



الحماية القانونية لحق الموظف العام في الراتب (دراسة مقارنة بين القانون العماني والمصري)

الدكتور/ مصطفى لطفي محمد شاكر*

المخلص:

يعد الراتب أهم الحقوق المالية للموظف العام والذي يحصل عليه ويعتمد عليه بشكل كامل في معيشته، والراتب محل اهتمام كل من الموظف العام والدولة؛ حيث يجب أن يحصل الموظف العام على راتب يكفيه هو وأسرته ويضمن له حياة كريمة مما ينعكس على أدائه الوظيفي، فالموظف يجب أن يؤدي أعماله دون أن يكون مشغول البال بمتطلبات الحياة خصوصاً مع تزايد معدلات التضخم في دول العالم كافة.

ولا يقتصر مفهوم الراتب على ما يتقاضاه الموظف العام من راتب وفقاً لجدول الرواتب الملحق بقانون الخدمة المدنية بل يمتد ليشمل كافة المزايا المتصلة بالوظيفة مادية كانت أو أدبية، عينية كانت أو نقدية؛ إذ تعتبر من ملحقات المرتب الأصلي وتأخذ حكمه كالمرتبات الإضافية وبدل السفر وعلاوة الغلاء وبدل السكن والملابس وبدل الاغتراب وبدل الإقامة في الجهات النائية وبدل العيادة وبدل العدوى وبدل التمثيل .

المشرعان العماني والمصري قد وضعوا حداً أدنى لراتب الموظف العام بما يحفظ للموظف الحياة الكريمة وبما يضمن كفايته لمتطلبات الحياة الضرورية له ولأسرته ، كما أكدوا على تقرير حماية للراتب ضد الحجز عليه إلا في حدود معينة لا تزيد عن ٢٥% من الراتب وفاء لدين حكومي أو نفقة واجبة بحكم قضائي.

الكلمات المفتاحية: الراتب - العلاوات - المكافآت - الحد الأدنى للراتب - الحجز على الراتب.

*أستاذ مساعد بكلية البريمي الجامعية، سلطنة عمان.



Legal Protection of a Public Employee Salary "A comparative Study between Omani and Egyptian Law"

Dr. Mostafa Lotfy Mohamed Shaker *

Abstract:

The salary is the most important financial right for the public employee, which he obtains and depends on completely for his livelihood, and the salary is of interest to both the public employee and the state, as the public employee must receive a salary that suffices him and his family and guarantees him a decent life, which is reflected in his job performance. The employee must perform his work without being preoccupied with the requirements of life, especially with the increasing rates of inflation in all countries of the world.

The concept of salary is not limited to what a public employee receives in terms of salary according to the salary scales attached to the Civil Service Law but rather extends to include all benefits related to the job, whether material or moral, in-kind or monetary. It is considered an appendix to the original salary and takes its rulings, such as additional salaries, travel allowance, expensive allowance, housing and clothing allowance, alienation allowance, residence allowance in remote areas, clinic allowance, infection allowance, and representation allowance.

The Omani and Egyptian legislators have set a minimum salary for the public employees to preserve the employee's decent life and guarantee his adequacy for the necessary life requirements for him and his family. obligatory by court order.

Keywords: Salary - Bonuses – Rewards - Minimum Salary - Salary Withholding.

* Assistant Professor, Al Buraimi University College, Sultanate of Oman.

المقدمة

يعد الموظف العام المحرك الرئيسي الذي تعتمد عليه الدولة في تقديم خدماتها للجمهور، وتحرص الدول على أن يتمتع موظفيها بالكفاءة والجدارة التي تمكنهم من تقديم الخدمات المختلفة على أكمل وجه، وحتى يتحقق هذا الهدف تحرص الدول كافة على إصدار تشريع وظيفي يضمن حقوق الموظف العام كما يلزمه بمجموعة من المسؤوليات والواجبات، ويعد الموظف العام المحرك الفعلي للجهاز الإداري للدولة والذي لولاه لما قامت الدولة بنشاطها وخدماتها المختلفة، ولذا تحرص التشريعات الوظيفية على تمتع الموظف العام بمجموعة من الحقوق أهمها على الإطلاق المزايا المالية التي قد تكون هي الدافع نحو الانخراط في سلك الوظيفة العامة.

فالموظف العام يتمتع بالعديد من الحقوق الوظيفية التي تتنوع ما بين حقوق مالية (أهمها الراتب والعلاوات والمكافآت والبدلات المختلفة) وحقوق غير مالية (أهمها الحق في الإجازات بأنواعها المختلفة) وحقوق مختلطة (أهمها الحق في الترقية)، ويعد الحق في الراتب من أهم الحقوق المالية التي يحصل عليها الموظف العام، وقد حظي الراتب بعناية المشرع في كافة الدول، لما له من أهمية خاصة لدى من يعمل في خدمة الدولة، وخاصة أن أغلب الموظفين يعتمدون بصفة عامة على رواتبهم فقط باعتبارها مورد رزقهم الوحيد.

وتلحق بالتشريعات الوظيفية جداول لرواتب طوائف الموظفين كافة، وهذه الجداول تحدد لكل درجة وظيفية بداية مربوط يحصل عليه الموظف عند بداية تعيينه في تلك الدرجة ثم يحصل على زيادة سنوية محددة سلفاً حتى يصل إلى نهاية مربوط هذه الدرجة وهكذا في كل الدرجات الوظيفية، ولا أدل على أهمية المزايا المالية بالنسبة للموظف العام من أن أغلب المنازعات التي تتعلق بالموظف العام، والتي يختص بها القضاء الإداري تتعلق بتلك الحقوق، والتي تشمل المنازعات المتعلقة بالرواتب أو بالعلاوات أو بالمكافآت.

أهمية الدراسة:

يمثل الموظفون العموميون قطاعاً عريضاً من المواطنين، ويتزايد أعداد الموظفين بشكل كبير مع اتساع وظائف الدولة التي تشمل العديد من الميادين والمجالات التي تقدم الدولة خدماتها من خلالها بما يحقق الأهداف الاجتماعية والاقتصادية على السواء.

وتبرز أهمية هذه الدراسة بأنها تسلط الضوء على أوجه الحماية القانونية للراتب باعتباره أحد أهم المزايا المالية للموظف العام طبقاً لقانون الخدمة المدنية العماني رقم ٢٠٠٤/١٢٠ وقانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.

أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى توضيح أهمية الحق في الراتب طبقاً لقانون الخدمة المدنية العماني والمصري، وذلك من خلال تسليط الضوء على حق الموظف العام في الحصول على الراتب، وكيفية تحديده وشروط استحقاقه، ومركز الموظف إزاء راتبه، والحماية القانونية للراتب.

إشكالية الدراسة:

تتمثل إشكالية الدراسة في تساؤل رئيسي: ما أوجه الحماية المقررة لحق الموظف العام في راتبه؟ ويتفرع عن هذا التساؤل عدة تساؤلات أهمها:

- كيفية تحديد الراتب في كل من سلطنة عمان ومصر؟
- ما هي شروط استحقاق الراتب الذي يتقاضاه الموظف العام؟
- كيفية تحديد الحد الأدنى للرواتب؟
- هل يجوز الحجز على الراتب؟

منهج الدراسة:

استخدم الباحث المنهج الوصفي من خلال التعرف على ماهية الراتب وشروط استحقاقه وكيفية الحجز عليه؛ وكذلك المنهج التحليلي من خلال تحليل نصوص قانون الخدمة المدنية العماني والمصري الخاصة بالحقوق المالية للموظف، وكذلك المنهج



المقارن لتوضيح أوجه الاختلاف والتشابه بين قانون الخدمة المدنية العماني والمصري فيما يخص الحق في الراتب للموظف العام.

خطة الدراسة:

- سنتناول هذا الموضوع من خلال خطة مبسطة على النحو التالي:
- المبحث الأول: ماهية الراتب وكيفية تحديده.
- المطلب الأول: تعريف الراتب في كل من التشريع والفقہ والقضاء.
- المطلب الثاني: كيفية تحديد الراتب للموظف العام والاستثناءات الواردة عليه.
- المبحث الثاني: مركز الموظف العام تجاه مرتبه.
- المطلب الأول: مركز الموظف العام قبل أداء العمل.
- المطلب الثاني: مركز الموظف العام بعد أداء العمل.
- المبحث الثالث: الحد الأدنى للراتب وحمايته من الحجز عليه .
- المطلب الأول : الحد الأدنى لراتب الموظف العام.
- المطلب الثاني : حماية راتب الموظف من الحجز عليه.

المبحث الأول

ماهية الراتب وكيفية تحديده

يعد الراتب أهم الحقوق المالية للموظف العام والذي يحصل عليه ويعتمد عليه بشكل كامل في معيشته، بل أنه قد يكون المورد الوحيد للرزق بالنسبة للموظف العام، وقد عنيت التشريعات الوظيفية بهذا الحق بشكل كبير، وتضمنت جداول للرواتب التي يحصل الموظف العام عليها، وقد تم وضع بداية ونهاية مربوط لكل درجة وظيفية يشغلها الموظف العام مما يحقق المساواة بين الموظفين كافة في ذات المستوى الوظيفي.

وللوقوف على ماهية الراتب وكيفية تحديده يقتضي منا أن نقسم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو التالي:

- المطلب الأول: تعريف الراتب في كل من التشريع والفقہ والقضاء.
- المطلب الثاني: كيفية تحديد الراتب للموظف العام والاستثناءات الواردة عليه.

المطلب الأول

تعريف الراتب في كل من التشريع والفقہ والقضاء

لا شك أن وضع تعريف للراتب^(١) من الأهمية بمكان لكل من الموظف وجهة عمله؛ لذا تحرص التشريعات الوظيفية وكذلك الفقہ والقضاء الإداري على محاولة وضع تعريف له، وسنحاول أن نعرض لتعريف الراتب في كل من قانون الخدمة المدنية العماني رقم ٢٠٠٤/١٢٠ وقانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، وكذلك تعريفه في الفقہ والقضاء الإداري وذلك من خلال فرعين على النحو التالي:

الفرع الأول: تعريف الراتب في التشريع.

الفرع الثاني: تعريف الراتب في الفقہ والقضاء الإداري.

الفرع الأول

التعريف التشريعي للراتب

بالإطلاع على قانون الخدمة المدنية العماني رقم ٢٠٠٤/١٢٠^(٢) نجد أن المادة الثانية منه والخاصة بالعبارات والمصطلحات الواردة به قد نصت على أن: في تطبيق أحكام هذا القانون يُقصد بالكلمات والعبارات التالية المعاني المبينة قرين كل منها ما لم يقتض سياق النص معنى آخر: ومنها الراتب هو الراتب الأساسي المبين قرين كل درجة بجدول الدرجات والرواتب المرافق للقانون، ويدخل في هذا الراتب العلاوات الدورية والتشجيعية، ثم أضافت تعريف آخر للراتب الكامل بأنه الراتب الأساسي مضافاً إلية البدلات بالفئات وطبقاً للضوابط والشروط التي تحددها اللائحة.

(١) هناك العديد من المسميات للراتب وجميعها تحمل نفس المعنى مثل المرتب والماهية والأجر الوظيفي وغيرها من المسميات التي وردت في التشريعات الوظيفية.

(٢) صدر بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠٠٤/١٢٠، نشر في الجريدة الرسمية بالعدد رقم ٧٨٢ الصادر في ٢٠٠٥/١/١.

