

أخلاقيات الموظف والوظيفة العامة

د. يحيى قاسم علي سهل
أستاذ القانون الدولي العام المشارك
كلية الحقوق – جامعة عدن

مقدمة:

يتفق الفقه الإداري، على أن الوظيفة العامة في معناها الشكلي هي:

(مجموعة من العاملين ((الموظفين العموميين الذين يضطلعون بالنشاط المادي لها بوصفهم ممثلين للشخص الإداري ولحسابه)) حيث الدولة في هذا المعنى، معنى مجرد يتجسد في شخص موظفيها وبالتالي فهي ليست إلا مجموعة من الأشخاص أو الموظفين الذين يمثلونها). والوظيفة العامة، رسالة نبيلة، لا يتجلى نبلها في عائدها المادي أو المعنوي على الموظف، فحسب، بل ضرورتها للمجتمع لذلك حظيت بعناية الباحثين في حقول علمية ومعرفية عديدة، أهمها علم الإدارة وعلم القانون باعتبار أن أخلاقيات الوظيفة العامة موضوع مشترك بينهما، فأخلاقيات الوظيفة العامة ليست إلا واجبات الموظف العام، كما يطلق عليها في القانون الإداري.

وقد نالت الوظيفة العامة اهتمام الدولة من حيث التنظيم الدستوري والقانوني، ناهيك عن توسيع مجال التدريب والتأهيل... إلخ بغية تحقيق التنمية المنشودة باعتبار أن الإدارة أهم عناصر التنمية.

أهمية البحث:

يستحق موضوع أخلاقيات الوظيفة العامة البحث وذلك لتردي مستوى أداء الموظف وتفشي صور الفساد، هذا من جهة، ومن جهة أخرى لتطور وتعدد وتنوع مجالات الوظيفة العامة الذي ترتب عليه تعدد التشريعات المنظمة لذلك.

فروض البحث:

بناء على ما توفر من معلومات بصدد الموضوع قيد البحث، يمكن تصور الفرضيات

الآتية:

1- عدم التزام الموظف العام بواجبات الوظيفة ((السلوك الأخلاقي)) يعرقل سير المرفق العام.

2- من أهم أسباب زعزعة ثقة المواطن بمرافق الدولة وأجهزتها الإدارية، السلوك الأخلاقي للموظف العام.

أهداف البحث:

يحاول البحث التعرف على واجبات الموظف العام الإيجابية والسلبية كمنظومة أخلاقية وموقف التشريعات منها، ومعرفة مصادر هذه الأخلاقيات إلى جانب التعرف على نظام التأديب وضماناته.

منهج البحث:

اعتمد البحث على المنهج الوصفي التحليلي.

خطة البحث:

قسمة خطة البحث الى مباحث ثلاثة، تناولت في المبحث الأول فكرة أخلاقيات الوظيفة العامة، وبحث في المبحث الثاني في واجبات الموظف، وختمت المبحث الثالث بدراسة النظام التأديبي.

المبحث الأول

فكرة أخلاقيات الوظيفة العامة

تقتضي دراسة ((أخلاقيات الوظيفة العامة)) البحث في ظهور الفكرة وأهميتها وأهدافها وتعدد هذه الأخلاقيات بتعدد الوظائف العامة، وذلك من جهة ومن جهة أخرى ينبغي البحث في مصادر هذه الأخلاقيات.

وفي ضوء ذلك نقسم هذا المبحث على النحو الآتي:

المطلب الأول : أهمية فكرة أخلاقيات الوظيفة العامة.

المطلب الثاني : تعدد أخلاقيات الوظيفة العامة وتنوع مصادرها.

المطلب الأول

أهمية فكرة أخلاقيات الوظيفة العامة

من الصعوبة وضع تعريف أو مفهوم واضح ومحدد لأخلاقيات الوظيفة العامة لاختلاف المبادئ والمعايير التي تحكم سلوك الأفراد من مكان إلى آخر. وقد عني الباحثون في القانون الإداري بتعريف الأخلاقيات في الوظيفة العامة وتعددت التعاريف ولكن جوهرها ممكن تحديده فيما يلي:

(أن أخلاقيات الوظيفة العامة تعد نمطاً من السلوك الوظيفي، الذي تتطلبه - بل تفرضه - طبيعة النشاطات الحكومية).⁽¹⁾

ونتناول في المطلب ما يلي:

الفرع الأول : ظهور فكرة أخلاقيات الوظيفة العامة.

الفرع الثاني : أهمية أخلاقيات الوظيفة العامة.

الفرع الثالث : أهداف أخلاقيات الوظيفة العامة.

الفرع الأول

ظهور فكرة أخلاقيات الوظيفة العامة

تعد التزامات وواجبات الموظف العام من العناصر المؤسسة للنظام الإداري، فالأمانة، والصدق، والنزاهة والاستقامة من الشروط الأساسية لممارسة الوظيفة العامة. وقد ارتبط ظهور فكرة أخلاقيات الوظيفة العامة وانتشارها بالفترة التي تم فيها تأكيد القيم والمبادئ الجمهورية وتحدد قواعد أخلاقية المهنة في فرنسا عام 1870م ومنذ ذلك التاريخ غدت أخلاقيات الوظيفة العامة لصيقة بممارسة الوظائف العامة وأحد موضوعات علم الإدارة العامة والقانون الإداري.⁽²⁾

(1) انظر محمد ماهر الصواف، أخلاقيات الوظيفة العامة والعوامل الإدارية المؤثرة في مخالفتها في التطبيق على المملكة العربية السعودية، مجلة الإدارة العامة، معهد الإدارة العامة، الرياض، العدد 82، مارس 1994م، ص15.

(2) انظر سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العمومية، الطبعة الأولى، شركة دار الأمة، الجزائر، 1997م، ص9.

وأخلاقيات الوظيفة العامة أو أخلاقيات الخدمة المدنية أو أخلاقيات الموظف العام بوصفه فرع مستحدث من فروع علم الإدارة العامة ((يتناول المبادئ والمفاهيم السلوكية التي يتعين أن ينتهجها الموظف أثناء أدائه واجبات عمله، وأن يحافظ على سمعة الوظيفة والمرفق أو المنظمة التي يعمل فيها. وأن يصون كرامة الدولة باعتباره عقلها المخطط ويدها المنفذة للمشروعات العامة وأداء الخدمات العامة، ويحرص على المحافظة على أموال جهة العمل العامة والخاصة ويكتم أسرارها وينأى عن أي سلوك أو عمل - ولو خارج وقت الخدمة - يؤدي إلى الإساءة إلى الوظيفة أو المنظمة أو الدولة على نحو مباشر أو غير مباشر)).⁽¹⁾

ويجب الإشارة إلى أن أخلاقيات الوظيفة العامة تأكدت لأول مرة في فرنسا بإلغاء ممارسة اختيار المساعدين الأولين للحكام في إدارة الشئون العامة على أسس ذاتية كالمحسوبية والتوصية... إلخ واستبداله بمعايير موضوعية ((الكفاءة والمهارة)) وبذلك تجسد مبدأ الاختيار على أسس المسابقة والمساواة في الالتحاق بالوظائف العامة، وبالتالي إضفاء الطابع الأخلاقي والموضوعي على عمليات التوظيف.⁽²⁾

الفرع الثاني

أهمية أخلاقيات الوظيفة العامة

إن أخلاقيات الوظيفة وقيمها، تعد موضوع مهم لا للمختصين في حقل الإدارة العامة، أو الممارسين الإداريين في الأجهزة الحكومية فحسب، بل وللمختصين في القانون وعلى جهة الخصوص المختصين في القانون الإداري كفرع من فروع القانون العام. وقد ازداد الاهتمام بأخلاقيات الوظيفة العامة وبالأخلاق الإدارية وزاد الطلب على دورات التدريب، وظهرت مقالات حول الأخلاق في النشرات المهنية ، وزاد عدد الدورات في موضوع الأخلاق، وعقدت الجمعية الأمريكية للإدارة العامة أول مؤتمر لها حول الأخلاقيات الحكومية بمشاركة سبعمائة شخص من علماء وممارسين.⁽³⁾

(1) انظر د. عبدالقادر الشخيلي، أخلاقيات الوظيفة العامة، الطبعة الأولى ، دار مجدلاوي للنشر، عمان، 1999م، ص5.

(2) انظر سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العمومية، المرجع السابق، نفس الصفحة.

(3) انظر د. تيري إل. كوبر، ترجمة معدي بن محمد آل مذهب، الإداري المسئول مدخل أخلاقي للدور الإداري، النشر العملي والمطابع، جامعة الملك سعود ، السعودية ، 2001م ، المقدمة.

ولعل الاهتمام بأخلاقيات الوظيفة العامة يرجع الى تردّي مستوى أداء الموظف، وتفشي صور الفساد كالرشوة والتزوير والاختلاس واستغلال الوظيفة العامة، والمحسوبية... وتقديم خدمات خاصة للأصدقاء والأقارب والمعارف... والفضائح الأخلاقية... وإفشاء المعلومات السرية وغير ذلك من الأمور التي تتعلق بالانحراف السلوكي.⁽¹⁾ وصور الفساد الإداري متفشية في معظم الأنظمة، وقد اتخذ الفساد الإداري في الدول النامية عموماً والدول العربية على وجه الخصوص صور مخيفة ودبّ هذا الفساد وتغذى من الفساد السياسي.⁽²⁾

إن الاهتمام بالمخالفات السلوكية للموظفين العموميين يتعاظم ويتزايد لأنهم هم الذين يمارسون السلطات التقديرية التي تمس الحقوق الفردية، والجماعية للموظفين.⁽³⁾

ودون شك، فإن أخلاقيات الوظيفة لها أثرها الكبير في كفاءة الأجهزة الإدارية وحسن سيرها ومدى فعاليتها في تأدية رسالتها على أكمل وجه، وكذلك قدرتها على تحقيق الأهداف والفعاليات المنشودة، مما يعود بالفائدة على الوطن ومواطنيه.⁽⁴⁾

الفرع الثالث

أهداف أخلاقيات الوظيفة العامة

لا شك ثمة فرق بين الهدف من وضع أخلاقيات الوظيفة العامة وأهداف أخلاقيات الوظيفة العامة،⁽⁵⁾ فالهدف من وضع أخلاقيات الوظيفة العامة يتمثل في الآتي:⁽⁶⁾

- 1- تجنيب الموظف العام الانحراف وإبعاده عن ارتكاب الجرائم.
- 2- الحد من إهدار المال العام والوقت والجهد.

