

التكييف القانوني لعلاقة العامل بالدولة في القانون السوداني

د. الطيب حسين محمود*

مستخلص

يتناول هذا البحث بصفة أساسية الطبيعة القانونية للعلاقة بين العامل(1) والدولة في القانون السوداني، وقد اتبع الباحث في هذا المجال المنهج الوصفي من خلال تحليل المعلومات المتحصل عليها من المراجع العلمية ذات الصلة. وخلص البحث الى أن علاقة العامل بالدولة في القانون السوداني- بحسب الأصل - علاقة تنظيمية (أو لائحية) تحكمها القوانين واللوائح، وليست علاقة "مؤسسية تحكمها القوانين واللوائح" كما أورد المشرع. هذا كما أن هذه العلاقة قد تكون علاقة تعاقدية على سبيل الاستثناء.

Abstract
This research deals mainly with the legal nature of the relationship between the employee and state in the Sudanese Law. The researcher adopted the descriptive approach by analyzing the information obtained from the relevant references.

The research concluded that the relationship of employee - state in the Sudanese Law according to the origin is regulative relationship governed by laws and regulations and not organizational relationship that governed by laws and regulations as stated by the legislator. Thus this relationship might be a contractual relationship exceptionally.

مقدمة

* كلية القانون - جامعة جوبا.

تستعين الدولة في القيام بمهام الوظيفة الإدارية بما يعرف من الوسائل (2) بالوسائل البشرية أو العاملين، وقد إحتدم الجدل منذ وقت طويل بين الفقهاء حول تكييف (3) العلاقة بين هؤلاء العاملين والدولة من الناحية القانونية، وقيلت نظريات مختلفة في هذا المجال. هذا كما أخذ القضاء الإداري بما قال به الفقهاء بشأن العلاقة أعلاه.

وفي السودان تعرض القضاء لموضوع علاقة العاملين بالدولة، ونظمه المشرع أيضاً، على أن المشرع قد أعطى لهذه العلاقة وصفاً قانونياً مختلفاً عما أخذ به القضاء وانتهى إليه الرأي الراجح في الفقه القانوني والقضاء الإداري في هذا الشأن. ولذلك فإن السؤال الذي يحاول الباحث الإجابة عنه هو: ما هي الطبيعة القانونية للعلاقة بين العامل والدولة في القانون السوداني؟

يتولى الباحث الإجابة عن السؤال أعلاه من خلال ثلاثة مباحث: المبحث التمهيدي في علاقة العامل بالدولة في الفقه القانوني والقضاء الإداري، ومبحث أول في تكييف القضاء السوداني لعلاقة العامل بالدولة، ومبحث ثان في تكييف المشرع السوداني لهذه العلاقة. على أن يستعرض الباحث ما توصل إليه من نتائج وتوصيات في خلاصة البحث.

علاقة العامل بالدولة في الفقه القانوني والقضاء الإداري

اختلف الفقه القانوني اختلافاً كبيراً في بيان طبيعة علاقة العامل بالدولة، وقد سادت نظريتان رئيسيتان في هذا المجال، وهما: النظرية التعاقدية والنظرية التنظيمية أو اللائحية. هذا كما أخذ القضاء الإداري بكلتا هاتين النظريتين. وسوف يبين الباحث مضمون هذه النظريات وما انتهى إليه القضاء الإداري فيما يلي:-

أولاً: النظرية التعاقدية:-

ذهب الفقه الإداري ومعه القضاء في الماضي إلى أن العلاقة بين العامل والدولة علاقة تعاقدية يحكمها القانون الخاص أو بعبارة أدق القانون المدني، وبالتالي فإن العامل يكون في مركز قانوني تعاقدية في علاقته بالدولة، يختلف نوع العقد فيه بحسب نوع العمل المطلوب القيام به، فيكون عقد عمل أو إجارة أشخاص إذا كان العامل يقوم بعمل مادي، وعقد وكالة إذا كان يقوم بعمل قانوني أو ذهني(4).

ويرجع التكييف التعاقدي للعلاقة بين العامل والدولة إلى أن النظرية التعاقدية قد ظهرت في النصف الثاني من القرن التاسع عشر، وفي هذا الوقت لم تكن نظريات القانون الإداري قد تبلورت بعد، ولذلك فقد تمت الاستعانة بنظريات القانون الخاص التي كانت سائدة حينئذ والتي منها نظرية العقد (5).

