

الفصل الثاني

سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها

تمهيد

أن ضخامة عدد الموظفين اللازمين لخدمة المرافق العامة والمشروعات العامة في كل الدول في الوقت الحاضر يحصل من غير الميسور توفير العدد اللازم من الموظفين لخدمة هذه المرافق والمشروعات بنفس الطريقة التي تتبعها المشروعات الخاصة في الحصول على العمال اللازمين لخدمتها عن طريق نظام التعاقد الحر (فقد العمل الفردي أو الجماعي) . ونظرا لأن المرافق العامة والمشروعات العامة التي تعمل هذه الأعداد الضخمة من الموظفين في خدمتها لا تستهدف مجرد تحقيق الربح، ولكنها تستهدف تحقيق النفع العام في صورة المختلفة أي تحقيق المصلحة العامة في أوسع ما فيها (١)، فإن واجب الدولة بوصفها الامينة على رعاية المصلحة العامة لا يقتصر فيما يتعلق بالموظفين على مجرد توفير العدد اللازم منهم لخدمة المرافق العامة والمشروعات العامة ولكنه يشمل ضمان الحصول على أحسن العناصر وضمان حسن قيام الموظفين بأداء واجبات وظائفهم وضمان وفرة انتاجهم وضمان بقائهم في الخدمة العامة بصفة مستقرة دائمة .

(١) قد يكون الهدف هو تحقيق الربح في صورته الاشتراكية وفقا للتخطيط الاشتراكي دون أن يتغير الوضع لأن تحقيق الربح في هذه الصورة يقصد منه تحقيق الأهداف الاشتراكية وتحقيق الأهداف الاشتراكية هو في حقيقته تحقيق النفع العام بالمفهوم الاشتراكي .

ولا يمكن تحقيق هذه الأهداف إلا إذا نظمت شئون الموظفين وفقا لسياسة عامة موحدة ترسم خطوطها بطريقة عليية سليمة تكفل تحقيق المصلحة العامة دون إهدار المصالح الخاصة للموظفين .

وإذا كان وجود اعداد ضخمة من الموظفين في كل دولة يستلزم تنظيم شئونهم بطريقة ما ، فإن وجه الحاجة إلى رسم سياسة عامة موحدة للوظائف والموظفين لا يتبين في نظرنا إلا حيث تعتبر الوظيفة مهنة طابعا الدوام والاستقرار وحيث يكون الموظفون طبقة متميزة لها واجبات خاصة تتميز بها عن باقي أفراد المجتمع . أما حيث يعمل الموظفون بصفة عارضة أو وقتية في خدمة المرافق والمشاريع العامة فلا تكون ثمة حاجة لوضع سياسة عامة لتنظيم شئونهم .

ونظرا لأن الغالبية العظمى من دول العالم تقيم اليوم نظام الوظائف فيها على أساس اعتبار الوظيفة مهنة وأن الموظفين طبقة متميزة بحقوقها الخاصة وواجباتها الخاصة (١) فإن البحث في رسم سياسة عامة للوظائف كان ولا يزال مثار اهتمام الحكومات والعلماء والمشتغلين بالشئون العامة في دول العالم الحديث .

وندرس فيما يلي ثلاثة من أهم عناصر هذه السياسة وهي وحدة أو تعدد الوظيفة ، والحقوق الوظيفية ، والتأديب والفصل الإداري .

(١) يلاحظ أن أمريكا نفسها تعتبر الوظيفة مهنة بالنسبة لطائفة من موظفيها تزايد مع الزمن .

المبحث الأول

وحدة أو تعدد الوظيفة

الجمع أو عدم الجمع بين الوظيفة وبين غيرها من الأعمال

من المبادئ الأصولية المسلم بها في تنظيم شئون الموظفين أن الموظف يجب أن يكرس كل وقته وجهده لأعمال وظيفته .

ويبدو هذا المبدأ أكثر وضوحا في النظم التي تعتبر الوظيفة مهنة . لأن الموظف في مثل هذه النظم يتخذ الوظيفة مهنة يكرس لها نشاطه ووقته ويعتمد في حاضره ومستقبله على ما توفره له الوظيفة من حقوق وضمانات .

وقد أشار المشرع عندنا لهذا المبدأ صراحة في المذكرة الإيضاحية لقانون رقم ٦٧ لسنة ١٩٥٧ الصادر بشأن الأجور والمرقات والمكافآت التي يتقاضاها الموظفون العموميون علاوة على مرتباتهم الأصلية . فقد صدرت هذه المذكرة بالعبارة الآتية :

« الوظائف الصامة تكليف لقائمين بها ، وهذا ما تقضى به المادة ٢٨ من الدستور (١) ، وعلى هذا الأساس كان الأصل أن يمنح الموظف كل جهده للوظيفة حتى يستطيع الوفاء بهذا التكليف الذي يعتبر في نفس الوقت واجبا وطنيا . »

« والموظف إنما يقوم بهذا التكليف ، أى يؤدي واجبات وظيفته المأمور

(١) الإشارة إلى دستور الجمهورية المصرية ١٩٥٦ وقد ورد نص مماثل في المادة ١٤ من الدستور الحالي (١٩٧١) في المادة ٥٢ من قانون العاملين المدنيين بالدولة الحالي (ق ٥٨ لسنة ١٩٧١) .

إليه بها لقاء الأجر الذى تحدده النظم والقواعد التى تدير عليها الحكومة (١) .

وتقرر المبدأ صراحة فى المادة ٧٩ من قانون نظام موظفى الدولة رقم ٢١٠ سنة ١٩٥١ فى قولها : لا يجوز للموظف أن يجمع بين وظيفة وبين أى عمل آخر يؤديه بالذات أو بالواسطة إذا كان من شأن ذلك الإضرار بأداء واجبات الوظيفة أو كان غير متفق مع مقتضياتها .

وردد ديوان الموظفين نفس المبدأ فى تقريره عن السنة المالية ١٩٥٩ - ١٩٦٠ بقوله فى معرض الكلام عن المكافآت والأجور الإضافية تعليقا على المادة ٧٩ التى تحرم الجمع بين عمل الوظيفة وعمل آخر . يقول التقرير : وعلى هذا الأساس فالأصل أن يمنع الموظف كل جهده للوظيفة حتى يستطيع الوفاء بهذا التكليف الذى يعتبر فى نفس الوقت واجبا وطنيا

والموظف إنما يقوم بهذا التكليف أى يؤدي واجبات الوظيفة المهدود إليه بها لقاء الأجر الذى تحدده النظم والقواعد التى تدير عليها الحكومة (٢) .

ومن هذا القبيل أيضا ما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة ٧٨ من قانون نظام موظفى الدولة رقم ٢١ لسنة ١٩٥١ فى قولها : لا يجوز للموظف أن يؤدي أعمالا للغير بمرتب أو بمكافآت ولو فى غير أوقات العمل الرسمية

ووردت نصوص مماثلة فى المادة ٥٤ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ . وفى قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ فى الفقرتين ٦٠ ، ٦١ من المادة ٥٢ منه وفى قانون نظام العاملين بالقطاع العام رقم

(١) تراجع هذه المذكرة فى النشرة التشريعية عدد مارس سنة ١٩٥٧ ص ٤٣٥

(٢) يلاحظ أن عبارات التقرير هنا منقولة حرفيا عن المذكرة الإيضاحية

للقانون رقم ٦٧ لسنة ١٩٥٧ السابق الإشارة إليها .

٦١ لسنة ١٩٧١ (فقرة ٤٠٣ من المادة ٤٥) مع ملاحظة إن المادة ٥٢ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ أشارت صراحة إلى القانون رقم ١٢٥ لسنة ١٩٦١ بقصر تعيين أى شخص على وظيفة واحدة .

كذلك نص قانون مجلس الأمة وقانون العمد والمشايع على عدم الجمع بين الوظيفة العامة وبين وظيفة العمدة أو الشيخ ، أو عضوية مجلس الأمة وسوف ندرس هذه النصوص بالتفصيل في المبحث التالى .

وأخيراً أقر المشرع صراحة مبدأ وحدة الوظيفة فى القانون رقم ١٢٥ لسنة ١٩٦١ وهو الخاص بمنع تعيين أى شخص فى أكثر من وظيفة واحدة .

غير أنه يلاحظ مع ذلك أن مبدأ عدم الجمع بين الوظيفة وبين عمل آخر أو مبدأ وحدة الوظيفة ليس مقرراً بصفة مطلقة فى التشريعات والنظم المعمول بها حالياً فى مصر ، وإنما توجد له استثناءات عديدة منصوص عليها صراحة . كما أنه يوجد فى نظم العاملين فى الحكومة والقطاع العام أحكام تبدو غير متفقة تماماً مع مبدأ وحدة الوظيفة كما هو الشأن بالنسبة للأحكام المتعلقة بالنائب والاعارة مثلاً .

وسعرض فيما يلى فى مطلبين متتاليين لشرح النصوص والأحكام التى تقرروحدة الوظيفة أو عدم الجمع بين الوظيفة وبين عمل آخر ، والنصوص والأحكام التى تميز التعدد أو الجمع . ثم نختم الدراسة فى مطلب ثالث بنظرة تقدير عامة نحاول فيها تحديد سياسة الوظائف العامة فيما يتعلق بوحدة الوظيفة أو تعددها (الجمع أو عدم الجمع بين الوظيفة والأعمال الأخرى) .

المطلب الأول

النصوص والاحكام التي تقرر مبدأ وحدة الوظيفة
أو عدم الجمع بين الوظيفة والأعمال الأخرى

النصوص والاحكام التي تقرر مبدأ وحدة الوظيفة أو عدم جواز الجمع بين الوظيفة وبين الأعمال الأخرى نوعان . النوع الأول يشمل النصوص والاحكام التي تحرم الجمع بين الوظيفة وبين الأعمال الأخرى على أساس أن مخالفة هذا الحظر يعتبر جريمة تأديبية ، والنوع الثاني يشمل النصوص والاحكام التي تقرر وحدة الوظيفة باعتبار ذلك سياسة عامة تستهدف تحقيق هدف هام من أهداف الدولة ، رعاية للمصلحة العامة ، وتدرس فيما يلي كل نوع على حده .

أولا - النصوص والاحكام التي تقرر مبدأ وحدة الوظيفة وتعتبر الجمع بين

الوظيفة وعمل آخر جريمة تأديبية :

تنص معظم قوانين ولوائح التوظيف على واجبات الموظفين التي تعتبر مخالفتها جرائم تأديبية . وهذه الواجبات تشمل من ناحية ، أعمالا إيجابية يجب على الموظف القيام بها فإن لم يفعل كان امتناعه مخالفة يسأل عنها تأديبيا وتشمل ، من ناحية أخرى ، أعمالا يحظر على الموظف القيام بها فإن فعل كان قيامه أو مباشرته لهذه الأعمال المحرمة مخالفة يسأل عنها تأديبيا .

ومن أم الأعمال التي يحرم على الموظف القيام بها الجمع بين الوظيفة وبين الأعمال الأخرى . وقد نص على ذلك في نظم التوظيف في مصر سواء بالنسبة للعاملين في الأجهزة الحكومية أو في أجهزة القطاع العام . وبين حكم هذه النصوص مما يلي :

١ - طبقا لنص المادة ٥٣ فقرة ١١ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة

يحظر على العامل بالذات أو بالواسطة ، أن يزاول أى أعمال تجارية وبوجه خاص أن يكون له أية مصلحة فى أعمال أو مقارلات أو مناقصات تتصل بأعمال وظيفته (١) .

وقد ورد نفس الحكم بنفس الصيغة فى الفقرة ٥ من المادة ٥ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام الصادر به القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ .

والحظر هنا عام ومطلق بمعنى أن القانون يحرم على الموظف ممارسة التجارة بصفة مطلقة ، أو بعبارة أخرى يحرم عليه الجمع بين الوظيفة وبين ممارسة الأعمال التجارية بصفة مطلقة . ولا شك أن طبيعة الوظائف العامة تبرر هذا الحظر .

٢ - طبقا لنص الفقرة ١٩ ج من المادة ٥٢ يحظر على العامل ، أن يشترك فى تأسيس الشركات أو يقبل عضوية مجالس إدارتها أو أى عمل فيها إلا إذا كان مندوبا عن الحكومة أو المؤسسات العامة أو وحدات الإدارة المحلية أو كان ذلك بترخيص من الجهة المختصة (٢) .

(١) نقصر كلامنا هنا على الأعمال التى يحرمها النص ولها طبيعة الاستمرار دون تلك التى لا تتوافر لها هذه الصفة وذلك لأن الأولى وحدها هى التى يعتبر القيام بها من قبيل الجمع بين وظيفتين .

(٢) نظرا لأن العاملين بالقطاع العام يعملون أصلا فى وحدات اقتصادية هى شركات القطاع العام أو يعملون فى المؤسسات العامة التى تتولى الإشراف على هذه الشركات فالتا نلاحظ أن الحكم الوارد فى هذا الصدد فى الفقرة ٦ من المادة ٤٤ من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ جاء مختلفا عن الحكم الذى أورده الفقرة المقابلة لها من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة حيث اقتصر النص الوارد فى قانون العاملين بالقطاع العام على تحريم الاشتراك فى تأسيس منشآت تمارس نفس نشاط الجهة التى يعمل بها العامل أو يكون له نشاط من أى نوع فى مثل هذه الأعمال .

وقد كاو نفس الحكم مقررأ أيضاً فى الفقرة الرابعة من المادة ٨٠ من قانون نظام موظفى الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ .

والحكمة من تحريم الجمع هنا بين الوظيفة وبين العمل فى الشركات لا ترجع إلى سياسة عامة وظيفية تتعلق بعدم الجمع بين وظيفتين ، وإنما ترجع إلى أن الموظف الذى يقوم بأى عمل فى الشركات قد يتأثر بصلته بالشركة التى يعمل فيها فيميل إلى تقديم المساعدات لها فى نطاق عمله الوظيفى أو يميل إلى تفضيل مصلحة الشركة على المصلحة العامة بوجه خاص . وهذا من شأنه أن يجعل نزاهة الموظف موضع الشك . ولهذا ودفعاً لهذه الشبهة ورغبة فى حماية المصلحة العامة التى يقوم عليها الموظفون نص القانون على تحريم اشتغال الموظف بأى عمل فى الشركات علاوة على أعمال وظيفته . بل إنه يلاحظ أن المشرع لم يكلف بالحكم العام الذى أورده قانون نظام موظفى الدولة والذى نقل بعد ذلك فى قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة وإنما ذهب فى سبيل الحرص على ضمان نزاهة الموظف وحماية مصالح الدولة التى يقوم عليها الموظفون إلى حد تقرير حكم خاص بهذه الحالة فى القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٤ الخاص بالشركات المساهمة (معدلاً بالقانون رقم ١٥٥ لسنة ١٩٥٥) يخالف المبادئ التنظيمية المسلم بصحتها حيث نصت المادة ٩٥ من هذا القانون على ما يأتى :

١٥ - لا يجوز الجمع بين وظيفة من الوظائف العامة التى يتناول صاحبها مرتباً وبين إدارة أو عضوية مجلس إدارة إحدى شركات المساهمة أو الاشتراك فى تأسيسها أو الاشتغال ولو بصفة عرضية بأى عمل فيها ولو على سبيل الاستشارة سواء كان ذلك بأجر أو بغير أجر حتى ولو كان حاصله من الجهة الإدارية التابع لها على ترخيص بنحوه العمل خارج الوظيفة العامة .

٢ - ويفصل الموظف الذى يخالف هذا الحظر من وظيفته بقرار من الجهة التابع لها بمجرد تحققها من ذلك كما يكون باطلا كل عمل يؤدي بالمخالفة لحكم الفقرة السابقة ويلزم المخالف بأن يؤدي ما يكون قد قبضه من الثروة الخزانة للدولة ، (١) .

وفي اعتقادنا أنه لم يعد من الجائز الآن بعد قيام النظام الاشتراكي وبعد أن أصبحت الشركات وحدات إقتصادية داخلية في نطاق قطاع عام يعمل وفقاً لخطط تضعها السلطات المركزية للتخطيط في حدود السياسة العامة للدولة ، وبعد أن ضاق نطاق عمل الشركات الخاصة . نقول إنه لم يعد من الجائز بعد هذا التغيير الجذري في وضع الشركات أن ينظر لعمل الموظف بنفس النظرة السابق الإشارة إليها .

وليس معنى هذا أننا نرى لإباحة الجمع بين عمل الموظف في الأجهزة الحكومية وبين عمله في الشركات والمؤسسات العامة . ولا يمكننا نريد فقط أن نحرر البحث في هذا الموضوع من التأثير بالنظرة القديمة التي كانت ترى في عمل الموظف في الشركات ما يمكن أن يمس نزاهته والتي كانت تقوم على أساس أن الاهداف

() اختلف الرأي في تحديد مدى التزام المحاكم التأديبية بتطبيق نص الفقرة الثانية من المادة ٩٥ المذكورة من حيث وجوب الحكم بفصل الموظف المخالف بمجرد التحقق من ارتكابه المخالفة (أنظر حكم المحكمة الادارية العليا الصادر في ٢٩ من يناير سنة ١٩٦١ في الطعن رقم ١٦٥٦ ص ٦ ق والحكم الصادر من نفس المحكمة بتاريخ ١٩٦٦/١/٨ في الطعن رقم ١٠٤٣ ص ١٠ ق وأخيراً الحكم الصادر من نفس المحكمة بتاريخ ١٩٦٦/١١/١٧ في الطعن رقم ١١٨ لسنة ١١ ق المقدم من السيد / بولس وديع صاروفيم والطعن رقم ٨٥ ، ١٢٨ لسنة ١١ ق المقدمين من النيابة الادارية والحكومة .

التي تعمل الشركات لتحقيقها تتعارض مع أهداف الدولة وأنه يتعين تأسيساً على ذلك حماية مصالح الدولة من التأثير بنفوذ العاملين في الشركات .

على أن البحث في الموضوع ، بعد تحريره من النظرة القديمة ، يبقى مع ذلك قائماً ومثاراً باعتباره بحثاً في السياسة العامة للتوظيف من حيث جواز أو عدم جواز الجمع بين وظيفتين في وقت واحد .

٣- تقرر المادة ٥٢ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة في هذا الشأن حكيم :

الأول : أنه لا يجوز للعامل أن يجمع بين وظيفته وبين أى عمل آخر يؤديه بالذات أو بالواسطة إذا كان من شأن ذلك الإضرار بأداء واجبات الوظيفة أو كان غير متفق مع مقتضياتها .

والثاني : أنه لا يجوز للعامل أن يؤدي أعمالاً لغير مرتب أو مكافأة ولو في غير أوقات العمل الرسمية إلا بإذن من الوزير المختص أو من يمارس سلطاته^(١).
والحكم الأول منصوص عليه في الفقرة ٥ من المادة ٥٢ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة .

(١) ورد هذان الحكمان أيضاً مع بعض الاختلاف في قانون نظام العاملين بالقطاع العام الصادر به القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ فقد نصت الفقرتان رقم ٣ ، ٤ من المادة ٥٤ على أن يحظر على العامل .

أن يجمع بين عمله أو أى عمل آخر يؤديه إذا كان من شأن هذا العمل أن يؤدي إلى الإخلال بوظيفته أو لا يتفق مع مقتضياتها .

أن يؤدي أعمالاً لغير أجر أو بدون أجر ولو في غير أوقات العمل إلا بإذن من رئيس مجلس الإدارة وذلك في حدود القانون .

ومن أمثلة الأعمال المحظورة على الموظف القيام بها طبقاً لنص هذه الفقرة قيام طبيب أو مهندس بعمل موظفاً متفرغاً بفتح عيادة خاصة أو مكتب هندسي مباشر العمل فيه لحسابه الخاص أو قيام موظف من حملة ليسانس الحقوق بفتح مكتب مباشر فيه أعمال المحاماة أو الاستشارات القانونية .

غير أنه يجب أن يلاحظ أن الحظر المنصوص عليه في الفقرة التي نحن بصددھا الآن لا يتناول الأعمال التي يقوم بها الموظف لحسابه الخاص بصفة مطبقة ، ولكنه يتناول من هذه الأعمال فقط تلك التي يكون من شأن القيام بها الإضرار بأداء واجبات الوظيفة أو التي يكون القيام بها غير متفق مع مقتضيات الوظيفة .

والأمر فيما يتعلق بتقدير مدى توافر شرط الإضرار بأداء واجبات الوظيفة أو عدم الاتفاق مع مقتضياتها متروك للسلطة الإدارية المختصة .

غير أنه من الواضح مع ذلك أن النص يتكلم عن الإضرار بأداء واجبات الوظيفة ، ومعنى هذا أن الضرر المقصود هو تعطيل أو تعويق حمل الموظف في أداء واجبات وظيفته .

ويلاحظ أن واجبات الموظف تشمل طبقاً لصريح نص المادة ٥٢ فقرة أولى من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة ، أن يؤدي العمل المنوط به بنفسه بدقة وبأمانة وأن يخصص وقت العمل الرسمي لأداء واجبات وظيفته ، . وليس يكفي في أداء الواجب أن يوجد الموظف في مقر عمله في وقت العمل الرسمي وإنما يجب فرق ذلك أن يؤدي فعلاً في هذا الوقت عملاً يتناسب مع الوقت المحدد للعمل رسمياً وقد أقرت المحكمة الإدارية العليا هذا المبدأ صراحة في حكمها الصادر في ٢٦ نوفمبر سنة ١٩٥٥ (١) .

(١) قررت المحكمة في هذا الحكم ما يلي :

أما الحكم الثانى فنصوص عليه فى الفقرة ٦ من نفس المادة (٥٢ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة) وهو يحظر على الموظف القيام بأعمال للغير بمرتب أو مكافأة ولو فى غير أوقات العمل الرسمية ، ولا يعفى الموظف من المسئولية عن مخالفته هذا الحظر إلا فى حالة حصوله على إذن من الوزير المختص أو من يمارس سلطاته يخوله القيام بعمل معين فى غير أوقات العمل الرسمية .

ومسألة الموظف طبقا لهذه الفقرة تقوم على أساس أن المفروض أن يكرس الموظف كل وقت العمل الرسمى لمباشرة واجبات وظيفته وأنه يخشى فى حالة قيامه بعمل للغير بمرتب أو بمكافأة فى غير أوقات العمل الرسمية أن يتأثر عمل الموظف فى وظيفته بنفوذ الشخص الذى يعمل لحسابه والذى يتقاضى منه المرتب أو المكافأة .

