

جامعة النجاح الوطنية

كلية الدراسات العليا

## التعيين في الوظيفة العمومية

(دراسة مقارنة)

إعداد

جاكلين تحسين عمرية

إشراف

د. محمد شراقة

د. باسل منصور

قدمت هذه الأطروحة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام بكلية الدراسات العليا في جامعة النجاح الوطنية نابلس - فلسطين.

2014

التعيين في الوظيفة العمومية  
(دراسة مقارنة)

إعداد

جاكلين تحسين عمرية

نوقشت هذه الأطروحة بتاريخ 4 / 9 / 2014، وأجيزت.

التوقيع

⑤ *shama*.....

*Dr. B. S.*.....

*APD*.....

*.....*

أعضاء لجنة المناقشة

1- د. محمد شراكة / مشرفاً ورئيساً

2- د. باسل منصور / مشرفاً ثانياً

3- د. احمد الدبك / ممتحناً خارجياً

4- د. نائل طه / ممتحناً داخلياً

## الإهداء

أهدي هذا الجهد المتواضع ...

إلى والدي الغالي حفظه الله....

إلى والدتي الغالية حفظها الله ...

إلى زوجي الغالي نبراس حياتي ...

إلى ابنتي الغالية جوهرة حياتي ( هيام ) ..

إلى إخوتي وأخواتي ...

## الشكر والتقدير

الحمد لله رب العالمين، الذي أنعم علينا بنور العلم، الحمد لله أولا وأخيرا على فضله ونعمه التي لا تعد ولا تحصى، الحمد لله الذي يسر لي إتمام هذه الرسالة، والصلاة والسلام على سيدنا محمد وعلى آله وصحبه وسلم، وبعد :

فلا يسعني بعد أن شارفت هذه الرسالة على الانتهاء، إلا أن أتقدم بجزيل الشكر وعظيم الامتنان إلى الدكتور/ محمد شراقة المشرف على هذه الرسالة، على دعمه المتواصل الذي كان له الأثر الكبير في إتمام هذا العمل، وإخراجه بهذه الصورة، فقد كان هذا الجهد العظيم ثمرة لجهوده المباركة وتوجيهاته الحكيمة، ومتابعته المستمرة، وتعاونه المثمر، وكان لخبرته الأثر الواضح في ثراء هذه الرسالة، للسير في الاتجاه الصحيح والواضح، فله مني كل الشكر والتقدير والعرفان وجزاه الله كل خير .

كما أتقدم بجزيل الشكر والعرفان إلى أعضاء لجنة المناقشة، على تفضلهم بقبول مناقشة هذه الرسالة وإثرائها من فيض علمهم الواسع .

وفقنا الله جميعا

## الاقرار

أنا الموقع أدناه مقدم الرسالة التي تحمل عنوان:

### التعيين في الوظيفة العمومية (دراسة مقارنة)

أقر بأن ما اشتملت عليه هذه الرسالة إنما هي نتاج جهدي الخاص، باستثناء ما تمت الإشارة إليه  
حيثما ورد، وأن هذه الرسالة ككل أو أي جزء منها لم يقدم من قبل لنيل أي درجة علمية، أو بحث  
علمي، أو عملي لدى أي مؤسسة تعليمية أو بحثية أخرى.

## Declaration

The work provided in this thesis, unless other wise. Referenced, is the  
researchers own work, and has not been submitted elsewhere for any other  
degree or qualification.

**Students name :**

اسم الطالب :

**Signature:**

التوقيع :

**Date :**

التاريخ :

## فهرس المحتويات

الصفحة	الموضوع
ج	الإهداء
د	الشكر والتقدير
هـ	الاقرار
ح	الملخص
1	مقدمة
2	إشكالية الدراسة
4	أهمية الدراسة
4	أهداف الدراسة
5	منهجية الدراسة
5	محددات الدراسة
6	صعوبات الدراسة
6	خطة الدراسة
7	<b>الفصل الأول : شروط التعيين في الوظيفة العمومية</b>
7	المبحث الأول : الشروط العامة للتعيين
8	المطلب الأول : الجنسية
15	المطلب الثاني : السن
19	المطلب الثالث : اللياقة الصحية
23	المطلب الرابع : الصلاحية الأدبية
28	المبحث الثاني : الشروط الخاصة للتعيين
29	المطلب الأول : الكفاءة العلمية والفنية
34	المطلب الثاني : أداء الخدمة العسكرية أو الإعفاء منها
39	المطلب الثالث : شرط الولاء والانتماء في التعيين في الوظيفة العمومية
42	المطلب الرابع : شروط خاصة أخرى للتعيين
50	<b>الفصل الثاني : طرق التعيين في الوظيفة العامة</b>
50	المبحث الأول : أساليب التعيين في الوظيفة العمومية
51	المطلب الأول : الاختيار الحر المباشر

56	المطلب الثاني : الانتخاب
60	المطلب الثالث : المسابقات الوظيفية
69	المطلب الرابع : طرق أخرى للتعيين
76	المبحث الثاني : حركة الموظف العام الادارية
77	المطلب الأول : فترة التجربة
86	المطلب الثاني : النقل
94	المطلب الثالث : الانتداب والإعارة
104	المطلب الرابع : نهاية وانهاء خدمة الموظف العام
118	الخاتمة
119	النتائج
121	التوصيات
123	قائمة المراجع
b	Abstract

## التعيين في الوظيفة العمومية

(دراسة مقارنة)

إعداد

جاكولين تحسين عمرية

إشراف

د. محمد شراقة

د. باسل منصور

### الملخص

تناولت هذه الدراسة التعيين في الوظيفة العمومية، حيث تم دراسة أحكام التعيين من خلال البحث في الشروط العامة للتعيين كالجنسية والسن واللياقة الصحية والصلاحية الأدبية، وشروط خاصة كالكفاءة العلمية والفنية، وأداء الخدمة العسكرية أو الإعفاء منها، والولاء والانتماء للوظيفة العمومية، كما تطرقت الدراسة إلى طرق اختيار الموظفين العموميين كطريقة الاختيار الحر المباشر، وطريقة الانتخاب، والمسابقات الوظيفية، كما تضمنت الدراسة تحديدا للأوضاع الوظيفية للموظف العام كفترة التجربة، والنقل، والانتداب والإعارة، ونهاية وانتهاء خدمة الموظف العام .

وخلصت الدراسة إلى مجموعة من النتائج كحرية الإدارة المقيدة في اختيار الموظفين العموميين، وتشدد القوانين المقارنة في الشروط العامة والخاصة في التعيين، واعتبار المسابقات الوظيفية أكثر عدلا وإنصافا في اختيار الموظفين العموميين، ويعتبر الحصول على حسن سلوك من الجهات الأمنية مخالف للقانون في عملية اختيار الموظفين العموميين ، وأن القانون الفلسطيني لم يشر للحد الأقصى لعمر الشخص الذي سيشغل الوظيفة العامة، وأقتصر الوظيفة العمومية على من يحمل الجنسية الفلسطينية أو العربية، وقد عالج القانون الأساسي الفلسطيني لعام 2005 وقانون الخدمة المدنية الفلسطيني لعام 1998 وتعديلاته لعام 2005 أحكام التعيين .

وتوصلت الدراسة إلى مجموعة من التوصيات كوجوب إعطاء الإدارة مرونة أكبر في اختيار الموظفين العموميين، وأوصت الدراسة أيضا بوجوب تفعيل الرقابة الإدارية عند اختيار الموظفين العموميين، كما أوصت باعتماد طريقة المسابقات الوظيفية في اختيار الموظفين العموميين،



وأوصت بضرورة عدم اللجوء لحسن السوك من الجهات الأمنية عند التعيين والاستعاضة عنها  
بعدم المحكومية .

## المقدمة

تمارس الدولة نشاطها الضبطي او المرفقي بواسطة موظفيها او اعمالها المدنيين ، ومن ثم يكون الموظفون العموميون اداة الدولة لتحقيق اهدافها ، ويتحدد دور الموظف العام ضيقا واتساعا حسب ظروف كل دولة والفلسفة السائدة فيها بما ينعكس على دور النشاط الاداري ، فانتساع نطاق ومجالات النشاط الاداري يؤدي الى ازدياد اهمية الموظف العام من ناحية ، وكثرة عدد الموظفين من ناحية اخرى ، والعكس صحيح ، حيث يقل دور الموظفين العموميين وينكمش عددهم اذا ضاق نطاق ومجال النشاط الاداري .

والمقصود بالموظف العام : هو كل من يعمل في وظيفة عامة من الوظائف المدرجة على جدول التشكيلات الحكومية وأن يكون معيناً بقرار من السلطة المختصة بالتعيين قانوناً ، بعد توافر شروط التعيين أي كانت السلطة المختصة بالتعيين ، وأي كان أسلوب التعيين وبذلك فان الشخص حتى يكسب صفة الموظف العام لا بد من ان يكون معيناً بقرار من الجهة المختصة على وظيفة دائمة مدرجة على تشكيلات الوظائف الحكومية ، وأن يكون في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو سلطة ادارية عامة ادارة مباشرة<sup>1</sup> ، أما قانون الخدمة المدنية الفلسطيني فقد عرف الموظف العام في المادة الأولى منه بما يلي "يقصد بالموظف أو الموظفة هو الشخص المعين بقرار من الجهة المختصة لشغل وظيفة مدرجة في نظام تشكيلات الوظائف المدنية على موازنة احدى الدوائر الحكومية أي كانت طبيعة تلك الوظيفة أو مسماتها ، ومن الجدير بالذكر هنا أن مفهوم الموظف يختلف من قانون لآخر ، فقانون العقوبات الأردني الساري المفعول في الضفة الغربية رقم (61) لسنة 1960 توسع في تعريف الموظف العام ، بالاضافة الى قانون الفساد رقم (1) لسنة 2005 ، أما قانون الخدمة المدنية ضيق من مفهوم الموظف العام .

وقد عرف المشرع الأردني الموظف العام وقال : بأنه كل شخص يعين بقرار من المرجع المختص في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادرة بمقتضى قانون الموازنة العممة للدولة بما في ذلك الموظف المعين براتب شهري مقطوع أو بعقد على حساب المشاريع أو

<sup>1</sup>كنعان، نواف، القانون الاداري، الكتاب الثاني ، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ، الاردن ، ص31 .

الأمانات أو التأمين الصحي ولا يشمل العامل الذي يتقاضى أجرا يوميا ، أما القضاء المصري عرف الموظف العام انه : من يعهد اليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام .

في ضوء الاعتبارات المحيطة بمبدأي المساواة والجدارة ومقتضياتها، نجد أن المشرع في الدول المختلفة يسعى إلى وضع الشروط التي يلزم توافرها في الموظف العام بما يتضمن تحقيق جوهر هذين المبدأين ويكفل عدم الخروج على هذه المقتضيات.<sup>1</sup>

فمن غير الجائز أن تترك عملية تعيين الموظفين العموميين لتتم بصورة عشوائية حسب أهواء الرؤساء الإداريين . لأن الموظف العام بوصفه ممثلا للدولة والقائم على انجاز أوجه نشاطها الهامة ، هو المسؤول عن تحقيق المصلحة العامة ورعاية حقوق المواطنين ، ومن ثم يلزم وضع مجموعة من الضوابط والشروط لشغل الوظائف العامة ، وفقا لتخطيط مسبق للأهداف المستقبلية المرجوة من الجهاز الإداري. لضمان أن يتولى تمثيل الدولة وتحقيق هذه الاهداف أكثر المتقدمين كفاءة وقدرة، فقد ثبت في جميع الدول المتقدمة أن استكشاف القدرات الكامنة في الأفراد يعد أعلى وأكثر أهمية من اكتشاف البترول أو الثروات الطبيعية وأن مردود هذه الثروة البشرية أفضل وأبقى من مردود المواد الأولية ولنا في ذلك مثلا في اليابان والتي أصبحت ثاني دولة اقتصادية متقدمة في العالم . وهذه الشروط تكاد أن تكون واحدة في معظم الدول، حيث تشترط القوانين والأنظمة توافر عدد من الشروط فيمن يرشح لتولي الوظيفة العامة .

ونؤكد أن الموظف هو الوسيلة الأهم وهو المحرك الفعلي والعضوي للإدارة إذ لولاه لما قامت الإدارة بنشاطاتها ومهامها المختلفة على أكمل وجه، ولكون الموظف هو الوسيلة الأساس والذي بموجبه تقوم الإدارة بمهامها المختلفة، عني القانون به فقام بتحديد حقوق وواجبات الموظفين ما لهم وما عليهم حتى ينصف الإدارة والموظف معا، وفي حال قصر الموظف في مهامه سيتعرض للجزاء التأديبية بموجب القانون، وفي المقابل للموظف العام أن يدافع عن حقوقه بطرق عدة كالتظلم أو رفع دعوى أمام القضاء الإداري في حال تجاوزت الإدارة الحدود واعتدت

<sup>1</sup> جمال الدين، سامي، التنظيم الإداري للوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، القاهرة، مصر، 1990، ص 164.

على حقوق الموظفين. وعليه ، فان الدولة لا تستطيع ان تمارس عملها الا من خلال اشخاص طبيعيين يقومون بهذه المهمة ، يطلق عليهم اسم الموظف العام ، ومن هنا تتبع اهمية الدارسة، أي ان الدولة كيف تقوم بتعيين الاشخاص الطبيعيين ليقوموا بدورها ، حيث استقر فقها وقانونا ان عملية تعيين الموظفين او العاملين المدنيين بالدولة بمراحل متوالية ، يلزم تتبع احكامها الموضوعية واجراءاتها المختلفة ، حيث يتطلب الامر تحقق شروط عامة ينبغي توافرها فيمن يريد الالتحاق بالوظيفة العامة ، ذلك فضلا عن استيفاء المواصفات الخاصة بكل وظيفة على حدة .<sup>1</sup>

كما ان اختيار العاملين المدنيين بالدولة لا يتم بأسلوب او بطريق واحدة ، حيث يختار البعض منهم بحرية مطلقة ، بينما قد يتم انتخاب البعض الاخر في حين يتم اعداد البعض اعدادا مسبقا، بينما تغلب طريقة الامتحان او المسابقة بالنسبة لاختيار اغلبية العاملين المدنيين بالدولة. كذلك يستلزم تقلد الوظيفة العامة، صدور قرار من السلطة المختصة بتعيين من وقع عليه الاختيار، مع تحديد اقدميته بين زملائه، كذلك يتطلب القانون وضع العامل المعين تحت الاختبار لفترة معينة، وذلك للتأكد من صلاحيته لشغل الوظيفة التي عين فيها، كما يجيز القانون نقل العامل داخل وحدته الادارية او نقله من وحدته لوحدة ادارية اخرى، وذلك بضوابط معينة، فضلا عن انه يجيز نذب العامل للعمل بوحدته او في وحدة ادارية اخرى.

حيث يعتبر موضوع التعيين في الوظيفة العمومية من اخطر الموضوعات في العمل الاداري لما يمكن ان يشوبها عيب او انحراف في استعمال السلطة من الجهة المخولة قانونا في التعيين ، لذلك اولى المشرع الفلسطيني اهتماما خاصا بالتعيين وتطرق له في قانون الخدمة المدنية الفلسطينية الذي تناول التعيين من خلال الاسلوب المتبع في عملية التعيين ، وتطرق الى الشروط الواجب توافرها في المرشح للوظيفة العامة ، والامور التي يجب مراعاتها عند التعيين لأول مرة .<sup>2</sup>

<sup>1</sup>الخلايلة. محمد علي، القانون الاداري، ط1، الجزء الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان،الأردن،2012 ص 40.

<sup>2</sup>رسلان،انور احمد، الوسيط القانون الاداري الوظيفة العامة، دارالنهضة العربية،القاهرة، مصر،1997، ص 65.

## اشكالية الدراسة

الحقيقة أن الإدارة العامة تقوم بمهامها ونشاطاتها المختلفة عن طريق الموظفين ، فالموظف العام هو المرآة للدولة ، فان صلح اختياره من قبلها ، صلحت الدولة بكاملها وان تم اختياره خطأ لتولي الوظائف العامة لفسدت هي الأخرى ، ولم يعد خافيا أن الادارات العامة في الوطن العربي باتت تعاني من مشاكل ادارية عديدة حالت بينها وبين تحقيق رغبات جمهور المواطنين المتعلمين معها ، فاذا كان المتقدم للوظيفة مؤهلا للحصول عليها ، من خلال اجتيازه امتحان المسابقات وتفوقه على زملائه الآخرين ، فيجب أن يعين في الوظيفة الملائمة لكفاءته انطلاقا من قاعدة ( وضع الانسان المناسب في المكان المناسب) ولهذا يعد التعيين هو بمثابة احترام لكفاءة هذا المرشح لتولي الوظيفة، الا أن حافظة المجتمع ثارت وكان القيل والقال وأن أشخاص الإدارة لا يعينون إلا أقاربهم ، وغاب مبدأ المساواة والتعيين على أساس الكفاءة والجدارة على الرغم بأن ذلك فيه مخالفة واضحة لنصوص الدستور والقانون الدولي حيث نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عن هيئة الأمم المتحدة على حق التوظيف والمساواة فيتولى الوظائف العامة حسب قدراتهم دون تمييز بينهم لغير كفاءتهم .

تناقش هذه الدراسة اشكالية من أهم الاشكاليات التي ترد في التعيين في الوظيفة العامة ممثلة في تطبيق مبدأ الكفاءة والجدارة والمساواة في الوظيفة العامة ، وكذلك كيفية عالج القانون الاساسي الفلسطيني وقانون الخدمة المدنية الفلسطيني لاحكام التعيين ، مع الاخذ بعين الاعتبار القوانين المقارنة من الدول الاخرى .

## اهمية الدراسة

تبرز أهمية الدراسة في ان التعيين في الوظيفة العمومية من اكثر المواضيع حساسية وخطورة ، في كونه يتعلق بحق دستوري وقانوني للمواطن ، ويتمثل بحقه في التوظيف ، حيث يجب على الادارة ان تتخذ كافة الوسائل لعدم حرمان أي مواطن من هذا الحق الدستوري والقانوني بغير حق ،

حيث يعتبر التعيين في الوظيفة العمومية من اكثر الاجراءات خطورة والتي ممكن ان تتعرض الادارة العامة للانتقاد من خلالها، فعلى الادارة العامة ان تراعي عدة امور عند اتخاذها قرارا بتعيين أي شخص في وظيفة عمومية، فهناك طرق معينة لاختيار الموظفين العموميين يجب على الادارة ان تراعيها، وهناك شروط عامة لتعيين العاملين في الوظيفة العمومية وعليه ، تكمن اهمية الدراسة في تحديد احكام التعيين في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني ومقارنته بالقوانين الاخرى ، من خلال تحديد الشروط العامة لتعيين الموظفين العموميين، والشروط الخاصة للتعيين ، وطرق اختيار الموظفين العموميين ، وتحديد الأوضاع الوظيفية للموظفين من حيث النقل والندب والإعارة والتدريب.

## اهداف الدراسة

تحاول هذه الدراسة تحقيق الاهداف التالية:

\* تحديد موقف القانون الفلسطيني والقوانين المقارنة من التعيين .

\* التعرف على الشروط العامة والخاصة للتعيين .

\* مناقشة طرق اختيار العاملين .

\* التعرف الى مدى حرية الادارة في اختيار الموظفين العموميين .

\* تحديد الامور التي يجب مراعاتها عند التعيين لاول مرة .

## منهجية الدراسة

\* المنهج الوصفي التحليلي : سيتم استخدام المنهج التحليلي من خلال تحليل ما يتم جمعه من معلومات وبيانات ، وما يتم التوصل اليه من نتائج بهدف الوصول الى العلاقة بين المتغيرات المختلفة وفهمها

\* المنهج المقارن : سيعتمد الباحث على المنهج المقارن ، في دراسة نصوص القوانين الفلسطينية الواردة في صدد البحث ، وقارنتها بالتشريعات الأردنية والتشريعات المصرية ذات العلاقة .

### محددات الدراسة

يتحدد نطاق هذا البحث بدراسة موضوع تعيين الموظف العام في قطاع الخدمة المدنية الفلسطيني ، حيث يتعرض الباحث الى القوانين الفلسطينية التي تتعلق بالتعيين بالوظيفة العامة والتشريعات الأردنية والمصرية الناظمة لموضوع التعيين .

### صعوبات الدراسة

تتمثل صعوبة هذا البحث في ندرة المراجع المتخصصة التي تناولت هذا الموضوع بشكل مفصل ، فكل هذه المراجع تناولت الموضوع بشكل مختصر دون اهتمام خاص .

### خطة الدراسة

الفصل الأول : شروط التعيين في الوظيفة العامة .

المبحث الأول : الشروط العامة للتعيين .

المبحث الثاني : الشروط الخاصة للتعيين .

الفصل الثاني : طرق اختيار الموظفين العموميين .

المبحث الأول : طرق التعيين في الوظيفة العامة .

المبحث الثاني : الأوضاع الوظيفية .

## الفصل الأول

### شروط التعيين في الوظيفة العامة

يعتبر التعيين في الوظائف العامة الخطوة الأولى التي يبدأ بها الموظف حياته الوظيفية، وتتم عملية التعيين بمراحل متوالية يلزم تتبع أحكامها وإجراءاتها المختلفة ، ولذلك يولي المشرع الإداري الأحكام الخاصة بتعيين الموظفين أهمية خاصة ، فيحدد الشروط العامة الواجب توافرها فيمن يريد الالتحاق بالوظيفة العامة ، حيث تتعدد النظم القانونية المعاصرة في الشروط التي يتطلبها الدخول في الوظيفة العامة ، ويعود ذلك إلى النظام القانوني المعمول به في الدولة، والظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية السائدة فيها وتشتت قوانين وأنظمة الخدمة المدنية المقارنة عددا من الشروط فيمن يعين لتولي الوظيفة العامة وهي شروط تهدف في مجملها إلى ضمان قدرة وكفاءة من سيعين في الوظائف العامة على القيام بمهامها تحقيقا للصالح العام ، وكذلك أيضا توجد بعض الشروط الخاصة غير المنصوص عليها في قوانين الخدمة المدنية وأنظمتها إلا إن الإدارة تأخذها بعين الاعتبار.

وفي هذا الفصل سيتعرض الباحث الى الشروط العامة لتعيين الموظف العام في (المبحث الأول) ، و الشروط الخاصة لتعيين الموظف في (المبحث الثاني) .

#### المبحث الأول: الشروط العامة للتعيين .

إن تولي الوظائف العامة يعد حقا دستوريا للمواطنين، إلا أن هذا الحق لا يكون بدون ضوابط موضوعية، بل يتطلب الأمر وضع الشروط العامة ، وذلك بهدف كفاءة قدرة من سيعين في الوظيفة العامة على القيام بأعبائها تحقيقا للصالح العام ، وحيث تشتت أنظمة الخدمة المدنية في المرشحين لتولي الوظائف العامة توافر بعض الشروط ، وإذا كانت أنظمة الخدمة المدنية تتباين وتختلف في بعض أحكامها من نظام إلي آخر، فإنها تتفق إلي حد كبير على إلزامية توافر بعض الشروط العامة في الأشخاص المتقدمين لشغل الوظائف العامة في الدولة .



وعليه ، ولتسلط الضوء أكثر على هذه الشروط العامة التي نص عليها قانون الخدمة المدنية الفلسطيني ، ولمقرنتها بالقوانين والأنظمة السارية في كل من الأردن ومصر ، لكل ذلك ؛ سيتطرق الباحث الى شرط الجنسية في (المطلب الأول) ، السن(المطلب الثاني) ، اللياقة الصحية (المطلب الثالث) ، الصلاحية الأدبية (المطلب الرابع) .

### المطلب الأول : الجنسية .

يعتبر التمتع بجنسية الدولة ، شرطا لدخول الوظائف العامة في أغلبية تشريعات وأنظمة الخدمة المدنية في العالم ، ولهذه الجنسية مبررات ويجب إثبات هذه الجنسية ، وفي هذا المطلب سيتعرض الباحث الى تحديد مبررات ومفهوم الجنسية في (الفرع الأول) ، إثبات الجنسية (الفرع الثاني) .

### الفرع الأول: مبررات ومفهوم الجنسية .

إن اشتراط التشريعات الخاصة بالموظفين العموميين عادة في المرشح للوظيفة العامة أن يكون مواطنا، أي متمتع بجنسية الدولة و ولهذا الشرط مبرراته التي يمكن إيجازها في ما يلي :

- 1- أن أولى واجبات الموظف، التمتع بالولاء للدولة والوطن الذي يعمل في خدمته ، ومن الطبيعي أن الموظف المواطن يشعر ويتحسس هذا الواجب أكثر من غيره نحو وطنه وأمته.
- 2- تتطلب الوظائف بصورة عامة، ولا سيما الوظائف ذات الطابع الأمني أو العسكري أو الجمركي أو الدبلوماسي ، وغيرها ضرورة المحافظة على أسرارها وبالتالي : عدم البوح بالمعلومات الرسمية التي يطلع عليها الموظف أثناء قيامه بعمله ، وحتى بعد انتهاء مدة خدمته، وأن إشغال هذه الوظائف من قبل المواطنين ، يضمن المحافظة على أسرارها لتحسس هؤلاء الشعور الوطني ، والتزامهم بالتقيد بالواجبات الملقاة على عاتقهم.<sup>1</sup>

---

1 الظاهر، خالد خليل، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، ط1، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ،عمان،الأردن، 1993، ص 206.

3- إن تولي الوظائف العامة يعتبر نوعاً من المشاركة في إدارة الدولة ، والمساهمة في بنائها وهو يعطي للمواطنين شعوراً قوياً بالانتماء للوطن والولاء للدولة.

4- تتطلب الوظائف العامة معرفة تامة للبيئة التي تعمل فيها وللقوانين والأنظمة التي تحدد أحكامها وتنظيم شؤونها ، ومما لا شك فيه أن الموظف المواطن باعتباره ابن بيئته يستطيع تأدية هذه الوظائف على نحو لا يستطيع فيه الموظف غير المواطن القيام به على الوجه المطلوب.

5- إن حصر تولي الوظائف العامة للمواطنين دون غيرهم يحمي هؤلاء من المنافسة مع غير المواطنين ، وبالتالي يفسح في المجال أمام المواطن لكي يجد له عملاً يساعده على كسب عيشه. وإذا كانت ثمة دولة قد لجأت في بداية عمرها ونهضتها إلى الاستعانة بغير مواطنيها ، لتسيير أمور إدارتها وتولي بعض وظائفها العامة ، كدول الخليج العربي مثلاً ، فإن ذلك يعود إلى عدم توافر العدد الكافي من المواطنين لإشغال بعض الوظائف ، وهي سرعان ما تعتمد إلى إحلال مواطنيها مكان هؤلاء ، ما لم تتوفر الكفاءات والخبرات في مواطنيها ، وبالعدد المطلوب .

في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني اشترط المشروع أن كل شخص يتقدم بطلب لتعيين في الوظيفة العامة أن يكون متمتع بالجنسية الفلسطينية أو العربية ، فيما يخص الجنسية العربية فترى أن يقتصر على الدول العربية التي تسمح قوانينها بتوظيف الفلسطينيين أي على أساس المعاملة بالمثل وفي حالة الحاجة فيتم استخدامها بعقود خاصة.<sup>1</sup>

إن المشروع الفلسطيني قد أشرك رعايا الدول العربية مع المواطن الفلسطيني في فرص تقلد الوظائف العامة ، وبالتالي أسقط ميزة احتكار المواطن الفلسطيني لحق تقلد الوظائف العامة في بلده على العكس من تشريعات أغلب الدول التي حصرت هذا الحق بمواطنيها دون غيرهم، وذلك تكريساً لحمايتهم الاقتصادية في جلاء تأمين الدولة لمجالات عمل خاصة بعيدة عن تدخل الغير الذي قد يزاحمهم على هذه الفرصة، يعتبر عمل الدولة في هذا الموضوع من أوجه الشغل الايجابي والمفروض عليها القيام به لحماية مواطنيها غير أن الدول قد تسمح من باب الاستثناء لرعايا غيرها من الدول التقدم للوظائف العامة فيها، وبطبيعة الحال لا يسري هذا السماح بشكل مطلق ، وإنما

1 عمرو، عدنان، شرح قانون الخدمة المدنية الفلسطيني لعام 1998، رام الله، فلسطين، الحق، 1999، ص24، ص25.

تقيده الدولة وذلك عن طريق تحديد وحصر أنماط الوظائف الممكن لغير مواطنيها شغلها لاعتبارات عديدة مثل : الوظائف المرتبطة بالجوانب الأمنية والعسكرية وغيرها من الوظائف العليا التي تبقى حكرا على رعايا الدولة دون سواهم ومنها ما يتعلق باعتبارات اقتصادية محصنة تفرضها ظروف المجتمع.

وهناك العديد من الدول تشترط على رعايا الدولة الراغبين في الالتحاق بإحدى الوظائف العامة وتسمح قوانين بلدهم لمواطني الدولة بمثل هذا الحق (مبدأ المعاملة بالمثل ) بضمان حماية رعاياها ، ومن ثم لا يكون منحها لامتيازات وحقوق لرعايا دول الغير على حساب مصلحة رعاياها ، ومن هذا المنطلق كان من المفترض على المشروع الفلسطيني ربط حق السماح لرعايا الدولة العربية بنقلد الوظائف الفلسطينية العامة بحصول الرعايا الفلسطينيين على ذات الحق والميزة من قبل الدول الأخرى أو أن يشترط صراحة إذا لم يرغب بفرض مبدأ المعاملة بالمثل لاعتبارات سياسية وقومية أن يكون التحاق الرعايا العرب بالوظائف العامة مرهون بعدم وجود متقدم فلسطيني يمتلك الكفاءة والإمكانات المطلوبة بالوظائف الشاغرة.

وكذلك في القانون الأردني فقط اشترط الأردني توفر الجنسية الأردنية فيمن يتقدم لإشغال أي من وظائفها. ولا يحق للأجنبي التقدم لتعيين في الوظيفة إلا بعد مضي فترة على تجنسه أي حصوله على الجنسية الأردنية.<sup>1</sup>

بجنسية الدولة ، بحيث لا يجوز تولي الوظائف منها على الأقل الا بعد انقضاء فترة من الزمن وذلك لغايات التحقق من ولاء المتجانس واخلاصه للدولة التي حصل على جنسيتها ، فقد جاء في قانون الجنسية الأردني رقم "6" لسنة "1954" ان الشخص الذي اكتسب الجنسية الأردنية بالتجنس يعتبر أردنيا من جميع الوجوه على أنه " لا يجوز له تولي المناصب السياسية والدبلوماسية والوظائف العامة التي يحددها مجلس الوزراء ، أو أن يكون عضوا في مجلس الامة الا بعد مضي عشر سنوات على الأقل على اكتسابه الجنسية الأردنية كما لا يحق له الترشيح للمجالس البلدية والقروية والنقابات المهنية الا بعد انقضاء خمس سنوات على الأقل على اكتسابه".

<sup>1</sup> يجوز تعيين غير الاردني في أي وظيفة بموجب عقد اذا لم يكن هناك اردني تتوافر فيه المؤهلات والمتطلبات اللازمة للوظائف العامة على ان تراعي في ذلك التشريعات المعمول بها في المملكة.

ومتى توافر شرط الجنسية على هذا النحو فإن المواطنون داخل الدولة يتساوون في حق تولي الوظائف العامة تطبيقاً لمبدأ المساواة الذي أشارت إليه المادة الثانية والعشرون من الدستور ذاته، غير أنه من الممكن أن ترد بعض الاستثناءات في هذا السياق والتي لا تخل بمبدأ الدستور والمساواة لكونها تقوم على اعتبارات موضوعية، ومن قبيل ذلك اسناد بعض الوظائف العامة للرجال لعدم تناسب طبيعتها مع طبيعته المرأة، أو تخصيص نسبة من الوظائف العامة لأسباب إنسانية لبعض الفئات الأكثر احتياجاً لها كذوي الاحتياجات الخاصة.<sup>1</sup>

بقي إلا أن نشير إلى أن التشريعات الوظيفية الأردنية تسمح عادة بتولي الأجانب لبعض الوظائف العامة في الدولة في حالات خاصة ومبررة وعند عدم توفر الكفاءات الوطنية لتولي هذه الوظائف، ومن قبيل ذلك ما ورد في نظام الخدمة المدنية الأردني من أنه "...في حالات خاصة ومبررة تتطلبها مصلحة العمل في الدائرة ولاستقطاب كفاءات علمية وخبرات عملية مميزة يجوز تعيين الموظف بموجب عقد شامل لجميع العلاوات ودرجات يزيد عن الرواتب المحددة وفقاً لتعليمات اختيار وتعيين الموظفين المواطنين أو أصحاب جنسية الدولة متساوون في حق تولي الوظائف العامة لمبدأ المساواة الذي تؤكدته الدساتير والتي تنص عليه صراحة<sup>2</sup>، كما فعل الدستور المصري والأردني الحالي على وجه التخصيص فقد ورد في المادة السادسة من الدستور "الأردنيون أمام القانون سواء لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات وإن اختلفوا في العرق أو اللغة أو الدين" كما أكدت الفقرة الثانية من المادة السادسة على أن "تكفل الدولة العمل والتعليم ضمن حدود إمكانياتها وتكفل الطمأنينة وتكافؤ الفرص لجميع الأردنيين".

وكذلك بالنسبة للجنسية في القانون المصري فقد حددت المادة "20" من قانون العاملين المدنيين بالدولة التي يجب أن تتوفر في الشخص لكي يعين في إحدى الوظائف العامة بقولها: "يشترط فيمن يعين في إحدى الوظائف: 1- أن يكون متمتعاً بالجنسية المصرية أو جنسية إحدى

<sup>1</sup> الخلايلة، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 49.

1 يضاف إلى ذلك أن رقابة الإلغاء التي يتمتع بها القضاء الأردني والتي يبسط عن طريقها هيئته على القرارات الإدارية - في مجال التعيين - قد جعلت من المساواة أمام الوظيفة العامة حقيقة ماثلة.

الدول العربية التي تعامل جمهورية مصر العربية بالمثل بالنسبة الى تولي الوظائف العامة.<sup>1</sup> "وتطبيقا لمبدأ السيادة الوطنية المعترف به دوليا ، وحرصا على أمن الدولة ، فانه يكون لكل دولة الحق في وضع القوانين التي تسمح بقصر شغل الوظائف العامة على الوطنيين دون الأجانب وهذا يعتبر أحد مظاهر الاستقلال الوطني .

وهذا المبدأ لا يحول دون الدولة والاستعانة ببعض الأجانب ، وذلك في حالة عدم الاكتفاء الذاتي من العنصر البشري الموجود منها وهذا الأمر يعتبر استثنائيا اذ لا تكون الاستعانة بالأجانب ، وذلك في حالة عدم الاكتفاء الذاتي من العنصر البشري الموجود فيها ، وهذا الأمر يعتبر استثنائيا اذ لا تكون الاستعانة بالأجانب في مجال الوظيفة العامة الا في حال عدم توفر العنصر الوطني ، ويتم توظيف الأجانب بصفة مؤقتة لا دائمة ويعقد محدود وفقا للقانون المصري بشأن توظيف الأجانب وقرار رئيس الجمهورية في مصر وقرار لوزير الدولة للتنمية الادارية رقم(2) لسنة 1979 والذي صدر تطبيقا لنص المادة (14) من قانون العاملين المدنيين في الدولة.<sup>2</sup>

ولهذا فقد قصر القانون الوظائف العامة على المتمتعين بالجنسية المصرية وتحقيقا لمبدأ القومية والوحدة العربية يعامل المتمتع بجنسية احدى الدول العربية معاملة المصري في تولي الوظائف العامة بشرط أن تعامل دولته المصري نفس المعاملة .

ولذلك لا بد من ضرورة تمييز حدود شرط الجنسية كشرط التولي الوظائف العامة بين المصري الأصلي والمتجنس ، حيث لا يتمتع المتجنس بحق تولي الوظائف العامة وبحقوقه بصفة عامة الا بعد مضي فترة معينة يثبت فيه ولاءه لوطنه الجديد.

وقد تضمنت المادة التاسعة من القانون رقم (26) لسنة 1975 بشأن الجنسية المصرية هذا التمييز، حيث نصت صراحة على أنه لا يجوز للأجنبي الذي اكتسب الجنسية المصرية ، التمتع بالحقوق السياسية قبل انقضاء خمس سنوات من تاريخ اكتسابه الجنسية ، كما لا يجوز انتخابه أو- تعيينه عضوا في أي هيئة نيابية قبل مضي عشر سنوات من التاريخ المذكور وقد أجاز

2 جعفر،انس، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية،القاهرة،مصر، 2007، ص49.

<sup>2</sup> جعفر، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص49.

القانون الإعفاء من القيد الأول فقط أو الإعفاء من القيدين معا على أن يكون الإعفاء:

1- بقرار من رئيس الداخلية ، لمن انضم إلى القوات المصرية المحاربة ، وحارب في صفوفه.

2- أو بقرار من رئيس الجمهورية للإعفاء من أي من القيدين السابقين .

وواضح أن القانون المصري وإن أجاز الإعفاء من شرط مضي الخمس سنوات للتمتع بالحقوق السياسية ومضى عشر سنوات للانتخاب أو التعيين في عضوية المجالس النيابية ، مدد الإعفاء هو تحقيق ولاء الأجنبي المتجنس لمصر وذلك لانضمامه ومحاربه في صفوف القوات المصرية المحاربة، وهو ولاء قد ثبت بدون أدنى شك ، وإن كانت سلطة القاضي تقديرية في الإعفاء من قيد المدة ، إلا أنه في الحقيقة محكومة بقيام المتجنس بأعمال لا تدع مجالاً للشك في ولاءه لوطنه الجديد ، إلا أن المشرع قد يتدخل فيعفي من شرط التمتع بالجنسية المصرية لتولي الوظائف العامة ، مثال ذلك القانون رقم (283) لسنة 1960 والذي قرر معاملة السودانيين الموجودين في خدمة معاملة المصريين ، وكذلك القانون رقم (66) لسنة 1962 الذي أجاز تعيين الفلسطينيين في الوظائف العامة في مصر .

بل أن المشرع المصري تجسيدا للقومية العربية قد قرر مبدأ جديد في هذا الشأن ، منذ عام 1964 حيث نصت القوانين الصادرة منذ ذلك الوقت على جواز تولي العرب الوظائف في مصر إذ تطلبت فيمن يريد الالتحاق بالوظيفة العامة أن يكون متمتعا بالجنسية المصرية أو جنسية إحدى الدول العربية التي تعامل جمهورية مصر الحديثة بالمثل بالنسبة لتولي الوظائف العامة.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: إثبات الجنسية .

اثبات الجنسية هو الالتزام باقامة الدليل على ثبوت الجنسية أو نفيها باتباع أحكام قانون تلك الجنسية<sup>2</sup> ، والمتعلقة بالمسائل الموضوعية دون المسائل الاجرائية على اعتبار أن الأخيرة يسري عليها قانون المحكمة المرفوع أمامها النزاع ، أما ما هي طرق اثبات الجنسية فهناك طريقتين

1 طبقا لنص المادة 23 من اللائحة التنفيذية لقانون العاملين المدنيين بالدولة يتم اثبات توافر شرط المعاملة بالمثل بالنسبة لجنسية إحدى الدول العربية بخطاب معتمد من وزارة الخارجية المصرية.