(1) د. محمد عبدالفتاح ياغي، الأخلاقيات في الإدارة، مركز أحمد ياسين الفني، عمان، الأردن، 1995م، ص36.

(2) د. عبدالقادر الشخلي، أخلاقيات الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص5.

(3) د. محمد عبدالفتاح ياغي، الأخلاقيات في الإدارة، مرجع سابق، ص37.

(4) فهد بن سعود بن عبدالعزيز العثيمين، أخلاقيات الإدارة في الوظيفة العامة، الطبعة الثانية، مؤسسة الرسالة، 1992، ص9.

(5) انظر د. محمد عبدالفتاح ياغي، الأخلاقيات في الإدارة مرجع سابق، ص37. د. عبدالقادر الشخلي، أخلاقيات الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص21. سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العمومية، المرجع السابق، ص13.

(6) د. عبدالقادر الشخلي، أخلاقيات الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص21.

3- معالجة الفجوة بين قدرات الموظف العام وأدائه، بالنظر في الحوافز بصورة إيجابية أو بالمعاقبة ((الانضباط أو التأديب))، ومبدأ العمل مقابل الأجر، ناهيك عن بث الوعي الأخلاقي.

أما أهداف دراسة مجال أخلاقيات الوظيفة العامة يكمن في محاولة ضبط العمل الإداري في الوظيفة العامة وبعض نشاطاته وصولاً إلى محاولة تفعيله وإبراز أهدافه التي من أهمها:

- 1- ضبط السلوك المهني والشخصي الذي ينبغي أن يتحلّى به المؤمنون على مصالح الدولة. والتقدير المستمر لمدى انضباطهم بما ينسجم ومقتضيات ممارسة الوظيفة العامة. وكذا درجة تفهمهم لواجباتهم الوظيفية في إطار أخلاقيات الوظيفة، وذلك دون إهمال القدوة الحسنة الذي ينبغي أن يتصف بها الرؤساء الإداريين.
- 2- فهم الواجبات الوظيفية، والتذكير بنظام الجزاءات الإيجابية والسلبية كوسيلة من الوسائل الناجحة لتفادي بعض المظاهر المسلكية المحظورة على الموظفين.
- 3- التكفل بالعنصر البشري من حيث توفير شروط العمل الضرورية وضمان مخطط عقلاني لتسيير الموارد البشرية يأخذ بعين الاعتبار مساهمهم الوظيفي من ترقية في الدرجات والرتب والوظائف ويضمن لهم تأهيلاً وتحسيناً لمستواهم ولعارفهم الإدارية.
- 4- ضمان التوازن بين الأحكام الأخلاقية (بتحديد مفاهيمها)، وضرورة المحافظة على حريات وحقوق الموظفين (بضبطها وتقنينها)).
- 5- ضرورة تغليب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة للموظف بشكل يتفق والقوانين والأنظمة السارية.
- 6- تقريب عمل الإدارة العامة من الموظفين، بالإصغاء إلى اهتماماتهم وهمومهم وكذا العمل على تحسين نوعية الخدمات المقدمة إليهم.
- 7- خلق جسور بين الإدارة والمواطن قائمة على الثقة المتبادلة في إطار الغرض الذي أنشئ من أجله المرفق.
- 8- إزالة الطابع التسلطي الذي يمكن أن تتصف به إدارة ما، باحترام الواجبات الملقاة عليها وموظفيها كخدمة عامة.
- 9- مساعدة المواطنين في معرفة حقوق الموظف وواجباته عند أدائه لوظيفته عند تقديم

الخدمات لهم، تسهلاً لهم لمحاسبتهم عند الانحراف عن هذه الحدود الأخلاقية.

المطلب الثاني

تعدد أخلاقيات الوظيفة العامة وتنوع مصادرها

كانت الوظائف الأساسية (الكلاسيكية) للدولة هي إقامة العدل وحفظ الأمن وحماية الثغور (الحدود)، ثم جاءت الدولة المتدخلة وبعدها المنتجة... إلخ وهذا التطور في وظائف الدولة، دون شك انعكس على الوظيفة العامة فتعددت أفقياً وعمودياً، وأزداد الموظفون، وتبعاً لذلك تعدد التشريعات المنظمة للوظائف العامة بحسب طابع وخصوصية كل وظيفة، فالقضاء غير السلك الدبلوماسي وغير السلك العسكري ووظائف المحاسبة والإدارة، والجامعة... إلخ لكل وظيفة من تلك المومأ إليها أخلاقياتها... وهذا ما نتناوله في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول

تعدد أخلاقيات الوظيفة العامة

تعددت وتوسعت وظائف الدولة، بل وشهدت تطوراً كبيراً، كما برزت مجالات جديدة لم يكن لها عهد بها، وواكب ذلك ازدياد لا حدود له في عدد الموظفين لدى الدولة⁽¹⁾ وواكب ذلك تطور وتخصص في حركة التشريع فعوضاً على قانون الوظيفة العامة أو قانون الخدمة المدنية بوصفه القانون العام المنظم للوظيفة العامة ومبادئها وأحكامها العامة... إلخ اقتضى تنوع مجالات الحياة وأنشطتها صدور قوانين تنظم مجالات بعينها فصدر قانون للسلطة القضائية وقانون للدبلوماسيين وقانون للعسكريين وقانون لأعضاء هيئة التدريس في الجامعات... إلخ إضافة لذلك ينص قانون الخدمة المدنية على أن تسري أحكامه على : (موظفي القطاعين العام والمختلط حتى تصدر التشريعات المنظمة لهذين القطاعين).⁽²⁾

وتأسيساً على ما سبق يمكن القول بأنه لا توجد أخلاقية واحدة للوظيفة العامة بل هي متعددة بتعدد الوظائف العامة، فالمدونة الأخلاقية للوظيفة العامة يجب أن تتماشى والقواعد

(1) انظر د. يحيى قاسم علي سهل، فصل الموظف العام ((دراسة مقارنة))، الطبعة الأولى، مركز الصادق، صنعاء، 2006، ص 17.

(2) انظر المادة الثالثة من قانون الخدمة المدنية رقم 19 لسنة 1991م.

المطبقة على مجموعة الوظائف العامة في مختلف الإدارات والمؤسسات العامة⁽¹⁾ مع الأخذ بعين الاعتبار خصوصية كل وظيفة وهذا ما أكدته المشرع بإصدار قوانين خص بها بعض الوظائف، كما سبق وأن ذكرت.

ويمكن التدليل على تنوع أخلاقيات الوظيفة في الاختلاف في شروط التعيين من وظيفة إلى أخرى. فمثلاً يشترط للالتحاق بسلك القضاء: (ألا يكون قد حكم عليه قضائياً في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة)⁽²⁾.

أما للالتحاق في السلك الدبلوماسي فيشترط: (ألا يكون قد حكم عليه بعقوبة جنائياً مخلة بالشرف أو الأمانة وصدر بحقه قرار تأديبي من مجلس مختص ولم يرد إليه اعتباره)⁽³⁾. ويشترط كذلك للالتحاق بالخدمة في الشرطة: (ألا يكون حكم عليه بعقوبة مقيدة للحركة في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يمكن رد عليه اعتباره)⁽⁴⁾ وكذلك الحال بالنسبة لمزاولة العمل في الصحافة يشترط: (أن لا يكون قد صدر ضده حكم قضائي في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يكن قد رد إليه اعتباره وفقاً لأحكام القانون)⁽⁵⁾.

ومما سبق، يتضح الفرق في الالتحاق بسلك القضاء والوظائف الأخرى المذكورة، فالمتقدم للعمل في القضاء يشترط ألا يكون سبق وأن حكم عليه في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة بصرف النظر عن رد اعتباره، وذلك عكس الالتحاق بالوظائف الأخرى ومنها مثلاً الترشح لمنصب رئيس الجمهورية⁽⁶⁾.

(1) انظر سعيد مقدم ، أخلاقيات الوظيفة العمومية ، مرجع سابق ، ص 23-24.

(2) الفقرة (هـ) من المادة (57) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 1991م.

(3) الفقرة (4) من المادة (28) من قانون بشأن السلك الدبلوماسي والقنصلي رقم 2 لسنة 1991م.

(4) انظر قانون رقم (15) لسنة 2000م بشأن هيئة الشرطة المادتين (23، 139).

(5) انظر المادة (7) قانون (25) لسنة 1990م بشأن الصحافة والمطبوعات.

(6) انظر فقرة (د) من المادة (107) من الدستور.

الفرع الثاني

مصادر أخلاقيات الوظيفة العامة

تستمد أخلاقية الوظيفة قواعدها من مصادر مختلفة، يمكن تقسيمها على النحو الآتي⁽¹⁾:

- 1- الأسرة: تتشكل شخصية الفرد داخل الأسرة، بوصفها خلية المجتمع الأساسية، ويشب الفرد على المبادئ والقيم التي تربي عليها داخل الأسرة. وهذه القيم تكبر وتشكل نسيج حياته، وتنتقل معه إلى مجال العمل. ويظل الأبناء متمسكين بالقيم والأخلاق التي تربيوا عليها، فإذا تربيوا على الصدق والأمانة واحترام الذات والآخر، ستظل هذه الأخلاق الحميدة صنو حياتهم، والعكس كذلك، وكما قال العرب (كل إناء ينضح بما فيه).
- 2- المؤسسات التعليمية: تنهض المؤسسات التعليمية بدور مهم في إعداد المنتسبين إليها لدخول المجال الوظيفي، إذ تستطيع توجيههم وتوعيتهم وتدريبهم بعض المساقات في الدين والأخلاق والعلاقات العامة بهدف تنمية سلوكهم الإيجابي تجاه المسؤولية والانتماء والإخلاص.
- 3- المجتمع: يتأثر الفرد بالقيم السياسية والاجتماعية والعقائدية السائدة في المجتمع، وبديهي تنتقل هذه القيم مع الفرد إلى المرفق الذي يعمل فيه. ودون شك، أن لكل مجتمع قيمه وأخلاقياته التي تختلف باختلاف الزمان والمكان. فالفرد الذي ينشأ في مجتمع متخلف يحتقر المرأة، تكون علاقاته مع زميلاته الموظفات سلبية، والعكس بالنسبة للموظف الذي ينشأ في بيئة اجتماعية مغايرة تجده يعامل زميلاته في العمل وفق مبدأ الاحترام والمساواة.⁽²⁾
- 4- الدين: تعد الأديان السماوية أهم مصادر الأخلاق للإنسان حيث يستقي منها جميع تصرفاته وسلوكه ومنهجه في الحياة، فالدين يحض على الاستقامة، والطاعة، والنزاهة،

(1) انظر د. محمد عبدالفتاح ياغي، الأخلاقيات في الإدارة، مرجع سابق، ص 41. د. عبد القادر الشخيلي، أخلاقيات الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 19، 33. د. فهد بن سعود، أخلاقيات الإدارة في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 57.

(2) د. عبد القادر الشخيلي، أخلاقيات الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 21، 22. د. محمد عبدالفتاح ياغي، الأخلاقيات في الإدارة، مرجع سابق، ص 43.

وعدم التبذير والاسراف في الإنفاق وترشيد الاستهلاك... إلخ. ويعد القرآن الكريم دستور للأخلاق بالنسبة للمسلم، كما تزخر السنة النبوية بأروع النماذج في سمو الأخلاق...، بل لقد بُعث المصطفى صلى الله عليه وسلم ليتمم مكارم الأخلاق.

5- الدستور والقوانين واللوائح:

تستمد أخلاقيات المهنة قواعدها من مصادر قانونية مختلفة، منها الأحكام الدستورية التي تبين الأسس التي يقوم عليها المجتمع. وعلى وفق الدستور فالخدمة العامة تكليف وشرف للقائمين بها، ويستهدف الموظفون القائمون بها في أدائهم لأعمالهم المصلحة العامة وخدمة الشعب ويحدد القانون شروط الخدمة العامة وحقوق وواجبات القائمين بها.⁽¹⁾ هذا، وقد تناول قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية ولائحة الجزاءات والمخالفات المالية والإدارية الأحكام المتعلقة بأخلاقيات الوظيفة العامة.⁽²⁾

المبحث الثاني

واجبات الموظف العام

تخضع الوظيفة العامة لنظام قانوني خاص يمنح لشاغليها بعض الضمانات. كما يلزمهم ببعض الواجبات ((تعد بمثابة معايير السلوك الأخلاقي)) ومجموع هذه الواجبات هي ما اصطلح على تسميته كذلك ((أخلاقيات الوظيفة العامة)) وتمثل هذه الواجبات ((مجموعة التكاليف التي يترتب على من شغل الوظيفة العامة أن يلتزم بها صفة دائمة. وهذه التكاليف تحددها عادة القوانين واللوائح، وتشكل إطاراً أخلاقياً لسلوكه وأدائه لمهامه الوظيفية)).⁽³⁾ وهذه الواجبات كثيرة ومتنوعة ومن المتعذر حصرها، ومع ذلك يمكن القول بأن هناك واجبات أساسية تتم بالعمومية والاستقرار ولا يكاد يخلو منها أي تشريع من التشريعات المنظمة

(1) المادة (28) من دستور الجمهورية اليمنية.

(2) انظر المادة 13 من قانون الخدمة المدنية رقم 19 لسنة 1991م والمادة 26 من لائحته الصادرة بالقرار الجمهوري رقم 12 لسنة 1992م والمادة (5) من لائحة الجزاءات والمخالفات المالية والإدارية الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم 27 لسنة 1998م.

(3) انظر د. محمد عبدالفتاح ياغي، الأخلاقيات في الإدارة مرجع سابق، ص 62.

للوظيفة العامة ⁽¹⁾ كواجب أداء العمل، وواجب الطاعة ⁽²⁾ وواجب الولاء الوظيفي. ويقسم الباحثون الأخلاقيات الوظيفية إلى واجبات يجب على الموظف العام القيام بها على أكمل وجه، ومحظورات يتوجب عليه الامتناع عن القيام بها. ⁽³⁾ كما يقسمها البعض إلى أخلاقيات محمودة أو مشروعة، وأخلاقيات غير محمودة أو غير مشروعة.

وإضافة لذلك ، قسمها آخرون إلى واجبات داخل نطاق الوظيفة. ⁽⁴⁾ كما قسمت إلى واجبات إيجابية وواجبات سلبية.

وبغض النظر عن هذه التقسيمات واختلافها، فأخلاقيات الوظيفة العامة ((الواجبات والمحظورات)) كما سبق القول، تتسم بالعمومية والاستقرار ولا يكاد يخلو منها أي تشريع من التشريعات المنظمة للوظيفة العامة. وإذا كان هناك بعض الاختلافات، فهي طفيفة. سببها الاختلافات السياسية والاقتصادية والتنظيمية والإدارية النابعة من خصوصيات كل دولة وتميزها عن غيرها من الدول. ⁽⁵⁾ وتتناول في هذا المبحث مكونات أو عناصر أخلاقيات الوظيفة العامة على النحو الآتي:

المطلب الأول

مكونات أخلاقيات الوظيفة العامة

سبق القول، أن الواجبات التي يلتزم بها الموظف عديدة ومتنوعة، ومنها ما ينص عليها القانون، ومنها ما يشتق من طبيعة الوظيفة والمهنة، ومنها ما يفرضه العرف الإداري. ⁽⁶⁾ وأياً كان مصدرها فالموظف العام ملزم بأداء الواجبات سواء كانت واجبات إيجابية عليه القيام بها ، أو واجبات سلبية تمثل محظورات عليه الابتعاد عنها ، طالما تتعلق بوظيفته سيان كان ذلك

(1) انظر يحيى قاسم علي، ضمانات تأديب الموظف العام في تشريعات اليمن، العراق ، مصر، فرنسا، الطبعة الأولى، عبادي للدراسات والنشر، صنعاء، 1999م ص 143.

(2) د. عاصم أحمد عجيبة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، الطبعة الخامسة، عالم الكتب، القاهرة، 2000م، ص 3.

(3) انظر د. محمد عبدالفتاح ياغي، الأخلاقيات في الإدارة مرجع سابق، ص 62.

(4) انظر د. يحيى قاسم علي ، ضمانات تأديب الموظف...، مرجع سابق، ص 143.

(5) د. محمد عبدالفتاح ياغي، الأخلاقيات في الإدارة، مرجع سابق، ص 62.

(6) د. عبد القادر الشخيلي، أخلاقيات الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 95.

داخل نطاق الوظيفة أو خارجها.

وهذا ما سنتناوله في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول

الواجبات الإيجابية

الواجبات الإيجابية يقصد بها "مجموعة الأفعال والتصرفات والسلوك الذي ينبغي على الموظف العام الالتزام به في أدائه لمهام وظيفته"، وتشتمل هذه الواجبات على مجموعة من العناصر الرئيسية الآتية: ⁽¹⁾

1- أداء الموظف مهام وظيفته بنفسه:

إن أول واجب من واجبات الموظف العام هو أن يؤدي أعمال وظيفته بدقة وأمانة، بل إن أداء الموظف العام للعمل المناط به هو الهدف الأساسي لالتحاق الموظف العام بالوظيفة العامة.

ويجب على الموظف العام أن يمارس مهام وظيفته بنفسه، وأن يتحمل مسؤولية كل عمل يسند إليه، فلا يجوز له أن يُنيب أو يفوض غيره إلا إذا كان القانون يسمح له بأن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة له إلى أحد مرؤوسيه عن طريق ((التفويض بالصلاحية)).

2- الالتزام باحترام القانون واللوائح (مبدأ المشروعية):

دون شك في أن الموظف العام ملزم باحترام القوانين والأنظمة والقرارات الإدارية والتعليمات النافذة، بمعنى التقيد بمبدأ المشروعية والذي يعني: (احترام القانون وعدم الخروج عليه سواء تم ذلك بين الأفراد في علاقاتهم المتبادلة أو في علاقاتهم مع هيئات الدولة). ⁽²⁾

3- المحافظة على أوقات الدوام الرسمي:

يجب على الموظف التقيد بالدوام الرسمي واحترام مواعيد العمل وتخصيصها لأداء واجبات وظيفته فلا يكفي أن يحترم الموظف مواعيد العمل دون أن يعمل فعلاً، أو دون النظر إلى جوهر الأعمال التي يقوم بها كما أنه لا يكفي أن يقوم بقدر يسير من العمل وإنما مكلف بإنجاز العمل المناط به إنجازه وإلا عُدَّ مقصراً في واجباته كموظف.

(1) انظر د. يحيى قاسم علي ، ضمانات تأديب الموظف...، مرجع سابق، ص143.

(2) انظر د. عبدالحكيم فودة، الخصومة الإدارية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2005م، ص11.

4- الاسترشاد بالمصلحة العامة :

على الموظف العام أن يتحرى المصلحة العامة في أدائه لوظيفته، ويتضمن ذلك سرعة البت في القضايا، وعدم المحاباة أو التحيز عند تقديم الخدمات، والبعد عن الهوى أو تقديم مصالح الأشخاص وغيرهم على المصلحة العامة. إضافة إلى تحري السلوك المثالي في الأداء.

5- أداء العمل بدقة وأمانة وشعور عال من المسؤولية:

إذا كان على الموظف أن يؤدي مهام وظيفته بذاته، فيجب أن يؤديها بدقة وأمانة وبمستوى عام من المسؤولية ((بمفهومها القانوني والأخلاقي)).

ومفهوم الدقة والأمانة تعني مراعاة القواعد الإدارية والفنية وتوجيهات الرؤساء ومقتضيات الوظيفة والمواعيد المحددة لإنجاز العمل وكذلك مبادئ الإدارة العامة الهادفة إلى رفع الكفاءة وحسن أداء العمل كما تتطلب ضرورة التعاون مع الزملاء وعدم وضع العراقيل. وأداء العمل بدقة وأمانة يقتضي أيضاً الاهتمام بتطوير معارف وخبرات الموظف باستمرار.

