط صريح في الشروط العامة للتوظيف، وهذا أمر طبيعي لأن الدساتير المتعاقبة أقرّت بحق المواطن بالإسهام في الحياة السياسية والاقتصادية، وعدّت الحرية حقاً أساسياً ومنها حق إبداء الرأي³، وقد كرّس قانون الانتخابات العامة في سورية رقم

1 - د. محمد عبد الحميد أبو زيد، طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1988، ص 46.

2 - د. نبيلة عبد الحليم كامل، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 117.

3 - راجع في ذلك أحكام المواد (33 - 34) من الدستور السوري.

5/ لعام 2014 مبدأ المشاركة في الحياة السياسية واعتبر الانتخاب والاستفتاء والترشح حقوقاً وواجبات يجب ممارستها¹.

وقد اشترط قانون الموظفين الأساسي رقم /135/ لعام 1945 بموجب الفقرة /د/ من المادة الخامسة منه أن يكون المرشح لشغل الوظيفة حسن السيرة والأخلاق²، إلا أن هذا الشرط لم يقصد منه الحالة السياسية للمرشح بقدر ما يقصد به حسن السمعة والأخلاق للمرشح، وإن كانت الوثائق التي تقدم للتحقق من هذا الشرط لا تكاد تخلو من الإشارة إلى موقف المرشح من النظام السياسي أو الحزب الحاكم لجهة الحياد أو التأييد أو غير ذلك .

وبموجب القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 وتعديلاته الذي أعاد تنظيم الوظيفة العامة في سورية بشكل عام، لم ترد إشارة إلى هذا الموضوع بموجب الشروط العامة للتعيين المحددة في المادة رقم/7/ منه.

إلا أنه مع ذلك وبما أن من حق الدولة أن تختار العمال الذين يقومون بمهام الإدارة العامة ولا يعرقلون عملها، وهم مقتنعون بأن المهام التي كلفوا بها فوق كل اعتبار أو مصلحة أخرى³، فإنه يكون من حقها لتحقيق هذا الغرض أن تنتقي من تتوافق حالته السياسية معه، ومن هنا ظهرت مسألة الدراسات الأمنية للمرشحين التي يمكن القول أنّ الهدف الأساسي منها هو التحقق من مدى توافق ميولهم السياسية مع سياسة الحكومة⁴.

1 - راجع المواد /3- 4/ من قانون الانتخابات العامة رقم /5/ لعام 2014.

2 - ألغي هذا الشرط بموجب القانون رقم /2/ لعام 1978.

3 - د. عبد الله طلبة، القانون الإداري، مرجع سابق، ص47.

4 - بموجب البلاغات والتعاميم النافذة فإن التعيين يحتاج إلى موافقة أمنية كما تحتاج جميع حالات الإعادة إلى العمل إلى موافقة السلطات الأمنية المعنية. ويمكن تأييد هذا الاتجاه لأنّه =

وفي الواقع أن ممارسة النشاط السياسي في سورية أصبح أمراً مقنناً في ظل الدستور وقانون الأحزاب الجديد الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /100/ لعام 2011 الذي سمح بموجبه للمواطنين بتأسيس الأحزاب السياسية والانتساب إليها في المادة رقم/2/ منه¹. وكذلك قانون الانتخابات العامة رقم /5/ لعام 2014 الذي سمح بالانتخاب والترشح لأي مواطن.

إلا أن الانتساب إلى الأحزاب السياسية وممارسة النشاط السياسي تبعاً لذلك، والمشاركة فيه يجب أن يقف عند حدود عدم المساس بالمهمة الأسمى وهي المهمة الوظيفية.

وهذا الأمر كما هو شرط دخول إلى الوظيفة هو شرط استمرار أيضاً ويؤكد ذلك ما ورد من واجبات ومحظورات في القانون الأساسي للعاملين في الدولة حيث قضت المادة رقم/63/ في الفقرة /1/ بأنه يجب بشكل خاص على العامل أن يعمل من خلال تأديته وظيفته على توطيد النظام الاشتراكي وتدعيمه، بما يكفل ترسيخ أسس المجتمع العربي الاشتراكي، وأن يلتزم بتحقيق أهداف الدولة في الوحدة والحرية والاشتراكية، ويلاحظ أن هذا الشرط يحتاج إلى إعادة صياغة لأنه لم يعد يتوافق مع أحكام الدستور النافذ، كما يحظر عليه بموجب الفقرة /ط/ من المادة رقم/64/ أن ينتمي إلى جمعية أو جماعة تتوخى أغراضاً غير مشروعة تهدد مصالح الدولة أو تعرضها للخطر.

قد يحول دون تسرّب بعض الأشخاص الذين قد يشكل وجودهم في الوظائف العامة خطراً على المرافق التي يعملون بها.

1 - كما قضت المادة رقم/3/ من القانون المذكور بما يلي : { تسهم الأحزاب في تنظيم المواطنين، وتمثيلهم سياسياً، ومن خلال ذلك تعمل على تنمية الوعي السياسي، بهدف تنشيط الحياة السياسية، ومشاركة المواطنين فيها، وتكوين قيادات قادرة على تحمل المسؤوليات العامة {

وخلاصة القول إنّ ممارسة النشاط السياسي من المرشح لشغل الوظيفة العامة يجب ألاّ يحول دون توليه الوظيفة، ما دامت هذه الممارسة واقعة في الإطار المنظم قانوناً، ولا تتفدّ أهداف تنظيم محظور. وبشرط ألاّ تتعارض الممارسة مستقبلاً ولا تؤثر على الحالة الوطنية الصحيحة التي تحقق أهداف الوطن ومصلحته. دون الالتفات إلى أية اعتبارات أخرى لأن مجال حرية الموظف في التعبير عن أفكاره مناطه البقاء في حدود معينة لا تؤثر على سير العمل في المرفق العام¹، ولا يشترط على الموظفين أن تتفق حياتهم العامة ومذاهبهم الشخصية مع آراء الحكومة²، لأنّ اعتناق رأي أو فكر معين لا يثير أي مشكلة في هذا الصدد ما دام في حدود الاعتناق³، لا بل أنّ البعض ذهب إلى أنّ السماح للموظف بممارسة النشاط السياسي يثري الجهة العامة التي يعمل لديها ويقوي بنيانها ويجعلها تؤدي دوراً أفضل في المجتمع، بحكم علاقته بالمواطنين من خلال نشاطه المذكور⁴.

ثانياً - المرأة ومبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة:

تعدّ دراسة ظاهرة المساواة بين الذكور والإناث من الموضوعات المهمة في شغل الوظيفة العامة⁵. أساس ذلك أنّ وصول الإناث إلى الوظيفة العامة ليس

1 - د. فاروق عبد البر، دور مجلس الدولة المصري في حماية حريات الموظف العام، مرجع سابق، ص 196.

2 - د. محمد عبد الحميد أبو زيد، طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية، مرجع سابق، ص 47.

3 - د. محمد يحيى أحمد كرج، حقوق وحريات الموظف العام، مرجع سابق، ص 166.

4 - د. علي عبد الفتاح محمد خليل، حرية الممارسة السياسية للموظف العام، مرجع سابق، ص 176.

5 - د. مروان القحف، د. ياسر الحويش، د. مهند نوح، حقوق الإنسان، منشورات جامعة دمشق، 2004، ص 173.

دائماً مقبولاً بطريقة مماثلة تماماً لتلك التي يتم بها قبول الرجال في هذا الإطار¹ ، كما تعدّ مشكلة التمييز بين الرجل والمرأة في تولي الوظائف العامة من أهم نماذج الاستثناءات التي ترد على مبدأ المساواة وتشكل إثارة للجدل².

وتكرّس النصوص ذات الصلة أحكاماً عامة لا تتضمن أي تفريق بين المرأة والرجل في هذا المجال بشكل عام، وقد تضمنت المادة الأولى من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان النص على مبدأ المساواة بين الأفراد بصفة عامة وعدم التمييز بينهم بسبب الأصل أو الجنس، وكذلك المادة السادسة منه التي نصّت على مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة.

كما إنّ الدساتير تناولت موضوع حقوق المرأة حيث نصت المادة رقم 53/ من الدستور المصري لسنة 2014 على ما يلي: {{المواطنون لدى القانون سواء، وهم متساوون في الحقوق والحريات والواجبات العامة، لا تمييز بينهم بسبب الدين، أو العقيدة، أو الجنس، أو الأصل، أو العرق، أو اللون، أو اللغة، أو الإعاقة، أو المستوى الاجتماعي، أو الانتماء السياسي أو الجغرافي، أو لأي سبب آخر.

التمييز والحض على الكراهية جريمة، يعاقب عليها القانون
تلتزم الدولة باتخاذ التدابير اللازمة للقضاء على كافة أشكال التمييز، وينظم القانون إنشاء مفوضية مستقلة لهذا الغرض.}}

كما تضمنت المادة رقم 11/ من الدستور المصري لسنة 2014 ما يلي: {{تكفل الدولة تحقيق المساواة بين المرأة والرجل في جميع الحقوق المدنية والسياسية

1 - د. عبد الله طلبية، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص139.

2 - د. سامي جمال الدين، منازعات الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص230.

3 - كانت تقابلها المادة رقم 40/ من دستور مصر لعام 1971.

والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وفقاً لأحكام الدستور. وتعمل الدولة على اتخاذ التدابير الكفيلة بضمان تمثيل المرأة تمثيلاً مناسباً في المجالس النيابية، على النحو الذي يحدده القانون، كما تكفل للمرأة حقها في تولي الوظائف العامة ووظائف الإدارة العليا في الدولة والتعيين في الجهات والهيئات القضائية، دون تمييز ضدها...}}

أما في سورية فقد نصت المادة رقم 23/ من الدستور لعام 2012 على أن: }} توفر الدولة للمرأة جميع الفرص التي تتيح لها المساهمة الفعالة والكاملة في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتعمل على إزالة القيود التي تمنع تطورها ومشاركتها في بناء المجتمع}}، كما نصت المادة رقم 26/ منه على أن: }} المواطنون متساوون في تولي وظائف الخدمة العامة}} كما نصّت المادة رقم 33/ منه على أن }} المواطنون متساوون في الحقوق والواجبات ولا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة }}¹.

يتضح مما تقدّم أنّ النصوص المتعلقة بمساواة المرأة بالرجل في الدستور السوري لم تكن على المستوى الذي أتى به الدستور المصري. أمّا بشأنّ التنظيم القانوني لعمل المرأة في أنظمة التوظيف النافذة فإن معظم النصوص التشريعية لا تتطرق غالباً في الشروط العامة للتعيين إلى موضوع جنس المتقدم لشغل الوظيفة وهو الأصل.

¹ - على الرغم من وجود النصوص الدستورية التي تؤكد عدم التمييز بين المرأة والرجل في التعيين إلاّ أنّه يلاحظ أنّ حجم تعيين الرجال في القطاع الحكومي يزيد عنه للمرأة بما يقارب الضعفين تقريباً، انظر، ص 57، من المجموعة الإحصائية السنوية، الصادرة عن المكتب المركزي للإحصاء في سورية، الإصدار الرابع والستين، 2011، والتي توضح هذه النسبة، كما يلاحظ أنّ هناك بعض الوظائف لم تشغلها المرأة في سورية كالوظائف الفنية في مجلس الدولة.

وهذا يتضح من التشريعات الوظيفية في مصر التي لم تتضمن نصاً صريحاً يتضمن المساواة بين الرجل والمرأة في مجال الوظائف العامة، كما أنها لم تفرّق في الوقت نفسه في التطبيق بين الرجل والمرأة¹.

إلا أن عدم ورود نص صريح في التشريعات الوظيفية على مساواة الرجل بالمرأة في حق شغل الوظائف العامة لا يفسر إهداراً لهذا المبدأ².

ويثير مبدأ مساواة المرأة بالرجل في تولي الوظيفة العامة جدلاً فقهيّاً واسعاً إلا أنّ الرأي الراجح في هذا الصدد يؤيد أحقية المرأة في تولي الوظائف العامة لكن ليس بشكل مطلق، ويتيح حرمانها من بعض الوظائف التي لا تتناسب مع طبيعتها وقدراتها³.

وعلى الرغم من وضوح النصوص، إلا أنّ التطبيق العملي يؤكد على أنّ طبيعة بعض الوظائف ومهامها ترجّح أن يكون شاغلها من جنس معيّن، مثال ذلك: (أعمال التمريض ورياض الأطفال تفضل المرأة أو حتى التدريس)، في حين (أعمال الإطفاء وبعض الأعمال التي تتطلب منابوات ليلية يفضّل شغلها من الرجال)

ويكاد يجمع الفقه على أنّ إثثار الرجل على المرأة أو العكس في تولي وظيفة معينة إنما يعود إلى طبيعة هذه الوظيفة بالذات⁴، بمعنى أن يكون الجنس شرطاً

1 - د. اميمة فؤاد مهنا، المرأة والوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1985، ص193.

2 - د. طلعت حرب محفوظ محمد، مبدأ المساواة في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص360.

3 - د. بدوي عبد العليم السيد محمد، مبدأ الصلاحية في الوظائف العامة وضمانات تطبيقه، مرجع سابق، ص131 وما بعد.

4 - د. محمود حلمي، نظام العاملين المدنيين بالدولة في الجهاز الإداري والقطاع العام، مرجع سابق، ص85 وما بعد.

محددًا وحاسماً لممارسة الوظيفة¹. أو إلى طبيعة المجتمع وما يسوده من عادات وتقاليد يمكن أن تقتضي تفضيل الرجال على النساء في شغل بعض الوظائف². وبجميع الأحوال فإنّ بعضهم يرى أنّ جذب النساء إلى الوظيفة العامة يجب أن يبقى في حدود الاحتياجات الفعلية لتطوير الاقتصاد الوطني، وفي الوظائف التي تكون فيها النساء أكثر فائدة من وجود الرجال³، ولهذا الرأي ما يبرره، لأن الأصل أن تقتصر وظيفة المرأة على الوظائف التي تستلزم أصلاً فائدة من وجود النساء فيها، وبالوقت نفسه لا تسيء لمركز المرأة الاجتماعي أو حتى حالتها النفسية، أي ألا تشعر المرأة بنفور من الوظيفة التي تعمل بها كونها لا تتلاءم مع طبيعتها الانثوية.

المطلب الثالث

أنواع المسابقة

يعدّ اختيار الأفراد اختياراً سليماً من أهم العوامل التي تؤدي إلى رفع مستوى الأداء وزيادة الإنتاجية في الجهاز الإداري للدولة، شريطة أن يكون هذا الاختيار مبني على أساس من العلم وسبيل ذلك الاختبارات العامة المختلفة⁴؛ وتعدّ

1 - د. موسى مصطفى شحادة، مبدأ المساواة أمام تولي الوظائف العامة وتطبيقاته في أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 206.

2 - فوزي حبّيش، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، مرجع سابق، ص 150.

3 - د. محمد يحيى أحمد كرج، حقوق وحرّيات الموظف العام، مرجع سابق، ص 149.

4 - د. طلعت حرب محفوظ محمد، مبدأ المساواة في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 193.

المسابقة أحد الوسائل لرقابة مؤهلات المتقدمين لشغل الوظائف العامة والكشف عن مدى صلاحيتهم لشغلها¹.

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

أولاً- المسابقة المفتوحة.

ثانياً- المسابقة المغلقة.

أولاً- المسابقة المفتوحة:

يقصد بالمسابقة المفتوحة تلك المسابقة التي يسمح فيها لجميع حائزي الشروط المطلوبة الاشتراك فيها، سواء كانوا من العاملين لدى الجهة العامة أم خارجها. وغالباً ما تكون هذه الصورة لإشغال الوظائف في بداية درجات السلم الوظيفي ومن ميزاتنا تزويد الإدارة بدماء جديدة وحماس لا ينضب².

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، إلا أنه منع لغير موظفي الإدارة التقدم إلى المسابقة المغلقة³، كما أخذ المشرع الفرنسي بهذا الأسلوب أيضاً في المادة رقم 19/ من القانون رقم 634/83 الصادر في 13/ يوليو 1983 الخاص بحقوق والتزامات الموظفين.

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

2 - Gohin.O, Le droit des examens, R.D.P, 1988, p1647.

3 - Gohin.O, Le droit des examens, op.cit, p 1650.

كما أخذ المشرع المصري بهذا النوع من المسابقات في المادة رقم/15/ من قانون العاملين الحالي، عندما أجاز التعيين من داخل الوحدة أو خارجها بالنسبة للوظائف التي تقع خارج حدود أدنى وظائف المجموعة النوعية الواردة في جدول وظائف الوحدة.

أما في سورية فإنه 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، بنص صريح إلا أن تعليمات المسابقة الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم /66/ م.و تاريخ 2013/10/10 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، لأنه لا يمكن منح هؤلاء أي علامة لأن قيديهم يكون قد رُقن من مكاتب التشغيل غداة تعيينهم.

ثانياً - المسابقة المغلقة:

يقصد بالمسابقة المغلقة تلك التي يقتصر الاشتراك فيها على العاملين لدى الإدارة بشروط معينة¹، ومن مزاياها ضمان مستقبل بعض الموظفين وتشجيعهم على الأداء، إضافة إلى أن تعيين فرد موجود بذات الجهة أسهل وأكثر اقتصاداً².

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

وفي الفقه العربي راجع:

د. طارق حسنين الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، مرجع سابق، ص169.

2 - د. محمد محمد بدران، قانون الوظيفة العامة، القاهرة، مرجع سابق، ص139.

كما أنّ المسابقة المغلقة تفتح باب الأمل أمام الموظفين لتولية الوظائف الأعلى التي تتوفر فيهم شروط توليتها، وهذا ما يرفع من معنوياتهم ويحثهم على زيادة الإنتاج¹، 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 المشرع الفرنسي بمقتضى قانون 2/ يناير 1990، حيث نظم مسابقة للأفراد من خارج الجهاز الإداري للانضمام للمدرسة الوطنية للإدارة بشرط أن يكونوا قد أثبتوا جدارتهم في خدمة الصالح العام سواء عن طريق الوظائف النيابية أو خلال توليهم لمسؤولياتهم النقابية²، ويلاحظ في هذا المقام أن قصر الاشتراك في هذا النوع من المسابقة مغلق جداً ومردّه سببين الاستفادة من هذه الخبرات، ومنح أصحابها ميزات تفضيلية لإثبات جدارتهم.

كما يلاحظ أن المشرع الفرنسي لم يشترط أن تكون المسابقة المغلقة متزامنة مع المسابقة المفتوحة، كما أنه أجاز للإدارة تقسيم الوظائف بين نوعي المسابقتين، بنسب مئوية³.

ويأخذ على المسابقة المغلقة أنّها توصل الباب أمام اشتراك أكبر عدد ممكن من المتسابقين مما يحول دون منح فرصة أكبر للإدارة لاختيار أعلى مستوى من الصلاحية والكفاءة⁴. وهو ما قد يشكل مخالفة لمبدأ المساواة الذي تجري المسابقات لتحقيقه والأخذ به.

1 - د. محمد السيد محمد الدماصي، تولية الوظائف العامة، مرجع سابق، ص340.

2- Chapus. R, Droit administratif général, Tome 2 montchrestien 4e éd, op. cit. p.125.

3 -Salon (S.) . Savignac (J.C), La fonction publique, Siery, op.cit, p79

4 - د. أشرف محمد انس جعفر، التنظيم الدستوري للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص106.

في حين لم يتبنَ المشرع في مصر وسورية إلا إجراء المسابقة المفتوحة والتي تتيح الاشتراك فيها لكل من تتوفر فيه الشروط اللازمة للاشتراك وذلك من حيث المبدأ، حيث لم يحرم العاملون في الدولة من الاشتراك في مسابقة الجهة العامة التي يعمل لديها، وعلى التوازي أجاز لكل عامل من عملي الإدارة التقدّم للتعيين مجدداً في حال حصوله على مؤهل علمي أعلى من المؤهل الذي عيّن على أساسه¹.

ولكن التطبيق العملي لا يكاد يخلو فعلياً من إجراء مسابقات يكون الهدف منها إفساح المجال للعاملين الوكلاء والمؤقتين في الجهة العامة ذاتها، من أجل تعيينهم تعييناً دائماً دون مزاحمة حقيقية من الغير أو المبادرة إلى تثبيتهم دون إجراء مسابقة، كما سنفصل لاحقاً في موضعه.

وعلى الرغم من وجاهة الاعتبارات المتقدمة كأساس للأخذ بالمسابقة المغلقة، إلا أنّ الأخذ بهذا الأسلوب يبقى محلّ نظر لأن المسابقة المغلقة لا تعدو أن تكون نوعاً من حجز الوظائف لفئة معينة هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإنّه لا يمكن تجريد المسابقة المغلقة من أعمال منطق المساعدة من قبل المشرفين على المسابقة²، لأنهم هم على معرفة مسبقة بالمتقدمين من العاملين داخل الجهة العامة حيث تكون المسابقة شكلية أكثر منها حقيقة، فضلاً عن أنه لا أساس قانوني ومنطقي لهذا التفريق الذي يمنح حق أولوية معينة لمن هو

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/ لسنة 1978 في مصر.

2 - يمكن أن لا يقع محذور المساعدة في حال كانت اللجان المشرفة على المسابقة من خارج الجهة العامة.

في الوظيفة العامة، لأنّ القواعد التي يجب أن يُعمل بها في مجال تولي الوظائف العامة، إنما هي القواعد التي تحقق تكافؤ الفرص وإعمال مبدأ المساواة ووصول الأفضل والأجدر إلى هذه الوظائف.

وهكذا وبعد أن عالجنا مفهوم المسابقة، وبينّا أهم نقاط القوة والضعف فيها وانعكاس ذلك على أداء الخدمة العامة، ومن ثمّ استعراض أنواع المسابقة من مفتوحة ومغلقة لابدّ لنا في المبحث الثاني من استعراض النطاق الشخصي للمسابقة.

المبحث الثاني

النطاق الشخصي للمسابقة

إنّ نطاق المسابقة لا يشمل كل الفئات الوظيفية، بل يقتصر على إشغال الوظائف العامة في بعض الفئات دون غيرها، سواءً من حيث المؤهل العلمي أو الوظيفة ذاتها¹، وهذا ما سنبيّنه في هذا المبحث وفق التقسيم الآتي :

المطلب الأول: المشمولون بالمسابقة.

المطلب الثاني: غير المشمولين بالمسابقة.

1 - سوف نتناول في هذا البحث تحديد المشمولين بالمسابقة بموجب أحكام القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 وتعديلاته، دون التطرّق إلى التعيين بهدف إشغال بعض وظائف الجهات العامة الأخرى باعتبارها تطبق أحكام المسابقة الواردة في القانون الأساسي المذكور عند إشغالها لهذه الوظائف، راجع المادة رقم /12/ من القانون رقم /14/ لعام 2011 الخاص بالهيئات العلمية البحثية التي اشترطت للتعيين مثلاً في وظيفة قائم بالأعمال معاون أن يكون ناجحاً في مسابقة وفق الشروط المطبقة على الخاضعين لأحكام القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004، وكذلك انظر المادة رقم /1/ من المرسوم التشريعي رقم /6/ لعام 2011 والتي تنص على ما يلي: {{ خلافاً لأي نص نافذ لا يجوز التعيين في مديرية الجمارك العامة إلا بموجب مسابقة أو اختبار وفق أحكام القانون الأساسي للعاملين في الدولة }} وكذلك القانون رقم /15/ تاريخ 2014/6/26 الذي أوجب تعيين الكاتب بالعدل عن طريق مسابقة يحدّد الوزير موضوعها وشروطها وموعدها والإعلان عنها وفق الأحكام الواردة في القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004.

المطلب الأول

المشمولون بالمسابقة

يقصد بالمشمولين بالمسابقة الأشخاص الذين يجري تعيينهم بموجب
مسابقة تبعاً لفئتهم الوظيفية، وتمييزهم عن باقي الأشخاص الذين يتم تعيينهم
بأسلوب آخر غير المسابقة، وهو ما سنبحثه وفق التفصيل الآتي:

الفرع الأول: المسابقة.

الفرع الثاني: الاختبار.

الفرع الأول

المسابقة

يحرص المشرع في معظم الأنظمة الوظيفية على تحديد نطاق الفئات أو
الدرجات التي يتم إشغالها بأسلوب المسابقة (الامتحان) أو الاختبار.
حيث أخضع المشرع الفرنسي بموجب قانون /19/ أكتوبر 1946 وظائف
الكادر (A,B) للتعيين بموجب المسابقة باستثناء وظائف الدولة العليا وموظفي
الكادر (C,D)¹، ولاحقاً أضاف المشرع بموجب قانون 1959/2/4 الكادر (C) إلى
الكادرين السابقين بحيث لا يجوز الالتحاق بإحدى الوظائف التي تدرج تحت هذه
الفئات إلا عن طريق المسابقة.

1 – Roger grégoire, la fonction publique, Paris, 1954, p.90.

وسار المشرع الفرنسي على نهج اعتماد المسابقة مبدأً أساسياً لتعيين الموظفين بموجب المادة رقم 16/ من القانون الصادر في 13/7/1983، ما لم يقرر القانون خلاف ذلك¹.

وقد خرج المشرع المصري عن هذا النهج عندما منح الإدارة سلطة تقرير وتحديد الوظائف التي يتم شغلها بموجب امتحان، وتلك التي تشغل بدون امتحان، حيث نصت المادة رقم (17) من نظام العاملين المدنيين رقم (47) لعام 1978 على ما يلي: {{تحدد السلطة المختصة الوظائف التي يكون شغلها بامتحان وتلك التي تشغل بدون امتحان²}}.

في حين التزم المشرع السوري بهذا النهج بخلاف نظيره المصري وحسن ما فعل عندما حدد صراحة الوظائف التي تشغل بمسابقة أو اختبار، حيث يشمل النطاق الموضوعي للمسابقة³ وظائف الفئة الأولى والثانية⁴، وهذا ما حددته المادة رقم 8/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50/ لعام 2004 المعدلة بموجب أحكام المادة الأولى من المرسوم التشريعي رقم 116/ لعام 2011 التي

1 - اورد المشرع الفرنسي بعض الاستثناءات على نظام المسابقة كما في التعيين بالنسبة للوظائف العليا، راجع الأمر رقم 22/ الصادر في 11/1/1984. وكذلك الأمر بالنسبة للوظائف المحجوزة.

2 - كان القانون رقم 210/ لسنة 1952 يقرر طريق المسابقة لاختيار الموظفين ولكن القانون رقم 46/ لعام 1964 في المادة السابعة منه ترك أمر تحديد الوظائف التي تشغل بامتحان للوزير المختص.

3 - د. مهدي نوح، طرق تولي الوظائف العامة، الموسوعة القانونية المتخصصة، الطبعة الأولى، 2010، هيئة الموسوعة العربية، ص71.

4 - كان التعيين في الوظائف العامة بموجب المادة رقم 12/ من قانون الموظفين رقم 135/ لعام 1945 وتعديلاته بمسابقة يحدد الوزير أو معاون الوزير أو المحافظ شروطها كلّ ضمن اختصاصه.

قضت بأن يكون التعيين لوظائف الفئتين الأولى والثانية بمسابقة، وهناك فئات غير مشمولة بالقانون الأساسي للعاملين في الدولة، ولكن يجري تعيينها طبقاً لأحكام المسابقة¹.

وقد حددت المادة رقم /5/ من القانون المذكور المقصود بوظائف الفئة الأولى، وهي تلك الوظائف التي يشترط للتعيين فيها أن يكون المرشح حائزاً إجازة جامعية صادرة عن إحدى جامعات القطر أو ما يعادلها (إجازة _دبلوم دراسات عليا_ ماجستير_ دكتوراه) كما بينت أن المقصود بوظائف الفئة الثانية هي الوظائف التي يشترط للتعيين فيها أن يكون المرشح حائزاً شهادة الدراسة الثانوية أو "ما يعادلها" بمختلف فروعها، أو أي شهادة مدرسة أو معهد " أو ما يعادلها" مدة الدراسة للحصول عليها من سنة إلى ثلاث سنوات بعد شهادة الدراسة الثانوية أما بقية الفئات فيجري التعيين فيها عن طريق إجراء اختبار كما سنرى لاحقاً في محله من هذا البحث.

ويلاحظ في هذا المقام أنّ القانون الأساسي للعاملين في الدولة قبل تعديله بموجب المرسوم التشريعي رقم /116/ المشار إليه سابقاً كان يقصر التعيين فيه عن طريق المسابقة على وظائف الفئة الأولى وحملة المعاهد بعد الثانوية بالنسبة لوظائف الفئة الثانية، وأنّ التعديل الذي جرى على النصوص المتعلقة بالمسابقة قد وسّع من نطاق تطبيقها، حيث شمل حملة شهادة التعليم الثانوي فيها.

1- عملاً بأحكام المادة رقم /119/ من قانون تنظيم الجامعات السورية رقم /6/ لعام 2006 فإن التعيين بوظيفة القائمين بالأعمال معاونين في الجامعات السورية يجري عن طريق مسابقة يعلن عنها وفق الشروط والقواعد الواردة في المواد (8-9-11) من القانون رقم 50 لعام 2004، وهذا يستتبع بالضرورة تطبيق أحكام المرسوم التشريعي رقم /116/ لعام 2011 والقرار رقم (66/م.و) تاريخ 2013/10/10 بشأن تعيين هذه الفئة.

وتجدر الإشارة إلى أنّ أسلوب المسابقة يمكن أن يقتصر على التعيين في الوظائف أو الدرجات الدنيا، وقد يشمل أحياناً الوظائف في الدرجات العليا من السلم الوظيفي¹.

ومع التنويه أنّ أسلوب المسابقة لا يشمل التعيين بالنسبة لمن أفردهم المشرع بطرق أخرى، وهم المشار إليهم في المواد (12 و 13 و 14 و 16) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم/50 لعام 2004 وتعديلاته، ويجري تعيينهم وفقاً للأصول الواردة في هذه النصوص².

ويفضل أن يوسع نطاق أسلوب المسابقة ليشمل أكبر شريحة من الوظائف شريطة توافر الشروط الموضوعية لضمان الحيادية في عملية الاختيار، لأن المسابقة تشكل الأسلوب الأمثل والأكثر شفافية لاختيار الموظفين³، على أن يبقى ذلك مرتبطاً بطبيعة الوظائف وتوصيفها، بحيث تكون طبيعة الوظيفة المعيار الأساس الذي يرتكن إليه في الأخذ بأسلوب المسابقة وتطبيقه.

ويلاحظ في هذا الصدد بأن المشرع المصري منح الجهة المختصة بالتعيين سلطة تقديرية في مجال تحديد الوظائف التي تحتاج إلى امتحان، عندما

1 - د. محمود ابو السعود حبيب، القانون الإداري، مرجع سابق، ص141.

2 - وهذه الطرق تشمل التعيين المباشر والاستثنائي والملزمين بخدمة الدولة والتأهيل الفني المسبق وسنبحثها مفصلاً في موضعها من هذا البحث.

3 - هذا الاتجاه أخذ به المشرع السوري في مجال التعيين في بعض الجهات العامة حيث قصر التعيين على أسلوب المسابقة فقط دون غيره { كالندب أو النقل أو الفرز } للتعين في بعض الجهات العامة، منها التعيين في الجمارك العامة بموجب المادة رقم/1 من المرسوم التشريعي رقم /6/ لعام 2011 والتي تنص على ما يلي: { { خلافاً لأي نص نافذ لا يجوز التعيين في مديرية الجمارك العامة إلا بموجب مسابقة أو اختبار وفق أحكام القانون الأساسي للعاملين في الدولة } }.

ترك لها اختيار الطريق التي تراها مناسبة لشغل الوظائف العامة، فلها أن تتبع أسلوب الامتحان على جميع الوظائف أو بعضها¹، بخلاف نظيره السوري الذي حدد على وجه الحصر الوظائف التي تشغل عن طريق المسابقة.

ويمكن القول إنّ ما أخذ به المشرع السوري في هذا الصدد هو أكثر عدالة وتحقيقاً لمبدأ المساواة، لأن التقديرات قد تختلف من جهة عامة إلى أخرى إذا ما ترك لها تحديد الأسلوب، ما يؤدي إلى اضطراب في التطبيق، وذلك بسبب إمكانية لجوء الإدارة إلى أسلوب المسابقة أو الاختبار لنفس الوظائف أحياناً.

إلا أنه ومع التسليم بضرورة الأخذ بأسلوب المسابقة وتوسيع نطاقه، فإنّ التعيين بموجبه يجب أن يقتصر على الوظائف الشاغرة في الجهة العامة التي ترد في أدنى السلم الوظيفي من حيث المبدأ، وذلك احتراماً لنظام التسلسل الوظيفي وإفساح المجال للتعيين في الدرجات التالية بالطرق الأخرى كالنقل أو الندب أو الترقية.

وهو ما أخذ به المشرع المصري في المادة رقم 15/ من القانون رقم 47/ لعام 1978 صراحة، حيث أوجب أن يكون التعيين ابتداءً في أدنى وظائف المجموعة النوعية الواردة في جدول وظائف الوحدة، واستثناءً من هذه القاعدة أجاز التعيين في غير هذه الوظائف، سواءً من داخل الوحدة أو من خارجها في حدود 10% من العدد المطلوب شغله من وظائف كل درجة.

فالتعيين بموجب امتحان أو بدونه إنما يجب أن يكون في الدرجة الدنيا من الوظيفة المطلوب شغلها، ولا يمتد التعيين إلى باقي الدرجات، وإنما يكون شغلها

1 - د. محمد باهي أبو يونس، الاختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص21.

بالأساليب الأخرى المنصوص عليها في المادة رقم/12/ من القانون المذكور وهي الندب، النقل، الترقية، التي تشترط قضاء مدة بينية بين المرتبة والأخرى¹. وبالمقابل يلاحظ أنّ المشرّع السوري أوجب التعيين في وظائف الفئة الأولى والثانية بمسابقة، إلّا أنّه لم يحدد موقع الوظائف التي يجري التعيين فيها في السلم الإداري. ولكن المعلوم أنّ الدخول إلى الوظيفة العامة كقاعدة إنما يكون في أدنى درجات الوظيفة للفئة التي يجري التعيين فيها، أمّا التعيين في الوظائف الأعلى من ذات الفئة فيكون إشغاله بإسناد الوظيفة إلى من تتوفر فيه شروط شغلها أي عن طريق الترقية.

ومع ذلك خرج المشرّع السوري عن هذا الأصل في التعيين لبعض الوظائف كوظائف مجلس الدولة، عندما أتاح التعيين مباشرة في وظائف فنية لا تقع في أدنى الوظائف².

ويمكن القول، إنّ التعيين في أدنى السلم الوظيفي بالمسابقة هو الطريق الأنجح، أما الوظائف الأعلى فالأصل أن تشغل بالترقية، أساس ذلك أن مثل هذه الوظائف يحتاج شغلها الحصول على الخبرة وتوافر الأقدمية³، واستيفاء شروط لا يمكن توافرها مباشرة في المرشّح.

ويتضح من مجمل ما تقدم أنّ المشرّع السوري على الرغم من أنّ هذه المسألة لا تثير الكثير من اللبس، إلّا أنّه لم ينظّم هذا الموضوع بالشكل الكافي،

1 - انظر فتوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري في مجلس الدولة المصري، رقم 842/3/86 جلسة 1993/3/28 ، مذكورة لدى د. سمير يوسف البهي، قانون نظام العاملين المدنيين، مرجع سابق، ص 165.

2 - راجع المادة رقم/57/ من قانون مجلس الدولة السوري رقم /55/ لعام 1959 وتعديلاته.

3- د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2012، ص 376.

الامر الذي يجب استدراكه مستقبلاً عند إجراء التعديل المرتقب للقانون الأساسي للعاملين في الدولة بحيث يكون التعيين عن طريق المسابقة أو الاختبار في أدنى درجات الفئة المطلوب إشغال وظائفها.

الفرع الثاني

الاختبار

الاختبار عبارة عن طريقة للتعيين في الوظائف المهنية التي تتطلب مهارات وقدرات جسدية معينة ولا تشترط وجود شهادات عليا، ولكن تشترط مدة معينة من الممارسة والخبرة، وهي بذلك تختلف عن المسابقة التي يجري بموجبها التعيين للوظائف التي تشترط شهادات عليا.

وقد أخذ المشرع السوري بأسلوب الاختبار كأحد أساليب التعيين وذلك بموجب أحكام المادة رقم/8/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 وتعديلاته، المعدلة بموجب أحكام المادة الأولى من المرسوم التشريعي رقم /116/ لعام 2011 والتي نصّت صراحة على أن يكون التعيين في وظائف الفئات الثالثة والرابعة والخامسة باختبار.

بينما حددت المادة رقم /2/ من المرسوم التشريعي المذكور، بأنّ التعيين بموجب الاختبار يجب أن يتم عن طريق إعلان الجهة صاحبة الحق في التعيين عن احتياجاتها من العاملين حسب الفئات المطلوبة وفق الإجراءات المنصوص عليها في الفقرة /ج/ من المادة رقم/8/ من هذا القانون.

ولاحقاً حدد قرار مجلس الوزراء رقم (66/م.و) تاريخ 2013/10/10 إجراءات الاختبار في المادة رقم/2/ منه، حيث جاءت هذه الإجراءات مماثلة لإجراءات المسابقة التي سنفصلها لاحقاً من حيث الإعلان ومضمونه ومدة نشره

وتدقيقه، ومكان نشره وكذلك الإجراءات الأخرى ولذلك سنقصر البحث في هذا الإطار على ما يلي:

1- إجراء الاختبار العملي.

2- إعلان نتائج الاختبار.

1- إجراء الاختبار العملي:

يتشابه الاختبار مع المسابقة بأن كليهما يعتمد مبدأ إخضاع المرشحين لامتحانات مع اختلاف طبيعة وهدف كل منها حيث تخضع الجهة العامة المقبولين للاختبار العملي وبهدف:

أ- معرفة مدى ملائمة المتقدم لشروط شغل الوظيفة المعلن عنها (بالنسبة للفئة الثالثة).

ب- تحديد مستوى إتقان المتقدم للمهنة المعين على أساسها ومدى ملائمته للوظيفة المعلن عنها (بالنسبة للفئة الرابعة).

ج- معرفة مدى لياقة المتقدم البدنية والصحية لممارسة الأعمال التي ستوكل إليه في الوظيفة المعلن عنها (بالنسبة للفئة الخامسة)¹.

ويشكل الاختبار العملي أداة مهمة للكشف عن صلاحية المشترك في المهارة اليدوية للوظيفة المراد إشغالها².

ويمكن القول إنَّ الاختبار العملي يجب أن يجري على الأعمال التي ستوكل للمرشح في المستقبل، لبيان مدى اتقانه لها، ومدى قدرته وصلاحيته على

1 - الفقرة 7/ من المادة 2/ من تعليمات رئاسة مجلس الوزراء رقم 66/م.و تاريخ 2013/10/10.

2 - د. محمد السيد الدماصي، الاتجاهات الحديثة في شغل الوظيفة العامة، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، يونيو 1987، ص 69.

تنفيذها، وهو ما يحل في جزء منه محل المقابلة الشفوية التي تجري في المسابقة، لأن هذا الاختبار يفسح في المجال لكشف مدى أهلية المرشح للعمل في الوظيفة المتقدم لها ولياقته وشخصيته¹.

فالاختبار العملي مثلاً لتعيين رجال الإطفاء يجب أن يكون هدفه التحقق من اللياقة البدنية، والقدرة على التصرف حول الموقف أو الحالة التي يوضع فيها، كما أن الهدف من الاختبار لتعيين عامل نسخ هو التأكد من مهارته في النسخ والسرعة والدقة في ذلك، ومدى مراعاته للأصول الفنية لاستعمال الآلة التي ينسخ عليها.

وتجري الاختبارات العملية عن طريق اللجنة التنظيمية المشار إليها في المادة رقم/4/ من التعليمات سابقة الذكر².

ويلاحظ أن تقنية الاختبار النافذة لا تعبر اهتماماً لشهادات الخبرة، أو مدى الخبرة في مجال التعيين في الاختبار.

أما في مصر فليس هناك طريقة مماثلة لطريقة الاختبار كطريقة من طرق التعيين في الوظيفة العامة، وإنما يتم التعيين في الوظائف التي لا تشغل بامتحان طبقاً لمدد الخبرة، إذا كانت الخبرة هي المطلوبة للتعين وذلك بحسب المادة رقم/18/ من نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم 47/ لعام 1978.

ويلاحظ أن الاعتماد على شهادات الخبرة وحدها فقط لا يعدّ معياراً كافياً للحكم على صلاحية المرشح، وكذلك فإن اختبار المرشح لبضع دقائق قد لا يكون كافياً أيضاً للحكم على صلاحيته من جهة أخرى، ولذلك يفضل الأخذ

1 - د. محمد الحسين، مهند نوح، القانون الإداري، مرجع سابق، ص33.

2 - بموجب التعليمات السابقة بشأن المسابقة الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (16469) تاريخ 2011/11/23 كانت الاختبارات تجري من قبل لجنة تشكل لهذا الغرض تتألف من فنيين أو اختصاصيين أو مديرين مختصين.

بالأسلوبين معاً، والتركيز على مصداقية وثائق الخبرة وعدم صورتيتها، وذلك عن طريق الجهة التي تصدر هذه الوثائق، ومدى إشراف الدولة عليها.

2- إعلان نتائج الاختبار:

لا يختلف الحد الأقصى لدرجات الاختبار عن الحد الأقصى للدرجات في المسابقة، وتقسم درجاته إلى خمسة وثمانين درجة للاختبار العملي وخمس عشرة درجة علامة تنقيلية تحتسب للقدم في التسجيل لدى مكتب التشغيل. ويشترط أن يحصل المتسابق على ستين درجة في الاختبار العملي كي يعتبر ناجحاً، وتحتسب المحصلة النهائية على أساس درجة الامتحان العملي مضافاً إليها درجة معامل التنقيط. ويعد ناجحاً من حصل على ستين درجة فما فوق من المحصلة النهائية والبالغة مئة درجة.

ثم ترسل أسماء الناجحين إلى وزارة العمل للتدقيق حول مدى مطابقة وثيقة قيد العمل التي تقدم بها الناجحون عند اشتراكهم.

وقد وضعت تعليمات رئاسة مجلس الوزراء حلاً في حال تساوي المحصلة النهائية لاختبار التعيين على وظائف الفئة الرابعة والخامسة بترجيح الناجح الأكبر سناً؛ وعند التساوي يقبل من كان معامل تنقيله أعلى، وعند التساوي يقبل من كانت أعباؤه العائلية أكبر. أما بالنسبة للمتقدمين لاختبار التعيين على وظائف الفئة الثالثة، يقبل في حال التساوي الناجح الأعلى مجموعاً في الشهادة وفي حال التساوي يقبل الأقدم حصولاً على الشهادة.

وأخيراً تصدر الجهة صاحبة الحق بالتعيين قراراً يتضمن أسماء المقبولين من الناجحين في الاختبار، ويسقط حق المقبول إذا لم يستكمل أوراقه خلال شهر من تاريخ صدور القرار. وترسل الجهة العامة نسخة إلى مكتب التشغيل

المختص من أجل شطب قيد الناجح وموافاتها بشهادة قيد عمل أصولية ونسخة إلى الجهاز المركزي للرقابة المالية لاعتماد النتائج¹.
ويلاحظ بعد استعراض أحكام المسابقة والاختبار، أنّ الإجراءات المتبعة في كليهما متطابقة تقريباً، والفرق الرئيس بينهما يتركز حول كيفية احتساب النتائج والعوامل التي تستند إليها.

المطلب الثاني

غير المشمولين بالمسابقة

ينظم المشرع طرق إشغال بعض الوظائف بأحكام خاصة خارج نطاق المسابقة لأسباب تتعلق أحياناً بطبيعة الوظيفة، وأحياناً أخرى بطبيعة المرشحين لشغل بعض هذه الوظائف، لأنّ إجراء المسابقة لإشغال مثل هذه الوظائف يؤدي إلى هدر ميزة ممنوحة لهؤلاء الأشخاص. وسنبحث هذا الموضوع وفقاً لما يلي:

الفرع الأول - الوظائف المحجوزة.

الفرع الثاني - نطاق الوظائف المحجوزة.

1 - الفقرات 7- وما بعد / من المادة رقم 2/ من تعليمات رئاسة مجلس الوزراء رقم (66/م.و) تاريخ 2013/10/10.

الفرع الأول

الوظائف المحجوزة

الأصل أن يقوم النظام الوظيفي على أساس مبدأ ثابت وأصيل وهو مبدأ مساواة جميع المواطنين أمام الوظائف العامة، طالما تحققت فيهم الشروط اللازمة لتوليها¹، ويقتضي أعمال هذا المبدأ عدم حجز الوظائف لطوائف معينة من المواطنين²، لأن ذلك يعدّ خروجاً على الأصل العام في تولي الوظائف العامة على أساس توفرّ الصلاحية في شاغليها³.

وعلى الرغم من ذلك تفرد التشريعات الوظيفية وغيرها من التشريعات نصوصاً خاصة، تحتفظ بموجبها ببعض الوظائف في الجهات العامة لأسباب متعددة، وتقوم بحجز هذه الوظائف لإشغالها من قبل فئات معينة، تمييزاً لها عن غيرها من فئات المواطنين⁴، وتشكل هذه الحالة خروجاً على مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص كمبادئ أساسية في شغل الوظائف العامة، ومن هذا المنطلق تلجأ إليها الدول في حدود ضيقة جداً، طالما تشكل دائماً خروجاً على الأصل المقرر بصدد إشغال الوظائف، وتكاد التشريعات ذات الصلة تخصص نوعين من هذه الوظائف هما: 1- الوظائف المحجوزة لتعيين ذوي الشهداء والمصابين بالعمليات الحربية 2- تعيين المعوقين.

-
- 1 - د. طلعت حرب محفوظ محمد، مبدأ المساواة في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص381.
 - 2 - د. محمود عاطف البناء، مبادئ القانون الإداري في الأموال والوظيفة العامة، مرجع سابق، ص185.
 - 3 - د. محسن العبودي، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص79.
 - 4 - د. محمد إبراهيم علي حسن، مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة، مرجع سابق، ص236.

1_ تعيين المصابين في العمليات الحربية أو ذويهم أو ذوي الشهداء:

عملت فرنسا بنظام الوظائف المحجوزة منذ فترة طويلة، وكانت تحجز بعض الوظائف المدنية بالجيش الفرنسي لمن أدى الخدمة العسكرية، وقدماء المحاربين، وكان ذلك قبل قيام الثورة الفرنسية¹.

كما شمل حجز الوظائف مجموعة أخرى من الأفراد فيما بعد بالنظر لظروفهم الخاصة، كالأيتماء بسبب الحرب والأرامل والمعوقين².

وقد حدد المشرع الفرنسي المستفيدين من الوظائف المحجوزة وهم الأشخاص الذين لحق بهم تشويه بسبب الحرب شريطة الإحالة على التقاعد، وأن يكون التشويه في أحد أعضائهم³، والأرامل بسبب الحرب، وحددهم القانون على وجه الحصر وضمن اشتراطات يفهم منها عدم وجود معيل لهم⁴.

أما المشرع المصري فلم يكن يأخذ بداية بفكرة الوظائف المحجوزة في قوانين الوظيفة المتعاقبة، إلا أنه عدل فيما بعد عن هذا المسلك وأقرّ الأخذ بأسلوب الوظائف المحجوزة لأول مرة عام 1964، ثم كرّس الأخذ بهذا الموضوع بموجب أحكام المادة رقم 6/ من القانون رقم 58/ لعام 1971 التي نظمت حجز الوظائف للمصابين في الحروب، وقواعد تحديد شغلها والأشخاص الذين يجوز تعيينهم فيها، وخطا المشرع الدستوري في هذا الاتجاه بموجب أحكام المادة

¹ -Gustave Peister, Droit de la fonction publique, de l'Etat éd,2008,p.55.

² - Emmanuel Aubin; Léssentiel du Droit de la fonction publique, Gualino éditeur, 3éme edition, 2007,p.67.

³ - Albert Legrand, La législation sur les emplois réservé, thèse, Paris, 1941.p.15.

⁴ - Roger grégoire, la fonction publique, op.cit.p.122.

رقم /15/ من الدستور المصري لعام 1971 التي نصّت على أنه {{ للمحاربين القداماء والمصابين في الحروب أو بسببها، ولزوجات الشهداء وأبنائهم الأولوية في فرص العمل وفقاً للقانون¹ }}

ثم نظم هذا الأمر بموجب المادة رقم /19/ من القانون رقم /47/ لسنة 1978 التي تنص على أنه {{ تحدد بقرار من رئيس مجلس الوزراء الوظائف التي تحجز للمصابين في العمليات الحربية، الذين تسمح حالتهم بالقيام بأعمالها كما يحدد ذلك القرار قواعد شغلها، ويجوز أن يعين في هذه الوظائف أزواج هؤلاء المصابين أو أحد أولادهم أو إختوتهم القائمين بإعالتهم، وذلك في حالة عجزهم عجزاً تاماً أو وفاتهم إذا توافرت فيهم شروط شغل هذه الوظائف، وكذلك الأمر بالنسبة للشهداء }}

أجمع الفقه أو يكاد على أنّ الاعتبار الإنسانية بالدرجة الأولى هي التي اقتضت في أغلب الدول الخروج على الأصل العام، وحجز بعض الوظائف وعدم إخضاعها لقواعد المنافسة، بحيث تخصص لفئات معينة تكون قد قدمت تضحيات غير عادية في سبيل الوطن، ولاسيما تلك التي نتجت عن الحروب وأصابت المدنيين والعسكريين على السواء².

1 - انظر المادة رقم /16/ من دستور مصر لسنة 2014 {{ تلتزم الدولة بتكريم شهداء الوطن، ورعاية مصابي الثورة، والمحاربين القداماء والمصابين، واسر 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. }}

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.

في حين رأى جانب من الفقه أنّ الوظائف المحجوزة غالباً ما تكون قليلة الأهمية، ولا تحتاج إلى إعداد فني خاص، وتشكل مكافأة بهدف تمكين المستفيدين منها من كسب رزقهم¹، وعلى الرغم من ذلك، هناك من رأى ضرورة توفر مجموعة من الضمانات في الوظائف المحجوزة، كونها ترد استثناءً على الأصل ومن هذه الضمانات، التضييق في مجالات الوظائف المحجوزة، وقصرها على الوظائف المحدودة الأهمية مع ضرورة توفير التدريب المهني للمستفيدين من هذه الوظائف².

ويلاحظ في هذا الصدد أنّ المادة رقم 19/ من القانون 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، ما يؤدي إلى حسن سير المرفق العام³.

أما في سورية فقد خطا المشرّع خطوات جريئة في موضوع تنظيم قواعد إيجابية، بهدف رد الجميل للشهداء الذين ضحوا بأرواحهم في سبيل الوطن والدفاع عنه وكذلك الذين أصيبوا لتنفيذ هذا الهدف النبيل، وذلك عندما أصدر تشريعات خصت ذوي الشهداء والمصابين في العمليات الحربية بميزات مادية ومعنوية⁴، والتي تجلت في تخصيص رواتب تقاعدية وتعويضات ودور سكن ومنح رخص بإشغال الأملاك العامة وغير ذلك، من إحداث مدارس خاصة لأبنائهم لدعمهم في

1 - د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص402.

2 - د. طلعت حرب محفوظ محمد، مبدأ المساواة الوظائف العامة، مرجع سابق، ص388 وما بعد.

3 - د. سمير يوسف البهي، قانون نظام العاملين المدنيين، مرجع سابق، ص210.

4 - المرسوم التشريعي رقم (9) لعام 1985 .

التحصيل العلمي بالإضافة إلى إيجاد مفاضلة خاصة بهم في الجامعات، وكذلك الأمر بالنسبة للبعثات الدراسية ومنح الجامعات الخاصة¹.

إلا أنه مع ذلك، لم يخص صراحة تعيين ذوي الشهداء بأحكام خاصة كما فعل نظيره المصري، إلا أن التوجه جعل السلطة التنفيذية تبادر منذ سنوات إلى اتخاذ خطوات خجولة في هذا الصدد، منها حث الجهات العامة على إعطاء أهمية لموضوع تعيين ذوي الشهداء، إلا أنه أمام عجز النصوص النافذة بصدد التعيين عن احتواء تعيين الشهداء، فقد ظل الأمر على حاله فعلياً، ومع ذلك قامت الجهات العامة وعلى أثر الظروف السائدة في البلاد في الفترة السابقة بالتعاقد مع ذوي الشهداء بعقود سنوية استناداً إلى تعليمات رئاسة مجلس الوزراء بإجازة هذا التعاقد.

وفي خطوة متقدمة تعكس مدى اهتمام السلطة التنفيذية بهذه الفئة، فقد قررت من خلال المادة رقم 13/ من قرار مجلس الوزراء رقم (66/م و) تاريخ 2013/10/10 إعطاء ذوي الشهداء الأولوية في الأفضلية في النجاح بحيث يضاف لمحصلتهم النهائية في المسابقة أو الاختبار عشر درجات، تؤخذ من معامل التثقيل بالإضافة إلى تعيين بعض ذوي الشهداء بعقود استخدام سنوية.

وعلى الرغم من الخطوات الجدية السابقة والهادفة إلى خص هذه الفئة ببعض الميزات في مجال التعيين في الوظيفة، إلا أن ما اتخذ عملياً من خطوات تشريعية وتنفيذية في هذا الصدد يبقى غير كافٍ وغير مكافئ لتضحيات هذه الفئة

1 - انظر : المرسوم التشريعي رقم 44/ تاريخ 2013/7/7.

وخاصةً أنّ الأحكام التي عالجتها هذا الموضوع، لم تحجز وظائف بالمعنى الفعلي لتلك الفئة، إنما أعطتها ميزة تفضيلية عند الاشتراك في المسابقة أو الاختبار¹.

وفي المحصلة ولعدم كفاية ما اتخذ في هذا الشأن فقد آن الأوان وخصوصاً في هذه الأيام وطالما أن تعيين هذه الفئة يقوم على عوامل جدية تبرره، فإنه حري بالمشروع السوري أن يبادر إلى تنظيم هذه المسألة على نحو يصدر فيه تشريع يوجب التعيين واشتراطاته والمستفيدين منه والوظائف التي تشغل بهذه الطريقة، وغير ذلك من القواعد والإجراءات التي تنظم هذا الموضوع كما فعل كل من المشرعين الفرنسي والمصري بهذا الصدد.

2- تعيين المعوقين:

يعد الاهتمام بالمعوقين وتأهيلهم مهنيّاً، وحجز بعض الوظائف التي تتناسب مع قدراتهم مسألة في غاية الأهمية².

ولذلك تعنى التشريعات الوظيفية والتشريعات الخاصة بمسألة تعيين المعوقين المؤهلين، وهو ما نجده في فرنسا ومصر وسورية.

في فرنسا أخذ المشرّع لاعتبارات إنسانية بنظام تعيين المعوقين ومنحهم أولوية في شغل وظائف تتناسب ودرجة الإعاقة في الكادرات (A-C-D) كما

1 - صدر مؤخراً كتاب رئاسة مجلس الوزراء رقم (1/9823) تاريخ 2014/6/18 المتضمن إلزام الجهات العامة بلحظ نسبة 50% من الشواغر المحجوزة لإجراء المسابقة أو الاختبار لصالح ذوي الشهداء، إلّا أنّ ما تضمنه هذا الكتاب يثير إشكالية في التطبيق العملي ولاسيما في حال عدم نجاح من حجزت لهم هذه الوظائف كما يشكّل ما تضمنه خروجاً عن المعمول به في هذا المجال حول حجز الوظائف لبعض الفئات إن لم نقل أنّه ينال من مبدأ تكافؤ الفرص.

2 - د. محمد أنس جعفر، د. أشرف أنس جعفر، الحقوق الدستورية للموظف العام، ط3، دار النهضة العربية، القاهرة، 2013، ص221.

أجاز لهم التقدم لمسابقات الكادر (A)، على أن يقتصر الاستثناء على التجاوز عن السن فقط¹.

وقد كانت النسبة المحجوزة قانوناً في فرنسا لتعيين المعوقين تتراوح بين 3% إلى 6% من إجمالي الملاك العام، بناء على منشورات دورية حكومية خاصة بذلك، وبعد صدور قانون 10 / 7 / 1987، سار المشرع الفرنسي نحو مراعاة حق المعوقين في العمل في الوظائف العامة، و لكن وفقاً لعقود سنوية قابلة للتجديد بنسبة لا تقل عن 6%².

في حين أن المشرع المصري في القانون رقم 39/ لعام 1975 وتعديلاته بشأن تعيين المعوقين، ألزم وحدات الجهاز الإداري في الدولة والهيئات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها بأن تخصص للمعوقين الحاصلين على شهادة التأهيل الصادرة عن وزارة التضامن الاجتماعي بنسبة 5% من مجموع وظائف المستوى الثالث الخالية بتلك الجهات، وتلزم الجهات المذكورة في تعيين المعوقين لديها في حدود هذه النسبة.

وقد صدرت عن رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة تعليمات بشأن التيسير في تعيين المعوقين 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 لذلك³.

1 -Albert Legrand, La législation sur les emplois réservé, op cit p.13.

2 - Méritam.L, Sur les décisions des cotrep, R.F.D.A, 1987,P 900.

3 - الكتاب رقم 3/ لعام 2006 الصادر عن رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة والمنشور مع القانون رقم 47/ لسنة 1978 الصادر عن الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، الطبعة الثلاثون، الجزء الأول، 2010، ص679.

وقد ثار جدل حول دستورية القانون المذكور المتضمن: حجز نسبة من الوظائف للمعوقين وخلصت المحكمة الدستورية العليا المصرية إلى دستوريته مستندة إلى عدة مبررات¹.

وبالمقابل يلاحظ أن المشرع السوري لم يتطرق في القانون رقم 34/ لعام 2004 المنظم لشؤون المعوقين، إلى مسألة تعيين المعوقين لدى الجهات العامة على الرغم من أنه منح الكثير من المزايا والإعفاءات، التي تساعد المعوقين على التكيف مع الأوضاع عن طريق تقديم الخدمات الاجتماعية والتربوية الصحية والنفسية والتأهيلية والرياضية وخدمات التدريب، مع الإشارة إلى أن هذا القانون قد قارب مسألة تعيين المعوقين، عندما منح من يشغل المعوقين في القطاع الخاص حسمًا على ضريبة الدخل.

لكن المشرع السوري نظم تعيين المعوقين بموجب أحكام المادة رقم 7/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50/ لعام 2004 وتعديلاته²، التي تنص على ما يلي: {} على الجهات العامة تشغيل المعوقين المؤهلين وفق الأوضاع والشروط التي تحدد بقرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير

1 - القضية رقم 8/ لسنة قضائية 16/ الجريدة الرسمية، العدد 35/ في 31 أغسطس 1995، وقد أقامت المحكمة الدستورية العليا المصرية حكمها المذكور على اسباب مفصلة لا يتسع المقام لذكرها، للاطلاع راجع: د. يسري محمد العصار، المبادئ التي أرسنها المحكمة الدستورية العليا في مجال الوظيفة العامة، القاهرة، 2010، ص 85 وما بعد.

2 - يلاحظ أنه بموجب المادة رقم 7/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (1) لعام 1985 الملغى كان تشغيل المعوقين جوازيًا للإدارة .

الشؤون الاجتماعية والعمل¹، على أن لا يتجاوز عددهم نسبة 4/ بالمائة من الملاك العددي للجهة العامة {}.

وفعلاً صدر قرار مجلس الوزراء رقم (12/م.و) تاريخ 2005/3/30 الذي نظم موضوع تعيين المعوقين، وقد طرأت تعديلات على القرار المذكور ثم ألغي فيما بعد نهائياً، وذلك بموجب المادة رقم 5/ من قرار مجلس الوزراء رقم (74/م.و) تاريخ 2010/10/30 وهو القرار النافذ حالياً، والذي بموجبه سنبحث أحكام تعيين المعوقين في الجمهورية العربية السورية وفق ما يلي:

أ - تحديد مفهوم المعوق:

يقصد بالمعوق في معرض تطبيق القانون رقم/34/ لعام 2004، الشخص غير القادر على أن يؤمن ضرورات الحياة الفردية الاجتماعية العادية لنفسه بنفسه سواء كان ذلك بصورة كلية أو جزئية بسبب قصور خلقي، أو مكتسب في قدراته الجسمية أو العقلية.

ويلاحظ أن هذا التحديد لمفهوم المعوق هو تحديد عام لغايات تطبيق أحكام القانون المذكور، في حين حدد القرار رقم (74/م.و) السالف الذكر مفهوم المعوق في مجال تطبيق حكم الفقرة الثانية من المادة رقم رقم/7/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50/ لعام 2004 بأنه: {} كل شخص يحمل

1- بموجب المرسوم التشريعي رقم 15/ لعام 2013 تم إحداث وزارة للشؤون الاجتماعية ووزارة أخرى للعمل وقضى المرسوم بأن تتولى وزارة الشؤون الاجتماعية الاختصاصات والمهام التي كانت تتولاها وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل والمتعلقة بالشؤون الاجتماعية." وبالفعل صدر المرسوم التشريعي رقم 50/ لعام 2013 المتضمن تحديد مهام الوزارة المذكورة، وأسند في الفقرة (13) من المادة الأولى منه موضوع الإعاقة كمهمة من مهام تلك الوزارة.

بطاقة معوق وتمّ تأهيله علمياً أو عملياً، أو خضع لدورة تأهيلية تمكنه من رفع مستوى قدرته لأداء عمل معين، يتناسب وحالته في إحدى المعاهد المتخصصة بتأهيل المعوقين المعتمدة من قبل وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل}}.

ب- الشروط اللازمة لتعيين المعوق :

قضت المادة رقم/2/ من القرار رقم (74/م.و) تاريخ 2010/10/30 بأته: يشترط لتعيين المعوق أن يكون مؤهلاً علمياً أو عملياً وفق الآتي :

- علمياً: إذا كان الشخص المعوق حاصلاً على شهادة التعليم الأساسي فما فوق.
- عملياً: إذا كان حاصلاً على شهادة تأهيل مهني من أحد المعاهد المعتمدة لمنح هذه الشهادة.

أما بشأن التأهيل العلمي، فيلاحظ أن المشرع السوري لم يفرق بين الشخص العادي والمعوق في مجال التعيين، إذ اشترط أن يكون الحد الأدنى للتعيين شهادة التعليم الأساسي، بينما لم يشترط المشرع المصري سوى الإمام بالقراءة والكتابة بالنسبة للمؤهل العلمي، وقد ذهبت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري إلى أبعد من ذلك بخصوص ذلك، حيث قررت أن: {{المعوق له ظروفه الخاصة وأسباب العجز التي تلازمه ما يفرض إعفاؤه من قيد الإمام بالقراءة والكتابة، إذ أنّ الإمام المعوق أمر قد يصعب توفيره، لاسيما وأن العجز قد يكون مرجعه قصور في إحدى الحواس المؤثرة في تعلم القراءة والكتابة¹}}.

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.

وبما أنّ موضوع تعيين المعوقين هو استثناء عن الأصل المقرر تشريعياً وهو لزوم توافر شرط اللياقة الصحية في المرشح، وهذا يفضي منطقياً إلى التجاوز عن بعض الشروط العامة للتعيين، ولا سيما وأنّ التعيين في هذه الفئات من المقتضى أن يقتصر على وظائف بعينها، وهي غالباً خدمية أو مساعدة ولا تتطلب تأهيلاً علمياً معيناً.

أما التأهيل العملي فقد حددت المادة الأولى من القانون رقم /34/ لعام 2004 في سورية، أن المقصود بالتأهيل هو مساعدة المعوق بهدف تمكينه من التوافق مع متطلبات بيئته الاجتماعية، وكذلك تنمية قدراته للاعتماد على نفسه من خلال الخدمات الاجتماعية والتربوية والصحية والنفسية والرياضية والترويجية وخدمات التدريب المهني والتشغيل.

في حين أنّ المادة الأولى من القرار رقم (74/م.و) تاريخ 2010/10/30 عدت التأهيل حاصلاً إذا خضع المعوقون لدورة تأهيلية، تمكنه من رفع مستوى قدرته لأداء عمل معين يتناسب وحالته في إحدى المعاهد المتخصصة بتأهيل المعوقين المعتمدة من قبل وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل.

ج- نسب الوظائف التي يشغلها المعوقون:

أوجب المشرّع الفرنسي في القانون الصادر في 10 يوليو عام 1987 حجز نسبة لا تقل عن 6% من وظائف الجهات العامة على الأقل للمعوقين وهي نسبة لم توضع موضع التنفيذ بمعرفة العديد من الوزارات.

كما حسم المشرع المصري بموجب المادة رقم /10/ من القانون رقم /39/ لسنة 1975 وتعديلاته، موضوع النسبة عندما حددها بـ 5% من مجموع عدد العاملين في كل وحدة من وحدات الجهاز الإداري للدولة، والهيئات العامة والقطاع العام.

بالمقابل يتضح أنّ المادة رقم 7/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50/ لعام 2004 وتعديلاته عالجت الموضوع بطريقة مختلفة عندما وضعت سقفاً للوظائف التي تشغل من قبل المعوقين المؤهلين بما لا يتجاوز 4% من الملاك العددي للجهة العامة¹.

ولكن لا بدّ في هذا المقام من آلية لتوضيح كيفية احتساب هذه النسبة من الملاك العددي الحقيقي النافذ للجهة العامة بحيث توقف أربع وظائف من كل مئة وظيفة لإشغالها من قبل المعوقين، أم يتم التعيين إضافة إلى الملاك الحقيقي للجهة العامة والمشرّع لم يوضح ذلك صراحةً، لذا جرى توضيح هذا الأمر في المادة رقم 4/ من القرار المنظم لتعيين المعوقين رقم (74م.و) حيث أجازت للجهة العامة تعيين ذوي الإعاقة المؤهلين المرشحين بما لا يتجاوز 4% من الوظائف الواردة في ملاكاتها.

ويمكن تأييد هذا الرأي لصوابيّته أساس ذلك أنّ المعوق وبحسب القرارات ذات الصلة ومنها رأي اللجنة المكلفة بتفسير نصوص القانون الأساسي للعاملين في الدولة² الذي أوضح أن تعيين المعوقين بصفة دائمة دون الاشتراك في المسابقات أو الاختبارات وإن التعيين بصفة دائمة بحسب أحكام القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50/ لعام 2004 وتعديلاته، إنما يكون على إحدى

1 - يجري توزيع طلبات المعوقين للتعيين لدى الجهات العامة فبمقتضى قرار وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل رقم 1291/ تاريخ 2008/8/21 في سورية فوّض السادة المحافظين بتوزيع هذه الطلبات على الجهات العامة العاملة في نطاق المحافظة.

2 - انظر الرأي رقم 8/م.و تاريخ 2006/1/29. مع التنويه إلى أنّ هذه اللجنة مشكلة منذ عام 1986 بقرار من رئيس مجلس الوزراء برئاسة وزير العمل وممثلين عن رئاسة مجلس الوزراء، وزارة العمل، وزارة المالية، اتحاد نقابات العمّال، مجلس الدولة وأضيف إليها لاحقاً ممثل عن الجهاز المركزي للرقابة المالية.

الوظائف الملحوظة في الملاك العددي للجهة العامة، على ما هو عليه صريح المادة الأولى من القانون المذكور.

وأخيراً يتضح مما تقدم أن المشرع المصري حدد نسبة ثابتة، في حين أن المشرع السوري حدد سقفاً لا يجوز تجاوزه لهذه النسبة، وبالتالي يمكن أن يقل تعيين المعوقين في الجهة العامة عن النسبة التي حددها المشرع، في حين أن المشرع الفرنسي أوجب تعيين حد أدنى من المعوقين، وهو ما يظهر مدى اهتمامه بهذه الفئة، ويفضل أن يحذو المشرع السوري في هذا الإطار باتجاه ما فعله كل من المشرع الفرنسي والمصري بصدد النسب المذكورة.

د - طبيعة الوظائف التي يشغلها المعوقون:

أوجب المشرع الفرنسي تعيين المعوقين في وظائف تتناسب ودرجة الإعاقة في الكادرات (A-C-D)، كما يجوز لهم التقدم لمسابقات الكادر A على أن يقتصر الاستثناء على التجاوز عن السن فقط¹.

في حين ألزم المشرع المصري وحدات الجهاز الإداري بالدولة والهيئات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها، بأن تخصص للمعوقين الحاصلين على شهادة التأهيل نسبة 5% من مجموع وظائف المستوى الثالث الخالية في تلك الجهات².

كما أوجب القانون الأساسي للعاملين في الدولة في سورية رقم 50/ لعام 2004 وتعديلاته، تشغيل المعوقين دونما تحديد للوظائف التي يجوز إشغالها من قبلهم، الأمر الذي يستفاد منه بإمكانية تشغيلهم في جميع الوظائف الواردة في الملاكات العددية للجهات العامة.

1 - Albert Legrand, La législation sur les emplois réservés, op cit p.13.

2 - انظر: المادة رقم 10/ من القانون رقم 39/ لسنة 1975.

وبالمقارنة، يستفاد أنّ المشرع السوري كان إيجابياً أكثر في معالجة هذه المسألة لأن المعوقين لا يقتصر تأهيلهم العلمي على فئة واحدة، وإنما يمكن للمعوقين أن يحملوا شهادات علمية متنوعة تخولهم شغل أي فئة من الفئات الوظيفية.

إلاّ أنه ومع التسليم بما تقدم من حيث المبدأ، فإنّ ثمة وظائف لا يجوز أن تكون محلاً لتعيين المعوقين، وخاصةً كوظائف الكادرات الخاصة مثال ذلك، القضاء والتدريس في الجامعة، وكذلك الوظائف القيادية التي تستلزم تأهيل خاص، لأنّ هذه الوظائف تتطلب المظهر اللائق من الناحية النظرية، وتتطلب استعداد بذل مجهود فكري، قد لا يتوفر عند المعوق بسبب ظروفه الصحية والنفسية، وإن التطبيق العملي يظهر غير ذلك، ويجب أن يبقى للسلطات التنفيذية تحديد الوظائف القابلة للإشغال من قبل المعوقين.

لاشكّ بأنّ حجز الوظائف لفئات معينة من المواطنين، إنما يشكل حافزاً وضمانة للإقدام على التضحية، إلاّ أنّه على التوازي فإنّ الدفاع عن الوطن يعني الدفاع عن الوجود، ولا يقابل بميزة معلومة مسبقاً، إلا أنّ هذا الأمر يظلّ خروجاً عن مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة، ولاسيما في ضوء محدودية فرص العمل وازدياد أعداد طالبيه، ولذلك يجب أن يستعمل في أضيق الحدود تأسيساً على أنّ: "الضرورة تقدّر بقدرها".

الفرع الثاني

نطاق الوظائف المحجوزة

قدّمنا أنّ نظام الوظائف المحجوزة إنما يعد نظاماً استثنائياً، لأنه يخرج قسماً من وظائف الجهات العامة من نطاق المسابقة التي تقوم على تكافؤ الفرص ومبدأ المساواة.

ويتقرّر عن ذلك قاعدة مفادها أن نظام حجز الوظائف، إنما هو نظام استثنائي، ويتعين تطبيقه في أضيق الحدود.

لذلك حرص المشرّع في الدول التي أخذت هذا النظام، على إيجاد التوازن ما بين حماية مصالح المستفيدين من هذا النظام بما يضمن توظيفهم، وبين مصلحة الوظيفة العامة، المتمثلة في ضرورة اختيار أفضل العناصر لشغل الوظائف العامة على نحو يكفل انتظام العمل الوظيفي وحسن سير المرافق العامة وذلك من خلال وضع العديد من الضمانات التي تحقق هذه الموازنة¹، وهذه الضمانات تتجسّد بما يلي:

أولاً- الضمانات المقررة لصالح الوظيفة العامة.

ثانياً- الضمانات المقررة لصالح المستفيدين من الوظائف المحجوزة.

أولاً- الضمانات المقررة لصالح الوظيفة العامة:

تتحقق الضمانات المقررة لصالح الوظيفة العامة من خلال الأمور الآتية:

1- التحديد الدقيق للوظائف المحجوزة:

تتحقق هذه الصورة من الضمانات في تضيق نطاق تطبيق النظام

الاستثنائي من خلال تحديد الوظائف المحجوزة التي يمكن أن يستفيد منها

1 - د. محمود حبيب أبو السعود، القانون الإداري، مرجع سابق، ص154.

المشمولون بهذا النظام، من ذلك ما تشترطه قوانين الوظيفة العامة عادةً من أن يكون المشمول بالاستثناء قد أصيب بعجز جزئي أثناء الحرب وليس مجرد اشتراكه في أحد الحروب¹.

2- قصر نظام الوظائف المحجوزة على الوظائف محدودة المسؤولية:

يرى بعض الفقه أن 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 فني خاص (كالكتبة وعمال الهاتف وعمال المراقبة ... الخ)²، أو إلى مستوى عالٍ من الكفايات الجسمانية³.

أما الوظائف العليا فإنها تخرج عادة من نطاق الوظائف المحجوزة، لأنه يجب أن تراعى أيضاً مصلحة المرفق العام، الذي يجب أن يسير في أفضل ظروف ممكنة⁴، ولكن إذا كانت ظروف هؤلاء الأشخاص الصحية والنفسية لا تحول دون شغل الوظائف العليا، فلا تثريب على الإدارة في ذلك، بشرط أن يتم ذلك بدقة متناهية بحيث تقوم الإدارة بالتوفيق ما بين حالة الأشخاص المستفيدين من حجز الوظائف في هذه الحالة، وبين متطلبات الوظائف⁵.

1 - د. محمد السيد الدماصي، تولية الوظائف العامة، مرجع سابق، ص283.

2 - د. نبيلة عبد الحليم كامل، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص132.

3 - د. محمود حلمي ، نظام العاملين المدنيين بالجهاز الإداري والقطاع العام، مرجع سابق، ص64.

4 - د. سليمان الطماوي، طرق اختيار الموظفين، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الثالث، 1965، ص211.

5 - د. أشرف محمد انس جعفر، التنظيم الدستوري للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص179.

وترجع الحكمة من سياسة التضييق هذه، إلى أنّ الوظائف ذات المستويات الدنيا تتطلب بطبيعتها مواصفات تقل من حيث مستوى صعوبتها عما هو مقرر للوظائف العليا¹، كما أنّها لا تفرض على شاغلها قدراً كبيراً من المسؤوليات والواجبات، 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، طالما أن قدراتهم الصحية مع الإعاقة لا تمنعهم من القيام بواجبات الوظيفة².

3- الالتزام بتدريب أصحاب المصلحة في حيز الوظائف:

وإن كان نظام حيز الوظائف نظاماً استثنائياً اقتضته مبررات إنسانية فرضت التغاضي عن بعض جوانب الصلاحية الوظيفية في عنصر من عناصرها³، إلّا أنّ ذلك يقتضي بالمقابل ضرورة تأهيل الشخص المعوق لكي يصبح صالحاً لممارسة أعباء الوظيفة، فضلاً عن تأهيله إلى الارتقاء إلى وظيفة أعلى⁴، وهو ما يتحقق عملياً من خلال تنظيم دورات تدريبية جادة للمستفيدين من هذا النظام، لكي يصبحوا على مستوى مقبول ولائق من الكفاءة بما يحقق مصلحة العمل الوظيفي⁵.

1 - د. محمد السيد الدماصي، تولية الوظائف العامة، مرجع سابق، ص 285.

2 - د. محمود أبو السعود حبيب، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 157.

3 - د. محمد السيد الدماصي، تولية الوظائف العامة، مرجع سابق، ص 286.

4 - د. أشرف محمد انس جعفر، التنظيم الدستوري للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 179.

5 - د. محمود أبو السعود حبيب، القانون الإداري، المرجع ذاته، ص 158.

ثانياً - الضمانات المقررة لصالح المستفيدين من الوظائف المحجوزة :

تتحقق الضمانات المقررة لصالح المستفيدين من الوظائف المحجوزة من خلال مراعاة الأسس الآتية:

1- تحديد نظام الوظائف المحجوزة: يجب أن يرد في نصوص قانونية صريحة تتضمن مجالاته، وشروط الإفادة منه، والنص على عدم مشروعية مخالفة أحكامه¹.

وهذا الأمر التزم به المشرع المصري حيث نصّ على مبدأ حجز الوظائف في المادة رقم 15/ من الدستور المصري² والتي تقضي بأن: {{ للمحاربين القدماء والمصابين في الحرب أو بسببها ولزوجات الشهداء وأبنائهم الأولوية في فرص العمل وفقاً للقانون}}³، ثم عهدت المادة رقم (19) من القانون رقم 47/ لعام 1978 إلى رئيس مجلس الوزراء بمهمة تحديد الوظائف التي تحجز للمصابين في العمليات الحربية، الذين تسمح حالتهم الصحية بالقيام بأعمالها⁴.

2- ترتيب المستفيدين من نظام الوظائف المحجوزة في قوائم في حالة التزام بينهم.

إذا تزامم المستفيدون من الوظائف المحجوزة، فإنه يجب على الإدارة أن تتبع وسيلة موضوعية لترتيبهم، كأن تضع بعض الشروط، وتقوم بترتيبهم وفقاً لهذه الشروط.

1 - د. محمد السيد الدماصي، تولية الوظائف العامة، المرجع ذاته، ص287.

2 - انظر المادة رقم16/ من الدستور المصري الحالي التي عالجت الموضوع ذاته.

3 - د. محسن العبودي، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص79.

4 - د. أنور أحمد رسلان، نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، مرجع سابق، ص137.

ويترتب على ذلك التزام الإدارة بالتعيين بحسب ترتيب الاسماء الواردة في الكشف، وفقاً للضوابط التي وضعتها في هذا الصدد ، ولا يجوز لها أن تتخطى الشخص دون سبب معقول¹. ومن المقرر أنه يجوز لكل من استوفى شروط التعيين ولم يدرج اسمه في قرار التعيين، أو تم إدراجه في غير ترتيبه، أو استبعدت الإدارة اسمه أن يطعن في ذلك².

3- أن يعهد إلى هيئة مركزية بمهمة تنفيذ أحكام نظام الوظائف المحجوزة على أن تروّد بكامل الصلاحيات والاختصاصات التي تمكنها من إيجاد الحلول لما قد يعترض تطبيق هذا النظام من عقبات³.

وأخيراً 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.

ولذلك نعتقد بضرورة أن يقتصر تطبيقه ونطاقه على الوظائف الدنيا في السلم الوظيفي، وغير الأساسية، على أن يؤخذ في الحسبان حالة إذا ما أثبت المعين كفاءة علمية ومهارة عملية تؤهله للارتقاء في السلم الوظيفي، فإن ذلك لا يمنع من تعيينه أو ترقّيته إلى تلك الوظائف.

وهكذا وبعد أن فرغنا من البحث بمسألة النطاق الشخصي للمسابقة من خلال تحديد المشمولين وغير المشمولين بها، سننهى البحث بماهية المسابقة من خلال البحث بموضوع إشغال وظائف الكادرات الخاصة في المبحث الثالث والأخير من هذا الفصل.

-
- 1 - د. أشرف محمد انس جعفر، التنظيم الدستوري للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص180.
 - 2 - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1997، ص117.
 - 3 - د. محمود أبو السعود حبيب، القانون الإداري، مرجع سابق، ص160.

المبحث الثالث

إشغال وظائف الكادرات الخاصة

تتوزع الوظائف العامة إلى أنواع وفئات ودرجات، أساس ذلك هو طبيعة الوظائف التي تستمد من مهامها وموقعها في المرفق العام ذاته، وأهميتها بالنسبة للمجتمع.

وهذا التمايز أو التوزيع يفترض من حيث المبدأ تباين أساليب إشغال هذه الوظائف تبعاً لأهميتها وطبيعتها، فما يصح إشغاله بأسلوب المسابقة من وظائف قد لا يتحقق بذات السوية المطلوبة في حال اتباعه على وظائف أخرى، ولذلك أوجد المشرع طرق أخرى لاستقطاب بعض الكفاءات لتعيينها في بعض الوظائف التي تنتم بخصوصية معينة كالتي تدريس في الجامعات، أو الوظائف القضائية أو العسكرية أو الوظائف الفنية في الجهات الرقابية.

ومن هذا المنطلق اتبع المشرع طرق أخرى لا تفرط بالمسابقة كأسلوب رئيس مع إضافة إليها أو تعديل فيها، مما يشكل أحياناً ما يسمى بنصف المسابقة أو التأهيل المسبق، كما في حالة الانتقاء عن طريق المقابلة الشخصية، مع التأكد من وثائق تشير إلى توافر الخبرة المطلوبة للوظيفة _ محلّ الإشغال _ وهذا ما سنبحثه وفق التفصيل الآتي:

المطلب الأول: تعيين العاملين العلميين في الجامعات.

المطلب الثاني: إشغال الوظائف القضائية.

المطلب الأول

تعيين العاملين العلميين في الجامعات

يجري تعيين العاملين العلميين في الجامعات السورية¹ وفقاً لأحكام قانون تنظيم الجامعات السورية، رقم 6/ لعام 2006 إما من داخل الجامعة أو من خارج الجامعة، وكذلك الأمر بالنسبة للتعيين في الجامعات المصرية بموجب القانون رقم 49/ لسنة 1972 وتعديلاته. وهو ما سوف نبثه وفق التفصيل الآتي:

الفرع الأول: التعيين من داخل الجامعة.

الفرع الثاني: التعيين من خارج الجامعة.

الفرع الأول

التعيين من داخل الجامعة

يجري تعيين أعضاء الهيئة التدريسية من داخل الجامعة إما عن طريق تعيين أعضاء الهيئة التدريسية كمعيدين، أو عن طريق ترقية أعضاء الهيئة التدريسية أنفسهم من درجة مدرس إلى درجة أستاذ مساعد، أو من درجة أستاذ مساعد إلى درجة أستاذ. كما يجري تعيين أعضاء الهيئة الفنية من داخل، وخارج الجامعة.

وهو ما سنبحثه وفق التفصيل الآتي:

1- يقصد بالعاملين العلميين في الجامعات السورية سناً لأحكام المادة رقم 65/ من قانون تنظيم الجامعات السوري رقم 6/ لعام 2006 أعضاء الهيئة التدريسية وأعضاء هيئة التدريس العرب والأجانب وأعضاء الهيئة الفنية والمعيدين.

أولاً- تعيين المعيدين.

ثانياً- التعيين في وظيفة أستاذ أو أستاذ مساعد.

ثالثاً- تعيين أعضاء الهيئة الفنية.

أولاً- تعيين المعيدين:

يجري تعيين المعيدين في مصر بموجب المادة رقم/136/ من قانون تنظيم الجامعات المصري رقم /49/ لعام 1972 وتعديلاته، يكون بطريقتين، إما بناءً على إعلان عن الوظائف الشاغرة وفي حدود شروط نصت عليها المادة المذكورة، تتلخص في تقدير الإجازة الجامعية الأولى، وكذلك تقدير مادة التخصص، ويفضّل من حصل على معدل جيد جداً ثم جيد ما لم يوجد. وإما أن يعين المعيدون أيضاً عن طريق التكليف من الخريجين الحاصلين على تقدير جيد جداً على الأقل.

وفي مجال التطبيق الدقيق للنص المتقدم، أفتى مجلس الدولة المصري بأنه لا يسوغ للجامعة حصر الإعلان بخريجي كلية معينة أو سنة محددة، ولو كانوا من الأوائل، لأن في ذلك إخلال بمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص¹. وفي سورية يجري تعيين المعيدين في الجامعات السورية وفقاً لأحكام الفصل الخامس من قانون تنظيم الجامعات السورية رقم /6/ لعام 2006 وذلك بهدف إعدادهم علمياً وعملياً وفنياً، ليكونوا لاحقاً أعضاء في الهيئة التدريسية².

1 - راجع الفتوى رقم /437/ في 2003/6/22، ملف رقم 1023/3/86 مذكورة لدى، ماهر أبو العينين، العاملون المدنيون بالدولة في قضاء وإفتاء مجلس الدولة في خمسين عاماً، مرجع سابق، ص/79.

2 - تجري الجامعات في سورية إعلانات لتعيين معيدين وتحدد في هذه الإعلانات الشروط والأوراق المطلوبة ومن الامثلة على ذلك إعلان جامعة تشرين رقم (2013/ص.ش.أ) تاريخ

ويشترط في التعيين لوظيفة معيد أن يكون المرشح حاصلاً على درجة الإجازة على الأقل من الجامعات السورية أو ما يعادلها، حيث يتم انتقاؤه بعد ذلك وفقاً للقواعد التي يضعها مجلس التعليم العالي¹، والتي يتم ذكرها في الإعلان² عند طلب تعيين المعيد في الجامعات السورية.

وبعد تعيين المعيد وفقاً للقواعد والشروط السابقة، فإنه يجب على الجامعة إيفاده خلال ثلاث سنوات من تاريخ تعيينه للحصول على المؤهل العلمي الذي يحدده مجلس الجامعة، ويعامل المعيد خلال مدة إيفاده معاملة الموفد وفق أحكام قانون البعثات العلمية السورية. ويلاحظ أن المشرع لم يعالج مسألة تراخي الإدارة عن إيفاد المعيد.

ويلاحظ هنا، أن هذا النوع من التعيين، إنما يشكل إلى حد ما نوعاً من أنواع التأهيل الفني المسبق، بهدف إشغال الوظائف العامة وفقاً لمتطلباتها العلمية لأن عدم حصول الموفد على المؤهل العلمي بعد إيفاده أو استتكاؤه عن الإيفاد،

2010/4/11 المتضمن عن حاجة الجامعة المذكورة لتعيين معيد تمهيداً لإيفادهم للحصول على المؤهل العلمي المطلوب للتعيين في عضوية الهيئة التدريسية.

1 - حددت المادة رقم/11/ من قرار مجلس التعليم العالي في سورية رقم /2/ تاريخ 2007/9/16 وتعديلاته، قواعد التعيين في وظيفة معيد والتي منها، التقدم إلى الإعلان، والسن، وإجراء المقابلة.... .

2 - أجاز المرسوم التشريعي رقم /52/ تاريخ 2007/9/10 تعيين الخريج الأول من السوريين ومن في حكمهم من كلية أو قسم أو تخصص يمنح درجة الإجازة في نظام التعليم العام معيداً في الكلية التي تخرج منها دون إعلان أو مسابقة، وقد صدر قرار مجلس التعليم العالي رقم 22/ تاريخ 2008/10/21 وحدد قواعد الأهلية المطلوبة لتعيين الخريج الأول معيداً.

أي عدم إجراء التأهيل المسبق يفضي إلى إنهاء خدمته¹، ويلاحظ أنّ تعيين المعيد في هذه الحالة إنما هو تعيين مؤقت، ويتوقف تعيين المعيد بشكل نهائي على إيفاده وحصوله على المؤهل العلمي اللازم لشغل وظيفة عضو الهيئة التدريسية. وبموجب الفقرة (ج) من المادة /68/ من قانون تنظيم الجامعات رقم 6 لعام 2006 يعيّن الموفدون لصالح الجامعة للحصول على المؤهل العلمي الصالح للتعيين في وظيفة مدرّس دون إعلان².

ثانياً - التعيين في وظيفة أستاذ أو أستاذ مساعد:

أجاز المشرّع في مصر التعيين في وظيفة أستاذ أو أستاذ مساعد من داخل الجامعة، من شاغلي وظيفة مدرّس أو أستاذ مساعد ضمن اشتراطات معيّنة تتعلق بمضي مدة لا تقل عن خمس سنوات في الوظيفة، وإجراء بحوث مبتكرة ونشرها والتزامه في عمله ومسلكه³.

1 - انظر المادة رقم/137/ من قانون تنظيم الجامعات رقم /6/ لعام 2006. بينما كان قانون تنظيم الجامعات رقم /1/ لعام 1975، يكفي بنقل الموفد الذي لم يحصل على الشهادة أو لم يلتحق بالإيفاد خلال ثلاث سنوات من تعيينه، إلى وظيفة أخرى.

2 - هناك شروط متممة للشروط القانونية الواردة في قانون تنظيم الجامعات لتعيين المعيد مدرّساً ومن هذه الشروط ما حدده قرار مجلس التعليم العالي في سورية رقم /2/ تاريخ 2007/9/16 وتعديلاته المتضمن التعليمات التنفيذية لتعيين أعضاء الهيئة التعليمية في الجامعات والتي تتلخص بأن يقوم المرشح بإلقاء محاضرة أمام لجنة يؤلفها عميد الكلية وأن يجيد التعامل مع الحاسب بالحصول على شهادة ICDL وأن يكون الإنتاج العلمي له وفق رأي أكثرية المحكمين مؤهلاً للتعيين في الوظيفة.

3 - انظر المادتين رقم /69/ و رقم/70/ من قانون تنظيم الجامعات المصري رقم /47/ لسنة 1972.

وبالمقابل فقد أخذ المشرع السوري في قانون تنظيم الجامعات السوري رقم 6/ لعام 2006 بأسلوب إشغال الوظائف العامة بالترقية من داخل الجامعة عندما أجاز تعيين أعضاء الهيئة التدريسية المدرسين أو الأساتذة المساعدين في الجامعات السورية في وظيفة أستاذ أو أستاذ مساعد من داخل الجامعة، وهو ما يشكل في الحقيقة ترقية أكثر منه تعييناً.

ويلاحظ مما تقدم أن هذا التعيين يشكل ترقية إلى الوظيفة الأعلى، إلا أنها ليست وجوبية، وتعتمد على اشتراط التأهيل العلمي والمسلكي والزمني، إضافة إلى أنّ هناك طرقاً أخرى لإشغال وظائف التدريس في الجامعات عن طريق التبادل كالنقل من جامعة إلى أخرى¹.

ثالثاً - تعيين أعضاء الهيئة الفنية:

يقصد بأعضاء الهيئة الفنية، مديرو الأعمال والمشرفون على الأعمال والقائمون بالأعمال والقائمون بالأعمال معاونون²، وسنبحث في كيفية تعيين أعضاء الهيئة الفنية وفق الآتي:

1- تعيين القائم بالأعمال معاون:

يجري تعيين القائم بالأعمال طبقاً لأحكام المادة رقم/119/ من قانون تنظيم الجامعات رقم (6) لعام 2006 والمادة /123/ منه، إما

1 - انظر المادتين رقم /72/ و رقم/81/ من قانون تنظيم الجامعات المصري رقم /49/ لسنة 1972 وتعديلاته، وكذلك المادة رقم/79/ من قانون تنظيم الجامعات السوري رقم /6/ لعام 2006.

2 - راجع المادة رقم /116/ من قانون تنظيم الجامعات السوري رقم (6) لعام 2006.

بمسابقة¹ تجري وفق أحكام القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50 لعام 2004، وإما تعييناً من المهندسين المفرزين للتدريس في الجامعة، أو نقلاً من الجهات العامة.

2- تعيين القائم بالأعمال :

يجري تعيين القائم بالأعمال طبقاً لأحكام المادة رقم 120/ من قانون تنظيم الجامعات رقم (6) لعام 2006 والمادة رقم 123/ منه، إما بمسابقة تجري وفق أحكام القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (50) لعام 2004، أو نقلاً من الجهات العامة.

3- تعيين المشرف على الأعمال :

يجري تعيين المشرف على الأعمال طبقاً لأحكام المادة رقم 121/ من قانون تنظيم الجامعات رقم (6) لعام 2006 بالترقية، على أن يكون قد شغل المرشح وظيفة قائم بالأعمال مدة ست سنوات وحصل على مؤهل خلال عمله تدريبي أو مهني أو تقني يفيد في تحسين اختصاصه، كما يجوز تعيينه نقلاً من الجهات العامة إلى الجامعة.

4- تعيين مديري الأعمال:

يجري تعيين مديري الأعمال طبقاً لأحكام المادة رقم 122/ من قانون تنظيم الجامعات رقم (6) لعام 2006 بالترقية، على أن يكون قد شغل المرشح وظيفة مشرف على الأعمال مدة ست سنوات وحصل على مؤهل خلال عمله تدريبي أو مهني أو تقني يفيد في تحسين اختصاصه،

1 - مثال ذلك إعلان جامعة الفرات عن رغبتها بإجراء مسابقة لتعيين عدد من أعضاء الهيئة الفنية بوظيفة قائم بالأعمال وذلك بالإعلان رقم (2119/ ف) تاريخ 2010/12/9.

أو نقلاً من الجهات العامة، ويشترط في المنقول أن يكون حائزاً درجة الماجستير أو ما يعادلها.

أخيراً يمكن القول أنّ التعيين هو تعيين يعتمد على الترقّيات الداخلية، لأن شروط هذا التعيين تستدعي قضاء فترة زمنية معينة في الوظيفة الأدنى، ويمكن القول بأنّ هذا الأسلوب من إشغال الوظائف هو أسلوب مقبول لأنّ هذا الوظائف تعتمد على الخبرة السابقة، وهو أمر قد لا يتوفّر في حال إشغالها من الخارج.

