

السهل

في

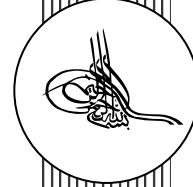
شرح قانون الخدمة المدنية اليمني

أ. د. يحيى قاسم سهل
أستاذ القانون العام
كلية الحقوق / جامعة عدن

٢٠٢٤م

© حقوق الطبع محفوظة

يمنع طبع هذا الكتاب أو جزء منه بأي طريقة من طرق الطبع والتصوير والنقل والترجمة والتسجيل المرئي والمسموع والحاسوبي وغيرها من الحقوق إلا بإذن خطي من المؤلف.



رقم الإيداع في الهيئة العامة للكتاب

(١٤١٤ / ٢٠٢٤ م)



إهداء

إلى الروح الطاهرة والنفس الزاكية المغفور له

معاذ يحيى قاسم سهل

شكر وتقدير

أتقدم بخالص الشكر والتقدير
إلى زوجتي الفاضلة أم معاذ
لرعايتها لهذا الكتاب
حتى خرج بهذه الصورة

بسم الله الرحمن الرحيم

مقدمة

يشرفني أن أقدم كتاب (السهل في شرح قانون الخدمة المدنية اليمني) للباحثين والمختصين، والمشتغلين في الخدمة المدنية، ولكل موظف عام أو مهتم بالخدمة العامة، وطلاب القانون، بوصف أن هذا قانون الوظيفة أصبح مساقا دراسيا لطلاب القانون في معظم كليات القانون في دول المغرب العربي، ونأمل ذلك لكل كليات القانون في الجمهورية اليمنية.

وقد راعينا في شرح القانون الإيجاز والبساطة حتى يلم كل مهتم بموضوع الوظيفة العامة وقانون الخدمة المدنية اليمني رقم (١٩) لسنة ١٩٩١م ولوائحه، وفي المقدمة لائحته التنفيذية الصادرة بالقرار الجمهوري رقم (١٢٢) لسنة ١٩٩٢م، ولائحة الجزاءات والمخالفات المالية والإدارية، الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٢٧) لسنة ١٩٩٨م، وغيرها من اللوائح الخاصة بتنظيم الخدمة المدنية.

والخدمة المدنية كما وصفها الدستور اليمني النافذ (تكليف وشرف للقائمين بها، ويستهدف الموظفون القائمون بها في أدائهم لأعمالهم المصلحة العامة وخدمة الشعب)^(١). ليس هذا فحسب فقد عدّ الدستور (العمل حق وشرف وضرورة لتطوير المجتمع ولكل مواطن الحق في ممارسة العمل الذي يختاره لنفسه في حدود القانون)^(٢).

وجاء هذا الكتاب للإحاطة بأحكام قانون الخدمة المدنية، وتعريف الموظفين بحقوقهم وواجباتهم التي يفرضها القانون عليهم، ومن ثم كانت الحاجة ملحة إلى هذا

(١) الدستور اليمني النافذ المادة (٢٨).

(٢) الدستور اليمني النافذ المادة (٢٩).

الكتاب، بوصفه رائداً في موضوعه، وأقصد بتلك الريادة، أنه حاول تسليط الضوء على كل موضوعات الوظيفة العامة، واختصاصات المجلس الأعلى للخدمة المدنية، واختصاصات لجنة شئون الموظفين، ومفهوم الموظف العام، والوظيفة العامة، وصور شغل الوظيفة والسلطة المختصة بالتعيين، وتقييم أداء الموظف العام، والنظام التأديبي.. إلخ.

ودون ريب، أن قانون الخدمة المدنية يستهدف ضبط الجهاز الإداري للدولة، وأن تؤدي الوظيفة العامة دورها في التنمية وخدمة المجتمع، ولذلك حوى جميع الأحكام الخاصة بالخدمة العامة السابق ذكرها.

وقسمت خطة الكتاب إلى عشرة فصول على النحو الآتي:

الفصل الأول : الأحكام العامة في قانون الخدمة المدنية.

الفصل الثاني : مفهوم الموظف العام والوظيفة العامة.

الفصل الثالث : صور شغل الوظيفة العامة

الفصل الرابع : تقييم أداء الموظف العام

الفصل الخامس : الأوضاع الوظيفية أو حالات الموظف

الفصل السادس : الأجور والعلاوات.

الفصل السابع : واجبات الموظف والاعمال المحظورة عليه.

الفصل الثامن : حقوق الموظف العام.

الفصل التاسع : النظام التأديبي للموظف العام.

الفصل العاشر : انتهاء خدمة الموظف العام.

الفصل الأول

الأحكام العامة في قانون الخدمة المدنية

يعد قانون الخدمة المدنية القانون العام والشامل للوظائف عموماً، والوظائف المدنية على وجه خاص، ويسري على جميع الموظفين المدنيين بالدولة إلا إذا وجد نص في قانون خاص، وهو ما يستدعي التطرق لبيان نطاق تطبيق قانون الخدمة المدنية.

كما أن قانون الخدمة المدنية اليمني قيد البحث^(١) نص على أن (يتولى مجلس الوزراء الإشراف العام على شئون الخدمة المدنية، ومنح وزارة الخدمة المدنية والإصلاح الإداري مجموعة من الصلاحيات، إضافة إلى أن القانون ينص على أن (ينشأ مجلس أعلى للخدمة المدنية ...) ^(٢) وفي ضوء ما سبق نبحت في هذا الفصل الآتي:

المبحث الأول

نطاق تطبيق قانون الخدمة المدنية

تنص المادة (٣) من قانون الخدمة المدنية على أن (أ - تسري أحكام هذا القانون على:

- ١ - موظفي وحدات الجهاز الإداري للدولة.
- ٢ - موظفي القطاع العام والمختلط حتى تصدر التشريعات المنظمة لهذين القطاعين.

(١) قانون رقم (١٩) لسنة ١٩٩١م بشأن الخدمة المدنية، نشر في الجريدة الرسمية، العدد (٦) لسنة ١٩٩١م.

(٢) انظر قانون الخدمة المدنية المشار إليه سابقاً، المواد (٤، ٥، ٦).

ب - لا تسري أحكام هذا القانون على:

- ١- العسكريين في القوات المسلحة والداخلية والأمن عدا العاملين بشروط الخدمة المدنية.
- ٢- شاغلي الوظائف القضائية و شاغلي وظائف السلك الدبلوماسي والقنصلي.
- ٣- أية كادرات تنظم أوضاعها وشروط خدمتها قوانين خاصة بها.
- ٤- وتعتبر أحكام هذا القانون الأساس العام فيما لم يرد بشأنه نص في الكادرات المحددة في الفقر ب) من هذه المادة.)

ومما سبق، يتضح بجلاء أن قانون الخدمة المدنية هو الشريعة العامة الحاكمة لكافة الوظائف المدنية بالدولة والأشخاص الاعتبارية العامة، عدا الكادرات الخاصة (شاغلي الوظائف القضائية و شاغلي وظائف السلك الدبلوماسي والقنصلي وكذلك العسكريين في القوات المسلحة والداخلية والأمن... إلخ).

وإضافة إلى ذلك، فإن أحكام قانون الخدمة المدنية هو الأساس العام بالنسبة للكادرات المستثناة من أحكامه فيما لم يرد نص في القوانين المنظمة لها. والجدير بالذكر، أن القوانين المنظمة للكادرات المستثناة من تطبيق قانون الخدمة المدنية هي:

- ١- قانون رقم (١) لسنة ١٩٩١م بشأن السلطة القضائية.
- ٢- قانون رقم (٢) لسنة ١٩٩١م بشأن السلك الدبلوماسي والقنصلي.
- ٣- قرار جمهوري بالقانون رقم (٢٤) لسنة ١٩٩١م بشأن واجبات وصلاحيات الشرطة والملغي بقانون رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٠م بشأن هيئة الشرطة.

المبحث الثاني

اختصاصات المجلس الأعلى للخدمة المدنية

تنص المادة (٤) من قانون الخدمة المدنية على أن: (يتولى مجلس الوزراء الإشراف العام على شئون الخدمة المدنية والموظفين وله في سبيل ذلك القيام بما يلي:

- أ- إقرار خطة متكاملة لتوصيف ترتيب الوظائف على مستوى الدولة وإقرار البرامج والمراحل الزمنية الخاصة بتنفيذ هذه الخطة.
- ب- إعادة النظر في جدول الوظائف والرواتب والعلاوات وتعديله كلما اقتضت الضرورة ذلك في ضوء الدراسات الخاصة بكلفة المعيشة وبما يتلاءم والسياسات الاقتصادية للدولة.
- ج- إنشاء البدلات والتعويضات أو تعديلها بقرارات منه بناء على عرض من الوزير.
- د- إقرار أنظمة عامة أو خاصة للحوافز والمكافآت بما يحقق حسن استخدامها في تحسين ورفع مستوى الأداء وزيادة الإنتاج.
- هـ- تحديد أيام العمل وساعات الدوام.
- و- وضع أو إقرار أية مشروعات أو خدمات لمصلحة الموظفين تقريرها بما يكفل توفير الاطمئنان والاستقرار المادي والاجتماعي والنفسي لهم.
- ز- إقرار الأحكام الخاصة بشروط شغل الوظيفة.
- ح- اصدار اللوائح التنفيذية لهذا القانون بناء على عرض من الوزير.
- ط- دراسة وإقرار السياسات المتعلقة بالتنمية الإدارية وتوجيه وتنسيق الجهود المبذولة في تنفيذها لتطوير الجهاز الإداري للدولة، لضمان كفايته وفعاليته للاستخدام الأمثل للقوى البشرية.

ي- دراسة وإقرار مقترحات الوزارة بشأن أسس وقواعد انتقاء الموظفين لتعيين في الخدمة المدنية وترقيتهم وترفيعهم.

ك- دراسة وإقرار مقترحات الوزارة بشأن أية شروط خدمة خاصة ببعض الفئات المهنية أو الأعمال أو الصناعات التي تقتضي طبيعتها وظروف العمل فيها ذلك.

ل- إقرار القواعد الخاصة بمعادلة وظائف الكادرات الخاصة بوظائف الكادر العام.

وإضافة إلى ذلك منح القانون في المادة (٥) وزارة الخدمة المدنية والإصلاح الإداري الصلاحيات الآتية:

أ. تراقب سلامة تطبيق القرارات والأوامر الإدارية ومدى تطابقها مع هذا القانون ولوائحه التنفيذية.

ب. متابعة آثار تطبيق هذا القانون وتجري الدراسات بشأنها وتقرّر التعديلات الضرورية التي تتلائم مع سياسة الدولة ومتطلبات تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتدرس المقترحات المقدمة لتعديل أحكام هذا القانون وترفع توصياتها بشأنها إلى مجلس الوزراء لدراستها والموافقة عليها وتقديمها إلى مجلس النواب لاتخاذ الإجراءات الدستورية بشأنها.

ج. تضع الصيغ التنفيذية المناسبة وتصدر التعليمات في كل ما يقع ضمن اختصاصها وواجباتها بمقتضى هذا القانون.

د. تضع وتطور الأساليب التنظيمية في تنظيم وتخطيط وإدارة شئون الافراد لرفع كفاية وفعالية الجهاز الإداري للدولة والقطاعين العام والمختلط بما يؤدي إلى تحقيق الأهداف والاقتصاد في الجهد والوقت والمال في تنفيذ الأعمال والواجبات الموكلة إليه في خدمة المواطن على أكمل وجه.

هـ. تتولى اصدار الفتاوى مسببة فيما يثور من إشكالات عند تطبيق هذا القانون وتكون فتاواها ملزمة وتوضح اللوائح التنفيذية الإجراءات اللازمة والتبعة في هذا الشأن.

و. إقرار اللوائح التنفيذية لهذا القانون.

ز. تتولى دراسة مقترحات الوحدة الإدارية في كل ما يتعلق بشئون الخدمة المدنية والبت فيها وفقا لأحكام هذا القانون.

ولم يكتف المشرع بالإشراف العام لمجلس الوزراء على شئون الخدمة المدنية، ولا بالصلاحيات الممنوحة لوزارة الخدمة المدنية السابق بيانها في المادة (٥) المذكورة سلفا، بل أضاف في المادة (٦) من القانون بالنص على أن (ينشأ مجلس أعلى للخدمة المدنية يصدر بتشكيله قرار من مجلس الوزراء).

وحددت المادة (٧) من القانون المهام التي يتولى المجلس القيام بها، على النحو الآتي:

- ١- التنسيق بين الوزارات والأجهزة المعنية بتنمية وإعداد الموارد البشرية.
- ٢- تقديم المقترحات الهادفة إلى تحقيق التنسيق والترابط بين خطط التنمية الإدارية وخطط التنمية الشاملة إلى مجلس الوزراء.
- ٣- التوصية إلى مجلس الوزراء بتطوير الهيكل التنظيمي للإدارة العامة في الدولة بصورة تكفل التكامل والتنسيق بين وحداتها المختلفة.
- ٤- دراسة مشاريع الخطط الشاملة في مجال القوى العاملة والتدريب والتأهيل ورفع توصياتها بشأنها إلى مجلس الوزراء.
- ٥- دراسة تقارير الوزارة بشأن الرقابة على تطبيق قوانين ونظم الخدمة المدنية والتنظيم الإداري واتخاذ ما يلزم بصددھا والتوصية إلى مجلس الوزراء بشأن المخالفات الخطيرة.

- ٦- القيام بمهام المصالحة وتسوية المنازعات الجماعية التي ترفعها الوزارة أو في الحالات التي يحددها قانون الوقاية من المنازعات.
- ٧- القيام بأية مهام يسندها إليه أو يكلفه بها مجلس الوزراء.

المبحث الثالث

اختصاصات لجنة شئون الموظفين

ينص القانون على أن (تتشأ في كل وحدة إدارية لجنة تسمى لجنة شئون الموظفين) يكون تشكيلها من الوزير المختص أو رئيس الوحدة الإدارية على النحو الآتي:

- ١- نائب رئيس الوحدة الإدارية رئيساً
- ٢- ثلاثة من كبار موظفي الوحدة الإدارية على أن يراعى في اختيارهم تمثيل قطاعات العمل الرئيسية، وعلى أن يكون من بينهم مدير عام الشئون المالية
- ٣- ممثل عن اللجنة النقابية المنتخب في الوحدة عضواً
- يتولى أعمال السكرتارية مدير شئون الموظفين أو من يقوم بعمله دون أن يكون له صوت معدود.

تجتمع اللجنة بناء على دعوة من رئيسها مرة واحدة كل شهر ويجوز أن تتعقد في حالة الضرورة في غير الموعد بدعوة من رئيسها، وتصدر قراراتها بأغلبية الآراء وإذا تساوت الآراء يرجح الجانب الذي فيه الرئيس

تختص لجنة شئون الموظفين باتخاذ القرارات في مجال شئون الموظفين، وفي حدود الصلاحيات المحددة بمقتضى هذا القانون واللوائح المنفذة له.

وتخضع قرارات اللجنة لمصادقة الوزير المختص أو رئيس الوحدة الإدارية.

ويتضح مما سلف مدى اهتمام المشرع اليمني بالخدمة المدنية، باعتبار أن الدولة لا تساوي إلا ما يساويه الموظف العام كون الناس يرونها من خلاله بوصفه المفكر والمدير والمساعد والمنفذ فهو المرآة العاكسة لها.^(١)

ويؤكد ذلك نص المادة (٨) من القانون التي تقول (يكون كل وزير مسئولاً عن سلامة تنفيذ أحكام هذا القانون وتحقيق أغراضه في مجال وزارته والوحدات المرتبطة به).

كما (يكون رئيس الوحدة الإدارية مسئولاً أمام الوزير المختص عن سلامة تنفيذ أحكام هذا القانون وتحقيق أغراضه في مجال الوحدة الإدارية التي ترأسها)، ويعد الجهاز الإداري للدولة أحد الأدوات الأساسية لتحقيق الأهداف التنموية للمجتمع، ولذلك فإن أي جهود تبذل من قبل الدولة لتطوير هذا الجهاز تنعكس بآثار إيجابية مباشرة على أوضاع العاملين في الدولة والمجتمع.

وأخيراً يمكن القول أن القانون في أحكامه يعمل على تعزيز الثقة بين المواطن والدولة.^(٢)

(١) انظر د. عمارة حسان، كتاب بيداغوجي في مقياس قانون الوظيفة العامة ودراسة مقارنة، جامعة

حسيبة بن بو علي بالشلن، السنة الجامعية، ٢٠٢٢م، ص ١.

(٢) انظر عصام مهدي محمد عابدين، قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية، الطبعة الأولى، دار محمود،

القاهرة، ٢٠١٧م، ص ١٢.

الفصل الثاني

مفهوم الموظف العام والوظيفية العامة

يقتضي البحث في قانون الخدمة المدنية، تحديد من هو الموظف العام، كون العاملين في الدولة كثر وبالتالي يجب معرفة الموظف العام لتمييزه عن غيره من العاملين بالدولة.

كما يجب تحديد المقصود بالوظيفية العامة، وهذا ما نبثه في هذا الفصل، حيث نبث في المبحث الأول مفهوم الموظف العام، وفي المبحث الثاني ندرس المقصود بالوظيفية العامة.

المبحث الأول

مفهوم الموظف العام

اختلفت تعريفات الموظف العام وتعددت بصورة واضحة،^(١) بحسب الزاوية التي ينطلق منها التعريف، وأقصد أن المشرع له تعريفه للموظف العام والفقهاء كذلك، وسنقوم بتحديد تعريف للموظف العام في القانون الإداري (تشريعاً وفقهاً). ولذلك نقسم المبحث إلى:

المطلب الأول: مفهوم الموظف العام في القانون اليمني.

(١) انظر علي خطار شطناوي، مبادئ القانون الإداري (الكتاب الثالث: الوظيفة العامة)، مؤسسة وائل للنسخ السريع، عمان، ص ٢٨، ويحيى قاسم علي، ضمانات تأديب الموظف العام في تشريعات اليمن، العراق، مصر وفرنسا، مركز عبادي للدراسات والنشر، صنعاء، ١٩٩٩م، ص ١٢.

المطلب الثاني: مفهوم الموظف العام في الفقه الإداري.

المطلب الأول

مفهوم الموظف العام في القانون اليمني

يعرف قانون الخدمة المدنية الموظف العام بأنه: (الشخص المعين بقرار من السلطة المختصة للقيام بعمل ذهني أو مهني أو حرفي أو غيره تنظمه وظيفة مصنفة ومعمدة في الميزانية العامة للدولة، والذي يعتبر بمجرد تعيينه في مركز نظامي سواء كانت الوظيفة دائمة أو مؤقتة بموجب هذا القانون واللوائح المنفذة له والقوانين والقرارات الأخرى النافذة).^(١)

ويتضح أنه يلزم توافر ثلاثة شروط في الشخص لكي يعد موظفا عاما تسري عليه أحكام الوظيفة العامة، وهذه الشروط هي:

الشرط الأول: العمل في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى، بالطريقة المباشرة.

الشرط الثاني: شغل وظيفة دائمة أو مؤقتة.

الشرط الثالث: أن يتم التعيين في الوظيفة من السلطات المختصة قانونا بالتعيين.

(١) المادة (٢) من قانون الخدمة المدنية اليمني.

الفرع الأول

العمل في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام

بمعنى أنه حيث لا يوجد مرفق عام لا يمكن أن نجد وظيفة أو موظفا عاما. والمرفق العام هو كل مشروع ذو نفع عام يستهدف المصلحة العامة ويتولى الشخص المعنوي العام إدارته مستخدما وسائل القانون العام لا يخضع للقانون الخاص، فالموظف العام يعين ليساهم في تسيير مرفق عام، ويترتب على ذلك استبعاد العاملين بخدمة المرافق الخاصة وعمال الأنشطة التي لا ينطبق عليها وصف المرفق العام من دائرة الموظفين العموميين.^(١)

ويجب الإشارة الى أن المرافق العامة المقصودة ليست المقصورة على ما تديره الحكومة المركزية وحدها عن طريق الاستغلال المباشر، بل تشمل ما تديره أشخاص القانون العام الأخرى المصلحية أو الإقليمية.^(٢)

ولا يعد عمال المشروعات الخاصة من الموظفين العموميين حتى ولو كانت هذه المشروعات تسعى الى تحقيق النفع العام. ولا يعد كذلك من قبيل الموظفين العموميين العاملون في مرفق عام يدار عن طريق نظام الالتزام أو امتياز المرافق العامة بما فيهم الملتزم نفسه.^(٣)

(١) انظر د. يحيى قاسم علي سهل، السهل في القانون الإداري اليمني، الطبعة الأولى، مكتبة مركز الصادق للطبع والنشر والتوزيع، صنعاء، ٢٠٢٠م، ص ٢٧٤.

(٢) انظر د. أحمد عبد الرحمن شرف الدين، الوجيز في القانون الإداري اليمني، دار الفكر المعاصر، صنعاء، ٢٠٠٢م، ص ٢٨٧.

(٣) انظر د. أحمد عبد الرحمن شرف الدين، الوجيز في القانون الإداري اليمني، المرجع السابق، ص ٢١٤.

الفرع الثاني

شغل وظيفة دائمة أو مؤقتة

لم تعد صفة الموظف العام مقصورة على من يعين في وظيفة دائمة وإنما شملت كذلك المعينين في وظائف مؤقتة فلم يعد ضروريا لكي يعد موظفا عاما أن ينقطع لخدمة وظيفية بصورة دائمة.

ومفهوم تأقيت الوظيفة ظهر في مصر منذ صدور قانون ٤٦ لسنة ١٩٦٤م بشأن العاملين المدنيين بالدولة والذي نص في مادته الثانية على أن (يعتبر عاملا في تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين في إحدى الوظائف الدائمة أو المؤقتة بقرار من السلطة المختصة).

كما نصت المادة الثالثة من القانون المصري السابق ذكره على أن (الوظائف العامة دائمة أو مؤقتة. والوظيفة الدائمة هي التي تقتضي القيام بعمل غير مؤقت، أما الوظيفة المؤقتة فهي التي تقتضي القيام بعمل غير مؤقت ينتهي في زمن محدد أو تكون لغرض محدود).^(١)

الفرع الثالث

أن يُعَيَّن الموظف من السلطة المختصة التي تملك حق تعيينه قانونا

لا يكفي لثبوت وصف الموظف العام أن يتولى شخص عملا دائما أو مؤقتا لخدمة مرفق عام يديره مباشرة شخص معنوي عام، لا بد أيضا أن يلتحق الموظف بهذا العمل بأسلوب مشروع بأن يتم تعيينه بقرار مشروع صادر عن السلطة المختصة بالتعيين.

(١) انظر د. عمر حلمي فهمي، د. محمد سعيد حسين أمين، مبادئ القانون الإداري، لم يشر لسنة نشر ودار نشر وبلد نشر، ص ٢٣.

والأصل أن شرط تولي العمل في مرفق بأسلوب مشروع وعن طريق السلطة المختصة بالتعيين هو شرط جوهري. فإذا تخلف هذا الشرط بأن قام شخص بإقحام نفسه على الوظائف العامة أو تولاها بأسلوب غير صحيح أو غير مشروع فهو لن يكون موظفا عاما بحسب (حكم المحكمة الادارية العليا في مصر بتاريخ ١٩٦٤/٦/٢٨م فمثل هذا الشخص تعد أعماله معدومة لصدورها من فرد عادي لم يصبح موظفا عاما بالأسلوب المشروع لتولي الوظيفة العامة).

هذا، ويقرر القضاء الإداري في فرنسا ومصر - على سبيل الاستثناء - أنه في حالة الظروف الاستثنائية، كحال الحرب مثلا يمكن أن تكون تلك الأعمال مشروعة تحقيقا لسير المرفق العام بانتظام وإطراد. وهي النظرية المعروفة باسم (الموظف الفعلي) ولكنها استثناء محدود بظرف الضرورة.^(١)

المطلب الثاني

مفهوم الموظف العام في الفقه الإداري

تصدى العديد من الفقهاء لتعريف الموظف العام، وذهب البعض إلى التوسع في التعريف، والبعض إلى التضييق،^(٢) ودارت جلّ تلك التعاريف حول العناصر والشروط الأساسية لاكتساب الشخص صفة الموظف العام.^(٣)

وبما أن المشرع كما سبق الذكر قد هجر في تعريفه دائمية الوظيفة العامة كما فعل المشرع المصري وكذلك قانون الخدمة المدنية اليمني في المادة الثانية والتي نصت (... سواء كانت الوظيفة العامة دائمة أو مؤقتة...) فإن التعريف الذي نقترحه

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٢م، ص ٣٧٦.

