

تشريعات الخدمة المدنية

المبحث الأول: قانون الخدمة المدنية بشكل عام.

❖ نبذة تاريخية عن تشريعات الخدمة.

❖ أهمية قانون الخدمة المدنية.

❖ اهداف تشريعات الخدمة.

❖ الوظيفة العامة.

أولاً: نبذة تاريخية عن تشريعات الخدمة العراقية:

تعد فرنسا مهد القانون الاداري ومنها انتشر الى الدول الاخرى ويرجع الفضل في ظهور هذا القانون الى عوامل تاريخية تأتي في مقدمتها الافكار التي جاءت بها الثورة الفرنسية عام 1789 التي قامت على اساس الفصل بين السلطات، ومن مقتضياته منع المحاكم القضائية القائمة في ذلك الوقت من الفصل في المنازعات الادارية للحفاظ على استقلال الادارة إتجاه السلطة القضائية.

بموجب القانون الذي صدر في 24 اغسطس 1790 تم الغاء المحاكم القضائية (البرلمان) وانشاء ما يسمى بالإدارة القاضية كمرحلة اولى قبل انشاء مجلس الدولة الفرنسي، وبنشوء مجلس الدولة في 12 ديسمبر 1797 في عهد نابليون بونابورت وضعت اللجنة الاولى للقضاء الاداري الفرنسي وفي 24 مايو 1872 صدر قانون منح مجلس الدولة الفرنسي اختصاص البت نهائياً في المنازعات الادارية دون تعقب جهة اخرى الا انه ابقى على اختصاص الادارة القاضية فلا يملك الافراد اللجوء الى مجلس الدولة إلا في الاحوال التي ينص عليها القانون. مما اوجد ازدواجاً قضائياً واستمر هذا الوضع حتى تاريخ 13 ديسمبر 1889 اذ أصبح مجلس الدولة صاحب الاختصاص العام في المنازعات الادارية وخلال تاريخه الطويل ساهم في ارساء مبادئ القانون الاداري وقواعده المتميزة عن قواعد القانون الخاص وابتدع الحلول

المناسبة لمقتضيات حسن سير الادارة العامة واكد على وجود واستقلال القانون الاداري.

ومع ظهور عهد التنظيمات الخيرية في الدولة العثمانية تم تشكيل المجلس الاعلى (مجلس والا) في ذي الحجة 1253 الموافق 24 مارس 1838 م مهمته اعداد ووضع النظم الجديدة التي استلزمها حركات الاصلاح ومحاكمات موظفي الدولة وابداء الرأى والمشورة المطلوبة في شؤون الدولة وفي 11 ذي القعدة 1284 الموافق 1868 قسم المجلس الى قسمين هما ديوان الاحكام العدلية وتشكيل آخر كان ينظر في امور محاكمة الموظفين وتقاعدهم ومراجعة لوائح النظم والتعليمات وغيرها من الامور اطلق عليه (ادارة شورى الدولة) وكانت الادارة في العراق ترجع الى هذا التشكيل في جميع قضاياها الادارية

الا ان اول قانون للخدمة المدنية صدر في العراق عام 1931 وحل محله قانون رقم 64 لسنة 1939 ثم صدر قانون رقم 55 لسنة 1956 ثم حل محله قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 وقانون رقم 31 لسنة 1966 وهو التعديل الثامن عشر لقانون الخدمة المدنية المنشور في الوقائع العراقية عدد 1254 في 1966/6/1 ويعتبر قانون الخدمة من القوانين المهمة التي تنظم الدرجات والرواتب وأحكام الأشغال والنقل والإعارة والإجازات والمخصصات واحكام السلف وغيرها وقد طرأت عليه تعديلات عدة تناولت مواده وفقراته وغيرت كثير من احكامه وذلك لعدم تناوله الاحكام الرئيسية للوظيفة العامة التي تستند الى الاسس العلمية والاساليب الفنية العصرية فضلاً عن التطور الحاصل في مفهوم الوظيفة العامة .

اما قانون انضباط موظفي الدولة المرقم 69 لسنة 1936 فقد اجريت عليه بعض التعديلات الا ان وجوب تبسيط الاجراءات الانضباطية وسرعة الحسم ولمنح الوزراء ورؤساء الدوائر الصلاحيات اللازمة لفرض العقوبات المقررة لضمان تسيير اجهزة الدولة وفق متطلبات تنفيذ المهام الموكلة اليها بموجب خطط ومناهج الدولة والقطاع الاشتراكي ولاجل توحيد العقوبات واثارها وشمولها غالبية موظفي الدولة فقد تم الغاء

القانون انف الذكر وشرع قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم (14) لسنة 1991 وقد استتنت المادة - 2 - منه ((أي لا يخضع لأحكام هذا القانون منتسبوا ديوان الرئاسة والقوات المسلحة وقوى الامن الداخلي وجهاز المخابرات وهيئة التصنيع العسكري والقضاة واعضاء الادعاء العام إلا إذا وجد في قوانينهم نص يقضي بتطبيق احكامه)) ، كما ان المادة - 3 - جاءت بتعريف الوظيفة العامة وحددتها ((بأنها تكليف وطني وخدمة اجتماعية يستهدف القائم بها المصلحة العامة وخدمة المواطنين في ضوء القواعد القانونية النافذة)) .وقد تضمنت مواده الـ (26) تعريف القانون وسريانه ، وواجبات الموظف ، العقوبات واثارها واجراءات فرضها والظعن بقرارات فرض العقوبة ، وسحب اليد واحكام عامة وختامية.