على أن النظرية التعاقدية قد تعرضت للانتقادات من الناحيتين الشكلية والموضوعية (6). فمن الناحية الشكلية فإن إبرام العقود المدنية يتم بناء على إيجاب وقبول بين الطرفين، وذلك بعد مفاوضات يتم الاتفاق أثناءها على شروط التعاقد، أما فيما يتعلق بعلاقة العامل بالدولة فلا وجود لمثل ذلك، لأن تعيين العامل في الوظيفة العامة يتم وينتج آثاره القانونية فور صدور قرار التعيين من السلطة المختصة دون توقف على قبول العامل لهذا التعيين

ومن الناحية الموضوعية، إن القانون المدني ينص على أن العقد شريعة المتعاقدين، أي لا يجوز لأحد طرفي العقد تعديله إلا بموافقة الطرف الآخر، وهذا المبدأ لا يصلح لتنظيم علاقة العامل بالدولة، لأنه يجوز للإدارة، وفقاً لأحكام القانون العام، تعديل شروط التوظيف بإرادتها المنفردة دون أن يكون للعامل حق الاحتجاج بأن له حقاً مكتسباً في أن يعامل بمقتضى النظام الذي عين في ظله. هذا كما أن آثار العقد في القانون المدني تنصرف إلى طرفيه دون غيرهم تطبيقاً لمبدأ نسبية آثار العقد، في حين أنه يجوز في القانون العام مساءلة العامل إزاء الأفراد في حالة الإخلال بواجباته الوظيفية، وهؤلاء ليسوا أطرافاً في العقد.

وبالنظر إلى هذه الانتقادات فقد ذهب بعض أنصار النظرية التعاقدية إلى أن علاقة العامل بالدولة علاقة تعاقدية يحكمها القانون العام وليس القانون الخاص. بمعنى أن العلاقة بين العامل والدولة تقوم على عقد إداري، وذلك أن عقود القانون العام تمنح الإدارة سلطات واسعة إزاء الطرف الآخر المتعاقد معها، بحيث لا تنقيد بالأحكام المستمدة من مبدأ أن العقد شريعة المتعاقدين (7).

على أن هذا الرأي قد تعرض هو الآخر للانتقادات، وذلك من حيث أن تكييف العلاقة بين العامل والدولة على أنه عقد إداري لا يتفق أيضاً مع طبيعة هذه العلاقة التي تنشأ بناء على قرار التعيين وليس طبقاً لعقد بين طرفين. ثم إن الإدارة لا تملك سلطة تعديل العقد الإداري

في أي وقت تشاء، وإنما تنقيد بحدوث ظروف جديدة تقتضي هذا التعديل، وأن تعوض الطرف الآخر المتعاقد معها، وألا يتجاوز التعديل ما اتفق عليه بنسبة كبيرة، وأن تلتزم بعدم مخالفة مبدأ التوازن المالي للعقد(8).

وإزاء هذه الإنتقادات وغيرها ظلت العلاقة التعاقدية فقد تبنى جانب آخر من الفقهاء ما عرف بالنظرية التنظيمية أو اللاتحفية في تكييف العلاقة بين العامل والدولة.

ثانياً : النظرية التنظيمية (أو اللاتحفية) :-

يرى أنصار هذه النظرية أن العلاقة بين العامل والدولة رابطة تحكمها القوانين واللوائح، بحيث إن العامل يكون في مركز تنظيمي في علاقته بالدولة، يستمد حقوقه وواجباته من القوانين المنظمة للوظيفة العامة مباشرة(9). وأساس ذلك أن الوظائف العامة تنشأ بقوانين تحدد حقوقها وواجباتها، ويعتبر قبول العامل للوظيفة مجرد خضوع لأحكام هذه الوظيفة بما فيها من حقوق وواجبات. وبالتالي فإن قرار التعيين في الوظيفة العامة يكون عملاً شرطياً يتضمن إسناد المركز الوظيفي - على النحو المحدد في القوانين واللوائح - إلى العامل المعني(10).

أما القضاء الإداري فقد تحول هو الآخر إلى فكرة التكييف التنظيمي أو اللاتحفي لعلاقة العامل بالدولة. ومن ذلك ما استقر عليه القضاء الإداري الفرنسي والمصري(11)، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن "علاقة الموظف بالحكومة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح..."(12).

هذا وقد رتب الفقه والقضاء الإداري على أن العلاقة بين العامل والدولة علاقة تنظيمية ذات نتائج عديدة ومهمة، وهي ما يلي :-

1. إن الحقوق والواجبات الوظيفية للعامل محددة سلفاً بقواعد غير شخصية تقرها القوانين واللوائح. وبالتالي يقع باطلاً إتفاق الدولة مع العاملين لزيادة واجباتهم أو إنقاص ما لديهم من حقوق(13).
2. ينشأ المركز القانوني للعامل وتترتب عليه آثاره بمجرد صدور قرار التعيين في الوظيفة العامة من السلطة المختصة وليس بقبوله لهذا التعيين(14).