6- طاعة الرؤساء:

بمعنى امتثال الموظف لأوامر الرؤساء واحترامهم في نطاق الوظيفة العامة. ويعد واجب طاعة الرؤساء من الواجبات الرئيسية التي تتضمن حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد، كما يؤدي إلى تحقيق وحدة الجهاز الإداري بالمنظمات الإدارية.

ولا يثير واجب الطاعة أي جدال عندما تكون الأوامر مشروعة،⁽¹⁾ ويجب على المرؤوس طاعتها والالتزام بها، وذلك أمر بديهي وطبيعي لحسن سير العمل بالمرافق العامة. أما في حالة صدور أوامر رئاسية غير مشروعة، فالجدل قائم حول مدى التزام الموظف بتنفيذ أمر غير مشروع صادر عن رئيسه، وتمخض الجدل عن اتجاهات ثلاثة هي:

أ- يذهب الاتجاه الأول، إلى القول بضرورة تنفيذ التعليمات الرئاسية في جميع الأحوال وإن كانت مخالفة للقانون، وحجتهم حسن سير المرفق وعدم إحداث تعطيل وعدم إحداث ارتباك في العمل والإخلال به، نتيجة الخلاف والجدل الذي يمكن أن ينتج بين الرئيس والمرؤوس في حالة عدم الطاعة. ويؤخذ على هذا الاتجاه إهداره لمبدأ المشروعية، وفضلاً

(1) انظر د. يحيى قاسم علي ، ضمانات تأديب الموظف ، مرجع سابق، ص 146. وكمال رحماوي، تأديب العام في القانون الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2003م، ص 17.

عن تشجيعه الرؤساء على مخالفة القانون وسلبه المرؤوسين حرية الرأي.

ب- يقول الرأي الثاني بعدم التزام المرؤوسين بتنفيذ أوامر وتعليمات الرئيس المخالفة للقانون، بمعنى عدم طاعة الرئيس إلا في حدود المشروعية، بحجة أن الموظف العام ملتزم أولاً وقبل كل شيء باحترام القانون قبل التزامه بواجب طاعة الرئيس. وقد انتقد هذا الاتجاه لما يترتب على الأخذ به من عرقلة لسير المرافق العامة، بسبب فتح المجال أمام المرؤوسين لمناقشة كل أمر يصدر إليهم والامتناع عن تنفيذه.⁽¹⁾

ج- يؤيد أغلبية الفقه الاتجاه الثالث، الذي ينادي بضرورة التوفيق بين مبدأ المشروعية والسير المنتظم للمرافق العامة، بحيث يكون للموظف الامتناع عن تنفيذ الأمر إذا كانت عدم مشروعيته واضحة أو جسيمة ((كأن يصدر إليه أمر باقتراف جريمة)) وفيما سوى ذلك للموظف تنبيه الرئيس إلى ما في الأمر من مخالفة، فإذا أصر على رأيه وجب على الموظف التنفيذ.

7- السلوك الحسن والمحافظة على كرامة الوظيفة وهيبتها:

على الموظف الترفع عن كل ما يخل بكرامة الوظيفة وهيبتها أو حسن سمعتها داخل أو خارج نطاق العمل. إذ أن الحياة الخاصة للموظف لا يمكن عزلها عن حياته الوظيفية. وباعتبار أن الموظف هو ممثل الدولة وخادم الشعب، يجب عليه الحفاظ على هذه المكانة حتى يدعم ويعزز من ثقة الجمهور في الجهاز الإداري للدولة، فهيبة الموظف من هيبة الدولة والعكس صحيح.⁽²⁾

8- المحافظة على الأموال العامة:

الحفاظ على المال العام من أقدس الواجبات المنوطة بالموظف العام، وذلك لأن المال العام هو مال الشعب استناداً للمقولة المأثورة (خزينة الدولة، جيوب رعاياها).

وإلى جانب ذلك فالمال العام هو الوسيلة الأهم لتحقيق الأهداف وتقديم الخدمات للشعب، وكذلك السعي نحو النمو الاقتصادي الذي يؤدي إلى الرقي والتقدم والرفاه الاجتماعي. ولذلك، يجب على الموظف العام المحافظة على الأموال العامة بترشيد استهلاكها واستعمالها، وصيانتها بانتظام، وأن يسعى دوماً لتخفيض مستوى الإنفاق دون الإضرار بمستوى

(1) انظر د. محمد عبدالفتاح ياغي، الأخلاقيات في الإدارة مرجع سابق، ص 65.

(2) انظر د. محمد عبدالفتاح ياغي، الأخلاقيات في الإدارة مرجع سابق، ص 68.

الأداء، وذلك تحقيقاً لمبدأ الكفاءة والفعالية. ضف لذلك عدم استغلال المال العام لأي استخدام شخصي له أو لغيره.

9- أدب اللياقة وحسن التعامل مع الجمهور:⁽¹⁾

يجب على الموظف أن يكون لبقاً في تعامله مع الآخرين، وأن يتحلى بأدب جم وذوق رفيع في التعامل مع الآخرين سواء من زملاء العمل أو الجمهور. لما لذلك من أثر واضح في خلق مناخ تنظيمي صحي يساعد على غرس الولاء التنظيمي، وإيجاد مستوى عال من الأداء بالتالي يشجع الإبداع.

الفرع الثاني

الواجبات السلبية

وهي مجموعة الواجبات التي يتوجب على الموظف عدم إتيانها⁽²⁾ أو هي المحظورات التي يجب على الموظف الابتعاد عنها. وتتمثل هذه المحظورات في الآتي:

1- عدم إفشاء أسرار الوظيفة:

إذا كان عدم إفشاء الأسرار التزام واجب على الجميع، فإنه يكون كذلك مع الموظف العام من باب أولى، حيث يطلع بحكم وظيفته على كثير من الأمور والأسرار التي تتضمنها وثائق رسمية، كما قد يطلع الموظف أو يعلم بأمور سرية تتعلق بأدق خصوصيات المواطنين ولاشك إن إفشاء هذه الأسرار يضر بمصالح أطرافها، ولذلك، فأن أساس واجب الحفاظ على أسرار الوظيفة يتمثل في صيانة مصالح لا يقبل أطرافها المساس بها وإلا تضرروا.⁽³⁾ وعدم إفشاء أسرار الوظيفة يشمل كذلك عدم الاحتفاظ بالوثائق الأصلية للمعلومات السرية أو بنسخ منها أو صور عنها بصفة شخصية لدى الموظف.

2- عدم استغلال نفوذ الوظيفة:

الوظيفة العامة ما هي إلا تكليف للموظف وليس تشريراً أو امتيازاً يحق للموظف أن يتصرف بها كيف ما يشاء بحيث يقدم مصلحته على المصلحة العامة.

(1) انظر د. محمد عبدالفتاح ياغي، الأخلاقيات في الإدارة مرجع سابق، نفس الصفحة.

(2) لمزيد من التفاصيل انظر د. عبد القادر الشخيلي، أخلاقيات الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 64. وكمال رحماوي، تأديب العام في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 75.

(3) انظر فهد بن سعود، أخلاقيات الإدارة في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 130.

إن استغلال الوظيفة العامة يعدّ خيانة، باعتبار أن الوظيفة أمانة والأمانة يجب الحفاظ عليها لا أن يسخرها لمآرب وأغراض شخصية.⁽¹⁾

إن استغلال النفوذ يؤدي إلى إشاعة الفوضى والفساد الإداري، وعدم الثقة في الأجهزة الإدارية للدولة.

3- عدم الجمع بين الوظيفة والأعمال المحظورة بالنص:

بغية المحافظة على استغلال الموظف العام وضمان تفرغه لوظيفته، يحظر على الموظف العام الجمع بين وظيفته العامة وبين بعض الوظائف والأعمال، وهذه الوظائف والأعمال غالباً تكون محددة بالنص، مثل الأعمال التجارية أو الاشتراك في تأسيس الشركات أو القبول في عضوية مجالسها الإدارية أو العمل لدى جهة خاصة لها علاقة مع دائرته التي يعمل لديها.⁽²⁾

4- عدم قبول الهدايا:

يؤدي قبول الهدايا مباشرة أو بواسطة الغير إلى نزع هيبة الوظيفة العامة، ويحط من كرامة الموظف، إضافة إلى التأثير في نزاهة الموظف وموضوعيته عن اتخاذ القرارات، ناهيك عن خرق مبدأ المساواة في تقديم الخدمات للجمهور.

ويقتضي البعد عن مواطن الشبهات عدم قبول أي شيء يعرض عليه بمناسبة وظيفته وما كان يقدم إليه لولا صفته الوظيفية.⁽³⁾

المطلب الثاني

أخلاقيات الوظيفة العامة في التشريعات اليمنية

تحتل أخلاقيات الوظيفة العامة، أهمية كبيرة، لدورها في التأثير على أداء الموظف، وتحلي الموظف بالأخلاق وإخلاصه للأهداف العامة، يعد ركيزة هامة وأساسية لتحقيق الوظائف والمهام المناطة بأجهزة الدولة، المدنية أو العسكرية، وسواء كانت خدماتية أو

(1) انظر د. يحيى قاسم علي ، ضمانات تأديب الموظف ، مرجع سابق، ص 154.

(2) انظر د. عزيزة الشريف، النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى، دار النهضة العربية، مطبعة جامعة القاهرة، 1988م، ص 207.

(3) د. عبد القادر الشخلي، أخلاقيات الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 5.

إنتاجية... إلخ.

ومن الأهمية بمكان أن يلتزم الموظف بأخلاقيات الوظيفة عن قناعة ورضا وليس عن قسر وخوف، لذلك يجب تهيئة الظروف والعوامل الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والتنظيمية القادرة على خلق قيماً للعمل أو الوظيفة التي بتوافرها يتحقق الإبداع⁽¹⁾ ونظراً لأهمية الأخلاق في أداء الموظف – كما سبق القول – فقد أولاهما المشرع اليمني، جُلَّ الاهتمام، وهذا ما نستعرضه، على النحو الآتي:

الفرع الأول

أخلاقيات الوظيفة في التشريع الأساسي أو الدستور

الدستور هو مجموعة من القواعد الأساسية التي تحدد شكل الدولة، وتضع قواعد الحكم، وتنظم السلطات العامة فيها، وتقرر الحقوق الأساسية للأفراد، والضمانات الواجبة لهم⁽²⁾.

