

الحقوق المالية للموظف العام «دراسة فقهية مقارنة»

د. وليد خضر كافي فرج الله (١)

المستخلص

تناولت الدراسة الحقوق المالية للموظف العام في الفقه الإسلامي والقانون حيث اشتملت على تعريف الموظف العام وحقوقه المالية، ومن ثم تناولت نظرة الفقه الإسلامي والقانون للحقوق المالية للموظف العام، وتناولت الدراسة أهداف وغايات الموظف العام، أهمية الدراسة تمثلت في إبراز الوظيفة العامة ودور الموظف العام وأهمية الحقوق المالية بالنسبة للموظف العام، الأمر الذي يساعد الموظف العام على القيام بواجبه الوظيفي بصورة طيبة وبالتالي ينعكس على الوظيفة العامة، وهدفت الدراسة إلى إبراز هذه الحقوق المالية والتي تعد في غاية الأهمية في تحقيق الأهداف العامة للوظيفة العامة ومقارنتها في الفقه الإسلامي والقانون، انتهجت الدراسة المنهج الاستقرائي التحليلي، والمنهج المقارن.

توصلت الدراسة إلى عدة نتائج وتوصيات، أهم النتائج هي إن علاقة الموظف العام بالدولة في الفقه الإسلامي هي علاقة تكافل وتعاون، ويكون غاية كل منهما مرضاة الله وحمل أمانة التكليف، بحيث لا يكون هناك أي تعارض أو تنافر في هذه العلاقة، هذا بجانب ما وضعه الفقه الإسلامي من شروط يجب أن تتوافر في الموظف العام، وتحديد حقوقه والتزاماته. وجاءت أهم التوصيات ضرورة الاهتمام من جانب الدولة بالموظف العام، وذلك بتحديد حقوقه والتزاماته، وطرق الوفاء بحقوقه، ومتابعة ومراقبة قيامه بالتزاماته بصورة مرضية للجمهور، ضرورة أن يكون الراتب كافيًا بدرجة تستوجب تفرغ الموظف التام لعمله، فلا يضطر لمزاولة وظيفة أخرى لمواجهة متطلبات معيشته، فيؤثر ذلك على أدائه لوظيفته الأساسية.

١- أستاذ مساعد - كلية القانون - جامعة الجزيرة - ود مدني - السودان.

مقدمة

تقوم فكرة الحقوق المالية والمزايا للموظف العام في القانون والفقهاء الإسلامي في الوظيفة العامة على أساس ما يقوم به الموظف العام من واجبات وظيفية، مقابل تفرغ الموظف العام لمباشرة مهامه الوظيفية والتي تقتضي حصوله على بعض المزايا المالية كالمرتبات والبدلات وبعض المزايا الأدبية كالأجازات وكلها تمثل المقابل للعمل الذي يباشره الموظف لحساب الدولة.

إن الوظيفة العامة لم تنشأ للموظف إنما الموظف يتم اختياره للوظيفة، لذا يعمل المشرع على الاختيار على أساس الجدارة، ويكفل اختيار أفضل العناصر للالتحاق بالوظيفة العامة، كل ذلك لما للوظيفة العامة من أهمية باعتبارها كيان قانوني نظمه القانون والشرع الإسلامي، فقد رتب المشرع على شاغلي هذه الوظيفة مجموعة من الواجبات والنواهي يجب عليهم التقيد بها والعمل بموجبها، لذا فقد بين المشرع الالتزامات الوظيفية التي يجب على الموظف القيام بها، وتجنب الأعمال المحظورة وأن مخالفة الموظف لهذه الواجبات تؤدي إلى مخالفة تأديبية.

ومن ناحية أخرى منح الموظف العام بعض الحقوق المالية والمزايا حتى يستطيع مقابلة الاحتياجات اليومية له ولأسرته.
أهمية الدراسة:

جاءت أهمية هذا الموضوع انطلاقاً من أهمية الوظيفة العامة في الفقهاء الإسلامي والقانون التي كانت ولا تزال تلعب دوراً مهماً في حياة المجتمعات الإنسانية، ودراسة الحقوق المالية للموظف العام وبيان مدى أهميتها بالنسبة لسير الأداء الوظيفي، وإبراز هذه الحقوق باعتبارها من الالتزامات الهامة للدولة.

أهداف الدراسة:

تهدف هذا الدراسة إلى تحقيق الآتي:

- ١- إبراز هذه الحقوق المالية والتي تعد في غاية الأهمية في تحقيق الأهداف العامة للوظيفة العامة.
- ٢- التعرف على الحقوق المالية وذلك بالتعرف على مفهوم الحقوق المالية. وأثر ذلك على الأداء الوظيفي.
- ٣- التعرف على معوقات تعترض الموظف العام أثناء القيام بهذه الواجبات. مشكلة الدراسة:

إن مشكلة البحث التي نحن بصددتها تكمن في مدى التزام الدولة بالحقوق المالية للموظف العام والتي يمكن الإجابة عليها من خلال الإجابة على التساؤلات الآتية:

- ١- ما مفهوم الحقوق المالية للموظف العام.
- ٢- ما أبعاد الحقوق المالية للموظف العام.
- ٣- ما مدى اهتمام الدولة بهذه الحقوق.

منهج الدراسة:

كان الاعتماد في دراسة الموضوع على المنهج الإستقرائي والتحليلي حيث تم الرجوع إلى المصادر والمراجع التي تناولت هذا الموضوع ومن ثم تحليلها ومناقشتها واستخلاص بعض النتائج والتوصيات. هيكلية الدراسة:

المبحث الأول: ماهية الموظف العام.

المطلب الأول: تعريف الموظف العام في الفقه الإسلامي.

الفرع الأول: الموظف العام في اللغة.

الفرع الثاني تعريف الموظف العام في الفقه الإسلامي.

المطلب الثاني: تعريف الموظف العام في القانون.

المبحث الثاني: طبيعة العلاقة بين الموظف العام والدولة.

المطلب الأول: طبيعة العلاقة بين الموظف العام والدولة في الفقه الإسلامي.

- المطلب الثاني: طبيعة العلاقة بين الموظف العام والدولة في القانون.
المطلب الثالث: الشروط الواجب توافرها في الموظف العام.
الفرع الأول: الشروط العامة في الفقه الإسلامي.
الفرع الثاني الشروط العامة في القانون.
المبحث الثالث: الحقوق المالية للموظف العام.
المطلب الأول: الحقوق المالية للموظف العام في الفقه الإسلامي.
المطلب الثاني: الحقوق المالية للموظف العام في القانون.
الخاتمة: النتائج والتوصيات والمصادر والمراجع.

المبحث الاول

ماهية الموظف العام

المطلب الاول

تعريف الموظف العام في اللغة والفقه الإسلامي

الفرع الأول: الموظف العام في اللغة:

مشتق من وظف توظيفاً وظيفاً وموظفاً، والتوظيف: تعيين الوظيفة، وهي ما يُقدَّر للإنسان من عمل، أو رزق أو طعام والجمع وظائف، وتأتي بمعنى العهد والشرط، وبمعنى المنصب والخدمة المعينة^(١).

الفرع الثاني: تعريف الموظف العام في الفقه الإسلامي:

الموظف العام هو من أسند إليه أمر التصرف في شأن من الشؤون العامة على سبيل الوكالة أو النيابة عن الأمة مباشرة، كالخليفة بوصفه صاحب السلطة الإدارية العليا في الجهاز التنفيذي برمته في الدولة الإسلامية، كأصل متفرع عنه سائر الوظائف العامة، وكمسئول عن سياسة الحكومة أمام الأمة وبالتالي تشمل صفة الموظف العام عدا الخليفة من أعضاء الجهاز الإداري من الوزراء وولاة الأمصار والأمراء وغيرهم من أرباب الوظائف العامة

(١) ابن منظور الأفرنجي الخنزرجي، لسان العرب، دار الحديث، القاهرة، الجزء الرابع، ٢٠٠٣م، ص ٣٤٩.

فى الدولة، ممن يختارهم رئيس الدولة، أو من ينوب عنه كمساعدين أو أمناء يفوضهم بعض سلطاته بموجب عقود محددة لمباشرة أعباء وظائفهم، وتكون مسئوليتهم أمامه بالدرجة الأولى^(١).

وقيل إن الرسول صلى الله عليه وسلم سماها "أمانة"، ورد فى الحديث: أن أبأذر رضي الله عنه قال: قلت: يارسول الله ألا تستعملني؟، قال: فضرب بيده على منكبي، ثم قال: "يا أبأذر، إنك ضعيف، وإنها أمانة، وإنها يوم القيامة خزي وندامة، إلا من أخذها بحقها، وأدى الذى عليه فيها"^(٢). وقال ابن تيمية: ((ومثل صاحب الديوان: الذى وظيفته أن يكتب المستخرج والمصروف، والنقيب والعريف، والذى وظيفته إخبار ذى الأمر بالأحوال))^(٣).

ومما سبق يتبين لنا أن تعريف الموظف العام فى الفقه الإسلامى لم يخرج عن تعريفه فى القانون وهو الذى أسند إليه أمر التصرف فى شأن من الشؤون العامة.