= « إن الأصل أن يخص الموظف وقته وجهده فى الحدود المعقولة لأداء واجبات وظيفته وأن يقوم بنفسه بالعمل المنوط به فى أوقات العمل الرسمية أو الذى يكلف بأدائه ولو فى غير هذه الأوقات علاوة على الوقت المعين لها متى اقتضت مصلحة العمل ذلك ...

« كما أن المفروض فى الموظف أن يؤدى عملا إيجابيا فى خدمة المصلحة العامة طوال ساعات العمل الرسمية بنهماها . فليس يكفى أن يوجد بمقر وظيفته فى أوقات العمل الرسمية دون أن يؤدى عملا ما ، كما لا يكفى أن يقوم فى هذه الأوقات بأى قدر ولو يسير ، بل إنه مكلف بانجاز القدر من العمل المطلوب منه أدائه فى الوقت المخصص لذلك ... » (مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الإدارية العليا من ١ ص ١٨٢ حكم رقم ٢٣) .

وظاهر أن الشرط الاساسى لتطبيق هذه الفقرة أن يكون الموظف خاضعا لنفوذ الغير الذى يعمل فى خدمته ويعتبر بمثابة رب عمل بالنسبة له (بالنسبة للموظف) .

ثانيا - النصوص والاحكام التى تقرر وحدة الوظيفة أو عدم الجمع بينها وبين الاعمال الاخرى باعتبار ذلك سياسة وظيفية عامة :

نمرض فى هذا المطلب لدراسة أحكام القانون رقم ١٢٥ لسنة ١٩٦١ وبعض أحكام القوانين التى تحرم الجمع بين الوظائف العامة وغيرها من الاعمال .

١ - قانون الوظيفة الواحدة رقم ١٢٥ لسنة ١٩٦١ : فى ٢١ يوليو سنة ١٩٦١ صدر القانون رقم ١٢٥ لسنة ١٩٦١ بقصر تعيين أى شخص على وظيفة واحدة ، وتضمن حكمين أوردهما المشرع فى مادتين . نصت المادة الأولى منهما على المبدأ العام الذى أراد المشرع تقريره فى الصيغة الآتية :

« لا يجوز أن يعين أى شخص فى أكثر من وظيفة واحدة سواء فى الحكومة أو فى المؤسسات العامة أو فى الشركات أو الجمعيات أو المنشآت الاخرى » .

أما المادة الثانية فقد حددت الأمر الذى يترتب على تطبيق المبدأ بالنسبة للموظفين الذين كانوا يشغلون أكثر من وظيفة عند صدور القانون وذلك بقولها « على كل موظف من الموظفين الحاليين يسرى عليه الحظر أن يختار الوظيفة التى يحتفظ بها خلال مدة شهر واحد من تاريخ العمل بهذا القانون ، فإذا مضت المهلة دون اختيار احتفظ له بالوظيفة التى عين فيها قبل غيرها » .

وقد أفصح وزير الدولة الناطق باسم الحكومة عن الغرض من إصدار هذا

القانون وهو تحقيق هدفين (١) .

المهدف الأول : الإفادة من جميع عناصر الكفاية في الأمة وإتاحة الفرصة لكل وطني كفيه في المساهمة في بناء وطنه باعتبار ذلك حقا من حقوقه .
والمهدف الثاني : منع تكديس السلطة في أيدي قليلة وتوزيع المسؤوليات على كل من تتبين قدرته على تحمل المسؤولية .

ويلاحظ على هذا القانون وعلى البيان الذي أعلن معه :

أولا : أن القانون وإن كان قد حدد في مادته الثانية الأثر الذي يترتب على تطبيقه بالنسبة للوظائف الذين كانوا معينين في أكثر من وظيفة عند صدوره ، إلا أنه لم يتضمن جزاء على مخالفة أحكامه بالنسبة للمستقبل أي بالنسبة لمن يعينون مستقبلا في أكثر من وظيفة . ذلك لأن القانون نص بالنسبة لهذه الحالات المستقبلية على حظر التعيين في أكثر من وظيفة كبداً هام دون أن ينص على جزاء مخالفة هذا الحظر .

(١) يقول البيان الذي أعلنه الدكتور وزير الدولة في نفس الوقت الذي أعلن فيه القانون ما يلي تنقله حرفيا :

« إن بناء المجتمع الجديد هو مسئولية واسعة النطاق تقتضي حشد جميع عناصر الكفاية في الأمة لكي يتم لإنجاز الآمال الكبرى التي تنطلق اليها .
« كذلك فإن هناك حقا أصيلا لكل وطني كفيه أن يحس على أساس يؤيده الواقع أن فرصته مفتوحة في قيادة معركة التطوير العظيمة التي تدخلها أمته من أجل التقدم .

« ومن ناحية أخرى فإن اتساع نطاق العمل العام وامتداد جيبته على خط هريض يشمل كثيرا من أوجه النشاط يحتم ألا يكون هناك تركيز السلطة وأن الضرورية تقتضي توزيع المسؤوليات على كل قادر على تحمل مهامها بمقداره وشرف ومن أجل هذا فقد أصدر الرئيس جمال عبد الناصر قانونا يقضى ... الخ .

ثانيا : أن المادة الأولى من القانون أطلقت الحكم بالنسبة للوظائف التي يسرى عليها حكم القانون فجاء حكمها عاما يسرى على التعيين في جميع الوظائف دون تفرقة بين أنواع الوظائف . ولكن البيان الذي أعلنه وزير الدولة ويعتبر بمثابة مذكرة تفسيرية للقانون في حديثه عن « حشد جميع عناصر الكفاية في الأمة لكي يتم لإنجاز الاماني الكبرى التي يتطلع إليها » وفي قوله « إن هناك حقا أصيلا لكل وطني كفاء أن يحسن على أساس يؤيده الواقع إن فرصته مفتوحة في قيادة معركة التطوير العظيمة التي تدخلها أمته من أجل التقدم » وفي قوله أيضا « إن إتساع نطاق العمل ... يحتم ألا يكون هناك تركيز للسلطة ... » ، إن البيان في كل هذا يشعر بأن الوظائف التي قصد المشرع أزال حكم القانون عليها هي الوظائف الرئيسية فقط أي وظائف القيادة ووظائف السلطة دون وظائف التنفيذ العادية .

وقد يشير هذا الاختلاف بين صيغة البيان وصيغة النص القانوني بعض الشك في حقيقة المبدأ الذي قرره القانون . ولكننا نرى أنه يجب الاعتماد في هذا الشأن على نص القانون وحده .

ثالثا : أن نص المادة الأولى من القانون في قوله « لا يجوز أن يعين أي شخص في أكثر من وظيفة واحدة ... » يمكن أن يفسر على أن المقصود منسه حالات التعيين الصريح فقط وبذلك يخرج من نطاق تطبيق القانون كثير من الحالات التي كان يجب أن يشملها حكم النص تحقيقا للهدف الذي أراد المشرع تحقيقه كحالات قيام الموظف بأعمال أخرى غير أعمال وظيفته بطريق الندب أو الاعارة أو عن طريق الاشتراك في أعمال لجان أو مجالس لها صفة الدوام مقابلا أجر إضافي .

وقد فسر القانون فعلا بما يخرج هذه الحالات عن نطاق تطبيقه . بل أن

يبدو أن وزارة الخزانة قد اعتبرت لإخراج بعض حالات التذب والإطارة من نطاق تطبيق القانون من قبيل التحايل على نصوصه (١) .

ومن هذا يتبين أن قانون الوظيفة الوحيدة لم يأت بحل حاسم فيما يتعلق بمشكلة تعدد الوظيفة بالنسبة للموظف الواحد ، وأنه برغم صدور هذا القانون بقى الوضع قائماً فيما يتعلق بجواز قيام الموظف الواحد بأكثر من عمل واحد وجواز تقاضيه أكثر من أجر واحد . أجر لعمله الاصل وأجر أو أجور للعمل أو الاعمال الاضافية .

ولا شك أن بقاء هذه المشكلة قائمة إلى اليوم بدون حل هو في ذاته دليل قاطع على أن قانون الوظيفة الواحدة لم يحقق المبدأ الذي كان يبدو أنه جاء لتحقيقه وهو مبدأ وحدة الوظيفة بالنسبة للموظف الواحد أو مبدأ العمل الواحد للموظف الواحد وأن المجال لا يزال مفتوحاً لمزيد من البحث والدراسة بغية الوصول إلى تنظيم جديد يتفق مع المبادئ العلمية السليمة .

ويلاحظ أنه بعد إنقضاء ١٤ سنة على صدور القانون حاول مجلس الوزارة إتخاذ إجراء يثبت الحياة في هذا القانون ويدفع به نحو التنفيذ فأصدر في هذا الشأن قراراً بتاريخ ٣ من ابريل سنة ١٩٧٥ غير أنه يبدو أن هذا الإجراء لم يحقق أهدافه (أنظر ما تقدم ص ٤٧) .

٣ - عدم الجمع بين الوظائف العامة وبين غيرها من الأعمال : تنص القوانين على كثير من حالات عدم الجمع بين الوظائف العامة وبين غيرها من

(١) راجع في هذه النقطة المستشار مصطفى بكر في كتابه " تأديب العاملين في الدولة طبعة ١٩٦٦ ص ٤٢ . وقد أشار سيادته في هذا الصدد إلى الكتاب الدوري رقم (١) لسنة ١٩٦٤ الذي أصدره وكيل وزارة الخزانة لشئون الميزانية .

أوجه النشاط العام لأسباب وإعتبارات عامة مختلفة نذكر منها على سبيل المثال في مصر حالة عدم الجمع بين الوظائف العامة ووظائف العمد والمشايخ وحالة عدم الجمع بين وظائف العمد والمشايخ وعضوية مجلس الأمة أو عضوية المجالس المحلية. وفي كثير من الدول يحظر الجمع بين الوظيفة العامة وعضوية المجالس التشريعية. غير أن هذا الجمع جائز في مصر فقد سبق بيان ذلك (أنظر ما تقدم مبدأ الفصل بين الإدارة والسياسة) .

الطلب الثاني

النصوص والاحكام التي تميز : الجمع بين الوظيفة وبين أعمال أخرى غيرها
النصوص والاحكام التي تميز للوظائف مباشرة أعمال أخرى غير أعمال وظيفته
نوعان وهى أولا النصوص التي تميز منح الموظف أجوراً إضافية لقاء ما يقوم به من أعمال في غير أوقات العمل الرسمية . وثانيا - النصوص التي تميز وتنظم الندب والإعارة والتعيين .
ونتكام عن كل نوع منها على حده :

أولاً - النصوص والاحكام التي تميز منح الموظف أجوراً إضافية :

لصت المادة ٤٥ من قانون نظام موظفي الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ على مبدأ جواز منح الموظفين أجوراً إضافية : غير أنه يلاحظ مع ذلك في شأن الاجور الإضافية أمران :

الاول أن مبدأ منح الاجور الإضافية كان مقررأ ومعمولا به في مصر قبل صدور قانون موظفي الدولة سنة ١٩٥١ . بل إنه يبدو أن الحكومة شرحت

بشغل عبء الاجور الإضافية على الميزانية وحاولت إيجاد حل لمشكلة هذه الاجور قبل صدور قانون نظام موظفي الدولة (١) .

(١) تضمن تقرير ديوان الموظفين عن السنة المالية ١٩٥٩ - ١٩٦٠ تاريخا مفصلا لتطور نظام الاجور الاضافية تعرضه فيما يلي كما جاء في التقرير لاهميته . يقول تقرير الديوان « ونظرة سطحية على تاريخ هذه المكافآت نرى أنها ترجع إلى ما قبل تعديل الدرجات سنة ١٩٢١ فلم يكن هناك قاعدة لمنح الموظف مكافآت عن عمل إضافي يؤديه في غير أوقات العمل الرسمية وكل ما كان هناك هو المادة ١٢٥ فصل ٣ من قانون المصلحة المالية وقد جاء بها ما يلي « لا تعطى مكافأة عن أعمال غير عادية إلا بقرار خاص من مجلس الوزراء بناء على رأى اللجنة المالية » .

« وفي ٢٥ مايو سنة ١٩٠٩ قررت اللجنة المالية تحويل وزارة المالية سلطة منح المكافآت للموظفين الدائمين بحيث لا تتجاوز المكافأة عشرة جنيهاً . واستمر العمل بهذه التعليمات حتى أوائل سنة ١٩١٥ حيث كانت الحرب العظمى قد اندلعت لميها وعانت من جرائها البلاد أزمة اقتصادية فادحة فصدر مجلس الوزراء في ٢٦ يناير سنة ١٩١٥ قراراً من مقتضاه عدم منح مكافآت أو مرتبات عن أعمال إضافية » :

« ورأت اللجنة المالية في ١٢ ابريل سنة ١٩١٥ أن قرار مجلس الوزراء سالف الذكر يتناول على حد سواء جميع الأعمال التي تعمل في غير ساعات العمل المقررة من أي نوع كانت وإن المرتبات التي تصرف الآن يستمر صرفها إلى حين تغيير الموظفين المرتبة لهم » .

« وبقي مفعول هذا القرار سارياً حتى سنة ١٩٢١ فقررت لجنة تعديل الدرجات بالمادة ٣٦ من تقريرها ما يلي » .

« تقدر قيمة المكافأة التي تمنح نظير عمل إضافي على أساس الماهية التي =

الثاني أن نص المادة ٥ : من قانون نظام موظفي الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١

== يتقاضاها الموظف في عمله العادى أى اعتبار الساعة من العمل الاضافى بساعة من العمل العادى .

« ومع هذا لم توجد قاعدة ثابتة لمنح المكافآت وكانت كل حالة تعالج بحسب ظروفها ... »

« وطبقا لقرار مجلس الوزراء الصادر فى ٤ سبتمبر سنة ١٩٣٧ أصبحت القاعدة العامة المتبعة فى منح المكافآت تمضى بحاسبة الموظفين والمستخدمين والخدماء الخارجين عن هيئة العمل على أساس الساعة من العمل الاضافى بساعة من العمل العادى باعتبار أن ساعات العمل فى اليوم الواحد ست ساعات ... »

« وتخفيفا لعبء الميزانية وضعت وزارة المالية حدا اقصى للمكافآت واعتبرت ساعات العمل الرسمية ١٨٠ ساعة فى الشهر . »

« أخذت المكافآت تتدرج وتضخم حتى سنة ١٩٤٦ فرأى المغفور له اسماعيل صدقى باشا رئيس مجلس الوزراء وقتئذ عدم عرض طلبات الاجر الاضافى عليه لأن المفروض على الموظف أن يكرس وقته لخدمة وظيفته وأن يأخذ من الميزانية القادمة كل اعتماد لهذا الغرض فعلا صدرت ميزانية ١٩٤٧/٤٦ خالية من هذه الاعتمادات وقد استثنى وقتئذ مصلحة الجمارك ووزارة التربية والتعليم فيما يختص بالامتحانات العامة . »

« عادت المكافآت فى أفق الوزارات والمصالح فى ميزانية ١٩٤٨/٤٧ وأخذت تنتشر وتفرغ لدرجة أن وزارة الأوقاف كلفت أحد مشايخها أداء فريضة الجمعة والقاء خطبتها فى أحد المساجد فطالب بأجر اضافى عن عمله هذا . »

« واشتدت الحالة الاقتصادية واستبدت حالة العلاء فطلعت المادة طغيانا جارفا على الموظفين فأخذوا يتفنتون فى الحصول على أجر اضافى بأى شكل كان . »

« وقد لمست وزارة المالية والاقتصاد قبل إنشاء الديوان هذه الحالة فكانت ==

عدل أكثر من مرة منذ صدور هذا القانون في سنة ١٩٥١ . وأن قواعد منح
الاجور الإضافية تناولها كذلك التفسير والتبديل أكثر من مرة في محاولات متوالية
لإيجاد حل لعلاج المشكلة .

ففيما يتعلق بتعديل النص كانت صيغة المادة ٤٥ في آخر مراحل تطورها قبل
إلغاء القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ كما يلي :

« يجوز للوزير المختص أن يمنح الموظف مكافأة عن الاعمال الإضافية التي

== تضع بعض العراقيل في سبيل هذه الطلبات بأن تشترط عرض الموضوع على
الوزير المختص فإذا ما تغير الوزير قبل الفصل فيه أعيد الموضوع ثانية لعرضه على
الوزير الجديد . وقد كالت بعض المواضيع تعرض على عدة وزراء متوالين وكان
قصد وزارة المالية وقتئذ أن تحد بقدر المستطاع من هذه المكافآت .
وفي سنة ١٩٥٥ عدل نص المادة ٤٥ بالقانون رقم ٣٠٢ لسنة ١٩٥٥ وأصبحت
صيغتها بعد التعديل كما يلي .

« يجوز للوزير المختص أن يمنح الموظف مكافأة عن الاعمال الإضافية التي يطالب
إليه تأديتها في غير أوقات العمل الرسمية طبقا للقواعد التي يحددها مجلس الوزراء . كما
يجوز بقرار من مجلس الوزراء منح الموظف مكافأة مالية مقابل خدمات ممتازة
أداها ، وفي نفس السنة وبمقتضى القانون رقم ٥٢٤ لسنة ١٩٥٥ عدلت الفقرة
الثانية من المادة فأصبح نصها كما يلي :

« كما يجوز للوزير المختص منح الموظف مكافأة مالية مقابل خدمات ممتازة أداها
وذلك طبقا للقواعد التي تحددها بقرار من مجلس الوزراء ، وتطبيقا . لنص المادة
٤٥ معدلة بالقانونين الصادرين في سنة ١٩٥٥ بقواعد منح المكافآت عن الاعمال
الإضافية والخدمات الممتازة . وعدل هذا القرار بعد ذلك بقرار رئيس الجمهورية
رقم ١٥٦ لسنة ١٩٥٩ بشأن الاجور الإضافية .

يطلب إليه تأديتها في غير أوقات العمل الرسمية طبقا لقواعد التي يحددها مجلس الوزراء

وبعد إلغاء القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ تقرر نفس الحكم في المادة ٢٦ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ في الصيغة الآتية :

« يجوز منح العامل أجرا عن الأعمال الإضافية التي يطلب إليه تأديتها في غير أوقات العمل الرسمية طبقا لأحكام اللائحة التنفيذية » . (١)

وتقرر نفس الحكم في المادتين ٢٣ ، ٢٤ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الحالي (ق ٥٨ لسنة ١٩٧١) .

فالمادة ٢٣ تقرير حقا للعامل في الحصول على أجر عن الأعمال الإضافية التي يطلب منه تأديتها وفقا لقواعد والأحكام التي تضعها السلطة المختصة .

ويلاحظ على نص هذه المادة أنها لم تحدد وقت القيام بالأعمال الإضافية ولم تقيده صراحة بأنه يكون في غير أوقات العمل الرسمية كما كان الحال في النصوص السابقة . ولكن التفسير الطبيعي للنص يقتضى أن يكون العمل الإضافي في غير أوقات العمل الرسمية .

أما المادة ٢٤ فتجيز منح رواتب إضافية للعاملين خارج جمهورية مصر العربية وفقا لشروط والأوضاع التي يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية .

وقد اقتصر المشرع في قانون نظام العاملين بالقطاع العام (رقم ٦١ لسنة ١٩٧١) على النص في المادة ١٩ منه على أن « يمنح العاملون الذين يعملون خارج جمهورية مصر العربية الرواتب الإضافية التي يصدر بها قرار من رئيس مجلس الوزراء » .

(١) صدرت قوانين وقرارات متعددة متلاحقة في محاولات من جانب ==

ثانياً - النذب والإعارة والتعيين في غير الوظيفة الأصلية :

يخير قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ورقم ٥٨ لسنة ١٩٩١ كما يخير نظام العاملين بالقطاع العام الصادر به القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ النذب والإعارة بالنسبة للعاملين بشروط ووفقاً لإجراءات منصوص عليها صراحة في الحالتين كذلك تميز نظم بعض الهيئات العامة تعيين موظفي الدولة في وظائفها (١) .

وإذا كان تعيين العاملين في جهات غير جهاتهم الأصلية يترتب عليه حتماً قيامهم بأعمال إضافية علاوة على أعمالهم الأصلية كما يترتب عليه أهم يتقاضون مكافآت عن عملهم في المهمة التي يعينون فيها علاوة على مرتباتهم الأصلية . ومعنى هذا أن التعيين في هذه الحالة يعتبر بدون نزاع جمعا بين وظيفتين . إذا كان الأمر كذلك بالنسبة للتعيين ، فإن الأمر بالنسبة للنذب والإعارة يشير الشك حول تحديد حقيقة أمر النذب والإعارة ، وهل يترتب على النذب والإعارة أن يجمع العامل بين وظيفتين وأن يتقاضى تبعاً لذلك مرتباً أو أجراً أو مكافأة من جهتين ، الجهة المعين فيها أصلاً والجهة المنتدب للعمل فيها أو المعار إليها أم أنه يجوز أن لا يترتب على النذب والإعارة مثل هذا الأثر .

= الحكومة للحد من تضخم هذه الأجور نكتفى بالإشارة إليها أنظر لنا سياسة الوظائف العامة المرجع السابق ص ٦٩١ وما بعدها .

(١) أنظر على سبيل المثال المادة السابعة من القانون رقم ٤ لسنة ١٩٥٦ الخاص بإنشاء المجلس الأعلى لرعاية الفنون والآداب والعلوم الاجتماعية وقد سبقت الإشارة إليها (راجع ما تقدم ص ٤٨٠) هذا وتلجأ كثير من الأجهزة الحكومية لمثل هذا الاجراء

للإجابة على هذا التساؤل نبين أولاً الأحكام الخاصة بالنذب والإعارة في قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة وقانون نظام العاملين بالقطاع العام ثم نعرض بعد ذلك لدراسة تطبيقات النذب والإعارة في مجال العمل .

