

حرية الموظف العام في التوقف عن العمل (دراسة مقارنة)

رسالة تقدمت بها الطالبة

أسماء عبد الكاظم مهدي العجيلي

إلى

مجلس كلية القانون / جامعة بابل

وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في القانون العام

بإشراف الدكتور

الأستاذ المساعد

إسماعيل صعصاع البديري

2009 م
كانون الثاني

1430 هـ
محرم

The freedom of public employee to stop working (comparative study)

A Thesis Submitted

By

**Asmaa Abdulkadhim Mahdi al
Ajeeli**

To

the council of College of Law/
University of Babyl

as a par of requirement for master Degree in
General Law

Supervised by

Dr. Ismaeel Sasah Al - Bediary

Assistant professor of Public Law

1430 A. H.

 2009 A. D.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ وقل اعملوا فسيرى الله عملكم

ورسوله والمؤمنون ﴾

صِدِّقُ
الْعَظِيمِ

(سورة التوبة - الآية 105)

شكراً وتقديراً

إذا كان شكر اهل الفضل واجباً وحقاً وان الحق واجب الرد الى اهله فلايسعني وانا اتم هذه الرسالة المتواضعة الا ان اتقدم بخالص الشكر والتقدير والامتنان الى استاذي الفاضل الدكتور اسماعيل صعصاع البديري لتفضله بقبول الاشراف على هذه الرسالة , وتقديراً لعلمه الوافر وفكره الواسع وجهده الكبير ولما أبداه من تعاون في تهيئة مختلف مصادر البحث طيلة مدة إعدادي هذه الدراسة , ولما قدمه من توجيهات وملاحظات قيمة , كان لها كبير الإسهام في إنجاز هذه الرسالة .

كما أخص بشكري عمادة كلية القانون في جامعة بابل ممثلة بعميدها استاذي الدكتور منصور حاتم وبتدريسيها والى الدكتور هادي الكعبي معاون العميد للدراسات العليا والى الدكتورة رفاه كريم رئيسة القسم العام كذلك لايفوتني مادمت في معرض العرفان بالجميل الا ان اسجل شكري وامتناني الى اساتذتي في السنة التحضيرية وهم كل من الدكتور جعفر ال ياسين والدكتور حسن عودة والدكتور محمد علي سالم والدكتور رافع شبر والدكتور علاء العنزي والدكتور حكمت والدكتور علي هادي والدكتور كاظم الشمري والدكتورة اسراء محمد علي سالم والدكتور رياض والدكتور علي داعياً الله ان يكلل مساعيهم بالموفقية والنجاح الباهر والى كل من علمني حرفاً فمكني عبداً والى كل من فاتني ان اذكره ليس نكراناً للجميل وانما سهواً ونسياناً .

كما اتقدم بالشكر الجزيل الى كل العاملين في مكتبة القانون وقسم الدراسات العليا في جامعة بابل لما قدموا لي من عون ومساعدة وسعة صدر في تلبية ما احتاجه .
واتقدم بالعرفان الى الاخوة العاملين في المكتبة القانونية في جامعة النهرين وفي جامعة القادسية وفي جامعة الكوفة وفي جامعة الحلة الدينية وفي جامعة كربلاء واطمئن بالذکر الاخ ابا مظهر .

واتقدم بالشكر الجزيل الى الاستاذ غازي الجنابي رئيس مجلس الانضباط العام لما قدمه لي من نصح وارشاد وتسهيل لمهمتي ، كذلك اشكر العاملين في وزارة العدل في قسم المكتبة القانونية وفي مجلس الانضباط العام واطمئن بالذکر الاخ زهير والست احلام على المجهود الذي بذلوه معي .

كما واشكر اخوتي واخواتي في الدراسة لرفقتهم الحسنة والمفيدة ، واشكر افراد عائلتي لمساعدتي ومساندتي ولولاهم لما كنت على ما انا عليه وخاصة اخوتي وزوجي وخالتي ام غزوان .

ولا يسعني أخيراً إلا أن أتقدم بوافر الشكر والامتنان إلى السادة أعضاء لجنة المناقشة السادة الأجلاء لقبولهم مهمة الإطلاع على هذه الرسالة ومناقشة محتواها. لهم مني وافر الاحترام والتقدير والامتنان العالي .

الإهداء

أهدي عملي المتواضع هذا

إلى الرسول الأعظم محمد (صلى الله عليه واله وسلم) وإلى أهل بيته
الطيبين الطاهرين .

ومن بعدهم

إلى النجوم الساطعات في السماء التي تضيء لي الدرب إلى العلم والرفي
والديّ

إلى الذي لا أنساه مهما طال الزمان أخي

إلى الذين أشد الله بهم أزري وسندي أخوتي .

إلى رفيق عمري ومعيني في شدتي زوجي .

إلى قلبي الذي يمشي على الأرض ولدي

أهدى
إلى
أهل بيتي
الطيبين
الطاهرين

بسم الله الرحمن الرحيم

إقرار لجنة المناقشة

نشهد نحن رئيس وأعضاء لجنة المناقشة ، بأننا اطلعنا على الرسالة

الموسومة بـ: " حرية الموظف العام في التوقف عن العمل - دراسة مقارنة "

وقد ناقشنا الطالبة (اسماء عبد الكاظم مهدي العجيلي) في محتوياتها وفيما له علاقة بها ونرى بأنها جديرة بالقبول لنيل درجة الماجستير في القانون العام .

التوقيع

الاسم : أم.د. علي يوسف شكري
عضواً

التوقيع

الاسم : أم.د. رافع خضر شبر
رئيساً

التوقيع

الاسم : أم.د. اسماعيل صعصاع البديري
عضواً ومشرفاً

التوقيع

الاسم : أم.د. ياسين كريم الحلفي
عضواً

صدقت من قبل عمادة كلية القانون جامعة بابل .

الدكتور

منصور حاتم محسن
عميد كلية القانون / جامعة بابل

بسم الله الرحمن الرحيم

إقرار المشرف

اشهد بأن إعداد هذه الرسالة الموسومة بـ (حرية الموظف العام في التوقف

عن العمل - دراسة مقارنة) قد جرى تحت إشرافي في

جامعة بابل - كلية القانون / قسم القانون العام .

التوقيع:
المشرف : الدكتور – اسماعيل صعصاع البديري
التاريخ:

بناء على التعليمات والتوصيات المقدمة أرشح الرسالة للمناقشة

التوقيع :
الدكتور :- هادي الكعبي
رئيس قسم القانون العام
التاريخ:

Abstract

The public employee is the tool of the state to perform its vary tasks , it is impossible to imagine an existing of state without the human ingredients those work and manage the public facilities .

Hence , the public employee must have some freedom to practice his basic rights , some of those rights and freedoms is to stop working .

The freedom of public employee to stop working is not absolute but limits with limitations for the benefit of the public profit .

The freedom of public employee to stop working either temporary or permanent , pausing representing by strike , which is a right of the social , economical and cultural rights because it considered within the work's right refers to the syndicating rights , in the other hand it represents a political right as a scene of opinion expression freedom .

Strike that could be dome by the employee is the occupational strike , but other strikes couldn't be done , for example the political strike , rotation strike and office strike , the administration intervenes to impose limitation for the public benefit as well as achieving the balance between the right of the employee and keeping the working hours .

Completely stopping includes resign and retirement , resign begins with the order that made by the employee he tells about his desire to leave work forever , the administration always accept such orders either that order is frank or implicit .

The another way that the employee leave his occupation is retirement after reaching the required age , this will be either necessary or permissive .

Thus , we conclude that the public employee has the right to stop working pausing or completely with limitations for some practices those imposed by the laws to organize those rights .

المحتويات

رقم الصفحة	الموضوع
أ - ج	المحتويات
3 - 1	المقدمة
45 - 4	الفصل الأول : الموظف العام وعلاقته بالإدارة
20 - 5	المبحث الأول : مفهوم الموظف العام
11 - 6	المطلب الأول : تعريف الموظف العام في التشريع والفقہ والقضاء
20 - 12	المطلب الثاني : عناصر تحديد الموظف العام
33 - 21	المبحث الثاني : طبيعة العلاقة بين الموظف والإدارة
24 - 22	المطلب الأول : النظريات العقدية
28 - 25	المطلب الثاني : النظرية التنظيمية
33 - 29	المطلب الثالث : النتائج المترتبة على العلاقة التنظيمية
45 - 34	المبحث الثالث : واجبات الموظف العام في ضمان انتظام العمل الإداري واستمراره
36 - 35	المطلب الأول : احترام مواعيد العمل الوظيفي
40 - 37	المطلب الثاني : التفرغ للعمل بالمرفق العام
45 - 41	المطلب الثالث : عدم عرقلة سير العمل
93 - 46	الفصل الثاني : حرية التوقف عن العمل الوظيفي
59 - 48	المبحث الأول : مفهوم حرية التوقف عن العمل الوظيفي
53 - 49	المطلب الأول : تعريف حرية التوقف عن العمل الوظيفي
59 - 54	المطلب الثاني : آثار التوقف عن العمل الوظيفي
79 - 60	المبحث الثاني : صور التوقف عن العمل الوظيفي الذي لا يؤثر على دوام سير المرافق العامة
67 - 61	المطلب الأول : الاجازة الوظيفية
74 - 68	المطلب الثاني : التوقف المشروع
79 - 75	المطلب الثالث : سحب اليد
93 - 80	المبحث الثالث : التنظيم القانوني التوقف المشروع
86 - 81	المطلب الأول : اجراءات التوقف المشروع
93 - 87	المطلب الثاني : موقف بعض قوانين الوظيفة العامة من التوقف المشروع
133-94	الفصل الثالث : التوقف المؤقت عن العمل الوظيفي
102 - 95	المبحث الأول : الإضراب عن العمل الوظيفي
97 - 95	المطلب الأول : مفهوم الإضراب

المجلة القانونية

99 - 98	المطلب الثاني : خصائص الإضراب
102-100	المطلب الثالث : أهداف الإضراب
111-103	المبحث الثاني : التكييف القانوني للإضراب عن العمل الوظيفي
107-103	المطلب الأول : الإضراب بوصفه من الحقوق السياسية
111-108	المطلب الثاني : الإضراب بوصفه من الحقوق الاقتصادية
124-112	المبحث الثالث : موقف التشريع والفقهاء والقضاء من الإضراب عن العمل الوظيفي
118-112	المطلب الأول : الموقف التشريعي
122-119	المطلب الثاني : الموقف الفقهي
124-123	المطلب الثالث : الموقف القضائي
133-125	المبحث الرابع : تقييد الإضراب عن العمل الوظيفي
129-125	المطلب الأول : شروط الإضراب المشروع
133-130	المطلب الثاني : حظر الإضراب غير المشروع

172-134	الفصل الرابع : التوقف النهائي عن العمل الوظيفي
146-135	المبحث الأول : الاستقالة الوظيفية
139-136	المطلب الأول : مفهوم الاستقالة الوظيفية
146-140	المطلب الثاني : أنواع الاستقالة الوظيفية
159-147	المبحث الثاني : التنظيم التشريعي للاستقالة الوظيفية
152-148	المطلب الأول : إجراءات تقديم الاستقالة
159-153	المطلب الثاني : سلطة الإدارة في قبول أو رفض الاستقالة
172-160	المبحث الثالث : الاحالة على التقاعد
163-161	المطلب الأول : مفهوم الاحالة على التقاعد
168-164	المطلب الثاني : أنواع الاحالة على التقاعد
172-169	المطلب الثالث : سلطة الإدارة في احالة الموظف على التقاعد والآثار المترتبة على ذلك
175-173	الخاتمة
194-176	المصادر
195	الملخص باللغة الإنكليزية

الفصل الأول الموظف العام وعلاقته بالإدارة

يعد موضوع الموظف العام من أهم الموضوعات في العصر الحديث ، لان وجود الموظفين ضرورة حتمية في حياة كل الدول على الرغم من تباين الاتجاهات الحديثة السياسية والاقتصادية والاجتماعية بين الدول ، ولما كانت الإدارة شخصاً معنوياً عاماً فهي لا تمارس نشاطها وأعمالها إلا من خلال ممثليها ومن يقومون بأعمالها من الأشخاص الأدميين - الموظفين - فهؤلاء هم وسيلتها وهم ممثلوها.(1)

إذ ليس من المتصور وجود دولة بدون الموظفين وعليه فان الدولة ما هي إلا تنظيم يباشر نشاطه عن طريق أجهزته المختلفة وهذه الأجهزة يتم إدارتها والإشراف عليها بمعرفة الموظفين ، فالموظف العام هو رأس الدولة المفكر .(2)

وقد أدى اتساع مهام الدولة إلى الحاجة لمزيد من الموظفين الكفؤين ، بما يكفي لأداء هذه المهام الذي يحدد إطارها القانون للتصرفات (القرارات) التي يتخذها الموظف مما يتطلب إيجاد وضع يؤمن الاستقرار القانوني للوظيفة والذي بدوره يشجع الانضمام إليها .

ولغرض دراسة هذا الموضوع سوف نقوم بتقسيم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث سنخصص المبحث الأول لبيان مفهوم الموظف العام ، وفي المبحث الثاني نتناول طبيعة العلاقة بين الموظف والإدارة ، وفي المبحث الثالث نتناول دراسة واجبات الموظف العام في أداء أعماله بما يضمن كفاءة انتظام العمل الوظيفي .

- (1)- ينظر في ذلك الدكتور ماهر صالح علاوي : مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة) ، دار الكتب للطباعة والنشر ، جامعة الموصل ، 1996 ، ص 102 .
- (2)- ينظر في ذلك الدكتور السيد عبد الحميد محمد العربي : ممارسة الموظف للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي (دراسة مقارنة) ، من دون مطبعة ، من دون دار نشر ، 2003 ، ص 2 .

المبحث الأول مفهوم الموظف العام

يختلف مفهوم الموظف العام من دولة إلى أخرى حسب الايدولوجية التي تعتمدها الدولة كذلك فإنه يختلف في إطار الدولة الواحدة باختلاف القوانين التي تتعرض لهذا المفهوم .(1)

حيث أن كل تشريع يتبنى مفهوما للموظف أو تحديدا له يختلف من حيث السعة والضيق لغرض تطبيق أحكامه عن التشريع الآخر ، وهذا الاختلاف يمتد أيضا إلى إعطاء عناصر عدة والتي من خلالها يتم تحديد المقصود بالموظف العام .(2)

ولأهمية هذا الموضوع سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين ، يتضمن المطلب الأول تعريف الموظف العام في التشريع والفقهاء والقضاء ، وفي المطلب الثاني نتناول عناصر تحديد الموظف العام .

- (1) – ينظر في ذلك الدكتور السيد عبد الحميد محمد العربي : ممارسة الموظف للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي ، مصدر سابق ، ص 10 .
- (2) – ينظر في ذلك حمدي صالح مجيد : الاعتداء على الموظف أو المكلف بخدمة عامة أثناء أداء الواجب أو بسبب ذلك (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، 1988 ، ص 72 ، وينظر أيضا الدكتور ماهر صالح علاوي : مبادئ القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص 198 .

المطلب الأول

تعريف الموظف العام في التشريع والفقہ والقضاء

لم يتطرق المشرع في كل من فرنسا ومصر إلى إيراد تعريف محدد إلى الموظف العام ، وإنما اقتصر على بيان الأشخاص الذين ينطبق عليهم وصف الموظفين بعكس المشرع العراقي الذي انتهج نهجاً مغايراً للمشرع في كل من فرنسا ومصر في مجال تعريف الموظف العام ، إذ اعتاد على إيراد تعريف للموظف في قوانين الخدمة المدنية التي أصدرها (1)

فقانون الخدمة المدنية رقم (103) لسنة 1931 عرف الموظف في مادته الثانية بأنه :-
 ((كل شخص عهدت إليه وظيفة في الحكومة لقاء راتب يتقاضاه من الميزانية العامة أو ميزانية خاصة تابعة لأحكام التقاعد)) ، وصدر بعده قانون الخدمة المدنية رقم (64) لسنة 1939 الذي يتضمن تعريف آخر للموظف مختلف عما نص عليه القانون السابق إذ عرفته المادة الثانية منه بأنه :-

((كل شخص عهدت إليه وظيفة دائمة داخلية في ملاك الدولة الخاص بالموظفين))
 وقد ورد هذا التعريف في قانون الخدمة المدنية رقم (55) لسنة 1956 ، كما نجده في قانون الخدمة المدنية النافذ بأنه :- ((كل شخص عهدت إليه وظيفة دائمة داخلية في الملاك الخاص بالموظفين)) (2)

وبالنسبة إلى قوانين انضباط موظفي الدولة في العراق فنجد إن القانون الملغى رقم (69) لسنة 1939 قد عرف الموظف بتعريف يختلف مما لاحظناه في قوانين الخدمة المدنية إذ نصت الفقرة (1) من المادة الأولى منه بان الموظف هو :-
 ((كل شخص عهدت إليه وظيفة في الحكومة لقاء راتب يتقاضاه من الميزانية العامة أو ميزانية خاصة وتابع لأحكام قانون التقاعد)) وفي ظل القانون النافذ فقد بين بان الموظف

(1) - ينظر في ذلك الدكتور شاب توما منصور : القانون الإداري ، الطبعة الأولى ، الكتاب الثاني ، مطبعة دار العراق للطبع والنشر ، بغداد ، 1980 ، ص 271 .

(2) - ينظر في ذلك المادة (2) من قانون رقم 24 لسنة 1960 المعدل .

هو ((كل شخص عهدت إليه وظيفة داخل ملاك الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة)) (1) ويبدو هذا التعريف مختلف عن التعاريف الواردة في القوانين السابقة ، وذلك على الأقل بإسقاط صفة الديمومة من الوظيفة . (2)

أما القوانين الأخرى التي تناولت الموظف العام خلال نصوصها فأنها أوردت أيضاً تعريفات للموظف لغرض تطبيق أحكامها تختلف من قانون إلى آخر كذلك تختلف عن التعريف الوارد في قانون الخدمة المدنية ، ومنها قانون العقوبات العراقي الذي توسع في مفهوم الموظف العام عندما أورد مصطلح المكلف بخدمة عامة بقوله بأنه هو :-

((كل موظف أو مستخدم أو عامل أنيطت به مهمة عامة في خدمة الحكومة ودوائرها الرسمية وشبه الرسمية والمصالح التابعة لها أو الموضوعة تحت رقابتها 0000)) (3)

أما بالنسبة للمشرع المصري والفرنسي فانهما اقتصرا على تحديد الأشخاص الذين تسري عليهم قوانين الوظيفة العامة وعلى هذا الأساس فقد نصت المادة الأولى من قانون العاملين المدنيين بالدولة في مصر رقم (47) لسنة 1978 موضحة الطوائف التي تخضع لهذا القانون على انه :-

- ((يعمل بالمسائل المتعلقة بنظام العاملين المدنيين بالدولة بالأحكام الواردة بهذا القانون وتسري أحكامه على :-
- 1 – العاملين بوزارات الحكومة ومصالحها والأجهزة التي لها موازنة خاصة بها ووحدات الحكم المحلي .
 - 2 – العاملين بالهيئات العامة فيما لم تنص عليه اللوائح الخاصة بهم .

(1) – ينظر في ذلك الفقرة (ثالثاً) من المادة (1) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم 14 لسنة 1991 المعدل . وتجدر الإشارة هنا إلى مصطلح (القطاع الاشتراكي) حل محله مصطلح (قطاع الدولة) بموجب أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم 64 لعام 2004 ، ثم استقر الان على مصطلح القطاع العام بموجب المادة (1) من قانون التعديل الاول لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم (5) لسنة 2008 منشور في الوقائع العراقية ذي العدد (4061) في 2008/2/14.

(2) - ينظر في ذلك الدكتور غازي فيصل مهدي : شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم 14 لسنة 1991 ، مطبعة العزة ، بغداد ، 2001 ، ص5 ، وكذلك ينظر عامر إبراهيم احمد الشمري : العقوبات المنهية للرابطة الوظيفية (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، 2007 ، ص11 وما بعدها .

(3) – ينظر في ذلك الفقرة (2) من المادة (19) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل .

ولا تسري هذه الأحكام على العاملين الذين تنظم شؤون توظيفهم قوانين أو قرارات خاصة فيما نصت عليه هذه القوانين والقرارات . ويعتبر عاملاً في تطبيق هذا القانون كل من يعين في إحدى الوظائف المبينة بموازنة كل وحدة ((.

أما بالنسبة إلى المشرع الفرنسي فإنه في قانون التوظيف العام رقم (16) لسنة 1984 حدد الأشخاص الخاضعين لأحكام هذا القانون ، دون ذكر تعريف محدد وشامل للموظف العام ، عندما نص في المادة الثانية منه على :-

((تسري أحكام هذا الباب على الأشخاص المعينين بوقت كامل لشغل وظيفة دائمة والمثبتين في درجة مدرجة في الهرم الوظيفي لدوائر الدولة المركزية والمرافق الخارجية التابعة لها او في مؤسسات الدولة العامة)) (1).

ويعد هذا الاتجاه الذي سار عليه كل من المشرع المصري والفرنسي أمراً حسناً لان مدلول الوظيفة العامة يختلف بحسب الموضوع الذي يهدف المشرع لتنظيمه ، كذلك فان المشرع يضع الخطوط الأساسية فحسب دون ذكر التفاصيل ، وبما إن القانون الإداري حديث النشأة أصله قضائي نشأ من القرارات القضائية ، وهو قانون مرن وفي تطور مستمر فإنه من الصعب وضع تعريف محدد وشامل للموظف العام (2).

وكان على المشرع العراقي أن يسلك الاتجاه نفسه الذي سلكه المشرع في كل من مصر وفرنسا وبذلك يتجنب الكثير من الإشكالات التي تقع بشأن تفسير مدلول الموظف العام والذي يختلف معناه من قانون إلى آخر حسب اتساعه أو ضيقه عند إيراد هذا التعريف . وقد أدى عدم وضع المشرع (المصري ، الفرنسي) لتعريف محدد للموظف العام إلى تصدي كل من الفقه والقضاء للبحث عن تعريف شامل ومناسب له ، فعرفه بعض الفقه

(1) – أشار إلى هذا النص الدكتور نوفان العقيل العجاردة : سلطة تأديب الموظف العام (دراسة مقارنة) ، الطبعة الأولى ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2007 ، ص 21 .

(2) – ينظر في ذلك الدكتور ثروت بدوي : مبادئ القانون الإداري ، المجلد الأول ، أصول القانون الإداري وأسس وخصائصه ، دار النهضة العربية ، 1966 ، ص 90 ، وينظر أيضاً الدكتور فوزت فرحات : القانون الإداري العام ، الكتاب الثاني ، (القضاء الإداري ، مسؤولية السلطة العامة) ، الطبعة الأولى ، الجامعة اللبنانية ، 2004 ، ص 8 ، وينظر أيضاً موريس نخلة : المختار في الاجتهاد الإداري ، منشورات الحلبي الحقوقية ،

بيروت ، 1998 ، ص 5 ، وينظر أيضا عدي جابر هادي العبيدي : قتل الموظف أو المكلف بخدمة عامة أثناء تأدية واجبه أو بسببه (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل ، 2005 ، ص 20 .
العراقي بأنه :- ((كل شخص عهدت إليه وظيفة داخلية في الملاك الدائم للمرفق العام))⁽¹⁾.
أو هو :-

((الشخص الذي يتولى تقديم خدمة في منظمة عامة تديرها السلطة الإدارية أو المحلية أو المصلحية سواء كانت المنظمة مركزية أم لامركزية))⁽²⁾.
وعرفه بعضهم الآخر بأنه :-

((الشخص الذي يعمل بصفة دائمة في مرافق الدولة أو القطاع الاشتراكي))⁽³⁾
وساهم الفقه المصري في وضع تعريف للموظف فعرفه بعضهم بأنه :-
((كل من يعمل في وظيفة دائمة في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو احد أشخاص القانون العام الأخرى عن طريق الاستغلال المباشر))⁽⁴⁾.
أما بعضهم الآخر فعرفوه بأنه :-

((الشخص الذي يساهم في عمل دائم بمرفق عام يدار بطريق الاستغلال المباشر مساهمة قائمة على تعيين مشروع من الإدارة وقبول اختياري من الموظف))⁽⁵⁾.
وعرفه آخرون بأنه :-

((الموظف العام هو الذي يعهد اليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة او احد اشخاص القانون العام عن طريق شغله منصبا يدخل في التنظيم الاداري لهذا المرفق))⁽⁶⁾.

-
- (1) - ينظر في ذلك الدكتور شاب توما منصور : النظام القانوني لعمال الدولة ، مجلة العلوم القانونية ، المجلد الأول ، العدد الأول ، مطبعة العاني ، بغداد ، 1969 ، ص 115 .
(2) - ينظر في ذلك الدكتور سعد العلو ش : نظرية المؤسسة العامة وتطبيقاتها في التشريع العراقي (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1968 ، ص 228 .
(3) - ينظر في ذلك الدكتور ماهر صالح علاوي : مبادئ القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص 104 .
(4) - ينظر في ذلك الدكتور احمد سلامة بدر : التحقيق الإداري والمحكمة التأديبية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2004 ، ص 8 .
(5) - ينظر في ذلك الدكتور محمد طه بدوي والدكتور محمد طلعت الغنيمي : الوجيز في النظم الإدارية ، دار المعارف ، مصر ، من دون سنة طبع ، ص 150 .
(6) - ينظر في ذلك الدكتور احمد مليحي : موسوعة النقض والدستورية العليا ، الجزء الرابع ، الطبعة الرابعة ، 2004 ، ص 891 .

واما بالنسبة موقف الفقه الفرنسي تجاه تعريفه للموظف العام فانه منقسم إلى اتجاهين ، قديم وحديث . الأول وسع من تحديد مدلول الموظف العام متأثرين بالنصوص التشريعية التي وسعت من ذكر الفئات او الاشخاص الذين يخضعون للقانون⁽¹⁾ ، فالموظف في نظر هؤلاء هو الشخص الذي يعمل في وظيفة دائمة في كادر إداري في مرفق عام ، وكان من أنصار هذا الاتجاه الفقيه (هوريو) و (رولان) فعرفوا الموظف بأنه :-
((الشخص الذي يشغل إحدى الوظائف في الكادرات الدائمة للمنشأة لضمان السير المنتظم للمرافق العامة))⁽²⁾ .

بينما جرى الاتجاه الحديث على التضييق من تعريفهم للموظف العام وكان من أنصاره الفقيه (دي لوبادير) و (فالين) فكان تعريف هذا الاتجاه للموظف العام بأنه :-
((كل من يساهم في إدارة مرفق عام يدار بالطريق المباشر ويشغل وظيفة دائمة ضمن درجة من درجات كادر الإدارة العامة))⁽³⁾ .

وكان للقضاء الإداري أيضا دور في محاولة وضع تعريف شامل للموظف العام فقضى مجلس الدولة الفرنسي بأنه :- ((الشخص الذي يعهد إليه بوظيفة دائمة ضمن كادر الوظائف الخاص بمرفق عام)) (4)

وعرفته محكمة النقض المصرية في حكمها الصادر في 14 / 4 / 1976 بأنه :- ((الموظف العمومي هو كل من تناط به إحدى وظائف الدولة العامة في نطاق وظيفة إحدى السلطات الثلاث سواء كان مستخدما حكوميا أو غير مستخدم براتب أو بغير راتب وإنما يشترط أصلا أن تكون في شؤون الدولة ويكون اختصاصه آيلا إليه بطريق الإنابة أو بطريق التعيين على مقتضى احد النصوص الدستورية أو التشريعية أو من المعينين في وظائف

(1) - ينظر في ذلك الدكتور احمد عبد اللطيف : جرائم الاموال العامة (دراسة تحليلية تأصيلية تطبيقية) ، مكتبة دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2002 ، ص 231-332 .

(2) - ينظر في ذلك الدكتور نوفان العقيل العجارمة : سلطة تأديب الموظف العام (دراسة مقارنة) ، مصدر سابق ، ص 30 وينظر ايضا ، sirey , Houriou maurice : precisde droit administratif 2eed , pairs , 1933 , p 729- 730 .

(3) - ينظر في ذلك الدكتور احمد سلامة بدر : التحقيق الإداري والمحكمة التأديبية ، مصدر سابق ، ص 6 . وينظر أيضا الدكتور نوفان العقيل العجارمة : سلطة تأديب الموظف العام (دراسة مقارنة) ، مصدر سابق ، ص 31 .

(4) - ينظر في ذلك Andre de Laubadere : Traite elementaire de droit administratif 2eme ed 1957 , p 640 .

حكومية تابعة لإحدى الوزارات أو الهيئات أو المؤسسات العامة وان كان من ذوي المرتبات أن يكون مقيدا على إحدى درجات الكادر العام أو من يقوم مقامه في نطاق ميزانية الدولة)) (1)

أما محكمة القضاء الإداري المصرية فقد جاء في أحكامها بان :- ((الموظف العمومي هو الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو احد أشخاص القانون العام الأخرى عن طريق شغله منصبا يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق 0000)) (2)

وفي العراق فان مجلس شورى الدولة أعطى مفهوم واسع للموظف في فتوى له صادرة في 6 / 5 / 1959 :-

((إن كلمة موظف في أي قانون وردت ، سواء كان هذا الموظف في دوائر الحكومة أو المصالح الملحقة بها ، هي من الشمول بحيث تتناول أي شخص يقوم بأي عمل من أعمال الحكومة أو المصالح الملحقة بها دون التقييد بأي اعتبار يتعلق بالتسمية أو الصفة ، لهذا فان أي شخص يقوم بأي عمل من هذا القبيل ، يدخل ضمن مدلول كلمة الموظف ، إلا إذا ورد لهذه الكلمة تعريف خاص لأغراض القانون الذي عرفت به)) (3)

ومن ذلك كله يمكن وضع تعريف للموظف العام بانه :- ((الشخص الذي يعمل في خدمة مرفق عام تديره الدولة او احد اشخاص القانون العام))

- (1) – ينظر في ذلك صلاح محمد احمد : مجموعة القواعد القانونية لمحكمة النقض في مسائل العمل والتأمينات الاجتماعية في (60) عام (1931 - 1991) ، الجزء الأول (منازعات العمل والقطاع العام) ، ص 990 .
- (2) – ينظر في ذلك حكمها الصادر في 13 / 11 / 1967 ، أشار له الدكتور احمد سلامة بدر : التحقيق الإداري والمحكمة التأديبية ، مصدر سابق ، ص 7 .
- (3) – أشار لها الدكتور عبد القادر الشихلي : النظام القانوني للجزاء التأديبي ، مصدر سابق ، ص 150 .

المطلب الثاني

عناصر تحديد الموظف العام

هناك عناصر وشروط معينة تقوم عليها فكرة الموظف العام من الضروري تحديدها والوقوف عليها من اجل التمييز بين الموظف العام وعمال الإدارة الآخرين الذين تحتاج إليهم الإدارة في اطار قيامها بواجباتها ، هذا وقد تبين لنا من التعاريف السابقة للموظف العام إن هناك جملة عناصر أساسية يقتضي توافرها في الشخص لعدده موظفا⁽¹⁾ ، وهي على الوجه الآتي :-

- 1 – التعيين من قبل السلطة المختصة .
 - 2 – القيام بعمل دائم .
 - 3 – الخدمة في مرفق عام .
- وسوف نقوم ببحثها بشي من التفصيل .

أولاً:- التعيين من قبل السلطة المختصة .

