

الحق في تولى الوظيفة العامة - دراسة مقارنة

محمد ابراهيم حميد
كمال عبدالله أحمد



جامعة النيلين

مجلة كلية الدراسات العليا

الرقم الدولي الموحد: 1858-6228

المجلد: 15 ، 2020م

العدد: 02

كلية الدراسات العليا
جامعة النيلين

الحق في تولي الوظيفة العامة

دراسة مقارنة

محمد ابراهيم حميد¹

كمال عبدالله أحمد²

¹ كلية الدراسات العليا – جامعة النيلين

² كليات الخليج للعلوم الادارية والانسانية – المملكة العربية السعودية

المستخلص

تناولت الورقة مبدأ الحق في تولي الوظيفة العامة دراسة مقارنة. وهدفت الورقة الى التعرف على دور القانون في حفظ الوظيفة باعتبارها حق عام مكفول للجميع. اتبعت الدراسة المنهج الوصفي والتحليلي المقارن وتوصلت لعدة نتائج أهمها: أن هنالك فجوة بين النصوص وتطبيقاتها، فالملاحظ أن القراءة الاولى للنصوص دائما ما تنطق بإعلاء مبدأ تكافؤ الفرص وتطبيق مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة إلا أن الواقع العملي يكشف دائما عن تطبيق مغاير لما قضت به النصوص. وهذا يحدث عندما تتحايل الجهة الادارية على نصوص القانون وذلك بتطبيقها شكلاً وإفراغها من موضوعها قانوناً. أوصت الدراسة بأن على المشرع العراقي والسوداني تشكيل لجنة تضم عناصر قانونية وفنية تكون من خارج الجهة الإدارية للوظائف المراد التعيين فيها، حيث يقتصر دور الادارة على مجرد إبداء رغبتها وحاجتها للوظائف الشاغرة وتحال الى تلك اللجنة الصلاحيات اللازمة لغرض التعيين في تلك الوظائف وتمتع قراراتها بصفة الإلزام.

الكلمات المفتاحية: الوظيفة العامة، القوانين المقارنة، الخدمة المدنية.

المقدمة

إن الوظيفة العامة ليست مجرد وسيلة قانونية لتنفيذ السياسة العامة للدولة، وانما هي معيار لتقدمها ومقياس حقيقي لمدى تطورها، وليس هذا الموظف هو ذلك الشخص الذي يشغل المركز القانوني الذي يؤهله لأداء معين في تنفيذ هذه السياسة، وانما هو الممثل الحقيقي والمعبر القانوني عن إرادة الاشخاص الاعتبارية العامة، فالدولة لا تساوي الا ما يساويه موظفيها. لذلك يتطلب عدم التمييز بين الموظفين الخاضعين إلى نظام وظيفي واحد بسبب اختلاف الآراء والانتماءات الحزبية وغيرها. لأن ذلك سيؤثر على الخدمة العامة لذلك تحرص معظم الدساتير والقوانين في دول العالم لخضوعها لطائفة من المبادئ والتي تلتقي جميعها لتحقيق مبدأ المساواة في الوظائف العامة. كما أن تأثيرات الفساد الإداري والمالي من شأنها تبطئ وتعيق عملية التنمية والنمو الإقتصادي، فالحسارة الناجمة عن الرشاوى والفساد الإداري والمالي من شأنها ترتب ضريبة غير مرئية على عاتق أصحاب الدخول المحدودة والمتدنية، لذلك لا بد من نظام قانوني متميز يتضمن القواعد التي تحكم الجوانب المختلفة والمتصلة بكل من الوظيفة العامة وشاغليها إذا ما أريد لهذا النظام النجاح في تحقيق أهدافه والتي تتركز في الارتقاء بمستوى الأداء الوظيفي ورعاية شئون الموظف العام من حقوق وضمانات.

أهمية الدراسة

تظهر أهمية الدراسة بما يلي:

- 1- تظهر أهمية هذا البحث في تناوله لمشكلة كبيرة تؤرق المجتمع العربي بصفة عامة وهي تراجع الكفاءات في تولي المناصب العامة وتولمها لأهل الثقة وليس لأهل الكفاءة مما انعكس في النهاية على المواطن فقط!!!
- 2- زيادة معاناة المواطن اليومية من سوء الخدمة التي تقدم اليه ان لم يكن انعدامها مما أصاب هذا المواطن بالإحباط والنفور من الدولة وذلك بسبب عدم اختيار الأفضل والأفضل.
- 3- استشرى الفساد الإداري والمالي في كافة أرجاء الدولة مما أدى الى غياب مفهوم العدالة الإجتماعية الأمر الذي أدى الى إستحواذ مجموعات صغيرة على ثروات الوطن.

مشكلة الدراسة

تباين مفهوم الوظيفة العامة من دولة الى اخرى وفقا للنظام السياسي القائم بها، فهناك من يأخذ بالمفهوم الشخصي للوظيفة العامة ويقوم على الموظف لا الوظيفة وما لديه من مؤهلات واقدمية في الخدمة وعلى مركزه في السلم الإداري وهو المفهوم السائد في معظم دول أوربا.

والحق يدعو الى العدل والإحسان من الدولة وأفراد المجتمع، كما يراد بالحق أيضاً ثمن الشئ وسعره وما يستحقه من أجور وغيرها، وهو مصدر يطلق على الوجود في الأعيان مطلقاً ومطابقة الحكم على الوجود الدائم⁶.

