

كرامة الوظيفة العامة بين حرية الموظف وسلطة الإدارة

الدكتور

خالد وحيد إسماعيل

المدرس بقسم القانون العام

بكلية الشريعة والقانون بالقاهرة - جامعة الأزهر

والأستاذ المساعد بقسم القانون بكلية الشريعة والقانون بجامعة

الجوف بالمملكة العربية السعودية

كرامة الوظيفة العامة بين حرية الموظف وسلطة الإدارة

خالد وحيد إسماعيل ضاحي.

قسم القانون العام، كلية الشريعة والقانون بالقاهرة، جامعة الأزهر، جمهورية مصر العربية؛ وأستاذ مساعد بقسم القانون بكلية الشريعة والقانون، جامعة الجوف، المملكة العربية السعودية.

البريد الإلكتروني: dr.kwahed@azhar.edu.eg

ملخص البحث:

يهدف هذا البحث إلى توضيح نطاق واجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة، وحدود سلطة الإدارة في محاسبة الموظف عن الإخلال بهذا الواجب، وقد اتبعت المنهج التأصيلي، والتحليلي، والتاريخي، والمقارن؛ وتوصلت من خلال هذا البحث إلى مجموعة من النتائج أوجزها في أن المشرع لم يتعرض لتعريف واجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة، واكتفى بذكر أمثلة لهذا الواجب، وأن واجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة يعتبر وسيلة للحفاظ على ثقة الأفراد في الوظائف العامة وشاغليها، والحفاظ على هيئة الوظيفة العامة، والتمكين لسلطة الإدارة؛ وأن هذا الواجب يعتبر واجباً عاماً ومستمرّاً ومرناً؛ ويعتبر أعم من واجب التحفظ، كما يختلف عن واجب الحيدة والنزاهة؛ وأن حسن معاملة الزملاء والرؤساء والمرؤوسين، وحسن معاملة الجمهور، وحسن مظهر الموظف العام أثناء العمل، وعدم استغلال الوظيفة في المصالح الخاصة أثناء ساعات العمل تعتبر من مظاهر الحفاظ على كرامة الوظيفة العامة في حياة الموظف العامة؛ كما أن الامتناع عن السلوكيات المسيئة لسمعة الموظف والوظيفة في الحياة الخاصة، وحظر الجمع بين الوظيفة العامة والأعمال

الأخرى، وعدم إفشاء الأسرار، ووجوب الولاء والتحفظ تعتبر من مظاهر الحفاظ على كرامة الوظيفة العامة في حياة الموظف الخاصة. وأنه يلزم لقيام الجريمة تحقق أركانها الثلاثة الشرعي والمادي والمعنوي، وأخيراً يتمثل الأثر المترتب على ارتكاب جريمة الإخلال بكرامة الوظيفة العامة في توقيع العقاب التأديبي على المخالف مع التقيد بعدم تجاوز العقوبات التأديبية المنصوص عليها وتسبب القرار التأديبي وتجنب الغلو.

الكلمات المفتاحية: كرامة الوظيفة - محاسبة الموظف - حرية الموظف - هيئة الوظيفة - حياة الموظف الخاصة - سلوكيات الموظف - سمعة الموظف وسيرته.

dignity of the public office between employee freedom and management authority

Khaled Wahed Ismail Dahy.

Faculty member ،department of Public Law ،College of Sharia and Law in Cairo ،Al Azhar university، The Egyptian Arabic Republic، and Assistant Professor, Department of Law, College of Sharia and Law، Al-Jouf University، In the Kingdom of Saudi Arabia.

E-mail: dr.kwahed@azhar.edu.eg

Abstract:

This research aims to clarify the scope of the duty to maintain the dignity of the public office، and the limits of management's authority to hold the employee accountable for breaching this duty، It followed the Indigenization, analytical, historical, and comparative method، through this research, I reached a set of results that he summarized in that the legislator did not address the definition of the duty to preserve the dignity of the public office. he confined himself to giving examples of this duty. and that the duty to preserve the dignity of the public office is considered a means of preserving the confidence of individuals in public offices and their occupants, preserving the prestige of the public office, and empowering the authority of the administration; and that this duty is considered a general, continuous and flexible duty; it is considered more general than the duty of reticence، it also differs from the duty of monofilament and impartiality; Good treatment of colleagues, superiors and subordinates, good treatment of the public, good appearance of the public employee during work, and the non-

exploitation of the position in private interests during working hours are among the manifestations of preserving the dignity of the public office in the employee's public life. In addition, abstaining from behaviors that are detrimental to the employee's reputation and the job in private life, the prohibition of combining the public office with other business, the non-disclosure of secrets, the obligation of loyalty and reservation are among the manifestations of preserving the dignity of the public office in the employee's private life. and it is necessary for the crime to fulfill its three legal, material and moral pillars, and finally the effect of committing the crime of breaching the dignity of a public office is to impose disciplinary punishment on the offender while being bound not to bypass the stipulated disciplinary penalties, causing the disciplinary decision and avoiding exaggeration.

keywords: Dignity of the job -Employee accountability - Employee freedom - The prestige of the job -Private employee life -Employee behaviors -The employee's reputation and his biography.

بسم الله الرحمن الرحيم

مقدمة

الحمد لله رب العالمين، والصلاة والسلام على أشرف المرسلين، وخاتم النبيين، ورحمة الله للعالمين، سيدنا محمد النبي الأمي العربي الكريم، وعلى آله وأصحابه ومن تبعه وسار على نهجه بإحسان إلى يوم الدين.. ثم أما بعد إذا كانت الوظائف العامة حق للمواطنين على أساس الكفاءة واستيفاء الشروط المطلوبة، ودون محاباة أو وساطة؛ وتتكفل الدولة - طبقاً للمادة (١٤) من دستور ٢٠١٤م بحماية حقوق شاغلي الوظائف العامة؛ إلا أن الوظائف العامة تعتبر في الوقت نفسه تكليف للقائمين بها لخدمة الشعب ورعاية مصالحه.

وإذا كان منسوبي الوظائف العامة لهم الحق في التمتع بالحرية الشخصية المكفولة لهم بنصوص الدستور - شأن بقية المواطنين في الدولة - إلا أن وضعهم الوظيفي يفرض عليهم الالتزام بالعديد من القيود التي يجب عليهم أن يحترموها ويلتزموا بها، ليس فقط في حياتهم الوظيفية أثناء ساعات العمل الرسمية، بل وحتى في حياتهم الخاصة خارج المكان والزمان المحددين لأداء العمل، بحيث يمكن أن تمتد سلطة الإدارة التأديبية إلى سلوكيات الموظف في حياته الخاصة طالما كانت تؤثر في مركزه الوظيفي؛ وهذه الواجبات والقيود تستهدف في مجموعها حسن سير المرافق العامة، والقدرة على إشباع الحاجات العامة على الوجه الأكمل.

ويعتبر واجب الحفاظ على كرامة الوظيفة العامة من أبرز وأهم الواجبات التي يتقيد بها الموظف العام في حياته العامة والخاصة على السواء، ولذلك تتمتع الجهات الإدارية بسلطة تقديرية واسعة في تأديب الموظف العام عن الأفعال التي تؤثر في سمعته ومركزه، ومن ثم تشكل إخلالاً بكرامة الوظيفة العامة، وانتقاصاً من الاحترام الواجب لها.

وحتى لا تشكل هذه القيود تغولاً على حياة الموظف الخاصة، واعتداءً على حرته الشخصية، وتتحول الوظيفة العامة إلى أداة للحجر على الموظفين، وعملاً على الحيلولة دون التعسف والتجاوز في استعمال السلطة من جانب الإدارة- كان من اللازم عدم إطلاق سلطة الإدارة في تأديب الموظف عن الإخلال بكرامة الوظيفة العامة، وضبط هذه الصلاحية بمجموعة من الضوابط التي تضمن عدم الانحراف بها عن غاية المصلحة العامة، وتضمن تمتع الموظف بحريته الشخصية، ومن ثم يتحقق التوازن بين حرية الموظف وسلطة الإدارة.

أهمية البحث:

إن الحديث عن موضوع المحافظة على كرامة الوظيفة العامة يحتل أهمية بالغة، إذ يتوقف عليه حسن سير العمل الإداري، باعتبار أن سلوكيات شاغلي الوظائف العامة في حياتهم العامة والخاصة تعتبر هي التجسيد العملي لمكانة الوظيفة العامة التي يشغلونها ويتسبون إليها في قلوب المتفاعلين بها والمتعاملين معها، فإن كانت سلوكياتهم لائقة بمن يشغل هذا المنصب أو المركز الوظيفي زادت الثقة في الوظيفة وفي شاغليها، وتسلس الاطمئنان إلى قلوب الأفراد

لشعورهم بأن حقوقهم ومصالحهم في أيدي أمينة، مما يساهم في تعزيز الثقة المتبادلة بين فئات المجتمع من ناحية، وبين سلطات الدولة من ناحية أخرى؛ أما إذا ظهر منسوبي الوظائف العامة بالمظهر غير اللائق بمراكزهم ومناصبهم فإن ذلك ينعكس سلباً على علاقة الأفراد بالمرافق العامة.

أسباب اختيار الموضوع:

١- الرغبة في إبراز هذا الواجب من بين الواجبات الوظيفية نظراً لأهميته وتأثيره البارز على سير العمل الإداري، وتعلقه بحياة الموظفين العموميين العامة والخاصة على السواء.

٢- الرغبة في إضافة بحث مفصل حول واجب المحافظة على كرامة الوظيفة إلى المكتبة القانونية، والإسهام من خلاله في الارتقاء بالوظيفة العامة، خصوصاً في ظل جهود الإصلاح الإداري المبذولة على كافة المستويات في الدولة.

أهداف البحث:

١- توضيح نطاق واجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة، حتى لا يتوهم منسوبي الوظيفة العامة أن حياتهم الخاصة بمعزل عن مركزهم الوظيفي، ونشر ثقافة التصرف بمسئولية خصوصاً في نطاق حياة الموظف الخاصة.

٢- إذا كان كل من المشرع والفقهاء والقضاء يسلم بوجود التزام الموظف العام بواجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة، فلنا أن نتساءل عن حدود هذا الالتزام ومظاهره في حياة الموظف العامة والخاصة على حد سواء، وحدود سلطة الإدارة في محاسبة الموظف عن الإخلال بهذا الواجب.

٣- التأصيل لواجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة من الناحيتين القانونية والشرعية.

إشكالية البحث:

يقوم هذا البحث على مناقشة كيفية التوفيق بين الحرية الشخصية للموظف العام، وما ينبغي أن يتمتع به من حرية في حياته الخاصة، وبين سلطة الإدارة التي تستهدف مراقبة التزام الموظف بواجبات وظيفته بشكل عام وأخصها واجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة، وما يفرضه ذلك من قيود يجب على الموظف العام أن يتقيد بها داخل الوظيفة في أوقات العمل الرسمية، وخارج الوظيفة في حياته الخاصة.

تساؤلات البحث:

١- هل يجب على الموظف أن يلتزم بواجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة في حياته العامة والخاصة؟

٢- ما هي حدود التزام الموظف بواجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة، وما هي مظاهر هذا الواجب في حياة الموظف العامة والخاصة؟

٣- ما هي الأركان الواجب توافرها لقيام جريمة الإخلال بكرامة الوظيفة العامة؟

٤- ما هي الآثار المترتبة على ارتكاب الموظف لجريمة الإخلال بكرامة الوظيفة العامة؟

صعوبات البحث:

١- عدم النص في القانون على كل مظاهر الإخلال بكرامة الوظيفة العامة على سبيل الحصر؛ ولعل مرجع ذلك إلى أن المشرع لا يتدخل كثيرا في التعريفات؛

● مجلة الشريعة والقانون ● العدد الخامس والثلاثون الجزء الثالث (١٤٤٢هـ - ٢٠٢٠م) ● (٥٥٣)

فضلاً عن أن هذا الواجب يختلف باختلاف الزمان والمكان والبيئات والمجتمعات، كما يختلف باختلاف الوظائف وموقعها على السلم الإداري، بل قد يختلف في بعض الأحيان في الوظائف والمراكز المتساوية لاختلاف معايير تحديده.

٢- اتساع موضوع البحث، نظراً لشمول واجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة لحياة الموظف العامة والخاصة، وتعدد مظاهره وعدم إمكانية حصر هذا الواجب في نطاق معين، فلا توجد أفعال محصورة يمكن القول بأنها تمثل الإطار المحدد لواجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة.

٣- غموض واجب الالتزام بالمحافظة على كرامة الوظيفة العامة وعدم وضوح ملامحه.

الدراسات السابقة:

بالبحث عن الدراسات السابقة للموضوع تبين أنه قد جرت عادة فقهاء القانون الإداري على التعرض لكرامة الوظيفة العامة بطريقة مختصرة ضمن الحديث عن واجبات الموظف العام في كتب القانون الإداري والوظيفة العامة، ولم أعثر إلا على دراسة واحدة تعرضت للموضوع بقدر من التفصيل تحت عنوان "واجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة في القانون المقارن والشريعة الإسلامية" للدكتور/ حمدي محمد العجمي، وأصل هذه الدراسة رسالة دكتوراه نوقشت بكلية الحقوق - جامعة بني سويف في عام ٢٠١٠م؛ حيث تعرضت لواجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة وضوابطه ومجالاته وركزت على الوسائل الوقائية والعلاجية التي تكفل الحفاظ على هذا

الواجب مثل التدريب السلوكي وتصحيح السلوكيات المخالفة؛ كما ركزت على الحوافز الإيجابية والسلبية ودورها الفعال في الحفاظ على كرامة الوظيفة العامة؛ وسوف يتم في هذه الدراسة تناول الموضوع بمزيد من التفاصيل، في محاولة لاستيعاب جميع جوانب الموضوع، خصوصاً بعد صدور قانون الخدمة المدنية الحالي رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦م، ولائحته التنفيذية الصادرة عام ٢٠١٧م، ومدونة السلوك الوظيفي للعاملين بالجهاز الإداري للدولة بجمهورية مصر العربية، وسوف يتم من خلال هذه الدراسة بيان خصائص هذا الواجب، وكيفية التمييز بينه وبين بعض الواجبات التي قد تشبهه، بالإضافة إلى التعرض لكيفية تحقيق التوازن بين حرية الموظف وسلطة الإدارة، وذلك بتوضيح حدود الحرية الشخصية الموظف، وحدود سلطة الإدارة في محاسبة الموظف عن الإخلال بهذا الواجب؛ وبيان ملامح وأركان الجريمة التأديبية التي ترتكب إخلالاً بكرامة الوظيفة العامة، والآثار المترتبة على ثبوت ارتكاب الموظف لهذه الجريمة.

منهج الباحث في هذا البحث:

استخدم الباحث المنهج التأصيلي (الاستقرائي) عن طريق تجميع الجزئيات التي يمكن من خلالها التوصل إلى قاعدة عامة، بالإضافة إلى المنهج التحليلي (الاستنباطي)، الذي يقوم على ربط المقدمات بالنتائج، وربط الأشياء بعلاقتها على أساس المنطق والتأمل الذهني، حيث يبدأ بالكليات ليصل منها إلى الجزئيات؛ مع اتباع المنهج التاريخي فيما يحتاج لسرد السوابق التاريخية والأحكام القضائية والاستفادة منها في كل موضع بحسبه؛ كما اتبع الباحث

المنهج المقارن، حيث عرض لموقف الفقه الإسلامي من كل جزئية من جزئيات البحث بصورة إجمالية مبنية على النظرة الكلية للمسألة محل المقارنة بالقدر اللازم لتوضيح الاتفاق أو الاختلاف بين القانون الوضعي والفقه الإسلامي.

وقام الباحث بكتابة بيانات المرجع كاملة عند رجوعه إليه في المرة الأولى، وعند رجوعه إليه مرة أخرى، كان يكتفي بالإشارة إليه بعبارة "مرجع سابق"، وبدأ باسم المؤلف بالنسبة للمراجع القانونية أو المراجع الفقهية المعاصرة لكونها مشهورة بأسماء مؤلفيها، بينما بدأ باسم الكتاب بالنسبة للكتب الشرعية التراثية لكونها مشهورة بعناوينها.

خطة البحث:

تم تقسيم البحث إلى مقدمة وثلاثة فصول وخاتمة على النحو التالي
الفصل الأول: التعريف بواجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة وأهميته
وخصائصه والتمييز بينه وبين الواجبات التي تشبهه

المبحث الأول: المقصود بواجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة.

المبحث الثاني: أهمية واجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة.

المبحث الثالث: خصائص واجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة.

المبحث الرابع: التمييز بين واجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة والواجبات التي تشبهه.

المطلب الأول: التمييز بين واجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة

وواجب الولاء

(٥٥٦)

كرامة الوظيفة العامة بين حرية الموظف وسلطة الإدارة

المطلب الثاني: التمييز بين واجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة وواجب التحفظ

المطلب الثالث: التمييز بين واجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة وواجب الحياد

الفصل الثاني: مظاهر الحفاظ على كرامة الوظيفة العامة في حياة الموظف العامة والخاصة

المبحث الأول: مظاهر الحفاظ على كرامة الوظيفة العامة في حياة الموظف العامة.

المطلب الأول: حسن معاملة زملاء والرؤساء والمرؤوسين.

المطلب الثاني: حسن معاملة الجمهور.

المطلب الثالث: حسن مظهر الموظف العام أثناء العمل.

المطلب الرابع: عدم استغلال الوظيفة في المصالح الخاصة أثناء ساعات العمل.

المبحث الثاني: مظاهر الحفاظ على كرامة الوظيفة العامة في حياة الموظف الخاصة.

المطلب الأول: الامتناع عن السلوكيات المسيئة لسمعة الموظف والوظيفة في الحياة الخاصة.

المطلب الثاني: حظر الجمع بين الوظيفة العامة والأعمال الأخرى.

المطلب الثالث: عدم إفشاء الأسرار.

المطلب الرابع: وجوب الولاء والتحفظ.

الفصل الثالث: أركان جريمة الإخلال بكرامة الوظيفة العامة والآثار المترتبة عليها.

المبحث الأول: أركان جريمة الإخلال بكرامة الوظيفة العامة.

المطلب الأول: الركن الشرعي لجريمة الإخلال بكرامة الوظيفة العامة.

المطلب الثاني: الركن المادي لجريمة الإخلال بكرامة الوظيفة العامة.

الفرع الأول: ثبوت الخطأ المكون لجريمة الإخلال بكرامة الوظيفة العامة.

الفرع الثاني: تأثير الوظيفة بفعل الموظف المخل بكرامة الوظيفة العامة.

المطلب الثالث: الركن المعنوي لجريمة الإخلال بكرامة الوظيفة العامة.

المبحث الثاني: الآثار المترتبة على ثبوت جريمة الإخلال بكرامة الوظيفة العامة.

المطلب الأول: التقيد بشرعية العقوبات.

المطلب الثاني: تسبب القرار التأديبي.

المطلب الثالث: تجنب الغلو.

الفصل الأول

التعريف بواجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة وأهميته وخصائصه والتمييز بينه وبين الواجبات التي تشبهه

إن الحديث عن واجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة يستلزم في البداية التعرض للمقصود به، وأهميته، وخصائصه، والتمييز بينه وبين بعض الواجبات الوظيفية التي قد تشبهه، وفيما يلي بيان ذلك من خلال المباحث الآتية:

- المبحث الأول: المقصود بواجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة.
- المبحث الثاني: أهمية واجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة.
- المبحث الثالث: خصائص واجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة.
- المبحث الرابع: التمييز بين واجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة والواجبات التي تشبهه.

المبحث الأول المقصود بواجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة

وفيما يلي التعرض للمقصود بكرامة الوظيفة العامة في اللغة وفي الاصطلاح

على النحو التالي:

مفهوم كرامة الوظيفة العامة في اللغة:

يقصد بالكرامة في اللغة: العزة، واحترام المرء لذاته؛ وهو شعور بالشرف

والقيمة الشخصية يجعله يتأثر ويتألم إذا ما انتقص قدره.

وكرامة الإنسان: مبدأ أخلاقي يُقرّر أنّ الإنسان ينبغي أن يعامل على أنه

غاية في ذاته لا وسيلة، وكرامته من حيث هو إنسان فوق كل اعتبار.^(١) والهيئ:

هو الشيء الحقيق الذي لا كرامة له.^(٢)

وأما الوظيفة العامة في اللغة فهي: منصب أو عمل مُسند إلى عامل ليؤدّيه

مع اختصاصات يحددها له القانون.^(٣)

(١) د. أحمد مختار عبد الحميد عمر (١٤٢٤هـ): معجم اللغة العربية المعاصرة، عالم

الكتب، الطبعة الأولى، ١٤٢٩ هـ - ٢٠٠٨ م، ج٣، ص ١٩٢٣.

(٢) كتاب العين: أبو عبد الرحمن الخليل بن أحمد بن عمرو بن تميم الفراهيدي البصري

(١٧٠هـ)، تحقيق: د مهدي المخزومي، د إبراهيم السامرائي، دار ومكتبة الهلال، ج٤،

ص ٩٢. تهذيب اللغة: محمد بن أحمد بن الأزهر الهروي، أبو منصور (٣٧٠هـ)،

تحقيق: محمد عوض مرعب، الطبعة الأولى، ٢٠٠١ م، دار إحياء التراث العربي -

بيروت، ج٦، ص ٢٣٢.

(٣) تاج العروس من جواهر القاموس: محمد بن محمد بن عبد الرزاق الحسيني، أبو

الفيض، الملقب بمرتضى، الزبيدي (١٢٠٥هـ)، تحقيق: مجموعة من المحققين، دار

ويمكن القول بناءً على ذلك بأن كرامة الوظيفة في اللغة تعني شرف المنصب أو العمل وقيمه، وما يجب له من الاحترام والتوقير.

مفهوم كرامة الوظيفة العامة في الاصطلاح:

فيما يلي نتعرض لمفهوم كرامة الوظيفة العامة في التشريع والفقهاء والقضاء، كما نتعرض لمفهوم هذا الواجب في الفقه الإسلامي، وذلك على النحو التالي:
أولاً: في التشريع:

بالنظر في قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦م^(١) يتبين أن المشرع وإن كان قد تعرض لواجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة، إلا أنه لم ينص في القانون على تعريف واضح ومحدد لمضمون هذا الواجب؛ ولعل مرجع ذلك للاعتبارات التي سبق أن أشرنا إليها في صعوبات البحث من أن المشرع لا يتدخل كثيراً في التعريفات؛ ونظراً لاختلاف هذا الواجب باختلاف الزمان والمكان والبيئات والمجتمعات والوظائف.

حيث نصت المادة (٥٨) من قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦م على أن: "كل موظف يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته، أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يجازى تأديبياً".

وإذا كان هذا هو موقف القانون فقد عرضت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية لبعض صور المحافظة على كرامة الوظيفة العامة، حيث نص البند

الهداية، ج٢٤، ص٤٦٤. د. أحمد مختار عبد الحميد عمر (١٤٢٤هـ): معجم اللغة العربية المعاصرة، مرجع سابق، ج٣، ص٢٤٦٤.

(١) الجريدة الرسمية - العدد (٤٣) مكرر (أ) الصادر في غرة صفر ١٤٣٨هـ، الموافق أول نوفمبر سنة ٢٠١٦م.

● مجلة الشريعة والقانون ● العدد الخامس والثلاثون الجزء الثالث (١٤٤٢هـ - ٢٠٢٠م) ● (٥٦١)

الثالث من المادة (١٤٩) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٦١٢) لسنة ٢٠١٧م،^(١) على أنه: "يجب على الموظف الالتزام بأحكام القوانين واللوائح والقرارات والنظم المعمول بها والعمل على تطبيقها، ويتعين عليه على الأخص ما يأتي: ١- ... ٢- ... ٣- المحافظة على كرامة الوظيفة وحسن سمعتها، والظهور بالمظهر اللائق بالوظيفة ومراعاة آداب اللياقة في تصرفاته مع الجمهور ورؤسائه وزملائه ومرؤوسيه....".

ويفهم من هذا النص أن المحافظة على كرامة الوظيفة العامة هو واجب يفرض على الموظف الالتزام بالمحافظة على سمعة الوظيفة، والظهور بالمظهر اللائق بها، ومراعاة آداب اللياقة في التعامل مع رؤسائه وزملائه ومرؤوسيه، والجمهور المتعامل معه.

وقد اشتملت المادة (١٥٠) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المشار إليه على تفصيل المحظورات التي يجب على الموظف العام الامتناع عنها في تصرفاته مع الجمهور ورؤسائه وزملائه ومرؤوسيه، والتي يتعلل بعضها بالحفاظ على كرامة الوظيفة العامة، والبعد بالموظف عن مواطن الشبهات والريبة.^(٢) وهي محظورات وردت على سبيل المثال لا الحصر، ولا تقتصر على

(١) الجريدة الرسمية - العدد (٢١) مكرر (أ) الصادر في غرة رمضان ١٤٣٨هـ، الموافق

٢٧ مايو سنة ٢٠١٧م.

(٢) ومن هذه المحظورات حسب البنود التي وردت بها ما يلي:

١. مباشرة الأعمال التي تتنافى مع الحيادة، والتجرد، والالتزام الوظيفي أثناء ساعات العمل الرسمية.
٧. الاحتفاظ لنفسه بأصل أية ورقة رسمية أو نزع هذا الأصل من الملفات المخصصة لحفظه، ولو كانت خاصة بعمل كُلف به، أو الاحتفاظ بصورة أي وثيقة رسمية أو ذات طابع سرى.
٨. أن يفضي بأي تصريح أو بيان عن أعمال وظيفته عن طريق وسائل الإعلام والاتصال إلا إذا كان مصرحاً له بذلك كتابة من الرئيس المختص.
٩. أن يجمع بين وظيفته وأي عمل آخر يؤديه بالذات أو بالواسطة إذا كان من شأنه الإضرار بأداء واجبات الوظيفة أو كان غير متفق مع مقتضياتها.
١٠. أن يؤدي أعمالاً للغير بأجر أو بمكافأة ولو في غير أوقات العمل الرسمية إلا بإذن من السلطة المختصة، ومع ذلك يجوز أن يتولى الموظف بأجر أو بمكافأة أعمال القوامه أو الوصاية أو الوكالة عن الغائبين أو المساعدة القضائية إذا كان المشمول بالوصاية أو القوامه أو الغائب أو المعين له مساعد قضائي ممن تربطهم به صلة قرى أو نسب حتى الدرجة الرابعة.
١١. ممارسة أي عمل حزبي أو سياسي أو جمع تبرعات أو مساهمات لصالح أحزاب أو جماعات، أو نشر الدعاية أو الترويج لها، إذا كان ذلك داخل مكان العمل أو بمناسبة تأديته.
١٢. الاشتراك في تنظيم اجتماعات داخل مكان العمل دون إذن من السلطة المختصة أو من تفوضه وذلك دون إخلال بأحكام قوانين التنظيمات النقابية.
١٣. استغلال نفوذه الوظيفي.
١٤. إساءة معاملة الجمهور متلقي الخدمة أو التباطؤ المتعمد في أداء الخدمة أو تأخيرها، أو إساءة استعمال السلطة.

● مجلة الشريعة والقانون ● العدد الخامس والثلاثون الجزء الثالث (١٤٤٢هـ - ٢٠٢٠م) ● (٥٦٣)

النطاق الداخلى فى الحياة الوظيفية للموظف فحسب، وإنما تمتد لتشمل نطاق حياته الخاصة، مما يؤكد على أن نطاق الحفاظ على شرف وكرامة الوظيفة العامة يشمل حياة الموظف العامة والخاصة على حد سواء.

ولما كانت المادة (٥٧) من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٨م، وكذلك البند التاسع من المادة (١٤٩) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية، تفرضان على الموظف الالتزام بالأحكام الواردة فى مدونات السلوك وأخلاقيات الخدمة المدنية الصادرة من الوزير المختص.

وبالرجوع إلى مدونة السلوك الوظيفي للعاملين بالجهاز الإداري للدولة بجمهورية مصر العربية^(١) نجد أن المادة الخامسة من المدونة قد تعرضت لواجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة دون إشارة إلى تعريف هذا الواجب، حيث نصت فى معرض حديثها عن واجبات العامل أنه: "يجب على العامل وأن يحافظ على كرامة وظيفته طبقاً للعرف، وأن يسلك فى

١٥. إساءة استخدام أدوات أو معدات العمل أو العبث بأصول وممتلكات جهة العمل أو التقصير الذى يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة والعاملين والمتعاملين مع الجهة.

١٦. أن يقبل أى هدايا أو عمولة أو خدمة أو قرض بمناسبة قيامه بواجبات وظيفته.

١٧. مباشرة أى نشاط أو إتيان أى سلوك من شأنه تكدير الأمن العام، أو التأثير على السلام الاجتماعى أو أى فعل يفقده حسن السمعة وطيب السيرة اللازمين لشغل الوظائف العامة أو الاستمرار فى شغلها.

(١) الصادرة عن وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري لعام ٢٠١٤م.

تصرفاته مسلكاً يتفق والاحترام الواجب". ثم أوضحت المادة (١٤) من مدونة السلوك أنه في مجال الحفاظ على هيبة ومكانة الوظيفة، يجب على الموظف العام أن يلتزم في مسلكه الوظيفي بما يلي:

- الابتعاد نهائياً عن تعاطي المواد المسكرة والمخدرة والمفقدة للوعي.^(١)
- الامتناع عن أية تصرفات أو ممارسات أو أعمال تنتهك الآداب العامة والسلوك القويم.

ويمكن أن نستنبط من ذلك أن الحفاظ على كرامة الوظيفة العامة وفقاً لمدونة السلوك الوظيفي يعني: ابتعاد الموظف عن المسكرات والمخدرات وجميع التصرفات والممارسات والأعمال التي تنتهك الآداب العامة، والسلوك القويم، أو تؤثر سلباً على هيبة الوظيفة العامة طبقاً للعرف السائد.

ولعل النص السابق قد ذكر تناول المخدرات والمسكرات على وجه الخصوص، ثم تعرض لسائر الأعمال والممارسات التي تنتهك الآداب العامة بشكل عام، من باب التشديد والتأكيد على خطورة تناول المخدرات والمسكرات بالنسبة للموظف العام على وجه الخصوص، نظراً لما تسبب فيه - علاوة على الإخلال بكرامة الوظيفة العامة - من إهدار حياة المواطنين أو تعريض مصالحهم للخطر.

(١) ويجدر بالذكر أن القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بشأن العاملين المدنيين بالدولة كان يحظر في البند ١٣ من المادة (٧٧) منه: شرب الخمر ولعب القمار في الأندية والمحال العامة.

ثانياً: الفقه:

لقد تعرض بعض الفقهاء لتعريف واجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة، تعريفاً يقوم على إمساك الموظف عن كل ما يؤثر سلباً على الوظيفة وشاغلها.

فعرّف البعض هذا الواجب بأنه: "واجب العامل ألا يرتكب من الأفعال ما ينعكس أثره على كرامة الوظيفة ويمس شاغلها بما يقلل من هيبتها، ويزعزع الاطمئنان إلى استقامة القائم بأعبائها، أو يشكك في نزاهته ونقاء سيرته، أو يلقي على خلقه أو ذمته ظلاً من الريب يتنافى مع ما ينبغي أن يتحلى به من كريم الخصال"^(١).

وعرّف البعض واجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة بأنه يعني: "واجب الترفع عن كل ما يخل بشرف وكرامة الوظيفة العامة طبقاً للعرف العام، وأن يسلك في تصرفاته مسلكاً يتفق والاحترام الواجب لوظيفته المعهودة إليه"^(٢).

(١) د. محمود حلمي: نظام العاملين المدنيين بالجهاز الإداري والقطاع العام، الطبعة الأولى، ١٩٧٠م، ص ١٩٥. والمعنى نفسه: أستاذنا الدكتور / فؤاد محمد النادي: القانون الإداري، ١٤٣٦هـ - ٢٠١٤م، ص ٣٧٢. د/ محمد بكر حسين: الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، ص ٦٢١.

(٢) د. السيد أحمد محمد مرجان - د/ محمد عبد الله مغازي: القانون الإداري، ٢٠١٨م، ص ٣٨٠.

ثالثاً: القضاء:

لقد تعرضت المحكمة الإدارية العليا لمضمون واجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة عندما قضت بأن المخالفة التأديبية لا تقتصر على إخلال العامل بواجبات وظيفته إيجاباً أو سلباً بل تنهض كلما سلك العامل سلوكاً معيباً ينطوي على إخلال بكرامة الوظيفة، ولا يستقيم مع ما تفرضه عليه من تعفف واستقامة وبعد عن مواطن الريب والدنايا، لذلك فإنه لا يسوغ للعامل خارج نطاق وظيفته أن ينفصل عنها ويقوم ببعض التصرفات التي تمس كرامته، وتمس بطريق غير مباشر كرامة الجهة التي يعمل بها، وأساس ذلك: أن سلوك العامل وسمعته خارج عمله ينعكس تماماً على عمله الوظيفي^(١).

رابعاً: مفهوم الحفاظ على كرامة الوظيفة العامة في الفقه الإسلامي:

إذا كان من شروط تعيين الموظف العام في القانون الوضعي أن يكون محمود السيرة حسن السمعة، بمعنى أن يكون صاحب أخلاق كريمة وسمعة طيبة، ولا يكفي تحقق هذا الشرط عند بداية التعيين فحسب، وإنما يظل هذا الشرط لازماً لاستمرار وبقاء الموظف في وظيفته، بحيث إذا أخل به عن طريق الإتيان بأفعال تسيء إلى سمعته، أو تضعه موضع الريبة والشبهة، وتحط من كرامة الوظيفة التي يشغلها، فإن ذلك يجعله معرضاً للفصل بغير الطريق

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (٧٨٠٥) - لسنة ٤٦ ق - ٢٠٠٢/٣/٣٠ م. (موسوعة مصر للأحكام (موسوعة أحكام المحكمة الإدارية العليا من عام ١٩٥٥ حتى عام ٢٠١٠): د. مجدي محمود محب حافظ، دار محمود للنشر والتوزيع، ج٦، ص ٣٨٠٥-٣٨٠٦).

● مجلة الشريعة والقانون ● العدد الخامس والثلاثون الجزء الثالث (١٤٤٢هـ - ٢٠٢٠م) ● (٥٦٧)

التأديبي، أو المجازاة والمحاکمة التأديبية التي قد تنتهي بفصله من الخدمة على حسب جسامة سوء السلوك.^(١) فقد كان للفقه الإسلامي سبق التعرض لهذا الشرط تحت مسمى "شرط العدالة والتقوى"، وذكر الفقهاء في تعريف العدالة أنها: "هيئة راسخة في النفس تحمل على الصدق في القول في الرضا والغضب، ويعرف ذلك باجتناّب الكبائر وعدم الإصرار على الصغائر وملازمة المروءة والاعتدال عند انبعاث الأغراض حتى يملك نفسه عن اتباع هواه".^(٢) وذكر ابن عابدين أن: "أحسن ما قيل في تفسير العدالة: أن يكون مجتنباً للكبائر، ولا يكون مصرّاً على الصغائر، ويكون صلاحه أكثر من فساده وصوابه أكثر من خطئه".^(٣)

وقد ورد في كتب فقهاء الحنفية والمالكية والشافعية والحنابلة أن العدالة ملكة تحمل على ملازمة التقوى والمروءة،^(٤) وقد قيل في معنى التقوى أنها تعني

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب: النظرية العامة للقانون الإداري، ٢٠١٢م، دار الجامعة الجديدة، ص ٤٨٢.

(٢) حاشية العطار على شرح الجلال المحلي: حسن بن محمد بن محمود العطار، (دار الكتب العلمية-د.ط-د.ت) ج-٢، ص ١٧٥.

(٣) رد المحتار على الدر المختار: ابن عابدين، محمد أمين بن عمر بن عبد العزيز عابدين الدمشقي الحنفي (١٢٥٢هـ)، دار الفكر-بيروت، الطبعة الثانية، ١٤١٢هـ - ١٩٩٢م، ج٥، ص ٤٦٥.

(٤) درر الحکام شرح غرر الأحكام: محمد بن فرامرز بن علي الشهير بملا - أو منلا أو المولى - خسرو (٨٨٥هـ)، دار إحياء الكتب العربية، بدون طبعة وبدون تاريخ، ج-١، ص ١٩٩. حاشية العدوي على شرح كفاية الطالب الرباني: أبو الحسن، علي بن أحمد بن

"ترك ما لا بأس به حذرًا مما به بأس، وهو أعلى مراتبها، وأدناها توقي الشرك، وأوسطها اتباع الأوامر، واجتناب النواهي، والورع اجتناب الشبهات والشهوات خوفًا من الله".^(١)

كما ذكر الماوردي - رحمه الله - في تعريف العدالة أنها تعني: "أن يكون صادق اللهجة ظاهر الأمانة، عفيفًا عن المحارم متوقيًا المآثم، بعيدًا من الريب، مأمونًا في الرضا والغضب، مستعملًا لمروءة مثله في دينه ودنياه، فإذا تكاملت فيه فهي العدالة التي تجوز بها شهادته وتصح معها ولايته، وإن انخرم منها وصف منع من الشهادة والولاية فلم يسمع له قول ولم ينفذ له حكم".^(٢)

مكرم الصعيدي العدوي (نسبة إلى بني عدي، بالقرب من منفلوط) (١١٨٩هـ)، تحقيق: يوسف الشيخ محمد البقاعي، دار الفكر - بيروت، بدون طبعة، ١٤١٤هـ - ١٩٩٤م، ج٢، ص ٣٤٨. أسنى المطالب في شرح روض الطالب: زكريا بن محمد بن زكريا الأنصاري، زين الدين أبو يحيى السنيكي (٩٢٦هـ)، دار الكتاب الإسلامي، ج٣، ص ٢٣٢. حاشية الروض المربع شرح زاد المستقنع: عبد الرحمن بن محمد بن قاسم العاصمي الحنبلي النجدي (١٣٩٢هـ)، (بدون ناشر)، الطبعة الأولى - ١٣٩٧هـ، ج٣، ص ٣٥٩.

(١) حاشية الروض المربع شرح زاد المستقنع: مرجع سابق، ج٢، ص ٣٠٠.
(٢) الأحكام السلطانية: علي بن محمد بن حبيب الماوردي، (دار الكتب العلمية - بيروت - د.ط - د.ت)، ج١، ص ٨٤. تبصرة الحكام في أصول الأقضية ومناهج الأحكام: إبراهيم بن علي (ابن فرحون اليعمري)، مكتبة الكليات الأزهرية، الطبعة الأولى، ١٤٠٦هـ - ١٩٨٦م، ج١، ص ٢٥٩. معين الحكام فيما يتردد بين الخصمين من الأحكام: علاء الدين علي بن خليل الطرابلسي، دار الفكر، بدون طبعة، بدون تاريخ، ص ٧١.

● مجلة الشريعة والقانون ● العدد الخامس والثلاثون الجزء الثالث (١٤٤٢هـ-٢٠٢٠م) ● (٥٦٩)

وذكر أبو يوسف في رسالة الخراج ما نصه: " ورأيت -أبقى الله أمير المؤمنين- أن تتخذ قوماً من أهل الصلاح والدين والأمانة فتوليهم الخراج. ومن وليت منهم فليكن عفيفاً، لا يطلع الناس منه على عورة ولا يخاف في الله لومة لائم، ما حفظ من حق وأدى من أمانة احتسب به الجنة، وما عمل به من غير ذلك خاف عقوبة الله فيما بعد الموت، تجوز شهادته إن شهد، ولا يخاف منه جور في حكم إن حكم".^(١)

وبهذا يكون القانون الوضعي قد اتفق مع الفقه الإسلامي حول مضمون واجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة، وأنه يتمثل في عدم ارتكاب كل ما من شأنه الإساءة إلى الوظيفة أو إلى شاغلها، أو وضعه في مواضع الريبة والشبهة، باعتبار أن شرط حسن السمعة والسيرة يعتبر شرط بداية واستمرار للموظف في وظيفته.

خامساً: رأي الباحث في تعريف واجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة:
لما كان التعريف يجب أن يكون موجزاً جامعاً مانعاً بعيداً عن الحشو أو التكرار، فإنه يمكن وضع تعريف لواجب الحفاظ على كرامة الوظيفة العامة،

الذخيرة: شهاب الدين أحمد بن إدريس بن عبد الرحمن الصنهاجي القرافي، دار الكتب العلمية، الطبعة الأولى، ١٤٢٢هـ-٢٠٠١، ص ١٩٤.