وكما هو واضح لم يضع قانون الخدمة المدنية تعريفاً جامعاً للراتب بل اكتفى بالترقية بين نوعين من الرواتب، الراتب الأساسي والذي ورد بجدول الرواتب والمتضمن بداية ونهاية المربوط لكل درجة وظيفية مضافاً إليه العلاوات الدورية والتشجيعية، أما الراتب الكامل فيشمل الراتب الأساسي مضافاً له البدلات المختلفة.

أما قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦^(٣)، فقد نصت المادة الثانية منه على أن يقصد في تطبيق أحكام هذا القانون بالكلمات والعبارات التالية المعنى المبين قرين كل منها، ونصت الفقرة السادسة من ذات المادة بأن الأجر الوظيفي هو الأجر المنصوص عليه في الجداول الملحقة بهذا القانون مضموماً إليه جميع العلاوات المقررة بمقتضى هذا القانون، وأضافت الفقرة السابعة بأن الأجر المكمل هو كل ما يحصل عليه الموظف نظير عمله بخلاف الأجر الوظيفي، وكذلك نصت الفقرة الثامنة بأن كامل الأجر هو كل ما يحصل عليه الموظف نظير عمله من أجرٍ وظيفي وأجرٍ مكمل.

وكما هو واضح من النصوص السابقة أن موقف المشرع المصري لم يختلف عن موقف المشرع العماني؛ حيث لم يضع تعريفاً جامعاً للراتب بل فرق بين الأجر الوظيفي وهو ما ورد في جدول الرواتب الملحق بالقانون، والذي يتضمن بداية ونهاية المربوط كل درجة وظيفية مضافاً إليه العلاوات المقررة بمقتضى هذا القانون، أما الأجر المكمل كل ما يحصل عليه الموظف من أجرٍ مضافاً إلى أجره الوظيفي.

وفي فرنسا نجد أن المشرع الفرنسي يهتم بالمرتب الذي يحصل عليه الموظف العام فنصّ على ذلك في ٤ فبراير عام ١٩٥٩ حيث نصّ على أن من حق كل موظف أن يحصل لقاء عمله على الراتب والعلاوات والبدلات لمواجهة الأعباء العائلية^(٤)، كذلك نجده ينص على ذلك أيضاً قانون ١٣ يوليو ١٩٨٣^(٥)؛ حيث نصّ على أن "يستحق

(٣) صدر القانون ٨١ لسنة ٢٠١٦ ونشر في الجريدة الرسمية بالعدد ٤٣ مكرر (أ) الصادر في أول نوفمبر ٢٠١٦.

(٤) V.I art. 22 de L'ordonnance 4-2-1959.

(٥) V.L'art 20 de la loi No 634 du 13 Guillet 1983 v. code administratif -rtif ed 2000, p. 148.

الموظف مقابلاً مالياً نظير قيامه بأداء عمله يشمل مرتبه وبدل السكن والعلاوة الاجتماعية وكافة البدلات التي يرد بها نص تشريعي أو لائحي^(٦). ويرى الباحث أن كلاً من المشرع العماني والمصري قد توسعا في تعريف الراتب الذي يحصل عليه الموظف العام ليشمل الراتب الأساسي مضافاً إليه العلاوات والبدلات المختلفة والتي تلعب دوراً كبيراً لتحسين مستوى الموظف العام المعيشي في ظل غلاء المعيشة الذي يتكبده الموظف العام، ويعد التوسع في مفهوم الراتب من مزايا التعريف التشريعي للراتب.

الفرع الثاني

التعريف الفقهي والقضائي للراتب

لقد تعددت تعريفات فقه القانون العام للراتب، وسنحاول أن نعرض أهم التعريفات التي وردت في هذا الشأن، فقد عرفه جانب من الفقه بأنه "عبارة عن المبلغ الذي يتقاضاه الموظف شهرياً في مقابل انقطاعه لخدمة الإدارة، ويحدد لكل وظيفة بحسب درجتها مربوط يبدأ به من يشغلها لأول مرة، ولا يراعى في تقدير المرتب (الأجر) مجرد التكافؤ مع مقدار ما يؤديه الموظف من عمل بل يعتد في ذلك بجملته اعتبارات أخرى خاصة بمكانة الوظيفة الاجتماعية والمظاهر التي تحتاج إليها وما قد تتطلبه في صاحبها من عناء الاغتراب الخ وهذه الاعترابات هي التي حدت بالمشرع إلى أن يحيط المرتب (ما يجري مجراه) بضمانات تكفل وصوله إلي الموظف لينفقه في مصالحه^(٧)."

وعرفه جانب آخر من الفقه بأنه: "الراتب اصطلاح على إطلاقه على الاستحقاقات التي يتقاضاها الموظف وفقاً للقوانين واللوائح وذلك مقابل قيامه بأداء واجبات الوظيفة التي عين فيها" وقد أضاف هذا التعريف أن من المنفق عليه فقهاً وقضاً في هذا

^(٦) plantey, La fonction publique Tranite général, 2 ed paris 2001, p. 602.

^(٧) د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، ١٩٩٢، ص ٤٢٣.

المجال أن مدلول لفظ المرتب لا يقتصر على الماهية التي يتقاضاها الموظف في آخر كل شهر بل يتناول أيضا المزايا المتصلة بالوظيفة كافة سواء أكانت هذه المزايا مالية كالمرتبات الإضافية وبدل السفر وعلاوة الغلاء وبدل التخصص وبدل السكن وبدل الاغتراب أم كانت هذه المزايا أدبية كالأوسمة والنياشين إذا كانت مقررة للوظيفة^(٨).

وذهب جانب آخر من الفقه إلى أن المقصود بالمرتب ليس سوي مبلغ يتسلمه الموظف شهرياً وهذا المبلغ يختلف من موظف إلى آخر طبقاً للدرجة التي يشغلها وللوظيفة التي يقوم بأعبائها ومن المعروف أن الموظف لا يتقاضى نفس الرقم الذي يحدده له قانون الخدمة المدنية وإنما يتسلم في بعض الأوقات مبلغاً أكبر وفي البعض الآخر قد يتسلم مبلغاً أقل؛ وذلك لأن المرتب الأصلي الذي يحدده القانون تستقطع منه بعض المبالغ كضريبة الدخل ومقابل المعاش والتأمين وقد يضاف إليه مبالغ أخرى كالبدلات والرواتب الإضافية^(٩).

وأخيراً عرف جانب من الفقه المرتب بأنه: "مبلغ من المال محدد أصلاً وبصفة أساسية للموظف بحسب درجته الوظيفية ويتقاضاه من خزانة عامة بصفة منتظمة كل فترة محددة تقدر عادة بشهر"^(١٠).

وقد عرف الفقه الفرنسي المرتب بأنه: "وسيلة تسمح للموظف أن يحتفظ بالمكانة الاجتماعية المقابلة لوظيفته"^(١١)، وكما هو واضح من التعريف السابق بأن الهدف الأول من منح مرتبات للموظفين العموميين أن تضمن الدولة لهم مركزاً محترماً لائقاً

(٨) د. فؤاد العطار، القضاء الإداري، بدون دار نشر، ١٩٦٨م، ص ٦٣٩ - ٦٤٣.

(٩) د. مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، بيروت، ٢٠٠٠م، ص ٦٥٨.

(١٠) د. عثمان عبد الملك، ولاية الدائرة الإدارية في نظر طعون الموظفين، بحث منشور في مجلة الحقوق التي تصدرها جامعة الكويت السنة العاشرة العدد الرابع ديسمبر سنة ١٩٨٦م، ص ٥٧.

(١١) DAVID RUZIE ، les agents des personnes publique et les salaries en droit francais etude comparatives des leur condition juridique , 1960, P.275 .

يتيح لهم العيش بقدر الإمكان في مأمّن من الانشغال بإحتياجاتهم المالية لكي يستطيعوا أن يكرسوا جهودهم كلية لخدمة الدولة.

ويلاحظ على كل التعريفات السابقة أنها تدور حول معنى واحد هو أن الراتب هو ما يحصل عليه الموظف شهرياً مقابل الأعمال التي يؤديها في وظيفته، والمرتب لا يقف عن حد مربوط الدرجة التي يشغلها الموظف ولكنه يتعدى ذلك حيث يشمل المزايا النقدية والعينية كافة التي تمنحها الوظيفة للموظف العام.

وقد ذهب جانب من الفقه إلى أن المرتب له معنيان معنى خاص ومعنى عام، أما المعنى الخاص فينصرف إلى المقابل المالي المستحق للعامل شهرياً نظير قيامه بواجبات وظيفته بصرف النظر عن أي اعتبار آخر فيخرج عن مدلول المرتب مميزات الوظيفة الأخرى كالبدلات والحوافز والمكافآت ويدخل في تقدير المرتب هنا درجة الوظيفة ومتطلباتها ، وتدخل العلاوات الدورية في المعنى الخاص للمرتب لأنها تنقرر دورياً مقابل القيام بالعمل وتأخذ حكم المرتب الأصلي، وأما المعنى العام للمرتب فهو يعني كافة المستحقات المالية وما في حكمها المقرر للوظيفة بوجه عام ويدخل في هذا المدلول البدلات التي لها صفة الثبات والدورية كبديل الإقامة وبديل طبيعة العمل وعلاوة غلاء المعيشة وكذلك كافة البدلات التي ليس لها هذه الصفة كالحوافز ومقابل الجهود غير العادية^(١٢)، كما ذهب جانب آخر من الفقه إلى أنه بأنه من المال يحصل عليه الفرد مقابل جهده المبذول في الجهة التي يعمل بها سواء كان هذا الجهد فكرياً أو عضلياً، وللراتب دور هام وكبير في حياة الموظف في تحقيق الإشباع لحاجاته المادية والنفسية وتحقيق مستوى اجتماعي جيد يحقق الرضا للفرد، وتنعكس آثار هذا الرضا على السلوك العام للفرد في العمل والأداء؛ حيث أن الاستقرار المادي يؤدي إلى وجود استقرار في العمل^(١٣).

(١٢) د. محمود صالح، شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٩٩م، ص ٣٣٠ - ٣٣١.

(١٣) د. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظائف العامة، دار الثقافة العربية، ٢٠٠٤م، ص ٤١.

ولم نعثّر على تعريف للراتب في الفقه الإداري العماني وذلك لندرة المؤلفات القانونية في سلطنة عمان، أما تعريفنا المقترح للراتب كل ما يستحقه الموظف العام من مزايا نقدية كانت أو عينية مقابل انقطاعه لخدمة الجهة الإدارية.

أما بالنسبة لتعريف القضاء الإداري للراتب فنجد أنه توسع في تحديد معنى الراتب ليشمل كل ما يتقاضاه الموظف العام بصفة دورية؛ أي أن القضاء الإداري قد أخذ بالمعنى العام عند تحديده لمعنى المرتب؛ حيث قضت محكمة القضاء الإداري المصرية في حكم قديم لها بأن من المتفق عليه فقهاً وقضاء في هذا المجال أن مدلول كلمة "مرتب" في عموم معناها لا تقتصر على الماهية التي يتقاضاها الموظف آخر كل شهر بل تتناول أيضاً كافة المزايا المتصلة بالوظيفة نقدية كانت أو عينية؛ إذ تعتبر من ملحقات الراتب الأصلي وتأخذ حكمه كالمرتبات الإضافية وبديل السفر وعلاوة الغلاء وبديل السكن والملابس وبديل الاغتراب وبديل الإقامة في الجهات النائية وبديل العيادة وبديل العدوى وبديل التمثيل والسفر المجاني بالسكك الحديدية أو غيرها من وسائل الانتقال والأوسمة والنياشين إذا كانت مقررة للوظيفة.

