

عمادة الدراسات العليا
جامعة القدس

مبدأ تكافؤ الفرص في تقلد الوظيفة العامة

رائد أحمد محمود مسلم

رسالة ماجستير

القدس_ فلسطين

1446 هـ / 2025 م

مبدأ تكافؤ الفرص في تقلد الوظيفة العامة

إعداد:

رائد أحمد محمود مسلم

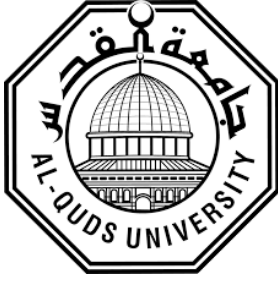
بكالوريوس قانون من جامعة القدس\ فلسطين

المشرف الرئيس: د. عيسى المناصرة

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام من
كلية الدراسات العليا، جامعة القدس، فلسطين

القدس_ فلسطين

1446/2025هـ



جامعة القدس

عمادة الدراسات العليا

برنامج : القانون العام

إجازة الرسالة

مبدأ تكافؤ الفرص في تقلد الوظيفة العامة

اسم الطالب: رائد أحمد محمود مسلم

الرقم الجامعي: 22212720

المشرف: د. عيسى المناصرة

نوقشت هذه الرسالة وأجيزت بتاريخ 2025 / 5 / 28 من أعضاء لجنة المناقشة المدرجة أسماؤهم وتوافقهم:

التوقيع:
التوقيع:
التوقيع:

1- رئيس لجنة المناقشة: د. عيسى المناصرة

2- ممتحناً داخلياً: د. عبد الملك الريماوي

3- ممتحناً خارجياً: د. عبد الناصر أبو سهدانة

القدس - فلسطين

1446م/2025هـ

الاهداء

إلى من أفضّلها على نفسي، ولمّ لا؛ فلقد ضحّت من أجلي

ولم تدّخر جُهدًا في سبيل إسعادي على الدّوام

(أمّي الحبيبة).

نسير في دروب الحياة، ويبقى من يُسيطر على أذهاننا في كل مسلك نسلكه

صاحب الوجه الطيب، والأفعال الحسنة.

فلم يبخل عليّ طيلة حياته

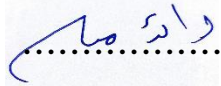
(والدي العزيز).

إلى أصدقائي، وجميع من وقفوا بجواري وساعدوني بكل ما يملكون، وفي أصعدة كثيرة

أُقَدِّم لكم هذا البحث، وأتمنّى أن يحوز على رضاكم.

إقرار

أقر أنا معد هذه الرسالة بأنها قدمت لجامعة القدس، لنيل درجة الماجستير، وأنها نتيجة أبحاثي الخاصة، باستثناء ما تمَّ الإشارة له حيثما ورد، وأنَّ هذه الرسالة، أو أي جزء منها، لم يقدِّم لنيل درجة عليا لأي جامعة أو معهد آخر.

التوقيع:  راند أحمد محمود مسلم

رائد أحمد محمود مسلم

التاريخ: 2025/5/28

الشكر وتقدير

الحمد لله تعالى كما ينبغي لجلال وجهه وعظيم قدرته وسلطانه، الذي الهمني الطموح والصبر وسدد خطاي، بان من علي باتمام هذه الرسالة، ومن علي بفضلته ونعمته التي لا احصيها، والصلاة والسلام على من لا نبي بعده سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم وعلى اله وصحبه اجمعين، وبعد...

اتوجه بعميق وخالص الشكر والتقدير لأستاذي الدكتور عيسى مناصرة، حيث كان لفضله بالإشراف على هذه الرسالة اكبر الاثر في اثرائها بأفكاره النيرة ومعلوماته القيمة، فلم يبخل بجهده او نصائحه، جزاه الله عني وعن زملائي خير الجزاء.

واتقدم بالشكر والاحترام والتقدير للسادة الافاضل اعضاء لجنة المناقشة الموقرين على ما بذلوه من جهد في قراءة رسالتي المتواضعة، وعلى ما سيبدونه من مقترحات قيمة لأثراء هذه الرسالة. كما اتقدم بجزيل الشكر والعرفان الى جامعتي الموقرة جامعة القدس، ممثلة بمسؤوليها واطباء هيئتها التدريسية. ولا يفوتني ان اتوجه بالشكر والتقدير الى كل من قدم لي المساعدة او ساهم في ابداء النصح والمشورة في مسيرتي العلمية، فجزاهم الله عني خير الجزاء.

الباحث رائد أحمد محمود مسلم

الملخص

عالجت هذه الدراسة مبدأ تكافؤ الفرص في تقلد الوظيفة العامة في فلسطين، وقد استعان الباحث في هذه الدراسة في "المنهج التحليلي الوصفي" وذلك من خلال تحليل النصوص القانونية التي نصت على مبدأ تكافؤ الفرص في تقلد الوظائف العامة على صعيد التشريعات الفلسطينية، منها القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م وقانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 المطبق على الموظف العام، بالإضافة إلى اللوائح والتعليمات الإدارية ذات الصلة بموضوع الدراسة.

تهدف هذه الدراسة إلى توضيح ماهية مبدأ تكافؤ الفرص من خلال تحديد المفهوم التشريعي والفقهية والقضائي لمبدأ المساواة في تقلد الوظيفة العمومية، وبيان مضمون مبدأ تكافؤ الفرص في تقلد الوظائف العامة والتعرف على الأساسي الدستوري والقانوني له، بالإضافة إلى بيان القيود التي ترد على المبدأ العام في الالتحاق في الوظيفة العامة.

خلصت الدراسة إلى جملة من النتائج والتوصيات أهمها: أظهرت النتائج أن التشريع الفلسطيني يدعم مبدأ تكافؤ الفرص من حيث النصوص، لكنه يواجه تحديات في التطبيق بسبب عوامل مثل المحسوبية، ضعف الشفافية، وقلة الرقابة الفعالة قديماً، ومن خلال الدراسة، قُدمت توصيات لتعزيز المبدأ، منها وضع معايير شفافة للتوظيف، تفعيل آليات الرقابة والمساءلة، ومكافحة الفساد الإداري، ذلك أن تعزيز مبدأ تكافؤ الفرص يُسهم في تكوين وإنشاء مؤسسات فعالة، وتعزيز ثقة المواطنين في النظام الإداري.

الكلمات المفتاحية: الوظيفة، الوظيفة العامة، القطاع العام، الخدمة المدنية، مبدأ تكافؤ الفرص، تقلد الوظائف العامة، التعيين، التوظيف، الشفافية، مكافحة الفساد، الإداري.

The principle of equal access to public office

Prepared by: Rae'd Musallam

Supervised by: Dr. Issa Al- Manasra

Abstract

This study dealt with the principle of equal opportunities in holding public office in Palestine. The researcher in this study adopted the “descriptive analytical method” by analyzing the legal texts that stipulated the principle of equal opportunities in holding public office at the level of Palestinian legislation, including the Palestinian Basic Law as amended in 2003 and the Civil Service Law No. (4) of 1998 applicable to public employees, in addition to administrative regulations and instructions related to the subject of the study and comparing them with comparable Arab and foreign countries: Jordanian, Egyptian, and French administrative legislation.

The study concluded with a set of findings and recommendations: The results showed that Palestinian legislation supports the principle of equal opportunities in terms of texts, but faces challenges in application due to factors such as favoritism, lack of transparency, and lack of effective oversight. Through the study, recommendations were made to promote the principle, including setting transparent criteria for recruitment, activating oversight and accountability mechanisms, and combating administrative corruption, as promoting the principle of equal opportunities contributes to achieving sustainable development, building strong institutions, and enhancing citizens' confidence in the administrative system .

Keywords: Job, public office, public sector, public sector, civil service, equal opportunity, public office, appointment, recruitment, employment, transparency, anti-corruption, anti-corruption, administrative.

المقدمة

يحكم موضوع التعيين في القطاع الحكومي (قطاع الوظيفة العامة) مبدأ رئيسي ألا وهو "مبدأ تكافؤ الفرص"، أو ما يسمى بمبدأ المساواة في تبوأ الوظيفة العمومية، وبموجب هذا المبدأ يقع على عاتق الإدارة الالتزام به من خلال ترك المجال متاحاً أمام كافة مواطني الدولة لتقلد الوظيفة العامة دون النظر إلى التمييز القائم على اعتبارات الدين أو الأصل أو اللون أو العرق أو الجنس أو لأي اعتبار كان، وإن يحظر عليها القيام بتصرفات إدارية تتعارض أو تتناقض مع "روح مبدأ تكافؤ الفرص" باعتباره مبدأ دستوري حرياً بالاحترام والتطبيق. (أبو درباله، 2021، صفحة 27).

وقد أشار المشرع الفلسطيني إلى مبدأ تكافؤ الفرص في نصوص القانون الأساسي الفلسطيني تحديداً وفق نص المادة (4\26) تحت عنوان "تقلد المناصب والوظائف العامة على قاعدة تكافؤ الفرص".

. (القانون الأساسي الفلسطيني المعدل 2003)

ومما لا شك فيه، ان مبدأ المساواة يشكل حيز الأساس في كل تنظيم ديمقراطي؛ إذ أصبح يتبوأ القمة بين حقوق الإنسان في المعاهدات والإعلانات العالمية الخاصة بحقوق الإنسان، وهو المبدأ الدستوري الذي يشمل كافة الحقوق والحريات الفردية، وينسحب هذا المفهوم في إطار الوظائف العامة، حيث يشكل مبدأ تكافؤ الفرص أحد أهم القواعد المنشأة لنظام الوظيفة العامة الذي لا يمكن لأي نظام دولي الاستغناء عنه. (داسي و يحاوي، 2022، صفحة 845)

ومن الجدير بالذكر تعاقب تطورات متعددة في فكرة المساواة أمام القانون خاصة في القرن العشرين؛ حيث ظهرت على إثر ذلك تفرعات وصور عن هذا المبدأ، ومن أهمها: المساواة في تبوأ الوظيفة العمومية في ظل التشريع الذي ينظم عمل الموظفين العموميين، وهذه المساواة تتجلى في عدة طرق عملية تحقق هذا الهدف وتكرسه، وأهمها: المساواة في مسابقة التوظيف، والمساواة بين الرجل والمرأة في الالتحاق بالوظائف العامة، ومبدأ عدم التمييز. (حرير، 2022، صفحة 394)

استقر مبدأ تكافؤ الفرص في شغل الوظيفة الحكومية باعتباره من القواعد الأساسية في الدساتير الوطنية؛ بعد ان كانت الوظيفة العامة محتكرة في العصور السابقة، وكان تقلدها محصور على أساس الولاءات الشخصية أو الحزبية أو الدينية أو تمنح على أساس المركز

الاجتماعي، أو سلعة تباع وتشتري، أو كتركة يتم توارثها في داخل الأسرة. (رحيم، 2022،
صفحة 620)

وللتعرف على مبدأ تكافؤ الفرص في تقلد الوظائف العامة على مستوى التشريعات الإدارية
اللسطيني، تم تقسيم هذه الدراسة إلى فصلين:

- الفصل الأول: مفهوم مبدأ تكافؤ الفرص في تقلد الوظيفة العامة.

- الفصل الثاني: مبدأ تكافؤ الفرص وطرق اختيار المرشحين للوظيفة العامة.

إشكالية الدراسة

أدى شيوع ظاهرة الفساد الإداري وانتشارها في غالبية دول العالم، والتمييز وعدم المساواة بين
المواطنين في الحصول على الوظيفة العمومية إلى أحداث خلل في تكوين النسيج الاجتماعي،
على إثر تغليب المصالح الخاصة على المصالح العامة والولاء للقومية أو الحزب أو المذهب على
حساب الولاء للمواطن وما أسفر عن ذلك من تغيب مبدأ الكفاءة في الاختيار والتعيين في الوظيفة
العمومية. مما يثير تساؤلاً يتعلق بمدى تجسيد مبدأ تكافؤ الفرص في تقلد الوظائف العمومية
على صعيد التشريع الإداري الفلسطيني؟ وينبثق عن الإشكالية الأسئلة الفرعية الآتية:

أسئلة الدراسة

- ما مفهوم الوظيفة العامة، وما تعريف الموظف العام وفقاً للتشريعات الفلسطينية النافذة؟
- ما مفهوم مبدأ تكافؤ الفرص في تقلد الوظيفة العامة؟ وما الأساس الدستوري والقانوني له؟
- ما المقصود بمبدأ الجدارة والكفاءة في الوظيفة العامة؟ وما أهمية هذا المبدأ وصوره؟
- ما القيود التي ترد على المبدأ العام في الالتحاق في الوظيفة العامة؟
- ما علاقة المساواة مع مبدأ الجدارة في تولي الوظيفة العامة؟
- ما الآثار الناجمة عن تطبيق قاعدة الجدارة في تبوأ الوظيفة في القطاع العام؟

أهمية الدراسة

الأهمية النظرية:

تتجلى أهمية مبدأ تكافؤ الفرص المطبق في القطاع العام في فلسطين باعتباره أحد القواعد العامة للتشريعات التي تضبط عملية التعيينات في القطاع العام، مما يحتم تحديد مفهوم مبدأ المساواة من الجانب النظري وبيان أساسه الدستوري والقانوني، ولفت الانتباه لضرورة عدم التمييز بين من يتقدم لشغل الوظيفة العمومية، لأنها تشكل مخالفة دستورية صارخة ومخالفة للمواثيق الدولية وحقوق الإنسان، مما يحتم تسليط الضوء على واقع التوظيف في القطاع العام في فلسطين، وإلى أي مدى وفق المشرع الفلسطيني في وضع أسس دقيقة تضمن حق المواطنين في تقلد المناصب العامة ومراعاة مبدأ تكافؤ الفرص.

الأهمية العملية:

تكمن أهمية الدراسة في أثر مبدأ تكافؤ الفرص في تولي الوظيفة العامة انطلاقاً من أهمية الوظيفة العامة التي أصبحت الوسيلة المباشرة في يد الدولة لتنفيذ خططها وبرامجها وتحقيق أهدافها، إذ يسهم مبدأ تكافؤ الفرص في رفد الوظيفة العامة بأفضل العناصر كفاءةً، فضلاً عن كونه يحقق مبدأ المساواة والعدالة بين المواطنين وتحقيق الأمن والاستقرار في المجتمع، وبيان النتائج الناجمة عن عدم تطبيق مبدأ تكافؤ الفرص في تولي الوظيفة العامة على حقوق المواطنين، وأثر ذلك في شيوع الفساد الإداري في المؤسسات الإدارية العامة.

أهداف الدراسة

- توضيح ماهية مبدأ تكافؤ الفرص من خلال تحديد التعريف التشريعي والفقهية والقضائي لمبدأ المساواة في تقلد الوظيفة العمومية.
- بيان مضمون مبدأ تكافؤ الفرص في تقلد الوظائف العامة والتعرف على الأساسي الدستوري والقانوني له.
- بيان القيود التي ترد على المبدأ العام في الالتحاق في الوظيفة العامة.
- توضيح علاقة المساواة مع مبدأ الجدارة في تولي الوظيفة العامة وتعريف مبدأ الجدارة والاستحقاق وبيان النتائج المترتبة على مبدأ الجدارة في تولي الوظيفة العامة

- بيان شروط وضوابط التعيين في الوظيفة العامة، ومقارنتها مع التطبيقات القضائية الصادرة عن المحاكم الإدارية الفلسطينية للتوصل إلى مدى تطبيق مبدأ تكافؤ الفرص على الوظائف العامة.

منهج الدراسة

اعتمد الباحث في هذه الدراسة على "المنهج التحليلي الوصفي" وذلك من خلال تحليل النصوص القانونية التي نصت على مبدأ تكافؤ الفرص في تقلد الوظائف العامة على صعيد التشريعات الفلسطينية، منها القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م وقانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 المطبق على الموظفين العموميين، بالإضافة إلى اللوائح والتعليمات الإدارية ذات الصلة بموضوع الدراسة.

أدبيات الدراسة

عمد الباحث إلى الرجوع لمجموعة من الدراسات السابقة ذات الصلة بهذه الدراسة، للاطلاع على اشكالياتها وأهدافها، ويعرض الباحث لهذه الدراسات على النحو الآتي:

1) الخاطر، شريفة. (2022). "أسلوب المسابقة والامتحان للتعين في الوظيفة العامة: دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير: كلية القانون، جامعة قطر، قطر.

تناولت هذه الدراسة أحد أساليب التعيين في الوظائف العامة بالدولة، وتستعرض الأحكام العامة للتعين من خلال توضيح الشروط العامة لتقلد الوظائف العامة، وجي الجنسية والسن واللياقة الأدبية والطبية وإجادة القراءة والكتابة وأداء الخدمة العسكرية أو الاعفاء منها، ثم تتناول نظام المسابقة والامتحان كأحد أساليب شغل الوظائف العامة، وتوضح شروطه ونطاقه من حيث نوع الوظائف التي يمكن ان تشغل باستخدامه والوظائف التي تخرج من نطاقه، وتقييمه وأثره على الوظيفة العامة والموظف العام.

خلصت الدراسة إلى جملة من النتائج أهمها تحديد المقصود بأسلوب المسابقة والامتحان، وغيره من الأساليب المعتمدة في تقلد الوظائف العامة كالاختيار الحر ومعايير نجاحه وصوره، وتوصلت إلى مجموعة من التوصيات أهمها ضرورة الاعتماد على معايير الكفاءة والجدارة ومبدأ تكافؤ الفرص، والتأكد من تطبيق مبدأ المساواة في نظام التعيين في الوظائف العامة.

(2) عبيد، خديجة. مناد، نورة. (2020). " معيار الجدارة في الالتحاق بالوظائف العامة في القانون الجزائري". رسالة ماجستير: قانون اداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، الجزائر.

نطاق الدراسة

- **النطاق الموضوعي:** قدمت هذه الدراسة في محاولة لسد النقص في موضوع مبدأ تكافؤ الفرص في تقلد الوظائف العامة على مستوى التشريعات الفلسطينية، أهمها قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998م، وقرار مجلس الوزراء رقم (4) لسنة 2020 بالمصادقة على مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة، لذلك تم تخصيص الدراسة لمعالجة مبدأ المساواة في اختيار وتعيين الموظفين العموميين وتحليل كل ما يندرج تحت إطار هذا المبدأ للتوصل إلى أي مدى وفق المشرع الفلسطيني في تجسيد مبدأ المساواة المهنية في تقلد الوظائف العمومية في النظام القانوني الفلسطيني من الناحية التطبيقية.
- **النطاق المكاني:** يتمثل بالمناطق الفلسطينية التي يطبق بها قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، وهنا يكون الإطار المكاني الدولة الفلسطينية، متمثلة بالضفة الغربية وقطاع غزة على وجه الدقة والتحديد.

خطة الدراسة

تم تقسيم هذه الدراسة إلى فصلين رئيسيين، تناول **الفصل الأول:** مفهوم مبدأ تكافؤ الفرص في تقلد الوظيفة العامة، وقد قسم إلى مبحثين، عالج المبحث الأول: ماهية مبدأ تكافؤ الفرص، وتناول المبحث الثاني: أساس مبدأ تكافؤ الفرص في تقلد الوظيفة العامة.

تناول **الفصل الثاني:** مبدأ تكافؤ الفرص وطرق اختيار المرشحين للوظيفة العامة، وقسم إلى مبحثين: عالج المبحث الأول: معايير وضوابط التعيين في الوظيفة العامة، وتناول المبحث الثاني: آثار مبدأ تكافؤ الفرص في تقلد الوظيفة العامة، وفقاً للتقسيم الآتي:

الفصل الأول: مفهوم مبدأ تكافؤ الفرص في تقلد الوظيفة العامة

المبحث الأول: ماهية مبدأ تكافؤ الفرص

المطلب الأول: مفهوم مبدأ تكافؤ الفرص

الفرع الأول: التعريف القانوني لمبدأ تكافؤ الفرص

الفرع الثاني: التعريف القضائي لمبدأ تكافؤ الفرص

المطلب الثاني: أساس مبدأ تكافؤ الفرص في تقلد الوظيفة العامة

الفرع الأول: الأساس الدستوري لمبدأ تكافؤ الفرص

الفرع الثاني: الأساس القانوني لمبدأ تكافؤ الفرص

المبحث الثاني: مبدأ الجدارة في تولي الوظيفة العامة

المطلب الأول: مفهوم الوظيفة العامة في التشريع الفلسطيني

الفرع الأول: التعريف بالموظف العام في القانون الفلسطيني

الفرع الثاني: الوظيفة العامة في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية

المطلب الثاني: ماهية مبدأ الجدارة في تولي الوظائف العامة

الفرع الأول: أهمية معيار الجدارة كمبدأ لتولي الوظائف العامة

الفرع الثاني: صور معيار الجدارة

الفصل الثاني: مبدأ تكافؤ الفرص وطرق اختيار المرشحين للوظيفة العامة.

المبحث الأول: ضوابط التعيين في الوظيفة العامة

المطلب الأول: شروط التعيين في الوظيفة العامة

الفرع الأول: الشروط الموضوعية للالتحاق بالوظيفة العامة

الفرع الثاني: الشروط الخاصة للالتحاق بالوظيفة العامة

المطلب الثاني: طرق التعيين في الوظيفة العامة وأثرها في الحد من التمييز بين المتقدمين

الفرع الأول: الاختيار الحر

الفرع الثاني: نظام المسابقة الوظيفية

المبحث الثاني: مبدأ حظر التمييز في تقلد الوظيفة العامة

المطلب الأول: تطبيقات عدم التمييز في الوظيفة العامة

الفرع الأول: عدم التمييز بالاستناد للاعتبارات السياسية

الفرع الثاني: عدم التمييز بالاستناد للاعتبارات الدينية

المطلب الثاني: عدم التمييز بين الرجل والمرأة في الالتحاق بالوظيفة العامة

الفرع الأول: عدم التمييز في الحقوق الناتجة عن العلاقة الوظيفية

الفرع الثاني: التمييز الإيجابي كإجراء استثنائي لصالح المرأة في الوظيفة العامة

الفصل الأول:

مفهوم مبدأ تكافؤ الفرص في تقلد الوظيفة العامة

تنبؤ قاعدة تكافؤ الفرص منزلة مرموقة في القوانين الإدارية، باعتبار عاملاً يكرس أحد أهم الحقوق السياسية لدى الأفراد كونه حصناً منيعاً يقف في وجه تعسف الإدارة من جانب، وإدخال المزيد من التنوع في الإدارة من جانب آخر، وبذلك يعكس مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظيفة العامة معياراً أساسياً في تساوي كل من لهم الحق في الترشح للوظيفة، بمعنى أن يتساوى كافة الأشخاص الذين تتوفر بهم المعايير المرغوبة في الالتحاق بالوظيفة العامة (حريز، 2022، صفحة 395)، وتبرز أهمية مبدأ تكافؤ الفرص من خلال دوره في اختيار أكثر المتقدمين صلاحية لتقلد الوظيفة العامة عن طريق المنافسة في امتحانات التوظيف. (هنية و سعد، 2022، صفحة 124)

يقضي هذا المبدأ تأمين العدالة بين من يرغب في شغل الوظيفة العمومية، شريطة ان تتوفر فيهم المقترضيات اللازمة التي تنطبق مع شروط الوظيفة العمومية الشاغرة والمعلن عنها، مع المساواة أيضاً بتلك الشروط من كل المتقدمين للوظيفة على حد سواء. (بو علام و زرقان، 2020، صفحة 698)

ونظراً لأهمية الدور الفعال الذي يقدمه الموظف العام للدولة في تسيير مرافقها العامة، ينبغي على الدولة اتباع معايير معينة وإجراءات خاصة للتعيين في الوظيفة العامة، (رسلان، 1997، صفحة 65) لكون التعيين يمثل أهم وأخطر الموضوعات في العمل الإداري التي يمكن ان يشوبها عيب أو انحراف في استخدام السلطة من طرف سلطة التعيين.

