



أحكام التعيين في الوظائف العامة وفق التشريع العماني "دراسة مقارنة"

Appointment Provisions in Public Sector Jobs According to Omani Legislation: A Comparative Study

حامد بن مسعود بن بخيت كشوب

باحث دكتوراه سلطنة عُمان

hamidkashoob14@gmail.com

تاريخ القبول للنشر: 2025-05-19

تاريخ الاستلام: 2025-03-19

الملخص:

تعد الدولة الشخص المعنوي العام الذي يتعين عليه إدارة جهازه الإداري بكفاءة، وهو ما يستدعي الاستعانة بالأشخاص الطبيعيين من خلال تعيين موظفين يشكلون جزءاً رئيساً من السلطة التنفيذية. وقد كفلت الدساتير، مثل النظام الأساسي في سلطنة عمان، حق المواطنين في تولي الوظائف العامة وفق شروط قانونية محددة. كما ينظم قانون الخدمة المدنية كل ما يتعلق بالتعيين في الوظائف العامة وأساليب شغلها. وفي إطار ممارسة الإدارة لسلطتها في إصدار القرارات الإدارية، فإنها ملزمة بمراعاة مبدأ المشروعية، بحيث تكون قراراتها قابلة للإلغاء إذا خالفت الشروط القانونية والأحكام العامة لتولي الوظائف العامة في الدولة.

الكلمات المفتاحية: الوظيفة العامة، الموظف العام، أحكام التعيين، شروط التعيين، أساليب التعيين.

Abstract:

The state is considered a legal entity that must manage its administrative apparatus efficiently. This requires the recruitment of natural persons through the appointment of employees who form a major part of the executive authority. Constitutions, such as the Basic Law in the Sultanate of Oman, guarantee citizens' right to hold public office under specific legal conditions. The Civil Service Law



regulates everything related to the appointment to public positions and the methods of filling them. In exercising its authority to issue administrative decisions, the administration is required to adhere to the principle of legality, ensuring that its decisions are subject to annulment if they violate the legal conditions and general provisions for holding public positions in the state.

Keywords: public office, civil servant, appointment provisions, appointment conditions, appointment methods.

المقدمة:

لا يمكن للدولة باعتبارها الشخص المعنوي العام أن تقوم بدورها في إدارة الجهاز الإداري ما لم تستعن بأشخاص طبيعيين، وذلك عن طريق تعيين موظفين باعتبارهم عنصراً رئيساً في تكوينها وجزءاً من السلطة التنفيذية التي تنهض بها الدولة. ولقد كفلت معظم الدساتير كل ما يتعلق بتولي الوظائف العامة، وذلك عن طريق تخصيصها للمواطنين، فقد نصَّ النظام الأساس في سلطنة عُمان في المادة (12) منه بشأن الوظائف العامة على أنه: "الوظائف العامة خدمة وطنية تناط بالقائمين بها، ويستهدف موظفو الدولة في أداء وظائفهم المصلحة العامة وخدمة المجتمع. والمواطنون متساوون في تولي الوظائف العامة وفقاً للشروط التي يقررها القانون."، كما نظم قانون الخدمة المدنية في السلطنة عُمان كلَّ ما يتعلق بالنظام القانوني للتعيين في الوظائف العامة من حيث شروط، وتولي الوظائف العامة وأساليب شغل الوظائف العامة.

ومن المسلم به أن الإدارة وهي بصدد قيامها بأعمالها القانونية المنوطة بها قد حُوِّلت سلطة إصدار القرارات الإدارية بإرادتها المنفردة، وهذه السلطة ليست مطلقة، بل الإدارة ملزمة عند إصدارها للقرار احترام مبدأ المشروعية، ومراعاة الشروط القانونية والتي قد تكون شكلية أو موضوعية، فإذا ما خالفت الإدارة مضمون هذا المبدأ ومقتضياته؛ كان قرارها عرضة للإلغاء من قبل المحاكم الإدارية إذا ما طعن به أمامها. وبالترتيب على ما تقدم رأينا أن ينصب بحثنا على أحكام وشروط ومبادئ تولي الوظائف العامة وفق التشريع العُماني في إطار دراسة مقارنة

مع التشريع المصري وقد اخترنا أن يكون عنوانها "أحكام التعيين في الوظائف العامة وفق التشريع العُماني . دراسة مقارنة " .

أولاً- أهمية الدراسة:

تكمن أهمية هذه الدراسة في أن التعيين في الوظائف العامة يعد من الأمور الإجرائية التي تتطلب من جهة الإدارة اتباع الإجراءات والقيود التي حددها القانون، كما أن التعيين في الوظائف العامة يعتبر من المواضيع الإدارية التي تدخل ضمن اهتمام الكثير من الإداريين والأكاديميين والقضاة. وتعمل هذه الدراسة في توضيح الجوانب القانونية المتعلقة بالتعيين في الوظائف العامة ومحاولة إزالة النقص والغموض مما يؤدي إلى زيادة الثقة بقرارات الجهاز الإداري للدولة في كل من سلطنة عُمان، وجمهورية مصر العربية عند بسط رقابته على قرارات التعيين في الوظائف العامة.

ثانياً- أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى:

- 1- بيان أحكام التعيين في الوظائف العامة.
- 2- بيان شروط تولي الوظائف العامة.
- 3- تحديد الأساليب المتبعة في تولي الوظائف العامة.

ثالثاً- مشكلة الدراسة:

تكمن مشكلة الدراسة في أنه: في الآونة الأخيرة انتشر التعيين الخطأ، أو التعيين المخالف للقانون والشروط المعلن عنها من قبل جهة الإدارة، مما قد يجعل قرار التعيين باطلاً، كما تتجلى مشكلة البحث في تعسف جهة الإدارة في استعمال سلطتها في التعيين في الوظائف العامة مخالفة بذلك المبادئ الدستورية والقانونية التي تحكم مسألة التعيين في الوظائف العامة، هذا، وتتمثل مشكلة هذه الدراسة



في الإجابة عن السؤال الرئيس الآتي: ما هي الشروط والأحكام التي تحاط بها عملية التعيين في الوظائف العامة؟

رابعاً: منهج الدراسة:

تعتمد الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي، حيث نقوم بتحليل النصوص المقارنة والأحكام القضائية المتعلقة بموضوع الدراسة. كما نعتمد في دراستنا على المنهج المقارن، حيث نقوم بمقارنة النظام القانوني المصري والنظام القانوني العماني في إطار موضوع الدراسة.

وذلك وفق الخطة التالية:

- المبحث الأول: أحكام التعيين في الوظائف العامة
- المطلب الأول: المبادئ التي تحكم التعيين في الوظائف العامة.
- المطلب الثاني: أساليب التعيين في الوظائف العامة.
- المبحث الثاني: شروط التعيين في الوظائف العامة
- المطلب الأول: الشروط العامة للتعيين في الوظائف العامة.
- المطلب الثاني: الشروط الخاصة للتعيين في الوظائف العامة

المبحث الأول

أحكام التعيين في الوظائف العامة

يعد قرار التعيين في الوظيفة العامة من أهم القرارات الإدارية الفردية الصادرة عن السلطة الإدارية المختصة بالتعيين، ويعتبر صدور قرار التعيين من الشروط اللازمة لثبوت وصف الموظف العام لمن يتولى وظيفة عامة، إذ بمجرد صدور قرار التعيين تقوم الرابطة الوظيفية بين الإدارة وأحد الأفراد.

ونظراً إلى ازدياد نشاط الدولة وانتقالها من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة أصبح هناك عدد كبير من المرافق العامة الخدمية، والتي بحاجة إلى تعيين كوادر متخصصة لإدارتها لضمان سير تلك المرافق بانتظام واطراد تحقيقاً للمصلحة العامة.

ومن جانب آخر تعتبر الوظيفة العامة حقاً دستورياً للمواطنين، مما أدى إلى ازدياد الطلب عليها، ولذلك فقد حرصت قوانين وأنظمة الخدمة المدنية المقارنة على وضع عدد من الشروط يجب توافرها فيمن يتولى الوظيفة العامة. ونرى في هذا المقام أن يكون تناولنا لأحكام التعيين في الوظيفة العامة عبر مطلبين؛ نتولى في الأول المبادئ التي تحكم التعيين في الوظيفة العامة، ونوضح في الثاني أساليب التعيين في الوظيفة العامة، وذلك على النحو الآتي:

- المطلب الأول: المبادئ التي تحكم التعيين في الوظائف العامة.

- المطلب الثاني: أساليب التعيين في الوظائف العامة.

المطلب الأول

المبادئ التي تحكم التعيين في الوظائف العامة

يخضع التعيين في الوظيفة العامة إلى مبادئ معينة يجب اتباعها والالتزام بها من قبل السلطة المختصة بالتعيين في وحدات الجهاز الإداري بالدولة، تهدف هذه المبادئ في مضمونها إلى أن يكون الحق في تولي الوظائف العامة متاحاً لجميع المواطنين دون تمييز بينهم، بالإضافة إلى تطوير الوظيفة العامة والنهوض بها من خلال تزويد الجهاز الإداري للدولة بكفاءات مؤهلة للقيام بالواجب الوظيفي على الوجه المطلوب. ومن أهم المبادئ التي تحكم التعيين في الوظيفة العامة مبدأين هما مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة، ومبدأ تكافؤ الفرص بين كافة المواطنين في شغل الوظائف العامة. وبناءً على هذا نرى تقسيم الدراسة في هذا المطلب على فرعين؛ نخصص الأول للحديث عن مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة، ونرصد



الثاني لتوضيح مبدأ تكافؤ الفرص في تولي الوظائف العامة، وذلك على النسق الآتي:

- الفرع الأول: مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة.
- الفرع الثاني: مبدأ تكافؤ الفرص في تولي الوظائف العامة.

الفرع الأول

مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة

يعتبر مبدأ المساواة من المبادئ الدستورية السامية التي كافح الإنسان من أجل تأكيدها والمطالبة بتحقيقها في كل وقت، وذلك نظراً لاعتماد جميع حقوق وحريات الأفراد في المجتمعات المعاصرة على مبدأ المساواة ولقد أكدت على هذا المبدأ الديانات السماوية والمواثيق الدولية المرتبطة بحقوق الإنسان (1).

ويقصد بمبدأ المساواة أن النفس البشرية واحدة ولا فرق ولا تمييز بينهم بسبب الجنس أو الدين أو اللون أو الفكر السياسي فهم متساوون في الحقوق والحريات ومنها حق تولي الوظائف العامة ويعتبر مبدأ المساواة أحد مبادئ وأسس الوظيفة العامة، ويتحقق هذا المبدأ في حال عدم التمييز بين الأفراد الذين تتماثل مراكزهم القانونية من حيث توافر الشروط اللازمة لتولي الوظيفة العامة (2).

ونظراً لكون مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة مظهراً من مظاهر المساواة بين الأفراد في الحقوق والواجبات فقد تضمنت المواثيق والدساتير الدولية نصوصاً صريحة تؤكد على هذا المبدأ. وعلى ضوء هذا نرى أن يكون تناولنا لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة من خلال توضيح مفهوم مبدأ المساواة في تولي الوظائف

(1) د. رشا جواد جمعة، مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة ضمن تطبيقات القضاء الإداري، مجلة الحقوق، المجلد الرابع، العدد 13-14، جامعة المستنصرية كلية الحقوق، 2011، ص 370.

(2) المرجع نفسه، ص 370.

العامة، وبيان الأساس القانوني لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة، وذلك على النحو والنسق الآتي:

أولاً: مفهوم مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة.

يقصد بمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة أن جميع المواطنين في الدولة لهم الحق في تولي الوظائف العامة وفقاً للشروط التي يحددها القانون دون تمييز بينهم على أساس اللغة أو الجنس أو العقيدة أو المركز الاجتماعي... (3).

أما المفهوم القانوني لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة لا يقصد به المساواة الفعلية أي إلحاق جميع المواطنين في وظائف عامة، وإنما المساواة أمام الأفراد الذين تتوافر فيهم الشروط القانونية لشغل الوظيفة العامة (4). ويلزم مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة مؤسسات الدولة بعدم التمييز بين الأفراد في تولي الوظائف العامة طالما كانوا متساوين في الشروط التي يتطلبها القانون (5).

وتطبيقاً لهذا المبدأ يجب على الإدارة أن تترك المجال لتولي الوظيفة العامة مفتوحاً أمام مواطنين الدولة وأن يكون شغل الوظيفة على أساس المؤهل والكفاءة دون تمييز بين المترشحين الأسباب أخرى، ويجب على السلطة الإدارية المختصة بالتعيين أن تحترم مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة ولا يصدر منها أي تصرف أو سلوك إداري يتعارض مع هذا المبدأ (6).

ويمكن القول إن مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة يقصد به الاعتراف لجميع المواطنين بحق التقدم لشغل الوظيفة العامة وفق الشروط والمؤهلات والمعايير التي

(٣) د. عبد القادر محمد القيسي، مبدأ المساواة ودوره في تولي الوظائف العامة، الطباعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2016، ص 52.

(٤) د. هشام عبد الحميد الصالح، مبدأ المساواة في شغل الوظيفة العامة دراسة تطبيقية، مجلة القانون الكويتية العالمية، العدد 12، تاريخ النشر ديسمبر 2015، ص 184.

(٥) د. هتاف جمعة صبي أبو راشد، مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة بين النظرية وتطبيق، الطبعة الأولى مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، 2014، ص 12.

(٦) د. علي خطار شنتاوي، الوجيز في القانون الإداري، الطباعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، 2003، ص 435.

يحددها القانون لكل وظيفة دون تمييز بينهم لأسباب عرقية أو دينية أو سياسية أو لأي أسباب أخرى.

ثانياً: الأساس القانوني لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة.

يعد مبدأ المساواة بين الأفراد من المبادئ الأساسية التي حرصت الشريعة الإسلامية على حمايتها والتأكيد عليها ومن بعدها جاءت المواثيق الدولية لحقوق الإنسان والدساتير الدولية لتؤكد على هذا المبدأ (7).

ويتطلب مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة أن يكون الحق في تولي الوظيفة العامة مفتوحاً أمام مواطنين الدولة كما ذكرنا سابقاً دون أن يكون هناك تمييز بينهم بسبب اللغة والجنس أو الدين أو الفكر السياسي أو لأي أسباب أخر تؤدي إلى استبعاد أحد من تولي الوظيفة العامة وذلك حتى لا تكون الوظيفة العامة حكراً لفئة من الناس وإنما يتمتع بشغلها كل مواطن تتوافر فيه الشروط التي يحددها القانون ، ويستمد مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة أساسه القانوني من الحماية الدولية المتمثلة بالمعاهدات والمواثيق الدولية وكذلك الحماية الدستورية فقد حرصت أغلب الدول على اختلاف أنظمتها النص في دساتيرها على حماية مبدأ المساواة (8).