المطلب الثانى

تعريف الموظف العام فى القانون

وبالرغم من كثرة التشريعات المتعلقة بالوظيفة العامة والموظف العام، القانون الإدارى والقانون المدنى والقانون الجنائى، إلا أنه لا يوجد من بينها تشريع واحد يعطى تعريفاً جامعاً مانعاً للموظف العام، حيث يقتصر كل تشريع على تحديد المقصود بالموظف العام فى مجال تطبيق أحكامه فقط، وترجع صعوبة تحديد معنى الموظف العام إلى إختلاف الأنظمة الإدارية داخل الدولة الواحدة بحيث يجعل من الصعب إيراد تعريف واحد ينطبق

(١) ابن خلدون، المقدمة، دار الكتاب المصرى، القاهرة، ١٩٦٥م، ٦٠٢/٢.

(٢) مسلم، أبو الحسين مسلم ابن الحجاج القشيري النيسابوري، صحيح مسلم، تحقيق فؤاد عبدالباقى، دار إحياء الكتاب العربى، ج١٢، ص٢١٠.

(٣) ابن تيمية، مجموع الفتاوى، لبنان، الطبعة الثانية، ١٣٩٨هـ، ص٤٥٠.

على الموظفين في جميع الدول أو على جميع الموظفين في الدولة الواحدة، فضلاً عن وجود صعوبة أخرى نابعة من الطبيعة المتطورة للقانون الإداري التي يتميز بها كنتيجة لتطور فلسفة الإدارة والحكم^(١).

ويختلف تعريف الموظف العام في مجال القانون الإداري عنه في المجالات الأخرى كالقانون الجنائي والقانون المدني، فإن معناه في هذه المجالات قد يكون أضيق أو أوسع من معناه في القانون الإداري^(٢).

ونجد أن القانون الجنائي لسنة ١٩٩١ م، قد جاء بتعريف للموظف العام

حيث نص في المادة (٣ / ج) على النحو الآتي :

"يعنى كل شخص تعينه سلطة عامة للقيام بوظيفة عامة سواء كان التعيين بمقابل أم دون مقابل وبصفة مؤقتة أو دائمة"^(٣).

ويلاحظ بعض فقهاء القانون الإداري أن التشريعات الجنائية توسع في مدلول الموظف العام إلى درجة تكاد تخرج بهذا المصطلح عن معناه التقليدي والمتعارف عليهما الموظف العام هو كل من يعين بصفة دائمة في الوظائف الواردة في موازنة كل مرفق عام. وأنها 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 العام^(٤).

(١) د. نواف كنعان، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، ٢٠١٠ م، ص ١٢٠.

(٢) د. مصطفى عفيفي، الوسيط في مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن، الطبعة الثالثة، ١٩٩٧ م، ص ١٩٧.

(٣) القانون الجنائي السوداني لسنة ١٩٩١ م، المادة (٣/ج).

(٤) د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٩٤ م، ص ٢٤٠.

المبحث الثاني طبيعة العلاقة بين الموظف العام والدولة المطلب الأول

طبيعة العلاقة بين الموظف العام والدولة في الفقه الإسلامي أولاً : النظرة الإسلامية لعلاقة الموظف بالدولة:

تختلف نظرة الإسلام إلى السلطة وعلاقتها بالأفراد عن الفقه الوضعي، فالعلاقة التي يرسمها الإسلام بين السلطة والأفراد، ويسعى بوسائله التشريعية المختلفة- عقائدية وأخلاقية وعملية- لتحقيقها واقعاً ما أمكن هي علاقة التكافل والتعاون، علاقة رب الأسرة بأفراد أسرته^(١)، علاقة يدرك فيها الطرفان أن صلاح أحدهما وقوته صلاح للآخر وقوة له، وأن فساد أحدهما وضعفه فساد للآخر وضعف له، وأنه لا بقاء لأحدهما دون الآخر^(٢)، علاقة تستمد فيها السلطة مشروعية وجودها من انتخاب الناس لها انتخاباً حراً من غير إكراه^(٣)، بحيث تكون حقيقة تجسد لهم، وكأن الناس جميعاً قد صُبِّوا فيها، تتحرك باسمهم ومن أجلهم^(٤)، غاية كليهما مرضاة الله وحمل أمانة التكليف، ويجعل الله سبحانه وتعالى التزام كل منهما بأداء ما عليه من واجبات تجاه الآخر عبادة وأمانة يسأل عنها أمام الله المنظم لهذه العلاقة، الذي لا تخفى عليه خافية، فلا طريق والحال كذلك للنجاة من تبعات المسؤولية سوى بالتنفيذ المخلص لما شرع . كما يجعل الله لكل منهما من الوسائل المشروعة ما يمكنه من رد الطرف الآخر إلى الجادة فيما لو انحرف عن الالتزام بمنظومة الحقوق التي شرعها الله بينهما، وإذا كانت كفة السلطة هنا أرجح بحكم واقع الأمر^(٥)، إلا

(١) الماوردي، قوانين الوزارة، تحقيق فؤاد عبد المنعم أحمد ومحمد سليمان داؤود، مؤسسة شباب الجامعة، الطبعة الثانية، ١٩٧٨م، ص ٨١-٨٢.

(٢) الماوردي، نصيحة الملوك، تحقيق محمد جاسم الحديشي، دار الشئون الثقافية العامة، بغداد، ١٩٨٦م، ص ٣٥٦.

(٣) فتحي الدريني، خصائص التشريع الإسلامي في السياسة والحكم، مؤسسة الرسالة، بيروت، الطبعة الثانية، ١٤٠٧هـ/ ١٩٨٧م، ص ٤١٣.

(٤) عبد الملك الجويني، غياث الأمم في التياث الظلم، تحقيق: مصطفى حلمي وفؤاد عبد المنعم، دار الدعوة، الإسكندرية، ١٩٧٩م، ص ١٦٣.

(٥) الماوردي، نصيحة الملوك، مرجع سابق، ص ٣٥٧.

أن الشارع لم يجعل الأفراد خلواً من وسائل لدفع طغيان السلطة إن وقع، بدءاً من الإنكار باللسان وانتهاءً بالإنكار باليد والقوة.

فالفرد في النظرة الإسلامية ليس نداءً للدولة الإسلامية ولا مساوياً لها كما هو الحال في النظرة الفردية، لأن مصدر الحقوق والحريات عامة أو خاصة إنما هو الله، فحقوق الفرد وحرياته إذن ممنوحة له من الله تفضلاً منه سبحانه وتعالى، لأنها لصيقة به تولد معه، فالفرد - إسلامياً - لا يولد حراً - كما هي النظره الفردية - وإنما يولد ليكون حراً، والحقوق والحريات إنما تمنح له وسائل لتحقيق مقام العبودية لله أو النهوض بتكاليف الخلافة في الأرض، فالإنسان الفرد إنما خلق ليكلف، وهو في حركته في المجتمع محكوم بإرادة خالقه مانحه حقوقه وحرياته، والله المانح قدّم المصالح والحقوق العامة على المصالح والحقوق الخاصة، ونسبها إليه وسماها "حق الله"، بل إنه سبحانه قد ركب في كل حق وحرية فردين "معنى اجتماعياً" قوامه رعاية حق الغير أو الصالح العام، بحيث تقع تصرفات الأفراد في حال حقوقهم وحرياتهم باطلة غير مشروعة إذا ترتب عليها إضرار بالآخرين ضرراً فاحشاً سواء قصده صاحب الحق أم لم يقصده^(١).

ثانياً: التكييف العقدي الإرزاقى لعلاقة الموظف بالدولة:

إن تكييف هذه العلاقة ليست لائحية، كما أنها ليست تكليفاً محضاً، وإنما هي عقد، لكنها أيضاً ليست عقد إجارة، ولا عقد وكالة، وإن كان فيها معنى الإجارة ومعنى الوكالة، بل هي عقد عام مستقل قائم بذاته لا يقاس على غيره، عقد له طبيعته وموضوعه وأحكامه الخاصة التي ينفرد بها، لا ينتمي هذا العقد إلى عقود المعاوضات المالية، لأن فيه جانباً تعدياً تكليفاً، أما اسمه فقد سماه الفقهاء المسلمون "الولايات" و "الإرزاق"، ويعتبر الاسم الثاني هو المفضل عند علماء المسلمين، لأن كلمة "إرزاق" تتضمن المعنى الذي تنطلق منه خصوصية هذا العقد، ولنا أن نسميه اليوم "عقد وظيفة عامة".

(١) فتحي الدريني، خصائص التشريع الإسلامي، مرجع سابق، ص ٣١٨.