وبناءً على ما سبق، أسدى المشرع الفلسطيني اهتماماً خاصاً "بالتعيين في الوظيفة العامة" ونظم أحكامه وفق نصوص قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998م، الذي يتناول التعيين في القطاع العام الحكومي، كما تناول الشروط الواجب تحققها فيمن يرغب بشغل الوظيفة العمومية، وأضف لذلك ان التشريعات أرست معايير وأسس واجب اتباعها لاختيار أفضل الموظفين جدارة وأكفأهم لشغل الوظائف التي تلائم مؤهلاتهم وقدراتهم، خاصة عندما يتقدم للعمل الحكومي عدد يزيد عن الشواغر الحكومية المتوفرة بصورة كبيرة، ومن ثم يمكن طرح إشكالية تعيين أسلوب التمييز بين المتقدمين للوظيفة وطرق الانتقاء الأمثل الواجب اتباعها لتعيين أفضلهم وأكثرهم جدارة. (الخاطر، 2022، صفحة 1). وفي هذا الإطار ينبغي التعرف على ماهية مبدأ تكافؤ الفرص (المبحث الأول)، وبيان أسس مبدأ تكافؤ الفرص في تقلد الوظيفة العامة (المبحث الثاني).

المبحث الأول: ماهية مبدأ تكافؤ الفرص

ورد في معجم لسان العرب أن أصل كلمة "تكافؤ" من الفعل كَفَأَ، فيقال "كافأه على الشيء مكافأة وكفاه. جازاه، والكُفءُ: النظير والمساوي. (ابن منظور ، 1414هـ، صفحة 139) حيث أن لفظ التكافؤ في اللغة يعني الجزاء والنظير والمساوي والمماثل، وهو يتوافق مع مفهوم تكافؤ الفرص في هذه الدراسة، فتكافؤ الفرص تماثل وتساوي في الفرص بين المتقدمين للوظيفة.

يُقصد بمبدأ تكافؤ الفرص: "سماح الفرصة أمام كافة المواطنين للمنافسة في تقلد الوظائف العامة وشغلها، إذ يتم الاختيار منهم بناءً على اعتبارات الكفاءة والجدارة والمؤهل" (بركاني، 2017، صفحة 32) وليس على أسس أخرى.

وقد عرف بعض الباحثين تكافؤ الفرص في ميدان التوظيف بأنه: "عملية اعطاء فرص لجميع المؤهلين على قدم المساواة للحصول على الوظائف الشاغرة، حيث يطبق مبدأ تكافؤ الفرص بدءاً من الإعلان لجميع المؤهلين الراغبين في الالتحاق بالوظيفة، إلى الاختبارات والمقابلات وإلى انتقاء أفضل المترشحين وجداول المفاضلة". (هنية و سعد، 2022، صفحة 125)

ويرى الدكتور سليمان الطماوي أن "مبدأ تكافؤ الفرص يعتبر من المبادئ الرئيسية في النظام الدستوري الحديث، وهو في أوسع معانيه يقصد به ان تتاح ذات المعاملة التي يتعهد بها القانون لكل من استوفى شروطها، وبهذا المعنى تعتبر المساواة شرطاً من شروط تكافؤ الفرص". (شحاتة، 2001، صفحة 22).

ويُراد بالمساواة عدم التمييز والتفرقة بين الأفراد الذين تتوفر فيهم شروط واحدة ويوجدون في ظروف متساوية، فإذا تساوت الشروط والظروف في مجموعة من الأفراد، وجب ان تتم المساواة فيما بينهم، وان يتمتعوا بحماية قانونية متساوية (خالد، 2013، صفحة 116)، حيث يرتبط مبدأ المساواة بمبدأ العدالة والحرية ارتباطاً شديداً، فالعدالة لا تتحقق إلا بتطبيق مبدأ المساواة بين المواطنين.

ويُعرف مبدأ المساواة أمام القانون والقضاء بأنه: "المبدأ الذي يقضي بمنع التفرقة أو التمييز بين الأشخاص بناء على اعتبارات الانتماء أو الجنس أو التمييز اللغوي أو الديني أو العقائدي أو

السياسي أو الاختلاف الطبقي أو الاجتماعي والمالي"، (أبو درباله، 2021، صفحة 28). ويتفرع عن هذا المبدأ عدة مبادئ أخرى: كمبدأ المساواة في تحمل الأعباء العامة، ومبدأ المساواة في الانتفاع من خدمات المرافق العامة، ومبدأ المساواة في الأجر والامتيازات، ومبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة.

وقد اتفق بعض الفقهاء والقضاء الإداريين على أن وضع شروط مرجعها أسباب جنسية (ذكورية أو أنثوية) أو سياسية أو عقائدية يُعدُّ تمييزاً يخالف مبدأ المساواة في تقلد الوظيفة العامة. ففي فلسطين، ينصُّ القانون الأساسي الفلسطيني المعدَّل لسنة 2003م في المادة (4/26) على:

“تقلد المناصب والوظائف العامة على قاعدة تكافؤ الفرص

وقد قضت المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم 3/2021 بتاريخ 6 سبتمبر 2021م بعدم دستورية الفقرة (1/ب) من المادة 16 من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002 (المعدَّل بالقرار بقانون رقم 2020/40) لمخالفتها مبدأ المساواة المكفول دستورياً في المادتين 9 و 43 من القانون الأساسي المعدَّل .

وفي الأردن، تنص المادة (1/21) من الدستور على:

“لكل أردني حق في تولي المناصب العامة بالشروط المعينة في القوانين أو الأنظمة”. وتتطلب المادة (2/22) أن يكون التعيين للوظائف العامة “على أساس الكفاءات والمؤهلات”.

أما في مصر، فقد قضت المحكمة الدستورية العليا في حكمها رقم 17 لسنة 14 قضائية دستورية بأن الفقرة الأولى من المادة (26) من الدستور لا تقتصر على فئة دون أخرى، وأن أي تمييز في شروط التعيين يناهض مبدأ المساواة الدستوري. كما قضت في حكمها رقم 284 لسنة 23 قضائية دستورية بعدم دستورية أي نص يقيد عضوية مجلس إدارة بنك ما لأسباب تتعلق بخلفيات معينة، لمخالفته المادة (40) من الدستور التي تضمن المساواة أمام القانون.

(لعقابي، 2010، صفحة 28) ذلك لأهمية مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة من الجانب التطبيقي، كونه الحصن الأول الذي يضمن تمتع كافة الموظفين بالحق في تقلد الوظيفة العامة على قدم المساواة، وفقاً لمعايير الجدارة والكفاءة وتكافؤ الفرص، من خلال إيجاد ضمانات قانونية تكفل تطبيقاً سليماً وواقعياً لهذا المبدأ بعيداً عن التمييز على أساس الطائفية أو الحزبية أو الدينية.

وقد تناول هذا الموضوع فقهاؤنا القانونيون كالأستاذ سليمان الطماوي في "القانون الإداري" (2015، ص. 112)، والأستاذ عبد الوهاب عزام في "دستور السلطة" (2012، ص. 89)، حيث شددوا على أن مبادئ العدالة والمساواة تُعدّ من أهم مقاصد القانون الإداري، وأن أي استثناء أو قيد يخرقها يمسّ شرعية التعيينات ويعيق ضمان التنافس الحقيقي القائم على الكفاءة.

. (قدوري، دون سنة نشر، صفحة 296)

ومن هذا المنطق لا بد من توضيح مفهوم مبدأ تكافؤ الفرص فقهيّاً وقانونياً وقضائياً، من خلال الحديث عن مفهوم مبدأ تكافؤ الفرص (المطلب الأول)، وبيان أساس مبدأ تكافؤ الفرص في تقلد الوظيفة العامة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم مبدأ تكافؤ الفرص

حاول الفقهاء توضيح مضمون مبدأ تكافؤ الفرص في تقلد الوظيفة العامة، حيث عرفه الأستاذ عمر بوضياف بأنه: "عدم وضع قيود أمام المترشحين للوظيفة العامة بناءً على الانتماء العرقي أو الجنسي أو الرأي أو التوجه السياسي أو الحالة الدينية أو الحالة المادية أو الوضع الاجتماعي وغيرها من أشكال التمييز المختلفة" (بو ضياف، 2015، صفحة 68)، وقد عرفه مروان المدرس بأنه: "عدم التمييز بين الرجل والمرأة عندما يكونا بنفس المركز القانوني، وعدم جواز مفاضلة الرجل على المرأة لكون رجل، والمساواة بين الجنسين تعد من أبرز صورة المساواة. (المدرس، 2017، صفحة 18)

وقد ذهب بعض الفقهاء للقول بأن مبدأ تكافؤ الفرص في تولي الوظائف العامة مؤداه أن يكون لدى كل إنسان قابلية ذاتية لتبوأ أعلى المواقع الوظيفية في الدولة بلا نسب أو حسب وبغض النظر عن اعتبارات عائلية. (هنية و سعد، 2022، صفحة 122)

ويراد بالمساواة في التوظيف المساواة الفعلية لا المساواة المطلقة، إذ منح المشرع وفقاً لصلاحياته التقديرية إمكانية إسداء معايير موضوعية توضح المركز القانوني التي يتكافئ بها الأفراد في مواجهة القانون وذلك تحقيقاً لاعتبارات الصالح العام، فإذا وجدت هذه الشروط في مجموعة من الأشخاص وجب التساوي بينهم، لتماثل مراكزهم القانونية وان تباينت هذه المراكز بأن تحققت في بعضهم من دون الآخر انتفى مناط التسوية بينهم. (قدوري، دون سنة نشر، صفحة 299)

يرى الباحث ان مبدأ تكافؤ الفرص يعني معاملة المترشحين للوظيفة العمومية على قدم المساواة وذلك بمنحهم نصيباً متساوي من دون أي تفرقة. ولتوضيح مفهوم مبدأ تكافؤ الفرص يستلزم بيان التعريف القانوني لمبدأ تكافؤ الفرص (الفرع الأول)، وبيان التعريف القضائي لمبدأ تكافؤ الفرص (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التعريف القانوني لمبدأ تكافؤ الفرص

لم ينص أي من النصوص القانونية (الدستورية أو الأساسية) في فلسطين أو الأردن أو مصر على تعريف اصطلاحي مباشر لمبدأ تكافؤ الفرص؛ بل اقتصر على بيان مضمونه كقاعدة عامة تُلزم الجهة المشرعة والإدارية بضمان المساواة والجدارة دون تفصيل لمكونات المصطلح.

- **فلسطين** : ينص القانون الأساسي الفلسطيني المعدّل 2003 في المادة 4/26 على "تقلد المناصب والوظائف العامة على قاعدة تكافؤ الفرص" دون تعريف اصطلاحي للمبدأ .
- **الأردن** : تنص المادة 2/22 من الدستور الأردني على أن "التعيين للوظائف العامة يكون على أساس الكفاءات والمؤهلات"، لكنها لا تحدد اصطلاحاً لما يندرج تحت "تكافؤ الفرص".
- **مصر** : ينص الدستور المصري المعدّل 2014 في المادة 53 على "المواطنون متساوون أمام القانون فيما يتصل بحقهم في تقلد الوظائف والمناصب العامة"، من دون تعريف اصطلاحي لمبدأ المساواة أو تكافؤ الفرص .

جميع هذه النصوص تورد المبدأ كقاعدة دستورية/أساسية دون تعريف اصطلاحي محدّد داخل نصوصها التشريعية، مما يجعل التعريف القانوني للمبدأ ينبع من قراءة مضمونه وتطبيقاته الفقهية والإدارية، لا من نص قانوني معرّف.

بمعنى عدم تمييز أي شريحة من المتقدمين للوظيفة الشاغرة وعدم تفضيلها عن غيرها في شغل الوظيفة العامة، وينحصر ذلك في الأشخاص الذين تحققت لديهم الشروط القانونية لطالبي شغلها دون تمييز طبقي أو اجتماعي، فلا يقتصر تطبيقه على التعيين في الوظيفة العمومية، بل يتعداه إلى مختلف أوضاع المركز القانوني للموظف من خلال متابعتها للمسار المهني أو ما يطلق عليه بالمساواة الوظيفية. (داسي و يحاوي، 2022، صفحة 846)

يتطلب مبدأ تكافؤ الفرص في تولي الوظائف العامة حظر الإدارة القيام بإصدار تعليمات وأوامر تتناقض مع روح مبدأ المساواة، كأن تحرم أحد المواطنين من تقلد المنصب في الوظيفة العامة بسبب انتمائه الحزبي أو الطائفي أو السياسي وغيره. (هنية و سعد، 2022، صفحة 122)، فلا يجوز لها مثلاً منع أبناء طائفة معينة من تقلد بعض المناصب أو التمييز بين المواطنين المرشحين للوظائف لاعتبارات سياسية أو دينية أو غير ذلك، بل يجب ترك باب الوظائف العامة مفتوحاً أمام كافة المواطنين على أساس المؤهل العلمي والكفاءة، ويجب أن تعتبر قرارات التعيين المخالفة لمبدأ المساواة غير مشروعة، وان تلغى إذا طعن بعدم مشروعيتها أمام القضاء. (بوشناق، 2002، صفحة 17)

ومن الجدير بالذكر ان مبدأ تكافؤ الفرص ترد عليه استثناءات تتعلق بالتعيين في الوظيفة العامة وهذه الاعتبارات: بعضها يسعى لتكريس رعاية خاصة لبعض الأفراد المحددين بشخصهم: مثل أبناء الشهداء وجرحى الحروب، وهؤلاء الأفراد امتناناً لهم و لجميلهم أو ذويهم تحجز مجموعة من الوظائف لهم، وقد اختلف الفقه حول هذه المسألة، فاعتبره بعض الفقهاء استثناءً تقرر للمصلحة الخاصة وليس للمصلحة العامة وسينعكس سلباً على إدارة المرافق العامة، في حين اعتبره البعض أنه لا يمثل خروجاً على مبدأ تكافؤ الفرص فهو استثناء لا يتصف بالطابع الشخصي. (قدوري، دون سنة نشر، صفحة 307)

يتفق الباحث مع أنصار الرأي الثاني القائل بأن تعيين أفراد بعينهم في الوظيفة العامة كالجرحى وأبناء الشهداء لا يشكل انتهاكاً لمبدأ تكافؤ الفرص، لأنه استثناء يتصف بالعمومية ولا يتعلق بأشخاص محددين لذواتهم، فقد قام المشرع الفلسطيني في المادة (23) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م بالنص على ذلك حيث ورد نص المادة (2/24) على أنه يجوز أن يعين في تلك الوظائف أزواج هؤلاء الجرحى أو أحد أولادهم أو أحد إخوانهم أو أخواتهم القائمين بإعالتهم وذلك في حالة عجزهم عجزاً تاماً أو وفاتهم، إذا توافرت فيهم شروط شغل تلك الوظائف.. (قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998).

الفرع الثاني: التعريف القضائي لمبدأ تكافؤ الفرص

لم تصدر أيُّ محكمة دستورية أو إدارية في فلسطين أو الأردن أو مصر «تعريفًا اصطلاحياً» مستقلاً لمبدأ تكافؤ الفرص، بل تناولت المحاكم هذا المبدأ ضمن أحكامها عند نظر دستورية أو قانونية نصوص تقيد حق التعيين أو الترشح، فبيّنت نطاقه ومضمونه العملي وفقاً لما يلي:

1. المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية (القضية 2021/3)

في حكمها الصادر بتاريخ 6 سبتمبر 2021م، عندما نقضت شرط بلوغ السن الثلاثين لتعيين أعضاء النيابة العامة (الفقرة 1/ب من المادة 16 من قانون السلطة القضائية رقم 1 لسنة 2002)، اعتبرت المحكمة أن «تكافؤ الفرص» يقتضي ألا يُفرد نصٌّ تشريعيٌّ شرطاً غير مرتبط بكفاءة المتقدم أو مقتضيات الوظيفة، بحيث يمنع فئة معينة من الوصول إلى التعيين لمجرد بلوغها سنّاً محدداً دون مبرر موضوعي. وبذلك عزّفت المحكمة المبدأ عملياً بأنه حظر كل شرط أو قيد لا يرتبط بكفاءة أو بواجبات الوظيفة.

2. المحكمة الدستورية العليا المصرية (الحكم 17 لسنة 14 قضائية دستورية)

عند إلغائها للفقرة الأولى من المادة 26 من الدستور التي كانت تحدد فئات معيّنة للتعيين، أكدت المحكمة أن «المساواة أمام القانون» الواردة في المادة 40 الدستورية تشمل «تكافؤ الفرص في تقلد الوظائف، بمعنى أن أي نصّ يفرّق بين المواطنين في شروط الالتحاق بالوظائف العامة يجب أن يبرّر بمقتضيات حقيقية مرتبطة بطبيعة الوظيفة».

3. السلطة القضائية الأردنية

رغم عدم صدور حكم تعريفي مُستقل، فقد كرر مجلس الدولة (المحكمة الإدارية العليا) في عدة قرارات (مثل القرار رقم 2017/5 بشأن انتداب المعلمين) أن إجراءات الإعلان عن الوظائف، ووضع الشروط، واختيار المتقدمين يجب أن تكون «علنية، واضحة، متاحة للجميع، ومبنية على معايير موضوعية» لضمان فرص متساوية فعلية لكل المتقدمين دون انحياز أو امتياز مسبق.

ولذلك نستنتج أن «تكافؤ الفرص» ليس مجرد نصّ دستوري صوري، بل مقياس دستوري وقانوني تبنيه المحاكم عند إلغاء أو تعديل أي قاعدة تشريعية أو إجرائية تضع عائقاً غير مبرّر أمام مواطن أو فئة من المواطنين؛ فهو يقتضي إزالة كل ما يعيق وصول المتقدمين ذوي الكفاءة والجدارة إلى الوظيفة العامة على قاعدة المساواة والشفافية.

وبعد الحديث عن مفهوم مبدأ تكافؤ الفرص (المطلب الأول)، لا بد من التعرف على أساس مبدأ تكافؤ الفرص في تقلد الوظيفة العامة (المطلب الثاني).

المطلب الثاني: أساس مبدأ تكافؤ الفرص في تقلد الوظيفة العامة

يحظى مبدأ تكافؤ الفرص بأهمية بالغة في النظم القانونية الحديثة؛ ويجد هذا المبدأ صدها الواسع في مجال الوظيفة العامة؛ إذ أصبح الحق في تولي الوظائف العامة مباحاً للجميع دون تمييز بسبب تباين الآراء السياسية أو الانتماءات الحزبية أو اختلاف الأصل أو المعتقد أو الدين (قدوري، دون سنة نشر، صفحة 299).

وبذلك يخضع انتساب المواطنين في الوظائف العامة إلى مقتضيات الصالح العام والمرافق العامة، وهو ما يبرر وضع معايير متعددة لتولي الوظائف العامة، ترتبط أساساً بمجموعة من الصفات المطلوبة في المرشحين واخضاعهم بعدها إلى مبدأ عام ذو قوة دستورية، وهو مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة إلى جانب الشروط التنظيمية المحددة أصلاً بالقوانين المنظمة للوظيفة العامة، فالمساواة مبدأ يلزم الإدارة بضمان احترامه وتقادي ممارسة تمييز غير موضوعي بين المرشحين، بمعنى الالتزام بعدم اخضاع عملية انتقاء موظفي المستقبل إلى المعايير والقيم الذاتية المرتبطة بالتمييز، فهي ممارسات ومعايير منبوذة لا تليق بكرامة الوظيفة العامة. (قدوري، دون سنة نشر، صفحة 299)

لذلك يتمتع مبدأ تكافؤ الفرص في تولي الوظائف العامة بحصن داخلي منيع يجد أساسه في صلب نصوص دساتير أغلب الدول، فضلاً عن تأكيد مضمونه ضمن النصوص التشريعية المنظمة للوظائف العامة. وفي هذا النطاق لا بد من توضيح الأساس الدستوري لمبدأ تكافؤ الفرص (الفرع الأول)، والأساس القانوني لمبدأ تكافؤ الفرص (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الأساس الدستوري لمبدأ تكافؤ الفرص

تحمي الدساتير الحقوق والحريات الفردية وتضع لها ضمانات تكرس حمايتها بالإضافة لما يتمتع به الدستور من سمو على باقي التشريعات في الدولة، لذلك يجب ان تكون الأحكام القانونية في الدولة عادلة بين الأفراد وتتناسب مع الإطار القانوني العام الذي حدده الدستور. (هنية و سعد، 2022، صفحة 118).

انطلق المفسرون لأي قاعدة دستورية أمر (أي واجبة النفاذ دون تأويل أو تحريف) من مكانتها في الدستور ووضوحها وارتكازها إلى مبادئ عامة داعمة أو مساندة لها منصوص عليها في الشرعية الدولية لحقوق الإنسان، وفي المواثيق الدستورية المحلية كوثيقة إعلان الاستقلال والدستور " القانون الأساسي الفلسطيني"، فالمشرع الدستوري الفلسطيني عند صياغته أحكام الفقرة الرابعة من المادة (26) والتي تنص على تقلد المناصب والوظائف العامة على قاعدة تكافؤ الفرص " (القانون الأساسي الفلسطيني المعدل 2003)، حيث يعتبر هذا النص الأساس والمرتكز الدستوري الذي يمنح الأفراد حقهم في تولي الوظائف العامة حيث نص القانون الأساسي الفلسطيني على هذا المبدأ صراحةً.

ارتكز المشرع الفلسطيني على واحداً من الأساسات الفلسفية للنظام الديمقراطي وهو " المساواة" التي جسّمها المشرع الفلسطيني في ذات القانون الأساسي المعدل بأحكام المادة (9) وأحكام الفقرة الأولى من المادة العاشرة منه.