لتعرف على الأساس القانوني لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة – دعونا نتطرق إليها في النقاط الآتية:

أ- الأساس الدولي لحق تولي الوظائف العامة.

يجد مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة أساسه الدولي من الناحية التاريخية في إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي الصادر في عام 1789 حيث نصت المادة

(7) د. هتاف جمعة صبيحي، مرجع سابق ص49.

(8) د. عبد القادر محمد القيسي، مرجع سابق، ص54-55.

السادسة منه على أن "جميع المواطنين متساوون في القبول أمام الوظيفة العامة دون تمييز لغير خصالهم ومؤهلاتهم"⁽⁹⁾.

وقد تضمن نفس المبدأ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة في 10 ديسمبر 1948م فقد نصت المادة (21) منه على أنه: "أن لكل شخص نفس الحق الذي لغيره في تولي الوظائف العامة"، وكذلك المادة (23) من ذات الإعلان حيث قررت أنه: "لكل شخص الحق في العمل، وفي حرية اختيار عمله، وفي شروط عمل عادلة ومرضية، وفي الحماية من البطالة، وأنه لجميع الأفراد دون تمييز الحق في أجر متساوٍ على العمل المتساوي"⁽¹⁰⁾ كما ورد تأكيد على مبدأ المساواة في تولي الوظائف في الميثاق العربي لحقوق الإنسان فقد نصت المادة (25) على أنه: "لكل مواطن الحق في أن تتاح له على قدم المساواة مع الجميع فرصة تقلد الوظائف العامة في بلده على أساس تكافؤ الفرص"⁽¹¹⁾، كما أن الفقرة الثانية من المادة (3) من الميثاق العربي المعدل لحقوق الإنسان المقر في تونس في مايو 2004 نصت على أنه: "تتخذ دول الأطراف في هذا الميثاق التدابير اللازمة لتأمين المساواة الفعلية في التمتع بالحقوق والحريات كافة المنصوص عليها في هذا الميثاق بما يكفل الحماية من جميع أشكال التمييز بأي سبب من الأسباب المبينة في الفقرة السابقة"⁽¹²⁾. أهم ما يلاحظ في هذا الشأن أن هذه الإعلانات والمواثيق الدولية تؤكد حق الفرد في تولي الوظائف العامة طبقاً للشروط المقررة في كل بلد دون أن يكون هناك تمييز بين الأفراد على أساس الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي، كما أن هذه الإعلانات والمواثيق الدولية كان لها الأثر الكبير على الدساتير

⁽⁹⁾ إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي الصادر في 26 أغسطس 1789، المادة السادسة.

⁽¹⁰⁾ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر في 10 ديسمبر 1948، المادة 23، 21.

⁽¹¹⁾ الميثاق العربي لحقوق الإنسان، المادة 25.

⁽¹²⁾ الميثاق العربي لحقوق الإنسان المعدل مايو 2004، الفقرة ب، المادة 3.

في مختلف الدول وكذلك القوانين الوطنية المتعلقة بالوظيفة العامة حيث أصبحت هذه المواثيق والإعلانات الدولية مصدراً روحياً لها⁽¹³⁾.

أ- الأساس الدستوري لحق تولي الوظائف العامة.

يحتل مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة أهمية بالغة فقد جاءت أغلب دساتير الدول الحديثة بنصوص صريحة تؤكد أهمية هذا المبدأ وسنكتفي هنا بتسليط الضوء على الأساس الدستوري لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة في التشريع العماني والتشريع المصري.

وبالرجوع إلى النظام الأساسي في سلطنة عمان الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (2021/6) نجد أن الفقرة الرابعة من المادة (13) تؤكد هذا المبدأ وذلك بنص على أنه " إقامة نظام إداري سليم يكفل العدل والطمأنينة والمساواة للمواطنين، ويضمن الاحترام للنظام العام ورعاية المصالح العليا للوطن"، وبالإضافة إلى ذلك فقد تضمن النظام الأساسي ما يؤكد أن جميع المواطنين متساوون في الحقوق والواجبات وذلك ما ورد في المادة (21) إذ نصت على أنه: "المواطنون جميعهم سواسية أمام القانون، وهم متساوون في الحقوق والواجبات العامة، ولا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللون أو اللغة أو الدين أو المذهب أو الموطن أو المركز الاجتماعي"⁽¹⁴⁾.

ويتضح مما تقدم أن النظام الأساسي لسلطنة عمان نص على مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة مؤكداً على أهمية وجود نظام إداري سليم يكفل المساواة بين المواطنين وأن المواطنين متساوون في الحقوق والواجبات ولا تمييز بينهم لأي سبب من الأسباب⁽¹⁵⁾. وبالنظر إلى الدستور الحالي لجمهورية مصر العربية الصادر في

⁽¹³⁾ د.عبد القادر محمد القيسي، مرجع سابق، ص56

⁽¹⁴⁾ النظام الأساسي لسلطنة عمان، المادة 17/4، المادة 21.

⁽¹⁵⁾ واستناداً إلى النظام الأساسي وكونه يعلو على جميع القوانين في الدولة وإعمالاً لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة فقد أصدر المشرع العماني قانوناً خاصاً بتنظيم الوظيفة العامة وهو قانون الخدمة المدنية والذي يقوم على أساس

يناير 2014 فقد نصت ديباجته على أنه: "نكتب دستوراً يحقق المساواة بيننا في الحقوق والواجبات دون تمييز". كما تضمنت المادة (11) أنه: "تكفل الدولة تحقيق المساواة بين المرأة والرجل في جميع الحقوق المدنية والسياسة والاقتصادية والاجتماعية والثقافية كما تكفل للمرأة حقها في تولي الوظائف العامة، ووظائف الإدارة العليا في الدولة والتعيين في الجهات والهيئات القضائية دون تمييز ضدها". وبالإضافة إلى ذلك جاءت المادة (14) لتؤكد على أنه: "الوظائف العامة حق للمواطنين على أساس الكفاءة، ودون محاباة أو، وساطة وتكليف القائمين بها لخدمة الشعب"(16). يمثل ما تقدم استعراضاً سريعاً لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة وقد ظهر لنا أن هذا المبدأ يعتبر من المبادئ الدستورية الهامة فقد حرصت دساتير الدول المقارنة على إعتناقه، بالإضافة إلى تبنيها قوانين خاصة بتنظيم الوظيفة العامة تكفل تحقيق المساواة والعادلة بين الأفراد من خلال إرساء قواعد عامة ومجردة بشأن تولي الوظيفة العامة (17).

مبدأ تكافؤ الفرص في تولي الوظائف العامة M الفرع الثاني

المساواة والجدارة في تولي الوظائف العامة فقد وضع المشرع شروط عامة ومجردة لتولي الوظائف العامة بحيث إذا توافرت هذه الشروط في طائفة من الأفراد تم إعمال مبدأ المساواة بينهما لتمتثل ظروفهم ومراكزهم القانونية، كما أن المشرع العماني لم يفرق بين الرجل والمرأة في تولد الوظائف العامة وسأوى بينهما في الحقوق والواجبات وأن تخصيص بعض الوظائف للرجل دون المرأة لأسباب ترجع إلى طبيعتها لا يعد إخلال بهذا المبدأ (د. محمد علي العريان، شرح قانون الخدمة المدنية العماني، دار الجامعة الجديد للنشر، الإسكندرية، 2012، ص 68-69) (16) المادة (11)، المادة (14)، من قانون الدستور المصري الحالي. (17) أما السلطة التشريعية في مصر فقد أكدت على مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة وذلك في القانون رقم (47) لسنة 1978 الخاص بنظام العاملين المدنيين في الدولة وتعديلاته معتمداً في ذلك على روح الدستور السائد في الدولة وانتهاء بقانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة 2016 والذي يعتبر الأساس القانوني العام للموظفين المدنيين في الدولة وهو يقوم على مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص فقد أرسى قواعد وأحكام عامة للشروط المتطلبة لتوليد الوظائف العامة. حيث نصت المادة (1) منه على أنه: "الوظائف المدنية حق للمواطنين على أساس الكفاءة والجدارة..... ويحظر التمييز بين الموظفين في تطبيق أحكام هذا القانون بسبب الدين أو الجنس أو لأي سبب آخر" ينظر قدوري لزهار، مبدأ المساواة في تولد الوظائف العمومية، رسالة ماجستير، جامعة محمد خضير بسكرة، 2013، ص 27، المادة 1 من قانون الخدمة المدنية المصري رقم 81 لسنة 2016.



تقوم عملية التعيين في الوظيفة العامة على مبادئ تهدف إلى تحقيق العدالة بين أفراد المجتمع في تولي الوظائف العامة، ومن أهمها مبدأ تكافؤ الفرص، ويتمثل مبدأ تكافؤ الفرص في مجال الوظيفة العامة بالمساواة بين الأفراد الذين تتوافر فيهم شروط شغل الوظيفة العامة، كما يتطلب مبدأ تكافؤ الفرص أن تتكافأ الفرص أمام الجميع للمنافسة على تولي الوظيفة العامة ويرتبط مبدأ تكافؤ الفرص ارتباط وثيق بمبدأ المساواة في تولي الوظيفة العامة فهو يعتبر مكماً لمبدأ المساواة من حيث العمل على تحقيق العدالة بين جميع المواطنين في تولي الوظائف العامة والارتقاء بالوظيفة العامة من خلال الوصول إلى أعلى الكفاءات من بين المترشحين لتولي الوظائف العامة.

ولذلك فقد أكد المشرع العماني والمصري على أهمية مبدأ تكافؤ الفرص في مجال الوظيفة العامة.

في ضوء ما تقدم نرى أن يكون تناولنا لمبدأ تكافؤ الفرص في تولي الوظائف العامة عبر فرعين؛ نخصص الأول للحديث عن مفهوم مبدأ تكافؤ الفرص في مجال الوظيفة العامة، ونوضح في الثاني تطبيق مبدأ تكافؤ الفرص في التشريع العماني والمصري، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: مفهوم مبدأ تكافؤ الفرص في تولي الوظائف العامة

تكافؤ الفرص في اللغة يعني تحقيق العدالة والمساواة بين الأفراد في الخدمات والفرص والعلاج والتعليم والرعاية، ويقصد بها أيضاً تساوي الفرص حسب كفاية من يرغب فيها (18). وفي الاصطلاح القانوني فأن مبدأ تكافؤ الفرص مؤداه: أن كل إنسان يمتلك القابلية الذاتية، له الحق في الوصول إلى أعلى مناصب الدولة بدون

(18) انظر في ذلك: معجم المعاني على شبكة الإنترنت، معجم عربي عربي.

تدخل المحسوبية و المنسوبية والرشوة ومحاور الضغط والقرابة (19). كما أن مبدأ تكافؤ الفرص يقصد به الإنصاف وعدم التمييز في توفير الفرص في كافة المجالات كالأسرة والتعليم والعمل وتقلد المناصب وغيرها من المجالات، وذلك من خلال مراعاة الاحتياجات والكفاءات والقدرات (20).

أما تكافؤ الفرص في مجال الوظيفة العامة فهو المساواة وعدم التمييز بين الأفراد الذين تتوافر فيهم شروط شغل الوظيفة العامة، أي المساواة فيما بينهم في فرص الحصول على الوظيفة أو يعاملون على قدم المساواة من حيث المؤهلات والمواصفات والشروط التي يستلزمها القانون لكل وظيفة من حيث المزايا والحقوق والواجبات والمرتبات وما في حكمها (21).

ولضمان تطبيق هذا المبدأ في تولي الوظائف العامة لابد أن تكون هناك قواعد عامة ومجردة تخضع لها الوظيفة العامة، وأن تتسم تلك القواعد بالوضوح والشفافية، بالإضافة إلى وجود جهاز إداري مختص يقوم بالإشراف على الوظيفة العامة سواء من حيث التعيين أو تحديد حقوق وواجبات الوظيفة العامة. ويمكن تلخيص مبدأ تكافؤ الفرص في المعنى التالي أن يكون لكل مواطن في الدولة فرصة متكافئة مع غيره للالتحاق بالوظيفة العامة.

ثانياً: تطبيق مبدأ تكافؤ الفرص في التشريع العماني والمصري.

نظراً لأهمية مبدأ تكافؤ الفرص في تولي الوظائف العامة وارتباطه بمبدأ المساواة فقد أكد عليهما النظام الأساسي في سلطنة عمان واعتبرهما دعامة هامة للمجتمع

(19) ناصر حسين الأسدي، الإسلام والتعددية منهج وأصالة، مجلة النبأ العدد 46، 200، متاح على الموقع <https://annabaa.org/nba46/taadudya.htm> تاريخ الزيارة 2019/10/16م، الساعة 4:00 مساءً.

(20) <https://www.mofa.gov.bh/Default.aspx?tabid=8324&language=ar-BH> بتاريخ 2019/10/16م، الساعة 7:30 مساءً.

(21) د. تغريد محمد قدوري، مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة وأثره في حرية الموظف في التعبير عن رأيه، مجلة العلوم القانونية، مجلد 32، العدد 1، جامعة بغداد، 2007، ص308.



تكفل الدولة حمايتها وضمان تحقيقها بين المواطنين، فقد أشارت الفقرة الأولى من المادة (15) من النظام الأساسي لسلطنة عمان الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (2021/6) على أنه: "العدل والمساواة وتكافل الفرص بين العمانيين دعائم للمجتمع تكفلها الدولة...."(22).

ويلاحظ أن قانون الخدمة المدنية في سلطنة عمان لم يرد فيه أي إشارة إلى مبدأ تكافؤ الفرص بين المتقدمين لتولي الوظائف العامة وربما يرجع سبب عدم ذكر المشرع لهذا المبدأ في قانون الخدمة المدنية إلى اكتفاء بما ورد في الدستور عن هذا المبدأ لكون النظام الأساسي هو أساس التشريع ويعلو على جميع القوانين ولا يجوز مخالفته. أما الدستور المصري فقد تضمن نص خاص يؤكد على ضروته تحقيق مبدأ تكافؤ الفرص بين المواطنين المصريين فقد نصت المادة (9) منه على أنه: "تلتزم الدولة بتحقيق تكافؤ الفرص بين جميع المواطنين، دون تمييز"(23).

