

الموظف العام وواجباته بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي دراسة مقارنة

د. حازم حمدي الجمالي
كلية القانون والممارسة القضائية
جامعة فلسطين

Abstract

The study aimed at identifying the concept of the public employee and his duties according to Sharia law and the legislation by the civil service law, which is the subject matter of the comparative study. The study utilized the analytical descriptive approach and the comparative approach. On obtaining information, the study relied heavily on secondary resources.

The most important findings of the study concluded that there are no significant differences between the concept of the public employee and his duties according to man-made law and the Sharia's. It showed that the commitment of the employee to these tasks is not confined only to the field of job. It further extends to reach his manners, behavior, in private and public life. The most important recommendations of the study were as follows: working on creating opportunities for training and qualification for the increasing of productivity and raising the proficiency level of the individual performance. It also recommended to have an effective control system in which employees take part in setting its basics and standards, which mainly aim to, on the one hand, warn the employee of his misbehavior, and guide him towards his perfection, on the other hand.

ملخص الدراسة

هدفت الدراسة إلى التعرف على مفهوم الموظف العام وواجباته في الشريعة الإسلامية وتشريعات الخدمة المدنية محل الدراسة المقارنة، حيث نهجت الدراسة المنهج الوصفي التحليلي، والمنهج المقارن، واعتمدت على المصادر الثانوية للحصول على المعلومات، وتوصلت الدراسة إلى نتائج من أهمها: أنه لا توجد اختلافات من حيث الجوهر والمضمون بين مفهوم الموظف العام وواجباته في القانون الوضعي وأحكام الشريعة الإسلامية وأن التزام الموظف بهذه الواجبات لا يقتصر في نطاق الوظيفة فقط، وإنما تمتد إلى سلوكه وتصرفاته في الحياة الخاصة والعامة، كما توصلت الدراسة إلى توصيات من أهمها: العمل على إيجاد فرص للتدريب والتأهيل لزيادة الإنتاجية ورفع كفاءة الأداء الفردي والعام، وأوصت بضرورة وجود نظام رقابي فعال يشترك الموظفون في وضع أسسه ومعاييره يقصد به تنبيه الموظف للسلوك الخاطئ من جهة، وتوجيهه لما يجب عليه فعله من جهة أخرى.

مقدمة

وضعت الشريعة الإسلامية منهجاً دقيقاً ومتكاملاً لضبط وتنظيم سلوك الأفراد بصفة عامة- داخل الجماعة، فهي شريعة عامة وشاملة صالحة لكل زمان ومكان، وفي نطاق الشمولية التي تتميز بها الشريعة الإسلامية، نجد أنها اهتمت بالوظيفة العامة والعاملين فيها واعتبرتها مسؤولية وأمانة لخدمة المواطن والمجتمع تحكماً وتوجه مسيرتها القيم الدينية ابتداءً، لذلك نجد أن الشريعة الإسلامية الغراء حرصت على إرساء معايير وقواعد شرعية تحكم آداب وأخلاقيات الوظيفة العامة، حيث تركز فكرة الوظيفة في الإسلام على أنها واجب ديني ولم تكن لمن يسألها بل كانت لمن يستحقها ويراعي واجباتها، فالواجب شرعاً هو ما

طلب فعله على وجه الإلزام، ومن المعلوم أن الموظف العام هو أحد أفراد المجتمع المسلم ويلتزم بما يلتزم به الكافة، ولكن بما أنه له صفة في توليه أمر من أمور المسلمين العامة، فإن عليه واجبات تفوق واجبات أحاد المسلمين، وهذه الواجبات تبدو جلية في نصوص القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة، وفي المقابل نجد التشريعات الناظمة للخدمة المدنية في الدول المعاصرة تحرص أيضاً على ترسيخ القيم المهنية العالية من خلال وضع أحكام وقواعد تنظم سلوك الموظف العام، وتفرض عليه واجبات تتطلبها طبيعة الوظيفة العامة، وذلك لضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد وخلق الثقة والتقدير لدي المواطن وملتقى الخدمة العامة بعمل الدولة وتبني حالة من الاحترام والتقدير لدورها في توفير الخدمات بأفضل طريقة ممكنة للمواطن والمجتمع على حد سواء.

أهمية الدراسة

تكمن أهمية هذه الدراسة كونها تحمل في طياتها موضوعاً مهماً في ذاته وطبيعته، فالموظف العام يعتبر من أهم أدوات الدولة – سواء الدولة القديمة أو الحديثة- فلا تستطيع الدولة ممارسة سلطاتها إلا بواسطة موظفيها التي تستند إليهم في تقديم خدماتها لمواطنيها، وعليه فالموظف العام يعد بمثابة مرآة للدولة تجاه المواطنين، ولذلك سوف تحاول الدراسة تحديد مفهوم الموظف العام في الشريعة الإسلامية وقوانين الخدمة المدنية المقارنة مسترشدين بما خطته أقلام الفقهاء ورسخته أحكام القضاء الإداري في ذلك، وتتمثل أهمية الدراسة أيضاً في أنها تسعى لبيان ما جاء في الشريعة الإسلامية بشأن واجبات الموظف العام وما قرره المشرع الوضعي بهذا الخصوص مما يضيف أبعاداً جديدة في التأصيل الشرعي والتحليل النظامي لموضوع واجبات الموظف العام والوقوف على أوجه الالتقاء والإختلاف في هذا المجال.

مبررات الدراسة:

رغم أهمية موضوع الدراسة إلا أن المعلومات حوله تناثرت بين مصادر الدراسة المختلفة، والتي لم تتناولها تأصيلاً وتفصيلاً، حيث تناولت الموضوع من جوانب محددة وبشكل عام، وذلك في إطار عرضها لشرح قانون الخدمة المدنية، أو في إطار الدراسات التي تناولت الوظيفة العامة، كما أن دراسة مفهوم الموظف العام وواجباته من وجهة نظر الشريعة الإسلامية يأتي فرصة لإبراز المبادئ والتعاليم الربانية الشاملة لكل المعاملات والعلاقات الإنسانية، وكل ما سبق يفسح المجال أمام القيام بهذه الدراسة.

أهداف الدراسة:

1. بيان مفهوم الموظف العام وتعريفه في الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي.
2. بيان القواعد الشرعية والقانونية التي تحدد واجبات الموظف العام.

منهجية الدراسة ومحتواها:

اعتمد الباحث في دراسته على المناهج التالية:

أ. المنهج الوصفي التحليلي، وذلك من خلال الرجوع إلى مصادر الشريعة الإسلامية والمراجع العلمية والفقهية من كتب ودراسات وأبحاث ودوريات وندوات علمية، سواء باللغة العربية أو الفرنسية ذات الصلة بموضوع الدراسة.

ب. المنهج المقارن، فالدراسة الماثلة هي محاولة لتقديم دراسة تحليلية مقارنة من خلال قراءة لما وضعته الشريعة الإسلامية من أحكام وقواعد التي تبين واجبات الموظف العام، وذلك بالمقارنة بقانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998 والمعدل بقانون رقم (4) لسنة 2005 وقانون الخدمة المدنية المصري رقم (18) لسنة 2015 .

وقد قسمت الدراسة إلى مبحثين وكانت على النحو التالي:

المبحث الأول: نتعرف من خلاله على مفهوم الموظف العام في الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي.

المبحث الثاني: ويتناول بيان واجبات الموظف العام في الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي.

المبحث الأول

ماهية الموظف العام

منذ نشأت الدولة باعتبارها كياناً سياسياً واجتماعياً ارتضته الجماعة البشرية، فقد أصبح لها دورها في تحقيق مصالح الجماعة التي تخضع لسيادتها وتوفير سبل الأمن والأمان لها، وإتاحة الفرصة للمواطنين للانتفاع بالخدمات التي يحتاجون إليها عن طريق أجهزتها الإدارية ومرافقها المختلفة، ولا يمكن للدولة أن تنهض بهذه الأعباء إلا عن طريق أداة تقوم بهذا العمل وهذه الأداة التي تستعين بها الدولة في إدارة مرافقها وتوفير الخدمات لمواطنيها تتمثل في الموظفين العموميين وغيرهم من العمال الذين تعهد إليهم الدولة بتسيير مرافقها العامة والنهوض بخدمة جمهور المواطنين في مختلف الأجهزة والإدارات، ولما كانت الوظيفة العامة هي وسيلة الدولة لتقديم خدماتها للمواطنين فإن الموظف العام هو أداة الدولة في تحقيق أهدافها، ولذلك حرص الفقه الإسلامي كما حرصت التشريعات والفقه والقضاء في الدول المختلفة لبيان مفهوم وماهية الموظف العام وللتعرف على مفهوم الموظف العام في الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي وآراء الفقه والقضاء في ذلك سوف يتم دراسة هذا المبحث في مطلبين وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: تعريف الموظف العام في الشريعة الإسلامية.

