

مضمون مبدأ المساواة في مجال الوظيفة العام

Or the principle of equality in the field of public service

أ. شوقي بركاني، أستاذ باحث في جامعة باتنة، الجزائر.

تاريخ التسليم: (2017/10/24)، تاريخ القبول: (2017/12/15)

Abstract:

The principle of equality is among the forms of rights and freedoms. At the same time, it is a mechanism for the protection of these rights and freedoms. Therefore, it must be observed in the field of public service, since they create legal centers and contribute to the improvement of public facilities and the development of national development as a whole.

Therefore, most comparative legislation is to ensure that this principle is within the scope of the public service at three levels; to join the public office, to enjoy the rights and obligations arising therefrom, as well as to leave this post.

Key words General function , General employee , The principle of equality, Rights and freedoms , Legal status.

ملخص :

الالتحاق بالوظيفة العامة يرتب جملة من الحقوق والالتزامات حددتها مختلف المنظومات القانونية، ولما كان تولى تلك الوظيفة يبدأ من خلال إبداء الرغبة تبعا وإجراءات حددها القانون سلفا، فإنه يتعين على شاغلها القبول بما تفرضه عليه من التزامات تزامنا مع ما تمنحه من حقوق. وإن كان مبدأ المساواة يعد من بين صور الحقوق والحريات، وفي الوقت ذاته يعد آلية من آليات حماية هذه الحقوق والحريات، وعليه لا بد من مراعاته في مجال الوظيفة العامة، باعتبار أن هذه الأخيرة تنشئ مراكز قانونية، وتساهم في حسن سير المرافق العامة، وتلعب بالتالي دورا بارزا في التنمية الوطنية ككل.

لذلك عكفت جل التشريعات المقارنة على كفالة هذا المبدأ في مجال الوظيفة العامة على ثلاث مستويات هي:

الالتحاق بالوظيفة العامة، التمتع بالحقوق المترتبة عليها والالتزامات الناشئة عنها، وكذا مغادرة هذه الوظيفة.

الكلمات المفتاحية: الوظيفة العامة، الموظف

العام، مبدأ المساواة، الحقوق والحريات، المركز القانوني.

مقدمة:

ازدادت أهمية الوظيفة العامة مع تزايد واتساع وظائف الدولة الحديثة، وتتنوع مجالات تدخلها في المجتمع، فقد أصبحت الوظيفة وسيلة هامة في مجال سير المرافق العام، وكذلك في مجال تسيير شؤون الدولة ومصالحها، لذلك حظيت الوظيفة العامة باهتمام التشريعات المقارنة، التي خصتها بقوانين تنظمها.

وباعتبار الوظيفة العامة لا يمكن الكلام عنها إلا من خلال القائم لها، وهو الموظف العام، فإن هذا الأخير قد حظي بعناية خاصة من طرف هذه التشريعات، التي بينت حقوقه وواجباته، وحددت كيفية التحاقه بمنصب وظيفته وطرق مغادرته لها.

وعليه فقد امتاز المركز القانوني للموظف العام بأهمية قصوى، وهي الأهمية التي آلت بالتشريعات الحديثة ألا تتوقف عند مجرد تنظيم مسار هذا الأخير، وإنما سعت إلى مساواته بغيره من الموظفين، لأن ذلك من شأنه أن يحقق نتائج إيجابية في مجال الإدارات العمومية. ولما كان مسار الموظف العام ينطلق من التحاقه بوظيفته مروراً بتمتعه بالحقوق الناجمة عنها والتزامه بالواجبات المرتبطة بها، وصولاً إلى مغادرته لهذه الوظيفة، فإنه كان من الضروري أن يسعى المشرع إلى التنظيم الدقيق لجميع هذه المراحل بما يكفل مبدأ المساواة بينهم.

وعلى هذا الأساس، فإن الإشكالية التي يمكننا ان طرحها في هذا المجال، نَصُوغُهَا كالتالي:

كيف يتم تحقيق مبدأ المساواة بين الموظفين العامين؟

وهي الإشكالية التي يمكننا الإجابة عنها من خلال التطرق إلى أربع محاور أساسية:

أولاً: الإطار المفاهيمي

ثانياً: المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة.

ثالثاً: المساواة في التمتع بحقوق والتزامات الوظيفة العامة.

رابعاً: المساواة في مغادرة منصب الوظيفة العامة.

أولاً: الإطار المفاهيمي:

للقوف على مضمون مبدأ المساواة في مجال الوظيفة العامة، لابد في البداية من تحديد المقصود بالوظيفة العامة والموظف العام ومبدأ المساواة، وصولاً إلى تحديد المقصود بمبدأ المساواة في مجال الوظيفة العامة، لإمكانية الوقوف على مضمون هذا المبدأ.

وعلى هذا الأساس، سوف نتطرق ضمن هذا المحور للتعريف الموالية:

01 - تعريف الوظيفة العامة:

اختلفت فكرة الوظيفة العامة من دولة لأخرى تبعاً لاختلاف النظم السياسية والاقتصادية والاجتماعية والعوامل التاريخية والجغرافية (مغاوي، دت)، (ص 122).

وقد عزفت العديد من تشريعات الوظيفة العامة المقارنة عن إعطاء تعريف للوظيفة العامة، وعليه تُرك الأمر للفقهاء والقضاء لتعريف هذه الأخيرة التي تعددت التعاريف المعطاة لها، بتعدد الزوايا التي يُنظر منها إليها.