وبذلك تتعلق قاعدة تكافؤ الفرص في تقلد المناصب والوظائف العامة أساساً بالوصول إلى السلطة، الركن الأول من أركان نزاهة الحكم وفقاً للقانون الأساسي الفلسطيني، سواء كانت طريقة الوصول هذه قائمة على الانتخاب أو التعيين. (حرب، منشور بتاريخ 2023\8\19 ، على الرابط <https://www.maanneews.net/articles/html2099214>).

كما جاءت دساتير أغلب الدول الحديثة بنصوص صريحة تؤكد مبدأ تكافؤ الفرص تولي الوظائف العامة، ففي فرنسا أكدت على هذا المبدأ مقدمة دستور عام 1946م، المؤكدة في مقدمة الدستور الحالي لفرنسا لعام 1958 التي بموجبها يكون لجميع الأفراد الحق في العمل، وتقلد الوظائف العامة بدون ان يتضرر في عمله لأي اعتبار كان. (الدستور الفرنسي لعام 1958 وتعديلاته، مع نص ديباجة دستور 1946، منشور على الرابط الإلكتروني: <https://www.constituteproject.org/>)

وفي دولة مصر أكدت المادة (9) من الدستور المصري الصادر عام 2014 على ان " تلتزم الدولة بتحقيق تكافؤ الفرص بين جميع المواطنين دون تمييز"، (الدستور المصري الصادر عام 2014) وأكدت المادة (14) من الدستور المصري نفسه بصورة صريحة على مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة إذ تنص على " الوظائف العامة حق للمواطنين على أساس الكفاءة ودون محاباة أو وساطة".

يمكن التوصل مما سبق إلى أن " مبدأ تكافؤ الفرص في تولي الوظائف العامة " يأتي واحداً من أهم تطبيقات مبدأ أعم وأشمل وهو "مبدأ المساواة أمام القانون" الذي تعده الأنظمة الديمقراطية الحديثة حجز الزاوية في أي تطبيق ديمقراطي للحريات والحقوق دون تمييز بسبب الجنس أو الدين أو المعتقد أو الانتماء، وهو مبدأ يجد أساسه الدستوري في الدساتير، ومنصوص عليها بصريح العبارة.

الفرع الثاني: الأساس القانوني لمبدأ تكافؤ الفرص

يضم كل تنظيم تشريعي حديث قوانين خاصة تنظم شؤون الوظيفة في القطاع العام، إذ أكدت التشريعات الوطنية على "مبدأ تكافؤ الفرص" في تولي الوظائف العامة من خلال إرساء نصوص قانونية تتضمن شروط تعيينها لتقلد الوظائف الحكومية، دون احتكارها في طائفة أو فئة معينة، كما كفلت القوانين جملة من الضمانات التي تعهد للجميع ممارسة الحق في تقلد الوظائف الحكومية من خلال تأسيس جهاز خاص يعنى بتعيين الموظفين، وكذلك ضمانات الترقية؛ إذ يكفل مبدأ تكافؤ الفرص ضرورة عدم التمييز بين المواطنين في مختلف الوظائف العامة إلا بناء على ضوابط موضوعية ترتكز إلى قاعدة الجدارة والكفاءة والصلاحية بعيداً عن أية اعتبارات شخصية. (جمال الدين ، 2005، صفحة 230)

وبذلك يستمد مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة أساسه وسنده القانوني من التشريعات والتنظيمات المتعلقة بالتعيين في الوظائف العامة، بهدف إعطاء ضمانات للتعيين في الوظائف العامة تحمي الأفراد من التعسف والانحراف الذي قد تمارسه الإدارة للتمييز بين المرشحين الذين لهم نفس الشروط المطلوب توافرها فيمن يراد له الالتحاق بالوظيفة: كشرط الجنسية والسن والخدمة والمؤهل العلمي وغيرها، إذ أن هذه الشروط كلها شروط عامة لا تتعارض مع مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة (محمد ع.، 2007، الصفحات 212-213).

فعلى صعيد التشريع الفلسطيني، نظم قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لعام 1998 وتعديلاته المطبق في الدولة الفلسطينية الوظيفة العامة وأحكامها وشروط شغل الوظيفة العمومية، فيما يلي أهم النصوص التي نظم فيها المشرع الفلسطيني مبدأ تكافؤ الفرص في تقلد الوظيفة العامة:

1. قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م وتعديلاته

• المادة (7/3)

“المشاركة في وضع القواعد الخاصة بإجراء امتحانات تنافسية بين المتقدمين للتعين في الوظائف العامة واتخاذ الإجراءات اللازمة لعقد تلك الامتحانات سنوياً أو كلما دعت الحاجة إليها، وذلك بالتنسيق مع الدوائر الحكومية والجهات الأخرى المعنية”. بمقتضى هذه الفقرة يُلزم الديوان بوضع آلية تنافسية شفافة تضمن لجميع المتقدمين فرصاً متساوية على أساس الكفاءة والجدارة. ديوان الموظفين العام

• المادة (34) المضافة باللائحة التنفيذية 2005)

“على جميع الدوائر الحكومية أن تراعي عند كل تعيين جديد ضرورة استكمال نسبة الـ 5% المحددة لتشغيل المعوقين، ويقوم الديوان باحتجاز نسبة 5% من أعداد ومسميات الوظائف التي يصرح بالإعلان عن شغلها لتعيين المعوقين عليها”.

هذه النسبة المخصصة للأشخاص ذوي الإعاقة تعزز مبدأ التكافؤ بإتاحة فرص وظيفية لشرائح قد تغيب عن المنافسة العادية.

2. قانون ديوان الموظفين العام (المنشأ بموجب قانون الخدمة المدنية)

1. المادة (2-6/1)

“تنشأ دائرة مستقلة تسمى (ديوان الموظفين العام) ويعنى بشؤون الخدمة المدنية، ويتولى إدارته رئيس يرتبط بقرار من مجلس الوزراء”.

إنشاء ديوان مستقل يعزز حيادية إدارة شؤون التعيين ويحول دون تدخل أي جهة في عملية التوظيف .

2. المادة (7/3)

- “المشاركة في وضع القواعد الخاصة بإجراء امتحانات تنافسية بين المتقدمين للتعين في الوظائف العامة”...

هذه الصيغة تُكمل المادة (3/7) من القانون الأم، وتؤكد ضرورة إجراء مسابقات موضوعية تضمن تكافؤ الفرص. ديوان الموظفين العام

- باجتماع هذه النصوص، يُلزم المشرع بإجراءات موضوعية (امتحانات تنافسية، نسبة للمعوقين، وديوان مستقل) تضمن تكافؤ الفرص في تقلد الوظائف العامة لكل المواطنين دون تمييز.

حيث تعنى الإدارة العامة للتعينات بالتعيينات في الوزارات والمؤسسات الحكومية على أساس مبدأ المنافسة وتكافؤ الفرص في كل الوزارات من خلال التطبيق الكامل لقانون الخدمة المدنية واللائحة التنفيذية فيما يخص إجراءات التعيين من بدايتها حتى نهايتها، وهذه العملية تتم من خلال التنسيق مع الوزارات والمؤسسات الحكومية في كل ما يخص إجراءات التعيين وصولاً لتحقيق مبدأ اختيار الشخص المناسب في المكان المناسب، لتعزيز قدرات المؤسسات الحكومية ورفع كفاءتها وفعاليتها. (ديوان الموظفين العام، قسم الإدارة العامة للتعينات، الموقع الرسمي لديوان الموظفين العام)

كما حرصت الدول الأخرى باختلاف تشريعاتها على النص على مبدأ تكافؤ الفرص في تشريعاتها الداخلية، فلا يكاد يخلو تشريع من النص على هذا المبدأ بنصوص قانونية تنظم أحكامه وتؤكد عليه، وعلى صعيد التشريعات العربية المقارنة، ففي دولة مصر يعد القانون رقم (47) لسنة 1978 الخاص بنظام العاملين المدنيين بالدولة وتعديلاته هو النظام القانوني العام بالنسبة للموظفين المدنيين بالدولة، ويقوم هذا القانون على مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص لأنه قد نظم أحكاماً عاماً للشروط المتطلبية لتقلد الوظائف العامة. (عبد الفتاح، 2002، صفحة 213).

كما نص المشرع المصري في قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016م في مادته الأولى على أن الوظائف العامة حق للأفراد على أساس الكفاءة والجدارة (قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016، المادة الأولى)

أما في الأردن، فقد حرص المشرع الأردني على النص على هذا المبدأ في نصوص مواده القانونية، حيث نص في نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013م وتعديلاته حتى تاريخ 2018\12\31 في المادة (4) منه على أن: "ترتكز الخدمة المدنية على المبادئ والقيم التالية:

(1) العدالة وتكافؤ الفرص.

(2) الاستحقاق والجدارة التنافسية.

(3) الشفافة والمساءلة

(4) التمييز في الأداء والتطوير المستمر." (نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013م وتعديلاته حتى تاريخ 2018\12\31 المادة (4)).

وكذلك على صعيد الدول الأجنبية المقارنة، كدولة فرنسا أكد القانون رقم (643) لسنة 1983 الخاص بحقوق والتزامات الموظفين بصورة صريحة على مبدأ تكافؤ الفرص في تقلد الوظائف العامة، إذ تنص المادة السادسة منه على أنه: "لا يجوز التمييز بين الموظفين بسبب الانتماء السياسي أو الفلسفي أو الديني أو الجنس أو للانتماءات العرقية"، ووضعت تشريعات التوظيف في فرنسا على وضع مجموعة من الشروط المحددة التي يتعين توافرها في طالب التعيين. (قدوري، دون سنة نشر، صفحة 302)

وفيما يتعلق بالأساس الدولي لهذا المبدأ، أكدت إعلانات الحقوق والمواثيق والاتفاقيات الدولية على مبدأ المساواة أهمها:

الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر في 1948\12\10م، حيث تضمن العديد من النصوص التي تتضمن الحق في المساواة بين المواطنين، وقد نص في المادة الأولى منه على أنه: "يولد جميع الناس أحراراً ومتساوون في الكرامة وقد وهبوا عقلاً وضميراً وعليهم أن يعامل بعضهم بعضاً بروح الإخاء"، (الاعلان العالمي لحقوق الإنسان، 1948، المادة السابعة).

كما نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في المادة السابعة منه على أن: "كل الناس سواسية أمام القانون، ولهم الحق في التمتع بحماية متكافئة منه، دون أي تفرقة، كما لهم الحق في حماية متساوية ضد أي تمييز يخل بهذا الإعلان". (الاعلان العالمي لحقوق الإنسان، 1948، المادة السابعة).

وبعد الحديث عن ماهية مبدأ تكافؤ الفرص في تقلد الوظائف العامة (المبحث الأول)،
والتعرف على مفهومه والأساس القانوني والدستوري له لا بد من الحديث عن الإطار العام للوظيفة
العامة في التشريع الفلسطيني (المبحث الثاني).

المبحث الثاني: الإطار العام للوظيفة العامة في التشريع الفلسطيني

تتبع أهمية الوظيفة العامة باعتبارها الوسيلة الفاعلة لتنفيذ سياسة الدولة العامة، إذ يعد الموظف العام العنصر الأساسي في نجاح هذه الوظيفة، وبالتالي متى صلح الموظف العام في الأداء الوظيفي صلحت حينها الوظيفة وسارت المرافق العامة سيراً سليماً منتظماً، ولا سبيل أمام الإدارة العامة إلا ان تلتزم في سماحها لتولي الوظائف العامة من يتحقق به الجدارة والصلاحية لأداء الواجب الوظيفي على أكمل وجه، إذ أن الإدارة الفاعلة لا يبني أدائها فقط على ما تتبناه من نظم إدارية مهما بلغت كفاءتها، ما لم تقترن بموظف كفاء قادر على ان يضعها موضع التطبيق، فالإدارة الناجحة هي التي تستقطب الموظفين الأكفاء بكافة الطرق، وهذه الطرق في اختيار الموظف العام تتأثر بمبدأ الجدارة. (طوطح، 2021، صفحة 2)

وقبل التعرف على مبدأ الجدارة في تولي الوظائف العامة، ينبغي الوقوف على ماهية الوظيفة العامة في التشريع الفلسطيني (المطلب الأول)، ثم بيان ماهية مبدأ الجدارة في الوظيفة العمومية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: ماهية الوظيفة العامة في التشريع الفلسطيني

تعتبر الوظيفة العامة أحد أهم موضوعات القانون الإداري وتتجلى أهميتها في التزايد المستمر لعدد الموظفين والأعوان الذين تعتمد عليهم الدولة في نشاطها المتنوع والمتشعب، كما يعتبر الموظفون أهم مورد من الموارد التي تملكها الإدارة والمؤسسات، فهم "الموارد البشرية" أو الأداة المنفذة للقوانين والتنظيمات، وهم الأداة التي تمارس بها الدولة نشاطاتها وسلطاتها لتحقيق السياسة العامة، فهم الحجز الأساس في بناء الجهاز الإداري في الدولة، ودونهم لا يمكن للدولة أن تمارس مهامها ووظائفها، فهي شخص معنوي عام يحتاج إلى أشخاص طبيعيين للتعبير عن إرادته. (حدادي و عميري، 2020، صفحة 5)

يقترّب مفهوم الوظيفة العامة في النظام القانوني الفلسطيني من المفهوم الأوروبي، في الجوهر يتقارب المفهوم الفلسطيني والأوروبي للوظيفة العامة حول عدة ركائز أساسية، لكنه يَخْتَلِفان في مستوى التفصيل والتنظيم:

أوجه التقارب

1. مبدأ الجدارة وتكافؤ الفرص

- **فلسطين** :نصّ القانون الأساسي المعدّل (2003) على مبدأ "تكافؤ الفرص" في تقلد المناصب العامة (المادة 4/26) ، وكذلك ألزم قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 بإجراء امتحانات تنافسية شفافة بين المتقدمين (المادة 3/7).
- **الاتحاد الأوروبي** :تحظر المادة 45 من معاهدة عمل الاتحاد الأوروبي (TFEU) أي تمييز على أساس الجنسية في شروط التوظيف والأجور وظروف العمل، مع استثناء ضيق للوظائف ذات الطبيعة السيادية (الفقرة 4) . [DergiPark](#)

2. الشفافية وعدم التمييز

- تشترط التشريعات في الطرفين نشر شروط التعيين وإجراءاتها بوضوح، مع إتاحة الطعن أمام الجهات القضائية في حال الإخلال بها.
- فقد عرف قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998 الوظيفة العامة في المادة الأولى منه (قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998)
- وهناك بعض التعريفات التي عرفت الوظيفة العامة، أهمها بأنها: "المسؤوليات التي تتطلب تعيين موظف للقيام بها، وترتبط هذه الواجبات مع بعضها البعض لأداء عمل معين في الدوائر والمنشآت الحكومية". (عبد الزهرة، دون سنة نشر، صفحة 1)
- ولبيان ماهية الوظيفة العامة في التشريع الفلسطيني، لا بد من توضيح التعريف بالموظف العام في القانون الفلسطيني (الفرع الأول)، وبيان الوظيفة العامة في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التعريف بالموظف العام في القانون الفلسطيني

يُعتبر الموظف العمومي ذراع الإدارة في ممارسة نشاطها رغم أهمية هذا العنصر في البناء القانوني والتنظيمي في الدول، إلا أنه لم يتم وضع تعريف يحدد المقصود "بالموظف العام" في بعض التشريعات القانونية، ويعود ذلك إلى تباين وضع الموظف العام قانونياً بين دولة وأخرى، حيث اكتفت معظم قوانين الوظيفة العامة بتحديد معنى الموظف العام في مجال تطبيق قوانينها. (حدادي و عميري، 2020، صفحة 11)

يُعرف التوظيف لغةً: "التوظيف اسم من فعل وظف توظيفاً، ويراد به استخدام أو تشغيل شيء أو إنسان قصد انشاء قيمة جديدة منه. (تيشات، 2010، صفحة 11) ويُعرف اصطلاحاً على أنه: "مجموعة الأعمال الضرورية لاختيار مرشح لمنصب معين، بمعنى تكليف شخص معين بمسؤوليات وواجبات محددة. (بن زكي، 2016، صفحة 21)

أما الموظف العام يعرف على أنه: "الموظف الذي يعين لأداء عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو السلطات الإدارية بطريقة مباشرة" (كنعان، 2005، صفحة 31)

في حين عرف قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998م الموظف العام في المادة الأولى منه بما يلي " يقصد بالموظف أو الموظفة وهو الشخص المعين بقرار من الجهة المختصة لشغل وظيفة مدرجة في نظام تشكيلات الوظائف المدنية على موازنة إحدى الدوائر الحكومية أياً كانت طبيعة تلك الوظيفة ومسامها". (قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998)

وفي ضوء مبدأ المساواة والجدارة ومقتضياتها، يلاحظ أن المشرع في مختلف الدول يسعى إلى وضع شروط معينة يلزم توافرها في الموظف العام بما يضمن تحقيق جوهر هذين المبدأين ويكفل عدم الخروج على هذه المقتضيات. (عمرية ، 2014، صفحة 2)

الفرع الثاني: الوظيفة العامة في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية

شرعت السلطة الوطنية الفلسطينية في أعقاب استلامها الحكم في المناطق الفلسطينية في عام 1994 في تشكيل الوزارات والأجهزة الإدارية والمؤسسات المختلفة، وكان من الطبيعي أن تحتاج مؤسسات السلطة المختلفة إلى عدد كبير من كوادر الموظفين العاملين، غير أن عملية التعيين لم تلتزم بالشروط والمبادئ القانونية السليمة، (بوشناق، 2002، صفحة 49) ويمكن تلخيص مظاهر الخلل التي رافقت عملية التعيين بما يلي:

1) تمت التعيينات في معظم الحالات دون الإعلان عنها، ولم تخضع لمبدأ تكافؤ الفرص.

- د. صبري الجعبري، الإدارة العامة الفلسطينية: الواقع وآفاق الإصلاح، منشورات جامعة النجاح، 2004، ص. 132.

2) تم التعيين في حالات كثيرة لاعتبارات سياسية وحزبية، أو لاعتبارات عائلية وليس لاعتبارات الكفاءة والمؤهل العلمي.

- تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية/دائرة مكافحة الفساد، مستوى النزاهة في مؤسسات السلطة الفلسطينية، 2003، ص. 45.

3) لعبت المحسوبية دوراً بارزاً في التعيين في الوظائف العامة، ودون أن تتوفر في الأشخاص المعينين أدنى الشروط اللازمة لإشغالهم تلك الوظائف.

- د. محمود الهباش، ظاهرة الواسطة في الوظيفة العامة الفلسطينية، مجلة العلوم الإنسانية، عدد 12، 2005، ص. 78-81.

4) تمت التعيينات في حالات كثيرة دون وجود وظائف شاغرة.

- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، التقرير السنوي حول سوق العمل والوظائف الحكومية، 2002، ص. 97 .

5) تم تعيين العديد من الأشخاص غير المؤهلين في مراكز وظيفية عليا، وأسندت لهم مهام عديدة، لا يملكون الكفاءة والقدرة على تنفيذها، وأصبحوا مسؤولين عن موظفين آخرين يفوقونهم في الكفاءة والخبرة والمؤهل العلمي.

• هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، تقرير أداء ديوان الموظفين العام، 2004، ص. 58.

رغم وجوب إخضاع التعيينات في الوظائف الحكومية لإشراف ديوان الموظفين والقضاء، فإن ديوان الموظفين لم يضطلع بالرقابة المنتظرة، كما غاب دور القضاء الفلسطيني الفعال في رفض التعيينات المخالفة. ويعود ذلك غالباً إلى تردد المتضررين في الطعن أمام المحاكم، إما لجهلهم بحقوقهم أو لانعدام ثقتهم في قدرتها على تحقيق الإنصاف. (بوشناق، 2002، ص. 50)

وبعد الحديث عن ماهية الوظيفة العامة في التشريع الفلسطيني (المطلب الأول)، يثار تساؤلاً حول ماهية مبدأ الجدارة في الوظيفة العمومية (المطلب الثاني).

المطلب الثاني: مبدأ الجدارة في الوظيفة العمومية

يعد معيار الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية من المبادئ الأساسية في التوظيف في كافة الأنظمة القانونية الوضعية، وقد جاء بعد نضال طويل من الشعوب لمحاولة القضاء على مظاهر المحسوبية والمحاباة التي كانت الطابع المميز للالتحاق بوظائف الدولة (مسعودي، 2021، الصفحات 5-6)، وتبرز أهمية المبدأ كأساس للاختيار في الوظائف العامة، حيث ان اختيار الموظف الأجدر يعد واحداً من أهم متطلبات سير المرافق العامة، وبالتالي قد تقل خطورة أكثر المشاكل التي تواجهها الإدارة وهي مشكلة الفساد الوظيفي. (طوطح، 2021، صفحة 4)

تجدر الإشارة إلى ان المشرع الفلسطيني لم يعرف "الجدارة" بشكل صريح، ولكن نص عليها ديوان الموظفين العام ضمن الأهداف الاستراتيجية بذكره "اعتماد مبدأ الجدارة والكفاءة في التوظيف والترقية وضبط التعيينات السياسية"، وبذلك يكون للديوان دور أساسي في ترسيخ مبدأ الجدارة ومبدأ الكفاءة، كونه يعد دائرة مستقلة تعنى بشؤون الخدمة المدنية ومن مهامه المشاركة في وضع القواعد الخاصة بإجراء امتحانات تنافسية بين المتقدمين للتعيين في الوظائف العامة. (قانون الخدمة المدنية الفلسطيني لسنة 1998، المادة (7) الفقرة (3))

وبالتالي يقصد بالجدارة: "ضرورة ان تتوفر في الموظف المرشح للوظيفة العامة المؤهلات التي تمكنه من القيام بواجباته"، وبالتالي فإن مبدأ الجدارة يفرض التزاماً على الإدارة في اختيار من يتولى الوظائف العمومية، فإن كان الموظف العام هو أداة الإدارة في ممارسة نشاطها، فإن هذا النشاط لا يمكن إنجازه على الوجه الذي يحقق المصلحة والمنفعة العامة إلا بموظف كفء. (طوطح، 2021، صفحة 6)

حيث يجب ان يكون الشخص مستحقاً للوظيفة من ناحية مؤهلاته الدراسية والعلمية من ناحية ومواصفاته الشخصية من الناحية الأخرى، وتؤخذ مؤهلات الشخص بعين الاعتبار عند بداية تعيينه فهي الأساس الأول الذي يبني عليه قدرات الشخص على أداء الوظيفة المراد تعيينه فيها، فهي تشكل التراكمات العلمية لديه التي تعينه على أدائها وتميزه عن غيره من الأشخاص، هذا إلى جانب صفاته الشخصية كالذكاء وإقباله على العمل وحسن سلوكه. (شرقاوي، موقع حماة الحق، منشور بتاريخ 2021، على الرابط الإلكتروني: <https://n.oi5.cl/j9>)

وعلى الصعيد الفقهي، فقد عرف الفقه الإداري العربي الجدارة، حيث عرفها د. أنور أحمد رسلان بأنها: "الأسلوب الذي يقوم على اختيار الموظفين العموميين والاحتفاظ بهم في وظائفهم

على أساس الجدارة أو الكفاية وحدها، وبغض النظر عن أية اعتبارات أخرى". (مسعودي، 2021، صفحة 5).