١ - النذب والإعارة في قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة وقانون نظام العاملين بالقطاع العام :

وردت أحكام النذب والإعارة في قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة (القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١) في المواد ٢٨ ، ٣٠ ، ٣١ ، وفي المادتين ٢٧ ، ٢٨ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام (القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١

وبلاحظ أن الأحكام التي وردت في النظامين لا يكاد يوجد بينهما خلاف . بل أن صياغة المواد تكاد أن تكون واحدة في النظامين فيما عدا الاختلافات المترتبة على اختلاف السلطات المختصة بمباشرة الوظيفة الإدارية في النظامين . ونوضح أحكام كل من النذب والإعارة في قانون العاملين المدنيين فيما يلي :

النذب : تجزئ المادة ٢٨ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة نذب العامل للقيام بعمل وظيفه أخرى في نفس محتواها أو في وظيفة تعملها مباشرة في نفس الوحدة التي يعمل بها أو في وحدة أخرى أو في مؤسسة أو وحدة اقتصادية إذا كانت حاجة العمل في الوظيفة الأصلية تسمح بذلك

ويستفاد من حكم النص بصفة عامة أن النذب جائز بين فروع الجهاز الإداري للدولة (الوزارات والمصالح ووحدات الإدارة المحلية) وكذلك يجوز النذب إلى المؤسسات العامة والهيئات العامة . وذلك بخلاف النذب إلى أجهزة

القطاع الحاضر فإنه غير جائز .

والندب المقصود هنا إجراء إدارى يسند بمقتضاه إلى الموظف عمل وظيفة أخرى غير الوظيفة التى يقوم بعملها أصلاً بحكم تعيينه دون أن يترتب على ذلك تغيير فى مركزه القانونى . بمعنى أن الموظف المنتدب يظل شاغلاً لوظيفته الأصلية فى الجهة المعين بها ، وتظل صلته القانونية قائمة مع هذه الجهة الأصلية بالرغم من قيامه بحكم الندب بعمل وظيفة تابعة لجهة أخرى .

والندب بطبيعته إجراء مؤقت حدد المشروع مدته فى قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة بسنة واحدة قابلة للتجديد .

ولهذا فإن صلة الموظف المنتدب بالجهة التى عين فيها أصلاً لا تنقطع بالندب بل إن ندبه فى أول الأمر واستمرار هذا الندب يتوقف على ظروف العمل فى الوظيفة الأصلية وما إذا كانت حالة العمل فى تلك الوظيفة (الأصلية) تسمح بالندب أو باستمرار الندب أم لا .

وفىما يتعلق بمرتب الموظف المنتدب ومركزه القانونى يعتبر الندب طبقاً لصريح المادة ٢٨ إجراء إدارى يتم بقرار من الوزير المختص بمقتضاه يترك الموظف عمله الأصل فى الجهة المعين بها ويسند إليه عمل وظيفة أخرى . ولهذا فإن الموظف المنتدب لا يتقاضى مرتب وظيفتين وإنما يتقاضى مرتباً واحداً تتحمله أصلاً الجهة التى يعمل فى خدمتها وإن كان يجوز أن تتحمل الجهة المعين فيها أصلاً مرتبه نظراً لأن المركز القانونى للموظف لا يتغير فهو يبقى مع الندب موظفاً فى الجهة التى ندب منها

ويلاحظ أن الندب وفقاً لأحكام قانون العاملين المدنيين بالدولة وإن كان لا

يرتب عليه قيام الموظف بأعمال وظيفتين من حيث الواقع إلا أن الموظف المنتدب يشغل من الناحية النظرية والتنظيمية وظيفتين إحداهما الوظيفة المنتدب اليها والتي يقوم بعملها فعلا والتي كان يمكن أن يقوم بعملها موظف آخر غيره لو بقى هو قائما بعمل وظيفته الأصلية والثانية هي الوظيفة الأصلية المعين فيها والتي يبقى عملها معطلا طوال مدة انتدابه .

كذلك يلاحظ أن الموظف المنتدب وإن كان يحصل من الناحية القانونية على مرتب وظيفة واحدة فقط إلا أنه في الواقع ومن الناحية التنظيمية يحصل في معظم الأحيان على أجر إضافي أو يحصل على مرتب أعلى من مرتبه الأصلي في حالة ادبه لوظيفة أعلى من وظيفته

ولاشك أن هذا أمر يدعو للنظر من الناحية التنظيمية التي تعيننا في هذا البحث .

الإعارة : الإعارة إجراء قانوني ينقل الموظف بمقتضاه إلى وظيفة أخرى ويتولى القيام تبعاً لذلك بعمل وظيفة أخرى غير عمل وظيفته الأصلية . وهي كالندب لإجراء مؤقت غير أنه في الإعارة على خلاف الندب تعتبر وظيفة الموظف المعار شاغرة ويجوز أن يمين غيره فيها . وعلى خلاف الندب أيضا يشترط موافقة العامل كتابة على الإعارة .

وطبقا لنص المادة ٣ من قانون العاملين المدنيين بالدولة تجوز إعارة العاملين للعمل في الداخل أو الخارج (١)

(١) على خلاف الوضع في القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ لم يحدد النص الجهات التي يعار اليها الموظف

وسدة الإحارة غير محددة في النص وإنما تحدد في القرار الصادر بالإحارة وقد كان القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ يحدد هذه المدة في الداخل بستين كحد أقصى وفي الخارج أربع سنوات كحد أقصى كذلك

ويكون مرتب العامل المعار بأكله على جانب الجهة المستعمرة واستثناء من هذا المبدأ يجوز منح المعار أجرا من حكومة جمهورية مصر العربية بالشروط والأوضاع التي يحددها رئيس الجمهورية

ويستخلص مما تقدم أن المعار لا يقوم فعلا بأعباء وظيفتين وإنما يقوم دائما بعمل وظيفة واحدة ويتقاضى كقاعدة عامة مرتباً واحداً هو مرتب الوظيفة المعار إليها والتي يتمتع بمزاياها . غير أنه يلاحظ مع ذلك أن المعار يجمع من الناحية التنظيمية بين وظيفتين الأولى وظيفته الأصلية التي يحتفظ بصريح نص القانون بحقه فيها . والثانية الوظيفة التي يشغلها بطريق الإعارة في الجهة المعار إليها .

وفي هذا تقول المادة ٣١ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة لسنة (١٩٧١) عند إحارة أحد العاملين تبقى وظيفته خالية ويجوز في حالة الضرورة شغلها بطريق التعيين أو الترقية إذا زادت مدة الإعارة عن سنة وعند عوده العامل يشغل وظيفته الأصلية إذا كانت خالية أو يشغل أى وظيفة خالية من فئته أو يبقى في وظيفته الأصلية بصفة شخصية على أن تسوى حالته في أول وظيفة تخلو من نفس الفئة

وهذا فضلا عن أن المعار يحتفظ بحقه في احتساب مدة الإعارة في حساب

المعاش أو المكافأة أو استحقاق العلاوة والترقية في وظيفته الأصلية .

ويستفاد مما تقدم بوضوح أن الموظف المعار يحتفظ قانونا بوظيفته الأصلية مدة إعارته ويحول بذلك دون تعيين غيره فيها بصفة دائمة . وهو في نفس الوقت يشغل وظيفة في الجهة المعار إليها ويحول دون شغلها بموظف جديد

ومعنى هذا أن نظام الإعارة يميز للموظف أن يشغل قانونا وفعلًا الوظيفة المعار إليها وأن يشغل قانونا نفس وظيفته الأصلية وبذلك يحول دون الاستفادة الكاملة منها (الوظيفة الأصلية) من الناحية التنظيمية .

تطبيقات النذب والإعارة في مجال العمل :

لنذب في التطبيق العملي صورة أخرى غير الصورة التي عرضناها فيما تقدم وهذه هي صورة النذب لبعض الوقت أو النذب للقيام بعمل آخر علاوة على عمل الوظيفة الأصلية . وفي هذه الحالة لا يترك الموظف عمل وظيفته الأصلية وإنما يتولى عمل الوظيفة المنتدب إليها بالإضافة إلى عمل الوظيفة الأصلية وهذا يجمع بين وظيفتين في وقت واحد ويتقاضى مرتبه عن الوظيفة الأصلية وفي نفس الوقت يتقاضى أجرا أو مكافأة عن الوظيفة المنتدب إليها .

ويلاحظ كذلك في حالة النذب كل الوقت أن الموظف كثيرا ما يندب للقيام بأعمال وظيفة في مستوى أعلى من مستوى وظيفته وفي هذه الحالة يتقاضى مرتبا أعلى من مرتب وظيفته الأصلية .

وبالنسبة للإعارة يلاحظ في التطبيق العملي أن المعار لا يقبل الإعارة إلا في الحالات التي يكون فيها مرتب الوظيفة المعار إليها أعلى من مرتب وظيفته الأصلية

المطلب الثالث

تحديد سياسة الوظائف العامة

فيما يتعلق بوحدة الوظيفة أو تعددها

ما هي السياسة التنظيمية المثل التي يمكن اتباعها فيما يتعلق بوحدة الوظيفة أو تعددها ؟ . هل من الأفضل لمصلحة الدولة ولعلمان حسن سير العمل في المرافق والمشروعات العامة وضمان تحقيق أهداف هذه المرافق والمشروعات أن نسمح للموظف بأن يجمع بين أكثر من وظيفة واحدة . أم أن الأمر يقتضى على العكس أن يقصر الموظف كل نشاطه وجهده على أعمال وظيفته وأن يحظر عليه القيام بأعباء أية وظيفة أخرى غير أعباء وظيفته ؟ وإذا قلنا بوجوب قصر نشاط الموظف على القيام بأعباء وظيفة واحدة فالى أى مدى يمكن تطبيق هذا المبدأ . هل يكون حظر الجمع بين أكثر من وظيفة هاما بصفة مطلقة أم أن الأمر يقتضى وضع شروط لتطبيق هذا المبدأ وتحديد الظروف التي يطبق فيها بطريقة تسمح بشيء من المرونة في التطبيق بمراعاة الظروف التي قد تقتضى في بعض الحالات السماح بالجمع في حدود وبقيود معينة ؟

لكي نستطيع الحصول على إجابات صحيحة من الناحيتين التنظيمية والقانونية هن كل هذه التساؤلات نرى أولا أن نستعرض الحقائق المادية والعلمية والتنظيمية المتعلقة بهذا الموضوع ثم نعرض بعد هذا وفي ضوء هذه الحقائق لتحديد السياسة التي نقررها فيما يتعلق بوحدة الوظيفة أو تعددها ونخصص لذلك كله المطلبين التاليين :

أولا

الحقائق المادية والتنظيمية والقانونية

فيما يتعلق بالجمع بين عمل الوظيفة وغيره من الأعمال

أن تجارب العمل في الأجهزة الحكومية وأجهزة القطاع العام عندنا كشفت عن عديد من الحقائق المادية والتنظيمية والقانونية التي يتعين إبرازها ومواجهتها مواجهة صريحة شجاعة إذا أردنا أن نصل إلى سياسة سليمة فيما يتعلق بوحدة الوظيفة أو تعددها . وبين هذه الحقائق فيما يلي :

١ - أن المطلوب من كل موظف وفقاً لمبادئ التنظيم العلمي أن يكون ملماً بواجبات وظيفته وأن يقوم بأداء هذا الواجبات بأكبر قدر من الكفاية وأن يكون العمل الذي ينجزه في يوم العمل الوظيفي متناسباً من حيث حجمة وكيفيته مع ما يجب أن يساهم به في أداء واجبه الوظيفي على أحسن وجه وفي أقصر وقت وبأقل تكلفة ممكنة .

ولا يمكن أن تتحقق مثل هذه الشروط في أي تنظيم وظيفي إلا إذا كرس الموظف كل وقته ونشاطه لعمل الوظيفة مع قصر هذا النشاط على وظيفة واحدة . وقد سجل المشرع عندنا هذا المبدأ في المذكرة الإيضاحية لقانون رقم ٦٧ لسنة ١٩٥٧ وسجله كذلك قانون ديوان الموظفين لسنة ١٩٥٩ - ١٩٦٠ (١)

(١) صدرت المذكرة المشار إليها بقولها : الوظائف العامة تكليف لأشخاص بها وهذا ما تقتضيه المادة ٢٨ من الدستور (الإشارة لدستور سنة ١٩٥٦) وعلى هذا الأساس كان الأصل أن يمنح الموظف كل جهده للوظيفة حتى يستطيع الوفاء بهذا التكليف الذي يعتبر في نفس الوقت واجبا وطنيا . وقد سبق الإشارة لهذه المذكرة وأشارنا كذلك لتقرير الديوان .

وإذا كانت المذكرة الإيضاحية قد أجازت مع ذلك قيام استثناءات لهذا المبدأ فإن الحقيقة أنه لم يعد لهذه الاستثناءات مبرر في الوقت الحاضر كما سنبين ذلك في موضعه

وهذا المبدأ التنظيمي السليم ينطبق بصفة عامة على جميع الوظائف كغيرها
وصغيرها على السواء

غير أننا نرى مع ذلك أن تطبيق مبدأ وحدة الوظيفة يبدو ألزم وأكثر
فاعلية بالنسبة للوظائف الكبيرة . وأنه كلما زادت مسؤولية الوظيفة واتسع
نطاق عملها زادت الحاجة لتمسك بهذا المبدأ وظهرت خطورة مخالفته .

ذلك لأنه إذا كانت الوظائف ذات الأعباء المادية الصغيرة كوظائف
التنفيذ المادى البحت قد تسمح للموظف بفسحة من الوقت يمكن أن يستخدمه في
عمل آخر غير عمل الوظيفة ، فإن الوظائف الكبيرة كوظائف الرئاسة والقيادة
والإشراف والرقابة ووظائف الإعداد والتخطيط ورسم السياسة لا يمكن أن
تسمح لشاغلها بأن يجمع بينها وبين وظيفة أخرى أيا كانت أهميتها .

إن الرئيس الإدارى على مختلف المستويات يجب أن يكون على علم ودراية
تامة بتشكوين الجهاز الذى يتولى رئاسته . وأن يكون ملما بأعمال الموظفين الذين
يخضعون لإشرافه ورقابته وأن يكون فى نفس الوقت قادرا على توجيههم وإرشادهم
وأن يقوم فعلا بهذا الإشراف وتلك الرقابة .

ولاشك أن الرئيس الإدارى الذى يفهم واجبه ويؤديه على هذا النحو لا يمكن
أن يتوافر له وقت أو نشاط يسمح له بالقيام بأعباء وظيفة أخرى أيا كانت
درجتها وأهميتها .

إن الرئيس الإدارى الذى يحمل دقائق العمل فى كل أجزاء وفروع الجهاز
الذى يرأسه والذى يتصور أن كل ما يتطلبه واجبه هو أن يستمع إلى أقوال
مهموسيه ويوقع على الأوراق بناء على ما يقدمه المهموسون من شرح وبيان

لا يجوز أن يكون له وجود في نظامنا الإداري في وقتنا الحاضر .

إن النظام الذي يسمح بوجود مثل هذا الرئيس نظام فاسد ومقوض لنهضتنا معوق لتقدمنا . ومثل هذا النظام الفاسد وحده هو الذي يمكن أن يسمح لرؤساء الأجهزة الإدارية والإنتاجية بالجمع بين وظائفهم وبين غيرها من الوظائف .

٢ — إن السماح للشخص الواحد بالجمع بين وظيفتين أو بالجمع بين عمل الوظيفة وعمل آخر يؤدي حتما إلى تعطل وتدوير العمل في إحدى الجهتين اللتين يعمل بهما على حساب الأخرى أو في كلتا الجهتين .

ذلك لأنه مهما قيسل من الوجهة النظرية من أن الموظف يعمل في كلٍ من الجهتين في وقت فراغه من عمل الجهة الأخرى . فإن الحقيقة التي لا يمكن إنكارها هي أن الحدود التي تفرضها الطبيعة على المقدرة الجسمية للإنسان وتلك التي تفرضها نظم العمل في الأجهزة الإدارية والإنتاجية المختلفة تحول حتما دون قيام الموظف بحق الوظيفة كاملا في الجهتين (١) .

(١) كانت المادة ١٨ من القانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ في شأن مجلس الأمة تجهيز الجمع بين وظائف المؤسسات العامة وشركات القطاع العام وبين عضوية مجلس الأمة ويجوز طبقا لهذا النص أن يكون رئيس وأعضاء مجالس إدارة المؤسسات العامة أو شركات القطاع العام وسائر الموظفين في الجهتين أعضاء في مجلس الأمة . ويفرض قانون مجلس الأمة ولائحته أعباء ومهام سياسية متشعبة على أعضاء مجلس الأمة كما يفرض قانون المؤسسات العامة وشركات القطاع العام والارامح الخاصة بالمؤسسات والشركات العامة واجبات وأعباء ثقالا على رؤساء وأعضاء موظفي المؤسسات العامة وشركات القطاع العام . ويسدو من غير المسور للشخص الواحد أن يؤدي الواجبات المفروضة في إحدى الناحيتين إلا على حساب الجهة الأخرى .

٣ - إن اشتراك الموظف في عضوية المجالس واللجان المختلفة غلاوة على عمل وظيفته الأصلية يجب في نظرنا أن يعتبر من قبيل الجمع بين وظيفتين . بل إن الحقيقة أن عمل الموظف في مجالس ولجان متعددة يكون في الغالب أشد ضررا وأكثر تعويقا لعمل الوظيفة الأصلية من اشتغاله (الموظف) في غير أوقات العمل الرسمية بعمل وظيفة واحدة أخرى غير وظيفته .

وعلى هذا الأساس نبين فيما يلي بعض الحقائق العلمية والمادية فيما يتعلق بالمجالس واللجان :

من المسلم به أن المجالس واللجان ليست من الناحية التنظيمية أحسن الأساليب التي يمكن اتباعها في مباشرة وظائف الإدارة وبصفة خاصة أعمال الإدارة التنفيذية سواء بالنسبة للمرافق العامة والمشروعات العامة أو بالنسبة للمشروعات الخاصة (١).

ويعبر علماء التنظيم عن هذا المعنى بقولهم أن أفضل اللجان هي اللجنة التي تتكون من رجل واحد (٢) . وقد كان المتعارف عليه عندنا قبل الثورة أن أفضل الطرق لتبر أي مشروع والقضاء عليه هي إحالته إلى لجنة .

وبالرغم مما تقدم فإنه يلاحظ منذ قيام الثورة أن هناك إسرافا شديدا في

==تراجع المذكرة الإيضاحية لهذا القانون في النشرة التشريعية لشهر نوفمبر سنة ١٩٦٣ ص ٣٦٨٨ . وقد تغير الوضع في القانون الحالي رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٣ بالنسبة لتفويض العضو لعمل المجلس .

(١) أنظر للتواتر الإصلاح الإداري في ضوء مبادئ علم التنظيم مجلة العلوم الإدارية السنة الأولى ١٩٥٩ .

The best committee is the committee of one man (2)

تشكيل المجالس واللجان بل أنه يمكن القول أن تشكيل المجالس واللجان المتعددة يعتبر من أهم وأبرز مظاهر النشاط لكثير من أجهزةنا العامة خصوصا في أول نشأتها أو في مستهل مراحل تطورها حيث يبدأ النشاط المعلن عنه بتشكيل عدد من المجالس واللجان وتحديد مهمة وأختصاصات هذه اللجان .

ولازرى أى فائدة يمكن أن يحققها التحديد والتخصيص في معرض بيان الوقائع في هذا المجال ولكنى أستطيع أن أسجل هنا بصفة عامة بعض الوقائع التى لا يمكن أنكارها في شأن المجالس واللجان العديدة التى شكلت في مصر مع ملاحظة أن الكلام هنا عام ولا يحول دون وجود استثناءات .

أ - أن كثيراً من المجالس واللجان التى شكلت لتحقيق أهداف إصلاحية في المجالات المختلفة لم تحقق أهدافها .

ب - أن تشكيل بعض هذه المجالس واللجان كان يمثل أزدواجاً في الاختصاص وأزدواجاً في الأجهزة . بمعنى أنه كان يوجد في وقت تشكيل هذه المجالس واللجان أجهزة أخرى دائمة قائمة فعلاً يشمل اختصاصها نفس المهمة أو نفس العمل الذى شكلت المجالس أو اللجان للقيام به .

ج - أن عمل المجالس واللجان بطبيعته يقتضى اجتماع عدد من الأشخاص في مكان وزمان معين لمباشرة العمل المعبود به إلى اللجنة . وقد ترتب على الإسراف في تشكيل المجالس والإسراف في تحديد عدد أعضاء هذه المجالس واللجان قياساً تقارب ظاهر في كثير من الأحيان بين دوائر نشاط المجالس واللجان المختلفة . وترتب على ذلك كله زيادة في عدد المجالس واللجان التى يشترك فيها الشخص الواحد وتمذر قيام هذا الشخص الواحد بالمساهمة بصفة جديّة في نشاط كل

المجالس واللجان التي يشترك في عضويتها . وقد كان لهذا الوضع نتيجته الحتمية وهي تعطيل عمل بعض اللجان لتعذر حضور أغلب الأعضاء في الموعد المحدد لجلساتها وحرمان البعض الآخر من مساهمة بعض أعضائها في النشاط الذي تقوم به بصفة جدية (١) .

د - أن أعضاء المجالس واللجان يكونون في الغالب من الموظفين بالذات ، واشتراك هؤلاء الموظفين في عضوية أكثر من لجنة أو مجلس يؤثر حتما وبطريقة ملحوظة على عملهم في وظائفهم الأصلية .

ونظراً لأن الوظائف الرئيسية ذات المسؤولية تتطلب من شاغلها كل جهده ووقته فإن انشغال الموظف بمثل اللجان والمجالس يعوق بصفة مؤكدة حسن قيامه بواجبات وظيفته . وإذا قيل بأن مساهمة الموظف في عمل المجالس واللجان يحقق نفعا لا يمكنه إنكاره . فإن ثمة حقيقة لا يثور حولها الشك في هذا المقام وهي أن الفائدة التي يحققها اشتراك الموظفين وخصوصاً كبارهم في المجالس واللجان أقل من أن تقارن بالضرر المؤكد الذي ينجم عن تعطيل أعمال وظائفهم الأصلية بسبب اشتغالهم في أعمال اللجان (٢) .

(١) أن بعض الأعضاء قد يحرصون على حضور جلسات عدد من اللجان المختلفة التي يشتركون في عضويتها ويحضرون فعلاً أكبر عدد من هذه اللجان لكنهم لا يستطيعون في هذه الحالة المساهمة بصفة جدية في نشاطها .