(٢) انظر د. عوض محمد يحيى يعيش، الحماية الجنائية للموظف العام بالتطبيق على رجل الشرطة، لم يشر لدار نشر، الطبعة الثانية، صنعاء، ٢٠٠١م، ص ٥.

(٣) د. علي خطر شطناوي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٨.

للموظف العام مستنديين إلى ما سبق ذكره هو (الموظف العام كل شخص يعهد إليه سواء كانت دائمة أو مؤقتة في خدمة مرفق عام تديره الدول أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى مباشرة عن طريق شغله منصبا يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق، وأن يصدر بذلك قرار من السلطة المختصة قانونا بالتعيين).

ولا شك أن إسهامنا هذا يتفق مع جلّ تعريفات الفقه الإداري باستثناء فكرة دائمية الوظيفة التي هجرها المشرع كما سبق الإشارة.^(١)

المبحث الثاني

مفهوم الوظيفة العامة

يصدق القول أن الوظيفة العامة تصور في ذهن معنى الدولة بأسرها، بمعنى أن الوظيفة العامة وعاء السلطة وأن مولد الأولى مرتبط بالثانية، وأن خلود الوظيفة العامة من خلود الدولة صاحبة السيادة.^(٢)

ومن المسلم به أن مفهوم الوظيفة العامة والنظام القانوني الذي يهيمن عليها يتأثر بالنظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي، فهناك دول تتوسع في مفهوم الموظف العام والبعض الآخر يقيد هذا المفهوم، وبصفة عامة يسود العالم نظامان للوظيفة العامة.

(١) النظام المغلق: تكون الإدارة العامة فيه نظاما منفصلا ومستقلا داخل الدولة وتعتبر الوظيفة العامة فيه مهنة لها طابع خاص، ويكون للموظفين فيه نظام

(١) المادة (٢) من قانون الخدمة المدنية اليمني، رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م في مصر تنص (يقصد في تطبيق أحكام هذا القانون بالكلمات والعبارات التالية المعنى المبين قرين كل منها: (٥- الموظف: كل من يشغل إحدى الوظائف الواردة بموازنة الوحدة).

(٢) انظر عمارة حسان، كتاب بيداغوجي في مقياس قانون الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ١٢.

قانوني خاص، ويلتحق الموظف بالوظيفة عند بدء الخدمة ويكرس لها كل وقته ولا يخرج منها إلا عند بلوغه السن المحددة لذلك. وتأخذ به المجموعة الأوروبية وهو النظام المطبق في معظم البلاد العربية ومنها اليمن.

(٢) النظام المفتوح: وينظر المشرع في النظام المفتوح إلى الوظيفة العامة بوصفها مهنة كباقي المهن وتعد الإدارة العامة فيه مشروعاً كبيراً. ولذلك فإن الوظيفة العامة لا تختلف عن باقي الوظائف في هذا النظام وليس لها نظام قانوني خاص بها وتأخذ بهذا النظام المجموعة الأمريكية.

ولا يعني هذا التقسيم وضع حدود مطلقة بين النظامين، وإنما قد تأخذ الدولة في وظائفها بالنظامين معاً.^(١)

والوظيفة العامة في هذا المبحث، نقصد بها الوظيفة التي يقوم بها الأشخاص المعينون في خدمة الدولة أو في خدمة شخص من أشخاص القانون العام ويتقاضون مرتباتهم من خزينة الدولة. وبحسب قانون الخدمة المدنية المصري (كل من يشغل إحدى الوظائف الواردة بموازنة الوحدة).^(٢)

(١) انظر د. أميمة فواد مهنا، المرأة والوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٤م، ص ٨. وانظر عمارة حسان، المرجع السابق، ص ١٣ وما بعدها.

(٢) انظر المادة (٢) فقرة (٥) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م.

الفصل الثالث

صور شغل الوظيفة العامة

يهدف المشروع وهو يضع القواعد العامة في تعيين الموظفين إلى تحقيق المصلحة العامة. تتحقق المصلحة العامة باختيار الشخص الأحسن والأصلح لشغل الوظائف العامة بمراعاة العدالة ومبدأ المساواة، كما تتحقق هذه المصلحة بالإنتاج الغزير بهؤلاء الأكفاء.^(١)

ونتناول في هذا الفصل السلطة المختصة بالتعيين وشروطه في المبحث الأول، ونبحث في المبحث الثاني في تخصيص بعض الوظائف لفئات خاصة.

المبحث الأول

السلطة المختصة بالتعيين وشروطه

تناول دستور الجمهورية اليمنية نصوص تتعلق بسلطة التعيين في المناصب العليا في الدولة، وحددت هذه النصوص الدستورية اختصاصات رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، وأحال إلى القانون تحديد وتنظيم سلطة التعيين في الوظائف العامة، وبمقتضى ذلك حدد قانون رقم ١٩ لسنة ١٩٩١م بشأن الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية، السلطة المختصة بالتعيين في المادتين (٣٠، ٣١) والمادة (٣٩) من اللائحة التنفيذية الصادرة بالقرار الجمهوري رقم ٢٢ لسنة ١٩٩٢م.

(١) د. مطيع علي حمود جبير، مبادئ القانون الإداري اليمني، الطبعة الثانية، مركز الصادق، صنعاء، ٢٠١٧م، ص ٣٧٩-٣٨٠.

وإضافة إلى ذلك صدر قرار مجلس الوزراء رقم (١٤٩) لسنة ٢٠٠٧م بشأن نظام التعيين في الوظيفة العامة، والذي حدد السلطة المختصة بالتعيين في الوظائف العامة، على مستوى الوزارات والأجهزة الحكومية ووحدات الخدمات الخدمة العامة المركزية الأخرى، وكذلك الهيئات والمصالح والمؤسسات والشركات، وغيرها من وحدات الخدمة العامة في المستويين المحلي والمركزي، وأيضاً حدد القرار السلطة المختصة بالتعيين في وظائف الأجهزة التنفيذية للسلطة المحلية.

ونتناول سلطة التعيين على النحو الآتي:

المطلب الأول

سلطات التعيين

ونتناول سلطة التعيين على النحو الآتي:

الفرع الأول

سلطة رئيس الجمهورية في التعيين

نصت المادة (١٩) من الدستور على أن (يتولى رئيس الجمهورية الاختصاصات التالية: ... ٩- تعيين وعزل كبار موظفي الدولة من المدنيين العسكريين وفقاً للقانون). وتأسيساً على هذا النص جاء في الفقرة (ب) من المادة (٣٠) من قانون الخدمة المدنية (يتم التعيين في مجموعة وظائف الإدارة العليا على النحو الآتي:

١ - موظفو الفئات (أ - ب) بقرار جمهوري على ترشيح من الوزير المختص وموافقة مجلس الوزراء. وهذه الفئات تتمثل في وكيل الوزارة، وكيل المحافظة، رئيس مجلس الإدارة، رئيس (مؤسسة، هيئة، مصلحة) وكيل الوزارة المساعد ووكيل المحافظة المساعد، مدير إدارة عامة وما في مثواه.

وتنص المادة (٣٣) الفقرة (أ) من القانون رقم (٧) لسنة ١٩٩١م بشأن السلك الدبلوماسي والقنصلي وتعديلاته على أنه: (... يتم التعيين في وظائف السفراء والوزراء الموظفين بالترقية إليها من أعضاء الكادر بقرار من رئيس الجمهورية بناء على اقتراح الوزير وموافقة رئيس مجلس الوزراء).

الفرع الثاني

سلطة مجلس الوزراء في التعيين

نصت المادة (١٣٧) من الدستور اليمني (يتولى مجلس الوزراء تنفيذ السياسة العامة للدولة في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والدفاعية وفقا للقوانين والقرارات كما يمارس بوجه خاص الاختصاصات التالية: الفقرة (ز) تعيين وعزل الموظفين القياديين طبقا للقانون...).

وتأسيسا على هذا النص الدستوري نص قانون الخدمة المدنية في الفقرة (ب) من المادة (٣٠) بأن يكون موظف الفئة (ج) في وظائف مجموعة الادارة العليا بقرار من رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة مجلس الوزراء بناء على ترشيح من الوزير المختص وفتوى وزارة الخدمة المدنية وتشمل الفئة (ج) وظيفة مدير إدارة عامة ومن في مستواه، وكذا مدير عام مديرية، من مجموعة وظائف الادارة العليا.

هذا وحددت المادة (٣٣) الفقرة (أ) من قانون السلك الدبلوماسي والقنصلي المعدل رقم ٢ لسنة ١٩٩١م على أن التعيين في وظائف المستشارين بالترقية إليها من أعضاء الكادر بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير.

الفرع الثالث

سلطة الوزير المختص والسلطات الاخرة في التعيين

بحسب قانون الخدمة المدنية المادة (٣١) الفقرة (ب) والتي تنص على أنه (يتم التعيين في وظائف المجموعات الوظيفية المذكورة بهذه المادة بقرار من الوزير المختص أو من يفوضه بعد موافقة الوزارة أو أحد فروعها).

وتنص المادة (٢) البند (ثالثا) من قرار رئيس مجلس الوزراء^(١) على أنه (مع مراعاة قانون السلطة المحلية ولائحته التنفيذية يكون التعيين في وظائف الأجهزة التنفيذية للسلطة المحلية، وفقا لقرار من المحافظ يفوضه بعد موافقة مكتب الخدمة المدنية لوظيفتي مدير إدارة ورئيس قسم ومن في مستواهما).

وفي جميع الأحوال يلزم أن يكون المرشح للتعين مستوفيا لشروط شغل الوظيفة المرشح لشغلها ومراعاة أحكام هذا القانون واللوائح المنفذة له.

المطلب الثاني

شروط التعيين في الوظيفة العامة

يجب توافر بعض الشروط للالتحاق بالوظيفة العامة ليتسنى بعد ذلك اختياره وإصدار قرار بتعيينه.

ونعرض أولا للشروط العامة للتعين، ثم لأسلوب التعيين، على النحو الآتي:

الفرع الأول

الشروط العامة للتعين في الوظيفة العامة

وقد حددت هذه الشروط المادة (٢٢) من قانون الخدمة المدنية رقم ١٩ لسنة ١٩٩١م، ونتناول هذه الشروط التي يجب توافرها في كل شخص للتعين في الوظائف العامة.

(١) القرار رقم ١٤٩ لسنة ٢٠٠٧م.

أولاً: أن يكون متمتعاً بالجنسية اليمنية

وهذا هو شرط اشترطه القانون في المرشح للتعيين في الوظيفة العامة، والواقع أن الدول الحديثة كلها تقريباً تشترط التمتع بالجنسية الوطنية فيمن يتولى وظيفة عامة في الدولة. وأهم أسباب هذا الشرط أن الموظف العام يعمل باسم الدولة ولحسابها ويمثل قوتها ويعرف أسرارها، وليس سوى المواطنين جدير بذلك.

إضافة إلى أن الوظيفة العامة هي مصدر الامتيازات الشخصية المادية والأدبية. والوطنيون أحق بالتمتع بهذه الامتيازات من الأجانب.^(١)

ثانياً: ألا تقل سنه عن ست عشر سنة

اشترط المشرع أن يكون الموظف قد بلغ حداً أدنى من السن يسمح له بتحمل تبعات تعيينه، لهذا فقد اشترطت المادة (٢٢) أن لا يقل عمره عن ثماني عشر سنة، ويجوز تعيين من عمره ستة عشر سنة في الوظائف والمهن التي يتطلب شغلها إعداداً خاصاً في معاهد أو مراكز تدريب وفي موقع العمل والتي تحددها الوزارة. وينبغي إثبات العمر بشهادة الميلاد أو بشهادة من اللجنة الطبية المختصة.

ثالثاً: اللياقة الصحية

يستلزم أداء الخدمة الوظيفية أن يتمتع الموظف بحد أدنى من اللياقة حتى يتمكن من النهوض بأعبائها. وفي ذلك مراعاة للمصلحة العامة وحفاظاً على مصلحة الموظف في نفس الوقت.

وقد استثنى المشرع من هذا الشرط المعوقين حيث تنص المادة (٢٤) (تلتزم كل وحدة إدارية بتعيين المعوقين لديها بما يتناسب مع قدراتهم ضمن نسبة معينة تحددها الوزارة سنوياً وذلك بهدف تحقيق إدماجهم في المجتمع ومشاركتهم في التنمية الاجتماعية).

(١) د. أحمد عبد الرحمن شرف الدين، الوجيز، مرجع سابق، ص ٣٠٠.

رابعاً: أن يكون حائزاً على المؤهلات والخبرات اللازمة لشغل الوظيفة

يجب أن تتوفر في المرشح للوظيفة العامة المؤهلات العلمية والخبرات اللازمة للوظيفة المطلوب شغلها، ويختلف تنفيذ هذا الشرط باختلاف النظام الذي تأخذ به الدولة فيما يتعلق بترتيب الوظائف إذ أن هناك نظامين للترتيب يتجاذبان النظم الوظيفية في الدول المختلفة وهما: (نظام الترتيب الشخصي)، وهو الذي يجعل شرط التأهيل والخبرة مرتبطاً بالموظف، وهذا هو السائد في اليمن و(نظام الترتيب الموضوعي)، وهو الذي يعتمد على نوع ومستوى العمل في تحديد شرط المؤهل.^(١)

خامساً: أداء الخدمة العسكرية

تنص الفقرة (٤) من قانون الخدمة المدنية على أنه: أ- يشترط في المرشح للتعيين في الوظيفة العامة ما يلي: ... أن يكون سليم الموقف من (الخدمة العسكرية) ونظراً لتعديل قانون خدمة الدفاع الوطني الإلزامي بإجازة قبول البديل النقدي ممن يرغب من اليمنيين الخاضعين لخدمة الدفاع الإلزامية، ما لم تستدعي ظروف اليمن خلاف ذلك، وهذا يعني تحصل على الإعفاء أو تم تأجيله... إلخ.

وتجب الإشارة إلى أن شرط أداء الخدمة العسكرية بعد وقف العمل بقانون خدمة الدفاع الوطني لم يعد قائماً.^(٢)

سادساً: أن يجتاز المعين فترة الاختبار بنجاح

وهذا ما نصت عليه المادة (٣٢) من قانون الخدمة المدنية رقم ٩ لسنة ١٩٩١م بقولها: (أ- يكون الموظف المعين للمرة الأولى تحت التجربة والإعداد لمدة ستة أشهر وإذا ثبت عدم كفاءته للقيام بمهام الوظيفة، يجوز تمديد هذه لستة أشهر أخرى في نفس وظيفته أو في وظيفة أخرى في نفس الفئة تتناسب وقابليته.

(١) انظر (١) د. أحمد عبد الرحمن شرف الدين، الوجيز، مرجع سابق، ص ٣٠٠.

(٢) انظر علي علي المصري، الوجيز في القانون الإداري اليمني، الجزء الثاني، سلطات الإدارة، الطبعة الثالثة، ٢٠١٢-٢٠١٣م، ص ١٢٨.

- ب - إذا ثبت عدم صلاحية الموظف تحت التجربة في نهاية فترة التمديد وعند استنفاد كافة مجالات الاستفادة منه تنتهي خدمته بسبب عدم الكفاءة.
- ج - يعتبر الموظف مثبتاً حكماً في الخدمة إذا أنهى فترة التجربة بنجاح وأثبت صلاحيته للوظيفة أثناء فترة التجربة والإعداد.

الفرع الثاني

أسلوب التعيين في الوظيفة العامة

إذا تحققت شروط التعيين في الوظائف العامة طبقاً لما حدده القانون كما سبق وأوضحنا - تبقى مسألة تقليد الفرد المرشح لإحدى هذه الوظائف. ولكن نظراً لأن الوظيفة العامة تجذب أعداد كبيرة من الأفراد بالذات بسبب ما يكفله نظام الموظفين من ضمانات الاستقرار والترقي للموظفين، لذلك عادة يتقدم لشغل الوظيفة العامة أعداد كبيرة من الموظفين يزيد عن عدد الوظائف المطلوب شغلها، وتكون شروط التعيين متوفرة فيهم جميعاً لذلك يثور التساؤل بشأن المفاضلة بينهم كيف سيتم الاختيار؟

ويشير بعض الفقهاء إلى أن الأساليب التقليدية التي تعرفها التشريعات الوظيفية في الدول المختلفة أسلوب امتحانات المسابقة التي تعدها الجهات الإدارية لاختيار الموظفين الذين تحتاجهم من بين المرشحين المتقدمين.

والمبدأ السائد في هذه الحالة هو أن يكون التعيين طبقاً للدرجات التي حصل عليها المتقدمون في امتحان المسابقة، أي أن التعيين يكون حسب الأسبقية في ترتيب نتائج الامتحان.^(١)

(١) انظر د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٢٨.

إلا أن نظام المسابقة برغم من عدالته، ينزع من السلطة الإدارية كل سلطة تقديرية في اختيار موظفيها. لذلك نجد أن الاتجاه الحديث في تشريعات الوظيفة العامة هو إعطاء السلطة الإدارية المختصة سلطة تقديرية في تحديد الوظائف التي يتم شغلها بأسلوب امتحان المسابقة، وتلك الوظائف التي يتم شغلها مباشرة وبدون امتحان مع وجود عدد من الضوابط في هذه الحالة الأخيرة لتحقيق المساواة بين المرشحين للتعيين.^(١)

وقد نصت المادة (٢٦) من قانون الخدمة المدنية على أن (تحدد الوزارة - بلائحة - اللوائح التي تخضع القبول فيها للاختبار وطريق تنفيذ الاختبار طبقا لنظام توصيف ترتيب الوظائف).

وواضح من النص السابق أو لوزارة الخدمة المدنية والإصلاح الإداري طريقتان في اختيار الموظفين هما:

الطريقة الأولى: هي أن تتبع في هذا الاختبار امتحان التسابق بشأن بعض الوظائف

الطريقة الثانية: إتباع الإرادة المطلقة للإدارة، إذا ما أرادت التعيين في الوظائف الأخرى.^(٢)

وقد نصت المادة (٣٨) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة^(٣) على آلية واضحة للتعيين حيث نصت على أن (أ - يكون التعيين في وظائف مجموعة الإدارة العليا بصفة ترفيع لموظف من نفس الوحدة الإدارية أولا، وفي حالة تعذر ذلك يجوز شغلها بالنقل لموظف من وحدة إدارية أخرى.

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٢٩.

(٢) د. علي علي المصري، الوجيز...، مرجع سابق، ص ١٣٠.

(٣) الصادر بالقرار الجمهوري رقم ١٢٢ لسنة ١٩٩٢م.

وفي كلتا الحالتين يلزم أن يكون المرشح للتعين في هذه المجموعة مستوفيا لشروط شغل الوظيفة المرشح لشغلها ومتمتعاً بمواصفات القيادة الإدارية.

ب - فيما عدا وظائف مجموعة الإدارة العليا، إذا خلت وظيفة من الوظائف الدائمة في باقي المجموعات - بصفة نهائية من شاغلها الأصلي، وكانت مستحدثة لأول مرة ومعتمدة في الموازنة - فعلى السلطة المختصة بالتعيين حين ترى ضرورة لشغلها أن تتبع وتستنفذ بالترتيب الواحد بعد الأخرى إحدى الوسائل التالية لشغلها حسبما يقتضيه الحال).

- ١- أن تشغل بموظف في الوحدة الإدارية من نفس الفئة.
- ٢- أن تشغل بالترقية من ذات الوحدة الإدارية وفقاً لأحكام القانون وهذه اللائحة.
- ٣- أن يطلب شغلها بالنقل من وحدة إدارية أخرى وفق أحكام القانون وهذه اللائحة.

- ٤- أن يطلب شغلها بالتعيين وفق أحكام القانون وهذه اللائحة.
- وفي كل الأحوال يجب أن يكون المرشح مستوفياً لشروط شغل الوظيفة المرشح شغلها كما تبينها أحكام وشروط الوظائف ونظام توصيف وترتيب الوظائف.
- هذا، وتحدد شروط الوظائف بأنواعها وأصنافها وفئاتها المختلفة بحسب جدول شروط شغل الوظائف، والذي يعد جزء من هذا النظام.^(١)

(١) ارجع قرار مجلس الوزراء رقم (٢٧٦) لسنة ١٩٩٢م بشأن نظام شغل الوظائف، الجريدة الرسمية العدد (٢٤) لسنة ١٩٩٢م.

المبحث الثاني

تخصيص بعض الوظائف لفئات خاصة

ونقصد بذلك تشغيل المعوقين، والتعيين المؤقت بعقود خاصة، والتعاقد مع غير اليمنيين.

واستناداً إلى الدستور اليمني الذي كفل المساواة بين الموظفين، فقد نظم المشرع في قانون الخدمة المدنية تشغيل المعوقين في المادة (٢٤) والتي تنص على أنه: (تلتزم كل وحدة إدارية بتعيين المعوقين لديها بما يتناسب مع قدراتهم ضمن نسبة معينة تحددها الوزارة سنوياً وذلك بهدف تحقيق إدماجهم ومشاركتهم في التنمية الاجتماعية). كما أجاز القانون التعيين بصورة مؤقتة بعقود خاصة عند الضرورة القصوى في الحالات التي توافق عليها الوزارة، شريطة أن تتطابق حقوق الموظف المتعاقد مؤقتاً مع ما يمنح للموظف في الوظائف الثابتة.^(١)

وأجاز القانون التعاقد مع غير اليمنيين إذا ثبت للوزارة بعد الإعلان عن الوظيفة عدم توفر يمني يتمتع بالحد الأدنى من المؤهلات والمتطلبات اللازمة لشغل الوظيفة، على أن يراعى في ذلك التشريعات النافذة.^(٢)

ولزم القانون الوزارة بوضع نماذج موحدة لعقود العمل في لحالات التعاقد مع غير اليمنيين والتي ينبغي على الوحدة الإدارية العمل بموجبها.^(٣)

وأجاز القانون بصورة مؤقتة لوحدات القطاعين العام والمختلط تحديد قواعد وشروط يتم بموجبها إبرام عقود بأجر أو بمكافأة شاملة مع خبرات غير يمنية لمواجهة خدمات استشارية أو فنية مؤقتة ذات أهمية اقتصادية ومالية تحتاج إليها الوحدة مع مراعاة مراجعة الوزارة للتأكد من سلامة شروط العقد.^(٤)

(١) المادة (٣٤) من قانون الخدمة المدنية المشار إليه سلفاً.

(٢) المادة (٣٥) من المرجع السابق.

(٣) المادة (٣٦) من المرجع السابق.

(٤) المادة (٣٧) من المرجع السابق.

الفصل الرابع

تقييم أداء الموظف العام

لم يعرف موضوع أداء الموظف إلا بصدور قانون الخدمة المدنية الفرنسي سنة ١٩٤٦م والذي أفرد فصلا خاصا لموضوع تقييم أداء الموظفين دون أي تحديد للقواعد والأسس التي يتم بمقتضاها الأداء.^(١)

وتتظم تشريعات الخدمة المدنية في كافة الدول موضوع تقييم أداء الموظفين العموميين ومن بينها قانون الخدمة المدنية اليمني الذي خصص عدة نصوص قانونية لتقنين هذا التقييم لتقدير الدرجة المقابلة لكفاءة الموظف، وترتب آثار هذا التقييم سواء بالإثابة أو بالجزاء، وسنبحث في ما يأتي تقييم كفاءة الموظف، وكيفية التظلم من التقييم على النحو الآتي:

المبحث الأول

تقييم كفاءة الموظف العام

ويقتضي البحث تعريف تقييم أداء الموظف العام وبيان قواعده وهذا ما ندرسه على النحو الآتي:

المطلب الأول

تعريف تقييم الأداء وقواعده

بحسب قانون الخدمة المدنية (يقصد بتقييم الأداء تشخيص القدرات والطاقات لدى الموظفين وفقا لأسس ومعايير موضوعية بهدف التعرف على جوانب القوة لديهم

(١) انظر د. علي خطار شطناوي، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٢٨.

لتنميتها وتطويرها ونقاط الضعف لمعالجتها عن طريق التوجيه والإرشاد والتدريب ويتولى الرؤساء الإداريون تطبيق هذه المعايير بشعور عال من المسؤولية والصدق والأمانة^(١).

المطلب الثاني

قواعد تقييم الأداء

ينص القانون على أن (تضع الوزارة بالتعاون مع الوحدات الإدارية الأخرى النماذج والمعايير والإرشادات الخاصة بتقييم أداء الموظف).