وتصدر القوانين استناداً لأحكام الدستور، وقد اشترط الدستور لمنصب رئيس الجمهورية في الفقرة (د) من المادة (107) (أن يكون مستقيم الأخلاق والسلوك محافظاً على الشائير الإسلامية وأن لا يكون قد صدر ضده حكم قضائي بات في قضية مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يكن قد رد إليه اعتباره) وكذلك بالنسبة لرئيس الوزراء ونوابه والوزراء⁽³⁾ يشترط أن تتوفر فيهما عدة شروط منها: (أن يكون مستقيم الخلق والسلوك مؤدياً للفرائض الدينية وأن لا يكون قد صدر ضده حكم قضائي بات في قضية مخلة بالشرف والأمانة ما لم يكن قد رد إليه اعتباره).

وكذلك نصت المادة (109) من الدستور على أن: (يؤدي رئيس الجمهورية أمام مجلس النواب قبل أن يباشر مهام منصبه اليمين الدستوري) وكذلك ينص الدستور في المادة (134) على أن: (قبل أن يباشر رئيس وأعضاء مجلس الوزراء صلاحياتهم يؤدون اليمين الدستورية أمام رئيس الجمهورية).

(1) لمزيد من التفاصيل انظر د. يحيى قاسم علي ، المدخل لدراسة العلوم القانونية، الطبعة الأولى، كوميت للتوزيع، القاهرة 1997م، ص 121.

(2) انظر المادة (131) والمادة (64) بند 2 فقرة (6).

(3) انظر سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 13.

وطبقاً للمادة (160) من الدستور اليميني الدستورية نصها كما يلي: ((أقسم بالله العظيم أن أكون متمسكاً بكتاب الله وسنة رسوله، وأن أحافظ مخلصاً على النظام الجمهوري، وأن أحترم الدستور والقانون، وأن أرعى مصالح الشعب وحرياته رعاية كاملة، وأن أحافظ على وحدة الوطن واستقلاله وسلامة أراضيه)).

وينص الدستور في المادة (136) على أنه: ((لا يجوز لرئيس الوزراء ولا لأي من الوزراء أثناء توليهم الوزارة أن يتولوا أي وظيفة عامة أخرى أو أن يزاولوا ولو بطريقة غير مباشرة مهنة حرة أو عملاً تجارياً أو مالياً أو صناعياً، كما لا يجوز لهم أن يسهموا في التزامات تعقدها الحكومة أو المؤسسات العامة أو أن يجمعوا بين الوزارة والعضوية في مجلس إدارة أي شركة ولا يجوز خلال تلك المدة أن يشتروا ويستأجروا أموالاً من أموال الدولة أو يقايضوا عليها ولو بطريقة المزاد العلني أو أن يؤولوها أو يبيعوها أو يقايضوها عليه)).

الفرع الثاني

أخلاقيات الوظيفة في التشريع العادي أو الرئيس((القانون))

تقتضي أخلاقيات الوظيفة العامة الالتزام بقواعد المهنة. ويمكن النظر إلى أخلاقية المهنة كعلم للواجبات المعنوية الخاصة بمهنة محددة وجزاءاتها التأديبية بتبيان القواعد السلوكية والأخلاقية لأعضاء مهنة ما سواء فيما بين الممارسين أنفسهم أو تجاه الغير. وتدوين أخلاقيات المهنة غالباً ما يهدف إلى ضبط العادات والسلوكيات ومجموع القيم والأعراف والتقاليد المتفق عليها في محيط ما.⁽¹⁾

وقد نظمت بعض القوانين حدود ممارسات الموظف العام في النشاطات العامة مثل قانون الأحزاب رقم (66 لسنة 1991م) الذي ينص على شروط الانضمام إلى الأحزاب. ومن هذه الشروط: (ألا يكون من أعضاء السلطة القضائية أو من ضباط أو أفراد القوات المسلحة أو الأمن أو من أعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي أثناء فترة عملهم في البعثات اليمنية في الخارج)⁽²⁾ كما نصت المادة (33) من القانون نفسه على وجوب التزام الأحزاب بـ(عدم المساس بحيادية الوظيفة العامة، كما يحظر تسخير الوظيفة العامة أيّاً كان نوعها أو مستواها أو المال

(1) راجع قانون رقم 66 لسنة 1991م، بشأن الأحزاب والتنظيمات السياسية، المادتين (10-33).

(2) انظر الفقرة (هـ) من المادة (4) قانون رقم (13) لسنة 2001م.

العام لأي غرض حزبي أو تنظيمي بصورة مباشرة أو غير مباشرة وفي حالة المخالفة تطبق العقوبات المنصوص عليها في القوانين النافذة).

وينص قانون الانتخابات العامة والاستفتاء رقم 13 لسنة 2001م⁽¹⁾ على أنه : (لا يجوز إكراه مواطن على اختيار موطن انتخابي أو إكراه أي ناخب على الإدلاء بصوته لمرشح معين، ويعاقب كل ذي سلطة مدنية أو عسكرية استخدم سلطته أو نفوذه لتغيير إرادة الناخب بالعقوبات المنصوص عليها في المادة (133) من هذا القانون مع إبعاده عن وظيفته).
قانون الخدمة المدنية:

تتمثل أخلاقيات المهنة أو النواة الأساسية لها في مجموع الواجبات التي درجت التشريعات على تنظيمها في قوانين الخدمة المدنية ومن هذه التشريعات قانون الخدمة المدنية رقم 19 لسنة 1991م في الجمهورية اليمنية.

وقد جاء الفصل الأول من الباب الثاني من قانون الخدمة المدنية بعنوان ((المبادئ الأساسية)) حيث تنص الفقرة (أ) من المادة (12) على أن: (الوظيفة العامة تكليف والإخلاص فيها واجب وطني تمليه المصلحة العامة هدفها خدمة المواطنين بأمانة وشرف وتغليب الصالح العام على الصالح الخاص تؤدي طبقاً للقانون والنظم النافذة.. وجميع الموظفين مواطنون تأتمنهم الدولة لتنفيذ هذا الهدف وتطبيق سياستها في كافة المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية كل من موقعه). هذا، وتناول قانون الخدمة المدنية أخلاقيات الوظيفة العامة بالتفصيل بوصفه القانون المعني بتنظيم الوظيفة العامة، وتحقيقاً لذلك تنص المادة (13) منه على أنه : (أ – يلتزم الموظف بواجبات الوظيفة بصورة عامة سواء تلك التي حددها القانون أو التي حددتها الأنظمة أو التعليمات أو القرارات أو المبادئ العامة للقانون أو التي جرى العرف الوظيفي على اعتبارها جزءاً من واجبات الوظيفة وبصورة خاصة ما يأتي:

1- الحرص على أداء العمل بدقة وبأمانة وبشعور عال بالمسؤولية وأن يخصص وقت العمل لإنجاز الواجبات المناطة به وأداء الأعمال التي تكلف بها خارج أوقات العمل الرسمي إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك.

2- المواظبة على العمل واحترام مواعيده والتعاون مع زملائه في أداء الواجبات.

3- أن ينفذ ما يصدر إليه من أوامر بدقة وأمانة وذلك في حدود القوانين واللوائح والنظم

(1) لمزيد من التفاصيل انظر د. يحيى قاسم علي ، المدخل لدراسة العلوم القانونية، مرجع سابق، ص 131.

- المعمول بها ويتحمل كل رئيس مسؤولية الأوامر التي تصدر منه.
- 4- احترام المواطنين وبذل أقصى الجهود من أجل تسهيل معاملاتهم وإنجازها على أكمل وجه لتعزيز ودعم ثقة المواطن بالجهاز الإداري للدولة.
- 5- الحرص على ممتلكات الدولة التي بحوزته أو تحت تصرفه واستخدامها وصيانتها على الوجه الأكمل.
- 6- الحفاظ على كرامة الوظيفة والابتعاد عن كل ما من شأنه التقليل من قيمتها والاحترام لها أثناء أوقات العمل وخارجها.
- 7- العمل باستمرار على تنمية معارفه وكفاءاته المهنية والثقافية وزيادة كفاءة أدائه كما يلزم بتدريب وتطوير مهارات الموظفين بمعيته.
- 8- التنفيذ الواعي للمعاملات والإجراءات المتعلقة بوظيفته وعدم التباطؤ فيها خاصة في النواحي التي ترتب على الدولة خسائر أو تكاليف أو أعباء مالية.
- وإلى جانب الواجبات الوظيفية حددت المادة (14) من نفس القانون المحظورات على النحو الآتي:
- أ- لا يجوز للموظف أن يجمع بين وظيفته وأي وظيفة أخرى ، كما لا يجوز له أن يجمع بين وظيفته وأي عمل آخر وقت الدوام الرسمي.
- ب- يحظر على الموظف أن يفشي الأمور والمعلومات السرية التي يطلع عليها بحكم وظيفته ويعتبر هذا الحظر قائماً حتى بعد انتهاء خدمته ولأي سبب كان.
- ج- يحظر على الموظف أن يقبل أو يستعمل نفوذه الوظيفي للحصول على منافع شخصية له أو للغير.

الفرع الثالث

أخلاقيات الوظيفة في التشريع الفرعي ((اللوائح))

وهو مجموعة من القواعد القانونية الصادرة عن السلطة التنفيذية بما لها من اختصاص تشريعي محدد. واختصاصاً في ذلك هو اختصاص أصلي يثبت لها حتى مع قيام السلطة التشريعية التي يوكل لها أصلاً مهمة التشريع. ويطلق على هذا النوع من التشريع اسم (اللائحة)، وتقسم اللوائح إلى أنواع ثلاثة وهي اللوائح التنفيذية واللوائح التنظيمية ولوائح

الضبط،⁽¹⁾ واللوائح كالقوانين لأنها تتضمن قواعد عامة مجردة. بيد أنها تختلف عنها في أن القوانين تصدر عن السلطة التشريعية، وفي أن اللوائح أقل مرتبة من القوانين. ويجب الإشارة، إلى أن الأخلاقيات الوظيفية تختلف باختلاف الوظائف ولا يمكن توحيدها وتعميمها على كافة الموظفين. فمهام القاضي أو الدبلوماسي أو المحاسب مثلاً تختلف بطبيعتها عن ممارسة الوظائف الأخرى في الإدارات والمؤسسات العامة أو الوظائف في السلك العسكري.⁽²⁾

وعلى أساس اختلاف الوظائف صدرت عدة لوائح متضمنة مجموعة من الواجبات والمحظورات (أخلاقيات الوظيفة العامة) من أهمها ما يلي :

صدرت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية بالقرار الجمهوري رقم 122 لسنة 1992م وقد ورد في الباب الثاني والموسوم (المبادئ الأساسية وواجبات الموظف) تحديد للمبادئ الأساسية للوظيفة العامة في الفصل الأول المادة (25) أما الواجبات والمحظورات فقد تضمنها الفصل الثاني المواد (26/27/28/29) ويمكن القول أنها تكرر للمادتين (13) و (14) من قانون الخدمة المدنية السابقة ذكرها.

ثانياً : لائحة الجزاءات والمخالفات المالية والإدارية:

صدرت لائحة الجزاءات والمخالفات المالية والإدارية بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم 27 لسنة 1998م . وتسري أحكام هذه اللائحة على الموظفين الخاضعين لقانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية أينما كانت مواقع وظائفهم. واعتبرت هذه اللائحة الأساس العام فيما لم يرد بشأنه نص في القوانين واللوائح الخاصة بالعسكريين وشاغلي الوظائف القضائية وشاغلي وظائف السلك الدبلوماسي والقنصلي، وأيضاً شاغلي الوظائف ذات الكادرات الخاصة التي تنظم أوضاعهم وشروط خدمتهم وقوانين ولوائح خاصة.⁽³⁾

وقد أخذ المشرع عند إعداد اللائحة بالأسس الآتية :⁽⁴⁾

- 1- تحديد واجبات ومهام الوحدة الإدارية.
- 2- تعريف المخالفة المالية والإدارية وتحديد معايير جسامتها.
- 3- المخالفات المذكورة في اللائحة وردت على سبيل المثال.

(1) انظر سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العمومية، مرجع سابق، ص 46.

(2) انظر المادة الثانية من لائحة الجزاءات والمخالفات المالية والإدارية.

(3) انظر المواد (8،9،10-22،84) من لائحة الجزاءات والمخالفات المالية والإدارية.

(4) انظر د. يحيى قاسم سهل، فصل الموظف العام، مرجع سابق، 241.

- 4- للسلطة التأديبية اختيار عقوبة أخف أو أشد من العقوبة المقررة إذا وجدت أسباب قوية ومقبولة.
- 5- تعد هذه اللائحة (لائحة استرشادية) لوحدات الجهاز الإداري للدولة للاستفادة منها عند إعداد لوائحها وفقاً لطبيعة وخصوصية نشاطها.⁽¹⁾
- تحدد القوانين المنظمة للخدمة المدنية ولوائحها معايير السلوك الأخلاقي تحت عنوان الانضباط الوظيفي أو الواجبات الوظيفية⁽²⁾ أو الواجبات والمحظورات. وهذا ما نلاحظه في لائحة الجزاءات في الباب الثاني الموسوم ((الواجبات والمحظورات والحقوق والمسئوليات والمخالفات)) والذي أورد في الفصل الأول ((الواجبات والمحظورات)) وهي تكرار للواجبات والمحظورات الوارد النص عليها في قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية السابق الإشارة إليهما.

المبحث الثالث

النظام التأديبي

لاشك بأن التأديب له أثره في الحد من أخطاء الموظف، على الرغم من اقتصره على معاقبة المخالف بعد ارتكاب مخالفته، لذلك لا بد من التحرك للقيام بدور أكثر إيجابية هدفه القضاء على المناخ أو البيئة التي من شأنه أن تكون بؤرة وسبباً في انحراف الموظف وخروجه عن أخلاقيات الوظيفة.⁽³⁾

وجدير بالذكر أن المعنى الشائع للتأديب هو العقوبة، وقد خرج عن المعنى الحقيقي له، فلفظ التأديب Discipline مشتق من أصل لاتيني هو Discipline الذي يعني التدريب العقلي والأخلاقي وتحسين السلوك.⁽⁴⁾ وناقش في هذا المبحث النظام التأديبي على النحو الآتي:

(1) انظر د. محمد عبدالفتاح ياغي، الأخلاقيات في الإدارة مرجع سابق، ص 62.

(2) انظر د. نادر أحمد أبوشخة، إدارة الموارد البشرية، الطبعة الأولى، عمان، 2000م ص 197.

(3) د. نادر أحمد أبوشخة، إدارة الموارد البشرية، المرجع السابق، ص 199-200.

(4) انظر د. عبد الرؤوف هاشم بيسيوني، الجريمة التأديبية وعلاقتها بالجريمة الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995م، ص 17.

المطلب الأول

تعريف النظام التأديبي وأهدافه

يقتضي البحث في النظام التأديبي بوصفه نظام مستقل عن سائر النظم القانونية الأخرى كالنظام الجنائي أو النظام المدني،⁽¹⁾ تعريفه وبيان أهدافه وطبيعته الإداريةالخ.

الفرع الأول

تعريف النظام التأديبي

يمكن وصف النظام التأديبي بأنه طريقة أو أسلوب أوجده المشرع لمواجهة مرتكبي المخلفات التأديبية.

ومن نافل القول أن التأديب وثيق الصلة بالوظيفة لما ترتبه الوظيفة على عاتق الموظف من واجبات يتعين أداؤها، وأوامر يتعين عليه طاعتها، فإن هو قصر في ذلك تعرض للمساءلة ومن ثم فإنه من غير المتصور أن يوجد نظام وظيفي دون أن يوجد معه نظام تأديبي يحكمه،⁽²⁾ ويخضع له الموظف إذا ما خرج على مقتضى الواجب الوظيفي وحاد عما يجب أن يتحلى به من سلوك حميد أو قصر في أداء واجبات وظيفته، ولهذا فقد عني المشرع اليمني بنظام التأديب وأفرد له الباب التاسع من قانون الخدمة المدنية رقم 19 لسنة 1991م ولائحته التنفيذية، ليس هذا فحسب، بل أن المشرع اليمني أكد على أهمية نظام التأديب بإصدار (لائحة الجزاءات والمخالفات المالية والإدارية) بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (27) لسنة 1998م. هذا، ويعد التأديب ضرورة ملحة لأنه ينطوي على معنى التهذيب للأخلاق والردع للأعمال المخلة وإعادة النظام والاستقرار في الوحدة الإدارية.

الفرع الثاني

أهداف التأديب

لا تستطيع الوحدة الإدارية أن تؤدي مسئولياتها على الوجه الأمثل إلا إذا كان بمقدورها

(1) انظر د. صلاح العطيفي، نظام التأديب للعاملين بالقطاع العام، مطبعة السلام الحديثة، لم يذكر سنة النشر، ص7.

(2) د. خميس السيد، موسوعة القضاء التأديبي، الطبعة الأولى، لم يذكر دار النشر، 93- 1994م، ص 11.

مواجهة ما قد يحدث من خلل أو انحراف بالأسلوب المناسب لذلك.⁽¹⁾ لهذا فقد منحها القانون سلطة إصدار الأوامر وإعطاء التوجيهات والتعليمات اللازمة لإدارة العمل، وسلطة التعيين والنقل والترقية،...الخ. ولكي يكون بمقدور الجهة الإدارية أن تحقق الأهداف المرجوة فإن الأمر يقتضي وضع جزاء يضمن فاعلية ما تصدره من أنظمة وقواعد وتعليمات بتوقيع العقاب المناسب على من يخرج عليها. وهكذا فإن التأديب يهدف إلى حسن سير المرافق وانتظام العمل بها من خلال تقويم وإصلاح السلوك غير السوي للموظف المنحرف ومنعه من العودة إلى ارتكاب الخطأ التأديبي مرة أخرى.

الفرع الثالث

الطبيعة الإدارية للتأديب

يعد التأديب مظهراً من مظاهر الرئاسة الإدارية ، فحق الجهة الإدارية في الرقابة وفحص الشكاوي التي ترد إليها في حق موظفيها، هو حق أصيل تستمدّه من سلطاتها الرئاسية التي تستوجب منحها قدر من سلطة التحقيق ، والتأديب يكلف لها تنفيذ سياستها والسير بالمرفق في الطريق الذي يحقق نجاحه.

وعلى أساس ما سبق ، فإن تأديب الموظفين من أهم الحقوق والسلطات التي يجب أن تتقرر للرئيس الإداري في كل تنظيم سليم.

ويساند التأديب بوصفه أحد أنظمة الوظيفة العامة السلطة الإدارية الأعلى وهي تباشر مهمة الرئاسة فسلطة الإشراف والتوجيه التي يتمتع بها الرئيس الإداري لا جدوى منها ما لم يكن هناك ضمان لطاعة الرؤوسين لتوجيهات رئيسهم ، وهدف التأديب ضمان هذه الطاعة فكما يضمن الجزاء الجنائي احترام نظام المجتمع فإن التأديب يضمن احترام الوظيفة العامة . وسلطة التأديب مرتبطة وتالية لحق الرقابة الذي هو حق أصيل من حقوق الرئاسة الإدارية.

(1) انظر د. يحيى قاسم سهل، فصل الموظف العام، مرجع سابق، ص 76.

المطلب الثاني

ضمانات العقوبة التأديبية

لا شك أن عوامل فعالية ونجاح النظام التأديبي تتوقف على مدى توفيره للموظفين قدراً من الضمانات تكفل لهم الإحساس والشعور بالعدالة والأمن والطمأنينة، وقد كفل المشرع اليمني في قانون الخدمة المدنية العديد من الضمانات سواء أثناء التحقيق أو عند إصدار العقوبة بل وكفل ضمانات لاحقة لصدور العقوبة ، إلى جانب ذلك ثمة مبادئ قانونية عامة ، يلزم توافرها في العقوبة التأديبية.