ثانياً: النظريات التي تحدد طبيعة العلاقة بين الموظف والدولة:

1. النظرية التعاقدية المدنية:

ذهبت طائفة من الفقه الإداري بادئ الرأي الى تكيف العلاقة القانونية التي تربط الموظف بالادارة على انها رابطة تعاقدية من روابط القانون الخاص، اذ يرتبط الموظف العام بالادارة بعقد من عقود القانون الخاص، ويختلف هذا العقد باختلاف نوع العمل المطلوب انجازه فيعد هذا العقد المدون عقد اجاره خدمات اذا عهد للموظف القيام بأعمال مادية، وعقد وكالة اذا عهد للموظف القيام بمهمة اجراء تصرفات قانونية، ومن مؤيدي هذا الاتجاه الأستاذ " PERRIQUET " الذي يرى ان ممارسة الوظائف العامة عقد وكالة، الا انه لا يطبق فكرة الوكالة على العمال والمستخدمين الذين تقتصر مهماتهم على إعداد القرارات او تنفيذها دون ان يكون لهم أية سلطة خاصة و يحدد هذا العقد حقوق طرفي العقد التزاماتهما المتبادلة فكل من الطرفين يستمد مركزه القانوني من هذا العقد فالعقد شرعة المتعاقدين لا يجوز تعديله او فسخه إلا بإرادة طرفين.

2. نظرية التعاقدية الإدارية:

وإذا كان بالإمكان القول بان تكيف عقد الوظيفة العامة عقد من عقود القانون العام فهذا يعني أنه سمح بتعدّل العقد بإرادة منفردة دون اشتراط قبول المتعاقد مع الادارة وعندئذ يصبح من السابغ قبول هذا التكيف على سبيل المثال في حالة التخلي عن المرفق العام بصفة جماعة او بالتباطؤ تلتزم الادارة باتخاذ التدابير العاجلة وتقوم بإحلال من يحل محلهم فوراً.

3. النظرية التنظيمية: -

إن قصور النظرة التعاقدية عن تلبية النتائج القانونية المترتبة على مركز الموظف القانوني تجعل كلاً من الفقه والقضاء تجاه صوب النظرة التنظيمية التي وجدا فيها نظرة صالحة تعالج النقص الذي اعترى النظرة السابقة، وفحوى هذه النظرية ان الموظف يرتبط مع الادارة بعلاقة قانونية تخضع لأحكام الوظيفة العامة وتشريعاتها بما تنشأ من حقوق وما تفرضه من التزامات. اما بشأن موقف القضاء الاداري ف العراق فقد استقر القضاء على اعتبار العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة علاقة تنظيمية ويكون ذلك قد شأيع موقف القضاء الفرنسي والقضاء المصري.

ثالثاً: أهمية تشريعات الخدمة:

تشكل القوانين الإدارية إحدى وسائل التنظيم الأساسية لأعمال السلطة الإدارية (الإدارة العامة) في العصر الحديث وقد ازدادت أهمية القانون الإداري وتعددت قواعده نتيجة لتشعب المهام والوظائف التي أصبحت الدولة تسعى من خلال تطبيقها تحقيق ما يصبو إليه المواطنون في شتى مناحي الحياة . لذا تعمل السلطات الإدارية جاهده لتحقيق إعراضها تلك بوسائل متعددة منها قانونية وهي القرارات والعقود الإدارية وبوسائل مادية وهي أموال الدولة العامة والخاصة وبوسائل بشرية يعني (الموظفين العموميين). وعليه فان القانون الإداري هو المنظم لنشاط السلطات الإدارية ووسائلها القانونية والمادية والبشرية وتنظيماتها الإدارية.

ولابد من الإشارة إلى إن القانون الإداري منظم لإعمال السلطة التنفيذية دون السلطتين التشريعية والقضائية عندما تمارس دورها الإداري فقط دون أعمالها الحكومية (السيادية) والمتعلقة برسم السياسات العامة للدولة في المجالات الخارجية والداخلية والتي تخرج عن رقابة القضاء الإداري.

ان القانون الاداري (وكذلك القانون الدستوري) ليس أحد العلوم القانونية فحسب بل كذلك أحد العلوم السياسية والعلوم الاجتماعية-لذلك فالفقيه الاداري الجدير بهذا الاسم يجب ان لا يقتصر بحثه على تفسير ((النصوص القانونية)) وما يتصل بها من النظريات الفقهية بل يجب كذلك ان يعني بدراسة ((الانظمة الادارية)) وعلاقتها بالبيئة الاجتماعية التي نشأت فيها، ولقد نجد كثيرين من المختصين يقولون في تعريف القانون انه برمته علم اجتماعي. لذا فان دراسة القانون الاداري دراسة فنية تتطلب دراسة النظام الاداري من ناحيتين التاريخية والفلسفية أي دراسة البيئة التي نشأ فيها ذلك النظام والمؤثرات المختلفة (سياسية واجتماعية واقتصادية) التي اثرت في اصل نشاته وفي تطوره وفيما ادخل عليه من تعديل وتبديل والى أي العوامل يرجع نجاحه او عدم نجاحه لذلك فالمراجع القانونية لا تغنينا في سبيل البحث الغني شيئاً وكذلك شان المراجع التاريخية فامام اقفار تلك المراجع السابقه (من قانونية وتاريخية واجتماعية) نجد عمل الفقيه الاداري قد اصبح مترامي الاطراف حيث عليه ان يقوم كذلك بالابحاث التي كان على المؤرخين وعلماء الاجتماع ان يقومون بها، فالفقيه الاداري الجدير بهذا الاسم يجب ان يكون كذلك مؤرخا وعالما اجتماعيا.