وللاستدلال بأن هذه العلاقة عقد وليست علاقة لائحية ما قاله الفقهاء عليها، ومنهم قول الماوردي: (فِيمَا يَصِحُّ بِهِ التَّقْلِيدُ "يعنى تقليد الموظفين والعمال": فَإِنْ كَانَ نَطْقًا يَلْفِظُ بِهِ الْمُؤَلِّي، صَحَّ التَّقْلِيدُ كَمَا تَصَحُّ بِهِ سَائِرُ الْعُقُودِ، وَإِنْ كَانَ عَنْ تَوْقِيعِ الْمُؤَلِّي بِتَقْلِيدِهِ خَطَأً لَا لَفْظًا، صَحَّ التَّقْلِيدُ، وَانْعَقَدَتْ بِهِ "الولايات السلطانية" إِذَا اقْتَرَنْتَ بِهِ شَوَاهِدُ الْحَالِ، وَإِنْ لَمْ تَصَحِّ بِهِ الْعُقُودُ الْخَاصَّةُ، اعْتِبَارًا بِالْعَرَفِ الْجَارِي فِيهِ)^(١).

وقول ابن فرحون: (القضاء ينعقد بأحد وجهين: أحدهما: عقد أمير المؤمنين أو أحد أمراءه الذين جعل لهم العقد في مثل هذا، والثاني: عقد ذوي الرأي وأهل العلم والمعرفة والعدالة لرجل منهم، كملت فيه شروط القضاء، وهذا حيث لا يمكنهم مطالعة الإمام في ذلك)^(٢).

كما أن مفهوم العقد في الإسلام مفهوم مرن يعكس القيم والمفاهيم الإسلامية، بحيث يتسع للتعبير عن العلاقات ذات الأطراف المتباينة في أهميتها ومراكزها، لأن العقد الإسلامي يتفق مع نظرة الإسلام للحقوق، فهو تصرف حقوقي يراعي الغير فرداً كان أم جماعة، كما يراعي الأخلاق والعدل، وليس تصرفاً فردياً أنانياً يتمحور حول الفرد وإرادته، ومن هنا عرف الفقه الإسلامي العقد الخاص والعقد العام، وهذه الاجتماعية في مراعاة الآخرين وتقديم الأخلاق والعدل ليس خاصة بالعقد العام فقط - وهو العقد الذي يكون أحد أطرافه ممثلاً لمصلحة عامة - بل هي شاملة للعقد الخاص أيضاً، ففي كلا الوظيفتين الخاصة والعامة ينبغي مراعاة مقتضيات المصلحة العامة والأخلاق والعدل والدين، فعقد الإرزاق عقد خدمة عامة أو عقد على المصلحة والنظر للمسلمين، أو هو عبادة ورسالة مقدسة، يتعاون طرفاه على المصلحة العامة ومرضاة الله^(٣)، لأن كلا منهما عامل لله وفي حقه، وذلك أن عدداً كبيراً من الوظائف العامة إنما هي عبادات وطاعات محضة، لا يصح أداؤها إلا من

(١) الماوردي، الأحكام السلطانية والولايات الدينية، مرجع سابق، ص ٢٦٤.

(٢) ابن فرحون، تبصرة الحكام في أصول الأقضية ومناهج الأحكام، دار الكتب العلمية، بيروت، ج ١، ص ١٦.

(٣) القرافي، الفروق، دار السلام للطباعة، الطبعة الأولى، المجلد الرابع، ٢٠٠١م، ج ٣، ص ٣.

مسلم حسبة لله تعالى من غير أجر، ومثل هذه الوظائف تصلح طبيعة عقد إجارة وموضوعه، بما هو معاوضة مالية غايته تحقيق الربح والمنفعة المادية لكلا طرفيه - للتعبير عن علاقة السلطة بالموظف المعين لأدائها، ومن هذه الوظائف التي هي قرب وطاعات محضه، الإمامة وتعليم القرآن والعلم الشرعي والقضاء والفتوى والحسبة والجهاد في سبيل الله، وقد نص كثير من العلماء على تحريم الاستئجار لأداء هذه العبادات، بل إن بعضهما مجمع على تحريم الاستئجار للقيام به كالقضاء والفتوى والجهاد في سبيل الله، وللعلماء تعاليل في ذلك، منها قول ابن تيمية: (ومأخذ العلماء في عدم جواز الاستئجار على هذا النفع، أن هذه الأعمال يختص أن يكون فاعلها من أهل القرب.. لا يجوز أن يفعله كافر، ولا يفعله إلا مسلم، بخلاف النفع الذي يفعل المسلم والكافر، كالبناء والخياط والنسج ونحو ذلك، وإذا فعل العمل بالأجرة لم يبق عبادة لله، فإنه يبقى مستحقاً بالعوض، معمولاً لأجله، والعمل إذا عمل للعوض لم يبق عبادة، كالصناعات التي تعمل بالأجرة)^(١).

يتبين أن عقد الأرزاق أو الوظيفة العامة لا يعدو أن يكون أحد الوسائل والأساليب الحقوقية التي تحقق بها الدولة الإسلامية أهدافها العامة، فهي تغطي الغالبية العظمى من الوظائف العسكرية والمدنية، خاصة الدائم منها^(٢)، بالإضافة الى قاعدة التكليف أو الدفاع العام أو النفير العام.

المطلب الثاني

طبيعة العلاقة بين الموظف العام والدولة في القانون

اختلف الفقه حول تكييف العلاقة بين الموظف والدولة وهل هي علاقة تعاقدية أم علاقة تنظيمية؟
أولاً: التكييف التعاقدى:

تقرر النظرية التعاقدية أن العلاقة بين الموظف والدولة تعتبر علاقة

(١) ابن تيمية، مجموع الفتاوى، مرجع سابق، ج ٣، ص ٢٠٦-٢٠٧.

(٢) الماوردي، الأحكام السلطانية، مرجع سابق، ص ٢٥٤.

تعاقدية وأن الموظف العام في مركز تعاقدية في علاقته مع الإدارة. وبحسب هذه النظرية يوصف العقد الذي يربط الموظف بالإدارة بأنه (عقد عمل أو عقد إجارة أشخاص) إذا كان الموظف العام يقوم بعمل مادي أو جسماني، وبأنه (عقد وكالة) إذا كان العمل المنوط بالموظف عملاً قانونياً أو ذهنياً.

وقد كشف التطبيق العملي العيوب التالية للنظرية التعاقدية:

١- من الناحية الشكلية: تقوم هذه النظرية على افتراض مؤداه أن إبرام العقد يحتاج إلى مفاوضات بين الموظف والدولة، وإلى مناقشة حرة لتحديد مضمون العقد من حيث مضمونه وشروطه وآثاره، ومثل هذه المفاوضات أو المناقشة لا وجود لها من الناحية العملية عند تعيين الموظف، ذلك أن الموظف لا يناقش شروط الخدمة، ولا تنشأ العلاقة القانونية التي تحكمه من التقاء إرادته مع إرادة الدولة^(١).

٢- من الناحية الموضوعية: تؤدي هذه النظرية إلى إخضاع علاقة الموظف بالدولة أو بالإدارة إلى قاعدة (العقد شريعة المتعاقدين)، وبموجب هذه القاعدة لا يجوز للإدارة تعديل مركز الموظف إلا بالاتفاق معه بوصفه الطرف الآخر في العقد، وهذا يتعارض مع المبادئ الضابطة لسير المرافق العامة ومن بينها مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد، ومبدأ قابلية نظام المرافق العامة للتغيير والتعديل بواسطة الإدارة تحقيقاً للصالح العام^(٢).

اختلف الفقه القائل بالتكييف التعاقدية حول طبيعة العقد الذي يربط الموظف بالإدارة، وما إذا كان عقداً خاضعاً للقانون العام أم خاضعاً للقانون الخاص، وذلك على النحو التالي:

١ / علاقة الموظف بالدولة علاقة عقدية خاصة:

لقد ساد هذا التكييف قديماً حيث لم يكن عقد الوظيفة العامة يختلف عن باقي العقود المدنية، فكانوا يعتبرون عقد الموظف بمثابة عقد وكالة عادية

(١) د. أنور رسلان، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨١م، ص ٧٩.

(٢) د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراة، القاهرة، ١٩٦٧م، ص ٤٠.

في حالة الاتفاق على قيام الموظف بعمل ذهني أو قانوني، وعقد عمل أو إجازة أشخاص عند قيام الموظف بعمل مادي.

وقد تعرض هذا التكييف للانتقاد من حيث أن تعيين الموظف العام يتم بإرادة منفردة، وإن كان قبول الموظف للوظيفة أمر لازم لتنفيذ القرار، فإن القرار يصدر بإرادة الإدارة المنفردة فتنتفي صفة العقد عن العلاقة، لأن الإيجاب يتم من الإدارة بمفردها والقبول لا يؤثر على نفوذ القرار، بل على تنفيذه الذي يكون معلقاً على شرط واقف هو قبول المخاطب بالقرار والتحاقه بعمله^(١).

٢ / علاقة الموظف بالدولة علاقة عقدية عامة:

يمنح العقد الإداري للإدارة أو الدولة سلطات وامتيازات في مواجهة المتعاقد لا تمثل لها في العقود المدنية الخاصة، الأمر الذي دفع جانباً من الفقه إلى إعتبار علاقة الموظف بالدولة علاقة تعاقدية عامة، من حيث اشتمال العقد على بنود غير مألوفة في عقود العمل، كتعديل شروط العقد دون أن يكون للمتعاقد أو الموظف حق الاعتراض أو طلب فسخ العقد^(٢).