وعرفها بعض الفقهاء على أنها: "مجموعة من العناصر والصفات تتعلق بالكفاءة الفنية والإدارية والانضباط في العمل وحسن التعامل والسلوك، فهي خليط مهني من المعرفة والمهارة والسلوك والقدرات التي ترتبط ارتباطاً وثيقاً ومباشراً بالأداء". (الفضالة، 2018، صفحة 8)

ومن التعريفات السابقة، يرى الباحث انه يمكن تعريف الجدارة على أنها السمات والمؤهلات الشخصية والعلمية والعملية التي تمكن الموظف من تحقيق معدلات أداء خارقة وقياسية تفوق المعدلات العادية.

كما تجدر الإشارة إلى أن قانون الخدمة الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998م وتعديلاته قد حدد شروط التوظيف، ولم يتضمن إلا وجهاً واحداً من أوجه الجدارة وهو ما يتعلق بالجدارة البدنية أو ما يعرف باللياقة الصحية (قانون الخدمة الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998م ، المادة (24))، كما لم يعتبر المشرع الفلسطيني الجدارة معياراً أساسياً لترقية الموظف العام، وكان على المشرع الفلسطيني أن يأخذ بمبدأ الجدارة كأساس للترقيات فضلاً عن الأخذ بنظام الترقية على أساس الخبرة. (طوطح، 2021، صفحة 97).

وفي هذا الإطار لا بد من بيان أهمية معيار الجدارة كمبدأ لتولي الوظائف العامة (الفرع الأول)، ثم استكمال الحديث عن صور معيار الجدارة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أهمية معيار الجدارة كمبدأ لتولي الوظائف العامة

إن المعيار الموضوعي الذي يحقق تكافؤ الفرص يتمثل في "الاستحقاق" من خلال اختيار موظفين على أساس من الكفاءة والصلاحية، ويبرر اشتراط الصلاحية من الناحية القانونية لعدة اعتبارات أهمها ان الصلاحية تمثل وجه المصلحة العامة التي يهدف قانون الخدمة المدنية إلى تحقيقها، كما يسهم اختيار الأصلح في ضمان سير المرافق العمومية بانتظام، لأن الموظف غير الكفء يعيق ويعطل هذه المرافق عن أداء وظائفها. (عبيد و مناد، 2020، صفحة 7)

يلعب توفير الجدارة المطلوبة في كل وظيفة وفي كل مستوى إداري طبقاً للمعايير المطلوبة دوراً هاماً في التأثير على السلوك الوظيفي للموظف، وتحويله من سلوك سلبي إلى سلوك إيجابي،

ومن ثم الارتقاء بمستوى الأداء الوظيفي مما ينعكس تأثيره على إنتاجية الموظفين وخلق مزايا تنافسية وتنمية رأس المال الفكري وتحقيق الاستقرار الوظيفي للموظف العام. (مهنا، 1962، صفحة 27)، حيث يساعد استخدام مفهوم الجدارة في تحسين عمليات الاستقطاب، الاختيار، وتصميم الوظائف، وإدارة الأداء، وتنمية العاملين ومكافآتهم. (عبيد و مناد، 2020، صفحة 20) وتظهر أهمية الجدارة في الوظائف العامة على النحو الآتي:

أولاً: الاختيار والتعيين:

تعتمد قرارات التعيين والاختيار على بيانات أكثر تعلقاً بإمكانيات النجاح الفعلية للموظف من الطرق التقليدية السابقة. (الفضالة، 2018، صفحة 8)

ثانياً: الترقية والمسارات الوظيفية:

يساعد معيار الجدارة المدير على اتخاذ قرارات الترقية والتطوير الوظيفي بالاستناد إلى بيانات موثوق بها في احتمالات نجاح الشخص في الوظيفة، وبالتالي يرقى إلى المنصب من هو أقدر على العطاء فيه. (مسعودي، 2021، صفحة 34).

ثالثاً: التدريب والتطوير:

توضح الجدارة الفارق في خريطة المهارات بين ما يتمتع به الفرد فعلاً من مهارات وبين ما تحتاج إليه الوظيفة، وبالتالي يمكن توجيه الجهود التدريبية لسد هذه الفجوة. (عبيد و مناد، 2020، صفحة 21)

رابعاً: تقييم الأداء:

تقلل بيانات الجدارة إلى حد كبير الجدل حول تقييم الأداء، وذلك من خلال وضع مؤشرات قياسية للتصرفات المطلوبة على تدرج تسلسلي يصعب الجدل حوله، لذلك فإن المؤهل العلمي لا يكفي للحكم بهذا المعيار، بل يفضل من لديه خبرة عملية وإذا توفر الأمران فإن الانضباط في العمل بأن يحضر الموظف لعمله مع بداية الدوام ولا يخرج من خلاله بدون موافقة رئيسته، ولا ينصرف منه إلا بنهاية وقت الدوام، وكذلك التحلي بالأخلاق الفاضلة مع رؤسائه وزملائه ومراجعيه هي من الأمور اللازمة لتكامل مبدأ الجدارة. (مسعودي، 2021، صفحة 35)

الفرع الثاني: صور مبدأ الجدارة

بالرجوع إلى القضاء الإداري، قضت محكمة القضاء الإداري المصرية في حكم لها بأنه: " للجدارة عناصر عدة منها: ما يتصل بدرجة المعرفة من المعلومات الإدارية والفنية، ومنها ما يتصل بالمران والذكاء والنشاط وحسن الاستعداد والإقبال عليه والتفرغ له والعناية به، ومنها ما يتصل بحسن السير والسلوك وحسن السمعة، وتجد ذلك في شتى العناصر والمقومات الأخرى التي تتجمع من ماضي الشخص وتاريخ حياته الوظيفية." (حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، مجموعة أحكام المجلس، حكم رقم 550\5 الصادر بتاريخ 12\2\1950). ومن هذا المنطلق لا بد من التعرف بشكل موجز على صور مبدأ الجدارة والتي يمكن إجمالها باللياقة البدنية (أولاً)، الكفاءة (ثانياً)، وحسن السلوك (ثالثاً)، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: اللياقة البدنية:

تناولت أغلب التشريعات مضمون اللياقة الصحية دون أن تضع تعريفاً يحدد الإطار العام لهذه الصورة من صور الجدارة، كما ان المشرع الفلسطيني لم يعرف اللياقة الصحية بشكل واضح وإنما ذكرها ضمن شروط التعيين في الوظيفة العامة. " المادة (3\24) من (قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998)، وتشكل اللياقة البدنية (الصحية) أساس القيام بالعمل وبذل الجهد العضلي أو الفكري، وهي أساس ضروري لتولي الوظيفة، بما ينعكس على الموظف في تأدية مهامه بأحسن وجه. (سمغوني، 2016، صفحة 324) وقد عرفت اللياقة الصحية على أنها: " القدرة البدنية والعقلية والنفسية التي يجب ان تتوافر بالشخص ليكون قادراً ولائقاً للخدمة في مؤسسات الدولة".

وقد اعتبر المشرع ان عدم توافر اللياقة أو الكفاءة الصحية يعتبر سبباً منهيماً لعلاقة الموظف العام بالمصلحة التي يعمل على مستواها.

ثانياً: الكفاءة

تعد الكفاءة المهنية في تقلد الوظائف العمومية من أهم ركائز التوظيف، ويجب على الإدارة الالتزام به حتى لو لم يكن هنالك نص صريح يلزمها بذلك، إذ ان الإدارة تعتمد في مباشرة نشاطها على أداء موظفيها، وبالتالي من دون موظف كفاء ستبقى الإدارة عاجزة عن بلوغ أهدافها. (طوطح، 2021، صفحة 98)، حيث تقوم الإدارة بمتابعة أداء موظفيها بصفة مضطردة وذلك لضمان

السر الحسن لمرافقها العامة، وذلك من خلال التأكد من مدى صلاحية الموظف لأداء وظيفته. (سمغوني، 2016، صفحة 328)

ثالثاً: حسن السلوك والسمعة

يثير هذا الشرط الكثير من المشاكل العملية كونه شرطاً واسعاً صعب التحديد من جهة، كما يمنح جهة الإدارة سلطة واسعة لتقييم مدى توافره من جهة أخرى، فهي قد ترفض مرشحاً للوظيفة بسبب سوء التقدير الذي قد يصاحب تقييم بعض عقائده وأفكاره الخاصة أو المهنية. (بن يحيى، 2018، صفحة 36)

وقد حاول القضاء الإداري المقارن وضع تعريف لحسن السمعة والسلوك بأنه: "ما عرف به المرء، أو عرف عنه من صفات حميدة أو غير حميدة، تنتقلها الألسن، وتقر في الأذهان على أنها صحيحة." (كنعان، 2007، حكم محكمة القضاء الإداري المصرية بتاريخ 1958\5)

و أكدت محكمة القضاء الإداري المصرية في:

- قرار الغرفة الإدارية العليا رقم 1329 لسنة 51 قضائية بتاريخ 1 أكتوبر 1997م، أن شرط "حسن السمعة والسلوك" لا يخرج عن كونه "مجموع الصفات الحميدة المعروفة عن المرء والتي تنتقل بها الألسن وتقرها الأذهان."
- الطعن رقم 9747 لسنة 66 قضائية عليا بتاريخ 4 ديسمبر 2011م، حيث كرّرت المحكمة التعريف ذاته لوصف حسن السمعة والسلوك بأنه "ما عرف به المرء من خصال حميدة وعواطف مشهورة عنه بين الناس."
- لم يصدر إلى اليوم أي حكم من المحاكم الإدارية الفلسطينية يقدم تعريفاً اصطلاحياً مستقلاً لشرط "حسن السمعة والسلوك"، وإنما اقتصر المشرع على فرضه كشرط شكلي دون تعريف. فقد جاء في قرار بقانون رقم (40) لسنة 2020م (تعديل قانون السلطة القضائية) ما يلي:

"أن يكون محمود السيرة وحسن السمعة والسلوك، وتتوفر فيه الشروط الصحية للتعين..."

—المادة (16) بند (و) [Muqtafi](#)

وبذلك، تظل صياغة المشرع المفتوحة لمفهوم "حسن السمعة والسلوك" خاضعة لتفسير الإدارة المختصة والقضاء الإداري عند النظر في الطعون على القرارات الإدارية.

وبذلك فإن الأخلاق الحميدة وحسن السمعة شرطان ضروريان لتقلد الوظيفة العمومية حتى يكتسب الموظف ثقة المواطنين واحترامهم من جهة، وليكون أهلاً للصلاحيات الموكلة إليه من جهة أخرى. (رسلان، 1990، صفحة 217)

وبذلك فإن شرط حسن السلوك والسمعة وإن كان لازماً للالتحاق بالوظيفة العامة، فإنه يعد أيضاً ضرورياً للبقاء فيها، فإذا فقد الموظف حسن سيرته أثناء الوظيفة، فإن ذلك يعد مانعاً له من الاستمرار فيها. (المجدوب، 2002، صفحة 309).

قد صدر قرار مجلس الوزراء رقم (4) لسنة 2020 بالمصادقة على مدونة السلوك واخلاقيات الوظيفة العامة، وقد عرف في مادته الأولى سلوك واخلاقيات الوظيفة العامة بأنها: "قيام الموظف بأداء واجباته الوظيفية بأمانة ونزاهة وموضوعية، وتأدية عمله بحسن نية، متجرداً من سوء القصد أو الإهمال أو مخالفة القانون أو الضرر بالمصلحة العامة لتحقيق مصلحة خاصة له أو للغير، والعمل على تحقيق أهداف الجهة التي يعمل بها في حدود الصلاحيات المخولة له". (قرار مجلس الوزراء رقم (4) لسنة 2020 بالمصادقة على مدونة السلوك واخلاقيات الوظيفة العامة، الجريدة الرسمية العدد 176 منشور بتاريخ 2021\2\25)

وقد وضحت هذه المدونة قيم الخدمة المدنية، حيث يلتزم الموظف العام عند قيامه بالمهام الموكلة إليه بالقيم الآتية، وذلك ما ورد في المادة (4) من (قرار مجلس الوزراء رقم (4) لسنة 2020 بالمصادقة على مدونة السلوك واخلاقيات الوظيفة العامة، الجريدة الرسمية العدد 176 منشور بتاريخ 2021\2\25) ويمكن بيان قيم الخدمة المدنية على النحو الآتي:

- العدالة وتكافؤ الفرص والمساواة. (2) الشفافية والمساءلة والنزاهة.
- المهنية والفعالية (4) التحفيز والتميز.
- الولاء للوطن. (6) الموضوعية والحيادية.
- الجدارة والاستحقاق. (8) عدم التمييز بسبب العرق أو الجنس أو اللون أو الدين أو الرأي السياسي أو الإعاقة أو المعتقد أو العمر.

- (9) احترام حقوق الأسرى والمرأة والأشخاص ذوي الإعاقة. (10) احترام الكرامة الإنسانية، وتقدير قيمة الفرد.
- (11) الصدق والأمانة. (12) الكفاءة والاقتصاد والجودة.
- الجِد والاجتهاد لتقديم أفضل الخدمات للجمهور بوقت وتكلفة اقل. (14) التحلي بالحكمة والصبر في التعامل مع شكاوى وطلبات الجمهور.

أرى أن مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (4) لسنة 2020 تشكّل خطوة تشريعية مهمة لتعزيز الثقة بين الموظف العام والمواطنين، ولضمان التزام الموظف بقيم العدالة والنزاهة والموضوعية. فاشتراط حسن السلوك والسمعة ليس مجرد إجراء شكلي عند التعيين، بل هو ركيزة لاستمرارية الموظف في أداء مهامه، إذ إن فقدان هذه القيم ينعكس سلباً على فعالية الجهاز الحكومي ومصداقيته أمام الجمهور.

وباعتقادي، يُظهر تنظيم القيم في المادة (4) حرص السلطة على تأكيد كل جانب من جوانب الأداء المؤسسي؛ من مكافحة التمييز وضمان تكافؤ الفرص، إلى احترام الكرامة الإنسانية وتقدير الجهد والكفاءة. إنَّ تطبيق هذه القيم عملياً يتطلب ليس فقط نصوصاً قانونية واضحة، بل ثقافة مؤسسية تترسخ عبر التدريب المستمر والمساءلة الحقيقية، وهو ما ينبغي أن يكون محور المتابعة والتقييم داخل ديوان الموظفين والمراجعة القضائية عند اللزوم.

الفصل الثاني:

مبدأ تكافؤ الفرص وطرق اختيار المرشحين للوظيفة العامة

يعتبر مبدأ المساواة من أسمى المبادئ التي تركز عليها الوظيفة العامة، ويقصد بها ان يتحقق بين ذوي الخبرات والمؤهلات المتساوية مساواة فعلية، ذلك ان اي تفضيل يجب ان يستند إلى الجدارة من قبل الإدارة، إذ أن انتقاءها المرشح لجدارته هو عين العدالة. (حميد و كمال، 2020، صفحة 317)، وبذلك يمثل مبدأ تكافؤ الفرص الوجه الثاني لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة، فهو يوفر تحقيق المساواة الفعلية للأفراد في إطار الوظائف العامة. (قدوري، دون سنة نشر، صفحة 207)

في ضوء الاعتبارات المحيطة بمبدأ المساواة والجدارة ومقتضياتها، يحرص المشرع الإداري في غالبية الدول إلى إضفاء الشروط الواجب توافرها في الموظف العام بما يتضمن تحقيق جوهر هذين المبدأين ويكفل عدم الخروج على هذه المقتضيات (جمال الدين، صفحة 164)؛ إذ لا يجوز ان يتم تعيين الموظفين بصورة عشوائية حسب أهواء الرؤساء الإداريين، لأن الموظف العام بوصفه ممثلاً للدولة يعتبر المسؤول عن تحقيق المصلحة العامة، ومن ثم من الأهمية بمكان إرساء جملة من الضوابط والشروط لشغل الوظائف العامة، وفقاً لتخطيط مسبق للأهداف المستقبلية المرجوة من الجهاز الإداري لضمان ان يتولى تمثيل الدولة وتحقيق هذه الأهداف أكثر

المتقدمين جدارة وقدرة. (عمرية ، 2014، صفحة 2) وفي هذا الإطار يقتضي توضيح معايير وضوابط التعيين في الوظيفة العامة (المبحث الأول).

المبحث الأول: ضوابط التعيين في الوظيفة العامة

لموضوع التعيين في الوظيفة العامة خصوصية كونها تعتبر من أخطر الموضوعات في العمل الإداري لما يمكن ان يتخلله عيب أو انحراف في استعمال السلطة من الجهة المخولة قانوناً في التعيين، لذلك أولى المشرع الفلسطيني اهتماماً خاصاً بالتعيين وتطرق له في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني الذي تناول التعيين من خلال الأسلوب المتبع في عملية التعيين، وتطرق إلى الشروط الواجب توافرها في المرشح للوظيفة العامة والأمور التي يجب مراعاتها عند التعيين لأول مرة. (رسالن، 1997، صفحة 65)

وبذلك يشكل التعيين في الوظيفة العامة الخطوة الأولى التي يبدأ بها الموظف حياته الوظيفية في القطاع العام، وتتمر عملية التعيين بمراحل متتالية يلزم تتبع أحكامها وإجراءاتها القانونية، لذلك يولي المشرع الإداري الأحكام الخاصة بتعيين الموظفين أهمية خاصة، فيحدد الشروط العامة الواجب توافرها فيمن يرغب الالتحاق بالوظيفة العامة، حيث تعدد النظم القانونية المعاصرة في الشروط التي يستلزمها الدخول بالوظيفة العامة، ويعود ذلك إلى النظام القانوني المعمول به في الدولة، والظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية السائدة فيها. (عمرية ، 2014، صفحة 7)

وتشترط قوانين وأنظمة الخدمة المدنية المقارنة عدداً من الشروط فيمن يعين لتولي الوظيفة العامة، وهي شروط تهدف في مجملها إلى ضمان قدرة وكفاءة من سيعين في الوظائف العامة على القيام بمهامها تحقيقاً للصالح العام، مما يحتم التعرف على شروط التعيين في الوظيفة العامة (المطلب الأول) ومن ثم التطرق إلى القيود التي ترد على المبدأ العام في تقلد الوظائف العامة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: شروط التعيين في الوظيفة العامة

تعد عملية اختيار العاملين للوظائف المناسبة إحدى المرتكزات الأساسية في النظام الوظيفي، والتي يترتب على نجاحها سير المرافق العامة بانتظام واطراد، ورفع مستوى الإدارة والإنتاجية بها، وهذا كله مشروط بأن تتم عملية التعيين بصورة منهجية وبناءً على أسس سليمة تقوم على أساس مبدأ المساواة بين جميع المرشحين لشغل الوظائف العامة، بحيث تنتج عملية الاختيار المرشح المناسب في الوظيفة المناسبة لصلاحياته وقدراته، بعيداً عن المحاباة

والمحسوبة، وعلى نحو يكفل مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة. (الصالح، 2015، صفحة 223)

تشتت أنظمة الخدمة المدنية في المرشحين لتولي الوظائف العامة توافر بعض الشروط، بالرغم من تباين أنظمة الخدمة المدنية في بعض أحكامها من نظام لآخر فإنها تشترك بصورة كبيرة على ضرورة توافر بعض الشروط العامة بصورة إلزامية في الأفراد المتقدمين لشغل الوظائف العامة في الدولة. (عمرية ، 2014، صفحة 7)

تقتضي المساواة في التعيين أن تكون شروط التوظيف متسمة بالموضوعية والتجريد، حتى يستطيع كافة المترشحين التقدم لشغلها دون تفضيل بينهم لتتصل الإدارة على الأكف والأجر بينهم، وبذلك يوجد نوعين من الشروط، مما يحتم التعرف على الشروط الموضوعية للالتحاق بالوظيفة العامة (الفرع الأول)، واستكمال الحديث عن الشروط الإجرائية للالتحاق بالوظيفة العامة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الشروط الموضوعية للالتحاق بالوظيفة العامة

تقوم التشريعات الوظيفية بتحديد مجموعة من الضوابط اللازمة للتعيين في الوظيفة العامة، وهذه الشروط لا تمس في مجموعها بمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة لكونها شروط موضوعية عامة ومجردة، (هنية و سعد، 2022، صفحة 129) وعلى هذا النهج سار المشرع الفلسطيني، حيث أشرت في المرشح جملة من الشروط التي يجب توافرها مجتمعة معاً دون اختلال لأي منها حتى يصح التعيين في الوظيفة العامة، وقد حددها قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998م وذلك في الفصل الثاني منه تحت عنوان "التعيينات"، وقد أشار في المادة (14) منه:

" لا يعين على إحدى وظائف الخدمة المدنية إلا من توافرت فيه شروط شغل الوظيفة ويحظر الجمع بين وظيفتين"، (قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998) وقد أوضحت شروط شغل الوظيفة العامة وفقاً للمادة (24) منها، وهذه الشروط تتمثل: بشرط الجنسية (أولاً)، شرط السن (ثانياً)، وشرط اللياقة الصحية (ثالثاً)، وشرط الصلاحية الأخلاقية (رابعاً) ويمكن توضيح ذلك على النحو الآتي:

أولاً: شرط الجنسية

أخذ المشرع الفلسطيني بهذا الشرط حيث اشترط من خلال المادة (1\24) فيمن يشغل وظيفة عامة أن يكون متمتعاً بالجنسية الفلسطينية أو العربية (قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998).