على أساس ما تقدم، ان قانون الخدمة المدنية يعنى بشريحة واسعة من ابناء الشعب من (الموظفين)، الذين يبلغ عددهم على وفق تصريح (اللجنة المالية النيابية)، (4) ملايين موظف، فضلاً عن عوائلهم التي تتأثر باحكامه، من الناحيتين المادية والمعنوية، من رواتب وعلاوات وترفيه وغيرها، مما يضاعف عدد المشمولين به . وتنظم احكامه كل ما يتعلق بالوظيفة العامة، من شروط التعيين والترفيه والعلاوة والمخصصات، واحكام النقل والإجازات والاستقالة وغيرها من شؤون

الوظيفة .ويعد قانون الخدمة المدنية، القانون (الام) الذي ترجع اليه قوانين الخدمة الاخرى، التي تنظم شؤون فئات معينة من الموظفين، في الامور التي لم يُنص عليها في تلك القوانين، كـ (القضاة)(1) و(اساتذة الجامعات)(2)، و(موظفي الخدمة الخارجية)(3) و(العسكريين)(4) و(قوى الامن الداخلي)(5) وغيرهم، حيث يكون هو المعول عليه في تلك الامور. بشكل عام في العراق هناك أربعة قوانين تنظم الخدمة المدنية في العراق وهي كالاتي:

. قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل [1]والذي ينظم شؤون الموظفين خلال خدمتهم بالوظيفة.

2. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل [2]وهذا القانون ينظم الإجراءات والقواعد الواجب اتخاذها لمحاسبة الموظفين المشمولين بأحكامه عند ارتكابهم الخطأ في الوظيفة وتبسيط هذه الإجراءات لضمان تسيير أجهزة الدولة وفق المهام الموكلة اليها وتوحيد العقوبات وأثارها.

3. قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (22) لسنة 2008 (قانون الرواتب [3]حيث يهدف القانون الى دعم موظفي الدولة والقطاع العام بمنحهم رواتب ومخصصات مجزية وتحقيق مستوى معاشي أفضل لهم ويسري على موظفي الدولة من الدرجة الأولى فما دون.

4. قانون التقاعد الموحد رقم (27) لسنة 2006 المعدل [4]حيث ينظم هذا القانون الحقوق التي يتقاضاها الموظفين عندما تنتهي خدماتهم في أجهزة الدولة مع العلم ان دائرة التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال وصندوق التقاعد والضمان الاجتماعي سوف تنتقل من وزارة العمل والشؤون الاجتماعية الى هيئة التقاعد الوطنية اعتباراً من 2010/1/1 استناداً لأحكام المادة (14) منه.

رابعاً: اهداف تشريعات الخدمة:

اهداف التي تسعى الى تحقيقها تشريعات الخدمة المدنية هي كما يلي:

1. توفير الحماية للموظف من خلال إلمامه بالحقوق والواجبات وقواعد السلوك التي تنص عليها قانون الخدمة المدنية وسائر التشريعات النافذة ذات العلاقة والمعرفة بها.

2. إرساء قيم وأخلاقيات الخدمة المدنية وتعزيز احترامها والإلتزام بها.

3. تعزيز ثقة المواطن ومتلقي الخدمة العامة بالمؤسسات الحكومية، وزيادة الاحترام لدورها في توفير الخدمة بكفاءة وفاعلية.

4. تعزيز الرضا الوظيفي لدى الموظفين.

خامساً: مفهوم الوظيفة العامة:

إرتبط مفهوم الوظيفة العامة بتطور الدولة الحديثة، التي زادت واجباتها وتنوعت الخدمات التي تقدمها للمواطنين، خاصة في مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية، وبعد بروز الأفكار الاشتراكية والاجتماعية التي ألقت على عاتق الدولة مهام جديدة ومتعددة، حتى أصبحت الدولة الحديثة تسمى بدولة الرفاه و. أدى ازدياد الخدمات التي تقدمها الدولة الحديثة إلى تعدد القطاعات الحكومية التي تقدم هذه الخدمات، وبالتالي ازدادت حاجة هذه القطاعات إلى أعداد كبيرة من الموظفين بمختلف التخصصات. يختلف مفهوم الوظيفة العامة من دولة إلى أخرى ومن نظام سياسي إلى آخر باختلاف الظروف السياسية والإدارية والتاريخية الخاصة بكل بلد. مع ذلك، يتجاذب العالم في الوقت الحاضر نظامان أو مفهومين رئيسيان للوظيفة العامة، هما النظام أو المفهوم الأوروبي، والنظام أو المفهوم الأمريكي.

أ. الوظيفة العامة وفق المفهوم الأوروبي:

يطلق بعض الباحثين على المفهوم الأوروبي للوظيفة العامة إسم "نظام الوظيفة العامة ذات البنية المغلقة. فـ " الوظيفة العامة، وفق هذا النظام، عمل مستقر وتخضع لنظام قانوني خاص، متميز ومستقل عن القانون المنظم للوظيفة في القطاع

الخاص. ومركز الموظف، حسب هذا المفهوم، هو مركز تنظيمي يخضع لمجموعة من القواعد القانونية، يكون للموظف بموجبه مجموعة من الحقوق وعليه مجموعة من الواجبات. وهذا يجعله في مركز قانوني مختلف عن المركز القانوني للمواطن بصفة عامة. تتميز الوظيفة العامة في هذا المفهوم بأنها رسالة وخدمة ذات طبيعة خاصة، تتسم بالدوام والاستقرار، وتستهدف ضمان سير المرفق العام، مما يقتضي خضوع الموظف لنظام قانوني خاص، يستقل المشرع بتحديدده. وتخضع الوظيفة العامة وفق هذا النظام للتسلسل الإداري والتدرج الرئاسي، ولا يرتبط الموظف بوظيفة معينة، بل يمكن نقله من قبل الإدارة إلى وظيفة أخرى إذا لزم الأمر، أو قد يرقى إلى وظيفة أعلى بناء على أقدميته وكفاءته. يطبق هذا المفهوم في معظم الدول الأوروبية الغربية، وبخاصة فرنسا، وانجلترا، وبلجيكا، وألمانيا، وإيطاليا، وإسبانيا، والسويد، والنرويج، واليابان وكافة الدول العربية.