لا يكتسب صفة الموظف العام إلا من عين قانوناً بموجب قرار إداري من السلطة المختصة بالتعيين⁽²⁾ . حيث إن المركز الوظيفي للموظف الخاضع للنظام القانوني يبدأ من لحظة صدور القرار الإداري بتعيينه من الجهة المختصة ، ويظل هذا المركز قائماً ومنتجاً لآثاره تجاه الموظف - حقوقاً وواجبات - حتى تنتهي العلاقة الوظيفية بإحدى الطرق المشروعة.⁽³⁾

وهذا ما أكدته الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة العراقي بصفتها التمييزية في حكم لها جاء فيه :- ((تعيين الموظف يجب ان يكون وفقاً لاصول التعيين المنصوص عليها قانوناً وان يصدر امر التعيين من شخص يملك صلاحية التعيين))⁽⁴⁾

- (1) – ينظر في ذلك الموقع الالكتروني [www . almtym . com](http://www.almtym.com)
- (2) – ينظر في ذلك الدكتور عبد العزيز خليل بديوي : الوجيز في المبادئ العامة للدعوى الإدارية واجراءاتها ، الطبعة الأولى ، من دون ناشر ، 1970 ، ص 60 .
- (3) – ينظر في ذلك الدكتور سليمان محمد الطماوي : القضاء الإداري ، الكتاب الثالث ، قضاء التأديب (دراسة مقارنة) ، دار الفكر العربي ، جامعة عين شمس ، 1979 ، ص 67 .
- (4) – ينظر في ذلك حكمها المرقم (29 / انضباط / تمييز / 2005) الصادر في 14 / 3 / 2005 ، صباح صادق جعفر الأنباري : مجلس شوري الدولة ، الطبعة الاولى ، بغداد ، 2008 ، ص 273 .
- كما إن ترشيح الإدارة بعض الأفراد لشغل وظائف معينة ، وتعهد إليهم بمباشرة بعض واجبات الوظيفة بالفعل لا يضيف صفة الموظف العام عليهم ولا يمكن عددهم موظفين عموميين حتى وان تقاضوا عن ما أدوه من أعمال مرتباً ، لان الترشيح ليس ملزماً للإدارة لأنها تملك العدول عنه قبل صدور قرار التعيين.⁽¹⁾

وبناء على ذلك يخرج من عداد الموظفين العموميين من يشغل وظيفته عن طريق الانتخاب كرئيس الجمهورية وأعضاء المجالس النيابية وذلك لان شغلهم لهذه الوظائف يتم بمجرد إعلان نجاحهم في الانتخاب دون صدور قرار بالتعيين من جهة الإدارة ، إما إذا عد الانتخاب شرطاً أولياً من شروط التعيين ويحتاج إلى قرار إداري بذلك فهنا يكتسب الشخص صفة الموظف العام

ويكون من تاريخ صدور قرار التعيين من الجهة الإدارية وليس من تاريخ إعلان نتيجة الانتخاب . (2)

أن قرار التعيين هو الذي يميز لنا بين الموظف الشرعي والشخص الذي يقم نفسه على الإدارة دون تعيين والذي يسمى بالمغتصب وتعد أعمال هذا الأخير معدومة إلا في الحدود التي تقتضيها نظرية الموظفين الفعليين . (3)

وهذا ما استقر عليه القضاء الإداري الفرنسي والمصري (4) أما القضاء العراقي فإنه لم يتطرق إلى نظرية الموظف الفعلي ، ولكن ما شهدته العراق بعد 9 / 4 / 2003 وتولي بعض الأفراد العاديين ممارسة الأعمال التي يقوم بها الموظفون بعد ترك هؤلاء (الموظفين) لاماكن عملهم وقيام هؤلاء الأفراد بتسيير المرافق العامة وتقديم الخدمات للجمهور في المرافق الحيوية مثل المستشفيات والمدارس وغيرها من المرافق التي لاغنى عنها في حياة الأفراد العامة تعد تطبيقات عملية لنظرية الموظف الفعلي في الظروف الاستثنائية . (5)

- (1) - ينظر في ذلك الدكتور علي عبد الفتاح : الموظف العام وممارسة الحرية السياسية ، الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2002 ، ص 41 .
- (2) - ينظر في ذلك الدكتور مازن ليلو راضي : الوجيز في القضاء الليبي ، دار المطبوعات الجامعية ، من دون دار نشر ، 2003 ، ص 81 .
- (3) - ينظر في ذلك الدكتور شاب توما منصور : النظام القانوني لعمال الدولة ، مصدر سابق ، ص 113 .
- (4) - ينظر في ذلك الدكتور رمزي طه الشاعر : تدرج البطالان في القرارات الادارية ، (دراسة مقارنة) ، الطبعة الثالثة ، 1997 ، ص 499 .
- (5) - ينظر في ذلك مجيد مجهول درويش حسن : ضمانات مبدأ دوام سير المرفق العام (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل ، 2004 ، ص 32 .
- ومغتصب الوظيفة :- هو كل شخص يدعي صفة الموظف العام ويدخل نفسه على الوظيفة العامة دون حق مشروع ، وأي تصرف يقوم به مغتصب الوظيفة يعد معدوماً ولا يجوز له أن يطالب الإدارة بتعويض مقابل لما قدمه من عمل ، وهو الذي يتدخل في الإدارة دون سند ولا صفة . (1)

أما الموظف الفعلي :- وهو الشخص الذي صدر قرار معيب بتعيينه ، أو لم يصدر قرار بتعيينه على الاطلاق ، حيث يعتد بتصرفات الموظف الفعلي في الأحوال الاعتيادية وفي الظروف الاستثنائية ، ففي الحالة الأولى استناداً لنظرية الاعتماد على الظاهر (2) ومؤداها إن الأفراد حينما تعاملوا مع هذا الشخص اعتمدوا على المظاهر الخارجية التي تبعث على الاعتقاد بتوافر صفة الموظف لدى هذا الشخص إذ ليس من المعقول على كل فرد له حاجة عند الإدارة أن يطلب من الموظف الذي يتقدم إليه أن يبرز له مسوغات تعيينه وأدلة اختصاصه ، كذلك حفاظاً على مصالح الأفراد من الضياع ، وفكرة الضرورة التي تجعل من تصرفات الموظف الفعلي مشروعة في حالة الظروف الاستثنائية حرصاً على المصلحة العامة والعمل على سير المرافق العامة بصفة دائمة ومنتظمة وذلك لان سلامة الدولة دائماً فوق سلامة القانون . (3)

إلانه لايمكن بحال من الأحوال الاعتراف له بصفة الموظف العام ، وذلك لأنه يفتقد إلى عنصر من عناصر إضفاء صفة الموظف العام على الشخص الذي يتولى الوظيفة وهو عدم صدور قرار بتعيينه ، ولم تتجه نية الإدارة لذلك ومن ثم فلا يجوز أن تنطبق عليه أحكام الوظيفة العامة ، ولا يحق له الاستفادة من مزاياها إذ لا بد لانعقاد رابطة التوظيف أن يكون

- (1) – ينظر في ذلك جورج فودال وبيار دلفولفيه : القانون الإداري (المجلد الثالث ، القاضي الإداري) ، ترجمة منصور القاضي ، الجزء الثاني ، الطبعة الأولى ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، من دون دار نشر ، 2001 ، ص 227 .
- (2) – ينظر في ذلك الدكتور ادوار عيد : القضاء الاداري ، الجزء الثاني ، (دعوى الابطال – دعوى القضاء الشامل) ، مطبعة لبنان ، بيروت ، 1975 ، ص 87- 89 .
- (3) – ينظر في ذلك الدكتور يوسف سعد الله الخوري : القانون الإداري (تنظيم إداري ، أعمال و عقود إدارية) ، الجزء الأول ، الطبعة الثانية ، المنشورات الحقوقية ، من دون دار نشر ، 1998 ، ص 326 – 327 ، وينظر ايضاً الدكتور مازن ليلو راضي : الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، 2002 ، ص 104 .
- إسناد العمل للموظف قد تم بطريق مشروع وهو مالم يتحقق في الموظف الفعلي (1).

ثانياً :- القيام بعمل دائم .

وبالإضافة لما تقدم فانه يشترط لإضفاء صفة الموظف على العامل أن يكون قائم بخدمة دائمة ، ويقصد بذلك أن يكون العمل بذاته دائماً ولازماً في مباشرة المرفق العام لنشاطه وبذلك لا يعد العاملون بصورة مؤقتة او عرضية موظفين (2).

ويتمثل دوام العمل باستمرار الخدمة وليس باستمرار الوظيفة ويمكن أن تكون الخدمة مستمرة لكن الوظيفة منقطعة كما في حالة الإجازة أو حالة إلغاء الوظيفة من قبل الإدارة دون التأثير على استمرار نشاط المرفق العام وتسمى هذه الطريقة بتنسيق الملاك(3) في العراق(4).

والعبرة في دائمية الوظيفة ،التي تضيفي بدورها صفة الموظف على الشخص هي بورودها في الملاك الدائم للمرفق العام ، وهذا ما اشترطه قانون الخدمة المدنية في العراق بقوله ((وظيفة دائمة))(5) .وبذلك استبعد العمل المؤقت في خدمة الدولة أو احد اشخاص القانون العام في زمن محدد، ولكن موقف المشرع العراقي لم يبيح على حاله خصوصاً بعد تطور الحياة وحاجة الأفراد إلى خدمات المرافق العامة باستمرار ، أدى إلى استعانة هذه

- (1) – ينظر في ذلك الدكتور احمد سلامة بدر: التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، مصدر سابق، ص10.
- (2) – ينظر في ذلك الدكتور مازن ليلو راضي : الوجيز في القضاء اللبيي ، مصدر سابق ، ص 80 . وينظر أيضا الدكتور بشار عبد الهادي : دراسات وأبحاث في الإدارة العامة والقانون الإداري ، الطبعة الأولى ، مطبعة حطين ، دار الفرقان للنشر والتوزيع ، عمان ، 1983 ، ص 79 .
- (3) – يقصد بتنسيق الملاك إمكانية الإدارة في حذف واجبات الوظيفة كلياً أو أدمجت كلا أو قسما منها في وظيفة أخرى ، وللمزيد ينظر في ذلك الدكتور منير محمود الوتري : في القانون الإداري ، الطبعة الأولى ، مطبعة المعارف ، بغداد ، 1976 ، ص 64 . وقد اخذ قانون الملاك العراقي رقم (25) لسنة 1960 بذلك إذ انه نص في المادة السابعة بأنه ((لمجلس الوزراء حذف الوظائف الزائدة عن الحاجة من الملاك بناء على اقتراح من وزير المالية يذكر فيه عنوان الوظيفة الزائدة واسم شاغلها)) .
- (4) - ينظر في ذلك الدكتور علي محمد بدير والدكتور عصام عبد الوهاب البرزنجي والدكتور مهدي ياسين الإسلامي : مبادئ وأحكام القانون الإداري ، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر ، بغداد ، 1993 ، ص 295.
- (5) – ينظر في ذلك المادة (2) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل والتي - كما لاحظنا - نصت بان الموظف هو ((كل شخص عهدت إليه وظيفة دائمة داخلية في الملاك الخاص بالموظفين))

الأخيرة بكثير من الاشخاص وتعيينهم في وظائف مؤقتة بموجب عقود إدارية أو عقد إيجار الخدمات الذي ينظم العلاقة الوظيفية ومن ثم تطبق على الذين يشغلونها قوانين وقواعد الخدمة المدنية ، وعلى هذا الأساس ادخل الكثير من الأعمال المؤقتة ضمن مفهوم الوظيفة العامة مما أدى إلى وجود وظائف مؤقتة إلى جانب الوظائف الدائمة التي يتمتع القائم بها بصفة الموظف (1) . كذلك فان قانون انضباط موظفي الدولة رقم (14) لسنة 1991 لم يشترط هذه الديمومة في صفة الموظف العام ، الامر الذي يمكن معه سريان وصف الموظف العام على الموظفين المؤقتين (2) وهذا ما ذهب اليه مجلس الانضباط العام في حكم له جاء فيه ((تطبق على

الموظفين المؤقتين الاحكام القانونية في الدوائر التي يعملون فيها)) (3) و عليه ندعو المشرع الى ضرورة تعديل قانون الخدمة المدنية مادام هناك الان وجود قانوني للوظائف المؤقتة .
 أما المشرع المصري فلم يشترط أن يشغل الموظف وظيفته بصفة دائمة إلى أن تنتهي خدمته بالوفاة أو بلوغ سن التقاعد أو الاستقالة أو الفصل ، وإنما أصبح من الممكن شغل الوظيفة بصفة مؤقتة (4) وبذلك عد العاملين الذين يشغلون وظائف دائمة بمقتضى عقود محددة المدة في عداد الموظفين العموميين على أساس أن علاقة الموظفين المعينين على وظائف مؤقتة أو لأعمال مؤقتة هي علاقة قانونية تنظمها القوانين واللوائح (5).
 وقد ذهب بعض فقه القانون العام المصري إلى القول أن المشرع المصري لم يقرر اعتبار شاغلي الوظائف المؤقتة من الموظفين العموميين الذين تسري عليهم أحكام قانون

- (1) - قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (603) في 12 / 8 / 1987 الذي أجاز للوزير المختص ورئيس الدائرة غير المرتبطة بوزارة سلطة تعيين موظفين مؤقتين في الوظائف ذات الطبيعة المؤقتة ، ينظر في ذلك علي محمد إبراهيم الكرباسي : الوظيفة العامة (الخدمة المدنية) ، شرح وتعليق ، المكتبة القانونية ، بغداد ، 1989 ، ص 87 .
 (2) - ينظر في ذلك مهدي حمدي الزهيري : أثر الجريمة التي يرتكبها الموظف العام في إنهاء علاقته الوظيفية ، (دراسة مقارنة) ، اطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، 2004 ، ص 17 .
 (3) - ينظر في ذلك حكمه المرقم (2006/99) الصادر في 2006 ، صباح صادق جعفر الانباري : مجلس شوري الدولة ، مصدر سابق ، ص 235 .
 (4) - نصت المادة (13) من قانون العاملين المدنيين المصري رقم (47) لسنة 1978 على أن ((يجوز شغل الوظائف الدائمة بصفة مؤقتة وفي هذه الحالة تسري على العامل أحكام الوظائف الدائمة في الأحوال المبينة في هذا القانون)) .
 (5) - ينظر في ذلك الدكتور عمرو فؤاد احمد بركات : مبادئ القانون الإداري ، من دون مطبعة ، من دون دار نشر ، 1985 ، ص 258 .
 التوظف بل أخرجهم صراحة من الخضوع لأحكام هذا القانون وبالنسبة للقواعد التي تطبق عليهم فقد تركها إلى القرار الذي يصدر من الوزير المختص ، وفي الوقت نفسه لا يمنع أن تكون علاقتهم بالدولة لائحية تنظمها القرارات واللوائح الصادرة بشأن احتسابها من علاقات القانون العام التي يحكمها القانون الإداري (1).
 أما بالنسبة إلى المشرع الفرنسي فإنه اخذ بهذا الشرط - شرط الدوام - عندما حدد الأشخاص الذين يسري عليهم القانون الصادر سنة 1984 في مادته الثانية السابق الإشارة إليها (2).

ثالثاً :- الخدمة في مرفق عام .

إن العنصر الأخير من عناصر تحديد الموظف العام هو العمل في خدمة مرفق عام ولهذا الأخير معنيان (3)
 المعنى الأول :- عضوي ويقصد به مجموعة من العمال والوسائل التي تستخدمها الإدارة في عمل معين .
 والمعنى الثاني :- مادي ويقصد به النشاط الذي تقوم به الإدارة بنفسها من اجل تحقيق مصلحة عامة . وفي الحقيقة المعنيان يكمل بعضهما الآخر ولا يمكن الاستغناء عن أي منهما في تحديد فكرة المرفق العام ، وهناك من يفرق بين المرافق العامة المادية والعضوية ، ويعرف الأولى بأنها المرافق التي يعهد فيها بإدارة النشاط للمرفقي إلى هيئة خاصة ، وتخضع الهيئة إلى أحكام القانون الخاص بينما النشاط يكون وحده الذي يخضع إلى أحكام المرافق العامة ، أي إن طبيعة عمل المرفق يكون عام بينما الهيئة التي تديره خاصة . أما بالنسبة إلى المرافق العضوية فتكون الهيئة التي تدير النشاط فيها عامة وهذا بدوره ينعكس على طبيعة النشاط فيجعله عاما أيضا بصورة تلقائية ، وبالتالي فإن الأحكام العامة تسري على الهيئة التي تدير

(1) - ينظر في ذلك الدكتور علي عبد الفتاح : الموظف العام وممارسة الحرية السياسية ، مصدر سابق ، ص 46 - 47 .

(2) - ينظر في ذلك الدكتور السيد عبد الحميد محمد العربي : ممارسة الموظف للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي ، مصدر سابق ، ص 16 .

(3) - ينظر في ذلك الدكتور محمد علي ال ياسين : القانون الإداري (المبادئ العامة) ، الطبعة الثانية ، مطبعة الديواني ، 2005 ، ص 20 . وللمزيد من المعلومات ينظر أيضاً الدكتور عبد الفتاح أبو الليل : الوجيز في القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، 2000 ، ص 177 وما بعدها. وينظر في المعنى نفسه الدكتور مازن ليلو راضي : الوجيز في القضاء الليبي ، مصدر سابق ، ص 80 .

المرفق العام وعلى النشاط الذي يمارسه المرفق .⁽¹⁾ وبعضهم عرف المرفق العام بأنه :-
((مشروع يعمل باطراد وانتظام تحت اشراف الحكومة بقصد اداء خدمة عامة للجماهير مع خضوعه لنظام قانوني معين))⁽²⁾

وقد عرفته محكمة التمييز العراقية في حكمها الصادر في 20 / 4 / 1968 بأنه :- ((0000 والمرفق العام هو مشروع تديره جهة الإدارة أو تنظمه وتشرف على إدارته ويقصد به أداء خدمات أو سد حاجات ذات نفع عام وليس المقصود أساساً من المرفق العام هو الحصول على الربح 0000))⁽³⁾

وعلى هذا الأساس لكي يكتسب الشخص صفة الموظف لابد أن يعمل في مرفق عام عضوي ، ويعد هذا العنصر من العناصر الأساسية والضرورية في تعريف الموظف إلا انه غير كافٍ لأنه يقتصر على عمال الإدارة التي تدير مرافقها العامة بصورة مباشرة ، إما بالنسبة للمرافق التي تديرها الإدارة بصورة غير مباشرة عن طريق التزام المرفق العام ((الامتياز)) فان العاملين فيها لا يعدون موظفين عموميين .⁽⁴⁾

وتترتب نتيجة أخرى على هذا الشرط ، هي إخراج العمال في المرافق الخاصة من عداد الموظفين العموميين ولا يشفع لهم التحاقهم بخدمة هذه المرافق الخاصة إلى اكتسابهم لصفة الموظف العام ، لان عمومية الموظف تتطلب عمومية المرفق الذي يلتحق للعمل به .

وقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى ابعده من ذلك حينما اشترط أن تكون الخدمة في مرفق عام تساهم اسهاماً مباشراً في تسييره ، وقام بالترقية بين عمال المرافق العامة الإدارية والصناعية والتجارية ، فعد عمال المرافق الإدارية موظفين عموميين ، أما بالنسبة إلى المرافق الأخرى فانه أضفى صفة الموظفين العموميين على من يشغلون الوظائف الرئاسية ووظائف المحاسبة فقط ، أما من عداهم من العمال فقد عددهم أجراء لدى الإدارة يخضعون لقواعد القانون الخاص.⁽⁵⁾

(1) - ينظر في ذلك الدكتور محمد فؤاد مهنا : حقوق الأفراد إزاء المرافق العامة والمشروعات العامة ، معهد البحوث والدراسات العربية ، جامعة الدول العربية ، 1970 ، ص 45 .

(2) - ينظر في ذلك الدكتور محمد يعقوب السعيد : مبادئ القانون الإداري ، الجزء الاول ، مطبعة الجامعة ، بغداد ، من دون سنة طبع ، ص 316-317 .

(3) - أشار إلى هذا الحكم الدكتور ماهر صالح علاوي : مبادئ القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص 89

(4) - ينظر في ذلك الدكتور ماهر صالح علاوي : مبادئ القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص 106 .

(5) - ينظر في ذلك جورج فودال وبيار دلفولفيه : القانون الإداري ، ترجمة منصور القاضي ، المجلد الرابع ، مصدر سابق ، ص 460 .

أما في مصر فان العاملين في القطاع العام يخضعون لقوانين خاصة بهم وفيما لم يرد به نص في تلك القوانين فان قانون العمل هو واجب التطبيق .⁽¹⁾

وبالنسبة إلى القضاء المصري فقد استقرت المحكمة الإدارية العليا على عد عمال المرافق العامة سواء كانت هذه المرافق إدارية أم من المرافق الاقتصادية موظفين عموميين طالما كانت هذه المرافق تدار بأسلوب الاستغلال المباشر حيث ورد في حكم لها بأنه :-

((000 صفة الموظف العام لاتقوم بالشخص ولا تجري عليه بالتالي أحكام الوظيفة العامة، إلا إذا كان معيناً في عمل دائم ، في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو السلطات الإدارية بطريق مباشر)) . (2)

وفي العراق فان هذا الوصف نجده عند الفقه ولا اثر له في التشريع لان عمل الوظيفة محدد بالقانون بأوصاف شكلية جمعها تعريف الخدمة المدنية وهو العمل في وظيفة دائمة داخلية في الملاك الخاص بالموظفين إلا أن شرط العمل في مرفق عام اصبح ضرورة لازمة وان لم يرد له ذكر في التشريع الإداري العراقي. (3)

قبول الشخص للوظيفة

وأخيراً فان التساؤل الذي يُطرح في هذا الصدد هو هل يعد شرط قبول الشخص للوظيفة العامة من عناصر تحديد مدلول الموظف العام ؟ للإجابة عن ذلك نلاحظ أن بعضاً من فقهاء القانون العام يضيف إلى الشروط أو العناصر السالفة الذكر شرط آخر لاكتساب صفة الموظف العام ويتمثل في رضا الشخص المعين في الوظيفة العامة وقبوله إياها، اي ان تكون مساهمة الموظف العام في ادارة المرفق العام مساهمة ارادية لا مساهمة جبرية (4) ، لان حرية العمل من الحريات الاقتصادية التي يحميها

- (1) – ينظر في ذلك الدكتور احمد حافظ نجم : القانون الإداري (دراسة قانونية لتنظيم نشاط الإدارة) ، الجزء الثاني ، الطبعة الأولى ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1980 ، ص 132 – 133 .
 (2) – ينظر في ذلك حكمها الصادر في 13 / كانون الأول / 1970 ، طعن رقم 1983 لسنة 9 قضائية ، اشار له الدكتور احمد محمد مرجان : واجب الموظف العام في حماية المال العام في ضوء النظام الاداري الاسلامي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2005 ، ص 42 .
 (3) – ينظر في ذلك حامد مصطفى : مبادئ القانون الإداري العراقي ، شركة الطبع الأهلية ، بغداد ، 1968 ، ص 120 .
 (4) – ينظر في ذلك الدكتور بشار عبد الهادي : التفويض في الاختصاص ، (دراسة مقارنة) ، الطبعة الاولى ، دار الفرقان للنشر والتوزيع ، عمان ، 1982 ، ص 41 .
 الدستور و يترتب على ذلك أن المواطن يجب إن يكون حراً في اختيار العمل الذي يريده أو الجهة التي يرغب في العمل بها . (1)

ويقع على عاتق الإدارة إعطاء أهمية لرضا الشخص المراد تعيينه في الوظيفة العامة ، لأنه احد العوامل الأساسية المؤثرة على كفاءة أداء المرافق العامة لان فقدان هذا الشرط يخلق في نفس الموظف كره لنوع العمل الذي يؤديه وبالتالي يؤثر على دوام المرافق العامة وتردي الخدمات المقدمة للجمهور . (2)

ويذهب هؤلاء الفقهاء الذين اخذوا بهذا الرأي إلى أن المكلفين بخدمة عامة لا يعدون من الموظفين العموميين لأنهم التحقوا بالوظيفة جبراً وإرغاماً بدون رضاهم وبالتالي لا تنطبق عليهم أحكام الوظيفة . (3)

ويرد بعض الفقهاء على هذا الرأي بان أمر التكليف يعد أداة قانونية لشغل الوظيفة العامة يترتب عليها أن المكلف يعد موظف عام ، وكما أن التكليف أسلوب استثنائي لشغل الوظيفة العامة لا يجوز الالتجاء إليه إلا وفقاً للأوضاع والشروط المنصوص عليها في القوانين واللوائح . (4)

ويذهب بعض الفقه إلى القول إن رضا الشخص بالالتحاق بالوظيفة لا يمكن أن يكون شرطاً أساسياً أو عنصراً من عناصر اكتساب صفة الموظف العام ، فهو لا يخرج عن كونه مجرد شرط حضاري أو عامل إنساني يمنع اللجوء إلى القهر والإجبار على الالتحاق بالوظائف العامة ، إلا انه ليس ركناً قانونياً من أركان تعريف الموظف العام . (5)

ونؤيد هذا الرأي الأخير ونضيف إليه بان العمل حق لكل فرد ، وله أن يختار العمل الذي يرغب فيه ، مادام حق العمل مشروعاً ومن ثم لا يجبر شخص على عمل لا يرغب القيام به.

- (1) – ينظر في ذلك الدكتور علي عبد الفتاح : الموظف العام وممارسة الحرية السياسية ، مصدر سابق ، ص 44 .
- (2) – ينظر في ذلك حسين عبد الخالق ومجيد حميد محمد : اثر الظروف الاجتماعية للعمل على خلق الرضا الوظيفي والولاء التنظيمي ، مجلة جامعة بابل (سلسلة العلوم القانونية والإدارية) ، العدد السادس ، المجلد الثالث ، تشرين الثاني ، 1998 ، ص 1016 .
- (3) – ينظر في ذلك الدكتور احمد حافظ نجم : القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص 125 .
- (4) – ينظر في ذلك الدكتور علي عبد الفتاح : الموظف العام وممارسة الحرية السياسية ، مصدر سابق ، ص 45 .
- (5) – ينظر في ذلك الدكتور احمد حافظ نجم : القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص 125 .

المبحث الثاني

طبيعة العلاقة بين الموظف والإدارة

تفترض العلاقات الوظيفية العامة قيام علاقة قانونية بين طرفين ، احدهما الإدارة من ناحية وثانيهما الموظف من ناحية أخرى .

وقد ثار الخلاف حول تحديد الطبيعة القانونية التي تربط الموظف العام بالإدارة (1) ، فاتجه الفقه والقضاء في الماضي إلى تكييف العلاقة التي تربط الموظف العام بالإدارة على أنها علاقة تعاقدية وان الموظف تبعاً لذلك يكون في مركز قانوني ذاتي ، غير أن هذا التكييف بات مهجوراً بسبب عيوبه ومساوئه وأضحى من المتفق عليه لدى كل من الفقه والقضاء تكييف هذه العلاقة على أنها علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح وان الموظف في مركز موضوعي من مراكز القانون العام (2).

ولغرض ذلك سوف نتناول دراسة هذا الموضوع في ثلاثة مطالب نخصص المطلب الأول لدراسة أولى النظريات التي قبلت في هذا الشأن وهي النظريات العقدية ، وفي المطلب الثاني نبحت النظرية التنظيمية ، وأخيراً في المطلب الثالث نتولى بيان النتائج القانونية التي ترتبت على ترجيح النظرية التنظيمية لهذه العلاقة ووفقاً لما يأتي .

- (1) – ينظر في ذلك الدكتور صلاح احمد السيد جودة : الرقابة القضائية على التعيين في الوظائف العامة (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2007 ، ص 75 .
- (2) – ينظر في ذلك الدكتور حسين عثمان محمد عثمان : أصول القانون الإداري ، الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي ، 2006 ، ص 714 .

المطلب الأول النظريات العقدية

كان الاعتقاد السائد في الماضي حتى أواخر القرن التاسع عشر فقهاً وقضاءً على أن الرابطة بين الموظف والإدارة رابطة تعاقدية تخضع لأحكام القانون المدني قبل إنشاء القضاء الإداري وظهور مبادئ القانون الإداري . (1)

وتكيف العلاقة على مبدأ سلطان الإرادة وقاعدة العقد شريعة المتعاقدين ويكون الموظف في مركز تعاقدية مع الإدارة العامة ، والعقد الذي طرفاه الموظف والإدارة هو الذي يحدد حقوق والتزامات الطرفين ، وقد ثار الخلاف بين الفقهاء حول طبيعة هذا العقد إلى رأيين (2) :-

اولهما نادى بأنه عقد من عقود القانون الخاص وانقسم هذا الرأي بدوره إلى قسمين ، فذهب القسم الأول إلى القول بان العلاقة تنظمها نظرية العقد المدني التي أساسها تبادل أرادات بين الطرفين والتي عن طريقها تنشأ العلاقة الوظيفية ، ويختلف نوع العقد باختلاف نوع العمل المطلوب القيام به ، فيكون عقد إجارة أشخاص أو خدمات اذا كان الموظف يقوم بأعمال مادية ، وعقد وكالة إذا كان يؤدي عملاً قانونياً . (3)

غير أن هذا الاتجاه سرعان ما وجه إليه النقد ، وأصبح غير مقبول لعدم توافر العناصر الشكلية والموضوعية للعقد . فمن الناحية الشكلية يشترط لتمام العقد في القانون المدني إيجاب يعقبه قبول مطابق له عقب مفاوضات تجري بين الطرفين للاتفاق على صياغة وتحديد مضمون وشروط العقد ، وفي الحقيقة لا وجود لمثل هذا في علاقة الموظف بالإدارة ، لان تعيين الموظف يتم وتترتب آثاره بمجرد صدور قرار التعيين من الجهة المختصة قانوناً لا برضاء الموظف أو قبوله لهذا التعيين ، لان الحقوق والالتزامات المتبادلة بين الطرفين محددة في قوانين ولوائح التوظيف ، ومن ثم لا يجوز الاتفاق على مخالفتها . (4)

(1) – ينظر في ذلك الدكتور ماهر صالح علاوي : مبادئ القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص 112 .

(2) – ينظر في ذلك الدكتور عمرو فؤاد بركات : مبادئ القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص 262 .

(3) – ينظر في ذلك الدكتور احمد سلامة بدر : التحقيق الإداري والمحكمة التأديبية ، مصدر سابق ، ص 18 .

(4) – ينظر في ذلك الدكتور إبراهيم عبد العزيز شيجا : مبادئ وأحكام القانون الإداري اللبناني (دراسة مقارنة) ، الدار الجامعية للطباعة والنشر ، بيروت ، من دون سنة طبع ، ص 147 .

ومن الناحية الموضوعية نجد القاعدة القانونية – العقد شريعة المتعاقدين – أساس النظريات المدنية تمنع الإدارة وتحول دون انفرادها بتعديل العقد بحجة المساس بالحقوق والالتزامات المتفق عليها في العقد مما يتعارض مع ضرورات تسيير المرافق العامة ومع السلطة العامة التي تملكها الإدارة ، في حين نجد أن الإدارة لها الحق في تعديل شروط التوظيف بمحض أرادتها دون أن يكون للموظف حق الاحتجاج بان له حقاً مكتسباً في أن يعامل في ظل القانون القديم الذي عين في ظلّه ، فضلاً على أن هذا التكييف يؤدي إلى اختلاف مراكز الموظفين تبعاً لاختلاف الشروط المتفق عليها في عقودهم . (1)

ويتيح في الوقت نفسه للموظف فسخ العقد متى شاء وفقاً لأحكام القانون المدني ، ويختص القضاء العادي بالنظر في المنازعات التي تنشأ بين الإدارة والموظف ، ومن ناحية أخرى فان آثار العقد تقتصر على طرفيه ولكن في الوظيفة العامة نجد أن أخلال الموظف بواجبات الوظيفة قد يعرضه للمسؤولية ليس فقط تجاه الإدارة وإنما إزاء الأفراد ، وهم غير إطراف في العقد وهذه مخالفة صارخة لنسبية آثار العقد . (2)

وذهب القسم الآخر من أنصار العقد المدني إلى عده عقد إذعان حيث تتوفر في العلاقة بين الموظف والإدارة كافة عناصر عقد الإذعان كأهلية الطرفين وتطابق أرادتهما وتحديد سابق

لحقوق والالتزامات المتبادلة الناشئة عن العقد ، أما دور الموظف في التعيين في الوظيفة العامة يقتصر على مجرد الانضمام إلى الشروط العامة غير الشخصية المحددة لتمام العقد .

فالموظف يدخل الخدمة بعمل رضائي وفقاً لعلاقة رضائية بين الإدارة وبينه ولكن في الوقت ذاته تحدد كل حقوقه والتزاماته بواسطة القوانين والأنظمة التي تملك السلطة الإدارية تعديلها في كل وقت . (3)

وتفسر نصوص عقد الإذعان لمصلحة الطرف المذعن دائماً وهذا خلاف ما يجري عليه العمل في نطاق الوظيفة العامة ، إذ يكون التفسير دائماً لمصلحة المرفق العام وليس لمصلحة

(1) – ينظر في ذلك الدكتور عبد الغني بسيوني : القانون الإداري (دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر) ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 1991 ، ص 206 .

(2) – ينظر في ذلك الدكتور محمد عبد الحميد أبو زيد : المرجع في القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1999 ، ص 199 .

(3) – ينظر في ذلك الدكتور عمرو فؤاد بركات : مبادئ القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص 263 .

الطرف الضعيف المذعن – الموظف – في العلاقة الوظيفية . وفي الأخير مهما تميز عقد الإذعان من حماية الطرف الضعيف واحتوائه على عناصر معينة إلا أنه في نهاية المطاف يعد من عقود القانون الخاص . (1)

وذهب الرأي الثاني إلى أنه عقد من عقود القانون العام وكانت هذه آخر محاولة بذلها أنصار النظريات العقدية ، عندما وجدوا أن مبدأ دوام سير المرافق العامة لا يتفق وقاعدة العقد شريعة المتعاقدين ، ونتيجة لعدم كفاية النظريات المدنية لتفسير العلاقة بين الموظف العام والإدارة إضافة إلى الانتقادات السالفة الذكر التي وجهت إلى نظريتهم . (2)

ومضمون هذه النظرية في أن علاقة الموظف بالإدارة العامة تعد عقداً من عقود القانون العام ومن ثم تستطيع السلطة الإدارية تعديل العقد استناداً إلى إحدى القواعد الأساسية التي تحكم سير المرافق العامة وهي إمكانية التعديل طبقاً لمقتضيات الصالح العام والتي تمنح الإدارة سلطات وامتيازات معينة في مواجهة المتعاقد معها لا مثيل لها في العقود المدنية لكي تستطيع إدارة المرافق والمصالح العامة بما يحقق النفع العام دون أن يكون للموظف الحق في الاعتراض أو طلب فسخ العقد . (3)

إلا إن هذا التكييف لم يسلم هو الآخر من سهام النقد لأن السلطة الإدارية لا تملك الحق في تعديل العقد الإداري في أي وقت وإنما تكون مقيدة بنشأة ظروف جديدة تقتضي إجراء هذا التعديل وتعويض المتعاقد معها وإن كان هذا التعديل في حدود معينة ، حتى لا يحدث خلل في التوازن المالي للعقد بما يعطي المتعاقد الحق في طلب فسخ العقد أمام القضاء كما أن العلاقة التي تنشأ بين الموظف والإدارة تكون بناءً على القرار الإداري الصادر بتعيينه وليس مردها إلى العقد الذي يبرم بين الطرفين . (4)

يتضح من ذلك أن النظريات التعاقدية سواء كانت في مجال القانون الخاص أم في مجال القانون العام لا تصلح أساساً لأن تكون قاعدة تستند عليها علاقة الموظف بالإدارة العامة ، ولاتتفق مع متطلبات حسن سير المرافق العامة من أجل تحقيق المصلحة العامة .

(1) – ينظر في ذلك الدكتور شاب توما منصور : القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص 293 .

(2) – ينظر في ذلك الدكتور محمد عبد الحميد أبو زيد : المرجع في القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص 200 .