ومن الثابت ان الحق يرتبط دائماً بالواجب ارتباطاً متساوي، واذا كانت مصاحبة لأحد حروف الجر فيشير الى معنى الواجب، فنقول مثلاً: حق له، أي بمعنى وجب له، ونقول أيضاً: حق عليه، بمعنى وجب عليه⁷، وكذلك عرف العرب الحق بأنه هو ما يحق أن يتحقق في ذاته، يترتب على ذلك تحقيق المصلحة أو رفع مضرة⁸

الفرع الثاني: مفهوم الحق اصطلاحاً

ان الحق والقانون وجهين لعملة واحدة، فالفائدة القانونية هي التي تصبغ على فعل الانسان، أو استثنائه بشئ معين صفة المشروعية من عدمها، والحق هو الذي يحيي النظام القانوني ويقره، فالحق هو مضمون القانون والفائدة القانونية هي الإطار الذي يوضع فيه الحق، فلا وجود حق لا يقره القانون ولا يستطيع صاحبه ان يتمتع به والإستفادة منه الا اذا توافرت له الحماية القانونية⁹.

فالحق في الاصطلاح القانوني هو اختصاص يقرر به الشارع سلطة أو تكليفاً وهذا التعريف اشتمل على أنواع الحقوق الدينية، كحق الله على عباده من صلاة وصيام ونحوهما، والحقوق المدنية كحق التملك، والحقوق الأدبية كحق الطاعة للوالد على ولده، والحقوق العامة كحق الدولة في ولاء الرعية لها، والحقوق المالية كحق النفقة، والحقوق غير المالية كحق الولاية على النفس، وصاحب الحق هو الله تعالى في الحقوق الدينية والشخص الطبيعي (الانسان) الاعتباري (الشركات والمؤسسات في الحقوق الأخرى)¹⁰

ولقد تعددت الآراء الفقهية حول تحديد المعنى الاصطلاحي لمفهوم الحق، فقد عرفه بعضهم بأنه سلطة ارادية للفرد او مصلحة يحمها القانون، او هو انتماء او اختصاص الى شخص يحميه القانون¹¹

أو ان الحق يعني (السلطات التي يمكن لصاحبها ان يمارسها بالنسبة لهذه القيمة ومحل الحق القيمة التي تثبت من صاحب الحق)¹².

1_ ان الوظيفة العامة رسالة وخدمة يخصص لها الموظف كل نشاطه وهي تتسم بتنظيم متميز عن سائر الأعمال الأخرى وقد سارت على هذا النهج معظم الدول العربية وهو المفهوم الموضوعي.

2_ ان الغاية دائماً من الوظيفة العامة هي المصلحة العامة والتي تتميز عن سائر المهن الأخرى التي ترمي الى تحقيق المصالح الخاصة وبالتالي فان اختلاف الغاية ينعكس على اختلاف الوسائل، حيث منح المشرع الوظيفة العامة من الامتيازات والسلطات ما تفوق تلك المتاحة لأي مهنة أخرى.

3_ ان علاقة الموظف بالحكومة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح وبالتالي فانها ليست علاقة ابدية وهذه الصفة الحكومية تضع الموظف بمركز قانوني عام يجوز تغييرها وتعديلها ودون ان يكون للموظف الإدعاء او الاحتجاج بالحق المكتسب المستند الى القوانين.

منهج الدراسة

اتبع الباحث المنهج الوصفي التحليلي المقارن.

المطلب الأول: مفهوم الحق لغة واصطلاحاً

الفرع الأول: مفهوم الحق لغة

الحق في اللغة العربية له معان مختلفة تدور حول معنى الثبوت والوجوب. مثل قوله تعالى: "لقد حق القول على أكثرهم فهم لا يؤمنون" أي ثبت ووجب وقوله تعالى: " ليحق الحق ويبطل الباطل" أي يثبت ويظهر. وقوله عز وجل: " جاء الحق وزهق الباطل" أي الأمر الموجود الثابت¹

والحق في اللغة من أسماء الله تعالى أو من صفاته_ وهو الأمر المقضي ضد الباطل (العدل، الملك، الصدق، وغيرها من المفردات)²

ويراد ايضاً بالحق في المعنى اللغوي ما يثبت بإقرار الشارع وأضفى عليه حمايته³

أما في السنة النبوية الشريفة فقد استعملت كلمة الحق في مواطن عدة منها ما ورد في حديث النبي صلى الله عليه وسلم: (ان الله أعطى كل ذي حق حقه)⁴

وفي حديث آخر: (حق الله على العباد أن يعبدوه ولا يشركون به شيئاً)⁵

⁶ - يس عبدالرحيم، الموسوعة العالمية السورية، منشورات وزارة الثقافة السورية للنشر، ج2، سنة 2002م، ص417.

⁷ - محمد عادل الجابري، مفاهيم الحقوق والعدل في النصوص العربية الإسلامية في حقوق الإنسان، الفكر العرب، دراسة في الطول، مركز دراسات الوحدة العربية_ بيروت، سنة 2002م، ص27.

⁸ - محمد البهي، حقوق الانسان في القرآن، بحث ألقى في مادة حقوق الانسان مجمع الحقوق الانسانية_ القاهرة، سنة 1937م، ص43.

⁹ - د. أحمد محمود سعد، أصول القانون الاداري، مرجع سابق، ص54.

¹⁰ - د. وهبة مصطفى الزحيلي، الفقه الاسلامي وأدلته، مرجع سابق، ص54.

¹¹ - د. ماهر صبري عاصم، حقوق الانسان والديمقراطية والحريات العامة، مطبعة الكتاب_ بغداد ، سنة 2010م، ص31.

¹² - د. عبدالمنعم فرج الصدة، مبادئ القانون، دار النهر العربية، بيروت_ لبنان، سنة 1973، ص277.

¹ - مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز ابادي، القاموس المحيط- دار الكتاب العربي، بيروت- لبنان، سنة 2008م، باب القاف- فصل الجاء، ص939.

² - د. وهبة مصطفى الزحيلي، الفقه الاسلامي وأدلته، ج1، دار الفقه العربي المعاصر للنشر، القسم الثاني النظريات الفقهية دن، ص8.

³ - د. أحمد محمود سعد، أصول القانون ، ج2، محاضرات في نظرية الحق، دن، 1985م، ص54.

⁴ - الشريف علي بن محمد الجرجاني، التعريفات، بيروت_ مكتبة لبنان، سنة 1985م، ص94.