ويهتم هذا المفهوم بالخصائص التالية:

1. يتم اختيار الموظفين على اساس مؤهلاتهم ومقدرتهم العامة للقيام بالوظيفة العامة.
2. التركيز على الموظف أكثر من التركيز على الوظيفة.
3. ان الترقية لقد بمثابة حق للموظف يحصل عليها بقضائها فترة زمنية معينة.
- 4— الوظيفة العامة مهنة تتسم بالدوام والاستقرار يلحق بها الموظف ويتدرج فيها الى ان تنتهي خدمته لاحد الاسباب المحددة قانوناً.
5. جواز نقل الموظف من عمل لآخر داخل جهته العمل او المهنة.
- 6— ارتباط الموظف بوظيفة معينة، فإذا الغيت الوظيفة التي يشغلها الموظف لأي سبب من الاسباب فإن للإدارة ان تستعين بالموظف في وظيفة اخرى.

ب. الوظيفة العامة وفق المفهوم الأمريكي

يطلق بعض الباحثين على المفهوم الأمريكي للوظيفة العامة اسم نظام الوظيفة العامة ذات البنية المفتوحة" ويطبق هذا النظام في الولايات المتحدة الأمريكية، وكندا، وسويسرا، وفنلندا، والدول الاشتراكية سابقاً. لا يوجد للوظيفة العامة، وفق هذا

المفهوم، نظام خاص يختلف عن الذي يحكم موظف ي القطاع الخاص، بل هي مهنة لا تكاد تختلف عن العمل في المشروعات الخاصة، وليس للموظفين من الحقوق إلا ما يستمدونه من الدستور مباشرة وقوانين العمل. فالوظيفة عمل يشتغل به الموظف مدة معينة، ولا تتمتع بصفة الدوام والاستقرار. ويرتبط عمل الموظف بالوظيفة نفسها، فلا ينقل من وظيفة إلى أخرى، ولا يرقى إلى غيرها، ويؤدي إلغاء الوظيفة إلى خروج الموظف من الخدمة. لهذا فإن الموظف في النظام الأمريكي أقل ثباتاً واستقراراً منه في النظام الأوروبي. يقوم نظام الوظيفة العامة، وفق المفهوم الأمريكي، على أساس موضوعي هو الوظيفية العامة، وليس على أساس شخصي هو الموظف العام، وذلك باعتبار أن الوظيفة العامة هي الوحدة الأساسية التي تقوم عليها الخدمة المدنية. هذا يعني أن المفهوم الأمريكي يركز على أهمية الوظيفة، مع مراعاة التخصص الدقيق عند اختيار الموظف العام، وسرعة إنجازه وإتقانه لأعمال وظيفته، وفقاً لطبيعة كل وظيفة كما يحددها الخبراء.

سادساً: ويتميز هذا المفهوم بالخصائص التالية:

- 1— تعريف الوظيفة وصفاً مجرداً، ثم بعد ذلك، البحث عن الموظف الذي تتوفر فيه المؤهلات اللازمة لشغلها.
- 2— توجيه الاهتمام الى إظهار افراد لهم القدرة التخصصية لشغل وظيفة محددة الواجبات والمسؤوليات، اي بحث الادارة عن الموظف الصالح للقيام بمتطلباتها.
- 3— تأخذ الترقية، حكم التعيين الجديد، فلا يعتبر حقاً للموظف لمجرد قضائه فترة زمنية محددة في وظيفته الحالية، انما ترتبط بالصلاحية والجدارة لشغل الوظيفة المرقى اليها.
4. ارتباط مصير الموظف بالوظيفة التي عين فيها، فاذا الغيت لأي سبب من الاسباب انتهت خدمة الموظف.

سابعاً: الفرق بين الوظيفة العامة ووظائف القطاع الخاص:

تتميز الوظيفة العامة عن وظائف القطاع الخاص بما يلي:

□ اتسام الوظيفة العامة بالطابع الحكومي حيث تؤدي أعمالها في أجهزة ومصالح ومؤسسات الدولة، أما القطاع الخاص فتمارس أعمالها في مؤسسات القطاع الخاص أو الاهلي.

□ تهدف الوظيفة العامة إلى تقديم الخدمات العامة وتأمين سير المرافق العامة بالدولة، أما وظائف القطاع الخاص فهي تهدف إلى تحقيق المصلحة الخاصة والريح المادي لصاحب العمل.

□ تتميز قرارات الوظيفة العامة بصفة الإلزام ووجوب التنفيذ، بخالف الوظيفة الخاصة التي ال تمارس هذه السلطة لكي تسبغ على قراراتها الصفة الإلزامية.

□ تحكم الوظيفة العامة أنظمة ولوائح وقرارات إدارية، حيث يخضع إلغائها وتعديلها إلى الجهات التي أصدرتها، اما الوظيفة الخاصة فيحكمها أنظمة خاصة تصدر من قبل مجلس إدارة الشركة ويكون امر تعديلها أو إلغائها سهلا.

المبحث الثاني: الموظف العام

أولاً: تعريف الموظف العام

اختلفت التعاريف الخاصة بالموظف العام. وقد تركّز هذا الاختلاف حول الشروط الواجب توفّرها في الشخص لاكتساب صفة الموظف العام. كما اختلفت تعاريف الفقه والقضاء عن التعاريف التي اعتمدها المشرع.

التعريف الفقهي للموظف العام:

ظهرت من جانب الفقه عدة تعاريف للموظف العام، تدور جميعها حول الشروط الأساسية اللازمة لاكتساب الشخص صفة الموظف العام. فقد عرف "بلانتي PLANTEY" الموظف العام وعرف بأنه "الشخص الذي يساهم بصورة دائمة في تنفيذ نشاط مرفق عام إداري" " والين WALINE " الموظف العام بأنه "كل شخص يعمل في خدمة سلطة وطنية ويساهم بصورة إعتيادية في تسيير مرفق عام يدار بطريقة الإدارة المباشرة، ويشغل وظيفة دائمة مدرجة في الكادر. الإداري". أما

الطماوي فقد عرف الموظف العام بأنه "الشخص الذي يعهد إليه عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام".