(٢) يهمني أن أسجل هنا تعليقي على البيانات السابقة انقله حرفياً عن كتاب سياسة الوظائف العامة الذي أخرجه سنة ١٩٦٧ فقد قلت في هذا الصدد ما يلي :

«وبعد فهذه بيانات وملاحظات عن المجالس واللجان استخلصتها من دراساتي

٤ - أن واجب الدولة في ظل النظام الاشتراكي هو أن توجد عملا لكل مواطن . وتطبيقا لهذا المبدأ تفتتح مصر من زمن سياسة العمالة الكاملة . ولا شك أن السماح لشخص واحد بالجمع بين وظيفتين معناه حرمان شخص آخر من أن يشغل إحدى هاتين الوظيفتين .

وتجارب الخاصة في هذا المجال . وأنى إذ أترف بأن تجارب في هذا المجال محدودة إلا أنها ليست قليلة . وأنا أقر هنا في أطمئنان أن هذه التجارب مضافة إليها دراستي للموضوع واتصالاتي بالكثيرين في هذا الشأن جعلتني أعتقد بصحة هذه البيانات والملاحظات ولهذا فقد عرضتها فيما تقدم باعتبارها حقائق ثابتة .

وأنى لأدعو المختصين والباحثين لإجراء تحقيق شامل في موضوع اللجان والمجالس يتناول جميع اللجان والمجالس التي شكلت منذ قيام الثورة وعدداً أعضاء كل لجنة أو مجلس والمهمة التي عهد بها إلى كل منها وعدد الجلسات التي عقدتها والوقت الذي استنفذ فيها وأخيراً نفقات وتكاليف هذه المجالس واللجان والنتائج التي انتهت إليها وأمرها في تحقيق التقدم والإصلاح .

وفي اعتقادي أن مثل هذه الدراسة وهذا التحقيق يعتبر أساساً سليماً لتقييم عمل هذه المجالس واللجان . وعلى أساس هذا التقييم يمكن إصدار حكم سليم لصالح المجالس واللجان أو عليها . وأرى أن القيام بمثل هذه الدراسة أو التحقيق يدخل في اختصاص جهاز الرقابة الإدارية وأن هذا الجهاز قادر على القيام به .

على أن الظاهر من الآن أن الدولة قد شعرت ببعض ما يمكن أن يثيره موضوع المجالس واللجان واعتبرته أحد عناصر مشكل الأجور الإضافية والمكافآت التي حاولت إيجاد الحلول الصحيحة .

فالمادة الأولى من القانون رقم ٦٧ لسنة ١٩٥٧ معدلة بالقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٥٩ في شأن الأجور والمرتبات والمكافآت التي يتقاضاها الموظفون العموميون علاوة على مرتباتهم الأصلية تشير صراحة إلى ما يتقاضاه الموظفون من هذه الأجور والمكافآت لقاء الأعمال التي يقومون بها في المجالس واللجان وتخصمها لنفس القيود التي فرضها القانون بالنسبة لمشكلة الأجور والمكافآت بصفة عامة .

هذا فضلا عن أن السماح للشخص الواحد بأن يجمع بين وظيفتين يؤدي إلى تكديس السلطة في أيدي قليلة وهو ما يتعارض مع المبادئ الاشتراكية السليمة التي أشار إليها وزير الدولة في بيانه الذي قدم به ، قانون الوظيفة الواحدة رقم ١٢٥ لسنة ١٩٦١ - وسبقت الإشارة لهذا البيان .

٥ - ثمة حقيقة خامسة سبقت الإشارة إليها في موضعها وهي أن الدولة بدأت تضيق ذرعا بمشكلة الأجور والمرتبات والمكافآت التي يتقاضاها الموظفون علاوة على مرتباتهم الأصلية وهي مشكلة مترتبة على السماح للموظفين بمباشرة أعمال إضافية غير أعمال وظائفهم الأصلية سواء في الجهات التي يعملون بها أو في غيرها . وقد عالجت الدولة هذه المشكلة عن طريق الحد من الأجور والمكافآت الإضافية المترتبة على ذلك . غير أنه مما لا شك فيه أن أحد الحلول التي يمكن تقديمها بل وأفضلها هو تحريم الجمع بين الوظيفة وبين أي عمل آخر .

٦ - فيما يتعلق بالنسب والإعارة ، وهما في نظرنا تعتبران من حالات الجمع بين وظيفتين يلاحظ أن النسب في قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ورقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ هو إجراء مؤقت بطبيعته . وقد حدد القانون التوقيت بمدة سنة . غير أن النص جعل المدة قابلة للتجديد .

وعلى هذا فإن النسب يجوز قانونا أن يمتد لأكثر من سنة عن طريق إصدار قرارات بتجديده لسنة أخرى كلما انتهت مدة السنة المحددة في القرار السابق . كما يلاحظ في العمل أن النسب يمتد في كثير من الحالات لأكثر من سنة . وبهذا يفقد النسب في تطبيقاته العملية طبيعته المؤقتة في معظم الحالات ويتحول بذلك إلى إجراء معيب من الناحية التنظيمية لأنه يسمح لبعض الموظفين بأن يحصلوا على مزايا وظيفية في صورة أجور إضافية أو مزايا عينية على حساب مصلحة

العمل وبالمخالفة لمبدأ المساواة الذي يجب أن تقوم عليه سياسة الوظائف العامة .
وبالنسبة للإعارة يلاحظ أن المادة ٤٥ من قانون نظام العاملين المدنيين
بالدولة الصادر به القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ كانت تشترط لإعارة الاعارة
في الداخل أن تتوفر في المعارين مؤهلات وميزات يتعذر وجودها في غيرهم
فضلا عن قيام حالة و ضرورة قصوى ، تبرر الاعارة .

غير أن المعروف أن ثمة تساهلا كبيرا في تطبيق النصوص في هذه الخصوصية
وإن معظم الإعارات التي تتم الموافقة عليها لا يتوفر فيها هذا الشرط . وقد ألغى هذا الشرط
صرحة في قانون نظام العاملين المدنيين الصادر به القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ .

ولاشك أن تطبيق نظام الإعارة في القانونين يضر ضرراً مؤكداً بمصلحة
العمل من الناحية التنظيمية ذلك لأنه إذا كان المفروض أن الموظف معين في
وظيفة وفقاً لسياسة وظيفية سليمة وعلى أساس حاجة العمل فإن الإعارة تحرم
الجهة التي يقبها الموظف المعار من خدماته وتحرم المعار إليها من حقها الطبيعي
في إعداد وتدريب موظف دائم يشغل الوظيفة الشاغرة بها بدلا من شغلها
بموظف معار إن استفادت من خدماته فترة من الزمن فإن المفروض أنه لن
يستمر في خدمتها ولا يمكن لذلك أن تعتمد عليه بصفة نهائية .

هذا فضلا عن أن الإعارة في حقيقتها من الناحية العملية لا تعدو أن
تكون وسيلة لإتاحة الفرصة لبعض الموظفين في أن يحصلوا على مزايا وظيفية
لا يتاح لغيرهم الحصول عليها . وفي هذا إهدار لمبدأ من أهم مبادئ التنظيم
الوظيفي السليم وهو مبدأ المساواة .

ثانيا :

تحديد السياسة التي نرى اتباعها

فيما يتعلق بوحدة الوظيفة أو تعددها

إن تحديد السياسة السليمة التي يمكن اتباعها فيما يتعلق بوحدة الوظيفة أو تعددها يقتضى أن تحدد أولا المبادئ التنظيمية السليمة التي يمكن إقامة هذه السياسة على أساسها . وفي ظل هذه المبادئ نعرض بعد ذلك لرسم الخطوط العريضة للسياسة التي نقترحها .

والمبادئ الأساسية في تنظيم شئون الموظفين معروفة ولا يكاد يوجد خلاف بشأنها . نعرض منها فيما يتعلق بالموضوع الذى نحن بصدد المبادئ الآتية :

١ - يجب أن يراعى في تعيين الموظفين في كل جهاز حكومى أو ادارى أمران : الأول أن يكون عدد الموظفين بقدر حاجة العمل لايزيد ولا ينقص والثانى أن يكون الموظفون الذين يعينون في كل جهاز صالحين لمباشرة أعمال وظائف الجهاز . وهذا مبدأ عام مسلم به في كل الدول في الوقت الحاضر .

٢ - يجب أن يراعى في تحديد المرتبات والاجور أمران : الأول تحقيق المساواة بين الموظفين بمعنى أن يقوم تحديد المرتبات والاجور على أسس واحدة بالنسبة للجميع . والثانى توفير وسائل العيش الكريم للموظف . وهذا أيضا مبدأ أساسى مسلم به سبقت لنا دراسته في موضعه في هذا المؤلف .

٣ - يجب توفير عمل لكل مواطن قادر على العمل . وهذا هو المبدأ المعروف

عندنا باسم مبدأ العمالة الكاملة وهو مبدأ أساسى فى نظامنا الاشتراكى طبقته الدولة بالنسبة لتوزيع الجامعات والمعاهد العليا وغيرهم .

٤ - الوظائف العامة هى بحكم الدستور تكليف للقائمين بها لخدمة الشعب (١) . ومن هنا كان واجب كل موظف أن يكرس كل وقته لعمل الوظيفة وأن يبذل غاية جهده فى أداء واجبه على أحسن وجه وفى أقل وقت ممكن .

وهذا المبدأ يقضى فى جرده بوجوب قصر عمل الموظف على وظيفة واحدة . وهو يستند على أساس دستورى كما رأينا . وقد أقره المشرع صراحة فى المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٥٧ السابق الإشارة إليه فى معرض الكلام عن الحقائق التنظيمية والقانونية المتعلقة بالجمع بين الوظيفة وغيرها من الأعمال .

والآن وفى ضوء هذه المبادئ التنظيمية الأساسية نستطيع أن نحدد مقترحاتنا فى شأن السياسة التى نرى انتهاجها فيما يتعلق بوحدة الوظيفة أو تعددها . وفى رأينا أن هذه السياسة يجب أن تركز فى خط رئيسى عام واحد تنبئ به خطوط فرعية تطبيقية متعددة .

فالخط العريض الاساسى لهذه السياسة هو فى نظرى وحده الوظيفة بمعنى أن يكون لكل موظف واحد وظيفة واحدة كبداً أساسى .

(١) أنظر نص المادة ٢٨ من دستور سنة ١٩٥٦ والمادة ١٤ من دستور

وقد سبقت الإشارة إلى أن هذا المبدأ مقرر عندنا في صورة عامة بمقتضى
لصوص قانونية صريحة غير أن الثابت مع ذلك أن هذا المبدأ لم يطبق تطبيقاً
سليماً ، وما كان يمكن أن يطبق تطبيقاً سليماً أو يحقق أهدافه مع قيام الاستثناءات
العديدة التي كانت تجهز الخروج عن حكمه الأصلي في صورة تراخيص بالعمل في
غير أوقات العمل الرسمية مقابل أجور إضافية أو في صورة ندب أو إعاره أو
تعيين في وظيفة غير الوظيفة الأصلية مع الاحتفاظ للوظف في نفس الوقت
بوظيفته الأصلية .

ولهذا فإننا ندعو بالحاح إلى بحث الحياة في هذا المبدأ وتحويله من مجرد
شعار أو مبدأ على الورق إلى حقيقة مادية يلبس الجميع آثارها في مجال العمل .
ويمكن تحقيق هذا الهدف في نظرنا عن طريق تقرير بعض القواعد اللازمة
لأعمال المبدأ والتي تعتبر بمثابة خطوط فرعية تطبيقية للخط العريض الأساسي
السابق تحديده . ونعرض لبيان هذه الخطوط الفرعية التطبيقية فيما يلي :

(أ) المجالس واللجان : إن البحث في موضوع المجالس واللجان الدائمة
التي يشترك الموظفون في عضويتها للقيام بعمل من صميم اختصاصهم ^(١) لا يدخل
في نطاق دراستنا لموضوع وحدة الوظيفة أو تعددها لأن اجتماع الموظفين في
هذه الحالة في هيئة لجان أو مجالس لا يعتبر من قبيل تعدد الوظيفة .

(١) الإشارة هنا للأعمال التي تباشر عن طريق هيئة تتكون من عدد من
الموظفين يعملون معاً مجتمعين كما هو الحال بالنسبة لمجالس الجامعات ومجالس
السلطات واللجان الوزارية والمجلس الأعلى للقضاء والجمعية العمومية لمجلس الدولة
وغيرها .

أما اللجان والمجالس المؤقتة التي تنشأ للقيام بأعمال مؤقتة فالمعروف منها
نوعان :

النوع الأول : يشمل المجالس أو اللجان المؤقتة التي تشكل من موظفين للقيام
بأعمال متصلة أو مكتملة لأعمال وظائفهم في غير أوقات العمل الأصلية كـلجان
تصحيح أوراق الامتحانات أو لجان الامتحانات الشفوية أو اللجان التي تشكل
لتنصيف مؤسسة عامة أو وحدة إقتصادية أو لنسوية نزاع أو خلاف بين هيئتين
أو أكثر أو لنسب العمل بينهما . وهذا النوع لا يثير أشكالا أو اعتراضا نظراً
لقيام صلة وثيقة بين عمل هذه اللجان وأعمال الوظائف الأصلية لأعضائها . ومع
ذلك فإن إنشاء مثل هذه المجالس واللجان يكون في نظرنا محل اعتراض ونقد
إذا كان يمثل إزدواجاً في الاختصاص أو في الأجهزة كما في حالة إنشاء لجنة أو
مجلس للقيام بمهمة من اختصاص جهاز آخر قائم فعلاً أو من اختصاص لجنة أو
مجلس آخر أو إذا لم تكن المهمة المعبود بها إلى اللجنة أو المجلس تستاهل إنشاء
لجنة أو مجلس للقيام بها . وكان يكفي أن تحال إلى إحدى الأجهزة الإدارية
القائمة فعلاً .

والنوع الثاني : (للمجالس واللجان المؤقتة) يشمل المجالس واللجان التي
تشكل لتحقيق أغراض وأهداف عامة لا تدخل في اختصاص جهاز أو هيئة من
الأجهزة والهيئات القائمة كاللجان التي تنشأ لتحقيق الإصلاح الإداري أو تطوير
القوانين أو النظر في نظام التعليم بوجه عام ، وغير ذلك من الأغراض العامة
المختلفة . ومثل هذه اللجان تشكل في الغالب من موظفين تابعين لجهات إدارية
وحكومية مختلفة ويرتب على تشكيلها أن الموظف المشترك في عضويتها يجمع بين
عمل اللجنة وعمل وظيفته الأصلية وأن عمل الموظف الأصلي يتعطل أو يعوق
بالقدر الذي يتطلبه عمل اللجنة من الموظف من جهده ووقته كما تشهد بذلك

مكاتب الموظفين التي ترى خالية في فترات كثيرة لإشغال أصحابها في لجان أو مجالس ، وكما تشهد بذلك الأوراق العاجلة وغير العاجلة التي تترامى على مكاتب هؤلاء الموظفين المختصين بسبب إشغالهم بأعمال المجالس واللجان التي يشتركون في عضويتها ، وتشهد تجارب العمل عندنا أننا أسرفنا إلى حد كبير في إنشاء مثل هذه اللجان والمجالس وأن هذا الإسراف أدى إلى تعويق سير العمل في أجهزتنا الإدارية بشكل ملحوظ .

ونظراً لأن المهام التي يعهد بها إلى مثل هذه اللجان هي في أغلب الأحيان من المهام الفنية التي يقوم بها الخبراء في مجال تخصصهم فإن الاتجاه الحديث يعمل إلى الاستعاضة عن هذه المجالس واللجان بأجهزة فنية تعمل بصفة دائمة ويقوم بالعمل فيها فنيون متخصصون في فروع المعرفة المختلفة وقد أثبتت فعلاً مثل هذه الأجهزة في كثير من الدول بتحقيق الإصلاح الإداري .

ولاشك أن علاج عيوب نظام المجالس واللجان عندنا يتطلب إنشاء مثل هذه الأجهزة الفنية الدائمة ،

وقد اثبتت في مصر فعلاً كثير من هذه الأجهزة سبقت الإشارة إليها كما سبق تحديد دورها في الحال وفي المستقبل .

(ب) الندب : إن العلاج الحقيقي لعيوب نظام الندب الحالي يكون عن طريق أعمال مبادئ التنظيم السليم في هذا الشأن .

ذلك لأن المفروض في الندب أن هناك ثمة حاجة مؤقتة لتكليف موظف بأن يؤدي عملاً آخر غير العمل المكلف به أصلاً لأسباب طارئة تقتضى ذلك في الجهة الإدارية التي يعمل في خدمتها . والمفروض في مثل هذه الظروف أن الظروف

الطارىء الذى اقتضى إتخاذ هذا الإجراء. ظرف مؤقت ينتهى بانقضاء مدة قصيرة (١) . ولهذا فإن الأمر لا يستدعى فى هذه الحالة تعيين موظف جديد للقيام بالعمل كما لا يستدعى الإلتجاء إلى إجراء النقل لعلاج الموقف إذ يكفى فى هذه الحالة نذب أحد الموظفين فى ذات الجهة الإدارية للقيام بالعمل مؤقتا إلى أن ينتهى الظرف الطارئ .

والمفروض كذلك أن النذب يكون لعمل فى نفس الجهة الإدارية الموجود بها الموظف المنتذب وفى هذه الحالة يكون الرئيس الإدارى المشرف على هذه الجهة الإدارية هو صاحب الحق قانونا فى تنظيم العمل بهذه الجهة وهو الذى يملك بحكم وظيفته الرئاسية تقدير سلامة إجراء النذب وهو فى نفس الوقت الذى يملك سلطة الأمر بإجراء النذب . وفى هذه الظروف وهذه الشروط يكون النذب متفقا مع مبادئ التنظيم السليم محققا للهدف الاساسى لكل تنظيم سليم وهو ضمان حسن سير العمل فى المرافق العامة والمشروعات العامة .

أما فى غير الحالات السابقة فإنه يجب الاستعاضة عن النذب بإجراء آخر هو النقل أو التعيين أى نقل موظف من جهة إدارية إلى الجهة المطلوب النذب إليها للقيام بالعمل المطلوب أو تعيين موظف جديد لأداء العمل المطلوب .

وهل هذا فإننا نرى حظر النذب من جهة إدارية لجهة إدارية أخرى وحظر النذب من وظيفة لوظيفة أخرى لمدة تزيد عن ستة أشهر ولو فى ذات الجهة الإدارية والاستعاضة عن النذب فى هذه الحالات بالنقل أو التعيين .

(١) فى رأينا أن مدة النذب التى يمكن إعتبارها مؤقتة حقيقة لا يجوز أن تتجاوز ثلاثة أشهر أو ستة أشهر على الأكثر .

(ج) الاعارة : إن الحل الذى نقتصره لعلاج عيوب نظام الإعارة الحالى هو إلغاء الإعارة الداخلية بصفة عامة والاستعاضة عنه بتعيين موظفين للقيام بأعمال الوظيفة التى يراد شغلها عن طريق الاعارة . وهذا هو العلاج الذى يتفق مع مبادئ التنظيم السليم ويقضى نهائياً على مساوىء نظام الاعارة الحالى

ذلك لأن المفروض أن الموظف المعار وفقاً للنظام الحالى يقوم بعمل وظيفة لها أهميتها فى الجهة الإدارية المعيرة ، وأن الاعارة تتم دائماً على أساس الحاجة إلى الموظف المعار لخبرته وكفايته وتعذر وجود موظف غيره يمكن أن يقوم بالعمل المطلوب فى الجهة المستعيرة .

ولما كان المفروض فى كل تنظيم إدارى سليم أن الموظفين فى كل جهاز إدارى يعينون على قدر حاجة العمل ويختارون من عناصر توافرت لها شروط الصلاحية لمباشرة أعمال الوظائف التى يعينون فيها ، فإنه لا يتصور مع هذا كيف يجوز أن نقر نظاماً يسمح لموظف مشهود له بالخبرة والكفاية بأن يهجر عمله فى وظيفته الأصلية (١) ليقوم بعمل وظيفة فى جهة إدارية أخرى مدة تبلغ سنتين مع الاحتفاظ بوظيفته الأولى شاغرة أو تعيين غيره فيها بصفة مؤقتة على أن تحل عند هودته ؟ أليس معنى هذا أننا نسام بعدم الحاجة للوظيفة الأصلية أو أننا على الأقل نوافق على تعطيل العمل فى الجهة المعيرة ، وكلاهما مما لا يجوز التسليم به .

وإذا قلنا أن النظام الحالى للإعارة يميز شغل وظيفة الموظف المعار مؤقتاً

() المفروض أن هذا العمل له أهميته . وأن عمل هذه الوظيفة سوف يتعطل بسبب إعارة الموظف وقد أثبتت تجارب نظام الاعارة أن سير العمل فى الجهات الادارية المعيرة لم يكن أبداً مرضياً .

فإنه لا يجوز أن نلغى مع ذلك أن هذا النظام يقرر في نفس الوقت إخلاء الوظيفة عند هردة الممار أو الاحتفاظ بالموظف الذى عين فيها وتعيين الممار عند عودته على درجة جديدة بصفة شخصية . ولاشك أن الاجراء فى الحالين يبدو معيبا من الناحية التنظيمية .

أليس من الأفضل أن نستعاض عن نظام الاعارة الذى تشوبه هذه العيوب بنظام النقل أو التعيين ؟ بمعنى أن تشغل الوظيفة الشاغرة فى الجهة المستعيرة بطريق التعيين أو النقل بدلا من شغلها بالإعارة وبهذا يستقيم الوضع وتحقق مصلحة العمل فى كل الأجهزة الادارية ؟ إننا نعتقد أن هذا هو الحل السليم لعلاج عيوب نظام الاعارة الحالى .

الاعارة الخارجية : من المعروف أن الاعارة الخارجية تحكمها إعتبارات سياسية وقومية عليا . وفى رأينا أن هذه الإعتبارات تبرر الإبقاء على نظام الاعارة الخارجية مع محاولة سد النقص الداخلى الذى يترتب عليها بالوسائل العلمية السليمة ومع مراعاة تنظيمها بطريقة تكفل تحقيق أهدافها القومية والسياسية مع التقليل إلى أقصى حد من أضرارها على سير العمل فى الجهة المعيرة .

ونرى من الواجب أن نشير هنا إلى عيب خطر يشوب نظام الاعارة المطبق حاليا ويجب العمل على تلافيه فى النظام الجديد المقترح .

ذلك أن الاعارة تشمل فى النظام الحالى أكفأ العناصر فى بلادنا برغم حاجتنا الشديدة إليها وبرغم ما تعانيه من نقص فى عدد الموظفين الذين يحتاج إليهم العمل عندنا .