وتجسيدا لهذا المبدأ الدستوري جاء قانون الخدمة المدنية المصري بما يكفل تكافؤ الفرص بين المواطنين في تولي الوظائف العامة وذلك في المادة (12) حيث أكدت بأنه: "يكون التعيين بموجب قرار يصدر من رئيس الجمهورية أو من يفوضه،.... على نحو يكفل تكافؤ الفرص والمساواة بين المواطنين". ويرى الباحث ضروته أن يشتمل قانون الخدمة المدنية في سلطنة عمان على مادة مستقلة تؤكد على أهمية تطبيق مبدأ تكافؤ الفرص بين المواطنين في السلطنة إذ يعتبر ذلك تجسيدا للمبادئ الواردة في النظام الأساسي ومسايرة ما عليه العديد من التشريعات المنظمة للوظيفة العامة ومن بينهما قانون الخدمة المدنية المصري.

(22) النظام الأساسي لسلطنة عمان الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (2021/6)، المادة 15.

(23) الدستور المصري الحالي، المادة 9.

المطلب الثاني

أساليب التعيين في الوظائف العامة

لا يكفي استيفاء المرشح الشروط اللازمة لتولي إحدى الوظائف العامة ليصبح موظفاً عاماً، إذ لا بد أن يتم المفاضلة بين المتقدمين عبر طرق اختيار معينة تمكن من اختيار أكفأ المتقدمين لشغل الوظائف الشاغرة وقد تعددت طرق اختيار الموظفين. فالأصل أن لجهة الإدارة سلطة تقديرية في التعيين ما لم يقيد القانون بنصوص خاصة أو تقيد نفسها بقواعد تنظيمية عامة بشرط خلو قراراتها من عيب إساءة استعمال السلطة وعندما تقوم السلطة الإدارية بالتعيين في الوظائف العامة يجب عليها أن تلتزم باتباع الطرق التي حددها لها القانون وفي حال مخالفتها لذلك تخضع إلى رقابة القضاء.

أن أساليب التعيين في الوظائف العامة تختلف من دولة إلى أخرى فقد تلجأ الدول إلى اتباع أسلوب واحد في اختيار موظفيها أو الأخذ بأكثر من أسلوب مع مراعاة طبيعة الوظيفة.

بالترتيب على ما سبق نرى أن يكون دراستنا لأساليب التعيين في الوظائف العامة عبر تقسيم هذا المطلب لعدة فروع، وذلك على النحو الآتي:

- الفرع الأول: أسلوب المسابقة أو الامتحان.
- الفرع الثاني: أسلوب الانتخاب.
- الفرع الثالث: أسلوب الإعداد الفني المسبق.
- الفرع الرابع: الوظائف المحجوزة.



الفرع الأول

أسلوب المسابقة أو الامتحان

يتمثل أسلوب المسابقة في تولي الوظائف العامة بأن تقوم الجهة الإدارية المختصة بالتعيين بإجراء امتحانات ذات طبيعة خاصة بين المترشحين لتولي الوظيفة العامة من أجل التحقق من صلاحيتهم وكفاءتهم حتى يتم الوصول إلى أكفى المتقدمين لتولي الوظائف الشاغرة مستهدفاً في ذلك تطبيق مبدأ الجدارة في تولي الوظائف (24). ويعتبر أسلوب الامتحان في تولي الوظيفة العامة من أكثر الأساليب انتشاراً في الوقت الحاضر؛ وذلك لكونه أفضل الطرق لشغل الوظيفة العامة فهو يحقق مبدأ تكافؤ الفرص بين المتقدمين لتولي الوظيفة العامة بالإضافة إلى كونه يقوم على الموضوعية في الاختيار بعيداً عن أي اعتبارات شخصية (25). ويقصد بالامتحان أو المسابقة إجراء الاختبارات التحريرية أو الشفوية أو الشخصية أو العملية للراغبين في شغل الوظائف العامة من خلال السلطة الإدارية المختصة (26). والجدير بالذكر أن أسلوب المسابقة في تولي الوظائف العامة إما أن يجرى بطريقة المسابقة الداخلية وفي هذه الحالة يقتصر حق الترشح والتقدم إليها على الموظفين في ذات الوحدة أو بطريقة المسابقة الخارجية وهي تلك المسابقة التي تكون مفتوحة لجميع الأفراد الذين تنطبق عليهم شروط شغل الوظيفة المعلن عنها وتستخدم هذه الطريقة في التعيين لأول مرة (27). أن الامتحان في تولي الوظائف العامة قد يكون شرطاً من شروط التعيين في الوظائف التي ينص المشرع على أن يكون التعيين فيها مشروطاً باجتياز الامتحان المقرر لشغلها (28). ويستثنى المشرع التعيين في الوظائف

(24) د. صلاح أحمد السيد جودة، الرقابة القضائية على التعيين في الوظيفة العامة دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار

النهضة العربية، القاهرة، 2008م، ص445.

(25) د. عبد العزيز محمد الصغير، مرجع سابق، ص129.

(26) د. محمد علي العريان، مرجع سابق، ص60.

(27) د. علي خطار شنتاوي، مرجع سابق، ص449.

(28) عمر نصر أحمد الغناوي، مرجع سابق، ص67.

الإدارية العليا من إتباع أسلوب الامتحان نظراً لأهميتها ولكونها وظائف ذات طبيعة خاصة ويتم التعيين فيها بموجب مرسوم سلطاني (29).

ويكون الهدف من إتباع هذا الأسلوب للتأكد من قدرات المتقدمين لشغل الوظيفة العامة ومدى استطاعتهم للنهوض بمتطلباتها. فقد جعل نظام الخدمة المدنية في سلطنة عمان من أسلوب الامتحان هو الطريقة الأكثر استخداماً لشغل الوظائف العامة في الدولة، فإذا اختارت الإدارة اتباع أسلوب المسابقة أو الامتحان في تولي الوظائف العامة فقد وضع لها المشرع ضوابط يجب عليها اتباعها، حيث تضمنت اللائحة التنظيمية لقانون الخدمة المدنية ضوابط التعيين بأسلوب الامتحان فقد أشارت على أنه إذا كانت الوظيفة تشغل بامتحان وجب تحديد مواعده ومكان اجرائه بالاعلان عن الوظيفة كما وضحت ضرورة أن يكون الامتحان تحريرياً أو شفوياً أو عملياً وفق مقتضيات شغل الوظيفة المعلن عنها (30).

ورغبناً من المشرع في أن يكون التعيين على أساس الجدارة فإنه يكون اختيار المرشح للتعين بالنسبة للوظائف التي يتم التعيين فيها بأسلوب الامتحان حسب أسبقية الترتيب النهائي للنتائج الامتحان وفي حال التساوي في الدرجات فإن كان الترشيح لإحدى الوظائف التخصصية أو المساعدة قدم الأعلى مؤهلاً فالأسبق حصولاً على المؤهل فالأسبق قيماً في سجل القوى العاملة فالأكبر سناً، أما إذا كان الترشيح لإحدى الوظائف الحرفية أو الخدمات المعاونة، قدم الأسبق قيماً في سجل القوى العاملة فالأكبر سناً (31).

بالإضافة إلى تلك الضوابط فإن بطاقة الوصف الوظيفة والإعلان الصادر عن الوظائف المراد شغلها يرد بهما سائر البيانات المتعلقة بالوظيفة والشروط الواجب توافرها فيمن يشغلها. وكذلك الحال بنسبة للمشرع المصري فقد أخذ بأسلوب

(29) المادة (159) من اللائحة التنظيمية لقانون الخدمة المدنية العماني.

(30) المادة (13) من اللائحة التنظيمية لقانون الخدمة المدنية.

(31) المادة (14) من اللائحة التنظيمية لقانون الخدمة المدنية.

الامتحان في تولي الوظائف العامة حيث نص على أنه يكون التعيين في تلك الوظائف بامتحان ينفذه الجهاز من خلال لجنة الاختيار ويشرف عليها الوزير ويكون التعيين بحسب الأسبقية الواردة في الترتيب النهائي لنتيجة الامتحان وفي حال التساوي يقدم الأعلى مؤهلاً فالأقدم تخرجاً، الأكبر سناً وتحدد اللائحة التنظيمية تشكيل لجنة الاختيار وإجراءات انعقاد الامتحان (32). فقد حددت المادة (35) من اللائحة التنفيذية في مصر الأشكال التي يكون عليه أسلوب الامتحان وطريقة أدائها فهي إما أن تكون إلكترونية أو تحريرية أو شفوية أو عملية أو بأكثر من طريقة وذلك حسب طبيعة كل وظيفة ، كما نصت المادة (17) من ذات القانون على أنه يكون التعيين في الوظائف القيادية والإدارية الإشراقية عن طريق مسابقة يعلن عنها في موقع بوابة الحكومة المصرية أو تنشر في جريدتين واسعتي الانتشار على أن يتضمن الإعلان البيانات المتعلقة بالوظيفة، واستثناء من أحكام هذا القانون يجوز للوزراء اختيار مساعدين ومعاونين لهم لمدة محددة وفقاً للنظام الذي يصدر به قرار من مجلس الوزراء. إن اتباع أسلوب الامتحان في تولي الوظائف العامة يجب إحاطته بمجموعة من الضمانات التي تؤدي إلى إنجاح هذه الطريقة ومن هذه الضمانات يجب أن يكون هناك إعلان من قبل الجهة الإدارية وأن يتضمن الإعلان موعد الامتحان ومكانه والشروط الواجب توافرها كما أنه يجب أن تكون هناك هيئة أو لجنة مستقلة تقوم بإجراء الامتحان بين المتنافسين على شغل الوظيفة الشاغرة وأن يتم إتباع نمط الجدية والموضوعية في إجراء الامتحان (33).

وخلاصة القول يتضح لنا بأن المشرع المصري والعُماني قد اتخذا أسلوب الامتحان في تولي الوظائف العامة واستثناء من تطبيق هذا الأسلوب في تولي الوظائف العليا الإدارية فيكون للإدارة حرية الاختيار في تلك الوظائف نظراً لطبيعتها السياسية، كما أن اتباع أسلوب الامتحان وشكل الامتحان الذي يتخذ في هذا الأسلوب يختلف من وظيفة إلى أخرى بحسب طبيعة كل وظيفة ووفق ما يحدده القانون ولا شك بأن

(32) المادة (12) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم 81 لسنة 2016.

(33) د. صلاح أحمد السيد جودة، مرجع سابق، ص 454 وما بعدها.

التعيين في الوظائف العامة باتباع أسلوب الامتحان له مزايا وعيوب ومن أهم تلك المزايا اختيار أفضل وأكفى المترشحين لتولي الوظيفة العامة وتحقيق مبدأ تكافؤ الفرص بين المترشحين.

الفرع الثاني

أسلوب الانتخاب

يقصد بأسلوب الانتخاب أن يتم اختيار الموظفين عن طريق الأفراد في الوحدات الإدارية التي يراد شغل الوظيفة العامة فيها (34). وفي هذه الطريقة يكون الانتخاب هو إحدى الأدوات التي من خلالها يختار الشعب أو ممثلية أو ذوي الشأن الفرد للتعيين في الوظيفة العامة (35).

أن أسلوب الانتخاب في تولي الوظائف العامة يقيد سلطة الإدارة في تعيين موظفيها وذلك لكون اختيار الموظفين سيتم بواسطة الأفراد، وبالرغم من أن هذه الطريقة تتسم بالطابع الديمقراطي، إلا أنها لا تؤدي إلى اختيار أصلح المرشحين لتولي الوظيفة العامة وبالتالي قد يصل إلى السلطة الإدارية موظفين غير أكفاء أو لا تتوافر فيهم شرط شغل الوظيفة العامة، الأمر الذي يجعل المشرع يتدخل لوضع شروط قانونية يجب توافرها فيمن يتم انتخابه لتولي الوظيفة العامة (36).

وبالإضافة لما تقدم فإن أسلوب الانتخاب كأحد أساليب شغل الوظيفة العامة قد يؤدي إلى إهدار المصلحة العامة؛ وذلك لكون الموظفين الذين تم اختيارهم يكونون خاضعين لتأثير ناخبهم ويسعمون لتحقيق مصالحهم، كما أن تولي الوظائف العامة بهذا الأسلوب يؤدي إلى عدم الاستقرار الوظيفي وذلك نظرا لكونه يتسم بالتأقيت أو الدورية في تولي الوظائف العامة مما يتعارض مع طبيعة الوظيفة

(34) د. عبد العزيز محمد الصغير، مرجع سابق، ص 129.

(35) د. جمال محمد معاطي موافي، مرجع سابق، ص 76.

(36) د. صلاح أحمد السيد جودة، مرجع سابق، ص 500.

العامة التي تحتاج إلى دوام واستمرار بالإضافة إلى كونه لا يصلح لجميع الوظائف العامة (37). وعلى الرغم من ذلك يرى البعض أن أسلوب الانتخاب في تولي الوظائف العامة قد يكون مناسباً في تولي بعض الوظائف وذلك بحكم طبيعتها مع الأخذ ببعض الاعتبارات العلمية والفنية والواقعية بالإضافة إلى بعض الضمانات التي تمنع من تأثير ظروف الانتخاب على قيام الموظفين بواجبات وظيفته وحرصه على تحقيق المصلحة العامة (38). وباستقراء الوضع في سلطنة عمان فإنها لا تأخذ بأسلوب الانتخاب في تولي الوظائف العامة وإنما تأخذ بهذا الأسلوب في اختيار أعضاء المجالس البرلمانية كمجلس الشورى والمجالس البلدية، كما أنها أيضاً تنتهج أسلوب الانتخاب في اختيار أعضاء مجلس إدارة غرفة تجارة وصناعة عمان.

وبالرجوع إلى مصر فإن أسلوب الانتخاب كان يؤخذ به في تولي بعض الوظائف العامة ومثال على ذلك اختيار العمدة والمشايخ بواسطة الناخبين في كل قرية وكذلك تم اتخاذ أسلوب الانتخاب عند اختيار عمداء الكليات والجامعات قبل التعديل بمقتضى أحكام قانون 508 لسنة 1954 فقد تم العودة إلى طريقة التعيين (39). أن أسلوب الانتخاب تولي الوظائف العامة أما أن يكون بالانتخاب العام المفتوح وفي هذه الطريقة يتم إشراك جميع الناس في اختيار من يتولى الوظيفة العامة كما هو الحال في انتخاب العمدة والمشايخ في مصر وإما أن يكون انتخاب مغلق أو ما يعرف بالانتخاب عن طريق النظراء وتقوم هذه على الطريقة بقصر حق التصويت على عدد محدود من الأفراد لاختيار واحد من بينهم، مثل ما كان متبعاً سابقاً في أسلوب انتخاب عمداء الكليات والجامعات قبل التعديل (40).

(37) ندوة التشريعات الحاكمة للخدمة المدنية في الوطن العربي - ورشة عمل حقوق وواجبات الموظف العام ونظام تأديبه، القاهرة، 2009، ص 251.

(38) نقلاً عن د. هتاف جمعة صبيح، مرجع سابق ص 121، 122.

(39) د. ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص 235.