(١) الخراج: أبو يوسف يعقوب بن إبراهيم بن حبيب بن سعد بن حبة الأنصاري (المتوفى: ١٨٢هـ)، المكتبة الأزهرية للتراث، تحقيق: طه عبد الرؤوف سعد، سعد حسن محمد، ص ١٢١.

ومحاولة استيفاء هذه الضوابط، حيث يمكن القول بأن هذا الواجب يعني: التزام الموظف في حياته العامة والخاصة بالابتعاد عن كل ما ينعكس أثره على وظيفته، مما يفقد الثقة في الوظيفة، وحسن السمعة في شاغلها، بحسب كل وظيفة ومتطلباتها طبقاً للعرف السائد. وهذا التعريف يتميز بما يلي: أولاً: أنه لا يقتصر على الحياة الوظيفية للموظف، وإنما يشمل كل ما يؤثر على كرامة الوظيفة العامة في حياة الموظف الخاصة.

ثانياً: أنه يقصر نطاق المخالفة المتعلقة بالإخلال بكرامة الوظيفة العامة على ما ينعكس أثره على الوظيفة العامة وشاغلها دون سواه، بحيث يضمن هذا القيد عدم اعتداء الإدارة على الحياة الخاصة للموظف دون مبرر، في حال عدم انعكاس تصرفاته الشخصية في حياته الخاصة على وظيفته.

ثالثاً: أن هذا التعريف يوضح أن الحفاظ على كرامة الوظيفة يكون في كل وظيفة بحسبها؛ وأنه يختلف من وظيفة إلى أخرى تبعاً لمتطلبات كل وظيفة، فما تستلزمه وظيفة معينة قد لا تستلزمه وظيفة أخرى، وهو أمر يحكمه العرف السائد في كل وظيفة.

المبحث الثاني

أهمية واجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة

يعتبر واجب الحفاظ على كرامة الوظيفة العامة من أهم واجبات الموظف العام، وتتمثل أهمية هذا الواجب في أنه يحافظ على ثقة الأفراد في الموظف العام، ويحفظ للوظيفة العامة هيبتها في نفوس الأفراد، وهذا كله في النهاية يحقق التمكين لسلطة الإدارة؛ وبذلك يمكن القول بأن واجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة يحقق الأهداف التالية:

- الحفاظ على ثقة الأفراد في الوظائف العامة وشاغلها.
- الحفاظ على هيبة الوظيفة العامة.
- التمكين لسلطة الإدارة.

أولاً: الحفاظ على ثقة الأفراد في الموظف العام:

من المعلوم أن شغل الوظيفة العامة قد يسمح للموظف العام بمجموعة من السلطات أو الصلاحيات التي يتركها له المشرع تحقيقاً للصالح العام؛ كما أنه قد يطلع بحكم وظيفته على الأسرار الخاصة بالأفراد؛ وبالإضافة إلى ذلك فإنه هو الشخص المنوط به سد احتياجات الناس، وقضاء مصالحهم، وتقديم الخدمات لهم على حسب نوع الوظيفة التي يشغلها، بوصفه حلقة الوصل بين الإدارة والأفراد.

ولا شك في أن حفاظ الموظف العام على كرامة الوظيفة التي يشغلها، بما يفرضه ذلك عليه من التحلي بالاستقامة في سلوكه العام والخاص، ومراعاة اللياقة في تعامله مع الآخرين، والبعد عن مواطن الشبهات والريبة؛ كل ذلك

من شأنه الحفاظ على ثقة الأفراد في الموظف العام، وبث الطمأنينة في نفوسهم على مصالحهم وحاجاتهم وحقوقهم، لشعورهم بأن هذا الموظف مؤتمن على جميع السلطات والصلاحيات المخولة له بموجب مركزه أو درجته الوظيفية، وأنه لن يستخدمها في تحقيق مصالح شخصية، أو أهداف بعيدة عن الصالح العام.^(١)

وعلى العكس فإن إخلال الموظف العام بواجب الحفاظ على كرامة الوظيفة العامة من شأنه فقد الثقة فيه لدى جمهور المتعاملين مع الإدارة، وبث القلق في نفوس الأفراد على أسرارهم، والخوف على مصالحهم، لشعورهم بأن هذا الموظف غير مؤتمن على واجبات وظيفته، وأن أدائه لعمله لن يتصف بالنزاهة والشفافية والموضوعية، وأن ممارسته لسلطاته وصلاحياته سيكون وبالاً عليهم، وسبباً للإضرار بهم واستغلالهم وتضييع حقوقهم.^(٢)

(١) يراجع في هذا المعنى: د/ عثمان خليل - د/ سليمان محمد الطماوي: موجز القانون الإداري، الطبعة الأولى، ١٩٥١م، دار الفكر العربي، ص ١٤٦. د/ محمود حلمي - د/ فؤاد محمد النادي: الوجيز في مبادئ القانون الإداري المصري واليميني، الطبعة الأولى، ١٤٠٠هـ - ١٩٨٠م، ص ٢٧٢. د/ أنور أحمد رسلان: وسيط القانون الإداري (الوظيفة العامة)، ١٩٩٧م، دار النهضة العربية، ص ١٢٠. د/ شريف يوسف خاطر: الوظيفة العامة، ٢٠٠٨/٢٠٠٩م، دار النهضة العربية، ص ٣٦. د/ محمد بكر حسين: الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، ص ٦٢٠.

(٢) في هذا المعنى: د/ محمد محمد بدران: الوظيفة العامة، ١٩٩٠م، دار النهضة العربية، ص ٢٥.

● مجلة الشريعة والقانون ● العدد الخامس والثلاثون الجزء الثالث (١٤٤٢هـ - ٢٠٢٠م) ● (٥٧٣)

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا على هذه الحكمة بقولها أن: "حسن السمعة وطيب الخصال هما من الصفات الحميدة المطلوبة في كل موظف عام، والتي تعتبر جزءاً من الوظيفة العامة وبدون هذه الصفات لا تتوافر الثقة والطمأنينة في شخص الموظف"^(١).

كما قضت بأن قيام أحد أعضاء هيئة التدريس بالجامعة بمعاكسة الطالبات، والتحرش بهن لفظياً عن طريق المحادثات التي دارت بينه وبينهن على صفحته الشخصية من خلال موقع التواصل الاجتماعي "الفيس بوك" يشكل ذنباً إدارياً قوامه ضعف الخلق وانحراف الطبع، والتأثر بالشهوات والإخلال بمقتضى الواجب الوظيفي والإخلال بكرامتها وبالثقة الواجب توافرها فيه، ولا ريب أن من ينحدر إلى هذا المستوى المسلكي المذموم، بما انطوى عليه من أفعال شاذة تلفظها العادات والتقاليد، وتهديد للمؤسسة التعليمية برمتها، لا يكون أهلاً لتولي المناصب الجامعية أو الاستمرار في شغلها، أو أميناً على موقعه الوظيفي على مقدرات العملية التعليمية والطلاب.^(٢)

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (١٦٩٣) - لسنة ٦ ق - ٢١/٤/١٩٦٢م، (الطعن رقم ١٥٨٧ لسنة ١٠ ق - جلسة ٢٤/١٢/١٩٦٦)، (الطعن رقم ٦٤٤ - لسنة ١٤ ق - ١/٢/١٩٦٩)، موسوعة مصر للأحكام، مرجع سابق، ج٦، ص ٣٢٤٧، ٣٢٤٩، ٣٧٧٤.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (٤١١٣) لسنة ٦٣ ق عليا؛ ٢٨ من ربيع الأول سنة ١٤٣٩هـ - ١٦ من ديسمبر ٢٠١٧م.

ثانياً: الحفاظ على هيبة الوظيفة العامة:

مما لا شك فيه أن التزام الموظف بالحفاظ على كرامة الوظيفة العامة، لا يضمن ثقة الأفراد في شخص الموظف فحسب، وإنما يضمن بالإضافة إلى ذلك ثقة الأفراد في الوظيفة ذاتها، ويكفل الحفاظ على هيبتها، وسمعتها لدى المتفاعلين منها، أو المتعاملين معها.

ومرجع ذلك إلى أنه لما كان الموظف العام يعتبر ممثلاً للشخص المعنوي العام الذي ينتسب إليه،^(١) بحيث يمكن القول بأنه في النهاية هو الذي يمثل الحكومة، أو الدولة، أو الوطن من خلال عمله الذي يؤديه؛ فإن هذا يترتب عليه أن كرامة الشخص المعنوي العام وهيئته تتجسد في شخص من يمثله^(٢) حيث تتوقف عليه سمعة واعتبار الوظيفة التي يشغلها؛ باعتبار أن موظفي الدولة بمثابة الخلايا التي يتكون منها الجهاز الإداري للدولة، فإن اتصفوا بالسلامة فقد سلم الجهاز الإداري، وإن فسدوا فقد فسد.^(٣) ولذلك كان لزاماً على الموظف العام أن يضع هيبة ومكانة وسمعة الوظيفة العامة التي يشغلها موضع الاعتبار، سواء في حياته العامة أو الخاصة. بحيث تنشأ المخالفة

(١) د/ عثمان خليل - د/ سليمان محمد الطماوي: مرجع سابق، ص ١٨٦. أستاذنا

الدكتور/ فؤاد محمد النادي: القانون الإداري، ١٤٣٦هـ - ٢٠١٤م، ص ٣٧١. د/

شريف يوسف خاطر: مرجع سابق، ص ١٧٤.

(٢) د/ محمد محمد بدران: مرجع سابق، ص ٢٦.

(٣) د/ محمد علي رسلان: الموجز في شرح قوانين موظفي الحكومة، الطبعة الأولى،

١٩٥٦م، دار الفكر العربي، ص ١٦.

التأديبية حين يتردى العامل في مواطن الزلل ويجوم حول الشبهات بما تضيع معه الثقة التي لا بد من توافرها في الوظيفة العامة والموظف العام معاً.^(١)

وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بخصوص العاملين بالمحاكم، بأن عملهم يجب أن يتسم بالصدق والأمانة والسلوك القويم حفاظاً على سمعة حصن العدالة، ومن يضع نفسه موضع الشك والريبة، يكون وجوده في العمل خطراً محدقاً بجهة العمل.^(٢) كما قضت في حكم آخر بأن: من الإخلال بكرامة الوظيفة العامة ارتكاب موظف بإحدى المحاكم لجريمة التزوير، واستعمال المحرر المزور فيما زور من أجله... حيث يترتب على ذلك اهتزاز ثقة المتقاضين في دور العدالة. والظهور بالمظهر المسئى للوظيفة والهيئة القضائية بصفة عامة، وهو ما يقلل الثقة اللازم توافرها في الأعمال القضائية.^(٣)

ويجدر بالذكر أن تقرير بعض الضمانات لشاغلي بعض الوظائف ذات الأهمية الخاصة كالوظائف القضائية مثلاً، قد يكون القصد منه المحافظة على هيئة الوظيفة، وصون كرامتها باعتبار أن أعضاء السلطة القضائية هم سدنة العدل وحماة المشروعية، وهذه الضمانات ليست ميزة شخصية مقررة لشخص

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (٢٦٣٨٣) لسنة ٥٧ ق عليا، ٢ محرم ١٤٣٩ هـ الموافق ٢٣ / ٩ / ٢٠١٧ م.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (٩٣١٤٧)، لسنة ٦٢ ق عليا؛ ٧ ق من ذي الحجة سنة ١٤٣٨ هـ - ٢٩ / ٨ / ٢٠١٧ م.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (٢٦١٠٥)، لسنة ٦١ ق عليا؛ ٧ من ذي الحجة سنة ١٤٣٨ هـ - ٢٩ / ٨ / ٢٠١٧ م.

شاغل الوظيفة القضائية، وإنما شرعت لإحاطته بسياج قوامه الانضباط في المسلك الشخصي والوظيفي بالبعد عن كل ما يعد إخلالاً بكرامة وهيبة الهيئة القضائية التي ينتمي إليها، والامتثال لتقاليدها. ^(١) بحيث يجب الحكم بانتفاء صلاحية القاضي لولاية القضاء وإبعاده عن محيط العمل القضائي إذا ما انزلق إلى أفعال كان ينبغي عليه أن يتجنبها صوتاً لهيئة الوظيفة القضائية، وتوكيداً لسمو شأنها وتوقياً للتعريض بها إذا لا بستها مآخذ تنتقص من كرامتها أو داخلتها عوامل لا يطمأن معها إلى الالتزام بقيمتها الرفيعة. ^(٢)

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (٦٢٨٠) - لسنة ٥٥ ق -

١٩ / ١٢ / ٢٠٠٩ م، موسوعة مصر للأحكام، مرجع سابق، ج٩، ص ٥٥٩٤.

(٢) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ١٩ لسنة ١٠، ٧ مارس سنة ١٩٩٢

الموافق ٣ رمضان سنة ١٤١٢ هـ. - حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية المقيدة

بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ١٦ لسنة ١٠ قضائية "دستورية"، أول فبراير

سنة ١٩٩٢ الموافق ٢٧ رجب سنة ١٤١٢ هـ. حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية

رقم ٥ لسنة ٩ قضائية "دستورية" بجلسة السبت أول فبراير سنة ١٩٩٢، الموافق ٢٧

رجب سنة ١٤١٢ هـ. حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية المقيدة بجدول المحكمة

الدستورية العليا برقم ٢ لسنة ٩ قضائية "دستورية" بجلسة يوم السبت أول فبراير

سنة ١٩٩٢ م الموافق ٢٧ رجب سنة ١٤١٢ هـ. حكم المحكمة الدستورية العليا في

القضية رقم ٣ لسنة ٨ قضائية "دستورية" بجلسة يوم السبت أول فبراير سنة ١٩٩٢ م

الموافق ٢٧ رجب سنة ١٤١٢ هـ.

● مجلة الشريعة والقانون ● العدد الخامس والثلاثون الجزء الثالث (١٤٤٢هـ - ٢٠٢٠م) ● (٥٧٧)

ومن الضمانات التي قررها المشرع لشاغلي بعض الوظائف صيانة لهيئة الوظيفة العامة:

١ - عدم قابلية شاغلي بعض الوظائف للعزل من قبل الإدارة حماية لهيئة
الوظيفة:

ومن الأمثلة على ذلك عدم قابلية القضاة للعزل حماية لهيئة الوظيفة
القضائية، فقد استهدف المشرع بهذه الضمانة تأمين العمل القضائي من محاولة
التأثير فيه ضماناً لسلامته ونأياً بمن يضطلعون بأعباء الوظيفة القضائية عن أن
تضل العدالة طريقها إلى أحكامهم، أو أن تمن عزائمهم في الدفاع عن الحق
والحرية والأعراض والأموال إذا جاز لأي جهة أياً كان موقعها أن تفرض
ضغوطها عليهم أو أن تتدخل في استقلالية قراراتهم أو أن يكون تسلطها
عليهم بالوعد أو الوعيد حائلاً دون قيامهم بالأمانة والمسئولية على رسالتهم
سواء كان ذلك بطريق مباشر أو غير مباشر .

ولا يجوز أن تكون تلك الحصانة موطئاً لحماية أعضاء السلطة القضائية -
من المسئولية عن عثراتهم التي تخل بشروط توليهم القضاء وقيامهم على
رسالته، ولا أن تكون عاصماً من محاسبتهم عما يصدر عنهم من أعمال تؤثر في
هيبة السلطة القضائية وعلو منزلتها أو تنتقص من ثقة المتقاضين في القائمين
على شئونها، بحيث تلازمهم تلك الضمانة طالما ظل سلوكهم موافقاً لواجباتهم
الوظيفية، مستجيباً لمتطلباتها، معتصماً بالاستقامة والبعد عما يشينها، وإلا

حقت مساءلتهم تأديبياً وتنحيتهم عن الاستمرار في عملهم إذا هم تنكبوا سبيله القويم.^(١)

٢ - نظر تأديب بعض العاملين عن طريق مجلس خاص، وعدم نشر قرارات التأديب الخاصة بهم حماية لهيبة الوظيفة العامة:

فقد جعل المشرع النظر في تأديب شاغلي بعض الوظائف لمجالس خاصة، ولم يسمح بنشر قرارات التأديب حماية لهيبة الوظيفة العامة؛ فعلى سبيل المثال نجد أن المشرع قد نظم مساءلة أعضاء الهيئات القضائية تأديبياً على نحو يكفل للخصومة التأديبية - في مجال العمل القضائي - خصوصيتها ودقائقها التي ينافيها أن يطرح أمرها على غير أهلها، لتظل خفاياها وراء جدران مغلقة فلا يهتك سترها، فعهد بولاية التأديب إلى "مجلس" أو "لجنة" خاصة مشكلة من أعضاء يمثلون من الهيئة التي يتمون إليها أعلى مواقعها، توكيداً لأولويتهم في مجال البصر بأمورها، وضماناً لاستقلالها بشئون أعضائها.^(٢) وبذلك راعى المشرع كرامة الوظيفة القضائية وهيبتها، ومنع النظر في منازعاتهم في جلسات علنية.^(٣)

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٣١ لسنة ١٠ ق "دستورية"، في

القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ٣١ لسنة ١٠ قضائية "دستورية".

(٢) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٥ لسنة ٢٢ قضائية "دستورية"، ٤

أغسطس سنة ٢٠٠١م الموافق الرابع عشر من جمادى الأولى سنة ١٤٢٢هـ.

(٣) حكم المحكمة العليا في القضايا أرقام من ١ إلى ١٨ و ٢٠ لسنة ٦ قضائية العليا

"دستورية"، ٦ مارس سنة ١٩٧٦.

● مجلة الشريعة والقانون ● العدد الخامس والثلاثون الجزء الثالث (٤٤٢هـ-٢٠٢٠م) ● (٥٧٩)

كما منع المشرع من التلاعب بالإجراءات توصلًا إلى الإخلال بكرامة الوظيفة القضائية، فأفرد لرد القضاة إجراءات معينة راعى فيها الطبيعة الخاصة لخصومة الرد، حرصاً منه على ألا تُتخذ سبيلاً للذليل من كرامة القاضي بغير حق.^(١)

ومن الأمثلة على ذلك أيضاً ما قضت به المحكمة الإدارية العليا بخصوص أعضاء هيئة التدريس بالجامعات من أنه يتبين من استقراء أحكام المواد ١٠٥، ١٠٦، ١٠٧، ١٠٨، ١٠٩ من قانون تنظيم الجامعات رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ أن المشرع وضع تنظيمًا جامعاً مانعاً أحاطه بسياج من الإجراءات الواجب اتباعها لتأديب أعضاء هيئة التدريس لا لبس فيه ولا غموض، بهدف توفير الحماية والاطمئنان لهذه الفئة حال أن ينسب إليهم ثمة مخالفات لواجباتهم.^(٢)

ويتبين لنا بذلك أن التزام الموظف العام بالاستقامة والبعد عن مواطن الشبهات والريبة، من شأنه صيانة هيئة الوظيفة العامة، والحفاظ على سمعتها وكرامتها، وأن الضمانات التي قررها المشرع لشاغل الوظيفة ليست مزايا مقررة لشخصه، وإنما ترتبط ارتباطاً وثيقاً بمقصد الحفاظ على هيئة وكرامة الوظيفة العامة.

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٦٩ لسنة ٢٢ قضائية "دستورية"، في القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ٦٩ لسنة ٢٢ قضائية "دستورية".

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (٤١١٣) لسنة ٦٣ ق؛ عليا؛ ٢٨ من ربيع الأول سنة ١٤٣٩هـ - ١٦ من ديسمبر ٢٠١٧م.

ثالثاً: التمكين لسلطة الإدارة:

يعد التمكين لسلطة الإدارة من المزايا التي يحققها الالتزام بالحفاظ على كرامة الوظيفة العامة؛ إذ إنه لما كان الموظف هو أداة الإدارة لتحقيق أهدافها، ووسيلتها للوصول إلى مقاصدها، فإنه يترتب على ذلك أنه كلما كان الموظف محافظاً على استقامته بعيداً عن الريبة ومواطن الشبهات وكل ما من شأنه الإخلال بكرامة وظيفته، فإن ذلك لن يكون سبباً لثقة الأفراد المتعاملين مع الإدارة فيه، وصيانة هبة الوظيفة العامة فقط، وإنما سيكون ذلك سبباً في التمكين لسلطة الإدارة؛^(١) سواء فيما يتعلق بعلاقة الإدارة بالموظف، أو ببقية أعضاء الجهاز الإداري؛ ففيما يتعلق بالموظف الملتزم بهذا الواجب فإنه يبني من خلال التزامه بهذا الواجب جسوراً من الثقة بينه وبين الإدارة التي ينتسب إليها، حيث ستركن الجهة الإدارية إلى نزاهته وأمانته وجدديته وحسن سيرته وسمعته،^(٢) لما ثبت عندها من أن هذا الموظف - بما تحقق لديه من صفات - يعتبر مؤتمناً على أهدافها وسياساتها، وحينها تستطيع الإدارة أن تعهد إليه بما تراه محققاً للمصلحة العامة.

وبالإضافة إلى ذلك فإن الالتزام بهذا الواجب يحقق التمكين لسلطة الإدارة بالنسبة لعلاقتها ببقية أعضاء الجهاز الإداري، ويرجع ذلك إلى أن الالتزام بهذا الواجب يساعد على الانضباط الوظيفي داخل المرفق أو الإدارة التي يعمل بها

(١) د/ ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، ٢٠٠٠م، دار المطبوعات الجامعية،

ص ٣٣٨.

(٢) في هذا المعنى د/ محمد محمد بدران: مرجع سابق، ص ٢٦.

● مجلة الشريعة والقانون ● العدد الخامس والثلاثون الجزء الثالث (١٤٤٢هـ - ٢٠٢٠م) ● (٥٨١)

الموظف، لاسيما إذا أخذنا في الاعتبار أن مسلك الموظف قد يؤثر على زملائه الموظفين المتواجدين معه، والذين قد يعتبرونه قدوة لهم،^(١) ويقلدونه في سلوكياته، فيكون ذلك مدخلاً تفقد الإدارة بسببه السيطرة على موظفيها، وتعم الفوضى أرجاء الجهاز الإداري؛ ويكون للإخلال بهذا الواجب بالغ الأثر على المصلحة العامة، وبذلك تحتل الأوضاع وتضطرب القيم في جميع نواحي النشاط الإداري وغيره.^(٢)

مدى اهتمام الفقه الإسلامي بواجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة:

تجدر الإشارة هنا إلى أن الفقه الإسلامي قد اهتم بالمحافظة على الثقة الواجبة في الموظف العام؛ كما اهتم بالمحافظة على هيبة وحشمة الوظيفة العامة باعتبار أن الموظف العام أياً كانت مرتبته الوظيفية يعتبر ممثلاً لجماعة المسلمين في أدائه لتلك الوظيفة؛^(٣) ولما يحققه ذلك من تمكين لسلطة الإدارة؛ وقد جمع

(١) د/ صبري محمد السنوسي: وسائل النشاط الإداري (الوظيفة العامة - الأموال العامة)، ١٩٩٧-١٩٩٨م، دار النهضة العربية، ص ١٧١.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (١٦٩٣) - لسنة ٦ق - (٢١/٤/١٩٦٢م)، (الطعن رقم ١٥٨٧ لسنة ١٠ق - جلسة ١٢/٢٤/١٩٦٦م)، (الطعن رقم ٦٤٤ - لسنة ١٤ق - جلسة ١/٢/١٩٦٩م)، موسوعة مصر للأحكام، مرجع سابق، ج٦، ص ٣٢٤٧، ٣٢٤٩، ٣٧٧٤.

(٣) المبسوط: محمد بن أحمد بن أبي سهل شمس الأئمة السرخسي (٤٨٣هـ)، دار المعرفة - بيروت، الطبعة: بدون طبعة، تاريخ النشر: ١٤١٤هـ - ١٩٩٣م، ج ١٠، ص ٢١٩. أسنى المطالب في شرح روض الطالب: زكريا بن محمد بن زكريا الأنصاري، زين الدين

ذلك كله الإمام الماوردي - رحمه الله تعالى - عندما أشار إلى أن من الشروط المطلوب توافرها في الموظف العام "صدق اللهجة حتى يوثق بخبره فيما يؤديه ويعمل على قوله فيما ينهيه"^(١) وأوضح أن الهدف من هذا الشرط أن تتحقق الثقة فيه، وتكفل الهيبة له بما يحقق التمكين لجهة الإدارة، فعندما تحدث عن وظيفة الاستخبارات - على سبيل المثال - قال ما نصه: "ويندب لذلك أميناً يوثق بخبره وينصح الملك في مغيبه ومحضره غير شره فيرتشي ولا ذي هوى فيعتدي لتكون النفس إلى خبره ساكنة وإلى كشفه عن حقائق الأمور راكنة.... فساس الأمور ببصيرته وحرس الرعية بإيقاظ عزمته وتيب أعوانه فعل الجرائر فاستقاموا وتجنبوا قبح المطالب فانصانوا"^(٢).

أبو يحيى السنيكي (٩٢٦هـ)، دار الكتاب الإسلامي، الطبعة: بدون طبعة وبدون تاريخ، ج٢، ص ٢٧٨.

(١) الأحكام السلطانية: أبو الحسن علي بن محمد بن محمد بن حبيب البصري البغدادي، الشهير بالماوردي (٤٥٠هـ)، دار الحديث - القاهرة، ص ٥٧.

(٢) درر السلوك في سياسة الملوك: أبو الحسن علي بن محمد بن محمد بن حبيب البصري البغدادي، الشهير بالماوردي (٤٥٠هـ)، تحقيق / فؤاد عبد المنعم أحمد، دار الوطن - الرياض، ص ١١٠.

المبحث الثالث

خصائص واجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة

يتميز واجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة بمجموعة من الخصائص أهمها أنه واجب عام، ومستمر، ومتغير أي مرن غير ثابت، وفيما يلي بيان خصائص هذا الواجب على النحو التالي:

أولاً: واجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة واجب عام:

والمقصود بعمومية واجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة، أنه يشمل جميع الوظائف على اختلاف درجاتها ومواقعها على السلم الإداري، وبغض النظر عن نوع الأنشطة التي تتم ممارستها من خلال هذه الوظائف، وأياً كان النظام القانوني الذي يخضع له شاغلوها.

فكما يلتزم بهذا الواجب العاملون المدنيون بالدولة والذين يخضعون لأحكام قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦م - طبقاً للمادة (٥٨) من قانون الخدمة المدنية والمادة (١٤٩) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٦١٢) لسنة ٢٠١٧م على النحو السابق الإشارة إليه - فإنه يلتزم به أيضاً من يخضعون لأنظمة قانونية خاصة، حيث يلتزم به السادة أعضاء هيئة التدريس بالجامعات، حيث نصت المادة (١٠٤) من قانون تنظيم الجامعات رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٢م على أنه: "لا يجوز لأعضاء هيئة التدريس أن يشتغلوا بالتجارة أو أن يشتركوا في إدارة عمل تجاري أو مالي أو صناعي أو أن يجمعوا بين وظيفتهم وأي عمل لا يتفق وكرامة هذه الوظيفة...". ونصت المادة (١١٠) من ذات القانون على أن:

"كل فعل يزري بشرف عضو هيئة التدريس أو من شأنه أن يمس نزاهته أو فيه مخالفة لنص المادة (١٠٣) يكون جزاؤه العزل". وهو أيضاً ما نصت عليه المادة (٧٢) من قانون إعادة تنظيم الأزهر رقم (١٠٣) لسنة ١٩٦١م حيث نصت على أن: "كل فعل يزري بشرف عضو هيئة التدريس أو لا يلائم صفته كعالم مسلم، أو يتعارض مع حقائق الإسلام، أو يمس دينه ونزاهته يكون جزاؤه العزل".

كما يلتزم بهذا الواجب أعضاء السلطة القضائية، حيث تنص المادة (٧٢) من قانون السلطة القضائية رقم (٤٦) لسنة ١٩٧٢م على أنه: "لا يجوز للقاضي القيام بأي عمل تجاري كما لا يجوز له القيام بأي عمل لا يتفق واستقلال القضاء وكرامته..". ونصت المادة (١٦٥) من قانون السلطة القضائية رقم (٤٦) لسنة ١٩٧٢م على أن: "من يخل من العاملين بالمحاكم بواجبات وظيفته أو يأتي ما من شأنه أن يقلل من الثقة اللازم توافرها في الأعمال القضائية أو يقلل من اعتبار الهيئة التي ينتمي إليها، سواء كان ذلك داخل دور القضاء أو خارجها تتخذ ضده الإجراءات التأديبية". كما يشمل الالتزام بواجب الحفاظ على كرامة الوظيفة العامة أيضاً أعضاء مجلس الدولة، فقد نصت المادة (٩٤) من قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢م من أنه: "لا يجوز لعضو مجلس الدولة القيام بأي عمل تجاري كما لا يجوز له القيام بأي عمل لا يتفق واستقلال القضاء وكرامته..".

كما يشمل الالتزام بهذا الواجب الخبراء أمام الجهات القضائية حيث نصت المادة (٤٤) من المرسوم بقانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٥٢ بشأن تنظيم الخبرة أمام

● مجلة الشريعة والقانون ● العدد الخامس والثلاثون الجزء الثالث (١٤٤٢هـ - ٢٠٢٠م) ● (٥٨٥)

جهات القضاء على أنه: "لا يجوز لخبراء وزارة العدل ومصصلحة الطب الشرعي الجمع بين وظائفهم ومزاولة التجارة أو أية وظيفة أو عمل لا يتفق وكرامتهم واستقلالهم في عملهم..".

وتجدر الإشارة إلى أن حظر التجارة في النصوص السابقة يأتي دفعاً لمظنة أن يكون شغل تلك الوظائف مع ما يصاحبه من سلطات مجالاً للتربح والمنفعة الشخصية.

ويشمل الالتزام بهذا الواجب أعضاء هيئة الشرطة، حيث ينص البند التاسع من المادة (٤١) من القانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠١٦م بتعديل بعض أحكام قانون هيئة الشرطة الصادر بالقانون رقم (١٠٩) لسنة ١٩٧١م، على أن من واجبات ضابط الشرطة: أن يحافظ على كرامة وظيفته، وأن يسلك في تصرفه مسلكاً يتفق والاحترام الواجب لها طبقاً للتعليمات والعرف السائد بهيئة الشرطة. وأنه يحظر على ضابط الشرطة - طبقاً للبند السادس من المادة (٤٢) من القانون المشار إليه - أن يتجاوز في استعمال سلطته بإساءة معاملة المواطنين بصورة تنال من كرامتهم أو من كرامة هيئة الشرطة.

فهذه النصوص تؤكد حرص المشرع على إدراج الالتزام بهذا الواجب ضمن الواجبات المقررة على جميع شاغلي الوظائف العامة، باعتبار أن الهدف من هذا الواجب - والذي يتمثل في الحفاظ على ثقة الأفراد والإدارة في الموظف، والتمكين لسلطة الإدارة والحفاظ على هيبتها - مطلوب بالنسبة لجميع الوظائف، وإن اختلف مداه من وظيفة إلى أخرى.

موقف الفقه الإسلامي من عمومية واجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة:

لقد أوضح الفقه الإسلامي أن شرط العدالة - والذي يعرف حالياً بحسن السيرة والسمعة - شرط عام؛ فنجد أن الإمام الماوردي - في معرض حديثه عن الشروط الواجب توافرها فيمن يتولى وظيفة القضاء - عد منها شرط العدالة ثم قال: "وهي معتبرة في كل ولاية"^(١). مما يعني أنها عامة ومطلوبة بالنسبة لجميع الوظائف على اختلاف أنواعها.

ثانياً: واجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة واجب مستمر:

ويقصد باستمرارية واجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة، أن الموظف يجب أن يتحلى بكل ما يحفظ له كرامته وكرامة الوظيفة العامة، سواء كان ذلك قبل شغلها، أو في أثناء شغلها، أو بعد انتهاء خدمته في بعض الحالات؛ بحيث يظل هذا الواجب ملازماً للشخص لا ينفك عنه أبداً.

فبالنسبة لالتزام الموظف قبل شغله للوظيفة، فإنه وإن كان الشخص لم يتصف بعد بكونه موظفاً عاماً، إذ لم يشغل بعد وظيفة عامة حتى نطالبه بالحفاظ على كرامتها، إلا أنه لما كان من الشروط الأساسية لتعيين الموظف العام أن يكون محمود السيرة حسن السمعة، بما يعنيه هذا الشرط من ضرورة تمتع المرشح للوظيفة العامة بكل ما يحفظ له كرامته وكرامة الوظيفة التي سيشغلها،^(٢) وهو ما يعني أن ماضيه يجب أن يكون مشرفاً نظيفاً سوياً،^(٣) وهو

(١) الأحكام السلطانية: الماوردي؛ مرجع سابق، ص ١١٢.

(٢) أستاذنا الدكتور / فؤاد محمد النادي: القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٧٢.

(٣) د. أنور أحمد رسلان: مرجع سابق، ص ١٢٠.

● مجلة الشريعة والقانون ● العدد الخامس والثلاثون الجزء الثالث (١٤٤٢هـ - ٢٠٢٠م) ● (٥٨٧)

الأمر الذي يتم التعرف عليه عن طريق المستندات والتحريات التي تجريها جهة الإدارة عن الشخص المرشح للوظيفة، أو تطلبها من الجهة المختصة، للوقوف على مدى صلاحيته وأهليته لشغل الوظيفة المرشح لها.

ومن ثم فإن الجدير بالذكر أن المشرع وإن جعل واجب الحفاظ على كرامة الوظيفة من واجبات الموظف العام، إلا أنه تحسب في ضرورة توفر شرط حسن السيرة والسمعة قبل تولي الوظيفة العامة.

وقد ذهبت المحكمة الدستورية العليا بخصوص بعض الوظائف ذات الأهمية الخاصة كالوظائف القضائية إلى أن لمجلس الصلاحية تقييم القاضي بالعناصر المختلفة التي تتصل بهذا التقييم حتى ما كان منها متعلقاً بحقبة ماضيه، ذلك أن الأمر المعتبر في تقدير حالة القاضي هو النهج الذي احتذاه طريقاً ثابتاً في مظاهر سلوكه المختلفة، ومن ثم لا يتقيد تقدير مجلس الصلاحية للتقييم التي التزمها بفترة معينة دون أخرى، ولا بواقعة دون غيرها، وإنما يقلب البصر في الصورة المتكاملة لسمعته وسيرته وما استقر في شأنها بطريق التواتر ماضياً وحاضراً.^(١)

وأما بالنسبة لفترة شغل الوظيفة فإن واجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة يظل ملازماً للموظف العام طوال فترة حياته الوظيفية؛ وذلك باعتبار أن شرط حسن السمعة والسيرة الحميدة ليس مطلوباً عند بداية التعيين في الوظيفة العامة فقط، وإنما هو شرط لازم لاستمرار وبقاء الموظف في وظيفته،

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٣٧ لسنة ١٠ قضائية "دستورية"،

٧ مارس سنة ١٩٩٢ الموافق ٣ رمضان سنة ١٤١٢ هـ .

بحيث يتعرض الموظف للمساءلة عند فقده.^(١) وقد أكد البند رقم (١٧) من المادة (١٥٠) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية على أن حسن السمعة وطيب السيرة لازمين لشغل الوظائف العامة والاستمرار في شغلها. بل إن اتصاف هذا الواجب بالاستمرارية يعني أنه خلال فترة شغل الموظف للوظيفة لا يقتصر الالتزام به على ساعات العمل الرسمية فحسب، وإنما يستمر التزام الموظف به حتى في حياته الخاصة؛ إذ لا يسوغ للعامل حتى خارج نطاق وظيفته أن يغفل عن صفته كعامل، ويُقدم على بعض التصرفات التي تمس بطريق غير مباشر كرامة المرفق الذي يعمل فيه، بل عليه أن يتجنب في تصرفاته خارج الوظيفة كل مسلك شائن يكون من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة ووقارها.^(٢)

ويترب على التزام الموظف العام بواجب الحفاظ على كرامة الوظيفة العامة حتى في غير ساعات العمل الرسمية، أنه لا يلزم وقوع الفعل المخل بكرامة

(١) د. محمد محمد بدران: مرجع سابق، ص ٣٠-٣١. د. محمد رفعت عبد الوهاب: مرجع سابق، ص ٤٨٢. د. محمد بكر حسين: مرجع سابق، ص ٦٢٣. وكذلك حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (١٠٦١ - لسنة ٨ق - ١٢ / ١ / ١٩٦٣م) وحكمها في الطعن رقم (١٥٨٧ - لسنة ١٠ ق - ٢٤ / ١٢ / ١٩٦٦م)، موسوعة مصر للأحكام، مرجع سابق، ج٦، ص ٣٢٤٨-٣٢٤٩.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (٢٤٤ لسنة ١٥ق - ٢٨ / ٤ / ١٩٧٣م)، موسوعة مصر للأحكام، مرجع سابق، ج٦، ص ٣٧٨٤. وكذلك حكمها في الطعن رقم (٧٨٠٥ - لسنة ٤٦ق - ٣٠ / ٣ / ٢٠٠٢م)، ج٦، ص ٣٨٠٦.

● مجلة الشريعة والقانون ● العدد الخامس والثلاثون الجزء الثالث (١٤٤٢هـ - ٢٠٢٠م) ● (٥٨٩)

الوظيفة العامة في مقر عمل الموظف، حيث يستوي أن يرتكب الإخلال بكرامة الوظيفة في مقر العمل، أو في أي مكان آخر، لأن المسؤولية قائمة لا يحدها مكان مادام الأمر فيها متعلق بفقدان حسن السمعة.^(١)

بل إن الموظف تتم مساءلته تأديبياً عما قد يقع منه خارج نطاق الوظيفة حتى ولو كان في إجازة بمرتب أو بدون مرتب، باعتبار أن علاقته بوظيفته تظل قائمة منتجة لجميع آثارها.^(٢)

وأما بالنسبة لفترة ما بعد انتهاء خدمة الموظف العام، فإنه على الرغم من انقطاع صلة الموظف بالإدارة -سواء كان ذلك بسبب الإحالة إلى المعاش أو الاستقالة أو بسبب حكم تأديبي أو غير ذلك - فإن الموظف يظل مخاطباً بالحفاظ على كرامة الوظيفة العامة، وقد حرص المشرع على الحفاظ على كرامة الموظف وكرامة الوظيفة التي تركها، فقرر له الحق في المعاش إذا استوفى شروطه، بقصد تمكينه من مواجهة متطلبات الحياة بعد ترك الخدمة دون أن يتعرض لكل ما من شأنه الحط من كرامة الوظيفة العامة التي كان يشغلها.^(٣) لذلك كان على الموظف أن يحافظ على كرامة وظيفته حتى بعد تركها لاسيما وأنه حتى بعد ترك الوظيفة يظل مؤتمناً على جميع الأسرار التي اطلع عليها

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (١٠٦١ - لسنة ٨ق - ١٢ / ١ / ١٩٦٣)،

موسوعة مصر للأحكام، مرجع سابق، ج٦، ص ٣٢٤٨.

(٢) د. زكي محمد النجار: الوجيز في القضاء الإداري والقضاء الدستوري،

٢٠١٨ / ٢٠١٩ م، ص ٣٣٨.

(٣) أستاذنا الدكتور / فؤاد محمد النادي: القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٥٨.

بحكم وظيفته طبقاً للمادة (١٥٠ / ٢) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٢١٦) لسنة ٢٠١٧م بإصدار اللائحة التنفيذية للقانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦م.

ومما يشهد لذلك ما أكدت عليه المادة (٦٦) من قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦م، من أن انتهاء خدمة الموظف لأي سبب من الأسباب - عدا الوفاة- لا يمنع من محاكمته تأديبياً إذا كان قد بدأ في التحقيق قبل انتهاء مدة خدمته. ويجوز في المخالفات التي يترتب عليها ضياع حق من حقوق الخزانة العامة للدولة إقامة الدعوى التأديبية ولو لم يكن قد بدأ في التحقيق قبل انتهاء الخدمة وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ انتهائها. ويجوز أن يوقع على من انتهت خدمته غرامة لا تتجاوز عشرة أضعاف أجره الوظيفي الذي كان يتقاضاه في الشهر عند انتهاء الخدمة، وذلك مع عدم الإخلال بالعقوبات الجنائية والتزامه برد قيمة الحق، واستثناءً من أحكام قانون التأمين الاجتماعي المشار إليه، تستوفي الغرامة المشار إليها بالفقرة السابقة من المعاش بما لا يجاوز رבעه، أو بطريق الحجز الإداري.

