

واجبات الموظف العام في القانون الوضعي (دراسة مقارنة)

د. وليد خضر كافي فرج الله¹

الملخص

هدفت دراسته إلى إبراز الواجبات الوظيفية التي تعد في غاية الأهمية لتحقيق أهداف الوظيفة العامة، وأثر ذلك في الأداء الوظيفي، وتمثلت أهمية هذه الدراسة في دراسة الواجبات الوظيفية وبيان مدى أهميتها بالنسبة لسير الأداء الوظيفي، اتبعت الدراسة المنهج الوصفي التحليلي الاستقرائي والمقارن، توصلت الدراسة إلى ضرورة التزام الموظف العام بأداء مهام وظيفته بنفسه في الوقت والمكان المخصصين، وعدم مقابلة تنفيذ الأوامر بصعوبة من جانب المرؤوسين إذا كانت هذه الأوامر مشروعة، أوصت الدراسة بالمحافظة على أموال الإدارة وممتلكاتها، وضرورة صيانتها الواجبة على الموظف، وضرورة قيام الموظف العام بواجباته الوظيفية والأعمال الموكلة إليه بنفسه، وعلى الموظف العام تنفيذ الأوامر الصادرة إليه من رئيسه متى ما كانت مشروعة.

¹ أستاذ مساعد كلية القانون – جامعة الجزيرة

مقدمة

تقوم فكرة الواجبات الوظيفية في الوظيفة العامة على أساس ما يتمتع به الموظف العام من حقوق ومزايا، والهدف من تقرير هذه المزايا والواجبات هو ضبط سلوك شاغلي الوظيفة العامة، وبيان أوضاع ممارستها والأساليب المثلى لأدائها.

إنّ الوظيفة العامة لم تُنشأ للموظف، وإنّما الموظف يتم اختياره للوظيفة، لذا يعمل المشرع على الاختيار على أساس الجدارة، ويكفل اختيار أفضل العناصر للالتحاق بالوظيفة العامة، ويتم ذلك على أساس وطرائق وأساليب مختلفة، كل ذلك لما للوظيفة العامة من أهمية بوصفها كياناً قانونياً نظمه القانون وكفل هيئته، فقد رتب المشرع على شاغلي هذه الوظيفة مجموعة من الواجبات والنواهي يجب عليهم التقيد بها والعمل بموجبها؛ لذا فقد بيّن المشرع الالتزامات الوظيفية التي يجب على الموظف القيام بها، وتجنب الأعمال المحظورة، وإنّ مخالفة الموظف لهذه الواجبات تؤدي إلى مخالفة تأديبية، وقيام مسؤوليته التأديبية.

قضية الدراسة

إنّ قضية الدراسة التي نحن بصددتها تتمثل في مدى التزام الموظف العام بهذه الواجبات الوظيفية التي تتحقق عن التساؤلات الآتية:

1/ ما مفهوم الواجبات الوظيفية؟

2/ ما أبعاد هذه الواجبات؟

3/ ما العوامل التي تساعد الموظف العام على القيام بها؟

أهمية الدراسة:

تنبع أهمية هذا الدراسة من الآتي:

1/ دراسة الواجبات الوظيفية وبيان مدى أهميتها بالنسبة لسير الأداء الوظيفي.

2/ إبراز هذه الواجبات بحسبانها من الالتزامات الهامة على الموظف العام.

3/ رصد الواجبات الوظيفية ودورها في استقرار أداء الوظيفة العامة.

أهداف الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى تحقيق الآتي:

1/ إبراز هذه الواجبات الوظيفية التي تعد في غاية الأهمية لتحقيق الأهداف العامة للوظيفة العامة.

2/ التعرف على الواجبات الوظيفية، وأثر ذلك في الأداء الوظيفي.

3/ التعرف على المعوقات تعترض الموظف العام أثناء القيام بهذه الواجبات.

منهج الدراسة:

كان الاعتماد في دراسة هذا الموضوع على المنهج الوصفي التحليلي الاستقرائي؛ حيث تم الرجوع إلى المصادر والأدبيات التي كتبت في الموضوع، ومن ثم تحليلها ومناقشتها.

المطلب الأول: مفهوم الوظيفة العامة ونشأتها والموظف العام في القانون الوضعي

الفرع الأول: ماهية ونشأة وعناصر الوظيفة العامة في القانون الوضعي

أولاً: تعريف الوظيفة العامة في القانون الوضعي

الحقيقة أنه من الصعوبة بمكان تعريف الوظيفة العامة تعريفاً جامعاً مانعاً ينطبق على النظم القانونية في الدول المختلفة أو ينطبق على مختلف فروع القانون في الدولة الواحدة .

غير أن التعريف بالوظيفة العامة في نطاق الدولة الواحدة قد لا يكون بمثل هذه الصعوبة، ولو يمنا وجهنا شطر الفقه والقضاء الإداريين، وإذا كان من المعروف أن القانون الإداري قانون قضائي النشأة سريع التطور، إلا أن ذلك لم يمنع الفقه والقضاء الإداريين من وضع أيديهما على العناصر المكونة للوظيفة العامة التي تبقى ثابتة إلى حد ما على الرغم من تطور القواعد القانونية الإدارية¹.

ولقد استقر الرأي على تعريف الوظيفة العامة من خلال معنيين أحدهما: المفهوم الموضوعي للوظيفة العامة، والآخر: هو المفهوم العضوي. وطبقاً للمعنى العضوي تعني الوظيفة العامة: مجموعة من القواعد القانونية الخاصة بالعاملين الذين يمثلون الإدارة، ويؤدون عملهم في خدمة مرفق عام تديره الدولة، أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى. وينبغي على هذا النظر أنه يمكن تعريف الوظيفة العامة بأنه: مجموعة القواعد القانونية الخاصة بالعاملين في خدمة الدولة بوزارتها ومصالحها وهيئاتها المختلفة².

غير أن تعريف الوظيفة العامة بحسب معناه العضوي تعريف منتقد من حيث إنه يعطيها مضموناً واسعاً، فيصبح التعريف غير مانع من دخول أشخاص آخرين تحت لوائه وهم لا يعدون من الموظفين العموميين، لأنه إذا نظرنا إلى العاملين في الجهاز الإداري بوحداته المختلفة لوجدنا أنواعاً متعددة، منهم من يعد موظفاً عاماً، ومنهم من ليس كذلك، كالأجراء الذين تربطهم بالإدارة رابطة لا تختلف عن تلك الرابطة التي تربط العمال بأرباب الأعمال وتخضع في تنظيمها لقانون عقد العمل الفردي، في حين تُعرّف الوظيفة العامة بمعناها الموضوعي بأنها: مجموعة الاختصاصات القانونية التي توجب على من يقوم بها بمجموعة من الواجبات يمارسها بصفة مستمرة وبصورة منتظمة في خدمة إحدى وحدات الجهاز الإداري للدولة بهدف تحقيق المصلحة العامة³.

يؤخذ على هذا الاتجاه في تعريف الوظيفة العامة أنه يقصر نظره على ما تؤديه الإدارة من نشاط بواسطة موظفيها، دون النظر إلى أوضاع وأحوال هؤلاء الموظفين من الناحية الوظيفية، وكيفية تحديد مراكزهم القانونية التي تنشأ لهم بانخراطهم في نظام الوظيفة العامة، ودون النظر إلى طبيعة علاقة هؤلاء الموظفين بالإدارة، بالرغم من أن تلك الأمور تعد من أهم ما يشغل الباحثين في مجال الوظيفة العامة، وتمثل الأسس الرئيسية التي يقوم عليها النظام الوظيفي، والقواعد المنظمة للوظيفة العامة⁴.