وأوضحت المحكمة أن معنى الراتب في فقه القانون الإداري يختلف عن معنى الأجر في فقه القانون المدني، ومرد ذلك إلى اختلاف علاقة الأجير بصاحب العمل وهي علاقة تعاقدية، فمرتب الموظف تحدده القوانين واللوائح بصفة عامة وموضوعية وهذا التحديد لا يقوم على الموازنة بين العمل وما يقابله من جزاء فحسب بل يراعى في تحديده ما ينبغي أن يتوافر للموظف من مزايا مادية وأدبية تتناسب مع المركز الاجتماعي اللائق بالوظيفة بما يجنب الموظف إنشغال البال بمطالب الحياة وضرورتها.

وكما هو واضح من الحكم السابق فإن القضاء الإداري قد توسع في تحديد معنى المرتب بحيث جعل دلالاته لا تقتصر على أصل الراتب (مربوط الدرجة) ولكنه يشمل أيضاً كافة الرواتب الإضافية الثابتة المزايا العينية الأخرى التي تتسم بصفتي الدورية والثبات، وعلى العكس من ذلك فإن الأجور الإضافية التي يتقاضاها الموظف مقابل الأعمال الإضافية التي قد يطلب منه تأديتها في غير أوقات العمل الرسمية لا تدخل

المستمدة مباشرة من القوانين واللوائح مثل بدل الإقامة وبدل السفر وبدل طبيعة العمل وبدل التفرغ وراتب الماجستير أو الدكتوراه وغيرها من البدلات والرواتب الثابتة والتي يتقاضاها الموظف بصفة دورية وكذلك في مفهوم المرتب؛ وذلك لأن المرتب هو الذي يستمد الموظف أصل حقه فيه من القانون مباشرة بشكل موضوعي ولا دخل لجهة الإدارة في تحديده كما أنه يمنح بمجرد أداء العمل المنوط به في أوقات العمل الرسمية وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن " المشرع حدد المقصود بالمرتب والرواتب الإضافية والتي تشمل أية مبالغ أخرى تستحق مع المرتب الأساسى بصفة دورية، وكفل المشرع لرؤساء البعثات بالخارج حق السكن المجاني في الدور التي تعدها وزارة الخارجية لإقامتهم، وألزم المشرع جهة الإدارة توفير مسكن ملائم لأعضاء السلك بالبعثات الخارجية وللعاملين بالبعثات من غير أعضاء السلك في البلاد ذات المعيشة الصعبة التي يصدر بتحديدها قرار من وزير الخارجية، وإذا تعذر على جهة الإدارة توفير المسكن في البلاد ذات المعيشة الصعبة أوجب المشرع أن يصرف لعضو البعثة من أعضاء السلك وللعاملين بها من غير أعضاء السلك بدل سكن بنسبة ٢٠% من مجموع ما يتقاضاه من مرتب وبدلات وعلاوات، أو الأجرة الفعلية لمسكنه المعتمدة من رئيس البعثة أيهما أقل، وأجاز المشرع زيادة نسبة بدل السكن المشار إليها بقرار من وزير الخارجية على الوجه المنصوص عليه في المادة (٥٣) من قانون نظام السلك الدبلوماسي والقنصلي^(١٤)، ولم نستطيع الحصول على حكم لمحكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان فيما يتعلق بتعريف الراتب.

(١٤) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر، جلسة ٢٠١٩/١١/١٤ طعن رقم ١٥٢٤٨ لسنة ٥٩ ق، موقع البوابة القانونية للتشريعات المصرية.



المطلب الثاني

كيفية تحديد المرتب للموظف العام والاستثناءات الواردة عليها

لا شك أن التعرف على كيفية تحديد الراتب للموظف العام من الأهمية بمكان، وحتى نستطيع أن نلقي الضوء في هذا الموضوع يقتضي الأمر منا أن نقسم هذا المطلب إلى فرعين على النحو التالي:

الفرع الأول : القاعدة العامة في تحديد المرتب.

الفرع الثاني : الاستثناءات الواردة على القاعدة العامة في تحديد المرتب.

الفرع الأول

القاعدة العامة في تحديد المرتب

لا شك أن اختلاف طبيعة علاقة الأجير أو العامل في النشاط الخاص عن علاقة الموظف العام بالدولة ينعكس على كيفية تحديد المرتب؛ حيث يخضع في الحالة الأولى للاتفاق بين الطرفين، أما في الحالة الثانية؛ فإن تحديد المرتب يتم بصفة عامة مجردة، والحقيقة أن كافة التشريعات الوظيفية قد وضعت حداً أدنى للمرتبات والأجور؛ بحيث لا تقل المرتبات عن هذا الحد الأدنى، وهو ما يسمى ببداية مربوط الدرجة، وهذه القاعدة لا يجوز الاتفاق علي ما يخالفها لأن هذه القاعدة من النظام العام؛ ولذلك لا يجوز أن يتفق الموظف المعين مع جهة الإدارة على أن يتقاضى أقل من بداية مربوط الدرجة المعين عليها لأن هذه القاعدة العامة في تحديد المرتب تعد من القواعد الآمرة التي لا يجوز الاتفاق على ما يخالفها، وتحدد التشريعات الوظيفية لكل درجة بداية ونهاية مربوط حيث يعين الموظف على بداية مربوط الدرجة؛ ثم يحصل على علاوة من علاوات الدرجة على كل سنة خبرة يقضيها في وظيفته حتى يصل إلى نهاية مربوط الدرجة.

ولذا نجد المشرع العماني قد نصّ صراحة على تلك القاعدة حيث نصت المادة (٣٥) من قانون الخدمة المدنية رقم ١٢٠ لسنة ٢٠٠٤ على أن: 'يستحق الموظف

المعين بداية الراتب المقرر لدرجة وظيفته طبقاً لجدول الدرجات والرواتب المرفق بهذا القانون^(١٥)، كما اشترطت المادة (٣٩) من اللائحة التنفيذية للقانون ١٢٠ لسنة ٢٠٠٤^(١٦)، أن يحدد بقرار التعيين أو الترقية أو النقل الراتب الكامل الذي يستحقه الموظف ويؤشر بذلك في سجل الرواتب فور صدور القرار .

أما في مصر فقد قام المشرع المصري بمقتضى قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بتحديد بداية مربوط الدرجة، والذي يحصل عليه الموظف ويتم تحديده وفقاً لاعتبارات موضوعية تتعلق بنوع وطبيعة الوظيفة التي يتولاها الموظف طبقاً لسلم الرواتب والذي يصدر مرفقاً بقانون الخدمة المدنية، وليس بقرار من جهة الإدارة يختلف من موظف إلى آخر بل يحدد لكل درجة بداية ونهاية مربوط؛ حيث يعين الموظف على بداية مربوط الدرجة ثم يحصل على علاوة من علاوات الدرجة على كل سنة خبرة يقضيها في وظيفته حتى يصل إلى نهاية مربوط الدرجة، وقد أكدت المادة (٣٦) من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ حصول الموظف بداية مربوط الدرجة الوظيفية، حيث نصت على أن يُحدد الأجر الوظيفي للوظائف وفقاً للجدول أرقام (١، ٢، ٣) الملحقة بهذا القانون، ويستحق الموظف أجره من تاريخ تسلمه العمل^(١٧).

وتطبيقاً لذلك نجد المحكمة الادارية العليا تقضي بأن: "الدستور الحالي والدساتير السابقة أسندت إلى المشرع بيان قواعد تحديد المرتبات والمعاشات التي تتقرر على الخزانة العامة للدولة، وقد حدد المشرع في قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد وحدة النقد الرسمية في مصر وهي الجنيه المصري، وجعل لأوراق النقد التي يصدرها البنك المركزي المصري قوة إبراء غير محدودة، وجعلها الأصل في التعامل داخل جمهورية مصر العربية، إلا إذا نص على خلاف ذلك في القانون أو في اتفاقية دولية، وقد حدد المشرع في قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم

(١٥) المادة (٣٥) من قانون الخدمة المدنية رقم ١٢٠ لسنة ٢٠٠٤.

(١٦) صدر القرار رقم ٩ لسنة ٢٠١٠ بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم ١٢٠/٢٠٠٤.

(١٧) المادة (٣٦) من قانون الخدمة المدنية المصري ٨١ لسنة ٢٠١٦.

٤٧ لسنة ١٩٧٨ (الملغي)، ومن بعده قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ مرتبات العاملين المدنيين بالدولة وفقاً للجدول الملحق بكل قانون، وحدد المرتب المستحق لكل موظف بوحدة النقد الرسمية في مصر وهي الجنيه المصري^(١٨).

وبلاحظ أن القاعدة العامة في تحديد الراتب سواء طبقاً لقانون الخدمة المدنية العماني أم المصري يتم من خلال مبدأ وحيد وهو ربط قيمة الراتب بالدرجة الوظيفية التي يشغلها الموظف العام فكلماً شغل الموظف درجة وظيفية أعلى استحق راتباً أكبر، وهو ما يتعارض مع ما ينبغي أن يتم مراعاته عند تحديد الرواتب، فنلك الرواتب تؤثر وتتأثر بمتغيرات عديدة لا يجب التغافل عنها، بل يجب تحديد الرواتب وفقاً لهذه المتغيرات، أهمها على الاطلاق التناسب بين الرواتب والأسعار التنافسية.

الفرع الثاني

الاستثناءات الواردة على القاعدة العامة في تحديد المرتب

وإذا كان قانون الخدمة المدنية قد وضع قاعدة عامة للمرتبات بحيث لا يجوز الاتفاق على ما يخالفها فلكل درجة بداية مربوط ونهاية مربوط لا يجوز أن يتجاوزها إلا أن هذه القاعدة يوجد عليها استثناءات منها ما تضمنته المادة (٣٥) من قانون الخدمة المدنية العماني في فقرتها الثانية حيث نصت: "ويجوز منح الموظف عند التعيين راتباً يزيد على بداية مربوط الوظيفة المعين عليها إذا زادت مدة خبرته على المدة المطلوب توافرها لشغل الوظيفة على أساس أن يضاف إلى بداية المربوط عن كل سنة من السنوات الزائدة علاوة من علاوات درجة هذه الوظيفة، بشرط أن تكون تلك الخبرة متفقة مع طبيعة عمل الوظيفة المعين عليها".

^(١٨) حكم المحكمة الإدارية العليا في ٢٢/١٢/٢٠١٩، طعن رقم ١٧٣٠١ لسنة ٦١ ق، موقع البوابة القانونية للتشريعات المصرية.

كما أضافت الفقرة الثالثة من ذات المادة استثناءً آخر وهي الاحتفاظ بالراتب الذي كان يتقاضاه إذا كان يزيد على بداية مربوط الدرجة المعين عليها حيث نصت على أنه: "إذا عُين الموظف في وظيفة من مجموعة أخرى في نفس درجته أو في درجة أخرى احتفظ له بالراتب الذي كان يتقاضاه في وظيفته السابقة إذا كان يزيد عن بداية الراتب المقرر للوظيفة المعين عليها".