(40) د. صلاح أحمد السيد جودة، مرجع سابق، ص 501-502.

الفرع الثالث

أسلوب الإعداد الفني المسبق

هناك بعض من الوظائف العامة التي يجب أن يكون لدى من يتولها مهارات خاصة وإعداد جيد حتى يتمكن من أداء مهام واختصاصات تلك الوظيفة على الشكل المطلوب (41)، ولذلك تقوم الدولة بإنشاء الكليات والمدارس الفنية والمعاهد المتخصصة ومراكز التدريب المهني والأكاديمي لتتولى إعداد وتأهيل الأشخاص الراغبين بتولي تلك الوظائف (42).

ويمكن القول بأن طريقة الإعداد الفني المسبق على تولي الوظائف العامة تعتبر من أفضل الطرق التي من خلالها يتم إعداد الموظفين وتأهيلهم بالمهارات الخاصة التي تمكنهم من القيام بأعباء ووظائفهم وإن كان هذا الأسلوب يتطلب من الدولة النفقات المالية العالية بالإضافة إلى الكثير من الجهد (43). وعلى الرغم من ذلك فقد تم اتباع طريقة الإعداد الفني المسبق لتوي الوظائف العامة في مصر ومثال على ذلك مراكز التدريب المهني التابعة للدولة، مدارس التمريض ومعهد البريد (44).

والأمر كذلك في سلطنة عمان فقد انتهجت أسلوب الإعداد المسبق في تولي بعض الوظائف العامة إذ قامت السلطة الإدارية في السلطنة بإعداد مراكز خاصة لتدريب الأشخاص وتأهيلهم للقيام بأعباء الوظيفة العامة وذلك في مجالات متعددة من أبرز الأمثلة على ذلك معاهد التمريض التابعة لوزارة الصحة والمعهد العالي للقضاء الخاص بإعداد وتأهيل القضاة.

(41) د. علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص 446.

(42) د. عبد العزيز محمد الصغير، مرجع سابق، ص 129.

(43) د. صلاح أحمد السيد جودة، مرجع سابق، ص 433.

(44) جاكين تحسين، مرجع سابق، ص 70.



وبالترتيب على ما تقدم فإن الإعداد الفني المسبق يقصد به تمكين الشخص عن طريق التوجه أو الدراسة المنظمة نظرية أو العملية بأن يكون صالحا لتولي الوظائف العامة(45).

فالإعداد الفني في مجال الوظيفة العامة لا يخلو من صورتين فهو إما أن يكون إعداد فنيا سابقاً على التعيين في الوظيفة والذي يعتبر إحدى أساليب التعيين فقد يكون على هيئة مقررات دراسية أو إلحاق المترشح بعمل معين قبل صدور قرار التعيين يؤهله لتولي الوظيفة العامة وهذه الصورة تلجأ إليها الدولة لإعداد الكوادر الوظيفية التي تحتاجها لشغل الوظائف الشاغرة، أما الصورة الأخرى من الإعداد الفني فهي الإعداد الفني اللاحق للتعين في الوظائف العامة وفي هذه الصورة تلجأ جهة الإدارة إلى تدريب موظفيها من أجل رفع مستوى أداء الخدمة(46).

ويعد هذا الأسلوب من أفضل الأساليب المتبعة في اختيار الموظفين فهو يمد جهة الإدارة بأفراد متخصصين مدربين ذو كفاءة عالية في مجال تخصصهم وبما يتفق مع طبيعة العمل الذي يقومون به، كما أن جهة الإدارة تتحكم في أعداد المقبولين بتلك المعاهد والمدارس بما يمكنها من استقبال وتأهيل العدد الملائم لاحتياجاتها فقط، إلا أن ما يعيب هذا الأسلوب هو النفقات الباهظة التي تتكبدها جهة الإدارة في الإنفاق على تلك المعاهد والمدارس وأن هذا الأسلوب لا يصلح لإعداد المرشحين في جميع الوظائف وخصوصا وظائف الإدارة العليا بالإضافة إلى أن هذا الأسلوب لا يصلح للتطبيق في الدول النامية لما يحتاج إليه تطبيقه من نفقات باهظة(47).

(45) د. جمال محمد معاطي موافي، مرجع سابق، ص 88.

(46) د. صلاح أحمد السيد جودة، مرجع سابق، ص 423.

(47) د. ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص 259 وما بعدها.

الفرع الرابع

الوظائف المحجوزة

لقد اتجهت الكثير من الدول إلى الأخذ بأسلوب الوظائف المحجوزة لشغل الوظائف العامة والذي يعتبر استثناء على مبدأ المساواة بين المواطنين الذين تتوافر فيهم شروط شغل الوظيفة العامة والذي يعد من أهم المبادئ التي تحكم التعيين، ويتمثل هذا الأسلوب في أن تقوم الإدارة بتخصيص بعض الوظائف لفئة معينة من الناس وذلك مراعاة لظروف الإنسانية والاجتماعية لهؤلاء الأشخاص كما هو الحال بالنسبة إلى مصابين الحروب ومنكوبين الكوارث الطبيعية والمصابين بعجز كنوع من التعويض والضمان الاجتماعي لهم (48).

ولقد وردت تعريفات عدة حول الوظائف المحجوزة منها أنها: "قصر التعيين في بعض الوظائف لأفراد معينين أو فئات معينة لظروف استثنائية خاصة لحقت بهم، ورأت الدولة من واجبها الوقوف بجانبهم بتوفير فرصة العمل المناسبة لهم دون منافسة من غيرهم من أبناء المجتمع كاعتراف بالجميل لهم"، أو أنها "هي وظائف حددت على سبيل الحصر يقتصر التعيين فيها على بعض الفئات التي عادة ما تكون قد تحملت تضحيات كبيرة في سبيل الوطن، سواء كان ذلك بطرق مباشرة كمشوهي الحروب والمحاربين القدماء أو بطريق غير مباشر كاليتامى والأرامل" (49).

أن التعيين في الوظائف العامة باتباع أسلوب الوظائف المحجوزة يكون في نوع من الوظائف التي لا تتطلب مؤهلات تخصصية دقيقة أو مستوى عالٍ من المهارات إذ يتم الاحتفاظ بنسبة من هذه الوظائف لفئة من الأفراد كالمحاربين، وأبناء الشهداء، والإيتام بسبب الحرب، والمعاقين طبيعياً، وذلك لاعتبارات إنسانية (50). ونظراً إلى كون هذا الأسلوب استثناءً على مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة؛ فإنه يجب

(48) ندوة التشريعات الحاكمة للخدمة المدنية في الوطن العربي، مرجع سابق، ص 258.

(49) د. صلاح أحمد السيد جودة، مرجع سابق، ص 480.

(50) د. هتاف جمعة صبيحي، مرجع سابق، ص 163.



أن يحدد القانون المجالات التي يطبق فيها وشروط الاستفادة منها تحديداً دقيقاً حتى لا يشوبها غموض ولا يتوسع في تفسيرها وأن يكون هناك رقابة على مدى التزام الجهات الإدارية بتلك الاشتراطات وذلك بهدف حماية أصحاب الحق في شغل هذه الوظائف (51).

تبدى الحكمة من اتباع التشريعات المنظمة للتوظيف العامة في الدول المعاصرة هذا الأسلوب في أن هؤلاء الأشخاص قد تحملوا قدراً كبيراً من التضحيات في سبيل الوطن سواء كان ذلك بطريقة مباشرة كمشوهي الحروب أو بطريقة غير مباشرة كالأرامل والإيتام الذين فقدوا من يعيلهم كأثر من أثار الحرب الأمر الذي دفع بالدولة لتقوم بحجز بعض الوظائف لهم وذلك بهدف رفع مستواهم المعيشي ونوعاً من رد الجميل لهم نظير ما قدموه من تضحيات من أجل الحفاظ على الدولة والأمر كذلك بالنسبة للمعاقين طبيعياً فإن المشرع يسعى إلى تخصيص نسبة من الوظائف لهم وذلك بهدف حمايتهم من منافسة الأصحاء ولأخذ بيدهم للمشاركة في المجتمع وممارسة حياتهم الطبيعية (52).

وقد أخذ المشرع العماني بأسلوب الوظائف المحجوزة في تولي بعض الوظائف العامة وذلك عبر تخصيص نسبة من الوظائف العامة لفئة المعاقين؛ فقد حدد المشرع نسبة لا تقل عن 2٪ من مجموع الوظائف المراد اشغالها في وحدات الجهاز الإداري للدولة مع الأخذ في الاعتبار مؤهلات الشخص ذوي الإعاقة وإمكانياته الجسدية والعقلية وذلك تنفيذاً لقرار مجلس الخدمة المدنية رقم (2/2011) والذي ينص على أنه "تقوم الوزارة بتحديد نسبة لا تقل عن (2٪) من إجمالي الوظائف يتم الإعلان عنها لفئة ذوي الإعاقة تتوزع بين مختلف المستويات الوظيفية ومحافظة السلطنة وأنواع الإعاقات" (53).

(⁵¹) د. هشام عبد الحميد الصالح، مرجع سابق، ص 249.

(⁵²) د. صلاح أحمد السيد جودة، مرجع سابق، ص 480-481.

(⁵³) قرار مجلس الخدمة المدنية رقم (2/2011).

ونرى في هذا الشأن أن حجز نسبة 2٪ من إجمالي الوظائف العامة لا تفي بالغرض الذي يهدف المشرع إلى تحقيقه من ضمان العيش الكريم لهذه الفئة وإعطائها الحق للمشاركة بفعالية في بناء المجتمع، لذا ندعوا المشرع بالتدخل لتعديل هذه النسبة إلى 5٪ على الأقل وذلك بهدف تقليل نسبة البطالة في جانب المعاقين.

ولقد أخذ المشرع المصري أيضاً بأسلوب الوظائف المحجوزة في شغل الوظائف العامة، وفي هذا الصدد نصت المادة (16) من الدستور المصري لسنة 2014 على أنه: "تلتزم الدولة بتكريم شهداء الوطن، ورعاية مصابي الثورة، والمحاربين القدماء والمصابين، وأسر المفقودين في الحرب وما في حكمها، ومصابين العمليات الأمنية، وأزواجهم وأولادهم ووالديهم، وتعمل على توفير فرص العمل لهم وذلك على النحو الذي يحدده القانون.." (54).

كما حددت المادة (13) من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016 المستفيدين من أسلوب الوظائف المحجوزة في مصر فقد نصت على أنه: "تلتزم كل وحدة بتخصيص نسبة 5٪ من مجموع الوظائف بها للأشخاص ذوى الإعاقة. وتحدد بقرار من رئيس مجلس الوزراء الوظائف التي تحجز للمصابين في العمليات الحربية ومصابي الثورة والمحاربين القدماء ومصابين العمليات الأمنية متى سمحت حالتهم القيام بأعمالها-وذلك وفقاً للقواعد التي يحددها هذا القرار-على أن تلتزم الوحدة بتعيين هذه النسبة وفقاً لاحتياجاتها كما يجوز أن يعين في هذه الوظائف أزواج الفئات المنصوص عليها في الفقرة السابقة أو أحد أولادهم أو أحد أخواتهم القائمين بإعالتهم وذلك في حالة عجزهم عجزاً تاماً أو وفاتهم إذا توافرت فيهم شروط شغل هذه الوظائف، وكذلك الأمر بالنسبة لأسر الشهداء والمفقودين في العمليات الحربية وأسرى شهداء العمليات الأمنية" (55).

(54) المادة (16) من الدستور المصري لسنة 2014.

(55) المادة (13) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم 81 لسنة 2016.

وبعد دراسة أسلوب الوظائف المحجوزة كأحد أساليب التعيين اتضح لنا بأن المشرع المصري أكد على التزام الدولة بتكريم الأشخاص الذين قدموا التضحيات من أجل الوطن وكذلك أسر الشهداء والمفقودين في الحرب وما في حكمها وهذا من باب رد الجميل لهم ويعتبر هذا الحق دستورياً، كما حدد المشرع الفئات المستفيدة من الوظائف المحجوزة فقد تم تحديد نسبة خمسة في المائة من مجموع الوظائف لذوي الإعاقة بالإضافة إلى تحديد الوظائف التي تحجز لتلك الفئات في حال سمحت حالته للقيام بواجبات تلك الوظائف بموجب قرار من رئيس مجلس الوزراء وفي حال عجزهم عن ذلك ينتقل الحق في تولي تلك الوظائف إلى أزواجهم وأولادهم وأحد أخواتهم القائمين بإعالتهم. وأن ما يقرره المشرع من حجز بعض الوظائف لبض الفئات معينة بصفاتهم لا يتعارض مع مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة حيث أن مبدأ المساواة يتمثل في عدم التفرقة بين المواطنين مادامت ظروفهم متساوية أمام تولي الوظائف العامة وإعمال لهذا المبدأ يجب على الإدارة أن تبحث حالة كل متنافس على الوظيفة بنفس الدرجة دون تمييز (56).

وبعد أن وضحنا أساليب التعيين في الوظيفة العامة وفق التشريع العُماني والمصري أود أن أوضح هنا بأن المشرع العُماني أعلن عن تفعيل مبادرة "ساهم" تنفيذاً للتوجيهات السامية لحضرة صاحب الجلالة السلطان هيثم لتوظيف الكوادر الوطنية بنظام العمل في العقود المؤقتة في وحدات الجهاز الإداري بمختلف المحافظات وذلك بهدف تقليل عدد الباحثين عن عمل من خلال فتح المجال والفرص للكوادر الوطنية للعمل والإسهام في تنمية المحافظات وتنوع تلك الفرص الوظيفية على مختلف المؤهلات العلمية وذلك للإضافة خبرة عملية للباحثين عن عمل.

(56) للمزيد أنظر: دهتاف جمعة صبيحي، مرجع سابق ص 167.

المبحث الثاني

شروط التعيين في الوظائف العامة

ذكرنا سابقاً أن تولي الوظائف العامة يجب أن يكون بأسلوب وإجراءات مشروعة وبواسطة السلطة المختصة ووفقاً للقانون، ولا شك بأن القوانين المنظمة للوظيفة العامة في معظم دول العالم قد حرصت على وضع شروط محددة يجب توافرها فيمن يعين في الوظائف العامة، والجدير بالذكر أن شروط التعيين في الوظيفة العامة مرت بمراحل متعددة وذلك حسب الظروف السياسية والتعليمية لكل دولة ففي مرحلة تأسيس الدولة تكون شروط التعيين تتسم بسهولة وذلك لأسباب منها قلة الكفاءات والقدرات الوطنية، وفي الوقت الحالي ومع ارتفاع المستوى التعليمي في مختلف المجالات وتزايد عدد المتقدمين لتولي الوظائف العامة فقد تم وضع اشتراطات تمكن السلطة الإدارية من التوصل إلى أعلى الكفاءات لتولي الوظائف العامة. ولذلك فقد حددت المادة (12) من قانون الخدمة المدنية في سلطنة عمان وكذلك المادة (14) من قانون الخدمة المدنية في جمهورية مصر الشروط العامة التي يتعين توافرها فيمن يعين في إحدى الوظائف الدائمة وإلى جانب الشروط العامة لتولي الوظائف العامة هناك شروط خاصة لتولي الوظائف العامة وفي هذا المبحث سوف نستعرض تلك الشروط وذلك عبر مطلبين على النحو التالي:-

- المطلب الأول: الشروط العامة للتعين في الوظائف العامة.