ويعد الرئيس المباشر التقرير السنوي لتقييم أداء الموظف معتمداً في ذلك على البيانات والملاحظات والوقائع المدونة في سجل الأداء وللرئيس الأعلى المصادقة عليه أو تعديله بعد مناقشة محتوياته مع الرئيس المباشر وإذا كان الرئيس المباشر هو رئيس الوحدة الإدارية فيكتفي بالتقرير الذي يعده^(٢).

تقييم أداء الموظف المعار:

تكون الوحدة الإدارية المعار أو المنتدب إليها الموظف هي جهة إعداد التقرير إذا أمضى فيها تسعة أشهر وتحدد اللوائح المنفذة الحالات الأخرى عند اختلاف المدة.

ويكون تقرير تقييم الأداء سنوياً وفي مواعيد محددة من السنة لا تتجاوز نهاية شهر ديسمبر من كل عام.

وتكون درجات الأداء وفقاً للتدرج الآتي: (ممتاز - جيد - متوسط - ضعيف).

(١) المادة (١٠٠) من القانون، مرجع سابق.

(٢) المادة (١٠١) من القانون، فقرة (ب).

الجهة التي يقدم لها تقرير الأداء :

بحسب القانون (تعرض التقارير السنوية لتقييم أداء الموظف على لجنة شؤون الموظفين لتقدير درجة الكفاية التي تراها وفقا لهذه المادة ولها أن تعتمد أو تعدلها بقرار مسبب ويجوز للجنة استدعاء الرؤساء لمناقشتهم في التقارير المقدمة من قبلهم).^(١)

الاعتراض على تقرير الأداء :

تكتسب قرارات اللجنة درجة القطعية بعد التصديق عليها من قبل رئيس الوحدة وانقضاء فترة الاعتراض المحددة بأسبوعين من تاريخ إبلاغ الموظف بالتقدير الحائز عليه.^(٢)

المبحث الثاني

التظلم من تقييم الأداء

منح القانون للموظف الحاصل على تقدير ادنى مما يستحقه حق الاعتراض على قرار اللجنة مكتوبا خلال أسبوعين من تاريخ تسليمه الإخطار.^(٣)

وبشأن البت في التظلمات المقدمة من الموظفين، نص القانون على أن: (يشكل رئيس الوحدة لجنة مكونة من ثلاثة أشخاص اثنين منهم من كبار موظفي الوحدة الإدارية والشخص الثالث ممثل عن اللجنة النقابية من غير لجنة شؤون الموظفين للبت في الاعتراضات المقدمة من الموظفين ويكون قرارها نهائيا في الموضوع).^(٤)

(١) نفس المادة السابقة، فقرة (ح).

(٢) فقرة (ط) من المادة السابقة.

(٣) المادة (١٠٤) من قانون الخدمة المدنية، مرجع سابق.

(٤) المادة (١٠٤) من قانون الخدمة المدنية، المرجع السابق.

تقييم أداء شاغلي الوظائف العليا:

يكون تقييم أداء شاغلي مجموعة وظائف الإدارة العليا من قبل رؤسائهم المباشرين وفقا لتدرج المستويات في هذه المجموعة وتحال إلى الوزير المختص لاتخاذ ما يراه بشأنها. (١)

(١) المادة (١٠٢) من قانون الخدمة المدنية، مرجع سابق.

الفصل الخامس

الأوضاع الوظيفية أو حالات الموظف

تصدى الباب السادس من قانون الخدمة المدنية لعدة مواضيع ذات أهمية بالخدمة المدنية وهي نقل، إعاره، إنابة وتفرغ الموظف العام. ووضع المشرع الأسس والمبادئ التي تقوم عليها تلك المواضيع بوصفها ذات أثر في مسيرة الموظف العام داخل الجهاز الإداري للدولة.^(١) وفي ضوء ذلك نبحث في هذا الفصل في خمسة مباحث.

المبحث الأول

نقل الموظف العام

يمثل الاستقرار الوظيفي هدف وغاية غالبية موظفي الدولة، فالجميع يسعون إلى حياة وظيفية مستقرة، فإذا أمكن تصور قبول الموظف لفكرة تغيير المهمات الموكلة إليه داخل الدوائر الحكومية التي ينتمي إليها، أي تقليده مهمات وظيفية أخرى، فإنه من الصعب تصور قبول فكرة تغيير مكان العمل، بمعنى أنه ينقل نقلا مكانيا، اللهم إلا إذا كان له مصلحة مادية أو معنوية، فالموظف لا يتقبل بسهولة قرار يستوجب تغيير مكان عمله خصوصا إذا كان قد رتب ونظم حياته الخاصة.^(٢)

(١) انظر محمد السيد درويش، الوجيز في شرح قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠٢٢م، ص ٦٥.

(٢) د. علي خطر شطناوي، القانون الإداري الأردني، مرجع سابق، ص ١٧٣.

ولتسليط الضوء على النقل بوصفه سلطة تتمتع بها الإدارة ينبغي تعريفه وفهم أغراضه وشروطه.

المطلب الأول

تعريف النقل

لم تتعرض معظم قوانين الخدمة المدنية لتعريف النقل،^(١) بوصف أن التعاريف ليس من شأن المشرع، ولذلك حاول الفقه الفرنسي تقديم تعريفات متعددة لنقل الموظفين، ومنها تعريف لوبادير بأنه (تغير العمل أو مكان الإقامة الذي تفرضه الإدارة على الموظف بإرادتها المنفردة). وعرف القضاء الإداري النقل مثل تعريف محكمة العدل العليا الأردنية والتي ترى (أن النقل بمعناه القانوني هو فك ارتباط الموظف من الدائرة المنقول منها وربطه بالدائرة المنقول إليها بحيث يصرف راتبه وتصدر القرارات المتعلقة به من هذه الدائرة)^(٢) وقانون الخدمة المدنية نأى بنفسه عن تعريف النقل أسوة بقوانين الخدمة المدنية في البلاد العربية التي لم تورد تعريف للنقل.

المطلب الثاني

أغراض نقل الموظف

يهدف نقل الموظف تحقيق مصلحة العمل عن طريق الاستفادة من خدمات الموظفين العموميين بأفضل صورة ممكنة وبأقل نفقة ممكنة، فيجب على الجهة الإدارية المختصة مراعاة مصلحة العمل، وحسن سير الجهاز الإداري والنفقات المادية عن إجراء التنقلات بين موظفيها، لذلك يجب أن يستهدف النقل دوما تحقيق مصلحة العمل حتى لو فقد الموظف المنقول بعض المزايا والامتيازات المادية، فقرينة

(١) د. علي خطار شطناوي، مبادئ القانون الإداري الأردني، المرجع السابق، ص ١٧٤.

(٢) عدل عليا ١٩٦٧/٥/٢٧، مجلة المحامين نقلا عن د. علي خطار شطناوي، مبادئ القانون الإداري الأردني، مرجع سابق، ص ١٧٥.

المشروعية لصيقة بقرار النقل، فكل نقل يفترض فيه أن يستهدف تحقيق المصلحة العامة حتى يثبت عكس ذلك.^(١)

وفي ضوء ذلك أكد القانون بشأن الخدمة المدنية في اليمن على أن (النقل أسلوب اداري يهدف إلى تعزيز علاقة التعاون بين الوحدات الإدارية لسد النقص في الخبرات لشغل بعض الوظائف لدى أي منها ويساعد على وضع الموظف في الوظيفة الأكثر ملائمة لاستعداداته وقدراته ومؤهلاته ولا يستخدم كإجراء ردع أو عقوبة).^(٢)

وواضح صرامة المشرع في نهاية النص السابق، إذ يحذر من استخدام النقل لأغراض أخرى تحت اسم النقل والهدف اجراء عقابي.

وأجاز القانون (نقل الموظف من وحدة إدارية إلى وحدة إدارية أخرى أو ضمن نفس الوحدة الإدارية بفئته الوظيفية سواء بنفس تسمية وظيفته أو بتسمية أخرى وفي نفس المنطقة الجغرافية أو إلى منطقة أخرى في الجمهورية، ويجوز أن يقترن النقل بالترفيه متى استوفى الموظف شروط الترفيه المحددة في هذا القانون واللوائح المنفذة له).^(٣)

أنواع النقل:

بحسب القانون يمكن أن يكون النقل من جهة الإدارية وبإرادتها المنفردة، أو بطلب من الموظف الذي يحق له أن يتقدم عبر وحدته الإدارية بطلب للنقل لملي وظيفة شاغرة ضمن وحدته الإدارية أو في وحدة إدارية أخرى.^(٤)

(١) د. علي خطار شطناوي، مبادئ القانون الإداري الأردني، مرجع سابق، ص ١٧٦.

(٢) المادة (٦٢) من قانون الخدمة المدنية، مرجع سابق.

(٣) المادة (٦٤) من قانون الخدمة المدنية، مرجع سابق.

(٤) انظر قانون الخدمة المدنية، مادة (٦٣).

المطلب الثالث

شروط وأحكام النقل

نظمت المادة (٦٥) شروط وأحكام النقل،^(١) بقولها: (يشترط في النقل ما يلي:

- ١- وجود وظيفة شاغرة ومعمدة في الموازنة.
- ٢- استيفاء الموظف شروط ومواصفات الوظيفة التي سينقل إليها.
- ٣- يراعى عند نقل الموظف من منطقة جغرافية إلى أخرى حالته العائلية ويؤمن الحد الأدنى من الخدمات الأساسية، مثل السكن وغيره.
- ٤- تتحمل الوحدة الإدارية المنقول إليها الموظف راتبه وبدلاته المستحقة اعتباراً من أول الشهر التالي مباشرة لتاريخ النقل.
- ٥- موافقة الوحدتين الإداريتين.
- ٦- إذا نقل الموظف ضمن وحدته الإدارية لشغل وظيفة في منطقة جغرافية أخرى في الجمهورية استحق البدل المقرر لها.

صلاحية النقل:

بحسب قانون الخدمة المدنية^(٢) يكون النقل على النحو التالي:

- أ- بقرار من السلطة المختصة بالتعيين فيما يتعلق بشاغلي مجموعة الإدارة العليا، وبقرار من الوزير المختص بالنسبة لشاغلي وظائف الفئتين الأدنى بهذه المجموعة عندما يكون النقل على صعيد الوزارة المعنية والوحدات المرتبطة بها مع إشعار الوزارة بصورة من هذا القرار.
- ب- بقرار من الوزير المختص أو من يفوضه فيما يتعلق بشاغلي المجموعات الوظيفية الأخرى.

(١) المادة (٦٥) من قانون الخدمة المدنية، المرجع السابق.

(٢) المادة (٦٦).

المبحث الثاني

ندب الموظف العام

ويطلق على الندب في بعض النظم الوظيفية (الانتداب)،^(١) وسنتناول تعريف الندب والآثار المترتبة عليه في المطلبين الآتيين:

المطلب الأول

تعريف الندب

يقصد بالندب، تكليف الموظف بعض المهام والواجبات الوظيفية المتعلقة باختصاصه الوظيفي ومجموعته النوعية الوظيفية من ذات الدرجة أو الدرجة الأعلى المباشرة سواء داخل وحدته الوظيفية أو خارجها، وكذلك لتنفيذ مهمة معينة داخل الجمهورية أو خارجها.^(٢)

وأجاز قانون الخدمة المدنية الندب عند الضرورة، ولمدة أقصاها ستة أشهر قابلة للتجديد في حالة الضرورة لستة أشهر أخرى.

المطلب الثاني

آثار الندب على الموظف

يصدر قرار الندب بموافقة الوزير المختص أو من يفوضه أو رئيس الوحدة الإدارية أو من يفوضه.

ويتقاضى الموظف المنتدب راتبه وما يستحقه من البدلات المقررة من الوحدة الإدارية المنتدب منها فيما عدا البدلات المرتبطة بظروف ومكان العمل فتمنح له من الجهة المنتدب إليها، إلا إذا اتفق على خلاف ذلك، وتوضح اللوائح المنفذة شروط الاستحقاق.

(١) انظر د. علي خطار شطناوي، مبادئ القانون الإداري الأردني، مرجع سابق، ص ٢٠٥.

(٢) انظر محمد السيد درويش، الوجيز في شرح قانون الخدمة المدنية، مرجع سابق، ص ٧٣.

وإضافة لذلك، عدّ القانون مدة النذب من سنوات الخدمة التي تحتسب لأغراض الترقية والترفع ضمن شروطهما.^(١)

المبحث الثالث

إعارة الموظف العام

ونبحث الإعارة في مطلبين، على النحو الآتي:

المطلب الأول

مفهوم الإعارة

يقصد بالإعارة وضعاً وظيفياً يسمح لجهة أخرى الاستفادة من خبرات الموظف العام مع بقاء علاقة الموظف المعار بوظيفته قائمة في أثناء مدة الإعارة. ويؤدي الموظف المعار مهمات وظيفة أخرى غير وظيفته الأصلية لدى الجهة التي أعير إليها رغم بقاء علاقته الوظيفية قائمة مع الوظيفة الأصلية.^(٢)

ومنح القانون السلطة المختصة بالتعيين بناء على ترشيح من الوزير المختص إعارة أي من موظفي مجموعة الإدارة العليا وبموافقة الموظف الخطية إلى جهة يمنية أو غير يمنية داخل الجمهورية أو خارجها.

كما منح الوزير المختص أو من ينوبه إعارة أي من شاغلي المجموعات الوظيفية الأخرى بموافقة الموظف الخطية إلى جهة يمنية أو غير يمنية داخل الجمهورية أو خارجها.

وفي جميع الأحوال يلزم موافاة الوزارة بصورة من القرار الصادر بالإعارة.^(٣)

(١) المواد (٦٧-٧١) من قانون الخدمة المدنية، مرجع سابق

(٢) د. علي خطار شطناوي، مبادئ القانون الإداري الأردني، مرجع سابق، ص ٢٢٣.

(٣) المادة (٧٢) من قانون الخدمة المدنية، مرجع سابق

المطلب الثاني

مدة الإعارة وشروطها

حدد المشرع اليمني مدة الإعارة في المجالس والمنظمات والنقابات والمؤسسات والشركات اليمنية والعربية للذين يتم اختيارهم بالانتخاب للعمل فيها لدورة معينة بمدة الدورة الرسمية المقررة في دساتيرها أو نظمها، وتجدد الإعارة لذات المدة في حالة إعادة الانتخاب لدورة تالية.

وتكون الإعارة الى جهة يمنية بما لا يزيد عن سنة واحدة، يستثنى من ذلك المجالس المنتخبة في النقابات والمنظمات الجماهيرية.

هذا، وتكون مدة الإعارة إلى منظمات عربية ودولية مساوية لمدة عقد العمل المبرم بين المعار والمنظمة، وتتجدد الإعارة بنفس فترة تجديد العقد.^(١)

المطلب الثالث

حقوق الموظف المعار

الأصل أن الموظف المعار (يحتفظ بوظيفته، ويجوز شغلها عن طريق الإنابة إذا كانت مدة الإعارة تقل عن سنة واحدة، أما إذا زادت عن ذلك فيجوز إشغالها عن طريق الترفيع أو النقل أو التعيين، على أن تعطى الأولوية في ذلك للموظف المستوفي للشروط من داخل الوحدة الإدارية.

كما ينص القانون على أن (تلتزم الوحدة الإدارية المعيرة عند عودة الموظف بإعادته إلى وظيفته الأصلية في حال عدم شغلها أو إلى أي وظيفة خالية من نفس فئته الوظيفية أو يبقى في فئته الأصلية بصفة شخصية على أن تسوى حالته على أي وظيفة تخلو من نفس فئته.

(١) المادة (٧٣) من قانون الخدمة المدنية، مرجع سابق

وفي جميع الأحوال يحتفظ له بكافة مميزات الوظيفة التي كان يشغلها قبل الإعارة^(١). هذا وتحمل الجهة المستعيرة جميع ما يستحقه الموظف نتيجة عمله لديها من راتب وبدلات وأية مخصصات وحقوق أخرى، ويستثنى من ذلك حالات الإعارة للنقابات والمنظمات الجماهيرية.^(٢)

ويلتزم الموظف المعار بدفع أقساط الاشتراك المقررة عليه إلى صندوق التقاعد حسب النسبة التي يحددها لهذه الحالة قانون التأمينات والمعاشات التقاعدية.

وتحتسب مدة الإعارة خدمة لأغراض المعاش والترقية والترفيه ضمن شروطهما.^(٣)

المبحث الرابع

الإنبابة والتفرغ

اكتفت تشريعات الخدمة المدنية في البلاد العربية بتنظيم أوضاع أو حالات الموظف الثلاث (النقل والبدل والإعارة) وأضاف المشرع المصري في المادة (٤٣) الحلول وكذلك المشرع اليمني في قانون الخدمة المدنية قيد البحث، أضاف في المادة (٨٠) الإنابة وفي المادة (٨١) التفرغ. وندرسها على النحو الآتي:

المطلب الأول

إنابة الموظف العام

تنص المادة (٨٠) من القانون على أنه: (يجوز بقرار من الوزير المختص أو من يفوضه أو رئيس الوحدة الإدارية أو من يفوضه تكليف الموظف بالقيام بمهام

(١) المادة (٧٦) من قانون الخدمة المدنية، المرجع السابق

(٢) المادة (٧٧) من قانون الخدمة المدنية،

(٣) المادتان (٧٨، ٧٩) من قانون الخدمة المدنية،

وظيفة أخرى إنابة سواء بصورة مستقلة أو بالإضافة إلى مهام وظيفته، في حدود الوظائف والمستويات والشروط والتمدد التي تحددها اللوائح المنفذة لهذا القانون).

الفرع الأول تعريف الإنابة

يقصد بالإنابة تكليف موظف بصورة مؤقتة لشغل وظيفة، سواء بصورة مستقلة أو بالإضافة إلى مهام وظيفته الأصلية داخل وحدته الإدارية.^(١)

الحالات التي يجوز فيها الإنابة:^(٢)

- أ- خلو الوظيفة من شاغلها الأصلي بصورة مؤقتة أو دائمة لأي سبب كان.
- ب- سد النقص في التخصصات أو القوى الوظيفية التي تقتضيها حاجة الوحدة الإدارية لتنفيذ أعمال أو مهام وظيفية غير قابلة للتأجيل أو عندما لا يوجد الموظف المستوفي لشروط شغل الوظيفة الشاغرة.

الفرع الثاني شروط الإنابة ومدتها

حددت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية شروط الإنابة على الوجه

الآتي:^(٣)

- أ- أن تكون الوظيفة شاغرة لا يتوفر من يشغلها بالأصالة.

(١) المادة (١٤٤) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادر بالقرار الجمهوري رقم (١٢٢) لسنة ١٩٩٢ م.

(٢) المادة (١٤٥) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المشار إليها سابقا.

(٣) المادة (١٤٦) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية، مرجع سابق

- ب- أن يكون الموظف المرشح لشغل الوظيفة بالإنابة من نفس فئة الوظيفة الشاغرة أو الأدنى منها مباشرة في إطار المجموعة الوظيفية أو في الفئة (١) من المجموعة الوظيفية الأدنى مباشرة.
- ج- أن تكون وظيفة المرشح للإنابة من نفس السلك المهني.
- د- أن يكون المرشح للإنابة قد قضى سنة واحدة على الأقل في فئة وظيفته الأصلية أو ثلاث سنوات في الخدمة كحد أدنى.
- هـ- أن يراعى تطبيق مبدأ الجدارة فالأقدمية عند الترشيح لأشغال الوظيفة بالإنابة فإذا تساوى أكثر من شخص في الجدارة يرشح أقدمهم.

مدة الإنابة:

تكون مدة شغل الوظيفة بالإنابة مساوية لمدة غياب شاغلها الأصلي وبما لا يتجاوز سنة. ويجوز تجديد هذه المدة بما لا يزيد عن سنتين كحد أقصى، فإذا كان الموظف الأصيل مُعار أو موفد للدراسة أو التدريب أو متفرغا لأغراض البحث العلمي، يتعين بعدها إشغال الوظيفة بصفة أصلية بأي من طرق التعيين.

أما مدة الإنابة في الوظيفة الشاغرة كما يلي:

- ١- ثلاث أشهر كحد أقصى إذا كان شاغلها بالإنابة يقوم بمهامها إلى جانب وظيفته الأصلية.
- ٢- ثلاث أشهر كحد أقصى إذا كان شاغلها بالإنابة يقوم بمهامها بعد إخلائه لمهام وظيفته الأصلية، ينظر بعد في أمر تثبيته في الوظيفة إذا أثبت جدارته خلال مدة شغل وظيفته بالإنابة واستوفى شروط شغلها.^(١)

(١) المادة (١٤٩) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية، مرجع سابق

الفرع الثالث

حقوق شاغل الوظيفة بالإنابة وانتهائها

يستحق الموظف المناب تعويض إنابة بالمعدلات والحالات الآتية: (١)

أ- تعويض إنابة يساوي (١٠٪) من بداية ربط فئة الوظيفة المنابة في حالة شغلها بموظف من نفس فئتها الوظيفية أو من فئة أدنى إلى جانب قيامه بمهام وظيفته الأصلية.

ب- تعويض إنابة يساوي الفرق بين الراتب الأساسي للموظف وبداية ربط فئة الوظيفة التي يشغلها بالإنابة إذا كانت شاغرة أصلاً وبما لا يزيد عن (٢٠٪) من بداية ربط فئة الوظيفة المنابة إلى جانب البديل أو البدلات المقررة لها أو الفارق.

انتهاء الإنابة:

الحالات التي تنتهي فيها الإنابة هي: (٢)

- أ- عودة شاغلها الأصلي.
- ب- انقضاء مدة الإنابة.
- ج- إلغاء الوظيفة لأي سبب.
- د- غياب شاغل الوظيفة إنابة لأي سبب كان لمدة لا تجاوز خمسة عشر يوماً.

(١) المادة (١٥٠) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية، المرجع السابق

(٢) المادة (١٥٢) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية، المرجع السابق

المطلب الثاني

التفرغ

اعتقد التفرغ كحالة من حالات الموظف العام لم ينظمها إلا القانون اليمني وذلك في الفصل الخامس من الباب السادس من قانون الخدمة المدنية المواد (٨١، ٨٢، ٨٣).

فقد نص القانون على أنه: (يجوز بقرار من الوزير المختص أو رئيس الوحدة الإدارية تفرغ الموظف لأغراض البحث العلمي في حقول العلوم أو الثقافة أو الفنون أو لإنجاز مهمات تتعلق بأداء عمل أو تطويره يقع في إطار نشاط الوحدة الإدارية ويحدد القرار مدة التفرغ بحيث لا تتجاوز سنتين بضمنها فترة التمديد).^(١) هذا، وأجازت اللائحة التنفيذية للوحدة الإدارية أن تفرغ أكثر من موظف في المهمة الواحدة إذا اقتضت طبيعة المهمة ونطاقها ذلك.^(٢)

الفرع الأول

أسس وضوابط التفرغ

وضعت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية أسس وضوابط للتفرغ على النحو الآتي:^(٣)

أ- أن يكون المتفرغ متخصصا في مجال البحث المكلف بإنجازه وأن تتوفر فيه المقدرة والاستعداد.

(١) المادة (٨١) من قانون الخدمة المدنية

(٢) المادة (١٥٦) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية

(٣) المادة (١٥٧) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية

- ب- أن يتضمن قرار التفرغ للمرة الأولى تحديد فترة يلزم خلالها المتفرغ بتقديم خطة إعداد البحث أو إنجاز المهمة التي فرغ من أجلها بغرض مناقشتها وإقرارها.
- ج- أن تتوفر للوحدة الإدارية كافة المقومات والإمكانات الأساسية اللازمة لإنجاز العمل بكفاءة.
- د- إذا كانت ثمة أسباب تتطلب الاستمرار في التفرغ لفترة أخرى فعلى الموظف المتفرغ أن يتقدم كتابة إلى السلطة المختصة بطلب تمديد فترة التفرغ مع تحديد الأسباب والمدة المقترحة تجديدها لدراستها والموافقة على الطلب مع مراعاة الفقرة (ج) من هذه المادة.