فهذا كله يؤكد على أن صلة الموظف بالجهة التي يعمل بها لا تنقطع بترك الخدمة، إذ تظل للموظف بعد تركه للخدمة حقوقاً، وعليه واجبات؛ ومن ثم فإن سلوك الموظف السيء بعد ترك الخدمة قد يعطي للأفراد انطباعاً سلبياً عن شاغلي هذه الوظيفة، وهو الأمر الذي يسئ إلى هيبة الوظيفة، ويفقد الأفراد الثقة والتقدير والاحترام الواجب بالنسبة لمن لم تنتهي مدة خدمتهم بعد.

● مجلة الشريعة والقانون ● العدد الخامس والثلاثون الجزء الثالث (١٤٤٢هـ - ٢٠٢٠م) ● (٥٩١)
موقف الفقه الإسلامي من استمرارية واجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة:

تجدر الإشارة إلى أن الفقه الإسلامي يعتبر أن شرط العدالة وإن كان من شروط تولي الوظائف العامة في البداية؛ فهو كذلك شرط للاستمرار فيها؛ وهناك العديد من السوابق التي توضح عزل من فقدوا حسن السيرة والسمعة وارتكبوا من الأعمال ما يخل بكرامة الوظيفة التي يشغلونها، مثل قيام عمر بن الخطاب - رضي الله عنه - بعزل قدامة بن مظعون عن البحرين، بالإضافة إلى توقيع عقوبة الحد عليه بسبب شرب الخمر.^(١) وكذلك قيامه بعزل النعمان بن نضلة بسبب قوله الشعر الذي يتغنى فيه بالخمر.^(٢)

ومثل قيام عثمان بعزل الوليد بن عقبة بن أبي معيط، بسبب قيامه بشرب الخمر والصلاة بالناس وهو سكران؛ حيث انتهى من صلاته، ثم التفت إلى الناس، فقال: أزيدكم؟ ووقع منه تخبيط، لذلك أمر عثمان - رضي الله عنه - بعزله عن الكوفة بعد أربع سنين بالإضافة إلى توقيع عقوبة الجلد عليه.^(٣)

(١) تاريخ الطبري: محمد بن جرير بن يزيد بن كثير بن غالب الآملي، أبو جعفر الطبري

(٣١٠هـ): ، دار التراث - بيروت، الطبعة الثانية - ١٣٨٧ هـ، ج٤، ص ١١٢ .

(٢) المنتظم في تاريخ الأمم والملوك: جمال الدين أبو الفرج عبد الرحمن بن علي بن محمد

الجوزي (٥٩٧هـ)، المحقق: محمد عبد القادر عطا، مصطفى عبد القادر عطا، الطبعة

الأولى، ١٤١٢ هـ - ١٩٩٢ م، دار الكتب العلمية، بيروت، ج٤، ص ١٣٨ .

(٣) المسند الصحيح المختصر بنقل العدل عن العدل إلى رسول الله صلى الله عليه وسلم:

مسلم بن الحجاج أبو الحسن القشيري النيسابوري (٢٦١هـ)، المحقق: محمد فؤاد عبد

الباقي، دار إحياء التراث العربي - بيروت، ج٣، ص ١٣٣١، رقم ١٧٠٧، كتاب

وقد ذكر ابن قدامة ما نصه: " فأما إن تغيرت حال القاضي؛ بفسق، أو زوال عقل، أو مرض يمنعه من القضاء، أو اختل فيه بعض شروطه، فإنه ينعزل بذلك، ويتعين على الإمام عزله، وجها واحدا"^(١).

فهذا كله يؤكد على أن حسن السيرة والسمعة شرط لبداية التعيين والاستمرار في الوظيفة؛ وأن واجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة يعتبر من الواجبات المستمرة التي تلازم الموظف، بحيث يتم عزله إذا فقدتها، وأن الالتزام بهذا الواجب يشمل حياة الموظف العملية والشخصية.

ثالثاً: واجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة واجب متغير:

على الرغم من أن واجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة يعد واجباً عاماً يشمل جميع الوظائف -على النحو السابق الإشارة إليه- إلا أنه في الوقت نفسه يعتبر واجباً متغيراً مرناً، يختلف مداه ونطاقه وجسامته الفعل المرتكب إخلالاً به من وظيفة إلى أخرى، ومن مكان إلى آخر، ومن وقت إلى آخر، فما

الحدود، باب حد الخمر. البداية والنهاية: أبو الفداء إسماعيل بن عمر بن كثير القرشي البصري ثم الدمشقي (٧٧٤هـ)، تحقيق / علي شيري، دار إحياء التراث العربي، الطبعة الأولى، ١٤٠٨ هـ - ١٩٨٨ م، ج٨، ص ٢٣٤.

(١) المغني لابن قدامة: أبو محمد موفق الدين عبد الله بن أحمد بن محمد بن قدامة الجماعلي المقدسي ثم الدمشقي الحنبلي، الشهير بابن قدامة المقدسي (٦٢٠هـ)، مكتبة القاهرة، الطبعة: بدون طبعة، ١٣٨٨ هـ - ١٩٦٨ م، ج١٠، ص ٩١.

● مجلة الشريعة والقانون ● العدد الخامس والثلاثون الجزء الثالث (١٤٤٢هـ - ٢٠٢٠م) ● (٥٩٣)

قد يمس كرامة بعض الوظائف قد لا يكون كذلك بالنسبة لوظائف أخرى، وما قد يحرم على بعض العاملين قد يكون عادياً بالنسبة إلى غيرهم.^(١) فقد يتغير واجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة بحسب مركز الموظف، بحيث كلما ارتفعت درجة الموظف على السلم الإداري، أو ارتفع مركزه الوظيفي، وزادت سلطاته ومسئوليته كلما ازدادت درجة التزامه بهذا الواجب، فما قد يلتزم به مستشار بالنقض قد لا يطلب من معاون نيابة لم يتمرس بعد على تقاليد العمل القضائي.^(٢) وما قد يطلب من موظفي مستوى الدرجة الممتازة قد لا يطلب من موظفي المستوى السادس.

كما يتغير واجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة بحسب طبيعة الوظيفة وما إذا كانت من الوظائف الفنية أو من الوظائف الإدارية، فما يلتزم به القاضي - مثلاً - لا يطلب من موظف الأعمال الكتابية. وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأن حسن السمعة وطيب الخصال هما من الصفات الواجب توافرها في كل موظف عام، إلا أن هاتين الصفتين أوجب في حق

(١) د. محمود حلمي: نظام العاملين المدنيين بالجهاز الإداري والقطاع العام، مرجع سابق، ص ١٩٥. أستاذنا الدكتور/ فؤاد محمد النادي: القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٧١. د. محمد محمد بدران: مرجع سابق، ص ٣٠. د. محمد بكر حسين: مرجع سابق، ص ٦٢١.

(٢) د. عبد الفتاح حسن: التأديب في الوظيفة العامة، ١٩٦٤م، دار النهضة العربية، ص ١٢٠.

عضو الهيئة القضائية.^(١) وذلك لأن عمل القاضي لا يقاس بعمل غيره من الموظفين العموميين، ولا هو مؤاخذ بالضوابط المعمول بها في شأن واجباتهم الوظيفية، وإنما يتعين أن تكون مقاييس سلوكه أكثر صرامة وأشد حزمًا نأياً بالعمل القضائي من أن تحيطه الشبهات أو تكتنفه مواطن الريب صوناً لهيبة الوظيفة القضائية وتوكيداً لسمو شأنها.^(٢) كما جرى قضاء المحكمة الإدارية العليا على أن سلوك ضباط الشرطة ينبغي أن يوزن طبقاً لأرفع مستويات السلوك القويم، والابتعاد عن مواطن الزلل والشبهات، نظراً إلى المهام التي يقومون بها وأخصها الحفاظ على الأمن وحماية الأرواح والأموال والأعراض، وهو ما يجعل حرياً به أن ينأى بنفسه عن كل ما من شأنه المساس بنزاهته الشخصية والوظيفية.^(٣)

كما قد يختلف مدى الالتزام بواجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة بحسب مكان ممارسة الوظيفة؛ فما يجب على الموظف العام بالصعيد، قد لا يطلب منه في العاصمة.

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (٢٢٨٥) - لسنة ٤٠ ق -

٦/٦/١٩٩٨ م، موسوعة مصر للأحكام، مرجع سابق، ج٦، ص ٣٢٥١.

(٢) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٣٧ لسنة ١٠ قضائية "دستورية"،

٧ مارس سنة ١٩٩٢ الموافق ٣ رمضان سنة ١٤١٢ هـ.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (٢١٢٦٨)، لسنة ٥٩ ق عليا؛ ١٨ من

ربيع الأول سنة ١٤٣٨ هـ - ١٧ / ١٢ / ٢٠١٦ م.

وبالإضافة إلى ما سبق فإن مدى الالتزام بهذا الواجب يختلف من وقت إلى وقت، ومن عصر إلى عصر.^(١)

وتجدر الإشارة إلى أن مفهوم كرامة الوظيفة العامة قد يختلف من جهة إلى أخرى بالنسبة للوظائف المتماثلة ذات المراكز المتساوية حسب القانون المنظم لها، ومن الأمثلة على ذلك، أن المادة ٧٢ من القانون رقم ١٠٣ لسنة ١٩٦١ بشأن إعادة تنظيم الأزهر والهيئات التي يشملها ورد في عجزها "وكل فعل يمس بشرف عضو هيئة التدريس أو لا يلاءم صفته كعالم مسلم أو يتعارض مع حقائق الإسلام أو يمس دينه ونزاهته يكون جزاؤه العزل"؛ وقد تم إعمال هذا النص وتم عزل بعض أعضاء هيئة التدريس من قبل مجلس التأديب وأيدت المحكمة الإدارية العليا ذلك؛ علماً بأن النص السابق لا مثيل له في القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ بشأن تنظيم الجامعات.

موقف الفقه الإسلامي من نسبية واجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة:
تجدر الإشارة إلى أن الفقه الإسلامي قد أشار إلى أن متطلبات كل وظيفة تختلف عن الأخرى؛ وهو ما يستتبع بالضرورة تفاوت مدى الالتزام بواجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة من وظيفة إلى أخرى؛ فقد ذكر ابن تيمية أن "الواجب في كل ولاية الأصلح بحسبها؛ فإذا تعين رجلان أحدهما أعظم أمانة والآخر أعظم قوة: قدم أنفعهما لتلك الولاية: وأقلهما ضرراً فيها: فيقدم

(١) د. عبد الفتاح حسن: مرجع سابق، ص ١٢٠.

في إمارة الحروب الرجل القوي الشجاع - وإن كان فيه فجور - على الرجل الضعيف العاجز، وإن كان أميناً".^(١)

ولا شك في أن مظاهر المحافظة على كرامة الوظيفة العامة تختلف من وظيفة لأخرى، فمثلاً نجد أن مظاهرها تزيد في حياة القاضي، لما يجب أن يحافظ عليه من الوقار والسكينة، والهيبة والأناة.^(٢) حيث يجب على من تولى القضاء أن يسمو بنفسه "ويجتهد في صلاح حاله... فيحمل نفسه على أدب الشرع وحفظ المروءة وعلو الهمة ويتوقى ما يشينه في دينه ومروءته وعقله، ويحطه عن منصبه وهمته فإنه أهل لأن ينظر إليه ويقتدى به، وليس يسعه في ذلك ما يسع غيره...."^(٣) وهو ما يعني أن واجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة في الفقه الإسلامي واجب متغير.

(١) السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية: تقي الدين أبو العباس أحمد بن عبد الحلیم بن عبد السلام بن عبد الله بن أبي القاسم بن محمد ابن تيمية الحراني الحنبلي الدمشقي (٧٢٨هـ)، وزارة الشؤون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد - المملكة العربية السعودية، الطبعة الأولى، ١٤١٨هـ، ص ١٥. وللمزيد من التفاصيل يراجع أستاذنا الدكتور / فؤاد محمد النادي: نظام الحكم في الإسلام، الطبعة الثانية، دار المنار، سنة ٢٠٠٥، ص ١٧١ وما بعدها.

(٢) أدب القاضي: أبو العباس أحمد بن أبي أحمد الطبري المعروف بابن القاص (٣٣٥هـ)، دراسة وتحقيق: د. حسين خلف الجبوري، الأستاذ المشارك بكلية الشريعة والدراسات الإسلامية - جامعة أم القرى - مكة المكرمة، مكتبة الصديق - المملكة العربية السعودية/ الطائف، الطبعة الأولى، ١٤٠٩ هـ - ١٩٨٩ م، ج ١، ص ٩٨.

(٣) تبصرة الحكام في أصول الأفضية ومناهج الأحكام: مرجع سابق، ج ١، ص ٣٢.

المبحث الرابع

التمييز بين واجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة والواجبات التي تشبهه

يتشابه واجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة مع واجب الولاء للدولة، وواجب التحفظ، وواجب الحياد، وفيما يلي بيان ذلك من خلال ثلاثة مطالب على النحو التالي:

المطلب الأول

التمييز بين واجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة وواجب الولاء

لقد سبقت الإشارة إلى أن المقصود بواجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة هو التزام الموظف في حياته العامة والخاصة بالابتعاد عن كل ما ينعكس أثره على وظيفته، مما يفقد الثقة في الوظيفة، وحسن السمعة في شاغلها، بحسب كل وظيفة ومتطلباتها طبقاً للعرف السائد.

أما بالنسبة لواجب الولاء فإنه واجب يستلزم إخلاص الموظف وانتمائه لوطنه وشعبه وحكومته والمرفق الذي يعمل فيه.

ويعتبر واجب الولاء للوطن واجب يقع على عاتق الموظف شأنه شأن أي مواطن آخر، وذلك بالامتناع عن كل تصرف يتعارض مع هذا الولاء مثل التعاون مع الأعداء والامتناع عن المشاركة في الحفلات الرسمية ذات الطابع الوطني.^(١) فالولاء هو إحساس الموظف بعمق علاقته بالوطن وإخلاصه له. وقد أكد البعض على أن واجب الولاء لا يلزم أن يظهره الموظف بصورة

(١) د. عبد الفتاح حسن: مرجع سابق، ص ١٠٠.

إيجابية، وإنما يجب عليه الامتناع عن كل ما من شأنه إظهار العداء السافر للنظام.^(١)

والولاء للشعب باعتبار أن الوظيفة العامة كما وضحت المادة (١٤) من دستور ٢٠١٤م ما هي إلا تكليف للقائمين بها لخدمة الشعب ورعاية مصالحه؛ وبالتالي كان لزاماً أن يحافظ الموظف العام - بحسب موقعه الوظيفي - على مصالح الشعب الذي ينتمي إليه ويعمل على خدمته.

وقد ذكر البعض أن الولاء للشعب مفهوم عام يجب أن يترجم إلى سلوك إيجابي يتمثل في تضامن الموظف مع السياسات العامة التي ترسمها الحكومة، إذ يفترض أن الحكومة المنتخبة إنما تعبر عن السياسات التي ارتضتها هيئة الناخبين؛ ثم يتفرع عن ذلك التزام الموظف بالتضامن مع المرفق الذي يعمل فيه بصفة خاصة.^(٢)

وقد نص الدستور المصري الصادر في عام ٢٠١٤م - بدافع الحرص على الالتزام بالولاء - على ضرورة أداء اليمين الدستورية بالإخلاص للوطن عند شغل بعض الوظائف مثل وظيفة رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء وغيرها.

كما نصت مدونة سلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة الصادرة وفقاً للمادة (٥٧) من قانون الخدمة المدنية على أن أول التزامات الموظف العام هو الولاء

(١) د. عبد الحميد الشواربي: تأديب العاملين، ١٩٩٥م، منشأة المعارف بالإسكندرية، ص ٦٧.

(٢) د. طارق الزياد: ص ٢٧٧.

والإخلاص لجمهورية مصر العربية وقيادتها واحترام الدستور والقانون والأنظمة المعمول بها.

ويتبين لنا مما سبق أنه وإن كان واجب الولاء بالنسبة للموظف يشترك مع واجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة في أن كلا منهما يستهدف تحقق الثقة في الموظف العام، ومن هذا المنطلق فإن الولاء يعد من مظاهر الحفاظ على كرامة الوظيفة العامة؛ إلا أن واجب الولاء يتعلق بإخلاص الموظف وتحمله لمسئولية انتمائه لوطنه والمرفق الذي يعمل فيه، حيث يقوم هذا الواجب على الجانب النفسي في العلاقة بين الموظف والدولة، والذي يترجم إلى موافقة الموظف لسياسة دولته، وسعيه نحو ما يحقق مصالحها، وتجنبه كل ما من شأنه إلحاق الضرر بها؛ وذلك مع ملاحظة أنه لا يمكن محاسبة الموظف على مشاعره واعتبارها خطأً وظيفياً، وإنما لا بد من سلوك يصدر عن الموظف يتناقض مع واجب الولاء،^(١) أما واجب المحافظة على كرامة الوظيفة فإنه يتعلق بسلوك الموظف بشكل عام ومدى التزامه بمقتضيات الاحترام الواجب لوظيفته طبقاً للعرف السائد في المجتمع. وعلى ذلك فإن الولاء هو أحد مظاهر الحفاظ على كرامة الوظيفة العامة، بحيث ينضم إليه واجبات أخرى يتعين على الموظف الحفاظ عليها حتى يكون في النهاية قد حافظ لوظيفته على كرامتها، سواء كانت تلك الواجبات منصوص عليها صراحة في القانون أو اللائحة، أو كان مرجع الالتزام بها إلى العرف السائد في المجتمع؛ وعلى ذلك فمن الممكن أن يكون هناك موظف يتصف بالولاء - بمعنى أنه لا يتصرف تصرفاً يلحق

(١) د. عادل الطبطائي: مرجع سابق، ص ١٥٥.

العداء بالنظام - إلا أنه يسلك مسلكاً مشيناً ينعكس أثره على وظيفته بإهدار الاحترام الواجب لها؛ والعكس صحيح، حيث من الممكن أن يخون وطنه من يوصف بالانضباط في مسلكه داخل الوظيفة وخارجها. ومن ثم فإن الحفاظ على كرامة الوظيفة لا يتم إلا بالتزام الموظف بهذه الواجبات جميعها.

موقف الفقه الإسلامي من واجب الولاء وصلته بالمحافظة على كرامة الوظيفة:

لقد سبقت الإشارة إلى أن الفقه الإسلامي يجعل العدالة في الموظف العام شرط بداية واستمرار، ويجعل العدالة في أحد شقيها تقوم على الأمانة، ويدخل في معاني الأمانة الحفظ لأسرار العمل والولاء للدولة؛ وعكس الأمانة هي الخيانة التي نهى الله تعالى عنها بقوله تعالى: ﴿يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَخُونُوا اللَّهَ وَالرَّسُولَ وَتَخُونُوا أَمَانَاتِكُمْ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ﴾^(١). أي لا تظهروا لله من الحق ما يرضى به منكم، ثم تخالفوه في السرِّ إلى غيره؛ وذلك لأن المنافقين الذين يبتغون عكس ما يظهرون، والذين كان ولائهم للأعداء، كانوا يسمعون من النبي - ﷺ - الحديث فيفشونه حتى يبلغ المشركين؛^(٢) وقد ورد في بعض كتب التفسير أن الخطاب هنا خطاب عام لجميع المؤمنين إلى يوم القيامة، وهو يجمع

(١) [الأنفال: من الآية ٢٧].

(٢) جامع البيان في تأويل القرآن: محمد بن جرير بن يزيد بن كثير بن غالب الأملي، أبو جعفر الطبري (٣١٠هـ)، المحقق: أحمد محمد شاكر، مؤسسة الرسالة، الطبعة الأولى، ١٤٢٠ هـ - ٢٠٠٠ م، ج ١٣، ص ٤٨٣ - ٤٨٤.

● مجلة الشريعة والقانون ● العدد الخامس والثلاثون الجزء الثالث (١٤٤٢هـ - ٢٠٢٠م) ● (٦٠١)

أنواع الخيانات كلها قليلها وكثيرها؛^(١) فيشمل إفشاء السر وكل ما يمكن أن يكون بينهم وبين أولى الأمر من شئون سياسية أو حرية أو غيرها، فتطلعوا عليها عدوكم وينتفع بها في الكيد لكم.^(٢) وخيانة الأمانات ما عهد إليكم بالقيام عليها فيما بينكم بالألتحفظوها.^(٣) فهذا يفرض التزاماً سلبياً بالبعد عن كل أعمال الخيانة.

ولا يقف الأمر عند مجرد الالتزام السلبي بعدم القيام بأعمال الخيانة، بل يوجد التزام إيجابي بالإخلاص والطاعة للأوامر والالتزام بالتعليمات مصداقاً لقوله تعالى: ﴿يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ﴾.^(٤) ويعتبر الولاء - بما يترتب عليه من الثقة في الموظف - أحد مظاهر المحافظة على كرامة الوظيفة العامة.

(١) المحرر الوجيز في تفسير الكتاب العزيز: أبو محمد عبد الحق بن غالب بن عبد الرحمن بن تمام بن عطية الأندلسي المحاربي (٥٤٢هـ)، المحقق: عبد السلام عبد الشافي محمد، دار الكتب العلمية - بيروت، الطبعة الأولى - ١٤٢٢ هـ، ج٢، ص ٥١٧.

(٢) تفسير المراغي: أحمد بن مصطفى المراغي (١٣٧١هـ)، شركة مكتبة ومطبعة مصطفى البابي الحلبي وأولاده بمصر، الطبعة الأولى، ١٣٦٥ هـ - ١٩٤٦ م، ج٩، ص ١٩٣.

(٣) الكشاف عن حقائق غوامض التنزيل: أبو القاسم محمود بن عمرو بن أحمد، الزمخشري جار الله (٥٣٨هـ)، دار الكتاب العربي - بيروت، الطبعة الثالثة - ١٤٠٧ هـ، ج٢، ص ٢١٣.

(٤) [النساء: من الآية ٥٩].

المطلب الثاني

التمييز بين واجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة وواجب التحفظ

إذا كان واجب الولاء يوجب على الموظف الإخلاص لوطنه، وترجمة ذلك إلى سلوك عملي يتمثل في موافقة سياسة حكومته؛ فإنه يترتب على هذا الواجب واجب آخر يعد من متمماته ومستلزماته ألا وهو واجب التحفظ. ويعني واجب التحفظ أن العامل لا يجوز له أن يعبر عن رأيه بطريقة تمس حسن سير المرفق.^(١) وفي ذات المعنى عرف البعض واجب التحفظ بأنه "التزام سلبي مؤداه: امتناع الموظف العام عن التعبير عن آرائه بطريقة تتناقض مع وظيفته، ويتمثل ذلك بصورة جلية في حالة ممارسة الموظف العام لحرية التعبير عن الآراء السياسية، وبصفة خاصة عندما يعتنق مذهباً سياسياً مخالفاً للحكومة أو السلطة التنفيذية التي هو تابع لها".^(٢)

وذكر البعض أن مضمون واجب التحفظ هو: أن يلتزم الموظف باتخاذ الحيطة والحذر وهو يعبر عن آرائه وأفكاره السياسية سواء كان ذلك داخل المرفق العام أم خارجه، وألا يؤدي تعبيره لآرائه وأفكاره إلى جعل ممارسته لوظائفه أمراً صعباً، أو يمس حياد المرفق العام تجاه الجمهور.^(٣)

(١) د. عبد الفتاح حسن: مرجع سابق، ص ١٢١.

(٢) د. علي عبد الفتاح محمد خليل: الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٢م، دار النهضة العربية، ص ٣٦٨.

(٣) د. عادل الطبطبائي: واجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام، بحث منشور بمجلة الحقوق (الكويت)، مجلد ١٠، العدد ٤، ديسمبر ١٩٨٦م، ص ١٥٥.

● مجلة الشريعة والقانون ● العدد الخامس والثلاثون الجزء الثالث (١٤٤٢هـ - ٢٠٢٠م) ● (٦٠٣)

وبالرجوع إلى الفقه الإسلامي يتبين أنه يؤكد على أن شريعة الإسلام وإن كانت قد كفلت حرية الرأي والتعبير، إلا أن هذه الحرية - شأنها شأن غيرها من الحريات - ليست مطلقة، وإنما مقيدة بمجموعة من الضوابط والآداب، ومن أهمها تجنب إثارة الفتن واحترام النظام العام،^(١) وضرورة الموازنة بين المصالح والمفاسد المترتبة على ذلك، وعدم الإضرار بالمصلحة العامة، أو الإساءة لجهة عمله.

وفي ذلك يقول ابن تيمية - بمعرض حديثه عن الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر -: "وجماع ذلك داخل في القاعدة العامة فيما إذا تعارضت المصالح والمفاسد، والحسنات والسيئات، أو تزاومت، فإنه يجب ترجيح الراجح منها فيما إذا ازدحمت المصالح والمفاسد، فإن الأمر والنهي وإن كان متضمنا لتحصيل مصلحة ودفع مفسدة، فينظر في المعارض له، فإن كان الذي يفوت من المصالح أو يحصل من المفاسد أكثر لم يكن مأمورا به، بل يكون محرما".^(٢)

(١) د. عبد الحكيم حسن العيلي: الحريات العامة في الفكر والنظام السياسي في الإسلام

- دراسة مقارنة - ، دار الفكر العربي، ١٤٠٣ هـ - ١٩٨٣ م، ص ٤٧٣ وما بعدها.

(٢) الحسبة لشيخ الإسلام ابن تيمية رحمه الله: تقي الدين أبو العباس أحمد بن عبد الحلیم

بن عبد السلام بن عبد الله بن أبي القاسم بن محمد ابن تيمية الحراي الحنبلي الدمشقي

(٧٢٨ هـ)، حققه وعلق عليه: علي بن نايف الشحود، الطبعة الثانية، في ١٧ جمادى الأولى

١٤٢٥ هـ - الموافق ٥ / ٧ / ٢٠٠٤ م، وعدل تعديلا جذريا بتاريخ ١٩ جمادى الآخرة

١٤٢٨ هـ - الموافق ٤ / ٧ / ٢٠٠٧ م، ص ٢١.

ويقول الغزالي: "وإن كان المحذور هو التشعب والتعصب والعداوة والبغضاء وما يفضي إليه الكلام فذلك محرم ويجب الاحتراز عنه".^(١) ومن ثم فإنه لا يمكن أن يؤدي تعبير الموظف عن رأيه إلى التأثير على أدائه لوظيفته والميل والجور؛ فبالنسبة لوظيفة القضاء على سبيل المثال، يجب أن يلتزم القاضي بالآداب التي "تحفظ القاضي عن الجور والميل، وتهديه إلى بسط العدل ورفع الظلم...".^(٢) فلو افترضنا أن أحد القضاة نظر قضية تتعلق بمسألة من المسائل السياسية، وكان لدى القاضي علم شخصي بالموضوع وله رأي فيه - باعتبار أن القاضي مواطن وله رأيه - فإن الواجب عليه أن يتحفظ ويحتفظ برأيه لنفسه، وأن يقضي على نحو ما يسمع بشكل مجرد؛ فقد ذكر الفقهاء عدم جواز حكم القاضي بعلمه الشخصي في بعض الأنواع من القضايا؛ بل عليه أن يتحفظ وأن يفتح المجال للخصوم ليقدموا ما لديهم من الأدلة والبراهين، فربما كان علمه مبني على خطأ.^(٣) فلا يؤثر توجهه الشخصي على أدائه لعمله.

(١) إحياء علوم الدين: أبو حامد محمد بن محمد الغزالي الطوسي (٥٠٥هـ)، دار المعرفة - بيروت، ص ٩٦.

(٢) الموسوعة الفقهية الكويتية: وزارة الأوقاف والشئون الإسلامية بالكويت، ج ٣٣، ص ٣٠٣.

(٣) يراجع في تفاصيل ذلك: درر الحكام شرح غرر الأحكام: محمد بن فرامرز بن علي الشهرير بملا - أو منلا أو المولى - خسرو (٨٨٥هـ)، دار إحياء الكتب العربية، الطبعة: بدون طبعة وبدون تاريخ، ج ٢، ص ٤١٥. رد المحتار على الدر المختار: ابن عابدين

وما يعنينا هنا هو التساؤل عن العلاقة بين واجب التحفظ وواجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة.

وبالنظر في مضمون كل منهما يتبين أنهما يشتركان في أن الإخلال بكل منهما يكون مجرماً إذا كان من شأنه التأثير على الوظيفة العامة التي يشغلها الموظف، وإن كان يوجد بينهما عموم وخصوص، حيث إن واجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة أعم من واجب التحفظ؛ فإذا كان واجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة يوجب على الموظف الامتناع عن كل ما من شأنه التأثير على الوظيفة العامة تأثيراً سلبياً بشكل عام؛ فإن واجب التحفظ يقتصر على ما يؤثر على الوظيفة العامة من الآراء السياسية، بحيث يمكن القول بأن واجب التحفظ يعد مظهراً من المظاهر التي يجب على الموظف أن يحافظ

(١٢٥٢هـ)، دار الفكر-بيروت، الطبعة: الثانية، ١٤١٢هـ - ١٩٩٢م، ج٥، ص٤٣٨.
التهذيب في اختصار المدونة: خلف بن أبي القاسم محمد، الأزدي القيرواني، أبو سعيد ابن البراذعي المالكي (٣٧٢هـ)، دراسة وتحقيق: الدكتور محمد الأمين ولد محمد سالم بن الشيخ، دار البحوث للدراسات الإسلامية وإحياء التراث، دبي، الطبعة الأولى، ١٤٢٣هـ - ٢٠٠٢م، ج٣، ص٥٧٩. الحاوي الكبير في فقه مذهب الإمام الشافعي وهو شرح مختصر المزني: أبو الحسن علي بن محمد بن محمد بن حبيب البصري البغدادي، الشهرير بالماوردي (٤٥٠هـ):، المحقق: الشيخ علي محمد معوض - الشيخ عادل أحمد عبد الموجود، دار الكتب العلمية، بيروت - لبنان، الطبعة الأولى، ١٤١٩هـ - ١٩٩٩م، ج١٦، ص٣٢٤. حاشية الروض المربع شرح زاد المستقنع: عبد الرحمن بن محمد بن قاسم العاصمي الحنبلي النجدي (١٣٩٢هـ)، الطبعة الأولى - ١٣٩٧هـ، ج٧، ص٥٤٢.

عليها- لاسيما في حياته الخاصة خارج جهة العمل - حفاظاً على كرامة الوظيفة العامة.

كما يتشابهان في أنهما يتصفان بالمرونة، حيث يختلف مدى التقييد بكل منهما بحسب درجة الوظيفة ومسئولياتها والصلاحيات والاختصاصات المنوطة بشاغلها.

وبالإضافة إلى ما سبق فإنهما يتشابهان في أن الالتزام بهما لا يقتصر على ساعات العمل الرسمية وإنما يمتد ليشمل الحياة الخاصة للموظف؛ وإن كانا يختلفان - بالنسبة للنقطة الأخيرة- في أن المحافظة على كرامة الوظيفة العامة يكون في حياة الموظف الخاصة بنفس القدر بالنسبة لحياته العامة، أما واجب التحفظ في إبداء الآراء السياسية فإنه يكون محظوراً أثناء ساعات العمل الرسمية، بينما يكون متاحاً للموظف في حياته الخاصة بصفته الشخصية في حدود معينة وشريطة عدم الإساءة إلى جهة العمل كما سيأتي عند الحديث عن واجب الولاء والتحفظ كأحد مظاهر الحفاظ على كرامة الوظيفة العامة في حياة الموظف الخاصة.

وقد ذكر البعض أنهما يختلفان في أن التحفظ وإن كان يضرب على الموظفين خارج نطاق عملهم إلا أنه يختلف عن حسن السير والسلوك في أن التحفظ هو إخلال بالسلوك الذي يفرضه على الموظف كونه عضواً في الجهة الإدارية التي يعمل بها، أما حسن السير والسلوك فهو شرط لا ينتهك إلا بارتكاب الموظف الأفعال التي تخل بالسلوك السائد عموماً في المجتمع الذي يعيش فيه؛

● مجلة الشريعة والقانون ● العدد الخامس والثلاثون الجزء الثالث (١٤٤٢هـ - ٢٠٢٠م) ● (٦٠٧)

ولذا فإن إخلال الموظف بواجب التحفظ لا يعد دائماً إخلالاً بحسن السير والسلوك.^(١)

المطلب الثالث

التمييز بين واجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة وواجب الحياد

يفترض بواجب حياد الموظف العام انتفاع كافة الأفراد المتساوين في المراكز القانونية بخدمات المرافق دون تفرقة مستمدة من عقائدهم السياسية والدينية، أو انتماءهم الطبقي أو الاجتماعي.^(٢)

وقد أكدت مدونة السلوك الوظيفي للعاملين بالجهاز الإداري بجمهورية مصر العربية على هذا الواجب حيث عرفت الحيادية بأنها التصرف على أساس ما تملبه الجوانب الموضوعية فقط على الموظف، وتقديم الخدمات للمواطنين وإسداء النصيحة لهم بغض النظر عن المعتقدات السياسية أو الدينية أو العرقية. أما النزاهة فقد عرفتها المدونة بأنها التجرد وبراءة السلوك البشري من أية أغراض أو مقاصد خاصة عند خدمة المواطنين حفاظاً على نيل ثقتهم، وإظهاراً لنزاهة الإدارة الحكومية، وعملاً على تعزيز المصلحة العامة للمجتمع. ويعتبر التزام الموظف العام بواجب الحياد هو الثمرة المترتبة على التزامه بواجب التحفظ؛ باعتبار أن تحفظ الموظف العام في آرائه السياسية يجعله محايداً تجاه المنتفعين بخدمات المرفق العام، وهو ما يحول دون التفاوت بين المنتفعين

(١) د. طارق حسنين الزيات: حرية الرأي لدى الموظف العام، الطبعة الثانية، ١٩٩٨م، ص ٢٦٩.

(٢) د. طارق حسنين الزيات: مرجع سابق، ص ٢٨٥.

بخدمات المرفق على حسب اتفاقهم أو اختلافهم في الآراء السياسية مع الموظف المسئول عن تقديم الخدمة.^(١)

وتجدر الإشارة إلى أن محافظة الموظف العام على واجب الحياد يجد له تطبيقات عديدة في الفقه الإسلامي، فمن تطبيقاته بالنسبة لوظيفة القضاء ما ذكره الفقهاء من أن القاضي يجب أن يقف من جميع الخصوم على مسافة واحدة بغض النظر عن توجهاتهم أو مكانتهم أو ديانتهم، وأن يعاملهم معاملة واحدة؛ فلا ينفذ حكمه لنفسه ولا لمن لا تقبل شهادته له؛^(٢) وعليه أن يسوي بين الخصمين في الجلوس، فيجلسهما بين يديه لا عن يمينه ولا عن يساره؛ لأنه لو فعل ذلك؛ فقد قرب أحدهما في مجلسه، وكذا لا يجلس أحدهما عن يمينه والآخر عن يساره؛ لأن لليمين فضلا على اليسار، ويسوي بينهما في النظر، والنطق والخلوة، فلا ينطلق بوجهه إلى أحدهما، ولا يسار أحدهما، ولا يومئ إلى أحدهما بشيء دون خصمه، ولا يرفع صوته على أحدهما ولا يكلم أحدهما بلسان لا يعرفه الآخر، ولا يخلو بأحد في منزله، ولا يضيف أحدهما، فيعدل

(١) في هذا المعنى د. عادل الطبطبائي: مرجع سابق، ص ١٤٤.

(٢) مغني المحتاج إلى معرفة معاني ألفاظ المنهاج: شمس الدين، محمد بن أحمد الخطيب الشربيني الشافعي (٩٧٧هـ)، دار الكتب العلمية، الطبعة الأولى، ١٤١٥هـ - ١٩٩٤م، ج٦، ص ٢٨٩. المحرر في الفقه على مذهب الإمام أحمد بن حنبل: عبد السلام بن عبد الله بن الخضر بن محمد، ابن تيمية الحراني، أبو البركات، مجد الدين (٦٥٢هـ)، مكتبة المعارف - الرياض، الطبعة الثانية ١٤٠٤هـ - ١٩٨٤م، ج٢، ص ٢٠٥.

بين الخصمين في هذا كله؛ لما في ترك العدل فيه من كسر قلب الآخر، ويتهم القاضي به أيضا. ^(١)

كما ذكر الماوردي أنه يجب في الموظف العام "أن يسلم فيما بينه وبين الناس من عداوة وشحناء، فإن العداوة تصد عن التناصف وتمنع من التعاطف... وألا يكون من أهل الأهواء فيخرجه الهوى من الحق إلى الباطل ويتدلس عليه المحق من المبطل، فإن الهوى خادع الألباب وصارف له عن الصواب". ^(٢)

وفي مصر أكد قانون الخدمة المدنية على واجب الحياد حيث نصت المادة (٥٧ / ٢) من القانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦م على أنه: يحظر على الموظف بصفة خاصة مباشرة الأعمال التي تتنافى مع الحيادة، والتجرد، والالتزام الوظيفي أثناء ساعات العمل الرسمية، أو ممارسة أي عمل حزبي، أو سياسي داخل مكان عمله، أو بمناسبة تأديته لهذا العمل، أو القيام بجمع تبرعات، أو مساهمات لصالح أحزاب سياسية، أو نشر الدعاية أو الترويج لها.

ولا شك في أن الحفاظ على واجب الحيادة والنزاهة يشترك مع واجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة في أن كلا منهما يفرض على الموظف اجتناب كل ما من شأنه التأثير على عمله، كما أن كلا منهما يستهدف الاحتفاظ بثقة الجمهور في الموظف.

(١) بدائع الصنائع في ترتيب الشرائع: علاء الدين، أبو بكر بن مسعود بن أحمد الكاساني

الحنفي (٥٨٧هـ)، دار الكتب العلمية، الطبعة الثانية، ١٤٠٦هـ - ١٩٨٦م، ج٧، ص٩.

(٢) الأحكام السلطانية، مرجع سابق، ج١ ص٢٩-٣١.

وإذا كان الواجبان يشتركان في وحدة الهدف على هذا النحو، إلا أنهما يختلفان في طريقة تحقيقه، فإذا كان الموظف يحقق هذا الهدف من خلال محافظته على واجب الحياد عن طريق عدم التمييز بين المواطنين المنتفعين بخدمات المرفق، فإنه يحقق هذا الهدف من خلال محافظته على كرامة الوظيفة العامة عن طريق المحافظة على السلوك القويم في حياته العامة والخاصة وفقاً للعرف السائد بحسب درجة وظيفته وصلاتها.

الفصل الثاني

مظاهر الحفاظ على كرامة الوظيفة العامة في حياة الموظف العامة والخاصة

وفيما يلي الحديث عن مظاهر الحفاظ على كرامة الوظيفة العامة في حياة الموظف العامة، ثم الحديث عن مظاهر الحفاظ على كرامة الوظيفة العامة في حياة الموظف الخاصة؛ وأعني بحياة الموظف العامة: أي أثناء فترة تواجده بالمرفق أو الجهة التي يعمل بها أثناء ساعات العمل الرسمية، وأما حياته الخاصة فأعني بها فترة ما بعد انتهاء ساعات العمل خارج المرفق؛ وذلك مع ملاحظة أن تقسيم مظاهر هذا الواجب على هذا النحو إنما هو بحسب الغالب فقط، إذ قد يحدث أن يخل الموظف في حياته الخاصة بعد ساعات العمل الرسمية بمظهر من المظاهر التي سنذكر أنها واجبة على الموظف في حياته العامة أثناء ساعات العمل؛ وسوف ينتظم الحديث من خلال مبحثين على النحو التالي:

المبحث الأول: مظاهر الحفاظ على كرامة الوظيفة العامة في حياة الموظف العامة.

المبحث الثاني: مظاهر الحفاظ على كرامة الوظيفة العامة في حياة الموظف الخاصة.

المبحث الأول**مظاهر الحفاظ على كرامة الوظيفة العامة في حياة الموظف العامة**

لما كان الموظف العام يمثل الشخص المعنوي العام ويتصرف باسمه ولحسابه، كان لزاماً على الموظف - بالنسبة لحياته العامة - أن يراعي في أقواله وأفعاله ما يحفظ للوظيفة كرامتها؛ ولما كان الغالب في تعامل الموظف في حياته العامة أنه يتعلق إما برؤسائه أو مرؤوسيه أو زملائه أو جمهور المتفاعلين بالخدمة من ناحية، أو يتعلق بالاختصاصات والصلاحيات الموكولة إليه بسبب شغله لوظيفة معينة من ناحية أخرى؛ فإنه يمكن القول بأن واجب المحافظة على كرامة الوظيفة في حياة الموظف العامة يتجلى في حسن معاملة الرؤساء والزملاء، وحسن معاملة الجمهور، وحسن المظهر، وعدم استغلال الوظيفة؛ وفيما يلي بيان ذلك من خلال ثلاثة مطالب على النحو التالي:

المطلب الأول: حسن معاملة الزملاء والرؤساء والمرؤوسين.