المطلب الثاني: تعريف الموظف العام في القانون الوضعي.

المطلب الأول

تعريف الموظف العام في الشريعة الإسلامية

كما هو معروف في الفقه الإداري أن فكرة الموظف العام ترتبط بصفة عامة بالدولة، فالموظفون يعملون في خدمة الدولة وعلى ذلك فإن مفهوم الموظف العام وإن اختلفت التسميات قد ترد في الأنظمة والتشريعات المختلفة وفي مختلف العصور سواء في الماضي أو الحاضر، فالموظف العام لم يكن وليد هذا العصر الحديث، ففي الماضي عرفت الشريعة الإسلامية الموظف العام والوظيفة – الولاية العامة كما في اصطلاح الفقه الإسلامي – التي يشغلها والتي كانت تقوم على فكرة أساسية هي كونها خدمة اجتماعية

محددة السلطة لقاء أجر معين (الماوردي، 1983، ص19 وما بعدها) ، وعليه كل من وُلي للقيام بأعباء هذه الخدمة يعتبر موظفاً عاماً والذي يطلق عليه في الشريعة الإسلامية اسم "العامل" (شعبان، 15). ويعد العامل (الموظف العام) في الدولة الإسلامية أساس العمل الإداري، فهو الذي ينفذ النظام ويصدر القرارات ويتحدث باسم الإدارة وهو يعبر عن إرادتها ويمارس الخدمات التي يتطلبها المرفق وهو الحارس الأمين وأداة الدولة ومظهرها الحقيقي ويرى الناس الدولة من خلاله (أحمد، 1991، 57). ويلاحظ أن الشريعة الإسلامية لم تستخدم لفظ "الموظف العام" للدلالة على شاغل الوظيفة العامة وإنما كان يطلق عليه اسم "العامل" ، وصفة العامل تشمل الخليفة وولاة الأمصار والأمراء والمحتسبين ... إلى غير ذلك من الألفاظ التي تدل كلها على صفة الموظف العام في وقتنا الحاضر (مرزوق، 1999، 16). معنى العامل في اللغة: هو القائم بالعمل يُقال عمل فلان العمل، فهو عامل، والعامل هو الذي يتولى أمور الرجل في ماله وملكه وعمله، ومنه قيل للذي يستخرج الزكاة عامل الزكاة، ويقال استعمل غيره إذا سألته أن يعمل له (الجوهري، 1775).

ولقد ورد في السنة النبوية الشريفة ما يدل صراحة على أن المقصود بالعامل هو الموظف العام الذي يعمل لدى الدولة والذي يؤيد ذلك قول رسول الله p "ما بال العامل نبعثه فيقول: هذا لكم وهذا أهدي لي ألا جلس في بيت أبيه فينظر أيهدى إليه أم لا... (البخاري، 1998، 1369)، وروي عنه p بأنه قال: "من كان لنا عاملاً فليكتسب زوجه، فإن لم يكن له خادم فيكتسب خادماً، فإن لم يكن له مسكن فليكتسب مسكناً" (السجستاني، 1389هـ، 134).

وتأسيساً على ما سبق فقد عُرف الموظف العام من جانب الباحثين المعاصرين في الفقه الإسلامي بعدة تعريفات منها:

فقد عرفه الشيخ عبد الحي الكتاني بقوله: " هو كل من يعمل للمسلمين من خليفة أو غيره، فإن كل من قام بأمر المسلمين وبشريعته فهو عامل" (الكتاني، 395).

وقد عُرف الموظف العام أيضاً بأنه: "الشخص الذي يُعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة، على أن يكون هذا الشخص قوياً أميناً يعمل بتقاف وإخلاص ولا تأخذه في الله لومة لائم غير مستغل منصبه لمصالحه الشخصية وإنما يعمل في ظل تعاليم الشريعة الإسلامية منفذاً لها ومطيعاً لأوامرها أو أوامر رؤسائه" (شعبان، 117).

وعُرف كذلك بأنه: "هو الذي أُسند إليه أمر التصرف في شأن من الشؤون على سبيل الوكالة أو النيابة عن الأمة مباشرة كالخليفة بوصفه صاحب السلطة الإدارية العليا في الجهاز التنفيذي برمته في الدولة الإسلامية كأصل تتفرع عنه سائر الوظائف العامة، باعتباره مسؤولاً عن سياسة الحكومة أمام الأمة" (الإبراهيمي، 53).

وأخيراً عُرف الموظف العام في الشريعة الإسلامية: " بأنه الشخص الذي يولى من قبل من يملك قرار التعيين للقيام بعمل ديني أو دنيوي مقابل عوض مستهدفاً المصلحة العامة للأمة" (مرزوق، 20).

المطلب الثاني

تعريف الموظف العام في القانون الوضعي

يختلف تعريف الموظف العام ومفهومه من دولة إلى أخرى، تبعاً لاختلاف الوظائف العامة نفسها بالنسبة للدول ولما تعطيه لها من أهمية فالوظيفة العامة في كل دولة معينة هي ثمرة تطور تاريخ مرت به الدولة متأثرة في ذلك بمجموعة من العوامل المختلفة كالموقع الجغرافي والمستوى الاقتصادي والاجتماعي لذلك

البلد والنظام السياسي السائد فيها، كما أن الطبيعة المتطورة للقانون الإداري تجعل من الصعوبة بمكان تحديد تعريف للموظف العام لفترة طويلة من الزمن داخل الدولة الواحدة لذلك لا يوجد تعريف موحد للموظف العام في أفرع القوانين المختلفة المدنية والجنائية والدستورية والإدارية، فالمشرع في غالبية الدول يحجم دائماً عن إعطاء تعريف جامع مانع للموظف العام ويقصر جهوده على تعريف بعض طوائف الموظفين حينما يتعرض لبعض شؤونهم بالتنظيم، ملقياً بتلك المهمة على عاتق الفقه والقضاء(بدران، 1990 ، 19)، ولكن وعلى الرغم من ذلك فقد حاولت بعض التشريعات في الأنظمة المقارنة تقديم تعريفاً للموظف العام يحدد الشروط والصفات التي يجب توافرها لاعتبار الشخص موظفاً عاماً، وكان من الطبيعي أن تختلف هذه الشروط والصفات من تشريع لآخر داخل الدولة الواحدة وذلك تبعاً لاختلاف المصلحة التي يقوم بحمايتها التشريع.

ولما كان هذا المقام لا يتسع لبيان مفهوم الموظف العام في كافة فروع التشريع، فإن الباحث سوف يقتصر في هذا المطلب على بيان مفهوم الموظف العام من وجهة نظر المشرع الوظيفي في الدول محل الدراسة المقارنة، ففي مصر لم يضع المشرع المصري تعريفاً للموظف العام في أي قانون من قوانين الوظيفة العامة المتعاقبة وإنما اكتفى بتعداد الفئات التي تنطبق عليها هذه القوانين وتسرى عليهم أحكامها(فكري، 1987، 55-56)، واستمر المشرع المصري على هذا النهج حتى في ظل قانون الخدمة المدنية الحالي رقم (18) لسنة 2015 حيث جاء في المادة الأولى منه على أن "تسري أحكام هذا القانون على الوظائف في الوزارات ومصالحها والأجهزة الحكومية ووحدات الإدارة المحلية، والهيئات العامة وذلك ما لم تنص قوانين أو قرارات إنشائها على ما يخالف ذلك".

إلا أنه لا يعني مما تقدم أن موقف المشرع المصري منتقد لعدم تعريف الموظف العام، فالتعريف – كما يجمع الفقه الإداري- وظيفة الفقه والقضاء أساساً، ونظراً للطبيعة المتطورة للقانون الإداري فإن وضع مهمة التعريف بالموظف العام بين يدي الفقه والقضاء يرفع عن التعريف وصف الجمود ويسمح بإعادة النظر فيه لاستيعاب ما قد يطرأ من تطورات.

وإذا كان المشرع المصري قد تجنب الدخول في متاهات تحديد مفهوم الموظف العام فإن المشرع الفلسطيني على الرغم من أنه لم يقدم التعريف الشامل والدقيق إلا أنه أضاف بعض العناصر الأخرى التي تساعد في تعريف الموظف العام فقد جاء في المادة الأولى من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 والمعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005 على أنه يقصد بالموظف "الشخص المعين بقرار من جهة مختصة لشغل وظيفة مدرجة في نظام تشكيلات الوظائف المدنية على موازنة إحدى الدوائر الحكومية أيا كانت طبيعة تلك الوظيفة أو مسماها".