¹. محمد محمد بدران، قانون الوظيفة العامة، دار النهضة، القاهرة، 1990م، ص103 .

². عبد الحميد كمال حشيش، دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، 1974م، ص4 .

³. طلعت حرب محفوظ محمد، مبدأ المساواة في الوظيفة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1982م، ص104 .

⁴. عبد الحميد كمال حشيش، دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، 1974م، ص5 .

وتُعرف الوظيفة العامة بأنها: (عمل دائم، في خدمة مرفق عام، تديره الدولة، أو أحد أشخاص القانون العام)⁵.

ويؤلف الموظفون وفق هذا المفهوم طبقة خاصة داخل المجتمع، لها ميزات و تراثها وتقاليدها، وتتمتع بامتيازات خاصة بها لا نجد لها مثيلاً في القطاع الخاص أو الوظيفة الخاصة، الموظفون هنا عمال الدولة، ينفذون رغباتها وأوامرها، ويؤلفون جزءاً لا يتجزأ من بنيانه الإداري⁶.

هذا ومن الملاحظ - برغم وجود التعريفين العضوي والموضوعي للوظيفة العامة- إلا أنه من الناحية العملية فإنّ التشريعات تُعنى في تعريفها للوظيفة العامة بمفهومها العضوي والموضوعي، وبالتالي يمكن أن يشمل التعريف- في آن واحد - الشخص أو الجهاز الإداري القائم بممارسة النشاط الوظيفي تحقيقاً للمصلحة العامة، فضلاً عن النشاط النفعي العام ذاته الذي هو موضوع الوظيفة العامة.

ومن هذا المنطلق ذهب رأي في الفقه - إلى تعريف الوظيفة العامة بأنه: مجموعة من الأوضاع والأنظمة القانونية والفنية الخاصة بالموظفين العموميين، سواء التي تتعلق بمستقبلهم الوظيفي وعلاقتهم بالإدارة، أو التي تتصل بأدائهم لمهام الإدارة العامة باتقان وفاعلية⁷.

ثانياً: إنشاء الوظيفة العامة:

لقد درجت التشريعات الإدارية المقارنة- في مجال الوظيفة العامة- على إناطة الاختصاص بإنشاء وتنظيم الوظائف العامة للسلطة التنفيذية؛ وذلك من خلال تقديرها لعدد الوظائف المطلوب إحداثها في الأجهزة الإدارية، وكيفية توزيعها على الوزارات والمؤسسات والهيئات المختلفة وفقاً لحاجة كل منها، ويتم ذلك وفقاً للاعتمادات المالية التي توافق عليها السلطة التشريعية في إطار موافقتها على الموازنة العامة للدولة. كما يحتاج إنشاء الوظائف العامة، وتكوين الوحدات الإدارية، وتنظيمها وتعيين الموظفين إلى اعتمادات مالية في ميزانية الدولة التي تصدر بموافقة البرلمان⁸.

أما في مجال إنشاء فهناك اتجاهان، حيث يرى الاتجاه الأول أفضلية إنشاء وتنظيم الوظيفة العامة بقانون يصدر عن السلطة التشريعية؛ وذلك لأنّ إنشاء وتنظيم الوظيفة العامة بقانون هو أدعى للاستقرار الوظيفي بالنسبة للموظف، سيما وأنّ تعديل القانون لا يتم إلا بعد تفكير وروية، ومتى دعت الحاجة إلى ذلك، فضلاً عن أنّ إنشاء الوظيفة العامة وتنظيمها بالقانون كونه يقدم ضماناً للموظف، إذ لا يجوز المساس بأوضاع الموظف أو تعديلها إلا بقانون⁹.

يرى الاتجاه الثاني أنّ أفضلية تنظيم الوظيفة العامة بنظام يصدر عن السلطة التنفيذية؛ وذلك لأن هذا الأسلوب يجعل من اليسير تطوير الأنظمة التي تحكم الوظيفة العامة وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة، وهذا يتفق مع طبيعة قواعد القانون الإداري التي تتسم بالمرونة وسرعة التطور بسبب تأثرها بالعوامل والاعتبارات الاجتماعية والسياسية والتكنولوجية التي تحيط بالإدارة، الأمر الذي يقتضي تعديل القواعد القانونية الإدارية وتغييرها باستمرار حتى تتلاءم مع هذه الاحتياجات المتطورة، لا سيما القواعد القانونية

5. محمد حامد الجمل، الموظف العام فقهاً وقضاءً، دار الفكر الحديث، القاهرة، 1958م، ص25.

6. فوزي حبيش، الوظيفة العامة وإدارة شئون الموظفين، المطبعة البوليسية، لبنان، 1986م، ص106.

7. عبد الحميد كمال حشيش، دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، 1974م، ص41.

8. نواف كنعان، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، 2010م، الكتاب الثاني، ص14.

9. أحمد حافظ نجم، ترتيب الوظائف العامة، القاهرة، 1979م، ص56.

التي تحكم الوظيفة العامة، حيث تنصب معظمها على العنصر البشري، وهو عنصر متغير ومتطور، وكل ذلك يقتضي تطويراً وتغييراً وتعديلاً لهذه القواعد لتفعيل دور الموظفين، وضمان سلامة أعمالهم وتصرفاتهم¹⁰.

حول تطبيق نظام قانوني موحد على الوظيفة العامة في الدولة، فهناك أسلوبان، الأول: يرى وحدة النظم الوظيفية، ويعني وجود نظام قانوني واحد يسري على كافة موظفي الدولة بحيث يعد هذا النظام هو القانون العام للوظيفة العامة، وهو أسلوب يتسم بعدة مزايا أهمها: تلافي التعارض أو التناقض بين القواعد الوظيفية المختلفة، وتوحيد القواعد التي تحكم الوظيفة العامة بشكل يجعل من اليسير فهمها وتطبيقها، وتحقيق المساواة في المعاملة بين كافة موظفي الدولة بحيث لا تحظى فئات وظيفية بامتيازات في ظل نظام معين، وتعاني فئات أخرى في ظل نظام وظيفي آخر. أما الأسلوب الثاني: فهو تعدد الأنظمة الوظيفية، فيعني عدم خضوع كافة الموظفين في الدولة لنظام واحد، بل توجد بجانب القانون العام للوظيفة العامة أنظمة وظيفية خاصة تقل أو تزيد تخص طوائف معينة، مثل: شاغلي الوظائف العليا، ورجال القضاء، ورجال السلك الدبلوماسي، ورجال القوات المسلحة والشرطة، وأعضاء هيئة التدريس بالجامعات... إلخ، إذ إنّ مثل هذه الأنظمة الوظيفية الخاصة التي تحكم طوائف وفئات معينة تقتضيها الطبيعة الخاصة لأعمال والخدمات التي تؤديها هذه الفئات، ويصبح من الطبيعي خضوع الموظفين الذين يشغلون هذه الوظائف- في تعيينهم وترقيتهم وتأديبهم وانتهاء خدمتهم- لأحكام متميزة¹¹.

إلا أنه يجب ملاحظة عدم تجاوز مخالفة هذه الأنظمة الوظيفية الخاصة لنظام الموظفين العام إلا بالقدر الضروري الذي تستلزمه طبيعة الوظائف التي تحكمها. وغالباً ما يتم ذلك في مجال المزايا أو الحقوق التي تتضمنها أنظمة الموظفين الخاصة عادة بالمقارنة بالمزايا والحقوق الواردة في نظام الموظف العام، فزيادة الرواتب مثلاً- وهي أهم مزايا الوظائف- تعد من مستلزمات بعض الوظائف، فوظيفة القاضي أو ضابط الشرطة أو الدبلوماسي يوجب عليه أن يرتفع إلى درجة تتناسب مع حساسية هذه الوظائف، وما تنسم به أعمالها من دقة وصعوبة، وما يتعرض له شاغلها من إغراءات ومفاتن¹².