الفرع الثاني

التعيين من خارج الجامعة

يعين أعضاء الهيئة التدريسية من خارج الجامعة عن طريق الإعلان عن تعيين أعضاء الهيئة التدريسية في وظيفة مدرس أو وظيفة أستاذ مساعد أو وظيفة أستاذ.

حيث يجري التعيين في مصر في الأصل في وظائف المدرسين الشاغرة ويكون التعيين دون إعلان، ومن المدرسين المساعدين¹ أو المعيّدين في ذات الكلية وإذا لم يوجد من هؤلاء من يشغلها، فيجري الإعلان عنها² بهدف إشغالها من الخارج.

1 - نصّت المادة رقم/140/ من قانون تنظيم الجامعات المصري على ما يلي: {{ يتم التعيين في وظائف المدرسين المساعدين الشاغرة دون إعلان من بين المعيّدين وإذا لم يوجد من هؤلاء فيجري الإعلان عنها }}.

2 - انظر المادة رقم/68/ من قانون تنظيم الجامعات المصري رقم /47/ لسنة 1972.

في حين يجري التعيين في سورية في الوظائف السابقة سنداً لأحكام المادة رقم /68/ من قانون تنظيم الجامعات السورية رقم /6/ لعام 2006، بالاستناد إلى إعلان يصدر عن وزير التعليم العالي.

ويتضمن الإعلان للتعيين في وظيفة مدرس بشكل عام الوثائق المطلوبة للاشتراك فيه، ولاسيما توافر شروط التوظيف العامة، والشهادات العلمية، وسيرة ذاتية وعلمية وأكاديمية. والأشخاص الذين يحق لهم الاشتراك في التعيين، وعمر المرشح ومعدل الشهادات، وإتقان استخدام الحاسب واللغة العربية وإجادة اللغة الإنكليزية.

أما التعيين في وظيفة أستاذ مساعد من خارج الجامعة، فيشترط للتعيين فيها إضافة للشروط السابقة سنداً لأحكام المادة رقم /71/ من قانون تنظيم الجامعات السورية رقم /6/ لعام 2006، أن يكون قد مضى على حصول المرشح على شهادة الدكتوراه ست سنوات على الأقل، مارس خلالها في كلية أو مؤسسة علمية أو بحثية أعمالاً مماثلة للأعمال التي يقوم بها عضو الهيئة التدريسية، وأن يكون قد مضى على نيّله الإجازة التي أهّلته للحصول على المؤهل العلمي عشر سنوات على الأقل، وأن يكون قد نشر بحثاً علمية أصيلة في اختصاصه، وأن يكون قد قام بالتأليف والترجمة في اختصاصه وأن يكون أهلاً للتدريس.

أما التعيين في وظيفة أستاذ من خارج الجامعة، فيشترط للتعيين فيها إضافة للشروط المطلوبة للتعيين في وظيفة مدرس سنداً لأحكام المادة رقم /74/ من قانون تنظيم الجامعات رقم /6/ لعام 2006 ذات شروط التعيين في وظيفة أستاذ مساعد، باستثناء أن يكون قد مضى على حصوله على المؤهل العلمي المطلوب في عضوية الهيئة التدريسية مدة إحدى عشرة سنة على الأقل، وأن يكون قد مضى على نيّله الإجازة التي أهّلته للحصول على المؤهل العلمي خمس عشرة

سنة على الأقل، ويلاحظ أنّ شرط انقضاء مدة بين الشهادة الدنيا والمؤهل المطلوب لشغل الوظيفة يعدّ شرطاً أساسياً.

بالإضافة إلى الشروط التي حددها قانون تنظيم الجامعات لتعيين أعضاء الهيئة التدريسية هناك شروط أخرى متممة يضعها مجلس التعليم العالي¹، وتختص المجالس الجامعية بتحديد صلاحية مدى توافق مؤهلات المرشح واختصاصه الدقيق مع شروط الإعلان والاختصاص المحدد، وذلك شريطة معادلة شهادة المرشح بالمؤهل العلمي المطلوب في مجلس التعليم العالي.

علماً أن المجالس الجامعية هي وحدها صاحبة الصلاحية في الموافقة على تعيين أو رفض المقبولين.

حيث يجري انتقاء المرشحين الذين سوف تعرض طلباتهم على المجالس الجامعية المختصة بعد خضوعهم لفحص مقابلة في الجامعة، وذلك أمام لجنة برئاسة رئيس الجامعة وعضوية نائب رئيس الجامعة للشؤون العلمية وعميد الكلية المختص ورئيس القسم.

بناءً على ما تقدم، فإنه يمكن القول إنّ تعيين أعضاء الهيئة التدريسية يلتقي مع المسابقة من حيث المبدأ لأنّ كليهما يجري عن طريق إعلان، إلا أنه يختلف من حيث طريقة تحديد الناجحين في هذا الإعلان، حيث يتطلب الإعلان بحده الأدنى توافر شروط معينة لجميع المتقدمين، ولكن يجري الانتقاء وتحديد الناجحين من قبل المجالس الجامعية واللجنة المشار إليها، دون أن يجري لهم

1 - انظر قرار مجلس التعليم العالي في سورية رقم 2/ تاريخ 2007/9/16 وتعديلاته المتضمن التعليمات التنفيذية لتعيين أعضاء الهيئة التعليمية في الجامعات والتي تتلخص بأن يقوم المرشح بإلقاء محاضرة أمام لجنة يؤلفها عميد الكلية وأن يجيد التعامل مع الحاسب بالحصول على شهادة ICDL وأن يكون الإنتاج العلمي له وفق رأي أكثرية المحكمين مؤهلاً للتعيين في الوظيفة.

فحص تحريري، وإن كان هناك مقابلة شخصية. وبالنتيجة فإن الموافقة على التعيين أو الرفض يبني في جزء منه على التقديرات الشخصية لهذه اللجنة، الأمر الذي قد يحول دون تطبيق القواعد الموضوعية في التعيين، هذا من جهة أولى، ومن جهة ثانية، فإن الإعلانات غالباً ما تستبعد فئات معينة من الاشتراك رغم توافر المؤهل العلمي لديها والشروط الأخرى للتعين، مثال ذلك الموفدين وفقاً لقانون البعثات العلمية، الأمر الذي يخل بمبدأ تكافؤ الفرص كمبدأ أصيل في إشغال الوظائف العامة ويبقى محل نظر مهما كانت المبررات.

وبالمقابل نرى أن قانون تنظيم الجامعات المصري رقم /49/ لعام 1972 وتعديلاته، أجاز التعيين استثناءً في وظيفة أستاذ مساعد وأستاذ من خارج الجامعات شريطة حيازته للمؤهل العلمي المطلوب، وتوافر الكفاءة المطلوبة للتدريس وإجراء بحوث مبتكرة أيضاً ونشرها¹.

ومع التسليم بصحة اشتراط توافر شروط معينة في التعيين لأعضاء الهيئة التدريسية، ومع أن الإعلان يتضمن دائماً الإشارة إلى شرط اختيار الأفضل من المتقدمين، إلا أنه يمكن القول إن الشروط الواردة في الإعلان وطريقة الاختيار المحددة فيه لا تضمن عملياً اختيار الأفضل من قبل اللجنة المختصة والمجالس الجامعية المعنية، لأن المقابلة قد تقوم عملياً على معايير تتسم بالمعايير الشخصية دون العلمية أحياناً.

ولذلك يمكن القول بضرورة اشتراط معايير موضوعية للمفاضلة بين المرشحين لشغل وظائف أعضاء الهيئة التدريسية من خارج الجامعة، وذلك مثلاً لجهة المفاضلة بين المرشحين على أساس المعدل في الإجازة ودرجة الماجستير

1 - انظر المادتين أرقام /69/ و/70/ من قانون تنظيم الجامعات المصري رقم /49/ لسنة 1972 وتعديلاته.

والدكتوراه والأبحاث العلمية المحكمة المقدمة من قبل المرشحين، وإرسال الانتاج العلمي للمرشح خارج البلاد لتحكيمه، وإجراء الامتحانات اللازمة، والتي تكفل التحقق من إمام المرشح بالمبادئ الأساسية للفرع الذي سيعين فيه بالحد الأدنى.

المطلب الثاني

إشغال الوظائف القضائية

تستدعي أهمية استقلال القضاء، وجلال الوظيفة القضائية وخطرها العناية الشديدة بأسلوب اختيار رجل القضاء ونظام تعيينه، سواء كان ذلك التعيين في أدنى درجات السلك القضائي أم كان في الوظائف القضائية التي تعلو ذلك¹. ويعدّ العمل القضائي أو الوظيفة القضائية أهم ما يميّز فكرة القضاء بوصفه يمثل جانب الحماية للنظام القانوني في الدول تطبيقاً لمبدأ سيادة القانون لأنّه أساس الحكم في الدولة²، وتشكل قواعد اختيار القضاة ورفع كفاءتهم المهنية وتوفير الحياة الكريمة لهم، وإحاطتهم بضمانة عدم القابلية للعزل، أهم الضمانات التي تحقق حيادية ونزاهة وتجرد القاضي³.

-
- 1 - عثمان حسين، نظام شغل الوظائف القضائية، بحث منشور في المجلة الجنائية القومية، المجلد الثامن والثلاثون، الأعداد الأول والثاني والثالث، مارس/يوليو/نوفمبر، 1995، ص351.
 - 2 - د. محمد واصل، أصول المحاكمات المدنية، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق، جامعة دمشق، 2011، الجزء الأول، ص57.
 - 3 - د. عبد الناصر علي عثمان حسين، استقلال القضاء الإداري، مرجع سابق، ص270.

وقد أجمع المسلمون على خطورة منصب القضاء حيث اختلفت مواقف من دعي لتولي هذا المنصب، بين من امتنع، ومن قبل ومن عدّه شرفاً، وبين من قبل تولى هذه الوظيفة بشروط معينة¹.

وتأخذ بعض الدول بنظام القضاء الموحد، وبعضها الآخر بنظام القضاء المزدوج، منها فرنسا ومصر وسورية. وقد نظّم المشرّع في هذه الدول الأمور المتعلقة بكل قضاء بتشريعات خاصة به، حيث نظّم المشرّع السوري على سبيل المثال أمور القضاء العادي بقانون السلطة القضائية رقم 98/ لعام 1961، وأمور القضاء الإداري بقانون مجلس الدولة رقم 55/ لعام 1959، الأمر الذي أوجد فعلياً نوعاً من الاختلاف في قواعد الإشغال للوظائف الفنية في القضاء العادي، عنها في وظائف القضاء الإداري كذلك الأمر في مصر. وإن كنا سنرى أنّه ثمة تماثل تقريباً في بعض تلك القواعد. وهو ما نبحثه وفق التفصيل الآتي:

الفرع الأول: إشغال الوظائف الفنية في مجلس الدولة.

الفرع الثاني: إشغال الوظائف الفنية في القضاء العادي.

الفرع الأول

إشغال الوظائف الفنية في مجلس الدولة

توجد عدة طرق لإشغال الوظائف القضائية في مجلس الدولة في كل من فرنسا ومصر وسورية، وهو ما سنبحثه وفق الآتي:

أولاً - في فرنسا.

ثانياً: في مصر.

1 - د. حسين نصّار، صفحات من القضاء الإسلامي، مطابع المنار العربي، القاهرة، 1992، ص150.

ثالثاً: في سورية.

أولاً - في فرنسا:

يجري تعيين القضاة الإداريين في فرنسا بإحدى الطرق الآتية:

أ- الطريقة الأولى: هي التعيين بطريقة المسابقة حيث كانت هذه الطريقة متبعة في فرنسا بالنسبة لتعيين المندوبين لمجلس الدولة الفرنسي قبل إنشاء المدرسة الوطنية للإدارة¹، وذلك بموجب الأمر الصادر في 9/ أكتوبر 1945 حيث كان

¹ - تعددت التشريعات التي نظمت المدرسة الوطنية للإدارة في فرنسا منذ إنشائها وهي سلسلة تسلسلاً تاريخياً كالتالي:

- 1- L'Ordonnance No. 45-2283 du 9 October 1945.
- 2- Le Décret du 13 Décembre 1958, in actualité juridique, 1958, P.1
- 3- Maler, "LES Fonctionnaires de l'Etat" ouvrage préparé par juridique, 1966, p. 67.
- 4- Le Décret No. 71-787 du 21 Septembre 1971, in Journal-officiel No. 171-46.
- 5- L'Arrête du 22 Septembre 1971, in Journal-officiel No. 171-154.
- 6- Le Décret No. 72-555 du 30 Juin 1972, Relatif à l'emploi des fonctionnaires des corps recrutés par la voie de L'E.N.A. et des administrateurs des postes et télécommunications.
- 7- Le Décret No. 73-504 du 29 Mai 1973 Modifiant le Décret No. 71-787 du 21 Septembre 1971.
- 8- En Fin, Le Règlement intérieur d'actylographie par L'E.N.A. Récemment.

يتم تعيين المندوبين عن طريق مسابقة خاصة. كما يمكن حالياً إجراء التعيين بطريقة المسابقة بالمحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية الاستئنافية¹.

ب- الطريقة الثانية: تتم عن طريق الإعداد الفني المسبق، وتطبق هذه الطريقة بالنسبة لتعيين المندوبين من الدرجة الثانية (مندوب مساعد) بمجلس الدولة، ومستشاري الدرجة الثانية بالمحاكم الإدارية²، وكذلك مستشاري الدرجة الثانية بالمحاكم الإدارية الاستئنافية، ويتم انتقاؤهم من خريجي المدرسة الوطنية للإدارة³.

ج- الطريقة الثالثة: تتم بالتعيين من بين الحاصلين على مؤهل قانوني معيّن أو من بين فئات معينة، وقد أخذ المشرع الفرنسي بهذه الطريقة للتعيين في عدة وظائف كما هو الحال بالنسبة لتعيين أعضاء ورؤساء المحاكم الإدارية الاستئنافية، ورؤساء هذه المحاكم يتم اختيارهم من مستشاري مجلس الدولة، أما أعضاء المحاكم الإدارية الاستئنافية فيتم اختيارهم، إما من أعضاء المحاكم الإدارية أو من قضاة المحاكم العادية، أو الموظفون المدنيون أو العسكريون الذي يشغلون وظائف من الطائفة (A)، أو وظائف نظيرة لها أو المحامون بمجلس الدولة ومحكمة النقض ممن أمضوا عشر سنوات في ممارسة المهنة، كما يتم الأخذ بهذا الأسلوب جزئياً بالنسبة لتعيين أعضاء المحاكم الإدارية، إذ من الممكن تعيينهم من بين أعضاء القضاء العادي أو أساتذة الجامعات، أو من موظفي الدولة أو الأقاليم

1 - أنشأ المشرع الفرنسي المحاكم الاستئنافية بهدف تحقيق سرعة الفصل في المنازعات الإدارية المطروحة على القضاء الإداري وحسمها بأحكام نهائية سواءً لطعون القضاء الكامل أو بالنسبة لطعون مجاوزة السلطة على حد سواء. انظر :

Drago(R), Les cours administrative d'appel ,R.F.D.A, 1988, P196-206.

2 - د. عبد المنعم إبراهيم محفوظ، المدرسة الوطنية للإدارة في فرنسا ومكنة إنشائها في مصر، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية ، العدد الثاني، 1976، ص153.

3- Jean Rivero, Droit administratif, Précis Dalloz, 1970, P.178 ets.

الذين يتمتعون بأقدمية معينة، أو من الموظفين التابعين لإحدى تشكيلات الوظيفة العامة ممن تخرجوا سابقاً من المدرسة الوطنية للإدارة¹.

ثانياً - في مصر:

يجري التعيين في مصر وفقاً للمعتاد في مجال التعيين بالوظائف القضائية إذ بموجب أحكام المادة رقم/74/ من قانون مجلس الدولة المصري رقم /47/ لعام 1972 وتعديلاته. تعتمد الترقية كأسلوب أساسي في التعيين في الوظائف القضائية في مجلس الدولة، كما يجيز المشرع أيضاً التعيين من الخارج في حدود ربع الوظائف الخالية في كل سنة مالية.

ويكون التعيين من الخارج لفئات محددة وهي قضاة الحكم وأعضاء الهيئة التدريسية بكلية الحقوق، وأعضاء هيئة تدريس القانون بجامعة مصر والمحامون. ولكن قانون مجلس الدولة المصري لم يحدد الطريقة التي يجري فيها اختيار من يعينون في درجة مندوب مساعد، ولم يحدد أيضاً المعيار الذي يتم على أساسه اختيار هذه الفئة².

ولكن المحكمة الإدارية العليا المصرية في معرض التشخيص القانوني للتعين في الوظائف القضائية في مجلس الدولة انتهت إلى أن الإدارة لها سلطة تقديرية في هذا الصدد لاختيار أفضل العناصر الصالحة لتولي هذه الوظائف والنهوض بأمانة المسؤولية فيها، والإدارة إذ تعمل اختيارها في التعيين في هذه

1 - د. عبد الناصر علي عثمان حسين، استقلال القضاء الإداري، مرجع سابق، ص130 وما بعد.

- M.Debre, Le conseil d'Etat et Ecole Nationale d' Administration Livre jubilaire conseil d'Etat, p. 473 ets.

2 - د. محمد عبد الرحمن الدسوقي، شغل الوظيفة العامة في ضوء المتغيرات المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص93.

الوظائف بالنظر إلى أهميتها وطبيعتها الخاصة، فإنما يتم هذا الاختيار بغير معقب من القضاء على قراراتها بهذا الشأن طالما خلت من عيب الانحراف¹.
كما يلاحظ البعض أيضاً عدم الاستفادة من الأحكام الواردة في قانون مجلس الدولة والتي تتيح التعيين من الخارج إلا في حالات نادرة وضيقة جداً، الأمر الذي يحول دون الاستفادة من خبرات وثقافات مختلفة².

ثالثاً - في سورية:

يكاد التعيين في سورية لا يختلف عما هو مقرر في مصر في هذا الصدد، حيث تضمن قانون مجلس الدولة السوري رقم 55/ لعام 1959 ولائحته الداخلية القواعد التي تحكم نظام أعضاء مجلس الدولة على اختلاف درجاتهم³.
وقد حددت المادة رقم 55/ من القانون سابق الذكر الشروط الواجب توفرها فيمن يعين في مجلس الدولة⁴.

والأصل المقرر في تعيين أعضاء مجلس الدولة هو التعيين بطريق الترقية حيث قضت المادة رقم 56/ من قانون مجلس الدولة السوري بما يلي: {{ يكون

1 - حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن /237/ لسنة 32/قضائية، 1987/1/25، مذكور لدى د. محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2005، ص 239.

2 - د. عبد الناصر علي عثمان حسين، استقلال القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 130.

3 - د. عبدالله طلبة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، ط 7، منشورات جامعة دمشق، 2003، ص 110.

4 - تكفل الدستور السوري في المادة رقم 139/ منه تحديد الصك القانوني المنظم لتعيين القضاة في مجلس الدولة التي نصّت على أنّه: {{ يتولى مجلس الدولة القضاء الإداري وهو هيئة قضائية واستشارية مستقلة ويبين القانون اختصاصاته وشروط تعيين قضااته وترفيعهم ونقلهم وتأديبهم وعزلهم }}.

التعيين في وظائف مجلس الدولة بطريق الترقية من الوظائف التي تسبقها مباشرة مع مراعاة الشروط المنصوص عنها في المادة رقم/55/ منه {{. والترقية تكون بالاستناد إلى الأقدمية دون معيار الاختيار، وهذا مستفاد من القاعدة المقررة في المادة /59/ من قانون مجلس الدولة.¹

ومع ذلك أوجد المشرع نوعاً آخر من التعيين من خارج المجلس لفئات محددة في المادة رقم/57/ من قانون مجلس الدولة السوري، وذلك عندما أجاز تعيين القضاة من القضاء العادي وأعضاء الهيئة التدريسية في كلية الحقوق والأعضاء الفنيين في إدارة قضايا الدولة² والمحامين مباشرة في حدود ربع الوظائف الخالية خلال سنة.

أما النوع الآخر من التعيين فهو التعيين المقرر لإشغال وظائف المندوب والمندوب المساعد، فيجري التعيين حالياً³ لها بموجب مسابقة عامة استناداً إلى

1 - تنص المادة رقم/59/ على ما يلي: {{ تعين الأقدمية وفقاً لتاريخ القرار الصادر بالتعيين أو الترقية، وإذا عين عضوان أو أكثر في وقت واحد وفي الدرجة عينها أو رقوا إليها حسب أقدميتهم وفقاً لترتيب تعيينهم أو ترقيتهم. وتعتبر أقدمية أعضاء المجلس الذين يعادون إلى مناصبهم من تاريخ تعيينهم أول مرة..... }}.

2 - أحدثت إدارة قضايا الدولة بموجب القانون رقم/55/ لعام 1977، لتتولى الوكيل بالخصومة عن الدولة والمصالح العامة ومحامي الدولة يتقارب وضعهم القانوني من حيث التعيين والتعويضات والحقوق الأخرى مع القضاة.

3 - كان التعيين لوظيفة مندوب أو مندوب مساعد في مجلس الدولة بموجب الفقرة /5/ من المادة رقم/55/ من قانون مجلس الدولة النافذ يقتضي أن يكون المرشح حاصلاً على دبلوم معهد العلوم الإدارية أو المالية بكلية الحقوق أو دبلوماسيين من دبلومات الدراسات العليا أحدهما في القانون العام، وقد ألغي هذا الشرط بموجب أحكام القانون رقم /1/ لعام 1993، المتعلق بتحديد اختصاص محاكم مجلس الدولة في مجال الضرائب والرسوم.

قانون الموظفين وبقرار يصدر عن رئيس مجلس الدولة يحدد شروط الاشتراك وغير ذلك من القواعد¹.

كما يجوز التعيين من الخارج بالنسبة للفئات المحددة بالمادة رقم/57/ عن طريق مسابقة عامة أيضاً، تحدد شروطها بقرار من رئيس المجلس. ويمكن الانتقاء المباشر لهؤلاء عن طريق ترشيحهم من قبل رئيس مجلس الدولة مع مراعاة ان يكونوا ظاهري الكفاية، وألا يقل مستواهم من حيث الأقدمية عن أمثالهم في مجلس الدولة².

إضافة لما تقدم أجاز المشرع إشغال وظائف مجلس الدولة بالندب من القضاء العادي بقرار من مجلس القضاء الأعلى بناءً على طلب رئيس مجلس الدولة³.

وتجدر الإشارة إلى أنّ المشرّع في كل من فرنسا⁴ ومصر وسورية⁵ قد ربط التعيين في هذه الوظائف، أي الوظائف القضائية بالسلطة العليا في الدولة وذلك تأكيداً على أهمية وطبيعة تلك الوظائف، حيث أسند هذه الصلاحية إلى رئيس الجمهورية.

1 - راجع المادة رقم/56/ من اللائحة الداخلية لمجلس الدولة الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء لعام 1955.

2 - راجع المادة رقم /57/ من اللائحة الداخلية لمجلس الدولة الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء لعام 1955.

3 - المرسوم التشريعي رقم /66/ لعام 1962.

4 - د. عبد الناصر علي عثمان، استقلال القضاء الإداري، مرجع سابق، ص162.

5 - راجع المادة رقم /83/ من قانون مجلس الدولة المصري، وتعديلاته. وكذلك المادة رقم /58/ من قانون مجلس الدولة السوري وتعديلاته.

وبما أنّ ثنائية القضاء (القضاء المزدوج) قد أصبحت أمراً واقعاً الأمر الذي يستدعي تدعيم هذا النظام أكثر من التوجّه نحو إلغائه¹، ولا سيما وأنّ وجود مجلس الدولة سواءً في مصر أو سورية أساسه دستوري.

وتبعاً لما سلف ذكره فإنّه من الأجدر أن يبدأ التدعيم من الخطوة الرئيسة وهي إيجاد الكادر القضائي القادر على النهوض بهذه المهمة، والذي يمكن القول بأنّه ليس بوسع التقنية القانونية الحالية إيجادها، فلا بد من البحث عن وسائل أخرى تكون كفيلة باستقطاب الأجدر والأفضل لهذه الوظائف التي تعد بحق وظائف على درجة من الأهمية بالنظر لقلّة عددها وكونها وظائف مرموقة، تستدعي تعيين الأوائل وذوي المستوى العالي وأصحاب الشهادات العليا، بدلاً من أن تملأ هذه الوظائف بمسابقات يتم التّقدم إليها كأى وظيفة أخرى في الجهات العامة.

وبهدف الحصول حقيقة على كوادر ذوي درجة عالية من الكفاءة والمعرفة والدراية والتخصص، يستحسن إما إجراء إعداد خاص للخريجين الأوائل الراغبين بالتعيين، وذلك عن طريق إيفادهم للحصول على درجات علمية عليا في القانون العام بهدف إشغال الوظائف الفنية في مجلس الدولة، ولاسيما في ضوء انعدام التّأهيل المنظم والجماعي لأعضاء مجلس الدولة، وإن كان هناك بعض التّأهيل الذاتي والعشوائي وغير الهادف للنهوض بأعمال المجلس. أو اشتراط أن يكون المرشح لشغل هذه الوظائف حاصلاً على ماجستير في القانون العام أو العلوم الإدارية والمالية².

1 - د. وهيب عياد سلامة، مجلس الدولة بين الإبقاء والإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011، ص 92.

2 - يلاحظ أنّه كان هناك شرط مماثل في قانون مجلس الدولة رقم 55/ لسنة 1959 ولكنّه ألغي حالياً بموجب القانون رقم 1/ لعام 1993.

ويقترح جانب من الفقه إبقاء هذا الشرط وتعميمه إضافة إلى تطعيم هذه الوظائف بعناصر من الخارج¹، أساس ذلك أنّ الاستقدام من الخارج يؤدي إلى اختيار أشخاص من ذوي ثقافات مختلفة مما يوفر خبرة أكثر لأعضاء مجلس الدولة مردها اختلاف ثقافة كل منهم العملية والنظرية، مما يؤدي بدوره إلى دعم مواطن الضعف في منظومة القضاء الإداري².

وهذا الاتجاه له مسوغاته وضروراته لأن التعيين من الخارج يعني حتماً استخدام خبرة خارجية، تمتزج بما هو موجود في داخل المجلس في هذا الإطار ولا سيما أن المجلس ينهض بدور مهم في صياغة مشروعات القوانين الأمر الذي يستدعي ضرورة تنوع الثقافات القانونية داخله هذا من جهة، أما من جهة أخرى فإن اكتساب الخبرة لأعضاء مجلس الدولة من داخل المجلس يكون عن طريق الاحتكاك بالإدارة العامة عن كثب وقرب³.

إذ أنّ رصد هذا الموضوع يبين أنّ الاحتكاك بالإدارة عن طريق ندب قضاة مجلس الدولة إليها للاستعانة بهم يعطي نتائج إيجابية في التطبيق العملي⁴ إلاّ أنّه يجب التركيز على جانب التدريب والتأهيل من خلال هذا الندب وذلك بإرشاد المنبدين من القضاة إلى إعطاء الأولوية لهذه المسألة وألاّ يكون الندب

1 - د. محمد مرغني خيري، القضاء الإداري ومجلس الدولة، ج1، دون دار نشر، 1997، ص127 وما بعد.

2 - د. عبد الناصر علي عثمان حسين، استقلال القضاء الإداري، مرجع سابق، ص103.

3 - د. وهيب عياد سلامة، مجلس الدولة بين الإبقاء والإلغاء، مرجع سابق، ص65.

4 - أجازت المادة رقم/42/ من قانون مجلس الدولة السوري رقم /55/ لعام 1959 وتعديلاته ندب القضاة إلى الجهات العامة للاستعانة بهم في الشؤون القانونية. والمقابلة للمادة رقم /88/ من قانون مجلس الدولة المصري رقم /47/ لعام 1972.

ميزة بقدر ما هو مهمة وظيفية قانونية استشارية، تساعد الإدارة من جهة وتنعكس على المنصب في الوقت ذاته بزيادة خبرته من جهة أخرى.

الفرع الثاني

إشغال الوظائف الفنية في القضاء العادي

يجري التعيين في الجهاز القضائي في مختلف الدول بالانتقاء المباشر بمسابقة أو الترقية من ملاك القضاء ذاته، أو التعيين من المحامين أو مزيج منهم أو الانتخابات¹. وهو أمرٌ أضحى متفق عليه، وهو ما سنبحثه وفق الآتي:

أولاً - في مصر:

سارت التشريعات المنظمة لشؤون القضاة في مصر على أن يكون الاختيار لشغل الوظائف القضائية والتعيين فيها والترقية إليها من اختصاص السلطة التنفيذية بمرسوم، أو قرار يصدره رئيس الجمهورية بعد التشاور مع مجلس القضاء الأعلى²، وإنّ هذا الأمر طبيعي ويتلاءم مع أهمية هذه الوظيفة³، هذا من حيث السلطة المختصة بالتعيين.

1 - تقرير لجنة حقوق الإنسان الخاص بإقامة العدل الذي أصدرته الأمم المتحدة بتاريخ 1985/7/21.

2 - عثمان حسين، نظام شغل الوظائف القضائية، مرجع سابق، ص 385 وما بعد.

3 - في النظام الإسلامي كان الخليفة هو القاضي وهذا يدل على أهمية هذه الوظيفة، انظر: د. حسين نصّار، صفحات من القضاء الإسلامي، مرجع سابق، ص 131.

أما من حيث طرق الاختيار فقد حددت المادة رقم/38/ وما بعد من القانون رقم /46/ لعام 1972 الصادر بشأن السلطة القضائية، أصول تعيين القضاة وترقيتهم.

واعتمد القانون المذكور ثلاث طرق للتعيين هي، التعيين طبقاً لأحكام المادة رقم/116/ منه لوظيفة مساعد في النيابة العامة عن طريق امتحان تحدد شروطه وأحكامه بقرار من وزير العدل، والطريقة الثانية هي الترقية من الوظيفة التي تسبقها مباشرة في القضاء أو النيابة.

إلا أن هذا القانون أجاز في الوقت ذاته طريقاً ثالثاً للتعيين هو التعيين رأساً من الخارج في الوظائف القضائية من قضاة مجلس الدولة والمحامون المشتغلون بالمهنة وأعضاء الهيئة التدريسية بكليات الحقوق وأساتذة القانون بالجامعات، والمشتغلون بعمل يعدّ نظيراً للعمل القضائي.

ويشترط في التعيين من الخارج أن لا يرتب أسبقية لمن يعين على زملائه من القضاة أو النيابة، ويكون شغل الوظائف القضائية جميعها بالتعيين أو الترقية بقرار من رئيس الجمهورية¹.

ويرى البعض عدم وجود معيار واضح يتم من خلاله التفضيل بين المرشحين لدرجة معاون النيابة ومساعد النيابة، فضلاً عن أن التعيين في الهيئات القضائية يجري على أساس المقابلات الشخصية².

1 - راجع المادتين أرقام/ 42- 44 / من القانون المذكور.

2 - د. محمد عبد الرحمن الدسوقي، شغل الوظيفة العامة في ضوء المتغيرات المعاصرة، مرجع سابق، ص100 وما بعد.

وبجميع الأحوال فإنه لا وجود لتعيين أعضاء السلطة القضائية عن طريق الانتخاب في التنظيم القانوني للقضاء في مصر، كما في بعض الأنظمة القانونية في العالم مثل الولايات المتحدة الأمريكية.

ثانياً - في سورية:

حددت المادة رقم/70/ من قانون السلطة القضائية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /98/ لعام 1961 وتعديلاته الشروط الواجب توافرها فيمن يتولى قضاء الحكم والنيابة وهي شروط تتعلق بالأهلية العمرية والتحصيل العلمي والشروط العامة للتعيين.

كما حددت المواد أرقام /71-72/ وما بعد، أصول تعيين القضاة في أدنى الدرجات القضائية، أو بقية الوظائف القضائية التي تليها. وذلك من خلال مسابقة عامة أو التعيين المباشر أو الانتقاء المباشر وبشرط الإعلان أيضاً عن ذلك¹، ويجري الانتقاء من فئات المحامين وأعضاء الهيئة التدريسية وقضاة مجلس الدولة ومحامي إدارة قضايا الدولة.

ويستفاد من النصوص المذكورة أن إشغال الوظائف القضائية له طرق متعددة تتوزع ما بين الإشغال عن طريق مسابقة عامة² تجرى لهذا الغرض بالنسبة لأدنى الدرجات القضائية، وبالتعيين المباشر لباقي الدرجات من قضاة مجلس الدولة والموظفين الفنيين في إدارة قضايا الدولة وأعضاء هيئة التدريس في

1 - د. محمد واصل، أصول المحاكمات، مرجع سابق، ص 99.

2 - كانت آخر مسابقة أعلنتها وزارة العدل بقرارها رقم (846/ل) بتاريخ 2012/3/14 لتعيين قضاة بوظائف معاوني قضاة حكم ونيابة عامة، وقد جرى تعيين الناجحين في تلك المسابقة بموجب المرسوم رقم (187) تاريخ 2013/6/2 وقد تلتها مؤخراً مسابقة أخرى أعلن عنها في الشهر السادس من هذا العام.

كليات الحقوق والاساتذة الذين مارسوا مهنة المحاماة¹ فعلاً، بشرط أن لا تتجاوز هذه التعيينات ربع الوظائف الشاغرة في كل سنة، وبشرط عدم وجود قضاة يستحقون الترقية إلى الوظائف المذكورة.

إلا أنه وبمصدر القانون رقم /23/ لعام 2013 المتضمن إحداث المعهد العالي للقضاء، أصبح تعيين القضاة في أدنى الدرجات القضائية يجري بمسابقة يتم من خلالها قبول الطلاب في المعهد، وتحدد مدة الدراسة فيه بسنتين، ويصدر مرسوم بتسمية الناجحين²، بعد أن يجري تأهيلهم وتدريبهم لهذا الغرض عن طريق التفرغ الكامل للدراسة والتدريب.

وأخيراً يلاحظ مما تقدم أن التعيين حالياً بالنسبة لهذه الفئة تدخل في إطار الإعداد الفني المسبق لشغل الوظائف القضائية، إلا أن الدخول إلى المعهد يكون بمسابقة عامة³.

وخلاصة القول: إن آليات التعيين لا تجري على قواعد تفضي من حيث النتيجة إلى استقطاب الأفضل من بين المرشحين لأسباب عديدة منها، عدم أخذ

1 - يلاحظ أن العوامل التي تؤخذ في تحديد ترتيب الأفضليات في هذا التعيين تستند إلى إضبارة خاصة تعد لكل محام تحتوي على معلومات تحضر عنه من نقابة المحامين والجهات المختصة والتي يقيم من خلالها سلوكه وخبرته ويضاف ناتج هذا التقييم إلى المقابلة الشخصية التي يجريها مجلس القضاء الأعلى.

2 - راجع المواد أرقام /15- 16- 17/ من القانون المذكور.

3 - سنداً لأحكام المادة رقم/3/ من القانون المذكور يهدف المعهد إلى الإعداد الفني المسبق واللاحق للقضاة ومحامي الدولة والكتاب بالعدل وخبراء تقصي الجريمة.

معيّار الشهادات العليا¹ ومعدلات التخرج بشكل رئيسي في عملية الانتقاء، لأنّ تقدير المؤهل الذي حصل عليه المرشّح هو الذي يحدد الكفاءة الحقيقية له². والتركيز في الانتقاء على المقابلات الشخصية التي قد لا تخلو بطريقة أو بأخرى من المحاباة والمحسوبية، وبما أنّ بناء الشيء يكون على أساس هدم نقيضه، فإنّه لا بد من إجراء ترشيح للمتميزين ويكون التميز في هذه الحالات بالتحصيل العلمي الذي يشكل مؤشراً على مدى الكفاءة السابقة والاستعداد لاستكمال الكفاءة اللاحقة، الأمر الذي ينتهي إلى الحصول على الخريج المميز من المعاهد القضائية بعد إجراء التأهيل والتدريب اللاحق للتعيين سواء في أدنى الدرجات القضائية أو الدرجات الأخرى التي تستوجب إجراء التأهيل، على أن يترك هامش مقبول من التقييم للمقابلات الشخصية يقوم بها فريق متخصص وقادر على اختيار الأفضل، إضافة إلى استعمال الحق المقرر في التعيين من الخارج لبعض الفئات بحيث يؤمن هذا التعيين خبرات متنوعة يمكن الاستفادة منها في هذه الوظائف، بالإضافة إلى مراعاة الجانب الاجتماعي لمثل هذه الوظائف.

وبذلك نكون قد انتهينا من تحديد ماهية المسابقة في الفصل الأول، على أن نقوم فيما يلي بالبحث في كيفية تنفيذ المسابقة في الفصل الثاني والأخير من هذا الباب.

1 - راجع بهذا المعنى: د. بدوي عبد العليم سيد محمد، مبدأ الصلاحية في الوظائف العامة وضمانات تطبيقه، مرجع سابق، ص 90.

2 - د. محمد عبد الرحمن الدسوقي، شغل الوظيفة العامة في ضوء المتغيرات المعاصرة، مرجع سابق، ص 87.

الفصل الثاني

تنفيذ المسابقة

تعدّ المسابقة من الناحية الإجرائية¹ عملية إدارية مركبة فهي تتكون من عدد من الخطوات المتتابعة التي تبادر الجهة العامة إلى القيام بها بالتنسيق مع الجهات العامة الأخرى ذات الصلة والجهات الوصائية، متى كان لذلك مقتضى وذلك قبل البدء بإجراءات المسابقة². وتتكون هذه الإجراءات من جميع الخطوات المحددة بالتشريع والأنظمة بدءاً من التحضير للمسابقة والإعلان عنها وإجراء الامتحانات الكتابية والشفوية، وإعلان النتائج وإبلاغ ذوي الشأن بها. وإنّ البحث في هذا الفصل يقتضي تقسيمه إلى مبحثين وفق الآتي :

المبحث الأول: إجراءات المسابقة

المبحث الثاني: آثار المسابقة

- 1- يقصد بالإجراءات بشكل عام العمليات التي يمر بها القرار الإداري من بدء التفكير في إصداره إلى ما قبل صبه في الإطار أو القالب الذي يظهر فيه، بينما الشكل هو الإطار أو القالب الذي تظهر فيه إرادة الإدارة، انظر مفصلاً د. الديداموني مصطفى أحمد، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1992، ص 13.
- 2 - بموجب المادة رقم/21/ من النظام الداخلي النموذجي المعتمد بالقرار رقم /903/ لعام 2005، يتعيّن على الجهة العامة أن تتخذ الإجراءات المطلوبة للتعيين في الوقت المناسب وضمن أحكام خططها السنوية، وخطة اليد العاملة، وبرامج العمل، وملاكها العددي، إلّا أنّه بموجب كتاب رئاسة مجلس الوزراء رقم /262/15 تاريخ 2014/6/29 أصبحت الجهة العامة ملزمة قبل الإعلان عن المسابقة بالحصول على موافقة رئاسة مجلس الوزراء والهدف من هذا الإجراء هو إعطاء الأفضلية للاستفادة من العمالة الفائضة وتعيين ذوي الشهادة بدلاً من إجراء مسابقات جديدة، ويضاف إلى ذلك إلى أنّ التعيين غير المبرر وخلافاً لأحكام القوانين النافذة يشكّل بموجب المادة رقم /6/ من قانون العقوبات الاقتصادية رقم /3/ لعام 2013 جريمة يعاقب عليها بالحبس.

المبحث الأول

إجراءات المسابقة

تتضمن إجراءات المسابقة كغيرها من الأعمال القانونية التي تقوم بها الإدارة مجموعة الخطوات أو العمليات التنفيذية اللازمة لإتمامها، بحيث تبدأ هذه الخطوات بالإعلان عنها، وتنتهي بالاشتراك بامتحانات المسابقة وهو ما سنبيّنه وفق المطالب التالية:

المطلب الأول

الإعلان عن المسابقة

تحتاج المسابقة إلى خطوات وإجراءات تمهيدية تسبق الإعلان عنها¹، كحصر الشواغر وتأمين الاعتمادات ثم تبدأ المسابقة أمام المرشحين في النظام الوظيفي الفرنسي بقرار يصدر عن الوزير المختص مع وجوب نشره في الجريدة الرسمية²، فالمسابقة لا تظهر إلى حيّز الوجود قبل الإعلان عنها إذ يشكل الإعلان الحلقة الأولى فيها، وهو وسيلة من وسائل الاتصال لمن يرغب في شغل الوظائف العامة، وتتحقق فيه شروط شغلها حتى يتسنى له التقدم إليها، ويقتضي

1 - تجدر الإشارة بأنّ هناك حالات تشغل الوظائف فيها دون الحاجة للإعلان كالإعادة إلى العمل، وتعديل الوضع الوظيفي، وغير ذلك وهو ما سنبيّنه لاحقاً في موضعه.

2 - Art 29- de la loi de finances loi no: 51-598, du 24 mai 1951.

مبدأ تكافؤ الفرص أن يعلم كل من تتوفر فيه شروط شغل الوظائف الشاغرة بخلو هذه الوظائف والرغبة في إشغالها ولا يتحقق هذا الأمر إلا بالإعلان¹.

يعدُّ الإعلان الإطار الصحيح لوصف الوظائف المعلن عنها وهو الوسيلة التي يحددها القانون لإفراغ الوصف الوظيفي الذي على أساسه سيتم التعيين في الوظيفة²، بحيث يساعد الإعلان على التعرف على مزايا الوظيفة المادية ومكان العمل أيضاً³. ويحقق في الوقت ذاته تكافؤ الفرص للجميع لعلمهم بالوظيفة وفرصة التقدم لإشغالها⁴.

وسوف نتناول في هذا المبحث البيانات التي من المقتضى تضمينها في الإعلان ومدته والرقابة عليه ونشره وفق التفصيل الآتي:

الفرع الأول: بيانات الإعلان.

الفرع الثاني: الرقابة على الإعلان.

الفرع الثالث: نشر الإعلان.

1 - د. محمد السيد محمد الدماصي، الحقوق الدستورية في المجال الوظيفي، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، 1975، ص 64.

2 - د. محمد إبراهيم حسن علي، مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة، مرجع سابق، ص 115.

3 - د. بدوي عبد العليم سيد محمد، مبدأ الصلاحية في الوظائف العامة وضمانات تطبيقه، مرجع سابق، ص 315.

4 - فوزي حبيش، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، مرجع سابق، ص 168.

الفرع الأول

بيانات الإعلان

تستلزم التشريعات الوظيفية أن يحتوي إعلان المسابقة على عددٍ من البيانات الإلزامية التي تمكن من يرغب في التقدم إليها من التعرف على هذه البيانات بسهولة ويسر بهدف الاشتراك فيها.

ويقصد ببيانات الإعلان، المعلومات المتكاملة التي تخص المسابقة والتي من شأنها أن تستبعد أي غموض أو معلومات غير دقيقة تؤدي إلى التجهيل في المعلومات، لأن عدم التجهيل يعد من الشروط الرئيسة التي تحقق الغاية المقصودة من الإعلان¹، ويساعد نظام ترتيب الوظائف الموضوعي في إتاحة تجميع المعلومات والبيانات كافة عن الوظيفة المزمع شغلها².

تبدأ المسابقة أمام المرشحين في النظام الوظيفي الفرنسي بقرار يصدر عن الوزير المختص، والوزير المسؤول عن الوظيفة العامة مع وجوب نشر القرار بالجريدة الرسمية³.

ويقرر مجلس الدولة الفرنسي بأنه يجب أن يوضح الإعلان كل العناصر الضرورية التي يهم المرشحين معرفتها بما في ذلك عدد الوظائف وموعد غلق باب التسجيل للمسابقة⁴.

1 - د. محمد إبراهيم حسن علي، مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة، مرجع سابق، ص115.

2 - د. بدوي عبد العليم سيد محمد، مبدأ الصلاحية في الوظائف العامة وضمانات تطبيقه، مرجع سابق، ص356.

3- ART.29 de la loi de finances loi no 51-598, 24 mai 1951.

4 - C.E .Sect. 13 juillet 1961. Cajes, A.J. 1962. p.50.

أمّا في مصر فقد أوجب المشرّع بمقتضى المادة رقم/17/ من القانون رقم 47/ لسنة 1978 تضمين الإعلان البيانات المتعلقة بالوظائف وشروط شغلها بشكل عام، إلّا أنّ المادة العاشرة من اللائحة التنفيذية للقانون المذكور حددت بالتفصيل بيانات الإعلان، وأوجبت أن يرد فيه ما يشير إلى وصف الوظيفة ودرجتها والجهة التي تقدم إليها الطلبات والأوراق والمستندات المطلوب تقديمها وميعاد ومكان تقديمها، ونوع الامتحان ومواده وتاريخه ومكان إجرائه.

بينما لم يحدد المشرع السوري البيانات التي يجب إيرادها في الإعلان في المادة رقم 9/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50/ لعام 2004 وتعديلاته التي أوجبت نشر شروط الاشتراك بالمسابقة.

إلا أن السلطة التنفيذية ممثلة برئاسة مجلس الوزراء السوري، قد حددت في المادة الأولى من قرارها رقم (66/م.و) تاريخ 2013/10/10 البيانات الأساسية التي يجب إيرادها في الإعلان¹، والمتمثلة في اسم الجهة العامة التي سيتم التعيين فيها والعدد المراد تعيينه والوظيفة المطلوب شغلها والمؤهل العلمي، والاختصاص المطلوب، والشروط المطلوب توافرها في الراغبين بالتقدم إلى المسابقة، والقوانين والأنظمة النافذة، والموضوعات التي ستتضمنها أسئلة الامتحان التحريري، بالإضافة إلى مكان وتاريخ تقديم طلبات الاشتراك في المسابقة على ألا تقل مدة تقديم الطلبات عن خمسة عشر يوماً.

1- تنص الفقرة ج/ من المادة رقم (1) من المرسوم التشريعي رقم 116/ تاريخ 2011/9/18 على ما يلي: {ج- تصدر بقرار من مجلس الوزراء، بناءً على اقتراح من وزير الشؤون الاجتماعية والعمل إجراءات وأصول التعيين والتعاقد في الجهات العامة}.

وعليه فإنّ هذه البيانات تعدّ بيانات إلزامية، إلا أنه يمكن للجهة العامة إضافة أية بيانات أخرى لها بهدف تمكين الراغبين بالاشتراك من الحصول على المعلومات الكافية.

وبيانات الإعلان هي بيانات كافية للحيلولة دون الوقوع في أية جهالة بالنسبة للراغب في الاشتراك بالمسابقة أو الامتحان، لأنها تغطي مواضيع المدد، ومكان تقديم الامتحانات، وتصنيف الوظائف المطلوب إشغالها، ومسائل أخرى تتعلق بطبيعة الامتحانات، ويلاحظ أنها متقاربة في كل من فرنسا ومصر وسورية. وبما أنّ الإعلان يشكل خطوة أساسية تبنى عليها الخطوات الأخرى في المسابقة، فإن أي اضطراب أو عدم وضوح أو تناقض أو تباين في بياناته قد يؤدي إلى خلل لاحق في الإجراءات، لذا يجب أن يتضمن الإعلان البيانات المحددة قانوناً بشكل إلزامي والبيانات الأخرى التي تساعد على إجراء المسابقة ولا تخالف القانون، بحيث تجنّب الإدارة الوقوع في أي خلل أو توجيه أي انتقاد أو وجود أي سبب كان يفسح المجال للطعن في صحة الإعلان بشكل عام.

ويمكن القول أنه بمجرد إعلان الإدارة عن المسابقة وتحديد البيانات المطلوبة، فإنها لا تستطيع مخالفة أو تجاوز أي بيان من هذه البيانات، فمثلاً لا يجوز للإدارة تعيين عدد أكبر من العدد المعلن عنه ما لم يشر الإعلان إلى إمكانية ذلك¹، لأنّ تحديد العدد المطلوب يلعب دوراً في قرار الاشتراك في المسابقة من عدمه بالنسبة لحائزي الشروط.

1 - انظر المادة رقم/7 من تعليمات المسابقة الصادرة بالقرار رقم (66/م.و) تاريخ 2013/10/10 التي أجازت ملئ الشواغر من الناجحين الفائزين في حال حصول شواغر بعد إجراء الإعلان ولكن يشترط أن يوضح ذلك في الإعلان ذاته.

وفي جميع الأحوال لا يجوز بعد انتهاء مدة الإعلان إجراء أي تعديل في البيانات الواردة فيه سواءً لجهة الشروط أو عدد الوظائف وأماكنها¹، ما لم تقم الإدارة بالإعلان مجدداً عن المسابقة، لأن الجزاء المترتب على أي خلل في الإعلان يفضي من حيث النتيجة إلى إلغاء القرارات الصادرة بالاستناد إليه قضاءً أو سحبها إدارياً².

وهو الاتجاه الذي سارت عليه أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية، حيث استقر اجتهادها على أنّ الإعلان عن الوظيفة يجب أن يتضمن الحد الأدنى الضروري من المعلومات التي تلزم لاتصال علم المرشحين بالإعلان وعلى ذلك لا يجوز للسلطة المختصة أن تعدّل شروط الإعلان أو تلغيها، إلا إذا ألغت الإعلان الأول، وأعلنت من جديد بالشروط الجديدة لأنه إذا كان الإعلان بذاته لا يرتب حقاً في التعيين، لكنه ينشئ حقاً لمن تتوافر فيهم الشروط المعلنة للترشيح وفقاً للشروط المعلن عنها³.

وقد عدّ مجلس الدولة الفرنسي قائمة الوظائف الشاغرة التي يجب أن يتم نشرها من أهم البيانات الإلزامية على الإطلاق في الإعلان عن المسابقة⁴.

1 - د. صبري جليبي أحمد عبد العال، النظم التقدمية في الاختيار للوظيفة العامة، ط1، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2011، ص175.

2 - د. محمد السيد محمد الدماصي، الحقوق الدستورية في المجال الوظيفي، مرجع سابق، ص70.

3 - حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، المؤرخ في 15/12/1974، الطعن رقم (266) لسنة /17/ قضائية، مذكور لدى، د. علي عبد الفتاح محمد خليل ، الحرية السياسية للموظف العام، مرجع سابق، ص217.

4 - C.E. 19-3-2001, Mothoniel, req.n°202086.

بينما يلاحظ أن المحكمة الإدارية العليا السورية لم ترتب جزاء إلغاء الإعلان عند مخالفة الإدارة لأحد بياناته غير الجوهرية، حيث قررت أن ورود خطأ في الإعلان لا يجيز للإدارة التمسك به طالما جاء متعارضاً مع حكم القانون¹. ومع ذلك فإنّ الحكم المذكور لم ينته إلى تقرير بطلان الإعلان رغم الخلل الذي وقع فيه.

لكن تجدر الإشارة في هذا السياق، إلى أن ما قرره المحكمة الإدارية العليا السورية، إنما يتعلق بخطأ في أحد بيانات الإعلان المتعلقة بنص القانون حيث ورد في الإعلان أجر بدء التعيين للوظيفة المطلوب شغلها بمقدار يختلف عن الأجر المحدد لها في الجدول الملحق بالقانون، وليس بالبيانات المتعلقة بالشروط الواجب توافرها في المرشحين.

أي أنّ المحكمة الإدارية العليا السورية ميّزت عملياً بين البيانات الجوهرية والبيانات الثانوية، بحيث يترتب على إغفال البيانات الجوهرية في الإعلان بطلانه أو إلغاؤه أما مخالفة البيانات غير الجوهرية التي يجب الإعلان عنها أي الثانوية، فلا ترتّب بطلان إعلان المسابقة طبقاً للقاعدة العامة المعمول بها في هذا الصدد في مجال الإجراءات والبيانات، وهذا الحكم يندرج ضمن سياسة مجلس الدولة المستقرة في الرقابة القضائية على القرارات الإدارية حيث استقر اجتهاد المحكمة الإدارية العليا في رقابتها على ركن الإجراءات والأشكال في القرار الإداري على التمييز بين الإجراءات الجوهرية وغير الجوهرية، بحيث رتبت الإلغاء في حال مخالفة الإجراءات الجوهرية، ولم ترتب ذلك على مخالفة

1- قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم (396) في الطعن رقم (474) لسنة 1990، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة لعام / 1990، ص524.

الإجراءات الثانوية أي أنها عدت رقابة الجهاز المركزي للرقابة المالية على الإعلان من قبيل الإجراءات الجوهرية على التعيين.

الفرع الثاني

الرقابة على الإعلان

يعد الإعلان عن المسابقة نقطة الارتكاز الرئيسة في حياة المسابقة، وتولد المسابقة به، وبالتالي ينبغي إحاطة الإعلان بعناية خاصة. ولذلك تقرر الأنظمة إجراء رقابة ومراجعة للإعلان قبل صدوره، وفي المرحلة الواقعة بين إعداده وقبل إصداره.

وقد أوجبت المادة الأولى من تعليمات مجلس الوزراء المعتمدة بالقرار رقم 66/ تاريخ 2013/10/10 في سورية، على الجهة صاحبة الحق في التعيين بإرسال مشروع إعلان المسابقة إلى الجهاز المركزي للرقابة المالية لدراسته واعتماده خلال خمسة عشر يوماً على الأكثر من تاريخ وروده إليه قبل نشره¹. أما بشأن طبيعة العملية التي يقوم بها الجهاز وتكييفها القانوني، إنما تعدّ من قبيل الاستشارة له، كي يقوم بدوره كجهة استشارية، أوجب القانون على الجهة

1 - الجهاز المركزي للرقابة المالية الذي أعيد تنظيمه بالمرسوم التشريعي رقم 64/ لعام 2003 هو جهة رقابية يرتبط برئيس مجلس الوزراء ومن اختصاصاته الرقابة المسبقة على صحة التعيينات والعلاوات والنقل والإعادة إلى العمل وجميع القرارات الخاصة بشؤون العاملين بموجب المادة 4/ منه.

العامّة استشارتها كي تستكمل الإجراءات المطلوبة، والاستشارة في هذا الصدد تعدّ استشارة ملزمة للإدارة بما يترتب على ذلك من آثار¹.

ويلاحظ أنّ التعليمات المذكورة قد وسعت من رقابة الجهاز، فبعد أن كانت رقابته مقصورة على صكوك التعيين، وهي رقابة مسبقة، أصبح يراقب مشروع إعلان إجراء المسابقة قبل نشره وهو أسلوب مفضل اتباعه لأنّه وقائي، ولأنّ إجراء الرقابة السابقة على مشروع الإعلان من قبل الجهاز وإبداء الملاحظات عليه في حال وجودها هي من الأهمية بمكان، لأنّها تجنّب الجهات العامّة طالبة التعيين الوقوع في أي خلل، وتجنبها أيضاً الوقوع في أي مخالفة شكلية أو قانونية قد تحصل وتؤدي إلى بطلان المسابقة.

وتساعد الرقابة أيضاً لجهة تحقيق التطابق الكامل بين مشروع الإعلان والتعليمات والنصوص النافذة ذات الصلة، وهذا يوفر أو يقطع بسلامة الإجراءات فيما بعد، ويساعد بدوره على تأشير صكوك تعيين الناجحين في المسابقة.

أما بشأن حدود رقابة الجهاز على مشروع الإعلان فقد حددت الفقرة 2/ من المادة الأولى من تعليمات إجراءات وأصول التعيين مضامين مشروع الإعلان، وهي تتعلّق بالعدد المطلوب للتعيين والجهة العامّة التي سيتمّ التعيين فيها والوظيفة المطلوب شغلها، ومكان ومدة تقديم طلبات الاشتراك في المسابقة.

ويمكن القول أنّه ليس من المناسب قصر رقابة الجهاز المركزي للرقابة المالية على ما سبق ذكره، وإنما من المقتضى توسيع رقابته بحيث تشمل إجراء الرقابة والتدقيق على كل ما له علاقة بالإعلان وما يتفرع عنه.

1 - لمزيد من التفاصيل حول الطبيعة القانونية للمشورة انظر: د. الديقاموني مصطفى أحمد، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري، مرجع سابق، ص 62 وما بعد.

أما بصدد نتائج هذه الرقابة من قبل الجهاز المركزي للرقابة المالية فالأصل أن تلتزم الجهة العامة التي أرسلت مشروع الإعلان بالملاحظات التي يبديها الجهاز، وقد تؤدي الملاحظات إلى العدول عن فكرة الإعلان، في حال عدم وجود ملاك لدى الجهة العامة، أو تعديله أحياناً أخرى، بهدف توافقه مع النظام الداخلي للجهة العامة.

وإن الجهاز المركزي للرقابة المالية بعد تدقيقه لمشروع الإعلان، وتأكد من صحة البيانات الواردة فيه، يرسل كتاباً إلى الجهة العامة ذات الشأن باعتماده وإصداره أصولاً. والمراجعة السابقة للإعلان عن المسابقة من قبل الجهاز المركزي للرقابة المالية توفر إمكانية إلغاء المسابقة ونتائجها إدارياً أو قضائياً في المستقبل. أما في مصر فإنه بموجب المادة رقم/10/ وما بعد من اللائحة التنفيذية لقانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم /47/ لعام 1978 فإن وحدات الجهاز الإداري بالدولة، وكذلك الهيئات العامة، ملزمة بموافاة الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بمسميات الوظائف الشاغرة، ويمنع عليها اتخاذ أي إجراء من إجراءات شغل الوظائف الشاغرة قبل موافاة الجهاز المذكور بتحديد أعداد الوظائف ومبررات شغلها، وهذا الأمر يتيح للجهاز المذكور إجراء رقابة يتحقق فيها من التطابق بين حالة التعيين المعروضة عليه ومدى انسجامها مع النصوص القانونية أو اللائحية المنظمة لهذا التعيين.

الفرع الثالث

نشر الإعلان

يجب التنويه ابتداءً إلى إنّ دقة البيانات الواردة في الإعلان وشموليتها لا تكفي بذاتها لتحقيق مبدأ تكافؤ الفرص، وإنما لابدّ من نشر الإعلان لمدة كافية وفي وسائل إعلان عديدة.

وبمجرّد جاهزية الإعلان، يصدر الصك المتضمن نشره، ولا يحدد المشرّع عادة شكل هذا الصك ويمكن تبعاً لذلك أن يصدر الإعلان بقرار، أو بأمر إداري أو أي وسيلة أخرى تعبر عن إرادة الإدارة في نشر الإعلان¹، وهو ما سنبحثه وفق الآتي:

أولاً - مدة الإعلان :

يقصد بمدة الإعلان الفترة الزمنية التي يجري فيها الإعلان عن المسابقة أو الامتحان في الوسائل التي حددها القانون أو التعليمات، والأصل المعمول به في هذا الإطار هو أن تكون المدة كافية لتحقيق الغرض من الإعلان. فتبدأ المسابقة أمام المرشحين في النظام الوظيفي الفرنسي بقرار يصدر عن الوزير المختص، والوزير المسؤول عن الوظيفة العامة مع وجوب نشر القرار بالجريدة الرسمية²، إلّا أنّ النص المذكور لم يحدد المدة الزمنية لنشر القرار.

1 - انظر: قرار وزارة الداخلية في سورية رقم /301/م تاريخ 2014/5/12 بشأن الإعلان عن مسابقة لإشغال بعض الوظائف.

2- ART.29 de la loi de finances loi no 51-598, 24 mai 1951.

أماً في مصر فقد أوجبت المادة رقم/10/ من اللائحة التنفيذية لقانون العاملين المدنيين رقم /47/ لعام 1978 في مصر، بضرورة الإعلان عن الوظائف الشاغرة لمدة شهر على الأقل .

كما أوجبت الفقرة /أ/ من المادة رقم/9/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 وتعديلاته، أن يتم النشر قبل اليوم الأول المحدد لقبول الطلبات بخمسة عشر يوماً على الأقل، وأن لا تقل المدة المحددة لتقديم الطلبات عن خمسة عشر يوماً¹. وبذلك يكون المشرع السوري قد تدارك العيب الذي كان حاصلاً في المادة رقم/9/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /1/ لعام 1985، والتي لم تكن تحدد أي مدة لتقديم الطلبات؛ تاركة الأمر في تحديدها للجهة العامة، الأمر الذي أدى فعلياً إلى الاستفادة من الخلل أحياناً بتقليص المدة المتاحة لتقديم الطلبات، وهو أمر كان يشكل خللاً جوهرياً في إجراءات المسابقة ويحد من مبدأ تكافؤ الفرص والمساواة اللذان يشكلان أساساً في التعيين في الجهات العامة، ومن ثم أصبحت سلطة الإدارة مقيدة تماماً في هذا الخصوص.

ويمكن القول إنّ النصوص المتقدمة قد حددت مدة معقولة بحدود دنيا ينشر فيها الإعلان، والهدف من ذلك إفساح المجال لتقديم الطلبات، وكذلك إعطاء الحرية للإدارة في زيادة هذه المدد بهدف إعلام الراغبين بالاشتراك قبل مدد كافية تمكنهم من استكمال الأوراق المطلوبة وتقديم الطلبات.

1 - كذلك المادة رقم/12/ من قانون الموظفين الأساسي رقم /135/ لعام 1945 توجب نشر إعلان المسابقة قبل تاريخ إجرائها بمدة لا تقل عن خمسة عشر يوماً.

ولكنّ المشرع المصري قد حدد مدة زمنية تفوق المدة التي حددها المشرع السوري بصدد الإعلان عن المسابقة، وقد يكون مرد ذلك لاختلاف طبيعة وظروف البلدين ولاسيما لجهة اتساع المساحة.

ومن الجدير بالذكر أنه لا يجوز للسلطة المختصة أن تعدل في شروط الإعلان، أو أن تلغي بعضها خلال مدة سريانه، وإنما يتعين عليها في حال استدعى الأمر ذلك إلغاء الإعلان، والمبادرة إلى الإعلان من جديد بالشروط المعدلة¹، وهذا أمر طبيعي تقتضيه الحكمة من الإعلان التي تهدف إلى إعطاء مساحة زمنية كافية للاطلاع على شروط المسابقة.

ثانياً - مكان نشر الإعلان:

يلعب مكان النشر في المسابقة دوراً مهماً في التأكد من تحقق الهدف من الإعلان، إذ الأصل أن ينشر الإعلان في وسائل وأمكنة إعلانية محددة سلفاً ومعروفة من قبل المهتمين والمستفيدين منه، لأنّ في ذلك ما يوفّر سرعة وصول المعلومة والاستفادة منها.

وقد حدد المشرع الفرنسي مكان نشر إعلان المسابقة في الجريدة الرسمية².

كما حدد المشرع المصري مكان الإعلان عن الوظائف في المادة رقم/17/ من القانون رقم /47/ لسنة 1978 التي تنص على ما يلي: {{ تعلن الوحدات عن الوظائف الخالية فيها، التي يكون التعيين فيها بقرار من السلطة المختصة في صحيفتين يوميتين على الأقل، ويتضمن الإعلان البيانات المتعلقة

1 - طارق حسنين الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، مرجع سابق، ص172.

2 - ART.29 de la loi de finances loi no 51-598, 24 mai 1951.

بالوظيفة وشروط شغلها . وتحدد السلطة المختصة الوظائف التي يكون شغلها بامتحان، وتلك التي تشغل بدون امتحان}}

كما نظمت المادة رقم/9/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة في سورية رقم /50/ لعام 2004 وتعديلاته مكان الإعلان عن المسابقة¹، وفقاً لما يلي: {} / أ / تنشر شروط المسابقة في إحدى صحف العاصمة إذا كان التعيين سيتم في مراكز الجهات العامة في العاصمة، أما إذا كان التعيين سيتم في مراكز الجهات العامة في المحافظات الأخرى فتنشر شروط المسابقة في صحيفة محلية /إن وجدت/ إضافة إلى نشره في إحدى صحف العاصمة.

ب/ تعلن شروط المسابقة في المركز الرئيسي للجهة العامة ذات العلاقة وفروعها في مراكز المحافظات، ويجوز نشرها بوسائل الإعلام الأخرى}}.

بينما لم تعلق التعليمات النافذة النشر في صحيفة محلية على وجود هذه الصحيفة، مما يشكل إرباكاً للجهات العامة في حال عدم توفر صحيفة محلية حول صحة الإعلان من عدمه، وهذا ما يقتضي الإعفاء من هذا الشرط أو التجاوز عنه لتعذر تنفيذه.

لم يكتفَ في هذا الصدد بما ورد في النص سالف الذكر حيث وسّعت الفقرة /4/ من المادة الأولى من قرار مجلس الوزراء رقم /66/ لعام 2013 في أمكنة نشر الإعلان، عندما أوجبت نشره في أماكن أخرى بالإضافة إلى الأماكن التي حددها القانون، عندما أوجبت نشر الإعلان في لوحة إعلانات المحافظة التي

1 - كذلك أوجب قانون الموظفين الأساسي رقم /135/ لعام 1945 نشر شروط المسابقة في الجريدة الرسمية وفي صحيفة محلية إن وجدت وإلا ففي أحد صحف العاصمة الأكثر انتشاراً وفي بهو المركز الحكومي في سائر المحافظات.

سيتم فيها التعيين، ولوحة إعلانات وزارة العمل ومديرياتها في المحافظات، والموقع الإلكتروني للجهة العامة إن وجد.

ويلاحظ أنّ أمانة النشر يغلب عليها الطابع الإلزامي باستثناء الأخير منها، إلّا أنّ ذلك لا يمنع من نشر إعلان المسابقة بأساليب أخرى كالإذاعة والتلفزيون وغير ذلك من وسائل الإعلان¹، وفي الوقت ذاته فإنّ عدم الإعلان بالأمّكنة التي يحددها القانون، أو الاختصار منها يأخذ حكم عدم الإعلان² من حيث الأثر القانوني لجهة عدم صحّة الإعلان، كما أنّ الإعلان في وسائل وأمانة غير تلك التي حددها القانون، لا يغني عن إجراء النشر بالوسائل المحددة قانوناً³. وقد عدّ مجلس الدولة الفرنسي نشر الإعلان بالمكان المحدد هو إجراء أساسي وتخلّفه يلحق بالإجراء عيباً، ويترتب عليه إلغاء المسابقة ذاتها⁴.

وباستعراض أماكن نشر الإعلان في سورية بموجب التعليمات يلاحظ أنّها كانت واسعة في هذا الصدد، لأنّها منحت المواطن فرصة أوسع للتعرف على فرص العمل القائمة والمتاحة بشكل دوري، عندما حددت جهة معينة يمكن مراجعتها للاطلاع على هذا الموضوع، وهو ما يشكل توسعاً أفقياً كبيراً في أمانة نشر الإعلان والاطلاع عليه، إلّا أنّه يؤخذ على ذلك الخشية من وقوع خطأ نتيجة عدم نشر الإعلان في كافة الأمّكنة المحددة قانوناً.

1 - د. مهذ نوح، طرق تولي الوظائف العامة، مرجع سابق، 72.

2 - د. محمد السيد الدماصي، الحقوق الدستورية في المجال الوظيفي، مرجع سابق، ص 65.

3 - د. سمير يوسف البهي، قانون العاملين المدنيين في الدولة، ط5، 2010، ص 178.

4 - C.E, 29 juillet 1983, Dme soma, A.J,1983, P.558.

وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي إنه إذا كانت المدة الممنوحة لإيداع الطلبات وتسجيلها تتعلق بالسلطة التقديرية للإدارة صاحبة العلاقة، إلا أنها يجب أن لا تكون قصيرة جداً¹.

وكذلك قرر المجلس ذاته، أنه إذا تطلب الإعلان عن المسابقة إيداع الطلبات بصيغة معينة، فإن إيداع الطلبات من قبل بعض المرشحين خارج نطاق هذه الصيغة من شأنها أن تجعل طلباتهم غير مشروعة².

يلاحظ أن كلا النظامين سواء السوري أو المصري قد حدد الضوابط العامة للإعلان، وعده ركناً أساسياً في المسابقة وأوجب نشره في الصحف بشكل إلزامي كما أفسح المجال لنشر الإعلان في وسائل إعلانية أخرى متممة لتحقيق الهدف منه.

ويمكن القول بعد استعراض الأحكام القانونية المتعلقة بالإعلان عن المسابقة، أن الحكمة من إجراء الإعلان تكمن في إتاحة الفرصة لكل من تتوافر فيه شروط الوظيفة الخالية بهدف التقدم لشغلها³، وهذا يؤدي إلى إعمال مبدأ تكافؤ الفرص بحيث يعلم أصحاب الشأن بموضوع المسابقة بطريقة موضوعية ونافية للجهالة⁴، أي بمعنى آخر تحقيق الغرض من الإعلان عن طريق إحاطة الجميع بما تتطلبه الوظيفة من شروط وما تستلزمه من مؤهلات وخبرات، فيتقدم

¹ - C.E, 10-2-1995, Valla geas, D.A.P, p271.

² - C.E, 28- 7-2000, Le Besco, req.n°194954.

3 - د. السيد محمد إبراهيم، شرح نظام العاملين بالدولة رقم 46/ لعام 1964، مرجع سابق، ص166.

4 - د. محمود أبو السعود حبيب، القانون الإداري، مرجع سابق، 146.

لشغلها كل من يرى في نفسه القدرة على النهوض بمهامها¹، بما يحقق الشفافية والوضوح ويضمن تكافؤ الفرص بين المواطنين كمبدأ تصونه الدساتير².

فضلاً عن أنّ الإعلان عن الوظائف يحقق قدراً من رقابة الرأي العام على سلطة الإدارة في هذا المجال³.

ويمكن أن نتوصل إلى نتيجة مفادها أنّ الإعلان عن المسابقة يهدف إلى إعلام أكبر عدد من المواطنين فيها، وإفساح المجال أمامهم لتحضير الأوراق المطلوبة للاشتراك فيها، والتحضير للامتحانات المقررة قبل مدة كافية، ولاسيما وأن الإعلان يشكل إحدى الضمانات الرئيسة التي تبني عليها المسابقة⁴.

وعلى كل حال، فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي، بأن الإعلان في حد ذاته لا يمكن أن يكون محلاً لدعوى الإلغاء بشكل منفصل، وذلك لأنه ليس قراراً بالمعنى القانوني الدقيق⁵. وإن كان المجلس ذاته قد قضى بأن الخطأ في إعلان المسابقة يؤدي إلى عدم مشروعيتها بحسبانها عملية إدارية⁶.

وتجدر الإشارة إلى أنّه يجب التثبت من أنّ الإعلان جرى في الأمكنة المحددة قانوناً، وللمدد المذكورة وذلك عن طريق الاحتفاظ بنسخ من الكتب والوثائق التي تؤكد حصول الإعلان في المكان والزمان المحددين.

كما تجدر الإشارة أيضاً إلى أنّه في التطبيق العملي ظهرت مشكلة إمكانية تأجيل إجراءات المسابقة بعد الإعلان عنها في أي مرحلة من مراحل

1 - د. سمير يوسف البهي، قانون العاملين المدنيين في الدولة، مرجع سابق، ص178.

2 - د. مهند نوح، طرق تولي الوظائف العامة، مرجع سابق، ص72.

3 - د. محمد حسنين عبد العال، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص61.

4 - د. أشرف محمد أنس جعفر، التنظيم الدستوري للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص113.

5 - C.E, 20-7-1993, Bella Soma ; R.p761.

6 - C.E, 7-10-1983, M.Limogr.Rec, P403.

استكمالها، وهذه الإشكالية لم تنظمها النصوص القانونية ذات الصلة وكذلك اللوائح المنفذة لها سواءً في مصر أم في سورية ، لأنه يفترض أنّ الجهة العامة عندما تعلن عن المسابقة تكون قد درست مدة الحاجة إلى الإعلان بشكل وافٍ، ولا يكون بمقدورها في هذه الحالة العدول أو تأجيل استكمال الإجراءات، ومن المقتضى استمرارها في هذه الإجراءات بعد الإعلان عن المسابقة وفق الإطار الزمني المحدد قانوناً. ما لم تقم لديها أسباب جوهريّة تحول فعلاً دون استكمال تلك الإجراءات في الوقت المحدد، ويمكن عندئذٍ أن تلجأ الجهة العامة إلى التأجيل، وفي حدود القدر اللازم والمتوافق مع زوال الأسباب، وعليها أن تعود إلى استكمال الإجراءات بعد ذلك تأسيساً على قاعدة (إذا زال المانع عاد الممنوع) وغني عن البيان بأنّ التأجيل أو التوقف في هذه الحالة يقتضي الإعلان عنه صراحة على أن تستكمل الإجراءات من النقطة التي توقفت عندها وبنفس الإطار الزمني المحدد قانوناً، مع التسليم بأنّ الاشتراك بالمسابقة أو التقدم إليها يبقى في جميع الاحوال مجرد أمل، ولا يرتب أي حق مكتسب للشخص المتقدم لها.

المطلب الثاني

الإجراءات المتعلقة بامتحانات المسابقة

بعد استيفاء متطلبات الإعلان عن المسابقة واعتماده ونشره، تبدأ الخطوة التالية من خطوات المسابقة، والتي تتمثل في تقديم طلبات الاشتراك فيها وإعلان أسماء المقبولين، وتشكيل اللجان التي تتولى عملية تنفيذ المسابقة وذلك عن طريق التحضير لامتحانات والقيام بها ، وهو ما سنعالجه في هذا المطلب وفق التفصيل الآتي:

الفرع الأول: الاشتراك في المسابقة.

الفرع الثاني: تشكيل لجان المسابقة.
الفرع الثالث: أنواع الامتحانات.

الفرع الأول

الاشتراك في المسابقة

يتحقق اشتراك المرشح في المسابقة من خلال تقديمه لطلب الاشتراك في المسابقة أو الامتحان وقبول طلبه بعد التدقيق في صحة الوثائق التي تؤهله للاشتراك، وهو ما سنبحثه وفق التفصيل الآتي:

أولاً: طلب الاشتراك بالمسابقة.

ثانياً: الرقابة على الاشتراك بالمسابقة.

أولاً - طلب الاشتراك بالمسابقة:

تنتهي الخطوة الاولى من المسابقة بالإعلان، وتبدأ الخطوة الثانية بتقديم طلبات الاشتراك في المسابقة وطلب الاشتراك هو الوسيلة التي تربط المرشح بالجهة العامة بالنسبة للمسابقة ، ويفضل في هذا الصدد أن تكون هناك استمارة تعدّها الجهة العامة وتملاً من قبل الراغب بالاشتراك، وتعاد لها بعد إدراج البيانات المطلوبة فيها¹.

وبهدف تنظيم الموضوع حددت المادة رقم (14) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم /47/ لسنة 1978 في مصر، آلية التعامل مع طلبات الراغبين

1 - فوزي حبيش، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، مرجع سابق، ص169.

بالاشتراك في الامتحان بحيث تدرج طلبات التعيين ومرفقاتها في سجلات بأرقام مسلسلّة بحسب تاريخ تقديمها، وفي نهاية المدة المحددة لتلقي الطلبات يقفل السجل ويعتمد من المسؤول عن شؤون العاملين بالوحدة¹.

وبموجب أحكام المادة رقم (3) من التعليمات التنفيذية للقرار رقم (66 م.و) تاريخ 2013/10/10 يتعيّن على من يرغب في التقدم إلى المسابقة أن يعلن عن هذه الرغبة من خلال تقديمه بطلب خطي يسجّل لدى ديوان الجهة العامة المعلنة عن المسابقة؛ ويدون فيه موطنه المختار مع مجموعة من الوثائق التي تسمح للجهة العامة بالتحقق من توافر بعض الشروط المطلوبة للاشتراك بالمسابقة؛ مثل صورة عن البطاقة الشخصية، صورة عن الشهادة أو المؤهل العلمي المطلوب،.....الخ.

مع التسليم بعدم جواز قبول طلبات الاشتراك في المسابقة المقدمة بعد انتهاء المدة المحددة لتقديم الطلبات والمحددة في الإعلان.

وبعد انتهاء المدة المحددة لقبول طلبات الاشتراك تصدر الجهة العامة المعلنة عن المسابقة قراراً تحدد فيه أسماء المتقدمين المقبولين للاشتراك في المسابقة، ومكان وموعد الامتحان التحريري وذلك قبل خمسة عشر يوماً على الأقل من مواعده، ويحق لمن لم يكن اسمه موجوداً في قرار قبول المتقدمين للاشتراك في المسابقة أن يتقدم بطلب اعتراض لمعرفة سبب عدم قبوله². ويتعيّن في هذه الحالة البت في الاعتراض وإعلام صاحب الطلب سبب عدم إدراج اسمه في لائحة المقبولين للاشتراك.

1 - تنصّ المادة رقم (4) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 47/ لسنة 1978 على أنه: {{تشكل في كل وحدة بقرار من السلطة المختصة لجنة أو أكثر لشؤون العاملين}}
 2 - الفقرتين (5 - 6) من المادة الأولى من الأحكام العامة المتعلقة بإجراءات وأصول التعيين الصادرة بالقرار رقم 66/ م.و/ تاريخ 2013/10/10.

وأخيراً فإنّ إعلان القائمة بأسماء المقبولين للاشتراك في المسابقة يجب أن يتم قبل فترة كافية من موعد إجراء المسابقة أو الامتحان، بهدف إفراح المجال أمام المتقدمين لتحضير أنفسهم للتقدم للمسابقة، وقد حددت التعليمات التنفيذية للمسابقة في سورية هذه المدة بخمسة عشر يوماً وهذه المدة تكاد مبدئياً تكون كافية للتحضير، لأن المفروض بالمرشح أن يبدأ بالتحضير من تاريخ الإعلان عن المسابقة، فضلاً عن أن جزءاً كبيراً منها يكون معروفاً من قبله بشكل مسبق من جهة ، ومن جهة أخرى لا يخرج إطار الامتحان عن الموضوعات التي تدخل في اختصاصه وشهادته.

ثانياً - الرقابة على الاشتراك بالمسابقة:

يتعيّن على الجهة المسؤولة عن تدقيق طلبات الاشتراك في المسابقة أن تبحث، وتدقق في مدى توافر الشروط المنصوص عليها في النصوص القانونية النافذة ذات الصلة، وفي الأحكام المنصوص عليها في الإعلان أيضاً بالنسبة لمقدم الطلب.

ومبدئياً يمكن القول إنّ دور هذه الجهة العامة ينحصر في مراجعة أوراق المرشح للتأكد من توافر الشروط المطلوبة، فإذا كشفت تخلف أي شرط من هذه الشروط يجب عليها أن ترفض إدراج اسمه في قائمة المقبولين للاشتراك¹. وينبغي على ذلك أنّه لا يجوز للجهة المعنية تسجيل الطلبات رفض قيد أي طلب لعدم توافر الشروط في مقدمه لأنّ ذلك يرد بحثه بعد إجراء هذا القيد².

أمّا بشأن الآثار المترتبة على ظهور وثائق غير دقيقة بعد تقديم الطلبات فقد كان موقف مجلس الدولة المصري والسوري واضحاً وحاسماً من هذا الموضوع

1 - د. طارق حسنين الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، مرجع سابق، ص174.

2 - د. محمد حامد الجمل، الموظف العام فقهاً وقضاءً، مرجع سابق، ص749.

عندما رتب أثر ذلك على قرار التعيين ذاته نتيجة خلل في أحد شروطه¹، وهو عدم مشروعية هذا القرار وإلغائه أو تقرير انعدامه، وقد تلجأ الإدارة إلى معالجة هذا الموضوع بإصدار قرار مضادّ وذلك بإنهاء خدمة العامل عن طريق صرفه أو طرده إذا تقدّم بأوراق غير صحيحة، ولأسيما الشهادة العلمية، والأمثلة كثيرة على ذلك، وهذا ما اتجهت إليه المحكمة الإدارية العليا في مصر من أنّه إذا تضمن قرار التعيين لشخص عين على زعم أنّه يتوافر فيه شرط المؤهل في حين أنّه فاقده، وجب اعتبار قرار التعيين بالنسبة إليه فاقداً ركن النية على وجه يهبط به إلى درجة الانعدام، فلا يكتسب أي حصانة ويجوز سحبه أو إلغاؤه في أي وقت². لا بل إنّ هناك من ذهب إلى أنّ القرار في هذه الحالة يكون شبه منعدم، ويجوز سحبه في أي وقت، لأنّه لا يحصّن، ويجوز الطعن فيه بالإلغاء دون التقيد بالمدد³.

والرأي المذكور يبقى محلّ نظر حين عدّ القرار شبه منعدم، لأنّه إذا ما تبينّ للإدارة لاحقاً أنّ قرار التعيين صدر على أساس تدليس أو غش، فإنّ هذا القرار في هذه الحالة يكون معدوماً لانعدام ركن السبب الذي بني عليه قرار التعيين.

1 - آراء مجلس الدولة السوري رقم /199/ لعام 1968، ورقم /282/ لعام 1965، وأيضاً حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بالطعن رقم (535) لسنة 11 قضائية جلسة 1 مارس 1970، مذكور لدى، محمود صالح، الموسوعة الإدارية في الفقه والقضاء ، مرجع سابق، ص131.

2 - حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الصادر في جلسة 12/6/1966، مذكور لدى د. عبد الحكم فوده، الخصومة الإدارية، الجزء الثاني، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1997، ص68.

3 - د. يحيى الجمل، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1986، ص 342 .

أما موقف مجلس الدولة الفرنسي في هذا الإطار فإنه قضى بمشروعية قرار الإدارة برفض تعيين المرشح حتى ولو اجتاز المسابقة، إذا اكتشفت الإدارة أن الشروط أو بعضها لم تكن متوفرة في المرشح وقت الإعلان عن المسابقة، لكن شريطة أن تكون الشروط المنتقصة التي أسست عليها رفض تعيينه لم تكن معلومة للإدارة في الوقت الذي تقدم المتسابق فيه للالتحاق بالمسابقة¹، ويمكن القول إنَّ هذا الاتجاه لمجلس الدولة الفرنسي يشكل الحالة الطبيعية، لأنه لو علمت الإدارة بأن ثمة شروط منتقصة كان يجب عليها استبعاده ابتداءً.

وخلافاً لما أشار إليه البعض²، بأنَّ سلطة الإدارة تقديرية في قبول طلبات المشتركين، فإنَّ سلطة الإدارة في قبول طلبات الاشتراك، إنما هي سلطة مقيدة لأنها ملزمة بقبول الطلب متى توافرت في مقدمه الشروط المطلوبة، ولا يجوز لها استبعاد أحد المتقدمين متى توافرت فيه هذه الشروط، لاسيما وأن معظم الشروط المطلوبة للتعيين إنما هي شروط عامة منصوص عليها في قوانين الوظيفة العامة واللوائح التنفيذية النازمة لها، وحتى بالنسبة لشروط الاشتراك في المسابقة المتروكة لتقدير الإدارة هي حقيقة شروط عامة ومجردة أيضاً، ولا يحق للإدارة رفض طلب أي مشترك بخصوصها متى تحققت فيه هذه الشروط، كما هو الحال بالنسبة لشرطي السن والخدمة الإلزامية.

1- C.E, 25 octobre 1968, Regnier, A.J.D.A, 1969, p.305.

وأيضاً C.E, 15 février 1963,dlle Turin, A.J.D.A. 1963. P.208.

2 - د. محمد إبراهيم حسن علي، مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة، مرجع سابق، ص124.

الفرع الثاني

تشكيل لجان المسابقة

تجري المسابقة وتنفذ من قبل لجان تتولى القيام بجميع الخطوات اللازمة لإتمام المسابقة، وهذا ما سنبينه مفصلاً في هذا المطلب وفق التفصيل الآتي:
أولاً - لجان المسابقة:

ثانياً - الضمانات الموضوعية الواجب توافرها في اللجان وعملها.

أولاً - لجان المسابقة :

تقوم لجان المسابقة بالدور الرئيس لإتمام عملية المسابقة حيث يعدّ التحضير لإجرائها من أهم الخطوات ويشكل المرحلة الأهم من إجراءاتها.

ففي فرنسا أشار المشرع بموجب المادة رقم/16/ من قانون /11/ يناير لعام 1984 إلى أنّ لجنة الاختبار تقوم بإعداد قائمة بأسماء اللائقين، على أن تكون مرتبة حسب درجة جدارة كل منهم، ويشمل هذا المبدأ كل من المسابقة على أساس الاختبار أو المسابقة على أساس الجدارة .

ولم يبحث المشرع السوري والمصري في القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 وتعديلاته، وفي نظام العاملين المدنيين في الدولة المصري رقم /47/ لعام 1978 وتعديلاته بشكل صريح تشكيل اللجان التي تقوم بإجراءات المسابقة والاختبار .

إلا أن تعليمات رئاسة مجلس الوزراء السوري الصادرة بالقرار رقم 66/م.و تاريخ 2013/10/10 عالجت هذا الموضوع بدقة، حيث حددت المادة رقم (4) منها الجهة التي تشكل هذه اللجان، وأنواعها، وعدد أعضائها، ومهامها، وتركت هذه التعليمات للجهة العامة الراغبة بالتعيين مهمة تشكيل اللجان المختصة

بالإشراف على الامتحانات التحريرية والاختبارات العملية والمقابلة الشفهية أيضاً، على أن تقوم هذه الجهة بتشكيل ثلاث لجان:

اللجنة الأولى: هي اللجنة التنظيمية، وحددت مهامها بالإشراف على أعمال اللجان العلمية، ولجان المقابلات الشفهية ومتابعة إجراءات المسابقة أو الاختبار، واتخاذ التدابير القانونية، وإعداد المستلزمات الفنية لإنجازها، والإشراف على عمليات التصحيح الآلي للأوراق الامتحانية، وإعداد جداول النتائج اللازمة بموجب هذه الأحكام وتدقيقها.

واللجنة الثانية: هي اللجنة العلمية، وتكلف بمهمة وضع أسئلة مؤتمنة لامتحانات التحريرية وتدقيقها للمقبولين للاشتراك في المسابقة.

واللجنة الثالثة: هي لجنة المقابلة الشفهية، وتكلف بإجراء المقابلات الشفهية للناجحين في الامتحانات التحريرية من المتقدمين للاشتراك في المسابقة. وفي جميع اللجان السابقة يجب ألا يقل عدد أعضاء أي من اللجان عن ثلاثة أعضاء من حيث العدد.

في حين اكتفت المادة رقم /16/ من اللائحة التنفيذية للقانون رقم /47/ لعام 1978 المصري بتكليف السلطة المختصة بتشكيل لجنة، تتولى الإشراف على إجراء الامتحان، وذلك بقرار يتضمن ما يوكل إلى هذه اللجنة من مهام وإجراءات للقيام به.

وعلى ضوء ما تقدم، فإنه يلاحظ أن الأحكام النازمة لتشكيل لجان المسابقة وأنواعها ومهامها في سورية هي أكثر انسجاماً مع جوهر المسابقة والهدف منها من الأحكام النازمة لها في مصر، كما نلاحظ أن المشرع في كل من سورية ومصر اكتفى بتفويض الجهة الإدارية المعنية بالمسابقة بتشكيل اللجان المختصة بالإشراف على المسابقة، في حين يكاد يجمع الفقه على ضرورة إيجاد جهة إدارية

مركزية تتولى إجراء المسابقة، وهو ما يستلزم منا البحث في الضمانات التي يجب توافرها في لجان المسابقة.

ثانياً - الضمانات الموضوعية الواجب توافرها في اللجان وعملها:

يعتمد نجاح المسابقة على إحاطتها بمجموعة من الضمانات أو العوامل ولاسيما تلك الضمانات المتعلقة بلجان المسابقة من حيث تشكيلها وعملها، وفيما يلي نستعرض أهم هذه الضمانات:

1 - استقلال اللجان:

يجب أن يتم اختيار أعضاء اللجان من أفضل العناصر البشرية نزاهة وكفاءة والمشهود لهم بالجد والانضباط في عملهم الوظيفي والخاص على حد سواء¹.
فتشكيل اللجان يجب ألاّ يحمل أي شك في نزاهة اللجنة ذاتها، وعلى هذا الأساس من المقتضى ألاّ تضم اللجنة بين أعضائها من سبق وأعلن عدائه لتعيين المرأة بالوظائف العامة مثلاً²، أو أن يكون بين أعضاء اللجنة أيضاً أحد الأعضاء الذين سبق لبعض المرشحين أن خضعت أبحاثهم لتقديره من قبل³، لذا فإن أعضاء اللجان يجب أن يتوفر فيهم عند اختيارهم المقومات الأساسية التي تبعث

1- د. صلاح أحمد السيد جوده، رقابة مجلس الدولة على إجراءات وطرق التعيين في الوظائف العامة بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، 2007، ص144.

2- C.E, 9 novembre 1966, comm. Clohars-carnoet A.J, 1967, p.34.

3 -C.E, Sec; 18 mars.spina, A.J.D.A, 1983, p.558.

على الثقة عند مثل المرشحين بين أيديهم، ولا يجوز أيضاً أن يكون بين أعضاء اللجان من تربطه صلة شخصية بأي من المرشحين، سواء كانت هذه الصلة بين أحد المرشحين أو عدد منهم كلما أمكن ذلك¹، لأنّ في ذلك ما يدعو إلى الريبة أو الشك في النتائج لهذا السبب.

كما يجب أن تتمتع هذه اللجان بالاستقلال والحيادية بشكل كامل عن التيارات السياسية أو الحزبية، وعن الوساطة والمحسوبية، وعن أي ضغوط من النواحي الأخرى²، لأن من شأن ذلك أن يكفل الجو الحيادي والموضوعي في المسابقة بما يكفل القضاء على المحسوبية والوساطات والتوصيات، مما ينعكس إيجابياً على الحالة النفسية لدى المرشحين لشغل الوظائف العامة³، وبجميع الأحوال يجب أن تتمتع اللجنة بالاستقلال عن السلطة المختصة بالتعيين حتى يمكن القول بأنّ امتحانات التسابق قد جرت في أجواء تسودها الموضوعية والحياد⁴.

ذلك أن استقلال اللجان من شأنه أن يحقق أهدافاً مباشرة تتمثل بالعدل والمساواة وتحقيق مبدأ تكافؤ الفرص بين جميع المرشحين لشغل الوظيفة العامة وهو ما ينعكس إيجاباً على التركيز على عنصر الجدارة في التعيين⁵.

1- د. طارق حسنين الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، مرجع سابق، ص 178 وما بعد.
2- د. محمد إبراهيم حسن علي، مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة، مرجع سابق، ص 116.

3- د. محمد سعيد سعد الله بخيت، مبدأ تكافؤ الفرص في مجال الوظيفة العمومية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسبوط، 2009، ص 338.

4 - د. بدوي عبد العليم سيد محمد، مبدأ الصلاحية في الوظائف العامة وضمانات تطبيقه، مرجع سابق، ص 314.

5- صلاح أحمد السيد جوده، رقابة مجلس الدولة على إجراءات وطرق التعيين في الوظائف العامة بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 145.

وتأكيداً على حيادية لجان المسابقة، فقد أوصت العديد من المؤتمرات العربية للعلوم الإدارية على ضرورة إسناد إجراء الاختبارات المتعلقة بالمسابقة للجان حيادية¹.

2- وحدة اللجنة:

تعد وحدة اللجنة من أهم ضمانات المسابقة المقررة في النظام الوظيفي الفرنسي أي وحدة لجنة الاختبار، بحيث لا يجوز أن تشكل أكثر من لجنة للاختبار لذات المسابقة²، بل يجب أن تشارك اللجنة ذاتها في اختيار جميع المرشحين، ولا يجوز أن يشارك في تقدير كفاءة المرشحين أعضاء من اللجنة لم يشاركوا في اختيار المرشحين³، لأن مبدأ وحدة لجان المسابقة هو من المبادئ المهمة التي تحكم عمل لجان المسابقات، إذ قرر مجلس الدولة الفرنسي بأن لجان المسابقة يجب أن تكون واحدة بالنسبة لكل المتسابقين، ومن ثم فإن تعدد لجان المسابقة باختلاف المتسابقين من شأنه أن يمس مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص فيما بينهم⁴، والحكمة من وحدة اللجنة تكمن في تجنب اختلاف التقييم من لجنة إلى أخرى، ووحدة اللجنة أمر مقرر في مجال المسابقة أو الامتحان في كل من مصر وسورية.

3- جدية امتحانات المسابقة:

1- د. بدوي عبد العليم سيد محمد، مبدأ الصلاحية في الوظائف العامة و ضمانات تطبيقه، مرجع سابق، ص313.

2 - C.E, 20 mars 1981, wiedmann Rec, p.158.

3- د. طارق حسنين الزياد، حرية الرأي لدى الموظف العام، مرجع سابق، ص178.

4- Jean-Marie et Auby.Jean – Bernard, op.cit, p110.