التعريف القضائي للموظف العام:

يعرف مجلس الدولة الفرنسي الموظف العام بأنه "الشخص الذي يشغل وظيفة دائمة داخله ضمن كادر الوظائف الخاص بمرفق عام". يلاحظ من هذا التعريف أن القضاء الإداري الفرنسي يتطلب توفر شرطين أساسيين لاكتساب الشخص صفة الموظف العام. الشرط الأول شغل الوظيفة العامة بصفة دائمة، والشرط الثاني التثبيت في الوظيفة العامة. وقد استقر القضاء الإداري في كل من مصر والأردن على ضرورة توفر شرطين لاكتساب الشخص صفة الموظف العام، هما: ديمومة الوظيفة، والخدمة الدائمة في مرفق عام تديره الدولة أو الهيئات اللامركزية الإقليمية أو المؤسسات العامة. على أساس ما تقدم يمكن القول ان الوظيفة العامة هي (كل شخص يساهم بعمل في خدمة شخص من اشخاص القانون العام المكلف بإدارة مرفق عام ويشغل وظيفة داخله في ملاك المرفق).

بصفة عامة، تتفق التعاريف الفقهية على ضرورة توافر ثلاثة شروط

ثانياً: العناصر المميزة للموظف العام:

1. أن يعهد للشخص بوظيفة: قد جاء المشرع العراقي في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ بلفظ (وظيفة مطلقة فلم يقيدتها بالدائمة وبهذا يكون الموظف المؤقت مشمولاً بقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ. ويكون المشرع بذلك قد رفع صفة الديمومة ولكنه لم يسقطها أو يعطلها، وعليه فإن الموظف المؤقت يخضع لأحكام قانون الانضباط بما لا يتعارض والمرآز القانوني له فهو يعين لمدة محدودة أو لحين انتهاء العمل المعين فيه وعلى هذا فإنه يمكن فرض بعض العقوبات التي تنص. ٣٢ عليها القانون بحقه إذا لم تعترض مرآزه القانوني ٣٣ والمقصود بالوظيفة هي وظيفة دائمة ومؤقتة وليست أما كانت وظيفة دائمة ومستقرة ونرى أن الموظف المؤقت يملك نفس المرآز القانوني للموظف الدائم ولكن يختلف

عنه في إمكانية الاستغناء عنه في أي وقت. ويثور لدينا تساؤل مهم ألا وهو هل يشمل قانون الانضباط النافذ من يعين بوظيفة دائمة خلال ٣٤ مدة التجربة؟ نجيب بالإيجاب فالموظف المعين تحت التجربة يكون خاضعاً لأحكام قانون الانضباط فلو أراد. ٣٥. المشرع استبعاده لنص على ذلك صراحة. هذا ولا بد من الإشارة إلى أن الموظف يخضع لأحكام قانون الانضباط منذ لحظة صدور قرار التعيين من الجهة المختصة وحتى انتهاء خدمته بل حتى انتهاء خدمة الموظف لأي سبب كان أو إعارته أو نقله لا تمنع من مساءلته تأديبياً، فالموظف المعين بقرار باطل يبقى مسئولاً عن أخطائه التأديبية ما دام قرار تعيينه لم يُلغَ أو يسحب بالطريق الأصولي.

2. أن يعمل الموظف في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام: لا يكفي لاعتبار الشخص موظف عام أن يعمل في وظيفة إنما يلزم أن يكون عمله هذا في خدمة مرفق عام، وللمرفق العام أما هو معروف معنيان:-

- **معنى عضوي:** يفيد المنظمة التي تعمل على أداء الخدمات وإشباع الحاجات العامة.
- **معنى موضوعي:** ويتمثل بالنشاط الصادر عن الإدارة بهدف إشباع حاجات عامة والذي يخضع لتنظيم وإشراف ورقابة الدولة ويشترط لاكتساب الموظف صفة الموظف العام أن تدير الدولة أو أحد أشخاص القانون العام هذا المرفق إدارة مباشرة وبذلك لا يعد الموظفون في المرافق التي تدار بطريقة الالتزام موظفين عموميين وكذلك العاملون في الشركات والمنشآت التي لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية العامة ولو تم إنشاؤها بقصد إشباع حاجات عامة

وعلى هذا الأساس يُستثنى موظفو القطاع الخاص من صفة الموظف العام رغم أونها موظفين:

إذن لا بد أن يقوم الموظف بالعمل في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام وهذا الشرط يدعو إلى استبعاد الأشخاص الذين يعملون في خدمة مرفق يديره أحد الأفراد بطريق الامتياز من عداد الموظفين، أما بالنسبة لعمال المرافق

العامة ذات الصبغة التجارية والصناعية فقد اختلف الوضع في فرنسا عنه في مصر، بينما يفرق مجلس الدولة الفرنسي بين عمال هذه المرافق إذ يضيف صبغة الموظفين العموميين على من يشغلون وظائف التوجيه والرئاسة وأذلك وظائف المحاسبين.

3. أن تكون تولية الوظيفة العامة بواسطة السلطة المختصة - :

وهذا الشرط هو الذي يحدد الفارق بين الموظف الشرعي و مغتصب أو منتحل الوظيفة الذي وضع له القانون عقوبات رادعة فالموظف الشرعي هو : (الذي يشغل الوظيفة طبقاً لإجراءات قانونية استلزمها قواعد الخدمة أما الموظف الفعلي فهو)الشخص الموكلة له مجموعة من المهام والواجبات المرتبطة بتلك الوظيفة كخدمة للمواطن او شريحة اجتماعية معينة) على أساس ما تقدم يمكن التفريق بين والموظف الفعلي الموظف العام بما يلي: فالأول لا يعد بأي حال موظفاً عاماً وأن تصرفاته مجردة من أية قيمة قانونية ولذلك فإنها لا تلزم الإدارة ولا الأفراد بل انه مُعرض للعقاب الجنائي، أما الثاني فهو موظف عام من والموظف الفعلي قد يصدر قرار تعيينه دون أن يبلغ الثامنة وجهة نظر فقهاء القانون الإداري عشر من عمره أو ممرضة دون أن تبلغ السادسة عشر من عمره.