وقد تعرض هذا التكييف للانتقاد من حيث أن التعيين في الوظيفة يتم بناءً على قرار، وليس على إيجاب وقبول، وإن كان تنفيذ القرار معلقاً على شرط واقف وهو قبول الشخص بقرار التعيين، وبالتالي فإن هذه العلاقة لا تشكل عقداً لأن العقد يستلزم أمرين: تناقش الفريقين في شروط العقد وتراضيهما عليها. وإلزام العقد للطرفين بما يجعله غير قابل للتبديل فيما بعد بدون رضائهما المتبادل. وهذان الأمران يتنافيان مع طبيعة رابطة الموظف مع الدولة، والإدارة من حيث شكل الممارسة للوظيفة والتي وإن انطوت على إبداء الرضا من الجانبين، فهي لا تحمل نقاشاً في شروطها لأن جميع الأحكام المتعلقة هي محددة مقدماً بنصوص قانونية أو تنظيمية. ولا يعتبر إبداء الرضا

(١) د. محمد مرعي، مبادئ القانون الإداري المغربي، مطبعة الساحل، الرباط، ١٩٨٠م، ج ٢، ص ١٨٢.

(٢) د. فؤاد العطار، القانون الإداري، القاهرة، ١٩٧٢م، ص ٢٦.

إلا من قبيل التصرف الشرطي فهو لا ينشئ وضعا قانونياً لأن هذا الوضع سابق لقرار التعيين^(١).

ثانياً: التكييف التنظيمي:

أمام الانتقادات التي لحقت بالتكييف التعاقدى ساد لدى الفقه والقضاء المعاصرين التكييف التنظيمي، الذى يرى أن وضعية الموظف إذا الإدارة هي وضعية نظامية عامة تخضع للقوانين واللوائح التى تنظم علاقة الموظفين بالدولة. وينتج عن ذلك أن تولى الموظف للوظيفة يتم بصدور قرار التعيين عن السلطة المختصة، ولا يتوقف أثرها القانوني على الرضا المتبادل بين الإدارة والموظف، لأن الموظف وإن كان تعيينه مسبقاً بطلب منه، فهو يخضع منذ تعيينه للقانون الذى يوضح أحداث الوظائف العامة، ويحدد اختصاصاتها، ويبين حقوق الموظف المادية والمعنوية، وواجباته والقواعد التى تحكم تأديبه وتنظيم حياته الوظيفية بصفة عامة من بدايتها وحتى نهايتها وما يمكن أن يصدر بشأنه من قرارات. وعليه لا يشكل قرار تعيين الموظف عقداً بين طرفين، وللمحاكم أن تهمل من متن ذلك العقد كل ما هو مخالف للقانون، كما لا يكون للموظف أي حق مكتسب فى استمرار الأنظمة المتعلقة بالوظيفة، لأنها قابلة للتعديل والتغيير حسبما تقتضيه المصلحة العامة^(٢).

ولقد عدل الفقه عن تكييف العلاقة بين الموظف والدولة على أساس النظرية التعاقدية نتيجة للانتقادات الموجهة إليها، وأحل محلها النظرية التنظيمية التى ترى تكييف العلاقة بين الموظف والدولة على أساس أنها علاقة تنظيمية تحكمها القوانين والأنظمة^(٣).

ويترتب على تكييف مركز الموظف بأنه مركز تنظيمي - وفقاً للنظرية

التنظيمية - الآثار والنتائج التالية:

(١) د. عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الثانية، ٢٠٠٤م، ص ٢٢٨.

(٢) د. شفيق حاتم، القانون الإداري "عمال الإدارة"، القاهرة، ١٩٧٩م، ص ٢١٨.

(٣) د. أنور رسلان، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٧٩.

١- إن التحاق الموظف بوظيفته يتم في الأصل بقرار تصدره الإدارة بإرادتها المنفردة، وأن الآثار القانونية للتعين في الوظيفة العامة تترتب بمجرد صدور قرار التعيين دون أن يتوقف ذلك على رضا أو موافقة الموظف^(١).

وقد تلجأ الإدارة الى أداة أخرى للتعين في الوظيفة العامة غير قرار التعيين، وذلك عن طريق العقد أو التكليف.
أ. أسلوب العقد:

قد تلجأ الإدارة إلى أسلوب العقد استثناءً للتعين في الوظيفة العامة، ويحدث ذلك عادة بالنسبة للتعين في الوظائف المؤقتة أو التعيين المؤقت في الوظائف الدائمة، سواء كان المعينون مواطنين كما يحدث أحياناً أم كانوا أجانب وهذا هو الغالب.
ب. أسلوب التكليف:

قد تلجأ الإدارة استثناءً للتعين في الوظيفة العامة لأسلوب التكليف، ويحدث ذلك عادة في مجال الوظائف التي يقل عدد المرشحين لشغلها رغم أهميتها، ويتم ذلك بأوامر تكليف يلزم المكلف بموجبها بقبول الوظيفة واستلام العمل وإلا تعرض للجزاء^(٢).

٢- جواز تعديل أحكام القوانين والأنظمة الوظيفية في أي وقت دون توقف على رضا الموظف، سواء ترتب هذا التعديل إلغاء الوظيفة أو رفع درجتها، أو زيادة المرتب أو خفضه، أو تقصير إجازتها السنوية، أو زيادة أعباء الوظيفة^(٣).

٣- عدم انقطاع صلة الموظف بالإدارة العامة بمجرد قيامه بتقديم استقالته، بل يظل موظفاً لحين قبول طلب الاستقالة. فالاستقالة لا تعتبر نافذة إلا

(١) د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص ٤١.

(٢) د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٤٧.

(٣) د. نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٤٢.

بعد قبولها من قبل الإدارة، وهذا يقتضي استمرار الموظف الذي قدم استقالته في أداء أعمال وظيفته والقيام بواجباتها حتي يصدر قرار قبول أو رفض هذه الاستقالة.

وتكثيف العلاقة بين الموظف العام والدولة في السودان، ونتيجة لتأثير الاستعمار الإنجليزي في السودان فإنه تسود النظرية التعاقدية الأنجلوسكسونية، في تحديد طبيعة العلاقة بين الموظف العام والدولة، وتكثيفها بأنها علاقة تعاقدية، ولايستطيع القضاء السوداني نتيجة للتأثير الأنجلوسكسوني التعرض لشئون الموظفين، لاختصاص السلطات الإدارية الرئاسية وحدها بذلك، ولذلك تضى أنظمة الوظيفة العامة في السودان الطبيعة المدنية لا الإدارية ولم يمنع ذلك - كما هو الشأن في بريطانيا وأمريكا - من وضع عدد من التشريعات واللوائح المنظمة للخدمة المدنية وبصفة خاصة بالنسبة للحق في المعاش والمكافأة^(١).

المطلب الثالث

الشروط الواجب توافرها في الموظف العام

الفرع الأول: الشروط العامة في الفقه الإسلامي:

أولاً: صدور قرار من السلطة المختصة بالتعيين في الوظيفة العامة يلزم لكي يصبح الشخص موظفاً عاماً أن يصدر قرار في الوظيفة العامة ممن يملك سلطة التعيين وبصدور هذا القرار فإن العلاقة الوظيفية ترتب آثارها بين الموظف والدولة^(٢)، وكانت قرارات تعيين الموظفين تصدر من رئيس الدولة مباشرة وهو الخليفة، لأنه المسئول عن إدارة الدولة، وكانت في الغالب تصدر هذه القرارات مكتوبة وفي بعض الأحيان شفوية، ولكن بحضور رجال الدولة المسئولين ليكونوا شهود عيان على مثل هذه القرارات^(٣).

(١) د. ضياء الدين صالح، الوظيفة العامة، مجلة مجلس الدولة السنة ١٥، سنة ١٩٦٦م، ص ٩٣ وما بعدها.

(٢) د. علي عبد القادر مصطفى، الوظيفة العامة في النظام الإسلامي وفي النظم الحديثة، مطبعة السعادة مصر، الطبعة الأولى ١٤٠٢-١٩٨٢م ص ٦٥.

(٣) د. علي عبد القادر مصطفى، الوظيفة العامة في النظام الإسلامي وفي النظم الحديثة، مرجع سابق، ص ٦٥.

ثانياً: أن يكون تعيين الشخص في الوظيفة بصفة دائمة مما يؤيد اتجاه النظام الإسلامي في الأخذ بمبدأ دائمية الوظيفة العامة أن الاتجاه السائد لدى جمهور الفقهاء هو عدم توقيت الوظائف العامة - سواء الخليفة أو من عداه من أرباب الوظائف العامة - بمعنى عدم تحديد مدة معينة للبقاء في الوظيفة ذلك لأن الموظف مكلف بأداء واجبات والقيام بمسئوليات محددة، فلاضير أن يبقى في ممارسته لها ما دام صالحاً لمباشرتها وقادراً على تحمل أعبائها ولو ظل كذلك طوال حياته^(١).