الفرع الثاني

حقوق الموظف المتفرغ

يصدر قرار التفرغ من رئيس الوحدة الإدارية، ويستحق الموظف المتفرغ راتبه كاملاً أثناء فترة التفرغ، وفي حالة تطلب العمل المقر من السلطة المختصة بتنفيذ البحث أو المهمة المحددة - الانتقال إلى منطقة جغرافية داخل الجمهورية أو خارجها - فيعامل من حيث البديل والاستحقاقات الأخرى - معاملة الندب وفقاً للتشريعات المنظمة لذلك.^(١)

وإضافة لذلك، تحتسب مدة التفرغ خدمة لأغراض الترقية والترفع ضمن شروطها.^(٢) وللوحدة الإدارية قطع التفرغ إذا رأت عدم جدوى الاستمرار في البحث أو زالت أسباب القيام به فأن لها أن تنتهي فترة التفرغ وإعادة الموظف إلى عمله.^(٣)

(١) المادة (١٥٨) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية

(٢) المادة (١٦٠) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية

(٣) المادة (١٦١) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية

الفصل السادس

الأجور والعلاوات

الراتب والأجر تعبيران تطلقان للدلالة على مسمى واحد هو مقابل العمل. ويعرّف الراتب أو الأجر بأنه الراتب الأساسي الشهري الذي يستحقه الموظف ويتقاضاه مقابل قيامه بمهام الوظيفة التي يشغلها، ولا يشمل العلاوات والمخصصات من أي نوع كانت.

والراتب هو مبلغا نقديا يتقاضاه الموظف من الدولة لقاء قيامه بمهام الوظيفة التي يشغلها. ويقتصر الراتب أو الأجر على الأجر الشهري الأساسي فقط. وبذا لا يشمل العلاوات والمكافآت وأية امتيازات مالية أو عينية يستفيد منها الموظف العام.^(١)

ونبحث في هذا الفصل مبادئ وأسس صرف الراتب، وجدول الوظائف والمرتبات، والعلاوات والبدلات والحوافز والمكافآت على النحو الآتي:

المبحث الأول

مبادئ وأسس صرف الراتب

يعد الراتب حقا من حقوق الموظف لا يجوز التنازل عنه، ويتقاضاه دفعة واحد في نهاية كل شهر، فإذا صادف اليوم المحدد لصرف الرواتب يوم عطلة

(١) د. علي خطار شطناوي، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٣٨.

رسمية، فيجوز صرف الرواتب في اليوم أو الأيام السابقة لاستحقاقه، كما يجوز صرف الراتب مقدماً قبل موعد استحقاقه في الأحوال الآتية: (١)

- ١- إذا كان الموظف مكلفاً بمهمة رسمية خارج المنطقة الجغرافية التي يقع فيها مقر عمله وتبدأ مهمته قبل موعد صرف الرواتب وتنتهي بعده.
- ٢- إذا كان مقررًا قيامه بإجازة وكان بدء استعماها قبل موعد صرف الرواتب وانتهاءها بعده.

وفي كلا الحالتين إذا كان مدة المهمة أو الإجازة تزيد عن ثلاثين يوماً فيجوز صرف الرواتب مقدماً لشهرين كحد أقصى

ويستحق الموظف الملتحق بالعمل بعد بداية الشهر راتبه عن ذلك الشهر بنسبة عدد أيام العمل والإجازات التي تخللتها إلى الشهر، ويسري ذلك على الموظف الذي تنتهي خدمته قبل نهاية الشهر باستثناء حالتي التقاعد والوفاة فيصرف الراتب كاملاً.

المطلب الأول

مبادئ وأسس نظام الأجور

يقوم نظام الأجور على المبادئ والأسس الآتية: (٢)

أ- وضع وتطبيق طرق موحدة وعادلة ومحفزة لتحديد راتب الموظف وللتدرج ضمن سلم الترقى والترفع.

ب- وضع وتطبيق جدول للوظائف والمرتبات يضمن تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المقررة من قبل الدولة. ويقوم على ربط الأجر بمحتوى العمل من حيث درجة صعوبة وتعقيد الواجبات، ومستوى المسؤوليات الإشرافية وغير

(١) المادة (٦٥) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

(٢) المادة (١٩) من قانون الخدمة المدنية اليمني، مرجع سابق

الإشرافية، والاهمية الاقتصادية والاجتماعية، والمواصفات الضرورية من حيث المؤهلات العلمية والتدريبية وغيرها، وذلك بربط الأجر بنتائج نظام توصيف وترتيب الوظائف.

وصدر نظام شغل الوظائف (لإرساء قواعد واضحة موحدة لشغل الوظائف العامة بأنواعها وأصنافها ومستوياتها المختلفة تحقق أقصى حد ممكن من التناسب بين شروط ومتطلبات الوظيفة وبين مواصفات من يشغلها من جهة والتحام سياسة الأجور بأهداف السياسة العامة في المجالات التعليمية والتدريبية وسياسات التنمية من جهة أخرى).^(١)

المطلب الثاني

حالات الحجز على راتب الموظف

وضعت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية، الأسس والضوابط اللازمة للحجز على راتب الموظف على النحو الآتي: ^(٢)

- أ. إذا كان الموظف مدينا بدين نفقة بموجب حكم شرعي فيتم الخصم إلى أن يستوفي كامل الدين، ويعطى دين النفقة امتيازاً عاماً على سائر الديون الأخرى.
- ب. إذا كان الموظف مدينا للحكومة أو للوحدة الإدارية التي يعمل بها، فيتم الخصم حتى يتم استيفاء كامل الدين.
- ج. إذا كان الموظف مدينا للغير بضمان الوحدة الإدارية ويخولها الضمان حق الاستقطاع من راتبه الشهري لسداد الدين المترتب عليه فيتم الخصم وفق شروط الضمان.

(١) المادة (٢) من قرار مجلس الوزراء رقم (٢٧٩) لسنة ١٩٩٢م، منشور في الجريدة الرسمية، العدد (٢٤) لسنة ١٩٩٢م.

(٢) المادة (٦٦) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية

د. إذا صدر بحق الموظف قرار تأديبي من السلطة المختصة بالوحدة الإدارية بخصم نسبة من راتبه الشهري.

في جميع الأحوال لا يجوز أن يزيد ما يخصم من الراتب الكامل للموظف عن الربع إلا إذا نص الحكم الشرعي بدين النفقة أو شروط الضمان على خلاف ذلك.

المطلب الثالث

وضع الراتب عند الانقطاع عن العمل

نظمت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية وضع الراتب عند انقطاع الموظف عن العمل بقولها: (كل موظف ينقطع عن عمله بدون إذن مسبق، أو لا يباشر عمله بعد انقضاء مدة إجازته يفقد حقه في الراتب والبدلات عن مدة غيابه غير القانوني فضلا عن التدابير والعقوبات التأديبية الجائز توقيعها عليه وفقا لأحكام هذه اللائحة ونظم الضبط الإداري).^(١)

وإذا كان انقطاع الموظف عن العمل أو تأخره عنه ناجمين عن أسباب قاهرة فيتبع بشأنه ما يلي:^(٢)

- ١- إذا كانت الأسباب والظروف القاهرة خاصة وتأكدت الإدارة من صحتها خصمت مدة الغياب من رصيد إجازته التي تتفق مع تلك الظروف.
- ٢- إذا كان رصيده منها يسمح بذلك وإلا حرم من راتبه وبدلاته عن هذه المدة.
- ٣- إذا كانت الأسباب والظروف القاهرة عامة فيصرف راتبه كاملا عن مدة الغياب أثناءها أو بسببها ولا تتخذ بشأنه أية إجراءات تأديبية.

(١) المادة (٦٧ فقرة "أ") من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية

(٢) المادة (٦٧ فقرة "ب") من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية

المبحث الثاني

العلاوات والبداوات والحوافز والمكافآت

بحسب قانون الخدمة المدنية، تنظم اللوائح التنفيذية حالات وشروط استحقاق الموظف للعلاوات والبداوات والحوافز والمكافآت.^(١)

ونتناول كل من العلاوات والبداوات والحوافز والمكافآت على النحو الآتي:

المطلب الأول

العلاوات السنوية والعلاوات التشجيعية

يمنح الموظف العام إلى جانب الراتب الأساسي العديد من العلاوات الوظيفية التي تضاف للراتب الشهري الذي يتقاضاه الموظف العام.

الفرع الأول

العلاوات السنوية

يستحق الموظف علاوة سنوية بصفة دورية بالمبلغ المحدد في الفئة الوظيفية الواردة بجدول الوظائف والرواتب، وبما لا يتعارض مع أحكام هذه اللائحة وفي المواعيد الآتية: ^(٢)

- ١- أول يناير التالي لانقضاء تسعة أشهر على الأقل من تاريخ الالتحاق بالخدمة لأول مرة.
- ٢- أول يناير التالي لانقضاء سنة كاملة من تاريخ استحقاق العلاوة السنوية السابقة.

(١) المادة (٢١) من قانون الخدمة المدنية

(٢) المادة (٦٨) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

- وحددت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الحالات التي يجوز فيها تأجيل منح العلاوة السنوية أو الحرمان منها، في حالة الحصول على درجة ضعيف في تقييم أداء الموظف وذلك كما نصت المادتين ١٨٢، ١٨٣ من اللائحة.^(١)
- وحددت اللائحة التنفيذية صلاحية منح العلاوات السنوية^(٢) وحالات عدم منحها للفئات الآتية:^(٣)
- أ- الموظفين الذين بلغوا أحد الأجلين للتقاعد طبقاً لأحكام قانون التأمينات واللوائح المنفذة له.
- ب- الموظفين الموفدين في برامج التدريب والتأهيل الذين نصت لائحة التدريب والتأهيل على عدم منحها لهم.
- ج- الموظفين الذين منحوا إجازة بدون راتب.
- د- الموظفين الذين صدرت بحقهم قرارات تأديبية بتأجيل منح العلاوة السنوية أو الحرمان منها مدة التأجيل أو الحرمان.

الفرع الثاني

العلاوات التشجيعية

- وهذه العلاوات يدل اسمها على الهدف منها، فهي منح للموظف الحاصل على دورة أو دورات تدريبية تخصصية تساوي العلاوة السنوية المقررة لفئته الوظيفية، وشروط منحها الآتي:^(٤)
- أ- أن تتضمن ميزانية الوحدة الإدارية اعتماداً مالياً يسمح بذلك.

(١) المادة (٦٩) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

(٢) المادة (٧٠) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

(٣) المادة (٧١) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

(٤) المادة (٧٥) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

- ب- أن يكون التحاق الموظف بالدروة التدريبية تم بموافقة الوحدة الإدارية وتتفق مع متطلبات وظيفته الحالية أو الوظيفة المرشح لشغلها.
- ج- أن لا تقل مدة الدورة أو الدروات التدريبية عن ستة أشهر مع مراعاة أحكام التقييم الوظيفي للشهادات الدراسية أو التدريبية الصادرة عن الوزارة.
- د- أن يجتاز الموظف الدورة التدريبية بنجاح وأن يكون حاصلًا على شهادة بذلك من جهة رسمية معترف بها.
- هـ- أن لا يمنح الموظف هذه العلاوة أكثر من مرة مدة بقاءه في وظيفته وأكثر من مرتين في الفئة الواحدة.
- ولا تترتب على منح العلاوة التشجيعية تغيير في موعد استحقاق العلاوة السنوية أو الحرمان منها. (١)

المطلب الثاني

البدلات

- وضعت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة الأساس التي تحدد وفقها البدلات على الوجه الآتي: (٢)
- أ- مراعاة مستوى الوظيفة وطبيعتها وظروف أدائها.
- ب- المساعدة على توجيه واستقرار القوى العاملة ومرونة حركتها وتطورها لخدمة لمتطلبات التنمية الشاملة.
- ج- مراعاة التغييرات في مستوى المعيشة في حدود القدرة الاقتصادية للدولة.

(١) المادة (٧٦) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

(٢) المادة (٧٧) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

والجدير بالذكر في هذا الصدد الإشارة إلى أن البدلات العامة تنشأ وتنظم وتعديل وتلغى بقرار من رئيس الوزراء بعد موافقة مجلس الوزراء بناء على عرض من الوزير، ويتضمن القرار نوع البدل وشروط وأحكام وقواعد منحه، وتحديد المناطق والوحدات الإدارية والمهن والوظائف المستحقة للبدل، مع تحديد قيمته ونسبته إلى الحد الأدنى لراتب الفئة الوظيفية كما يحدد القرار الأحكام التي تسري على البدل عند قيام الموظف بإجازة أو في حالات ندبه أو إعارته أو إفاده بما لا يتعارض مع أحكام هذه اللائحة والقوانين واللوائح النافذة.^(١)

وإضافة إلى البدلات العامة السابق ذكرها (يجوز للوحدات الإدارية التقدم بمقترحاتها إلى وزارة الخدمة المدنية بشأن تقرير أي بدل آخر لدراسته في ضوء طبيعة وظروف ممارسة الوظائف المطلوب تقرير بدل شاغليها.

وفي حالة موافقة الوزارة عليها أن تتولى بالاشتراك مع الوحدة الإدارية المعنية إعداد مشروع القرار الخاص بالبدل المقترح مشفوعاً بالمبررات والاعتبارات التي استندت إليها وعرضه على مجلس الوزراء لاتخاذ قرار بشأنه).^(٢)

ولوزارة الخدمة المدنية اقتراح أي تعديل على البدلات المقررة، واقتراح إنشاء أو تقرير أي بدل آخر إذا اقتضت ذلك مبررات وظروف موضوعية وعرض ذلك على مجلس الوزراء.^(٣)

(١) المادة (٧٨) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

(٢) المادة (٧٩) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

(٣) المادة (٨٠) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

المطلب الثالث

المكافآت والحوافز

يقصد بالمكافآت والحوافز كل ما يمنح للموظف ماديا ومعنويا لقاء إبداعاته وابتكاراته أو مقابل قيامه بأعمال متميزة في مجال العمل وما يحققه من زيادة في الإنتاج أو في تحسين نوعيته وفقا لأنظمة المكافآت والحوافز المناسبة لطبيعة نشاط الوحدة الإدارية أو وفقا لنظام العمل.^(١)

ونتناول المكافآت والحوافز وأسس تنظيمها وأنواعها وشروط منحها في الآتي:

الفرع الأول

الأسس العامة لتنظيم المكافآت والحوافز

- الأصل أن الموظف يكافئ على أدائه المثالي وإبداعاته في العمل أو تطويره أو إنجازه لعمل متميز بمكافأة نقدية أو عينية مناسبة، وتنظم الحوافز المرتبطة بالإنتاج وفقا للأسس الآتية:^(٢)
- أ. تهيئة المقومات الإدارية والفنية لضمان انتظام السير الطبيعي للعمل والإنتاج.
 - ب. تأسيس نظام الحوافز على معايير علمية ونظام عمل واضح، وباستغلال أمثل لوقت العمل.
 - ج. أن يؤدي نظام الحوافز إلى:
 - ١- زيادة الإنتاج والانتاجية مع الحفاظ على مستوى الجودة.
 - ٢- تحسين نوعية الإنتاج.
 - د. ضمان منافذ لتسويق المنتجات أولا بأول.
 - هـ. تقييم نتائج التطبيق دوريا في علاقته بعناصر الإنتاج المختلفة.
 - و. إعادة النظر في نظام الحوافز وفقا لنتائج التقييم أو تلبية المتغيرات الاقتصادية والإدارية والتقنية.

(١) المادة (٨١) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

(٢) المادة (٨٢) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

الفرع الثاني

أنواع الحوافز وشروطها

حددت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية أنواع الحوافز المادية والمعنوية التي تحفز الموظف وفقها وهي على الوجه الآتي:^(١)

- أ- الشكر والتقدير العلني.
- ب- منح شهادة تقديرية.
- ج- منح مكافأة نقدية أو عينية.
- د- أية حوافز أخرى تقرها الأنظمة الخاصة بذلك.

كما نظمت اللائحة التنفيذية للقانون شروط منح الحوافز على النحو الآتي:

- أ- أن لا يعتبر جزءا من الراتب الأساسي.
- ب- أن يرتبط استمرار صرف الحافز باستمرار الأسباب الموجبة لمنحه ويوقف صرفه بزوالها.

بصرف النظر عن ما سبق، ثمة مكافآت مرتبطة بالاختراع أو الاكتشاف، يكافأ الموظف الذي يتوصل إلى اختراع أو اكتشاف يرتبط بمجال عمله أو بنشاط وحدته الإدارية وحصل بموجبه على براءة اختراع بموجب قانون الحق الفكري بالترافع من فئة وظيفيته إلى الفئة (أ) في مجموعته الوظيفية مرتبة واحدة من مراتب فئته الوظيفية وفي كل الأحوال لا يترتب على ذلك حرمانه من استحقاقاته القانونية وفقا للأحكام المقررة بموجب القانون واللوائح المنفذة له.^(٢)

(١) المادة (٨٣) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

(٢) المادة (٨٥) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

الفصل السابع

واجبات الموظف والأعمال المحظورة عليه

تتسع مجالات الوظيفة العامة باتساع مجال النشاط الإنساني والمهن والوظائف في الحياة المعاصرة كل يوم تتوسع، ولذلك من الصعوبة إيراد قائمة بواجبات الموظف العام أو المحظورات عليه، ومع ذلك نحاول بحث اتجاه المشرع اليمني بهذا الشأن في المبحثين الآتيين:

المبحث الأول

واجبات الموظف العام

سبق القول بصعوبة حصر واجبات الموظف العام، ولذلك نصت المادة (٨٣) من القانون^(١) بأن يلتزم الموظف بواجبات الوظيفة بصورة عامة سواء تلك التي حددها:

- ١- القانون.
- ٢- الانظمة واللوائح.
- ٣- التعليمات أو القرارات الإدارية.
- ٤- المبادئ العامة للقانون.
- ٥- أو التي جرى العرف الوظيفي على اعتبارها جزءا من واجبات الوظيفة.

(١) قانون الخدمة المدنية اليمني، مرجع سابق.

ثم بعد ذلك عددت نفس المادة (١٣) سالفه الذكر، تلك الواجبات وبصورة خاصة ما يلي:

- ١- الحرص على أداء الوظيفة بدقة وبأمانة وبشعور عال بالمسؤولية وأن يخصص وقت العمل لإنجاز الواجبات المناطة به وأداء الأعمال التي يكلف بها خارج أوقات العمل الرسمي إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك مع مراعاة أحكام المادتين (٥٠، ٥١) من هذا القانون.
- ٢- المواظبة على العمل واحترام مواعيده والتعاون مع زملائه في أداء الواجبات.
- ٣- أن ينفذ ما يصدر إليه من أوامر بدقة وبأمانة وذلك في حدود القانون واللوائح والنظم المعمول بها ويتحمل كل رئيس مسؤولية الأوامر التي تصدر منه.
- ٤- احترام المواطنين وبذل أقصى الجهود من أجل تسهيل معاملاتهم وإنجازها على أكمل وجه لتعزيز ودعم ثقة المواطن بالجهاز الإداري للدولة.
- ٥- الحرص على ممتلكات الدولة التي بحوزته أو تحت تصرفه واستخدامها وصيانتها على الوجه الأكمل.
- ٦- الحفاظ على كرامة الوظيفة والابتعاد عن كل ما من شأنه التقليل من قيمتها والاحترام لها أثناء أوقات العمل أو خارجها.
- ٧- العمل باستمرار على تنمية معارفه وكفاءاته المهنية والثقافية وزيادة كفاءة أدائه كما يلزم بتدريب وتطوير مهارات الموظفين بمعيته.
- ٨- التنفيذ الواعي للمعاملات والإجراءات المتعلقة بوظيفته وعدم التباطؤ فيها وخاصة في النواحي التي ترتب على الدولة خسائر أو تكاليف أو أعباء مالية.

وإضافة إلى الواجبات التي حددها القانون في المادة السابقة، نصت المادة (٢٦) من اللائحة التنفيذية للقانون على أن: (يلزم الموظف بواجبات الوظيفة بصورة عامة سواء تلك التي حددها القانون أو تحددها الأنظمة أو التعليمات أو القرارات

الإدارية أو المبادئ القانونية العامة أو التي جرى العرف الوظيفي على اعتبارها جزءاً من واجبات الوظيفة، وبصورة خاصة ما يلي:

- أ. أن يؤدي العمل المنوط به بدقة وبأمانة وأن يحافظ على أوقات الدوام الرسمي وأن يكرس أوقات العمل الرسمية لأداء واجبات الوظيفة، وأن ينجز الأعمال الموكلة إليه بنفسه أولاً بأول.
- ب. المواظبة في العمل، واحترام مواعيده والتعاون مع زملائه في أداء الواجبات.
- ج. أن ينفذ ما يصدر إليه من أوامر بدقة وبأمانة وذلك في حدود القانون واللوائح والنظم المعمول بها، فإذا كان الأمر الصادر إليه مخالفاً لها فإنه يتعين عليه إيضاح ذلك كتابة لرئيسه فإذا أمر رئيسه كتابة على تنفيذ هذا الأمر وجب على الموظف التنفيذ ويتحمل مصدر الأمر في هذه الحالة مسؤولية الأوامر التي تصدر منه.
- د. إتباع التسلسل الإداري في الاتصالات بما يحقق التوازن بين السلطة والمسئولية.
- هـ. احترام المواطنين وبذل أقصى الجهود من أجل تسهيل معاملاتهم وإنجازها على أكمل وجه لتعزيز ودعم ثقة المواطن بالجهاز الإداري للدولة.
- و. الحرص على ممتلكات الدولة التي بحوزته أو تحت تصرفه واستخدامها وصيانتها على الوجه الأمثل.
- ز. الحفاظ على كرامة الوظيفة والابتعاد عن كل ما من شأنه التقليل من قيمتها والاحترام لها أثناء أوقات العمل أو خارجها.
- ح. العمل باستمرار على تنمية ثقافته ومعارفه ومهاراته المهنية والوظيفية وزيادة كفاءة أدائه كما يلزم بتدريب وتطوير معارف ومهارات الموظفين العاملين بمعيته.

- ط. التنفيذ الواعي للمعاملات والإجراءات المتعلقة بوظيفته وعدم التباطؤ فيها وخاصة في النواحي التي ترتب على الدولة خسائر أو تكاليف أو أعباء مالية.
- ي. أن يبلغ الوحدة الإدارية التي يعمل بها بمحل إقامته وبكل تغيير يطرأ عليه بحيث يكون هذا المحل هو المعتبر في اتصالات وحدته الإدارية.
- ك. الالتزام بالعودة إلى العمل خارج أوقات الدوام الرسمي عند تكليفه بذلك أو للقيام بمهمة أو الاشتراك في برنامج تدريبي تتطلبه وظيفته داخل الجمهورية أو خارجها. ولا يجوز بأي حال من الأحوال الامتناع أو الرفض إلا لأسباب موضوعية تقبلها الوحدة الإدارية.

المبحث الثاني

الأعمال المحظورة على الموظف العام

ويطلق عليها كذلك (الواجبات السلبية) الواقعة على عاتق العاملين المدنيين بالدولة وهو التزامهم بالامتناع عن القيام ببعض الأعمال. وذلك على أساس أن الوظيفة توجب على شاغليها القيام إيجابيا بأعمال معينة، كما توجب عليهم في نفس الوقت الامتناع عن الأعمال المحظورة بالنسبة لهم.^(١)

وحدد القانون الأعمال التي يحظر على الموظف القيام بها وفيما يلي بيان لهذه الأعمال.^(٢)

- أ- لا يجوز للموظف أن يجمع بين وظيفته وأي وظيفة أخرى، كما لا يجوز له أن يجمع بين وظيفته وأي عمل آخر وقت الدوام الرسمي.

(١) د. بكر القباني، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، لم يذكر سنة النشر، ص ٦٧٤.

(٢) المادة (١٤) من قانون الخدمة المدنية.

ب- يحظر على الموظف أن يفشي الأمور والمعلومات السرية التي يطلع عليها بحكم وظيفته ويعتبر هذا الحظر قائماً حتى بعد انتهاء خدمته ولأي سبب كان.

ج- يحظر على الموظف أن يقبل أو يستعمل نفوذه الوظيفي للحصول على منافع شخصية له أو للغير.

وأضافت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة عدة أعمال يحظر على الموظف القيام بها على النحو الآتي: (١)

أ- أن يفشي الأمور والمعلومات التي يطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بحكم طبيعتها أو بموجب تعليمات تقتضي ذلك ويظل هذا الالتزام قائماً حتى بعد انتهاء خدمته ولأي سبب كان.

ب- أن يحتفظ لنفسه بأصل أية ورقة من الأوراق الرسمية أو ينزع الأصل من الملفات المخصصة لحفظها ولو كانت خاصة بعمل كلف به شخصياً.

ج- أن يلتبس أو يستعمل نفوذه الوظيفي للحصول على منافع شخصية له أو للغير أو يقبل رشوة.