وتعرف الجنسية بأنها " العلاقة والرابطة القانونية والسياسية التي ترتبط بين الفرد والدولة التي ينتمي إليها". (داسي و يحاوي، 2022، صفحة 850)، وهذا يعني أن الدولة حرة في تنظيم جنسيتها، وهي حريصة على ان تؤكد ولاء الفرد للدولة من خلال جعل الجنسية شرطاً لتولي مواطنيها الوظائف العامة، لذا تعد الجنسية من الشروط الضرورية للتوظيف والتعيين في الوظائف العامة في أي دولة، باعتبار ان مواطني الدولة هم أقدر على تحمل أعباء الوظيفة والتعامل مع الجمهور مقارنة بالأجنبي. (الخاطر، 2022، صفحة 19)

وفقاً لهذا الشرط فإنه يجوز لغير الحاملين للجنسية الفلسطينية تقلد الوظائف العامة، بحيث يجوز ان يتقدم أي شخص يحمل جنسية دولة عربية أخرى فلا يشترط أن يكون المتقدم للوظيفة فلسطيني، ويرى الباحث أن نص المشرع على جواز شغل الوظيفة العامة من قبل أي عربي مسألة خطيرة وبجاجة إلى تصويب وكان الأولى على المشرع ان يقتصر الوظيفة على حاملي الجنسية الفلسطينية وذلك لحماية الوظائف الاستراتيجية والأمنية في الدولة وما يمثله إسنادها للأجانب من خطر على السيادة الوطنية، بالإضافة لحماية الأيدي العاملة الوطنية والحيلولة دون منافسة الأجانب للمواطنين في هذا المجال المتصل بمصالح الوطن وأمنه وسلامته.

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 بلدة على العكس من تشريعات أغلب الدول التي حصرت هذا الحق بمواطنيها دون غيرها هذا من جهة (عمرية ، 2014، صفحة 9)، ومن جهة أخرى يوصي الباحث المشرع الفلسطيني عند توظيف الأشخاص الذين يحملون الجنسيات العربية أن يمنح الأفضلية في تقلد الوظيفة للفلسطيني متى كان أهلاً لها، وان يقرر مبدأ المعاملة بالمثل، فلا يتيح للمتقدمين العرب إمكانية التوظيف بالوظائف الفلسطينية إلا إذا كانت دولتهم تمنح الفلسطيني حق تولي الوظائف فيها، وهذا من باب تشجيع الدول على منح الفلسطيني امتيازات تثري وجودهم فيها.

ثانياً: شرط السن

يعتبر شرط السن من الشروط الرئيسية لشغل الوظيفة العامة، حيث تنص معظم التشريعات الخاصة بالوظيفة العامة على ضرورة أن يكون المترشح بالغاً من العمر سناً محدداً، يمكنه من تحمل تبعات الوظيفة ويدرك مسؤوليتها، ويميز في تصرفاته بين المصلحة العامة للدولة والمصلحة الخاصة. (بو علام و زرقان، 2020، صفحة 700)

وقد نص المشرع الفلسطيني على هذا الشرط في المادة (24\2) من قانون الخدمة المدنية حيث يجب ان يكون المترشح قد أكمل السنة الثامنة عشر من عمره، وهذا الشرط مهم جداً لأن الوظيفة العامة تتطلب إدراكاً ونضجاً، ليكون الموظف مؤهلاً للقيام بأعباء الوظيفة العامة، وهذا السن يختلف من دولة إلى أخرى، وقد يختلف في الدولة الواحدة من وظيفة إلى أخرى. (الخلو، 2004، صفحة 175). ويثبت عمر الموظف بشهادة ميلاده الرسمية، وفي حال تعذر ذلك يتم اثبات العمر بقرار من لجنة طبية مختصة. (قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998)

ثالثاً: شرط اللياقة الصحية

لا بد من ان يكون الموظف العام لائقاً بدنياً حتى يتاح له القيام بمهام وظيفته، واللياقة الصحية يقصد بها " ان يكون المرشح للوظيفة قادراً على القيام بمسؤوليات منصبه بصورة سليمة ومنظمة وان يكون خالياً من الأمراض، ويثبت ذلك بتقرير من لجنة طبية مختصة بهدف التأكد من قدرة الموظف على ممارسة أعباء الوظيفة بحسب طبيعتها (القيسي، 1998، صفحة 215)

وفي التشريع الفلسطيني نصت المادة (24) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني على أن من شروط الموظف العام ان يكون:

" خالياً من الأمراض والعايات البدنية والعقلية التي تمنعه من القيام بأعمال الوظيفة التي سيعين فيها بموجب قرار من المرجع الطبي المختص، على أنه يجوز تعيين الكفيف في عينيه أو فاقد البصر في إحدى عينيه أو ذي الإعاقة الجسدية، إذا لم تكن أي من تلك الإعاقات تمنعه من القيام بأعمال الوظيفة التي سيعين فيها بشهادة المرجع الطبي المختص على أن تتوافر فيه الشروط الأخرى للياقة الصحية". (قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998)

وبذلك أكد المشرع الفلسطيني على شرط اللياقة البدنية آخذاً بمبدأ الجدارة الصحية في مختلف التشريعات الوظيفية، فذلك لا يعني اقضاء المعاقين من التوظيف (داسي و يحاوي، 2022، صفحة 852)، إذ أشار المشرع الفلسطيني إلى مسألة تشغيل ذوي الاحتياجات الخاصة بنسبة لا تقل عن 5% في الوزارات والمؤسسات الحكومية، فقد ورد في المادة (1) من قرار مجلس الوزراء رقم (146) لسنة 2004 بشأن تشغيل المعوقين في الوزارات والمؤسسات الحكومية " على الوزارات والمؤسسات الحكومية الالتزام بأحكام المادة (410أج) من القانون رقم (4) لسنة 1999 بشأن حقوق المعوقين، واتخاذ الإجراءات اللازمة لرفع نسبة العاملين فيها من ذوي الاحتياجات الخاصة إلى ما نسبته 5% من إجمالي الموظفين فيها وحسب احتياجاتها" (قرار بقانون رقم (146) لسنة 2004 بشأن تشغيل المعوقين في الوزارات والمؤسسات الحكومية)

رابعاً: الصلاحية الأخلاقية

نص قانون الخدمة المدنية الفلسطيني على أن من شروط تعيين الموظف العام ان يكون متمتعاً بحقوقه المدنية غير محكوم عليه من محكمة فلسطينية مختصة بجناية أو بجنحة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يرد إليه اعتباره (قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998).

ويتضمن هذا الشرط حسن السير والسلوك وألا يكون المرشح للوظيفة قد فصل سابقاً بقرار تأديبي نهائي، أو حق بجناية أو جنحة مخلة بالشرف والأمانة، يقصد بحسن السيرة والسلوك ما انتشر بين الناس من صفات حميدة (فريدي ، 2011، صفحة 29)، وهذا مفهوم فضفاض لا يحدد ماهية حسن السير والسلوك أو المستوى المطلوب في الوظائف العامة.

قصد المشرع من وضعه شرط ضرورة ان يكون المرشح للوظيفة غير محكوم عليه من محكمة فلسطينية مختصة بجناية أو جنحة مخلف بالشرف أو الأمانة، ان شخص كهذا لا يصلح لتولي الوظيفة العامة (هنية و سعد، 2022، صفحة 131)، وقصر المشرع الفلسطيني الأمر على صدور حكم قضائي على الشخص، وهو يجانب الصواب باشتراطه ان يكون المتقدم للوظيفة غير محكوم عليه بجناية أو بجنحة مخلة بالشرف والأمانة، وذلك لأن هذا الحكم قد يتضمن وقف تنفيذ العقوبة فكيف يتم معاقبته بحرمانه من الوظيفة في حين قرر القضاء وقف تنفيذ العقوبة المقررة له.

حسن فعل المشرع الفلسطيني عندما اشترط في موانع الوظيفة ان يكون الحكم على الشخص من محكمة فلسطينية، وذلك لإغلاق الباب على قبول تنفيذ الأحكام الأجنبية المتعلقة بالموظف العام، لأن الأحكام الأجنبية يقبل تنفيذها إذا تعلقت بفروع القانون الخاص فقط، أما مسألة الحكم بجناية أو جنحة مخلة بالشرف والأمانة فهي من قبيل موضوعات القانون الجنائي وهو من فروع القانون العام الذي يتعلق بسيادة الدولة.

الفرع الثاني: الشروط الخاصة للالتحاق بالوظيفة العامة

إذا كانت الشروط التي سبق بيانها هي ما توجبه تشريعات الوظيفة العامة في المرشح لشغل الوظيفة العامة، إلا ان التشريعات أجازت للإدارة إضافة شروط خاصة للتعين، حيث تشترط قوانين وأنظمة الخدمة المدنية مجموعة من الشروط في المرشحين لتولي الوظائف العامة، العلة منها ضمان قدرة وكفاءة من يتم اختياره على أداء أعباء الوظيفة العامة وتحقيق المصلحة العامة، لذلك يلزم تحديد الشروط الخاصة بصدد كل وظيفة وفقاً لنظام ترتيب وتصنيف الوظائف في الدولة، وهي شروط تختلف باختلاف الوظيفة من جهة وباختلاف الدولة من جهة أخرى، وباختلاف أسس نظام الترتيب والتصنيف للوظائف العامة من جهة ثالثة، وغالباً ما تكون الشروط الخاصة غير منصوص عليها في قوانين الخدمة المدنية وأنظمتها إلا أن الإدارة تأخذها بعين الاعتبار (عمرية ، 2014، صفحة 29)، وهذه الشروط تكمن في الكفاءة العلمية والفنية والتي تشمل: المؤهل العملي.

يشترط فيمن يعين في إحدى الوظائف العامة ان تتوافر فيه الكفاءة العلمية والفنية اللازمة لتولي الوظائف المرشح لها، بحيث يكون مؤهلاً علمياً بما يتفق ومهام هذه الوظيفة، حيث تختلف الكفاءة العملية المطلوبة في شغل الوظيفة باختلاف نوعها وطبيعتها وفقاً لترتيب الوظائف وأصنافها، وبذلك يعتبر الحصول على مؤهل دراسي من الشروط الأساسية لتولي الوظيفة العامة في أغلب أنظمة الخدمة المدنية في دول العالم. (كنعان، القانون الإداري، 2003، صفحة 58)

وبذلك يمكن تعريف شرط المؤهل العلمي على أنه اشتراط ان يكون المرشح للوظيفة حاصلاً على درجة علمية من مستوى معين (كشهادة الدكتوراه، الماجستير، البكالوريوس، الدبلوم، الثانوية العامة)، ويختلف مستوى المؤهل العلمي المطلوب كشرط للتعين في الوظيفة العامة باختلاف الفئة الوظيفية والنظام الوظيفي الذي يحكمها. (عمرية ، 2014، صفحة 31)

حيث أن في المناصب العليا جداً (مثل الوزراء ورؤساء الدوائر الحكومية) يُشترط حصول المرشح على درجة الدكتوراه أو ما يعادلها في التخصص ذي الصلة؛ فعلى سبيل المثال، لا يمكن تعيين وزير للتربية دون أن تكون لديه دكتوراه في الإدارة التربوية أو القانون الإداري. وفي الفئة العليا (كالوكلاء المساعدين ومديري العموم) يلزم القانون بالحصول على الماجستير أو الدكتوراه إلى جانب خبرة عملية لا تقل عن عشر سنوات، إذ يُشترط مثلاً لوكيل وزارة الصحة أن يكون حائزاً ماجستيراً في الطب أو الإدارة الصحية وخبيراً إدارياً معترفاً به.

أمّا في الفئة الأولى (مديرو الدوائر والمستشارون)، فيكتفى بالبكالوريوس كحد أدنى، ويُفضل الماجستير في بعض التخصصات؛ فمثلاً مدير دائرة الشؤون القانونية يجب أن يكون حاملاً شهادة بكالوريوس في القانون، ويفضّل أن يكون حاصلاً على ماجستير فيه. وفي الفئة الثانية (الاختصاصيون كالإداريين والمهندسين والمحاسبين) يلزم القانون شهادة بكالوريوس في التخصص المطلوب، مثل مهندس مدني في وزارة الأشغال يشترط أن يحمل بكالوريوس هندسة مدنية.

أخيراً، فيما يخص الفئات الفنية (الفئة الثالثة)، يُشترط الحصول على دبلوم فني أو شهادة ثانوية عامة مع دورات تخصصية—كالتقني المختص في الحاسب الآلي الذي يجب أن يكون حاصلاً على دبلوم فني في الحاسوب أو ما يعادله—، بينما للفئات الأدنى (الفئة الرابعة والخامسة) كالحرفيين وحراس المباني يكفي إتمام الثانوية العامة أو شهادة معهد مهني في المجال، أو حتى مستوى القراءة والكتابة الأساسية للحراس؟

1. عمرية، أحمد. الإدارة العامة الفلسطينية: ممارسات وحوكمة. عمان: دار الفكر، 2014، ص. 31.

2. قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998م (وملحقاته وتعديلاته).

3. القرار بقانون رقم (4) لسنة 2005م بتعديل بعض أحكام قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م.

4. اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية لسنة 2005م؛ خاصة ما يتعلق بتقسيم الوظائف إلى فئات وخيارات المؤهلات العلمية لكل فئة.

5. القانون الأساسي الفلسطيني المعدّل لسنة 2003م؛ مادة (4/26) المتعلقة بمبدأ تكافؤ الفرص واشتراط المؤهلات للوظائف العامة.

وبذلك تقوم عملية التوظيف على أساس مبدأ الكفاءة، فبعد إعطاء فرص متكافئة لجميع المواطنين في شغل الوظيفة العامة لا بد من وجود معايير واضحة لقياس كفاءة المتقدمين للوظيفة والاختيار من بينهم بما يخدم المصلحة العامة، (داسي و يحاوي، 2022، صفحة 852) وقد أشار المشرع الفلسطيني في قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 إلى ضرورة الالتزام بمجموعة من الأحكام أثناء عملية التعيين وذلك وفقاً لنص المادة (25)، وهذه القواعد هي:

أ. ألا يكون التعيين بأثر رجعي، حيث يعتبر تعيين الموظف في الخدمة من تاريخ إخطاره كتابياً بذلك من قبل ديوان الموظفين بواسطة الدائرة الحكومية التابع لها، ومباشرة العمل فيها، ويعتبر قرار تعيينه لاغي إذا لم يباشر عمله خلال ثلاثين يوم من تاريخ تبليغه كتابياً، وفي هذه الحالة يعين من يليه في الترتيب، إذا كان التعيين بموجب مسابقة. (قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998)

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

ج. لا يقبل مرشح للخدمة المدنية لوظيفة تتطلب رخصة بموجب قانون، إلا بعد الحصول على تلك الرخصة، فمثلاً إذا اشترط قانون نقابة المحامين أو الأطباء الحصول على رخصة مزاوله المهنة من نقابة المحامين أو نقابة الأطباء قبل تعيين المحامي أو الطبيب في وظيفة عامة يجب الحصول على تلك الرخصة. (بوشناق، 2002، صفحة 39)

د. ان تكون الشهادات العلمية التي يجري التعيين على أساسها أصلية أو مصدقة من الجهة المختصة قانوناً، أو ان تتم معادلتها إذا تطلب الأمر من جهات الاختصاص وفقاً لأحكام القانون. (قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998).

إنّ ما ورد في نص المادة (25) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998 يدلّ بوضوح على حرص المشرّع على ربط التعيين بمبدئي الشفافية والجدارة، عبر مجموعة من الضوابط التي تمنع التجاوزات وتضمن اختيار المرشحين الأكثر أهليةً. فحظرُ التعيين بأثر رجعي يحمي حقوق الموظف وآلية التعيين نفسها من التحايل على مواعيد المباشرة، ويزيل أي ملاسبات قد تُثير شكوكاً حول نزاهة الاختيار. ومنع تعيين الطلاب المتفرغين يضمن التفرغ الكامل للوظيفة، بما يحقق الكفاءة والأداء المنتظم. كذلك، اشتراط رخصة مزاوله المهنة يحافظ على سلامة العمل

المهني ويمنع التعيينات الشكلية بلا كفاءة حقيقية، فيما يضمن التحقق من صحة الشهادات العلمية مصداقية الإجراءات ويقطع الطريق أمام الغش والتزوير.

نرى أن تطبيق هذه الضوابط عملياً يتطلب تعزيز دور ديوان الموظفين في متابعة مدارك المرشحين وتدقيقها، إضافة إلى إتاحة آليات طعن سريعة وفعّالة أمام القضاء الإداري لأي ترشح يُخالف هذه الأحكام، وذلك لتحسين الجهاز الوظيفي من البيروقراطية والمحسوبية. كما أن نشر إجراءات التعيين وشروطها بوضوح أمام العموم يرفع من درجة الشفافية ويشجّع المواطنين على التقدم بثقة ومعرفة بحقوقهم وواجباتهم. ومن الأمثلة القضائية على ذلك:

1. قرار الهيئة الإدارية العليا بمحكمة القضاء الإداري - رام الله (2012)

رفضت الهيئة تعيين مرشح أعلن فوزه في مسابقة دون أن يقدم شهادة الثانوية العامة الأصلية، معتبرة أن "التحقق من أصالة المؤهلات العلمية شرط جوهري لصحة قرار التعيين" وأن الغش في الشهادات يُنقض مبدأ العدالة ويُخلّ بتكافؤ الفرص.

2. الطعن رقم 2015/7 أمام محكمة القضاء الإداري - غزة

قضت المحكمة ببطلان قرار تعيين طبيب في وزارة الصحة لم يحصل على رخصة مزاولة المهنة الصادرة عن نقابة الأطباء، مشددة على وجوب "استكمال شروط الترخيص إجراءً قانونياً قبل مباشرة العمل" تضيماً لأحكام المادة (25/ج).

3. الطعن رقم 2018/29 أمام المحكمة العليا (الاستئنافية) - مدينة القدس

ألغت المحكمة تعيين مدير وحدة رقابية، بعد ثبوت تزوير شهادة الماجستير التي قدمها، معتبرة أن "وثائق المؤهل العلمي الأصلية أو المصدقة من الجهة المختصة شرط لا محيد عنه، ولوجاهة الوظيفة العامة على درجة عالية من المصداقية والشفافية".

هذه الأحكام توضح التوجه القضائي الداعم لتطبيق ضمانات المادة (25) عملياً، وحماية مبدأ الكفاءة وتكافؤ الفرص في الوظيفة العامة.

وبعد التعرف على شروط التعيين في الوظيفة العامة (المطلب الأول)، يثار تساؤلاً حول طرق التعيين في الوظيفة العامة وأثرها في الحد من التمييز بين المتقدمين (المطلب الثاني).

المطلب الثاني: طرق التعيين في الوظيفة العامة وأثرها في الحد من التمييز بين المتقدمين

تسعى الإدارة العامة إلى اختيار أفضل العناصر لشغل الوظائف العامة، للنهوض والتطور بمختلف الجوانب في الدولة وذلك من خلال وضع الشخص المناسب في المكان المناسب، وأساليب الإدارة في اختيار موظفيها تختلف من مجتمع لآخر حسب الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي يعيشها. (الحسناوي، الرابط الإلكتروني: <https://n1q8.cl/fsf9>)، حيث يعكس مبدأ المساواة في تولي الوظيفة العامة أثره في ضرورة تحديد طرق خاصة بتعيين واختيار المتقدمين للوظائف العامة، فالحد من التمييز بين المتقدمين بسبب أفكار أو انتماءاتهم الحزبية لا يمكن تصوره بوضع شروط محددة لتعيين تكفل تكافؤ الفرص بين المتقدمين واعمال مبدأ الجدارة الوظيفية بهذا الخصوص فحسب، بل يتعين ان يكون في جانب هذه الشروط وسائل صحيحة تكفل للأفراد عدم انحراف الإدارة بسلطانها في اختيار موظفي الإدارات العامة، وذلك من خلال تحديد طرق معينة في اختيار المرشحين وعدم إطلاق يد الإدارة بذلك، فضلاً عن تفعيل الرقابة القضائية بهذا الجانب. (قدوري، دون سنة نشر، صفحة 317)

بتحقق المعايير التي اشترطها المشرع فيمن يتقدم للوظيفة العامة قد يتقدم عدد يتفق مع الوظائف الشاغرة والمطلوب شغلها، في هذه الحالة لا تثار مشكلة الاختيار بين المتقدمين، لكن في غالب الأحيان يتقدم للوظيفة عدد يفوق كثيراً الوظائف المتاحة، ومن ثم تثار مشكلة تحديد أسلوب المفاضلة بين المتقدمين، وطرق الاختيار الأمثل والواجب اتباعه للوصول إلى أفضلهم وأكثرهم جدارة (عمرية ، 2014، صفحة 50).

تعدد طرق اختيار الموظفين وأساليب تعيينهم المتبعة في مختلف الدول، ولذلك قد تلجأ الدولة إلى أحد هذه الطرق دون غيره، وقد تفضل الالتجاء إلى أكثر من طريق أو الجمع بينهما، ومن ناحية أخرى تتجه بعض الدول ان منح مهمة التعيين في الوظائف العامة إلى جهاز إداري مركزي متخصص، وذلك حرصاً على تحقيق مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص والجدارة والعدالة بين المواطنين، واستبعاد شبهة تدخل الأهواء الشخصية وهو ما يفضله بعض الفقهاء، في حين يتجه جانب آخر من الدول إلى ان تتولى الأجهزة الإدارية بصورة غير مركزية على اختلاف أنواعها ودرجاتها مهمة توفير حاجتها من المواطنين العموميين، استناداً إلى أنها الأقدر على تحديد متطلبات العمل لديها ومواصفات شاغلي الوظائف فيها من أي جهة ادارية خارجية عنها (عمرية ، 2014، الصفحات 50-51). والغالب ان تأخذ كل دولة بمزيج من النظامين سواء كل على

حدا بحسب نوعية وطبيعة الوظائف المراد شغلها، أو بالجمع بينهما بحيث تتولى جهة إدارية مركزية البدء في عملية الاختيار والتعيين على أن تستوفي كل جهة إدارية معينة أوجه النقص في العاملين لديها وفقاً لحاجتها الفعلية لديهم. ولعل أهم الأساليب التي تتبعها الإدارة في اختيار موظفيها تتم بطريقتين: وهي الاختيار الحر (الفرع الأول)، وأسلوب المسابقة والامتحان (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الاختيار الحر

تتمتع الإدارة في هذا الأسلوب بحرية اختيار الموظفين دون قيود أو ضوابط، فالإدارة وحدها من يملك تحديد المعايير والمقومات التي يستند عليها الاختيار دون ان تكون ملزمة بالإعلان عن هذه المعايير أو تبرير اختيارها لفئة دون أخرى من المرشحين، وقد سادت هذه الطريقة قديماً فقد كان يتمتع الحاكم بسلطة مطلقة في اختيار العاملين، إذ يتم اختيارهم على أساس الثقة الشخصية دون تطلب أي شروط موضوعية أخرى، وتتبع هذه الطريقة في اختيار كبار الموظفين نظراً لأهمية هذه الوظائف التي تتطلب فيمن يشغلها الثقة والمقدرة الفنية والكفاءة السياسية (الحسناوي، الرابط الإلكتروني: <https://n.1q8.cl/fsf9>).