ومعنى هذا أننا نهدر مصلحة الوطن الاساسية التى تقتضى توفير العناصر البشرية ذات الكفاية التى تتطلب المصلحة العليا توفيرها فى بلادنا ونوجه هنا

نحو تحقيق مصلحة لغيرنا أو الاستجابة لاعتبارات أخرى قد تكون لها وزنها وقيمتها لكنها بدون شك تأتي أو يجب أن تأتي في الدرجة الثانية من الأهمية بالنسبة لمصالح بلدنا الأساسية .

ولهذا نرى أنه يجب في التنظيم الجديد للاعاريات أن نراعى أولا بصفة أساسية توفير حاجة بلدنا من العناصر البشرية اللازمة للنهوض بجميع مرافقنا ومشروعاتنا العامة . دون أن ننفل تحقيق الأهداف السياسية والقومية والاقتصادية التي تحققها الاعاريات .

ولكي نحقق هذين الهدفين معا رغم ما قد يبدو من تعارضهما نرى أنه يجب أن نركز كل الجهود نحو توفير أعداد من الموظفين لا كفاء تزيد عن حاجتنا مقدرة على أسس علمية سليمة بحيث يصبح من الممكن أن نستجيب لمتطلبات الاعارة للخارج دون أن يضر ذلك بالمصالح الأساسية لبلدنا .

المبحث الثاني

الحقوق الوظيفية

نتكلم في هذا الفصل عن الحقوق الأساسية المرتبطة بالوظيفة إرتباطا وثيقا والتي تعتبر عنصرا أساسيا في كل نظام وظيفي ، وهي ثلاثة : المرتبات ، والترقيات ، والملاوات ونفرد لدراسة هذه الحقوق المطالبين التاليين :

المطلب الأول

سياسة المرتبات والأجور

أول ما يثيره البحث في سياسة المرتبات والأجور هو تحديد طبيعة المراتب أو الأجر هل هو مجرد أجر أو تعويض يدفع للموظف مقابل العمل الذي يقوم

به أو هو نوع من النفقة تمنح للموظف بقصد تمكينه من أن يعيش العيشة التي تليق بالمركز الاجتماعي للوظيفة التي يهملها ٩ .

ويبدو أن الفكرة الأولى هي التي تحكم سياسة المرتبات في الدول التي تعتبر الوظيفة مجرد عمل مؤقت لا يختلف في طبيعته عن العمل الذي يقوم به العامل في المشروعات الخاصة ، كما هو الحال في أمريكا . بينما تسود الفكرة الثانية في الدول التي تعتبر فيها الوظيفة مهنة كما هو الحال في فرنسا .

ولهذا فإن نظام المرتبات في أمريكا لا يختلف عن نظام الأجور في المشروعات الخاصة . وإذا كان هناك اختلاف بين النظامين في بعض التفاصيل ، فإن هذا الاختلاف لا يرجع لاختلاف النظامين من الناحية القانونية ، وإنما يرجع لاختلاف الصفات والاعتبارات الاجتماعية بالنسبة لكل من النظامين (١) .

وعلى هذا الأساس ، ونظرا للمنافسة القائمة بين المشروعات الخاصة والحكومة ونظرا لحاجة الحكومة إلى الموظفين ، فإن الموظفين الفنيين والمتخصصين في أمريكا تقرر لهم مرتبات مساوية لأجور نظرائهم من العاملين في المشروعات الخاصة . أما كبار الموظفين فتقرر لهم مرتبات أقل . ومع ذلك تجد الدولة حاجتها من هؤلاء الموظفين (الكبار) بهذه المرتبات الأقل ويرجع ذلك لسببين .

الأول وجود أشخاص لهم دخول خاصة تسمح لهم بقبول هذه الوظائف بدافع الوطنية أو بدافع حب المناصب الحكومية .

والثاني : إن الوظائف في أمريكا مؤقتة ، ولهذا فإن الكثيرين يقبلون التعاون مع الحكومة بقصد شغل هذه الوظائف لمدة مؤقتة على أن ينتقلوا بعد ذلك إلى المشروعات الخاصة .

ومع ذلك فقد ثبت أن قلة مرتبات كبار الموظفين في أمريكا كانت سببا في فتح مجال الرشوة والفساد في هذه الوظائف ، وأنه بعد انشاء الوظائف المهنية الدائمة بدأ الاتجاه واضحا نحو اعادة النظر في نظام المرتبات .

هذا في أمريكا أما في فرنسا وفي غيرها من الدول التي تعتبر الوظيفة مهنة فإن المرتب تغلب عليه صفة النفقة ولهذا تحرص تشريعات هذه الدولة على أن يكون المرتب الذي يقرر للموظف كافيا لتوفير المستوى اللائق للمعيشة . وتمشيا مع هذا الاتجاه كانت المادة ٢٢ من قانون الموظفين الفرنسي الصادر في ١٩ أكتوبر سنة ١٩٤٦ تنص على أن المرتبات يجب أن تحدد بحيث لا يقل صافي ما يحصل عليه الموظف الذي يعين لأول مرة في أدنى الدرجات عن ١٢٠ / من الحد الأدنى اللازم للمعيشة *minimum vital* ويقرر الحد الأدنى للمعيشة لمدة سنتين بمقتضى دكرتو يصدر بعد أخذ رأى المجلس الأعلى للوظائف العامة ويصدق عليه البرلمان في بحر شهر من إصداره ولا يجوز تعديل الحد الأدنى المقرر بهذه الطريقة بعد انقضاء السنتين إلا بقانون يصدر بعد أخذ رأى المجلس الأعلى للوظائف العامة . ويقصد بالحد الأدنى اللازم للمعيشة المبالغ التي لا يمكن بأقل منها الوفاء بحاجات الإنسان الشخصية والاجتماعية بالقدر الذي لا يمكن الاستغناء عنه .

وهذه المادة تنص كما هو ظاهر على الحد الأدنى للمرتبات في أدنى الدرجات أما مرتبات باقي الدرجات فتتكون من مضاعفات هذا الحد الأدنى تبعا لدرجة ونوع الوظيفة .

ويتكون المجلس الأعلى للوظائف العامة المشار اليه في المادة من ٢٤ عضواً يعين نصفهم بناءً على اقتراح نقابات الموظفين ويرأسه رئيس الوزراء .

وإذا كان هذا النص لم ينقل في قانون سنة ١٩٥٩ المعمول به حالياً في فرنسا والذي حل محل قانون سنة ١٩٤٦ بعد الغائه ، فإنه يلاحظ مع ذلك أن المادة ٢٢ من القانون الحالي تنص على حق الموظف في الحصول على المرتب المقرر للدرجة أو الوظيفة التي يشغلها مضافاً اليه تكلفة نظير الاعباء العائلية وبدل اقامة وتنص كذلك على أنه يمكن أن يضاف للمرتب المحدد على النحو السابق تعويضات متعددة مقابل المضاريف والأعمال الإضافية ومخاطر العمل والاغتراب بعيداً عن الوطن وظروف الخدمة .

ولا شك أن كل هذه التعويضات والإضافات التي تلتحق بالمرتب وفقاً لأحكام قانون التوظيف الفرنسي الحالي تدل على أن القانون الفرنسي لا يعتبر المرتب مجرد أجر يحدد بقدر العمل الذي يقوم به الموظف .

المبدأ العام الذي يحكم نظام المرتبات : من المتفق عليه أن نظام المرتبات يجب أن يكون متفقاً مع المبادئ التنظيمية السليمة وهو لكي يكون كذلك يجب أن يكون من شأنه أن يضمن أولاً وقبل كل شيء حسن سير العمل في المرافق العامة . ونظراً لأن شعور الموظفين بعدم مراعاة العدالة في معاملتهم واضطرابهم للاشتغال بمطالب الحياة المادية يعتبر من أهم العوامل التي تعثر بمصلحة العمل ، فإن نظام المرتبات يجب أن يوفر للموظفين مطالب الحياة المادية وإن يحقق العدالة والمساواة بالنسبة للجميع .

ولتحقيق هذه الغاية يجب أن تتوفر في نظام المرتبات الشروط الآتية :

١ - يكون عاماً يشمل كل الدرجات والوظائف بدون استثناء .

٢ - أن يكون واضحا غير مشوب بأية تعقيدات تعطل تنفيذه .

٣ - أن يحقق التوازن بين الدرجات في جميع المستويات ، بمعنى أن تكون الفروق في المرتبات بين المستويات المختلفة متناسبة مع الفروق في المواصفات المهنية لهذه المستويات .

وفوق هذا فانه يجب أن يلاحظ أن تحديد المرتب في ظل مثل هذا النظام يخضع حتما لعدة اعتبارات لا يمكن تجاهلها وأهمها حالة الخزانة العامة أى الحالة المالية للدولة ، والظروف الاقتصادية ومعدلات الاجور في المشروعات الخاصة .

نظام المرتبات في مصر بالرغم مما تردده الوثائق الرسمية والقرارات التي صدرت حديثا في شئون الموظفين من أن الاجر يحدد على قدر العمل ، وبالرغم من أن قانون سنة ١٩٧١ في مجموعه اقام سياسة الوظائف على أساس العمل الوظيفي وحده كما سبق البيان (انظر الفصل الاول بعنوان الاسس التي تقوم على سياسة الوظائف العامة) فإن الحقيقة التي يجب أن تعرف في هذا الصدد هي أن نظام الموظفين عندنا يأخذ في الاعتبار في مجموع أحكامه - بما في ذلك الاحكام المتعلقة بالمرتبات - حالة الموظف وظروفه الشخصية إلى جانب عمل الوظيفة .

ففي ظل التشريع الذي يعتبر الوظيفة العامة مهنة يكرس لها الموظف كل سنى حياته العملية من بدء دخول الخدمة إلى بلوغ سن المعاش ، وفي ظل التشريع الذي ينص صراحة على أن الوظائف العامة تكليف للقائمين بها هدفها خدمة الموظفين تحقيقا للمصلحة العامة ... ، ويوجب على الموظف أن يحافظ على كرامة وظيفته طبقا للعرف العام وأن يسلك في تصرفاته مسلكا يتفق مع الاحترام الواجب للوظيفة .

في ظل هذا التشريع وتلك المبادئ الأساسية لا يمكن أن نتصور أن يحدد المرتب الذي يتقرر للموظف على أساس العمل الوظيفي مع اغفال ما تستلزمه مطالب الحياة المادية وما يستلزمه ظهوره بالمظهر اللائق المتفق مع كرامة الوظيفة .

ولعل هذا هو ما دعا المشرع لأن يصدر التشريعات الخاصة بالاصطلاح الوظيفي السابق الإشارة إليها بالمخالفة للمبدأ العام الذي أقره في القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ الذي يمضي بأقامة سياسة الوظائف على أساس العمل الوظيفي وحسنه وأقامة سياسة المراتب على أساس مبدأ الأجر على قدر العمل . ولهذا نرى أن ننظر إلى مبدأ الأجر على قدر العمل على أن المقصود منه عدم الاعتماد على الشهادات والمؤهلات الدراسية في تحديد المراتب بوصف عامة بالنسبة لجميع الموظفين . على أن يكون مفهومنا مع هذا أن المبدأ لا يمنع من أن ندخل في اعتبارنا عند تقدير قيمة العمل الوظيفي بالنسبة لجميع الموظفين ، ضرورة الوفاء بالحاجات المادية اللازمة لمعيشة الموظف .

ومذا في نظرنا هو التفسير الوحيد الذي يتحملة هذا المبدأ ويتفق مع التشريعات العديدة التي أصدرها المشرع حديثا في موضوع الإصلاح الوظيفي .

تحديد المراتب في القوانين واللوائح المعمول بها في مصر : حددت مراتب الموظفين في قانون العاملين بالدولة في ظل القانونين رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، ورقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ على أساس الدرجات . فقد حددت درجات الوظائف في كل من النظامين وحدد لكل درجة مرتب أو أجر يتراوح بين حد أدنى وحد أعلى مع تحديد مقدار العلاوة الدورية التي تمنح للموظف .

وليس من شك في أن المرتبات المقررة للموظفين في الوقت الحاضر لا تنفي بالحاجات المادية اللازمة للمعيشة في الظروف الاقتصادية القائمة .

وليس من شك كذلك في أن الدولة في تحديد المرتبات في النظامين لم تأخذ في اعتبارها الحد الأدنى للمعيشة ولكنها راعت في هذا التحديد الظروف الاقتصادية للدولة والأعباء الضخمة الملقاة على عاتق الخزانة العامة في ظل نظام إداري هام لا يزال يشكو من كثرة العيوب التي تخلفت عن عهود ما قبل الثورة .

كما أنه يجب أن يلاحظ كذلك أن الدولة تأخذ حالياً في شئون التوظيف بسياسة العمالة الكاملة . وهذه السياسة ، بما تفرضه من واجب تشغيل جميع خريجي المعاهد والجامعات كل عام ، تحمل الخزانة العامة أعباء ضخمة تحول دون تحسين مرتبات الموظفين الحاليين .

ومع ذلك فأتنا نرى أنه يجب أن يعاد النظر - في تحديد المرتبات على أساس مراعاة الحد الأدنى اللازم للمعيشة حتى يفرغ الموظفون لأعمال وظائفهم في جو هادئ مطمئن لا يشغلون فيه بمطالب الحياة المادية .

وفي اعتقادنا أن تحقيق الإصلاح الإداري الذي ننشده سواء فيما يتعلق ببناء الجهاز الإداري وأساليب العمل فيه أو فيما يتعلق بتنظيم شئون الموظفين يعتبر بما يحققه من تنمية اقتصادية - خطوة أولى أساسية في سبيل تحقيق ما نرجوه من إعادة النظر في تحديد المرتبات على الأساس الذي اقترعناه .

ونرى كذلك أنه يجب أن يعاد النظر في سياسة العمالة الكاملة التي طبقت في السنوات الماضية ولا تزال مطبقة إلى الآن وذلك وفقاً للأساسين الآتيين :

أولاً : مراعاة منتهى الدقة في تحديد حاجة الأجهزة الادارية للموظفين وتوفير العدد اللازم من الموظفين لسد هذه الحاجة . ولتحقيق هذه الغاية يجب دراسة حالة العمل في الأجهزة والوحدات الادارية المختلفة . بمنتهى الدقة والعناية . للتأكد من مدى حاجة كل جهاز وكل وحدة للعنصر البشرى الذى يتطلبه حاجة العمل . وعلى أساس هذه الدراسة المتأنية المخصصة يعين فى كل جهاز وفى كل وحدة العدد اللازم من العاملين للقيام بالعمل المطلوب .

وبهذا تتفادى عيباً خطيراً يشرب النظام المتبع فى تعيين الموظفين فى الوقت الحاضر ألا وهو تكدرس العاملين الجدد فى بعض الأجهزة والوحدات دون أن يكون لهم عمل . ذلك لأن وجود مثل هؤلاء العاملين الزائدين عن حاجة العمل له نتيجة حتمية مؤكدة وهى إشاعة الخلل والاضطراب فى سير العمل بشكل عام .

ثانياً : وجوب خلق مجالات عمل جديدة لاستيعاب العدد الزائد عن حاجة العمل والأجهزة والوحدات الادارية القائمة .

وقد يكون من المفيد فى هذه الحالة أن تعنى الدولة برسم سياسة جديدة لاجارة الموظفين للدول العربية والصديقة وذلك بدراسة حاجة هذه الدول للعناصر البشرية فى المجالات المختلفة ووضع النظم التى تكفل توفير العدد الكافى من الموظفين الصالحين لسد حاجة هذه الدول فى نواحي النشاط المختلفة ،

المطلب الثانى

سياسة الترقيات والعلاوات

تمهيد : فى دراستنا لسياسة الوظائف العامة بالنسبة للترقيات والعلاوات يتعين أن نبدأ أولاً إلى أمرين :

الاول : أن طبيعة التنظيم الإدارى بالنسبة لكل الأجهزة الإدارية يقتضى تقسيم هذه الأجهزة إلى أقسام ثم إلى فروع مع إنشاء مستويات إدارية متعددة ينظمها سلم إدارى يختلف عدد درجاته تبعاً لاختلاف ظروف العمل ونطاقه فى كل جهاز إدارى .

وفى ظل هذا التنظيم يمكن أن ينتقل الموظف من وظيفة فى مستوى معين إلى وظيفة فى مستوى أعلى ، أى فى درجة أعلى من درجات السلم الإدارى . ومثل هذا النقل هو وحده الذى يعتبر ترقية بالمعنى الصحيح .

الثانى : أن بعض النظم الإدارية يقرر للوظائف درجات مالية متعددة يعلو بعضها البعض فى تسلسل هرمى دون أن يقابل ذلك تسلسل مماثل فى مستوى العمل الوظيفى بمعنى أن الدرجة (المالية) لا تمثل درجة فى السلم الإدارى أى درجة فى التنظيم الإدارى وإن كانت تمثل درجة فى المستوى المالى أو التنظيم المالى للمرتبات ، ونقل الموظف من درجة من هذه الدرجات المالية إلى درجة أعلى إن جاز اعتباره ترقية من الناحية المالية إلا أنه لا يعتبر ترقية بالمعنى الذى نقصده فى هذه الدراسة .

وعلى هذا الأساس نستعمل هنا اصطلاح علاوة ليشمل الزيادة المالية التى يحصل عليها الموظف فى نفس الدرجة المالية وكذلك الزيادة التى يحصل عليها بانتقاله من درجة مالية إلى درجة مالية أعلى طالما أنه لم ينتقل إلى وظيفة ذات مستوى أعلى فى السلم الإدارى .

المبدأ التنظيمى العام : ليس ثمة شك فى أن تنظيم الجهاز الإدارى وفقاً للمبادئ العلمية المسلم بها يجب أن يقوم على أساس إفساح المجال أمام الموظف الذى يؤدى واجبات وظيفته على الوجه المطلوب لكي يحصل على زيادة فى مرتبة

كلما تقدم به الزمن فى الوظيفة وان تكرر هذه الزيادة بصفة مطردة إلى حين انتهاء مدة خدمته .

وتقضى المبادئ التنظيمية كذلك بوجوب إفساح المجال أمام الموظف الكفء الذى تتوافر فيه الصفات التى تؤهله لشغل وظائف أعلى فى درجات السلم الإدارى لئلى يرقى إلى هذه الدرجات ، كما تقضى بوجوب تشجيع الموظف الذى يبذل جهودا غير عادية فى القيام بواجبات وظيفته ويحقق زيادة غير عادية فى الإنتاج او فيما يقدمه من خدمات وذلك بوضع نظام الحوافز يكون من شأنه حث الموظفين على تقديم الخدمات الممتازة وإبتكار الوسائل التى تحقق وفرا فى النفقات أو زيادة غير عادية فى الإنتاج او تؤدى إلى ترشيد اساليب العمل فى المرفق العام او المشروع العام الذى يعمل الموظف فى خدمته .

على انه إذا كانت المبادئ التنظيمية تقضى بوجوب إفساح مجال الترقية وزيادة المرتب أمام الموظف فليس معنى ذلك ان تصبح زيادة المرتب والترقية حقا لكل موظف يحصل عليه بمجرد قضائه مدة من الزمن فى الخدمة العامة دون قيد او شرط ، وإنما يجب ان تقتصر زيادة المرتب على الموظف الذى يؤدى واجبه كاملا كما يجب ان تقتصر الترقية على الموظف الذى تتوفر فيه شروط الصلاحية لتولى وظائف الدرجات الأعلى فى السلم الإدارى . وهذا يقتضى وضع نظام يكفل التعرف على درجة كفاية الموظفين ومقدرتهم على تولى مهام الوظائف فى الدرجات الأعلى . وهذا هو النظام المعروف بنظام تقادير الكفاية .

ونقصر دراستنا فيما يلى على نظام الترقيات والعلاوات .

نظام الترقيات والعلاوات : من المتفق عليه بين خبراء التناهي أن نظم

الموظفين التي تعتبر الوظيفة مهنة لا يمكن أن تعتبر نظاماً سليمة من وجهة النظر التنظيمية إلا إذا كانت تفسح مجال الترقية وزيادة المرتب أمام الموظفين خلال مدة عملهم في الوظيفة .

لكن النقاش كان وما زال مثاراً حول طبيعة وطريقة تنظيم الترقيات والعلاوات (زيادة المرتب) من ناحية وحول علاقة نظم الترقيات والعلاوات بنظام ترتيب الوظائف من ناحية أخرى . ونعرض لبيان ذلك فيما يلي :

١ - طبيعة وطريقة تنظيم الترقيات والعلاوات : من المسلم به أنه يجب لكي نضمن إقبال الموظفين على أداء واجباته باخلاص ونشاط متجدد أن يكفل له النظام الذي يحكمه زيادة مطردة في المرتب على فترات محددة بانتظام . تاريخ التحاقه بالوظيفة إلى تاريخ إنتهاء خدمته .

لكن الرأي يختلف فيما يتعلق بتحديد طبيعة هذه الزيادة وتنظيم طريقة منحها .

ففي أغلب النظم (ومنها النظام المصري) تأخذ الزيادة في المرتب صورتان : الأولى صورة علاوة مالية تضاف للمرتب بصفة دورية في نفس درجة الوظيفة التي يشغلها الموظف . وفي هذه الحالة تقرر الوظيفة التي يشغلها الموظف درجة مالية معينة ويحدد لهذه الدرجة مرتب يتراوح بين حد أدنى وحد أقصى ويتقاضى الموظف عند بدء تعيينه الحد الأدنى المقرر للدرجة ثم يزداد المرتب بعد ذلك بصفة دورية إلى أن يبلغ الحد الأقصى المقرر للدرجة .

والصورة الثانية (زيادة المرتب) هي الصورة التي يمنع فيها الموظف

درجة أعلى مقرر لها مرتب أعلى . وهذا يزداد مرتب الموظف تبعاً لحصوله على مرتب الدرجة الأعلى وتطرد الزيادة به . لذلك يحصل الموظف على العلاوة الدورية المقررة للدرجة الأعلى بنفس الطريقة المشار إليها في الصورة الأولى .

ويلاحظ أن زيادة المرتب في الصورة الثانية تعتبر في النظم المشار إليها ترقية لكنها ليست في الواقع كذلك في كثير من الأحيان .