ثالثاً: الخضوع لقانون الخدمة المدنية:

بشكل عام حدد قانون الخدمة المدنية الأشخاص او الموظفين الذي يشملهم القانون وهم ما يلي:

1. الموظفون الذين تم تعيينهم وفق أحكام قانون الخدمة المدنية سواء كانوا تحت التجربة أو تم تثبيتهم بصفة نهائية.
2. الموظفون العاملون بالدوائر الحكومية بموجب عقود عمل مع مراعاة شروط العقد المبرم معهم فيما يتعلق بحقوقهم التي يستمدونها من تلك العقود أو الالتزامات الخاصة الواردة بها.

رابعاً: فئات الموظفين حسب جدول الرواتب الجديد من قانون رقم 22 لسنة 2008

قسم المشرع العراقي الموظفين إلى عشرة درجات وظيفية إضافة إلى الدرجة الخاص

ة (أ) والدرجة العليا(ب) على النحو الآتي:

* **الدرجة العليا (ا)** / يتم تعيينهم بعد التصويت عليهم من قبل مجلس النواب العراقي (سكرتير خاص برئيس الجمهورية، سكرتير شخصي لرئيس الجمهورية، مدير الديوان العام في ديوانالرئاسة، مدير عام مكتب نائب رئيس الجمهورية، مدير عام مكتب ال نائب لأول لرئيس الوزراء مستشار في مكتب النائب الأول لرئيس الوزراء ، رئيس جا معة ، وكيل وزارة ، سفير ...)

* **الدرجة العليا(ب)** / تشمل الوظائف مدير عام والإشرافية العليا.

* **درجة الأولى** / وتشتمل على منهم بدرجة مدير ممن يمتلكون مهارات إدارية أو قان ونية وخدمة لا تقل تسعة عشر سنة لحملة شهادة الدكتوراة عند التعيين واثنين وعشرن سنة لحملة شهادة الماجستير وتقسّم إلى أحد عشر مرتبة

* **درجة الثانية** / وتتعلق بالموظفين الذين لديهم مؤهلات تخصصية في مختلف المج الات التي تجعلهم معاونون المدراء وخدمة لا تقل عن اربعة عشر سنة لحملة الدكتوراة عند التعيين وسبعة عشر سنة لحملة الماجستير وتضم هذه احدى عشر مرتبة

* **درجة الثالثة** / وتتعلق بالموظفين ذوي التأهيل التخصصي معاون رئيس مهندسين او معاون رئيس التخصصات العلمية او مدير فني او وتضم هذه الفئة أحد عشر م رتبة.

* **درجة الرابعة** / وتشمل الموظفين ذوي الاختصاصات أقدم التخصصات العلمية او معاون مدير فني احدى عشر مراتبة.

* **درجة الخامسة** / وتشمل وظائف الموظفين ذوي الاختصاصات رئيس ملاحظين أ قدم أو أول تعيين الحاصل حملة الدكتوراه التي لا يمكن الحصول عليها بأقل من (3 سنوات بعد الشهادة الجامعية (492) ويكون في المرتبة الاولى من الدرجة الخامسة

أحد عشر مراتب.

درجة السادسة: وتشمل وظائف الموظفين ذوي الاختصاصات معاون رئيس ملاحظين او اوتعين من حملة الشهادة الاولية التي مدة دراستها 5 في الاقل بعد الدراسة الاعادية

(362) ويكون اولى من الدرجة السادسة او الثالثة من الدرجة حملة الماجستير وم ايعادلها وكلية الطب العراقي مدة (6) سنوات بعد الاعادية أحد عشر مراتب.

درجة السابعة: وتشمل وظائف الموظفين ذوي الاختصاصات ملاحظين فنيين أو أول تعيين حملة الشهادة الجامعية الأولى (بكارلوس) الأولى - من الدرجة السادسة **الدرجة الثامنة:** وتشمل وظائف الموظفين ذوي الاختصاصات ملاحظين فنيين او اول ل تعين كل من الاولى من الدرجة حملة شهادة الاعادية والخامسة من الدرجة حملة شهادة المعاهد سنتين بعد الاعادية

الدرجة التاسعة: وتشمل وظائف الموظفين ذوي الاختصاصات رئيس ملاحظين حر في او اول تعين حملة شهادة المتوسطة في المرحلة الاولى من الدرجة

الدرجة العاشرة: وتشمل وظائف الموظفين ذوي الاختصاصات حرفي او اول تعين حملة شهادة الاولى من الدرجة لايحمل شهادة -الرابعة حملة شهادة الابتدائية

خامساً: شروط التعيين في الوظائف العامة:

تتشرط معظم القوانين والأنظمة الخاصة بالوظيفة العامة توفر عدد من الشروط لتولي الوظيفة العامة .وتتلخص هذه الشروط بما يلي:

1. **جنسية الدولة:** تشترط القوانين عادة في المرشح للوظيفة العامة أن يكون مواطناً، أي متمتعاً بجنسية الدولة. ولا تجيز القوانين للأجانب تولي الوظائف العامة، إلا في حالات محددة، مثل الحاجة إليهم في حال عدم توفر أمثالهم من المواطنين، وحالة المعاملة بالمثل مع الدول الأخرى، وحالة اللاجئين الذين حرّموا فرصة العمل في بلادهم.

2. السن: تشترط القوانين والأنظمة المتعلقة بالوظائف العامة ألا يتجاوز سن المرشح للوظيفة العامة أو ينقص عن سن معينة. والغرض من إشتراط حدٍ أدنى في سن شاغل الوظيفة العامة، التأكد من بلوغه حدًا من النضج والإدراك يؤهلانه القيام بأعباء الوظيفة العامة المرشح لتوليها. أما إشتراط حد أقصى، فهو للتأكد من أن المرشح لم يصل سن التقاعد الذي عادة تضعف فيه قدرته على العمل.