- المطلب الثاني: الشروط الخاصة للتعين في الوظائف العامة

المطلب الأول: الشروط العامة للتعين في الوظائف العامة

لا شك بأن تولي الوظائف العامة يعتبر حقاً دستورياً، إلا أن هذا الحق يخض إلى عدد من الشروط العامة الواجب توافرها في المرشحين لتولي الوظائف العامة ويمكن إجمال تلك الشروط فيما يلي:



1- شرط الجنسية.

تشرط القوانين المنظمة للتوظيف العامة فيمن يترشح لتولي الوظيفة لعامة أن يكون متمتعاً بجنسية الدولة أي أن يكون مواطناً فيها. والجنسية هي رابطة قانونية سياسية بين الفرد والدولة التي يحمل جنسيتها وهذه الرابطة تعتبر رمزاً لولا الشخص وعنوان اخلاصه. فقد أخذ المشرع العماني بهذا الشرط حيث اشترطت المادة (12) من قانون الخدمة المدنية شرط الجنسية العمانية على قمة شروط تولي الوظيفة العامة ويمكن أن يكون الهدف من ذلك تأكيد ولاء الموظف العام، نظراً لكون الموظف العام يعمل باسم الدولة ولحسابها وبالتالي فهو يمثلها وكذلك أن أبناء الدولة هم أولى من غيرهم في الاستفادة بالمزايا المالية والأدبية للتوظيف العامة (57).

أن تأكيد المشرع على ضرورة توافر شرط الجنسية العمانية في تولي الوظائف العامة دليلاً على ايمان المشرع بوجود كوادر عمانية لديها القدرة على الاضطلاع بمهام الوظيفة العامة، ورغم أن الوظائف العامة حق للعمانيين فقد ورد هناك استثناء على هذا الشرط يقضي بإمكانية تعيين غير العمانيين وذلك في حالة واحدة وهي وجودة الحاجة إلى تعيينهم في الوظائف العامة وهذا يكون في أضيق الحالات كعدم وجود كادر عماني لشغل مثل هذه الوظائف ويسري هذا الاستثناء على جميع الأجانب بصفة عامة سواء كانوا من رعايا دول عربية أو غيرها (58).

ولقد نص قانون الخدمة المدنية في مصر على شرط الجنسية لتولي الوظائف العامة أيضاً، فقد جاءت المادة (14) منه تنص على أنه: "يشترط فيمن يعين في إحدى الوظائف ما يأتي: 1- أن يكون متمتعاً بالجنسية المصرية أو جنسية إحدى الدول العربية التي تعامل المصريين بالمثل في تولي الوظائف المدنية. 2-.....".

(57) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، التنظيم القانوني للتوظيف العامة في سلطنة عمان دراسة تحليلية لقانون الخدمة المدنية العماني، الطبعة الأولى، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2012، ص 37.

(58) د. شهاب أحمد الجابري شرح قانون الخدمة المدنية العماني، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2013، ص 24.

مستنداً في ذلك إلى المادة (14) من الدستور المصري الحالي والتي تنص على أن: "الوظائف العامة حق للمواطنين وتكليف القائمين بها لخدمة الشعب"، ومن الملاحظ أن المشرع المصري قد أخذ بشرط الجنسية كقاعدة عامة في تولي الوظائف العامة (59)، إلا أنه قد أورد استثناءين على ذلك، فالاستثناء الأول: ينبعث من الانتماء القومي لمصر إلى الأمة العربية، إذ يجوز تعيين مواطنين الدول العربية موظفين عموميين في مصر وذلك بشرط أن تكون تلك الدولة العربية تعامل الرعايا المصريين بالمثل، أما الاستثناء الثاني فقد ورد في المادة (16) من قانون الخدمة المدنية والتي تجيز التعاقد مع ذوي الخبرات والتخصصات النادرة وفقاً لضوابط معينة وذلك يكون في حالة الضرورة (60).

ويلاحظ مما تقدم أن المشرع العماني والمصري قد اتفقا على أن حمل الجنسية كأصل عام شرطاً لتولي الوظائف العامة وأن تولي الأجانب للوظائف العامة لا يكون إلا باستثناء وفق ضوابط محددة، إلا أن المشرع العماني لم يفرق بين من يحمل الجنسية الأصلية وبين من يحملها عن طريق التجنيس في تولي الوظائف العامة وذلك وفق ما جاء في المادة (7) من قانون الجنسية العماني إذ تنص على أنه: "يحق للأجنبي الذي اكتسب الجنسية العمانية طبقاً للأحكام السابقة ممارسة الحقوق المدنية طبقاً لقوانين السلطنة من تاريخ نشر المرسوم السلطاني الصادر بمنحه الجنسية في الجريدة الرسمية ما لم ينص المرسوم المذكور على خلاف ذلك" (61).

أما في مصر فلا يجوز للأجنبي الذي اكتسب الجنسية المصرية تولي الوظائف العامة إلا بعد مرور خمس سنوات على اكتسابه الجنسية، ولعل الهدف من ذلك حتى

⁽⁵⁹⁾ عمر نصر أمحمد القناوي، اختصاص القضاء الإداري بمنازعات التعيين والترقية للموظف العام دراسة مقارنة، رسالة ماجستير جامعة المرقب ليبيا، 2012، ص 26.

⁽⁶⁰⁾ انظر المادة (16) من قانون الخدمة المدنية المصري.

⁽⁶¹⁾ المادة (7) من قانون الجنسية العماني.



يثبت ولاؤه لوطنه الجديد وهذا لا يتحقق بمجرد اكتساب الجنسية وإنما لابد أن يمضي فترة زمنية محددة على ذلك.

وشرط الجنسية في تولي الوظائف العامة يعتبر شرط وجود واستمرار، أي أنه لا يفرض شرط الجنسية عند الترشح للوظيفة العامة، بل يجب أن يستمر هذا الشرط ما دام يشغل الوظيفة العامة⁽⁶²⁾.

فقد أكدت المادة (140/د) من قانون الخدمة المدنية لسلطنة عمان على أنه يتم إنهاء خدمة الموظف بسبب فقد الجنسية، فإذا فقد الموظف العام جنسيته فإنه يفقد وظيفته بقوة القانون، وهذا جاء مطابقاً لما ورد في المادة (69) من قانون الخدمة المدنية المصري بالإضافة إلى شرط آخر وهو انتهاء شرط المعاملة بالمثل بالنسبة لرعايا الدول الأخرى، وذلك لكون مصر تأخذ بشرط المعاملة بالمثل. ويتم التحقق من شرط الجنسية في تولي الوظائف العامة بالاطلاع على البطاقة الشخصية أو جواز السفر للمتشحين للوظيفة العامة (63).

وربما الحكمة من اشتراط أغلب القوانين المنظمة للوظيفة العامة توافر شرط جنسية الدولة فيمن يتولى الوظيفة العام فيها يرجع للمبررات التالية (64):

- ولاء المواطن للدولة التي ينتمي إليها
- الحفاظ على أمن واستقرار البلاد
- التقليل من البطالة
- أن المواطن العام يسهم بصورة كبيرة في تسير المرافق العامة في الدولة.

⁽⁶²⁾ د. فوزي حبيش، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، الطبعة الأولى المنشورات الحقوقية، 2008، ص 71.

⁽⁶³⁾ د. شهاب أحمد الجابري، مرجع سابق، ص 24.

⁽⁶⁴⁾ رشا جواد جمعة، مرجع سابق، ص 377.

ونظراً لأهمية شرط الجنسية لتولي الوظائف العامة أرى بأن المشرع العماني يشترط لتولي مكتسب الجنسية العمانية للوظائف العامة مرور مدة زمنية تقدر بسنتين على الأقل من اكتسابه الجنسية وذلك بهدف التأكد من ولائه وخلصه للدولة.

2- شرط السن أو العمر.

لا يعين في الوظيفة العامة إلا من كان مؤهلاً ولديه القدرة القيام بواجباتها وتحمل مسؤولياتها وممارسة سلطاتها لذا فإن تحديد عمر الفرد عند تولي الوظيفة العامة له أهمية كبير من حيث أهليته وقدرته على التمييز وصلاحيته لتولي الوظيفة العامة (65). ولذلك تشترط أغلبية التشريعات الوظيفية فيمن يرشح لتولي الوظائف العامة بلوغ سن معين، إذ يتم تحديد الحد الأدنى والحد الأعلى من العمر ويختلف شرط السن من دولة إلى أخرى. وأن الحكمة من اشتراط سن معين لتعيين في الوظائف العامة التأكد من أن المرشح قد بلغ من النضج والإدراك مبلغاً يؤهله القيام بأعباء الوظيفة العامة، وعادة يتراوح السن المحدد لتولي الوظائف العامة بين الخامس عشر والواحدة والعشرون (66).

ففي سلطنة عمان اشترط المشرع العماني لتولي الوظائف العامة بلوغ سن محدد وذلك في نص البند (و) من المادة (12) من قانون الخدمة المدنية على أنه: "ألا يقل سنه عن ثمانية عشر عاماً، وتثبت السن بشهادة الميلاد أو بالبطاقة الشخصية". ويتضح أن المشرع العماني حدد سن التعيين في الوظائف العامة بثمانية عشر سنة ميلادية كحد أدنى.

أما الوضع في مصر فقد اتفق المشرع المصري مع المشرع العماني في اشتراط سن معين لتولي الوظائف العامة وذلك ما نصت المادة (14) من قانون الخدمة المدنية المصري في فقرتها الثامنة أنه: "ألا تقل سنه عن ثمانية عشر عاماً ميلادياً".

(65) انتصار صائب الدلوي، شرط السن في تولي الوظائف العامة، رسالة ماجستير، جامعة النهرين بغداد، 2004، ص 4-5.

(66) د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديد للنشر، الإسكندرية، 2008، ص 248.



ويكون إثبات سن المترشح لتولي الوظيفة العامة وفقد ما حدده المشرع العماني عن طريق بطاقة الشخصية أو شهادة الميلاد لكونهما مستندات رسمية، فقد أكدت على ذلك فتوى وزارة الشؤون القانونية بتاريخ 2014/4/30 فقد نصت على أنه: "يجب الاعتماد عند حساب سن الموظف في مجال الوظيفة العامة بتاريخ الميلاد الوارد في المستند المقدم كمسوغ للتعيين حتى ولو قام الموظف بتعديل تاريخ ميلاده بعد ذلك في جواز سفره ، أو بطاقته ، أو غيرها من المستندات - يعتد عند حساب سن الموظف بتاريخ الميلاد الوارد في الشهادة التي أودعت ملف خدمته أولا"(67).

أما في قانون الخدمة المدنية لجمهورية مصر فقد حددت المادة (5/45) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المستندات التي يجب على المرشح تقديمها ومن بينها شهادة الميلاد والتي تعتبر دليل لإثبات السن إذ نصت على أنه: "يلتزم المرشح للتعيين في إحدى الوظائف بتقديم المستندات الآتية:.....5-شهادة الميلاد الممكنة"(68).

وفي ذات الموضوع قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر في حكمها الصادر بجلسة 1961/2/18م قائلة بأنه: "... ولا جدال في أن تعيين سن الموظف هو من المسائل المتعلقة بالنظام العام، لما لها من اتصال وثيق بالحقوق والواجبات ومؤدى ذلك أنه متى تم تعيينها بالظروف الذي رسمه القانون استقرت الأوضاع القانونية على مقتضى هذا التعيين، وليس لذوي الشأن أن يتحملوا للمنازعة فيها عن طريق المجادلة في تلك السن، والدليل الطبيعي لإثبات السن يجب أن يستقى من الدفتر الرسمي لقيد المواليد..."(69). ومن خلال ما تقدم يتضح لنا بأن المشرع العماني والمصري قد اتفقا على تحديد سن الثامنة عشر كشرط لتولي الوظائف العامة

(67) مجموعة المبادئ القانونية في فتاوى الشؤون القانونية لعام 2014، الكتاب التاسع عشر، وزارة الشؤون القانونية، فتوى رقم، (وش ق/م و/15/11/2014م) تاريخ 2013/4/10م، مبدأ رقم 30، 2014، ص 254.

(68) الفقرة الخامسة من المادة(45) من اللائحة التنظيمية لقانون الخدمة المدنية المصري.

(69) حكم المحكمة الإدارية العليا رقم 1787 لسنة 6ق، بتاريخ 1961/2/18، قاعدة رقم 432 نقلا عن عمر نصر أمحمد مرجع سابق، ص 44.

وذلك على اعتبارا منهم بأن هذا السن أقرب إلى النضج العقلي والمعرفي والقدرة على القيام بمهام الوظيفة العامة، كما أن تحديد سن معين لتولي الوظائف العامة له ارتباط بمسائل قانونية مثل الإحالة إلى التقاعد، وكذلك رغبة المشرع في استقطاب الشباب لاستغلال طاقاتهم في خدمة الوطن.

3- ثبوت حسن السيرة والسلوك.

يشترط ثبوت حسن السيرة والسلوك فيمن يتولى الوظائف العامة نصت عليه الفقرة الثانية من المادة (12) من قانون الخدمة المدنية. ويقصد بشرط حسن السيرة وسلوك مجموعة من الصفات التي يتحلى بها الشخص وتشيع عنه فيكون موضع ثقة عند الآخرين (70). ولكي يتمكن الفرد من تولي الوظيفة العامة لابد أن يكون حسن السيرة والسلوك، وذلك لأن سلوك الموظف الشخصي ينعكس على المسلك العام للوظيفة إذ لا يتصور أن تكون سمعة الشخص المرشح للوظيفة العامة محل شك وشبهه من قبل المجتمع، ولذلك يعتبر شرط حسن السيرة وسلوك شرطاً جوهرياً لتولي كافة الوظائف العامة، إلا أن هذا الشرط يتفاوت تبعاً لمستوى وأهمية ومسئوليات الوظيفة العامة (71).