ونرى أن توقيت الوظيفة - في بعض الوظائف التي تقتضى طبيعتها ذلك - متى دعت إلى ذلك ضرورة أو مصلحة راجحة، ونص عليه في قرار التعيين ليس أمراً يتعارض مع مرونة النظام الإسلامي بل لعل ما نقله الإمام السيوطي^(٢)، وابن قدامة يعتبر نصاً في الموضوع إذ يقول: (أن الوكالة إذا وقعت مطلقة غير مؤقتة ملك التصرف أبداً ما لم تنسخ الوكالة)^(٣).

ثالثاً: رضا الشخص بالتعيين في الوظيفة العامة إذا كانت الوظيفة العامة مهنة يمتنها الموظف العام، ويبقى فيها طوال حياته، فيلتزم أن يكون التحاق الموظف بالوظيفة بناء على رضا ورغبة منه في القيام بهذا العمل. وعلى هذا النهج سار الخلفاء الراشدون فعندما كان يعين الخليفة موظفاً على عمل فإنما يكون هذا التعيين برضا الموظف وليس كرهاً منه، فإذا رفض الشخص المرشح للوظيفة العمل فلا يكرهه الخليفة على ذلك العمل. قد استعمل عمر بن الخطاب هذا الأسلوب مع الموظفين الذين قام بتعيينهم، فعندما أراد أن يعين سعد بن عبيد موظفاً له في الشام أخذ رأيه وقال له: هل لك في الشام فإن المسلمين نزفوا وإن العدو قد زئروا عليهم وذلك بعد الطاعون الذي أصابهم^(٤).

(١) د. محمد يوسف مرسى، نظام الحكم في الإسلام، دار الفكر العربي، ١٩٨٣م، ص ٤٦.

(٢) السيوطي، الأشباه والنظائر، مطبعة مصطفى البابي الحلبي، ١٩٥٩م، ص ٢٨٢.

(٣) ابن قدامة، المغني، دار الكتاب العربي، بيروت، ١٤٠٣هـ / ١٩٨٣م، ٩٢/٥.

(٤) د. علي عبد القادر مصطفى الوظيفة العامة في النظام الإسلامي، مرجع سابق، ص ٦٢.

وعندما خرج معاذ بن جبل إلى الشام قال عمر بن الخطاب لقد أدخل خروجه بالمدينة وأهلها، ولقد كنت كلمت أبا بكر رحمه الله أن يجلسه لحاجة الناس إليه فأبى على وقال: رجل أراد جهاداً يريد الشهادة فلا أجلسه.

الفرع الثاني: الشروط العامة في القانون:

أولاً: الخدمة الدائمة: ويقصد بالخدمة الدائمة أن ينقطع الموظف لخدمة الدولة فلا تكون استعانتها به عارضة، وبالتالي يكون الموظف الدائم هو الذي ينقطع لخدمة الدولة بتعيينه في وظيفة دائمة، والمناطق بالدائمة هو بوصف الوظيفة الواردة في الميزانية^(١).

ثانياً: أن يعمل الموظف في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام.

ويشترط لاعتبار الشخص موظفاً عاماً أن يكون المرفق الذي يعمل فيه بصفة دائمة من المرافق الخاضعة لإدارة سلطة عامة، سواء كانت سلطة مركزية ممثلة في الوزارات والمصالح العامة، أو كانت سلطة لا مركزية ممثلة في الإدارات اللامركزية الإقليمية، أو ممثلة في الإدارات اللامركزية المرفقية كالمؤسسات العامة^(٢).

والأصل في تطبيق هذا الشرط أن يعمل الموظف في مرفق عام يدار بأسلوب الإدارة المباشرة، أما إذا كان المرفق العام لا يدار بأسلوب الإدارة المباشرة (المرافق التي تدار بأسلوب امتياز المرافق العامة)، فإن العاملين فيه لا يعتبرون موظفين عموميين بالمعنى الاصطلاحي للموظف العام في القانون الإداري، ويترتب على اتباع الإدارة لأسلوب الإدارة المباشرة للمرفق العام أن تستخدم أساليب ووسائل قانونية مستمدة من أحكام القانون الإداري، حيث تلجأ الإدارة لهذا الأسلوب عادة لإدارة المرافق العامة ذات الطابع الوطني والمحلي كالمدافع والأمن والتعليم والصحة والقضاء والبلديات.

(١) نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٥.

(٢) د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص ٤٨.

ويلاحظ أن مفهوم المرفق العام لم يعد يقتصر على المرافق العامة التقليدية (الإدارية)، وإنما اتسع ليشمل أنواعاً جديدة من المرافق العامة وهي المرافق العامة المهنية كمنقابات المحامين والأطباء والمهندسين، كلها مرافق تخضع لمزيج من قواعد القانون الإداري وقواعد القانون الخاص.

أما إذا لم تقرر الحكومة باعتبار فئة من عمالها من الموظفين العموميين فإنها تملك وضع ماتراه من قواعد القانون الخاص لمعاملتهم على أساس نظام لائحي أو تعاقدية حسبما تراه مناسباً للمصلحة العامة^(١).

ثالثاً: أن يعين الموظف في وظيفة من السلطة التي تمتلك تعيينه قانوناً يشترط لاعتبار الشخص موظفاً عاماً خاضعاً لأحكام الوظيفة العامة أن تعينه السلطة المختصة بطريقة مشروعة، وبقرار من السلطة المختصة بالتعيين قانوناً بعد توافر شروط التعيين. وأياً كان أسلوب الالتحاق بالوظيفة (الانتخاب، امتحانات التوظيف، الاختيار الحر من السلطة العليا).

وقد استقر الفقه على أن المركز الوظيفي للموظف لا ينشأ في الأصل إلا بالأداة المقررة قانوناً لإجراء هذا التعيين، إذ بقرار التعيين وحده يعتبر الشخص شاغلاً للمنصب الذي يدخل في التنظيم الإداري للمرفق العام، ومن ثم فإن تعيين الشخص في خدمة السلطة الإدارية سواء كانت هذه السلطة مركزية (كالوزارات والمصالح التي تتبعها)، أم لامركزية (كالمحليات)، أو لامركزية مرفقية (كالمؤسسات العامة)، ويسبغ عليه صفة الموظف العام في المرافق العامة^(٢).

ويستثنى من هذا الشرط ما يسمى بالموظف الفعلي (أو الواقعي)، وهو الشخص الذي يقحم نفسه على الوظيفة العامة فيباشر الاختصاصات المقررة لهذه الوظيفة من تلقاء نفسه أو بأسلوب غير قانوني، فالموظف الفعلي إذن هو الشخص الذي صدر بتعيينه قرار خاطئ أو معيب، أو لم يصدر

(١) د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص ٤٨.

(٢) د. نواف كتعمان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٢.

بتعيينه قرار إطلاقاً، فقد يُعين شخص في وظيفة معينة - دون إتباع الإجراءات القانونية الصحيحة في تعيينه - فيقع عندئذ قرار التعيين باطلاً، والمفروض أن تعتبر الأعمال والتصرفات الصادرة عنه باطلة ولا يُعتدُّ بها لصدورها من غير مختص، وتزول عنه صفة الموظف العام عند تقرير هذا البطلان، إلا أن الفقه قرر سلامة التصرفات غير المشروعة التي قام بها الموظف الفعلي، وذلك حماية لمصالح من تعاملوا مع هذا الشخص بحسن نية اعتماداً على حالته الظاهرة لهم، وإعمالاً لمبدأ استمرار سير المرافق العامة بانتظام واطراد^(١).

المبحث الثالث

الحقوق المالية للموظف العام

المطلب الأول

الحقوق المالية للموظف العام في الفقه الإسلامي

الفرع الأول: أرزاق الموظف العام:

إن الإسلام أقام الرواتب والأرزاق للموظفين العموميين على معيارين أساسيين، فأوجب أن يكون الرزق كافياً لحاجات الموظف وأسرته، كما أوجب التفاوت بين الأرزاق بحسب عوامل مختلفة تتعلق بالوظيفة العامة التي يؤديها الموظف، فيؤثر في الرزق مثلاً صعوبة العمل، أو خطورته، أو أهميته، أو درجة المؤهلات المطلوبة لأدائه، وقد نص التشريع الإسلامي على هذين المعيارين ومن ذلك:

قول السرخسي: (إعطاء المقاتلة كفايتهم وكفاية عيالهم، لأنهم فرغوا أنفسهم للجهاد ودفع شر المشركين عن المسلمين، فيعطون الكفاية)^(٢).
وقوله أيضاً: (كان رسول الله صلى الله عليه وسلم ينقل في البناء الربع وفي الرجعة الثلث، وفيه دليل جواز التنقل للتحريض على القتال، كما أمر

(١) د. مجدي عز الدين يوسف، الأساس القانوني لنظرية الموظف الفعلي، القاهرة، ١٩٨٨م، ص ٧٦.

(٢) السرخسي، المبسوط، دار المعرفة، بيروت، ١٤٠٦هـ/١٩٨٦م، ج ٣، ص ١٨.