وتطبيقاً لذلك نجد محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان تقضي بأن الراتب الأساسي كقاعدة يجب ألا يمس ويبقى كما هو، ولا يثير أية مشكلة في التطبيق سواء في نقل الموظف من جهة تطبق قانون الخدمة المدنية أو لا تطبقه، فعند نقل الموظف من وزارة الدفاع إلى وزارة الصحة يراتب أقل من السابق فهذا يعد مخالفة لأحكام القانون؛ حيث يجب أن يتقاضى هذا الموظف نفس الراتب السابق حتى لو تغيرت الدرجة المنقول عليها^(١٩)، وكما هو واضح من حكم المحكمة فإن راتب الموظف العام لا يمس حتى في حالة نقل الموظف من جهة لا تخضع لقانون الخدمة المدنية إلى جهة تخضع لقانون الخدمة المدنية حتى لو تم تعيينه على درجة وظيفية مغايرة للدرجة الوظيفية التي كان يشغلها، أما قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ فلم يتضمن إلا استثناءً وحيداً على القاعدة العامة في تحديد الراتب ألا وهو حالة إعادة تعيين الموظف في مجموعة نوعية أخرى حيث يحتفظ له بما كان يحصل عليه من أجر حتى ولو زاد على بداية أجر الوظيفة التي أعيد تعيينه عليها.

المطلب الثاني

مناط استحقاق المرتب

قد يثار التساؤل متى يستحق الموظف العام مرتبه؟ هل يستحقه بمجرد صدور قرار التعيين أم يشترط أن يتسلم الموظف عمله حتى يستحق مرتبه؟

(١٩) حكم محكمة القضاء الإداري العمانية في القضية رقم ٩٧ لسنة ٣ ق جلسة ٢٠٠٤/٤/٥، مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها المحكمة في العام القضائي الثالث، الرابع، ص ٥٩٧-٥٩٨.

من المنفق عليه أن الموظف يستحق عند تعيينه بداية مربوط الدرجة المعين عليها، ولكنه لا يستحقه إلا من تاريخ استلام العمل وليس من تاريخ صدور قرار التعيين، فالأجر هو مقابل للعمل الذي يقوم به الموظف وبالتالي فلا يستحق أجره إلا إذا قام بالعمل فعلاً .

وتطبيقاً لذلك نجد المادة (٣٥) من قانون الخدمة المدنية العماني رقم ١٢٠ لسنة ٢٠٠٤ تنص في فقرتها الأخيرة على أن: "يستحق الموظف راتبه اعتباراً من تاريخ تسلمه العمل بعد صدور قرار تعيينه"، كما أضافت اللائحة التنفيذية لذات القانون في المادة (١٦) منها على أن يوقع الموظف بمجرد تسلمه العمل إقراراً بذلك على النموذج المعد لهذا الغرض على أن يعتمد هذا الإقرار من الرئيس المباشر وأن تودع نسخة منه لدى التقسيمات الإدارية المعنية بالوحدة، وعليه فالواقعة المنشئة لحق الموظف في راتبه هي استلامه العمل وليست صدور قرار تعيينه؛ ولذلك نجد اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية قد نصت على ضرورة إخطار المرشح للتعيين بكتاب مسجل أو بأية وسيلة أخرى تفيد العلم اليقين للحضور خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ الإخطار وإذا لم يحضر المرشح خلال المدة المشار إليها صرف النظر عن ترشيحه ويرشح التالي له في الترتيب.

وكذلك فعل المشرع المصري حيث نصت المادة (٣٦) من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ على أن: "ويستحق الموظف أجره من تاريخ تسلمه العمل ما لم يكن مستقبلي بالقوات المسلحة فيستحق أجره من تاريخ التعيين"، وكما هو واضح من النص السابق فالعبرة لاستحقاق الراتب هي بإستلام العمل ويستثنى من ذلك فقط المستقبلي بالقوات المسلحة حيث يستحق راتبه من تاريخ تعيينه وذلك على اعتبار أن أداء الخدمة العسكرية واجب وطني.

إذن فالمناطق في استحقاق الراتب هو تاريخ استلام العمل وليس تاريخ التعيين وذلك تطبيقاً للقاعدة المشهورة أن الأجر مقابل العمل وهي قاعدة منطقية، ولذلك نجد أن المحكمة الإدارية العليا المصرية تقضي بأن استحقاق الموظف راتبه من تاريخ تسلم العمل هو ترديد لأصل طبيعي عادل يتسق وقاعدة عدم جواز الإثراء على حساب

الغير بلا سبب قانوني؛ فإن قرار التعيين قد يصدر ولكن الموظف لم يتسلم عمله إلا بعد ذلك فلا يستحق مرتبه إلا من التاريخ الأخير وكذلك إذا كان الموظف قد تسلم عمله بناء على تكليف الجهة المختصة ثم تراخي صدور قرار تعيينه استيفاء لإجراءات أو أوضاع يتطلبها إصداره فإنه يستحق مرتبه منذ التاريخ الأول الذي تسلم فيه العمل^(٢٠)، كما أقرت محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان ذات المبدأ عندما قررت في حكم لها أن استحقاق الموظف لراتبه إنما يقابله التزام بديهي يتمثل في إنجازه للعمل المطلوب، وفيما عدا ما قرره القانون من استثناءات تنطبق على الإجازة الاعتيادية وغيرها فإن الأصل هو أن الموظف لا يستحق راتباً عن الأيام التي لا يباشر فيها عمله، وهذه قاعدة عامة يستوجب حسن سير العمل في الجهاز الإداري للدولة وتقتضي أن يكون دائماً الأجر مقابل العمل^(٢١).

ويترتب على هذا الارتباط بين الأجر والعمل أن إلغاء قرار فصل الموظف لا يؤدي لاستحقاقه المرتب عن المدة التي كان مفصولاً فيها لأنه لم يكن يؤدي عمله خلال هذه المدة، فإذا كان إلغاء القرار الإداري يقتضي استمرار صلة الموظف بوظيفته وما يترتب على ذلك من آثار تتعلق بالترقية أو الأقدمية واستحقاق العلاوات والمعاش والمكافأة إلا أنه لا يحقق شرط استحقاق المرتب لعدم أداء الموظف لعمله خلال مدة الفصل.

وكذلك أكدّ مجلس الدولة الفرنسي في حكم له بأن: "إلغاء قرار الفصل لا يترتب عليه استحقاق الطاعن لمرتبه طوال فترة فصله؛ حيث أنه لم يؤد خلالها عملاً ولكنه على حق في المطالبة بتعويض عن الضرر الذي أصابه من جراء الجزاء التأديبي الموقع عليه علي وجه غير مشروع، ويلاحظ أن التعويض المالي المحكوم به يعادل المرتب الذي كان يتقاضاه طوال فترة فصله عن عمله"^(٢٢).

(٢٠) د. محمود صالح، شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق، ص ٣٣٤.

(٢١) حكم محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان في الاستئناف رقم ٣٥٣ لسنة ١٣ ق، جلسة ٢٠١٣/٤/٩، لم ينشر.

(٢٢) C.E. 16 juin 1986 Dane Krier / Rec 166, D 1987 P. 293.

هذا وقد ذهب البعض إلى أن النص على حق الموظف في المرتب اعتباراً من تاريخ تسلمه العمل ليس راجعاً إلى كون المرتب مقابل العمل وإنما لأن تاريخ استلام العمل بالنسبة إلى الموظف هو التاريخ الذي يعتبر فيه الموظف قد عبر عن إرادته في قبوله لهذا العمل والدخول في نطاق تطبيق قانون الوظيفة العامة بما يرتبه له من حقوق - منها الحق في الراتب وبما يفرضه عليه من التزامات، وذلك لأن الراتب هو حق من الحقوق التي يربتها قانون الوظيفة العامة للموظف فإن الحق فيه لا يبدأ إلا من تاريخ قبول الموظف تطبيق أحكام هذا القانون عليه وهو التاريخ الذي يستلم فيه الموظف العمل وقبوله الدخول في نطاق تطبيق قانون الوظيفة العامة والانقطاع للعمل في كوادرها^(٢٣).

والحقيقة أن هذا الرأي محل نظر ذلك أن التكليف باعتباره طريق من طرق شغل الوظيفة العامة يقوم في الأساس على انتفاء القبول لدى الموظف بمعنى أنه لا يتوقف على قبول أو عدم قبول الموظف للوظيفة بل إن عدم قبول التكليف يستوجب توقيع عقوبات جنائية، كما أن قاعدة الأجر مقابل العمل التي رددتها قوانين الوظيفة العامة وكذلك أحكام القضاء الإداري هي قاعدة منطقية وذلك تطبيقاً لقاعدة عدم جواز الإثراء على حساب الغير بلا سبب قانوني فإذا كان قرار التعيين قد صدر ولكن الموظف لم يستلم عمله إلا بعد فترة فلا يستحق مرتبه إلا من تاريخ استلامه العمل، وكذلك الحال إذا كان الموظف قد تسلم عمله بناء على تكليف الجهة المختصة ثم تراخي صدور قرار تعيينه استيفاء لإجراءات وأوضاع يتطلبها إصداره فإنه يستحق مرتبه منذ التاريخ الأول الذي تسلم فيه العمل؛ وعليه فإن استحقاق المرتب إنما يكون من تاريخ تسلم العمل ولو كان قرار التعيين لاحقاً لذلك^(٢٤)، وحتى في حالة تقديم الاستقالة فإن عدم استحقاق الموظف المستقيل يكون من تاريخ قبول الاستقالة؛ لأنه من المعروف أن الموظف المستقيل يلتزم بالعمل رغم استقالته إلى أن يصدر قرار من السلطة المختصة

^(٢٣) محمد فتحي حسانين، الحماية الدستورية للموظف العام، رسالة دكتوراه جامعة عين شمس، ١٩٩٧م، ص ٤١١.

^(٢٤) محمد فتحي حسانين، الحماية الدستورية للموظف العام، المرجع السابق ص ٤١٢.

بقبولها فهو ملزم بالعمل حتى تقبل الاستقالة وعليه فإنه يستحق مرتبه حتى تاريخ قبول الاستقالة.

ويلاحظ أن قاعدة الأجر مقابل العمل لا يمكن تطبيقها على إطلاقها فقد يمنح القانون للموظف الحق في أوقات قد لا يؤدي فيها الموظف العام أي عمل كما هو الحال في الإجازات المرضية والاعتيادية وكذلك بالنسبة لحالة الاعتقال، فالموظف المعتقل لا يقوم خلال مدة اعتقاله بعمله الوظيفي ولكنه مع ذلك يستحق مرتباً طيلة فترة اعتقاله ذلك أن عدم قيامه بعمله الوظيفي كان بسبب لا دخل لإرادته فيه، فحالة الاعتقال ترقى إلى مرتبة القوة القاهرة ومن ثم يتخلف فيها إعمال قاعدة الأجر مقابل العمل حيث لا يؤدي المعتقل أي عمل طوال فترة اعتقاله فالاعتقال بمثابة عذر شرعي يرقى لمصاف القوة القاهرة التي يكون من شأنها الحيلولة بين الموظف وبين أداء عمله وعليه فالمعتقل يستحق مرتبه طوال فترة الاعتقال، وهو ما قضت به المحكمة الإدارية العليا المصرية؛ حيث ذهبت في كثير من أحكامها بأنه من المستقر عليه أنه إذا انقطع العامل عن عمله فلا يستحق أجراً عن مدة انقطاعه أساس ذلك قاعدة الأجر مقابل العمل، لا يعتبر الحرمان من الأجر عقوبة تأديبية وبالتالي يجوز الجمع بينه وبين مساءلته تأديبياً؛ لأن الحرمان من الأجر سببه عدم أداء العمل والمساءلة التأديبية سببها إخلاله بسير المرافق وهذه القواعد تجد سندها من نصوص القانون لا يعتبر تطبيق هذه القواعد جزاءات تأديبية، ومن ثم فإن حرمان العامل المنقطع عن عمله من الأجر عن أيام الانقطاع تملك الجهة الإدارية تطبيقه من تلقاء نفسها تنفيذاً لقاعدة الأجر مقابل العمل^(٢٥)، وعلى عكس الوضع في حالة الاعتقال فإن الحبس الاحتياطي يوقف صرف نصف المرتب حيث نص القانون على أن كل عامل يحبس احتياطياً أو تنفيذاً لحكم جنائي يوقف بقوة القانون عن عمله مدة حبسه، ويوقف صرف نصف أجره في حالة حسبه احتياطياً أو تنفيذاً لحكم جنائي غير نهائي ويحرم من كامل أجره في

(٢٥) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر، جلسة ٢٠١٥/١/١٠ طعن رقم ١٧٧٦٨ لسنة ٥٩ ق، منشور على موقع البوابة القانونية للتشريعات المصرية.