المطلب الثاني: حسن معاملة الجمهور.

المطلب الثالث: حسن مظهر الموظف العام أثناء العمل.

المطلب الرابع: عدم استغلال الوظيفة.

المطلب الأول**حسن معاملة الزملاء والرؤساء والمرؤوسين**

لقد حرص المشرع على أن يتم أداء العمل داخل المرافق العامة في إطار من التعاون المثمر والاحترام المتبادل بين الموظف وزملائه ورؤسائه ومرؤوسيه، والبعد عن كل مظاهر الكيد والتربص والتناحر، توصلاً إلى الحفاظ على كرامة الموظفين وكرامة الشخص المعنوي العام الذي يمثلونه، وبث الثقة في نفوس الأفراد تجاه القائمين على المرافق العامة؛ إذ لا شك في أن فقدان الاحترام

● مجلة الشريعة والقانون ● العدد الخامس والثلاثون الجزء الثالث (١٤٤٢هـ - ٢٠٢٠م) ● (٦١٣)

المبادل بين الرؤساء والمرءوسين يعطي الأفراد المنتفعين بخدمات المرفق انطباعاً سلبياً عن القائمين على هذا المرفق، وهو ما ينعكس أثره على الجمهور بفقد الثقة في أعضاء الجهاز الإداري، وربما أدى ذلك في النهاية إلى ضعف التمكين لسلطة الإدارة؛ ولذلك فقد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا على وجوب توافر الاحترام المتبادل بين جميع العاملين رؤساء ومرءوسين بشكل يحفظ كرامتهم حتى ينصرف كل منهم إلى أداء واجباته الوظيفية، بالشكل الذي يؤدي إلى حسن سير وأداء العمل الموكل إليهم على خير وجه، وبما يحقق الصالح العام للمرفق.^(١)

ولذلك فقد نصت المادة ١٤٩ / ٣ من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ على أنه يتعين على الموظف مراعاة آداب اللياقة في تصرفاته مع رؤسائه وزملائه ومرءوسيه. كما نصت المادة ١٤٩ / ٤ من ذات اللائحة على أنه: يتعين على الموظف الالتزام بالتعاون مع رؤسائه وزملائه في العمل.

وأكد الفقه والقضاء على أن حسن المعاملة مع الزملاء والرؤساء والمرءوسين يعد من مستلزمات المحافظة على كرامة الوظيفة العامة في إطار الحياة العامة للموظف.

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعين رقم (٣٠٣٩٠)، لسنة ٥٩ ق عليها؛ ٣ من

محرم سنة ١٤٣٩هـ - ٢٣ / ٩ / ٢٠١٧م.

فذكر بعض الفقه أن واجب حسن الخلق واستقامة السلوك يتجلى في التعاون مع الرؤساء والزملاء في العمل.^(١) كما أكد البعض على أنه يدخل في واجب المحافظة على كرامة الوظيفة أن يلتزم العامل "في تصرفاته وأفعاله الاحترام الواجب، وحسن السلوك، وهو يباشر أعمال وظيفته؛ فلا يتذلل في ألفاظه أو تصرفاته مع مرؤوسيه أو رؤسائه أو المتعاملين مع المرفق".^(٢) بحيث يعد الإخلال بذلك إخلالاً بحسن السير والسلوك، ويستأهل العقاب بوصفه ذنباً إدارياً.^(٣)

كما أكد القضاء الإداري على ذلك حيث اعتبرت المحكمة الإدارية العليا من سوء سلوك الموظف اعتدائه على بعض زملائه والتشاجر معهم، ودأبه على تقديم الشكاوى ضد زملائه ورؤسائه بما يعني أنه قد خصمهم جميعاً مما يجعل تعاونه معهم مستحيلاً.^(٤) كما اعتبرت أن تعدي الموظف على زميله بألفاظ غير لائقة يمثل إخلالاً بكرامة الوظيفة.^(٥)

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب: مرجع سابق، ص ٤٨٢. د. السيد أحمد محمد مرجان وآخرون: القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٨٧.
(٢) محمد ماجد ياقوت: شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، ٢٠٠٦م، بدون دار نشر، ص ٢١٧.

(٣) د. محمد فؤاد عبد الباسط: الجريمة التأديبية في الوظيفة العامة، ٢٠٠٥م، دار الجامعة الجديدة، ص ٤٨٢.

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٩١٧ لسنة ١١ ق - ١٨/٢/١٩٦٧م، موسوعة أحكام المحكمة الإدارية العليا من عام ١٩٥٥ حتى عام ٢٠١٠م، دار محمود، ج ٥، ص ٣١٢٦.

(٥) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (٣٢٢٥٧)، لسنة ٥٤ ق عليا؛ ٧ من ذي الحجة سنة ١٤٣٨هـ - ٢٩/٨/٢٠١٧م.

ويجدر بالذكر أن مدونة سلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة الصادرة طبقاً للمادة (٥٧) من قانون الخدمة المدنية قد تعرضت للاحترام واللباقة في علاقات العمل؛ حيث أوجبت على الموظف أن يتعامل مع زملائه باحترام ولباقة، وأن يحافظ على علاقات سليمة وودية معهم دون تمييز، ويحرص على احترام خصوصياتهم ويمتنع عن استغلال أية معلومات تتعلق بحياتهم الخاصة بقصد الإساءة. كما يتعين عليه أن يمتنع عن أية تصرفات لا أخلاقية تنتهك الآداب العامة والقوانين والأعراف؛ كما يمتنع عن كافة صور التحرش الجنسي من أقوال وأفعال أو إيحاءات خادشة للحياء - سواء بشكل سافر أو مستتر.

كما يجب على الموظف بالنسبة لمرؤوسيه أن ينقل المعرفة والخبرات التي اكتسبها إليهم، ويشجعهم على زيادة تبادل المعلومات ونقل المعرفة فيما بينهم؛ بما يحقق رفع كفاءة وتنمية قدرات المرؤوسين وتحفيزهم على تحسين أدائهم، واحترام حقوق مرؤوسيه والتعاون معهم بمهنية عالية دون محاباة أو تمييز.

وأما بالنسبة لعلاقة الموظف برؤسائه، فإن الواجب عليه أن يحترمهم وينفذ توجيهاتهم وفق التسلسل الوظيفي، وأن ينفذ ما يصدر إليه من أوامر في حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها؛ بحيث يتحمل كل رئيس مختص مسؤولية الأوامر التي تصدر منه. كما يحظر على الموظف إخفاء أية معلومات متعلقة بالعمل بهدف التأثير على القرارات المتخذة أو إعاقة سير العمل.

وليس معنى ذلك إمساك المرؤوسين عن الشكوى في حق الرؤساء عند وجود ما يستدعيها شريطة أن تبنى تلك الشكوى على أدلة يقينية خشية أن تسبب مستقبلاً في تعكير صفو العلاقة بين الطرفين، وفتح باب الصراع إلى ما

لا نهاية، وهو ما يؤثر سلباً على أداء الجهاز الإداري. إذ من المقرر أن الشكوى حق للكافة وهو من الحقوق الطبيعية للأفراد بصفة مطلقة وعامة، سواء كانوا موظفين أو غير موظفين، إلا أن لهذا الحق حدود يقف عندها ولا يتعداها، ومن تلك الحدود يظهر جلياً حق الطاعة للرؤساء على مرءوسيههم ووجوب احترامهم بالقدر الذي يجب أن يسود بين الرئيس والمرءوس فطاعة الرؤساء واحترامهم واجب يضمن للسلطة الرئاسية فاعليتها ونفاذها.^(١)

وفي هذا السياق يجب على العامل أن يكون - على يقين من صحة ما يبلغ عنه أو يملك دليل صحته، أما إذا كان يلقي باتهامات في أقواله مرسلة لا دليل على صحتها ولا سند يؤيدها ويؤكد قيامها، فإنه بذلك يكون قد أراد الكيد للغير والإساءة إليه.^(٢)

كما جرى قضاء المحكمة الإدارية العليا على أن مخاطبة الرئيس من جانب المرءوس يجب أن تكون في حدود الأدب واللياقة والواجبين دون تجاوز إلى ما يدخل في عداد الإهانة أو التجريح أو الإساءة أو التناذب بالألفاظ والأوصاف

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (٨٧٢) لسنة ٦٠ ق عليا؛ ٢٨ من ربيع

الأول سنة ١٤٣٩هـ - ١٦ من ديسمبر ٢٠١٧م.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (٣٠٣٩٠)، لسنة ٥٩ ق عليا؛ ٣ من

محرم سنة ١٤٣٩هـ - ٢٣ / ٩ / ٢٠١٧م.

● مجلة الشريعة والقانون ● العدد الخامس والثلاثون الجزء الثالث (٤٤٢هـ- ٢٠٢٠م) ● (٦١٧)

التي تأبأها القيم والأصول الإدارية والتنظيمية الواجب مراعاتها في العلاقات الوظيفية.^(١)

وبالإضافة إلى ما سبق فإن احترام المرؤوس لرئيسه وطاعته لا يعني انعدام حق المرؤوس في إبداء رأيه أمام رئيسه فيما يعتقد أنه يحقق الصالح العام؛^(٢) بل قد يحدث في الاجتماعات أن يفتح الباب لإبداء الرأي والانتقاد من قبل المرؤوسين؛ إلا أنه لا يمكن في الوقت نفسه أن يكون هناك مجال لمجاوزة إبداء الرأي إلى الطعن والتجريح والتطاول دون مقتض على الزملاء والرؤساء، والتشهير بهم والخط من كرامتهم، وهو الأمر الذي لا يتفق مع المصلحة العامة وما تقتضيه من قيام الثقة والتعاون بين العاملين رؤساء ومرؤوسين.^(٣)

نخلص من ذلك إلى أن الحفاظ على كرامة الوظيفة العامة في داخل نطاق العمل يوجب على الموظف أن يتقيد في تصرفاته مع زملاءه ورؤسائه ومرؤوسيه باعتبارات اللياقة والاحترام الواجب بما يظهر الجهاز الإداري في الشكل المتعاون والمترابط، وهو ما ينعكس أثره على أداء العمل وجودته وتطويره من ناحية، وكفالة الثقة والاحترام للقائمين على المرفق من قبل الجمهور من ناحية أخرى.

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (٣٠٣٩٠)، لسنة ٥٩ ق عليا؛ ٣ من

محرم سنة ١٤٣٩هـ - ٢٣ / ٩ / ٢٠١٧م.

(٢) د. السيد أحمد محمد مرجان وآخرون: مرجع سابق، ص ٣٨٤.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (٩٩٥) - لسنة ١٣ ق -

١٤ / ١٢ / ١٩٦٨م؛ موسوعة مصر للأحكام، مرجع سابق، ج ٥، ص ٣١٢٦.

موقف الفقه الإسلامي من علاقة الموظف برؤسائه وزملائه ومرؤوسيه:

إن شريعة الإسلام تدعوا إلى أن تكون علاقة الموظف مع رؤسائه وزملائه ومرؤوسيه بالشكل الذي يحقق الهدف من الوظيفة العامة ويكفل الثقة المطلوبة في شاغلها، ولذلك فإن علاقة الموظف بزملائه ينبغي أن تكون قائمة على الاحترام المتبادل والتعاون والتكامل، لدخولها تحت عموم قوله تعالى: ﴿وَتَعَاوَنُوا عَلَى الْبِرِّ وَالتَّقْوَى﴾^(١) كما أن علاقة الموظف برؤسائه يجب أن تكون مبنية على الطاعة في غير معصية، مصداقاً لقول النبي - ﷺ -: «اسمعوا وأطيعوا وإن استعمل حبشي كأن رأسه زبيبة»^(٢) وقوله - ﷺ -: «عليك السمع والطاعة في عسرك ويسرك، ومنشطك ومكروهك، وأثرة عليك»^(٣). مع ملاحظة أن الطاعة في الشريعة الإسلامية ليست مطلقة، ومما يشهد لذلك قول النبي - ﷺ -: «السمع والطاعة على المرء المسلم فيما أحب وكره، ما لم يؤمر بمعصية، فإذا أمر بمعصية فلا سمع ولا طاعة»^(٤). ومثل ذلك ما

(١) [المائدة: من الآية ٢].

(٢) صحيح البخاري: المؤلف: محمد بن إسماعيل أبو عبد الله البخاري الجعفي، المحقق: محمد زهير بن ناصر الناصر، دار طوق النجاة (مصورة عن السلطانية بإضافة ترقيم محمد فؤاد عبد الباقي)، الطبعة الأولى، ١٤٢٢هـ، ج١، ص ١٤٠، رقم (٦٩٣)، كتاب الأذان، باب إمامة العبد والمولى.

(٣) صحيح مسلم: مرجع سابق، ج٤، ص ١٤٦٧، رقم (١٨٣٦)، كتاب الإمارة، باب وجوب طاعة الأمراء في غير معصية، وتحريمها في المعصية.

(٤) صحيح البخاري: ج٩، ص ٦٣، رقم (٧١٤٤)، كتاب الأحكام، باب السمع والطاعة للإمام ما لم تكن معصية.

● مجلة الشريعة والقانون ● العدد الخامس والثلاثون الجزء الثالث (١٤٤٢هـ - ٢٠٢٠م) ● (٦١٩)

روي عن علي - عليه السلام - قال: بعث النبي - صلى الله عليه وسلم - سرية، وأمر عليهم رجلاً من الأنصار، وأمرهم أن يطيعوه، فغضب عليهم، وقال: أليس قد أمر النبي - صلى الله عليه وسلم - أن تطيعوني؟ قالوا: بلى، قال: قد عزمت عليكم لما جمعتم حطبا، وأوقدتم نارا، ثم دخلتم فيها فجمعوا حطبا، فأوقدوا نارا، فلما هموا بالدخول، فقام ينظر بعضهم إلى بعض، قال بعضهم: إنما تبعنا النبي - صلى الله عليه وسلم - فرارا من النار أفندخلها؟ فبينما هم كذلك، إذ خمدت النار، وسكن غضبه، فذكر للنبي - صلى الله عليه وسلم - فقال: «لو دخلوها ما خرجوا منها أبدا، إنما الطاعة في المعروف»^(١).

كما أن الموظف في علاقته مع مرؤوسيه يجب أن يحفظ لهم حقوقهم بالشكل الذي يعينهم على المحافظة على كرامة وظيفتهم، وقد روي أن أبا عبيدة بن الجراح قال لعمر بن الخطاب - عليه السلام -:- دنست أصحاب رسول الله - صلى الله عليه وسلم - فقال له عمر: يا أبا عبيدة إذا لم أستعن بأهل الدين على سلامة ديني فبمن أستعين؟ قال: أما إن فعلت فأغنهم بالعمالة عن الخيانة، يقول: إذا استعملتهم على شيء فأجزل لهم في العطاء والرزق لا يحتاجون^(٢). كما أن على الموظف مع مرؤوسيه أن يمد لهم يد العون والمساعدة والإرشاد والتوجيه؛ والتاريخ الإسلامي - وخصوصاً في عصر الخلفاء الراشدين - زاخر بالعديد من

(١) صحيح البخاري: ج٩، ص٦٣، رقم (٧١٤٥)، كتاب الأحكام، باب السمع

والطاعة للإمام ما لم تكن معصية.

(٢) الخراج: أبو يوسف مرجع سابق، ص١٢٦.

السوابق التي تؤكد حرص الرؤساء على ملاحظة مرؤوسيهم وتوجيههم وإرشادهم.^(١)

المطلب الثاني حسن معاملة الجمهور

تعد حسن معاملة الجمهور من الجوانب الأساسية لواجب المحافظة على كرامة ونزاهة الوظيفة العامة؛^(٢) إذ لا يكفي أن يحافظ الموظف على كرامة وظيفته - داخل نطاق الوظيفة - عن طريق الحفاظ على الاحترام المتبادل بينه وبين زملاءه ومرؤوسيه ورؤسائه، وإنما يجب أن يسلك في تعامله مع الجمهور مسلكاً يحفظ للوظيفة كرامتها؛ باعتبار أن الهدف الأساسي من وجود الموظف في المرفق هو تقديم الخدمة للجمهور؛ كما أن الصلاحيات الممنوحة للموظف لم تمنح له لأجل استعراض السلطة على الناس،^(٣) بل من أجل تنظيم العمل وتحسين جودة الأداء، وبالتالي فإنه لا يكفي حصول الجمهور على الخدمة العامة، بل لابد أن يكون حصوله عليها مصحوباً بالتقدير والاحترام.^(٤)

(١) يراجع في تفاصيل ذلك: الإدارة الإسلامية في عز العرب: محمد كرد علي، بدون تاريخ، مؤسسة هنداوي للتعليم والثقافة، ص ٢٧ وما بعدها. مناقب أمير المؤمنين عمر ابن الخطاب: أبي الفرج عبد الرحمن بن علي بن محمد ابن الجوزي، بدون تاريخ، دار ابن خلدون، ص ١١١ وما بعدها.

(٢) د. محمد فؤاد عبد الباسط: مرجع سابق، ص ٤١٧.

(٣) د. محمد رفعت عبد الوهاب: مرجع سابق، ص ٤٨٣. والمعنى نفسه: د. السيد أحمد محمد مرجان وآخرون: مرجع السابق، ص ٣٨٧.

(٤) د. محمد محمد بدران: القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٧٧.

● مجلة الشريعة والقانون ● العدد الخامس والثلاثون الجزء الثالث (١٤٤٢هـ - ٢٠٢٠م) ● (٦٢١)

ولذلك فإنه بالرجوع إلى اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية يتبين أنه بعد نصت المادة ١٤٩ / ١ على أنه يتعين على الموظف الالتزام بالقيام بالعمل المنوط به بنفسه بدقة وأمانة، وإنجازه في المواعيد المناسبة طبقاً لمعدلات الأداء المقررة. أعقب ذلك نص المادة ١٤٩ / ٣ على أنه يتعين على الموظف "... مراعاة آداب اللياقة في تصرفاته مع الجمهور..." كما نصت المادة ١٤ / ١٥٠ على أنه: يحظر على الموظف إساءة معاملة الجمهور متلقي الخدمة أو التباطؤ المتعمد في أداء الخدمة أو تأخيرها، أو إساءة استعمال السلطة.

وبناءً على ذلك فإنه يجب على الموظف أن يحسن معاملة الجمهور سواء كان ذلك في تقديم الخدمة ذاتها وجودتها وإشباعها لحاجة الفرد، أو في أسلوب التعامل مع المستفيد من الخدمة.

وبالنسبة لتقديم الخدمة ذاتها أكدت المحكمة الإدارية العليا على أن "المقرر أن الدقة والأمانة المتطلبية من الموظف العام تقتضيه أن يبذل أقصى درجات الحرص على أن يكون أداءه للعمل صادراً عن يقظة وتبصر، بحيث يتحرى في كل إجراء يقوم باتخاذ ما يجب أن يكون عليه الرجل الحريص من حذر وتحرز، فإذا ثبت في حق الموظف أنه قد أدى عمله باستخفاف أو غفلة أو لامبالاة، كان خارجاً بذلك عن واجب أداء العمل بدقة وأمانة، ومن ثم يكون مرتكباً لمخالفة تأديبية تستوجب المساءلة بسبب إغفال أداء الواجب الوظيفي على الوجه المطلوب"^(١). كما استقر قضاء المحكمة أيضاً على أنه في مجال رفع

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعين رقم (٩٠٠٩٢)، لسنة ٦٢ ق/عليا؛ ٦ من ربيع الأول سنة ١٤٣٩هـ - ٢٥ / ١١ / ٢٠١٧م.

المسئولية التأديبية " لا يجوز التذرع بكثرة العمل وضغوطه أو الظروف المرضية التي ألمت بالموظف، وحالت دون مباشرته للعمل المكلف به على أكمل وجه، إذ المفروض أن العامل يتحمل التبعة كاملة عن الأعمال التي يرتضي لنفسه أن يتصدى لمباشرتها ويكون مسئولاً عن الإهمال والخطأ والتهاون أو الإخلال الذي يقع منه حال تأديته الأعمال الموكولة إليه، فكثرة الأعمال ليست من الأعذار التي تعدم المسئولية الإدارية لأنه لو أخذ بها كذريعة لكل من يخل بواجبات وظيفته لأضحى الأمر فوضى لا ضابط له، وقد يكون عذراً مخففاً إذا ثبت أن الأعباء التي يقوم بها العامل تفوق قدراته وأحاطت به ظروف لم يستطع أن يسيطر عليها تماماً كما رسم القانون طريقاً لمواجهة المرض الذي يلحق بالعامل، وهو الحصول على إجازة مرضية وبالتالي لا يصح الاستناد لعذر المرض لتبرير الخطأ أو دفع المسئولية التأديبية عن العامل".^(١) وليس معنى هذا الحكم أن الموظف عليه أن يتقن عمله بغض النظر عما قد يطرأ عليه من الأمراض، بل المفهوم أن الموظف إذا تعرض للمرض عليه أن يستفيد من الإجازة المرضية حتى يتعافى، لكن ليس له أن يستمر في عمله ثم يقصر في الوفاء بواجباته بسبب المرض.

وأما بالنسبة لأسلوب تعامل الموظف مع الجمهور المستفيد من الخدمة، فإنه لا يجوز للموظف أن يبتدل في أقواله وأفعاله مع جمهور المتعاملين مع المرفق

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعين رقم (١٦٤٨)، لسنة ٦٣ ق عليا؛ ٢٩ من

صفر سنة ١٤٣٩ هـ - ١٨ / ١١ / ٢٠١٧ م.

● مجلة الشريعة والقانون ● العدد الخامس والثلاثون الجزء الثالث (٤٤٢هـ- ٢٠٢٠م) ● (٦٢٣)

عند تقديم الخدمة، بل عليه أن يحترمهم ويحسن معاملتهم ويسعى إلى اكتساب ثقتهم بنزاهته وسلوكه السليم.

ويعتبر الإخلال بهذا الواجب إهداراً لكرامة الوظيفة العامة نظراً إلى كون الموظف هو مرآة المرفق أو الجهاز الإداري لدى الجمهور. وبالتالي فإن الموظف يكون قد أساء إساءة بالغة لوظيفته وأهدر كرامتها إذا ظهر في تعامله مع الجمهور بمظهر سيء، بأن كان مثلاً للتطاول على الجمهور بأية صورة، أو تعطيل مصالح الناس؛ أو تجاهل ذوي الاحتياجات الخاصة، وكبار السن، والمرضى والحوامل؛ أو سعى بالتمييز بين الأفراد لأي سبب من الأسباب؛ أو كان لا يتقيد بمواعيد العمل الرسمية ولا يكرس وقت العمل لتقديم الخدمة؛ أو يضلل المواطنين ولا يستمع إليهم؛ أو كان غير مؤتمن على ما قد يقف عليه - بحكم وظيفته - من معلومات تخص المواطنين.

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن قيام أحد أعضاء هيئة التدريس بالجامعة بمعاكسة الطالبات، والتحرش بهن لفظياً.. يشكل ذنباً إدارياً قوامه ضعف الخلق وانحراف الطبع، والتأثر بالشهوات والإخلال بمقتضى الواجب الوظيفي والإخلال بكرامتها وبالثقة الواجب توافرها فيه، ولا ريب أن من ينحدر إلى هذا المستوى السلوكي المزموم، بما انطوى عليه من أفعال شاذة تلفظها العادات والتقاليد وتهديد للمؤسسة التعليمية برمتها، لا يكون أهلاً

لتولي المناصب الجامعية أو الاستمرار في شغلها، أو أميناً على موقعه الوظيفي على مقدرات العملية التعليمية والطلاب.^(١)

موقف الفقه الإسلامي من معاملة الموظف للجمهور:

لقد تعرض الفقه الإسلامي لمسألة حسن معاملة الجمهور، وما يترتب على ذلك من التمكين لسلطة الإدارة، ولعل ما ذكره أبو يوسف في كتاب الخراج فيه الكفاية لتوضيح هذا المعنى بجلاء وبيان أثره في التمكين لسلطة الإدارة، حيث ذكر "وتقدم إلى من وليت لا يكون عسوفاً لأهل عمله ولا محتقراً لهم ولا متسخفاً بهم؛ ولكن يلبس لهم جلباباً من اللين يشوبه بطرف من الشدة والاستقصاء من غير أن يظلموا أو يحملوا ما لا يجب عليهم. واللين للمسلم. والغلظة على الفاجر، والعدل على أهل الذمة وإنصاف المظلوم، والشدة على الظالم والعفو عن الناس فإن ذلك يدعوهم إلى الطاعة. وأن تكون ممارسته لعمله كما يرسم له، وترك الابتداع فيما يعاملهم به، والمساواة بينهم في مجلسه ووجه حتى يكون القريب والبعيد والشريف والوضيع عنده في الحق سواء، وترك اتباع الهوى؛ فإن الله ميز من اتقاه وآثر طاعته وأمره على من سواهما".^(٢)

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (٤١١٣) لسنة ٦٣ ق عليا؛ ٢٨ من ربيع

الأول سنة ١٤٣٩هـ - ١٦ من ديسمبر ٢٠١٧م.

(٢) الخراج: أبو يوسف، مرجع سابق، ص ١٢٠. وللمزيد من التفاصيل يرجع أستاذنا

الدكتور/ فؤاد محمد النادي: نظام الحكم في الإسلام، مرجع سابق، ص ١٨١ وما بعدها.

المطلب الثالث

حسن مظهر الموظف العام أثناء العمل

إن المظهر الذي يظهر عليه الموظف إما أن يعكس صورة إيجابية مشرفة أو صورة سلبية للجهة التي يمثلها؛ فالتزام جميع العاملين بحسن المظهر يعطي انطباعاً مباشراً للأفراد عن جدية والتزام وانضباط الجهة التي ينتسبون إليها؛ والعكس يعطي انطباعاً سلبياً بالاستهتار والفوضى لدى هذه الجهة.

لذلك كان لزاماً على الموظف أن يظهر بمظهر يليق بمكانة الجهة التي يعمل بها، وأن يراعي ذلك في نظافته الشخصية، وملابسه، وتسريحة شعره وذقنه، بما يتلاءم مع طبيعة عمله؛ لما في ذلك من حفاظ على كرامة الوظيفة التي يشغلها، وإظهارها بالمظهر اللائق، فضلاً عن التأثير الإيجابي في بيئة العمل.

ومن ناحية أخرى فإنه إذا كان من أهداف المحافظة على كرامة الوظيفة العامة، بث الثقة في نفوس الأفراد تجاه الموظفين؛ فإن المظهر الخارجي للموظف له دور كبير في إعطاء الأفراد المتعاملين مع المرفق انطباعاً أولياً عن الموظف يظهر لهم من مظهره وهيبته، قبل أن يأخذوا عنه انطباعاً عملياً من خلال سلوكه. فعلى سبيل المثال تجد أن الموظف الذي يرتدي ملابس تشبه ملابس المنحرفين سلوكياً وأخلاقياً يفقد قدراً كبيراً من ثقة المتعاملين معه عند رؤيتهم لمظهره وقبل أن يتعاملوا معه؛ وذلك كله راجع إلى أن المظهر العام يعد من أهم أدوات الإقناع والتأثير.

ولذلك فقد نصت المادة ١٤٩ / ٣ من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦م على أن من بين واجبات الموظف العام، " ... الظهور بالمظهر اللائق بالوظيفة.. "

ونصت مدونة سلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة الصادرة في عام ٢٠١٩م إعمالاً لنص المادة (٥٧) من قانون الخدمة المدنية على أنه فيما يخص المظهر:

١ - يجب على الموظف مراعاة المظهر اللائق سواء في مظهره أو ملبسه على نحو لا يخل بالآداب أو بسمعة جهة العمل .

٢ - التقيد بالزي الرسمي لمن تلزمهم جهاتهم بارتدائه خلال ساعات العمل وأن يحافظ عليه وعلى نظافته دائماً وعدم استخدامه خارج أوقات العمل الرسمية.

وهذا النص يوضح لنا أنه في مجال الزي الذي يرتديه الموظف العام يتعين التمييز بين الوظائف التي تحدد فيها جهات العمل زياً معيناً، والوظائف التي لا تحدد زياً معيناً. حيث يجب على الموظف أن يلتزم بالزي المصلحي إن وجد، فإن لم يوجد كان لزاماً عليه أن يتقيد بما يقضي به العرف بحسب كل وظيفة وما يلائمها؛ ففي بلدنا جرى العرف على الذهاب إلى العمل بملبس معين، ومن ثم فإنه لا يجوز للموظف ارتداء زي يتعارض مع ما جرى عليه العرف، كما لا يجوز للموظفة أن تذهب إلى مقر عملها مرتدية ملابس النوم أو الزي البلدي.^(١)

(١) ممدوح طنطاوي: الجرائم التأديبية، الطبعة الثانية، ٢٠٠٣م، منشأة المعارف بالإسكندرية، ص ٣٩٥.

موقف الفقه الإسلامي من مظهر الموظف العام:

لقد أكد الفقه الإسلامي على أنه يجب على الموظف العام أن يحافظ على حسن المظهر على حسب طبيعة الوظيفة التي يشغلها، بحيث يكون هناك تشديد على مظهر الموظف كلما احتلت الوظيفة أهمية معينة لما يترتب على ذلك من تعزيز ثقة المتعاملين معه في شخصيته حيث يعتبر المظهر دليلاً على الجوهر؛ فذكر الفقهاء أنه بالنسبة لوظيفة القضاء يجب على القاضي "أن يكون جميل الهيئة ظاهر الأبهة، وقور المشية والجلسة، حسن النطق والصمت ... ويكون أبداً مرتدياً بردائه حسن الزي، ولبس ما يليق به فإن ذلك أهيب في حقه، وأجمل في شكله، وأدل على فضله وعقله، وفي مخالفة ذلك نزول وتبذل، ويلزم من الصمت الحسن والسكينة والوقار ما يحفظ به مروءته فتميل الهمم إليه ويكبر في نفوس الخصوم الجراءة عليه، من غير تكبر يظهره، ولا إعجاب يستشعره، فكلاهما شين في الدين وعيب في أخلاق المؤمنين"^(١).

المطلب الرابع

عدم استغلال الوظيفة في المصالح الخاصة أثناء ساعات العمل

إن استغلال الموظف لوظيفته بشكل عام يتمثل في قيامه بتحقيق المنافع أو المصالح الخاصة، لنفسه أو لذويه بصورة مباشرة أو غير مباشرة عن طريق الصلاحيات والاختصاصات المخولة له بسبب وظيفته، وهي المنافع والمصالح التي لم يكن بإمكانه التوصل إليه بنفسه في حال عدم وجوده في هذه الوظيفة.

(١) تبصرة الحكام في أصول الأفضية ومناهج الأحكام: مرجع سابق، ج١، ص ٣٢.

والمعنى نفسه: معين الحكام فيما يتردد بين الخصمين من الأحكام: مرجع سابق، ص ١٥.

وقد نصت المادة ١٥٠ / ١٣ من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية على أنه يحظر على الموظف استغلال نفوذه الوظيفي. كما نصت المادة ١٥٠ / ١٦ يحظر على الموظف أن يقبل أي هدايا أو عمولة أو خدمة أو قرض بمناسبة قيامه بواجبات وظيفته.

ولا شك في أن استغلال الموظف لوظيفته يمكن أن يحدث أثناء ساعات العمل الرسمية، كما يمكن أن يحدث خارج جهة العمل، بعد ساعات العمل الرسمية، أثناء الحياة الخاصة للموظف - كما سيأتي - وسنقصر حديثنا في هذا المطلب على بعض صور استغلال الموظف لوظيفته أثناء ساعات العمل الرسمية باعتبار أننا نتحدث عن مظاهر الإخلال بكرامة الوظيفة في حياة الموظف العامة.

ومن الأمثلة على استغلال الموظف لوظيفته أثناء العمل قيامه بالتزوير أو التلاعب بالأوراق والمستندات أو الاختلاس أو طلب الرشوة، فهذه السلوكيات فضلاً عما تنطوي عليه من جرائم جنائية، فإنها تمثل في الوقت نفسه جرائم تأديبية، حيث تعتبر من أهم مظاهر الإخلال بكرامة الوظيفة العامة.^(١)

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا - بالنسبة لموظفي المحاكم - بأن من العدوان الجسيم على كرامة الوظيفة العامة قيام الموظف باستغلال وظيفته التي

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب: مرجع سابق، ص ٤٨٣. د. محمد أبو ضيف باشا خليل: النظام التأديبي، ٢٠١٢م، دار الجامعة الجديدة، ص ٣٧. ويراجع أيضاً: د. محمد فؤاد عبد الباسط: مرجع سابق، ص ٤١٧.

● مجلة الشريعة والقانون ● العدد الخامس والثلاثون الجزء الثالث (١٤٤٢هـ - ٢٠٢٠م) ● (٦٢٩)

ينتمي إليها في تحقيق مآرب شخصية، عن طريق التلاعب في مستندات القضايا التي في عهده ليحرم صاحب الحق من حقه، ولينصر الظالم على المظلوم الذي لجأ للقضاء كملاذ آمن له لرد حقه، وذلك من شأنه أن ينال من سمعة وكرامة القضاء ويضعف الثقة في نفوس المتعاملين مع هذا الصرح العظيم.^(١)

كما قضي بأن من الإخلال بكرامة الوظيفة العامة ارتكاب موظف بإحدى المحاكم لجريمة التزوير، واستعمال المحرر المزور فيما زور من أجله، حيث يعد ذلك خروجاً على السلوك القويم للعاملين بالمحاكم، وإخلال جسيم بما تفرضه عليه تلك الوظيفة سواء داخل دور المحاكم أو خارجها، وظهور الموظف المحال بالمظهر السيء المسيء للوظيفة والهيئة القضائية بصفة عامة، ويقلل الثقة اللازم توافرها في الأعمال القضائية، كما يتنافى مع القيم والمبادئ الوظيفية والثقة المفترضة في الموظف العام الذي يقوم بدور معاون القضاة في أداء رسالتهم، إذ كان يجب عليه اتباع الإجراءات التي رسمها القانون في ذلك الشأن حتى يستقيم العمل في دور المحاكم على الوجه الأمثل حتى لا تهتز ثقة المتقاضين في دور العدالة.^(٢) وأكدت المحكمة الإدارية العليا - بخصوص العاملين بالمحاكم - على أن عملهم يجب أن يتسم بالصدق والأمانة والسلوك

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (٥٣٦١٠)، لسنة ٦٢ ق عليا؛ ٧ من ذي الحجة سنة ١٤٣٨هـ - ٢٩ / ٨ / ٢٠١٧م.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (٢٦١٠٥)، لسنة ٦١ ق عليا؛ ٧ من ذي الحجة سنة ١٤٣٨هـ - ٢٩ / ٨ / ٢٠١٧م.

القويم حفاظاً على سمعة حصن العدالة الذي يعملون به، وحيث إن التزوير واستعمال المحرر المزور يعد من الجرائم المخلة بالشرف والسمعة ترتب عليه وضعه موضع الشك والريبة، ويجعل وجوده في العمل خطراً محدقاً بجهة العمل، لما يجب أن يتميز به العاملين من حسن سير وسلوك.^(١)

ومن تطبيقات استغلال الوظيفة أثناء العمل أيضاً قيام الموظف باستغلال الأجهزة والمعدات والآلات الخاصة بالوظيفة استغلالاً خاصاً يتنافى مع كرامة الوظيفة، مثل ما ورد في حكم المحكمة الإدارية العليا من أن استخدام جهاز الكمبيوتر الخاص بالمدرسة في غير أغراض العملية التعليمية، ووضع صور مخلة بالآداب على الكمبيوتر، وأغاني صوتية وأغاني فيديو، يعد خروجاً على مقتضى الواجب الوظيفي.^(٢)

وكذلك الحال بالنسبة للاختلاس، فقد حكمت المحكمة الإدارية العليا بأن "الاختلاس يعد ذنباً إدارياً جسيماً وخطيراً، ينبئ عن سلوك الموظف سلوكاً معيباً ينطوي على إخلاله بكرامة الوظيفة المنوطة به، ولا يستقيم مع ما تفرضه عليه من الذمة والأمانة، والبعد عن مواطن الريبة والدنايا، بما يكشف عن ضعف لديه في القيم والأخلاق العامة، وحسن الاستقامة، وانحراف في

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (٩٣١٤٧)، لسنة ٦٢ ق عليا؛ ٧ من ذي الحجة سنة ١٤٣٨ هـ - ٢٩ / ٨ / ٢٠١٧ م.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (٢٢٢٤٥)، لسنة ٥٧ ق عليا؛ ٢٩ من صفر سنة ١٤٣٩ هـ - ١٨ / ١١ / ٢٠١٧ م.

● مجلة الشريعة والقانون ● العدد الخامس والثلاثون الجزء الثالث (١٤٤٢هـ - ٢٠٢٠م) ● (٦٣١)

الطبع، وخضوع للشهوات، وتدني في السلوك يمس أمانته ونزاهته، مما يزيه ويوجب تجريده من كل معنى حسن.... الأمر الذي ينبئ عن أن بقاءه في الوظيفة يهوي بإجلالها وثقة العوام والقائمين على شئونها، وأنه لا سبيل إلى إصلاح هذا الاعتلال المستشري به سوى استئصاله صوناً للوظيفة العامة والقائمين على شئونها والمتعاملين معها، وهو ما تقضي معه المحكمة بمجازاته بالفصل من الخدمة".^(١)

موقف الفقه الإسلامي من استغلال الوظيفة:

تجدر الإشارة إلى أن عدم استغلال الموظف لوظيفته يجد أصله في شريعة الإسلام في العديد من الآيات والأحاديث التي تحذر من جميع الأعمال التي تشكل استغلالاً للوظيفة؛^(٢) حيث منعت شريعة الإسلام قبول الهدايا بسبب الوظيفة، بدليل ما حدث من أن رسول الله - ﷺ - حين استعمل رجلاً على الصدقة، فلما قدم قال: هذا لكم، وهذا أهدي لي؛ فقال له رسول الله - ﷺ - : أفلا قعدت في بيت أبيك وأمك، فنظرت أيهدى لك أم لا؟! ثم قام رسول الله - ﷺ - عشية بعد الصلاة، فتشهد وأثنى على الله بما هو أهله، ثم قال: أما بعد فما بال العامل نستعمله فيأتينا فيقول: هذا من عملكم، وهذا أهدي لي؛ أفلا قعد في بيت أبيه وأمه فنظر هل يهدى له أو لا؟!، فوالذي نفس محمد بيده لا

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعين رقم (٣٦٨٠١)، لسنة ٦٢ ق عليا؛ ١٨ من رجب سنة ١٤٣٨هـ - ١٥ / ٤ / ٢٠١٧م.

(٢) يراجع في ذلك أستاذنا الدكتور/ فؤاد محمد النادي: نظام الحكم في الإسلام، مرجع سابق، ص ١٧٠ - ١٧١.

يغل أحدكم منها شيئاً إلا جاء به يوم القيامة يحمله على عنقه؛ إن كان بعيراً جاء به له رغاء، وإن كانت بقرة جاء بها لها خوار، وإن كانت شاة جاء بها تيعر...^(١).

كما منعت شريعة الإسلام من الرشوة؛ فعن عبد الله بن عمرو - رضي الله عنه - قال: «لعن رسول الله - صلى الله عليه وسلم - الراشي والمرثي»^(٢).

(١) صحيح البخاري: مرجع سابق، ج٨، ص١٣٠، كتاب الأيمان والندور، باب: كيف كانت يمين النبي صلى الله عليه وسلم حديث رقم (٦٦٣٦). صحيح مسلم: للإمام أبي الحسين مسلم بن الحجاج أبي مسلم القشيري النيسابوري، تحقيق محمد فؤاد عبد الباقي، دار الكتب العلمية للنشر - لبنان، ١٩٩٣م، ج٣، ص١٤٦٣، كتاب الإمارة، باب تحريم هدايا العمال، حديث رقم (١٨٣٢).