الله تعالى به رسوله صلى الله عليه وسلم بقوله: ﴿يَا أَيُّهَا النَّبِيُّ حَرِّضِ الْمُؤْمِنِينَ عَلَى الْقِتَالِ﴾ [الأنفال: ٦٥].

وقال ابن عابدين: (وجواز "رزق القاضي" من بيت المال، لو بيت المال حلالاً جمع بحق، وإلا لم يحل، وعبر بالرزق ليفيد بقدر ما يكفيه وأهله في كل زمان ولو كان غنياً في الأصح... قوله "في كل زمان"... أي بقدر كفايته في كل زمان، لأن المؤنة تختلف باختلاف الزمان)^(١).

وقال الماوردي: (وأما تقدير العطاء فمعتبر بالكفاية، حتى يستغني بها عن التماس مادة تقطعه عن حماية البيضة... فيقدر كفايته في نفقته وكسوته لعامه كله، فيكون هذا المقدار في عطائه، ثم تعرض حاله في كل عام، فإن زادت رواتبه الماسة زيد، وإن نقصت نقص)^(٢).

ويبين الماوردي تأثير الأرزاق على الموظفين في معالجة الفساد الإداري والرشوة، فيقول: (يدر عليهم أرزاقهم وجراياتهم ووظائفهم وأعطائهم، حتى لا تتأخر عن أوقاتها، ويوسعها عليهم توسعة تغنيهم عن حيف الرعية، والطمع في أموالها، ويكفيهم مهمتهم من أمر دوابهم وخيلهم وخدمهم وسلاحهم وكراعهم، ويكون تقديرهم في ذلك تقديراً حسناً متوسطاً بين الإسراف والتقتير، فإن في ذلك أبواباً من الصلاح والخير، يعود بانتظام أحوال المملكة وراحة الراعي والرعية)^(٣).

المطلب الثاني

الحقوق المالية للموظف العام في القانون

الفرع الأول: راتب الموظف العام:

أولاً: تعريف المرتب:

يقصد براتب الموظف العام المقابل المالي الأساس الذي يتقاضاه من الدولة بصفة دورية منتظمة نظير ما يؤديه من أعمال أثناء خدمته، وهو بهذا

(١) ابن عابدين، حاشية ابن عابدين، ج٦، ص٣٨٩.

(٢) الماوردي، الأحكام السلطانية، مرجع سابق، ص٢٥٦.

(٣) الماوردي، نصيحة الملوك، مرجع سابق، ص٣٢١.

المعنى لا يشمل أي دخل آخر سواء كان في شكل بدلات وغيرها، وذلك فيما عدا العلاوات الدورية التي تعتبر جزءاً من المرتب^(١).

ويعد المرتب من أهم الحقوق المالية المعترف بها للموظف العام، وعلى ضوء ذلك نجد غالبية التشريعات المختلفة والتي تعالج موضوعات الوظيفة العامة تؤكد على أهمية هذا الحق، وتضع العديد من القواعد التي تكفل حمايته وتنظيمه بحيث يؤدي إلى إعانة الموظف وأفراد أسرته وتوفير الحياة الكريمة اللائقة لهؤلاء^(٢).

ويعرف البعض المرتب بأنه وسيلة تسمح للموظف بأن يحتفظ بالمكانة الاجتماعية المقابلة لوظيفته^(٣).

وإذا كانت القاعدة العامة أن المرتب يأتي في صورة مبلغ نقدي، غير أنه توجد له صورة أخرى في بعض الوظائف التي تتطلب طبيعتها ذلك، فأصحاب هذه الوظائف قد يحصلون على مزايا تتعدى قيمتها عندهم قيمة المرتب النقدي، كالإعفاء من الضرائب وتوفير التأمين الصحي والتعليم لأولادهم^(٤).

ونصت المادة (١٨ / ١ - ٢) أيضاً من قانون الخدمة العامة لسنة ١٩٩٥ م:

" ١- يصرف للعمال الراتب في نهاية كل شهر.
٢- يحسب الأجر أو الراتب المستحق عن جزء من أي شهر على أساس عدد أيام الشهر ثلاثين يوماً".

ولقد عرفت لائحة الخدمة العامة لسنة ١٩٩٥ م المادة (٤ / ب) الأجر يقصد به كل المدفوعات النقدية التي يتقاضاها العامل مقابل العمل الذي يقوم به.

(١) د. نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١١١.

(٢) د. حماد شطا، النظام القانوني للأجور والمرتبات العامة، ١٩٧٧ م، ص ٤٨.

(٣) د. سامي جمال الدين، التنظيم الإداري للوظيفة العامة، ١٩٩٠ م، ص ١٢٦.

(٤) د. بندرية الجاسر، تطور النظام القانوني لحقوق الموظف العام، ملحق مجلة الحقوق العامة، ١٩٩٤ م، ص ١٨.

ونصت المادة (١٧ / ١ / ٤) من لائحة الخدمة المدنية القومية لسنة ٢٠٠٧م " يصرف للعامل أو الشخص الذي يوكله الأجر في نهاية كل شهر نقداً أو محولاً في حسابه بالمصرف الذي يحدده " .
"يحسب الأجر المستحق عن أي جزء من أي شهر على أساس عدد أيام الشهر ثلاثون يوماً" .

ونجد أن الموظف لا يستحق المرتب من تاريخ صدور قرار التعيين، استناداً إلى أن قرار التعيين من القرارات الإدارية المشروطة، فسريانها متوقف على تحقيق شروط قبول الموظف لها يتمثل في قبول تسلم العمل، ويعد هذا أمراً منطقياً طالما أن المرتب هو الحق الذي يمنح مقابل العمل والجهد الوظيفي .
فالقاعدة العامة أن استحقاق المرتب مرتبط بقيام العلاقة الوظيفية بين الموظف والدولة إعمالاً لقاعدة الأجر مقابل العمل فإن انقطعت هذه العلاقة، أو انتهت الخدمة لسبب ما انقطع استحقاقه المرتب فوراً، وهذا يكون في حالة انتهاء الخدمة بقوة القانون، بحيث يكون القرار الصادر بعد ذلك مجرد قرار تقريري لا ينشئ حالة جديدة مثل انتهاء الخدمة ببلوغ السن القانونية، والفصل التأديبي، والحكم على الموظف العام جنائياً والوفاة^(١) .
ثانياً : ضمانات المرتب:

يستحق الموظف راتبه اعتباراً من تاريخ مباشرته للعمل بعد صدور قرار بتعيينه، وذلك على أساس أن (المرتب يقابل العمل)، وبوصفه المقابل الذي يتقاضاه الموظف من الدولة نظير ما يؤديه لها من أعمال. ويقتضي استحقاق الموظف لراتبه بقاء العلاقة الوظيفية بين الموظف والإدارة قائمة، فإذا انقطعت لأي سبب انقطع راتبه، كما يقتضي استحقاق الموظف لراتبه ألا يكون محروماً من راتبه لسبب قانوني رغم مباشرته العمل ورغم بقاء العلاقة الوظيفية بينه وبين الدولة، كأن يعاقب الموظف تأديبياً بالخصم من الراتب مدة معينة لارتكابه مخالفة مسلكية، فهو خلال هذه المدة يباشر أعمالاً وظيفية ولا

(١) د. عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري الكويتي، ١٩٦٩م، ص ٢٨١ .

يتقاضى مع ذلك راتباً^(١).

نظراً لما يمثله المرتب بالنسبة للموظف وأفراد أسرته لتغطية نفقات معيشتهم، فقد أخضعه المشرع للعديد من الضمانات التي تشكل في مضمونها حماية لهذا الحق.

وتطبيقاً لذلك نصت المادة (٣١) من قانون الخدمة المدنية القومية (٢٠٠٧م):

(لا يجوز حجز رواتب العمال أو أجورهم أو علاواتهم وإستحقاقاتهم أو مقاصتها إلا للوفاء بدين ثابت للوحدة أو لتنفيذ حكم بنفقة شرعية أو أي حق من حقوق الزوجية صادر من محكمة ذات اختصاص وذلك في حدود نصف الأجر الكلي كحد أقصى).

وبناء على هذه المادة لا يجوز خصم أو حجز على مرتب الموظف إلا في حالتين :

١- للوفاء بدين ثابت للوحدة .

٢- لتنفيذ حكم بنفقة شرعية أو أي حق من حقوق الزوجية.

ونظراً لأهمية دين النفقة فقد أجاز المشرع الخصم أو الحجز على مرتب الموظف استيفاء دين النفقة، بشرط أن يكون دين النفقة محكوماً بها من القضاء، ولاشك أن المشرع راعى الاعتبارات الإنسانية في هذا الصدد والحاجة الماسة إلى دين النفقة من قبل زوجة الموظف وأسرته، لاسيما في ظل امتناع الموظف عن تزويدهم بجزء من المرتب لذلك يتم استيفاء دين النفقة رغماً عنه .