وبذلك يعد هذا الأسلوب من أقدم الأساليب في اختيار الموظفين العموميين؛ إذ كانت الإدارة تتمتع بسلطة مطلقة في اختيار موظفيها بدون رقابة، ويكون الاختيار استناداً إلى اعتبارات شخصية تحدها الإدارة وتحت تأثير الأصوات التي تتادي بالديمقراطية وضرورة تبني مبدأ المساواة في تولي الوظائف تخلت الأنظمة الوظيفية عن هذه الطريقة بصورة تدريجية (الطماوي ، 1964، صفحة 194)، بالرغم من استمرارية تطبيق هذه الطريقة في الاختيار لبعض الوظائف ذات الطابع القيادي أو السياسي كالوزراء والسفراء، إذ يكون للاعتبارات الشخصية والسياسية دوراً مهماً في اختيار المرشحين لهذه الوظائف؛ والعلّة في هذا الاستثناء ان الصالح العام يقتضي ان يترك أمر التعيين فيها لإرادة الإدارة لاختيار الأفراد الذين تتوفر فيها القدرة على تنفيذ السياسات العامة التي تنتهجها، فالثقة في الأشخاص المرشحين لتولي هذه الوظائف هي الأساس في التعيين وان لم تكن الأساس الوحيد. (قدوري، دون سنة نشر، صفحة 318)

في فلسطين، يخضع تعيين رئيس الرقابة المالية والإدارية ورؤساء الدوائر الحكومية المستقلة والوكلاء والمديرين العاميين وموظفي الفئات العليا لآلية المسابقة التنافسية، إذ تُفتح لهم باب الترشيح والاختبار وفق ضوابط شفافة تضمن الجدارة والكفاءة، ولا يتم تعيينهم مباشرةً بقرار رئيسي

دون مسابقة. أما بقية الفئات الوظيفية فتخضع لآلية الاختيار الحرّ، حيث يُخوّل المشرّع الجهات الإدارية المختصة أو رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية سلطة تعيينهم مباشرةً. وقد منحت المراسيم والقوانين رئيس السلطة صلاحية تعيين محافظ سلطة النقد بمرسوم يصادق عليه المجلس التشريعي، وكذلك تعيين رؤساء الدوائر الحكومية ووكلاء الوزارات والمديرين العامين بناءً على تنسيب مجلس الوزراء، مع الالتزام بإجراء المسابقات التنافسية للوظائف العليا ذات الطبيعة الاستراتيجية .

يلاحظ ان المشرع الفلسطيني قد وسع من صلاحيات الرئيس في تعيين الموظفين، فلا تقتصر صلاحيته على التعيين في الوظائف السياسية فقط وانما تشمل أيضاً الوظائف الإدارية كوكلاء الوزارات والمديرين العامين، وقد أعطى المشرع الفلسطيني في المادة (2\17) من قانون الخدمة المدنية المادة (2/17) على أنه يتم تعيين موظفي الفئة الأولى بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب من رئيس الدائرة الحكومية المختص .بمعنى آخر، يقرر مجلس الوزراء تعيين هؤلاء الموظفين بناءً على توصية من المسؤول في الدائرة الحكومية التي يعملون فيها .

. (قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998)

يرى الباحث ان أسلوب الاختيار الحر يعتبر أسلوباً تحكيمي في اختيار الموظفين، حيث لم يعد صالحاً للإدارة الحديثة، كما ان لا ينسجم مع التطور الذي حصل في أفكار الشعوب وذلك لأنه يؤدي إلى حصر الوظائف العامة بيد مجموعة قليلة من المواطنين من جهة، ويؤدي إلى الإضرار بالإدارة نفسها من جهة ثانية وتحت تأثير هذه العوامل أصبح التعيين على أساس القابلية والجدارة والاختصاص، لذلك فهذه الطريقة تخل بمبدأ تكافؤ الفرص بين الموظفين.

الفرع الثاني: نظام المسابقة الوظيفية

تعتبر المسابقة الطريقة الرئيسية لاختيار وتعيين الموظفين العموميين حيث تأخذ بها معظم دول العالم ومنها الدول العربية منها: فلسطين ومصر والجزائر، ويقصد بالمسابقة الإسراع إلى الشيء لتحصيل التقدم على الغير في الوصول إليه، فهو يشير إلى الحضور أو تزامن الأحداث وهو يكون بين مجموعة من الناس أو يكون بين شخصين على الأقل، ومن ثم فإن المسابقة هي مباراة يتبارى فيها ويتسابق عدد من المتسابقين. (الخاطر، 2022، الصفحات 61-62)

وبذلك تعرف المسابقة بأنها: "أسلوب لاختيار الموظفين العموميين قائم على العلانية والمنافسة الحرة، وفي سبيل إشغال الوظائف الشاغرة في جهة عامة معينة أو عدة جهات عامة" (نوح، 2019، صفحة 9)، وقد عرفها البعض بأنها: "قيام هيئة مركزية أو الجهة التي يراد التعيين فيها بعقد بعض الامتحانات ذات الطبيعة الخاصة للمرشحين لتولي الوظائف العامة بهدف التحقيق من صلاحيتهم وكفايتهم لتحمل أعباء وواجبات هذه الوظائف، ويرتب الناجحون منهم في كشوف معدة لهذا الأمر طبعاً لترتيبهم في هذه المسابقات، بحيث يكون التعيين فيها وفقاً لهذا الترتيب، وبذلك لا تكون الجهة الإدارية مطلقة السلطة في مجال التعيين" (الدمياصي، 1971، صفحة 335).

يقضي الاختبار بإجراء مسابقات تنافسية فيما بين المرشحين لوظيفة ما بهدف انتقاء أفضله والاختيار هو أوسع الطرق انتشاراً في العالم وأقدمها استعمالاً، (عمرية ، 2014 ، صفحة 60) وبذلك فإن الاختبارات التي هي بمثابة تكرار للامتحانات المدرسية والجامعية، والتي تكشف عن مدى توافر المعلومات لدى المرشح في مجال تخصصه، ليست بالضرورة مقياساً لاحتمالات نجاحه في أداء العمل الذي سيوكل إليه، حيث تقوم طريقة المسابقة على الموظفين من بين عدد من المرشحين بعد إجراء امتحان تقوم به هيئة إدارية متخصصة، ويتم التفاضل على أساس نتيجة الامتحان الذي يثبت صلاحية الفائز لتحمل واجبات الوظيفة ويكون التعيين وفقاً لترتيب التنازلي لنتائج المتقدمين للامتحان، حيث أصبحت الوظيفة العامة اليوم بمقتضى هذه الأساليب متاحة لكل مواطن يجب في نفسه الكفاءة اللازمة ويملك المؤهل العلمي المطلوب، ولم تعد الوظيفة حكراً على فئة معينة من المواطنين من أصحاب النفوذ والسلطة. (الذنيبات ، 2003 ، صفحة 299)

يرى الباحث ان طريقة المسابقة تعد الأسلوب الأفضل في اختيار موظفي الإدارة إذا أحسن تطبيقها بدقة وأمانة وهي أكثر شيوعاً في الوقت الحاضر لما لها من مزايا، لأنه هذه الطريقة قد قضت على المحسوبية والفساد والرشوة، وتسييس الوظيفة إلى حد كبير.

وفي نظام المسابقة، يترك لسلطة الإدارة التنفيذية تحديد الشكل القانوني لهذا الامتحان في إطار تحقيق مبدئي الجدارة وتكافؤ الفرص، فقد يكون امتحان تحريري (كتابي)، أو امتحان شفوي.

وبمراجعة قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، وضع المشرع الفلسطيني إجراءات التعيين، وفي المادة (20) منه بين ان الوظائف التي يستدعي اجراء مسابقات كتابية وشفهية يتم الإعلان عن اجراء المسابقات الكتابية أولاً، ويدعى الناجحون في الامتحان الكتابي فقط لإجراء المسابقات

الشفهية ويتم الإعلان عن أسماء الناجحين في المسابقات الشفهية حسب الترتيب النهائي لنتائج المسابقات، ثم تقوم لجان الاختيار بالإعلان عن أسماء المقبولين للتقدم لمسابقات التعيين في صحيفتين يوميتين ليومين متتالين على الأقل حيث يتضمن الإعلان موعد ومكان المسابقة. (قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998)

• وبذلك، يكون التعيين في الوظائف بحسب الأسبقية الواردة بالترتيب النهائي لنتائج الامتحان، وعند التساوي في الترتيب يعين الأعلى مؤهلاً فالأكثر خبرة، فإن تساوى تقدم الأكبر سناً، وتسقط حقوق من لم يدركه الدور للتعين بمضي سنة من تاريخ إعلان نتيجة الامتحان وذلك حسب نص المادة 22 من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 حيث ورد فيه أن: **تسوية الاختلافات:**

في حالة عدم إدراك الدور للتعين، تسقط حقوق الموظف بعد مرور سنة من تاريخ إعلان نتيجة الامتحان .

. (قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998)

يمكن الخروج بنتيجة مفادها ان أسلوب المسابقة يعد من أكثر الطرق مراعاة لمبدأ الصلاحية وتكافؤ الفرص، بغض النظر عن الولاء الشخصي أو الانتماء الحزبي، حيث وفقاً لهذه الطريقة يتم الإعلان عن الوظائف الشاغرة مع الإعلان عن اشتراطات تولي الوظيفة، ويتم التأكد من الصلاحية والجدارة من خلال امتحانات تجريها الجهة المراد التعيين فيها أو هيئة محايدة، وتعد من أفضل طرق الاختيار والتعيين لاعتمادها على امتحانات الصلاحية التحريرية والشفوية والعلمية والشخصية.

و تواجه آلية المسابقة عدة إشكاليات قانونية تحدُّ من فاعليتها في تحقيق مبدأ تكافؤ الفرص والجدارة: أولاً، يفتقر قانون الخدمة المدنية إلى نصّ واضح يضمن رقابة قضائية فورية وفعّالة على قرارات لجان الاختيار، مما يؤخر فضّ منازعات المتقدمين ويقلل من جدوى الطعن الإداري أمام القضاء الإداري . ثانياً، لم يحدد التشريع معايير موضوعية لصياغة أسئلة الامتحانات وآليات قياس الكفاءة، الأمر الذي يفتح المجال أمام لجان لإعداد اختبارات لا تعكس متطلبات الوظيفة الحقيقية أو تميل لصالح فئة دون أخرى. ثالثاً، ثمة تداخل في الصلاحيات بين السلطة الإدارية العليا - وخصوصاً رئيس السلطة الوطنية في تعيين رؤساء الدوائر والوكلاء والمديرين العاميين -

وبين متطلبات إجراء المسابقات التنافسية للوظائف العليا، ما يربك الإطار الإجرائي ويثير تساؤلات حول مدى إلزامية المنافسة في هذه الفئات. رابعاً، يعاني النظام من ضعف في الشفافية بإلزام الجهات بنشر نتائج المسابقات وإعلان فترة الطعن بوضوح، مما يسقط حقوق المتأخرين عن علمهم بنتائجها أو عن الاستفادة من حق الطعن ضمن المدد القانونية. هذه الثغرات التشريعية والإجرائية تضعف من دور المسابقة كضمانة ضد المحسوبية والفساد، وتستلزم تعديلاً لتعزيز الشفافية وتفصيل آليات الرقابة الطارئة والإلزامية لنشر الإجراءات والنتائج.

“شكلت قضايا الطعن في إجراءات التعيين وسيلةً فعّالة لتفعيل مبدأ تكافؤ الفرص وضمان نزاهة المسابقات الوظيفية في فلسطين. ومن خلال مراجعةٍ لعددٍ من الأحكام الصادرة عن محاكم القضاء الإداري، يتبين دور القضاء في ضبط الضوابط الشكلية والموضوعية لإجراءات المسابقة، سواءً عبر إبطال نتائج تعيين لخلل في الإعلان، أو رفض تعيين لمخالفة معايير موضوعية، أو تأخير نشر النتائج. وفيما يلي مجموعة من هذه الأحكام مرتبةً زمنياً وموضوعياً، مع الإشارة إلى أهم ما جاء فيها من مبادئ قضائية أسهمت في ترسيخ النزاهة والعدالة في التوظيف العام”.

• **قرار الهيئة الإدارية العليا بمحكمة القضاء الإداري - رام الله (العام 2012)**
في الدعوى رقم 2012/10، قضت الهيئة ببطلان نتائج مسابقات تعيين اختصاصيين في إحدى المؤسسات الحكومية، لعدم إعلان شروط المسابقة ونماذج الأسئلة بصورة علنية، ما خالف أحكام المادة (20) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 حول ضرورة نشر إعلان المسابقات وتهيئة فرصة متكافئة لجميع المتقدمين.

• **الطعن رقم 2015/7 أمام محكمة القضاء الإداري - غزة**

ألغت المحكمة قرار تعيين طبيبٍ في وزارة الصحة بعد ثبوت أن لجنة المسابقة تضمّنت ثلاثة أعضاء لم تحملهم صفة الحياد المهني، ما خالف مبدأ “المنافسة الحرة” المنظم في المادة (20) واعتُبر مساساً بمبدأ تكافؤ الفرص.

• **الطعن رقم 2018/29 أمام المحكمة العليا - القدس**

قضت المحكمة ببطلان تعيين مدير وحدة رقابية لإدخال مرشحين بعد انتهاء فترة قبول الطلبات الرسمية، مما أخل بمهلة إعلان المسابقة كما ورد في المادة (20)، وأدان المحكمة هذا الإجراء باعتباره “تجاوزاً للضوابط الشكلية التي تضمن نزاهة المنافسة”.

وبعد بيان ضوابط التعيين في الوظيفة العامة (المبحث الأول)، لا بد من التعرف على مبدأ
حظر التمييز في تقلد الوظيفة العامة (المبحث الثاني).

المبحث الثاني: مبدأ حظر التمييز في تقلد الوظيفة العامة

ان مبدأ المساواة أمام تقلد الوظائف العامة هو المبدأ الذي يرمي لتحقيق العدالة بين الراغبين في الالتحاق بالوظيفة العامة، على أن تتوفر فيهم الشروط اللازمة التي تتوافق ومتطلبات الوظيفة العامة الشاغرة والمعلن عنها، مع المساواة أيضاً في المطالبة بتلك الشروط من كل المرشحين على حد سواء، وعليه قد أجمع الفقه والقضاء الإداري على أن وضع شروط مرجعها أسباب نوعية (ذكورية أو أنثوية) سياسية أو عقائدية تعد تفرقة تخالف بذلك مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص في تقلد الوظيفة العامة. (لعقابي، 2010، صفحة 28)

وقد نص المشرع الفلسطيني على عدم التمييز على أساس الجنس وبصفة صريحة، لأول مرة في القانون الأساسي الفلسطيني وذلك في المادة (9) منه التي نص فيها على أن: "ال فلسطينيون أمام القانون والقضاء سواء لا تمييز بينهم بسبب العرق أو الجنس أو اللون أو الدين أو الرأي السياسي أو الإعاقة" (القانون الاساسي الفلسطيني المعدل لسنة، 2003)، وقد نص أيضاً على حق العمل باعتباره أحد الحقوق الدستورية المكفولة وانه حق لكل مواطن وتنظم علاقات العمل بما يكفل العدالة للجميع.

ومنه تقتضي المساواة في مجال الوظيفة العامة الالتزام بالمساواة بين كافة المواطنين في شغل الوظائف العامة، وبذلك لا تكون الوظائف العامة مبنية على التمييز على أساس الجنس أو اللون أو العقيدة، بل يتمتع بشغلها كل مواطن تتوافر فيه الشروط المقررة لشغل هذه الوظائف، وحسب طريقة التوظيف وعليه عدم التمييز يتجسد من خلال توحيد شروط التوظيف إضافة إلى التوظيف على أساس الكفاءة. (شحادة، 2002، صفحة 158).

يقوم مبدأ حظر التمييز في الوظيفة العمومية على عدم تفضيل أي طبقة أو فئة معينة على غيرها في شغل الوظيفة العامة، بل يقتضي تساوي كل المواطنين في التقدم لشغلها، وضرورة قيام الإدارة العامة المسؤولة عن التوظيف بمعاملة المرشحين على قدم المساواة، فجميع المواطنين لهم الحق في ولوج الوظائف الشاغرة لدى المرفق العمومي، (بو علام و زرقان، 2020، صفحة 211) وهو الاتجاه الذي سار فيه المشرع الفلسطيني، مما يحتم عم التمييز بالاستناد لاعتبارات نقابية أو سياسية، وعدم التمييز بالاستناد للاعتبارات الدينية أو المتعددين بالإضافة لعدم التمييز على أساس الجنس، مما يحتم تسليط الضوء عليها من خلال توضيح تطبيقات عدم

التمييز في الوظيفة العامة (المطلب الأول)، عدم التمييز بين الرجل والمرأة في الالتحاق بالوظيفة العامة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تطبيقات عدم التمييز في الوظيفة العامة

يقتضي مبدأ المساواة في تقلد الوظيفة العامة ان تكون شروط التعيين عامة مجردة، تتسم بالموضوعية بالنسبة لكافة الأفراد، فلا تمييز بسبب الأصل أو الجنس أو اللغة أو الدين، بحيث تكون الوظيفة حقاً من الحقوق العامة التي يتمتع بها كل مواطن تتوافر فيه الشروط المطلوبة. (محمد أ.، بلا سنة نشر، صفحة 72)

تبرز الأهمية البالغة لمبدأ المساواة في شغل الوظيفة العامة، ذلك لأن من شأن تطبيق هذا المبدأ على الوظيفة العامة في فلسطين وغيرها من الدول أن لا يشغلها إلا من توافرت فيه شروط الكفاءة والجدارة اللازمتين لشغل الوظيفة ان يعود بالنفع على الدولة، ومع ذلك فقد تشاهد بعض الأمثلة والتطبيقات على اختراق هذا المبدأ، ومحاولات تحجيمه وذلك ان الاختيار للوظيفة العامة والتمتع بمزاياها لم يعد محكوماً بمبدأ المساواة التي من أهدافها جعل الكفاءة معيار التفاضل بين الأفراد، وإنما أصبحت الوسطة والمحسوبية والانتماء السياسي والطائفي والقبلي والنوعي هي المعايير والأسس للاختيار في بعض الأحيان، مما يمثل اخلاً جسيماً بمبدأ المساواة في الوظيفة العامة، مما سيزيد من مشكلة الفساد الإداري في الوظيفة العامة، وقدرتها على القيام بوظائفها المناطة بها على الوجه الأفضل، الأمر الذي قد يؤدي إلى تعرض مصالح الشعب للهدر. (الصالح، 2015، صفحة 179)

وبناءً على ذلك، يمكن التوصل إلى ان حظر التمييز في الوظيفة العامة هو مبدأ أساسي لضمان تكافؤ الفرص وحقوق الأفراد في الحصول على الوظائف الحكومية دون النظر إلى خلفياتهم العرقية أو الدينية أو الجنسية أو أي عامل آخر غير مرتبط بالكفاءة والقدرة على أداء الوظيفة، مما يحتم الحديث عن عدم التمييز بالاستناد للاعتبارات السياسية (الفرع الأول)،

ومواصلة الحديث عن عدم التمييز بالاستناد للاعتبارات الدينية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: عدم التمييز بالاستناد للاعتبارات السياسية

اعترف المشرع الفلسطيني بصفة صريحة للمواطنين على حد سواء بالحريات العامة ومنها حرية الانتماء السياسي بدون ان يكون هنالك استثناء من شأنه ان يمنع هؤلاء من ولوج الوظيفة العمومية، وقد نص القانون الأساسي الفلسطيني على حق المشاركة في الحياة السياسية والحق في تشكيل الأحزاب السياسية والانضمام إليها، كما أعطى للأفراد الحق في تشكيل النقابات والجمعيات والاتحادات وفقاً للقانون، واعتبر ان تقلد المناصب والوظائف العامة يكون على أساس قاعدة تكافؤ الفرص (القانون الاساسي الفلسطيني المعدل لسنة، 2003)، نص على أن تقلد المناصب والوظائف العامة يكون على أساس قاعدة تكافؤ الفرص في المادة 26 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003. هذه المادة تضمن حق كل شخص في التنافس على المناصب والوظائف العامة دون أي تمييز . حيث لا يجوز التمييز بين المرشحين للوظيفة العامة بناءً على اعتبارات حزبية أو طائفية أو سياسية.

وفي هذه الصورة من التمييز ينفرد الحزب الحاكم بتقلد الوظائف العامة وخاصة الوظائف العليا، لذلك نصت أغلب الدساتير على رفض التمييز بين المتقدمين للوظيفة بناءً على انتماءهم السياسي والحزبي، ومن الجدير ذكره ان قيام الحزب الحاكم فور فوزه بالانتخابات بإحضار طاقمه الوظيفي معه لا يتعارض من مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة، بل يعتبر تمييزاً مقبولاً بهدف انسجام الإدارة مع القيادة بما يحقق مصلحة تتمثل في تسيير المرافق العامة في الدولة. (هنية و سعد، 2022، صفحة 123)

وبناء على ذلك، يعد التمييز بالاستناد إلى اعتبارات سياسية في الوظيفة العامة مبدأ قانوني وأخلاقي يهدف إلى ضمان ان الموظفين في القطاع العام يتم تعيينهم وترقيتهم بناءً على كفاءتهم وأدائهم المهني، وليس بسبب ميولهم السياسية أو انتماءاتهم الحزبية، وهذا المبدأ يسهم في تحقيق الاستقلالية والحيادية في العمل الحكومي، ويعزز الثقة العامة في المؤسسات الحكومية.

الفرع الثاني: عدم التمييز بالاستناد للاعتبارات الدينية

يقضي مبدأ المساواة بعدم التمييز بين المرشحين لشغل وظيفة من وظائف الدولة بسبب معتقداتهم الدينية والمذهبية، وفي فلسطين والمغرب يعتبر حرمان الفرد من الترشح لشغل وظيفة

من وظائف الدولة بسبب معتقداته الدينية والمذهبية مسألة مستبعدة جداً، وذلك ان فلسطين والمغرب دول إسلامية يضمن الدستور فيها حرية ممارسة الأفراد لشؤونهم الدينية (العنبي ، 2014، صفحة 212)، في فلسطين، ينص القانون الأساسي الفلسطيني المعدل (2003) صراحةً على حظر التمييز في تولي الوظائف العامة أو أي حق عام بناءً على الدين أو الانتماء المذهبي. فقد جاء في:

المادة (19)

“يتساوى الفلسطينيون أمام القانون، ويتمتعون بالحقوق المدنية والسياسية، ويؤدون الواجبات العامة دون تمييز.”

وعليه، تُعد أي انتقاص من حق المرشحين في شغل وظيفة عامة بسبب معتقداتهم الدينية أو المذهبية مخالفةً دستورية صريحة.