(٢) مسند الإمام أحمد بن حنبل: أبو عبد الله أحمد بن محمد بن حنبل بن هلال بن أسد الشيباني (٢٤١هـ)، المحقق: شعيب الأرنؤوط - عادل مرشد، وآخرون، إشراف: د عبد الله بن عبد المحسن التركي، مؤسسة الرسالة، الطبعة الأولى، ١٤٢١هـ - ٢٠٠١م، ج١١، ص٨٧، رقم (٦٥٣٢)، وجاء فيه أن إسناده قوي. الجامع الكبير - سنن الترمذي: محمد بن عيسى بن سؤرة بن موسى بن الضحاك، الترمذي، أبو عيسى (٢٧٩هـ)، المحقق: بشار عواد معروف، دار الغرب الإسلامي - بيروت، سنة النشر: ١٩٩٨م، ج٣، ص١٦، رقم (١٣٣٧)، أبواب الأحكام، باب ما جاء في الراشي والمرثي في الحكم، وجاء فيه أن هذا حديث حسن صحيح. سنن أبي داود: أبو داود سليمان بن الأشعث بن إسحاق بن بشير بن شداد بن عمرو الأزدي السجستاني (٢٧٥هـ)، المحقق: شعيب الأرنؤوط - محمد كامل قره بللي، دار الرسالة العالمية، الطبعة الأولى، ١٤٣٠هـ - ٢٠٠٩م، ج٥، ص٤٣٣، وجاء فيه أن الحديث إسناده قوي.

● مجلة الشريعة والقانون ● العدد الخامس والثلاثون الجزء الثالث (١٤٤٢هـ - ٢٠٢٠م) ● (٦٣٣)

كما منعت شريعة الإسلام الموظف العام من الاختلاس؛ وفي ذلك يقول الله تعالى: ﴿وَمَا كَانَ لِنَبِيِّ أَنْ يَعْلَلَّ مَنِ يَعْلَلُ يَأْتِ بِمَا غَلَّ يَوْمَ الْقِيَامَةِ ثُمَّ تُوَفَّى كُلُّ نَفْسٍ مَّا كَسَبَتْ وَهُمْ لَا يُظْلَمُونَ﴾^(١). وعن عدي بن عميرة الكندي، قال: سمعت رسول الله - ﷺ - يقول: «من استعملناه منكم على عمل، فكتمنا مخيطا، فما فوقه كان غلولا يأتي به يوم القيامة»، قال: فقام إليه رجل أسود من الأنصار كأني أنظر إليه، فقال: يا رسول الله، اقبل عني عملك، قال: «وما لك؟» قال: سمعتك تقول: كذا وكذا، قال: «وأنا أقوله الآن، من استعملناه منكم على عمل، فليجئ بقليله وكثيره، فما أوتي منه أخذ، وما نهي عنه انتهى»^(٢).

(١) [آل عمران: آية ١٦١].

(٢) صحيح مسلم: ج٣، ص ١٤٦٥، كتاب الإمارة، باب تحريم هدايا العمال، رقم ١٨٣٣.

المبحث الثاني

مظاهر الحفاظ على كرامة الوظيفة العامة في حياة الموظف الخاصة

وفيما يلي نتعرض لبعض مظاهر الحفاظ على كرامة الوظيفة العامة في حياة الموظف الخاصة من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول: الامتناع عن السلوكيات المسيئة لسمعة الموظف والوظيفة في الحياة الخاصة.

المطلب الثاني: حظر الجمع بين الوظيفة والأعمال الأخرى.

المطلب الثالث: عدم إفشاء الأسرار.

المطلب الرابع: وجوب الولاء والتحفّظ.

المطلب الأول

الامتناع عن السلوكيات المسيئة لسمعة الموظف والوظيفة في الحياة الخاصة

إن المقصود بالسمعة هي جملة عناصر تتعلق أساساً بالتقاليد الاجتماعية وما يحكمها من دين وأعراف وأخلاق، وتختلف هذه العناصر تبعاً لاختلاف المجتمعات والبيئات. وحسن السمعة بالنسبة للموظف العام يستلزم أن يجتنب الموظف ما يشينه أو يلطخه مما يمس الخلق،^(١) وأن يتوافر فيه من الصفات ما يمكن معه الاطمئنان إلى أمانته على واجبات وظيفته ويجعله موضع ثقة المجتمع.^(٢) على حسب حساسية الوظيفة ومركز الموظف.

(١) د. محمود حلمي - د. فؤاد محمد النادي: الوجيز في مبادئ القانون الإداري المصري واليميني، مرجع سابق، ص ٢٧٢.

(٢) د. صلاح أحمد السيد جودة: الصلاحية الأدبية والعلمية والجسمانية للتعينين في الوظائف العامة دراسة مقارنة، الكتاب الأول، ٢٠٠٨ / ٢٠٠٩ م، دار النهضة العربية، ص ٢٥.

● مجلة الشريعة والقانون ● العدد الخامس والثلاثون الجزء الثالث (١٤٤٢هـ - ٢٠٢٠م) ● (٦٣٥)

ويعد الامتناع عن السلوكيات المسيئة لسمعة الموظف والوظيفة في الحياة الخاصة من أهم مظاهر الحفاظ على كرامة الوظيفة العامة في حياة الموظف الخاصة، حيث يوجب ذلك على الموظف أن يتجنب في تصرفاته خارج المرفق كل تصرف شائن يكون من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة ووقارها.^(١) أو يحط من كرامة الموظف ويسئ إلى سمعته،^(٢) طبقاً للعرف العام والأعراف الخاصة بذات الوظيفة، وأن يسلك في تصرفاته مسلكاً يتفق والاحترام الواجب لها.

وإذا كانت المادة (٥٨) من قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦م قد نصت على أن: "كل موظف يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته، أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يجازى تأديبياً". كما نصت المادة (٣ / ١٤٩) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية على أن من واجبات الموظف العام: المحافظة على كرامة الوظيفة وحسن سمعتها.

والواضح من النصوص السابقة أن المشرع قد التزم فيها جانب التعميم حيث لم يحدد الأفعال التي تشكل إخلالاً بكرامة الوظيفة العامة في حياة الموظف الخاصة على سبيل الحصر.

وقد أكدت مدونة سلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة الصادرة في ٢٠١٩م وفقاً للمادة (٥٧) من قانون الخدمة المدنية، بمعرض الحديث عن سلوك الموظف في حياته الخاصة، أن على الموظف في حياته الخاصة أن يتجنب الأعمال

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٤٤، لسنة ١٥ قضائية،

٢٨ / ٤ / ١٩٧٣م، موسوعة مصر للأحكام، ج٦، ص ٣٧٨٢.

(٢) د. جودت الملط: مرجع سابق، ص ١٣٥.

أو الأنشطة التي تتعارض مع القواعد القانونية أو الأخلاقية والتي يمكن أن تكون سبباً لابتزازهم الشخصي المتعلق بأداء الواجبات الرسمية. بالإضافة إلى تجنب الأعمال التي تمثل إساءة للوظيفة، وهو الأمر الذي قد يقلل من ثقة المواطن في أجهزة الدولة.

وعدم حصر الأفعال التي تشكل إخلالاً بكرامة الوظيفة مرجعه إلى أن جريمة الإخلال بكرامة الوظيفة العامة شأنها شأن بقية الجرائم التأديبية غير محددة على سبيل الحصر، وبالتالي فإن النص على حظر أعمال معينة لا يعني أن ما عداها مباح، وإنما تتولى سلطة التأديب تحت رقابة مجلس الدولة تقدير كل حالة على حدة من حيث مدى إخلالها بالواجبات الوظيفية وكرامة الوظيفة.^(١) ويجدر بالذكر ما أشار إليه بعض الفقه من أن هناك رأي مرجوح ذهب إلى الفصل بين حياة الموظف العامة وحياته الخاصة، باعتبار أن الدولة تدفع له راتبه مقابل قيامه بأعمال الوظيفة أثناء ساعات العمل، أما خارج ساعات العمل فإنه يكون حراً في تصرفاته وسلوكه؛ إلا أن الاتجاه السائد وإن كان يسلم بحق الموظف في أن يعيش حياته إلا أنه يرى أنه لا يوجد سد منيع بين حياة الموظف الخاصة والعامة، حيث تؤثر الأولى في الثانية.^(٢) باعتبار أن الثقة في الموظف العام لا تتجزأ، ومن ثم لا يمكن القول بأن الموظف في مجال العمل يجب أن يتقيد بكل مظاهر الحفاظ على كرامة الوظيفة العامة السابق الإشارة

(١) د. محمود حلمي: مرجع سابق، ص ٢٦١.

(٢) د. جودت الملط: مرجع سابق، ص ١٢٨. د. محمد أنس قاسم جعفر: مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقها على التشريع الجزائري، ١٩٨٢م، بدون دار نشر، ص ١٢٢.

● مجلة الشريعة والقانون ● العدد الخامس والثلاثون الجزء الثالث (١٤٤٢هـ - ٢٠٢٠م) ● (٦٣٧)

إليها، فإذا ما انتهت ساعات العمل صار حراً يفعل ما يريد دون قيد أو حد؛ بل إن الثقة المطلوب توافرها في الموظف العام توجب عليه الحرص على كرامة الوظيفة حتى خارج العمل في حياته الخاصة.^(١)

وهذا ما أكد عليه القضاء حيث قضت المحكمة الإدارية العليا بأن: "المخالفة التأديبية ليست فقط إخلال العامل بواجبات وظيفته إيجاباً أو سلباً وما تقتضيه هذه الواجبات من احترام الرؤساء وطاعتهم، بل كذلك تنهض المخالفة التأديبية كلما سلك العامل سلوكاً معيباً ينطوي على إخلال بكرامة الوظيفة أو لا يستقيم مع ما تفرضه عليه من تعفف واستقامة وبعد عن مواطن الريب والدنايا، وإذا كان لا يقوم بين الحياة العامة والخاصة عازل سميح 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 بطريق غير مباشر كرامة المرفق الذي يعمل فيه، إذ لا ريب أن سلوك العامل وسمعته خارج عمله ينعكس تماماً على عمله الوظيفي ويؤثر عليه وعلى الجهاز الإداري الذي يعمل به".^(٢)

إلا أنه تجدر الإشارة إلى أنه لا يمكن أن يكون سلوك الموظف في حياته الخاصة مجرماً إلا إذا انعكس أثره على الوظيفة التي يشغلها، حتى لا تكون الوظيفة العامة قيئداً على حرية الموظف، وتتحول إلى أداة للحجر على حياته

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب: مرجع سابق، ص ٤٨٣.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٤٤، لسنة ١٥ قضائية،

٢٨ / ٤ / ١٩٧٣ م، موسوعة مصر للأحكام، ج٦، ص ٣٧٨٢.

الخاصة؛^(١) فيلزم أن يكون الفعل الذي أساء إلى سمعة الموظف، وأدى إلى احتقاره بين الناس قد انعكس أثره على الوظيفة العامة بتقليل الاحترام الواجب لها، أو زعزعة الثقة في استقامة شاغليها، أو التشكيك في نزاهتهم.^(٢) وهذا هو ما يحقق التوازن بين حرية الموظف من ناحية وواجباته الوظيفية من ناحية أخرى. وإلا صار نظام الوظيفة العامة - كما ذكر البعض - أداة للنهي عن المنكر وهو ما لم يشرع لتحقيقه، إذ الأصل أن ما يشين خارج الوظيفة العامة له جزاؤه الجنائي والمدني على حسب الأحوال، وبالتالي لا يجوز للإدارة أو القضاء اعتبار الفعل مخالفة تأديبية إلا إذا انعكس أثره على الوظيفة، بحيث أصبح الخطأ المرتكب خارج الوظيفة كخطأ المرتكب داخلها سواء بسواء.^(٣) وقد أكد القضاء الإداري على أنه "ليس كل خطأ يرتكبه الموظف العام خارج نطاق وظيفته العامة يرتب مسئوليته التأديبية - معيار مسئولية العامل - يجب أن يصل الخطأ ويرقى إلى الحد الذي يمس كرامة الوظيفة وينال من الاحترام الواجب لها - إذا نأى الخطأ عن هذا المعيار بحيث لم يكن له ثمة تأثير على

(١) د. محمد حسنين عبد العال: الوظيفة العامة، ١٩٧٤م، دار النهضة العربية، ص ١١١

(٢) د. عبد الحميد الشواربي: تأديب العاملين، مرجع السابق، ص ٦٦.

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

● مجلة الشريعة والقانون ● العدد الخامس والثلاثون الجزء الثالث (١٤٤٢هـ - ٢٠٢٠م) ● (٦٣٩)

الوظيفة فلا يسأل الموظف داخل مجال وظيفته تأديبياً - لا ينال مما سبق أن يرتب نفس الخطأ لنوع آخر في المسؤولية المدنية"^(١).

والأفعال والتصرفات التي تمثل سلوكاً سيئاً للموظف العام في حياته الخاصة، وتنتهك الآداب العامة والسلوك القويم بشكل يؤثر على الوظيفة العامة كثيرة ومتعددة، ومن أمثلتها: تعاطي المواد المسكرة أو المخدرة أو المفقدة للوعي؛ وكذلك لعب القمار في الأندية والمحال العامة حيث يسيء لسمعة العامل ومركزه الوظيفي.^(٢)

وكما هو الحال بالنسبة لإقامة العلاقات غير المشروعة بين الرجل والمرأة بكافة صورها وأشكالها، وقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن من الإخلال بكرامة الوظيفة العامة ارتكاب الموظفة لجريمة الزنا؛ والسماح لرجل أجنبي عنها بدخول مسكن الزوجية أثناء تواجد زوجها بعمله، والتواجد معه على فراش الزوجية لممارسة البغيضة والفحشاء.^(٣) وكذلك الحال بالنسبة لجريمة

(١) مجلس الدولة - المكتب الفني - مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا - السنة السابعة والثلاثون - العدد الثاني (من أول مارس سنة ١٩٩٢ إلى آخر سبتمبر سنة ١٩٩٢) - جلسة ٢٥ من يوليو سنة ١٩٩٢، المبدأ رقم (٢٠٩)، ص ١٩١٨.

(٢) د. محمود حلمي: نظام العاملين المدنيين بالجهاز الإداري والقطاع العام، مرجع سابق، ص ١٩٦.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (١٦٤٢٦)، لسنة ٥٩ ق عليا؛ ٧ من ذي الحجة سنة ١٤٣٨هـ - ٢٩ / ٨ / ٢٠١٧م.

خيانة الأمانة، والتلاعب بالعقيدة والأديان بهدف تحقيق مآرب خاصة أو أهداف دنيوية، ولعب القمار، وإعطاء شيك بدون رصيد، وأي تصرفات مشينة وغير لائقة بالوظيفة على حسب درجتها ومركز شاغلها.^(١)

ويدخل في سوء سلوك الموظف في حياته الخاصة أيضاً استغلاله لوظيفته خارج ساعات العمل، ومن الأمثلة على ذلك ما قضت به المحكمة الإدارية العليا بأن قيام أحد أعضاء هيئة التدريس بالجامعة بمعاكسة الطالبات، والتحرش بهن لفظياً عن طريق المحادثات التي دارت بينه وبينهن على صفحته الشخصية من خلال موقع التواصل الاجتماعي "الفييس بوك".^(٢) إذ الفهم الصحيح لمدلول العمل المزري بالشرف هو الأمر الذي يتصل بالمقومات الأساسية للقيم العليا في الإنسان كعرضه وأمانته.^(٣)

موقف الفقه الإسلامي من التزام الموظف بالمحافظة على حسن السمعة:

لقد سبقت الإشارة إلى أن الفقه الإسلامي يشترط في الموظف العام أن يكون في حياته الخاصة صادق اللهجة ظاهر الأمانة، عفيفاً عن المحارم متوقياً

(١) يراجع في تفصيل ذلك: د. جودت الملط: مرجع سابق، ص ١٣٥ وما بعدها. د. محمد

فؤاد عبد الباسط: مرجع سابق، ص ٤٢٩ وما بعدها.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (٤١١٣) لسنة ٦٣ ق عليا؛ ٢٨ من ربيع الأول سنة ١٤٣٩ هـ - ١٦ من ديسمبر ٢٠١٧ م.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٢٨٩، لسنة ٢٧ ق، ٥/٦/١٩٨٢ م، موسوعة مصر للأحكام، ج٣، ص ١٨٧٣.

المآثم، بعيداً من الريب.^(١) وهناك العديد من السوابق في التاريخ الإسلامي تدل على مؤاخذة الموظف على السلوكيات التي قد يرتكبها في حياته الخاصة ويترتب عليها التأثير على الوظيفة، وما ينبغي أن يتحقق من الثقة في شاغلها ومن الأمثلة على ذلك: قيام عمر بن الخطاب - رضي الله عنه - بعزل المغيرة بن شعبة عن ولاية البصرة بسبب ما رفع إليه من أن المغيرة كان يختلف إلى أم جميل، وهي امرأة من بني هلال، وكان لها زوج هلك قبل ذلك من ثقيف، يقال له الحجاج بن عبيد، فكان يدخل عليها، فبلغ ذلك أهل البصرة، فأعظموه - أي غضبوا له - فخرج المغيرة يوماً من الأيام حتى دخل عليها، وقد وضعوا عليها الرصد، فانطلق القوم الذين شهدوا جميعاً، فكشفوا الستر، وقد واقعها.^(٢) فهذه الواقعة تؤكد على أن الموظف العام مسئول عن الممارسات التي ترتكب في حياته الخاصة وتشكل تأثيراً على وظيفته بفقد ثقة الناس فيه.

(١) الأحكام السلطانية: علي بن محمد بن حبيب الماوردي، (دار الكتب العلمية - بيروت - د.ط - د.ت)، ج١، ص ٨٤. تبصرة الحكام في أصول الأقضية ومناهج الأحكام: مرجع سابق، ج١، ص ٢٥٩. معين الحكام فيما يتردد بين الخصمين من الأحكام: مرجع سابق، ص ٧١. الذخيرة: مرجع سابق، ص ١٩٤.

(٢) فتوح البلدان: أحمد بن يحيى بن جابر بن داود البلاذري (٢٧٩هـ)، دار ومكتبة الهلال - بيروت، عام النشر: ١٩٨٨ م، ص ٣٣٥. تاريخ الطبري: مرجع سابق، ج٤، ص ٦٩. المنتظم في تاريخ الأمم والملوك: جمال الدين أبو الفرج عبد الرحمن بن علي بن محمد الجوزي (٥٩٧هـ)، المحقق: محمد عبد القادر عطا، مصطفى عبد القادر عطا، دار الكتب العلمية، بيروت، الطبعة الأولى، ١٤١٢ هـ - ١٩٩٢ م، ج٤، ص ٢٣١.

المطلب الثاني

حظر الجمع بين الوظيفة العامة والأعمال الأخرى

إذا كان المشرع لم يحصر الجرائم التي تشكل إخلالاً بكرامة الوظيفة خارج المرفق على وجه التحديد على النحو السالف الإشارة إليه، إلا أنه في الوقت نفسه نص صراحة على بعض الأعمال التي تشكل إخلالاً بكرامة الوظيفة العامة؛ ومن بين هذه الأعمال الجمع بين الوظيفة العامة والأعمال الأخرى؛ فعلى الرغم من أن هذه الأعمال الأخرى قد تكون مشروعة في ذاتها مثل التجارة، إلا أن حظر الجمع يأتي تحقيقاً للعديد من الغايات؛ حيث تتمثل الحكمة في منع الجمع بين الوظيفة العامة والأعمال الأخرى في عدة أمور أبرزها: الحفاظ على الموظف العام من شبهة استغلال مركزه الوظيفي للاستفادة الخاصة بالاشتراك في شركات أو أعمال لها مصالح مع الجهة التي يعمل بها،^(١) فيعمل من ناحية على استخدام صلاحياته لخدمة مصالحه الخاصة، كما أنه من ناحية أخرى يقدم عند التعارض مصلحة الخاصة على المصلحة العامة؛ ومن ثم يأتي هذا الحظر مستهدفاً للحفاظ على استقلال الموظف ونزاهته؛^(٢) ومن ثم الحفاظ على ثقة المواطنين في الوظائف العامة وشاغليها؛^(٣) بالإضافة إلى ما ذكره بعض الفقهاء من تفرغ الموظف لعمله مما يؤدي إلى إجادته

(١) د. جودت الملط: مرجع سابق، ص ١٥٢. د. محمود حلمي: نظام العاملين المدنيين

بالجهاز الإداري والقطاع العام، مرجع سابق، ص ١٩٤.

(٢) د. ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٣٢.

(٣) د. محمد حسنين عبد العال: مرجع سابق، ص ١٠٥.

● مجلة الشريعة والقانون ● العدد الخامس والثلاثون الجزء الثالث (١٤٤٢هـ - ٢٠٢٠م) ● (٦٤٣)

للعمل، ومكافحة البطالة عن طريق اكتفاء الموظف بوظيفته وإتاحة فرص العمل الأخرى لمن ليس لديه فرصة عمل.^(١)

بالإضافة إلى أن الموظف قد يكلف خارج ساعات العمل الرسمية بأعمال تخص وظيفته، فقد نصت المادة ١٤٩ / ٥ على أن من واجبات الموظف العام القيام بأي أعمال وظيفية يكلف بها ولو في غير مواعيد العمل الرسمية، متى اقتضت مصلحة العمل ذلك. ويعد الموظف مرتكباً لجريمة تأديبية إذا لم يقيم بها، وإن كان بعض الفقه يرى أن ذلك لا ينبغي أن يكون إلا في حالات الضرورة، وبصفة مؤقتة، ومقابل أجر إضافي، وألا يكون إنجاز هذا العمل ممكناً في ساعات العمل الرسمية باعتبار أن الموظف يحتاج في حياته الخاصة إلى الراحة وقضاء حوائجه ورعاية أسرته، ومن ثم فإذا كانت أعباء العمل زائدة بشكل دائم كان من الأفضل زيادة عدد العاملين.^(٢)

ويمكن أن نضيف إلى ما سبق أن الموظف قد يكون شاغلاً لوظيفة هامة وحساسة من حيث مركزها في المجتمع بحيث تستلزم أن يحتفظ شاغلها بدرجة احترام معينة، وممارسة بعض الأعمال والمهن قد يفقد الموظف الكثير من الاحترام الواجب لوظيفته ومركزه مما ينعكس أثره على الوظيفة ذاتها، وبالتالي يكون ممارسة هذا العمل قد أدخل بكرامة الوظيفة العامة.

(١) د. محمد أنس قاسم جعفر: مرجع سابق، ص ١٢٨.

(٢) د. ماجد راغب الحلو: مرجع سابق، ص ٣٣١. د. محمد رفعت عبد الوهاب:

مرجع سابق، ص ٤٧٣.

ولكل ما سبق فقد نصت المادة ١٥٠ / ٩ من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية على إلزام الموظف بعدم الجمع بين وظيفته وبين أي عمل آخر يؤديه بالذات أو بالواسطة إذا كان من شأنه الإضرار بأداء واجبات الوظيفة أو كان غير متفق مع مقتضياتها. كما حظرت المادة ١٥٠ / ١٠ من ذات اللائحة على الموظف أن يؤدي أعمالاً للغير بأجر أو بمكافأة ولو في غير أوقات العمل الرسمية إلا بإذن من السلطة المختصة. كما نصت مدونة سلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة الصادرة طبقاً للمادة (٥٧) من قانون الخدمة المدنية على أنه لا يجوز للموظف أن يؤدي عملاً للغير بأجر أو بدون أجر خلال مدة إجازته بغير ترخيص من جهة العمل.

كما أن نظام العاملين في القطاع العام الصادر بالقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ قد حظر على العامل بالذات أو بالواسطة الجمع بين عمله وأي عمل آخر إذا كان من شأنه الإخلال بواجبات وظيفته أو مقتضياتها أو الحط من كرامتها. أو القيام بأعمال للغير - إلا بموافقة من الجهة المختصة - أو مزاوله أية أعمال تجارية أو الاشتراك في أوجه نشاط المشروعات أو المنشآت التي تمارس نشاطاً مماثلاً أو مرتبطاً بالنشاط الذي تمارسه الشركة العامل بها؛ وفي ذلك قضت المحكمة الدستورية العليا بأن هذه القيود مردها إلى أصل واحد يتمثل في إيجاب أن يكرس العامل بشركات القطاع العام - وهو من أشخاص القانون الخاص - وقته وجهده لأعمال الشركة التابع لها، وهو التزام

● مجلة الشريعة والقانون ● العدد الخامس والثلاثون الجزء الثالث (١٤٤٢هـ - ٢٠٢٠م) ● (٦٤٥)

لا ينفك عنه، ويعتبر جزءاً من علاقة العمل بالجهة التي قبل الالتحاق بها طواعية واختياراً.^(١)

وفي سبيل الحفاظ على الموظف العام، وإبعاده عن كل تصرف يمكن أن يؤدي به إلى استغلال وظيفته في مصالحه الخاصة، أو على الأقل يجعل الموظف في موضع يمكن أن تثار بسببه شبهة استغلاله لوظيفته، فقد حرص المشرع بموجب القرار بقانون رقم ١٠٦ لسنة ٢٠١٣م بشأن حظر تعارض مصالح المسؤولين في الدولة،^(٢) والذي أكدت مدونة سلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة الصادرة في عام ٢٠١٩م إعمالاً لنص المادة (٥٧) من قانون الخدمة المدنية على مضمونه، بمنع الموظف العام عن مزاوله أية أعمال أو القيام بأي نشاط من شأنه أن يؤدي إلى نشوء تضارب حقيقي أو ظاهري أو محتمل بين مصالحه الشخصية من جهة وبين مسؤولياته الوظيفية أو المتصلة بأعمال وظيفته من جهة أخرى. والامتناع عن القيام بأي نشاط لا يتناسب مع أدائه الموضوعي والمتجرد لمهامه أو يمكن أن يؤدي إلى معاملة مميزة لأشخاص طبيعيين أو اعتباريين في تعاملاتهم مع الحكومة أو بما يسيء لسمعة إدارته أو يعرض

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ٤ لسنة ١٤ قضائية "دستورية"، ١٩ يونيو سنة ١٩٩٣ الموافق ٢٩ ذو الحجة ١٤١٣هـ. حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ١٥ لسنة ١٧ قضائية "دستورية"، ٢ ديسمبر سنة ١٩٩٥ الموافق ٩ رجب ١٤١٦هـ.

(٢) والمنشور بالجريدة الرسمية - العدد ٤٥ مكرر (أ) في ١٣ نوفمبر سنة ٢٠١٣م.

علاقتها مع الجمهور للخطر، وكذلك تفادي إقامة علاقات وثيقة مع أفراد أو مؤسسات تعتمد مصالحها بشكل أساسي على قراراته أو قرارات إدارته. ويجب على الموظف إعلام الرئيس المباشر خطياً وبشكل فوري في حال تضارب المصالح مع أي شخص في تعاملاته مع الحكومة أو إذا نشأ التضارب بين المصلحة الشخصية والمصلحة العامة أو تعرض الموظف إلى ضغوط تتعارض مع مهامه الرسمية أو تثير شكوكاً حول الموضوعية التي يجب أن يتعامل بها مع إيضاح طبيعة العلاقة وكيفية التضارب.

موقف الفقه الإسلامي من حظر الجمع بين الوظيفة والأعمال الأخرى:

تجدر الإشارة إلى أن هناك العديد من السوابق في التاريخ الإسلامي التي تؤكد على عدم الجمع بين الوظيفة العامة وبعض الأعمال كالتجارة بهدف تفرغ الموظف لعمله وحسن إتقانه لهذا العمل، وأيضاً بهدف الحيلولة دون شبهة استغلال الوظيفة في المصالح الخاصة؛ ومما يشهد لذلك ما أعلنه سيدنا أبو بكر الصديق -رضي الله عنه- من ترك مهنة التجارة، والاكتفاء براتب الوظيفة العامة بهدف التفرغ لها؛^(١) كما قرر سيدنا عمر -رضي الله عنه- عقوبة المصادرة للأموال التي يتاجر فيها الموظف العام، تفادياً لإهماله في واجبات وظيفته، لأنه ربما غلب حب الربح عنده على كل شيء فتتعطل مصالح الخلق؛^(٢) ومن الأمثلة على ذلك قيام سيدنا عمر -رضي الله عنه- بمصادرة مال عتبة بن أبي سفيان، الذي كان

(١) محمد كرد علي: الإدارة الإسلامية في عهز العرب، مرجع سابق، ص ٢٦.

(٢) ظافر القاسمي: نظام الحكم في الشريعة والتاريخ الإسلامي، الكتاب الأول (الحياة

الدستورية)، بدون تاريخ، دار النفائس، ص ٥٢٢.

● مجلة الشريعة والقانون ● العدد الخامس والثلاثون الجزء الثالث (١٤٤٢هـ - ٢٠٢٠م) ● (٦٤٧)

قد استعمله على كنانة، فقدم معه بهال، فقال: ما هذا يا عتبة؟ قال: مال خرجت به معي وتَجَرَّت فيه، قال: ومالك تخرج المال معك في هذا الوجه! فصيره في بيت المال.^(١)

المطلب الثالث عدم إفشاء الأسرار

يعتبر حفظ الموظف للأسرار التي اطلع عليها بحكم وظيفته من أهم مظاهر الحفاظ على كرامة الوظيفة العامة، ليس في حياة الموظف الخاصة بعد ساعات العمل الرسمية فحسب، بل حتى بعد ترك الموظف للخدمة لأي سبب من الأسباب. وسواء تعلقت تلك المعلومات بجهة العمل التي ينتمي إليها، أو غيرها من الجهات، أو تعلقت بمصالح المواطنين الذين يتعاملون مع هذا المرفق. ولذلك فإنه لا يكتفى بالنسبة للإخلال بهذا الواجب بالمسئولية التأديبية، وإنما قد تنضم إليها المسئولية الجنائية والمدنية.

ويعد هذا الواجب من مظاهر الحفاظ على كرامة الوظيفة، باعتبار أن لهذا الواجب دور كبير في حماية ثقة المتعاملين مع المرفق في أمانة ونزاهة العاملين في المرفق، وبالتالي فهو يضمن تحقق الاستقرار الاجتماعي وراحة واطمئنان المواطنين؛ فضلاً عن تجنب الأضرار التي قد تنجم عن إفشاء تلك الأسرار، بالنسبة للأفراد أو الجهة التي يعمل بها الموظف،^(٢) وكذلك تفادي ما قد يفوت من مصالح. ولما يدل عليه الإخلال بهذا الواجب من خيانة الأمانة، وزعزعة

(١) تاريخ الطبري: أبو جعفر الطبري، مرجع سابق، ج٤، ص ٢٢٠.

(٢) د. طارق حسنين الزيات: مرجع سابق، ص ٢٨٨.

العلاقات^(١). والمساس بمصداقية الإدارة، فضلاً عما قد ينتج من جراء ذلك من المساس بأمن الدولة واستقرارها، أو إلحاق الضرر باقتصادها؛ بالإضافة إلى ما قد ينجم عن إفشاء الأسرار من حدوث القلاقل السياسية في الشارع باعتبار أن من يذيع الأسرار ربما يعرضها بوجهة نظره فيكون عرضه لها مصحوباً بتحريف المعلومات^(٢)، في حين أن جهة الإدارة هي التي تعرف خلفيات الأمور وحقائقها، ومدى مناسبة عرض المعلومات في وقت معين من عدمه، وكيفية العرض الصحيح بالصورة التي تحافظ على المصلحة العامة؛ ولذلك فإن الموظف لا يملك ذلك من تلقاء نفسه، إلا بعد الرجوع إلى جهة الإدارة والحصول على الإذن الكتابي من الرئيس المختص.

ويعتبر هذا الواجب من الواجبات التي ورد النص على الالتزام بها صراحة، بل لقد أوضحت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية بعض صور الإخلال بهذا الواجب والتي منها:

- ١- إفشاء أية معلومات يطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها أو بموجب تعليمات تقضي بذلك دون إذن كتابي من الرئيس المختص، ويظل هذا الالتزام قائماً بعد ترك الخدمة (١٥٠ / ٢).
- ٢- الاحتفاظ لنفسه بأصل أية ورقة رسمية أو نزع هذا الأصل من الملفات المخصصة لحفظه، ولو كانت خاصة بعمل كلف به، أو الاحتفاظ بصورة أي وثيقة رسمية أو ذات طابع سري (١٥٠ / ٧).

(١) د. رمضان محمد بطيخ: مرجع سابق، ص ٧٩.

(٢) د. محمد رفعت عبد الوهاب: مرجع سابق، ص ٤٨٢.

● مجلة الشريعة والقانون ● العدد الخامس والثلاثون الجزء الثالث (١٤٤٢هـ - ٢٠٢٠م) ● (٦٤٩)

٣- أن يفضي بأي تصريح أو بيان عن أعمال وظيفته عن طريق وسائل الإعلام والاتصال إلا إذا كان مصرحاً له بذلك كتابة من الرئيس المختص (٨/١٥٠).

وبالإضافة إلى ما سبق فقد أكدت مدونة سلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة الصادرة طبقاً للمادة (٥٧) من قانون الخدمة المدنية أن من السلوكيات الواجب على الموظف المحافظة عليها في حياته الخاصة تجنب إفشاء أسرار جهة العمل، الأمر الذي قد يقلل من ثقة المواطنين في أجهزة الدولة.

كما نصت على عدم استغلال أو توظيف المعلومات التي يحصل عليها الموظف أثناء تأديته لمهامه الرسمية بعد انتهاء عمله في الإدارة كوسيلة لتحقيق منافع شخصية لنفسه أو لغيره بشكل مباشر أو غير مباشر أو للإساءة إلى الغير؛ وبينت أنه يحظر على الموظف استخدام المعلومات الرسمية التي حصل عليها بحكم وظيفته أو عمله الحكومي لتحقيق منفعة خاصة.

المطلب الرابع

وجوب الولاء والتحفظ

يعتبر التزام الموظف بالولاء والتحفظ في حياته الخاصة - فيما عدا النقد البناء - من الالتزامات التي تجعل الأفراد يشعرون بالثقة والاطمئنان، لشعورهم بأن موظفي الدولة يخلصون لوطنهم، وأنهم لن يعطلوا مصالح الناس لأغراض سياسية أو حزبية؛ والإخلال بهذا الواجب يجعل مصداقية

المرفق العام تجاه قضايا الوطن، ومدى إخلاص أفراده للمبادئ التي تؤكد عليها السياسة الوطنية التي ارتضتها جموع المواطنين محل شك.^(١)

وتختلف مواقف الدول بالنسبة لواجب الولاء والتحفظ على حسب أنظمتها السياسية؛^(٢) وفي مصر نجد أنه لم يتم التعرض في قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية لمسألة ولاء الموظف أو تعبيره عن آرائه السياسية.

إلا أنه لما كانت المادة (٥٧) من قانون الخدمة المدنية تلزم الموظف العام بالالتزام بما ورد في مدونات السلوك وأخلاقيات الخدمة المدنية الصادرة من الوزير المختص؛ وبالرجوع إلى مدونة سلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة الصادرة في عام ٢٠١٩م طبقاً للمادة (٥٧) من قانون الخدمة المدنية نجد أنها قد تعرضت لالتزام الموظف بالولاء والتحفظ.

فبالنسبة لواجب الولاء والإخلاص نجد أنه كان أول الالتزامات التي ورد النص عليها في المدونة، حيث نصت على أن يلتزم الموظف بالولاء والإخلاص لجمهورية مصر العربية وقيادتها واحترام الدستور والقانون والأنظمة المعمول بها.

وحين تعرضت المدونة للواجبات التي يجب على الموظف أن يحافظ عليها في حياته الخاصة ذكرت من بينها، أنه يجب على الموظف في حياته الخاصة أن

(١) د. طارق حسنين الزيات: مرجع سابق، ص ٢٨٢.

(٢) د. عثمان خليل - د. سليمان محمد الطماوي: مرجع سابق، ص ١٨٤. ص ١٦٥. د. محمد جودت الملط: المسؤولية التأديبية للموظف العام، ١٩٦٧م، دار النهضة العربية، ص ١٦٥.

يتجنب الإساءة بالقول أو الفعل إلى رموز الدولة أو قيادتها، وكذا الإساءة إلى رموز وقيادات جهة العمل.

وأما بالنسبة لواجب التحفظ، والذي يستهدف حماية مصلحة المرفق، وتأكيد مبدأ مساواة المستفيدين من خدماته دون خشية وجود تفاوت في أدائها بسبب اتفاق أو اختلاف آراء الموظف السياسية مع المستفيد من خدمات المرفق؛^(١) فقد أكدت المدونة على أنه لا يجوز تمثيل أو التعبير عن الآراء السياسية داخل جهة العمل، أو خارجها بصفته الرسمية - أي بصفة كونه موظفاً عاماً - وهذا النص يعني أنه يمكن للموظف أن يعبر عن آرائه السياسية خارج العمل بصفته الشخصية.

كما أكدت المدونة على أنه يراعى حق الموظف في التمتع بحرية الحديث وإبداء الرأي والشكوى الموضوعية - فيما لا يخص أموره في جهة العمل - مع ضرورة الالتزام والمحافظة على الآداب العامة والنظام العام والقوانين السارية في هذا الشأن.

وبخصوص الحسابات الشخصية على مواقع التواصل الاجتماعي فقد أكدت المدونة على أنها تمثل أصحابها فقط، بمعنى أنه يجب على الموظف ألا يعبر عن آرائه على تلك المواقع بصفته الوظيفية؛ وأن يحرص على ألا ينشر على المواقع الشخصية ما يمثل - أو يدعي أنه يمثل - موقف جهة العمل التي ينتمي إليها. وفي حالة التعبير عن رأى أو اتجاه معين يجب عليه عرض بيان واضح لإخلاء المسؤولية يوضح أن ما يقوم به من أنشطة وما يقدمه من

(١) د. عادل الطبطبائي: مرجع سابق، ص ١٤٤.

تعليقات على هذا الموقع إنما يمثل آرائه الشخصية ولا صلة للجهة الحكومية به.

نخلص من ذلك إلى أن واجب التحفظ في الحياة الخاصة للموظف يتجسد فيما أكدت عليه المدونة من عدم التعبير عن الآراء السياسية خارج جهة العمل بالصفة الرسمية - أي بصفة كونه موظفاً عاماً - وكذا حظر إبداء رأى سلبي أو تقديم شكوى تخص جهة عمله على حسابه الشخصي؛ فالشكاوى لها طرقها القانونية التي ينبغي اتباعها في إطار مؤسسي. ويتحمل الموظف الحكومي مسؤولية ضمان عدم الإضرار على مواقع التواصل الاجتماعي بسمعة الجهة الحكومية التي ينتمي إليها أو التشهير أو القذف أو التطاول على سمعة الجهات الحكومية الأخرى، أو شخوصها. فهذا كله يقصد به خارج جهة العمل لاسيما وقد أكدت المدونة على أنه ينبغي عدم استخدام مواقع التواصل أثناء وقت العمل.

كما تعرضت بعض القوانين لهذا الواجب صراحة مثل قانون السلطة القضائية رقم (٤٦) لسنة ١٩٧٢م الذي نص في المادة (٧٣) منه على أنه: يحظر على المحاكم إبداء الآراء السياسية، ويحظر كذلك على القضاة الاشتغال بالأعمال السياسية؛ وعلّة هذا النص واضحة في أنه يستهدف اطمئنان المتقاضين إلى قاضيه.

التأصيل الشرعي لواجب عدم إفشاء الأسرار وواجب الولاء والتحفظ:
يمكن التأصيل للواجبين الأخيرين وهما واجب عدم إفشاء الأسرار، وواجب الولاء والتحفظ في شريعة الإسلام بقوله تعالى: ﴿يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا

● مجلة الشريعة والقانون ● العدد الخامس والثلاثون الجزء الثالث (٤٤٢هـ-٢٠٢٠م) ● (٦٥٣)

لَا تُخُونُوا اللَّهَ وَالرَّسُولَ وَتَخُونُوا أَمَانَاتِكُمْ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ ﴿١﴾. فقد ورد في تفاسير هذه الآية أنها تشتمل على حفظ الأسرار، والولاء والتحفظ؛ حيث روي عن ابن عباس - رضي الله عنه - أنه قال: نزلت هذه الآية في أبي لبابة حين بعثه رسول الله - ﷺ - إلى قريظة لما حاصرهم، وكان أهله وولده فيهم. فقالوا يا أبا لبابة ما ترى لنا أننزل على حكم سعد بن معاذ فينا؟ فأشار أبو لبابة إلى حلقه، أي إنه الذبيح فلا تفعلوا، فكان ذلك منه خيانة لله ورسوله. وهذا فيه تأكيد على واجب حفظ الأسرار؛ كما ورد في تفسير هذه الآية من وجه آخر أن أبا سفيان خرج من مكة، فعلم النبي - ﷺ - خروجه وعزم على الذهاب إليه، فكتب إليه رجل من المنافقين أن محمدا يريدكم فخذوا حذرکم ^(٢) وهذا الوجه الأخير فيه تأكيد على واجب الولاء والتحفظ.