⁵ - أبو عبدالله محمد بن اسماعيل البخاري، صحيح البخاري، بيروت، دن، ص477.

الفرع الأول: ماهية مبدأ المساواة في الوظيفة العامة

يعد مبدأ المساواة بالوظيفة العامة من المبادئ المهمة والاساسية التي أكدتها الأديان السماوية ونصت عليها إعلانات ومواثيق حقوق الانسان، وفي ذلك قوله تعالى: "يا ايها الناس إنا خلقناكم من ذكر وأنثى وجعلناكم شعوباً وقبائل لتعارفوا ان أكرمكم عند الله اتقاكم ان الله عليم خبير"⁶ وقول النبي محمد صلى الله عليه وسلم: (يا ايها الناس ان ربكم واحد وان أباكم واحد، ألا لا فضل لعربي على أعجمي ولا لأعجمي على عربي ولا أحمري على أسود ولا أسود على احمر الا بالتقوى)⁷ والمساواة تعني الشعور بالإنصاف وهو شعور كامن في النفس يوصي به الضمير النقي ويكشف عنه العقل السليم، وتستلهم منها مجموعة من القواعد تعرف باسم قواعد العدالة وتهدف الى خير الانسانية بما توصي به من حلول منصفة ومساواة واقعية تقوم على مراعاة وظائف ظروف الناس وحاجاتهم، ويتطلب ذلك وضع قواعد قانونية عامة مجردة تطبق على الجميع بنزاهة ودون محاباة⁸ ويراد بمبدأ المساواة أيضاً عدم التفرقة والتمييز بين الأفراد الذين تتوفر فيهم شروط واحدة وأحوال مماثلة، وفي مجال نطاق الوظيفة العامة فان المساواة تعني ألا يكون هناك تفرقة بين المواطنين فيتقلد وظائف الدولة.⁹

ان المساواة الفرعية تعني المساواة بين اصحاب الخبرات والمؤهلات بالتساوي، وان التفضيل يجب أن يكون قائم على أساس الجدارة من قبل الجهة الإدارية اذ ان اختيارها المرشح لجدارته هو عين العدالة ولا يتضمن اي تفرقة بينه وبين غيره¹⁰. ويرى الباحث ان المساواة الفعلية يجب ان تطبق في تولي الوظائف العامة بالنسبة للمناصب القيادية وغيرها من الوظائف العامة في الدولة.

الفرع الثاني: الاساس القانوني لمبدأ المساواة

المقصود بالمساواة هي مساواة المواطنين امام القانون، ومؤدى هذه المساواة ان الحقوق عينها يجب أن تنظمها قواعد موحدة، وعلى ضوء ذلك ان تعامل القواعد القانونية المتماثلين معاملة واحدة، دون التمييز بين المخاطبين وعلى ضوء ذلك فالمساواة تعني "ألا يتمايز الناس فيما بينهم في مجال حقهم في اللجوء الى قاضيهم الطبيعي، فالمساواة تعني التكافؤ في المراكز القانونية الذي يفترض تماثل العناصر المكونة لتلك المراكز¹¹، وقد نص على هذا المبدأ في اعلانات ومواثيق حقوق الانسان، فقد نص قانون اعلان حقوق الانسان الفرنسي الصادر في 26/ أغسطس/ 1789م في مادته الأولى على أنه (الناس يولدون أحراراً وأنهم متساوون في الحقوق ولا تمييز

فحينما يدرك الناس سلطة كاملة على حقوقهم المختلفة لممارستها والافصاح عنها بكل حرية من اجل تحقيق مصالحهم الخاصة، عندها يكون الانسان قادراً فعلاً على تحقيق ما يوصي لشخص على غيره بإقرار الشرع والقانون¹.

كما يراد بالحق أيضاً التصرف القانوني أو الواقعة القانونية التي أوجدت الحق².

وقيل عن الحق في الاصطلاح القانوني أنه يتكون من عنصرين: الأول قدرة الشخص على التصرف أو السلوك بطريقة معينة. والثاني الحماية القانونية التي تكفل إحترام هذه القدرة والتي تتيح من ان هذه القدرة يمنحها القانون³.

وفي تعريف آخر للحق بأنه (هو استئثار شخص بقيم أو أشياء معينة يخول له التسلط والإقتضاء ويهدف الى تحقيق مصلح يحمها القانون لأنها ذات قيمة اجتماعية) ويراد بالحق أيضاً (هو الصلة التي تربط بين طرفين وتقوم على مصلحة مشروعة⁴

ويرى الدكتور توفيق فرج ان الحق يبرز فيه ناحيتين رئيسيتين، الأولى ناحية الإستئثار الذي يمنح للشخص سلطات ومزايا معينة مضافاً لها حماية هذا الشخص في استئثاره، اما الثانية رفع كل اعتداء يقع عليه، فالحق هو استئثار او قيمة استئثار يحميه القانون⁵.

ويرى الباحث أن الحق يقتضي وجود مصلحة ينفرد بها الشخص وتكون حجة على الكافة.

المطلب الثاني: مفهوم مبدأ المساواة في الوظيفة العامة

يعد مبدأ المساواة من اهم المبادئ التي تقوم عليها الوظيفة العامة، فالمساواة هي المفتاح الرئيسي لتمتع الانسان بجميع الحقوق الأخرى، فالمساواة هي ازالة مظاهر التمييز بين الأفراد والمؤسسة على أساس الأصل أو الجنس أو اللغة أو الدين أو غيرها من الأسباب وذلك من اجل الوصول الى غاية كبرى ألا وهي تحقيق العدالة للجميع من خلال التمتع بالحقوق والحريات الاساسية على قدم المساواة كما ان غياب مفهوم مبدأ المساواة كان الباعث على قيام الثورات في بعض دولنا العربية.

وستتناول في هذا المطلب ماهية مبدأ المساواة في الوظيفة العامة في (الفرع الأول) ثم الأساس القانوني لمبدأ المساواة (الفرع الثاني).