فمن هذه التعاريف ما يركز على المركز القانوني للأشخاص الذين يعملون بها -أي الأشخاص الذين يعملون في خدمة المرافق العامة للدولة ويخضعون لنظام قانوني معين تضعه هذه الأخيرة (جعفر، 2011، ص13) فعرفت الوظيفة العامة بناء على ذلك بأنها: مجموعة الأوضاع التنظيمية والهيكلية التي تقوم على أساس النظام القانوني الخاص بها وبالموظفين العموميين (الظاهر، 2005، صص 24-29).

ومنها ما يركز على مهام شخص القائم بالمهام التي تحتاجها إدارة المرافق العامة، فعرفت الوظيفة العامة بناء على ذلك بالنظر إلى مجموعة الاختصاصات التي يمارسها الموظف العام (جعفر، 2011، ص13) بأنها: مجموعة الأعمال المتشابهة والمتجانسة التي توجب على القائم بها القيام بالتزامات معينة مقابل تمتعه بحقوق محددة (الظاهر، 2005، ص 22). وأنها كيان نظامي تابع للإدارة الحكومية يتضمن مجموعة من الواجبات والمسؤوليات التي توجب على شاغلها -أي الوظيفة العامة- التزامات معينة مقابل تمتعه بحقوق ومزايا الوظيفة (فقيهي، 2013، ص27).

ومنها ما يركز على النظام القانوني الذي يخضع له الشخص القائم بواجبات والمستفيد من امتيازات الوظيفة العامة (جعفر، 2011، ص13، فقيهي، 2013، ص27)، وبناء على ذلك عرفت الوظيفة العامة بانها: الوسيلة القانونية لتنفيذ السياسة العامة للدولة (أبو ضيف، 2014، ص07، وفقيهي، 2013، ص27)، وأنها الكيان القانوني القائم في إدارة الدولة (الظاهر، 2005، ص22).

- وعلى هذا الأساس يمكننا القول بأن الوظيفة العامة هي وسيلة قانونية من بين وسائل تنفيذ السياسة العامة للدولة، يضطلع بها شخص يسمى الموظف العام الذي يقوم بمهام الوظيفة العامة من خلال قيامه بمجموعة من الواجبات التي تقابلها مجموعة من الحقوق داخل إدارة المرافق العامة للدولة.

02 - تعريف الموظف العام:

ليس من السهل وضع تعريف موحد وشامل للموظف العام يمكن الاعتماد عليه في جميع الدول ولم يطلعنا أي قانون على تعريف محدد للموظف العام (الظاهر، 2005 ص23)، وعلي فقد تحاشت قوانين الوظيفة العامة في معظم التشريعات المقارنة إعطاء تعريف محدد للموظف العام، واقتصر الأمر في العديد منها -أي التشريعات المقارنة- على تحديد الخاضعين لهذه القوانين، فكان للفقهاء والقضاء الإداريين دورا واضحا في وضع عناصر وشروط محددة لإضفاء صفة الموظف العام

(النعمي، 2013، ص55)، وتم اعتبارهما المرجع الأساسي في تحديد مدلول الموظف العام (جديدي، 2011، ص15)، الذي أعطيت له عدة تعاريف أهمها أن:

الموظف العام هو ذلك الشخص الذي يشغل المركز القانوني الذي يؤهله لأداء معين في نطاق تنفيذ هذه السياسة، فضلا عن كونه الممثل الحقيقي للدولة وإرادة الأشخاص الاعتبارية العامة. الموظف العام هو من يعهد إليه بعمل دائم في مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام (أبو ضيف، 2014، ص ص07-09).

الموظف العام هو الشخص الذي يعمل في أحد مرافق الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العامة (نميري، 2005، ص91).

الموظف العام هو الشخص الذي يشغل إحدى الوظائف العامة الخاضعة لنظام الخدمة العمومية أو أحد الأنظمة الوظيفية الخاصة كنظام القضاء، وذلك بالشروط والمؤهلات المطلوبة لشغل أي من هذه الوظائف.

الموظف العام هو كل شخص تعيينه السلطة العامة في وظيفة دائمة في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة الأخرى (فقيهي، 2013، ص29).

- وعلى هذا الأساس يمكننا القول بأن الموظف العام هو ذلك الشخص الذي يشغل إحدى الوظائف العامة -وفقا لمفهوم الوظيفة العامة المشار إليه أعلاه- بصفة دائمة، ووفقا للشروط والمؤهلات التي تحددها المرافق العامة ممثلة في الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية الإدارية.

ومنه نلاحظ أن اكتساب صفة الموظف العام تخضع لشروط وعناصر محددة أهمها:

- أن يتم شغل الموظف العام للوظيفة العامة وفقا لإجراءات قانونية صحيحة أهمها صدور قرار التعيين من السلطة صاحبة الاختصاص، ووفقا للإجراءات التي ينص عليها القانون.
- قيام الموظف العام بعمل دائم، ويقصد بديمومة الوظيفة العامة أن يكون العمل ذاته دائما ولازما وبصورة مستمرة، لان الذي يحدد ديمومة الوظيفة وطبيعتها ومدى لزومها ليس المرفق العام بل العمل داخل هذا الأخير، إذ أن الأصل في الوظيفة العامة هو الديمومة والاستمرار في العمل الإداري ولمدة غير محددة سلفا وهذا تماشيا مع ديمومة المرفق العام واستمرار تقديمه للخدمة العامة.
- أن يتم العمل في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام بطريقة مباشرة، أي أن تكون الوظيفة التي يشغلها الموظف العام تابعة لأحد المرافق العامة التي تدار بطريق مباشر سواء كانت سلطة الإدارة مركزية أو لامركزية، وسواء كان المرفق العام إداريا أو اقتصاديا خاضعا لأحكام القانون الإداري (الظاهر، 2005، ص ص23-26).