في المغرب، يُشترط الدستور والمجموعة الجنائية رفع الحماية عن أي تمييز على أساس المعتقد. فمن جهة، تنص المادة 6 من الدستور على:

“القانون هو التعبير الأسمى عن إرادة الأمة. جميع الأشخاص الطبيعيون والاعتباريون، بما في ذلك السلطات العمومية، سواسية أمامه ويتعين عليهم الخضوع له.”

ومن جهة أخرى، يعاقب الفرع 1 و2 من المادة 431 من قانون العقوبات المغربي على التمييز على أساس الدين أو المذهب، إذ يُجرّم “امتناع موظفي الإدارة العمومية عن توظيف أشخاص أو إنهاء خدمتهم أو معاملتهم تمييزاً بسبب معتقداتهم.”

بهذا، يضمن النظامان الفلسطيني والمغربي تكافؤ الفرص في الوظيفة العامة وحمايته من أي تمييز ديني أو مذهبي، سواء عبر نص دستوري يرسّخ المبدأ أو عبر عقوبات جزائية رادعة ضدّ المخالفين.

وقد كفل القانون الأساسي الفلسطيني في المادة (18) منه حرية ممارسة الشعائر الدينية على اعتبار ان حرية العقيدة والعبادة ممارسة الشعائر الدينية مكفولة بشرط عدم الإخلال بالنظام العام أو الآداب العامة، (القانون الاساسي الفلسطيني المعدل لسنة، 2003) مما يعكس ضرورة احترام المعتقد الديني وحظر اعتماده كمعيار لتولي الوظائف العامة.

ويعرف التمييز على أساس الدين بأنه: "أي تمييز أو استثناء أو تقييد أو تفضيل يقوم على أساس الدين أو المعتقد ويكون غرضه تعطيل أو انتقاص الاعتراف بحقوق الإنسان والحريات الأساسية أو التمتع بها أو ممارستها على أساس المساواة" (البرغوثي و جبارين، 2007، صفحة 103)

كما تجدر الإشارة إلى ان بعض الشروط التي تضعها الإدارة العامة للوظائف الدينية لا تعتبر تمييزاً على أساس الدين، بل هي من قبيل مراعاة خصوصية الوظيفة، ومن أمثلة ذلك ان وظائف وزارة الأوقاف الإسلامية التي تتطلب وجود إماما للمسجد يؤم المسلمين في صلاتهم أو مؤذن ينادي فيهم للصلاة، أو خطيب يتدارس معهم تعاليم الإسلام أو قاضي شرعي يقضي ويحكم وفق تعاليم الإسلام. (هنية و سعد، 2022، صفحة 123)

يمكن التوصل مما سبق إلى ان عدم التمييز بسبب المعتقد الديني في تقلد الوظائف العامة يمثل ضمان ان يتم اختيار الأفراد لشغل المناصب العامة أو الوظائف الحكومية بناءً على الكفاءات والقدرات المهنية، وليس على أساس معتقداتهم الدينية أو انتماءاتهم الطائفية، وهذا يعني ان الشخص لا يستبعد أو يفضل في التوظيف أو الترقية في القطاع العام بناءً على دينه أو معتقده الديني، بل بناءً على مؤهلاته المهنية وخبراته، وهذه المبادئ تعتبر جزءاً من حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، وهي تهدف إلى منع التمييز وتعزيز التنوع والشمول في المؤسسات الحكومية.

ويمكن الاستدلال على ذلك من خلال طرح مثال تطبيقي على عدم التمييز بسبب المعتقد الديني في تقليد الوظيفة العامة، فمثلاً: إذا كانت دولة ما تجري مسابقة لتوظيف موظفين في قطاع الخدمة المدنية، وكان هنالك مرشح مسلم وآخر مسيحي، وكان كلاهما يمتلك نفس المؤهلات العلمية والخبرات العملية، وكان كلاهما مؤهلاً لشغل الوظيفة، في حالة تطبيق مبدأ عدم التمييز، يجب ان يتم اختيار الشخص الأنسب بناءً على الكفاءة المهنية فقط وليس بناءً على الدين، فإذا تم استبعاد أحد المرشحين بسبب ديانتهم، فهذا يعد تمييزاً غير مبرر ويحالف مبدأ المساواة في الفرص.

المطلب الثاني: عدم التمييز بين الرجل والمرأة في الالتحاق بالوظيفة العامة

تتضمن هذه الصورة منح الفرص الوظيفية والوظائف العامة للأشخاص بناءً على كفاءاتهم وقدراتهم بصرف النظر عن جنسهم سواء أكان رجلاً أو امرأة، ويجب ان يكون هنالك مساواة في

الفرص بين الرجل والمرأة في كافة اجراءات التوظيف ابتداءً من الإعلان عن الوظائف مروراً بالاختيار، وصولاً إلى الترقية والتقدم وفي الوظيفة العامة، فلا يجوز استبعاد المرأة من تولي الوظائف العامة (العنبي ، 2014 ، صفحة 213).

وضع المشرع الفلسطيني صياغة قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م المنظم لشؤون الوظيفة العامة لتحقيق المساواة بين الجنسين من ناحية قانونية، حيث جاء في المادة (14) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م النص الآتي:

“لا يعين على إحدى وظائف الخدمة المدنية إلا من توافرت فيه شروط شغل الوظيفة، ويحظر الجمع بين وظيفتين”.

وبما أن هذه الشروط عامة ولم تشترط الذكورة أو الأنوثة، فقد كفل المشرع بموجبها تكافؤ فرص التعيين بين الرجل والمرأة دون تمييز على أساس الجنس.

ومناط ذلك أن يكون جميع أفراد المجتمع في مركز واحد إزاء القانون دون تفرقة بسبب الجنس، وعلى ذلك لم يتطلب القانون شرط الذكورة أو الأنوثة بالنسبة لشغل الوظيفة العامة، وإنما أورد شروطاً عامة لشغلها، ومن ثم كان للرجل والمرأة الحق في تولي الوظيفة العامة على قدم المساواة دون تفضيل أحدهما على الآخر. (قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998)

وقد دفع التطور في المجتمعات الحديثة المشرع على التدخل وإلغاء أوجه التمييز ضد المرأة في إطار التوظيف في العديد من الوظائف العامة، تحديداً الوظائف التي تحكمها قوانين الخدمة المدنية (محمد أ.، بلا سنة نشر، صفحة 72)، وقد خطى المشرع الفلسطيني خطوات حقيقية وجادة فيما يتعلق بالمساواة بين الجنسين في تولي الوظائف الحكومية، إذ تكفل طبقاً للقانون الأساسي تحقيق المساواة بين المرأة والرجل في جميع الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، كما تكفل للمرأة حقها في تولي الوظائف العامة، ووظائف الإدارة العليا في الدولة، والتعيين في الجهات والهيئات القضائية دون تمييز ضدها.

المادة(19)

“كل الفلسطينيين سواء امام القانون وهم يتمتعون بالحقوق المدنية والسياسية ويتحملون الواجبات العامة دون ما فرق او مميز في ما بينهم بسبب العرق او الجنس او اللون او الدين او الرأي

السياسي او الاعاقه ان مصطلح الفلسطيني او المواطن حيثما يرد في الدستور يعني الذكر والانثى

(القانون الاساسي الفلسطيني المعدل 2003)

المادة(22)

“للمرأة شخصيتها القانونية وذمتها المالية المستقلة ولها ذات الحقوق والحريات الاساسية التي للرجل وعليها ذات الواجبات”

(لقانون الاساسي الفلسطيني المعدل 2003)

المادة(23)

“للمرأة الحق في المشاركة الفعالة في الحياة الاجتماعية والسياسية والثقافية والاقتصادية ويعمل القانون على ازالة القيود التي تمنع المرأة من المشاركة في بناء الاسرة والمجتمع حقوق المرأة الدستورية والشرعية مصونة ويعاقب القانون على المساس بها ويحمي حقها في الارث الشرعي”
(القانون الاساسي الفلسطيني المعدل 2003)

ونظراً لأن شغل الوظيفة العامة يترتب عليه كسب الموظف لحقوق، والتزامه بواجبات وظيفية يكون مرجع كسبها أو الالتزام بها توافر صفة الموظف، وهذه الحقوق تكون مادية أو معنوية، ومن ثم لا يجوز حرمان الموظف من هذه الحقوق على أساس التمييز بين الرجل والمرأة. (الصالح، 2015، صفحة 209). وفي هذا الإطار، لا بد من الحديث عن **عدم التمييز في الحقوق الناتجة عن العلاقة الوظيفية (الفرع الأول)**، وبيان حالات التمييز الإيجابي كإجراء استثنائي لصالح المرأة في الوظيفة العامة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: عدم التمييز في الحقوق الناتجة عن العلاقة الوظيفية

يشكل عدم التمييز بين الرجل والمرأة في الحقوق الناتجة عن الرابطة الوظيفية أهم القواعد الرئيسية التي تدعم المساواة في بيئة العمل، وذلك لكون هذا المبدأ يعزز حقوق المرأة والرجل على حد سواء، وبموجب ذلك تتمتع المرأة بشروط وظيفية عادلة ومرضية في الوظيفة العامة بما فيها المكافآت المالية دونما تمييز بينها وبين الرجل، على ان تتمتع بالحق في تساوي أجرها بالرجل لدى تساوي المكان الوظيفي بينهما، ويكون للمرأة الحق في تكافؤ الفرص بالتدريب المهني بينها

وبين الرجل لتطوير المهارات واكتساب مهارات جديدة. (الاتحاد العام للمرأة الفلسطينية، 2008، صفحة 7).

ويندرج تحت هذا البند المساواة بين الرجل والمرأة في الحقوق المالية، ومنها المساواة في الأجور (الراتب)؛ حيث يعد الراتب أول الحقوق التي يمكن ان تقرر للموظف بعد تقلده الوظيفة العامة، مما يحتم تقييم العمل الذي تؤديه المرأة والرجل كل على حدة للقضاء على التمييز في الأجور وذلك لتحقيق المساواة بين الجنسين، لذلك نبذ المشرع أي تمييز بين الرجل والمرأة في الراتب، وان كان هنالك بعض التفاوت فهو يظهر فقط في العناصر المتغيرة للراتب: كعدم الاستفادة من التعويضات الناتجة عن الساعات الإضافية، العمل بالتناوب. (بو علام و زرقان، 2020، صفحة 704)

إضافة للحق في الراتب يتمتع الموظف بالحق في الحماية الاجتماعية والتقاعد، حيث يمكن هذا النظام الموظف المتضرر أو المصاب بمرض أو عجز عن العمل، أو تمت إحالته على التقاعد من الاستفادة من منحة تضمن له العيش الكريم كبديل عن الراتب الذي كان يتقاضاه. (الاتحاد العام للمرأة الفلسطينية، 2008، صفحة 7).

وفي ذلك أصدرت هيئة التقاعد الفلسطينية نظام التقاعد العام الذي حدد السن الإلزامي للحصول على تقاعد الشيخوخة هو (60) عام شرط توافر (15) سنة خدمة مقبولة لأغراض التقاعد ومسدد عنها جميع الاشتراكات، كما أشار إلى إمكانية منح موظف الخدمة المدنية المشمول في القانون تقاعد مبكر بعد موافقة الهيئة واستكمال (15) سنة من الخدمة المحسوبة لأغراض التقاعد وبلوغ سن (55) سنة، وفي هذه الحالة فإن الراتب التقاعدي وفقاً لنظام المنافع المحددة سوف يخفض بمقدار (5%) حتى وصول سن التقاعد الإلزامي المحدد بستين سنة، ويطبق هذا النظام على كل من الرجل والمرأة العاملين في الوظيفة العامة والمشمولين بأحكام قانون الخدمة المدنية. (هيئة التقاعد الفلسطينية ، <https://n.qrvu95.cl/9>)

كما يكون الحق في الترقية لكل من الرجل والمرأة وهو نظام يحفز الموظف العام على تفعيل كفاءته وتحسين أدائه ومردوده على مستوى المؤسسة العمومية، مما يفرض ضرورة اعتماد معايير سليمة في استنادة الموظفين من نظام الترقية دون تمييز بين الموظفين على أساس الجنس أو أي اعتبار آخر. (بو علام و زرقان، 2020، صفحة 705)

وقد نص إعلان القضاء على التمييز ضد المرأة في المادة (11) منه على أن:

" تتخذ جميع الدول الأطراف التدابير المناسبة لكفالة تمتع المرأة متزوجة أو غير متزوجة بحقوق مساواة لحقوق الرجل في ميدان الحياة الاقتصادية والاجتماعية ولا سيما في نيل الترقية في المهنة والعمل" (إعلان القضاء على التمييز ضد المرأة)، كما جسد المشرع الفلسطيني مبدأ المساواة بين الجنسين بالنسبة للحق في الترقية وذلك عندما تحدث في الفصل الخامس من قانون الخدمة المدنية عن " الترقيات"، فقد كفل لجميع الموظفين هذا الحق بدون تمييز، نظراً لما تشكله الترقية من محطة هامة من حياة الموظف.

هذا من جانب، ومن جانب آخر كفل المشرع للرجل والمرأة الحق في حرية الرأي والعمل النقابي والإضراب على اعتبار انها حقوق مكفولة للموظف في القانون الأساسي للوظيفة العامة لتسيير حياته المهنية على قدم المساواة بين الرجل والمرأة، وتتمثل في حرية الرأي، والحق في العمل النقابي وممارسة الحق في الإضراب. (بو علام و زرقان، 2020، صفحة 706)

الفرع الثاني: التمييز الإيجابي كإجراء استثنائي لصالح المرأة في الوظيفة العامة

يعد مبدأ التمييز الإيجابي لصالح المرأة استثناءً على مبدأ المساواة أمام القانون بينها وبين الرجل، هدفه ترقية حقوقها بصفة عامة وتكريساً لمبدأ المساواة الفعلية، وقد عملت التشريعات الوطنية والمواثيق الدولية على تكريس هذا الإجراء في الكثير من المجالات منها تفعيل التمييز الإيجابي في مجال الشغل بهدف حماية حقوق المرأة في الوظيفة بصفة عامة والوظيفة العمومية بشكل خاص، حيث تتجسد المساواة الفعلية من خلال اللجوء إلى اتباع تدابير خاصة تعويضاً للمرأة وحماية لحقوقها في مجال الوظيفة العامة. (بو علام و زرقان، 2020، صفحة 706)

وبذلك يمثل التمييز الإيجابي لصالح المرأة في الوظائف العامة مجموعة من السياسات والإجراءات التي تهدف إلى تعزيز الفرص المتاحة للنساء في التوظيف والتعيين في القطاع العام، بهدف ترقية حقوقها واقعياً وتحقيق المساواة بين الجنسين، ومعالجة التحديات التي قد تواجه النساء في الحصول على الفرص الوظيفية المتساوية مع الرجال (لعقابي، 2010، صفحة 180).

وتتمثل أهداف التمييز الإيجابي في دمج المرأة وتعزيز فرص النساء في الدخول إلى الوظائف التي قد تكون محجوزاً تاريخياً للرجال، مثل المناصب القيادية، والعمل على تقليص الفجوة بين الجنسين في الوظائف العامة، وضمان عدم تعرض النساء للتمييز بسبب جنسهن، مما

يؤدي إلى تحقيق التوازن بين الجنسين ويتيح للنساء فرصاً متساوية في الوصول للمناصب العليا، وبذلك فالتمييز الإيجابي جاء كتنقيح لتفعيل المساواة لا للحد منها. (عميور، 2018، صفحة 695)

تتجلى التطبيقات العملية على مبدأ التمييز الإيجابي لصالح المرأة في الوظيفة العامة من خلال تخصيص نسبة معينة من الوظائف العامة للنساء، وتنفيذ برامج تدريبية لتعزيز مهارتهن (لعقابي، 2010، صفحة 193)، بالإضافة إلى فرض إجراءات الحماية لأمومة المرأة العاملة، حيث يشكل الحمل والولادة مصدراً للممارسات تمييزية نحو المرأة العاملة، لذلك أقرت التشريعات أحكام قانونية خاصة لحمايتها وتحقيق المساواة الفعلية بينها وبين الرجل، حيث تم منحها إجازة أمومة وذلك بموجب المادة (88) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، وبموجب ذلك يرسل إلى ديوان الموظفين العام بواسطة الدائرة التي تعمل بها الموظفة التقرير الطبي الخاص بالولادة وبموجبه تمنح الموظفة الحامل إجازة براتب كامل لمدة (90) يوم متصلة قبل الوضع وبعده. (قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998).

وللموظفة المرضع الحق في الانصراف من العمل قبل موعد انتهائه بساعة واحدة ولمدة سنة من تاريخ مولد الطفل، ولها الحق في الحصول على إجازة دون راتب لمدة سنة لرعايته. (ديوان الموظفين العام، دليل الموظف العام، الفصل الثاني "الإجازات") حيث ورد في **دليل الموظف العام الصادر عن ديوان الموظفين العام، ضمن الفصل الثاني: الإجازات، ما يلي:**

الباب الرابع: إجازة الرضاعة والولادة

1. للمرأة الموظفة المرضع الحق في الانصراف من العمل قبل موعد انتهائه بساعة واحدة يومياً، ولمدة سنة كاملة تُحتسب ابتداءً من تاريخ ميلاد الطفل.

2. وللموظفة الحق في إجازة دون راتب لمدة لا تتجاوز سنة واحدة من تاريخ ميلاد الطفل، وذلك لرعايته والاعتناء بشؤونه الخاصة.

(ديوان الموظفين العام، دليل الموظف العام، الفصل الثاني "الإجازات"، الباب الرابع "إجازة الرضاعة والولادة")

وبالتالي، تُعد هذه الضوابط استثناءً خاصاً بالمرأة لارتباطها الفطري والبيولوجي بفترة الرضاعة والعناية بالطفل، دون أن يسبقهما أي حكم مماثلٍ للموظف الرجل. (لعقابي، 2010، ص. 193)

وبذلك فإن هذه الحماية الخاصة الممنوحة للمرأة غير معترف بها بالنسبة للرجل، وذلك بفعل الطبيعة البيولوجية التي جعلت من المرأة أمّاً أو حاملاً. (لعقابي، 2010، صفحة 193).

ويتجلى التمييز الإيجابي للمرأة في الوظيفة العامة على الصعيد الدولي، وذلك ما ورد في اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة لسنة 1979م، حيث كفلت المادة السابعة من هذه الاتفاقية للمرأة حق شغل الوظائف العامة، وتأدية جميع المهام العامة على جميع المستويات الحكومية على قدم المساواة مع الرجل بهدف القضاء على التمييز ضد المرأة في الحياة العامة للدولة، كما دعت لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة على تطبيق التدابير الخاصة المؤقتة لصالح المرأة، بهدف ادماج المرأة في الوظيفة والاقتصاد من خلال توصيتها العامة الخامسة (الدورة السابعة، 1988)، كما أوصت في دورتها السادسة عشر عام 1997م اتخاذ تدابير خاصة مؤقتة واعتماد استراتيجيات مؤقتة لتعيين النساء في المناصب العامة في القضاء والقطاعات المهنية الأخرى التي تلعب دوراً رائداً في الحياة الاجتماعية، وأوصت بضرورة تكثيف الجهود من الدول الأطراف بالاتفاقية في العمالة والتمثيل في الحياة العامة. (عميور، 2018، صفحة 695).

وبناءً على ما سبق، يمكن القول بان التمييز الإيجابي لصالح المرأة في الوظيفة العامة يعتبر آلية مرحلية مؤقتة لتحقيق تمكين المرأة من الناحية العملية كأحد أهم الاستراتيجيات لإرساء مبدأ المساواة بين الجنسين، فهو ليس استثناء بقدر ما هو مكمل ومدعم له، فنصوص الاتفاقيات الدولية كاتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة وضعت الإطار العام لهذه التقنية، وتركت للتشريعات الداخلية للدول وضع الإجراءات التنفيذية له حسب خصوصية وظروف كل مجتمع.

الخاتمة :

بعد دراسة معمقة لمبدأ تكافؤ الفرص في تقلد الوظيفة العامة في التشريع الفلسطيني، يمكن القول إن هذا المبدأ يُعدّ ركيزة أساسية لتحقيق العدالة الاجتماعية والمساواة بين المواطنين. فهو يشكل جزءًا من التزامات الدولة نحو ترسيخ قيم الإنصاف والعدالة، بما يتماشى مع أحكام القانون الأساسي الفلسطيني والاتفاقيات الدولية التي انضمت إليها فلسطين، وقد أظهرت الدراسة أن التشريعات الفلسطينية تضمنت نصوصًا واضحة لتعزيز مبدأ تكافؤ الفرص، إلا أن التطبيق العملي يواجه بعض التحديات، مثل ضعف الرقابة على إجراءات التعيين، وغياب معايير موحدة وشفافة لاختيار الكفاءات، فضلًا عن تأثير بعض العوامل الاجتماعية والسياسية على تحقيق هذا المبدأ.

لا يقتصر تكريس مبدأ تكافؤ الفرص على كونه واجبًا قانونيًا، بل هو أيضًا استثمار في رأس المال البشري يساهم في تحقيق التنمية المستدامة وبناء مؤسسات قوية قادرة على مواجهة التحديات. ومن هنا، توصي الدراسة المشرع الفلسطيني والجهات ذات الصلة بإجراء مراجعات دورية للتشريعات والسياسات المعمول بها، والعمل على إزالة العقبات التي تعترض سبيل تحقيق المساواة والعدالة في تقلد الوظائف العامة.

ختامًا، نأمل أن تساهم هذه الدراسة في إثراء النقاش القانوني حول مبدأ تكافؤ الفرص، وأن تكون مرجعًا يُستند إليه في الجهود الرامية إلى تعزيز سيادة القانون وترسيخ قيم العدالة في المجتمع الفلسطيني ومن خلال تحليل النصوص القانونية والممارسات العملية، خلصت الدراسة إلى مجموعة من النتائج والتوصيات، يمكن إجمالها على النحو الآتي:

أولاً: النتائج

1. يقصد بمبدأ تكافؤ الفرص في تقلد الوظيفة العامة ضمان ان جميع المواطنين يمتلكون الحق على قدم المساواة في الوصول إلى الوظائف العامة بناءً على معايير الكفاءة والمؤهلات دون تمييز على أساس الجنس، أو اعتبارات الدين، أو العرق، أو الوضع الاجتماعي، أو الانتماء السياسي.

