

جامعة بغداد  
كلية الإدارة والاقتصاد  
قسم المحاسبة

عنوان الحلقة النقاشية  
واجبات الموظف العام

اعداد

أ.م.د. محمود خليل خضير

## المقدمة

ان الوظيفة العامة الوسيلة الاكثر اهمية في بلوغ الادارة لأهدافها واغراضها المختلفة، يمارس من خلالها جميع الانشطة الادارية تبعا للقواعد التي تنظم العمل الاداري والنظام القانوني الذي يحم التنظيم الاداري في هذا البلد وذلك وتحتل فئة الموظفين العموميين في الدولة مكانه لها اهميتها بين باقي الفئات الاخرى كالعمال والمستخدمين... الخ. في إطار تحقيق اغراض المرافق العامة فمن هو الموظف العام؟ وما هو النظام الثاني الذي يحكم ادائه لنشاطه.

## المطلب الاول

### مفهوم الوظيفة العامة والانظمة التي تحكمها

ان للوظيفة العامة أكثر من معنى وقد يراد بالوظيفة العامة مجموع العاملين في الادارة وهي ما يعرف بالمعنى العضوي وقد يقتصر على فئة الموظفين بالمعنى الدقيق، ويراد ايضا بالوظيفة العامة النظام القانوني الذي يطبق على مجموع العاملين في الادارة وهو ما يعرف بالمفهوم الشكلي. وقد ذهب آخرون الى تحديد مفهوم الوظيفة العامة تبعا للنشاط الذي تقوم به الادارة ويقصد بذلك المفهوم الوظيفي.

لقد تطور مفهوم الوظيفة العامة تبعا للانظمة القانونية التي تحكم هذا النشاط حيث تخضع مبادئها الاساسية الى أحد نظامين قانونيين يعرف بالنظام الاوربي (الفرنسي) والآخر بالنظام الأمريكي.

**أولاً: النظام الفرنسي:** يطلق عليه نظام الاحتراف الوظيفي تمتد جذوره الى عهد نابليون بونابرت الذي اراد ان يجعل الموظف مرتبطا ومخلصا في عمله مقابل الامتيازات الوظيفية مع ايجاد نظام تأديبي صارم لذلك يسود العمل الوظيفي الاخلاص والامثال والطاعة مع افتقارها ضمانات وظيفية. الا ان هذا المفهوم قد تطور خلال القرن التاسع عشر باتجاه منح الموظفين ضمانات كافية، وخلال القرن العشرين تميز هذا النظام بعدد من الخصائص تقوم على مبادئ الاحتراف الوظيفي الذي يعني تفرغ الموظف لعمله الوظيفي لسنين طويلة من حياته يتقلد خلالها مناصب وظيفية متنوعة تبعا للتدرج الاداري مع خضوعه لنظام انضباطي مقابل امتيازات و ضمانات وظيفية.

**ثانياً: النظام الأمريكي:** لقد عرفت أمريكا نظام الغنائم في الوظيفة الذي كان سائدا نتيجة للنظام السياسي القائم في القرن التاسع عشر حيث كان يحصل الفرد على وظيفة ما أملا في الحصول على اكبر نفع منها بسبب تغيير الموظفين كل اربع سنوات بموجب هذا النظام فأن الحزب الذي يفوز الانتخابات يدخل اعضاءه وانصاره الوظيفة العامة مما ادى الى تفشي الرشوة والفساد في الإدارة لذلك انشيء مجلس الخدمة المدنية عام ١٨٨٣ بموجب قانون (بندلتون)، وشهد النظام