أما مفهوم الموظف العام في الجزائر فقد مر بمراحل تتماشى وتطور قوانين الوظيفة العامة في الجزائر، وذلك على النحو الموالي:

قبل صدور الأمر رقم: 133/67 المؤرخ في: 02 يونيو 1966 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، كان للموظف العام الجزائري نفس مفهوم الموظف العام الفرنسي.

خلال الأمر رقم: 133/66 لسنة 1966 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، لم يتم تحديد مفهوم الموظف العام، وإنما تم بيان الأشخاص الذين يطبق عليهم هذا القانون، بحيث نصت المادة الأولى منه على أنه يعتبر موظفون عموميون الأشخاص المعنوية في وظيفة دائمة الذين رسموا في درجة من درجات التدرج الوظيفي في الإدارات المركزية للدولة وفي المصالح الخارجية التابعة لهذه الإدارات المركزية وفي الجماعات المحلية وكذلك المؤسسات والهيئات العامة، ولم يكن هذا الأمر يسري على القضاة والقائمين بشعائر الدين وأفراد الجيش الوطني الشعبي.

خلال المرسوم رقم: 95/75 المؤرخ في: 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية انصرف مفهوم الموظف العام إلى الشخص الذي أنهى المدة القانونية لفترة التجربة اللازمة لاكتساب صفة الموظف العام.

03 - تعريف مبدأ المساواة:

مبدأ المساواة من أهم الحقوق والحريات الأساسية التي تم النص عليها من طرف المشرع الأساسي بأغلب دساتير العالم.

وأصل المساواة في اللغة السواء، بمعنى العدل والوسط، وفي الاصطلاح تعني تساوي كل الأفراد في الدولة وفي تعاملهم على قدم المساواة دون تمييز بينم بسبب الأصل أو الجنس أو الدين أو اللغة أو المركز الاجتماعي في اكتساب الحقوق والحريات وممارستها وتحمل الالتزامات وأدائها (جعفر، 2011، ص ص 73-47).

ويحوز مبدأ المساواة أهمية كبيرة ضمن المبادئ الدستورية للدول المعاصرة، وذلك لان هذا المبدأ يدخل في صميم كل القواعد الدستورية وتلك المتعلقة بالصلاحيات لجميع المراكز القانونية، فمبدأ المساواة هو الضامن الحقيقي لكل الحقوق والحريات.

والواقع أن المقصود بمبدأ المساواة ينصرف عدم التمييز والتفرقة بين الأفراد الذين تتوفر فيهم شروط واحدة ويوجدون في ظروف وأحوال واحدة، وعليه لا ينصرف مفهوم المساواة إلى المساواة الحسابية (المساواة بطريقة رياضية) بين الناس، لأن ذلك في الواقع يؤدي إلى عدم المساواة، فالمساواة لا تعني التطابق، وإنما تعني المساواة في المعاملة القانونية لأصحاب المراكز القانونية المتماثلة (سليمان، والظاهري، والعكيلي، 2016، ص ص 47-54).

وعلى هذا الأساس ينصرف مبدأ المساواة في مجال الوظيفة العامة إلى كيفية الالتحاق بمنصب الوظيفة العامة، ثم مجال التمتع بالحقوق والحريات المترتبة على اكتساب صفة الموظف العام، ثم طرق مغادرة منصب الوظيفة العامة، وهو ما سنتناوله ضمن المحاور الموالية:

ثانياً: المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة:

إن المساواة في الالتحاق بالوظيفة العامة، ينصرف إلى تلك المرحلة التي تسبق عملية الانطلاق في ممارسة أعباء هذه الأخيرة والتمتع بحقوقها.

وقد جعلت جل تشريعات الوظيفة العامة سلطة الإدارة في بداية تولي الوظيفة العامة مقيدة، وذلك من حيث تحديد شروط الالتحاق بهذه الأخيرة ومن حيث طريقة الاختيار، ولم تجعل الالتحاق بالوظائف العامة حكراً على السلطة التقديرية للإدارة (جعفر، 2011، ص 81).

وعلى هذا الأساس سنتطرق إلى مضمون المساواة في الالتحاق بالوظيفة العامة ضمن النقطتين المواليين:

01 - تكافؤ الفرص في شغل الوظيفة العامة:

بمقتضى هذا المبدأ تتكافأ الفرص أمام جميع الأفراد للمنافسة على شغل مناصب الوظيفة العامة، وهذا التكافؤ يتعلق أساساً بالأشخاص الحائزين على الكفاءة المطلوبة لشغل المنصب الوظيفي (جعفر، 2011، ص 99).

ومعنى ذلك إتاحة الإمكانية أمام جميع المواطنين لولوج الوظيفة العامة، وذلك لمن توافرت فيه شروط شغل هذه الأخيرة استناداً إلى اعتبارات الكفاءة والجدارة والمؤهل (الشيخلي، 1983، ص 177).

ويتم الحكم على كفاءة وجدارة طالب شغل الوظيفة العامة بواسطة أشخاص أو لجن مستقلة ومحيدة، وذلك بعد أن يتم تحديد معيار واضح تقاس به تلك الكفاءة والجدارة بين المتقدمين لشغل منصب أو مناصب الوظيفة العامة.