(3) – ينظر في ذلك الدكتور إبراهيم عبد العزيز شيحا : مبادئ وأحكام القانون الإداري اللبناني (دراسة مقارنة) ، مصدر سابق ، ص 148 .

(4) – ينظر في ذلك الدكتور محمد عبد الحميد أبو زيد : المرجع في القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص 201 .

المطلب الثاني النظرية التنظيمية

نظرا لكثرة الانتقادات التي وجهت إلى النظريات التعاقدية في تفسير علاقة الموظف بالإدارة العامة وعجزها عن الوفاء بحاجات المرافق العامة وسيرها المنتظم ، فقد هجرها الفقه والقضاء الإداريين ، واحل محلها التكيف السائد الآن لعلاقة الموظف بالإدارة على إنها علاقة تنظيمية ، أي إن الموظف في مركز تنظيمي⁽¹⁾ ، ويخضع لأحكام القوانين والأنظمة التي تحكم الوظيفة العامة دون إن يكون للموظف الحق في الاعتراض عليها مادامت وفقاً للقانون . وعلى هذا الأساس فان قرار تعيين الموظف لا ينشئ له مركزاً ذاتياً خاصاً ، فهذا المركز موجود بمقتضى القوانين واللوائح وسابق على قرار التعيين ، والقانون حين يُنشئ الوظيفة يُنشئ معها مركز من يشغلها وتقرير المزايا والتكاليف المتعلقة بالوظيفة لا يقصد بها شخص الموظف أو مصلحته بل مصلحة المرفق العام ، أي لا يتغير نطاقه باختلاف أفراد الموظفين⁽²⁾ .

ويعد قرار التعيين تصرفاً شرطياً يسند إلى الموظف المركز القانوني للوظيفة العامة الذي نظمته القوانين واللوائح من قبل ، ويعد قبول الموظف لهذا المركز القانوني قد تم عند خضوعه لهذه الأحكام القانونية .

واستقر مجلس الدولة الفرنسي على هذا الرأي بعدما تبني لمدة طويلة النظرية العقدية التي كانت تحكم علاقة الموظف بالدولة ، حيث بدأ الأمر بنظرية عقد القانون العام (قضية ونكل)⁽³⁾ ليتلاءم مع المميزات الأساسية لعلاقة الوظيفة العامة ، وذلك طبقاً للأصول العامة

(1) – ينظر في ذلك رياض خليل جاسم : المركز القانوني للموظف العام في القانون العراقي ، مجلة العدالة ، العدد الأول ، السنة الخامسة ، العراق ، 1979 ، ص 93 .

(2) – ينظر في ذلك الدكتور إبراهيم عبد العزيز شيحا : مبادئ وأحكام القانون الإداري اللبناني (دراسة مقارنة) ، مصدر سابق ، ص 149 .

(3) – تتلخص هذه القضية في تبرير حق الإدارة في فصل الموظفين المضربين دون حاجة إلى الالتجاء إلى الطرق القانونية المبينة في قانون انضباط موظفي الدولة ، على أساس ((أن الموظف وقد لجأ إلى سلاح الإضراب يكون قد اخل بعقد القانون العام الذي يربطه بالإدارة ، وبالتالي ليس له أن يطالب بالضمانات التي يخولها ذلك العقد)) ، حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 7 / آب / 1909 ، أشار له الدكتور شاب توما منصور : القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص 294 .

التي قررها قضاء مجلس الدولة الفرنسي والتي قامت على ربط تكيف علاقة الوظيفة العامة وآثارها بنظرية المرفق العام ، وتغليب المصلحة العامة للمرفق العام ووضعها فوق المصلحة الخاصة للموظفين لان المرفق العام وجد لإشباع حاجات المواطنين كافة مما يؤدي إلى حتمية خضوع العلاقة بين الموظف العام والدولة للقانون العام⁽¹⁾ .

ولكن لتعارض نتائج هذه النظريات مع مقتضيات الصالح العام وضرورة سير المرفق العام أدى الى هجر كل من الفقه والقضاء الإداريين في فرنسا لهذه النظرية وتبنيه النظرية التنظيمية ، وهذا ما نص عليه المشرع الفرنسي لأول مرة في المادة الخامسة من قانون الموظفين الصادر سنة 1946 منه على أن الموظف في علاقته بالإدارة في مركز تنظيمي⁽²⁾ .

وفي مصر كان الحال مثلما هو معمول به في فرنسا حيث تبني الفقه والقضاء المصري في السابق التكيف التعاقدية الذي يفسر علاقة الموظف بالإدارة ، وكان الرأي السائد هو علاقة إجارة أشخاص (علاقة غير محدد المدة) ثم جرت التصرفات على حسابها من عقود القانون

العام ، إلا أن الوضع تغير بعد ذلك تماشياً مع تطور الحياة وعدم تناسب فكرة العقد – سواء كان ينتمي إلى القانون الخاص أم القانون العام – كأساس لعلاقة الموظف بالإدارة إلى التكيف التنظيمي (3).

وتوصف بأنها علاقة تنظيمية ولائحية ، أو علاقة قانونية تحكمها أنظمة الوظائف العامة وليست علاقة تعاقدية فمركز الموظف من هذه الناحية ، هو مركز قانوني عام يجوز تغييره في كل وقت ، كذلك استقر الفقه الإداري في مصر (4) على إن رابطة الموظف بالإدارة تنظيمية تحكمها النصوص القانونية واللائحية الخاصة بالوظيفة العامة من حيث التحاق الموظف ، أو بمدة بقائه فيها ، أو المتعلقة بحقوقه وواجباته إزاء السلطة العامة ونجد إن

- (1) – ينظر في ذلك الدكتور عمرو فؤاد بركات : مبادئ القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص 264 .
 (2) – ينظر في ذلك الدكتور إبراهيم عبد العزيز شيجا : مبادئ وأحكام القانون الإداري اللبناني (دراسة مقارنة) ، مصدر سابق ، ص 149 .
 (3) – ينظر في ذلك الدكتور طعيمة الجرف : القانون الإداري (نشاط الإدارة العامة ، اساليبه ووسائله) ، مطبعة جامعة القاهرة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1985 ، ص 273 وما بعدها .
 (4) – ينظر في ذلك الدكتور عمرو فؤاد بركات : مبادئ القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص 267 .

المشرع المصري لم ينص في قواعد قانون العاملين المدنيين على نص صريح يبين علاقة الموظف بالإدارة مثلما فعل المشرع الفرنسي .

أما في العراق فان المشرع العراقي كان يقسم عمال الإدارة إلى أربعة طوائف هم (1) الموظفون والمستخدمون والأجراء والعمال ، وكانت القواعد التي تحكم هذه الطوائف متناثرة بين عدة قوانين (2) تتأرجح تارة بين قانون الخدمة المدنية وتارة أخرى بين قانون العمل .

فوجد كل طائفة من هذه الطوائف تربطهم بالإدارة علاقة معينة ، فالنسبة إلى الطائفتين الأولى والثانية كانت تنظمها قانون الخدمة المدنية في المادتين الأولى والثانية منه ، مالم يرد نص قانوني خاص به . وفيما تبقى من الطوائف فأنتهم يخضعون لقواعد قانون العمل الذي يستمد اغلب قواعده من القانون المدني أو هو جزء منه ، لكن المشرع العراقي قام بعد ذلك بتغيير توصيف جميع هذه الفئات تحت فئة واحدة وهي فئة الموظفين كخطوة منه لتوحيد القواعد القانونية التي يخضع لها الموظفون (3).

حيث تم تحويل المستخدمين إلى موظفين والباقيين إلى عمال (4) ، كما تم تخبير الأجراء

- (1) – ينظر في ذلك حامد مصطفى : مبادئ وأحكام القانون الإداري العراقي ، مصدر سابق ، ص 125 .
 (2) – ينظر في ذلك الدكتور شاب توما منصور : النظام القانوني لعمال الدولة ، مصدر سابق ، ص 126 .
 (3) – ينظر في ذلك رياض خليل جاسم : المركز القانوني للموظف العام في القانون العراقي ، مصدر سابق ، ص 94 وما بعدها .
 (4) – ينظر في ذلك قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (911) الصادر في 19 / 8 / 1976 ، والذي خير المستخدم بين التعيين كموظف بعنوانه الحالي الذي يشغله أو الانتقال إلى عامل خاضع لأحكام قانون العمل بشرط ان يكون حاصل على الشهادة الابتدائية ، ينظر في ذلك علي محمد إبراهيم الكرباسي : الوظيفة العامة (الخدمة المدنية) ، مصدر سابق ، ص 59 .

بين التعيين كموظفين أو الانتقال إلى عمال⁽¹⁾ ، وبعد ذلك تم تغيير وصف العمال إلى موظفين⁽²⁾ ، وبذلك توحدت القواعد القانونية التي تحكم هذه الطوائف ، وأصبح الموظف بمركز تنظيمي لائحي تحكمه قواعد القانون ، ولم نجد نصاً صريحاً في قانون الخدمة المدنية يبين ذلك ، إلا انه ما جرى عليه العمل فقهاً وقضاءً يوضح إن علاقة الموظف بالإدارة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين والأنظمة⁽³⁾.

- (1) – ينظر في ذلك قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (1180) الصادر في 6 / 11 / 1976 ، والذي يخير الاجيرالمعين بين التعيين كموظف بعنوانه الحالي الذي يشغله أو الانتقال إلى عامل خاضع لأحكام قانون العمل بشرط ان يكون حاصل على الشهادة الابتدائية ، ينظر في ذلك علي محمد إبراهيم الكرباسي : الوظيفة العامة (الخدمة المدنية) ، مصدر سابق ، ص 61 .
- (2) – ينظر في ذلك قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (150) الصادر في 19 / 3 / 1987 ، الخاص بنقل العمال في دوائر الدولة إلى موظفين ، منشور في الوقائع العراقية ذي العدد (3143) بتاريخ 30 / 3 / 1987 ، ص 178 .
- (3) – ينظر في ذلك نشأت احمد نصيف : جريمة قذف الموظف أو المكلف بخدمة عامة (دراسة مقارنة) ، أطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، 1999 ، ص 134 .

المطلب الثالث

النتائج المترتبة على العلاقة التنظيمية

بعد الاستقرار فقهاً وقضاءً على النظرية التنظيمية كأساس لعلاقة الموظف بالإدارة والتي مفادها – كما لاحظنا – يكون الموظف العام في مركز تنظيمي تحكمه القوانين والأنظمة ويترتب على هذا القول عدة نتائج ستكون موضوع بحثنا لهذا المطلب وهي على الوجه الآتي :-

اولاً : تكون الإدارة هي التي تحدد واجبات وحقوق الموظف بصرف النظر عن شخص من سيشغل الوظيفة ، بمعنى آخر أن العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة تخضع لقواعد قانونية والتي تحكم الوظيفة العامة وهي قواعد معدة سلفاً وتمتاز بكونها عامة تسري على جميع الموظفين الذين ينتمون للفئة الواحدة⁽¹⁾.

ويتم التعيين في الوظيفة العامة بمجرد صدور قرار التعيين من الجهة الإدارية المختصة ولا اثر لرضا الشخص أو موافقته في ترتيب الآثار القانونية لتعيينه في المركز الوظيفي بل تترتب آثار المركز الذي حدده القانون لهذا الموظف على قرار التعيين ، وللادارة سلطة تقديرية في تعيين الشخص او عدم تعيينه وهذا ما سار عليه القضاء حيث جاء في حكم قضائي بأن :-
 ((التعيين واعداد التعيين سلطة تقديرية للادارة تقدرها حسب الحاجة وتوفر الشاغر))⁽²⁾
 فالتعيين بمثابة تصرف من جانب واحد بإصدار القرار الإداري من السلطات المختصة وبمقتضاه يخضع الموظف للأحكام المنظمة للوظيفة العامة ، حيث أن قرار التعيين لا ينشأ مركز الموظف النظامي ولا يخلق الوظيفة ، لان القوانين والأنظمة حددت هذا المركز بطريقة عامة غير شخصية وهو سابق على قرار التعيين ويقتصر اثر التعيين على وضع

- (1) – ينظر في ذلك الدكتور ماجد راغب الحلو : القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، 1987 ، ص 227 .
 (2) – ينظر في ذلك حكم الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة العراقي بصفتها التمييزية ذي الرقم (168/انضباطية /تميز/2004) الصادر في 2004/8/23 ، صباح صادق جعفر الانباري : مجلس شورى الدولة ، مصدر سابق ، ص 262 .

الموظف في مركز قانوني عام وإخضاعه لما تقرره القوانين والأنظمة الخاصة بالموظفين⁽¹⁾.

أن صدور قرار التعيين الذي يترتب آثار الوظيفة دون تدخل لإرادة الشخص في ذلك وفي المقابل لايعني ذلك إلغاء دور إرادة الشخص في الوظيفة وإجباره على الالتحاق بها رغما عنه ، عدا حالات التكليف الوظيفي فيجب عليه الالتحاق بالوظيفة والأ تعرض للعقاب الذي ينص عليه القانون ، وبالتالي عد قبول الشخص بالالتحاق بالوظيفة بمثابة شرط لنفاذ قرار التعيين .⁽²⁾

ثانياً : ما دامت الوظيفة العامة مركزاً تنظيمياً ، فان ضمانات ومزايا وواجبات الموظف تستمد من القوانين والأنظمة ، فهذه الأخيرة تضع قواعد عامة تفرض على الطرفين واجبات معينة لا يجوز مخالفتها سواء كانت تلك المخالفة من قبل جهة الإدارة أم من قبل الموظف ، ويترتب على ذلك حق الإدارة في إجراء التعديل على الوظيفة العامة بإرادتها المنفردة في أي وقت تشاء ولو أدى هذا التعديل الى إلغاء الوظيفة أو زيادة الواجبات المنوطة بالموظف القيام بها أو نقله من مكان إلى آخر في سبيل المصلحة العامة أو إنقاص الراتب ، دون أن يكون للموظف الاحتجاج بان له حقوقاً مكتسبة استمدها من استقرار المركز الذي دخله لأول مرة لأنه يشغل مركز تنظيمي ويخضع لهذا المركز الذي تملك الإدارة وحدها سلطة إنشائه وتعديله وإلغائه ، حتى وان كانت تلك التعديلات لاحقة على التعيين .⁽³⁾

وتسري التعديلات على شاغلي الوظائف في الوقت الحالي ، إضافة إلى من سيشغلها في المستقبل . ويجب أن يصدر التعديل مشروعاً ، أي من السلطة التي تملكه قانوناً ومساوياً للسلطة التي أصدرته أو أعلى منها ، طبقاً لتدرج الهيئات العامة ، ولا يجوز تعديل قاعدة صدرت بقانون إلا بصدور قانون آخر ، أما إذا صدر التعديل معيباً بأحد العيوب – قرار غير مشروع – فانه يجوز للموظف الطعن به بعدم المشروعية (الإلغاء) ، ولكن ينبغي التمييز بالنسبة للحقوق الذاتية للموظف التي اكتسبها في ظل النظام القديم فلا يجوز للإدارة المساس بها لأنه بالنسبة لها يكون في مركز ذاتي خاص

- (1) – ينظر في ذلك الدكتور ماهر صالح علاوي : مبادئ القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص 114
 (2) – ينظر في ذلك الدكتور ماجد راغب الحلو : القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص 225 .
 (3) – ينظر في ذلك الدكتور طعيمة الجرف : القانون الإداري (نشاط الإدارة العامة ، أساليبه ووسائله) ، مصدر سابق ، ص 276 .

لا في مركز تنظيمي عام. (1) وهذا ما اكدته الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة في حكم لها جاء فيه :- ((العنوان الوظيفي حق مكتسب)) (2) ويسري اثر هذا التعديل من تاريخ نفاذه ، والقيد الوحيد الذي يرد على سلطة الإدارة في التعديل هو أن يكون هذا الأخير قد تم بأجراء اقتضته المصلحة العامة.

وفي مقابل هذا كله لا يجوز للإدارة مخالفة أحكام المركز التنظيمي للموظف ، فلا يحق لها إنقاص أو زيادة شي مما نص عليه القانون ، ولا يجوز للموظف التنازل عن المزايا والضمانات التي تمنحها له تلك القوانين والأنظمة حتى ولو كان بصيغة اتفاق بين الإدارة والموظف وكل اتفاق من هذا القبيل يقع باطلاً، لأنه يخالف أحكام القوانين والأنظمة المنظمة للوظيفة العامة والتي تتضمن قواعد قانونية أمره تتعلق بالنظام العام يترتب على ذلك عدم مخالفتها (3) ، ومن ناحية أخرى فان هذا الاتفاق الباطل يتعارض مع مبدأ المشروعية الموضوعية والذي يقتضي بان الاتفاق التعاقدى لا يمكن أن يؤثر بالمركز التنظيمي. (4)

كما يعد كل خروج على هذه القواعد سواء بمنح الموظف إمتيازات جديدة أم بإنقاص ماله من حقوق وامتيازات خرقاً لمبدأ قانوني أساسي هو مبدأ المساواة بين الموظفين أصحاب المراكز المتشابهة. (5)

ثالثاً : يترتب على تكييف علاقة الموظف بالإدارة على أنها علاقة تنظيمية الحق للسلطة الإدارية بإصدار القرارات اللازمة لحسن سير العمل الإداري طبقاً للقوانين والأنظمة دون

-
- (1) – ينظر في ذلك الدكتور إبراهيم عبد العزيز شيجا : مبادئ وأحكام القانون الإداري اللبناني ، مصدر سابق ، ص 151 .
 (2) – ينظر في ذلك حكمها ذي الرقم (14/انضباطية /تميز/2006) الصادر في 2006/1/23 ،وزارة العدل (مجلس شوري الدولة) ، قرارات وفتاوي مجلس شوري الدولة لعام 2006 ، ص 406 .
 (3) – ينظر في ذلك الدكتور علي محمد بدير والدكتور عصام البر زنجي والدكتور مهدي أسلامي : مبادئ وأحكام القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص 302 .
 (4) – ينظر في ذلك الدكتور صلاح احمد السيد جودة : الرقابة القضائية على التعيين في الوظائف العامة ، مصدر سابق ، ص 92 .
 (5) – ينظر في ذلك الدكتور ماجد راغب الحلو : القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص 228 .

مشاركة أو قبول من جانب الموظف وفي الوقت نفسه لا يمنع الموظف من الطعن بهذه القرارات إلغاء وتعويضاً أمام القضاء الإداري. (1)

رابعاً : أهم ما ينبع من علاقة الموظف بالإدارة وكونها علاقة تنظيمية هو نظام التأديب ويقصد به تمتع الإدارة بسلطة فرض الجزاءات على الموظف الذي يخل بواجبات وظيفته على أن تكون ممارسة هذه السلطة بهدف تحقيق مصلحة المرفق العام ووفقاً للقانون. (2)

وقد كان سابقاً أساس السلطة الانضباطية يكمن في العقد المبرم بين الإدارة والموظف ، فما دام الموظف قد قبل القيام بعمل لحساب الإدارة فكل إخلال منه بالتزاماته يعطي الإدارة الحق في فرض الجزاءات المتمثلة بالعقوبات الانضباطية أو التأديبية بسبب إخلال الموظف بواجباته ، بمعنى آخر أن العلاقة العقدية هي التي كانت تحكم علاقة الموظف بالإدارة ويرتب العقد التزامات وحقوق لكلا الطرفين وأي إخلال من أي طرف يحق للطرف الآخر التعويض ويتمثل

تعويض الإدارة نتيجة إخلال الموظف ببند العقد – عقد الوظيفة – حقها في فرض العقوبات الانضباطية . ولكن بعد انهيار وهجر النظريات التعاقدية انهار بالمقابل ما شيد على هذه النظريات من آراء وأفكار ، وبات من المسلم به أن تكون العلاقة التنظيمية كأساس للعلاقة بين الموظف والإدارة ، والتي بدورها تمنح الإدارة إمتيازات عامة نص عليها القانون ، ومن بينها اعطائها الحق بفرض العقوبات على الموظف المخالف .⁽³⁾

(1) – ينظر في ذلك الدكتور زين العابدين بركات : الوسيط في الحقوق الإدارية ، الطبعة الأولى ، مكتبة المعارض الوطني ، دمشق ، من دون سنة طبع ، ص 14 .

(2) – ينظر في ذلك الدكتور احمد سلامة بدر : التحقيق الإداري والمحكمة التأديبية ، مصدر سابق ، ص 19 .

(3) – ينظر في ذلك الدكتور شاب توما منصور : أساس السلطة الانضباطية في الوظيفة العامة ، مجلة العلوم القانونية والسياسية ، العدد الثالث ، المجلد الأول ، بغداد ، 1977 ، ص 53 .

خامساً : أن صلة الموظف بالوظيفة لا تنقطع بمجرد تقديم الاستقالة ، إنما تزول عنه هذه الصفة عند قبول هذه الاستقالة فقط ، وذلك بصدور قرار إداري صريح أو ضمني من الإدارة بقبولها ، أما الإدارة فتستطيع أن تنهي علاقة الموظف إذا رأت أن بقاءه في الوظيفة يضر بالمصلحة العامة.⁽¹⁾

سادساً : يمتنع على الموظف الإتيان بأي عمل من شأنه الأضرار بالمصلحة العامة أو التأثير على سير عمل المرافق العامة وعرقلتها فلا يجوز له الامتناع عن أداء واجباته ومهامه الوظيفية أو الإضراب المفاجي عن العمل.⁽²⁾

ولأهمية النقطتين الأخيرتين – الاستقالة والإضراب – وتأثيرهما على حسن سير المرافق العامة وارتباطهما برغبة الموظف بالاستمرار في أداء الواجبات الوظيفية ، ومدى حرите في التوقف عن العمل الوظيفي موضوع بحثنا سنخصص كل من الفصل الثالث والرابع لتناولهما بشي من التفصيل .

- (1) - ينظر في ذلك شفيق عبد المجيد الحديثي : النظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق (دراسة مقارنة) ، الطبعة الأولى ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، 1975 ، ص 42 .
- (2) - ينظر في ذلك الدكتور احمد حافظ نجم : القانون الإداري (دراسة قانونية لتنظيم نشاط الإدارة) ، مصدر سابق ، ص 140 .

المبحث الثالث

واجبات الموظف العام في ضمان انتظام العمل الإداري واستمراره

أن قوانين الوظيفة العامة تفرض على الموظف عدة التزامات وجب عليه أداؤها ، ومجموعة من المحظورات عليه تجنبها ، وفي حال مخالفتها سوف يتعرض إلى المساءلة الجنائية أو التأديبية حسب جسامة المخالفة المرتكبة من قبل الموظف ، لأن أي أخلال من قبل الموظف تجاه عمله يؤدي إلى اضطراب وعرقله سير عمل المرافق العامة مما يؤثر على الخدمات المقدمة إلى الأفراد ، ومن ثم يؤدي إلى التأثير على الصالح العام ، لأن ((الوظيفة العامة تكليف وطني وخدمة اجتماعية يستهدف القائم بها المصلحة العامة وخدمة المواطنين في ضوء القواعد القانونية النافذة)) (1).

لذا وجب على الموظف العام ضمان انتظام العمل الإداري والعمل على استمراره من خلال أداء ما عليه من واجبات وتجنب ما تمليه عليه القوانين من محظورات.

وهناك عدة واجبات يفرضها القانون على الموظف ولكن الذي يهمنا ويدخل في موضوع بحثنا هو واجب ضمان انتظام العمل الإداري واستمراره والذي يتضمن احترام مواعيد العمل الوظيفي ، والتفرغ للعمل بالمرفق العام ، وعدم عرقله سير العمل والتي ستكون موضوع دراستنا في هذا المبحث في ثلاثة مطالب على التوالي .

(1) - ينظر في ذلك المادة (3) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل .

المطلب الأول

احترام مواعيد العمل الوظيفي

ان احترام اوقات الدوام الرسمي من اهم الواجبات التي يجب على الموظف الالتزام بها(1) كذلك فإن الموظف العام محدد بساعات عمل معينة في الوظيفة ، وتقرر هذه الساعات بنص قانوني يلتزم خلالها الموظفون في الدولة أن يستثمروا تلك الساعات في العمل النشط والمثمر وتقديم الخدمات والمساعدات من أجل إنجاز واجباتهم في الخدمة العامة.(2)

ولا يكفي وجود الموظف في مقر عمله في أوقات الدوام الرسمي بل يجب عليه أن يؤدي عمله خلال هذه الأوقات ، وعلى ذلك يعد إخلالاً بهذا الالتزام التباطؤ المتعمد في أداء العمل . وان يحسن تنظيم وقته أثناء العمل لاستغلاله أفضل استغلال في أداء واجبات الوظيفة وان يؤدي عملاً ايجابياً في خدمة الوظيفة التي يشغلها طوال ساعات العمل المقررة بتمامها ، وان قيامه بقدر يسير من العمل في هذه الأوقات لا يغني عن ذلك لأنه مكلف بإنجاز القدر المطلوب منه أدائه في الوقت المخصص لذلك .(3)

ويجب على الموظف التقيد بالدوام الرسمي واحترام مواعيد العمل وتخصيصها لأداء واجبات وظيفته (4) ، فيتعين عليه الحضور والانصراف بالمواعيد المقررة للدوام الرسمي للوظيفة ، فلا يجوز له التغيب عن الدوام الرسمي إلا بعذر مشروع – موافقة الإدارة – والا تعرض للمسألة القانونية .(5)

وقد رأينا فيما سبق كيف يخصص الموظف وقته لأداء عمله المكلف به خلال أوقات العمل الرسمي ، والسؤال الذي يطرح نفسه في هذا المجال هو هل من الممكن أن يؤدي

- (1) – ينظر في ذلك الموقع الالكتروني [www . age . gov](http://www.age.gov)
- (2) – ينظر في ذلك عبد الوهاب عبد الرزاق التحافي : النظرية العامة لواجبات وحقوق العاملين في الدولة (دراسة مقارنة) ، الطبعة الأولى ، بغداد ، 1984 ، ص 119 .
- (3) – ينظر في ذلك حسين حمودة المهدي : شرح أحكام الوظيفة العامة ، المنشأة العامة للنشر والتوزيع والإعلان ، طرابلس ، من دون سنة طبع ، ص 177 .
- (4) - ينظر في ذلك الموقع الالكتروني [www . alriyadh . com](http://www.alriyadh.com)
- (5) – ينظر في ذلك محمد صالح عبد الصمد : السلطة التأديبية للإدارة في التشريع العراقي (دراسة مقارنة) ، رسالة قدمت للمعهد القضائي ، قسم القضاء الإداري ، الدورة الأولى ، 1991 ، ص46.
- الموظف الواجبات الوظيفية خارج أوقات العمل الرسمية ، بمعنى آخر هل يجوز تكليف الموظف بالعمل في غير أوقات الدوام الرسمية ؟
- للإجابة عن ذلك نقول الأصل أن الموظف ملزم بأداء العمل خلال أوقات الدوام الرسمية وفيما عدا ذلك يكون غير مكلف ، لكن إذا اقتضت الحاجة والمصلحة العامة ذلك فإنه يجوز تكليفه بذلك ، ويجب أن لا يكلف بالعمل خارج أوقات الدوام الرسمية إلا في حالات الضرورة وبصورة مؤقتة ومقابل اجر إضافي عادل ، وبشرط إلا يكون من الممكن أداء هذا العمل في أوقات العمل الرسمية .(1)

أن قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم (14) لسنة 1991 نص في الفقرة (ثانياً) من المادة (الرابعة) منه بان على الموظف :-
((التقييد بمواعيد العمل وعدم التغيب عنه إلا بأذن وتخصيص جميع وقت الدوام الرسمي للعمل . ((

ونجد نص مشابه في قانون العاملين المدنيين المصري رقم (47) لسنة 1978 في الفقرة (رابعاً) من المادة (السادسة والسبعون) والخاص باحترام مواعيد العمل اذ نصت على المحافظة على مواعيد العمل وأتباع الإجراءات التي تحددها اللائحة الداخلية للوحدة في حالة التغيب عن العمل أو التأخير عن المواعيد ، بعد ما نصت على أن الوظائف العامة تكليف للقائمين بها ، هدفها خدمة المواطنين تحقيقاً للمصلحة العامة طبقاً للقوانين واللوائح والنظم المعمول بها .(2)

ونجد أن مجلس الدولة الفرنسي قد أكد في حكم له في 2 / 12 / 1959 على التزام الموظف بالدوام وعدم التغيب عنه وأوجب عليه الالتحاق والاشتغال بالوظيفة مهما حصل ، ما عدا القوة

القاهرة فإذا لم يفعل فانه يضع نفسه في موقف غير شرعي لا يستحق عليه في المقابل الاستفادة من المنافع التي يوفرها النظام للموظفين العاملين (3).

- (1) – ينظر في ذلك يحيى قاسم علي : الضمانات الوظيفية والعقوبة التأديبية في القانون اليمني (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل ، 1998 ، ص 133 .
- (2) – ينظر في ذلك الدكتور خميس السيد إسماعيل : موسوعة المحاكمات التأديبية أمام مجلس الدولة ، الطبعة الأولى ، دار الطباعة الحديثة ، 1988 ، ص 270 .
- (3) – ينظر في ذلك مورييس نخلة : الوسيط في شرح قانون الموظفين ، الجزء الأول ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2004 ، ص 253 .

المطلب الثاني

التفرغ للعمل بالمرفق العام

يتطلب هذا الواجب تخصيص الموظف العام وقته لأداء أعباء الوظيفة ، ومضمون ذلك أن يكون وقت الموظف وجهده لصالح العمل في نطاق المدة الزمنية والطاقات المطلوبة لأداء واجبات الوظيفة (1).

ويجب أن يؤدي الموظف العمل المنوط به بنفسه بدقة وأمانة ، وليس له أن يوكل غيره في ذلك إلا في الحدود التي يسمح بها القانون .

ويعد هذا الواجب من أهم الواجبات التي يقوم بها الموظف والمتمثل بأداء الوظيفة وما يتفرع عن ذلك من أداء الموظف لأعباء وظيفته بنفسه حسب ما منصوص عليها في القوانين والأنظمة (2).

وعلى ذلك نص المشرع العراقي في قانون الانضباط بقوله :- ((يلتزم الموظف بالواجبات الآتية :-

أولاً : أداء أعمال وظيفته بنفسه بأمانة وشعور بالمسؤولية)) (3).

ومن مستلزمات ضمان انتظام العمل ، تفرغ العاملين في الإدارة لعمليهم الوظيفي فليس لهم كمبدأ عام الجمع بين وظيفتين ، كذلك يمنع الجمع بين الوظيفة والاشتغال بالمهن الأخرى لأنه يؤثر على أداء الموظف لواجباته على أكمل صورة ، كذلك من الصعب عليه التواجد في مكانين في وقت واحد ، ولكي لا تتنازع الموظف مصالح متعارضة بين مقتضيات العمل في الإدارة والعمل خارجها ، لأنه ثبت عملياً من خلال التجارب التي دلت على أن أي عمل اضافي مأجور يقوم به الموظف يكون دائماً على حساب عمله الأصلي، مما يؤدي الى

(1) – ينظر في ذلك الدكتور عبد القادر الشخيلي : النظام القانوني للجزاء التأديبي ، دار الفكر للنشر والتوزيع ، عمان ، 1983 ، ص 172 .

(2) – ينظر في ذلك الدكتور عبد الفتاح حسن : التأديب في الوظيفة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1964 ، ص 92 ، وينظر أيضاً تغريد الدغمي : حقوق الموظف العام ، 17 / نيسان / 2006 ، منشور على الموقع الالكتروني www.darathaqaqa.com

(3) – ينظر في ذلك الفقرة (اولاً) من المادة (4) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل .

تردي الوظيفة العامة وسوء إدارتها ، كما انه – في الوقت نفسه – يفوت الفرصة على كثير من الأشخاص الذين يرغبون شغل الوظائف العامة اذا كان يشغل وظيفتين في وقت واحد .

وحظر المشرع على الموظف أن يؤدي عملاً للغير بمقابل حتى ولو كان في غير أوقات العمل الرسمية أو الأجازات (1) ، وتعد مخالفة الموظف لهذا الحظر مخالفة تأديبية يسوغ مساءلته تأديبياً ، ولكي يمكن إسباغ وصف المخالفة التأديبية على هذه الأعمال التي يقوم بها

الموظف يجب توافر شرطين الأول أن تكون هذه الأعمال بمقابل سواء كان هذا الأخير على شكل مرتب أم مكافأة أم اجر، والشرط الثاني أن تخضع هذه للاستثناءات التي أوردها المشرع على سبيل الحصر.⁽²⁾

وهذا ما نص عليه قانون انضباط موظفي الدولة العراقي بقوله :-

((يحظر على الموظف ما يأتي :-

اولاً :- الجمع بين وظيفتين بصفة أصلية أو الجمع بين الوظيفة وبين أي عمل آخر إلا بموجب القانون.

ثانياً :- مزاوله الأعمال التجارية وتأسيس الشركات والعضوية في مجالس إدارتها عدا :

أ- شراء أسهم الشركات المساهمة .

ب- الأعمال التي تخص أمواله التي آلت إليه إرثاً أو إدارة أموال زوجه أو أقاربه حتى الدرجة الثالثة التي آلت إليهم ارثاً وعلى الموظف أن يخبر دائرته بذلك خلال ثلاثين يوماً وعلى الوزير إذا رأى أن ذلك يؤثر على أداء واجبات الموظف أو يضر بالمصلحة العامة أن يخيره بين البقاء في الوظيفة وتصفية تلك الأموال أو التخلي عن الإدارة خلال سنة من تاريخ تبليغه بذلك وبين طلب الاستقالة أو الإحالة على التقاعد .

ثالثاً :- الاشتراك في المناقصات .