د- الظهور بمظهر لا يليق بشرف الوظيفة وكرامتها سواء أثناء تأدية وظيفته أو في حياته الخاصة.

هـ- القيام بأي عمل يخل بأدائه لواجباته الوظيفية.

و- مغادرة مكان العمل أثناء فترة العمل الرسمية بدون إذن خاص كما لا يجوز للموظف العودة على مقر عمله خارج أوقات الدوام الرسمي ما لم يكن مكلفاً رسمياً.

ويحظر على الموظف بالذات أو بالوساطة ما يلي: (٢)

(١) المادة (٢٨) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية، مرجع سابق.

(٢) المادة (٢٩) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية، المرجع السابق.

- أ. أن يشتري عقارات أو منقولات مما تطرحه السلطة القضائية أو الإدارية للبيع إذا كان ذلك يتصل بأعمال وظيفته.
- ب. أن يزاول أو أن يكون له مصلحة في أعمال تجارية أو مقاولات أو مناقصات تتصل بأعمال وظيفته.
- ج. أن يشترك في تأسيس الشركات أو يقبل عضوية مجالس إدارتها إلا إذا كان مندوباً عن الحكومة أو بإذن من السلطة المختصة.
- د. أن يستأجر أراضي أو عقارات بقصد استغلالها في الجهات التي تتصل بعمله إذا كان لهذا الاستغلال صلة بأعمال وظيفته.

الفصل الثامن

حقوق الموظف العام

تتمثل حقوق الموظف في الحق في الترقية والترفع والحق في الاجازات والحق التقاعدي والحق في التأمين ضد الشيخوخة والعجز والمرض .
ونبحث ذلك على الوجه الآتي:

المبحث الأول

الترقية والترفع

ويقصد بالترقية انتقال الموظف من المرتبة التي يقع فيها إلى المرتبة التالية ضمن نفس الفئة التي يشغلها .
ويقصد بالترفع انتقال الموظف من فئته الوظيفية إلى وظيفة في الفئة الأعلى منها مباشرة ضمن مجموعته الوظيفية أو نقل الموظف من المجموعة الوظيفية الأدنى إلى وظيفة في المجموعة الوظيفية الأعلى مباشرة.^(١)
ونتناول كل من الترقية والترفع في المطلبين الآتيين:

(١) المادتان (٣٩ ، ٤٢) من قانون الخدمة المدنية.

المطلب الأول

حق الموظف في الترفيع

ينص قانون الخدمة المدنية على أن: (يستحق الموظف الترقية إذا كان تقدير كفاءته للسنتين الأخيرتين بدرجة ممتاز ولا يستخدم ذلك التقدير لهذا الغرض أكثر من مرة واحدة).

على أن (تكون الترقية بأكثر من مرتبة واحدة عند حصول الموظف على شهادة علمية أو تدريبية أعلى بمقتضى نظام التقييم الوظيفي للشهادات العلمية والتدريبية الصادرة عن الوزارة).

شروط وصلاحيات الترقية:

وضع القانون عدة شروط لاستحقاق الترقية، تتمثل في الآتي:^(١)

- أ- يشترط عند ترقية الموظف ألا يكون راتبه قد بلغ الحد الأعلى لأجر الفئة التي تقع فيها وظيفته، وفي هذه الحال تستمر منحة العلاوات السنوية بنفس قيمة العلاوة السنوية لنفس الفئة التي يشغلها بحيث لا يتجاوز نهاية الحد الأعلى لأجر أعلى فئة في المجموعة الوظيفية التي تعلق مجموعته مباشرة.
- ب- تكون الترقية بقرار من رئيس الوحدة الإدارية المختص أو من يفوضه بناء على اقتراح لجنة شئون الموظفين وبعد موافقة الوزارة.
- ج- لا تحجب الترقية حق الموظف في الحصول على العلاوة السنوية متى استوفى شروط استحقاقها باستثناء الترقية بموجب شهادة علمية.
- د- لا يتمتع الموظف بالترقية أكثر من مرتين في الفئة الوظيفية الواحدة.

(١)

المطلب الثاني

حق الموظف في الترفيع

سبق القول بأن الترفيع هو انتقال الموظف من فئته الوظيفية إلى وظيفة في الفئة الأعلى منها مباشرة ضمن مجموعته الوظيفية أو نقل الموظف من المجموعة الوظيفية الأدنى إلى وظيفة في المجموعة الوظيفية الأعلى مباشرة.

شروط الترفيع:

يجري ترشيح الموظف للترفيع عند توافر الآتي:^(١)

- ١- توفر الحد الأدنى من المتطلبات والمؤهلات اللازمة لشغل الوظيفة الأعلى وفقا لأحكام وشروط شغل الوظائف ونظام تصنيف وترتيب الوظائف على أن لا يقل تقدير كفاءته للسنتين الأخيرتين عن درجة جيد.
- ٢- أن يحاط النقل من مجموعة إلى مجموعة بشروط خاصة تتفق ونوع وطبيعة المجموعة الوظيفية، كما يحددها نظام توصيف وترتيب الوظائف والشروط الخاصة بكل مجموعة وظيفية.
- ٣- لا يجوز الترفيع لأكثر من فئة واحدة إلا إذا حصل الموظف على شهادة علمية تؤهله للترفيع لأكثر من فئة وفقا لأحكام وشروط شغل الوظائف ونظام توصيف وترتيب الوظائف.

(١) المادة (٢٣) من قانون الخدمة المدنية.

المبحث الثاني

حق الموظف في الإجازة

يقسم قانون الخدمة المدنية الإجازات المتعلقة بالموظفين إلى خمسة أنواع، وهي الإجازات الاعتيادية، والإجازات العارضة والإجازات المرضية، إجازة الوضع، والإجازة الخاصة.

وقد عني القانون المذكور ولأئحته التنفيذية بإيراد الأحكام الخاصة بكل إجازة، ولذلك نقسم هذا المبحث إلى المطالب الآتية:

المطلب الأول

الإجازات الاعتيادية

منح القانون الموظف إجازة اعتيادية مدتها شهرا براتب كامل عن كل سنة من الخدمة الفعلية، بمعدل لا يقل عن يومين ونصف لكل شهر من شهور الخدمة الفعلية، وإذا بلغ عمره الخمسين الحصول على إجازة اعتيادية مدتها خمسة وأربعين يوما.^(١)

ويقصد بالإجازة أو العطلة الرسمية (المدة التي يتمتع فيها الموظف بحق الراحة عن العمل دون أن يخصم من أجره وحقوقه شيء).^(٢)

وبحسب القانون لا تحتسب أيام الأعياد والعطلات الرسمية ضمن مدة الإجازة الاعتيادية إذا تخللتها.

(١) المادة (٥٣) من قانون الخدمة المدنية، والمادة (١٠٢) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.
(٢) انظر الماد (٢) من القانون رقم (٢) لسنة ٢٠٠٠م بشأن تحديد الإجازات والعطلات الرسمية، منشور في الجريدة الرسمية - العدد (٢) لسنة ٢٠٠٠م.

مدة الخدمة الفعلية: (١)

لغرض احتساب مدة الإجازة الاعتيادية المستحقة تدخل ضمن مدة الخدمة الفعلية المدد الآتية:

- ١- أيام العمل الفعلية بما فيها أيام الراحة الأسبوعية وما يتخللها من عطلات عامة وإجازات رسمية، وإجازات عارضة أو إجازات مرضية بما لا يزيد عن شهر في السنة.
 - ٢- إجازة الوضع.
 - ٣- الإجازة المرضية للمصاب أثناء العمل أو بسببه.
 - ٤- فترات التوقف الإداري والجنائي الذي يثبت بعدها براءة الموظف.
 - ٥- الدورات التدريبية التي تتم داخل الجمهورية أو خارجها ولم يتمتع خلالها بإجازة.
 - ٦- مدة الخدمة الوطنية الإلزامية للموظف الذي يؤديها عند استدعائه ولم يتمتع خلالها بإجازة.
- ويكون التمتع بالإجازة الاعتيادية إلزاميا في سنة استحقاقها ويجوز تأجيل جزء منها بصفة استثنائية بما لا يزيد عن نصفها إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك بحيث لا تتراكم لأكثر من تسعين يوما كحد أقصى. (٢)

(١) المادة (١٠٣) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

(٢) المادة (١٠٤) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

المطلب الثاني

الإجازات العارضة

المراد بالإجازات العارضة بوجه عام هو انقطاع الموظف عن عمله، مدة معينة، خلال سنة واحدة، دون موافقة إدارية سابقة. وذلك لسبب طارئ يضطره إلى الانقطاع قبل الحصول على تلك الموافقة، على أن يبين الموظف بعد عودته السبب الموجب لغيابه.^(١)

ويطلق على الإجازة العارضة أحيانا اسم الطارئة أو الإجازة الاضطرارية. وقد أوردت المادة (٥٦) من قانون الخدمة المدنية الأحكام الأساسية المتعلقة بالإجازة العارضة بالنص على أنه: (يجوز للوحدة منح الموظف إجازة عرضية لا تزيد عن يومين في الشهر إذا اقتضتها ظروف طارئة وبما لا يتجاوز عشرة أيام في السنة، ويسقط حق الموظف فيها بمضي السنة).

المطلب الثالث

الإجازة المرضية

المقصود بالإجازة المرضية بوجه عام الإجازة التي تمنح للموظف بسبب مرضه، وذلك بمرتب (كامل أو مخفض) أو غير مرتب.

وقد نظم القانون ولائحته التنفيذية^(٢) حكم استحقاق الموظف لهذه الإجازة ومدتها والآثار المترتبة عليها.

إذ تنص المادة (٥٧) من قانون الخدمة المدنية (يستحق الموظف إجازة مرضية براتب كامل مدتها ستون يوما في السنة متقطعة أو متصلة بناء على تقرير

(١) بكر القباني، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٦٤٥.

(٢) قانون الخدمة المدنية اليمني، ولائحته التنفيذية، سبق الإشارة إليهما.

من الجهة الطبية المختصة، وتعالج اللوائح التنفيذية لهذا القانون الحالات المرضية التي تزيد مدتها عن ذلك).

وأوضحت اللائحة التنفيذية للقانون^(١) ذلك بالنص على أنه: (يمنح الموظف عند مرضه بناء على تقرير طبي إجازة مرضية مدتها ستون يوما في السنة كحد أقصى براتب كامل، بما فيها الإجازات المرضية المتقطعة التي حصل عليها خلال السنة، فإذا بلغت جملة الإجازات المرضية المتقطعة ستين يوما يمنح في هذه الحالة إجازته الاعتيادية المستحقة (إن وجدت)).

وبعد استنفاد الإجازة المحددة (أي الستون يوما وإجازته المستحقة) كما سبق الإشارة سابقا، يمنح إجازة مرضية مدتها ستون يوما أخرى براتب كامل، وإذا ما استمر مرضه بناء على تقرير طبي فيمنح (٨٥٪) من راتبه لمدة أقصاها ثمانية أشهر تجدد بقرار من الجهة الطبية.

وفي حالة استمرار المرض بناء على تقرير طبي فيمنح (٥٠٪) من راتبه لمدة لا تزيد عن سنة، وإذا لم يتمثل للشفاء بعد انتهاء السنة يمنح إجازة بدون راتب إلا إذا قررت اللجنة الطبية أن مرضه غير قابل للبرء تنتهي خدمته لعدم اللياقة الصحية بقرار من اللجنة الطبية المختصة.^(٢)

جهات تقرير الإجازات المرضية:

بحسب اللائحة التنفيذية للقانون تقرر الإجازة المرضية من قبل المراجع الطبية المتخصصة أو من الطبيب الذي تعهد إليه الوحدة الإدارية لعلاج موظفيها، وفي حال تشكك الوحدة الإدارية من صحة ما ورد في التقرير الطبي فلها أن تتحقق منه بالوسائل المناسبة.^(٣)

(١) المادة (١٠٩، فقرة "أ") من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

(٢) المادة (١٠٩، فقرة "ج"، والمدة ٢٣٢، فقرة "ج") من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

(٣) المادة (١١٠) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

وإضافة إلى ما سبق، يحق للموظف الحصول على إجازة خاصة براتب كامل لا تزيد عن ستين يوما في السنة لمرافقة مريض من أقاربه لغاية الدرجة الثانية في القرابة إذا تقرر سفر أي منهم للعلاج خارج الجمهورية بناء على قرار اللجنة الطبية المختصة.^(١)

الإجازة المرضية عن إصابة العمل:

يستحق الموظف الذي يصاب بمرض مهني أثناء تأدية عمله أو بسببه إجازة مرضية براتب كامل للمدة التي تحددها الجهة المختصة ويسري عليه في هذه الحالة قانون التأمينات والمعاشات ولوائحه التنفيذية.^(٢)

المطلب الرابع

إجازة الوضع

تستحق الموظفة الحامل إجازة وضع مدتها ستون يوما متصلة قبل الوضع وبعده. وتضاف على هذه المدة عشرون يوما في الحالتين التاليتين:

- ١- إذا كانت الولادة متعسرة واقتضت إجراء عملية جراحية بناء على تقرير طبي.
- ٢- إذا وضعت توأما.^(٣)

المطلب الخامس

الإجازات الخاصة

ينصرف مفهوم الإجازة الخاصة إلى الإجازات التي يجوز منحها للموظف بعيدا عن الإجازات الاعتيادية أو العارضة أو المرضية أو إجازة الوضع، وذلك لظروف خاصة، على النحو المبين في القانون.^(٤)

(١) المادة (١١٢) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

(٢) المادة (١١٣) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

(٣) المادة (١١٤) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

(٤) المادة (٦٠) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

وفيما يأتي بيان لهذه الإجازات كما وضعتها اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

الفرع الأول

إجازة الحج

للموظف الحق في الحصول على إجازة حج براتب كامل لمدة ثلاثين يوماً طوال مدة خدمته لأداء فريضة الحج ولا تدخل هذه المدة في احتساب استحقاقه من الإجازات الاعتيادية.^(١)

الفرع الثاني

إجازة الوفاة والزواج

تنوعت إجازة الوفاة على النحو الآتي: ^(٢)

- ١- للموظفة التي يتوفى زوجها حق الحصول على إجازة لمدة (٤٠) يوماً.
- ٢- للموظف في حالة وفاة زوجته حق الحصول على إجازة لمدة (٢٠) يوماً.
- ٣- للموظف والموظفة حق الحصول على إجازة في حالة وفاة أحد أقاربهما وذلك على النحو الآتي:

- أ. لمدة أسبوعين عند وفاة أحد الأبوين أو أحد الأبناء.
 - ب. مدة أسبوع عند وفاة أحد الأقارب من الدرجة الثانية من القرابة.
 - ج. لمدة ثلاثة أيام عند وفاة أحد الأقارب من الدرجة الأولى في المصاهرة.
- وفي جميع الأحوال تمنح هذه الإجازات براتب كامل ولا تدخل هذه المدة في احتساب استحقاق الموظف من إجازاته الاعتيادية.

(١) المادة (١١٥) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

(٢) المادة (١١٦) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

كما يمنح الموظف أو الموظفة في حالة زواج أي منهما إجازة لمدة خمسة عشر يوما ولمرة واحدة طوال مدة خدمته براتب كامل ولا تدخل هذه المدة في احتساب استحقاقهما من الإجازة الاعتيادية.^(١)

الإجازة الخاصة لمخالطة المريض:

وتمنح للموظف المخالط لمريض بمرض معد وخطير وقررت الجهة الطبية منعه من مزاوله وظيفته أن يحصل على إجازة خاصة براتب كامل حسب المدة التي تقررها الجهات الطبية المختصة، ولا تدخل هذه المدة في احتساب استحقاقه من الإجازات الاعتيادية.

الفرع الثالث

الإجازات الخاصة بدون راتب

إضافة إلى الإجازات الخاصة السابق ذكرها والتي تمنح براتب كامل ولا تحتسب من الإجازة الاعتيادية، أجازت اللائحة التنفيذية^(٢) للقانون منح الموظف بناء على طلبه إجازة خاصة بدون راتب لمدة لا تزيد عن سنة كحد أقصى في الحالات التي تقرره الوحدة الإدارية، ويستثنى من ذلك حالة ترافق الزوجين التي يجوز أن تصل إلى أربع سنوات كحد أقصى.

وللوحدة الإدارية أن تمنح الموظف إجازة خاصة بدون راتب في حدود لا تزيد على ستة أشهر على أن يعرض على الوزير المختص أي طلب لإجازة خاصة.

هذا، ولا تدخل مدة الإجازة الخاصة ضمن مدة الخدمة الفعلية ومع ذلك يحق للموظف طلب اعتبارها مدة خدمة فعلية مقبولة لأغراض التقاعد شريطة سداذه الاشتراكات المقررة وفقا لأحكام قانون التأمينات والمعاشات.

(١) المادة (١١٧) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

(٢) المادة (١١٧) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

المبحث الثالث

الحق في الانضمام إلى النقابات

بحسب القانون (يتمتع الموظف بحق التنظيم والانضمام إلى النقابات والجمعيات المهنية التي تستهدف تعزيز مصالحه والدفاع عنها ...).^(١)

وللعامل الحق في الانتساب إلى المنظمة النقابية أو الانسحاب منها طواعية^(٢) وحرية الاجتماع للمنظمات النقابية مكفولة دون إذن مسبق ما دام الاجتماع بمقر التنظيم النقابي وإذا كان الاجتماع في مقر العمل فيتم التنسيق مع إدارة المنشأة أو صاحب العمل.^(٣)

وكفل القانون استقلال العمل النقابي وذلك بالنص على أنه: (لا يحق لأي جهة التدخل في أعمال المنظمات النقابية بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، كما لا يحق لها إكراه أي شخص على الانضمام إلى النقابة أو الانسحاب منها أو عدم ممارسة الحقوق النقابية).^(٤)

ولا يحق معاقبة أو نقل أو فصل أو توقيف العضو النقابي من العمل بسبب نشاطه النقابي أو انتمائه إليه.^(٥)

ويتمتع الموظف بالحماية الكافية لضمان عدم معاقبته أو فصله أو حرمانه من حق وظيفي له بسبب عضويته النقابية أو بسبب مشاركته في أنشطتها الاعتيادية.^(٦)

(١) المادة (١٢٦) من قانون الخدمة المدنية.

(٢) المادة (٣٤) من قانون رقم (٣٥) لسنة ٢٠٠٢م بشأن تنظيم النقابات العمالية.

(٣) المادة (٣٥) من قانون تنظيم النقابات، المرجع السابق،

(٤) المادة (٨) من قانون تنظيم النقابات، المرجع السابق،

(٥) المادة (١٠) من قانون تنظيم النقابات، المرجع السابق،

(٦) المادة (١٢٧) من قانون الخدمة المدنية.

المبحث الرابع

الحق في الرعاية والتعويضات

ونقصد الرعاية الصحية ومكافآت التقاعد وهي المبالغ المالية التي تدفها الدولة للموظفين لديها، بعد انتهاء خدمتهم أو للمستحقين عنهم. وذلك بقصد تمكينهم من مواجهة مطالب الحياة، مع المحافظة على كرامة الوظيفة العامة، تحقيقاً للصالح العام.

وهو الأمر الذي يشجع الموظف على تأدية عمله، وإعارته كل اهتمامه وتفكيره، فلا يشغله تدبير أمر مستقبلي، أو مستقبل ذرياته من بعده.^(١)

وفي هذا الشأن ينص القانون على أن: (تطبق على الموظف القواعد والأحكام المتعلقة به في قانون التأمينات والمعاشات التقاعدية في المجالات التالية:

- ١- الرعاية الصحية.
- ٢- تعويض الإصابة أثناء العمل أو بسببه.
- ٣- مكافأة نهاية الخدمة.
- ٤- المعاش التقاعدي.
- ٥- أية مزايا أخرى يقرها قانون التأمينات والمعاشات التقاعدية واللوائح المكملة له.^(٢)

(١) د. بكر القباني، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٦٦٠.

(٢) المادة (١٠٩) من قانون الخدمة المدنية.

الفصل التاسع

النظام التأديبي للموظف العام

يجب الإشارة إلى أن نظام التأديب هو وسيلة من وسائل الرقابة الذاتية، التي يمكن أن تمارسها السلطة الرئاسية في أي من مجالات العمل على مرؤوسيه والموظفين لديها وهو محاسبة الموظف على ما جنته يده في عمله من أخطاء أو إخلال بما يفرضه نظام العمل عليه من واجبات. وهو نظام يتولد في علاقات العمل، ولقد ظهر وازدهرت أهميته حيثما تظهر علاقات العمل وتزداد أهميتها.^(١) ويتكون النظام التأديبي من عدة عناصر سوف نتناولها في خلال المباحث الآتية:

المبحث الأول

الجريمة التأديبية

يعد مصطلح (الجريمة التأديبية) أكثر المصطلحات شيوعاً من بين المصطلحات الأخرى كمصطلح الذنب الإداري، الجريمة الانضباطية، المخالفة التأديبية، الخطأ التأديبي، الخطأ المهني، والمسئولية المسلكية، كما استخدم أيضاً مصطلح الخطأ الوظيفي. واستخدم المشرع اليمني مصطلح (المخالفة الإدارية).^(٢) وتقوم المسئولية التأديبية للموظف العام بمجرد وقوع الخطأ الوظيفي أي بمجرد الإخلال بالواجب الوظيفي ولو لم يقع ضرر فعلي، ذلك أن الضرر مفترض كأثر

(١) عصام مهدي محمد عابدين، قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية، مرجع سابق، ص ٤٤١.

(٢) انتظر د. يحيى قاسم علي سهل، فضل الموظف العام (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، مركز الصادق، صنعاء، ٢٠٠٦م، ص ٦٨.

بالإخلال بالواجبات الوظيفية، بوصفه إخلال بالصالح العام، ويعد مفترضاً فرضاً غير قابل لإثبات العكس.^(١)

وقد وردت أغلب التشريعات خالية من تعريف الجريمة التأديبية أو الخطأ الوظيفي ولذلك تولى الفقه والقضاء هذه المهمة على النحو الآتي:

المطلب الأول مفهوم الجريمة التأديبية

نحاول في هذا المطلب البحث في تعريف الجريمة التأديبية في التشريع والفقه والقضاء .

الفرع الأول تعريف الجريمة التأديبية في التشريع

سبق القول أن غالبية التشريعات أغفلت إيراد تعريف للجريمة التأديبية، والسبب في ذلك يرجع إلى طبيعة الخطأ الوظيفي الذي لا يمكن حصره لعدة اعتبارات تكمن في الوظيفة ذاتها وذلك عكس الجريمة الجنائية.^(٢)

وقد خشى المشرع إن هو أورد تعريفاً للخطأ الوظيفي أن يرد هذا التعريف قاصراً عن أن يطبق على كافة الأخطاء الوظيفية بل أكتفى بإيراد حكم عام. كما فعل قانون الخدمة اليمني الذي خصص المادتين (١٣، ١٤) لتعداد واجبات الموظف بشقيها الالتزامات والمحظورات ثم قضى في المادة (١١) بأنه: (إذا ارتكب الموظف مخالفة لواجباته المنصوص عليها في المادة (١٣) أو القوانين والأنظمة والتعليمات المعمول فيها في الخدمة المدنية أو في تطبيقها فتوقع عليه إحدى العقوبات التأديبية ...).

(١) د. عزيزة الشريف، النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨١م، ص ١٤٥

(٢) يحيى قاسم علي، ضمانات تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص ٣٤.

والخلاصة هي أن المشرع لم يضع تعريف للخطأ الوظيفي بل أكتفى بإيراد صور وأمثلة لهذا الخطأ ولذلك تصدى لهذا التعريف كل من الفقه والقضاء.^(١)

الفرع الثاني

تعريف الفقه الإداري للخطأ الوظيفي

يقر الفقه الفرنسي بصعوبة التحديد النظري للخطأ الوظيفي بوصفه (ملتصق بسلوك الموظف العام الذي يمس عمل المرفق العام).