ذلك لأن الترقية بمعناها الصحيح يجب قصرها على الحالة التي ينقل فيها الموظف الذي يقوم بعمل وظيفة معينة إلى وظيفة ذات مستوى أعلى في التنظيم الإداري للجهز بمعنى أن تكون الوظيفة الأعلى التي ينقل إليها الموظف لها اختصاص إشرافي أو رئاسي بالنسبة للوظيفة الأولى .

أما حيث تكون أعمال الوظائف واختصاصاتها كلها من نوع واحد ومن مستوى واحد وحيث تكون الدرجات المتعددة مقررة لشاغل هذه الوظائف على اختلاف ظروفهم واختلاف مدة خدمتهم ، فإن منح الموظف الذي يشغل إحدى هذه الوظائف المتساوية من حيث طبيعة عملها درجة أعلى لا يعتبر في حقيقته ترقية وإنما هو مجرد وسيلة لزيادة مرتب الموظف الذي يكون قد أصبح مستحقاً لهذه الزيادة لأسباب ترجع لظروفه الشخصية وعلى الأخص أقدميته في الوظيفة .

والآن وفي ضوء هذه التفرقة بين زيادة المرتب والترقية نعود للبحث في طريقة تحقيق الزيادة المطردة في المرتب وفي تنظيم الترقيات وفقاً للبادئ العلمية العلمية .

فكما يتعلق بزيادة المرتب بإطراد مع تقدم الزمن في خدمة الوظيفة قلنا فيما تقدم أن هذا مبدأ تنظيمي مسلم به ولم ير بشأنه أى خلاف .

لكن التساؤل يشور حول كيفية إعمال هذا المبدأ بطريقة علمية سليمة ؟

وهنا يرى خبراء التنظيم أن ربط زيادة المرتبات بالدرجة التي تقرر للوظائف في ميزانية الدولة يتعارض مع المبدأ الأساسى المسلم به الذى يقضى بوجود إطراد الزيادة في المرتب بطريقة منتظمة منذ بدء الالتحاق بالوظيفة إلى تاريخ انتهاء خدمة الموظف .

ذلك لأن تحقيق الزيادة في المرتب في ظل هذا النظام يصبح معلقا على شرط ، هو وجود درجات شاغرة في الميزانية ، بمعنى أنه إذا لم توجد هذه الدرجات فإنه يصبح من غير الممكن زيادة المرتبات ويتعطل بالتالى إعمال المبدأ .

وبلاحظ هنا أن الدول التي تأخذ بهذا النظام ومنها مصر تربط بين الدرجة والوظيفة . ولهذا فإنها ، تحت ضغط الحاجة لزيادة مرتبات الموظفين الذين وصلوا إلى الحد الأقصى المقرر لدرجاتهم وانقضت مدة طويلة دون أن يحصلوا على أى زيادة فى مرتباتهم ، تعتمد إلى إنشاء درجات شخصية لبعض هؤلاء الموظفين دون أن يكون إنشاء هذه الدرجات مرتبطا بوظائف معينة أو تنفيذ وظائف جديدة وتقرر لهذه الوظائف درجات جديدة دون أن تكون ثمة حاجة لإنشاء هذه الوظائف وذلك لمجرد الرغبة فى تمكين الموظفين الذين طال عليهم الأمد دون أن يحصلوا على زيادة فى مرتباتهم ، من أن يحصلوا على هذه الزيادة فى صورة درجات أعلى جديدة مقرر لها مرتبات أعلى .

ولاشك أن مثل هذا الإجراء الذى قصد به فى الحالتين تحقيق مبدأ تنظيمى مسلم به وهو زيادة مرتبات الموظفين تبعاً لازدياد مدة خدمتهم يخالف مخالفة صارخة لمبادئ التنظيم المسلم بها .

ذلك لأنه طبقاً لمبادئ التنظيم المسلم بها يجب أن يكون لإنهاء الدرجات للوظائف لا للموظفين . كما يجب أن يكون إنشاء الوظائف متفقاً مع حاجة العمل ومع مقتضيات التنظيم السليم . ولاشك أن إنشاء وظائف صورية لا تتطلبها حاجة العمل أو لإنهاء درجات شخصية للموظفين يعتبر إخلالاً صارخاً بمبادئ التنظيم العلمى .

وفد اتخذت مثل هذه الإجراءات فى مصر فى ظروف وأوقات مختلفة وكان لها آثار ظاهرة فى إفساد الهيكل التنظيمى للأجهزة الإدارية والإضرار بسير العمل فيها .

وقد لجأ المشرع أخيراً لاتخاذ نفس الاجراء فى قانون الاصلاح الوظيفى رقم ١١ لسنة ١٩٧٥ وسبقت الاشارة اليه .

وقد اقترحنا فى سنة ١٩٦٧ علاجاً لهذه الميوب وتفادى المشاكل المترتبة على قيامها بتلخيص فى إقامة نظام جديد للترقيات والعلاوات يقوم على الأسس الآتية : (١) .

١ - أن لا تنشأ وظائف جديدة إلا حيث تدعو حاجة العمل لذلك وأن لا تنشأ درجة مالية جديدة إلا لتمويل وظيفة جديدة ، بمعنى أن

(١) أنظر لنا : سياسة الوظائف العامة ١٩٦٧ ص ٤١٢ وما بعدها .

لأنفساً درجات مالية في ميزانية الدولة لمجرد الرغبة في زيادة مرتبات الموظفين .

٢ - أن تقتصر الترقية على حالات نقل الموظفين إلى وظائف ذات مستوى أعلى أو إلى وظيفة يتضمن عملها الإشراف والرئاسة . ومعنى هذا أن لا تأخذ زيادة المرتب بحكم الترقية إلى وظيفة أعلى أى إلى إحدى الوظائف الأعلى التى يتضمنها التنظيم الإدارى لكل وزارة أو مصلحة أو هيئة وفقاً لعدد درجات السلم الإدارى فى كل جهة إدارية . وفى هذه الحالة لا يرقى الموظف إلا إذا وجدت وظيفة أعلى إشرافية أو رئاسية شاغرة وتوافرت فيه شروط الترقية لهذه الوظيفة .

٣ - أن تلغى الدرجات المالية المخصصة فى النظام الحالى لمجرد تحقيق الزيادة المالية فى مرتبات الموظفين كما يلغى نظام العلاوات الحالى الذى يقضى بزيادة مرتب الموظف بصفة دورية كل سنة ويـتـعـاض عن النظامين بالنظام الجديد المقترح فى البنود التالية .

٤ - أن يحدد بالنسبة لكل مجموعة من الوظائف ذات المستوى الواحد من حيث نوع العمل وأهميته ومسئوليته حد أدنى لمرتب الوظيفة يتفق مع الحد الأدنى اللازم للمعيشة وأن يكون هذا التحديد على أساس المرتب الإضافى الذى يتقاضاه الموظف فعلاً بدون استقطاعات من أى نوع .

وفى نفس الوقت يحدد حد أقصى للمرتب الذى يمكن أن يصل إليه الموظف فى نهاية مدة خدمته على فرض بقاءه فى الوظيفة إلى حين بلوغ سن الإحالة للمعاش ويقسم الفرق بين الحدين الأدنى والأقصى للمرتب إلى شرائح أو مراحل

تستغرق كل المدة التي يقضيها الموظف في الوظيفة على فرض بقاءه في الخدمة إلى حين بلوغ سن الاحالة إلى المعاش ويمنح الموظف في كل مرحلة زيادة في مرتبه توازي المبلغ الذي يخص كل مرحلة وفقا للتقسيم السابق بحيث يصل مرتب الموظف في آخر مرحلة تسبق احواله إلى المعاش إلى الحد الأقصى المقرر . ويكون للموظف الحق في الحصول على هذه الزيادة في ختام كل مرحلة دون أن يتوقف حصوله على هذه الزيادة على وجود درجات شاهدة كما هو في نظام الترقيات المالية الحالي ، ودون اقامة أية حواجز تنظيمية تحول دون حصوله على هذه الزيادة طالما كانت درجة كفايته وفقا للتقرير السنوي تؤهله للحصول على هذه الزيادة .

٥ - أن يكون منح الزيادة في المرتب (العلاوات) على أساس المدة التي تقضى في الوظيفة مع اشتراط حصول الموظف على درجة كفاية تحدد على الاساس المبين في البند التالي :

أما الترقيات فتكون كلها بالاختيار على أساس حصول الموظف على تقدير كفاية يؤهله لترقيه كالمبين في البند التالي .

٦ - أن يراعى في نظام التقارير السنوى تحقيق أمرين أساسيين : الأول تحديد درجة الكفاية التي تؤهل الموظف للحصول على زيادة المرتب في نهاية كل مرحلة . والثانى تحديد درجة الكفاية التي تؤهل الموظف الترقيه إلى وظيفة ذات مستوى أعلى أو إلى وظيفة إشراف ورتاسة .

وعلى أساس هذا التقرير لا يحصل الموظف على أية زيادة في مرتبه إلا إذا

حصل على درجة الكفاية المحددة في نظام تقارير الكفاية . ولا يجوز ترشيحه للترقية إلا إذا كان حاصلاً على تقرير يؤهله للترقية .

وفي اعتقادنا أن الأخذ بالمقترحات التنظيمية السابق ذكرها مع المقترحات التي عرضناها قبل ذلك في شأن المرتبات من شأنه أن يقضى كلية على العيوب التي تشوب النظام الحال وأن يكفل تحقيق الإصلاح الذي تنشده فيما يتفق بسير العمل في أجهزة الإنتاج والخدمات على السواء .

ذلك لأن الدولة ملزمة في ظل النظام الإشتراكي بتوفير العمل للمواطنين وضمان وسائل العيش الكريم للموظفين .

ونظراً لأن مجال العمل في دائرة القطاع الخاص ضاق — في ظل النظام الإشتراكي — إلى حد كبير ، فإن مسئولية تشغيل العاملين تقع في المقام الأول على الحكومة والقطاع العام ومن واجب الدولة على هذا الأساس أن تضمن للعاملين في الحكومة والقطاع العام مرتبات تكفي للوفاء بمطالب الحياة المادية . ولهذا قلنا أنه يجب أن يراعى توفر هذا الشرط في تحديد الحد الأدنى للمرتبات .

ومن جهة أخرى فإن حسن سير العمل في أجهزة الإنتاج والخدمات على السواء يقتضى ضمان اطراد زيادة مرتب العامل مع تقدم الزمن دون إقامة حواجز مادية تحول دون اطراد هذه الزيادة . ولهذا نأيدنا بإلغاء الدرجات المالية المخصصة للترقية المالية أى لجرد زيادة المرتب ، نظراً لأن هذا النظام يقيم الحواجز أمام اطراد الزيادة في المرتبات . وأظهر صدور هذه الحواجز عدم وجود درجات مالية شاغرة يمكن ترقية المستحقين عليها .

ونظام العلاوات الحالى (١) لا يقوم على أساس سليم مفهوم لأنه يقرر للموظف حقا في الحصول على زيادة سنوية في مرتبه يحصل عليها بطريقة آلية تكاد تكون مقطوعة الصلة بمدى ما يبذله من نشاط وكفاية في عمله . ولهذا فانها تبدو وكأنها تكملة إجبارية للمرتب ليس لها أى أثر على سير العمل .

وفضلا عن هذا فإن هذه الزيادة تنقطع نهائيا ببلوغ الموظف نهاية مربوط الدرجة ، ويبقى الموظف بعدها زمنا يطول في معظم الأحيان إلى حد كبير دون أن يحصل على أى زيادة في مرتبه في أنتظار خلو درجة مالية يمكن أن يرقى عليها .

ولا شك أن الموظف الذى يوجد فى مثل هذه الظروف يفقد كل رغبة في العمل ويصبح أكثر ميلا لاهمال واجباته وتناسيها طالما أن الدولة قد أغفلت حقته وتناسته .

ولعلاج هذه الحالة اقترحنا إلغاء نظام العلاوات الحالى والاستعاضه عنه بنظام المراحل الذى يكفل للموظف زيادة في المرتب يحصل عليها بانتظام واطراد إلى حين بلوغ سن الاحالة إلى المعاش . ولم نجعل هذه الزيادة حقا لكل موظف وإنما اشترطنا لذلك أن يحصل الموظف على تقرير يؤهله للحصول على هذه الزيادة . وطبيعى أننا لا نلشترط حصول الموظف فى هذه الحالة على درجة كفاية عالية . ولكننا نكتفى بأن تكون درجة كفايته عادية تقاس بمقياس ارجل العادى .

(١) الإشارة الى نظام التعاريات فى قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر به القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ . (الكلام هنا منقول عن كتاب سياسة الوظائف العامة ١٩٦٧) .

أما الموظف الذى يبذل فى أداء واجباته مقدرة وكفاية غير عادية أو يقوم بأعمال ممتازة فقد قلنا أنه يجب أن يفسح أمامه المجال للحصول على مكافآت تشجيعية تتناسب مع درجة كفايته وتميزه . فضلا عن صلاحيته للترقية الى مستوى وظيفى أعلى .

ويتميز النظام المقترح فوق ما تقدم بأنه يحقق العدالة والمساواة فضلا عن سهولة تنفيذه بدون تعقيدات إدارية أو حسابية .

فهو يحقق العدالة لأنه يوفر لجميع الموظفين وسائل المعيشة الكريمة .

وهو يحقق المساواة لأنه يقضى على التفرقة التى يخلقها نظام الدرجات الحال بسبب وجود درجات خالية فى وزارة أو مصلحة وعدم وجود مثل هذه الدرجات فى وزارة أو مصلحة أخرى وما يترتب على ذلك من حصول بعض الموظفين فى إحدى الوزارات أو المصالح على ترقيات سريعة إلى درجات أعلى بينما زملأؤهم الذين يتسارون معهم فى كل شئ يبقون راسيين فى درجاتهم لسبب واحد هو عدم وجود درجات خالية يمكن أن يرقوا عليها . وذلك بعكس الحال فى نظام المراحل المقترح فإن الموظفين جميعا - فى جميع الوزارات والمصالح والهيئات - يعاملون معاملة واحدة على قدم المساواة دون أية تفرقة .

أما ميزة البساطة وعدم التعقيد فإنها تتحقق تلقائيا كنتيجة لالغاء نظام الدرجات وتوحيد نظام الترقيات والعلاوات بالنسبة لجميع الموظفين فى كل الوزارات والمصالح والمؤسسات والهيئات .

وقد اخذ المشرع عندنا فى قانون العاملين المدنيين للدولة الحال رقم ٥ لسنة ٧١ بجزء من مقترحاتنا السابق تقديمها فى سنة ٦٧ حيث قسم الفئات الوظيفية (الدرجات المالية)

الى ثلاثة مستويات بضم كل مستوى ثلاث فئات وجعل الحد الاقصى للمرتب واحدا بالنسبة لفئات الثلاثة داخل المستوى ومن حق العامل في أى فئة من الفئات الثلاثة أن يحصل على العلاوات باستمرار الى أن يصل مرتبه الى الحد الاقصى لفئات الثلاثة وهو في نفس الوقت الحد الاقصى لأعلى فئة من الفئات الثلاثة داخل المستوى دون أن يتوقف حق العامل على الترقية الى فئة أعلى داخل المستوى. ويلاحظ ان هذا الاصلاح الجزئى لم يحقق الامل المنشود ولا يزال العاملون يشكون من سوء الحال ولا تزال الدولة تستجيب لطلبات العاملين بالتشريعات المتوالية . وفى اعتقادنا أن الاصلاح الحقيقى يقتضى الأخذ بمقتراحاتنا كاملة ونرجو أن يتحقق ذلك فى وقت قريب .

ثانيا : علاقة نظام الترقيات والعلاوات بنظام ترتيب الوظائف

في الدول التى تعتبر الوظيفة مهنة يكون الأساس فى ترتيب الوظائف هو الموظف نفسه ومؤهلاته وظروفه . ولهذا فان نظام ترتيب الوظائف فى هذه الدول يعتبر فى حقيقته بمثابة نظام لترتيب درجات الموظفين . وفى ظل مثل هذه النظم لا يثير تطبيق نظام الترقيات والعلاوات أية صعوبة لاتفاق النظامين فى الأساس الذى يقومون عليه وهو الموظف والمزايا والحقوق التى يجب توفيرها له لضمان حسن سير العمل فى المرافق العامة والمشروعات العامة .

غير أن الامر يختلف بالنسبة للدول التى يقوم ترتيب الوظائف فيها على أساس العمل الوظيفى وحده دون أن يكون للموظف وظروفه الخاصة أى دخل فى تحديد درجات أو مرتب الوظيفة .

ذلك لأنه فى مثل هذه النظم لا يراعى فى تحديد المرتب حاجة الموظف

وظروفه وإنما يحدد المرتب على أساس تقييم عمل او وظيفة ذاته بصرف النظر عن حالة الموظف وحاجاته المعيشية .

ونظراً لأن المرتبات تتقرر للوظيفة لا للموظف كما سبق القول فإن موضوع التزيات والعلاوات لاثير أشكالاً في مثل هذه النظم ، وذلك لأن إنتقال الموظف إلى وظيفة أعلى أو درجة أعلى يتم عن طريق التعيين لا عن طريق الترقية .

أما بالنسبة لمصر فانه يلاحظ أننا أخذنا مبدأ ترتيب الوظائف الأمريكى . غير أن النظام الذى اتبعناه في تطبيق هذا النظام جاء مختلفاً عن النظام الأمريكى ويمكن حصر أوجه الاختلاف الاساسية في أمرين .

الاول : أن سياسة الوظائف في أمريكا تقوم على أساس واحد هو العمل الوظيفى Position محدد على وجه الدقة والتفصيل وذلك على عكس الحال في مصر حيث أقيمت سياسة الوظائف في القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ على أساسين الاول عمل الموظف والثاني ظروف الموظف وحالته الشخصية ، وفي القانون الحالى رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ أقيمت هذه السياسة من حيث المبدأ على عمل الوظيفة وحده لكن هذه السياسة لم تطبق فملا ولا يزال المشرع يصدر التشريعات العديدة التى تراعى ظروف الموظف وحالته الشخصية بل ومؤهلاته الدراسية مخالفاً بذلك المبدأ الاساسى الذى أقره في القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ، فضلاً عن أنه يستفاد من مجموع نصوص القانون (رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١) أن المشرع لم يغفل مراعاة ظروف الموظف بصفة مطلقة وأنه يعتبر الوظيفة مهنة لها صيغة الدوام على عكس الحال في أمريكا .

الثانى أن تحديد الدرجة والمرتب فى أمر يكافئ فى مرحلة تالية لتوصيف وتقييم الوظائف كنتيجة لهذا التوصيف والتقييم .

أما عندنا فالأمر على العكس سواء فى القانون رقم ٦ لسنة ١٩٦٤ أو فى القانون ٥٨ لسنة ١٩٨١ :

ففى ظل القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٨١ حددت الدرجات المائبة بائنى عشرة درجة وفى ظل القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ حددت الفئات الوظيفية بعشر فئات وفرض على الأجهزة المختصة بأعداد وتطبيق نظام الترتيب أن تقسم الوظائف بقدر هذا العدد الذى حدده المشرع مسبقا وأن تقوم بتوصيف وتقييم الوظائف ومستوياتها على أساس هذا العدد المحدد مسبقا (١) .

(١) هذا هو ما يفسر فى نظرنا ذلك الجهد الكبير الذى بذله الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة لخلق مستويات مختلفة ومتعددة لوظائف العاملين المدنيين بالدولة يتطابق عددها مع عدد الدرجات المحددة فى جدول الدرجات والمرتبات والملحق بالقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ . كما يفسر الجهد الذى بذله الجهاز لايجاد فروق بين مواصفات هذه الوظائف تبرر وضعها فى هذه الدرجات المتعددة . وذلك بالرغم من أن الكثير من هذه الوظائف (التى تقرر لها درجات مختلفة) لا تختلف فيما بينها من حيث نوع العمل أو مستوى المسؤولية وكان يجب تبعا لذلك أن توضع فى درجة واحدة لو لم يكن الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ملزما قانونا بمراعاة عدد الدرجات كما تحدد فى القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ .

ويكفى لأدراك هذه الحقيقة أن نلقى نظرة سريعة على مواصفات الوظائف والدرجات المقررة لها كما وردت فى القرار الوزارى رقم ٢ لسنة ١٩٦٥ =

وفي اعتقادنا أن المعايير التي وضعها الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في محاولة التمييز بين وظائف الدرجات المختلفة لا يمكن أن تحقق الغرض

= الصادر من رئيس الجهاز المركزي للتنظيم الإداري في شأن معايير ترتيب الوظائف .

فقد قسمت الوظائف في هذا القرار إلى ثلاث مجموعات رئيسية هي مجموعة الوظائف التخصصية ، ومجموعة الوظائف الفنية ، ومجموعة الوظائف العامة . وقسمت مجموعة الوظائف العامة إلى ثلاث مجموعات نوعية هي المجموعات النوعية لفئات الوظائف التنظيمية والإدارية ، والمجموعة النوعية لفئات الوظائف الكتابية ، والمجموعة النوعية لفئات وظائف الخدمات المعاونه .

وحدد القرار الفئات التي تدخل في نطاق كل مجموعة كما حدد الدرجة المقررة لوظائف كل فئة . نذكر منها على سبيل المثال فئات ودرجات مجموعة الوظائف التنظيمية والإدارية . وهذه الفئات (فئات الوظائف التنظيمية والإدارية) كما حددها قرار الجهاز المركزي المشار اليه هي فئة إداري رابع ومقرر لها الدرجة ٧ ، وفئة إداري ثالث ومقرر لها الدرجة ٦ ، وفئة إداري ثان ومقرر لها الدرجة ٥ ، وفئة إداري أول ومقرر لها الدرجة ٤ ، وفئة كبير إداريين ثان ومقرر لها الدرجة ٣ ، وفئة كبير إداريين أول ومقرر لها الدرجة ٢ وفئة مدير عام ومقرر لها الدرجة ١ .

وبالنسبة لفئات وظائف إداري رابع ودرجتها السابعة حدد القرار مستوى الواجبات والمسئوليات في الصيغة الآتية :

و القيام تحت الإشراف المباشر مع ممارسة قدر قليل جداً من حرية التصرف بأعمال تنظيمية وإدارية ذات صعوبة ومسئولية قليلة . وتتميز هذه الاعمال بالسهولة وعدم التنوع .

=

المقصود . ولا يرجع السبب في ذلك إلى عجز أو قصور من جانب الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ولعلكن ذلك يرجع إلى أن مبادئ التنظيم

= . وقد تتضمن هذه الأعمال الإشراف على وحدة صغيرة تزاوُل أعمالا مكتنية من أعمال وظائف الفئات الأولى أو التفتيش على أعمال شاغلي الوظائف في هذه الفئات . .