ويتضح من نص المادة السابقة أن المشرع الفلسطيني اعتبر الموظف العام هو ذلك الشخص الذي يعين من قبل سلطة مختصة كالرئيس أو الوزير أو وكيل الوزارة أو مدير مؤسسة عامة وذلك ليقوم بمجموعة من المهام المنصوص عليها في القوانين واللوائح والتعليمات والقرارات الإدارية ذات العلاقة وما يتعلق بها من صلاحيات وما يترتب عليها من مسؤوليات(صادق، 2005، 50)، ويتضح من نص المادة أيضاً أن المهام الموكولة للموظف العام يجب أن تكون متعلقة بالأمور المدنية المدرجة في نظام التشكيلات الوظيفية، وعلى موازنة وزارة أو إدارة أو مؤسسة أو أية سلطة تدخل موازنتها ضمن الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية أو ملحقة بها أو مؤسسة عامة إدارية أو مؤسسة عامة اقتصادية أو شركة وطنية اختارت إخضاع العاملين فيها لهذا القانون، وبغض النظر عن طبيعة المهمة الموكولة لذلك الشخص سواء

كان ذلك الموظف وزيراً في وزارة أو حارساً في إدارة (عمرو، 2002، 203)، ولما كانت المادة الثانية من ذات القانون - سالف الذكر- تنص على أن " تسرى أحكام هذا القانون على:

1- الموظفين العاملين في الدوائر الحكومية ويتقاضون رواتبهم من خزانة السلطة الوطنية الفلسطينية حسب نظام تشكيلات الوظائف.2- الموظفين المعنيين بمقتضى قوانين وقرارات خاصة فيما لم يرد بشأنه نص فيها" ، فإن القانون بذلك استبعد من نطاق تطبيقه العاملين في البلديات، والمجالس المحلية، والعاملين في الشركات الوطنية أو المختلطة، وكذلك العاملين في المؤسسات شبه العمومية كالجامعات، هذا بالإضافة إلى المتعاقدين مع الإدارة بعقود خاصة أو فردية إذا تضمن العقد نصاً يفيد تطبيق أحكام هذا القانون عليه في الأمور التي لا ينظمها العقد المبرم بينهم وبين الإدارة.

وأمام عدم كفاية التعريفات التي قدمتها التشريعات عمد الفقه والقضاء بدورهما إلى محاولة صياغة تعريف للموظف العام أمام هذا الغياب التشريعي لتعريف الموظف العام - وإن كان له ما يبرره - لعب الفقه والقضاء دوراً مهماً في تقديم تعريفاً دقيقاً للموظف العام يبرز، طبيعته وذلك من خلال تحديد عناصر وشروط أساسية يجب توافرها في الشخص العامل بالدائرة الحكومية حتى يمكن اعتباره موظفاً عاماً، حيث يميل الفقه الإداري المصري إلى وضع تعريف مضيّق للموظف العام وإن اختلفت التعبيرات التي استخدمها شراح القانون العام إلا أنهم يركزون في التعريف على عناصر أساسية وشروط لازمة لاكتساب الشخص صفة الموظف العام وعليه فقد تعددت تعريفات الفقهاء(شحاتة، 1955، 457) (فهمي، 2000، 504) (رسلان، 2004، 372) (De Forges, 1986, 66)

(Waline, 1963, 324) وركزت جلها على أهم العناصر والشروط الأساسية اللازمة لاكتساب الشخص صفة الموظف العام حيث اشترطت توافر ثلاثة عناصر أساسية، أولها أن يكون الشخص معين من قبل السلطة التي تملك تعيينه قانوناً، وثانيهما القيام بالعمل بصفة دائمة، وثالثهما أن يعمل في مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام، وهذه العناصر أقرها وأكد عليها القضاء الإداري من خلال بيانه لمفهوم الموظف العام وذلك على الرغم من أن القضاء يستمد أحكامه عادة من الفقه والتشريع الذي يجعل من الصعب الفصل بين كل منهما، إلا أن الاجتهادات القضائية تحاول دوماً تطوير المفاهيم والعناصر التي يركز عليها مفهوم الموظف العام، لذلك فالأحكام القضائية تتم ما جاء به الفقه والتشريع، كما أن التعاريف التي استقر عليها القضاء هي معظمها متشابهة وليست هناك اختلافات جوهرية فيما بينهما ولقد تعرض القضاء الإداري المصري في العديد من أحكامه إلى بيان مفهوم الموظف العام، ومن ذلك ما قرره المحكمة الإدارية العليا في احد أحكامها بأن "المقومات الأساسية التي تقوم عليها فكرة الموظف العام تخلص في أن يكون تعيين الموظف بأداة قانونية لأداء عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام"(الطعن رقم (983) لسنة 9 القضائية ، جلسة 19/5/1969) ، وحرصت المحكمة الإدارية العليا ومن قبلها محكمة القضاء الإداري على ترديد هذا المعيار في كل حالة تتصدى فيها لتحديد وصف الموظف العام (الطماوي، 1992، 405) وبنوه أخيراً إلى أن التطور التشريعي والفقه والقضائي قد انتهى في تكيف علاقة الموظف العام بالدولة على أنها علاقة تنظيمية حيث يستمد الموظف حقوقه وواجباته مباشرة من نصوص القوانين واللوائح الناظمة للوظيفة العامة، وبمعنى آخر يعتبر الموظف العام في مواجهة الإدارة في مركز تنظيمي لائحي خاضع في تنظيمه لأحكام القانون وبالتالي ينشأ المركز القانوني للموظف العام بمجرد صدور قرار التعيين في الوظيفة العامة ويتقرر

له بموجب ذلك مجموعة من الحقوق تقابلها عدة واجبات هذه الواجبات ستكون موضوع الدراسة في المبحث التالي.

المبحث الثاني

واجبات الموظف العام

لما كانت الشريعة الإسلامية قد جاءت لتنظيم كل شيء في حياة الأمة المسلمة في العقيدة والعبادة وفي التربية والأخلاق والتشريعات والقوانين الشرعية، فقد رسمت لها طريقاً واحداً ليكون عملها واحداً وصراتها في هذه الحياة صراطاً واحداً، وفي هذا الإطار وضعت الشريعة الإسلامية ميزاناً دقيقاً منصوباً من العدالة الإلهية ينظم حقوق الإنسان وواجباته بوصفه إنساناً، فمن مقاصد الشريعة - كما هو معلوم من الدين بالضرورة - هو إنشاء الإنسان الصالح، والإنسان الصالح هو المسلم الصالح، والمؤمن التقي الذي يسير على نهج قواعد التربية وأصول الأخلاق، ولما كان الموظف العام هو إنسان في المقام الأول، فإذا ما تم تعيين هذا الإنسان في الوظيفة العامة يجب أن يضع دائماً نصب عينيه أن يقوم بواجبات وظيفته ويزاول اختصاصاتها في نزاهة تامة وأمانة كاملة، فواجبات الموظف العام هي واجبات فرضتها عليه الشريعة الإسلامية وأعطت الالتزام بها عمقاً عقائدياً، وفي ذات السياق تقرر تشريعات الخدمة المدنية في الدول المعاصرة جملة من الواجبات اقتضتها طبيعة الوظيفة العامة، وهي من التشعب والكثرة بحيث يصعب حصرها، فهناك واجبات تستلزمها طبيعة عمل الوظيفة، وهناك واجبات ما هو مطلوب من الموظف أثناء أو بسبب أو بمناسبة تأديته لوظيفته، ومنها ما هو مطلوب منه حتى في حياته الخاصة والعامة، ويتناول هذا المبحث واجبات الموظف العام في الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي وذلك في المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: واجبات الموظف العام في الشريعة الإسلامية.

المطلب الثاني: واجبات الموظف العام في القانون الوضعي.

