



الكلية : القانون

القسم او الفرع : القانون

المرحلة: الثانية

أستاذ المادة : م.د. محمد نعمان عطا الله

اسم المادة باللغة العربية : القانون الاداري

اسم المادة باللغة الإنكليزية : Administrative law

اسم المحاضرة السابعة باللغة العربية: الموظف العام

اسم المحاضرة السابعة باللغة الإنكليزية : public employee

تباشر الادارة مهماتها وانشطتها بواسطة اشخاص ادميين يعملون لحسابها وباسمها، وتنظم مراكزهم القوانين والانظمة المتعلقة بالوظيفة العامة، وأن نجاح الادارة في اداء اعمالها وتقديم الخدمة الى المجتمع يعتمد على نوعية الموظفين ومدى كفاءتهم ، فالوظيفة ليست مجرد مهنة يكتسب من يمارسها رزقه مقابل العمل الذي يؤديه لأن الوظيفة في مجتمعنا اصبحت (أمانة مقدسة وخدمة اجتماعية) ، فالموظف العام كما عرفه قانون الخدمة المدنية (بأنه كل شخص عهدت اليه وظيفة في الحكومة لقاء راتب يتقاضاه من الميزانية العامة او ميزانية خاصة وتابع لأحكام قانون التقاعد) ، وعرفه قانون انضباط موظفي الدولة الملغي بأنه (كل شخص عهدت الي وظيفة في الحكومة لقاء راتب يتقاضاه من الميزانية العامة او ميزانية خاصة وتابع لأحكام قانون التقاعد) ، وفي العراق فإن جميع العاملين في دوائر الدولة والقطاع العام اعتبروا موظفين بعد صدور قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ١٥٠ لسنة ١٩٨٧ والقاضي بتحويل العمال في دوائر الدولة والقطاع العام الى موظفين ويتساوون في الحقوق والواجبات اما المادة (الثانية) فقضت بأن تسري على المشمولين بأحكام القرار المذكور قوانين وانظمة وقواعد الخدمة المدنية والتعليمات الصادرة بموجبها والمطبقة في دوائر الدولة والقطاع العام ، وبهذا القرار حسم المشرع العراقي مسألتين كانتا مثار نقاش فقهي و موضوعي وهما:

١- أن الموظف و كل من يعمل في دوائر الدولة والقطاع العام بصفة دائمة مع ما ترتبه هذه الصفة من حقوق و واجبات.

٢- أن العاملين في القطاع العام هم من الموظفين فلا داعي للبحث في موضوع تحديد مركز العاملين في القطاع العام.

و بهذا يمكننا تعريف الموظف بأنه (الشخص الذي يعمل بصفة دائمة في مرافق الدولة والقطاع العام) ويستنتج من التعريف أن يكون الموظف قد تم تعيينه بشكل اصولي من الجهة المختصة بالتعيين بدرجة من درجات الملاك بعد التأكد من توفر الشروط المطلوبة للتعيين، و أن يكون تعيينه تم بصفة دائمة في خدمة مرفق عام سواء كان هذا المرفق ادارياً ام اقتصادياً.

علماً أن الجهات التي تختص بالتعيين في العراق بعد الغاء مجلس الخدمة العامة بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ١٩٩٦ لسنة ١٩٧٩ هي:

أ- مجلس النواب: اعطى الدستور العراقي في المادة (٦١) فقرة (خامساً) لمجلس النواب صلاحية تعيين رئيس واعضاء محكمة التمييز الاتحادية و رئيس الادعاء العام، وعدد من المستويات في مجلس القضاء الاعلى ، واصحاب الدرجات الخاصة بناءً على اقتراح مجلس الوزراء وبعض القادة العسكريين بناءً على اقتراح من مجلس الوزراء.

ب- الوزراء المختصون أو من يخولونهم صلاحية التعيين من موظفي وزاراتهم اذا كان المشرع قد اجاز لهم تخويل اختصاصهم بهذا الشأن كما في قانون الخدمة الجامعية رقم ٢٣ لسنة ٢٠٠٨ عندما اجاز المشرع تخويل صلاحيته بالتعيين واعادة التعيين الى رئيس الجامعة.

ج- رؤساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة في حدود الاختصاصات التي خولهم اياها المشرع بهذا الخصوص (محافظ البنك المركزي، رئيس ديوان الرقابة المالية).