3. للدولة حرية تعديل أحكام الوظيفة العامة بإرادتها المنفردة في أي وقت، ودون حاجة إلى إستشارة العامل، على أن يسري هذا التعديل بأثر مباشر ولو كان يتضمن إنقاصاً لما يتمتع به العامل من مزايا وظيفية. على أنه يجب أن يكون التعديل الذي تدخله الدولة على مركز العامل بإجراء عام، أي بناء على تعديل قانون الوظيفة العامة وليس بقرار فردي ينطوي على إنقاص ما له من مزايا وظيفية، وهو ما لا يكون إلا بإجراء تأديبي(15).
4. إن علاقة العامل بالدولة لا تنتهي بمجرد تقديم العامل لطلب الاستقالة عن الوظيفة التي يشغلها وإنما بقبول هذه الاستقالة من السلطة المختصة بذلك(16).
5. يحق للعامل الطعن بإلغاء القرارات الإدارية النهائية المخالفة لمبدأ المشروعية، أي التي تنظم مركزه القانوني(17).
6. يلزم العاملون في الدولة بضمان سير الوحدات الإدارية بانتظام واضطراد، وبالتالي لا يجوز لهم الإضراب عن مباشرة أعمال وظائفهم(18).
- هذا وعلى الرغم من الأصل العام في أن علاقة العامل بالدولة تنظمها القوانين واللوائح على النحو السابق، إلا أن الدولة قد تلجأ إلى تنظيم المركز القانوني لبعض الأشخاص بعقود على سبيل الإستثناء كأجانب، وفي هذه الحالة تكون العلاقة بين العامل والدولة علاقة تعاقدية(19).
- ويخلص الباحث مما تقدم إلى أن علاقة العامل بالدولة - حسبما استقر عليه الفقه القانوني والقضاء الإداري- علاقة تنظيمية(أو لائحية) تحكمها القوانين واللوائح كقاعدة عامة، بحيث يكون العامل في مركز قانوني عام، على أن تكون هذه العلاقة تعاقدية، إذا كان دخول العامل في الخدمة قد تم بناء على عقد في ظروف إستثنائية خاصة.
- وإذا كان هذا هو ما إستقر عليه الرأي فقهاً وقضاءً فيما يتعلق بطبيعة العلاقة بين العامل والدولة، فما هو إذن موقف كل من القضاء والمشرع السوداني في تكييف هذه العلاقة؟
- تكييف القضاء السوداني لعلاقة العامل بالدولة**

تعرض القضاء السوداني لموضوع علاقة العامل بالدولة في دعوى محمد أحمد صديق ضد حكومة السودان (وزارة الخارجية) التي تتلخص وقائعها في أن السيد/ صديق كان يشغل وظيفة كاتب أول بسفارة جمهورية السودان بالهند منذ 1965م، وقد إتفق مع وزارة الخارجية في مارس 1966م على أن يبقى في الهند حتى بلوغ سن التقاعد الإختياري في نوفمبر 1970م لأسباب شخصية وإرتباطه بالتزامات مالية مع بعض التجار في الهند، وذلك في مقابل تنازله عن الترقية إلى الدرجة (G).

على أن الوزارة قد أمرت بنقله إلى الخرطوم بتاريخ 1969/8/20م، الأمر الذي أدى به إلى رفع دعوى أمام القضاء للمطالبة بالتعويض عن الأضرار التي لحقت به جراء الإخلال بالعقد. وقد تقدم ممثل النائب العام في هذه الدعوى بدفع قانوني أمام محكمة الموضوع مؤداه بطلان الإتفاق المذكور، على أساس أن الطاعن موظف عام يشغل مركزاً قانونياً يخضع للقوانين واللوائح، وأن للإدارة السلطة التقديرية في نقله، وأنه لا يجوز تقييد هذه السلطة باتفاق خاص. كما أن المادة 13 من اللوائح الإدارية السودانية لسنة 1952م تجيز للإدارة نقل العامل من مكان إلى آخر ومن مصلحة إلى أخرى وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة، فضلاً عن أن قرار نقل المدعي من الهند إلى الخرطوم قد جاء وفق قرار رئيس مجلس الوزراء ووزير الخارجية الذي قضى بعودة جميع الكتبة والمحاسبين بالخارج للظروف المالية للبلاد. على أن المحكمة قضت برفض الدفع القانوني الذي تقدم به ممثل النائب العام مقرررة صحة الاتفاق بين المدعي ووزارة الخارجية ومن ثم أمرت بالسير في الدعوى. ولذلك تقدمت الوزارة باستئناف ضد قرار المحكمة، وقد قضت محكمة الاستئناف بنقض الحكم المطعون فيه وأمرت بشطب الطعن، وهو ما دفع السيد/ صديق الى الطعن أمام المحكمة القومية العليا (20).