كما أن عبارة "حسن السيرة وسلوك" الواردة في هذا الشرط هي عبارة مطاطة لم يحدد لها المشرع عناصر معينة يجب أن تتوافر فيمن يرشح لتولي الوظيفة العامة فالإدارة لها سلطة تقديرية واسعة في هذا الشأن فلها أن تقبل دليلاً على حسن سيرة صاحب الشأن فقد يكتفى بشهادة إدارية تستخرج من الجهة المختصة (72). كما هو الحال في سلطنة عمان إذ يتم استخراج شهادة من شرطة عمان السلطانية لإثبات حسن سيرة وسلوك المترشح لتولي الوظيفة العامة. ويعتبر شرط حسن

(70) عبد العزيز بن محمد الصغير، القانون الإداري بين التشريع المصري والسعودي، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، 2015، ص 126.

(71) د. شهاب أحمد الجابري، مرجع سابق، ص 25.

(72) د. محمد علي العريان، مرجع سابق، ص 43.



السيرة والسلوك شرطا مستقلاً عن غيره من الشروط وهو من الشروط الجوهرية لتولي الوظيفة العامة، وأيضا بالإضافة إلى كونه شرط استمرار فإن البقاء في الوظيفة العامة رهيناً باستمرار توافر هذا الشرط فإذا فقد الموظف هذا الشرط فصل من الوظيفة العامة؛ وذلك لأن شرط حسن السيرة والسلوك شرط صلاحية واستمرار في تولي الوظائف العامة(73).

ولقد قضت محكمة الإدارية العليا فيما يتعلق بشرط حسن السيرة والسلوك بقولها: "... إن حسن السمعة هو من الصفات المطلوبة في كل موظف عام إذ بدون هذه الصفة لا تتوافر الثقة والطمأنينة في شخص الموظف العام...وهو على هذا الوجه شرط صلاحية لتولي الوظائف العامة، وشرط للاستمرار في شغلها..."(74). وقد عبر المشرع المصري عن هذا الشرط في الفقرة الثانية من المادة (14) بقوله: "أن يكون محمود السيرة، حسن السمعة."(75)

ويتم إثبات شرط حسن السيرة والسلوك عن طريق شهادة إدارية بحسن السيرة والسلوك يتقدم بها المرشح لتولي الوظيفة العامة ضمن مسوغات التعيين التي تطلبها جهة الإدارة فهي تصدر من المعهد أو الكلية التي كان يدرس فيها المرشح أو الجهة الإدارية التي كان يعمل فيها سابقاً أو أي مرجع آخر تحدده القوانين والأنظمة النافذة في الدولة، فقد تكون شهادة حسن السيرة وسلوك غير كافية لإثبات حسن السمعة، ولا يمكن الاكتفاء بشائعات لإثبات سوء السلوك للمرشح لتولي الوظيفة العامة (76).

وفي جميع الأحوال تحرص الدول على تعيين أشخاص يتمتعون بحسن السيرة والسلوك وذلك نظرا لكون الموظف العام ممثلاً لدولة والحارس الأمين على مصالحها

(73) د. صلاح أحمد السيد جودة، مرجع سابق، ص728.

(74) الموسوعة الإدارية الحديثة، قاعدة 404، جلسة 1966/12/24 السنة 10 ق، ص750-751، ذات المرجع.

(75) الفقرة الثانية، المادة (14)، قانون الخدمة المدنية المصري.

(76) د. صلاح أحمد السيد جودة، مرجع سابق، ص114-116.

فهو محط نظر الجميع، فإذا صدر منه أي تصرف مغل يؤثر على سمعة الإدارة التي يعمل بها(77).

4- شرط اللياقة الصحية.

إن توافر شرط اللياقة الطبية جاء النص عليه في الفقرة (ح) من المادة (12) سلف الإشارة إليها حيث نصت على: "أن يكون لائقاً طبياً للخدمة". كما تشترط التشريعات الوظيفية فيمن يعين في إحدى الوظائف العامة أن تكون لديه القدرة واللياقة الصحية التي تمكنه من القيام بأعباء وظيفته وبصورة منتظمة (78). والحكمة من هذا الشرط هو التأكد من مقدرة الموظف على تأدية أعمال وظيفته بشكل المطلوب بالإضافة إلى خلوه من الأمراض المعدية حتى لا يشكل خطراً على المتعاملين معه من الجمهور أو زملائه من الموظفين، فإذا طرأ على الموظف ما يؤثر على توافر هذا الشرط فإنه يجب على الإدارة إنهاء خدمة الموظف وفق للإجراءات والضوابط التي تحول دون تعصف الإدارة (79).

فشرط اللياقة الصحية يتم إثباته عن طريق كشف طبي يصدر عن وزارة الصحة ممثلة بالمستشفيات والمراكز الصحية المعتمدة لدى جهته التعيين (80).

ولا شك بأن شرط اللياقة الصحية يختلف من وظيفة إلى أخرى فهناك وظائف تحتاج إلى درجة عالية من اللياقة الصحية كوظائف الخدمات المعاونة، وهناك وظائف لا تحتاج إلى هذا القدر من اللياقة الصحية كالوظائف المكتبية وبالتالي لا

(77) رشا جواد جمعة، مرجع سابق، ص 379.

(78) في ذات المعنى: ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص 251؛ عبد العزيز محمد، مرجع سابق، ص 127.

(79) د. شهاب أحمد الجابري، مرجع سابق، ص 31.

(80) د. محمد على العريان، مرجع سابق، ص 55.



يكون لائقاً صحياً لوظيفة معينة قد يكون لائقاً لوظيفة أخرى حسب اشتراطات وطبيعة الخاصة بكل وظيفة (81).

واللياقة الطبية تعتبر شرطاً من الشروط الجوهرية واللازمة لتولي الوظائف العامة أي شرط صلاحية، كما أنه شرط استمرار وذلك للبقاء في تولي الوظيفة العامة وفي حال تخلف هذا الشرط بعد التعيين يكون للإدارة الحق في إنهاء خدمة الموظف وفق للقانون (82).

أما في مصر فقد أورد المشرع المصري شرط اللياقة الصحية ضمن الشرط اللازم توافرها فيمن يعين في الوظائف العامة وذلك في الفقرة الخامسة من المادة (14) من قانون الخدمة المدنية الجديد رقم 81 لسنة 2016 فقد نصت على "أن تثبت لياقته الصحية لشغل الوظيفة العامة بشهادة تصدر من المجلس الطبي المختص" (83).

ولقد عرفت المحكمة الإدارية العليا شرط اللياقة الصحية على أنه: "شرط يقتضيه بدها ضمان التثبت من مقدرة العامل على النهوض بأعباء وظيفته، وأداء الأعمال المنوطة به على الوجه الذي يقتضيه حسن سير المرافق العامة وانتظامها" (84). ويتضح من نص المادة حرص المشرع على توافر شرط اللياقة الصحية فيمن يشرح لتولي الوظيفة العامة فقد حدد الجهة المختصة بإثبات شرط اللياقة الصحية وذلك بشهادة تصدر من المجلس الطبي المختص ويهدف المشرع من تخصيص المجلس الطبي المختص كجهة إدارية مختصة في إثبات لياقة وقدرة المرشح لتولي الوظيفة العامة؛ وذلك لكون المجلس الطبي جهة طبية مختصة ولديه الإمكانيات

(81) د. جمال محمد معاطي موافي، أحكام التعيين والترقية في الوظيفة العامة المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، 2017، ص 122.

(82) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص 48.

(83) الفقرة الخامسة، المادة (14)، قانون الخدمة المدنية المصري.

(84) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا. السنة الثانية عشر. جلسة 18 نوفمبر سنة 1967 . ص 628.

اللازمة للتأكد من توافر هذا الشرط، بالإضافة إلى تفادي الغش أو التلاعب في استخراج مثل هذه الشهادات. وفي هذا الشأن أرى بأن المشرع العماني يحدد جهة تكون مختصة بإصدار شهادة تؤكد توافر شرط اللياقة الصحية فيمن يرشح لتولي الوظيفة العامة فقد يخصص المشرع لذلك لجنة أو مركزاً أو مجلساً طبياً متخصصاً في إصدار تلك الشهادات وتكون لها فروع في مختلف المحافظات وذلك لتفادي أي تجاوزات تحدث في هذا الأمر.

5-عدم سبق صدور حكم نهائي بالسجن في جنائية أو بعقوبة في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة.

يشترط البند (ج) من المادة الثانية عشر من قانون الخدمة المدنية العماني فيمن يرشح لتولي الوظيفة العامة "ألا يكون قد صدر ضده حكم نهائي بالسجن في جنائية أو بعقوبة في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يكن قد رد إليه اعتباره. ومع ذلك إذا كان الحكم عليه لأول مرة مع وقف تنفيذ العقوبة جاز التعيين إذا رأت لجنة شؤون الموظفين من ظروف الواقعة وأسباب الحكم أن ذلك لا يتعارض مع مقتضيات الوظيفة وطبعتها"⁽⁸⁵⁾.

كما نصت الفقرة الثالثة من المادة الرابعة عشر من قانون الخدمة المدنية المصري على هذا الشرط فقد جاء فيها: "ألا يكون قد سبق الحكم عليه بعقوبة جنائية أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يكن قد رد إليه اعتباره"⁽⁸⁶⁾. وتطبيقاً لما تقدم فإنه يمكن تجزئة هذا الشرط إلى النقاط التالية:

أ- صدور حكم نهائي في جنائية:-

اشتراط المشرع أن يكون الحكم صادر في جنائية والحكمة من ذلك ترجع إلى كون الجنايات من الجرائم الخطيرة كما أن عقوبة الجنائية تدل على وجود خطورة

⁽⁸⁵⁾ البند (ج) من المادة (12) من قانون الخدمة المدنية العماني.

⁽⁸⁶⁾ الفقرة الثالثة من المادة (14) من قانون الخدمة المدنية المصري.

وانحراف جسيم في سلوك الشخص مرتكب الجرم الجنائي المعاقب عليه وبتالي فهي تعتبر قرينة على عدم صلاحية هذا الشخص لتولي الوظائف العامة نظراً لكونه يشكل خطراً على أمن المجتمع واستقراره (87).

كما أن المشرع العماني اشترط لكي يكون الحكم الصادر في جنائية مانعاً من تولي الوظائف العامة أن يكون حكماً نهائياً أي أن يكون مستنفذ كافة طرق الطعن واجب النفاذ وأن يكون ذلك حكم متضمن عقوبة السجن وذلك لأن الجنايات المعاقب عليها بالسجن تتصف بالجسامة وتكشف عن خطورة مرتكبها بصورة لا يصلح لتولي الوظائف العامة (88).

ب- صدور حكم بعقوبة في جريمة مخلة بالشرف والأمانة:-
ويمنع كذلك من تولي الوظائف العامة من سبق الحكم عليه بعقوبة في جريمة مخلة بالشرف والأمانة بغض النظر عن نوع العقوبة شريطة أن تكون في الجرائم المخلة بالشرف والأمانة، ويثار التساؤل في هذا المقام حول المقصود بالجرائم المخلة بالشرف والأمانة (89).

لم يضع المشرع في قانون الخدمة المدنية أو قانون الجزاء أي تعريف أو معياراً محدداً للجرائم المخلة بالشرف والأمانة وربما يرجع الأمر إلى أن معيار إخلال الجريمة بالشرف والأمانة يختلف من حالة إلى أخرى ومن جريمة إلى أخرى (90).

وهذا ما أقرته وزارة الشؤون القانونية في فتاها بالقول أن: "المستقر عليه أن الجرائم المخلة بالشرف والأمانة يتعذر تحديدها بمعيار جامع مانع، لأن الأمر في اعتبار جريمة ما مخلة بالشرف والأمانة يتصل بعناصر واعتبارات عدة مختلفة من أهمها: طبيعة العمل الذي يتولاه المحكوم عليه، ونوع الجريمة وما تنم عنه ظروف

(87) د. صلاح أحمد السيد جودة، مرجع سابق، ص 732.

(88) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص 40-41.

(89) د محمد علي العريان، مرجع سابق، ص 47.

(90) د شهاب أحمد الجابري، مرجع سابق، ص 25.

ارتكابها من ضعف في الخلق أو انحراف في الطبع أو تأثر بالشهوات والنزوات أو سوء السيرة . تطبيق"(91).

وقد قضت محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان بشأن مفهوم الجرائم المخلة بالشرف والأمانة بأن "... الجرائم المخلة بالشرف أو الأمانة لم تحدد في أي قانون تحديداً جامعاً مانعاً لتعذر وضع معيار ثابت في هذا الشأن، وقد عرف القضاء الإداري هذه الجرائم بأنها تلك التي ترجع إلى ضعف في الخلق وانحراف في الطبع، مع الأخذ في الاعتبار طبيعة والوظيفة ونوع العمل الذي يؤديه الموظف المحكوم عليه ونوع الجريمة والظروف التي ارتكبت فيها والأفعال المكونة لها ومدى كشفها عن التأثر بالشهوات والنزوات، وسوء السيرة."(92).

وقد عرف الدكتور ماجد راغب مفهوم الجرائم المخلة بالشرف والأمانة على أنه: "تلك التي تشين مقترفها وتلوث سمعته وتهدر مكانته في أعين الناس كالسرقة والنصب وخيانة الأمانة."(93)

وتتمثل الحكمة من جعل الحكم الصادر بعقوبة في جريمة مخلة بالشرف والأمانة إحدى أسباب المنع من التمتع بحق تولي الوظائف العامة في أن تحلى الموظف العام بالشرف والأمانة أمر لا يمكن التساهل فيه كما أن صدور مثل هذا الحكم على الشخص يدل على وجود ضعف في الخلق وانحراف في الطبع لديه وبالتالي لا يصلح لتولي الوظائف العامة. أن شرط عدم الحكم على الشخص الذي يعين في خدمة الدولة في جنائية أو جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة يعتبر شرط صلاحية لتولي الوظائف العامة والاستمرار في شغلها (94).

(91) مجموعة المبادئ القانونية في فتاوى الشؤون القانونية لعام 2017، الكتاب الثاني والعشرون، وزارة الشؤون القانونية، فتوى رقم، (173700023272) بتاريخ 2014/4/30م، المبدأ رقم، 27، 2018، ص 301.

(92) حكم محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان في القضية رقم 17 لسنة 3 ق.س، جلسة 2003/4/27، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في عامها القضائيين الثالث والرابع، ص 274.

(93) د. ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص 249.

(94) د محمد على العريان، مرجع سابق، ص 41.



ويترتب على مخالفة أو إغفال هذا الشرط انعدام القرار الإداري ويحق للإدارة سحبه في أي وقت (95). ويتم إثبات توافر هذا الشرط عن طريق تقديم المترشح لتولي الوظيفة العامة صحيفة حالته الجنائية أو ما يفيد رد اعتباره إذا كان قد سبق الحكم عليه بالسجن في جنائية أو بعقوبة في جريمة مخله بالشرف والأمر كذلك في قانون الخدمة المدنية المصري (96).