⁶ - سورة الحجرات الآية رقم (13).

⁷ - الهبيقي وحسنه الشيخ الألباني، سلسلة الاحاديث الصحيحة للشيخ محمد نصر الدين الألباني، مكتبة المعارف، الرياض، 1425هـ، ج6، ص449.

⁸ - د. أحمد عبدالرحيم أبواحمد، سيادة حكم القانون على الصعيدين الدولي والوطني، دن، سنة 2017م، ص114.

⁹ - د. حميد حنون خالد، حقوق الانسان، مكتبة السهوري، بغداد ، سنة 2013م، ص118.

¹⁰ - د. عمر حلمي فهمي، الانتخاب وتأثيره في الحياة السياسية والحزبية، دن، ت، ص5.

¹¹ - مجلة المحكمة الدستورية السودانية، ع2، سنة 2011م، ص173.

¹ - د. هاني سليمان الطعيقات، حقوق الانسان وحرياته، دارالشروق للنشر، عمان_الأردن، 2001م، ص30_31.

² - د. محمد وحيد الدين سوار، دليل التمارين العملية في مدخل العلوم القانونية، مكتبة دارالثقافة، دن، ص94.

³ - د.جميل الشرفاوي، أصول القانون، دن، سنة 1971م، ص85، بند84.

⁴ - د. نعمان جمعة، دروس في المدخل للعلوم القانونية، دن، سنة 1979م، ص286 - 287.

⁵ - د. توفيق فرج، المدخل للعلوم القانونية، دن، ت، ص434 - 433.

ومن صور مبدأ المساواة المطلقة، والتي تعني تساوي جميع الأفراد في المجتمع مادياً وإزالة كل الفوارق بين الأفراد بغض النظر عن قدراتهم الشخصية وامكانياتهم المادية، المساواة في الافراد مساواة حسابية ويستند القائمون لهذا النوع من المساواة، ان القواعد القانونية التي تنظم سلوك وعلاقات الافراد في مجتمع معين هي قواعد عامة ومجردة تطبق على الجميع دون استثناء او تمييز⁸.

اما المساواة النسبية، فهي تعني عدم مخاطبة كل الأفراد في تلك القواعد القانونية، ان القانون يخاطب فئة معينة حددت باوصافها، فاذا كان القانون يشترط لمزاولة مهنة او وظيفة معينة مؤهلات وشروط يلزم توفرها، فلا يجوز تغيير من تتوفر فيهم هذه المؤهلات وتلك الشروط بأن يستخدموا آخرين لمزاولة تلك المهنة او الوظيفة⁹.

ان فكرة المساواة النسبية غير مقبولة وغير ممكنة، فالناس ليسوا متساويين في قدراتهم العقلية ومواهبهم الفكرية، كما انهم لا يملكون نفس الشروط في ممارسة بعض الأعمال، فعلى سبيل المثال شروط الالتحاق بالجامعات شروط عامة يتساوى أمامها كل أفراد المجتمع ولكن قد لا تتوفر في جميع الأفراد الا من كان طالباً، بل قد لا تتوافر حتى في فئة كل الطلاب، اذ قد تتوفر على سبيل المثال فقط في البكالوريوس دون الراسين اي مساواة الأفراد في هذه الحالة نسبية¹⁰.

اما بالنسبة للمساواة أمام القانون فهي تعني ان نخاطب جميع الافراد على قدم المساواة دون تمييز او تفرقة، اي ان القاعدة القانونية تتصف بالعمومية والتجريد، فلا يكون في القانون تمييز لفرد او امتياز لطبقة ما دامت الظروف واحدة والقدرات متساوية¹¹.

اما المساواة أمام القضاء فقد كان للقضاء دور بارز في المساواة بين المواطنين، التي قد يكون تم الاخلال بها من جراء نشاط الدولة¹²، فالمساواة أمام القضاء، تعني كفالة حق التقاضي لجميع مواطني الدولة امام محكمة واحدة على قدم المساواة، فلا تفاوت بين الاشخاص الذين يتقاضون امامهم دون تمييز او تفرقة بينهم بسبب الاصل او اللون او الجنس او اللغة او العقيدة او الآراء الشخصية، فمبدأ المساواة أمام القضاء تعني ان يكون الذي يتقاضى امامه الجميع واحداً وإجراءات التقاضي التي تسير المتقاضين واحداً¹³.

بينهم الا حسب ما تمليه المصلحة العامة¹ وقد نص على هذا المبدأ في الاعلان العالمي لحقوق الانسان الصادر من الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 10/ ديسمبر/ 1948م وذلك ما ورد في مادته الاولى والثانية والسابعة والتي جاء فيها (يولد جميع الناس أحراراً متساويين في الكرامة والحقوق وقد وهبوا عقلاً وضميراً وعليهم ان يعامل بعضهم بعضاً بروح الإخاء) كما جاء في المادة الثانية (لكل انسان حق التمتع بجميع الحقوق والحريات الواردة في هذا الاعلان دون أي تمييز. كالتمييز بسبب اللون او الجنس او اللغة او الدين او الرأي السياسي أو اي رأي آخر أو الأصل الوطني او الإجتماعي او الثروة او الميلاد او أي وضع آخر دون أي تفرقة بين الرجال والنساء)²، كما نصت على هذا المبدأ (المساواة في تولي الوظائف العامة) جل الدساتير الوطنية ومن ضمنها العربية ومنها العراق حيث ورد في المادة 14 من الدستور العراقي الباب الثاني، الحقوق والحريات، الفصل الأول على أنه (العراقيون متساوون أمام القانون دون تمييز بسبب الجنس او العرق او القومية او الأصل او اللون او الدين او المذهب او الرأي او الوضع الاقتصادي او الاجتماعي)³ كما ورد في المادة 31 من الدستور السوداني والتي جاء فيها (الناس سواسية امام القانون ولهم الحق في التمتع بحماية القانون دون تمييز بينهم بسبب العنصر او اللون او الجنس او اللغة او العقيدة الدينية او الرأي السياسي او الأصل العرقي)⁴ كما جاء أيضاً في المادة 53 من الدستور المصري على أنه (المواطنون لدى القانون سواء وهم متساوون في الحقوق والحريات والواجبات العامة، لا تمييز بينهم بسبب الدين او العقيدة او الجنس او العرق او اللون او اللغة او الإعاقة او المستوى الاجتماعي او الانتماء السياسي والجغرافي او لأي سبب آخر)⁵