3. **الصلاحية الجسمانية (اللياقة الصحية):** يجب أن يكون الموظف صحيح الجسم، خاليًا من الأمراض السارية والمعدية، حتى يكون قادرًا على القيام بأعباء وظيفته من جهة، وحتى لا يشكل خطراً على أقرانه من الموظفين وعلى الجمهور من جهة أخرى. تختلف درجة اللياقة الصحية المطلوبة بحسب طبيعة الوظيفة العامة والمهام الملقاة على شاغلها. فبعض الوظائف تحتاج إلى درجة عالية من اللياقة الصحية والبدنية، مثل وظائف التدريب الرياضي. بينما لا يحتاج البعض الآخر إلا قدرًا بسيطاً من اللياقة الصحية، مثل وظائف الأعمال الكتابية.

4. **الصلاحية الأخلاقية:** لعل أكثر الشروط التي تتطلبها القوانين والأنظمة في الموظف العام، ما يتصل بالصلاحية الأخلاقية للموظف. فالموظف يطلع عادة على أسرار تتعلق بالوظيفة أو بمعاملات المواطنين. لذلك تحرص الدولة على ألا يتولى الوظيفة إلا من كان على قدر من الأخلاق. وعادة تشترط التشريعات ثلاثة أمور لضمان توافر الصلاحية الأخلاقية وهي: حسن السيرة والسلوك، وخلو صحيفة الحالة الجنائية من الجرائم، وعدم سبق العزل من وظيفة عامة.

سادساً: قيم الخدمة المدنية:

ينبغي على الموظف في قيامه بالأعمال والمهام الموكلة له مراعاة القيم التالية:

1. العدالة، تكافؤ الفرص، الشفافية، المسائلة، النزاهة، المهنية، الفاعلية، الولاء للوطن، التحفيز والتميز.

2. الحيادية والبعد عن التجاذبات السياسية.

3. الجدارة والاستحقاق.

4. المساواة وعدم التمييز بصرف النظر عن العرق أو الجنس أو الدين أو المعتقد أو العمر.

5. احترام حقوق المرأة والاشخاص ذوي الإعاقة والأسير، وتعزيز ثقافة النوع الاجتماعي.

6. إحترام الكرامة الإنسانية وتقدير قيمة الفرد.

سابعاً: طرق اختيار الموظفين

بعد تحقّق الشروط العامة سالفة الذكر في المرشح، يقع على عاتق الإدارة إختيار أفضل المرشحين لإشغال الوظيفة. وتلجأ الإدارة إلى طرق مختلفة في الاختيار، تتنوع من دولة إلى أخرى تبعاً لقوانينها وأنظمتها الإدارية. بصفة عامة، يمكن حصر الطرق المتبعة لدى الدول في إختيار الموظفين بما يلي:

(1) حرية الإدارة في الاختيار: بموجب هذه الطريقة، يكون للإدارة سلطة تقديرية واسعة لاختيار الموظف العام، وتعتبر الثقة هي أساس اختيار الشخص لشغل الوظيفة العام. فالسلطة المختصة بالتعيين لها حرية اختيار الشخص من بين الأشخاص الذين تتوفر فيهم شروط شغل الوظيفة، أو من بين الأشخاص المرشحين والمؤهلين لشغل الوظيفة العامة. يؤخذ على هذه الطريقة أنها تفتح المجال أمام المحسوبية، إذ أن منح الإدارة سلطة تقديرية في التعيين، دون تقييدها بأسس موضوعية تضبطها، يؤدي بالضرورة إلى الانحراف في استعمال السلطة. ونظراً للعيوب والمخاطر التي قد تنجم عن هذه الطريقة، فقد عدلت معظم القوانين الحديثة عنها، ولم يعد لها وجود إلا فيما يتعلق بالوظائف الإدارية العليا فالتعيين في المناصب العليا يستند في حالات كثيرة إلى اعتبارات سياسية أكثر من الاعتبارات المتبعة في اختيار الموظفين بصفة عامة.

(2) الانتخاب: تلجأ بعض الدول إلى تبني طريقة لانتخاب كأسلوب من أساليب اختيار شاغلي الوظائف العامة. إذ يتم إختيار الموظف عن طريق انتخابه مباشرة من قبل الشعب، أو من بين فئة معينة. ويحق لكل فرد أن يشترك في الترشح للوظيفة العامة

إذا توفرت فيه الشروط المقررة قانوناً. فمثلاً: يتم اختيار عمداء الكليات في الجامعات الفرنسية بالانتخاب من بين أعضاء هيئة التدريس، ويتم إختيار حكام الولايات في الولايات المتحدة الأمريكية ونوابهم وبعض القادة الإداريين بطريقة الانتخاب. وقد أخذت مصر بهذه الطريقة في تعيين العمدة.

تتميز طريقة الانتخاب بأن الموظف المنتخب يحظى برضى الجمهور، ما يساعد في خلق جو ملائم للعمل. في المقابل، لا يضمن الانتخاب دوماً إختيار الأكفأ لشغل الوظيفة العامة، لأن الأفراد قد لا يحسنون الاختيار لتأثرهم باعتبارات عديدة. فقد يغلبون الاعتبارات العائلية أو الشخصية أو الحزبية على اعتبارات المصلحة العامة وفي جميع الأحوال، فحسب هذه الطريقة يتم انتخاب بعض من يشغلون المناصب العليا فقط.