<sup>2</sup> ناصف، حسام الدين فتحي ، نظام الجنسية في القانون المقارن ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2007 ، ص 276 .

للاثبات الطريق المباشر والطريق غير المباشر الطريق الأول يصلح لاثبات الجنسية المكتسبة من خلال أنه يقيم الدليل على توافر شروط منح الجنسية من خلال اثبات اقامة الشخص للمدة المطلوبة لمنحه الجنسية ، وحصوله على وثيقة الاقامة أو اثبات زواج الأجنبية من وطني للحصول على جنسية زوجها من خلال تقديم وثيقة الزواج .

أما الطريق الغير مباشر في اثبات الجنسية فهو يصلح لاثبات الجنسية الأصلية لأن اثبات هذه الجنسية يتم عن طرق الأساس الذي فرضت عليه ، فاذا فرضت على أساس حق الدم فالشخص يثبت هنا جنسيته من خلال اثبات جنسية الأصول التي انحد منها فاثبات الجنسية في الوضع الأخير يفيد بشكل غير مباشر لاثبات جنسية الشخص ، ونظرا لصعوبات الجمة التي يثيرها اثبات الجنسية ، حيث يتوجب على من يدعي أنه يتمتع بالجنسية الوطنية وفقا لذلك الأساس أن يثبت أن والده وطني ووالده كذلك نزولا مع تسلسل الأجيال السالفة الى ما لا نهاية ، وهو أمر لا يطيقه المدعي ويزداد الفرض صعوبة كلما قدم الزمن بالدولة التي يدعي الشخص الانتماء اليها ، مما دعا بعض القوانين الوضعية الى النص صراحة على قرينة الجنسية الظاهرة في تلك الحالة محيلا اياها الى قرينة قانونية<sup>1</sup> .

عل أن النص على اعتبار الجنسية الظاهرة قرينة قانونية لا يشمل في حكمه الجنسية الوطنية الأصلية المبنية على أساس حق الأقليم ، نظرا لعدم حاجة من يتمسك باثبات هذه الحالة الى اثبات الجنسية الوطنية بالترتيب الى أسلافه الوطنيين فليس واقعة الميلاد من أب وطني هي من يتمسك به بل واقعة الميلاد على الاقليم الأصلي .

وبالمعنى السابق تبني القضاء المصري الجنسية الظاهرة ( حيازة الحالة ) واعتمدها وسيلة من وسائل اثبات الجنسية ، الا أن القانون المصري قصر تولي الوظيفة العامة على حامل الجنسية ، مع جواز تعيين من يتمتع بجنسية احدى الدول العربية التي تعامل بالمثل بالنسبة لتولي الوظائف العامة ، الا انه يجوز استثناء تعيين الاجانب لسد النقص والاستعانة بخبرتهم في بعض الحالات

<sup>1</sup> وهو ما نصت عليه صراحة المادة (143) من قانون الجنسية الفرنسية محددًا كونها قرينة قانونية بالنسبة لجيلين متتابعين فقط بعد أن كانت لثلاثة أجيال في قانون الجنسية الفرنسية قبل تعديله بالقانون الصادر 1973 .

وبضوابط معينة ، حيث تحدث القانون رقم(47) لسنة 1978 بشأن العاملين المدنيين في الدولة ، فقد نصت المادة (14) منه على ما يلي : " يوضع نظام لتوظيف الخبراء الوطنيين والاجانب.....وذلك بقرار من الوزير المختص بالتنمية الادارية يصدر بناء على عرض لجنة شؤون الخدمة الاجتماعية المدنية" ، وصدر فعلا قرار الوزير المختص بالتنمية الادارية رقم(1) لسنة 1979 بشأن توظيف الخبراء الوطنيين ورقم (2) لسنة 1979 بنظام توظيف الخبراء الاجانب ، بينما اعطت المادة الحادية عشره من القانون رقم (48) لسنة 1978 بشأن العاملين بالقطاع العام ، هذا الاختصاص لمجلس ادارة شركة القطاع العام ، بينما يتفق مع نشاط الشركة وظروفها وبما يساعد على تحقيق اهدافها ولمراعاة التشريعات التي تصدرها في هذا الشأن.<sup>1</sup>

وفيما يتعلق بإثبات الجنسية أيضا، فإنه يتم بالاطلاع على البطاقة الشخصية أو العائلية وجوار السفر وقد تطلب بعض الإدارات شهادة إدارية تثبت انتماء راغب الالتحاق بالوظيفة بجنسية الدولة التي سوف يوظف فيها ، وفي حالة الشك في التمتع بالجنسية ، مثل وجود اختلاف بين الاوراق الرسمية المقدمة ، يتم اثبات هذه الجنسية بشهادة يتم الحصول عليها من وزير الداخلية مقابل اداء رسم معين.

### المطلب الثاني :السن .

يتطلب فيمن يريد ان يتقدم لتعيين في الوظيفة العامة ان يكون قد اتم السن القانوني لكي يتم تعيينه ويعتبر بلوغ الشخص السن القانوني من اهم الشروط التي يوضعها المشرع فيمن اراد التقديم لشغل الوظيفة العامة ، وهذا السن القانوني يختلف بين القوانين والتشريعات، لذلك يحدد المشرع السن القانوني الذي يراه مناسباً من اجل تولي الوظيفة العامة ، وستعرض الباحث في هذ المطلب الى تحديد السن القانوني في (الفرع الاول) ، وعن اثبات السن القانوني في (الفرع الثاني) .

<sup>1</sup> رسلان، الوسيط القانون الاداري الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص111.



## الفرع الاول : تحديد السن .

تضع اغلبية انظمة الخدمة المدنية ، حد ادنى وحد اعلى من العمر لدخول الوظيفة العامة ، ولا يجوز تعيين من لا يكون عمره ما بين هذين الحدين ، وتأخذ بهذا الشرط انظمة الخدمة المدنية المغلقة التي غالبا ما تشترط ان يسمح عمر الموظف بالاستمرار فترة طويلة في العمل حتى تاريخ الاحالة الى التقاعد ، وتشترط التشريعات العمر وذلك للتأكد من ان الشخص على درجة من النضج والادراك بما يؤهله للقيام باعباء الوظيفة العامة ومسؤوليتها وكما تشترط ان لا يكون المترشح للوظيفة قد تجاوز سنا معيناً يحول دون الاستفادة من خدماته بالشكل المطلوب<sup>1</sup>، ويختلف شرط السن في حده الادنى وفي حده الاعلى من دولة الى اخرى واحيانا داخل الدولة من وظيفة الى اخرى واشترطهما للحد الادنى للتأكد من قدرة الشخص على التصرف والبلوغ والادراك اما الحد الاعلى ذلك للتأكد من ان المرشح لم يصل الى سن التقاعد او لابعاد كبار السن الذين يكون نشاطهم قد ضعف، وخدم حماسهم للعمل والانتاج وغالبا ما تترك القوانين والانظمة تحديد الحد الاعلى للادارة لتنظيمه بما يتفق وظروف البلد .وتتفق اغلبية الدول على اعتبار سن 18 او 20 سنة الحد الأدنى لدخول الوظيفة العامة لان هذا العمر يسمح للمواطن ، ان يكون قد وصل الى مرحلة التعليم الثانوي على الاقل وهي مرحلة الزامية او شبه الزامية في بعض الدول المتقدمة.

كما ان بلوغ هذا العمر ، يجعل الانسان راشدا ويمكنه التصرف دون موافقة ولي امره ويكون قد تجاوز سن المراهقة واصبح قادرا على تولي الوظائف العامة ، اما الحد الاعلى لسن التعيين غالبا ما يكون بين 35 و45 سنة ، وتأتي اهمية تعيين الحد الاعلى لسن التوظيف في تجنب تعيين كبار السن الذي يكون نشاطهم قد ضعف وقلت همتهم وخدم حماسهم للعمل والانتاج. 778 وبالإضافة الى ذلك ، فان تعيين الحد الاعلى للتوظيف يتأثر بتقدير سن الاحالة الى التقاعد وبالتالي لمدة الخدمة اللازمة للاستفادة من المعاش التقاعدي.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> الخاليلة، القانون الاداري ، مرجع سابق، ص50.

<sup>2</sup> عمرو، شرح قانون الخدمة المدنية الفلسطيني العام لسنة 1998، مرجع سابق، ص 26.

لهذا اشترطت المادة(24) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني أن يكون المرشح قد أتم الثامنة عشر من عمره ، ويثبت عمر الموظف بالاستناد لشهادة ميلاد رسمية او تقدير سن يتخذ من اللجنة الطبية المختصة والتي يعتبر قرارها نهائياً، من جهتنا نفضل لو ان المشرع الفلسطيني حدد سن الاربعين كحد اقصى لشغل الوظائف العامة ، وذلك حرصا للادارة الشابة ولدور الشباب الواضح في القدرة على الابداع والعمل والانتاج والعطاء ويبقى المجال لمن تجاوز هذا السن ان يقوم بالعمل مع الادارة ولكن وفق عقد خاص تبرمه الادارة معه حسب الشروط والضوابط التي تراها مناسبة ووفق حاجاتها.

وفي الاردن اشترط نظام الخدمة المدنية ان يبلغ سن الشخص المترشح للوظيفة العامة ثمانية عشر عاما على الاقل ، حيث جاء في المادة(43)من النظام انه (يشترط فيمن يعين في اي وظيفة ان يكون اكمل الثامنة عشرة من عمره بموجب البطاقة الشخصية الصادرة عن دائرة الاحوال المدنية والجوازات ، اما اذا كان يوم ولادته غير معروفاعتبر من مواليد اليوم الاول من شهر كانون الثاني للسنة التي ولد فيها) <sup>1</sup>.

في حال انه لم يرد في هذا النظام بخصوص الحد الاقصى ، ويبدو من ان المشرع قد ترك هذا الامر عن قصد لتقدير الادارة لانه بالفعل يتفاوت من وظيفة الى اخرى ولكن ليس من الحكمة ان يحدد المشرع الحد الاقصى لعمر المترشح لجميع الوظائف العامة في الدولة ، وكذلك فيما يتعلق بالحد الادنى فهناك بعض الوظائف لا تتقيد بسن الثامنة عشره التي نص عليها نظام الخدمة المدنية الأردني ، وذلك نظرا لخصوصية بعض الوظائف ، كوظيفة القاضي التي اشترط القانون استقلال القضاء الأردني فيمن يتولاها أن لا يقل عن سبعة وعشرين سنة ، ووظيفة عضو هيئة التدريس التي يستلزم الحصول على شهادة الدكتوراه مما يعني ان لا يقل عمر من يتولى ذلك عن خمسة وعشرين سنة على الاقل ، هنا نجد ان المشرع الفلسطيني يتفق مع المشرع الاردني بالنسبة للحد الادنى لسنة تولي الوظائف العامة ، ما عدا السن في تولي وظائف القضاء

---

1 الزغبي، خالد سماره، القانون الاداري وتطبيقاته في المملكة الهاشمية الاردنية، ط2، دار الثقافة للنشر والتوزيع،عمان،الاردن، 1993. ص195.

فقد اشترط المشرع الفلسطيني ان يكون عمر الشخص لكي يتمكن من تولي وظيفة القضاء 30 عاما بخلاف المشرع الاردني الذي اشترط ان يكون عمره كحد ادنى 27 سنة وليس 30 سنة على الاقل.

اما المشرع المصري فقد حدد في نصوص المواد الخاصة بالسن ان يكون السن لتولي الوظائف العامة هو ست عشر سنة ، وتطبيقا للمادة السابعة من قانون العاملين يكون حساب السن المقرر بالتقويم الميلادي ، وبالنسبة للعاملين المدنيين في الدولة تعتبر سن الثامنة عشره عاما هي الحد الادنى للالتحاق بوظائف الجهاز الاداري مع وجود بعض الاختلاف في قوانين العاملين المدنيين المختلفة ؛ فالقانون المصري رقم (21) لسنة 1951 كان ينص ان الحد الادنى لسن المرشح للوظائف العامة هو الثامنة عشر عاما، الا انه اجاز ان يقل سن المرشح لوظيفة من الدرجة التاسعة الكتابية عن هذا الحد الادنى ولكن يشترط الا تقل عن ستة عشر عاما بأي حال من الاحوال.

وبينما احال القانون رقم (58) لسنة 1971 بشأن العاملين المدنيين بالدولة للائحة التنفيذية لتحديد هذه السنة عند ستة عشر سنة ، وهناك بعض التشريعات الوظيفية التي تنظم الكادرات الخاصة تشترط سنا مغايرا فقانون السلطة القضائية يشترط فيمن يعين معاونا للنياحة الا يقل السن عن تسعة عشر سنة، والا يقل سن مساعد النياحة عن احدى وعشرين سنة ، والا يقل سن القاضي عن ثلاثين سنة في المحاكم البدائية ، واربعين سنة في محاكم الاستئناف وثلاثة واربعين سنة في محكمة النقض ، وكذلك يشترط قانون مجلس الدولة ألا يقل سن من يعين مندوبا مساعدا عن تسعة عشر سنة ولا يقل سن من يعين في المحاكم الادارية عن ثمانية وعشرون سنة ، ولا يقل من يعين مستشارا أربعين سنة.

## الفرع الثاني : اثبات السن .

يتم اثبات عمر المرشح للتعين في وظيفة عامة من خلال ابرازه شهادة ميلاده او اي مستند رسمي اخر صادر عن الجمعية المختصة ، ولذلك جرى العمل على ان يشترط في اعلان طلب الوظائف ان يقدم للراغب طلبا بذلك مصحوبا بمستندات منها شهادة الميلاد الرسمية او مستخرج رسمي منها، ويجري حساب الحد الادنى والحد الاعلى للسن المفروضين للتعين ابتداء من تاريخ الولادة حتى التاريخ المحدد للمباراة او الامتحان بالنسبة للوظائف التي تتطلب ذلك، او حتى أول كانون الثاني من السنة التي يتم فيها التعيين، فيما يتعلق بالموظفين الذين يجيز القانون تعينهم مباراة او الامتحان يجب ذكر سن الموظف الجديد في مرسوم أو قرار تعيينه ، وان كان تاريخ يوم ولادته غير محدد ، فيعتبر من مواليد اليوم الاول من شهر تموز (يوليو) من سنة ولادته وهو اليوم الذي يقع في منتصف السنة، ولا يأخذ بعين الاعتبار أي تصحيح يطرأ على سن الموظف بعد صدور نص تعيينه ، الذي يجب ان يذكر فيه سن الموظف، وتاريخ ولادته منعا لأي التباس او غموض او تعديل في المستقبل و ان الموظف الذي يعين مجددا بعد صرفه من الخدمة لا يؤخذ بعين الاعتبار سوى سنة بتاريخ تعيينه الاول وكذلك الموظف المحال الخدمة، فيما لو صحح سنة أثناء وجوده خارج الوظيفة، فلا يأخذ بعين الاعتبار الا سنة بتاريخ تعيينه الاول.<sup>1</sup>

## المطلب الثالث : اللياقة الصحية .

حتى يكون الموظف قادرا على القيام بأعباء وظيفته بكفاءة فيجب أن يكون لائقا صحيا للوظيفة المرشح لتعين في هذا لهذا نصت أنظمة الخدمة المدنية في كافة الدول، على اشتراط السلامة من الامراض، وفي كل مرشح لوظيفة عامة ، ولهذا الشرط ما يبرره ، فهو يضمن وجود موظفين غير مصابين بأمراض معدية أو عاهات جسدية أو عقلية تعيق اداءهم للعمل وتعطيل مصالح الجمهور بسبب غيابهم المتكرر والدائم نتيجة لمرضهم، أو تجعلهم عبئا على الدولة بالاضافة الى ما يكمن أن يتسببوا به من نقل امراضهم الى زملائهم الأصحاء.

<sup>1</sup> الزعبي، القانون الاداري وتطبيقاته في المملكة الهاشمية الاردنية، مرجع سابق ، ص 196.

وعليه ، سيتطرق الباحث الى توافر اللياقة الصحية في (الفرع الأول) ، واثبات اللياقة الصحية في (الفرع الثاني) .

### الفرع الأول : توافر اللياقة الصحية .

حتى يكون الموظف قادرا على القيام بأعباء وظيفته يجب أن يكون صحيح الجسم والبدن وخاليا من الأمراض المعدية ، حتى لا يشكل خطرا في نقل العدوى الى الغير ممن يتعامل معهم من الموظفين والجمهور وتختلف درجة اللياقة الصحية المطلوبة من وظيفة الى اخرى ، وتختلف درجة اللياقة الصحية حسب نوع الوظيفة العامة وطبيعتها ، فبعض الوظائف تحتاج الى درجة عالية من اللياقة الصحية والمدنية مثل الوظيفة العسكرية وكذلك مثل وظائف التدريب الرياضي والتربية البدنية ، وبعض الوظائف لا تطلب سوى درجة متواضعة من اللياقة الصحية بحيث يمكن شغلها حتى من بعض المعوقين كالوظائف الكتابية.<sup>1</sup>

ويبرر هذا الشرط ضرورة التثبت ابتداء من قدرة الموظف صحيا على القيام بأعمال الوظيفة باقتدار اذ لا يقبل أن يبدأ الموظف حياته الوظيفية فيطالب بعد تعيينه بفترة وجيزة باجازات مرضية براتب كامل أو بنصف راتب ويمكن تعريف اللياقة الصحية: بأنها الصلاحية الالزامية لشخص المرشح للتعيين في الوظيفة العامة أو النيابية للقيام بأعبائها على الوجه المرضي من أجل سير المرفق العام بانتظام واضطرار ، وهي تختلف من وظيفة لأخرى بحسب جسامتها ونوعها.<sup>2</sup>

وقد نصت المادة(24) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني لعام 1998 على الخلو من العاهات البدنية والعقلية التي تمنع الموظف من القيام بأعمال الوظيفة التي سوف يعمل فيها بناء على قرار من المرجع الطبي المختص ولا يحول ذلك دون تعيين الكفيف وفاقد البصر في أحد

<sup>1</sup> الزغبي، القانون الاداري، مرجع سابق، ص 196.

<sup>2</sup> جودة، صلاح احمد السيد، الصلاحية الادبية و العملية و الجسمانية للتعيين في الوظائف العامة، دراسة مقارنة، ط1، دار النهضة العربية القاهرة، مصر، 2008-2009، ص 115.

عينه أو ذوي الاعاقة الجسدية اذا لم تكن تمنعه من القيام باعمال الوظيفة بموجب شهادة من المرجع الطبي المختص.<sup>1</sup>

حيث أجاز المشرع في هذه المادة أن يتم تعيين اصحاب الاعاقة الجسدية في تولي الوظائف العامة حال انعدام التأثير السلبي لاعاقتهم على الوظيفة المراد شغلها ، الا ان المشرع الفلسطيني قام بالتفريق بين أصحاب الاعاقة الجسدية الخلقية الناشئة عن ظروف وحوادث عامة بين اولئك الذين أصيبوا نتيجة نضالهم الوطني الذي نظمت أوضاعهم المادة (23) من قانون الخدمة المدنية.<sup>2</sup>

ويتضح أن المشرع الفلسطيني أقر صراحة لذوي الاعاقات الجسدية الناتجة عن اعمال المقاومة بغض النظر عن مكانها بحق وواجب تخصيصهم بنسب محددة من الوظائف العامة وبالتالي منح القانون أفراد هذه الفئة الحماية القانونية التي ستكفل لهم مستقبلهم .

وهذا باعتقادنا عملا ايجابيا يسجل للمشرع الفلسطيني نرى انه من أهم واجباته ومسؤولياته العمل على حماية أصحاب الاحتياجات الخاصة و تعزيز سبل اشراكهم في الحياة العامة على قدم المساواة مع غيرهم من المواطنين الا أن المشرع الفلسطيني ان كان قد انتبه لاحتياجات المناضلين من ذوي الاعاقة الجسدية الا أنه اجحف بحق غيرهم من اصحاب الاحتياجات الخاصة الذين ترك موضع تعيينهم مناط الادارة برغبة الادارة وسلطتها التقديرية، مما يجسد بنظرنا مساسا واخلالا صريحا بأبسط نصوصه تعبيراً واضحاً بين الافراد و بأبسط قواعد ومبادئ حقوق الانسان القاضية بواجب تجسيد المساواة القانونية وعدم التمييز والمفاضلة على صعيد أصحاب الاحتياجات الخاصة والاعاقات الجسدية داخل المجتمع الواحد.

---

3 المادة 24، لفقرة الثالثة، قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 عام 1998.

4 نصت المادة 23 على مايلي: 1 تحدد بقرار من مجلس الوزراء نسبة من الوظائف التي تخصص للاسرى المحررين والجرحى الذين اصيبوا في عمليات المقاومة والذين تسمح حالتهم بالقيام باعمال تلك الوظائف كما يحدد القرار وصفا للجرحى المذكورين وقواعد شغل تلك الوظائف.<sup>2</sup> جوز ان يعين في تلك الوظائف ازواج هؤلاء الجرحى أو احد اولادهم او اخوانهم او اخواتهمالقائمين باعمالهم وذلك في حالة عجزهم عجزا تاما او وفاتهم اذا توافرت فيهم شروط تلك الوظائف.

وقد راعى المشرع الاردني مثل هذا الاستقلال في درجة اللياقة الصحية والمطلوبة لشغل الوظائف العامة ببعض المعوقين فنص صراحة في نظام الخدمة المدنية الحالي على استثناء بعض المعوقين بصريا أو ذوي الاعاقات الجسدية اذا لم تمنعه مثل هذه الاعاقة من القيام بأعمال الوظيفة التي سيعين فيها، وبعد توافر الشروط الأخرى للياقة الصحية وذلك بالنص على انه : يجوز تعيين الكفيف في عينيه ، أو فاقد البصري احدهما أو ذوي الاعاقات الجسدية اذا لم تكن أي من تلك الاعاقات تمنحه من القيام بأعمال الوظيفة التي سيعين فيها بشهادة المرجع الطبي المختص، على أن تتوافر فرضية الشروط الأخرى للياقة الصحية.<sup>1</sup>

وهنا المشرع قد ترك قدرا كبيرا من الحرية للإدارة لامكانية تعيين بعض الأفراد، كما كفيف أو فاقد البصر أو احدهما من ذوي الاعاقات الجسدية اذا لم تكن اي من تلك الاعاقات تمنعه من القيام بأعمال الوظائف التي سيعين فيها، ويكون ذلك بموجب شهادة من المرجع الطبي المختص على ان تتوافر فيه الشروط الاخرى للياقة الصحية.

ويعفى من شغل شرط اللياقة البدنية شاغلو الوظائف العليا، وهو ما نص عليه قانون الخدمة المدنية الحالي بأنه يعفى المرشح للتعيين في احدى الوظائف في الفئة العليا من الفحص الطبي، وذلك لانهم يقوموا بالاشراف و الرقابة على باقي الدرجات والفئات الوظيفية.

وفي التشريعات المصرية تتطلب توفر اللياقة الصحية فيمن يعين في الوظيفة العامة ولا يستثنى من هذا الشرط سوى المعينين بقرار من رئيس الجمهورية ( الوظائف العليا) ومن تقرر السلطة المختصة بالتعيين اعفاءهم من هذا الشرط، وطبقا لاحكام قانون العمل يعفى من شرط اللياقة الصحية العاجزون من المصابين اثناء وبسبب العمليات الحربية أو الوطنية، كذلك تقوم شهادة التأهيل المهني للعاجزين مقام اللياقة الصحية بالنسبة لحالة العجز الواردة في الشهادة عن التعيين في الوظائف العامة.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> المادة 2 الفقرة ج من نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي لسنة 1988.

<sup>2</sup> جودة، الصلاحية الادبية والعلمية و الجسمانية، مرجع سابق، ص 118.

## الفرع الثاني: اثبات اللياقة الصحية

تتطلب قوانين العاملين المدنيين بالدولة المتعاقبة توافر اللياقة الصحية كشرط لتعيين في الوظائف العامة، مع اختلاف في بعض التفاصيل.

حيث يتم ابراز شهادة من اللجنة الطبية الرسمية، تثبت انه سليم من الأمراض والعادات، التي تحول دون قيامه بأعباء وظيفته وقرار هذه اللجنة يكون نهائيا، اذ لا توجد لجنة طبية عليها، يمكن الاعتراض امامها، على قرار اللجنة المذكورة. ومن ثم تثبت اللياقة الصحية من المجلس الطبي وعلى ذلك لا يصح اثبات هذا الشرط عن طريق تقديم شهادة طبية غير صادرة من المجلس الطبي.

والحكمة من ذلك هو أن المجلس الطبي هو الجهة المختصة التي تنص عليها المشرع في اثبات اللياقة الصحية للمرشح وذلك منعا للتلاعب في الشهادات الطبية ومنبسطها.

كما قضت المحكمة الادارية العليا بجلسة 1965/1/10 "ان ثبوت لياقة الموظف الطبية للخدمة هو شرط من الشروط الجوهرية للتعيين والاستمرار في خدمة الحكومة، وهذا الشرط تقتضيه بداية ضمان التثبيت من قدرة الموظف على القيام بأعباء الوظيفة المعين فيها بكفاية واقتدار.... لايعاد الى الخدمة أحد عمال اليومية المفصولين لعدم اللياقة الطبية ما لم تقدر لياقته الهيئة الطبية العامة أو اي سلطة طبية تنتدبها الهيئة لهذا المرض..."<sup>1</sup>

## المطلب الرابع : الصلاحية الأدبية .

لما كانت الأخلاق ضرورية بالنسبة لكل شخص يعمل في أي مجال في الحياة فمن الطبيعي أن تكون لازمة للموظف العام الذي هو مؤتمن على المصلحة العامة والسلطة العامة ، لذلك تركز جميع أنظمة الخدمة المدنية في العالم ، على ضرورة تمتع المرشح للوظيفة العامة بالسيرورة الحسنة وبالأخلاق الحميدة ، فالموظف هو ممثل السلطة والحارس الأمين للدولة ومصالحها وهو

<sup>1</sup> جودة ، الصلاحية الادبية والعلمية والجسمانية للتعيين في الوظائف العامة، مرجع سابق، ص 119.



محطة انظار الجميع وتصرفاته الشائعة تؤثر على سمعة الهيئة التي يعمل فيها ، لذلك تحرص الدول على تعيين موظفين لديها يتحلون بصفات الأمانة، النزاهة والشرف والأخلاق .

ومن هذا المنطق جاءت انظمة الخدمة المدنية تشترط في المرشح للوظيفة العامة ألا تكون لديها سوابق سيئة تؤثر على مسلكه وسمعته ونزاهته فاشترطت الا يكون قد حكم بجناية أو محاولة جناية ، وفي هذا المطلب سيتعرض الباحث الى حسن السيرة والسلوك وعدم الحكم بجناية مخلة بالشرف والأمانة في(الفرع الاول) ، و عدم سبق الفصل من الخدمة بقرار أو بحكم تأديبي نهائي في (الفرع الثاني) .

#### الفرع الاول : حسن السيرة والسلوك وعدم الحكم بجناية مخلة بالشرف والامانة .

اشتراط نظام الخدمة المدنية فيمن يعين في الوظائف العامة أن يكون حسن السمعة وحسن السلوك وذلك من أجل أن يتولى الوظائف العامة الاشخاص الذين شهد لهم الناس بالأخلاق الحميدة وحسن السمعة الذي يدل عادة على حسن الأخلاق. وقد حاول القضاء الاداري وضع تعريف دقيق لسيرة المرء بالقول:"بأنها ما عرف به المرء أو عرف عنها صفات حميدة او غير حميدة تتناقلها الألسنة ونقر في الأذهان على انها صحيحة"<sup>1</sup>.

ب4 وأن السيرة الحميدة والسمعة الحسنة هي تلك المجموعة من الصفات والخصال التي يتحلّى بها الشخص فتكسبه الثقة بين الناس وتجنبه قالة السوء وما يمس الخلق، أي أنها تلتمس أصلاً في الشخص نفسه فهي لصيقة به ومتعلقة به ومتعلقة بسيرته وسلوكه ومن مكونات شخصية ومن هذا المنطق لا يواخذ المرء الا بسلوكه هو لا بسلوك أبيه أو ذويه طالما لا ينعكس شيء منه على سلوكه<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> جودة ، الصلاحية الادبية والعلمية والجسمانية للتعيين في الوظائف العامة، مرجع سابق، ص119.

<sup>2</sup> لا تفرق أنظمة الخدمة المدنية، خلافاً للتشريع الجزائريين الحكم المنقذ والحكم الموقوف التنفيذ، وبذلك غالباً ما تكون العقوبة الجنائية و الجنحة الشائنة دون توظيف ، وان كانت صدرت مع وقف التنفيذ ولا يؤخذ بعين الاعتبار صدور الأحكام الأجنبية بحق المواطنين خارج الدولة، لأن هذه الأحكام لا تتمتع بأي قوة ، خارج حدود الدولة التي أصدرتها هذه الأحكام ، كمؤشرسلوك طالب الوظيفة.

الا ان الصعوبة ربما تكمن هنا في تحديد المعيار الذي يمكن الاستناد اليه للتحقق من كون الشخص حسن السيرة ام لا، الا أنه في جميع الأحوال لا يجوز الحكم على شخص ما بأنه سيء السيرة والسلوك استنادا الى اشاعات وأقاويل وانما يجب الوصول الى مثل هذه النتيجة بالاسناد الي وقائع محددة واذا كانت بعض التشريعات الوظيفية المقارنة قد نصت بوضوح على هذا الشرط بكل ما ينطوي عليه من نسبية، فانه يحمى للمشرع الاردني على أنه لم ينص عليها ضمن الشروط في المادة 34، واكتفى باشتراط عدم وجود سوابق قضائية بحق المترشح<sup>1</sup>.

فقد ورد في المادة(24) من الفقرة 4 من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم(4) لسنة 1988 ما يلي : التمتع بالحقوق المدنية : أي ان لا يكون محكوما عليه من محكمة فلسطينية مختصة بجناية أو بالشرف اوالأمانة ما لم يرد له اعتبره ، واشتراط عدم وجود سوابق قضائية بحق المترشح ان لا يكون الشخص قد ارتكب جنائية بالشرف والأمانة والأداب العامة.

واذا كان مدلول الجنايات واضحا والجرائم المعاقب عليها (بالاعدام والاشغال الشاقة المؤبدة والاعتقال المؤبد والاشغال الشاقة المؤقتة والاعتقال المؤقت او الحبس بحد أدنى ثلاث سنوات) ، الا ان الصعوبة تكمن في تحديد الجرح المخلة بالشرف من بين الجرح عموما،(الجرائم المعاقب عليها بالحبس أو الغرامة أو الربط بكفالة ) باعتبار ان هذه المسألة نسبية تختلف من مجتمع الي اخر في ذات المجتمع من وقت الى اخر، وحتى عندما اشار نظام الخدمة المدنية الأردني لهذا النوع من الجرائم فقد أشار اليها على سبيل المثال وليس الحصر ، فقد ورد في المادة(171) من النظام ان الموظف يعزل من الوظيفة في أي حالة من الحالات وليس الحصر، اذا حكم عليه من محكمة مختصة بأى جنائية أو جنحة مخلة بالشرف كالرشوة والاختلاس والسرقة والتزوير وسوء استعمال الأمانة واستثمار الوظيفة والشهادة الكاذبة أو أي جريمة اخرى مخلة بالاخلاق العامة.

ويشترط لحرمان من سبق ان حكم عليه بعقوبة جنائية من شغل الوظيفة ان لا يكون قد أعيد اليه اعتباره بموجب حكم قضائي، حيث يؤدي الحكم باعادة الاعتبار للمترشح الوظيفة العامة الى محو الجنائي وزوال كل ما يترتب عليه من آثار بالنسبة للمستقبل ، وهكذا يكون الحرمان من

<sup>1</sup>كنعان ، القانون الاداري، الكتاب الثاني ،مرجع سابق، ص53.

شغل وظيفة لهذا السبب مؤقتا اذا قدر المشرع أن من أدين في جريمة جنائية أو جريمة مخلة بالشرف و الامانة لا يؤتمن على الخدمة المدنية ، ولكنه قدر من ناحية أخرى أن مضي مدة معينة على انتهاء تنفيذ الحكم يكفي للتفكير والتوبة ، اي اعادة اعتبار المحكوم عليه اليه ، وقد أخذ المشرع الاردني بمبدأ اعادة الاعتبار، فنص على أنه - باستثناء المحكومين بجرائم الخيانة والتجسس - يجوز اعادة الاعتبار الى كل واحد محكوم عليه بجناية أو جنحة بقرار قضائي اذا توافرت شروط معينة هي : انقضاء مدة ست سنوات من تاريخ انتهاء تنفيذ العقوبة المحكوم بها أصدر العفو عنها اذا كانت العقوبة جنائية، أو ثلاث سنوات اذا كانت العقوبة جنحة ، ويؤخذ بمثل هذه المادة لاعادة الاعتبار في الحالتين اذا كان المحكوم عليه مكررا بالمعنى القانوني ، وان يكون قد أوفى بالتزاماته المدنية او اسقطت بالتقادم ، وان يثبت للمحكمة انه كان من السلوك، وان يثبت التحقيق في سيرته ، انه قد صلح فعلا كما نص على اجراءات اعادة الاعتبار، وحظر على الشخص الذي أعيد اليه اعتباره وكان محكوما في جرائم (الاختلاس، الرشوة، وسوء الائتمان، وجميع الجرائم المخلة بالاخلاق والاداب والثقة العامة). تقلد وظائف معينة هي: القضاء، أو عضوية مجلس الأمة أو الوزارة<sup>1</sup>.

وفي مصر اشترط المشرع المصري حسن السمعة والاخلاق الحميدة ، لذلك يكفي لسوء سيرة المرء ان تقوم هذه الشبهات وتعلق بسمعته شوائب تلوكها الناس، دون أن يصل الامر الى حد ادانته بأي أحكام جنائية أو غيرها، وكذلك اعتبرت حسن السمعة هو شرط جوهرى للتعين في الوظيفة والاستمرار في الخدمة ، وكذلك اشترطت ان يكون غير محكوم عليه بجناية أو جنحة مخلة بالامانة والشرف، على ان يكون الحكم نهائيا، كما وتشترط ألا يكون قد اعيد اليه اعتباره ، وهنا نرى ان المشرع المصري اعتمد على الاشاعات والاقاويل لحرمان الشخص من التعيين في تولي الوظائف العامة، على خلاف المشرع الاردني والفلسطيني الذين لم يوردا هذا الشرط من ضمن التعيين، ونحن نرى ان المشرع الفلسطيني والأردني افضل من المشرع المصري، لانه قد يحرم الكثير من تولي الوظائف العامة بمجرد سماعه اشاعات وأقاويل كاذبة عن الأفراد.

<sup>1</sup> كنعان، القانون الاداري، مرجع سابق، ص 53.

## الفرع الثاني : عدم سبق الفصل من الخدمة بقرار أو بحكم تأديبي نهائي .

ينص هذا الشرط على من كان في خدمة الدولة ثم فصل منها لاسباب تأديبية من السلطة التأديبية المختصة، اما بحكم يصدر من المحكمة التأديبية في الدولة التي يوجد فيها محاكم تأديبية ، او بقرار من المجالس التأديبية التي تتشكل داخل الوزارات او المصالح او الهيئات العامة او المؤسسات التي يحكمها قوانين وانظمة وظيفية خاصة بها كمجالس التأديب في الجامعات. لذلك يحرم على الموظف من العودة لتولي الوظائف العامة على اعتبار ان هذه العقوبة التأديبية عقوبة قاسية. الا ان حظر تعيين الشخص في الوظائف العامة يكون مؤقتا . اذ يزول ذلك الحظر بمضي مدة معينة من تاريخ الفصل ، سواء وقع الفصل بحكم نهائي أو بقرار تأديبي ، اذ بمضي هذه المدة يمكن اعادة الاعتبار اليه وبالتالي يزول هذا الحظر<sup>1</sup>.

وتتعدد بعض التشريعات الخاصة بالنسبة لبعض الوظائف فلا تجيز تعيين من سبق فصله بحكم او بقرار تأديبي حتى لو كان قد اعيد اليه اعتباره - وفق القواعد القانونية التي تحكم قواعد الاعتبار - نظرا لحساسية هذه الوظائف وخطورتها. ومن أمثلة ذلك ما نص عليه قانون استغلال القضاء في الاردن من أنه (يشترط فيمن يعين قاضيا ان لا يكون محكوما من محكمة او مجلس تأديبي لأمر مغل بالشرف لو رد اليه اعتباره او شمله عفو عام<sup>2</sup>).

هذه جميع الشروط العامة التي يجب أن تتوفر فيمن يترشح لشغل إحدى الوظائف العامة في الدولة لذلك ، وحسب القانون الفلسطيني اذا تحققت جميع الشروط العامة الخاصة بالتعيين على الادارة لدى اقدمها على تعيين شخص الالتزام بمجموعة القواعد الواردة في المادة "25" وهي:

أ - ان لا يكون التعيين بأثر رجعي ، ويعتبر تعيين الموظف في الخدمة من تاريخ اخطاره كتابيا بذلك من قبل الديوان بواسطة الدائرة الحكومية التابع لها، ومباشرة العمل فيها ، ويعتبر قرار تعيينه

<sup>1</sup> الخلايلة، ، القانون الاداري ، مرجع سابق، ص54، ص55.

<sup>2</sup> كنعان، القانون الاداري ،مرجع سابق، ص 57، ص 58.

لاغيا اذا لم يباشر عمله خلال ثلاثين يوما من تاريخ تبليغه كتابيا ، وفي هذه الحالة يعين من يليه الترتيب ، اذا كان التعيين بموجب مسابقة.

ب - لا يجوز تعيين الطالب المتفرغ في الدراسة في وظيفة شاغرة في الموازنة.

ج - لا يقبل مرشح للخدمة المدنية لوظيفة تتطلب رخصة بموجب قانون ، الا بعد الحصول على تلك الرخصة . فمثلا اذا اشترط القانون المنظم لمهنة المحاماة أو الطب الحصول على رخصة مزاوله المهنة من نقابة المحامين او نقابة الاطباء قبل تعيين المحامي او الطبيب في وظيفة عامة، يجب الحصول على تلك الرخصة.

د - ان تكون الشهادات العلمية التي يجري التعيين على اساسها اصلية او مصدقة من الجهة المختصة قانونا، او ان تتم معاملتها اذا تطلب الامر من جهة الاختصاص وفقا لأحكام القانون.

هـ - تكون معادلة الشهادات من قبل وزارتي التربية والتعليم العالي كل حسب اختصاصها وذلك وفقا لاحكام القانون

و - ان لا يقل السن عن ثمانية عشر عاما<sup>1</sup>.

### المبحث الثاني: الشروط الخاصة للتعين .

اذا كانت الشروط التي سبق لنا بيانها هي ما توجهه تشريعات الوظيفة العامة في المرشح لشغل الوظيفة العامة ، الا أن التشريعات أجازت للادارة اضافة شروط خاصة للتعين ، حيث تشترط قوانين وأنظمة الخدمة المدنية عدد من الشروط فيمن يرشح لتولي الوظائف العامة ، تهدف لضمان قدرة وكفاءة من يتم اختياره على القيام بأعباء الوظيفة العامة وتحقيق الملحة العامة ، لذلك يلزم تحديد الشروط الخاصة بصدد كل وظيفة وفقا لنظام ترتيب وتصنيف الوظائف في الدولة ، وهي شروط تختلف باختلاف الوظيفة من ناحية وباختلاف الدولة من ناحية اخرى، وباختلاف أساس نظام الترتيب والتصنيف للوظائف العامة من ناحية ثالثة ، وغالبا ما

<sup>1</sup> المادة 25 قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لسنة 1998 المعدل بالقانون رقم 4 لسنة 2005.

تكون الشروط الخاصة غير منصوص عليها في قوانين الخدمة المدنية وأنظمتها الا أن الادارة تأخذها بعين الاعتبار ، وسيتعرض الباحث الى الكفاءة العلمية والفنية في (المطلب الأول) ، أداء الخدمة العسكرية أو الاعفاء منها في (المطلب الثاني) ، شرط الولاء والانتماء للوظيفة (المطلب الثالث) ، شروط خاصة للتعين في (المطلب الرابع) .

#### المطلب الأول : الكفاءة العلمية والفنية .

يشترط فيمن يعين في احدى الوظائف العامة ان تتوافر فيه الكفاءة العلمية والفنية اللازمة لتولي الوظائف المرشح لها، بحيث أن يكون مؤهلا علميا بما يتفق ومهام هذه الوظيفة قدرة الكفاءة العلمية المطلوبة في شغل الوظيفة يختلف حسب نوعيتها وطبيعتها ووفقا لترتيب الوظائف وأصنافها وهو أمر مرتبط بمواصفات الوظيفة ، وسيتعرض الباحث في هذا المطلب الى المؤهل العلمي في (الفرع الأول) ، و الخبرة والتدريب في مجال وطبيعة عمل الوظيفة في (الفرع الثاني) .

#### الفرع الأول : المؤهل العلمي .

يعتبر الحصول على مؤهل دراسي من الشروط الأساسية لتولي الوظيفة العامة ، في أغلبية أنظمة الخدمة المدنية في دول العالم ، ويختلف مستوى هذا المؤهل باختلاف مستوى الوظيفة المراد شغلها وكذلك باختلاف مستوى المجتمعات ومدى تطورها ، فكلما كانت الوظيفة صعبة أو كلما كانت الوظيفة التخصصية أو القيادية كلما تطلبت من شاغلها حيازته لمؤهل علمي عال<sup>1</sup>.

وكذلك اذا كثرت الجامعات والمدارس في دولة ما ، وازداد عدد المتعلمين والمؤهلين فانه من الطبيعي ان تشترط الدولة لاشغال وظائفها الحصول على مؤهلات علمية رفيعة المستوى ، اما اذا كانت الدولة لا تزال ناشئة ومدارسها أو جامعاتها قليلة ، وعدد المتعلمين من مواطنيها يقل عن عدد الوظائف المطلوب اشغالها ، فانه لا بد - في هذه الحالة - من التساهل في مستوى المؤهلات العلمية، واللجوء في أغلب الأحيان الى الخبرات والأقدمية والممارسة بديلا للمؤهل الدراسي ، وهذا ما نجده في أغلبية الدول النامية ، وفي دول الخليج العربية ، التي تضطر

<sup>1</sup> كنعان ، القانون الاداري ،مرجع سابق ،ص 58

للتخفيف من مستويات المؤهل العلمي المطلوب ، لكي تستطيع تعيين مواطنيها في الوظائف الشاغرة ، وهكذا فإن مستوى المؤهل العلمي وكذلك نوعيته يختلفان باختلاف المجتمعات والانظمة التي تضعها والتي غالبا ما تعكس الواقع الذي تعيشه والبيئة التي تعمل فيها، وكذلك فإن أغلبية أنظمة الخدمة المدنية تأخذ بعين الاعتبار في ممارسة عمل ما ، كشرط اضافي لاشغال الوظيفة بحيث انها تشترط في المرشح للوظيفة العامة حيازته المؤهل العلمي المطلوب ، وكذلك توفر شرط الخبرة والأقدمية لديه ، وفي ذلك ما يضمن قيامه بالعمل على الوجه الأفضل.<sup>1</sup>

وبذلك يمكن تعريف شرط المؤهل العلمي على أنه اشتراط ان يكون المرشح للوظيفة حاصلًا على درجة علمية من مستوى ونوع معين (كشهادة الدكتوراه، والماجستير ، والبكالوريوس ، والدبلوم، والشهادة الثانوية العامة ) ، ويختلف مستوى المؤهل العلمي المطلوب كشرط للتعيين في الوظيفة العامة باختلاف الفئة الوظيفية والنظام الوظيفي الذي يحكمها، ومثال ذلك ما ينص عليه نظام الهيئة التدريسية في الجامعة الاردنية من أنه "يشترط فيمن يعين عضوا في هيئة التدريس أن يكون قد حصل على درجة الدكتوراه أو ما يعادلها من جامعة تعترف بها الجامعة الأردنية ، أو أن يكون قد حصل على شهادة تخصصية تعادل درجة الدكتوراه من مؤسسة أكاديمية أو مهنية تعترف بها الجامعة وكذلك ما ينص عليه قانون استقلال القضاة من أنه "يشترط فيمن يعين قاضيا أن يكون حاصلًا على اجازة في الحقوق من أي كلية أو معهد يقرها المجلس القضائي والاستئناس برأي وزير العدل ولجنة معادلة الشهادات، على ان تكون هذه الاجازة من شروط التعيين في البلد الذي صدرت فيه .<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> في لبنان حدد نظام الموظفين والأنظمة الخاصة بالوزارات، المؤهلات العلمية والخبرات العلمية المطلوبة لاشغال كل وظيفة من وظائف الدولة، وهي على وجه العموم ودون التطرق الى الاستثناءات الخاصة في الاجازة الجامعية بالنسبة لوظائف الفئات الثالثة والثانية والاولى (رئيس دائرة، رئيس مصلحة، مدير عام... الخ) وشهادة البكالوريا القسم الثاني الأولى من الفئة الرابعة (محرر..) وشهادة البكالوريا القسم الأول لوظائف الرتبة الثانية من الفئة الرابعة (الكاتب) كما أخذ المشرع اللبناني بالخبرة، فأعتبرها في بعض الحالات موازية للشهادة العلمية بهدف اشغال بعض الوظائف، ولا سيما الوظائف الدنيا أو الحرفية، كما أجاز للموظف الذي أمضى مدة زمنية في بعض الوظائف أن يتقدم لاشغال وظائف أعلى ، تتطلب مبدئيا مستويات علمية عليا باعتبار أن الأقدمية تساوي المؤهل العلمي المطلوب في هذا المجال .

<sup>2</sup> كنعان، نواف، القانون الإداري، ط1، الدار العلمية والدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2003، ص58.

وقد أناط نظام الخدمة المدنية الحالي أمر تعيين المستوى العلمي للشهادة ومعادلتها ونوعية الدراسات المطلوبة لكل مجموعة من الوظائف وهل هي علمية أم نظرية بمجلس الخدمة المدنية ولجانته المتخصصة، أما معادلة الشهادات لغايات تطبيق احكام نظام الخدمة المدنية فيتم من قبل (لجنة معادلة الشهادات) في وزارة التعليم العالي وفقا لأحكام قانون التعليم العالي المعمول به وقانون التربية والتعليم ، ونظام معادلة الشهادات الصادرة بموجبها وبموجب هذا النظام تتولى لجنة معادلة الشهادات وضع القواعد والأسس والمعايير لمعادلة الشهادات واصدار القرارات المتعلقة بها التي يصادق عليها وزير التربية والتعليم ، وتزاعي اللجنة عند النظر في معادلة الشهادات نظام التعليم لدى الجهة التي منحت الشهادات بما في ذلك شروط الالتحاق بالجامعة ، ومناهج الدراسة ونظام الامتحانات ومستوى الشهادة في البلد الذي تقوم فيه المؤسسة التعليمية، والامتيازات والحقوق التي تمنح لحاملها في ذلك البلد ومقارنتها مع الشهادات المماثلة.

#### الفرع الثاني : الخبرة والتدريب في طبيعة ومجال عمل الوظيفة .

تحدد هذه الخبرة - سواء كانت في الوظائف الحكومية أو غير حكومية - وفقا لضوابط تحددها أجهزة الخدمة المدنية المختصة ، وقد نص نظام الخدمة المدنية الاردنية الحالي على أن تأخذ اللجنة المختصة عند تجديد الدرجة التي سيعين فيها الموظف بعين الاعتبار " وسنوات الخبرة التي أمضاها في الوظائف الحكومية أو الأعمال الأخرى اذا كانت تتفق مع وصف الوظيفة التي سيعين فيها ...." الا أنه ميز في احتساب الخبرة التي يكسبها طالب الوظيفة في الوظائف الحكومية وتلك التي يكتسبها في القطاع الخاص.<sup>1</sup>

أما التدريب في مجال عمل الوظيفة فهو يختلف باختلاف طبيعة عمل الوظيفة ومدة التدريب المطلوب ونوعيته، وتبرز أهمية هذا العنصر من عناصر المؤهلات العلمية والفنية في مجال وظائف الفئة الرابعة التي تكون مهام من يشغلها القيام بأعمال محددة في الأعمال المهنية أو الحرفية المساعدة التي تتطلب الحصول على دورات تدريبية أو خبرات علمية تدريبية في مجال المهنة أو الحرفة المطلوب تعيين الموظف عليه، ومن المفروض أن يجمع التدريب بين الجانب

<sup>1</sup> كنعان ، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 59.



العلمي ويتعلق بتنمية المعرفة والجانب العلمي ويتصل باكتساب المهارات وطرق العمل والجانب النفسي ويتمثل في تهذيب السلوك ورفع المقدرة على مواجهة المصاعب .

وتبرز الأهمية البالغة لعملية التدريب بالنسبة للدول وغلبة الطابع التقني والتخصصي عليها يحتم توفير مختلف أنواع التدريب وفرصة لسائر العاملين . وتظهر كذلك أهمية التدريب في احداث قدر من التغيير في الموظف العام ويجعله يمارس الأنشطة المتعلقة بواجبات وظيفته ومسؤولياتها بروح ودافع عميق ذاتي وبواعث تلقائية وليس من خلال وسائل الاشراف والتوجيه والتعليمات التي توجه اليه وذلك في اطار تنفيذ أهداف التنظيم والجهود المشتركة لأعضائه ووفق الأساس الشرعي للتنظيم ومن اهداف التدريب تقوية الرغبة والمقدرة لدى الموظف العام على الاقدام على ممارسة أنشطة وظيفية بقدر من الاستقلال ، وذلك بتشجيعه على الاسهام في صنع القرارات والسياسات ويهدف التدريب أحيانا الى ابراز الاطار القانوني لواجبات الوظيفة ومسؤولياتها حتى يأتي عمل الموظف العام صحيحا وشرعيا أي متفق مع القانون، وبذلك لا يكون عرضة للرقابة على مشروعيته سواء من جانب الرؤساء أو من جانب القضاة، مما يوفر جهد اجهزة الرقابة الادارية وكذلك القضاة علاوة على السمعة الطيبة للوحدة الادارية أو التنظيم الاداري، فتسود الثقة في أعمال هذه الوحدة سواء من جانب الجمهور أم النظام الاداري، وتقل المنازعات بينهما .

وكذلك يرفع التدريب من مستوى الموظف العام من حيث تفهمه لوظيفته أو من حيث خبرته ومهارته ، وذلك بزيادة معرفته بأهداف التنظيم أو الوحدة التي يشغل وظيفته فيها، وكذلك واجبات وظيفته ومسؤولياتها وأساليب ممارسة مهامها على أفضل وجه ، علاوة على تنمية مهاراته وخبرته وتعرفه على أحدث ما وصل اليه العلم بصدد تخصصه مما يساعد الموظف في بناء شخصيته الوظيفية ويجعله يثق باستمرار في قدرته المتمثلة في ممارسته وخبرته وتخصصه ، وهذا بدوره يجعله صالحا لان يستعمل هذه القدرات المتطورة في أي تنظيم اداري آخر يرغب في الانتقال اليه لتحسين حالته الوظيفية.

والتدريب يساعد الموظف العام على تفهم اهداف التنظيم وتقبل القيم التي يسعى الى تحقيقها من خلال اهدافه واستيعاب البرامج التنفيذية لهذه الأهداف وتحقيقها في الواقع العلمي بنجاح وفاعلية

من خلال الأنشطة التي يقوم بها الموظف ، وذلك بتوفير المعلومات والبيانات المتصلة بحقائق القرارات ، ومضمون عملية صنع هذه القرارات التي تساعد الموظف على اختيار أساليب العمل التي تحقق أكبر قدر من أهداف التنظيم ولذلك يلزم أن تصل المعلومات أول بأول حتى يقف الموظف على كل المتغيرات والتطورات والظروف المختلفة والمستمرة المحيطة بوظيفته داخل التنظيم.<sup>1</sup>

بالنسبة لنوع ومستوى التأهيل العلمي نجد أن القانون المصري لم يبين المؤهلات الدراسية التي يعتمد عليها الالتحاق بالوظيفة العامة أو الشروط الخاصة بها أو تحديد مستواها المالي ، كما كان الشأن في القانون رقم (21) لسنة 1951 بشأن نظام موظفي الدولة. واكتفى المشرع المصري في القانون رقم (47) لسنة 1978 بالنص في المادة (21) على أن المؤهلات العلمية والأجنبية التي تمنحها الجامعات والمعاهد والمدارس الأجنبية يصدر بمعادلتها بالمؤهلات الوطنية أو بتقييمها علميا ان لم تكن لها نظائر من المؤهلات الوطنية قرار من وزير التعليم المختص أو من وزير شؤون الأزهر حسب الأحوال بناء على اقتراح لجنة تشكيل لهذا الغرض تمثل فيها وزارة التعليم والادارة العامة للبعثات والجهاز المركزي للتنظيم والادارة والكليات والمعاهد التي فيها نوع الدراسة المطلوب معادلة شهادتها أو تقييمها علميا كما يصدر قرار من الجهة المشار اليها بالتقييم العلمي للمؤهلات التي تمنحها المعاهد والمدارس الوطنية.<sup>2</sup>

وهذا النص يبين لنا ترسيخ الأساس الموضوعي الذي يقوم عليه نظام شغل الوظيفة العامة في مصر وليس الأساس الشخصي الذي يقوم على الاعتراف بالعامل مؤهلة الدراسي ، بالنسبة للخبرة النوعية والزمنية ، نجد أن المشرع المصري قدم نظام الوظيفة العامة في القانون رقم (47) لسنة 1978 على أساس الأخذ بنظام تقييم وتوصيف الوظائف بتحديد الدرجة المالية لكل

---

<sup>1</sup> وقد أشار المشرع الليبي في المادة 132 من قانون الخدمة المدنية الى المؤهلات العلمية اللازمة في المرشح للتعين في الوظائف العامة وهي: شهادة حفظ القرآن الكريم، شهادة التعليم العالي أو الجامعي فما فوقها. شهادة التعليم الثانوي أو ما يعادلها شهادة مراكز التلمذة الصناعية ومراكز التدريب الفني الشهادة الاعدادية العامة أو ما يعادلها، الشهادة الابتدائية أو ما يعادلها، بما في ذلك الشهادة المعادلة التي تمنح لمن جاوز سن الالزام.

<sup>2</sup> خاطر، شريف يوسف حلمي، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر ، 2006-2007، ص55.

وظيفة وتحديد شروط شغلها من حيث مدة الخبرة والمؤهل العلمي بما يتفق وأعباء ومسؤوليات كل منها ، وفي شأن الخبرة تتفق مع طبيعة الوظيفة المرشح لشغلها.

### المطلب الثاني : أداء الخدمة العسكرية أو الإعفاء منها

لم تتضمن قوانين التوظيف المختلفة السابقة أو الحالية هذا الشرط سواء في ذلك قوانين العاملين المدنيين بالدولة أو قوانين بالقطاع العام ، ولكنه منصوص عليه في قوانين الخدمة العسكرية والوطنية ، سيتعرض الباحث في هذا المطلب الى مفهوم وأهمية الخدمة العسكرية في (الفرع الأول) ، الاعفاء من الخدمة العسكرية والوطنية نهائيا(الفرع الثاني) .

### الفرع الأول : مفهوم وأهمية أداء الخدمة العسكرية .

لقد تضمن القانون المصري "127" لسنة 1980 نوعين من الخدمة وهما الخدمة العسكرية والخدمة الوطنية ، والمقصود بالخدمة العسكرية هو أنه يلزم الذكور الذين يتمون سن الثامنة عشر وتؤدي في القوات المسلحة بفروعها المختلفة والشرطة وكتائب الأعمال الوطنية ، أما الخدمة الوطنية يخضع لها فئتين من الشباب وهم الذكور والاناث الخاضعون لاحكام القانون 76 لسنة 1973 في شان الخدمة العامة ، أما الذكور فهم من الافراد الزائدون عن حاجة القوات المسلحة بعد مضي ثلاث سنوات من تاريخ وضعهم تحت الطلب دون أن يطلبوا .<sup>1</sup>

فقد نصت المادة(58) من القانون رقم (55) لسنة 1955 بشأن الخدمة العسكرية والوطنية على ما يلي "لا يجوزاستخدام أي مواطن بعد بلوغه التاسعة عشر من عمره أو بقاءه في وظيفته أو عمله أو منحه ترخيصا في مزاولة أي مهنة أو حرفة في جداول المنشغلين بها ما لم يكون حاصلا بطاقة الخدمة العسكرية والوطنية ، كما لا يجوز ذلك أيضا بالنسبة الى أي منهم فيما بين الحادية عشر والثلاثين من عمره ما لم يقدم احدى الشهادات المنصوص عليها في المادة 64 أو نموذج وضع المواطن تحت الطلب لأجل معين " وقد نصت المادة (39) من القانون الجديد

<sup>1</sup>جودة، الرقابة القضائية على التعيين في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص865.

للخدمة العسكرية والوطنية رقم (127) لسنة 1980 على حكم مماثل وان كانت قد جعلت الالتزام من الثامنة عشر بدلا من التاسعة عشر.<sup>1</sup>

وقد أساء البعض تطبيق المادة التاسعة ، فرفضو ترشيح البعض على أساس عدم تحديد موقفهم من التجنيد بصفة قاطعة ، بل اشترط البعض أن يكون قد ادى الخدمة العسكرية وأعفي نهائيا ، الأمر الذي أضر بالشبان المؤجل تجنيدهم او الموضوعين تحت الطلب ، لذلك تدخل المشرع وازاد المادة 58 مكرر لقانون الخدمة العسكرية والوطنية لسنة 1955 والتي قررت " مع عدم الاخلال بحكم المادة السابعة لا يجوز لمديري المصالح الحكومية والمؤسسات العامة والخاصة والهيئات الاعتبارية الاخرى الامتناع عن تعيين أي موظف بلغ سن الالتزام ولم يبلغ سن التجنيد في الوظائف الخالية استنادا الى ان موقفه من التجنيد لم يحدد بصفة قاطعة ، وهكذا يشترط فيمن يعين في احدى الوظائف ، سواء في وحدات الجهاز الاداري في الدولة أو في شركات القطاع العام ان يكون قد ادى الخدمة العسكرية او الوطنية أو اعفي منها أو تأجيل تجنيده لأحد الأسباب المفررة بالقانون ، فلا يعين مواطن بين الحادية والعشرين والثلاثين الا اذا قدم ما يثبت أنه قد ادى الخدمة العسكرية أو أعفي منها ، أو لم يصبه الدور أو تأجيل تجنيده لأحد الأسباب المقررة بالمواد السابعة والثامنة والتاسعة من القانون رقم 127 لسنة 1980 الخاص بالخدمة العسكرية والوطنية .<sup>2</sup>

أما الخدمة العسكرية فلها أهمية كبيرة لذلك ان معظم دول العالم تتطلب فيمن يشغل الوظيفة العامة أن يكون قد ادى الخدمة العسكرية أو اعفي منها بشكل مشروع ووفقا لاحكام القانون ، ومن ضمنها قوانين التوظيف في مصر بالاضافة الي قوانين ممارسة الحقوق السياسية ، وقد ورد ذلك بصراحة في قوانين الخدمة العسكرية والوطنية لذلك يتوقف التعيين في مصر في سنة 21 سنة السن 30 على تقدم احدى هذه الشهادات التي نص عليها في المادة "45" من القانون "127" لسنة 1980 " وهي

<sup>1</sup>رسلان،الوظيفة العامة،مرجع سابق،ص139.

<sup>2</sup>كانت أقصى سن التجنيد هي خمس وثلاثين سنة،وذلك اعتبارا من 18-3-1971،ثم أصبحت ثلاثين سنة اعتبارا من أول ديسمبر سنة 1980تاريخ نفاذ القانون الجديد للخدمة العسكرية والوطنية.

شهادة بالاعفاء من الخدمة العسكرية أو الكلية .

شهادة بتأجيل الخدمة الالزامية .

شهادة بتأجيل بأن الفرد لم يصبه الدور .

شهادة تأدية الخدمة العسكرية .

والشهادات السابقة توضح موقف الشخص من التجنيد ولكنها تعني دائما تحديد موقفه من الخدمة العسكرية بصورة نهائية سواء بادائها أو الاعفاء منها ، وترجع الحكمة من وراء اقتضاء مثل هذا الشرط الواضح لكي يستطيع الفرد الحصول على حقه في التعيين فانه يجب عليه أن يفي بالتزاماته ، وواجباته نحو بلده ، وأهم هذه الواجبات الخدمة الوطنية الا أنها من أقدس الواجبات الوطنية، أو كما تسمى "ضريبة الدم " للدفاع عن وطنه وأهل بلده ضد أي عدوان خارجي ، كما ان اقدام الشخص على اداء الخدمة العسكرية يعتبر عرفانا من الشخص بفضله ووطنه عليه من تعليم، ورعاية صحية ، وحماية قانونية له ، من أجل ذلك يقدم الشخص روحه فداء للوطن الذي قدم له هذا الخير الكثير، لذلك تشترط الدول عادة الا يعين في الوظائف العامة من هو مطلوب للخدمة العسكرية الا اذا قدم نفسه أولا للتجنيد ولهذا تشترط قوانين الخدمة العسكرية ألا يقبل في الوظيفة العامة الا اذا قدم ما يثبت أنه أدى الخدمة العسكرية، أو أعفي، أو تأجيل تجنيده أو لم يصبه الدور ، واشترط المشرع المصري لأداء الخدمة العسكرية للشخص الذي يرد التعيين في الوظيفة العامة ، هو أن مصر تقع في الحدود مع دولة معادية للعرب و المسلمين وهي دولة اسرائيل فلذلك يرى أنه من الأهمية أن يتدرب الفرد على أداء الخدمة كي يتأهل ويتدرب على الدفاع عن وطنه اذا لزم الأمر ، ومن هنا تكمن أهمية أداء الخدمة العسكرية.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>في لبنان لا يوظف أحد ما لم يكن قد أنهى خدمته العسكرية الالزامية،حيث تعطى الأفضلية في التعيين في الوظائف العامة لمن أدى خدمة العلم.

## الفرع الثاني : الاعفاء من الخدمة العسكرية والوطنية نهائيا .

نظمت المادة السابعة من القانون المصري حالات الاعفاء النهائي من الخدمة العسكرية والوطنية

هي:

أولا : يعفى من الخدمة العسكرية والوطنية نهائيا

أ - من لم تتوافر فيهم اللياقة الطبية لتلك الخدمة .

ب - ألابن الوحيد للأب المتوفي ، أو غير القادر نهائيا على الكسب.

ج - أكبر المستحقين للتجنيد من أخوة أو أبناء المواطن الذي يستشهد أو يصاب بأصابة تعجزه

عن الكسب نهائيا بسبب العمليات الحربية .

د - أكبر المستحقين للتجنيد من أخوة أو أبناء الضابط أو المجدد أو المتطوع الذي توفى بسبب

الخدمة أو الذي أصيب بمرض أو عاهة بسبب الخدمة .وكأن من شأنها أن تجعله عاجز نهائيا

عن الكسب.

ثانيا : يعفى من الخدمة العسكرية والوطنية مؤقتا:

أ - الأبن الوحيد لأبيه الحي.

ب - العائل الوحيد لأبيه الغير قادر على الكسب ، وكذلك عائل أخيه أو أخوته غير قادرين على

الكسب .

ج - العائل الوحيد لأخته أو اخواته غير المتزوجات .

د - أكبر المستحقين للتجنيد من أخوة أو أبناء الضابط أو المجدد أو المتطوع أو المواطن الذي فقد بسبب العمليات الحربية . ويزول هذا الاعفاء بمجرد عودته أو ثبوت وجوده على قيد الحياة، ويعامل الغائب من العمليات الحربية، معاملة المفقود الى أن يتضح موقفه<sup>1</sup>.

ونلاحظ أنه في جميع حالات الاعفاء المؤقت يزول الاعفاء بزوال سببه.

ثالثا : اذا جند أحد الأخويين أو الأخوة أو استدعى الى الخدمة في الاحتياط طبقا للمادة "32" يعني مؤقتا من الخدمة الالزامية العاملة الاخ الاخر أو أكبر الاخوة الباقين بعد استيفاء غير القادرين منهم على الكسب وبشرط ألا يكون بين الأخوة أي متخلف عن التجنيد أو جاوز الثلاثين أو أخ معفي من التجنيد ، ويزول الاعفاء بانتهاء خدمة المجدد الالزامية أو بزوال عدم القدرة على الكسب ويحدد وزير الدفاع شروط اللياقة الطبية للخدمة العسكرية وشروط عدم القدرة على الكسب النهائي والمؤقت .

رابعا : تأجيل الخدمة العسكرية الالزامية للدراسة

لقد نصت المادة الثامنة من القانون رقم(127) لسنة 1980 على جواز تأجيل الخدمة العسكرية الالزامية العامة للدارسة وقت السلم للطلبة النظاميين والمنتسبين المتفرغين للدراسة ، وذلك لحين حصولهم على المؤهل الدراسي الذي أجلت لهم الخدمة بسببه ،وعلى سبيل المثال طلبة المدارس الثانوية والمعاهد والجامعات . لقد نصت المادة الأولى من القانون رقم(76) لسنة 1973 والمعدل بالقانونين رقمي (98) لسنة 1975 ، و(19) لسنة 1977 في شأن الخدمة العامة للشباب الذي أنهى المراجع التعليمية على أنه : (يجوز بقرار من وزير الشؤون الاجتماعية تكليف الشباب من الجنسين الذين أتمو من المراحل التعليمية المرحلة الثانوية أو أي مرحلة معادلة طبقا للقانون<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> جوده، الرقابة القضائية على التعيين في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 865

<sup>2</sup> جوده، الرقابة القضائية على التعيين في الوظائف العامة، مرجع سابق، ص868.

### المطلب الثالث : شرط الولاء والانتماء في التعيين في الوظيفة العامة .

وهو ما يتم التأكد منه باشتراط تمتع المرشح لشغل الوظيفة بالجنسية الوطنية ، وذلك حتى لا تتعرض الدولة نتيجة تولي الأجانب بعض وظائفهما العامة للخطر سواء من حيث أمنها والمحافظة على أسرارها، او حتى لمجرد عدم حرمان ابناء الوطن من الاستفادة بغرض تولي الوظائف القائمة في بلادهم علاوة على توفير الاجور الباهظة التي يطلبها الوافدون من الأجانب للعمل بالدول، لذلك سيتعرض الباحث في هذا المطلب الى مفهوم شرط الولاء في النظم الوضعية في (الفرع الأول) ، الصور القانونية للولاء في النظم الوضعية في (الفرع الثاني) .

#### الفرع الأول : مفهوم شرط الولاء في النظم الوضعية .

ان قوة الاخلاص والوفاء للدولة يختلف لدى الوطني الأصلي عنها لأي وطني متجنس بجنسية الدولة ومن ثم فان معظم النظم تشترط للوطني المتجنس عند تولية الوظائف العامة انقضاء مدة معينة بعد تجنسه يتأكد فيها ولاءه للدولة التي اكتسب جنسيتها ، وذلك نظرا لأن بعض المتجنسين قد يقومون بعد تجنسهم بأعمال تثبت ولاءهم للدولة بصورة قاطعة بحيث لا يكون ثمة داع للانتظار انقضاء المدة للتأكد من ولاءهم ، ومن ثم نجد أن بعض الدول لك تكفي بشرط الجنسية ولكنها تتطلب فوق ذلك أن يثبت ولا الموظف لنظام الحكم أو الحكومة القائمة، ثم انها قد تكفي في اثبات هذا الولاء بأن يقدم المرشح اقرارا كتابيا مصحوبا بيمين أو بغير يمين يعلن فيها ولاءه لنظام الحكم تتشدد في ذلك بعض الدول فلا تقبل في الوظائف العامة أي شخص يكون منتميا الى أي هيئة تعمل لتحقيق أهداف تتعارض مع أهداف نظام الحكم القائم .

فقد كانت الولايات المتحدة الأمريكية على رأس الدول التي أخذت بهذا المبدأ في سبيل مقاومة الشيوعية ، فقد كانت تقصي من الوظائف العامة كل شخص ينتمي الى حزب أو هيئة تدعو للشيوعية، أو تعار من نظام الحكم القائم المناهض للشيوعية ، وان كان هذا الاجراء يعتبر قيذا على الحريات العامة الا انه له ما يبرره كاجراء مؤقت يتخذ عند اشتداد الخطر على أمن الدولة وسلامتها بسبب الظروف الدولية المحيطة آنذاك ، وهكذا الأمر في دول أخرى كسويسرا،



وهولندا، وبلجيكيا، وأستراليا..... الخ<sup>1</sup>، والملاحظ أن الدول ذات الأحزاب المتعددة لا تشترط في الموظف ولاء مسبقا لفكر سياسي أو اجتماعي ومن ثم يلتزم الموظف في ظل هذا النظام بالحياد بين الأحزاب المختلفة ، وكل موظف مكلف بأن يؤدي واجبات وظيفته بكل اخلاص وأمانة بغض النظر عن عقيدته الشخصية أما في الدول ذات الحزب السياسي أو التنظيم السياسي الواحد أيا كانت تسميته فانها تشترط في الموظفين عادة ايمانا بالفلسفة الاجتماعية التي تعتنقها الدولة.

وبقع عبئ اثبات ولاء الشخص أو خيانتة على عائق الادارة التي يجب ان تثبت أن شخصا معيناً قد خان الوطن وخرج عن حدود الولاء الوطني، واثبات الادارة هذا يخضع لرقابة القضاء عند التعسف في استعمال السلطة أو اساء استعمالها، أو عند مخالفة القانون وهذا يعني ان على الادارة ان تثبت عدم ولاء الشخص لوطنه بأدلة قاطعة لا تقبل الشك نظرا للأثار الجسمية المترتبة على اثبات عدم ولاء الشخص لوطنه ومن ثم يكون من حق الدولة ان تمنع الاشخاص الذين ينتمون الى حزب أو منظمة تعادي شكل الدستور العام للدولة من تولية الوظائف ، ومن باب أولى الأشخاص الذين ثبت تعاونهم مع المستعمر ضد مصالح الدولة ، وفي القانون المصري فقد أخذ المشرع المصري بشرط الولاء في التعيين بالوظيفة العامة ، الا أن المشرع المصري في المادة (16) من قانون الجنسية أنه أجاز اعفاء المتجنس من شرط انقضاء المدة بقرار من وزير الداخلية اذا كان المتجنس قد انضم الى القوات العربية المحاربة وحارب في صفوفها.

اما في فلسطين فقد نجد أن المواد 66، 67، من قانون الخدمة المدنية في فلسطين ان المشرع الفلسطيني لم يحظر على الموظف العام الاشتغال بالأمر السياسية ، ولانتماء للأحزاب السياسية، لكنه بالمقابل يفرض على الموظفين تجنب المواقف التي تؤثر في نزاهتهم عند مباشرتهم لأعمالهم، فكل موظف ملتزم بأن يؤدي وظيفته بكفاءة وأمانة بغض النظر عن اتجاهاته السياسية، ولذلك قضت محكمة العدل العليا بأن الموظف في ظل التعددية السياسية التي يعيشها الشعب

---

<sup>1</sup>والجدير بالملاحظة فان الولاء في امريكا يقوم على عنصرين وهما على:

الأول: أن يؤدي الموظف يمينا يؤكد بما تمرره من أي ميول شيوعي.

الثاني: فحص ولاء الموظف عزل من يثبت عدم ولاءه أو يشك في ولاءه بالنسبة للموظف الموجودة في الخدمة أو عدم تعيين المرشح الذي يثبت من الفحص عدم ولاءه لنظام القائم.

الفلسطيني لا يلتزم بما يسمى بالطاعة السياسية تجاه الحكومة القائمة ، أي اتباع المذهب السياسي الذي نأخذ به " والفئة الأولى كالمحافظين والسفراء اذ يفترض فيهم الوفاء التام للحكومة القائمة.

### الفرع الثاني : الصور القانونية للولاء في النظم القانونية .

ان الولاء كشرط للتعيين في الوظائف العامة في بعض الدول يأخذ اشكالا ثلاثة ، فقد يتم صورة ولاء للوظيفة ذاتها كقيام الفرد بالمحافظة على أسرار العمل و الاخلاص فيه ومخالفة ذلك يمثل جريمة تأديبية يعاقب عليها القانون ، وهذا ما يسمى بالولاء السياسي، وأخيرا قد يكون ولاء للدولة ونظام الحكم القائم في البلاد وهو ما يسمى بالولاء لسلطة الحكم وسوف نبين ذلك التالي:

#### أولا : الولاء الوظيفي

وهو ما يسمى بالجانب الأخلاقي في أداء العمل وليس معنى ذلك أننا في مجال التأديب نحاسب الموظف عن قواعد الأخلاق بالمعنى المطلق لهذا المصطلح ، ولكن نعني به أن ممارسة الوظيفة العامة كأى مهنة أخرى نخضعها لمجموعة من المبادئ والتوجيهات تكون معا ما يمكن تسميته بالحق المهني ،ومن ثم فان مجرد أداء العمل مع طاعة الرؤساء يجعل من الموظف آلة صماء في حين أن الاخلاص هو الذي يثبت الروح ، ويدفع الحماس في عمل الموظف ، ويجعل من الموظفين جماعة متساندة تعمل لتحقيق هدف مشترك وهذا ما يسمى بالولاء للوظيفة لأن مناطه ضمير الموظف ووجدانه لا النصوص القانونية التي تنظمه وتحكمه.<sup>1</sup>

مثاله : أ – المحافظة على سر المهنة : قد يطلع الموظفون بحكم عملهم على كثير من أسرار الناس كرجال النيابة العامة ، والأمن ، والأطباء ، وموظفي الضرائب وموظفي البنوك ..... الخ.

ب – الاخلاص في أداء العمل : ان مناط الاخلاص هو " ضمير الموظف " ومن ثم يجب عليه القيام بمهام الوظيفة من أجل النهوض بأتمته ومواصلة ركب الدول المتقدمة ، ولا يتم ذلك الا اذا كان هناك اخلاص في اداء العمل على الوجه المرضي ، كما يتمثل هذا الاخلاص في المحافظة

<sup>1</sup> جودة، الرقابة القضائية على التعيين في الوظائف العامة، مرجع سابق، ص819.

على الأموال الموضوعة تحت يده من التلف أو الهلاك بسبب سوء الصيانة مما يكلف الشعب في نهاية الامر مبالغ طائلة .

ثانيا : الولاء السياسي

قد تشترط بعض الدول فيمن يعين في الوظائف العامة أن يكون منتما سياسيا للفلسفات السياسية والاجتماعية التي تعتنقها الدولة فقد تمنع من التعيين من يعتنق مذهبيا سياسيا معينيا كالفاشية والشيوعية أو الصهيونية، وأما الولاء الاجتماعي فهو أن يسود الجماعات شعور بالولاء لنفسها ولأعضائها واساس ذلك نزوح الجماعة الى حماية كيانها ، وتسليم المشرف عليها بهذه الحقيقة يجعله عضوا مقبولا في المجموعة التي تسلم له بقيادتها.

ثالثا : الولاء لسلطة الحكم

ان قيام الموظف بتنفيذ الاوامر وفقا لسياسة الدولة والحكومة القائمة لا يكفي للقول بأن الموظف قد أدى واجباته وذلك لأنه ملزم أيضا في حياته الخاصة بان يكون مسلكه مطابقا لهذا الولاء والقدر الأدنى يتمثل في عدم مهاجمة نظام الدولة في الجلسات الخاصة أو الاجتماعات العامة وعدم القيام بأي تصرف يسيئ الى سمعة الدولة في الداخل أو الخارج.

المطلب الرابع : الشروط الخاصة الاخرى للتعين .

تضطر بعض الدول مراعاة منها لواقعها وتركيباتها الاجتماعية أو المذهبية أو اللغوية الى وضع شروط خاصة أو اضافية لاشغال وظائفها العامة أو بعض هذه الوظائف ، وغالبا ما تكون هذه الشروط غير منصوص عليها في قوانين الخدمة المدنية وأنظمتها ، الا أن السلطة تأخذ بعين الاعتبار بالنظر للعوامل التي أسلفنا ذكرها ومن بين هذه الشروط استيفاء مواصفات الوظيفة وشرط التنافس وشرط الانتماء الى مذهب أو عرق معين ، وشرط ألا يكون المرشح للوظيفة متزوجا من

أجنبية وأن يجتاز المرشح الامتحان المقرر لشغل الوظيفة وأن يكون المرشح للوظيفة العامة متدرباً على السلاح.<sup>1</sup>

وعليه سيتعرض الباحث الى اجتياز الامتحان المقرر لشغل الوظيفة والتنافس في (الفرع الأول) ، شرط الانتماء الى منصب معين أو عرق معين وشرط عدم الزواج من أجنبية أو حمل السلاح هذه الشروط واردة في معظم الدول في (الفرع الثاني) .

### الفرع الأول : اجتياز الامتحان المقرر لشغل الوظيفة والتنافس.

سوف يتم الحديث في هذا الفرع عن المقصود باجتياز الامتحان المقرر لشغل الوظيفة العامة في الدولة وكذلك عن شرط التنافس لتعيين في الوظيفة العامة.

أولاً : اجتياز الامتحان المقرر لشغل الوظيفة.

اشترط المشرع لتولي الوظيفة العامة أن يجتاز المرشح الامتحان المقرر لشغل الوظيفة فالتعيين في الوظائف العامة يجب أن يكون على أساس استحقاق الأجر والأكثر كفاءة تحقيقاً لمصالح العام . وهذا الشرط متطلب بالنسبة للوظائف التي لا يجوز شغلها الا باجراء امتحان، لأن هناك بعض من الوظائف يمكن شغلها من دون امتحان ، والمرجع في ذلك الى السلطة المختصة " الوزير - المحافظ - رئيس مجلس ادارة الهيئة العامة " التي يدخل في اختصاصها تحديد الوظائف التي تشغل بامتحان أو بدونه على أن تقوم ادارة شؤون العاملين في كل وحدة باعداد كشف بالوظائف على ضوء وصفها وشروط شغلها، وتعرض الكشوف على السلطة المختصة في بداية كل سنة مالية لتحديد الوظائف التي يتم شغلها بامتحان وتلك التي تشغل بدون امتحان (المادة العاشرة من اللائحة التنفيذية للقانون 47 لسنة 1978 ) ويستثنى شرط الامتحان بصفة عامة الوظائف العليا (مدير عام - العالية - الممتازة ) التي يتم التعيين فيها بقرار من رئيس الجمهورية . وكذلك المعوقين وذلك تطبيقاً لنص المادة "13" من القانون رقم "39" لسنة 1975 بشأن تأهيل المعاقين والتي تنص على أن المعوق المؤهل من المصابين بسبب العمليات الحربية او الغارات

<sup>1</sup> جعفر، الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 52، ص 53.

الجوية أثناء وبسبب تأدية الخدمة العسكرية والوطنية أولوية التعيين في الوظائف أو الأعمال مع مراعاة النسبة المنصوص عليها ، ويعفى المعوقون المرشحون للتعين من شرط اجتياز الامتحان المقرر لشغل الوظيفة.<sup>1</sup>

واستعمال هذا الشرط لأنه الأصلح في مجال التوظيف فهو يحد من سلطة الإدارة في مجال اختيار العاملين المدنيين في الدولة، فالتعيين في وظائف الإدارة العامة يعين أن يقوم على أساس الاستحقاق والجدارة العلمية وليس على أساس المعرفة أو القرابة أو المحسوبية أو الاعتبارات السياسية، ولا يتحقق ذلك الا اذا اتبع مبدأ المسابقة أو الامتحان لاختيار أفضل المتقدمين لشغل الوظائف العامة، وتأخذ معظم دول العالم بهذا، كما تتجه الدول العربية نحو الأخذ به وتعميمه، حيث اهتمت المؤتمرات العربية للعلوم الادارية به، وأوصت الأخذ باتخاذ أسلوب امتحانات وتتولاها أجهزة محايدة، على أن تلزم الجهات الادارية بنتائج الامتحانات المذكورة.

ويمكن التمييز بين امتحان الصلاحية وامتحان المسابقة ، فامتحان الصلاحية هو الذي يقوم على أساس تحديد مستوى معين للنجاح ، على أن يكون للسلطة المختصة بالتعيين حرية اختيار من تشاء من بين الناجحين في هذا الامتحان ، وهو ما يخشى معه احتمال الانحراف والمحاباة على اساس درجات النجاح التي حصل عليها كل منهم ، على أن تلتزم السلطة الادارية المختصة بالتعيين وفقا للترتيب الوارد في نتيجة الامتحان .

وقد أخذ القانون المصري رقم (47) لسنة 1978 للعاملين المدنيين بالدولة بنظام الامتحان لشغل الوظائف العامة حيث تنص المادة 7/23 من اللائحة التنفيذية لقانون العاملين المدنيين بالدولة على ما يلي :

"يثبت شروط التعيين في احدى وظائف طبقا لما يلي: 7 - اقرار وحدة شؤون العاملين باجتياز الامتحان المقرر لشغل الوظائف"

وذلك يكون وفقا لقواعد معينة نص عليها القانون المذكور ولائحته التنفيذية ،هذه القواعد هي:

<sup>1</sup>جعفر، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص53.

أولاً : أن يكون التعيين في الوظائف العليا بقرار من رئيس الجمهورية بدون امتحان.

ثانياً : تحديد السلطة المختصة (الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة ) الوظائف التي يكون شغلها بامتحان وتلك التي تشغل بدون امتحان ، على أن تعد إدارة شؤون العاملين في كل وحدة كشفاً بالوظائف على ضوء وصفها وشروط شغلها ، وتعرض الكشوف على السلطة المختصة في البداية كل سنة مالية لتحديد الوظائف التي تشغل بامتحان وتلك التي تشغل بدون امتحان .

ثالثاً : تعلن الوحدات الادارية عن الوظائف الخالية بها ( غير الوظائف العليا ) في صحيفتين يوميتين على الأقل.

ويجب ان يتضمن الاعلان البيانات التالية:

أ - وصف الوظيفة وشروط شغلها ودرجتها

ب - الجهة التي تقدم اليها الطلبات والمستندات الواجب تقديمها وميعاد ومكان تقديمها.

ج - بيانات ما اذا كان التعيين بامتحان أو بدون امتحان ، واذا كان التعيين بامتحان فيبين نوع الامتحان ومواده وتاريخه ومكان اجرائه<sup>1</sup>

رابعا : تدرج طلبات التعيين ومرفقاتها في سجلات بأرقام مسلسلة بحسب تاريخ تقديمها ، على أن يقلل السجل في نهاية المدة المحددة لتلقي الطلبات ويعتمد من المسؤول عن شؤون العاملين بالوحدة.

خامسا : يكون الامتحان اما تحريريا ، أو شفويا أو عمليا ، أو عن طريق مقابلات شخصية أو يجوز الجمع بينهما.

<sup>1</sup> جعفر، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 54.

سادسا : يتم ترتيب الناجحين في كل امتحان في قوائم بحسب درجة النجاح في الامتحان ، ويكون الترتيب عند التساوي وفقا للأعلى مؤهلا ، فالأقدم تخرجا ، فالأكبر سنا ، على ان يتم بحسب الترتيب الوارد في القوائم مع مراعاة الشمولية التي ينص عليها قانون الخدمة الوطنية و العسكرية للمجندين

ثم تعلن نتيجة الامتحان وترتيب الناجحين في لوحة الاعلانات في الوحدة الادارية ، كما تعد ادارة شؤون العاملين كشفا بأسماء المرشحين للتعيين وفقا لترتيب أسبقيتهم للعرض على لجنة شؤون العاملين ، على أن تبدي اللجنة رأيها بعد التحقق من توافر شروط ومواصفات شغل الوظيفة في المرشحين.

سابعا : يكون التعيين في الوظائف التي تشغل بدون امتحان على النحو التالي:

أ - اذا كانت الخبرة هي المطلوبة يتم التعيين طبقا لمدة الخبرة.

ب - اذا كانت الشهادة الدراسية أحد الشروط الواجب توافرها فيمن يشغل الوظيفة ، يكون التعيين طبقا للمؤهل الأعلى، وعند التساوي في المؤهل تكون الأولوية للأعلى في مرتبة الحصول على الشهادة الدراسية فالأقدم تخرجا فالأكبر سنا.

والخلاصة أن القانون المصري الحالي للعاملين المدنيين بالدولة يشترط لشغل احدى الوظائف الخاضعة لأحكام اجتياز الامتحان المقرر لشغل الوظيفة ، وذلك باستثناء الوظائف التي تقرر السلطة المختصة شغلها بدون امتحان ، وكذلك عدا وظائف الادارة العليا ، فضلا عن الوظائف المحجوزة للمصابين في العمليات الحربية.

وكذلك نصت المادة 20 من قانون الخدمة المدنية الليبي على أن "يرتب الناجحون في الامتحان حسب الأسبقية في درجات النجاح وعند التساوي يقدم الأعلى مؤهلا فالأقدم تخرجا فالأكبر سنا، ويتم التعيين بحسب ترتيب النجاح، ويسقط حق من لم يدركه الدور للتعيين بمضي

سنة من تاريخ اعلان نتيجة الامتحان ويجوز التعيين من القوائم التي مضى عليها أكثر من سنة اذا لم توجد قوائم أخرى صالحة للتعيين منها وذلك خلال الستة أشهر التالية لانقضاء السنة".

الا أن هناك بعض الوظائف استثناها المشرع من شرط الامتحان منها وظائف الادارة العليا والحاصلين على مؤهلات علمية ومن يعاد تعيينهم في وظائفهم السابقة . ويترتب على عدم تقيد الادارة بها ورد في الاجراءات المنصوص عليها في المادة 20 من القانون المذكور عدم مشروعيته شغل وظيفته.<sup>1</sup>

ثانيا : شرط التنافس

لم تكف معظم الدول - لا سيما المتقدمة منها - باشتراط حيازة المؤهل العلمي، لاشغال الوظيفة العامة بل اشتراط أيضا دخول المرشحين في مسابقة تنافسية فيما بينهم، لاختيار الأفضل والاقدر من بينهم وتلجأ الدول الى المسابقة التنافسية بين المرشحين، عندما يزيد العرض على الطلب، بحيث يصبح بمقدورها أن تنتقي من بين المرشحين الكثر من تتوفر فيه الكفاءات والقدرات الفضلى لتأدية الوظيفة المطلوبة أما اذا كان عدد المتقدمين اقل من العدد المطلوب، وهذا ما يحصل غالبا في الدول النامية أو المتخلفة فانه يكتفي في أغلب الأحيان بحيازة المؤهل المرشح على المؤهل العلمي ، كشرط لدخول الوظيفة ، دون اشتراط الدخول في مسابقة تنافسية<sup>2</sup> وفي لبنان يشترط نظام الموظفين ، نجاح المرشح للوظيفة العامة في المباراة والامتحان . ويشترط الامتحان بالنسبة لمرشحي وظائف الفئة الخامسة ، وهي الفئة الدنيا في وظائف الدولة (حاجب، حارس ..... الخ ) أما المباراة فتشترط بالنسبة لمرشحي وظائف الفئات الأخرى . والفرق الأساسي بين الامتحان والمباراة هو أن الادارة ملزمة عند التعيين باحترام تسلسل درجات النجاح في المباراة، وبالتالي فان سلطتها مقيدة باحترام أولويات النجاح ، في حين أنها غير ملزمة باحترام درجات النجاح في الامتحان ، وتبقى لهما بالتالي سلطة استتسابية في تعيين من تشاء من المرشحين الناجحين في

<sup>1</sup>راضي،مازن ليلو،القانون الإداري،دار المطبوعات الجامعية،القاهرة، مصر، 2005، ص239.

<sup>2</sup>حبش، فوزي، الوظيفة العامة وادارة شؤون الموظفين، المطبعة البولوية، بيروت، لبنان، 1986، ص76.



الامتحان على أن مجلس الخدمة المدنية ، تحقيقاً لمبدأي العدالة والمساواة اشترط دائماً الالتزام بتسلسل مراتب النجاح عند التعيين حتى إذا كانت النتيجة لامتحان كما هو الحال للمباراة.

**الفرع الثاني : شرط الانتماء الى منصب معين أو عرق معين وشرط عدم الزواج من أجنبية أو حمل السلاح هذه الشروط واردة في معظم الدول.**

- شرط الانتماء الى مذهب معين أو عرق معين:

هذا الامر نجده شائعاً في دول عديدة كـلبنان وسويسرا وكندا وبلجيكا وغيرها ، ففي لبنان وبسبب التركيبة الاجتماعية الطائفية فان الوظائف العامة توزع بحسب الجدارة والاستحقاق مناصفة بين الطائفتين المحمدية والمسيحية وفي هذا تكريس للمادة (95) من الدستور اللبناني التي تنص: "بصورة مؤقتة والتماساً للعدل والمساواة تمثل للطوائف بصورة عادلة للوظائف العامة ويتشكيل الوزارة دون أن يؤول ذلك الى الاضرار بالمصلحة العامة " ، وقد اكدت المادة (96) من نظام الموظفين ضرورة مراعاة أحكام المادة (95) من الدستور.<sup>1</sup>

الا أن مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة في لبنان يمنع التمييز بين المرشحين حسب آرائهم السياسية وانتماءاتهم الحزبية ، ويحق بالتالي للمرشح الناجح في المباراة والذي لم يعين بسبب آرائه السياسية أو انتمائه الحزبي أن يطعن أمام مجلس شورى الدولة عن طريق مراجعة تجاوز حد السلطة بتعيين أحد المنتمين الى طائفته والذي جاء ترتيبه لاحقاً لترتيبه، مدلياً بمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة .

ولم يلحظ القانون في لبنان الا استثناءين لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة :

- أولها : يتعلق بالوظائف المحجوزة لقدماء رجال الجيش وقوى الأمن الداخلي والأمن العام حيث تحفظ لاعتبارات انسانية بعض وظائف الادارة الى هؤلاء العسكريين ( حاجب، حارس، اطفائي، موزع بريد)...

<sup>1</sup> حبيش ، الوظيفة العامة وادارة شؤون الموظفين، مرجع سابق، ص78.

-ثانيا : يتعلق باعطاء الأفضلية في التعيين في الوظائف العامة لمن أدى خدمة العلم (لم يطبق هذا القانون فعليا حتى يومنا هذا).

وكما في لبنان كذلك في دول عديدة ، ففي سويسرا توزع الوظائف القيادية العليا بنسب محددة على الموظفين من أصل فرنسي أو ألماني أو ايطالي ، وكذلك في بلجيكا وكندا وغيرهما، من الدول المتقدمة أو المتخلفة والتي لها ظروفها الخاصة وتركيباتها الاجتماعية المميزة .

\_شرط عدم الزواج من أجنبية

من شروط التعيين في الوظيفة العامة أيضا ألا يكون المرشح متزوجا من أجنبية ، ولا تعد في حكم الأجنبية من تنتمي جنسيتها الى أحد الأقطار العربية ، على أن القانون اجاز الاعفاء من هذا الشرط بقرار يصدر عن اللجنة الشعبية العامة.<sup>1</sup>

\_شرط أن يكون المرشح للوظيفة العامة مدربا على السلاح:

لم يرد هذا الشرط في قانون الخدمة المدنية انما تمت الاشارة اليه في القانون رقم "3" لسنة 1984 بشأن الشعب المسلح ولائحته التنفيذية التي أوجبت على جميع أفراد الشعب الليبي ممن بلغوا سن التكليف الانضمام الى برامج التدريب العسكري العام . ورتب على الاخلال بهذا الواجب الحرمان من الترشيح لتقلد الوظيفة العامة أو الترقية الى درجة اعلى منها.

---

<sup>1</sup>راضي،القانون الاداري،مرجع سابق،ص239

## الفصل الثاني

### طرق التعيين في الوظيفة العامة

بتوافر الشروط التي يتطلبها المشرع فيمن يتقدم لشغل الوظائف العامة ، قد يتقدم عدد يتفق مع الوظائف الشاغرة والمطلوب شغلها ، وبالتالي لا تثار مشكلة الاختيار بين المتقدمين ، غير ان الغالب ان يتقدم للعمل عدد يفوق كثيرا عدد الوظائف المتاحة ، ومن ثم تثار مشكلة تحديد اسلوب المفاضلة بين المتقدمين ، وطرق الاختيار الأمثل والواجب اتباعه للوصول الى افضلهم واكثرهم جدارة.

ويفترض ما تقدم ان الجهاز الاداري قد حدد بدقة الوظائف المطلوب شغلها لضمان سير العمل به على الوجه الأمثل ، وذلك في ضوء طبيعة وحجم ومهام الادارة ، وهو الأمر الصعب الذي يتحقق بانجاز عملية ترتيب وتصنيف الوظائف ، وكذلك يمر الموظف العام طيلة حياته الوظيفية التي تبدأ بالتعيين وتنتهي بانتهاء الخدمة أيا كان سبب هذا الانتهاء، بأوضاع وظيفية وأحوال قانونية مختلفة يخضع كل وضع منها لأحكام قانونية متميزة ، وقد تكون الأوضاع التي يمر بها الموظف أثناء حياته الوظيفية عادية يؤدي فيها الموظف مهام وظيفته في الجهة التابع لها بشكل مستقر ومنتظم، كما قد تكون هذه الأوضاع غير عادية بعضها يظهر وهو يؤدي عمل ، وبعضها الآخر يظهر والموظف متوقف عن أداء أي عمل ، و في هذا الفصل سيتعرض الباحث الى طرق التعيين في الوظيفة العامة في (المبحث الأول) ، وعن أوضاع الموظفين في (المبحث الثاني) .

#### المبحث الأول: أساليب التعيين في الوظيفة العمومية .

تعدد طرق اختيار الموظفين واساليب تعيينهم المتبعة في مختلف الدول ، ولذلك قد تلجأ الدولة الى احد هذه الطرق دون غيره، وقد تفضل الالتجاء الى اكثر من طريق او الجمع بينهما ، ومن ناحية اخرى تتجه بعض الدول الى الاسلوب المركزي في التعيين، بان توكل مهمة التعيين في الوظائف العامة الى جهاز اداري متخصص ، وذلك حرصا على تحقيق مبادئ المساواة وتكافؤ

الفرص والجدارة والعدالة بين المواطنين ، واستبعاد شبهة تدخل الاهواء الشخصية ، وهو ما يفضله بعض الفقهاء ، في حين يتجه جانب اخر من الدول الى ان تتولى الاجهزة الادارية على اختلاف انواعها ودرجتها وباسلوب لا مركزي مهمة توفير حاجتها من المواطنين العموميين ، استناد الى انها الاقدر على تحديد متطلبات العمل لديها ومواصفات شاغلي الوظائف بها، من اي جهة ادارية خارجية عنها.

والغالب ان تأخذ كل دولة بمزيج من النظامين سواء كل على حدا بحسب نوعية وطبيعة الوظائف المراد شغلها، أو بالجمع بينهما بحيث تتولى جهة ادارية مركزية البدء في عملية الاختيار والتعيين على ان تستوفي كل جهة ادارية معينة اوجه النقص في العاملين لديها وفقا لحاجتها الفعلية لديهم<sup>1</sup> .

وفي هذا المبحث سوف يبحث الباحث في طريقة الاختيار الحر المباشر في (المطلب الأول)، وطريقة الانتخابات في (المطلب الثاني) ، والمسابقات الوظيفية في (المطلب الثالث) ، وأيضا عن طرق أخرى للتعيين في (المطلب الرابع) .

### المطلب الأول: الاختيار الحر المباشر

تفترض هذه الطريقة تمتع السلطة المختصة بالتعيين بالحرية في اختيار العاملين حيث يتم اختيارهم دون أية قيود أو ضوابط ، فالثقة هي العامل الاساسي للتعيين في الوظيفة ، وفي هذا المطلب سيتعرض الباحث الى مضمون طريقة الاختيار الحر المباشر في (الفرع الأول) ، ثم الى عيوب طريقة الاختيار الحر المباشر في (الفرع الثاني) .

### الفرع الأول : مضمون طريقة الاختيار الحر المباشر

لقد كانت هذه الطريقة هي الاكثر انتشارا في اختيار الموظفين العموميين لقرون مضت حيث كانت السلطات المختصة بالتعيين تقوم بهذا الاختيار بمحض ارادتها وطبقا للمعايير او الضوابط

<sup>1</sup> جمال الدين، التنظيم الاداري للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص149.

التي ترى انها تحقق مصالحها بل والتي تستقل هي بوضعها وهي بالتأكيد طريقة تنطوي على مساوئ كثيرة اهمها انتشار المحسوبية والنفاق والتملق والاخلال بمبدأ المساواة بين المواطنين في تولي الوظائف.

ووفقا لهذه الطريقة تتمتع السلطات الادارية العليا بحرية واسعة في اختيار الموظفين الذين يستغلون الوظائف العليا في الدولة ، مثل الوزراء والسفراء والمحافظين ورؤساء الجامعات وغيرهم ، حيث يتم الاختيار دون ضوابط وقيود على أساس الثقة في الشخص الذي يتم اختياره ودرجة ولائه وانتمائه للدولة ولنظام الحكم السائد فيها عنه وان كان اقل خبرة وكفاءة من غيرهم مما ينجم عنه في كثير من الاحيان فسادا في الجهاز الاداري وعجزه عند تحقيق الصالح العام<sup>1</sup>.

وجميع عيوب هذه الطريقة تؤدي الي سوء الاختيار والى الهبوط بمستوى الموظفين والى انتشار الرشوة ولذلك فان الاسلوب التحكيمي في اختيار الموظفين لم يعد صالحا للادارة الحديثة ولا ينسجم مع التطور في أفكار الشعوب، وبالتالي فان هذه الطريقة لا تعتمد على شروط مسبقة لتولي الوظائف العامة، ولا يستلزم الأمر في هذا النوع من وسائل التوظيف سوى وفاء واخلاص الموظف وولائه للسلطة.

وفي فلسطين تأخذ الادارة بهذا الاسلوب ولكن في حدود ضيقة وفي وظائف معينة وبما لا يخالف القانون من هذه الوظائف، تعيين رئيس الرقابة المالية والادارية ، تعيين رؤساء الدوائر الحكومية المستقلة، تعيين الوكلاء والمديرين العاميين وموظفي الفئات العليا ، وكذلك الوظائف الخاصة بالجرحي والأسرى . وقد أخذ المشرع الفلسطيني بهذه الطريقة عندما أعطى رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية صلاحية اختيار وتعيين محافظ سلطة النقد بقرار يصادق عليه المجلس التشريعي. كذلك أعطى القانون لرئيس السلطة الفلسطينية الحق في تعيين رؤساء الدوائر الحكومية المستقلة ووكلاء الوزارات، والمديرين العاميين، بناء على تنسيب من مجلس الوزراء.

<sup>1</sup> الظاهر، القانون الاداري ، مرجع سابق، ص214.

يلاحظ ان المشرع الفلسطيني وسع من صلاحيات الرئيس في تعيين الموظفين ، فلا تقتصر صلاحيته على التعيين في الوظائف السياسية فقط وانما تشمل أيضا الوظائف الادارية ، وكولاء الوزارات والمديرين العامين ، وقد اعطى المشرع الفلسطيني في المادة (2\17) من قانون الخدمة المدنية الصلاحية لمجلس الوزراء فيما يخص تعيين موظفي الفئة الأولى من الوظائف العامة<sup>1</sup>.

نصت المادة (15) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني " يعين رئيس دائرة الرقابة المالية والادارية بقرار من رئيس السلطة ومصادقة المجلس التشريعي." اذ هنا التعيين بناء على اختيار الادارة متمثلة بالرئيس ومشاركة المجلس التشريعي.

كذلك نصت المادة (16) من القانون السابق " يعين باقي رؤساء الدائرة الحكومية المستقلة من الفئة الاولى بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناء على تنسيب من مجلس الوزراء."

كذلك نصت المادة (23) من القانون السابق 1- تحدد بقرار من مجلس الوزراء نسبة من الوظائف التي تخصص للاسرى المحررين والجرحى الذين اصيبوا في عمليات المقاومة والذين تسمح حالتهم بالقيام بأعمال تلك الوظائف كما يحدد القرار وصفا للجرحى المذكورين وقواعد شغل تلك الوظائف 2- يجوز أن يعين في تلك الوظائف أزواج هؤلاء الجرحى أو أحد أولادهم أو أحد اخوانهم واخواتهم القائمين باعالتهم وذلك في حال عجزهم عجزا تاما أو وفاتهم ، اذا توافرت فيهم شروط شغل تلك الوظائف . 3- تنطبق احكام الفقرة 2 من هذه المادة على أسر الشهداء .

وبناء على هذه المادة قد يعفى اهل الأسرى والشهداء والجرحى من المسابقات الكتابية والشفوية وتقوم الادارة باختيارهم وتعيينهم في احدى الوظائف المدرجة. ونصت المادة(17) من القانون السابق 1- يعين الوكلاء والمديرون العامون من موظفي الفئة الاولى (أو ما يعادلها من خارج الدائرة الحكومية ) بقرار من رئيس السلطة الوطنية وبناء على تنسيب من مجلس الوزراء .

---

<sup>1</sup> اوضح قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998 في المادة 9 الوظائف التي تشملها الفئة الاولى وهي : الوظائف التخطيطية، والاشرفية العليا، وتكون مسؤوليات موظفي هذه الفئة الاشراف على تنفيذ اهداف الدائرة الحكومية وفي المجالات التخصصية المختلفة، ووضع الخطط والبرامج واتخاذ القرارات والاجراءات لتنفيذها.

2- يعين موظفي الفئة الأولى بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب رئيس الدائرة الحكومية المختص.

تطبق طريقة الاختيار الحر المباشر في القانون الاردني بالنسبة لموظفي الفئة العليا حيث جاء في المادة (45) من نظام الخدمة المدنية انه"..... يعين شاغلوا وظائف الفئة العليا وتتهي خدماتهم أو يعفون منها بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب رئيس الوزراء فيما يتعلق بالمجموعة الاولى ويتنسيب من الوزير المختص المجموعة الثانية على ان يفترض قرار مجلس الوزراء بالتعيين بالادارة الملكية السامية".<sup>1</sup>

وكذلك نظام الخدمة المدني رقم (1) لسنة 1988 بشأن نظام الموظفين العموميين في الاردن ، يتضح أنه في شأن اختيار الموظفين والتعيين في الوظائف قرر المبادئ التالية: يعين شاغلو الوظائف العليا بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب من رئيس الوزراء أو من الوزير المختص ويقترن بقرار مجلس الوزراء بالادارة الملكية.<sup>2</sup>

وكذلك في التشريعات المصرية، فقد رفض الأخذ بهذه الطريقة بالنسبة لاختيار الموظفين بصفة عامة ولكنه ابقى عليها بالنسبة للوظائف القيادية العليا ، اذ يكون للأدارة حرية كبيرة في الاختيار بالنسبة لهذه الوظائف ، وهذه الوظائف هي التي يكون التعيين فيها بقرار أو من رئيس الجمهورية.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> الخلايلة، القانون الاداري ، مرجع سابق، ص 58.

<sup>2</sup> الزغبى ، القانون الاداري وتطبيقاته في المملكة الاردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص201.

<sup>3</sup> كما عرفت الولايات المتحدة الامريكية هذه الطريقة وذلك تحت اسم ( نظام الاسلاب والغنائم the spoil system ) حيث كان يقوم مرشح الحزب الناجح في انتخابات الرئاسة بعد توليه سلطته، بطرد انصار الحزب المنافس من الادارات الاتحادية واختيار قادة حزبه وانصاره واصدقائه و مساعديه في حملاته الانتخابية ليحلوا محلهم.

## الفرع الثاني: تقييم طريقة الاختيار الحر المباشر.

حرية الإدارة المطلقة في اختيار العاملين تعد طريقة معيبة وغير مقبولة وغير معقولة وتتنافى مع المبادئ الدستورية ، اذ قد تقوم على أساس العلاقات الشخصية والعواطف والاعتبارات السياسية، كما اتباعها يؤدي الى افساد الجهاز الاداري واصابته بالشللية والمحسوبية والانتهازية ، فضلا عن منافاتها لمبدأ المساواة بين المواطنين في تولي الوظائف العامة وهو أحد المبادئ الدستورية الأساسية الذي يجب احترامها والعمل بمقتضاها .

وان هذه الطريقة لا تصلح في العصر الحديث خصوصا لاختيار شاغلي المستويات الدنيا والمتوسطة في الوظائف الادارية ، الا انه يمكن اتباع هذه الطريقة لاختيار شاغلي الوظائف العليا في الإدارة ، خصوصا تلك الوظائف التي تكتسب طابعا سياسيا ، مثل وظائف السفراء و المحافظين ورؤساء الهيئات العامة ..... الخ ، على ان يتم ذلك بموضوعية على أساس الجدارة.

يشوب هذه الطريقة مجموعة من المثالب والعيوب يمكن تلخيصها فيما يلي:

- هذه الطريقة يشوبها النفوذ السياسي والوساطة مما يؤدي الى سوء اختيار الموظفين والهبوط بمستواهم، لأنها تفقد روح الابتكار لدى الموظفين لاعتمادها على عنصر الولاء لمتخذي القرار.
- طريقة الاختيار المطلق تؤدي الي شيوع ظاهرة الرشوة من أجل التعيين في الوظيفة العامة مما يؤدي الى افتقار وعنصر الجدارة والصلاحيية في تولي الوظائف، حيث تكون التولية للأقرب وليس للأجدر.
- هذه الطريقة تحل بمبدأ تكافؤ الفرص بين الموظفين، وتفتح أبواب المحسوبية والمحاباة.



وهذا يتضح من خلال دراسة الوضع في الولايات المتحدة الأمريكية ، فكان هناك نظام الغنائم والأسلاب، حيث تعتبر الوظائف غنائم للحزب المنتصر يكافئ بها الأئصار والأعوان في المعركة الانتخابية.<sup>1</sup>

- وطريقة الاختيار الحر المباشر في سلوكها يؤدي الى اغفالها لروح الديمقراطية وانتهاكها لمبدأ المساواة بين المواطنين.

ومن اجل هذه العيوب ، تمت المناداة للعدول عن هذه الطريقة في الاختيار لانها فاسدة لا تنهض بالشعوب ولا بالادارة ، ويلاحظ أن هذه الطريقة لا تقتصر فقط على الوظائف السياسية بل تمتد الى الوظائف الادارية وهي تلك المآخذ والعيوب التي اتخذت على طريقة الأختيار الحر المباشر للتعين بالوظائف العامة.

#### المطلب الثاني : الانتخابات .

ان اتباع طريقة الانتخاب للتعين بالوظيفة العامة لا يعني انتخاب رؤساء الدول والحكومات وأعضاء البرلمان والمجالس المحلية ، فهؤلاء يتم اختيارهم بمقتضى قوانين خاصة ، وهم لا يخضعون لقوانين الخدمة المدنية ولا ينطبق عليهم تعريف الموظفين المنصوص عليه في قوانين الخدمة المدنية، الا ان بعض الدول تلجأ الي تبني طريقة الانتخابات في قوانينها وانظمتها المتعلقة بالخدمة المدنية كأسلوب من أساليب التعيين لشغل بعض الوظائف العامة في الدولة .

فعلى سبيل المثال يتم اختيار عمداء الكليات الجامعية الفرنسية بالانتخاب من اعضاء هيئة التدريس ، وكذلك الحال في الولايات المتحدة الامريكية فإنه يتم اختيار حكام الولايات ونوابهم وبعض القادة الاداريين بطريقة الانتخاب ، وفي هذا المطلب سيتعرض الباحث الى مضمون طريقة الانتخاب في (الفرع الأول) ، وعن تقييم هذه الطريقة في (الفرع الثاني) .

<sup>1</sup> جودة، الرقابة القضائية على التعيين في الوظائف العامة دراسة مقارنة ، مرجع سابق، ص 411.

## الفرع الاول : مضمون طريقة الانتخاب .

يعني الانتخاب في مجال الوظيفة العامة - هو أحد الأدوات التي بها يختار الشعب أو ممثلة أو ذوو الشأن الفرد للتعين في الوظيفة العامة ، ويعتبر الانتخاب إحدى الأدوات التي تسمح بإسهام الشعب في اختيارهم موظفيهم بصورة تتلائم مع مقتضيات العصر ، ومسايرة الديمقراطية الحديثة ومشاركة من الشعب في تحديد المصلحة العامة التي يعمل الموظف على تحقيقها<sup>1</sup>.

فقد كانت هذه الطريقة سائدة في الحضارة الإغريقية وأخذت بها مدينة أثينا في القرن الخامس قبل الميلاد ، حيث كان يتم اختيار الحكام وكبار الموظفين والقادة بأسلوب الانتخاب من خلال تعبير الشعب عن إرادته ، وهكذا وجد إلى جانب الديمقراطية السياسية التي تقوم على مشاركة المواطنين عن طريق الانتخاب ، ما عرف بالديمقراطية الإدارية التي تقوم على مشاركة المواطنين على الصعيد المحلي أو المرفقي في صنع القرار الإداري .

وفي الأردن يؤخذ بأسلوب الانتخاب ويؤخذ بأسلوب الانتخاب لاختيار بعض الموظفين كانتخاب رؤساء وأعضاء المجالس البلدية ، حيث نص قانون البلديات الأردني و التعديلات التي أدخلت عليه ان يتم انتخاب رئيس البلدية وعضو المجلس البلدي في آن واحد وعلى ورقتين منفصلتين بحيث يجري انتخابهم في اقتراع واحد ، وذلك بالانتخاب المباشر من قبل السكان المقيمين ضمن المنطقة البلدية ، ويتكرر ذلك كل اربع سنوات ، فقد ورد في المادة الثالثة من قانون البلديات الأردني أنه " ... يتم انتخاب رئيس المجلس وأعضائه انتخابا مباشرا وفقا لأحكام هذا القانون ....."<sup>2</sup>.

وكذلك أيضا في الأردن يتم استخدام طريقة الانتخاب بالنسبة لتعيين المخاتير وفق المادة الرابعة للمخاتير الصادر سنة 1958 - حيث يتوجب انتخابهم من الافراد ذوي العلاقة وفقا

<sup>1</sup>جودة، الرقابة القضائية على التعيين في الوظائف العامة، مرجع سابق، ص499.

<sup>2</sup>قانون البلديات الأردني رقم 14 لسنة 2007.

لتعليمات تصدر عن وزير الداخلية والتي لم تصدر في حدود ما نعلم وجرى العرف على تعيين المختار بناء على مضبطة من المواطنين ذوي العلاقة .

وتأخذ مصر بهذه الطريقة لبعض الوظائف ، مثال انتخاب العمدة والمشايخ بواسطة الجمهور الناخبين في كل قرية أو حصة ، وكذلك اختيار عميد الكلية من بين الثلاثة الحاصلين على نسبة من الاصوات الانتخابية بالكلية التي يوجد بها أكثر من عشرة أساتذة وهنا الانتخاب بواسطة النظر ، حيث نصت المادة (43) من القانون رقم (49) لسنة 1973 بشأن تنظيم الجامعات على ما يلي : " يختار كل أستاذ من أساتذة الكلية او المعهد التابع للجامعة وكل من الأساتذة المساعدين والمدرسين أعضاء مجلس الكلية أو المعهد ثلاثة من أساتذة الكلية أوالمعهد لمنصب العميد، ويتم الاختيار عن طريق الاقتراع السري ، ويعين وزير التعليم العالي العميد بناء على ترشيح رئيس الجامعة من بين الأساتذة الثلاث الحاصلين على أكثر الأصوات ، وذلك لمدة ثلاثة سنوات قابلة للتجديد".<sup>1</sup>

أما المشرع الفلسطيني فإنه لم يأخذ بطريقة الانتخاب كوسيلة يتم استخدامها لتعيين من أجل تولي الوظائف العامة ، وهنا خير ما فعله المشرع الفلسطيني لأن طريقة الانتخاب في التعيين يترتب عليها الكثير من المساوئ والعيوب.

#### الفرع الثاني : تقييم طريقة الانتخاب .

إذا كان أسلوب الانتخاب للموظفين يتصف بأنه ذو طابع ديمقراطي ويسمح للشعب بالاختيار بين المرشحين لشغل الوظائف العامة ، فان له عيوباً كثيرة ، فهو لا يقود غالباً الى اختيار أصلح المرشحين لتولي الوظيفة من ناحية الكفاءة العلمية والمهنية ، كما يتأثر الاختيار فيها لاعتبارات سياسية وشخصية ودعائية علاوة على أن المنتخب يتأثر في الغالب في ممارسته لوظيفته بميول ورغبات جمهور الناخبين مما يفقده الأسلوب الموضوعي في العمل.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> رسلان، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص151.

<sup>2</sup> الذنبيات، محمد جمال، الوجيز في القانون الإداري، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، 2003 ص299 .

ومن أهم الانتقادات التي تعرضت لها هذه الطريقة ما يلي :

- لاعتبارات عملية وادارية فانه من الصعب تعميم طريقة الانتخاب لاختيار جميع الموظفين وفي جميع المجالات وذلك على مختلف مستويات الوظائف ومجموعاتها وفئاتها ،ولهذا فان الأخذ بهذه الطريقة يمكن ان يقتصر على قطاعات معينة من الموظفين ، كالقضاة وكبار الاداريين أي الادارات اللامركزية الاقليمية "كالمجلس البلدي" وبعض الادارات اللامركزية المرفقية "كالمؤسسات العامة.

-ان أسلوب الانتخاب لا يسفر بالضرورة عن اختيار افضل المرشحين لتولي الوظائف العامة من ناحية التأهيل العلمي والكفاءة الفنية ، وذلك لمجموعة من الاعتبارات اهمها: أن الناخب قد لا يكون قادرا بحكم مستواه الثقافي على اجراء المفاضلة ، وحتى اذا كان قادرا على ذلك فانه يتأثر عند الاختيار باعتبارات سياسية أو عائلية أو شخصية تدفعه الى اختيار الأقرب الى نفسه وان لم يكن هو الأصلح.

-ان الموظف المنتخب يتأثر في الغالب في ممارسته لوظيفته بالمعركة الانتخابية وظروفها بما في ذلك مواقف واتجاهات جماهير الناخبين، مما قد يوقعه في احيان كثيرة تحت تأثير الناخبين فيعمل على ارضائهم ضمانا لتجديد انتخابه وتحقيق مطالبهم الشخصية مما يفقده الحيرة في ادارة مهمته، ويترتب على كل ذلك وبالتالي تفشي المحسوبية وعلان المصالح الشخصية فوق المصلحة العامة

-ان الانتخاب يتم عادة بصورة دورية كل عدة سنوات وهذا لا يساعد الموظف المنتخب على الاستقرار والاستمرار اللازمين لنجاح الموظف في عمله.

-الانتخابات تثير المنازعات ويؤدي ذلك الى الخلاف والتصارع بين العائلات سواء في صورة نزاعات تأخذ شكل عنفي أو مشكلات تتداولها أروقة المحاكم المختلفة.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> جودة، الرقابة القضائية على التعيين في الوظائف العامة، مرجع سابق، ص 507.

-الانتخابات تكلف الخزنة العامة أموالا لمواجهة العملية الانتخابية سواء في اعداد طباعة بطاقات ابداء الرأي وتفرغ مشرف اللجان وأعضاء اللجان الانتخابية من أعمالهم الأصلية لحين اجراء الانتخابات .

### المطلب الثالث : المسابقات الوظيفية

يقضي الاختبار باجراء مسابقات تنافسية ، فيما بين المرشحين لوظيفة ما بهدف انتقاء افضلهم والاختيار هو أوسع الطرق انتشارا في العالم وأقدمها استعمالا ، وقد أثبتت بعض الاثار القديمة على أن الصينيين استعملوا المسابقة التنافسية عام (618) ميلادية ، ويجب أن يستهدف الاختبار التحقق من توفر معلومات وخبرات وكفاءات معينة لدى المرشح من جهة ، ومدى قدرته على تطبيقها واستخدامها في الوظيفة المرشح اليها من جهة أخرى ، وعلى هذا فان الاختبار التي هي بمثابة تكرار للامتحانات المدرسية والجامعية ، والتي تكشف عن مدى توافر المعلومات لدى المرشح في مجال تخصصه ، ليست بالضرورة مقياسا لاحتمالات نجاحه في اداء العمل الذي سيوكل اليه، لذلك سوف ندرس في هذا المطلب مفهوم وأهمية المسابقات الوظيفية، وفي هذا المطلب سيتعرض الباحث الى مضمون المسابقات الوظيفية في (الفرع الأول) ، عن خصائص المسابقات الوظيفية في (الفرع الثاني) .

### الفرع الأول : مضمون المسابقات الوظيفية .

تقوم طريقة المسابقة على الموظفين من بين عدد من المرشحين بعد اجراء امتحان تقوم به هيئة ادارية متخصصة أو الجهة المراد التعيين فيها ، ويتم التفاضل على أساس نتيجة الامتحان الذي يثبت صلاحية الفائز لتحمل واجبات الوظيفة ويكون التعيين وفقا لترتيب التنازلي لنتائج المتقدمين للامتحان وتعد طريقة الامتحان المسابقة الافضل في اختيار موظفي الادارة اذا أحسن تطبيقها بدقة وأمانة وهي أكثر شيوعا في الوقت الحاضر بما لها من مزايا ، لأن هذه الطريقة قد قضت على المحسوبية والفساد والرشوة ، وتسييس الوظيفة الى حد بعيد ، بحيث أن الوظيفة العامة أصبحت اليوم ، بمقتضى هذه الأساليب متاحة لكل مواطن يجد نفسه الكفاءة اللازمة ويملك المؤهل

العلمي المطلوب ولم تعد الوظيفة بالتالي حكرا على فئة معينة من المواطنين من أصحاب النفوذ والسلطة.<sup>1</sup>

وبناء على ذلك فان مفهوم التعيين عن طريق امتحانات التسابق يعني أن تقوم الجهة المناط بها التعيين في الوظائف العامة - او الهيئة المركزية- بعقد امتحانات ذات طبيعة خاصة للمرشحين لشغل هذه الوظائف من أجل التحقق من صلاحيتهم وكفاءتهم العلمية والعملية لرفع مستوى الاداء الوظيفي ، والقيام بها الوجه الأكمل مع القدرة على تحمل أعباء وواجبات هذه الوظيفة ونظام امتحان التسابق يرتبط بنظام الجدارة ، لأنه يهدف ابتداء الى تحقيق الكفاية الوظيفية العامة وذلك باستبعاد النفوذ السياسي والشخصي عن ميدان التوظيف العام ، قد تنص قوانين التوظيف على الشكل القانوني الذي يتم فيه الامتحان وقد يترك ذلك لسلطة الادارة التنفيذية بأن تقوم بتحديد الشكل القانوني لهذا الامتحان مع مراعاة الجانب الفني للوظائف المعن عنها في اطار تحقيق مبدئي الجدارة وتكافؤ الفرص ، وعلى ذلك قد يتم الامتحان في أشكال متعددة:

- الامتحانات التحريرية أو الخطية : وهي تستخدم للكشف عن مدى توافر المعلومات والمعرفة اللازمة لبعض الوظائف مثل أعمال الحسابات وشؤون الأفراد ويلزم أن تقوم بوضع الامتحان لجنة محايدة تراعي في وضعه الشروط والخبرة اللازمة توافرها في المتقدمين للامتحان ، على ان تتسم الأسئلة بالموضوعية والتركيز على المعلومات المتصلة بأعمال الوظيفة ، ان الهدف منها التثبت من مدى صلاحية المتسابق وكفاءته لشغل الوظيفة وتولي أعبائها "2" وتعتبر هذه الطريقة من أقدم الطرق وأكثرها شيوعا ، ويرجع ذلك الي أسباب عديدة أهمها امكانية اجراء الامتحان التحريري لعدد كبير من المرشحين ، وضمان العدالة فيما بينهم ، باعطائهم نفس الاسئلة والامتحان التحريري نوعان هما :-

-الامتحان الموضوعي : ويقصد به ذلك النوع من الاسئلة التي لا تحمل الا اجابة واحدة من جميع المرشحين ويشمل عددا من الأسئلة ، يجاب عنها على نفس ورقة الاسئلة ويجرى الامتحان الموضوعي بطرق ثلاثة وهي :

<sup>1</sup>الذنيبات ، الوجيز في القانون الاداري ، مرجع سابق ، ص299.

-أسئلة الصواب والخطأ : تكتب عدة جمل جوابية ، بعضها صواب وبعضها خطأ ، ويطلب الى المرشحين تعيين الجواب الصحيح .

-أسئلة التكميل : تكتب عدة جمل ناقصة كلمة أو أكثر ، ويطلب الى المرشح تكملة الكلمات الناقصة

-أسئلة الامتحان المتعددة الاجابة : يطرح سؤال يقابله عدة أجوبة احدهما صحيحة والباقي خطأ. ومن أهم مزايا الامتحان الموضوعي قلة التكاليف و امكانية اعتماده لعدد كبير من المرشحين وكذلك سرعة تصحيحه وكذلك لا يترك أية فرصة لاختلاف المصححين في تقدير العلامات ، اما عيوبه فهي عدم اعطائه فكرة واضحة عن شخصية المرشح وأنه لا يبين أسلوب الشخص الكتابي وطريقة ترتيبه وتنسيقه للأمور وأيضا لا يفسح في المجال للمرشح، لكي يشرح ما عنده من معلومات.

-امتحان المقالة : ويقصد به الامتحان الذي تطرح فيه أسئلة يجاب عنها بحرية ، وبأسلوب المرشح وطريقته ، ويورد فيه كل ما عنده من معلومات ، تتعلق بالسؤال المطروح. أما مزايا امتحان المقالة فهي أنه يبين مقدرة المرشح وسعة معلوماته ، وكذلك يبين مقدرة المرشح على التحليل والاستنتاج ، ومن عيوبه أنه لا يعطي فكرة واضحة عن شخصية المرشح ، ويصعب تقدير درجته بالنسبة لزملائه ، ويمكن للمصحح أن يتأثر بأسلوب المرشح<sup>1</sup>.

-الامتحان الشخصي أو الشفوي: هذا النوع من الامتحانات لا يدون فيها الممتحن اجاباته على نموذج اجابة خصيصا لهذا الغرض بل يقوم هذا الامتحان على قياس ملكات الذكاء ، وسرعة البديهة ومدى معالجة المشكلات في المواقف الصعبة بحكمة وحسن التصرف ويهدف هذا الامتحان الى التعرف على شخصية المرشح من خلال اجراء مقابلة معه واكتشاف ما وراء احاديثه مع اللجنة الفاحصة من آراء واتجاهات وصفات خلقية وعقلية والتعرف على مظهره الخارجي ، والتأكد من سلامة حواسه وخلوه من العاهات ، وقدرته على التفكير السليم وسعة اطلاعه ومعلوماته

<sup>1</sup>الظاهر، القانون الاردني دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص213.

العامة وكذلك معلوماته الخاصة المتعلقة بنوع العمل او المهنة المرشح اليها وغير ذلك من المعلومات التي تنوي اللجنة الفاحصة التأكد من توافرها في المرشح، وقد يستعمل الامتحان الشخصي لوحده، أي الامتحان دون التحريري في الوظائف التي تتطلب امكانيات عملية متخصصة، وقد يكون مكمل للامتحان التحريري<sup>1</sup>.

وتجرى المقابلة بطريقتين:

-طريقة المقابلة المفتوحة : ويترك خلالها للمرشح التحدث كيفما يشاء وفي أي موضوع يطرح عليه، وتجرى هذه الطريقة دون التقيد بخطة معينة أو مواضيع محددة، ومن حسنات هذه الطريقة انها تشجع المرشح على مناقشة موضوعات كثيرة، تكشف عن شخصيته وعن مدى استعداده للقيام بالعمل المرشح له .

-طريقة المقابلة الموجهة : وهي تحصر المناقشة في مواضيع محددة ، وأسئلة معدة من اللجنة الفاحصة وذلك حتى لا يضيع الوقت دون فائدة .

والمقابلة سواء منها المفتوحة أو الموجهة ، تكون على نوعين:

- المقابلة الفورية : حيث تجتمع اللجنة الفاحصة مع المرشح بمفرده وتحادثه حول موضوع محدد (مقابلة موجهة) أو حول مواضيع مختلفة (مقابلة مفتوحة) .

-المقابلة الجماعية : حيث يجتمع المرشحون حول مائدة مستديرة، وتطرح عليهم مشكلة معينة ، ويطلب اليهم دراستها ، واقتراح الحلول المناسبة لها ، وخلال المناقشة تجلس اللجنة المقابلة على بعد من المرشحين تراقبهم وتحلل طرق مناقشتهم المشكلة المطروحة ، وقد تستغرق المقابلة يوماً

---

<sup>1</sup>المقابلة فن له أصول وقواعد فهي محادثة ذات هدف بين شخصين و اكثر يجري فيها تبادل المعلومات والاراء في نواح معينة،بهدف تحقيق اغراض محددة ومن اصول القابلة تجنب فرص الرهبة على المرشحين واجراؤها في مكان هادئ ، وعدم التسرع في انائها وبالتالي فسخ المجال أمام المرشح لكي يتحدث ما يدور في خلدو ويجب أن تتصف المقابلة بالموضوعية والتجرد وان يستعد مسبقا لاجراءات المقابلة وان يصغي للمرشح.



كاملا ، او أيام عدة يظل خلالها أعضاء لجنة المقابلة في ترقب لسلوك المرشحين وتصرفاتهم دون أي تدخل من جانبهم.

وأهم مزايا الامتحان الشخصي او الشفوي بكافة طرقه وأنواعه انه يكشف المظهر الخارجي للمرشح ويتم من خلاله الحكم على شخصية المرشح وتصرفاته، أما عيوبه فانه قد تتأثر اللجنة الفاحصة بشخصية المرشح أو انه قد لا يظهر الامتحان الشخصي بصدق كفاءة المرشح ، اذا ما اصيب هذا الاخير ببعض الارتباك وهذا الأمر كثير الحدوث ، لأن الأمتحان على أشكاله رهبة في النفس، وقد روى عن الامبراطور الفرنسي نابليون بونابرت قوله: "أن المعارك التي خضت غمارها لم تكن تخيفني ، قدما يخيفني يوم الامتحان".

- الاختبار العلمي: وهدفه الكشف عن مستوى المهارات التي يتطلبه العمل في بعض الوظائف والمهن مثل برمجة الحاسب الالي وتشغيله وأعمال الطباعة والأعمال الميكانيكية وغير ذلك من الوظائف الفنية المتخصصة ، وذلك للتثبيت من صلاحية المرشح لممارسة العمل وضمان جودة أدائه لمهامه المختلفة والتغلب على ما قد يواجهه من مشكلات وعراقيل فنية ، ومن اهم مزايا الامتحان العلمي أنه يعطي نتائج صحيحة بنسبة كبيرة ويتجنب عيوب الامتحان التحريري أما عيوبه انه لا يمكن اعتماده بالنسبة لكافة الوظائف الحكومية ، وبالإضافة الى تكاليفه المادية المرتفعة وكذلك يتطلب وقتا طويلا لأجرائه<sup>1</sup>.

وما تم عرضه باختصار أنواع الامتحانات بصورة عامة والتي اخذت بها العديد من الدول ففي فلسطين تضمن قانون الخدمة المدنية الفلسطيني طريقة المسابقة كوسيلة لاختيار من يشغل الوظائف العامة ، ما عدا الوظائف التي تشملها " الفئة الأولى " واضح الاجراءات التي يجب أن تتبعها الجهات المختصة في التعيين وذلك على النحو التالي:<sup>2</sup>

<sup>1</sup> جمال الدين،التنظيم الاداري للوظيفة العامة،مرجع سابق،ص155.

<sup>2</sup> عمرو،عدنان،مبادئ القانون الاداري وسائل تنفيذ النشاط الاداري،المطبعة العربية الحديثة، القدس،فلسطين، 2010، ص206.

1- تقوم الجهات المختصة بالتعيين بالاعلان عن الوظائف الشاغرة في صحيفتين يوميتين على الأقل ، يتضمن الاعلان البيانات المتعلقة عن بالوظيفة وشروط شغلها ، ويتم تشكيل لجنة مختصة للاختيار ومتابعة عملية التعيين .

2- يجري في الوظائف العامة التي يستدعي شغلها اجراءات كتابية وشفوية يتم الاعلان عنها ليتسنى تقديم الطلبات لشغلها خلال فترة محددة في صفحتين يوميتين ليومين متتاليين على الأقل ويجب أن يتضمن الاعلان تحديد موعد ومكان المسابقة .

ويتم اجراء المسابقات الكتابية ثم يدعى الناجحون فيها لاجراء المسابقات الشفوية ، ويتم الاعلان عن أسماء الناجحين في المسابقة حسب الترتيب النهائي لنتيجة المسابقة ، ويكون التعيين في الوظائف حسب الأسبقية الواردة بالترتيب النهائي للنتائج وعند التساوي في الترتيب يقدم الأعلى مؤهلا فالأكثر خبرة فالأكبر سنا ، وتسقط حقوق من لم يدركه الدور للتعيين من تاريخ اعلان النتائج النهائية ويتم الشروع في عملية التعيين خلال مدة شهر من تاريخ النتائج على ان يتم الانتهاء من عملية التعيين للوظائف المعن عنها خلال مدة أقصاها سنة من نفس التاريخ<sup>1</sup>.

لا نؤيد ما ذهب اليه المشرع الفلسطيني بخصوص عدم جعل المسابقة اسلوبا لجميع الوظائف الحكومية لكي تتحقق المساواة بين من يتوفرون على الشروط والحيلولة دون محاباة لأحد على حساب الباقي، وكذلك أيضا لا نؤيد المشرع عندما الزم الادارة بتواريخ محددة للتعيين وللاحتفاظ بالحق بالمنصب لمدة سنة ، لأن ذلك يتناقض مع امتيازات الادارة وخاصة سلطتها التقديرية في اختيار الوقت المناسب لشغل الوظيفة دون أن يتوقف ذلك ارادة الفرد الذي نجح في المسابقة ، ولو كان ذلك يحقق الاطمئنان لكل من نجح في المسابقة لان الأولوية في القانون الاداري هو للصالح العام الذي تقدره الادارة بارادتها المتقررة .

وقد أخذ المشرع الاردني أيضا بطريقة المسابقات الوظيفية وجعل منها الاسلوب الرئيس لشغل غالبية الوظائف العامة في الدولة ، حيث اكد الدستور الاردني على مبدأ الجدارة باعتباره

<sup>1</sup>المواد19-20من قانون الخدمة المدنية رقم 4لسنة1998 المعدل بالقانون رقم 4لسنة2005.

الاساسي في شغل الوظائف العامة سواء كانت دائمة أو مؤقتة في الدولة ، وأن التعيين في هذه الوظائف يتم على أساس الكفاءات والمؤهلات <sup>1</sup>.

كما تضمنت انظمة الخدمة المدنية الأردنية سابقا نصوصا صريحة تؤكد على تطبيق مبدأ الجدارة في شغل الوظائف العامة ، وجعلت امتحانات التوظيف هي الاسلوب العادي للاختيار بين المتقدمين لشغل الوظائف العامة في الدولة ، اما نظام الخدمة المدنية الحالي فلم ينص صراحة على أن التعيين في الوظيفة العامة يتم على أساس الكفاءة والجدارة فقط ، بل أناط بديوان الخدمة المدنية مهمة وضع القواعد الخاصة باجراء الامتحانات التنافسية بين المتقدمين للتعين في الوظيفة العامة ، وهذه القواعد تعتمد على مقياس تنافسي يقوم على عاملين رئيسيين هما : الجدارة والأقدمية أو الخبرة ، كما يتضمن ضوابط تفصيلية تبين طريقة انتقاء الموظفين للعمل في الاجهزة الحكومية <sup>2</sup>.

وقد أخذت مصر بهذه الطريقة أيضا حيث نصت المادة 17 من القانون الحالي رقم 47 لسنة 1978 على أن تعلن الوحدات عن الوظائف الخالية بها التي يكون التعيين فيها بقرار من السلطة المختصة في صحيفتين يوميتين على الأقل، ويتضمن الاعلان البيانات المتعلقة بالوظيفة وشروط شغلها ، وتحدد السلطة المختصة الوظائف التي يكون شغلها بامتحان وتلك التي تشغل بدون امتحان كما قضت المادة 18 بضرورة أن يكون التعيين في الوظائف التي تشغل بامتحان بحسب الأسبقية الواردة بالامتحان النهائي لنتائج الامتحان وعند تساوي في الترتيب يعين الاعلى مؤهلا فالاقدم تخرجا ،فان تساويا تقدم الأكبر سنا <sup>3</sup>.

### الفرع الثاني : الخصائص والاعتبارات الخاصة بالمسابقات الكتابية .

اختيار العاملين المدنيين بطريقة المسابقة أو الامتحان يعد تطبيق لنظام الجدارة في مجال الوظيفة العامة، ذلك النظام الذي يتميز بالخصائص العامة التالية:

<sup>1</sup>الخلايلة،القانون الاداري ،مرجع سابق،ص60.

<sup>2</sup>كنعان،القانون الاداري ،ص65.

<sup>3</sup>جعفر،الوظيفة العامة،مرجع سابق،ص65.

1- مبدأ الحلول : ان التعيين في الوظائف العامة يقوم على أساس الجدارة أو المقدرة وبالتالي تحل الجدارة محل الولاء الشخصي أو الحزبي أو السياسي أو المحسوبية أو القرابة ، كما أنها أساس الترقية من وظيفة لأخرى .<sup>1</sup>

2- قصر التعيين في الوظائف العامة على أساس الجدارة كما أن الترقيات يجب أن تتم على أساس الجدارة فالجدارة أو المقدرة هي وحدها أساس الالتحاق بالوظيفة العامة وهي أيضا أساس الترقية من وظيفة لأخرى .

3- يكون الاختيار بين راغبي شغل الوظائف العامة عن طريق مسابقة مفتوحة تشرف عليها لجنة خدمة مدنية محايدة ومستقلة .<sup>2</sup>

4- هذه الطريقة تحقق مبدأ تكافؤ الفرص ، امتحان التسابق يكفل نظام تكافؤ الفرص ، بما يحقق التنافس بين المواطنين الذين تتماثل مراكزهم القانونية على التعيين في الوظائف العامة ، مما يكون له أفضل الأثر في اظهار أجدر العناصر كفاءة لتولية الوظائف الشاغرة .

5- ضرورة تواجد اللجنة المحايدة : يجب أن تقوم بامتحانات التسابق لجنة محايدة ومستقلة عن جهة الادارة وذات تخصص فني تقوم باعداد الامتحان في مسابقة مفتوحة لاختيار أجدر العناصر لتولية الوظائف العامة .

وحتى تحقق امتحانات التوظيف هدفها لا بد من مراعاة الضوابط والاعتبارات التالية:

1- ضوابط خاصة بالاعلان عن امتحان التوظيف : وهي ضوابط تتطلب أن يعلم كل من تتوفر فيه شروط الوظائف الشاغرة بخلو هذه الوظائف انه يراد شغلها ، وهذا لا يتأتى الا بالاعلان عن طريق النشر عن الامتحان في جريدة او جريدتين حكوميتين واسعتي الانتشار ، أ الاعلان عنها عن طريق ما يسمى بالنشر الاداري في النشرات الدورية للأجهزة الادارية أو في اللوحة المعدة للاعلان فيها .

<sup>1</sup> جودة، الرقابة القضائية على التعيين في الوظائف العامة، مرجع سابق، ص449.

<sup>2</sup> رسلان، وسيط القانون الاداري الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص154.

2-يلزم تحديد الوظائف التي يمكن شغلها من خلال امتحانات المسابقة بدقة، وتقسيمها الى مجموعات متماثلة في طبيعتها وواجباتها ومسؤولياتها، حتى يتسنى توحيد أسلوب الامتحان بشأن كل منها وربما توحيدة وتحديد من له الحق في التقدم لادائه، وهل يقتصر على العاملين داخل التنظيم أم العكس يتقدم له من يرغب في ذلك من خارج التنظيم، ام لهما معا بنسب معينة أو دون قيود .

3-مراعاة أن تكون المعايير المستخدمة في امتحان المسابقة قائمة على أساس موضوعي سليم ، يستهدف تباين قدرة المرشح على تحمل اعباء الوظيفة وواجباتها ، بعيدا عن العوامل الشخصية أو أية بواعث أخرى تؤدي الى احداث تمييز معين بين المتقدمين لامتحان لشغل الوظائف ، وذلك ضمانا لمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص والجدارة في شغل الوظائف العامة .

4-يلزم كذلك الاعلام المسبق عن أسس المفاضلة والاختيار وتحديد الأولوية في التعيين ، وفقا لما تسفر عنه نتائج امتحانات المسابقة وترتيب المتسابقين الذين اجتازوها ، وخاصة في ضوء احتمال تجاوز عدد هؤلاء الذين اجتازوا امتحان المسابقة بنجاح لعدد الوظائف الشاغرة والمطلوب شغلها والمعلن عنها، والغالب أن يتدخل المشرع بتحديد هذه الأسس وفقا لمعايير موضوعية مثل تفضيل المؤهل الدراسي الأعلى أو أقدمية التخرج أو الأكبر سنا ، مع اعطاء الأولوية لمن لم يشغلهم التعيين لشغل أي الوظائف مستقبلا خلال فترة زمنية محددة .

5- اتاحة الفرصة لكل من توافرت فيه شروط شغل الوظيفة للتقدم لاداء الامتحان ، وعدم رفض أي طلب الا لاسباب تقوم على المصلحة العامة، كما لا يجوز الاعفاء من اداء الامتحان لبعض المتسابقين أو من جانب منه بعد الاعلان عن تفاصيله ، اذ يلزم ان يتم سير المسابقة بمنتهى الدقة ولا يتم تعديله أو حذف أجزاء منه حتى لو وافق جميع المتسابقين على ذلك .

6- ضوابط خاصة باستثناء بعض الوظائف من امتحانات التوظيف ويشمل هذا الاستثناء الوظائف القيادية والوظائف المحجوزة، على الرغم من اختلاف العبارات والدوافع التي أهلت استثناء كل فئة من هاتين الفئتين ، فعدم خضوع الوظائف القيادية لامتحان التوظيف يبرره : منح الادارة

حرية واسعة في شغل هذه الوظائف وهي في الغالب وظائف تفرض واجباتها توافر صفة السرية وتوافر الثقة من جانب الحكومة ، مما يصعب اخضاع تلك الوظائف للامتحانات وكذلك عدم خضوع الوظائف المحجوزة للامتحانات لانه يتم تخصيص وظائف معينة لفئة من المواطنين لاعتبارات موضوعية وانسانية واجتماعية يقدرها المشرع غالبا ما تكون من المعاديين القداماء أو أبناء الشهداء.

#### المطلب الرابع : طرق اخرى للتعين .

بعد ان تعرفنا الى أغلب طرق التعيين التي تتبعها معظم الدول من أجل شغل الوظائف العامة سوف ندرس طرق أخرى للتعين في الوظيفة العامة تتبعها بعض الدول ، وفي هذا المطلب سيتعرض الباحث الى الاعداد الفني والتكليف في (الفرع الأول) ، وعن الوظائف المحجوزة والاختبار للتعين من السلطة العليا في (الفرع الثاني) .

#### الفرع الأول : الاعداد الفني والاختيار للتعين من السلطة العليا .

أولا : المقصود بالاعداد الفني :

يقوم هذا الاسلوب على ترتيب واعداد المرشحين لشغل الوظائف العامة اعداد سابقا لتعيينهم ، وذلك عن طريق تدريبهم على أعمال الوظيفة التي سيتولونها تدريبا نظريا وعمليا كافيا ، خلال مدة معينة بحيث يكون للادارة اذا ما تبنت صلاحية المرشح للعمل أن تصدر قرار تعيينه بالوظيفة التي اعد لها مع استبعاد كل من يثبت عدم صلاحية ذلك ،حيث تنتهي هذه الطريقة على أساس أن تتولى الادارة اعداد الموظفين اعدادا خاصا عن طريق المدارس الفنية المتخصصة أو المعاهد التي تنشأ لهذا الغرض ، ويلتحق بها من الطلاب من يريدون التعيين مستقبلا في الوظائف التي يتاهلون لها ويستغرقون في الدراسة بها سنة دراسية أو عدة سنوات يتلقون خلالها مناهج التعليم

النظري والتطبيقي والعلمي الذي يحقق الغرض من انشاء هذه المدارس أو الكليات بحيث يمكنهم الالتحاق فور تخرجهم بالوظائف والمهن التي تم تأهيلهم لشغلها.<sup>1</sup>

ومن أمثلة تطبيقات هذا الاسلوب ، الكليات العسكرية وكلية الشرطة ومدارس اعداد الفنيين وكليات التربية ، ومعاهد التمريض والاقتصاد المنزلي وكليات الفنادق والسياحة ومراكز التدريب المهني ، وقد انشا المشرع الاردني معهد الادارة العامة بقصد اعداد القيادة الادارية لتولي المناصب القيادية والرئيسية في هيكل الدولة وكذلك الحال بالنسبة للمعهد القاضي في اعداد وتأهيل القضاة وزاد التوجه لفتح كليات تمريض لاعداد الممرضين لممارسة هذه المهنة .

وكذلك أيضا تم اتباع طريقة الاعداد الفني من اجل التعيين لتولي الوظائف العامة في مصر، ومن امثلتها: مراكز التدريب المهني التابعة للدولة ، ومدارس الصيارف والمحصلين ، ومدارس التمريض ومعهد البريد وغيرهما من المعاهد التي تقتصر دورها على اعداد الشخص لتولي أعباء الوظيفة محددة سلفا .

والغالب في طريقة الاعداد الفني ان تلتزم الادارة بتحمل نفقات التعليم ، والمعيشة احيانا - كما هو الحال في الكليات والمدارس العسكرية وكلية الشرطة ومعهد امناء الشرطة - مقابل التزام الخريجين بالعمل لمدة معينة بعد التخرج ، والتزام الخريج برد ما أنفقت عليه الدولة من مصروفات ورواتب خلال فترة اعداده ، و ان كانت هذه الطريقة من افضل الطرق المتبعة لاختيار الموظفين واعدادهم فنيا بما يتلائم وواجبات الوظيفة التي يراد شغلها ، الا انها عسيرة التحقق اذا ما اريد تعميمها على مختلف الوظائف بالدولة لذا فهي لا تطبق في معظم الدول الا بصورة جزئية وذلك بصدد بعض الوظائف الفنية التي تحتاج الى اعداد تخصصي مناسب ، ويعدد محدد من المرشحين لشغل هذه الوظائف. وفي مثل هذه الحالة تتحول مشكلة الاختيار، من المفاضلة بين المتقدمين لشغل الوظائف الى المفاضلة بين المتقدمين للالتحاق بهذه المدارس أو المعاهد أو الكليات الفنية المتخصصة ، حيث تضطر الادارة الى تصفية المتقدمين الى العدد المطلوب فقط

<sup>1</sup>الذنيبات،الوجيز في القانون الاداري،مرجع سابق،ص300.

وذلك وفقا لشروط موضوعية محددة سلفا تتعلق بالمؤهلات الدراسية والسن واللياقة البدنية والمظهر والبيئة ، حتى يتسنى اعدادهم الاعداد الجيد في حدود الوظائف وقت تخرجهم <sup>1</sup>.

ولطريقة الاعداد الفني المسبق لتعيين في الوظائف العامة مجموعة من المزايا والعيوب يمكن تخيص أهم مزايا في ما يلي :

-ان هذه الطريقة تعتبر من أفضل الطرق لاعداد الموظفين اعدادا فنيا خاصا لتولي الوظائف الشاغرة كما تؤهلهم بمهارات فنية خاصة تساعدهم على القيام بأعباء وظائفهم .

- انها تعمل على التمكين من اعداد الموظفين اعدادا فنيا يتفق مع طبيعة العمل الذي يقوم به ، وذلك في ضوء الاحتياجات الفعلية للإدارة العامة <sup>2</sup>.

- ان للتدريب أثره الفعال في رفع الروح المعنوية للموظف بما يكسبه من خبرة عالية ومهارات فذة والمأما بطبيعة العمل مما يرفع الجهل والتخبط أثناء اداء لعمله .

- هناك ارتباط وثيق بين زيادة الانتاج والتدريب الجيد ،سواء على المستوى السياسي أو الاقتصادي أو العسكري .

أما عيوب طريقة الاعداد الفني لتعيين في الوظائف العامة تتمثل فيما يلي :

- ان هذه الطريقة تكلف جهة الادارة نفقات مالية عالية في تأهيل واعداد المرشحين لتولية الوظائف الشاغرة.

-هذه الوسيلة لا تصلح لاعداد المرشحين في جميع الوظائف وخصوصا وظائف الادارة العيا.

-ان هذه الطريقة غير صالحة للتطبيق في الدول النامية للعجز الشديد في الموارد المالية والكفاءات البشرية المؤهلة للتدريب والتعليم .

<sup>1</sup> جمال الدين،التنظيم الاداري للوظيفة العامة،مرجع سابق،ص158.

<sup>2</sup>أقرب مثال على ذلك المدرسة الوطنية في فرنسا فقد قدمت المع واقدر العاملين في جميع المجالات سواء القيادية او الادارية او التنفيذية.



## ثانيا : الاختيار للتعين من السلطة العليا

تعني هذه الطريقة تمتع السلطة الادارية العليا بحرية اختيار الموظفين لشغل وظائف معينة ، حيث يتم اختيارهم دون أية قيود أو ضوابط ، وانما على أساس الثقة التي تعتبر هي المعيار الاساسي للاختيار الحر ، ويتم تطبيق هذه الطريقة بالنسبة للوظائف العليا التي يخضع الاختيار لشغلها لاعتبارات سياسية والثقة الشخصية فيمن يشغلها ، مثل وظائف : الوزراء ، السفراء ، المحافظين ، ورؤساء المؤسسات والهيئات العامة ...، ذلك أن مثل هذه الوظائف تتفرد بنظام خاص يختلف في بعض جوانبه عن ذلك الذي ينطبق على سائر الوظائف ويعود هذا الاختلاف الى مكانه هذه الوظائف وتبعاتها حيث يسهم أصحابها في رسم السياسات العامة والاشراف المباشرة على تنفيذها كما أنه يفترض أن لا يعين في هذه الوظائف من عرف عنه معارضة سياسة الحكومة القائمة، لأن ذلك يعين تعيين من يضع العراقيل أمامها لامن يهيئ السبيل لانجاحها ، ولهذا تستثنى هذه الوظائف من معيار الجدارة في شغلها واخضاعها لمعيار التعيين من السلطة العليا.<sup>1</sup>

وبالرغم من المبررات التي اقتضت منح السلطة الادارية حرية واسعة في اختيار شاغلي الوظائف القيادية ، فان هذا الاستثناء يصعب تركه مطلقا دون ضوابط قانونية تنظم كيفية تطبيقه ، وتحدد الشروط التي يراها المشرع ملائمة فيمن سوف يتم اختيارهم لشغل الوظائف العليا تكون نابعة من طبيعة وحساسية مهام الوظائف التي تخضع للاستثناء ، وتكون متلائمة مع فلسفة الحكم القائم في الدولة ، ذلك لأن عدم وجود مثل هذه الضوابط سيؤدي الي جعل هذا الاستثناء مطلقا دون قيود ويؤدي بالتالي الى العودة لنظام المحسوبية والمحاباة في شغل الوظائف العامة ، وهو ما كانت تشكو من أثاره انظمة الخدمة المدنية ذات التجارب الرائدة في هذا المجال،<sup>2</sup> وقد قامت بعض الدول بوضع تشريعات خاصة بالوظائف القيادية كما هو الحال في قانون الوظائف القيادية للعاملين بالدولة المصرية الذي تستهدف أحكامه اعداد كوادر ادارية قيادية على درجة عالية من

<sup>1</sup>جودة، الرقابة القضائية على التعيين في الوظائف العامة، ص433.

<sup>2</sup>كنعان، القانون الاداري الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص69، ص70.

الكفاءة وتحمل المسؤولية ، حيث حدد هذا القانون المقصود بالوظائف القيادية التي يتولى شاغلوها الادارة القيادية في الحكومة وحدد مدة لشغل الوظائف القيادية بحيث ينتهي تولي الوظيفة القيادية بانقضاء تلك المدة وتقويم نتائج اعمال شاغلي الوظائف القيادية من قبل الجهات المختصة .

### الفرع الثاني : التكليف والوظائف المحجوزة .

والمقصودة بالتكليف كطريقة لتولي الوظيفة العامة الزام بعض المواطنين بالعمل في وظائف معينة ولمدة محددة وذلك استنادا لنص قانوني او قرار اداري يصدر عن الجهات المختصة ، وتعد هذه الطريقة استثناء من الأصل وهو أن لا يفرض على أحد القيام بعمل أو وظيفة لا يرغب بها ، الا أن التكليف تقتضيه أحيانا المصلحة العامة سواء أكان ذلك في الظروف العادية او في الظروف الاستثنائية .

وتلجأ الادارة عادة الى أسلوب التكليف عندما تكون الحاجة ماسة لشغل بعض الوظائف بسرعة، أو لوجود نقص في الأشخاص المؤهلين لشغل بعض الموظفين الفنية ، مثال ذلك تكليف المهندسين والاطباء حديثي التخرج وذلك لمواجهة نقص اعدادهم بالنسبة للاحتياجات العامة فضلا عن تهرب البعض من العمل بالجهاز الاداري بالدولة بالنسبة للطائفة الاولى ، والزامهم بالعمل بالريف مدة معينة لرفع المستوى الصحي لسكانه بالنسبة للطائفة الثانية، وقد استقر القضاء الاداري على تكييف التكليف بأنه أداة استثنائية للتعيين في الوظائف العامة ، مثال ذلك حكم المحكمة الادارية العليا الصادر بتاريخ 12 ديسمبر سنة 1959، حيث يقول ان التكليف هو أداة استثنائية للتعيين في الوظائف العامة ، بموجب الشروط والأحكام المبنية في القوانين واللوائح ، فاذا ما تم شغل الوظيفة العامة بهذا الاداء ، انسحب المركز الشرطي الخاص بالوظيفة على المكلف بجميع التزاماتها وميزاتها في الحدود التي نصت عليها القوانين ، في هذه المثابة شأنه شأن غيره من الموظفين ولا في ذلك أن رضی الموظف بقبول الوظيفة فاقد ذلك لأن التكليف في أساسه يقوم على استبعاد هذا الرضا ، ويصدر جبيرا على المكلف لضرورات الصالح العام ويصبح المكلف موظفا عاما، بأعباء الوظيفة وواجباتها ، مستفيدا من مزايا طول مدة التكليف ، وكذلك نصت المادة الثالثة

عشر من الدستور المصري 1971 بعدم جواز فرض أي عمل جبرا على المواطنين الا بمقتضى قانون ولأداء خدمة عامة وبمقابل عادل.<sup>1</sup>

وكذلك التشريعات الاردنية فقد أخذت بطريقة التكليف كأداة للتعيين في الوظيفة العامة حيث في الظروف العادية يمكن الاشارة الى الخدمة العسكرية الاجبارية "التكليف الاجباري" على هذه الطريقة لشغل الوظيفة العامة، وفي الظروف الاستثنائية يمكن الاشارة الى ما ورد في المادة الثالثة عشر من الدستور الاردني من أنه " لا يفرض التشغيل الالزامي على أحد غير انه يجوز بمقتضى القانون فرض شغل أو خدمة على أي شخص في حالة اضطرارية كحالة الحرب، أو عند وقوع خطر عام أو حريق، أو طوفان أو مجاعة أو زلزال أو مرض وبائي شديد للانسان أو الحيوان أو افات حيوانية أو حشرية أو نباتية أو اية افة اخرى مثلها أو في اية ظروف أخرى قد تعرض سلامة جميع السكان أو بعضهم الى خطر".<sup>2</sup>

ثانيا : الوظائف المحجوزة .

لئن كان مبدأ المساواة يجعل الامتحان أو المسابقة هي افضل الطرق لشغل الوظائف اذ يتيح تقليد الوظيفة لأفضل العناصر الراغبة في ذلك ، الا أن كفالة مبدأ التضامن بين المواطنين ، وهو أيضا مبدأ دستوري قداى الى الخروج عن مبدأ المساواة ، رعاية لأناس قدموا اغلى ما عندهم دفاعا عن الوطن وصونا لشرفه وحماية لمصالحه ، حيث تؤدي الحروب الحديثة الى اشاعة الدمار والخراب فضلا عن فقد أعز أبناء الأمة واصاباتهم باصابات تقدهم عن العمل أو تقلل من قدرتهم عليه مما يجعلهم لا يستطيعون المنافسة في مجال الوظيفة العامة وتقدير للدور الوطني لهؤلاء ، واعترافا بفضلهم ، وتسليما بحقهم بالعيش بحياة كريمة لائقة، اتجهت كثير من الدول المعاصرة الى الأخذ بنظام الوظائف المحجوزة كطريقة استثنائية لشغل الوظائف العامة ، اذ تقوم بحجز بعض الوظائف للمصابين في العمليات الحربية أو لأقربائهم وأقرباء الشهداء وهي وظائف قليلة الأهمية عادة ولا تحتاج لاعداد فني خاص او مستوى عال ، على أن يتم شغل هذه الوظائف وفقا

<sup>1</sup>جعفر، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص64.

<sup>2</sup>الخلايلة، القانون الاداري الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص62.

لنظام معين يحدد أولوية شغلها من أولئك الذين لهم الحق فيها ، بحيث يتم الاختيار من بينهم طبقاً لأولويات معينة محددة سلفاً ، دون ان يكون لأي مواطن غيرهم شغل أي من هذه الوظائف .

وقد وردت عدة تعريفات حول الوظائف المحجوزة فعرفها البعض على انها قصر التعيين في الوظائف العامة في الدولة على بعض الافراد أو الفئات لاعتبارات انسانية ، بحيث يقتصر التعيين في تلك الوظائف على هؤلاء الأفراد أو تلك الفئات دون باقي أفراد المجتمع ، وعرفها البعض الاخر بانها " هي وظائف حددت على سبيل الحصر يقتصر التعيين فيها على أفراد معينين بذواتهم غالباً يكونوا قد تحملوا قدراً كبيراً من التضحية نتيجة اشتراكهم في الحروب بطريقة مباشرة كالمحاربين القدامى ومشوهي الحروب أو بطريقة غير مباشرة كقدهم عائلتهم أو باصابته بعجز دائم أقعده عن العمل " ويعرفها اخرون بأنها "هي عبارة عن وظائف محددة على سبيل الحصر يقتصر التعيين فيها على بعض الفئات التي عادة ما تكون قد تحملت تضحيات كبيرة في سبيل الوطن ،سواء كان ذلك بطريق مباشرة كمشوهي الحروب بطريق غير مباشرة كاليتامى والارامل <sup>1</sup>.

والحكمة التي أبغها المشرع في هذه الوظائف من هؤلاء الأفراد أو تلك الفئات قد تحملت قدراً كبيراً من التضحيات لوقوعها تحت النظم العسكرية ، سواء أكان ذلك بطريقة مباشرة، أو بطريقة غير مباشرة من هنا تقوم الدولة على حجز بعض الوظائف لهؤلاء لسد العجز في مستوى معيشتهم الذي سببته الحروب وعرفانا بالجميل لهؤلاء ، نظراً لما بذلوه من تضحيات في سبيل المحافظة على الدولة وامنها ، لذلك كانت بداية تطبيق هذه الوسيلة في الالتحاق لقدامى العسكريين الذين ضحوا من أجل بلادهم في الحروب <sup>2</sup>.

<sup>1</sup> جودة، الرقابة القضائية على التعيين في الوظائف العامة، مرجع سابق، ص 480.

<sup>2</sup> لقد عرفت فرنسا فكرة الوظائف المحجوزة منذ أكثر من قرن، واتسع نطاقها في عهد الامبراطورية الى درجة انه قفل باب تولية الوظائف امام جميع المرشحين الذين لم يسبق لهم شرف الخدمة في القوات المسلحة والجيش، وقد ارتبط نظام الوظائف المحجوزة بفكرة الوظائف المدنية لمن يخدم في القوات المسلحة الفرنسية ويستهدف من ذلك تشجيع الانخراط في السلك العسكري من خلال ضمان عمل مستقر حال العودة الى الحياة المدنية، ويلاحظ ان الوظيفة في فرنسا غير متاحة الا لمن سبق له الخدمة في الجيش الفرنسي ويرجع هذا الى النزعة العسكرية انذاك. وبذلك تكون فرنسا من اقدم الدول التي عرفت الوظائف المحجوزة.

ويظهر ذلك جليا في فلسطين : فنجد تقديرا للدور الانتصاري والانساني لأبطال الثورة الذين قدموا أرواحهم واستشهدوا في سبيل الله والحرية والاستقلال والمناضلين الذين فقدوا أعضاء من أجسامهم والذين قضوا نصف اعمارهم في سجون الاحتلال ، واعترافا من المشرع الفلسطيني لدورهم، وفي خطوة تعتبر ردا للجميل لهم نص في المادة (23) من قانون الخدمة المدنية على تخصيص بعض الوظائف المحددة لابناء الشهداء وأسرههم وللاسرى المحررين والمصابين في عمليات المقاومة .

وكذلك أيضا نجد بعض الدول ومنها مصر تتجه الى الأخذ بفكرة حجز الوظائف بحيث تتعدى الفئات التقليدية المذكورة الى فئات أخرى وذلك عن طريق منح أولوية في التعيين للمجندين أو لمن أتموا الخدمة الالزامية متى توافرت فيهم شروط التعيين في الوظائف العامة، فقد نصت المادة خمسة عشره من الدستور المصري على أن المحاربين القداماء والمصابين في حالة الحرب أو بسببها ولزوجات الشهداء ولأبنائهم الاولوية في فرص العمل وفقا للقانون ، كما نصت المادة تسعة عشر من قانون العاملين المدنيين على ان تحدد بقرار من رئيس وزراء الوظائف التي تحجز للمصابين في العمليات الحربية التي تسمح حالتهم بالقيام باعمالهم ، كما يحدد ذلك القرار قواعد شغلها ، ويجوز أن يعين في هذه الوظائف أزواج هؤلاء المصابين أو احد أولادهم أو احد أخواتهم القائمين باعالتهم وذلك في حالة عجزهم عجزا تاما أو وفاتهم اذا توافرت فيهم شروط شغل هذه الوظائف وكذلك الامر بالنسبة للشهداء .

### **المبحث الثاني : حركة الموظف العام الادارية**

يمر الموظف أثناء حياته الوظيفية بأوضاع وظيفية متعددة ، فبعد التعيين في الوظيفة المحددة يتولى الموظف الاختصاصات المحددة لهذه الوظيفة ويباشر مهامها ويتحمل مسؤوليتها غير أن القيام بالعمل الوظيفي لا يظل دائما في نفس المكان أو جهة العمل التي تبدأ فيها تقلد الوظيفة ، فقد ينتقل الموظف أو يعاد أو ينسب للعمل في جهة أخرى كما أن الموظف لا يستمر في العمل طوال مدة قيام الرابطة الوظيفية ، كما في الاجازات أو في حالة فترة الوقف عن العمل ،

وفي هذا المبحث سيتناول الباحث فترة التجربة في (المطلب الأول) ، والنقل في (المطلب الثاني) ، الانتداب والاعارة في (المطلب الثالث) ، وأيضا نهاية وانهاء خدمة الموظف العام في (المطلب الرابع) .

### المطلب الأول : فترة التجربة .

ان توافر الشروط العامة التي تحدثنا عنها لتولي الوظائف في الدولة واجتياز الامتحانات التنافسية على النحو الذي أشرنا اليه لا يعني بالضرورة أن الموظف الذي وقع الاختيار عليه على درجة من الكفاءة والجدارة بما يكفي لتحقيق أهداف وغايات الوظيفة العامة ، فالكفاءة والجدارة لا تتضح ولا يمكن التحقق منها في كثير من الأحيان الا عندما يمارس الموظف مهام وظيفته ، بحيث تتأكد الادارة من قدرته على الانجاز وحسن تصرفه في المواقف التي تواجهه ومدى احترامه لمواعيد العمل ولباقته في التعامل مع رؤسائه وزملائه والمواطنين ، ومن هنا تحرص التشريعات الوظيفية على النص على وضع الموظف الذي يعين تحت التجربة لفترة من الزمن يكون خلالها تحت رقابة الجهة الادرية واشرافها ، وفي هذا البحث سيتناول الباحث المقصود بفترة التجربة في (الفرع الاول) ، ودراسة احكام فترة التجربة في (الفرع الثاني) .

### الفرع الأول : المقصود بفترة التجربة .

لا يشترط حصول الموظف على التأهيل العلمي اللازم لشغل الوظيفة التي يتم تثبيته فيها، قد يكون الموظف غير كفؤ في العمل الوظيفي، أو سيء التصرف في المواقف التي يواجهها ، أو لا يجيد التعامل مع المواطنين أو مع زملائه في العمل أو مهملا لا يحافظ على مواعيد العمل ، ولذلك يوضع المعينون لأول مرة من غير شاغلي الوظائف العليا تحت الاختيار، والمقصود بذلك هو أن يكون الموظف تحت رقابة واشراف الجهة الادارية خلال مدة زمنية معينة يطلق عليها فترة الاختبار أو التجربة ، وذلك للوقوف على مدى صلاحيته لممارسة العمل المسند اليه وقدرته على

تحمل مسؤوليات وأعباء الوظيفة المعين فيها ومدى تكفيه و اندماجه مع زملائه ورؤسائه ، فتعيين الموظف لا يكون نهائيا الا اذا اجتازة فترة الاختبار بنجاح وتثبت صلاحيته للبقاء في الخدمة.<sup>1</sup>

ومعنى ذلك ان الهدف من فترة التجربة هو اختيار الشخص المؤهل القادر على تحمل مسؤولية وظيفته وتبعاتها ، فاذا كانت الجدارة هي الأساس في الاختيار لشغل الوظائف العامة ، فليس للجدارة معايير محددة على سبيل الدقة يمكن تطبيقها على الموظف قبل أن يمارس الوظيفة ولكنها تستشف من الصفات الشخصية للموظف من ناحية مقدرته في التعامل مع الاخرين ، تحمل المسؤولية، تطوير الذات ، الاستيعاب ، حسن الخلق ، الابداع ، وغيرها من الصفات ، فهي المقياس الفعلي الذي يتوج شروط تعيين الموظف الجديد ، وليس الشروط العامة المنصوص عليها في التشريعات الوظيفية ، كشرط الأهلية والسن والجنسية واللياقة البدنية والمؤهل العلمي وغيرها .

وقد عرفت المحكمة الادارية العليا في مصر فترة التجربة بأنها " فترة زمنية أراد المشرع أن يظل الموظف خلالها تحت رقابة الجهة الادارية واشرفها المباشر لامكان الحكم على مدى صلاحيته للعمل الحكومي المسند اليه ، وعلى كيفية نهوضه بمسؤوليات وظيفته، ومقتضى هذا ان تعيين الموظف لا يكون في هذه الفترة نهائيا باتا ، بل ان بقاءه في الوظيفة بعد تعيينه فيها يكون منوطا بفضائه فترة الاختبار بنجاح وثبوت صلاحيته لأعمال هذه الوظيفة، والمرجع في هذه الصلاحية هو السلطة التي تملك التعيين وتستقل به بلا معقب عليها في ذلك، ما دام قرارها يجئ غالبا من اساءة استعمال السلطة".<sup>2</sup>

ان وضع الموظف المعين تحت الاختبار هو وضع وظيفي معلق لا يستمر وضعه القانوني الا بعد اجتياز فترة الاختبار أو تحديد موقفه بقرار يصدر عن السلطة المختصة يبين فيه مدى صلاحيته لشغل الوظيفة من عدمه ، وهذا الموقف غير المستقر للموظف يؤدي الى عدم جواز ترقية العامل خلال فترة الاختبار لأن وضعه لم يستقر بعد حتى ولو تقرر ضم مدى خدمة سابقة بما يسمح للموظف بالترقية على أساس أقدميته بعد هذا الضم ، كما لا يجوز منح الموظف اجازة

<sup>1</sup> خاطر، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص75.

<sup>2</sup> الخلايلة، القانون الاداري، مرجع سابق، ص64.

اعتيادية أثناء فترة التجربة ولا تجوز اعارته ولكن هناك بعض الاجازات التي تمنح للعامل أو العاملة أثناء فترة الاختبار كالاجازة المرضية أو اجازة الوضع بالنسبة للمرأة الحامل .

وقد حدد المشرع المصري في المادة (22) من القانون رقم (47) لسنة 1978 المعدل بالقانون رقم (115) لسنة 1982 فترة الاختبار بمدة ستة أشهر كاملة ، ويعين على العامل قضاء هذه المدة كاملة على أن يبدأ احتسابها من تاريخ استلام العمل لا من تاريخ التعيين ، وهناك بعض القوانين تجعل فترة الاختبار مدتها سنة مثل قانون هيئة الشرطة والبعض الآخر يجعلها سنتان مثل قانون السلكين الدبلوماسي والقضائي ، وفترة الاختبار هي فترة فعلية ، أي يجب على الموظف قضاؤه فعلا وليس حكما ، ومن ثم اذا انقطع عن العمل بسبب المرض مثلا فعليه تكملة المدة بعد عودته للعمل ، ولا يوضع تحت الاختبار المعينون في الوظائف العليا وهم الذين يشغلون وظائف مدير عام و وظيفة عالية وممتازة، وذلك فضلا عن المعينين بقرار من رئيس مجلس الوزراء وهم رئيس وأعضاء مجلس الادارة .<sup>1</sup>

وفي الأردن أخذ المشرع الأردني بنظام الوضع تحت التجربة فنص نظام الخدمة المدنية الحالي - شأنه في ذلك شأن أنظمة الخدمة السابقة التي أخذت بهذا النظام - على أن : " يكون الموظف المعين في الخدمة المدنية لأول مرة تحت التجربة لمدة ثلاث سنوات قابلة للتמיד لسنة اخرى تبدأ من تاريخ مباشرته للعمل في وظيفته ، وتعتبر خدمته منهيّة بانتهاء تلك المدة الا اذا صدر قرار تثبيته في الخدمة من المرجع المختص بالتعيين ، على أنه يجوز انتهاء خدمة الموظف خلال مدة التجربة من قبل المرجع المذكور كما أشارت محكمة العدل الاردنية الى الغاية من فترة التجربة في حكم لها جاء فيه ".... نجد أن المشرع قد أعطى للحكومة حق مراقبة الموظف الذي يعين لأول مرة تحت التجربة ، وذلك لغاية التعرف على حسن أدائه لواجباته وسرعة تكيفه بالنسبة لمتطلبات الوظيفة التي عين فيها ، واكتشف صلاحية الاستمرار في الخدمة أو ضرورة الاستغناء عنه بنهاية التجربة."<sup>2</sup>

<sup>1</sup>رسائل،الوظيفة العامة،مرجع سابق،ص170.

<sup>2</sup>كنعان،القانون الاداري،مرجع سابق،ص72.



لقد ورد النص على فترة التجربة في اطار الوظيفة العامة في القانون الأردني في المادة "62" من نظام الخدمة المدنية والتي جاء فيها :

أ - يخضع الموظف المعين في الخدمة المدنية لمدة سنة تحت التجربة تبدأ من تاريخ مباشرته العمل في وظيفته ويتم تثبيته او انتهاء خدمته في ضوء نتائج تقييم أدائه أثناء مدة التجربة بموجب قرار من المرجع المختص بالتعيين .

ب - لأغراض الفقرة "أ" من هذه المدة تعتبر مدة خدمة الموظف بعقد "القائم على رأس عمله والذي تم تعيينه بوظيفة دائمة ، خدمة مستمرة .

ج - اذا أعيد تعيين أي شخص في الخدمة المدنية فيعتبر تحت التجربة للمدة المشار اليها في الفقرة "أ" من هذه المادة .

د - على كل دائرة تأهيل الموظف المعين تحت التجربة وتعريفه بواقع الدائرة وعملها وأهدافها ومهامها وتنظيمها الاداري والتشريعات الخاصة بها وتدريبه على أساليب العمل بما في ذلك اشراكه في برامج توجيهية الموظف الجديد.<sup>1</sup>

كذلك أشار المشرع الفلسطيني الى فترة التجربة فقد جاء في المادة "30" من قانون الخدمة المدنية ما يلي:

1 - فيما عدا وظائف الفئة الأولى تعتبر السنة الاولى من عمل الموظف الذي يتم اختياره لشغل وظيفة شاغرة من خارج الخدمة فترة تجربة .

2 - يتم تقييم أداء الموظف وفقاً للنماذج والضوابط والاجراءات التي توضحها اللائحة التنفيذية.

3 - يخطر الموظف الخاضع للتجربة في حالة عدم اجتيازها على انتهاء عمله قبل اسبوعين من انتهائها ويتم اشعار الديوان بذلك<sup>1</sup>

<sup>1</sup>الخلايلة، القانون الاداري، مرجع سابق، ص65.

ونصت المادة (3) على أنه " إذا اجتاز الموظف فترة التجربة بنجاح يقوم رئيس الدائرة الحكومية المختص بتثبيته بقرار في الوظيفة من تاريخ مباشرته العمل فيها ويتم اشعار الديوان بذلك"<sup>2</sup>

تكون السنة الأولى من عمل الموظف من غير موظفي الفئة الأولى فترة تجربة ، ويجب احضار الموظف قبل اسبوعين من انتهائها في حالة انتهاء عمله لعدم اجتيازها بنجاح ، اما اذا اجتازها بنجاح فيتم تثبيته من تاريخ مباشرته العمل في الادارة بقرار من رئيس الدائرة الحكومية المختص ويتم اشعار ديوان الموظفين بذلك يتم تقييم اداء الموظف تحت التجربة بأن تعد وحدة شؤون الموظفين بالدائرة الحكومية سجلا لقيد الموظفين المعينين تحت التجربة تبين به بداية ونهاية فترة التجربة ، وبعد الرئيس المباشر تقارير شهرية على النموذج المخصص لذلك على الموظف اثناء فترة التجربة وتقدم الى رئيس الدائرة الحكومية المختص ، وقبل نهاية فترة التجربة بشهر واحد يضع الرئيس المباشر تقريراً نهائياً على ضوء التقارير السابقة على النموذج المخصص لذلك ، موضحاً به مدى ملاءمة الموظف للوظيفة المعين عليها ويقدمه الى رئيس الدائرة الحكومية .

ويقاس اداء الموظف أثناء فترة التجربة على أساس كفاءته ، وسلوكه الشخصي ، وانجازه لواجباته، ومواظبته على العمل ، وصفاته الذاتية ، وكيفية قيامه بالعمل وانتاجه فيه .

ولا يجوز انتهاء عمل الموظف الخاضع للتجربة الا اذا امضى فترة التجربة ، وتبين عدم اجتيازه لها ما لم يرتكب مخالفة تأديبية عقوبتها تصل الى انتهاء خدمته ، ويشترط لثبوت صلاحية الموظف أن يجتاز بنجاح برنامج التدريب الذي تقرره الدائرة الحكومية التي يعمل بها خلال فترة التجربة ، وتبلغ الدائرة الحكومية المختصة الديوان كتابياً في حال عدم اجتياز الموظف فترة التجربة بنجاح خلال النصف الأول من الشهر الأخير من فترة التجربة ، ويخطر رئيس الدائرة الحكومية الموظف الخاضع للتجربة كتابياً عند انتهاء عمله قبل اسبوعين من انتهاء فترة التجربة ، ويبلغ الديوان ووزارة المالية بذلك ، ويصدر رئيس الدائرة الحكومية قراراً بتثبيت الموظف الذي اجتاز فترة التجربة بنجاح على النموذج المخصص لذلك ، ويشعر الديوان ووزارة المالية بذلك .

<sup>1</sup>قانون الخدم المدنية رقم 4 لسنة 1998 المعدل بالقانون رقم 4 لسنة 2005.

<sup>2</sup>قانون الخدم المدنية رقم 4 لسنة 1998 المعدل بالقانون رقم 4 لسنة 2005.

استقر اجتهاد محكمة العدل العليا على أنه " اذا لم تمارس السلطة الادارية خلال مدة لا تزيد عن ثلاثة اشهر من تاريخ انقضاء مدة التجربة سلطتها بتثبيت الموظف أو انهاء خدمته سقط حقها في استعمالها ودخل الموظف حكما ضمن الموظفين الدائمين الذين يتمتعون بالضمانات التي تفي مدة التجربة ، وهي عدم تعرضهم للعزل الا بمقتضى القيود المنصوص عليها في القانون".<sup>1</sup>

وفيما يخص الضمانات للموظف تحت التجربة قضت محكمة العدل العليا " ان الموظف في حياته الوظيفية يمر بمرحلتين مختلفتين من مرحلة خالية من الضمانات وهي التي يكون فيما تحت التجربة ومرحلة يتمتع فيها بضمانات كافية وهي التي تلي فترة التجربة، وان سلطة الادارة في المرحلة الاولى سلطة مطلقة تختلف في جوهرها عن سلطتها في المرحلة الثانية " فهي في الحالة الاولى سلطة مطلقة لم توضع لها قيود ولم ترسم لها اجراءات بينما هي في الثانية سلطة مقيدة لا يمكن ممارستها الا باتخاذ اجراءات معينة والتحقق من توافر شروط محددة ، ان الضمانات التي يقرها التشريع تعتبر لازمة ليس لها محيص وكل تجاوز لها يعتبر خروجاً عن نطاق القانون.

وقد ورد في المجلة القانونية أنه اذا انتهت مدة التجربة يكون الموظف مثبت حكماً ويحدد مركزه القانون على هذا الأساس والحكمة من ذلك أن الموظف اذا ما أكمل تلك المدة لتجربته فإنه يعتبر بعد ذلك مثبتاً حكماً اذا لم تنه خدماته لأن التثبيت يكمن في صلاحية الموظف النهوض بأعباء وظيفته حق اذا اتضح للادارة عدم لياقته لعمله خلال فترة التجربة ساغ فصله أو اعادته الى وظيفته الأولى التي انتدب منها وهذه نتيجة طبيعية لتخلف شرط صلاحيته للعمل المسند اليه خلال فترة التجربة وهذا الحكم مرهون بفترة محددة لا يتعداها الى أبعد منها وهذا ما يتفق مع مبدأ قاعدة وضع الموظف تحت التجربة لمدة محددة يتفق على المادة "31" من قانون الخدمة المدنية لسنة 98. وقد صدر بهذا الشأن قرار عن محكمة العدل العليا في الدعوى رقم 2008/135 بتاريخ 2009/5/18 حيث اعتبر انتهاء فترة التجربة للموظف الذي كان يشغل في وظيفة مبرمج كمبيوتر

<sup>1</sup> عمرو، مبادئ القانون الاداري وسائل تنفيذ النشاط الاداري، مرجع سابق، ص212.

في بلدية الخليل أنه أصبح مثبتاً حكماً في مركزه القانوني لأن التثبيت يكمن في صلاحية الموظف للنهوض بأعباء وظيفته.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: أحكام وضوابط فترة التجربة .

من خلال النصوص المطروحة وفي ضوء اجتهادات محكمة العدل العليا ذات العلاقة يمكن الإشارة الى أهم الأحكام والضوابط المتعلقة بفترة التجربة في القانون الاردني والمصري:<sup>2</sup>

1 - لا يخضع شاغلو الوظائف العليا لفترة التجربة ، وهو أمر منطقي لكون مواقعهم هي مواقع ادارية وليست وظائف عادية.<sup>3</sup>

2 - يخضع لفترة التجربة الذي يعين لأول مرة ، وذلك لا يمر بفترة التجربة الموظف الذي يشغل الوظيفة العامة بغير طريق التعيين ابتداء : كالترفيع من وظيفة من مرتبة أدنى الى وظيفة من مرتبة أعلى ، والنقل من وظيفة الى أخرى ، ووضع الموظف الذي انتهت خدمته لأي سبب ثم عين من جديد ، أما في حالة ترك الموظف للوظيفة ومضت مدة معينة يحددها النظام فيمكن وضع الموظف المعاد تعيينه تحت التجربة فقد نص نظام الخدمة المدنية الحالي على أنه " اذا اعيد تعيين أي شخص في الخدمة المدنية ولم يكن قد أكمل مدة التجربة في وظيفته السابقة ، فيعتبر تحت التجربة للمدة المقررة كما يعتبر من أعيد الى الخدمة بعد أن قضى مدة تزيد عن أربع سنوات خارجها تحت التجربة للمدة نفسها".<sup>4</sup>

3 - فترة التجربة في القانون المصري هي ستة أشهر ، وذلك من تاريخ تسلم العمل ، فالعبرة بالتسليم الفعلي وليس بصدور قرار التعيين ، كما تشترط المحكمة الادارية العليا قضاء فترة الاختبار

<sup>1</sup>المجلة القانونية،مجلة نقابة المحامين النظامين الفلسطينيين،العدد الثاني/شباط-آذار-نيسان-2013.

<sup>2</sup>المادة الثالثة والعشرين من القانون المصري الحالي رقم 47 لسنة 1978 والتي تنص على ما يلي:

"يوضع المعينون لأول مرة تحت الاختبار لمدة ستة أشهر من تاريخ تسلمهم العمل وتقرر صلاحيتهم خلال مد الاختبار فاذا ثبت عدم صلاحيتهم يحالون الى لجنة شؤون العاملين فان رأت صلاحيتهم للنقل الى وظائف أخرى نقلتهم اليها والا اقتدرت انهاء خدمتهم.

<sup>3</sup>كنعان،القانون الاداري الثاني،مرجع سابق،ص73.

<sup>4</sup>المادة 37-فقرة ب"من نظام الخدمة المدنية الاردني الحالي رقم 1 لسنة 1988.

بصفة فعلية ، لأن فترة الاختبار هي فترة زمنية فعلية ، أراد المشرع ان يظل الموظف خلالها تحت رقابة الحكومة واشرفها المباشر ، لامكان الحكم على مدى صلاحيته للقيام بالعمل الحكومي المسند اليه ، بما ستتبعه من مسؤوليات وما تطلبه من استعداد وتأهيل خاصين لاتصاله بالمرفق العام.

أما في القانون الأردني ، فقد حدد نظام الخدمة المدنية السابقة فترة التجربة بسنة واحدة لموظفي الصنف الثاني ، ولمدة سنتين لموظفي الصنف الأول ، في حين حدد نظام الخدمة المدنية الحالي فترة التجربة بسنة واحدة ثم عدلت هذه المدة بموجب نظام معدل لنظام الخدمة المدنية لتصبح ثلاث سنوات قابلة للتجديد لسنة أخرى ، ونعتقد أن المشرع الأردني قد بالغ في زيادة فترة التجربة لتصبح ثلاث سنوات اذ المؤلف في التشريعات المقارنة أن تتفاوت فترة التجربة بين ستة أشهر كحد أدنى وسنتين كحد أقصى ، وذلك تقديرا من المشرع أن هذه المدة تعتبر كافية للحكم على مدى كفاءته واكتشاف صلاحيته للعمل ، فضلا عن أن طول المدة يفقد الموظف الاطمئنان والاستقرار في العمل طالما لم يتم الحكم على صلاحيته وتثبيتته في الوظيفة بشكل نهائي.

4 - لقد كانت محكمة العدل العيا تعتبر فترة التجربة بأنها فترة تخلو من الضمانات القانونية بالنسبة للموظف من حيث عدم وجود رقابة قضائية على قرار الادارة بأنها خدمة الموظف خلال هذه الفترة ، ومن قبيل ذلك حكمها الذي جاء فيه ".... ان الموظف في حياته الوظيفية يمر بمرحلتين مختلفتين مرحلة خالية من الضمانات وهي التي يكون فيها تحت التجربة ومرحلة يتمتع فيها بضمانات كافية وهي التي تلي مدة التجربة وأن سلطة الادارة في المرحلة الأولى سلطة مطلقة تختلف في جوهرها عن سلطتها في المرحلة الثانية ، فهي في الحالة الأولى سلطة مطلقة لم توضع لها قيود ولم ترسم لها اجراءات بينما في الثانية سلطة مقيدة لا يمكن ممارستها الا باتخاذ اجراءات معينة والتحقق من توافر شروط محددة " .

الا ان المحكمة تبدأ حديثا تفرض نوعا من الرقابة على مشروعية قرار الادارة بانها الخدمة خلال فترة التجربة وهو ما نعتقد أنه تطور من شأنه أن يوفر الحماية اللازمة للموظف العام في مواجهة الادارة ، فقد جاء في حكم بها صدر عام 2002 أنه " أستقر الفقه والقضاء على أن كل

قرار إداري لا بد أن يستند الي سبب يبرره، أما احتجاج المستدعي ضده بأن إنهاء خدمات المستدعي كان خلال مدة التجربة فانه لا يمنع من وجود سبب للقرار بإنهاء خدمات المستدعي".<sup>1</sup>

5 - أن ثبوت صلاحية الموظف عن التجربة أو عدم ثبوتها يترتب عليه صدور قرار بالثبوت أو قرار بالفصل فاذا أثبت صلاحية الموظف، وجب على الجهة التي عينته أن تصدر قرارا بثنيتها ، وفي هذه الحالة يستمر مركزه القانوني نهائيا ،وغالبا ما يصدر قرار الثبوت في نهاية فترة التجربة أو بعد انتهائها بقليل، وتحتسب عندئذ مدة التجربة مدة خدمة فعلية للموظف .

أما اذا لم تثبت صلاحية الموظف فيجب على الجهة التي عينته أن تصدر قرارا بفصله ولو لم تكن فترة التجربة لم تنته بعد، اذ يجوز أن يصدر قرار الفصل خلال فترة التجربة وقبل انتهائها، ذلك أن قصور الموظف وعدم صلاحيته قد يظهر منذ الأشهر الأولى لمباشرة العمل، فيكون عندئذ من العبث انتظار نهاية التجربة لفصله، والسلطة المختصة باصدار قرار فصل الموظف تحت التجربة لعدم صلاحيته هي السلطة التي تملك التعيين، فلها وحدها حق تقرير مدى صلاحية الموظف للوظيفة من عدمه استنادا الي اي عناصر تستمد منها قرارها.

6 - ان فصل الموظف أثناء فترة التجربة أو في نهايتها يجب أن يكون لعدم الصلاحية ، وترتبا على ذلك لا يجوز أن يقع الفصل تأديبا للموظف تحت التجربة على مخالفة ارتكابها لأن التأديب اجراءات أخرى مستقلة ولذلك سمي الفصل في هذه الحالة (بالفصل بغير الطريق التأديبي ) اذ ان مثل هذا الفصل لا يفترض ارتكاب الموظف مخالفة ولا يلزم فيه اجراء تحقيق كتابي مع الموظف وسماع أقواله وتحقيق دفاعه،الا أن قرار الفصل لعدم الصلاحية في فترة التجربة يجب أن يكون قائما على سبب مقبول يبرره، حتى ولو لم تكن الادارة ملزمة بذكره في صلب القرار، كما يجب على الادارة عند اللزوم ابراز هذا السبب واخضاعه للرقابة القضائية.

ويلاحظ أن نظام الخدمة المدنية الحالي قد نص على أنه " فصل الموظف تحت التجربة يستند الي سببين هما : عدم الكفاءة ، وسوء السلوك " وأن محكمة العدل العليا استندت الي السببين

<sup>1</sup> رسلان ، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 169.

معا في احكامها الصادرة في هذا المجال فقضت بالقول "..... يجب أن يستند انتهاء قرار خدمة الموظف تحت التجربة الي سببين : الأول عدم كفاءة الموظف، والثاني : سوء سلوكه وان القرار بانهاء خدمة المستدعي يجب أن يكون مسببا بأحد هذين السببين .

7 - ان انقضاء فترة التجربة دون صدور قرار صريح بتثبيت الموظف تحت التجربة يعني أن الموظف مثبت حكما ويقتضي هذا الضابط أن يمارس المرجع المختص سلطته في تقرير صلاحية الموظف تحت التجربة من عدمها خلال مدة معينة ( ثلاثة أشهر مثلا من انتهاء فترة التجربة ) وإذا لم يمارس المرجع المختص سلطته خلال هذه المدة المذكورة سقط حقه في استعمالها ودخل الموظف حكما في المرحلة الثانية وأصبح من حقه أن يتمتع بضمانة عدم قابليته للفصل .

8 - ان خدمة الموظف بعقد لا يعتبر خدمة مقبولة لأغراض فترة التجربة .

#### المطلب الثاني : النقل .

يعتبر النقل وضع من أوضاع الموظفين الذي يترتب على تعيينهم في الوظيفة العامة ، في هذا المطلب سيتطرق الاحث الى مفهوم النقل وأنواعه في (الفرع الأول) ، أحكام النقل في (الفرع الثاني) .

#### الفرع الأول : مفهوم النقل وأنواعه .

عرفت محكمة العدل العليا نقل الموظف بأنه " فك ارتباط الموظف من الدائرة المنقول منها وربطه بالدائرة المنقول اليها بحيث يصرف راتبه وتصدر القرارات المتعلقة به من قبل هذه الدائرة، أما اذا بقي الموظف بعد قرار يتقاضى مرتبة ويحصل على اجازته من الدائرة المنقول منها فيكون قرار النقل في حقيقته انتداب مؤقت وليس نقلا بالمعنى القانوني"<sup>1</sup>.

وفي الاردن كذلك فقد عرفه جانب من الفقه بالقول أن " المقصود بنقل الموظف أن تستبدل بنقل الوظيفة المسند اليه وظيفة اخرى تعادلها " وعرفه آخر بأنه "سلطة تقديرية تتمتع بها

<sup>1</sup> عمرو، مبادئ القانون الاداري وسائل تنفيذ النشاط الاداري، مرجع سابق،ص261.

السلطة الادارية المختصة تمكنها من اجراء تنقلات بين موظفيها بغية الاستفادة من قدرات وخبرات ومؤهلات الموظف على أفضل صورة ممكنة ..."

كما أن القضاء الاداري تصدى لتوضيح معنى النقل في مصر، فقضت المحكمة الادارية العليا بأن " علاقة الموظف بالجهة الادارية هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح، ومن ثم فهو مركز لائحي لا تعاقدى - تملك جهة الادارة تعديل هذا المركز بنقل الموظف من وظيفته الى أخرى متى كان الغرض من ذلك تحقيق الصالح العام، كما قضت بأن النقل يخضع لسلطة جهة الادارة، كما كلما كان ذلك في تحقيق الصالح العام وحسن سيرة العمل في المرفق العام،<sup>1</sup> اذ يتضح لنا من خلال التعاريف السابقة بأن النقل يتمثل في انتقال الموظف من وظيفته الى أخرى مساوية لها في الواجبات والحقوق ، ويتم بقرار اداري يصدر من الجهة المختصة بقصد احداث تعديل بالمركز القانوني للموظف بغية تحقيق الأهداف العليا التي تنشدها جهة الادارة من وراء هذا القرار ان الغاية من النقل هو توزيع الموظفين وفقا للمصلحة العامة وبما يضمن سير المرفق العام ، فقد يكون الموظف فائضا عن الحاجة أو قد تكون له علاقة سيئة مع العاملين معا أو قد يكون غير مستوفي شروط الوظيفة الشاغرة أو قد يكون بناء على رغبته، وفي جميع الأحوال يجب ان لا يتضرر الموظف في حقوقه الوظيفية والمالية، وفي جميع الحالات فانه ليس للموظف حق مكتسب في البقاء في وظيفة معينة.<sup>2</sup>

وقد أجازالمشرع نقل الموظف من عمله الى عمل اخر في حالتين هما :

1 - بناء على طلبه وبعد موافقة الجهات المختصة : يقدم الموظف الذي يرغب بالنقل من دائرة حكومية طلبا خطيا لوحدة شؤون الموظفين بالدائرة الحكومية التابع لها ، يحدد فيها الدائرة الحكومية المطلوب الانتقال اليها والوظيفة والفئة الوظيفية والدرجة ، ويعرض الطلب على رئيس الدائرة الحكومية المختصة وبعد موافقته يرسل الطلب الى الدائرة الحكومية المطلوب الانتقال اليها للموافقة عليه ويشعر الديوان بذلك .

<sup>1</sup>القاضي، وليد سعود، ترقية الموظف العام (دراسة مقارنة)، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2012، ص271.

<sup>2</sup>القيسي، اعداد علي حمود، الوجيز في القانون الاداري، مرجع سابق، ص242.



2 - بناء على مصلحة العمل ووفقا لما يقرره الرئيس الاداري لدائرته : يجوز للدائرة الحكومية طلب نقل موظف بعد التنسيق مع دائرة حكومية أخرى بناء على مصلحة العمل .

فقد نصت المادة (57) من قانون الخدمة المدنية على أنه " يجوز نقل الموظف أو ندبه أو اعارته داخل فلسطين أو خارجها بطلب خطي من الموظف بعد موافقة الجهات المختصة أو بناء على مصلحة العمل".<sup>1</sup>

كما يجوز نقل موظف بناء على مصلحة العمل من دائرة حكومية الى دائرة حكومية أخرى بشرط الحصول موافقة رئيسي الدائرتين ، وبعد التنسيق المسبق مع الديوان ، وتوفير وظيفة شاغرة في الهيكل التنظيمي وجدول الوظائف المقر بالدائرة الحكومية التي سينقل اليها القرار، ويتم نقل الموظف بقرار يصدر عن الجهة المختصة بتعيينه بالتنسيق مع الديوان وتعلم وزارة المالية بذلك وفي هذه الحالة يصرف له مرتبا مع جميع مستحقاته من حساب موازنة الدائرة المنقول اليها من تاريخ النقل .

ويعتبر هذا النقل من دائرة مختصة الى أخرى نقلا نوعيا وبمثابة تعيين أما النقل المكاني فيكون من وظيفة الى اخرى ضمن الدائرة الواحدة ، وقد استقر اجتهاد محكمة العدل محكمة العدل العليا الاردنية مع ذلك فقضت "ان النقل النوعي هو بحكم التعيين ولذا فان قرار النقل النوعي يخضع للطعن أمام محكمة العدل العليا".<sup>2</sup> وتؤكد ذلك المحكمة الادارية العليا في مصر بأنه بالنسبة للنقل المكاني "فان الموظف بحكم الوظيفة في عمل المرافق العامة التي يجب أن تسير في جميع البلاد على حد سواء، فاذا اقتضت المصلحة العامة نقله من بلد الى بلد اخر وجب أن يوطن نفسه على تحمل ذلك في سبيل أداء واجبه والأختل سير المرفق".<sup>3</sup>

<sup>1</sup>قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لسنة 1998 المعدل بالقانون رقم 4 لسنة 2005.

<sup>2</sup>عمرو، مبادئ القانون الاداري وسائل تنفيذ النشاط الاداري، مرجع سابق، ص 262.

<sup>3</sup>خاطر، الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 83.

ولقد أجاز المشرع المصري للسلطة المختصة نقل العامل مكانيا ونوعيا وذلك طبقا لأحكام المادة "54" من القانون رقم "47" لسنة "1978" كما أجاز النقل استثناء بواسطة وزير المالية وذلك طبقا لأحكام المادة "55" من القانون السابق.<sup>1</sup>

ولا يجوز نقل الموظف الى وظيفة أخرى أقل الابداء على موافقة خطية ودون أن يؤثر ذلك على أقدميته في الدرجة أو حقه في الترقية ، كما لا تسمح المبادئ العامة بأن يكون القصد من نقل الموظف معاقبته تأديبيا أو أي سبب آخر لا علاقة له بالمصلحة العامة والتي تفسر هنا بصالح المرفق أو الوظيفة التي يعمل بها الموظف ، وعكس ذلك يكون القرار مشوبا بالانحراف في استعمال السلطة وقابلا للإلغاء<sup>2</sup>، ومن المبادئ التي استقرت عليها محكمة العدل العليا مراعاة مستوى الوظيفة " ان حق الوزير بنقل الموظف الى وظيفة أخرى بنفس الدرجة في الوزارة الواحدة لا تنحصر بدرجة الراتب فقط وإنما تشمل درجة الوظيفة من حيث مستواها ومسؤولياتها في الوزارة .

واعتبرت في قرار آخر قرار نقل الموظف الى وظيفة أقل مستوى قرار ينطوي على اجراء تأديبي مقنع فقضت " اذا كانت الوظيفة التي يشغلها الموظف هي مدير دائرة مستقلة مرتبطة رأسا بالوزير وكانت الوظيفة التي نقل اليها هي عضو في مجلس رئيسه وكيل وزارة فتكون الوظيفة التي نقل اليها هي أقل مستوى ومرتبة ومسؤولية الوظيفة التي كان يشغلها ، ويكون قرار نقله هو في حقيقته اجراء تأديبي نزل من درجة الوظيفة " .

---

<sup>1</sup>أجاز المشرع استثناء للأصل في المادة55من القانون رقم 47لسنة1978وزير المالية بعد موافقة الجهاز المركزي للتنظيم والادارة نقل العامل فيالحالتيين الاتيين:

أ-إذا لم يكن العامل مستوفيا لاشتراطات شغل الوظيفة التي يشغلها أو أي وظيفة أخرى خالية في الوحدة التي يعمل بها .  
ب-إذا كان العامل زائد عن حاجة العمل في الوحدة التي يعمل بها وفي هذه الحالة يلغى تمويل وظيفته من موازنتها،وينقل التويل الى الجهة المنقول اليها .

<sup>2</sup>المادة58"مع مراعاتما نصت عليه أحكام المواد الأخرى من هذا القانون لايجوز نقل الموظف من وظيفته الى وظيفة أخرى أقل من منها درجة الابداء على موافقته الخطية،على الا يؤثر النقل على أقدميته في الدرجة أو حقه في الترقية .  
المادة"59"لا يجوز نقل الموظف من دائرة حكومية الى دائرة أخرى بناء على طلبه وموافقة الدائرتين المختصيتين ويصدر قرارا النقل من الجهة المختصة بالتعيين .

المادة"60"إذا نقل موظف من دائرة حكومية الى أخرى بصرف راتبه مع استحقاقاته الأخرى من تاريخ النقل على حساب موازنة الدائرة المنقول اليها .

كما أن نقل الموظف داخل دائرته من درجة وظيفة دنيا الى درجة وظيفة أعلى لا يعد نقلا بل تعيينا جديدا يستلزم وجود اطار قانوني ينظم ذلك ، وبهذا الشأن قضت المحكمة الادارية العليا المصرية " من كان الثابت أن القرار المطعون فيه قد نص على تسوية حالة المطعون فيهم والمعينين على الباب الثالث بقيدهم بما هيأهم على الدرجات السادسة بالباب الأول بالميزانية المخصصة لوظائف مساعدي مهندسين ، فان التكيف القانوني السليم لهذا القرار باعتباره تعيينا في درجات ووظائف الباب الأول وليس نقلا أو تسوية حالة على حد التعبير الذي ذهب اليه القرار ، اذ أن الادارة قد أصدرته بمقتضى سلطتها التقديرية التي تباشرها من تلقاء نفسها دون الزام عليها باجرائه في وقت محدد ، وقد أنشأ هذا القرار مراكز قانونية جديدة لمن شغلهم ، ولا شك أن الادارة اذا ترخصت في اصدار هذا القرار ولم يكن ليجد من سلطتها الا قيد الانحراف في استعمال السلطة ، ما لم تكن قد وضعت قاعدة تنظيمية عامة تنظم التعيين في الباب الأول نقلا من اعتماد الباب الثالث وسارت عليها والتزامها في التطبيق الفردي فاذا ما خرجت عن هذه القاعدة شاب قرارها عيب مخالفة القانون..".

ونرى على ضوء الاجتهاد السابق أن ما تقوم به الادارة الفلسطينية من تسكين للموظفين في الادارات من درجة وظيفة دنيا الى درجة وظيفة اعلى أو من فئة الى فئة دون الالتزام بالشروط القانونية للانتقال والذي هو في حكم التعيين ، والمتروك في الغالب الى السلطة التقديرية للادارة يخرج عن نطاق المشروعية ومعيبا يعيب الانحراف في استعمال السلطة اذا صادف أن ذلك القرار قد تخطى من هو أحق بهذه الوظيفة من حيث الأقدمية أو كفاءة الأداء أو كون ذلك الموظف يعمل في الادارة نفسها وتقررت له الأولوية بمقتضى القانون ، وعكس ذلك فان تلك القرارات لا تعد نقلا ولا ترقية بل تعيينا جديدا يستلزم تطبيق كافة الأحكام المنظمة للتعيين في الوظيفة العامة .

#### **الفرع الثاني : الأحكام المتعلقة بالنقل**

ان أهم الأحكام المتعلقة بنقل الموظف العام هي على النحو التالي :

1 - لا يجوز نقل الموظف الا بعد تثبيته في الوظيفة وعلى أن يكون مستوفيا لشروط ومؤهلات اشغال الوظيفة التي سينتقل اليها .

2 - لا يجوز نقل الموظف الى وظيفة نقل في مستواها عن وظيفته الأصلية ، فقد ألغت محكمة العدل العليا في حكم لها قرار الإدارة بنقل الموظف الى وظيفة أدنى من وظيفته وقررت أن ".... بنقل الموظف من وظيفته الأساسية كمدير بيطرية ( التي درجتها المتخصصة في قانون الموازنة هي الدرجة الثانية ) الى وظيفة طبيب بيطري ( التي تتراوح درجتها في قانون الموازنة بين الخامسة والرابعة ) انما ينطوي في الواقع على جزاء تأديبي مقنع على اعتبار الوظيفة المذكورة التي نقل اليها هي أدنى في مستواها وطبيعتها من وظيفة مدير بيطري.<sup>1</sup>

3 - بالنسبة للسلطة المختصة بنقل الموظف ، فهي في الأصل السلطة المختصة بتعيين الموظف في الجهة المنقول منها ، والجهة المنقول اليها ، ومعايير الأختصاص في اصدار قرار النقل هو مستوى الفئة الوظيفية التي ينتمي اليها الموظف المنقول .

وبموجب نظام الخدمة المدنية الأدنى الحالي تحدد السلطات المختصة بنقل الموظفين بحسب الفئة الوظيفية ومكان النقل على النحو التالي :-

أ - السلطة المختصة بنقل موظفي (الفئة العليا ) هي مجلس الوزراء بتتسيب من الوزير المختص.

ب - السلطة المختصة بنقل موظفي (الفئة الأولى ) هي وزير الدائرتي.

ج - السلطة المختصة بنقل موظفي ( الفئات الثانية والثالثة والرابعة ) من دائرة الى اخرى هي وزير الدائرتين بناء على تتسيب من الأمين العام في كل من الدائرتين .

د - السلطة المختصة بنقل الموظف ( من وظيفة الى أخرى في نفس الدائرة أو من مكان قريب الى آخر في المملكة ) تختلف باختلاف الفئة الوظيفية ، حيث يتم نقل موظفي ( الفئتين الأولى والثانية ) بقرار من الوزير المختص ، كما يتم نقل موظفي ( الفئة الثالثة والرابعة ) بقرار من

<sup>1</sup> خلايلة، القانون الاداري الكتاب الثاني، مرجع سابق،ص77.

الأمين العام للوزارة المختصة ، أما اذا كان القرار في مثل هذه الحالات مصحوبا بنقل الدرجة فيشترط الحصول على موافقة وزير الدائرتين المسبقة على ذلك .

هـ - السلطة المختصة بنقل موظفي الفئات الأربعة من وظيفة الى أخرى في نفس الدائرة من داخل المملكة الى خارجها وبالعكس - كموظفي وزارة الخارجية والتعليم العالي العاملين في السفارات الأردنية في الخارج - هي الوزارة المختصة بناء على تنسيب من الأمين العام .

اما السلطة المختصة بالنقل في مصر فهي اما ( الوزير المختص أو المحافظ المختص أو رئيس مجلس ادارة الهيئة العامة المختص ) ويتم النقل بواسطة وزير مالية وهذا في الحالات الاستثنائية الا ان شروطا هناك يجب أن يخضع لها النقل وهي :-

\* يجب ألا يفوت النقل على العامل دورة في الترقية ، سواء كانت الترقية بالأقدمية أو بالأختبار وذلك اذا كان النقل بناء على طلب الادارة .

\* يجب أن يكون النقل في حدود بنسبة %10 من عدد الوظائف المطلوب شغلها من وظائف كل درجة، وذلك يتعلق بالوظائف التي تعتبر في أدنى وظائف المجموعة النوعية .

\* يجب أن يكون النقل بناء على موافقة لجنتي شؤون العاملين في الوحدة المنقول فيها العامل و الوحدة المنقول اليها.<sup>1</sup>

4 - يخضع النقل للسلطة التقديرية للجهة الادارية المختصة ضمن الحدود التي وضعها المشرع واستقر عليها القضاء الاداري ، وحتى يكون قرار النقل صحيحا يجب أن يصدر مستكملا الشروط التالية :-

أ - أن يصدر قرار النقل من الجهة المختصة التي حددها النظام لكل فئة وظيفية .

<sup>1</sup> خاطر، الوظيف العامة (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص85.

ب - أن يكون النقل الى وظيفة ذات مرتبة الوظيفة الأصلية ، وإذا كان النقل لوظيفة مغايرة لوظيفة الموظف التي يشغلها وجب توافر مؤهلات هذه الوظيفة في الموظف المنقول

ج - أن لا تخرج سلطة الإدارة التقديرية في نقل الموظف عن حدود الهدف المحدد للنقل ، كاستخدام الادارة سلطتها في النقل لتحقيق منافع ذاتية للموظفين ، كأن يستهدف قرار النقل ابعاد أصحاب الدور في الترفيع بالحاquem بادارات أخرى بعيدا عن دائرة المتطلعين للترفيع سواء على أساس الأقدمية فيكون النقل عندئذ سبيلا للتخطي باتخاذ وسيلة مستترة للحيلولة دون صاحب الدور والحصول على حقه في الترفيع بالأقدمية ... أو أن يتم النقل الى وظيفة أدنى في السلم الإداري من حيث سعة اختصاصاتها ومزاياها ، الأمر الذي يخرج النقل عن هدفه ويجعله منطويا على عقوبة تأديبية.<sup>1</sup>

5 - عدم جواز الطعن بقرار النقل الذي يصدر تنفيذا لنظام معين ، .. وهذا ما قضت به محكمة العدل العليا بقولها " ان محكمة العدل العليا لا تملك صلاحية النظر في الطعن بنقل الموظف من ملاك وكالة الأنباء الأردنية الى ملاك وزارة السياحة اذا كان هذا النقل قد تم بموجب النظام المعدل لنظام التشكيلات والوزارات والدوائر الحكومية ( النظام رقم 55 لسنة 1974 المعدل لنظام تشكيلات الوزارات والدوائر الحكومية ) والتي ترتب عليه تنظيم التشكيلات الخاصة بوزارتي الثقافة والأعلام ووزارة السياحة ، وليس بموجب قرار من الوزيرين المختصين ، لأن نظام التشكيلات المشار اليه الصادر بمقتضى المادة "12" من الدستور هو عمل تشريعي ، ولا يعد قرار المدير العام لوكالة الانباء الأردنية الا تنفيذا لنظام المذكور "

6 - اذا صدر قرار النقل من الادارة المختصة مستوفيا الشروط القانونية وفي حدود القيود و الضوابط التي تحمي الموظف المنقول من تعسف الادارة ، وجب على الموظف المنقول تنفيذ قرار النقل أيا كانت الخسارة التي تصيبه والا فانه يجازى تأديبيا ، فلا يجوز له الأمتناع عن تنفيذ قرار النقل بحجة أنه يجرمه من ميزان مالية كان يتمتع بها في وظيفته الأصلية أو استنادا الى أسباب صحية أو شخصية ... فالموظفون هم أدوات الادارة البشرية تحركها في أي اتجاه وفي أي وقت

<sup>1</sup>كنعان، القانون الإداري الثاني، مرجع سابق، ص 89.

وفق مقتضيات المصلحة العامة ، وليس للموظف ازاءها حق مكتسب في البقاء في وظيفة بعينها تأسيسا على أنه لم يطلب نقله منها ، أو على أنه يفيد منها خبرة معينة لا تتوافر في الوظيفة التي سينتقل اليها .

وقد أكدت محكمة العدل العليا على وجوب التزام الموظف المنقول بتنفيذ قرار النقل بقولها في حكم لها في هذا المجال "... يجب على الموظف المنقول تنفيذ قرار النقل ، وذلك بالتحاقه بعمله الجديد ، ثم يلجأ الى قرار النقل اذا اعتقد أنه نقل نقلا تعسفيا ، أما الاحتجاج المستدعي بأنه قد غاب عن عمله بسبب نقله نقلا تعسفيا فإنه عذر لا يبرر الغياب ، وانما على الموظف أن يستمر في الدوام ما دام انه موظف ولا يجوز له التغيب عن الوظيفة بسبب النقل الى وظيفة أخرى.

### المطلب الثالث : الانتداب والاعارة .

من الأوضاع الوظيفية التي يمر بها الموظف أثناء عمله من الندب والاعارة لذلك سيتطرق الباحث في هذا المطلب الى الانتداب في (الفرع الأول) ، عن الاعارة في (الفرع الثاني) .

### الفرع الأول : الانتداب .

الانتداب هو وضع وظيفي يسمح بوضع الموظف العام خارج الدائرة التي ينتمي اليها ، أو اشغال وظيفة أخرى غير وظيفته الأصلية في الدائرة نفسها مع بقائه مستفيدا من الحقوق المقررة لوظيفته الاصلية ، ويهدف الانتداب الى تلبية حاجات العمل وانجاز أعمال وظيفة أخرى مؤقتا في الدائرة المطلوب انتداب موظف اليها ، وعليه فان انتداب الموظف لاداء عمل الوظيفة المنتدب اليها لا يعتبر تعيينا فيها وانما هو اجراء مؤقت بطبيعته وتفرضه ظروف العمل ولا يترتب عليه أن ينتظم الموظف المنتدب في سلك وظائف الجهة المنتدب اليها ، ولا يكسبه حقا على احدى الدرجات المخصصة لتلك الجهة ما دامت مستقلة عن موازنة الجهة التي تتبعها وظيفته الأصلية

والتي لم تنفصم علاقته بها لمجرد الانتداب أصلا ، بل تبقى علاقته بوظيفته قائمة ، ويعتبر من عداد الجهة التي يتبعها .

وفي فلسطين نظم المشرع الاداري الأحكام المتعلقة بالانتداب في نظام الخدمة المدنية حيث نصت المادة (61) على أنه " يجوز بقرار من رئيس الدائرة الحكومية المختص بالتنسيق مع ديوان الموظفين نذب الموظف مؤقتا لمدة أقصاها سنة قابلة للتجديد مرة واحدة للعمل في دائرة حكومية أخرى بنفس درجة وظيفته أو وظيفة تعلوها اذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، وتنظم اللائحة القواعد الخاصة بالندب".<sup>1</sup>

أي أنه يجوز نذب الموظف مؤقتا بناء على طلبه الخطي أو لمقتضيات المصلحة العامة ويكون ذلك بقرار يصدر عن رئيس الادارة الحكومية التي يتبعها الموظف ، ويستمر صرف راتب الموظف المندوب من حساب الدائرة الحكومية المندوب منها ، وتكون مدة الندب مدة أقصاها سنة قابلة للتجديد ولمدة واحدة فقط ، ولا يجوز نذب الموظف مرة أخرى لنفس الجهة التي نذب اليها الا بعد انقضاء ثلاث سنوات من دورته للعمل بدائرتة الحكومية الأصلية ، واذا تقدر نذب الموظف من دائرة حكومية الى دائرة حكومية أخرى فتبقى وظيفته شاغرة، واشترطت محكمة العدل العليا في انتداب الموظف أن يكون لفترة مؤقتة والى وظيفة من نفس مستوى وظيفته بقولها: " انتداب الموظف لمدة مؤقتة يشترط فيه أن تكون الوظيفة المنتدب اليها في مستوى الوظيفة التي يشغلها الموظف المنتدب " واعتبرت كذلك " انتداب الموظف للعمل في بلد آخر لمدة مؤقتة لا يعد اجراء تأديبيا ما دام أن العمل الذي انيط به لا يخرج عن نطاق عمله الأصلي".<sup>2</sup>

ويخضع الموظف المنتدب اداريا للجهة المندوب اليها فيما يتعلق بالاشراف عليه ومحاسبته وكتابة التقارير عنه وارسال نسخة عنها للدائرة الأصلية ، ويجوز للجهة المندوب اليها الموظف انهاء الندب اذا اقتضت المصلحة العامة ذلك بشرط اخطار الموظف والجهة المندوب فيها قبل التاريخ المقرر لأنهاء الندب بشهرعلى الأقل اذا كان هناك من الأسباب ما يحتم انهاء الندب فورا ويبلغ

<sup>1</sup>قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لسنة 1998 المعدل بالقانون رقم 4 لسنة 2005.

<sup>2</sup>عمر، مبادئ القانون الاداري وسائل تنفيذ النشاط الاداري، مرجع سابق، ص 264.



الديوان بذلك ، وقد تناول نظام الخدمة المدنية الأردني موضع الانتداب والنقل في المادة (93) والتي جاء فيها أنه " ينقل الموظف بمخصصات درجته أو دونها أو ينتدب من دائرة الى أخرى ... بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزيرين لشاغلي وظائف المجموعة الثانية من الفئة العليا بقرار من وزيرى الدائرتين بناء على تنسيب الأمين العام في كل منهما لموظفي الفئات الأخرى .... لا يجوز نقل الموظف أو انتدابه الا اذا أصدر قرار تنسيبه في الوظيفة ... لا يجوز انتداب الموظف لمدة تزيد عن سنتين مجتمعة أو متفرقة خلال مدة عمله في الخدمة المدنية ، ويتقاضى راتبه وعلاواته التي يستحقها من مخصصات الوظيفة التي انتدب منها ... اذا استدعى الموظف للخدمة الاحتياطية فيعتبر منتدبا باطلة خدمته ويدفع له عنها راتبه والعلاوات التي يستحقها"<sup>1</sup>، ومن خلال هذا النص وفي ضوء اجتهادات محكمة العدل العليا ذات العلاقة بالانتداب يمكن الاشارة الى اهم الاحكام والضوابط المتعلقة بانتداب الموظف العام في القانون الاردني على النحو التالي :-

1 - لا يجوز انتداب الموظف لمدة تزيد عن سنتين مجتمعة أو متفرقة خلال مدة عمله في الخدمة المدنية، أي أن انتداب الموظف يكون بصفة مؤقتة غير دائمة وهي مدة لا تزيد عن سنتين قابلة للتמיד لمدة سنة أخرى كحد أقصى عند الضرورة ، ولا يجوز تكرارها الا بعد مرور سنتين على انتهاء انتداب الموظف في المرة السابقة ، ويفترض الا تلجأ الادارة الى تجديد مدة الانتداب الا بعد ما اتمه في المهمة التي تم انتداب الموظف لأدائها وما بقي منها ، والتثبت من أن الموظف المنتدب قد بذل جهده في اتمام العمل في المدة التي انقضت.<sup>2</sup>

2 - عدم جواز انتداب الموظف الا لجهة عامة ، وهذا يستفاد من استخدام المشرع لكلمة دائرة التي حدد نظام الخدمة المدنية المقصود بها والتي تشمل كل وزارة أو مصلحة أو مؤسسة عامة أو بلدية ، وهي الجهات التي تشكل للجهاز الاداري للدولة سواء مركزي او اللامركزية منه ...

<sup>1</sup>الخلايلة، القانون الاداري الثاني، مرجع سابق، ص68، ص69.

<sup>2</sup>ذلك ما قضت به المادة(32) من مرسوم نظام الخدمة المدنية الكويتي من اشترط"الا تتجاوز مدة الندب سنة قابلة للتجديد من ثلاث سنوات"

3 - يجب أن يصدر قرار الانتداب من الجهة المختصة بإصداره أصلا ..... والسلطة المختصة وفقا لأحكام لنظام الخدمة المدنية الحالي تعنى في حالة الانتداب من دائرة الى دائرة أخرى : مجلس الوزراء بالنسبة لانتداب شاغلي الوظائف العليا ، ووزيرى الدائرتين بالنسبة لانتداب موظفي الفئة الأولى والوزير المختص في الدائرتين بالنسبة لانتداب موظفي الفئات الثانية والثالثة والرابعة .... أما اذا كان الانتداب للعمل في وظيفة أخرى من نفس الموظف ، وبقرار من الأمين العام للوزارة لانتداب موظفي الفئتين الثالثة والرابعة.

4 - ان الموظف المنتدب يظل تابعا للجهة الادارية التي توجد بها وظيفته الأصلية ، ويتقاضى راتبه والعلاوات التي يستحقها من مخصصات الوظيفة التي انتدب منها ، وتحفظ له حقه في الترفيعات التي يستحقها أما الموظف المنتدب انتدابا جزئيا فيتقاضى أجرا اضافيا فوق راتبه لأنه يقوم بأعباء الوظيفة المنتدب اليها بالاضافة الى أعباء وظيفته الأصلية .

ويظل الموظف المنتدب شاغلا لوظيفته حيث لا يجوز شغلها أثناء خدمته ، كما تحسب المدة التي يخضع لنظام تقييم الأداء فإنه يظل خاضعا حتى ولو كان انتدابه الى وظيفة أعلى لا تخضع لهذا النظام .

5 - اذا استدعي الموظف للخدمة الاحتياطية فيعتبر منتدبا طيلة مدة هذه الخدمة ، ويدفع له عنها راتبه والعلاوات التي يستحقها .

6 - ان القرار الاداري بالانتداب يجوز الطعن فيه بالالغاء أمام محكمة العدل العليا ، وخاصة اذا كان قرار الانتداب مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة من جانب الادارة ، كأن يكون قرار الانتداب مشوبا بعيب مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف ، لعدم استهدافه تلبية حاجة العمل في الدائرة المطلوب انتداب الموظف اليها ، أو أن يكون يكون قرار الانتداب منطويا على اجراء تأديبي مقنع ، وذلك عندما ينطوي قرار الانتداب على أسباب خاصة بالسلوك الوظيفي للموظف واتيانه بعض المحظورات مما يجعل الانتداب تحت رقابة السلطة صاحب الصلاحية في اصدار قرار الانتداب ،

وأن ينطوي قرار الانتداب على اتيان الموظف بعض المحظورات التي تعد مخالفة لحاجات العمل وانما كان لأغراض تأديبية.<sup>1</sup>

ولضمان سلامة ومشروعية قرار الانتداب يجب على الادارة المختصة عند انتداب الموظف للقيام بأعمال وظيفة أخرى أن تراعي أن يكون هناك تقارب بين مرتبة الموظف المنتدب ومرتبة الموظف المنتدب لأداء مهامها ، وأن يكون هناك تجانسا بين عمل الموظف المنتدب الأصلي وأعمال الوظيفة المكلف بها وأن يستهدف قرار الانتداب تلبية حاجة العمل في الدائرة المطلوب انتداب الموظف اليها

7 - ينتهي الانتداب عادة بانقضاء مدته ، فاذا انتهت مدة الانتداب يعود الموظف لوظيفته الأصلية ، فليس للموظف المنتدب أي حق في تمديد الانتداب أو تجديدها لمدة جديدة ، اذ تملك السلطة المختصة رفض تمديد أو تجديد مدة الانتداب لأي سبب مبني على مقتضيات العمل الاداري ، ولا يكتسب القرار الاداري في هذه الحالة أي طابع تأديبي.<sup>2</sup>

ويمكن للسلطة الادارية التي أصدرت قرار الانتداب أن تقرر في أي وقت انتهاء الانتداب نهائية مبتسرة قبل الأوان اذا استوجبت مقتضيات العمل الاداري ذلك ، فليس للموظف العام أي حق في استمرار الانتداب حتى نهايته ، كما لا يعد قرار انتهاء الانتداب نهائية مبتسرة عقوبة تأديبية، ونرى أن السلطة الرئاسية للدائرة التي انتدب اليها الموظف تملك انتهاء الانتداب في أي وقت اذا اقتضت المصلحة العامة ذلك شريطة أن لا ينطوي ذلك على اجراء تأديبي مقتنع .

أما في القانون المصري فقد نصت المادة "56" من قانون العاملين المدنيين بالدولة على أنه " يجوز بقرار من السلطة المختصة ( أي الوزير المختص أو المحافظ بالنسبة لوحدات الحكم المحلي أو رئيس مجلس ادارة الهيئة العامة المختص طبقا لنص المادة الثانية ) ندب العامل القيام مؤقتا بعمل وظيفة أخرى من نفس درجة وظيفته أو وظيفة تعلوها مباشرة في نفس الوحدة التي

<sup>1</sup>كنعان، القانون الاداري الثاني،مرجع سابق،ص81.

<sup>2</sup>شطناوي علي خاطر،الوجيز في القانون الاداري،ط1، دار وائل للنشر والتوزيع،عمان،الأردن،2003،ص487،ص488.

يعمل بها أو في وحدة أخرى ، اذا كانت حاجة العمل في الوظيفة الأصلية تسمح بذلك ، وتنظم اللائحة التنفيذية القواعد الخاصة بالندب " .

### الفرع الثاني : الاعارة

لم يورد المشرع الفلسطيني والأردني تعريفا للاعارة في نظام الخدمة المدنية ، وإنما تركوا الأمر للفقهاء والقضاء شأنه في ذلك شأن الأنظمة القانونية المقارنة ، وعلى صعيد الفقه الإداري يلاحظ أن التعريفات الفقهية للاعارة وان انقضت في جوهرها لكن التفاوت بينهما في بعض الجوانب يعود الى التفاوت في التشريعات الوظيفية بين الدول التي ينتمي اليها الفقه الإداري وبخاصة من حيث الشروط الواجب توافرها لصحة قرار الاعارة ، فيرى جانب من الفقه الفرنسي أن الاعارة هي " عمل قانوني يوضع الموظف العام بمقتضاه في مركز قانوني عام غير شخصي، ويأخذ هذا العمل القانوني الشروط شكل القرار الإداري الصادر بالاعارة " .

وفي مصر تم تعريف الاعارة في اطار الوظيفة العامة بأنها " قيام الموظف بتنفيذا لقرار من السلطة المختصة بعد موافقته الكتابية بالعمل في وظيفة أخرى شاغرة في جهة عامة أجنبية غالبا براتب يتقاضاه منها ، مع احتفاظه بصلته بوظيفته الأصلية ، والتي يجوز شغلها مع ذلك اذا كانت مدة الاعارة لا تقل عن سنة"<sup>1</sup>.

والغاية من الاعارة هي تحقيق أهداف مختلفة تتمثل في اقامة نوع من التعاون بين الادارة العامة والجهات التي أعيد اليها الموظف مما يترك أثارا ايجابية على الجهتين السابقتين ، فضلا عن الخبرات التي يكسبها الموظف المعار في فترة الاعارة، وتستهدف الاعارة في بعض الأحيان تحقيق أهداف قومية تجلت في اعارة أعداد كبيرة من الموظفين لدول المغرب العربي لمساعدتها على تنفيذ برنامجها لتعريب التعليم فيها، وتساعد الاعارات التي تمت لدول الخليج بهدف مساعدتها على تنفيذ برامجها التنموية على كافة الأصعدة الاقتصادية والثقافية والاجتماعية ، وتؤدي الاعارة

<sup>1</sup>الحلو، راغب الحلو، القانون الإداري، الاسكندرية، مصر، المطبوعات الجامعية، 1996، ص273.

الى نتائج ايجابية على الموظف المعار تتمثل في تحسين أوضاعه المالية ، ورفد اقتصاد الدولة بالعملات الصعبة التي يحتاجها الاقتصاد الوطني في كثير من الأحيان.<sup>1</sup>

في فلسطين أجاز المشرع اعارة الموظف بناء على موافقته الخطية وذلك بقرار يصدر عن الجهة المختصة بتعيينه بناء على طلب من الجهة المستعيرة وبالتنسيق مع ديوان الموظفين وموافقة الموظف كتابة على قبول الاعارة، ويمدد القرار مدة الاعارة ، وتاريخ بدايتها ، واسم الجهة المستعيرة، والشروط الخاصة بالاعارة ان وجدت ، وتكون الاعارة الى أية حكومة أخرى أو الى أية منظمة دولية أو اقليمية أو مؤسسة عامة داخل فلسطين أو خارجها ، أو الى أية سلطة محلية أ، مؤسسة ذات نفع عام أو الى شركة تساهم فيها الحكومة ، ويجب أن يراعى عند اعارة الموظف ما يلي :

\* ألا تتجاوز مدة الاعارة الأولى في الداخل عن سنة قابلة لمدة سنة أخرى وعلى أن لا تتجاوز مدة الاعارة في مجملها أربع سنوات ، وألا تتجاوز مدة الاعارة للخارج عن أربع سنوات ، وأن لا تتم اعارته ثانية الا بعد انقضاء خمس سنوات على عودته للعمل من جديد .

\* أن يكون راتب الموظف واستحقاقه على حساب الجهة المستعيرة .

\* أن تعتبر مدة الاعارة من خدمة مقبولة للتقاعد واستحقاق الترقية والعلوة الدورية شريطة أن تستوفي منه العائدات التقاعدية المستحقة .

\* أن تلتزم الوزارة التي أعير منها الموظف باعادته الى وظيفته الأولى أو الى وظيفة معادلة لها في الدرجة والراتب اللذين كان يستحقهما في الوقت الذي أعيد للوظيفة مع احتفاظه بجميع مميزات الوظيفة التي كان يشغلها قبل الاعارة.<sup>2</sup>

ويخضع الموظف المعار اداريا للجهات المستعيرة فيما يتعلق بالاشراف عليه ومحاسبته وكتابة التقارير عنه وارسال نسخة عنها للدائرة الأصلية .ونصت المادة "62" على أنه " يجوز اعارة

<sup>1</sup>شطناوي، الوجيز بالقانون الاداري،مرجع سابق،ص494.

<sup>2</sup>المواد(63،64،65)من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4لسنة1998المعدل بالقانون رقم4لسنة2005.

الموظف بموافقتة الخطية الى أية حكومة أخرى أو الى أي منظمة دولية وإقليمية وأي مؤسسة عامة بناء على طلب أي منها سواء داخل فلسطين أو خارجها كما يجوز اعارته بالطريقة نفسها الى أية سلطة محلية أو مؤسسة ذات نفع عام داخل فلسطين أو الى شركة تساهم فيها الحكومة ".كذلك يجوز للموظف أن ينهي اعارته قبل انتهاء مدة الاعارة ، وفي هذه الحالة يجب العودة الى الدائرة الحكومية المعار منها حال انتهاء اعارته فوراً ويعتبر في حكم المتغيب عن العمل من تاريخ انتهاء مدة الاعارة ، ولا تدخل مدة الاعارة في حساب رصيد الموظف من الاجازات السنوية المستحقة له .

أما المشرع الاردني فلم يحدد مدة الاعارة بل ترك أمر تحديدها لرئيس الوزراء الذي يملك تحديدها كمدة كاملة ، وله تجديدها سنة فسنة ، على أن لا تزيد على خمس سنوات خارج المملكة وثلاث سنوات في داخلها وذلك طيلة مدة عمل الموظف في الخدمة المدنية، أي أن تكون مدة الاعارة سنة واحدة تجدد سنويا ، ونرى أن هذه الطريقة الاخيرة أفضل اذ أنها تسمح للإدارة بتقدير مقتضيات احتياجات الدائرة التي ينتمي اليها الموظف المعار بسهولة ويسر، ولا تؤدي اعارة الموظف العام الى انقطاع علاقته الوظيفية بالدائرة التي ينتمي اليها ، فقد قضت محكمة العدل العليا " أما كون المستدعي كان معاراً قبل انهاء خدمته وأن القانون لا يجيز اعتبار مدة الاعارة خدمة مقبولة للتقاعد ، فان ذلك لا تأثير له على القاعدة التي يجب اتخاذها أساساً لحساب راتب التقاعد ما دام أن علاقة المعار بوظيفته تبقى في أثناء مدة الاعارة.<sup>1</sup>

وتعتبر خدمة الموظف مقبولة للتقاعد بما لا يزيد عن ثلاث سنوات من المدة التي يقضيها الموظف معاراً خارج المملكة ، وأما مدة الاعارة داخل المملكة فتعتبر جميعها خدمة مقبولة للتقاعد في كلتا الحالتين لا يتقاضى الموظف أي جزء من راتبه أو استحقاق الزيادة في الراتب بما لا يزيد عن خمس سنوات ونظراً لعدم انقضاء العلاقة الوظيفية نتيجة الاعارة تبقى السلطة لرئاسة الدائرة التي أعير منها الموظف العام هي الجهة المختصة بتقييم أدائه الوظيفي طيلة مدة الاعارة ، ولها الاستعانة برأي الجهة الادارية التي أعير اليها ، كما تعد تلك الجهة الادارية هي السلطة التأديبية المختصة بمعاينة الموظف عن أخطائه المسلكية في فترة الاعارة .

<sup>1</sup>شطناوي، الوجيز بالقانون الاداري، مرجع سابق، ص494، ص495.

وتنتهي الاعارة كقاعدة عامة بانتهاء مدتها ورفض مجلس الوزراء تجديدها لفترة جديدة ، وقد تنتهي نهاية مبسرة قبل ذلك بطلب من الموظف المعار نفسه أو بقرار من الجهتين التي أعير منها أو التي أعيد إليها ، وتكون الدائرة التي أعيد منها الموظف ملزمة بالدرجة والراتب اللذين يستحقهما عند انتهاء مدة الاعارة ، وان تكون الوظيفة التي يعاد إليها في المكان الذي كانت فيه وظيفته الأولى اذ امكن ذلك ، أي أنه يجب التزام الجهة التي أعيد منها الموظف أن تعيده لوظيفته الأولى اذا بقيت خالية ، أما اذا كانت وظيفته قد شغلت أثناء الاعارة فانه يشغل وظيفة أخرى خالية معادلة لها بالدرجة والراتب اللذين يستحقهما عند انتهاء مدة الاعارة ، وفي المكان الذي كانت في وظيفته الأولى اذ أمكن ذلك .

الا أنه بالمقابل لا يجوز شغل وظيفة الموظف المعار بالتعيين المؤقت وذلك بموجب عقد ، ووفقا لشروط وضوابط معينة :-

أ - ألا تزيد مدة العقد عن مدة الاعارة عند تحديدها في قرار الاعارة .

ب - ألا تزيد المخصصات التي تمنح للموظف المتعاقد عن تلك المقررة للوظيفة التي أعيد شاغلها.

ج - أن ينص في العقد على انتهاء خدمة الموظف المعين فيها بموجب العقد عند انتهاء اعارة الموظف أو انائها قبل انهاء المدة المقررة ، وذلك عندما لا يستكمل الموظف المعار المدة المقررة له ويرى أن مصلحته تقتضي انهاء الاعارة قبل انتهاء المدة المرخص لها.<sup>1</sup>

وقد وردت أحكام الاعارة في المادتين 58 و 59 من القانون المصري الحالي للعاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978 وكذلك في المادة 46 من لائحته التنفيذية ، ويمكن ايجاد هذه الأحكام فيما يلي:<sup>2</sup>

<sup>1</sup>المادتان(78،79)من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم1لسنة1988.

<sup>2</sup>رسلان،الوظيفة العامة،مرجع سابق،ص183.

أولا : تكون الاعارة بقرار من السلطة المختصة ( الوزير المختص أو المحافظ المختص أو رئيس مجلس ادارة الهيئة العامة المختصة ) ، يصدر وفقا للقواعد والاجراءات التي تحددها في هذا الشأن ، وذلك بشرط موافقة العامل كتابة الاعارة .

ثانيا : تكون الاعارة لجهة في داخل جمهورية مصر العربية ، كما يمكن أن تكون لجهة خارج الجمهورية وتكون الاعارة للمدة التي تحددها السلطة المختصة في قرارها بالموافقة .

ثالثا : الأصل أن يكون أجر العامل بأكمله على الجهة المعار اليها ، ومع ذلك يجوز منح العامل أجرا من حكومة جمهورية مصر العربية بالشروط والأوضاع التي يحددها رئيس الجمهورية .

رابعا : تدخل مدة الاعارة ضمن مدة اشتراك العامل في نظام التأمين الاجتماعي واستحقاق العلاوة والترقية ، وذلك مع مراعاة أحكام القانون رقم 79 لسنة 1975 الخاص بالتأمين الاجتماعي والقوانين المعدلة له ، ولا تدخل مدة الاعارة في حساب رصيد العامل من الاجازات السنوية المستحقة له ، ويجوز - في حالة الضرورة - شغل وظيفة العامل المعار بطريق التعيين أو الترقية اذا كانت مدة الاعارة سنة فأكثر وعند عودة العامل يشغل وظيفته الأصلية اذا كانت خالية أو أي وظيفة خالية من درجة وظيفته الأصلية اذا كانت خالية أو أي وظيفة خالية من درجة وظيفته أو يبقى في وظيفته الأصلية بصفة شخصية ، على أن تسوى حالته في أول وظيفة تخلو من نفس درجة وظيفته وفي جميع الأحوال يحتفظ للعامل بكافة مميزات الوظيفة التي كان يشغلها قبل الاعارة .

خامسا : لئن كان يجب موافقة العامل على الاعارة ، فانه يجوز له أيضا ان ينهي اعارته قبل المدة المرخص له بها ، وفي هذه الحالة يجب العودة الى الجهة المعار منها خلال شهر من تاريخ انتهاء اعارته وتسوى هذه المدة من رصيد اجازته الاعتيادية ، فاذا لم تكن اجازته تسمح بذلك اعتبرت اجازة بدون أجر .

- وهكذا يتضح لنا من العروض السابقة الأحكام والضوابط الخاصة لكل من الانتداب والاعارة ، وإذا ما عقدنا مقارنة بينهما فانه يبين لنا أوجه الاختلاف التالية بين الانتداب والاعارة :



1 - أن الانتداب يمكن ان يكون جزئيا، وذلك عندما يكلف الموظف بالقيام بأعمال وظيفة معينة او مهمة رسمية الى جانب القيام بأعمال وظيفته الأصلية ، أما الاعارة فأنها تتطلب تفرغ الموظف كليا للعمل بالجهة المعار اليها، ومن هنا تقترب الاعارة من صورة الانتداب الكلي .

2 - أن الانتداب لا يكون الا لجهة رسمية عامة ( وزارة ، مؤسسة عامة ، هيئة مستقلة ) أما الأعارة فقد تكون لجهة خاصة أو عامة .

3 - أن الانتداب لا يتوقف على رضاء الموظف وموافقته ، بينما لا تتم الاعارة الا بموافقة الموظف الخطية .

4 - أن الموظف المنتدب يتقاضى راتبه من جهته الأصلية التابع لها .. أما الموظف المعار فيتقاضى راتبه من الجهة المعار اليها .

5 - أن الانتداب يكون لمدة لاتزيد على سنتين قابلة لتمديد لسنة أخرى كحد أقصى وعند الضرورة، أما الاعارة فتتمدد لمدة تقدرها الجهة المختصة باصدار قرار الاعارة، ولها تجديدها سنة فسنة ، دون تحديد الحد الأقصى لفترة التمديد .

#### **المطلب الرابع : نهاية وانهاء خدمة الموظف العام**

لا يبقى الموظف في الخدمة الى ما لا نهاية وانما هناك عوامل تتدخل لانتهاء رابطة التوظيف بينه وبين الادارة، وتكون هذه النهاية نهاية طبيعية أو قانونية وقد تكون بقرار اداري و يرجع انتهاء الخدمة الى أسباب أخرى ترتبط بالموظف أو بمصلحة الموظف المرفق العام، ولقد نص نظام الخدمة المدنية على أسباب انقضاء الرابطة الوظيفية وعرضت المادة "96" هذه الحالات وفصلتها المواد اللاحقة من ( 97 - 102 ) ، وكذلك جاء به نظام الخدمة المدنية الاردني رقم (1) لسنة ( 1988 ) في الفصل السادس عشر تحت عنوان انتهاء خدمة الموظف وأيضا نصت المادة " 94" من قانون العاملين المصري على أسباب انتهاء الخدمة في الوظيفة العامة ، وفي هذا المطلب

سيتطرق الباحث الى أسباب نهاية الرابطة القانونية في (الفرع الأول) وعن انتهاء خدمة الموظف العام في (الفرع الثاني) .

### الفرع الأول : أسباب نهاية الرابطة الوظيفية

من الأسباب التي تؤدي الى نهاية الرابطة القانونية بقوة القانون هي بلوغ السن القانوني والحكم على الموظف بحكم نهائي بجناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة وكذلك وفاة الموظف وسوف يتم الحديث عن كل واحدة في ما يلي :

#### أولا : بلوغ السن القانونية لترك الوظيفة

مما لا شك فيه قدرة الانسان تتضاءل بعد سن معين ومن حقه أن يستريح ، لذلك حدد المشرع الفلسطيني سن الستين<sup>1</sup>، من العمر كأجل لانتهاء خدمة الموظف ويحال بعدها للتقاعد ولم يشر المشرع الى أي استثناء بهذا الخصوص مثلما فعل المشرع الاردني بأن منح مجلس الوزارة سلطة الإبقاء على الموظف بعد سن الستين مدة أقصاها خمس سنوات اذا ثبت حاجة المرفق العام لخبرة ذلك الموظف<sup>2</sup>، ومما يجدر ذكره ان سن الستين لا ينطبق على الوظائف السياسية وتلك التي يختص رئيس الدولة في التعيين فيها كالسفراء، والقضاة، ووكلاء الوزارات .....الخ.<sup>3</sup>

والأصل أن يصدر قرار بهذا الشأن من السلطة المختصة والذي بدوره يكون قرارا كاشفا ، واذا لم يصدر هذا القرار فان خدمة الموظف تعتبر منتهية تلقائيا ، وتخضع قرارات نهاية الخدمة لرقابة محكمة العدل العليا للتأكد من صحة تحديد السن حيث تعتمد شهادات الميلاد الرسمية المدلى بها عند التوظيف لغايات تحديد السن، ولا يؤثر على ذلك تمديد هذا الأجل في الوظائف التي ترتبط بموسم معين كرجال التعليم الذين تمتد خدمتهم الى نهاية السنة الدراسية .

<sup>1</sup>المادة 97 نصت "تنتهي خدمة الموظف اذا أكمل الستين من عمره".

<sup>2</sup>المادة 163 من قانون الخدمة المدنية الأردني رقم 55 لسنة 2002.

<sup>3</sup>عمر ، شرح قانون الخدمة المدنية الفلسطيني لعام 1998، مرجع سابق، ص 69.

وفي الاردن أجازت الأنظمة الوظيفية الخاصة ببعض فئات من الموظفين تعيين من تجاوز السن القانونية في بعض الوظائف ، وتمتد الخدمة بعد بلوغ هذه السن مدة أطول مما هو مقرر في نظام الخدمة المدنية ... ومثال ذلك ما نص عليه قانون استقلال القضاء الاردني من أنه يجوز أن يعين قاضيا في محكمة التمييز أو في درجته ورتبته من أنهى الستين ولم يتجاوز السبعين .

ويتم تحديد السن للموظف المحال الى التقاعد بموجب شهادة الميلاد الرسمية ، ويجوز اعتماد شهادة تقدير السن الصادر من اللجنة الطبية المختصة والمحددة لهذه الغاية في الأحوال التي لا يتيسر فيها الحصول على تلك الشهادة ، وكذلك يجوز انتهاء خدمة الموظف بسبب طلب إحالته الى التقاعد قبل بلوغ السن القانونية ، وذلك حسب القواعد المقررة في قانون التقاعد المدني .... اذ يجيز هذا القانون للموظف الذي أمضى في الخدمة الفعلية مدة ثلاثين سنة أ ، يطلب كتابة وصراحة انتهاء خدمته أو يصدر القرار المطلوب بإحالة الموظف على التقاعد في هذه الحالة من مجلس الوزراء بعد توافر الشروط القانونية المطلوبة<sup>1</sup> . وأيضا الإحالة على التقاعد بقرار من مجلس الوزراء اذا اكمل الموظف عشرين سنة ، وإحالة الموظف اذا أكمل خمسة عشر سنة خدمة مقبولة للتقاعد ، وفي هذه الحالة يتمتع مجلس الوزراء بصلاحيه تقديرية له أن يستعملها بهذا الشأن عند توافر حالات خاصة ، ولتحقيق مصلحة العمل ومصلحة الموظف في قت واحد .

حدد المشرع المصري في قانون العاملين المدنيين بالدولة سن انتهاء الخدمة وهو سن الستين ، ومع ذلك أجاز المشرع مدة الخدمة في حالة الضرورة القصوى لمدة سنة أو سنتان كحد أقصى لشاغلي الوظائف العليا من الدرجتين العالية الممتازة وما في مستواها على أن يصدر قرار المدة من رئيس مجلس الوزراء، ويسري هذا الاستثناء على شاغلي الوظائف التي تعلو الدرجة الممتازة في مستواها على أن يصدر قرار المدة من السلطة المختصة بالتعيين، كما يجوز بقرار من رئيس الجمهورية لاعتبارات تقيدها مدة الخدمة ذلك بالنسبة لشاغلي بعض المناصب والوظائف

<sup>1</sup>كنعان، القانون الإداري الثاني، مرجع سابق، ص225.

ذات الطابع الخاص في الجهاز الاداري للدولة التي تعلق الدرجة الممتازة لمدة أو مدد أخرى دون التقيد بحد أقصى.<sup>1</sup>

ثانيا : الحكم على الموظف بجناية أو جنحة مخلة بالشرف والأمانة

تعتبر الخدمة منتهية بقوة القانون اذا أدين بحكم نهائي اكتسب قوة الشيء المقضي به من محكمة فلسطينية مختصة بجناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة .

وهنا المشرع الفلسطيني حصر الأمر في الحكم الصادر عن محكمة فلسطينية وكان الأجدى الأكتفاء بادانته الموظف من محكمة مختصة، وخاصة أن شروط التعيين في الوظيفة تسمح للعربي، وأيضا ما نصت عليه اتفاقية اوسلو من عدم ولاية المحاكم الفلسطينية على الفلسطينيين من جنسية اسرائيلية وأبناء القدس المحتلة ونهاية الخدمة في هذه الحالة لا تتطلب صدور قرار اداري واذا صدر فانه يكون قرارا كاشفا .

كما كنا نفضل أن يقتصر الأمر على الجنايات المقيدة للحرية والقابلة لتنفيذ كما هو شأن المشرع المصري خاصة أن هذه الجرائم غير معرفة أو محددة في القانون الأمر الذي سيوسع من دائرة الفصل التأديبي وبقوة القانون، وقد حاولت المصرية تعريفها بأنها " تلك الجرائم التي ترجع الى ضعف في الخلق وانحراف في الطبع " غير أن هذا التعريف ليس بالتعريف الجامع المانع الأمر الذي سيبقي الموضوع رهن السلطة التقديرية للادارة .

كما تنتهي خدمة العامل اذا حكم عليه بعقوبة جنائية في احدى الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات المصري أو ما يماثلها من جرائم منصوص عليها في القوانين الخاصة، فالعبرة هنا بنوع العقوبة المقضى بها ، فيجب أن تكون العقوبة المقضى بها الأشغال الشاقة ، وهنا المشرع المصري لم يعتد هنا بنوع الجريمة جنائية أو جنحة ، كما أن المشرع لم يعتد بوصف الجريمة بأنها مخلة بالشرف أو غير مخلة بالشرف ما دامت العقوبة المقضى بها هي عقوبة جنائية فيكفي ذلك لانهاء الخدمة، كما تنتهي خدمة الموظف اذا حكم عليه بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة

<sup>1</sup> خاطر، الوظيفة العامة(دراسة مقارنة)،مرجع سابق،ص275.

بالشرف والأمانة ، ولكن لا تنتهي خدمة العامل اذا صدر ضده حكم جنائي في الحالتين : الحالة الأولى صدور الحكم الجنائي مشمول بوقف التنفيذ ، والحالة الثانية : اذا كان الحكم صادر لأول مرة .

وكما نص المشرع الأردني على انتهاء خدمة الموظف اذا حكم عليه من محكمة مختصة بجناية أو جنحة مخلة بالشرف كالرشوة والاختلاس والسرقه والتزوير وسوء استعمال الأمانة والشهادة الكاذبة ، وأي جريمة أخرى مخلة بالأخلاق العامة ، أو اذا حكم عليه بالحبس من محكمة مختصة لمدة لا تقل عن ثلاثة أشهر لارتكابه أي جريمة من الجرائم ويعتبر الموظف في أي حالة من الحالات المنصوص عليها هذا البند معزولا حكما من تاريخ اكتساب الحكم عليه الدرجة القطعية .<sup>1</sup>

ثالثا : وفاة الموظف : وهي نهاية طبيعية

في التشريعات الفلسطينية تنتهي خدمة الموظف بحصول واقعة الوفاء ولا يترتب لورثته أي حق مكتسب ازاء الادارة ، باستثناء حقوق ورثته المستحقين لرواتب المعاش كزوجته وأبنائه القاصرين المعاقين أو الذين يتابعون دراستهم الجامعية وبناته غير المتزوجات<sup>2</sup>، وقد منح نظام الخدمة المدنية ورثة الموظف الذي يتوفى أثناء وجوده في الخدمة تعويضا يعادل راتبه الكامل مع علاوته عن الشهر الذي توفى فيه ، وراتبه الكامل مع علاوته عن ستة أشهر أخرى وراتبه الكامل مع علاوته عن مدة الأجازة السنوية التي كانت مستحقة له عند وفاته ولم يستعملها على أن لا يزيد على سنتين يوما<sup>3</sup>، ومن جانبه نص قانون التقاعد المدني على أنه اذا توفي موظف أثناء وجوده في الخدمة فتعطى عائلته راتبا تقاعديا يعادل (75% ) من الراتب التقاعدي الذي يستحقه فيما لو بقى على قيد الحياة ،على أن لا يقل عن ثلث راتبه الشهري الأخير اذا بلغت خدمته المقبوله للتقاعد عشر سنوات وعلى أن لا يقل عن ربع راتبه الشهري الأخير اذا انقضت خدمته عن ذلك .

<sup>1</sup>الزغبي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص261، ص262.

<sup>2</sup>عمرو، شرح قانون الخدمة المدنية الفلسطيني لعام 1998، مرجع سابق، ص71.

<sup>3</sup>المادة (77-ب، ج) من نظام الخدمة المدنية رقم 30 لسنة 2007 وتعديلاته لغاية سنة 2011.

وفي مصر اذا توفي العامل وهو بالخدمة يصرف ما يعادل أجر شهرين كاملين لمواجهة نفقات الجنازة بحد أدنى مئة جنيه للأرمل أو لأرشد الأولاد أو لمن يثبت قيامه بصرف النفقات.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني : انتهاء خدمة الوظيفة

تفترق النهاية عن الانهاء في الدور الذي تقوم به الادارة أو الموظف لانتهاء الخدمة وتتطلب صدور قرار اداري بهذا الشأن والتي تتمثل بالاسباب الادارية وعرض لها القانون الحالات التالية :

أولا : عدم اللياقة الصحية

تعتبر اللياقة الصحية شرطا للتعيين كما تعتبر شرطا للاستمرار فيها فاداء الخدمة يستلزم أن يتمتع الموظف بحد أدنى من اللياقة الصحية حتى يتمكن من تحمل أعباء الواجبات الوظيفية المنوط به وفي ذلك مراعاة للمصلحة العامة وحفاظا على مصلحة الموظف وفي وقت واحد ، وعليه فان خدمة الموظف تكون واجبة الانهاء فيما اذا أصابه مرض أصبح معه غير قادر على العمل أو عاجز عن الوفاء بمقتضيات العمل .

ويصدر القرار بعدم اللياقة الصحية عن اللجنة الطبية العليا غير أنه لا يجوز انهاء خدمة الموظف قبل أن يستنفذ اجازته المرضية والاعتيادية ما لم يطلب الموظف كتابيا انهاء خدمته دون انتظار استنفاد اجازته حسب المادة (98)، ويستحق الموظف راتبه الى تاريخ ابلاغه بقرار انتهاء الخدمة لعدم اللياقة الصحية ، وتنص المادة "99" من قانون العاملين المصري على أنه "في حال الفصل لعدم اللياقة الصحية يستحق العامل الأجر كاملا أو منقوصا حسب الأحوال لغاية استنفاد اجازته المرضية او احالته الى المعاش بناء على طلبه.

ثانيا : الاستقالة

وهي تعني "أنهاء خدمة الموظف بناء على طلبه الذي يتقدم الى اللجنة المختصة معبرا عن رغبته في ترك الوظيفة بصفة نهائية "والاستقالة هي حق للموظف تقابل حقه في العمل اذ ليس من العدل

<sup>1</sup> حلمي، محمود، موجز مبادئ القانون الاداري، ط2، دار الثقافة للطباعة والنشر، القاهرة، مصر، 1984، ص273.

أن يجبر الموظف رغم انه على الاستمرار بعمل لا يرغب فيه غير ان استقالة الموظف يمكن أن تؤثر في المرافق العامة وتخل بمبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد وخاصة اذا كانت في وقت غير مناسب لذا لا بد من اقامة توازن بين المصلحة الخاصة المتمثلة بحق الموظف بالاستقالة وبين المصلحة العامة المتعلقة بالحفاظ على دوام سير المرافق بانتظام، لهذه الاعتبارات وضع المشرع شروطا خاصة بالاستقالة حتى تكون سببا في انتهاء الخدمة ومن هذه الشروط:-

- يجب أن تكون الاستقالة التي يقدمها خطية كما تكون الموافقة عليها أو رفضها خطية، واذ لم يصدر القرار بقبولها خلال ثلاثين يوما من تاريخ تقديمها فتعتبر مرفوضة.

- على الموظف أن يستمر بالقيام بمهام وظيفته مدة تزيد عن خمسة عشرة يوما متصلة، وفق المادة(90) من نظام الخدمة.

- أن لا تقدم الاستقالة من الموظف المحال الى التحقيق واتخاذ اجراءات تاديبية ضده فان كانت مثل هذه الاجراءات بدأت فلا تقبل استقالته الا اذا كانت العقوبة من الجسامة كالعزل من الخدمة.

ان نص المادة(99) من نظام الخدمة تشير الى "عدم جواز قبول استقالة الموظف المحال الى التحقيق الا بعد انتهائه بغير عقوبتي الفصل أو الاحالة على المعاش" والتي تفترض معرفة الرئيس الاداري بالعقوبة التأديبية التي ستوقع على الموظف وهو لا يختص بتوقيعها كما أن الأمر سيكون بين يدي اللجنة المختصة بالتأديب لذلك نرى بوجوب تعديل النص بعدم السماح بتقديم الاستقالة من الموظف المحال للتحقيق الا بعد انتهاء التحقيق بغض النظر عن العقوبة الموقعة على الموظف، ومما يجدر ذكره أن القرارات الصادرة بهذا الشأن تخضع لرقابة محكمة العدل العليا على سبيل الالغاء، ومن جهة ثانية أخذت محكمة العدل العليا بفكرة الاستقالة الضمنية اذ اعتبرت "فقدان الوظيفة بسبب الانقطاع عنها من قبيل الاستقالة" وقضت في قرار آخر بأن قبول الموظف بوظيفة أخرى يفيد الاستقالة من وظيفته بقولها "ان قبول الموظف في وزارة التربية لوظيفة في البلدية وهي مؤسسة أهلية بحكم القانون يعتبر استقالة ضمنية من وظيفته الحكومية" وفرقت بين الاستقالة وفقدان

الوظيفة في اجتهاد لاحق" اذا فرق القانون بين الاستقالة وفقدان الوظيفة بسبب التغيب، فلا يمكن اعتبار ترك المستخدم الخدمة بمحض اختياره استقالة".

واشترطت المحكمة صحة الاستقالة الرضا والاختيار بقولها "اذا لم يكن الموظف مختاراً في استقالته أو في انقطاعه عن وظيفته وقبلت استقالته أو عد فاقداً لوظيفته فيعتبر ذلك من قبيل الفصل غير المشروع" وقضت محكمة العدل العليا برام الله "وعلى ضوء ما تقدم فاننا نجد بأن الاستقالة المقدمة من المستدعي قد تمت بالاكراه ولقد استقر الفقه والاجتهاد القضائي بأنه يتعين لمشروعية الاستقالة أن تصدر عن ارادة حرة غير مشوبة بأي عيب من عيوب الارادة وخصوصاً الاكراه، والا عد القرار الصادر بقبولها غير مشروع، وعليه فان الاستقالة التي تقدم تحت تأثير الاكراه أو تأثير رهبة تبعثها الادارة في نفس الموظف دون حق بأن تصور له بأنه من الأفضل أن يتقدم باستقالته لأنه فصل من عمله لن يتمكن من العمل مستقبلاً تعتبر باطلة".<sup>1</sup>

وقد نظم المشرع الأردني موضوع الاستقالة في نظام الخدمة المدنية ليعطي الفرصة للموظف أن يترك الخدمة باختياره حيث يشاء كما دخلها باختياره، وهو ما يتفق مع مبدأ حرية العمل، حيث نص على أن خدمة الموظف لا تنتهي الا بعد صدور قرار من الجهة الادارية المختصة بقبول الاستقالة، كما أوجبت على الادارة أن تبت في طلب الاستقالة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمها والا اعتبرت الاستقالة مرفوضة، كما أعطى للادارة حق ارجاء البت في الاستقالة لأسباب تتعلق بمصلحة العمل، والزام الموظف بأن يستمر في القيام بمهام وظيفته الى أن يتسلم القرار بقبول استقالته أو رفضها، واعتبر الموظف فاقداً لوظيفته اذا كان قد قدم استقالته خطياً وكذلك قبولها ورفضها، وجعل البت في طلب الاستقالة للسلطة التي لها حق تعيين الموظف بعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> عمرو، مبادئ القانون الاداري وسائل تنفيذ النشاط الاداري، مرجع سابق، ص 278.

<sup>2</sup> المواد (150، 1151، 152) من نظام الخدمة الأردني رقم 1 لسنة 1988 والمعدل بموجب النظام المعدل رقم 64 لسنة 1994.



وكذلك أيضا اشترط المشرع المصري بأنه يجب البت في طلب الاستقالة خلال ثلاثين يوما من تاريخ تقديمها والا اعتبرت الاستقالة مقبولة بحكم القانون، ما لم يكن الطلب معلقا على شرط أو مقترنا بقيد<sup>1</sup>، وفي هذه الحالة لا تنتهي خدمة العامل الا اذا تضمن قرار قبول الاستقالة اجابة الى طلبه، ويجوز خلال هذه المدة ارجاء قبول الاستقالة لأسباب تتعلق بمصلحة العمل، مع اخطار العامل بذلك على الا تزيد مدة الارجاء على أسبوعين بالاضافة الى مدة الثلاثين يوما.

ثالثا: فقد أو ترك الوظيفة

فقدان الوظيفة تكون في حالة اتخاذ الموظف لمواقف معينة حيث يعتبر اتخاذه موقفا منها في حكم القانون بمثابة تقديم استقالة، وتنتهي خدمة الموظف ويعتبر في حالة ترك أو فقد للوظيفة في الحالتين التاليتين:-

أ - اذا تغيب عن عمله دون عذر مقبول أو اذن مدة تزيد عن خمسة عشرة يوما متصلة: يفقد الموظف عمله نتيجة الغياب في هذه الحالة ما لم يقدم عذرا مقبولا.<sup>2</sup>

وبعني ذلك أن الانقطاع المبرر عن العمل كأن يكون سبب الاعتقال لا يؤدي الى فقد الوظيفة كما قضت محكمة العدل العليا بقولها" ان قرار اعتبار الموظف فاقدا لوظيفته استنادا للمادة 148/د من نظام الخدمة المدنية يكون حقيقيا بالالغاء اذا كانت هناك أسباب مبررة للتغيب واعتقال الموظف بسبب خارج عن ارادته يعتبر سببا مبررا للتغيب<sup>3</sup>، ويتقاضى الموظف عن فترة غيابه راتبا كاملا أو غير ذلك وفقا لمقتضيات الحال، ويعني ذلك أن الرئيس الاداري يملك سلطة تقديرية لاحتساب الراتب من عدمه، ولا نوافق المشرع لأمرين هما:

- لا يعقل أن تكافئ عن غيابه المخالف للقانون والذي قد يلحق ضررا جسيما بخدمات المرفق العام فتصرف له مرتبا كاملا عن فترة غيابه.

<sup>1</sup> حلمي، موجز مبادئ القانون الاداري، مرجع سابق، ص 271.

<sup>2</sup> المادة (90) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لسنة 1998.

<sup>3</sup> عمرو، شرح قانون الخدمة المدنية الفلسطيني لعام 1998، مرجع سابق، ص 72.

- لا يعقل أن نترك تقرير هذه الحالة لمشينة الرئيس الاداري الذي قد يقبل العذر أو يرفضه لا بالنسبة للغياب فحسب بل كذلك في صرف الراتب عن تلك الفترة الأمر الذي قد يؤول الى المحاباة والمحسوبية وانعدام المساواة.

ونفضل ان يوجه انذار للموظف لضرورة العودة الى عمله داخل اجل محدد والا اعتبر فاقدا لوظيفته ، وقضت محكمه العدل العليا بضرورة صدور قرار اداري يقضي بفقد الوظيفة وحددت تاريخ فقد الوظيفة بقولها : " لا يعتبر الموظف الذي ينقطع عن عمله بدون اذن فاقدا للوظيفة تلقائيا من تاريخ انقطاعه ، وانما لابد صدور قرار بذلك من المرجع المختص ، لانه لا يجوز اعتبار موظف فاقدا للوظيفة الا اذا لم توجد اسباب مبررة ، ان فقدان الوظيفة يعتبر من تاريخ صدور القرار لا من تاريخ الانقطاع عن العمل ، ويلغى القرار الصادر بأثر رجعي من تاريخ الانقطاع عن العمل" ، واستقر اجتهاد محكمه العدل برام الله : "انه لا يجوز اعتبار الموظف فاقدا لوظيفته بسبب تغيبه المدة القانونيه ما لم تتح له الفرصه للبيان ما لم تكن هناك أسباب مبررة لتغيبه أم لا"<sup>1</sup>

ب - اذا تغيب الموظف عن وظيفته اكثر من ثلاثين يوما غير متصله بالسنة ، اعتبر المشرع الفلسطيني الموظف الذي تغيب عن عمله مدة ثلاثين يوما في السنة الوحده غير متصله في حاله ترك او فقدان الوظيفة اذا توافرت الشروط التاليه : -

1- الغياب عن الادارة مدة ثلاثين يوما في السنة الواحدة .

2- ان يندر خطيا بعد تغيبه مدة خمسة عشر يوما على الاقل .

وتعتبر خدمة الموظف منتهية في هذه الحالة منذ اليوم التالي لأكمال هذه المدة، ويشير هذا النص الى فقدان الموظف وظيفته بحكم القانون وان القرار الصادر بهذا الشأن يعد قرارا كاشفا، ولا نتفق مع المشرع اعتبار هذه الحالة من حالات فقدان الوظيفة بحكم القانون ، ونفضل ان تدخل

<sup>1</sup> عمرو، مبادئ القانون الاداري وسائل تنظيم النشاط الاداري، مرجع سابق، ص274.

في عدد الأخطاء التأديبية المقررة بالقانون ، وان يبقى القرار في هذا الشأن خاضعا لرقابة محكمة العدل العليا .

وأجازت اللائحة التنفيذية للقانون اعادة الموظف المتغيب لعمله شريطة عدم التعيين على شاغر وظيفته اذا تقدم الموظف بعذر مقبول واقتنع به رئيس الدائرة الحكومية بالتنسيق مع الديوان خلال مدة شهرين من تاريخ انتهاء خدمته ، وتحتسب مدة الانقطاع عن العمل من اجازة الموظف الاعتيادية ، واذا لم يكن له رصيد تحتسب المدة دون راتب ، وعلى وحدة شؤون الموظفين ابلاغ الديوان فور انقطاع الموظف عن العمل وفور عودته اليه ، وبإي قرار بشأن ايام الانقطاع عن العمل وتبلغ وزارة المالية بذلك .

ويتحقق فقدان الوظيفة في نظام الخدمة الاردني في الحالات التالية :-

أ- اذا لم ينفذ الموظف قرار النقل او الانتداب ولم يباشر عمله في الوظيفة في الدائرة التي نقل او انتدب اليها لمدة عشرة ايام متصلة .

ب- اذا انقطع عن عمله بغير اذن او عذر مشروع مدة عشرة ايام متتالية ولو كان الانقطاع عقب اجازة مرخص له بها من تاريخ الانقطاع ، كما انه لم يقم بتبليغ رئيسه المباشر خلال غيابه بأية وسيلة متاحة له .

ج- واذا كان ترك العمل في الوظيفة بعد تقديم استقالته وقبل تسلمه القرار بقبولها او رفضها واستمر غيابه عن وظيفته لمدة عشر ايام متتالية .

وتتتمتع الادارة في نظام الخدمة المدنية الاردني بسلطة تقديرية بالنسبة لجميع حالات فقدان الوظيفة ، ومعنى ذلك انه يجوز للموظف فاقد الوظيفة حق الاعتراض على القرار خلال عشرة ايام من تاريخ تبليغه بالنشر للسلطة الادارية المختصة مبينا في اعتراضه اسباب انقطاعه عن العمل ، فإذا ما اقتنعت السلطة الادارية بالاسباب وهي سلطة تقديرية مطلقة لها ان تلغي قرارها السابق واعادة الموظف الى وظيفته .

رابعاً : الاحالة على المعاش والعزل او الفصل من الخدمة

أ. الاحالة على المعاش :

تنتهي خدمة الموظف العام بإحالته على المعاش ويكون ذلك بمقتضى الحالتين التاليتين<sup>1</sup>:

1. اذا صدر عقوبة تأديبية من السلطة المختصة بإحالته على المعاش بمقتضى المادتين (68،70)

2. بناء على طلب خطي يقدمه الموظف بهذا الشأن ويشترط لذلك :-

- ان يحظى الطلب على موافقة رئيس الدائرة الحكومية التي يتبعها .

- الا يقل عمره عن خمسين سنة عند تقديمه الطلب .

- استيفاء الحد الأدنى من السنوات لإستحقاق معاش التقاعد والتي هي ثلاثين سنة من الخدمة الفعلية وفق قانون التقاعد العام او بقرار من مجلس الوزراء الذي يملك سلطة تقديرية بالموافقة او الرفض للموظف الذي انتهى عشرين سنة عمل فعلية او الموظفة التي انتهت خمسة عشر سنة عمل فعلية .

3. بناء على قرار من مجلس الوزراء لمقتضيات المصلحة العامة وتخضع سلطته التقديرية بهذا الشأن لرقابة القضاء .

ب. العزل او الفصل من الخدمة : ويتعلق الامر بصدور قرار اداري بعزل الموظف العام في احدى الحالات التالية :

1. إثر ارتكابه لجريمة تأديبية تستوجب العزل كما نصت على ذلك المادتين ( 68 ، 70 ) .

<sup>1</sup>الزغبي،خالد،القانون الاداري،مرجع سابق،ص263.

2. إثر حصول الموظف على ثلاثة تقارير متتالية بدرجة ضعيف وفقا لنص المادة ( 42 ) من القانون .

3.في حالة الغاء الوظيفة او المرفق لمقتضيات المصلحة العامة.

4. عزل الموظف الذي لم ينجز فترة التجربة بنجاح شريطة اخطاره بذلك قبل اسبوعين .

ولم يتطرق المشرع الفلسطيني إلى إحالة الموظف العام على الاستيداع والذي يعتبر نوعا من الفصل من الخدمة يترتب عليه قطع صلة الموظف بالخدمة المدنية، وذلك بتحتيته عن وظيفته ووضعه في ظل نظام خاص يبقيه احتياطيا لاحتمال الحاجة إلى خدمته، ويشترط وفق نظام الخدمة المدنية لعام 1966 أن يكون الموظف قد أمضى خمسة عشر عاما خدمة مقبولة للتقاعد بمعنى أن الموظف خلال مدة الاستيداع يبقى في مركز وسط بين بقاء العلاقة الوظيفية وانقضائها ، ويتقاضى خلالها نصف مرتبه مع نصف علاواته باستثناء علاوة التنقل التي لا يستحق شيئا منها بينما يستحق كامل العلاوة العائلية، وتعتبر مدة الإحالة على الاستيداع مدة مقبولة للتقاعد ويجري استقطاع العائدات التقاعدية من كامل المرتب الأساسي، وبانتهاء مدة الاستيداع يحال الموظف على التقاعد بحكم القانون، ومن المقرر نظاما-وفقا لأحكام نظام الخدمة الأردنية الحالي- إنهاء خدمة الموظف بالعزل في أي من الحالات الثلاثة التي حددها النظام وهي :

1. العزل بقرار المجلس التأديبي .

2. العزل بقرار من المرجع المختص بتعيين مثيله بالدرجة والراتب إذا عوقب بتنزيل درجته ثم ارتكب مخالفة مسلكية أخرى وفرضت عليه عقوبة تنزيل من الدرجة مرة أخرى .

3. العزل بسبب الحكم على الموظف بالإدانة في جريمة جنائية .

يترتب على إنهاء خدمة الموظف عن طريق العزل من الخدمة عدم جواز إعادة تعيين الموظف الذي عزل من الوظيفة في أي دائرة من الدوائر، كما يترتب عليه حرمانه من جميع الحقوق المالية.

وفي مصر إذا حكم على العامل الإحالة الى المعاش أو الفصل ، انتهت خدمته من تاريخ الحكم ، ما لم يكن موقوفا عن عمله فتعتبر خدمته منتهية من تاريخ وقفه ، ويستحق العامل المحكوم عليه تعويضا يعادل أجره إلى يوم إبلاغه الحكم إذا لم يكن موقوفا عن العمل ولا يجوز أن يسترد من العامل الذي أوقف عن عمله ما سبق أن صرف له من أجره ، إذا حكم عليه الإحالة إلى المعاش أو الفصل .

## الخاتمة

تحلّل الدراسات والأبحاث المتعلقة بالموظف العام مكانة هامة في دراسة القانون الإداري من أجل الوصول ال أفضل نظام قانوني لهم ، يكفل حسن اختيارهم ويضمن لهم حياة كريمة ومستقبل أفضل ويؤمن لهم حياتهم الوظيفية ، بحيث يكافئ المجد ويعاقب المسئ وينأى بهم عن التقلبات السياسية والنزعات الحزبية ، مما لا شك فيه أن تقدم الدولة وازدهارها يتوقف الى حد كبير على نجاح الموظفين فيها وبالتالي نجاح وظائفهم.

تعتبر الوظيف العامة من الموضوعات الهامة والجديرة بالذكر بالبحث باعتبار أن الوظيفة مصدرا هاما للدخل ، وتمثل الأسلوب الأكثر استخداما لادارة المرافق العامة لذلك يجب أن يتم تعيين أفضل الأشخاص وبأفضل الطرق وأجدرها .

فقد تعرض الباحث لموضوع التعيين في الوظيفة العمومية من خلال تقسيم البحث الى فصلين رئيسيين ، الأول شروط التعيين في الوظيفة العمومية وتناول في مضمونه الشروط العامة للتعيين التي نصت عليها أغلب التشريعات العربية ، وكذلك الشروط الخاصة للتعيين التي تنص عليه الادارة لتحقيق المصلحة العامة .

وفي الفصل الثاني تناول الباحث طرق التعيين في الوظيفة العامة ، حيث تناول طريقة الاختيار الحر المباشر وطريقة الانتخاب وطريقة المسابقات بالاضافة لطرق أخرى للتعيين ، كما تناول الأوضاع الوظيفية التي يمر بها الموظف خلال فترة التعيين.

حيث تعرض الباحث للاطار القانوني الناظم لعملية التعيين ومقارنتها بنظيره القانون الأردني والمصري .

ومن خلال هذا البحث تمكن الباحث من الوصول الى العديد من النتائج واقتراح التوصيات على هذه النتائج وهي على النحو الآتي :

## النتائج

1- من غير الجائز أن تترك عملية تعيين الموظفين العموميين لتتم بصورة عشوائية حسب أهواء الرؤساء الإداريين ، لأن الموظف العام بوصفه ممثلاً للدولة والقائم على انجاز أوجه نشاطها الهامة، هو المسؤول عن تحقيق المصلحة العامة ورعاية حقوق المواطنين ، ومن ثم يلزم وضع مجموعة من الضوابط والشروط لشغل الوظائف العامة ، وفقاً لتخطيط مسبق للأهداف المستقبلية المرجوة من الجهاز الإداري .

2- ان المشرع الفلسطيني قد أشرك رعايا الدول العربية مع المواطن الفلسطيني في فرص تقلد الوظائف العامة ، وبالتالي أسقط ميزة احتكار المواطن الفلسطيني لحق تقلد الوظائف العامة في بلده على العكس من تشريعات أغلب الدول التي حصرت هذا الحق بمواطنيها دون غيرهم .

3-أجاز المشرع الفلسطيني تعيين أصحاب الإعاقة الجسدية في تولي الوظائف العامة حال انعدام التأثير السلبي لاعاقتهم على الوظيفة المراد شغلها ، الا أن المشرع الفلسطيني قام بالتفريق بين أصحاب الإعاقة الجسدية الخلقية الناشئة عن ظروف وحوادث عامة وبين أولئك الذين أصيبوا نتيجة اصابهم الوطني الذي نظمت أوضاعهم المادة (23) من قانون الخدمة المدنية .

4-يكون التعيين في الوظائف حسب الأسبقية الواردة بالترتيب النهائي للنتائج وعند التساوي في الترتيب يقدم الأعلى مؤهلاً فالأكثر خبرة فأكبر سناً ، وتسقط حقوق من لم يدركه الدور للتعين من تاريخ اعلان النتائج النهائية ويتم الشروع في عملية التعيين خلا مدة شهر من تاريخ النتائج على أن يتم الانتهاء من عملية التعيين للوظيفة المعن عنه اخلال مدة أقصاها سنة من نفس التاريخ .

5- سلطة الإدارة مقيدة في اختيار الموظفين العموميين في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني .

6- نص قانون الخدمة المدنية الفلسطيني على الحد الأدنى لسن من سيشغل وظيفة عامة، بينما أغفل الحد الأقصى المسموح به .



7- لم يسمح قانون الخدمة المدنية الفلسطيني لمن يحمل الجنسية الأجنبية بشغل الوظيفة العامة، واقتصرت على الجنسية الفلسطينية أو العربية .

8- تعتبر المسابقات الوظيفية من أكثر الطرق عدلا وإنصافا عند اختيار الموظفين العموميين .

9- وجوب حصول من سيشغل الوظيفة العامة الذي توافرت فيه الشروط في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني على حسن سلوك من الأجهزة الأمنية مخالف للقانون .

10- عالج القانون الأساسي الفلسطيني رقم 2005 وقانون الخدمة المدنية رقم (4) لعام 1998 وتعديلاته رقم (4) لسنة 2005 أحكام التعيين في الوظيفة العمومية .

## التوصيات

توصلت الدراسة الحالية إلى مجموعة من التوصيات :

- 1- من الضروري أن تراعي الجهات المختصة بالتعيين ، في انتقاء موظفيها معايير الكفاءة والجدارة والانصاف .
- 2- وجوب إعطاء حرية ومرونة أكبر للإدارة عند اختيار الموظفين العموميين وخاصة في الوظائف الهامة، مع تفعيل وتشديد الرقابة على أعمال الإدارة .
- 3- على المشرع الفلسطيني أن ينص صراحة على الحد الأقصى للسن المسموح به لشغل الوظيفة العامة .
- 4- على المشرع الفلسطيني أن يسمح للجنسية الأجنبية بتولي الوظائف العامة، وذلك في الوظائف التي يعجز عن القيام بها من يحمل الجنسية الفلسطينية أو العربية .
- 5- يجب أن تكون المسابقة هي الطريقة المتبعة بالوظائف الحكومية لكي تحقق المساواة والحيولة دون المحاباة للبعض على حساب المواطنين ، كما أن الاحتفاظ بالمنصب لمدة سنة يتناقض مع الامتيازات التي تتوفر عليها الإدارة عموماً وخاصة سلطتها التقديرية في اختيار الوقت المناسب لشغل الوظيفة دون التوقف على ارادة الفرد الذي نجح فالأولوية في القانون الاداري هو للمصالح العام الذي تقدره الإدارة .
- 6- يجب على المشرع الفلسطيني توضيح أو وضع معيار لعمليات المقاومة حتى يتم تصنيف المصابين والأسرى المحررين الذين خصص لهم المشرع نسبة من الوظائف العامة .
- 7- وجوب الاستغناء عن الحصول على حسن سلوك من الأجهزة الأمنية كشرط للتعيين في الوظيفة العمومية واستبدالها بعدم الحكومية الصادرة عن وزارة العدل .

- 8- العمل على تحقيق مبدأ وضع الموظف المناسب في الوظيفة المناسبة ، وذلك حتى يتحقق الاستقرار النفسي للموظفين ، وتتم الاستفادة المثلى من كفاءتهم وخبراتهم وقدراتهم .
- 9- انشاء معهد أو مركز خاص بتدريب الموظفين ، تكون مهمته اعداد وتدريب الموظفين وفق سياسة تدريبية مدروسة ، بالتنسيق مع مختلف المؤسسات والأجهزة الحكومية. هذا مع ضرورة متابعة خطط وبرامج التدريب ، والتأكد من نتائجها على مستوى أداء الموظفين .
- 10- الالتزام بأحكام قانون الخدمة المدنية في أي تعيينات تتم لاحقا ، وعدم الخروج عن المعايير والشروط الخاصة بذلك ، واعادة النظر في التعيينات المخالفة للقانون .
- 11- تطبيقا لمبدأ تكافئ الفرص ، من الضروري ، أن تقوم السلطات الادارية بالاعلان عن الوظائف الشاغرة بوسائل تجعل الاعلان في متناول المواطنين المعنيين .
- 12- قيام المجلس التشريعي بدور رقابي فعال على التعيينات للوظائف العامة .

## قائمة المصادر والمراجع

أولاً: القوانين والتشريعات

- قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لسنة 1998 المعدل بالقانون رقم 4 لسنة 2005.
- نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 1 لسنة 1988 والمعدل بموجب النظام المعدل رقم 64 لسنة 1994.
- قانون البلديات الأردني رقم 14 لسنة 2007.

ثانياً: الكتب القانونية

1. جعفر، انس، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2007
2. جودة، صلاح احمد السيد، الصلاحية الادبية والعملية والجسمانية للتعين في الوظائف العامة، دراسة مقارنة، ط1، دار النهضة العربية القاهرة، مصر، 2008-2009 .
3. حبيش، فوزي، الوظيفة العامة وادارة شؤون الموظفين، المطبعة البولية، بيروت، لبنان، 1986.
4. حلمي، محمود، موجز مبادئ القانون الاداري، ط2، دار الثقافة للطباعة والنشر، القاهرة، مصر، 1984.
5. الحلو، راجب الحلو، القانون الاداري، الاسكندرية، مصر، المطبوعات الجامعية، 1996
6. خاطر، شريف يوسف حلمي، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2006-2007.
7. الخلايلة، محمد علي، القانون الاداري، ط1، الجزء الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2012 .

8. الذنبيات، محمد جمال، الوجيز في القانون الاداري، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، 2003 .
9. راضي، مازن ليلو، القانون الاداري، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، مصر، 2005
10. رسلان، انور احمد، الوسيط القانون الاداري الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1997 .
11. الزغبي، خالد سماره، القانون الاداري وتطبيقاته في المملكة الهاشمية الاردنية، ط2، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، 1993.
12. شطناوي، علي خاطر، الوجيز في القانون الاداري، ط1، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2003 .
13. الظاهر، خالد خليل، القانون الاداري (دراسة مقارنة)، ط1، دار المسيرة للنشر والتوزيع ، عمان، الاردن، ، 1993.
14. عمرو، عدنان، شرح قانون الخدمة المدنية الفلسطيني لعام 1998، رام الله، فلسطين، الحق، 1999 .
15. عمرو، عدنان، مبادئ القانون الاداري وسائل تنفيذ النشاط الاداري، المطبعة العربية الحديثة، القدس، فلسطين .
16. القاضي، وليد سعود، ترقية الموظف العام (دراسة مقارنة)، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2012 .
17. كنعان، نواف، القانون الاداري، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ، الاردن ، 2007 .
18. كنعان، نواف، القانون الاداري، ط1، الدار العلمية والدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2003 .

19. جمال الدين، سامي، **التنظيم الإداري للوظيفة العامة**، الدار الجامعية الجديدة للنشر، القاهرة، مصر، 1990.

20- القيس ، إعاد علي حمود ، **القضاء الإداري وقضاء المظالم** ، دار وائل للنشر، الأردن، 1999.

21- ناصف، حسام الدين فتحي ، **نظام الجنسية في القانون المقارن**، دار النهضة العربية ، القاهرة .2007

**An – Najah National University**

**Faculty of Graduate Studies**

**Designation in public job  
( comparative study)**

**By**

**Jakleen Tahseen Omareiah**

**Supervised**

**Dr. Mohamed Sharaqah**

**Co- Supervised**

**Dr. Basel Mansour**

**This Thesis is Submitted in Partial of the Requirements for the Degree  
of Master of Public Law, Faculty of Graduate Studies, An-Najah  
National University, Nablus - Palestine.**

**2014**

**Designation in public job  
( comparative study)  
By  
Jakleen Tahseen Omareiah  
Supervisor  
Dr.mohammed Sharaqa  
Dr. Basel Mansour  
Abstract**

The study has addressed designation in public job, where designation provisions have been studied through looking in the general requirements of designation. Such as, nationality, age, fitness, and literary validity, In addition to private requirements, such as scientific and technical efficiency, perform military service or exempting from, and the loyalty to public job. The study has also addressed the designation methods like free and direct method, election method, and functional competitions method. And the study concluded a determination of functional statues such as, experience, transforming, and the end of service.

The study concluded a set of results such as the freedom of restricted management in choosing public officials, stressing the comparative laws in the public and private requirements in designation, considering functional competitions fairer and more equitable in the selection of public officials. And the Palestinian law has not referred to the maximum age of the person who will occupy the public position, and the job has confined to the nationality of Palestinians or Arabs. The Palestinian basic law of 2005 and the Palestinian civil service law of 1998 and its amendments in 2005 have treated the designation provisions.



The study has reached a set of recommendations such as giving the administration greater flexibility in the selection of public officials, activating the administrative supervision in the selection of public officials, adopting the functional competitions method in the selection, and not relying on the good behavior when designation and replace it with non condemnation.