فمبدأ المساواة في تقلد الوظائف العمومية يقتضي عدم وجود اي تفرقة بين المواطنين الا فيما يميزهم من فضائل ومواهب، واذا كان من الطبيعي ان يوضع لكل وظيفة شروط عامة أو خاصة فان مبدأ المساواة يقتضي عدم التفرقة بين طلاب الوظائف تبعاً لأصلهم وطبقتهم الاجتماعية او آراءهم أو جنسهم او محل إقامتهم⁶.

ان تحديد معنى المساواة يقتضي ابتداءً أن تستوفي كل ما تتطلبه القوانين من شروط ومؤهلات لتولي الوظائف العامة، اذ ان معظم الدول تشترط في قوانينها شروطاً ومؤهلات خاصة للراغبين في التعيين، فان المساواة في الوظيفة العامة تعني عدم التفرقة بين من تتوفر فيهم الشروط اللازمة لشغل هذه الوظائف⁷.

⁸ - د. عمار مساعدي، مبدأ المساواة وحماية حقوق الانسان في أحكام القرآن ومواد الاعلام، الدار الخلدونية، الجزائر، سنة 2006م، ص30.

⁹ - د. كريم يوسف احمد كشاكش، الحريات العامة في الانظمة السياسية المعاصرة، دن، 1987م، ص309.

¹⁰ - د. عمار مساعدي، مرجع سابق، ص30.

¹¹ - د. عبدالحكيم حسن العجبي، الحريات العامة في الفكر والنظام السياسي في الاسلام، دار الفكر العربي- دبي، 1983م، ص91.

¹² - مسعود شهبوب، المسئولية عن الاقلال بمبدأ المساواة وتطبيقاتها في القانون الاداري، ديوان المطبوعات الجامعية- الجزائر، سنة 2003م، ص3.

¹³ - د. عبدالغني بسيوني عبدالله، مبدأ المساواة أمام القضاء وكفالة حق التقاضي، منشورات الحلبي، بيروت، 1983م، ص19_29.

¹ - د. حمدي محمد العجبي، القانون الاداري في المملكة العربية السعودية(التنظيم الاداري، النشاط الاداري)، دراسة مقارنة، دن، سنة 1431هـ- 2010م، ص235.

² - المرجع السابق، ص235.

³ - الدستور العراقي الحالي لعام 2005م.

⁴ - الدستور السوداني لعام 2005م.

⁵ - الدستور المصري الحالي لعام 2014م.

⁶ - د. لوران بلان، الوظيفة العامة، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، دار الطباعة، الجزائر، 1981م، ص89.

⁷ - د. أبوبكر احمد النعيمي، مبدأ المساواة بين التشريعات الوظيفية والمواثيق الدولية، مؤتمر كلية الحقوق الدولي الثاني جامعة الموصل العراق، 1 و2 نيسان 2014م، ص11.

وظيفي هرمي كما لا يخضع الموظفون لنظام قانوني متميز عن اقرانهم في القطاع الخاص⁴.

وقد تناول المشرع السوداني مسألة ترتيب وتقسيم الوظائف في قوانين الخدمة المدنية القومية، وقد تم تعريف الوظيفة العامو في المادة (3) بان الوظيفة العامة تعني(الواجبات والمسئوليات والسلطات التي تستند من سلطة قومية ذات اختصاص بغرض اجازة الاعمال المنوط بها تحقيقاً لاهداف الوحدة، كما جاء تقسيم الوظائف أيضاً في المادة (3) من القانون المذكور اعلاه كما يلي:

(ا) الوظائف القيادية العليا وهي التي يراد بها الوظائف القومية التي تخصص لها الدرجات من الأولى فما فوق او ما يعادلها اي درجات عليا قومية.

(ب) الوظائف العليا ويقصد بها الوظائف القومية من الدرجات الرابعة والثالثة والثانية.

(ج) الوظائف الأخرى ويقصد بها الوظائف القومية من الدرجات الخامسة فما دون⁵

بالإضافة إلى ذلك فقد نصت المواد (14 ، 15) عن إنشاء الوظائف القومية بالإضافة إلى تقويم وتصنيف وظائف الخدمة المدنية فقد ورد في المادة 15 الفقرة (أ) على أنه (يختص مجلس الوزراء بإجازة وإلغاء الهياكل التنظيمية والوظيفية في الوحدات القومية) ، أما الفقرة الثانية فقد نصت على أنه (إنشاء الوظائف القومية والتغيير فيها بمقابلة حاجة فعلية للعمل وتوضيح اللوائح أسس الإنشاء والتغيير وقواعدها)⁽⁶⁾

أما عن تصنيف الوظائف فقد نصت المادة (14) على أنه (تصنف وتقوم وترتب كل وظائف الخدمة المدنية القومية على أساس واجباتها ومسئوليتها ومتطلبات التأهيل اللازمة لأدائها على الوجه الذي تحدد استراتيجيات وسياسات الإصلاح الإداري وخطط تقويم الوظائف وترتيبها والمجازى بواسطة مجلس الوزراء)⁽⁷⁾

ويراد بمصطلح الوحدة ، مصلحة أو وزارة أو إدارة تابعة للحكومة المركزية وأجهزة الحكم المحلي أو الهيئات أو المؤسسات العامة أما بالنسبة للوظائف القيادية العليا فهم وكلاء الوزارات ومن في قوامهم ، ورؤساء الهيئات والمؤسسات العامة ، مدير المصالح الخاضعة لإشراف الوزراء ، المديرين التنفيذيين للمحافظات وأي وظائف أخرى يرى رئيس الجمهورية أنها وظائف قيادية عليا⁽⁸⁾

ويرى الباحث ان المساواة تعني العدل والانصاف في تطبيق روح القانون على جميع المخاطبين دون محاباة او معاملة بسبب اختلاف مراكز الافراد المادية او الاجتماعية وذلك لتطبيق الحق والعدل دون تفریق او تمييز للمخاطبين بتلك القواعد القانونية، فمتى ما غاب العدل شعر المواطن بالاحباط والنفور من الدولة.