والملاحظ على هذا الشرط أنه ورد استثناءات على تطبيقه وتتمثل هذه الاستثناءات في رد الاعتبار ولقد ورد هذا الاستثناء في قانون الخدمة المدنية لسلطنة عمان وكذلك قانون الخدمة المدنية المصري ورد الاعتبار إما أن يكون قضائياً أو قد يكون قانونياً وذلك بحكم القانون وفي حالات حددها القانون، وإما رد الاعتبار القضائي فإنه يكون بحكم من المحكمة الجنائيات التابع لها محل إقامة المحكوم عليه والأثر المترتب على رد الاعتبار محو جميع آثار الحكم القاضي بالإدانة بالنسبة للمستقبل وتعود للمدعي جميع الحقوق التي حرم منها بما فيها حق تولي الوظائف العامة (97).

ويتمثل الاستثناء الثاني بأن يكون الحكم الصادر ضده لأول مرة مع وقف التنفيذ ولقد جاء قانون الخدمة المدنية المصري خالياً من هذا الاستثناء، أما قانون الخدمة المدنية العماني فقد نصت المادة (12/د) على أنه: "...مع ذلك إذا كان الحكم عليه لأول مرة مع وقف تنفيذ العقوبة جاز التعيين إذا رأت لجنة شؤون الموظفين من ظروف الواقعة وأسباب الحكم أن ذلك لا يتعارض مع مقتضيات الوظيفة وطبعتها"، وفي هذه الحالة عبر المشرع العماني عن رغبته في التسامح التشريعي فيمن يرشح لتولي الوظائف العامة ويكون محكوماً عليه لأول مرة مع وقف التنفيذ

(95) د. صلاح أحمد السيد جودة، مرجع سابق، ص 747.

(96) انظر: الفقرة (6) من المادة (11) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية العماني وكذلك الفقرة (2) من المادة (45) من اللائحة التنظيمية لقانون الخدمة المدنية المصري.

(97) د. صلاح أحمد السيد جودة، مرجع سابق، ص 737.

في جناية أو بعقوبة في جريمة مخله بالشرف ولأمانة (98). والأمر في هذه الحالة متروك لسلطه التقديرية للجنة شؤون الموظفين بتحديد فما إذا كان أسباب الحكم يتعارض مع مقتضيات الوظيفة أم لا.

6-عدم سبق صدور قرار تأديبي بالإحالة إلى التقاعد أو الفصل من الخدمة.

ورد النص على هذا الشرط في البند (د) من المادة الثانية عشر من قانون الخدمة المدنية بقوله "ألا يكون قد صدر ضده قرار بمعاقبة بالإحالة إلى التقاعد أو الفصل من الخدمة مالم يكن قد مضى على هذا القرار ثلاث سنوات". ويقصد بهذا الشرط ألا يكون المرشح لتولي الوظيفة العامة قد سبق له في الماضي أن شغل وظيفة عامة ثم تم فصله منها بالطريق التأديبي أو بحكم تأديبي نهائي (99). وتتمثل أهمية إدراج هذا الشرط في كون قرار الفصل يؤكد عدم صلاحية الموظف نتيجة إخلاله بأحكام الوظيفة العامة مما أدى إلى صدور قرار تأديبي نهائي بفصله واستبعاده من الوظيفة، (100) بالإضافة إلى وجود تعارض بين شرط حسن السيرة وسلوك وسبق فصل الموظف من الوظيفة العامة لسبب تأديبي خصوصاً إذا كان سبب الفصل يمس الجانب الأخلاقي للموظف الأمر الذي يجعل الموظف غير محمود السيرة. إلا أن هذا السبب ليس بسبب دائم فقد أجاز المشرع العماني إعادة تعيينه شريطة مرور ثلاث سنوات من تاريخ صدور القرار التأديبي بإحالته للتقاعد أو الفصل من الخدمة (101). ويمكن القول إن الحكمة من إجازة التعيين بعد انتهاء المدة المحددة بثلاث سنوات هي حتى لا يكون المفصول من الخدمة محروماً من تولي الوظائف العامة لفترة طويلة نظراً لكون الوظيفة العامة المصدر الرئيسي لدخل (102).

(98) د محمد علي العريان، مرجع سابق، ص 49.

(99) د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديد، الإسكندرية، 2012، ص 368.

(100) د. عبد العزيز محمد الصغير، مرجع سابق، ص 127.

(101) د. محمد علي العريان، مرجع سابق، ص 51.

(102) د. شهاب أحمد الجابري، مرجع سابق، ص 27.



ولقد حددت الفقرة التاسعة من المادة الحادي عشر من اللائحة التنظيمية لقانون الخدمة المدنية وسيلة لإثبات تحقق هذا الشرط من عدمه وذلك بتقديم إقرار من المتقدم لشغل الوظيفة العامة بعدم سابقة صدور قرار بمعاقبة بالإحالة إلى التقاعد أو الفصل من الخدمة، إذا كان قد سبق له العمل بإحدى وحدات الجهاز الإداري للدولة أو غيرها، أو تقديم صورة من القرار الصادر بالإحالة إلى التقاعد أو الفصل من الخدمة إن كانت خدمته قد انتهت بصور قرار بذلك (103).

وبالرجوع إلى ما ورد في قانون الخدمة المدنية المصري حول هذا الشرط نجد أن المشرع جعله ضمن الشرط اللازمة لتولي الوظائف العامة وذلك في الفقرة الرابعة من المادة (14) من قانون الخدمة المدنية فقد نصت على أنه: "ألا يكون قد سبق فصله من الخدمة بحكم أو قرار تأديبي نهائي، ما لم يمضي على صدوره أربع سنوات على الأقل" (104).

وبالمقارنة بينه وبين النص الوارد في البند (د) من المادة الثانية عشر من قانون الخدمة المدنية العماني نجد أنه ليس هناك مفارقة كبيرة إلا في أمر واحد فقد أجاز المشرع المصري إعادة تعيين الموظف بعد مضي على الحكم أو القرار التأديبي النهائي الصادر في حقه مدة أربع سنوات على الأقل، فيما نجد أن المشرع العماني قيد ذلك بمرور ثلاث سنوات ونأمل أن تكون هذه المدة كافية لتغيير سلوك الموظف. أن الحكمة من إيراد المشرع لهذا الشرط ضمن شروط تولي الوظيفة العامة في الإطمئنان على سلامة المرفق ومنعاً من تولي إدارة المرافق العامة من قبل سي السلوك أو أولئك الذين إقترفوا أفعالاً لاتصل إلى حد الجرائم، ولكنها تضر بمصلحة المرفق الذي يعملون فيه فيصدر في شأنهم قرار أو حكم تأديبي بالفصل

(103) الفقرة التاسعة من المادة (11) من اللائحة التنظيمية لقانون الخدمة المدنية.

(104) الفقرة الرابعة من المادة (14) من قانون الخدمة المدنية المصري.

من الخدمة وبالتالي يحظر تعيين هؤلاء بعد فصلهم بهذا الطريق إلا بعد انقضاء مدة من الزمن يرى المشرع بأنها كافية لزرهم وردعهم (105).

المطلب الثاني

الشروط الخاصة للتعيين في الوظائف العامة

بالإضافة إلى الشروط العامة لتولي الوظائف العامة تعمل الكثير من التشريعات إلى وضع ضوابط واشتراطات خاصة لتولي بعض الوظائف وعادتا ما تأتي تلك الاشتراطات على النحو التالي:

1- استيفاء اشتراطات شغل الوظيفة العامة.

اشترط المشرع العماني لتولي الوظائف العامة استيفاء المترشح اشتراطات شغل الوظيفة المحددة ببطاقة وصفها، والتي يضعها المشرع لكل وظيفة ضمن بطاقة الوصف الوظيفية إذ بموجبها يتم تحديد الحد الأدنى من المؤهلات اللازمة لشغل وظائف كل الدرجات الوظيفية، ويهدف المشرع من وضع هذه الاشتراطات التأكد من توافر المؤهلات والإمكانات اللازمة للقيام بواجبات الوظيفة العامة على الوجه المطلوب الأمثل، وتختلف الاشتراطات المطلوبة لشغل الوظيفة العامة من وظيفة إلى أخرى طبقا لنظام تصنيف وترتيب الوظائف بحسب ما إذا كانت من الوظائف العليا أو التخصصية أو المساعدة أو الوظائف الحرفية (106). ومع ذلك ورد في البند (هـ) من المادة (12) من القانون يجوز لرئيس الوحدة الاستثناء من هذا الشرط وذلك في حالتين:

- أ- إذا كانت هناك ندرة في الخبرة المطلوبة لشغل الوظيفة.
- ب- إذا توافرت لدى المرشح لشغل الوظيفة خبرة عملية نادرة.

(105) د. صلاح أحمد السيد جودة، مرجع سابق، ص 750.

(106) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص 45-46.



ويكون هذا الاستثناء إذا دعت الضرورة بطلب من رئيس الوحدة يقدم إلى مجلس الخدمة المدنية كما أن مجلس الوزراء يملك الاستثناء من هذا الشرط في حال توافر لدى المرشح لشغل الوظيفة خبرة نادرة (107). وتشترط المادة (12) من اللائحة التنظيمية لقانون الخدمة المدنية في سلطنة على الجهة الإدارية قبل تقديم طلب الاستثناء أن تثبت من وجود ندرة في الخبرة المطلوبة أو من توافر خبرة علمية نادرة لدى المرشح لشغل الوظيفة.

وقد أكد القضاء الإداري في سلطنة عمان على أهمية التزام الجهات المختصة بتعيين باستيفاء اشتراطات شغل الوظيفة العامة وذلك في قولها بأنه: "اشتراط المشرع لتعيين الشخص أو ترقيته أو نقله أو حتى ندبه ضرورة مراعاة توافر اشتراطات شغل الوظيفة الواردة في بطاقة وصفها عليه، وذلك من حيث المؤهل العلمي المطلوب والخبرة العملية التي يجب أن يقضيها الموظف بعد حصوله على ذلك المؤهل." (108).

وعلى هذا الأساس يجب على الوحدات الإدارية المختصة بالتعيين أن تلتزم باشتراطات شغل الوظيفة العامة حسب الوارد في بطاقة وصفها وهذا ما أكدته المادة (14) من قانون الخدمة المدنية بأنه لا يجوز التعيين إلا في الوظائف المعلن عنها وبشروط والدرجات المحددة لها حت وأن توافر لدى المتقدم لشغل الوظيفة مؤهل علمي وخبرة أعلى مما هو مطلوب لشغل الوظيفة، من أهم اشتراطات شغل الوظيفة هو الحصول على مؤهل علمي يتناسب مع واجبات ومستويات الوظيفة بالإضافة إلى شرط الخبرة اللازمة لشغل الوظيفة من حيث نوعها ومدتها، ولتأكيد ذلك يجب على من يتقدم لشغل الوظيفة العامة أن يرفق شهادة بالمؤهل العلمي المطلوب، ويجب أن يكون معترفاً به من قبل الجهة المختصة في السلطنة وأن يكون

(107) د. شهاب أحمد الجابري، مرجع سابق، ص 28.

(108) حكم محكمة القضاء الإداري في سلطنة في الاستئنافان رقما (257،195) لسنة (13) ق.س، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في العام القضائي الثالث عشر 1433 هـ - 1434 هـ / 2012م - 2013م، ص 573.

مصدقاً عليها إذا كانت من خارج السلطنة وكذلك الأمر بنسبة لشهادة الخبرة (109). وقد ورد شروط استيفاء اشتراطات شغل الوظيفة في قانون الخدمة المدنية المصري ضمن شرط التعيين في الوظيفة العامة وذلك في الفقرة السابعة من المادة (14) من القانون إذ نصت على أنه: "...7- أن يكون مستوفياً لاشتراطات شغل الوظيفة...." (110).

ولكن يثير تساؤل هنا عن الأثر القانوني المترتب على تخلف شرط استيفاء اشتراطات شغل الوظيفة العامة؟

يترب على عدم التزام الإدارة باستيفاء المعين في الوظيفة العامة بالاشتراطات اللازمة لشغله بطلان قرارها الصادر بتعيين ويعتبر هذا القرار منعماً ولا يتحصن بمضي المدة وفي ذلك تقول محكمة القضاء الإداري بمصر على أنه: "إن نية الإدارة لم تنصرف أبداً إلى تعيين من هو حاصل على مؤهل أدنى من المؤهل العالي المطلوب للتعيين في الوظيفة المعلن عنها. ومن ثم تكون نية الإدارة في القرار بتعيين المدعي منعماً... وعلى ذلك يكون القرار الصادر بتعيين المدعي قراراً منعماً لا يجوز الاعتداد به....." (111).

2- اجتياز الامتحان المقرر لشغل الوظيفة.

اشتراط المشرع العماني لتولي الوظائف العامة ضرورة اجتياز المرشح للوظيفة العامة الامتحان المقرر لها وجاء ذلك في البند (ز) من المادة الثانية عشر من القانون، ويعتبر هذا الشرط لازماً بالنسبة لبعض الوظائف التي تقرر شغلها عن طريق امتحان تعقده السلطة المختصة بين المترشحين لشغل الوظيفة العامة

(109) د. محمد علي العريان، مرجع سابق، ص 52-53.

(110) المادة (14/7) من قانون الخدمة المدنية المصري.

(111) محكمة القضاء الإداري - جلسة رقم 1971/5/6 م - م 25، ص 385، مشار إليه لدى د. صلاح أحمد السيد جودة مرجع سابق، ص 782.

(112). كما ورد هذا الشرط أيضا في الفقرة السابعة من المادة (14) من قانون الخدمة المدنية المصري. وتتمثل عملية اجتياز الامتحان في أن الجهة الإدارية تقوم بالإعلان عن الوظائف الشاغرة لديها وتدعو الراغبين في التعيين بها ممن استوفوا الشروط اللازمة للتعيين إلى التقدم للامتحان بهدف تقييمهم سواء إن كان عن طريق امتحان تحريري أو شفوي ويتم إعطاء درجات لذلك الامتحان ويشغل الوظيفة الأشخاص الحاصلين على أعلى الدرجات بعد التأكد من استيفائهم للشروط الأخرى لشغل الوظيفة العامة.