ثالثاً: عناصر الوظيفة العامة :

إنّ الحقوق والامتيازات التي يتمتع بها الفرد كونه موظفاً عاماً، وكذلك الالتزامات المفروضة عليه تنسم بطابع عام غير فردي، ويضعها القانون لصالح المرفق العام الذي ينتمي إليه وليس لمصلحة الموظف.

ويتكون المركز القانوني العام للوظيفة العامة من عدة عناصر تنسم بطابع موضوعي، ويذهب البعض إلى أنّ عناصر الوظيفة العامة بالمعنى السابق تحمل صفتي الدوام والعمومية، وهما اللتان يتسم بهما أي مركز موضوعي¹³، وأنّ عناصر الوظيفة العامة تتمثل في الآتي :

¹⁰د. عادل يحي نافع، نظم ترتيب وتقييم الوظائف، القاهرة، 1980م، ص16.

¹¹د. نواف كنعان، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، 2010م، الكتاب الثاني، ص18.

¹²د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1994م، ص216.

¹³د. طلعت حرب محفوظ محمد، مبدأ المساواة في الوظيفة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1982م، ص50.

1/ الاختصاص: يقصد به الحالة الوظيفية التي تسمح للموظف العام القيام بصفة شرعية ببعض الأعمال بهدف تسيير المرفق العام، ويتولد عن قانون المرفق العام سلطة الموظف العام التي تخول له القيام ببعض الأعمال القانونية والمادية لمصلحة المرفق العام، وهذه السلطة تتصف بالعمومية والتجريد، وهما صفتا المركز القانوني للوظيفة العامة، إذ إنّ الموظف العام يمارس اختصاصاته قبل الكافة، وليس تجاه فرد بذاته، ودون تمييز بين الأشخاص، وبغير نظرٍ للظروف والملابسات الخاصة بكلّ شخص.

2/ المزايا المادية: يحدد القانون المزايا المادية للوظيفة العامة، ولكن ليس في مقابل الالتزامات الوظيفية الملقاة على عاتق الموظف العام، ولكنها تنقرر لتوفير الوضع المادي والمعنوي المناسب للوظيفة العامة التي يقوم بأعبائها الموظف العام.

ولأنّ القانون الذي يضع نظام المرفق العام هو ذات القانون الذي ينشئ للموظف العام هذه المزايا المادية، لذلك اكتسبت هذه المزايا المادية صفة العمومية والموضوعية، ولم يكن لها صفة المركز الذاتي بالنسبة للموظف العام.¹⁴

3/ النظام : ويقصد به المركز العام للموظف تطبيقاً للنصوص التشريعية واللائحية الموضوعية لحماية الموظف العام المادية والأدبية، ولمنع تعسف الإدارة معه، ومن هذا يتضح أنّ عنصر النظام يكون مركزاً موضوعياً عاماً يتولد مباشرة من النصوص القانونية، ويحتج به في مواجهة الكافة، كذلك فهو يتصف بصفة الدوام لأنّه يستمر باستمرار اللوائح والتشريعات التي أنشأته.

4/ الأعباء والالتزامات :وهو عنصر يتسم بالعمومية، حيث ينشأ مباشرة من قانون الوظيفة العامة، كذلك لأنّ الموظف العام عضو في كيان المرفق العام، فيصبح من الطبيعي أن يحدد قانون المرفق العام دور الموظف العام وأعباءه والتزاماته، ويستمر قيام هذه الأعباء والالتزامات ومطالبة الموظف العام بالقيام بها طالما كان مستمراً في وظيفته.¹⁵

يرى الباحث أنّ المفهوم السائد لاصطلاح الوظيفة العامة في القانون الوضعي يتصل بالسلطة التي يمنحها صاحب اختصاص لفرد من الأفراد، وفق إجراءات وضوابط معينة، ليتمكن من ممارسة واجبات ومسؤوليات محددة في إطار الدولة بوصفها تجسيدا للسلطة العامة في المجتمع، ويعرف هؤلاء الذين يباشرون تلك الواجبات والمسؤوليات بالموظفين العموميين.

الفرع الثاني : ماهية الموظف العام في القانون الوضعي

تعريف الموظف العام في القانون الوضعي

إنّ أداء الوظيفة العامة مرتبط بوجود الشخص الطبيعي الذي يقع عليه العبء في تسيير الجهاز الإداري والمرافق العامة للدولة، ولكن هل كل من يساهم في النشاط الإداري للدولة أو خدمة المرافق العامة يعد موظفاً عاماً؟ بالطبع لا يمكن تعميم هذا المفهوم؛ لأنّ هناك أشخاصاً يساهمون في المشروعات العامة للدولة كما أنّ هناك عمال المرافق الاقتصادية. ومن هنا فإننا نجد أنّ الإدارة تقوم في الواقع بتطبيق

¹⁴د. عادل يحيى نافع، نظم ترتيب وتقييم الوظائف، مرجع سابق، ص27.

¹⁵د. طلعت حرب محفوظ محمد، مبدأ المساواة في الوظيفة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1982م، ص9.

العديد من القواعد والأنظمة القانونية في علاقاتها مع عمالها تلك المنتمية أحياناً إلى قسم القانون العام، والتابعة أحياناً أخرى إلى قسم القانون الخاص¹⁶.

وبالرغم من كثرة التشريعات المتعلقة بالوظيفة العامة والموظف العام، إلا أنه لا يوجد من بينها تشريع واحد يعطي تعريفاً جامعاً مانعاً للموظف العام؛ حيث يقتصر كل تشريع على تحديد المقصود بالموظف العام في مجال تطبيق أحكامه فقط، وترجع صعوبة تحديد معنى الموظف العام إلى اختلاف الأنظمة الإدارية داخل الدولة الواحدة بحيث يجعل من الصعب إيراد تعريف واحد ينطبق على الموظفين في جميع الدول أو على جميع الموظفين في الدولة الواحدة¹⁷.

ويختلف تعريف الموظف العام في مجال القانون الإداري عنه في المجالات الأخرى كالقانون الجنائي والقانون المدني، فإنّ معناه في هذه المجالات قد يكون أضيق أو أوسع من معناه في القانون الإداري، ومع التسليم بهذه الحقيقة فإنّ النظرة إلى الموظف العام تختلف داخل نطاق القانون الإداري من دولة إلى أخرى، وفي الدولة الواحدة من وقت إلى آخر¹⁸.

إنّ الموظف العام هو: كل من يعين بصفة دائمة في الوظائف الواردة في موازنة كل مرفق عام، وقد ذهب المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى أنّ صفة الموظف العام لا تقوم بالشخص ولا تجري عليه أحكام الوظيفة العامة، إلا إذا كان معيناً في عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو السلطات الإدارية بطريقة مباشرة¹⁹.

إنّ الدولة لا تعنى إلا الموظف العام فهي لا تساوي إلا ما يساويه موظفوها، فهم صناع إنجازاتها، وهم أيضاً عوامل تخلفها ذلك أنّه لا تعلق مكانة الدولة إلا بقدر كفايتهم في تحقيق أهدافها، ولا تهبط منزلة إلا بمقدار ما يصيبهم من الوهن في تنفيذ سياساتها²⁰.