يجب على اللجان التي تتولّى مهمة القيام بإجراءات المسابقة أن تبني هذه الإجراءات على الجدية والموضوعية، أما إذا ما اتخذت هذه الامتحانات الطابع الشكلي أو الصوري أو الهامشي من قبل اللجان، فإن هذه الامتحانات تفقد هدفها وغايتها، وتحل محلها الاعتبارات الشخصية والحزبية والوساطة والرشوة، وبالتالي يستبعد عنصر الجدارة من المسابقة ومن عمل لجان المسابقة¹، وبالتالي تُفَرِّغ المسابقة من جوهرها وغايتها، وتعتمد جدية امتحانات التسابق على تحليل الوظيفة وتحديد مواصفات من يشغلها، ثم اجراء الامتحانات لاختيار الأفضل²، أي بمعنى آخر يجب أن يكون الامتحان الذي يعقد هدفه الكشف عن المعلومات العلمية والعملية التي تتطلبها الوظيفة³.

4 - التخصص في تشكيل اللجان:

يجب أن يراعى في تشكيل اللجان توافر قدرات واختصاصات وخبرات بين أعضائها تتفق وتخصصات المتقدمين للمسابقة، وطبيعة عمل الوظيفة المراد شغلها حتى يكون تقييمها سليماً ومحققاً للمساواة بين المرشحين لتلك الوظيفة⁴.

5 - يجب أن تكون اللجنة سيدة التقييم:

يجب أن تكون اللجنة هي سيدة التقييم للاختبارات، وتتمتع بسلطة تقديرية في تقييم المتسابقين¹، فاللجنة إذا ما استوفت شروطها من حيث تشكيلها وسلوكها

1- د. صلاح أحمد السيد جوده، رقابة مجلس الدولة على إجراءات وطرق التعيين في الوظائف العامة بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص146.

2 - د. محمد السيد الدماصي، تولية الوظائف العامة، مرجع سابق، ص376.

3 - د. محمد حامد الجمل، الموظف العام فقهاً وقضاً، مرجع سابق، ص756.

4- د. محمد إبراهيم حسن علي، مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة، مرجع سابق، ص117.

والموضوعات التي طرحتها على المتسابقين وراعت فيها تحقيق مبدأ المساواة، فإن اللجنة بعد ذلك إذا ما اتخذت قرارها فإنه لا معقب على هذا القرار، ويجب احترام قرارها ولا يجوز مناقشته من قبل القضاء، ولا أن يحل القاضي الإداري نفسه محل اللجنة في تقدير كفاءة المرشحين².

إلا أنه على الرغم من استقلال عمل اللجان واتساع سلطاتها التقديرية في حدود تقدير النتائج، فإن القضاء الإداري يبسط رقابته على عمل اللجان في حالة وجود عيب اساءة استعمال السلطة، أو لإتيان اللجنة تصرفاً يخل بقاعدة المساواة بين المتسابقين³، أو لمخالفة اللجنة للقواعد المنظمة للمسابقة⁴، أو في حالة وجود خطأ مادي في تقييمها⁵. ومع ذلك فإن سلطة اللجان تبقى تقديرية في هذا الصدد فلا مجال مثلاً لتصدي المحكمة لبحث موضوع الدرجات التي يستحقها الناجحون في المسابقة⁶.

6 - الإطار المركزي لإجراء المسابقة:

1- د. محمد سعيد سعد الله بخيت، مبدأ تكافؤ الفرص في مجال الوظيفة العمومية، مرجع سابق، ص340.

2- د. طارق حسنين الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، مرجع سابق، ص178.

3 - C.E, 21 decber 1955, levy, D; 1956, p.27

4- د. محمد سعيد سعد الله بخيت، مبدأ تكافؤ الفرص في مجال الوظيفة العمومية، مرجع سابق، ص340.

5- د. محمد إبراهيم حسن علي، مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة، مرجع سابق، ص117.

6 - حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم (2/384) في الطعن (2302) لسنة 1998، مجموعة المبادئ القانونية لعام 1998، ص598 وما بعد.

وأخيراً يكاد الفقه يجمع كما قدّمنا على ضرورة أن تجري امتحانات المسابقة بمعرفة هيئة مركزية مستقلة بشؤون التوظيف¹، تتكون من أفراد أصحاب كفاءات علمية وخبرات متميزة في مجال الوظيفة العامة، تتوافر لها كافة عوامل الحيطة والاستقلال التي تبعتها عن أي مؤثرات سياسية كانت أو حزبية تؤثر على خط سير الامتحان نحو اختيار الأصلح للوظيفة العامة²، ويقترح البعض أن تتكون أو تضم في عضويتها ممثلين عن الجامعات ومجلس الدولة بهدف ضمان احترام تكافؤ الفرص³.

لأن في تخصيص هيئة مركزية لهذا الشأن يضيف عليها الخبرة اللازمة والتي تعتبر ضرورية لوضع الأسس اللازمة لامتحانات التسابق، فضلاً عما في وحدة هذه الأسس من عدالة، حيث تسري على كافة المتقدمين في أكثر من جهة⁴.
يضاف إلى ذلك، أن نظام الامتحانات اللامركزية يشتت المتقدمين بين أكثر من جهة إدارية بحثاً عن وظيفة⁵، الأمر الذي يتحملون معه مشقة كبيرة في التنقل من وزارة أو مصلحة إلى وزارة أو مصلحة أخرى بحثاً عن وظيفة، وقد يتقدم طالبو

1 - هناك مطالبات بأن ينشأ جهاز خاص يكون مسؤولاً عن تنظيم العمل الحكومي والإشراف على اختيار الموظفين منذ قرن تقريباً، راجع في ذلك: حمدي إبراهيم، التوظيف الحكومي (تطوره - مشكلاته)، مرجع سابق، ص 11.

2- د. صبري جليبي أحمد عبد العال، النظم التقدمية في الاختيار للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 204.

3 - د. محمد عبد الرحمن الدسوقي، شغل الوظيفة العامة في ضوء المتغيرات المعاصرة، مرجع سابق، ص 84.

4- د. محمد السيد الدماصي، الاتجاهات الحديثة في شغل الوظائف العامة، مرجع سابق، ص 71. وأيضاً د. محمد السيد الدماصي، الحقوق الدستورية في المجال الوظيفي، مرجع سابق، ص 57.

5- د. محمود أبو السعود حبيب، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 142.

الوظائف في امتحانات تسابق متعددة، وقد يتجه هؤلاء جميعاً إلى العمل في وزارة أو مصلحة واحدة يرون أنها أنسب لهم¹، الأمر الذي ينجم عنه تكس العمالة في جهة أو وزارة أو مصلحة حكومية دون الأخرى².

كما أن عدم مركزية اللجنة التي تقوم بإجراء امتحان المسابقة يؤدي إلى فتح الباب على مصراعيه أمام الوسائل غير الشرعية للحصول على الوظيفة كالمحسوبية، والوساطة، والمحاباة، والتوصية، فضلاً عن عدم مركزية اللجنة يؤدي أيضاً إلى إضاعة في الوقت والجهد، خاصة في حالة ما إذا كان الامتحان لم يتم في صورته الثلاث من تحريري أو شفوي أو شخصي وعلمي³.

ولذلك كان من الطبيعي، أن تتجه بعض الدول إلى إسناد مهمة تنظيم الامتحانات أو المسابقات إلى هيئة مركزية مستقلة عن الجهات الإدارية التي يتم فيها التعيين، كما هو الحال بالنسبة للجنة الخدمة المدنية في الولايات المتحدة الأمريكية، وديوان الخدمة المدنية في انكلترا، وديوان الموظفين في مصر الذي أنشئ في ظل قانون العاملين رقم (210) لسنة 1951⁴.

1- د. محمد سعيد سعد الله بخيت، مبدأ تكافؤ الفرص في مجال الوظيفة العمومية، مرجع سابق، ص339.

2- د. صلاح أحمد السيد جوده، رقابة مجلس الدولة على إجراءات وطرق التعيين في الوظائف العامة بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص145.

3- د. بدوي عبد العليم سيد محمد، مبدأ الصلاحية في الوظائف العامة وضمانات تطبيقه، مرجع سابق، ص313.

4- د. محمود أبو السعود حبيب، القانون الإداري، مرجع سابق، ص143 وما بعدها.

ومركزية المسابقة كان معمولاً بها جزئياً في سورية بموجب المرسوم التشريعي رقم (150) لعام 1967 المتضمن إحداث مكتب شؤون مجلس الوزراء¹، حيث كان من أحد مهام المكتب المذكور بموجب المادة (3) من هذا المرسوم إجراء المسابقات لموظفي الحلقة الأولى أو من يماثلهم لوزارات الدولة أو مؤسساتها المختلفة، باستثناء المسابقات التي يقرر رئيس مجلس الوزراء إجراءها في الجهة ذات العلاقة.

وقد أخذ بهذا الأسلوب في السنوات الأخيرة دون نصّ يجيز ذلك، حيث جرى توزيع الناجحين لتعيينهم في غير الجهة العامة التي أجرت المسابقة²، ويلاحظ أنّ هذا الأسلوب لم يلقَ قبولاً، ودليل ذلك عدم تقنيه في المرسوم التشريعي رقم 116/ والقرار 66/م.و، عندما أعيد تنظيم قواعد المسابقة، لأنّ له من المآخذ أكثر ماله من المنافع، وقد أثبتت التجارب عدم صحّة هذا الخيار حين تقوم الجهة العامة بالنيابة عن الجهات الأخرى في إجراء المسابقة وتوزيع الناجحين، في حين أنّ الإطار المركزي هو الطريق السليم شريطة وجود مرجعية لها أسس وقواعد تعمل في إطارها لتحقيق هذا الغرض.

وأخيراً، يجب التأكيد على ضرورة تعيين أعضاء الهيئة أو لجان المسابقات من أعلى مستوى في الدولة، وذلك بهدف ضمان الاستقلال والحيادية والنزاهة والموضوعية في أعضاء تلك الهيئة³.

1- حلت الأمانة العامة لرئاسة مجلس الوزراء المحدثّة بموجب القانون رقم 23/ لعام 2003 وتعديلاته من الناحية العملية محلّ هذا المكتب ولم يعد من مهامها موضوع إجراء المسابقات في الدولة.

2 - مسابقة وزارة المالية السورية التي أجريت في عام 2009 وغيرها من المسابقات.

3- د. محمد عبد الرحمن الدسوقي، شغل الوظيفة العامة في ضوء المتغيرات المعاصرة، مرجع سابق، ص 85.

الفرع الثالث

أنواع الامتحانات

تعد امتحانات التوظيف من أهم وسائل الرقابة على مؤهلات المتقدمين لشغل الوظائف العامة، والكشف عن مدى قدرتهم لشغلها¹، كما تعد إجراءً وقائياً يحول دون تسلل العناصر فقيرة المواهب إلى جهاز الدولة الإداري²، ولتحقيق ما تقدم تنتوع امتحانات التسابق، فلا تتخذ صورة واحدة في جميع الأحوال، وإنما تتخذ صوراً متعددة تبعاً للزاوية التي ينظر إلى الامتحانات من خلالها، وتستطيع كل دولة أن تختار منها ما يتلاءم وطبيعة الوظائف الشاغرة³، إلا أنه من الضروري أن تركز أنواع الامتحانات في التشريع، ولا يترك للإدارة حرية في هذا الصدد. وباستعراض تشريعات الدول المختلفة⁴ وتصنيفات الفقهاء، نجد أن امتحانات التوظيف لا تخرج عن إحدى الصور، والتي ندرسها وفق التفصيل الآتي:

أولاً- صور امتحانات التسابق.

ثانياً- تطبيقات امتحانات التسابق.

أولاً- صور امتحانات التسابق:

تتعدد صور امتحانات التسابق تبعاً لأكثر من معيار يمكن استعراضها وفق ما يلي:

- 1- د. حمدي أمين عبد الهادي، إدارة شؤون موظفي الدولة، مرجع سابق، ص 57.
- 2 - د. صبري جلبي أحمد عبد العال، النظم التقديمية في الاختيار للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 179.
- 3- د. محمد السيد الدماصي، الاتجاهات الحديثة في شغل الوظائف العامة عن طريق امتحانات التسابق، مرجع سابق، ص 51.
- 4- د. أشرف محمد أنس جعفر، التنظيم الدستوري للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 103.

1- من حيث الأشخاص المسموح لهم بدخول المسابقة.

تنقسم امتحانات المسابقة من حيث الأشخاص المسموح لهم بدخول المسابقة:

أ- امتحانات مغلقة:

يقصد بها تلك الامتحانات التي تكون مقصورة على موظفي وعمال الإدارة بشروط معينة¹، بحيث توصل أبواب الامتحان في وجه غير الموظفين². ويتميز هذا الأسلوب بأنه يؤدي إلى تحفيز الموظفين داخل الجهة العامة، فضلاً عن أن اختيار الموظف من داخل الجهة العامة يجعله أقدر على القيام بواجباته الوظيفية³.

في حين يؤخذ على هذا الأسلوب، بأن الإدارة وأن كانت تهدف منه إلى تحسين مراكز الموظفين الوظيفية، إلا أن المبالغة في ذلك قد تدفعها إلى محاولة الوصول إلى هذا الهدف دون اهتمام باتخاذ الإجراءات الكفيلة بضمان تحقيق الصلاحية المطلوبة في شاغل الوظيفة⁴، وذلك عن طريق مراعاة المتسابقين.

1- د. طارق حسنين الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، مرجع سابق، ص169.

2- د. محمد بدران، قانون الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص139.

3- د. محمد أنس جعفر ود. أشرف أنس جعفر، الحقوق الدستورية للموظف العام، مرجع سابق، ص126.

4- د. محمد السيد الدماصي، تولية الوظائف العامة، مرجع سابق، ص340 وما بعدها.

ب - الامتحانات المفتوحة:

يتقدم عن طريق هذا الأسلوب الحاصلون على درجات علمية محددة أو الذين تتوافر فيهم الشروط التي تحددها الجهة الإدارية¹ إلى امتحانات المسابقة، ويسمح بدخول الوظيفة العامة لمن يرغب سواء من خارج الخدمة أو من داخلها، وتكون هذه الصورة غالباً في بداية درجات السلم الوظيفي².

وتتميز هذه الصورة في أنها تتسم بالديمقراطية، إذ تتيح الفرصة أمام الشخص المؤهل لكي يتنافس مع غيره عن طريق لجنة مستقلة نزيهة تبني حكمها على أسس موضوعية³، كما أنها تزود الإدارة بدماء جديدة، وحماس لا ينضب⁴.

2- من حيث الوقت اللازم لأدائها:

تقسم الامتحانات من حيث الوقت اللازم لأدائها إلى قسمين:

أ - الامتحانات المحددة الوقت:

وهي الامتحانات التي يكون فيها عامل الزمن الأساس في تحديد نتيجة الامتحان، لأنه يعتبر عنصراً مهماً في النتيجة التي يحصل عليها⁵. أو درجة النجاح أو تقدير صلاحية المرشح لشغل الوظيفة⁶.

1- د. طارق حسنين الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، مرجع سابق، ص 169.

2- د. محمد ابراهيم حسن علي، مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة، مرجع سابق، ص 112.

3- د. محمد السيد الدماصي، الاتجاهات الحديثة في شغل الوظائف العامة عن طريق امتحانات التسابق، مرجع سابق، ص 55.

4- د. اشرف محمد انس جعفر، التنظيم الدستوري للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 106.

5- د. محمد أنس جعفر ود. أشرف أنس جعفر، الحقوق الدستورية للموظف العام، مرجع سابق، ص 124.

6 - د. بدوي عبد العليم سيد محمد، مبدأ الصلاحية في الوظائف العامة وضمانات تطبيقه، مرجع سابق ص 312.

وهذه الصورة من الامتحانات تتخذ أحد أسلوبين: الأول يجري على اساس تكليف الطالب بأداء الامتحان المقرر وحساب الوقت الذي استغرقه في هذا الأداء، بحيث إذا طال هذا الوقت بالنسبة لأحد المتسابقين عن الوقت الذي استغرقه زميله في هذا الامتحان، وكان مستوى المادة العلمية واحداً بالنسبة لكل منهما اعتبر الثاني أكثر صلاحية من الأول¹.

أمّا الأسلوب الثاني فيجري على أساس منح المتسابق وقتاً محدداً وتكليفه بأداء ما يستطيع الإجابة عليه من الامتحان في ذلك الوقت².

ب - الامتحانات غير المحددة الوقت:

وهي التي لا يعدّ عنصر الزمن فيها من عناصر الامتحان، ولا يدخل في تقدير الدرجة، بل يترك للمتسابق حرية الإجابة عن الأسئلة دون تحديد زمن مسبق إلى حين الانتهاء منها³. ويعتد في هذا المجال بمدى مقدرة المرشح لشغل الوظيفة على الإجابة على الأسئلة المطروحة⁴.

وتبعاً لهذه الطريقة فإن الوقت لا يعتبر عنصراً من عناصر التمايز في الامتحان، وإنما الذي يعتد به في قياس صلاحية المرشحين هي الإجابة التي تدوّن

1- د. محمد السيد الدماصي، الاتجاهات الحديثة في شغل الوظائف العامة عن طريق امتحانات التسابق، مرجع سابق، ص52.

2- د. محمد السيد دماصي، تولية الوظائف العامة، مرجع سابق، ص338.

3- د. صبري جليي احمد عبد العال، نظام الجدارة في تولية الوظائف العامة، مرجع سابق، ص148 هامش.

4 - د. بدوي عبد العليم سيد محمد، مبدأ الصلاحية في الوظائف العامة وضمانات تطبيقه، مرجع سابق، ص310.

وما تكشف عنه هذه الإجابة من السمات الضرورية التي تتطلبها عناصر الوظيفة التي يراد شغلها¹.

3- من حيث الغرض منها:

تقسم امتحانات التسابق من حيث الغرض منها إلى:

أ- اختبارات أداء:

وتستخدم للكشف عن قدرة الشخص على أداء، أو القيام بأعمال معينة كالاختزال والآلة الكاتبة أو الحاسبة، أي الأعمال النمطية التي تعتمد على السرعة والقدرة على الاستمرار في أدائها².

ب- الاختبارات المهنية:

تستخدم للكشف وقياس المعرفة والمهارة الفنية، وهذه الاختبارات وثيقة الصلة باختبارات الأداء واختبارات الذكاء، وهي تستخدم في التوصل إلى تقدير الذكاء والمقدرة الذهنية كقياس الذاكرة على التفكير والفهم، كما تستخدم أحياناً لقياس ما يسمى بالذكاء الاجتماعي، أي قدرة التجاوب والتعاون مع الآخرين³.

1- د. محمد السيد الدماصي، الاتجاهات الحديثة في شغل الوظائف العامة عن طريق امتحانات التسابق، المرجع ذاته، ص53.

2- د. صبري جلبي احمد عبد العال، النظم التقدمية في الاختيار للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص164 هامش.

3- د. حمدي أمين عبد الهادي، إدارة شؤون موظفي الدولة، مرجع سابق، ص57.

ج-اختبارات الذكاء:

وتستخدم لقياس القدرات الذهنية وعنصر الذكاء والقدرة على التفكير والفهم السريع والتعامل مع الآخرين، وتحليل المشاكل وابتداع الحلول لها¹. وتستخدم هذه الطريقة لتمييز الذين يقل ذكاءهم عن المستوى العادي وتشكل هذه الحالة اختبارات الذكاء العام.²

وهذه الطريقة تستخدم بخصوص الوظائف التي تحتاج أو تتطلب قدرات عقلية وذهنية كبيرة، وقدّر كبير من المعلومات كالوظائف القانونية والدبلوماسية ووظائف التدريس، والوظائف ذات الصيغة الاجتماعية كالأخصائيين الاجتماعيين³.

4 - من ناحية الشكل:

تقسم الامتحانات من ناحية الشكل إلى امتحانات تحريرية وأخرى شخصية وثالثة علمية، وذلك وفق التفصيل الآتي:

أ - الامتحانات التحريرية :

تشكل الامتحانات التحريرية جزءاً مهماً من المسابقة، بحيث تهدف إلى اختيار أفضل المتسابقين من الناحية العلمية، وتقسم هذه الامتحانات من حيث المضمون إلى نوعين وهما:

1- د. صبري جليبي احمد عبد العال، نظام الجدارة في تولية الوظائف العامة، مرجع سابق، ص148 هامش.

2 - د. محمد أنس جعفر، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1973، ص162.

3- راجع بهذا المعنى: د. عبد الله طلبية، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص148.

1) الامتحانات الموضوعية:

تتكون الامتحانات الموضوعية من عدد كبير من الأسئلة القصيرة لا تحتاج الإجابة عليها لوقت طويل بل يضع المتقدم الإجابة بالموافقة أو النفي¹. وقد تكون باختيار أحد الأجوبة من ضمن عدد منها، يوضع لكل سؤال، ويطلب إلى المرشحين تحديد الجواب الصحيح². ويعدّ هذا النوع من الاختبارات الأكثر انتشاراً من بقية الامتحانات الأخرى وذلك لسهولة إجراءاته³.

ومن ميزات هذا النوع من الامتحانات إمكانية اعتماده لاختبار عدد كبير من المرشحين، وقلة تكاليفه وسرعة تصحيحه، وعدم تركه فرصة لاختلاف المصححين في تقدير العلامة⁴، وبالتالي عدم إدخال العامل الشخصي في عملية تصحيح الأوراق.

كما تمتاز هذه الامتحانات بأنها مستمدة من واقع مستوى الممتحنين ومتوسط كفايتهم، وتوضع عادة بطريقة منضبطة، يراعى فيها الكشف عن المستوى المطلوب لتولية الوظائف العامة عن طريق تحديد عناصر تتطلبها الوظيفة، ووضع أسئلة لتحقيق ضمان هذه العناصر⁵، بحيث يوضع امتحان

1 - د. محمد إبراهيم حسن علي، مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة، مرجع سابق، ص110.

2 - د. طارق المجذوب، الإدارة العامة، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005، ص307.

3 - د. محمد السيد محمد الدماصي، تولية الوظائف العامة، مرجع سابق، ص345.

4 - فوزي حبيش، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، مرجع سابق، ص162.

5 - د. محمد السيد محمد الدماصي، الاتجاهات الحديثة في شغل الوظائف العامة، مرجع سابق، ص61.

المسابقة في ضوء تحليل مهام الوظيفة ومعرفة ما تقتضيه من عناصر ضرورية لازمة للقيام بها¹. أي لا بد من تحديد أسئلة الامتحان بما يتلاءم وطبيعة الوظيفة، بحيث تكشف الأجوبة على هذه الأسئلة عن المعلومات العلمية والعملية ذات الصلة بالوظيفة².

ولكن من أهم الانتقادات التي وجّهت إلى هذه الامتحانات أنّها امتحانات مدرسية، وقد لا تكشف عن أصلح المتقدمين لشغل الوظائف العامة التي تحتاج لصفات شخصية لا يمكن للامتحان كشفها³. إضافة إلى ذلك فإن الصدفة قد تلعب دوراً أحياناً في نجاح المتسابق.

(2) الامتحانات المقالية :

يعد امتحان المقال أسهل من الامتحانات الموضوعية، كونه لا يتطلب إرشاد المتسابق إلى طريقة الأجوبة عند كل سؤال، ويترك له الحرية في الإجابة⁴. ويقوم هذا النوع من الامتحانات على وضع أسئلة تحتاج الإجابة عليها لوقت وتفكير وهي تماثل الامتحانات الجامعية⁵.

وتمتاز هذه الصورة بأنها تكشف عن مدى كفاءة ومعلومات المتقدم للمسابقة وقدرته على ترتيب وعرض أفكاره وتعبيره عنها بدقة⁶.

1 - د. محمد حسنين عبد العال، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 59.

2 - د. محمد حامد الجمل، الموظف العام فقهاً وقضاءً، مرجع سابق، ص 755.

3 - د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 417.

4 - د. أشرف أنس جعفر، التنظيم الدستوري للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 107.

5 - د. محمد سعيد سعد الله بخيت، مبدأ تكافؤ الفرص في مجال الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، 2009، ص 378.

6 - د. محمد إبراهيم حسن علي، مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة، مرجع سابق، ص 110.

إلا أنه يعاب على هذه الطريقة صعوبة تقييم النتائج بطريقة نمطية واحدة يمكن الاعتماد عليها في هذا الإطار¹، إضافة إلى إمكانية دخول العامل الشخصي في عملية تقييم الإجابات.

ب - الامتحانات الشخصية:

تهدف هذه الامتحانات إلى تقدير شخصية المرشحين، وإبعاد العناصر التي يتضح عدم صلاحيتها لتولي الوظائف العامة بسبب ضعف الشخصية والعيوب الظاهرة².

وتهدف هذه الامتحانات إلى الكشف عن شخصية المرشح ومدى صلاحيته للوظيفة، وتجرى الامتحانات الشخصية عن طريق مقابلة المرشح للجنة خاصة تعرض عليه بعض الأسئلة، وتراقب قدرته على الإجابة السليمة ودقة تعبيراته وتراقب نظره وحواسه. ويجمع الفقه على أن الامتحانات الشخصية يجب أن تكون مكتملة للامتحانات التحريرية، كون الأخيرة ليس بوسعها الكشف عن كامل الصفات الشخصية للمتقدم³.

ويجب أن ينصّب الامتحان الشخصي على عناصر محددة، منها ما يتعلق بالنواحي البدنية والنقاء العام والمعلومات العامة، والخصائص المزاجية والأخلاقية ونواحٍ أخرى⁴.

1 - د. طلعت حرب محفوظ محمد، مبدأ المساواة في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 196.

2 - د. محمد السيد محمد الدماصي، تولية الوظائف العامة، مرجع سابق، ص 351.

3 - د. محمد إبراهيم حسن علي، مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة، مرجع سابق، ص 110.

4 - د. محمد السيد محمد الدماصي، الحقوق الدستورية في المجال الوظيفي، مرجع سابق، ص 49-50.

وهناك من يرى أنّ المقابلات الشخصية قد تكون سبيلاً قانونياً للمحابة ووسيلة لاستبعاد غير المرغوب فيهم من ذوي الكفاءة¹.

ثانياً - تطبيقات امتحانات التسابق:

بعد استعراضنا لامتحانات وصور امتحانات التسابق، سنبحث فيما يأتي تطبيقاتها في الدول محل الأنظمة المقارنة وفق ما يلي :

1 - امتحانات التسابق في فرنسا:

تبنيّ المشرّع الفرنسي في المادة رقم/16/ من قانون /13/ يوليو 1983 مبدأ المسابقة كأساس لتعيين الموظفين العموميين، وذلك دون تحديد أي نوع من أنواع امتحانات التسابق، التي يتعين على الإدارة إجراؤها²، وبالتالي فإنّ الإدارة الفرنسية تتمتع بالحرية في مجال تحديد نوع الامتحانات المقررة. ولاحقاً جاءت المادة رقم/19/ من قانون /11/ فبراير 1984 متوافقة أيضاً مع مبدأ المسابقة التي نصّت عليه المادة رقم/16/ سالف الذكر، وذلك لجهة عدم تحديد نوع امتحانات التسابق، الأمر الذي يقطع بالدلالة في حرية الإدارة الفرنسية في إجراء امتحانات التسابق بالطريقة التي تراها مناسبة، إلّا أنّ ذلك رهين بأن تكون امتحانات التسابق واحدة بالنسبة لجميع المتسابقين.

وعلى الرغم من أن الإدارة الفرنسية تتمتع تشريعياً بحرية اختيار أسلوب امتحانات التسابق، إلّا أنّ ذلك لا يعني بالمقابل أنّ سلطتها هذه طليقة من كل قيد

1 - د. محمد باهي أبو يونس، الاختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص22.

2- ART.16 loi du 13 juillet 1983 "Les fonctionnaires sont recrutés par concours dérogation prévue par la loi".

والأّ لما كان هناك جدوى من المسابقة¹، ذلك أنّ استقراء أحكام مجلس الدولة الفرنسي بهذا الخصوص تقطع بإخضاع الإدارة الفرنسية للكثير من الضوابط التي ضمنت المحافظة على جوهر ومضمون أسلوب امتحانات التسابق كأسلوب من أساليب التعيين، والتي منها على سبيل المثال ما يتعلّق بوجوب أن تختار اللجنة موضوعات الاختبار، بحيث تتطابق مع برنامج الوظيفة الذي سيمارسه الموظف وفي حالة خروج لجنة الاختبار عن هذه القاعدة فإنها تعرّض المسابقة للإلغاء². كما لا يجوز أيضاً أن تختلف طريقة أداء الاختبار في ذات المسابقة بحيث يتم اختيار بعض المرشحين عن طريق الاختبار الكتابي، والبعض الآخر عن طريق الاختبار الشفوي³، أو أن تكون موضوعات الاختبار متعلقة بعمل سبق للمرشح أن مارسه من قبل⁴.

1- فقد ثبت أنّ الإدارة دائماً هي العدو الأول للمسابقات وأنّ اتجاهها دائماً هو الإفلات من قيود المسابقات، لأنها تشل يد الإدارة في عملية التعيين وتفقد السلطة في هذه الناحية ومما لاشك فيه أنّ الإدارة تفضل إطلاق يدها في مثل هذا المجال كنتيجة إلى الميل الطبيعي إلى السلطة من ناحية وحتى يكون لها امكانية تعيين من تريد استجابة لهوى لديها أو مجاملة أو تأثير وساطة أو محسوبية أو تيارات سياسية معينة، انظر: د. محمد إبراهيم حسن علي، مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة، مرجع سابق، ص164.

² - C.E.23 septembre 1988; Dme Julia, A.J.A.D 1989, p.50.

³ - C.E.14 décembre 1981; Huet, , A.J.A.D 1982, p.399.

⁴ - C.E.1 mars 1989; de la vaissière, , R.D.P. 1989, p.1478.

2- امتحانات التسابق في مصر:

أخذ المشرع المصري بأسلوب الامتحان لشغل الوظائف العامة من حيث المبدأ، إلا أنه ترك في الوقت ذاته للسلطة المختصة تحديد الوظائف التي تشغل بدون امتحان، وتلك التي تشغل بامتحان¹.

وقد كان هذا الأسلوب محل انتقاد كونه يمثل خرقاً لمبدأ الموضوعية والحياد ويشكل تهديداً لمبدأ المساواة والجدارة في تولية الوظائف العامة²، وذلك عندما ترك للإدارة تقدير شغل الوظائف بامتحان، أو غير ذلك مما تراه مناسباً³.

وبغية تفادي هذه الانتقادات طرح بعضهم فكرة التوسع في الامتحانات قدر الإمكان، بحيث تضيق الاستثناءات التي ترد عليها، وتقتصر على الوظائف ذات الطبيعة الخاصة⁴، كما هو الحال في الامتحانات لشغل وظائف العناصر الدبلوماسية في سورية.

أما بشأن إجراءات التسابق فقد حددت اللائحة التنفيذية للقانون رقم /47/ لسنة 1978 في المادة رقم/15/ منها أن الامتحانات، إما أن تكون تحريرية أو شفوية أو عملية، أو عن طريق المقابلات الشخصية.

يستفاد من النص المتقدم أنه يمكن أن يجتاز المرشح نوع واحد من الامتحانات حتى يفوز بالوظيفة، ويمكن أن يُجرى له امتحان أو أكثر. وذلك

1 - انظر المادة /17/ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم /47/ لسنة 1978.

2 - د. صبري جلبي أحمد عبد العال، نظام الجدارة في تولية الوظائف العامة، مرجع سابق، ص161.

3 - د. محمد باهي أبو يونس، الاختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص21.

4 - د. محمد إبراهيم حسن علي، مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة، مرجع سابق، ص163.

بعكس ما هو مقرر في نظام المسابقة في سورية التي اشترطت حتماً إجراء نوعين من الامتحانات، تحريرية وشفوية كما سنرى في محله من البحث. ويرجح أن تحديد نوع أو أكثر للامتحانات مردّه طبيعة الوظيفة التي يراد شغلها فقد تستلزم نوعاً أو أكثر.

وعندما يكون الامتحان كتابياً، يجب الاحتفاظ بالأوراق من قبل الجهة التي أجرت الامتحان، أما بشأن تحديد الناجحين فإنه يتعين أن يحصل المتسابق على نصف مجموع الدرجات على الأقل في كل مادة على حده: وهذا ما هو معمول به في سورية، بحيث هناك حد أدنى يجب النجاح به في كل نوع، إلا أن نظام المسابقة في سورية يشترط حصول المتسابق على ستين درجة من المحصلة النهائية.

إلا أنه في هذا المقام يفضل أن يكون الحد الأدنى كي يعتبر المتسابق ناجحاً هو حصوله على 75% من المجموع النهائي للدرجات، وبحسبان أن الهدف من امتحانات التسابق ليس النجاح فيها، وإنما اختيار المتسابق الأفضل والمميز بعيداً عن مستوى الوسط. بحسبان أن الموضوع برمته ليس الحصول على شهادة أو درجة علمية، إنما الهدف منه إشغال الوظيفة العامة من قبل الأفضل.

وأخيراً تعلن نتائج الامتحان وفق قوائم بحسب درجات النجاح فيه، وعند التساوي يكون الترتيب للأعلى مؤهلاً فالأقدم تخرجاً فالأكبر سناً. في حين أن المشرع السوري أخذ بالأعلى معدلاً أو مجموعاً في الشهادة ثم الأقدم تخرجاً. ونحن نميل لما ذهب إليه المشرع المصري في هذا الشأن كونه يقدم الأكثر تحصيلاً علمياً.

3- امتحانات التسابق في سورية:

بعد أن استعرضنا امتحانات التسابق بشكل عام وأنواعها سنبحث امتحانات التسابق في سورية، لبيان مدى ما أخذ به في هذا الصدد مما تمّ استعراضه سابقاً. أخذ قانون الموظفين الأساسي رقم /135/ لعام 1945 وتعديلاته بنظام المسابقة بحسبانه أسلوباً من أساليب انتقاء الموظفين، وقضى بعدم جواز التعيين في الوظائف العامة، إلا نتيجة مسابقة تحدد شروطها من الوزير أو معاون الوزير للشؤون الإدارية أو المحافظ كل حسب اختصاصه¹.

وأخذ القانون رقم/1/ لعام 1985 الذي حلّ محلّ قانون الموظفين المشار إليه أعلاه بنظام المسابقة وقد أوجبت المادة رقم/8/ في الفقرة /ب/ منها على أن تشمل المسابقة على أسئلة تحريرية في موضوعات تتصل بالوظيفة التي سيتم التعيين لها، وعلى مقابلة شفوية وتحدد السلطة صاحبة الحق بالتعيين توزيع علامات المسابقة بين الأسئلة التحريرية والمقابلة الشفوية.

وبموجب القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 وتعديلاته، تكرّس مبدأ الامتحانات التحريرية والشفوية في المسابقة أساساً لتحديد الناجحين.

1 - نصّت المادة /3/ من المرسوم التشريعي رقم /150/ لعام 1967 على أن يتولى مكتب شؤون مجلس الوزراء إجراء المسابقات لموظفي الحلقة الأولى باستثناء المسابقات التي يقرر رئيس مجلس الوزراء إجرائها في الجهة العامة.

أ - الامتحانات التحريرية :

تبنّى نظام المسابقة في سورية أسلوب الامتحان التحريري بالطريقة المؤتمنة¹ وقد حدد النظام المذكور المواضيع المطلوبة في الامتحانات على النحو الآتي :

أ- المؤهل والاختصاص العلمي للمتسابق.

ب- القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50 لعام 2004 وتعديلاته.

ج- القوانين والأنظمة النافذة التي تدخل في التطبيق ضمن صلاحيات الجهة العامة صاحبة الحق بالتعيين.

د- اللغة العربية والثقافة العامة.

وبهدف إيجاد المزيد من الشفافية والعلانية في هذا الصدد، وجعل الفرصة متساوية لجميع المتقدمين، أوجبت التعليمات نشر المواضيع التي يجري فيها الامتحان²، في الإعلان عن المسابقة. يلاحظ من خلال ما تقدّم أنّ المشرّع السوري تبنّى مبدأ موضوعية وحيادية الامتحانات.

ب - الامتحانات الشفوية:

كذلك أخذ نظام المسابقة بالامتحان الشفهي عندما أوجب في المادة رقم/4/ الفقرة الثالثة من التعليمات المذكورة خضوع المتسابقين من الناجحين في

¹ - راجع الفقرة رقم/7/ من المادة الأولى من التعليمات الصادرة بالقرار رقم 66/م.و تاريخ 2013/10/10.

2 - راجع الفقرة /2/ من المادة رقم/1/ من التعليمات سابقة الذكر، والفقرة أ/2 من المادة رقم/4/.

الامتحانات التحريرية إلى مقابلة شفوية من قبل لجنة تشكل لهذا الغرض في الجهة العامة.

وقد حددت الفقرة /9/ من المادة الأولى من تلك التعليمات الغاية من إجراء المقابلة الشفوية للمتسابقين، وهي التعرف على السمات الشخصية للمتسابق، ومدى ملائمته لشغل الوظيفة المعلن عنها، إلا أنها لم تحدد بشكل دقيق ومفصل الضوابط والقواعد الناضجة لعمل اللجان بالنسبة للمقابلات الشفوية.

أما بشأن توزيع الدرجات فقد خصت التعليمات المذكورة سابقاً الامتحان التحريري بسبعين درجة من مجموع الدرجات، بينما أعطي للمقابلة الشفوية خمس عشرة درجة مع اشتراطها على حصول المتسابق على 50 درجة من أصل السبعين درجة المشار إليها، حتى يعد ناجحاً في الامتحان التحريري، ويسمح له بإجراء المقابلة الشفوية، كما اشترطت أن يحصل المتسابق على خمس درجات على الأقل في المقابلة الشفوية¹.

ويفضّل أخيراً إصدار قواعد عامة تعمم على الجهات العامة للأخذ بها، والعمل بموجبها، أو الاستئناس بها في الحد الأدنى عند إجراء هذه المقابلات وذلك لأن التقييم تبعاً لهذه القواعد يحد من تباين النتائج في المقابلات، التي تبنى على التقدير الشخصي المحض لأعضاء اللجان، بحيث تطرح أسئلة بسيطة وميسرة على الشخص المرغوب فيه وتطرح على المنافس له أسئلة أخرى فيكون نصيبه الفشل².

1 - راجع الفقرة /7- 8- 9/ من المادة الأولى من التعليمات الصادرة عن مجلس الوزراء رقم 66/م.و تاريخ 2013/10/10.

2 - د. محمد باهي أبو يونس، الاختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص18.

ج - متممات الامتحان الكتابي والمقابلة الشفوية:

سبق أن بيّنا أن التعليمات الصادرة بالقرار رقم (66/م.و) تاريخ 2013/10/10 أعطت سبعين درجة للامتحان الكتابي وخمس عشرة درجة للمقابلة الشفوية، وخمس عشرة درجة لمعامل التنقيط.

والمحصلة النهائية تتكون من مجموع درجة الامتحان التحريري والمقابلة الشفوية ومعامل التنقيط. ويشترط للنجاح أن لا تقل علامة المتسابق عن ستين درجة¹.

ويلاحظ أن التعليمات النافذة لم تعطِ علامة لمعدل التخرج، بينما كان يمنح عشر درجات على المعدل بموجب تعليمات رئاسة مجلس الوزراء السابقة حول المسابقة² بهذا الخصوص كحد أقصى.

وأخيراً بعد استعراضنا لامتحانات التسابق في كل من فرنسا وسورية ومصر وآلية تطبيقها، يمكن أن نقترح تنفيذ المسابقة في سورية في الربع الأول من كل عام عن طريق جهة مركزية، وإنّ في ذلك ما يوفر الوقت والجهد ويحقق المساواة في كثير من الجوانب، بالنظر لوحدة الإجراءات والجهة المنفذة لها، وإجراء امتحانات التسابق على مراحل (مرحلتين أو أكثر) بحيث يتم وضع أسئلة خاصة بكل مرحلة الهدف منها الحصول على المتسابق الجيد واستبعاد الوسط أو الضعيف، أو عزوفه سلفاً من الاشتراك فيها.

وكذلك الأمر بالنسبة للامتحان الشفوي أو المقابلة، يمكن أن تجرى من قبل عدة لجان (لجنتين أو أكثر) ويؤخذ متوسط مجموع درجات اللجان.

1 - الفقرة رقم/11/ من المادة الأولى من تعليمات رئاسة مجلس الوزراء رقم 66/م.و تاريخ 2013/10/10.

2 - الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم 16469 تاريخ 2011/11/23

أو رفع الحد الأدنى للنجاح في كل من الامتحانات الشفوية والكتابية بحيث لا يقل عن 75 % وبالتالي يستبعد ضمنا الوسط أو الضعيف، وقد يحقق هذا الاقتراح مزيداً من الجدية في الامتحانات والانتقاء، إن لم يكن لجميع الوظائف فبالنسبة لبعضها تبعاً لأهميتها.

وبهذا نكون في المبحث الأول قد حددنا وبيننا إجراءات المسابقة، على أن نتناول في المبحث الثاني آثار المسابقة.

المبحث الثاني

آثار المسابقة

تتّوج إجراءات المسابقة بإعلان نتائج المتسابقين، وتحديد الناجحين منهم إلا أنّ المسابقة لا تحقق الأهداف المرجوة منها، إلّا بإصدار صكوك التعيين اللازمة لشغل الوظائف الشاغرة من قبل الناجحين وفقاً للترتيب المعتمد، وتعدّ صكوك التعيين الأداة الرئيسة، التي تضع إجراءات المسابقة حيز التنفيذ الحقيقي. وعليه نبحت في هذا الفصل النظام القانوني لصكوك التعيين والآثار المترتبة على هذه الصكوك وفق التقسيم الآتي:

المطلب الأول: نتائج المسابقة

المطلب الثاني: صكوك التعيين

المطلب الثالث: نتائج صكوك التعيين

المطلب الأول

نتائج المسابقة

تنتهي إجراءات المسابقة أو الامتحان بإصدار قوائم الناجحين فيها، وتحدد التشريعات عادةً مدة معينة لصلاحية تعيين الناجحين من هذه القوائم، بهدف إفساح المجال أمام الإدارة لترتيب الأمور اللازمة لمباشرة المرشحين الذين صدرت صكوك تعيينهم.

وبعد إعلان النتائج يلاحظ أنّ النتيجة الرئيسة التي تترتب على إعلان قائمة الناجحين، أنه لا يجوز للإدارة أن تجري امتحاناً جديداً للتعيين خلال فترة

صلاحية القوائم الأولى، وإنما تلتزم بالتعيين من الناجحين في القائمة الأولى لمن لم يدركهم الدور¹، وهذا الأمر منطقيّ لأنّ الهدف من المسابقة، إنّما هو تعيين من ينجح خلال فترة، وليس عدلاً الإعلان مجدداً، وهناك ناجحين من المقتضى تعيينهم.

والنتيجة الأخرى التي تترتب على إعلان النتائج، أنّه لا يجوز للجهة العامة ملء الشواغر للوظائف المحددة في الإعلان بطرق أخرى كالنقل، أو تعديل الوضع والإعادة إلى العمل بمختلف أشكالها، لأنّ الأولوية في التعيين في هذه الشواغر تكون لقوائم الناجحين في المسابقة المعلن عنها. وتعدّ هذه الشواغر موقوفة لهذا التعيين خلال تلك الفترة المذكورة، على الرغم من عدم النص على ذلك صراحة إلاّ أنّه من الضروري تقنين هذا الموضوع، ووضع الضوابط الكفيلة بعدم تجاوزه.

وقد نظم المشرّع الفرنسي موضوع إعلان نتائج المسابقة، بحيث تعلن نتيجة المسابقة عن طريق إصدار لجنة الاختبار قائمة تنازلية مرتب بها أسماء المرشحين اللاتقيين حسب جدارة كل مرشّح، وتسلمّ هذه القائمة إلى اللجنة الإدارية المختصة التي تصدر قراراً بإعلان نتيجة المسابقة²، ويجوز للجنة أن تصدر قائمة احتياطية يتمّ التعيين منها في حال تعذرّ تعيين أي من المرشحين الواردة أسماؤهم في القائمة الأساسية لأي سبب من الأسباب³.

1 - د. السيد محمد إبراهيم، شرح نظام العاملين بالدولة رقم 46/ لعام 1964، مرجع سابق، ص168.

2- ART- 20 de la loi de 11 janvier 1984.

3 - د. طارق حسنين الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، مرجع سابق، ص182.

كما نظم كل من المشرعين المصري والسوري موضوع إعلان النتائج والمدة المسموح خلالها بتعيين الناجحين، وسقوط حق غير المعينين منهم في المسابقة أو الامتحان بعد هذه المدة¹.

وعلى هذا الأساس فقد قضت الفقرة /ب/ من المادة رقم/11/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 وتعديلاته في سورية، بأنه يسقط حق غير المعينين من الناجحين بمجرد انقضاء سنة على تاريخ نشر أسماء الناجحين بموجب محضر أصولي وفق الفقرة /ج/ من المادتين رقم/9و10/. وقد تناول قانون الموظفين الأساسي رقم /135/ لعام 1945 هذا الموضوع في المادة رقم/12/ منه بطريقة مختلفة².

وقد أوجبت المادة رقم/16/ من إجراءات المسابقة المعتمدة بقرار مجلس الوزراء السوري رقم (66/م.و) تاريخ 2013/10/10، على الجهة العامة صاحبة الحق بالتعيين أن تصدر قراراً بأسماء المقبولين من الناجحين في المسابقة وتعلنه في لوحة إعلاناتها، وفي موقعها الإلكتروني إن وُجد، ولوحة إعلانات المحافظة

1 - يرتب المشرع أحياناً مواعيد ومدد لممارسة الحقوق أو القيام بتصرف قانوني معين فإذا لم يتم الشخص بممارسة حقه ضمن هذه المدد فيكون سقوط الحق جزءا من انقضاء الميعاد، راجع في ذلك د. محمد إبراهيم الدسوقي علي، المرجع في المواعيد والمدد القانونية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011.

2 - إن سقوط حق غير المعينين من الناجحين في المسابقة منصوص عليه من المادة رقم/12/ في قانون الموظفين الأساسي رقم /135/ لعام 1945 والذي جاء فيها { تعلن أسماء المقبولين في المسابقة والناجحين فيها ويتم التعيين للوظائف الشاغرة بالتسلسل من الناجحين وتسقط حقوق غير المعينين منهم بانقضاء سنة على إعلان نتيجة المسابقة وفي حال عدم تقدم أو عدم نجاح أحد في المسابقة المعلنة يرجع إلى تعيين الناجحين في السنة السابقة حسب ترتيبهم } يلاحظ من هذا النص أنه أجاز التعيين بعد انقضاء سنة من المسابقة السابقة في الحالة المذكورة فقط.

التي سيتم بها التعيين، ويسقط حق المقبول للتعيين إذا لم يستكمل أوراقه خلال شهر من تاريخ صدور القرار.

ويلاحظ مما تقدم أنه ثمة مدد لسقوط الحق بالتعيين، أولها مدة تقديم الأوراق اللازمة، إذ من المقتضى تقديمها ضمن المدة المذكورة، ولا يجوز التجاوز عن المدة، ويعين الناجح التالي للمتخلف عن تقديم أوراقه.

أما المدة الثانية فهي المدة المتاحة فيها التعيين بعد إعلان النتائج، وهي مدة السنة التي تشكل مدة لسقوط حق الناجح بالتعيين، وإنه بمجرد انقضائها لا يجوز له أن يطالب بالتعيين، إلا أن انقضاء هذه المدة في الوقت ذاته لا يغلّ يد الإدارة في تعيين الناجح، وخاصة في الحالات التي يكون التأخر فيها لأسباب خارجة عن إرادة الناجح في المسابقة¹، أو تكون الجهات العامة بحاجة إلى تعيين هؤلاء.

وقد سبق لمجلس الدولة في سورية أن ذهب في هذا الاتجاه بأكثر من رأي له، عندما أفسح المجال للجهات العامة، وأفتى بجواز تعيين الناجح في المسابقة ولو انقضت مدة السنة، إذا كان التأخير في صدور صك تعيينه لا سلطان له فيه أو لم يكن بسببه².

إلا أن وزارة المالية في سورية ذهبت إلى رأي مغاير، عندما انتهت إلى عدم جواز تعيين الناجحين في المسابقة بعد مضي أكثر من سنة على إعلان نتائجها، دون النظر إلى أسباب عدم التعيين تأسيساً على عدم وجود نصوص

1 - وقد تجاوز مجلس الوزراء في سورية مدة السنة المشار إليها في أحد مسابقات وزارة المالية عندما أفسح المجال لاستيعاب جميع الناجحين تقريباً بعد انقضاء مدة السنة المذكورة وكان ذلك باقتراح من وزارة المالية.

2 - آراء مجلس الدولة السوري ذوات الأرقام /535_509/ لعام 1960.

قانونية تجيز تحديد مدد أخرى للتعيين في المسابقة التي مضى عام على إعلان نتائجها¹.

إلا أنّ قسم الرأي في مجلس الدولة السوري قد عاد عن الاتجاه السابق وأفتى، بأنّه لا يجوز للإدارة تعيين الناجحين في المسابقة بعد مرور سنة على إعلان أسمائهم²، أي أنّ سلطة الإدارة مقيدة في هذه الحالة زمانياً، ويلاحظ أنّ مدة السنة هي مدة سقوط، فبمجرد انقضائها يسقط الحق في التعيين مهما كانت الأسباب التي حالت دون التعيين من حيث المبدأ.

نلاحظ مما تقدم أنّ مدة السنة مع أنها مدة سقوط إلا أننا نرى أنّ هذه المدة لا تأخذ بالحسبان إذا كان التأخر في إصدار صكوك التعيين بخطأ من الجهات العامة أم لا، لأنه من غير الممكن في المنطق القانوني السليم أن يتحمل الناجح الذي استكمل أوراقه للتعين تأخر الإدارة في إصدار قرار تعيينه، وإن القول بغير ذلك يفسح المجال أمام الإدارة للتراخي في إصدار صكوك التعيين دون قيد عليها في ذلك. ونرى أنه من الأفضل أن تلزم الإدارة في إصدار صكوك التعيين خلال مدة معينة معقولة تلي استكمال الوثائق المطلوبة للتعين، لأن تراخي الإدارة في هذه الحالة يشكل تقصيراً، إذا لم يكن هناك ما يبرر هذا التأجيل، علماً أنّ القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50/ لعام 2004 لم يعالج هذه المسألة على غرار قانون البعثات العلمية مثلاً، الذي أوجب على الجهة العامة تعيين الموفد فور وضع نفسه تحت تصرفها³، وقد تصدت المحكمة الإدارية العليا في سورية لهذا

1 - كتاب وزارة المالية السورية رقم 1/18/4568 تاريخ 1971/3/17 وكذلك قد نحى هذا المنحى قرار المجلس الأعلى للرقابة المالية رقم 13/ لعام 1971.

2 - رأي الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع في مجلس الدولة، رقم 13/ لعام 1965.

3 - انظر المادة رقم 37 / من قانون البعثات العلمية في سورية رقم 6/ لعام 2013.

الموضوع عندما اعتبرت ما ورد في النص هو نوع من الحض على التعيين وانتهت إلى أن مدة سنة واحدة من تاريخ وضع الموفد نفسه تحت تصرف الإدارة هي مدة كافية لاستكمال إجراءات تعيينه في وظيفته¹، وإن التأخر لأكثر من سنة يعدّ خطأً من قبل الإدارة أدى إلى إلحاق ضرر بالمدعي، مما يوجب جبر الضرر واعتباره معيناً بعد انقضاء مدة السنة المذكورة .

ويلاحظ أنّ المحكمة اعتبرت تقصير الإدارة خطأً يوجب قيام المسؤولية الإدارية التي ترتب بدورها التعويض.

وقد جدد هذا النهج في رأي حديث لمجلس الدولة السوري، عندما أجاز تعيين الناجح بعد انقضاء مدة السنة متى كانت الإدارة قد باشرت بإجراءات التعيين قبل انقضائها، ولو تأخر استكمال صدور صك التعيين إلى ما بعد هذه المدة²، وما تردد مجلس الدولة في سورية، وعودته عن النهج السابق إلا من منطلق قناعته بعدم الوقوف على حرفية النصوص، واستنباط القواعد التي تنعكس بالفائدة على المرفق العام والناجين بالمسابقة.

وهذه نتيجة منطقية، لأن القول بغير ذلك قد يؤدي إلى إساءة استعمال السلطة المقررة في هذا الإطار عن طريق تأخير إصدار صكوك التعيين خلال المدة التي حددها المشرع.

أما في مصر فقد انتهت المادة رقم/18/ من القانون رقم /47/ لسنة 1978 إلى سقوط حقوق من لم يدركه الدور للتعين بمضي سنة من تاريخ إعلان نتيجة

1 - انظر حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم (1/134) في الطعن رقم /1082/ لسنة 1997، مجموعة المبادئ لسنة 1997، ص 128 وما بعد.

2 - رأي اللجنة المختصة في قسم الفتوى والتشريع في مجلس الدولة رقم /105/ لسنة 2013 في القضية رقم 129/ف (غير منشور)

الامتحان، ويجوز التعيين من القوائم التي مضى عليها أكثر من سنة إذا لم توجد قوائم أخرى صالحة للترشيح منها، وذلك خلال ستة أشهر التالية لانقضاء السنة. ويتضح أن النص المصري كان مطابقاً لما هو عليه النص السوري، إلا أنه أفسح المجال للإدارة بجواز تعيين الناجحين خلال مدة ستة أشهر الأخرى من انقضاء السنة.

أما بشأن الأوراق المطلوبة للتعيين فقد حددتها المادة رقم/23/ من اللائحة التنفيذية للقانون المذكور.

إلا أن عبارة " حق " التي أوردها المشرع عند تناوله لصلاحيه قوائم الناجحين في الامتحان أو المسابقة كانت مثار جدل بين الفقهاء، فقد اعتبر بعضهم أن هذه العبارة معيبة، ومنتقدة، لأن السقوط لا يرد إلا على حق قائم فسقوط الحق يفترض قيامه أصلاً¹، ويشكل نجاح المرشح في المسابقة حالة أمل لإشغال الوظيفة العامة لا ترقى إلى الحق المكتسب².

مع التسليم بأن مدة السنة مدة كافية وليست بحاجة إلى إطالة من حيث المبدأ، إلا أنه يمكن أن يعالج المشرع السوري مسألة المدة بالطريقة التي عالجها المشرع المصري في هذا الصدد، وفي ذلك توفيراً للوقت والجهد على الدولة والمرشحين لشغل الوظائف في آن معاً، بحيث تطول فترة السقوط إلى أكثر من سنة، وعلى التوازي لا بدّ من حث الجهات العامة على إصدار صكوك التعيين

1 - د. السيد محمد إبراهيم، شرح نظام العاملين بالدولة رقم /46/ لعام 1964، مرجع سابق، ص168.

2 - لمزيد من التفاصيل حول التمييز بين الحق المكتسب ومجرد الأمل انظر: د. عبد الرزاق أحمد السنهوري، د. أحمد حشمت أبو ستيت، أصول القانون، دار الفكر العربي، 1952، ص 225 وما بعد. وراجع في هذا المعنى أيضاً رأي اللجنة المختصة بقسم الفتوى والتشريع في مجلس الدولة السوري رقم /15/ لسنة 2013 (غير منشور).

فور الانتهاء من استكمال الإجراءات، وتأمين الوثائق لإصدار تلك الصكوك دونما أي تأخير.

المطلب الثاني

صكوك التعيين¹

بعد انتهاء إجراءات المسابقة، أو الاختبار، أو الامتحان وإعلان النتائج تصدر السلطة المختصة قراراً بتعيين الناجح في الوظيفة المرشح لها. وقرار التعيين في الوظيفة العامة إذاً هو ذلك القرار الذي بموجبه يتم تسمية أحد المرشحين لشغل وظيفة معينة.

ويعد قرار التعيين في الوظيفة العامة من القرارات الإدارية الفردية، ولو شمل القرار تعيين مجموعة من الناجحين²، وتبعاً لذلك يجب أن يصدر هذا القرار من السلطة المختصة بإصداره، وأن يراعى في إصداره الأشكال والإجراءات المطلوبة، والتي تجعله صادراً طبقاً للأصول القانونية التي تنظمه، كي يظلّ حاملاً لقرينة المشروعية.

ومن هذا المنطلق سنتناول في هذا المطلب صكوك التعيين وفق ما يلي:

الفرع الأول: ماهية صك التعيين

الفرع الثاني : السلطة المختصة بالتعيين

الفرع الثالث: الرقابة على صكوك التعيين

¹ - وردت كلمة (صكوك التعيين) في المادة رقم/15/ من قانون العاملين الأساسي رقم /50/ لعام 2004، بينما وردت عبارة قرارات في المادة رقم/16/ من قانون العاملين المدنيين المصري رقم /47/ لعام 1978.

² - د. ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ الشرعية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007، ص62.

الفرع الأول

ماهية صك التعيين

يعد التعيين قراراً إدارياً صادراً عن السلطة ذات الاختصاص، ويتضمن إسناد وظيفة عامة إلى المرشح الذي توفرت فيه الشروط المطلوبة لإشغالها¹. والأصل في القرارات الإدارية، أنه لا يشترط فيها أن تصدر بقلب معين ما لم يفرض القانون ذلك².

إلا أن المشرع قد يشترط في بعض الأحوال اتباع بعض الضمانات الإجرائية بشأن قرارات التعيين في الوظائف العامة³، كأخذ رأي جهة معينة قبل اتخاذ قرار التعيين، أو أن يتطلب التعيين اقتراح جهة معينة، في هذه الحالة فإن السلطة المختصة بالتعيين ملزمة بطلب رأي هذه الجهة، ولكنها غير ملزمة بالأخذ بمضمون الاقتراح، أي إن الرأي في هذه الحالة يكون ملزماً من الناحية العضوية وغير ملزم من الناحية الموضوعية⁴.

1 - Jèze.G, Le procédé technique de la nomination en droit public français, R.D.P, 1927,p 574.

- Duez.P - Debeyre.G,op.cit,p649.

وفي الفقه العربي راجع أيضاً:

د. زين العابدين بركات، مبادئ القانون الإداري، مطبعة رياض، دمشق، 1979، ص413.

2 - لمزيد من التفاصيل عن الإجراءات والأشكال في القرارات الإدارية انظر: د. الديداموني مصطفى أحمد، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري، مرجع سابق.

3 - د. سامي جمال الدين، منازعات الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص235.

4 - Hostiou.R, Procédures et forms de l'act administrative unilateral en droit administrative, L.G.D.J, Paris, 1975, P28.

بدايةً يمكن القول: إنّ قرار التعيين يصدر مكتوباً، لأن الطبيعة الخاصة لمثل هذه القرارات تتطلب أن يقوم محاسب الإدارة بالتأشير عليه لبيان ما يشعر بتوافقه وقواعد الأنظمة والقوانين، وتوافر الاعتماد المالي، ذلك لأن صدور القرار بتعيين موظف على وظيفة دائمة لا وجود لها في الموازنة، يجعل القرار باطلاً لعدم توافر ركن المحل فيه¹، كما ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى أنّ قرار التعيين على درجة مشغولة يحول دون تحقيق أثره، وينعدم المركز القانوني الذي يمكن أن يرد عليه، ولذلك يجوز للإدارة سحبه دون التقيد بالميعاد المقرر لسحب القرارات الإدارية، لأن القرار لا يصادف محلاً²، وتوقيع السلطة المختصة يستلزم أن يكون مكتوباً. ومبدأ الكتابة في هذا الصدد مستقر في اجتهادات المحكمة الإدارية العليا السورية³.

إضافة لما تقدّم وبهدف تسهيل، وتبسيط الرقابة عليها فمن المقتضى أن تفرّغ هذه الصكوك في إطار معين تدرج فيه المعلومات اللازمة في صكّ التعيين سواءً كان مرسوماً أم قراراً من حيث السلطة التي تصدره والمخاطب به وتاريخ الصك وغير ذلك من المعلومات التي تشير بوضوح إلى أنّ صكّ التعيين صدر طبقاً للأصول المعتادة، فضلاً عن أنّ إفراغ صكوك التعيين في شكل معيّن يساعد على الإحاطة بها من قبل ذوي الشأن بعد تبليغها لهم أو إعلامهم بها.

1 - د. داود عبد الرزاق الباز، نفاذ القرار الإداري المرتبط بالاعتماد المالي، كلية الحقوق، جامعة الكويت، 2007، ص92.

2 - حكمها الصادر في جلسة 1966/11/13، مذكور لدى: د. عبد الحكم فوده، الخصومة الإدارية، الجزء الثاني مرجع سابق، ص65.

3 - راجع مضمون حكم المحكمة الإدارية العليا السورية، رقم (2/357) في الطعن 2300، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة لعام 2000، ص438.

لم يعطِ المشرع السوري الاهتمام الكافي في القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 لموضوع صكوك التعيين، وإنما اقتصر بحثه على الجهة المختصة بإصدارها، في حين أنه وبالمقابل نجد أنّ هذا الموضوع قد جرى تنظيمه بشكل أفضل في مصر بموجب أحكام المادة رقم/22/ من اللائحة التنفيذية للقانون رقم /47/ لسنة 1978، عندما أدرجت البيانات التي يجب أن يتضمنها صك التعيين في ديباجته، منها ما يشير إلى توافر الشروط في المرشح من خبرة وشهادة، واجتيازه للامتحان، وموافقة الجهات المعنية.

كما أنّ القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 لم يُشر إلى مكان إعلان القرار، ولكنّه أوجب تبليغه إلى صاحب الشأن على ما هو عليه صريح نص المادة رقم/135/ منه، وبالمقابل أوجبت اللائحة التنفيذية للقانون رقم /47/ لسنة 1978 إعلان القرار الصادر بالتعيين في لوحة الإعلانات لمدة عشرة أيام¹.

وتبعاً لذلك، يفضّل أن تصدر تعليمات تنفيذية موحدة تحتوي على حد أدنى من البيانات يجب توافرها في صك التعيين، ويمكن أن تقدّم هذه البيانات باقتراح من الجهاز المركزي للرقابة المالية كونه الأقدر على تحديدها، لأنه يراقب هذه الصكوك أصلاً، ويطلب إجراء التعديلات عليها من الجهات العامة، بهدف جعلها متفقة مع النصوص القانونية ذات الصلة، وإنّ هذه التعليمات تسهّل على الجهات العامة عملية إعداد صكوك التعيين واعتمادها، فضلاً عن أنّ تنظيم هذا الموضوع يؤدي إلى توحيد أشكال تلك الصكوك، ويسهّل العمل على الجهة العامة صاحبة الحق في التعيين، والجهات الرقابية، وحتى الوصائية أيضاً.

1 - انظر: في المادة رقم/24/ من اللائحة التنفيذية للقانون رقم /47/ لسنة 1978.

الفرع الثاني

السلطة المختصة بالتعيين

تقوم الرابطة الوظيفية بين المرشح لشغل الوظيفة العامة، والذي نجح بامتحانات التسابق بصدور قرار التعيين ممن يملك سلطة إصداره قانوناً¹. ذلك أن النجاح في المسابقة، أو اتخاذ إجراءات الترشيح، أو فرز الملزمين بخدمة الدولة²، لا يعدّ تعييناً، ولا تنشأ العلاقة الوظيفية، ولا يعدّ الشخص المرشح لشغل الوظيفة عاملاً إلا بصدور صكّ التعيين³، وقرار التعيين هو الذي يفرق بين الموظف العام ومغتصب الوظيفة أو الموظف الفعلي⁴.

والسؤال الذي يطرح نفسه هنا يدور حول المعيار الذي يتبعه المشرع في تحديد السلطة المختصة بإصدار قرار التعيين.

ويرى الفقه في هذا الخصوص أن الفكرة المسيطرة على الأعمال القانونية بشكل عام، أنه كلما ارتفعت أهمية العمل القانوني كان المرجع المختص الذي

1 - د. محمد محمد بدران، قانون الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 144.

2 - ذهبت المحكمة الإدارية العليا السورية في حكمها رقم (2/160) في الطعن /1368/ لعام 1998 إلى أن {فرز المدعي الصادر عن رئاسة مجلس الوزراء لا يعدّ قرار تعيين...}، مجموعة المبادئ القانونية لعام 1998، ص 485 وما بعد. وفي هذا السياق ميّزت المحكمة المذكورة بين صدور قرار الفرز وقرار التعيين حيث انتهت إلى عدم وجوب رد أثر التعيين إلى تاريخ الفرز، وذلك في حكمها رقم (2/503) في الطعن /915/ لسنة 1997، مجموعة المبادئ القانونية لعام 1997، ص 1048 وما بعد.

3 - د. نبيلة عبد الحليم كامل، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 45.

4 - د. محمود حلمي، الوظيفة العامة والتعيين فيها (في الجهاز الإداري والقطاع العام)، مرجع سابق، ص 627. وكذلك انظر: د. حسين مصطفى محمود، مسؤولية الموظف العام وحمايته في مصر وأمريكا، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، 2014، ص 7.

يقوم به أعلى شأنًا في السلم الإداري، وهذه الفكرة تبدو جلية في مجال الاختصاص في إصدار صكوك التعيين¹، إذ أنّ المفهوم الشائع في هذا الإطار، إنما هو المفهوم الذي يربط أهمية الوظيفة بالسلطة المختصة بالتعيين فيها. وقد أفرد كل من المشرعين السوري والمصري نصوصاً خاصة حدد من خلالها السلطة المختصة في التعيين، ولم يخرجوا في هذا الصدد عن القاعدة المتقدمة.

ففي مصر حددت المادة رقم/16/ من القانون رقم /47/ لعام 1978 السلطة المختصة بالتعيين، عندما أشارت إلى أنّ التعيين في الوظائف العليا يكون بقرار من رئيس الجمهورية، ويكون التعيين في الوظائف الأخرى بقرار من السلطة المختصة، أي من الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة كل في اختصاصه.

أما في سورية فبموجب المادة رقم/15/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 وتعديلاته، قدّ ميّز المشرع في مجال تحديد السلطة المختصة في التعيين بين القطاعين الإداري والاقتصادي على نحو خفف فيه من العودة إلى السلطة المركزية فيما يتعلق بالتعيين في القطاع الاقتصادي.

وبموجب المادة المذكورة أعلاه، فإن قرار التعيين يتم وفقاً لما يلي:
أولاً- في الوزارات والإدارات والهيئات العامة والبلديات ووحدات الإدارة المحلية وسائر الجهات العامة ذات الطابع الإداري:

1- بمرسوم² لوظائف معاوني الوزير والمديرين العامين.

1 - د. مهند نوح، الوظيفة العامة، هيئة الموسوعة العربية السورية، المجلد الثاني والعشرين، مرجع سابق، ص76.

2 - يلاحظ أنّ هذه الصلاحية ذات أساس دستوري حيث إنّ دستور الجمهورية العربية السورية لعام 2012 ينصّ على اختصاص رئيس الجمهورية بتعيين الموظفين المدنيين والعسكريين.

2-بقرار من الوزير المختص بعد استطلاع رأي معاون الوزير أو المدير العام المختص /حسب الحال/ لبقية العاملين المعيّنين في وظائف الفئة الأولى.

3-بقرار من معاون الوزير أو المدير العام المختص/ حسب الحال/ للعاملين المعيّنين في الإدارة المركزية في وظائف الفئات الثانية والثالثة والرابعة والخامسة.

4-بقرار من المحافظ المختص بناء على اقتراح فرع الجهة العامة المختصة في المحافظة للعاملين المعيّنين في الأجهزة المحلية، وفي الفروع بالمحافظات في الفئات الثانية والثالثة والرابعة والخامسة.

ثانياً - في المؤسسات العامة ومنشآت القطاع العام وشركاته وسائر الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي :

1-بمرسوم لوظائف المديرين العاملين.

2-بقرار من الوزير المختص بعد استطلاع رأي المدير العام المختص، لوظائف معاوني المديرين العاملين، والمديرين في الإدارة المركزية والفروع في المحافظات.

3-بقرار من المدير العام المختص.. لسائر العاملين الآخرين في الإدارة المركزية والفروع في المحافظات.

يلاحظ مما تقدم أن كلاً من المشرّعين السوري والمصري أوجداً نوعاً من التدرج في مستوى السلطة صاحبة الحق بالتعيين، متبعين في ذلك القاعدة العامة التي تقضي باختلاف السلطة المختصة بالتعيين تبعاً لمستوى الوظيفة وأهميتها.

ويلاحظ أيضاً أنه في التطبيق العملي قلما تصدر مراسيم بتعيين مديرين عامين وإنما تسند وظيفة المدير العام بقرار من رئيس مجلس الوزراء عملاً بأحكام المادة الأولى من المرسوم التشريعي رقم 11/ لعام 1986 وتعديلاته والمتضمن نقل بعض الاختصاصات التي كانت مناطة برئيس الجمهورية ليتولى رئيس مجلس الوزراء القيام بها.

بدليل ربط سلطة التعيين في الوظائف الإدارية العليا برئيس الجمهورية وأساس ذلك أنّ تخويله هذه السلطة يهدف إلى تمكينه من الرقابة والإشراف على الاختيار لتلك الوظائف، التي تمثل مكانة بالغة الأهمية¹، نظراً لأهمية تلك الوظائف واعتمادها على القدرة على القيادة².

وأخيراً يجب التأكيد على وجوب صدور قرار التعيين من الجهة المختصة قانوناً بإصداره فعلاً، وإلاّ بطل التعيين ولم يصح تقلّد الوظيفة³. كما أنّه يتعين استطلاع رأي الجهة التي حددها القانون، أو اقتراحها قبل إصدار قرار التعيين، وهو ما يعد من الشكليات والإجراءات الواجبة الاتباع⁴.

كل ذلك يجعل من الضروري أن يكون هذا القرار خاضعاً للرقابة المسبقة والمراجعة من قبل الجهات الإدارية والقضائية، وهذا ما سنبحثه في الفرع القادم.

-
- 1 - د. السيد محمد إبراهيم، شرح نظام العاملين بالدولة رقم 46/ لعام 1964، مرجع سابق، ص177. تنص بعض أنظمة التوظيف الخاصة على طريقة تعيين بعض الفئات مثال ذلك: القضاء العادي والإداري، حيث يكون تعيين هذه الفئات بمرسوم بالنظر لأهمية هذه الوظائف.
 - 2- د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، مرجع سابق، ص 375.
 - 3 - د. محمد باهي أبو يونس، الاختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص230.

4 - راجع في هذا المضمون: رأي اللجنة المختصة للفتوى والتشريع في مجلس الدولة رقم 38/ لسنة 2013 في القضية رقم 28/ف لسنة 2013 (غير منشور).

الفرع الثالث

الرقابة على صكوك التعيين

تخضع تصرفات الإدارة عموماً للرقابة على مشروعيتها، وهذه الرقابة قد تكون إدارية ذاتية تباشرها الإدارة بنفسها، أو خارجية تباشرها الجهات الوصائية أو الرقابية المختصة، ويمتاز هذا الأسلوب من الرقابة بالسرعة والسهولة والفعالية، ومع ذلك فإنه قد لا يحقق الغاية منه لأسباب متعددة، الأمر الذي يستلزم وجود أسلوب آخر من الرقابة وهو الرقابة الإدارية والقضائية¹.

أولاً - الرقابة الإدارية:

تشكل الرقابة الإدارية على صكوك التعيين أهم الإجراءات والأشكال واجبة الإلتباع بعد صدورها، وتهدف الرقابة على صكوك التعيين إلى التحقق من مدى صحة إجراءات التعيين، وصك التعيين من الناحية القانونية والمالية، وتوافقها مع النصوص ذات الصلة².

وقد بينا فيما سبق الرقابة التي يجريها الجهاز المركزي للرقابة المالية على مشروع الإعلان عن المسابقة، أو الاختبار بهدف دراسته وإبداء الملاحظات عليه وتعد هذه الرقابة رقابة إدارية مسبقة على إجراءات المسابقة، وذلك قبل اعتمادها وهي رقابة إجمالية.

1- لمزيد من التوسع حول هذا الموضوع، راجع د. الديداموني مصطفى أحمد، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري، مرجع سابق، ص 317 وما بعد.

2 - بموجب المرسوم التشريعي رقم 54/ لعام 2006 المتضمن القانون المالي الأساسي وبموجب المادة 29/ منه، يقوم الجهاز المركزي للرقابة المالية بمراقبة تنفيذ الموازنة العامة للدولة وأموال الدولة وذلك وفقاً للأحكام الواردة في القانون المنظم لشؤون هذا الجهاز.

أما الرقابة على صكوك التعيين فقد أوجبتها الفقرة /ج/ من المادة رقم/4/ من قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /64/ لعام 2003 التي نصت على ما يلي " الرقابة المسبقة للمراسيم والقرارات الخاصة بشؤون العاملين بالجهات العامة المشار إليها في المادة رقم/ 3 / فيما يتعلق بصحة التعيينات، والعلاوات، والنقل والإعادة للعمل وما في حكمها، والتثبت من مطابقتها للموازنة العامة، وللقوانين والأنظمة، وذلك خلال شهر من تاريخ صدورها وبالشكل الذي تعتبر فيه رقابة الجهاز قاطعة لمدة الحصانة الإدارية للمرسوم أو القرار¹"

ويستفاد مما تقدم النقاط الآتية:

- 1- تكون الرقابة على صكوك التعيين مسبقة، ويكون القرار نافذاً، إلا أنه لا يوضع موضع التنفيذ²، إلا بعد حصول التدقيق والتأشير من الجهاز المركزي للرقابة المالية، وتجري الرقابة خلال شهر من تاريخ صدور الصك. وتعد الرقابة في هذه الحالة رقابة وقائية³.

1 - انتهت المحكمة الإدارية العليا في سورية في حكمها رقم (2/426) في الطعن رقم) 349) لعام 2000 إلى أن تأشير الجهاز المركزي للرقابة المالية على الصكوك الخاضعة لتأشير أو امتناعه عن التأشير لا يعدّ قراراً إدارياً نهائياً ولذلك لا مجال لاختصاصه في صدد الدعاوى التي يقيمها العامل.

2 - لمزيد من التفاصيل حول نفاذ القرارات الإدارية وتنفيذها انظر: د. رجب حسن عبد الكريم، القوة التنفيذية للقرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2012.

3 - كانت رقابة الجهاز المركزي سابقاً تجري بشكل لاحق، راجع حكم المحكمة الإدارية العليا السورية، رقم 2/26 في الطعن 535 لسنة 1997، مجموعة المبادئ لسنة 1997، ص713 وما بعد.

2- إنَّ رقابة الجهاز على صكوك التعيين، تهدف إلى التثبيت من مدى مشروعية وصحة القرار، وتوافقه مع القوانين والأنظمة النافذة.

3- تعد رقابة الجهاز المركزي للرقابة المالية قاطعة للحصانة الإدارية لصكوك التعيين، ولا يجوز الاعتداد بمرور المدة لتحصيله، وتستطيع الإدارة سحبه لأنه لا يتحصّن مهما مضى من الزمن، طالما أنَّ الجهاز المركزي للرقابة المالية لم يقرّ بتأشيريه، إلّا إنَّ القرار الذي تصدره الإدارة في هذه الحالة بطي قرار التعيين لعدم اقترانه بالتأشير¹، لا يكون بمنأى عن رقابة القضاء الإداري وذلك لبحث الأسباب التي أدت لعدم التأشير².

وبحسبان أنَّ تأشير الجهاز على قرار التعيين قد أضحي مسبقاً بعد ان كان لاحقاً في قانونه السابق لذلك كان لابدّ من أن يوضع سقفٌ زمنيّ يجب على الجهاز القيام بواجباته خلالها تحت طائلة اعتباره مؤشراً، إن لم يقرّ بهذه العملية خلال تلك المدة، وذلك لحث الجهاز على تأشير مثل هذه القرارات في مدة معقولة، ولاسيما وأنّه قام مسبقاً بإجراء جزء من هذه الرقابة وهي تلك المتعلقة بصحة الإعلان عن المسابقة.

أما في مصر فإن الرقابة الإدارية على صكوك التعيين تكون على نوعين الأول نصّت عليه المادة رقم/10/ من اللائحة التنفيذية للقانون رقم /47/ لسنة

1 - خلصت اللجنة المختصة بقسم الفتوى والتشريع في مجلس الدولة السوري في رأيها رقم (113/قضية 189 لسنة 2010) إلى أنَّ المشرّع توجّه الجهاز المركزي للرقابة المالية مرجعاً رقابياً ومالياً وقانونياً فيما يخص صكوك التعيين والترفيغ ويتفرع عن ذلك تقيّد الجهات العامة بالملاحظات التي يبيدها حول ذلك، أهم الآراء الصادرة في قسم الفتوى والتشريع للأعوام (2005-2010) الجزء الثاني، مرجع سابق، غير منشور، ص448.

2 - حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم (2/485) في الطعن /269/ لعام 2000، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة لسنة 2000، ص494.

1978 والتي ألزمت الهيئات والوحدات العامة قبل اتخاذ أي إجراء من إجراءات شغل الوظائف الشاغرة، بموافاة الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بتحديد مسميات الوظائف الشاغرة ومبررات شغل هذه الوظائف وتحديد طريقة شغلها، وبيان موعد الامتحان ونوعه، ومكان إجرائه وغير ذلك، ويشكّل هذا العرض على الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة نوعاً من الرقابة الإدارية المسبقة على إجراءات التعيين. ويلاحظ أنّ الجهاز المذكور يقوم بدور رقابي مهم يتناول الوظيفة العامة من كافة جوانبها، وخاصة ما يتعلق بأوضاع الموظفين وتأهيلهم وتدريبهم ورفع كفايتهم¹.

أما النوع الثاني فهو الرقابة على صكوك التعيين، وذلك بموجب المادة رقم/22/ من اللائحة التنفيذية للقانون رقم /47/ لسنة 1978 وتتمثل هذه الرقابة في التأكد من توافر ما أوجبه المادة المذكورة من بيانات وإجراءات.

نخلص مما تقدم إلى أنّ الرقابة الإدارية على صكوك التعيين في كل من سورية ومصر متماثلة من حيث النوع والموضوع، حيث تشمل الرقابة المسبقة على الإجراءات والرقابة على صكوك التعيين. وتضمن الرقابة على صحة الإجراءات لبيان مدى توافق الصكوك مع النصوص القانونية والمالية ذات الصلة بالتعيين، وإنّ الجهة التي تقوم بالرقابة تبحث في مشروعية صكوك التعيين فلا تقوم بتأشيرها أو اعتمادها، متى تبين عدم مشروعيتها، ويمكن في هذه الحالة أن توصي بسحبها.

ولكن في مطلق الأحوال، فإنه يجوز للجهة العامة الاعتراض على النتيجة التي تنتهي إليها الجهة الرقابية بعدم تأشير أو اعتماد صكوك التعيين،

1 - د. بدوي عبد العليم سيد محمد، مبدأ الصلاحية في الوظائف العامة وضمانات تطبيقه، مرجع سابق، ص223.

وفق إجراءات معينة بحيث تصل إلى درجة اعتماد القرار من رئيس مجلس الوزراء ويرسل إلى الجهاز، حيث يتم التأشير عليه بتحفظ، وذلك وفق الفقرة ب/ من المادة رقم 26/ من المرسوم التشريعي رقم 64/ لعام 2003¹.

ثانياً - الرقابة القضائية :

تحتل منازعات الوظيفة العامة حيزاً مهماً من المنازعات التي تعرض على مجلس الدولة، وإحصائية بسيطة للقضايا المرفوعة أمامه سواء في سورية أو مصر يتضح أن أغليبتها الساحقة هي قضايا موظفين، وقد تطوّر اختصاص مجلس الدولة بشؤون العاملين تطوراً ملحوظاً².

وتجري الرقابة الإدارية على الإجراءات اللازمة لصناعة صكوك التعيين بشكل مسبق، الأمر الذي يقلل الأخطاء من الناحية العملية فيها، وينتج صكوك تعيين تتطابق غالباً مع شروط المشروعية القانونية المنبثقة من القواعد المرسومة لعملية إشغال الوظائف العامة.

1 - التي تنص على ما يلي: { في حال رفض الجهاز المرسوم أو القرار المقدم إليه وفقاً لأحكام هذا المرسوم التشريعي بسبب مخالفته للقوانين والأنظمة النافذة على الجهة الإدارية أن تعدله أو تلغيه بما يتفق مع طلب الجهاز خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغها رفض الجهاز وفي حال إصرار الجهة الإدارية على وجهة نظرها، يمكن للوزير المختص أن يطلب خلال المدة المحددة آنفاً عرض الموضوع على المجلس (المجلس الأعلى للرقابة المالية) خلال خمسة عشر يوماً ويعمل بالقرار الصادر عن المجلس ويحق للوزير المختص في حال عدم قبوله لقرار المجلس أن يعرض القضية خلال شهر من تاريخ تبليغه على رئيس مجلس الوزراء فإذا اتخذ رئيس مجلس الوزراء على مسؤوليته خلال شهر على الأكثر قراراً بقبول المعاملة أعيدت إلى الجهاز للتأشير عليها بتحفظ }

2 - حسين عبد السلام جابر، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، دار الكتب القانونية، القاهرة، 1998، ص 70 وما بعد.

ومع ذلك فإنّه ثمة أخطاء قد تقع في معرض إجراءات المسابقة أو القرارات التي تصدر عنها دون اكتشافها، بالرغم من التدقيق عليها وهذه الأخطاء يمكن أن تشكّل حالة قانونية تؤثر في مصلحة المرشحين للتعيين في الوظيفة العامة.

ومن هذا المنطلق أفسح كل من المشرّعين السوري والمصري المجال لذوي الشأن الطعن بالقرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين، حيث نصت الفقرة الثالثة من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لعام 1972، والفقرة الثالثة من المادة الثامنة من قانون مجلس الدولة السوري رقم (55) لعام 1959 على أن يختص مجلس الدولة دون غيره بما يلي:

{..... الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة....}.

وتجدر الإشارة إلى أنّ ما قرره المشرّع في هذا الإطار، هو تأكيد للنهج المقرر بصدد بسط رقابة المشروعية على القرارات الإدارية النهائية عن طريق دعوى الإلغاء أمام محاكم مجلس الدولة، وتأكيداً على أهمية هذا النوع من القرارات حيث خصها بفقرة مستقلة من اختصاصات مجلس الدولة، علماً أنها تنطوي عملياً ضمن دائرة إلغاء القرارات الإدارية النهائية عموماً.

والقاعدة العامة التي اعتمدها مجلس الدولة المصري في هذه الحالة تتحدد بأن تقدّم دعوى الإلغاء ممن تتوافر فيه شروط التعيين في الوظيفة المعلن عنها محلّ النزاع¹، أو برفض تعيينه²، وذلك لأنه يعدّ في مركز قانوني يجعل له

1- د. فتحي فكري، وجيز دعوى الإلغاء طبقاً لأحكام القضاء، شركة ناس للطباعة، القاهرة، 2004، ص152.

2- د. رأفت فوده، أصول وفلسفة قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011، ص429.

مصلحة متنوعة تعطيه الحق في الدفاع عنها وذلك بطلب إلغاء قرار التعيين إذا كان غير مشروع، وذلك أياً كان أساس التعيين، أي سواء تم التعيين عن طريق الاختيار المباشر، أم المسابقة، أم الانتخاب، أم الوظائف المحجوزة¹.

وتأكيداً على ذلك قررت محكمة القضاء الإداري المصرية أن: {{ رافع الدعوى يجب أن يكون في حالة قانونية خاصة بالنسبة للقرار المطعون فيه من شأنها أن تجعله مؤثراً تأثيراً مباشراً في مصلحة شخصية له، ومن ثم لا يقبل طلب إلغاء القرار الصادر بالتعيين في وظيفة من الوظائف العامة ممن لا تتوافر فيهم الشروط اللازمة للتعيين فيه}}².

وعلى الرغم من أن نطاق الرقابة القضائية يقتصر ظاهرياً من حيث المبدأ على صكوك التعيين النهائية، إلا أن نطاق هذه الرقابة يشمل فعلياً القرارات السابقة على قرارات التعيين، كقرار إعداد قوائم من تتوافر فيهم شروط التعيين من المتسابقين وقرار إعلان نتيجة امتحان التسابق، بحيث يكون سند الطعن في قرار التعيين في هاتين الحالتين مستمد مما أصاب هذين القرارين التمهيديين لقرار التعيين من عيوب المشروعية، لارتباطهما بالقرار المطعون فيه³.

والرقابة القضائية على صكوك التعيين تشمل جميع أوجه عيوب عدم المشروعية، التي يمكن أن تصيبها، والمتعلقة بأي ركن من أركانها أو بشروط صحتها.

1- د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف بالإسكندرية، الطبعة الأولى، 2004، ص253.

2- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1997، ص117.

3- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري، مطابع اللواء الحديثة، القاهرة، 2005، ص150.

وبناءً على ما تقدم، فقد قررت المحكمة الإدارية العليا المصرية بطلان قرار تعيين وكلاء مجلس الدولة، لعدم مراعاته الإجراءات الجوهرية المنصوص عليها قانوناً¹.

كما بسطت المحكمة الإدارية العليا المصرية رقابتها على الحالات المتعلقة بالذين تقدموا للمسابقة، ولم تدرج أسماؤهم في القائمة، ولم يجر لهم امتحاناً رغم استيفائهم الشروط اللازمة، فيحق لهؤلاء الطعن بقرار التعيين²، أو لمن دخل المسابقة واجتاز الامتحان ولم يجر اختياره، في حين عين من يليه في الترتيب³، من ذلك ما قرره المحكمة الإدارية العليا من أن الإدارة: {{ متى قررت شغل هذه الوظائف بالتعيين التزمت الضوابط والأحكام التي وضعها القانون في هذا الشأن ومن بينها: التزام الأسبقية الواردة بالترتيب النهائي لنتائج الامتحان في حالة إجرائه}}⁴، ومن ذلك ما قرره محكمة القضاء الإداري من أن: {{ تخطي المدعي في التعيين بوظيفة وكيل كلية، وتعيين من هو دونه في الخبرة والكفاءة يجعل قرار التعيين مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة}}⁵.

1- د. سامي جمال الدين، منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشؤون الموظفين، مرجع سابق، ص 235 وما بعد.

2- د. عبدالغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، مرجع سابق، ص 116.

3- د. محمود أبو السعود حبيب، القضاء الإداري - الإلغاء - التأديب، دار الثقافة الجامعية، عين شمس، 1996، ص 70.

4- قرارها في الطعن رقم (4362) لسنة 35 ق جلسة 1991/4/28، مذكور د. صلاح احمد السيد جوده، رقابة مجلس الدولة على إجراءات وطرق التعيين في الوظائف العامة بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 166.

5- المستشار د. محمد ماهر أبو العينين، ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقاً للمنهج القضائي، الكتاب الأول، دار الكتب المصرية، 2007، ص 794 وما بعد.

وقد انتهج مجلس الدولة السوري في سياسته القضائية في الرقابة على قرارات التعيين سياسة لا تختلف جوهرياً عن نظيره المصري، حيث عدّ المنازعات القضائية المتعلقة بها من قبيل دعاوى الإلغاء، وتبعاً اخضعها للشروط العامة لدعوى الإلغاء وخاصة الشرط المتعلق بميعاد دعوى الإلغاء¹.

كما التزم مجلس الدولة السوري في رقابته على قرارات التعيين بضوابط وحدود رقابة المشروعية دون أن يتعداها إلى دائرة ونطاق رقابة القضاء الكامل، من ذلك ما قرره المحكمة الإدارية العليا السورية من أن: {{ تصدي المحكمة مصدرة الحكم الطعين لفحص ورقة امتحان المدعي في المسابقة، وإعلان نجاحه فيها خلافاً لما قدرته اللجنة المكلفة بهذا العمل موجب لإلغاء الحكم، سيما وأن المدعي لم يطعن بالنتائج أصلاً، يضاف إلى ذلك أن موضوع الدرجات التي يستحقها الناجحون في المسابقة موضوع تقدير ي يعود للجان الفاحصة، ولا يجوز الطعن فيه إلا بسبب عيب إساءة استعمال السلطة}}².

وأما بصدد المنازعة حول صحة الأجور الواردة في صكوك التعيين فقد بحثت هذه المنازعات لجهة تطابق هذه القرارات مع النصوص، وانتهت إلى وجوب التقيد بأجر بدء التعيين المحدد لفئة المعين، دون النظر إلى الحقوق التي يطالب بها عندما كان مؤقتاً³.

1- قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم (2/752) في الطعن رقم /2258/ لسنة 1994، مجموعة المبادئ القانونية في عام 1994، ص154 وما بعد.

2- قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم (2/384) في الطعن رقم /2302/ لسنة 1998، مجموعة المبادئ القانونية في عام 1998، ص598 وما بعدها.

3- قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم (2/138) في الطعن رقم /970/ لسنة 2003، مجموعة المبادئ القانونية في الأعوام 2001-2004، ص519 وما بعدها، وأيضاً قرار

ويمكن أن يترتب نتيجة الرقابة القضائية على صكوك التعيين عدداً من الآثار، منها اعتبار القرار الطعين المتعلق بالتعيين منسجماً مع الأصول والقانون الأمر الذي يفضي إلى رفض دعوى الإلغاء، أو يمكن أن يؤدي إلى إلغاء قرار التعيين كلياً أو جزئياً، وفي حالة الإلغاء الجزئي يظلّ القرار قائماً، ويكتفى بإلغاء القرار نسبياً فيما يتعلّق بالطاعن فقط¹.

وأخيراً يلاحظ أنّ الرقابة القضائية على صكوك إشغال الوظائف بشكل عام تشكل ضماناً حقيقية في نطاق تطبيق القواعد الأساسية في التعيين، ويتفرّع عن ذلك أنّه يجوز لذوي الشأن الطعن بالقرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين متى لحق بها خلل ينال من تطبيق تلك القواعد بشكل سليم، ولو كان الخلل قد لحق بالإجراءات التي كانت سبباً لإصدار الصكوك.

المطلب الثالث

نتائج صكوك التعيين

صكوك التعيين تعدّ نافذة من حيث المبدأ من تاريخ صدورهما مستكملة إجراءاتها وأشكالها، ويتوقف تنفيذها على تبليغها باعتبارها قرارات فردية.

المحكمة الإدارية العليا السورية رقم (2/183) في الطعن رقم /1563/ لسنة 1997، مجموعة المبادئ القانونية في عام 1997، ص 882 وما بعدها.

1 - د. عبد المنعم عبد العظيم جبره، آثار حكم الإلغاء، دراسة مقارنة، في القانونين المصري والفرنسي، ط1، دار الفكر العربي، القاهرة، 1971، ص 443.

إلا أن تنفيذها يحتاج أيضاً إلى مباشرة المعين العمل¹، ثم تبدأ بعد ذلك فترة جديدة تدعى فترة التمرين أو الاختبار، وهذا ما سنتولى بحثه فيما يلي.

- الفرع الأول: مباشرة العمل الوظيفي

- الفرع الثاني: التمرين

1 - لم يعطِ المشرع المصري أهمية إلى مباشرة العمل في مجال احتساب القدم الوظيفي وإنما عوّل على قرار التعيين حيث نصّت المادة رقم/24/ من القانون رقم /47/ لسنة 1978 على ما يلي: {{ تعتبر الأقدمية في الوظيفة من تاريخ التعيين فيها فإذا أشتمل قرار التعيين على أكثر من عامل اعتبرت الأقدمية كما يلي:

(1) إذا كان التعيين لأول مرة اعتبرت الأقدمية بين المعينين بحسب الأسبقية في أولوية التعيين طبقاً لما ورد في المادة 18 من هذا القانون}} وقد نصّت المادة رقم/18/ منه على أن {{ يكون التعيين في الوظائف التي تشغل بامتحان بحسب الأسبقية الواردة بالترتيب النهائي لنتائج الامتحان وعند التساوي في الترتيب يعين الأعلى مؤهلاً فالأقدم تخرجاً ، فإن تساوى تقدم الأكبر سناً }} بينما لم يعطِ المشرع السوري الاهتمام الكافي لهذه المسألة رغم أهميتها ولكن في التطبيق العملي لا يختلف الأمر عن مصر كثيراً لأن التعيين يكون طبقاً لترتيب الناجحين إلا أن لجنة الرد انتهت خلافاً لذلك عندما اعتبرت القدم المؤهل للترفيه بالنسبة لصكوك التنشيط أو التعيين من تاريخ مباشرة العمل الواقع بعد تأشير صكوك التعيين من الجهاز المركزي للرقابة المالية وذلك في رأيه رقم م/4739/2 تاريخ 2006/12/6.