الوظيفي بعض التطور عام ١٨٨٣ رغم ذلك لم يمنح الموظف ضمانات البقاء في الوظيفة كما هو عليه في النظام الفرنسي ولا يمكن للموظف مخاصمة السلطة الادارية قضائيا الا في احوال قليلة على عكس ما لدى الموظف في النظام الفرنسي من فرص (تعريف الموظف العام) يختلف موقف المشرع من دولة الى اخرى تجاه تعريف الموظف العام وقد عرف مجلس الدولة الفرنسي الموظف العام الشخص الذي تعهد اليه وظيفة دائمة داخله في ملاك الوظائف الخاصة بمرفق عام) اما الفقه عرفه كل شخص يعهد اليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة او احد اشخاص القانون العام) اما التشريع الوظيفي لعام ١٩٨٤ المغلق بالخدمة المدنية (النظام الذي يسري على اشخاص عينوا في وظيفة دائمة ضمن ) درجات السلم الاداري للدولة ومؤسساتها) . عرف قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (١٠٣) لسنة ١٩٣١ الموظف العام كل شخص عهدت اليه وظيفة في الحكومة لقاء راتب يتقاضاه من الميزانية او ميزانية خاصة وتابعه لأحكام قانون التقاعد وبموجب قانون رقم (٦٥) لسنة ١٩٣٩ (المادة الثانية كل شخص عهدت اليه وظيفة دائمة داخله في ملاك الدولة الخاص بالموظفين اكدت المادة (الثانية) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ هذا التعريف الا ان صدور قراري لمجلس قيادة الثورة . المرقمة ٥١٨ لسنة ١٩٧٣ و (٩١١) لسنة ١٩٧٦ بالغاء فئة المستخدمين وتحويلهم الى عمال او موظفين ثم صدور قرار مجلس قيادة الثورة رقم (١٥٠) م في ١٩/٣/١٩٨٧ المتعلق بتحويل العمال الى موظفين، وبذلك لم يعد هناك حاجة الى تحديد تعريف الموظف لتمييزه عن باقي فئات العاملين لحسابها وبأسمها يمكن ان نجمل العناصر الواجب توفرها في تعريف الموظف:-

- ١- المساهمة في خدمة شخص عام يتكفل بأدارة مرفق عام.
- ٢- ان تكون الخدمة في عمل دائم.
- ٣- ان يعين في وظيفة تحمل عنوانا او درجة وظيفية في سلك الوظائف الإدارية.

## المطلب الثاني

### طبيعة العلاقة التي تربط الموظف بالدولة

لقد ظهرت العديد من النظريات التي تحكم علاقة الموظف بالدولة تبعا لتطور الوظيفة العامة ومبادئ القانون الاداري. وأهمها:-

- ١- نظرية العقد المدني: تعتبر من اقدم النظريات التي سادت خلال فترة لم تكن نظريات القانون الإداري قد تطورت بعد وبموجبها ان الموظف هو في مركز تعاقد مع الدولة وطبيعة هذه العقد هو عقد وكالة ان كان يمارس نشاط قانوني ويصبح عقد اجاره ان كان يباشر به عملا ماديا وبناء عليه فإن مبدأ العقد شريعة المتقاعدين هو الذي يحكم هذه النظرية فلا يمكن للإدارة ان تمس مركز الموظف بالتعديل الا بموافقة الموظف وبموجب

هذا المفهوم يخضع الموظف لشروط مغايرة من شخص لآخر لأن الطرفين يشتركان في صياغة وتحديد مضمونه وشروطه لذلك قد قضى مجلس الدولة عام ١٩٠٨ يحق الإدارة في إنهاء علاقة الموظف بالدولة في حالة الاضراب استنادا الى مفهوم العقد المدني الا ان ظهور نظرية المرفق العام برزت معها عيوب هذه النظرية لأنها لا تحقق اغراض المرافق العامة.

٢- نظرية عقد الازعان: لعيوب نظرية العقد المدني اتجه الفقه والقضاء الإدارة الى الأخذ بنظرية عقد الازعان القائم على تطابق الارادات دون مناقشة مع التحديد المسبق للحقوق والواجبات الناشئة عن العقد من قبل الإدارة الا ان هذا العقد لا يخرج عن عقود القانون الخاص لأنها تسمح للطرف المذعن فسخ العقد اذا اقدمت الإدارة على تغيير هذه الشروط لاحقا.