رابعاً :- الاشتراك في المزايدات التي تجريها دوائر الدولة لبيع الأموال المنقولة وغير المنقولة اذا كان مخولاً قانوناً بالتصديق على البيع لا اعتبار الإحالة قطعية أو كان عضواً في لجان التقدير أو البيع أو اتخذ قرار البيع أو أيجار تلك الأموال ، أو كان موظفاً في المديرية

(1) – ينظر في ذلك الدكتور عثمان سلمان غيلان العبودي : النظام التأديبي لموظفي الدولة ، الطبعة

الثانية ، بغداد ، 2007 ، ص 35.

(2) – ينظر في ذلك حسين حمودة المهدي : شرح احكام الوظيفة العامة ، مصدر سابق ، ص 186 وما بعدها .

أوما يعادلها التي تعود إليها تلك الأموال⁽¹⁾

وبهذا نجد أن هذه المادة حظرت على الموظف الجمع بين وظيفتين بصفة أصلية أو بين وظيفة وأي عمل آخر إلا بموجب أحكام القانون ، وبذلك استثنيت من هذا الحظر ما جاء بقانون ، حيث أجازت المادة (السادسة) من القانون السالف الذكر ما يأتي :-

((اولاً :- للموظف الذي يشغل إحدى الوظائف التي تقع في حدود الدرجة السابعة من درجات قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 أو ما يعادلها فما دون أن يشتغل خارج أوقات الدوام الرسمي لحسابه أو لدى الغير بشرط أن يشعر دائرته بمحل وطبيعة عمله سنوياً وان لا يؤثر عمله خارج أوقات الدوام على واجبات وظيفته .

ثانياً :- للوزير المختص أو من يخوله أن يأذن للموظف من غير المشمولين بأحكام الفقرة (اولاً) من هذه المادة ، بالاشتغال خارج أوقات الدوام الرسمي لمدة سنة قابلة للتجديد .

ثالثاً :- يستثنى من أحكام هذه المادة الموظفون :-

أ – المعينون بمرسوم جمهوري .

ب – منتسبو وزارة الخارجية .

ج - العاملون في الخدمة الخارجية .))

وهذا ما أكده القضاء الإداري العراقي في حكم له جاء فيه :-

((اشتغال الموظف مع مقاول بعد اوقات الدوام الرسمي بقصد الاسترباح دون اخذ موافقة الوزير المختص - يستوجب العقوبة))⁽²⁾

وفي مصر أوجب قانون العاملين بان على الموظف العام التفرغ لأداء أعمال وظيفته أن يتمتع عن الأعمال التالية :-

((11- أن يجمع بين وظيفته وبين أى عمل آخر يؤديه بالذات أو بالواسطة إذا كان من ذلك الأضرار بأداء واجبات الوظيفة))

(1) – ينظر في ذلك المادة (5) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (14) لسنة 1991 المعدل.
(2) – ينظر في ذلك حكم مجلس الانضباط العام ذي الرقم (49 / 1972) الصادر في 19/4/1972 ، منشور في نشرة ديوان التدوين القانوني ، (العدد الاول – السنة الثالثة) ، وزارة العدل ، مطبعة الحكومة ، بغداد ، 1973 ، ص 94 .

12- أن يؤدي أعمالاً للغير بأجر أو مكافأة ولو في غير أوقات العمل الرسمية إلا بإذن من السلطة المختصة، ومع ذلك يجوز أن يتولى العامل بأجر أو بمكافأة أعمال امد أو الوصاية أو الوكالة عن الغائبين أو المساعدة القضائية إذا كان المشمول بالوصاية أو القوامة أو الغائب أو المعين له مساعد قضائي ممن تربطهم به صلة قربي أو نسب لغاية الدرجة الرابعة.
وأن يتولى أعمال الحراسة على الأموال التي يكون شريكا أو صاحب مصلحة فيها أو مملوكة لمن تربطهم به صلة قربي أو نسب لغاية الدرجة الرابعة وذلك بشرط إخطار الجهة الرئيسية التابع لها بذلك .⁽¹⁾

ونجد مجلس الدولة الفرنسي قد أكد في حكم له في 25 / 7 / 1890 بأنه على الموظف القيام بنفسه بالواجبات الملقاة على عاتقه وممارسته شخصياً للعمل وهي من أهم النتائج المترتبة على احترام القواعد الإدارية ، وبالتالي فإن ترك الواجبات من قبل الموظف لغيره يبقى غير شرعي كما أن الموظف لا يمكنه في حال عدم وجود نصوص قانونية أو تنظيمية تأذن له أن يستبدل شخصا آخر للقيام بواجباته .⁽²⁾

لكن هذا الحظر لا يعني حرمان الموظفين في الدولة من المشاركة في الحياة العامة لان الموظف هو كأى مواطن آخر له حقوق وعليه واجبات يمارسها في الحياة العامة بشرط مراعاة مركزه الوظيفي ، فيحق له اختيار أعضاء البرلمان والترشيح للمناصب التي تشغل بالانتخابات العامة أو المحلية وممارسة العمل النقابي وله حرية أبداء الرأي في الأمور العامة والخاصة بمختلف وسائل التعبير قولاً وكتابة في الحدود المقررة قانوناً.⁽³⁾

(1) – ينظر في ذلك الفقرتان (11 ، 12) من المادة (77) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1987 ..وللمزيد من المعلومات ينظر ايضاً الدكتور عبد الغني بسيوني : القانون الاداري ، مصدر سابق ، ص245.والدكتور سليمان محمد الطماوي : القضاء الاداري ، قضاء التأديب ، مصدر سابق ، ص 123 .

(2) – ينظر في ذلك موريس نخلة : الوسيط في شرح قانون الموظفين ، الجزء الاول ، مصدر سابق ، ص253 .

(3) – ينظر في ذلك الدكتور عبد الوهاب عبد الرزاق التحافي : النظرية العامة لواجبات وحقوق العاملين في الدولة ، مصدر سابق ، ص123 .

المطلب الثالث

عدم عرقلة سير العمل

الوظيفة العامة تكليف عام مما يتطلب من الموظفين أداء أعمال وظائفهم بالدقة والأمانة والحيطة واضعين بنظر الحسبان خدمة المواطنين والدولة معاً تحقيقاً للمصلحة العامة وطبقاً للقانون (1).

وقد أكد ذلك - كما لاحظنا - المشرع العراقي عندما عد الوظيفة العامة تكليف وطني وخدمة اجتماعية الغاية منها خدمة المواطنين وتحقيق المصلحة العامة وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها (2).

ولكي ينتظم العمل في المرفق العام فيجب على الموظف عدم عرقلته ، وذلك بالالتزام بالقوانين والأنظمة لان هذه الأخيرة تنظم واجبات الموظف وكيفية أدائه لها، فيجب عليه احترامها وتنفيذ ما ورد بها بدقة وإخلاص ويلتزم الموظف ايضاً بضرورة احترام الرؤساء وإطاعة أوامره لأنه بغير هذه الطاعة لا يمكن للمرفق العام أن يسير بالقدر اللازم من الكفاءة والدقة ، فلو أن كل موظف يعمل ما يحلو له وكيفما يشاء دون تنسيق أو سياسة موحدة فانه سيؤدي إلى اضطراب بالعمل في المرفق العام وعرقلته ، بالأخذ في الحسبان أن الرئيس الإداري يمثل قائد المجموعة (الموظفين) وموجههم وهو القائم على تسيير دفة الأمور نحو الصواب ، ومن الطبيعي أن السلطة الرئاسية في مظاهرها المختلفة يمارسها رؤساء لهم أقدميتهم في الخدمة ، مما يجعلهم أكثر دراية للعمل وحاجاته ، وبالتالي أكثر قدرة ودراية على مواجهة وحل المشاكل، ومن هنا كانت طاعة المرؤوس لرئيسه امرأ ضرورياً وهاماً من اجل ضمان استمرار سير المرفق العام وتحقيقه لأهداف الأساسية (3)، ولكي تجب على المرؤوس إطاعة أوامر رئيسه وتنفيذها أن تتحقق بها عدة شروط هي :-

(1) - ينظر في ذلك الدكتور محمد علي الطائي : المركز القانوني للموظف العام من منظور الشرائع العراقية القديمة والاسلامية والحديثة ، مجلة القانون المقارن ، العدد السادس والثلاثون ، جمعية القانون المقارن العراقية ، 2005 ، ص 51 .

(2) - ينظر في ذلك المادة (3) من قانون انضباط موظفي الدولة القطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل .

(3) - ينظر في ذلك الدكتور عبد الغني بسيوني : القضاء الاداري اللبناني، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2001 ، ص 709 .

1 - أن تكون هذه الأوامر الصادرة من الرئيس مشروعة ، بمعنى آخر غير مخالفة للقانون.

2 - أن تكون هذه الأوامر ممكنة التنفيذ عملياً على الموظف وليست مستحيلة .

3 - أن تكون هذه الأوامر داخلية في اختصاص كل من الرئيس المرؤوس معاً .

وبتخلف هذه الشروط عدت هذه الأوامر غير مشروعة (1).

وقد تثار السؤال في الفقه الإداري عن مدى هذه الطاعة ؟ وهل هي مطلقة في جميع الأحوال حتى لو كانت هذه الأوامر غير مشروعة ؟

من المسلم به إذا كانت تلك الأوامر الصادرة من الرئيس إلى المرؤوس مشروعة كما ذكرنا سابقاً فإنها واجبة التنفيذ بدون إخلال ، أما إذا كانت تلك الأوامر غير مشروعة فقد ظهرت ثلاث نظريات عالجت هذه الحالة (2) :-

اولاً:- النظرية الأولى (نظرية النظام) .

تستلزم هذه النظرية إطاعة الموظف لأوامر رئيسه وان كانت غير مشروعة - طاعة عمياء - بحجة الحفاظ على حسن سير المرافق العامة، وعدم إحداث ارتباك في العمل وما ينتج عنه من عرقلة وإخلال لأداء العمل في المرفق العام ، ومن اشهر من نادى بهذه النظرية الفقيه الفرنسي ((هوريو)) .

ثانياً :- النظرية الثانية (نظرية الشرعية) .
وتتمثل هذه النظرية في امتناع الموظف عن تنفيذ الأوامر غير المشروعة الصادرة من رئيسه ، بمعنى آخر أن الموظف مكلف بتنفيذ الأوامر الصادرة إليه والتي تكون مشروعة ، أما في غير هذه الحالة فإنه يمتنع الموظف عن تنفيذها .

ثالثاً :- النظرية الثالثة .
تخول الموظف أن يتفحص الأمر الصادر إليه وفق مبدأ المشروعية ، بحيث يمتنع الموظف عن تنفيذ الأمر إذا كانت عدم شرعيته واضحة أو جسيمة ، أما عدا ذلك للموظف أن ينبه الرئيس إلى ما في الأمر من مخالفة فإذا أصر على رأيه وجب على الموظف تنفيذه .

(1) – ينظر في ذلك الدكتور احمد حافظ نجم : القانون الاداري (دراسة قانونية لتنظيم نشاط الادارة) ، الجزء الثاني ، مصدر سابق ، ص 201 .
وتلاقي هذه النظرية قبولاً واسعاً أكثر من النظريتين السابقتين بين فقهاء القانون الإداري .⁽¹⁾

ولقد نص المشرع العراقي في قانون الانضباط الوظيفي على أن الموظف يلتزم بـ ((احترام رؤسائه والتزام الأدب واللياقة في مخاطبتهم وإطاعة أوامره المتعلقة بأداء واجباته في حدود ما تقتضي به القوانين والأنظمة والتعليمات ، فإذا كان في هذه الأوامر مخالفة فعلى الموظف أن يبين لرئيسه كتابة وجه تلك المخالفة ولا يلتزم بتنفيذ تلك الأوامر إلا إذا أكدها رئيسه كتابة وعندئذ يكون الرئيس هو المسؤول عنها)) .⁽²⁾
حيث أوجب هذا النص على الموظف إطاعة رئيسه واحترامه وتنفيذ أوامره في حدود ما تقتضي به القوانين والأنظمة ، أما إذا كانت تلك الأوامر غير مشروعة فلا يلتزم الموظف بتنفيذها بعد أن يبين لرئيسه كتابة وجه تلك المخالفة ، أما إذا أكدها رئيسه كتابة بتنفيذ تلك الأوامر فينفذها وعندئذ يكون الرئيس هو المسؤول عنها . وقد نص قانون العقوبات العراقي على حالات معينة لا يكون فيها الموظف مسؤولاً في فصل أسباب الإباحة تحت عنوان أداء الواجب :- ((لا جريمة إذا وقع الفعل قياماً بواجب يفرضه القانون)) .⁽³⁾
((لا جريمة إذا وقع الفعل من موظف أو شخص مكلف بخدمة عامة في الحالات التالية :-
اولاً : إذا قام بسلامة نية بفعل تنفيذاً لما أمرت به القوانين أو اعتقد أن إجراءه من اختصاصه .
ثانياً : إذا وقع الفعل منه تنفيذاً لأمر صادر إليه من رئيس تجب عليه طاعته أو اعتقد إن طاعته واجبة عليه .

ويجب في الحالتين إن يثبت إن اعتقاد الفاعل بمشروعية الفعل كان مبنياً على أسباب معقولة وأنه لم يرتكبه إلا بعد اتخاذ الحيطة المناسبة ومع ذلك فلا عقاب في الحالة الثانية إذا كان القانون لا يسمح للموظف بمناقشة الأمر الصادر إليه)⁽⁴⁾

(1) – ينظر في ذلك الدكتور عبدالقادر الشخيلي : النظام القانوني للجزاء التأديبي ، مصدر سابق ، ص 162 .
(2) – ينظر في ذلك الفقرة (ثالثاً) من المادة (4) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل .
(3) – ينظر في ذلك المادة (39) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل .
(4) – ينظر في ذلك المادة (40) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل .
وفي مصر نص المشرع في قانون العاملين المدنيين على انه :-

((كل عامل يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الاخلال بكرامة الوظيفة يجازى تأديبياً، لا يعفى العامل من الجزاء استناداً إلى أمر صادر إليه من رئيسه إلا اذا اثبت إن ارتكاب المخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب بذلك صادر إليه من هذا الرئيس بالرغم من تنبيهه كتابة إلى المخالفة وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر وحده ، ولا يسأل العامل مدنياً إلا عن خطئه الشخصي))⁽¹⁾ وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر ولكن بشروط لكي يعفى العامل من المسؤولية وهو أن يكون التنبيه الصادر من المرؤوس كتابي والأمر الصادر من الرئيس بالتنفيذ كتابي أيضاً.⁽²⁾

وفي فرنسا نصت المادة (9) من الامر الصادر في 1959 على الموظف اياً كانت درجته في السلم الاداري مسؤول عن تنفيذ المهام المسندة اليه ومكلف بضمان سير العمل ومسؤول في هذا الخصوص عن تنفيذ الاوامر الصادرة اليه .

كذلك نص نظام الوظيفة العامة الصادر سنة 1984 على الموظف العام ملزم بالخضوع لأوامر وتعليمات رؤسائه الإداريين وتنفيذها ما لم يكن الأمر الصادر إليه غير مشروع بصورة ظاهرة ويلحق أضراراً جسيمة بالمصلحة العامة.⁽³⁾

وتطبيقاً لما تقدم فقد أكد مجلس الدولة الفرنسي في حكم له في 3/4 / 1949 على انه :-
((كل موظف مهما كانت رتبته أو تسلسله الوظيفي الأعباء الوظيفية الملقاة على عاتقه وكافة الأعباء التي كلف بها مرؤوسيه لان الموظف مكلف بتأمين سير العمل وعدم عرقلته وفي خلاف ذلك فانه سوف يتعرض للمسؤولية ، والموظف مسؤول دائماً على تأمين أعماله بصورة مستمرة مما يمنع عليه كل توقف عن العمل غير مشروع لان الموظف بمجرد قبوله الوظيفة التي أعطيت له يخضع لجميع الواجبات الناتجة عن المرفق ويعدل عن كل الخصائص التي لا تتلائم مع استمرارية الحياة الوظيفية))⁽⁴⁾

- (1) - ينظر في ذلك المادة (78) من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (47) لسنة 1978.
- (2) - ينظر في ذلك الدكتور عبد الغني بسيوني : القانون الاداري ، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الاداري وتطبيقها في مصر ، مصدر سابق ، ص 247.
- (3) - ينظر في ذلك يحيى قاسم علي : الضمانات الوظيفية والعقوبة التأديبية في القانون اليمني (دراسة مقارنة) ، مصدر سابق ، ص 138.
- (4) - ينظر في ذلك موريس نخلة : الوسيط في شرح قانون الموظفين ، الجزء الاول ، مصدر سابق ، ص 254.

ومن متطلبات هذا الواجب أيضاً تعاون الموظف مع زملائه في أداء الواجبات اللازمة لتأمين سير العمل وتقديم الخدمات إلى الأفراد ، وذلك لان أعمال الوحدة الإدارية مرتبطة بعضها ببعض وان أي اخلال في جزء منها لأي سبب من الأسباب يؤدي إلى اضطراب الأعمال كلها.⁽¹⁾

نلاحظ مما سبق إن المشرع المصري قد اخذ بنظرية الخطأ الشخصي ، كما إن المشرع الفرنسي ألزام الموظف بالامتناع عن تنفيذ أمر الرئيس الإداري الواضح الخطأ أو المخالف للقانون ، ولذلك نقترح على المشرع العراقي في قانون الانضباط أن يحذو حذو المشرع المصري بالإقرار بمسؤولية الموظف عن أخطائه الشخصية خارج ما رسمه القانون .

(1) – ينظر في ذلك الدكتور خميس السيد اسماعيل : موسوعة المحاكمات التأديبية امام مجلس الدولة ، مصدر سابق ، ص 270 .

الفصل الثاني حرية التوقف عن العمل الوظيفي

بادئ ذي بدء لابد ان نشير الى ان القرآن الكريم رفع من قيمة العمل وحث عليه قال تعالى :- ((هو الذي جعل لكم الارض ذلولا فامشوا في مناكبها وكلوا من رزقه واليه النشور))⁽¹⁾ وقوله تعالى :- ((وقل اعملوا فسيرى الله عملكم ورسوله والمؤمنون ...))⁽²⁾ ، واعطى الاسلام للانسان حرية العمل في كافة المجالات الا فيما يتعارض مع النصوص الشرعية واحكام الاسلام او انه يتعارض مع حقوق الاخرين وحياتهم.⁽³⁾

والعمل حق مكفول لكل مواطن مثلما نصت بعض الدساتير على ذلك ومنها الدستور العراقي لسنة 2005 اذ جاء فيه ما ياتي :-

((العمل حق لكل العراقيين بما يضمن لهم حياة كريمة)) (4) ، وكذلك نص الدستور المصري لسنة 1971 على ان :- ((العمل حق وواجب وشرف تكفله الدولة ويكون العاملون الممتازون محل تقدير الدولة والمجتمع ، ولايجوز فرض اي عمل جبراً على المواطنين الا بمقتضى قانون ولأداء خدمة عامة وبمقابل عادل)) (5) ، وجاء في الدستور الفرنسي لعام 1958 مكرساً لمقدمة دستور 1946 وعلان حقوق الانسان والمواطن الفرنسي 1789 اللذان نصا على حرية العمل وان الشخص قادر على القيام بأي عمل بحدود القانون بشرط ان لا يضر بالآخرين (6).

(1) – ينظر في ذلك الاية (15) من سورة الملك .

(2) – ينظر في ذلك الاية (105) من سورة التوبة .

(3) – ينظر في ذلك علي محمد صالح الدباس وعلي عليان محمد ابو زيد : حقوق الانسان وحياته ، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ، 2005 ، ص 45 .

(4) – ينظر في ذلك الفقرة (اولاً) من المادة (22) من الدستور .

(5) – ينظر في ذلك المادة (13) من الدستور المصري .

(6) – ينظر في ذلك مقدمة الدستور الفرنسي لعام 1958 .

لكن هذا لايعني في المقابل جبر الافراد على العمل او الاستمرار في ادائه بدون رضاهم او اكرامه عليه هذا بصورة عامة ، وبصورة خاصة حالة الموظف الذي يدخل في الوظيفة العامة فليس من مصلحة المرفق العام اجبار الموظف على العمل والاستمرار فيه اذا كان لايرغب في ذلك ، لان مثل هؤلاء الموظفين لايتوقع منهم الاداء الجيد او الانجاز الكفوء او المعاملة الحسنة للجمهور ، ويترتب على ذلك تأخير المرفق العام للقيام بواجباته تجاه المواطنين . لذلك لابد للموظف من ان يملك قدراً من الحرية في العمل وفي التوقف عنه ، وجاءت القوانين تنظم هذا التوقف سواء كان بصورة مؤقتة ام بصورة دائمة .

ويثور التساؤل حول معنى هذه الحرية ومحتواها وآثارها وتأثيرها على دوام سير المرافق العامة ، وحالات التوقف الاخرى التي لاتؤثر على سير المرافق العامة والتنظيم القانوني للتوقف المشروع ، وهذا ما سنتناوله في هذا الفصل عن طريق تقسيمه الى ثلاثة مباحث يتضمن المبحث الاول مفهوم حرية التوقف عن العمل الوظيفي ، وفي المبحث الثاني نتناول صور التوقف عن العمل الوظيفي الذي لا يؤثر على دوام سير المرافق العامة ، واخيراً يتطرق المبحث الثالث الى التنظيم القانوني للتوقف المشروع .

المبحث الاول مفهوم حرية التوقف عن العمل الوظيفي

لقد اعطى الاسلام الحرية التامة للعامل فليس لأحد ان يقسره على العمل او يجبره على مهنة او وظيفة لا تتفق مع رغباته (1).
فله الحق في التوقف عن العمل الوظيفي الذي لا يرغب ان يستمر فيه في اي وقت يشاء ، ويقصد بالحرية هنا الحرية القانونية وهي الحق في فعل كل ما لا يحرمه القانون ، بعكس الحرية المادية والمراد منها معناها العام والتي هي نقيض الاسترقاق والعبودية (2).

وترك الموظف للعمل في المرفق العام له تاثير مباشر على اداء هذا المرفق من حيث الخدمات التي يقدمها للجمهور. وللتعرف اكثر على هذه الحرية ومدى تأثيرها سوف نقوم بتقسيم هذا المبحث الى مطلبين نبيين في المطلب الاول تعريف حرية التوقف عن العمل الوظيفي ، وفي المطلب الثاني نوضح الآثار المترتبة على هذا التوقف .

- (1) – ينظر في ذلك باقر شريف القرشي : العمل وحقوق العامل في الاسلام ، الطبعة الثانية ، دار احياء تراث اهل البيت (ع) ، طهران ، ص 280.
(2) – ينظر في ذلك الدكتور عبد الحق حجازي : المدخل لدراسة العلوم القانونية ، الجزء الثاني (الحق) ، جامعة الكويت ، 1970 ، ص 134 .

المطلب الاول تعريف حرية التوقف عن العمل الوظيفي

يقصد بحرية التوقف عن العمل لغةً ((حُرِيَّة))
بأنها :- القدرة على التصرف بملء الارادة والخيار او هي الخلوص من العبودية او اللوم او كلاهما (1).
والحرية / الحُرّ : ضد العبد ، والحُرّة : الكريمة والحُرّة ضد الأمة ، وحرّ العبد يَحْرُّ (حَرَاراً)
بالفتح اي عَتَّقَ وحرّ الرجل ، يَحْرُّ (حُرِّيَّة) بالضم من حرية الاصل وتحرير الرقبة عتقها (2).

وعرفت الحرية كذلك بأنها حق المرء بممارسة أمر ما في المجتمع ، تقول (حرية العبادة) و (حرية الكلام) و (حرية النشر او الصحافة) و (حرية العمل) اي انه حق يخول الانسان ممارسة هذا العمل .⁽³⁾

والحرية في الاسلام معنى مضاد للرق حيث جاءت في القران الكريم بعدة الفاظ منها محرراً كقوله تعالى :- ((إِذْ قَالَتْ امْرَأَتُ عِمْرَانَ رَبِّ إِنِّي نَدَرْتُ لَكَ مَا فِي بَطْنِي مُحَرَّرًا فَتَقَبَّلْ مِنِّي إِنَّكَ أَنْتَ السَّمِيعُ الْعَلِيمُ))⁽⁴⁾

ومنها ايضاً الحر كقوله تعالى :- ((يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا كُتِبَ عَلَيْكُمُ الْقِصَاصُ فِي الْقَتْلِ الْحُرُّ بِالْحُرِّ وَالْعَبْدُ بِالْعَبْدِ وَالْأُنثَىٰ بِالْأُنثَىٰ))⁽⁵⁾ وايضاً تحرير كقوله تعالى :- ((... وَتَجْرِيرٌ رَقَبَةٍ مُؤْمِنَةٍ ...))⁽⁶⁾.

(1) – ينظر في ذلك جبران مسعود : الرائد معجم الفبائي في اللغة والاعلام ، الطبعة الاولى ، دار العلم للملايين ، بيروت ، 2003 ، ص342 .

(2) – ينظر في ذلك محمد بن ابي بكر الرازي : مختار الصحاح ، الطبعة الرابعة ، دار احياء التراث العربي ، بيروت ، 2005 ، ص 88 – 89 .

(3) – ينظر في ذلك المنجد الابجدي ، الطبعة الاولى ، دار المشرق ، بيروت ، 1976 ، ص362.

(4) – ينظر في ذلك الاية (35) من سورة ال عمران .

(5) – ينظر في ذلك الاية (178) من سورة البقرة .

(6) – ينظر في ذلك الاية (92) من سورة النساء .

اما كلمة ((تَوَقَّف)) فيقصد بها لغةً تَوَقَّفًا :-

في المكان : تمكث وانتظر ، وعن الامر : امتنع وكف عنه ((تَوَقَّفَ المَضْرِبُونَ عَنِ الْعَمَلِ))⁽¹⁾ ، وَأَوْقَفْتُ عَنِ الْأَمْرِ الَّذِي كُنْتُ فِيهِ أَي تَرَكْتَهُ وَأَقْلَعْتُ عَنْهُ .⁽²⁾

اما اصطلاحاً فقد عرفت الحرية بعدة تعريفات منها :- ((هي ان تكون للانسان الخيرة في ان يفعل ما يريد بشرط عدم الاضرار بالآخرين)) او هي ((ارادة الانسان وقدرته على ان لا يكون عبداً لغير الله))⁽³⁾.

وعرفها بعضهم بانها تخلص الفرد من قيود الحجر عليه ، وتمتعه بكل حق انساني يسوغه العقل وقضى به الشرع ، وهي اعظم شيء في الوجود ولها مكانة عالية ومنزلة سامية في نفوس الناس ، وهي حق طبيعي لكل انسان .⁽⁴⁾

وتعني حرية التوقف عن العمل الوظيفي ترك الموظف للعمل وعدم قيامه باداء الواجبات المفروضة عليه قانوناً سواء كان هذا التوقف بصورة مؤقتة ام دائمة ، وكذلك له حرية الالتحاق بالوظيفة العامة او عدم الالتحاق بها .⁽⁵⁾

وقد عرفها ((بوردو)) بأنها :- ((هي المكنة التي تعود الى كل انسان ، لكي يتصرف وفق ما يقرر دون ان يخضع لاي ارغام ، غير ذلك الضروري لضمان حرية الاخرين))⁽⁶⁾.

وبذلك فإن الحرية مكنة اصلية عند كل انسان ، يتصرف بارادته لما يرغب به دون ضغط او ارغام مادام لا يضر بالآخرين ، وهذا ينطبق على جميع الحقوق ومنها الحقوق الاقتصادية والتي تضم في اكنافها حرية التوقف عن العمل ، مادام هذا العمل لا ينسجم مع ارادة وطموح الموظف لانه لا يمكن اجباره او ارغامه على عمل لا يرغب به .

(1) – ينظر في ذلك جبران مسعود : الرائد معجم الفبائي في اللغة والاعلام ، مصدر سابق ، ص291.

(2) – ينظر في ذلك المنجد الابجدي ، مصدر سابق ، ص300.

(3) – ينظر في ذلك الدكتور جابر ابراهيم الراوي : حقوق الانسان وحرياته الاساسية في القانون الدولي والشرعية الاسلامية ، من دون ناشر ، 1999 ، ص311.

- (4) – ينظر في ذلك الدكتور اسماعيل بدوي : موسوعة القضاء والفقهاء للدول العربية ، الجزء (200) ، دار العربية للموسوعات ، القاهرة ، 1983 ، ص 6 .
- (5) – ينظر في ذلك الدكتور فاروق عبد البر : دور المحكمة الدستورية المصرية في حماية الحقوق والحريات ، النسر الذهبي للطباعة ، القاهرة ، 2004 ، ص 967 .
- (6) – اشار له الدكتور منذر الشاوي : الدولة الديمقراطية في الفلسفة السياسية والقانونية (الفكر الديمقراطي) ، الطبعة الاولى ، شركة المطبوعات للتوزيع والنشر ، بيروت ، 2000 ، ص 141 .

والحقوق في نشأتها تبدأ بأختيار حر ، فالوظيفة العامة التي يشغل مركزها القانوني الموظف تُنشئ حقوقاً والتزامات ، تبدأ بحرية الشخص في الالتحاق بالوظيفة او لا ، والحق في ترك العمل يبدأ برغبة الموظف في عدم الاستمرار فيه (1) .

اذن للشخص مطلق الحرية في اختيار العمل الذي يرغب ان يستمر فيه او لا يستمر ، ولا قيود عليه مادام هذا العمل مشروع ولا يضر بغيره ولا يصطدم مع النظام العام وحقوق الانسان في الشريعة الاسلامية والقانون (2) .

وجاءت الاتفاقيات الدولية بمبادئ ونصوص تمنع العمل الجبري او القسري وترفض العودة الى ايام العبودية والقهر والسخرة وتحارب كل انواع الضغط النفسي والمادي على العامل وتنادي بحريته ومنها حرية العمل ويقابلها حرية ترك العمل ، وهذا ما جاءت به الفقرة (1) من المادة (6) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (3) والتي نصت على (1 - تعترف الدول الأطراف في هذا العهد بالحق في العمل، الذي يشمل ما لكل شخص من حق في أن تتاح له إمكانية كسب رزقه بعمل يختاره أو يقبله بحرية، وتقوم باتخاذ تدابير مناسبة لصون هذا الحق) .

اذن فلكل شخص الحق في العمل الشريف الذي يناسبه ويختاره بكامل حريته والذي يكفل له تأمين حياته وحياة أسرته ، وعلى الدول ان تتخذ كافة الاجراءات المناسبة لتأمين هذا الحق . ويجب ان نفرق بين التوقف عن العمل وبين باقي المفاهيم الادارية الاخرى مثل التوقف عن العمل والفصل والاستغناء عن الموظف ، حيث ان التوقف عن العمل هو عمل ارادي ناتج من قبل الموظف رغبة منه في الانقطاع عن العمل الوظيفي لمدة محددة من الزمن او لمدة غير محددة (دائمة) أما التوقف عن العمل او سحب اليد فهو اجراء تتخذه الادارة ضد الموظف من شأنه كف يد الموظف عن مباشرة اعمال وظيفته لمدة معينة مع احتفاظه بصلته

- (1) – ينظر في ذلك الدكتور عبد الحق حجازي : المدخل لدراسة العلوم القانونية ، مصدر سابق ، ص 134 .
- (2) – ينظر في ذلك الدكتور مصطفى ابراهيم الزلمي والدكتور ضاري خليل محمود وباسيل يوسف : حقوق الانسان في الشريعة الاسلامية والقانون الدولي ، بيت الحكمة ، بغداد ، 1998 ، ص 23 .
- (3) – صدر العهد الدولي المذكور في 16/ كانون الاول / 1966 و نفذ في 3/ كانون الثاني / 1976 ، وللمزيد من المعلومات ينظر في ذلك الدكتور محمود شريف بسيوني والدكتور عبد العظيم وزير والدكتور محمد سعيد الدقاق : حقوق الانسان ، المجلد الاول (الوثائق العالمية والاقليمية) ، من دون دار نشر ، من دون سنة نشر ، ص 30 وما بعدها .

الوظيفية ويكون اما بقوة القانون كحالة حبس الموظف ، او يكون كاجراء احتياطي من قبل الادارة اذا كان الموظف متهم بجريمة تأديبية وأقتضت مصلحة التحقيق ذلك ، او انه يعد كجزاء تأديبي اذا اخل الموظف بواجبات وظيفته (1) .

اما بالنسبة الى الفصل فهو عبارة عن عقوبة تأديبية تفرض على الموظف الذي ارتكب جريمة تأديبية يستحق عليها هذه العقوبة وتحدد مدة الفصل بالقرار الاداري الصادر من جهة الادارة ويتضمن الاسباب التي أدت الى انزال عقوبة الفصل بالموظف (2) وقد نص قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام على عقوبة الفصل (ويكون بتنحية الموظف عن الوظيفة مدة تحدد بقرار الفصل يتضمن الاسباب التي استوجبت فرض العقوبة عليه على النحو الآتي :-

أ – مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على ثلاث سنوات اذا عوقب الموظف بأثنتين من العقوبات التالية او باحداها لمرتين وإرتكب في المرة الثالثة خلال خمس سنوات من تاريخ فرض العقوبة الاولى فعلا يستوجب معاقبته بإحداها:

- 1 – التوبيخ .
 - 2 – انقاص الراتب .
 - 3 – تنزيل الدرجة .
- ب – مدة بقاءه في السجن اذا حكم عليه بالحبس او السجن عن جريمة غير مخلة بالشرف وذلك اعتبارا من تاريخ صدور الحكم عليه ، وتعتبر مدة موقوفيته من ضمن مدة الفصل ولا تسترد منه انصاف الرواتب المصروفة له خلال مدة سحب اليد (3).
- وجاء في حكم للهيئة العامة لمجلس شوري الدولة (ان فصل الموظف من وظيفته يعد عقوبة استناداً الى قانون انضباط موظفي الدولة رقم (14) لسنة 1991 ولها شروطها كي يتسنى فرضها على الموظف). (4)
- أما الاستغناء عن الموظف فهو اجراء تتخذه الادارة تجاه الموظف المعين الموضوع تحت التجربة بعد انتهاء سنة على تعيينه وانقضاء مدة التمديد اذا ثبت انه غير كفوء وتأكدت

- (1) – ينظر في ذلك الدكتور ماجد راغب الحلو : القانون الاداري ، مصدر سابق ، ص 269-272.
- (2) – ينظر في ذلك الدكتور علي محمد بدير والدكتور عصام عبد الوهاب البرزنجي والدكتور مهدي السلامي : مبادئ واحكام القانون الاداري ، مصدر سابق ، ص 356.
- (3) – ينظر في ذلك الفقرة (سابعاً) من المادة (8) من القانون رقم (14) لسنة 1991 المعدل.
- (4) – ينظر في ذلك حكمها المرقم (333 / انضباط / تمييز / 2006) الصادر في 25 / 12 / 2006 ، صباح صادق جعفر الانباري : مجلس شوري الدولة ، مصدر سابق ، ص 393 .