الفرع الأول

مباشرة العمل الوظيفي

يكاد القضاء والفقه يتفق على أنّ الرابطة الوظيفية بين الإدارة والمرشح للوظيفة والمركز الوظيفي له تبدأ بصدر صك تعيينه من السلطة المختصة¹ أي بالأداة القانونية الصحيحة، وممن يملك سلطة التعيين قانوناً، وإنّ المباشرة بالعمل من قبل المرشح قبل صدور صك التعيين لا تضيي صفة العامل على من قام بالعمل، ويعد في هذه الحالة موظفاً فعلياً²، وكذلك الحال بالنسبة إلى من يباشر اختصاصات الوظيفة بناءً على قرار تعيين غير مشروع³، أو من يباشرها بقرار يثبت من خلاله القيام بالعمل، لكن لا يحدد طبيعة عمل المرشح إن كان من

1 - لمزيد من التفاصيل انظر: د. محمود عاطف البنا، مبادئ القانون الإداري في الأموال والوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 213 _ د. فؤاد العطار، القانون الإداري، القاهرة، 1976، ص 462، حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 8475/ لسنة 79 ق، جلسة 2007/9/8 مذكور لدى: د. خالد عبد الفتاح محمد، أحكام التعيين وانتهاء الخدمة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا حتى عام 2008، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ص 10.

2 - راجع قرار المحكمة الإدارية العليا السورية، رقم (1072) في الطعن /1947/ لسنة 2007، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة للأعوام (2005 حتى 2009)، ص 496 وما بعد، وقد قضت المحكمة في الحكم المذكور باستحقاق العامل الذي باشر قبل صدور صك تعيينه للأجور فقط تأسيساً على نظرية الموظف الفعلي ودون منحه أي تعويضات لأن التعويضات يكون أساسها صك التعيين ولا يجوز أن يكون لها أثر رجعي سابق لصدور هذا الصك.

3 - د. عبد المنعم عبد العظيم جيره، آثار حكم الإلغاء، مرجع سابق، ص 476.

العاملين الدائمين، أو أنّ وصفه ينطبق على نصوص قانون توجب الاشتراك عنه لدى مؤسسة التأمينات الاجتماعية¹.

كما أنّه لا يجوز أن يكون لصك التعيين مفعولاً رجعيّاً، أو أن يعلق نفاذه على حدث في المستقبل، لأن التعيين في هذه الحالة يكون باطلاً².

والمباشرة L'installation ليست إلا إجراءً مادياً يثبت من خلاله أن الشخص الذي تم تعيينه قد بدأ بالقيام بمهام وظيفته فعلاً³، لذلك فإنه بعد صدور صكّ التعيين يبلغ المرشح خلال فترة زمنية معينة للالتحاق بالوظيفة، لأن تنفيذ صكّ التعيين يتوقف على رضا المخاطب به⁴، والمبادرة إلى تنفيذه وهو ما يعرف

1 - حكم المحكمة الإدارية العليا السورية، رقم 2/585 في الطعن رقم /816/ لعام 1998، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة لعام 1998، مرجع سابق، ص368.

2 - فوزي حبّيش، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، مرجع سابق، ص173.

3 - Jean-Marie et Auby.Jean – Bernard, op.cit, p124.

4 - Bonnard.R, Précis de droit administratif ; L.G.D.J, Paris, 1943,

راجع في الفقه العربي د. محمد ماهر أبو العينين، العاملون المدنيون بالدولة في قضاء. p34. وإفتاء مجلس الدولة في خمسين عاماً، مرجع سابق، ص91. حول رضا المخاطب أو رفضه للوظيفة النتائج الآتية:

* - يحدث قرار التعيين كل آثاره بمجرد صدوره دون تعليق على موافقة الشخص، لأنه عمل من جانب الإدارة وحدها.

** - لا تستطيع الإدارة أن تسحب قرار التعيين الذي صدر صحيحاً ولو كان التعيين إيجاباً من جانب الإدارة يرد على قبول من جانب الشخص لأمكن للإدارة أن تسحب قرار التعيين في أي وقت قبل أن يعلن العامل قبوله للوظيفة.

*** - يستطيع الشخص أن يرفض الوظيفة وهذا الحق في الرفض هو بمثابة الشرط الفاسخ المعلق عليه قرار التعيين وليس ثمة حاجة لإفراغ الرفض في استقالة وإن قبل الوظيفة تحرر القرار من شرطه الفاسخ.

بمباشرة العامل للعمل الوظيفي وتشكل المباشرة واقعة مادية، وقد تكون فعلية أو حكمية إذا وجد مانع يحول دون تحققها بالفعل، وقد أقرّ مجلس الدولة السوري مبدأ المباشرة الحكمية¹، وانتهى إلى أنّ وجود العامل في خدمة العلم خلال مدة صلاحية المسابقة التي نجح فيها، لا يحول دون إصدار قرار تعيينه، واعتباره مباشراً وظيفته مباشرة حكمية²، وكذلك الأمر بالنسبة لرؤساء مجالس المدن والبلدان الذين يعينون بموجب مسابقة أو اختبار في وظائف عامة خلال توليهم مهامهم في الوحدات الإدارية، حيث انتهى رأي اللجنة المكلفة بتفسير أحكام القانون الأساسي للعاملين في الدولة إلى اعتبارهم مباشرين حكماً في وظائفهم بدءاً من اليوم التالي لتاريخ إبلاغهم صك التعيين، ويعدّون في هذه الحالة عاملين مندبين حكماً³.

وقد أوجب المشرع السوري في المادة رقم/135/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 تبليغ من صدر صك تعيينه للالتحاق في الوظيفة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ التبليغ، وفي حال عدم التحاقه يعدّ بحكم المستقيل، وتتخذ بحقه الإجراءات اللازمة⁴.

في حين أنّ المشرع المصري نهج نهجاً مخالفاً في المادة رقم/24/ من اللائحة التنفيذية لقانون العاملين المدنيين المصري، عندما أوجب إعلان صكوك

1 - رأي مجلس الدولة السوري رقم /415/ لعام 1970.

2 - حكم المحكمة الإدارية العليا السورية، رقم 2/485 في الطعن /269/ لسنة 2000، مجموعة المبادئ القانونية للعام 2000.

3 - رأي اللجنة رقم م/13505/2 تاريخ 20/10/2005، غير منشور.

4 - راجع في ذلك المادة رقم/364/ مكرر من قانون العقوبات السوري حول الملاحقة بجرم ترك العمل.

التعيين في لوحة الإعلانات لمدة 10/ أيام، وإبلاغها للمرشح إلى مكان إقامته فإذا لم يتقدم لاستلام العمل خلال شهر عدّ قرار تعيينه كأن لم يكن.

ويتضح مما تقدم أنّ القاعدة المقررة لتنظيم هذا الموضوع تختلف في مصر عن ما هو عليه الحال في سورية، إذ يُلزم المرشح للوظيفة في سورية والذي صدر قرار تعيينه باستلام العمل قسراً، وإلا تعرض للملاحقة والمساءلة القانونية.

ونرى أن المشرع المصري كان موفقاً في هذا الاتجاه الذي ذهب إليه حينما عدّ قرار التعيين كأن لم يكن في حالة عدم التحاق المرشح، مراعيّاً في هذا الاتجاه قواعد ومواثيق العمل الدولية، التي أشارت إلى عدم إلزام الشخص بالعمل قسراً¹، لأنّ الأصل المقرر هو عدم جواز إجبار الشخص على قبول الوظيفة العامة². ويبقى قرار التعيين معلقاً على شرط القبول من جانب صاحب الشأن³.

وهذه المسألة تجد سندها من الناحية الدستورية، لأنها مرتبطة بحرية العمل التي تعد من الحريات العامة⁴.

وتبعاً لما تقدم يبدو أنّه من الأفضل أن يعدل المشرع السوري عن الاتجاه السائد حالياً لأسباب منها: أنه ساوى في المعاملة بين من صدر صك تعيينه ولم يلتحق، وبين من كان قائماً على رأس عمله أساساً، وانقطع عنه

1 - انظر: الاتفاقية الخاصة بمنع السخرة والعمل الإجباري رقم 29/ المنبثقة عن مؤتمر العمل الدولي في جنيف والمصادق عليها بقرار رئيس الجمهورية رقم 944/ في 13/5/1960.

2 - د. محمد حسنين عبد العال، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 79.

3 - د. داود عبد الرزاق الباز، نفاذ القرار الإداري المرتبط بالاعتماد المالي، مرجع سابق، ص 92.

4 - لمزيد من التفاصيل في ذات الموضوع انظر: نصرت منلا حيدر، مدى دستورية نص المادة رقم 364/ مكرر عقوبات بشأن جرم ترك الوظيفة أو العمل، مقال منشور في مجلة المحامون، العدد 8، آب، 1981، دمشق، ص 891.

دون عذر مشروع، ومنها أيضا أن عدم التحاق العامل بعمله يفسح المجال لتعيين من يليه في ترتيب النجاح، فضلاً عن أن الاجتهاد استقر على أن صكوك التعيين معلقة على شرط فاسخ هو عدم استلام الموظف لعمله، وفي حال عدم الاستلام يكون الشرط الفاسخ قد تحقق ويزول أثر صك التعيين¹.

الفرع الثاني

التمرين

يتخلل المدة ما بين تعيين العامل في الوظيفة العامة وتأصيله فترة تدعى فترة التمرين أو الاختبار، يتعين على العامل اجتيازها بنجاح حتى يتم تأصيله وهذا ما سنوضحه وفق الآتي:

أولاً - الهدف من التمرين :

فترة التمرين أو التجربة هي فترة مطلوبة لمباشرة أي عمل أو نشاط إنساني وذلك لضمان صلاحية من يقوم بهذا العمل أو النشاط واستعداده لتنفيذه بشكل جيد.

1 - د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري ، مرجع سابق، ص377.

ويؤثر عدم إلمام العامل بواجباته الوظيفية ومسؤولياتها سلباً في سير العمل في الجهاز الإداري¹، لأنّ توافر المؤهل العلمي أو العملي لا يعني بالضرورة توافر صلاحيته للعمل الوظيفي مباشرةً.

كما إنّ نظام المسابقة أو الامتحان يمكن التّأكد فيه من صلاحية العامل من الناحية النظرية، إلّا أنّه لا يمكن التّأكد من الصّلاحية العملية دون المرور بفترة تجربة²، وقد لا يكفي للحكم على قدرات المرشّح الأخلاقية، ومدى استعداداته للتعاون في العمل مع زملائه ورؤسائه³.

ومن هذا المنطلق يوضع العامل غداة تعيينه وبعد مباشرته العمل في فترة اختبار أو تمرين، للتأكد من كفاءته، وقدرته على العمل بما يفيد التحقق من صلاحيته، ولا يؤصل ما لم تنقضي الفترة المذكورة.

ويجري التّأكد من تحقيق هذه الصّلاحية للعمل، ويسمى العامل في هذه الفترة عاملاً متمرنًا، ويكون في مركزٍ عرضي غير دائم، وهو مركز يعدّ من السمات الجوهرية للعامل الذي يكون في فترة التمرين⁴.

1 - د. بدوي عبد العليم سيد محمد، مبدأ الصّلاحية في الوظائف العامة وضمانات تطبيقه، مرجع سابق، ص321.

2 - د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، 1979، ص308.

3 - د. نبيلة عبد الحليم كامل، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص206.

4 - د. فتحي الحساسين، الحماية الدستورية للموظف العام، مرجع سابق، ص535.

كما أنّ المعين لأول مرة تتعدم خبرته في الوظيفة العامة غالباً، ومن ثم تظهر الحاجة إلى وضعه تحت الاختبار للتأكد من صلاحيته للعمل في المركز الوظيفي له¹، أي لا بد من قضائه فترة مران واختبار، للتأكد من صلاحيته لممارسة العمل في المركز الوظيفي الذي يشغله بشكل مؤقت.

يمكن القول إنّ العامل المعين يدخل إلى منظومة عمل جديدة ومختلفة عمّا كان عليه قبل التعيين، تتطلب منه التأقلم مع محيط العمل من حيث التمرين على أداء العمل الذي يسند إليه، والتدرب على التعامل مع زملائه ورؤسائه.

ثانياً - مدة التمرين :

الأصل أن تكون مدة التمرين مدة كافية لتحقيق الغرض منها ومردّ طول هذه المدة أو قصرها، يتوقف إلى حد ما على طبيعة الوظيفة، وبشكل عام يحدد المشرّع مدة موحّدة غالباً ويمكن أن يخرج عنها في بعض الوظائف التي تستدعي ذلك².

1 - د. محمد بدران، قانون الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 157.

2- أخضع المشرع السوري في الفقرة د/ من المادة رقم 68/ من قانون تنظيم الجامعات السورية رقم 6/ لعام 2006 عضو الهيئة التدريسية المعين لأول مرة لنظام التمرين لمدة سنتين. وكذلك يخضع القضاة بموجب المادة 18/ من القانون رقم 23/ لعام 2013، للتنشيط عند انقضاء سنة على ممارسة العمل القضائي وكذلك يخضع المفتش المعاون في الجهاز المركزي إلى اختبار بعد ثلاث سنوات من تعيينه بموجب المادة 16/ من قانون الجهاز بالنظر إلى خصوصية العمل في التفتيش.

وتختلف مدة التمرين من تشريع لآخر، ففي فرنسا تتراوح هذه المدة ما بين سنة وسنتين¹، وذلك تبعاً لنظام الكادر الوظيفي الذي سيثبت العامل على أساسه بحيث لا يجوز أن تتجاوز مدة التمرين في كل الحالات المدة المنطقية اللازمة له، ويجوز تمديد مدة التمرين تبعاً للحاجة².

كما أخذ المشرع المصري بنظام وضع العامل المعين تحت الاختبار وقد نصّت المادة رقم/ 22 / من قانون العاملين المدنيين في الدولة رقم /47/ لسنة 1978 على أنه " يوضع المعينون لأول مرة تحت الاختبار لمدة ستة أشهر من تاريخ تسلمهم العمل، وتقرر صلاحيتهم خلال مدة الاختبار، فإذا ثبت عدم صلاحيتهم أنهيت خدمتهم، إلا إذا رأت لجنة شؤون العاملين نقلهم إلى وظائف أخرى على أن يقضوا في الحالة فترة اختبار جديدة. ويشترط في جميع الأحوال لثبوت صلاحية العامل أن يجتاز بنجاح برنامج التدريب الذي تتيحه الوحدة التي يعمل بها، أو الذي تقررره الوحدة للتدريب التأهيلي، أو التحويلي للمعينين من الخريجين عن طريق وزارة القوى العاملة والتدريب "

وبالمقابل أخذ المشرع السوري بنظام التمرين أيضاً فبموجب المادة رقم/12/ من قانون الموظفين الساسي رقم /135/ لعام 1945 حدد مدة التمرين بسنتين في الدرجة الدنيا لمرتبة الوظيفة التي يعين فيها الناجح، ويؤصل الموظف بعدها إذا تأكدت مقدرته بناءً على اقتراح رئيسه، ويمكن أن يسرح المتمرن أو تنزل درجته أو مرتبته إذا ثبت عدم مقدرته خلال مدة التمرين.

¹ – Eliane Ayoub, la formation Du personnel administrative dans La fonction publique, librairie Armand Colin, Paris 1969,P.39.

² – راجع المادة رقم /5/ من المرسوم رقم 874/94 تاريخ 1994/10/4.

كما نظمَ أحكام التمرين في المادة رقم/17/ من قانون العاملين الأساسي في الدولة رقم /50/ لعام 2004 وتعديلاته بالنسبة للمشمولين بأحكامه والتي نصّت على أنه "

أ- يعين العامل متمرناً لمدة سنة يعتبر بعدها مؤصلاً حكماً ما لم يسرح خلالها بصك من السلطة صاحبة الحق في التعيين، التي يعود لها وحدها حق تقدير عدم صلاحيته للعمل، ويستحق العامل المسرح في هذه الحالة تعويض التسريح.

ب- يستثنى من أحكام الفقرة / أ / السابقة مفتشو الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش ومفتشو الجهاز المركزي للرقابة المالية حيث يبقون خاضعين لأحكام التمرين المطبقة عليهم بموجب القوانين الخاصة بهم¹.

ج- يخضع العامل الذي يعين في جهة عامة غير الجهة التي عمل أو يعمل لديها وفق أحكام هذا القانون لأحكام التمرين المنصوص عليها في الفقرة / أ / السابقة"

1 - بموجب الفقرة ب/ من المادة رقم /19/ من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش رقم /24/ لعام 1981 يتبع المفتش المعين تدريباً في (الهيئة) على أعمال الرقابة والتفتيش والتحقيق لمدة سنة. ويمكن تمديد مدة مماثلة بقرار من (رئيس الهيئة) بناء على اقتراح (المجلس). وينتهي تعيين المعين ويعاد المنقول والمندوب الى ادارته السابقة اذا لم يثبت قدرته بانتهاء فترة التدريب او خلالها.

وكذلك المادة رقم/16/ من قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /64/ لعام 2003 يخضع المفتش المعاون إلى اختبار عام بعد ثلاث سنوات من تعيينه بهدف تحديد كفاءته وصلاحيته للعمل أما المنقول إلى الجهاز يخضع لاختبار بعد عام يحدد كفاءته وصلاحيته للعمل في الجهاز وفي حال نجاحه يسمى مفتشاً .

ويلاحظ في هذا الخصوص بأن المشرّع الفرنسي خرج عن قاعدة تحديد مدة عامة للتعيين، بل حدد مدداً تختلف حسب الكادر الوظيفي الذي ينتمي إليه الموظف¹.

ويتضح من النصوص المتقدمة أنّ المدة اللازمة للتحقق من صلاحية العامل المعين للقيام بمهام الوظيفة بين سورية ومصر وفرنسا مختلفة، فقد اعتبر المشرّع المصري انقضاء ستة أشهر في الاختبار كافية للتثبت من الصلاحية في حين حدد المشرّع السوري هذه الفترة بسنة، بينما لم تحدد بمدة واحدة في فرنسا.

إلاّ أنّه لا بد من انقضاء المدة كاملة، وفي هذا الاتجاه ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى أنّه إذا أوقف العامل عن العمل أثناء فترة الاختبار فإنه يجب إسقاط مدة الوقف من الاختبار².

ويمكن القول إنّ مدة ستة أشهر هي مدة كافية من حيث المبدأ للتثبت من صلاحية العامل من حيث سلوكه الوظيفي، وتعامله مع زملائه أما مسألة التأكد من قدرته على القيام بواجباته الوظيفية، فإنها تتطلب مدة أطول يتلقى فيها تدريباً وتأهيلاً معيناً للقيام بالمهام الوظيفية.

1 - راجع المادة رقم/ 5 / من المرسوم رقم 874 / 94 تاريخ 1994/10/4.

2 - حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /29/ لسنة /16/ قضائية، جلسة 1973/12/15، مشار إليه لدى: د. محمد ماهر أبو العينين، العاملون المدنيون بالدولة في قضاء وإفتاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص139.

إلا أن الغاية التي أوجدت نظام التمرين تقتضي من حيث المنطق أن يكون التسريح بعد انقضاء الفترة كاملة، لأن التأكد من الصلاحية يقتضي استنفاد كامل مدة التمرين ليكون التقييم حقيقياً¹، ومع ذلك فإن تقدير مدى صلاحية العامل المتمرن للعمل، هو من الأمور المتروكة للإدارة²، وعلى هذا الأساس يمكن للإدارة أن تسرحه، ولا تنتظر حتى انقضاء كامل المدة المحددة، إذا ما لمست عدم صلاحية العامل خلال فترة التمرين.

إلا أنه يلاحظ أن المشرع الفرنسي قد تفرد بحكم مهم في هذا المجال، حيث لا يجوز تسريح الموظف لعدم الصلاحية خلال التمرين، إلا بعد مرور نصف فترة التمرين على الأقل³، وعلى هذا النهج سارت المحكمة الإدارية العليا في سورية عندما اشترطت قضاء فترة في التمرين الفعلي أو الحقيقي، ولذلك عدت قرار الإدارة بتسريح العامل المتمرن أثناء وجوده في خدمة العلم لعدم صلاحيته للعمل مشوباً بالخطأ في تطبيق القانون وتأويله⁴، وقد أقامت المحكمة قضاءها في هذا الخصوص على ما أورده المشرع في قانون خدمة العلم حول حرصه على سلامة الوضع الوظيفي للعامل الأصيل أو المتمرن، لجهة حقه في العودة إلى وظيفته دون أن يتعرض للتسريح أو النقل الإداري.

1 - د. محمد الحسين، د. مهند نوح، القانون الإداري، مرجع سابق، ص44.

2 - حكم المحكمة الإدارية العليا السورية، رقم 36/ في الطعن 788/، لسنة 1991، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لسنة 1991.

3 - المادة رقم 7/ من المرسوم 874/94 تاريخ 1994/10/4.

4 - حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم (2/389) في الطعن رقم 737/ لسنة 1997، مجموعة المبادئ القانونية لعام 1997، ص846 وما بعد.

ثالثاً - الفئات المشمولة بالتمارين:

تعدّ فترة التمرين فترة ضرورية للتحقق من الأهداف المشار إليها فيما سبق ولكن هل تكون هذه الفترة ضرورية ليجتمع لها كل من يعين في الوظيفة العامة بغض النظر عن طبيعة هذا التعيين ؟

أخضع المشرّع المصري قسم من فئات العاملين لقضاء فترة الاختبار، وهم المعينون لأول مرة، وأعلى قسماً آخر من ذلك، وهم العاملون الذين يعينون بقرار من رئيس الجمهورية على ما هو عليه صريح في المادة رقم/22/ سابقة الذكر، وكذلك الذين يعينون في وظائف تحدد لجنة شؤون الخدمة المدنية بناءً على عرض اللجنة المختصة عدم الحاجة فيها للوضع تحت فترة الاختبار.

كما تأيّد هذا الاتجاه برأي الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في مجلس الدولة المصري، الذي انتهى إلى أنّ العامل لا يوضع تحت الاختبار إلا عند تعيينه لأول مرة، فإذا ثبت صلاحيته للقيام بأعباء الوظيفة، فلا يتأتى أن يوضع مرة أخرى تحت الاختبار، ولو أعيد تعيينه في وظيفته السابقة أو أي وظيفة أخرى¹، لأنه يكون قد قضى من قبل فترة الاختبار بنجاح، ومن غير السائغ أن يوضع مرة أخرى في هذه التجربة². لأن وضعه مرة أخرى في فترة اختبار جديدة

1 - فتوى الجمعية العمومية ، ملف رقم 871/3/86 جلسة 1993/3/28، مشار إليه لدى

محمود صالح، الموسوعة الإدارية في الفقه والقضاء، مرجع سابق، ص180.

2 - د. نبيلة عبد الحليم كامل، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص209.

كما في حالة نقله إلى وظيفة أخرى يجعله مهتداً بالفصل من الوظيفة، مما يؤثر في إنتاجيته¹.

إلا أن تحديد المشمولين بالتمرين في سورية لم يكن بهذه السهولة، كما هو عليه الحال في مصر، ومع ذلك يستنتج من أحكام المادة رقم/17/ سابقة الذكر أنها قصدت العامل المعين بشكل مطلق وإن حكم التمرين ورد بعد أحكام التعيين المنصوص عليها في المواد من 8-16/ من القانون المذكور بما فيها المادة رقم/13/ التي أجازت إعادة التعيين، الأمر الذي يستفاد منه وجوب خضوع المعين مجدداً لفترة التمرين، وهذا الاتجاه أكدته تعليمات رئاسة مجلس الوزراء رقم/8534/15 تاريخ 19/12/1985 وكذلك رأي لجنة الرد على التساؤلات².

أما بشأن مدى خضوع العامل الوكيل الذي يثبت فيما بعد لمدة التمرين فقد حسمت المحكمة الإدارية العليا هذا الأمر في أحد أحكامها عندما قررت بأن تثبيت العامل الوكيل يعد بمثابة التعيين، ويتفرع عن ذلك خضوعه للتمرين طوال المدة المحددة في المادة رقم/17/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50 لعام

1 - د. فتحي الحساسين، الحماية الدستورية للموظف العام، مرجع سابق، ص537.

2 - انظر: رأي اللجنة المختصة بتفسير أحكام القانون الأساسي رقم 50/ لعام 2004 رقم م/4673/2 تاريخ 22/5/2005.

2004¹، خلافاً لما اتجهت إليه في معرض بحثها لتطبيق أحكام التمرين على العامل المؤقت عندما قضت بأن أحكامه لا تطبق عليه².

ويمكن القول: إنَّ التثبيت من مقدرة العامل المعين، والتحقق من صلاحيته للمكوث في الوظيفة، إنما تكون في المرة الأولى فقط ولمدة معينة، أما بعد ذلك فإنه من المقتضى تقييم أداء العامل واستعمال الرخصة الممنوحة للجهة العامة في تسريحه لعدم الصلاحية، أو كفاية الأداء المنصوص عنها في المادة رقم/25/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 وتعديلاته³.

وفي مصر يمكن في حال عدم ثبوت الصلاحية أن ينقل إلى وظيفة أخرى إذا رأت لجنة شؤون العاملين ذلك، و هذا هو المتبع في فرنسا، حيث ينقل الموظف إلى وظيفة أدنى، و يخضع لمدة تمرين جديدة، يقيم أدائه بعدها⁴، أما في سورية، فلأصل أن يسرح العامل عند انقضاء المدة مترافقة بعدم ثبوت الصلاحية.

أما بشأن التثبيت من صلاحية العامل خلال هذه الفترة والمعايير التي يستند إليها من أجل تقييم الأداء فقد عالجها المشرع المصري في المادتين /25- 26/ من اللائحة التنفيذية من القانون رقم /47/ لسنة 1978 وحددت الآلية

1 - حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم (151) في الطعن (2211) لسنة 1991، مجموعة المبادئ القانونية لعام 1993، ص423 وما بعد.

2 - المبدأ /185/ لسنة 1997، مجموعة المبادئ القانونية لعام 1997، مرجع سابق، ص886.

3 - تقضي المادة المذكورة بأنه { يسرح العامل الذي لا يرفع مرتين متواليتين أو ثلاث مرات خلال خدمته لدى الجهات العامة ، وذلك بصك من الجهة صاحبة الحق في التعيين }.

4 - Lachaume.J.F, La fonction publique, Dalloz, Paris, 1998, , p65.

المقررة للتثبت من صلاحية العامل تحت الاختبار وذلك بناءً على تقارير شهرية تعد لهذا الغرض، وتقرير نهائي يبنى على التقارير السابقة.

وبالمقابل لم نجد في سورية آلية واضحة تحدد أصول تقييم العامل المتمرن تمهيداً لتثبيته أو الاستغناء عنه. ومع ذلك فقد اعتبرت المحكمة الإدارية العليا عدم انتظام دوام العامل في فترة تمرينه، وفرض عدد من العقوبات المسلكية بحقه لهذا السبب يعدّ كافياً لاعتبار قرار تسريحه قائماً على مبرراته¹.

رابعاً - النتائج المترتبة على انقضاء فترة التمرين:

إنّ النتيجة المنطقية التي تترتب على اجتياز العامل المتمرن فترة التمرين بنجاح هي تثبيته أي تأصيله حيث ينتقل من مركز قانوني إلى مركز قانوني آخر.

ولذلك فإنّ تعيين العامل لا يكون نهائياً إلا بعد اجتيازه فترة الاختبار وثبوت صلاحيته للاستمرار في الوظيفة²، إلّا أنّ التأصيل لا يحتاج إلى تقديم طلب من العامل بعد انقضاء المدة المقررة كما لا يحتاج أيضاً إلى صدور قرار من جهة الإدارة يفيد بذلك، إلّا أنّ مرور مدة التمرين دون تسريح العامل إنما يعدّ

1 - حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم (2/77) في الطعن (79) لعام 1994، مجموعة المبادئ القانونية لعام 1994، ص 264 وما بعد.

2 - د. شريف يوسف خاطر، الوظيفة العامة، دار الفكر والقانون، المنصورة، 2011، ص 53.

قراراً ضمناً من الجهة العامة بتأصيله¹، بخلاف بعض الأنظمة القانونية التي تشترط صدور قرار صريح بالتأصيل².

وإن أخفق في اجتيازها تُنتهى خدمته، لأنّ ذلك يعدّ دليلاً على افتقاده للصلاحيّة اللازمة لتقلد الوظيفة العامة³. وفي بعض الحالات يمكن نقله إلى وظائف أخرى وفق ما قرره التشريع المصري في هذا الإطار.

وإنّ إنهاء خدمة العامل لعدم صلاحيّته خلال فترة التمرين أو الاختبار لا يشكّل فصلاً أو عقوبة تأديبية، وإنما يعدّ حالة من حالات انتهاء الخدمة ونتيجة منطقية تقابل ثبوت عدم صلاحيّته⁴.

والرقابة القضائية جائزة على قرار الفصل لعدم التأصيل رغم سلطة الإدارة التقديرية في هذا الموضوع، ولذلك قرر مجلس الدولة الفرنسي أن الفصل لعدم الصلاحية قابل للطعن فيه بالإلغاء، وإذا تمّ الإلغاء فيجب على الإدارة أن تعيد العامل إلى مركزه الوظيفي السابق بأثر رجعي⁵.

1 - لمزيد من التفاصيل حول القرارات الضمنية انظر : د. زكي النجار، القرار الإداري الضمني بالقبول، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998.

2 - انظر المادة /68/ من قانون تنظيم الجامعات في سورية رقم /6/ لعام 2006.

3 - د. باهي أبو يونس، الاختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة، ص 161.

4 - يعدّ إنهاء الخدمة لعدم الصلاحية حالة من حالات انتهاء الخدمة على ما هو عليه صريح المادة /132/ من القانون الأساسي للعاملين بالدولة رقم /50/ لعام 2004 وتعديلاته.

5 - C.E, 4-11-1996, Melle Kerbach, cité par Lachaume.J.F op.cit, p66.

ومردّ تأصيل العامل إنما هو ثبوت صلاحيته للعمل خلال فترة التمرين بعد تلقيه التدريب الذي يتاح له، ويترتب على عدم ثبوت صلاحيته آثار تختلف في مصر عنها في سورية.

أما بصدد الوقت الذي يجوز للإدارة استعمال سلطتها التقديرية فيه، وتسريح العامل، فالأصل أنّه لا يشترط لتسريح العامل بسبب عدم صلاحيته انقضاء فترة التمرين كاملة وإنما يمكن أن يتقرر التسريح خلال المدة المذكورة، وتأكيداً على ذلك فقد نص المشرع الفرنسي على عدم جواز تسريح الموظف لعدم الصلاحية، إلا بعد مرور نصف مدة التمرين على الأقل¹.

أما في مصر فيجب أن تنتضي كامل مدة التمرين لأنّه يتعين الحكم على العامل طيلة فترة الاختبار، وهذا لا يصحّ إلاّ بعد انقضاء الفترة كاملة²، وذلك بدلالة ما ورد في المادة رقم 26/ من لائحة شؤون الخدمة المدنية رقم 2/ لسنة 1978. في حين أجاز المشرع السوري للإدارة تسريح العامل لعدم الصلاحية خلال المدة المحددة لذلك بدلالة المادة رقم (17) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة سابقة الذكر.

ويفضّل أن تبادر الجهة العامة صاحبة الحق في التعيين إلى تسريح العامل لعدم صلاحيته في الأيام الأخيرة من فترة التمرين قبل انقضائها، وأنه ليس بوسعها بعد انقضاء تلك المدة أن تقرر التسريح لأن العامل يعتبر مؤصلاً حكماً بعدها.

1- راجع المادة رقم 7/ من المرسوم رقم 874/94 تاريخ 1994/10/4.

2 - د. شريف يوسف خاطر، الوظيفة العامة، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص79.

أمّا بشأن وجود العامل في فترة التمرين من الناحية الوظيفية فإنّ هذا المركز يقف حائلاً دون استحقاق، أو الاستفادة من بعض الحقوق أو المزايا الوظيفية التي يستفيد منها بعد تأصيله¹.

وأخيراً نخلص إلى نتيجة مفادها أنّه: من خلال التطبيق العملي يلاحظ أن الجهات العامة في سورية لا تولي أهمية كافية لمسألة التحقق من ثبوت صلاحية العامل الموضوع تحت الاختبار، أو تدريبه التدريب الكافي لاجتياز هذه المرحلة، الأمر الذي لا يحقق الهدف الأمثل المرجو من وجود هذه الفترة في حياة العامل الوظيفية، ولا سيما وأنّ جانب من الفقه يرى أنّه ثمة خطر يعتري نظام التمرين مؤداه أنّ هناك اتجاهاً عاماً يأخذ بتأصيل جميع العاملين الذين أمضوا فترة التمرين².

ولا بدّ من تعديل القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (50) لعام 2004 لجهة وضع قواعد وإجراءات محكمة محددة وصريحة في مجال تمرين العامل، بحيث تصبح سلطة الإدارة مقيدة في إطار تقييم أداء العامل المتمرن.

وهكذا نكون قد انتهينا في الباب الأول من دراسة المسابقة كأسلوب رئيس في إشغال الوظائف العامة، مبيّنين مزايا هذا الأسلوب في أعمال مبدأ المساواة وكذلك أعمال مبدأ الجدارة أيضاً في تولي الوظائف العامة، كما بيّنا بأنّ التعيين

1 - كالأجازات الخاصة بلا أجر والإجازات الدراسية المنصوص عنها بقانون البعثات العلمية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 6/ لعام 2013. الذي أجاز منح العامل المؤصل إجازة دراسية بأجر أو بدونه وفقاً لاشتراطات معيّنه، راجع بهذا المعنى د. شريف يوسف خاطر، الوظيفة العامة، ط2009، مرجع سابق، ص77.

2 - د. عبد الله طلبة، د. أحمد إسماعيل، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص162.

بالمسابقة لا يمكن أن يستغرق جميع الوظائف، ولابدّ من طرق أخرى مكّلة وهو ما سنقوم باستعراضه في الباب الثاني من خلال البحث بأساليب إشغال الوظائف خارج إطار المسابقة.

الباب الثاني

إشغال الوظائف العامة خارج إطار المسابقة

سبق أن بحثنا في الباب الأول أسلوب إشغال الوظائف العامة بالمسابقة بحسبانها طريقاً رئيساً لهذا الغرض، واقترحنا أن يكون الإشغال عن طريقها كونها الأسلوب الأمثل لتحقيق مبدأ تكافؤ الفرص والمساواة في تولي الوظائف العامة، إلا أن ذلك لا يعني عدم وجود طرق أخرى تستلزمها طبيعة بعض الوظائف، وإذا كانت المسابقة تصلح لشغل الوظائف في أول درجات السلم الوظيفي في الفئات الوظيفية، فإنها لا تصلح لإشغال الوظائف التي تليها والتي تشغل بوسائل أخرى كالترقية، كما إن قلة العدد المطلوب إشغاله من الوظائف قد لا تساعد على إجراء مسابقة بالنظر للتكاليف والوقت والزمن الذي تتطلبه مما يفسح المجال لإشغال الوظائف بالتبادل عن طريق النقل أو الندب، كونها طريقة أسهل وأسرع، فضلاً عن أن بعض الوظائف تتطلب تأهيلاً فنياً خاصاً، كما أن الظروف السائدة في البلاد أو السياسة العامة للدولة قد تتطلب أحياناً الخروج عن هذا المبدأ بالاختيار المباشر، أو الانتخاب وغير ذلك من الطرق.

وهو ما نتولى بحثه في هذا الباب وفق الآتي :

الفصل الأول : إشغال الوظائف العامة بالترقية.

الفصل الثاني: الطرق الثانوية في إشغال الوظائف العامة.

الفصل الأول

إشغال الوظائف العامة بالترقية

يتبادر إلى الذهن مبدئياً أنّ إشغال الوظائف العامة، إنما يكون عن طريق التعيين فيها ابتداءً، وفقاً لطرق التعيين المقررة في التشريعات الوظيفية وغيرها من التشريعات ذات الصلة أحياناً.

ولكنّ هذا النوع من إشغال الوظائف وفقاً لما تقدم، إنما يقصد به الدخول إلى الوظيفة من خارجها، وغالباً ما يحصل ذلك بهدف إشغال الدرجات الدنيا في السلم الوظيفي، ولا يكفي لوحده لإشغال جميع الوظائف في الجهات العامة لتعذر أو صعوبة تنفيذه من جهة، ولا اعتبارات تتعلق بالمؤهلات والخبرات المطلوبة للوظائف من جهة أخرى.

وتتوزّع الوظائف بشكل عام في الجهة العامة على نحو هرمي من القاعدة إلى القمة وبمستويات متدرجة تبعاً لمهام كل جهة عامة، مما يجعل الأساليب النمطية في التعيين غير كافية لشغل جميع الوظائف في السلم الوظيفي للإدارات ولاسيما، وأنّ قسماً منها يحتاج إلى انقضاء فترة زمنية تتخللها ممارسة عملية تكسب العامل خبرة، وتولد لديه الكفاءة نتيجة المran، وقد لا يتوافر هذا الأمر في أشخاص من خارج الوظيفة، مما يقتضي البحث عنّ تتوافر فيهم تلك العناصر من شاغلي الوظائف في الجهة العامة بحسبانه أصلاً عاماً، وهي ما تعرف بطريقة الانتقاء الداخلي التي تجد لها تطبيقاً واسعاً في نظام الوظيفة العامة

المغلق¹، وإن كانت ثمة تشريعات تسمح في بعض الوظائف بالتعيين من خارج الملاك مباشرة².

ولتحقيق ما تقدّم، وجد نظام الترقية في الوظائف العامة طريقاً رئيساً لشغل الوظائف من خلال عاملين قائمين على رأس عملهم في السلك الوظيفي، وتتوفر فيهم الشروط والإمكانات اللازمة لذلك³.

وتعدّ الترقية الداخلية الطريقة الوحيدة والرئيسة لشغل الوظائف، ما لم تقرر التشريعات طريقة أخرى لذلك.

وتبعاً لذلك سنتناول في هذا الفصل بحث نظام الترقية بشيء من التفصيل من خلال تحديد ماهية الترقية ومفهومها وأهدافها، وأسسها وموانعها وضوابطها وقرارات الترقية والرقابة عليها وذلك وفق التقسيم التالي:

المبحث الأول: ماهية الترقية.

المبحث الثاني: ضوابط الترقية.

المبحث الثالث: قرار الترقية.

1 - د. عبد الله طلبة، د. أحمد إسماعيل، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 145.

2 - قضت المادة رقم/56/ من قانون مجلس الدولة رقم /55/ لسنة 1959 وتعديلاته بما يلي: " يكون التعيين في وظائف مجلس الدولة بطريق الترقية من الدرجات التي تسبقها مباشرة مع مراعاة الشروط المنصوص عليها في المادة السابقة، على أنه يجوز أن يعين رأساً من غير أعضاء مجلس الدولة في حدود ربع الوظائف وتحسب النسبة على أساس الوظائف الخالية خلال سنة " وقد ورد النص على هذا النوع من التعيين أيضاً في المادة رقم/72/ من قانون السلطة القضائية في سورية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /98/ لعام 1961 وتعديلاته.

3 - انظر: المادة رقم/16/ من قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية التي حددت كيفية إشغال الوظائف الفنية فيه ومنها الترقية بالأقدمية.

المبحث الأول

ماهية الترقية

يعدّ أسلوب الترقية أهم وسائل التحفيز للعاملين في الدولة، ولا يتسنى لأي جهة عامة الاحتفاظ بمستوى عال من الكفاية للعاملين ما لم توفر الفرص الكافية أمامهم لشغل الوظائف الأعلى في السلم الوظيفي¹.

ومن هذا المنطلق تشغل الترقية الوظيفية حيزاً مهماً من الأحكام التي تنظم الوظيفة العامة، إن لم تكن أهمها على الإطلاق، كما سنرى لما لها من أثر واضح على سير العملية الإدارية في المرفق العام.

ولبحث نظام الترقية لابدّ من التطرق إلى تحديد مفهومها، وتحديد العلاقة والارتباط بينها، وبين أحكام أخرى منها: أحكام الترفيع الوظيفي أو المالي أو العلاوة الدورية، وتصنيف الترقية وتبويبها في مجال الوظيفة العامة، ومدى صوابية عدّ الترقية حقاً من حقوق العاملين، أم رخصة للإدارة تستعملها حينما تقرر استعمالها.

وهو ما سنبجته وفق التفصيل الآتي:

المطلب الأول: مفهوم الترقية

المطلب الثاني: معايير الترقية

1 - د. حمدي أمين عبد الهادي، أساليب الترقية والترفيع في البلاد العربية، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، 1969، ص 269.

المطلب الأول

مفهوم الترقية

يقتضي تحديد معنى الترقية، التعرف على مفهومها وبيان مدى علاقتها وارتباطها بالترفيعات الدورية والحقوق الأخرى للعامل، وسنبحث ذلك تبعاً لما يلي.

الفرع الأول

التعريف بالترقية

تنظم التشريعات الوظيفية قواعد الترقية كونها تشكل إحدى الدعامات التي يبنى عليها النظام الوظيفي السليم، وتفرّد لها نصوصاً خاصة وتعنى بأحكامها وضوابطها لجهة تحديد مستحقّيها والاشتراطات اللازمة لاستحقاقها والموانع التي تحول دون حصولها بالنسبة للعامل، إلا أنّ الأحكام التشريعية لا تُعنى بتحديد المقصود بالترقية بشكل مباشر¹، وتترك ذلك للقضاء والفقه طالما أنّ التحديد لا يثير إشكالاً.

ومع ذلك فقد خرج المشرع المصري عن هذا الأصل حينما حدد المقصود بالترقية الوظيفية بشكل عام بموجب القانون رقم 47/ لسنة 1978 وتعديلاته عندما وصّف الترقية بأنها طريقٌ من طرق إشغال الوظائف العامة، وذلك بموجب

1 - يفترض بالمشرّع إيراد تعريف أو مصطلح معيّن إذا كان تداول هذا المصطلح يثير إشكالات في التطبيق والأصل أنّه ليس من اختصاص المشرّع ذلك لأنّ هذا الامر يخضع لقاعدة التطور والتغيير وهي قاعدة لا تتماشى مع فكرة التشريع أصلاً الذي يبنى على الثبات والديمومة والاستقرار.

المادة /12/ منه التي نصت على ما يلي: {{ يكون شغل الوظائف عن طريق التعيين أو الترقية أو النقل أو الندب بمراعاة استيفاء الاشتراطات اللازمة }}.

بينما لم يتناول المشرع السوري هذا الأمر بموجب التشريعات الوظيفية المتعاقبة ومنها القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 وتعديلاته، كما أنه لم يفرد لها أحكاماً خاصة بها كما سنرى فيما بعد، وإن كان قد عُني بموضوع الترفيع الدوري، الذي يراه البعض لا يختلف عن الترقية في مدلوله والغاية منه¹، وذلك على غرار بعض التشريعات التي تستخدم لفظ ترفيع للدلالة على مفهوم الترقية، بينما يرى آخرون قصر مدلوله بمجرد الحصول على درجة أو مرتبة مالية أعلى².

في حين حدد الفقه في مصر بشكل مباشر المقصود بالترقية حيث أجمع الفقه تقريباً على أنّ الترقية تشكل وسيلة لاختيار أفضل العاملين وأصلحهم لتولي الوظائف العامة في المستوى الأعلى من حيث المسؤولية والسلطة في التنظيم الإداري للوحدة، وبما يشكل على نحو أكيد زيادة في الواجبات والمسؤوليات والتمتع بمزايا مادية ومعنوية أفضل للموظف³.

1 - د. وليد سعود القاضي، ترقية الموظف العام، ط1، دار الثقافة للتوزيع والنشر، عمان، 2012، ص82.

2 - د. حمدي أمين عبد الهادي، أساليب الترقية والترقية في البلاد العربية، مرجع سابق، ص284.

3 - د. محمود أبو السعود حبيب، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 193، د. أنس جعفر، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص94..

أي بمعنى آخر تعدّ الترقية حالة من الانتقال بالموظف من الوظيفة التي يشغلها إلى الوظيفة التي تعلوها عندما تقوم مسوّغات هذا الانتقال¹.

ويشير البعض إلى أنّ المقصود بالترقية، إنما هو نقل أو تعيين الموظف العام في وظيفة أعلى من وظيفته التي يشغلها بناءً على شروط ومقومات توافرت فيه ما يجعله مؤهلاً لشغل الوظيفة الجديدة².

في حين خلص جانب من الفقه إلى أنّ الترقية مفادها رفع الموظف من درجة أو وظيفة أدنى إلى درجة أو وظيفة أعلى، وقد تكون هذه الوظيفة أو الدرجة في كادر أعلى، فينتقل الموظف بذلك من وضع وظيفي إلى آخر يلقي فيه معاملة مادية أو أدبية أكبر، أي حدوث تغيير بمركزه الوظيفي نحو الأفضل³، وهناك جانب من الفقه يفضل أن يفصل بين معنيين في مدلول الترقية، إذ الترقية تعني أولاً وقبل كل شيء صعود الموظف بالسلم الرئاسي، وزيادة سلطاته ومسؤولياته، ولكنها تعني في ذات الوقت زيادة أجر الموظف المرقى وامتنيازاته⁴.

1 - د. محمود سلامة، نظام العاملين المدنيين بالدولة، الناشر: المتحدون، مصر، د.ت، ص130.

2 - د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص295، وأيضاً د. محمد عبد الحميد أبو زيد، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص253.

3 - د. نعيم عطية، نظم الترقية في الجمهورية العربية المتحدة، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، 1969، ص149، وقريباً من ذلك راجع د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإدارية، دار الجامعة الجديدة، مرجع سابق، ص 418.

4 - د. سليمان الطماوي، الأسس العامة لنظم الترقية والترقية، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد3، 1965، ص191.

أمّا بالنسبة لموقف القضاء الإداري من تعريف الترقية فقد حددت المحكمة الإدارية العليا في مصر مفهوم الترقية في أكثر من حكم لها، وخلصت إلى أن هذا المفهوم لا يقتصر على الترقية إلى درجة مالية أعلى بل ينصرف أساساً إلى تعيين الموظف في وظيفة تعلو بحكم طبيعتها الوظيفة التي يشغلها في مدارج السلم الإداري، وينصرف ذلك أيضاً إلى تقليد الموظف وظيفة تعلو وظيفته الحالية في مجال الاختصاص، وإن لم يصاحب هذا التقليد نفع مادي¹.

أما مفهوم الترقية في الفقه السوري لا يختلف كثيراً عما هو محدد في الفقه المصري، إذ عرّف بعضهم الترقية بأنها: {{ تقليد العامل مركزاً وظيفياً أعلى من المركز الذي كان يشغله ليترتب عليه نفع مادي يتمثل في زيادة مرتبه، ونفع معنوي يتمثل في صعوده مدارج السلم الإداري }}²، بينما ذهب آخرون إلى تعريف الترقية تحت عنوان الترفيع الذي يقصد به: {{ الصعود في درجات السلم الإداري مع ما يترتب على هذا الصعود من تولي وظائف ومناصب متدرجة في الأهمية والمسؤولية والصعوبة والأجر }}³، بينما أشار آخرون إلى مفاهيم أخرى تكون لازمة للترقية منها، مفهوم قياس كفاءة أداء الموظفين الذي يستهدف تقييم

1 - حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم/1577/ لسنة/7/ قضائية، جلسة 1967/4/32، مذكور لدى د. محمد ماهر أبو العينين، العاملون المدنيون بالدولة في قضاء وإفتاء مجلس الدولة في خمسين عاماً 1959/2008، دار أبو المجد للطباعة، ص317.

2 - د. سعيد نحيلي، د. عيسى الحسن، القانون الإداري، مرجع سابق، ص69.

3 - د. عبد الله طلبة، د. أحمد إسماعيل، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص271.

أدائهم لعملهم وسلوكهم بهدف التأكد من مدى كفايتهم لمباشرة صلاحيتهم الوظيفية، ومدى جواز نجاحهم في وظائف أعلى¹.

وباستعراض مفهوم الترقية الوظيفية طبقاً لما تقدم يلاحظ أنها تماثل التعيين في نقطة رئيسة هي أنّ كليهما يسند إلى المرشح للترقية أو التعيين مركزاً وظيفياً إلا أنهما يختلفان في أن الترقية تخاطب عاملاً معيناً في الأصل على خلاف التعيين الذي يخاطب المرشح لشغل الوظيفة العامة من الخارج.

أما بشأن علاقة الترقية بالحقوق الأخرى، فالأمر يقتضي مبدئياً دراسة موضوع الترقية لبيان فيما إذا كانت الترقية تعد حقاً للعامل، أم واجباً على الجهة العامة.

في هذا الإطار يجب التنويه إلى أنّه، وإن درج المشرّع والفقّه على لحظ الترقية وتصنيفها بحسبانها حقاً من الحقوق الوظيفية عند بحثه لحقوق العامل²، إلّا أنّ المستقر عليه فقهاً وقضاً أنّ الترقية ليست بطبيعتها حقاً مكتسباً للعامل يستحقه بمجرد خلو درجة وظيفية أمامه، وإنما لا تعدو أن تكون مجرد أمل يراود

1 - د. محمد الحسين، د. مهند نوح، القانون الإداري، مرجع سابق، ص100.

2 - د. نبيلة عبد الحليم كامل، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص320_ وأيضاً د. مهند نوح، الحقوق المالية للموظف العام، بحث منشور في الموسوعة القانونية المتخصصة، هيئة الموسوعة العربية، المجلد الخامس، 2010، ص90.

الموظف¹، وهناك من يرى أنّ الترقية لا تعد حقاً للموظف العام يستمد مباشرة من القوانين، وإنما هي جوازية للإدارة².

بل ذهب البعض إلى أنّ خلو درجة، أو وجود وظيفة شاغرة للترقية، لا يعني بأي حال من الأحوال إلزام الإدارة باستعمال سلطتها في ترقية الموظف³، إذ أنّ الترقية ولاسيما الترقية بالاختيار ليست حقاً مكتسباً للعامل حيث تخضع لتقدير الجهة الإدارية في حدود القوانين واللوائح، وإنّ تقدير الكفاية ومدى الصلاحية للوظيفة أو الدرجة التي سيرقى إليها العامل أمرٌ متروكٌ للسلطة التقديرية⁴.

وهناك جانب من الفقه يرى أنّ الترقية حق، إلا أنّ هذا الحق لا ينسجم أو يتوافق مع مفهوم الحق بمعناه العام حين يعرف الحق بأنه: {} مكنة قانونية محددة تحقق مصلحة ذاتية مباشرة لها قيمة اجتماعية {}⁵.

وقد جرى القضاء المصري على أنّ إجراء الترقية من عدمه في وقت معيّن هو مسألة ملازمة تستقلّ جهة الإدارة بتقديرها حسب ظروف العمل ومقتضيات الصالح العام، وحاجة العمل، بحسبان أنّ ذلك من مناسبات القرار

1 - د. عمرو فؤاد أحمد بركات، الترقية وأثر الحكم بإلغائها، مقال منشور في مجلة العلوم الإداري، السنة 28، العدد الأول، إصدارات الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، 1986، ص 61.

2 - د. شريف يوسف خاطر، الوظيفة العامة، ط 2009، مرجع سابق، ص 155.

3 - د. محمد فتحي حسنين، الحماية الدستورية للموظف العام، مرجع سابق، ص 444.

4 - د. محسن العبودي، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 123.

5 - د. عصمت عبد الله الشيخ، الطبيعة القانونية لترقية الموظف العام بين الحق والواجب، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 12.

الإداري، فلها أن ترقّي العامل إلى وظيفة أو أكثر، وأن ترجئ شغل وظيفة أو أكثر فهذه المسألة تتركّص في تقديرها بلا معقب عليها، إذ ليس للعامل حق يحتج به في هذا المجال أو أن يلزمها بمقتضاه في ترقّيته، حتى ولو كان مستوفياً شروط الترقية المقررة قانوناً¹، كما أن وقت إجراء الترقية أو عدمها يظلّ أمراً متروكاً لجهة الإدارة تتخذ في الوقت الذي تراه مناسباً حسب حاجة العمل، وفي حدود الوظائف الخالية، ولا يجوز إلزام جهة الإدارة بإجراء الترقية في تاريخ معيّن².

إلاّ أنّه يلاحظ أنّ الترقية ليست حقاً للعامل كما ذهب البعض، كما أنّها ليست واجباً على الإدارة، وإنما يمكن أن تدخل الترقية في إطار المزايا الوظيفية بل أنها يمكن أن تعدّ من أهم هذه المزايا، والإدارة ملزمة بمنح هذه الميزة شريطة إلزامها من قبل المشرّع بذلك، أي عندما تكون سلطتها مقيدة في هذا الإطار وشريطة استيفاء مسوغات وشروط الترقية في العامل، أما ما عدا ذلك فإن الترقية جوازية للإدارة ولاسيما عندما يحدد المشرّع حداً أدنى وأعلى للمدد البينية التي

1 - حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، في الطعن رقم 1836/ لسنة 34/ق، 1995، مشار إليه لدى سمير يوسف البهي، قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق، ص469.

2 - الطعن رقم 577/ لسنة 25/ قضائية، جلسة 28 نوفمبر، 1982، مذكور لدى ، نبيلة عبد الحليم كامل، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص328.

يشترط أن يقضيها العامل حتى تتوفر فيه شروط المدد اللازمة للترقية، فتكون سلطة الإدارة التقديرية واضحة في هذا الإطار¹.

أما بصدد الترقية وعلاقتها بالحقوق الأخرى للعامل، يزداد أجر العامل بطرق متعددة منها: الزيادات التشريعية التي تلحق بمقدار الأجر بهدف رفع مستوى معيشتة، والزيادات الدورية التي ينالها بالترفيه، وغالباً ما يزداد أجر العامل نتيجة ترقيته في الوظيفة، وتشكل زيادة الأجر أحد مزايا الترقية بالنسبة للعامل.

ويستتبع ذلك أيضاً زيادة التعويضات التي ترتبط بنسب معينة من الأجر فكلما ارتفع الأجر نتيجة الترقية تزداد تعويضات العامل تبعاً لزيادة الأجر.

كما تتلاقى الترقية والترفيه الدوري في أن كليهما يصنّف ضمن حقوق العاملين على النحو الذي سبق بيانه، متى توافرت الشروط اللازمة لذلك، ويعد من أهم المزايا الوظيفية.

بينما يختلفان في نقاط منها: أن الترقية في مجال الوظيفة ليست وجوبية وتستلزم فترة أطول من الترفيه الدوري، بينما تكون سلطة الإدارة في الترفيه الدوري مقيدة متى قامت موجباته، أو استحقاق العلاوة الدورية، كما تستلزم الترقية وجود وظيفة شاغرة والتي تعد من أهم شروط إجراء الترقية²، في حين أن الترفيه الدوري لا يحتاج لذلك.

1 - انظر: المادة رقم/71/ من قانون تنظيم الجامعات رقم 6/ لعام 2006 التي اشترطت لترقية المدرس إلى استاذ مساعد أن يكون قد أمضى خمس سنوات على الأقل بوظيفة مدرّس، مفاد ذلك أن هذه المدة هي حداً أدنى تجيز الترقية لكنّ قضاءها لا يلزم الإدارة بإجراء هذه الترقية.

2 - د. وليد سعود القاضي، ترقية الموظف العام، مرجع سابق، ص 174.

أما بصدد العلاقة بينهما، فإنَّ الترقية تستلزم حصول الترفيع الدوري حين الأخذ بمعيار الأقدمية كأساس للترقية بخلاف الترقية بالاختيار، التي لا تستند إلى أقدمية العامل بشكل رئيسي.

وأخيراً يثور التساؤل حول إمكانية تنازل العامل عن الترقية، وقد تصدّى مجلس الدولة المصري لهذا الموضوع بجواز تنازل الموظف المرقى عن الترقية¹، ويعدّ هذا الاتجاه عدولاً عن رأي الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع في مجلس الدولة المصري، الذي انتهى إلى عدم استطاعة العامل التنازل عن الترقية².

وبما أنّ الترقية مقررة في شطر منها للصالح العام، حقيقة أنّه لا يوجد أحكام قانونية صريحة تبحث في هذا المضمون، ولكن بما أنّ الترقية في جزءٍ منها مقرر لمصلحة العمل، فإنّه لا يجوز التنازل عنها من حيث المبدأ، لأنّ التنازل

1 - حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /2247/ لسنة /36/ قضائية، جلسة 1991/2/16، مذكور لدى، د. ماهر أبو العينين، العاملون المدنيون بالدولة في قضاء وإفتاء مجلس الدولة في خمسين عاماً، مرجع سابق، ص344.

2 - خلاص الرأي المذكور إلى أنّ: {{ العامل لا يستطيع التنازل عن الترقية متى تحققت شروطها في جانبه ولو بعد ثبوت الحق فيها كما لا يجوز له الاتفاق مع جهة الإدارة على عدم ترقّيته وجهة الإدارة يمتنع عليها ترقّيته دون سبب مشروع إذ إنّ هذا النظام غير مقرر لمصلحة العامل بقدر ما هو مقرر لمصلحة العمل }}، وفي هذا الشأن أشارت: {{ بأنّه لا يتوقف تنفيذ قرار الترقية على قبول العامل المرقى إذ أنّ المراكز الوظيفية مراكز أمرة لا يجوز الاتفاق على ما يخالفها وللإدارة في سبيل تنفيذها سلطات استثنائية تستلزمها وظيفتها في إدارة المرافق العامة فلا يجوز للعامل أن يتنازل عن الترقية أو يمتنع عن تنفيذ القرار الصادر بها، كما لا يجوز إلغاء الترقية بطلب الموظف }}، الفتوى رقم /268/ جلسة 1955/7/16.

يلحق ضرراً بالمرفق العام، ولأنَّ الترقية أيضاً مركز وظيفي قانوني له أحكامه ولا يجوز الاتفاق على مخالفتها لتعلقها بالنظام العام، إلا في حالات نادرة وبشرط أن لا يلحق الضرر في المرفق العام ذاته، ولا سيما في الحالات التي تشكل فيها الترقية ضرراً للعامل كما في حالة نقله بعيداً عن عمله الأصلي بهدف ترقيته.

الفرع الثاني

الهدف من الترقية

تشكّل الترقية وسيلة مهمة وضرورية ولازمة في السلم الإداري كي تتمكن الإدارة من خلالها أن تنهض وتتطور¹، إذ لا يتسنى لأي جهة عامة الاحتفاظ بمستوى عالٍ من الكفاءة، ما لم توفّر الفرص الكافية أمام العاملين الجديرين لشغل وظائف أعلى، وتولي مسؤوليات إشرافية وقيادية أكبر، وهذا ما يقتضي وضع ضوابط سليمة للترقية إليها، مع اتباع أفضل الأساليب لاختيار شاغليها².
فالترقية الوظيفية تحتلّ مكاناً مهماً في أحكام الوظيفة العامة بالنسبة للعاملين والمرافق العامة معاً، إن لم نقل أنّ أحكامها أهم من أحكام التعيين في الوظيفة العامة ذاتها.

1 - د. وليد سعود القاضي، ترقية الموظف العام، مرجع سابق، ص 86.

2 - د. حمدي أمين عبد الهادي، أساليب الترقية والترقية في البلاد العربية، مرجع سابق، ص 283.

ويهدف نظام الترقية إلى تحقيق عدد من المزايا، منها ما يتعلق بالعامل ومنها ما ينعكس إيجاباً على المرفق العام، ونظام العمل فيه.

أولاً- أهداف الترقية المتعلقة بالعامل:

1- الترقية في الوظيفة العامة أمرٌ يسعى إليه العامل، ويضعه في أعلى سلم أولوياته، والمزايا التي سوف يحققها من الوظيفة.

2- تساعد الترقية إجمالاً في رفع معنوية العامل الذي طالما يسعى إلى الارتقاء والنمو والتقدم في عمله، وخاصة أن الترقية تكون مترافقة عادة مع زيادة في الأجر أو التعويضات الوظيفية الأخرى¹، وفي مقدمتها علاوة الترقية المتمثلة بالزيادة المالية في الأجر، نتيجة صدور قرار الترقية إلى الوظيفة الأعلى².

3- تشكل الترقية بحق أولوية بعد الأجر بالنسبة للموظف العام، إذ تشعره بالأمان نتيجة تحقق تقدم مستمر في حياته الوظيفية دون تغيير مكان العمل³.

1 - د. محمود أبو السعود حبيب، القانون الإداري، مرجع سابق، ص194.

2- د. محمد ابراهيم الدسوقي علي، الحقوق المالية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011، ص107.

3 - د. أنس جعفر، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص94.

4- تعدّ الترقية من الحوافز الأساسية للموظفين بحسبانها مكافأة تدفعهم حتماً إلى الارتقاء بمستوى الأداء¹، وهذا أمر طبيعي لأن من حق من يعمل بجد وإخلاص أن يجني ثمرة عمله وكفاحه للوصول إلى درجة وظيفية أعلى².

5- إنّ الترقية تفسح المجال للوصول إلى الوظائف العليا، وخلق جو من التنافس بين العاملين ما يدفعهم إلى بذل أقصى ما يستطيعون من جهد رغبة في الفوز بالترقية، مما ينعكس إيجاباً على أداء المرفق العام³.

ثانياً - أهداف الترقية المتعلقة بالمرفق العام ونظام العمل:

1- تعدّ الترقية إحدى الوسائل الرئيسة التي من شأنها استقطاب أفضل العناصر للعمل في الوظيفة العامة.

2- تعدّ الترقية أداة رئيسة يستطيع القائد الإداري من خلالها ترغيب العاملين وحثهم على طاعته واحترامه⁴.

3- إنّ الترقية تدفع حتماً إلى تطوير العمل في الجهة العامة، طالما أنها تستند أساساً إلى بذل مزيد من الجهد والتفاني من قبل العامل، وهذا يعود

4 - د. نبيل إسماعيل رسلان، النظام القانوني لنظرية الحوافز في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1978، ص148.

2 - د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، مرجع سابق، ص418.

3 - محمد أنس قاسم جعفر، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، مرجع سابق، ص27.

4 - د. محمود أبو السعود حبيب، القانون الإداري، مرجع سابق، ص194.

بالنفع الأكيد على المرفق الذي يعمل فيه، لأن الكفاءة المهنية للعاملين أياً كان نظام الترقية المتبع تشكل عنصراً أساسياً ومهماً في ارتقاء الخدمة التي يقدمها المرفق العام، والعمل على استمرارها بفعالية¹، وبالمقابل فإنّ عدم وجود نظام ترقية يعني من حيث النتيجة إضعاف الحوافز والرغبات التي تدفع إلى الإجابة بالعمل، أو التفوق فيه².

4- هناك علاقة حتمية وتبادلية بين الترقية وتنظيم الهيكل الوظيفي للجهة العامة، إذ أنّ وجود هيكل تنظيمي يفسح المجال لحركة جيدة للترقية الوظيفية يساعد بشكل رئيس على استقطاب أفضل العناصر للعمل في الوظائف العامة، فالترقية تلعب دوراً فاعلاً، وتؤثر وتتأثر في تنظيم الهيكل الوظيفي من حيث تحديد عدد الوظائف وتوصيفها على نحو يزيد من فعالية أداء الجهة العامة.

وبشكل عام يمكن القول: إنّ نظام الترقية دائماً يؤثر ويتأثر بالهيكل الوظيفي للجهة العامة، وإنّ عدم الانسجام بينهما، أو تنظيم أحدهما بمعزل عن الآخر سوف يشكل خللاً مباشراً في تنظيم شغل الوظائف في المرفق العام مما يؤثر في فعاليته، لأنّ ثمة علاقة حتمية أيضاً بين ترتيب وتوصيف الوظائف العامة الذي يساعد على إجراء الترقية والتعيين فيها وبما يفسح المجال لاستقطاب أفضل الكفاءات على أساس الجدارة، ولاشك أن وجود وصف واضح ودقيق لكل

1 - د. عصمت عبد الله الشيخ، الطبيعة القانونية لترقية الموظف العام بين الحق والواجب، مرجع سابق، ص70.

2 - د. عبد الله طلبة، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص201.

وظيفة يفسح المجال للتأكد من قيام كل عامل بالعمل المطلوب منه وحسن تنفيذه لهذا العمل، وبما يعود بالنفع الأكيد على المرفق العام¹.

وأخيراً لأن الترقية تهدف إلى تحقيق مصلحة العامل والمرفق العام في الوقت ذاته، فقد ذهب الاستاذ M.PLANTY إلى أنه يجب أن يكون تنظيم الوظيفة العامة قائماً على التوافق بين ضروريات المرفق العام ومصالح الموظفين، وبناءً على هذين الاعتبارين، أي ضروريات المرفق العام ومصالح الموظفين، تتضح أهمية الترقية، إذ بها وعن طريقها تتحقق هذه الاعتبارات².

المطلب الثاني

معايير الترقية

سبق أن بينا في المبحث الأول أنّ الترقية تشكل طموحاً طبيعياً واعتيادياً للعامل في مجال الوظيفة العامة، كما أنها تساعد على تحقيق أهداف المرفق العام لأنها تعدّ أحد الحوافز الرئيسة، التي من شأنها الارتقاء بالعمل في الوظيفة العامة. وتبعاً لذلك كان لا بدّ من وضع معايير وأسس سليمة تقوم عليها عملية الترقية بحيث يراعى فيها دائماً توفير الرضا والقناعة للعاملين، وعدم شعورهم بظلم أو حيف قد يرافقهم خلال حياتهم الوظيفية، بحيث ينظر للترقية دائماً على أنها مبنية على شيء من العدالة، وفي الوقت ذاته يُرقى المجد والمجتهّد.

1 - د. سامي جمال الدين، منازعات الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 239.

2 - د. عصمت عبد الله الشيخ، الطبيعة القانونية لترقية الموظف العام، مرجع سابق، ص 69.

ونظراً للحساسية والجدل¹ الذي يدور حول صحة معايير الترقية وبهدف تحقيق ما تقدم، فإن التشريعات التي عُيّنت بتنظيم أحكام الترقية، لم يكن بوسعها أن تأخذ بمعيار واحد، وإنما استندت إلى تطبيق أكثر من معيار، كلّ ذلك كان بهدف تحقيق أكبر قدر من العدالة للعاملين، والنفع للمرفق العام ذاته.

وعلى الرغم من ذلك بقيت هذه المعايير تحقق نسبياً التوازن المطلوب بين تحقيق مصلحة المرفق العام من جهة، ومصلحة العاملين في آنٍ واحد من جهة أخرى.

وتكاد التشريعات الوظيفية تتبني نوعين من معايير الترقية هما الترقية بالأقدمية، والترقية بالاختيار، وهو ما سنعالجه وفق التفصيل الآتي:

الفرع الأول: الترقية بالأقدمية.

الفرع الثاني : الترقية بالاختيار.

الفرع الأول

الترقية بالأقدمية

تستند الترقية بالأقدمية إلى مدة خدمة العامل في الوظيفة، ويقصد بذلك قضاء العامل فترة في عمله تحددها النصوص النافذة تجعله صالحاً حكماً لشغل الوظائف الأعلى في السلم الوظيفي.

1 - يرى الدكتور سليمان الطماوي، أنّ فقهاء الإدارة العامة ورجال القانون لم يختلفوا في شيء قدر اختلافهم في قواعد الترقية وضماناتها، راجع في ذلك: د. سليمان الطماوي، ضمانات الموظفين بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص381.

والترقية بالأقدمية مركز قانوني ذاتي تحدده اللوائح والقوانين، به يتحدد وضع العامل وترتيبه بين زملائه في ذات الدرجة¹. ويترتب على ذلك عدم جواز تقديم الترقية أو تأخيرها، إلا إذا سمح القانون بذلك.

ويشكل نظام الترقية بالأقدمية تقييداً لسلطة الإدارة في ترقية العاملين، لأنها تكون ملزمة بترقيتهم بحسب دورهم في كشوف الأقدمية²، إلا أن ذلك لا يعني أن الترقية بالأقدمية حق مطلق للعامل، ويستحقه تلقائياً بمجرد انقضاء المدة، بل أن الترقية تفرض عليه أن يكون جديراً في شغل الوظيفة التي سوف يُرقى إليها.

وقد أثار معيار الأقدمية بحسابه معياراً صالحاً للترقية جدلاً واسعاً حول مدى فعاليته، وتباينت آراء الفقه في هذا الصدد بين مؤيد له بحسابه يحقق عدداً من المزايا، وبين من يرى أنه ينطوي على العديد من السلبيات³، ومن هذا المنطلق لم يحسم هذا الجدل لترجيح هذا المعيار على غيره من المعايير⁴.

أولاً- الاتجاه المؤيد للترقية بالأقدمية:

تعددت الحجج والأسانيد التي تدعم اتجاه الترقية بالأقدمية انطلاقاً من ذاتية هذا المعيار، ويرى أنصار هذا الاتجاه أن الترقية بالأقدمية فيها ما يحقق

1 - د. أنور رسلان، نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، مرجع سابق، ص194.

2 - د. محمد أنس جعفر، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، مرجع سابق، ص269.

3 - د. محمود أبو السعود حبيب، القانون الإداري، مرجع سابق، ص196.

4 - د. وليد سعود القاضي، ترقية الموظف العام، مرجع سابق، ص117.

العدالة والموضوعية بين جميع العاملين، أساس ذلك أنّ معيار الأقدمية يطبق على الجميع بشكل عام ومجرد، مما يجعلهم يعملون دون خوف أو قلق على مستقبلهم الوظيفي¹، الأمر الذي يحقق الموضوعية في شغل الوظائف.

كما أنّ معيار الترقية بالأقدمية يمتاز بالوضوح والبساطة والفهم بين العاملين ويشكل طريقة آلية يرقى فيها العاملون بالدور، ولا تثير أي إشكالية في التطبيق العملي، لأنها أي الترقية تستند إلى واقعة ظاهرة لا يمكن الاختلاف بشأنها أو التشكيك فيها وهي مدة خدمة العامل².

ووفقاً لهذا المعيار ينظر إلى طول خدمة العامل بصرف النظر عن أي كفاءات أو اعتبارات أخرى³، تأسيساً على أنّ القدم في الوظيفة يعدّ قرينة على الكفاية⁴.

بالإضافة إلى ما تقدّم يمكن القول بأنّ نظام الترقية بالأقدمية يعتمد على أنّ مرور الزمن، يقطع بأن العامل سوف يترقى في سلم الوظيفة الإدارية، بعيداً عن احتمالات تعسف الإدارة واعتبارات المحاباة التي قد تصدر من الرؤساء وتحول دون الترقية⁵، وتشيع هذه الطريقة روح الاطمئنان بين العاملين لأنّ كلاً

1 - د. أنس جعفر، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 96.

2 - د. محمود أبو السعود حبيب، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 197.

3 - د. محمود حلمي، نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، مرجع سابق، ص 144.

4 - د. نبيل إسماعيل رسلان، النظام القانوني لنظرية الحوافز في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 158.

5 - د. محمود عاطف البنّا، مبادئ القانون الإداري في الأموال العامة والوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 243، وأيضاً د. نبيلة عبد الحليم كامل، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 322.

منهم يعلم سلفاً موقفه بالنسبة لباقي زملائه، ويعلم أن الإدارة إذا تخطته تعسفاً منها، فإن أمامه مجلس الدولة يلغي كل الترقيات التي تلحق ضرراً به¹.

وأخيراً يفضل الموظفون مبدأ الأقدمية في الترقية، لأنه يحول دون جعل الأحدث في الوظيفة يرأس من هو أقدم في العمل²، لأن ذلك يخلق جواً من التنمر والإحباط بالنسبة للأقدم من العاملين.

وبالرغم من أهمية الحجج السابقة المؤيدة للترقية بالأقدمية، فقد ظهر اتجاه آخر يفضل إجراء الترقية بالاستناد إلى معيار آخر مختلف.

ثانياً - الاتجاه المعارض للترقية بالأقدمية:

تقوم حجج أنصار هذا الاتجاه بشكل عام على نقض ما قُدم من حجج على أن الأقدمية هي المعيار الأوحده الذي يحقق العدالة في مجال الترقية. ويرى هؤلاء أن الأخذ بمبدأ الأقدمية في مجال الترقية يؤدي إلى الإضرار حكماً بسير العمل، لأنه يمكن أن يسند الوظائف لغير الجديرين بها، ويتجاهل الاستعدادات والفروق الشخصية، ويؤدي إلى إشاعة اليأس بين العاملين وإغلاق الطريق أمام الكفاءات³، لأن أعمال الأقدمية معياراً وحيداً للترقية، يشكل احتكاراً للوظيفة المتاحة من العامل الأقدم عند المزاحمة، الأمر الذي يؤدي إلى انعدام الدافع لتحسين الأداء، أو رفع مستوى الكفاءة، فضلاً عن أن الترقية بالأقدمية

1 - د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص 327.

2 - د. حمدي أمين عبد الهادي، أساليب الترقية والترفيه في البلاد العربية، مرجع سابق، ص 284.

3 - د. أنس جعفر، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 99.

تؤدي إلى إضعاف سلطة القائد الإداري على مرؤوسيه، لأن دوره يكون محدوداً في تحفيزهم بالترقية مستقبلاً¹.

وانطلاقاً من ذلك يرى جانبٌ من الفقه ضرورة التخلي عن هذا الأسلوب ولا سيما أنه لا يترك مجالاً فعالاً للابتكار أو الاتقان في العمل، وأن الترقية على قرينة الأقدمية المبنية على حصول الكفاءة بمرور الزمن فيها تجاهل لتفاوت طاقات وقدرات الأفراد².

وإذا كانت الترقية بالأقدمية تصلح للوظائف الموجودة في قاعدة الجهاز الإداري، فإنَّ الأقدمية ذاتها لا تعني شيئاً بخصوص صلاحية الموظف لشغل الوظائف العليا التي تعتمد بشكل أساسي على كفاءة من نوع خاص³، هذا مع افتراض أنَّ الترقية عبارة عن نقل إلى وظيفة أرقى من الأولى في تبعتها، ولا شكَّ في أنَّ زيادة التبعة تستلزم زيادة الكفاية، وقدم الموظف لا يصلح وحده أن يكون قرينة على ذلك⁴.

1 - د. نبيل إسماعيل رسلان، النظام القانوني لنظرية الحوافز في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 463.

2 - د. محمود أبو السعود حبيب، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 197.

3 - د. عبد الله طلبة، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 205.

4 - د. إسماعيل زكي، ضمانات الموظفين في التعيين . الترقية . التأديب، رسالة دكتوراه، الجامعة المصرية، 1936، ص 82.

بالإضافة إلى أنّ الترقية بالأقدمية لا تحقق المساواة بين العاملين على خلاف ظاهرها، فالمساواة والعدالة تفترض أن تكون الترقية للعامل الكفاء، والأكثر صلاحية، وأن تكون بمثابة مكافأة على العمل الجيد¹.

ثالثاً - تطبيقات الترقية بالأقدمية:

أخذ المشرع الفرنسي بنظام الأقدمية في الترقية وترتبط هذه الترقية بالزيادة في المرتب دون أن يترتب عليها تغيير في الوظيفة، كما تؤدي إلى تحريك أقدمية الموظف وإعطائه وصفاً وظيفياً آخر²، وتكون الترقية على أساس الأقدمية تلقائية وكذلك فإن ترتيب الموظفين هو الذي يبين مدة خدمات كل موظف³، وقد أوضح مجلس الدولة الفرنسي أنّ اللوائح والنظم هي التي تحدد المدة التي يجب أن يقضيها الموظف في الدرجة أو المرتبة لكي يرقى إلى الدرجة الأعلى، فهذه النظم هي التي تبين مدة الأقدمية المطلوبة للترقية، أو المدة المتوسطة أو الحد الأقصى الذي ينبغي على الموظف أن يمضيه في كل درجة أو مرتبة⁴.

1 - د. عصمت عبد الله الشيخ، الطبيعة القانونية لترقية الموظف العام بين الحق والواجب، مرجع سابق، ص 31.

2- د. علي عبد الفتاح محمد خليل، حرية الممارسة السياسية للموظف العام، مرجع سابق، ص 280.

3- Alain Plantey, fonction publique traité general, 2nd edition, litec, 2001, p.554.

4 - C.E, 31/7/1992, rec, p.1056.

كما أخذ المشرع المصري بالترقية بالأقدمية بالنسبة لكافة الوظائف باستثناء وظائف الدرجات العليا¹، إذ قصر فيها الترقية على أساس الاختيار، إلا أنه عالج الترقية بالأقدمية في حدود معينة لكل وظيفة، بحيث بدأ يضيق نسب الترقية بالأقدمية كلما ارتفعت الوظيفة بالسلم الوظيفي بشكل متدرج، ويلاحظ أنه اعتمد الترقية بالأقدمية في الدرجة السادسة بنسبة 100% في حين أنه لم يفسح المجال للترقية بالأقدمية نهائياً في الدرجات الأولى وما يعلوها².

أما في سورية لا يمكن القول أن المشرع أخذ بمعيار الأقدمية، وقنن هذا الموضوع، رغم أنه نظم عملية تقييم الأداء وحدد أهدافها، في معرض وضع التعليمات التنفيذية لأصول الترفيع الدوري للعاملين، وعدّ أن هذا التقييم يهدف في جملة ما يهدف إلى اتخاذ قرارات من جملتها الترقية الوظيفية³، إلا أن ذلك لا يفهم منه بشكل صريح أن المشرع السوري قد أخذ بمعيار الأقدمية في شغل الوظائف كما أنه لم يهمل هذا المعيار أيضاً، وهذا ما يلاحظ في التطبيق العملي.

ومع التسليم بأنّ القدم في الوظيفة يشكّل أصلاً أو يجب أن يكون له الدور الرئيس في الانتقال إلى الوظيفة الأعلى، إلا أن ذلك لا يشكل بالضرورة

1 - بحسب الجدول رقم 1/ الملحق بالقانون رقم 47/ لعام 1978 يقصد بهذه الدرجات: الممتازة، والعالية، ودرجة المدير العام.

2 - راجع الجدول رقم 1/ المرافق للقانون رقم 47/ لسنة 1978 المعدل بموجب القانون 53/ لسنة 1984.

3 - انظر: المادة رقم 2/ من المرسوم رقم 322/ تاريخ 2005/7/27 المتعلّق بتقويم أداء العاملين في الدولة في سورية. ويشكل تقويم سياسات وأساليب الاختيار والتعيين المستخدمة أحد أهداف عملية التقويم.

قاعدة في سورية، لأنّ هذا الأمر غير مقتن تشريعاً، وإن كانت بطاقات التوصيف الوظيفي تتطلب قضاء مدة معينة لشغل الوظائف الأعلى، ولكن مع ذلك يمكن الإشغال أو الترقية عن طريق التكليف المؤقت دون الالتفات إلى القدم في الوظيفة، وهذا ما يشكّل خللاً صريحاً في مجال تطبيق الترقية الوظيفية في سورية، أو عملية إسناد الوظائف.

إلاّ أنّه على التوازي لا يعني أن الترقية تكون للأجدر، وإنما يمكن أن تلعب عوامل أخرى دوراً في هذا الموضوع، وذلك في ضوء عدم وجود نظام صارم يمكن اتباعه وتطبيقه في مجال الترقية الوظيفية.

وبجميع الأحوال فإنّ معيار الترقية بالأقدمية هو معيار لا يلقي الكثير من القبول لما سبق بيانه، ومن المقتضى تبعاً لذلك عدم الأخذ به عند وجود معايير أخرى أفضل منه ولاسيما في الوظائف العليا. ويمكن تطبيقه في حال التساوي بالمعايير الأخرى بحسبانه معياراً مرجحاً يمكن الأخذ به للترقية بالنسبة للوظائف المدرجة في أول السلم الوظيفي.

الفرع الثاني

الترقية بالاختيار

نظراً للآثار السلبية التي تترتب على اعتماد نظام الترقية بالأقدمية بحسبانه نظاماً وحيداً على إطلاقه، فقد اتجهت معظم التشريعات إلى الأخذ بمعيار

آخر هو معيار الترقية بالجدارة، بحسبانه معياراً موازاً، يخفف من سلبيات وآثار تطبيق معيار الأقدمية في مجال الترقية بشكل مطلق.

أولاً_ مفهوم الترقية بالاختيار:

يقصد بالترقية بالاختيار أن يرقى العامل الذي استوفى شروط الترقية دون التقيّد بدوره في الأقدمية واستناداً إلى كفاءته¹، أي بمعنى آخر فإنّ الترقية بالاختيار تجد حدها الطبيعي في جعل اختيار الموظفين في شغل الوظائف الأعلى على أساس الصلاحية والجدارة².

وبمقتضى هذا المعيار تجري الترقية بناءً على قياس درجة كفاءة العامل التي حققها خلال ممارسته لمهامه الوظيفية، ومدى تحمله للمسؤولية³، إذ لا يؤخذ أهمية لأقدمية الموظف في هذا النظام، وإنما يعوّل على اجتهاد العامل وتفانيه وابتكاره في عمله على الرغم من حداثة في الوظيفة⁴.

وتشكّل الترقية بالاختيار على أساس الكفاءة أسلوباً مهماً لإبعاد شبح التواكل والسلبية في العمل، لأنّ عملية الترقية تتوقف بالمحصلة على مدى الكفاءة والإخلاص⁵.

1 - د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص326.

2 - د. عصمت عبد الله الشيخ، الطبيعة القانونية لترقية الموظف العام بين الحق والواجب، مرجع سابق، ص47.

3 - د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص296.

4 - د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص328.

5 - د. محمود أبو السعود حبيب، القانون الإداري، مرجع سابق، ص201.

وتتميز هذه الطريقة أيضاً بأنها تشجع العاملين على بذل جهودهم لخدمة المرفق العام في معرض إبداء كفاءتهم التي تشكل فرصة للارتقاء، فالكفاءة تقدّم على الأقدمية¹، حيث تساعد الترقية بالاختيار على إيجاد نوع من التوازن والتوفيق بين رغبة العامل في الترقية من ناحية، وحاجة الإدارة في قصر الوظائف العليا في الجهاز الإداري على العامل الأكفأ².

كما أنّ الترقية بالاختيار تساعد الإدارة، وتفسح أمامها المجال في البحث عن الكفاءات المتوفرة لديها، والتحري عن مواطن الصلاحية فيهم على نحو يمكنها من ترقيةهم إلى الوظائف الشاغرة في المستوى الأعلى³.

ويكاد الفقه يجمع على أنّ العيب الرئيس للترقية بالاختيار، أنه يقوم أساساً على منح سلطة تقديرية واسعة للإدارة، مما قد يفسح المجال في غياب المساواة أحياناً وظهور المحاباة في هذا المجال، مما يترك تنمراً وعدم استقرار بين

1 - د. نبيلة عبد الحليم كامل، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص324.

2 - د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص429.

3 - د. سعد نواف العنزي، النظام القانوني للموظف العام، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2007، ص100.

العاملين¹، إلا أنه يمكن أن يخفف من حدة هذا المحذور وضع معايير معيّنة يعتمد عليها عند إجراء الترقية بالاختيار².

ومن هذا المنطلق تقتضي الترقية بالاختيار التي تتمتع بها الجهة العامة توافر ضمانات فعلية تقود إلى استعمال هذه السلطة باختيار أفضل العناصر للترقية³، ومع ذلك يبرر البعض أسلوب الاختيار المطلق لشغل بعض الوظائف الإدارية أو السياسية لاتصال هذه الوظائف بالسلطة العليا في الدولة⁴.

وقد تبنى النظام الوظيفي في فرنسا أسلوب الترقية بالاختيار بحيث ينتقل الموظف من درجة إلى درجة، ومن رتبة إلى رتبة أعلى عن طريق تسجيل اسم الموظف وقيدته في الجدول السنوي للترقية، بعد أخذ رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، وعادة ما ترتبط هذه الترقية بزيادة في الراتب، وتكون السلطة المخولة بالتعيين هي صاحبة الحق في إصدار الترقية بالاختيار⁵.

1 - د. سليمان الطماوي، الأسس العامة لنظم الترقية والترقية، مرجع سابق، ص 186، وأيضاً د. شريف يوسف خاطر، الوظيفة العامة، ط 2009، مرجع سابق، ص 151، وأيضاً د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005، ص 199 وما بعد.

2 - هدى محمد صالح، الترقية بالاختيار في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 70.

3 - د. طارق حسنين الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، مرجع سابق، ص 206.

4 - د. نبيل إسماعيل رسلان، النظام القانوني لنظرية الحوافز في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 166.

5- Alain Plantey, fonction publique traité general, op.cit, p.559.et, Chapus. R, Droit administratif général, op.cit, p.220.

كما طَبَّقَ المشرع المصري في القانون رقم /47/ لسنة 1978 المعيارين معاً، وقد بيّنا سابقاً كيف أخذ بمعيار الأقدمية بنسب معينة، في حين أنه قصر الترقية لوظائف الدرجات الممتازة والعالية والأولى بالاختيار، وذلك بموجب المادة رقم/37/ منه التي أوجبت أن تكون الترقية للوظائف المشار إليها سابقاً بالاختيار وذلك على أساس بيانات تقييم الأداء وما ورد في ملفات خدمة العاملين من عناصر الامتياز، ويلاحظ أنّ المشرّع في النص المتقدم خصص نسبة للترقية بالاختيار في جميع الوظائف تتفاوت من وظيفة إلى أخرى، حيث تزيد هذه النسبة كلّما ارتفع مستوى الوظيفة من حيث المسؤوليات والواجبات والأعباء الوظيفية¹، وقد تصدّت المحكمة الدستورية في مصر لمدى دستورية نظام الترقية بالاختيار في معرض الطعن الذي قُدِّم أمامها على أساس مخالفة نظام الترقية بالاختيار لمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص، وانتهت إلى اتفاق نظام الترقية بالاختيار مع الدستور وذلك في حكمها² الصادر في /15/ مارس 1997.

في حين نجد أنّ المشرع السوري لم يقنّن مسألة الترقية على أساس الاختيار بشكل صريح، كونه لم ينظم موضوع الترقية الوظيفية برمّته كما سلف بيانه، وأنّ الاعتماد على الكفاية الظاهرة من قبل الرئيس الإداري الأعلى لترقية

1 - د. طلعت حرب محفوظ محمد، مبدأ المساواة في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص311.

2 - د. يسري محمد العصار، المبادئ التي أرسنها المحكمة الدستورية العليا في مجال الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص143 وما بعد.

بعض العاملين لشغل الوظائف العليا، إنما هي أمرٌ مطبّق ولكن دون ضوابط وقواعد مما قد يسيء استعماله إلا ما ندر¹.

ويمكن أن نخلص إلى أنّ ما ذهب إليه المشرّع المصري وما اتجه إليه الفقه الإداري أيضاً في مجال معايير الترقية الوظيفية وتفضيل معيار على آخر أحياناً، وعندما قرر المزج بين المعيارين أحياناً أخرى، يعدّ شيئاً جيداً بحيث تكون الغلبة لمعيار الأقدمية في الوظائف الدنيا، كونها لا تتطلب تلك الكفاءة أو التأهيل المطلوبين للوظائف العليا، كما أنّ معيار الأقدمية من المتعذر تطبيقه أساساً للترقية بالنسبة للوظائف العليا، لأنّ عدد هذه الوظائف يضيق ويقلّ كلما ارتفعنا بالسلم الوظيفي، الأمر الذي يقتضي البحث عن معيار آخر بحيث تكون المفاضلة لشغل هذه الوظائف تتسم بالجديّة، نظراً لأهميّتها ويكون معيار الكفاءة فيها هو المعيار الأوحد للاختيار، بالإضافة إلى ضرورة وضع ضمانات جدية تكفل ترقية الأجدر بالامتياز، ووضع المعايير التي تكفل ترقية الأفضل من العاملين وهو ما سنبيّنه فيما يلي.

1 - بموجب المادة رقم (39) من المرسوم التشريعي رقم 4/ لعام 2010 الخاص بوزارة الخارجية السورية يحدد النظام الداخلي قواعد منح الألقاب الدبلوماسية والقنصلية وشروط الترقية في الألقاب وأهم هذه الشروط قضاء مدة معيّنة في الوظيفة وخضوع المرشّح للترقية لمقابلة أمام لجنة برئاسة الوزير تقرر مدى استحقاقه للترقية.

ثانياً_ معايير الترقية بالاختيار:

سبق أن استعرضنا معيار الترقية بالأقدمية، والذي يستند إلى مرور الزمن اللازم لها، وتبين لنا أن هذا المعيار له من البساطة ما يحول دون إثارة أي إشكال في إجراء الترقية بالاستناد له، ولكن ما هي معايير الترقية بالاختيار؟

بما أن الترقية بالاختيار قوامها كفاءة العامل المميز عن غيره، فإنه كان من الطبيعي البحث عن المعايير التي تكشف عن الجدارة والكفاءة لدى هذا العامل بما يتفق مع هذا الأسلوب ويحقق أهدافه. ويظهر التطبيق العملي معايير معينة تصلح للترقية على أساس الجدارة، ويكاد الفقه يعدّها معايير رئيسة إن لم نقل وحيدة وهي الامتحانات، والوضع تحت الاختبار، وتقارير الكفاية¹، التي تستعمل لقياس كفاءة العاملين بهدف ترقّيته.

1-الامتحانات:

تعد الامتحانات من أهم الوسائل التي يمكن من خلالها قياس كفاءة العامل لبيان مدى صلاحيته للترقية إلى الوظيفة الأعلى²، أو لبيان مدى نجاحه في أداء هذا العمل حتى يمكن ترقّيته إلى الوظائف العليا، فالامتحان من شأنه أن يكشف عن مدى ما حصله الموظف من معلومات خاصة بالعمل، والخبرات التي

1 - د. محمود أبو السعود حبيب، القانون الإداري، مرجع سابق، ص202، وأيضاً د. محمد أنس قاسم جعفر، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، مرجع سابق، ص159 وما بعد.

2 - د. أنس جعفر، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص102.

اكتسبها وصلاحيته للقيام بالاختصاصات الجديدة التي سيقوم بها في حال نجاحه في أداء الامتحان¹.

والامتحانات التي يتم اجتيازها والمعمول بها تمهيداً للترقية هي نوعان: إما أن تتضمن منافسة عامة يسمح بالاشتراك فيها من الخارج، وهذا يعني أنه قد يحصل على الترقية أحد الأشخاص من غير موظفي الوحدة أو الدائرة²، أو محدودة تقتصر على العامل في الوحدة أو الجهة العامة وهذا النوع من الامتحانات أكثر شيوعاً من الأول³.

وتمتاز الامتحانات التحريرية بأنها أسلوب موضوعي محايد لتقدير الإدارة ولا تتأثر بالعوامل الشخصية، ومن ثم فهي بعيدة عن مظنة المحاباة والتحكم⁴. ومع أن الامتحانات تشكل أداة أو أسلوباً تقليدياً للتنافس بهدف إجراء المفاضلة تمهيداً للدخول إلى الوظيفة العامة أو الترقية فيها، إلا أن جانباً من الفقه يرى أنه لو صح أن الامتحان هو محك حقيقي لاختبار المعارف إلا أنه ليس كذلك فيما يختص بالصفات الشخصية التي تتطلبها الوظائف كسداد الرأي وقوة

1 - د. محمد أنس قاسم جعفر، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، مرجع سابق، ص106.

2 - د. سليمان الطماوي، الأسس العامة لنظم الترقية والترقية، مرجع سابق، ص183.

3 - د. سليمان الطماوي، ضمانات الموظفين بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص383-384.

4 - د. حمدي أمين عبد الهادي، إدارة شؤون موظفي الدولة، مرجع سابق، ص135.

الابتكار والشجاعة والالتئمان على الأسرار¹، لهذا لا بدّ من أن تكون هذه الامتحانات عملية أكثر مما هي نظرية، بحيث تعتمد على المقابلات أكثر من الامتحانات الكتابية لكشف هذه المسائل في المرشّح للترقية.

ويرى البعض أنّ الامتحانات لا تصلح معياراً لقياس كفاءة العامل وبالتالي صلاحيته للترقية لأسباب متعددة منها:

أ- إنّ الموظف يستعد للامتحان ولا يكون على طبيعته المعتادة وبالتالي لا يمكن أن تكون نتيجة الامتحان حقيقية للكشف عن القدرات التي تتطلبها الترقية.

ب- تكشف الامتحانات جانباً من مهارات العامل، ولكنها لا تكشف الجوانب الأخرى².

ولكن نرى أنّ الامتحانات مفيدة في الوقت ذاته، لأنّ العامل بعد أن يحصل على الوظيفة يميل إلى الخمول ولا يسعى إلى التأهيل الذاتي، طالما أنّ هذا التأهيل لا يقدم شيئاً له، ولكن ربط الترقية بإجراء امتحان له فإنّ ذلك سيدفعه إلى التحضير الجيد لهذا الامتحان، الأمر الذي يعود به بالنفع على نفسه وعلى المرفق العام الذي يعمل فيه.

1 - د. إسماعيل زكي، ضمانات الموظفين في التعيين . الترقية . التأديب، مرجع سابق، ص84.

2 - د. محمد أنس جعفر، د. أشرف أنس جعفر، الوظيفة العامة، ط3، دار النهضة العربية، القاهرة، 2013، ص142.