د- المحافظون في حدود اختصاصهم الذي حدده المشرع.

طرائق اختيار الموظفين

تعددت طرائق اختيار الموظفين في البلدان المختلفة على وفق مستوى تطورها السياسي والاداري وظروفها الاقتصادية والاجتماعية، وعليه سنقسم طرق اختيار الموظفين على صعيد دول العالم في الفرع الاول وعلى صعيد العراق في الفرع الثاني:

الفرع الاول: طرائق اختيار الموظفين في دول العالم: تعتمد الادارة في دول العالم على معايير مختلفة للتعيين

تختلف حسب الطريقة التي تفضلها الدول فقسم تعتمد الشهادة واخرى تعتمد الخبرة ومن اهم طرق اختيار الموظفين:

١- الاختيار الحر من قبل الادارة: يكون للإدارة او لرجال الحكم في هذه الطريقة حرية تعيين من يشاؤون من الموظفين دون قيود ومن اشهر الدول التي طبقت هذا الولايات المتحدة الامريكية فقد كان نظام الغنائم وبموجب هذا النظام فإن الحزب الذي يفوز في الانتخابات يدخل اعضاؤه وانصاره في الوظائف العامة، وتم اقراره بشكل رسمي عام ١٨٣٢ في عهد الرئيس الامريكي جاكسون ، وسرعان ما انكشفت عيوب هذا النظام ، فقد ادى الى انتشار الفوضى في صفوف الموظفين الذين كانوا يحاولون الحصول على اكبر الغنائم منها، وقد استمرت بسببه

الرشوة والفساد في الادارة، وبسبب هذه العيوب ترك نظام الغنائم ليحل محله نظام الجدارة والكفاءة، وتم انشاء مجلس خدمة مدنية اعتمد الكفاءة اساساً للتعين.

٢- طريقة الانتخاب: ويتم اختيار شاغلي الوظيفة العامة بموجب هذه الطريقة بالانتخاب المباشر من قبل المواطنين وهي طريقة تؤدي الى ايجاد صلة مباشرة بين الموظف والجماعة التي سيتولى خدمتها ، وهذه الطريقة لا تضمن اختيار الكفوين ، لأن غالبية ابناء الشعب لا يستطيعون تقدير كفاءة المتقدم للوظيفة.

٣- الاختيار عن طريق المسابقة: وهذه الطريقة هي الأكثر شيوعاً في معظم دول العالم ، أذ تأخذ قوانين الخدمة بمبدأ الجدارة والاستحقاق لاختيار من يتولى الوظائف العامة، وتقوم هذه الطريقة في اختيار الموظفين على اجراء مسابقات تنافس بين المتقدمين لشغل الوظيفة لمعرفة قدرتهم و كفاءتهم وانتقاء افضلهم ، أذ أن الغاية من الاختيار يجب ان تحقق غرضين في أن واحد وهما:

أ- التحقق من توافر معلومات وخبرات وكفاءات معينة لدى المرشح.

ب- الكشف عن مدى قدرته على تطبيق تلك القدرات والكفاءات واستخدامها في الوظيفة المرشح لها.

الفرع الثاني: اختيار الموظفين في التشريع العراقي: يعد قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ الشريعة العامة للقواعد التي تحكم الوظيفة العامة في العراق فعلى الرغم من وجود قوانين تحكم بعض الفئات من الموظفين مثل قانون الخدمة الجامعية وقانون الخدمة الخارجية، فان هذه القوانين او غيرها ترجع الى قانون الخدمة المدنية في الامور التي لم تعالجها، وابتداءً اناط القانون المذكور مسألة التعيين الى مجلس الخدمة العامة الا أن الاخير اخفق في مهمة اختيار الموظفين مما حدا بمجلس قيادة الثورة المنحل على الغاء مجلس الخدمة العامة عام ١٩٧٩ بموجب القرار المرقم ١٩٩٦ ، وتم تخويل الوزراء المختصين صلاحيات المجلس المذكور في التعيين والترفيغ وتحديد الرواتب واحتساب مدة الممارسة و غير ذلك مما يتعلق بشؤون الخدمة المدنية ولتنفيذ هذا القرار صدرت تعليمات الخدمة رقم ١١٩ لسنة ١٩٧٩ من وزارة المالية ونصت هذه التعليمات على تشكيل لجنة او اكثر في كل وزارة بأمر الوزير و تتكون اللجنة من رئيس لا تقل وظيفته عن معاون مدير عام، ومن اختصاصات هذه اللجنة النظر في طلبات التعيين ، وحددت التعليمات في الملحق رقم (١) اسس و ضوابط اشغال الوظائف عند التعيين ومن تلك الاسس:

١- الاعلان عن الوظائف الشاغرة في صحيفة يومية في لوحة اعلانات كل من الوزارة والدوائر المختصة على أن يتضمن الاعلان تفاصيل كاملة عن الوظيفة الشاغرة.