٣- علاقة تعاقدية في نطاق القانون العام (العقد الاداري). ان مقتضيات سير المرفق العام والصالح العام ظهر تكليف جديد لهذه العلاقة الوظيفية يطلق عليها بالعقود الادارية التي تمنح الإدارة سلطات واسعة لتحقيق الصالح العام سواء اعداد شروط العقد وضمنان حسن سير المرفق العام دون حاجة إلى موافقة المرشح الوظيفة العامة ولها كذلك الحق في تعديل هذه الشروط لاحقا أو حتى انهائه رغم ذلك فإنه عقد ملزم للطرفين فاذا ما تجاوزت الإدارة حدود هذا التعديل جاز للطرف الآخر فسخ العلاقة التعاقدية وفي ذلك اخلال بمصلحة المرفق العام.

٤- المركز التنظيمي للموظف مهما اختلفت الطبيعة العقدية لعلاقة الموظف بالدولة فإنها لا تحقق متطلبات المرافق العامة المتمثلة بسير المرفق العام وحسن اداء المرفق لاعماله. وهذا يتطلب تغليب المصلحة العامة على المصالح والم الذاتية الذي يقتضي حق الدولة في تعديل القواعد المتعلقة بالعمل الوظيفي وفقا لمقتضيات المصلحة العامة عندما لم تعد هذه القواعد تلبى حاجات المرفق العام. وهذا ما استقر عليه العمل به في الفقه والقضاء الفرنسي بعد الحرب العالمية الثانية وبناء على ذلك ان للإدارة سلطة تعديل احكام الوظيفة العامة بارادتها المنفردة دون الحاجة الى رضاء الموظف ويتم ذلك عادة بإجراء عام أي بتعديل قانوني وعليه ان على الإدارة احترام النصوص النافذة ولا يستطيع الموظف التمسك بالحقوق المكتسبة تجاه هذه التعديلات. كذلك لا يجوز للإدارة مخالفة ما يقرره النظام القانوني للوظيفة العامة من حقوق وواجبات كما ان علاقة الموظف بالدولة تستمر لحين قبول استقالته وليس بمجرد تقديم الاستقالة. واخيراً على الموظف اداء عمله بصورة منتظمة الضمان سير المرفق العام.

## المطلب الثالث

### قواعد السلوك الخاصة بموظفي الدولة والقطاع العام

١. إبلاغ الجهات المختصة بأية حالة من حالات الفساد وإساءة استعمال السلطة عند العلم بها.
٢. أداء واجبات الوظيفة بكل أمانة وكفاءة وإخلاص و حرص على المصلحة العامة وإن لا تؤثر الإلتزامات و النشاطات السياسية في حسن أداء الواجب الوظيفي.
٣. أداء الواجب الوظيفي بكل حيادية ودون تمييز على أساس الجنس أو القومية أو الدين أو اللون أو المعتقدات السياسية و أية معايير أخرى مماثلة خلافا للقانون .
٤. عدم الدخول في أية معاملات مالية تدخل ضمن واجبات الوظيفة أو يكون للموظف شأن بإعدادها أو إحالتها أو تنفيذها أو استخدام المعلومات الرسمية لأغراض شخصية والإلتزام بعدم المساهمة شخصياً المسائل الرسمية التي لها تأثير مباشر أو متوقع في مصالحه المالية أو مصالح (زوجه) أو أحد أقربائه إلى الدرجة الرابعة
٥. تطبيق أحكام القوانين والأنظمة والتعليمات النافذة و الأوامر الصادرة عن الرئيس الإداري وفقاً للقانون وفي حالة مخالفة تلك الأوامر للقانون يكون على الموظف بيان وجه تلك المخالفة لرئيسه كتابة وعدم تنفيذها إلا إذا أكدها كتابة وعندئذ يكون الرئيس هو المسؤول عنها.
٦. التصريح عند التعيين بطبيعة مصالحه الشخصية التي لها تأثير في أداء واجباته الرسمية وكل تغيير يطرأ عليها في أثناء الخدمة.
٧. عدم القيام بأي عمل أو مهنة تتعارض مع واجباته الرسمية سواء كان ذلك العمل أو المهنة بأجر أم بدونه.
٨. الحفاظ على سرية المعلومات والوثائق الرسمية التي بحوزته أو التي يطلع عليها بحكم وظيفته وعدم استخدامها خلافاً للقانون.
٩. عدم قبول الهدايا أو طلب المنافع التي يكون غرضها التأثير في حياديته أو نزاهته والتي تؤثر على أداء واجباته أو الإمتناع عنها أو التي تصب في مصلحة أحد أفراد عائلته أو أقربائه إلى الدرجة الرابعة ما دامت للغرض نفسه أعلاه.
١٠. الامتناع عن إعطاء أية وعود مخالفة للقانون وإن لا يتأثر بالمشاعر والأحاسيس تجاه الآخرين عند أداء واجباته الوظيفية.

