

محاضرات
مادة تشريعات
الخدمة

المحاضرة الأولى

* الوظيفة العامة

* مفهوم الموظف العام

* اساليب الارتقاء بالوظيفة

العامة

الوظيفة العامة

التنظيم الاداري في الدولة يتكون من اشخاص ادارية عامة تباشر ادارة المرافق العامة وهي تعتبر اشخاص معنوية عامة تباشر مهامها باسم الدولة بهدف تحقيق الصالح العام .

هذه الاشخاص المعنوية لا يمكن ان تعمل من تلقاء نفسها الا من خلال الشخص الطبيعي وهو الموظف العام ويختلف مركز الموظف العام بوصفه من عمال السلطة الادارية عن مركز العاملين في المشروعات الخاصة والتي تهدف لتحقيق مصالح خاصة لرب العمل .

- 1- المشروعات الخاصة تهدف لتحقيق مصالح خاصة .
- 2- المشروعات الخاصة يلتزم العامل بتنفيذ توجيهات صاحب المشروع وفقا للالتزامات عقد العمل.

اما المشروعات العامة تهدف لتحقيق المصلحة العامة من خلال ضمان سير المرفق العام لسد الحاجات العامة ، بالنسبة للادارة العامة فهي تتمتع بامتيازات غير معروفة في نطاق العلاقات الخاصة بين الافراد والتي يحكمها مبدأ المساواة (العقد شريعة المتعاقدين) وعليه ونتيجة لهذه الامتيازات لا بد من وجود نظام قانوني لعمال الادارة يكفل عدم انحرافهم عن تحقيق الصالح العام وعدم استغلالهم لمراكزهم من اجل تحقيق منافع ذاتية ، وهذا القانون في نفس الوقت يضمن لهم اي عمال الادارة حقوقهم في الراتب المجزي والحماية من تعسف الرؤساء والاستقرار في العمل .

وقد ازدادت اهمية الوظيفة العامة بالدولة بازدياد تدخلها في المجالات الاقتصادية والاجتماعية ، ففي السابق كان نشاط الدولة محدود يقتصر على ادارة مرافقها التقليدية الكبرى ولكن اختلف دورها بموجب الدساتير الحديثة حيث اضطلعت بمهام اضافية جديدة وانعكس هذا التطور في وظائف الدولة على عدد العاملين لدى الادارة حيث انه مع ازدياد الخدمات التي تقدمها الدولة فلا بد من وجود اعداد اضافية من الموظفين لتقديم هذه الخدمات.

مفهوم الوظيفة العامة

توجد ثلاث مفاهيم للوظيفة العامة في الوقت الحاضر وتحكم نظام عمال الادارة وهي كالآتي :-

1- المفهوم الاوربي : ويمكن اعتبار النظام الفرنسي نموذجا له ويقوم هذا المفهوم على نظام الاحتراف واستقرار العمل ، وهي مهنة ذات طابع خاص يلتحق بها الموظف في سن مبكرة بهدف البقاء الى ان يبلغ السن المحددة ، حيث يحدد القانون ضمانات وامتيازات لا يتمتع بها اي مواطن ويحدد واجباتهم ، اي نظام تأديبي يتضمن الحماية للموظف والعقوبات عند مخالفة الالتزامات الوظيفية.

2- المفهوم الامريكي : ويختلف مفهوم الوظيفة العامة في الولايات المتحدة عن المفهوم الاوربي ذلك لان الموظف يخضع لنفس النظام القانوني الذي يخضع له عمال

النشاط الخاص ولا يتمتع بحقوق سوى الحقوق الدستورية التي يتمتع بها سائر المواطنين، اي تحديد الدرجات والرواتب دون اقامة اي وزن لمركز الموظف ومؤهلاته وثقافته وظروفه .

3- المفهوم الاشتراكي : وتأخذ به الدول الاشتراكية اذ ان النظم الاشتراكية لا تفرق بين الموظفين العموميين وغيرهم من العاملين ولهذا فانه في هذه الدول لا توجد نظم قانونية خاصة بالموظفين باعتبارهم فئة متميزة تتمتع بامتيازات خاصة عليها التزامات خاصة ولها حقوق خاصة وانما يعتبر جميع العاملين في خدمة الدولة وغيرها من المؤسسات لاحكام قانون العمل .

جدول (1) الاتجاهات المقارنة

الدول الاشتراكية	الولايات المتحدة الامريكية	فرنسا والعديد من الدول الاوربية	ت
لا تفرق بين المواطنين ويخضع كل العاملون في الدولة لقانون العمل	اعتبرها مهنة كباقي المهن	اعتبرها مهنة ذات طابع خاص	1
	يلتحق بها في سن مبكرة	يلتحق بها في سن مبكرة	2
	تنتهي خدماته بعد(4) سنوات	سن محددة للخدمة	3
	لا تتسم بالدوام والاستمرار	تتسم بالدوام والاستمرار	4
	تشبه باقي المهن في سوق العمل متأثرة به صعودا ونزولا	لا تشبه باقي المهن	5

مفهوم الوظيفة العامة في العراق

ان مفهوم الوظيفة العامة في العراق مر بمراحل عديدة ابتداء بالحكم العثماني مرورا بالاحتلال الانكليزي والانتهاج بالاستقلال ، حيث حدد مفهوم الوظيفة العامة بالدستور المؤقت لسنة 1970 بأن الوظيفة العامة هي الخدمة كما بين قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي الجديد رقم 14 لسنة 1991 بأن الوظيفة العامة تكليف وطني وخدمة اجتماعية يستهدف القانم بها المصلحة العامة وخدمة المواطنين في ضوء القواعد القانونية النافذة ، ولكي تحقق الوظيفة العامة رسالتها بالشكل الذي حدده الدستور فقد وضع قانون اصلاح النظام القانوني جملة اسس ومبادئ يضمن تحققها ارتقاء الوظيفة العامة الى المستوى الذي يطمح اليه الدستور ومنها :-

- 1- ضرورة تسييس الوظيفة العامة ، لان الموظف يطبق التشريعات وهي اختيارات اقتصادية واجتماعية تحكمها رؤيا سياسية للدولة .
- 2- وضع الاسس لمعالجة ظاهرة البيروقراطية عن طريق معالجة مظاهر التعالي عن الشعب والانزغال عن مشاكل الكادحين والاكتفاء بالعمل الدواويني الذي ينظر الى المشاكل عبر اكداس الورق بعيدا عن الحياة النابضة وتعقيدات المتشابكة .
- 3- خلق اشكال جديدة لمساهمة المواطنين في تصريف الشؤون العامة وخلق شبكات واسعة تدعم الوظيفة العامة وتربط جهاز الدولة بالمجتمع .

مفهوم الموظف العام

يطلق على عمال الادارة مصطلح متفق عليه في جميع الدول الحديثة هو الموظفون العموميون غير ان النظام القانوني الذي يحكم العلاقة التي تربطهم بالدولة يختلف من دولة لآخرى.

فبعض الدول تأخذ بوحدة النظام القانوني الذي يسري على كافة الموظفين مع بعض الاستثناءات الضرورية المرتبطة بطبيعة بعض الوظائف ، وهناك دول تأخذ بتعدد الانظمة القانونية.

وفي العراق يعتبر قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 المعدل العمود الفقري للوظيفة العامة في العراق على الرغم من وجود قوانين خاصة الى جانب قانون الخدمة المدنية ، كقانون العمل الذي يخضع له العمال ، وقد عرف قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960

الموظف العام هو كل شخص عهدت اليه وظيفة داخل ملاك الوزارة او الجهة غير المرتبطة بوزارة .

فالموظف العام هو كل شخص يساهم بعمل في خدمة شخص من اشخاص القانون العام مكلف بادارة مرفق عام ويشغل وظيفة داخلية في ملاك المرفق ، أي كل شخص يعهد اليه بعمل دائم ويكون موجود بملاك الدولة ويتقاضى راتبه من ميزانية الدولة .

وعليه ومن خلال هذا التعريف تبرز العناصر المميزة للموظف العام وهي كالآتي :-

1- المساهمة في خدمة شخص عام مكلف بادارة مرفق عام ففي العراق يعتبر جميع عمال الادارة في الهيئات العامة موظفين عموميين .

2- ان تكون الخدمة في عمل دائم أي يقصد بذلك ان يكون العمل بذاته دائما ولازما في مباشرة المرفق العام لنشاطه ويتمثل ذلك في استمرار الخدمة وليس استمرار الوظيفة ويمكن ان تكون الخدمة مستمرة لكن الوظيفة منقطعة كما في حالة الاجازة ، كما يمكن للادارة ان تلغي الوظيفة دون ان يؤثر ذلك على استمرار نشاط المرفق كما في تنسيق المالك .

وعليه فان الاشتغال بصورة عرضية او مؤقتة لا تضيي صفة الموظف العام على من قام بها ، فالخدمة العارضة قد تكون اختيارية كالمساهمين بحملات العمل الشعبي وقد تكون اجبارية كالمكلفين في حالة الطوارئ .

3- ان يعين الموظف من قبل السلطة التي تمتلك حق التعيين وهنا لا بد ان يتم تعيين الموظف لخدمة المرفق العام عن طريق السلطة المختصة بذلك لكي يكتسب الشخص صفة الموظف العام .

وهذا العنصر هو الذي يميز الموظف الشرعي عن الموظف الفعلي ، فالموظف الشرعي هو الذي شغل الوظيفة طبقا لاجراءات قانونية استلزمها قواعد الخدمة المدنية ، اما الموظف الفعلي فهو الذي يقم نفسه على الادارة دون ان يتولى الوظيفة بموجب الاجراءات التي يقرها القانون ، وتعد اعماله معدومة ولا يمكن ترتيب اي اثار قانونية عليها الا في الحدود التي تفتضيها نظرية الموظفين الفعليين في ظل الظروف الاستثنائية .