وقد فصلت المحكمة القومية العليا في هذا الطعن بأنه: "وحاصل الطعن الوحيد أن الحكم المطعون فيه قد خالف القانون وأخطأ في تطبيقه لما قضى ببطلان الاتفاق بين الطرفين لأن مثل هذا الاتفاق الخاص بين الطاعن والمطعون ضدها على عدم نقل الطاعن من نيودلهي ملزم للمطعون ضدها باعتبار أن العقد شريعة العاقدين وأنه يجب أن تلتزم الدولة بالأقوال

والأفعال الصادرة من مؤسساتها وموظفيها إذا اعتمد طرف آخر على تلك الأفعال أو الأقوال مثلما تلتزم الدولة بذلك لدى إبرامها عقداً خاصاً مع الفرد العادي، وأن المصلحة العامة لن تضار ببقاء الطاعن بنبيولهي، بل إن الضرر قد لحق الطاعن من جراء الأمر الصادر بنقله على خلاف الاتفاق بين الطرفين، إذ إنه تنازل عن الترقية المستحقة له، وإنه تورط في الاستدانة من التجار مما يضر بسمعته الأدبية، والاجتماعية فيما لو تم نقله قبل عام 1970م.

وهذا النفي مردود عليه بما أورده الحكم الاستئنافي والمذكرة الرفيعة القيمة التي تقدم بها ممثل النائب العام الذي أوضح بما لا مزيد عليه من البيان العيوب التي تعتور النظرية التعاقدية التي يدافع عنها الطاعن، ذلك لأنه مما يؤخذ على هذه النظرية أن عناصر العقد الشكلية والموضوعية لا تتم بعد مساومة على شروط خاصة، وأن الرابطة بين الطرفين لا تنشئ مركزاً خاصاً بشروط خاصة، وأنه لا يجوز القول بأن للطرفين تعديل شروط الخدمة على خلاف ما يقضي به القانون واللوائح المنظمة، كما أن الاعتبارات العملية تنفر من التكييف التعاقدى لرابطة التوظيف، لأن ذلك يحد من يد الإدارة في الإصلاح ومواجهة الضرورات العملية وإعادة تنظيم الوحدات الإدارية على ما تراه ملائماً لمصلحة العمل.

وأوضح ممثل النائب العام أن الاتجاه الحديث في القانون المقارن والقضاء هو الميل إلى اتباع النظرية اللاتحفية ومؤداها أن الموظف لا يخضع لعقد يبرم بينه وبين الإدارة وإنما يخضع لنصوص القوانين واللوائح الخاصة بالوظيفة العمومية ويترتب على ذلك أنه لا محل للقول بأن العقد شريعة المتعاقدين لا بالنسبة للوقت الذي يقبل فيه الموظف الانخراط في سلك الوظيفة ولا فيما بعد ذلك، وأنه يتعين على الموظف أن يخضع لأحكام القوانين واللوائح الصادرة وقت تعيينه والصادرة بعد ذلك إذ من المسلم به ان للإدارة أن تعدل في أحكام القوانين واللوائح في أي وقت تشاء على النحو الذي تقتضيه المصلحة العامة.

واستطرد ممثل النائب العام قائلاً: (ويترتب على ذلك تماثل مراكز كافة الموظفين المنتمين لنفس الطائفة، فلا تستطيع الإدارة بواسطة اتفاقات فردية بينها وبين بعض الموظفين أن توجد

لهم مراكز متباينة من مراكز أقرانهم، فمثل هذه الاتفاقات مجردة من كل قيمة قانونية ذلك لأن المركز اللاتحي كما هو حجة على الموظف هو ملزم للإدارة).

وأشار ممثل النائب العام في مذكرة دفاعه أيضاً إلى أن لائحة الخدمة العامة سنة 1938م التي كانت مطبقة وقت نشوء النزاع قد أخذت بالنظرية اللاتحية وأنها أشارت إلى استثناء ورد صراحة على العقد الخاص في حالة معينة ينص على أنه (إذا دخل شاغل أية وظيفة في خدمة الحكومة بشروط خاصة مغايرة لشروط الخدمة المنصوص عنها في هذه اللائحة يشار إليها فيما يلي بعبارة الخدمة بعقد خاص) مما مؤداه أن المشرع السوداني مال صوب النظرية اللاتحية في تكييف الرابطة بين الموظف والإدارة وقد ازداد هذا الميل وضوحاً لدى صدور لائحة الخدمة العامة سنة 1975 والتشريعات اللاحقة المتعاقبة.