الادارة من عدم صلاحيته لشغل الوظيفة فأنها تستغني عنه (1).

ونص قانون الخدمة المدنية العراقي على ان الموظف عند تعيينه لأول مرة يكون تحت التجربة لمدة سنة واحدة في خدمة فعلية ويجب اصدار أمر بتثبيته في درجته بعد انتهائها اذا تأكدت كفاءته والافتداد تجربته ستة اشهر اخرى ويستغني عن الموظف اذا تأكد لدائره انه لا يصلح للعمل المعين فيه (2) حيث ان هذه المادة تتعلق بالموظف الذي يكون تحت التجربة ، اما قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (550) الصادر في 11 / 9 / 1989 فإنه يتعلق بالموظف المثبت ، ذلك لان هذا القرار لم يحدد فئات معينة من الموظفين وانما يشمل جميع الموظفين مهما كانت وظائفهم او درجاتهم حيث نص على ان :-

(.... 2 – أ- للوزير المختص ورئيس الدائرة غير المرتبطة بوزارة الاستغناء عن خدمات الموظف غير الكفوء .

ب – يمهل الموظف غير الكفوء المستغني عن خدماته مدة (3) أشهر قبل أنفكاكه من الوظيفة .

ج - يجوز تعيين الموظف المستغني عنه في دوائر الدولة اذا توافرت فيه الشروط والمؤهلات التي تحددها تلك الدوائر). (3)

وكما رأينا فان التوقف عن العمل ينتشابه مع هذه المفاهيم من حيث آثارها ففي كل الاحوال ينقطع الموظف عن العمل ولا يستمر باداء واجبات الوظيفة العامة ، ولا يستحق راتب عن المدة التي لم يؤد فيها واجباته الوظيفية ما عدا بعض حالات الوقف عن العمل حيث يعطى الموظف نصف الراتب ، ويختلف عنها من حيث المصدر حيث ان التوقف يكون مصدره ارادة الموظف

أما باقي الاحوال الاخرى فيكون مصدرها الادارة على الرغم من صدور أفعال من الموظف أدت بالادارة الى اتخاذ مثل هذه الاجراءات .

- (1) – ينظر في ذلك الدكتور علي محمد بدير والدكتور عصام عبد الوهاب البرزنجي والدكتور مهدي السلامي : مبادئ واحكام القانون الاداري ، مصدر سابق ، ص 379 .
 (2) – ينظر في ذلك المادة (14) من القانون رقم (24) لسنة 1960 المعدل .
 (3) – منشور في الوقائع العراقية ذي العدد (3273) في 18 / 9 / 1989 .

المطلب الثاني آثار التوقف عن العمل الوظيفي

ان الوظيفة العامة مجموعة اختصاصات يمارسها الموظف بقصد تحقيق المصلحة العامة هذا وان ممارسة الاختصاصات المذكورة ، يجب ان تتم على وجه مرضٍ اي ان يكون اداء الموظف اداءً حسناً (1).

وان اي إخلال من قبل الموظف باداء واجباته ستعرض المرفق العام الى التدهور ومن اخطر تلك المخالفات توقف الموظف العام عن العمل لان حضور الموظف للدوام الرسمي وقيامه بواجباته على أكمل وجه ذات اتصال وثيق باستمرار المرفق لتقديمه الخدمات للجمهور ، فليس من المتصور استمرار المرفق العام بعمله دون وجود العنصر البشري الذي يديره ، ولهذا التوقف آثار عديدة سواء كانت على المرفق العام ام على الموظف ام على الادارة ، وهي على الوجه التالي :-

أولاً :- الآثار المترتبة على المرفق العام .

تعد المرافق العامة بمثابة الخلايا التي يشكل مجموعها جهاز الدولة ، بحيث لا يمكن لهذه الاخيرة ان تحيا حياة طبيعة مالم تضمن لخلاياها السير المطرد والمنتظم الذي يدرأ عنها كل عارض يسبب لها الشلل او العطل وبالتالي لا تؤدي الغرض المرجو منها والذي من اجله أنشئت تلك المرافق .

وعلى هذا الاساس يؤثر توقف الموظف عن العمل الوظيفي على المرفق العام ويخل بمبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد ، لان هذا المبدأ يتطلب استمرار الموظف بالدوام والحضور وعدم التغيب او التوقف عنه ، كذلك فان هذه المرافق عبارة عن مشروعات يقصد بها اداء خدمات هامة للجمهور عن طريق قيام الموظفين بالواجبات المنوطة بهم ، ولقد بنى جمهور المنتفعين نظام حياتهم على اساس الخدمات التي توفرها لهم تلك المرافق مما يتعين العمل على ضمان استمرار المرافق العامة بصورة منتظمة ذلك لان

(1) – ينظر في ذلك الدكتور غازي فيصل مهدي : تقارير تقويم الموظفين بين النظرية والتطبيق ، مجلة كلية الحقوق ، العدد السابع ، المجلد الخامس ، آذار ، 2001 ، ص 99 .

اي توقف فيها يؤدي الى حدوث اضطراب في حياة الافراد وبالتالي حدوث فوضى اجتماعية (1) فكان لا بد ان تخضع هذه المرافق في ادراتها لقدر من القواعد يضمن ان تحقق الغرض المرجو منها على أتم وجه ، ومن هذه القواعد مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد (2).

وعلى هذا الاساس فان توقف الموظف العام عن العمل من شأنه الاخلال بهذا المبدأ مما يؤدي الى الاضرار بالمواطنين نتيجة عدم تقديم الخدمة لهم ، فلو تصورنا مثلاً تعطل مرفق صحي عام يعمل على تقديم الخدمات اللازمة للمواطنين بسبب عدم تواجد موظفيه فانه سوف يعرض سلامتهم للخطر ومن ثم تعريض باقي المواطنين للخطر خصوصاً اذا كانت هذه الامراض معدية ولم تتخذ الاجراءات السريعة لمعالجة مثل هذه الحالات .

ثانياً :- الآثار المترتبة على الموظف .

ان انقطاع الموظف عن الدوام - اذا لم يكن انقطاعه مشروعاً - من الموجبات لأنزال العقاب عليه ، لانه يعد مخالفة تأديبية يسأل عنها الموظف تأديبياً وبالتالي يستحق عليها العقاب كحالة غياب الموظف عن الدوام الرسمي من دون اذن سابق او موافقة الادارة .
وقد عالج قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960 المعدل حالات انقطاع الموظف عن الدوام ، وعده بمثابة قرينة قانونية على استقالة الموظف الضمنية ، وهذا ما جاء في المادة (37) منه في الفقرات (اولاً، ثانياً ، ثالثاً) حيث تناولت هذه المادة حالة عدم التحاق الموظف المنقول بوظيفته المنقول اليها خلال خمسة ايام (عدا ايام السفر) ، واذا تأخر عن الالتحاق ولم يبد معذرة مشروعة فانه يعد مستقياً ، كذلك عالجت هذه المادة في فقرتها الثانية حالة الموظف المجاز المنتهية اجازته ولم يلتحق بوظيفته ، ولم يبد معذرة مشروعة خلال مدة عشرة ايام من تاريخ انتهاء اجازته فانه يعد مستقياً ، اما في فقرتها الثالثة فانها تنطبق على انقطاع الموظف عن وظيفته لمدة عشرة ايام ولم يبد معذرة مشروعة فانه يعد مستقياً . وجاء بعد ذلك امر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة والذي اجاز فصل الموظف الذي يتخلف عن العمل لمدة خمسة ايام متتالية او مدة عشرة ايام خلال الشهر

- (1) - ينظر في ذلك الدكتور احمد حافظ نجم : القانون الاداري ، مصدر سابق ، ص 285 .
(2) - ينظر في ذلك الدكتور سليمان محمد الطماوي : الوجيز في القانون الاداري (دراسة مقارنة) ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1979 ، ص 384 .
الواحد ولم يكن حاصل على اذن مسبق او لم يقدم ما يثبت اصابته بالمرض حال دون تواجده في العمل (1).

حيث ان المقصود من مصطلح الفصل في امر سلطة الائتلاف هو الاستقالة وليس الفصل بمعنى العقوبة المنصوص عليها في المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل لان هذه العقوبة لها اسباب معينة بموجبها تفرض ولا يعني ذلك استحداث حالة من حالات الفصل المنصوص عليها وهذا ما اوضحه مجلس الانضباط العام في حكم له جاء فيه :-

((لدى التدقيق والمداولة وجد ان المدعية كانت تعمل لدى المدعى عليه الاول اضافة الى وظيفته وانها قد تمتعت باجازة ولم تلتحق بوظيفتها بعد انتهاء اجازتها مدة تزيد على المدة المقررة قانوناً وبناء عليه اصدر المدعى عليه الامر الاداري المطعون فيه رقم (2107) في 2006/9/4 قرر بموجبه فصل المدعية من الوظيفة وحيث ان الفصل من العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم (14) لسنة 1991 وحيث ان البند (سابقاً) من المادة المذكورة قد حدد الحالات التي يفصل فيها الموظف من وظيفته وبعد اجراء تحقيق من لجنة مختصة وحيث ان وكيلا المدعى عليهما قد اوضحا بلائحتهما المؤرختين في 2006/10/29 بان المدعية لم ترتكب مخالفة توجب تطبيق احكام قانون انضباط موظفي الدولة وانما قد غابت عن وظيفتها مدة تزيد عن المدة المقررة قانوناً مما تعد مستقبلة من وظيفتها واستناداً الى الامر رقم (30) لسنة 2003 الذي استعمل مصطلح الفصل من الوظيفة في مثل هذه الحالة وان ما قصد بالامر المطعون فيه هو ليس

عقوبة فصل بمعنى الفصل المنصوص عليه في المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (14) لسنة 1991 وهو ما يؤكد الأمر المطعون فيه وحيث ان قصد المشرع من حكم الفقرة (8) من القسم (6) من امر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) هو اعتبار الموظف مستقبلاً وليس استحداث حالة جديدة الى حالات الفصل المنصوص عليها في المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي المذكور بدلالة المادة (37) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 وهو ما استقر عليه العمل في مثل هذه الحالة وان القول بتعليق المادة (37) بالفدر الذي

(1) - ينظر في ذلك الفقرة (ثامناً) من القسم (6) من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم (30) لسنة 2003 الخاص بأصلاح رواتب وظروف عمل موظفي الدولة ، منشور في الوقائع العراقية ذي العدد (3979) في 8 / ايلول / 2003.

يتعارض مع امر سلطة الائتلاف لا يستقيم والنص وانما ينصرف ذلك الى المدة المحددة بنص المادة (37) اذ جعلها (5) ايام بدلاً من (10) ايام وتأسيساً على ما تقدم قرر المجلس وبالاتفاق الحكم بالزام المدعى عليهما تعديل الامر الاداري المرقم (2107) في 4 / 9 / 2006 يقضي باعتبار المدعية مستقبيلة من الوظيفة بدلاً من اعتبارها مفصولة منها) (1)

اما عن موقف القضاء الاداري فقد جاء في حكم للمحكمة الادارية العليا المصرية الصادر في 2 / كانون الثاني / 1956 قولها :-

(الغياب بلا استئذان سابق ، مادام هذا ممكن ، يعتبر سبباً للمساءلة التأديبية على ما جرى عليه قضاء هذه المحكمة) (2)

اما اذا قام الموظف بتقديم معذرة مشروعة خلال المدة المحددة المشار اليها سابقاً فان غيابه يعد مشروعاً ، وهذا ما ذهب اليه مجلس الانضباط العام في حكم له بقوله :-

(ليس للدائرة اعتبار المدة التالية لانتهاج اجازة الموظف الاعتيادية الممنوحة له خارج العراق تغيباً بدون راتب ما دام الموظف قد اثبت مرضه بتقرير طبي صادر من مستشفى حكومي خارج القطر مؤيد من الجهات الرسمية ، ولمجلس الانضباط العام ولاية الغاء الامر الاداري المذكور واعتبار المدة الواردة في التقرير الطبي اجازة مرضية) (3) وفي حكم آخر له جاء فيه :- (تعتبر فترة انقطاع الموظف عن الدوام خدمة لغرض العلاوة والترفيه واستحقاقه لرواتبه عن هذه الفترة ، اذا كان مهيناً نفسه الى الدوام وقد حصل الانقطاع لاسباب خارجة عن ارادته) (4)

(1) - ينظر في ذلك حكمه المرقم (238 / مدنية / 2006) ، منشور في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2006 ، مصدر سابق ، ص 340 - 341 .

(2) - اشار الى هذا الحكم الدكتور سليمان محمد الطماوي : القضاء الاداري ، الكتاب الثالث ، قضاء التأديب ، مصدر سابق ، ص 154 .

(3) - ينظر في ذلك حكمه ذي الرقم (79 / 392) الصادر في 17 / 11 / 1979 ، منشور في مجموعة الاحكام العدلية ، العدد الرابع - السنة العاشرة ، (تشرين الاول - تشرين الثاني - كانون الاول) ، وزارة العدل ، بغداد ، 1979 ، ص 159 .

(4) - ينظر في ذلك حكمه ذي الرقم (84 / 47) الصادر في 31 / 10 / 1984 ، منشور في مجموعة الاحكام العدلية ، العدد الرابع (1 ، 2 ، 3 ، 4) ، وزارة العدل ، بغداد ، 1984 ، ص 199 .

وفي حكم آخر (.....) وحيث ان المدعية كانت مهياًة نفسها للعمل وفق الاصول وبالتالي فان انقطاعها عن العمل كان خارج ارادتها وذلك بسبب عقوبة العزل التي فرضت عليها في حينه والتي تم الغائها كما مر آنفا مما يكون حرياً الاستجابة الى طلبها وعليه قرر المجلس بالاتفاق الحكم لها باستحقاقها رواتبها ومخصصاتها (.....) (1) وفي حكم آخر له جاء فيه :-

(اذا لم يلتحق الموظف المنقول بالوظيفة التي نقل اليها خلال المدة القانونية المحددة في المادة (1/ 37) من قانون الخدمة المدنية البالغة خمسة ايام عدا ايام السفر فيعتبر مستقياً من الوظيفة (2)

لكن هذا لايعني في المقابل بانه في كل الاحوال يكون توقف الموظف عن العمل سلبي التأثير ، فقد يكون له مردود ايجابي كما في حالة الاضراب عندما تكون مطالبه مشروعة - تحسين الحالة الاقتصادية مثلاً - فإنه يرجع على الموظف بالفائدة خصوصاً اذا استجابت الادارة الى مطالب هؤلاء الموظفين المشروعة وحققتها لهم ، كأن تزيد لهم في الرواتب ، كذلك في حالة الاستقالة عندما تكون هناك ظروف معينة تحيط بالموظف وتكون الاستقالة من صالحه كأن يحصل على فرصة عمل - وظيفة جديدة - افضل من التي كان يعمل بها سابقاً من نواحي عدة .

ثالثاً:- الآثار المترتبة على الادارة .

في بعض الاحيان يكون توقف الموظف عن العمل الوظيفي بسبب الادارة ويتمثل بسوء إدارتها للمرفق العام وسوء تنظيمه ، لان كفاءة الاداء في الجهاز الاداري للدولة وفعاليتها في تحقيق اهدافه بنجاح يعتمد على الموظفين العموميين وكفاءتهم ومستوياتهم الوظيفية والمواصفات اللازم توافرها فيهم ، مما يعني خطأ الادارة في عدم اختيار من هو الاكفا والأجدر على تحمل المسؤولية في اصعب الظروف (3).

(1) - ينظر في ذلك حكمه ذي الرقم (11 / 2003) ذي العدد 16 / مدنية / 2003 الصادر في 10 / 3 / 2003 غير منشور .

(2) - ينظر في ذلك حكمه ذي الرقم (395 / مدنية / 2001) الصادر في 10 / 1 / 2001 ، منشور في مجلة العدالة ، العدد الثاني ، (نيسان - مايس - حزيران) ، وزارة العدل ، بغداد ، 2001 ، ص 108 .

(3) - ينظر في ذلك الدكتور سامي جمال الدين : الادارة العامة ، الطبعة الاولى ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2006 ، ص 260 .

لذلك تحرص قوانين الوظيفة العامة غاية الحرص على اختيار أفضل المتقدمين لشغل الوظيفة العامة خبرة وكفاءة و اخلاق وذلك ضماناً لحسن سير المرافق العامة واستمرارها بتقديم الخدمات العامة للجمهور (1).

وان عملية الاختيار من بين المتقدمين لشغل الوظائف العامة تعد من العمليات الادارية البالغة الاهمية ، وعلى الادارة ان تحسن انتقاء موظفيها من البداية حتى تضمن اعلى مستوى من كفاءة وفاعلية الاداء والعمل الاداري (2).

وبالتالي فإن توقف الموظف عن العمل الوظيفي يعرقل عمل المرفق العام مما يعكس صورة سيئة عن الادارة واسلوبها الخاطيء في ادارة تلك المرافق مما يؤثر عليها سلبياً بالاضافة الى ذلك فان التوقف عن العمل الوظيفي لا يقتصر أثره على الموظف ففي الوقت نفسه قد يكون له تأثير معنوي بالنسبة الى باقى الموظفين عن طريق تشجيعهم على ترك العمل وتنمية الحافز لديهم على ذلك .

- (1) - ينظر في ذلك الدكتور غازي فيصل مهدي : سحب يد الموظف في التشريع العراقي ، مجلة العدالة ، العدد الثالث ، (تموز - آب - ايلول) ، بغداد ، 2002 ، ص 9 .
- (2) - ينظر في ذلك الدكتور سامي جمال الدين : الادارة العامة ، مصدر سابق ، ص 261 .

المبحث الثاني

صور التوقف عن العمل الوظيفي الذي لا يؤثر على دوام سير المرافق العامة

عرفنا مما سبق ان اخطر النتائج المترتبة على المرفق العام في حالة توقف الموظف عن العمل هو عرقلة سير المرافق العامة وعدم ادائها المنتظم للخدمات المقدمة ، حيث ان من اهم الواجبات الملقاة على عاتق الموظف هو عدم عرقلة سير العمل واداء العمل بدقة وامانة واخلاص واحترام مواعيد العمل وعدم التغيب عنه من اجل عدم الاخلال بمبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

ولكن هل هذا يعني ان جميع صور التوقف عن العمل الوظيفي تؤثر على دوام سير المرافق العامة ؟ أو ان هناك صور معينة من التوقف لا تؤثر عليها ؟

وللاجابة عن ذلك نقول بانه ليس جميع صور التوقف عن العمل الوظيفي تؤثر على دوام سير المرافق العامة وانما هناك صور معينة من الانقطاع لا تؤثر على ذلك ، وتتمثل هذه الصور في الاجازة بانواعها المختلفة وحالات الانقطاع المشروع ، وعليه سنقسم هذا المبحث الى مطلبين يتضمن المطلب الاول الاجازة بينما يتضمن المطلب الثاني التوقف المشروع .

المطلب الاول الاجازة الوظيفية

الاصل ان يكرس الموظف وقته لاداء واجبات الوظيفة المكلف بها فلا يجوز له التغيب عن العمل الا لاجازة يستحقها وفقاً لاحكام الاجازات المقررة في القوانين والانظمة (1).
اذ اصبحت الاجازات بانواعها المختلفة حقاً تقره جميع التشريعات التي عالجت الوظيفة العامة ، فهي من الحقوق المعنوية التي يستحقها الموظف لقاء ما يقدمه من مجهود في المرفق العام ، ولتمكينه من الراحة لمدة من الزمن لإنماء قدراته وزيادة نشاطه ، او تسمح للموظف بمواجهة ظروف معينة صحية او اجتماعية او طارئة او لتحقيق اغراض خاصة او دراسية وغير ذلك ، وتعد الاجازات وسيلة للراحة من عناء العمل المتواصل وتجديد لنشاط الموظف وحيويته من اجل زيادة انتاجه تمهيداً لبذل مجهود جديد في خدمة الادارة (2).

وقد تضمن قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960 المعدل الاجازات ونص عليها في الفصل الثامن منه ، وحق الموظف في التمتع بها.
وتختلف الاجازات بعضها عن بعض حسب نوعها ومضمونها وسببها الذي من اجله منحت ومدتها ، وهناك انواع عديدة من الاجازات ومن ذلك الاجازة السنوية او الاعتيادية والاجازة المرضية والعطلات الرسمية وغيرها من الاجازات.

اولاً :- الاجازة الاعتيادية (السنوية)

ويقصد بالاجازة الاعتيادية السماح للموظف بترك دائرته بناء على طلبه ولمدة محددة (3).
او انها المدة الزمنية التي تمنح للموظف العام سنوياً من اجل الراحة بعد انقضاء مدة زمنية من القيام بالاعباء الوظيفية الموكلة اليه بموجب انظمة الوظيفة العامة (4).

- (1) - ينظر في ذلك الدكتور خالد سمارة الزعبي : القانون الاداري وتطبيقاته في المملكة الاردنية الهاشمية ، الطبعة الثالثة ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 1998 ، ص 219.
- (2) - ينظر في ذلك الدكتور احمد حافظ نجم : القانون الاداري ، مصدر سابق ، ص 190 .
- (3) - ينظر في ذلك اياد عبد اللطيف سالم : الاجازات الاعتيادية ، بغداد ، من دون سنة نشر ، ص 13.
- (4) - ينظر في ذلك عيد احمد الحسبان : النظام القانوني لحق الموظف العام بالاجازات وفقاً لنظام الخدمة الاردني الجديد رقم (55) لسنة 2002 ، مجلة العلوم القانونية ، العدد الاول ، المجلد الثامن عشر ، جامعة بغداد ، 2004 ، ص 157 .

وفي مصر تعرف بأنها الاجازة التي يستحقها الموظف كل عام للراحة من عناء العمل وتجديد النشاط استعداداً لعام جديد وتتراوح مدتها في الغالب بين شهر وثلاثة اشهر (1).

وتختلف مدة الاجازة الاعتيادية من دولة الى اخرى ، ففي العراق تمنح بمعدل يوم واحد عن كل عشرة ايام من خدمة الموظف ((يستحق الموظف اجازة اعتيادية براتب تام بمعدل يوم واحد عن كل عشرة ايام من مدة خدمته)) (2)، ويعامل الموظف تحت التجربة في حقه بالاجازة الاعتيادية وتمنعه بها معاملة الموظف المثبت وفقاً لما نص عليه القانون بالقول :- ((يعامل الموظف تحت التجربة في اكتسابه الاجازة وتمنعه بها معاملة الموظف المثبت)) (3).
ومجموع الاجازة الاعتيادية في التشريع العراقي هو (36) يوم في السنة ، ويستحق الموظف الاجازة متى تحققت شروطها ولا يجوز حرمانه منها الا للصالح العام وهذا ما جاء في حكم لمجلس الانضباط العام بقوله :-

((فرض الاجازة على الموظف في غير الوقت الذي يحتاج اليها فيه وحرمانه من الاستفادة منها عند الضرورة يعتبر امراً مخالفاً للقانون))⁽⁴⁾ ويجوز تدوير وتراكم الاجازات الاعتيادية لمدة (180) يوم على ان لا يمنح الموظف عن كل مرة اكثر من (120) يوم براتب تام.⁽⁵⁾ هذا كحد اعلى ولكن لا يعني ان يمنع الموظف من التمتع باي اجازة تقل مدتها عن الحد المذكور . نستنتج من ذلك ان الاجازة الاعتيادية حق للموظف تمنحه قوانين الوظيفة العامة من اجل الراحة من اعباء العمل المتواصل ، وتجديد نشاطه قبل استئناف العمل مرة اخرى فالهدف

- (1) - ينظر في ذلك الدكتور ماجد راغب الحلو : القانون الاداري ، مصدر سابق ، ص 255 .
 (2) - ينظر في ذلك الفقرة (اولاً) من المادة (43) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل .
 (3) - ينظر في ذلك الفقرة (خامساً) من المادة (43) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل .
 (4) - ينظر في ذلك حكمه ذي العدد (79 / مدنية / 82) الصادر في 6 / 11 / 1982 ، منشور في مجموعة الاحكام العدلية ، العدد الرابع - السنة الثالثة عشرة ، (تشرين الاول - تشرين الثاني - كانون الاول) ، وزارة العدل ، 1982 ، ص 162 .
 (5) - ينظر في ذلك الفقرة (ثالثاً) من المادة (43) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل . من منح هذه الاجازة هو ضمان استمرار الموظف في العطاء واداء واجباته على اكمل وجه وهو في صحة جسدية ونفسية وذهنية جيدة ، الامر الذي يؤدي بدوره الى ضمان مصلحة الادارة وكذلك مصلحة الموظف الشخصية .

ثانياً :- العطلات الرسمية

وهي المناسبات الدينية او الوطنية التي تعطل خلالها الاعمال على مستوى الدولة ككل ، مثل عيد الاضحى ويوم عيد العمال وغير ذلك ، كما ان هناك عطل رسمية تخص بعض طوائف معينة مثل المسيحيين وغيرهم⁽¹⁾ ، ويتمتع الموظف خلالها بالراحة ، ولا يحق للادارة حرمان الموظف منها ، اما اذا اقتضت ظروف العمل لاسباب ضرورية عمل الموظفين خلال تلك العطلات من اجل استمرار سير المرافق العامة لحاجة المواطنين اليه فانه يستحق اجراً اضافياً كاملاً بالاضافة الى الراتب الاصلي او تمنح له اجازة في ايام اخرى عوضاً عنها⁽²⁾ . (وتجدر الاشارة الى ان العطلات الرسمية لاتدخل ضمن موضوع الاجازات)

ثالثاً :- الاجازات المرضية

وهي الاجازات التي تمنح للموظف العام للحالات المرضية التي تلم به وتتميز بأنها ذات طابع انساني تعطى للموظف المريض من اجل حماية صحته من التدهور اذا استمر بالعمل بسبب مشقته ، من ناحية اخرى فانها تهدف الى حماية باقي الموظفين من انتقال العدوى اليهم خصوصاً اذا كان الموظف المريض مصاباً بمرض معدٍ ، وبالتالي تضمن استمرار المرفق العام بالانتاج من خلال سلامة موظفيه .

وعالجت قوانين الوظيفة العامة كيفية حساب مدة الاجازة المرضية ، وتعيين الجهة المختصة بمنحها ونظمت هذه القوانين ايضاً اعطاء الاجازة براتب او بنصف راتب او بدون راتب ، وهذا ما عمل به المشرع العراقي في قانون الخدمة المدنية حيث نص على :-
 ((يستحق الموظف اجازة مرضية براتب تام بمعدل ثلاثين يوماً عن كل سنة كاملة من الخدمة

(1) - ينظر في ذلك الدكتور يوسف الياس : المرجع العملي في شرح قوانين الخدمة المدنية والانضباط والنقاع المدني ، الطبعة الاولى ، مطبعة العمال المركزية ، بغداد ، 1984 ، ص 177 .

(2) – ينظر في ذلك الدكتور احمد حافظ نجم : القانون الاداري ، مصدر سابق ، ص 192 .

وخمسة واربعين يوماً بنصف راتب (.....) (1)

ويجوز تراكم الاجازات المرضية لكن بشروط هي :-

1 – ان لا تتجاوز الاجازة المرضية مدة (120) يوم عن كل حالة براتب تام تليها مدة (90) يوم بنصف راتب .

2 - ان لا تتجاوز مدة الاجازة المرضية خلال مدة الخمس سنوات التي تسبق انتهاء الاجازة المرضية على (180) يوم براتب تام و (180) يوم بنصف راتب (2).

وقد اجاز القانون المذكور منح الموظف غير المثبت – تحت التجربة لاول مرة – اجازة مرضية لمدة (30) يوم براتب تام و (45) يوم بنصف راتب على ان تخصم من استحقاقه من الاجازات المرضية عند تثبيته (3).

اما اذا استنفذ الموظف جميع اجازاته المرضية واجازاته الاعتيادية التي يستحقها فانه يجوز منحه اجازة مرضية اخرى بدون راتب لمدة اقصاها (180) يوم فاذا لم يستطع بعد ذلك العودة الى عمله فانه يحال على التقاعد (4).

اما اذا كان الموظف مصاباً ببعض الامراض المستعصية مثل السل والجذام والسرطان او أي مرض آخر لا يرجى شفاؤه او يستغرق علاجه مدة طويلة فيمكن منحه اجازة مرضية براتب تام لمدة اقصاها سنتان واذا لم يتمكن من استئناف عمله يحال على التقاعد (5).

رابعاً :- الاجازة الطارئة او الخاصة

وهي الاجازة التي تمنح للموظف العام بسبب ظرف عارض او طارى – كحدوث حالة وفاة لدى الموظف - وتكون محددة المدة في كل مرة وتعطى لاسباب انسانية كاستنفاد رصيد الموظف من الاجازات الاعتيادية او عدم قدرته على ابلاغ جهته الادارية من اجل

(1) – ينظر في ذلك الفقرة (اولاً) من المادة (46) من قانون رقم (24) لسنة 1960 المعدل .

(2) – ينظر في ذلك الفقرة (اولاً: أ – ب) من المادة (46) من قانون رقم (24) لسنة 1960 المعدل .

(3) – ينظر في ذلك الفقرة (ثانياً) من المادة (46) من قانون رقم (24) لسنة 1960 المعدل .

(4) – ينظر في ذلك الفقرة (ثالثاً) من المادة (46) من قانون رقم (24) لسنة 1960 المعدل .

(5) – ينظر في ذلك الفقرة (رابعاً) من المادة (46) من قانون رقم (24) لسنة 1960 المعدل . وقد عدلت هذه الفقرة على النحو المذكور بموجب التعديل رقم (109) لسنة 1977 ، والمنشور في الوقائع العراقية ذي العدد (2606) في 22 / 8 / 1977 .

الحصول على اجازة مقدماً وتكون مدتها اسبوع خلال السنة (1).

خامساً :- اجازة الولادة والامومة

تمنح الموظفة الحامل اجازة وضع وتكون براتب تام وتتراوح بين شهرين وثلاثة شهور (2) وسبب منح هذه الاجازة للموظفة هو حالتها الصحية التي لاتسمح لها بمزاولة عملها على الوجه المطلوب منها لذا حفاظاً على سلامتها وسلامة طفلها من جهة وحفاظاً على سير المرفق العام من جهة اخرى ، قام المشرع العراقي بمنحها اجازة ولادة مدتها (72) يوم على ان تتمتع بـ (21) يوم منها قبل الوضع ، ويجوز تكرار هذه الاجازة كلما تكرر الحمل والوضع (3).

اما اجازة الامومة فتعرف بانها السماح للأم الموظفة او العاملة بترك العمل في دائرتها بناء على طلبها ولمدة محددة تنصرف فيها لرعاية طفلها الصغير (4).

وتكون مدة اجازة الامومة التي تمنح للموظفة سنة وتكون بمقدار (6) أشهر براتب تام و 6 أشهر الاخرى بنصف راتب (5) ، وتعطى للموظفة لاربع مرات طيلة مدة الخدمة (6) اما بالنسبة

الى الام التي تنجب توأمين فلها اجازة أمومة مدتها سنة براتب تام. (7) اما بالنسبة الى الموظفة التي تعمل في وزارة التعليم العالي فانها تستحق نصف الراتب عن اجازة الامومة بالنسبة الى الموظفة التي تخضع الى قانون الخدمة الجامعية. (8)

- (1) – ينظر في ذلك الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب : مبادئ واحكام القانون الاداري ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2005 ، ص 426 .
- (2) – ينظر في ذلك الدكتور عبد الفتاح حسن : مبادئ القانون الاداري الكويتي ، دار النهضة العربية ، للطباعة والنشر ، بيروت ، 1969 ، ص 263 .
- (3) – ينظر في ذلك الفقرة (سادساً) من المادة (46) من قانون رقم (24) لسنة 1960 المعدل .
- (4) – ينظر في ذلك اباد عبد الطيف سالم : الاجازات الاعتيادية ، مصدر سابق ، ص 227 .
- (5) – ينظر في ذلك قرار مجلس قيادة الثورة المنحل المرقم (882) في 29 / 11 / 1987 ، منشور في الوقائع العراقية ذي العدد (3179) في 7 / 12 / 1987 ،
- (6) – ينظر في ذلك قرار مجلس قيادة الثورة المنحل المرقم (1534) في 13 / 11 / 1979 ، منشور في الوقائع العراقية ذي العدد (2742) في 26 / 11 / 1979 .
- (7) – ينظر في ذلك قرار مجلس قيادة الثورة المنحل المرقم (727) في 19 / 9 / 1987 ، منشور في الوقائع العراقية ذي العدد (3169) في 28 / 9 / 1987 .
- (8) – ينظر في ذلك الفقرة (ثامناً) من المادة (7) من قانون الخدمة الجامعية رقم (23) لسنة 2008 ، منشور في الوقائع العراقية ذي العدد (4074) في 12 / ايار / 2008 .
- وعلى هذا الاساس فان اجازة الولادة والامومة تمنح للموظفة من اجل تمكينها من اداء دورها الاجتماعي الهام ذات الاهداف النبيلة كأم ، وبغية الاهتمام بطفلها الصغير .⁽¹⁾
- حيث نجد المشرع العراقي قد اولى عناية خاصة للموظفة الحامل ليس لها مثيل في التشريعات الاخرى سواء من حيث اجازة الوضع ام من حيث اجازة الامومة اهتماماً منه لمساعدة الموظفة على رعاية طفلها الصغير بصورة جيدة ومن اجل استعادتها مقدراتها على العمل بصورة افضل في المرفق العام .