4- ان تكون الوظيفة داخلة في ملاك الموظفين

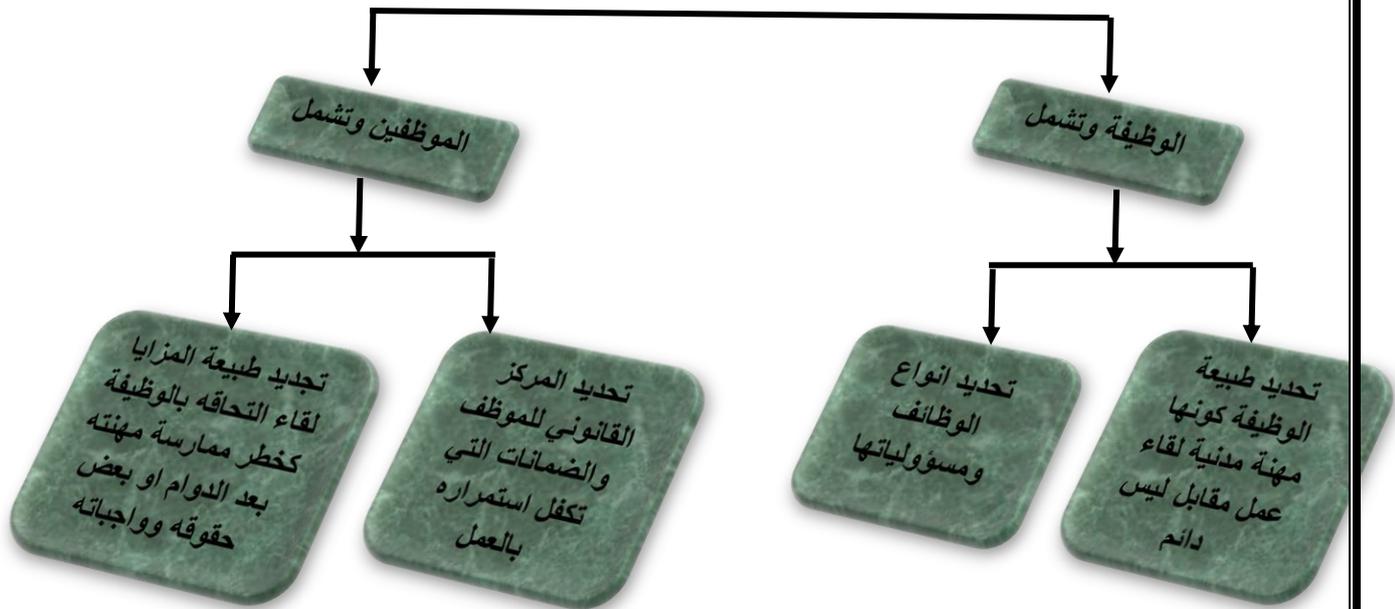
محددات النظام القانوني

الوظيفة العامة في الدولة يحكمها نظام قانوني يتكون من مجموعة قواعد قانونية تحكم علاقة الموظف بالدولة وشؤون الوظائف وعليه فان النظام القانوني للوظيفة العامة يتضمن امرين:-

الاول : تحدد السياسة العامة للوظيفة التي تحكم شؤون الوظيفة من حيث كونها مهنة مدنية وتحديد انواع الوظائف ومسؤولياتها ، كما تشتمل الموظفين وتحديد المركز القانوني للموظف والضمانات التي تكفل استمراره بالعمل وتحديد طبيعة المزايا لقاء التحاقه بالوظيفة

الثاني : تحديد القواعد التي تحكم شؤون الموظفين في الحقوق والواجبات والقواعد الاجرائية والموضوعية لمحاسبة الموظف على ما يقع من اخطاء او اهمال .

محددات النظام القانوني



النتائج المترتبة على اعتبار المركز القانوني للموظف العام مركزا تنظيميا

- 1- صدور قرار اداري بالتعيين بعيدا عن قبوله ورضائه منتجا لكل اثاره القانونية من لحظة صدوره .
- 2- يشترط لاستمرار الموظف في وظيفته باستمرار صلاحيته لتحمل اعبائها وتوافر شروطها فيه طوال الخدمة فالوظيفة بمثابة تكليف للموظف من الدولة بممارسة اختصاصات هذه الوظيفة .
- 3- يجوز تغيير المركز القانوني للموظف في اي وقت وفقا لمقتضيات المصلحة العامة ولا يحق له الاعتراض على كونه حقا مكتسبا .

المحاضرة الثانية

* المركز القانوني للموظف العام

* التطور التاريخي للوظيفة العامة في
العراق

* العاملون في الخدمة الوظيفية في
العراق

المركز القانوني للموظف العام

يعرف المركز القانوني بأنه مجموع الحقوق والالتزامات المتعلقة بشخص من الأشخاص ، او هو الحالة التي يوجد فيها الشخص تجاه القانون ، وتنقسم المراكز القانونية الى :-

- 1- المراكز القانونية العامة (الموضوعية): وهي مراكز تستمد وجودها مباشرة من القوانين والانظمة اي يتحدد مضمونها بقواعد عامة مجردة ولا دخل للارادة المباشرة للاشخاص الذين يخضعون لها وتعرف ايضا بالمراكز التنظيمية ويجوز تعديلها تبعا لتعديل الاداة القانونية التي تنظمها وفقا لمقتضيات المصلحة العامة .
- 2- المراكز القانونية الفردية (الذاتية) : وهي مراكز يتحدد مضمونها بالنظر الى شخص معين او اشخاص معينين ويختلف مضمونها باختلاف الاشخاص الذين يشغلونها وتنشأ اغلب هذه المراكز عن العقد سواء كان عقد من عقود القانون الخاص او القانون العام ولا يجوز تعديلها الا بموافقة شاغليها (العقد شريعة المتعاقدين) .

طبيعة العلاقة القانونية التي تربط الموظف العام بالدولة

الفقه الفرنسي جعل علاقة الموظف بالدولة على انها علاقة تعاقدية تخضع لاحكام القانون الخاص ولكن بعد تطور القانون الاداري واستقرار احكامه اصبحت هذه العلاقة تنظيمية وعليه ستدرس هاتين النظريتين:

أولاً: النظرية التعاقدية : وتنقسم الى نظرية العقد المدني ونظرية عقد القانون العام

- 1- نظرية العقد المدني : وهي من اقدم النظريات في تكييف علاقة الموظف بالدولة ، وكانت شائعة قبل ظهور القضاء الاداري ونشوء القانون الاداري فوفقا لهذه النظرية يعتبر الموظف في مركز تعاقدية في علاقته بالادارة واساس هذه العلاقة هو العقد المدني الذي يحدد حقوق والتزامات الطرفين المتعاقدين ، وتم وصف هذا العقد بأنه عقد وكالة اذا كان العمل الذي يقوم به الموظف عملا قانونيا وعقد اجازة اشخاص اذا كان الموظف يقوم بعمل مادي، غير ان بعض الانتقادات وجهت لهذه النظرية منها :

أ- اذا كانت هذه العلاقة تعاقدية فان العقود تحتاج الى مناقشة حقوق والتزامات الطرفين والموافقة عليها مثل هذه المناقشة غير متوفرة لان تعيين الموظف يتم بقرار اداري ولا تسبقه مفاوضات .

ب- ان اساس القانون الخاص هو قاعدة العقد شريعة المتعاقدين ، وفي حالة تطبيق هذا الاساس فانه يحول دون انفراد الادارة بتعديل النظام القانوني للوظيفة العامة بحجة المساس بالحقوق والالتزامات المتفق عليها، ومجافة لمبدأ مواكبة المرفق العام للظروف المستجدة.

2- نظرية عقد القانون العام : نتيجة الانتقادات السابقة لنظرية العقد المدني فقد اتجه الفقه والقضاء الى نظرية تركز على اعتبار علاقة الموظف بالدولة هي عقد من عقود القانون العام وهو عقد اداري على اساس ان العقد الاداري يمنح سلطات وامتيازات في مواجهة المتعاقد لا تتضمنها العقود المدنية بقصد ادارة المرافق العامة وتحقيق الصالح العام.

وهذه النظرية تم توجيه انتقادات لها منها :

- ان السلطة الادارية لا تستطيع التحرر من التزاماتها التعاقدية الا وفقا لشروط مستمدة من ظروف طارئة بعد التعاقد وان تعوض المتعاقد ذلك .
- تنفيذ الادارة بقيود معينة وذلك من اجل التوازن المالي للعقد .
- المتعاقد يستطيع اللجوء الى القضاء في حالة الخروج عن تلك القيود.

ثانيا : تكيف علاقة الموظف بالدولة على انها تنظيمية

نتيجة للانتقادات السابقة ظهرت النظرية القانونية التنظيمية وفحواها ان مركز الموظف يخضع لاحكام القوانين والانظمة الخاصة بالوظيفة العامة.

فهي التي تنظم كيفية التحاق الموظف بالوظيفة كما تبين حقوقه وواجباته تجاه الوظيفة، وهذا ما ذهب اليه فرنسا وكدت عليه بأن مركز الموظف قانوني تنظيمي ، اما في العراق فلا يوجد نص مماثل لما ذهب اليه فرنسا لا في قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 المعدل ولا في قواعد الخدمة لموظفي هيئات القطاع الاشتراكي ، غير ان قضاء محكمة التمييز العراقي قد سد هذا النقص الحاصل في التشريع وذلك بالتأكيد لهذا الوضع في حكم لها بجعل مركز الموظفين تنظيمي وعلاقة الادارة بموظفيها تحكمها القوانين والانظمة ومن المتفق عليه ان مركز الموظف وعلاقته بالادارة محكومة بقانون الخدمة المدنية وقانون انضباط موظفي لسنة 1936 .