الفرع الأول

المبادئ التي تحكم العقوبة التأديبية

يستمد القانون التأديبي للوظيفة العامة مبادئه القانونية المطبقة في مجال التأديب من المبادئ الأساسية المستقرة في مجال العقاب الجنائي والتي ظهرت مع إعلان حقوق الإنسان والمواطن في 26 أغسطس 1789. أي مع الثورة الفرنسية. وهذه المبادئ تؤمن للموظف العام ضمانات جوهرية تحميه من تعسف الإدارة في توقيع العقاب. ولذلك يلزم في العقوبة التأديبية أن تكون متفقة مع هذه المبادئ وفي نطاقها وأي إخلال أو مساس به المبادئ يعيب القرار الصادر بالعقوبة. وتلك المبادئ هي:

1- مبدأ شرعية العقاب:

ويقصد به أنه لا يجوز لسلطة التأديب أن توقع أي جزاء غير وارد في النصوص فالناظر لقوانين الوظيفة العامة في التشريع المقارن يجد أن المشرع قد حدد العقوبات التي يجوز توقيعها على الموظف فلا يجوز من ثم ابتداع عقوبات جديدة غير منصوص عليها في القانون.⁽¹⁾

2- مبدأ عدم رجعية العقوبة التأديبية:

ويقصد به عدم جواز تطبيق الآثار المترتبة على توقيع الجزاء التأديبي إلا اعتباراً من تاريخ توقيع ذلك الجزاء دون امتدادها إلى تاريخ ارتكاب المخالفة التأديبية أو إلى أي تاريخ سابق على تاريخ توقيع الجزاء.

(1) لمزيد من التفاصيل انظر المستشار عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة، دار الفكر العربي، القاهرة، لم يذكر سنة النشر، ص 45.

3- مبدأ شخصية العقوبة:

ويعني هذا المبدأ، أن العقوبة لا تطال إلا الموظف المسؤول عن المخالفة التأديبية، دون غيره. وهذا المبدأ مقرر في جميع مجالات العقاب، جنائية أو تأديبية، ولو لم يوجد نص عليه. فهذا المبدأ ينبع من ضمير العدالة.⁽¹⁾ ((ولا تزر وازرة وزر أخرى)).

4- مبدأ تسبب العقوبة:

تقتضي المبادئ العامة وجوب تسبب القرار التأديبي بوصفه ضماناً من الضمانات التي يجب توفيرها في كل مسألة تأديبية.

والأصل في التقاضي عموماً أن يصدر الحكم مسبباً. وإذا كان الأصل في القرار الإداري عدم تسببه إلا إذا نص القانون على ذلك، فإن القرار التأديبي على النقيض من ذلك، إذ أن تسبب القرار التأديبي ضرورياً وواجباً ولو لم يشترط القانون ذلك.⁽²⁾

5- مبدأ وحدة الجزاء:

ويطلق عليه أيضاً مبدأ عدم ازدواج العقوبة أو مبدأ عدم تعدد الجزاء التأديبي ويعني عدم جواز معاقبة الموظف مرتين عن مخالفة تأديبية واحدة أو أنه لا يجوز معاقبة الموظف عن الخطأ الواحد مرتين بعقابين أصليين لم ينص القانون على الجميع بينهما صراحة، أو بجزأين لم يقصد اعتبار أحدهما تابعاً للآخر.⁽³⁾

6- مبدأ تناسب العقوبة مع الخطأ:

الأصل في أن السلطة التأديبية تملك سلطة تقديرية في ملائمة توقيع الجزاء التأديبي إلا أن هذه السلطة ليست مطلقة بل مقيدة بمبدأ وجوب تناسب الجزاء التأديبي مع المخالفة التأديبية. والملائمة في القرارات الإدارية هي التناسب بين سبب القرار ومحلته فهي تقوم على عنصر السبب والمحل وهي القرارات التأديبية التناسب بين الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره وهي أقرب إلى عملية حسابية بسطها جسامة الذنب ومقامها خطورة الذنب وحاصلها

(1) انظر د. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2004م، ص 513. د. نواف كنعان، القرار التأديبي كضمانة من ضمانات التأديب الوظيفي، بحث منشور في مجلة مؤتة، جامع مؤتة، المجلد 7، العدد 6، 1992م، ص 13.

(2) انظر مستشار عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية...، مرجع سابق، ص 49.

(3) انظر سمير إبراهيم سعادة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، الكتاب الثاني، دار الكتب القانونية، 1994، ص 144.

ملائمة القرار أو عدم ملائمته، أي أن مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة يقصد به ألا تكون هناك عدم ملائمة ظاهرة بين الخطأ الوظيفي ونوع الجزاء المفروض على مرتكبيه.⁽¹⁾

7- مبدأ المساواة في العقوبة:

ويتحدد مضمونه في أن الجزاءات تسري على جميع الموظفين دون تفرقة بين فيتعين أن يتعرض سائر الموظفين المخالفين إلى ذات الجزاءات الواردة بالقائمة، بغض النظر عن درجاتهم أو رتبهم أو فئاتهم في قانون الوظيفة العامة، فالمخالفة تستحق جزاءً مناسباً سواء ارتكبها موظف حديث الارتباط بالإدارة أو موظف قديم طالما كانت ظروف الخطأ واحدة.⁽²⁾ ولا يعد إخلالاً بتطبيق مبدأ المساواة في العقاب اعتداد السلطة التأديبية بالظروف الشخصية الخاصة بكل موظف على حدة مثل مراعاتها للسلوك الوظيفي السابق للموظف.

الفرع الثاني

الضمانات السابقة على إصدار العقوبة التأديبية

تنص الفقرة (ب) من المادة (112) من قانون الخدمة المدنية على أن: (تتبع في كافة مراحل التحقيق والتأديب الأصول والإجراءات الإدارية والقانونية المتعلقة بتأديب الموظف بمقتضى اللوائح التنفيذية لهذا القانون).

وقد تبينت المادة (189) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية أهداف التحقيق والتأديب بقولها: (يهدف التحقيق والتأديب الإداري إلى ما يلي:

أ- توطيد الانضباط والسلوك الإداري في العمل .

ب- تمكين الوحدة الإدارية من ممارسة سلطاتها في مسائل التحقيق والتأديب بما يساعد على انتظام السير الطبيعي للعمل واحترام نظم الوظيفة العامة ومقتضياتها .

ت- توجيه سلوك الموظفين بما ينمي موقفهم الإيجابي من العمل.

ولتحقيق هذه الأهداف أوجبت المادة (190) من اللائحة العمل بالمبادئ والأحكام التالية:

أ- الموضوعية والواقعية عند اتخاذ القرار والابتعاد عن أي تأثيرات تتصل بالموظف أو جهة

(1) انظر د. عبدالقادر الشخيلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفكر، /عمان، 1983م، ص 280.

(2) راجع المادة (192) من لائحة الخدمة المدنية الصادرة بالقرار الجمهوري رقم 122 لسنة 1992م.

اتخاذ القرار أو كليهما.

ب- إتباع الأساليب والإجراءات المتعلقة بالتحقيق والتأديب كما تحددها هذه اللائحة ضماناً للمساواة وتوحيد المعاملة.

ج- النظر والبت في المسائل المتعلقة بالتحقيق والتأديب دون تأجيل أو إبطاء.

د- عدم المساس بالضمانات المكفولة للموظف في القانون والنظم النافذة .

هـ- عدم جواز توقيع أكثر من عقوبة واحدة من العقوبات المنصوص عليها في المادة (191) من اللائحة على المخالفة التي ثبت على الموظف ارتكابها متعددة أو كانت مرتبطة ببعضها فيجأ في حدود العقوبة المقررة لأجسامها.

و- تناسب حجم العقوبة مع جسامة المخالفة.

وتضمنت اللائحة المذكورة الأحكام المنظمة للإحالة إلى التحقيق وإجراءاته المتضمنة تحديد السلطة المختصة بالتحقيق وسلطات المحقق وأثار التحقيق المتمثلة في وقف الموظف احتياطياً لضرورات سلامة سير التحقيق عند الحاجة لذلك ، وأثار هذا الوقف على ولاية الموظف للوظيفة وأثاره على مرتكبه...إلخ.

ونظم قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية أحكام إنهاء التحقيق وكيفية التصرف فيه هذا من جانب، ومن جانب آخر، تضمن القانون ولائحته أيضاً ضمانات التحقيق المتمثلة في وجوب كتابة التحقيق ومواجهة الموظف المتهم بالمخالفات المنسوب إليه ويخضع الاستجواب لقواعد تكفل حرية الموظف وسلامة إرادته في ما يصدر عنه من اعترافات أو ما يبيده من دفاع... إلخ، المواد (196-215) من اللائحة التنفيذية.

الفرع الثالث

الضمانات اللاحقة لصدور العقوبة التأديبية

تعد الضمانات اللاحقة على إصدار القرار التأديبي الفرصة الأخيرة للموظف، إذا لم تسعفه الضمانات السابق ذكرها، ومن أهم الضمانات اللاحقة على إصدار القرار التأديبي، أن للموظف صاحب الشأن الحق في التظلم من القرارات الصادرة ضده لدى مصدر القرار ((تظلم

ولائي)) أو التظلم إلى رئيس مصدر القرار ((تظلم رئاسي)) وهذا هو التظلم الإداري،⁽¹⁾ وكذلك للموظف حق الطعن في هذه القرارات التأديبية أمام القضاء المختص، باعتبار أن رقابة القضاء تمثل قمة الضمانات لما تتميز به السلطات القضائية من ضمانات الاستقلال عن الإدارة، وحيادها، فضلاً عن خبرتها وتخصصها القانوني، والإجراءات الدقيقة المحكمة التي تتبع أمامها وحجية الأحكام التي تصدرها.

خاتمة:

عنيت تشريعات الخدمة المدنية بتقنين أخلاقيات الوظيفة العامة ونظامها الانضباطي لارتباط النظام الانضباطي أشد الارتباط بالوظيفة العامة ويشكل جزءاً هاماً، فلا يتصور وجود تنظيم وظيفي دون أن يقترن بتنظيم تأديبي يراقب الموظف العام إذا ما أخل بما يفرضه عليه هذا النظام من واجبات أو من قواعد سلوكية.