المطلب الثالث: ماهية الوظيفة العامة

الفرع الاول: مفهوم الوظيفة العامة

تباين مفهوم الوظيفة العامة من دولة الى أخرى وفقاً للنظام السياسي القائم فيها، كما ان هناك مفهوم رئيسي للوظيفة العامة أولهما: المفهوم الاداري وهو يعرف بالمفهوم الشخصي للوظيفة العامة، وهذا المفهوم يقوم على الموظف لا الوظيفة حيث يركز على الموظف وما يحمله من مؤهلات وما لديه من أقدمية في الخدمة وعلى مركزه في السلم الاداري¹، وهذا هو المفهوم السائد في معظم دول أوروبا مثل فرنسا، إنجلترا، إيطاليا، وهو بخلاف الدول العربية التي سارت على هذا النهج مثل مصر والعراق والسودان وليبيا وتونس، ويقو معنى فكرة أساسية قوامها ان الوظيفة العامة رسالة وخدمة يخصص لها الموظف كل نشاطه وهي بذلك تتميز عن سائر الأعمال الأخرى²، ومن آثار تلك الفكرة ان الوظيفة تعتبر مهنة دائمة تخضع لنظام خاص بها يميزها عن سائر المهن الأخرى نظراً لأن الغاية دائماً في الوظيفة العامة هي تحقيق المصلحة العامة، وهي في ذلك تختلف عن الغاية التي ترمي اليها سائر المهن الأخرى، وبالتالي فان اختلاف الغاية انعكس أيضاً على اختلاف الوسائل حيث منح المشرع للوظيفة العامة من الامتيازات والسلطات ما تفوق تلك المتاحة لأي جهة أخرى. فلا تنتهي علاقة الموظف الوظيفية بالغاء الوظيفة التي تم تعيينه عليها، بل ينتقل الى وظيفة أخرى وتبقى تلك العلاقة قائمة، وتنتهي اما باستقالة الموظف او ببلوغه سن الاحالة للمعاش، فعلاقة الموظف بالحكومة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح التي تصدر بشأنها، وهذاالصفة الحكومية للوظيفة تخص الموظف بمركز قانوني عام يجوز تغييره ودون ان يكون للموظف الادعاء او الاحتجاج بالحق المكتسب المستند الى القوانين³.

فالوظيفة العامة وفقاً للمفهوم الموضوعي ليست مهنة دائمة، في عبارة عن مجموعة من الواجبات والمسئوليات يرتبط مصير الموظف بها_ يترتب على الغاء الوظيفة انهاء علاقة الموظف بالادارة، فالوظيفة ليست الا عمل عارض وبالتالي لا يتميز عن اي مهنة أخرى ولا يكتسب القائم بها أي امتيازات او سلطات، وبمجرد انتهاء عمل الموظف بتلك الوظيفة تنتهي صفته كموظف ومن ثم لا يخضع للترقية الى درجة أعلى، فلا يوجد سلم

¹ - د. محمد أنس قاسم جعفر، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فعالية الادارة، دار النهضة العربية- القاهرة، 1973م، ص36.

² - د. عبدالحميد كمال حشيش، دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، دار النهضة العربية القاهرة، 1974م، ص20.

³ - المحكمة الادارية العليا مصر، طعن رقم 14058 لسنة 53 ق- عليا، الدار الثانية، جلسة 2008/1/22م، منشور بمجلة هيئة قضايا الدولة، ع1، سنة 53، يناير- مارس 2009م، ص175.

⁴ - د. علي عبدالقادر مصطفى، الوظيفة العامة في القطاع الاسلامي، دار النهضة العربية- القاهرة، سنة 2007م، ص137.

⁵ - قانون الخدمة المدنية السوداني الصادر في 2007/2/6م.

⁶ المرجع السابق.

⁷ المرجع نفسه .

⁸ القوانين واللوائح العمالية وقوانين ولوائح الخدمة المدنية التي أصدرتها وزارة الخدمة العامة والإصلاح الإداري ، جامعة أم درمان الإسلامية ، دن ، يونيو 1976 ، ص12 - 13 .

العامة) أما المعنى الآخر للوظيفة العامة فهو المعنى التحليلي والمراد به أن الوظيفة العامة مجموعة من الاختصاصات التي يناط القيام بها لشخص محدد تتوفر فيه شروط معينة ويجب أن يقوم بالعمل مستهدفاً المصلحة العامة⁽⁵⁾.

الخاتمة

النتائج

1. إن الوظيفة العامة هي عبارة عن مجموعة عمال متشابهة ومتجانسة توصي على القائم بها لإتزامات معينة مقابل تمتعه بحقوق محدودة ويطلق على شاغلها اسم الموظف العام.

2. إن مصطلح الوظيفة يقابله مصطلح الخدمة المدنية وهو ما أخذ به القانون السوداني حيث اطلق مصطلح قانون الخدمة المدنية القومية لسنة 2007م، والقانون العراقي أطلق مصطلح قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960م، والقانون المصري أطلق مصطلح قانون الخدمة المدنية رقم 18 لسنة 2015.

3. تبين أن هنالك فجوة بين النصوص وتطبيقاتها ، فالملاحظ أن القراءة الأولية للنصوص دائما ما تنطق بإعلاء مبدأ تكافؤ الفرص وتطبيق مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة إلا أن الواقع العملي يكشف دائما عن تطبيق مغاير لما قضت به النصوص. وهذا يحدث عندما تتحليل الجهة الإدارية على نصوص القانون وذلك بتطبيقها شكلاً وإفراغها من موضوعها قانوناً.

التوصيات

- 1- يقترح الباحث على المشرع العراقي والسوداني تشكيل لجنة تضم عناصر قانونية وفنية تكون من خارج الجهة الإدارية للوظائف المراد التعيين فيها، حيث يقتصر دور الإدارة على مجرد إبداء رغبتها وحاجتها للوظائف الشاغرة وتحال الى تلك اللجنة الصلاحيات اللازمة لغرض التعيين في تلك الوظائف وتمتتع قراراتها بصفة الإلزام.
- 2- يأمل الباحث من المشرع السوداني إحلال لفظ الموظف العام في قانون الخدمة المدنية القومية لسنة 2007م بدل من تسمية العامل، وكذلك في قانون محاسبة العاملين بالخدمة المدنية القومية لسنة 2007م.
- 3- يأمل الباحث من المشرع العراقي والسوداني إنشاء نيابة إدارية متخصصة في التحقيق في الجرائم المالية والإدارية مما ينعكس في النهاية في القضاء على الفساد الإداري والمالي كما هو معمول عليه في مصر.
- 4- يأمل الباحث بأن يكون هناك نظام قضائي مزدوج في دولة السودان بمعنى أن يكون هناك قضاء عادي وآخر قضاء إداري له قواعده الخاصة، وذلك من أجل التخفيف عن كاهل القضاء العادي من الدعاوى المرفوعة اليه، وكذلك حسم مسألة البطء في إجراءات التقاضي من أجل تحقيق العدالة الناجزة.

أما مفهوم الخدمة المدنية فهي تعبير عن الخدمة العامة في الهيئات غير العسكرية والتي تعتبر من أهم فروع الخدمة المدنية ، ومصطلح الخدمة المدنية (الوظيفة العامة) يعني مجموعة من الفعاليات التخطيطية والتنظيمية والرقابية المتعلقة بتهيئة العاملين في الجهاز الحكومي للدولة واستخدامهم ورفع كفاءتهم وتحديد حقوقهم وفق للنظم والتشريعات واللوائح المعدى لهذا الغرض⁽¹⁾

أما في العراق ، فقد نصت المادة(3) من قانون الخدمة المدنية المعدل والنفاذ حالياً على أنه (تسري أحكام هذا القانون على جميع الموظفين والمستخدمين في دوائر الحكومة ممن يتقاضون رواتبهم من الميزانية العامة أو ميزانية الأوقاف العامة ، وكل موظفين الإدارة المحلية ولا تشمل ضباط الجيش والجنود مع مراعاة ما يتقرر عليه من القوانين الخاصة بالمسائل الأخرى والبنود الإضافية الخاصة بالمسائل الأخرى والبنود الخاصة بالسلك الخارجي الملحق بهذا القانون)⁽²⁾

كما أن قانون إنضباط موظفي الدولة قد نص في المادة (13) على أنه (الوظيفة العامة هي تكليف وطني وخدمة إجتماعية يستهدف القائم بها المصلحة العامة وخدمة المواطنين في ضوء القواعد القانونية النافذة)⁽³⁾

وفي رأي الباحث ، أن قانون إنضباط موظفي الدولة الحالي قد خلط بين الموظف والوظيفة كما يتطلب أن يكون وصف الوظيفة العامة قائم على المعنى التحليلي فهي ليست مجموعة من الاختصاصات ، بل مجموعة من السلطات تعطى للشخص الذي تتوفر فيه صفة الموظف العام .

كما يرى الباحث أن الوظيفة العامة هي مجموعة من القواعد القانونية واللائحية التي تبين المهام والواجبات الوظيفية وتنظم العلاقة بينها وبين المكلف بها .

وفي مصر فإن المشرع المصري قد عرف الوظيفة العامة لأول مرة في المادة الأولى من قرار رئيس الجمهورية رقم 2067 لسنة 1964م بأنها (تعني العمل المسند إلى عامل يؤديه ويتكون من مجموعة من الواجبات والاختصاصات) . وفي تعريف الفقه المصري للوظيفة العامة فإنها تعني (مجموعة الأوضاع والأنظمة القانونية والفنية الخاصة بالموظفين العموميين سواء التي تتعلق بمستقبلهم الوظيفي وعلاقتهم بالإدارة أو التي تتصل بأداءهم لمهام الإدارة العامة بفعالية)⁽⁴⁾

بينما يرى البعض الآخر من الفقهاء بأن الوظيفة العامة لها مدلولان الأول ، وصفي فيرى أن الوظيفة العامة هي مجموعة من الأشخاص القائمين عليها فيعرفها بأنها (كل الأشخاص الذين يقومون بالعمل في خدمة المرافق

¹ قانون الخدمة المدنية القومية السوداني لعام 2007م .

² قانون الخدمة المدنية العراقية رقم 24 لسنة 1960م .

³ قانون إنضباط موظفي الدولة العراقية رقم 14 لسنة 1991 والمعدل بموجب قانون رقم 5 لسنة 2008م ، منشور في الجريدة الرسمية (الوقائع العراقية) ، عدد 4061 في 24/2/2008م.

⁴ د محمد محمد بدران ، الوظيفة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1990 .

ص 102 .

⁵ د. عبدالحميد كمال حشيش، مرجع سابق ، ص 42 .

12. د. محمد وحيد الدين سوار، دليل التمارين العملية في مدخل العلوم القانونية، مكتبة دار الثقافة، دن.
13. د. جميل الشراوي، أصول القانون، دن، سنة 1971م ، بند84.
14. د. نعمان جمعة، دروس في المدخل للعلوم القانونية، دن، سنة 1979م.
15. د. توفيق فرج، المدخل للعلوم القانونية، دن.ت .
16. د. أحمد عبدالرحيم أبوأحمد، سيادة حكم القانون على الصعيدين الدولي والوطني، دن، سنة 2017م .
17. د. حميد حنون خالد، حقوق الانسان، مكتبة السهوري، بغداد، سنة 2013م .
18. د. عمر حلي فهمي، الانتخاب وتأثيره في الحياة السياسية والحزبية، دن.ت .
19. د. حمدي محمد العجبي، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دراسة مقارنة، دن، سنة 1431هـ 2010م.
20. د. لوران بلان، الوظيفة العامة، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، دار الطباعة، الجزائر، 1981م.
- د. أبوبكر احمد النعيمي، مبدأ المساواة بين التشريعات الوظيفية والمواثيق الدولية، مؤتمر كلية الحقوق الدولي الثاني جامعة الموصل العراق، 1 و2 نيسان 2014م.
21. د. عمار مساعدي، مبدأ المساواة وحماية حقوق الانسان في أحكام القرآن ومواد الإعلام، الدار الخلدونية، الجزائر، سنة 2006م.
22. د. كريم يوسف احمد كشاكش، الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة، دن، 1987م .
23. د. عبدالحكيم حسن العجبي، الحريات العامة في الفكر والنظام السياسي في الاسلام، دار الفكر العربي_ دبي، 1983م.
24. مسعود شهبوب، المسؤولية عن الاخلال بمبدأ المساواة وتطبيقاتها في القانون الاداري، ديوان المطبوعات الجامعية_ الجزائر، سنة 2003م .
25. د. عبدالغني بسيوني عبدالله، مبدأ المساواة أمام القضاء وكفالة حق التقاضي، منشورات الحلبي، بيروت، 1983م .
26. د. محمد أنس قاسم جعفر، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فعالية الادارة، دار النهضة العربية- القاهرة، 1973م .
27. د. عبدالحميد كمال حشيش، دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، دار النهضة العربية القاهرة، 1974م .

5- نأمل من المشرع العراقي والسوداني والمصري أن يكونوا أكثر عدالة من خلال استبعاد العقوبات المالية من قائمة العقوبات التي يجوز للسلطة التأديبية توقيعها على الموظف، كونها تمتد الى أسرة الموظف وتعرضهم الى ضغوط معاشية صعبة.

قائمة المصادر والمراجع

أ- القرآن الكريم

ب- كتب اللغة و المعاجم

1. مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز آبادي، القاموس المحيط - دار الكتاب العربي، بيروت- لبنان، سنة 2008م، باب القاف- فصل الحاء .

ج- الكتب

1. د. وهبة مصطفى الزحيلي، الفقه الإسلامي وأدلته، ج1، دار الفقه العربي المعاصر للنشر، القسم الثاني النظريات الفقهية دن.
2. الهبيقي وحسنه الشيخ الألباني، سلسلة الأحاديث الصحيحة للشيخ محمد نصر الدين الألباني، مكتبة المعارف، الرياض، 1425هـ، ج6 .
3. د. أحمد محمود سعد، أصول القانون ،ج2، محاضرات في نظرية الحق، دن، 1985م.
4. الشريف علي بن محمد الجرجاني، التعريفات، بيروت_ مكتبة لبنان، سنة 1985م.
5. أبو عبدالله محمد بن إسماعيل البخاري، صحيح البخاري، بيروت، دن.
6. يس عبدالرحيم، الموسوعة العالمية السورية، منشورات وزارة الثقافة السورية للنشر، ج2، سنة 2002م.
7. محمد عادل الجابري، مفاهيم الحقوق والعدل في النصوص العربية الإسلامية في حقوق الإنسان، الفكر العرب، دراسة في الطول، مركز دراسات الوحدة العربية_ بيروت، سنة 2002م.
8. محمد البهي، حقوق الانسان في القرآن، بحث ألقى في مادة حقوق الانسان مجمع الحقوق الانسانية_ القاهرة، سنة 1937م.
9. د. ماهر صبري عاصم، حقوق الانسان والديمقراطية والحريات العامة، مطبعة الكتاب_ بغداد، سنة 2010م.
10. د. عبدالمنعم فرج الصدة، مبادئ القانون، دار النهر العربية، بيروت_ لبنان، سنة 1973.
11. د. هاني سليمان الطعيمات، حقوق الانسان وحرياته، دار الشروق للنشر، عمان_ الأردن، 2001م.

28. د. علي عبدالقادر مصطفى، الوظيفة العامة في القطاع الاسلامي، دار النهضة العربية_ القاهرة، سنة 2007م.
29. د. محمد محمد بدران ، الوظيفة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1990 .

د- الدساتير والقوانين:

1. الدستور العراقي الحالي لعام 2005م.
2. الدستور السوداني لعام 2005م.
3. الدستور المصري الحالي لعام 2014م.
4. قانون الخدمة المدنية القومية السوداني لعام 2007 م .
5. قانون الخدمة المدنية العراقي رقم 24 لسنة 1960 م .
6. قانون إنضباط موظفي الدولة العراقي رقم 14 لسنة 1991 والمعدل بموجب قانون رقم 5 لسنة 2008 م ، منشور في الجريدة الرسمية (الوقائع العراقية) ، عدد 4061 في 24 /2/2008م.
7. القوانين واللوائح العمالية وقوانين ولوائح الخدمة المدنية التي أصدرتها وزارة الخدمة العامة والإصلاح الإداري ، جامعة أم درمان الإسلامية ، دون دار نشر ، يونيو 1976 ، ص12 - 13 .

هـ- البحوث والمجلات:

1. المحكمة الادارية العليا مصر، طعن رقم 14058 لسنة 53 ق- عليا، الدار الثانية، جلسة 2008/1/22م، منشور بمجلة هيئة قضايا الدولة، ع1، سنة 53، يناير_ مارس 2009م، ص175.
- 2.مجلة المحكمة الدستورية السودانية، ع2، سنة 2011م، ص173.