النتائج المترتبة على النظرية التنظيمية

1- ينشأ المركز القانوني للموظف العام بمجرد صدور قرار التعيين الذي يسند الوظيفة للموظف ، وهنا لا وجود لرضا الموظف عند التعيين وما يترتب عليه من اثار ويستثنى من هذا المبدأ حالة التعيين بأوامر تكليف ونتيجة لذلك فانه يجوز للسلطة الادارية تعديل القوانين والانظمة التي تحكم الوظيفة العامة بمحض ارادتها وبما ينسجم مع مواكبة المرفق للتغيير ويسري هذا التعديل بأثر مباشر دون ان يكون للموظف حق في الاحتجاج طالما ان هذا التعديل عام لكافة الموظفين ، ولا يجوز المساس بمركز موظف معين والانتقاص من حقوقه ومزاياه الوظيفية الا بموجب عقوبة نص عليها قانون الانضباط.

2- تسري قواعد الخدمة المدنية على جميع الموظفين من ذات الفئة ولايجوز للادارة مخالفة النظام القانوني للوظيفة العامة من حقوق وواجبات .

3- تستمر علاقة الموظف بالدولة لحين قبول استقالته من الوظيفة ولا تنقطع هذه الصلة بمجرد تقديم الاستقالة .

4- يلزم الموظف بالعمل بصورة دائمة لضمان سير المرافق العامة بانتظام ويمنع على الموظف العام الاضراب عن العمل او الامتناع عن اداء الواجبات الوظيفية.

التطور التاريخي للنظام القانوني للوظيفة العامة في العراق

1- افتقر العراق الى قانون يحكم شؤون الموظفين طيلة الحكم العثماني وكان التعيين وفقا لاصدار السلطة اذ يختار الوالي من يثق بهم لشغل الوظائف .

2- استمرار الحال في الاحتلال البريطاني واقتصاره على (البريطانيين والهنود) اذ لم يكن يزيد عدد الموظفين العراقيين عن عشرين موظفا من مجموع (534) بينما كان الآخرون من الاجانب المتسرحين من الجيش البريطاني اثر انتهاء الحرب العالمية الاولى .

3- بعد قيام الدولة العراقية عملت على احلال العراقيين محل الاجانب مستفيدة من ذوي الخبرة العاملين في الفترة السابقة الذكر واقتصر وجود الاجانب كمدرسين.

4- وجدت الحكومة العراقية اهمية وجود قانون ينظم شؤون الوظيفة فكان اول قانون هو خدمة الاجانب في وظائف الحكومة رقم 36 لسنة 1927 المتضمن تعيينهم بعقد خاص ويحدد قيمة الراتب ومدة العمل

وصدر اول قانون للخدمة المدنية في العراق رقم 103 لسنة 1931 لينظم بصورة واضحة اسس انتقاء الموظفين وشروط تعيينهم وترقيتهم وبعدها صدر لفتات معينة من الموظفين كموظفي الخدمة القضائية والخدمة الخارجية والجامعية والهندسة الامر الذي استوجب الحاجة الى ان يصدر قانون خدمة مدنية موحد فصدر قانون الخدمة المدنية الموحد رقم 55 لسنة 1956 وكان اكثر تقدما وطموحا من القوانين السابقة ويعتبر اول قانون اسس مفهوما محدداد للادارة والافراد في العراق وانشئ بموجب هذا القانون هيئة مركزية متفرقة تتولى مهمة الاشراف على الوظيفة العامة باسم مجلس الخدمة العامة ولم يستمر هذا القانون طويلا اذ صدر القانون النافذ حاليا رقم 24 لسنة 1960 .

مشكلة تعددية قوانين الخدمة

- 1- لم يكن قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل القانون الوحيد الذي يحكم الوظيفة العامة في العراق فقد كان الى جانبه.
- 2- قانون خدمة الخاص ببعض فئات الموظفين (الخدمة الجامعية ، الخدمة القضائية ، الخدمة الخارجية).
- 3- انظمة خاصة ببعض المؤسسات .
- 4- قواعد الخدمة في المؤسسات الاقتصادية الملغاة .

الامر الذي اوجد ضرورة توحيد الاحكام والقوانين التي تحكم جميع الموظفين العاملين في العراق بموجب قانون اصلاح النظام القانوني رقم (35) لسنة 1977 الذي شخص الواقع السلبي للتعددية الا انه اخفق في وضع قانون موحد جديد .

العاملون في الخدمة الوظيفية في العراق

ان قانون الخدمة المدنية النافذ حاليا رقم 24 لسنة 1960 ليس هو القانون الوحيد الذي ينظم احكام الوظيفة العامة والموظفين في العراق ، وهذا القانون يخضع له موظفي الدوائر الرسمية مع بعض الاستثناءات التي تخص بعض الوظائف بسبب تميز طبيعة اعمالها عن اعمال الموظفين الاخرين وعلى سبيل المثال:

- ❖ موظفين الخدمة الخارجية اذ يخضعون لاحكام قانون الخدمة الخارجية لسنة 1976 .
- ❖ موظفين الخدمة الجامعية اذ يخضعون لقانون الخدمة الجامعية النافذ حاليا رقم 23 لسنة 2008
- ❖ موظفين الخدمة القضائية ويخضعون في شؤون خدمتهم الاحكام قانون التنظيم القضائي رقم 170 لسنة 1979.

العاملون في الخدمة المدنية في العراق

أن مسألة تعدد القوانين التي تحكم الخدمة المدنية ليست سلبية وانما قد تكون ايجابية من حيث الضرورة ان تخضع بعض الوظائف لقوانين خاصة فالشرع العراقي قد ذهب الى تقسيم عمال المرافق العامة ومؤسسات الدولة الى عدة فئات وهي :

- 1- فئة الموظفين : وقد ذكرنا سابقا من هو الموظف استنادا لاحكام المادة 2 من قانون الخدمة المدنية.
- 2- فئة المستخدمين : نصت المادة 2 من قانون الخدمة المدنية على ان المستخدم هو كل شخص تستخدمه الحكومة في خدمة داخلية في الملاك الدائم الخاص بالمستخدمين .

3- فئة الاجراء : وحسب المادة 1 من نظام خدمة الاجراء لسنة 1967 فان الاجير هو الشخص المعين بموجب هذا النظام والعامل على تنفيذ مشاريع الخطة الاقتصادية .

4- فئة العمال : وهم الخاضعين لاحكام قانون العمل رقم 151 لسنة 1970 والعامل هو من يؤدي عمل لقاء اجر ويكون تحت توجيه الجهة التي يعمل لحسابها .

يلاحظ ان هذه التقسيمات ووجهت اليها لاحقا بعض العيوب وقد استقر الحال على ان يكون التقسيم الحالي للعاملين بالخدمة الوظيفية الى موظفين وعمال فقط.

المحاضرة الثالثة

* سياسة اختيار الموظفين في
العراق

* ترتيب الوظائف في قانون
الخدمة المدنية

سياسة اختيار الموظفين في العراق

نجاح الموظفين في اداء واجباتهم الوظيفية يتوقف في جانب كبير على العناية المبذولة في اختيارهم اختيارا صحيحا ولتحقق ذلك فأن النظام القانوني للوظيفة العامة يتضمن نوعين من القواعد القانونية :

- 1- قواعد قانونية موضوعية : تبين الشروط المطلوب توفرها في المرشح لتولي الوظيفة العامة وهذه تشكل الضمانة الاساسية لتحقيق مبدأ المساواة بعيدا عن التفرقة بسبب الجنس او العرق او الدين.
- 2- قواعد قانونية اجرائية : تبين طريقة اختيار الموظفين والاجراءات المعتمدة في ذلك مما يبعد تحكم الادارة باجراءات التعيين لاعتبارات سلطوية تحكيمية غير موضوعية .

ترتيب ووصف الوظائف

ترتيب الوظائف

يعرف علم ادارة الافراد نظامين رئيسيين لترتيب الوظائف وهو نظام الترتيب الموضوعي : تصنيف الافراد على اساس التماثل بين صعوبة واجباتها ومسؤولياتها بما يكفل تحديد اجر واحد للوظائف ذات المستوى الواحد من الصعوبة ، ويترتب على الاخذ بهذا النظام مجموعة من النتائج هي :

- 1- تحديد شروط شغل كل وظيفة على حدى سواء من ناحية المؤهلات والخبرات والتدريب ، اي ان المتقدم يعرف سلفا واجباتها مثل صدور قرار التعيين.
- 2- عملية نقل الافراد من وظيفة الى اخرى يتقيد بتوافر شروط الوظيفة التي سينتقلون اليها وبذلك تكون سلطة الادارة مقيدة في هذا الجانب .
- 3- الترقية عملية الترقية لا معنى لها في المفهوم الاصلي لنظام الترتيب الموضوعي لانه لا يعتمد على قضاء مدة محددة بل يعتمد على توافر الشروط المحدد لاشغالها فيصدر قرار التعيين متى كانت خالية وتوفرت فيها الشروط المطلوبة .
- 4- يتحقق في ظل النظام الموضوعي مبدأ الاجر المتساوي للعمل المتساوي على اعتبار انه كل الوظائف تتضمن واجبات ومسؤوليات متساوية او متماثلة .

اما بالنسبة لنظام الترتيب الشخصي : فيقوم على ترتيب الافراد وفقا لمؤهلاتهم الدراسية والمدد التي قضوها في خدمة المنظمة او الجهة الادارية ويترتب على النظام الشخصي جملة نتائج هي :

- 1- يتم اختيار الافراد وتحديد درجاتهم مسبقا من قبل المنظمة او الادارة ثم تحدد الوظيفة التي تعهد اليها بحسب ادارة المنظمة وبدون رفض من الموظف .