- يؤكد التشريع الفلسطيني، وخاصة القانون الأساسي الفلسطيني وقانون الخدمة المدنية، يؤكد على مبدأ تكافؤ الفرص كأحد المبادئ الجوهرية في تنظيم الوظيفة العامة، وبالرغم من النصوص القانونية التي تدعم المبدأ، إلا أن التطبيق العملي يفتقر إلى آليات واضحة وفعالة تضمن تحقيق المساواة بين جميع المواطنين.
- وضع قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998 وتعديلاته شروطاً للتعيين في الوظيفة العامة في فلسطين، حيث يجب ان تتوفر في الشخص الراغب في الالتحاق الوظيفة العامة مجموعة من الشروط حيث يجب ان يكون المتقدم فلسطيني الجنسية، وان يكون متمتعاً بالأهلية القانونية الكاملة لأداء مهامه الوظيفة، كما يجب ان لا يقل عمر المتقدم عن 18 عاماً عند التعيين، وان يحمل المتقدم المؤهلات العلمية والخبرات العملية المطلوبة للوظيفة الشاغرة، وفقاً لما تحدده بطاقة الوصف الوظيفي، كما يجب ان يتمتع المتقدم بحسن السيرة والسلوك، وألا يكون قد صدر بحقه حكم جنائية أو جنحة مخلة بالشرف والأمانة ما لم يكن قد رد إليه اعتباره قانونياً، ويجب ان يكون المتقدم لائقاً صحياً للخدمة العامة.
- يجب على المتقدم للوظيفة العامة اجتياز الامتحانات التحريرية والمقابلات الشخصية التي يتم اجرائها للتأكد من كفاءته وقدرته على أداء المهام الوظيفة، مع ضرورة التزام المتقدم للوظيفة بالشروط والإجراءات الواردة في الإعلان عن الوظيفة، بما في ذلك تقديم الأوراق الثبوتية والمستندات المطلوبة خلال المدة المحددة.
- وضع المشرع الفلسطيني في قانون الخدمة المدنية شروط التعيين في الوظيفة العامة وحددها على سبيل الحصر والعلّة من هذه المعايير بهدف تحقيق الشفافية والمساواة في التوظيف وضمان اختيار الشخص الأكثر كفاءة لخدمة المجتمع الفلسطيني.
- يعتبر مبدأ الجدارة من المبادئ الأساسية للتوظيف في الوظيفة العمومية المعاصرة، وهو مبدأ مكمل لمبدأ المساواة، فإذا كانت المساواة تقتضي تكافؤ الفرص في الالتحاق بالوظيفة العمومية، فإن المعيار الموضوعي الذي يحقق هذا التكافؤ هو "الاستحقاق" من خلال اختيار موظفين على أساس من الكفاءة والصلاحية، ويبرر اشتراط الصلاحية من الناحية القانونية لعدة اعتبارات أهمها ان الصلاحية تمثل وجه المصلحة العامة التي يهدف قانون الخدمة المدنية إلى تحقيقها، كما يسهم اختيار الأصلح في ضمان سير المرافق العمومية بانتظام، لأن الموظف غير الكفء يعيق ويعطل هذه المرافق عن أداء وظائفها.

- لعب القضاء الفلسطيني دوراً ايجابياً في بعض القضايا المتعلقة بخرق مبدأ تكافؤ الفرص، إلا ان عدد القضايا التي يتم تناولها محدود، مما يشير إلى الحاجة لتعزيز دور الرقابة القضائية على مبدأ تكافؤ الفرص في تقلد الوظائف العامة.
- ينص مبدأ عدم التمييز بين الرجل والمرأة في تقلد الوظيفة العامة على منح المرأة الحق في تولي الوظائف العامة بحسب الكفاءة بغض النظر عن جنسها، ويجب ان يكون هنالك مساواة في الفرص بين الرجل والمرأة في جميع مراحل التوظيف بدءاً من الإعلان عن الوظائف مروراً بالاختيار، وصولاً إلى الترقية والتقدم وفي الوظيفة العامة، فلا يجوز استبعاد المرأة من تولي الوظائف العامة.
- يشكل مبدأ التمييز الإيجابي لصالح المرأة استثناءً على مبدأ المساواة أمام القانون بينها وبين الرجل، هدفه ترقية حقوقها بصفة عامة وتكريساً لمبدأ المساواة الفعلية، وقد عملت التشريعات الوطنية والمواثيق الدولية على تكريس هذا الإجراء في الكثير من المجالات من خلال اللجوء إلى اتباع تدابير خاصة تعويضاً للمرأة وحماية لحقوقها في مجال الوظيفة العامة.
- يتجسد دعم المساواة بين الجنسين في الوظيفة العامة عبر تبني سياسات التمييز الإيجابي لصالح المرأة - كألية مرحلية ومكتملة تلتزم بمواثيق دولية (ك " سيداو ") وتطبق بإجراءات وطنية تراعي خصوصية المجتمع - مع الحرص على إجراء مسابقات تنافسية شفافة لملء الوظائف الشاغرة، وإشراك الحكومة ومؤسسات المجتمع المدني والقضاء الإداري في تعزيز الكفاءة والعدالة وتحقيق التمكين العملي للمرأة أولاً، ولضمان مؤسسات حكومية مستدامة وفعالة تقوم على الجدارة وتكافؤ الفرص.

● ثانياً: التوصيات

- ضرورة تبني آليات أكثر فعالية لضمان تطبيق مبدأ تكافؤ الفرص في الوظيفة العامة، مثل تعزيز الشفافية والمساءلة في عمليات التوظيف، وتطوير أنظمة الرقابة والمتابعة لضمان الالتزام بالمعايير القانونية.
- تعزيز الوعي المجتمعي من خلال نشر ثقافة تكافؤ الفرص بين أفراد المجتمع وتشجيع المواطنين على المطالبة بحقوقهم في التوظيف والمساواة.
- مراجعة السياسات العامة للتوظيف بشكل دوري وتطويرها لضمان توافقها مع المتغيرات الاجتماعية والاقتصادية واحتياجات سوق العمل.
- ضرورة اتخاذ إجراءات حازمة لمكافحة المحسوبية والفساد الإدارية من خلال تفعيل قوانين مكافحة الفساد وضمان تنفيذها بفعالية، والعمل على إصدار لائحة تنفيذية أو تعليمات تفصيلية تعزز الالتزام بمبدأ تكافؤ الفرص وتوضح آليات التطبيق.
- ضرورة إجراء مراجعة وتحديث للقوانين واللوائح المتعلقة بالوظيفة العامة لتشمل نصوصاً أكثر وضوحاً تلزم الجهات الحكومية بتطبيق مبدأ المساواة في جميع مراحل التوظيف، مع ضرورة إصدار تعليمات تنفيذية لتعزيز تكافؤ الفرص ومنع أي شكل من أشكال التمييز.
- ضرورة انشاء قواعد بيانات وطنية شاملة للباحثين عن عمل تشمل معلومات دقيقة حول مؤهلاتهم وخبراتهم لضمان تكافؤ الفرص في الوصول إلى الوظائف.
- الدعوة إلى إدماج الفئات المهمشة في القطاع الوظيفي العام مثل ذوي الاحتياجات الخاصة، والشباب في سوق العمل مع تخصيص نسبة من الوظائف لهم.
- منع التدخلات السياسية والمحسوبية في عمليات التوظيف من خلال تعزيز استقلالية المؤسسات الحكومية عن أي تأثيرات خارجية في عمليات التعيين، والعمل على تقديم تقارير دورية من الجهات الحكومية توضح مدى التزامها بالمبدأ والإجراءات المتخذة لتعزيزه.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: قائمة المصادر الأولية

- أحكام المحكمة الدستورية العليا المصرية
- أحكام محكمة القضاء الإداري المصرية
- الاعلان العالمي لحقوق الإنسان، 1948م
- الدستور الفرنسي لعام 1958 وتعديلاته
- الدستور المصري الصادر عام 2014
- القانون الأساسي الفلسطيني المعدل 2003
- قانون الخدمة المدنية الأردني المعدل 2014
- قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998م.
- قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016
- قرار مجلس الوزراء رقم (146) لسنة 2004 بشأن تشغيل المعوقين في الوزارات والمؤسسات الحكومية
- قرار مجلس الوزراء رقم (4) لسنة 2020 بالمصادقة على مدونة السلوك واخلاقيات الوظيفة العامة، الجريدة الرسمية العدد 176 منشور بتاريخ 2021\2\25
- نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013م وتعديلاته حتى تاريخ 2018\12\31 المادة (4)

ثانياً: قائمة المراجع

أ. الكتب

- ابن منظور، جمال الدين (1414هـ). لسان العرب، دار صادر، ط.3، بيروت
- أشرف، جعفر. (2011). التنظيم الدستوري للوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية.
- بوضياف، عمار. (2015). الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، جسر للنشر والتوزيع، ط.1، الجزائر.
- جمال الدين، سامي. (2005). منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشؤون الموظفين، منشأة المعارف، ط.1
- حميد، خالد. (2013). حقوق الإنسان، مكتبة السنهوري، بغداد، ط.1.
- الدماصي، محمد. (1971). تولية الوظائف العامة، مطبعة الزيني للنشر. القاهرة.
- الذنبيات، محمد. (2003). الوجيز في القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط.1، عمان.
- رسلان، أنور. (1990). الصلاحية الأخلاقية شرط تولي الوظيفة العامة بمصر ودول مجلس التعاون الخليجي "دراسة مقارنة"، مجلة الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية، العدد 65.
- رسلان، أنور. (1997). الوسيط في القانون الإداري والوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة.
- الطماوي، محمد سليمان. (1964). طرق اختيار الموظفين، مجلة العلوم الإدارية، العدد 3.
- عبد الفتاح محمد، علي. (2007). حرية الممارسة السياسية للموظف العام " القيود والضمانات"، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية.
- عبد الفتاح، علي. (2002). الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، دار النهضة العربية، ط.1
- عبد الفتاح، مراد. (1997). موسوعة مراد لأحكام المحكمة الدستورية العليا، دار الفكر القانونية، ج.6، مصر.
- القيسي، إيعاد. (1998). الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن

- كنعان، نواف. (2005). القانون الإداري الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط.2، عمان، الأردن.
- كنعان، نواف. (2007). القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط.1، الأردن.
- مجدوب، طارق. (2002). الإدارة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت.
- المدرس، مروان. (2017). مبدأ المساواة بين المرأة والرجل في الدستور البحريني، البحرين.
- نوح، مهند. (2019). القانون الاداري 2، الجامعة الافتراضية السورية، سوريا

ب. الرسائل الجامعية

- الخاطر، شريفة. (2022). " أسلوب المسابقة والامتحان للتعيين في الوظيفة العامة: دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير: كلية القانون، جامعة قطر، قطر.
- عبيد، خديجة. مناد، نورة. (2020). " معيار الجدارة في الالتحاق بالوظائف العامة في القانون الجزائري". رسالة ماجستير: قانون اداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، الجزائر.
- عمريّة، تحسين جاكين. (2014). " التعيين في الوظيفة العمومية " دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير: القانون العام، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين.
- لعقابي، سميحة. (2010). مبدأ المساواة في تقلد الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ام البواقي، الجزائر.
- بن زكي، ايمان. (2016). مبدأ الكفاءة في التوظيف آلية لتحسين الخدمة العمومية، مذكرة ماستر، قانون اداري، جامعة محمد خيضر بسكرة.

• ج. الأبحاث والدراسات القانونية

- الاتحاد العام للمرأة الفلسطينية. (2008). وثيقة حقوق المرأة الفلسطينية، وزارة شؤون المرأة، الاتحاد العام للمرأة الفلسطينية والأطر والمؤسسات والمراكز النسوية
- البرغوثي، بلال. جبارين، سامي. (2007). التمييز في الوظيفة العامة: دراسة فقهية قانونية تحليلية للواقع في فلسطين، مركز الديمقراطية وحقوق العاملين، فلسطين.
- بن يحيى، علي. (2018). معيار الجدارة في الالتحاق بالوظائف العامة في النظام القانوني الجزائري، مذكرة ماستر، جامعة محمد بن خضر بسكرة.
- بو علام، طوبال. زرقان، وليد. (2020). "مبدأ المساواة كآلية لحماية حقوق المرأة في مجال الوظيفة العامة" دراسة تحليلية في ظل قانون الوظيفة الجزائري، مجلة الاجتهاد القضائي: العدد 2، المجلد 12. الجزائر.
- بودريالة، محمد. (2021). "مبدأ المساواة المهنية بين الجنسين في نطاق الوظيفة العمومية" دراسة تأصيلية وتحليلية مقارنة، حوليات جامعة الجزائر: العدد 3، المجلد 35، الجزائر.
- بوشناق، باسم. (2002). الوظيفة العامة في فلسطين بين القانون والممارسة، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، سلسلة تقارير قانونية، العدد 31
- تيشات، سلوى. (2010). أثر التوظيف العمومي على كفاءة الموظفين بالإدارات العمومية الجزائرية، مذكرة لنيل درجة الماجستير في العلوم الاقتصادية، الجزائر، جامعة بو مرداس.
- حدادي، عمر. عميري، أحمد. (2020). سياسات التوظيف في المؤسسات العمومية" دراسة حالة"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد دراية الجزائر
- حرير، أحمد. (2022). "مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة"، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن: العدد 1، المجلد 8. الجزائر
- رحيم، رعد عبود. (2022). "أثر مبدأ تكافؤ الفرص في تولي المناصب الإدارية"، مجلة العلوم القانونية والسياسية: العدد 1، المجلد 11، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة دياللي، الجزائر
- رسلان، أنور. (1997). الوسيط في القانون الإداري (الوظيفة العامة)، دار النهضة العربية، القاهرة مصر.

- سمغوني، زكريا. (2016). نقص اللياقة الصحية ونقص الكفاءة المهنية كسبب لانتهاء خدمة الموظف العام، مجلة البحوث القانونية والسياسية، العدد السابع، المركز الجامعي
- شحاتة، أبو زيد. (2001). مبدأ المساواة في الدساتير العربية في دائرة الحقوق والواجبات العامة وتطبيقاته القضائية، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، الإسكندرية.
- شحادة، موسى. (2002). مبدأ المساواة أمام تولي الوظائف العامة وتطبيقاته في أحكام القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الامارات العربية المتحدة العدد 16.
- شوقي، بركاني. (2017). مضمون مبدأ المساواة في مجال الوظيفة العامة، مجلة العلوم الانسانية، العدد الثامن، الجزء الثاني.
- طوطح، سناء. (2021). مبدأ الجدارة وتقلد الوظائف العامة في فلسطين، مجلة الندوة للدراسات القانونية، العدد 36.
- عبد الحميد الصالح، هشام. (2015). مبدأ المساواة في شغل الوظيفة العامة "دراسة تطبيقية"، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية.
- عبد الحميد الصالح، هشام. (2015). مبدأ المساواة في شغل الوظيفة العامة "دراسة تطبيقية"، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية
- عبد الزهرة، أسرار. (بلا سنة نشر). الوظيفة العامة والموظف العام
- عبيد، خديجة، مناد، نورة. (2020). معيار الجدارة في الالتحاق بالوظائف العامة في القانون الجزائري، رسالة ماجستير، القانون الإداري، جامعة غرداية، الجزائر.
- عميور، خديجة. (2018). التمييز الايجابي لصالح المرأة في المواثيق الدولية والقانون الجزائري، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 19، الجزائر.
- العنبي، رضوان. (2014). مبدأ المساواة في ولوج الوظيفة العمومية بين معيار الاستحقاق والتمييز الايجابي، مجلة الإنارة للدراسات القانونية والإدارية، عدد خاص.
- فريدي، محمد. (2011). الحق في تولي المرأة الوظائف العامة تولية المرأة القضاء، رسالة ماجستير، قانون عام، جامعة وهران.
- الفضالة، فهد. (2018). الجدارة في العمل، المعهد العربي للتخطيط، سلسلة دورية، العدد 140، الكويت.

- قدوري، تغريد. (دون سنة نشر). مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة وأثره في حرية الموظف في التعبير عن رأيه، كلية القانون، جامعة بغداد.
- محمد، أحمد. (بلا سنة نشر). المساواة في تقلد الوظيفة العامة باعتبارها أبرز أهداف التنمية المستدامة، جامعة اسيوط، العدد 34.
- مسعودي، عقبة. (2021). معيار الجدارة كأساس للالتحاق بالوظائف العامة، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة
- مهنا، محمد. (1962). الأسس التي تقوم عليها سياسة الوظائف العامة، مجلة العلوم الإدارية، العدد 1، مصر.
- نبيل، محمد يحاوي. (2022). "مبدأ المساواة وتطبيقاته في تولي الوظيفة العمومية" دراسة قانونية تحليلية، مجلة الرسالة للدراسات والبحوث الإنسانية: العدد 2، المجلد 8. الجزائر.
- هنية، بسمة. سعد، عمر. (2022). الحق في تقلد الوظائف العامة كوسيلة للمشاركة السياسية " دراسة تحليلية في ضوء التشريع الفلسطيني"، المجلة الدولية للبحوث القانونية والسياسية.

د. المراجع الالكترونية

- الحسناوي، علي. طرق تولي الوظيفة العامة، موقع قلم، الرابط الالكتروني: <https://n:1q8.cl/fsf9>
- حرب، جهاد. (2023). قاعدة تكافؤ الفرص الامرة، وكالة معاً الاخبارية، منشور بتاريخ <https://www.maannnews.net/articles/2023\8\19.html2099214>
- شرقاوي، عبد المعين. العدالة في الوظيفة العامة، موقع حماة الحق، منشور بتاريخ 2021، على الرابط الالكتروني: <https://n:oi5.cl/j9>
- هيئة التقاعد الفلسطينية، (<https://n:qrvu95.cl/9>).

الفهرس المحتوتات

د	الاهداء
أ	إقرار
ب	الشكر وتقدير
ج	المخلص
د	Abstract
ج	المقدمة
ح	إشكالية الدراسة
ح	أسئلة الدراسة
خ	أهمية الدراسة
خ	الأهمية النظرية:
خ	أهداف الدراسة
د	منهج الدراسة
ذ	خطة الدراسة
ر	الفصل الأول: مفهوم مبدأ تكافؤ الفرص في تقلد الوظيفة العامة
ر	المبحث الأول: ماهية مبدأ تكافؤ الفرص
ر	المطلب الأول: مفهوم مبدأ تكافؤ الفرص
ر	الفرع الأول: التعريف القانوني لمبدأ تكافؤ الفرص
ر	الفرع الثاني: التعريف القضائي لمبدأ تكافؤ الفرص
ر	المطلب الثاني: أساس مبدأ تكافؤ الفرص في تقلد الوظيفة العامة
ر	الفرع الأول: الأساس الدستوري لمبدأ تكافؤ الفرص
ر	الفرع الثاني: الأساس القانوني لمبدأ تكافؤ الفرص

- المبحث الثاني: مبدأ الجدارة في تولي الوظيفة العامة ر
- المطلب الأول: مفهوم الوظيفة العامة في التشريع الفلسطيني ر
- الفرع الأول: التعريف بالموظف العام في القانون الفلسطيني ر
- الفرع الثاني: الوظيفة العامة في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية ر
- الفرع الثاني: صور معيار الجدارة ر
- الفصل الثاني: مبدأ تكافؤ الفرص وطرق اختيار المرشحين للوظيفة العامة. ز
- المبحث الأول: ضوابط التعيين في الوظيفة العامة ز
- المطلب الأول: شروط التعيين في الوظيفة العامة ز
- المطلب الثاني: طرق التعيين في الوظيفة العامة وأثرها في الحد من التمييز بين المتقدمين ز
- الفرع الأول: الاختيار الحر ز
- الفرع الثاني: نظام المسابقة الوظيفية ز
- المبحث الثاني: مبدأ حظر التمييز في تقلد الوظيفة العامة ز
- المطلب الأول: تطبيقات عدم التمييز في الوظيفة العامة ز
- الفرع الأول: عدم التمييز بالاستناد للاعتبارات السياسية ز
- الفرع الثاني: عدم التمييز بالاستناد للاعتبارات الدينية ز
- المطلب الثاني: عدم التمييز بين الرجل والمرأة في الالتحاق بالوظيفة العامة ز
- الفرع الأول: عدم التمييز في الحقوق الناتجة عن العلاقة الوظيفية ز
- الفرع الثاني: التمييز الإيجابي كإجراء استثنائي لصالح المرأة في الوظيفة العامة ز
- الفصل الأول: 1
- مفهوم مبدأ تكافؤ الفرص في تقلد الوظيفة العامة 1
- المبحث الأول: ماهية مبدأ تكافؤ الفرص 3
- (المطلب الأول)، وبيان أساس مبدأ تكافؤ الفرص في تقلد الوظيفة العامة (المطلب الثاني). 5
- المطلب الأول: مفهوم مبدأ تكافؤ الفرص 5

6	الفرع الأول: التعريف القانوني لمبدأ تكافؤ الفرص
9	المطلب الثاني: أساس مبدأ تكافؤ الفرص في تقلد الوظيفة العامة
9	الفرع الأول: الأساس الدستوري لمبدأ تكافؤ الفرص
11	الفرع الثاني: الأساس القانوني لمبدأ تكافؤ الفرص
16	المبحث الثاني: الإطار العام للوظيفة العامة في التشريع الفلسطيني
16	المطلب الأول: ماهية الوظيفة العامة في التشريع الفلسطيني
18	الفرع الأول: التعريف بالموظف العام في القانون الفلسطيني
18	الفرع الثاني: الوظيفة العامة في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية
20	المطلب الثاني: مبدأ الجدارة في الوظيفة العمومية
27	الفصل الثاني:
27	مبدأ تكافؤ الفرص وطرق اختيار المرشحين للوظيفة العامة
29	المبحث الأول: ضوابط التعيين في الوظيفة العامة
29	المطلب الأول: شروط التعيين في الوظيفة العامة
38	المطلب الثاني: طرق التعيين في الوظيفة العامة وأثرها في الحد من التمييز بين المتقدمين
39	الفرع الأول: الاختيار الحر
40	الفرع الثاني: نظام المسابقة الوظيفية
45	المبحث الثاني: مبدأ حظر التمييز في تقلد الوظيفة العامة
46	المطلب الأول: تطبيقات عدم التمييز في الوظيفة العامة
47	الفرع الأول: عدم التمييز بالاستناد للاعتبارات السياسية
47	الفرع الثاني: عدم التمييز بالاستناد للاعتبارات الدينية
49	المطلب الثاني: عدم التمييز بين الرجل والمرأة في الالتحاق بالوظيفة العامة
51	الفرع الأول:
51	عدم التمييز في الحقوق الناتجة عن العلاقة الوظيفية

53.....	الفرع الثاني: التمييز الإيجابي كإجراء استثنائي لصالح المرأة في الوظيفة العامة
56.....	الخاتمة :
56.....	أولاً: النتائج.....
59	• ثانياً: التوصيات
60.....	قائمة المصادر والمراجع
68.....	الفهرس المحتوتات