حالة حبسه تنفيذاً لحكم نهائي، وعند عودة العامل إلى عمله تقرر السلطة المختصة ما يتبع في شأن مسؤوليته التأديبية ومرتبته الموقوف صرفه^(٢٦).

المبحث الثاني

مركز الموظف العام تجاه مرتبه

المرتب هو أحد عناصر "العلاقة اللائحية" التي تربط بين الإدارة والموظف العام فالمرتب يتحدد بموجب القوانين واللوائح دون أن يكون للموظف الحق في مناقشة جهة الإدارة عند تحديدها للراتب، فالراتب وكافة المزايا الملحقه تتحدد بقواعد عامة وبصورة موضوعية مجردة باعتبارها من عناصر المركز القانوني العام ويترتب على ذلك:

- ١- أن المرتب باعتباره أحد عناصر المركز القانوني العام يمكن تعديله في أي وقت بالقانون أو اللائحة سواء في مقداره أو في نظامه.
- ٢- أن القوانين واللوائح هي التي تحدد كل نظم المرتبات وقت سريانها ومقدارها ونشأتها وانقطاعها وسقوطها.

٣- أنه لا يجوز التنازل عن المرتب الذي (حان) حل ميعاد استحقاقه واعتبار التنازل في حالة وقوعه باطلاً والموظف لا يستحق الأجر إلا بعد أداء العمل أما قبل أداء العمل فهو في مركز تنظيمي عام ومن ثم فإنه لا يستطيع التنازل عن حقه في المرتب، ولكن بمجرد أداء العمل وحلول موعد استحقاق المرتب فإن الموظف يصبح دائماً للدولة بقيمة الأجر وينقلب وضعه القانوني من مركز تنظيمي إلى حق شخصي ويترتب على ذلك أن الإدارة لا يمكنها بإرادتها المنفردة تعديل المبالغ المستحقة بالفعل للموظف، كما لا يجوز لهذا الأخير أن يتنازل عن المرتب الذي حل ميعاد استحقاقه وأصبح حقاً شخصياً له^(٢٧).

(٢٦) د. صلاح الدين فوزي، المبسوط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، ٢٠٠٨م، ص ٤١٤.

(٢٧) د. نبيلة عبد الحليم، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦م، ص ٢٣٧.

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن: "مناطق استحقاق بدل ظروف ومخاطر الوظيفة والمقابل النقدي عن الوجبة الغذائية المقررين بالقانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٨٣ المشار إليه وتعديلاته وقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٧١١ لسنة ١٩٨٣ المشار إليه أن يكون العامل من المشتغلين في إحدى المجالات المنصوص عليها في هذا القرار، ويقوم بالتنفيذ الفعلي لهذه الأعمال، أما إذا لم يكن العامل من المشتغلين في هذه المجالات المحددة على سبيل الحصر فلا يجوز له صرف البدل أو مقابل الوجبة الغذائية لعدم تحقق مناطق الصرف"^(٢٨).

كما قضت محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان بأن: "مناطق استحقاق بدل طبيعة العمل يدور وجوداً وهدماً مع العلة من تقريره، وهي القيام بأعباء الوظيفة المقرر البدل عنها فعلياً - متى تحققت هذه العلة يتوافر مناطق الاستحقاق للبدل، تعويضاً للموظف القائم بممارسة العمل عما يواجهه في سبيل أداء واجبات وظيفته من مشاق وصعوبات تتعلق بطبيعة عمل هذه الوظيفة، شريطة استمرار الموظف في مباشرة العمل المستحق عنه صرف هذا البدل"^(٢٩).

وللوقوف على مركز الموظف العام تجاه راتبه يقتضي تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول: مركز الموظف العام قبل أداء العمل.

المطلب الثاني: مركز الموظف العام بعد أداء العمل.

^(٢٨) حكم المحكمة الإدارية العليا في ١٥/٣/٢٠٢٠، طعن رقم ١٧٩٩٨ لسنة ٦٤ ق، منشور على موقع البوابة القانونية للتشريعات المصرية.

^(٢٩) حكم محكمة القضاء الإداري العماني في ٢٩/١١/٢٠١٠، الاستئناف رقم ٣٢٩ لسنة ١١ ق، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمسة عشر عاماً، الطبعة الأولى ٢٠١٨.



المطلب الأول

مركز الموظف العام قبل أداء العمل

بمجرد تعيين الموظف العام وفقاً للإجراءات المقررة قانوناً لذلك يتمتع الموظف العام بكافة الحقوق التي يقرها القانون لهذا المركز القانوني مقابل تحمله أعباء ومهام وظيفته وأداء الأعمال التي تتطلبها.

ولاشك أن أهم ما يستهدفه الموظف العام من حصوله على الوظيفة العامة هو المقابل المادي الذي يحصل عليه نتيجة عمله الذي يتمثل أساساً في المرتب المقرر لشاغلي الوظيفة وكذلك كافة البدلات المقررة والعلاوات المختلفة وكذلك المكافآت والمعاشات وهذه الحقوق ثابتة و تؤدي للموظف العام بانتظام و بصفة دورية مع بداية كل شهر^(٣٠)، فالموظف العام قبل أداء العمل هو في مركز قانوني لائحي أو تنظيمي عام لا يتغير مضمونه من موظف إلى آخر، فمركز الموظف بالنسبة لمرتبه في المستقبل هو مركز قانوني عام يجوز تغييره في أي وقت، وهذا القول يستتبع عدة نتائج:

- ١- أن القواعد القانونية المنظمة للمرتب يمكن تعديلها في أي وقت دون أن يستطيع الموظف الاحتجاج بقاعدة الحقوق المكتسبة فالمرتب يتحدد بطريقة موضوعية للكافة فهو يتحدد بحسب الدرجة أو الوظيفة التي يشغلها الموظف العام.
- ٢- أن الإدارة لا تستطيع تمييز موظف من الموظفين باتفاق خاص فلا تستطيع مثلاً أن تتفق مع شخص على أن يعين في الدرجة السادسة بمرتب قدره ٧٥٠ جنيهاً في حين أن أول مربوط الدرجة السادسة هو ٨٣٥ جنيهاً فمثل هذا الاتفاق يكون عديم القيمة.
- ٣- أن الموظف لا يستطيع أن يتنازل عن مرتبه إلا في الحدود التي سمح بها قانون الإجراءات المدنية والتجارية؛ حيث إن المشرع لم يجز إجراء خصم أو توقيع

(٣٠) د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، الجزء الأول، دار المطبوعات الجامعية،

١٩٩٦م، ص ٣٠٤.

الحجز على المرتب إلا في حدود الربع وذلك وفاء لنفقة أو لآداء ما قد يستحق على العامل بسبب أداء وظيفته أو لاسترداد ما صرف بدون حق على أن تكون الأولوية لدين النفقة دائماً، كما أنه لا تجوز الحوالة إلا في حدود ربع الباقي بعد الربع الجائز الحجز عليه ويشترط أن يتم ذلك بإقرار كتابي من العامل^(٣١).

المطلب الثاني

مركز الموظف بعد أداء العمل

بمجرد أداء العمل وحلول موعد استحقاق الراتب يصبح الموظف في مركز قانوني ذاتي وينقلب وضعه القانوني من مركز تنظيمي إلي صاحب حق شخصي أو ذاتي ويترتب على ذلك أن الإدارة لا يمكنها بإرادتها المنفردة - تعديل المبالغ المستحقة للموظف كما لا يجوز لهذا الأخير أن يتنازل عن المرتب الذي حل ميعاد استحقاقه وأصبح حقا شخصيا له.

وهذا يعني أن ما قد يأتي به المشرع من تعديلات على القواعد المنظمة لا تسري على المبالغ التي تقررت للموظف كمقابل لما أداه من أعمال لأن هذا المرتب قد أصبح حقا مكتسبا له واجبا أدائه^(٣٢)، وإذا كان الراتب يتم تحديده بواسطة القانون إلا أن الموظف لا يصبح دائئا للدولة بقيمته إلا بعد أداء العمل أما قبل ذلك فهو في مركز تنظيمي عام يجوز تعديله في كل وقت.

استقر الفقه والقضاء الإداري على أن المرتب أو الأجر لا يتوقف على ما يتقاضاه الموظف من أجر على حسب درجته الوظيفية وهو ما يسمى (مربوط الدرجة) ولكنه يشمل أيضاً ما يتقاضاه الموظف من مزايا مادية وعينية ولذلك كان لزاما علينا أن نشير إلى المكافآت والبدلات باعتبارهما من ملحقات الأجر، والأصل في البدلات أن تنقرر لاعتبارات موضوعية ومقابل أعمال وظيفية يقوم بها العامل فعلاً وهي تعني

(٣١) د. نبيلة عبد الحليم، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٢٣٩، ٢٤٠.

(٣٢) د. مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، منشأة المعارف، ٢٠٠٠م، ص ٦٧٦.

منح العامل مبلغاً ثابتاً من المال زيادة على مرتبه، وقد أخذ كل من المشرع المصري والعماني بفكرة البدلات والحوافز والمكافآت كوسيلة لزيادة المرتبات بوجه عام والحديث عن البدلات يجعلنا نفرق بين ما يُعد منها جزءاً من المرتب وما لا يعتبر كذلك؛ حيث يُعد البديل جزءاً من الأجر ويأخذ حكمه إذا أعطي للموظف لقاء طاقة يبذلها أو مخاطر معينة يتعرض لها عند أدائه لعمله ففي هذه الحالة يعتبر البديل جزءاً من الأجر ولكنه مرهون بالظروف التي دعت إلى تقريره فيستحق بوجودها وينقطع بزوالها، وأما إذا كان البديل يهدف إلى تعويض العامل (الموظف) عن نفقات تكبدها في سبيل تنفيذ العمل ففي هذه الحالة لا يعد البديل جزءاً من المرتب ولا يأخذ حكمه^(٣٣).

ويمكن القول بأن مناط استحقاق البدلات بوجه عام هو القيام فعلاً بأعباء الوظيفة التي تقرر هذه البدلات من أجل طبيعة العمل فيها أو سبب ظروف الحياة التي تمارس فيها هذه الوظيفة.