- 2- تمتلك الادارة سلطة تقديرية كاملة في نقل الافراد من وظيفة الى اخرى فهي ليست مقيدة بشروط معينة يستوجب توفرها في الموظف ولا يستطيع الموظف ان يحتج بعدم ملائمة الوظيفة له لان مسألة ملائمة الوظيفة من عدمها يترك تقديره للادارة .
- 3- عملية الترقية لا يقصد بها بالضرورة زيادة اعباء ومسؤوليات الموظف ، فالترقية (الترفيع) تتم من درجة مالية الى اخرى ويترتب عليها زيادة الراتب للموظف دون زيادة الابعاء الوظيفية .
- 4- ان راتب الموظف لا يتحدد بالاستناد الى صعوبة واجبات ومسؤوليات وظيفته ، وانما يحدد بمراعاة مستوى مؤهله الداسي واقدميته في خدمة المنظمة .

جدول (2) مقارنة بين نظام الترتيب الموضوعي ونظام الترتيب الشخصي

نظام الترتيب الموضوعي	نظام الترتيب الشخصي
1- ترتيب الوظائف على اساس التماثل بين صعوبة واجباتها ومسؤولياتها بما يكفل تحديد اجر واحد للوظائف ذات المستوى الواحد من الصعوبة	يقوم على ترتيب الافراد وفقا لمؤهلاتهم الدراسية والمدد التي قضاها في خدمة المنظمة
2- ترتيب الوظائف المتشابهة بالصعوبة والمسؤولية	ترتيب الافراد بحسب شهادتهم وخدمتهم
3- تحديد شروط شغل كل وظيفة على مدة سواء من ناحية المؤهلات والخبرات والتدريب اي يعرف المتقدم سلفا واجباتها مثل صدور قرار التعيين	يتم اختيار الافراد وتحديد درجاتهم اولا من قبل المنظمة ثم تحدد الوظيفة التي تعهد اليه بحسب ادارة المنظمة بدون رفض من الموظف
4- عملية نقل الافراد لوظائف اخرى مقيدة بالشروط الواجب توافرها المنقول منها او اليها	تمتلك الادارة سلطة تقديرية في نقل الموظف لوظيفة اخرى اذ انها غير مقيدة بتوفر شروط الوظيفة بالشخص المنقول
5- لا وجود لعملية الترقية الا بتوفر شروطها كارادة المنظمة او المدة	لا تعني الترقية زيادة الابعاء والمسؤوليات وانما الترفيع زيادة الراتب بالانتقال لدرجة مالية اعلى
6- يحقق اجر متساوي لعمل متساوي	يحقق اجر غير متساوي لعمل متساوي لانه ليس على صعوبة ومسؤولية العمل

نظام ترتيب الوظائف في قانون الخدمة المدنية

ان قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 اعتمد نظام الترتيب الشخصي وبناء على ذلك تم انشاء جدول لدرجات الموظفين من تسع درجات لكل درجة حد ادنى واعلى ، ويشغل الموظف واحدة من هذه الدرجات وفقا لمؤهلاته الدراسية ومدة خدمته الوظيفية فيرفع من درجة الى اخرى متى توفرت فيه شروط الترفيع التي ينص عليها القانون من دون ان ينطوي هذا الترفيع على ضرورة زيادة الابعاء الوظيفية وبالتالي ممكن ان ننقل الموظف من درجة الى اخرى دون ان يتغير عنوانه الوظيفي.

وعليه فان قانون الخدمة المدنية اخذ بنظام الترتيب الشخصي بكل ما قد يحمله هذا النظام من مساوي لانه ربما تتحقق بعض الظروف في مسألة عملية التوازن بين اعباء الوظيفة والاجر.

وصف الوظائف

ويقصد به اعداد بيان مكتوب خاص بكل وظيفة على حدى يظهر عوامل التقويم الداخلة في تكوينها ويبرز مدى صعوبة واجباتها والحد الادنى من متطلبات التأهيل اللازمة لشغلها ، وتتبع عملية الوصف هذه عملية اخرى هي عملية تقويم الوظيفة بهدف تحديد

اجرها وفقا لاهميتها وتبعاً لمدى صعوبة واجباتها ومسؤولياتها ، وبذلك تحدد درجة مالية لها مناسبة بين الدرجات المالية المعتمدة في ملاك الادارة ، فالدول التي اعتمدت نظام الترتيب الشخصي وفي مقدمتها المملكة المتحدة بدأت تشعر بالتحول الى اعتماد موضوعي بدلا من الشخصي ، كما تحولت الى ذات الاتجاه جمهورية مصر عام 1964 ، اما مشروع قانون الخدمة العامة في العراق عمد الى وصف شامل لكل وظيفة لتحقيق الربط المنطقي بين ثلاثة عناصر هي العمل ومتطلبات شغل الوظيفة ومؤهلات شاغلها والاجر بما يؤدي الى تحقيق ربط الاجر بالعمل اي وضع الشخص المناسب في المكان المناسب ، ان الاخذ بهذا الاسلوب المؤهل للتخلي عن الشخص الذي هجرته معظم الدول المقتدرة وتأثيره السلبي على هيكلية الجهاز الاداري ودرجة ادائه .

شروط التعيين

لقد حدد المشرع العراقي بقانون الخدمة رقم 24 لسنة 1960 المعدل شروط عامة للتعيين اضيفت اليها شروط اخرى بقوانين وقرارات لاحقة .

الشروط العامة للتعيين

وهي تنوزع لمجموعتين :-

الاولى: هي الشروط التي يجب ان تتوفر في الشخص المعين في الوظيفة .

الثانية: وهي الشروط الموضوعية التي يجب ان تتحقق لصحة التعيين.

بالنسبة للمجموعة الاولى من الشروط فهي كما يلي :

1- الجنسية : يشترط قانون الخدمة المدنية فيمن يعين في الوظيفة ان يكون متمتعاً بالجنسية العراقية او بالتجنس ويستثنى من ذلك كافة المواطنين العرب حيث اجاز المشرع تعيين المواطن العربي دون اشتراط الجنسية العراقية في حالة توفر بقية شروط التعيين القانونية التي يشترط القانون توافرها في العراقي .

2- العمر: اشترطت قانون الخدمة المدنية المادة (7) ان يكون المرشح للوظيفة العامة قد اكمل الثامن عشر من العمر ، وهو الحد الأدنى الذي يؤهل الشخص للقيام بأعباء الوظيفة ، واستثنى من ذلك تعيين الممرضات بسن (16) سنة من العمر ولم يحدد قانون الخدمة المدنية حدا اقصى للعمر عند التعيين في الوظيفة لأول مرة ، ويعتمد للتحقق من العمر على هوية الاحوال المدنية وقد اقتضى بوجوب احالة الموظف الى التقاعد متى ما اكمل (63) من العمر .

3- حسن السيرة والسلوك : تنص الفقرة 3 من المادة (7) من قانون الخدمة المدنية على ان لا يعين في الوظائف الحكومية الا من تمتع بحسن الاخلاق وغير محكوم بجناية غير سياسية او بجنحة تمس الشرف كالسرقة والاختلاس والتزوير ، وعليه فأن المشرع العراقي كان حريص على استبعاد الشخص سيء الصيت من الوظيفة العامة لان وجود العناصر السيئة في الجهاز الاداري يعرض المرفق والمواطن للخطر

في نفس الوقت ، وقد كانت سلطة التعيين في العراق (مجلس الخدمة) تعتمد على تقارير الجهات الامنية والتي تعرف بتحقيق الهوية ولكن بعدها تم اعتماد وثيقة عدم المحكومية الثبات حسن السلوك .

4- القدرة البدنية (الشروط الصحية): لا يعين في الوظيفة الا من يكون ناجحا في الفحص الطبي وسالما من الامراض المعدية ومن الامراض والعايات الجسيمة والعقلية التي تمنعه من القيام بالوظيفة المعين لها بموجب قرار من السلطات الطبية وفقا لنظام خاص، ولا شك في ان اشتراط اللياقة الصحية في المرشح امر ضروري لكي يكون قادرا على القيام بأعباء الوظيفة بصورة مستمرة

5- الشهادة الدراسية (الشروط العلمية والفنية): تشترط الفقرة (5) من المادة (7) ان يكون المرشح للتعين حائز على شهادة دراسية معترف بها وهذه الشهادة هي التي تضمن الكفاءة والمؤهل العلمي لشغل الوظيفة وحسب طبيعة الوظيفة، وفي الوقت الحاضر فان الحد الادنى للشهادة الدراسية التي يمكن ان تعين حاملها بصفة موظف هي شهادة الدراسة الاعدادية ، عدا الوظائف التي تستلزم حصول المرشح على درجة علمية كالتبيب والمهندس فلا بد ان يكون المتقدم من ذوي الاختصاص الدقيق.

6- سلامة الموقف من الخدمة العسكرية : حظرت المادة من قانون الخدمة العسكرية تعيين اي عراقي قد اكمل (19) سنة من العمر الا من خدم او سرح او اوجل او عفي منها بتقديمه تأييدا من دائرة تجنيده بذلك .

7- الا يكون مفصولا ولم يكمل مدة الفصل او معزول : المفصول يجوز تعيينه بعد انقضاء مدة فصله ولا يجوز اثنائها والتي لا تقل عن (2) سنة ولا تزيد (5) سنة والتي عدلت في عام 1991 لتصبح (2-3) سنوات .