ويجب أن يقتصر الدين على دين النفقة دون بقية الديون الأخرى، ودون القياس عليه في بعض الديون التي قد تتشابه معه لاسيما في بعض الديون التي تنجم عن العلاقة الأسرية^(٢).

(١) نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١١٣ .

(٢) د. سعد نواف العنزي، حقوق الموظف وواجباته، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٨م، ص ٧٢ .

ثالثاً: تحديد المرتبات:

يُحدد المشرع عادة فئات الوظائف ويجعل لكل فئة عدّة درجات ذات بداية ونهاية، بحيث يُمنح الموظف الذي يعين في الوظيفة راتب أول درجة في فئة الوظيفة التي عُين فيها، ويحصل على الزيادة السنوية المقررة لكل فئة من الفئات الوظيفية، وأن يقف تزايد الراتب عند الوصول الى آخر الفئة، وذلك وفقاً لما يعرف بـ (سلم رواتب الموظفين) الذي يأخذ عادة شكل جدول تتحدد بمقتضاه الروابط المتعلقة بدرجات الفئات الوظيفية المختلفة^(١).

وإذا كان الأصل العام يقضي بوجود إخضاع جميع الموظفين العموميين لكادر عام واحد، بحيث يتم منح جميع الشاغلين لنفس الفئة الوظيفية والدرجة فيها ذات المرتب، فإن ذلك لا يعني عدم وجود تفاوت في المرتب بسبب وجود أنظمة وظيفية خاصة، ومن أمثلة الأنظمة الخاصة الأنظمة التي تحكم أعضاء السلك القضائي، وأعضاء هيئة التدريس في الجامعات، كما أن من أمثلة الاعتبارات التي لا تجعل المرتب متساوياً، مدة الأقدمية أو الخبرة، والشهادات العلمية^(٢).

وفقاً لقانون الخدمة المدنية القومية لسنة ٢٠٠٧م المادة ٢٨ الفقرة (٢) تنص على: (تكون طرق وأحكام تحديد الرواتب والأجور والعلاوات والبدلات والتعيين والترقى وتخفيض الدرجة والنقل والإنبابة وغيرها وفقاً لما تحدده اللوائح ونظم إدارة الموارد البشرية المعتمدة)^(٣).

ونرى أنه في حالة تعديل نظم المرتبات أن تكون تلك التعديلات متجانسة، حتى لا يحدث ظلم لبعض طوائف الموظفين، وهو ما يؤثر على حسن أدائهم.

(١) د. نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١١٢.

(٢) د. حماد شطا، النظام القانوني للأجور والمرتبات العامة، مرجع سابق، ص ٥٤.

(٣) قانون الخدمة المدنية القومية لسنة ٢٠٠٧، المادة (٢/٢٨).

الفرع الثاني: العلاوات والبدلات:

أولاً: العلاوات:

العلاوة هي مبلغ من المال يضاف الى المرتب ليزداد بها مقدار الراتب الأساس، وتعد العلاوة من الحقوق الأساسية للموظف العام المقررة. غير أن هذا الحق لا يتمتع به جميع الموظفين^(١).

وقد تثار في بعض الدول مشكلة تحديد طبيعة العلاوة الدورية، فإذا تم تكييفها على أنها (منحة) للموظف فإن من حق الإدارة أن تمنحها أو لا تمنحها، أما إذا تم تكييفها على أنها (حق) للموظف فإنه لا سبيل للإدارة سوى تقريرها للموظف إذا توافرت شروطها دون أن يكون لها أية سلطة تقديرية في ذلك.

ويرى البعض أن أساس التكييف لطبيعة العلاوة إنما يرجع إلى فلسفة الإدارة في تقرير نظام العلاوات، فإذا كان المبرر لتقرير العلاوة هو مواجهة تزايد الأعباء وتكاليف المعيشة في الدولة، فمن اللازم النظر إلى العلاوة بأنها حق للموظف بغض النظر عن عمله. وتختلف العلاوة عن الزيادة السنوية من حيث أن الزيادة السنوية زيادة مالية تُضاف إلى راتب الموظف بصفة دورية طالما لم يُحرم منها لأسباب قانونية، ولم يصل إلى أعلى درجات الفئة الوظيفية التي يشغلها، في حين أن المقصود بالعلاوة بوجه عام الزيادة المالية المقررة للموظف تبعاً للراتب الأساس والتي يستحقها الموظف تبعاً للراتب والتي يستحقها الموظف تبعاً لاستحقاق هذا الراتب، إلا ما ارتبط منها بمكان العمل (كعلاوات موظفي السلك الدبلوماسي العاملين بالخارج)، كما تختلف عن البدلات التي تمنح للموظف مثل بدل العمل الإضافي، وبدل التفرغ، إذ أن هذه البدلات زيادات ترتبط بالعمل ذاته ولا يستحقها الموظف إلا بقيامه بالعمل، وإن لكل من (العلاوة) و(بدل العمل الإضافي، وبدل التفرغ)

(١) د. بدرية الجاسر، تطور النظام القانوني لحقوق الموظف العام، مرجع سابق، ص ٤٤.

المعنى الخاص به، الأمر الذي يترتب عليه استحقاق الموظف للعلاوة الكاملة أو النسبية المنصوص عليها^(١).

أما إذا كان المبرر يتمثل في تشجيع للموظف على إتقان عمله ومضاعفة جهده وتقديره لما أداه من إنجازات، فهنا يحق للإدارة أن تنظر إلى العلاوة على أنها منحة للموظف يتم تقديمها للجاد منهم، كما يتم حجبها عن الضعيف بينهم^(٢).

وتنقسم العلاوات إلى العلاوة الدورية والعلاوة التشجيعية:

أ. العلاوة الدورية:

هي العلاوة التي تمنح للموظف بصورة دورية وتستحق العلاوة الدورية بعد انقضاء سنة تعيينه في الخدمة. وهذا ما نص عليه قانون الخدمة المدنية القومية لسنة ٢٠٠٧م في المادة (٣٢) والتي نصت على الآتي: "تمنح للعاملين علاوة دورية عن كل سنة خدمة مرضية حتى بلوغ الحد الأقصى لقطاع وظيفته، وتحدد اللوائح ونظم إدارة الموارد البشرية المعتمدة أسس وأحكام منح العلاوة الدورية"^(٣).

وتستحق العلاوة الدورية بعد انقضاء سنة من تاريخ التعيين أو من تاريخ استحقاق العلاوة الدورية السابقة.

ويستحقها الموظف العام بصفة اعتيادية، حتى لو تمت ترقيته إلى درجة وظيفية أعلى في خلال العام لأن الترقية لا تغير من موعد استحقاق العلاوة الدورية. ويتم منح العلاوة الدورية بقرار من السلطة المختصة التي تمثل الوزير المختص أو من يملك سلطات الوزير كرئيس مجلس إدارة الهيئة العامة^(٤).

(١) د. نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١١٦.

(٢) د. سامي جمال الدين، التنظيم الإداري للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ١٣١.

(٣) قانون الخدمة المدنية القومية لسنة ٢٠٠٧، المادة (٣٢).

(٤) د. مصطفى فهمي أبوزيد، القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩١م، ٥١١/٢.

ب. العلاوة التشجيعية:

الخلاوة التشجيعية هي علاوة استثنائية تعطى للموظف تقديراً لجهوده فى أداء وظيفته. ونجد أن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية واسعة فى منح العلاوة التشجيعية على خلاف الوضع بالنسبة للدورية فمنح العلاوة التشجيعية أمر متروك لسلطة الإدارة، لتقرير ما إذا كان يجب منح الموظف هذه العلاوة من عدمه^(١).

ثانياً: البدلات:

تعني البدلات المبالغ التي تمنح للموظفين بسبب مقتضيات الوظيفة أو الظروف المحيطة بالعمل، أو بسبب طبيعة العمل ذاته أو خطورته أو ملامساته. وتضم البدلات عادة الى راتب الموظف، ولكنها لا تعتبر جزء منه، وذلك على عكس العلاوات^(٢).

والبدلات عبارة عن مكافأة تعويضية يستحقها الموظف نتيجة للأعباء الإضافية التي تؤثر سلباً على كفاية راتبه، والتي يتكبدها بسبب الوظيفة أو بمناسبةا. وتقرير البدلات الوظيفية هو أمر متروك للإدارة. ما إذا كانت الوظيفة تتطلب أعباء مالية معينة، وما إذا كان من المصلحة تبعاً لذلك أن يتمتع شاغلها بالمعاملة المالية الممتازة هو أمر متروك تقديره للسلطة المختصة التي تمتلك ذلك قانوناً^(٣).

ويرى البعض أن تمنح البدلات والحوافز والمكافآت لقاء عمل فعلي، لا أن تكون مجرد وسيلة لزيادة مرتبات البعض دون البعض الآخر مما يتنافى مع العدالة، ولا أن تكون إستجابة لبعض جماعات الضغط ذات النفوذ مما يتنافى مع العدالة، وأن تكون أداة للترغيب أو الترهيب، مما يتنافى مع الحرية والاستقلال فى أداء العمل الوظيفى.