وعلى هدى من هذا النظر كله، يمكن القول بأنه يفرض أن وزارة الخارجية قد اتفقت أو أقرت للطاعن بعزمها على عدم نقله من نيودلهي، فإنه يجب عدم الاعتداد بمثل هذا الاتفاق أو الإقرار لأنه يمثل ضعفاً مخالفاً للنظام القانوني للوظيفة العامة أي مخالفاً للقوانين واللوائح، ومن ثم يتعين إهدار مثل هذا الإتفاق وإعمال حكم القانون دون نقص أو زيادة، ذلك أن نقل الموظف العمومي من وظيفة إلى أخرى أو من مكان إلى آخر إنما يخضع للسلطة التقديرية للإدارة بما لا معقب عليها في هذا الشأن متى خلا ذلك من إساءة استعمال السلطة.

وقول محامي الطاعن بأن النقل يترتب أضراراً مادية واجتماعية للطاعن ولا يضير الحكومة في شئ مردود عليه أيضاً، أنه يتعين في مثل هذه الروابط، تغليب المصلحة العامة على المصلحة الفردية لأن السماح لبعض الموظفين بالدخول في اتفاقات خاصة مع الإدارة يؤدي إلى وجود ألوان وضروب من الاتفاقات لا حصر لها، الأمر الذي يؤدي بالغاية من إخضاع جميع الموظفين العموميين لقواعد عامة مجردة ومحددة وواضحة وعادلة تلتزم بها الإدارة كما يلتزم بها الموظف أيضاً، كما أن لجوء الإدارة إلى طريقة الاتفاق الخاص يوسع الباب للمحسوية والانحراف عن جادة الصواب، ويؤثر تأثيراً ضاراً وبالغاً على أداء الخدمة المدنية.

لكل ذلك أصاب الحكم المطعون فيه لما قضى بعدم مشروعية الاتفاق المزعوم بين الطاعن والمطعون ضدها وعدم قبول دعوى الطاعن لهذا السبب، مما يكفي لحمل الحكم ورفض الطعن" (21).

ويتضح من هذا الحكم أن القضاء السوداني قد أخذ بالنظرية التنظيمية (أو اللائحية) في تكييف علاقة العامل بالدولة وما تترتب عليها من نتائج، وذلك على أساس أن هذه العلاقة منظمة بقوانين ولوائح وليست بعقود كقاعدة عامة، ويخضع العامل لهذه القوانين واللوائح عند مباشرته لأعباء الوظيفة العامة التي يشغلها بما فيها من حقوق وواجبات. وهذا الاتجاه للقضاء قد تبناه ديوان النائب العام أيضاً في الفتوى التي أصدرها بتاريخ 1980/5/20م بـ "2- إن من المبادئ القانونية المستقرة أن علاقة الموظف العام في الخدمة تحكمها قوانين ولوائح الخدمة العامة والتي تجعل المرتب حقاً من حقوقه لا يجوز حرمانه منه إلا عن طريق المحاسبة التأديبية بموجب قانون محاسبة العاملين لسنة 1976م { وهو القانون الذي كان سارياً حينئذٍ } أو أي قانون آخر مائل واجب التطبيق بحسب الحال" (22).

تكييف المشرع السوداني لعلاقة العامل بالدولة

درج المشرع على النص صراحة على بيان طبيعة العلاقة بين العامل والدولة منذ عام 1991م. وهو تاريخ صدور قانون الخدمة العامة لسنة 1991م. فقد نص هذا القانون على أن "تكون العلاقة بين العاملين وبين الدولة على الوجه الآتي:-

- (أ) لائحية تنظيمية، تحكمها القوانين واللوائح الصادرة في هذا الشأن، أو
(ب) تعاقدية، يحدد التزاماتها المتبادلة عقد الخدمة" (23).

ونص قانون الخدمة العامة لسنة 1995م الذي ألغى قانون الخدمة العامة لسنة 1991م على أن "تكون العلاقة بين العمال والدولة على الوجه الآتي:

- (أ) لائحية تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح الصادرة في هذا الشأن،
(ب) تعاقدية، يحدد التزاماتها المتبادلة عقد الخدمة" (24).

ويلاحظ مما نص عليه قانونا الخدمة العامة للسنوات 1991م و1995م أن المشرع قد اعتبر أن العلاقة بين العامل والدولة علاقة مزدوجة: فهي إما أن تكون علاقة تنظيمية (أو

الطيب حسين محمود
التكييف القانوني لعلاقة العامل بالدولة
لائحية)تحكمها القوانين واللوائح، وإما أن تكون علاقة تعاقدية يحكمها عقد الخدمة المبرم
بين العامل والدولة.

هذا وينسجم اتجاه المشرع فيما يتعلق باعتبار العلاقة بين العامل والدولة علاقة تنظيمية مع
ما هو مسلم به في القانون المقارن من أن علاقة العامل بالدولة علاقة تنظيمية (أو لائحية)
تحكمها القوانين واللوائح. أما فيما يتعلق بالتكييف التعاقدية لهذه العلاقة فإن هذا ما هو إلا
تطبيق لما نص عليه كل من قانوني الخدمة العامة للسنوات 1991م و1995م من إمكانية
التعاقد مع سودانيين أو أجانب بموجب عقود خدمة خاصة عند الضرورة(25).

هذا كما نص قانون الخدمة المدنية القومية لسنة 2007م - الذي ألغى قانون الخدمة العامة
لسنة 1995م - وهو القانون الساري المفعول على المستوى القومي(26) في الوقت
الحاضر - على أن تكون العلاقة بين العاملين والدولة على الوجه الآتي:-

(أ) مؤسسية تحكمها القوانين واللوائح الصادرة في هذا الشأن.

(ب) تعاقدية يحدد التزاماتها المتبادلة عقد الخدمة"(27).

ويلاحظ على هذا النص أن المشرع قد حاول الأخذ باتجاهه السابق فيما يتعلق باعتبار
العلاقة بين العاملين والدولة علاقة مزدوجة: تنظيمية وتعاقدية. حيث أورد أن هذه العلاقة
"مؤسسية تحكمها القوانين واللوائح"، و"تعاقدية يحدد التزاماتها المتبادلة عقد الخدمة".
على أنه مما لا شك فيه أن اعتبار العلاقة بين العامل والدولة "علاقة تعاقدية" أمر مفهوم
على نحو ما سبق ذكره، ولكن ما المقصود بأن هذه العلاقة "مؤسسية تحكمها القوانين
واللوائح"؟

للإجابة عن هذا السؤال ينبغي التعرف على ما تعنيه كلمة "مؤسسية" من معنى. إن هذه
الكلمة مصدر صناعي(28) لكلمة مؤسسة، والمؤسسة تعني لغة "كل تنظيم يرمي إلى
زيادة الإنتاج أو المبادلة للحصول على الربح"(29). ومن ثم فإن المؤسسة - باعتبارها
مصدراً صناعياً - تعني لغة مجموعة الصفات المختلفة للمؤسسة أو ما يميزها من
خصائص. وبناء على هذا المفهوم اللغوي فقد تم تعريف كلمة المؤسسة من حيث
الإصطلاح بأنها "إدارة العمل من خلال مجموعة تعمل بروح الفريق"(30). وقيل أيضاً إن

المؤسسية تعني "وجود عقل وفلسفة ودستور وشخصية وطريقة إدارة وكيان خاص متميز يمتلك منظومة قيم خاصة يعمل بها ولها ويسعى بطريقة منظمة لتحقيق أهدافه بكل قوة وفاعلية"⁽³¹⁾.

هذا كما اعتبر "كل تجمع منظم يهدف إلى تحسين الأداء وفاعلية العمل، لبلوغ أهداف محددة، ويقوم بتوزيع العمل على لجان كبرى وفرق عمل وإدارات متخصصة: علمية، ودعوية، واجتماعية؛ بحيث تكون لها المرجعية وحرية اتخاذ القرار في دائرة اختصاصها عملاً مؤسسياً"⁽³²⁾.

وعند الباحث أن المؤسسة تعني أن يتم أداء الأعمال - أيًا كانت طبيعتها - من خلال المؤسسات القائمة ونظمها دون تجاوز لذلك بطريقة أو أخرى. وهكذا، فإن كلمة "مؤسسية" التي استعملها المشرع في الفقرة الأولى من المادة 26 من قانون الخدمة المدنية القومية لسنة 2007م لا صلة لها بموضوع التكليف القانوني للعلاقة بين العامل والدولة.

الخلاصة

ينتهي الباحث مما تقدم الى ما يلي:

1. أن العلاقة بين العامل والدولة في القانون السوداني هي علاقة تنظيمية (أو لائحية) تحكمها القوانين واللوائح كقاعدة عامة. بحيث إن هذه العلاقة تنظمها القوانين واللوائح من وقت التحاق العامل بالإدارة وأثناء ممارسة أعباء الوظيفة الإدارية المسندة إليه، وبعد انتهاء أو إنهاء علاقته بالإدارة. هذا بطبيعة الحال إذا كان العامل قد التحق بالإدارة بموجب قرار إداري. أما إذا كان قد تم تعيينه أو أعيد تعيينه في الوظيفة العامة بعقد خدمة، فإن علاقته بالدولة تكون علاقة تعاقدية على سبيل الاستثناء من القاعدة العامة أعلاه.

2. أن كلمة "مؤسسية" التي استعملها المشرع في الفقرة الأولى من نص المادة 26 من قانون الخدمة المدنية القومية لسنة 2007م للدلالة على طبيعة العلاقة بين العاملين والدولة زائدة ولا يترتب عليها أي شيء من آثار التكييف التنظيمي (أو اللاتحي) لهذه العلاقة. ولذلك فإن الباحث يوصي بتعديل المادة 26 من قانون الخدمة المدنية القومية لسنة 2007م بحذف كلمة "مؤسسية" لتقرأ : "تكون العلاقة بين العاملين والدولة على الوجه الآتي:
- (أ) تنظيمية أو لائحية تحكمها القوانين واللوائح الصادرة في هذا الشأن.
- (ب) تعاقدية يحدد التزاماتها المتبادلة عقد الخدمة".