8- عدم الزواج من اجنبية : حرم القرار (197) في 15/9/1968 العراقي المتزوج من اجنبية بالتعيين في الدولة العراقية بعد 31/12/1968 اي يحتفظ بوظيفته من كان متزوجا قبل هذا التاريخ ، وحرم قرار (150) في 28/1/1980 العراقية من الزواج باجنبي (تحرم من الخدمة في الدوائر الرسمية وشبهه الرسمية ومؤسسات القطاع الاشتراكي كل عراقية تتزوج باجنبي) وهذا القرار تسرب احكامه بأثر رجعي اعتبارا من 19/1/1980 بأثر رجعي اي تحتفظ بوظيفتها من كانت متزوجة قبل 19/1/1980 ، مع ملاحظة ان من يتزوج من عربية من ابوين عربيين يستثنى من ذلك .

المجموعة الثانية / الشروط الموضوعية لصحة التعيين

نص قانون الخدمة المدنية على انه يشترط لصحة التعيين توافر بعض الشروط الموضوعية التي تتعلق بملاك الدائرة وصالحيتها وهذه الشروط هي :

1- وجود درجة شاغرة في الملاك المصدق تناسب المؤهل العلمي للمرشح بالاضافة الى توفر الاعتماد المالي اللازم لاشغالها ، غير ان المشرع العراقي قد اجاز بصورة استثنائية تعيين او اشغال الموظف لوظيفة اعلى من وظيفته بدرجة واحدة اذا ثبتت كفاءته وتترتب على ذلك ويعتبر قرار التعيين باطلا:

- اذا كانت الوظيفة ملغية.
- او انها اشغلت عن طريق النقل.
- في حالة تغيير مصدر القرار بين اصداره ونفاذه.
- في حالة فقدان المرشح بعض او كل شروط الوظيفة

وتتوفر الدرجة الشاغرة بطريقتين:

- أ- امر باستحداث درجة جديدة في ملاك الدائرة عند تصديق ملاكاتها السنوية.
- ب- عندما تشغل درجة مشغولة خلال السنة المالية لاي سبب من الاسباب كالوفاة او الاستقالة او الاحالة على التقاعد.

ان الاعتماد المالي اللازم لاشغال الوظيفة لا يتوفر الا اذا كان قد رصد له المبلغ الكافي سلفا في الميزانية او اضيف بعد المصادقة او اجريت مناقلة من فصل لآخر من فصول الميزانية او توفرت لعدم اشغال بعض الدرجات خلال السنة .

2- صدور قرار التعيين ممن له الصلاحية إذ من المعروف في القانون الاداري انه يشترط لصحة اي قرار اداري ان يصدر من سلطة مختصة باصداره فلا يجوز لاي سلطة ادارية اصدار قرارات غير مختصة قانونا باصدارها ، بما ان التعيين هو قرار اداري فبالنظر الى شروط صحة التعيين ان يكون صادر من سلطة مختصة لها الصلاحية في اصدارها

ان قانون الخدمة المدنية لم يضع شروط خاصة للتعيين في كل وظيفة على حدى وانما هناك شروط عامة واجب توفرها في شاغلي الوظائف دون تمييز كما ذكرنا سابقا، بمعنى اخر انه لا يجوز للادارة ان تضع شروط خاصة للتعيين الا اذا استهدفت عملية اشتراط مثل هذه الشروط الخاصة وتحقق مصلحة عامة او اختيار افضل الاشخاص من حيث القدرة والملائمة لاشغال الوظيفة وعلى ان لا تنطوي هذه العملية على الاخلال بمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة .

ومن هذه الشروط هي :

- 1- ان يكون للمتقدم خبرة عملية في اختصاصه وواجبات الوظيفة .
- 2- اشتراط اجاده اللغة الجنبية .
- 3- اشتراط ان يكون المتقدم للوظيفة من جنس معين دون الاخر .
- 4- اشتراط ان يكون المتقدم للوظيفة من سكنة منطقة معينة. من حيث الاقرب للعمل والاكثر استقرارا.
- 5- اشتراط ان يكون المتقدم للوظيفة حاصل على شهادة اختصاص دقيق .
- 6- اشتراط بعض الشروط الخاصة في مظهر المتقدم متى كانت طبيعة الوظيفة تقتضي مواصفات معينة

الاقصاء من العمل

- 1- قد نصت المادة 62 من قانون الخدمة المدنية على انه (اذا ثبت بأن شروط التوظيف المنصوص عليها في المادتين 7 و 8 من هذا القانون لم تكن متوفرة كلها او قسم منها في الموظف عند تعيينه لأول مرة يجب اقصاءه بأمر من سلطة التعيين) وعليه فأن امر الاقصاء يكون واجبا في حالة توفر شرطين :
 - أ- اكتشاف الادارة شرطا او اكثر من شروط التعيين لم يكن متوفرا للشخص وان صدر قرار بتعيينه بصفة موظف .
 - ب- ان يكون قرار الاقصاء صادرا من السلطة التي قامت باصدار قرار التعيين .
- 2- يمكن اعادة تعيين المقصى عن العمل عند زوال مانع الاقصاء بتقديم المستمسكات الناقصة او ثبوت صحتها .
- 3- تحتسب مدة الاقصاء لاغراض قانون الخدمة المدنية فقط وليس لاغراض الخدمات التقاعدية .

المحاضرة الرابعة

* اجراءات واساليب اختيار الموظفين

* السلطة المختصة بالتعيين

* مباشرة الموظف

قانون الخدمة المدنية قرر القواعد الاجرائية الخاصة باختيار الموظفين وعهد بمهمة الاشراف عليها لمجلس الخدمة العامة اضافة الى مجلس الخدمة المدنية ، او ما يعرف بقضاء الموظفين ويمكن ان نحدد من ضمن الاجراءات والاساليب في اختيار الموظفين ما يأتي:

أولاً : لجنة التعيينات وفق للتعليمات السارية وهي تعليمات الخدمة المدنية يجب ان تشكل لجان خاصة بالتعيين لكل وزارة او دائرة على ان تشكل من رئيس لا تقل وظيفته عن درجة معاون مدير عام وعضوين لا تقل وظيفته كل منهما عن مدير ومن ضمن اختصاصات هذه اللجنة النظر في طلبات المتقدمين للتعيين او اعادة التعيين في الخدمة المدنية عدا الوظائف الوارد ذكرها في المادة الثامنة من قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 المعدل.

ثانياً : اجراءات التعيين كل دائرة او وزارة يجب ان تعتمد الاجراءات التالية في التعيين :

1- الاعلان عن الوظائف الشاغرة : توجب التعليمات التي تصدر عادة من وزارة المالية رقم (119) لسنة 1979 ان يعلن عن الوظائف الشاغرة وقد يكون هذا الاعلان في صحيفة يومية او في لوحة اعلانات الوزارة او الدائرة المختصة ويمر ذلك من الوسائل الرسمية التي من الممكن ان يتحقق الاعلان فيها الا انه يجب ان يتضمن الاعلان عنوان الوظيفة وراتبها والدائرة التي تتوفر فيها الدرجة والوثائق الواجب تقديمها والمؤهلات المطلوبة لاشغالها مع مراعاة العلاقة بين تلك المؤهلات وطبيعة عمل الوظيفة وينبغي اضافة الى ذلك ان يتضمن الاعلان معلومات تتعلق بمكان تقديم الطلبات وموعد اجراءات مقابلة او الامتحان وغير ذلك مع الاشارة في حالة التأجيل عن ان النشر سوف يكون في اعلان لاحق ، والغرض من كل ذلك هو التسهيل والتمكين للمتقدمين من تقديم طلباتهم الى الجهات المعنية ضمن المدة المحددة وامكانية المشاركة في الامتحان والمقابلة .

2- يجب ان يتقدم الراغبون في اشغال الوظيفة بطلب رسمي يبين رغبتهم وطلبهم لاشغال الدرجة الشاغرة مع المرفقات والوثائق المطلوبة .

عادة يلاحظ ان التعليمات تسمع او تتيح فرصة من الزمن في الغالب تتراوح بين 10 - 15 يوم اعتباراً من تاريخ نشر الاعلان خلال هذه المدة يجب تقديم طلبات التعيين من قبل مواطنين للوظائف الشاغرة المعطن عنها ويمكن للدائرة تمديد هذه الفترة متى كان ذلك ممكناً الا انه يمكن اختزالها .

3- اختيار ومقابلة المتقدمين لاشغال الوظائف بعد انتهاء المدة المحددة لقبول طلبات المتقدمين لاشغال الوظائف والتأكد من توفر الشروط المطلوبة فيهم فان لجنة التعيين لها ان تبدأ اجراءاتها لغرض ترشيح المؤهلين منهم للتعيين ويمكن ذلك وفق الاتي :

أ- مثال اذا كان عدد المتقدمين اكثر من عدد الوظائف الشاغرة فعلى اللجنة اجراء اختيار المتقدمين بالمقابلة او بالامتحان.

ب- اذا كان من ضمن المؤهلات المطلوبة لاشغال الوظائف الشاغرة اجادة مهنة معينة كالترجمة او الطباعة وما الى ذلك يمكن ان يعبر الى اختبار تحريري لهذا الغرض وبعد ذلك يتم الترشيح للتعيين من بين الناجحين حسب معدل النجاح في الاختبار .

ملاحظة مهمة : اذا كان عدد المتقدمين للوظيفة يساوي عدد الدرجات الشاغرة المعلن عنها او كان عددهم اقل من الدرجات المتوفرة ، فالتالي من الممكن ان تصبح مسألة اختيار المتقدمين للتعين وترشيحهم امرا ليس وجوبا وليس الزاميا على الرغم من انه مسألة عدم اجراء اختبار المؤهلات وعدم الترشيح قد يكون خطيرا في تأثيره على مستوى كفاءة الموظفين الذين يمكن ان يدخلوا في سلك الوظيفة دون التأكد من كفاءتهم .