ويستفاد من الآية أن إفشاء السر خيانة محرمة؛ وعليكم ألا تخونوا أماناتكم فيما بينكم وبين أولى الأمر من شؤون سياسية أو حربية أو غيرها فتطلعوا عليها عدوكم ويتنفع بها في الكيد لكم؛ فالخيانة من صفات المنافقين ^(٣).

(١) [الأنفال: آية ٢٧].

(٢) مفاتيح الغيب - التفسير الكبير: أبو عبد الله محمد بن عمر بن الحسن بن الحسين التيمي الرازي الملقب بفخر الدين الرازي خطيب الري (٦٠٦هـ)، دار إحياء التراث العربي - بيروت، الطبعة الثالثة - ١٤٢٠هـ، ج١٥، ص ٤٧٥.

(٣) تفسير المراغي: مرجع سابق، ج٩، ص ١٩٣.

الفصل الثالث

أركان جريمة الإخلال بكرامة الوظيفة العامة والآثار المترتبة عليها

لما كانت الأفعال التي تشكل إخلالاً بكرامة الوظيفة العامة غير محددة على سبيل الحصر، وإنما اكتفى المشرع بالنص على أمثلة لها، وترك تقدير إخلال بقية الأفعال بكرامة الوظيفة العامة لتقدير الجهة الإدارية على ضوء العرف السائد بالنسبة لكل وظيفة بحسبها؛ ونظراً إلى أن سلطة الإدارة في تجريم الأفعال التي تشكل إخلالاً بكرامة الوظيفة العامة، وتحديد العقوبات المقررة لها ليست سلطة مطلقة؛ وإنما لها حدود تقف عندها حتى لا تكون هذه السلطة أداة لإهدار حرية الموظف والحجر عليه؛ ويتم ذلك كله في نطاق رقابة القضاء الإداري الذي يراقب كون الفعل المرتكب يمثل إخلالاً بكرامة الوظيفة العامة من عدمه، كما يراقب مناسبة العقوبة الموقعة عليه بلا انحراف أو غلو.

فإنه إذا حدث وارتكب الموظف العام فعلاً يظن فيه أنه يشكل إخلالاً بكرامة الوظيفة، فإننا نحتاج إلى التحقق أولاً من الفعل المرتكب، والوقوف على تحقق أركان الجريمة للتعرف على تحقق شق التجريم من عدمه، مما يستلزم التعرض لأركان جريمة الإخلال بكرامة الوظيفة العامة، إذ لا شك في أن تحقق هذه الأركان يشكل قيداً على سلطة الإدارة، كما نحتاج إلى الوقوف على مدى مناسبة العقاب وعدالته، مما يستلزم التعرض للآثار المترتبة على ثبوت الإخلال بكرامة الوظيفة العامة.

وفيما يلي نتعرض لأركان جريمة الإخلال بكرامة الوظيفة العامة، والآثار المترتبة عليها، وذلك من خلال مبحثين على النحو التالي:

المبحث الأول: أركان جريمة الإخلال بكرامة الوظيفة العامة.
المبحث الثاني: الآثار المترتبة على ثبوت جريمة الإخلال بكرامة الوظيفة العامة.

المبحث الأول

أركان جريمة الإخلال بكرامة الوظيفة العامة

وفيما يلي الحديث عن أركان جريمة الإخلال بكرامة الوظيفة العامة من

خلال ثلاثة مطالب على النحو التالي:

المطلب الأول: الركن الشرعي لجريمة الإخلال بكرامة الوظيفة العامة.
المطلب الثاني: الركن المادي لجريمة الإخلال بكرامة الوظيفة العامة.
المطلب الثالث: الركن المعنوي لجريمة الإخلال بكرامة الوظيفة العامة.

المطلب الأول

الركن الشرعي لجريمة الإخلال بكرامة الوظيفة العامة

والمقصود بالركن الشرعي تعلق صفة عدم المشروعية بالفعل المرتكب؛ ومن المعلوم أن مبدأ الشرعية المطبق في القانون الجنائي والذي يقضي بأنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، لا يمكن تطبيقه بالنسبة لجريمة الإخلال بكرامة الوظيفة العامة شأن بقية الجرائم التأديبية. حيث لا توجد نصوص تحدد الأفعال وعقوباتها بشكل دقيق في النطاق التأديبي؛^(١) وإنما يترك الأمر لسلطة الإدارة التقديرية تمارسها تحت رقابة القضاء؛ ولم يضع المشرع معايير واضحة لما يمكن أن يكون إخلالاً بكرامة الوظيفة العامة. وفي ذلك قضت المحكمة الدستورية العليا بأن "القوانين الجنائية وإن كان قوامها حصر الجرائم من خلال تحديد أركانها ونوع العقوبة المقررة لكل منها ومقدارها، إلا أن الجريمة التأديبية لا

(١) د. صبري محمد السنوسي: مرجع سابق، ص ٢٩٤.

يتصور ربطها بأفعال محددة بذواتها، ذلك أن مناطها بوجه عام الإخلال بواجبات الوظيفة أو الخروج على مقتضياتها، ليكون هذا الإخلال سلوكاً معيماً، وذنباً إدارياً ينعكس أثره على كرامة الوظيفة أو استقامتها أو يمس اعتبار شاغلها^(١).

ولما كان واجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة من الاتساع بحيث يصعب تحديد ما إذا كان الفعل المنسوب إلى الموظف من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة العامة،^(٢) وكان من المتعين على الموظف الالتزام به في حياته العامة والخاصة، وكانت حياة الموظف الخاصة ملك له بحسب الأصل يتصرف فيها بحرية في إطار النظام العام، بحيث لا تملك جهة الإدارة أن تملي على الموظف سلوكه الخاص. وحتى لا تكون سلطة الإدارة في تجريم الأفعال واعتبارها مخللة بكرامة الوظيفة العامة أداة للتحكم في الموظف والعصف بحرياته التي يجب أن يتمتع بها - خصوصاً في حياته الخاصة - كأبي مواطن آخر؛ وتوفيقاً بين سلطة الإدارة في الحفاظ على كرامة الوظيفة من ناحية، وبين حرية الموظف من ناحية أخرى؛ كان لزاماً أن يكون النظام التأديبي - على الرغم من السلطة التقديرية الواسعة لجهة الإدارة - نظاماً شرعياً، وإن كانت الشرعية في نطاق التأديب تأخذ معنى مغايراً عن الشرعية في نطاق القانون الجنائي بسبب ما تتمتع به

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٣٣ لسنة ١٦ قضائية "دستورية"،

٣ فبراير سنة ١٩٩٦ الموافق ١٤ رمضان سنة ١٤١٦ هـ. ص ٤٠٦-٤٠٧.

(٢) د. سعد نواف العنزي: حقوق الموظف وواجباته، ٢٠٠٨م، دار المطبوعات

الجامعية، ص ١٧٢.

● مجلة الشريعة والقانون ● العدد الخامس والثلاثون الجزء الثالث (١٤٤٢هـ - ٢٠٢٠م) ● (٦٥٧)

سلطات التأديب من سلطة تقديرية. ولذلك لزم عدم اعتبار الفعل المرتكب مخلاً بكرامة الوظيفة العامة إلا إذا كان مخالفاً لقاعدة عامة أيا كان مصدرها،

أي سواء كان مصدرها القانون أو اللائحة أو القرارات أو التعليقات^(١). وبالرجوع إلى قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية نجد أنه لم يحدد الأفعال التي تشكل إخلالاً بكرامة الوظيفة العامة على سبيل الحصر؛ وإنما اكتفى بالنص على بعض الأمثلة لها - على النحو السالف الإشارة إليه - وتعداد هذه الأمثلة لا يعني الحصر، وإنما هي أمثلة ليقاس عليها غيرها، ولذلك ختمها بحظر الظهور بمظهر يشكل إخلالاً بكرامة الوظيفة العامة^(٢)، دون أن يوضح معيار تحديد المظاهر التي تشكل إخلالاً بكرامة الوظيفة، مما يجعل النص على الحفاظ على كرامة الوظيفة العامة أقرب إلى التوجيه منه إلى التحديد. ويستنتج من ذلك أن الأفعال المكونة للذنب التأديبي بشكل عام، والتي تشكل إخلالاً بكرامة الوظيفة العامة بشكل خاص، غير محددة على سبيل الحصر، وإنما مردها الإخلال بواجبات الوظيفة ومقتضياتها لا غير.

وقد انتقد البعض عدم التحديد الدقيق للجرائم التي تشكل إخلالاً بكرامة الوظيفة العامة، حيث ذهب إلى أن الأمر لا يعدو مجرد الصعوبات المادية التي يمكن التغلب عليها عن طريق تحديد واجبات كل وظيفة وضبط اختصاصاتها؛ إلا أن البعض ذهب إلى أنه وإن أمكن لكل جهة أن تضع لائحة

(١) د. محمد عصفور: نحو نظرية عامة في التأديب، ١٩٦٧م، عالم الكتب، ص ١٢٠ وما بعدها.

(٢) د. رمضان محمد بطيخ: مرجع سابق، ص ٧٩.

داخلية تضمنها المخالفات والجزاءات إلا أن ذلك لا يعني إمكانية الحصر، حيث إن من الأفعال ما يعتبر إخلالاً بكرامة الوظيفة ولا يعتبر كذلك بالنسبة لغيرها؛^(١) بالإضافة إلى أنه لما كان واجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة يشمل حياة الموظف العامة والخاصة، فإن ذلك يجعل مخالفات هذا الواجب لا تقبل الحصر بحسب طبيعتها، لأنها لا تقتصر على إخلال الموظف بأحد الواجبات أثناء قيامه بممارسة عمله، وإنما يمكن أن تمتد إلى أي فعل يرتكبه الموظف في حياته الشخصية خارج العمل، طالما كان له أثر على الحياة الوظيفية.^(٢) وإن كان التحديد - في نظر البعض - وإن لم يكن شاملاً لكل السلوكيات، حيث تملك الإدارة بسلطتها التقديرية تحديد السلوكيات المخلة بكرامة الوظيفة العامة بحسب كل وظيفة ومتطلباتها، إلا أن هذا التحديد بالنسبة لكل وظيفة رغم ذلك يعتبر مفيداً بالنسبة للموظف حتى يتعرف عليه، وكذلك للإدارة تسهياً عليها، وحتى لا تسئ استعمال هذه السلطة في الإضرار بالموظف.^(٣)

وإذا كان المشرع قد ذكر بعض الأمثلة على صور الأفعال التي تشكل إخلالاً بكرامة الوظيفة العامة؛ فإنه بالنسبة للأفعال المنصوص عليها لا توجد مشكلة حيث يتعين لتجريم الفعل أن يكون على النحو الذي ورد النص عليه، وتكون سلطة الإدارة في هذه الحالة سلطة مقيدة، حيث يقف دور الإدارة عند

(١) يراجع في تفصيل ذلك: د. محمود حلمي: مرجع سابق، ص ٢٦٢.

(٢) د. محمد حسنين عبد العال: مرجع سابق، ص ١١١.

(٣) د. عبد الله صالح محمد زهران: مرجع سابق، ص ٨٢.

● مجلة الشريعة والقانون ● العدد الخامس والثلاثون الجزء الثالث (١٤٤٢هـ - ٢٠٢٠م) ● (٦٥٩)

مجرد التطبيق العادي للنص؛ وكذلك الحال إذا كان قد ورد النص على بعض هذه الأفعال في القرارات والتعليقات، فقد نصت المادة ٥٧ من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م على أنه: يتعين على الموظف الالتزام بأحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية وغيرهما من القوانين واللوائح والقرارات والتعليقات المنفذة لها، وما يصدر عن الجهاز من قرارات تنظيمية أو تعليمات أو نشرات أو كتب دورية في هذا الشأن، ومدونات السلوك وأخلاقيات الخدمة المدنية الصادرة من الوزير المختص. وقضت المحكمة الإدارية العليا بالنسبة للتعليمات "بأن مخالفة الموظف للتعليمات الإدارية تشكل مخالفة مسلكية ينبغي مساءلته عنها، ولا سبيل إلى دفع مسؤوليته بذريعة أنه لم يكن على بينة منها متى كان بوسعه العلم بها، وعلى الموظف أن يسعى من جانبه إلى الإحاطة بهذه التعليمات قبل البدء في العمل فإن تراخ في ذلك فخرج عليها من غير قصد فقد حقت مساءلته"^(١).

ولكن يثور التساؤل بالنسبة للأفعال التي يرتكبها الموظف، ولم يكن منصوصاً على تجريمها في القوانين واللوائح والقرارات والتعليمات؛ هل يترك تقديرها لسلطة الإدارة بشكل مطلق؟

والجواب أن سلطة الإدارة بالنسبة لغير المنصوص عليه ليست مطلقة، وإنما يجب أن يكون الفعل مجرماً وفقاً للدين والعرف والقيم والتقاليد السائدة،^(٢)

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (٩٣٢ لسنة ٨ق - ١٢/١١/١٩٦٦)،

موسوعة مصر للأحكام، ج٦، ص ٣٧٦٩.

(٢) في هذا المعنى: د. محمد محمد بدران: مرجع سابق، ص ٢٧٤. د. محمد بكر حسين:

مرجع سابق، ص ٦٢١. د. رمضان محمد بطيخ: مرجع سابق، ص ٧٥.

بحيث يعتبر دين المجتمع وتقاليد وأخلاقه وأعرافه وذوقه هي معيار تحديد الفعل الذي يخل بكرامة الوظيفة العامة، مع الأخذ في الاعتبار درجة الوظيفة ومركزها،^(١) على أن تمارس السلطة التقديرية لجهة الإدارة في هذه الحالة تحت رقابة القضاء.

يتبين لنا بذلك أنه وإن كانت الجرائم التأديبية لا تخضع لمبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، إلا أن شرعية الجريمة لا بد أن تستمد من النظام القانوني للوظيفة ككل كما سبق أن أشرنا؛ وجريمة الإخلال بكرامة الوظيفة العامة يلزم لها توافر الركن الشرعي - على النحو السابق بيانه - بحيث إذا تبين للقضاء أن فعلاً معيناً لا يتصف بعدم المشروعية حكم بأنه لا يعد إخلالاً بكرامة الوظيفة العامة، ومثال ذلك ما قد قضت به المحكمة الإدارية العليا من أن: "شراء الأوراق المالية فئة مائة دولار لاستعمالها في شراء بعض ما يلزمه من السوق الحرة وليس بقصد الاتجار فيها، فإن هذه الواقعة لا تعتبر بأي حال من الأحوال إخلالاً منه بواجبات وظيفته أو خروجاً منه على مقتضياتها كما أنها لا تعد سلوكاً معيناً يمس خلقه ويخدش سمعته وسيرته مما ينعكس أثره على كرامة الوظيفة ويمس اعتبار شاغلها ويخل بالثقة الواجب توافرها فيه خاصة وقد أضحى شراء العملات الأجنبية أمراً مألوفاً يلجأ إليه أغلب

(١) د. عبد الله صالح محمد هران: الأحكام التأديبية للموظف العام، ١٤٢٦هـ - ٢٠٠٥م،

دار النهضة العربية، ص ٧٩.

● مجلة الشريعة والقانون ● العدد الخامس والثلاثون الجزء الثالث (١٤٤٢هـ - ٢٠٢٠م) ● (٦٦١)
المواطنين ليتسنى لهم الاستفادة من المزايا التي تتيحها هذه العملات في الحصول
على مختلف السلع المستوردة"^(١).

ويراقب القضاء تحقق الركن الشرعي للوقوف على تجريم الفعل من عدمه؛
فإذا كانت المخالفة المرتكبة منصوص عليها صراحة فلا إشكال في هذه الحالة،
أما في حالة عدم وجود نص بتجريم فعل معين، فإن القضاء يستعين في هذه
الحالة بالمبادئ العامة للقانون للوقوف على تجريم الفعل من عدمه؛ والمبادئ
العامة للقانون - التي يرجع الفضل في الأخذ بها إلى مجلس الدولة الفرنسي -
هي مبادئ لا يبتدعها القضاء، وإنما يستنبطها ويكشف عنها ويستوحيها من
ضمير الجماعة وقواعد العدالة والروح العامة للتشريع، وتفسير إرادة المشرع.^(٢)
نخلص من ذلك إلى: أن جهة الإدارة لا تملك تجريم أفعال الموظف بزعم
إخلاله بكرامة الوظيفة العامة بمحض الهوى، وإنما يلزم أن يتصف فعل
الموظف بالمخالفة لقاعدة عامة أيا كان مصدرها سواء كان هو القانون أو
اللائحة أو القرارات أو التعليمات أو الأعراف والتقاليد والقيم الدينية
والأخلاقية السائدة في المجتمع بالنسبة لكل وظيفة بحسبها.

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٩٥ - لسنة ١٩٩٠ ق - ١٦ / ١٢ / ١٩٧٨ م،

موسوعة مصر للأحكام، ج ٦، ص ٣٧٦٦.

(٢) لمزيد من التفاصيل يراجع: أستاذنا الدكتور/ فؤاد محمد النادي: القانون الإداري،

ص ٨٨ وما بعدها.

موقف الفقه الإسلامي من الركن الشرعي لجريمة الإخلال بكرامة الوظيفة العامة:

إن تمتع الجهة الإدارية بالسلطة التقديرية بخصوص الأفعال التي تشكل إخلالاً بكرامة الوظيفة العامة في إطار الضوابط السابقة يتفق مع الفقه الإسلامي؛ حيث إنه من المعلوم أن الجرائم في الفقه الإسلامي تتنوع بحسب النص على الجريمة وعقوبتها إلى جرائم الحدود، وجرائم التعزير؛ فإذا ارتكب الموظف أثناء عمله جريمة تدخل في جرائم الحدود المنصوص على عقوبتها، فإن الواجب على ولي الأمر في هذه الحالة توقيع الحد عليه، ثم معاقبته إدارياً؛ أما إذا كانت المخالفة التي ارتكبها الموظف لا يوجد نص بتحديد عقوبتها - كما هو الأمر في الجرائم التعزيرية - فإن السلطة المختصة (ولي الأمر) تتمتع في هذه الحالة بالسلطة التقديرية في تجريم الفعل أو عدم تجريمه على حسب ما يراه محققاً للمصلحة العامة وذلك في إطار استعماله لصلاحيه التعزير.

فقد أكد الفقهاء على أن الصحيح هو "أن التأديب واجب في كل معصية، سواء كانت تلك المعصية بترك الواجب أو بفعل المحرم"^(١). ولكن على الرغم من أن التأديب واجب في كل معصية إلا أننا ننظر هل يوجد فيها حد أو كفارة أم لا؛ فإن كان فيها حدٌ فالحد كافٍ عن التعزير، وإن كان فيها كفارة فالكفارة كافية عن التعزير.^(٢) وأما المعاصي التي ليس فيها حد مقدر ولا

(١) الشرح الممتع على زاد المستقنع: محمد بن صالح بن محمد العثيمين (١٤٢١هـ)، دار

النشر: دار ابن الجوزي، الطبعة الأولى، ١٤٢٢ - ١٤٢٨ هـ، ج ١٤، ص ٣١٠.

(٢) الشرح الممتع على زاد المستقنع: مرجع سابق، ج ١٤، ص ٣١٠.

﴿ مجلة الشريعة والقانون ﴾ العدد الخامس والثلاثون الجزء الثالث (١٤٤٢هـ - ٢٠٢٠م) ﴿ ٦٦٣ ﴾

كفارة... كالذي يقبل الصبي والمرأة الأجنبية، أو يباشر بلاجماع، أو يأكل ما لا يحل، كالدم والميتة، أو يقذف الناس بغير الزنا، أو يسرق من غير حرز، ولو شيئاً يسيراً، أو يخون أمانته، كولاية أموال بيت المال أو الوقوف، ومال اليتيم ونحو ذلك، إذا خانوا فيها، وكالوكلاء والشركاء إذا خانوا، أو من يغش في معاملته، كالذين يغشون في الأطعمة والثياب ونحو ذلك، أو يطفف المكيال والميزان، أو يشهد بالزور، أو يلغن شهادة الزور، أو يرتشي في حكمه، أو يحكم بغير ما أنزل الله، أو يعتدي على رعيته.. إلى غير ذلك من أنواع المحرمات: فهؤلاء يعاقبون تعزيراً من السلطة المختصة، على حسب الذنب المرتكب.^(١)

باعتبار أن التعزيرات مفوضة إليها. فإن رأت التجاوز والصفح تكرماً، فعل، ولا معترض عليها فيما عملت. وإن رأت إقامة التعزير تأديباً وتهذيباً فرأيها المتبع، وفي العفو والإقالة متسع... فهي التي ترى ما هو الأولى، والأليق والأحرى، فرب عفو هو أوزع لكريم من تعزير، وقد ترى ما صدر عنه عشرة هي بالإقالة حرية، والتجاوز عنها يستحث على استقبال الشيم المرضية، ولو قامت بمؤاخذة الناس بهفواتهم، لم تنزل دأبة في عقوباتهم.^(٢)

(١) السياسة الشرعية لابن تيمية: مرجع سابق، ص ٩١.

(٢) بتصرف غياث الأمم في التياث الظلم: عبد الملك بن عبد الله بن يوسف بن محمد الجويني، أبو المعالي، ركن الدين، الملقب بإمام الحرمين (٤٧٨هـ)، المحقق: عبد العظيم الديب، مكتبة إمام الحرمين، الطبعة الثانية، ١٤٠١هـ، ج١، ص ٢١٨.

المطلب الثاني**الركن المادي لجريمة الإخلال بكرامة الوظيفة العامة**

يعتبر الركن المادي للجرائم التأديبية عموماً هو المظهر الخارجي لها، والذي يتمثل في السلوك الإيجابي للموظف بارتكاب فعل محظور، أو السلوك السلبي بالامتناع عن أداء واجب إخلالاً بواجبات وظيفته.^(١) وجريمة الإخلال بكرامة الوظيفة العامة شأنها شأن سائر الجرائم التأديبية لا يمكن أن يقوم ركنها المادي إلا بفعل إيجابي أو سلبي أي واقعة معينة، ويلزم لتحقيق الركن المادي لجريمة الإخلال بكرامة الوظيفة العامة ثبوت وقوع الخطأ من الموظف، وأن يكون هذا الخطأ مؤثراً في وظيفته، وفيما يلي نتحدث عن ثبوت الخطأ، وتأثر الوظيفة بالخطأ من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول: ثبوت الخطأ المكون لجريمة الإخلال بكرامة الوظيفة العامة

الفرع الثاني: تأثر الوظيفة بفعل الموظف المخل بكرامة الوظيفة العامة

الفرع الأول**ثبوت الخطأ المكون لجريمة الإخلال بكرامة الوظيفة العامة**

يلزم لتحقيق الركن المادي لجريمة الإخلال بكرامة الوظيفة العامة، ومن ثم معاقبة الموظف بهذه التهمة ثبوت إتيانه لفعل أو تركه لواجب تسبب في إخلاله بكرامة وظيفته أثناء قيام رابطة العلاقة الوظيفية؛ إذ يلزم لقيام هذه الجريمة وجود فعل إيجابي أو سلبي، ومن ثم فهي لا تقوم على الشك أو الظن أو أقاويل الناس، كما لا تقوم على مجرد الخواطر والأفكار طالما لم تترجم إلى

(١) د. ماجد الحلو: مرجع سابق، ص ٣٤٥.

● مجلة الشريعة والقانون ● العدد الخامس والثلاثون الجزء الثالث (١٤٤٢هـ - ٢٠٢٠م) ● (٦٦٥)

مظهر خارجي ملموس يعاقب عليه القانون؛^(١) وإلا كان قرار التأديب مفتقداً إلى ركن السبب؛ وذلك بغض النظر عن مظهر هذا الفعل ومكان وقوعه، باعتبار أن جريمة الإخلال بكرامة الوظيفة العامة لها مظاهر متعددة بعضها داخل الوظيفة، وبعضها خارجها؛ ومنها ما هو منصوص عليه ومنها ما هو غير منصوص عليه.

وهذا هو ما أكدت عليه المحكمة الإدارية العليا، حيث قضت بأن مناط المخالفة التأديبية أن يثبت قبل العامل فعل محدد يقطع الدلالة على ارتكابه له سواء كان هذا الفعل إيجابياً أو سلبياً وذلك إذا كان الفعل مخالفاً لواجبات الوظيفة أو مقتضياتها، فإذا لم يثبت بيقين فعل محدد قبل العامل فإنه لا يكون ثمة سبب مشروع تقوم عليه المسؤولية التأديبية التي تبرر مجازاته وعقابه تأديبياً.^(٢) كما قضت بأنه إذا تبين أن الأسباب التي ساقته الجهة الإدارية لا تنال من سمعة المدعي أو كانت غير مستخلصة استخلاصاً سائغاً من الأوراق أو من أصول تنتجها مادياً أو قانونياً، فإن القرار الصادر بناءً على ذلك يكون غير قائم على سببه متعيناً إلغاؤه.^(٣)

(١) د. جودت الملط: مرجع سابق، ص ١٤٤ - ١٤٥.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٥٢٠٥ - لسنة ٤٦ - ١٠ / ٥ / ٢٠٠٣م، موسوعة مصر للأحكام، ج٧، ص ٣٨٩٤ - ٣٩٨٥.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٤٣ - لسنة ١٤ ق - ٣ / ٣ / ١٩٧٤م، موسوعة مصر للأحكام، ج٦، ص ٣٢٥١.

كما قضت بأن القرار التأديبي شأنه شأن أي قرار إداري آخر يجب أن يقوم على سبب يبرره فلا تتدخل الإدارة لتوقيع الجزاء إلا إذا قامت حالة قانونية أو واقعية تبرر تدخلها ولما كان السبب هو ركن من أركان القرار فإن للقضاء الإداري أن يراقب قيام هذه الحالة أو عدم قيامها كركن من أركان القرار.^(١)

بل لقد وصل الأمر لدرجة أن أكدت المحكمة على أن الجزاء يجب أن يقوم على كل الأسباب التي ذكرتها الإدارة؛ فإذا انتفت بعض الأسباب يكون القرار غير سليم طالما كانت الأسباب المتبقية لا تكفي لحمل قرار الإدارة؛ وفي ذلك قضت بأن تقدير الجزاء التأديبي يجب أن يقوم على أسس قيام سببه بكامل أجزائه؛ ومن ثم فإذا تبين أن عقوبة الفصل التي وقعت على الموظفة قدرت على أساس ثبوت جميع المخالفات، وكان الواضح أنه لم تقم في حقها المخالفات المتصلة بحسن السيرة والسلوك، وهي الجانب الأهم من المخالفات جميعها فإن الجزاء الموقع والحالة هذه لا يقوم على كامل سببه، كما أن الباقي من المخالفات والتي قامت في حق المدعية لا يكفي لحمل القرار.^(٢)

وعلى الرغم من التأكيد الفقهي والقضائي على ضرورة ثبوت الخطأ لقيام الركن المادي للجريمة على النحو السالف الإشارة إليه؛ ولما كانت مظاهر الإخلال بكرامة الوظيفة العامة متعددة أهمها: أن يأتي الموظف ما يسىء إلى

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤١١ لسنة ١٤ ق، ١٠/١١/١٩٧٣م،

موسوعة مصر للأحكام، ج٥، ص ٣١٣٢.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٥١٨ لسنة ١٩ ق، ٧/١٢/١٩٧٤؛

موسوعة مصر للأحكام، ج٧، ص ٣٨٨٠-٣٨٨١.

● مجلة الشريعة والقانون ● العدد الخامس والثلاثون الجزء الثالث (١٤٤٢هـ - ٢٠٢٠م) ● (٦٦٧)

سمعته؛ فقد ثار جدل حول مضمون الخطأ المكون للركن المادي لسوء السمعة الذي يعد من أهم مظاهر الإخلال بواجب الحفاظ على كرامة الوظيفة العامة. حيث تشددت المحكمة الإدارية العليا وذهبت إلى أنه يكفي لقيامه أن يضع الموظف نفسه موضع الشبهات، حتى وإن لم يكن هناك دليل يقطع بارتكاب الموظف لفعل معين؛ وتؤكد ذلك بالعديد من الأحكام؛ من ذلك ما قضت به من أنه لا يحتاج التدليل على سوء السمعة، وعدم طيب الخصال وجود دليل قاطع على توافرها أو توافر أيهما، وإنما يكفي في هذا المقام وجود دلائل أو شبهات قوية تلقي ظلالاً من الشك المثير على أي من الصفتين المذكورتين حتى يتسم الموظف بعدم حسن السمعة، وذلك بمراعاة البيئة التي يعمل بها.^(١) وقضت في حق أعضاء النيابة الإدارية بأن المقصود بالشوائب أن يعلق بمسلك عضو النيابة الإدارية ما يمس سمعته أو كرامته وظيفته فلا يحتاج الأمر في التدليل على قيام تلك الشوائب إلى وجود دليل قاطع على توافرها وإنما يكفي في هذا المقام وجود دلائل أو شبهات قوية تلقي ظلالاً من الشك على مسلكه أو تمس سمعته - إذ لا شبهة في أن وظائف النيابة الإدارية هي من الوظائف ذات المسؤوليات الخطيرة التي تتطلب من شاغليها أشد الحرص على اجتناب كل ما من شأنه أن يزرى السلوك أو يمس السمعة وذلك سواء في نطاق أعمال

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١١٩٣ - لسنة ٦ق - ٢١ / ٤ / ١٩٦٢؛ موسوعة مصر للأحكام، ج٦، ص ٣٢٤٧. حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٦٤٤ - لسنة ١٤ق - ١ / ٢ / ١٩٦٩؛ موسوعة مصر للأحكام، ج٦، ص ٣٧٧٤.

الوظيفة أو خارج هذا النطاق.^(١) كما قضت بالنسبة لرجال الشرطة بأنه لا يحتاج الأمر في التدليل على ارتكاب الأفعال التي تجعل فرد الشرطة غير محمود السيرة وسيء السمعة وجود دليل قاطع على توافرها وإنما يكفي في هذا المقام وجود دلائل أو شبهات قوية تلقي ظلالاً من الشك على مسلكه أو تثير غباراً حول تصرفاته وتقلل من الثقة فيه وتنال من جدارته للبقاء متمياً لهيئة الشرطة التي يتعين أن يوزن مسلك أعضائها طبقاً لأرفع مستويات السلوك القويم، إلا أنه يظل مع ذلك أن تقوم هذه الدلائل والشبهات على سند من الوقائع وأن تستخلص من أصول المستندات التي تنتجها مادياً وقانوناً فلا تكفي مجرد الشائعات أو محض تحريات لم يؤيدها دليل أو تعززها قرينة وإلا غدا الأمر - خاصة حين يمس السمعة والسيرة - مطلقاً من كل قيد.^(٢)

وبذلك اعتبرت المحكمة أن الخطأ المكون للركن المادي لجريمة الإخلال بحسن السمعة التي تعد من أهم مظاهر الحفاظ على كرامة الوظيفة العامة يقوم بوضع الموظف نفسه موضع الشبهات بمجرد وجود دلائل أو شبهات قوية تلقي ظلالاً من الشك على مسلكه أو تثير غباراً حول تصرفاته وتقلل من

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٦٠٥ لسنة ١٠ ق - ٩/١٢/١٩٦٧ م، ج ١٠، ص ٦٠٥١-٦٠٥٢.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٨٩٨ لسنة ٣٨ ق، جلسة ٣١ من مارس سنة ١٩٩٦ (مجلس الدولة - المكتب الفني لرئيس مجلس الدولة - مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا - السنة الواحدة والأربعون - الجزء الأول (من أول أكتوبر سنة ١٩٩٥ إلى آخر مارس سنة ١٩٩٦) - ص ٩٦٥.

● مجلة الشريعة والقانون ● العدد الخامس والثلاثون الجزء الثالث (١٤٤٢هـ - ٢٠٢٠م) ● (٦٦٩)

الثقة فيه؛ واعتبرت أن قيام هذه الشبهات على سند من الوقائع، واستخلاصها من أصول تنتجها مادياً وقانوناً هو السبب الذي ينبني عليه قرار التأديب، دون حاجة إلى وجود دليل قاطع على سوء السمعة.

وأمام هذا الاتجاه الذي اتجهت إليه المحكمة الإدارية العليا انقسم الفقه بين مؤيد ومعارض إلى فريقين:

الفريق الأول: وهذا هو الاتجاه الغالب في الفقه، حيث ذهب أنصار هذا الاتجاه إلى معارضة اتجاه المحكمة الإدارية العليا لأن الاكتفاء بالشبهات التي تحوم حول الموظف - ولو كانت قوية - لا يكفي، بل لابد أن تكون هناك أدلة يقينية لأن القول بسوء سمعة الموظف يترتب عليه نتائج خطيرة بالنسبة للموظف، ولأن الاكتفاء بذلك يجعل قرار التأديب مبنياً على مجرد الشك والظن؛^(١) خصوصاً وأن ما قد تناقله الألسن فيستقر في الأذهان قد يكون مبنياً على مجرد ادعاءات من ذوي النفوس الحاقدة أو الوضيعة الذين يسعدون بطمس أقدار الناس والإساءة إلى ذوي الفضل منهم، والتشكيك في المجتهدين المتفوقين في عملهم، ولصق التهم بالمخلصين من أبناء المجتمع.^(٢)

الفريق الثاني: ذهب إلى تأييد المحكمة الإدارية العليا، حيث اعتبر أن العقاب التأديبي ينصرف إلى مجرد الفضيحة، ووضع العامل لنفسه موضع الشبهات،

(١) د. جودت الملط: مرجع سابق، ص ١٤٤. د. محمد محمد بدران: الوظيفة العامة،

مرجع سابق، ص ٢٧.

(٢) د. محمد علي رسلان: مرجع سابق، ص ٧١. د. صلاح أحمد السيد جودة: مرجع

سابق، ص ٢٧-٢٨.

وأن ذلك في ذاته يشكل ركناً مادياً لجريمة تأديبية؛ حيث ذكر أنصار هذا الاتجاه "أن المشرع جرم الأعمال التي تؤدي بالعامل إلى حالة معينة وهي الظهور بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة؛ ولم يحدد المشرع تلك الأعمال التي تؤدي إلى هذه الحالة. وليس على سلطات التأديب أن تتحقق من ماهية هذه الأعمال وتفصيلها؛ وإنما تتحقق من نيتها وهي وقوع العامل في هذه الحالة التي نص عليها المشرع، وهي الظهور بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة؛ فإذا تحققت من هذه النتيجة كان ذلك دليلاً على وقوع الأعمال التي من شأنها أن ظهر العامل بهذا المظهر الذي حرم عليه الظهور به، وقيام شبهات قوية تتردد على ألسنة الخلق بما يمس خلق الموظف ويؤثر على سمعته... ينطبق عليها نص العبارة (ظهور العامل بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة) مما يقتضي محاكمته ولو لم تتحقق سلطة التأديب من الوقائع التي ترتب عليها قيام الشائعات والشبهات"^(١).

وعند المفاضلة بين الاتجاهين، يتبين أنه على الرغم من وجهة الرأي الأول باعتبار أنه لا يكفي لإلصاق تهمة السيرة السيئة بشخص - مع ما يترتب على ذلك من التأثير على الموظف وأسرته وعائلته فضلاً عن الإساءة لكرامة وظيفته - الاكتفاء بالشبهات ولو كانت قوية؛ وإنما يلزم وجود دليل قاطع، وما تناقله الألسن قد يكون ادعاءً لا أساس له من الصحة؛ والتفسير الظاهري للشبهات والدلائل القوية لا يكفي لاستنتاج سوء السمعة، لأن

(١) د. محمود حلمي: نظام العاملين المدنيين، مرجع سابق، ص ٢٧٨.

● مجلة الشريعة والقانون ● العدد الخامس والثلاثون الجزء الثالث (١٤٤٢هـ - ٢٠٢٠م) ● (٦٧١)

الإدانة لا يمكن أن تقوم إلا على اليقين، وبالتالي كان من المتعين تفسير الشك لمصلحة الموظف.

إلا أنه يترجح الاتجاه الثاني، لأن التعرف على ما إذا كان الركن المادي يقوم بمجرد الشبهات أم بضرورة إتيان الموظف لفعل معين بدليل قطعي، يستلزم الرجوع إلى المقصود بحسن السمعة، حتى نتعرف من خلال مفهومها على المقصود بسوء السمعة؛ ونحن إذا تأملنا في مضمون حسن السمعة التي يجب على الموظف أن يحافظ عليها داخل الوظيفة وخارجها - لكونها من مستلزمات الحفاظ على كرامة الوظيفة العامة - نجد أن بعض الفقه قد عرفها بأنها "مجموعة من الصفات والخصال يتحلى بها الشخص فتجعله موضع ثقة المجتمع، وتجنبه ما يشينه أو يُلطخ مما يمس الخلق. وسيرة المرء ما عرف عنه من صفات حميدة أو غير حميدة تتناقلها الألسن وتقر في الأذهان على أنها صحيحة وإن لم يمكن ردها إلى أصل ثابت"^(١). وعرف البعض الشخص حسن السمعة بأنه: الشخص السوي ذو المروءات الذي يتصف بجميل الصفات التي تؤدي إلى وقاره واحترامه عند الناس، وتزيل عنه مواطن الشبهة أو الشكوك؛ أما سئ السمعة فهو الشخص البذيء الذي يتصف بصفات ذميمة تؤدي إلى احتقاره عند الناس وتزيل عنه مواطن الثقة والتقدير.^(٢)

(١) د. محمود حلمي - د. فؤاد النادي: الوجيز في مبادئ القانون المصري واليميني؛ مرجع سابق، ص ٢٧٢-٢٧٣.

(٢) د. صلاح أحمد السيد جودة: مرجع سابق، ص ٢٦.

كما عرفت المحكمة الإدارية العليا حسن السمعة بأنها "مجموعة من الصفات والخصال الحميدة التي يتحلى بها الشخص وتوحي بالثقة فيه وتدعو إلى الاطمئنان إليه"^(١).

ويتبين لنا من ذلك أن الموظف يوصف بأنه سئ السمعة - وهو ما يستتبع ارتكابه لأحد بل أهم وأشهر مظاهر الإخلال بكرامة الوظيفة العامة - إذا وضع نفسه في المواضع التي تنقص قدره في أعين الناس وتكون سبباً في احتقارهم له، أو ظهر بالمظهر الذي يسئ إلى سمعته بينهم؛ فهذا يكفي بذاته لقيام الركن المادي، حيث إن هذه السمعة لا تتولد أو تتحقق من فراغ، وإنما من وضع الموظف لنفسه موضع الشبهات بمواقف ودلائل واضحة؛ وهو الأمر المحظور عليه قانوناً.

وما خشي منه أنصار الاتجاه الأول من معاقبة الموظف بناءً على الشك أو بمجرد كلام الناس غير متحقق فعلاً في قضاء المحكمة؛ فالمحكمة لا تعاقب الموظف على فعل معين استناداً إلى شبهات؛ وإنما تعاقبه على مجرد وضعه لنفسه موضع الشبهات وتعتبر أن ذلك في ذاته جريمة تأديبية؛ وبالتالي فهي في الحقيقة لا تعاقبه في هذه الحالة بناءً على ظن، لأنه إن ثبت بيقين أنه قد وضع نفسه موضع الشبهات فهذا سبب يقيني يمكن أن ينبني عليه القرار التأديبي؛ إذ كان لزاماً عليه أن يتقي الشبهات وألا يحوم حول ما قد يواقعه؛ كما أنها لا تعاقبه

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٤٣ - لسنة ١٤ ق - ٣ / ٣ / ١٩٧٤ م، موسوعة مصر للأحكام، ج ٦، ص ٣٢٥٠.

● مجلة الشريعة والقانون ● العدد الخامس والثلاثون الجزء الثالث (١٤٤٢هـ - ٢٠٢٠م) ● (٦٧٣)

استناداً إلى مجرد الشائعات وكلام الآخرين، وإنما يجب أن تقوم الدلائل القوية على تأكيد هذا الكلام.