فهذه القوى البشرية التي تتمثل في هؤلاء الموظفين تفوق في الأهمية الإمكانيات المادية والموارد الطبيعية التي تسهم في إنشاء المرافق العامة؛ وذلك أنّ الطاقات البشرية إذا ما اتسمت بالكفاية استطاعت أن تفجر هذه الإمكانيات المادية والموارد الطبيعية، وتخلق منها أضعافاً مضاعفة لقيمتها التي عليها. فضلاً عن تسخيرها في أداء ما يحقق الرفاهية للدولة. وهذا ما دعا البعض إلى القول إنّ الإنسان لا يعد مبالغاً مهما أطنب في مدح الموظفين؛ لا لأنهم أفراداً أو جماعات يعدون أفضل من بقية أفراد الناس، ولكنهم بحكم التقاليد أو بحكم النظام القائم يحملون على عاتقهم عبئاً خاصاً هو تحقيق النفع العام²¹.

ونجد أنّ القانون الجنائي لسنة 1991م، قد جاء بتعريف للموظف العام حيث نص في المادة (3/ج) على النحو الآتي :

" يعني كل شخص تعينه سلطة عامة للقيام بوظيفة عامة سواء كان التعيين بمقابل أم دون مقابل وبصفة مؤقتة أو دائمة"²².

¹⁶ مصطفى عفيفي، الوسيط في مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن، الطبعة الثالثة، 1997م، الكتاب الثاني، ص 196 .

¹⁷ نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سابق ص 50.

¹⁸ مصطفى عفيفي، الوسيط في مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن، مرجع سابق، ص 197 .

¹⁹ قضاء المحكمة الإدارية العليا الصادر في 13/12/1970م، السنة القضائية (16)، ص 55 .

²⁰ فوزي حبيش، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، بيروت، 1991م، ص 6 .

²¹ محمد السيد محمد، تولية الوظائف العامة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1971م، ص 5 .

²² القانون الجنائي السوداني لسنة 1991م، المادة (3/ج) .

و عليه يشمل اصطلاح الموظف العام كل قائم بخدمة عامة سواء بمقابل أو دون مقابل في المستوى المركزي أو الاتحادي أو المحلي، سواء كان داخل الهيئة أو خارجها في الخدمة المدنية أو العسكرية أو القضائية ما عدا الوظائف السياسية كالوزراء ونواب المجالس التشريعية²³.

ولعل هناك كثيراً من الأمثلة على الموظف العام مثل: مصفو الشركات والحارس القضائي والموثقون من المحامين فهم أيضاً في ممارسة عملية التوثيق يعدون موظفين عموميين. والحكمة من النص على صفة الموظف العام أنه تضاعف له العقوبة إذا كان متهماً بتزوير مثلاً أو تبيد مال، وتشدّد العقوبة أيضاً على الجاني في اعتدائه على الموظف العام²⁴.

ويلاحظ بعض فقهاء القانون الإداري أنّ التشريعات الجنائية توسع في مدلول الموظف العام إلى درجة تكاد تخرج بهذا المصطلح عن معناه التقليدي والمتعارف عليه. وأنه لم تكن تقصد غير التوسع في النطاق الشخصي للتجريم بخصوص الجرائم التي تنص عليها لجعلها تنطبق على الموظفين وعلى بعض الفئات من غير الموظفين تقديراً من المشرع لأهمية دورهم وخطورة أعمالهم. وهو مسلك منتقد- في اعتقادهم- لأنه ينال من المعنى الاصطلاحي المتعارف عليه للموظف العام²⁵.

وهكذا يتضح لنا مما تقدم أنّ التعريف التشريعي للموظف العام الذي يرد في تشريع معين قد لا يمتد أثره على الإطلاق إلى غيره من التشريعات التي قد تشير إلى اصطلاح (الموظفين العموميين) دون تحديد للمراد بهذا الاصطلاح بوجه عام، وأن كل تشريع يقتصر على تحديد مدلول الموظف العام في مجال تطبيق أحكامه فقط. فتعريف الموظف العام في مجال القانون الدستوري يختلف عنه في مجال القانون الجنائي، وتعريفه في مجال الأنظمة الإدارية يختلف عنه في هذه القوانين، الأمر الذي يترتب عليه أن يتسع مفهوم الوظيفة العامة، والموظف العام أو يضيق وفق مقتضيات كل مجال من المجالات²⁶.

المطلب الثاني: واجبات الموظف العام في القانون الوضعي

تقوم فكرة الواجبات الوظيفية في الوظيفة العامة على أساس ما يتمتع به الموظف العام من حقوق ومزايا، والهدف من تقرير هذه المزايا والواجبات هو ضبط سلوك شاغلي الوظيفة العامة، وبيان أوضاع ممارستها والأساليب المثلى لأدائها. ومهما حاولنا أن نجعل من الموظف ذلك الرجل المثالي فإنه يبقى إنساناً لا يخلو من نقاط الضعف، وخاضعاً للأهواء ومعرضاً للأخطاء وللتقصير في الواجب²⁷.

إنّ الوظيفة العامة لم تنشأ للموظف إنّما الموظف يتم اختياره للوظيفة، لذا يعمل المشرع على الاختيار على أساس الجدارة، ويكفل اختيار أفضل العناصر للالتحاق بالوظيفة العامة، ويتم ذلك على أساس وطرائق وأساليب مختلفة²⁸، كل ذلك لما للوظيفة العامة من أهمية بحسبانها كياناً قانونياً نظمه القانون وكفل هيئته، فقد رتب المشرع على شاغلي هذه الوظيفة مجموعة من الواجبات والنواهي يجب عليهم التقيد بها والعمل بموجبها، لذا فقد بين المشرع شروط إشغال هذه الوظائف وقواعد تعيين الموظفين

²³د. محمد محي الدين عوض، شرح قانون العقوبات السوداني لسنة 1974م، ص16.

²⁴د. بيس عمر يوسف، شرح القانون الجنائي السوداني لسنة 1991م، القسم الخاص، الطبعة الأولى، 2001م، ص 78.

²⁵د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص240.

²⁶د. نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص31.

²⁷د. طلال عامر المهتار، مسؤولية الموظفين ومسئولية الدولة " في القانون المقارن، دار أقرأ، بيروت، 1982م، ص 25.

²⁸د. عبد الغني بسيوني، النظرية العامة في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 27.

فيها والالتزامات الوظيفية التي يجب على الموظف القيام بها، وتجنب الأعمال المحظورة وإن مخالفة الموظف لهذه الواجبات تؤدي إلى مخالفة تأديبية، وقيام مسؤوليته التأديبية. وواجبات الموظف العام متعددة منها التزامات إيجابية، وهناك أيضاً التزامات سلبية، ومنها ما هو داخل نطاق الوظيفة، ومنها ما هو خارج نطاق الوظيفة .

أولاً: الواجبات الإيجابية للموظف العام :

الحقوق التي يتمتع بها الموظف العام توجب عليه أن يؤدي مهاماً معينة ضماناً لحسن سير الوظيفة العامة، وقد تعرض المشرع لواجبات الموظفين، ولا بد من الإشارة إلى أنّ هذه الواجبات ليست محددة على سبيل الحصر، وإنما هي واجبات عامة ناتجة عن طبيعة الوظيفة العامة.