4- اعلان اسماء المرشحين للتعين : تستوجب التعليمات ان تقوم لجنة التعين باعلان جدول في لوحة اعلان الوزارة او الدائرة المختصة يتضمن اسماء المتقدمين للتعين ومؤهلاتهم الدراسية والمعدل وسنة التخرج والدرجة التي حصلوا عليها في الاختبار بالنسبة للوظائف التي تستوجب مسبقا اختبار المتقدمين .

وينقسم المرشحين لاشغال الوظائف من الناجحون في الاختبار الى قسمين (مرشحين اصليين ومرشحين احتياط) ويبقى الاحتياط ممن لم يدركهم الدور في التعين يكون بصفة احتياط لوظائف مماثلة ويسقط حقهم في التعين بعد مرور سنة من تاريخ اعلان الجدول الخاص بالترشيحات .

5- رفع التوصيات بالتعيين الى الوزير المختص او الموظف المخول : ان السياق المتعارف عليه وفق للتعليمات على اختلافها وانواعها ان ترفع اللجان المختصة توصياتها بشأن المرشحين لاشغال الوظائف الى المدير المختص او الوزير المختص او من يخوله من الموظفين للمصادقة عليها واصدار الاوامر الاصولية بتعيين من وقع الاختيار عليهم من المتقدمين.

ثالثا : اصدار قرار التعين : قرار التعين هو عمل قانوني واجراء قانوني يصدر من طرف واحد وهو السلطة الادارية وقرار التعين يعتبر قرار اداري صادر من سلطة ادارية وبالتالي فان هذا القرار شأنه شأن اي قرار اداري اخر ويترب على ذلك شروط يجب توفرها لصحة القرار الاداري ويجب ان تتوافر في هذا القرار جميع اركان القرار الاداري سواء من حيث الاختصاص او الشكل او الاجراءات ويحرر هذا القرار او الامر من قبل ادارة الافراد في الدائرة المعنية او الوزارة وبشكل عام يجب ان يتضمن القرار اسم الموظف المعين على وجه الخصوص ومقدار الراتب والدرجة الوظيفية مع الاشارة في القرار على ان الموظف معين تحت التجربة .

السلطات المختصة بالتعيين في الوظيفة العامة

بشكل اساسي السلطات المختصة بالتعيين هي اما ان تكون سلطات مركزية او ان تكون سلطات لا مركزية .

السلطات المركزية المختصة بالتعيين : حصر سلطة التعين واعادة التعين بمجلس الخدمة العامة بناءً على احكام القانون (قانون الخدمة المدنية) والاجراءات التي يعتمدها في اختيار المتقدمين ومؤهلاتهم لاختيار الاكفاء والاصح على مستوى القطر.

السلطة اللامركزية : فهي السلطات المختصة المتوفرة في باقي الوحدات الادارية والمحافظات وهي توصف باللامركزية لانها تستطيع ان تتخذ او تصدر بعض القرارات الادارية من دون الرجوع الى السلطة المركزية اي تخويل الوزارات والدوائر الرسمية سلطة التعيين واعادة التعيين بناءً على توصية لجنة الانتقاء في كل دائرة.

سابقا كانت هناك المواد 24 -32 من قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 المعدل تجعل من سلطة التعيين ان توصف بأنها سلطة مركزية لانها نظمت عمل ما يسمى (بمجلس الخدمة المدنية) وهو يقع ضمن سلطة مركزية الا ان هذه المواد الغيت تماما وبالتالي فان الوضع بالعراق حاليا هو ان سلطات التعيين متعددة ومتنوعة ولا توجد سلطة مركزية معينة ومحددة ومختصة بالتعيين على سبيل الحصر وانما السلطات المختصة بالتعيين هي سلطات لامركزية ويمكن ان تتحقق الصفة المركزية في التعيين على نطاق ضيق في بعض الوظائف ويمكن ان نذكر السلطات المختصة بالتعيين في العراق على سبيل المثال وفق ما يأتي :

- 1- رئيس الجمهورية : فيما يتعلق ببعض الوظائف التي قررت بموجب قوانين خاصة او ان يكون قانون الخدمة المدنية ذاته اوجب صدور مرسوم جمهوري للتعيين في هذه الوظائف حصرا .
- 2- المحافظون : فيما يتعلق بالوظائف التي خولوا بموجب قانون الخدمة المدنية وقانون المحافظات حيث لهم التحويل وسلطة التعيين فيها .
- 3- مجالس الجامعات : بخصوص مثال تعيين اعضاء الهيئات التدريسية وغيرهم من الموظفين في الجامعات .
- 4- مجالس ادارة المؤسسات والمصالح والدوائر شبه الرسمية التي خولتها قوانينها الخاصة سلطة التعيين.
- 5- الوزراء المختصون ورؤساء المؤسسات او المدراء العامون المخولون من قبل الوزارة المختصة صلاحية التعيين.
- 6- رؤساء المؤسسات والدوائر غير المرتبطة بوزارة يملكون ايضا سلطة التعيين استنادا الى احكام القوانين دون الحاجة الى تخويل .

الا ان تعدد سلطات التعيين السابقة الذكر ادت الى الكثير من المشكلات التي يواجهها مجلس الخدمة لانه بسببها صار المجلس :

- أ- عاجز عن استقطاب العناصر الكفوءة للتعيين في دوائر الدولة بسبب المنافسة التي كان يلقاها من الجهات الاخرى التي نظمتها الوظيفية تمنح الماملين فيها مزايا مالية افضل.
- ب- عدم جدية ودقة اجراءات المجلس في اختيار الموظفين وخاصة في النصف الثاني من عقد السبعينات لتوجه الكفاءة والتميز للمؤسسات المنافسة .

من كل ما تقدم نلاحظ ان الاساس الي تقوم عليه السلطات المختصة بالتعيين يقوم على مبدئين:

المبدأ الاول : اناطة سلطة التعيين تكون لامركزية ويكون رئيس الوحدة الادارية او من يخوله المرجع المختص بالتعيين

المبدأ الثاني : اناطة مهمة رسم السياسات الخاصة ووضع الصيغ التنفيذية وتحديد الروابط والمعايير يتم من خلال سلطة مركزية او جهاز مركزي يحدد او يرسم السياسة العامة الادارية وممكن ان يعمل على الغاء او وقف او تنفيذ اي قرار او اوامر ادارية تصدر بشكل مخالف للقانون .

وإذا كانت المركزية تحقق السرعة والمرونة في الاختيار ، فيجب ان لا يكون على التضحية بمزايا المركزية الايجابية للمركزية بوجود جهة واحدة للاشراف ومراقبة اي خطأ او انحراف .

مباشرة الموظف وتجربته وتثبيته في الوظيفة

بعد اصدار امر التعيين فلا بد من تبليغ الموظف به ويثبت توقيعه وتاريخ التبليغ على نسخة الدائرة وبعد تبليغ الموظف بأمر التعيين عليه ان يباشر بالوظيفة خلال سبعة ايام وعند عدم المباشرة فعلى المرجع المختص ان يخطره بلزوم المباشرة، و يعتبر امر التعيين ملغيا في حالتين عند عدم وجود العذر المشروع:

أ- اذا لم يباشر خلال عشرة ايام من تاريخ تبليغه بالتعيين اذا كان داخل العراق او خلال 30 يوم اذا كان خارجه.

ت- اذا كان محل اقامته مجهولا

اما في حالة وجود العذر المشروع فيعتبر امر التعيين ملغيا خلال شهر واحد من تاريخ تبليغه بالاحطار اذا كان داخل العراق او خلال شهرين اذا كان خارجه ، ويكون تبليغ الموظف بالاحطار بالبريد المسجل اذا كان عنوانه معروف لدى الدائرة او من تاريخ نشر الاحطار في الصحف اذا كان عنوانه مجهول او كان خارج القطر وهذه الالية تعتبر مهمة لحساب المدد .

اما في حالة رفض الموظف المعين - صراحة - قرار تعيينه وامتناعه عن المباشرة في الوظيفة فان الادارة لا تكون ملزمة باتباع اجراءات الاحطار التي حددها القانون ، ويعتبر تاريخ المباشرة بالوظيفة هو التاريخ الذي يبدأ فيه استحقاق الموظف الحقوق المترتبة على اشغال الوظيفة بينما يعتبر تاريخ صدور امر التعيين هو التاريخ الذي يكتسب فيه الشخص المعين صفة الموظف العمومي .

ان النتائج التي تترتب على اعتبار الشخص موظفا بمجرد صدور امر التعيين هي :

- 1- عدم جواز الغاء امر التعيين بعد صدوره الا اذا لم يباشر الموظف بالوظيفة.
- 2- ان الدرجة التي عين فيها لا تعتبر شاغرة وبالتالي لا يجوز تعيين شخص اخر فيها الا اذا صدر قرار بالغاء امر التعيين .

وضع الموظف تحت التجربة

وضع القانون شروط عامة للتوظيف و اضاف اليها شروطا اجرائية لكي يستخلصوا منها مدى كفاءة الموظف المعين ومدى صلاحيته لشغل الوظيفة بهدف تحقيق المنفعة العامة والصالح العام وقد سمح القانون للادارة للتحقق من مدى هذه الصلاحية والكفاءة من خلال وضع الموظف بما يعرف بمدة التجربة والبالغة سنة واحدة، واذا صرح بعدم الكفاءة يتم الاستغناء عن خدماته .