وعرّف الفقه اليميني الجريمة التأديبية بأنها: (سلوك الموظف الإيجابي أو السلبي المؤدي إلى الإخلال بالواجبات الوظيفية النصوص عليها قانوناً أو ما جرى العرف على اعتبارها كذلك).^(٢)

نجل السمات المميزة للخطأ الوظيفي في الآتي:

- ١- عدم وقوعه إلا ممن تتوافر فيه صفة الموظف العام.
- ٢- عدم خضوعه لمبدأ (لا جريمة بدون نص) وإنما مردّه إلى الإخلال بواجبات الوظيفة ومقتضياتها بوجه عام.
- ٣- أن للإرادة دوراً أساسياً في قيامه وبالتالي فهو كالجريمة الجنائية يقوم على معنى الإثم أو الذنب.
- ٤- أنه يمثل إخلالاً بنظام (المجتمع الوظيفي) فقط، في حين أن الجريمة الجنائية هي إخلال بنظام المجتمع كله.
- ٥- قيام الخطأ الوظيفي أو الخطأ التأديبي قد يؤدي إلى مساءلة الموظف مدنياً وجنائياً أن توافر شروط المسؤولية عنهما، بأن كان الخطأ الوظيفي جريمة

(١) يحيى قاسم علي، ضمانات تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص ٣٦.

(٢) د. أحمد عبد الرحمن شرف الدين، النظام القانوني للموظف العام في ج. ع. ي.، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، بدون تاريخ، ص ٣١٩.

معاقبا عليها في قانون العقوبات، وألحق بالغير ضررا دون إخلال بالمسئولية التأديبية، ولا يعد ذلك تعددا في العقاب عن ذنب أو خطأ واحد. وتبرير هذا التعدد النوعي في العقاب مستمد من استقلال الخطأ التأديبي عن الجريمة الجنائية والمدنية.

وقد يقوم الخطأ التأديبي نتيجة مخالفة الفاعل لقواعد العرف الإداري، ذلك أن مصادر المشروعية بالنسبة للقانون التأديبي تتمثل في النصوص التشريعية أو في العرف الإداري ومقتضيات الوظيفة العامة. في حين لا قيام للجريمة الجنائية إلا إذا خالف الفاعل نصا تشريعيا.^(١)

الفرع الثالث

تعريف القضاء الإداري للخطأ الوظيفي

استقر القضاء في مصر على أن: (المخالفة التأديبية ليست إخلال العامل بواجبات وظيفته إيجابا أو سلبا وما تقتضيه هذه الواجبات من احترام الرؤساء وطاعتهم، بل تنهض هذه المخالفة أيضا كلما سلك العامل سلوكا معيبا ينطوي على إخلال بكرامة الوظيفة أو لا يستقيم مع ما تفرضه عليه من تعفف واستقامة وبعد عن مواطن الريب، وإذا كان لا يقوم بين الحياة العامة والحياة الخاصة عازل سميك يمنع كل تأثير متبادل بينهما فإنه لا يسوغ للعامل حتى خارج نطاق وظيفته أن يغفل عن صفته كعامل ويقدم على بعض التصرفات التي تمس كرامته وتمس بطريقة غير مباشرة كرامة المرفق الذي يعمل فيه، إذ لا ريب أن سلوك العامل وسمعته خارج عمله ينعكس تماما على عمله الوظيفي، ويؤثر عليه وعلى الجهاز الإداري الذي يعمل فيه، ويؤكد ذلك ويؤيده أن واجبات العاملين والأعمال المحظورة عليهم

(١) يحيى قاسم علي، ضمانات تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص ٣٨.

لا ترد على سبيل الحصر والتحديد إذ أنها بطبيعتها لا تقبل حصراً أو تحديدا لعدة اعتبارات تكمن في الوظيفة ذاتها ومستواها وما يستلزمه من وقار وكرامة^(١).

هذا، ولعل غياب الأحكام المتعلقة بمنازعات التأديب في الوظيفة العامة تعود إلى أن النظام القانوني اليمني خول ولاية التأديب في نطاق الوظيفة العامة للسلطة الرئاسية ومجالس التأديب، وقصر الرقابة القضائية على قرار الجزاء الصادر عن تلك الجهات في حالة (الفصل من الخدمة) وذلك ما نصت عليه فقرة (ج) من المادة (١١٤) من قانون الخدمة المدنية اليمني بقولها (تكون قرارات مجلس التأديب الأعلى نافذة بعد مصادقة مجلس الوزراء عليها مع احتفاظ الموظف بحقه في اللجوء إلى القضاء المختص في حالة عقوبة (الفصل فقط). وكذلك (الفقرة ب) من المادة (١١٥) والتي تنص (تكون قرارات مجلس التأديب في الوحدة الإدارية نافذة بعد مصادقة الوزير المختص أو رئيس الوحدة الإدارية عليها على أنه ينبغي في كافة الأحوال موافقة الوزير المختص على عقوبات تنزيل الفئة والراتب أو الفصل مع احتفاظ الموظف بحقه في اللجوء إلى القضاء المختص في حالة عقوبة (الفصل).

(١) د. زكي محمد النجار، الوجيز في تأديب العاملين في الدولة والقطاع العام، الطبعة الثانية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٨٦م، ص ١٥.

المبحث الثاني

العقوبات التأديبية

ينصرف مفهوم العقوبات التأديبية إلى الجزاءات التي تقع على الموظف العام، بغية تأديبه، بسبب ارتكاب مخالفة تأديبية. وبذلك تتميز هذه العقوبات عن العقوبات الجنائية التي توقعها الدولة باسم المجتمع زجرا للجاني وردعا للغير. كما تتميز العقوبات التأديبية عن الجزاءات المدنية التي تتمثل في إلزام مرتكب الفعل الضار بتعويض الضرر الذي يصيب المضرور، وإن كانت الجزاءات التأديبية تماثل الجزاءات الجنائية في القيام على أساس (لا عقوبة إلا بنص).

ويمكن تعريف العقوبة التأديبية بأنها (جزاء، محدد بالنص، يوقع على الموظف الذي تثبت مسؤوليته عن خطأ وظيفي).^(١)

وندرس مبادئ العقوبات التأديبية وأنواعها، وذلك في مطلبين:

المطلب الأول

المبادئ التي تحكم العقوبة التأديبية

لا شك في أن هذه المبادئ تؤمن للموظف ضمانات جوهرية تحميه من تعسف الإدارة في توقيع العقاب. ولذلك يلزم في العقوبة التأديبية أن تكون متفقة مع هذه المبادئ وفي نطاقها، وأي إخلال أو مساس بهذه المبادئ يعيب القرار الصادر بالعقوبة وتتمثل هذه المبادئ في الآتي:

(١) يحيى قاسم علي، ضمانات تأديب الموظف العام...، مرجع سابق، ص ٦٧.

أولاً: مبدأ شرعية العقاب التأديبي

ويعني هذا المبدأ أنه لا يجوز للسلطة التأديبية أن توقع على مرتكب المخالفة التأديبية جزاء لم يقرر تشريعياً، أي يجب أن يكون الجزاء الموقع على الموظف المخطئ من الجزاءات التي أوردها المشرع على سبيل الحصر، ومن ثم يتعين على السلطة التأديبية الالتزام بالحدود التي قررها المشرع للجزاء من حيث نوعه ومقداره ومدته.

ضوابط مبدأ شرعية العقوبة التأديبية:

يقتضي مبدأ شرعية العقوبة التأديبية أن تلتزم سلطة التأديب بالعديد من المعايير والضوابط عند توقيع العقوبة التأديبية، ونذكرها على النحو الآتي: ^(١)

- ١- الالتزام بالحدود المقررة قانوناً للعقوبة التأديبية.
- ٢- تفسير النصوص العقابية تفسيراً ضيقاً.
- ٣- عدم جواز توقيع عقوبة مقنعة.
- ٤- عدم جواز ابتداء عقوبات غير منصوص عليها.
- ٥- أن يكون قرار العقوبة صادراً من السلطة المختصة.

ثانياً: مبدأ عدم رجعية العقوبة التأديبية

مفاد هذا المبدأ أن مرتكب المخالفة التأديبية، يعاقب بالعقوبة الواردة في القانون النافذ وقت صدور قرار العقوبة وأن هذه العقوبة لا ترتب آثارها إلا من تاريخ توقيعها فيجب عدم صدور القرار التأديبي عن المخالفة التي ارتكبها الموظف مراعاة تطبيق القانون النافذ وقت صدور القرار التأديبي، لا القانون الذي كان سارياً وقت وقوع المخالفة، ومقتضى ذلك أن تكون العقوبة الموقعة من بين الجزاءات الواردة في القانون الجديد، وذلك إعمالاً للأثر المباشر للقانون.

(١) عصام مهدي محمد عابدين، قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية، مرجع سابق، ص ٥٤٨.

ثالثاً: مبدأ تسبیب القرار أو الجزاء التأديبي

القرار التأديبي هو القرار الإداري الذي يستهدف إنزال العقوبة بالموظف الذي يخل بواجبات وظيفته ويأتي عملاً من الأعمال المحرمة عليه، أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته التي يجب أن يقوم بها، ويخل في أدائها بالدقة والأمانة المطلوبة.^(١)

وتقتضي المبادئ العامة وجوب تسبیب القرار التأديبي بوصفه ضمان من الضمانات التي يجب توفرها في كل مساءلة تأديبية.^(٢)

رابعاً: مبدأ وحدة العقوبة التأديبية

ويسمى كذلك مبدأ عدم ازدواج الجزاء أو عدم تعدد الجزاء التأديبي ويعني هذا المبدأ بأنه لا يجوز معاقبة الموظف مرتين على مخالفة تأديبية واحدة وأنه لا يجوز معاقبة الموظف عن الخطأ الواحد مرتين بعقابين أصليين لم ينص القانون على الجمع بينهما صراحة، أو بجزأين لم يقصد اعتبار أحدهما تابعا للآخر.^(٣) وينظر الفقه الحديث إلى (مبدأ وحدة الجزاء) بوصفه مبدأ عام في القانون يطبق دون حاجة إلى نص يقرره).

خامساً: مبدأ شخصية العقوبة التأديبية

وفقاً لهذا المبدأ ينصب العقاب على مقترف الذنب الإداري سواء قام بارتكابه بشكل مباشر أو غير مباشر كأن يكون قد قام بفعل إيجابي أو سلبي محدد يعد مساهمة منه في وقوع المخالفة التأديبية وأن المبدأ العام الحاكم للتشريع العقابي

(١) د. خميس السيد إسماعيل، موسوعة المحاكمات التأديبية، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار الطباعة الحديثة، ٩٣-١٩٩٤م، ص ٦٥.

(٢) يحيى قاسم علي، ضمانات الموظف العام، مرجع سابق، ص ٧٩.

(٣) د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٤م، ص ٢٧٥.

سواء كان جنائيا أو تأديبيا، هو أن المسؤولية شخصية، وكذلك العقوبة شخصية، ومن ثم فهو أصل من أصول المسؤولية العقابية تردده دساتير الدول القائمة على سيادة القانون وقداسة حقوق الإنسان.^(١)

ويأخذ مبدأ شخصية العقوبة كقاعدة عامة ولا يوجد عليه إلا استثناء واحد تنص عليه القوانين الوظيفية المختلفة والمتعلقة بعدم مسؤولية الموظف عن الخطأ المترتب على قيامه بتنفيذ الأمر الصادر من الرئيس الإداري الذي تجب عليه طاعته عند توافر شروط معينة حددها القانون.^(٢)

سادسا: مبدأ تناسب الجزاء التأديبي مع المخالفة التأديبية

الأصل أن السلطة التأديبية تملك السلطة التقديرية في ملائمة توقيع العقوبة التأديبية إلا أن هذه السلطة ليست مطلقة بل مقيدة بمبدأ وجوب تناسب العقوبة التأديبية مع المخالفة التأديبية.

والملائمة في القرارات الإدارية هو التناسب بين سبب القرار ومحلله فهي تقوم على عنصري السبب والمحل وهي في القرارات التأديبية التناسب بين الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره وهي أقرب إلى عملية حسابية بسطها جسامه الذنب ومقامها خطورة الذنب وحاصلها ملائمة القرار أو عدم ملائمته، أي أن مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة يقصد به ألا تكون هناك عدم ملائمة ظاهرة بين الخطأ الوظيفي ونوع العقوبة المفروضة على مرتكبيه.^(٣)

هذا، ومن نافل القول أن السلطة التأديبية لم تعد تتمتع بسلطة تقديرية واسعة عند اختيار العقوبة التأديبية، بل عليها أن تختار العقوبة المناسبة للمخالفة المرتكبة مع الأخذ في الحسبان مدى إنتاجية الموظف وسلوكه والظروف المحيطة بالمخالفة

(١) عصام مهدي محمد عابدين، قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية، مرجع سابق، ص ٥٥٠.

(٢) فقرة (٣ من المادة ١٣) من قانون الخدمة المدنية.

(٣) انظر يحيى قاسم علي، ضمانات تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص ٨٧.

حتى تكون العقوبة أكثر واقعية وللسلطة الأعلى تخفيض ما يوصى به من عقوبات من السلطة الأدنى.^(١)

سابعاً: مبدأ المساواة في العقوبة التأديبية

يقتضي مبدأ المساواة ألا تختلف العقوبة التأديبية باختلاف أشخاص ومراكز الجناة من الوجهة الاجتماعية، ما دام قد توافرت بالنسبة لهم نفس الظروف والملابسات المتعلقة بوحدة نوع الجريمة المرتكبة، ودرجة جسامتها وما يقترن بها من ظروف مشددة أو مخففة، فليس هناك أي تمييز بين الأفراد فيما يتعلق بتوقيع العقوبات عليهم بسبب اختلاف موقعهم في درجات السلم الوظيفي أو الاجتماعي.^(٢)

المطلب الثاني

أنواع العقوبات التأديبية

يقتضي مبدأ شرعية العقوبة التأديبية أن تكون العقوبة التأديبية التي يمكن فرضها على الموظفين العموميين محددة صراحة في القانون. ولهذا تنص قوانين الخدمة المدنية على العقوبات التأديبية وتحددها على الموظفين المخالفين لواجباتهم. ولهذا يعد غير مشروع ومخالفاً للقانون القرارات التأديبية التي تفرض عقوبات غير منصوص عليها في قائمة العقوبات التأديبية المحددة بالقانون، لن يتردد القضاء الإداري عن الحكم بإلغائها إذا طعن بعدم مشروعيتها.^(٣)

(١) المادة (١٩٢) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

(٢) عصام مهدي محمد عابدين، قانون الخدمة المدنية ولائحته، مرجع سابق، ص ٥٦٢.

(٣) د. علي خطر شطناوي، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٥٧.

وإذا كانت العقوبات التأديبية محددة على سبيل الحصر على نمط وقرار العقوبات الجنائية، إلا أن هناك خلاف جوهريا بين الوضعين، إذا لا توجد مقابلة بين المخالفات الوظيفية والعقوبات التأديبية، فلم يحدد المشرع عقوبة تأديبية معينة لكل مخالفة تأديبية كما هو الحال في قانون العقوبات.

وقد شرع المشرع اليمني في تحقيق المقابلة العامة المخالفات التأديبية والعقوبات التأديبية وذلك بإصداره لائحة الجزاءات والمخالفات المالية والإدارية.^(١)

ونصت اللائحة على معايير جسامه المخالفات فيما يلي:

- ١- الأثر الضار على المخالفة من النواحي الاقتصادية والمالية.
- ٢- تعدد الأشخاص أو الجهات التي ارتكبت بحقهم المخالفة.
- ٣- الأثر الضار من النواحي المعنوية وسمعة العمل وشهرته.
- ٤- تأثير المخالفة على العلاقات القائمة فيما بين الوحدة الإدارية والجهات الأخرى، وفيما بين الموظفين بعضهم البعض.
- ٥- تعدد الأفعال المخالفة للقانون والنظام في إطار المخالفة الواحدة.
- ٦- ارتكاب المخالفة عن عمد وإصرار من قبل الموظف على الرغم من إحاطته بأحكام القانون والنظام.

هذا وعددت اللائحة نفسها، أنواع العقوبات الإدارية على النحو الآتي: ^(٢)

((إذا ارتكب الموظف مخالفة لواجباته المنصوص عليها في هذه اللائحة أو في القوانين أو اللوائح النافذة أو التعليمات المعمول بها في الخدمة المدنية توقع عليه إحدى العقوبات التأديبية بحسب حجم المخالفة.

- ١- التنبيه كتابة.

(١) الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٨م.

(٢) المادة (١١) من لائحة الجزاءات والمخالفات المالية، مرجع سابق،

- ٢- الإنذار كتابية.
- ٣- الخصم من الراتب الأساسي بما لا يقل عن ٢٠٪ للمرة الواحدة.
- ٤- تأجيل موعد استحقاق العلاوة السنوية لمدة لا تتجاوز ستة أشهر.
- ٥- الحرمان من العلاوة السنوية المستحقة عن عام واحد.
- ٦- تأجيل موعد استحقاق الترفيع بما لا يقل عن سنة ولا يزيد عن سنتين.
- ٧- استرداد الخسائر الناجمة عن المخالفة كلها أو بعضها على أن لا يزيد الاستقطاع الشهري عن ٢٠٪ من الراتب الشهري.
- ٨- تخفيض الراتب بما لا يتجاوز عن ثلاث علاوات من علاوات الفئة الوظيفية.
- ٩- تخفيض الراتب بما لا يتجاوز عن ثلاث علاوات مع تخفيض فئته الوظيفية إلى الفئة الأدنى مباشرة، ويشترط عدم تجاوز الراتب بعد التخفيض لنهاية ربط الفئة الوظيفية التي تم التخفيض إليها.
- ١٠- الفصل من الخدمة مع احتفاظ الموظف بحقوقه التقاعدية وأية مستحقات أخرى)).

وإذا كان الفقه يرى استحالة تحقيق المقابلة العامة بين المخالفات الإدارية أو الوظيفية والعقوبات التأديبية.^(١) فإن المشرع اليمني في لائحة الجزاءات والمخالفات المالية والإدارية، حاول تحقيق هذا المستحيل.

توقيع عقوبة التنبيه:

مادة (١٢): توقع عقوبات التنبيه على الموظف في حالة ارتكابه لأي من المخالفات الآتية:

- ١- عدم الالتزام بأوقات الدوام الرسمي.
- ٢- ظهور الموظف بمظهر يخل بهيبة الوظيفة.
- ٣- تخلف الموظف عن التدريب.

(١) د. علي خطر شطناوي، مبادئ القانون الإداري الأردني، مرجع سابق، ص ٣٥٧.

٤- تخلف الموظف عن الإدلاء بشهادته رغم تكليفه من جهة التحقيق.

توقيع عقوبة الإنذار:

مادة (١٣): توقع عقوبة الإنذار على الموظف في حالة تكرار ارتكابه لإحدى المخالفات التي سبق توقيع عقوبة التنبيه عليه بشأنها أو ارتكابه لأي من المخالفات التالية:

- ١- إفشاء الموظف لأمر السرية التي يطلع عليها بحكم وظيفته ما لم تكن منافية للمصلحة العامة.
- ٢- احتفاظ الموظف لنفسه بأصل أي ورقة رسمية.
- ٣- الجمع بين الوظيفة وأي عمل آخر أثناء الدوام الرسمي إذا كان من شأن ذلك الإضرار بأداء واجبات الوظيفة.
- ٤- عرقلة سير أعمال زملاء.

توقيع عقوبة الخصم من الراتب:

مادة (١٤): توقع عقوبة الخصم من الراتب نسبة لا تتجاوز ٢٠٪ للمرة الواحدة من الراتب الأساسي في حالة تكرار ارتكاب الموظف لإحدى المخالفات التي سبق توقيع عقوبة الإنذار عليه بشأنها أو ارتكابه لأي من المخالفات التالية:

- ١- مخالفة قواعد وأحكام قوانين وقرارات الخدمة المدنية المتعلقة بالتعيين أو الترقية أو الترفيع أو منح العلاوة أو الإجازات أو النذب أو الإعارة أو غيرها من القواعد والأحكام.
- ٢- عدم موافاة الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة أو وزارة الخدمة المدنية أو وزارة المالية بصورة القرارات التي تصدر من السلطة المختصة أو المتعلقة بالتعيين أو الترقية أو الترفيع أو النقل من مجموعة وظيفية إلى مجموعة

- أخرى أو النقل أو النذب أو الإعارة أو التجنيد أو إنهاء الخدمة أو الابتعاث خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدورها.
- ٣- عدم موافاة الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة بصورة القرارات الصادرة في شأن المخالفات المكتشفة أو المبلغ عنها وذلك خلال ثلاثين يوما من تاريخ صدورها مصحوبة بكافة القرارات والمحاضر المتعلقة بها.
- ٤- الامتناع عن مراعاة وزارة الخدمة المدنية بالكشوفات التي تتضمن أسماء المرشحين للتعيين والوظائف التي سيشغلونها والمستندات المقدمة من كل مرشح.
- ٥- عدم الالتزام بمسك السجلات والكشوفات والتقارير المنصوص عليها في قوانين ولوائح قرارات الخدمة المدنية.
- ٦- الانقطاع عن العمل لأكثر من عشرة أيام بدون إذن مسبق أو عدم مباشرة العمل بعد انقضاء الإجازة ما لم يكن ذلك ناتجا عن أسباب قاهرة، ويكون الجزاء التأديبي، بالإضافة إلى حرمان الموظف عن مرتبه عن مدة الانقطاع.
- ٧- عدم موافاة الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة بالحسابات ونتائج الأعمال والمستندات المؤيدة لها في المواعيد التي يحددها أو ما يطلبه من أوراق أو وثائق أو غيره مما يكون له الحق في فحصها ومراجعتها والاطلاع عليها طبقا للقانون في المواعيد التي يحددها الجهاز والقوانين والقرارات النافذة.
- ٨- عدم تمكين مندوبي الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة ووزارة المالية من ممارسة صلاحياتهم الكاملة في عملية الرقابة والتفتيش الدوري والفجائي على الخزائن والمخازن والدفاتر والسجلات والتأكد من سلامة جميع التصرفات المالية ومن مطابقتها للقوانين واللوائح والقرارات والأنظمة.
- ٩- شراء أصناف أو إجراء مقاولات في الشهرين الأخيرين من السنة المالية.
- ١٠- تجزئة المشتريات أو الأعمال بغرض تغيير طريقة التعاقد، بشرط عدم وجود مخالفات جسيمة وراء هذه التجزئة.

- ١١- عدم مسك واستخدام السجلات والنماذج المنصوص عليها في قانون المناقصات والمزايدات والمخازن الحكومية ولائحته التنفيذية.
- ١٢- عدم إخطار مقدم العطاء الذي قبل عطاءه بنتيجة المناقصة خلال المدة المحددة قانوناً.
- ١٣- عدم إخطار مصلحة الضرائب بقيمة عقد المقاوله واسم وعنوان المورد أو المقاول وشروط العقد وأي تعديلات تطرأ على العقد بالزيادة أو الإلغاء والمدة المقررة لتنفيذ العقد.
- ١٤- التباطؤ في إنجاز معاملات أصحاب المصالح أو سوء معاملة الجمهور.
- ١٥- عدم المحافظة على ممتلكات وأموال الوحدة التي يعمل فيها.
- ١٦- الإهمال الذي يؤدي إلى ضياع المعاملات المسلمة إليه بحكم وظيفته.
- ١٧- إهانة أحد الموظفين بالإشارة أو القول أو التهديد أو السب أو القذف أثناء تأدية وظيفته أو بسببها.

عقوبة تأجيل موعد استحقاق العلاوة السنوية:

مادة (١٥): توقع عقوبة تأجيل موعد استحقاق العلاوة السنوية لمدة لا تتجاوز ستة أشهر على الموظف في حالة تكرار ارتكابه لإحدى المخالفات التي سبق توقيع عقوبة الخصم من الراتب عليه بشأنها، وفي حالة ارتكابه لأي من المخالفات التالية:

- ١- إهمال الموظف أو تقصيره في أداء واجبات وظيفته ترتب عليه إحداث ضرر مادي.
- ٢- عدم إعداد فهرس أبجدي لجميع الأصناف المستعملة في المخازن أو عدم تقسيم محتويات المخازن بحسب الأنواع والأصناف المبينة في لائحة المخازن بمسئولياتهم وواجباتهم المحددة في لائحة المشتريات والمخازن.

- ٣- عدم وضع خطة تكفل حصول الوحدة على ما يلزمها من مواد وخدمات وأشغال بانتظام وعدم تحديد مواعيد توريد الأصناف المشتراة أو إنجاز الأعمال أو الخدمات بالرغم من إنذاره.
- ٤- عدم الالتزام بالنسب المحددة لصرف مستحقات المقاول.
- ٥- عدم إتباع الوسائل التي قررها القانون في حالة تأخير المورد عن موعد توريده الأصناف المتعاقد على توريدها.
- ٦- عدم مراعاة الإجراءات المحددة عند طلب أو صرف أصناف المخازن.
- ٧- ارتكاب أفعال لأخلاقية تخرج عن مقتضى اللياقة في أماكن العمل.
- ٨- مخالفة الإجراءات الواجب إتباعها عند استلام وتسليم المخازن.