لقد وردت هذه الواجبات في القانون السوداني الفصل السابع من قانون الخدمة المدنية لسنة (2007م) كما جاءت المادة (1/33) منه مقررّة أنّ وظائف الخدمة المدنية تكليف للقائمين بأمرها هدفها تحقيق المصلحة العامة، ويجب على شاغلها الالتزام بالواجبات المهنية والأخلاقية وفق ما تحدده اللوائح ، التي سنبيتها كما يلي:

1/ الالتزام بالعمل الوظيفي :

ويقصد بهذا الواجب الأول والجوهري الذي يلتزم به الموظف العام بأداء مهام وظيفته بنفسه في الوقت والمكان المخصصين، وأداء مهام وواجبات وظيفته الموكلة إليه وفقاً لأحكام القوانين واللوائح والتعليمات التي تصدر إليه²⁹، بنشاط وأمانة ودقة، وأن يكرس لهذه الوظيفة جميع أوقات الدوام الرسمي، مع جواز تكليفه بالعمل لأكثر من الساعات المقررة للدوام الرسمي إذا اقتضت الحاجة ذلك ومصلحة العمل، فلا يجوز للموظف أن يتنازل عنه أو ينيب غيره فيه لتعلقه بقواعد الاختصاص المحددة قانوناً³⁰. ويعد من أهم الواجبات التزام الموظف العام بالعمل بحيث يحقق أهداف الوظيفة العامة التي وجدت من أجلها. وقد حدد قانون الخدمة المدنية القومية لسنة 2007م السوداني في المادة (40/أ) ذلك، حيث نص :

(يؤدي الموظف العمل المناط به بكفاءة وتجرد في حدود اختصاصه وأن يخصص أوقات العمل لأداء واجبات ومسؤوليات الوظيفة ، كما يجوز تكليفه بالعمل في غير أوقاته الرسمية إذا اقتضت الضرورة ذلك).

2/ مراعاة أدب اللياقة في التعامل مع الجمهور :

إنّ الوظيفة العامة أداة للخدمة وقد ورد النص بذلك في الدستور وفي قانون العاملين، وعلى الموظفين بمختلف درجاتهم أن يجعلوا من هذا المبدأ دستورهم في العمل، لاسيما بعد أن أصبحت الوظيفة العامة جزءاً لا يتجزأ من حياة كل مواطن³¹، وبالتالي على الموظف العام أن يلتزم بمراعاة أدب اللياقة في التعامل مع الجمهور، وذلك بأن يحسن معاملة الأفراد أثناء مراجعتهم له، سواء كانوا منتفعين من

²⁹د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص130 .

³⁰د. عبد القادر الشخيلي، النظام القانوني للجزاءات التأديبية، دار الفكر العربي، عمان، 1984م، ص152 .

³¹د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص182 .

الخدمات التي توفرها الجهة التي يعمل بها الموظف، أو متضررين، والاستماع إلى شكاوى الأفراد ومطالبتهم وإنجاز أعمالهم تحقيقاً للمصلحة العامة³².

وقد نص قانون محاسبة العاملين بالخدمة المدنية القومية لسنة 2007م في السودان في المادة (5/26) إنه على الموظف ألا يسيء التعامل مع الجمهور ويعطل مصالحه.

3/ الالتزام بطاعة الرؤساء :

يعد واجب الطاعة من الواجبات المهمة التي تقع على عاتق الموظفين، وتشمل الموظفين عادة ما يسمى بالسلم الإداري، ومقتضاه أن يخضع الموظف الأدنى درجة للموظف الأعلى درجة، تلك التي يمارسها رؤسائهم من أقدميتهم في الخدمة، ما يجعلهم أكثر دراية وقدرة على العمل وحل مشكلاته، هذا فضلاً عن مسؤولية الرئيس عن سير العمل في الجهاز الذي يرأسه³³.

ومن أبرز واجبات الوظيفة العامة طاعة الموظف لرؤسائه وامتثاله لأوامرهم إضافة إلى أن الرئيس هو المسؤول عن سير العمل، مما يستلزم أن يخضع لرئيسه وينفذ أوامره وتعليماته إلا إذا كانت مخالفة للقانون، وقد نص قانون محاسبة العاملين بالخدمة المدنية القومية لسنة (2007م) في السودان في المادة (1/26) حيث حظر على الموظف أن يهمل أو يرفض الامتثال لأمر صادر من رئيسه، وطاعة الرئيس كما هي واجب قانوني فهي واجب ديني أمرت به الشريعة السمحاء، إلا أن تكون في معصية، وتعد العبارات الشائنة الصادرة من الموظف في حق رؤسائه تحمل معنى الإهانة ولا تترك مجالاً لافتراض حسن النية³⁴.

ومن هنا يجب أن تكون الطاعة في تنفيذ هذه التعليمات والأوامر لا تقابل بصعوبات تذكر من جانب المرؤوس، إذا كانت هذه الأوامر الصادرة إليه مشروعة: أي مطابقة للقانون، وأن هذه الطاعة لا تمنع الموظف من إبداء رأيه ومناقشة رئيسه في حدود اللياقة والأدب، طالما أنه يستهدف بذلك المصلحة العامة، وتتضمن سلطة الرئيس على مرؤوسيه مجموعة من الاختصاصات بعضها يتعلق بشخص المرؤوس والآخر يتعلق بأعماله³⁵.

ولا يضير الموظف أن تكون له وجهة نظر معينة في المسألة التي يدافع عنها، ويجتهد في إقناع رئيسه للأخذ بها مادام يفعل ذلك بحسن نية في سبيل المصلحة العامة، ولا ضير عليه أن يختلف مع رئيسه في وجهات النظر، إذ الحقيقة دائماً وليدة اختلاف الرأي، وإنما ليس معنى ذلك كله أن يفوت الموظف ما تقتضيه طاعة الرؤساء واحترامهم بالقدر الذي يجب أن يسود بين الرئيس والمرؤوس، فطاعة الرؤساء واحترامهم واجب يضمن للسلطة الرئاسية فعاليتها ونفاذها³⁶.

³²د. نواف كنعان، القضاء الإداري، در الثقافة للنشر، عمان، 2007م، الكتاب الثاني، ص148 .

³³د. خالد الزغيبي، القانون الإداري وتطبيقاته في الأردن، مرجع سابق، ص206 .

³⁴راجع قانون محاسبة العاملين بالخدمة المدنية القومية، المادة، (1/26).

³⁵د. مازن ليلو راض، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2002م، ص50 .

³⁶د. عبد الغني بسيوني، النظرية العامة في القانون الإداري، مرجع سابق، ص247 .

4/ المحافظة على الأموال العامة :

إنّ الموظفين والعمال هم نواب الشعب في استعمال أمواله وممتلكاته، ومن ثمّ فهم مطالبون بالمحافظة على هذه الأموال التي اشتراها الشعب بقوته وعرقه³⁷، ويلتزم الموظف العام المصلحة العامة دون سواها؛ لذا فقد نصت قوانين معظم الدول ولوائحها على إظهار قيمة هذا الواجب. وهذا الواجب يفرض على الموظف العام عدة أمور هي:

أ/ المحافظة على أموال وممتلكات الإدارة التي يعمل بها الموظف ومراعاة صيانتها.

ب/ عدم مخالفة القوانين والأنظمة الخاصة بالعطاءات واللوازم والرقابة المالية على الإيرادات والنفقات.

ج/ عدم الإهمال أو التقصير أو التجاوز للحقوق المالية الخاصة بالدولة، والعمل على إبلاغ الرئيس المباشر عن أي تصرف يضر بالمصلحة العامة للدولة.

د/ عدم الإهمال أو التقصير في صيانتها أو استخدامها في اختصاصه؛ وذلك على النحو الذي يعطل الانتفاع به أو يعرض سلامته للخطر .

ه/ عدم استيلاء الموظف على الأموال المسلمة إليه بسبب وظيفته، وقيامه بتحصيل أموال غير مستحقة عند جباية الضرائب أو الرسوم أو الغرامات أو العوائد أو ما شابهها³⁸.