مدة التجربة

نصت الفقرة (1) من المادة (14) من قانون الخدمة المدنية على انه (يكون الموظف عند اول تعيين تحت التجربة لمدة سنة واحدة في خدمة فعلية ويجب اصدار امر بتثبيته بعد انتهاءها اذا تأكدت كفاءته والا فتتمدد مدة تجربته ستة اشهر اخرى) هنا نلاحظ في هذا النص ان مدة التجربة هي سنة واحدة عند انتهاءها تصدر الادارة بيان رأي حول كفاءة الموظف فاذا تأكدت من كفاءته وجب عليها ان تصدر امرا بتثبيته واذا لم تتحقق من كفاءته فلها ان تمدد مدة التجربة ستة اشهر اخرى .

ويثار هنا السؤال حول :

1- ما الحكم اذا انقضت سنة التجربة دون ان تصدر الادارة امر التثبيت او التمديد؟

اجابة هذا التساؤل هو انه في هذه الحالة يعتبر الموظف مثبتا بحكم القانون ذلك لان الكفاءة هي الاصل وعدمها هو الاستثناء وبالتالي فان سكوت الادارة هنا يعتبر دليل على قناعة الادارة بكفاءة الموظف.

2- متى يكون تمديد مدة التجربة وجوبا على الادارة؟

اذا كانت الادارة قد انتهت واستقرت على عدم تحققها على وجه الدقة من مدى كفاءة الموظف فيكون وجوبا عليها ان تمدد مدة التجربة ستة اشهر اخرى ولايجوز الاستغناء عن خدمات الموظف بانتهاء السنة الاولى من التجربة .

كيفية حساب مدة التجربة

اوجبت الفقرة الاولى من المادة (14) من قانون الخدمة المدنية ان يقضي الموظف مدة التجربة في خدمة فعلية وعليه فان الايام التي يتغيب فيها الموظف عن الوظيفة لاتعتبر خدمة فعلية سواء كان التغيب بعذر مشروع او بدونه او كان براتب او بنصف راتب او حتى بدون راتب فلا تحسب من ضمن مدة التجربة كل الاجازات التي حصل عليها الموظف سواء كانت اعتيادية او مرضية او مصاحبة زوجية او ولادة او امومة بالنسبة للموظفة ويستثنى من ذلك العطل الرسمية المدرسية بالنسبة لمن يتمتعون بها .

المحاضرة

الخامسة

امثلة تطبيقية

مثال تطبيقي رقم (1)

على كيفية احتساب مدة التجربة باشر عادل بوظيفته المعين فيها لأول مرة بتاريخ 2/6
1983/ وحصل على اجازة اعتيادية لمدة (3) ايام اعتبارا من 7 / 11 / 1983 وعلى اجازة
مرضية لمدة (12) يوم اعتبارا من 8 / 1 / 1984.

حدد تاريخ اكماله مدة التجربة البالغة سنة واحدة في خدمة فعلية ؟

الحل :

يكمل عادل مدة سنة في الخدمة لو لم يحصل على الاجازات المذكورة في التاريخ التالي:

يوم	شهر	سنة
6	2	1984
		+
		1
6	2	1983

وحيث انه حصل خلال السنة المؤشرة في اعلاه على اجازات مجموعها :

$$15 = 12 + 3 \text{ يوما}$$

لذا فانه سيكمل مدة سنة في خدمة فعلية بالتاريخ التالي:

يوم	شهر	سنة
6	2	1984
		+
		15
21	2	1984

مثال تطبيقي رقم (2)

باشرت سعاد بوظيفتها المعينة فيها لأول مرة بعنوان (معلمة) بتاريخ 1982/10/5 ،
 وحصلت بتاريخ 1983/3/10 على اجازة خاصة لمدة (4) ايام وبتاريخ 1983/4/16 حصلت
 على اجازة ولادة مدتها (72) يوم ، وتمتعت بالاجازة الصيفية لمدة (60) يوم اعتبارا من
 1983/7/21 .

حدد التاريخ الذي تكمل فيه سعاد مدة سنة في خدمة فعلية ؟

الحل :

تكمل سعاد مدة سنة في الخدمة لو لم تحصل على اية اجازة في التاريخ التالي:

يوم	شهر	سنة
5	10	1982
		+
		1
5	10	1983

وعلية فان الاجازات التي لا تعتبر خدمة فعلية للمعلمة سعاد هي الاجازة الخاصة والامومة ،
 اما الاجازة الصيفية فتعتبر خدمة فعلية استنادا الى نص قانون الخدمة المدنية وعلية فان مدد
 الاجازات التي لا تعتبر فعلية لسعاد هي:

$$76 = 72 + 4$$

لذا فإنه ستكمل سعاد مدة سنة في خدمة فعلية بالتاريخ التالي:

يوم	شهر	سنة
5	10	1983
		+
76		
81	10	1983
اي	12	1983
21		

المحاضرة السادسة

- * الاستغناء عن الموظف
- * اثار قيام العلاقة الوظيفية
- * سياسة تحديد الراتب للموظف

الاستغناء عن الموظف

نصت الفقرة (2) من المادة (14) على انه يستغنى عن الموظف اذا تأكد لدانرته انه لا يصلح للعمل المعين فيه خلال مدة التجربة المنصوص عليها في الفقرة واحد من هذه المادة .

ومن هذا النص يفهم ان لادارة ان تقرر الاستغناء عن الموظف بشرط ان يتحقق لها عدم كفاءته مدة التجربة ، فان قرار الاستغناء الصادر عن الادارة يجب ان يخضع للرقابة للتأكد من كونه قد استند الى اسباب موضوعية في تقرير الاستغناء ، وعليه فان سلطة الرقابة قد كلف بها مجلس الانضباط العام.

الطعن في الاستغناء

وقد اجاز القانون للموظف ان يعترض على قرار الاستغناء امام مجلس الانضباط العام خلال 30 يوم من تاريخ تبليغه للقرار فاذا انقضت دون ان يقدم الاعتراض سقط حقه في الاعتراض واصبح قرار الادارة قطعيا ، كما ان من بين الوثائق التي يجب ان يراجعها مجلس الانضباط العام كاسلوب رقابي هي الملف الشخصي للموظف والذي يضم في اوراقه رأي الادارة في كفاءة الموظف من خلال التقارير والوامر والكتب التي تصدر بحقه خلال مدة التجربة.

ان القانون لم يعالج مشكلة حق الموظف في حقوقه الوظيفية خلال مدة توقيفه عن العمل بين صدور قرار الادارة بالاستغناء عنه وصدور قرار مجلس الانضباط بنقض قرار الادارة ومباشرة الموظف بالوظيفة مجددا ، ولكن ثبت انه يعتبر مستمرا في الوظيفة خلال مدة التوقف هذه، لذا على الادارة ان تصدر امر بالاستغناء عن الموظف في نهاية مدة التجربة بعد تمديدها ، متى ما تأكد لها عدم كفاءة الموظف فليس لها ان تقرر ذلك قبل انقضاء هذه المدة كما انه لا يجوز للادارة ان تصدر امر الاستغناء بعد انقضاء مدة التجربة ذلك لان الموظف يعتبر بانقضاء هذه المدة مثبتا بحكم القانون.

وضع الموظف المعاد تعيينه تحت التجربة

طبقا لنص المادة (15) من قانون الخدمة المدنية (يوضع الموظف غير المثبت تحت التجربة من جديد اذا اعيد توظيفه بعد استقالة او الغاء وظيفته او الاستغناء عنه) ، لكن الموظف الذي سبق تثبيته بالوظيفة لا يوضع تحت التجربة ثانية في حالة اعادة تعيينه .

اثر قيام العلاقة الوظيفية

يترتب على التعيين للموظف ومباشرته في الوظيفة مجموعة من الاثار يمكن تقسيمها وفق ما يأتي :

1- حقوق مالية للموظف في ذمة الادارة حيث ان الموظف يدخل في الوظيفة حسب نظامنا القانوني بهدف اتخاذها مهنة يعيش منها وانه ينخرط في الوظيفة في تقديم خدمات بهدف الحصول على مقابل لادائه واجباته الوظيفية ، وعادة هذا المقابل هو مقابل مالي يحدد وفق لاحكام القانون .

2- اتاحة الفرصة للموظف الكفوء الذي يؤدي واجبات الوظيفة على الوجه المطلوب ان يحصل على زيادة في الراتب كلما تقدم به الزمن في ممارسة الوظيفة من جانب وان يشغل وظائف اعلى في درجات السلم الاداري من ناحية او من جانب اخر .

3- تنظيم المراكز التي يتواجد فيها الموظف خلال حياته الوظيفية بحيث يتم تنظيم احوال تواجده في العمل الوظيفي وصور هذا التواجد المختلفة .

4- تحديد الواجبات والحقوق للموظف فالواجبات تتمثل بالالتزامات المفروضة على الموظف من قبل الادارة حول كيفية ممارسته للوظيفة العامة والعقوبات وكل انواع الجزاء الذي من الممكن ان يفرض في حال اخلال بأداء هذه الالتزامات او رفض تنفيذ الاوامر الادارية والحقوق تتمثل بحقوق الموظف وحمايته خلال ممارسة اعمال الوظيفة.

الحقوق المالية للموظف

بمجرد مباشرة الموظف اعمال وظيفته يترتب على ذلك الحق في الحصول على راتب وظيفي وفقا لاحكام المادة (1/16) من قانون الخدمة المدنية والتي تنص على انه " يستحق الموظف راتب وظيفته عند التعيين بدأ من تاريخ مباشرته بوظيفته واذا لم يباشر خلال عشرة ايام من تاريخ تبليغه بالتعيين عدا ايام السفر المعتادة يعد امر التعيين ملغيا الخ" .. بمعنى ان الراتب لا يبني على اساس التعيين وانما على اساس المباشرة بالوظيفة ، وبناء على هذه المادة فان الموظف يتمتع بالحق المالي المتمثل بالراتب طالما انه مستمر بالوظيفة ومباشرة اعماله الوظيفية فاذا انقطع عن الوظيفة او تغيب بدون عذر مشروع فانه تقطع هذه الايام وتخرج من حساب الراتب الاجمالي، فالاجازات القانونية التي يقررها القانون هي حق للموظف ولا تعتبر تغيب عن الوظيفة بالتالي يستمر صرف الراتب خلالها ، الا اذا كانت الاجازة بدون راتب او احيانا بنصف راتب وهذه المسائل متروكة حسب احكام القانون والتعليمات التي تفرضها الادارة .