وقد استقرت معظم التشريعات المقارنة على أن هذا المعيار هو امتحانات المسابقة، إذ من خلاله تتحقق الضمانات الكافية لتحقيق النزاهة والمساواة بين المترشحين الذين تقتضي التفرقة بينهم الاعتماد على وجود سبب موضوعي بعيداً عن التيارات السياسية والحزبية وغيرها من المعايير غير المنصوص عليها في القانون (جعفر، 2011، ص 99-102)، والوصول إلى ذلك يعني الاعتماد على امتحان المسابقة كأساس لانتقاء الموظفين الأكثر جدارة وكفاءة من بين المترشحين، وهو ما يتحقق من خلال اللجوء إلى الاختبارات الكتابية أو إلى الانتقاء على أساس الشهادة.

ولتحقيق هذا المبدأ لابد من احترام جملة من الضمانات التي من أهمها:

- ضرورة وجود هيئة مركزية مستقلة تتولى إجراء الامتحانات المشار إليها أعلاه.

- موضوعية الامتحانات والأسئلة الموجهة للمترشحين الراغبين في الحصول على المنصب الوظيفي (جعفر، 2011، ص112).

- بالإضافة إلى ذلك لا بد ألا يتم قبول المترشحين إلا من بين اللذين استوفوا الشروط التي يتطلبها شغل المنصب الوظيفي، في الوظيفة العامة وباعتبارها تدل على تحضر وتقديم الدول المعاصرة، كان لزاما على المشرع تحديد شروط عامة للتعيين في الوظائف العامة، أملا في أن توصل تلك الشروط إلى موظفين اكفاء قادرين على تحمل أمانة المسؤولية (أبو ضيف، 2014، ص15).

02 - التعيين في الوظيفة العامة من السلطة المختصة:

إن المقومات الأساسية التي تقوم عليها فكرة الوظيفة العامة تخلص في أن يكون التعيين في هذه الأخيرة بأداة قانونية لأداء عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام. وعليه فإن التعيين في الوظيفة العامة لا يتم بطريقة مشروعة وفقا للقانون إلا إذا تم بقرار من السلطة المختصة قانونا، وهذه السلطة يمكن أن تكون الوزير الأول- الوزراء- رؤساء المجالس الشعبية البلدية- المدراء العامين للمؤسسات العامة-.. إلخ، ذلك أن المركز الوظيفي للموظف العام لا ينشأ في الأصل إلا بالأداة القانونية المقررة قانونا لإجراء ذلك التعيين وهي قرار التعيين الصادر من الجهة المختصة قانونا (نصر، 2013، ص ص18- 21).

وعلى هذا الأساس يمكننا القول بأن الغش الذي يترتب عليه تقلد شخص معين منصب وظيفي ما، يكون مشوبا، وبالتالي يعيب قرار التعيين ويبطله ويجبر الإدارة على سحبه في أي وقت، ولا يعد قرار السحب في هذه الحالة قرارا تأديبيا، فالمبدأ أن الغش يفسد كل شيء، ولا يستقر معه القرار الإداري مهما طاللت المدة، إذ يجوز سحب قرار التعيين مثلا في حالة انتحال الموظف لشخصية غير صحيحة أو قدم شهادات أو توصيات مزورة، متى كانت هذه الشهادات أو التوصيات هي التي دفعت الإدارة إلى إصدار قرار التعيين (مغاوي، د. ت، ص ص 138- 139).

ثالثا: المساواة في التمتع بالحقوق والالتزامات المترتبة على اكتساب صفة الموظف العام:

بعد الالتحاق بمنصب الوظيفة العامة، يكتسب المترشح لشغل هذه الأخيرة صفة الموظف العام، وهذه الصفة تمنحه مركزا قانونيا يلتزم بموجبه مجموعة من الالتزامات ويتمتع بمجموعة من الحقوق، وهي واجبات وحقوق يتمتع بها على قدم المساواة مع غيره من الموظفين، وفيما يلي سنطرق إلى مظاهر كل من المساواة في الحقوق والمساواة في الواجبات في مجال الوظيفة العامة، وذلك من خلال التطرق إلى النقطتين المواليين:

01 - المساواة في التمتع بالحقوق المترتبة على اكتساب صفة الموظف العام:

لقد قرر المشرع للموظف العام مجموعة من الحقوق الأساسية التي منها الحقوق التي لها علاقة بوضعيته الإدارية الوظيفية وهي الحقوق الإدارية، ومنها ما له علاقة بشخصية الموظف كإنسان اجتماعي (مغاوي، د. ت، ص ص 301-139).

وعليه فإنه بجانب الحريات العامة التي يتمتع بها الموظف والتي لا يمكنه الانحراف بها لتحقيق مآرب شخصية ذاتية والمتمثلة أساسا في: حرية العقيدة- حرية العبادة- حرية إبداء الرأي في المسائل العامة بشرط ألا يتعارض رأيه مع حسن وانتظام العمل في المرفق العام.. إلخ (أنس، 2011، ص 82، وخليل، 2014، ص 23)، فإن الموظف الذي تم تعيينه في منصب الوظيفة العامة يتمتع بمجموعة من الحقوق المترتبة بمنصبه الوظيفي، ومنها على سبيل المثال لا الحصر:

- الحق في الحصول على الأجر المقابل للمنصب الوظيفي الذي يشغله.

- الحق في الحصول على المنح والعلاوات والمكافآت.

- الحق في الحصول على الترقية وفقا لما تنص عليه القوانين والانظمة السارية.

- الحق في الإجازات والعطل.

- الحق في المساواة في الحقوق بين الجنسين (نميري، 2005، ص 91).