المطلب الأول

واجبات الموظف العام في الشريعة الإسلامية

إن الشريعة الإسلامية لم تقتصر في الواجبات على النواحي التي تتعلق بالأخرة، بل جاءت بجميع ما يحتاج إليه الإنسان في حياته الدنيا، فهي شريعة شاملة، وعامة صالحة لكل زمان ومكان، وفي نطاق الشمولية نجد أن الوظيفة العامة، والعاملين فيها قد حظيت باهتمامات الشريعة الإسلامية، لأن الموظف العام هو أحد أفراد المجتمع المسلم، ويلتزم ما التزم به الجميع، وبصفته تولى أمراً من أمور الأمة فإن عملية التزاماته تفوق أحاد الناس من أجل تأمين الحق والعدل للناس جميعاً، فالموظف العام كونه يعمل في الوظيفة العمومية فيجب عليه بعض الواجبات التي يجب أن يؤديها لأنه يتقاضى راتباً من أجل القيام بأعماله، فالواجب شرعاً هو ما طلب الشارع فعله على وجه اللزوم بحيث يثاب فاعله ويعاقب تاركه (الزحيلي، 1405هـ، 44)، وعلى ذلك نعرض في هذا المطلب لأهم الواجبات التي أوجبها الشريعة الإسلامية على الموظف العام كما يلي:

أولاً- الأمانة والصدق في أداء العمل:

تعتبر الأمانة أم الفضائل، ومنبع الطمأنينة، وهي رعاية حقوق الله تعالى بتأدية المرء للفرائض والواجبات، وكذلك المحافظة على حقوق العباد فلا يطمع الإنسان في وديعة أؤتمن عليها ولا ينكر مالاً أو متاعاً آمنه الناس عليه (الشرباصي، 1972، 15)، وبالأمانة تعطى الحقوق وتؤدي الواجبات، وتسير المصالح

فالأمانة دعامة بناء الأمم، لهذا كانت الأمانة من لوازم الإيمان، قال تعالى: "إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا" (سورة النساء: الآية 58)، وهي صفة للمؤمن أينما كان وتدل عليه وتفرقه عن الخائن الغشاش، قال تعالى: "يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَخُونُوا اللَّهَ وَالرَّسُولَ وَتَخُونُوا أَمَانَاتِكُمْ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ" (سورة الأنفال: الآية 26).

ويعد من الأمانة أيضاً وضع الرجل المناسب في المكان الجدير به فلا يجوز إسناد منصب إلا لصاحبه الجدير به، ولا تملأ وظيفة إلا بالرجل الذي ترفعه كفايته إليها؛ لأن الأعمال العامة والوظائف أمانات ومسئوليات ثابتة من وجوه كثيرة، قال رسول الله ﷺ: "إذا ضيعت الأمانة فانتظروا الساعة، قيل يا رسول الله، وما إضاعتها قال: إذا اسند الأمر إلى غير أهله فانتظروا الساعة" (البخاري، 1998، 1245). وعلى ذلك فالموظف الأمين في عمله هو الذي لا يستغل وظيفته لخدمة أي منفعة شخصية أو لمنفعة أي طرف ليس له حق بها، أو أن يستغلها للاستيلاء على المال العام بطرق غير مشروعة، وذلك عملاً بالحديث الشريف عن الرسول ﷺ أنه قال: "من استعملنا منكم على عمل فرزقناه رزقاً، فما أخذ بعد ذلك فهو غُلُول" (السجستاني، 2012 ، 196).

وترتيباً على ذلك تعتبر الوظيفة أمانة في عنق الموظف يجب عليه أن يتقي الله عز وجل في ذلك، وأن يقوم بأداء ما أسند إليه من عمل على أكمل وجه، فحرص الإنسان على أداء واجبه كاملاً في العمل الذي يوكل إليه مظهر من مظاهر الأمانة، ويأتي واجب الصدق متمماً لواجب الأمانة، فالموظف العام يجب أن يكون أميناً وصادقاً في جميع الأمور في القول، والعمل، والاعتقاد، فقد أمر الله عباده بالصدق في قوله تعالى: "يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا اتَّقُوا اللَّهَ وَكُونُوا مَعَ الصَّادِقِينَ" (سورة التوبة: الآية 119)، فالصدق يزرع في نفس الموظف الثقة والإحساس بالمسئولية، كما يحظى باحترام الموظفين معه، والمراجعين لمؤسسته من المواطنين، فيجب على الموظف تجنب الكذب لم له من آثار سلبية على الفرد، والمؤسسة التي يعمل فيها وعلى الدولة لقوله تعالى: "إِنَّمَا يُفْتَرِي الْكُذِبَ الَّذِينَ لَا يُؤْمِنُونَ بِآيَاتِ اللَّهِ وَأُولَٰئِكَ هُمُ الْكَافِرُونَ" (سورة النحل: الآية 105). لذلك يجب على الموظف العام إظهار نزاهته للغير دائماً، وأن يضع المصلحة العامة في ذهنه عند اتخاذ القرارات التي تتعلق بعمله لأنه يتحمل مسؤولية أفعاله كاملة، والنتيجة المترتبة عليها لقوله عليه السلام: "اللهم من رفق بأمّتي فأرفق به، ومن شق على أمّتي فشق عليه" (الطبراني، 1415هـ، 7/82)، وكتب عمر بن الخطاب رضي الله عنه إلى سعد بن أبي وقاص: "وليكن عندك من العرب من تظمنن إلى نصحه وصدقه، فإن الكذب لا ينفعك خبره وإن صدق في بعضه والغاش عين عليك وليس عيناً لك"، وقال عبد الملك بن مروان لابنه عندما تولى الإمارة في مصر: "إياك أن يظهر لرعيّتك منك كذب فإنهم إن ظهر لهم منك كذب لم يصدقوك في الحق" (النويري ، 40).

ثانياً- الإخلاص في العمل وإتقانه:

يعد واجب الإخلاص في العمل من الواجبات الجوهرية التي يجب على الموظف المسلم أن يتحلى به وذلك يعني بأن يقصد الموظف بعمله طاعة الله تعالى، ولا يستهدف التباهي والتفاخر وتلقي المدح من الآخرين، ووجود هذا الواجب يحول دون وقوع الخلل والانحراف عن الطريق الصحيح فهو بمثابة صمام الأمان ضد الفساد بكل صورته وأشكاله، فلا يخضع الموظف للمؤثرات أو الضغوط الخارجية، بل يقوم بواجبه امتثالاً للالتزام الديني وأداء الواجب المهني وبذلك يتحول عمله الوظيفي الاعتيادي إلى عبادة لأن النية

الصالحة تجعل العادة عبادة، ومن ذلك، وجود الرقابة الذاتية في الموظف، ومبعث هذه الرقابة إحساس الموظف واستشعاره بأن الله تعالى يرى سلوكه وكل تصرفاته لقوله تعالى: "وَكَانَ اللَّهُ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ رَّقِيبًا" (سورة البينة: الآية 5) وأن تكون نية الموظف في عمله المصلحة العامة، ورضا الله ليكون من عباده المخلصين، لقوله تعالى: "وَمَا أُمِرُوا إِلَّا لِيَعْبُدُوا اللَّهَ مُخْلِصِينَ لَهُ الدِّينَ.." (سورة البينة: الآية 5).

ويعد أيضاً من الإخلاص في العمل إتقانه، فمن القيم والواجبات المهمة في مجال عمل الموظف العام أن يؤدي عمله بمهارة وإحكام، وان يشعر بالمسئولية تجاه ما يوكل إليه من عمل، فيقوم بتطويره والإسراع في إنجازه، وبذل الوسع والطاعة في اجتناب الوقوع في الأخطاء لأنه مطالب بإتقان العمل لقول الرسول p: "إن الله عز وجل يحب إذا عمل أحدكم عملاً أن يتقنه" (الطبراني ، 275/1) وهذا يؤكد إتقان العمل وحسن الأداء بجميع متطلباته المهنية والسلوكية والمحافظة على أوقات الدوام كما أن الانضباط في الدوام يتطلب حضور الموظف في بداية الدوام المحدد، والانصراف من الدوام في نهايته، لقوله تعالى: "إِنَّ الَّذِينَ آمَنُوا وَعَمِلُوا الصَّالِحَاتِ إِنَّا لَا نُضِيعُ أَجْرَ مَنْ أَحْسَنَ عَمَلًا" (سورة الكهف: الآية 30) ويأتي من باب واجب الإخلاص في العمل وإتقانه العدل في المعاملة وهو إعطاء كل ذي حق حقه بدون تفریط أو إفراط ، لذلك يجب علي الموظف أن يتحرى العدل مع جميع من يتفاعل معهم مستشعراً بذلك عظم المسئولية فلا يحابي ولا يجامل أقربائه وأصدقائه علي سائر المراجعين لان ذلك يؤثر سلباً علي طبيعة عمله، ويتحمل مسئولية محاباته للأخرين، وهذه خيانة يعاقب عليها الإسلام لان الله أمرنا بالعدل بقوله: " أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ بِالْقِسْطِ شُهَدَاءَ لِلَّهِ وَلَوْ عَلَىٰ أَنفُسِكُمْ أَوِ الْوَالِدِينَ" (سورة النساء: الآية 135)، كما بين الرسول p أن العادلون المقسطون يوم القيامة على منابر من نورٍ عن يمين الرحمن (القرطبي، 223)، فالالتزام بواجب العدل يؤدي إلي آثار حسنة علي العمل فيقوي علاقة الموظف بالجمهور، ويصبح له مكانة في المجتمع.