٢- يتم تقديم الطلبات لشغل الوظائف الشاغرة وفق نموذج استمارة طلبات الدخول للخدمة المدنية وبعد انتهاء المدة المحددة للقبول والتأكد من توافر المؤهلات المطلوبة للوظائف المعلن عنها وإجراء اختبار تحريري وبعد ذلك يتم الترشيح للتعيين من بين الناجحين على وفق معدل النجاح في الاختبار.

وبعد القيام بهذه الاجراءات تعلن لجنة التعيينات في لوحة اعلانات الوزارة والدوائر المختصة جدولاً يتضمن اسماء المتقدمين للتعيين ومؤهلاتهم الدراسية وسنة التخرج ومعدلهم الدراسي والدرجة التي حصلوا عليها في الاختبار بالنسبة للوظائف التي تشغل بعد اجراء اختبار للمتقدمين اما الذين لم يدركم الدور في التعيين من المتقدمين فيبقون احتياطاً لوظائف مماثلة.

و مما تجدر الاشارة اليه أن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ قد نص في المادة ١٠٧ على تأسيس مجلس خدمة اتحادي حيث نصت (يؤسس مجلس يسمى مجلس الخدمة العامة الاتحادي ، يتولى تنظيم شؤون الوظيفة العامة الاتحادية بما فيها التعيين والترقية وينظم تكوينه واختصاصه بقانون) وصدر قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩ وشكل مجلس فعلياً عام ٢٠٢٠.

تكييف علاقة الموظف بالدولة:

أن تكييف علاقة الموظف بالإدارة قد مر بمراحل من التطور مرتبطة بالنظرة الى ضرورات تسيير المرافق العامة بانتظام، والتكييف الذي يخدم هذا الهدف، وقد مر تكييف علاقة الموظف بالإدارة بثلاث مراحل:
اولاً: كان ينظر على أنها علاقة تعاقدية في اطار القانون الخاص من مبدأ (العقد شريعة المتعاقدين).
ثانياً: تطور هذا التكييف في وقت لاحق في انها علاقة تعاقدية في اطار القانون العام وكان للإدارة حق تعديل هذا العقد بما يتلاءم مع سير المرافق العامة بانتظام.

ثالثاً: المرحلة الاخيرة والحالية هي أن الموظف بمركز تنظيمي موضوعي وليس في مركز تعاقدية.

ويقصد بعلاقة الموظف التنظيمية (مركز تنظيمي) اي أن الموظف يخضع لما تضعه الدولة من قواعد لتنظيم ذا المركز دون أن يكون للموظف الحق في الاعتراض عليها طالما التزمت بالقوانين والانظمة التي تحكم مركزه. ويترتب على تكييف الموظف بأنه في مركز تنظيمي نتائج مهمة وهي:

١- لا أثر لرضا الشخص أو موافقته في ترتيب الاثار القانونية لتعيينه في المركز الوظيفي، فواجبات و مسؤوليات الموظف و حقوقه تحددها الدولة بصرف النظر عن سيشغل الوظيفة و تترتب اثار المركز الذي حدده القانون لهذا الموظف و أن ارادة الموظف لا دخل لها في انشاء و بدء سريان هذه الاثار.

٢- تسري على الموظف التعديلات التي تتم على قوانين و أنظمة الخدمة التي تنظم مركزه و لا يتوقف سريانها على رضاه حتى لو ترتب على التعديل الغاء الوظيفة او انقاص الراتب او زيادة واجباته الوظيفية او نقله من مكان.

٣- لا يجوز للإدارة مخالفة الأحكام المتعلقة بالمركز التنظيمي للموظف وليس لها أن تنتقض شيئاً مما ينص عليه حتى لو كان بصيغة الاتفاق مع الموظف فالمركز التنظيمي ملزم للطرفين (الموظف والادارة) ويقع باطلاً كل اتفاق يخالفه.