5/ الإلمام بالقوانين المختلفة بالوظيفة العامة:

فيجب على الموظف العام ضرورة الإلمام بالقوانين والأنظمة والتعليمات والمهام والخطط والبرامج المختلفة بعمل الدوائر، وعليه أن يلتزم بواجب احترام القانون بمعناه الواسع، فيشمل ذلك احترام الدستور واللوائح والتعليمات والأوامر الرئاسية³⁹.

وقد نص قانون محاسبة العاملين بالخدمة المدنية القومية (2007م) في السودان في المادة (1/26) أن يمثل الموظف لأي قانون أو لائحة سارية عليه، ومصطلح قانون هنا يؤخذ بمعناه الواسع، فعلى الموظف أن يطور نفسه من خلال الدورات التدريبية والاطلاع على اللوائح والأنظمة، ووضع خطط باستمرار وبرامج من أجل رفع مستوى الأداء في الدائرة التي يعمل بها.

6/ المحافظة على الكرامة الوظيفية :

فيجب على الموظف العام التحلي بالصدق والشجاعة والشفافية في إبداء الرأي، والإفصاح عن جوانب الخلل والإبلاغ عنه، مع الحرص على التأكد من المعلومات، وعدم اغتيال الشخصية بحسب نظام الخدمة المدنية.

ولا يقف واجب العامل عند حد المحافظة على كرامة الوظيفة والسلوك اللائق بها عند قيامه بالعمل داخل موقع العمل، بل يمتد إلى حياته الخاصة، فيجب أن يسلك سلوكاً يتفق مع القيم والأخلاق، وتجنب كل ما يسيء إلى سمعته أو يوجب احتقاره بين الناس، أو يفقده الثقة والقيمة الذاتية، مما ينعكس أثره في وظيفته ويقلل من الاحترام الواجب لها، أو يزعزع الثقة في استقامة شاغليها، أو يشكك في نزاهتهم⁴⁰.

³⁷د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص183 .

³⁸د. نواف كنعان، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص153 .

³⁹د. مازن ليلو راض، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، ص268 .

⁴⁰د. عبد الحميد الشورابي، تأديب العاملين في قانون شركات قطاع الأعمال، دار المعارف، الإسكندرية، 1995م، ص65-66 .

جاءت المادة (40/ز) من قانون الخدمة المدنية القومية السوداني لسنة (2007م) مقررة هذا الواجب على الموظف :

(يتجنب القيام أو الظهور بمظهر لا يليق بمكانته الوظيفية، أو يتعارض مع مقتضيات الواجب، أو أخلاقيات المهنة، سواء كان ذلك في مكان العمل أو خارجه).

أي عليه المحافظة على الوظيفة، وأكد قانون محاسبة العاملين بالخدمة المدنية القومية في السودان لسنة (2007م) في المادة (3/26) منه؛ حيث حظر على الموظف أن يسلك سلوكاً يتعارض مع أداء واجباته الوظيفية، أو لا يليق بمركزه الرسمي .

كذلك جاء في لائحة الخدمة المدنية القومية السودانية لسنة 2007م في شروط التعيين المادة (22) في الفقرة (ز) أن يكون حسن السير والسلوك والفقرة، (ج) ألا يكون قد صدر ضد العامل حكم بالسجن في جريمة مخلة بالشرف والأمانة⁴¹.

والواضح أنّ المشرع قد جعل من حسن السمعة شرطاً أساسياً للالتحاق بالخدمة؛ لذا فإنّه يعد شرطاً لازماً قيامه أثناء الخدمة ، وبدون هذه الصفة لا تتوافر الثقة والطمأنينة في شخص الموظف مما يكون له بالغ الأثر في المصلحة العامة، وبذلك تختل الأوضاع وتضطرب القيم في جميع نواحي النشاط الإداري، ويكفي عند المحاسبة وجود دلائل أو شبهات قوية تلقي ظلالها من الشك المثير على أي من الصفتين المذكورتين حتى يتسم الموظف بعدم حسن السمعة ويؤاخذ.

7/ اللباقة في التعامل مع رؤسائه وزملائه والجمهور في العمل:

فيجب على الموظف العام التعامل بروح الزمالة والتعاون وتبادل المعرفة واحترام علاقة الشراكة في العمل بين الرجل والمرأة، وتعميق الانتماء للدائرة، والاعتزاز بإنجازاتها.

لذلك فعلى الموظف العام التصرف بأدب وكياسة في صلته برؤسائه ومرؤوسيه وزملائه، كذلك جاء في قانون الخدمة المدنية لسنة 2007م أنّ وظائف الخدمة المدنية القومية تكليف القائمين بأمرها هدفها تحقيق المصلحة العامة، ويجب على شاغليها الالتزام بالواجبات المهنية والأخلاقية وفق ما تحدده اللوائح⁴².

ونص قانون الخدمة المدنية القومية في المادة (40/ز)- السابق ذكرها- وأيضاً جاء أنّ الموظف العام يحاسب في السودان إذا أساء التعامل مع الجمهور وعطل مصالحه، وإذا ارتكب فعلاً يمس حرمة القبيلة وأعراض الناس بما يتنافى مع كرامة الوظيفة العامة، وما ينبغي أن يتحلى به شاغلها- ولاسيما في مرفق وثيق الاتصال بالجمهور- من عفة في القول والفعل إزاء الجمهور وأمانة على الأعراض والأموال واستقامة سلوك وحسن معاملة، لارتباط ذلك بحسن أداء الوظيفة ذاتها، ووجوب الاطمئنان لاستقامة القائم بها وطهارة سمعته ونقاء سيرته⁴³.

⁴¹لائحة الخدمة المدنية القومية السودانية لسنة 2007م بحسب المادة (22) الفقرة (ز) التي تنص على أنه يشترط في من يعين أو يعاد تعيينه في وظيفة عامة أن يكون حسن السيرة والسلوك، وفي الفقرة (ج) على ألا يكون قد صدر ضد العامل حكم بالسجن في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة .

⁴²قانون محاسبة العاملين بالخدمة لسنة 2007م، الفصل الرابع ، المادة (5/26) : يسئ التعامل مع الجمهور ويعطل مصالحه " .

⁴³قانون محاسبة العاملين بالخدمة لسنة 2007م، المادة(5/26) .

ثانياً: الواجبات السلبية :

يقصد بالواجبات السلبية المحظورات على الموظف العام امتناعه عن القيام ببعض الأعمال، وهي الأعمال المحظورة عليه، وهذا الواجب السلبي؛ وذلك نظراً لتعارضها مع مقتضيات الوظيفة العامة أو أهدافها أو كرامتها، وإلا كان الموظف مرتكباً لجريمة تأديبية تستوجب المساءلة التأديبية⁴⁴. ويمكن أن نجمل المحظورات التي نص عليها قانون الخدمة المدنية السوداني لسنة 2007م ولائحة الخدمة المدنية القومية السودانية 2007م فيما يلي:

1/ عدم ترك العمل أو التوقف عنه دون إذن مسبق :

يجب على الموظف العام أن يقوم بنفسه بمتطلبات الوظيفة، وأن يكرس لها جميع وقته، فيجب عليه ألا يترك وظيفته؛ لأن ذلك يضر بالمصلحة العامة، فيجب عليه في حالة رغبته ترك العمل، أو التوقف عنه أن يقوم بإخبار المسؤول عنه بوقت كاف حتى لا يضر بالمصلحة العامة، ومن أجل إدامة عمل المرفق العام، وهذا ما نص عليه نظام الخدمة المدنية لسنة 2007م، وعده من الواجبات السلبية التي يجب على الموظف القيام بها حسب التعليمات واللوائح المتعلقة بالوظيفة العامة، وإلا تعرض للمساءلة التأديبية بهذا الخصوص.