ثالثاً- الطاعة:

إن جميع الأديان لا تختلف في فطرة الطاعة لتحقيق الانسجام في الكون كله وقد حرص الدين الإسلامي على طاعة أولي الأمر، لأنها الأداة التنفيذية للقرآن والسنة، وإن علة الطاعة ومناطها هو تحقيق مصالح العباد، ولا يتحقق ذلك إلا بطاعة أولي الأمر لقوله تعالى: " يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ " (سورة النساء: الآية 59)، وأولو الأمر لفظ عام يشمل جميع المسؤولين من حكام ووزراء ومدراء عامون لجميع المؤسسات الموجودة في الوظيفة العمومية (ابن كثير، 1997، 345)، ولقول النبي p: " على المرء المسلم السمع والطاعة فيما أحب وكره ما لم يؤمر بمعصية فإذا أمر بمعصية فلا سمع ولا طاعة" (ابن كثير، 1997، 1363) فالطاعة لولاة الأمر ليست مطلقة بل هي مقيدة بمدى موافقتها للشريعة الإسلامية، وليست طاعة عمياء بل تكون في المعروف وفي حدود الاستطاعة، روي عن عبد الله بن عمر رضي الله عنهما قال: "كنا إذا بايعنا رسول الله على السمع والطاعة يقول لنا: "فيما استطعتم"(ابن كثير، 1997، 1375) ، وروي أن أبا بكر عندما تولى الخلافة قال في خطبته المشهورة: " أطيعوني ما أطعت الله ورسوله فإذا عصيت الله ورسوله فلا طاعة لي عليكم" (الطبري، 1407هـ، 238). ومن هنا فإن الطاعة وإن كانت مقيدة فلا يحق للموظف العام ولهوى في نفسه أن يرفض أوامر وتعليمات رئيسه إجمالاً مدعياً عدم موافقتها للشريعة لأن تقييم كثير من الأوامر والتعليمات ليس بمقدور العامة فهمها لأنها من اختصاص العلماء والفقهاء.

ونخلص من ذلك، أن الأوامر التي تصدر من السلطة الإدارية الرئاسية ضمن إطار التشريع الإسلامي سواءً كانت في شكل تعليمات، أو تعميمات، أو منشورات أو كتب دورية أو قرارات إدارية تكون مشروعة ويقع على عاتق الموظف العام واجب إطاعتها.

رابعاً- المحافظة على أسرار الوظيفة:

تعد المحافظة على الأسرار – بصفة عامة- خاصية إنسانية في العلاقات الاجتماعية؛ من حيث تعامل الفرد مع الآخرين، ومع المجتمع الذي يعيش فيه، والأسرار لها أهمية كبيرة في الأمم، فهي من أعظم أسباب النجاح، وأدوم لأحوال الصلاح، ومن هنا فرعاية الإسلام للمحافظة على الأسرار يستهدف من ورائها تكوين المجتمع الإسلامي، ووضع التشريعات الضابطة لحماية العلاقات وتنميتها أمر لازم لديموم الحياة الاجتماعية وتقدمها من الناحية المعنوية ولو أهملت المبادئ الأخلاقية والاجتماعية وسُح للخيانة وإفشاء الأسرار بالانتشار؛ لزلت المعاني الإنسانية، كالأمانة وكرتمان الأسرار، من حياة الناس، وتحولت الحياة الاجتماعية إلى جحيم لا يطاق، وتطبيقاً لذلك تعد المحافظة على أسرار العمل في الإسلام، فضيلة عظيمة ومهمة، لأن من مقتضيات الوفاء بالعقود القيام بكل ما من شأنه صيانة مقومات النجاح في المؤسسة سواء في العمل الحكومي أو الخاص، ومن أهم هذه المقومات التي تحتاج لصيانة ورعاية حفظ وصيانة المعلومات والخطط والتوجهات، وحين ننأمل في واقع المؤسسات والأعمال والوظيفة والموظفين نجد أن هناك باستمرار أموراً غير جائز نشرها وذيوعها وإطلاع الآخرين عليها، وقد جاء الإسلام بروعة توجيهاته، وعظمة أخلاقياته لتزرع في نفس المسلم أهمية حفظ الأسرار، وكرتمانها، وخطورة الإثم في نشرها وإشاعتها، فالله -سبحانه وتعالى- أرشد عباده إلى المحافظة على ما بينهم من أسرار وعهود وعقود؛ حتى تمتد جسور الثقة والألفة والتعاون، وحتى تستقيم المصالح وتُدرأ المفسد، وفي هذا يقول الله تعالى: "وَأَوْفُوا بِالْعَهْدِ إِنَّ الْعَهْدَ كَانَ مَسْئُولاً" (سورة لإسراء: الآية 34)، ويقول جل وعلا: "يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَوْفُوا بِالْعُقُودِ" (سورة المائدة: الآية 1) فالعهود والعقود كل منهما يسأل صاحبه عن الوفاء به، فإن وفى فله الثواب الجزيل، وإن لم يفعل فعليه الإثم العظيم، وللمحافظة على الأسرار دور فعال وكبير في نجاح أعمالنا ومشاريعنا، ولذا حثنا النبيﷺ على أن نستعين على إنجازها بالكرتمان، فقال: "استعينوا على إنجاز الحوائج بالكرتمان؛ فإن كل ذي نعمة محسود" (الألباني، 1408هـ، 943).

فالكرتمان إذاً في إنجاز المشاريع، وقضاء الحوائج مطلب شرعي، قبل أن يكون مطلباً وظيفياً أو إدارياً، أو قيمة أخلاقية، خاصة في زمن المنافسات والسباقات الاقتصادية، ولما كانت طبيعة العلاقة بين الموظف والدولة هي طبيعة تنظيمية لائحية لذا فإن الموظف ملتزم بإيفاء الشروط التي تحدد واجبات ومسؤوليات العمل المنوط به، وعليه أن يتحمل الأمانة والمسؤولية الأخلاقية والدينية تجاه وظيفته ومهامه التي وكلت إليه، ويتوجب عليه القيام بمقتضى هذه الأمانة والمسؤولية، الحفاظ على أسرار الوظيفة فحفظ أسرار العمل دليل على رجولة المرء وشهامته، ومثانة خلقه وقوة شخصيته، ووفائه بالعهد، وقيامه بالأمانة التي يجب حفظها، فالمؤمنون الصادقون يحافظون على رجولتهم، ويراعون دوماً عهودهم وعقودهم وأماناتهم، كما وصفهم الله بقوله: " وَالَّذِينَ هُمْ لِأَمَانَاتِهِمْ وَعَهْدِهِمْ رَاعُونَ" (سورة المؤمنون: الآية 8) ولا شك أن إفشاء أسرار العمل إخلال بالأمانة، وتبعاته جسيمة، بل هو من علامات النفاق وسوء الأخلاق؛ ومن هنا جاء تأكيد النبي ﷺ بالأمانة والوفاء بالعهد في خطبه كلها، فعن أنس بن مالك ر قَالَ: مَا خَطَبْنَا نَبِيَّ اللَّهِ ﷺ إِلَّا قَالَ: "لَا إِيمَانَ لِمَنْ لَا أَمَانَةَ لَهُ، وَلَا دِينَ لِمَنْ لَا عَهْدَ لَهُ" (المنذري، 1421هـ، 4/77). وقال ر: "آيَةُ

الْمُنَافِقِ ثَلَاثٌ إِذَا حَدَّثَ كَذَبَ وَإِذَا وَعَدَ أَخْلَفَ وَإِذَا أُؤْتِمِنَ خَانَ" (الألباني، 1408هـ، 16). وقال تعالى: " يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَخُونُوا اللَّهَ وَالرَّسُولَ وَتَخُونُوا أَمَانَاتِكُمْ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ" (سورة الأنفال: الآية 27) وعلى ذلك كان نهج الصحابة رضي الله عنهم يقول الإمام علي بن أبي طالب رضي الله عنه: "سرك أسيرك، فإن تكلمت به صرت أسيره"، ويقول عمرو بن العاص: "القلوب أوعية الأسرار والشفاه أفعالها، والألسن مفاتيحها، فليحفظ كل امرئ مفتاح سره" (النويري، 78).