عقوبة الحرمان من العلاوة السنوية:

مادة (١٦): توقع عقوبة الحرمان من استحقاق العلاوة السنوية على الموظف في حالة تكرار ارتكابه لإحدى المخالفات التي سبق توقيع عقوبة تأجيل موعد استحقاق العلاوة السنوية عليه بشأنها، وفي حالة ارتكابه لأي من المخالفات التالية:

- ١- عدم تقديم مشروع الموازنة إلى وزارة المالية في المواعيد التي يحددها القانون المالي.
- ٢- الصرف خصما على الحسابات المدنية (العهد) لعدم وجود اعتماد في موازنة الجهة أو لعدم كفاية الاعتمادات.
- ٣- عدم الالتزام بالتعليمات والإجراءات المالية التي يقرها مجلس الوزراء أو وزير المالية.
- ٤- مخالفة قواعد الميزانية العامة للدولة أو للميزانيات الملحق بها أو المستقلة عنها أو قواعد إعدادها وتنفيذها.
- ٥- مخالفة القوانين واللوائح والأنظمة والتعليمات المالية والمحاسبية والمخزنية.

٦- عدم الرد على ملاحظات الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبية أو مكاتبها بصفة عامة أو التأخر عن الرد عليها بغير عذر مقبول أورد الموظف إجابات الغرض منها المماثلة أو التسويف.

٧- عدم القيام بجرد المخازن أو المخالفة للإجراءات الواجب إتباعها عند الجرد.

عقوبة تأجيل استحقاق الترفيع:

مادة (١٧): توقع عقوبة تأجيل موعد استحقاق الترفيع على الموظف في حالة تكرار ارتكابه لإحدى المخالفات التي سبق توقيع عقوبة الحرمان من العلاوة السنوية عليه بشأنها، وفي حالة ارتكابه لأي من المخالفات التالية:

١- امتناع الموظف عن أداء العمل المناط به أو رفضه لتعليمات الرؤساء المطابقة للقوانين أو عدم احترامه لهم.

٢- فتح حساب لجهة العمل لدى أي بنك من البنوك غير البنك المركزي وبدون موافقته.

٣- عدم سداد الزكاة والضرائب والرسوم وحصة الحكومة من الأرباح والالتزامات الأخرى المستحقة للدولة في المواعيد المحددة.

٤- عدم سلامة استخدام اعتمادات النفقات المدرجة بموازنة الجهة.

٥- عدم موافاة وزارة المالية والجهاز المركزي للرقابة والمحاسبية بكشوفات الحسابات وموازن المراجعة الشهرية والسنوية والختامية وكافة المستندات التي يقرر القانون المالي موافاتها بها وذلك في المواعيد المحددة أو موافاتها بالمستندات غير المستوفاة.

٦- عدم دراسة ومراعاة مضمون نتائج تقارير الجهاز المركزي للرقابة عن مراجعته لحسابات الجهات.

٧- عدم اتخاذ الإجراءات القانونية حيال المكلف أو المدين الممتنع عن دفع ما يستحق عليه قانوناً أو حكماً.

- ٨- مخالفة القواعد والأحكام المالية المنصوص عليها في الدستور والقوانين واللوائح النافذة.
- ٩- عدم التأمين على مشتريات الحكومة وممتلكاتها، وفقا للتعليمات التي تصدر في هذا الشأن.
- ١٠- إغفال كتابة عقود المقاولات وتحديد التزامات الأطراف المتعاقدة.
- ١١- عدم تضمين عقود الأعمال أو المناقصات ذكر القوانين الواجب تطبيقها أو الهيئة التي سيتم أمامها تسوية النزاعات.
- ١٢- الإهمال في الرقابة على تنفيذ عقود المقاولات للتأكد من سلامة التنفيذ وأداء الخدمات وتوفير المواد وعدم اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة.
- ١٣- النقاعس في تخليص المستوردات من الموانئ والمطارات.

عقوبة خفض الراتب:

مادة (١٨): توقع عقوبة خفض الراتب على الموظف في حالة تكرار ارتكابه لإحدى المخالفات التي سبق توقيع عقوبة خفض الراتب عليه بشأنها، وفي حالة ارتكابه لأي من المخالفات التالية:

- ١- اشتراك الموظف في تأسيس الشركات أو قبول عضوية مجالس إدارتها أو أي عمل فيها ما لم يكن ممثلا عن الحكومة فيها.
- ٢- عدم استخدام الدفاتر والسجلات والبيانات الإحصائية أو المخزنية أو الاستثمارات أو النماذج المالية أو المطبوعات التي تقررها وزارة المالية.
- ٣- عدم اتخاذ الإجراءات المحددة بالقوانين والتعليمات المالية قبل الشراء.
- ٤- عدم مراعاة الشروط العامة والخاصة المنصوص عليها قانونا أو التي تضعها الجهات المختصة عند إبرام العقود.
- ٥- عدم القيام باتخاذ الإجراءات القانونية لتسوية العهد المالية وعدم تسويتها في المواعيد المحددة وفقا للقانون المالي ولائحته التنفيذية.

٦- امتناع المختص في الإدارة العامة للرقابة والتفتيش في وحدات الجهاز الإداري للدولة وإدارات المراجعة الداخلية في وحدات القطاع الاقتصادي والتعاونيات والجهات المعانة عن موافاة الجهاز ببرامج العمل السنوية وتقارير بنتائج أعمالها السنوية وعدم إبلاغها كل من الجهاز ووزارة المالية بالمخالفات والوقائع الضارة بالمال العام التي تكتشفها.

عقوبة خفض الفئة والراتب معا:

مادة (١٩): توقع عقوبة خفض الفئة والراتب معا على الموظف في حالة تكرار ارتكابه لإحدى المخالفات التي سبق توقيع عقوبة خفض الفئة والراتب معا عليه بشأنها، وفي حالة ارتكابه لأي من المخالفات التالية:

- ١- الإهمال أو التقصير الذي يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية أو العينية للدولة.
- ٢- استئجار الموظف لأراضي أو عقارات بقصد استغلالها في الدوائر التي يؤدي فيها أعمال وظيفته إذا كان لهذا الاستغلال صلة بعمله.
- ٣- الصرف من الإيرادات أو تجنيبها أو إجراء المقاصة بين إيراد معين ونفقة معينة.
- ٤- عدم توريد الإيرادات النقدية المحصلة بالكامل إلى الحسابات والمختصة بالبنك المركزي وعدم توريد الإيرادات العينية إلى مخازن الدولة المخصصة لها.
- ٥- الإعفاء من التكاليف العامة بالمخالفة للقوانين والاتفاقيات المستكملة للإجراءات الدستورية.
- ٦- عدم قيام الموظف المختص بتحصيل الإيرادات المنوطة به تحصيلها في المواعيد المحددة أو الامتناع عن التحصيل نهائيا.

- ٧- صرف أي مبلغ خصما على اعتماد الموازنة دون تقديم المستندات المؤيدة
لصرف المبلغ أو التسوية.
- ٨- الموافقة على صرف أي مبلغ بالمخالفة لأحكام الموازنة أو القوانين أو القرارات
كالصرف من الإيراد أو الصرف بدون وجه حق أو لغرض آخر غير
مخصص لصفه.
- ٩- شراء أصناف ومهمات ومنقولات أو صيانتها أو إصلاحها أو إجراء مقاولات
عامة بالمخالفة لقانون المناقصات والمزايدات والمخازن.
- ١٠- تحديد الالتزامات في عقود المقاولات على نحو يضر بالمصلحة العامة والمال
العام وبالمخالفة للشروط المنصوص عليها قانونا.
- ١١- تجاوز حدود الصلاحيات المالية عند اتخاذ قرار البدء في إجراءات الشراء
للأصناف أو مقاولات الأعمال ولخدمات والصيانة أو التحايل على عطاءات
المتنافسين أو الإهمال المتعمد في الرقابة والإشراف المباشر على تنفيذ عقود
المقاولات تجاه المقاولين أو التواطؤ مع المقاول عند تنفيذ الأعمال بالمخالفة
للمواصفات المتفق عليها.
- ١٢- مخالفة الإجراءات المنصوص عليها في قانون المناقصات والمخازن
الحكومية ولأئحته التنفيذية لاستلام الأصناف المتعاقد عليها وفحصها
وتحليلها.
- ١٣- عدم إتباع الإجراءات المنصوص عليها قانونا عند بيع الأصول أو الأصناف
أو تأجير المحلات والأراضي أو بيعها بالمخالفة للقوانين والقرارات والأنظمة
النافذة.
- ١٤- شراء الموظف بالذات أو بالواسطة لعقارات أو منقولات مما تطرحه السلطات
القضائية أو الإدارية للبيع إذا كان ذلك يتصل بأعمال وظيفته.
- ١٥- مزاوله الموظف أعمالا تجارية بحيث تكون له مصلحة في أعمال أو مقاولات
أو مناقصات تتصل بأعمال وظيفته.

- ١٦- عدم تسديد أقساط القروض أو التسهيلات الائتمانية والفوائد التي تستحق على الجهة في مواعيدها طبقا للاتفاقيات المبرمة بشأنها.
- ١٧- عدم تحصيل التأمينات المؤقتة أو النهائية أو ردها قبل أن يوفي المقاول أو المتعهد بالتزامه أو صرف دفعة مقدمة للمقاولين بنسب تتجاوز النسب المحددة قانونا أو الامتناع عن صرفها وفقا للقانون.
- ١٨- عدم إحالة مشاريع عقد المقاولات إلى وزارة الشؤون القانونية والإدارات القانونية لمراجعتها قبل التوقيع عليها.
- ١٩- الاعتداء على الرؤساء أو الزملاء أو المرؤوسين بالضرب.

عقوبة الفصل من الوظيفة:

مادة (٢٠): مع عدم الإخلال بأية إجراءات جنائية، توقع عقوبة الفصل من الوظيفة على الموظف مع احتفاظه بحقوقه التقاعدية وأية مستحقات أخرى في حالة تكرار ارتكابه لإحدى المخالفات التي سبق توقيع عقوبة الفصل من الوظيفة عليه بشأنها، وفي حالة ارتكابه لأي من المخالفات التالية:

- ١- قبول الموظف لأي منفعة أو ميزة أو عطية أو عمولة مقابل قيامه بواجبات وظيفته أو امتناعه عن أدائها.
- ٢- إفشاء الأمور والمعلومات السرية التي يطلع عليه بحكم وظيفته أو بمناسبةها متى كان ذلك مضرا بالمصلحة العامة
- ٣- الغش في تحصيل الرسوم أو الضرائب أو التكاليف العامة.
- ٤- ارتكاب الموظف بصفته الرسمية تزويرا في السجلات أو الأوراق أو التقارير أو المحاضر أو الوثائق أو الإمضاءات أو الأحكام.
- ٥- ارتكاب فعل فاضح مذل بالحياء في أماكن العمل.
- ٦- تقديم مستندات مزورة لجهة عمله للحصول على منفعة.

- ٧- تقديم معلومات وبيانات مزورة لمندوبي الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة بقصد التستر وإخفاء وقائع أو مخالفات مالية وإدارية.
- ٨- اختلاس بعض الأموال المسلمة إليه بحكم وظيفته وتسهيل الاستيلاء للغير على الأموال العامة.
- ٩- ارتكاب فعل مخل بواجبات الوظيفة العامة عن عمد بقصد إلحاق الضرر بجهة العمل أو المصلحة العامة.
- ١٠- الاعتداء بالضرب على مندوبي وزارة المالية ووزارة الخدمة المدنية والجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة أو سبهم أو قذفهم أو ملاحقتهم.
- ١١- تخريب مباني العمل وأماككه.
- ١٢- الجمع بين وظيفته وأي وظيفة دائمة أخرى في جهة من الجهات الحكومية.
- ١٣- تحصيل رسوم بدون استخدام قسائم دفاتر التحصيل الرسمية.

عقوبة فصل الموظف في أي جريمة جنائية:

- مادة (٢١): يفصل الموظف إذا حكم عليه بصورة قطعية في جريمة جنائية من جرائم المال العام والوظيفة العامة أو مخلة بالشرف والأمانة ويعد من قبيل الجرائم المخلة بالشرف أو الأمانة دون حصر ما يلي:
- ١- جرائم الرشوة والاختلاس والاستيلاء والغدر على المال العام أو تسهيل ذلك للغير.
 - ٢- جرائم التزوير والتزيف بصورة عامة، جرائم انتحال الصفة واستغلال النفوذ.
 - ٣- جرائم الإضرار العمدي بالمال العام أو الوظيفة العامة والجرائم المرتبطة بهما.
 - ٤- الاحتيال والسرقة والتبديد والنصب والغش وإساءة استعمال السلطة.
 - ٥- فك الاختتام الموضوعة بمعرفة الجهات الحكومية المختصة.

مادة (٢٢): أ- المخالفات المحددة في هذا الفصل واردة على سبيل المثال ولجهات التأديب سلطة تحديد العقوبة المنصوص عليها على أية مخالفات أخرى غير واردة في هذه اللائحة:

ب- تلتزم السلطات التأديبية عند توقيع العقوبة التأديبية بالتوزيع الوارد في هذا الفصل للمخالفات والعقوبات المقررة لها ما لم تكن لديها أسباب قوية ومقبولة لاختيار عقوبة أخف أو أشد من العقوبات المقررة للمخالفة.

ج- يجوز لسلطة التأديب بعد توقيع العقوبة على الموظف حق اتخاذ إجراء وقائي كنقل الموظف من وظيفة إلى أخرى من حيث نوعية العمل وأهميته ولا اعتبارات المصلحة العامة، ولا يعتبر ذلك من قبيل الجزاء التأديبي وفقا للقانون.

المبحث الثالث

الإجراءات التأديبية وضماناتها

يقصد بالإجراءات التأديبية الخطوات التي يتعين اتخاذها خلال الفترة من حدوث المخالفة التأديبية إلى صدور القرار التأديبي بتوقيع الجزاء التأديبي وضمانات الموظف المخالف لها وتتمثل في مجموعة القواعد الواجب إعمالها في مواجهة الموظف خلال الفترة ما بين اقترافه للمخالفة وحتى صدور القرار أو الحكم التأديبي بشأنها وغرضها الوصول إلى الحقيقة بإتباع الوسائل والإجراءات في التحقيق مع الموظف المخالف ومحاكمته تأديبيا. (١)

(١) عصام مهدي محمد عابدين، قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية، مرجع سابق، ص ٥٠٨.

وتعد الضمانات المتعلقة بإجراءات التحقيق من أهم موضوعات القانون التأديبي كونها تمثل الضمانات والضوابط التي تسمو بالتأديب إلى الحكمة التي شرع من أجلها، وصولاً إلى الجزاء العادل الذي يضمن للموظف عدم التعرض للاضطهاد والتعسف من قبل الإدارة، بوصف أن بلوغ الإدارة لأهدافها المرجوة يعتمد أساساً على حسن أداء الموظف.

ومن أجل تحقيق هذين الاعتبارين - مصلحة الإدارة ومصلحة الموظف - نشأت فكرة القانون التأديبي وكان التحقيق إحدى وسائله وإحكام قواعد المسؤولية التأديبية وضبط إجراءاتها بحيث لا يفلت الموظف الذي يخرج عن مقتضيات الوظيفة وفي ذات الوقت لا يترك مجالاً لتعسف الرؤساء.^(١)

وعلى أساس هذه المعطيات سنبحث التحقيق وكيفية إجرائه وذلك في المطلب الأول، أما المطلب الثاني فنخصصه للبحث في ضمانات التحقيق.

المطلب الأول

إجراءات التحقيق

لا شك في أن التحقيق من ضمانات التأديب فإنه يكفل للموظف العام الدفاع عن نفسه ونفي التهم ويعد ذلك بمثابة إجراء جوهرياً يترتب على إغفاله بطلان القرار الصادر بتوقيع الجزاء.

ولذلك يقتضي بيان أهمية التحقيق، والسلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق وسلطة إجرائه، وسلطة المحقق وأثاره والتصرف في التحقيق.

أولاً: أهمية التحقيق: نصت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية على أنه: (فيما عدا عقوبتي التنبيه والإنذار لا يجوز توقيع العقوبات التأديبية المحددة

(١) يحيى قاسم علي، ضمانات تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص ١٥٦.

في المادة (١٩١) من هذه اللائحة إلا بعد إجراء التحقيق وبالإجراءات المنصوص عليها في هذه اللائحة).^(١)

ثانيا: السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق:

حددت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية صلاحيات الإحالة للتحقيق على النحو الآتي: ^(٢)

أ- بأمر من الوكيل المختص أو الوكيل المساعد بناء على اقتراح المدير العام إذا كان الموظف المقترح إحالته للتحقيق من غير موظفي مجموعة وظائف الإدارة العليا.

ب- بأمر من الوزير أو نائب الوزير إذا كان الموظف المقترح إحالته للتحقيق من مجموعة وظائف الإدارة العليا.

ثالثا: السلطة المختصة بالتحقيق:

الإدارة القانونية بالوحدة الإدارية هي المختصة بإجراء التحقيق مع الموظف المحال بأمر الإحالة، ويجوز للوزير أن يعين هيئة تحقيق شريطة أن تكون الإدارة القانونية ممثلا فيها، وتنتهي هيئة التحقيق المعنية برفع تقريرها في الواقعة التي كلفت بمهمتها إلى الوزير.^(٣)

رابعا: سلطات المحقق:

لا شك أن سلطات المحقق في مجال التأديب تقل كثيرا عن سلطاته في المجال الجنائي ويرجع ذلك لاختلاف المخالفة التأديبية عن الجريمة الجنائية.^(٤)

(١) المادة (١٩٥) من اللائحة التنفيذية.

(٢) المادة (١٩٦) من اللائحة التنفيذية.

(٣) المادة (١٩٧) من اللائحة التنفيذية.

(٤) د. عبد الحميد الشواربي، ضمانات المتهم في مرحلة التحقيق الجنائي، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٨م، ص ١٨٣.

وتنص اللائحة التنفيذية من قانون الخدمة المدنية اليمني على أن: (على الإدارة القانونية - وهي الجهة التي تتولى التحقيق - أن تمهد لإجراء التحقيق في فترة لا تزيد عن أسبوع من تاريخ استلامها لقرار الإحالة من خلال ما يأتي: ^(١)

أ- إعلان الموظف بأمر الإحالة.

ب- استدعاء الموظف بوثيقة استدعاء تشمل على البيانات التالية:

- ١- اسم الموظف المحال للتحقيق رباعيا ولقبه.
- ٢- اسم الوظيفة التي يشغلها ومجموعته وفئته الوظيفية.
- ٣- موضوع المخالفة المنسوبة إليه.
- ٤- اسم السلطة الآمرة بالتحقيق وصفتها وتاريخ الأمر.
- ٥- تحديد موعد بدء التحقيق ومكانه على أن لا تتجاوز الفترة الزمنية لبدء التحقيق عشرة أيام من تاريخ استلام جهة التحقيق لأمر الإحالة.

لا يجوز أن تتجاوز فترة التحقيق أربعة أشهر كحد أقصى ضمنها فترة التوقيف ويجوز تمديد الفترة لاستيفاء التحقيق لمدة لا تتجاوز نصف المدة المحددة. ^(٢)

وللتحقيق آثار خطيرة على الموظف كالوقف الاحتياطي والآثار المترتبة على ذلك كالإسقاط المؤقت لولايته على وظيفته وآثار الوقف على الراتب... إلخ. ^(٣)

خامسا: التصرف في التحقيق:

بحسب اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية تقوم جهة التحقيق بعد الانتهاء من التحقيق بما يلي:

(١) المادة (١٩٨) من اللائحة التنفيذية.

(٢) المادة (٢٠٢) من اللائحة التنفيذية للقانون.

(٣) بشأن الوقف الاحتياطي وآثاره ارجع إنتصار عبد الله العراشة، وقف الموظف العام احتياطيا في القانون اليمني والمقارن، الطبعة الأولى، مركز عبادي للدراسات والنشر، صنعاء، ٢٠٠٤م، ص ١٤٦.

أ- يثبت المحقق رأيه مسببا فيما هو منسوب إلى الموظف في مذكرة يعرضها مع محاضر التحقيق على السلطة الأمره بالتحقيق ...

ب- إذا تبين لجهة التحقيق وجود مخالفة من المخالفات المعاقب عليها بالعقوبات المحددة في البنود من (٨ ← ١٠) من المادة (١٩١) من هذه اللائحة على المحقق عرض الموضوع على السلطة المختصة بإصدار الأمر بالإحالة إلى مجلس التأديب.^(١)

وأوضحت اللائحة الأسباب التي تؤدي إلى الأمر بحفظ التحقيق مؤقتا أو قطعيا، وذلك على النحو الآتي:

- أ- الحفظ المؤقت ويكون لعدم كفاية الأدلة.
- ب- الحفظ القطعي:
- ١- لعدم صحة الوقائع المنسوبة إلى الموظف
- ٢- لعدم ثبوت المخالفة في الوقائع المحالة للتحقيق
- ٣- لسبق الفصل في الموضوع.
- ٤- لسقوط الدعوى التأديبية طبقا لما ورد في المادة (٢١٩).
- ٥- عدم الأهلية.

ودون شك في أن الفارق بين نوعي الحفظ شاسع وجوهري، ذلك أن القرار الصادر بالحفظ القطعي يكون له حجيته، إذ لا يمكن متابعة الموظف بعد ذلك في ذات المخالفة التي كانت موضع التحقيق.^(٢)

(١) المادة (٢١٣) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

(٢) يحيى قامس علي، ضمانات تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص ١٧١.

المطلب الثاني

ضمانات التحقيق

يقصد بضمانات التحقيق الكفالات المقررة لإظهار الحقيقة وتحقيق العدالة في حالة إتهام الموظف بارتكاب مخالفة تعرضه للعقوبة التأديبية من جانب السلطة التأديبية المختصة.^(١)

والمرشح اليمني على غرار سابقه قد فرض على السلطة التأديبية التقيد بجملة من الإجراءات الجوهرية في ممارسة سلطة التأديب جعل منها قيود شكلية سابقة لاتخاذ القرار وتتمثل الضمانات الإجرائية في الآتي:

أولاً: كتابة التحقيق

نصت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية على أن: (يكون التحقيق مع الموظف المنسوب إليه المخالفة كتابة ويثبت في محاضر سلسلة يُصدّر كل منها بذكر تاريخ وساعة افتتاح المحضر وتذل كل صفحة من صفحات محضر التحقيق بتوقيع المحقق والشهود والموظف المحقق معه).^(٢)

ثانياً: مواجهة الموظف بالمخالفات المنسوبة إليه

ويسمى (مبدأ المواجهة في التحقيق) وهذا ما أكدته اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية بقولها: (يستدعى الموظف بوثيقة استدعاء تشتمل على عدة بيانات منها موضوع المخالفة المنسوبة إليه) وذلك (بعد إعلانه بأمر إحالته للتحقيق).^(٣)

وإذا امتنع الموظف المنسوب إليه المخالفة عن الحضور رغم إخطاره كتابة فيتم إخطاره مرة أخرى خلال ثلاثة أيام بالموعد الجديد، فإذا تخلف عن الحضور

(١) د. بكر قباني، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٦٩١.

(٢) المادة (٢٠١) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

(٣) المادة (١٩٨) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

سقط حقه في الدفاع عن نفسه، وعلى الجهة المنوط بها التحقيق المضي فيه لاستكمالها والبت فيه.^(١)

ثالثاً: تمكين الموظف من الدفاع عن نفسه

إذ تنص اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية على احترام حق الدفاع بقولها: (الاستماع إلى أقوال الموظف وتثبيت دفاعه عن نفسه وأقوال شهود الإثبات أو النفي وإثبات ذلك في محضر أو محاضر جلسات التحقيق).^(٢)

يقتضي حق الدفاع مجموعة من المقومات الأساسية، أوردها اللائحة التنفيذية للقانون، على النحو الآتي:

- أ- طلب مسبب باستبعاد أي من المكلفين بالتحقيق وعلى السلطة المختصة إجابة طلبه ويكون ذلك لمرة واحدة فقط ويجوز إجابة طلبه لمرة ثانية إذا اقتنعت السلطة المختصة بذلك.
- ب- الاطلاع على التحقيقات الجارية وعلى جميع الأوراق المتعلقة بها، وله عند الانتهاء أن يأخذ صوراً منها.
- ج- طلب ضم التقارير السنوية عن كفاءته وسلوكه إلى ملف الأوراق المحالة إلى جهة التحقيق.
- د- الطلب المسبب في استكمال التحقيق في حالة انتهائه من قبل جهة التحقيق.
- هـ- الدفاع عن نفسه كتابة أو شفاهه، كما له الحق في أن يوكل من سيتولى الدفاع عنه.
- و- الحصول على الوثائق التي تساعد في الدفاع عن نفسه تحت إشراف جهة التحقيق.