وإذا كان الهدف الأساسي للتأديب هو ضمان حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد، فإن تحقيق ذلك الهدف، يستوجب تطبيق القوانين واللوائح التطبيق الحسن، تأكيداً لمبدأ المشروعية بوصفه أحد المبادئ التي تقوم عليها الدولة القانونية.

هذا، ولا شك أن الإدارة جزء من محيطها تؤثر فيه وتتأثر به، ولذلك يواجه الرؤساء الإداريون أحياناً - صعوبة - في توقيع الجزاء بسبب العلاقات العائلية والقبلية وكذلك المصالح الانتخابية أو أحياناً بسبب الخوف على المنصب... الخ. ويوجد من الرؤساء الإداريين من يتصف بصفات القيادة غير العادلة بحيث يستخدم سلطة الجزاء في غير محلها السليم مما يؤثر على الموظف ومثال ذلك عدم التفريق بين أنواع الأخطاء والتمييز بين الخطأ غير المقصود والخطأ المتعمد.

وأروم التأكيد في سياق الحديث عن أخلاقيات الوظيفة العامة، على أن هناك عوامل إدارية أخرى تؤثر بدرجة في سلوك الموظف العام، وأن هناك تفاعلاً وتكاملاً بين هذه العوامل تستلزم النظرة الشاملة عند الرغبة في العلاج، ولذلك نقترح الآتي:

1- أن تتضمن السياسات الإدارية ولوائح العمل نظاماً من شأنه توضيح العلاقة بين أداء

(1) وكذلك د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات في التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، لم يذكر دار نشر، 2003م، ص 246. د. نصر الدين مصباح القاضي، النظريات العامة للتأديب في الوظيفة العامة، دراسة موازنة في القانون المصري والليبي والشريعة الإسلامية، دار الفكر العربي، 1997م، ص 742.

- الموظف وبين الحصول على حوافر وعوائد معينة.
- 2- ربط أنظمة الحوافر بالأداء، وأن يكون إعطاء الحوافر بصورة فورية دون تأخير والاستخدام السليم للحوافر الإيجابية أو السلبية.
- 3- الاهتمام بنظام تقييم أداء الموظفين بحيث يحقق لنا عدالة في الحكم على مدى نجاح الموظفين في تحقيق المهام والواجبات المسندة إليهم واتخاذ الإجراءات الكفيلة بمكافأتهم أو عقابهم بما يتناسب ومستوى الأداء وسلامة السلوك في العمل.
- 4- إيجاد آلية تنظيمية من شأنها توجيه الموظفين لأداء عملهم بشكل يجنبهم الخطأ والانحراف.
- 5- نظراً لأهمية دافع الإنجاز بالإمكان تصميم بعض برامج التدريب التي من شأنها رفع مستوى إنجاز المشاركين عن طريق تعليمهم، باعتبار أن الأخطاء قد تنجم عن قلة الخبرة.

المصادر:

1. تيري إل. كوبر، ترجمة معدي بن محمد آل مذهب، الإداري المسئول مدخل أخلاقي للدور الإداري، النشر العملي والمطابع، جامعة الملك سعود، السعودية، 2001م، المقدمة.
2. خميس السيد، موسوعة القضاء التأديبي، الطبعة الأولى، لم يذكر دار النشر، 93-1994م.
3. سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العمومية، الطبعة الأولى، شركة دار الأمة، الجزائر، 1997م.
4. سمير إبراهيم سعادة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، الكتاب الثاني، دار الكتب القانونية، 1994.
5. صلاح العطيفي، نظام التأديب للعاملين بالقطاع العام، مطبعة السلام الحديثة، لم يذكر سنة النشر.
6. عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، الطبعة الخامسة، عالم الكتب، القاهرة، 2000م.
7. عبد الرؤوف هاشم بيسيوني، الجريمة التأديبية وعلاقتها بالجريمة الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995م.

8. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات في التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، لم يذكر دار نشر، 2003م.
9. عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة، دار الفكر العربي، القاهرة، لم يذكر سنة النشر.
10. عبدالحكيم فودة، الخصومة الإدارية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2005م.
11. عبدالقادر الشخلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفكر، عمان، 1983م.
12. عزيزة الشريف، النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى، دار النهضة العربية، مطبعة جامعة القاهرة، 1988م.
13. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2004م.
14. فهد بن سعود بن عبدالعزيز العثيمين، أخلاقيات الإدارة في الوظيفة العامة، الطبعة الثانية، مؤسسة الرسالة، 1992.
15. كمال رحماوي، تأديب العام في القانون الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2003م.
16. محمد عبدالفتاح ياغي، الأخلاقيات في الإدارة، مركز أحمد ياسين الفني، عمان، الأردن، 1995م.
17. محمد ماهر الصواف، أخلاقيات الوظيفة العامة والعوامل الإدارية المؤثرة في مخالفتها في التطبيق على المملكة العربية السعودية، مجلة الإدارة العامة، معهد الإدارة العامة، الرياض، العدد 82، مارس 1994م.
18. نادر أحمد أبو شخة، إدارة الموارد البشرية، الطبعة الأولى، عمان، 2000م.
19. نصر الدين مصباح القاضي، النظريات العامة للتأديب في الوظيفة العامة، دراسة موازنة في القانون المصري والليبي والشريعة الإسلامية، دار الفكر العربي، 1997م.
20. نواف كنعان، القرار التأديبي كضمانة من ضمانات التأديب الوظيفي ، بحث منشور في مجلة مؤتة، جامع مؤتة، المجلد 7، العدد 6، 1992م.
21. يحيى قاسم علي سهل، فصل الموظف العام ((دراسة مقارنة))، الطبعة الأولى، مركز الصادق، صنعاء، 2006.
22. يحيى قاسم علي، المدخل لدراسة العلوم القانونية، الطبعة الأولى، كومييت للتوزيع، القاهرة 1997م.

23. يحيى قاسم علي، ضمانات تأديب الموظف العام في تشريعات اليمن، العراق، مصر، فرنسا، الطبعة الأولى، عبادي للدراسات والنشر، صنعاء، 1999م.
- الوثائق الرسمية:**
24. دستور الجمهورية اليمنية المعدل ابريل 2001م.
25. قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 1991م.
26. قانون السلك الدبلوماسي والقنصلي رقم (2) لسنة 1991م.
27. قانون الصحافة والمطبوعات رقم (25) لسنة 1990م.
28. قانون الخدمة المدنية رقم (199) لسنة 1991م.
29. قانون الأحزاب والتنظيمات السياسية رقم (66) لسنة 1991م.
30. قانون هيئة الشرطة رقم (15) لسنة 2000م.
31. قانون الانتخابات العامة والاستفتاء رقم (13) لسنة 2001م.
32. لائحة الجزاءات والمخالفات المالية والإدارية الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (27) لسنة 1998م.

ملخص البحث:

لا شك في أهمية الوظيفة العامة ودور الموظف العام في الإدارة العامة، وهذا ما بينته في المقدمة من خلال بيان أهمية البحث وفرضياته وأهدافه ومنهجه والخطة التي أعدت لكتابة البحث.

وكانت الخطة تقوم على ثلاثة مباحث:

تناول المبحث الأول فكرة أخلاقيات الوظيفة العامة وقُسم الى مطلبين تناول المطلب الأول أهمية فكرة أخلاقيات الوظيفة العامة، وفي المطلب الثاني عرضت تعدد أخلاقيات الوظيفة العامة وتنوع مصادرها.

وفي المبحث الثاني تناولت واجبات الوظيفة بنوعها: الواجبات الإيجابية والواجبات السلبية، وذلك في المطلب الأول وفي المطلب الثاني بحثت أخلاقيات الوظيفة العامة في التشريعات اليمنية والمتمثلة في الدستور والقوانين المنظمة للوظيفة العامة وكذلك اللوائح الإدارية.

وبحثت في المبحث الثالث ((النظام التأديبي)) وعرفت في المطلب الأول التأديب وأوضحت أهدافه وطبيعته الإدارية مروراً ببحث ضمانات العقوبات التأديبية والمبادئ التي تحكمها.

وفي الخاتمة توصلت الى أهمية أخلاقيات الوظيفة العامة، وأهمية النظام التأديبي لضمان سير المرافق العامة التي تؤثر في محيطها وتتأثر به، ثم أشرت الى خمسة عوامل إدارية تؤثر في سلوك الموظف العام، واقترحت أن تتضمن السياسات الإدارية لوائح تتضمن الحوافز وربط هذه الحوافز بأداء الموظف، وأن يتم استخدام هذه الحوافز موضوعياً وباحترام تطبيق القانون، واقترحت تصميم برامج تدريبية لرفع مستوى أداء الموظف باعتبار أن الأخطاء قد تنجم عن قلة الخبرة.

Research summary :

Undoubtedly, the importance of public office and the public employee's role in the general administration, that has been clarified in the introduction of this research through explaining the importance of the research and its hypotheses, targets, curriculum, as well as the Plan which has built to write this research.

The Plan Introduces three Individual branches :

First of all, It deals with the idea of public office ethics and divided into two requirements; the importance of idea of public office ethics, and in the second requirement I presented the multiplicity of employment ethics and diversity of its sources.

Second branch; I discussed the employment responsibilities : the positive and negative responsibilities.

Furthermore, in both requirements above I discussed the ethics of public office in the Yemeni laws which represented in the constitution and systematic laws of public office also administrative regulations .

In the third branch (Disciplinary System); I defined the discipline in the first requirement and clarified its goals and administrative nature passing in research the assurances of disciplinary punishments and the principles that govern them.

Finally, I concluded that the significance of public office ethics , the importance of disciplinary system to assure running the functions of public facilities properly. Then, I mentioned five administrative aspects that affect behavior of the public employee, also suggested to include administrative polices with regulations that contain motivations and connect them by the performance of the employee to use these motivations subjectively and respectfully in order to implement the law .

In addition to that , I proposed designing educational program to improve the employee performance, considering that most mistakes may occur as a result of a lack of experience.