إن هذه الحقوق لا سيما الحقوق ذات الصلة بالمنصب الوظيفي، لا يمكن فيها التمييز بين موظف وآخر، إلا على أساس الفروق المتعلقة بالمنصب الوظيفي ذاته، إذ لا يمكن المساواة مثلا بين أجر الموظف المسؤول وأجر الموظف العادي، كل ذلك في إطار ما تنص عليه القوانين والتنظيمات السارية المفعول.

02 - المساواة في الالتزام بالواجبات المترتبة على اكتساب صفة الموظف العام:

إن الموظف العام بقبوله الوظيفة العامة التي يعهد بها إليه يخضع نفسه لكل الالتزامات الناشئة عن مقتضيات الوظيفة العامة وضرورات المرفق العام (شنتاوي، 2001، ص 40، وفقهيه، 2013، ص 48). وهذه الواجبات أو الالتزامات الوظيفية تنقسم إلى إيجابية وسلبية، نتاولهما فيما يلي:

أ-التزامات الموظف العام الإيجابية:

يلتزم الموظف العام بمجموعة من الالتزامات الإيجابية، وأهمها:

- الالتزامات ذات الصلة بمهام الوظيفة، وأهمها:

• واجب القيام بأعمال الوظيفة بصفة شخصية.

• واجب القيام بالعمل الوظيفي بدقة وأمانة ويدافع الشعور بالمسؤولية.

• واجب اداء العمل الوظيفي بالزمان والمكان المحددين

• القيام بالوظيفية وفقا للقوانين والأنظمة والتعليمات السارية المفعول (النعيمي، 2013، ص 212، والشبخلي، 1983، ص152).

• تخصيص وقت العمل لأداء الواجبات الوظيفية (شنتاوي، 2001، ص40).

حيث بمقتضى هذه الالتزامات على الموظف العام أن يقوم بأداء مهام وظيفته شخصية دون أن يكون بإمكانه تكليف شخص آخر يقوم بها بدلا منه، وذلك بكل دقة وأمانة وإخلاص وفي حدود الوقت المخصص لأداء وظيفته في إطار الانظمة والقوانين والتعليمات السارية المفعول.

- الالتزامات ذات الصلة بالعلاقات الوظيفية مع الجمهور والزلاء والمرؤوسين والرؤساء: وأهم هذه الالتزامات ما يلي:

• في إطار علاقته بالجمهور: على الموظف العام احترام من يراجعه من المواطنين (الجمهور) وإنجاز معاملاتهم وتسهيلها، وإلا تعرض في حالة مخالفة ذلك إلى المساءلة التأديبية وحتى الجزائية إذا كان لذلك مقتضى (محمد قدوري النعيمي، مرجع سابق، ص 219 وما بعدها)، وفي إطار ذلك على جميع الموظفين الابتعاد عن الحصول على المنافع الشخصية من المعاملات التي يقومون بها في إطار وظائفهم (حتاملة، 2006، ص270).

• في إطار علاقته بالزملاء والمرؤوسين من الموظفين: يجب ان تسود العمل الوظيفي روح العمل الجماعي والتعاون والاحترام المتبادل والمساعدة في إنجاز الأعمال الوظيفية التي تتطلب إنجازا مشتركا وجهدا جماعيا في سبيل إنجازها على أكمل وجه، هذا بخصوص واجبات الموظف العام تجاه زملائه، وبخصوص واجباته تجاه مرؤوسيه فلا بد من التعامل معهم على أساس مبادئ الحكم والجرد والمساواة وبما يحفظ كرامتهم ويشجعهم في مبادراتهم الضرورية لتطوير أساليب العمل، وأن يقوم بتوزيع العمل بين هؤلاء المرؤوسين ضمن إطار المهمة التنظيمية للمرفق العام وبصورة متوازنة وذلك من خلال تفويض بعض الاختصاصات المسوح بها قانونا (النعيمي، 2013، ص219).

• في إطار علاقته برؤسائه: يجب على الموظف العام أن يطيع رب العمل في المرفق العام، الذي تقتضي الوظيفة فيه تقسيم الوظائف فيه إلى درجات يعلو بعضها بعضا فيكون هناك رؤساء ومرؤوسين حتى تنتهي قمة السلم الوظيفي إلى الرئيس الإداري الأعلى، وبغية تحقيق ضمان سير المرفق العام يتعين أن يكون للرئيس سلطة على مرؤوسيه (السلطة الرئاسية) وبمقتضى ذلك على المرؤوسين احترام هذه السلطة والعمل وفق مضمونها وبما تمليه عليهم من توجيهات صادرة عن الرئيس بما لديه من صلاحيات إصدار الاوامر والتعليمات أو سلطات إلغاء أو وقف أو تعديل الاوامر والقرارات الصادرة من مرؤوسيه،.. إلخ (محمد قدوري النعيمي، مرجع نفسه، ص 219 وما بعدها)، وواجبات الموظف العام في إطار علاقته برؤسائه تستمد من تنظيم الوظيفة العامة القائم

على التدرج الرئاسي، مع ملاحظة أن تبعية الموظف للسلطة الرئاسية ليست تبعية شخصية إنما هي تبعية عضوية (الشيخلي، 1983، ص 159).

• بخصوص واجبات الموظف العام في نطاق وظيفته: عليه أن يحافظ على كرامة هذه الوظيفة، كما عليه الولاء والاخلاص للوطن (محمد قدوري النعيمي، مرجع سابق، ص 219 وما بعدها)، وفي إطار ذلك على الموظف عدم إساءة استعمال سلطته الوظيفية أو استغلال نفوذه، وعدم قبوله الرشوة أو طلبه لها بأي صورة من الصور المنصوص عليها في القوانين التي تكافح الرشوة (سنتاوي، 2013، ص 45-47).