وقد تناولت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية العماني رقم ١٢٠ لسنة ٢٠٠٤ الرواتب في البدلات والمكافآت وغيرها من الاستحقاقات في الفصل السابع منها؛ حيث تناولت المادة (٤١) منها مناط استحقاق المكافأة التشجيعية، كما تناولت المادة (٤٤) منها ما يسترده الموظف من النفقات التي يتكبدها في سبيل أداء أعمال وظيفته إذا تعرض لظروف اضطرته إلى ذلك، ولا يجوز للوحدة صرف هذه النفقات إلا إذا قدم الموظف ما يثبت تكبده إياها.

كما نصت المادة (٤٥) منها على منح الموظف بدلات السكن والكهرباء والماء شهرياً بالفئات الواردة بالملحقين رقمي (١، ٤) مع ملاحظة أن هذه البدلات لا يجوز صرفها عن أيام الاجازات بدون راتب، ولا يجوز صرفها كذلك إذا قامت الوحدة بتوفير المسكن أو الكهرباء أو الماء، أما المادة (٤٦) فقد نصت على صرف بدل هاتف للموظفين شاغلي وظائف الدرجات الموضحة بالملحق (٥).

(٣٣) د. نبيلة عبد الحليم، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٢٥٢.

وكذلك نصت اللائحة التنفيذية على منح بدل انتقال شهرياً للموظفين حيث تمنح ١٥% من الراتب الأساسي لشاغلي الدرجات من (أ) حتى الخامسة وبعدها أقصى ٧٥ ريالاً بالنسبة لغير العمانيين، ويمنح شاغلوا بقية الدرجات مبلغ ثلاثون ريالاً، ولا يجوز منح بدل انتقال للموظفين الذين تخصص لهم أو لنقلهم سيارات حكومية.

وأما المادة (٥٥) من اللائحة التنفيذية فقد نصت على بدلات طبيعة أو ظروف أو مخاطر الوظيفة ويكون البديل بقيمة مقطوعة تحدد بالقرار الصادر بعد موافقة وزارة المالية ووزارة الخدمة المدنية بشرط أن يمنح بقيمة واحدة لشاغلي الوظائف المتماثلة في وحدات الجهاز الإداري للدولة، واشترطت المادة (٥٧) من اللائحة لاستحقاق بدلات طبيعة أو ظروف أو مخاطر الوظيفة قيام الموظف بأعباء الوظيفة، وبالتالي يوقف صرف هذه البدلات إذا تم نقل الموظف أو انتدب إلى وظيفة أخرى غير مقرر لها ما كان يستحقه من بدل وكذلك إذا حصل على إجازة من أي نوع أو إذا أوفد في بعثة أو منحة دراسية، ولذا نجد محكمة القضاء الإداري العمانيّة تقضي بأن: "بديل طبيعة العمل هو تعويض مالي يتقرر للموظف لقاء ما يتحمّله في سبيل قيامه بواجبات عمله من ظروف غير عادية تقتضيها خصوصية أعباء وظيفته، بما يستدعي منه بذل طاقة إضافية عمّا تستوجبه عادة الوظائف الأخرى أو التعرّض لصعوبات أو مخاطر غير معتادة في سائر الوظائف الأخرى - حقّ الموظّف في صرف بدل طبيعة العمل لا يستمد مباشرة من قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية وإنما يستوجب تدخل الجهة الإدارية المعنية من خلال إصدارها لقرار تنظيمي تنفيذاً لمقتضيات ذلك القانون لائحته التنفيذية تقرّ بموجبه، وبما لها من سلطة تقديرية، باستحقاق شاغلي وظيفة معينة لبديل طبيعة عمل بعد التحقق من أن أداء تلك الوظيفة يتضمن أعباء خاصة تبرر إقراره، كما تضبط بموجبه مقدار ذلك البديل شروطاً وضوابط صرفه، وذلك

بعد توفير الاعتمادات المالية اللازمة وأخذ موافقة كل من وزارة الخدمة المدنية ووزارة المالية سواء على مبدأ استحداث البدل في حد ذاته أو على مقداره^(٣٤).

ويلاحظ أن المواد (٦٤ - ٧٩) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم ١٢٠ لسنة ٢٠٠٤ قد وضعت ضوابط منح بدل السفر سواء للموظف العماني أم للموظف غير العماني، ويلاحظ أن البدلات السابق ذكرها تصرف للموظف وتصبح جزءاً من الراتب، وتطبيقاً لذلك نجد محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان تقضي استحقاق الموظف وعائلته لتذاكر السفر من أبناء محافظتي ظفار ومسندم العاملين خارج تلك المحافظات لا يكون إلا في حالتين، الأولى عند بداية التعيين واستلام العمل، والثانية حال الخروج في الإجازة الاعتيادية، ويكون صرفها مرة واحدة خلال العام، مؤدى ذلك إنه في حال عودة الموظف لمحافظةه لغير اجازة اعتيادية فإنه لا يستحق تلك التذاكر^(٣٥).

مما سبق يتبين لنا أن تحديد مدلول المرتب لا يقتصر على أصل المرتب بل أنه يشمل علاوة على أصل المرتب كافة الرواتب الإضافية الثابتة مثل بدل الانتقال الثابت وبدل طبيعة العمل وبدل التفرغ وبدل الأشعة وبدل العدوى وراتب الماجستير أو الدكتوراه وغيرها من الرواتب الأخرى التي يتقاضاها الموظف بصفة دورية ثابتة بينما نجد أن الأجور الإضافية التي يتلقاها الموظف مقابل الأعمال الإضافية التي يطلب إليه تأديتها في غير أوقات العمل الرسمية لا تدخل في مفهوم المرتب.

^(٣٤) حكم محكمة القضاء الإداري العماني في ٢٩/١٢/٢٠١٤، الاستئناف رقم ١٠٦٣ لسنة ١٤ ق، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمسة عشر عاماً، الطبعة الأولى، ٢٠١٨م.

^(٣٥) حكم محكمة القضاء الإداري العماني في ٢٣/٦/٢٠١٥، الاستئناف رقم ٩٥٣ لسنة ١٥ ق، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمسة عشر عاماً، الطبعة الأولى، ٢٠١٨م.

المبحث الثالث

الحد الأدنى للراتب وحمايته من الحجز عليه

تعد مسألة الحد الأدنى للراتب هو حجر الزاوية لتحقيق حياة كريمة للموظف العام، فلا شك أن حصول الموظف على راتب يكفيه وأسرته ويكفل لهم حياة كريمة يحقق العدالة الاجتماعية التي تسعى كافة التشريعات الوطنية لتحقيقها وتحرص عليها موثيق حقوق الانسان، وكذلك تحرص التشريعات الوطنية على تقرير حماية للراتب تمنع الحجز عليه إلا في حدود معينة حددها القانون، وسنلقي الضوء على كلٍ من مسألة الحد الأدنى للراتب وحماية الراتب من الحجز عليه من خلال المطالبين التاليين:

المطلب الأول : الحد الأدنى لراتب الموظف العام.

المطلب الثاني : حماية راتب الموظف من الحجز عليه.

المطلب الأول

الحد الأدنى لراتب الموظف العام

يقصد بالحد الأدنى للراتب أقل مبلغ مالي يحصل عليه الموظف يكفي الضرورات الأساسية للحياة الكريمة مقابل أداء أعمال وظيفته، والحقيقة أن وضع حدٍ أدنى للرواتب أمرٌ يتفق مع مبادئ حقوق الانسان حتى نضمن حياة كريمة للموظف العام ويجب أن تحرص عليه كافة التشريعات الوظيفية.

وتظهر أهمية وضع حدٍ أدنى للرواتب في عصرنا الحالي نتيجة لتزايد الأسعار بشكل كبير للسلع والخدمات وتزايد معدلات التضخم في كافة دول العالم؛ حيث نجد فجوة كبيرة بين أسعار السلع والخدمات وبين ما يحصل عليه الموظف العام من رواتب، ويرجع ذلك لتدهور القيمة الشرائية مقابل الرواتب التي تنسم بالثبات والتي لا تتناسب مع معدلات التضخم .

ويلاحظ أن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان قد وضع مبادئ الحد الأدنى للمعيشة، حيث نصت المادة (٢٥) منه على أن: "لكل شخص الحق في مستوى معيشة يكفي

لضمان الصحة والرفاهية له ولأسرته، وخاصة على صعيد المأكل والملبس والسكن والعناية الطبية، وصعيد الخدمات الاجتماعية الضرورية، وله الحق في ما يأمن به الغوائل في حالات البطالة أو المرض أو العجز أو الترمل أو الشيخوخة أو غير ذلك من الظروف الخارجة عن إرادته والتي تفقده أسباب عيشه، ووفقاً لهذا النص فإن الحد الأدنى للمعيشة والذي يعبر عنه بالحد الأدنى للرواتب هو ما يُدفع للموظف لإشباع احتياجاته الضرورية هو وأفراد أسرته.

وقد ذهب جانب من الفقه بأن المقصود بالحد الأدنى للأجور والمرتبات بأنه ما يدفع للموظف بما يكفل إشباع احتياجات الإنسان المادية والروحية والثقافية وفقاً للمستوى الاقتصادي والحضاري لكل بلد مع مراعاة روح العصر، مثل أن يُنظر إلى التعليم كأنه من الحاجات الأساسية الواجب إشباعها، هذا إذا ما تم النظر إلى الحد الأدنى وفقاً للمعيار الاجتماعي، أما من ناحية المعيار المادي فإن الحد الأدنى للرواتب والأجور هو ما يكفل إشباع الاحتياجات المادية للشخص العامل فقط.

ويمكننا تعريف الحد الأدنى للراتب بأنه: "ما يدفع للموظف العام من راتب يكفيه وأفراد أسرته ويشبع احتياجاته الأساسية وبما يتناسب مع ارتفاع معدلات التضخم وهو ما يستوجب إعادة النظر في الحد الأدنى للراتب كل عام".

ومن الجدير بالذكر أن المشرع الفرنسي قد تضمن النص على الحد الأدنى للراتب الموظف العام حيث نص علي أنه يجب ألا يقل المرتب المدفوع للموظف عن نسبة ١٢٠% من قيمة الحد الأدنى للمعيشة^(٣٦)، ويتحدد الحد الأدنى للمعيشة بقرار من مجلس الوزراء ويكون هذا التحديد كل سنتين بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للتوظيف العامة^(٣٧)، ويقصد بالحد الأدنى للمرتبات المبلغ الذي يكفي أقل الضروريات الفردية أو الاجتماعية للشخص وتُعد أساسية ولا يمكن الاستغناء عنها^(٣٨).

(36) CHARLES, Les droit et les obligations de fonctionnaire, paris 1955, p. 53.

(37) L' art 32 de La loi du 19 octobre 1946, CHARLES op, cit p. 53, PLANTEY, la fonction publique traite général 2 éd paris 2001, p 593 génial.

(38) AUBY (J.M) et AUBY (J. B) droit de fonction publique Dallz 1991, p. 133.

وبالنسبة لموقف المشرع العماني من مسألة الحد الأدنى للرواتب نجد أن قانون الخدمة المدنية رقم ٢٠٠٤/١٢٠ لم يتضمن نصاً خاصاً بالحد الأدنى للرواتب واكتفى بجدول الرواتب الملحق بهذا القانون، أما قانون العمل العماني الصادر بالمرسوم السلطاني ٢٠٠٣/٣٥ فقد تضمن النص على الحد الأدنى للأجور حيث نصت المادة رقم ٥٠ منه بأن يضع مجلس الوزراء الحد الأدنى للأجور وفقاً لما تقتضيه الظروف الاقتصادية وله أن يضع حداً أدنى لأجور فئة بذاتها من العمال الشاغلين لوظائف أو مهن تقتضي ظروفًا أو طبيعة العمل بها هذا التحديد ، ويصدر بالحد الأدنى للأجور قرار من الوزير .