(١) د. نواف العنزى، حقوق الموظف وواجباته، مرجع سابق، ص ٩٤.

(٢) د. عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري الكويتي، مرجع سابق، ص ٢٨١.

(٣) أنور رسلان، وجيز القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٤٩٢.

الخاتمة

في خاتمة هذه الدراسة، التي تناولت بالبحث الحقوق المالية للموظف العام في الفقه الإسلامي والقانون، التي استعرضت بالشرح مفهوم الموظف العام، وطبيعة العلاقة بين الموظف العام والدولة، والشروط الواجب توافرها في الموظف العام والحقوق المالية للموظف العام.

النتائج:

- ١- بالرغم من كثرة التشريعات المتعلقة بالوظيفة العامة والموظف العام، إلا أنه لا يوجد من بينها تشريعاً واحداً يعطي تعريفاً جامعاً للموظف العام، حيث يقتصر كل تشريع على تحديد المقصود بالموظف العام في مجال تطبيق أحكامه فقط.
- ٢- اختلاف تعريف الموظف العام في القانون الدستوري عنه في القانون الجنائي، و في الأنظمة الإدارية يختلف عنه في هذه القوانين، الأمر الذي يترتب عليه أن يتسع مفهوم الموظف العام أو يضيق وفق مقتضيات كل مجال من المجالات.
- ٣- جاء تعريف الموظف العام في الفقه الإسلامي قريب من تعريف الموظف العام في القانون والموضوعات التي ينظمها.
- ٤- إن العلاقة بين الموظف العام والدولة في العقد الإرزاقى هي عقد عام مستقل قائم بذاته لا يقاس على غيره.
- ٥- إن علاقة الموظف العام بالدولة في الفقه الإسلامي هي علاقة تكافل وتعاون، ويكون غاية كل منهما مرضاة الله وحمل أمانة التكليف، بحيث لا يكون هناك أي تعارض أو تنافر في هذه العلاقة، هذا بجانب ما وضعه الفقه الإسلامي من شروط يجب أن تتوافر في الموظف العام، وتحديد حقوقه والتزاماته.

- ٦- كانت الترقية تأخذ حكم التعيين الجديد، ومن ثم كانت ترتبط دائماً بالصلاحيّة والكفاءة.
- ٧- إن استحقاق المرتب مرتبط بقيام العلاقة الوظيفية بين الموظف والدولة إعمالاً لقاعدة الأجر مقابل العمل فإن انقطعت هذه العلاقة، أو انتهت الخدمة لسبب ما انقطع استحقاقه المرتب فوراً.

التوصيات:

- ١- ضرورة إيجاد تعريف جامع للموظف العام بحيث لا يقتصر على تحديد المقصود بالموظف العام في مجال تطبيق أحكامه فقط.
- ٢- توحيد تعريف الموظف العام في مجال القانون الدستوري، والقانون الجنائي، والأنظمة الإدارية.
- ٣- ضرورة أن تتوافر في الموظف العام الشروط المطلوبة، وتحديد حقوقه والتزاماته، بحيث نجد أن المقصد الأساس منها يصب في حماية المصلحة العامة وصالح المجتمع.
- ٤- ضرورة الاهتمام من جانب الدولة بالموظف العام، وذلك بتحديد حقوقه والتزاماته، وطرق الوفاء بحقوقه، ومتابعة ومراقبة قيامه بالتزاماته بصورة مرضية للجمهور.
- ٥- يتوجب على الموظف العام ضرورة الإلمام بالقوانين والأنظمة والتعليمات والمهام والخطط والبرامج المختلفة بعمل الدوائر.
- ٦- على الدولة أن تمنح الموظف العام المرتب متى ما قامت العلاقة الوظيفية.
- ٧- ضرورة أن يكون الراتب كافياً بدرجة تستوجب تفرغ الموظف التام لعمله، فلا يضطر لمزاولة وظيفة أخرى لمواجهة متطلبات معيشته، فيؤثر ذلك على أدائه لوظيفته الأساسية، كما أن كفاية الراتب وقاية له من الانحراف والرشوة أو الاستيلاء على ماتحت يده من أموال الدولة.

المصادر والمراجع

- القرآن الكريم.
- أولاً: كتب الحديث:
 - ١- مسلم، أبي الحسين مسلم ابن الحجاج القشيري النيسابوري، صحيح مسلم، تحقيق فؤاد عبدالباقي، دار احياء الكتب العربية ١٩٧٨ م.
- ثانياً: كتب اللغة:
 - ١- إبن منظور الأفيقي الخزرجي، لسان العرب، دار الحديث ، القاهرة، الجزء الرابع، ٢٠٠٣ م.
- ثالثاً: كتب الفقه الاسلامي:
 - ١- ابن عابدين، حاشية ابن عابدين، ج ٦.
 - ٢- السرخسي، المبسوط، دار المعرفة، بيروت، ١٤٠٦هـ / ١٩٨٦ م، ج ٣.
 - ٣- ابن فرحون، تبصرة الحكام في أصول الأفضية ومناهج الأحكام، دار الكتب العلمية، بيروت، ج ١.
 - ٤- القرافي، الفروق، دار السلام للطباعة، ط ١، المجلد الرابع، ٢٠٠١ م.
 - ٥- الماوردي، الأحكام السلطانية والولايات الدينية، مكتبة الجندي، القاهرة، ١٩٦٥ م.
 - ٦- الماوردي، قوانين الوزارة، تحقيق فؤاد عبدالمنعم أحمد ومحمد سليمان داؤود، مؤسسة شباب الجامعة، ط ٢، ١٩٧٨ م.
 - ٧- الماوردي، نصيحة الملوك، تحقيق محمد جاسم الحديثي، دار الشؤون الثقافية العامة، بغداد، ١٩٨٦ م.
 - ٨- ابن تيمية، مجموع الفتاوي، لبنان، ط ٢، ١٣٩٨ م.
 - ٩- ابن قدامة، المغني، دار الكتاب العربي، بيروت، ١٤٠٣هـ / ١٩٨٣ م.

رابعاً: الفقه الاسلامي الحديثة:

١- د. علي عبد القادر مصطفى، الوظيفة العامة في النظام الإسلامي في النظم الحديثة، مطبعة السعادة مصر، الطبعة الاولى، ١٤٠٢هـ - ١٩٨٢م.

٢- فتحي الدريني، خصائص التشريع الإسلامي في السياسة والحكم، مؤسسة الرسالة، بيروت، الطبعة الثانية، ١٤٠٧هـ / ١٩٨٧م.

٣- د. محمد يوسف مرسي، نظام الحكم في الإسلام، دار الفكر العربي، ١٩٨٣م.

خامساً: كتب التاريخ:

١- ابن خلدون، المقدمة، دار الكتاب المصري، القاهرة، ١٩٦٥م.

٢- السيوطي، الأشباه والنظائر، مطبعة مصطفى البابي الحلبي، ١٩٥٩م.

سادساً: الكتب القانونية:

١- د. أنور رسلان، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨١م.

٢- د. أنور رسلان، وجيز القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩م.

٣- د. بدرية الجاسر، تطور النظام القانوني لحقوق الموظف العام، ملحق مجلة الحقوق العامة، ١٩٩٤م.

٤- د. حماد شطا، النظام القانوني للأجور والمرتبات العامة، ١٩٧٧م.

٥- د. سامي جمال الدين، التنظيم الإداري للوظيفة العامة، ١٩٩٠م.
د. سعد نواف العنزى، حقوق الموظف وواجباته، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٨م.

٦- د. شفيق حاتم، القانون الإداري "عمال الإدارة"، القاهرة، ١٩٧٩م.

٧- د. ضياء الدين صالح، الوظيفة العامة، مجلة مجلس الدولة السنة ١٥، سنة ١٩٦٦م.

٨ / عبد الملك الجويني، غياث الأمم في التياث الظلم، تحقيق: مصطفى حلمي وفؤاد عبد المنعم، دار الدعوة، الإسكندرية، ١٩٧٩ م.

٩- د. عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري الكويتي، ١٩٦٩ م.

١٠- د. عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الثانية، ٢٠٠٤ م.

١١- د. فؤاد العطار، القانون الإداري، القاهرة، ١٩٧٢ م.

١٢- د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٩٤ م.

١٣- د. مجدي عز الدين يوسف، الأساس القانوني لنظرية الموظف الفعلي، القاهرة، ١٩٨٨ م.

١٤- د. محمد مرغي، مبادئ القانون الإداري المغربي، مطبعة الساحل، الرباط، ١٩٨٠ م.

١٥- د. مصطفى عفيفي، الوسيط في مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن، الطبعة الثالثة، ١٩٩٧ م.

١٦- د. مصطفى فهمي أبوزيد، القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩١ م.

١٧- د. نواف كنعان، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، ٢٠١٠ م.

سابعاً: الرسائل:

١- د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراة، ١٩٦٧ م.

ثامناً: القوانين:

١- القانون الجنائي السوداني لسنة ١٩٩١ م.

٢- قانون الخدمة المدنية القومية لسنة ٢٠٠٧ م.