اضافة الى ذلك كله منح المشرع العراقي الموظفة المتوفي عنها زوجها اجازة عدة مدتها (130) يوم براتب تام⁽²⁾ استناداً الى قوله تعالى :-

((والذين يتوفون منكم ويذرون ازواجاً يتربصن بأنفسهن أربعة أشهر وعشراً...))⁽³⁾، اما بالنسبة الى دور القضاء فقد اكد على هذه الاجازة وكان موقفه مسانداً الى القانون في هذه المجال حيث اشار الى ضرورة اعطاء الموظفة التي يتوفى عنها زوجها اجازة عدة مقدارها (130) يوم لانها تتقيد بأحكام الشريعة الاسلامية ومساعدة منه في منح الموظفة فرصة قصيرة لاسترجاع نفسها وتحمل المصيبة والفاجعة وتكون هذه الاجازة براتب تام وينصرف مدلول الراتب التام الى مجموع ما يتقاضاه الموظف من راتب ومخصصات.⁽⁴⁾

سادساً:- الاجازة الدراسية

تعرف الاجازة الدراسية بانها الاجازة التي تمنح للموظف العام لمدة معينة بغية تمكينه من مواصلة الدراسة والحصول على شهادة اعلى وتكون براتب تام او بنصف راتب او بدونه.⁽⁵⁾

وتناول قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960 المعدل هذه الاجازة ،

- (1) – ينظر في ذلك الدكتور يوسف الياس : المرجع العملي في شرح قوانين الخدمة المدنية والانضباط والتقاعد المدني ، مصدر سابق ، ص 172 وما بعدها .
- (2) – ينظر في ذلك الفقرة (سابعاً) من المادة (43) التي اضيفت اليها بقانون التعديل رقم (12) لسنة 2007 ، منشور في الوقائع العراقية ذي العدد (4039) في 18 / 4 / 2007 .
- (3) – ينظر في ذلك الاية (234) من سورة البقرة .

(4) – ينظر في ذلك حكم مجلس الانضباط العام المرقم (2007 / 382) في 19 / 11 / 2007، غير منشور

(5) – ينظر في ذلك بتول عبد الجبار حسين : الاجازة الدراسية للموظف في العراق (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، 2007 ، ص 8 .

حيث نص على منح الموظف الذي يحمل شهادة (جامعية اولية) او عليا واكمل سنتين في خدمة فعلية ، اجازة دراسية خارج القطر او داخل القطر براتب تام للحصول على شهادة اعلى ، ويجوز تمديد هذه الاجازة لمدة لا تزيد على سنة واحدة ، اذا اقتضت الحاجة الى ذلك.(1)

وقد استثنى موظفوا التعليم العالي الذين يرغبون باكمال دراستهم فانهم يمنحون اجازة دراسية ولكن بنصف راتب سواء كانت داخل القطر ام خارجه حسب ما نص عليه قانون الخدمة الجامعية الجديد رقم (23) لسنة 2008(2) ، ونرى ان هذا الموقف الجديد غير صائب لان المشرع العراقي وكما لاحظنا كان مساندا للموظف في تطوير مؤهلاته العلمية وتقديم السند المعنوي والمادي للمساعدة ، ومن ثم ندعو الى تعديل ذلك بما يؤدي الى منحهم اجازة براتب تام بغية المساعدة في انجاز متطلبات الدراسة .

ويدخل ضمن الاجازة الدراسية اجازة البعثات والزمالة وهي ارسال الموظف الى خارج القطر للحصول على شهادة اكااديمية او فنية او للتدريب معاً او للقيام ببحوث في البلد الذي ارسل اليه وقيامه فعلاً بكل ما يقتضي لتحقيق هذا الهدف خلال المدة المحددة لذلك ، والفرق البسيط بين البعثة والزمالة هي ان الاخيرة تكون على حساب الدولة الاجنبية المضيفة مانحة الزمالة.(3)

كذلك فان انقطاع الموظف بسبب التدريب وهي عملية اعداد الموظف وزيادة خبرته الوظيفية عن طريق ارساله الى دورات تدريبية اعدت لهذا الغرض غايتها رفع المستوى المهني والفني والثقافي والاداري للموظف من اجل تنمية طاقاته وتمكينه على اعطاء الخدمة الافضل للمرفق العام ، وفي بعض الاوقات يكون التدريب قبل الدخول في الحياة الوظيفية وغايتها اعداد الموظف جيداً لشغل الوظيفة العامة والقيام باعبائها على اكمل وجه وقد يكون التدريب للترقية الى درجة وظيفية شاغرة.(4)

وهناك انواع اخرى من الاجازات بالاضافة لتلك التي ذكرناها يتمتع بها الموظف خلال حياته الوظيفية ومنها اجازة الحج واجازة المصاحبة.

(1) – ينظر في ذلك المادة (50) من قانون الخدمة العراقي رقم (24) لسنة 1960 المعدل .

(2) – ينظر في ذلك الفقرة (ثامناً) من المادة (7) من القانون المذكور .

(3) – ينظر في ذلك بتول عبد الجبار حسين : الاجازة الدراسية للموظف في العراق (دراسة مقارنة) ، مصدر سابق ، ص 17 .

(4) – ينظر في ذلك احمد ابو السعود محمد : الاتجاهات الحديثة لقياس وتقييم اداء الموظفين ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2004 ، ص 171 .

المطلب الثاني

التوقف المشروع

هناك حالات اخرى من التوقف عن العمل الوظيفي بالاضافة الى الاجازة لا تؤثر على دوام سير المرافق العامة تقوم به الادارة متمثلاً باجراء التنظيم الداخلي من اجل تنظيم العمل الوظيفي بالمرفق العام.(1) ومن هذه الحالات النقل والندب والاعارة وسوف نقوم بتبيان كل حالة على حده .

اولاً :- النقل

ويقصد به التحاق الموظف بوظيفة اخرى في وحدة ادارية يعمل فيها او في وحدة ادارية غير التي يعمل فيها اصلاً⁽²⁾. والنقل اما يكون مكانياً او نوعياً ، فالنقل المكاني يعني نقل الموظف من مكان الى آخر في المحافظة نفسها او من محافظة الى اخرى ، اما النقل النوعي فيعني نقل الموظف من وظيفة الى وظيفة اخرى في الدائرة ذاتها ، تستشعر الادارة انه اصلح لشغلها⁽³⁾. ولكي يتم النقل لابد من توافر شروط عدة منها يجب ان يكون قرار النقل صادراً من الجهة الادارية المختصة وهي الجهة المختصة بالتعيين ويجب ان يكون نقل الموظف الى وظيفة مساوية او اعلى من الوظيفة التي يشغلها ، كذلك ان لا يفوت هذا النقل على الموظف دوره في الترقية بالاقدمية اذا تم النقل بدون طلب منه . حيث جاء في حكم الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة العراقي :- ((ان سلطة الادارة في نقل الموظف من دائرة الى دائرة اخرى وفقاً للمصلحة العامة مقيدة بعدم تنزيل درجة و عنوان الموظف))⁽⁴⁾

(1) – ينظر في ذلك الدكتور عبد القادر عبد الحافظ الشخلي : القانون التأديبي وعلاقته بالقانون الاداري والجنائي ، الطبعة الاولى ، دار الفرقان ، عمان ، 1983 ، ص 65 .
 (2) – ينظر في ذلك حسين حمودة المهدي : شرح احكام الوظيفة العامة ، مصدر سابق ، ص 63 .
 (3) – ينظر في ذلك الدكتور غازي فيصل مهدي : المرشد لحقوق الموظف ، الطبعة الاولى ، بغداد ، 2006 ، ص 21 .
 (4) – ينظر في ذلك حكمها بصفتها التمييزية ذي الرقم (247 / انضباط / تمييز / 2006) في 18 / 9 / 2006 ، صباح صادق جعفر الانباري : مجلس شورى الدولة ، مصدر سابق ، ص 373 .
 والنقل هو اجراء تستفرد به الادارة باستعمال سلطتها التقديرية من اجل المصلحة العامة وهو ما أكده مجلس الانضباط العام بقوله :- ((... وحيث ان نقل الموظف يعتبر سلطة تقديرية منحها القانون للادارة بغية ان يكون لها القدرة على تنظيم المرفق الاداري واحداث التوازن فيه لاجل ضمان سلامة سيره لتحقيق المصلحة العامة وتلافي ما قد يقع من اخطاء لا يمكن استراكتها))⁽¹⁾ ، ومن ثم لاجل موافقة الموظف على اجراء النقل ، وهذا ما ذهب اليه مجلس الانضباط العام في حكم له جاء فيه :-
 ((امر الوزير او رئيس الدائرة بنقل الموظف لمقتضيات المصلحة العامة يعد استعمالاً لصلاحياته القانونية لضمان حسن سير العمل في المرفق العام وتكون دعوى الموظف المنقول في هذه الحالة غير مجدية))⁽²⁾.

ان نقل الموظف اذا جاء مستجيباً وملبياً لحاجة المرفق العام وتنظيماً لسير العمل فيه فهو مشروع لا شائبة فيه ولا مطعن عليه ، ولكنه قد تاتي اشباعاً لرغبة في الثأر والانتقام⁽³⁾، او قد يكون قناعاً لاختفاء عقوبة على الموظف او ان تقوت عليه حقه في الترقية ، فهنا يحق للموظف الطعن في قرار النقل امام مجلس الانضباط العام في المدة المحددة لذلك على اساس ان الادارة انحرفت في استعمال السلطة المخولة لها⁽⁴⁾. وهذا ما ذهبت اليه المحكمة الادارية العليا المصرية في ان :- ((تلاحق قرارات النقل وصدورها بغير مقتضى من الصالح العام بقصد مجازاة الموظف لرفعه تقريراً الى رئيس الوزراء – انحراف الجهة الادارية بسلطتها في نقل الموظفين من مكان الى آخر عن الغاية التي وضعت لها باتخاذها اداة العقاب – ابتداعها نوعاً من الجزاء التأديبي لم ينص عليه

(1) – ينظر في ذلك حكمه المرقم (109 / 2007) في 10 / 5 / 2007 ، غير منشور .
 (2) – ينظر في ذلك حكمه ذي العدد (172 / مدنية / 2001) الصادر في 30 / 8 / 2001 ، منشور في مجلة العدالة ، العدد الاول ، (كانون الثاني ، شباط ، آذار) ، وزارة العدل ، 2002 ، ص 101 .

- (3) – ينظر في ذلك عبد المحسن السالم : العقوبات المقنعة بين المشروعية وتعسف الادارة (دراسة مقارنة) ، الطبعة الاولى ، مطبعة الشعب ، بغداد ، 1986 ، ص 87 وما بعدها .
- (4) – ينظر في ذلك الدكتور غازي فيصل مهدي : المرشد لحقوق الموظف ، مصدر سابق ، ص 22 ، وللمزيد من المعلومات ينظر في ذلك عبد المحسن السالم : العقوبات المقنعة بين المشروعية وتعسف الادارة ، مصدر سابق ، ص 96 وما بعدها .

القانون – عدم جواز اتخاذ سلطة النقل المكاني اداة للمجازاة ((⁽¹⁾)
ولا مجال للطعن بقرار النقل اذا كان طلب النقل مقدماً من قبل الموظف لانه يكون بناء على رغبته ⁽²⁾ ويؤكد القاضي مشروعية القرار الاداري المتضمن نقل الموظف العام بناءً على رغبته اذا كان خالي من اساءة استعمال السلطة وجاء ملبياً لمقتضيات المصلحة العامة وحسن سير المرافق العامة.⁽³⁾

وهذا ما اكدته المحكمة الادارية العليا المصرية في حكم لها جاء فيه :- ((نقل العامل من جهة الى اخرى في ذات درجته يعد من قبيل النقل المكاني – يدخل ذلك في نطاق السلطة التقديرية لجهة الادارة تجريه وفقاً لمقتضيات صالح العمل ودواعيه دون معقب من القضاء مادام قرارها قد خلا من الانحراف بالسلطة او مخالفة القانون))⁽⁴⁾

ثانياً :- التنسيب (النذب)

هو قيام الموظف مؤقتاً – تنفيذاً لقرار صادر من السلطة المختصة – بأعباء وظيفية اخرى شاغرة من نفس درجة وظيفته او من الدرجة التي تعلوها مباشرة في الادارة نفسها التي يعمل بها او في ادارة اخرى بالتفرغ او بالاضافة الى اعمال وظيفته ، وذلك مع الاحتفاظ بصلته بوظيفته الاصلية .⁽⁵⁾

ويكون النذب على نوعين اما نذب كلي وهو قيام الموظف باعباء الوظيفة كلياً مع تفرغه من وظيفته الاصلية ، او نذب جزئي وهو قيام الموظف باداء اعباء الوظيفة المنتدب اليها مع ممارسة بعض اختصاصات وظيفته الاصلية وفي هذه الحالة يستحق الموظف مقابل او اجر

(1) – ينظر في ذلك حكمها المرقم (15 / 419) الصادر في 18 / 4 / 1970 ، منشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا في خمسة عشر عاماً (1965 ، 1980) ، الجزء الرابع ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، 1985 ، ص 3891 .

(2) – ينظر في ذلك الدكتور عبد الغني بسيوني : القانون الاداري ، مصدر سابق ، ص 264 .

(3) – ينظر في ذلك صلاح احمد السيد جودة : الرقابة القضائية على التعيين في الوظائف العامة ، مصدر سابق ، ص 232 .

(4) – ينظر في ذلك حكمها ذي الرقم (طعن 1403 لسنة 26 ق بتاريخ 7 / 2 / 1988) ، الدكتور محمد ماهر ابو العينين : دعوى الالغاء امام القضاء الاداري (اسباب الغاء القرارات الادارية) ، وفقاً لاحكام المحكمة الادارية العليا حتى عام 1996 ، دار الكتب القانونية ، مصر ، 1998 ، ص 739 .

(5) – ينظر في ذلك الدكتور ماجد راغب الحلو : القانون الاداري ، مصدر سابق ، ص 246 .

اضافي ، لانه يقوم باعباء الوظيفة المنتدب اليها اضافة الى اعباء وظيفته الاصلية .⁽¹⁾
وتلجا الادارة الى النذب لاسباب عدة ، وذلك لعدم شغل الوظيفة المندوبة بالنقل او الترقية وفي بعض الاحيان عدم كفاية الوقت للتعيين في الوظيفة الشاغرة مما تضطر الادارة الى نذب موظف لشغلها ولمدة من الزمن ، وذلك لان النذب طريق مؤقت لشغل الوظائف العامة لسد حاجة العمل من الكادر البشري لدى الجهة الادارية المنتدب اليها الموظف .⁽²⁾
وهذا ما اكدته المحكمة الادارية العليا المصرية في حكم لها بقولها :-

((ومن حيث ان من المقرر انه وان كان الاصل ان نذب العامل للقيام بعمل وظيفة اخرى داخل الوحدة او خارجها امر تترخص فيه جهة الادارة بما لها من سلطة تقديرية بمراعاة حاجة العمل

في الوظيفة الاصلية وان النذب مؤقت بطبيعته الا انه يتعين على جهة الادارة عند استعمال سلطتها التقديرية في هذا الشأن الاتساء استعمال هذه السلطة وان تتم ممارستها لها في الحدود والاوزاع التي رسمها القانون (((3)

ويبقى الموظف تابع للجهة الادارية التي توجد فيها وظيفته الاصلية ، ويتقاضى راتبه منها وتحفظ له حقه في العلاوات والترقيات التي يستحقها ، ويتم النذب بقرار من السلطة المختصة وهي سلطة التعيين ويشترط موافقة السلطة نفسها في الجهة التي يعمل بها ، ولا يشترط موافقة الموظف ، لانه قرار تنفرد به الادارة مراعية فيه مصلحة العمل او حاجة العمل في الادارتين اللتين تم النذب بينهما ويجوز الطعن بهذا القرار امام القضاء الاداري بدعوى الالغاء كأن تقوم الادارة بنذب موظف لشغل وظيفة مع وجود موظفين لهم الاقدمية في الترقية لشغل هذه الوظيفة (4).

وفي العراق ينصرف مصطلح النذب الى التنسيب ، حيث يتم تكليف الموظف باعباء وظيفية شاغرة في دائرة غير دائرته تنتمي للوزارة نفسها او الى وزارة اخرى ، ويتم التنسيب بموافقة الوزير المختص او موافقة الوزيرين اذا كان التنسيب بين وزارتين ، ويكون التنسيب

(1) – ينظر في ذلك الدكتور خالد سمارة الزعبي : القانون الاداري وتطبيقاته في المملكة الاردنية الهاشمية ، مصدر سابق ، ص 226 .

(2) – ينظر في ذلك الدكتور عبد الغني بسيوني : القانون الاداري ، مصدر سابق ، ص 271 .

(3) – ينظر في ذلك حكمها ذي الرقم (طعن 1722 لسنة 31 ق بتاريخ 11 / 22 / 1987) ، الدكتور محمد ماهر ابو العينين : دعوى الالغاء امام القضاء الاداري ، مصدر سابق ، ص 738 .

(4) – ينظر في ذلك الدكتور ماجد راغب الحلو : القانون الاداري الكويتي وقانون الخدمة المدنية الجديد ، الطبعة الاولى ، منشورات ذات السلاسل للطباعة والنشر والتوزيع ، الكويت ، 1980 ، ص 198 .
لمدة ثلاث سنوات وتكون ابتداءً لمدة سنة ويجوز تمديدتها للحد المذكور ولكن عند الضرورة وحاجة الدائرة(1) ، أي بمعنى آخر انه يكون مؤقت ويدخل ضمن السلطة التقديرية للادارة وهذا ما اكده القضاء الاداري بقوله :-

((ان التنسيب ذات طبيعة مؤقتة ولا يعد نقلا وانما يدخل ضمن السلطة التقديرية للادارة))(2)

اما بالنسبة الى راتب الموظف المنسب فيكون على الدائرة المستفيدة ، ويكون من تاريخ مباشرة الموظف لديها اذا كانت دائرته الاصلية ممولة ذاتياً اما اذا كانت دائرته ممولة مركزياً فان دائرته المستفيدة منه تدفع له راتبه من تاريخ السنة المالية الجديدة (3)

ثالثاً :- الاعارة

الاعارة تعني قيام الموظف ببناء على موافقته الخطية بعمل في وظيفة اخرى شاغرة في جهة عامة داخلية او خارجية ، محلية او اجنبية براتب او بنصف راتب يتقاضاه منها ، مع احتفاظه بصلته بوظيفته الاصلية (4)

وهذا ما ذهب اليه ديوان التدوين القانوني الملغى في علاقة الموظف المعار بوظيفته الاصلية حيث انها تبقى قائمة إذ ورد في ذلك ما يأتي :-

((لا تنقطع علاقة الموظف بوظيفته خلال مدة الاعارة ويبقى خاضعاً لاحكام القوانين التي تنظم امور خدمة وانضباط وظيفته الاصلية))(5)

(1) – ينظر في ذلك الفقرة (ب) من تعليمات الملاك عدد (23) لسنة 1979 الخاصة بالوظائف الشاغرة والملاكات المصدقة .

- (2) – ينظر في ذلك حكم الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة العراقي بصفتها التمييزية ذي الرقم (288 / انضباط / تمييز / 2006) في 11 / 12 / 2006 ، صباح صادق جعفر الانباري : مجلس شورى الدولة ، مصدر سابق ، ص 385 .
- (3) – ينظر في ذلك قرار مجلس الثورة المنحل ذي الرقم (75) الصادر في 9 / 2 / 1989 ، منشور في الوقائع العراقية ذي العدد (3175) في 20 / 2 / 1989 .
- (4) – ينظر في ذلك الدكتور خالد سمارة الزعبي : القانون الاداري وتطبيقاته في المملكة الاردنية الهاشمية ، مصدر سابق ، ص 229 .
- (5) – ينظر في ذلك حكمه ذي الرقم (1 ج 1 / 333 / 1) في 20 / 3 / 1965 ، منشور في مجلة ديوان التدوين القانوني ، العدد (965) – السنة الرابعة ، ص 145 .

وتكون ارادة الموظف المعار محل اعتبار في ان تتم الاعارة واستمرارها ، لان هذه الاخيرة معلقة على رغبة ومشئئة الموظف في ان تتم الاعارة او الاستمرار فيها ، بعكس ما نراه في النذب حيث لأثر لموافقة الموظف ، وفي الاعارة يترك الموظف المعار وظيفته الاصلية كلياً ولا وجود للترك الجزئي كما هو موجود في النذب حيث يكون هناك نذب كلي ونذب جزئي ويستحق الموظف راتبه من الجهة المستعيرة (1).

وذهب بعض الفقه الاداري الى ان الموظف في بعض الاوقات يتقاضى راتباً من الجهة المعيرة وبذلك يكون قد استحق راتب مزدوج (2) ، الا ان القانون العراقي منع ذلك في المادة (53) في الفقرة (اولاً) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل اذ جاء فيه :- ((لا يحق للموظف ان يتقاضى راتبين عن وظيفتين في وقت واحد او مخصصات عن اللجان او الاعمال التي تعتبر جزءاً من واجبات وظيفته))

اما في النذب فانه يستحق راتب واحد ويكون من الجهة التي توجد فيه وظيفته الاصلية ، وفي النذب الجزئي فانه يستحق اجراً اضافياً لزيادة الاعباء الوظيفية التي يقوم بها لانه يؤدي اعباء الوظيفة المنتدب اليها اضافة الى اعباء وظيفته الاصلية (3).

ويجوز شغل وظيفة الموظف المعار بشروط هي ان تكون مدة الاعارة لا تقل عن سنة وان تكون الاعارة بدون راتب من الجهة المعيرة لكي تمنحه للموظف الذي سيشغلها اما في النذب فلا يجوز شغل وظيفة الموظف المنتدب (4).

والغاية من الاعارة هي اقامة نوع من التعاون بين الدول والهيئات الدولية في مجال تبادل الموظفين ، كذلك عن طريق الاعارة يمكن شغل الكثير من الوظائف الشاغرة في البلاد الناشئة التي لم يتوفر لديها العدد الكافي من ابنائها لشغلها ، وتكون الادارة المستعيرة ملزمة

- (1) – ينظر في ذلك الدكتور انس جعفر : الوظيفة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2007 ، ص 207 .
- (2) – ينظر في ذلك الدكتور ماجد راغب الحلو : القانون الاداري ، مصدر سابق ، ص 250 .
- (3) – ينظر في ذلك الدكتور عبد الغني بسيوني : القانون الاداري ، مصدر سابق ، ص 271 .
- (4) – ينظر في ذلك حسين حمودة المهدي : شرح احكام الوظيفة العامة ، مصدر سابق ، ص 87 .

بدفع رواتب الموظف المعار اذا قامت بانهاء خدمته لحين اعادته الى وظيفته الاصلية او انتهاء مدة الاعارة (1).

وهناك حالات اخرى من الانقطاع المشروع مثل ايفاد الموظف لحضور المؤتمرات والندوات العلمية والثقافية ، وبذلك نكون قد وصلنا الى نتيجة هامة تتمثل في كون الانقطاع

المشروع هو انقطاع الموظف عن وظيفته وعدم قيامه بالواجبات المفروضة عليه مع بقاء صلته الوظيفية قائمة بينه وبين الإدارة ، وتمتعه بالمزايا الوظيفية مع حق الإدارة بسلطتها التي تستمدّها من المركز التنظيمي الذي يحكم علاقة الموظف بالإدارة القيام ببعض الاجراءات الداخلية من اجل تنظيم عمل المرفق العام ويكون تصرف الإدارة هذا خاضع الى رقابة القضاء الاداري ويكون توقف الموظف العام عن العمل في مثل هذه الحالات لا يؤثر على مبدأ دوام سير المرافق العامة كون الإدارة تتخذ الاجراءات اللازمة للحيلولة دون توقف المرافق العامة عن تقديمها لخدماتها .

(1) – ينظر في ذلك الدكتور خالد سمارة الزعبي : القانون الاداري وتطبيقاته في المملكة الاردنية الهاشمية ، مصدر سابق ، ص 229 .

المطلب الثالث سحب اليد

من الحالات الاخرى التي يكون فيها الموظف منقطع عن العمل حالة سحب اليد وتعرف هذه الاخيرة بانها :-

((ابعاد الموظف عن عمله جبرا بصورة مؤقتة وذلك لدواعي التحقيق او المصلحة العامة او بسبب توقيفه من جهة ذات اختصاص))⁽¹⁾

وفي بعض القوانين الاخرى ومنها مصر يطلق عليه بالوقف عن العمل ويعرف بانه :-
((منع الموظف عن ممارسة اعمال وظيفته جبرا عنه وبصفة مؤقتة مع احتفاظه بصلته الوظيفية))⁽²⁾ ، او هو ((اجراء من شأنه كف يد العامل عن مباشرة اعمال وظيفته لمدة معينة او هو على حد تعبير القضاء الاداري إسقاط ولاية الوظيفة عن الموظف إسقاط مؤقت فلا يتولى فيها سلطة ولا يباشر لها عملاً))⁽³⁾.
ويكون الوقف عن العمل على ثلاثة انواع :-

اولاً :- الوقف بقوة القانون

وفي هذه الحالة يوقف الموظف بمجرد حبسه وطيلة مدة الحبس ، والسبب في ذلك يعود في كون الحبس يمثل عقبة مادية في هذه الحالة تحول دون قيام الموظف باعمال وظيفته .

ثانياً :- الوقف الاحتياطي

ويتم هذا الوقف من قبل الجهة الادارية باستعمال سلطتها التقديرية ، وليس السبب في ذلك قوة القانون، وانما تبعاً لما تخوله هذه القوانين من سلطة الى الادارة بمقتضاها توقف الموظف عن العمل لمدة لا تتجاوز حد معين ، كاجراء احتياطي الغاية من ذلك يعود الى انه قد يكون الموظف متهم بجريمة تأديبية ، وان وجوده في مكان العمل خلال مدة التحقيق قد

(1) – ينظر في ذلك الدكتور غازي فيصل مهدي : سحب يد الموظف في التشريع العراقي ، مصدر سابق ، ص 12 .

(2) – ينظر في ذلك الدكتور ماجد راغب الحلو : القانون الاداري ، مصدر سابق ، ص 269 .

(3) – ينظر في ذلك الدكتور ممدوح طنطاوي : الادلة التأديبية (اجراءات جمع الادلة التأديبية وجمع الاستدلالات – خصائص الاثبات التأديبي) ، الطبعة الثالثة ، المكتب الجامعي الحديث ، الاسكندرية ، 2001 ، ص 91 .

يؤدي الى الاضرار بصالح التحقيق عن طريق اخفاء أدلته او العبث بها ، كذلك فان ابعاد الموظف عن العمل يحفظ للادارة هيبتها وسمعتها .(1)

ثالثاً :- الوقف كجزاء تأديبي

يعد الوقف عن العمل من الجزاءات التأديبية التي تفرضها الادارة على الموظف ، وتُفرض لمدة لا تتجاوز حداً معينة يحدده القانون .(2)

اما في العراق فان سحب اليد اما ان يتم بحكم القانون وذلك في حالة الوقف من جهة ذات اختصاص ، او يكون احتياطياً لدواعي التحقيق والمصلحة العامة ، وذلك لان قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل لم يوجب سحب اليد عند الحكم على الموظف بعقوبة جنائية بل ان فصل الموظف او عزله من الوظيفة العامة يكون الجزاء المناسب ، كما انه لا يوجد في قائمة العقوبات المنصوص عليها في المادة (الثامنة) من القانون السالف الذكر عقوبة سحب اليد .

وقد عالج المشرع في قانون انضباط موظفي الدولة العراقي حالات ومسوغات سحب اليد اذ جاء فيه بانه :-

((اذا اوقف الموظف من جهة ذات اختصاص فعلى دائرته ان تسحب يده من الوظيفة مدة التوقيف))(3)

وعلى هذا الاساس فان الموظف المتهم بارتكاب جرائم جنائية معينة يوقف عن العمل لمدة خمسة عشر يوماً في كل مرة قابلة للتجديد شرط ان لا تزيد في كل الاحوال عن ربع الحد الاقصى للعقوبة ولا تزيد باي حال من الاحوال عن ستة اشهر .(4) وهنا يكون الحبس او التوقيف بمثابة عقبة مادية تحول بين الموظف وبين تواجده في مكان العمل ، ويتم سحب اليد في هذه الحالة بحكم القانون ، أما القرار الاداري الصادر بسحب اليد فيذهب بعض الفقه العراقي الى عدّه قرار معلن لا منشئ والادارة عندما تصدر قرارها بسحب اليد فانه يعود

(1) – ينظر في ذلك الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة : الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، الطبعة الاولى ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2003 ، ص 162 – 163 .

(2) – ينظر في ذلك الدكتور ماجد راغب الحلو : القانون الاداري ، مصدر سابق ، ص 272 .

(3) – ينظر في ذلك المادة (16) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل .

(4) – ينظر في ذلك المادة (109) من قانون اصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (23) لسنة 1971 المعدل .

به الى تاريخ التوقيف ، استثناء من مبدأ عدم رجعية القرارات الادارية لانه اعمال لحكم القانون ، اما اذا امتنعت الادارة عن اصدار قرار سحب اليد ، فان هذا يشكل قرارا اداريا سلبيا ، يستحق الطعن فيه بالالغاء (1).

كما نظم المشرع العراقي الحالة الثانية لسحب يد الموظف ، وهي الحالة الجوازية المتروكة لجهة الادارة ، وتكون جهة الادارة هنا المخولة سلطة اصدار قرار سحب اليد هي الوزير ورئيس الدائرة ، بالإضافة الى اللجنة التحقيقية التي لها ان توصي بسحب اليد ، اذ انه نص على :-

((أولاً : للوزير ورئيس الدائرة سحب يد الموظف مدة لا تتجاوز (60) يوماً اذا تراءى له ان بقاءه في الوظيفة مضر بالمصلحة العامة او قد يؤثر على سير التحقيق في الفعل الذي احيل من اجله علىالتحقيق ويعاد الى نفس وظيفته بعد انتهاء المدة المذكورة الا اذا كان هناك محذور ، فينسب الى وظيفة اخرى .

ثانياً: للجنة ان توصي بسحب يد الموظف في اية مرحلة من مراحل التحقيق)) (2).

وتستعمل جهة الادارة سلطتها التقديرية التي حولها النص القانوني السالف الذكر لسحب يد الموظف لاسباب تتعلق بالمصلحة العامة او الحفاظ على سير التحقيق ، لكن وجود المصلحة العامة قد لا يمنع من انحراف الادارة باستعمال سلطتها لان المصلحة العامة لها معنى واسع ، لذلك فان استعمال الادارة لهذه السلطة يكون خاضع لرقابة القضاء ، اذ من خلال ذلك يتم الحفاظ على صالح الموظف وتؤمن مركزه القانوني - حقوقه - من المساس ، اضافة الى ذلك فان مدة سحب اليد في هذه الحالة ايضاً محددة بنص القانون وهي ستين يوماً ، اما اذ احتوى قرار سحب اليد على مدة تزيد على ذلك فانه لا يؤدي الى بطلان القرار وانما يكون صحيح في حدود مدة الستين يوماً وما زاد عن ذلك فانه يكون عديم الاثر (3).

اما بالنسبة الى الآثار المترتبة على قرار سحب اليد ومن اهمها كف يد الموظف عن الوظيفة فلا يستطيع مباشرة واجباته الوظيفية وذلك بدءاً من تاريخ تبلغه بقرار السحب ، اما اذا استمر الموظف المسحوب اليد بالدوام فانه يعد مرتكباً خطأً تاديبياً يستحق عليه العقاب

(1) - ينظر في ذلك الدكتور غازي فيصل مهدي : سحب يد الموظف في التشريع العراقي ، مصدر سابق ، ص 18 .

(2) - ينظر في ذلك المادة (17) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل .

(3) - ينظر في ذلك الدكتور غازي فيصل مهدي : سحب يد الموظف في التشريع العراقي ، مصدر سابق ، ص 21 .

وتعد الاعمال التي يقوم بها معدومة لانها صدرت من غير ذي اختصاص مع مراعاة في هذا الجانب حقوق الغير حسني النية بشرط ان لا تكون هذه الاعمال من شأنها الاضرار بالآخرين ، وان تكون لمقتضيات المصلحة العامة ، وان يكون الغير جدير بهذه المعاملة (1).

اما بالنسبة للآثار المترتب على حساب مدة سحب اليد خدمة فعلية للموظف فانها تتوقف على النتيجة النهائية للتحقيق او المحاكمة ، ففي البدء فان مدة سحب اليد تحسب نصفها لاغراض الخدمة طالما ان الموظف المسحوب اليد يتقاضى فيها نصف الراتب ، وكذلك الحال اذا حكم على الموظف بعقوبتي الفصل او العزل ، اما اذا انكشفت براءة الموظف او انه عُوقب بغير عقوبتي الفصل او العزل فان المدة تحسب بكاملها خدمة فعلية .