وتطبيقاً للنص السابق نجد أن وزير الشؤون الإجتماعية والعمل قد أصدر قراراً وزارياً في عام ١٩٨٩ بأن يكون الحد الأدنى لأجور العاملين العمانيين في القطاع الخاص من خريجي الثانوية العامة أو ما يعادلها ومعاهد التدريب المهني ١٥٠ ريالاً بالإضافة إلى علاوة سكن قدرها ٢٥ ريالاً عمانياً وعلاوة انتقال قدرها ٢٥ ريالاً في حال عدم توفيرها من صاحب العمل ، كما أصدر وزير الشؤون الإجتماعية والعمل والتدريب المهني عدم توفير سكن ووسيلة نقل يتم صرف ٢٠ ريالاً لكل عامل عماني عام ١٩٨٩ قراراً بأن يصبح الحد الأدنى لأجور العمانيين في القطاع الخاص ١٠٠ ريال عماني، وفي عام ٢٠٠٧ بناء على قرار مجلس الوزراء؛ أصدر وزير القوى العاملة قراراً يقضي بأن يكون الحد الأدنى للأجور الأساسي للقوى العاملة العمانية في القطاع الخاص ١٢٠ ريالاً عمانياً، مع صرف ٢٠ ريالاً في حال عدم توفير سكن ووسيلة نقل، كما أصدر وزير القوى العاملة عام ٢٠١١ قراراً يقضي بأن يكون الحد الأدنى لأجر القوى العاملة الوطنية في القطاع الخاص ٢٠٠ ريالاً عمانياً موزعة كالاتي ١٨٠ أجراً أساسياً و ٢٠ ريالاً علاوة، وأخيراً أصدر وزير القوى العاملة عام ٢٠١٣ قراراً يقضي برفع الحد الأدنى لأجور العمال العمانيين في القطاع الخاص إلى ٣٢٥ ريال موزعة كالاتي ٢٢٥ أجراً أساسياً بالإضافة إلى ١٠٠ ريال عماني علاوات ويعد هذا القرار هو الأخير في شأن تحديد الحد الأدنى لأجور العمانيين في القطاع الخاص.

أما بالنسبة للمشرع المصري فقد نص صراحة على ضمان حدٍ أدنى من الراتب للموظف العام حيث تضمن الدستور المصري الصادر عام ٢٠١٤ على الحد الأدنى للأجور في الفقرة الثالثة من المادة (٢٧) حيث جاء نصها على أن: "يلتزم النظام الاقتصادي اجتماعياً بضمان تكافؤ الفرص والتوزيع العادل لعوائد التنمية وتقليل الفوارق بين الدخل والالتزام بحد أدنى للأجور والمعاشات يضمن الحياة الكريمة، وبعدها أقصى في أجهزة الدولة لكل من يعمل بأجر وفقاً للقانون"^(٣٩).

ويلاحظ على النص السابق أن المشرع المصري قد اعتمد في تحديده الحد الأدنى على ضمان تكافؤ الفرص وتوزيع عادل لعائدات التنمية لأجل تقليل الفوارق بين الدخل ونص على حق الموظف في مستوى معيشي ملائم للمستوى الاقتصادي والاجتماعي في وقت معين والالتزام بالحد الأدنى للراتب بما يضمن للموظف الحياة الكريمة وفقاً للقانون، وتطبيقاً للنص الدستوري السابق الإشارة إليه ونتيجة لزيادة حجم التضخم فقد أصدر رئيس مجلس الوزراء المصري قرارات عدة منذ صدور قانون الخدمة المدنية ، فقد أصدر القرار رقم ١٦٢٧ لسنة ٢٠١٩ الخاص بتقرير الحد الأدنى لأجور ومراتب الموظفين والعاملين بالدولة ليكون ٢٠٠٠ جنية مصري لمن يعمل بالدرجة السادسة والتي تعد أدنى الدرجات الوظيفية الواردة بقانون الخدمة المدنية وذلك اعتباراً من أول يوليو ٢٠١٩^(٤٠).

^(٣٩) المادة (٢٧) من الدستور المصري الصادر في ١٨ يناير ٢٠١٤ والمنشور بالجريدة الرسمية في العدد ٣ مكرر (أ).

^(٤٠) قرار مجلس الوزراء رقم ١٦٢٧ لسنة ٢٠١٩ والمنشور في الجريدة الرسمية العدد ٢٧ مكرر (و) في ٨/٧/٢٠١٩ ، كما صدر القرار رقم ٢٤٢١ لسنة ٢٠١٩ برفع الحد الأدنى للرواتب إلى ٢٤٠٠ جنية بدلاً من ٢٠٠٠ جنية، والقرار رقم ١٤٥٥ لسنة ٢٠٢١ برفع الحد الأدنى للرواتب إلى ٢٧٠٠ جنية بدلاً من ٢٤٠٠ جنية، وأخيراً صدر القرار رقم ٤٠١٧ لسنة ٢٠٢٢ بتعديل بعض أحكام القرار ١٦٢٧ لسنة ٢٠١٩ حيث أصبح الحد الأدنى للرواتب ٣٠٠٠ جنية.

المطلب الثاني

حماية راتب الموظف من الحجز عليه

يعد مبدأ عدم جواز الحجز على الراتب من أهم المبادئ التي تحرص عليها التشريعات الوظيفية؛ وذلك لأهمية الراتب بالنسبة للموظف الذي يعتمد عليه في مواجهة متطلبات معيشته ، وعليه فإن حرمانه منه لأي سبب من الأسباب يلحق به ضرراً بالغاً ويمنعه من القيام بأعباء وظيفته على أكمل وجه.

ويعتبر الحجز إجراء لازم للتنفيذ على أموال المدين، فهو إجراء يلجأ إليه الدائن استيفاء لدين على المدين، وهذا يعني أن الحجز لا يكون إلا لوفاء نفقة محكوم بها من القضاء أو لأداء ما يكون مستحقاً بسبب يتعلق بأداء الوظيفة، وفي هذه الحالة يكون الموظف مديناً للغير ويكون محل الوفاء هو راتبه^(٤١)، وبالنسبة لموقف المشرع العماني حيال هذه المسألة نجد أن المرسوم السلطاني رقم ١٩٩٤/١٥٥ الخاص بتحديد حالات التنازل والحجز على استحقاقات الموظفين قد نص في مادته الأولى على أنه: "لا يجوز التنازل أو الحجز على رواتب وبدلات واستحقاقات موظفي الجهاز الإداري للدولة وغيرهم ممن تنظم شؤونهم الوظيفية قوانين أو مراسيم سلطانية أو قواعد خاصة إلا بنفقة شرعية أو بدين ثابت للحكومة ، وذلك في حدود ريع الراتب أو البديل أو الاستحقاق، وعند التزام تكون الأولوية لدين النفقة".

كما نصت الفقرة (ز) المادة (٣٦٦) من قانون الإجراءات المدنية والتجارية العماني، قد نصت على عدم جواز الحجز على الأجور والرواتب إلا بقدر الربع من الأجر أو الراتب الأساسي وفاء لدين نفقة مقررة أو لدين مستحق للحكومة وعند التزام

(٤١) د. محمد إبراهيم الدسوقي، حماية الموظف العام إدارياً، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦م، ص ٧٦.

تكون الأولوية لدين النفقة^(٤٢)، وكما هو واضح من النصوص السابقة حرص المشرع العماني على حماية الراتب من التنازل عنه أو الحجز عليه إلا وفاءً لدين مقرر أو لدين مستحق للحكومة ويكون في حدود ربع الراتب أو البديل، وذلك أن الموظف العام يعتمد في معيشته بشكل كامل على راتبه من الوظيفة التي يعمل بها.

أما المشرع المصري فنجد قانون الحجز الإداري رقم ١١١ لسنة ١٩٥١ كان أكثر تفصيلاً حيث نص صراحة في الفقرة الأولى من المادة الأولى على أنه: لا يجوز إجراء خصم أو توقيع حجز على المبالغ الواجبة الأداء من الحكومة والمصالح العامة ومجالس المحافظات ومجالس المدن والمجالس القروية والمؤسسات العامة للموظف أو للعامل مدنياً كان أو عسكرياً بصفة مرتب أو أجر أو راتب إضافي أو حق في صندوق ادخار أو معاش أو مكافأة أو أي رصيد من هذه المبالغ إلا فيما لا يجاوز الربع وذلك لوفاء نفقة محكوم بها من جهة الاختصاص أو لأداء ما يكون مطلوباً لهذه الهيئات من الموظف أو العامل بسبب يتعلق بأداء وظيفته، أو لاسترداد ما صرف إليه بغير وجه حق من المبالغ المذكورة، أو بصفة بدل سفر أو اغتراب أو بدل تمثيل أو ثمن عهدة شخصية، وعند التزام تكون الأولوية لدين النفقة، ومع ذلك تجوز الحوالة دون الحجز فيما لا يجاوز ربع الباقي بعد الربع الجائز الحجز عليه طبقاً للفقرة السابقة لأداء ما يكون مطلوباً للهيئات المذكورة أو للجمعيات التعاونية أو المحال التجارية المرخص لها في البيع للموظفين والعمال بالأجل ثمناً لمشتريات تتصل بشئون المعيشة الضرورية للموظف أو للعامل أو ما يستحق على أي منهما من رسوم ومصروفات دراسية أو أفساط تأمين على الحياة، أو رسم اشتراك في جمعية تعاونية منشأة طبقاً للقانون أو ناد للموظفين أو للعمال، أو جمعية أو مؤسسة خاصة منشأة طبقاً للقانون

^(٤٢) صدر بالمرسوم السلطاني رقم ٢٩/٢٠٠٢، نشر في الجريدة الرسمية في ١٧/٣/٢٠٠٢ بالعدد رقم ٧١٥.

أو للوفاء بالقروض التي تمنحها هذه الهيئات أو أقساط الاكتتاب في أسهم الشركات المنشأة طبقاً للقانون، ويشترط لصحة الحوالة أن يصدر بها إقرار مكتوب من الموظف أو العامل وأن تقبلها الجهة التابع لها المحيل أو التي تتولى الصرف.

تطبيقاً لذلك نجد المحكمة الادارية العليا في مصر تقضي بأن: إن قضاء هذه المحكمة جرى على أنه استثناءً من الأصل العام الذي يُعدّ الذمة المالية للمدين ضامنة بجميع عناصرها للوفاء بما عليه من التزامات، فقد أضفى المشرع حماية خاصة على مرتب العامل باعتباره مصدر رزقه مستهدفاً بذلك مصلحة عامة قوامها سير العمل الحكومي وما يقتضيه ذلك من توفير حياة هادئة مستقرة للعامل بتمكينه من الاستفادة بمرتبته، إذ حظر - بالقانون رقم ١١١ لسنة ١٩٥١ وتعديلاته - الحجز على المبالغ الواجبة الأداء للموظف مدنياً كان أو عسكرياً سواء بصفة مرتب أو معاش أو مكافأة مالية أو الخصم منه إلا في حدود قدر معين ووفاء لديون معينة على سبيل الحصر، فإذا ما كان الدين الذي شغلت به ذمة العامل خارجاً عن هذه الديون امتنع الحجز أو الخصم من المرتب، وتلك الديون التي عينها المشرع حصراً وأجاز الحجز على المرتب والخصم منه لاستيفائها هي دين النفقة المحكوم بها من جهة الاختصاص أو ما يكون مستحقاً على العامل للحكومة بسبب يتعلق بأداء وظيفته أو لاسترداد ما صرف إليه بغير وجه حق ، ولما كانت النفقات الشرعية هي - على ما جرى به الفقه والقضاء - الأموال التي يدفعها شخص الملتزم بها شرعاً وقانوناً إلى من تقررت بسببهم.