ب - التزامات الموظف العام السلبية:

بالإضافة إلى الالتزامات الإيجابية، يقع على عاتق الموظف العام مجموعة من الالتزامات ذات الطبيعة السلبية، حيث انه إذا كان الأصل أن الموظف حر في تصرفاته وسلوكه خارج نطاق وظيفته، لكن الحياة الخاصة للموظف قد تتعكس سلبا على حياته الوظيفية وتؤثر فيها، لذلك حرصت تشريعات الوظيفة العامة على حظر إتيان الموظف العام أفعالا تمس بكرامة الموظف سواء داخل أو خارج الوظيفة، إضافة إلى منعها -أي تشريعات الوظيفة العامة- بعض النشاطات التي من شأنها أن تضر بالوظيفة وبسمعة الموظف (خضار سنتاوي، 2013، ص 56)، لذلك تحظر الانظمة واللوائح على الموظف ممارسة بعض النشاطات وأهمها:

- النشاطات التي تؤثر على استقلالية الموظف.
- النشاطات التي تؤثر سلبا على نسبة البطالة لأن ذلك سوف يحرم غيره من مجال العمل.
- النشاطات التي تمارس خارج الوظيفة لأن الموظف لا بد أن يكرس كل جهده ووقته للعمل الوظيفي، ومن النشاطات الممنوعة في هذا المجال:
- الأنشطة ذات الطابع التجاري، بحيث يحظر على الموظف أن يشتغل في التجارة.
- الجمع بين وظيفتين عامتين، بحيث على الموظف التفرغ لوظيفة عامة واحدة فقط.
- عدم مزاوله أي مهنة خارج وقت العمل بدون ترخيص، لأن ذلك قد يتنافى مع مهام وظيفته، وقد يحرم غيره من مزاوله العمل، وقد يحول دون التفرغ التام من الموظف لوظيفته (الظاهر، 2005، ص 60-61).

حيث أن جميع هذه الالتزامات السلبية تمثل قواعد عامة ومجردة، وهي موجهة لجميع من يشغلون مناصب الوظيفة العامة دون تمييز بينهم، وذلك احتراماً لمبدأ المساواة بينهم.

رابعا: المساواة في مغادرة منصب الوظيفة العامة:

يمتد مبدأ المساواة في مجال الوظيفة العامة ليشمل مغادرة منصب الوظيفة العامة، وهي المغادرة التي قد تكون بطريقة عادية كبلوغ الموظف سن التقاعد ومغادرته لمنصبه الوظيفي كمتقاعد، أو

تقديم الموظف لاستقالته، وقد تكون بطريقة غير عادية كتوقيع العقاب على الموظف العام مما يؤدي إلى إبعاده عن منصب عمله. وعليه سنحاول التطرق إلى أهم طرق لمغادرة الموظف منصب وظيفته ومضمون مبدأ المساواة في ذلك ضمن النقطتين الموالتين:

01 - الطرق العادية لمغادرة الموظف منصب وظيفته:

إن الموظف قد يغادر منصب وظيفته إما ببلوغه سن التقاعد وإما بتقديم استقالته:

- بخصوص مغادرة منصب الوظيفة العامة بسبب **التقاعد** سواء كان نسبي أو مطلق، وذلك بعد بلوغ الموظف سنا معينة، حيث أنه في هذه الحالة يجب التقيد بمبدأ المساواة في تمكين الموظف من التقاعد، وذلك من حيث السن المطلوبة لبلوغ سن التقاعد، وهنا نشير إلى أن اختلاف السن بين المرأة والرجل في التقاعد لا يعد خرقاً لمبدأ المساواة وإنما هو من قبيل التمييز الإيجابي الذي تراعى فيه ظروف المرأة في العمل، أو من حيث المقابل المادي الذي يحصل عليه الموظف العام عند خروجه للتقاعد، بحيث يجب أن تتناسب تلك المبالغ المادية مع عدد سنوات العمل التي قدمها الموظف العام في وظيفته وكذا الرتبة التي كان يشغلها، وذلك دون مراعاة لأي اعتبارات أخرى.

- بخصوص مغادرة الموظف العامة لمنصب وظيفته بسبب **الاستقالة** حيث أن الموظف العام من حقه أن يقدم على تقديم استقالته في أي وقت يشاء شأنه شأن باقي الموظفين، لكن الملاحظ أن علاقة الموظف بوظيفته (العلاقة الوظيفية أو علاقة العمل حسب بعض التشريعات) لا تنتهي بمجرد تقديم الموظف لاستقالته، إذ على الموظف الاستمرار في العمل وأداء واجباته الوظيفية إلى أن تحضره الإدارة بقبولها لاستقالته والاستغناء عن خدماته، وذلك حتى لا يؤدي انقطاعه المفاجئ عن العمل إلى الارتباك في سير المرفق العام والاخلال بمبدأ الانتظام والاضطراد في سيره (مغاوي، د. ت، ص 276)، وفي هذا المجال نشير إلى أن اختلاف المدة بين تقديم الموظف لاستقالته وإشعاره من الإدارة بقبول الاستغناء عن خدماته بين موظف وآخر لا يعد إخلالاً بمبدأ المساواة بين الموظفين في مجال مغادرتهم للوظيفة العامة، لأن إشعار المغادرة للموظف بقبولها استقالته وبالتالي الاستغناء عن خدماته يتوقف على حاجة المرفق العام للموظف خلال المدة الفاصلة بين تقديمه لاستقالته وقبول الإدارة لهذه الأخيرة، إضافة إلى تمكن الإدارة من ملأ شغور منصب الموظف العام المستقيل، كما أن القانون يحدد في العادة- الآجال التي على جهة الإدارة قبول استقالة الموظف العام خلالها.