وقد نص قانون الخدمة المدنية القومية في السودان في المادة (2/40) على أنه من واجب الموظف العام (أن يحافظ على مواعيد العمل الرسمية والانتظام ولا يتغيب عنه إلا بعذر مقبول).

2/ عدم إفشاء أسرار الوظيفة :

يفرض هذا الواجب السلبي على الموظف عدم الإفشاء، أو أن يبوح بأية معلومات أو بيانات رسمية عن المسائل التي يطع عليها بحكم وظيفته، إذا كانت هذه المسائل مما يدخل في عداد الأسرار التي صدر بشأن سريتها تعليمات أو أوامر أو قرارات خاصة، أو تقرر سريتها بحكم طبيعتها⁴⁵، وقد انقسم الفقه والقضاء في تحديد السرية إلى اتجاهين: اتجاه المعيار الشخصي، واتجاه المعيار الموضوعي، فالمعيار الشخصي يتم فيه تحديد السرية عن طريق صاحب السر نفسه أي الدولة، أما المعيار الموضوعي فينظر إلى الظروف والأحوال الموضوعية التي أحاطت بالموافقة، ولا يشترط أن يصدر الأمر من صاحب السر، ويشمل ذلك حظر احتفاظ الموظف لنفسه بأية وثيقة أو مخابرة رسمية أو نسخة أو صورة منها. وقد تقرر السرية بغرض تحقيق مصلحة عامة، مثل: الأسرار الحربية وأسرار الأمن، وبعض الوثائق والرسوم والخرائط التي يؤدي كشفها إلى إفشاء معلومات، ولأن الموظف العام بحكم وظيفته يطالع على كثير من الأسرار التي تخص المواطنين أو الموظفين أو الإدارة التي يعمل بها؛ ولذلك تنص مختلف التشريعات في معظم الدول صراحة على المحافظة على أسرار المهنة، وأن إفشاء أسرار المهنة أو أية معلومات ذات طابع مهني أو وثائق تعد جريمة تعاقب عليها التشريعات.⁴⁶

⁴⁴. نواف كنعان، القانون الإداري الأردني، مرجع سابق، ص160 .

⁴⁵. عادل جبري محمد حبيب، مدي المسؤولية المدنية عن الإخلال بالالتزام بالسر المهني أو الوظيفي، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2003م، ص2 .

⁴⁶. كمال حماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، الدار القومية للطباعة والنشر، 2003م، ص75 .

وقد نص قانون الخدمة المدنية القومية السوداني لسنة 2007م في المادة (41/د) على ذلك، إذ حظر على الموظف:

(إفشاء الأسرار التي يطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها، أو إذا كانت هناك تعليمات بكتمتها، ويظل الالتزام بالكتمان قائماً بعد انتهاء الخدمة) وجاء في البند (هـ) من ذات المادة:

(يحظر على الموظف الاحتفاظ بنفسه بأصل أو نسخة من أية ورقة من الأوراق الرسمية أو ملفات إلكترونية بنزع هذا الأصل أو يعدله أو يلغيه من الملفات ذات العلاقة، ولو كانت خاصة بعمل كُلف به شخصياً إلا بإذن رئيس الوحدة)

ويزول هذا الواجب إذا فقد الموضوع سرية أو صار معروفاً، أو لإلغاء الأمر الذي فرض هذه السرية، أو سمحت السلطات المختصة بإفشاء السر، أو إذن صاحب السر بإفشائه، أو كان من شأن إذاعة السر منع ارتكاب جريمة⁴⁷.

ويعد هذا الواجب السلبي من الواجبات التي لا تنحسر بانتهاء العلاقة الوظيفية بين الموظف والإدارة، بل يلاحق الموظف حتى بعد ترك الخدمة، وهذا ما أكدت عليه لوائح الخدمة المدنية القومية السودانية، بأنه يحظر على العامل إفشاء الأسرار التي يطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها، أو إذا كانت هناك تعليمات بكتمتها، ويظل الالتزام بالكتمان قائماً حتى بعد انتهاء خدمة العامل⁴⁸.

3/ عدم استغلال الوظيفة: تتطلب حماية الوظيفة العامة من الانحراف والفساد، وحظر استغلال الموظف نفوذه وسلطة وظيفته لتحقيق مصالحه الخاصة، ولمصلحة ذويه أو خدمة أهداف ومصالح فئوية أو إقليمية، أو بقصد الإضرار بالغير.

وهذا ما أكد عليه المشرع السوداني، حيث نص قانون الخدمة المدنية القومية لسنة (2007م) في

المادة (41):

أ/ إنه يحظر على الموظف إساءة استعمال السلطة الوظيفية.

ب/ يحظر عليه استغلال السلطة الوظيفية.

ج/ حظر قبول الهدايا من أرباب المصالح ذوي الارتباط بمنفعة مباشرة من نشاط الوحدة).

وسارت لائحة الخدمة في ذات الاتجاه، فحظرت على العامل استغلال النفوذ الوظيفي وقبول

الهدايا من أرباب المصالح ذوي الارتباط بمنفعة مباشرة من نشاط الوحدة المعنية⁴⁹.

وبالتالي فإن قبول الموظف العام الهدايا أو الإكراميات أو المنح أو المكافآت أو العمولات يعد من

قبيل استغلال الوظيفة لتحقيق نفع شخصي؛ وبالتالي فإنه يعد تعرضاً لهيبة الوظيفة وكرامتها.

ومن أمثلة استغلال النفوذ الوظيفي:

- قبول الهدايا أو الإكراميات أو المنح من أصحاب المصالح.

- استغلال سلطة الوظيفة تحقيقاً لمصالح مادية أو مالية له أو لذويه.

⁴⁷. مازن ليلو راض، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 269.

⁴⁸لائحة الخدمة المدنية القومية، المادة (41/د) حيث تنص على أنه على العامل عدم إفشاء الأسرار التي يطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها أو إذا كانت هناك تعليمات بكتمتها ويظل الالتزام قائماً حتى بعد انتهاء خدمته " . . .

⁴⁹لائحة الخدمة المدنية القومية، المادة (41/ب) حيث تنص على أنه يحظر على العامل استغلال النفوذ الوظيفي وقبول الهدايا من أرباب المصالح ذوي الارتباط بمنفعة مباشرة من نشاط الوحدة المعنية " .

- قيام الموظف بحجز كل أو بعض ما يستحق الموظفون أو العمال من رواتب أو أجور، أو تأخير دفعها إليهم بقصد الانتفاع بها شخصياً .
- إضرار الموظف بالمصالح العامة في ميدان الصفقات والمقاولات والتوريدات والأشغال العامة وغيرها؛ وذلك نظير حصول الموظف على مكاسب مادية أو مالية معينة.
- استغلال أو استخدام مؤسسات الدولة أو المؤسسات العامة، وجميع مؤسسات التعليم للتنظيم الحزبي، والمحافظة على حياد هذه المؤسسات تجاه الكافة في أداء مهامها⁵⁰.
- ويؤدي استغلال الموظف لنفوذ وظيفته إلى زعزعة ثقة المواطنين في نزاهة وأمانة الموظف، مما يؤدي إلى تصدع الأوضاع الوظيفية المختلفة، والإخلال بكرامة الوظيفة وسمعتها.
- لذا وجب على الموظف العام أن يبتعد كل البعد عن مواطن الشبهات حتى يحافظ على هيبته وكرامته الوظيفية التي منحتها مجموعة من الصلاحيات والإمكانات التي تمكنه من تحقيق أهداف المرفق العام.