2-الوضع تحت الاختبار (التجربة):

سجّل على معيار الامتحان أساساً للترقية بالاختيار مجموعة من المآخذ والملاحظات، ولذلك فقد وجد معيار آخر مفاده إسناد الوظيفة إلى العامل المرشح للترقية إليها فترة معينة أو ندبه إليها، ومتى ثبتت جدارته رُقي إليها بشكل دائم¹. ويؤخذ على معيار الترقية عن طريق الوضع تحت الاختبار أنّ العامل يبذل قصارى جهده خلال تلك الفترة لظهوره نشيطاً لإقناع الإدارة بنشاطه واندفاعه واستحقاقه للترقية، ثمّ لا يلبث أن يعود إلى حالته العادية².

ويرى البعض خلافاً لهذا الرأي بأنّ هذه الطريقة من طرق قياس جدارة الموظف تتميز بأنها تمكن السلطة المختصة بالترقية من الوقوف على الصفات غير الملموسة في الموظف واللازمة للترقية، تلك الصفات التي لا يمكن التحقق من مدى توافرها بالامتحانات، كالقدرة على تحمل المسؤولية ومواجهة المواقف الصعبة، والتعاون مع الزملاء والرؤساء وغيرها من السمات الشخصية اللازمة للترقية³.

ويمكن القول بأنّ هذه الطريقة من الناحية العملية قد تعطي نتائج إيجابية لأنها تعتمد الأسلوب العملي، ويمكن من خلالها للجهة العامة استيضاح نقاط

1 - د. عصمت عبد الله الشيخ، الطبيعة القانونية لترقية الموظف العام بين الحق والواجب، مرجع سابق، ص 50.

2 - د. أنس جعفر، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 106.

3 _ هدى أحمد صالح محمد، الترقية بالاختيار في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 154.

الخلل التي تكتشف في المرشح للترقية بهدف تداركها، لأنّ التدريب على حالات عملية بعينها يعد من أفضل أنواع التدريب وأكثرها فائدة مستقبلية.

3-تقارير الكفاية:

يقصد بتقارير الكفاية تقييم أداء الموظف لعمله، ومسلكه وعلاقاته الوظيفية وتقدير مدى قدرته وصلاحيته للقيام بأعمال وظائف ذات مستوى أعلى¹.

وتعدّ هذه التقارير وسيلة فعّالة لقياس كفاية العامل وذلك لوضع نتائج القياس في الاعتبار عند ترقّيته من ناحية، ولتبصير العامل والرؤساء بوضعه ومواطن ضعفه وقوّته في العمل، والأثر البارز لتقارير الكفاية إنما يكون في مجال الترقية². يقوم هذا الأسلوب على تكليف الرئيس المباشر بوضع تقارير دورية تتضمن تقديره لمستوى كفاية العاملين للوحدة التي يرأسها وذلك وفقاً لأسس وقواعد عامة محددة سلفاً³.

ويؤخذ بأسلوب التقارير السنوية في مجال الوظيفة العامة بحسبانه عاملاً رئيساً لقياس كفاءة الموظف، أو عاملاً مساعداً لتحقيق هذه الغاية⁴.

1 - مصطفى إبراهيم الطنطاوي، تقدير كفاية العاملين في الدولة، بحث منشور في مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد3، السنة 46، سبتمبر 2002، ص58.

2 - د. أنور رسلان، وجيز القانون الإداري، مرجع سابق، ص527.

3 - د. أنور أحمد رسلان، تقارير الكفاية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998، ص45.

4 - د. أنس جعفر، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص109.

وتهدف تقارير الكفاية إلى تقييم كفاءة الموظف وتحقيق العدالة بين الموظفين، على الرغم من الانتقادات التي وجّهت إلى هذا النظام، فإنّه لا يوجد نظام آخر يفوقه في مزاياه، أو يتلافى عيوبه¹.

4 - تطبيقات تقارير الكفاية:

أخذ المشرّع الفرنسي بتقدير كفاءة الموظف تمهيداً لترقيته بأسلوب وضع تقارير الكفاية، وأحاطها بجملة من الضمانات بما فيها إمكانية اطلاع الموظفين على الملاحظات والتقييمات العامة التي تبين قدراتهم المهنية²، بالإضافة إلى عرض قوائم الترقية على اللجان الإدارية المتساوية، والتظلم أمام المجلس الأعلى للوظيفة العامة والرقابة القضائية³، ويمارس مجلس الدولة الفرنسي رقابته على التقارير التي تحرر على الموظفين العموميين⁴.

كما أخذ المشرّع الفرنسي بسنوية التقارير⁵ بحيث يوضع تقرير سنوي عن الموظف، سواءً كان ذلك في نظام الموظفين الصادر في عام 1946 أو في ظل نظام الموظفين الصادر عام 1959.

1 - د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص305.

2- ART17 loi de 13 juillet 1983.

3 - د. علي عبد الفتاح محمد خليل، حرية الممارسة السياسية للموظف العام، مرجع سابق، ص281.

4- C.E, 9November 1984 , Brousse, Rec. 359.

5 - انظر المادة رقم /38/ من قانون /19/ أكتوبر سنة 1946. وكذلك المادة رقم /24/ من القانون رقم 59-244 الصادر في 4 فبراير 1959.

كما تبنيّ المشرع في مصر معيار تقارير الكفاية معياراً لقياس كفاية أداء العاملين، وتركت المادة رقم/28/ من القانون رقم /47/ لسنة 1978 وتعديلاته إلى السلطة المختصة مهمة وضع نظام يكفل قياس كفاية الأداء الواجب تحقيقها بما يتفق مع طبيعة ونشاط الوحدة وأهدافها، ونوعية الوظائف المطلوبة على أن تكون التقارير سنوية، وحدد المشرع درجات الكفاية بأربعة معدلات كما أخذ بعلانية التقارير في المادة رقم/30/ من القانون المذكور، وأفرد شاغلي الوظائف العليا بحكم خاص بحيث تكون ترقيتهم على أساس بيانات تقييم الأداء، وما ورد في ملفات خدمتهم من عناصر الامتياز، وآثار تقارير الكفاية في مصر لا تقتصر على تقدير الكفاية ولكن تلعب دوراً في كثير من الشؤون الوظيفية كمنح العلاوة التشجيعية ومنح شهادات التقدير والحرمان من نصف العلاوة، والنقل إلى وظيفة أخرى والفصل، وإعادة التعيين¹.

أما في سورية وعلى الرغم من أنّ المشرع السوري لم ينظم موضوع الترقية الوظيفية² عن طريق إيجاد أحكام خاصة بها، إلا أنه وفي معرض إصدار

1 - مصطفى إبراهيم الطنطاوي، تقدير كفاية العاملين في الدولة، مرجع سابق، ص 66 وما بعد.

2 - كان قانون الموظفين في سورية رقم /135/ الصادر في 1945/1/10 ينص على أن تصنف الوظائف العامة في عشر مراتب ومرتبة ممتازة، وتقسم إلى ثلاث حلقات، وتتألف الحلقة الأولى من المرتبة الممتازة والمرتبات الخمس الأولى، وتتألف الحلقة الثانية من المرتبات السادسة والسابعة والثامنة والتاسعة، وتتألف الحلقة الثالثة من المرتبة العاشرة. وتشمل المرتبات درجات وتحدد المرتبات والدرجات ورواتبها وفقاً لجدول مرفق بالقانون، وتتضمن كل مرتبة ثلاث درجات فيما عدا المرتبة الخامسة تتضمن درجتين، ويكون الترفيع من درجة إلى درجة في المرتبة

التعليمات التنفيذية للنصوص الخاصة بالترفيه الوظيفي المحددة في المادة رقم/23/ وما بعدها من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 وتعديلاته، المتعلقة بتقويم أداء العاملين وترفيعهم، والتي صدرت بموجب المرسوم¹ رقم /322/ لعام 2005، فقد عدّ المرسوم المذكور في المادة رقم/2/ منه أنّ عملية تقويم الأداء لجميع العاملين في الجهات العامة لا تقتصر على استخدام نتائج التقويم المذكور على إجراء الترفيع الدوري فقط، وإنما تستخدم في جملة ما تستخدم للترقية والنقل والتسريح وإنهاء التعاقد.

ويلاحظ مما تقدّم أنّ المشرع السوري قد لحظ الأخذ بتقارير الكفاية (تقويم الأداء)² معياراً للترقية على أساس الجدارة من حيث المبدأ، وقد نظم المرسوم رقم/322/ أنواع التقويم وإجراءاته، والجهة المختصة بوضع التقارير والهدف من وضعها، كما أخذ بمبدأ علنية التقارير، وإمكانية الاعتراض عليها وحدد درجات التقويم بثلاثة مستويات.

إلاّ أنّه في الوقت ذاته لم يضع أيّ ضوابط تكفل استخدام تقارير تقويم الأداء في مجال الترقية الوظيفية، وإنما قصر استخدامها على معدلات الترفيع

الواحدة، ومن الدرجة الأولى في المرتبة الأدنى إلى الدرجة الأخيرة في المرتبة الأعلى ويتم قياس الكفاءة بواسطة التقارير السنوية التي يضعها الرؤساء عن العاملين الذين تحت إشرافهم.

1 - لا يمكن بأي حال عدّ أحكام المرسوم المذكور أحكاماً تتعلّق بالترقية، لأنّها صدرت بالأصل من أجل الترفيع الدوري للعاملين وإن كانت القواعد الواردة فيه يمكن استعمالها من أجل تنظيم الترقية.

2 - تتعدد تسميات تقويم الأداء الوظيفي فيسمى: تقدير الكفاية - تقدير الجدارة أو الكفاية - تقدير الأداء - تقرير الكفاية، انظر: د. أنور رسلان، تقارير الكفاية، مرجع سابق، ص19.

الدوري ولم يميّز، أو يعط أفضلية في هذا الصدد مقابل من حصل على تقارير بمعدل جيد بالنسبة لمن حصل على تقرير بمعدل وسط في حال المفاضلة للترقية إلى وظيفة شاغرة بينهما.

وبالمقارنة بين الأنظمة محلّ البحث يتضح أنها تلتقي في بعض النقاط منها: علانية التقارير والتي تشكل ضماناً مهمة للعاملين، ويقصد بالعلانية إعلان الموظف بنتيجة التقرير الذي كتب عنه بواسطة رؤسائه حتى يعرف كل موظف مستوى كفايته¹، انطلاقاً من أنّ هذه العلانية تحدّ من السلطة التقديرية للإدارة في مجال التقييم وتعطي فرصة للعامل للتقييم الذاتي².

ويتكفل مبدأ علانية تقارير الكفاية بجعل هذه التقارير أكثر موضوعية وفعالية³، وإذا رأت الإدارة لسبب أو لآخر أن تستخدم سلطة وضع التقارير استخداماً منحرفاً، فإنّ القضاء يكون لها بالمرصاد⁴.

تلك هي المعايير الأكثر شيوعاً والمستعملة والسائدة لإجراء الترقية بالاختيار، ونرى أنّ أسلوب التقارير السنوية أو التقييم الدوري هو الأسلوب الأمثل والأكثر عدالة لتقييم كفاءة الموظفين بهدف ترقيتهم بالاختيار، إذا ما أحكم وضع قواعد موضوعية لإعداد وتنظيم التقارير بحيث تكون هذه التقارير جدية وغير

1 - د. أنس جعفر، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 108.

2 - د. علي عبد الفتاح محمد خليل، حرية الممارسة السياسية للموظف العام، مرجع سابق، ص 264.

3 - د. أنور أحمد رسلان، تقارير الكفاية، مرجع سابق، ص 261.

4 - د. سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، الانحراف بالسلطة، ط 3، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1977، ص 349.

نمطية أو روتينية، وتعار الأهمية الموضوعية اللازمة من قبل الرؤساء المباشرين من أجل إجراء تقييم صالح للترقية، وأساساً صالحاً للترقية.

وعليه نكون قد خلصنا من البحث بماهية الترقية، والهدف منها والمعايير المتبعة في إجرائها في هذا المبحث، على أن ننتقل إلى بحث ضوابطها في المبحث التالي.

المبحث الثاني

ضوابط الترقية

بيّنا ولاحظنا سابقاً أهمية الترقية بالنسبة للمرفق العام، أو العامل وهذه الأهمية تستدعي وجود ضوابط ضرورية لجعل الترقية تقع على شخص تتوفر فيه شروط تجعله جديرٌ باستحقاقها، كونها تمثل مكافأة له.

وفي هذا الإطار تعتمد الترقية على ضوابط رئيسة لها، وهذه الضوابط تتعلق بالشروط اللازمة للترقية، وعدم وجود ما يمنع من استحقاقها من موانع مؤقتة أو دائمة تحول دون إجراء الترقية أو تأجيلها لمدة معينة. وسنقسم هذا المبحث إلى المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: شروط الترقية.

المطلب الثاني: موانع الترقية.

المطلب الأول

شروط الترقية

سبق أن بيّنا أهمية الترقية بالنسبة للمرفق العام والعامل، ولتحقيق الهدف من الترقية، فإنّ الأمر يقتضي وضع ضوابط وشروط تنظيمية في هذا الإطار بحيث لا تكون الترقية تلقائية، وهذه الشروط تتعلّق بالعامل ذاته أو بالوظيفة التي تجري الترقية بهدف إشغالها.

ومع ذلك يلاحظ في هذا الصدد أنّه ثمة عدم تفريق من جانب بعض الفقه الذي تناول هذا الموضوع بالدراسة والبحث، بين شروط وضوابط الترقية من جهة، وموانعها من جهة أخرى، ويمكن القول إنّ عدم التفريق المذكور قد يكون أساسه تقارب الضوابط والموانع في مضمونها، إذ أنّ ما يشكل شرطاً لاستحقاق الترقية هو في الوقت ذاته يشكل مانعاً من استحقاقها، وهو أمر طبيعي في حال عدم تحققه، ولكن الرأي الراجح يكاد يجمع على أنّ شروط الترقية تتمحور بشكل عام حول الشروط التي سنبينها في هذا المطلب وفق الآتي:

الفرع الأول: الشروط التي يجب توافرها في العامل.

الفرع الثاني : شروط الوظيفة محلّ الترقية.

الفرع الأول

الشروط التي يجب توافرها في العامل

تقتضي ترقية العامل سواءً بالأقدمية أو بالاختيار تبعاً للجدارة، توافر جملة من الشروط في المرشح لها حتى ينال نصيبه منها، وتنصب هذه الشروط غالباً على عوامل في المرشح متى توافرت، يستفاد منها توافر الأهلية والكفاءة المطلوبة لشغل الوظيفة وهذا ما سنبحثه تباعاً.

أولاً - قضاء فترة الاختبار أو التمرين¹:

سبق أن بحثنا مسألة خضوع العامل المعين مجدداً لقضاء فترة اختبار بهدف تأصيله بعد انقضاء هذه الفترة أو تسريحه، إلا أن الملاحظ أن كلاً من المشرعين المصري ونظيره السوري لم يتطرقا إلى مدى جواز ترقية العامل خلال فترة التمرين، إلا أن المتفق عليه أنه لا يجوز ترقيته خلال فترة الاختبار، لأن العامل يكون في وضع قانوني غير مستقر، وترقيته خلال هذه الفترة تعني إعفائه من قضاء هذه الفترة، والإقرار له بالصلاحيات التامة لشغل الوظيفة في الوقت الذي لم تكتمل له بعد أسبابها².

1 - راجع مفصلاً أحكام الاختبار والتمرين في الباب الأول من هذه الرسالة.

2 - د. محمد أنس جعفر، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، مرجع سابق، ص303، وأيضاً د. شريف يوسف خاطر، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ط2009، ص154.

إذ أنّ الترقية أثناء فترة الاختبار تشكل تعارضاً مع فكرة الإثابة والتقدير التي تلازم الترقية¹، لذلك ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى عدم جواز ترقية الموظف خلال فترة الاختبار²، ويمكن القول مبدئياً أنّ الترقية خلال فترة التمرين أو الاختبار تعدّ أمراً غير وارد، لأن العامل يكون في بدء التعيين والترقية أصلاً تستوجب قضاء مدة بينية بين الترقية السابقة أو التعيين والترقية اللاحقة، ويمكن أن تحصل الحالة التي أشارت إليها المحكمة الإدارية العليا المصرية فقط في مجال ضم خدمات العامل السابقة على التعيين، ولاسيما وأنّ العامل خلال فترة الاختبار أو التمرين يكون في حالة يرتب وضعه فيها من أجل التأصيل وليس الترقية أصلاً.

وبجميع الأحوال فإنّ ترقية العامل استناداً إلى فترة سابقة تضم مع فترة التمرين أو الاختبار تكون جائزة بعد انقضاء هذه الفترة، لأن الموقف يكون قد حسم بالنسبة للتأصيل³.

-
- 1 - د. نعيم عطية، نظم الترقية في الجمهورية العربية المتحدة، مرجع سابق، ص 157.
 - 2 - جرى قضاء المحكمة على أنّ: {{ ترقية الموظف قبل قضائه فترة الاختبار وثبوت صلاحيته تكون ممتنعة، وليس له أن يتحدّى بأقدميته الاعتبارية في الدرجة التي تقررت له بضم مدة خدمته السابقة ليتوصّل بذلك إلى وجوب ترقّيته على أساس أقدميته بعد هذا الضم، ذلك أنّه خلال الفترة المذكورة لا يعتبر صالحاً للترشيح للترقية بالأقدمية أو بالاختيار قبل قضائه فعلاً تلك الفترة على ما يرام، وثبوت صلاحيته فيها إذ أنّ بقاءه في الوظيفة موقوف على ثبوت هذه الصلاحية }}، راجع حكمها الصادر في القضية /316/ لسنة /15/ قضائية، جلسة /14/ إبريل، سنة 1974، محمود صالح، الموسوعة الإدارية للفقّه والقضاء، مرجع سابق، ص 517.
 - 3 - د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 436.

إلا أن هناك رأياً يشترط لإمكانية احتساب خدمة التمرين أو الاختبار في الترفيع بعد العودة إلى العمل، أن تكون الخدمة خلال فترة التمرين وبعده في درجة ومرتبة واحدة لجواز ضمهما بهدف الحصول على الترفيع¹.
ونؤيد هذا الرأي، لأن لكل وظيفة شروطها وضوابطها في مجال الترقية، وإن قضاء المدة البينية المطلوبة للترقية يجب أن يكون بالوظيفة التي تسبق الوظيفة التي سيرقى إليها العامل.

ثانياً - قضاء مدة زمنية:

الأصل في الترقية إلى الوظيفة الأعلى أن تبنى على زيادة في الخبرة، والمعرفة، والدراسة، وهذه الأمور لا يمكن أن يحصل العامل عليها إلا بعد قضاء مدة زمنية في العمل مع التدريب المتاح، لذلك يشترط في الترقية قضاء مدة قانونية لازمة لهذا الأمر بهدف الصعود إلى الدرجة الأخرى الأعلى².
كما أن مصلحة العمل تقتضي ألا تكون الترقيات عديدة في حياة الموظف بحيث تشغل تفكيره وتصرفه عن التفرد الكامل لعمله، ويفضل أن تتباعد الترقيات بمدد ملائمة³.

1 - رأي الهيئة العامة لديوان المحاسبات في سورية رقم /99/ لسنة 1955.

2 - د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، مرجع سابق، ص 427.

3 - د. سليمان الطماوي، الأسس العامة لنظم الترقية والترفيع، مرجع سابق، ص 190.

ويضاف إلى ذلك أنَّ اشتراط الحد الأدنى للمدة المقررة للبقاء في الوظيفة قبل الترقية إلى وظيفة أخرى، إنما هو لضمان جدية تطبيق نظام الدرجات وإتاحة الفرصة أمام العامل لممارسة الأعمال المتصلة بدرجة قبل الانتقال إلى غيرها¹.
ففي فرنسا تحدد اللوائح الخاصة بكل إدارة أو مرفق المدة الزمنية اللازمة التي يجب أن يقضيها المرشح للترقية في وظيفته الحالية، كي يرقى إلى الوظيفة الأعلى².

وفي مصر يجب أن يستوفي العامل المدة المحددة للبقاء في درجته حتى تجوز ترقيته إلى درجة أعلى³، ويقصد بالمدة البينية اللازم توافرها للترقية هي تلك المدة المسبقة بالحصول على المؤهل العلمي، وليس السابقة عليه⁴.

1 - د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص323.

2 - Alain Plantey, op.cit. p.712.

3 - نصّت المادة رقم /23/ من القانون رقم /46/ لسنة 1964 على أنّه لا تجوز الترقية بأيّ حال قبل انقضاء المدة المقررة للترقية في جداول التوصيف التي يعتمدها المجلس التنفيذي أي مجلس الوزراء، وقد صدر قرار المجلس التنفيذي وأوجب مراعاة اشتراط حد أدنى لمدة البقاء في الوظيفة لا يقل عن الحدود الدنيا لمقررة للترقية في الوظائف المقابلة في القانون رقم /210/ لسنة 1951، كما أوجبت المادة رقم /16/ من القانون رقم /58/ لسنة 1971 بأنّه لا تجوز ترقية العامل قبل استيفاء المدد المقررة للترقية في الجدول المرافق، ويجوز لمجلس الوزراء تحديد مدد أخرى للترقية من فئة إلى أخرى ومن مستوى إلى آخر، ويلاحظ أنّ الحد الأدنى المقرر في الجدول يتراوح من سنة إلى ثلاث سنوات.

4 - حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /2436/ لسنة /40/ قضائية، جلسة 2000/5/20 مذكور لدى، سمير يوسف البهي، قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق، ص479.

أما في سورية وبما أنه لا يوجد تنظيم قانوني متكامل للترقية الوظيفية، فإنّه من البديهي افتقاد تنظيم المسألة محلّ البحث لنصوص قانونية صريحة، ولكن أمر المدة البينية اللازمة للترقية من وظيفة إلى أخرى، يدرج عادة في بطاقة الوصف الوظيفي، إذ تتضمن تلك البطاقة مدة القدم الوظيفي الكامل التي يتعين توافرها لشغل الوظيفة محلّ الترقية¹.

وأخيراً يمكن أن نخلص إلى أنّ السمة الرئيسة للترقية، إنما هي التدرج في السلم الوظيفي، وعلى هذا الأساس فالأصل أن يقضي العامل مدداً بينية بحدٍ أدنى بين كل درجة أو وظيفة، ولا يجوز ترقّيته إلى الوظيفة الأعلى ما لم تنقُض هذه المدد لأنها من مستلزمات الترقية ولا تقوم إلّا بها.

1 - بموجب الفقرة الأولى من المادة رقم 18/ من قانون الموظفين الأساسي: {{ يشترط لترفيع الموظف وجوده مدة لا تقل عن سنتين في الخدمة الفعلية }}.

وقد بحثت المحكمة الإدارية العليا المصرية شرط الصلاحية الزمنية للترقية والآثار التي تترتب على وقوع خلل في تطبيق هذا الشرط في حال عدم مراعاته¹، أما بشأن العبرة في بدء حساب المدة البيئية إنما تبدأ من تاريخ شغل الوظيفة².

ثالثاً - استيفاء الموظف لشروط الترقية:

يقوم شغل الوظيفة العامة سواءً بالتعيين أو بالترقية على أساس وجود مواصفات موضوعية معينة يلزم توافرها في من يشغل هذه الوظيفة، إضافة للشروط الأخرى وذلك إعمالاً لمتطلبات نظام وصف وترتيب الوظائف العامة³. وقد قضت المادة رقم /36/ من القانون رقم /47/ لسنة 1978 بما يلي: {مع مراعاة استيفاء العامل لاشتراطات شغل الوظيفة المرقى إليها تكون الترقية من الوظيفة التي تسبقها مباشرة في الدرجة والمجموعة النوعية التي تنتمي إليها }.

1 - انتهت المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /3231/ لسنة /35/ قضائية جلسة 1991/7/21 إلى أن شرط الصلاحية الزمنية للترقية من الشروط القانونية التي تطلب نظام العاملين توافرها في العامل لترقيته ويترتب على عدم مراعاة هذا الشرط جعل قرار الترقية باطلاً فحسب دون أن ينحدر به عيب مخالفته للقانون لهذا السبب إلى درجة الانعدام، وبالتالي فلا يجوز سحبه أو طلب إلغائه إلا خلال ميعاد الستين يوماً المقررة قانوناً، فإذا انقضى هذا الميعاد دون سحبه أو الطعن فيه بالإلغاء اكتسب حصانة تجعله بمنجاة من السحب أو الإلغاء، مذكور لدى محمود صالح، الموسوعة الإدارية للفقهاء والقضاء، مرجع سابق، ص514.

2 - حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /118/ لسنة /38/ قضائية، جلسة 1995/8/12، مذكور لدى سمير يوسف البهي، قانون نظام العاملين المدنيين، مرجع سابق، ص481.

3 - د. أنور رسلان، نظام العاملين المدنيين في الدولة والقطاع العام، مرجع سابق، ص210.

واشترط المشرع السوري في القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 وتعديلاته، أن يكون المرشح لشغل الوظائف حائزاً الشهادات والمؤهلات المطلوبة للوظيفة التي سيعين فيها بموجب القانون والنظام الداخلي للجهة العامة¹.

ومن المتفق عليه أنه يقصد بالمؤهلات الحد الأدنى المطلوب لأداء العمل ويشمل ذلك مستوى التعليم والخبرة النوعية والزمنية، ودرجة المهارة المطلوبة للأعمال التي تسند للعامل مستقبلاً²، ويشترط في الخبرة اللازمة للترقية أن تكون قضيت بعد الحصول على المؤهل العلمي اللازم لشغل الوظيفة³، ويعدّ هذا الشرط من أهم الشروط في مجال الترقية لصلته الوثيقة بالمشروعية والصلاحيّة للترقية، أساس ذلك أنّ الشروط التي يضعها المشرع للترقية إنما تهدف أساساً إلى قصر شغل الوظيفة على من يستحقها⁴.

1 - انظر: الفقرة د/ من المادة رقم /7/ من القانون المذكور.

2 - د. محمد أنس جعفر، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، مرجع سابق، ص306، وأيضاً د. محمود حلمي، نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، مرجع سابق، ص143.

3 - حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، في الطعن/98/ لسنة /37/ قضائية، جلسة 1995 /8/12، مذكور لدى سمير يوسف البهي، قانون نظام العاملين المدنيين، مرجع سابق، ص478.

4 - هدى أحمد محمد صالح، الترقية بالاختيار في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص56.

رابعاً - اجتياز التدريب بنجاح:

الأصل أن الجهات العامة ملزمة بتدريب العاملين لديها¹، إذ يعدّ التدريب من المجالات المفيدة في الوظيفة العامة، لأنه يحقق أمرين، هما دراسة مشاكل العمل وتنمية مواهب الأفراد².

ومن هذا المنطلق تحرص التشريعات في مجال الترقية على اشتراط خضوع العامل للتدريب بشكل عام³، وفي هذا الاتجاه سار المشرع المصري جزئياً في المادة رقم 36/ سالفه الذكر التي تنص على أنه يشترط في جميع حالات الترقية بالاختيار أن يجتاز العامل بنجاح التدريب الذي تتيحه له الوحدة التي يعمل بها بالاتفاق مع الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة؛ يستفاد من النص أن التدريب إلزامي إذا أتاحته الوحدة، ويرى بعضهم أنه ثمة خلل في هذا النص لأنه يلزم العامل بالتدريب إذا أتيح له دون إلزام الإدارة بتوفير هذا التدريب، الأمر الذي قد يشكّل خللاً في المساواة بين العاملين في الجهات المقرر فيها التدريب والأخرى التي ليس لديها تدريب⁴.

1 - بموجب المادة رقم 18/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50/ لعام 2004 تتولى الجهات العامة تدريب وتأهيل العاملين لديها وفقاً لنظامها الداخلي.

2 - د. محمد أنس جعفر، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، مرجع سابق، ص 316.

3 - لمزيد ممن التفاصيل حول تدريب العاملين انظر: د. ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 224 وما بعد.

4 - د. طلعت حرب محفوظ محمد، مبدأ المساواة في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 308.

والتدريب له أهمية في تحديد معلومات الموظف، وزيادة معرفته العلمية والعملية للوظيفة التي يعدّ للقيام بها بعد ترقّيته، إذ بالتدريب يستطيع الموظف ملاحقة ما يستجد من معارف متصلة بعلمه، ولا يتوقف على المعلومات التي تلقاها أثناء دراسته فقط¹، وهذا ما يتفق مع طبيعة الترقية التي تستلزم تأهيل أفضل كلّما ارتفع موقع العامل في السلم الإداري.

يتضح مما سبق أنّ اجتياز التدريب المتاح بنجاح يعدّ شرطاً لترقية العامل سواءً الترقية بالأقدمية أو بالاختيار².

ويشكّل هذا التدريب نوعاً من الإعداد الفّني للموظفين الذين لهم فرصة بالترقية إلى درجة أعلى، وفي هذه الحالة فالترقية تكون مشروطة بإتباعهم الدورات التدريبية في تلك المعاهد التي تخصص لهذا الجانب³.

كما يلاحظ أنّ التدريب ليس أمراً حتمياً للترقية، إلّا إذا كان المشرّع قد اشترط صراحةً وجوب التدريب في بعض الوظائف، كون هذا الشرط أساسه تقدير المشرّع.

إلا أنّه يجب التنويه أنّه من المفضل أن يكون التدريب إلزامياً في مجال الترقية عند شغل الوظائف العليا، لأن قضاء مدة وظيفية في الوظائف السابقة قبل الترقية قد لا يكفي وحده للإلمام بالمهارات التي تقتضيها طبيعة العمل في هذه الوظائف.

1 - د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص322.

2 - د. أنور رسلان، نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، مرجع سابق، ص209.

3- د. علي عبد القادر مصطفى، الوظيفة العامة في النظام الإسلامي وفي النظم الحديثة، مرجع سابق، ص226.

خامساً - حصول العامل على تقرير كفاية مؤهل للترقية:

بما أنَّ الترقية تبنى على الجدارة والأقدمية، فالأصل أن يرقى من يكون قد توافر فيه حد أدنى من صلاحية الأداء، ومن هذا المنطلق قضت المادة رقم /34/ من القانون رقم /47/ لسنة 1978، بحرمان العامل المقدم عنه تقرير سنوي بمرتبة ضعيف من نصف مقدار العلاوة الدورية، ومن الترقية في السنة التالية للسنة المقدم عنها التقرير.

بينما في سورية وبموجب المادة رقم /25/ من قانون العاملين الأساسي يحرم من الترفيع، ويسرَّح فيما بعد إذا حُرِم من الترفيع مرتين متتاليتين.

الفرع الثاني

شروط الوظيفة محلّ الترقية

بما أنَّ الهدف من الترقية هو إشغال وظيفة في السلم الإداري، فلا بدّ من أن تكون هذه الوظيفة موجودة وممّولة ومدرجة في الموازنة، ويراعى التدرّج في إشغالها.

أولاً - وجود وظيفة شاغرة:

يستلزم إشغال الوظائف العامة وجود وظيفة شاغرة أيّاً كان أسلوب الإشغال¹، وبما أن الترقية تكون لإشغال الوظيفة الأعلى في السلم الإداري

1 - راجع الفصل التمهيدي من هذه الرسالة حول إحداث الوظائف.

فالأصل أن تكون هذه الوظيفة شاغرة وموجودة فعلاً في ملاك الجهة العامة باستثناء بعض الحالات¹.

والأصل أن توزع وتحجز الوظائف اللازمة لإشغال الوظائف العامة بشكل مدروس، على أن يهدف التوزيع إلى تحقيق الضمانات اللازمة للوظيفة والموظف، بحيث لا تطغى أحدهما على الأخرى².

ففي مصر لم يتطرق قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 47/ لسنة 1978 بشكل مباشر إلى اشتراط وجود الوظيفة لحصول الترقية، كما فعلت قوانين العاملين السابقة³، لكن اللائحة التنفيذية له أوجبت إعداد كشوف بالوظائف الخالية والممولة والصالحة للترقية عليها⁴، وتقتضي الترقية أن يكون هناك اختلاف بين

1 - انظر ترفيع القضاة في سورية في الفئتين السادسة والسابعة الذين يحق لهم تقاضي العلاوة المقررة للفئة الأعلى ولو لم يتوفر الشاغر، د. رزق الله أنطاكي، أصول المحاكمات في المواد المدنية و التجارية، مطبعة الداودي، دمشق، 1986، ص90.

2 - هناك من يرى أن للترقية أسس تكفل أو تشكل عوامل نجاح لها، منها اتباع سياسة مدروسة في التعيين بحيث لا يجوز الإسراف في التعيينات بما يلحق ضرراً في الترقيات كما لا يجوز وفق التعيينات بهدف إفساح المجال للترقيات على حساب الآخرين بحيث يحجب التعيين عنهم، ولذلك يجب أن يكون هناك سياسة مدروسة للتعينيات ترسم على أساس مواجهة كل الاعتبارات في التعيين أو الترقية، انظر: د. سليمان الطماوي، الأسس العامة لنظم الترقية والترفيغ، مرجع سابق، ص190.

3 - اشترطت المادة رقم 19/ من القانون رقم 46/ لسنة 1964 بشأن العاملين المدنيين بالدولة، وكذلك المادة رقم 15/ من القانون رقم 58/ لسنة 1971 ، الترقية للوظائف الشاغرة.

4 - راجع المادة رقم 36/ من اللائحة التنفيذية الصادرة بقرار لجنة شؤون الخدمة المدنية رقم 2/ لسنة 1978.

واجبات ومسؤوليات الوظيفة التي يشغلها العامل والوظيفة التي سيرقى إليها، الأمر الذي يستلزم بالضرورة وجود وظيفة.

والترقية على وظيفة شاغرة تقتضيها قواعد التنظيم الإداري السليم، إذ ليس من المقبول أن يرقى الموظف إلى وظيفة مشغولة من موظف آخر يتولّى أمرها لأن ذلك يؤدي إلى التضارب والازدواجية في توزيع الاختصاصات¹.

أما في سورية وبحسبان أنّ المشرّع لم ينظم الترقية ومن ضمنها اشتراطاتها، إلّا أنّه ما دام إسناد الوظائف المنصوص عليه في المادة رقم/30/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004، هو المقصود بشرط الترقية، فإنّ ما يفهم من النص المذكور أنّ الترقية أو إشغال الوظائف بموجبه إنما يقصد به الوظيفة الشاغرة في الجهة العامة².

إلّا أنّ وجود وظيفة شاغرة لا يعني بالضرورة حصول الترقية إليها، فإنّ للإدارة الحرية في إشغالها من عدمه. وكذلك الحرية في تحديد طريقة هذا الإشغال، طالما تتقيّد بأحكام وقواعد الوسيلة التي تختارها، ولا يشوب عملها انحراف بالسلطة³، كما أنّ وجود وظيفة شاغرة يقتضي أن يُبنى السلم الإداري على أساس توزيع الدرجات في الموازنات، شريطة أن يكون هناك عدم إسراف في تجزئة

1 - د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص321 وما بعد.

2 - يشترط قانون الموظفين الأساسي في سورية رقم /135/ لعام 1945 وجود شاغر في الملاك إذا كان الترفيع سيتم إلى المرتبة الأعلى.

3 - د. محمود حلمي، نظام المدنيين بالدولة والقطاع العام، مرجع سابق، ص142.

الوظائف، وكفالة إفراح فرص مناسبة للترقية¹. ووجود درجة مالية خالية في الموازنة أمرٌ وجوبى سواءً في الترقية أو في التعيين طالما أنَّ هناك إسناد عمل معيّن للمرشح، وهناك أجر مقابل هذا الإسناد، وعلى ذلك يستلزم الأمر وجود اعتماد مالي في حال التعيين والترقية².

وفي معرض بحث أثر عدم توافر وظيفة للترقية، خلّصت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى أنّه متى ثبت أنَّ المدعي قد رُقّي إلى أعلى درجة غير واردة في الموازنة، فإنّ ترقّيته تكون غير ممكنة قانوناً لانعدام المحل، وعلى ذلك يجوز إلغاء القرار الصادر بالترقية أو سحبه دون التقيد بالميعاد³.

ثانياً- أن تكون الترقية للدرجة التالية:

تبنى هيكلية الوظائف العامة على أساس التدرّج في المستويات، والأصل أن تجري الترقية إلى الدرجة الأعلى، ولا يجوز تخطي أي درجة في مجال الترقية ما لم يكن هناك نص يبيح ذلك، وتقتضي طبيعة الوظائف في مثل هذه الحالة هذا التخطي، وهو ما أخذ به المشرّع المصري في المادة رقم 36/ من قانون العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام رقم 47/ لسنة 1978 عندما نصّت على أن تكون

1 - د. سليمان الطماوي، الأسس العامة للترقية والترفيح، مرجع سابق، ص 187.

2 - د. نعيم عطية، نظم الترقية في الجمهورية العربية المتحدة، مرجع سابق، ص 196 وما بعد.

3 - حكمها في الطعن رقم 675/ لسنة 28/ قضائية، جلسة 9/ ديسمبر سنة 1984، محمود صالح، الموسوعة الإدارية للفقّه والقضاء، مرجع سابق، ص 519.

الترقية من الوظيفة التي تسبقها مباشرة في الدرجة والمجموعة النوعية التي تنتمي إليها¹.

في حين إنّ المشرّع السوري لم يتطرق إلى بحث هذه المسألة صراحةً، ولعلّ هدف المشرّع من تطلّب هذا الشرط تمكين العامل من التدرج في مختلف الوظائف وفقاً لتسلسلها الإداري مما يكسبه الخبرة والمران من ناحية، والحيلولة دون المحسوبية وإساءة استخدام السلطة من ناحية أخرى².

خلاصة القول إنّ الترقية درجة درجة، هي نتيجة حتمية لطبيعة الوظائف العامة ومستوياتها، كون توصيف وترتيب الوظائف يُبنى على أساس مستويات ومدد زمنية لإشغالها، تستلزم فيما تستلزم قضاء مدد معينة في كل درجة لاكتساب الخبرة التي يفترض اكتسابها خلال هذه المدة، وهذا التنظيم يستدعي الترقية درجة فآخرى، إذ مفاد الترقية التدرج، ولا يجوز أن يطفر العامل طفرات في التدرج تفقده التمرّس بمختلف المراتب في سلم التدرج الوظيفي، والإفادة من خبراته بحسب ما عُيّن في الخدمة من أجله³.

1 - كان القانون رقم /210/ لسنة 1951 بشأن موظفي الدولة يجيز في المادة رقم/31/ منه الترقية لأي من الدرجات العليا بعد الدرجة الأولى.

2 - د. بدرية جاسر الصالح، تطور النظام القانوني لحقوق الموظف العام وفقاً لتشريعات الوظيفة العامة في الكويت، ط1، كلية الحقوق، جامعة الكويت، 1994، ص81.

3 - د. نعيم عطية، نظم الترقية في الجمهورية العربية المتحدة، مرجع سابق، ص201.

ثالثاً - أن تكون الوظيفة في ذات المجموعة النوعية التي يتبع لها الموظف:

نصّت المادة رقم /36/ من القانون رقم /47/ لسنة 1978 الخاص بالعاملين المدنيين بالدولة على هذا الشرط، بحيث تكون الترقية في الدرجة والمجموعة النوعية التي تنتمي إليها الوظيفة.

وأساس هذا الشرط مرتبط بتصنيف وترتيب الوظائف بحيث أصبح كل موظف معيّن في مجموعة وظيفية تحتوي على وظائف ودرجات المجموعة نفسها التي ينتمي إليها كل موظف احتراماً لمبدأ ترتيب الوظائف، وما يكفله من تخصص¹، كما يكفل هذا الشرط عدم القفز إلى الدرجات أو الوظائف الأخرى خارج إطار المجموعة لأسباب ليس لها علاقة بالترقية².

فضلاً عن أنّ تطبيق هذا الشرط يحافظ على مبدأ التخصص بما له من ضرورة ومزايا لا يمكن إغفالها، وحتى لا يرقى الموظف إلى وظيفة مغايرة لنوع تخصصه فلا يحسن القيام بأعبائها، فشرط الترقية ضمن إطار مجموعة متجانسة من الوظائف هو شرط ضروري ووجوبي، لأنّ في تطبيق هذا الشرط ما يحافظ على الاستفادة المثلى من خبرات العامل السابقة في الوظيفة المُرَقَّى إليها، إذ ما الفائدة من ترقية الموظف الذي يحمل مؤهلات وخبرات لوظيفة تتطلب غير ذلك من المؤهلات والخبرات، وإنّ فكرة التخصص غدت طابعاً مميزاً لكثير من الوظائف الإدارية، فإذا كان من السهل أو على الأقل من الممكن ترقية أي موظف

1 - د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، مرجع سابق، ص 427 وما بعد.

2 - د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص 358 وما بعد.

إلى منصب إداري أو كتابي بعد تدريبه على واجبات الوظيفة الجديدة، فإنّه من غير المتيسّر أن يشغل طبيب وظيفة مهندس زراعي أو خبير حسابي، ولهذا كان من المقتضى أن تقتصر الترقيات في نطاق كل تخصص¹، لأنّ من الوظائف ما هو مميّز بطبيعته بما يقتضي تأهيلاً خاصاً وصلاحيّة معيّنة، بحيث لا يقوم أفراد المرشحين للترقية بعضهم مقام البعض الآخر في هذا الشأن، إلّا إذا توافر لهم ذلك جميعاً².

وأخيراً بعد أن انتهينا من بحث شروط الترقية كجزء من ضوابطها ننقل إلى الجزء الآخر المتعلق بموانع الترقية.

1 - د. سليمان الطماوي، ضمانات الموظفين بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص382، راجع في هذا الاتجاه: د. طلعت حرب محفوظ محمد، مبدأ المساواة في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص303، حيث يرى أنّه لا يجوز ترقية موظف إلّا إلى درجة وظيفية خالية تكون من نوع الوظيفة التي يشغلها فعلاً قبل الترقية سواءً أكانت هذه الوظيفة فنية أو إدارية أو كتابية بمعنى أنّه لا تجوز الترقية إلّا إذا كانت من وظيفة إلى وظيفة أعلى من نفس نوعها وفي نفس الكادر الخاص بها.

2 - د. نعيم عطية، نظم الترقية في الجمهورية العربية المتحدة، مرجع سابق، ص205.

المطلب الثاني

موانع الترقية

موانع الترقية، هي أسباب تقوم بالعمل وتحول دون ترقيته على الرغم من توافر شروطها من أقدمية وكفاية، ولا تتقرر إلاّ بنص صريح عليها¹.

والأصل أن يلتزم العامل بالواجبات الوظيفية المحددة له في مجال عمله وأن يكون ملتزماً، ويظهر مستوى جيداً من الكفاءة أثناء ممارسته لهذه المهام.

وبما أنّ الترقية الوظيفية تقوم على معيار الأقدمية أو الاختيار أو المزج بينهما كما سبق بيانه، فإنه لا بدّ من أن يبذل العامل جهوداً مميزة ليثبت كفاءته التي تجيز ترقيته على أساس الاختيار، أو أن لا ينقطع عن عمله لسبب أو لآخر، إذا كانت الترقية على أساس مكوثه فترة معينة في الوظيفة دون انقطاع لينال الترقية على أساس معيار الأقدمية، ومن هذا المنطلق فإن كل ما يحول دون تنفيذ الالتزامات المذكورة قد يشكل مانعاً يحول دون الترقية، مثال ذلك الإحالة إلى المحاكم أو الوقف الاحتياطي عن العمل أو فرض إحدى العقوبات التأديبية نتيجة إتيان العامل أفعالاً من شأنها فرض مثل هذه العقوبات، وعليه سنبحث في موانع الترقية وفق التقسيم الآتي:

الفرع الأول: الموانع المتعلقة بالتأديب.

الفرع الثاني: الموانع المتعلقة بالانفصال عن الوظيفة.

1 - د. نعيم عطية، موانع الترقية، بحث منشور في مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الثالث، السنة الخامسة عشرة، 1971، ص 602.

الفرع الأول

الموانع المتعلقة بالتأديب

أولاً - الإحالة إلى المحاكم:

يعدّ وقف الترقية، أو تأجيلها، أحد أهم الآثار التي تترتب على الإحالة إلى المحاكم التأديبية أو الجزائية¹.

وتتحقق الإحالة إلى المحاكمة التأديبية بصدور قرار من السلطة المختصة بالتصرف بالتحقيق، وتقديم العامل إلى المحكمة التأديبية أو مجلس التأديب، وذلك لمحاكمة العامل فيما هو منسوب إليه من مخالفات².

وقد حدد المشرع المصري موانع الترقية بمختلف أشكالها في المادة رقم 87/ من القانون رقم 47/ لسنة 1978 التي تنص على ما يلي : {{لا تجوز ترقية عامل محال إلى المحاكمة التأديبية أو المحاكمة الجنائية ... ويعتبر العامل محالاً للمحاكمة التأديبية من تاريخ طلب الجهة الإدارية، أو الجهاز المركزي للمحاسبات، من النيابة الإدارية إقامة الدعوى التأديبية }}.

1 - د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، 1967، ص 361، د. محمد عبد الحميد مسعود، إجراءات الدعوى التأديبية أمام مجالس التأديب والمحاكم التأديبية في ضوء الأحكام القضائية، مرجع سابق، ص 291.

2 - د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، ضمانات العاملين في الترقية أثناء التأديب، بحث منشور في مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد الثالث، 1997، ص 79.

يستفاد من النص المتقدم أن المشرّع منع ترقية العامل المحال إلى المحاكمة التأديبية، ويعدّ هذا الأمر من أهم الآثار التي تلحق بحقوق العامل نتيجة الإحالة إلى المحاكم¹.

كما يلاحظ أن الإحالة إلى المحاكم التأديبية أو الجنائية تشكل مانعاً مؤقتاً أو تأجيلاً للترقية، ويتوقف البت فيه على النتيجة النهائية للمحاكمة، وهذا أمر طبيعي تقتضيه الآثار التي قد تترتب على نتيجة المحاكمة، والتي منها فرض جزاء جنائي أو تأديبي على العامل، الأمر الذي لا ينسجم مع منحه الترقية عن الفترة الزمنية نفسها، على الرغم من أنّ الإحالة إلى المحاكمة التأديبية ليست عقوبة بذاتها، ولا تؤدي إلى الإدانة في جميع الحالات².

أما بشأن تحديد المقصود بالإحالة، فقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى أنّ: الإحالة إلى المحاكمة الجنائية تتم بصدر أمر الإحالة من قاضي التحقيق، أو بتكليف المتهم بالحضور أمام المحكمة المختصة من قبل النيابة العامة، كما اعتبرت المحكمة المذكورة أنّ الدعوى التأديبية تعتبر مرفوعة بحق العامل عند ايداع قرار الإحالة، أو أوراق التحقيق سكرتارية المحكمة³، وتعد ترقية

1 - د. محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2006، ص 941.

2 - د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، إجراءات تأديب الموظف العام، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، 2008، ص 242.

3 - حكم المحكمة في الطعن رقم 621/ لسنة 37 ق، جلسة 1998/4/21، وكذلك حكمها رقم 1610/ لسنة 43 ق/ جلسة 1999/10/30 مذكور لدى موسوعة المستشار محمد ماهر أبو العينين، العاملون المدنيون (1959-2008) الكتاب الثالث، مرجع سابق، ص 697-698.

العامل المحال إلى المحاكمة التأديبية مخالفة جسيمة تنحدر بالقرار إلى درجة الانعدام، وبالتالي يجوز سحبه في أي ميعاد دون التقيد بالمواعيد المقررة قانوناً¹.
أما في سورية فإنّ المشرع لم ينظم قواعد الترقية بشكل عام كما سبق بيانه ومنها الموانع التي تحول دون منحها في قوانين الوظيفة العامة المتعاقبة.
كما أنّه لم يتطرق إلى تحديد الآثار التي تترتب على الإحالة إلى المحاكمة المسلكية، عملاً بأحكام المادة رقم/8/ من قانون المحاكم المسلكية رقم /7/ لعام 1990 وتأسيساً على ذلك فإن الإحالة إلى المحكمة المسلكية² لا تحول دون ترقية العامل أو تأجيل ترقّيته، لحين انتهاء المحاكمة، ولكن قد تؤثر الإحالة على نتائج الترفيع أو المستوى الذي يُحدّد للعامل من أجل ترفيعه.

ونلاحظ أنّ المشرع المصري كان أكثر توفيقاً في معالجة هذه المسألة مباشرة في قانون العاملين للأسباب السابق إيرادها من المشرع السوري، والتي توجب فعلاً وقف أو تأجيل الترقية والبت فيها على ضوء النتيجة النهائية، ومن المقتضى أن يحرص المشرع السوري على معالجة هذا الموضوع عند تنظيمه لمسألة الترقية الوظيفية ككل، لأنّه لم يرتّب على الإحالة إلى المحاكمة التأديبية

1 - حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /8080/ لسنة /47/ قضائية، جلسة 2005/12/24، مذكور لدى سمير يوسف البهي، قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق، ص487.

2 - عدت المادة /8/ من قانون المحاكم المسلكية للعاملين في الدولة رقم /7/ لعام 1990 الجهات المختصة بالإحالة إلى المحاكم المسلكية.

أية آثار تُذكر، سواءً لجهة وقف الترقية أو عدم قبول استقالة العامل¹ بعد إحالته كما فعل المشرع المصري، وللأسباب التي قدرها في هذا الشأن والتي يمكن إجمالها بأنه من غير الملائم أن يرقى العامل وهو قيد المحاكمة.

ثانياً - الوقف الاحتياطي الإداري (كفّ اليد):

يرتكب العامل أحياناً مخالفة تقتضي فرض إحدى العقوبات التأديبية المقررة قانوناً، ولكن حتى تفرض هذه العقوبة قد يتطلب الأمر إجراء تحقيق تمهيداً للإحالة إلى المحكمة التأديبية، والتحقيق أحياناً قد يستلزم إقصاء العامل عن عمله خلال فترة التحقيق، أو يقصى العامل بقوة القانون نتيجة حبسه أو توقيفه احتياطياً ومن هنا وجدت مؤسسة الوقف الاحتياطي أو كف اليد.

والوقف الاحتياطي الإداري مفاده، إقصاء العامل عن عمله خلال فترة التحقيق لكي يجري التحقيق بشكل مستقل، وكيلا يشكل وجود العامل المحقق معه في عمله تأثيراً في مجريات التحقيق²، ولا يجوز للعامل بعد وقفه عن العمل القيام

1 - صدر بلاغ رئاسة مجلس الوزراء في سورية الذي منع قبول الاستقالة بالنسبة للعامل المحال إلى المحاكمة مستنداً إلى رأي اللجنة المكلفة بتفسير أحكام القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (م/1363/2) تاريخ 2011/2/17، الذي انتهى إلى عدم البت بقبول طلب استقالة العامل المكفوف اليد أو المحال على المحاكمة المسلكية حتى يبت بوضعه لما يرتبه ذلك من آثار قانونية على حقوقه التقاعدية. ويلاحظ أن هذا الرأي لم يستند إلى نص قانوني صريح وإنما استند في جملة ما استند إلى أن قبول الاستقالة جوازي وإن للإدارة التريث في قبول الاستقالة أو تأجيلها في مثل هذه الحالة طالما لم يلزمها القانون بقبول الاستقالة.

² - Heller.Ch, La suspension dans le droit de la fonction publique, R.D.P, 1980, p416.

بأي عمل من اعمال وظيفته، وإلاَّ عُدَّ هذا العمل منعماً لصدوره من شخص لا ولاية له أصلاً للقيام به¹.

وللوقف الاحتياطي عن العمل شروط عامة مردّها وجود تحقيق ولمصلحة التحقيق وصدور القرار من السلطة المختصة²، وبمفهوم المخالفة يتضح أنّه لا مجال لوقف العامل عن العمل لأي سبب آخر غير التحقيق، بل أنّ مجرد الإحالة إلى التحقيق لا تكفي للوقف عن العمل، إذ يجب إضافة إلى ذلك أن تكون مصلحة التحقيق تتطلب ضرورة اتخاذ مثل هذا الإجراء³.

إلاَّ أنّه أثّر التساؤل حول مدى جواز إيقاف العامل احتياطياً إذا اقتضى الصالح العام ذلك، والرأي الغالب جواز الوقف وإن لم تستلزمه مصلحة التحقيق⁴

-
- وراجع بذات المعنى في الفقه العربي: د. عمرو فؤاد بركات، الوقف الاحتياطي، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، ديسمبر 1984، ص76.
- 1 - د. مليكة الصروخ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1983، ص292.
- 2 - د. عبد الباسط علي أبو العز، حق الدفاع وضمانات المحال إلى المحاكمة التأديبية، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010، ص91 وما بعد. لم يحدد التشريع المصري الجهة صاحبة الحق بالإحالة إلى التحقيق، راجع في ذلك، د. عيسى محمد عيسى مناصرة، التأديب الإداري في الوظيفة العامة ومدى تأثيره بالحكم الجنائي، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، 2012، ص155 وما بعد.
- 3 - د. رمزي الشاعر، د. رمضان بطيخ، الوجيز في القضاء الإداري، دار الثقافة الجامعية، 1993، ص211.
- 4 - د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص213.

متى صدر لصالح العمل في المرفق الذي ينتمي إليه العامل، رغم عدم وجود تحقيق¹ إلا أنه يمكن أن يُساء استخدام هذه السلطة بدون ضوابط.

ويشكل وقف الترقية خلال فترة الوقف الاحتياطي أحد أهم الآثار والنتائج المترتبة عليه بالإضافة إلى نتائج أخرى².

وحظر الترقية يدور وجوداً وعدمياً مع الوقف، فإذا أوقف العامل عن عمله تحقق السبب المانع من الترقية مؤقتاً، وإذا انقضت مدة الوقف عادت الترقية بانقضائه³، فإذا ثبت عدم إدانته تحسب أقدميته من التاريخ الذي كانت فيه لو لم يكن موقوفاً، ويتقاضى الفروق المستحقة له عن هذه الترقية بدءاً من التاريخ الذي تجري فيه ترقيته حكماً⁴.

ويجب التنويه إلى أنّ التحقيق مع العامل لا يترتب عليه حظر الترقية إلا إذا كان العامل موقوفاً عن العمل، فإذا لم يكن كذلك فإنّ التحقيق معه لا يحول دون ترقيته⁵.

1 - د. نعيم عطية، موانع الترقية، مرجع سابق، ص 612.

2 - محمود محمد حسن خضر، الوقف الاحتياطي كإجراء وقائي تمهيدي سابق على مساءلة العامل تأديبياً، بحث منشور في مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد الرابع، السنة التاسعة والثلاثون، أكتوبر - ديسمبر 1995، ص 54.

3 - د. محمد أنس قاسم جعفر، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، مرجع سابق، ص 351.

4 - د. مليكة الصروح، سلطة التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 293.

5 - د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، ضمانات العاملين في الترقية أثناء التأديب، مرجع سابق، ص 77.

فالتوقيف الاحتياطي يعدّ قيداً مؤقتاً لا يحرم من الترقية بشكل نهائي إلاّ في حالات محددة كما سنرى، ولكن يلاحظ أنّ هناك ارتباطاً بين عدم الترقية وبين سريان مدة الوقف¹.

وفي فرنسا وبموجب المادة رقم/30/ من القانون رقم (83-634) الصادر في /13/ يوليو سنة 1983 بشأن حقوق وواجبات الموظفين، يجوز وقف الموظف احتياطياً في حال ارتكابه خطأً جسيماً يتعلق بواجبات وظيفته، إلاّ أنّ الوقف عن العمل لا يؤدي إلى الحرمان من الترقية، وإن كان يسمح بتأخيرها²، إذ لا يترتب على وقف الموظف احتياطياً حرمانه من الترقية أو حتى الحق في المعاش عن فترة الوقف، وهذا يتوافق مع السياسة التي اتبعتها المشرّع الفرنسي بشأن الوضع المالي للموظف الموقوف احتياطياً عن العمل، والتي أضحت بمقتضاها يحق للعامل الاحتفاظ بمرتبه بالكامل ومعظم بدلاته³.

كما بحث المشرّع المصري نوعين من الوقف الاحتياطي هما الوقف الاحتياطي لمدة ثلاثة أشهر بأمر من السلطة المختصة أو النيابة الإدارية، وذلك بموجب المادة رقم/83/ من القانون رقم /47/ لعام 1978، كما عدّ العامل الذي يحبس احتياطياً أو تنفيذاً موقوفاً عن عمله بحكم القانون، وذلك بموجب المادة رقم/84/من القانون المذكور.

1 - د. رمضان بطيخ، المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال فقهاً وقضاءً، مرجع سابق، ص236.

2 - Alain Plantey, fonction publique traité general, op.cit, p 566.

3 - د. عمرو فؤاد بركات، الوقف الاحتياطي، مرجع سابق، ص182.

والأثر المباشر الذي رتبّه المشرّع على هذا الوقف هو منع ترقية العامل الموقوف احتياطياً خلال فترة وقفه في حال تجاوز الوقف خمسة أيام، وذلك بموجب المادة رقم/87/ من القانون المذكور، ويتوقف البت في ترقية العامل عن فترة الوقف على نتيجة المحاكمة ، فإذا وقع عليه جزاء الإنذار أو الخصم أو الوقف عن العمل لمدة خمسة أيام فأقل، يجب عند ترقّيته احتساب أقدميته في الوظيفة المُرقي إليها من التاريخ الذي كان تتم فيه ترقّيته، لو أنّه لم يحل إلى المحاكمة ويمنح الأجر من هذا التاريخ. ويستفاد مما تقدم أنّه لا يرقى العامل عن فترة الوقف إذا نال جزاءً أقسى من الجزاءات المشار إليها، ويحرم من الترقية وهذا يشكل نتيجة منطقية إذ لا يجوز أن يرقى العامل عن فترة يكون معاقباً فيها، لأن طبيعة الترقية تتنافى مع ذلك، إلّا أنّه على التوازي لا يجوز أن تتضرر مصلحة العامل في الترقية إذا تبين بعد الوقف أنّه لا ذنب له إلا وجود خشية منه على مصلحة التحقيق التي لا يكون لها أساس من الواقع¹.

أما في سورية فقد بحث المشرع موضوع كف اليد في المادة رقم/89/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 لجهة أجور العامل المكفوف اليد وحالات استحقاقها، كما بحث أيضاً القواعد المتعلقة بكف اليد وأنواعه والسلطة المختصة به وذلك في قانون المحاكم المسلكية رقم /7/ لعام 1990.

1 - د. محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص886.

إلا أنه لم يتطرق في النصوص المشار إليها إلى مسألة الترقية أو الترفيع خلال فترة كف يد العامل بشكل مباشر¹، وإنما عالج المشرع هذا الموضوع بشكل غير مباشر في المادة رقم/ 26 / من القانون الأساسي للعاملين في الدولة عند بحثه قواعد استحقاق الترفيع الدوري الذي قد يصلح أساساً للترقية الوظيفية، حيث اشترط مكوث العامل فعلياً في الوظيفة لمدة سنتين كي يستحق الترفيع ويستفاد من ذلك أن فترة كف اليد لا تدخل ضمن هذه الفترة من حيث المبدأ.

وعليه فإن احتساب مدة كف اليد في الترفيع الدوري الذي يصلح للترقية كما سبق بيانه، يتوقف على مدى استحقاق العامل لأجوره، فإذا استحق العامل أجره عن فترة كف يده في حال عدم إدانته جزائياً، أو معاقبته بإحدى العقوبات الخفيفة أو عقوبة النقل التأديبي، فإن هذه الفترة تحتسب في معرض احتساب أقدميته من أجل الترقية المقبلة.

وهذا ما اتجهت إليه اللجنة المختصة بتفسير القانون الأساسي للعاملين في الدولة في أحد آرائها الذي انتهت فيه إلى أن العامل الذي أوقف ثم أصدرت المحكمة المسلكية قرارها بعدم مسؤوليته تعتبر مدة توقيفه خدمة فعلية داخلية في حساب المدة المؤهلة للترفيع والتقاعد، ويتم تقييم أداؤه أصولاً².

1 - د. منصور إبراهيم العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة لأنظمة التأديب في الأردن وسورية ومصر وفرنسا، مطبعة الشرق، ط1، عمان، 1984، ص283.

2 - رأي اللجنة المختصة بتفسير القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم م/2/ 4191 تاريخ 1999/5/18 ، المجموعة الرابعة، منشورات مؤسسة تشرين للصحافة والنشر، 2005، ص95 وتجدر الإشارة في هذا المقام أن آراء اللجنة ملزمة للجهات العامة بعد اعتمادها من رئيس مجلس الوزراء وحيث تشكل جزء من التعليمات التنفيذية للقانون المذكور.

ويلاحظ أنّ المشرع السوري عالج الموضوع بطريقة مختلفة عند بحث موضوع أجر العامل عن فترة الوقف، ومن الضروري أن ينظم هذا الموضوع في سورية بأحكام واضحة، لأن أثره مهم في حياة العامل، ولا يجوز تركه للاستنباط أو التفسير الذي قد يكون محلّ اختلاف أو تباين بين الجهة العامة والجهات العامة الأخرى التي تراقب التطبيق، فيؤدي الأمر إلى أوضاع متناقضة في الحالات المتماثلة.

ثالثاً - العقوبة التأديبية :

معلوم أنّ الترقية لا تعدو أن تكون نوعاً من أنواع تحفيز العامل من الناحية المادية والمعنوية، نتيجة ما يقدمه خلال فترة معينة من حياته الوظيفية يثبت فيها جدارته وقيامه بواجباته على أكمل وجه، وبما يعود بالنفع الأكيد على المرفق العام الذي يعمل فيه.

وعلى ذلك، فإنّ من يتعرّض في أداء واجباته الوظيفية لسبب أو لآخر ويتكأ في تنفيذ هذه الواجبات، أو يرتكب خطأ معيناً أثناء أدائها يعاقب عليه تأديبياً فالأصل ألا يرقى العامل خلال فترة تنفيذ العقوبة، أو على الأقل تؤجل ترقيته حتى تتلاشى آثارها¹.

والعقوبات التأديبية التي تحول دون الترقية إنما هي العقوبات المحددة من قبل المشرّع حصراً، وعلى هذا الأساس لا تشكّل الجزاءات التأديبية المقنّعة مانعاً

1 - انظر بذات المعنى: د. بدرية جاسر الصالح، تطور النظام القانوني لحقوق الموظف العام وفقاً لتشريعات الوظيفة العامة في الكويت، مرجع سابق، ص 90.

من الترقية¹. كما لا تعدّ قرارات تغريم العاملين في الدولة عن الأضرار التي يلحقونها بجهة الإدارة من قبل العقوبات المسلكية².

ومبدأ منع الترقية خلال مواعيد معينة معاصرة لتوقيع بعض العقوبات التأديبية مقررّ أصلاً لترك الأثر الرادع للعقوبة الأساسية³، ولحث الموظف على عدم ارتكاب مخالفات، جاء ربط الترقية بعدم وجود عقوبة تعد مانعاً لها⁴. ومن هذا المنطلق اتجهت معظم التشريعات الوظيفية إلى عدّ فرض بعض العقوبات التأديبية بحق العامل يشكل مانعاً من الترقية الوظيفية، وهذا ما ذهب إليه المشرع المصري عند تنظيمه لقواعد الترقية الوظيفية وأحكامها وإجراءاتها وقضت المادة رقم/85/ من القانون رقم /47/ لسنة 1978 وتعديلاته بما يلي: {لا يجوز النظر في ترقية عامل وقع عليه جزاء من الجزاءات التأديبية . فيما يلي إلا بعد انقضاء الفترات الآتية:

(1) ثلاثة أشهر في حالة الخصم من الأجر أو الوقف عن العمل لمدة تزيد على خمسة أيام إلى عشرة.

1 - يقصد بالجزاء التأديبي المقنع تأديب العامل بإجراء آخر غير إجراء التأديب، لمزيد من التفاصيل انظر: د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الجزاء التأديبي المقنع، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، 1993.

2 - انظر: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم (2/325) في الطعن 2045 لسنة 1997، مجموعة المبادئ لسنة 1997، مرجع سابق، ص1012.

3 - د. محمد ماهر أبو العينين، أحكام وفتاوى مجلس الدولة، مرجع سابق، ص348.

4 - د. شريف عبد الحميد حسن رمضان، حقوق وواجبات الموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011، ص53.

(2) ستة أشهر في حالة الخصم من الأجر، أو الوقف عن العمل لمدة 11 يوما إلى 15 يوماً.

(3) تسعة أشهر في حالة الخصم من الأجر، أو الوقف عن العمل مدة تزيد على خمسة عشر يوما وتقل عن ثلاثين يوماً.

(4) سنة في حالة الخصم من الأجر، أو الوقف عن العمل مدة تزيد على ثلاثين يوما أو في حالة توقيع جزاء خفض الأجر.

(5) مدة التأجيل، أو الحرمان في حالة توقيع جزاء تأجيل العلاوة أو الحرمان من نصفها.

وتحسب فترات التأجيل المشار إليها من تاريخ توقيع الجزاء، ولو تداخلت في فترة أخرى مترتبة على جزاء سابق}}.

وباستعراض النص المتقدم يلاحظ أنّ المشرع المصري لم يعدّ العقوبات المعنوية البسيطة مانعة من الترقية، وإنما قصر ذلك على العقوبات ذات الأثر المالي والوظيفي وكذلك العقوبات المنهية للوظيفة.

ويمكن القول إنّ المشرع ذهب في هذا الاتجاه، لأنّ العقوبات المعنوية البسيطة تفرض نتيجة لارتكاب العامل مخالفات ليست على درجة من الجسامة تستوجب تأجيل ترقّيته، كما أنّ العقوبات المنهية للوظيفة أثرها الرئيس ينصرف إلى إنهاء العلاقة الوظيفية، مما يحول دون إمكانية إجراء الترقية أصلاً.

ولا شكّ أنّ تأجيل الترقية بسبب فرض عقوبة تأديبية يشكل في حقيقته إجراءً وقائياً من شأنه أن يدفع العامل إلى الحرص على عدم فرض عقوبة بحقه حفاظاً على استحقاقه للترقية في وقتها هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن تأجيل

الترقية يحمل في طياته عقوبة أخرى، تتجلى في الأثر المترتب على تأجيل الترقية من الناحيتين المادية والمعنوية أحياناً، وقد ذهب البعض إلى أن حظر الترقية نتيجة العقوبة التأديبية يشكل عقوبة تبعية للعقوبة التأديبية الأصلية، ولذلك كانت محل انتقاد¹.

إلا أن الرأي يبقى محل نظر لأن تأجيل الترقية هو أثر من آثار العقوبة وليس عقوبة بحد ذاته لأن العقوبة التأديبية لها آثار معينة وبدون هذه الآثار فإنها تكون لغواً، وقد يكون للعقوبة آثار مباشرة وغير مباشرة كما هو الحال في العقوبة التأديبية ذات الأثر المالي المباشر.

أما في سورية فمن الطبيعي ألا تكون هناك موانع تحول دون الترقية بشكل واضح طالما أن المشرع أصلاً لم ينظم أحكام الترقية بشكل عام ومن ضمنها الموانع، ومع ذلك باستعراض أحكام العقوبات المسلكية المقررة بموجب القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 وتعديلاته يلاحظ أنه ليس هناك ما يشير صراحةً إلى أن أيّاً من تلك العقوبات يشكل مانعاً من الترقية سواءً أكانت الترقية على أساس الأقدمية أم الاختيار، ولكن من جهة أخرى فإن حجب أو تأخير الترفيع كعقوبات مسلكية تشكل بحكم الضرورة مانعاً من الترقية طالما أنها تحجب الترفيع الدوري، أو تؤخره مدة معينة بسبب تنفيذها، وهذه المدة لا تحتسب عند بحث الترقية طالما لا يستحق العامل فيها الترفيع أساساً، وهناك

1 - د. عمرو محمود عبد الرحيم، رقابة القضاء الإداري على الجزاءات التأديبية - دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، القاهرة، 2013، ص 643.

بعض التشريعات تتخذ من تأخير الترقية أو حجبها نهائياً لفترة معينة عقوبة بحد ذاتها¹.

فضلاً عن أن الترقية على أساس الجدارة من المقتضى أن تأخذ بالحسبان السيرة الوظيفية للعامل من واقع بيانات سجله. وهذا ما يجعل وجود أي عقوبة في سجلّ العامل تؤخذ بالحسبان عند بحث ترقّيته وخاصة عندما تجري الترقية على أساس المفاضلة بين عدد من العاملين.

الفرع الثاني

الموانع المتعلقة بالانفصال عن الوظيفة

إنّ حركة العامل الوظيفية قد تؤثر على فرص ترقّيته أو ترقية غيره من العاملين، وهو ما سنبحثه في هذا الفرع.

1 - راجع في ذلك المادة رقم/108/ من قانون تنظيم الجامعات السوري رقم /6/ لعام 2006 المقابلة للمادة رقم/111/ من قانون تنظيم الجامعات المصري رقم /49/ لعام 1972 الذي عدّ التأخير في التعيين في الوظيفة الأعلى لمدة سنتين على الأكثر عقوبة تأديبية من بين العقوبات التي يجوز فرضها على عضو الهيئة التدريسية. وكذلك الفقرة /3/ من المادة رقم/35/ من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش رقم /24/ لعام 1981. لا بل أنّ بعض التشريعات تذهب إلى سحب الترقية أو العدول عنها كعقوبة تأديبية كالمادة رقم/80/ من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم /47/ لسنة 1978 التي عدّت (خفض إلى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة) جزءاً تأديبياً يمكن إيقاعه على العامل.

أولاً - النقل :

يتطلّع العاملون في الجهة العامة إلى الوظائف المتوفرة والتي تملو الوظائف التي يشغلونها على أنها تشكل فرصة لترقيتهم، ولما كان نقل العاملين من خارج الجهة العامة إليها قد يقلل من هذه الفرص، فإنه يراعى في نقل العاملين ألا يؤثر نقلهم على الفرص المحتملة للعاملين في الجهة العامة لترقية هؤلاء.

وقد أخذ المشرع المصري عند تنظيمه للترقية بالمبدأ المتقدم عندما حجب عن العامل المنقول الترقية قبل مضي سنة من نقله على الأقل، ما لم تكن الترقية في وظائف الوحدات المنشأة حديثاً، أو لم يكن من بين العاملين في الوحدة المنقول إليها العامل من يستوفي الشروط القانونية اللازمة للترقية خلال هذه السنة وذلك في المادة رقم/36/ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم /47/ لسنة 1978.

ويلاحظ من النص المتقدم أنه يشكل قيداً أو مانعاً من الترقية، حتى لا يضار العاملين بالوحدات السابقين في التعيين على نقل العامل¹. هذا من جهة أما من جهة أخرى فإن المحكمة الإدارية العليا المصرية اتجهت في حكم لها إلى أن نقل الموظف دون رغبته إلى جهة أخرى مجال الترقية فيها مقفول يعد تصرفاً مشوباً بعيب الانحراف²، لأنّ النقل في هذه الحالة يضيّع فرصة على ترقية هذا العامل.

1 - د. شريف عبد الحميد حسن رمضان، حقوق وواجبات الموظف العام، مرجع سابق، ص57.

2 - حكمها الصادر في 21/ مارس /1959/ مذكور لدى: د. سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص348.

وبالمقابل نهج المشرّع في سورية نهجاً مغايراً كلياً عندما احتفظ للعامل المنقول بقدمه المؤهل للترفيه المقبل وذلك في المادة رقم/31/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 وتعديلاته.

وبمقارنة الموقف المتباين لكلا المشرّعين أعلاه، نرى أنّ المشرّع المصري راعى في النقل عدم تأثيره على حقوق العاملين في الوحدة التي ينقل إليها العامل وبما أنّ الترقية تحظى بقدر من الاهتمام لتحقيق أهدافها التي سبق لنا بيانها، فإنّه من المقتضى أن يعيد المشرّع السوري النظر في هذه المسألة بحيث لا يؤثر النقل سلباً في فرص العاملين في الجهة العامة في عملية الترقية، وأن لا يشكّل طريقة للحرمان من فرص الترقية لمن يستحقها من العاملين في الجهة العامة ذاتها، وإنّ القول بغير ذلك يؤدي إلى إحباط من ينتظر الترقية في تلك الجهة.

ثانياً - الإعارة :

تختلف الإعارة عن النذب بأنّها تكون لكامل الوقت في حين أن النذب يمكن أن يكون جزئياً أو كلياً، كما أنّ الإعارة تقتضي موافقة العامل دوماً¹.

يعدّ وجود العامل في الخدمة شرطاً أساسياً لاستحقاق الترقية، وتطرأ حالات على العامل لا يكون فيها قائماً على رأس عمله في الوظيفة التي يشغلها أصلاً، وإنما يكون في أوضاع خاصة مثال ذلك: الإعارة.

1 - د. سعد نواف العنزي، النظام القانوني للموظف العام، مرجع سابق، ص230.

والأصل أنه لا يترتب على إعاره العامل للعمل في الداخل أو الخارج إمكانية تخطيه في الترقية إلى شغل الوظيفة الأعلى¹.

وقد بحث المشرع المصري أثر الإعاره على الترقية في المادة رقم/58/ من القانون رقم /47/ لسنة 1978 حينما أوجب احتساب مدة الإعاره في استحقاق العالوة والترقية، وقد تضمنت المادة المذكورة أحكاماً مفادها أنه لا يجوز في غير حالة الترقية لدرجات الوظائف العليا ترقية العامل الذي تجاوزت مدة إعارته أربع سنوات متصلة، كما أنه لا يجوز ترقية المعار إلى درجات الوظائف العليا إلا بعد عودته باستثناء الإعاره التي تقتضيها المصلحة القومية العليا.

كما أوجبت المادة رقم/59/ من القانون المذكور إبقاء وظيفة المعار خالية وأجازت في حالة الضرورة إشغالها بطريق التعيين أو الترقية، إذا كانت مدة الإعاره سنة فأكثر.

أمّا في سورية فقد عالج المشرع مؤسسة الإعاره في المادة رقم/38/ وما بعد من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 وتعديلاته وقضت الفقرتان /هـ- و/ من المادة رقم/40/ من القانون المذكور بما يلي:

{هـ: تعتبر مدة الإعاره خدمات فعلية في الجهة العامة المعيرة فيما يتعلق بالترقية والمعاش شريطة أن يودى عنها العائدات التقاعدية على أساس أجره من الجهة العامة المعيرة.

1 - د. عمرو فؤاد أحمد بركات، الترقية وأثر الحكم بإلغائها، مرجع سابق، ص63.

و: يجري ترفيع العامل المعار في الجهة المعار منها على أساس درجة الكفاءة التي تعادل متوسط تقديرات كفاءته خلال أربع سنوات سابقة لتاريخ إعارته}} يستفاد من أحكام الفقرتين السابقتين أنّ مدة الإعارة تحتسب صراحة في الترفيع الدوري، الأمر الذي يقطع في الاستفادة منها في مجال الترقية، ولاسيما وأنّ الترقية في النظام الوظيفي السوري تبنى على الأقدمية من حيث المبدأ.

أما بشأن كيفية حساب درجة كفاية العامل أثناء إعارته فقد عالجتها المادة رقم 14/ من المرسوم رقم 322/ لعام 2005 التي عالجت كيفية تقدير درجة تقويم أداء العاملين في سورية الموجودين في أوضاع خاصة ومنهم المعارون¹.

نلاحظ مما تقدم أنّ الإعارة لا تشكّل مانعاً من الترقية من حيث المبدأ وخاصة في سورية، إلا أننا نميل إلى عدم جواز استفادة العامل المعار من الترقية عن تلك الفترة مالم تكن الإعارة لمصلحة قومية أو وطنية، أو أن تقتصر الاستفادة على مدة معيّنة من المدة القصوى للإعارة كما فعل المشرع المصري عندما حددها بأربع سنوات.

1 - أشارت الفقرة ب/ من المادة رقم 14/ إلى أنّه يجري تقدير درجة تقويم أداء العامل المعار وفق الآتي :

*- على أساس درجة تقويم الأداء التي تعادل متوسط التقديرات التي حازها خلال السنوات السابقة لتاريخ إعارته.

*- على أساس درجة تقويم الأداء التي حصل عليها في ترفيعه السابق لتاريخ إعارته إذا كانت خدمته تزيد عن سنتين وتقل عن أربع سنوات.

*- على أساس درجة تقويم الأداء التي تعادل وسط إذا كانت خدمته السابقة لتاريخ إعارته أقل من سنتين.

وأخيراً فإنّ الإعارة والنقل، تشكّل حالات رئيسة في الانفصال عن الوظيفة لذلك خصّها المشرّع بأحكام خاصة في مجال الترقية الوظيفية، ولكن هناك حالات أخرى ينفصل فيها العامل عن الوظيفة ولا يرقّى فيها، ففي فرنسا يشترط المشرّع الفرنسي لوضع تقرير الكفاية المؤهل للترقية، أن يكون الموظف قد قام بأداء العمل فعلاً، وبالتالي فإنّ الموظف الحاصل على إجازة دون مرتب لا يوضع له تقرير الكفاية¹. وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي أنّ التقارير تكون عن أعمال تؤدي بالفعل²، وأنّ جهة الإدارة لا تضع تقريراً عن موظف لا يقوم بالعمل من الناحية الفعلية، كما هو الحال عند حصول الموظف على إجازة³، كما قضى المجلس المذكور بأنّ الموظف الحاصل على إجازة خاصة يفقد حقّه في الترقية⁴.

في حين يلاحظ أنّ المشرّع المصري أوجب الاعتداد بالتقارير السابق وضعها عن العامل في حالة ما إذا صرّح له بإجازة خاصة⁵، وهذا مفاده أنّ العامل يرقّى بالاستناد إلى تقرير الكفاية الذي وضع عنه قبل حصوله على الإجازة.

ويلاحظ أنّ المشرّع المصري اتجه خلافاً لما قرره المشرّع الفرنسي في حين أن المشرّع السوري عالج هذا الموضوع عند بحثه للترفيه الدوري بإيجاد حل

1 - د. محمد إبراهيم الدسوقي علي، حماية الموظف إدارياً، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010، ص 251.

2 - C.E, 14 octobre 1977, " Ministre de la soné ".

3 - C.E, 5 Février 1975, " Ministre de l'éducation nationale ", Rec, p.93.

4 - C.E, Juin 1966, " Lespinasse ", Rec, p.874.

5 - انظر المادة رقم 32/ من القانون رقم 47/ لسنة 1978 الخاص بنظام العاملين المدنيين بالدولة.

وسط، فهو لم يحسب كامل مدة الإجازة الخاصة بلا أجر التي يحصل عليها العامل في الترفيع، وإنما أدخل منها في احتساب الترفيع أو الترقية ثلاثة أشهر فقط وما زاد عن ذلك يحسب في المعاش ضمن اشتراطات معينة¹. ويلاحظ أنّ المشرّع السوري كان موفقاً في معالجة أثر الإجازة الخاصة بلا أجر على الترقية أكثر من المصري والفرنسي لأنّ العامل قد يحتاج إلى إجازة خاصة قصيرة دون رغبة منه، ومن غير المناسب حسمها من المدة اللازمة للترقية، أمّا من يبادر إلى الحصول على إجازة خاصة طويلة لأسباب تخصّه يكون قد انقطع عن العمل مفضلاً هذه الإجازة على بقاءه في الوظيفة، ويكون من المقتضى في هذه الحالة عدم احتساب مدتها في مجال الترقية، وهذا ما جنح إليه المشرّع الفرنسي.

تلك هي ضوابط الترقية بشكل عام، ولكنّ المشرّع المصري لم يمنع الإدارة من وضع ضوابط إضافية تصلح لإعمالها في مجال الترقية، وهذا ما أشارت إليه صراحة المادة رقم /37/ من القانون رقم /47/ لسنة 1978 وتعديلاته عندما أجازت للسلطة المختصة بناءً على اقتراح لجنة شؤون العاملين إضافة ضوابط للترقية بالاختيار، وبحسب ظروف وطبيعة نشاط كل وحدة.

ولكنّ الفقه والقضاء متفقان على أنّه إذا كان من حق الإدارة أن تضع لنفسها قواعد إضافية تجري عليها الاختيار حرصاً منها على استيفاء الأصلح فإذا ما وضعت الإدارة لنفسها مثل هذه القواعد وجب ألا تكون متعارضة مع القانون

1 - انظر المادة رقم /57/ من القانون الاساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 وتعديلاته.

وتلزم الإدارة اتباعها وعدم الخروج عليها¹، كما إنّ هذه الضوابط يشترط فيها العموم والتجريد، بحيث لا تقتصر على فئة دون فئات بذاتها من العاملين دون غيرهم²، كما يشترط أن تكون الضوابط غير مانعة من الترقية لأنّ الموانع يحددها القانون حصراً³.

وقد حدّدت المحكمة الإدارية العليا في مصر شروط صحة الضوابط الإضافية التي تضعها الإدارة، وهي أن تتصف الضوابط بالعمومية والتجريد وعدم مخالفة أحكام القانون الخاصة بالترقية وبالاختيار، وأن تكون معلومة لدى أصحاب الشأن⁴، وتكريساً لهذا النهج ذهبت المحكمة المذكورة إلى أنّ ربط الترقية بشرط العمل في مكان معيّن شرط مخالف للقانون⁵.

إلا أنّ بعضهم رأى أنّه لا يجوز وضع ضوابط شاملة وحصرها، لأنّ تلك الأخيرة تختلف من وحدة إلى أخرى، وحسب نشاط كل وحدة⁶.

1 - د. محمود حلمي، نظام العاملين المدنيين بالجهاز الإداري والقطاع العام، مرجع سابق، ص147.

2 - د. محسن العمودي، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص126.

3 - د. محمد أنس جعفر، د. أشرف أنس جعفر، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص154 وما بعد.

4 - حكمها في الطعن رقم /361/ لسنة /25/ قضائية، جلسة 1982/12/5، مذكور لدى سمير يوسف البهي، قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق، ص529.

5 - حكمها في الطعن رقم /2043/ لسنة /41/ قضائية، جلسة 2000/7/1، مذكور لدى سمير يوسف البهي، قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق، ص533 وما بعد.

6 - سمير يوسف البهي، قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق، ص521.

وبعد أن حددنا ضوابط الترقية من خلال بيان شروط الترقية وموانعها، سوف ننتقل في المبحث الثالث والأخير من هذا الفصل لدراسة قرار الترقية من خلال بيان ماهيته وكيفية الرقابة عليه.

المبحث الثالث

قرار الترقية

سبق أن بيّنا أنّ الترقية إنما هي صعود العامل درجة في السلم الإداري وبما يترتب على ذلك من آثار، وعلى هذا الأساس فإنّ الترقية تحتاج إلى صدور قرار طالما تشكّل هذه الترقية إنشاءً أو تعديلاً لمركز قانوني جديد للعامل، إذ أنّ إعداد تقارير الكفاءة والتدريب وتوافر شروط الترقية في العامل المرشّح لها، جميعها تشكّل شروطاً تمهيدية سابقة لا ترتب نتائجها إلا بصور القرار الذي يترجم الآثار المترتبة على توافر هذه الشروط، وهو ما سنفصّله في هذا المبحث على النحو الآتي.

المطلب الأول: ماهية قرار الترقية.

المطلب الثاني: الرقابة على قرار الترقية.

المطلب الأول

ماهية قرار الترقية

نتناول في هذا المطلب السلطة المختصة بالترقية وزمن صدور قرار

الترقية ونفاذه، وذلك تبعاً لما يلي:

الفرع الأول: السلطة المختصة بالترقية.

الفرع الثاني: زمن صدور قرار الترقية.

الفرع الثالث: نفاذ قرار الترقية.

الفرع الأول

السلطة المختصة بالترقية

الأصل ألا يقل مستوى السلطة المختصة بالترقية عن تلك المختصة بالتعيين ابتداءً في الوظيفة العامة، لأن دخول المرشح إلى الوظيفة ليس أهمّ شأنًا من إشغاله لوظيفة أعلى في السلم الإداري، لابل أن الترقية على قدر من الأهمية إن لم يكن يفوق التعيين.

فهل راعت الأحكام القانونية النازمة لهذه المسألة هذا الاعتبار لجهة توزيع الاختصاص بالنسبة للسلطة المختصة بالترقية، تبعاً لأهمية الوظيفة الشاغرة لهذه الترقية.

فإن السلطة المختصة بالترقية في فرنسا هي ذاتها السلطة المختصة بالتعيين، بعد أخذ اقتراح اللجان الإدارية التي يكون لها سلطة تقديم التوصيات إلى الوزير¹.

أمّا في مصر فتنص المادة رقم /38/ من القانون رقم /47/ لسنة 1978 على ما يلي: {{يصدر قرار الترقية من السلطة المختصة بالتعيين}}. ويلاحظ من

1 - Salon (S.) . Savignac (J.C), La fonction publique, Siery ,op,cit, p.400.

هذا النص أنّ التشريع المصري لم يميّز الصكّ اللازم للترقية عنه في التعيين في هذا الصدد، بحسبانه جعل التعيين والترقية للعامل من السلطة ذاتها¹.

وبالمقابل تنصّ المادة رقم /27/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة في سورية على ما يلي: {{يتمّ ترفيع العاملين الذين جرى تعيينهم بمرسوم بقرار من الوزير المختص، أما بقية العاملين فيتمّ ترفيعهم بقرار من الجهة صاحبة الحق في التعيين}}.

كما قضت الفقرة /ب/ من المادة رقم /30/ من القانون المذكور بما يلي: {{يتمّ إسناد الوظيفة بصكّ صادر عن الجهة صاحبة الحق في التعيين لها}}². يلاحظ مما تقدّم أنّ المشرّع السوري أوجب ترفيع من يعيّن بمرسوم بقرار من الوزير، أمّا بالنسبة لإسناد الوظيفة فقد اتبع النهج الذي اتبعه نظيره المصري وترك الترقية إلى الوظيفة إلى الجهة صاحبة الحق في التعيين.

أمّا بشأن الوقوف على الآلية المعمول بها لتحديد السلطة المختصة بإصدار قرار الترقية، يتضح أن المعوّل عليه في هذا الإطار أهمية وشأن الوظيفة في السلم الإداري، وما يقطع بالدلالة على ذلك يتضح من خلال ترك شأن الترقية

1 - نصّت المادة رقم /16/ من القانون المشار إليه على أنّه : {{يكون التعيين في الوظائف العليا بقرار من رئيس الجمهورية ويكون التعيين في الوظائف الأخرى بقرار من السلطة المختصة}}، ويقصد بالسلطة المختصة بحسب أحكام المادة رقم/1/ من القانون ذاته: الوزير المختص. المحافظ المختص بالنسبة لوحدات الحكم المحلي. رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة المختص.

2 - انظر المادة رقم /15/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 وتعديلاته التي حددت الجهة صاحبة الحق في التعيين.

في الوظائف العليا لرئيس الجمهورية بالنظر لأهميتها، ويرى البعض أنّ ربط الترقية بالنسبة للوظائف العليا لرئيس الجمهورية ترجع إلى أنّ هذه الوظائف تعدّ قيادية ولها أهميتها في المجتمع، ولذلك من المقتضى استبعاد الإجراءات المتعلقة بها عن المؤثرات الشخصية سواءً من حيث التعيين أو الترقية¹.

أمّا بشأن شكل قرار الترقية فلم يشترط المشرع شكلاً معيناً له، ولكن كغيره من القرارات الإدارية غالباً ما تعتمد الجهات العامة نماذج موحدة لإصدار قرارات الترقية تؤدي الغرض من حيث وضوح أنّ الشكليات قد عملَ بها، وبحيث يتضمن القرار المعلومات اللازمة للتنفيذ².

الفرع الثاني

زمن صدور قرار الترقية

بيّنّا فيما سبق أنّ اتخاذ الإجراءات بهدف الترقية لا يعدّ ترقية، وإنّما إجراءً تمهيدياً من أجلها، تبدأ بصدور قرار بذلك، وبما أنّ الترقية تبنى على شروط يجب

1 - د. محمد أنس جعفر، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، مرجع سابق، ص 355 ما بعد.

2 - في هذا الإطار خلصت المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 213/ لسنة 35/ قضائية جلسة 1990/12/23، إلى أنّ: «الموافقة الصادرة من صاحب الاختصاص الأصيل في إصدار قرار الترقية متى كانت معبرة عن إرادتها تعبيراً صريحاً في إحداث الأثر القانوني يعتبر قراراً إدارياً منتجاً لآثاره القانونية في حق الأفراد حتى ولو لم تفرغ في صياغة معينة تكون نافذة من تاريخ هذه الموافقة» مذكور لدى، محمود صالح، الموسوعة الإدارية للفقهاء والقضاء، مرجع سابق، ص 513.

توافرها في العامل المرشح لها من جهة، والوظيفة التي تشغل بالترقية ذاتها من جهة أخرى، وبما أنّ للإدارة سلطة تقديرية في وقت اتخاذ الترقية ما لم يلزمها القانون باتخاذ قرار الترقية في تاريخٍ معيّن، فالأصل ألا يكون هناك موعداً محدداً مسبقاً لصدور قرار بها.

ففي فرنسا فإنّ قرارات الترقية يكون العمل بها بدءاً من أول كانون الثاني من العام شريطة أخذ رأي اللجان الإدارية¹.

وبالمقابل فإنّ المشرّع في مصر لم يتطرّق إلى تحديد المدة الزمنية التي تجري فيها الترقية، وإنما بموجب المادة رقم /38/ من القانون رقم /47/ لسنة 1978 حدد تاريخ نفاذ الترقية وذلك من تاريخ صدور القرار بها.

أما في سورية فقد أوجب المشرّع في الفقرة /ب/ من المادة رقم /27/ من قانون العاملين الأساسي على السلطة المختصة بالترفيه إصدار صكوك ترفيه العاملين المستحقين له خلال الشهر الأول من السنة الميلادية التي يستحق فيها الترفيه، على أن يعود نفاذ هذه الصكوك إلى تاريخ استحقاق الترفيه.

ويستخلص من مجمل الأحكام القانونية المتقدمة أنّ المشرّع قد حدد بشكل قاطع التاريخ الذي تكون فيه قرارات الترقية نافذة، وإن كان قد اختلف من نظام قانوني إلى آخر في الدول محلّ المقارنة في تحديد التاريخ الذي تصدر به قرارات الترقية، ولعلّ ذلك يرجع إلى اختلاف المدد أو الشروط التي تستحق فيها الترقية ففي فرنسا وسورية حدد شهراً معيناً لإصدار صكوك الترفيه.

1 - Salon (S.) . Savignac (J.C), La fonction publique, Siery ,op,cit, p.400.

وبصدور قرار الترقية تعدّ الترقية في هذه الحالة حقاً للموظف، بما يترتب على ذلك من آثار وقبل ذلك تكون في حدود الطموح أو الأمل للموظف¹.

الفرع الثالث

نفاذ قرار الترقية

عالجت التشريعات مسألة نفاذ قرارات الترقية بالنظر لأهميتها بشكل دقيق وكيلا تثير أي إشكاليات في التطبيق العملي.

ففي مصر يعود نفاذ الترقية لتاريخ صدور القرار بها بموجب المادة رقم/38/ سالف الذكر، ويستحق العامل بداية الأجر المقرر لوظيفة المرقى إليها أو أي علاوة من علاواتها أيها أكبر اعتباراً من هذا التاريخ.

بينما في سورية يعود نفاذ هذه الصكوك إلى تاريخ استحقاق الترفيع ولو تأخر صدور القرار اللازم للترقية²، ولا يختلف الحال عنه في فرنسا.

وتعدّ الترقية نافذة من تاريخ صدور القرار بها، وذلك تطبيقاً لقاعدة نفاذ القرارات الإدارية، ولنفاذ الترقية عدة آثار سواء من ناحية إشغال العامل للدرجة المرقى إليها، وتحديد قدمه فيها ومن ناحية التاريخ الذي تبدأ معه الترقية، أو من

1 - د. وليد سعود القاضي، ترقية الموظف العام، مرجع سابق، ص 99.

2 - ولكن يلاحظ في سورية أنه ثمة إرجاء بحكم نص قانوني لإصدار قرار الترفيع لمدة محدودة وقصيرة، وسبب ذلك العدد الكبير لها، انظر الفقرة ب/ من المادة 27/ ن القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50 لعام 2004.

ناحية ترتيب الأقدمية في الدرجة بين ذوي الشأن¹، وذلك لإعمال آثار هذا الترتيب في الترقية القادمة، ولا سيما إنّ الترقية تشكل تعييناً تحتسب الأقدمية فيه على أساس الأقدمية في الوظيفة السابقة².

وفي سياق ما تقدّم، لا يجوز إسناد آثار قرار الترقية إلى تاريخ سابق على صدوره وحسابه نافذاً بأثر رجعي، لأنّ في ذلك مساسٌ بالمراكز القانونية للعاملين الذين جرت ترقية من قبل للوظيفة الأعلى، فضلاً عن أنّ إرجاء آثار الترقية إلى تاريخ سابق على صدور القرار يعطي العامل حقاً في أجر الوظيفة التي لم يكن يمارسها، ولم تكن الإدارة قد استفادت من خدماته بما يقابل ما يستحقه من مزايا مادية³.