اما بالنسبة الى الاثر المترتب على الراتب فانه يتوقف ايضاً على ما تسفر عنه النتيجة النهائية التي يؤول اليها قرار سحب اليد فقد نص المشرع العراقي على :-

((أولاً: اذ فصل او عزل الموظف مسحوب اليد فلا يدفع له شيء من الراتب الموقوف بصرف النظر عما اذا كان فصله او عزله يستند الى هذا القانون او أي قانون آخر .

ثانياً: اذا عوقب الموظف مسحوب اليد بعقوبة انقاص الراتب او تنزيل الدرجة فتنفذ العقوبة من تاريخ سحب يده ويدفع له الباقي من انصاف رواتبه .
 ثالثاً: اذا اسفرت نتيجة التحقيق او المحاكمة عن براءة الموظف او الافراج عنه او معاقبته بغير العقوبات الوارد ذكرها في الفقرة (ثانيا) من هذه المادة فتدفع له الانصاف الموقوفة من راتبه .
 رابعاً : اذا توفي الموظف المسحوب اليد قبل صدور قرار قطعي في التحقيق او المحاكمة ، فتؤول انصاف رواتبه الموقوفة الى من له حق استيفاء الحقوق التقاعدية وفق احكام قانون التقاعد المدني ، وفي حالة عدم وجودهم فتؤول الى وراثته .⁽²⁾
 ومن هذا النص يتبين لنا اذا فصل الموظف او عزل فانه لا يستحق شيء من انصاف رواتبه الموقوفة وسواء تم الفصل ام العزل استناداً لقانون موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل ام الى أي قانون آخر ، وهذا ما أكدته مجلس الانضباط العام في

(1) - ينظر في ذلك الدكتور محمد ماهر ابو العينين : دعوى الالغاء امام القضاء الاداري ، مصدر سابق ، ص 125 .

(2) - ينظر في ذلك المادة (19) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل .

حكم له :- ((لايدفع شيء من رواتب الموظف المسحوب اليد والتي انتهت قضيته بالفصل بصرف النظر عن القانون الذي استند اليه في فصل الموظف .))⁽¹⁾
 اما اذا عوقب الموظف بعقوبتي انقاص الراتب وتنزيل الدرجة فان هذه العقوبة تطبق من تاريخ سحب اليد ، اما بالنسبة الى انصاف رواتبه الموقوفة فيقطع منها المبالغ المحددة بالعقوبة والباقي يدفع الى الموظف .

اما اذا اسفرت نتيجة التحقيق او المحاكمة عن براءة الموظف او الافراج عنه او معاقبته بغير العقوبات السابقة ففي هذه الحالة تدفع له انصاف رواتبه الموقوفة .
 وهذا ما ذهب اليه مجلس الانضباط العام بقوله :-

((اذا حكم على الموظف المسحوب اليد بالحبس مع ايقاف التنفيذ فله المطالبة بصرف انصاف رواتبه الموقوفة))⁽²⁾ ، وفي حكم آخر جاء فيه :-

((يستحق الموظف المسحوب اليد من الوظيفة انصاف رواتبه الموقوفة عند الحكم عليه بالغرامة ، لان مثل هذا الحكم لا يعتبر حكماً بالفصل او العزل))⁽³⁾.

اما اذا توفي الموظف المسحوب اليد قبل صدور قرار قطعي في التحقيق او المحاكمة فتؤول انصاف رواتبه الموقوفة الى من له حق استيفاء الحقوق التقاعدية وفق احكام التقاعد المدني ، وفي حالة عدم وجودهم فتؤول الى وراثته .

نستنتج من ذلك ان سحب اليد هو كف يد الموظف عن مباشرة وظيفته بحكم القانون ، او انه اجراء تتخذه الادارة من اجل الصالح العام ومبتغاها ابعاد الموظف عن مكان العمل مؤقتاً مع بقاء صلته الوظيفية قائمة ، الى ان تتبين نتيجة الفصل في قضيته فاما اعادته الى عمله او اخراجه من الوظيفة ، وسحب اليد هو اجراء مؤقت لا يؤثر على دوام سير المرافق العامة بل بالعكس فان الغاية منه هو الصالح العام ، فهو يهدف الى ضمان المصلحة العامة والحفاظ على كرامة الادارة وهيبتها .

(1) - ينظر في ذلك حكمه ذي العدد (79 / 81) الصادر في 31 / 3 / 1979 ، منشور في مجموعة الاحكام العدلية ، العدد الاول - السنة العاشرة ، (كانون الثاني - شباط - آذار) ، وزارة العدل ، 1979 ، ص 249 .

(2) - ينظر في ذلك حكمه ذي العدد (79 / 340) الصادر في 13 / 10 / 1979 ، منشور في مجموعة الاحكام العدلية ، العدد الرابع - السنة العاشرة ، مصدر سابق ، ص 259 .

(3) - ينظر في ذلك حكمه ذي العدد (82 / 150) الصادر في 27 / 6 / 1982 ، منشور في مجموعة الاحكام العدلية ، العدد الثاني - السنة الثالثة عشرة ، (نيسان - مايس - حزيران) ، وزارة العدل ، 1982 ، ص 194 .

المبحث الثالث التنظيم القانوني للتوقف المشروع

لكي يكون انقطاع الموظف عن الدوام الرسمي له صفة المشروعية لابد من توافر شروط معينة نص عليها المشرع في قوانين الخدمة المدنية ، وصقلها تحت عناوين مختلفة تدخل ضمن التنظيم القانوني للانقطاع المشروع .

ويتضمن هذا التنظيم الاجراءات اللازمة الواجب توافرها لكي يتمتع الموظف بالانقطاع سواء كانت هذه الاجراءات ينبغي القيام بها من قبل الموظف ام من قبل الادارة ام من قبل جهة ادارية اخرى ، وهذا ما سنعرفه عند التطرق لهذا المبحث ، لذا سنقوم بتقسيم هذا المبحث الى مطلبين يتناول المطلب الاول اجراءات الانقطاع المشروع ، وفي المطلب الثاني سنبحث موقف بعض قوانين الوظيفة العامة من الانقطاع المشروع .

المطلب الاول اجراءات التوقف المشروع

ان الانقطاع المشروع هو انقطاع الموظف عن مزاوله اعمال وظيفته وفقا للقانون ، ولكي يكون كذلك لابد من توافر مجموعة اجراءات معينة ، وهذه الاجراءات تتمثل بـ :-

اولاً :- الاجراءات المتبعة فيما يتعلق بالاجازة الوظيفية
من اجل ان يكون انقطاع الموظف عن العمل الوظيفي في حالة الاجازة قانونياً يلزم عليه اتباع جملة اجراءات تتمثل بما ياتي (1) :-

- 1 - تقديم طلب تحريري من قبل الموظف الى مرجعه (رئيسه المباشر او رئيس دائرته) ضمناً لحقوقه وحقوق دائرته عند غيابه ، وبذلك لا يجوز منح الموظف اية اجازة بناء على طلب شفوي ، ويجب ان يحتوي الطلب على معلومات عدة منها الاسم الثلاثي لطالب الاجازة ، وعنوانه الوظيفي ومدة الاجازة ونوعها (ما عدا بعض الحالات مثل الاجازة الطارئة)
- 2 - يتطلب رد الادارة على هذا الطلب اما بالموافقة عليه او بالرفض وفي الحالة الاخيرة يجب ان يفسر للمصلحة العامة وعدم الاضرار بالموظف ، وهذا الامر يكون تحت رقابة القاضي الاداري ، وهذا ما ذهب اليه القضاء الاداري العراقي في حكم لمجلس الانضباط العام جاء فيه :- ((رفض منح الاجازة المرضية ضمن السلطة التقديرية للدائرة المختصة حسب قناعتها وفي ضوء مقتضيات العمل ومتطلبات المصلحة العامة وضمن سير المرفق العام شرط عدم وجود تعسف في استعمال السلطة))⁽²⁾
- 3 - التقييد بمدة زمنية معينة لموافقة الادارة على طلب الاجازة فلا يجوز مثلاً تأجيل الاجازة الاعتيادية لمدة تزيد على ستة اشهر اعتباراً من تاريخ تقديم الطلب الاول .⁽³⁾

- (1) - ينظر في ذلك اياد عبد اللطيف سالم : الاجازات الاعتيادية ، مصدر سابق ، ص 18 وما بعدها .
- (2) - ينظر في ذلك حكمه ذي الرقم (53 / 1972) في 22 / 4 / 1972 ، منشور في نشرة ديوان التدوين القانوني ، 1973 ، مصدر سابق ، ص 71 .
- (3) - ينظر في ذلك الفقرة (ثانياً) من المادة (43) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960 المعدل .
- 4 - يجب ان تتوفر للموظف رصيد كافٍ من الاجازات ، اما في الاجازة الدراسية فانه يشترط في الموظف اكمال سنتين في خدمة فعلية لصالح الادارة .⁽¹⁾ وهذا ما اكده مجلس الانضباط العام في حكم له :- ((يتحتم مرور سنتين خدمة فعلية للموظف من تاريخ الحصول على آخر شهادة لغرض الحصول على اجازة دراسية داخل العراق او خارجه ...))⁽²⁾

- 5 - وجود ظروف معينة تحيط بالموظف تدفعه الى تقديم طلب الاجازة لكي يتمتع بها كما في حالة الاجازة المرضية واجازة الوضع والولادة فيجب ان تتوفر في الموظفة حالة الحمل للحصول على هذه الاجازة .

- 6 - يجب ان يرفق بطلب الاجازة اوراق رسمية او ان يحتوي طلب الاجازة على الاسباب الموجبة لها ، على الرغم من عدم وجود نص قانوني يوجب تثبيت الاسباب الموجبة على طلب الاجازة ، الا ان تعدد اسباب المطالبة بها كونها من الحقوق المكتسبة ، انشأ عرفاً ادارياً يوجب وجود هذه الاسباب او الاوراق الرسمية في طلب الاجازة تبين حالة الموظف وما يقابلها من اجازات ، فمثلاً يجب ان يحتوي الطلب على تقارير طبية من اللجنة المختصة للحصول على الاجازة المرضية ، او يكون الطلب مرفقاً بقبول الموظف في احدى الجامعات لاكمال دراسته من اجل الحصول على الاجازة الدراسية .⁽³⁾

- 7 - في بعض انواع الاجازات يتطلب اجراء عقد (تعهد) بين الموظف والادارة كما في حالة الاجازة الدراسية يبين فيه واجبات الموظف المجاز دراسياً ويتعهد بادائها على اكمل وجه وفي حالة الاخلال به فانه ملزم بتنفيذ ما جاء في التعهد .⁽⁴⁾

(1) - ينظر في ذلك الفقرتان (اولاً ، ثانياً) من المادة (50) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960 المعدل .

- (2) – ينظر في ذلك حكمه المرقم (7 / 2005) في 10 / 5 / 2005 ، صباح صادق جعفر الانباري : مجلس شورى الدولة ، مصدر سابق ، ص 106 .
- (3) - ينظر في ذلك اياد عبد اللطيف سالم : الاجازات الاعتيادية ، مصدر سابق ، ص 20.
- (4) – ينظر في ذلك بتول عبد الجبار حسين : الاجازة الدراسية للموظف في العراق (دراسة مقارنة) ، مصدر سابق ، ص 93 .

8 – تنتهي مدة الاجازة بانتهاء المدة المحددة بطلب الاجازة ويجب على الموظف ان يعود الى مزاولة اعمال وظيفته والا عد متغيباً عن الدوام الوظيفي ، مما يعرضه لمختلف الاجراءات الادارية ومنها عد الموظف مستقيل اذا لم يلتحق بوظيفته حال انتهاء اجازته . وفي هذا الشأن نص القانون العراقي :-

((على الموظف ان يلتحق بوظيفته حالما تنتهي اجازته ، فان لم يلتحق دون عذر مشروع خلال مدة اقصاها عشرة ايام من تاريخ انتهاء اجازته يعد مستقيلاً))⁽¹⁾

وقد تشددت الاجراءات المتخذة حيال الموظف الغائب بعد تغيير النظام السياسي ، اذ نجد ان سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة اصدرت امراً يجوز بموجبه :-

((.... فصل الموظف او العامل الذي يتخلف عن العمل لمدة خمسة ايام متتالية او لمدة عشرة ايام خلال شهر واحد ، ما لم يكن قد حصل على اذن بذلك من المسؤول المشرف عليه او مالم يقدم ما يثبت إصابته بمرض ما يحول دون تواجده في مكان العمل))⁽²⁾

ثانياً :- الاجراءات المتبعة في التوقف المشروع فيما يتعلق بحالات الاعارة والنقل والتنسيب .

وتتمثل هذه الاجراءات بما يأتي :-

1 – تقديم طلب من الجهة الادارية التي يتوفر لديها الوظائف الشاغرة – مثلاً الجهة المستعيرة – وهي الجهة المختصة بالتعيين الى جهة ادارية اخرى تبين فيه نوع الوظيفة الشاغرة لديها وحاجتها الى الموظفين .⁽³⁾

2- صدور قرار من الجهة الادارية التي ينتمي اليها الموظف اما بندبه الى وظيفة شاغرة او بقبول طلب الجهة الادارية الاخرى على اعارة موظفيها اليها .⁽⁴⁾

(1) – ينظر في ذلك الفقرة (ثانياً) من المادة (37) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960 المعدل .

(2) – ينظر في ذلك الفقرة (ثامناً) من القسم (6) من امر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم (30) لسنة 2003 الخاص باصلاح رواتب وظروف عمل موظفين الدولة ، منشور في الوقائع العراقية ، ذي العدد (3979) في 8 / 9 / 2003 .

(3) – ينظر في ذلك الدكتور ماجد راغب الحلو : القانون الاداري ، مصدر سابق ، ص 249 .

(4) – ينظر في ذلك الدكتور عبد الغني بسيوني : القانون الاداري ، مصدر سابق ، ص 274 .

3 – في بعض حالات الانقطاع المشروع يتطلب موافقة الموظف كما في حالة الاعارة ويجب ان تكون هذه الموافقة تحريرية⁽¹⁾ ، وليس هذا فقط وانما يتطلب ايضاً لاستمرار الاعارة لايد من رغبة الموظف المعار بالاستمرار في عمل الوظيفة المعار اليها والا فانه يحق له في أي وقت ترك هذه الوظيفة المعار اليها والعودة الى وظيفته الاصلية وتعد موافقة فعلية على الاعارة مباشرة الموظف المعار العمل الذي اعير من اجله دون ان يعترض عليها .⁽²⁾

4 – يجب ان تتوفر في الموظف المراد اعارته او ندبه شروط التوظيف نفسها وكذلك ان يكون مثبتا في وظيفته. (3) وقد ذهب مجلس الانضباط العام الى تأكيد هذا الشرط في حكم له جاء فيه :-

((.... وان الانتداب جاء لمدة محددة ولامور اقتضتها ظروف الوظيفة العامة حيث لو لم تكن هناك حاجة وتوفر شروط الوظيفة في المدعي لما وافقت وزارة العدل على انتدابه)) (4)
5 – قد يكون اساس الانقطاع المشروع دعوة مقدمة من الدائرة الاصلية الى الموظف مثل حالة دعوة الموظفين لحضور المؤتمرات او الندوات او بناءً على طلب مقدم من الموظف مثل حالة نقل الموظف تلبية لطلبه. (5)

(1) – ينظر في ذلك الفقرة (اولاً) من المادة (38) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960 المعدل .

(2) – ينظر في ذلك حكم مجلس الانضباط العام المرقم (4) في 17 / 1 / 1970 ، ذكره علي محمد الكرباسي : شرح احكام الوظيفة العامة ، مصدر سابق ، ص 168 .

(3) – تضع كل دولة شروط تعيين الموظفين في جهازها الاداري وتكون متقاربة مع شروط التعيين لباقي الدول الاخرى مع بعض الفوارق القليلة من حيث اضافة او حذف شرط ، ومن هذه الشروط مثلاً مبدأ الجدارة عند تولي الوظائف او الاستمرار بشغلها ، كذلك التحصيل العلمي المناسب ، وحسن السيرة والسلوك ، ... الخ ، وللمزيد ينظر في ذلك الدكتور سامي جمال الدين : اصول القانون الاداري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2004 ، ص 264 وما بعدها .

(4) – ينظر في ذلك حكمه المرقم (35 / 2005) ، ذي العدد (663 / مدنية / 2004) ، في 12 / 2 / 2005 ، غير منشور .

(5) - ينظر في ذلك الدكتور عبد القادر عبد الحافظ الشихلي : القانون التأديبي وعلاقته بالقانونين الاداري والجنائي ، مصدر سابق ، ص 89 .

6 – تحديد مدة الانقطاع المشروع وينتهي بانتهاء هذه المدة ، وتكون غالباً محددة بحكم القانون كما في حالة النذب والاعارة ، وهذا ما أكده مجلس الانضباط العام في حكم له جاء فيه :-

((.... ان الانتداب جاء لمدة محددة وان الغرض منه هو مصلحة عامة اقتضتها ظروف العمل (...)) (1) ، ويجب على الموظف الالتحاق بوظيفته الاصلية حال انتهاء الاعارة وهذا ما ذهب اليه مجلس الانضباط العام الى ان :-

((الموظف المعار ملزم بالالتحاق في وظيفته المعار منها حال انتهاء اعارته ما لم يبلغ رسمياً بتجديد مدة الاعارة)) (2) ، او تكون مدة الانقطاع المشروع غير محددة كما في حالة النقل او تكون مدتها متروكة لتقدير الادارة كما في حالة الندوات .

7 – قد يكون هناك عقد يبرم بين الموظف والادارة كما هو الحال في الاعارة يحتوي على نوع العمل ومقداره وطبيعته والتزامات كل من الطرفين. (3)

8 – يتقاضى الموظف راتبه من الجهة المعار اليها اما في حالة النذب فانه يتقاضى راتبه من ادارته الاصلية وفي حالة النقل تقوم الادارة الجديدة المنقول اليها الموظف بدفع راتبه بعد نقل درجته الوظيفية وتخصيصه المالي اليها من ادارته السابقة. (4)

9 – تكون الجهة المستعيرة او الجهة المنتدب اليها الموظف هي المسؤولة عن مساءلة الموظف تأديبياً وانزال العقاب التأديبي المناسب به بعد اعلام دائرته الاصلية ، وهذا ما ذهبت اليه المحكمة الادارية العليا المصرية في حكم لها جاء فيه :-

((في حالة اعارة العامل او ندبه للقيام بعمل وظيفة تكون السلطة التأديبية بالنسبة الى المخالفات التي يرتكبها في مدة اعارته او ندبه هي الجهة التي أُعير اليها او نذب للعمل

- (1) – ينظر في ذلك حكمه المرقم (34 / 2005) ، ذي العدد (688 / مدنية / 2004) ، في 12 / 2 / 2005 ، غير منشور .
- (2) – ينظر في ذلك حكمه ذي الرقم (166) في 16 / 9 / 1972 ، منشور في نشرة ديوان التدوين القانوني ، 1973 ، مصدر سابق ، ص 102 .
- (3) – ينظر في ذلك الدكتور ماجد راغب الحلو : القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص 250 .
- (4) – ينظر في ذلك حسين حمودة المهدي : شرح احكام الوظيفة العامة ، مصدر سابق ، ص 85 .

بها))⁽¹⁾

مع العلم بقاء الصلة الوظيفية بين الموظف ودائرته قائمة لا تنقطع ، حيث يبقى الموظف منتبهاً الى دائرته الاصلية ، على الرغم من كون الاعارة او الندب هو ابعاد الموظف عن ممارسة واجبات وظيفته الاصلية وممارسته واجبات وظيفته شاغرة في دائرة اخرى حيث ان ((علاقة الموظف المعار لا تنقطع باعارته عن الجهة المعيرة بل تظل قائمة ولو كانت اعارته الى جهة ادارية اخرى))⁽²⁾.

والحكمة من جعل سلطة انزال العقاب التأديبي بيد الجهة الادارية المستعيرة او المنتدب اليها الموظف وليس بيد جهته الادارية الاصلية هي ان هذه الجهات تكون هي المتضررة ، اضافة الى ان الموظف ارتكب المخالفة في الاماكن التي تعود اليها ، وبالتالي تكون اساءته الى هذه الجهات اكبر واكثر مساساً من الجهة التي ينتمي اليها فمن حقها انزال العقاب به .

- (1) – ينظر في ذلك حكمها المرقم (507 / 16) الصادر في 1 / 12 / 1973 ، منشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا في خمسة عشر عاماً ، مصدر سابق ، ص 3845 .
- (2) – ينظر في ذلك حكم المحكمة الادارية العليا المصرية المرقم (771 / 12) الصادر في 22 / 1 / 1972 ، منشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا في خمسة عشر عاماً ، مصدر سابق ، ص 3848 .

المطلب الثاني

موقف بعض قوانين الوظيفة العامة من التوقف المشروع

عالج المشرع في بعض قوانين الوظيفة العامة التوقف المشروع عن العمل الوظيفي ، حيث انه حدد اجراءات هذا التوقف والمدد القانونية المسموح بها ، وشروط اخرى خاصة بكل حالة . حيث ان هذه الحقوق - التوقف المشروع - مستمدة من المركز التنظيمي للموظف العام ، وهي من النظام العام ، وعليه لا يمكن التنازل عنها من قبل الموظف او حرمان الموظف منها كاجراء تقوم به الادارة او الاتفاق على ما يخالف ذلك ، وكل اتفاق من هذا القبيل يقع باطلاً (1) وذلك لان الموظف العام يمثل عصب الجهاز الاداري ، ومن اجل زيادة كفاءة الاداء في الجهاز الاداري للدولة وفعاليتها في تحقيق اهدافه بنجاح فانه يعتمد على الموظفين الكفويين ، ولذلك فان الاعتناء بالموظفين واعطاءهم حقوقهم يجعلهم اكثر قدرة ونشاط في اتمام واجباتهم الوظيفية (2) .

ووفقاً لذلك سنبين اتجاهات بعض القوانين الوظيفية من الانقطاع المشروع وكما يأتي :-

أولاً:- موقف بعض قوانين الوظيفة العامة من الاجازات

نص المشرع المصري في قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978 على الاجازات وعدها حقاً من حقوق الموظف المعنوية ، يستمدها من المركز التنظيمي الذي يربطه بالادارة ، ومن حقه التمتع بها في أي وقت يشاء مع مراعاة الصالح العام ، ومن ذلك الاجازة الاعتيادية او السنوية التي يتمتع بها الموظف بعد مرور ستة اشهر على استلامه العمل ، حيث نص القانون على :-

((يستحق العامل اجازة اعتيادية سنوية بأجر كامل لا يدخل في حسابها أيام عطلات الأعياد والمناسبات الرسمية فيما عدا العطلات الأسبوعية وذلك على الوجه التالي :

- (1) - ينظر في ذلك عيد احمد الحسينان : النظام القانوني لحق الموظف العام بالاجازات وفقا لنظام الخدمة الاردني الجديد رقم (55) لسنة 2002 ، مصدر سابق ، ص156 .
- (2) - ينظر في ذلك الدكتور سامي جمال الدين : اصول القانون الاداري ، مصدر سابق ، ص 263 .

- 1 - 15 يوما في السنة الأولى وذلك بعد مضي ستة أشهر من تاريخ استلام العمل .
- 2 - 21 يوما لمن أمضى سنة كاملة .
- 3 - 30 يوما لمن أمضى عشر سنوات في الخدمة .
- 4 - 45 يوما لمن تجاوز سنة الخمسين.....(1)

اما في فرنسا فقد حدد قانون 19 / تشرين الاول / 1946 الاجازة السنوية بمدة شهر يتمتع بها الموظف بعد خدمة سنة كاملة (2) .

وفي لبنان نص المرسوم الاشتراعي رقم (112) لسنة 1959 على الاجازات ، ومنها الاجازة الادارية او السنوية حيث انه يحق للموظف بعد انقضاء سنة على تعيينه وفي كل سنة لاحقة يقضيها في الخدمة الفعلية ان يستفيد من اجازة سنوية براتب كامل لمدة عشرين يوماً (3) .

نلاحظ مما سبق ان المشرع في قوانين الوظيفة الاخرى جعل حق الاجازة السنوية مقصور على الموظف المثبت دون الموظف غير المثبت بعكس ما وجدناه في قانون الخدمة المدنية العراقي عندما نص على الاجازات الاعتيادية فانه ساوى بين الموظف المثبت وغير المثبت في استحقاقه لهذه الاجازة (4) .

وفي مصر اعطى المشرع للموظفة الحامل اجازة وضع وتكون مدتها ثلاثة اشهر تبدأ من تاريخ الوضع بمرتب كامل ولا تزيد عن ثلاث مرات طوال حياة المرأة الوظيفية ، وتندرج تحت

عنوان الاجازات الخاصة بالمأجورة ((يستحق العامل اجازة خاصة بأجر كامل ولا تحسب ضمن الاجازات المقررة في المواد السابقة وذلك في الحالات الآتية :

- (1) – ينظر في ذلك المادة (65) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978.
 - (2) – ينظر في ذلك مورييس نخلة : الوسيط في شرح قانون الموظفين ، الجزء الاول ، مصدر سابق ، ص 606 .
 - (3) – ان النظام القانوني الذي يحكم الموظفين العموميين في لبنان هو المرسوم الاشتراعي رقم (112) لسنة 1959 ، والذي عاد اليه المشرع بعد الغاء المرسوم الاشتراعي رقم (149) لسنة 1983 ، وللمزيد من المعلومات ينظر في ذلك الدكتور فوزت فرحات : القانون الاداري العام ، الكتاب الاول (التنظيم الاداري – والنشاط الاداري) ، الطبعة الاولى ، جامعة لبنان ، 2004 ، ص 292 .
 - (4) – ينظر في ذلك الفقرة (خامساً) من المادة (43) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960 المعدل .
- 2 - للعاملة الحق في اجازة للوضع لمدة ثلاثة أشهر بعد الوضع وذلك لثلاث مرات طوال مدة حياتها الوظيفية)(⁽¹⁾

اما بالنسبة الى اجازة الامومة فانها تدرج تحت عنوان الاجازات الخاصة غير المأجورة وتعطى للموظفة الام لرعاية طفلها لمدة سنتين وبمعدل ثلاث مرات عن حياتها الوظيفية .
((تستحق العاملة اجازة بدون أجر لرعاية طفلها بحد أقصى عامين في المرة الواحدة ولثلاث مرات طوال حياتها الوظيفية.))⁽²⁾

اما في الاردن فتكون اجازة الامومة مدتها تسعون يوم متصلة قبل وبعد الولادة ولايجوز باي حال من الاحوال ان تزيد مدة الاجازة قبل الولادة على خمسة عشر يوما . وفي هذا الشأن نص بانه :- ((تستحق الموظفة الحامل اجازة أمومة مدة تسعين يوما متصلة قبل الوضع وبعده براتب كامل مع العلاوات التي تستحقها ، وذلك بناء على تقرير طبي من طبيب أو قابلة قانونية ، على أن لا تزيد المدة المستعملة من هذه الاجازة قبل الوضع على خمسة عشر يوما ، ولا تؤثر اجازة الأمومة على استحقاق الموظفة لإجازتها السنوية)) (3)

اما اذا كانت الظروف العائلية التي تحيط بالموظفة او ظروفها الخاصة تقتضي التفرغ للعناية بطفلها الرضيع او اطفالها الصغار فعندئذ تستطيع ان تحصل على اجازة وتكون بدون راتب .⁽⁴⁾

اما في فرنسا فان اجازة الوضع تعطى للموظفة الحامل وتكون مدتها متشابهة لمدة اجازة الوضع في مصر ، حيث تكون مدتها ثلاثة اشهر براتب تام .⁽⁵⁾
وبالنسبة الى الاجازة المرضية فلقد اعطى المشرع المصري للموظف الحق في الحصول على اجازة مرضية اذا اثبت مرضه بالفحوص الطبية وفق الاحوال الآتية :-
((يستحق العامل كل ثلاث سنوات تقضى في الخدمة اجازة مرضية تمنح بقرار من المجلس الطبي المختص في الحدود الآتية :

- (1) – ينظر في ذلك المادة (71) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978.
- (2) – ينظر في ذلك المادة (70) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978.
- (3) – ينظر في ذلك المادة (108) من نظام الخدمة المدنية الاردني رقم (55) لسنة 2002.
- (4) – ينظر في ذلك المادة (111) من نظام الخدمة المدنية الاردني رقم (55) لسنة 2002.
- (5) – ينظر في ذلك مورييس نخلة : الوسيط في شرح قانون الموظفين ، الجزء الاول ، مصدر سابق ، ص 639 .

1 - ثلاثة أشهر بأجر كامل .

2 - ستة أشهر بأجر يعادل 75% من أجره الأساسي .

3 - ستة أشهر بأجر يعادل 50% من أجره الأساسي ، او 75 % من الأجر الأساسي لمن يجاوز سن الخمسين (((1)

وفي فرنسا تكون مدة الاجازة المرضية ثلاثة اشهر براتب تام للموظف ثم تليها مدة ثلاثة اشهر اخرى بنصف راتب .(2)

اما بالنسبة الى الاجازة الدراسية فنجد المشرع المصري قد منحها للموظف العام ولكنه في الوقت نفسه حرمه من الراتب خلال مدة الاجازة الدراسية ، حيث انها تنطوي تحت الاجازات الخاصة غير المأجورة ، على الرغم من كونها حقاً للموظف يستمدها من مركزه القانوني (التنظيمي) ، ويحتفظ بمدة الاجازة للاعتداد بها كخدمة فعلية لاغراض الترقية والترقية والتقاعد (3).

بينما نجد المشرع الاردني قد ذهب الى ابعاد من ذلك فبالاضافة الى حرمان الموظف المجاز دراسياً من الراتب خلال مدة الاجازة الدراسية فانه ايضاً لا يستحق العلاوات وكذلك فانه في الوقت ذاته لا تحسب مدة الاجازة الدراسية خدمة فعلية لاكتساب الحقوق الوظيفية الاخرى.(4)

بينما نجد المشرع العراقي كان اكثر توفيقاً واهتماماً بالموظف العام حينما منحه الاجازة

(1) - ينظر في ذلك المادة (66) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978 .
(2) - ينظر في ذلك مورييس نخلة : الوسيط في شرح قانون الموظفين ، الجزء الاول ، مصدر سابق ، ص 639

(3) - ينظر في ذلك المادة (69) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978 .
(4) - نصت المادة (105) من نظام الخدمة المدنية الاردني رقم (55) لسنة 2002 على :-
(أ- باستثناء الموظف بعقد يجوز منح الموظف اجازة دراسية دون راتب وعلاوات لتحسين مستواه الثقافي أو العلمي أو المهني إذا كان لهذا التحسين علاقة مباشرة بواجبات دائرته وأعمالها لمدة لا تزيد على خمس سنوات مجتمعة أو متفرقة خلال مدة عمل الموظف في الخدمة المدنية وتمنح هذه الاجازة بقرار من الوزير
ب- لا يجوز منح الموظف الاجازة الدراسية إلا إذا تم تثبيته في الخدمة وأمضى مدة فعلية فيها لا تقل عن ثلاث سنوات وحصل وعلى وثيقة رسمية تثبت قبوله من المؤسسة التعليمية أو الجامعة المعتمدة التي سيدرس فيها
ج- لا تعتبر مدة الاجازة الدراسية خدمة مقبولة للتقاعد أو لاستحقاق الزيادة السنوية والترقية))
الدراسية براتب تام ، بالاضافة الى ذلك فان مدة الاجازة الدراسية تحسب له خدمة فعلية لكافة الاغراض الوظيفية الاخرى . (1)

مما يعزز دور المشرع العراقي في دعم المسيرة العلمية ، ومساعدة الموظف على التعلم وزيادة خبرته وكفاءته العلمية . بالاضافة الى الامتيازات الاخرى التي منحها المشرع العراقي للموظف في الانواع الاخرى من الاجازات - كما لاحظنا سابقاً - والتي ليس لها مثيل في باقي قوانين الوظيفة العامة للدول الاخرى .

ثانياً: موقف بعض القوانين الاخرى من حالات الاعارة والنقل والتنسيب (الندب)

تناولت بعض قوانين الوظيفة العامة الانقطاع المشروع ووضعت المبادئ والاسس لتنظيم هذا الانقطاع من اجل الحفاظ على اداء المرفق العام واستمراره ، وتجنب حدوث حالة الشاغر في الوظائف العامة مما يؤدي الى تلكأ وعرقله عمل هذه المرافق ، والذي بدوره ينعكس على الخدمة المقدمة للجمهور ، والاضرار بالصالح العام .

ومن خلال دراستنا لهذا الموضوع وجدنا ان الشروط والاجراءات المنظمة للانقطاع المشروع والتي تبين لنا كيفية حدوثه والمسوغات الموجبة له في قوانين الوظيفة العامة الاخرى هي متشابهة الى حد ما مع الشروط والاجراءات الموجودة في قانون الخدمة المدنية العراقي مع بعض الاختلافات البسيطة .

ففي مصر نجد ان الاعارة تتم من قبل الجهة المختصة بالتعيين بعد موافقة الموظف التحريرية بناءً على طلب الجهة المستعيرة ، والذي يتضمن حاجتها الى الموظفين لوجود شاغر لديها وتكون مدتها سنة قابلة للتجديد ولا تتجاوز حدها الاربع سنوات بينما يحدد الانتداب باربع سنوات (2) وتكون الاعارة لجهة اجنبية اما بالنسبة الى الندب فيكون لجهة حكومية غير اجنبية وهذا ما ذهبت اليه المحكمة الادارية العليا المصرية في حكم لها :-
((صدور قرار الجامع الازهر بندب المدعي للتدريس في جمعية المقاصد الاسلامية بببيروت

(1) – ينظر في ذلك الفقرة (رابعاً) من المادة (50) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960 المعدل .
(2) – ينظر في ذلك المادة (56 ، 57 ، 58 ، 95) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978 .