4/ عدم إساءة استعمال السلطة والمساس بشرف الوظيفة :

لقد منحت الإدارة الموظف العام صلاحيات وإمكانات تسهل عليه تحقيق أهداف المرفق العام، وبالتالي فعلى الموظف الالتزام بحدود هذه الصلاحيات، وعدم تجاوزها أو الخروج عنها؛ وذلك لأن مقتضيات حسن سير المرافق العامة، وضرورة مساواة المواطنين أمامها، يفرض هذا الواجب ويحتم على الموظف العام عدم إساءة استعمال السلطة الوظيفية؛ لأن السلطة الوظيفية إنما تقررت أصلاً من مبدأ تحقيق المصلحة العامة أولاً، ولتمكين الموظف العام من القيام بواجباته ومهامه التي رتبها الوظيفة العامة له على أكمل وجه .

لذا فلا يجوز للموظف العام أن يستغل سلطاته الوظيفية في غير ما تفرضه المصلحة العامة، وأن الخروج عن هذه الالتزامات من قبل الموظف العام يمثل عيب الانحراف بالسلطة.

ومن أهم مظاهر إساءة استعمال السلطة الوظيفية تلك التصرفات التي تصدر من الموظف العام بقصد الإضرار بالغير لأحقاد وخلافات شخصية، أو تحايل الموظف العام بقصد تحقيق مصلحة خاصة له أو لغيره⁵¹.

وهذا ما أكدته المشرع السوداني في المادة (41) من قانون الخدمة المدنية القومية لسنة 2007م كما رأينا من قبل⁵².

وعليه يحظر على الموظف أن يرتكب أي عمل يخالف واجبات الوظيفة أو أن يسلك مسلكاً يتنافى وكرامة الوظيفة، ويشمل هذا سلوك الموظف في نطاق الوظيفة أو خارجها، وأن سلوكه وهو في غير نطاق الوظيفة ينعكس على سلوكه العام في مجال الوظيفة من حيث الإخلال بكرامتها ومقتضياتها، ووجوب أن يلتزم بسلوكه ما لا يفقده الثقة والقدرة، وسلوك الموظف وسمعته خارج عمله ويؤثر في وظيفته، وفي الجهاز الإداري معاً، ويجب أن يراعى عند توقيع الجزاء طبيعة نوع الوظيفة التي يؤديها، ومدى خطورة انعكاس سلوكه الخارجي على عمله الوظيفي.

⁵⁰د. نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص159 .

⁵¹د. سيف السعيد، النظام القانوني لتأديب الموظفين، الجامعة الأردنية، ص28 .

⁵²انظر البند (أ - ب) من المادة (41) من قانون الخدمة المدنية القومية لسنة 2007م .

الخاتمة:

وفي خاتمة هذه الدراسة خلصت إلى عدة نتائج وتوصيات.

أولاً: النتائج:

خلص الباحث في خاتمة هذه الدراسة إلى النتائج التالية:

- 1/ صعوبة تعريف الوظيفة العامة ينطبق على النظم القانونية في الدول المختلفة.
- 2/ تعدد الواجبات المتعلقة بالوظيفة العامة إلى واجبات إيجابية وواجبات سلبية.
- 3/ ضرورة التزام الموظف العام بأداء مهام وظيفته بنفسه في الوقت والمكان المخصصين.
- 4/ عدم مقابلة تنفيذ الأوامر بصعوبات من جانب الرؤوس إذا كانت هذه الأوامر مشروعة.
- 5/ المحافظة على أموال الإدارة وممتلكاتها، وضرورة صيانتها واجب على الموظف العام.
- 6/ عدم إمام عدد كبير من الموظفين العموميين بالقوانين واللوائح المنظمة للوظيفة العامة؛ وبالتالي عدم معرفتهم بواجباتهم الوظيفية.
- 7/ يحظر على الموظف العام أن يرتكب أي عمل يخالف واجبات الوظيفة العامة، أو أن يسلك مسلكاً يتنافى مع كرامة الوظيفة.

ثانياً: التوصيات:

يوصي الباحث في خاتمة هذه الدراسة بالتوصيات التالية:

- 1/ على المشرع وضع تعريف للوظيفة العامة في القانون الداخلي على أن يكون جامعاً مانعاً.
- 2/ ضرورة إلزام الموظف العام بمعرفة الواجبات الإيجابية والسلبية المتعلقة بالوظيفة العامة.
- 3/ ضرورة قيام الموظف العام بواجباته الوظيفية والأعمال الموكلة إليه بنفسه.
- 4/ على الموظف العام تنفيذ الأوامر الصادرة إليه من رئيسه متى ما كانت مشروعة.
- 5/ على الإدارات العمل على عقد ورش ودورات في سبيل التعريف باللوائح والقوانين المنظمة لعمل الموظف العام والوظيفة العامة.

المصادر والمراجع:

- 1/ أحمد حافظ نجم، ترتيب الوظائف العامة، القاهرة، 1979م.
- 2/ خالد الزغبى، القانون الإداري وتطبيقاته في الأردن، عمان، 2006م.
- 3/ سيف السعيدى، النظام القانوني لتأديب الموظفين، الجامعة الأردنية، 2007م.
- 4/ طلال عامر المهتار، مسؤولية الموظفين ومسؤولية الدولة " في القانون المقارن، دار اقرأ، بيروت، 1982م.
- 5/ طلعت حرب محفوظ محمد، مبدأ المساواة في الوظيفة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1982م.
- 6/ عادل جبري محمد حبيب، مدى المسؤولية المدنية عن الإخلال بالالتزام بالسر المهني أو الوظيفي، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2003م.
- 7/ عادل يحيى نافع، نظم ترتيب وتقييم الوظائف، القاهرة، 1980م.
- 8/ عبد الحميد الشورابي، تأديب العاملين في قانون شركات قطاع الأعمال، دار المعارف، الإسكندرية، 1995م.
- 9/ عبد الحميد كمال حشيش، دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1974م.
- 10/ عبد القادر الشخيلي، النظام القانوني للجزاءات التأديبية، دار الفكر العربي، عمان، 1981م.
- 11/ فوزي حبيش، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، المطبعة البوليسية، لبنان، 1986م.
- 12/ فوزي حبيش، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، بيروت، 1991م.
- 13/ كمال حمادي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، الدار القومية للطباعة والنشر، 2003م.
- 14/ ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1994م.
- 15/ مازن ليلو راض، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2002م.
- 16/ محمد السيد محمد، تولية الوظائف العامة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1971م.
- 17/ محمد حامد الجمل، الموظف العام فقهاً وقضاً، دار الفكر الحديث، القاهرة، 1958م.
- 18/ محمد محمد بدران، قانون الوظيفة العامة، دار النهضة، القاهرة، 1990م.
- 19/ محمد محي الدين عوض، شرح قانون العقوبات السوداني لسنة 1974م.
- 20/ مصطفى عفيفي، الوسيط في مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن، الطبعة الثالثة، 1997م، الكتاب الثاني.
- 21/ نواف كنعان، القانون الإداري الأردني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، 2010م.
- 22/ نواف كنعان، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر، عمان، الكتاب الثاني، 2007م.
- 23/ يس عمر يوسف، شرح القانون الجنائي السوداني لسنة 1991م، القسم الخاص، الطبعة الأولى، 2001م.

القوانين:

- 24/ القانون الجنائي السوداني لسنة 1991م.
- 25/ قانون محاسبة العاملين بالخدمة المدنية القومية. 2007م.
- 26/ قضاء المحكمة الإدارية العليا الصادر في 13/12/1970م، السنة القضائية (16).
- 27/ لائحة الخدمة المدنية القومية السودانية لسنة 2007م.

