



كلية الحقوق

قسم القانون العام

الترقية في مجال الوظيفة العامة في سلطنة عمان "دراسة مقارنة"

رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق

مقدمة من الباحث

خالد بن محمد بن سالم المشيفري

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة:

أ.د. / محمد سعيد حسين أمين رئيساً

أستاذ ورئيس قسم القانون العام - كلية الحقوق - جامعة عين شمس

أ.د. / داود عبد الرازق الباز عضواً

أستاذ ورئيس قسم القانون العام - كلية الشريعة والقانون - جامعة الأزهر فرع دمنهور

أ.د. / محمود أبو السعود حبيب مشرفاً وعضواً

رئيس قسم القانون العام الأسبق - كلية الحقوق - جامعة عين شمس

١٤٣٥هـ - ٢٠١٤ م



كلية الحقوق

قسم القانون العام

صفحة العنوان

اسم الباحث: خالد بن محمد بن سالم المشيفري

اسم الرسالة : الترقية في مجال الوظيفة العامة في سلطنة عمان

"دراسة مقارنة"

الدرجة العلمية: الدكتوراه.

القسم التابع له: القانون العام.

الكلية: الحقوق.

الجامعة: جامعة عين شمس.

سنة التخرج:

سنة المنح: ٢٠١٤



كلية الحقوق

قسم القانون العام

رسالة دكتوراه

اسم الباحث: خالد بن محمد بن سالم المشيفري

اسم الرسالة : الترقية في مجال الوظيفة العامة في سلطنة عمان

"دراسة مقارنة"

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة:

أ.د. / محمد سعيد حسين أمين

رئيساً

أستاذ ورئيس قسم القانون العام - كلية الحقوق - جامعة عين شمس

أ.د. / داود عبد الرازق الباز

عضواً

أستاذ ورئيس قسم القانون العام - كلية الشريعة والقانون - جامعة الأزهر فرع دمنهور

أ.د. / محمود أبو السعود حبيب

مشرفاً وعضواً

رئيس قسم القانون العام الأسبق - كلية الحقوق - جامعة عين شمس

الدراسات العليا

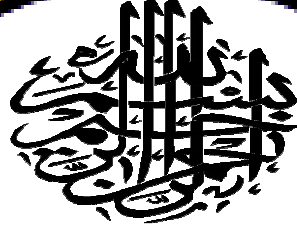
بتاريخ / /

أُجيزت الرسالة:

ختم الإجازة:

موافقة مجلس الجامعة

موافقة مجلس الكلية



قال تعالى:

وَقُلْ اَعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ
وَسَتُرَدُّونَ اِلَىٰ عَالَمِ الْغَيْبِ وَالشَّهَادَةِ فَيُنَبِّئُكُمْ بِمَا
كُنتُمْ تَعْمَلُونَ

صدق الله العظيم

سورة التوبة: الآية (١٠٥)

"إن العدل أبو الوظيفة وحارسها ، فتمسكوا به
وعاملوا الجميع بمقتضاه ، وإنني لرقيب على أن يفي
كل منكم بهذه الأسس والمعاني ، فلن يكون في
مجتمعنا مكان لمنحرف أو متقاعس عن أداء واجبه أو
معطل لأدائه ، كما يكون لكل مجتهد نصيب في
المكافأة والتقدير والعرفان بالجميل " .

من خطاب جلالة السلطان قابوس بن سعيد إلى المسؤولين في
الحكومة بتاريخ ١٥/٥/١٩٧٨ .

إهداء

أهدي هنا الجهد المتواضع

• إلى بلدي الحبيب ، سلطنة عمان .

• إلى والدي ووالدي اللذين هما سبب وجودي أطال الله في أعماهم

• إلى أخوتي وأخواتي اللذين ساندوني في دراستي .

• إلى رفيقة دربي ، والتي ضحت من وقتها بالكثير زوجتي .

• إلى بناتي ، شما ، ميره .

• إلى زملاء و الباحثين .

شكر وتقدير

بداية أحمد الله تعالى عز وجل أن منحني الصبر والعزيمة ووفقتي إلى إتمام هذا الجهد المتواضع.

أتقدم بجزيل الشكر والتقدير إلى **أستاذي الدكتور محمود أبو السعود حبيب** – رئيس قسم القانون العام الأسبق بكلية الحقوق جامعة عين شمس الذي قبل الإشراف على هذه الرسالة والذي منحني من وقته الكثير ومن علمه الغزير والذي كان لتوجيهاته السديدة وملاحظاته القيمة الدور البارز في خروج هذا العمل إلى حيز الوجود ، فله مني كل الشكر والتقدير والعرفان.

والشكر والتقدير كذلك إلى **أستاذي الدكتور / محمد طاهر إبراهيم** – أستاذ القانون العام المساعد بجامعة السلطان قابوس – والذي قبل المشاركة في الإشراف على هذه الرسالة والذي كان لتوجيهاته وملاحظاته الأثر البارز في هذه انجاز هذا العمل ، فله مني كل الشكر والتقدير والعرفان .

كما أتوجه بخالص الشكر والتقدير إلى **أستاذي الدكتور / محمد سعيد أمين**، أستاذ ورئيس قسم القانون العام بكلية الحقوق - جامعة عين شمس، على تفضله بالموافقة على المشاركة في لجنة المناقشة والحكم هذه الرسالة، فله مني كل الشكر والتقدير والعرفان.

كما يسرني أن أتقدم بخالص الشكر و التقدير إلى **الأستاذ الدكتور/ داود عبد الرازق الباز** أستاذ ورئيس قسم القانون العام بكلية الشريعة والقانون بجامعة الأزهر فرع دمنهور على تفضله بالموافقة على المشاركة في لجنة المناقشة والحكم على هذه الرسالة ، فله مني كل الشكر والتقدير والعرفان .

كما لا يسعني إلا أن أتقدم بالشكر إلى كل من ساعدني ووقف بجانبني سواء بالفكرة أو بالمعلومة ، والشكر الجزيل كذلك لجميع الأساتذة الأجلاء بكلية الحقوق بجامعة عين شمس وجميع العاملين فيها ، فلهم مني كل الشكر والتقدير والعرفان .

الباحث

تقديم

تهتم جميع الدول باختلاف نظمها وسياساتها بجهازها الإداري الذي يعتبر الأساس في تحقيق أهدافها الاجتماعية والسياسية والاقتصادية، ولذلك تسعى هذه الدول إلى تنظيم هذا الجهاز تنظيمًا دقيقًا ورفده بالامكانيات المادية والكوادر البشرية المؤهلة للقيام بالمهام الملقة على عاتقه خير قيام.

ونظرًا لأنّ العنصر البشري هو العصب الرئيسي في إنجاح أو فشل هذه المنظومة الإدارية، وهو المقياس الذي يقاس من خلاله مدى تطور الدولة ورفقها وإزدهارها، لذلك تسعى هذه الدول إلى وضع نظم للوظيفة العامة تكفل استقرار واستمرار الموظفين في أداء مهامهم الوظيفية وتوفير الحوافز المادية والمعنوية لهم.

ونتيجة لذلك أهتمت الدول محل الدراسة بالوظيفة العامة ووضعت قوانين وأنظمة خاصة تُعنى بتنظيم العلاقة بين الموظف وجهة الإدارة وتحدد حقوق وواجبات كلا منهم، ومن بين الحقوق المهمة التي توفرها الوظيفة العامة هي الترقية وما توفره من مزايا مادية ومعنوية.

وتعتبر الترقية هي العمود الفقري لكل موظف تؤثر في مسار حياته الإدارية وتوفر له حافزا ماديا ومعنويا يحدد بصفة مباشرة في استقراره واستمراره بالعمل في المرافق العامة، ويعتبر الأساس الذي يُبنى عليه نظام الترقية من الأمور التي يقع فيها الخلاف بين الموظف والجهة الإدارية، ويتمثل هذا الخلاف بين أمرين أساسيين الأول يتعلق برغبة الموظف في الترقى والحصول على المزايا التي توفرها له الترقية إلى الوظيفة الأعلى، والثاني يتعلق بحاجة جهة العمل إلى اختيار أكفاء الموظفين وأفضلهم لشغل الوظائف العليا.

لذلك ينبغي عند رسم سياسات الوظيفة العامة أن يتم العمل على تحقيق التوازن بين هذين الأمرين وهو ما ينعكس إيجاباً على المصلحة العامة. ومما لا شك فيه أنه إذا ما تم وضع نظام للترقية على أسس وقواعد قانونية عادلة وواضحة سوف تؤدي إلى استقرار الموظفين في وظائفهم ورفع كفاءتهم فيها، والتنافس فيما بينهم للظفر بالترقية.

ولقد أرتأينا أن نبدأ في إستعراض الدول محل الدراسة بجمهورية مصر العربية، وذلك نظراً لأن جمهورية مصر العربية من الدول المتقدمة في المجال القانوني، وهي من الدول التي استقت منها سلطنة عمان تشريعاتها، كذلك تم مقارنة نظم الترقية مع الدولة التي تتشابه معها سلطنة عمان في الظروف الاجتماعية والاقتصادية وهي دولة الإمارات العربية المتحدة.

أهمية الدراسة والهدف منها :

تستمد هذه الدراسة أهميتها في أنها تتناول موضوعاً يشغل بال جميع الموظفين لما له من أهمية في تحسين أوضاعهم المادية والأدبية، حيث أن الموظف بداية من التحاقه بالوظيفة العامة يكون جُلّ إهتمامه في كيفية الترقى والوصول إلى المناصب العليا وما توفره من مكانة إجتماعية.

بالإضافة إلى ذلك لا يمكن إغفال أهمية موضوع الترقيات لراسمي سياسات الوظيفة العامة وما يسعون إليه من تطور ورفي وجودة في أداء المهام الوظيفية وذلك لن يتأتى إلا من خلال وجود نظام للترقيات يكفل صعود الموظفين الأكفاء إلى المناصب القيادية ويحفز الموظفين على بذل المزيد من الجهد والعطاء.

كما تأتي أهمية هذه الدراسة في أنها الدراسة الأولى في سلطنة عمان — حسب علمنا — التي تعالج موضوع الترقيات في ظل العمل بقانون الخدمة

المدينة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ١٢٠ / ٢٠٠٤، وهو ما سيساعد على تقييم قانون الخدمة المدنية في السلطنة وإبراز إيجابياته ومعالجة ما قد يعترضه من قصور تشريعي.

وتهدف هذه الدراسة إلى بيان الأسس والقواعد التي تقوم عليها نظم الترقية والشروط الواجب توافرها في الموظف المرشح للترقية في قانون الخدمة المدنية العماني، مما يؤدي إلى التطبيق السليم لإحكام وقواعد الترقية في الواقع العملي، مما ينعكس بدون شك إيجاباً على تطوير الجهاز الإداري تحقيقاً للمصلحة العامة.

والحقيقة أن دراسة موضوع الترقية في الوظيفة العامة لم يكن أمراً سهلاً، لأن لهذا الموضوع جوانب إقتصادية وإجتماعية وإدارية بالإضافة إلى الجوانب القانونية، يضاف إلى ذلك ندرة المراجع المتخصصة وخاصة في سلطنة عمان ودولة الإمارات العربية المتحدة.

منهج وخطة الدراسة :

من أجل دراسة هذا الموضوع تم اتباع المنهج المقارن حيث تم مقارنة نظم الترقيات في سلطنة عمان مع كل من جمهورية مصر العربية ودولة الإمارات العربية المتحدة، وتم تقسيم هذه الدراسة إلى فصل تمهيدي وثلاثة أبواب على النحو التالي:

الفصل التمهيدي: ماهية الموظف العام وطبيعة علاقته بالدولة

وتم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين على النحو التالي:

المبحث الأول : مفهوم الموظف العام

المبحث الثاني: طبيعة العلاقة التي تربط الموظف العام بالدولة

الباب الأول : أنواع الترقية

وتم تقسيم هذا الباب إلى فصلين على النحو التالي :

الفصل الأول : الترقية بالأقدمية

الفصل الثاني: الترقية بالاختيار

الباب الثاني: شروط وموانع الترقية

وتم تقسيم هذا الباب إلى فصلين على النحو التالي :

الفصل الأول : شروط الترقية

الفصل الثاني: موانع الترقية

الباب الثالث: الرقابة على قرارات الترقية

وتم تقسيم هذا الباب إلى فصلين على النحو التالي:

الفصل الأول : الرقابة الإدارية

الفصل الثاني: الرقابة القضائية

وسوف تنتهي هذه الدراسة بالخاتمة التي اشتملت على النتائج

والتوصيات التي تم التوصل إليها.