١١. عدم إدخال معلومات غير صحيحة أو مضللة في قيود الحكومة لأي سبب كان والتي تؤدي إلى التصرف بأموال الدولة وموجوداتها وعدم التصرف بتلك الأموال والموجودات دون تخويل رسمي بذلك.

١٢. الامتناع عن التصريح أو إعطاء المعلومات الرسمية إلا إذا كان هناك تخويل رسمي بذلك.

١٣. أن تكون المعلومات التي يقدمها إلى هيئة النزاهة صحيحة ودقيقة متى ما طلب منه ذلك أو فرض عليه القانون تقديمها.

١٤. بذل العناية اللازمة في المحافظة على أموال الدولة وممتلكاتها أو التي بعهدته والتي يستخدمها بحكم عمله وإن يكون استخدامها على نحو فعال وكفوء واقتصادي وأن لا يستخدمها إلا وفق القانون والأنظمة والتعليمات .

١٥. عدم إساءة استخدام السلطة الممنوحة له بموجب القانون وعدم تسخيرها من أجل الحصول على مكاسب شخصية أو مالية أو الإساءة لحقوق الآخرين والإضرار بهم أو محاولة التسبب بها أثناء أداء العمل الوظيفي ويتحمل التبعات القانونية المترتبة عليها ومنها التعويض عن الأضرار التي تحصل نتيجة ذلك.

١٦. المحافظة على كرامة الوظيفة العامة والظهور بالمظهر اللائق بها والإبتعاد عن كل تصرف يقلل من الإحترام اللازم لها سواء أكان ذلك أثناء الدوام الرسمي أم بعده.

١٧. العمل على تنمية معلوماته الوظيفية التي تؤدي إلى تطوير خبرته في العمل وتفهم الواجبات الموكلة له.

١٨. معاملة المرؤوسين بالحسنى وبما يحفظ كرامتهم.

١٩. احترام المواطنين وتسهيل معاملاتهم وفقا للقانون.

٢٠. التقيد التام بمواعيد الدوام الرسمي وتخصيص جميع أوقاته للعمل الرسمي فقط.

٢١. الإمتناع عن العمل مع أية جهة في القطاع الخاص لها علاقة مباشرة بالوظيفة في مجال عمله الوظيفي السابق أو قبول أية مكافأة منها بعد تاريخ انتهاء خدمته الوظيفية ولمدة سنتين.

## الخاتمة

إن الإدارة لكي تستطيع الوفاء بواجباتها فانها تمتلك عدداً من الوسائل والسلطات وكذلك الامتيازات غير المعروفة في العلاقات الفردية، حيث بإمكانها اصدار قرارات بارادتها المنفردة ومن جانب واحد في حق الأفراد، ترتب من خلالها حقوقاً أو تفرض عليهم التزامات وواجبات معينة. وفي هذا يختلف النشاط الإداري عن النشاط الفردي من حيث الوسيلة التي تمنح الإدارة سلطة عامة لتحقيق أهدافها ومن حيث الغاية التي عادة تكون المصلحة العامة أو المنفعة العامة فيما يسعى الأفراد الى تحقيق مصالح ذاتية ذات صفة مادية حتى لو أدى النشاط الى تحقيق جانب من المصلحة العامة.