وتجدر الاشارة الى مسألة مهمة وهي ان الحقوق المالية للموظف لا تقف فقط عند حدود الراتب الشهري انما هنالك حقوقا مالية اضافية يقررها القانون من الممكن ان تمنح للموظف مثال (مخصصات - الحوافز - مكافآت) بسبب الاعباء الوظيفية الاضافية التي يقوم بها الموظف او بسبب تقديمه عطاء وجهد اكبر مبذول في الوظيفة فيعوض بمكافأة مالية او بشكر وتقدير من قبل مدير الدائرة او شكر وتقدير ومكافأة مالية .

سياسة تحديد الراتب في العراق

سياسة تحديد الراتب يستوجب بحث مجموعة من المواضيع ومنها :

أولاً : تحديد طبيعة الراتب : ان السؤال الذي يطرح بهذا الخصوص ماهي الطبيعة القانونية للراتب الذي يتقاضاه الموظف ؟ هل هو مجرد اجر يدفع مقابل للعمل الذي يؤديه الموظف وبهذا يتناسب مع نوع العمل وكميته ؟ ام ان مسألة الراتب تتجاوز هذه الفكرة المادية الاقتصادية المجردة بحيث من الممكن ان ينظر اليه نظرة اخرى يعتبر بموجبها الراتب وسيلة الى تحقيق هدف اجتماعي ليكون بذلك نوعا من النفقة الممنوحة للموظف وتمكينه من ان يعيش حياة كريمة تليق بالمركز الاجتماعي للوظيفة وتضمن مستوى انساني من العيش؟ الاجابة على التساؤلات اعلاه ممكن ان تتحدد باتجاهين:

“الاتجاه الاول ” يسود في الدول التي ترى في الوظيفة انها مجرد عمل لا يختلف في طبيعته عن العمل الذي يقوم به العامل في المشاريع الخاصة وبموجب هذه الفكرة او النظرة فان الراتب هو المقابل للجهد المبذول وهذا الراتب يكون مماثل للاجور التي تدفع للعاملين في القطاع الخاص وتتأثر الرواتب بكل العوامل التي تتأثر بها اجور هؤلاء ارتفاعا وانخفاضاً.

“الاتجاه الثاني ” فهو يسود في الدول التي ترى في الوظيفة بانها مهنة متميزة في اهدافها وظروفها ولهذا تتحدد طبيعة الراتب وفقا لهذا الاتجاه بصفة النفقة وهذه الصفة توجب ان يكون الراتب بمستوى يكفي لتغطية حاجات الانسان الشخصية والاجتماعية الذي يترتب على الاتجاه الثاني جملة عوامل اجتماعية واقتصادية منها وضع العرض والطلب ، وسياسة توزيع القوى العاملة ، والتنمية الاقتصادية ، والطاقات البشرية وكلها مجتمعة تؤثر في كفاية الراتب الادنى لضمان مستوى معيشي لائق للموظف.

ثانيا : سلم الرواتب في قانون الخدمة المدنية

كان هذا الامر محكوم في السابق وفقا لاحكام المادة الثالثة الملغاة بمقتضى المادة (20) من القانون من رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم 22 لسنة 2008 والتعديل لرواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (22) لسنة 2008 بموجب قرار مجلس الوزراء رقم(366) لسنة 2015 /1/1 وبموجب هذا القانون فأن سلم الرواتب الجديد هو كالآتي:

أ- من لا يحمل شهادة دراسية يكون في المرتبة الاولى من الدرجة العاشرة براتب 170 الف دينار .

ب- حملة الشهادة الابتدائية في المرتبة الرابعة من الدرجة العاشرة براتب 179 الف دينار.

ت- حملة الشهادة المتوسطة في المرتبة الاولى من الدرجة التاسعة براتب 210 الف دينار .

ث- حملة الشهادة الاعدادية بفروعها كافة بما فيها الاعداديات المهنية في المرتبة الاولى من الدرجة الثامنة براتب 260 الف دينار .

ج- حملة شهادة المعاهد التي مدة الدراسة اللازمة للحصول عليها سنتان بعد الإعدادية ومعاهد المعلمين التي مدة الدراسة اللازمة للحصول عليها خمس سنوات بعد الدراسة المتوسطة في المرتبة الخامسة من الدرجة الثامنة براتب 272 الف دينار.

ح- حملة الشهادة الجامعية الاولى (بكلوريوس) في المرتبة الاولى من الدرجة السابعة براتب 296 الف دينار .

خ- حملة الشهادة الجامعية الاولى في الصيدلة او طب الاسنان او البيطري او الهندسة او ما يعادلها التي مدة الدراسة اللازمة للحصول عليها 5 سنوات في الاقل بعد الدراسة الإعدادية في المرتبة الاولى من الدرجة السادسة براتب 362 الف دينار .

د- حملة شهادة الماجستير او ما يعادلها وكلية الطب العراقية او ما يعادلها التي لا تقل المدة اللازمة للحصول عليها عن 6 سنوات بعد الدراسة الإعدادية في المرتبة الثالثة من الدرجة السادسة براتب 374 الف دينار.

ذ- حملة شهادة (الدكتوراه) التي لا يمكن الحصول عليها بأقل من ثلاث سنوات بعد الشهادة الجامعية في المرتبة الاولى من الدرجة الخامسة براتب 429 الف دينار.

ثالثا : اسس تحديد الراتب في قانون الخدمة المدنية وفق للتعديل الذي ذكرناه سابقا يقوم تحديد الراتب على اعتبارين وهما :

- الاول : الشهادة الدراسية التي يحملها الموظف.
- الثاني : مدة ممارسة الموظف للمهنة التي تخوله شهادته ممارستها

الاول : ان تحديد الراتب على اساس الشهادة الدراسية : قضت المادة (9) من قانون الخدمة المدنية بان يعين الموظفون لأول مرة في درجات الخدمة المدنية حسب مستواهم العلمي وحسب بيان الراتب الذي يستحقه حامل كل شهادة لذا ننظر بان القاون بهذا الاسلوب منتقد لانه قد اغفل تماما موضوع الخبرة والاعداد المسبق وكذلك الكفاءات والامكانات الشخصية للموظف وبالتالي فإن الشهادة الدراسية يمكن ان تكون احد عناصر تحديد راتب الموظف وليس المعيار الوحيد.

الثاني : يعين الموظف لأول مرة براتب يزيد على الراتب المقرر لشهادته اذا كان قد مارس مهنته التي تخوله اياه شهادته ، وقد حددت المادة (10) من قاون الخدمة المدنية احكام ذلك (تحديد الراتب على اساس الممارسة).

شروط حساب الممارسة لاغراض تحديد الراتب

أ- ان لا تقل مدة الدورة او خريجي الدراسة العالية او المهنية عن (6) اشهر عدا عن الدراسة الابتدائية والمتوسطة.

- ب- ان يكون قد مارس الوظيفة التي تخوله اياه شهادته .
ت- ان يكون قد عين في الوظيفة لها علاقة بمهنته .
ث- ان يكون قد انتمى الى النقابات المختصة التي يتفق عمله مع نشاطها .
في حالة توفر ما تقدم تحتسب مدة عمله اساسا في تحديد راتبه .

حساب مدة الممارسة

تحسب مدة الممارسة المعادلة للمدة القانونية المشترطة للترقية لغرض تحديد الراتب بدرجة اعلى اما المدة الناقصة عن المدة المشترطة (المحددة) فتحسب لاغراض العلاوة والترقية .

احكام اثبات الممارسة

بينت تعليمات الخدمة المدني رقم (119) المستمسكات الواجب تقديمها لغرض احتساب مدة الممارسة اساسا في تحديد الراتب :-

- أ- تقديم الاستشهادات التي تدل على عمله في القطاع الخاص كدفتر الضمان الاجتماعي او مؤسسة التقاعد او الضمان الاجتماعي للعمل للخدمات المضافة او تقديم تأييدات او سجلات تثبت واقعة الممارسة.
ب- تأييد نقابة الاطباء بالنسبة للاطباء يبين تاريخ شهادة التشغيل واجازة الممارسة.
ت- تأييد نقابة الصيادلة متضمنا تاريخ الانتماء واسماء الصيدليات والمحلات التي مارس فيها باليوم والشهر والسنة كذلك نقابة المهندسين .
ث- كذلك نقابة المحامين وارقام الدعاوي التي ترفع فيها اذا كانت تزيد على سنة واحدة اما اذا كانت اقل فيكتفي باستشهاد الانتماء الى النقابة فقط ، اما بقية الحالات فيكتفي بتأييد الانتماء .

العمل بتحديد الراتب على اساس الممارسة

استثنى قرار (600) في 1980/8/27 المواطن العربي واجاز احتساب مدة الممارسة للاغراض الاتية نتيجة لعمله في دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي والمختلط :

- أ- لاغراض تحديد الراتب الذي يكتسب الجنسية العراقية
ب- لاغراض تحديد الراتب ولاغراض التقاعد
ت- لاغراض تحديد الراتب اذا ممارسته خارج القطر ويخضع للاختبار او المقابلة من قبل الجهة التي يتم التعيين فيها للتحقق من اكتساب الخبرة المطلوبة