ويتأكد ذلك بما ذكره البعض من أنه لا يفهم من مؤاخذه الموظف لوضع نفسه موضع الشبهات والريب، والاكتفاء بمساءلته بكون الدلائل والشبهات المؤثرة على سوء المسلك قوية بغير أن تصل إلى درجة اليقين القاطع أن يلاحق الموظف لمجرد الشائعات والأقاويل المرسلة؛ وإنما يتعين أن تتوافر دلائل قوية تعزز بدرجة كبيرة رجحان ما نسب إلى الموظف تتجاوز الشائعات وتكفي في ذاتها لأن تكون سبباً صحيحاً مسوغاً لقرار مؤاخذه تأديبياً، وهو ما يقدره القاضي حسب طبيعة الوظيفة ومستواها وظروف ومعطيات كل حالة، كما أن التحليل الدقيق للموقف يجعلنا في الواقع لم نخرج عن درجة اليقين في الاتهام التأديبي؛ لأن العبرة بمحل الاتهام وطبيعة المخالفة؛ ولما كانت المخالفة هنا تقوم بوضع الموظف لنفسه موضع الريب والشبهات، فإن اليقين المستوجب سيكون محله هذا المسلك تحديداً، وليس مقصوداً منه إثباتاً لواقعة مادية ومحسوسة ومكتملة على وجه القطع المجاوز لكل شك"^(١).

(١) د. محمد فؤاد عبد الباسط: مرجع سابق، ص ٤٢٤-٤٢٥.

الفرع الثاني

تأثر الوظيفة بفعل الموظف المخل بكرامة الوظيفة العامة

لا يعتبر كل فعل يرتكبه الموظف مكوناً للركن المادي لجريمة الإخلال بكرامة الوظيفة العامة؛ وإنما يلزم لتحقيق هذا الركن أن يكون الفعل الذي ثبت ارتكابه الموظف له يؤثر في الوظيفة التي يشغلها الموظف؛ ومرجع ذلك إلى أن نظام الوظيفة العامة لم يشرع ليكون أداة للنهي عن المنكر، وبالتالي لا تملك جهة الإدارة أن تحجر على الموظف، وتملي عليه ما يفعله وما لا يفعله في حياته الخاصة؛ وإن كان ذلك لا يمنع من مساءلة الموظف مساءلة جنائية أو مدنية عن الأفعال المشينة التي لا تؤثر في الوظيفة العامة، إذا تحققت الشروط القانونية لتلك المساءلة على حسب الأحوال.^(١)

وجهة الإدارة هي التي تقدر ما إذا كان سلوك العامل داخل الوظيفة أو خارجها يشكل إخلالاً بكرامة الوظيفة العامة من عدمه، بحسب مركز العامل وطبيعة عمله ومكانه؛ مع ملاحظة أن سلطة الإدارة هنا ليست مطلقة وإنما تمارسها تحت رقابة القضاء الإداري الذي يراقب ما إذا كان تقدير الإدارة سائغاً ومقبولاً، أم منطوياً على تعسف في استعمال السلطة، ومن ثم فهذه ضمانة

(١) د. عبد الفتاح حسن: مرجع سابق، ص ١١٩. د. ممدوح طنطاوي: مرجع سابق،

● مجلة الشريعة والقانون ● العدد الخامس والثلاثون الجزء الثالث (١٤٤٢هـ - ٢٠٢٠م) ● (٦٧٥)

مقررة لصالح الأفراد حتى لا تخرج الإدارة عن الهدف الذي منحت تلك الصلاحية التقديرية من أجله.^(١)

إن الواجب على جهة الإدارة أن تلتزم بحدود حقها في التدخل في حياة الموظف الخاصة بحيث يكون ذلك بالقدر الذي يمكن أن يؤثر في كرامة الوظيفة فقط؛ وبالتالي ليس للإدارة أن تتدخل فيما يفعله الموظف سواء في مقر عمله أو خارج مقر عمله مما لا تتجه إليه الأنظار في العادة من الأمور التي ليس لها تأثير على وظيفته، وبالتالي ليس لجهة الإدارة أن تسلك مع موظفيها طريقة التجسس أو التنصت عليهم والتدخل في أخص خصوصياتهم.^(٢) لأنها بذلك تكون قد تجاوزت نطاق الصلاحيات المخولة لها، حيث تجاوزت حماية كرامة الوظيفة العامة إلى التدخل في خصوصيات الموظف التي لا تأثير لها على وظيفته وهو ما يشكل انتهاكاً لحقه في الخصوصية والحرية الشخصية.

وذلك مع ملاحظة أنه لا يلزم أن يؤثر سلوك الموظف المنحرف في كيان الوظيفة ذاتها واعتبارها، وإنما يكفي أن يكون سلوكه متناقضاً مع الثقة والاحترام الواجب توافرها فيه؛ وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه "لا يشترط لمؤاخذة الموظف تأديبياً عما يقع منه خارج وظيفته أن يكون ذلك

(١) د. عبد الحميد الشواربي: مرجع سابق، ص ٦٦. د. محمد حسنين عبد العال: مرجع سابق، ص ١١٣.

(٢) د. رمضان محمد بطيخ: مرجع سابق، ص ٧٥. والمعنى نفسه: د. عبد الله صالح محمد زهران: الأحكام التأديبية للموظف العام، ١٤٢٦هـ - ٢٠٠٥م، دار النهضة العربية، ص ٨٢.

منطويًا على انحراف في طبعه وخلقه على وجه يؤثر تأثيراً مباشراً في كيان وظيفته واعتبارها، بل يكفي أن يصدر منه ما يمكن أن يعتبر متناقضاً ومتعارضاً مع الثقة الواجبة فيه والاحترام المطلوب له، لما ينطوي عليه ذلك من خروج على مقتضيات الوظيفة وما تتطلبه من بعد عن مواطن الريب وعن كل ما يمس الأمانة والنزاهة".^(١)

وقد يثور التساؤل هنا عما إذا كانت الوظيفة يمكن أن تتأثر بسلوك شخص آخر غير الموظف من أهله سواء كانت زوجته أو أولاده، أو بمعنى آخر هل يشترط في الخطأ المكون للركن المادي لجريمة الإخلال بكرامة الوظيفة العامة أن يكون شخصياً صادراً عن الموظف بنفسه، أم من الممكن أن يعاقب تأديبياً على خطأ غيره؟

لقد ذكر بعض الفقه أن المحاسبة التأديبية لا يلزم أن تكون على أمور ارتكبتها الموظف بنفسه، باعتبار أن مبدأ "شخصية المسؤولية" لا مجال له في النطاق التأديبي، وبالتالي يمكن أن يحاسب الموظف تأديبياً على سلوك زوجته وبناته ممن هم في رعايته، على أساس تقصيره في قيامه بواجبه كرجل للأسرة، وانعكاس طريقة حياته الخاصة، ومظهره بين الناس على الوظيفة التي يشغلها، والتي تتأثر بمركزه في الأسرة والمجتمع، وعدم قدرته على القيام بأعباء وظيفته إذا فقد هيئته بين الناس، لدرجة أن بعض كبار رجال الدولة قد يضطرون إلى

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٦٣٦ ، لسنة ٩ قضائية، جلسة ٩ / ١٢

/ ١٩٦٧ م، موسوعة مصر للأحكام، مرجع سابق، ج٦، ص ٣٧٧٢ .

● مجلة الشريعة والقانون ● العدد الخامس والثلاثون الجزء الثالث (١٤٤٢هـ - ٢٠٢٠م) ● (٦٧٧)

الاستقالة من وظائفهم بسبب فضيحة تنسب إلى زوجه أو أحد أفراد أسرته المقربين.^(١)

بينما ذهب جانب آخر من الفقه إلى معارضة هذا الاتجاه، استناداً إلى أن مساءلة الموظف تأديبياً عن جريمة الإخلال بكرامة الوظيفة العامة بسبب سلوك غيره فيه تزيد ومغالاة، وأنه "يكفي مساءلة الموظف عن سلوكه خارج الوظيفة، أما مساءلته عن سلوك زوجته أو أحد أفراد أسرته فيعتبر مغالاة لأن الفرد لا يسأل إلا عن أعماله^(٢) لقول الله تعالى في أكثر من موضع في القرآن الكريم: ﴿وَلَا تَزِرُ وَازِرَةٌ وِزْرَ أُخْرَى﴾.^(٣)

وبالنظر في الآراء السابقة يترجح الرأي الأول، فمن الممكن أن يعاقب الموظف تأديبياً عن أفعال غيره إذا كانوا تحت ولايته، وقاموا بهذه الأفعال بموافقة وعلمه ورضاه، وترتب على أفعالهم تلوث سمعته أو المساس بشرفه، ومن ثم الإساءة إلى سمعة وظيفته؛ حيث يمثل الركن المادي للمخالفة التي ارتكبتها في هذه الحالة في السكوت عن الخطأ والرضا به وإقرار من هم تحت مسؤوليته عليه، والتقصير في واجب التربية وإنكار الخطأ، بل قد يصل الأمر إلى درجة موافقته على الرذيلة في بيته؛ فإذا لم يكن الموظف أميناً على من هم

(١) د. سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري "قضاء التأديب" دراسة مقارنة،

١٩٨٧م، دار الفكر العربي، الكتاب الثالث، القسم الأول، ص ٢١٠ .

(٢) د. محمد أنس قاسم جعفر: مرجع سابق، ص ١٢٤ .

(٣) [الأنعام: من الآية ١٦٤]، [الإسراء: من الآية ١٥]، [فاطر: من الآية ١٨]،

[الزمر: من الآية ٧] .

تحت ولايته ورعايته، حريصاً على تجنب ما يشينهم، فكيف يمكن أن يؤتمن على ما عهد به إليه بسبب وظيفته من مصالح الناس؛ وإذا كانت تقاليد المجتمع ودينه وأخلاقه وأعرافه وذوقه هي معيار تحديد الفعل الذي يخل بكرامة الوظيفة العامة بالنسبة للأفعال غير المنصوص عليها - فإن قواعد الدين تُحمل الأب مسئولية رعيته مصداقاً لقول النبي - ﷺ -: «كلكم راع ومسئول عن رعيته، فالإمام راع وهو مسئول عن رعيته، والرجل في أهله راع وهو مسئول عن رعيته، والمرأة في بيت زوجها راعية وهي مسئولة عن رعيته...»^(١).

ويتأكد ذلك بقضاء المحكمة الإدارية العليا بعدم صلاحية الموظف للبقاء في وظيفته بسبب سكوته عن الأفعال السيئة والمشينة التي ترتكبها زوجته في منزله، واستفادته من آثار هذه الأفعال وتربحه منها، لما في ذلك من انحراف عن السلوك القويم، ولما يترتب على ذلك من التأثير السلبي على الوظيفة التي يشغلها.^(٢) حيث يتبين من هذا الحكم أن علم الموظف بسلوك زوجته وإقراره له يعتبر جريمة تأديبية لتفريطه في رعاية من هم تحت ولايته؛ فإذا انضم إلى

(١) صحيح البخاري: مرجع سابق، ج٣، ص ١٢٠، رقم (٢٤٠٩)، كتاب في الاستقراض وأداء الديون والحجر والتفليس، باب العبد راع في مال سيده، ولا يعمل إلا بإذنه.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٧٨، لسنة ٩ ق، جلسة ٢١ / ١٢ /

١٩٦٣ م.

● مجلة الشريعة والقانون ● العدد الخامس والثلاثون الجزء الثالث (١٤٤٢هـ - ٢٠٢٠م) ● (٦٧٩)

ذلك استفادته المادية من سلوك زوجته المشين فإن ذلك يجعله شريكاً في الجرم المرتكب، مستحقاً لعقوبة عن فعله هو وليس فعل غيره.

أما الأفعال التي قد يرتكبها من هم تحت مسؤوليته دون علمه ودون رضاه، مع سعيه الجاد نحو إنكارها ومنع وقوعها، فإن مبادئ العدالة تقتضي عدم تحميله مسؤوليتها التأديبية، خصوصاً وأنه لم يقع منه التقصير والإهمال والإقرار لهذه الأفعال، بل على العكس تبين حرصه وسعيه نحو إنكارها؛ ومع ذلك يبقى الأصل محاسبته على ما قد ينعكس على وظيفته من سوء سمعته بسبب تقصيره - في حال ثبوته - في واجب الرعاية لمن هم تحت ولايته بشكل عام. وتجدر الإشارة هنا إلى قول النبي - صلى الله عليه وسلم - : «اللهم إني أبرأ إليك مما صنع خالد مرتين». (١) من باب إنكار فعل قام به واحد ممن هم تحت ولايته.

موقف الفقه الإسلامي من اشتراط تحقق الركن المادي لقيام جريمة الإخلال بكرامة الوظيفة العامة:

يتفق القانون الوضعي مع أحكام الفقه الإسلامي في اشتراط تحقق الركن المادي لمعاقبة الشخص على ارتكاب جريمة الإخلال بكرامة الوظيفة العامة، حيث غنه لا يمكن معاقبة الإنسان على مجرد النوايا الكامنة في النفس دون أن تخرج إلى تصرف مادي ملموس؛ وفي ذلك يقول الإمام الشافعي - رحمه الله تعالى - "الأحكام على الظاهر والله ولي المغيب ومن حكم على الناس بالإزكان

(١) - محمد بن إسماعيل البخاري: صحيح البخاري، المرجع السابق، ج٥، ص ١٦٠، رقم (٤٣٣٩)، كتاب المغازي، باب بعث النبي - ﷺ - إلى بني جذيمة.

[أي بالتخمين والفراسة] ^(١) جعل لنفسه ما حظر الله تعالى عليه ورسوله - صلى الله عليه وسلم - لأن الله - عز وجل - إنما يولي الثواب والعقاب على المغيب؛ لأنه لا يعلمه إلا هو جل ثناؤه، وكلف العباد أن يأخذوا من العباد بالظاهر، ولو كان لأحد أن يأخذ بباطن عليه دلالة كان ذلك لرسول الله - صلى الله عليه وسلم - ^(٢) ومع ذلك فإننا نجد العديد من الأحاديث النبوية الشريفة التي تؤكد على أن الإنسان لا يؤخذ إلا على الأفعال المادية الملموسة، من ذلك قول النبي - صلى الله عليه وسلم - «إن الله تجاوز لأمتي عما وسوست، أو حدثت به أنفسها، ما لم تعمل به أو تكلم» ^(٣) وفي الحديث أن

(١) الزمخشري: أساس البلاغة، دار الكتب العلمية، بيروت - لبنان، الطبعة الأولى، ١٤١٩ هـ - ١٩٩٨ م، ج١، ص٤١٨. الزبيدي: تاج العروس، مرجع سابق، ج٣٥، ص١٥١.

(٢) الأم: الشافعي أبو عبد الله محمد بن إدريس بن العباس بن عثمان بن شافع بن عبد المطلب بن عبد مناف المطلبي القرشي المكي (٢٠٤هـ)، دار المعرفة - بيروت، الطبعة: بدون طبعة، سنة النشر: ١٤١٠هـ / ١٩٩٠م، ج٤، ص١٢٠.

(٣) صحيح البخاري: ج٨، ص١٣٥، كتاب الأيمان والنذور، باب إذا حنث ناسيا في الأيمان، ج٨، ص١٣٥، رقم ٦٦٦٤.

«... ومن همّ بسيئة فلم يعملها كتبها الله له عنده حسنة كاملة...»^(١) وفي

رواية مسلم «... ومن هم بسيئة فلم يعملها، لم تكتب...»^(٢)

وبالتالي لا بد أن يكون هناك سلوك مادي يمثل السبب لتوقيع العقوبة

التأديبية على المخالف؛ وقد ذكر السيوطي في كتاب الأشباه والنظائر أنه "إذا

أراد إسقاط بعض الجند من الديوان بسبب جاز، وبغير سبب لا يجوز"^(٣).

وذكر القرافي أنه: "إذا قضى القاضي بالقتل على من لم يقتل، أو للبيع على من لم

بيع، أو الطلاق على من لم يطلق، أو الدين على من لم يستدن، فهذا قضاء على

خلاف الأسباب، فإذا اطلع على ذلك وجب نقضه..."^(٤).

وأما بالنسبة لمسألة لمسئولية الموظف عن سلوك أفراد أسرته الذي يعلمه

ويقره ويسكت عنه، فيمكن التأصيل لما انتهينا إليه من أنه مسئول عن ذلك

(١) صحيح البخاري: ج٨، ص١٠٣، رقم ٦٤٩١، كتاب الرقاق، باب من هم بحسنة

أو بسيئة.

(٢) صحيح مسلم: ج١، ص١١٨، رقم ١٣٠، كتاب الإيمان، باب إذا هم العبد بحسنة

كتبت، وإذا هم بسيئة لم تكتب.

(٣) الأشباه والنظائر: عبد الرحمن بن أبي بكر بن محمد السيوطي، دار الكتب العلمية،

ص ١٢١. والمعنى نفسه، المنشور في القواعد الفقهية: بدر الدين بن محمد بهادر الزركشي،

وزارة الأوقاف الكويتية، ط ٢، ١٤٠٥هـ - ١٩٨٥م، ج١، ص ٣٠٩. أسني الطالب

شرح روضة الطالب: زكريا بن محمد بن زكريا الأنصاري، دار الكتاب الإسلامي، ج٤

، ص ٢٩٠. الغرر البهية في شرح البهجة الوردية: زكريا بن محمد بن زكريا الأنصاري،

المطبعة الميمنية، بدون طبعة، بدون تاريخ، ج٥، ص ٢١٩.

(٤) أنوار البروق في أنواء الفروق: مرجع سابق، ج٤، ص ٤١.

طالما كلن بعلمه وإقراره، وغير مسئول عنه إن كان بغير علمه صادراً ممن لا يخضعون لولايته، ولا تجب عليه رعايتهم، أو كان مصحوباً بإنكاره بما روي "عن أبي عبدة، عن ثابت البناني وحמיד، عن أنس إلى عمر بن الخطاب فقال: يا أمير المؤمنين، عائد بك من الظلم، قال: عدت معاذاً، قال: سابت ابن عمرو بن العاص فسبقتة، فجعل يضربني بالسوط، ويقول: أنا ابن الأكرمين، فكتب عمر إلى عمرو يأمره بالقدوم عليه ويقدم بابنه معه، فقال عمر: أين المصري؟ خذ السوط فاضرب، فجعل يضربه بالسوط ويقول عمر: اضرب ابن الأكرمين، قال أنس: فضرب فوالله لقد ضربه ونحن نحبّ ضربه فما أقلع عنه حتى تمنينا أنه يرفع عنه، ثم قال عمر للمصري: ضع على صلعة عمرو، فقال: يا أمير المؤمنين، إنما ابنه الذي ضربني وقد اشتفيت منه، فقال عمر لعمرو: مذكم تعبدتم الناس وقد ولدتهم أمهاتهم أحراراً؟ قال يا أمير المؤمنين، لم أعلم ولم يأتني" ^(١) ويظهر من هذه الواقعة بجلاء أن عمر - رضي الله عنه - كان سيحاسب عمرو بن العاص - رضي الله عنه - على سلوك ابنه لما يترتب على هذا السلوك من فقد ثقة الناس في عدالة واليهم، والتزامه بالمساواة بينهم، لولا أنه دفع بعدم علمه بالواقعة.

(١) فتوح مصر والمغرب: عبد الرحمن بن عبد الله بن عبد الحكم، أبو القاسم المصري (٢٥٧هـ)، مكتبة الثقافة الدينية، عام النشر: ١٤١٥ هـ، ص ١٩٥.

المطلب الثالث

الركن المعنوي لجريمة الإخلال بكرامة الوظيفة العامة

ويقصد بالركن المعنوي للجريمة التأديبية بشكل عام اتجاه إرادة الموظف الآثمة إلى ارتكاب الفعل أو الترك الذي ترتب عليه الإخلال بواجبات وظيفته؛ فإذا كان الموظف يقصد تحقيق النتيجة المترتبة على فعله وهو الإخلال بواجبات وظيفته فإن الجريمة في هذه الحالة تكون جريمة عمدية، ويكون الركن المعنوي في هذه الحالة هو القصد؛ أما إذا كان يقصد الفعل ولا يقصد النتيجة المترتبة عليه، فإن الجريمة في هذه الحالة تكون غير عمدية ويتمثل الركن المعنوي لها في تقصير مرتكب الجريمة في الإحاطة بواجباته.^(١)

وبتطبيق ذلك على جريمة الإخلال بكرامة الوظيفة العامة فإنه يمكن القول بأن الركن المعنوي لهذه الجريمة يتمثل في اتجاه إرادة الموظف الآثمة إلى ارتكاب الفعل أو الترك الذي يترتب عليه الإخلال بكرامة الوظيفة العامة، بغض النظر عما إذا كان يقصد النتيجة المترتبة على هذا الفعل أو الترك والمتمثلة في الإخلال بكرامة الوظيفة ويتعمد ذلك بفعله أم لا. حيث يعتبر الفعل أو الترك العمدي جريمة تأديبية نظراً لانصراف نية الموظف إليها وقصدها صراحة.

(١) د. ماجد راغب الحلو: مرجع سابق، ص ٣٤٦. د. محمود حلمي: مرجع سابق، ص ٢٧٩. د. محمد أنس قاسم جعفر: مرجع سابق، ص ١٣٣. د. عبد الحميد الشواربي: مرجع سابق، ص ١٨.

وبالنسبة لحالة اتجاه نية الموظف إلى الفعل دون نتيجه فإنه يعتبر مكوناً للركن المعنوي للجريمة التأديبية أيضاً باعتبار أن الموظف كان من الواجب عليه أن يتخذ جانب الحيطة والحذر والتبصر.

والمعيار في تجريم الأفعال التي اتجهت إليها إرادة الموظف دون قصد نتيجهها، أو عدم تجريمها يكون بحسب ما إذا كان الموظف قد سلك مسلك الشخص العادي من عدمه؛ فإذا تصرف الموظف تصرف الشخص المعتاد الحريص وبذل الحرص والتبصر المطلوبين ممن هو في نفس ظروفه ومركزه ومؤهلاته فلا يجرم فعله، أما إذا كان الموظف قد تصرف هذا التصرف دون مراعاة الحيطة ودون القيام بما كان في وسعه من الحيطة والحذر المطلوبين ممن هم في نفس ظروفه ومركزه؛ حيث كان من الواجب على الموظف سواء داخل وظيفته أو خارجها أن يتصرف تصرف الرجل المعتاد حريصاً على سمعته وسيرته، مبتعداً عن مواطن الشبهات والريب.^(١)

وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأن: "على الموظف أن يبذل أقصى درجات الحرص بأن يكون أداؤه للعمل صادراً عن يقظة وتبصر بحيث يتحرى في كل إجراء يقوم باتخاذ ما يجب أن يكون عليه الرجل الحريص من حذر وتحوط، فإذا ما ثبت أنه أدى عمله باستخفاف أو غفلة أو لا مبالاة كان خارجاً بذلك عن واجب أداء العمل بدقة وأمانة ومن ثم يكون مرتكباً لمخالفة تأديبية تستوجب المساءلة ولو كان الموظف حسن النية سليم الطوية، لأن

(١) د. محمود حلمي: مرجع سابق، ص ٢٨٠. د. ماجد راغب الحلو: مرجع سابق،

● مجلة الشريعة والقانون ● العدد الخامس والثلاثون الجزء الثالث (١٤٤٢هـ - ٢٠٢٠م) ● (٦٨٥)
الخطأ التأديبي لا يتطلب عنصر العمد، وإنما يتحقق بإغفال الواجب الوظيفي
على الوجه المطلوب".^(١)

وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا أيضاً بأن قيام الموظف بدعوة
زميلاته لزيارته في منزله، وتردده على زيارة زميلاته يعد خروجاً على التقاليد،
حتى وإن ادعى سلامة الدوافع ونبيل الغاية وأن ذلك كان بحجة تقديم المعونة
لهن، باعتبار أن الشخص العادي لا يسلك هذا المسلك.^(٢)

كما قضت بأن "الاختلاس يعد ذنباً إدارياً جسيماً وخطيراً، ينبئ عن
سلوك الموظف سلوكاً معيباً ينطوي على إخلاله بكرامة الوظيفة المنوطة به،
ولا يستقيم مع ما تفرضه عليه من الذمة والأمانة، والبعد عن مواطن الريبة
والدنايا، بما يكشف عن ضعف لديه في القيم والأخلاق العامة، وحسن
الاستقامة، وانحراف في الطبع، وخضوع للشهوات، وتدني في السلوك يمس
أمانته ونزاهته، مما يزره ويوجب تجريده من كل معنى حسن، لاسيما وأنه

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٧٧٦، لسنة ٤٤ - ٢٢ / ٩ / ٢٠٠٢،
موسوعة مصر للأحكام، مرجع سابق، ج٦، ص ٣٨٠٦ .

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٩٠٣ لسنة ٤ قضائية، جلسة ٦ يونيو
١٩٥٩م، مجلس الدولة - المكتب الفني - مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة
الإدارية العليا، السنة الرابعة - العدد الثالث (من أول يونيو سنة ١٩٥٩ إلى آخر سبتمبر
سنة ١٩٥٩) - ص ١٤٢٣ .

ارتكب الجرم المنسوب إليه عامداً متعمداً عن بصر وبصيرة، ويقظة ووعي،
وتقديرًا لما يقدم على ارتكابه، وإصراره على الاستيلاء على أموال الجهة التي
يعمل بها...".^(١)

والخلاصة أن الركن المعنوي في جريمة الإخلال بكرامة الوظيفة العامة
يتحقق باتجاه إرادة الموظف إلى الفعل سواء قصد النتيجة المترتبة عليه أم لم
يقصد ذلك.

**موقف الفقه الإسلامي من الركن المعنوي لجريمة الإخلال بكرامة الوظيفة
العامة:**

يتفق القانون الوضعي مع الفقه الإسلامي في أن الركن المعنوي لازم
لاكتمال الجريمة، وأن ما اتجهت إليه النية هو المعول عليه في تجريم الفعل من
عدمه؛ والأصل في ذلك قول النبي - ﷺ -: «إنما الأعمال بالنيات وإنما لكل
امرئ ما نوى فمن كانت هجرته إلى دنيا يصيبها أو إلى امرأة ينكحها فهجرته
إلى ما هاجر إليه».^(٢) مع ملاحظة أن المحاسبة النية وحدها دون سلوك مادي

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (٣٦٨٠١)، لسنة ٦٢ ق عليا؛ ١٨
من رجب سنة ١٤٣٨هـ - ١٥ / ٤ / ٢٠١٧م.

(٢) البخاري: صحيح البخاري: مرجع سابق، ج ١، ص ٦، حديث رقم (١) كتاب
كَيْفَ كَانَ بَدْءُ الْوَحْيِ إِلَى رَسُولِ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ؟ .

● مجلة الشريعة والقانون ● العدد الخامس والثلاثون الجزء الثالث (١٤٤٢هـ - ٢٠٢٠م) ● (٦٨٧)

يقتصر على الحساب الأخروي أمام الله عز وجل، وبالتالي لا يمكن الاعتداد بالنية في الحساب التأديبي الديني إلا إذا اقترنت بسلوك مادي.

وذكر الإمام أبو زهرة - رحمه الله تعالى - أن "القصدي الفعل في ذاته يكون جريمة؛ باعتبار أن الإفساد يتحقق بالفعل من غير تحقق من أن النية كانت متجهة إلى نتائج الفعل أو غير متجهة، فالأذى يتحقق والتبعة ثابتة، والعقل متكامل، فلا فرق بين فعل مقصود النتائج، وغير مقصود النتائج إلا في نوع العقاب، لا في أصل العقاب".^(١)

(١) للمزيد من التفاصيل حول أقوال الفقهاء يراجع: الإمام محمد أبو زهرة: الجريمة والعقوبة في الفقه الإسلامي، ١٩٩٨م، دار الفكر العربي، ص ٢٨٧ - ٢٨٨ .

المبحث الثاني

الآثار المترتبة على ثبوت الإخلال بكرامة الوظيفة العامة

يترتب على ثبوت جريمة الإخلال بكرامة الوظيفة العامة بعد اكتمال أركانها الثلاثة على النحو السابق الإشارة إليه مساءلة الموظف تأديبياً، وتوقيع الجزاء المناسب عليه، والذي يتناسب مع جسامة الفعل المرتكب ومدى تأثيره على الوظيفة العامة.

وذلك كله مع ملاحظة أن سلطة الإدارة في معاقبة الموظف على ارتكاب فعل معين بناءً على إخلاله بكرامة الوظيفة العامة - سواء وقع الفعل داخل الوظيفة أو خارجها - ليست سلطة مطلقة، بل إنها مقيدة بمجموعة من القيود التي يتعين عليها الالتزام بها، وهي قيود تستهدف في مجموعها تحقيق التوازن بين مصلحة الإدارة في الحفاظ على كرامة الوظيفة العامة من ناحية، وبين الحرية الشخصية للموظف من ناحية أخرى؛ ويبسط القضاء الإداري رقابته على تقييد الإدارة بهذه القيود، حيث تعتبر الرقابة القضائية هي خير ضمانة لحماية الموظف ضد تعسف الإدارة؛ وفيما يلي إشارة إلى هذه القيود من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول: التقيد بشرعية العقوبات.

المطلب الثاني: تسبيب القرار التأديبي.

المطلب الثالث: تجنب الغلو.

المطلب الأول التقيد بشريعة العقوبات

إذا كان المشرع قد نص على العقوبات التأديبية التي سيتم تطبيقها على الموظف المخالف في المادة (٦١) من قانون الخدمة المدنية،^(١) فليس معنى ذلك أنه حدد لكل مخالفة تأديبية العقوبة التي سيتم توقيعها على مرتكب المخالفة على وجه التحديد، وإنما نظراً إلى أن المخالفات التأديبية - وخصوصاً جريمة الإخلال بكرامة الوظيفة العامة - يصعب حصرها، فقد حصر المشرع العقوبات التأديبية، وترك في الغالب لجهة الإدارة الحرية في أن تختار من بين العقوبات المنصوص عليها ما يتناسب مع جسامة الفعل المرتكب.

(١) نصت المادة (٦١) من قانون الخدمة المدنية على أن الجزاءات التي يجوز توقيعها على الموظف هي: ١ - الإنذار. ٢ - الخصم من الأجر لمدة أو مدد لا تتجاوز ستين يوماً في السنة. ٣ - الوقف عن العمل لمدة لا تتجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الأجر الكامل. ٤ - تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد على سنتين. ٥ - خفض إلى وظيفة في المستوى الأدنى مباشرة. ٦ - خفض إلى وظيفة في المستوى الأدنى مباشرة مع خفض الأجر إلى القدر الذي كان عليه قبل الترقية. ٧ - الإحالة إلى المعاش. ٨ - الفصل من الخدمة. أما الجزاءات التي يجوز توقيعها على شاغلي الوظائف القيادية هي: ١ - التنبيه. ٢ - اللوم. ٣ - الإحالة إلى المعاش. ٤ - الفصل من الخدمة. وللسلطة المختصة بعد توقيع جزاء تأديبي على أحد شاغلي الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية تقدير مدى استمراره في شغل تلك الوظيفة.

إلا أنه إذا حدد المشرع عقوبة معينة يتم تطبيقها على ارتكاب فعل معين، فإن الواجب على جهة الإدارة في تلك الحالة الالتزام بالعقوبة التي نص عليها المشرع وعدم استبدالها بعقوبة أخرى سواء كانت أشد أو أخف من العقوبة المنصوص عليها؛ وهو ما يعني أن جهة الإدارة لا تملك ممارسة السلطة التقديرية في اختيار العقوبة المناسبة للفعل إلا في حال عدم وجود تحديد قانوني للعقوبة التأديبية؛ حيث يترتب على سكوت المشرع عن تحديد العقوبة في تلك الحالة فتح الباب للسلطة التقديرية لجهة الإدارة لتخير من العقوبات المنصوص عليها ما يتناسب مع الفعل المرتكب، بشرط عدم الغلو والبعد عن عدم التناسب بين.

ومن الأمثلة على ذلك في قانون الخدمة المدنية المصري ما نصت عليه المادة ٦٩ / ٩ من أنه يعتبر من أسباب انتهاء خدمة الموظف "الحكم عليه بعقوبة جنائية أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة أو تفقده الثقة والاعتبار".

فهذا النص يوضح أن الموظف إذا صدر ضده حكم بعقوبة بسبب ارتكابه لجناية، أو صدر ضده حكم بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة أو تفقده الثقة والاعتبار، وهو ما يعني أنه قد افتقد شرط حسن السمعة الواجب توافره لاستمرار الموظف في الوظيفة العامة وارتكابه لأهم مظهر من مظاهر الإخلال بكرامة الوظيفة العامة، فإنه يجب على إدارة الموارد البشرية - طبقاً للمادة ١٧٩ من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية - أن تقوم بعرض

● مجلة الشريعة والقانون ● العدد الخامس والثلاثون الجزء الثالث (١٤٤٢هـ - ٢٠٢٠م) ● (٦٩١)

الأمر على السلطة المختصة أو من تفوضه لإصدار قرار بإنهاء خدمته. مما يعني أن جهة الإدارة لا تتمتع بسلطة تقديرية في تلك الحالة.

وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه "ولئن كان للمحاكم التأديبية سلطة تحديد الجزاء المناسب بحسب تقديرها للذنب الإداري وجسامته وما يستأهله من عقاب في حدود النصاب المقرر إلا أن ذلك مناطه ألا يكون التشريع قد خص ذنباً إدارياً معيناً بعقوبة محددة إذ إنه في مثل هذه الحالة يتعين على المحكمة التأديبية إنزال ذات العقوبة المنصوص عليها قانوناً ولما كان المطعون عليه يقع تحت طائلة الجزاء الحتمي الذي لا مناص منه والمنصوص عليه في الفقرة الثانية من هذه المادة وهذا الجزاء هو الفصل من وظيفته العامة، فإنه يتعين على المحكمة إنزال ذات العقوبة المنصوص عليها قانوناً"^(١)

ومثل ذلك أيضاً ما نصت عليه المادة (٧٢) من قانون إعادة تنظيم الأزهر رقم ١٠٣ لسنة ١٩٦١ من تحديد عقوبة العزل عند ارتكاب بعض المخالفات ومنها ارتكاب الأفعال التي تخل بشرف عضو هيئة التدريس، أو لا يتلاءم مع صفته كعالم مسلم.

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١١٣٤ لسنة ١٠ ق ٨- / ١ / ١٩٦٦،

ج٧، ص ٣٨٧١.

المطلب الثاني تسبيب القرار التأديبي

سبقت الإشارة إلى أن القرار التأديبي الصادر في جريمة الإخلال بكرامة الوظيفة العامة - شأنه شأن بقية القرارات الإدارية - يجب أن يكون مبنياً على سبب يبرره وإلا كان القرار غير مشروع متعين الإلغاء، وهذا السبب يتمثل في سلوك إيجابي أو سلبي يقوم به الموظف، أو إهمال وعدم تبصر يترتب عليه التأثير سلباً على كرامة الوظيفة العامة، بغض النظر عن مظهر هذا السلوك أو مكان وقوعه، وسواء كان داخل الوظيفة أثناء ساعات العمل الرسمية، أو خارجها في حياة الموظف الخاصة.

ويتولى القضاء مراقبة الأفعال التي تشكل إخلالاً بكرامة الوظيفة العامة داخل الوظيفة وخارجها.^(١) ويتمتع القاضي التأديبي بسلطة واسعة، وحرية كاملة في سبيل تقصي ثبوت الجرائم التأديبية أو عدم ثبوتها، والوقوف على حقيقة علاقة المتهمين ومقدار اتصاهاهم بها.^(٢) وبالتالي فإذا "نسب إلى موظف أنه أتى واقعة تمثل خروجاً على وظيفته أو على الاحترام الواجب لها - فإن أول ما ينبغي بحثه هو ما إذا كانت تلك الواقعة التي أتاها الموظف خارج إطار عمله الوظيفي تمس - على فرض ثبوت إتيانها - شرف الموظف أو ذمته أو أمانته أو سمعته وحسن سلوكه، أم أنها لا تمسه في هذا الإطار، فإذا تبينت

(١) د. صبري محمد السنوسي: مرجع سابق، ص ٢٧٧

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (٣٥٨٣٤)، (٣٦٢٤٣) لسنة ٥٩ ق

عليها؛ ٢٨ من ربيع الأول سنة ١٤٣٩ هـ - ١٦ من ديسمبر ٢٠١٧ م.

● مجلة الشريعة والقانون ● العدد الخامس والثلاثون الجزء الثالث (١٤٤٢هـ - ٢٠٢٠م) ● (٦٩٣)

المحكمة أنها تمس الموظف في هذا الإطار كانت واقعة مما يؤثر في الوظيفة العامة ومما يستوجب المساءلة التأديبية، أما إذا تبينت المحكمة أن الواقعة التي أتاها الموظف لا تمس هذا الإطار ولا يكون من شأنها أن تؤثر على وظيفته العامة فلا يسأل عنها الموظف تأديبياً من جانب جهة عمله - فإذا ما جازته عنها جهة عمله كان الجزاء في غير محله واجب الإلغاء، وإذا ما أحالته عنها النيابة الإدارية إلى المحاكمة التأديبية كانت الإحالة عن واقعة لا تشكل مخالفة تأديبية ومن ثم يجب الحكم ببراءته" (١).

وإذا كان الأصل هو أن جهة الإدارة غير ملزمة بالتسبب إلا إذا ألزمتها المشرع بذلك، فإنه تجدر الإشارة إلى نص المادة (٥٩) من قانون الخدمة المدنية والتي تنص على أنه: "لا يجوز توقيع أي جزاء على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابةً، وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، ويكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسيئاً".

وهو ما يعني أنه إذا نسب إلى الموظف ما يعد إخلالاً بكرامة الوظيفة العامة، فإن الواجب على سلطة التأديب - بعد أن تتيح للموظف كافة الضمانات المقررة له قانوناً - أن تصدر قرارها بالعقوبة التأديبية مسيئاً أي مشتملاً على ذكر الأسباب التي دفعت إلى إصدار القرار؛ بحيث يترتب على

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٣٤٢ لسنة ٣١ ق جلسة ٩ / ٦ / ١٩٩٠ م ، مجلس الدولة - المكتب الفني - مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الخامسة والثلاثون - العدد الثاني - (من أول مارس سنة ١٩٩٠ إلى آخر سبتمبر ١٩٩٠) - ص ١٨٧٥ .

إغفال التسبب رغم النص علي وجوبه قانوناً في هذه الحالة - بطلان القرار لإغفال شكلية أساسية.

ويعتبر تسبب القرار الصادر بالعقوبة ضماناً مقررته لمصلحة الموظف، حيث يتيح التسبب للموظف وللقضاء الاطلاع على الأسانيد الدافعة إلى إصدار القرار، وإمكانية تنفيذها والتحقق من صحتها، ومن ثم الوقوف على مشروعية القرار التأديبي.^(١)

وذلك كله مع الأخذ في الاعتبار أن الأفعال التي تشكل سبباً لتوقيع العقوبة التأديبية على جريمة الإخلال بكرامة الوظيفة العامة تتفاوت بحسب مركز الوظيفة ومتطلباتها والاحترام الواجب لها.

المطلب الثالث تجنب الغلو

سبقت الإشارة إلى أن مظاهر الإخلال بكرامة الوظيفة العامة تتفاوت بحسب مركز الوظيفة ومكانها ومتطلباتها، كما أن الأفعال تتفاوت من حيث درجة تأثيرها على الوظيفة العامة؛ ولذلك كان لزاماً على سلطة التأديب أن تتخير - من بين العقوبات المنصوص عليها في القانون - ما يتناسب مع جسامة الفعل المرتكب، بحسب درجة خطورة الذنب الإداري، ودرجة

(١) لمزيد من التفاصيل: يراجع د. سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، ١٩٥٧م، دار الفكر العربي، ص ١٧٨. د. محمد رفعت عبد الوهاب: مرجع سابق، ص ٥٠٢. د. ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٦٤.

● مجلة الشريعة والقانون ● العدد الخامس والثلاثون الجزء الثالث (١٤٤٢هـ - ٢٠٢٠م) ● (٦٩٥)
الموظف الوظيفية، مع الأخذ في الاعتبار ظروف وملابسات المخالفات،
واعتبارات المصلحة العامة.

وتقاس جسامة الفعل بمدى تأثيره على كرامة الوظيفة وإخلاله بالاحترام
الواجب لها، وتسببه في فقد الثقة المطلوبة في شاغلها.