02 - الطرق غير العادية لمغادرة الموظف منصب وظيفته:

وقد سمينا هذه الطرق بالطرق الغير عادية لأنها تأتي خارج إرادة الموظف العام الذي لم يكن يرغب في مغادرة منصب وظيفته، وهذه الطرق كثيرة ومتعددة، سوف نتطرق إلى أهمها ضمن الآتي:

- **وقف الموظف:** والوقف من الوظيفة هنا يعني إسقاط ولاية الوظيفة عن العمل إسقاطاً مؤقتاً، فلا يتولى الموظف خلال مدة هذا الوقف أو الإيقاف وظيفته، لكنه مع ذلك يحتفظ بوضعه الوظيفي

وحقوقه وواجباته الوظيفية إلا ما تعلق منها بالمرتب (مغاوي، د. ت، ص 141)، وفي هذا المجال أيضا لا بد من المساواة بين الموظفين، بحيث لا يتم وقفهم إلا بموجب إجراءات قانونية محددة، كما أن الموظفين الذين يتم وقفهم يجب معاملتهم على قدم المساواة.

- **الاستيداع:** وهو تنحية الموظف عن وظيفته مؤقتا، فيفقد حقوقه الوظيفية ومزاياها خلال مدة معينة، يكون مركز الموظف فيها غير مستقر أو يمر بمرحلة وسطية بين مرحلة العلاقة الوظيفية المكتملة وبين مرحلة الانفصام (مغادرة) هذه العلاقة، وتنتهي هذه المرحلة بإعادة الموظف إلى وظيفته أو إنهاء خدمته (مغاوي، د. ت، ص 144)، وكما هو الشأن بالنسبة للوقف، فإنه لا بد من تحقيق مبدأ المساواة من طرف إدارة المرفق العام بين الموظفين في حالة تطبيق إحالتهم على الاستيداع.

- **عزل الموظف:** وعادة ما يكون عزل الموظف العام عن وظيفته إما كعقوبة تبعية او مكتملة، إذ تنعكس العقوبات الجزائية التي يمكن أن توقع على الموظف العام على مركزه القانوني بوصفه موظفا عاما. وفي هذا الصدد لا بد أيضا من تحقيق المساواة بين الموظفين عند عزلهم، إذ لا بد أن يكون الحكم القضائي الذي تم العزل بناء عليه حكما نهائيا باعتبار هذا الأخير قابلا للتنفيذ وبالتالي يمكن على أساسه إنهاء خدمات الموظف العام بخلاف الحكم الابتدائي الذي يكون قابلا للطعن فيه وبالتالي قابلا للإلغاء، وهنا نشير إلى أن إنهاء خدمات الموظف العام في هذه الحالة يتم بقوة القانون، وقرار العزل يعد فقط كاشفا لهذا الوضع القانوني ولا يعد قرارا إداريا منشأ، لأنه ترتب على القرار القضائي الذي بني على أساسه قرار العزل (العنبي، 2005، ص 188).

- **عقاب الموظف العام:** حيث أن الموظف العام في إطار قيامه بأعمال وظيفته قد يرتكب بعض الأخطاء التي تترتب عليها عقوبات تأديبية وحتى جزائية.

وفي هذا الصدد لا بد ان نشير إلى أن هذه العقوبات التي يمكن توقيعها على الموظفين بسبب أخطائهم المهنية لا يجب أن تختلف باختلاف الموظفين ومراكزهم الاجتماعية أو طبقاتهم طالما توافرت بالنسبة لهم نفس الظروف والملابسات المتعلقة بوحدة ونوع الخطأ أو الجريمة المرتكبة ودرجة جسامتها وما يقترن بها من ظروف سواء في المجال الجنائي أو التأديبي (خليل، 2014، ص 109)، مع ضرورة تمكين الموظفين على قدم المساواة من حق الدفاع عن حقوقهم ومن حق الطعن في القرارات المتضمنة العقوبات الموقعة عليهم (أبو ضيف باشا خليل، مرجع سابق، ص 91).

ولعل مبرر ذلك أن القرارات التي تتطوي على إنهاء خدمات الموظف العام لمنصب وظيفته لديها آثار جسيمة على هيئة هذا الموظف، فهي قرارات تؤدي إلى انتهاء العلاقة الوظيفية التي تربط الموظف بالدولة أو الإدارات العامة وما يمكن أن يؤدي إليه ذلك من تأثير على حقوق الموظفين (شنطاوي، 2001، ص 211).

خاتمة:

في ختام هذه الورقة البحثية أمكننا التوصل إلى مجموعة من النتائج التي نورد أهمها ضمن الآتي:

- أن مبدأ المساواة يعد من أبرز المبادئ الرامية إلى حماية الحقوق والحريات الأساسية لذا تم الحرص على النص عليه من طرف المشرع الأساسي، وأن الوظيفة العامة ومن منطلق أهميتها باعتبارها وسيلة سير المرافق العامة لا بد أن يتحقق مبدأ المساواة في إطارها، ومضمون مبدأ المساواة في إطار الوظيفة العامة ينصرف إلى الشخص القائم بأعباء هذه الأخيرة وهو الموظف العام، لذا فإن هذه المساواة تنصرف إلى الموظفين العامين، سواء من حيث التحاقهم بالوظيفة العامة، أو من حيث تمتعهم بحقوق هذه الأخيرة والتزامهم بالتزاماتها أو من حيث مغادرتهم لها.