ويهدف هذا الشرط إلى أن يكون التعيين في الوظائف العامة قائم على أساس الجدارة وذلك لكون نظام الامتحان مرتبط بعنصر الجدارة والذي يتم بمقتضاه الوقوف على قدرات المرشح والخبرات التي تمكنه من القيام بأعباء وظيفته (113). وقد لجأت أغلب الدول إلى اتباع نظام الامتحان والمنافسة كوسيلة للمفاضلة بين المترشحين المستوفين لشروط شغل الوظيفة وذلك عندما يزيد عدد المتقدمين لتولي الوظيفة عن العدد المطلوب لتعيين لدى الجهة الإدارية وهنا يتم إجراء اختبار لانتقاء أفضل الكفاءات والقدرات بين المترشحين لتولي الوظيفة العامة (114). ويلاحظ مما تقدم أن المشرع العماني والمصري قد أجمعوا على أهمية شرط اجتياز الامتحان المقرر لشغل الوظيفة العامة. إلا إنه قد ورد استثنى على هذا الشرط من قبل المشرع العماني وكذلك المصري فقد استثنى من شرط الامتحان التعيين في الوظائف العليا للإدارة إذ يكون التعيين فيها بمرسوم سلطاني أو قرار جمهوري وذلك نظرا لكون تلك الوظائف بحاجة إلى كفاءة خاصة بالإضافة إلى كون هذا النوع من الوظائف يعاون في رسم وتنفيذ السياسة العامة للدولة وبالتالي يجب أن لا تكون سلطة الإدارة مقيدة في اختيار من تراه مناسب وبالإضافة إلى الوظائف التي تقرر السلطة المختصة شغلها بدون امتحان، كما استثنى المشرع

(112) د. محمد علي العريان، مرجع سابق، ص 54.

(113) انظر في ذلك: د. جمال محمد معاطي موافي، مرجع سابق، ص 79؛ د. شهاب أحمد الجابري، مرجع سابق، ص 29.

(114) فوزي حبيش، مرجع سابق، ص 74.

المصري من شرط الامتحان الوظائف المحجورة للمصايين في العمليات الحربية (115).

ويترتب على مخالفة جهة الإدارة لهذا الشرط عدم مشروعية قرار التعيين ويجوز لذوي الشأن الطعن عليه أمام محاكم القضاء الإداري وبالتالي يكون قرار التعيين قابلاً للإلغاء أو السحب فإذا لم يسحب القرار خلال الميعاد القانوني المحدد يصبح القرار حصيناً من الرجوع فيه من قبل مصدره (116).

إن اشترط القانون اجتياز المرشح لتولي الوظيفة العامة الامتحان المقرر لشغلها يعتبر ضمناً للوصول إلى أفضل المترشحين لتولي الوظيفة العامة كما أنه يحقق مبدأ المساواة بين المتقدمين لتولي الوظيفة العامة، ويختلف الامتحان الذي يعتبر كشرط لتولي الوظيفة العامة بحسب طبيعة واختصاصات كل وظيفة، فقد يكون الامتحان تحريراً أو شفوياً أو عملياً وسيتم التطرق إلى أسلوب الامتحان بشيء من التفصيل في المطلب القادم عند الحديث عن أساليب تولي الوظائف العامة في المبحث القادم.

وبالإضافة إلى هذه الشروط يشترط الحصول على الموافقات الأمنية السابقة لجميع المترشحين من العمانيين أو غير العمانيين لشغل الوظائف الدائمة أو المؤقتة (117).

كما أنه يحق لجهة الإدارة إضافة شروط خاصة لتولي الوظيفة العامة وغالباً ما تكون هذه الشروط غير منصوص عليها في قوانين الخدمة المدنية ويهدف المشرع في النص عليها إلى مراعاة اختلاف الظروف الاجتماعية والسكانية والمذهبية ومن هذه الشروط الخاصة التي قد يشترطها المشرع لتولي بعض الوظائف شرط الجنس وذلك بأن تكون بعض الوظائف حكر على الرجال دون النساء أو العكس وهذا

(115) (راجع) المادة (159) من اللائحة التنظيمية لقانون الخدمة المدنية في سلطنة، المادة (17) من قانون الخدمة المدنية المصري.

(116) عمر نصر أمحمد الغناوي، مرجع سابق، ص 53.

(117) تعميم مجلس الخدمة المدنية رقم (2011/1).



يرجع إلى طبعة المجتمع وما يسوده من قيم وعادات أو طبيعة الوظيفة (118). كما أنه في بعض الوظائف قد تشترط جهة الإدارة أن يكون المرشح لشغل الوظيفة من أبناء المنطقة التي يقع بها المرفق. وهذا ما قضت به محكمة القضاء الإداري في السلطنة فقد نصت على أنه: "قيام جهة الإدارة بإفراد الوظائف الشاغرة بمعهد السلطان قابوس للعلوم الإسلامية بصلالة بمنافسة مستقلة هو اجتهاد تبرره خصوصية بعد المسافة بين مسقط ومحافظة ظفار، وذلك من أجل تجنب أبناء هذه المحافظة عناء التنقل إلى العاصمة مسقط مرة أولى بمناسبة إجراء الاختبار التحريري ومرة ثانية بمناسبة المقابلة مع لجنة المنافسة، فضلاً عن الرغبة في اختيار مرشح من سكان المحافظة بهدف تحقيق الاستقرار الوظيفي والعائلي له..." (119).

وفي جميع الأحوال يجب على الجهة الإدارية عند وضعها شروط خاصة لتولي الوظائف العامة أن تستهدف في ذلك تحقيق المصلحة العامة وعدم مخالفة أحكام القانون، وقد تكون الحكمة من إعطاء سلطة التعيين الحق في إضافة شروط أخرى لتولي الوظائف العامة هو كون رب العمل أدرى بمتطلبات العمل. وبعد التحقق من توافر شروط شغل الوظيفة العامة لدى المتقدمين لتولي الوظيفة الشاغرة ونظراً لكثرة عدد المتقدمين وحاجة المرفق إلى عدد محدد من الموظفين تلجأ الإدارة إلى اتباع أساليب معينة يحددها القانون للمفاضلة بين المترشحين لتولي الوظيفة العامة.

الخاتمة

لقد تناولنا بالدراسة والبحث موضوع أحكام التعيين في الوظائف العامة وفق التشريع العُماني "دراسة مقارنة"، فقد تعرفنا أحكام التعيين في الوظيفة العامة

(118) د. فوزي حبيش، مرجع سابق، ص 76. 77.

(119) حكم محكمة القضاء الإداري في سلطنة في الاستئناف رقم (355) لسنة (13) ق.س، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في العام القضائي الثالث عشر 1433 هـ - 1434 هـ/ 2012م - 2013م، ص 710.

وفق التشريع العُماني والمصري، وكلّ ما يتعلق بالنظام القانوني للتعين في الوظائف العامة من حيث شروط تولي الوظائف العامة وأساليب شغل الوظائف العامة، وقد خلصت الدراسة إلى جملة من النتائج والتوصيات، لعل أبرزها:

أولاً-النتائج:

1. يعد موضوع التعيين في الوظيفة العامة من أهم الموضوعات في مجال الوظيفة العامة، نظراً لكونه يمس حياة الفرد والمجتمع والدولة كما أن تطور الدولة من تطور موظفيها.
2. أن عملية التعيين في الوظيفة تقوم على مبادئ تهدف إلى تحقيق العدالة بين أفراد المجتمع في تولي الوظائف العامة، بالإضافة إلى الارتقاء بالوظيفة العامة من خلال الوصول إلى أعلى الكفاءات من بين المترشحين لتولي الوظيفة العامة، ومن أهم تلك المبادئ مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة ومبدأ تكافؤ الفرص.
3. من أهم نتائج مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة أنه لا يجوز التمييز بين المتقدمين لشغل الوظيفة العامة استناداً لأي اعتبارات عرقية أو دينية أو سياسية.
4. يكون التعيين بأسلوب المسابقة حسب أسبقية الترتيب النهائي للنتائج الامتحان وفي حال التساوي في الدرجات فإن كان الترشيح لإحدى الوظائف التخصصية أو المساعدة قدم الأعلى مؤهلاً فالأسبق حصولاً على المؤهل فالأسبق قيماً في سجل القوى العاملة فالأكبر سناً، أما إذا كان الترشيح لإحدى الوظائف الحرفية أو الخدمات المعاونة، قدم الأسبق قيماً في سجل القوى العاملة فالأكبر سناً.
5. يعتبر الحصول على الوظيفة العامة حق دستوري تنص عليه أغلب الدول في دساتيرها.



6. يعتبر أسلوب المسابقة " الامتحان " في تولي الوظائف العامة من أكثر الأساليب انتشاراً في الوقت الحالي، وذلك لكونه أفضل الطرق عدلاً وإنصافاً عند اختيار الموظف لتولي الوظيفة العامة، بالإضافة إلى كونه يقوم على الموضوعية في الاختيار بعيداً عن أي اعتبارات شخصية.

ثانياً-التوصيات:

1. تطبيقاً لمبدأ تكافؤ الفرص في التعيين يجب أن تقوم السلطات الإدارية بالإعلان عن الوظائف الشاغرة بكافة الوسائل التي تضمن وصول الإعلان إلى كافة المواطنين المعنيين.
2. ضرورة أن يتضمن قانون الخدمة المدنية في السلطنة نصاً يلزم الإدارة على الأخذ بمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة.
3. تعديل نسبة إشراك ذوي الإعاقة في تولي الوظائف العامة إلى 5% على الأقل، وذلك بهدف تقليل نسبة البطالة لذوي الإعاقة وإشراكهم في خدمة الوطن.
4. ضرورة تخصيص مركز طبي متخصص في إصدار شهادات اللياقة الصحية لمن يرشح لتولي الوظيفة العامة وذلك لتفادي أي تجاوزات قد تحدث في هذا الجانب.
5. ضرورة إيجاد حلول للكوادر الوطنية المسرحة من العمل بناء على نظام ساهم بالعقود المؤقتة بعد انتهاء مدة العقد.

قائمة المراجع

الكتب العامة:

1. د. شهاب أحمد الجابري شرح قانون الخدمة المدنية العماني، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2013م.
2. د. عبد العزيز بن محمد الصغير، القانون الإداري بين التشريع المصري والسعودي، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، 2015م.

3. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة التنظيم القانوني للوظيفة العامة في سلطنة عمان دراسة تحليلية لقانون الخدمة المدنية العماني، الطبعة الأولى، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2012م.
 4. د. علي خطار شنطاوي، الوجيز في القانون الإداري، الطباعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، 2003م.
 5. د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديد للنشر، الإسكندرية، 2008م.
 6. د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الكتاب الثاني، 2000م.
 7. د. فوزي حبيش، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، الطبعة الأولى المنشورات الحقوقية، 2008م.
- الكتب المتخصصة:

1. د. جمال محمد معاطي موافي، أحكام التعيين والترقية في الوظيفة العامة المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، 2017م.
2. د. صلاح أحمد السيد جودة، الرقابة القضائية على التعيين في الوظيفة العامة دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008م.
3. د. عبد القادر محمد القيسي، مبدأ المساواة ودوره في تولي الوظائف العامة، الطباعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2016م.
4. د. هتاف جمعة صبحي أبوراشد، مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة بين النظرية وتطبيق، الطبعة الأولى مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، 2014م.

الرسائل العلمية:

1. إبراهيم أوفائدة، تنفيذ الحكم الإداري الصادر ضد الإدارة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1986م.
2. انتصار صائب الدلوي، شرط السن في تولي الوظائف العامة، رسالة ماجستير، جامعة النهريين بغداد، 2004م.
3. جاكين تحسين عمرية، التعيين في الوظيفة العمومية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، 2014م.



4. عبد الحميد بن سالم الحمداني، أسانيد مراجعة القرارات الإدارية في القانون العماني، رسالة ماجستير، جامعة السلطان قابوس، مسقط، 2008م.
 5. عمر نصر أمحمد القناوى، اختصاص القضاء الإداري بمنازعات التعيين والترقية للموظف العام دراسة مقارنة، رسالة ماجستير جامعة المرقب ليبيا، 2012م.
 6. قدوري لزهاري مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العمومية، رسالة ماجستير جامعة محمد خضير بسكرة، 2013م.
- بحوث منشورة في المجلات العلمية:

1. د. تغريد محمد قدوري، مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة وأثره في حرية الموظف في التعبير عن رأيه، مجلة العلوم القانونية، مجلد 32، العدد 1، جامعة بغداد، 2007م.
 2. د. رشا جواد جمعة، مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة ضمن تطبيقات القضاء الإداري، مجلة الحقوق، المجلد الرابع، العدد 13-14، جامعة المستنصرية كلية الحقوق، 2011م.
 3. د. هشام عبد الحميد الصالح، مبدأ المساواة في شغل الوظيفة العامة دراسة تطبيقية، مجلة القانون الكويتية العالمية، العدد 12، تاريخ النشر ديسمبر 2015م.
- بحوث المؤتمرات:

1. ندوة التشريعات الحاكمة للخدمة المدنية في الوطن العربي – ورشة عمل حقوق وواجبات الموظف العام ونظام تأديبه، القاهرة، 2009م.
- التشريعات:

1. النظام الأساسي لسلطنة عُمان الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (2021/6).
2. الدستور المصري الحالي 2014م.
3. إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي الصادر في 26 أغسطس 1789م.
4. الإعلان العامي لحقوق الإنسان الصادر في 10 ديسمبر 1948م.
5. الميثاق العربي لحقوق الإنسان.
6. الميثاق العربي لحقوق الإنسان المعدل مايو 2004م.
7. قانون الخدمة المدنية العماني الصادر بالمرسوم السلطاني رقم
8. اللائحة التنظيمية لقانون الخدمة المدنية العماني.

9. قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016م.
 10. اللائحة التنظيمية لقانون الخدمة المدنية المصري.
 11. قانون الجنسية العماني الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (2004/120).
 12. قانون رقم 42 لسنة 1967 بشأن التفويض في الاختصاص الصادر بقرار من رئيس الجمهورية بتاريخ 1967/10/12م.
 13. قانون الجزاء العماني الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (2018/7).
 14. قانون المعاملات المدنية في سلطنة عمان الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 2013/29.
 15. قانون المدني المصري رقم 131 لسنة 1948.
- المواقع الإلكترونية:

1. [https://www.mofa.gov.bh/Default.aspx?tabid=8324&language=ar-](https://www.mofa.gov.bh/Default.aspx?tabid=8324&language=ar-BH)

BH

2. www.majim.com/dictionary

مجموعة الأحكام والمبادئ:

1. مجموعة المبادئ القانونية في فتاوى الشؤون القانونية لعام 2014، الكتاب التاسع عشر، وزارة الشؤون القانونية.
2. مجموعة المبادئ القانونية في فتاوى الشؤون القانونية لعام 2017، الكتاب الثاني والعشرون، وزارة الشؤون القانونية.
3. مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري العُماني للعامين القضائيين الثالث والرابع 2003 . 2004.
4. مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري العُماني في العام القضائي الحادي عشر 2012 . 2013.
5. مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا. السنة الثانية عشر . جلسة 18 نوفمبر سنة 1967.