وقد انتهت الجمعية العمومية في قسمي الفتوى والنشر لمجلس الدولة المصري إلى عدم جواز إسناد أثر قرار الترقية إلى تاريخ سابق أو لاحق لصدوره⁴. وهكذا نجد أنّ نفاذ الترقية يلعب دوراً في الترقية القادمة.

1 - د. نعيم عطية، نظم الترقية في الجمهورية العربية المتحدة، مرجع سابق، ص 307.

2 - انظر المادة رقم 24/ من القانون رقم 47/ لعام 1978 وتعديلاته.

3 - د. محمد أنس جعفر، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، مرجع سابق، ص 359 وما بعد.

4 - رأي الجمعية العمومية المتخذ في جلسة 1966/4/5، مذكور لدى محمود صالح، الموسوعة الإدارية للفقهاء والقضاء، مرجع سابق، ص 512.

المطلب الثاني

الرقابة على قرار الترقية

مع التسليم بأنّ قرار الترقية كغيره من القرارات الإدارية يخضع للرقابة سواءً الإدارية أو القضائية، ولكن لما لقرار الترقية من خصوصية من حيث المسألة التي يعالجها ولما يترتب عليها من نتائج وآثار، فقد خصّها المشرّع برقابية إدارية قبل الرقابة القضائية وذلك تجنباً للمأخذ الرئيس للرقابة القضائية، وهو طول أمل التقاضي، الأمر الذي لا يستساغ في مجال الرقابة على قرارات الترقية التي يفترض أنّ لها طابع العجلة وتتطلّب الحسم بسرعة، بهدف استقرار المراكز القانونية بالنظر لطبيعتها.

وتبعاً لما تقدّم سنبحث في الرقابة الإدارية ثمّ القضائية التي تجري على هذا القرار وفق الآتي:

الفرع الأول: الرقابة الإدارية.

الفرع الثاني: الرقابة القضائية.

الفرع الأول

الرقابة الإدارية

وتنقسم الرقابة الإدارية بدورها إلى قسمين:

1- الرقابة الذاتية: ويقصد بالرقابة الذاتية تلك التي تقوم بها الإدارة من تلقاء

نفسها بهدف التأكد من مدى انطباق تصرفاتها القانونية والأعمال التي

تقوم بها مع حكم القانون، أو التي تجري بناءً على تظلم أو شكوى أو اعتراض¹ من العامل الذي يعتقد أن ثمة ضرر أو ظلم قد لحق به فيما يتعلّق بقرار الترقية، وإنّ النهج المتقدم كرّسته نصوص قوانين مجلس الدولة المتعاقبة في مصر²، إذ لا يقبل في مجال الطعن بالإلغاء بالنسبة لقرارات الترقية ما لم يتم التظلم منها إدارياً أو تنقضي المدة دون الرد على التظلم أو البت فيه، وكذلك الأمر بالنسبة ما ورد في قانون مجلس الدولة السوري قبل الإغفاء من التظلم الوجوبي³.

ومعلوم أنّ التظلم أمام الإدارة الفاعلة والنزيهة يؤت ثماره إذا ما نظرت إلى التظلم المذكور على أنّه وسيلة توازرها في أعمال حكم القانون أو بالحد الأدنى التأكد من انها قد أعملت ذلك في معرض بحثها للتظلم، فضلاً عن أنّ التظلم بحسب المستقر إنما يحدّد من طرق باب القضاء في مسائل كثيرة ويوفّر جهداً للإدارة والمتظلم في الوقت ذاته، فضلاً عن أنّ الرقابة الإدارية تفسح المجال للإدارة بسحب قرار الترقية أو تعديله أو إلغائه، بينما يقتصر دور المحكمة على إلغاء القرار أو التعويض عنه.

-
- 1 - اجازت المادة رقم 28/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50/ لعام 2004 للعامل الاعتراض على عدم ترفيعه أمام لجنة مركزية تشكّل بقرار من الوزير.
 - 2 - انظر المادة رقم 12/ من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47/ لسنة 1972.
 - 3 - بموجب أحكام المادة رقم 35/ من قانون المحاكم المسلكية رقم 7/ لعام 1990 أعفي العامل والنقابة من التظلم الوجوبي.

وبجميع الأحوال فإنّ المشرّع على الدوام يلجأ إلى تكريس الرقابة الذاتية عن طريق مؤسسة الاعتراض أو التظلم أمام الإدارة آخذاً بالحسبان التكاليف والزمن.

2- الرقابة الوصائية: ويقصد بها الرقابة التي تقوم بها أجهزة مستقلة عن الإدارة التي اتخذت القرار وأنيط بها هذا الاختصاص.

وبالعودة إلى الأحكام القانونية المنظمة للرقابة الوصائية فيما يتعلق بصحة قرارات الترقية، يلاحظ أنّها متماثلة تقريباً في كل من مصر وسورية، إذ بموجب المادة الخامسة من القانون رقم 129/ لسنة 1964 بشأن الجهاز المركزي للمحاسبة في مصر وتعديلاته¹، فإنّ هذا الجهاز يراقب في جملة ما يراقب الترقيات الوظيفية بهدف التثبت من مطابقتها للميزانية والقوانين واللوائح والقرارات. وبالمقابل في سورية يمارس الجهاز المركزي للرقابة المالية الاختصاص ذاته فيما يتعلّق بصحة قرارات التعيين والترقية وشؤون العاملين الأخرى للتأكد من مدى مطابقتها لأحكام النصوص النافذة القانونية والمالية². وبالنتيجة فإنّ الرقابة الإدارية الوصائية تحقق ضماناً فعّالاً للعاملين والإدارة معاً، فهي رقابة مالية ومحاسبية لها علاقة بما ينعكس على الموازنة العامة

1 - عدّل قانون الجهاز المركزي للمحاسبة أكثر من مرة وذلك بموجب القانون رقم 144/ لسنة 1988 وكذلك القانون رقم 157/ لسنة 1998.

2 - انظر المادة رقم 4/ من قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية رقم 64/ لعام 2003.

للدولة، وقانونية في الوقت ذاته بالنسبة لصحة قرار الترقية ومدى انطباقه أو مخالفته لأحكام القانون¹.

الفرع الثاني

الرقابة القضائية

الأصل أن يحمل القرار الإداري الصادر بالترقية الصحة والسلامة التي تنبثق من سلطة الإدارة التي تمارسها في ضوء القانون، ومفروض أنه صدر عن مسلك إداري لحمته استقامة القصد، وسداه عدم الانحراف بالسلطة². وتأسيساً على ما تقدّم فإن أي خروج من قبل الإدارة عما ورد في مضمون هذا القول، قد يشكّل أو بالأحرى يلحق عيباً بقرار الترقية يجعله عرضة للطعن بهدف إلغائه قضائياً أمام الجهة التي أناط بها القانون مهمة الرقابة القضائية وهي مجلس الدولة، كقاضٍ للوظيفة العامة أو الموظفين³.

1 - د. نعيم عطية، نظم الترقية في الجمهورية العربية المتحدة، مرجع سابق، ص210.

2 - د. نعيم عطية، نظم الترقية في الجمهورية العربية المتحدة، المرجع نفسه، ص209.

3 - د. يحيى الجمل، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص174، د. محمد عبد الحميد أبو زيد، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994-1995، ص239. وقد جاء في المذكرة الإيضاحية للقانون الأول لمجلس الدولة المصري رقم 112/ لسنة 1946 أنّ المهمة الأساسية لمحكمة القضاء الإداري - وكانت هذه المحكمة في البداية هي كل مجلس الدولة - في جوهرها تنحصر في أمرين متقابلين: أولهما تأمين الموظفين على وظائفهم وبث روح الطمأنينة في نفوسهم حتى يقوموا بما يعهد إليهم من شؤون ويوطد لهم من سلطان دون مراعاة لغير أحكام

ومن هذا المنطلق أوكلت إلى مجلس الدولة سواءً المصري أم السوري بموجب القوانين المنظمة لذلك، مهمة الرقابة في مجال دعوى الإلغاء على قرارات الترقية متى كان مرجع الطعن فيها يقوم على عدم الاختصاص، أو عيب الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة¹.

وتتصف الرقابة القضائية بأنها رقابة لاحقة بمعنى أنه لا تقوم بشكل تلقائي ولا بدّ لها من طعن يتقدم به صاحب الشأن طالباً إلغاء القرار المخالف². أمّا بشأن نتائج الرقابة القضائية على قرار الترقية فالأصل أن تصل إلى أحد نتيجتين، إمّا عدّ قرار الترقية سليماً لانطباقه مع أحكام القواعد القانونية المنظمة له، أو إلغائه لعدم تحقق هذا الانطباق وبما يترتب على ذلك من آثار³. يتضح مما سبق أنّ إجراء الرقابة على قرار الترقية سواءً الإدارية أو القضائية منها، يحظى بقدر كبير من الأهمية ينبع من أهميّة عملية الترقية ذاتها بالنسبة للإدارة والموظف على السواء.

القانون فلا ينحرفون عنها خوفاً من بطش أو توقياً لانتقام. وثانياً حماية الأفراد مما يحيق بهم من ضرر بسبب ما يتخذه الموظفون حيالهم من قرارات إدارية مخالفة للقانون.

1 - انظر المادة رقم /10/ من قانون مجلس الدولة المصري رقم /47/ لعام 1972. والمادة رقم/8/ وما بعد من قانون مجلس الدولة السوري رقم /55/ لعام 1959 وتعديلاته.

2 - د. وليد سعود القاضي، ترقية الموظف العام، مرجع سابق، ص336.

3 - راجع مفصلاً في هذا الإطار: د. عمرو فؤاد أحمد بركات، الترقية وأثر الحكم بإلغائها، مرجع سابق.

وهكذا بعد أن انتهينا من محاولة بحث الترقية كأسلوب من أساليب إشغال الوظائف العامة من حيث مفهومها وشروطها وضوابطها ومعاييرها والرقابة عليها ننتقل إلى بحث الطرق الثانوية في إشغال الوظائف العامة في الفصل الثاني من هذا الباب.

الفصل الثاني

الطرق الثانوية في إشغال الوظائف العامة

بيّنا فيما سبق إشغال الوظائف العامة بالطرق الرئيسية، بالمسابقة من خارج الوظيفة وبالترقية من داخلها، وهذه الطرق تشكل طرقاً رئيسية وإنّ نسب الوظائف التي تشغل عن طريقها تشكل القسم الأكبر من إشغال هذه الوظائف. ولكن هناك طرقاً يمكن استعمالها لإشغال بعض الوظائف عندما يتعذّر على الجهات العامة استعمال الطرق الرئيسية لإشغالها، إما بسبب تعذر وجود من يشغلها، أو بسبب قلة عدد الوظائف الشاغرة وهو ما سنبيّنه وفق الآتي:

المبحث الأول: إشغال الوظائف العامة بحكم القانون.

المبحث الثاني: إشغال الوظائف العامة بناءً على السلطة التقديرية.

المبحث الأول

إشغال الوظائف العامة بحكم القانون

تشغل الوظائف العامة بحكم القانون مباشرة دون إجراء مسابقة لعوامل تتعلق بالوظيفة ذاتها، أو بهدف إشغال الوظائف بالسرعة المطلوبة أو عزوف البعض عن التقدم للمسابقة بهدف إشغال هذه الوظائف. الأمر الذي يدفع المشرع إلى إيجاد طرق بديلة تتيح إشغالها حتى ولو كان ذلك بطريق القسر أحياناً، أو عن طريق الترغيب لإشغالها أحياناً أخرى.

وهو ما سنعالجه في هذا المبحث وفق التفصيل الآتي:

المطلب الأول: التأهيل الفني.

المطلب الثاني: التعيين التشريعي.

المطلب الثالث: الانتخاب.

المطلب الرابع: التكليف.

المطلب الأول

التأهيل الفني

توسّعت الخدمات التي تقدمها المرافق العامة كماً ونوعاً، الأمر الذي حثّم تنوع وتوسع الاختصاصات والمهام الوظيفية. فقد كانت الوظائف سابقاً محدودة وتوازي الخدمات البسيطة التي تقدم للمواطن، وكانت هذه الخدمات غالباً تقليدية ويقتصر تنفيذها على القيام بتنفيذ مهام معينة يستطيع القيام بها الموظف العادي ولم تكن تحتاج إلى تخصص.

وإثر التطور الحاصل في المجتمعات، وتغيّر دور الدولة من دولة حارسة إلى دولة راعية متدخلة كثرت وتنوعت الخدمات التي تقدمها، وكان من الطبيعي أن يقابل تنوع الخدمات تنوع الاختصاصات الوظيفية، وهذا التنوع دفع إلى تقسيم العمل على أساس نوعي وفني دقيق.

ولم يعد بالإمكان للموظفين العاديين ذوي الاختصاصات العامة في مجال معين أن يقوموا بتقديم هذه الخدمات للمواطنين، لذا كان لابد من أن يقوم النظام الوظيفي على أساس التخصص الموضوعي الذي يوجب أن يختار لكل وظيفة الموظف المتخصص بعد أن أصبحت الوظيفة الحديثة ترتدي ثوباً فنياً يجعل من الصعب على غير المتخصص ممارسة ما تتطلبه من أعمال، وأضحى التخصص الوظيفي أحد عوامل نجاح نظام الموظفين¹.

ولذلك لجأت معظم الدول بالإضافة إلى اشتراط الصلاحية العملية والمهنية فيمن يرغب بالتعيين في الوظائف العامة إلى إتباع أسلوب التأهيل الفني لبعض المواطنين بهدف إشغال الوظائف العامة فيما بعد، من أجل الحصول على متخصصين مؤهلين لممارسة وظائف بعينها تتطلب التأهيل المسبق بدرجة معينة

1 - د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 227.

قبل الدخول إلى الوظيفة والتأهيل اللاحق بعد الدخول إلى الوظيفة بهدف التعمق في التخصص، والتدريب على أعمال الوظيفة لتنفيذ مهامها بإتقان، ومن أجل الترقية في المستقبل .

وغالباً ما تتولى الإدارة عملية التأهيل المسبق، كونها أقدر على معرفة نوع وجودة التأهيل طبقاً لحاجاتها، فضلاً عن أنّ الأفراد لا يقدرّون على التأهيل لبعض الوظائف¹.

وعليه فإن دراستنا لهذا المطلب سوف تكون على التفصيل الآتي:

الفرع الأول: ماهية الإعداد الفني.

الفرع الثاني: صور الإعداد الفني.

الفرع الثالث: تطبيقات الإعداد الفني.

الفرع الأول

ماهية الإعداد الفني

إن تحديد ماهية الإعداد الفني بحسبانه أسلوباً من أساليب شغل الوظائف العامة، يستلزم تحديد مفهوم التأهيل الفني والمقصود به، ومن ثم دراسة أهمية هذا الأسلوب في التعيين، وهو ما سنبحثه وفق التفصيل الآتي:

أولاً: مفهوم التأهيل الفني.

ثانياً: أهمية التأهيل الفني.

1 - د. عبد الرحيم الصفدي ، تطور تشريع العاملين في الخدمة المدنية السورية، مرجع سابق، ص8.

أولاً - مفهوم التأهيل الفني:

تعد هذه الطريقة من أفضل الطرق لاختيار العاملين في الإدارة العامة، حيث يتم إعدادهم إعداداً مسبقاً بالمعاهد والمدارس الفنية، ومن ثم يتم تأهيلهم لشغل وظائفهم وبما يتفق مع متطلبات هذه الوظائف¹.

ذلك أن بعض الوظائف تقتضي لشغلها وتنفيذ مهامها أن يكون شاغلوها على درجة من التخصص²، الأمر الذي يتطلب من الإدارة العمل على تدريب وإعداد المرشحين لشغل الوظائف العامة إعداداً فنياً وعلمياً خاصاً قبل اختيارهم اختياراً نهائياً³، وذلك عن طريق تدريبهم نظرياً وعملياً خلال مدة محددة على أعمال الوظيفة التي سيشغلونها⁴، بحيث يكون للإدارة تثبيتهم في وظائفهم المرشحين لها إذا توافرت فيهم شروط شغلها، وثبتت صلاحيتهم لتولي مسؤولياتها، وإلا جرى استبعادهم من تولي تلك الوظائف⁵.

وبالتالي فإن هذه الطريقة تهدف إلى العمل على إعداد وتأهيل بعض الأفراد المرشحين لتقديم الخدمة للإدارة عن طريق إمدادهم بكافة المعلومات

1- د. أنور رسلان، وجيز القانون الإداري، الطبعة الثالثة، 2004، ص432.

2- د. على خطار شطناوي، القانون الإداري، ط1، الكتاب الثاني، دار وائل للنشر، عمان، 2009، ص44.

3- د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الجزء الأول، عام 1996، ص301.

4- د. مهند نوح، العاملون في الدولة - طرق تولي الوظائف العامة، مرجع سابق، ص74.

5- د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص298.

النظرية والعملية اللازمة لشغل وممارسة الوظيفة التي يجري إعدادهم لها، وذلك في كليات أو مدارس فنيّة متخصصة تمهيداً لتعيينهم بعد التخرّج¹.

ويمكن تعريف الإعداد الفني على أنه تعليم وتأهيل وتدريب الكوادر الشابة "الإدارية والفنية" على أحدث تقنيات العصر من أجل رفع الأداء الوظيفي وسعادة الفرد وتقدم المجتمع².

أي أنّ الإعداد الفني المسبق يقصد به تمكين الشخص عن طريق التوجيه أو الدراسة المنظمة نظرية كانت أم عملية، بأن يكون صالحاً لشغل الوظائف العامة، وأن تظل هذه الصلاحية قائمة بزيادة الأعباء التي تضطر كلما زادت مدة خبرته أو بسبب تغيير أسلوب العمل تبعاً للتطور العلمي والتكنولوجي أو تغيير مواصفات الوظيفة التي يقوم بممارسة أعبائها نتيجة لتعيينه بوظيفة جديدة أو نقله أو ترقيته إليها³.

والطريقة المألوفة لاكتشاف أفضل العناصر الصالحة لتولي الوظائف العامة بناءً على هذا الأسلوب هي إنشاء مدارس، أو معاهد، أو كليات تتميز بالطابع الفني يلتحق بها من يريد التعيين مستقبلاً في الوظائف التي يتأهلون لها، ثم يتم تعيينهم فور تخرجهم⁴.

1 - د.محمد محمد بدران، قانون الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص124، وأيضاً د. محمود أبو السعود حبيب، القانون الإداري، مرجع سابق، ص138.

2- د. صلاح أحمد السيد جوده، رقابة مجلس الدولة على إجراءات وطرق التعيين في الوظائف العامة بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص115.

3 - د. محمد السيد الدماصي، الإعداد الفني في مجال شغل الوظائف العامة، بحث منشور، مجلة العلوم الإدارية، السنة 34 العدد الأول، يونيو 1992، ص20.

4- د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص279.

والإعداد الفني بحسبانه أسلوباً لشغل الوظائف العامة لا يقتصر على المرحلة السابقة على التعيين، واتخاذ كطريقة من طرق الاختيار لشغل الوظائف فقط، بل يمتد ليكون إحدى الضمانات التي تكفل بقاء الموظف صالحاً لممارسة أعباء الوظيفة الموكلة إليه، وهنا يختلط مفهوم الإعداد الفني بمفهوم التدريب أثناء الخدمة ويتداخل معه¹.

أي أن الإعداد الفني يتعلق أيضاً بإعداد الموظفين الذين لهم فرصة بالترقية إلى درجة أعلى، وفي هذه الحالة فالترقية تكون مشروطة بإتباعهم الدورات التدريبية في تلك المعاهد التي تخصص لهذا الجانب².

ويترتب على اتباع الإدارة لهذا الأسلوب من حيث المبدأ التزامها بالتعيين للأشخاص الذين تم إعدادهم فنياً لتولي الوظيفة طبقاً لأولوية نجاحهم في الاختبارات التي تعقد نهاية فترة الإعداد الفني للمرشحين لشغل الوظائف³.

وعليه يمكن القول، إنَّ الإعداد الفني هو نشاط مخطط يهدف إلى تزويد المرشحين بالمهارات والخبرات والقدرات والمعلومات اللازمة للعمل عن طريق تدريبهم نظرياً وعملياً بهيئات متخصصة خلال مدة محددة لتحقيق النفع العام⁴.

1- د. صلاح أحمد السيد جوده، رقابة مجلس الدولة على إجراءات وطرق التعيين في الوظائف العامة بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص113.

2- د. علي عبد القادر مصطفى، الوظيفة العامة في النظام الإسلامي وفي النظم الحديثة، مرجع سابق، ص226.

3- د. نبيلة عبد الحليم كامل، الوظيفة العامة وفقاً لأحكام القضاء في مصر وفرنسا، مرجع سابق، ص170.

4- د. محمد سعيد سعد الله بخيت، مبدأ تكافؤ الفرص في مجال الوظيفة العمومية، مرجع سابق، ص438.

وأخيراً تجدر الإشارة في هذا المقام إلى أن أسلوب الإعداد الفني بحسبانه أسلوباً من أساليب شغل الوظائف العامة عرف أصلاً في المجال العسكري¹، ولاحقاً في بعض المجالات الفنية البحتة كالطب والهندسة. وفيما بعد في مجال الوظائف الإدارية لأسباب فنية تجلت بعدم كفاية التعليم العام في إعداد موظفين مؤهلين لشغل الوظيفة العامة، وأيضاً لأسباب سياسية تنسم في عدم قصر تلك الوظائف على فئات محددة من المجتمع، والتي في استطاعتها الحصول على مستوى التعليم المؤهل لشغل تلك الوظائف في المدارس والكلليات المختصة².

ثانياً - أهمية التأهيل الفني:

يعد أسلوب شغل الوظائف عن طريق الإعداد الفني من أفضل الطرق المتبعة لاختيار الموظفين العموميين، وإعدادهم إعداداً فنياً بما يتلاءم وواجبات الوظيفة التي يراد شغلها³.

فهذا الأسلوب يتميز بأنه يمكّن الإدارة من إعداد الموظف إعداداً فنياً يتفق وطبيعة العمل الذي يقوم فيه، وذلك في ضوء الاحتياجات الفعلية للإدارة العامة⁴، الأمر الذي يجب مراعاته عند قبول الطلبة في المعاهد فلا يكون المتخرجون أكثر من الحاجة الفعلية للعمل⁵.

1- د. سليمان الطماوي، طرق اختيار الموظفين، مرجع سابق، ص 195.

2- د. محمد ابراهيم حسن على، مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة، مرجع سابق، ص 198.

3- د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص 301.

4 - د. نبيلة عبد الحليم كامل، الوظيفة العامة وفقاً لأحكام القضاء في مصر وفرنسا، مرجع سابق، ص 170.

5 - د. محمود حلمي، نظام العاملين المدنيين في الدولة والقطاع العام، مرجع سابق، ص 59.

وهذه الطريقة تساعد الإدارة على اكتشاف أفضل العناصر لشغل الوظائف العامة، وهي طريقة جيّدة في انتقاء الموظفين على المستوى الفني بحيث يتمّ إعدادهم وفقاً لمتطلبات الوظيفة تماماً¹.

كما أن هذه الطريقة تساعد على ضمان حسن أداء الوظيفة، وذلك نظراً لما توفره من فرص كافية لتدريب المرشحين تدريباً عملياً ونظرياً بما يؤهلهم للاضطلاع بأعبائهم ومسؤولياتهم الوظيفية².

فهي تؤدي إلى فوز الإدارة بالحصول على أصحاب التخصصات المطلوبة من الموظفين على وجه الدقة، لأن إعدادهم الفني يتم بمعرفتها، وبقدر حاجتها، فهذه المدارس التي تنشئها الإدارة لهذه الغاية عادة لا تقبل من الطلبة إلا ما يتناسب والعدد المطلوب الذي يسد حاجة الإدارة الفعلية لهذه الفئات من الموظفين³، كما تمكّن هذه الطريقة الإدارة من التأكد خلال فترة الإعداد من قدرة الشخص على ممارسة أعباء الوظيفة⁴.

والصورة الشائعة لتطبيق هذه الطريقة من طرق إشغال الوظائف العامة وتحقيق فائدها ومزاياها، تحققت من خلال إنشاء الدول للكثير من المدارس والمعاهد الفنية لإعداد المرشحين لشغل الوظيفة، ومنحهم التدريب اللازم لحسن القيام بأعبائها، على أن تتولى الإدارة تعيينهم في الوظائف التي أعدوا لأجلها⁵.

1 - د. مهند نوح، طرق تولي الوظائف العامة، الموسوعة القانونية المتخصصة، مرجع سابق، ص74.

2- د. محمود أبو السعود حبيب، القانون الإداري، مرجع سابق، ص140.

3- د. ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 219.

4- د. محسن العبودي، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص78.

5- د. سامي جمال الدين، الإدارة العامة، مرجع سابق، ص275.

إلا أنه يؤخذ على هذه الطريقة في التعيين أنها باهظة التكاليف بحيث لا يمكن إتباعها إلا بالنسبة لفئات محددة من الموظفين¹، ولذلك يقتصر الأخذ بها على الحالات التي تعاني فيها الدولة من قلة عدد فئات معينة من الموظفين، وعلى الوظائف التي تتطلب إعداداً من مستو خاص لأداء مهام بذاتها².

كما ويؤخذ على هذه الطريقة أيضاً، أنها على الرغم من فائدتها فإنها لا تحل إشكال الاختيار كاملاً نظراً لكثرة المتقدمين لهذه المدارس عادة، ومن ثم فإن المتقدمين يصنفون عدة تصنيفات وفقاً لشروط موضوعة مقدماً _تتعلق بالسن والمؤهلات الدراسية واللياقة البدنية والمظهر، وغير ذلك_ أو عن طريق امتحانات مسابقة للالتحاق بتلك المدارس والمعاهد، وذلك حتى يلتحق بالمدرسة العدد المطلوب وفقاً لتقدير الحاجة إلى هذا النوع من الوظائف وبحيث تتمكن الدولة من تعيين الطلبة عقب تخرجهم مباشرة³.

يضاف إلى ما تقدّم إلى أنّ هذا النوع من التعيين عن طريق التأهيل المسبق يصلح للتعيين ابتداءً فقط، لأنّ التأهيل الذي يحصل عليه المرشح لا يكفي للقيام بالوظائف الأعلى ما لم يتمّ هذا التأهيل فيما بعد بالتدريب اللاحق بعد دخول الوظيفة، وهذا ما دفع الفقه إلى دراسة نوعين من التأهيل، هما التأهيل السابق للتعيين والتأهيل اللاحق له، والذي يطلق عليه اسم التدريب، وهو لازم لكل العاملين ويلعب في الكثير من الدول دوراً حاسماً في ترقيتهم، وهذا ما اعتمدته

1 - د. سعيد نحيلي و د. عيسى الحسن، القانون الإداري، مرجع سابق، ص46.

2- د. محمود عاطف البناء، مبادئ القانون الإداري في الأموال العامة والوظيفة العامة، مرجع سابق، ص206.

3- د. سليمان الطماوي، طرق اختيار الموظفين، مرجع سابق، ص195.

سورية بدءاً من عام 2006، حيث بدأت تخصص جزءاً من موازنة إدارتها من أجل التدريب بعد التعيين. ولاسيما بعد أن أضحت اتباع الموظفين لبرامج تدريبية شرطاً متماً من شروط الترقية بشكل عام.

ويُتضح من ذلك، أنّ هذا الأسلوب من التأهيل يركّز على إعداد المرشحين لشغل الوظائف العامة على التعيين وطبيعة الوظيفة التي سوف يتولون مهامها نظرياً وعملياً¹، وهو يختلف عن التدريب أو التأهيل الذي يجري بعد تعيين الموظف العام لأهداف كل منها وبرامج إنجازه.

الفرع الثاني

صور التأهيل الفني

تقوم معظم دول العالم بالإعداد الفني للمرشحين لشغل الوظائف العامة، والإعداد الفني يأخذ إحدى الصورتين الآتيتين:

فهو إما أن يكون إعداداً فنياً سابقاً على التعيين في الوظائف وهو ما يعرف بالإعداد الفني المسبق، وإما أن يكون الإعداد الفني عبارة عن دورات تدريبية تعدها جهة الإدارة للعاملين لديها من أجل رفع كفاءتهم التقنية ومستواهم العلمي، وهذه هي الصورة الثانية للإعداد الفني، والتي تعرف بالإعداد الفني اللاحق.

وهو ما سنقوم بدراسته وفق التفصيل الآتي:

أولاً: التأهيل الفني السابق للتعيين.

ثانياً: التأهيل الفني اللاحق للتعيين.

1- د. سامي جمال الدين، الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 274.

أولاً - التأهيل الفني السابق للتعيين:

تتلخص هذه الطريقة في تأهيل بعض الأفراد لخدمة الإدارة العامة تأهيلاً مسبقاً على التحاقهم بالوظائف العامة، في المعاهد والكليات والمدارس الفنية المتخصصة، ثم تقوم الإدارة بتعيينهم في الوظائف المناسبة لتخصصهم الفني بعد تخرجهم¹.

كما يلتزم الطالب في الوقت نفسه بقبول التعيين في الوظيفة التي تؤهل لها نوعية الدراسة والإعداد ولمدة زمنية محددة²، بل ويعتبر التزام كل منهم قائماً من لحظة قبول الطالب في المدرسة أو الكلية كونه يتقاضى راتباً أو تعويضاً لقاء قيامه بذلك أثناء فترة التدريب، ويترتب على هذا الالتزام بالتالي التزام بالتعويض في حالة إخلال كل منهم بالتزامه سالف الذكر.

ولذلك يرى جانب من الفقه أن الطالب أثناء الدراسة في تلك المدارس والكليات إنما يعدّ موظفاً تحت التمرين³، إلا أن جانباً آخر يعتقد أن الفرد أثناء فترة الإعداد الفني المسبق لا يعدّ موظفاً عاماً، لأن العبرة برأيهم هي بصدور قرار التعيين⁴، ومنهم من يعدّ اجتياز المرشح لهذا الإعداد شرطاً لشغل الوظيفة العامة،

1- د. محمد محمد بدران، قانون الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص124.

2- د. محمد انس جعفر، مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقها على التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص70.

3- د. محمد ابراهيم حسن علي، مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة، مرجع سابق، ص198.

4- د. صلاح أحمد السيد جوده، رقابة مجلس الدولة على إجراءات وطرق التعيين في الوظائف العامة بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص116.

وبالتالي فهو يعد طالباً يجتاز مرحلة من المراحل التعليمية التي تمهد للتعيين في بعض الوظائف العامة¹.

والأرجح أنه يتعين النظر إلى الأداة القانونية التي يرتبط بها المرشح لإكمال التأهيل أي بمعنى هل عُيِّن ويؤهل؟ أم أنه يرتبط ارتباطاً غير نهائي ويتوقف تعيينه على اجتيازه للتأهيل.

فالتأهيل والإعداد الفني المسبق الذي تجربيه الجهة العامة يهدف إلى إعداد وتكوين فئات من الخريجين من تلك المدارس أو الكليات أو المعاهد مؤهلين ومعدّين للالتحاق بوظائف محددة، بحيث يصل المرشح إلى درجة من المعرفة والخبرة والمهارة تتماشى مع المستوى المطلوب للوظيفة².

لكن وعلى الرغم من أفضلية الإعداد المسبق على غيره من طرق الاختيار لشغل الوظائف العامة، إلا أنه لا يصلح بالنسبة لكل الوظائف العامة، حيث يقتصر مجاله على الوظائف الفنية التي تتطلب في شغلها إعداداً فنياً مسبقاً وفقاً لواجبات تلك لوظائف، أما الوظائف التي يكفي لمباشرتها بلوغ مستوى معين من الثقافة العامة، فإن الإعداد المسبق لا يصلح لها، نظراً للنفقات الباهظة التي يكلفها الإعداد المسبق³.

وإدراكاً لأهمية هذه الطريقة وفائدتها أنشأت الدول الكثير من المدارس والمعاهد الفنية لإعداد المرشحين لشغل الوظيفة ومنحهم التدريب لحسن القيام بأعمالها⁴، ذلك أن الإعداد الفني المسبق يساعد على ضمان حسن أداء الوظيفة

1- د. محمد السيد الدماصي، الإعداد الفني في مجال شغل الوظائف العامة، بحث منشور، مجلة العلوم الإدارية، السنة 34 العدد الأول، يونيو 1992، ص24 وما بعد.

2- د. طارق المجذوب، الإدارة العامة، مرجع سابق، ص343.

3- د. محمد محمد بدران، قانون الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص124.

4- د. محسن العبودي، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص77.

وذلك نظراً لما يوفره من فرص كافية لتدريب المرشحين تدريباً عملياً ونظرياً بما يؤهلهم للاضطلاع بأعبائهم ومسؤولياتهم الوظيفية¹.

وفي هذا المقام فإننا نعتقد، أن التدريب السابق للتعيين يجب أن يشمل تدريب المرشحين لشغل الوظائف العامة على الجانبين النظري والعملي معاً، لأن الاهتمام بالجانب العملي فقط دون الجانب النظري، سيؤدي إلى عدم اكتمال مدارك المرشح، وضعف مقدرته على التفكير السليم، الأمر الذي يفضي إلى فشله في المجال العملي عند التعيين في الوظائف بعد إتمام دراسته.

ثانياً - التأهيل الفني اللاحق للتعيين (التدريب):

يطلق على هذا النوع من التأهيل الفني اللاحق للتعيين اصطلاحاً التدريب²، وذلك من خلال إلحاق الموظف أثناء الوظيفة بدورة تسمى ((دورة تدريبية))³ أو مسلكية أو مهنية.

ويمكن تعريفه بأنه: تزويد الموظف بقدر من المعلومات والمهارات والسلوكيات التي من شأنها أن تجعله قادراً على القيام بأعباء وظيفة معينة بكفاءة أفضل⁴.

وتلجأ الإدارة عادة إلى تدريب عاملها للوفاء بالاحتياجات المتعلقة بزيادة كفاءة العاملين لديها في الوظيفة العامة، ولإعدادهم قبل ترقيةهم وذلك عندما يشترط للترقية اجتياز الموظفين لدورات تدريبية معينة تكون الإدارة قد أعدتها لهذا

1- د. محمود أبو السعود حبيب، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 140.

2- د. محمد السيد محمد الدماصي، تولية الوظائف العامة، مرجع سابق، ص 151.

3- د. طارق المجنوب، الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 343.

4- د. ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص 224.

الغرض، ومن أجل رفع مستوى الإدارة التقني والانتاجي¹، وبالتالي تطوير الإدارة وتحقيق الكفاية الإنتاجية للموظفين، الأمر الذي من شأنه تحقيق أهداف السياسة العامة للدولة².

وتتعدد أنواع التدريب بحسب الهدف من التدريب مع مراعاة فئة الموظفين محل هذا التدريب، فقد يكون الهدف منه تدريب العاملين على الأعمال النمطية المتكررة، أو على الأعمال التخصصية، أو بهدف إعادة تأهيل الموظف ليتمكن من الاضطلاع بأعباء وظيفة أخرى مغايرة لتلك التي يشغلها، أو بهدف تأهيل الموظفين الذين يشغلون وظائف وسطى لتولي المناصب القيادية في التنظيم الإداري³.

ولا يجري تدريب العاملين على أسلوب واحد بل تتعدد هذه الأساليب تبعاً لطبيعة الوظيفة التي يشغلها الموظف المدرب⁴، وتبعاً لما إذا كان التدريب يتم في داخل الدولة أو خارجها⁵.

حيث تتنوع أساليب التدريب الداخلي إلى أساليب التدريب الجماعي وأساليب التدريب الفردي، وتتم أساليب التدريب الجماعي من خلال إلقاء المحاضرات، دراسة الحالات الإدارية، المؤتمرات، أسلوب تمثيل الأدوار، ممارسة

1- د. صلاح أحمد السيد جوده، رقابة مجلس الدولة على إجراءات وطرق التعيين في الوظائف العامة بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 118.

2- د. عبد الله طلبية ود. احمد اسماعيل، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 251.

3- د. سامي جمال الدين، الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 288.

4- د. محمد السيد محمد الدماصي، تولية الوظائف العامة، مرجع سابق، ص 151.

5- د. طارق المجذوب، الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 343.

اتخاذ القرار، التدريب الذاتي، المباريات الإدارية، التدريب العملي، البحوث الميدانية، حلقات المناقشة الجماعية (المداولات)¹.

أما أساليب التدريب الفردية فتتم من خلال عدة أساليب مثل أسلوب التدريب بالمراسلة أو القراءة الموجهة أو المران الموجه².

في حين أن أساليب التدريب الخارجي تتم عن طريق إرسال الإدارة موظفيها إلى الخارج للتدريب والتثقيف والاطلاع على تجارب الدول المتقدمة، وللتدريب الخارجي صورتان: سابق عن طريق الإيفاد، ولاحق الهدف منه الإحاطة والتكيف مع التجارب والخبرات الأجنبية بهدف رفع مستوى الموظف كي يكون على المستوى التقني العالمي³.

وتجدر الإشارة إلى أنه لا يترتب على التدريب اللاحق للعاملين قيام الرابطة الوظيفية، إذ إن الرابطة قائمة قبل إجراءاته، ولذلك لا يعد التدريب طريقة من طرق تولية الوظائف العامة⁴، على عكس ما هو عليه الحال بالنسبة للإعداد الفني السابق على التعيين، وإنما يعتبر وسيلة متممة لضمان تحقق الصلاحية وضمان بقائها طوال مدة الخدمة⁵، والاستفادة منها في مجال الترقية كطريقة من طرق إشغال الوظائف العامة.

-
- 1- د. سامي جمال الدين، الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 300 وما بعد.
 - 2- د. صبري جليبي أحمد عبد العال، النظم التقدمية في الاختيار للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 318 وما بعد.
 - 3- د. صلاح أحمد السيد جوده، رقابة مجلس الدولة على إجراءات وطرق التعيين في الوظائف العامة بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 119 وما بعد.
 - 4- د. محمد السيد محمد الدماصي، تولية الوظائف العامة، مرجع سابق، ص 152.
 - 5- د. محمد السيد الدماصي، الإعداد الفني في مجال شغل الوظائف العامة، مرجع سابق، ص 29.

وأخيراً ولكي يحقق التدريب النتائج المرجوة منه لا بد أن يكون تدريب العاملين مستمراً مع حياة العامل الوظيفية ومتدرج معها، وأن يكون واقعياً ومتطوراً في كل من مادته وأسلوبه¹، على أن يجري ذلك التدريب ضمن برامج تؤدي إلى تزويد العاملين بالمعلومات اللازمة لممارسة الوظيفة بالتدرج ووفقاً لخريطة تدريبية لكل موظف على حدة تبعاً لموقعه الوظيفي الحالي، أو الموقع الوظيفي الذي يمكن أن يشغله في المستقبل.

لذلك لا بدّ من وضع أسلوب سليم لحصر وجمع وتصنيف الاحتياجات التدريبية في الجهة العامة عن طريق توصيف الوظائف وبيان مدى الحاجة لتدريب شاغليها، واهتمام الرؤساء لنواحي الضعف والخبرات وأداء سلوك الموظفين في تلك الجهة²، ذلك لأنّ معرفة الوظيفة وشروطها تساعد في الكشف عن مدى الحاجة للتدريب تمهيداً لوضع البرامج التدريبية اللازمة لزيادة كفاءة الموظف وفاعليته³.

1- د. محمد انس قاسم جعفر، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، مرجع سابق، ص321.

2 - د. السيّد محمد يوسف المعدّاوي، التدريب بعد الالتحاق بالوظيفة العامة، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، 1984، ص73.

3 - د. عبد الله طلبة، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص176.

الفرع الثالث

تطبيقات التأهيل الفني

بعد أن استعرضنا مفهوم التأهيل الفني وصوره فإن إكمال البحث فيه يقتضي الوقوف على تطبيقات هذا النوع من إشغال الوظائف العامة وهو ما سنبيّنه وفق الآتي.

أولاً - تطبيقات التأهيل الفني الرئيسة في فرنسا:

وُجد نظام الإعداد المسبق في فرنسا في المجال العسكري، وبعض المجالات المتخصصة منذ أمد بعيد نسبياً كالهندسة والطب والزراعة وغيرها¹، ولعلّ أهم الأمثلة التي يمكن الإشارة إليها في هذا الصدد اليوم هي المدرسة الوطنية للإدارة في فرنسا التي أنشئت في عام 1945، وهو تاريخ معاصر لإنشاء أول قانون شامل للموظفين في فرنسا²، بهدف تأهيل خريجيها للعمل في وظائف مجلس الدولة ووظائف السلك الدبلوماسي والسياسي والوظائف العليا في الإدارة³، وكل فئة أخرى من الموظفين تعين بمرسوم، حيث يتم اختيار طلبة المدرسة كل سنة بناءً على مسابقتين، تخصص الأولى للمواطنين من غير الموظفين والثانية للموظفين⁴، وتحدد مدة الدراسة في المدرسة بثلاثين شهراً وتقسم إلى فترتين الأولى

1 - د. محمد إبراهيم حسن علي ، مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة، مرجع سابق، ص200.

2 - د. محمد أنس جعفر، د. أشرف أنس جعفر، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص76.

3 - د. نبيلة عبد الحليم كامل، الوظيفة العامة وفقاً لأحكام القضاء الإداري في مصر وفرنسا، مرجع سابق، ص169.

Pierre. Racine information general. Revue administratif .1973,p.131 ets

4 - د. سليمان الطماوي، طرق اختيار الموظفين، مرجع سابق، ص195 وما بعد.

تخصص لدراسات تدريبية ونظرية لجميع الطلبة، والثانية يتم تقسيم الطلاب فيها حسب رغباتهم إلى دراسات للإدارة العامة أو دراسات اقتصادية على أن يؤخذ هذا التفرع في الاعتبار عند تعيينهم فور تخرجهم من المدرسة¹.

وقد شجّع ما حقّقه المدرسة الوطنية من نجاح على إنشاء مدرسة أخرى على نسقها تقريباً، وهي المدرسة الوطنية للضرائب والتي أنشئت بالمرسوم الصادر² في 1948/4/16.

كما تمّ إحداث المعهد الوطني للإدارة المدرسية والجامعية بهدف إعداد وتدريب الموظفين الإداريين والفنيين التابعين لوزارة التعليم الوطني في فرنسا، وأيضاً المدرسة الوطنية للخرانة، وكذلك المدرسة الوطنية العليا للبريد والبرق³.

ثانياً - تطبيقات التأهيل الفني الرئيسة في مصر:

على غرار ما هو معمول به في العالم حول الإعداد والتأهيل الفني في مجال السلك العسكري أخذت مصر بهذه الطريقة أيضاً، وطبقت هذا التأهيل في مجالات أخرى كالبريد⁴ والصيرفة وتحصيل الضرائب⁵ ودور المعلمين والمعلمات⁶.

1 - د. عبد المنعم إبراهيم محفوظ، المدرسة الوطنية للإدارة في فرنسا ومكنة إنشائها في مصر، مرجع سابق، ص152.

2 - د. محمد إبراهيم حسن علي ، مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة، مرجع سابق، ص208.

3 - د. محمد سعيد سعد الله بخيت، مبدأ تكافؤ الفرص في مجال الوظيفة العمومية، مرجع سابق، ص445 وما بعد.

4 - أنشئت الثانوية العامة للبريد بالقرار الجمهوري رقم /1620/ لعام 1961.

5 - أنشئت بالقانون رقم /559/ لسنة 1953.

6 - د. محمد إبراهيم حسن علي ، مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة، مرجع سابق، ص210 وما بعد.

ويكون الالتحاق بهذه المدارس أو المعاهد غالباً عن طريق قبول دفعة جديدة سنوياً لمن تتوافر فيهم شروط الالتحاق العامة، كالسن واللياقة البدنية والمظهر واجتياز امتحان القبول¹.

وعادة ما تلتزم الحكومة بتوظيف جميع الخريجين كما يلتزم هؤلاء بخدمة الحكومة مدة معينة².

وتقوم إلى جوار المعاهد والمدارس المذكورة معاهد أخرى لإعداد الموظفين إعداداً فنياً وعملياً، منها معهد الإدارة العامة ومعهد التخطيط القومي والمعهد القومي للإدارة العليا ومعهد الإدارة العليا³.

ويعمل بأسلوب التأهيل الفني أيضاً في مجال توفير احتياجات شركات القطاع العام من الأيدي العاملة الفنية والحرفية بإنشاء مراكز تدريب لهذا الغرض تقوم بتدريب الراغبين قبل الالتحاق بالعمل⁴.

وتعمل الدولة على تحديد الحاجة الفعلية للخريجين حتى لا يكونوا أكثر من حاجة العمل، بالإضافة إلى وجود برامج دراسية تتضمن التنقيف العملي والإداري والفني⁵.

وأخيراً يلاحظ أنّ المعاهد والجهات المتخصصة بالتأهيل في مصر أحدثت منذ فترة طويلة ولم يُلاحظ إحداث معاهد حديثة، الأمر الذي يشير عدم الرغبة

1 - د. محمد سعيد سعد الله بخيت، مبدأ تكافؤ الفرص في مجال الوظيفة العمومية، مرجع سابق، ص 447.

2 - د. فؤاد العطار، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 459.

3 - د. محسن العبودي، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 78.

4 - د. أنور رسلان، نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، مرجع سابق، ص 129.

5 - د. محمد محمد بدران، قانون الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 126.

بالتوسع بهذا الأسلوب للعيوب الذي ترد عليه، ولاسيما فائض الخريجين وعدم إمكانية استيعابهم، وتدني مستوى التعليم في هذه المعاهد.

ثالثاً - تطبيقات التأهيل الفني الرئيسية في سورية:

1 - التأهيل الفني المسبق:

أخذ المشرّع السوري بأسلوب التأهيل الفنيّ المسبق بحسبانه أحد أساليب إشغال الوظائف العامة منذ ظهور فكرة الوظيفة العامة في سورية، وذلك خارج إطار المسابقة كطريقة رئيسة، وتوسّع المشرّع في تطبيق هذه الطريقة بعد عام 1970 تبعاً لتغيّر أهداف ونشاطات الدولة وتوسّعها، إذ منذ ذلك التاريخ بدأت الدولة تتدخل وفقاً للنهج المتبع عالمياً ولاسيما النهج الاشتراكي في جميع مناحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية والخدمية والسياسية، وأمام هذا الحجم من المهام كان لا بدّ من تأهيل كوادر لتنفيذ ذلك في مجال إنشاء البنى التحتية من مشاريع ري وصرف صحي وكهرباء ونفط وزراعة وصناعة وصحة وغيرها، عن طريق إحداث معاهد متوسطة لهذا الغرض والالتزام بتعيين خريجي بعض الكليات، ككليات الهندسة¹.

1 - بموجب القانون رقم /52/ لعام 1974 أحدث مجموعة من المعاهد المتوسطة لتخريج عدد من الخريجين في مجال الخطوط الحديدية واستصلاح الأراضي والطب البيطري والآلات الزراعية والصناعات الهندسية والمعدنية والكيمياوية والغذائية، وهناك تشريعات وصكوك أخرى أوجبت التعيين لبعض خريجي الكليات والمعاهد مثال ذلك : القانون رقم /49/ لعام 1974 المتضمن تعيين الخريجين من المهندسين والمرسوم التشريعي رقم /6/ لعام 1975 المتضمن تعيين خريجي كليات الزراعة، والقانون رقم /40/ لعام 1975 والمتضمن تعيين خريجي المعهد المتوسط للكهرباء والميكانيك.

وقد التزمت الدولة بتعيين المتخرجين من هذه المعاهد دون مسابقة في الوظائف التي تتناسب واختصاصهم في مختلف الوزارات والإدارات العامة وفي حال عدم وجود شواغر تعتبر الملاكات معدلة في حدود الوظائف التي يجري التعيين لها، كما ألزمت خريجي المعاهد بالخدمة لدى الدولة مدة معينة وتتالي هذا النهج في التشريعات الوظيفية حينما احتفظ بأسلوب التأهيل الفني المسبق بحسبانه طريقة من طرق إشغال الوظائف العامة، وذلك في المادة رقم/12/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 وتعديلاته التي نصت على ما يلي:

{{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}}.

إلا أنه ينبغي الإشارة إلى أن اتباع أسلوب التأهيل الفني المسبق لإشغال الوظائف العامة بأعداد كبيرة كان في محله، عندما كانت الدولة بحاجة إلى هذا التوظيف، إلا أن التطبيق التراكمي لسنوات عدة قد 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 لنصوص إلزامية التعيين أكثر منه تلبية للحاجة الفعلية¹، ولذلك كان لابدّ من تحديد الاحتياجات الحقيقية في تلك المرحلة والقبول في المعاهد على هذا الأساس إلا 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 ظهر ذلك بموجب القانون رقم 1/ لعام 1996 المتعلق بتعيين المهندسين والذي ألزم من يرغب بالتعيين من الخريجين أن يتقدم بطلب لذلك بعد أن كان التعيين إلزامياً له سواء تقدم بطلب أم لم يتقدم.

ثمّ عاد المشرّع وبموجب المرسوم التشريعي رقم 6/ لعام 2004 الذي بموجبه تحللت الدولة من وجوب تعيين المهندسين إلى جواز التعيين في ضوء الحاجة.

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

1 - يلاحظ عند تعيين بعض هؤلاء الخريجين في جهات عامة أنّها لا تحتاج إلى اختصاصاتهم في الأصل، مثال ذلك تعيين خريج معهد متوسط صناعات نسيجية في وزارة المالية مثلاً أو المركز الوطني للزلازل.

كما نصّت المادة الثانية منه على أن: }} تحدد المعاهد المتوسطة التابعة للمجلس الأعلى للمعاهد المتوسطة التي يلتزم خريجوها بخدمة الدولة، أو تلتزم الدولة بتعيين خريجها، والمحدثة قبل صدور هذا القانون بقرار من مجلس الوزراء}}.

ويلاحظ من النصوص المتقدمة أنّ المشرّع منح الصلاحية لمجلس الوزراء في تحديد الإلزام لتعيين بعض الخريجين بشكل مدروس، وفي ضوء الحاجة الفعلية وتمّ التحلل من حتمية التعيين إلى اعتباره جوازياً، وعلى ضوء ذلك صدرت مجموعة من القرارات التي تولّت تنظيم ذلك¹. ويشكّل هذا القانون نقلة نوعية في الفلسفة التي كانت تقوم عليها سياسة التعيين بالنسبة لهذه الفئات من التزام الدولة الحكمي إلى فكّ هذا الالتزام، وترك الأمر لها لتحديد الاحتياج دون أي إلزام عليها.

كما أخذ المشرّع بأسلوب التأهيل المسبق بالنسبة للشهادات 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 والفنية والتقنية التي تحتاج إليها في مختلف نواحي الاختصاص والمستويات، وتوفير المهارات والاختصاصات الفنية والعلمية لها².

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

1- راجع قرار مجلس الوزراء في سورية رقم /61/م.و تاريخ 2006/8/2 الذي ألغى التزام تعيين خريجي بعض المعاهد.

2 - هذا المرسوم التشريعي حلّ محلّ قانون البعثات العلمية رقم /20/ لعام 2004.

ولاشكّ بأنّ هذا الأسلوب يعدّ من الطرق الناجحة في التأهيل والتعيين من حيث المبدأ، إلّا أنّ نجاحه يتوقف فعلاً على حسن استثمار وتوظيف خبرات العائدين من الإيفاد في مجال العمل والاختصاص الذي أوفدوا من أجله بعيداً عن إتباع سياسة الإقصاء والتهميش لهم، كونهم يشكلون عبئاً على نظرائهم من الموظفين الذين لم يُتخّ لهم التأهيل الكافي، الأمر الذي أثار مشكلات عدة كانت محلّ نزاع فيما بعد أمام القضاء الإداري، وذلك منها عدم قيام الموفدين بتحقيق الالتزامات المترتبة عليهم ولا سيما النكول دون استكمال الدراسة¹، أو عدم العودة فضلاً عن الحصول على الشهادة غير المطلوبة أيضاً رغم قبول الإدارة تلك الشهادة² أو المطلوبة³، أو مشكلات أخرى تتعلق بتغيير الاختصاص المطلوب⁴، أو تأخر الإدارة في تعيين الموفد رغم عودته وحصوله على الشهادة بسبب البطء في الإجراءات⁵، وهذا ما دفع السلطات المعنية في أكثر من مرة إلى إجراء

-
- 1 - حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم (1/589) في الطعن رقم /107/ لعام 2001، مجموعة المبادئ لعام 2001-2004، مرجع سابق، ص99.
 - 2 - حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم (1/95) في الطعن رقم /355/ لعام 1997، مجموعة المبادئ لعام 1997، مرجع سابق، ص145 وما بعد، وقد قضت المحكمة المذكورة بقانونية مطالبة الموفد في هذه الحالة برد ضعف الرواتب والنفقات المصروفة عليه.
 - 3 - حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم (181) في الطعن رقم /515/ لعام 1996، مجموعة المبادئ لعام 1996، مرجع سابق.
 - 4 - حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم (145) في الطعن رقم /764/ لعام 1991، مجموعة المبادئ لعام 1991، مرجع سابق، ص86 وما بعد.
 - 5 - حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم (1/134) في الطعن رقم /1082/ لعام 1997، مجموعة المبادئ لعام 1997، مرجع سابق، ص128 وما بعد، وقد انتهت المحكمة في هذا الحكم إلى أنّ مدة سنة واحدة من تاريخ وضع الموفد نفسه تحت تصرف الإدارة هي مدة كافية لاستكمال إجراءات تعيينه في وظيفة مدرس متمرن متفرّغ.

تسويات معيّنة من أجل تحفيز هؤلاء على العودة للاستفادة من العلوم والخبرات التي حصلوا عليها.

كما أخذ المشرّع بأسلوب التعيين المسبق واللاحق بموجب المرسوم التشريعي رقم /27/ لعام 2002 وتعديلاته المتضمّن إحداث المعهد الوطني للإدارة¹ (INA)، حيث قضت المادة رقم/3/ منه بأنّ 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 بأنّه: {{ 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 للتعين حسب الحال.

ويشكل توزيع الخريجين إشغالاً للوظائف العامة التي يعينون أو ينقلون إليها، لأنّ النقل في هذا المجال لا يتماثل مع النقل المنصوص عليه في القانون

1 - أحدث هذا المعهد كمعهد عالي على غرار المدرسة الوطنية الفرنسية للإدارة (INA)

الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 وتعديلاته وإنما يشكّل نوعاً من الإشغال أو الترقية إلى الوظيفة التي تسند إليها بعد التوزيع.

وقد قام المعهد بتخريج عدد من الدفعات وجرى توزيعهم على الجهات العامة¹، إلا أنّ الوظائف التي جرى توزيعهم عليها لا تتناسب مهامها 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 إنّ تعيين الخريجين يجب أن يكون في مفاصل إدارية يمكن من خلالها الاستفادة الفعلية من طاقات الخريجين الناتجة عن اكتسابهم الخبرات والمعارف والعلوم النظرية والعملية خلال فترة دراستهم في المعهد.

ويلاحظ أنه من الأجدر لاستيعاب الخريجين أن يلحظ ذلك بالتوصيف الوظيفي للوظائف المتوسطة والعليا في السلم الإداري، وذلك عند الإشغال أو الترقية لهذه الوظائف بحيث يقدم حامل الشهادة العليا في الإدارة على أقرانه من العاملين في الجهة العامة كونه اكتسب تأهيلاً خاصاً والأفضل وحسماً للجدل بسبب تشعب الآراء وتفرق المذاهب حول المعالجة إصدار تشريع يتيح إشغال وظائف الفئة الأولى من قبل حاملي الشهادة العليا في الإدارة دون النظر إلى الشهادة العلمية للخريج أيضاً حالياً ومستقبلاً، كما يقتضي الأمر أن يكون هناك خارطة على مستوى الجهات العامة لتحديد الاحتياجات الفعلية، ولاسيما وأنّ

1 - صدرت مجموعة من قرارات رئيس مجلس الوزراء المتضمنة توزيع الخريجين منها القرار رقم/186/ تاريخ 2011/1/10 المتضمن توزيع الدفعة الثالثة، وكذلك القرار رقم /1599/ تاريخ 2012/1/26 المتضمن توزيع الدفعة السابعة، والقرار رقم /270/ تاريخ 2013/2/3 المتضمن توزيع الدفعة الثامنة، والقرار رقم /3627/ تاريخ 2013/12/31 المتضمن توزيع الدفعة التاسعة وقد بلغ عدد الخريجين حوالي /450/ خريجاً على تسع دفعات.

التطبيق العملي أثبت أن تركّز الفرز للخريجين وبحسب المعلومات المتوفرة لدى المعهد الوطني للإدارة في العاصمة أكثر منه في المحافظات الأخرى، وبالمقابل فإنّ الأمر يقتضي أيضاً المحافظة على سوية الخريجين انطلاقاً من استقطاب الكوادر التدريسية الجيدة، ودفع الأجور المجزية لها والعمل أيضاً على الاستمرار في القواعد المتبعة لانتقاء من يلتحق بهذا المعهد.

2- التأهيل الفني اللاحق للعاملين في الدولة:

نظّم المشرع في الباب الرابع من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50/ لعام 2004 وتعديلاته، موضوع التأهيل والتدريب حيث تنص المادة رقم 18/ منه على ما يلي : { تتولى الجهة العامة تدريب وتأهيل العاملين لديها وفقاً لنظامها الداخلي }

كما تضمّنت الفقرة 7-أ/ من المادة رقم 4/ من القانون سابق الذكر تحديد قواعد وأسس نظام التدريب المهني والتأهيل المسلكي من النظام الداخلي النموذجي¹.

كما أوجبت الفقرة 7/ من البند ب/ أن يتضمن النظام الداخلي للجهة العامة نظام التدريب المهني والتأهيل المسلكي.

ومع ذلك لم تكتمل قواعد التأهيل والتدريب في الجهات العامة إلا بصور قرار مجلس الوزراء رقم (36/م.و) تاريخ 2010/6/7 ، حيث حدد في المادة

1 - صدر النظام الداخلي النموذجي بالقرار رقم 903/ تاريخ 2005/2/28 وحدد قواعد وأسس نظام التدريب المهني والتأهيل المسلكي في المواد (من 24 إلى 34 منه).

رقم/2/ منه الهدف من التدريب والتأهيل المستمر والمتضمن إعداد العاملين عملياً وفنياً وعلمياً وزيادة واستكمال المعلومات والمعرفة في مجال الجهة العامة وتطوير المهارات الفردية والجماعية، وتكوين أطر بشرية جديدة، وسد الفجوة في الأداء بحيث تسهم مخرجات التأهيل والتدريب في تحقيق الأداء المستهدف للعامل.

وقد حدد القرار المذكور المستهدفين بالتأهيل والتدريب وهم العاملون الدائمون والمؤقتون، ووضع اشتراطات فيمن يرشح للتدريب التخصصي أو للحصول على شهادة التأهيل، ومن هذه الاشتراطات مضي سنتين على تعيينه في فئته وأن لا يتجاوز عمره الخمسين سنة، وأن تكون كفاءته في عمله قد حددت بدرجة جيد.

ويلاحظ أنّ هذه الشروط الهدف منها انتقاء العامل الذي يمكن الاستفادة منه فيما بعد، والذي يشير وضعه الوظيفي وتقييم أدائه إلى قابليته للتدريب والاستفادة منه مستقبلاً.

كما حدد القرار المذكور الجهة التي تتحمل نفقات التدريب والتأهيل والقواعد المالية الأخرى، وحقوق العامل أثناء التدريب والتزامات العامل بعد عودته من التدريب¹.

1 - راجع المواد رقم /8-9-10-13/ من القرار المذكور.

إضافة لما تقدم فقد تضمن القانون الأساسي للعاملين في الدولة نصوصاً تحدد التحفيز المالي الذي يحصل عليه العامل المتدرب بعد انتهاء تدريبه وفقاً للأصول المقررة¹.

ويمكن القول إنّ التنظيم القانوني واللائحي للتأهيل والتدريب الذي يخص العاملين، يؤدي إلى إجراء تدريب كافٍ وجيد إذا ما ترافق ذلك بالتطبيق العملي الفعلي والحقيقي من حيث البرامج والمواضيع ومدى ارتباطها بطبيعة عمل العامل وتطويره، بالإضافة إلى المدربين وتنظيم مراكز التدريب وخاصة في الجامعات بالإضافة إلى مدته، وتفرغ العامل لهذا التدريب بحيث يتسم التدريب بالطابع الجدي وألا يكون شكلياً.

وهكذا نكون قد انتهينا في هذا المطلب من بحث التأهيل الفني كطريقة من طرق إشغال الوظائف العامة وننتقل إلى بحث التعيين التشريعي.

المطلب الثاني

التعيين التشريعي

يحاول المشرع تنظيم القواعد القانونية المتعلقة بالوظيفة العامة على نحو دقيق وتظهر دقته بشكل واسع فيما يتعلّق بأساليب إشغال الوظيفة العامة.

1 - راجع المواد من / 19 إلى 22 / من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 وتعديلاته.

ولكن قد يظهر التطبيق العملي بعض المشكلات التي لا تجد لها أحكاماً تكفل معالجتها، لذا يعتمد المشرّع إلى إيجاد نوع من التسوية لها لعدم إمكانية تسويتها بقرارات إدارية دون تدخله.

وقد عرف المشرع السوري نوعين من التعيين التشريعي المباشر، هما تثبيت العاملين المؤقتين وتعيين العاملين المشمولين بأحكام المرسوم التشريعي رقم 4/ لعام 2012 وقد جرى هذا التعيين دون مسابقة عامة أو أي اختبارات أخرى. وعليه نقسم هذا المطلب إلى الفرعين الآتيين :

الفرع الأول: تثبيت العاملين المؤقتين (الوكلاء والمتعاقدون).

الفرع الثاني: تعيين المشمولين بأحكام المرسوم التشريعي رقم 4/ لعام 2012.

الفرع الأول

تثبيت العاملين المؤقتين (الوكلاء والمتعاقدين)

أي تشريع وظيفي جديد يعدّ نافذاً على العاملين الدائمين المشمولين بأحكامه، وعادةً لا يتناول أية أحكام تمسّ بالحقوق المكتسبة لهم، إلا أنّ الأمر يختلف بالنسبة للمتعاقدين، لاختلاف النظام القانوني الذي يطبق عليهم.

ومن هذا المنطلق درج المشرّع السوري، عند إصدار تشريع وظيفي جديد إلى منح الجهات العامة لفترة معينة صلاحية جواز تثبيت المتعاقدين معها¹.

وقد تكرر هذا الأمر أكثر من مرة حيث أجاز المشرّع السوري في القانون رقم 8/ لعام 2001 تثبيت العاملين الوكلاء من مختلف الفئات الوظيفية متى

1 - أجاز القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 1/ لعام 1985 في المادة رقم 164/ منه تثبيت المتعاقدين والعمال المؤقتين القائمين على رأس العمل خلال ستة أشهر ضمن شروط معينة.

أمضى العامل سنتين بالنسبة لكافة الفئات، ما عدا الفئة الأولى إذ اشترط لتثبيت العامل مضي أربع سنوات على تعيينه بالوكالة¹، وترك هذا الأمر جوازيًا للوزير المختص كما أفسح القانون المذكور المجال لتثبيت العاملين المؤقتين في الجهات العامة وشركات الإنشاءات العامة.

ثم عاد المشرع، وأقر هذا المبدأ مجدداً بموجب المرسوم التشريعي رقم 62/ لعام 2011 الذي نصّت المادة الأولى منه على ما يلي " 1- يجوز بقرار من الوزير المختص خلال مهلة لا تتجاوز السنة من تاريخ نفاذ هذا المرسوم التشريعي إعادة تعيين العمال المؤقتين وفق ما يلي :

أ- إعادة تعيين العمال المؤقتين الجاري استخدامهم وفق أحكام المادة رقم (146) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (50) لعام 2004 دون التقيد بأحكام المواد أرقام 8/9/10/11/ من القانون المذكور باستثناء العمال الموسميّين والعرضيين .

ب- إعادة تعيين العمال المؤقتين المهنيين الجاري استخدامهم وفق أحكام المادة رقم "147 من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (50) لعام 2004 إذا رغبوا بذلك، شريطة خضوعهم لأحكام القانون الأساسي للعاملين في الدولة ولاسيما الحقوق والواجبات والأجور .

المادة 2- تتم إعادة تعيين المشار إليهم في المادة الأولى من هذا المرسوم التشريعي وفق الشروط الآتية:

- أن يكون العامل المؤقت يقوم فعلاً بعمل ذي طبيعة دائمة .

1 - يلاحظ أنه ليس ثمة موجب للتفريق بين اشتراط انقضاء أربع سنوات لتثبيت العامل الوكيل في الفئة الأولى وسنتين لبقية الفئات.

- أن يكون قد مضى على استخدامه بتاريخ نفاذ هذا المرسوم التشريعي سنتان على الأقل في العمل ذي الصلة الدائمة في الجهة العامة الجاري استخدامه لديها، باستثناء شركات ومؤسسات الإنشاءات العامة حيث يشترط أن يكون قد مضى على استخدامه مدة لا تقل عن أربع سنوات في الشركة أو المؤسسة العامة

ج- أن تتوفر فيه الشروط المطلوب توفرها للتعين بموجب المادة رقم 7/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة، أما إعادة التعين بالفئتين الرابعة والخامسة فتتم دون النظر للمؤهل العلمي

د - تتم إعادة التعين في إحدى وظائف الفئات الخمس المذكورة في المادة "5" من القانون الأساسي للعاملين في الدولة التي تتناسب مع الشهادات والمؤهلات المطلوبة لكل فئة من الفئات المذكورة، وفي الأجر الذي بلغه بتاريخ نفاذ هذا المرسوم التشريعي بعد منحه علاوة جزئية عن الفترة ما بين آخر ترفيع استحققه وصدور قرار إعادة التعين .

هـ - تتم إعادة تعيين العامل المؤقت وفق أحكام الفقرات السابقة على وظيفة شاغرة في الملاك العددي للجهة العامة، وفي حال عدم توفر شواغر في الملاك تعتبر الشواغر للمعاد تعيينهم بموجب هذا المرسوم التشريعي محدثة حكما لهذه الغاية .

و - يبدأ القدم المؤهل للترقية للعمال المعاد تعيينهم وفق هذا المرسوم التشريعي اعتبارا من تاريخ مباشرتهم العمل بعد صدور الصك بإعادة التعين .

ز - استخدام العمال المؤقتين المعاد تعيينهم وفق هذا المرسوم التشريعي بذات الأعمال المكلفين بها في الجهة العامة التي يعملون لديها .

يلاحظ أنّ الجهات العامة التزمت بتنشيط المشمولين بأحكام المرسوم التشريعي المذكور، ولم تثر مشكلات تذكر في معرض تطبيقه ما خلا موضوع الخلاف

حول طبيعة وتكييف بعض العقود أو صكوك الاستخدام، لجهة فيما إذا كانت موسمية أم عرضية، ولا يستفيد صاحبها من التثبيت، أم أنها تتشكل حالة استخدام مؤقت.

وقد تصدت المحكمة الإدارية في دمشق لهذا الموضوع في أكثر من حكم لها، واعتبرت العقد عقد استخدام ويستفيد صاحبه من التثبيت ولو كان ظاهر العقد يفيد بأنه عقد عرضي، وأسست المحكمة حكمها على أن الاستمرار في العقد لأكثر من سنة واعتبار العمل الذي يقوم به العامل ذا طبيعة دائمة يخرج العقد من إطار الموسمية أو العرضية¹.

ويلاحظ أن هذا الأسلوب من التعيين يبقى محل نظر للأسباب الآتية:

أ - يقوّض التعيين المذكور مؤسسة التعاقد الواردة في القانون الأساسي للعاملين في الدولة كمؤسسة تقوم على أن: هناك أعمالاً مؤقتة أو عرضية ليس لها صفة الديمومة، تستلزم إيجاد نوع من تعيين غير الدائمين طالما أن هذا الاستخدام سوف ينقلب من حيث النتيجة إلى تعيين دائم.

ب - يؤدي هذا النوع من التعيين إلى إضافة وظائف جديدة إلى الملاك العددي للجهة العامة لاستيعاب العاملين الجدد، أي أن التعيين هنا يكون سبباً في إنشاء الوظيفة، وتكون الإضافة غالباً غير مدروسة وترتب فيما بعد تضخم في الجهاز الإداري، كما حصل في كثير من جهات القطاع العام ولاسيما الصناعي والإنشائي منه، الأمر الذي أدى إلى وجود ما يعرف

1 - انظر: حكم المحكمة الإدارية في دمشق، رقم /164/ في القضية رقم /133/ لعام 2012 والمصدق بقرار دائرة فحص الطعون لدى المحكمة الإدارية العليا رقم 1702/ط/3 اساس 2013/5485. وكذلك قرارها رقم /170/ لسنة 2012.

بموضوع العمالة الفائضة والبحث عن حلول لها، والتي قلّ ما وجدت وكانت دائماً على حساب الوظيفة والجهة العامة.

ج- يشكل هذا النوع من التعيين إخلالاً بمبدأ المساواة، وفيه نوع من الالتفاف على التعيين عن طريق المسابقة التي تجري بين جميع المواطنين بهدف الاستفادة من فرص العمل المتاحة.

د- يغيب مبدأ الجدارة في هذا النوع من التعيين، لأنه يعتمد على تقييم بسيط للسلوك الوظيفي للعامل خلال فترة عمله كمؤقت من واقع سجله الوظيفي دون إخضاعه للامتحانات أو الاختبارات التي تجري للتعين الدائم.

هـ- يهدف هذا النوع من التعيين إلى مراعاة مصلحة العامل المؤقت أكثر من مصلحة العمل، ولاسيما وأنّ الأسباب الموجبة الداعية إلى هذا النوع من التعيين أساسها ينطلق من تحقيق الاستقرار النفسي للمؤقتين، وغالباً ما يكون التعيين وفقاً لهذا الأسلوب مطلباً لنقابات العمال.

و- يشكّل هذا النوع من التعيين شكلاً من حجز الوظائف لهذه الفئات دونما سندٍ يبرره.

ز- أقرت التشريعات المذكورة أعلاه مبدأ جواز التثبيت، إلا أنّ التطبيق العملي كان خلاف هذا المبدأ غالباً، إذ غالباً ما كان يتم تثبيت العاملين المؤقتين بموجب هذه المراسيم، حتى ولو لم تكن الإدارات بحاجة إليهم فعلاً. وأخيراً يكون التعاقد المؤقت وفقاً ل ضمانات تقل عن الضوابط والضمانات التي تحكم التعيين الدائم في الوظائف العامة¹.

وبالنظر للأسباب المتقدم ذكرها، وكون هذا الأسلوب من التعيين لا يخلو من مساوئ عديدة أفرزها التطبيق العملي، ويغدو من الأنسب ألاّ يبادر المشرع إلى

1 - د. السيد محمد الدماصي، تولية الوظائف العامة، مرجع سابق، ص 341.

هذا النوع من التعيين، وأن يترك تنظيم إشغال الوظائف العامة، ومدى الحاجة إلى إحداث هذه الوظائف إلى القواعد العامة في هذا الصدد رغم وجود وجهة نظر تؤيد مبررات الأولوية في تثبيت المؤقتين، كونهم قضوا فترة في الوظيفة، وهم أقدر على شغلها، إلا أن ذلك لا يجوز أن يعفي من تطبيق وإعمال الأساليب العامة في مجال إشغال الوظائف العامة .

الفرع الثاني

تعيين المشمولين بأحكام المرسوم التشريعي رقم 4/ لعام 2012

أوجب المرسوم التشريعي رقم 4/ لعام 2012 تعيين العاملين المشار إليهم في الفقرة (2/أ) من المادة رقم 16/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50/ لعام 2004 من غير المنتخبين أو المكلفين بمهام قيادية، والمنتبهة خدماتهم لدى تلك الجهات التي كانوا يعملون لديها.

يلاحظ أن التعيين محل البحث كان كسابقه دون إجراء مسابقة أو اختبار طبقاً للأصل المقرر في هذا المجال ودون وجود شاغر أيضاً، وهو بذلك أيضاً محلّ نظر للأسباب السابقة بشأن التعيين عن طريق التثبيت وترد عليه الملاحظات ذاتها.

ويعدّ هذا التعيين في الحقيقة نوعاً من حجز الوظائف للحزب الحاكم في الدولة، وهو أمرٌ مألوفٌ ومعمولٌ به لدى بعض الأنظمة¹، ويؤخذ على هذه الطريقة أنها تشكل خروجاً صريحاً عن مبدأ الجدارة والصلاحية، وقدرة المرشح

1 - د. محمود أبو السعود حبيب، الموظف العام وممارسة الحريات السياسية، مرجع سابق، ص8.

على شغل الوظيفة العامة. وتركز على مسألة استيعاب العمالة فقط وتعد تسوية لأوضاع شريحة من فئات العمّال، وقد عالج المشرّع الفرنسي هذا الموضوع بطريقة مختلفة لبعض الفئات، عندما سمح بإجراء مسابقة للأفراد من خارج الجهاز الإداري للانضمام إلى المدرسة الوطنية للإدارة بشرط أن يكونوا قد أثبتوا جدارتهم في خدمة الصالح العام، سواءً عن طريق الوظائف النيابية أو من خلال توليهم لمسؤولياتهم النقابية¹.

المطلب الثالث

الانتخاب

يشكّل الانتخاب أحد الطرق الشائعة التي تتبع في مجال تولي الوظائف العامة، ولذلك سنبحث هذا الأسلوب في فرعين كما الآتي:

الفرع الأول: مفهوم الانتخاب.

الفرع الثاني: تطبيقات إشغال الوظائف العامة بالانتخاب.

1 - انظر قانون /2/ يناير 1990.

الفرع الأول

مفهوم الانتخاب

يقصد بالانتخاب بحسبانه طريقة لإشغال الوظائف العامة أن تقوم هيئة انتخابية بانتخاب الموظفين الذين يقومون بتنفيذ سياسة الدولة العامة، وتسيير أمورها اليومية، وكذلك الذين يقومون بالفصل في المنازعات¹.
ويعدّ الانتخاب أحد الأدوات التي يبادر من خلالها الشعب إلى انتخاب ممثلين لإشغال الوظائف العامة².

وقد عُرف هذا النوع من الإشغال في أثينا في القرن الخامس قبل الميلاد بالنسبة لاختيار الحكام وكبار الموظفين والقادة³. مما ساعد في التطبيق قلة عدد الأفراد الذين يتمتعون بحق التصويت، مما يحد من صعوبة عملية الانتخاب⁴.
وتعدّ هذه الطريقة أحد الطرق الاستثنائية والتكميلية المحضة في اختيار الموظفين، وتقوم إلى جوار الطرق الرئيسة في ذلك⁵.

1 - د. محمد إبراهيم حسن علي، مبدأ المساواة في تقلّد الوظائف العامة، مرجع سابق، ص167.

2 - د. محمد سعيد سعد الله بخيت، مبدأ تكافؤ الفرص في مجال الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص499.

3 - د. أنور رسلان، نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، مرجع سابق، ص130.

4 - د. محمود حبيب أبو السعود، القانون الإداري، مرجع سابق، ص135.

5 - د. سليمان الطماوي، طرق اختيار الموظفين، مرجع سابق، ص208.

وغالباً ما يلجأ إلى هذا النوع من الاختيار بحسابه وسيلة للتعيين في الوظائف العامة عندما تمليه طبيعة الوظيفة التي يختار لها هذا الأسلوب¹. وتنتقل صلاحية الإدارة في التعيين إلى الناخبين، مما يشكل قيداً على سلطتها في هذا المجال².

وتتركز مزايا هذا الأسلوب بأنه يشكل طريقة تتسم بتطبيق مبدأ الديمقراطية الإدارية، وذلك عن طريق مشاركة المواطنين في اختيار من يقدم لهم الخدمة العامة.

كما أنه يعدّ أيضاً وسيلة تهدف إلى تحقيق مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة، وذلك بإبعاد تدخل الإدارة، والتقليل من تأثير دورها في عملية اختيار الموظفين، عند ترك الاختيار بأيدي المواطنين³.

إلا أنه ثمة عوامل تحول دون تعميمه كأسلوب لشغل الوظائف العامة، وقصر استخدامه على وظائف محددة تستدعي اللجوء إليه لأسباب عديدة منها:

أ- يميل الأفراد الناخبون عادة إلى تأثرهم بالمنتخبين مما يحول دون حسن الاختيار، وتكون النتيجة غالباً بعيدة كل البعد عن مستلزمات الوظيفة كما أنها تجعل الموظف خاضعاً لتأثير الجماهير التي انتخبته⁴، والذي يجعل

1 - د. جابر جاد الله نصار، نظام اختيار العمد بين الانتخاب والتعيين، بحث منشور في مجلة اتحاد الجامعات العربية للدراسات والبحوث القانونية، العدد الثامن، كلية الحقوق - القاهرة، 1998، ص177.

2 - د. طلعت حرب محفوظ محمد، مبدأ المساواة في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص191.

3 - د. محمد إبراهيم حسن علي، مبدأ المساواة في تقلد الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص167.

4 - د. سليمان الطماوي، طرق اختيار الموظفين، مرجع سابق، ص208.

الشخص المُنتخب معرضاً دائماً للاعتبارات السياسية والحزبية مراعاةً لناخبيه¹.

ب- إنَّ الانتخاب بحسبانه وسيلة للاختيار في الوظائف العامة يتنافى مع مبدأ الصلاحية، لأنّه لا يمثّل ضماناً كافية لاختيار أفضل العناصر البشرية لشغل الوظائف العامة من بين المرشحين لتوليها².

ج- إنَّ اختيار الموظف بواسطة الناخبين قد يؤدي إلى هبوط مستوى الوظيفة العامة، لأنّ من يختار يفقد الخبرة أو بالأحرى لا يستطيع تقدير متطلبات الوظيفة، ومدى الكفاءة المطلوبة لشغلها³. فضلاً عن أن إعجاب الناخبين به وقدرته على التأثير فيهم لا تشكّل دليلاً كافياً على كفاءته في العمل مستقبلاً⁴.

د- تتسم الانتخابات بالدورية، وهذا الأمر لا يساعد على الاستقرار والاستمرار كمتطلبات لنجاح العامل في عمله⁵، كما أنّه لا يتيح لشاغل الوظيفة

1 - د. محمد حسنين عبد العال، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1974، ص56.

2 - د. بدوي عبد العليم سيد محمد، مبدأ الصلاحية في الوظائف العامة وضمانات تطبيقه، مرجع سابق، ص329.

3 - د. نبيلة عبد الحليم كامل، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص167.

4 - د. محمد قاسم أنس جعفر، مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقها على التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص71.

5 - د. أنور أحمد رسلان، نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، مرجع سابق، ص131.

الفرصة لأداء مهامه بشكل لائق لأن تركيزه يكون على القيام بكل ما من شأنه بقاءه فترة قادمة في الوظيفة ولو على حسابها¹.
 هـ- تترك صراعات الانتخاب لشغل بعض الوظائف أو المهام أثراً سلبياً في أداء المرفق في المستقبل، لأن الطرف الخاسر فيها غالباً ما يكون معارضاً ولو ضمناً للفائز بالانتخاب.

وبالنظر إلى حجم مساوئ التعيين عن طريق الانتخاب، فإن أغلب الدول تحجم عن هذه الطريقة في تعيين الموظفين²، وتبعاً لذلك فإن هذه الطريقة كطريقة لإشغال الوظائف العامة، وإن كان ظاهرها يشير إلى تطبيق الديمقراطية إلا أنها تبقى طريقة فرعية، كما سبق بيانه، وتصلح للتعيين في بعض الوظائف فقط كالوظائف السياسية أو المحلية، ولا يمكن تعميمها لإشغال مختلف الوظائف³.

الفرع الثاني

تطبيقات إشغال الوظائف العامة بالانتخاب

يوجد نوعان من طرق إشغال الوظائف العامة على أساس الانتخاب بحيث يكون الإشغال عن طريق الانتخابات المفتوحة أو الانتخابات المغلقة.

-
- 1 - د. سامي جمال الدين، الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 277.
 - 2 - د. محمد سعيد سعد الله بخيت، مبدأ تكافؤ الفرص في مجال الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 500.
 - 3 - د. عبد اللطيف عودة، الاستقالة في الوظيفة العامة دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 24.

أولاً - الانتخابات المفتوحة :

تتسم هذه الطريقة بأنها تفسح المجال لاشتراك كل من يكون له حق الانتخاب في القوانين واللوائح¹، ومثالها النظام المقرر لاختيار القضاة في ستة وثلاثين ولاية من الولايات المتحدة الأمريكية، حيث تقوم الأحزاب في تلك الولايات بالترشيح للمناصب القضائية، ثم يجري انتخاب القضاة على أساس حزبي لشغل وظائف محاكم الولاية²، وكذلك الأمر في سويسرا، وتتبع هذه الطريقة في التعيين بهدف الحرص على استقلال هذه الفئة عن السلطة التنفيذية³، وتستخدم هذه الطريقة أيضاً في اختيار العمدة والمشايخ في مصر بموجب القانون /58/ لسنة 1978 بشأن العُمد والمشايخ⁴. وكذلك انتخاب رؤساء وأعضاء الوحدات المحلية في بعض البلاد⁵، إلا أنه بموجب قانون الإدارة المحلية الجديد الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /107/ لعام 2011 فإن وظيفة مدير مدينة وأمين عام محافظة تكون بالتعيين المباشر، إما ترقية وإما نقلاً أو ندباً من الجهات العامة، وإما تعييناً مباشراً من الخارج .

1 - د. علي عبد القادر مصطفى، الوظيفة العامة في النظام الإسلامي والنظم الحديثة، مرجع سابق، ص231.

2 - عثمان حسين، نظام شغل الوظائف القضائية، مرجع سابق، ص352.

3 - د. رزق الله أنطاكي، أصول المحاكمات في المواد المدنية و التجارية، مرجع سابق، ص87.

4 - ألغي تعيين العُمد والمشايخ عن طريق الانتخاب بمقتضى القانون رقم /26/ لسنة 1994 الذي أخذ بمبدأ التعيين المباشر دون انتخاب، وقد أثار نظام تولية العُمد عن طريق التعيين من الحكومة انتقادات الفقه بالنظر لطبيعة هذه الوظيفة، راجع في ذلك: د. جابر جاد الله نصار، نظام اختيار العمدة بين الانتخاب والتعيين، مرجع سابق، ص176 وما بعد.

5 - د. عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص56.

ويفضّل جانب من الفقه قصر استخدام هذه الطريقة على الوظائف السياسية، أو الوظائف التي لا تحتاج إلى خبرة فنية¹.

ثانياً - الانتخابات المغلقة :

تعتمد هذه الطريقة على التصويت من عدد محدود من الأفراد يمارسون ذات النشاط لاختيار واحد منهم لوظيفة خلت².

وتشكل انتخابات القيادات في الوظائف الجامعية العليا أهم التطبيقات المعاصرة لهذا النوع من الانتخابات، إذ يتمّ انتخاب رئيس القسم وعميد الكلية ورئيس الجامعة من قبل أعضاء هيئة التدريس، وهذا الأمر مطبق في مصر بموجب القانون رقم /84/ لسنة 2012، وفي سورية نهج المشرّع نهجاً آخر عندما استبدل طريقة الانتخابات بالتسمية لشغل هذه الوظائف وذلك في قانون تنظيم الجامعات رقم /6/ لعام 2006، وتشكّل طريقة الانتخاب بالنسبة لهذه الوظائف أسلوباً جيداً إذا كانت تهدف إلى انتخاب المرشّح الأفضل علمياً وإدارياً أما فيما عدا ذلك، فإنّ هذه الطريقة تصبح أسلوباً لخلق أجواء انقسامية في المرفق ذاته³.

كما ويعيّن رئيس مجلس الدولة في سورية بالانتخاب من قبل أكثرية أعضاء الجمعية العمومية للمجلس من بين نواب رئيس المجلس، وذلك بموجب قانون مجلس الدولة رقم /55/ لعام 1959 وتعديلاته. كما يعيّن رئيس مجلس الدولة بمصر بقرار من رئيس الجمهورية بعد أخذ رأي جمعية عمومية خاصة

1 - د. محمد محمد بدران، قانون الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 123.

2 - د. محمود أبو السعود حبيب، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 137.

3 - مثال ذلك تعيين عميد الكلية من قبل وزير التعليم العالي وذلك بموجب المادة /50/ من قانون تنظيم الجامعات.

تشكل لهذا الغرض، من رئيس المجلس ونوابه والمستشارين الذين شغلوا وظيفة مستشار لمدة سنتين¹.

ويصلح أسلوب الانتخاب المغلق عن طريق النظراء بصفة خاصة للوظائف ذات الطابع العلمي أو الفني البحت، انطلاقاً من أنّ النظراء في هذه الوظائف هم على قدر من المعرفة والتكوين العلمي والوعي العام، يتيح لهم التثبت من صلاحية المرشح للوظيفة²، وخاصة أنّ هذه الوظائف تتطلب قدراً كبيراً من التعاون المستمر بين شاغل الوظيفة ونظرائه³.

إنّ الاختلاف بين النوعين يتجلّى في أنّ التعيين عن طريق الانتخابات المفتوحة إنما يكون لشغل الوظائف للمرة الأولى، في حين أنّ التعيين عن طريق الانتخابات المغلقة غالباً ما يكون الاختيار فيه بهدف ترقية من ينتخب لشغل منصب أو وظيفة رئيسة أو موقع أدبي أو علمي، كما هو الحال في مجمّع اللغة العربية في سورية بحيث ينتخب أعضاء مجلس المجمّع بالاقتراع السري من المرشحين الذي تتوافر فيهم شروط العضوية⁴.

1 - المادة رقم/83/ من قانون مجلس الدولة المصري رقم /47/ لعام 1972.

2 - د. محمود عاطف البناء، مبادئ القانون الإداري في الأموال والوظيفة العامة، مرجع سابق، ص204.

3 - د. نبيلة عبد الحليم كامل، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص169.

4 - أعيد تنظيم مجمّع اللغة العربية في دمشق أكثر من مرة وذلك بموجب المرسوم التشريعي رقم /50/ لعام 2008 وكذلك القانون رقم /38/ لعام 2011.

وأخيراً يميل البعض إلى وجوب توسيع طريقة الانتخاب المغلق وذلك بتشكيل مجلس خاص مختص ينتقى على أسس موضوعية عادلة من ذوي النزاهة والكفاءة في جميع التخصصات تكون مهامه انتخاب العاملين للوظائف الشاغرة¹.

المطلب الرابع

التكليف

بيّنا فيما سبق بأنّ الرابطة الوظيفية تتعقد بصور صك التعيين من الجهة المختصة أصولاً، وتعدّ موافقة المشمول بالصك لازمة لتنفيذ قرار التعيين رغم أن صدوره لا يتوقف على رضا الموظف.

ولكن تقنية إشغال الوظائف عموماً ولا سيما التعيين تقوم على التوافقية بالإرادات، وقد تطرح بعض الوظائف العامة بهدف الإشغال، إلّا أنّها لا تلقى قبولاً الأمر الذي اقتضى البحث عن تقنية قانونية تكفل حل هذه المشكلة، فظهرت مؤسسة التكليف.

وسنحدد في هذا البحث والطبيعة القانونية للتكليف في الفرع الأول وتطبيقاته في الفرع الثاني.

الفرع الأول: الطبيعة القانونية للتكليف.

الفرع الثاني : تطبيقات التكليف.

1 - د. صلاح أحمد السيد جوده، رقابة مجلس الدولة على إجراءات وطرق التعيين في الوظائف العامة بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص196.

الفرع الأول

الطبيعة القانونية للتكليف

نحدد في هذا الفرع مفهوم التكليف كطريقة من طرق إشغال الوظائف ومسوغاته وفقاً لما يلي :

أولاً - مفهوم التكليف :

يعدّ التكليف طريقاً استثنائياً لإشغال الوظائف العامة¹، ويشكّل التكليف نظاماً استثنائياً تقتضيه عملية التنمية وحاجة البلاد إلى الفنيين من خريجي الجامعات والمعاهد الفنية، وانصراف بعضهم عن العمل في الدولة إلى العمل الخاص كونه أجدى اقتصادياً².

ويقصد بالتكليف تعيين شخص في إحدى الوظائف العامة بناءً على قرار صادر عن الجهة الإدارية دون رضا الشخص المكلف³. والتكليف هو إلزام بعض المواطنين بالعمل في وظائف معينة لمدة محددة وإلاّ تعرضوا للعقاب الجزائي⁴.

1 - د. أنس جعفر، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص78.

2 - د. محمود حلمي، نظام العاملين المدنيين بالجهاز الإداري، مرجع سابق، ص428.

3 - د. شريف يوسف خاطر، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ط2011، ص47.

4 - د. عبدالله 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 المكلف ولو من غير رضائه¹.

وبما أنّ التكليف إلزام وجبر، فإنّه ليس بإمكان الإدارة اللجوء إليه بالاستناد إلى السلطات الممنوحة لها، وإنما لا بدّ من وجود سند قانوني يجيز اللجوء إليه لأنّه يشكل قيداً على حرية الشخص في اختيار العمل الذي يرغب به.

مما تقدّم يمكن القول بأنّ التكليف لا يكون بالاتفاق بين الجهة العامة والمكلف، فضلاً عن إنّ الإدارة لا تتمتع بحرية مطلقة في اختيار المكلف، بل تنقيد بالشروط التي تحددها القوانين واللوائح في هذا الصدد².

ويختلف التكليف عن التعيين في نقطتين أساسيتين: الأولى بأنّ المكلف لا خيار له في قبول أو رفض العمل، والثانية أنّ التكليف يكون لمدة محددة سلفاً بخلاف التعيين³.

ولكن هناك من يرى أن نظام التكليف يمكن أن يكون نظاماً دائماً في بعض الدول المتخلفة في مرحلة التنمية الاقتصادية عند حاجة المشروعات للأيدي العاملة المدربة، والتي لا يمكن أن تتوافر عن طريق المسابقة في الدول التي تعاني من تدني كفاءة العاملين لديها⁴.

1 - د. محمد السيد محمد الدماصي، نظام التكليف في الوظائف العامة، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، 1972، ص 147.

2 - د. مهدي نوح، طرق تولي الوظائف العامة، مرجع سابق، ص 71.

3 - د. محمد بدران، قانون الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 129.

4 - د. محمد ماهر أبو العيين، العاملون المدنيون بالدولة، مرجع سابق، ص 43.

ثانياً - مسوَّغات التكليف:

تواجه الجهات العامة أحياناً حالات يتعذَّر فيها تأمين بعض الأشخاص بهدف تعيينهم لشغل بعض الوظائف الفنية بسبب العزوف عن العمل من حاملي بعض الشهادات في القطاع العام، من هذا المنطلق تلجأ الدولة ويهدف سدّ النقص الحاصل في إشغال بعض الوظائف إلى ما يسمّى بنظام التكليف.

ولذلك تلجأ الإدارة عادةً لأسلوب التكليف عندما تكون الحاجة ماسة لشغل بعض الوظائف بسرعة، أو لوجود نقص في الأشخاص المؤهلين لشغل بعض الوظائف الفنية، مثال ذلك تكليف المهندسين والأطباء¹. وعادة ما يتصل التكليف بالوظائف التي يقل عدد المتقدمين لشغلها عن العدد المطلوب².

وتعود أسباب النقص بسبب استقطاب القطاع الخاص للطاقات الفنيّة مع وجود ندرة أيضاً في من تتوفر فيهم هذه الطاقات.

لذا يمكن القول إنّ التكليف يرتبط بالحاجة والضرورة، ويستعمل عند وجود أساليب أساسية تكفل تأمين الاحتياجات من العاملين بالسرعة والنوعية المطلوبة.

الفرع الثاني

تطبيقات التكليف

سبق أن بيّنا أنّ التكليف غالباً ما يكون للاختصاصات الفنيّة والتي يرغب القطاع الخاص بالاستفادة منها واستقطابها، وأنّ التشريعات التي أجازت التكليف أتت في هذا السياق مثال ذلك، القانون رقم /67/ لسنة 1961 الخاص بتكليف خريجي المعهد الصحي، وفي مصر القانون رقم /183/ لسنة 1963 الخاص

1 - د. أنور رسلان، نظام العاملين المدنيين في الدولة والقطاع العام، مرجع سابق، ص134.

2 - د. عبدالله طلبية، القانون الإداري، مرجع سابق، ص70.

بتكليف الأطباء والصيادلة وأطباء الأسنان، والمادة رقم/137/ من القانون رقم (49) لسنة 1972 الخاص بتنظيم الجامعات والتي تنصّ على تكليف المعيّدين من الأوائل والمتفوقين.