(١) المادة (١٩٩) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

(٢) المادة (٢٠١) فقرة ب) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

- ز- التظلم من العقوبة والطلب المسبب لإعادة التحقيق.
- ح- اللجوء إلى القضاء في حالة صدور قرار بتوقيع عقوبة الفصل عليه خلال ثلاثين يوما من تاريخ إبلاغه بصورة القرار.

الفصل العاشر

انتهاء خدمة الموظف العام

تعددت الحالات التي تنتهي فيها خدمة الموظف وتتفصم بسببها علاقته الوظيفية، ولكل من هذه الحالات خصوصيتها وإجراءاتها، ومع ذلك فيمكن التمييز بين حالات انتهاء الخدمة بقوة القانون، وانتهاء الخدمة بتدخل السلطة، والحالات التي تنتهي فيها خدمة الموظف بتحقيق وقائع معينة ترتب أثراً قانونياً لانتهاء خدمته.^(١)

وتتمثل حالات أسباب انتهاء الخدمة وفقاً للترتيب الذي أورده القانون في الآتي:

- أ- انتهاء الخدمة.
- ب- الاستقالة.
- ج- إلغاء الوظيفة لأسباب تنظيمية أو اقتصادية.
- د- الفصل أو العزل.

وفيما يلي نبين كل سبب من الأسباب المتقدمة لانتهاء الخدمة في المباحث الآتية:

(١) عصام مهدي محمد عابدين، قانون الخدمة المدنية ولائحته، مرجع سابق، ص ٦٧٠.

المبحث الأول إنهاء الخدمة

بحسب القانون تنتهي خدمات الموظف لأحد الأسباب الآتية: (١)

- أ- بلوغ السن القانونية أو الخدمة القانونية لإحالة الموظف على التقاعد.
- ب- إحالة الموظف على التقاعد بناء على طلبه عند إكمال المدة التي تجيز له ذلك بمقتضى قانون التأمينات والمعاشات التقاعدية.
- ج- عدم اللياقة الصحية للخدمة بمقتضى قرار من الجهة الطبية المختصة.
- د- عدم صلاحية الموظف للقيام بمهام الوظيفة خلال الفترة الاختبارية.
- هـ- انتهاء مدة التعاقد إذا كان محدد المدة وإذا استمر الطرفان في تنفيذه بعد اقتضاء مدته اعتبر العقد محددًا لمدة غير محددة.
- و- انتهاء المدة المقررة لشغل الوظيفة المؤقتة ما لم يتحدد ضمناً استمرار علاقات العمل الفعلية.
- ز- وفاة الموظف حقيقة أو حكماً ويكون تقرير وفاة الموظف حكماً بموجب حكم قضائي نهائي.
- ح- فقد الجنسية اليمنية المكتسبة بمقتضى قانون الجنسية اليمني.

المبحث الثاني الاستقالة

وهي إعلان الموظف بصورة صريحة أو ضمنية عن إرادته التوقف عن الاستمرار في خدمة الدولة. (٢)

(١) المادة (١١٩) من قانون الخدمة المدنية.

(٢) د. أحمد عبد الرحمن شرف الدين، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣١٩.

ونظمت أحكام الاستقالة المواد (١٢٠ - ١٢٣) من قانون الخدمة المدنية، وقد نصت المادة (١٢٠) في الفقرة (أ) على أنه: (للموظف أن يستقيل من وظيفته بطلب تحريري يقدمه إلى السلطة المختصة مع إشعار لمدة شهر واحد). وفي الفقرة (ب) منحت الموظف (العدول عن الاستقالة خلال أسبوعين من تاريخ تقديمها بطلب تحريري).

ولا يجوز البت في طلب الاستقالة قبل مرور أسبوعين من تاريخ تقديمها، وعلى السلطة المختصة البت في الطلب تحريريا بالقبول أو الرفض خلال ثلاثين يوما من تاريخ تقديم الطلب، وعلى الموظف الاستمرار في وظيفته والالتزام بتنفيذ واجباته بأمانة وإخلاص لحين تبليغه بالقرار.^(١)

وتعد الاستقالة مقبولة إذا لم تبت السلطة المختصة بطلب الاستقالة خلال المدة المشار إليها.^(٢)

وبحسب المادة (١٢٢) من القانون (لا يجوز النظر في طلب استقالة الموظف في حالة وجود إجراءات تأديبية أو جنائية لها علاقة بوظيفته إلا بعد صدور الحكم واكتسابه درجة القطعية).

ويعد الموظف مستقila إذا انقطع عن العمل لمدة عشرين يوما متصلة بدون عذر مقبول.^(٣)

(١) المادة (١٢٠) فقرة (ج) من قانون الخدمة المدنية.

(٢) المادة (١٢٠) فقرة (د) من قانون الخدمة المدنية.

(٣) المادة (١٢٣) من قانون الخدمة المدنية.

المبحث الثالث

إلغاء الوظيفة

يعد إلغاء الوظيفة أحد أسباب الفصل الإداري وتدرج في إطار الفصل لسبب اقتصادي^(١). وهذا ما أفصح عنه المشرع اليمني في المادة (١٨) من قانون الخدمة المدنية والتي تنص على أن: (تنتهي خدمات الموظف بقرار من السلطة المختصة بالتعيين في إحدى الحالات التالية:

(ج- إلغاء الوظيفة لأسباب تنظيمية أو اقتصادية).

ويجب أن تكون هذه الأسباب مؤكدة وحالة بمعنى آخر إلا أن تكون أسباب مفترضة أو مستقبلية، ولا يجوز اللجوء إلى تخفيض عدد الموظفين إلا عندما تكون هناك إمكانية لنقلهم أو إعادة توزيعهم في إطار الوحدة الإدارية أو خارجها وفي هذه الحالة يستمر صرف رواتبهم الكاملة حتى يتم حصولهم على عمل آخر. وللموظفين الذي جرى تخفيضهم الأولوية في إعادة تعيينهم في الوظائف التي تتناسب مع خبراتهم السابقة^(٢).

المبحث الرابع

انتهاء الخدمة بالفصل

تنتهي خدمة الموظف بالفصل أو العزل عند: ^(٣)

أ- الفصل بقرار تأديبي أو بقرار تكميلي بحكم قضائي نافذ من محكمة مختصة.

(١) د. يحيى قاسم علي سهل، فصل الموظف العام، مرجع سابق، ص ١٥٣.

(٢) المادة (١٢٣) فقرة ب) من قانون الخدمة المدنية، والمادة (٢٣٧) من لائحته التنفيذية.

(٣) المادة (١٢٥) من قانون الخدمة المدنية.

ب- إذا حكم على الموظف في ^{جناية} مخلة بالشرف أو الأمانة - كالرشوة والاختلاس والسرقة والتزوير والتلاعب بالمال العام والشهادة الكاذبة أو غيرها من محكمة مختصة - اعتبر معزولا من وظيفته حكما شريطة اكتساب الحكم درجة القطعية.

وواضح من النص السابق ذكره أن خدمة الموظف تنتهي بسبب (الفصل من الخدمة). وقد يكون هذا الفصل تأديبيا أو قضائيا أو إداريا.^(١)

(١) للوقوف على أنواع الفصل بمزيد من التفصيل، ارجع يحيى قاسم علي سهل، فصل الموظف العام، مرجع سابق، ص ١١٣.

المراجع:

- (١) المستشار إبراهيم سيد أحمد، المحامي شريف أحمد الطباخ، شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، الجزء الثالث، الطبعة الأولى، شركة باس للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٥م.
- (٢) أحمد عبد الرحمن شرف الدين، النظام القانوني للموظف العام في الجمهورية العربية اليمنية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس.
- (٣) د. أحمد عبد الرحمن شرف الدين، الوجيز في القانون الإداري اليمني، دار الفكر المعاصر، ٢٠٠٢م.
- (٤) د. أميمة فؤاد مهنا، المرأة والوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٤م.
- (٥) انتصار عبد الله صالح العراشة، وقف الموظف العام احتياطيا في القانون اليمني والمقارن، الطبعة الأولى، مركز عبادي، صنعاء، ٢٠٠٤م.
- (٦) د. بكر القباني، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، لم يذكر سنة النشر.
- (٧) د. خميس السيد إسماعيل، موسوعة المحاكمات التأديبية، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار الطباعة الحديثة، ٩٣-١٩٩١.
- (٨) د. جمال معاطي، الموسوعة في قانون الخدمة المدنية، دار الاهرام للإصدارات القانونية، لم يذكر سنة النشر.
- (٩) د. زكي محمد النجار، الوجيز في تأديب العاملين في الدولة والقطاع العام، الطبعة الثانية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٨٦م.
- (١٠) د. عمارة حسان، كتاب بيداغوجي في مقياس قانون الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، جامعة حسيبة بن بو علي بالشلف، السنة الجامعية، ٢٠٢٢م.
- (١١) د. علي خطار شطناوي، مبادئ القانون الإداري الأردني، الكتاب الثاني، الوظيفة العامة، مؤسسة وائل للنسخ، عمان، لم يذكر سنة النشر.

- (١٢) د. عمر حلمي فهمي، د. محمد سعيد حسين أمين، مبادئ القانون الإداري، لم يذكر سنة نشر أو دار نشر أو بلد نشر.
- (١٣) د. عوض محمد يحيى يعيش، الحماية الجنائية للموظف العام بالتطبيق على رجل الشرطة، الطبعة الثانية، لم يشر لدار نشر، صنعاء، ٢٠٠١م.
- (١٤) د. عصام مهدي محمد عابدين، قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية، الطبعة الأولى، دار محمود، القاهرة، ٢٠١٧م.
- (١٥) د. علي علي المصري، الوجيز في القانون الإداري اليمني، الجزء الثاني، سلطات الإدارة، الطبعة الثالثة، ٢٠١٢ - ٢٠١٣م.
- (١٦) د. عزيزة الشريف، النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨١م.
- (١٧) د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٤م.
- (١٨) د. عبد الحميد الشواربي، ضمانات المتهم في مرحلة التحقيق الجنائي، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٨م.
- (١٩) محمد السيد درويش، الوجيز في شرح قانون الخدمة المدنية رقم ١٨ لسنة ٢٠١٩، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠٢٢م.
- (٢٠) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٢م.
- (٢١) د. محمد فؤاد الحريري، شرح قانون الخدمة المدنية البحريني، دار أبو المجد للطباعة بالهرم، القاهرة، ٢٠١٣م.
- (٢٢) المستشار محمد أحمد عبد الحميد السليمان، شرح قانون الخدمة المدنية الكويتي، الطبعة الأولى، لم يذكر دار نشر أو بلد نشر أو سنة نشر.
- (٢٣) د. مطيع علي حمود جبير، مبادئ القانون الإداري اليمني والمقارن، الطبعة الثانية، مركز الصادق، صنعاء، ٢٠١٧م.

- (٢٤) يحيى قاسم علي، ضمانات تأديب الموظف العام في تشريعات اليمن، العراق، مصر وفرنسا، مركز عبادي، صنعاء، ٢٠٢٠م.
- (٢٥) د. يحيى قاسم علي سهل، فصل الموظف العام (دراسة مقارنة)، مركز الصادق، صنعاء، ٢٠٠٦م.
- (٢٦) د. يحيى قاسم علي سهل، السهل في القانون الإداري، الطبعة الأولى، مركز الصادق، صنعاء، ٢٠٢٠م.
- (٢٧) قانون رقم (١) لسنة ١٩٩١م بشأن السلطة القضائية.
- (٢٨) قانون رقم (١٩) لسنة ١٩٩١م بشأن الخدمة المدنية.
- (٢٩) قانون رقم (٢) لسنة ١٩٩١م بشأن السلك الدبلوماسي والقنصلي.
- (٣٠) قانون رقم (٢) لسنة ٢٠٠٠م بشأن تحديد الإجازات والعطلات.
- (٣١) قانون رقم (٣٥) لسنة ٢٠٠٢م بشأن تنظيم النقابات العمالية.
- (٣٢) قرار جمهوري رقم (١٢٢) لسنة ١٩٩٢م بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.
- (٣٣) قرار جمهوري بالقانون رقم (٢٤) لسنة ١٩٩١م بشأن واجبات وصلاحيات الشرطة والملغي بقانون رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٠م بشأن هيئة الشرطة.
- (٣٤) قرار مجلس الوزراء رقم (٢٧٦) لسنة ١٩٩٢م بشأن نظام شغل الوظائف.
- (٣٥) قرار مجلس الوزراء رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٨م بشأن لائحة الجزاءات والمخالفات المالية والإدارية.

قائمة كتب المؤلف

- ١- المدخل لدراسة العلوم القانونية - نظرية القانون، نظرية الحق (دراسة مقارنة) كوميت للتوزيع، القاهرة، ١٩٩٧م.
- ٢- ضمانات تأديب الموظف العام في تشريعات اليمن، العراق، مصر، فرنسا، مركز عبادي للدراسات والنشر، صنعاء، ١٩٩٩م.
- ٣- السهل في المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الشوكاني للطباعة والنشر، صنعاء، ٢٠٠٠م.
- ٤- السهل في تاريخ القانون، سلسلة الكتاب الجامعي، مطبعة جامعة عدن، ٢٠٠١م.
- ٥- السهل في تاريخ القانون اليمني، سلسلة الكتاب الجامعي، مطبعة جامعة عدن، ٢٠٠٤م.
- ٦- فصل الموظف العام (دراسة مقارنة)، مكتبة مركز الصادق، صنعاء، ٢٠٠٦م.
- ٧- السهل في المالية العامة، مكتبة مركز الصادق، صنعاء، ٢٠٠٦م.
- ٨- السهل في التشريع الضريبي، مكتبة مركز الصادق، صنعاء، ٢٠٠٧م.
- ٩- النظام القانوني والقضائي في عدن والمحميات واتحاد إمارات الجنوب العربي، ١٨٣٩ - ١٩٦٧م، مكتبة مركز الصادق، صنعاء، ٢٠٠٨م.
- ١٠- سعودي أحمد صالح، (حياتي وفني)، صنعاء، ٢٠١٣م.
- ١١- المجتمع المدني في عدن ١٨٣٩ - ١٩٦٧م، الصادق للطباعة والنشر، صنعاء، ٢٠١٤م.
- ١٢- السهل في التشريعات المالية والمصرفية، الصادق للطباعة والنشر، صنعاء، ٢٠١٨م.

- ١٣- السهل في صياغة الاتفاقيات والعقود، الصادر للطباعة والنشر، صنعاء، ٢٠١٨م.
- ١٤- الغناء والموسيقى في اليمن (مدخل بيبليوجرافي)، الصادر للطباعة والنشر، صنعاء، ٢٠١٨م.
- ١٥- كبير جاء في زمان الكبار (أوراق من حياة الفنان محمد عبده زيدي)، الصادر للطباعة والنشر، صنعاء، ٢٠١٨م.
- ١٦- بلبل اليمن، عوض أحمد، أوراق من حياته الفنية، الصادر للطباعة والنشر، صنعاء، ٢٠١٩م.
- ١٧- فضل كريدي فنان من بيت الفن، الصادر للطباعة والنشر، صنعاء، ٢٠١٩م.
- ١٨- السهل في التشريع الضريبي، وفقا لقانون الدخل رقم ١٧ لسنة ٢٠١٠، الصادر للطباعة والنشر، صنعاء، ٢٠٢٠م.
- ١٩- السهل في القانون الإداري اليمني، الطبعة الأولى، الصادر للطباعة والنشر، صنعاء، ٢٠٢٠م.
- ٢٠- وثائق من الكثيري وسلطنتي العبادل والفضلي وولاية دثينة، الطبعة الأولى، الصادر للطباعة والنشر، صنعاء، ٢٠٢٠م.
- ٢١- معوقات تنفيذ الأحكام القضائية في اليمن، الطبعة الأولى، الصادر للطباعة والنشر، صنعاء، ٢٠٢٠م.
- ٢٢- الأصوات الغنائية النسوية في اليمن ١٩٥٠ - ٢٠٠٠، الصادر للطباعة والنشر، صنعاء، ٢٠٢٠م.
- ٢٣- السهل في النظم السياسية والقانون الدستوري، الصادر للطباعة والنشر، صنعاء، ٢٠٢١م.
- ٢٤- أوراق من حصاد العمر، ثلاثة أجزاء، الصادر للطباعة والنشر، صنعاء، ٢٠٢١م.

- ٢٥- السهل في التشريع الجمركي، الصادر للطباعة والنشر، صنعاء، ٢٠٢٢م.
- ٢٦- السهل في العقود الادارية، الصادر للطباعة والنشر، صنعاء، ٢٠٢٢م.
- ٢٧- الحضور البهي (أوراق من حياة الفنانين الزبيدي والعزاني والميسري)،
الصادر للطباعة والنشر، صنعاء، ٢٠٢٢م.
- ٢٨- السهل في النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة الأولى، الصادر للطباعة
والنشر، صنعاء، ٢٠٢٣م.
- ٢٩- السهل في النظام القانوني للأموال العامة في اليمن، الطبعة الأولى، الصادر
للطباعة والنشر، صنعاء، ٢٠٢٣م.
- ٣٠- السهل في اساسيات البحث في القانون، مطبعة دبي، عدن، ٢٠٢٣م.

فهرس المحتويات

الصفحة	المحتوى
٣	إهداء
٤	شكر وتقدير
٥	مقدمة
٧	الفصل الأول: الأحكام العامة في قانون الخدمة المدنية
٧	المبحث الأول: نطاق تطبيق قانون الخدمة المدنية
٩	المبحث الثاني: اختصاصات المجلس الأعلى للخدمة المدنية
١٢	المبحث الثالث: اختصاصات لجنة شئون الموظفين
١٥	الفصل الثاني: مفهوم الموظف العام والوظيفة العامة
١٥	المبحث الأول: مفهوم الموظف العام
١٦	المطلب الأول: مفهوم الموظف العام في القانون اليمني
١٧	الفرع الأول: العمل في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام
١٨	الفرع الثاني: شغل وظيفة دائمة أو مؤقتة
١٨	الفرع الثالث: أن يعيّن الموظف من السلطة التي تملك حق تعيينه قانوناً
١٩	المطلب الثاني: مفهوم الموظف العام في الفقه الإداري
٢٠	المبحث الثاني: مفهوم الوظيفة العامة
٢٣	الفصل الثالث: صور شغل الوظيفة العامة
٢٣	المبحث الأول: السلطة المختصة بالتعيين وشروطه

٢٤	المطلب الأول: سلطات التعيين
٢٤	الفرع الأول: سلطة رئيس الجمهورية في التعيين
٢٥	الفرع الثاني: سلطة مجلس الوزراء في التعيين
٢٦	الفرع الثالث: سلطة الوزير المختص والسلطات الأخرى في التعيين
٢٦	المطلب الثاني: شروط التعيين في الوظيفة العامة
٢٦	الفرع الأول: الشروط العامة للتعين في الوظيفة العامة
٢٩	الفرع الثاني: أسلوب التعيين في الوظيفة العامة
٣٢	المبحث الثاني: تخصيص بعض الوظائف لفئات خاصة
٣٣	الفصل الرابع: تقييم أداء الموظف العام
٣٣	المبحث الأول: تقييم كفاءة الموظف
٣٣	المطلب الأول: تعريف تقييم الأداء
٣٤	المطلب الثاني: قواعد تقييم الأداء
٣٥	المبحث الثاني: التظلم من تقييم الأداء
٣٧	الفصل الخامس: الأوضاع الوظيفية أو حالات الموظف
٣٧	المبحث الأول: نقل الموظف العام
٣٨	المطلب الأول: تعريف النقل
٣٨	المطلب الثاني: أغراض نقل الموظف العام
٤٠	المطلب الثالث: شروط وأحكام النقل
٤١	المبحث الثاني: ندب الموظف العام
٤١	المطلب الأول: تعريف الندب
٤١	المطلب الثاني: آثار الندب على الموظف

٤٢	المبحث الثالث: إعاره الموظف العام
٤٢	المطلب الأول: مفهوم الإعاره
٤٣	المطلب الثاني: مدة الإعاره وشروطها
٤٣	المطلب الثالث: حقوق الموظف المعار
٤٤	المبحث الرابع: الإنابة والتفرغ
٤٤	المطلب الأول: إنابة الموظف العام
٤٥	الفرع الأول: تعريف الإنابة
٤٥	الفرع الثاني: شروط الإنابة ومدتها
٤٧	الفرع الثالث: حقوق شاغل الوظيفة بالإنابة وانتهائها
٤٨	المطلب الثاني: التفرغ
٤٨	الفرع الأول: أسس وضوابط التفرغ
٤٩	الفرع الثاني: حقوق الموظف المتفرغ
٥١	الفصل السادس: الأجور والعلاوات
٥١	المبحث الأول: مبادئ وأسس صرف الراتب
٥٢	المطلب الأول: مبادئ وأسس نظام الأجور
٥٣	المطلب الثاني: حالات الحجز على راتب الموظف
٥٤	المطلب الثالث: وضع الراتب عند الانقطاع عن العمل
٥٥	المبحث الثاني: العلاوات والبذل والحوافر والمكافآت
٥٥	المطلب الأول: العلاوات السنوية والعلاوات التشجيعية
٥٥	الفرع الأول: العلاوات السنوية
٥٦	الفرع الثاني: العلاوات التشجيعية
٥٧	المطلب الثاني: البدلات
٥٩	المطلب الثالث: المكافآت والحوافر

٥٩	الفرع الأول: الأسس العامة لتنظيم المكافآت والحوافز
٦٠	الفرع الثاني: أنواع الحوافز شروطها
٦١	الفصل السابع: واجبات الموظف والأعمال المحظورة عليه
٦١	المبحث الأول: واجبات الموظف العام
٦٤	المبحث الثاني: الأعمال المحظورة على الموظف العام
٦٧	الفصل الثامن: حقوق الموظف العام
٦٧	المبحث الأول: الترقية والترقية
٦٨	المطلب الأول: حق الموظف في الترقية
٦٩	المطلب الثاني: حق الموظف في الترقية
٧٠	المبحث الثاني: حق الموظف في الإجازة
٧٠	المطلب الأول: الإجازة الاعتيادية
٧٢	المطلب الثاني: الإجازة العارضة
٧٢	المطلب الثالث: الإجازة المرضية
٧٤	المطلب الرابع: إجازة الوضع
٧٤	المطلب الخامس: الإجازة الخاصة
٧٥	الفرع الأول: إجازة الحج
٧٥	الفرع الثاني: إجازة الوفاة والزواج
٧٦	الفرع الثالث: الإجازة الخاصة بدون راتب
٧٧	المبحث الثالث: الحق في الانضمام إلى النقابات
٧٨	المبحث الرابع: الحق في الرعاية والتعويضات

٧٩	الفصل التاسع: النظام التأديبي للموظف العام
٧٩	المبحث الأول: الجريمة التأديبية
٨٠	المطلب الأول: مفهوم الجريمة التأديبية
٨٠	الفرع الأول: تعريف الجريمة التأديبية
٨١	الفرع الثاني: تعريف الفقه الإداري للخطأ الوظيفي
٨٢	الفرع الثالث: تعريف القضاء الإداري للخطأ الوظيفي
٨٤	المبحث الثاني: العقوبات التأديبية
٨٤	المطلب الأول: المبادئ التي تحكم العقوبات التأديبية
٨٨	المطلب الثاني: أنواع العقوبات التأديبية
١٠١	المبحث الثالث: الإجراءات التأديبية وضماناتها
١٠٢	المطلب الأول: إجراءات التحقيق
١٠٦	المطلب الثاني: ضمانات التحقيق
١٠٩	الفصل العاشر: انتهاء خدمة الموظف العام
١١٠	المبحث الأول: إنهاء الخدمة
١١٠	المبحث الثاني: الاستقالة
١١٢	المبحث الثالث: إلغاء الوظيفة
١١٢	المبحث الرابع: إنهاء الخدمة بالفصل
١١٥	المراجع
١١٨	قائمة كتب المؤلف
١٢١	المحتويات