وإذا كان المشرع قد اعترف لسلطة التأديب بصلاحيته تقديرية في توقيع
العقوبة المناسبة، على أساس أن الجرائم التأديبية غير محصورة مما يستتبع
بالضرورة عدم النص على العقوبة المقررة لها،^(١) إلا أنها ليست صلاحية مطلقة؛
بل يجب على سلطة التأديب أن توقع على الموظف المخالف عقوبة من بين
العقوبات المنصوص عليها في القانون، تتناسب مع جسامة الفعل المرتكب
دون إفراط في الشفقة ولا تفريط في حق الجهاز الإداري؛ فلا يكون شططها
حائلاً دون أداء العاملين لواجباتهم، ولا لينها أو هونها مؤدياً إلى استهانتهم
بها، بل يكون مجرداً من الميل، دائراً حول الملاءمة الظاهرة بين خطورة الفعل
المعتبر ذنباً إدارياً، وبين نوع الجزاء ومقداره، وإلا كان تقديرها انحرافاً
بالسلطة التأديبية عن أهدافها.^(٢) ومن ثم يعتبر اختلال التناسب بين المخالفة
والجزاء وجه من أوجه عدم المشروعية^(٣) باعتبار أن الهدف الذي توخاه القانون

(١) د. صبري محمد السنوسي: مرجع سابق، ص ٢٩٤.

(٢) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٣٣ لسنة ١٦ قضائية "دستورية"،

٣ فبراير سنة ١٩٩٦ الموافق ١٤ رمضان سنة ١٤١٦ هـ. ص ٤٠٦-٤٠٧.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٨٢٠، لسنة ٤٧-١٩ / ١١ /

٢٠٠٥م، موسوعة مصر للأحكام، ج٧، ص ٣٩١٧. حكم المحكمة الإدارية العليا في

من التأديب هو بوجه عام تأمين انتظام سير المرافق العامة، ولا يتأتى ذلك إذا انطوى الجزاء على مفارقة صارخة؛ فركوب متن الشطط في القسوة يؤدي لعدم تحمل المسؤولية في أداء الواجبات خشية التعرض لهذه القسوة الممعنة في الشدة، والإفراط المسرف في الشفقة يؤدي للاستهانة في أداء الواجبات طمعاً في هذه الشفقة المفرطة في اللين، فكل من طرفي النقيض لا يؤمن انتظام سير المرافق العامة.^(١)

وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأن "قضاء هذه المحكمة قد جرى على أنه ولئن كانت لسلطة التأديب تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك إلا أن مناط مشروعية هذه السلطة شأنها شأن أي سلطة تقديرية أخرى ألا يشوب استعمالها غلو ومن صور هذا الغلو عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب وبين نوع الجزاء ومقداره ففي هذه الحالة يخرج التقدير عن نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية، ومن ثم يخضع لرقابة هذه المحكمة"^(٢)

الطعن رقم (٢٤٥١١) لسنة ٥٩ ق عليا؛ ٢٨ من ربيع الأول سنة ١٤٣٩ هـ - ١٦ من ديسمبر ٢٠١٧ م.

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (٨٨١١)، لسنة ٥٧ ق عليا؛ ١ من صفر سنة ١٤٣٩ هـ - ٢١ / ١٠ / ٢٠١٧ م.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٩١٧، لسنة ٢٠ ق - ١٢ / ١١ / ٢٠٠٥، موسوعة مصر للأحكام، ج٦، ص ٣٨١٨.

● مجلة الشريعة والقانون ● العدد الخامس والثلاثون الجزء الثالث (١٤٤٢هـ - ٢٠٢٠م) ● (٦٩٧)

كما قضت المحكمة الإدارية العليا بأن انعدام التناسب الظاهر بين الذنب الإداري والجزاء الموقع عنه يخرج الجزاء عن نطاق المشروعية مما يجعله مخالفًا للقانون متعين الإلغاء؛ وبناءً على ذلك حكمت المحكمة بأن الاكتفاء بمجازاة المختلس بخصم شهر من راتبه لا يتناسب مع الذنب الإداري الذي ثبت في حقه، باعتبار أن جريمة الاختلاس من الجرائم التي تمس الشرف والأمانة، وتفقد العامل الذي يرتكبها سمعته والثقة فيه؛ وتؤدي عند الحكم فيها جنائياً إلى فصله بقوة القانون^(١). باعتبار أن بقاء الموظف المختلس في الوظيفة يهوي بإجلالها وثقة العوام فيها والقائمين على شؤونها، وأنه لا سبيل إلى إصلاح هذا الاعتلال المستشري به سوى استئصاله صوناً للوظيفة العامة والقائمين على شؤونها والمتعاملين معها، وهو ما تقضي معه المحكمة بمجازاته بالفصل من الخدمة.^(٢)

يتبين لنا من كل ما سبق أن القيود المفروضة على الإدارة وأبرزها ما يتعلق بتكليف الفعل المرتكب ومدى استخلاص الفعل استخلاصاً سائغاً، وكذلك مدى تناسب العقوبة مع جسامة الفعل المرتكب تحقق نوعاً من التوازن بين سلطة الإدارة والتي يعينها في المقام الأول المحافظة على كرامة الوظيفة العامة

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في رقم ٢٦٨ - لسنة ١٥ ق - ١٩ / ١ / ١٩٧٤،

موسوعة مصر للأحكام، مرجع سابق، ج٥، ص ٣١٣٤ .

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعين رقم (٣٦٨٠١)، لسنة ٦٢ ق عليا؛ ١٨

من رجب سنة ١٤٣٨هـ - ١٥ / ٤ / ٢٠١٧م.

مع ما يستتبعه ذلك من قيود تفرض على الموظف العام من ناحية، وبين الحرية الشخصية للموظف وحقه في الخصوصية من ناحية أخرى.

موقف الفقه الإسلامي من التزام الإدارة بالتحديد التشريعي للعقوبة وتسببها وتناسبها:

تجدر الإشارة إلى أن القانون الوضعي يتفق مع الفقه الإسلامي بالنسبة لتحديد العقوبة وتسببها وتناسبها.

أما بالنسبة لتحديد العقوبة فقد سبقت الإشارة إلى أن سلطة التأديب تتمتع بسلطة تقديرية في تحديد العقوبة في إطار الحدود التي ذكرها الفقهاء حيث ذكروا أنه "ليس لأقل التعزير حد؛ بل هو بكل ما فيه إيلاء الإنسان، من قول وفعل، وترك قول، وترك فعل، فقد يعزر الرجل بوعظه وتوبيخه والإغلاظ له، وقد يعزر بهجره وترك السلام عليه حتى يتوب إذا كان ذلك هو المصلحة، وقد يعزر بعزله عن ولايته كما كان النبي - ﷺ - وأصحابه يعزرون بذلك؛ وقد يعزر بترك استخدامه في جند المسلمين، وكذلك قد يعزر بالحبس، وقد يعزر بالضرب، وقد يعزر بتسويد وجهه وإركابه على دابة مقلوبا، وأما أعلاه؛ فقد قيل: " لا يزداد على عشرة أسواط ". وقال كثير من العلماء لا يبلغ به الحد.^(١) ومن ثم فإن ولي الأمر يتمتع بالصلاحيات التقديرية في الحدود التي لا يجاوز بها الحد الأقصى للعقوبات التعزيرية.

وأما بالنسبة لتسبب العقوبة التأديبية فقد تعرض لها الفقهاء وأوضحوا أن التسبب فيه ضمانات للمحكوم عليه وتطبيب لنفسه، وفيه أيضاً فتح المجال

(١) السياسة الشرعية لابن تيمية: مرجع سابق، ص ٩١. وما بعدها.

لتدقيق الحكم وتدارك ما قد يشوبه، وفي ذلك يقول الإمام الشافعي - رحمه الله تعالى - وأحب للقاضي إذا أراد القضاء على رجل أن يجلسه، ويبين له، ويقول له احتججت عندي بكذا، وجاءت البينة عليك بكذا، واحتج خصمك بكذا فرأيت الحكم عليك من قبل كذا ليكون أطيب لنفس المحكوم عليه، وأبعد من التهمة، وأحرى إن كان القاضي غفل من ذلك عن موضع فيه حجة أن يبينه. ^(١) ومشروعية التسبب ليست محل خلاف وإنما الخلاف بين الفقهاء - رحمهم الله تعالى - في وجوب التسبب أو استحبابه، ^(٢) وبالتالي يكون الفصل في المسألة بالنسبة لوجوب التسبب من عدمه لما يراه ولي الأمر محققاً للمصلحة العامة؛ بحيث إذا اشتملت القوانين على النص بوجوب التسبب لما يحققه من مصالح فإن الفقه الإسلامي يؤيد ذلك ولا يأباه.

وأخيراً بالنسبة للتناسب بين المخالفة المرتكبة والعقوبة التي يتم توقيعها، فقد سبقت الإشارة إلى أن الإدارة تتمتع بالسلطة التقديرية في اختيار العقوبة المناسبة للفعل على حسب ما يراه ولي الأمر محققاً للمصلحة العامة، مع ضرورة مراعاة التناسب؛ وقد ذكر ابن طباطبا في كتاب الفخري في الآداب السلطانية أنه لا ينبغي " أن يتهدد من يكفى في تأديبه الإعراض والتقطيب، وكذلك لا ينبغي أن يجس من يكفى في تأديبه التهديد، كما أنه لا ينبغي أن

(١) الأم للشافعي: ج٦، ص ٢٣٤ .

(٢) يراجع في تفاصيل الخلاف: د. عبد اللطيف بن شديد الحربي: ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الشريعة والقانون بالقاهرة، ١٤٢٧هـ - ٢٠٠٦م، ص ٦٣١ وما بعدها.

كرامة الوظيفة العامة بين حرية الموظف وسلطة الإدارة (٧٠٠)
يضرب من يكفي في تأديبه الحبس، ولا أن يقتل بالسيف من يكفي في تأديبه
ضرب العصا؛ وهو ما يفيد ضرورة مراعاة التناسب بين الفعل المرتكب
والعقوبة التي يتم توقيعها بحسب حال كل شخص وظروف كل واقعة، مع
الأخذ في الاعتبار ما يحقق المصلحة العامة.^(١)

وصلى الله على سيدنا محمد وعلى آله وصحبه وسلم
والحمد لله رب العالمين

(١) الفخري في الآداب السلطانية والدول الإسلامية: محمد بن علي بن طباطبا المعروف
بابن الطقطقي (٧٠٩هـ)، المحقق: عبد القادر محمد مايو، دار القلم العربي، بيروت،
الطبعة الأولى، ١٤١٨ هـ - ١٩٩٧ م، ص ٤٧. وللمزيد من التفاصيل يراجع د. فؤاد
محمد النادي: نظام الحكم في الإسلام، مرجع سابق، ص ١٨٤.

الخاتمة

أعرض من خلال هذه الخاتمة لأهم النقاط التي وردت في البحث لاستخلاص أهم النتائج ونوجزها فيما يلي:

- لم يتعرض المشرع لتعريف واجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة، واكتفى بذكر أمثلة لهذا الواجب، تاركاً مسألة التعريف للفقه والقضاء، ويمكن تعريفه بأنه التزام الموظف في حياته العامة والخاصة بالابتعاد عن كل ما ينعكس أثره على وظيفته، مما يفقد الثقة في الوظيفة، وحسن السمعة في شاغلها، بحسب كل وظيفة ومتطلباتها طبقاً للعرف السائد.

- تظهر أهمية الالتزام بواجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة في كونه وسيلة للحفاظ على ثقة الأفراد في الوظائف العامة وشاغلها، والحفاظ على هيبة الوظيفة العامة، والتمكين لسلطة الإدارة.

- من خصائص واجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة أنه واجب عام يشمل جميع الوظائف العامة على اختلاف درجاتها ومواقعها بغض النظر عن نوع الأنشطة التي تتم ممارستها من خلال هذه الوظائف، وأياً كان النظام القانوني الذي يخضع له شاغلها، كما أن هذا الواجب مستمر لا يقتصر الالتزام به على فترة دون أخرى؛ كما أنه واجب متغير مرن يختلف مداه من وظيفة إلى أخرى، ومن مكان إلى آخر، ومن وقت إلى آخر.

- يشترك واجب الولاء مع واجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة في أن كلاهما يستهدف تحقق الثقة في الموظف العام، ومن هذا المنطلق فإن الولاء يعد من مظاهر الحفاظ على كرامة الوظيفة العامة؛ إلا أن واجب الولاء يتعلق

بإخلاص الموظف وتحمله لمسئولية انتمائه لوطنه والمرفق الذي يعمل فيه، أما واجب المحافظة على كرامة الوظيفة فإنه يتعلق بسلوك الموظف بشكل عام ومدى التزامه بمقتضيات الاحترام الواجب لوظيفته طبقاً للعرف السائد في المجتمع.

- يعتبر واجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة أعم من واجب التحفظ؛ فإذا كان واجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة يوجب على الموظف الامتناع عن كل ما من شأنه التأثير على الوظيفة العامة تأثيراً سلبياً بشكل عام؛ فإن واجب التحفظ يقتصر على ما يؤثر على الوظيفة العامة من الآراء السياسية.

- الحفاظ على واجب الحيدة والنزاهة يشترك مع واجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة في أن كلا منهما يفرض على الموظف اجتناب كل ما من شأنه التأثير على عمله، كما أن كلا منهما يستهدف الاحتفاظ بثقة الجمهور في الموظف. وإن كان الواجبان يختلفان في طريقة تحقيقه، فإذا كان الموظف يحقق هذا الهدف من خلال محافظته على واجب الحياد عن طريق عدم التمييز بين المواطنين المنتفعين بخدمات المرفق، فإنه يحقق هذا الهدف من خلال محافظته على كرامة الوظيفة العامة عن طريق المحافظة على السلوك القويم في حياته العامة والخاصة وفقاً للعرف السائد بحسب درجة وظيفته وصلاتها.

- يتجلى واجب المحافظة على كرامة الوظيفة في حياة الموظف العامة في حسن معاملة الرؤساء والزملاء، وحسن معاملة الجمهور، وحسن المظهر، وعدم استغلال الوظيفة.

● مجلة الشريعة والقانون ● العدد الخامس والثلاثون الجزء الثالث (١٤٤٢هـ - ٢٠٢٠م) ● (٧٠٣)

- يعتبر الامتناع عن السلوكيات المسيئة لسمعة الموظف والوظيفة في الحياة الخاصة؛ وحظر الجمع بين الوظيفة والأعمال الأخرى، وعدم إنشاء الأسرار الخاصة بالوظيفة، ووجوب الولاء والتحفظ هي أبرز مظاهر الحفاظ على كرامة الوظيفة العامة في حياة الموظف الخاصة.

- لا تملك جهة الإدارة تجريم أفعال الموظف بزعم إخلاله بكرامة الوظيفة العامة بمحض الهوى، وإنما يلزم أن يتصف فعل الموظف بالمخالفة لقاعدة عامة أيا كان مصدرها سواء كان هو القانون أو اللائحة أو القرارات أو التعليمات أو الأعراف والتقاليد والقيم الدينية والأخلاقية السائدة في المجتمع بالنسبة لكل وظيفة بحسبها.

- يلزم لتحقيق الركن المادي لجريمة الإخلال بكرامة الوظيفة العامة، ثبوت إتيان الموظف لفعل أو تركه لواجب تسبب في إخلاله بكرامة وظيفته أثناء قيام رابطة العلاقة الوظيفية؛ ومن ثم فهي لا تقوم على الشك أو الظن أو أقاويل الناس، ويكفي لذلك أن يضع الموظف نفسه موضع الشبهات، ويلزم لتحقيق هذا الركن أن يكون الفعل الذي ثبت ارتكابه الموظف له يؤثر في الوظيفة التي يشغلها الموظف، مع ملاحظة أن الموظف يمكن أن يعاقب تأديبياً عن أفعال غيره إذا كانوا تحت مسؤوليته، وقاموا بهذه الأفعال بموافقة وعلمه ورضاه.

- يتمثل الركن المعنوي في جريمة الإخلال بكرامة الوظيفة العامة يتحقق باتجاه إرادة الموظف إلى الفعل سواء قصد النتيجة المترتبة عليه أم لم يقصد ذلك

- سلطة الإدارة في معاقبة الموظف على ارتكاب فعل معين بناءً على إخلاله بكرامة الوظيفة العامة ليست سلطة مطلقة، وإنما تقتيد بعدم تجاوز العقوبات المنصوص عليها، وتسبب القرار التأديبي، وتجنب الغلو.

التوصيات:

١- ضرورة تطوير مدونة السلوك الوظيفي بحيث يتم تضمينها قائمة بالسلوكيات التي تشكل إخلالاً بكرامة كل وظيفة من الوظائف على حدة بحسب كل وظيفة ومتطلباتها، على أن يتم الرجوع في إعداد هذه القائمة إلى كل جهة، وذلك انطلاقاً من السلطة التقديرية التي تتمتع بها كل جهة في تحديد السلوكيات المخلة بكرامة الوظيفة العامة حسب طبيعة نشاطها، وتنوع المراكز الوظيفية بها؛ والهدف من إعداد هذه القائمة هو تعريف الموظف بهذه السلوكيات حتى يتجنبها نظراً لعدم وجود حصر في القانون بهذه السلوكيات بما يجعل الالتزام بهذا الواجب أكثر وضوحاً للمخاطبين به، بالإضافة إلى التسهيل على الإدارة وتجنبها إساءة استعمال سلطتها ومصادرة الحرية الشخصية للموظف.

٢- ضرورة الاهتمام بنشر ثقافة الحفاظ على كرامة الوظيفة العامة بين منسوبي الجهات العامة بكل الوسائل الممكنة، ومن أهمها ضرورة عقد دورات تدريبية لموظفي الجهات العامة بهدف توضيح حدود ونطاق ومظاهر الحفاظ على كرامة الوظيفة العامة مع توفير المحفزات التي تشجع على الالتزام به.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: كتب حديثة في القانون والفقہ الإسلامي: (١)

السيد أحمد محمد مرجان - د / محمد عبد الله مغازي: القانون الإداري، ٢٠١٨م.
أحمد مختار عبد الحميد عمر (المتوفى: ١٤٢٤هـ): معجم اللغة العربية المعاصرة،
الناشر: عالم الكتب، الطبعة الأولى، ١٤٢٩هـ - ٢٠٠٨م.

أنور أحمد رسلان: وسيط القانون الإداري (الوظيفة العامة)، ١٩٩٧م، دار
النهضة العربية.

زكي محمد النجار: الوجيز في القضاء الإداري والقضاء الدستوري،
٢٠١٨/٢٠١٩م.

سعد نواف العنزي: حقوق الموظف وواجباته، ٢٠٠٨م، دار المطبوعات
الجامعية.

سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، ١٩٥٧م، دار الفكر
العربي.

شريف يوسف خاطر: الوظيفة العامة، ٢٠٠٨/٢٠٠٩م، دار النهضة العربية.
صبري محمد السنوسي: وسائل النشاط الإداري (الوظيفة العامة - الأموال
العامة)، ١٩٩٧-١٩٩٨م، دار النهضة العربية.

صلاح أحمد السيد جودة: الصلاحية الأدبية والعلمية والجسمانية للتعين في
الوظائف العامة دراسة مقارنة، الكتاب الأول، ٢٠٠٨/٢٠٠٩م، دار النهضة
العربية.

(١) الكتب الحديثة مرتبة ترتيباً أبجدياً حسب اسم المؤلف.

(٧٠٦)

كرامة الوظيفة العامة بين حرية الموظف وسلطة الإدارة

طارق حسنين الزيات: حرية الرأي لدى الموظف العام، الطبعة الثانية،
١٩٩٨ م.

ظافر القاسمي: نظام الحكم في الشريعة والتاريخ الإسلامي، الكتاب الأول
(الحياة الدستورية)، بدون تاريخ، دار النفائس.

عادل الطبطبائي: واجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام، منشور بمجلة
الحقوق (الكويت)، مجلد ١٠، العدد ٤، ديسمبر ١٩٨٦ م.

عبد الحميد الشواربي: تأديب العاملين، ١٩٩٥ م، منشأة المعارف بالإسكندرية.

عبد الحكيم حسن العيلي: الحريات العامة في الفكر والنظام السياسي في الإسلام
- دراسة مقارنة -، دار الفكر العربي، ١٤٠٣ هـ - ١٩٨٣

عبد الفتاح حسن: التأديب في الوظيفة العامة، ١٩٦٤ م، دار النهضة العربية.

عبد اللطيف بن شديد الحربي: ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، ١٤٢٧ هـ -
٢٠٠٦ م.

عبد الله صالح محمد هيران: الأحكام التأديبية للموظف العام، ١٤٢٦ هـ -
٢٠٠٥ م، دار النهضة العربية.

عثمان خليل - د/ سليمان محمد الطماوي: موجز القانون الإداري، الطبعة الأولى،
١٩٥١ م، دار الفكر العربي.

علي عبد الفتاح محمد خليل: الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، الطبعة
الأولى، ٢٠٠٢ م، دار النهضة العربية.

فؤاد محمد النادي: القانون الإداري، ١٤٣٦ هـ - ٢٠١٤ م.

ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، ٢٠٠٠ م، دار المطبوعات الجامعية.

- مجلة الشريعة والقانون ● العدد الخامس والثلاثون الجزء الثالث (١٤٤٢هـ - ٢٠٢٠م) ● (٧٠٧)
- محمد أبو زهرة: الجريمة والعقوبة في الفقه الإسلامي، ١٩٩٨م، دار الفكر العربي.
- محمد أنس قاسم جعفر: مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقها على التشريع الجزائري، ١٩٨٢م، بدون دار نشر.
- محمد بكر حسين: الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر الجامعي.
- محمد جودت الملط: المسؤولية التأديبية للموظف العام، ١٩٦٧م، دار النهضة العربية.
- محمد حسنين عبد العال: الوظيفة العامة، ١٩٧٤م، دار النهضة العربية.
- محمد أبو ضيف باشا خليل: النظام التأديبي، ٢٠١٢م، دار الجامعة الجديدة.
- محمد رفعت عبد الوهاب: النظرية العامة للقانون الإداري، ٢٠١٢م، دار الجامعة الجديدة.
- محمد عصفور: نحو نظرية عامة في التأديب، ١٩٦٧م، عالم الكتب.
- محمد علي رسلان: الموجز في شرح قوانين موظفي الحكومة، الطبعة الأولى، ١٩٥٦م، دار الفكر العربي.
- محمد فؤاد عبد الباسط: الجريمة التأديبية في الوظيفة العامة، ٢٠٠٥م، دار الجامعة الجديدة.
- محمد ماجد ياقوت: شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، ٢٠٠٦م، بدون دار نشر.
- محمد محمد بدران: القانون الإداري، ١٩٩٠م، دار النهضة العربية

(٧٠٨)

كرامة الوظيفة العامة بين حرية الموظف وسلطة الإدارة

محمود حلمي - د. فؤاد ممد النادي: الوجيز في مبادئ القانون الإداري المصري واليميني، الطبعة الأولى، ١٤٠٠هـ - ١٩٨٠م.

محمود حلمي: نظام العاملين المدنيين بالجهاز الإداري والقطاع العام، الطبعة الأولى، ١٩٧٠م، بدون دار نشر.

ممدوح طنطاوي: الجرائم التأديبية، الطبعة الثانية، ٢٠٠٣م، منشأة المعارف بالإسكندرية.

الجريدة الرسمية

مجلس الدولة - المكتب الفني - مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا - السنة السابعة والثلاثون - العدد الثاني (من أول مارس سنة ١٩٩٢ إلى آخر سبتمبر سنة ١٩٩٢).

موسوعة أحكام المحكمة الإدارية العليا من عام ١٩٥٥ حتى عام ٢٠١٠: د. مجدي محمود محب حافظ، دار محمود للنشر والتوزيع.

ثانياً: كتب الفقه الإسلامي والحديث والتفسير والمعاجم: ^(١)

التهذيب في اختصار المدونة: خلف بن أبي القاسم محمد، الأزدي القيرواني، أبو سعيد ابن البراذعي المالكي (المتوفى: ٣٧٢هـ)، دراسة وتحقيق: الدكتور محمد الأمين ولد محمد سالم بن الشيخ، الناشر: دار البحوث للدراسات الإسلامية وإحياء التراث، دبي، الطبعة الأولى، ١٤٢٣هـ - ٢٠٠٢م.

(١) مرتبة ترتيباً هجائياً حسب عنوان الكتاب.

● مجلة الشريعة والقانون ● العدد الخامس والثلاثون الجزء الثالث (١٤٤٢هـ - ٢٠٢٠م) ● (٧٠٩)
الحاوي الكبير في فقه مذهب الإمام الشافعي وهو شرح مختصر المزني: أبو
الحسن علي بن محمد بن محمد بن حبيب البصري البغدادي، الشهير بالماوردي
(المتوفى: ٤٥٠هـ):، المحقق: الشيخ علي محمد معوض - الشيخ عادل أحمد عبد
الموجود، الناشر: دار الكتب العلمية، بيروت - لبنان، الطبعة الأولى، ١٤١٩ هـ
- ١٩٩٩ م.

الذخيرة: شهاب الدين أحمد بن إدريس بن عبد الرحمن الصنهاجي القرافي، دار
الكتب العلمية، الطبعة الأولى، ١٤٢٢هـ - ٢٠٠١.
المنتظم في تاريخ الأمم والملوك: جمال الدين أبو الفرج عبد الرحمن بن علي بن
محمد الجوزي (المتوفى: ٥٩٧هـ)، المحقق: محمد عبد القادر عطا، مصطفى عبد
القادر عطا، الناشر: دار الكتب العلمية، بيروت، الطبعة الأولى، ١٤١٢ هـ -
١٩٩٢ م.

أسنى المطالب في شرح روض الطالب: زكريا بن محمد بن زكريا الأنصاري،
زين الدين أبو يحيى السنيكي (المتوفى: ٩٢٦هـ)، الناشر: دار الكتاب
الإسلامي، الطبعة: بدون طبعة وبدون تاريخ.
الإدارة الإسلامية في عز العرب: محمد كرد علي، بدون تاريخ، مؤسسة هنداوي
للتعليم والثقافة.

الأحكام السلطانية: أبو الحسن علي بن محمد بن محمد بن حبيب البصري
البغدادي، الشهير بالماوردي (المتوفى: ٤٥٠هـ)، دار الحديث - القاهرة.

الأشباه والنظائر : عبد الرحمن بن أبي بكر بن محمد السيوطي ، دار الكتب العلمية.

الأم: الشافعي أبو عبد الله محمد بن إدريس بن العباس بن عثمان بن شافع بن عبد المطلب بن عبد مناف المطلبي القرشي المكي (المتوفى: ٢٠٤هـ)، الناشر: دار المعرفة - بيروت، الطبعة: بدون طبعة، سنة النشر: ١٤١٠هـ / ١٩٩٠م.

البداية والنهاية: أبو الفداء إسماعيل بن عمر بن كثير القرشي البصري ثم الدمشقي (المتوفى: ٧٧٤هـ): ، تحقيق / علي شيري، الناشر: دار إحياء التراث العربي، الطبعة الأولى، ١٤٠٨ هـ - ١٩٨٨ م.

الجامع الكبير - سنن الترمذي: محمد بن عيسى بن سَورة بن موسى بن الضحاك، الترمذي، أبو عيسى (المتوفى: ٢٧٩هـ)، المحقق: بشار عواد معروف، الناشر: دار الغرب الإسلامي - بيروت، سنة النشر: ١٩٩٨ م.

الحسبة لشيخ الإسلام ابن تيمية رحمه الله: تقي الدين أبو العباس أحمد بن عبد الحلیم بن عبد السلام بن عبد الله بن أبي القاسم بن محمد ابن تيمية الحراني الحنبلي الدمشقي (المتوفى: ٧٢٨هـ)، حققه وعلق عليه: علي بن نايف الشحود، الطبعة الثانية، في ١٧ جمادى الأولى ١٤٢٥ هـ - الموافق ٥ / ٧ / ٢٠٠٤ م، وعدل تعديلا جذريا بتاريخ ١٩ جمادى الآخرة / ١٤٢٨ هـ - الموافق لـ ٤ / ٧ / ٢٠٠٧ م.

الخراج: أبو يوسف يعقوب بن إبراهيم بن حبيب بن سعد بن حبة الأنصاري (المتوفى: ١٨٢هـ)، الناشر: المكتبة الأزهرية للتراث، تحقيق: طه عبد الرؤوف سعد، سعد حسن محمد، الطبعة: طبعة جديدة مضبوطة - محققة ومفهرسة .

● مجلة الشريعة والقانون ● العدد الخامس والثلاثون الجزء الثالث (١٤٤٢هـ - ٢٠٢٠م) ● (٧١١)

السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية: تقي الدين أبو العباس أحمد بن عبد الحلیم بن عبد السلام بن عبد الله بن أبي القاسم بن محمد ابن تيمية الحراني الحنبلي الدمشقي (المتوفى: ٧٢٨هـ)، الناشر: وزارة الشؤون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد - المملكة العربية السعودية، الطبعة الأولى، ١٤١٨هـ.

الشرح الممتع على زاد المستقنع: محمد بن صالح بن محمد العثيمين (المتوفى: ١٤٢١هـ)، دار النشر: دار ابن الجوزي، الطبعة الأولى، ١٤٢٢ - ١٤٢٨ هـ

الغرر البهية في شرح البهجة الوردية: زكريا بن محمد بن زكريا الأنصاري، المطبعة الميمنية، بدون طبعة، بدون تاريخ

الفخري في الآداب السلطانية والدول الإسلامية: محمد بن علي بن طباطبا المعروف بابن الطقطقي (المتوفى: ٧٠٩هـ)، المحقق: عبد القادر محمد مايو، الناشر: دار القلم العربي، بيروت، الطبعة الأولى، ١٤١٨ هـ - ١٩٩٧ م.

الكشاف عن حقائق غوامض التنزيل: أبو القاسم محمود بن عمرو بن أحمد، الزمخشري جار الله (المتوفى: ٥٣٨هـ)، الناشر: دار الكتاب العربي - بيروت، الطبعة الثالثة - ١٤٠٧ هـ.

المبسوط: محمد بن أحمد بن أبي سهل شمس الأئمة السرخسي (المتوفى: ٤٨٣هـ)، الناشر: دار المعرفة - بيروت، الطبعة: بدون طبعة، تاريخ النشر: ١٤١٤هـ - ١٩٩٣م.

المحرر الوجيز في تفسير الكتاب العزيز: أبو محمد عبد الحق بن غالب بن عبد الرحمن بن تمام بن عطية الأندلسي المحاربي (المتوفى: ٥٤٢هـ)، المحقق: عبد السلام عبد الشافي محمد، الناشر: دار الكتب العلمية - بيروت، الطبعة الأولى - ١٤٢٢هـ.

المحرر في الفقه على مذهب الإمام أحمد بن حنبل: عبد السلام بن عبد الله بن الخضر بن محمد، ابن تيمية الحراني، أبو البركات، مجد الدين (المتوفى: ٦٥٢هـ)، الناشر: مكتبة المعارف - الرياض، الطبعة الثانية ١٤٠٤هـ - ١٩٨٤م.

المسند الصحيح المختصر بنقل العدل عن العدل إلى رسول الله صلى الله عليه وسلم: مسلم بن الحجاج أبو الحسن القشيري النيسابوري (المتوفى: ٢٦١هـ)، المحقق: محمد فؤاد عبد الباقي، الناشر: دار إحياء التراث العربي - بيروت.

المغني لابن قدامة: أبو محمد موفق الدين عبد الله بن أحمد بن محمد بن قدامة الجماعلي المقدسي ثم الدمشقي الحنبلي، الشهير بابن قدامة المقدسي (المتوفى: ٦٢٠هـ)، الناشر: مكتبة القاهرة، الطبعة: بدون طبعة، ١٣٨٨هـ - ١٩٦٨م.

المنتظم في تاريخ الأمم والملوك: جمال الدين أبو الفرج عبد الرحمن بن علي بن محمد الجوزي (المتوفى: ٥٩٧هـ)، المحقق: محمد عبد القادر عطا، مصطفى عبد القادر عطا، الطبعة الأولى، ١٤١٢هـ - ١٩٩٢م، الناشر: دار الكتب العلمية، بيروت.

المنثور في القواعد الفقهية: بدر الدين بن محمد بهادر الزركشي، وزارة الأوقاف الكويتية، ط ٢، ١٤٠٥هـ - ١٩٨٥م

الموسوعة الفقهية الكويتية: وزارة الأوقاف والشئون الإسلامية بالكويت.

● مجلة الشريعة والقانون ● العدد الخامس والثلاثون الجزء الثالث (١٤٤٢هـ - ٢٠٢٠م) ● (٧١٣)
إحياء علوم الدين: أبو حامد محمد بن محمد الغزالي الطوسي (المتوفى: ٥٠٥هـ)،
الناشر: دار المعرفة - بيروت.

أدب القاضي: أبو العباس أحمد بن أبي أحمد الطبري المعروف بابن القاص
(المتوفى: ٣٣٥هـ)، دراسة وتحقيق: د. حسين خلف الجبوري، الأستاذ المشارك
بكلية الشريعة والدراسات الإسلامية - جامعة أم القرى - مكة المكرمة،
الناشر: مكتبة الصديق - المملكة العربية السعودية/ الطائف، الطبعة الأولى،
١٤٠٩هـ - ١٩٨٩م.

أسني المطالب شرح روضة الطالب: زكريا بن محمد بن زكريا الأنصاري، دار
الكتاب الإسلامي
بدائع الصنائع في ترتيب الشرائع: علاء الدين، أبو بكر بن مسعود بن أحمد
الكاساني الحنفي (المتوفى: ٥٨٧هـ)، الناشر: دار الكتب العلمية، الطبعة الثانية،
١٤٠٦هـ - ١٩٨٦م.

تاج العروس من جواهر القاموس: محمد بن محمد بن عبد الرزاق الحسيني، أبو
الفيض، الملقب بمرتضى، الزبيدي (المتوفى: ١٢٠٥هـ):، تحقيق: مجموعة من
المحققين، الناشر: دار الهداية، ج ٤، ص ٤٦٤.

تاريخ الطبري: محمد بن جرير بن يزيد بن كثير بن غالب الأملي، أبو جعفر
الطبري (المتوفى: ٣١٠هـ):، الناشر: دار التراث - بيروت، الطبعة الثانية -
١٣٨٧هـ.

تبصرة الحكام في أصول الأفضية ومناهج الأحكام: إبراهيم بن علي (ابن
فرحون اليعمري)، مكتبة الكليات الأزهرية، الطبعة الأولى، ١٤٠٦هـ -
١٩٨٦م.

تبصرة الحكام في أصول الأفضية ومناهج الأحكام: إبراهيم بن علي (ابن فرحون اليعمري)، مكتبة الكليات الأزهرية، الطبعة الأولى، ١٤٠٦هـ - ١٩٨٦م.

تفسير المراغي: أحمد بن مصطفى المراغي (المتوفى: ١٣٧١هـ)، الناشر: شركة مكتبة ومطبعة مصطفى البابي الحلبي وأولاده بمصر، الطبعة الأولى، ١٣٦٥هـ - ١٩٤٦م.

تهذيب اللغة: محمد بن أحمد بن الأزهر الهروي، أبو منصور (المتوفى: ٣٧٠هـ):، تحقيق: محمد عوض مرعب، الطبعة الأولى، ٢٠٠١م، دار إحياء التراث العربي - بيروت، ج٦، ص ٢٣٢.

جامع البيان في تأويل القرآن: محمد بن جرير بن يزيد بن كثير بن غالب الأملي، أبو جعفر الطبري (المتوفى: ٣١٠هـ)، المحقق: أحمد محمد شاكر، الناشر: مؤسسة الرسالة، الطبعة الأولى، ١٤٢٠هـ - ٢٠٠٠م.

حاشية العطار على شرح الجلال المحلي: حسن بن محمد بن محمود العطار، (دار الكتب العلمية - د.ط - د.ت).

حاشية الروض المربع شرح زاد المستقنع: عبد الرحمن بن محمد بن قاسم العاصمي الحنبلي النجدي (المتوفى: ١٣٩٢هـ)، الطبعة الأولى - ١٣٩٧هـ.

درر الحكام شرح غرر الأحكام: محمد بن فرامر بن علي الشهير بملا - أو منلا أو المولى - خسرو (المتوفى: ٨٨٥هـ)، الناشر: دار إحياء الكتب العربية، الطبعة: بدون طبعة وبدون تاريخ.

● مجلة الشريعة والقانون ● العدد الخامس والثلاثون الجزء الثالث (١٤٤٢هـ - ٢٠٢٠م) ● (٧١٥)

درر السلوك في سياسة الملوك: أبو الحسن علي بن محمد بن محمد بن حبيب
البصري البغدادي، الشهير بالماوردي (المتوفى: ٤٥٠هـ)، تحقيق / فؤاد عبد
المنعم أحمد، الناشر: دار الوطن - الرياض.

رد المحتار على الدر المختار: ابن عابدين (المتوفى: ١٢٥٢هـ)، الناشر: دار
الفكر - بيروت، الطبعة: الثانية، ١٤١٢هـ - ١٩٩٢م.

رد المحتار على الدر المختار: ابن عابدين، محمد أمين بن عمر بن عبد العزيز
عابدين الدمشقي الحنفي (المتوفى: ١٢٥٢هـ)، دار الفكر - بيروت، الطبعة
الثانية، ١٤١٢هـ - ١٩٩٢م.

سنن أبي داود: أبو داود سليمان بن الأشعث بن إسحاق بن بشير بن شداد بن
عمرو الأزدي السجستاني (المتوفى: ٢٧٥هـ)، المحقق: شعيب الأرنؤوط -
محمّد كامل قره بللي، الناشر: دار الرسالة العالمية، الطبعة الأولى، ١٤٣٠هـ -
٢٠٠٩م.

صحيح البخاري: المؤلف: محمد بن إسماعيل أبو عبدالله البخاري الجعفي،
المحقق: محمد زهير بن ناصر الناصر، الناشر: دار طوق النجاة (مصورة عن
السلطانية بإضافة ترقيم محمد فؤاد عبد الباقي)، الطبعة الأولى،
١٤٢٢هـ.

غياث الأمم في التياث الظلم: عبد الملك بن عبد الله بن يوسف بن محمد
الجويني، أبو المعالي، ركن الدين، الملقب بإمام الحرمين (المتوفى: ٤٧٨هـ)،
المحقق: عبد العظيم الديب، الناشر: مكتبة إمام الحرمين، الطبعة الثانية،
١٤٠١هـ.

فتوح البلدان: أحمد بن يحيى بن جابر بن داود البلاذري (المتوفى: ٢٧٩هـ)،

الناشر: دار ومكتبة الهلال - بيروت، عام النشر: ١٩٨٨ م.

فتوح مصر والمغرب: عبد الرحمن بن عبد الله بن عبد الحكم، أبو القاسم

المصري (المتوفى: ٢٥٧هـ)، الناشر: مكتبة الثقافة الدينية، عام النشر: ١٤١٥ هـ

كتاب العين: أبو عبد الرحمن الخليل بن أحمد بن عمرو بن تميم الفراهيدي

البصري (المتوفى: ١٧٠هـ)، تحقيق: د مهدي المخزومي، د إبراهيم السامرائي،

الناشر: دار ومكتبة الهلال.

مسند الإمام أحمد بن حنبل: أبو عبد الله أحمد بن محمد بن حنبل بن هلال بن

أسد الشيباني (المتوفى: ٢٤١هـ)، المحقق: شعيب الأرنؤوط - عادل مرشد،

وآخرون، إشراف: د عبد الله بن عبد المحسن التركي، الناشر: مؤسسة الرسالة،

الطبعة الأولى، ١٤٢١ هـ - ٢٠٠١ م.

معين الحكام فيما يتردد بين الخصمين من الأحكام: أبو الحسن، علاء الدين، علي

بن خليل الطرابلسي الحنفي (المتوفى: ٨٤٤هـ)، الناشر: دار الفكر، الطبعة:

بدون طبعة وبدون تاريخ.

مغني المحتاج إلى معرفة معاني ألفاظ المنهاج: شمس الدين، محمد بن أحمد

الخطيب الشربيني الشافعي (المتوفى: ٩٧٧هـ)، الناشر: دار الكتب العلمية،

الطبعة الأولى، ١٤١٥ هـ - ١٩٩٤ م.

● مجلة الشريعة والقانون ● العدد الخامس والثلاثون الجزء الثالث (١٤٤٢هـ - ٢٠٢٠م) ● (٧١٧)

مفاتيح الغيب - التفسير الكبير: أبو عبد الله محمد بن عمر بن الحسن بن الحسين
التيمي الرازي الملقب بفخر الدين الرازي خطيب الري (المتوفى: ٦٠٦هـ)،
الناشر: دار إحياء التراث العربي - بيروت، الطبعة الثالثة - ١٤٢٠ هـ.

مناقب أمير المؤمنين عمر ابن الخطاب: أبي الفرج عبد الرحمن بن علي بن محمد
ابن الجوزي، بدون تاريخ، دار ابن خلدون.