- أن جل التشريعات المقارنة قد نصت على مبدأ المساواة في شغل منصب الوظيفة العامة، وذلك من خلال نصها على مبدأ تكافؤ الفرص بين المترشحين لشغل هذه الأخيرة أو من حيث الجهة التي يجب ان تصدر قرار التعيين بها، وذلك لأن الاحاق بالوظيفة العامة يرتب حقوقا والتزامات هامة وينشئ مراكز قانونية جديدة، ويساهم إما إيجابا أو سلبا في سير المرافق العامة، لذا كان لا بد من النص على مبدأ المساواة في الالتحاق له قصد تمكين أصحاب الكفاء العادية من الوصول لهذه المناصب وبالتالي المساهمة في تحسين مستوى الوظيفة العامة والارتقاء بخدمات المرافق العامة.

- أن جل التشريعات أيضا قد نصت على جملة من الحقوق والواجبات التي يتمتع ويكلف بها الموظف العام، وذلك لان منصب الوظيفة العامة كمرکز قانوني ونظرا لعلاقته بالمرفق العام والخدمات العامة لا بد من تنظيمه بدقة، تجنبنا لاحتمال أية آثار سلبية، لذا فإن جميع الموظفين مكلفين بمجموعة من الالتزامات التي لا بد عليهم من احترامها تحت طائلة الخضوع للعقوبات الجزائية، كما لهم جملة من الحقوق التي يتمتعون بها والتي لا يمكن حرمانهم منها تحت أي طائل، كل ذلك يساهم في تحسين خدمات الوظيفة العامة، ويساهم في ترقيةها وبالتالي في التنمية الوطنية الشاملة.

- أن جل التشريعات كذلك قد نصت على مبدأ المساواة بين الموظفين في طرق مغادرتهم للوظيفة العامة، سواء كانت تلك المغادرة عادية ام غير عادية، وذلك بالنظر لما يمكن أن يؤول إليه مغادرة المنصب الوظيفي من آثار سلبية يمكن أن تلحق بالموظف العام وتمس بحقوقه وحرياته الأساسية، او تتعلق بالمرفق العام فتؤثر على حسن سيره وانتظامه واضطراده.

وعلى هذا الأساس نختم هذه الورقة البحثية بالقول بأن جل التشريعات قد كفلت مبدأ المساواة في مجال الوظيفة العامة على جميع مستوياته، وذلك يصب في مصلحة حقوق وحريات الموظف العام، وبالتالي حقوق وحريات الإنسان بصفة عامة.

قائمة المراجع:

- أبو ضيف باشا خليل، محمد. (2014). النظام التأديبي. الاسكندرية. مصر. دار الجامعة الجديدة.
- بن موسى علي فقيهي، علي. (2013). التناسب بين المخالفة التأديبية والعقوبة التأديبية. (ط 01). الرياض. السعودية. مكتبة القانون والاقتصاد.
- جديدي، سليم. (2011). سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري «دراسة مقارنة». الإسكندرية. مصر. دار الجامعة الجديدة.
- داود سليمان، سمير، وعلي الظاهري لمى، ومجيد العكلي، علي. (2016). بحوث دستورية. (ط 01). القاهرة. مصر. المركز القومي للإصدارات القانونية.
- محمد أنس جعفر، أشرف. (2011). التنظيم الدستوري للوظيفة العامة «دراسة مقارنة». الاسكندرية. مصر: دار الجامعة الجديدة.
- محمد قدوري النعيمي، تغريد. (2013). مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة «دراسة مقارنة». (ط 01). بيروت. لبنان. منشورات الحلبي الحقوقية.
- مغاوي، محمد شاهين. (د ت). القرار التأديبي وضماناته ورقابته القضائية بين الفاعلية والضمان «في نظم العاملين المدنيين بالدولة والقطاعين العام والخاص». القاهرة. مصر: مكتبة الانجلو المصرية.
- ناصر العتيبي، صالح. (2005 مارس). انتهاء خدمات الموظف العام بسبب الحكم الجزائي «دراسة مقارنة لتشريعات الخدمة المدنية والعسكرية». مجلة الحقوق. (العدد 29). جامعة الكويت.
- نميري، محمد. (2005 أكتوبر). دور القضاء الإداري في حماية حقوق الدفاع بالنسبة للموظفين وفي مراقبته لملاءمة العقوبة. مجلة المحاكم الإدارية. (العدد 02).
- نصر محمد، محمد. (2013). المسؤولية التأديبية للموظف العام بين الشريعة والقانون. (ط 01). الرياض. السعودية. مكتبة القانون والاقتصاد.
- سلامة حاتمة، سليم. (2006). أثر العوامل الإدارية في ظهور المخالفات التأديبية في نظام الخدمة المدنية الأردني. مجلة جرش للبحوث والدراسات. (العدد 01). الأردن.
- الشخيلي، عبد القادر. (1983). النظام القانوني للجزاء التأديبي. عمان. الأردن. دار الفكر.
- خليل الظاهر، خالد. (2005). أحكام تأديب الموظفين في المملكة لعربية السعودية. الرياض. السعودية. مركز البحوث.
- خضار شنطاوي، علي. (2001 جانفي). أثر إلغاء قرارات إنهاء خدمات الموظف العام. مجلة علوم الشريعة والقانون. (العدد 01). عمادة البحث العلمي. الجامعة الأردنية.