وفي ختام هذا المطلب وبعد أن عرضنا لأهم الواجبات التي تقع على عاتق الموظف العام في الشريعة الإسلامية نؤكد أن هذه الواجبات، نصوص أمرة من القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة ليس للموظف المسلم خرقها أو تجاهلها، فالإسلام ومن أجل إنزال القيم العليا على أرض الواقع يرى أن الوفاء بالواجبات ليس إلزاماً شرعياً فحسب، وإنما أيضاً شرط أساسي بالنسبة لحقوق الجماعة كافة، فالحقوق والواجبات متلازمة في كل نشاط اجتماعي وسياسي للإنسان، فبينما الحقوق ترفع من قدر وحرية الإنسان فإن الواجبات تعبر عن عظمة وجلال تلك الحرية، وبقدر ما يكون السمو الروحي هو الغاية الأسمى للوجود الإنساني، فإن من واجب الإنسان خدمة هذه الغاية بكل قوته وأفكاره وبمختلف موارده، وبما أن السلوك الأخلاقي النبيل القويم هو من أعظم أهداف الدين الإسلامي ومن أحلى ثمار التدين الصادق وأقصر الطرق للحضارة، فعلى المسلم أن يجتهد في الصعود في مقامات الخلق الكريم والاحترام، وأن يلتزم بالفضيلة ويتجنب الرذيلة ليسعد نفسه أولاً ويسعد مجتمعه معه.

المطلب الثاني

واجبات الموظف العام في القانون الوضعي

الأصل العام في مجال الوظيفة العامة هو أن "الوظائف العامة تكليف للقائمين بها هدفها خدمة المواطنين تحقيقاً للمصلحة العامة طبقاً للقوانين واللوائح المعمول بها"، فالوظيفة العامة أساسها الخدمة العامة، وإن كانت تستخدم السلطة العامة لتحقيق هذه الخدمة وعليه فالأساس هو أداء أو تقديم الخدمة وليس مجرد ممارسة السلطة، ومن هنا كان على الموظف العام أن يلتزم بالواجبات التي قررتها القوانين واللوائح بحكم صفته الوظيفية، ولكن يجدر الإشارة إلى أن الموظف العام يلتزم بكل واجبات وظيفته سواء ورد ذلك في القانون تحديداً أو لم يرد النص عليه في القانون، ومؤدى ذلك أن الواجبات التي يوردها المشرع عادة في تشريعات الوظيفة العامة إنما هي مجرد أمثلة لواجبات عامة يلتزم بها كل الموظفين، فضلاً عن التزامهم بأي واجبات أخرى تتطلبها الوظيفة العامة غير منصوص عليها في القانون أي أن واجبات الموظف العام لا يمكن تحديدها سلفاً، و على سبيل الحصر، وأن هذه الواجبات ليست خاصة بالعمل أو أثناء العمل فقط بل يمكن أن تمتد خارج نطاق العمل، وأنها تنسج لتشم كل ما يتعلق بكرامة الموظف وسمعته الوظيفية. (رسلان، 2004، 581).

وتطبيقاً لما سبق نبين فيما يلي أهم تلك الواجبات التي قررها المشرع في قوانين الخدمة المدنية في الدول محل الدراسة المقارنة وذلك كما يلي:

أولاً- أداء المهام الوظيفية طبقاً لأحكام القانون: (العصار، 2008، 39) (بدر، 2004، 34)

يلتزم الموظف العام بأداء العمل وفقاً للقوانين واللوائح، فيجب عليه بدايةً أن يؤدي العمل المكلف به بنفسه، دون أن يفوض غيره في ذلك إلا في الأحوال المحددة في القانون، وأن يؤدي عمله بدقة وإتقان وأمانة، وأن يخصص وقت العمل الرسمي لأداء واجبات وظيفته، وأن يلتزم بأي عمل تكلفه به جهة

الإدارة في غير أوقات العمل الرسمية إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك، وأن يحسن معاملة الجمهور على أساس الحياد والتجرد والموضوعية والعدالة دون تمييز بينهم على أساس الجنس أو العرق أو المعتقدات الدينية، أو أي شكل من أشكال التمييز، وأن ينجز معاملتهم في الوقت المحدد، كما عليه أن يحافظ ويحترم مواعيد العمل، وأن يتبع الإجراءات التي تحددها الأنظمة واللوائح في حالة التأخير عن المواعيد أو التغيب عن العمل، كما يجب عليه أن يتعاون مع زملائه في أداء الواجبات اللازمة لتأمين سير العمل وتنفيذ الخدمة العامة، وأن لا يقوم بالجمع بين وظيفته وبين أي عمل آخر إلا وفقاً للضوابط والأحكام المبينة للأعمال التي يجوز له أدائها في غير أوقات الدوام الرسمية بما لا يضر أو يتعارض مع الوظيفة ومقتضياتها، وأخيراً يقع عاتق الموظف العام المحافظة على المال العام، ومصالح الدولة وممتلكاتها، وعدم التهاون بأي حق من حقوقها والتبليغ عن أي تجاوز على المال العام والمصلحة العامة وعن أي تقصير أو إهمال يضر بهما. (المادة (4/3/2/1/66) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني).

ثانياً- واجب احترام الرؤساء وطاعتهم: (المادة (5/66) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني)

العلاقة بين الرئيس والمرؤوس يجب أن تكون قائمة على أساس الاحترام المتبادل، وأن للرؤساء حق الطاعة على مرؤوسيه ووجوب احترامهم بالقدر الذي يجب أن يسود بين الرئيس والمرؤوس، فطاعة الرؤساء واحترامهم واجب يضمن للسلطة الرئاسية فاعليتها ونفاذها، وعلى ذلك استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا في مصر حيث وضعت مبادئ مهمة في هذا الشأن وصارت ترددها في أحكامها المماثلة، ومن ذلك ما قضت به في أحد أحكامها على أن "طاعة العامل لرؤسائه تقضي بالإضافة إلى جانب تنفيذ ما يصدر إليه من أوامر وقرارات احترامه لهم بالقدر الذي يسود بين الرئيس والمرؤوس" (حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (4026) لسنة 45 القضائية، جلسة 2007/1/13، والطعن رقم (3044) لسنة 34 القضائية، جلسة 1990/6/3).

فالأصل العام إذن هو احترام المرؤوس للرئيس من ناحية، والالتزام بواجب الطاعة من ناحية أخرى (رسلان، 2004، 586) (بطيخ، 114)، ولكن السؤال الذي يمكن أن يثار في هذا الشأن هو ما حدود هذه الطاعة؟

لا جدال في أن المرؤوس يجب عليه الالتزام بإطاعة رئيسه بتنفيذ فيما أصدر إليه من تعليمات مشروعة، وهي تكون كذلك متى استوفت شروط صحتها، وهذه الشروط تنقسم إلى شروط شكلية وأخرى موضوعية، وتتمثل الشروط الشكلية في أن تصدر من رئيس مختص قانوناً بإصدارها وأن توجه إلى موظف مختص بتنفيذها وان تفرغ في الشكل الذي يتطلبه القانون لذلك. أما عن الشروط الموضوعية فتتمثل في مطابقة مضمون التعليمات والأوامر لأحكام القانون الخاضعة لها، فإذا توافرت الشروط الشكلية والموضوعية لتلك التعليمات والأوامر كانت مشروعة. (عوض، 1983، 115-116) (سلامة، 1984، 21-22) (حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (1052))، ولكن المشكلة تعظم لو كانت هذه التعليمات غير مشروعة أي أنها مخالفة للأنظمة واللوائح المعمول بها؟ فإذا كانت كذلك هل يلتزم الموظف المرؤوس بإطاعتها والعمل على تنفيذها؟ أم يجب عليه عدم الامتثال لها والامتناع عن تنفيذها؟ هذه التساؤلات قد شغلت أقلام رجال الفقه الإداري في فرنسا رداً طويلاً من الزمن وفي سبيل الإجابة عليها ظهرت في هذا الشأن ثلاث اتجاهات فقهية تشير إليها بإيجاز شديد – حيث لا يتسع المجال للتفصيل

(Duquit , 1923 , 286) (Stassinopoulos, 1954, 107) (Plantey ,1971, 442)
(Weleine, 1959, 343)

فالالاتجاه الأول يرى: أن المرؤوس في حل من تنفيذ أوامر الرئيس بينما يرى الاتجاه الثاني: أنه يجب على المرؤوس الالتزام بطاعة أوامر الرئيس وتنفيذها دون بحث في مدى قانونيتها، أما الاتجاه الثالث: قد وقف موقف وسطاً بين الاتجاهين حيث راعى مبدأ المشروعية من جانب، وحافظ على السير المنتظم للمرافق العامة من جانب آخر ومؤدى هذا الاتجاه أنه إذا كانت طاعة الرؤساء واجبة من حيث الأصل حتى لو كانت غير مشروعة حافظاً على استمرارية العمل به وانتظامه، إلا أن الالتزام بتنفيذها مقيد من ناحية أخرى بالألا تكون هذه المخالفة -أي عدم الشرعية- واضحة ظاهرة وبأنها لا تؤدي إلى الإضرار الجسيم بالصالح العام.