أما عن وجود مؤسسة التكليف في سورية فلم يلحظ أنّ هناك تشريعات صريحة في هذا الأمر أوجبت التكليف كما هو الحال في مصر، وإنما هناك نظام خليط يجمع ما بين التزام الدولة بتعيين الخريجين وإلزامهم بالعمل لديها، وذلك بموجب القانون رقم /49/ لعام 1974 الذي ألزم الدولة بتعيين جميع المهندسين السوريين كما منع أيّاً 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، ومع 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 مكلفاً به المهندس سابقاً¹.

كما اتبع المشرّع السوري هذا الأسلوب عندما ألزم بعض الطلاب المقبولين في الجامعات أو المعاهد بالعمل في بعض المحافظات النائية، بحيث لا يسمح لهؤلاء بالحصول على التراخيص اللازمة لممارسة المهنة إلا بعد تنفيذهم للخدمة في المناطق المذكورة، والتي أوجبها القانون² وبمدة لا تقل عن مدة الدراسة في الكلية أو المعهد الذي تخرّج منه.

1 - انظر: المرسوم التشريعي رقم /6/ لعام 2004.

2 - انظر: المرسوم التشريعي رقم /39/ لعام 1979.

ويلاحظ أنّ المشرّع يهدف من هذا التكليف 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 لهؤلاء الطلاب إلاّ أنّه مازال نافذاً ومعمولاً به¹.

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

خلاصة القول إنّ التكليف كما سبق البيان هو طريق استثنائي تبرره ضرورة توفير الكفاءات للمرافق العامة، أو لبعض المهن وفي بعض المناطق وذلك من أجل تأمين مستويات التنمية المتقاربة في محافظات القطر، ولا يجوز اللجوء إليه إلا عندما يتعذر تأمين الكوادر بالطرق الرئيسية، ويمكن القول إنّّه 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 استيعاب هذا الفائض.

وبمعالجة موضوع التكليف نكون قد أنهينا في هذا المبحث من محاولة الإحاطة بموضوع إشغال الوظائف العامة بحكم القانون، ورأينا أنّه يغلب على

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).

التعيين فيها طابع الإلزام، لننتقل في المبحث الثاني إلى أسلوب يختلف جذرياً عن سابقه، لأنَّ إشغال الوظائف العامة فيه سمته الأساسية السلطة التقديرية للإدارة.



المبحث الثاني

إشغال الوظائف العامة بناءً على السلطة التقديرية

سبق أن بيّنا آلية إشغال الوظائف العامة بالترقية وبحكم القانون، واتضح لنا أن الإشغال بالطرق المذكورة يجد قواعده في النصوص التشريعية، ولا يترك مجالاً لتتسبب الإدارة في هذا الإشغال إلا في حدود ضيقة جداً.

وإن كان ظاهر بعض النصوص التي عالجت هذا النوع من الإشغال قد أتت بصيغة الجواز، إلا أن هذا الجواز يفقد قيمته متى تحققت اشتراطات التعيين ولاسيما في مجال ما أسميناه بالتعيين التشريعي.

وعلى الرغم مما تقدم، فإن المشرع وإن كان قد غلّ يد الإدارة وحجب سلطتها التقديرية فيما سبق ذكره من طرق الإشغال، إلا أنه من جهة أخرى ترك لها حيزاً تستطيع من خلاله إشغال الوظائف الشاغرة من خلال أعمال سلطتها التقديرية دون معقب عليها في ذلك، ما دام استعمالها لهذا الجواز هدفه مصلحة المرفق العام الذي تتولى إدارته أو الإشراف عليه¹، بشكل رئيس، وذلك لطبيعة الوظائف التي يمكن شغلها، وطبيعة الأشخاص الذين سوف يشغلونها من حيث عدد هذه الوظائف واشتراطاتها وصعوبة إشغالها بالطرق الأساسية.

ويمكن إشغال الوظائف عن طريق استعمال السلطة التقديرية للإدارة من الملاك، أو خارجه، أو بالتعاقد للقيام بأعمال هي في حقيقتها وظائف أكثر منها أعمال عرضية أو مؤقتة، وهو ما سيرد بحثه في المطالب الآتية :

المطلب الأول: إشغال الوظائف العامة من داخل الملاك.

المطلب الثاني: إشغال الوظائف العامة من خارج الملاك.

1 - في كثير من الأحيان تتلاقى مصلحة العامل في نقله أو ندبه مع مصلحة الجهة التي يعمل لديها وكذلك الأمر بالنسبة لتعديل الوضع.

المطلب الثالث: إشغال الوظائف العامة بالتعاقد.

المطلب الأول

إشغال الوظائف العامة من داخل الملاك

تعدّ الوظيفة العامة في النظام المغلق سلكاً يتفرغ له شاغل الوظيفة ويتسم هذا السلك بالثبات والاستقرار، لذلك يشكّل شغور الوظائف في الجهة العامة حالة نادرة فيما خلا حالات إعادة هيكلة الجهة العامة، أو توسيع مهامها، وتوسيع ملاكها تبعاً لذلك.

وبما أنّ الطرق الرئيسية في إشغال الوظائف تستعمل لتأمين عدد كبير من الكوادر نظراً لإجراءاتها والنفقات التي تترتب عليها، فإنّ المشرّع أوجد طرقاً أخرى لإشغال الوظائف التي تشغّر خلال السنة المالية عن طريق تحريك العاملين في الدولة من داخل ملاكات الجهات العامة فيما بينها، أو في الجهة العامة الواحدة وذلك من خلال إشغال الوظائف القيادية، أو النقل، أو الندب، أو إعادة التعيين أو العهدة، وهو ما يمكن بحثه من خلال الفروع الآتية :

- الفرع الأول: إشغال الوظائف الإدارية العليا.
- الفرع الثاني: إشغال الوظائف بالحركة داخل الوظيفة.
- الفرع الثالث: تعديل الوضع.
- الفرع الرابع: العهدة.

الفرع الأول

إشغال الوظائف الإدارية العليا

يجري التعيين في هذه الوظائف مباشرة خروجاً عن أسلوب المسابقة، وينبع هذا الاستثناء من أن هذه الوظائف أقرب إلى الوظائف السياسية منها إلى الوظائف الإدارية.

يحظى العاملون بوظائف الإدارة العليا بوضع خاص بين الموظفين العموميين بالسلطات الواسعة التي تمنح لهم، وفي طريقة التعيين وإنهاء الخدمة¹، والأصل أن تترك حرية الاختيار للإدارة بالنسبة لبعض الوظائف المهمة الرئيسة التي تتطلب شروطاً شخصية معينة، ينبغي أن يكون للإدارة سلطة تقديرية بصدد².

ولذلك تحرص التشريعات الوظيفية على وضع أحكام خاصة ببعض الوظائف تبعاً لأهميتها وموقعها في السلم الوظيفي، وهذا الأمر مقرر بالنسبة للوظائف العليا، وتحدد هذه التشريعات أصول التعيين فيها واشتراطاته والواجبات والمسؤوليات وحتى انتهاء الخدمة.

وبغية دراسة هذا الموضوع سنتطرق إلى تحديد المقصود بالوظائف العليا والسلطة المختصة بالتعيين، وشروط إشغال هذه الوظائف وما تتسم به من شروط تختلف فيها عن الوظائف الأخرى.

1 - د. طارق حسنين الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، مرجع سابق، ص 407.

2 - د. محمود حلمي، الوظيفة العامة والتعيين فيها (في الجهاز الإداري والقطاع العام)، مرجع سابق، ص 673.

أولاً - المقصود بالوظائف العليا:

أشار المشرع الفرنسي إلى هذا النوع من الوظائف في المادة رقم 25/ من قانون 11 يناير 1984، وترك أمر تحديدها بمرسوم يصدر بعد أخذ رأي مجلس الدولة الفرنسي، وبالفعل صدر هذا المرسوم، وحدد هذه الوظائف في فئتين¹.

غير أنّ التحديد القانوني للوظائف العليا التي يترك التعيين فيها لأمر الحكومة لم يكن ناجحاً، الأمر الذي أتاح لمجلس الدولة اعتبار وظيفة مدير إدارة مركزية من الوظائف العليا²، وكذلك وظيفة المدير العام للمنشآت الصناعية والتجارية³، مستنداً في هذا التحديد على طبيعة الوظيفة ذاتها.

أمّا في سورية فإنّه لم يرد في القانون رقم 50/ لعام 2004 تحديداً للمقصود بالوظائف العليا في الجهة العامة، وإنما يمكن استقراء المقصود منها من مجمل أحكام القانون المذكور، ولا سيما بعض النصوص التي أشارت إلى تدرج الوظائف، مثال ذلك نص المادة رقم 15/ منه المتعلقة بتحديد السلطة المختصة بإصدار صكوك التعيين، حيث أوردت وظيفة معاون الوزير والمدير العام في قمة الوظائف المرتبة هرمياً، كما أفرد المشرع تعويضات لشاغليها تختلف عن بقية الوظائف، كما منحت شاغلي هذه الوظائف السلطات والصلاحيات اللازمة بعد الوزير مباشرةً، وغير ذلك من النصوص التي تشير إلى اعتبار بعض الوظائف وظائف عليا، وتقع في قمة الهرم الوظيفي.

وقد أتى النظام الداخلي النموذجي الصادر استناداً إلى القانون الأساسي للعاملين في الدولة على ذكر هذه الوظائف عملياً، عندما حدد قيادة الجهة العامة

1-Chapus. R, Droit administratif général, Tome 2 montchrestien 4e éd, op.cit, p.143.

2 - C.E.10 décembre 1984, Laraud ,Rec. 467.

3 - C.E. Sec24 juin 1949, Néger ,Rec. 304.

وإدارتها في المادة رقم 9/ منه، وحصرها في معاوني الوزير والمديرين العاملين ومعاوني المديرين العاملين والمركزيين والمديرين في المحافظات، سواء في القطاع الإداري أو الاقتصادي. في حين نرى أن المشرع المصري حدد السلطة المختصة في تعيين شاغلي الوظائف العليا في قانون العاملين رقم 47/ لعام 1978 إلا أنه لم يتطرق إلى تحديد هذه الوظائف، لكن قرار رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رقم 348/ لسنة 1982 أورد تعريفاً للمجموعة النوعية لوظائف الإدارة العليا، وقرر أنها تشمل جميع الوظائف التي تكون واجباتها ومسؤولياتها القيام بمعاونة الوزير في مباشرة اختصاصاته، أو القيام بمهام الإدارة العليا من تخطيط لبرامج العمل وتنظيم وتنسيق الأعمال ومتابعتها وتوجيه الأفراد، ثم صدر بعد ذلك القانون رقم 5/ لعام 1991، الذي عرّف الوظائف المدنية القيادية في الدولة، بأنها تلك الوظائف التي يتولى شاغلها الإدارة القيادية بأنشطة الإنتاج أو الخدمات، أو تصريف شؤون الجهات التي يعملون فيها من درجة مدير عام ، أو الدرجة العالية أو الدرجة الممتازة أو الدرجة الأعلى وما يعادلها.

ولم يختلف تعريف الوظائف المدنية القيادية الذي أوردته اللائحة التنفيذية للقانون رقم 5/ لعام 1991، الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (1596) لسنة 1991، وإنما كرّرت ما ورد في التشريع المذكور، وقد أضافت شرطاً مفاده أن يرأس شاغلو هذه الوظائف وحدات أو تقسيمات تنظيمية من مستوى إدارات عامة أو إدارات مركزية أو قطاعات أو ما سواها.

والظاهر إن وصف الوظائف العليا وتحديدها يجب أن ينطلق من حجم الواجبات والمسؤوليات المحددة في بطاقة وصف الوظيفة، والقسم الذي تحتله من مهام الجهة العامة واختصاصاتها.

ثانياً - السلطة المختصة بالتعيين :

معلوم أنّ تعيين شاغلي الوظائف العليا إنما يكون من السلطة العليا في الدولة طبقاً للفكرة المسيطرة في هذا الصدد، والقائلة بارتفاع مستوى الشخص المختص بالتعيين كلما علت الوظيفة في السلم الإداري.

وتبعاً لذلك يتولى رئيس الجمهورية بموجب المادة رقم/106/ من الدستور تعيين كبار الموظفين المدنيين والعسكريين، وإنهاء خدماتهم وفقاً للقانون، وبحسب المادة رقم/15/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 فإنّ التعيين لوظيفة معاون وزير أو مدير عام تكون بمرسوم، أما تعيين المديرين المركزيين والمديرين في المحافظات ومعاوني المديرين، فيكون بقرار من الوزير المختص¹.

في فرنسا فإنّ قرار التعيين في الوظائف العليا متروك لتقدير الحكومة في جميع المصالح².

أما في مصر فإنّ تعيين شاغلي الوظائف العليا يكون بقرار من رئيس الجمهورية بحسب المادة رقم/16/ من القانون رقم /47/ لسنة 1978. ونرى أن المقصود في التعيين في سورية بالنسبة للوظائف المذكورة إنما هو إسناد تلك الوظائف إلى من تتوافر فيه شروط شغلها، وإنّ الإسناد المذكور إنما يكون بصك من السلطة صاحبة الحق في التعيين.

والأصل وفقاً لما تقدم أن تتوافر في من يشغل هذه الوظائف الشروط اللازمة لشغلها وفقاً للنظام الداخلي، الذي يتضمن وصفاً وظيفياً لكل من هذه

1 - وقد نُقلت اختصاصات إسناد الوظائف لرئيس مجلس الوزراء بموجب المرسوم التشريعي رقم /11/ لعام 1986 وتعديلاته.

2 - انظر الأمر الصادر في /4/ فبراير 1959 .

الوظائف، إلا أن الذي يطبق إنما هو مؤسسة تختلف عن مؤسسة إسناد هذه الوظائف لشاغليها، ألا وهي مؤسسة التكليف وهي ليس لها وجود قانوني أصلاً في القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 وتعديلاته، لأن التعيين في مثل هذه الوظائف يجب أن يكون نوعاً من الترقية الوظيفية، ويمكن التعيين من خارج الملاك لبعض الوظائف مثال ذلك، وظيفة المدير العام¹ ومعاون الوزير. ومع ذلك يرى البعض إنَّ إشغال هذه الوظائف لا يشكل ترقية، وإنما يأخذ حكم التعيين².

ثالثاً - انتقاء شاغلي الوظائف العليا:

لم ترد في القانون الأساسي للعاملين في الدولة نصوصاً خاصة تنظم انتقاء شاغلي الوظائف العليا أو اختيارهم.

والأصل أن تشغل هذه الوظائف بالاختيار من داخل ملاك الجهة العامة ومن العاملين الذين تتحقق فيهم شروط إشغال هذه الوظائف الواردة في بطاقة الوصف الوظيفي، ويكون الإشغال في هذه الحالة بالترقية، إلا أنَّ ذلك لا يشكل قاعدة عامة يعمل بها.

1 - بموجب أحكام المادة رقم/ 7 /من القانون رقم / 2 / لعام 2005 فإن تعيين المدير العام يكون بمرسوم ولم يشترط القانون المذكور أن يكون هذا التعيين من ضمن ملاك الجهة العامة وإنما يمكن أن يعين من خارج الملاك إلا أنه في التطبيق العملي فإن وظيفة المدير العام تسند إلى المرشح لها بقرار من رئيس مجلس الوزراء عملاً بأحكام المرسوم التشريعي رقم /11/ لعام 1986 وتعديلاته.

2 - د. عصمت عبد الله الشيخ، الطبيعة القانونية لترقية الموظف العام بين الحق والواجب، مرجع سابق، ص22.

والمعمول به عملياً هو أن يتم ذلك بناءً على الاقتراح من السلطة الأدنى إلى السلطة المختصة بالتعيين، ويكون الإشغال في هذه الحالة عن طريق الاختيار المباشر دون التقيد بشروط معينة، ويأخذ الإشغال في هذه الحالة أسلوب التعيين الشخصي والتركية من الوزير المختص إلى رئيس مجلس الوزراء بالنسبة إلى تعيين المدير العام، وإلى رئيس الجمهورية بالنسبة إلى معاون الوزير¹.

كما يمكن إشغال الوظائف بالنقل أو النذب من جهات أخرى، كحالة نذب أعضاء الهيئة التدريسية لشغل وظيفة معاون وزير أو مدير عام.

من مجمل ما تقدم يلاحظ عدم وجود ضوابط محكمة أو قواعد تتبع في إطار تعيين شاغلي الوظائف العليا، وغالباً ما تجري هذه التعيينات على أساس التقديرات الشخصية للرئيس الأعلى، ومدى ثقته في مرؤوسه الذي يرشحه، ولا تخلو هذه الطريقة في التعيين من عوامل شخصية تلعب دوراً فيها، وليس لها صلة بطبيعة الوظيفة، أو مدى كفاءة الشخص المرشح لشغلها وما يقطع بالدلالة على ذلك كثرة إعفاء شاغلي هذه الوظائف بعد فترة وجيزة من التعيين لعدم الأهلية.

وفي مصر وبموجب القانون رقم 5/ لعام 1991 واللائحة التنفيذية له فإن الاختيار لشغل هذه الوظائف يكون عن طريق الإعلان في صحيفتين يوميتين واسعتي الانتشار أو في لوحة الإعلان داخل الوحدة، وذلك إذا قررت السلطة المختصة بالتعيين أن يكون من بين العاملين بالوحدة².

1 - بموجب القانون رقم 43/ لعام 1971 الذي نظم عملية إصدار المراسيم فإن الأسباب الموجبة للمراسيم الفردية توقع من الوزير ويوافق عليها رئيس مجلس الوزراء أي على الأسباب الموجبة ثم يوقع رئيس الجمهورية المرسوم كما أتاح القانون المذكور لرئيس الجمهورية إصدار المراسيم دون أسباب موجبة.

2 - صدرت اللائحة التنفيذية للقانون رقم 5/ لسنة 1991 بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1596/ لسنة 1991 .

يلاحظ أنّ شغل هذه الوظائف يكون عن طريق مسابقة مفتوحة ممن تتوافر فيهم الشروط، وهذا الأسلوب يفسح المجال لمدّ الإدارة بأصلح وأجدر العناصر البشرية، دون الاقتصار على الانتقاء من داخل الوحدة¹.
 في حين يرى البعض أنّ هذا الأسلوب يؤدي إلى إشغال هذه الوظائف من أشخاص لا يعرفون شيئاً عن مهام الجهة العامة ما ينعكس سلباً على الأداء².
 والبادي أنّ المشرّع المصري قد خطا خطوة جيدة في معالجة هذا الموضوع بإصداره تشريعاً خاصاً حدد فيه الوظائف العليا وقواعد اختيارها، ويفضّل أن يتجه المشرّع السوري إلى تنظيم هذا الموضوع من خلال إقرار قواعد تحدد هذه الوظائف وأسلوب اختيار شاغليها، تحلّ محلّ الاختيار المبني على التقديرات الشخصية .

الفرع الثاني

التعيين بالحركة داخل الوظيفة

تشغل الوظائف لضرورات المصلحة العامة ولاسيما في حالات السرعة بالتبادل، أو تحريك العاملين الموجودين على ملاكات الجهات العامة من جهة عامة إلى أخرى عن طريق الندب أو النقل.

1 - د. صبري جلبي أحمد عبد العال، نظام الجدارة في تولية الوظائف العامة، مرجع سابق، ص170.

2 - د. سعاد الشقراوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص542.

أولاً - النقل:

يعدّ النقل طريقة من طرق إشغال الوظائف في فرنسا ومصر، بينما اتجه المشرّع في سورية إلى تبويب نقل العامل ضمن الأوضاع الوظيفية له، وحقيقة أن النقل يجري على وظيفة شاغرة، لذلك فإنّ إملاء هذه الوظيفة عن طريق نقل عامل لديها إنما يشكل إشغالاً لها، كما تشغل الوظيفة ببقية الطرق الأخرى¹.

1 - المقصود بالنقل والهدف منه:

يخوّل المشرّع الإدارة سلطة تقديرية لنقل موظفيها من وظيفة إلى أخرى تعادلها سواء في نفس الجهة أو جهة أخرى² وفقاً لمقتضيات الصالح العام، ويقصد بالنقل نقل الموظف باستبدال الوظيفة المسندة إليه بوظيفة أخرى شاغرة في الجهة التي يعمل لديها أو جهة أخرى³. وهذا يشمل العامل المؤصل والمتمرن دون تفريق بخلاف النذب على ما سيأتي ذكره⁴. كما يشكل النقل في الحقيقة تغييراً لجهة عمل الموظف نفسها، وليس مجرد تركه الوظيفة لفترة زمنية معينة كما في حالة النذب والإعارة⁵.

1 - أجازت المادتان /78-79/ من قانون تنظيم الجامعات في سورية رقم /6/ لعام 2006 إشغال الوظائف عن طريق نقل عضو الهيئة التدريسية.

2 - د. سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة - الانحراف بالسلطة - مرجع سابق، ص348، وأيضاً د. محمد إبراهيم الدسوقي علي، حماية الموظف إدارياً، مرجع سابق، ص262.

3 - د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص326.

4 - ذهبت الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع في مجلس الدولة السوري في رأيها رقم /61/ لعام 1973، إلى عدم جواز نقل الوكيل لأنّ ذلك يتعارض مع نظام الوكالة.

5 - د. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، مرجع سابق، ص317.

ويعدّ نقل العامل أصلاً طريقة من طرق إشغال الوظائف العامة. هدفه أحياناً مصلحة العمل عندما يكون النقل بهدف توزيع العاملين في الجهة العامة وذلك عن طريق الاستفادة من العامل في موقع آخر أو في محافظة أخرى¹، أو لإعادة توزيع العمالة الفائضة بهدف الحصول على إنتاجية أكبر وأفضل². وقد يكون النقل طريقاً من طرق التعيين في الوظيفة، كما في نقل العاملين في الدولة لشغل وظائف التفتيش كما في الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش والجهاز المركزي للرقابة المالية³.

وقد يهدف النقل أحياناً إلى تحقيق مصلحة العامل ذاته كما في حالات النقل المكاني بهدف تقريب العامل من مكان إقامته، وقد يهدف النقل إلى إعطاء فرصة لترقية العامل عندما يتعذر ترقّيته ضمن الجهة العامة ذاتها بسبب عدم توفر وظيفة شاغرة لإجرائها، وهو ما يعرف بالنقل النوعي أي نقل الموظف من كادر إلى آخر أعلى منه، أي تقليد الموظف مركزاً وظيفياً أعلى من المركز الذي كان يشغله⁴.

-
- 1 - د. سعيد نحيلي و د. عبسي الحسن، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 51.
 - 2 - د. أنور رسلان، نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، مرجع سابق، ص 151.
 - 3 - انظر: المادة رقم 16/ من قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية رقم 64/ لعام 2003، والمادة رقم 19/ من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش رقم 24/ لعام 1981.
 - 4 - د. سعيد نحيلي، الحركة ضمن الملاك الوظيفي، بحث منشور في الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد الخامس، ط1، منشورات هيئة الموسوعة العربية، دمشق، 2010، ص 100.

ونقل العاملين قد يكون نقلاً مكانياً بتغيير الإقامة كما قد يكون نقلاً نوعياً بتغيير نوعية الوظيفة، بأن ينقل الموظف من وظيفته إلى وظيفة أخرى أو تخصص آخر في نفس المكان¹.

وهذا يعني إما أن يكون النقل مكانياً ضمن الجهة العامة ذاتها إلى وظيفة أخرى أو إلى خارجها، وينطوي هذا النقل على تغيير مكان العمل²، أو قد يكون النقل من وظيفة إلى أخرى كالنقل من وظيفة فنية أو إنتاجية إلى وظيفة إدارية كالنقل المنصوص عليه في المادة رقم/32/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004.

¹ -ANDRE D.E. Laubadère. Traite DE. Droit Administratif 1986.Tome 11. P.78.

2 - د. شريف يوسف خاطر، الوظيفة العامة دراسة مقارنة، مرجع سابق، ط2011، ص58.

وهناك نوع آخر من النقل تجدر الإشارة إليه وهو النقل الذي يجري تنفيذاً لعقوبة تأديبية صريحة كما في فرنسا وسورية¹ أو عقوبة مقنعة²، والذي يكون في حقيقته تأديب للعامل بغير الأسلوب العادي في ضماناته، وفي مقدمتها مبدأ احترام حقوق الدفاع³، وقد فرض القضاء الإداري الفرنسي رقابة حازمة على هذا النوع من النقل، مؤداها وجوب إثبات المصلحة التي تتوخاها الإدارة من جراء هذا النقل⁴، وبناء على ذلك قرر بأنه: إذا قصدت الإدارة من نقل الموظف تحقيق المصلحة العامة في حين أن الظروف والملابسات تدل بأن الغرض من النقل عقاب

1 - اعتبر المشرع الفرنسي النقل من ضمن الجزاءات التأديبية المنصوص عليها في القانون الفرنسي.

L'art 30 de l' ordonnance No 244 du 9 Février 1959, V. code, adm, èd 1979, p.898.V.aussi, L'art 66 de la loi du 11 Janvie 1984, V. code, -adm, èd, 2000, p. 1506.

كما يشكل النقل التأديبي عقوبة تأديبية شديدة بحسب أحكام المادة رقم/68/ من القانون رقم /50/ لعام 2004. وقد تناول رأي اللجنة المختصة بقسم الفتوى والتشريع في مجلس الدولة السوري رقم /176/ لسنة 2013 في القضية رقم 209/ف لسنة 2013 كيفية تنفيذ عقوبة النقل التأديبي. كما يشكل النقل التأديبي خارج الجامعة عقوبة تأديبية، راجع المادة رقم/108/ من قانون تنظيم الجامعات السوري رقم /6/ لعام 2006.

2 - لمزيد من التفاصيل حول الجزاءات التأديبية المقنعة انظر: د. محمد النحاس محمد حسن، الجزاءات التأديبية المقنعة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، 2008، وكذلك د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الجزاء التأديبي المقنع، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، السنة الخامسة والثلاثون، العدد الثاني، ديسمبر 1993.

3 - د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص378.

4 - C.E-21/7/1970, Dame Gille, Rec. p.532.

الموظف، ولم يراع الضمانات التأديبية التي يتعين اتباعها يعد جزءاً مقنعاً¹، أما إذا كان النقل قد اتخذ لمصلحة سير المرفق وانتظامه تحقيقاً للمصلحة العامة دون سبب تأديبي فإنه يعتبر نقلاً مصلحياً².

كما سلكت محكمة القضاء الإداري المصرية مسلكاً مشابهاً حين أقرت بمبدأ حق الإدارة في النقل المكاني، ولكنها قيدت هذا الحق بأن لا يكون النقل منطوياً على عقوبة تأديبية، لأنه يكون عندها غير قائم على سبب صحيح ومخالف للقانون³، كما ذهبته المحكمة الإدارية العليا السورية إلى أن نقل العامل إلى وظيفة بعيداً تماماً عن اختصاصه يعد عقوبة تأديبية لا تفرض إلا بحكم صادر عن المحكمة المسلكية⁴. ونحن نؤيد ما انتهت إليه المحكمة بأن قرار النقل في هذه الحالة خرق لمفهوم الشرعية التأديبية التي توجب أن تفرض العقوبات المسلكية من قائمة العقوبات المقررة، أي يجب أن يكون الجزاء الواقع على العامل الذي ارتكب مخالفة من قائمة العقوبات التي حددها المشرع على سبيل الحصر⁵. وقد أوجد المشرع المصري نوعاً خاصاً من النقل عندما أتاح بموجب المادة رقم/55/ من القانون رقم /47/ لعام 1978 لوزير المالية نقل الموظف من

1 - C.E:15 Juillet 1964, "Dame Michel", Rec, p204.

2 - C.E: 9 Janvier 1980, "Fautry", R.D.P.1980, p.1204.

3- قرار محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر في 26 يناير سنة 1953، س7، ص371. مذكور عند د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري - الكتاب الثالث - قضاء التأديب، دار الفكر العربي، 1995، ص311.

4 - حكمها رقم /1005/ في الطعن /1138/ لسنة 1993، مجموعة المبادئ القانونية، لسنة 1993.

5 - د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مطابع جامعة المنوفية، القاهرة، 2007، ص15.

وحدة إلى أخرى في حالتين منهما حالة اعتبار العامل زائداً عن حاجة العمل في الوحدة التي يعمل فيها، مع نقل تمويل هذه الوظيفة إلى الجهة المنقول إليها وهو ما يعرف بنقل الفائض من العمالة، والحالة الثانية عند عدم استيفائه لاشتراطات الوظيفة التي يشغلها.

أما في سورية فعلى الرغم من تطبيق هذا النقل من الناحية العملية إلا أنه أثار عدداً من المشكلات أهمها مسألة توفر الشاغر والاعتماد المالي، ويجدر تنظيم هذه المسألة لجهة إمكانية نقل الاعتماد والشاغر عندما تستدعي حاجة العمل هذا النوع من النقل¹.

2- شروط النقل:

يشكل النقل طريقة من طرق إشغال الوظائف كما سلف بيانه ولذا من المقتضى أن يتوفر عملياً في العامل المرشح للنقل مجموعة من الشروط من حيث المبدأ، كما يقتضي الأمر أن تتوفر وظيفة شاغرة ويشترط للنقل بشكل عام ما يلي:

أ - موافقة الجهات المعنية:

سنداً لأحكام المادتين رقمي (30 و51) من قانون /11/ يناير 1984 الفرنسي فلا بدّ من موافقة اللجان الإدارية المشتركة على قرار النقل الذي يترتب عليه تغيير الإقامة أو تغيير وضع الموظف، وذلك بعكس ما إذا كان قرار النقل من أجل صالح العمل بالمرفق، فإنه في هذه الحالة يكون إجراء من

1 - أوجب كتاب حديث لرئاسة مجلس الوزراء في سورية برقم /1/6674 تاريخ 2014/4/23 على الجهات العامة الاستفادة من العمالة المتوفرة لدى الشركات المتعسرة والمتوقفة عن العمل وعدم اللجوء إلى الإعلان عن مسابقات جديدة إلا في الحالات الضرورية التي تستوجب ذلك.

إجراءات التنظيم الداخلي، ولا يمكن النعت على قرار النقل في هذه الحالة بأنه ينطوي على جزاء تأديبي مقنع¹.

كما يستلزم النقل بما أنه جوازي للجهة العامة الحصول على موافقة كل من الجهة التي ينقل منها وإليها العامل. وهذا ما أشارت إليه المادة رقم/31/ من القانون السوري رقم /50/ لعام 2004 والمادة رقم/54/ من القانون المصري رقم /47/ لعام 1978.

كما يشترط موافقة اللجنة الثلاثية المنصوص عليها في المادة رقم/31/ من القانون رقم /50/ لعام 2004 بالنسبة لنقل العامل في سورية إن لم يكن بناءً على طلبه، وإن يكون النقل بناءً على موافقة لجنتي شؤون العاملين في الوحدة المنقول منها وإليها العامل في مصر وذلك عملاً بالمادة رقم/43/ من اللائحة التنفيذية للقانون المذكور، وذلك بهدف تحري المصلحة العامة في النقل، وألاً يترتب على نقل العامل دون طلب منه إلحاق الضرر به².

وإن شرط الموافقة المشار إليها أنفاً يشكل ضماناً لصالح العامل³، لأنه يحد من إجراء النقل كعقوبة تأديبية مقنعة.

ونرى أن الحصول على موافقة اللجنة يعد إجراءً جوهرياً لا يجوز إغفاله أو التجاوز عنه، وهو أمرٌ إلزامي ولا يجوز النقل بدونه ويجب عدم تأشير قرارات النقل من الجهاز المركزي للرقابة المالية في حال ارتكاب مثل هذه المخالفة.

1-C.E: 10 mares 1984 mininstre. D. Etast ministre Linterieur clcourtoisn Leb. P98.

2 - د. محمد أنس جعفر، د. أشرف أنس جعفر، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 237.

3 - راجع بالمعنى ذاته، د. عبد الإله الخاني، القانون الإداري علماً وعملاً مقارناً، المجلد 4، ط2، دمشق، 1985، ص 654.

ب - توفر وظيفة شاغرة:

يعد هذا الشرط شرطاً بديهياً وقانونياً لصحة قرار النقل¹، لأنَّ إشغال الوظيفة يقتضي وجود وظيفة شاغرة تماثل وظيفة العامل المنقول في الجهة العامة التي سينقل إليها، والهدف من اشتراط التماثل هو الحيلولة دون إشغال الوظائف بغير نظام بغية عدم تسرّب بعض العاملين إلى الوظائف الحساسة رغم عدم كفاية أهليتهم لإشغالها².

وقد ألزم المشرع الفرنسي الإدارة أن تعلن مسبقاً قبل إجراء حركة التنقلات عن الوظائف الشاغرة وأماكنها التي تنوي الإدارة شغلها عن طريق النقل³، وذلك حتى يتسنى لكل الموظفين الاطلاع عليها وإبداء رغباتهم.

إلا أن المشرّع السوري خرج عن هذه القاعدة عندما أجاز النقل على الرغم من عدم وجود وظيفة شاغرة، بالنسبة لنقل العامل المعين على وظيفة مضافة أو محدثة حكماً.

وقد رأى الجهاز المركزي للرقابة المالية في سورية أنَّ النقل في هذه الحالة يكون لمرة واحدة، وإنَّ ما ذهب إليه لم يستند إلى مؤيد قانوني وفيه خروج عن الهدف الذي وضعه المشرّع، وهو التسهيل على العامل الذي يعيّن على شاغر محدث حكماً.

1 - ذهبت المحكمة الإدارية العليا السورية إلى أنَّ توفر الشاغر شرط قانوني لصحة قرار النقل ولا مجال لإلزام الإدارة بالرجوع عن قرارها بطي قرار النقل بسبب عدم وجود الشاغر، حكمها رقم 4/ في الطعن 313/ لسنة 1993، مجموعة المبادئ القانونية لسنة 1993.

2 - د. عبد الإله الخاني، القانون الإداري علماً وعملاً مقارناً، مرجع سابق، ص 654.

3- انظر المادة رقم (61) من القانون الصادر في 1 يناير 1984، والمادة رقم (41) من القانون الصادر في 26 يناير 1984، والمادة رقم (36) من القانون الصادر في 9 يناير 1986.

وباعتقادنا إنّ الأخذ بالرأي المتقدم للجهاز المركزي يؤدي إلى تقييد مؤسسة النقل دون سند صريح، ولذلك صدر رأي اللجنة المختصة بتفسير القانون الأساسي للعاملين في الدولة، وأشار إلى جواز النقل دون التقيّد بما ذهب إليه الجهاز المركزي للرقابة المالية، ولكن الرأي المذكور اشترط طي الشاغر المضاف أو المحدث حكماً من الجهة العامة التي ينقل العامل منها، وأن يضاف إلى الجهة العامة المنقول إليها¹.

إلاّ أنه يقتضي التنويه إلى أن الأمر يختلف بالنسبة لتوفر الشاغر في سورية عنه في مصر، إذ أن توفر الشاغر في سورية يجيز النقل بينما في مصر فإن النقل لا يحدث رغم توفر الشاغر إلا في حدود النسب التي تكلمت عنها المادة رقم/15/ من القانون رقم/47/ لعام 1978 وهي نسبة 10%، ونرى أن المشرّع المصري بإيراده قيداً على عدم إمكانية استعمال جميع الشواغر المتوفرة للنقل يشكل نوعاً من الحماية لحقوق العاملين في الوحدة ذاتها في مجال الترقية إلى تلك الوظائف الشاغرة بدلاً من النقل إليها من خارج الوحدة، وهذا أمر لم نلمسه لدى المشرّع في سورية، ويجدر تنظيمه عند بحث النصوص المتعلقة بالترقية الوظيفية في سورية.

1 - الرأي رقم (م/1627/2) تاريخ 2013/8/6 مع التنويه بأنّ الرأي المذكور أنهى صراحة العمل بالآراء والكتب المخالفة له.

ج-توفر شروط شغل الوظيفة :

يشترط في من يرشح للنقل إلى وظيفة أخرى سواءً برغبته أو لمصلحة العمل أن تتوفر فيه شروط إشغال هذه الوظيفة من حيث الأهلية والصلاحية¹، كما لا يجوز نقل العامل إلى وظيفة أخرى درجتها أقل².

د-احتفاظ المنقول بأجره وقدمه المؤهل للترقية:

لا يجوز أن يضار العامل من قرار النقل ولذلك من المقتضى أن ينقل بأجره وقد جاء هذا الشرط صريحاً في المادة رقم/31/ من القانون رقم /50/ لعام 2004 والمادة رقم/54/ من القانون رقم /47/ لعام 1978، عندما منعت نقل العامل إلى وظيفة أقل من الدرجة التي يشغلها.

كما إنّ خدمة العامل المنقول من جهة إلى أخرى تبقى متصلة ومستمرة بين الوظيفة المنقول منها والوظيفة المنقول إليها³، الأمر الذي يترتب عليه استمرار وضعه الوظيفي بالنسبة للأجر بالحالة التي كان عليها قبل النقل.

وهو ما يتفق مع صريح المادة رقم/ 84/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 وتعديلاته التي أوجبت استمرار صرف أجر العامل المنقول لنهاية الشهر الذي نقل فيه من الجهة المنقول منها، وتقاضي أجره اعتباراً من أول الشهر الذي يلي مباشرته مهام الوظيفة المنقول إليها من الجهة المنقول لها.

1- وهذا ما اشارت إليه الفقرة رقم (3) من المادة رقم /31/ من القانون الأساسي للعاملين رقم (50) لعام 2004 وتعديلاته.

2 - انظر المادة رقم /54/ من القانون رقم /47/ لسنة 1978.

3 - رأي مجلس الدولة السوري، رقم /327/ لعام 1963، سجل آراء مجلس الدولة، لعام 1963.

وأخيراً يجب أن لا يفوّت النقل على العامل دوره في الترقية، ولذلك يجري نقله مع الاحتفاظ بأجره وقدمه المؤهل للترقية المقبل، حتى ولو كان النقل بناءً على طلب العامل¹، في حين أجاز المشرع المصري النقل بناءً على طلب العامل حتى لو كان من شأن النقل أن يفوّت عليه دوره في الترقية².

هـ- عدم جواز النقل قبل مرور مدة زمنية محددة على التعيين:

بموجب الفقرة ب/ من المادة رقم 9/ من التعليمات التنفيذية للمسابقة الصادرة بالقرار رقم 66/م.و تاريخ 2013/10/10 فإنّ المرشّح المعيّن يتعهد بالعمل لدى الجهة العامة مدة لا تقلّ عن خمس سنوات دون تقديمه طلب نقل إلى محافظة أخرى؛ وهذا الشرط مستحدث بهدف الفائدة ما أمكن من تعيين العامل في الجهة التي عيّن فيها، ومنعاً له من الاستفادة من المسابقة بهدف التعيين والنقل فور نجاحه، كما منعت التعليمات نقل العامل ضمن المحافظة الواحدة قبل انتهاء مدة التمرين.

3- السلطة المختصة بالنقل :

بما أنّ النقل يعد طريقة من طرق إشغال الوظائف العامة فإن القاعدة العامة أن يتم النقل من السلطة صاحبة الحق في التعيين، وهذا ما عبرت عنه المادة رقم/31/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 عندما أوجبت أن يجري النقل بصك من الجهة صاحبة الحق بالتعيين في الوظيفة المنقول إليها العامل، أمّا بالنسبة للعامل المعيّن على شاغر مضاف إلى الملاك

1- انظر نص المادة رقم /31/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (50) لعام 2004.

2- انظر نص المادة رقم /54/ من قانون العاملين المدنيين رقم (47) لعام 1978.

العددي أو محدث حكماً، فينقل بقرار من الوزير المختص في الجهة المنقول إليها، كذلك المادة رقم/54/ من القانون رقم /47/ لسنة 1978 التي أوجبت أن يكون نقل العامل بقرار من السلطة المختصة بالتعيين.

وتحدد السلطة المختصة بالتعيين في سورية بموجب أحكام المادة رقم/15/ من القانون رقم /50/ لعام 2004 كما أن السلطة المختصة بالتعيين في مصر تحدد بموجب المادة رقم/16/ ودلالة المادة الأولى من القانون رقم /47/ المشار إليه.

وقد أفرد المشرع السوري بعض الحالات الخاصة التي أوجب أن يكون النقل فيها من رئيس مجلس الوزراء بالنسبة لنقل العامل من وظيفة إنتاجية إلى وظيفة إدارية¹، وكذلك الأمر بالنسبة إلى نقل الموفد من العاملين في بعض الحالات، وباعتقادنا أن وضع قيود واشتراطات على نقل الموفد وربط هذا النقل بالمستوى التنفيذي والإداري الأعلى، إنما يهدف إلى ضرورة الاستفادة من التحصيل العلمي الذي أوفد من أجله في الجهة العامة التي أوفد لصالحها، لأن الإيفاد يفترض أن يكون ضمن خطط مدروسة وبناءً على الحاجة الفعلية للجهة العامة الموفدة، وأن النقل خارج هذا الإطار قد يؤدي إلى عدم توظيف الطاقات والخبرات في محلها².

1 - بموجب القرار (1634) تاريخ 2005، عهد رئيس مجلس الوزراء بهذه الصلاحية إلى الوزير المختص في الجهة التي ينقل إليها العامل.

2- وفي إطار معالجة هذا الموضوع والحد من نقل الموفدين صدر مؤخراً عن رئاسة مجلس الوزراء في سورية التعميم رقم (15/50) تاريخ 2013/3/10 والذي أوجب على جميع الجهات العامة عدم نقل الموفدين إلا في الحالتين المذكورتين في الفقرة /ج/ من المادة رقم /47/ من قانون البعثات العلمية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /6/ تاريخ 2013/1/14.

ولا بدّ من الإشارة أخيراً إلى أنّ النقل يجب أن يصدر عن السلطة المختصة به حتى يتسم قرار النقل بالمشروعية وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في سورية إلى أنّ صدور قرار النقل من غير مرجعه يعد عيباً جسيماً ينال من الوجود القانوني للقرار وبعدمه¹.

يلحظ أنّ الحكم المذكور قد أقام قضائه على أنّ القرار الصادر بنقل المدعية قد شابه خطأ يشكل عيباً جسيماً ينحدر به إلى درجة الانعدام لصدوره عن الوزير في حين أن الاختصاص بنقل المدعية معقود للمدير العام. ونؤيّد ما ذهبت إليه المحكمة في هذا الإطار، لأنّ القرار يجب أن يصدر ابتداءً من قبل الجهة صاحبة الاختصاص، ولا يمكن تصحيحه بالإجازة اللاحقة.

ثانياً - النذب :

يمكن إشغال الوظائف بالنذب عندما تقرر الدولة الاستفادة من العاملين لديها دون الاستعانة بالتعيين من الخارج وفقاً لما يلي:

- 1- ماهية النذب.
- 2- ضوابط النذب.
- 3- السلطة المختصة بالنذب.

1 - ماهية النذب:

يقصد بالنذب قيام الموظف مؤقتاً بأعباء وظيفة شاغرة من درجة المندب أو الدرجة التي تعلوها وذلك بالتفرغ لها أو بالإضافة لأعمال وظيفته².

1 - حكمها رقم /555/ في الطعن /1892/ لسنة 1996، مجموعة المبادئ القانونية لسنة 1996.

2 - د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 271.

والندب بمعنى آخر إنّما هو الاستغناء لبعض الوقت أو كلّه بالنسبة لأحد الموظفين ولمدة تزيد على سنة قابلة للتجديد بهدف القيام بوظيفة أخرى¹.

والندب هو أحد الطرق التي تتبع في الظروف العارضة لمواجهة حالة وقتية تتمثل في أداء عمل معين لا تسعف النظم العادية لشغلها بالسرعة اللازمة².

ويشكّل النذب إجراءً مؤقتاً لشغل الوظيفة، ويوصف بالنقل المؤقت إلى وظيفة أخرى³، وينتهي بزوال الحاجة إليه، ويختلف النذب عن النقل في نواح عدة منها، أنّ النذب أساسه تحقيق المصلحة العامة⁴ إلا أن التطبيق العملي يظهر خلاف ذلك فهناك عدد من حالات النذب تكون بهدف معالجة مؤقتة لحين نقل العامل إلى الجهة المندب إليها، في حين أن النقل قد يكون لمصلحة العامل عندما يكون بناءً على طلبه، كما أنّ النذب يكون للعامل الذي خضع لفترة التمرين واجتازها في حين أن النقل يجوز للعامل المتمرن والأصيل⁵.

1 - د. محمد أنس جعفر، د. أشرف أنس جعفر، الوظيفة العامة، مرجع سابق، 2013، 240.

2 - د. محمد ماهر أبو العينين، العاملون المدنيون بالدولة، مرجع سابق، ص 405.

3 - د. سعيد نحيلي، الحركة ضمن الملاك الوظيفي، مرجع سابق، ص 101. وقد كانت بعض الجهات العامة تستعمل أسلوب الفرز الإداري وقد انتهت لجنة القرار (1) المختصة بتفسير نصوص القانون الأساسي للعاملين في الدولة إلى عدم قانونيته، انظر: رأي لجنة الرد رقم م/9205/2 تاريخ 1987/9/19.

4 - د. عبد الإله الخاني، القانون الإداري علماً وعملاً ومقارناً، مرجع سابق، ص 655.

5 - منعت الفقرة ب/ من المادة 9/ من تعليمات المسابقة الصادرة بالقرار رقم 66/م.و تاريخ 2013/10/10 في سورية العامل المتمرن أن يتقدم بطلب نقل ضمن المحافظة الواحدة قبل انتهاء فترة التمرين.

ويعدّ النذب طريقة من طرق إشغال الوظائف العامة إلى جانب النقل ، إلا أنه يختلف عن الأخير في أنّه محدد بمدة معيّنة¹.

ويهدف النذب إلى الاستفادة من العاملين لدى جهة معينة لا تستطيع الاستفادة منهم بمرود كامل عندما يتم نذبهم إلى جهة أخرى تحتاج إلى مزيد من العاملين، أي أن النذب لمصلحة العمل، لذلك انتهت المحكمة الإدارية العليا السورية في أحد أحكامها إلى أن نذب العامل المدعي الذي جرى كرد من الإدارة على ما نسبته إليه من خطأ في عمله، ودون أن تأخذ بشأنه موافقة اللجنة المذكورة يعد مخالفاً للقانون².

2- ضوابط النذب :

يهدف النذب إلى تحقيق مصلحة العمل، لذلك أحيط بمجموعة من الضوابط نورها كما يلي :

أ - تقيدّ النذب بمدة معيّنة :

حدّد المشرّع السوري في المادة رقم /36/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 هذه المدة بحد أقصى لا يتجاوز أربع سنوات³، يصار بعدها إلى إنهاء نذب العامل أو نقله إلى الجهة المنذب إليها.

1- المادة رقم (12) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم /47/ لعام 1978 وتعديلاته التي عدت النذب أحد طرق إشغال الوظائف العامة.

2- حكم المحكمة الإدارية العليا رقم (746) في الطعن رقم (1896) لسنة 1991، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام 1991، ص401.

3 - حددت مدة النذب لبعض أنواع الوظائف بمدة أطول مثال ذلك: نذب أعضاء الهيئة التدريسية إذ يمكن نذبهم لمدة ست سنوات ويجوز تمديد هذا النذب لمدد أخرى بعد موافقة مجلس

وقد اتجه المشرع المصري أيضاً إلى اشتراط أن يكون النذب مؤقتاً في المادة رقم/56/ من القانون رقم /47/ لعام 1978 وبموجب المادة رقم/45/ من اللائحة التنفيذية للقانون المذكور فقد حددت مدة النذب بأربع سنوات، ولا يجوز تمديدھا إلا في حالة الضرورة.

وإنّ استقالة مدة النذب المؤقت حتى يصبح نقلاً، دائماً إنما يشكل إساءة لاستعمال السلطة وكان يستعمل أحياناً، ويؤدي إلى سوء توزيع الموظفين على مختلف الخدمات والمناطق¹.

وإنّ التراخي في تجديد مدة النذب أو إنهائه لا يقصد به إطلاقاً أن يصبح المنذب منقولاً حكماً إلى ملاك الجهة التي يندب إليها، لأن النقل له اشتراطاته².

إلاّ أنّه كان للمحكمة الإدارية العليا في سورية موقفاً مغايراً في حكم سابق لها عندما قررت { أنّه لا سبيل أمام الجهة العامة التي أبقت العامل المنذب إليها في الخدمة بعد انقضاء الحد الأقصى لمدة النذب سوى نقل هذا العامل إلى ملاكها}³.

ويبدو بأنّ تجاوز مدة النذب لا يفضي بالنتيجة إلى إلزام الجهة العامة التي نذب إليها العامل بنقله. وإنما يتعين إنهاء نذب العامل وإعادته إلى عمله

الوزراء وذلك في المادة /51/ من اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات السوري الصادرة بالمرسوم 250 لعام 2006 والمعدلة بالمرسوم رقم /588/ لعام 2010.

1 - حمدي إبراهيم، التوظيف الحكومي تطوره ومشكلاته، مرجع سابق، ص15.

2 - حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 2/288 في الطعن /55/ لسنة 1997، مجموعة المبادئ القانونية لسنة 1997.

3 - حكم المحكمة الإدارية العليا السورية في قرارها رقم (764)، مجموعة المبادئ القانونية لسنة 1990، ص655-657.

السابق أو نقله طبقاً للأصول والإجراءات المقررة قانوناً وفقاً لاجتهاد المحكمة الأولى الذي لم يوجب النقل الحكمي، أساس ذلك أن النقل يحتاج إلى جملة من الشروط والإجراءات التي تحول أو يتعذر معها حصول النقل الحكمي. وبجميع الأحوال فإن استمرار العامل المندب في الوظيفة المندب إليها بعد انتهاء مدة النذب، لا يمكن أن يؤدي إلى اعتباره بحكم المستقيل لأن المادة/135/ من قانون العاملين الأساسي أوجبت صدور صك بإنهاء النذب، كما لا يمكن اعتبار العامل موظفاً فعلياً لأنه عامل حقيقي، ويجب أن تعالج حالته بالنقل أو إنهاء النذب دون أن يؤثر ذلك على حقوقه الوظيفية عن الفترة المذكورة.

ب- وجود وظيفة شاغرة :

اشتراط المشرع المصري أيضاً في المادة رقم (56) من قانون العاملين المدنيين رقم (47) لعام 1978 أن يكون النذب لوظيفة من نفس وظيفة العامل أو وظيفة تعلوها، وعلى هذا الأساس لا يجوز النذب إلى وظيفة أقل كما أنه لا يجوز النذب إلى منظمة أو جهاز خاص¹.

وبالمقابل اشترط المشرع السوري بموجب المادة رقم/34/ من القانون رقم/50/ لعام 2004 أن يكون النذب للقيام بوظيفة تتوفر في العامل المندب شروط شغلها بموجب النظام الداخلي للجهة العامة المندب إليها.

1 - د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، مرجع سابق، ص 390.

يستفاد مما تقدم أنه لا يجوز أن يجري النذب للقيام بأعمال وظيفية أو مهام في الجهة العامة المندب إليها، وإنما يجب أن يكون النذب بهدف إشغال وظيفة بعينها لأن المشرع السوري اشترط صراحة أن يكون النذب لوظيفة¹.
إلا أنه في التطبيق العملي لا يراع هذا الأمر كثيراً ويحدد في قرارات النذب الجهة التي يندب إليها العامل فقط دون تسمية الوظيفة التي يندب إليها بذاتها.

وأخيراً تجدر الإشارة إلى أن المشرع المصري أجاز في المادة رقم (56) من قانون العاملين المدنيين رقم (47) لعام 1987 نذب العامل ضمن الوحدة الإدارية ذاتها أو خارجها، في حين اشترط المشرع السوري في المادة رقم (34) من قانون العاملين الأساسي رقم (50) لعام 2004 أن يجري النذب من جهة عامة إلى أخرى.

ج- احتفاظ العامل المندب بالوظيفة التي نذب منها:

اشترط المشرع السوري احتفاظ العامل بوظيفته المندب منها وهذا يتفق مع طبيعة النذب المؤقتة والتي تكون سنوية، كما أنه من غير السائغ أن نقوم بنذب العامل من وظيفته لشغل وظيفة أخرى، ثم نقوم بتعيين عامل آخر في وظيفته وهذا هو الفارق الجوهرى بين النذب والنقل الذي يعد نهائياً بحيث لا يتمكن العامل من العودة إلى وظيفته الأصلية التي قد يشغلها عامل آخر².
على خلاف النذب تظل العودة فيه واجبة، وهذا ما انتهى إليه رأي الجمعية

1 - عُرِفَت الوظيفة في المادة الأولى من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50/ لعام 2004 بأنها: {{كل عمل دائم وردت تسميته في ملاك الجهة العامة}} كما اشترط أيضاً أن يكون لها توصيف يتضمن اشتراطات الإشغال لها.

2 - د. سعيد نحيلي، الحركة ضمن الملاك الوظيفي، مرجع سابق، ص 101.

العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع في مجلس الدولة السوري، بأن النذب لا يقطع علاقة المندب بالجهة المعين فيها أصلاً، إذ يظلّ تابعاً لها ومعدوداً من العاملين فيها¹.

د- موافقة لجنة :

النذب لإشغال وظيفة عامة لا يكون بموافقة العامل لذلك، فقد عمد المشرع إلى إحاطته بضمانة تمثلت بضرورة موافقة اللجنة المنصوص عليها في المادة رقم/31/ من القانون المذكور، والتي تؤلف من الوزير المختص أو من يفوضه في ذلك وممثل عن الحزب ورئيس اللجنة النقابية².
وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في سورية في أحد أحكامها إلى أنّ قرار النذب الحاصل دون موافقة اللجنة المذكورة يعدّ مخالفاً للقانون وجديراً بالإلغاء³.

3- السلطة المختصة بالنذب :

يكون النذب في مصر بقرار من السلطة المختصة وهي الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس إدارة الهيئة.
أمّا في سورية يتمّ نذب العامل على غرار النقل بقرار من السلطة صاحبة الحق بالتعيين، وذلك على ما هو عليه صريح الفقرة /ب/ من المادة رقم/34/ من القانون رقم /50/ لعام 2004.

1 - الرأي رقم /43/ لسنة 1975، مجموعة المبادئ القانونية للجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع لعام 1975، المطبعة الجديدة، دمشق، ص73.

2 - من المقتضى إعادة النظر في هذه المادة في ضوء الدستور الجديد وقانون الأحزاب النافذ في سورية.

3 - حكم المحكمة الإدارية العليا السورية ، رقم /746/ في الطعن /1896/ لسنة 1991، مجموعة المبادئ لعام 1991، ص402.

أما نذب العامل من وظيفة إنتاجية إلى وظيفة إدارية فقد أوكله المشرّع السوري لرئيس مجلس الوزراء¹، ونعتقد أن ربط صلاحية النذب وكذلك النقل كما بيّنا سابقاً في هذه الحالة، إنما مردّه عدم إفساح المجال لزيادة الوظائف الإدارية على حساب الوظائف الإنتاجية وخاصة أن العامل كلّما تقدّم بالسن يميل إلى القيام بعمل مريح وهو العمل الإداري من حيث المبدأ، ولو كان ذلك على حساب الحوافز التي يجنيها لقاء عمله في القطاع الإنتاجي.

وفي الختام يتضح أنّ النذب في كل من سورية ومصر متماثلان تقريباً، إلا أن أحكام النذب في مصر تختلف عن سورية، إذ أن المشرع أجاز النذب جزئياً² للعامل دون أن تنقطع علاقته بوظيفته الأصلية خلال فترة النذب، كما أفسح المجال لإطالة أمد النذب في بعض الوظائف إذا كانت مصلحة العمل تقتضي ذلك.

كما يثير النذب مشكلة تتعلق بموضوع شغل الوظيفة التي يندب منها العامل، فهل تشغل هذه الوظيفة عن طريق نذب عامل آخر إليها ولاسيما وأنه لا يجوز التعيين أو النقل عليها، أم أنها تبقى شاغرة لحين عودة العامل الأصل، وقد عالج المشرّع المصري هذه المشكلة عندما أجاز النذب الجزئي.

ويفضّل لمصلحة العمل إفساح المجال للنذب الجزئي للعامل بهدف القيام بأعمال وظيفة أخرى، طالما كان ذلك لا يؤثر على القيام بواجباته الوظيفية في وظيفته الأصلية، وخاصة وأنّ البعض يرى أنّ حكم النذب ورد بشكل عام في القانون الأساسي للعاملين في الدولة دون التفريق بين النذب الكلي والنذب

1 - بموجب القرار/1634/ تاريخ 2005 عهد رئيس مجلس الوزراء بهذه الصلاحية إلى الوزير المختص في الجهة التي يندب إليها العامل.

2 - أجاز المشرّع السوري النذب الجزئي في بعض الوظائف كندب أعضاء الهيئة التدريسية في الجامعات لشغل الوظائف العامة وذلك بموجب قانون تنظيم الجامعات رقم 6/ لعام 2006.

الجزئي¹، وقد ذهب المشرع إلى تطبيق قاعدة النذب الجزئي بالنسبة لأعضاء الهيئة التدريسية عندما أجاز لهم إشغال الوظائف العامة دون الانقطاع عن واجباتهم الجامعية، ولا يخفى أنّ هذا النوع من النذب يهدف إلى الاستفادة من عضو الهيئة التدريسية في مجال الوظيفة من المعلومات المتوفرة لديهم أكاديمياً.

الفرع الثالث

تعديل الوضع

سبق أنّ بينا أن المسابقة هي الطريقة الأساسية للتعيين في الوظيفة العامة ولكن هناك طرقات أخرى يتمّ التعيين على أساسها استثناءً من الأحكام المتعلقة بالمسابقة ومن هذه الطرق التعيين المجدد لمن حصل على مؤهل علمي بعد تعيينه، أو لمن يحمل مؤهل علمي ولم يعين على أساسه ابتداءً.

وعليه فإننا سنبحث في هذا الأسلوب من خلال بيان الأساس القانوني لهذا النظام وإظهار شروط تطبيقه، وذلك وفقاً للتفصيل الآتي:

أولاً - الأساس القانوني لنظام تعديل الوضع:

تبني المشرع المصري في القانون رقم /47/ لسنة 1978 وتعديلاته المتضمن نظام العاملين المدنيين في الدولة مسألة إعادة التعيين مجدداً بموجب المادة /25/ مكرر منه التي نصّت على ما يلي:

1 - د. سعيد نحيلي، الحركة ضمن الملاك الوظيفي، مرجع سابق، ص102.

{ مع مراعاة حكم البند 1/ من الفقرة الثالثة من المادة رقم 18/ من هذا القانون، يجوز للسلطة المختصة تعيين العاملين الذين يدخلون الخدمة بدون مؤهل ثم يحصلون على مؤهل أثناء الخدمة، والعاملين الحاصلين على مؤهل دراسي وعينوا على وظيفة لا تتطلب مؤهلاً دراسياً، أو لا تتطلب ذات المؤهل الدراسي الذي كانوا يحملونه وقت تعيينهم، وكذلك العاملين الحاصلين أثناء الخدمة على مؤهلات أعلى وذلك في الوظائف الخالية بالوحدات التي يعملون بها.... }.

كما أخذ المشرع السوري بهذا الأسلوب من أساليب شغل الوظيفة العامة وذلك في الفقرة (أ) من المادة رقم (13) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50/ لعام 2004 والتي تنص على ما يلي:

{ أ- إذا حصل أحد العاملين - القائمين على رأس العمل - من شاغلي إحدى وظائف الفئات الأولى والثانية والثالثة على شهادة أعلى من الشهادة المعين على أساسها، وكان أجره يبلغ أو يتجاوز أجر بدء التعيين - للشهادة الأعلى التي حصل عليها- في جداول الأجور الملحق بهذا القانون، فيجوز بصك من الجهة صاحبة الحق في التعيين نقله إلى إحدى وظائف الفئة الأعلى بأجره مع احتفاظه بقدمه المكتسب من أجل الترفيع المقبل، وذلك باستثناء من حصل منهم على شهادة الدكتوراه أو الماجستير حيث يجوز منحه - بالإضافة إلى ما تقدم - (علاوة قدرها (7) بالمائة من أجره لكل منهما، مع احتفاظه بقدمه المكتسب في أجره السابق من أجل الترفيع المقبل.

ويلاحظ أن الحكمة في النصوص المتقدمة في كل من سورية ومصر، إنما هي واحدة، وتكمن في منح فرصة للمواطن لتأمين عمل أثناء متابعة تحصيله العلمي مما يساعده مادياً في حال عدم وجود من ينفق عليه، بالإضافة إلى تحفيز

العامل بعد تعيينه على متابعة تحصيله العلمي، أو منحه فرصة للتعيين على أساس إحدى الشهادات الحاصل عليها، ولاسيما وأن التقدم في السن قد يحول دون الاشتراك في المسابقة، لأنها تشترط حداً أقصى من العمر للمرشحين للاشتراك فيها وهو ما لا يشترطه تعديل الوضع.

ويتركز موضوع تعديل الوضع الوظيفي للعامل على نقاط التقاء في كثير من المسائل بين النصوص القانونية في كل من سورية ومصر، سواء من حيث اعتبار مسألة التعديل أمراً جوازياً، وهو استثناءً من شرطي الإعلان والمسابقة ويعود تقديره للإدارة مع اشتراطات معينة تستلزم أن يكون المؤهل العلمي الذي حصل العامل عليه مطلوباً لشغل الوظائف، وأن تكون الوظيفة خالية أو شاغرة.

إلا أنه ثمة فارق وحيد وهو أن المشرع المصري توسع في شرائح العمال المشمولين في تعديل الوضع الوظيفي، ولم يفرق بين من حصل على المؤهل العلمي قبل أو بعد تعيينه، في حين أن المشرع السوري حصر الاستفادة لمن حصل على المؤهل العلمي بعد تعيينه¹.

1- إن المادة رقم/13/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 1/ لعام 1985 وتعديلاته لم تشترط في مجال تعديل الوضع حصول العامل على المؤهل العلمي قبل أو بعد تعيينه، وقد انتهت لجنة الرد المكلفة بتفسير أحكام القانون المذكور برأيها رقم 2985/ تاريخ 1986/4/7 إلى أنه يستوي الأمر ما بين الذي حصل على الشهادة الأعلى قبل نفاذ القانون المذكور ولم يسوى وضعه على أساسها أو بعد نفاذه.

ثانياً - شروط تطبيق نظام تعديل الوضع:

بالاستناد إلى أحكام المادتين السابقتين في كل من مصر وسورية يمكننا تحديد شروط تطبيق أسلوب تعديل الوضع بما يلي:

1- الحصول على المؤهل العلمي:

يشترط لتعديل وضع العامل المعين في إحدى الجهات العامة على أساس مؤهل علمي لإمكانية إعادة تعيينه بأسلوب تعديل الوضع لزوم حصوله على شهادة أعلى من الشهادة التي عين على أساسها.

وفي الوقت نفسه أفسح كل من المشرعين المصري والسوري المجال أمام العاملين المعيّنين في وظائف لا تستوجب قانوناً توافر مؤهل علمي، الاستفادة من إمكانية إعادة تعيينه بأسلوب تعديل الوضع، في حال حصوله على المؤهل العملي المطلوب للوظيفة الأعلى.

كما يشترط لإمكانية استفادة العامل من نظام تعديل الوضع أن يكون المؤهل العلمي الذي حصل عليه مقبولاً لإشغال إحدى وظائف الجهة العامة.

2- وجود وظيفة شاغرة في ملاك الجهة العامة التي يعمل فيها:

الأصل في التعيين أن يتم، إما على وظيفة شاغرة أو خالية في الملاك العددي للجهة العامة المعنية، أو على وظيفة تحدث حكماً لهذا الغرض.

وبهذا الخصوص يلاحظ أن المشرعين المصري والسوري قصر إكمانية استفاة العامل من هذا الأسلوب فقط على الحالة الأولى المتعلقة بوجود وظيفة شاغرة في الملاك العااى؁ ولا يمكن إاااا وظيفة بهاف اعااىل الوضع.

3- اوافر شروط إشغال الوظيفة الأعلى:

يشترط أيضا لإمكانية استفاة العامل اااصل على مؤهل علمى اسأفاء شروط إشغال الوظيفة ااى سىأم اعااىل وضعه عأىها.

4- أن يكون قائماً على رأس عمله.

وباعأااا أنه كفى أن يكون العامل على صلة بالوظيفة؁ ولو لم يكن قائما فعلاً بها أى أن صلأه بالوظيفة لم أأأأع.

أالاً - الأااأ الأأأأة على اعااىل الوضع:

أأأأ على اعااىل وضع العامل أأأاً للأأام القانونىة الأاأمة لإعااة الأعىأ بأسلوب اعااىل الوضع الأااأ الأأأة:

1- أأفىز العاملأ للأصول على مؤهل علمى أعلى أثناء أأأأهم الوظفىفة؁ وذلك من ألال أأأأهم من الأصول على وظيفة مناسبة لألك المؤهل فى الإاارات الأى أعملون فىها؁ وبالأالى من المزايا المالية والوظفىفة لهذه الوظائف؁ مع الأأكأ أن المأرأ المصرى كان أكأر أوفىقاً وأأفىزاً من نظأره السورى بهذه الصاا.

حيث منح المشرع المصري العامل في حال تعديل وضعه مرتب الوظيفة الأعلى وعلاوة من علاوتها، أو مرتبه السابق مضافاً إليه هذه العلاوات أيهما أكبر، حتى وإن تجاوز سقف أجر الوظيفة المعين على أساسها.

كما أعطى من عدل وضعه من العاملين بنظام تعديل الوضع نتيجة حصوله على مؤهل عالي أقدمية تساوي نصف المدة التي قضاها بالعمل الفني، أو الكتابي قبل تعديل وضعه بحد أقصى لمدة خمس سنوات وذلك بموجب المادة رقم (25) مكرر من القانون رقم 47/ لسنة 1978.

في حين منح العاملين الشاغلين للدرجتين الأولى والثانية من مجموعة الوظائف المكتبية أو الفنية الذين يعدل وضعهم لحصولهم على مؤهل علمي عالٍ علاوتين من علاوات درجة الوظيفة التي كانوا يشغلونها وقت الحصول على المؤهل، ولو تجاوزوا بهذه العلاوات سقف درجة الوظيفة.

ذلك فضلاً عن العديد من المزايا المالية والوظيفية التي أجاز المشرع المصري لرئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء منحها للعاملين المعدل وضعهم، ولا سيما لجهة العلاوات التشجيعية أيضاً¹.

في حين قصر المشرع السوري تلك المزايا على حق العامل باحتفاظه بقدمه المكتسب من أجل الترفيع، في حال كان أجره يبلغ أو يتجاوز أجر بدء

1- لمزيد من التفصيل بخصوص هذه المزايا المالية والوظيفية راجع مفصلاً المواد ارقام (25) مكرر و 26 و 26 مكرر و 27 والفقرة رقم (3) من المادة رقم (52) من نظام العاملين المدنيين رقم (47) لعام 1978 وتعديلاته.

التعيين للشهادة الأعلى، وعلى جواز منحهم علاوة قدرها (7%) لمن حصل منهم على شهادة الماجستير أو الدكتوراه.

ولعل النتيجة المالية الأهم التي تترتب على تعديل وضع العامل فعلياً، إنما تتمثل بانتقاله من جدول أجور الفئة التي كان معيناً فيها إلى جدول أجور الفئة الأعلى التي عدل وضعه عليها بما يترتب على ذلك عملياً من ارتفاع ما يعرف بسقف أجره، حيث ينقل من سقف إلى سقف آخر بموجب الجداول الملحقة بالقانون الأساسي.

2- تعديل وضع العامل من خلال تعيينه بالوظيفة الأعلى وذلك استثناءً من القواعد النازمة لأسلوب التعيين بالمسابقة أو الامتحان أو الاختبار، وهي ميزة تفضيلية قد لا يحصل عليها العامل على الرغم من اشتراكه في المسابقة، ولهذا جعل المشرع المصري والسوري التعيين تبعاً لهذا الأسلوب جوازيّاً وليس إلزامياً.

3- في حال عدم تعديل وضع العامل في سورية فقد الزم المشرع الإدارة بالسماح له بالاشتراك بالمسابقات والاختبارات التي تجري في الجهات العامة الأخرى، وذلك بموجب الفقرة (هـ) من المادة رقم 13/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50/ لعام 2004.

وفي النهاية، فإننا نقترح أن يصار إلى تعديل نص المادة رقم 13/ المشار إليها سابقاً بحيث تماثل النص المصري نظراً لتماثل الأوضاع والأهداف بشأن تعديل الوضع الوظيفي للعامل وعدم وجود مسوغات لهذا التفريق بحيث يتاح للعامل الذي حصل على مؤهل علمي أعلى سواءً قبل أم بعد التعيين، تعديل وضعه الوظيفي متى تحققت الشروط الأخرى.

كما نقتـرح أن يكون تطبيق نظام تعديل الوضع إلزامياً وليس جوازياً بشرط توافر جميع شروطه السابقة، إضافة إلى تفضيل الشهادات العلمية العالية والأعلى معدلاً في حال المزامنة بين العديد من العاملين على تعديل وضعهم، علماً أن المشرع المصري قد تنبه، ولحظ هذه الحالة، وعالجها.

لاسيما وأن هذين الاقتراحين من شأنهما تشجيع العاملين في الدولة على رفع مستواهم العلمي، وهو ما يحقق فوائد كثيرة للوظيفة العامة ويرفع من معنويات العامل الذي يعدّل وضعه والقائم على تحقيق أهدافها، كما أنه يسهم في الوقت نفسه في تنفيذ سياسة الدولة وواجباتها الدستورية والقانونية لجهة تشجيع جميع المواطنين على التحصيل العلمي ودعمه.

الفرع الرابع

العهد

تبني المشرع السوري أسلوب العهد أسلوباً استثنائياً آخر من أساليب شغل الوظيفة العامة، وذلك بغية تمكين الجهات الإدارية وضمن سلطتها الإدارية من معالجة بعض الحالات التي تشغل فيها الوظيفة شغوراً مؤقتاً، لا تستوجب فعلياً استعمال أساليب التعيين الرئيسية لإشغالها بسبب قصر مدة الشغور، ومن هذا المنطلق وجد نظام العهد.

وعليه فإننا سنبحث في الأساس القانوني لأسلوب العهد، وشروط تطبيقه من قبل الجهات العامة، ومحاولة تمييزه عن الأساليب المشابهة له من أساليب الإشغال الأخرى، وذلك وفق التفصيل الآتي:

أولاً - الأساس القانوني لنظام العهدة:

عَرَفَ النظام الوظيفي في سورية إشغال الوظائف بطريقة العهدة، بحيث يحل أحد العاملين الشاغلين لإحدى الوظائف الدائمة محل عامل آخر لتغيب هذا الأخير¹، الأمر الذي يشكل مانعاً مؤقتاً يحول دون قيام العامل الأصلي بأعباء وظيفته بصورة مؤقتة.

وقد استخدم المشرع السوري مصطلح العهدة لأول مرة في القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (1) لعام 1985، ثم أكد عليه لاحقاً في المادة رقم/77/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 وتعديلاته، والتي تنص على أنه:

{أ- يجوز بقرار من الوزير المختص أو الجهة صاحبة الحق في التعيين أيهما أدنى:

1- العهدة بوظيفة العامل الذي تغيب عن عمله لأي سبب كان إلى أحد العاملين الذين تتوفر فيهم شروط شغلها.

2- العهدة بوظيفة العامل الذي تغيب عن عمله لأي سبب كان إلى أي من العاملين الآخرين، ولو لم تتوفر فيه شروط شغل الوظيفة. وذلك في حال عدم وجود من تتوفر فيه تلك الشروط.

ب- يبقى العامل المكلف على النحو المبين في الفقرة (أ) السابقة محتفظاً بأجره السابق، ودون أن ينشأ له حق بشغل الوظيفة المكلف بها والمطالبة بأجر أعلى من أجره {.

1 - د. مهدي نوح، طرق تولي الوظائف العامة، مرجع سابق، ص76.

ثانياً - شروط تطبيق نظام العهدة:

بناءً على النص المتقدم، فإنه يمكننا تحديد شروط تطبيق نظام العهدة بما

يلي:

1- تغيب العامل الأصيل عن عمله بشكل مؤقت لأي سبب كان دون أن يدخل في شمول التغيب إنهاء أو انتهاء خدمة العامل الأصيل الذي كان يشغل الوظيفة، فأساس تطبيق العهدة إذاً كأسلوب من أساليب إشغال الوظيفة ينحصر فقط في حالات التغيب الطارئ أو العارض للعامل الأصيل الذي لا يؤدي إلى انقضاء الرابطة الوظيفية.

2- أن تتوفر في العامل الذي تعهد إليه أعباء الوظيفة الجديدة شروط شغل هذه الوظيفة، وفي حال تعذر ذلك يمكن العهدة بها إلى عامل لا تتوفر فيه تلك الشروط.

3- صدور قرار بالعهدة من السلطة المختصة بالتعيين أو الوزير المختص أيهما أدنى، وغالباً ما يستخدم في هذه الحالة مصطلح التكليف بدل مصطلح العهدة.

أما بشأن الأجور فالأصل المقرر أن يبقى العامل محتفظاً بأجره السابق ودون أن ينشأ له حق بشغل الوظيفة المكلف بها، أو المطالبة بأجر أعلى من

أجره¹، وإن كانت بعض التشريعات قد خرجت عن هذا الأصل وأجازت غير ذلك بالنسبة لبعض الوظائف².

ويلاحظ أنّ إمكانية إشغال الوظيفة من عامل لا تتوفر فيه شروط شغلها يخرق الأصل المقرر والمبدأ المستقر فيمن يرشح لشغل الوظيفة العامة عموماً، وهو توافر شروط شغل الوظيفة في من يشغلها، إلا أنّ طبيعة شغل الوظيفة تقتضي هذا النوع من الإشغال.

ويمكن القول إنّ نظام العهدة وفق ما تقدم، هو موضع انتقاد، لأنه نظام يقوم على أساس مفهوم التكليف للعامل بمهام وظيفة أخرى شاغرة مؤقتاً إضافة لأعباء وظيفته الأصلية، وفي هذا تعارض مع مبدأ تفرغ العامل لمهام وظيفته الأصلية³، فضلاً عن عدم العدالة في موضوع الأجر بالنسبة لمن يعهد إليه وظيفة لا تتوفر فيه شروط شغلها.

1- استقر اجتهاد المحكمة الإدارية العليا في سورية على أنّ التكليف بوظيفة أعلى لا يعطي الحق للمكلف بتقاضي أجر هذه الوظيفة، راجع في ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 171/ في الطعن /1949/ لسنة 1991، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة لعام 1993، ص 288. وكذلك حكمها رقم (2/165) في الطعن /716/ لسنة 1998، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة لعام 1998، ص 490.

2- أجاز قانون تنظيم الجامعات رقم /6/ لعام 2006 في المادة /27/ منه للأستاذ الذي يعين رئيس جامعة تقاضي راتب رئيس الجامعة، وراتب رئيس الجامعة محدد بسقف تعيين الفئة الأولى في الوظيفة بموجب الجدول رقم /4/ المرفق بالقانون المذكور.

3 - علماً أنّ الفقرة /و/ أولاً- من المادة /64/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 أجازت للعامل الجمع بين وظيفته وعمل آخر لدى إحدى الجهات العامة الأخرى، إذا وافق الوزير على ذلك مع التنويه بأن المادة المذكورة تحيز القيام بأعباء وظيفة أخرى.

ثالثاً - تمييز أسلوب العهدة عن الأنظمة المشابهة:

عرف النظام الوظيفي السوري نظاماً مشابهاً عملياً في بعض أحكامه لنظام العهدة، حيث أخذ المشرع السوري بنظام التكليف في قانون الموظفين الأساسي رقم (135) لعام 1945 وتعديلاته، حيث نصت المادة رقم (7) منه على ما يلي:

{ { يجوز للإدارة المختصة تكليف الموظف بوظيفة ذات مرتبة أعلى أو أدنى من مرتبته ودرجته مع احتفاظه بالمرتبة والدرجة اللتين حصل عليهما وذلك ضمن الشرطين الآتيين:

1- أن يتم التكليف بموافقة لجنة الترفيع.

2- عدم وجود_ بتاريخ التكليف_ من يستحق الترفيع للوظيفة المكلف بها الموظف أو ناجح في مسابقة يمكن تعيينه لها¹.

ووفقاً لنظام التكليف هذا، فإن الوظيفة الأصلية تعد شاغرة في حالة التكليف للوظيفة الأعلى²، بينما تعد الوظيفة المكلف بها هي الشاغرة في حالة التكليف للوظيفة الأدنى.

1- من تطبيقات المادة رقم (7) السابقة والاستفادة من مؤسسة التكليف لمعالجة شغل الوظائف الأعلى الشاغرة، ما ذهب إليه مجلس الدولة السوري في تكليف قضاة لشغل وظائف قضائية أعلى لا تتحقق فيهم شروط شغلها، حيث قررت المحكمة الإدارية العليا في قرارها رقم (1/107) في الطعن رقم (1228) لعام 2002 ما يلي: { {....إن التكليف في الوظيفة الأعلى لا يشترط فيه توفر الشروط المطلوبة للتعيين، لأنه لو وجدت هذه الشروط لما كان ثمة حاجة للتكليف أصلاً} }، مجموعة المبادئ القانونية في الأعوام 2001-2004، المبدأ رقم (4)، ص 19.

2 - راجع في هذا الاتجاه: رأي اللجنة المختصة بالفتوى والتشريع في مجلس الدولة السوري رقم 11/ لسنة 2005، غير منشور.

وقد أعطى قانون الموظفين الموظف المكلف بوظيفة أعلى أرجحية الترفيع لهذه الوظيفة، وذلك خلافاً لترتيب جدول الترفيع، غير أن هذا التكليف ليس من شأنه أن يعطيه الحق في راتب الوظيفة المكلف بها¹.

واستناداً لأحكام المرسوم التشريعي رقم (27) تاريخ 1980/5/14 يتم التكليف بقرار من رئيس مجلس الوزراء في حال التكليف بوظائف المرتبتين الممتازة والأولى إذا كان التكليف للأعلى، وفي حال تكليف موظفي هاتين المرتبتين إذا كان التكليف للأدنى وبأي مرتبة كانت.

في حين يتم التكليف استناداً لأحكام القانون رقم (59) تاريخ 1974/12/30 بقرار من الوزير المختص في حال التكليف بوظائف المرتبة الثانية حتى المرتبة الخامسة إذا كان التكليف للأعلى، وفي حال تكليف موظفي هذه المراتب إلى وظيفة أدنى مهما كانت مرتبة الوظيفة المكلفين بها.

وأخيراً يتم التكليف بقرار من السلطة صاحبة الحق في التعيين بالنسبة لتكليف موظفي الحلقتين الثانية والثالثة ضمن هاتين الحلقتين، أما إذا كان التكليف لوظائف الحلقة الأولى، فيتم هذا التكليف وفق ما تقدم².

وبالمقارنة ما بين نظام العهدة في قانون العاملين الأساسي رقم (50) لعام 2004، ونظام التكليف في قانون الموظفين الأساسي رقم (135) لعام 1945 يمكننا القول: إنّ المشرع السوري أوجد نوعاً من التوازن في نظام التكليف راعى من خلاله مصلحة العامل في الترفيع، ومصلحة المرفق العام في إشغال الوظائف

1- رأي مجلس الدولة السوري رقم (232) لعام 1975.

2- فوزي عثمان، شرح قانون الموظفين الأساسي، منشورات وزارة المالية، الجزء الأول، لا يوجد دار طباعة، عام 1981، ص188.

من العاملين داخل المرفق، حيث أعطى للموظف العام أرجحية في الترفيع وأبقى الوظيفة شاغرة مع احتفاظ المكلف بأجره.

أما في نظام العهدة وفقاً لأحكام القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (50) لعام 2004 فلم يبين المشرع مصير الوظيفة التي يتم إشغالها، حيث يرى بعضهم أن العهدة تقوم على الجمع بين مهاموظيفتين مع احتفاظ العامل بأجره ودون أن يكون له الحق بالمطالبة بأي حق من حقوق الوظيفة التي يشغلها عهدة¹.

كما يختلف إشغال الوظائف بالوكالة عن العهدة، بأن الوكالة تكون لشخص من خارج إطار الوظيفة، بينما العهدة تكون لأحد العاملين من داخلها، إلا أنها تتقاطع معها في أن إشغال الوظيفة يكون بشكل مؤقت وبسبب غياب الأصيل².

كما يختلف إشغال الوظائف بالوكالة عن العهدة بأن إشغال الوظائف بأسلوب الوكالة بخلاف أسلوب العهدة، إنما يكون في حالات محددة حصراً من قبل المشرع السوري، كما سنبين مفصلاً في موضعه من البحث لاحقاً. أما في مصر فلم نجد في نظام الوظيفة النافذ محلاً لهذا النوع من الإشغال للوظائف، وإنما حُدِدت طرق الإشغال كما ذكرنا سابقاً على سبيل الحصر وهي التعيين ابتداءً والنقل والندب والترقية.

على أنه تجدر الإشارة إلى أن المشرع المصري تبنى مع ذلك نظاماً مشابهاً لنظام العهدة في التشريع السوري، وذلك بخصوص حالة محددة نص عليها في المادة رقم (57) من قانون العاملين المدنيين رقم (47) لعام 1978، وهذه الحالة

1 - د. مهند نوح، طرق تولي الوظائف العامة، مرجع سابق، ص76.

2 - د. محمد الحسين - مهند نوح، القانون الإداري، مرجع سابق، ص40.

تتعلق بحالة غياب أحد شاغلي الوظائف العليا، حيث أوجب المشرع على نائبه القيام بأعباء وظيفته في هذه الحالة، وفي حال غياب شاغل الوظيفة وعدم وجود نائب له، يجوز للسلطة المختصة إنابة من يقوم بعمله على أن يكون شاغلاً لوظيفة من درجة معادلة، أو من درجة أدنى لدرجة الموظف الغائب.

وأخيراً، يمكن أن يلاحظ أن إشغال الوظائف عن طريق العهدة يكون أكثر سهولة في حال وجود وفرة في الوظائف المشغولة لدى الجهة العامة بعكس حالة وجود نقص في عدد الوظائف المشغولة.

كما أن إشغال الوظائف بالعهدة لا يكون بالنسبة للوظائف العليا في الجهة العامة، لأن هذه الوظائف ومهامها غالباً ما يتدخل المشرع ويحدد من يحل¹، أو ينوب² محل الأصيل في حال غيابه.

ومع ذلك فإن الحلول أو الإنابة في هذه الحالة لا يكون بهدف إشغال الوظيفة بقدر ما يكون بهدف القيام ببعض الاختصاصات أو المهام.

وتجدر الإشارة إلى أن التطبيق العملي يثبت استخدام أسلوب العهدة أو التكليف لإشغال وظائف شاغرة بشكل دائم، بدلاً من إسناد هذه الوظائف إلى من تتوفر فيه شروط شغلها أصالة من العاملين داخل الجهة العامة أو خارجها، إلا أنه يمكن القول أن مثل هذا النهج المتبع يبقى محل نظر وانتقاد، لأن مؤسسة العهدة أو التكليف هي مؤسسة استثنائية وشرعت لغايات محددة أصلاً لمعالجة حالات

1 - قضت الفقرة (ج) من المادة رقم/27/ من قانون تنظيم الجامعات في سورية رقم /6/ لعام 2006 بما يلي: {{ تتول للوزير اختصاصات وظيفة رئيس الجامعة عند شغورها }}.

2 - قضت المادة رقم/55/ من قانون الإدارة المحلية في سورية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /107/ لعام 2011 بما يلي: {{ في حال غياب المحافظ ينوب عنه قائد شرطة المحافظة بوصفه ممثلاً للسلطة التنفيذية كما ينوب عنه نائب رئيس المكتب التنفيذي فيما يتعلق بالاختصاصات المتعلقة بعمل المكتب التنفيذي }}.

مؤقتة، ولا يجوز إتباعها بحسبانها طريقاً أصلياً لإشغال الوظائف الشاغرة، بدلاً من إشغالها عن طريق التعيين أو الترقية أو الطرق الأخرى المقررة بهذا الصدد.

المطلب الثاني

إشغال الوظائف العامة من خارج الملاك

سيق أن بينا سلطة الإدارة التقديرية في إشغال الوظائف العامة من المرشحين من داخل ملك الجهات العامة، كما استعرضنا الأسباب الداعية لإيجاد تلك الطرق من إشغال الوظائف، إلا إنَّ الإدارة تملك أيضاً سلطة تقديرية لإشغال بعض الوظائف من خارج الملاك لأسباب تتعلق بطبيعة المرشحين أو طبيعة الوظائف الشاغرة والمطلوب إشغالها. وبجميع الأحوال فإنَّ إشغال الوظائف من خارج الملاك بعد انتهاء أو إنهاء خدمة العامل طبقاً للحالات المنصوص عليها قانوناً تشكل خروجاً على مبدأ المساواة في التعيين في الوظيفة العامة.

وهذا النوع من إشغال الوظائف لا يجري وفقاً لأساليب التعيين المقررة في هذا الصدد، ومنها التعيين عن طريق المسابقة أو الامتحان، وإنما يشكل الإشغال في هذه الحالة نوعاً من التعيين المباشر دون أن يكون التعيين عن طريق الامتحان أو المسابقة، وقد تشكل بعض حالاته إعادة ارتباط وظيفي، وتجديد علاقة وظيفية كانت قائمة سابقاً وانتهت طبقاً لأحكام القانون، وذلك بقرار جديد ينشئ مركزاً قانونياً مستقلاً عن المركز القانوني السابق. وهو ما سنتناوله في هذا المطلب وفقاً لما يلي:

- الفرع الأول: التعيين الاستثنائي.
- الفرع الثاني: الاختيار المباشر.
- الفرع الثالث: الإعادة إلى الوظيفة.
- الفرع الرابع: الوكالة.

الفرع الأول

التعيين الاستثنائي

تبنيّ المشرع الفرنسي بمقتضى قانون (2) يناير 1990 نوعاً خاصاً من أنواع المسابقة المغلقة لا تخرج حقيقة في إطارها العام عن كونها تشكّل نوعاً من أنواع التعيين الاستثنائي، وذلك عندما قصر الاشتراك في المسابقة للانضمام للمدرسة الوطنية للإدارة من خارج الجهاز الإداري على من أثبت جدارته في خدمة الصالح العام، سواء عن طريق الوظائف النيابية أو خلال توليه لمسؤولياتهم النقابية¹.

كما أخذ المشرع السوري كما ذكرنا سابقاً بالمسابقة أسلوباً رئيساً للتعيين في الوظائف العامة بالنسبة لبعض الفئات والاختبار بالنسبة للفئات الأخرى، إلاّ أنّه مع ذلك أقرّ مبدأ التعيين الاستثنائي.

والتعيين الاستثنائي هو غالباً تعيين فردي لشخص² أو أشخاص محددين ليس الغرض منه إشغال الوظائف بقدر ما يهدف إلى تكريم بعض الفئات المستفيدة من هذا التعيين، لأسباب يعود تقديرها للسلطة المختصة بالتعيين الاستثنائي، كون هذه الفئات قد قامت بأعمال وطنية أو من المتعذر تعيينها بالطرق العادية كإجراء مسابقة لتعيين شخص مثلاً، وما يدل على ذلك إنّ مثل

1-Chapus. R, Droit administratif général, Tome 2 montchrestien 4e éd, 1995, p.125

2 - أجازت المادة رقم/171/ من قانون الخدمة العسكرية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /18/ تاريخ 2003/4/21 التعيين من خارج إطار المسابقة للعسكريين الذين انتهت خدمتهم في الجيش بسبب لا يحرمهم من الحقوق التقاعدية، على أن يتم التعيين بمرسوم.

هذا التعيين يكون على شواغر محدثة حكماً لهذا الغرض، ولا يجري التعيين أصلاً على شواغر الجهة العامة.

وبموجب المادة رقم/16/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50/ لعام 2004، فإنّ الفئات المشمولة بالتعيين الاستثنائي تتحدد بثلاث فئات وفقاً لما يلي:

- الفئة الأولى: حاملو الشهادات الجامعية.
 - الفئة الثانية: وهم الفنانون والرياضيون والقادة النقابيون والذين يجري تعيينهم في أي من وظائف الفئات الخمس المحددة في القانون الأساسي للعاملين في الدولة.
 - الفئة الثالثة: وتشمل العاملين في منظمة حزب البعث العربي الاشتراكي والمنظمات الشعبية (الشبيبة - الطلبة - الطلائع - الاتحاد النسائي) وهؤلاء يجري تعيينهم في إحدى الوظائف الخمس التي تتناسب مع شهاداتهم ومؤهلاتهم¹.
- باستعراض القواعد المتعلقة بالتعيين الاستثنائي المشار إليها يتضح أنّ هذه الطريقة من طرق إشغال الوظائف العامة تتسم بما يلي:
- (1) إنّ التعيين بهذه الطريقة هو أمرٌ جوازي ويدخل في نطاق السلطة التقديرية للسلطة المختصة بالتعيين.
- (2) رُبط هذا النوع من التعيين بالسلطة التنفيذية العليا في الدولة (رئيس الجمهورية - رئيس مجلس الوزراء) كونه استثناء، ويجب أن يقدر بقدره، ولكي لا يكون هناك توسّع في استعمال هذا الأسلوب.

1 - انظر البند 2/ من المادة رقم 16/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50/ لعام 2004 وتعديلاته.

(3) يجري التعيين خلافاً للأصل المقرر بضرورة وجود وظيفة شاغرة في ملاك الجهة العامة أو إجراء مسابقة أو اختبار .

(4) يشكّل هذا التعيين نوعاً من التحفيز لبعض الاختصاصات وبهدف الاستفادة منها أيضاً .

(5) يشكّل هذا النوع من التعيين جزءاً ضمنياً لبعض الوظائف لكن دون أن يجري على الوظائف الواردة في الملاك العددي للجهة العامة التي تكون محلاً للتعيين بالمسابقة والاختبار .

وفي الختام يتضح أنّ التعيين الاستثنائي، إنما يشكل خروجاً عن مبدأ المساواة في شغل الوظائف العامة، إلّا أنّ ذلك يكون في حدود ضيقة ولأسباب تبرره، إضافة إلى أنه لا يرد على الوظائف الواردة في الملاك مما يخفف من أثره على المبدأ المذكور، إلّا أنه في الوقت ذاته لا ينفي تأثيره عليه أو النيل منه، لأنّ العدد المعين وفق هذا الأسلوب قد يحول دون إضافة وظائف بالطريق الأصلي بتوسيع الملاك .

أما في مصر فإن القانون رقم /47/ لعام 1978 لم يتضمن أحكاماً تتعلق بهذا النوع من التعيين على غرار ما فعله المشرّع السوري في هذا الصدد كما سبق بيانه، إلّا أنّه أوجب أن يكون التعيين في الوظائف العليا بقرار من رئيس الجمهورية وبإجراءات وشروط سبق بيانها .

الفرع الثاني

الاختيار المباشر

يترك المشرع للإدارة في كثير من النشاطات سلطة تقديرية تمنح الإدارة قسطاً من حرية التصرف عندما تمارس اختصاصاتها القانونية، بحيث يكون لها حرية اتخاذ التصرف أو الامتناع عنه أو اتخاذه على نحو معين، أو اختيار الوقت الذي تراه مناسباً، أو السبب الملائم له، أو تحديد محله¹.

ويشكّل الاختيار لشغل الوظائف العامة جزءاً من هذه السلطة التقديرية، بشكل مطلق أو مقيد ببعض الشروط التي تحكم هذا الاختيار.

أولاً- الاختيار الحر (المطلق):

تلعب الظروف السياسية والاجتماعية والثقافية السائدة في المجتمعات دوراً في تحديد أنواع طرق اختيار الموظفين العموميين².

ويقتضي سير المرافق العامة³ بانتظام وباطراد، أن تكون سلطة الإدارة مقيدة أحياناً، وأن يترك قدرٌ من الحرية لها أحياناً أخرى، وهذه القاعدة تتسع لتشمل أغلب نشاطاتها بما في ذلك اختيارها للعاملين.

ومبدأ دوام سير المرافق العامة يقتضي إطلاق سلطة الإدارة في اختيار العاملين منطلقاً من أنها مسؤولة عن انتظام المرافق العامة وحسن سيرها، ولذلك

1 - د. سامي جمال الدين، قضاء الملازمة، مطبعة أطلس، القاهرة، 1992، ص22.

2 - د. محسن العبودي، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص71.

3 - لمزيد من التفاصيل حول هذا المبدأ انظر : د. محمد عبد الحميد أبو زيد، دوام سير المرافق العامة، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998 وأيضاً د. يوسف شباط، د. عبد الرحيم الصفدي، المرافق العامة، جامعة دمشق، 2011.