الخلاصة أن موقف كل من المشرع العماني والمشرع المصري لم يختلف كثيراً في مسألة جواز الحجز على راتب الموظف العام في حدود الربع، وفاءً لدين نفقة محكوم بها أو لدين مستحق للحكومة بسبب يتعلق بأداء الوظيفة أو لاسترداد ما صرف إليه بغير وجه حق.

الخاتمة

تناولنا من خلال هذا البحث المتواضع موضوعاً من أهم الموضوعات التي تشغل بال كل الموظفين العموميين في كل من سلطنة عمان ومصر، وقد تم تقسيم البحث إلى ثلاثة مباحث حيث تناولنا في المبحث الأول ماهية الراتب وكيفية تحديده من خلال تعريف الراتب والقاعدة العامة في تحديد الراتب والاستثناءات الواردة عليه، وفي المبحث الثاني تناولنا مركز الموظف العام تجاه مرتبه، من خلال التعرف على مركز الموظف العام تجاه راتبه قبل أداء العمل ومركزه بعد أداء العمل، وأما المبحث الثالث فتناولنا الحد الأدنى للراتب وحمايته من الحجز عليه، من خلال التعرف على كيفية تحديد الحد الأدنى للراتب وكيفية حمايته من الحجز عليه إلا في حدود الربع حيث يعتمد الموظف على راتبه بإعتباره المورد الوحيد لدخله، وقد تبين لنا أن مفهوم الراتب كل ما يتقاضاه الموظف من مستحقات مالية والتي لا تقتصر فقط على المبلغ المحدد في جداول الرواتب الملحقه بقانون الخدمة المدنية بل تشمل الرواتب الإضافية من بدلات ومكافآت وعلاوات، وإذا كان الأصل أن علاقة الموظف بجهة عمله علاقة تنظيمية والراتب بإعتباره أحد عناصر المركز التنظيمي يخضع لما يحقق المصلحة العامة إلا أن مركز الموظف بعد أداء عمله يتحول إلى حق ذاتي له في راتبه ولا يمكن التنازل عن حقه الذي أصبح مستحقاً له بمجرد أداء عمله، كما يحرص المشرع العماني والمصري على تحديد حد أدنى لراتب الموظف يمكنه من العيش الكريم بما يحفظ كرامة الوظيفة العامة وكذلك الأمر بالنسبة لعدم جواز الحجز على راتب الموظف إلا في حدود معينة للوفاء بالديون الحكومية أو دين نفقة بناء على حكم قضائي.

وتوصلنا من خلال هذا البحث إلى العديد من النتائج والتوصيات والتي تتمثل في

الآتي:

أولاً- النتائج :

١- لم يتضمن قانون الخدمة المدنية العماني رقم ٢٠٠٤/١٢٠ تعريفاً جامعاً للراتب بل اكتفى المشرع العماني بالتفرقة بين نوعين من الرواتب أولهما الراتب الأساسي، والذي يحدده جدول الرواتب حسب الدرجة الوظيفية التي يشغلها والراتب الكامل والذي يشمل الراتب الأساسي مضافاً له البدلات المختلفة.

٢- لم يضع قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ تعريفاً للراتب بل ميز بين ثلاث مصطلحات هي الأجر الوظيفي ويقصد به الأجر المحدد بجدول الرواتب، والأجر المكمل ويقصد به كل ما يحصل عليه الموظف نظير عمله بخلاف الأجر الوظيفي، وكامل الأجر وهو كل ما يحصل عليه الموظف نظير عمله من أجر وظيفي وأجر مكمل.

٣- توسع القضاء الإداري في تحديده لمعنى الراتب حيث يشمل كافة المزايا المادية والعينية التي يحصل عليها الموظف العام بصفة دورية مثل البدلات والعلاوات والمكافآت، والتي تعد من ملحقات الراتب والتي يراعى في تحديدها ما ينبغي أن يتوفر للموظف من مركز اجتماعي مرموق يليق بمكانة الوظيفة العامة التي يشغلها.

٤- القاعدة العامة في تحديد الراتب أن لكل درجة وظيفية بداية ونهاية مربوط؛ حيث يعين الموظف على بداية مربوط الدرجة ثم يحصل على علاوة من علاوات الدرجة على كل سنة خبرة يقضيها في وظيفته حتى يصل إلى نهاية مربوط الدرجة، ولا يجوز الاتفاق على ما يخالف هذه القاعدة.

٥- الواقعة المنشئة للحق في الراتب تتمثل في استلام العمل وليس في صدور قرار التعيين، فالأجر هو مقابل للعمل الذي يقوم به الموظف، وبالتالي فلا يستحق أجره إلا إذا قام بالعمل فعلاً، بالتالي لا يستحق الموظف راتبه مدة انقطاعه عن العمل.

- ٦- يتولى القانون تحديد راتب الموظف العام والذي لا يصبح دائماً بقيمته إلا بعد أداء العمل المكلف بأدائه أما قبل ذلك فهو في مركز تنظيمي عام يجوز تعديله في كل وقت، فمناط استحقاق الراتب هو القيام بأعباء الوظيفة العامة.
- ٧- تحديد مدلول المرتب لا يقتصر على أصل المرتب بل إنه يشمل علاوة على أصل المرتب الرواتب الإضافية الثابتة كافة مثل بدل الانتقال الثابت وبدل طبيعة العمل وبدل التفرغ وبدل الأشعة وبدل العدوى، وراتب الماجستير أو الدكتوراه وغيرها من الرواتب الأخرى التي يتقاضاها الموظف بصفة دورية ثابتة.
- ٨- الحد الأدنى للراتب ما يدفع للموظف من راتب يكفيه وأفراد أسرته ويضمن له حياة كريمة وبما يتناسب مع ارتفاع معدلات التضخم، وهو ما يستوجب إعادة النظر في الحد الأدنى للراتب كل عام.
- ٩- تضمن التشريعات العمانية والمصرية على السواء عدم جواز الحجز على راتب الموظف العام إلا وفاء لدين مقرر أو دين مستحق للحكومة بسبب الوظيفة وفي حدود ربع الراتب.

ثانياً- التوصيات:

- من خلال هذا البحث توصل الباحث للعديد من التوصيات وذلك على النحو التالي:
- ١- يهيب الباحث بالمشرع العماني والمصري بأن يكون هناك تقارب فيما يستحقه الموظف الخاضع لقانون الخدمة المدنية من حقوق مالية مع الموظف الخاضع لنظم وظيفية خاصة؛ حيث يلاحظ أن هناك تفاوت كبير بين مستحقات الموظف العام الخاضع لقانون الخدمة المدنية ومستحقات الموظف الخاضع لنظم وظيفية خاصة؛ تحقيقاً لمبدأ المساواة في الرواتب.
- ٢- يوصي الباحث المشرع العماني والمصري بأن يتم مراجعة الحد الأدنى لرواتب الموظفين العموميين كل سنتين؛ حيث لتتناسب مع زيادة الأسعار وارتفاع

معدلات التضخم بما يلبي متطلبات الموظف المعيشية وبما يضمن له ولأسرته حياة كريمة.

٣- نهيب بالمشرع العماني والمصري بأن يتم ربط الرواتب والأجور بمعايير الكفاءة والخبرة وليس على اعتبارات أخرى مع تحديد معايير الحد الأدنى للرواتب بما يليق بالموظف العام ومكانته الاجتماعية في الدولة، فتحديد رواتب الموظف العام في كل من مصر وسلطنة عمان مازال يعتمد فقط على المؤهل العلمي الذي يحمله الموظف العام دون أي اعتبارات أخرى كالكفاءة والخبرة.

٤- نوصي المشرع العماني والمصري بأن يتم تحديد الرواتب بما يرفع درجة الرضا الوظيفي للموظف، والذي يعتمد على ما يحصل عليه الموظف من رواتب عادلة، مما ينعكس على أداء الموظف العام فارتفاع درجة الرضا الوظيفي يؤدي إلى انخفاض نسبة غياب الموظف العام مع السعي للارتقاء بالوظيفة العامة مما ينعكس على زيادة معدلات الأداء.

٥- يوصي الباحث المشرع العماني بأن يمنح الموظف الحاصل على الدرجات العلمية الأعلى من المؤهل الجامعي (الماجستير والدكتوراه) بدلاً نقدياً تمييزاً له وتقديراً من الدولة لتشجيع الارتقاء بالوظيفة بما يحقق المصلحة العامة.

٦- نهيب بالمشرع العماني والمصري بزيادة رواتب الوظيفة العامة بما يضمن اجتذاب أصحاب الكفاءات والخبرات من المواطنين للعمل الحكومي بدلاً من الاتجاه للعمل في القطاع الخاص الذي يجتذب عدداً أكبر من الكفاءات والخبرات بما يقدمه من مزايا مالية وعينية تفوق ما قد يحصل عليه في العمل الحكومي.



قائمة المراجع

أولاً- المراجع القانونية العامة:

- د. خميس إسماعيل السيد ، موسوعة القضاء الإداري للمحاكمات التأديبية، دار نشر المحمود، ٢٠٠٣م.
- د. سامى جمال الدين، أصول القانون الإداري، الجزء الأول، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٦م.
- د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، ١٩٩٢م.
- د. صلاح الدين فوزي، المبسوط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٩٨م.
- د. فؤاد العطار، القضاء الإداري، ١٩٦٨م، بدون دار نشر.
- د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٦م.
- د. مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، بيروت، ٢٠٠٠م.
- د. نبيلة عبد الحليم الوظيفة العامة ، دار النهضة العربية، ١٩٩٦م.

ثانياً- المراجع القانونية المتخصصة:

- د. محمد إبراهيم الدسوقي، حماية الموظف العام إدارياً، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦م.
- د. محمود صالح، شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٩م.

ثالثاً- الدوريات والمجلات:

- د.عثمان عبد الملك، ولاية الدائرة الإدارية في نظر طعون الموظفين، بحث منشور في مجلة الحقوق التي تصدرها جامعة الكويت، السنة العاشرة العدد الرابع، ديسمبر سنة ١٩٨٦م.

رابعاً- الرسائل العلمية:

- د. محمد فتحي حسانين، الحماية الدستورية للموظف العام، رسالة دكتوراة جامعة عين شمس، ١٩٩٧م.

خامساً- الأحكام القضائية:

- مجموعة مبادئ القانونية التي قررت محكمة القضاء الإداري المصرية .
- مجموعة المبادئ القانونية التي قررت المحكمة الإدارية العليا المصرية.
- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري العمانية.

سادساً- المراجع الأجنبية:

- PLANTEY, La fonction publique Tranite général , 2 ed paris 2001.
- DAVID RUZIE les agents des personnes publique et les salaries en droit francais etude comparatives des leur condition juridique , 1960.
- AUBY (J.M) et AUBY (J. B) droit de fonction publique Dallz 1991.