3) الإعداد الفني والإداري المسبق: تلتزم بعض الدول ضمن قوانينها وأنظمتها المتعلقة بالوظائف العامة بتأهيل وإعداد الأشخاص، فنياً وإدارياً، قبل إشغال بعض الوظائف التي تتطلب طبيعتها مثل هذا الإعداد. ويتم هذا الإعداد عبر معاهد أو مدارس مختصة بالإدارة تنشئها الدولة لهذا الغرض، مثل المدرسة الوطنية للإدارة في فرنسا، والمدرسة الوطنية للإدارة في تونس. ويتم التعيين في هذه الحالة بعد استيفاء متطلبات التخرج.

4) المسابقة: يتم التعيين وفق هذه الطريقة بعد اجتياز المتقدمين لشغل الوظيفة العامة مجموعة من الاختبارات التحريرية والشفهية والمقابلات الشخصية المحددة سلفاً، والتي تأخذ بالاعتبار العديد من الجوانب المتعلقة بشخصية وذكاء وجدارة الشخص المرشح للوظيفة. تعتبر طريقة المسابقة من أفضل طرق إختيار الموظفين للوظائف العامة، كما أنها الأكثر شيوعاً في الدول الديمقراطية. هذا فضلاً عما تحققه من تكافؤ الفرص بين جميع المرشحين لتولي الوظيفة العامة.

ثامناً: المباشرة وفترة التجربة:

1. المباشرة:

بعد ان استوفى الموظف لكافة شروط التعيين ويثبت احقيته بالتعيين بتلك الدرجة الوظيفية هناك مجموعة من النظم التي تنظم عملية المباشرة وهي:

أ. ان يباشر الموظف خلال سبعة أيام من تاريخ التبليغ.

ب. اذا لم يباشر الموظف تقوم الدائرة بتنبيهه بلزوم المباشرة والا سيلغى قرار التعيين.

ج. يعتبر قرار التعيين ملغياً اذا لم يباشر الموظف بعد مرور أسبوع من على تنبيهه الدائرة له بلزوم المباشرة اذا كان دون عذر مشروع وادا كان له عذر مشروع يلغى قرار التعيين يلغى القرار بعد مرور شهر من تاريخ التنبيه.

د. اذا رفض الموظف التعيين وامتنع عن المباشرة يلغى قرار العيين دون الحاجة الى التنبيه او التبليغ.

2. فترة التجربة

درجت أنظمة الخدمة المدنية على تحديد فترة زمنية معينة كفترة تجربة يتم فيها وضع الموظف أو العامل الجديد تحت رقابة الجهة الإدارية وإشرافها المباشر كفترة اختبار لتحديد مدى صلاحيته للقيام بأعباء الوظيفة وما إذا كان جديراً بالاستمرار في ممارسة أعمالها بعد انتهاء فترة التجربة، أو يتم فصله أو نقله إلى وظيفة أخرى يقضي فيها أيضاً مدة اختبار جديدة، إذ تهدف إلى التدقيق في اختيار موظفي الدولة بحيث يتم اختيار الشخص المؤهل القادر على تحمل مسؤولية وظيفته وتبعاتها، فالجدارة هي الأساس في الاختيار لشغل الوظائف العامة، وليس للجدارة معايير محددة على سبيل الدقة يمكن تطبيقها على الموظف ولكنها تستشف من الصفات الشخصية للموظف من ناحية مقدرته في التعامل مع الآخرين، تحمل المسؤولية، تطوير الذات، الاستيعاب، حسن الخلق، الإبداع.. الخ. فهي المقياس الفعلي الذي يتوج شروط تعيين الموظف الجديد في الدولة، وفترة التجربة مهمة في حياة الموظف تمهد له الطريق لاكتشاف قدراته الذاتية، وطاقاته الكامنة وتهيئته نفسياً وعملياً للقيام

بأعباء الوظيفة العامة ومعرفة مبادئها وأحكامها، وليعرف حقوقه وواجباته الوظيفية، كذلك ليتسنى له تفهم أهداف المؤسسة التي يعمل بها ليسهل عليه تنفيذها. فترة التجربة تكون مرة واحدة فقط عند تعيين الفرد في الحكومة لأول مرة، ومدتها سنة واحدة، واشتراط السنة يعتبر قاعدة عامة لا تملك الجهات الحكومية التنازل عنها أو اختصارها فهي مدة زمنية فعلية، بحيث يستمر الموظف تحت مراقبة الجهة الإدارية مدة سنة كاملة فإذا انتهت ولم تتخذ الجهة الإدارية قراراً بفصله أو نقله إلى وظيفة أخرى لعدم صلاحيته فلا يخضع إلى فترة تجربة أخرى حتى لو انتقل للعمل في وظيفة مغايرة لتلك التي قضى سنة التجربة يمارس أعمالها، ولكن لو أن الموظف قضى فترة من سنة التجربة، ستة أشهر مثلاً، ثم قدم استقالته خلالها فإنه يخضع لفترة تجربة جديدة تجري عليه فيها نفس أحكام فترة التجربة، إذ قرر النظام أن تكون فترة التجربة سنة واحدة مستمرة غير متقطعة، ولفظة السنة يقصد بها حكماً وليس تقريباً، أي يجب أن يقضي الموظف الجديد اثني عشر شهراً كفترة تدريبية، وفي حال لم يتم التحقق من كفاءة الموظف بشكل كامل يحق للإدارة التمديد لمدة ستة أشهر أخرى.

س/ مالكم اذا انقضت مدة التجربة دون ان تصدر الإدارة امر التثبيت او الاستغناء؟
ج/ يعتبر الموظف في هذه الحالة مثبت فسكوت الإدارة دليل على قناعتها بكفاءة الموظف، لذا الإدارة مطالبة بالتصريح بالاستغناء في حال ثبوت عدم الكفاءة.

المبحث الرابع: حقوق وواجبات الموظفين

أولاً: واجبات الموظف:

أ. واجبات الموظف الإيجابية:

هذه الواجبات تتمثل بعمل الموظف بالوظيفة العامة ومتطلبات النجاح بتلك الوظيفة وهي:

1. تحقيق المصلحة العامة: