بسم الله الرحمن الرحيم

مجلس الدولة

الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

رقم التبليغ :	٦٨٤
بتاريخ :	٢٠١٣/١٢/٧

ملف رقم : ٨٦ / ٦ / ٦٦٨

السيد الدكتور/ رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة

تحية طيبة وبعد...

اطلعنا على كتابكم رقم (٢٣٥٤) المؤرخ ٢٠١١/٩/٢٥ بشأن جواز تعيين العاملين الملتحقين بالخدمة عن طريق البرنامج القومي للتشغيل الحكومي بالمؤهلات الأعلى التي حصلوا عليها قبل التعيين طبقا لحكم المادة (٢٥) مكررا من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ ، وكذا تطبيق حكم المادة (٢٧) من القانون ذاته بحساب مدة خبرتهم العملية التي قضوها بجهات أخرى قبل تعيينهم من خلال هذا البرنامج.

وتتلخص الوقائع – حسبما يبين من الأوراق– أنه في غضون عامي ٢٠٠٢، ٢٠٠٤م تم تعيين عدد من العاملين بالجهاز الإداري للدولة من خلال البرنامج القومي للتشغيل الحكومي وفقاً للاحتياجات الفعلية للجهات الإدارية ، حيث طالبت وزارة التنمية الإدارية الجهات الإدارية بعرض احتياجاتها وتحديد ما لديها من وظائف حتى يتم الإعلان عنها بضوابط محددة ، منها عدم سبق العمل بالحكومة، فضلاً عن أن المترشح للوظيفة يوقع على إقرار عند تسلمه العمل متضمناً أن المؤهل المثبت بطلب التعيين هو أعلى مؤهل دراسي حاصل عليه في تاريخ تقديم هذا الطلب، وأنه يقبل التعيين في الوظيفة التي رشح لها على أساس هذا المؤهل وحده دون غيره و لن يطلب المعاملة بغيره بعد التعيين، وأنه لا يعمل بالحكومة، أو القطاع العام، أو بقطاع الأعمال العام،

أو القطاع الخاص، وإذا ثبت عدم صحة هذا الإقرار فإنه يكون قد أدخل الغش على الإدارة في إصدار قرار تعيينه.

وقد انقسم الرأي بشأن تعيين الملتحقين بالخدمة على وفق برنامج التشغيل الحكومي طبقاً لحكم المادة (٢٥) مكرراً من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، وكذلك احتساب مدة خبرتهم العملية طبقاً لحكم المادة (٢٧) من القانون المذكور إلى رأيين، يري أولهما: أن لهذا التعيين طبيعة خاصة تتأبى مع تعيين العامل بالمؤهل الدراسي الأعلى أو احتساب مدة خبرته السابقة بالنظر لما ورد بشروط الإعلان وإقرار تسلم العمل، وهو ما دفع الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة إلى إعادة تسوية حالة الحاصل على المؤهل الأعلى متى حصل عليه بعد التعيين فقط وليس قبله، بينما يرى الرأي الثاني: أن تطبيق قواعد وشروط التعيين عن طريق برنامج التشغيل الحكومي يجب ألا يتعارض مع النصوص القانونية الآمرة التي تضمنها قانون العاملين المدنيين بالدولة، وإزاء هذا الخلاف، فقد طلبتم عرض الموضوع على الجمعية العمومية .

هذا وقد ساق الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة حالتين واقعيتين لعاملتين معينتين عن طريق برنامج التشغيل الحكومي عام ٢٠٠٢ ، تتعلق الحالة الأولى بالسيدة/ منال يؤنس رياض ، المعينة ضمن برنامج التشغيل الحكومي بوظيفة كاتب شئون عاملين رابع من الدرجة الرابعة المكتبية بديوان عام محافظة أسيوط بدءًا من ٢٠٠٢/٥/١ بمؤهل دبلوم المدارس الثانوية الفنية المتقدمة التجارية نظام الخمس سنوات و الحاصلة عليه في عام ١٩٨٥ ، وتطلب تعيينها طبقاً لحكم المادة (٢٥) مكرراً من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ بالمؤهل الدراسي الأعلى الحاصلة عليه في عام ١٩٩١ قبل تعيينها وهو بكالوريوس التجارة شعبة محاسبة.

وتتعلق الحالة الثانية بالسيدة / آمال توفيق نصر شحاته ، المعينة ضمن برنامج التشغيل الحكومي بدءًا من ٢٠٠٢/٥/١ بوظيفة كاتب سكرتارية ومحفوظات رابع من الدرجة الرابعة المكتبية بديوان عام محافظة أسيوط ، ولها مدة خبرة سابقة قضتها بالشركة المصرية للري والصرف وتطلب معاملتها بحكم المادة (٢٧) من القانون المذكور.

ونفيد: أن الموضوع عُرض علي الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المنعقدة في ٦ من مارس عام ٢٠١٣ الموافق ٢٣ من ربيع الآخر عام ١٤٣٤هـ ؛ فتبين لها أن

المادة (٨) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ تنص على أن: " تضع كل وحدة هيكلاً تنظيمياً لها يعتمد من السلطة المختصة بعد أخذ رأى الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ، ويراعى فيه تقسيم الوحدة إلى قطاعات وإدارات مركزية أو مديريات بما يتناسب والأنشطة الرئيسية لكل وحدة وحجم ومجالات العمل المتميزة بكل قطاع أو إدارة مركزية أو مديرية . وتضع كل وحدة جدولاً للوظائف مرفقاً به بطاقات وصف كل وظيفة وتحديد واجباتها ومسئولياتها والاشتراطات اللازم توافرها فيمن يشغلها وتصنيفها وترتيبها في إحدى المجموعات النوعية وتقييمها بإحدى الدرجات المبينة بالجدول رقم (١) الملحق بهذا القانون ، ..... ويعتمد جدول الوظائف وبطاقات وصفها والقرارات الصادرة بإعادة تقييم الوظائف بقرار من رئيس الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة"، وأن المادة (١٧) من القانون ذاته تنص على أن: "تعلن الوحدات عن الوظائف الخالية بها التى يكون التعيين فيها بقرار من السلطة المختصة فى صحيفتين يوميتين على الأقل، ويتضمن الإعلان البيانات المتعلقة بالوظيفة وشروط شغلها....."،وأن المادة (٢٠) منه تنص على أنه: "يشترط فيمن يعين في إحدى الوظائف: ١-أن يكون متمتعا بالجنسية المصرية ...٢- أن يكون محمود السيرة حسن السمعة. ٣- ألا يكون قد سبق الحكم عليه بعقوبة جنائية في إحدى الجرائم المنصوص عليها فى قانون العقوبات أو ما يماثلها من جرائم منصوص عليها في القوانين الخاصة أو بعقوبة مقيدة للحرية فى جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يكن قد رد إليه اعتباره..... ٤- ألا يكون قد سبق فصله من الخدمة ...٥- أن يكون مستوفيا لاشتراطات شغل الوظيفة. ٦- أن تثبت لياقته الصحية للوظيفة ...٧- أن يجتاز الامتحان المقرر لشغل الوظيفة. ٨- ألا يقل السن عن ستة عشر سنة.٩- أن يكون ملما بالقراءة والكتابة"، وأن المادة (٢٥) مكرراً منه بعد استبدالها بالقانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٠ تنص على أنه: "مع مراعاة حكم البند (١) من الفقرة الثالثة من المادة (١٨) من هذا القانون ، يجوز للسلطة المختصة تعيين العاملين الذين يدخلون الخدمة بدون مؤهل ثم يحصلون على مؤهل أثناء الخدمة ، والعاملين الحاصلين على مؤهل دراسى وعينوا على وظيفة لا تتطلب مؤهلا دراسيا أو لا تتطلب ذات المؤهل الدراسى الذى كانوا يحملونه وقت تعيينهم ، وكذا العاملين الحاصلين أثناء الخدمة على مؤهلات أعلى ، وذلك فى الوظائف الخالية بالوحدات التى يعملون بها ، والتى تكون المؤهلات التى يحصلون عليها متطلبة لشغلها ، متى توافرت فيهم الشروط اللازمة وفقا لجداول التوصيف والترتيب المعمول بها مع استثنائهم من شرطى الإعلان والامتحان اللازمين لشغل هذه الوظائف

ويسرى هذا الحكم على العاملين الذين يحصلون أثناء خدمتهم بالقطاع العام أو بجهات ذات نظم وظيفية خاصة على مؤهلاتهم إذا عينوا أو نقلوا إلى إحدى الوحدات التى تطبق أحكام هذا القانون ، كما يسرى هذا الحكم على العاملين الذين حصلوا على مؤهلات أعلى أثناء الخدمة وعينوا بها عن طريق المسابقات أو اللجنة الوزارية للقوى العاملة......"، وأن المادة (٢٧) منه تنص على أن: " ..... كما تحسب مدة الخبرة العملية التى تزيد على مدة الخبرة المطلوب توافرها لشغل الوظيفة على أساس أن تضاف إلى بداية أجر التعيين عن كل سنة من السنوات الزائدة قيمة علاوة دورية بحد أقصى خمس علاوات من علاوات درجة الوظيفة المعين عليها العامل بشرط أن تكون تلك الخبرة متفقة مع طبيعة عمل الوظيفة المعين عليها العامل وعلى ألا يسبق زميله المعين فى ذات الجهة فى وظيفة من نفس الدرجة فى التاريخ الفرضى لبداية الخبرة المحسوبة سواء من حيث الأقدمية فى درجة الوظيفة أو الأجر. ويكون حساب مدد الخبرة الموضحة بالفقرتين السابقتين وفقا للقواعد التى تضعها لجنة شئون الخدمة المدنية ".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم – وعلى ما جرى عليه إفتاؤها – أن المشرع ناط بالوحدات الخاضعة لأحكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ المشار إليه وضع جدول الوظائف بها ،على أن يرفق به بطاقات وصف مختلف وظائف الوحدة بحيث يتضمن تحديد واجباتها ومسئولياتها والاشتراطات اللازم توفرها فيمن يشغلها وتصنيفها وترتيبها فى إحدى المجموعات النوعية وتقييمها بإحدى الدرجات المحددة بالجدول المرافق للقانون، كما أوجب عليها عند شغل الوظائف الشاغرة بها الإعلان عنها فى صحيفتين يوميتين على الأقل وأن يتضمن الإعلان البيانات المتعلقة بالوظيفة المعلن عنها واشتراطات شغلها ، وقد اشترط القانون المذكور فيمن يشغل تلك الوظائف أن يكون مستوفياً لاشتراطات شغلها الواردة ببطاقات وصف هذه الوظائف.

كما استظهرت الجمعية العمومية أن شغل وظائف العاملين المدنيين بالدولة إنما يتم فى ظل العمل بأحكام القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ من خلال نظام التوصيف والتقييم على أساس موضوعي بالنظر إلى الوظيفة المطلوب شغلها والاشتراطات المتطلبة فيمن يشغلها ؛ وفى هذا المقام وضع المشرع شروطاً عامة ينبغى توفرها فى جميع العاملين بصفة عامة كتلك المتعلقة بالسن والجنسية وحسن السمعة، وغيرها من الشروط الأخرى المحددة قانونا وأجاز بالإضافة إلى

ذلك للجهات المخاطبة بأحكامه أن تضع من الاشتراطات ما تراه لازماً لشغل الوظائف الشاغرة بها وذلك وفقاً السلطة التقديرية المقررة لها فى هذا الشأن وبما يتفق مع طبيعة أعمال تلك الوظائف بغرض تحقيق الصالح العام باختيار الشخص المناسب فى المكان المناسب الذى يتفق مع خبراته ومؤهلاته بما يعينه على القيام بأعباء الوظيفة المتقدم لشغلها ، إلا أنه يشترط فيما تضعه جهة الإدارة من اشتراطات عدة ضوابط أهمها ألا تخالف هذه الاشتراطات أحكام القانون أو أن تتضمن إكراها للشخص على التنازل عن حقوقه المقررة قانوناً حتى يحصل على الوظيفة .

و استظهرت – وعلى ما جرى عليه إفتاؤها – أن المادة (٢٥) مكرراً من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ قبل تعديلها بالقانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٠ تضمنت النص على جواز تعيين العاملين الذين يحصلون على مؤهل أعلى من المؤهل المعينين به فى الوظائف الخالية بالوحدات التى يعملون بها متى كان المؤهل الأعلى متطلباً لشغل تلك الوظائف وفقاً لجداول التوصيف والترتيب المعمول بها مع استثنائهم من شرطى الإعلان والامتحان، وبموجب التعديل الوارد بالقانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٠ سرّى المشرع ذلك على العاملين الذين يدخلون الخدمة بدون مؤهل ويحصلون على مؤهل أثناء الخدمة وكذلك العاملين الحاصلين على مؤهل دراسى وعينوا فى وظائف لا تتطلب مؤهلاً دراسياً أو لا تتطلب المؤهل الدراسي ذاته الحاصلين عليه عند تعيينهم، بحيث أصبح من حق هؤلاء جميعاً الإفادة من حكم المادة (٢٥) مكرراً التى تُجيز التعيين بالمؤهل الدراسى وفقاً للشروط والضوابط الواردة بها، وبذلك يكون المشرع، قد قرر صراحة مراعاة حالة العاملين الحاصلين على مؤهل دراسي وعينوا على وظائف لا تتطلب ذات هذا المؤهل الحاصلين عليه عند تعيينهم، مقرراً استفادتهم من حكم المادة (٢٥) مكرراً سالفة الذكر بإجازة تعيينهم فى الوظائف التى تكون المؤهلات التى حصلوا عليها متطلبة لشغلها ، متى توفرت فيهم الشروط اللازمة وفقاً لجداول التوصيف والترتيب المعمول بها مع استثنائهم من شرطى الإعلان والامتحان اللازمين لشغل هذه الوظائف.

كما استظهرت الجمعية العمومية – وعلى ما جرى عليه إفتاؤها – أن العامل يستمد حقه في التسوية من القانون مباشرة، وأن قواعد التسوية بطبيعتها ذات أثر رجعى تستهدف التوصل إلى إنشاء مركز قانونى جديد للعامل يحل محل مركزه القائم قبل التسوية، ومن هذه التسويات ما قررته المادة (٢٧) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ من أحقية العامل في

احتساب مدة الخبرة العملية التي تزيد على مدة الخبرة المطلوب توفرها لشغل الوظيفة بالضوابط والقيود الواردة بهذه المادة.

ومن حيث إن برنامج التشغيل الحكومي هو طريقة للتعيين تمت من خلال حصر وتحديد احتياجات الجهات الإدارية وموافاة وزارة التنمية الإدارية بها، ليتم الإعلان عنها بضوابط محددة ، وهو بذلك يُعد وسيلة لشغل الوظائف العامة يتعين أن تتقيد بنصوص قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ وتلتزم بما تضمنته من أحكام خاصة بالتعيين وما قررته من حقوق للعامل، فلا يملك برنامج التشغيل الحكومي أن يعطل هذه الأحكام، أو أن يخرج عنها، أو أن يعدل من مضمونها، فلئن كان للجهة الإدارية وهى تباشر سلطتها فى التعيين أن تضع من الاشتراطات ، وتستن من القواعد التنظيمية العامة، ما تراه لازما لشغل الوظائف الشاغرة بها ،إلا أنه يتعين عليها وهى تستعمل هذه السلطة أن تتوخى بذلك المصلحة العامة ، وأن تكون هذه الاشتراطات وتلك القواعد التنظيمية غير متعارضة مع القانون، أو تحمل إكراها على قبولها و التنازل عما قرره المشرع للموظف من حقوق من أجل الحصول على الوظيفة.

وهدياً بما تقدم ، ولما كان الثابت من الأوراق أن الإعلان عن الوظائف في الحالة المعروضة تضمن شرطاً بعدم العمل بالحكومة، أو القطاع العام، أو قطاع الأعمال العام وأضيف على هذا الشرط فى الإقرار الذى يوقعه المترشح للتعيين عند تسلم الوظيفة ، أنه لا يعمل بهذه الجهات وكذلك في القطاع الخاص، وأن المؤهل المثبت بطلب التعيين هو أعلى مؤهل دراسي حاصل عليه في تاريخ تقديم هذا الطلب وأنه يقبل تعيينه في الوظيفة التي رشح لها وفقاً لاحتياجات العمل وعلى أساس هذا المؤهل وحده دون غيره ولن يطالب بالمعاملة بغير هذا المؤهل.

وحيث إن الإقرار المشار إليه يعطل حكم المادة (٢٥) مكرراً من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة ، هذا الحكم الذى أفرد من بين الحالات التي يشملها حالة العاملين الحاصلين على مؤهل دراسي وعينوا على وظيفة لا تتطلب مؤهلاً دراسياً أو لا تتطلب المؤهل الدراسى ذاته الذي كانوا يحملونه وقت تعيينهم ، كما يصادر هذا الإقرار – الذى لا يستند إلى نص يبيحه – السلطة التقديرية لجهة الإدارة فى ممارسة حقها في تقدير تطبيق حكم المادة (٢٥) مكرراً المشار إليها ، ومن ثم فإن هذا الإقرار يخالف صحيح حكم القانون ويتعين إهداره لاسيما وأن العاملين الذين يلتحقون بخدمة الدولة عن طريق برنامج التشغيل الحكومى يتم توزيعهم على الوحدات الإدارية

المختلفة والتي بها من العاملين الآخرين الذين يطبق بشأنهم حكم المادة (٢٥) مكرراً وهم متساوون معهم في نفس ظروفهم والفارق الوحيد بينهم – وهو لا يبرر التفرقة بينهم قانوناً – هو أنهم تم تعيينهم عن طريق البرنامج المذكور.

ولا ينال من ذلك الادعاء بوجود طبيعة خاصة للتعيين عن طريق هذا البرنامج وأنه يسد حاجة جهة الإدارة لوظائف بعينها ، وأن تطبيق حكم المادة (٢٥) مكرراً من قانون نظام العاملين بالدولة المشار إليه بتعيين هؤلاء العاملين على وظائف غير الوظائف التى أعلنت عنها الدولة عن طريق البرنامج سيفرغه من مضمونه ، فإن ذلك مردود بأن الأصل أن جهة الإدارة في جميع الحالات لا تستخدم سلطتها في التعيين سواء عن طريق برنامج التشغيل الحكومى أو غيره إلا لسد حاجة بعينها لديها فلا يصح اتخاذ ذلك تكئة؛ لتعطيل أحكام القانون وسلب حقوق العاملين المتعلقة بها.

وحيث إنه فيما يتعلق بالشرط الوارد بالإعلان والإقرار بأن المتقدم للوظيفة لا يعمل بالحكومة، أو القطاع العام، أو قطاع الأعمال العام، أو القطاع الخاص فإن الهدف من وضعه وإكراه العامل على قبوله هو حرمان المترشح للوظيفة من المطالبة بحقه في تطبيق الحكم الملزم الوارد بالمادة (٢٧) من قانون نظام العاملين بالدولة الذى يوجب احتساب مدة الخبرة العملية الزائدة عن مدة الخبرة المطلوبة لشغل الوظيفة وهو أمر لا تقدير فيه لجهة الإدارة فلا تملك الامتناع عن تقريره متى توفرت شرائطه فى حق العامل ولا يقوى هذا الشرط أو الإقرار على أن يسلب حق العامل فيه الذى لا يختلف من عامل تم تعيينه عن طريق برنامج التشغيل الحكومى أو عن غير طريق هذا البرنامج ، ومن ثم فإن هذا الشرط أيضا يخالف صحيح حكم القانون ويعد هدراً .

وبإنزال ما تقدم على حالة السيدة / منال يونس رياض ، التى أقرت عند التعيين عن طريق برنامج التشغيل الحكومي بعدم سبق حصولها على مؤهل أعلى من ذلك المثبت بطلب التعيين، وبعدم أحقيتها بالمعاملة بغير هذا المؤهل ، يبين أن هذا الإقرار وقع تحت إكراه الحصول على العمل، وهو يخالف حكم القانون، ولا يصلح سنداً لحرمانها من الاستفادة من حكم المادة (٢٥) مكرراً من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة سالفة الذكر متى توفرت شروط إعمالها و قدرت السلطة المختصة تطبيقها على حالتها.

ومن حيث إنه عن حالة السيدة / منال توفيق نصر شحاته، والتي رُفض ضم مدة خبرتها العملية باعتبارها معينة عن طريق برنامج التشغيل الحكومي الذي اشترط للتعيين عدم سبق العمل بالحكومة، أو القطاع العام، أو قطاع الأعمال العام فضلاً عن إقرارها بمضمون هذا الشرط عند تسلم العمل مضافاً إليه عدم عملها بالقطاع الخاص، فإن هذا الشرط وكذلك الإقرار بخالف القانون بتعطيله حكم المادة (٢٧) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة ، ومن ثم يجب متى توفرت جميع شرائط تطبيق حكم المادة (٢٧) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة على المعروضة حالتها الثانية استفادتها منها دون الاعتداد بالشرط، أو الإقرار المخالفين لصحيح حكم القانون على نحو ما تقدم.

ولا يفوت الجمعية العمومية أن تنوه إلى أنه من أهم واجبات الدولة مساعدة المواطنين على الحصول على حقوقهم المشروعة ورعايتهم لا أن تستغل حاجتهم للعمل الذى تلتزم هى بتوفيره لهم وتجبرهم على توقيع إقرارات تحت إكراه هذه الحاجة لتسلب حقوقهم الوظيفية بها.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوي والتشريع، إلى جواز إعادة تعيين المعروضة حالتها الأولى طبقا لحكم المادة (٢٥) مكرراً من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المشار إليه، وأحقية المعروضة حالتها الثانية في ضم مدة خبرتها العملية السابقة طبقاً لحكم المادة (٢٧) من القانون المذكور، وذلك طبقاً لما هو مبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريراً في: / /٢٠١٣

رئيس المكتب الفنى

المستشار/

شريف الشاذلى

نائب رئيس مجلس الدولة

رئيس

الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

المستشار الدكتور/ حمدي الوكيل

النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

احمد/حسن