وحدد القرار مستوى الواجبات والمسئوليات بالنسبة لفئات وظائف إداري ثالث في الدرجة السادسة بقوله : القيام تحت الإشراف المباشر مع ممارسة قدر قليل من حرية التصرف بأعمال تنظيمية وإدارية ذات صعوبة ومسئولية أقل من المتوسط . وتتميز هذه الأعمال بالسهولة والتنوع .

وقد تتضمن هذه الأعمال الإشراف على عدد محدود من الوحدات الصغيرة التي تزاوُل أعمالا مكتنية من أعمال وظائف الفئات الأدنى أو على قسم يعادلها في حجم العمل ومستواه أو التفتيش على أعمال شاغلي الوظائف في هذه الفئات . .

وحدد القرار مستوى واجبات ومسئوليات فئات وظائف إداري ثان ودرجتها الخامسة بقوله : القيام تحت الإشراف المباشر مع ممارسة قدر أقل من المتوسط عن حرية التصرف بأعمال تنظيمية وإدارية ذات صعوبة ومسئولية متوسطة . وتتميز هذه الأعمال بالصعوبة وعدم التنوع .

وقد تتضمن هذه الأعمال الإشراف على وحدة صغيرة تزاوُل أعمالا تنظيمية وإدارية من أعمال وظائف الفئات الأولى أو التفتيش على أعمال شاغلي الوظائف في هذه الفئات . وقد تتضمن هذه الأعمال أيضا الإشراف على عدد محدود من الأقسام المتوسطة التي تزاوُل أعمالا مكتنية .

الادارى لا تسمح بانتهاء مستويات وظيفية (داخل نطاق الجهاز الادارى للدولة) بقدر عدد الدرجات المقررة في جدول الدرجات الحال (١٢ درجة) وأن محاولة انشاء مستويات وظيفية بقدر هذا العدد تبدو لذلك متعذرة غير ممكنة التحقيق .

ولعلاج هذه الحالة نقترح العدول عن الاخذ بنظام ترتيب الوظائف الأمريكى نظرا لما يشوب هذا النظام من عيوب ، فضلا عن أنه لا يلائم الظروف الاجتماعية والاقتصادية القائمة في بلادنا .

وواضح أننا لا نقصد هنا بالعدول عن الاخذ بالنظام الأمريكى العودة إلى حالة الفوضى والاضطراب الى كانت سائدة عندها قبل أن يبدأ الاتجاه نحو الاخذ بنظام ترتيب الوظائف الأمريكى في سنة ١٩٥٧ سواء فيما يتعلق بتنظيم الجهاز الادارى أو تنظم شئون الموظفين حيث أثبتت عملية حصر الوظائف التى قام بها ديوان الموظف في سنة ١٩٥٧ وفقا للنظام الأمريكى أن اختصاصات الأجهزة الادارية المختلفة ومسئولية كل منها لم تكن واضحة وأن الموظفين التابعين لكل جهاز لم يكونوا مبروفين بصورة واضحة بل أن بعض الموظفين لم يكونوا يعرفون أصلا الجهة الادارية التى يتبعونها .

ولا شك أن الاجراءات التى اتخذت منذ سنة ١٩٥٧ إلى الآن في اعداد وتطبيق نظام ترتيب الوظائف قد حققت اصلاحا إداريا أساسيا كنا في أشد الحاجة اليه وهو تحديد الجهات الادارية الرئيسية وأقسامها الفرعية وتحديد اختصاصات هذه الجهات الرئيسية والاقسام الفرعية ومسئوليات كل جهة وكل فرع بصورة واضحة مع تحديد الموظفين اللازمين للعمل في كل من هذه الجهات والفروع . ولا شك لا أنه يحوز الباحث المنصف أن ينكر هذه الحقيقة .

لكن هذا لا يمنع من القول بأننا اسنا في حاجة إلى الأخذ بالنظام الأمريكي فيما يتعلق بتحديد الوظيفة على وجه الدقة والتفصيل وفقا للأسلوب المتبع في أمريكا بشأن تحديد العمل الوظيفي Positlon واقامة سياسة الاجور والمرتبات على أساس هذا العمل وحده دون اقامة وزن لظروف المراتب وحانه الشخصية .

ويكفي لاصلاح نظامنا الادارى أن ننشئ نظاما يعالج حالة الفوضى التي كانت سائدة قبل سنة ١٩٥٧ من حيث تحديد الاجهزة الادارية واختصاصاتها ومسؤولياتها وتحديد وظائف كل جهاز تحديدا عاما مع تحديد عدد ونوع الموظفين اللازمين للقيام بأعباء هذه الوظائف في كل جهاز .

وهذا نحقق لبلادنا أهم المزايا التي ترتب على الأخذ بالنظام الأمريكي مع تفادى عيوبه وتعقيداته وتوفير التكاليف الباهظة التي تتحملها الخزنة العامة بدون مبرر في حالة الاصرار على نقل النظام الأمريكي بكل تفصيلاته برغم اختلاف الظروف عندنا وعندهم .

المبحث الثالث

التأهب والفصل الادارى

تمهيد : يعتبر تنظيم الجهاز الادارى من أهم الواجبات الملقة على عاتق السلطة التنفيذية في كل الدول وكل النظم . وأهم عناصر التنظيم بالنسبة لكل جهاز إدارى أقامة رئيس إدارى على رأس هذا الجهاز تتوافر له صفات وقدرات معينة يحرص علماء التنظيم دائما على تحديدها بكل دقة وعناية ضمانة لحسن سير العمل في الجهاز الادارى ونجاحه في تحقيق أهدافه .

وأساس التنظيم السليم بالنسبة للرئيس الإداري أن يتحمل الرئيس المسؤولية كاملة في كل ما يتعلق بالوحدة الإدارية التي يتولى رئاستها وأن يمنع في نفس الوقت سلطة واسعة في إدارة هذه الوحدة تشمل رسم السياسة ووضع البرامج لتحقيق هذه السياسة كما تشمل بصفة خاصة تعيين الموظفين الذين يعهد إليهم بالعمل في الوحدة الإدارية التي يرأسها وتوجيههم ومراقبة أعمالهم ومحاسبتهم على مايقع منهم من أخطاء وإبعاد غير الصالح منهم عن أعمال وظيفته .

ومن هنا كان تأديب الموظفين وفصلهم إدارياً من أهم الحقوق والسلطات التي يجب أن تتقرر للرئيس في كل تنظيم سليم .

ويقصد بالتأديب سلطة مساءلة الموظف عما يقع منه من أخطاء فإذا لم يكن ثمة خطأ منسوب للموظف فلا يكون هناك محل لاستعمال سلطة التأديب أو بعبارة أكثر شمولاً لا يكون هناك محل للتحدث عن التأديب .

أما الفصل الإداري فهو إجراء إداري يتخذ عند الموظف دون أن يكون هناك خطأ منسوب إليه . ومن هنا يتبين الفرق بين التأديب والفصل الإداري .
ونتكلم عن سياسة التأديب والفصل الإداري في المطالب الثلاثة الآتية (١)

المطلب الأول

طبيعة النظام التأديبي أو القانون التأديبي

اختلفت الرأى في تحديد طبيعة النظام التأديبي أو القانون التأديبي . فذهب رأى إلى القول بأنه فرع من القانون الجنائى على أساس أن هذا النظام يبين

(١) أنظر لنا : سياسة الوظائف العامة ١٩٦٧ ص ٥١٢ - ٦٠١

المخالفات التي تعتبر جرائم تأديبية ويحدد الجزاءات التي توقع على مرتكبي هذه المخالفات وإن هذه الجزاءات هي في حقيقتها عقوبات توقع على مرتكبي الجرائم التأديبية وأنه يجب أن يراعى في التحقيق مع الموظفين ومحاكمتهم نفس الضمانات المقررة بالنسبة للتحقيق الجنائي والمحاكمة الجنائية .

وذهب رأى آخر إلى القول بأن النظام التأديبي طبيعة عقودية ، بمعنى أن الموظف بقبوله الوظيفة يكون قد قبل في نفس الوقت الخضوع للنظام التأديبي والسلطة التأديبية بمقتضى عقد من عقود القانون العام هو عقد التوظيف .

وذهب فريق ثالث إلى القول بأن النظام التأديبي هو تكملة لازمة لمبدأ سيادة الأمة بمعنى أنه يقوم على أساس حق السيادة . ورتب هؤلاء الفقهاء على ذلك قولهم أن الإجراء التأديبي يعتبر عملاً من أعمال السلطة العامة وهو لهذا لا يقبل الطعن أمام القضاء .

ولكن كل هذه الآراء لم تلبث أمام النقد . ذلك لأنه برغم وجود أوجه شبه بين القانون التأديبي والقانون الجنائي إلا أن الفروق بينهما مع ذلك كبيرة وأساسية إلى حد لا يجوز معه القول بأن القانون التأديبي فرع من القانون الجنائي .

فالقانون التأديبي على خلاف القانون الجنائي خاص بالموظفين وحدهم فهو لا يطبق كالقانون الجنائي على جميع المقيمين على أرض الدولة وإنما يطبق على طائفة معينة منهم هي طائفة الموظفين وهو لا يطبق على كل أعمال وسلوك الموظفين وإنما يطبق فقط على الأخطاء التي تقع منهم أثناء قيامهم بأعمال الوظيفة أو سببها .

وعلى عكس القانون الجنائي أيضا لا تتناول الجزاءات التي يقررها القانون (التأديبي) اشخاص الموظفين أو حرياتهم أو أموالهم الخاصة وإنما تتناول فقط الحقوق والمزايا الوظيفية دون غيرها .

ومن جهة أخرى فإن الاتفاق تام في الوقت الحاضر ومنذ زمن طويل على أن علاقة الموظف بالدولة ليست علاقة تعاقدية، وأن الموظف يعتبر في علاقته بالدولة في مركز قانوني أو لائحي لا يحكمه عقد وإنما يحكمه ما تقرره السلطة العامة المختصة من نظم وقواعد قانونية .

ولهذا فإننا نعارض الآراء السابقة ونؤيد الرأي القائل بأن القانون التأديبي جزء من القانون الإداري وأن السلطة التأديبية تدخل بأكملها في نطاق القانون الإداري ، وأن هذه السلطة (التأديبية) فرع من السلطة الرئاسية وحيثنا في تأييد هذا الرأي تلخص في أن الحكومة تملك وفقا لمبادئ علم التنظيم المسلم بها حق تنظيم الجهاز الإداري للدولة ، وأنه بالنسبة لمصر بصفة خاصة يملك رئيس الجمهورية بصريح نص الدستور سلطة إصدار القرارات اللازمة لإنشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة (م ١٤٦) .

ومن المسلم به أن التنظيم السليم بالنسبة لأي جهاز إداري يجب أن يتضمن بصفة أساسية إقامة رئيس إداري لكل وحدة من وحدات هذا الجهاز مع تفويض هذا الرئيس سلطة واسعة على موظفي هذه الوحدة تشمل حق توجيههم ومراقبتهم ومساءلتهم عما يقع منهم من أخطاء . وهذا هو ما يؤكد سلامة الرأي القائل بأن سلطة التأديب فرع من السلطة الرئاسية وأنها تستمد أصولها من الحقوق الرئاسية التي يقررها القانون الإداري لكل رئيس على مرهوسيه .

وهذا ايضا هو ما يفرض لنا أن النظام التأديبي خاص بالموظفين دون باقي أفراد المجتمع ، وأن الجرائم التأديبية هي دائما وفي كل الأحوال أخطاء تقع من الموظفين أثناء قيامهم بأعمال وظائفهم أو بسببها ، وأن الجزاءات التأديبية تصيب الموظفين فيما تقرره لهم نظم التوظيف من حقوق ومزايا دون غيرها .
وهو يفرض كذلك مبدأ استقلال الجريمة التأديبية عن الجريمة الجنائية الذي انعقد عليه إجماع الفقه والقضاء ومنهم المعارضون للرأى الذى نذافع عنه .
(انظر لنا : سياسة الوظائف العامة ١٩٠٧ ص ١٥)

المطلب الثالث

تحديد الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية

أولا : الجريمة التأديبية :

أصبح ميدان نشاط الإدارة في هذا العصر الذى نعيش فيه واسعا وشاملا وحميقاً إلى حد لم يكن متصورا في ظل النظم السابقة التى كانت تقصر عمل السلطة الإدارية على الوظيفة البوليسية .

وقد تبع هذا الاتساع في ميدان نشاط السلطة الإدارية تعدد وتفرع كبير في أساليب الإدارة وفي مهام واختصاصات الرؤساء الإداريين وحقوقهم وواجباتهم .

وفي ظل مثل هذه الأوضاع والاساليب المتعددة المتشعبة يصبح من المتعذر تحديد ما يعتبر خطأ يمكن مساءلة الموظف عنه تأديبيا وما لا يعتبر كذلك .

ولما كانت السلطة التأديبية هي بحكم وظيفتها أقدر من يستطيع تحديد

طبيعة عمل الموظف ، فانه يصبح من المتعين في كل نظام تأديبي سليم أن يترك أمر تقدير الخطأ التأديبي للسلطة التأديبية المختصة .

وقد أتبع كل النظم التأديبية المعروفة في كل دول العالم الحديث هذا المنهج فلم تحدد الجريمة التأديبية تحديداً قاطعاً يتميز به كل فصل تميزاً ذاتياً بأركان محددة وشروط معينة كما هو الشأن في تحديد الجرائم في القانون الجنائي وإنما ترك للسلطة التأديبية المختصة حرية تقدير ما يعتبر جريمة تأديبية وما لا يعتبر كذلك ،

وإذا كان القانون التأديبي يحدد في بعض الاحيان بعض الافعال الإيجابية أو السلبية ويعتبرها بصريح النص جرائم تأديبية فانه - حتى في هذه الحالات - لا يحصر الجرائم التأديبية في دائرة الاعمال المحددة بذاتها وإنما يترك للسلطة التأديبية المختصة سلطة واسعة في تقدير كل أعمال الموظف بوجه عام باستثناء الاعمال التي يكون المشرع قد حدد طبيعتها التأديبية بنصوص صريحة على النحو السابق ذكره .

وقد أتبع القانون التأديبي عندنا هذا النهج في كل النظم التأديبية التي عرفناها منذ سنة ١٢٨٣ إلى الآن . ويلاحظ بصفة خاصة بالنسبة للأحكام التأديبية في قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ وقانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الحالي رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ أن المشرع حدد بعض الافعال التي اعتبرها جرائم تأديبية بصريح النص وفي نفس الوقت ترك للسلطة التأديبية المختصة حرية التقدير فيما عدا ذلك .

وبالنسبة للافعال التي تناولتها النصوص بالتحديد يلاحظ أن المشرع لم

يحدد الكثير من هذه الأفعال تحديدا قاطعا كما هو الشأن بالنسبة للقانون الجنائي وإنما ترك للسلطة التأديبية حرية واسعة في تحديد ما يعتبر منها جريمة تأديبية وما لا يعتبر كذلك في نطاق التحديد الوارد بالنص (١).

لانيا : العقوبة التأديبية :

إن النظام التأديبي كما سبق القول نظام خاص بالمجتمع الوظيفي أحكامه خاصة بطائفة معينة من المجتمع هي طائفة الموظفين العموميين ، ولهذا فإن الجرائم التأديبية التي يقررها هذا النظام هي جرائم أو مخالفات من نوع خاص تقع أثناء عمل الوظيفة أو بسبب الوظيفة . ولهذا السبب أيضا تعتبر العقوبات التي يقررها هذا النظام جزاءات من نوع خاص فهي تنصب دائما على الحقوق والمزايا الوظيفية ولا تطبق إلا على طائفة الموظفين العموميين وحدهم دون غيرهم من المواطنين .

ويشير البحث في موضوع العقوبات التأديبية أمرين . الأول يتعلق بعدد الجزاءات التأديبية التي يتضمنها النظام التأديبي ، والثاني يتعلق بنوع هذه الجزاءات . فمما يتعلق بعدد الجزاءات التأديبية يلاحظ أن المخالفات التأديبية هي بطبيعتها متنوعة تستهوي على الحصر ، والمفروض أن الجزاء الذي يوقع على مرتكب المخالفة يجب وفقا للسياسة التنظيمية السليمة أن يكون متناسبا وملائما للمخالفة التي وقعت . ومن جهة أخرى فإن التأديب في حقيقته هو نوع من التجريم بمعنى أن الموظف الذي يخضع لنظام التأديب يعتبر في كل الحالات مرتكبا للذنب أو مخالفا أو جريمة تأديبية تستوجب المساءلة وتوقيع الجزاء في حالة ثبوت الجريمة التأديبية

(١) أنظر لنا : مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة
طبعة ١٩٧٨ الباب الثالث بعنوان : عمل السلطة الإدارية ،

وفي هذا يتفق النظام التأديبي مع نظام التجريم الجنائي .

ومن أم الأسس التي يقوم عليها نظام التجريم (جنائيا كان أو تأديبيا) وجوب منح السلطة المختصة بتوقيع العقوبة أو الجزاء حرية تقديرية واسعة في إختيار الجواز وتحديدده في كل حالة وفقا لما تقتضيه الظروف والملازمات المحيطة بالجريمة . ويحرص قانون العقوبات دائما على توفير هذه الحرية للقاضي الجنائي . وكذلك تحرص النظم التأديبية أو يجب أن تحرص دائما على توفير هذه الحرية التقديرية للسلطة التأديبية .

وتحقيقا لهذا المبدأ يصبح من المتيقن أن تعدد الإجراءات التأديبية بطريقة تسمح للسلطة التأديبية بأعمال حريتها التقديرية في إختيار الجواز المناسب للمخالفة التأديبية التي وقعت .

لكن تعدد الإجراءات التأديبية وإن كان يبدو متفقا مع المبادئ التنظيمية السليمة بالنسبة للموظفين بصفة عامة ، إلا أنه لا يعتبر كذلك بالنسبة لكبار الموظفين الذين يشغلون وظائف رئيسية ذات مسؤوليات كبيرة .

ذلك لأنه ليس مما يتعارض مع مبادئ التنظيم السليم أن تحتفظ السلطة العامة بالموظف العادي الذي يباشر عملا تنفيذيا بحثا في هداد موظفيها بالرغم من توقيع جزاء تأديبي عليه . بل إن الإبقاء على هذا الموظف يعتبر في الواقع تطبيقا سليما للمبادئ التنظيمية والتأديبية . لأن الهدف من توقيع الجزاء التأديبي هو في المرتبة الأولى إصلاح الموظف نفسه مع بقاءه في سلك الوظائف . ومن الواضح أن تعدد الإجراءات التأديبية يعتبر عاملا أساسيا في تحقيق هذا الهدف لأنه يسمح للسلطة التأديبية باختيار جزاء يتناسب مع الفعل الذي وقع دون حاجة للحكم بفصل الموظف .

غير أن الأمر يبدو مختلفا بالنسبة لكبار الموظفين الذين يشغلون مناصب رئيسية . فإن بقاء مثل هؤلاء الموظفين في وظائفهم رهن بتوافر الثقة في حسن اضطلاعهم بمسئولياتهم . وتوقيع أى جزاء مادي يمس مركزهم الوظيفي كفيل باعدام هذه الثقة من أساسها . فضلا عن أن الحكم على مثل هؤلاء الموظفين بانزال الدرجة أو الوظيفة أو بأى جزاء آخر من الجزاءات ذات الأثر المادي يفقدهم حتما وبصفة نهائية كل رغبة في العمل ويحمل منهم مجرد عبء على الدولة وسلطاتها العامة لا يرجى منه خير أو نفع .

ولهذا فإن الجزاءات بالنسبة لكبار الموظفين يجب في نظرنا أن تكون محدودة العدد إلى أكبر حد متصور . وتحقيقا لذلك يجب أن تكون مقصورة على الجزاءات الادبية أو المعنوية التي لا تؤثر على مركزهم المادي ، مضافا لهذا جزاء مادي واحد هو الفصل من الوظيفة .

هذا فيما يتعلق بعدد الجزاءات التأديبية . أما فيما يتعلق بنوع الجزاءات فالرأى متفق في هذا الصدد من حيث المبدأ على أن الجزاءات التأديبية يجب أن تنصب على الحقوق الوظيفية أو المزايا الوظيفية وحدها بمعنى أن الجزاء التأديبي لا يجوز أن يمس الموظف في حريته الشخصية أو في أمواله وحقوقه الشخصية .

غير أننا نرى مع ذلك أن الأمر فيما يتعلق بالجزاءات التي تنصب على حق مال اكتسبه الموظف يجب أن يكون محل نظر .

ذلك لأن المرتب في الدول التي تعتبر الوظيفة مهنة (ومنها مصر) ليس مجرد أجر يتقرر للموظف مقابل العمل أو الخدمة التي يؤديها ، ولكنه نوع من

النفقة التي تقرر للموظف لتمكينه من أن يعيش الحياة الكريمة التي تليق بالمركز الاجتماعي للوظيفة التي يشغلها . يؤكد هذا المعنى بالنسبة لجمهورية مصر العربية بصفة خاصة أن المادة ٢٤ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة (ق ٥٨ لسنة ١٩٧١) توجب على الموظف « أن يحافظ على كرامة وظيفته طبقا للعرف العام وأن يسلك في تصرفاته مسلكا يتفق والاحترام الواجب » .

ولاشك أن المرتب عنصر أساسي لازم لتمكين الموظف من أداء هذا الواجب . ولهذا قلنا فيما تقدم في معرض تحديد سياسة المرتبات والأجور أن نظام المرتبات يجب أن يوفر للموظفين مطالب الحياة المادية وأن يحقق العدالة والمساواة بالنسبة للجميع .

وفضلا عن هذا فإن المرتب الذي يقرر للموظف يعتبر حقا مكتسبا له ويصبح بعد حصول الموظف عليه عنصرا أساسيا في تنظيم حياته المعيشية . وهو في الواقع لا يعتبر في هذه الحالة مجرد حق مكتسب للموظف شخصيا ولكنه حق مكتسب لأسرته ، لأن هذه الأسرة بكامل أفرادها (لا الموظف وحده) تعتمد في حياتها المعيشية على هذا المرتب .

ولا يمكن أن يبرجى أى نفع من موظف حرم وحرمت أسرته من جزء من مقومات حياته وحياة أسرته المعيشية .