الهوامش

- (1) يستخدم مصطلح "عامل" في السودان، للدلالة على كل موظف يعمل في الخدمة المدنية. وهذا ما نصت عليه المادة 3 من قانون الخدمة المدنية القومية لسنة 2007م من أن العامل "يقصد به أي شخص يشغل وظيفة في الهيكل الوظيفي لأي من الوحدات تم تعيينه عليها بصفة قانونية". هذا ويطلق مصطلح "عامل" أيضاً على كل شخص يعمل في إطار علاقات العمل الخاصة التي تخضع لقانون العمل لسنة 1997م وقانون المعاملات المدنية لسنة 1984م.
- (2) تتمثل الوسائل الأخرى للإدارة في: الوسائل القانونية، وهي القرارات الإدارية والعقود، والوسائل المادية، وهي الأموال العامة. مسكوني، صبيح بشير. مبادئ القانون الإداري

الليبي - دراسة مقارنة، الكتاب والتوزيع والإعلان والمطابع، بدون مكان، 1982م، ص309.

(3) كثيراً ما تستخدم عبارة "التكييف" في اللغة الفقهية والقانونية، وللتعريف بهذه العبارة فقد ورد أن كلمة "كيف" في اللغة "كلمة يستفهم بها عن حال الشئ وصفته، وتأتي للتعجب، والتوبيخ، والإنكار، وتأتي للحال ليس معه سؤال، وقد تتضمن معنى النفي. وكيفية الشئ: حاله وصفته". الفيومي، المصباح المنير، 546/2. أما في الاصطلاح فإن "التكييف" هو "تحرير المذاهب الفقهية والقانونية في المسألة، أو الوقائع موضوع البحث، وإعطائها الوصف الذي ينطبق عليها، ويميزها عن غيرها". صالح، محمود حمودة. التكييف الفقهي والقانوني لعقود إيجارات الأراضي الحكومية، ص4.

(4) الطماوي، سليمان محمد. مبادئ القانون الإداري - دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، بدون مكان، الطبعة السادسة، 1964م، ص622.

(5) كنعان، نواف. القانون الإداري - الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، بدون مكان، الطبعة الأولى، 2007م، ص38. جرائه، محمد زهير. مذكرات في القانون الإداري، بدون ناشر، بغداد، 1936م، ص66.

(6) الملط، محمد جودت. المسؤولية التأديبية للموظف العام، بدون ناشر، بدون مكان، رسالة دكتوراة مقدمة الى كلية الحقوق - جامعة القاهرة، بدون تاريخ، ص30-40. الجمل، محمد حامد الموظف العام فقهاً وقضاءً، الجزء الأول، دار الفكر الحديث للطبع والنشر، الطبعة الأولى، 1958م، ص74 وما بعدها.

(7) عبد الله، عبد الغني بسيوني. الوسيط في القانون الإداري - دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها في مصر، بدون ناشر، بدون مكان، 2007م، ص212.

(8) نفس المرجع، ص213. الطماوي، سليمان محمد. مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص624-625. عبد الباسط، محمد فؤاد. القانون الإداري، دار الجامعة

الجديدة، الإسكندرية، 2005م، ص256. البشير، يوسف حسين محمد. مبادئ القانون الإداري، بدون ناشر، بدون مكان، بدون تاريخ، ص200.

(9) الطماوي، سليمان محمد. مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص626. الملط، محمد جودت. المرجع السابق، ص41-42.

(10) الطماوي، سليمان محمد. مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص626. هذا ويقسم أنصار المعيار الموضوعي- في تحديد معيار تمييز القرار الإداري عن غيره من الأعمال الأخرى في الدولة - الأعمال القانونية إلى ثلاثة أنواع: أعمال مشرعة، وهي الأعمال التي تتضمن قواعد تنظيمية عامة مثل القوانين واللوائح، وأعمال شخصية(أو ذاتية)، وهي الأعمال التي تتعلق بمراكز شخصية مثل العقود، وأعمال شرطية وهي الأعمال التي تسند إلى مراكز قانونية عامة(وهي المراكز التي يكون محتواها واحداً بالنسبة لفئة معينة من الأفراد مثل مركز العاملين) إلى فرد أو أفراد معينين بذواتهم كالتعيين في الوظيفة العامة. الطماوي، سليمان محمد. النظرية العامة للقرارات الإدارية - دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة السابعة، 2006م، ص177 وما بعدها.