الباحث

الفصل التمهيدي

ماهية الموظف العام وطبيعة علاقته بالدولة

الفصل التمهيدي

ماهية الموظف العام وطبيعة علاقته بالدولة

تمهيد وتقسيم:

يعتبر الموظف العام هو محور الدراسة في هذه الرسالة، وذلك لأن أساس حصوله على المميزات التي توفرها الوظيفة العامة، ومن بينها الترقية هو اكتسابه صفة الموظف العام.

بالإضافة إلى ذلك فإنه من الأهمية تحديد علاقة الموظف العام بالدولة لما يترتب عليه تحديد القواعد القانونية التي تنظم حقوق وواجبات كل من طرفي العملية الإدارية.

لذلك كان لابد وقبل دراسة موضوع الترقية في مجال الوظيفة العامة أن نحدد المقصود بالموظف العام وطبيعة علاقته بالدولة، وسوف يتم ذلك عن طريق تقسيم هذا الفصل إلى المبحثين التاليين:

المبحث الأول : مفهوم الموظف العام

المبحث الثاني : طبيعة العلاقة التي تربط الموظف العام بالدولة

المبحث الأول

مفهوم الموظف العام

إن تحديد المقصود بالموظف العام من الموضوعات الهامة في كل الدراسات التي تُعنى بالوظيفة العامة وتطوير الأجهزة الإدارية سواء في القانون الإداري أو علم الإدارة العامة، وذلك لأن الموظفين العموميين هم الركيزة الأساسية لممارسة الدولة لمهامها.

فوجود الموظفين يعد ضرورة حتمية في حياة كل الدول على الرغم من تباين الاتجاهات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، إذ أنه ليس من المتصور وجود دولة بدون الموظفين العموميين، ذلك أن الدولة ما هي إلا تنظيم يباشر نشاطه عن طريق أجهزته المختلفة، وهذه الأجهزة يتم إدارتها والإشراف عليها بمعرفة الموظفين العموميين^(١).

ولتحديد مفهوم الموظف العام يجب أولاً التطرق لتشريعات الوظيفة العامة لبيان موقفها من وضع تعريف للموظف العام، ثم بعد ذلك سوف نعرض لاجتهادات الفقه والقضاء الإداريين، ثم سنختم هذا المبحث محاولين وضع تعريف للموظف العام، وسيتم بحث ذلك وفقاً للمطالب التالية:

المطلب الأول : تحديد مفهوم الموظف العام في التشريع

المطلب الثاني : تحديد مفهوم الموظف العام في الفقه

المطلب الثالث : تحديد مفهوم الموظف العام في القضاء

المطلب الرابع : تعريفنا للموظف العام

(١) الدكتور/ مأمون محمد سلامه، قانون العقوبات القسم الخاص، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة عام ١٩٩٨، ص ١٧.

المطلب الأول

تحديد مفهوم الموظف العام في التشريع

تمهيد وتقسيم:

يعتبر كل من الفقه والقضاء المرجعين الأساسيين في تحديد مفهوم الموظف العام^(١)، حيث خلت معظم القوانين والأنظمة الوظيفية من وضع تعريف محدد، جامعاً مانعاً للموظف العام، ويرجع سبب ذلك إلى أن تعريف الموظف العام تحكمه مجموعة من المعطيات أو المؤثرات التي تختلف ليس فقط من دولة إلى أخرى بل وأيضاً من وقت إلى آخر داخل الدولة الواحدة^(٢). بالإضافة إلى اختلاف مقتضيات سير العمل بالمرافق العامة داخل دولة معينة، يترتب عليه اختلاف حتمي في أنظمة الوظيفة العامة فيها بما يتلاءم وظروف كل مرفق، ومقتضيات التوفيق بين حسن سيره وانتظامه والمصالح الذاتية لعماله، فضلاً عن اختلاف الأوضاع التاريخية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية بين دول العالم وبعضها البعض يجعل مهمة وضع تعريف للموظف العام تشمل كافة عمال المرافق العامة، مهمة بالغة العسر إن لم تكن مستحيلة.

وفوق ذلك تعمل الطبيعة المتطورة للقانون الإداري والتي يتصف بها كنتيجة طبيعية وحتمية لتطور فلسفة الإدارة والحكم داخل البلد الواحد، وفي

(١) الدكتور / علي عبد الفتاح محمد، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ٢٠٠٣، ص ١٣.

(٢) الدكتور / سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ص ٢٥٣، الدكتور / رمضان محمد بطيخ، الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٩٧، ص ٣٨٢.