1/ الوظيفة العامة

إن الدولة في حقيقتها ليست إلا مجموعة من المرافق العامة كما قال الفقيه الفرنسي (دوجي)، إذ تمثل المرافق العام مجموعة من الأشخاص والأموال فالمال لوحده لا يعني شيء ، إلا إنه لا بد من وجود أشخاص أدميين إلى جانب المال ليتسنى للدولة متمثلة بالمرافق العامة لصنع الحضارة، فهذا الشخص الأدمي والذي يمتلك صفة الموظف العام يمثل أداة الإدارة تسيير للمرفق العام وعقله المفكر، وترتيباً على ذلك فإن تقدم المرفق العام ومن ثم تقدم الدولة كلها ، إنما يرتهن في الواقع بمدى تقدم ورقي الموظفين العموميين وما يرتبط بهم من أنظمة قانونية[22] .

كما إن الوظيفة العامة تمثل أساس مهم لتحقيق أهداف الدولة والنهوض بمستواها في كافة الميادين الإقتصادية والإجتماعية والسياسية.

هذا وإن الوقوف على المعنى الدقيق لمفهوم الوظيفة العامة يقتضي إيراد التعريف اللغوي والإصطلاحي للوظيفة العامة ، فكل من المعنى اللغوي و الإصطلاحي يكمل أحدهما الأخر من حيث تحديد معنى المصطلح المراد معرفته ؛ لذلك سوف نقسم هذا الفرع إلى فقرتين الأولى ستبين المعنى اللغوي للوظيفة العامة ، في حين ستبين الثانية المعنى الإصطلاحي للوظيفة العامة.

أولاً – لغة :

يتكون مصطلح الوظيفة العامة من شقين وهما (الوظيفة) و(العامة) ، وعند البحث في المعنى اللغوي للشق الأول من هذا المصطلح ، نجد إن الوظيفة ما يقدم من رزق أو طعام أو شراب ، والوظيفُ لكل ذي أربع فوق الرسغ إلى الساق ،والجمع :وظفٌ ووظائف، وقد وظفتُ لها توظيفاً ، ووظفتُ على الصبي كلَ يوم حفظ أيات من كتاب الله توظيفا.

أما الشق الثاني من (العامة) فأصله عام أي خلاف الخاص . والعممُ :العامة اسم للجميع ؛قال رؤبة :أنت ربيع الأقربين والعمم ، ويقال : رجلٌ عُميٌ ورجلٌ قصريٌ فالعمي تعني العام ، والقصري تعني الخاص ، وقيل: رجل مُعِمٌ أي يعم

الناس بخيرهِ ، وقال كراع : رجل مُعمٌ يعم الناس بمعروفه أي يجمعهم.وعند جمع المعنى اللغوي لمصطلح (الوظيفة) ومصطلح (العامة) نجدها تعني ((ما يقدم في كل يوم للعامة من الناس من خير أو معروف)) .

أما في (اللغة الإنكليزية) فإن المصطلح المستخدم للتعبير عن الوظيفة العامة هو الخدمة العامة (civil service)، وكل من مصطلح (post) ومصطلح (appointment) يعني وظيفة[25]، ومصطلح (position) يعني وظيفة[26] ، ومصطلح (civic service) يعني الخدمة المدنية[27]. وفي (اللغة الفرنسية) نجد إن مصطلح(la fonction) يعني الوظيفة ،ومصطلح(la fonction publique) يعني الوظيفة العامة ، أما مصطلح (permanente la fonction) يعني الوظيفة الدائمة ، في حين نجد إن معنى (la fonction provisoire) هو الوظيفة المؤقتة [28] .

ثانياً . إصطلاحاً :

لقد تزايدت أهمية الوظيفة العامة في الدول المعاصرة نتيجة إزدياد تدخل هذه الدول في مختلف المجالات الإقتصادية والإجتماعية ففي عهد الدولة الحارسة كان نشاط الدولة محدوداً إلا إن إضطلاعها بمهام جديدة أملتها ظروف الحضارة المعاصرة .

وقد عد النظام الفرنسي الوظيفة العامة خدمة عامة يحكمها نظام قانوني يجعل من الموظفين فئة خاصة لها حقوقها وعليها إلتزاماتها الوظيفية ، بخلاف النظام القانوني في الولايات المتحدة الأمريكية ، فلم يعد هذا الأخير الموظفين العموميين فئة خاصة لها نظامها القانوني الخاص بها، بل جعل الموظفين خاضعين للقواعد القانونية ذاتها التي يخضع لها المواطن العادي فلم يعطي لصفة الموظف العام أي إهتمام أو إمتيازات[29] .

إلا إنه ليس من الصحيح القول بذلك ، لأن الموظف العام يمثل الأداة التي تباشر الإدارة بواسطتها أعمالها وأنشطتها ومهامها ، وقد نظمت علاقته بالوظيفة العامة القوانين والأنظمة ذات العلاقة، ويعود السبب في وضع قانون خاص ينظم

هذه العلاقة يكمن في إن نجاح الإدارة في تحقيق أهدافها متوقف على مدى كفاءة الموظف العام ومدى إحساسه بالمسؤولية إتجاه واجبه الوظيفي، وقد إختلفت الدول في تحديد مفهوم الموظف العام بسبب التنوع في تقاليدها وواقعها ونظمها الإجتماعية والإقتصادية والسياسية والقانونية .

لذلك فمن الضروري تحديد مفهوم الوظيفة العامة والموظف العام وتبيان المعايير التي تحدد صفته ومن ثم تحديد القانون المطبق عليه ، هذا وقد حاول جملة من الفقهاء تعريف الوظيفة العامة، فهناك من عرفها بأنها (مجموعة الصلاحيات القانونية التي يمارسها الموظف لتحقيق المصلحة العامة لا الخاصة) [30] ، وهناك من قال بأنها (الوظائف التي تمارس تبعاً للتفويض الذي تمنحه السلطة العامة)[31] ، في حين عرفها البعض بأنها (الوظائف التي تخول صاحبها سلطة الأمر والنهي)[32]، وعرفت أيضا بأنها (كل وظيفة تخول صاحبها إشتراكاً أياً كان في إدارة السلطة العامة[33] ، وعرفت بأنها(مركز قانوني يشغله الموظف وجد قبل ان يشغله هذا الأخير لذلك فإنها تستقل في وجودها بحقوقها وواجباتها عمن يشغلها فتبقى قائمة ولو كانت شاغرة)[34].

كما عرفت بأنها (مجموعة الأوضاع والأنظمة القانونية والفنية الخاصة بالموظفين العموميين ، سواء تلك التي تتعلق بمستقبلهم الوظيفي وعلاقتهم بالإدارة ، أو تلك التي تتصل بإدائهم لمهام الإدارة العامة بإحسان وفاعلية)[35]، فالوظيفة العامة بالمعنى الأخير لن تنفصل عما يحيط بها من بيئة سياسية أو إقتصادية أو إجتماعية ، الأمر الذي يؤدي في النهاية إلى التأثير على الإداء الوظيفي للموظف العام ، هذا ولم يقتصر الدور في تعريف الوظيفة العامة على الفقهاء فقط ، بل حاول القضاء تعريف الوظيفة العامة ، إذ عرف القضاء الفرنسي الوظيفة العامة بأنها (الوظائف التي يمارسها وكيل عن السلطة العامة)[36] .