يتعيّن منحها السلطة في اختيار من تأنس فيهم الكفاءة والصلاحية لشغل الوظائف العامة، ضماناً للنهوض بمستوى الخدمة العامة¹.

وقد كان اختيار الموظفين سابقاً متروكاً لحرية الإدارة المطلقة في معظم الدول، إلا أنّ الأثر السلبي المترتب على ذلك دفعها إلى العدول عن ذلك مع إبقاء عدد من الوظائف التي تخضعها لحريتها المطلقة فيما يتعلق بشغلها²، ولاسيما فئة الوظائف العليا.

وتكريساً لذلك حرصت معظم الدساتير على منح رئيس الجمهورية سلطة تعيين كبار الموظفين بالدولة دون أي قيود في هذا الإطار³.

وقد قيل في تبرير هذه الحرية، أنّ حق تعيين وعزل الموظفين من حقوق السلطة التنفيذية المسلّم بها في جميع الأنظمة، وهو اختصاص طبيعي لرئيس الدولة الذي يجب أن يكون حراً في اختيار رجاله حتى يستطيع القيام بواجبه، ولاشكّ أنّه للوصول إلى هذا الغرض يقتضي الأمر توفّر الثقة بينه وبين الموظفين، وهذا لا يمكن أن يحصل إن لم يكن حراً في اختياره⁴.

ويقصد بالتعيين المطلق ترك الحرية المطلقة للإدارة في اختيار الموظفين، فيكون لها أن تختار من تشاء دون شروط مسبقة⁵.

1 - د. السيد محمد إبراهيم، شرح نظام العاملين بالدولة رقم 46/ لعام 1964، مرجع سابق، ص160.

2 - د. سليمان الطماوي، طرق اختيار الموظفين، مرجع سابق، ص191.

3 - انظر المادة رقم 106/ من دستور الجمهورية العربية السورية لعام 2012.

4 - د. محمد مصطفى حسن، فصل الموظفين بغير الطريق التأديبي، بحث منشور في مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الثالث، السنة التاسعة عشر، يوليو سبتمبر، 1975، ص571.

5 - د. محمود عاطف البناء، مبادئ القانون الإداري في الأموال والوظيفة العامة، مرجع سابق، ص196.

وفي هذا النوع من تولية الوظائف العامة يكون في وسع الإدارة التحل من أي قيد أو أي ارتباط بالشروط العامة للتعيين، فضلاً عن أنه لا يشترط أن يكون هناك تأهيل أو خبرة تلزم للتعيين¹.

ويتسم هذا النوع من التعيين بأن الإدارة تتفرد في تقدير كفاية من ترى اختياره لشغل الوظائف العامة، ولا يخضع اختيارها هذا لأي رقابة². ويؤخذ على هذه الطريقة أنها تعتمد على اعتبارات الثقة الشخصية المحضة في الاختيار، الأمر الذي يؤدي إلى استبعاد مبدأ الجدارة في تولية الوظائف العامة³، وتغليب الاعتبارات الشخصية على الاعتبارات الموضوعية في اختيار شاغلي الوظائف، وما في ذلك من آثار على الإضرار بالعمل⁴، لذا يركّز الفقه على اعتماد أسلوب المسابقة، وبطالِب بأن تبقى سلطة الإدارة في الاختيار مقيدة إلى أقصى حد ممكن، ووفق معايير محددة وضوابط واضحة وصريحة، وذلك بهدف الحيلولة دون إمكانية وقوعها بعبء الانحراف بالسلطة وإساءة استعمالها⁵.

إلا أنّ طريقة الاختيار الحرّ لم تعد تصلح في العصر الحديث لاختيار شاغلي الوظائف المتوسطة والدنيا، ولكن يمكن إتباعها في اختيار شاغلي

1 - محمد السيد محمد الدماصي، تولية الوظائف العامة، مرجع سابق، ص36.

2 - د. محمد حسنين عبد العال، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1974، ص54.

3 - د. صبري جليبي أحمد عبد العال، النظم التقديمية في الاختيار للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص49.

4 - د. ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص219.

5- د. محمد عبد الرحمن الدسوقي، شغل الوظيفة العامة في ضوء المتغيرات المعاصرة، مرجع سابق، ص82.

الوظائف العليا التي تنتم بالطابع السياسي غالباً¹، لأن تعيين هؤلاء يعتمد على نواحٍ لها صلة بالاعتبارات الذاتية للمرشحين، مما يقتضي منح الجهة صاحبة الحق بالتعيين سلطة تقديرية في هذا الصدد².

إلا أنه في جميع الأحوال فإن هذه الوسيلة تقتضي توافر إدارة حريصة على تحقيق المصلحة العامة، دون الالتفات إلى المحسوبية أو النفوذ عند استعمال هذا الأسلوب في التعيين³.

ثانياً - الاختيار المقيد:

أخذ المشرّع في كل من سورية ومصر بالامتحان، أو بالمسابقة أو الاختبار أسلوباً رئيساً في التعيين، إلا أنه خرج عن هذا الأصل، وأخذ بأسلوب آخر وهو الاختيار المباشر بالاعتماد على المؤهلات والخبرة.

وقد نظم المشرّع المصري هذا الأسلوب في المادة رقم/18/ من القانون رقم /47/ لسنة 1978 عندما أوجب أن يكون التعيين في الوظائف التي تشغل بدون امتحان على الوجه الآتي:

- (1) إذا كانت الشهادة الدراسية أحد الشروط الواجب توافرها فيمن يشغل الوظيفة فيكون التعيين طبقاً للمؤهل الأعلى وعند التساوي في المؤهل تكون الأولوية للأعلى مرتبة في الحصول على الشهادة الدراسية، فالأقدم تخرجاً فالأكبر سناً.
- (2) فإذا كانت الخبرة هي المطلوبة فيكون التعيين طبقاً لمدد الخبرة.

1 - د. أنور رسلان، نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، مرجع سابق، ص126.

2 - د. محمد الحسين، د. مهند نوح، القانون الإداري، مرجع سابق، ص34.

3 - د. محمود حلمي، الوظيفة العامة والتعيين فيها (في الجهاز الإداري والقطاع العام)، مرجع سابق، ص672.

ويلاحظ بأنّ هذا الأسلوب يتّسم بوضوح المعايير وبساطتها، لأنّه وضع قواعد للتفضيل والترتيب الذي بموجبه تحدد أسماء الناجحين¹، كما يلاحظ في هذا المقام أنّ التقديرات الشخصية لا تلعب أي دور في عملية الانتقاء، كما في حالة التعيين بالامتحانات وخاصة المقابلات الشخصية.

وفي جميع الأحوال فإنّه على الرغم من إطلاق يد الإدارة بتحديد الوظائف التي تشغل بامتحان وغيرها من الوظائف التي لا تشغل بهذا الأسلوب، إلّا أنّه لم يترك لها خيار وضع الضوابط التي تكفل تحديد أسماء الناجحين.

وفي سورية قد ورد النص على هذا النوع من إشغال الوظائف، في المادة رقم /14/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 وتعديلاته التي أجازت تعيين بعض الفئات دون التقيد بأحكام المسابقة، وبشكل مباشر ضمن اشتراطات معينة، منها وجود شاغر في الملاك العددي وتوافر الشروط اللازمة للتعيين، وممارسة المهنة أي الاشتغال بها². إلّا أنّ المشرّع السوري كان قد أخذ بهذا النوع من التعيين بموجب القانون رقم /17/ لعام 1975 عندما أجاز تعيين حاملي شهادتي الدكتوراه والماجستير مباشرة في الجهات العامة دون مسابقة³.

وفي التطبيق العملي فإنّ التعيين وفقاً للمادة المذكورة صدر من أجل تعيين الأطباء في المشافي أو بعض الوزارات.

1 - د. محمد إبراهيم حسن علي، مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة، مرجع سابق، ص154.

2 - حُدثت القواعد والشروط اللازمة لتطبيق التعيين المباشر المذكور بموجب قرار رئيس مجلس الوزراء رقم /8266/ تاريخ 2004/12/30.

3 - تعدّ النصوص الواردة في هذا القانون لجهة التعيين مُلغاة حكماً بموجب المادة رقم/156/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004.

ويلاحظ أنّ التعيين بالاستناد إلى نصّ المادة رقم 14/ المذكورة بقي محدوداً في التطبيق لعدم وضوح أحكامه بشكلٍ كافٍ، ولا سيما آلية المفاضلة لانتقاء المرشحين والعوامل والأسس التي يتمّ الاستناد إليها في هذا الاختيار، سواءً أكان معدل الشهادة أو قدم التخرج أو فترة ممارسة المهنة أو الخبرة المكتسبة وآلية إثبات ذلك، ولذلك وباعتقادنا فإنّ القرار التنظيمي المتضمن تطبيق المادة رقم 14/ يحتاج إلى إعادة نظر شاملة لاستيفاء النقاط المتقدّم ذكرها، لأنّ المشرّع عندما خرج عن أسلوب المسابقة في هذا التعيين دفعته إلى ذلك أسبابٌ تتعلق بطبيعة الوظائف، إلّا أنّ ذلك لا يعني أنّ التعيين المذكور يبقى دون ضوابط تكفل تحديد تسلسل الأفضليات فيما بين المتقدمين من حيث مدد الخبرة والشهادة الأعلى وغير ذلك من الضوابط التي تكفل أيضاً تحقيق المساواة وتكافؤ الفرص والحصول على المرشّح الأفضل.

الفرع الثالث

الإعادة إلى الوظيفة

تعدّ الوظيفة العامة مهنة أو سلك¹، ينقطع له العامل بعد تعيينه من حيث المبدأ، إلّا أنّه بعد مرور فترة من الوقت قد يقرر ترك العمل لسبب أو لآخر، أو

1 - د. عبدالله طلبية، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 37.

تنتهي خدمته¹ ثم تزول فيما بعد الأسباب التي دعت إلى الترك، ويرغب في العودة إلى عمله مجدداً، وتلاقي هذه الرغبة موافقة الإدارة².

وتجيز النظم الوظيفية إعادة تعيين العاملين في الوظائف السابقة، إلا أنها تقيد ذلك بشروط منها ما يتعلق بالوظيفة ومواصفاتها وصلاحيات طالب الإعادة وغير ذلك³.

وتشمل هذه الإعادة بحسب التشريعات الوظيفية السورية حالات بعينها وهي إعادة العامل المستقيل أو المعتبر بحكم المستقيل⁴، أو العامل المسرح صحياً أو العامل المصروف من الخدمة، أو الذي انتهت خدمته عن طريق فرض عقوبات مسلكية شديدة كالطرد والتسريح التأديبي⁵، أما في التشريعات الوظيفية المصرية فتشمل جميع حالات انتهاء خدمة العامل .

وفيما يتعلق بإعادة العامل المستقيل أو المعتبر بحكم المستقيل، فإن الوظيفة العامة في سورية تشكّل من حيث المبدأ سلكاً أو مهنة، تجعل من يدخل هذا السلك لا يفكر في ترك الوظيفة، إلا إذا قامت أسباب جدية من شأنها أن

1 - راجع مفصلاً د. زكي محمد النجار، أسباب انتهاء خدمة العاملين بالحكومة والقطاع العام، دار الفكر العربي، 1986.

2 - د. عادل الطبطبائي، أحكام إعادة التعيين في التشريع الكويتي، بحث منشور في مجلة الحقوق والشرعية، جامعة الكويت، العدد الثالث، 1980، ص156.

3 - د. السيد محمد إبراهيم، نظام العاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق، ص153.

4 - إن العامل المعتبر بحكم المستقيل يلاحق جزائياً بحسب أحكام المادة رقم/364 مكرر من قانون العقوبات السوري وبالتالي فإن إعادته للعمل تصبح غير ممكنة بعد الحكم عليه بالعقوبة المقررة لأنه يفقد بعض حقوقه ومنها حق تولي الوظائف العامة لفترة معينة.

5 - تشترط بعض التشريعات لإعادة الموظف المفصول بغير الطريق التأديبي والطريق التأديبي، انقضاء مدة معينة تلي قرار الفصل لبحث إمكانية الإعادة، مثال ذلك المادة رقم/23 من قانون الخدمة المدنية في الكويت رقم /5/ لسنة 1979.

تدفعه إلى التضحية بترك هذا السلك أو المهنة، والعزوف عن الاستمرار فيها، لذلك قد يرغب العامل لاعتبارات يقدرها في إنهاء خدمته بمحض إرادته عن طريق تقديمه طلب استقالة يعلن فيه صراحة الرغبة في ترك العمل¹. ويقترن هذا الطلب بالموافقة عليه من قبل الجهة العامة²، أو الانقطاع عن العمل في الوظيفة المعين فيها مما يجعله في حكم المستقيل، أو مستقيل ضمناً³.

وقد نظم المشرع السوري في القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50/ لعام 2004 أحكام الاستقالة والمعتبر بحكم المستقيل، بموجب المواد أرقام/133_134_135/ منه، من حيث تقديم الطلب وقبوله والحالات التي يعتبر فيها العامل بحكم المستقيل.

ففي سورية نظمت المادة رقم/139/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50/ لعام 2004 وتعديلاته هذا الموضوع وقضت بما يلي:

1 - لمزيد من التفاصيل حول استقالة الموظف العام انظر: د. عبد اللطيف عودة، الاستقالة في الوظيفة العامة دراسة مقارنة، مرجع سابق.

2 - في مجال التكييف القانوني للاستقالة انظر : الدكتور السيد محمد إبراهيم في مرجعه السابق، شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة، ص12، حيث يرى أنَّ الاستقالة ليست تنازلاً من العامل عن وظيفة يملكها وإنما هي رغبته في إعفائه من القيام بأعبائها.

3 - لمزيد من التفاصيل حول الاستقالة الضمنية أو الحكمية انظر: د. نعيم عطية، الاستقالة، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، 1965، ص190 وما بعد، وأيضاً د. صالح فاتح صالح، استقالة الموظف العام في العراق، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، كلية القانون والسياسة، 1977، ص201 وما بعد.

}} / أ / يجوز _ بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح من الوزير المختص _ إعادة العامل المستقيل أو المعتبر بحكم المستقيل بأجره السابق إلى وظيفة تتوفر فيه شروط شغلها¹.

إلا أن المشرع السوري قد خرج عن قاعدة الاختصاص الموازي، التي توكل الاختصاص في إعادة العامل المستقيل إلى السلطة المختصة بالتعيين، كون هذه الإعادة تعدّ حقيقة تعييناً جديداً في الوظيفة خارج إطار القواعد المعمول بها، لذلك باعتقادنا أوكل سلطة البت في إعادة العامل في هذه الحالة إلى رئيس مجلس الوزراء².

أما فيما يتعلق بإعادة المسرّح لأسباب صحية³، فالأصل أن يكون العامل لائقاً صحياً لدى تعيينه في الوظيفة العامة وخلال بقائه فيها، وتنتهي خدمته في أي وقت يفقد فيه لياقته الصحية⁴.

وبما أن فقدان اللياقة الصحية قد يشكل حالة عارضة قد تزول خلال فترة، فقد أفسح المشرع المجال لإعادة العامل إلى العمل بعد تعافيه.

1 - ويستفاد من النص المتقدم أنه يجوز إعادة العامل المؤصل أو المتمرن الذي يستقيل أو يعد بحكم المستقيل ولا يجوز إعادة العامل المتمرن الذي سُرّح لعدم الصلاحية، راجع في هذا الاتجاه رأي لجنة الرد رقم (م/15803/2) تاريخ 2005/2/4.

2 - كانت إعادة المستقيل أو المعتبر بحكم المستقيل في ظل مرعية المادة رقم/140/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 1/ لعام 1985/ إلى الجهة صاحبة الحق في التعيين بعد موافقة الوزير المختص.

3 - نظم القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50/ لعام 2004 أصول تسريح العامل صحياً في المادة رقم 48/ وما يليها.

4 - د. السيد محمد إبراهيم، شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق، ص 633.

وقد أخذ المشرّع السوري بالمبدأ المتقدم، وذلك في الفقرة/ج/ من المادة رقم/139/ من قانون العاملين الأساسي التي نصّت على أنّه: {{ يجوز _بصك من الجهة صاحبة الحق في التعيين_ إعادة العامل المسرح لأسباب صحية إلى الخدمة وفق أحكام إعادة العامل المسرح بسبب إلغاء الوظيفة، وذلك إذا شفي نهائياً من مرضه، وكان شفاؤه مؤيداً بتقرير من لجنة التسريح الطبية العامة}}.

وباستعراض الأحكام السالفة الذكر يتبيّن أنّ إعادة العامل إلى العمل في هذا المقام إنما هي في مطلق الأحوال جوازية، وخاضعة للسلطة التقديرية للإدارة، وهذا ما جرى عليه اجتهاد المحكمة الإدارية العليا في سورية¹، وتتطلب الإعادة استيفاء شروط التعيين المنصوص عليها في المادة رقم/7/ من القانون المذكور² ولا تخضع لأحكام المسابقة أو الاختبار.

يلاحظ مما تقدم إنّه وإن كان المشرع السوري قد نظم أحكام المستقبل أو المعتبر بحكم المستقبل إلى العمل بشيء من التفصيل، إلّا أنّه لم يتبع ذات النهج عندما أجاز استخدام أو إعادة المصروف من الخدمة، أو المسرح تأديبياً أو

1 - حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم (2/249) في الطعن (1133) لسنة 1997، مجموعة المبادئ القانونية لعام 1997، مرجع سابق، ص634. وكذلك حكمها رقم (2/871) في الطعن رقم(4611) لسنة 2009، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السورية للأعوام (2005 - حتى 2009).

2 - أوجب المشرّع في الفقرة /د/ من المادة رقم/139/ المنظمة لأحكام الإعادة للعمل أن تتوفر في العامل المعاد الشروط العامة للتعين في المادة رقم/7/ من القانون المذكور، ونعتقد أنّ هذا الأمر تمليه الضرورة العملية طالما كانت الإعادة _ محلّ البحث _ تشكّل تعييناً في الوظيفة العامة وهذا الأمر يقتضي التثبت من أنّ العامل الذي استقال أو اعتبر بحكم المستقبل قد ظلّ متمتعاً بالشروط العامة للتعين ولم يفقد أي شرط من شروطها بعد خروجه من الوظيفة العامة.

المطرود، وإنما وضع شروط عدم جواز الاستخدام أو الإعادة ما لم تمض مدة معينة، أو يعاد اعتبار العامل قضائياً، وإنّ الإعادة في هذه الحالة تنشئ للمعاد مركزاً وظيفياً تترتب آثاره من تاريخ الإعادة دون مفعول رجعي في هذا الموضوع¹.

وحقيقة أنّ الجهات العامة في سورية رغم بعض الجهد في سبيل تنظيم هذا الموضوع حديثاً²، ليس لديها دليل واضح في معالجة هذا النوع من الإعادة ولا بد من معالجة هذه المسألة، إما بتعليمات تنفيذية في إطار تفسير النصوص القانونية ذات الصلة، أو بلحظ ذلك في التعديل المقبل للقانون الأساسي للعاملين في الدولة. ويلاحظ أنّه رغم أنّ المشرّع السوري أشار إلى إمكانية إعادة العامل المسرح تأديبياً أو المطرود، إلّا أنّ هذه الإعادة لا تكون إعادة فورية إلى الجهة العامة ذاتها عند تقديم الطلب، وإنما يقصد بالإعادة في معرض هذا النص هو السماح أو إعطاء فرصة للمطرد أو المسرح تأديبياً، بأن يتقدم ويشارك في المسابقات أو الاختبارات التي تجريها الجهات العامة³، بخلاف إعادة المستقيل أو المعتبر بحكم المستقيل حيث يشترط تقديم طلب والموافقة عليه متى توافرت الشروط الأخرى.

1 - حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم (2/55) في الطعن (261) لسنة 1991، مجموعة المبادئ القانونية لعام 1997، مرجع سابق، ص767.

2 - أوجب كتاب رئيس مجلس الوزراء في سورية رقم (1/12283) تاريخ 2012/9/5 اقتصار رفع طلبات الإعادة إلى العمل لمن لم يمض على استقالته أكثر من خمس سنوات، وعدم رفع طلبات العودة إلى العمل لمن سبق أن صُرف من الخدمة أو سُرح أو طُرد منها لأسباب تمسّ بالنزاهة.

3 - راجع في هذا المعنى: رأي القسم الاستشاري في مجلس الدولة السوري، رقم 120/ لعام 2005، سجل الآراء لدى مجلس الدولة، لعام 2005.

أما في مصر فقد عالج المشرع مؤسسة الإعادة للعمل بطريقة مختلفة كونه لم يفرق بين أي حالة من حالات انتهاء الخدمة، وإنما أجاز إعادة العامل دون النظر إلى السبب الموجب لانتهاء خدمته.

حيث قضت المادة رقم /23/ من القانون رقم /47/ لعام 1978 وتعديلاته بما يلي: {{استثناء من حكم المادة رقم/17/ يجوز إعادة تعيين العامل في وظيفته السابقة التي كان يشغلها أو في وظيفة أخرى مماثلة في ذات الوحدة أو في وحدة أخرى بذات أجره الأصلي الذي كان يتقاضاه مع الاحتفاظ له بالمدة التي قضاها في وظيفته السابقة في الأقدمية؛ وذلك إذا توافرت فيه الشروط المطلوبة لشغل الوظيفة التي يعاد التعيين عليها، على ألا يكون التقرير الأخير المقدم عنه في وظيفته السابقة بمرتبة ضعيف}} ويلاحظ أن تقرير الكفاية في هذه الحالة يمنع من عودة العامل إذا قُدم عنه تقرير ضعيف¹.

أما بشأن تنظيم هذا الموضوع فقد تولّت اللائحة التنفيذية للقانون المذكور في المادة رقم/67/ منها تنظيم القواعد العامة للإعادة عندما قضت بما يلي: {{يجوز للعامل الذي انتهت خدمته أن يتقدم بطلب لإعادة تعيينه للسلطة المختصة قبل انقضاء ستين يوماً من تاريخ انقطاعه عن العمل، أو توافر السبب الموجب لانتهاء خدمته}}².

-
- 1 - مصطفى إبراهيم الطنطاوي، تقدير كفاية العاملين في الدولة، مرجع سابق، ص68.
 - 2 - بموجب المادة رقم/ 94 / من القانون رقم /47/ لسنة 1978 وتعديلاته، تنتهي خدمة العامل لأحد الأسباب الآتية: 1- بلوغ السن المقررة لترك الخدمة 2- عدم اللياقة للخدمة صحياً 3- الاستقالة 4- الإحالة إلى المعاش أو الفصل من الخدمة 5- فقد الجنسية أو انتفاء شروط

وباستعراض ما تقدّم يلاحظ أن ثمة نقاط اختلاف بين المؤسستين محل المقارنة في كل من سورية ومصر تتحدد بما يلي:

(1) حدد المشرع المصري مدة ستين يوماً لتقديم طلب الإعادة، في حين أن المشرع السوري ترك هذه المدة مفتوحة.

(2) أوجب المشرع المصري ألا يكون العامل قد حصل في التقرير الأخير المقدم عنه في وظيفته السابقة على مرتبة ضعيف، بينما المشرع السوري لم يتطرق إلى هذا الأمر، وإن كانت الإعادة جوازية، ويمكن عدم قبولها لسبب كهذا.

(3) أفسح المشرع المصري المجال في إعادة العامل الذي انتهت خدمته دون الالتفات لسبب انتهاء خدمته، أما المشرع السوري فقد حدد حالات بعينها للإعادة للعمل.

(4) احتفظ المشرع المصري للعامل المعاد للعمل بالمدة التي قضاها في وظيفته السابقة بالأقدمية صراحةً، بينما سكت المشرع السوري عن هذه المسألة، ولم يعالجها.

وتشترط بعض التشريعات لإعادة الموظف ألا يكون قد مضى على تركه مدة معينة، ما لم يكن قد أمضى المدة التالية لتركه الخدمة في عمل يفيد منه خبرة تتفق والوظيفة الجديدة¹.

المعاملة بالمثل بالنسبة لرعايا الدول الأخرى 6- الفصل بقرار من رئيس الجمهورية في الأحوال التي يحددها القانون الخاص بذلك 7- الحكم عليه بحكومة جنائية 8- إلغاء الوظيفة 9- الوفاة.
1 - نص المادة رقم/11/ من نظام الخدمة المدنية في الكويت.

والحكمة من وراء هذا الشرط، أنّ المدة المعينة تعدّ أقصى فترة يمكن للموظف معها أن يحافظ على معلوماته وخبراته التي اكتسبها عند تعيينه لأول مرة¹.

وقد راعت تعليمات رئاسة مجلس الوزراء في سورية هذا الموضوع عندما أوجبت اقتصار رفع طلبات الإعادة إلى العمل بالنسبة للمستقلين الذين لم يمض على استقالتهم أكثر من خمس سنوات². وهذه الإعادة تختلف عن الإعادة المنصوص عليها في المادة رقم/135/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 وتعديلاته نتيجة انقطاع العامل عن عمله وإعادته بعد اعتبار مدة انقطاعه مبررة³.

ويمكن القول إنّ تحديد مدة وفق ما سلف بيانه ضرورية، لأنّ انقطاع العامل لفترة طويلة نسبياً عن العمل يجعله يلاقي صعوبة في التأقلم والاندماج في الوظيفة، لاختلاف طبيعة الأعمال التي كان يقوم فيها إذا كان قد التحق بأعمال أخرى، شريطة أن تطبق المدة المذكورة على جميع طلبات الإعادة وإنّ القول بغير ذلك يؤدي إلى الإخلال بمبدأ دستوري، وهو مبدأ المساواة بين المواطنين في المركز القانوني الواحد.

وأخيراً يثور التساؤل حول مدى ضرورة خضوع المعاد إلى العمل لفترة اختبار لتقرير صلاحيته للعمل.

-
- 1 - د. عادل الطبطبائي، أحكام إعادة التعيين في التشريع الكويتي، مرجع سابق، ص156.
 - 2 - كتاب رئاسة مجلس الوزراء السوري رقم (12283 / 1) تاريخ 2012/9/5.
 - 3 - راجع بهذا المعنى: رأي اللجنة المختصة بقسم الفتوى والتشريع في مجلس الدولة السوري رقم (181) لسنة 2013 في القضية رقم (187/ف) لسنة 2013 (غير منشور).

تجمع التشريعات على أنّ الموظف المعيّن لأول مرة يخضع لفترة اختبار يؤصّل بعدها، ما لم يقرّر تسريحه لعدم صلاحيته.

والحكمة مما تقدم عدم اعتبار تعيين العامل نهائي قبل التأكد من صلاحيته لشغل الوظيفة المعيّن فيها¹، وهذا الأمر لا يصحّ إلا إذا كانت الوظيفة المعاد تعيين العامل فيها لا تتفق مع الوظيفة السابقة، فيخضع في هذه الحالة لفترة الاختبار أو التمرين.

الفرع الرابع

الوكالة

لحظ المشرّع السوري في القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50/ لعام 2004 وتعديلاته مسألة شغور الوظيفة لفترة مؤقتة وغير نهائية²، وذلك عندما يغادر العامل وظيفته لأسباب عارضة أو طارئة، وحفظ له حق العودة إلى شغلها فيما بعد، وكيلا تبقى الوظيفة شاغرة خلال فترة غيابه فقد أوجد المشرّع نظام إشغال الوظيفة بشكل مؤقت بالوكالة.

1 - د. عادل الطبطبائي، أحكام إعادة التعيين في التشريع الكويتي ، مرجع سابق، ص168 .
 2 - سبق أنّ أخذ المشرّع بنظام الوكالة في المادة رقم 87/ وما بعد من قانون الموظفين الأساسي رقم 135/ لعام 1945 وتعديلاته، إلا أنّه تميّز عن أسلوب الوكالة الحالي بأنه أوجب بداية أن تؤمن الوكالة من قبل الموظفين إن أمكن كقاعدة أساسية، وإلا فيعهد بها إلى أحد أشخاص من خارج الوظيفة.

والتعيين بالوكالة يقع على وظيفة أصيلها تغيب لأسباب حددها القانون حصراً، ولا يجوز التعيين وكالة إلا إذا توافرت أحد هذه الأسباب لدى شاغل الوظيفة على نحو دائم¹. وقد حددت المادة رقم 73/ من القانون الأساسي هذه الحالات بشكل حصري².

وباستعراض الحالات المذكورة يتضح أن الشاغل الأصلي لهذه الوظائف لم تنقطع صلتة بالوظيفة بشكل عام، والأصل عودته إليها، ولذلك قرر المشرع الإنهاء الحكمي لخدمة الوكيل من تاريخ عودة الأصيل ومباشرة لعمله³، لذلك اتسم نظام التعيين بالوكالة بالتوقيت⁴، وعلى هذا النهج سارت المحكمة الإدارية العليا السورية، وانتهت إلى جواز إنهاء خدمة الوكيل في أي وقت كان، ولا إلزام على الإدارة بتمديد تعيينه أو تثبيته، وإن استعمال الإدارة لصلاحيّتها التقديرية في هذا الصدد يكون متفقاً مع الأحكام القانونية النازمة للتعيين بالوكالة، ولا مجال في ضوء ذلك لإسباغ صفة التعسف على تصرف الإدارة في رفض تثبيت الوكيل⁵.

1 - د. مهدي نوح، طرق تولي الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 75.

2 - تنحصر هذه الحالات بالندب في وظائف التعليم والإعارة والإجازات التي لا نقل مدة كل منها عن تسعين يوماً (باستثناء العاملين في التعليم الذين يجوز تعيين وكلاء عنهم مهما بلغت مدة الإجازة).

3 - د. محمد الحسين، د. مهدي نوح، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 40.

4 - حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 832/ في الطعن 1231/ لسنة 1990، مجموعة المبادئ القانونية لعام 1990، مرجع سابق، ص 679.

5 - راجع حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم (2/295) في الطعن 596/ لسنة 1997، مجموعة المبادئ لسنة 1997، مرجع سابق، ص 906.

ويعين الوكيل بقرار من السلطة صاحبة الحق في التعيين، ويجب أن تتوفر فيه الشروط العامة للتعين، وأن تتوفر فيه أيضاً شروط شغل الوظيفة التي يعين فيها وذلك عملاً بأحكام المادة رقم/74/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 وتعديلاته.

وبما أن التعيين وكالة، يهدف أساساً إلى القيام بأعمال الوظيفة الشاغرة فقد أوجب القانون الأساسي للعاملين في الدولة، أن يمارس الوكيل صلاحيات الأصيل من جهة، وأن يعامل معاملته من جهة أخرى، فيما يتعلق باستحقاقه لأجر بدء التعيين والتعويضات، وذلك عملاً بأحكام المادة رقم/76/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004.

ويختلف نظام إشغال الوظائف بالوكالة في ضوء القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 عن سابقه رقم /1/ لعام 1985 وتعديلاته، في أنّ الأخير كان يسمح بقلب نظام التعيين بالوكالة إلى تعيين دائم ضمن شروط معينة، لأنّ الوكيل كان يعين على وظيفة شاغرة.

وبالمقابل فإننا لم نجد في قانون العاملين المدنيين في الدولة المصري رقم /47/ لعام 1978 وتعديلاته نظاماً لإشغال الوظائف العامة بالوكالة كما هو عليه الحال في سورية، إلّا أنه أوجد نظاماً خاصاً أجاز فيه شغل الوظائف الدائمة بصفة مؤقتة وذلك في المادة رقم/13/ منه، وفي هذه الحالة تسري على العامل المعين أحكام الوظيفة الدائمة، كما ورد في المادة رقم/60/ منه التي أجازت شغل وظيفة العامل الموفد بصفة مؤقتة.

ويمكن القول أنّ هذا النمط من التعيين يوازي نظام التعيين بالوكالة كونه يهدف إلى إشغال الوظائف الدائمة بصفة مؤقتة.

المطلب الثالث

إشغال الوظيفة العامة بالتعاقد (عقد الوظيفة العامة)

يستعمل أسلوب المسابقة والتأهيل الفني المسبق والأساليب الأخرى التي تمّ ذكرها سابقاً، بهدف التعيين الدائم على الوظائف الشاغرة في الملاك العددي للجهة العامة، ولكن هناك حالات تستدعي القيام مؤقتاً ببعض المهام لدى الجهة العامة، ولا يمكن تأمين من يقوم بها عن طريق استعمال الأساليب المذكورة بالنظر لطبيعة هذه المهام.

لذلك أوجد المشرّع نوعاً آخرًا من التعيين هو التعيين المؤقت عن طريق العقد أو ما يعرف بعقد الوظيفة العامة، والذي لا يشكل إشغالاً للوظائف الشاغرة في الجهات العامة .

وسنقوم في هذا المطلب بمحاولة دراسة هذا الموضوع، وفق الآتي :

- الفرع الأول: الهدف من التعاقد.
- الفرع الثاني: التكييف القانوني للتعاقد.
- الفرع الثالث: إجراءات التعاقد.

الفرع الأول

الهدف من التعاقد

يقوم العاملون الدائمون في الجهة العامة بتنفيذ المهام المحددة بصك إحداثها، والمبينة في النظام الداخلي، لكن ثمة أعمال ومهام تتصف بالمؤقتة أو الثانوية أو الطارئة، والتي لا تتكرر غالباً وقد تكون غير متوقعة بالأصل، ولذلك لا يلحظ لها وظائف في الملاك العددي للجهة العامة، ويجري تنفيذها عن طريق التعاقد، ومن غير السائع إحداث وظائف دائمة لها، وإشغالها من قبل عاملين دائمين، ولذلك من المقتضى التبصر 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، إنما هي بغرض القيام بأعمال ذات طبيعة مؤقتة، أو موسمية أو عرضية¹.

كما أن الدولة قد تلجأ أو تضطر إلى استخدام موظفين مؤقتين لأسباب متعددة أهمها: حالة الضرورة الطارئة أو عدم توافر موظفين دائمين، أو الرغبة في الاستفادة من الخبرات الأجنبية² عند عدم توفرها محلياً³.

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

2 - د. ماجد راغب الحلو، عقد التوظيف في الكويت، بحث منشور في مجلة الحقوق والشرعية، العدد الثالث، 1980، ص257.

3 - 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.

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، ويطبق على هؤلاء أحكام قانونية تتباين مع الأحكام التي تطبق على العاملين الدائمين.

وجرياً على ما تقدم، فإنه لا يجوز إشغال الوظائف الدائمة عن طريق التعاقد وإنما لابدّ من إشغالها بأحد طرق التعيين الدائمة المحددة أصولاً على ما هو عليه صريح المادة رقم /148/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة التي تنصّ على ما يلي: {{لا يجوز أن يجري الاستخدام المؤقت أو التعاقد المنصوص عليه في هذا الباب على الوظائف المعرفة 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

1- يلاحظ أنّ المشرع السوري قد نهج نهجاً مغايراً عن الأصل 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، كما أجاز في المادة رقم /114/ من القانون نفسه التعاقد مع العرب غير السوريين أو الأجانب لتدريس اللغات الأجنبية، كما أجاز 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 أنّ وظائف التدريس في الجامعات السورية أنما تدخل حكماً في الوظائف الدائمة في الجامعات السورية وتخرج حكماً من نطاق الوظائف المؤقتة أو العارضة.

يسمح المشرع بإجراء التعاقد على هذه الوظائف، وإنما يتم على الأعمال المؤقتة وهو رأي يتفق مع الاختلاف المقرر بين التعيين الدائم والمؤقت من حيث الهدف. إلا أن المشرع المصري خرج عن هذا الأصل عندما أتاح في المادة رقم/13/ من القانون رقم /47/ لعام 1978 وتعديلاته، المتضمن نظام العاملين المدنيين في الدولة، شغل الوظائف الدائمة بصفة مؤقتة في الأحوال المبينة في القانون المذكور، وفي هذه الحالة تسري على العامل المعين أحكام الوظائف الدائمة¹.

وقد اتبع أسلوب التعاقد بعيداً عن التعيين الدائم، ودون التقيد بالأجور المحددة لهذا التعيين في معرض الحاجة إلى استقطاب خبرات مميزة لتقديم دراسات أو استشارات في مجال أعمال بعض الجهات العامة التي تتطلب ذلك. ونحن في النتيجة نؤيد هذا الاتجاه بالنظر لطبيعة الأعمال التي تشغل بالتعاقد المؤقت، والتي تتطلب تأمين عاملين مؤقتين للقيام بها، وهذا ما أوجب الحاجة لوجود نظامين من التعيين الدائم والمؤقت.

ويرى جانب من الفقه الفرنسي أن الدخول إلى الوظيفة العامة عن طريق العقود، يشكل خرقاً لقاعدة أن الدخول إلى الوظيفة العامة يجب أن يشغل عن طريق موظفين معينين².

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

1 - إلا أن قرار وزارة الدولة للتنمية الإدارية رقم /7/ لسنة 2010 أشار إلى أن التعاقد يكون للقيام بالأعمال ذات الآجال المحددة والعارضة التي تحتاجها الجهة الإدارية خلال السنة المالية.

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

القانون المذكور تنص صراحة على أن المركز الوظيفي للموظفين هو مركز نظامي¹.

نخلص مما تقدّم أنّ التعاقد، الأصل أن يكون على مهام وتقديم خدمة للجهة العامة وليس القيام بعمل وظيفة عامة تدخل في مهام الجهة العامة بشكل دائم، ولكن في جميع الأحوال فإنّ إشغال الوظائف العامة سواءً بالتعيين أو بالتعاقد لا يؤثر على توصيف من يشغل هذه الوظائف لجهة اعتباره موظفاً عاماً.

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.

كانت مسألة تحديد طبيعة العلاقة بين الإدارة والموظف بشكل عام محلّ خلاف بين الفقهاء، حيث ذهب الفقه بداية إلى اعتبار هذه الرابطة رابطة تعاقدية من روابط القانون الخاص، لأنّ القانون المدني كان سائداً ومطبّقاً حتى على معظم الموضوعات الإدارية²، وقد ظل هذا الاتجاه معمولاً به حتى أوائل القرن العشرين بالنظر لعدم وجود نظريات أخرى، فقد لجأت الإدارة إلى تطبيقها³، وفيما بعد قد هجر الفقه هذا التكييف لكثرة الانتقادات الموجهة إليه، واستقرّ الرأي أخيراً

1 - Richer.L, op.cit, p.647.

2 - د. أنس جعفر، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص27.

3 - د. شريف خاطر، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ط2009، ص17.

على أنّ علاقة الإدارة بالموظف هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح، وأن الموظف العام يستمد حقوقه وواجباته من النصوص المنظمة للتوظيف¹.

يلاحظ، إنّ ما تقدم من نظريات إنما كان يبحث في العلاقة الدائمة للتوظيف العامة، والتي تنبثق عن طريق تعيين الموظف بشكل دائم، والسؤال الذي يثير الجدل حول تكييف العلاقة التعاقدية، والتي تبرم بالاستناد إلى أحكام عقد أو صك نموذجي بين الجهة العامة والمستخدم أو المتعاقد².

بدايةً قطع البعض بأنّ عقد التوظيف هو عقد إداري، ويعدّ من أهم العقود التي تبرمها الإدارة³.

بينما ذهب جانب آخر إلى أنّه: لا بدّ من دراسة فحوى النصوص العقدية لمعرفة طبيعة العلاقة بين العامل والإدارة، فيما إذا كانت شروط لائحية تستند إلى نصوص قانونية، أم هي شروط عقدية يمكن تعديلها باتفاق الطرفين⁴، وبناءً على ذلك يمكن معرفة طبيعة هذا العقد هل هو إداري أم عقد عادي؟ وهذا يؤثر على الجهة المختصة في النظر في النزاعات المتعلقة بالعقد.

في سورية تنظم العلاقة بين الجهة العامة والمتعاقد طبقاً للصك النموذجي المرفق بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم /547/ تاريخ 2005/2/7 المتضمن 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، فيما

1 - د. محمد إبراهيم الدسوقي علي، حماية الموظف العام إدارياً، مرجع سابق، ص56.
2 - Kaftani.K, LA formation du concept de fonction publique en France, L.G.D.J,Paris, 1998.p.131. et.s.

3 - د. ماجد راغب الحلو، عقد التوظيف في الكويت، مرجع سابق، ص287.

4 - د. سعاد الشرفاوي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص508.

خلا بعض الأحكام المتعلقة بالطبيعة الدائمة لشغل الوظيفة العامة، مثال ذلك أحكام التعيين وانتهاء الخدمة.

وقد خلص البعض إلى أنّ هذه العقود تتوافر فيها بشكل واضح عناصر العقد الإداري، وصكوك استخدام المتعاقدين تعدّ في معرض تطبيق القانون من العقود الإدارية بوصف القانون¹.

وقد تبنّى فريق آخر اتجاهاً مفاده أنّ المركز القانوني للمستخدمين المؤقتين ليس مركزاً تعاقدياً، وإنما هو مركز نظامي مشابه لأقرانهم من العاملين الدائمين، وإن كان ثمة خلاف فإنّه يبقى في حدود الموضوع فقط².

ويمكن تأييد الرأي المتقدم والقائل بأن 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 المشرع 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 العلاقة طبقاً للالتزامات التي تحدّد بالعقد بين الطرفين، استناداً للنظام الداخلي للجهة العامة، دون أن يحيل إلى أية قواعد تنظيمية عامة، الأمر الذي

1 - د. عبد الله طلبه، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، 2004، ص68، وأيضاً د. سعيد نحيلي و د. عيسى الحسن، القانون الإداري، مرجع سابق، ص50.

2 - د. مهند مختار نوح، طرق تولي الوظائف العامة، مرجع سابق، ص75.

يقطع بالدلالة على أنّ العلاقة هي علاقة تعاقدية بحتة، وهذا هو المركز التعاقدى الوحيد في قانون العاملين.

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 الحاجة¹ إلاّ أنّه لم يتضح فيما إذا كان قصد المشرّع من عبارة التعيين الواردة في النص هي التعاقد أم التكليف مقابل التعويض، لأنّ التعيين أصالة يكون بأجر وليس بتعويض، وإنّ مثل هذا التعاقد يجب أن لا يكون لإشغال وظيفة الأستاذ الواردة في ملاك الجامعة، أي أنّ بقاء المحال إلى التقاعد يجب أن لا يحول دون ترقية من تتوفر فيه الشروط إلى الوظيفة التي كان يشغلها عضو الهيئة التدريسية، الذي أحيل على المعاش، وعيّن فيما بعد بموجب الأسلوب المتقدم.

وأخيراً فإنّه يترتب على الاختلاف جملة من الفروق بين العاملين الدائمين والعاملين على أساس التعاقد مؤقتاً من حيث طريقة التعيين والحقوق والواجبات وغير ذلك، وإن كان ثمة نقاط يمكن التقارب فيها بين هذين النوعين من التعيين أحياناً.

1 - انظر المادة رقم 111/ من القانون المذكور.

الفرع الثالث

إجراءات التعاقد

بيّنا فيما سبق أن الهدف من التعاقد أو الاستخدام المؤقت، إنما هو القيام بأعمال مؤقتة بطبيعتها أو طارئة أو عرضية¹، ولا تشكل جزءاً من مهام واختصاصات الجهة العامة الرئيسة والدائمة، ولكن هل تتبع ذات الإجراءات المتبعة في التعيين الدائم للاستخدام المؤقت.

بالعودة إلى الإجراءات المعمول بها في هذا الخصوص يلاحظ أنّ الفقرة الثالثة من إجراءات وأصول التعيين والتعاقد في الجهات العامة المعتمدة بقرار مجلس الوزراء² رقم (66/م.و) تاريخ 2013/10/10 قد نصّت على ما يلي : {{ بالنسبة لاستخدام العاملين المؤقتين على أعمال مؤقتة بطبيعتها وفق أحكام المادة رقم/146/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 وتعديلاته باستثناء الموسمين والعرضيين، تقوم الجهة صاحبة الحق بالتعاقد بتحديد الحاجة الفعلية والاعتماد المالي اللازمين لاستخدام العمال المؤقتين، وتتبع ذات الإجراءات الخاصة بالمسابقة والاختبار المنصوص عليها بالتعليمات المذكورة}} سواءً من حيث الإعلان أم الشروط أم الامتحانات أم الاختبارات أم إعلان النتائج، وقد تأكّد هذا النهج بما خلصت إليه اللجنة المختصة في تفسير القانون الأساسي للعاملين في الدولة، إلى إنّ إعادة التعاقد مع حامل شهادة

1 - راجع المادة رقم/53/ من النظام الداخلي النموذجي الصادر بالقرار رقم /903/ لعام 2005.

2 - كانت إجراءات أصول التعيين والتعاقد منظمة سابقاً بقرار مجلس الوزراء رقم (16469/م.و) تاريخ 2011/11/23.

الدراسة الثانوية بعد حصوله على إجازة جامعية يحتاج مجدداً إلى الاشتراك بالمسابقة.¹

بالمقابل في مصر حددت إجراءات التعاقد المؤقت في المادة الثالثة من قرار وزارة الدولة للتنمية الإدارية رقم /7/ لسنة 2010، بأن التعاقد يكون عن طريق الإعلان بما يكفل العلانية، وتكافؤ الفرص والمساواة في أماكن ظاهرة. ويلاحظ مما تقدم أنه ليس ثمة فوارق بين التعيين الدائم والمؤقت، حيث تتبع ذات الإجراءات في حصر الأعداد والإعلان والرقابة من الجهاز المركزي وإجراء الاختبارات، وإصدار النتائج وغير ذلك من الإجراءات.

أمّا بشأن التعاقد مع الخبراء والاختصاصيين والمهنيين إنما يبنى على التفاوض والشخص المؤهل للتعاقد مع الجهة العامة، وليس ثمة ضوابط واضحة في هذا الصدد ولا يخضع التعاقد مع الخبراء للإجراءات المتعلقة بالتعيين والتعاقد والمشار إليها سابقاً، وإنما يتم التعاقد بشكل مباشر، سواءً التعاقد المنصوص عليه في المادة رقم/147/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004، أو التعاقد، المنصوص عليه في بعض التشريعات الأخرى التي أجازت التعاقد دون التقيد بسقف الأجور الملحقه بالقانون الأساسي للعاملين في الدولة². إلا أنه في مجال التطبيق العملي، يلاحظ أن بعض الأعمال الدائمة تشغل بالتعاقد المؤقت، وما يدل على ذلك بقاء العامل المؤقت لسنوات في العمل مما يقطع بالدلالة على أن العمل الذي يشغله المؤقت ذو صفة دائمة، وفي هذه الحالة

1 - رأي اللجنة رقم (م/2419/2) تاريخ 2014/5/20، غير منشور.

2 - انظر: المادة رقم/13/ من القانون رقم /42/ لعام 2003 المتضمن إحداث الهيئة السورية لشؤون الأسرة، والمادة رقم/11/ من القانون رقم /26/ لعام 2010 المتضمن إحداث هيئة التخطيط الإقليمي، والمادة رقم/6/ من المرسوم التشريعي رقم /59/ لعام 2007 المتضمن نظام الحوافز الإنتاجية للمصارف العامة.

يكون من الأنسب معالجة الأمر ابتداءً عند إنشاء الوظائف العامة وترتيبها وتنظيمها¹.

وبعد الانتهاء من بحث إشغال الوظائف العامة بالتعاقد. هكذا نكون قد خلصنا في هذا الباب من مناقشة ودراسة واستيضاح الأحكام المتعلقة بإشغال الوظائف العامة خارج نطاق المسابقة، واتضح لنا تعدد الأساليب المقررة في هذا المجال، حيث كان يغلب عليها الطابع الإلزامي أحياناً والتقديرية أحياناً أخرى.

1 - لمزيد من التفاصيل حول أسس إنشاء وتنظيم الوظائف العامة انظر: د. سامي جمال الدين، الإدارة العامة، مرجع سابق، ص234 وما بعد.

الخاتمة

بعد الشكر لله والصلاة على رسوله والسّلام على آله وأصحابه أجمعين وفي الختام، فإنّ أيّ عمل أو جهد إنساني يتّسم بالقصور وعدم الكمال، وإنّ الموضوع المطروح محلّ الدّراسة الموسوم بعنوان ((أساليب إشغال الوظائف العامة)) عصيّ على الإحاطة الشاملة له في هذا المقام، وما تمّ تقديمه ما هو إلّا محاولة جادّة لمعالجة بعض النقاط، وقسطٌ بسيط لا يرقى إلى الكمال، وهو محاولة من الباحث للاقترب من أهم النقاط المتعلقة به.

وقد خالصنا إلى جملة من النتائج والمقترحات الرّئيسة والثانويّة، ونكتفي في هذا المقام بإيجاز الرّئيسة منها بالآتي :

أولاً- النتائج :

1- تشكّل المسابقة أسلوباً رئيساً من أساليب إشغال الوظائف العامة في كل من فرنسا ومصر وسورية إلى جانب الأساليب الأخرى التي تكاد تكون متشابهة تقريباً مع الاختلاف البسيط في الأساليب، مثال ذلك التعيين بالوكالة أو التعيين التشريعي أو الاختلاف في تفاصيل وقواعد الأسلوب الواحد مثال ذلك، التعيين عن طريق تعديل الوضع الوظيفي لمن حصل على مؤهل علمي أعلى.

2- تمسّك كل من المشرّع الفرنسي والسوري بأسلوب المسابقة في إشغال الوظائف العامة أكثر من المشرّع المصري، لأنّه أفسح المجال للإدارة أن تختار التعيين بأسلوب الامتحان أو طرق أخرى.

3- أجاز المشرّع المصري النذب الجزئي لشغل الوظائف، في حين أنّ المشرّع في سورية اعتمد النذب الكامل، وهذا ما يجعل الوظيفة التي تُدب منها

العامل شاغرة، أي بمعنى أنّ النذب في هذه الحالة يكون بشغور وظيفة من أجل إشغال وظيفة.

4- حدد المشرّع المصري طرق إشغال الوظائف بشكل دقيق بالتعيين والنقل والنذب والترقية، في حين أنّ المشرّع السوري لم يحدد سوى طريقة التعيين في حين عدّ الطرق الأخرى ضمن الأوضاع الوظيفية، كالنقل والنذب، وضمن الحقوق كالترقية أو الترقية.

5- الترقية في مصر كطريقة من طرق إشغال الوظائف منظمة بشكل دقيق ومحكم، بحيث لا تفسح مجالاً للاستنباط والاستنتاج في مجال التطبيق، بينما يتضح أنّه ثمة قصور في هذا المجال في سورية.

6- أناط المشرّع في فرنسا ومصر شؤون الوظيفة العامة بجهة مركزية تُعنى بشؤون الوظيفة العامة بشكل عام.

7- حجز المشرع الفرنسي والمصري بعض الوظائف لذوي الشهداء بنصوص صريحة، في حين أنّ المشرع السوري لم ينجز الخطوات الكاملة في هذا الاتجاه بعد.

8- لم يعالج المشرّع السوري مسائل الوظيفة العامة بشكل كاف ومفصّل سواءً في التعيين أم الترقية أم الإعادة إلى العمل أم التعاقد.

9- إنّ إشغال الوظائف عن طريق الإعادة إلى العمل منظم بطريقة أدق في مصر عنه في سورية، من حيث شروط الإعادة والمدد اللازمة لها.

10- كان المشرّع المصري أكثر حرصاً على صيانة حقوق العاملين في معرض تنظيمه لإشغال الوظائف العامة، بحيث وضع شروطاً تكفل المحافظة على حقوق العاملين عند بحث الترقية والنقل والنذب كطرق من طرق إشغال الوظائف العامة.

ثانياً- المقترحات:

1- إجراء مسابقة مركزية في الربع الأول من كل عام بناءً على احتياجات الجهات العامة، تتولى تنفيذها والإشراف عليها جهة مركزية تُعنى بشؤون الوظيفة العامة، وجعل امتحانات التسابق على مراحل (مرحلتين أو أكثر) بحيث يتم وضع أسئلة خاصة بكل مرحلة. الهدف منها الحصول على المتسابق الكفو، واستبعاد الوسط أو الضعيف أو عزوفه مسبقاً عن الاشتراك فيها.

وكذلك الأمر بالنسبة لامتحانات الشفوية أو المقابلة بحيث تجري من قبل عدة لجان متخصصة (لجنتين أو أكثر)، ويؤخذ متوسط مجموع درجات اللجان.

أو رفع الحد الأدنى للنجاح في كل من الامتحانات الشفوية والكتابية بحيث لا يقل عن 75 % بحيث يستبعد ضمناً الوسط والضعيف، وقد يحقق هذا الاقتراح مزيداً من الجدية في الامتحانات والانتقاء، بالنسبة لبعض الوظائف ولاسيما في ضوء محدوديتها.

2- اقتراح تعديل المادة رقم (13) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50/ لعام 2004 المتعلقة بتعديل الوضع، بحيث يُتاح تعديل وضع العامل الحاصل على شهادة أعلى من الشهادة التي عُيّن على أساسها سواءً كان حصوله عليها قبل التعيين أم بعده.

3- اقتراح تعديل المادة رقم 17/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50 لعام 2004 المتعلقة بتمرين العامل، لجهة وضع قواعد وإجراءات محكمة محددة وصريحة في مجال تمرين العامل، من حيث تحديد التزامات العامل خلال فترة التمرين، وتحديد آلية تقييمه خلال هذه الفترة

وتحديد الحد الأدنى للمدة التي يجوز للجهة العامة فيها تسريحه، ما لم تثبت صلاحيته وبما لا يقلّ عن ستة أشهر.

4- إصدار التنظيم القانوني الملائم الذي يتيح الاعتماد في مجال التعيين بالاختبار على شهادات الخبرة، وإجراء الاختبارات العملية والتركيز على ضمان مصداقية وثائق الخبرة وعدم صوريّتها، وذلك عن طريق الجهة التي تُصدر هذه الوثائق ومدى إشراف الدولة عليها من خلال تحديد مراكز معينة تخضع لإشراف الدولة.

5- وضع آلية خاصة لتعيين ذوي الشهداء في الوظائف العامة عن طريق إصدار تشريع يتضمن وجوب التعيين والمستفيدين منه وشروطه والوظائف التي تحجز لهذه الفئة، وغير ذلك من القواعد والإجراءات التي تنظم هذا الموضوع.

6- اقتراح إعادة النظر في آليات التعيين بخصوص إشغال الوظائف الفنية في القضاء في سورية، بحيث يعتمد معيار الشهادات العليا ومعدلات التخرّج في الإجازة الجامعية كمعيار حاسم في الانتقاء، على أن يراعى موضوع الإعداد الفني والتأهيل والتدريب بشكل جدّي قبل مباشرة القضاة لعملهم القضائي.

7- اقتراح إعادة النظر بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم /8266/ تاريخ 2004/12/30 المتضمن القواعد والشروط اللازمة لتطبيق أحكام المادة رقم/14/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 المتضمنة تعيين حاملي الشهادات الجامعية التي تؤهلهم شهادتهم ممارسة مهنة حرة، بهدف تحديد آلية المفاضلة لانتقاء المرشحين، والعوامل والأسس التي يتمّ الاستناد إليها في هذا الاختيار، سواءً أكان معدل

الشهادة أم قدم التخرج أم فترة ممارسة المهنة أم الخبرة المكتسبة، وآلية إثبات ذلك بالنسبة للذين يعينون بموجب أحكام المادة المذكورة.

8- تعدّ مدة السنة للتعين في سورية مدة كافية من حيث المبدأ، إلا أنّ التطبيق العملي أظهر الحاجة إلى إطالتها ستة أشهر إضافية أسوةً بما هو مقرر في مصر، لما في ذلك من توفيرٍ للوقت والجهد على الدولة والمرشحين لشغل الوظائف في آن معاً، مع التأكيد على حثّ الجهات العامة على إصدار صكوك التعيين فور الانتهاء من استكمال الإجراءات وتأمين الوثائق لإصدار تلك الصكوك دونما أي تأخير .

9- اقتراح تعديل المادة رقم /135/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004، لجهة عدّ صك التعيين كأن لم يكن في حال عدم التحاق المعين بالوظيفة خلال المدة القانونية، وتعيين من يليه من الناجحين وفق تسلسل ترتيب نجاحهم في إعلان نتائج المسابقة.

10- اقتراح إضافة شروط إلى نصّ المادة رقم /31/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 المتعلقة بنقل العامل، بحيث لا يتأثر العاملون في الجهة العامة من نقل أي عامل إليها ولاسيما في مجال الترقية، وأن يكون النقل في حدود نسبة من الشواغر المتوفرة.

11- اقتراح تنظيم ضوابط الترقية في سورية، لجهة تحديد الحالات المانعة من الترقية، والشروط التي يجب توافرها في العامل ليستحق الترقية إلى الوظيفة الأعلى من حيث المدد والمؤهلات ووجود الوظيفة الشاغرة وغير ذلك من الشروط الأخرى.

12- وضع تقنية تنظيمية أو تشريعية إذا اقتضى الأمر ذلك، تعالج موضوع توزيع خريجي المعهد الوطني للإدارة على الجهات العامة للاستفادة منهم في المفاصل الإدارية.

13- اقتراح إحداث جهة مركزية في سورية تُعنى بشؤون الوظيفة العامة بشكل عام من حيث، وضع الدراسات المتعلقة بتقسيم الوظائف العامة وأساليب التعيين والتدريب والرقابة وتقييم الأداء، والإشراف على تطبيق قوانين الوظيفة العامة وتطويرها، وإجراء مسابقات التعيين وغير ذلك بشكل عام وهو اقتراح قيد البحث حالياً.

14- اقتراح معالجة مسألة العمالة الفائضة من حيث إمكانية تحريك هذه العمالة مع التمويل والشواغر اللازمة لهذا التحريك، عن طريق وضع تشريع يجيز نقل العامل مع الشاغر والاعتماد المخصص وفق ضوابط معينة، تحدد بالتنسيق مع الجهة المركزية المقترحة إحداثها.

15- اقتراح إصدار تشريع في سورية ينظم إشغال الوظائف العليا من حيث تحديد هذه الوظائف وأسلوب اختيار شاغليها، يحلّ محلّ الاختيار المبني على التقديرات الشخصية .

16- تكليف الجهاز المركزي للرقابة المالية بإعداد نموذج صكوك للتعيين والترقية والندب والنقل، ينسج على منوالها لدى الجهات العامة، مما يساعد ويسهّل عملية الرقابة، ويسهّل أيضاً عملية إعداد الصكوك المذكورة وتوحيدها.

17- اقتراح إصدار ضوابط في مجال الإعادة إلى العمل في سورية، يتمّ الالتزام بها، ولاسيما المدة التي يسمح خلالها بالعودة بعد الانقطاع عن العمل، على غرار التشريعات المقارنة.

قائمة المراجع

أولاً- باللغة العربية:

أ- الكتب العامة والخاصة:

- 1) د. أشرف محمد أنس جعفر، التنظيم الدستوري للوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009.
- 2) د. أنور رسلان، وجيز القانون الإداري، ط3، القاهرة، 2004.
- 3) د. أنور رسلان، نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1983.
- 4) د. أنور أحمد رسلان، تقارير الكفاية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998.
- 5) د. السيد محمد إبراهيم، شرح نظام العاملين بالدولة رقم 46/ لعام 1964، دار المعارف، الإسكندرية، 1966.
- 6) د. الديداموني مصطفى أحمد، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1992.
- 7) د. بدرية جاسر الصالح، تطور النظام القانوني لحقوق الموظف العام وفقاً لتشريعات الوظيفة العامة في الكويت، ط1، كلية الحقوق، جامعة الكويت ، 1994.
- 8) د. بدوي عبد العليم سيد محمد، مبدأ الصلاحية في الوظائف العامة وضمانات تطبيقه، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006.
- 9) د. ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ الشرعية، دار النهضة العربية، القاهرة 2007،
- 10) د. حسين نصّار، صفحات من القضاء الإسلامي، مطابع المنار العربي، القاهرة، 1992.
- 11) د. حمدي أمين عبد الهادي، إدارة شؤون موظفي الدولة، الطبعة الثانية، 1982.
- 12) حسين عبد السلام جابر، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، دار الكتب القانونية، القاهرة، 1998.

- 13) د. خالد الزعبي، القانون الإداري ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1998.
- 14) د. رأفت دسوقي، الحريات السياسية والرقمية للموظف العام، دار الكتب القانونية، مصر، دون تاريخ نشر.
- 15) د. رأفت فوده، أصول وفلسفة قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011.
- 16) د. رجب حسن عبد الكريم، القوة التنفيذية للقرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2012.
- 17) د. رزق الله أنطاكي، أصول المحاكمات في المواد المدنية و التجارية، مطبعة الداوودي، دمشق، 1986.
- 18) د. رمزي الشاعر، د. رمضان بطيخ، الوجيز في القضاء الإداري، دار الثقافة الجامعية، 1993.
- 19) د. رمضان بطيخ، المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال فقهاً وقضائاً، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999.
- 20) د. زين العابدين بركات، مبادئ القانون الإداري، مطبعة رياض، دمشق، 1979.
- 21) د. سام دلّه، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، منشورات جامعة حلب، كلية الحقوق، 2002.
- 22) د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2009.
- 23) د. سامي جمال الدين، الإدارة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط1، 2006.
- 24) د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، ط1، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
- 25) د. سامي جمال الدين، قضاء الملاءمة، مطبعة أطلس، القاهرة، 1992.
- 26) د. سامي جمال الدين، منازعات الوظيفة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005.
- 27) د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الجزء الأول، عام 1996.
- 28) د. سعاد الشرقاوي، القانون الإداري ، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009.
- 29) د. سعد نواف العنزي، النظام القانوني للموظف العام، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2007.

- (30) د. سعيد نحيلي ود. عيسى الحسن، القانون الإداري، منشورات جامعة حلب، مديرية الكتب والمطبوعات، عام 2007.
- (31) د. سمير يوسف البهي، قانون نظام العاملين المدنيين في الدولة، ط5، 2010.
- (32) د. شريف يوسف خاطر، الوظيفة العامة دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون، المنصورة، 2011.
- (33) د. شريف خاطر، الوظيفة العامة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009.
- (34) د. شريف عبد الحميد حسن رمضان، حقوق وواجبات الموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011.
- (35) د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، 1996.
- (36) د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979.
- (37) د. سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة _ الانحراف بالسلطة _ ط3، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1977.
- (38) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري - الكتاب الثالث - قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، 1995.
- (39) د. زكي محمد النجار، القرار الإداري الضمني بالقبول، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998.
- (40) د. زكي محمد النجار، أسباب انتهاء الخدمة للعاملين بالحكومة والقطاع العام، دار الفكر العربي، 1986.
- (41) د. صبري جلبي أحمد عبد العال، النظم التقدمية في الاختيار للوظيفة العامة، ط1، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2011.
- (42) د. صلاح الدين فوزي، النظام القانوني للوظيفة العامة الدولية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1991.
- (43) د. طارق المجذوب، الإدارة العامة، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005.
- (44) د. طلعت حرب محفوظ محمد، مبدأ المساواة في الوظيفة العامة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1989.

- (45) د. علي عبد الفتاح محمد خليل، حرية الممارسة السياسية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007.
- (46) د. عبد الإله الخاني، القانون الإداري علماً وعملاً مقارناً، المجلد 4، ط2، دمشق، 1985.
- (47) د. عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الخامسة، جامعة دمشق، كلية الحقوق، 2004.
- (48) د. عبد الله طلبة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، ط7، منشورات جامعة دمشق، 2003.
- (49) د. عبد الله طلبة، الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر، كلية الحقوق، جامعة دمشق، 1982-1983.
- (50) د. عبد الله طلبة، د. أحمد إسماعيل، الوظيفة العامة، جامعة دمشق، كلية الحقوق، 2005.
- (51) د. عبد الرزاق أحمد السنهوري، د. أحمد حشمت أبو ستيت، أصول القانون، دار الفكر العربي، القاهرة، 1952.
- (52) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، إجراءات تأديب الموظف العام، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، 2008.
- (53) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري، مطابع الولاء الحديثة، القاهرة، 2005.
- (54) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مطابع جامعة المنوفية، القاهرة، 2007.
- (55) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة، قضاء الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1983.
- (56) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1997.
- (57) د. عبد المنعم عبد العظيم جبره، آثار حكم الإلغاء، دراسة مقارنة، في القانونين المصري والفرنسي، ط1، دار الفكر العربي، القاهرة، 1971.

- (58) د. عبد اللطيف عودة، الاستقالة في الوظيفة العامة دراسة مقارنة، دار الكتاب القانوني، الإسكندرية، 2009.
- (59) د. عبد الناصر علي عثمان حسين، استقلال القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007.
- (60) د. عبد الباسط علي أبو العز، حق الدفاع وضمانات المحال إلى المحاكمة التأديبية، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010.
- (61) د. عبد الحكم فوده، الخصومة الإدارية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1997.
- (62) المستشار عدلي خليل، التعليق على نصوص قانون العاملين في القطاع العام، ط1، المكتبة القومية الحديثة، مصر، 1983 .
- (63) د. عمرو محمود عبد الرحيم، رقابة القضاء الإداري على الجزاءات التأديبية، الطبعة الأولى، القاهرة، 2013.
- (64) د. علي خنار شطناوي، القانون الإداري، ط1، الكتاب الثاني، دار وائل للنشر، عمان، 2009.
- (65) د. علي عبد القادر مصطفى، الوظيفة العامة في النظام الإسلامي والنظم الحديثة، ط1، القاهرة، 1982.
- (66) د. فاروق عبد البر، دور مجلس الدولة في حماية حريات الموظف العام، النشر الذهبي للطباعة، القاهرة، 1998.
- (67) د. فتحي فكري، وجيز دعوى الإلغاء طبقاً لأحكام القضاء، شركة ناس للطباعة، القاهرة، 2004.
- (68) فوزي حبيش، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، دار النهضة العربية، بيروت، 1991.
- (69) فوزي عثمان، شرح قانون الموظفين الأساسي، منشورات وزارة المالية في سورية، 1981، الجزء الأول.
- (70) د. فؤاد العطار، القانون الإداري، القاهرة، 1976.
- (71) د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996.

- (72) د. ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2009.
- (73) د. محسن العبودي، الوظيفة العامة، القاهرة، 2004.
- (74) د. محمد أنس جعفر، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فعالية الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1973.
- (75) د. محمد أنس قاسم جعفر، مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقها على التشريع الجزائري، 1982.
- (76) د. محمد أنس جعفر، د. أشرف أنس جعفر، الوظيفة العامة، ط3، دار النهضة العربية، القاهرة، 2013.
- (77) د. محمد إبراهيم الدسوقي علي، حماية الموظف العام إدارياً، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010.
- (78) د. محمد إبراهيم الدسوقي علي، المرجع في المواعيد والمدد القانونية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011.
- (79) د. محمد محمد بدران، قانون الوظيفة العامة، الجزء الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة، 1990.
- (80) د. مروان القحف، د. ياسر الحويش، د. مهند نوح، حقوق الإنسان، منشورات جامعة دمشق، قسم التعليم المفتوح، 2004.
- (81) د. محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006.
- (82) د. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، دون تاريخ نشر.
- (83) د. محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2005.
- (84) د. محمد حسنين عبد العال، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1974.
- (85) د. محمد عبد الحميد أبو زيد، دوام سير المرافق العامة، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998.

- (86) د. محمد عبد الحميد أبو زيد، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994-1995.
- (87) د. محمد عبد الحميد أبو زيد، طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1988.
- (88) د. محمد عبد الرحمن الدسوقي، شغل الوظيفة العامة في ضوء المتغيرات المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009.
- (89) د. محمد ماهر أبو العينين، أحكام وفتاوى مجلس الدولة، الكتاب الأول، دار أبو المجد للطباعة بالهرم، 2004.
- (90) د. محمد ماهر أبو العينين، العاملون المدنيون بالدولة في قضاء وإفتاء مجلس الدولة في خمسون عاماً، الكتاب الثالث، دار أبو المجد للطباعة، القاهرة، 1998.
- (91) د. محمد ماهر أبو العينين، ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقاً للمنهج القضائي، الكتاب الأول، دار الكتب المصرية، القاهرة، 2007.
- (92) د. محمد مرغني خيرى، القضاء الإداري ومجلس الدولة، دون دار نشر، 1997، الجزء الأول.
- (93) د. محمد عبد الحميد مسعود، إجراءات الدعوى التأديبية أمام مجالس التأديب والمحاكم التأديبية في ضوء الأحكام القضائية، ط1، مطابع الشرطة، القاهرة، 2011.
- (94) د. محمد الحسين، د. مهدي نوح، القانون الإداري، جامعة دمشق، كلية الحقوق، 2012.
- (95) د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005.
- (96) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، ط1، الكتاب الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005.
- (97) د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2012.
- (98) د. محمد واصل، أصول المحاكمات المدنية، الجزء الأول، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق، جامعة دمشق، 2011.

- 99) محمد حامد الجمل، الموظف العام فقهاً وقضائاً، دار الفكر الحديث للطباعة والنشر، 1958، القاهرة، الجزء الأول.
- 100) د. محمود أبو السعود حبيب، الموظف العام وممارسة الحقوق والحريات السياسية، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1997.
- 101) د. محمود أبو السعود حبيب، القانون الإداري، كلية الحقوق جامعة عين شمس، دار الثقافة الجامعية، 1999.
- 102) د. محمود أبو السعود حبيب، القضاء الإداري - الإلغاء - التأديب، دار الثقافة الجامعية، عين شمس، 1996.
- 103) د. محمود عاطف البناء، مبادئ القانون الإداري في الأموال العامة والوظيفة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، دون تاريخ نشر.
- 104) د. محمود سلامة، نظام العاملين المدنيين بالدولة، الناشرون المتحدون، مصر، دون تاريخ نشر.
- 105) محمود صالح، الموسوعة الإدارية في الفقه والقضاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2009.
- 106) د. محمود حلمي، نظام العاملين المدنيين، ط1، دار الاتحاد العربي للطباعة، مصر، دون تاريخ نشر.
- 107) د. محمد باهي أبو يونس، الاختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة، ط1، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1999.
- 108) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، ط3، دون دار نشر، 1966.
- 109) د. منصور إبراهيم العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام - دراسة مقارنة لأنظمة التأديب في الأردن وسورية ومصر وفرنسا، ط1، مطبعة الشرق، عمان، 1984، ص283.
- 110) د. نبيلة عبد الحليم كامل، الوظيفة العامة وفقاً لأحكام القضاء الإداري في مصر وفرنسا، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996.
- 111) د. وهيب عياد سلامة، مجلس الدولة بين الإبقاء والإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011.

- (112) د. وليد سعود القاضي، ترقية الموظف العام، ط1، دار الثقافة للتوزيع والنشر، عمان، 2012.
- (113) د. يسري محمد العصار، المبادئ التي أرستها المحكمة الدستورية العليا في مجال الوظيفة العامة، القاهرة، 2010.
- (114) د. يحيى الجمل، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1986.
- (115) د. يوسف شباط، د. عبد الرحيم الصفدي، المرافق العامة، جامعة دمشق، 2011.

ب- رسائل الدكتوراه والماجستير:

- (1) د. إسماعيل زكي، ضمانات الموظفين في التعيين . الترقية . التأديب، رسالة دكتوراه، الجامعة المصرية، 1936.
- (2) د. أميمة فؤاد مهنا، المرأة والوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، 1984.
- (3) د. طارق حسنين الزياد، حرية الرأي لدى الموظف العام، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، 1997.
- (4) د. فتحي الحساسين، الحماية الدستورية للموظف العام، دراسة مقارنة مصر - فرنسا، رسالة دكتوراه، جامعة الزقازيق، كلية الحقوق، 1996.
- (5) د. شهاب أحمد الجابري، انتهاء خدمة الموظف العام والرقابة القضائية على القرارات الصادرة بشأنها، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، 2007.
- (6) د. صلاح أحمد السيد جوده، رقابة مجلس الدولة على إجراءات وطرق التعيين في الوظائف العامة بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، 2007.
- (7) د. عيسى محمد عيسى مناصرة، التأديب الإداري في الوظيفة العامة ومدى تأثيره بالحكم الجنائي، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، 2012.
- (8) د. صالح فاتح صالح، استقالة الموظف العام في العراق، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، كلية القانون والسياسة، 1977.

- 9) د. حسين مصطفى محمود، مسؤولية الموظف العام وحمايته في مصر وأمريكا، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، 2014.
- 10) د. محمد السيد محمد الدماصي، تولية الوظائف العامة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1971.
- 11) د. محمد النحاس محمد حسن، الجزاءات التأديبية المقنعة (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، جامعة أسيوط، كلية الحقوق، 2008.
- 12) د. محمد سعيد سعد الله بخيت، مبدأ تكافؤ الفرص في مجال الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، جامعة أسيوط، كلية الحقوق، 2009.
- 13) د. محمد إبراهيم حسن علي، مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، 1985.
- 14) د. محمد يحيى أحمد كرج، حقوق وحرّيات الموظف العام، رسالة دكتوراه، جامعة بيروت العربية، دون تاريخ نشر.
- 15) د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، 1967.
- 16) د. مليكة الصروخ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1983.
- 17) د. نبيل إسماعيل رسلان، النظام القانوني لنظرية الحوافز في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، 1978.
- 18) هدى أحمد صالح محمد، الترقية بالاختيار في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، 2008.

ج- المقالات والبحوث :

- 1) د. أنور رسلان، الرقابة الإدارية على تقارير كفاية الموظف العام، بحث منشور في مجلة الأمن والقانون، كلية الشرطة، دبي، السنة الثالثة، العدد الأول، 1995.
- 2) أحمد عبد اللطيف إبراهيم السيد، تعليق على حكم محكمة القضاء الإداري، بحث منشور في مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد2، السنة 31، يونيو 1987.

- (3) د. السيد محمد يوسف المعداوي، التدريب بعد الالتحاق بالوظيفة العامة، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، 1984.
- (4) د. جابر جاد الله نصار، نظام اختيار العمد بين الانتخاب والتعيين، بحث منشور في مجلة اتحاد الجامعات العربية للدراسات والبحوث القانونية، العدد الثامن، كلية الحقوق - القاهرة، 1998.
- (5) د. حمدي أمين عبد الهادي، أساليب الترقية والترفيه في البلاد العربية، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، 1969.
- (6) الأستاذ حمدي إبراهيم، التوظيف الحكومي - تطوره - مشكلاته، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، 1962.
- (7) د. داود عبد الرزاق الباز، نفاذ القرار الإداري المرتبط بالاعتماد المالي، بحث منشور في كلية الحقوق، جامعة الكويت، 2007.
- (8) د. سعيد نحيلي، الحركة ضمن الملاك الوظيفي، بحث منشور في الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد الخامس، ط1، منشورات هيئة الموسوعة العربية، دمشق، 2010.
- (9) د. سليمان الطماوي، ضمانات الموظفين بين النظرية والتطبيق، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، 1969.
- (10) د. سليمان الطماوي، الأسس العامة لنظم الترقية والترفيه، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد3، 1965.
- (11) شاب توما منصور، الالتحاق في الوظيفة العامة بالعراق، مجلة القانون والاقتصاد، مارس 1969، العدد الأول، السنة 39، بحث منشور في الهيئة العامة للكتب والأجهزة العلمية، مطبعة جامعة القاهرة، 1969.
- (12) د. صالح ناصر العتيبي، انتهاء خدمة الموظف العام بسبب الحكم الجزائي، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، مجلس النشر العلمي، العدد الأول، السنة 29، مارس 2005.
- (13) د. عادل الطبطبائي، أحكام إعادة التعيين في التشريع الكويتي، بحث منشور في مجلة الحقوق والشريعة، جامعة الكويت، العدد الثالث، 1980.

- 14) د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الجزء التأديبي المقنع، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، السنة الخامسة والثلاثون، العدد الثاني، ديسمبر 1993.
- 15) د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، ضمانات العاملين في الترقية أثناء التأديب، بحث منشور في مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد الثالث، 1997.
- 16) د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الانحراف في استعمال الإجراء في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، بحث منشور في مجلة العوم الإدارية، السنة 22، العدد 2، ديسمبر، 1980.
- 17) د. عبد المنعم إبراهيم محفوظ، المدرسة الوطنية للإدارة في فرنسا ومكنة إنشائها في مصر، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية- العدد الثاني - سنة 1976.
- 18) د. عبد الرحيم الصفي، تطور تشريع العاملين في الخدمة المدنية السورية، مقال منشور في مجلة المحامين، العددان 1 و2، 2012 .
- 19) عثمان حسين، نظام شغل الوظائف القضائية، بحث منشور في المجلة الجنائية القومية، المجلد الثامن والثلاثون، الأعداد الأول والثاني والثالث، مارس/يوليو/ نوفمبر، 1995.
- 20) عمّال الإدارة ومقتضيات التطور الاجتماعي الحديث، تقرير مقدم إلى المعهد الدولي للعلوم الإدارية، منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، 1970.
- 21) د. عمرو فؤاد أحمد بركات، الترقية وأثر الحكم بإلغائها، مقال منشور في مجلة العلوم الإدارية، السنة 28، العدد الأول، 1986.
- 22) د. عمرو فؤاد بركات، الوقف الاحتياطي، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، ديسمبر 1984.
- 23) د. عزيزة الشريف، مبدأ الحياد الوظيفي، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية- عدد 1- يونيو، 1982.
- 24) مصطفى إبراهيم الطنطاوي، تقدير كفاية العاملين في الدولة، بحث منشور في مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد 3، السنة 46، سبتمبر 2002.
- 25) - د. مهند نوح، الوظيفة العامة، بحث منشور في هيئة الموسوعة العربية - دمشق، المجلد الثاني والعشرون، 2010.

- (26) د. مهند نوح، طرق تولي الوظائف العامة، بحث منشور في هيئة الموسوعة العربية ، الطبعة الأولى ، 2010.
- (27) د. مهند نوح، الحقوق المالية للموظف العام، بحث منشور في هيئة الموسوعة العربية، دمشق، المجلد الخامس، 2010.
- (28) د. موسى مصطفى شحادة، مبدأ المساواة أمام تولي الوظائف العامة وتطبيقاته في أحكام القضاء الإداري، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات، العدد 16، يناير 2002.
- (29) د. محمد الحسين ، شروط تعيين العاملين في الدولة ،بحث منشور ، هيئة الموسوعة العربية ، المجلد الخامس، الطبعة الأولى، 2010 .
- (30) د. ماجد راغب الحلو، عقد التوظيف في الكويت، بحث منشور في مجلة الحقوق والشريعة، العدد الثالث، الإمارات، 1980.
- (31) د. محمد السيد محمد الدماصي، نظام التكليف في الوظائف العامة، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، 1972.
- (32) د. محمد السيد محمد الدماصي، الإعداد الفني في مجال شغل الوظائف العامة، بحث منشور، مجلة العلوم الإدارية، السنة 34 العدد الأول، يونيو 1992.
- (33) د. محمد السيد محمد الدماصي، الحقوق الدستورية في المجال الوظيفي، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، 1975 .
- (34) د. محمد السيد محمد الدماصي، الاتجاهات الحديثة في شغل الوظيفة العامة، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، يونيو 1987.
- (35) د. محمد فؤاد مهنا، الأسس التي تقوم عليها سياسة الوظائف العامة، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، السنة الرابعة - العدد الأول - يونيو سنة 1962.
- (36) 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.
- (37) د. محمد مصطفى حسن، فصل الموظفين بغير الطريق التأديبي، بحث منشور في مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الثالث، السنة التاسعة عشر، يوليو سبتمبر، 1975.

- (38) د. سليمان الطماوي، طرق اختيار الموظفين، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الثالث، 1965.
- (39) د. محمد حسنين عبد العال، الحريات السياسية للموظف العام، بحث منشور في مجلة القانون والاقتصاد، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، عدد خاص، 1983.
- (40) محمود محمد حسن خضر، الوقف الاحتياطي كإجراء وقائي تمهيدي سابق على مسالة العامل تأديبياً، بحث منشور في مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد الرابع، السنة التاسعة والثلاثون، أكتوبر - ديسمبر 1995.
- (41) د. محمود حلمي، الوظيفة العامة والتعيين فيها (في الجهاز الإداري والقطاع العام)، بحث منشور في مجلة إدارة قضايا الحكومة - مصر، سنة 11- عدد 3، 1967.
- (42) د. نعيم عطية، نظم الترقية في الجمهورية العربية المتحدة، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، 1969.
- (43) د. نعيم عطية، موانع الترقية، بحث منشور في مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الثالث، السنة الخامسة عشرة، 1971.
- (44) د. نعيم عطية، الاستقالة، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، 1965.
- (45) نصرت منلا حيدر، مدى دستورية نص المادة /364/ مكرر عقوبات بشأن جرم ترك الوظيفة أو العمل، مقال منشور في مجلة المحامون، العدد 8، آب، 1981.
- (46) د. نواف سالم كنعان، الفساد الإداري المالي - أسبابه، آثاره، بحث منشور في مجلة الشريعة والقانون، عدد 33، يناير، الإمارات، 2008.

د- المجموعات والدوريات:

- (1) سجل الآراء لدى مجلس الدولة، لعام 2005.
- (2) سجل الآراء لدى مجلس الدولة، لعام 1970.
- (3) مجموعة المبادئ القانونية للجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع لعام 1975، المطبعة الجديدة، دمشق، 1975.

- (4) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السورية لسنة 1990.
- (5) مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السورية لعام 1991.
- (6) مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السورية لسنة 1993.
- (7) مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السورية لعام 1994.
- (8) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السورية لسنة 1997.
- (9) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السورية لعام 1998.
- (10) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السورية للعام 2000.
- (11) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السورية في الأعوام 2001-2004.
- (12) رأي اللجنة المختصة بتفسير القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم م/2/ 4191 تاريخ 1999/5/18 ، المجموعة الرابعة، منشورات مؤسسة تشرين للصحافة والنشر، 2005.
- (13) مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السورية للأعوام (2005- حتى 2009).
- (14) خلاصة آراء القسم الاستشاري للفتوى والتشريع لعام 1963.
- (15) المجموعة الإحصائية السنوية، الصادرة عن المكتب المركزي للإحصاء في سورية، الإصدار الرابع والستين، 2011.

ثانياً- المراجع باللغة الفرنسية :

- 1) ANDRE D.E. Laubadère. Traite DE. Droit Administratif 1986.
- 2) Albert Legrand, La législation sur les emplois réservé, thèse, Paris, 1941.

- 3) Abdelghani (A) les application du principe d'égalité en droit administratif; Thèse pour le doctrat d'etat u.Rèmes 1979.
- 4) Alain Plantey; traité pratique de fonction publique ,paris, 1956.
- 5) Alain Plantey; fonction publique traité general; 2nd edition, litec, 2001.
- 6) Bonnard.R, Précis de droit administratif ; L.G.D.J, Paris, 1943,
- 7) Chapus. R, Droit administratif général, Tome montchrestien 4e éd, 1995.
- 8) Chapus.R, Droit administratif général, Delta, Paris, T2, 1995, .
- 9) Delvolve (p) le principe d'égalité devant les charges publiques , paris 1969.
- 10) Duez .P – Debeyre.G, Traité de droit administratif ; Dalloz, Paris, 1952,.
- 11) Eliane Ayoub, la formation Du personnel administrative dans La fonction publique, librairie Armand Colin, Paris 1969.
- 12) Escoffier.A.M, Les cadres d'emplois dans la fonction publique territoriale, R.F.D.A, 1989.
- 13) Emmanuel Aubin; Léssentiel du Droit de la fonction publique, Gualino éditeur, 3éme edition, 2007
- 14) Gohin.O, Le droit des examens, R.D.P, 1988, .
- 15) Gustave Peister, Droit de la fonction publique, de l'Etat éd,Paris,2008.
- 16) Hostiou.R, Procédures et forms de l'act administrative unilateral en droit administrative, L.G.D.J, Paris, 1975, P28.
- 17) J-F . Flausse, Le pacte international relatif aux droits civils et politiques devant le juge administratif, L.P.A,2000, .

- 18) Jean-Marie et Auby.Jean – Bernard, Droit de la fonction publique, , Dalloz, Paris, 1997..
- 19) Jèze.G, Le procédé technique de la nomination en droit public français, R.D.P, 1972.
- 20) Jean Rivero, Droit administratif, Précis Dalloz, 1970,
- 21) Kaftani.K, LA formation du concept de fonction publique en France, L.G.D.J,Paris, 1998.
- 22) Leonard D. WHITE, Introduction to the Study of Public Administration, 3ed
- 23) Louis fougère : la fonction publique, 1966
- 24) Laubadère.L et Gaudemet.Y, Traité de droit administratif, La fonction publique, L.G.D.J, Paris, 2000.
- 25) Lalumière.C, Les concours internes ,R.D.P,1968,.
- 26) Méritam.L, Sur les décisions des cotrep, R.F.D.A, 1987.
- 27) Pellissier. G, Le Principe d'égalité en droit public, L. G. D. J, Paris, 1996.
- 28) Pierre. Racinen information general. Revue administratif .1973.
- 29) Plenty.E, La fonction publique, traité general, Litec, Paris, 1991 .
- 30) Roger grégoire, la fonction publique, Paris, 1954.
- 31) Richer.L, Droit des contrats administratifs, L.G.D.J, Paris, 2010.
- 32) Sadran.P, Recrutement et sélection par concours dans l'administration français, R.adm.publ,1977.
- 33) Salon (S.) . Savignac (J.C), La fonction publique, Siery, 1985.

Articles

- 1) Drago(R) , Les cours administrative d'appel,R.F.D.A, 1988.
- 2) M.Debre, Le conseil d'Etat et Ecole Nationale d' Administrstion
Livre jabilaire conseil d'Etat.

فهرس الموضوعات

7.....	المقدمة
15.....	الفصل التمهيدي: متطلبات إشغال الوظائف
16.....	المبحث الأول: تنظيم الوظيفة العامة
17.....	المطلب الأول: ماهية الوظيفة العامة
18.....	الفرع الأول: مفهوم الوظيفة العامة
24.....	الفرع الثاني: إحداث الوظائف العامة
33.....	المطلب الثاني: ترتيب وتوصيف الوظائف العامة
39.....	المبحث الثاني: أهلية إشغال الوظائف العامة
41.....	المطلب الأول: الصلاحية الشخصية
42.....	الفرع الأول: شرط السن
46.....	الفرع الثاني: شرط الجنسية
53.....	الفرع الثالث: شرط السلامة الجسدية ((اللياقة الصحية))
56.....	المطلب الثاني : الصلاحية العلمية والأدبية
56.....	الفرع الأول: الصلاحية العلمية المطلوبة لشغل الوظيفة
59.....	الفرع الثاني : الصلاحية الأخلاقية والأدبية
65.....	المطلب الثالث: الشروط الأخرى لشغل الوظائف العامة
66.....	الفرع الأول: غير مرتبط بوظيفة أخرى
68.....	الفرع الثاني: أداء خدمة العلم
75.....	الباب الأول: إشغال الوظائف العامة عن طريق المسابقة
80.....	الفصل الأول: ماهية المسابقة
81.....	المبحث الأول: مفهوم المسابقة
81.....	المطلب الأول: تعريف المسابقة

المطلب الثاني: مبدأ المساواة في المسابقة	86
الفرع الأول: مفهوم مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة	87
الفرع الثاني: التنظيم الدستوري والقانوني لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العام .	91
الفرع الثالث: المسابقة وتطبيق مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة	96
الفرع الرابع: القيود التي تحد من أعمال المبدأ	99
المطلب الثالث: أنواع المسابقة	112
المبحث الثاني: النطاق الشخصي للمسابقة	118
المطلب الأول: المشمولون بالمسابقة	119
الفرع الأول: المسابقة	119
الفرع الثاني: الاختبار	125
المطلب الثاني: غير المشمولين بالمسابقة	129
الفرع الأول: الوظائف المحجوزة	130
الفرع الثاني: نطاق الوظائف المحجوزة	144
المبحث الثالث: إشغال وظائف الكادرات الخاصة	149
المطلب الأول: تعيين العاملين العلميين في الجامعات	150
الفرع الأول: التعيين من داخل الجامعة	150
الفرع الثاني : التعيين من خارج الجامعة	156
المطلب الثاني: إشغال الوظائف القضائية	160
الفرع الأول: إشغال الوظائف الفنية في مجلس الدولة	161
الفرع الثاني: إشغال الوظائف الفنية في القضاء العادي	170
الفصل الثاني: تنفيذ المسابقة	175
المبحث الأول: إجراءات المسابقة	176
المطلب الأول: الإعلان عن المسابقة	176

178.....	الفرع الأول: بيانات الإعلان
183.....	الفرع الثاني: الرقابة على الإعلان
186.....	الفرع الثالث: نشر الإعلان
193.....	المطلب الثاني: الإجراءات المتعلقة بامتحانات المسابقة
194.....	الفرع الأول: الاشتراك في المسابقة
199.....	الفرع الثاني: تشكيل لجان المسابقة
209.....	الفرع الثالث: أنواع الامتحانات
227.....	المبحث الثاني: آثار المسابقة
227.....	المطلب الأول: نتائج المسابقة
234.....	المطلب الثاني : صكوك التعيين
235.....	الفرع الأول: ماهية صك التعيين
238.....	الفرع الثاني: السلطة المختصة بالتعيين
242.....	الفرع الثالث: الرقابة على صكوك التعيين
251.....	المطلب الثالث: نتائج صكوك التعيين
253.....	الفرع الأول: مباشرة العمل الوظيفي
257.....	الفرع الثاني : التمرين
273.....	الباب الثاني: إشغال الوظائف العامة خارج إطار المسابقة
276.....	الفصل الأول: إشغال الوظائف العامة بالترقية
278.....	المبحث الأول: ماهية الترقية
279.....	المطلب الأول: مفهوم الترقية
279.....	الفرع الأول: التعريف بالترقية
288.....	الفرع الثاني: الهدف من الترقية
292.....	المطلب الثاني: معايير الترقية

293.....	الفرع الأول: الترقية بالأقدمية
300.....	الفرع الثاني: الترقية بالاختيار
316.....	المبحث الثاني: ضوابط الترقية
317.....	المطلب الأول: شروط الترقية
318.....	الفرع الأول: الشروط التي يجب توافرها في العامل
327.....	الفرع الثاني: شروط الوظيفة محلّ الترقية
334.....	المطلب الثاني: موانع الترقية
335.....	الفرع الأول: الموانع المتعلقة بالتأديب
348.....	الفرع الثاني: الموانع المتعلقة بالانفصال عن الوظيفة
357.....	المبحث الثالث: قرار الترقية
357.....	المطلب الأول: ماهية قرار الترقية
358.....	الفرع الأول: السلطة المختصة بالترقية
360.....	الفرع الثاني: زمن صدور قرار الترقية
362.....	الفرع الثالث: نفاذ قرار الترقية
364.....	المطلب الثاني: الرقابة على قرار الترقية
364.....	الفرع الأول: الرقابة الإدارية
367.....	الفرع الثاني: الرقابة القضائية
370.....	الفصل الثاني : الطرق الثانوية في إشغال الوظائف العامة
371.....	المبحث الأول: إشغال الوظائف العامة بحكم القانون
372.....	المطلب الأول: التأهيل الفني
373.....	الفرع الأول: ماهية الإعداد الفني
380.....	الفرع الثاني: صور التأهيل الفني
387.....	الفرع الثالث: تطبيقات التأهيل الفني

- 399.....المطلب الثاني: التعيين التشريعي
- 400.....الفرع الأول: تثبيت العاملين المؤقتين (الوكلاء والمتعاقدون)
- 405... الفرع الثاني: تعيين المشمولين بأحكام المرسوم التشريعي رقم/4/لعام 2012
- 406.....المطلب الثالث: الانتخاب
- 407.....الفرع الأول: مفهوم الانتخاب
- 410.....الفرع الثاني: تطبيقات إشغال الوظائف العامة بالانتخاب
- 414.....المطلب الرابع: التكليف
- 415.....الفرع الأول: الطبيعة القانونية للتكليف
- 417.....الفرع الثاني: تطبيقات التكليف
- 421.....المبحث الثاني: إشغال الوظائف العامة بناءً على السلطة التقديرية
- 422.....المطلب الأول: إشغال الوظائف من داخل الملاك
- 423.....الفرع الأول: إشغال الوظائف الإدارية العليا
- 429.....الفرع الثاني: التعيين بالحركة داخل الوظيفة
- 450.....الفرع الثالث : تعديل الوضع
- 457.....الفرع الرابع: العهدة
- 465.....المطلب الثاني: إشغال الوظائف العامة من خارج الملاك
- 466.....الفرع الأول : التعيين الاستثنائي
- 469.....الفرع الثاني: الاختيار المباشر
- 474.....الفرع الثالث : الإعادة إلى الوظيفة
- 483.....الفرع الرابع: الوكالة
- 486.....المطلب الثالث: إشغال الوظيفة العامة بالتعاقد (عقد الوظيفة العامة)
- 487.....الفرع الأول: الهدف من التعاقد
- 490.....الفرع الثاني: التكييف القانوني للتعاقد

494.....	الفرع الثالث: إجراءات التعاقد
497.....	الخاتمة :
503.....	قائمة المراجع