وتعترف نظم الموظفين في كل الدول التي تعتبر الوظيفة مهنة بهذه الحقيقة بل أنها توجه عناية نحو أسرة الموظف بوضع القواعد التي تكفل لهذه الأسرة حق الحياة بعد انتهاء خدمة الموظف أو بعد وفاته .

وإذا كانت هذه الحقيقة المسلم بها فيما يتعلق بالمرتبات التي تقرر للموظفين

فان الجزاءات التأديبية التي تنصب على المرتب الذي يتقاضاه الموظف والذي يكون قد أصبح حقا مكتسبا له تبدو متعارضة مع السياسة الوظيفية السليمة . ولهذا فانه يجب في نظرنا الغاء مثل هذه الجزاءات والاستعاضة عنها بغيرها إذا أردنا أن نضمن حسن قيام الموظف بعمله وأن نضمن حرصه على تحسين سلوكه بعد توقيع الجزاء عليه .

المطلب الثالث

سياسة الفصل الإداري

نقصد بالفصل الإداري قطع صلة الموظف بالوظيفة بسبب عدم صلاحية أو بسبب الاستفتاء عن خدماته أو غير ذلك من الأسباب المتعلقة بحسن سير العمل في المرفق العام أو المشروع العام دون أن يكون الموظف قد ارتكب ذنبا ما أو ما وقع منه خطأ يستوجب مساءلته تأديبيا .

والفصل الإداري بهذا التحديد يعتبر اجراءً عاديا مشروعا لا يثير إشكالا أو نقاشا في النظم التي تعتبر فيها الوظيفة عملا مؤقتا يشتمل به العامل مدة ثم يتركه لغيره بعد ذلك سواء في القطاع العام أو في القطاع الخاص وفقا لمقتضيات الظروف والأحوال .

أما في النظم التي تعتبر فيها الوظيفة مهنة يلتحق بها العامل في سن مبكرة ويكرس لها كل جهده ويعتمد عليها في حاضره ومستقبله ، فان الفصل الإداري يبدو متعارضا مع ما يجب أن يتوافر للموظف في مثل هذه النظم من ضمانات أهمها ضمان الاستقرار والأطمئنان على حاضره ومستقبله ومستقبل أولاده من بعده .

ومع ذلك فإن مصلحة العمل في المرافق العامة والمشروعات العامة تقتضى في كثير من الحالات فصل الموظف إداريا ضمانا لحسن سير العمل وانتظامه .

ومن هنا وإزاء هذا التمازج بين مصلحة الموظف ومصلحة المرافق العامة والمشروعات العامة تبرز مشكلة فصل الموظف إداريا ، وتظهر الحاجة لرسم سياسة سليمة توفق بين الاعتبارين وترعى في نفس الوقت المصلحة العامة دون أن تهدر كلية مصلحة الموظف الخاصة .

وفي سبيل التوفيق بين هذين الاعتبارين تجوز تنظيم التوظيف للمصلحة الإدارية فصل الموظفين إداريا لكنها تفرض في نفس الوقت قيودا على استعمال هذا الحق لحماية مصلحة الموظفين الخاصة .

ففى فرنسا مثلا يقصر نظام التوظيف الصادر فى ٤ / ٢ / ١٩٥٩ حق فصل الموظفين إداريا على طائفة محدودة على سبيل الحصر وهم الموظفون الذين يشغلون وظائف ذات طابع سياسى وفى نفس الوقت يحتفظ النظام لمؤلاء الموظفين بحق الاطلاع على الملف الخاص بهم وحق الدفاع عن أنفسهم قبل فصلهم . ولهم فى كل الأحوال حق الطعن فى قرارات فصلهم أمام مجلس الدولة إذا صدر القرار مشوبا بعيب من العيوب القانونية .

أما فى مصر فقد كان حق فصل الموظفين إداريا مقررأ فى كل نظم الموظفين منذ ١٠ من ابريل سنة ١٨٨٤ تاريخ صدور الامر العالى المشتمل على لائحة المستخدمين الملكيين ، ونص على هذا الحق حديثا فى المادة ١٠٧ فقرة ٦ من قانون نظم موظفى الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ كما نص عليه

في قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٠ في المادة ٧٧ منه
(فقرة ٦) .

وقد رسم القضاء العادى أولاً ثم مجلس الدولة بعد ذلك - في أحكام
كثيرة - معالم هذا الحق (الفصل الإدارى) وحدوده في ظل قوالين
العاملين المدنيين بالدولة السابقة وفي ظل القانون الحالى رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ على
الوجه الآتى :

أولاً : يلاحظ أن أحكام محكمة القضاء الإدارى وأحكام المحكمة
الإدارية العليا في هذا الشأن لا تفرق بين قرارات الفصل الإدارى التى يكون
سببها وقوع مخالفات محددة من جانب الموظف تستوجب المساءلة التأديبية ،
وبين القرارات التى لا تبغى على وقوع مخالفات تأديبية محددة وإنما يكون
سببها هدم صلاحية الموظف لتولى أعمال وظيفته والتهوض باعباءه ولكنها تعتبر
قرار الفصل فى الحالتين مجرد إجراء إدارى وليس جزءاً تأديبياً دون أن تأخذ
فى الاعتبار ما قد يوجد من اختلاف بين الأسباب التى بنى عليها القرار من الناحية
الموضوعية (١) فى الحالتين .

ثانياً : أنه لا يشترط لصحة قرارات الفصل الإدارى توافر الضمانات

(١) ولعل هذا هو ما يفسر إطلاق اصطلاح الفصل عن غير الطريق
التأديبى ، على الفصل الإدارى على أساس أن مرجع التفرقة بين الحالتين هو
الشكل لا الموضوع ففى وقع الفصل بقرار إدارى فإنه يعتبر فصلاً غير تأديبى
ولو كان سببه مخالفة تأديبية (راجع حكم المحكمة التأديبية العليا بتاريخ =

التي أوجب القانون والقضاء توافرها في التأديب . وعلى هذا فلا يشترط لصحة قرار الفصل تحقيق دفاع الموظف وسماع أقواله قبل إصدار القرار .

ثالثا : الجهة الإدارية هي وحدها صاحبة الحق في تقدير صلاحية أو عدم صلاحية الموظف للبقاء في الخدمة أو بعبارة أخرى هي صاحبة الحق في تقدير الأسباب التي تبرر فصل الموظف بسبب عدم الصلاحية دون معقب عليها في ذلك مادام قرار الفصل قد خلا من عيب إساءة استعمال السلطة (١) :

رابعا : لا تلزم الإدارة بذكر أسباب الفصل في قرارها . ويعتبر قرار الفصل صحيحا قائما على أسباب تبرره ولو لم تذكر الأسباب في القرار . ومعنى هذا أن عبء إثبات توافر عيب إساءة السلطة في القرار يقع على عاتق الموظف المفصول .

وقد كانت هذه الأحكام التي استقر عليها رأى القضاء الإداري موضع

= ١٩٦٢/١٢/٢٢ مجموعة س ٨ ع ١ ص ٢١٥ . وأنظر أيضا الدكتور السيد محمد إبراهيم المرجع السابق ص ٦٥٦ وما بعدها .

(١) تقول المحكمة الإدارية العليا في هذا المعنى : أن فصل الموظف من الخدمة يتم بأحدى طريقتين إما عن طريق التأديب أو بغير طريق التأديب طبقاً للاوضاع المرسومة قانوناً . والفصل التأديبي يدخل في باب الجزاءات المخصوص عليها قانوناً وليس كذلك الفصل غير التأديبي فاذا ما وقع من الموظف أمور لا ترى معها جهة الاداوة الابقاء عليه في الخدمة لعدم صلاحيته للقيام باعباء الوظيفة العامة لما أن تتخذ في شأنه إجراءات التأديب كما وأن لها أن تقر فصله بغير طريق التأديب

نقد من جانب الفقه في مصر على أساس أنها تحرم الموظف المفصول من مناصبات أساسية يجب توفيرها له . وطالب البعض بوجوب تسييب قرارات الفصل الإداري وطالب آخرون بإلغاء البند السادس من المادة ٧٧ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الذي يميز الفصل الإداري (١) .

غير أن الأمر في رأينا يحتاج الى مزيد من التفكير بغية الوصول إلى رأى يتفق مع الظروف والاحوال السائدة في بلادنا ويحقق مصلحة المرافق العامة والمشروعات العامة دون أن يهدر الحقوق المشروعة للموظفين .

ففيما يتعلق بظروف البلاد وأحوالها وتاريخها يلاحظ أن حق السلطة الإدارية في فصل الموظفين إداريا كان مقررًا وظل مقررًا في كل نظمنا الوظيفية من سنة ١٨٨٤ لغاية سنة ١٩٧١ .

ولم يتبين في ذلك الوقت أنه يمكن ضمان حسن سير المرافق العامة

= وان كان الفصل التأديبي قوامه وقائع معينة محددة وهو ما لا يتطلبه الفصل بغير طريق التأديب الذي يكفي فيه وجود أسباب لدى الإدارة تبرره - سواء أفسحت عنها أم لم تفصح ما دام لم يثبت أنها قد انحرفت بها إلى غير الصالح العام .

... فالفصل غير التأديبي إنما يقوم على ما يتجمع لدى الإدارة من أسباب مستمدة من ملف خدمة الموظف أو من أوراق أخرى أو من معلومات رؤسائه عنه ويعتبر القرار صحيحا قائما على سببه المبرره وذلك في حالة عدم ذكر السبب فإذا ما أفسح القرار عن السبب خضع لرقابة المحكمة ... (المجموعة س ١٤٨ ص ٣١٥) وانظر ايضا الدكتور عبد الفتاح حسن المرجع السابق ص ٣٥ وما بعدها وانظر الاحكام المشار اليها فيه .

(١) انظر لنا سياسة الوظائف العامة ١٩٦٧ ص ٥٤

والمشروعات العامة فى ظل نظام يحرم السلطة الادارية من حقها فى فصل الموظفين إداريا وذلك بالرغم من تغير نظم الحكم والادارة أكثر من مرة خلال هذه الفترة الطويلة من الزمان .

وقد كان رأينا الذى اعلنه فى كتابنا « سياسة الوظائف العامة » الذى نشر سنة ١٩٦٧ أن ظروف البلاد وقاريها وإن كانت تبرر الاحتفاظ للسلطة الادارية بحق فصل الموظفين إداريا ، إلا أنها لا تبرر حرمانهم من كل ضمان يحمى حقوقهم المشروعة كما أنها لا تبرر بصفة خاصة حرمانهم من الالتجاء الى القضاء . وفى رأينا كذلك أن ضمان حسن سير العمل فى المرافق العامة والمشروعات العامة من الناحيتين التنظيمية والقانونية يقتضى اطلاق يد السلطة الادارية فى فصل الموظفين إداريا بسبب عدم الصلاحية .

غير أنه نظرا لأن عنصر عدم الصلاحية الذى يبرر الفصل لا يكون متصورا إلا بالنسبة لكبار الموظفين أو بمعنى أدق بالنسبة الرؤساء الاداريين نظرا لأن هؤلاء وحدهم الذين يشترط فيهم توافر شروط صلاحية خاصة ولازم بوصفهم قادة إداريين يمكن أن يكونوا غير صالحين للبقاء فى الوظيفة بالرغم من أنهم لم يرتكبوا ذنبا ولم يقع منهم خطأ يمكن أن يسألوا عنه تأديبيا .

لهذا فانه يجب فى نظرنا قصر حق السلطة الإدارية فى فصل الموظفين إداريا على طائفة الرؤساء الاداريين دون غيرهم .

ذلك لانه لايجوز أن نمنى أن كبار الموظفين الذين أجزنا فصلهم إداريا على النحو السابق قد التحقوا بالوظائف العامة فى سن مبكرة وقضوا فى الخدمة زمنا طويلا تدرجوا خلاله فى سلك الوظائف حتى وصلوا الى

مناصب رئاسية أو قيادية . فإذا تبين بعد انقضاء هذا الزمان أنهم غير صالحين لتول الوظائف الرئيسية وأن المصلحة العامة تقتضى فصلهم إداريا تحقيقا للمصلحة العامة ، فإنه لا يجوز مع ذلك أن نهدر حقوقهم المشروعة المترتبة على بقائهم في الخدمة مدة طويلة دون أن يرتكبوا ذنبا أو أن يقع منهم خطأ يستوجب المسؤولية . ولهذا فإنه يجب تعويضهم عن حرمانهم من وظائفهم بسبب الفصل الإداري .

وفي اعتقادنا أن تقرير حق الموظف في الحصول على التعويض في حالة الفصل الإداري يعتبر عنصر صحة وسلامة يجب توافره في كل تنظيم سليم . وذلك لأنه يحقق شرطا أساسيا متفقاً عليه في تنظيم شئون الموظفين وهو توفير الاستقرار والطمأنينة للموظفين في حاضرتهم ومستقبلهم . ولاشك أنه لا يمكن أن يتوافر هذا الشرط في نظام يميز فصل الموظفين إداريا دون تعويض بعد أن يكونوا قد قضوا في خدمة الدولة زهرة شبابهم وجزءا كبيرا من حياتهم دون أن يرتكبوا ذنبا أو يقع منهم خطأ يستوجب فصلهم .

وهكذا وفي ضوء ما تقدم كله يمكن تحديد الخطوات العريضة لسياسة الفصل الإداري على الوجه الآتي :

أولا - تحديد الموظفين الذين يجوز فصلهم إداريا لعدم الصلاحية بحيث يصبح الفصل الإداري غير جائز إلا بالنسبة لهؤلاء الموظفين المحددين دون غيرهم .

أما من عداهم فيحظر فصلهم إداريا بسبب عدم الصلاحية بمعنى أن لا يكون قطع صلتهم بالوظيفة جائزا إلا بإجراء تأديبي تتوافر فيه ضمانات حق الدفاع . وفيما يتعلق بتحديد الموظفين الذين يجوز فصلهم إداريا لعدم الصلاحية

نرى أن يكون هؤلاء الموظفون من أعضاء السلطة الادارية أى من كبار الموظفين الذين يملكون حق التعبير عن إرادة السلطة الادارية بمقتضى قرارات إدارية يصدرونها باسم السلطة الادارية ويتمتعون في إصدارها بنصيب من حرية التقدير .

ذلك لأن الموظفين الذين نقصدهم بالتحديد السابق هم أولئك الذين يشغلون مراكز قيادية في الدولة ويتمتعون بحره من سلطان الدولة يتيح لهم التعبير عن إرادة الدولة بقرارات إدارية واجبة النفاذ . ولهذا فإن صلاحيتهم لمباشرة أعمال وظائفهم تتطلب توافر شروط ومؤهلات خاصة يمكن أن تكون غير متوافرة في واحد أو أكثر منهم وفي هذه الحالة يصبح من المتعين فصله تحقيقا للمصلحة العامة دون أن يكون قد ارتكب ذبا تأديبيا بل ودون أن يكون قد قام بأى عمل أو تصرف محدد يمكن مؤاخذه عنه .

أما باقى طوائف الموظفين وهم أولئك الذين يقومون بأعمال التنفيذ تحت إشراف رؤسائهم ويتوجبه هؤلاء الرؤساء فانهم بعد أن يكونوا قد اجتازوا فترة الاختبار بنجاح في مبدأ تعيينهم لا يكون من الجائز الحكم عليهم بعد ذلك بعدم الصلاحية وذلك لأن وضعهم في هذه الحالة لا يمكن أن يخرج عن احد احتمالين :

الاول : أن يكونوا قد أهملوا أو وقع منهم خطأ أو تقصير في أداء واجبات وظائفهم . وفي هذه الحالة يجب أن تكون محاسبتهم من هذا الخطأ أو التقصير عن طريق التأديب .

والثاني أن يكون تغير طبيعة العمل وظروفه بالنسبة لهم خلال تدرجهم في سلك الوظائف قد جعلهم أقل إنتاجاً أو أقل إلماً بأعمال وظائفهم . وفي هذه الحالة لا يجوز اعتبارهم غير صالحين لمباشرة أعباء وظائفهم لأنهم في الحقيقة يكونون في حاجة لتدريب على أعمال وظائفهم .

ونظراً لأن مسؤولية نقص التدريب أو إعداده تقع - وفقاً لمبادئ التنظيم المسلم بها - على هاتق السلطات العليا المختصة بتنظيم شئون الموظفين بصفة عامة فإنه يكون من غير المقبول تحميل هؤلاء الموظفين مسؤولية نقص التدريب أو إعداده .

ثانياً : نظراً لأن الفصل الإدارى لعدم الصلاحية بالتحديد السابق لا يبنى على أخطاء أو مآخذ أو تصرفات محددة يمكن نسبتها إلى الموظف ومحاسبته عنها فإن تقرير حق السلطة العامة في فصل الموظف إدارياً في هذه الحالة تحقيقاً لمصلحة العمل في المرافق العامة والمشروعات العامة لا يجوز أن يكون سبباً في إهدار كل حق للموظف المفصول قبل الدولة . ولهذا فإنه يجب في نظرنا أن يكون للموظف الذى يفصل إدارياً الحق في الحصول على تعويض نظير حرمانه من باقى مدة خدمته لحين بلوغ سن المعاش (١) .

(١) يلاحظ أن محكمة القضاء الإدارى كانت قد حاولت في بعض أحكامها السابقة أن توفى بين مصلحة الموظف المفصول والمصلحة العامة بطريقة تقرب من الطريقة التى نقرحها . فقد قضت بأنه يعترض لإلغاء قرار الفصل أن يثبت الموظف الطاعن توفرعيب إساءة استعمال السلطة فى القرار المطعون فيه : ولكنهما متصلان =

ثالثا : أن يكون من حق السلطة الإدارية المختصة في حالة ارتكاب أحد الموظفين السابق تحديد مخالفة تستوجب مجازاته تأديبيا أن تتخذ ضده الاجراءات التأديبية المقررة وفقا لاحكام القانون كما يكون لها أن تتفادى المحاكمة التأديبية لاعتبارات تتعاق بالصالح العام أو بطروف الموظف وأن تصدر في هذه الحالة قرارا يفصله بشرط أن تراعى في إصدار هذا القرار ضمانات الدفاع التي يكفلها القانون في حالة التأديب وذلك باخطار الموظف بالاخطاء المنسوبة اليه وسماع دفاعه . وذكر أسباب الفصل في القرار الذي يصدر بعد ذلك .

المطلب الرابع

الفصل الإداري

في الدستور وفي قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الحالي

كان قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الذي أصدر بالقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ يميز فصل الموظفين بقرار جمهوري وكان هذا القرار يخضع لرقابة القضاء باعتباره قرارا إداريا يجوز الطعن فيه بالالغاء أمام القضاء الإداري .

غير أنه تحت تأثير التقدم الذي وجهه الفقه لمبدأ فصل الموظفين بغير الطريق

بهذا الشرط بالنسبة للتعميض وإنما قضت باستحقاق الموظف المنصوص للتعميض بالرغم من عدم ثبوت عيب إساءة استعمال السلطة لعجز الموظف عن تقديم الدليل على وجود هذا العيب (أنظر حكم القضاء الإداري الصادر في ١٥ يونيو سنة ١٩٥٠ قضية رقم ٢١ س ٤ ق . وأنظر أيضا للمؤلف : المرافق العامة ١٩٥٢ ص ٢٦١ ، ٣)

التأديبي أورد الدستور نصا في هذا الشأن حرم فيه فصل الموظفين بغير الطريق التأديبي إلا في حدود القانون (أنظر المادة ١٤ من دستور سنة ١٩٧١) .
وفي نفس الوقت عدل المشرع في قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الذي أصدر القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ صيغة النص الذي تحدث عن فصل الموظفين المقابل للنص الوارد في هذا الشأن في قانون سنة ١٩٦٤ فأصبحت صيغة النص الجديد الذي يحدد اسباب انقطاع رابطة الوظيفة بصفة نهائية كما يلي :
« الفصل بقرار من رئيس الجمهورية في الأحوال التي يحددها القانون »
(م ٧٠ فقرة ٤) .

وأعمالا لهذا النص في صيغته الجديدة صدر القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٢ بشأن الفصل بغير الطريق التأديبي وهو ينص صراحة في المادة الأولى منه على ما يلي :

« مع عدم الاخلال بسلطات الطوارئ لا يجوز فصل العامل باحدى وظائف الجهاز الإداري للدولة أو الهيئات أو المؤسسات العامة ووحداتها الاقتصادية بغير الطريق التأديبي إلا في الأحوال الآتية :

د أ - إذا أسهل بواجبات الوظيفة بما من شأنه الاضرار الجسم بالانتاج أو بمصلحة اقتصادية للدولة أو أحد الاشخاص الاعتبارية العامة » .

د ب - إذا قامت بشأنه دلائل جدية على مايس أمن الدولة العليا وسلامتها » .

د ج - إذا فقد الثقة والاعتبار وكان من شاغل وظائف الادارة العليا » .

وهذا النص وإن كان قد صدر - في الظاهر - استجابة لنداء الفقه المعارض لمبدأ الفصل عن غير الطريق التأديبي بصفه عامة ، إلا أنه في الواقع وكما هو ظاهر من صياغة النص لا يحرم الفصل عن غير الطريق التأديبي وإنما يفتح المجال للفصل الإداري بالنسبة لكل طوائف الموظفين في حالات ترك أمر تقديرها للسلطة المختصة . ولم يستلزم النص في بعض الحالات التي ذكرها قيام أدلة تثبت المخالفة المنسوبة للموظف وإنما أكتفى بقيام دلائل جديدة في هذا الصدد . كما أنه أكتفى بالنسبة لشاغلي وظائف الإدارة العليا على توافر حالة فقد الثقة والاعتبار لكي يصبح الفصل بغير الطريق التأديبي جائزا . وهذه الحالة لا تختلف في جوهرها عن حالة عدم صلاحية التي أشرنا إليها في اقتراحنا .

ولهذا نرى أن اقتراحنا في هذا الصدد يبدو أكثر صراحة وأكثر تحديداً وأكثر اتفاقاً مع مبادئ علم تنظيم الإدارة فيما يتعلق برسم سياسة سليمة للفصل الإداري (١) .

(١) راجع أيضاً ما سبق قوله متصلاً بهذا الموضوع في الفصل الأول من الباب الثالث المخصص لدراسة مبدأ الفصل بين الإدارة والسياسة (ما تقدم ص ١٩٠ وما بعدها) .