وقد تأثر المشرع الفلسطيني والمشرع المصري -إلى حد ما- بهذا الاتجاه الأخير حيث قررا قاعدة عامة في هذا الشأن مفادها أنه "لا يعفى الموظف من الجزاء استناداً إلى أمر صادر إليه من رئيسه إلا إذا أثبت أن ارتكاب المخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب بذلك صادر إليه من هذا الرئيس بالرغم من تنبيهه كتابة إلى المخالفة وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر وحده" (المادة (74) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني) (المادة (2/55) من قانون الخدمة المدنية المصري)، إلا أنه كلما كانت الواقعة المسندة إلى الموظف المرؤوس صارخة في خروجها عن حكم القانون ، فإنه يكون مسئولاً عنها، مهما ثبت من أنه يعمل بوحى من رؤسائه أو بأمر صريح منهم. (بطيخ،2006، 120)

ثالثاً- واجب عدم استغلال الوظيفة واحترام كرامتها:(مليكة، 2009، 551-576)

يتمتع الموظف العام باعتباره ممثلاً للدولة بقدر كبير من السلطة لكي يتمكن من تحقيق المصلحة العامة، لذلك نجد تشريعات الخدمة المدنية في الدول المختلفة تحرص على وضع الضوابط والقيود للحد من استغلال الموظف لهذه السلطة أو إساءة استعمالها لتحقيق مصلحة خاصة، وذلك على اعتبار أن الوظيفة خدمة عامة وتكليف لا تشریف، هدفها خدمة المواطن وتقديم الوطن، واستغلالها لأغراض خاصة يؤدي حتماً للإخلال بهذه المبادئ، وفي هذا الاتجاه حظرت التشريعات المشار إليها -بصفة عامة- على الموظف أن يقوم "باستغلال وظيفته، وصلاحياته فيها لمنفعة ذاتية أو ربح شخصي أو القبول مباشرة أو بالواسطة لأية هدية أو مكافأة أو منحة أو عمولة بمناسبة قيامه بواجبات وظيفته" (المادة (3/76) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني).

وأخيراً فإن واجب عدم استغلال الموظف لوظيفته لا يقف عند هذا الحد بل يمتد ليرتبط بواجب آخر يقع على عاتق الموظف وهو أن يحافظ على كرامة وظيفته طبقاً للعرف العام، وأن يسلك في تصرفاته مسلكاً يتفق والاحترام والواجب، وألا يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة(المادة (6/76) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني) (المادة (1/55) من قانون الخدمة المدنية المصري) وعلى ذلك يتعين على الموظف العام أن يلتزم خارج نطاق الوظيفة أو في حياته الخاصة بمستوى معين من السلوك يتلاءم مع الأخلاق العامة وشرف المهنة التي يمارسها، ولهذا فمسئولية الموظف التأديبية لا تقتصر فقط على ما يقع منه من أعمال في إطار وظيفته، وإنما تمتد أيضاً إلى سلوكه العام خارج هذا الإطار "إذ أن التزام الموظف العام بأن يسلك في حياته مسلكاً يتفق مع ما أسند إليه من وظيفة عامة يوجب عليه ضرورة الموازنة بين نوع الوظيفة المسندة إليه والتزاماتها وسلوكياته العامة والخاصة، إذ لا شك أنه يوجد تأثير من أيهما على الآخر، ذلك أن الحياة الخاصة بالموظف العام ليست ملكاً خاصاً له، بل يتعين عليه مراعاة ألا يأتي في

سلوكه خارج عمله ما يؤثر على عمله ذاته أو على نظرة الأفراد إليه إذ يمكن أن يترتب على ذلك إخلال بثقة الأفراد في الوظيفة العامة وفي من يقومون على تدبير شؤونهم" (حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر في الطعن رقم (3394) لسنة 33 القضائية، جلسة 1992/1/11).

رابعاً- واجب عدم إفشاء أسرار الوظيفة:

يفرض القانون على الموظف العام واجب الالتزام بعدم إفشاء الأسرار التي وصلت إلى علمه بمناسبة تأديته لوظيفته، ويبقى هذا الالتزام قائماً طوال حياة الموظف الوظيفية، وحتى بعد تركه الخدمة، والمقصود بأسرار الوظيفة هي "كل واقعة أو صفة ينحصر نطاق العلم بها في عدد محدود من الأشخاص، إذا كانت ثمة مصلحة يعترف بها القانون لشخص أو أكثر في أن يظل العلم بها محصوراً في هذا النطاق"(الفيومي، 1993، 120).

ولما كان الأصل أن الالتزام بعدم إفشاء الأسرار يقع على عاتق الناس كافة ، فإنه من باب أولى أن يلتزم به الموظف العام، حيث يطلع بحكم وظيفته على كثير من الأمور والأسرار، سواء تلك التي تتضمنها الوثائق الرسمية التي تكون تحت يديه، أو تلك التي ترجع إلى ما يصل إلى علمه من معلومات، والالتزام بعدم إفشاء أسرار الوظيفة -كما أسلفنا- يقع على عاتق الموظف العام طوال مدة خدمته، وهذا بديهي ومفهوم، ويظل قائماً حتى بعد ترك الموظف خدمة المرفق، ذلك لأن خروجه من خدمة المرفق لا يعني أن يتحلل قبله من كل التزام بل يجب أن يحترم وضعه السابق، وما قد يمنحه له من مزايا -كالمعاش مثلاً- وما يمكن أن يميله عليه من أعباء(فهمي، 2000 ، 652). وتأكيداً لما سبق تحريم تشريعات الخدمة المدنية على الموظف "أن يفشي أيًا من الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته خلافاً للمجالات التي يجيزها القانون حتى لو ترك الخدمة"(المادة (5/76) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني).

وأخيراً وبعد أن بين هذا المطلب لأهم الواجبات التي يجب أن يلتزم بها الموظف العام نشير إلى أن كل موظف يخرج على مقتضى هذه الواجبات في أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يعد مرتكباً لذنباً إدارياً تستوجب مساءلته عليه تأديبياً (المادة (68) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني) (المادة (55) من قانون الخدمة المدنية المصري) ، والمرجع في تكيف الواقعة مما يجعلها من الذنوب الإدارية المستحقة للعقاب إنما هو حق لجهة الإدارة ، بشرط عدم التعسف في استعمال هذا الحق وعلى ذلك استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا في مصر حيث قضت في أحد أحكامها على أنه "ولئن كان للسلطات التأديبية سلطة تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك إلا أن مناط مشروعية هذه السلطة ألا يشوب استعمالها غلو ومن صور هذا الغلو عدم الملازمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره" (الطعن رقم(3394)، لسنة 33 القضائية، جلسة 1992/1/11).

وأخيراً لا يجد الباحث في ختام هذا الجهد المُقل قولاً سوى ما قاله رسول الله p "من اجتهد ثم أصاب فله أجران وإذا اجتهد ثم أخطأ فله أجر"(البخاري، 1998، ص1219). فعلى هذا وذلك الحمد لله رب العالمين

الخاتمة

يعد التزام الموظف العام بواجبات وظيفته من الضوابط الشرعية ابتداءً، وعليه أن يقوم بأداء الأعمال المكلف بها بكل أمانة وصدق وإخلاص، وفي نطاق القانون الوضعي أيضاً على الموظف العام أن لا يخرج عن مقتضى الواجبات الملقاة على عاتقه، وأن يؤدي وظيفته بالشكل والمستوى الذي حدده القانون، فبعد أن قامت الدراسة بتحديد مفهوم الموظف العام وواجباته في الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، قد توصلت إلى نتائج وتوصيات عدة، ويعرض الباحث مجمل النتائج التي توصلت إليها، والتوصيات التي صاغها الباحث على ضوء تلك النتائج، وذلك كما يلي:

أولاً- النتائج:

توصلت الدراسة إلى أنه لا توجد اختلافات من حيث الجوهر والمضمون بين مفهوم الموظف العام في القانون الوضعي وأحكام الشريعة الإسلامية.

أوضحت الدراسة أن الشريعة الإسلامية أعطت لتقرير الواجبات الوظيفية عمقاً عقائدياً، حيث يثاب فاعلها ويعاقب تاركها.

3. أبرزت الدراسة أن قيام مسؤولية الموظف لا تقتصر على الإخلال بواجباته داخل نطاق الوظيفة فقط، وإنما تمتد إلى سلوكه وتصرفاته في الحياة الخاصة والعامة.

4. أظهرت الدراسة أن واجبات الموظف العام لا تقع تحت حصر، وإنما وردت في القانون على سبيل المثال.

ثانياً- التوصيات:

إن التوصيات التي خلص إليها الباحث والمبثوثة في ثنايا دراسته يمكن إجمالها فيما يلي:
يوصي الباحث بضرورة عقد ندوات ودورات متخصصة للموظفين في أخلاقيات الوظيفة العامة من وجهة نظر إسلامية وذلك تمهيداً لوضع مدونة سلوك للموظف العام تستمد أحكامها من الشريعة الإسلامية.
مع التسليم بأهمية وضع قواعد قانونية لتحديد واجبات الموظف العام، إلا أن الأهم من ذلك هو الروح العامة التي تهيم على تطبيق هذه القواعد، لذا فإن الباحث يوصي بضرورة الالتزام الحقيقي والفعلي بالقواعد القانونية المقررة بعيداً عن سطحية الأشياء، وذلك بالتعمق في كيانها وجوهرها بما يتفق وروح النصوص القانونية وتحقيق أهداف تلك القواعد وفقاً لهذه النصوص.

تحقيقاً لمبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد لتقديم الخدمة العامة للجمهور بأفضل طريقة ممكنة، يوصي الباحث بضرورة إلمام الموظف العام بالقوانين والأنظمة والتعليمات والمهام والخطط والبرامج المتعلقة بعمل إدارته، وذلك مع إيجاد فرص للتدريب والتأهيل لزيادة الإنتاجية ورفع كفاءة الأداء الفردي والعام.

يوصي الباحث بضرورة وجود نظام رقابي فعال يشترك الموظفون في وضع أسسه ومعاييرته يُقصد به تنبيه الموظف للسلوك الخاطئ من جهة، وتوجيهه لما يجب عليه فعله من جهة أخرى.

Bibliography

المصادر والمراجع

أولاً- المصادر الشرعية:

- القرآن الكريم.
- السنة النبوية الشريفة
- الألباني محمد ناصر الدين(1408هـ)، صحيح الجامع الصغير وزيادته ، ط3، تحقيق زهير الشاويش، المكتب الإسلامي، بيروت .
- البخاري محمد بن إسماعيل (1998)، صحيح البخاري، ط1، اعتنى به أبو صهيب الكرمي، بيت الأفكار الدولية ، الرياض.
- الجوهري إسماعيل بن حماد: الصحاح ، تحقيق أحمد عبد الغفور عطار، دار العلم للملايين، بيروت، الجزء الخامس.
- الدمشقي الحافظ أبي الفداء إسماعيل بن عمر بن كثير القرشي(1997)، تفسير القرآن العظيم، ط1، م2، تحقيق سامي بن محمد السلامة، دار طيبة للنشر والتوزيع، الرياض.
- الزحيلي وهبة(1405هـ)، الوسيط في أصول الفقه الإسلامي، ط2، دار الفكر، دمشق.
- السجستاني سليمان بن الأشعث أبو داود(1389هـ)، سنن أبي داود، ط1، تحقيق عزت عبيد الدعاس، دار الكتب العلمية، بيروت.
- الشرباصي أحمد(1972)، موسوعة أخلاق القرآن، دار الرائد العربي، بيروت.
- الطبراني سليمان بن أحمد(1415هـ)، المعجم الأوسط، ط1، تحقيق طارق بن عوض الله ومحسن الحسيني، دار الحرمين، القاهرة.
- الطبري محمد بن جرير أبو جعفر(1407هـ)، تاريخ الأمم والملوك، ط1، دار الكتب العلمية، بيروت.
- الكتاني الشيخ عبد الحي، نظام الحكومة النبوية المسمى التراتيب الإدارية، ج1، دار الكتاب العربي، بيروت.
- الماوردي علي بن محمد البصري(1983)، الأحكام السلطانية والولايات الدينية، الطبعة الأولى، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة.
- المنذري زكي الدين عبد العظيم(1421هـ)، الترغيب والترهيب، ط1، تحقيق محمد السيد، دار الفجر للتراث، القاهرة.
- النويري شهاب الدين أحمد بن عبد الوهاب، نهاية الأرب في فنون الأدب، تحقيق د. علي بوملحم، دار الكتب العلمية، بيروت.
- القرطبي أحمد بن محمد، التذكرة في أحوال الموتى وأمور الآخرة، المكتبة السلفية، المدينة المنورة.
- ثانياً- الكتب والمؤلفات العلمية باللغة العربية:
- الطماوي سليمان محمد(1992)، الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة.
- أحمد فؤاد عبد المنعم(1991) مبادئ الإدارة العامة والنظام الإداري في الإسلام، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية.

- بدران محمد محمد(1990)، القانون الإداري، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة.
- رسلان أنور أحمد(2004)، وجيز القانون الإداري، ط3، القاهرة.
- سلامة بدر أحمد(2004)، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، دار النهضة العربية، القاهرة.
- سلامة مأمون(1984)، قانون العقوبات القسم العام، ط4، دار الفكر العربي.
- شحاته توفيق(1955)، مبادئ القانون الإداري (النظام الإداري - تنظيم الإدارة العامة - نشاطها ووسائلها - أساليبها) ، ط1، ج1، دار النشر للجامعات المصرية ، القاهرة .
- عمرو عدنان(2002)، مبادئ القانون الإداري الفلسطيني ، نشاط الإدارة ووسائلها ، المطبعة العربية الحديثة، القدس.
- عوض محمد(1983)، قانون العقوبات القسم العام، مؤسسة الثقافة الجامعية، الإسكندرية.
- فكري فتحي(1987)، مبادئ الوظيفة العامة، ج1، دار النهضة العربية، القاهرة.
- فهمي مصطفى أبو زيد(2000)، الوسيط في القانون الإداري، ج2، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية.

ثالثاً- الكتب والمؤلفات العلمية باللغة الفرنسية:

- De Forges j.m.(1989), droit de la fonction publique, P.U.F. Paris.
- Duquit (L)(1927) , Traite de droit constitutionnel, 2eme ed. paris.
- Plantey (A) (1971), Traitepratique De la fonchion publique 3 eme ed.T.1, L.G.D. Paris.
- Stassinopoulos (M) (1954), Traite des actes administratifs, Athene.
- Waline(M) (1963), Traite elementaire de droit administrative, Sirey.
- Weline (M) (1959), droit administratif, Paris.

رابعاً- الرسائل العلمية:

- الإبراهيمي خالد، الاختيار الوظيفي، رسالة دكتوراه غير منشورة، كلية الشريعة والقانون-جامعة الأزهر، القاهرة.
- الفيومي أحمد(1993)، واجب عدم إفشاء الأسرار الوظيفية، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة القاهرة.
- شعبان عدنان خالد، حقوق العمال في الإسلام، رسالة دكتوراه غير منشورة، كلية الشريعة والقانون، جامعة الأزهر ، القاهرة.
- صادق علي سالم علي(2005)، المبادئ التي أرستها محكمة العدل العليا الفلسطينية في مجال الوظيفة العامة، رسالة ماجستير غير منشورة، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة.

مرزوق أولاد عبد الله (1999)، عزل الموظف العام في النظام الإسلامي والنظم الإدارية المعاصرة، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الشريعة والقانون، جامعة الأزهر، القاهرة.

خامساً-الدوريات والمجلات العلمية:

- محفوظ طلعت حرب: حقوق وواجبات الموظف العام، بحث منشور في مجلة التنمية الإدارية، السنة (11)، العدد (45)، مصر، 1989.

- مليكة هنان: تكسب الموظف العام من وراء وظيفته، بحث منشور في مجلة مصر المعاصرة المجلد (100)، العدد (493)، مصر، يناير 2009.

سادساً- الندوات العلمية وأوراق العمل:

- بطيخ رمضان محمد: حقوق وواجبات الموظفين العمومية، ورقة عمل قدمت في ندوة "التشريعات الحاكمة للخدمة الوطنية في الوطن العربي" المنعقدة في الدار البيضاء، بالمملكة المغربية، أغسطس 2006، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة.

- العصار يسري: حقوق الموظف العام وواجباته في ضوء المبادئ الدستورية، ورقة عمل قدمت في ورشة عمل "حقوق وواجبات الموظف العام ونظم تأديبه" المنعقدة في شرم الشيخ، جمهورية مصر العربية، ديسمبر 2008، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة.

سابعاً-القوانين والمجموعات القضائية:

- قانون الخدمة المدنية رقم(4) لسنة 1998 والمعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005 والمنشور بالوقائع الفلسطينية، العدد (54)، الصادر في أبريل، 2005.

- قانون الخدمة المدنية رقم(18) لسنة 2015 والمنشور في الجريدة الرسمية المصرية، العدد (11) تابع الصادر في 2015/3/12

- المجموعة الرسمية للمكتب الفني للمحكمة الإدارية العليا في مصر.

- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عاماً، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، بدون تاريخ نشر.

. الموسوعة الإدارية الحديثة، إشراف د. نعيم عطية و د. حسن الفكهاني، الدار العربية للموسوعات، القاهرة، 1998.