(11) الملط، محمد جودت. المرجع السابق، ص42. مهنا، محمد فؤاد. مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة - دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الاسكندرية، بدون تاريخ، ص574-575. هذا وتجدر الإشارة إلى أنه وعلى الرغم من أن الأحكام والنظريات الرئيسية للقانون الإداري من صنع القضاء وخاصة في فرنسا إلا أن المشرع قد يبين أحياناً طبيعة العلاقة بين العاملين والدولة كما فعل المشرع الفرنسي. حيث نص قانون التوظيف الفرنسي الصادر في 19 أكتوبر 1946م في المادة الخامسة منه على أن الموظف العام في علاقته بالإدارة يكون في مركز تنظيمي، كما نصت الفقرة الأولى من المادة الخامسة من أمر 4 فبراير لسنة 1959م على أن الوضع القانوني للموظف حيال الإدارة يحدد على أساس النظم واللوائح. نفس المرجع، نفس الصفحة.

الطيب حسين محمود
التكليف القانوني لعلاقة العامل بالدولة
(12) حكم مشار إليه في: الطماوي، سليمان محمد. مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص625.

(13) مسكوني، صبيح بشير. المرجع السابق، ص324.

(14) الملط، محمد جودت. المرجع السابق، ص43-44.

(15) الطماوي، سليمان محمد. مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص626.

(16) مسكوني، صبيح بشير. المرجع السابق، ص324.

(17) نفس المرجع، نفس الصفحة.

(18) الملط، محمد جودت. المرجع السابق، ص45.

(19) الطماوي، سليمان محمد. مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص628.

(20) انظر هذه الوقائع والإجراءات في: رياض، هنري وآخر. نماذج من أحكام النقض والإبرام وفتاوى ديوان النائب العام بالسودان، دار الجيل، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 1986م، ص 526-527.

(21) نفس المرجع، ص 527-530.

(22) نفس المرجع، ص 710.

(23) المادة 23 من قانون الخدمة العامة لسنة 1991م - قوانين السودان، المجلد السابع - قوانين الخدمة والتعليم والصحة، ص 184.

(24) المادة 23 من قانون الخدمة العامة لسنة 1995م - قوانين السودان، المجلد العاشر 1995م- 1997م، الطبعة السابعة، ص112.

(25) نصت المادة 24 من قانون الخدمة العامة لسنة 1991م على أن "يصدر مجلس الوزراء بناء على توصية من الوزير {الوزير المسؤول عن الخدمة العامة} بعد موافقة وزير المالية على الالتزامات المالية الناتجة عن التطبيق قراراً بالمسائل الآتية:
(أ) ... (ب) شروط التعاقد مع الأجانب، أو السودانيين لشغل الوظائف التي تحتم الضرورة شغلها عن طريق التعاقد". وقد ورد نفس هذا النص في المادة 24 من قانون

الخدمة العامة لسنة 1995م، فقط تم استبدال عبارة "وزير المالية" بعبارة "وزير المالية والاقتصاد الوطني".

(26) ميز دستور جمهورية السودان الانتقالي لسنة 2005م بين مستويين من الخدمة المدنية، وهما: الخدمة المدنية على المستوى القومي (المواد 135 - 139 من الدستور) والخدمة المدنية على المستوى الولائي (المادة 6 من الجدول ج الملحق بالدستور). بحيث يسري قانون الخدمة المدنية القومية لسنة 2007م على العاملين بالخدمة المدنية على المستوى القومي وتسري قوانين الخدمة المدنية الولائية على العاملين بالخدمة المدنية على المستوى الولائي.

(27) (المادة 26 من قانون الخدمة المدنية القومية لسنة 2007م).

(28) يعني المصدر الصناعي في اللغة العربية "كل لفظ في آخره حرفان هما: ياء مشددة بعدها تاء تأنيث ليصير بعد هذه الزيادة اسماً دالاً على معنى مجرد لم يكن يدل عليه قبل الزيادة، فهو يدل على صفة اللفظ الذي صنع منه، أو على ما فيه من خصائص أو على أشياء أخرى. مثل العبقرية والفروسية والوحدانية". كتاب نحو إتقان اللغة العربية على الموقع الإلكتروني: www.reefnet.gov.sy/Arabic_proficiency

(29) أنيس، إبراهيم وآخرون. المعجم الوسيط 1 - 2، بدون ناشر، بدون مكان، ص 37.

(30) شعيب، حمدي. "هموم إدارية"، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: <http://hamdy.shoab.googlepages.com>.

(31) العدلوني، محمد أكرم. "طريق الاحتراف والنهضة العمل المؤسسي المنظم مدخلنا إلى القرن الواحد والعشرين"، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: www.shababwebas.com.

(32) بلال، عبدالحكيم.. www.altaawoni.org.