تكليف هذا القرار – اعارة وليس ندب)) (1).
وفي حكم آخر لها حول تحديد الجهة الادارية التي يحق لها تجديد او انتهاء الاعارة بقولها :-
((تجديد عقد العمل في جامعة اجنبية بغير موافقة الجهة المعيرة يعد تعاقداً شخصياً – تجديد الاعارة من الامور التي تترخص فيها الجهة المعيرة)) (2)
وفي العراق تتم الاعارة ايضاً بموافقة الموظف التحريرية ، والجهة الادارية المختصة بصدور قرار الاعارة هي مجلس الوزراء بشرط ان لا تتجاوز مدة الاعارة خمس سنوات ويمكن تمديدها لمدة خمس سنوات اخرى لمن يعمل في منطقة الخليج العربي والجزيرة العربية (3).
وحددت بعد ذلك مدة اعارة او ايفاد الموظفين باربع سنوات ويجوز للوزير المختص تمديد هذه المدة سنة واحدة عند الضرورة اذا كان الى الاقطار العربية وتمديدها سنتين اذا كان الى الاقطار غير العربية (4).

بينما نجد في لبنان حالة مشابهة الى الاعارة وهي حالة الوضع خارج الملاك ، ولكن تختلف عنها في انها تكون تحت رقابة شديدة وتوجيه من السلطة الادارية ، حيث ان المشرع اللبناني اشترط في عمل الموظف خارج الملاك ان يكون في ادارات ومؤسسات لبنانية تستفيد من خدماته ، وان كان من الجائز ان يتم الى مؤسسات دولية او العمل في دولة اجنبية من اجل تحقيق الصالح العام وفي الوقت ذاته تدعيم العلاقات مع الدول الاخرى وتبادل الخبرات الفنية (5).

وتتم حالة الوضع خارج الملاك بقرار من السلطة الادارية المختصة بناءً على طلب الموظف الذي يرى ان له مصلحة شخصية في وضعه خارج الملاك للاستفادة المادية وكسب

(1) – ينظر في ذلك حكمها المرقم (8 / 1483) الصادر في 28 / 1 / 1968 ، منشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا في خمسة عشر عاماً ، مصدر سابق ، ص 3833 .
(2) – ينظر في ذلك حكمها المرقم (17 / 196) الصادر في 24 / 11 / 1973 ، منشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا في خمسة عشر عاماً ، مصدر سابق ، ص 3833 .
(3) – ينظر في ذلك الفقرة (اولاً) من المادة (38) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960 المعدل .
(4) – ينظر في ذلك الفقرتان (اولاً ، ثانياً) من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (1257) الصادر في 24 / 9 / 1978 ، منشور في الوقائع العراقية ذي العدد (2676) في 10 / 9 / 1978 .
(5) – ينظر في ذلك الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب : مبادئ واحكام القانون الاداري ، مصدر سابق ، ص 397 .

الخبرات مع بقاء صلته الوظيفية قائمة مع دائرته الاصلية ، لكي يعود الى شغل وظيفته الاصلية بانتهاء مدة الوضع خارج الملاك (1).

وتكون الاعارة في الكويت لدول اجنبية وهيئات ومؤسسات دولية لانه لو كانت جهة ادارية داخلية فيكون النذب هو الواجب التطبيق وليس الاعارة (2).

وفي فرنسا نجد نوعين من الانتداب ، انتداب قصير المدة ستة اشهر او سنة وفي هذه الحالة لا يمكن تجديد مدة الانتداب ، اما النوع الثاني فيكون انتداب لمدة طويلة (خمس سنوات) وفي هذه الحالة يمكن تجديد المدة كل خمس سنوات ويشترط في الموظف المنتدب مثل ما يشترط في باقى القوانين من شروط ، وهي شروط التعيين ذاتها اضافة الى كون الموظف مثبت ، وينتهي الانتداب من قبل السلطة المختصة وعودة الموظف الى دائرته الاصلية (3).

اما بالنسبة الى النقل فان شرط الصالح العام هو القيد الذي يرد على سلطة الادارة عند اتخاذها اجراء النقل وهذا ما اكده القضاء الاداري في حكمه بقوله :-

((..... النقل الذي يتم وفقا لمقتضيات صالح العمل ومتطلبات المصلحة العامة ، للادارة الحق في ان تجريه بما تتمتع به من سلطة تقديرية بلا معقب عليها في ذلك ما دامت قد تغييت عند اصدار قرارها الصالح العام ولم تتعسف في استعمال سلطتها ولم تخالف القانون)) (4)

نستنتج مما تقدم ان انقطاع الموظف يكون مشروعاً ، ويتمتع الموظف العام في الحالات السابقة بحرية التوقف عن العمل الوظيفي في الجهة الادارية التي يعمل بها طالما كان هذا الانقطاع لا يؤثر على مبدأ دوام سير انتظام المرافق العامة ووفقاً لما هو مرسوم في قوانين الوظيفة العامة من اتخاذ الاجراءات اللازمة في هذا الصدد.

(1) – ينظر في ذلك المادتان (50 ، 51) من المرسوم الاشتهاعي اللبناني رقم (112) لسنة 1959 .

(2) – ينظر في ذلك الدكتور عبد الفتاح حسن : مبادئ القانون الكويتي ، دار النهضة العربية للطباعة والنشر ، بيروت ، 1969 ، ص 256 .

(3) – ينظر في ذلك موريس نخلة : الوسيط في شرح قانون الموظفين ، الجزء الاول ، مصدر سابق ، ص 698 وما بعدها .

(4) – ينظر في ذلك حكم المحكمة الادارية العليا المصرية المرقم (62 / 10) الصادر في 1 / 2 / 1970 ، منشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا في خمسة عشر عاماً ، مصدر سابق ، ص 3859 .

الفصل الرابع التوقف النهائي عن العمل الوظيفي

استعرضنا في الفصل السابق التوقف المؤقت عن العمل الوظيفي – المتمثل بالاضراب – من حيث تعريفه وخصائصه وحالاته ، وموقف كل من التشريع والفقهاء والقضاء الإداري منه بعدة صورة من صور حرية الموظف العام في التوقف عن العمل بعد تنظيمه بوضع القيود على حق الاضراب من اجل ممارسته كخطوة للتوفيق بين حق ممارسة الاضراب من قبل الموظفين وبين حقوق باقي المنتفعين بالاستفادة من الخدمات التي تقدمها لهم المرافق العامة عن طريق دوام سير انتظام عمل هذه المرافق .

اما في هذا الفصل فاننا سنتطرق الى صورة اخرى من حرية الموظف العام في التوقف عن العمل متمثلة بالتوقف الكلي عن العمل الوظيفي ، أي ترك العمل الوظيفي نهائياً ، وذلك لانه لا

يمكن اجبار موظف على اداء عمله الى ما لا نهاية دون رغبته ، فليس من مصلحته ولا مصلحة العمل ذلك وعليه فانه يجوز له ترك العمل الوظيفي في أي وقت يشاء عن طريق تقديم طلب الى الادارة ومن ثم انتهاء علاقته الوظيفية .

الا ان ارتباط الموظف بالمرفق العام وضرورة تسييره بانتظام جعل الادارة تلجأ الى تنظيم هذا التوقف ، وحددت لذلك قواعد واجراءات معينة يجب اللجوء اليها قبل توقف الموظف معللة ذلك من اجل الصالح العام .

ومن اجل التعرف اكثر على التوقف الكلي عن العمل الوظيفي وما يتضمن ، سوف نقوم بتقسيم هذا الفصل الى ثلاثة مباحث يتضمن المبحث الاول الاستقالة الوظيفية ، اما المبحث الثاني فانه سيتناول التنظيم التشريعي للاستقالة الوظيفية ، وفي المبحث الثالث سنتطرق الى الاحالة على التقاعد بعده طريق للخروج من الخدمة الوظيفية بصورة نهائية .

المبحث الاول الاستقالة الوظيفية

ان الحق في الاستقالة – هو حق الموظف في ترك العمل نهائياً ، بفصم عرى العلاقة الوظيفية بتقديم استقالته – من حقوق الموظف وهي من نتائج الاقرار له بحرية العمل ، اذ لا يجوز اجبار الموظف على الاستمرار في عمل لا يرغب الاستمرار في ادائه .

والاستقالة سبب من اسباب انتهاء علاقة الموظف بالادارة، اذ انه لا يمكن ان يستمر الموظف باداء واجبه الوظيفي مدى الحياة لحين الوفاة ، لان علاقة الموظف بالادارة ليست علاقة ازلية مما لا بد لها من نهاية ، حيث انه يستطيع ترك هذا الواجب بمحض ارادته عن طريق الاستقالة ، وتختلف الاستقالة حسب نوعها لذا سنقوم بتقسيم هذا المبحث الى مطلبين يتضمن المطلب الاول مفهوم الاستقالة الوظيفية ، وفي المطلب الثاني سنتناول انواع الاستقالة الوظيفية .

المطلب الاول مفهوم الاستقالة الوظيفية

الاستقالة عملية ارادية يثيرها الموظف بطلب يقدم منه وتنتهي الخدمة فيها بالقرار الصادر عن جهة الادارة بقبول هذا الطلب ، فالموظف الذي يقدم استقالته يعبر عن اراده ورغبته في ترك الخدمة في المرفق العام ولا ينتهي علاقته بالادارة ، الا بالقرار الصادر عن جهة الادارة ، لكن هذا لا يعني ان الاستقالة عملية تعاقدية تتم بايجاب من قبل الموظف وقبول من جهة الادارة ، بل هي عملية ادارية تتم بقرار تنفرد به جهة الادارة.(1)

وفي السابق كانت الاستقالة تتم تبعاً لطبيعة العلاقة التي تربط الموظف بالادارة ، وبما انه كانت العلاقة تُكفي على اساس تعاقدية فان للموظف الحق بفسخ هذا العقد متى شاء مع مراعاة احكام النصوص المدنية في حالة الاستقالة في الوقت غير المناسب ، بمعنى آخر ان الاستقالة تنتج كافة آثارها القانونية بمجرد تقديمها ، وليس للادارة الا مطالبة الموظف بالتعويض في حالة الاستقالة في وقت غير مناسب وذلك طبقاً للنصوص المدنية المتعلقة بعقد اجارة الاشخاص .(2)

اما في الوقت الحاضر فانه اصبح من المسلم به ان الموظف العام في مركز تنظيمي او لائحي ، وليس في مركز فردي او شخصي مستمد من العقد ، مما يعني ان عملية الاستقالة اصبحت تخضع للقواعد التي تستمد من المركز التنظيمي وللادارة الحق في تنظيم الاستقالة ووضع الشروط اللازمة لاجرائها ، ويتمثل هذا التنظيم للصالح العام حيث ان الاستقالة أمر مباح لانه لا يجوز في الظروف العادية على الاقل ارغام فرد على القيام بعمل لا يريده وعلى هذا الاساس يحق للموظف ترك العمل في أي وقت يشاء ، الا ان هذا الحق يجب ان يُفيد رعاية للمصالح العامة ، بمعنى آخر يقوم النظام القانوني للاستقالة على اساس التوفيق

- (1) – ينظر في ذلك حسين حمودة المهدي : شرح احكام الوظيفة العامة ، مصدر سابق ، ص 501 .
(2) – ينظر في ذلك الدكتور احمد عبد القادر الجمال : القانون الاداري المصري والمقارن ، مصدر سابق ، ص 194-195 .

بين حرية الموظف في ترك العمل من ناحية وبين مقتضيات المصلحة العامة وحسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد من ناحية اخرى ، وعليه فان الاستقالة لا تعد نهائية ولا ترتب آثارها القانونية الا بقبولها من قبل الادارة .(1)

وقد تباينت الاتجاهات الفقهية في تحديد مفهوم الاستقالة الوظيفية فعرفها بعضهم – ومن بينهم الفقيه بلانتي – بقوله :

((انها ترك الموظف لوظيفته بحريته بصفة نهائية ، فهي عبارة عن عمل ارادي من جانب الموظف يفصح فيه عن رغبته في ترك الخدمة نهائياً قبل بلوغ السن القانونية المقررة لتركها))(2)

وعرفها بعضهم الآخر على أنها ((عملية ارادية ادارية يتقدم بها الموظف الى الجهة المختصة بطلب انهاء الخدمة التي لا تنتهي الا بالقرار الصادر بقبول الاستقالة ، فالموظف الذي يقدم استقالته يعلن عن رغبته في ترك العمل فأن وافقت الادارة على ذلك انتهت الخدمة))⁽³⁾ او هي ((عمل يظهر به الموظف ارادته في ترك الوظيفة نهائياً ، فهي تعني عدم القيام بواجبات الوظيفة مع عدم التمسك بمزاياها))⁽⁴⁾ او هي ((رغبة الموظف في ترك الخدمة قبل بلوغ السن القانونية ومن شأن قبول الاستقالة ان تنقطع رابطة التوظيف اختياريا ، فالاستقالة مظهر من مظاهر ارادة الموظف في اعتزال الخدمة ، والقرار الصادر بقبولها هو مظهر من مظاهر ارادة الرئيس الاداري بقبول هذا الطلب واحداث الاثر القانوني المترتب على الاستقالة))⁽⁵⁾

- (1) – ينظر في ذلك الدكتور طعيمة الجرف : القانون الاداري ، مصدر سابق ، ص 323 .
 (2) – ينظر في ذلك الدكتور محمد عبد الحميد ابو زيد : دوام سير المرافق العامة (دراسة مقارنة) ، الطبعة الثانية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1998 ، ص 89 .
 (3) – ينظر في ذلك الدكتور محمد انس جعفر : مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقها في التشريع الجزائري ، مطبعة مورافتي ، عابدين ، 1982 ، ص 140 .
 (4) – ينظر في ذلك الدكتور مصطفى ابو زيد فهمي : الوسيط في القانون الاداري ، الجزء الاول ، تنظيم الادارة العامة ، الطبعة الاولى ، دار المطبوعات الجامعية ، 1995 ، ص 262 .
 (5) – ينظر في ذلك الدكتور ابراهيم عبد العزيز شيحا : مبادئ واحكام القانون الاداري اللبناني ، مصدر سابق ، ص 190 .

او هي ((اظهار الموظف لرغبته في ترك العمل لدى الادارة نهائياً ، فهي عمل ارادي قد يتخذ طابعاً فردياً عندما تكون مقدمة من قبل شخص وقد تتخذ صفة العمل الجماعي عندما تكون مقدمة من قبل اكثر من فرد وهنا مكمّن الخطورة على استمرار سير المرافق العامة بانتظام واطراد))⁽¹⁾ او هي ((ابداء الموظف رغبته بترك العمل الوظيفي نهائياً ، ولا تتم الا بموافقة الادارة))⁽²⁾ او هي ((رغبة الموظف في ترك عمل وظيفته بارادته واختياره وبصفة نهائية))⁽³⁾

وكان للقضاء الاداري العراقي دور في تعريف الاستقالة الوظيفية فعرّفها :-
 ((ان الاستقالة بطلب الموظف هي تعبير عن ارادته بترك الخدمة وتبدأ بتقديم الطلب وتنتهي بصور الامر بقبول الاستقالة ويمكن ان يكون ذلك صراحة او ضمناً.....))⁽⁴⁾
 ومن ذلك كله يمكن ان نعرف الاستقالة بانها تصرف فردي ناتج عن الارادة الحرة للموظف بترك العمل نهائياً ، ولا ينتج هذا التصرف اثره الا بقبول الادارة له .

وتختلف الاستقالة عن الاضراب في كونها تتم عن رغبة الموظف في ترك العمل بصورة نهائية ، اما في الاضراب فان المضربين يقصدون بانقطاعهم عن العمل التأثير على الادارة لاجبارها على تحقيق مطالبهم ، كذلك فان الاختلاف بين الاستقالة والاضراب يتجلى

(1) – ينظر في ذلك الدكتور ابراهيم طه الفياض : القانون الاداري (تشاط وأعمال السلطة الادارية بين القانون الكويتي والقانون المقارن) ، الطبعة الاولى ، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع ، الكويت ، 1988 ، ص 139 .

(2) – ينظر في ذلك الدكتور ماهر صالح الجبوري : مبادئ القانون الاداري ، مصدر سابق ، ص 134 .

- (3) – ينظر في ذلك الدكتور علي محمد بدير والدكتور عصام عبد الوهاب البرزنجي والدكتور مهدي ياسين السلامي : مبادئ واحكام القانون الاداري ، مصدر سابق ، ص 372 .
- (4) – ينظر في ذلك حكم مجلس الانضباط العام المرقم (4 / 2005) الصادر في (30 / 3 / 2005) ، صباح صادق جعفر الانباري : مجلس شورى الدولة ، مصدر سابق ، ص 101 .

في ان الاستقالة تعد حق من حقوق الموظف ، حيث لا يكره الموظف على العمل في وظيفة لا يرغب بها ، بينما الاضراب نجد بعض القوانين قد اجازته للموظف وجعلته حقاً من حقوقه ، بينما نجد قوانين اخرى عدت الاضراب جريمة يعاقب عليها القانون كل من يقوم به فضلاً عن كونه يشكل خطأ تأديبياً ، كذلك تختلف الاستقالة عن الاضراب في وجوب استمرار الموظف المستقيل في اداء واجباته الى حين البت من قبل الادارة في طلب الاستقالة (1).

اضافة الى ذلك كله فان خطر الاستقالة على سير المرافق العامة يكون أقل تأثيراً منه الى الاضراب ، ويعود السبب في ذلك الى ان عنصر المفاجأة في الاستقالة أقل خطورة من عنصر المفاجأة في الاضراب ، كذلك فان الموظف في تقديم طلب الاستقالة يرغب بترك الوظيفة والعمل معاً ، اما في الاضراب فانه يترك العمل لكن يتمسك في الوقت ذاته باهداب الوظيفة العامة ومزاياها (2).

- (1) – ينظر في ذلك الدكتور ابراهيم طه الفياض : القانون الاداري ، مصدر سابق ، ص 140 .
- (2) – ينظر في ذلك الدكتور محمد عبد الحميد ابو زيد : منافع المرافق العامة وحتمية استدامتها ، مصدر سابق ، ص 390 .

المطلب الثاني

انواع الاستقالة الوظيفية

الاستقالة هي احدى اسباب انقضاء الرابطة الوظيفية بين الموظف والادارة قبل حلول اجلها ، ويختلف نوع الاستقالة تبعاً لعدد الموظفين الذين يرغبون بتقديمها ، فاذا قدمت من موظف واحد فانها استقالة فردية ، اما اذا قدمت من مجموعة موظفين فانها استقالة جماعية وفيما يلي شرح لكل منها :-

أولاً: - الاستقالة الفردية

ويراد بهذا النوع من الاستقالة التي تقدم من قبل موظف واحد الى الادارة رغبة منه في انهاء علاقته بالادارة . وهذه الاستقالة بدورها تنقسم الى قسمين ، القسم الاول ويسمى بالاستقالة الصريحة ويقصد بهذه الاخيرة الطلب الذي يتقدم به الموظف معبراً عن رغبته في انهاء الخدمة الوظيفية بصفة نهائية ويشترط فيها ان تكون مكتوبة (1).

وقد نظم المشرع العراقي هذا النوع من الاستقالة ، حيث نص على :-
 ((1 - للموظف ان يستقيل من وظيفته بطلب تحريري يقدمه الى مرجعه المختص))(2)
 نستنتج من هذه المادة ان الاستقالة الصريحة يجب ان تقدم على شكل طلب مكتوب ، اما اذا كان هذا الطلب بصورة شفوية فانه لايعتد به لانه يكون عديم الاثر .
 وهذا ما نص عليه المشرع الفرنسي ((ان الاستقالة لا يمكن ان تستنتج الا من طلب مكتوب من صاحب الشأن يظهر فيه ارادته التي لاتحتمل اللبس بترك الخدمة))(3)
 وكان موقف المشرع المصري مشابهاً الى موقف كل من المشرع العراقي والفرنسي في

(1) - ينظر في ذلك الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط : القضاء الاداري (مبدأ المشروعية وتنظيم اختصاصات مجلس الدولة) ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، 2005 ، ص 140 .
 (2) - ينظر في ذلك الفقرة (اولاً) من المادة (35) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل .
 (3) - ينظر في ذلك المادة (131) من القانون الفرنسي المنظم لشؤون الموظفين الصادر في 19 تشرين الاول 1946 ، أشار له الدكتور مصطفى ابو زيد فهمي : الوسيط في القانون الاداري ، مصدر سابق ، ص 263 .
 اشترطه الكتابة بالنسبة لطلب الاستقالة المقدم من قبل الموظف ((للعامل أن يقدم استقالته من وظيفته وتكون الاستقالة مكتوبة))(1)

وفي الاردن ايضاً اشترطت ان تكون الاستقالة مكتوبة (خطياً) وبنفس الاسلوب الخطي يكون قبولها او رفضها ((أ- تكون الاستقالة التي يقدمها الموظف خطية ، كما تكون الموافقة عليها أو رفضها خطية ، وتقدم إلى المرجع المختص بتعيين المماثل للموظف في الدرجة والراتب فإذا لم يصدر القرار بقبولها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمها فتعتبر مرفوضة))(2)
 اما القسم الثاني من الاستقالة الفردية فلا يكون عن طريق تقديم طلب مكتوب من قبل الموظف ، وانما يستدل عليها من مواقف معينة يتخذها الموظف وهذا ما يسمى بالاستقالة الضمنية .

ويراد بها افتراض نية الاستقالة لدى الموظف الذي يقوم بتصرفات معينة تنم عن قصده في انهاء علاقته بالادارة ، أي اننا نكون امام قرينة قانونية تستمد من تصرفات الموظف اذا ما تحققت هذه القرينة فان الموظف يعد مستقياً ضمناً (3).

فالاصل ان تكون الاستقالة بناء على طلب صريح صادر عن ارادة الموظف الحرة وموافقة الجهة الادارية ، الا ان المشرع وحرصاً على مصلحة المرافق العامة وضمن سيرها بانتظام واطراد قام بتحديد بعض التصرفات التي اذا ما اتاها الموظف تعتبر هذه التصرفات افصاح عن نيته بالاستقالة عن وظيفته بصورة ضمنية .

وقد اخذ المشرع العراقي بهذه الاستقالة واطلق عليها عنوان الاستقالة الحكيمة في حالات

معينة هي :-

((1 - على الموظف المبلغ بالنقل ان يلتحق بوظيفته خلال مدة لا تتجاوز خمسة ايام (عدا ايام السفر المعتادة) الا اذا نص في امر النقل على مدة تزيد على ذلك ، واذا تاخر عن الالتحاق ولم يبد معذرة مشروعة يعد مستقياً .

2 – على الموظف ان يلتحق بوظيفته حالما تنتهي اجازته ، فان لم يلتحق دون عذر مشروع خلال مدة اقصاها عشرة ايام من تاريخ انتهاء اجازته يعد مستقيلاً.

- (1) – ينظر في ذلك المادة (97) من قانون العاملين المدنيين في الدولة رقم (47) لسنة 1978 .
 (2) – ينظر في ذلك المادة (159) من نظام الخدمة المدنية الاردني رقم (55) لسنة 2002 .
 (3) – ينظر في ذلك الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط : القضاء الاداري ، مصدر سابق ، ص 141 .

3 – يعد الموظف المنقطع عن وظيفته مستقيلاً اذا زادت مدة انقطاعه على عشرة ايام ولم يبد معذرة مشروعة تبرر هذا الانقطاع⁽¹⁾

نلاحظ من استعراض هذه المادة ان الموظف يجد الطريق سهلاً للخروج من الوظيفة بالاستقالة الحكيمة خصوصاً اذا رفضت الادارة طلبه الصريح بالاستقالة ، فما عليه سوى التغيب لمدة تزيد على عشرة ايام بدون عذر وعندئذ فانه يصبح مستقيلاً حكماً ، لذا فانه يجب على المشرع العراقي ان يلتفت الى هذه النقطة باعادة النظر فيها من جديد بما يتناسب مع ضمان سير المرافق العامة وحق الموظف في الاستقالة .

الا ان هذا الوضع تغير بعد سقوط الحكم في العراق في 9 / 4 / 2003 وصدور قرارات عديدة تخص شؤون الموظفين وتنظم سير المرافق العامة ، حيث جعلت من غياب الموظف خمسة ايام متتالية او عشرة ايام خلال شهر واحد سبباً لفصل الموظف العام⁽²⁾ الا انه من الضروري تعديل هذا النص ، لان الفصل الوظيفي يعد عقوبة تأديبية وفقاً لما رسمه قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل ولذلك فان امر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة ينصرف الى الاستقالة الحكيمة ، وحسناً فعل مجلس الانضباط العام العراقي عندما اوضح ذلك بقوله ((.....ان قصد المشرع من حكم الفقرة (8) من القسم (6) من امر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) هو اعتبار الموظف مستقيلاً وليس استحداث حالة جديدة الى حالات الفصل المنصوص عليها في المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي المذكور بدلالة المادة (37) من قانون الخدمة المدنية رقم (14) لسنة 1960 وان القول بتعليق المادة (37) بالقدر الذي يتعارض مع امر سلطة الائتلاف لا يستقيم والنص وانما ينصرف ذلك الى المدة المحددة بنص المادة (37) اذ جعلها (5) ايام بدلاً من (10) ايام⁽³⁾

وبذلك كان هذا الامر اكثر جدية في معالجة غياب الموظف وحفاظاً على المصلحة العامة من خلال تقليل المدة من عشرة ايام الى خمسة ايام لعد الموظف المتغيب عن العمل مستقيلاً . كذلك فانه يمثل رادعاً لكل موظف مهمل في اداء واجباته ولا يلتزم بواجب احترام مواعيد العمل الوظيفي الا انه في المقابل لم يراع ظروف البلد بسبب ما يمر به من ظروف

- (1) – ينظر في ذلك المادة (37) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل .
 (2) – ينظر في ذلك الفقرة (ثامناً) من القسم (6) من امر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (30) الصادر في 8 / 9 / 2003 .

(3) – ينظر في ذلك حكمه المرقم (238 / مدنية / 2006) ، منشور في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2006 ، مصدر سابق ، ص 340 – 341 . وقد سبق ان اشرنا له في ص 56 من البحث .
 صعبة تعرقل من مواصلة الموظف لاداء واجباته الوظيفية .

وفي مصر فان المشرع حدد الحالات التي يعد فيها الموظف مستقيلاً بصورة ضمنية :-
 ((يعتبر العامل مقدماً استقالته في الحالات الآتية :

(1) إذا انقطع عن عمله بغير إذن أكثر من خمسة عشر يوماً متتالية ما لم يقدم خلال الخمسة عشر يوماً التالية ما يثبت أن انقطاعه كان بعذر مقبول

(2) اذا انقطع عن عمله بغير إذن تقبله جهة الإدارة أكثر من ثلاثين يوماً غير متصلة فى السنة وتعتبر خدمته منتهية فى هذه الحالة من اليوم التالى لإكتمال هذه المدة....

(3) إذا التحق بخدمة أية جهة أجنبية بغير ترخيص ان حكومة جمهورية مصر العربية وفى هذه الحالة تعتبر خدمة العامل منتهية من تاريخ التحاقه بالخدمة فى هذه الجهة الأجنبية⁽¹⁾

اذن فالاستقالة الضمنية يستدل عليها من خلال قرينتين احدهما ايجابية متمثلة بانقطاع الموظف عن الدوام بغير اذن واخرى سلبية متمثلة بنكول الموظف عن تقديم عذر مقبول لانقطاعه ، وان قرينة الاستقالة المستفادة من انقطاع الموظف بدون عذر ، شرعت اساساً لمصلحة الادارة لانها القوامه على حسن سير المرافق العامة وانتظامها ، لذلك نجد ان المشرع المصري اعطى في كلا الحالتين سلطة تقديرية للادارة ، حيث انه يمكن للادارة ابطال أثر هذه القرينة بان تتخذ الاجراءات التأديبية ضد الموظف المنقطع ومساءلته تأديبياً وهذا ما أشارت له المحكمة الادارية العليا المصرية في حكم لها بقولها :-

((القرينة التي جاء بها المشرع لاعتبار الموظف مستقيلاً مقررّة لمصلحة جهة الادارة – للجهة الادارية أعمالها واعتباره مستقيلاً او اهمالها وتمضى في مساءلته تأديبياً -))⁽²⁾

فاذا اتخذت الادارة هذه الاجراءات التأديبية ضد الموظف سقطت القرينة المستفادة من الانقطاع وعد انقطاعه غير مشروع بشرط ان تُتخذ الاجراءات خلال شهر⁽³⁾ ، فاذا تراخت عن ذلك خلال الشهر المذكور فان ذلك يعد تنازلاً منها عن سلطتها في مساءلة الموظف وبالتالي تنهض القرينة القانونية المستفادة من الانقطاع فيصبح الموظف مستقيلاً حكماً ، اما اذا قامت الادارة بانهاء خدمة الموظف بسبب الانقطاع رغم احواله للمحاكمة التأديبية فان قرارها

(1) – ينظر في ذلك المادة (98) من قانون العاملين المدنيين في الدولة رقم (47) لسنة 1978 .

(2) – ينظر في ذلك حكمها المرقم (430 – 13 / 914) في 21 / 3 / 1970 ، منشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا في خمسة عشر عاماً ، مصدر سابق ، ص 4150 .

(3) – ينظر في ذلك المادة (98) من قانون العاملين المدنيين في الدولة رقم (47) لسنة 1978 .

الصادر بانهاء الخدمة يكون منعديماً⁽¹⁾ .

وهذا ما أيدته المحكمة الادارية العليا المصرية في حكم لها جاء فيه :-

((انقطاع العامل عن عمله بغير اذن وبدون عذر – يعتبر قرينة قانونية على الاستقالة – هذه القرينة مقررّة لصالح جهة الادارة فلها ان تعتبر العامل مستقيلاً ولها ان تتخذ ضده اجراءات تأديبية وفي هذه الحالة لا يجوز اعتباره مستقيلاً – قرار جهة الادارة باعتباره مستقيلاً بعد اتخاذ الاجراءات التأديبية وقبل البت فيها نهائياً – قرار معدوم ان سبب انعدام القرار يعود الى ان انقطاع الموظف بدون اذن او بغير عذر مقبول يشكل مخالفة ادارية تستوجب المؤاخذه ، وفي هذه الحالة لا يجوز – بحكم القانون – اعتبار الموظف مستقيلاً الى ان تبت السلطة المختصة قانوناً وبصفة نهائية في امر تأديبه ، فاذا ما تصرفت الجهة الادارية على خلاف حكم القانون واعتبرت الموظف مستقيلاً من تاريخ انقطاعه على الرغم من اتخاذ الاجراءات التأديبية ضده وقبل البت فيها نهائياً فان قرارها يكون قد انطوى على خروج صارخ على القانون ينحدر به الى درجة الانعدام))⁽²⁾

وفي فرنسا فان العرف الاداري في بادى الامر كان هو السائد ، فقد استقر العرف الاداري على جواز ان يكون طلب الاستقالة ضمناً وكان يترك للادارة سلطة جعل الموظف مستقيلاً طبقاً للتصرفات الصادرة منه وكل ذلك يعود الى ان علاقة الموظف بالدولة كانت قد كيفت في ذلك الوقت على انها علاقة تعاقدية وبموجبها للموظف فسخ العقد بارادته المنفردة .

اما بعد تكييف هذه العلاقة على انها علاقة تنظيمية وذلك بعد ما صدر قانون الموظفين لسنة 1946 ثم قانون 1959 فان نصوص هذه القوانين ، وكذلك احكام مجلس الدولة الفرنسي كانت

قاطعة الدلالة بان الاستقالة يجب ان تتم نتيجة موقف حاسم من الموظف وقبول من السلطة المختصة وهذا ما اكده مجلس الدولة الفرنسي في احكامه ومنها :-
 ((ان الاجتهاد المستمر يعتبر ان الاستقالة لا تعطي مفعولاً بحد ذاتها ، بل يجب ان تقبل من السلطة المختصة))⁽³⁾

(1) – ينظر في ذلك الدكتور السيد عبد الحميد محمد العربي : ممارسة الموظف للحريات العامة في القانون الاداري والقانون الدولي ، مصدر سابق ، ص 428 .
 (2) – ينظر في ذلك حكمها المرقم (12/ 812) في 25 / 3 / 1972 ، منشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا في خمسة عشر عاماً ، مصدر سابق ، ص 4151- 4152 .
 (3) – ينظر في ذلك احكام مجلس الدولة الفرنسي في 5 / 4 / 1946 ، وفي 16 / 6 / 1932 ، موريس نخلة : الوسيط في شرح قانون الموظفين ، الجزء الثاني ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2004 ، ص 1006 .
 وان مجرد ترك المركز الوظيفي لا يقطع الصلة بين الموظف ووظيفته وانما يستدعي توقيع جزاء تأديبي على الموظف فقط وهذا ما ذهب اليه مجلس الدولة الفرنسي في حكم له :-
 ((ان مجرد ترك الوظيفة البسيط لا يقطع علاقة الموظف بالمجموعة العامة بل يبرر اتخاذ عقوبة مسلكية))⁽¹⁾ ، وهذا الموقف جاء لحماية المرافق العامة والتقليل من حالات الاستقالة الضمنية لان لها تأثيرا سلبياً على سير المرافق العامة بانتظام واطراد .⁽²⁾

ثانياً :- الاستقالة الجماعية

ان الاصل في الاستقالة ان تقدم على شكل طلب مكتوب من قبل موظف واحد الا انه قد يتفق عدة اشخاص على تقديم استقالتهم في آن واحد بقصد ارجام الادارة على تلبية مطالبهم ، وهذه الاستقالة تسمى بالاستقالة الجماعية التي تكون نوعاً من انواع الاستقالة الوظيفية ، والتي تعد في الوقت نفسه اخطر انواع الاستقالة والسبب في ذلك يعود الى خطورة ما تسببه هذه الاستقالة من عرقلة لسير المرافق العامة .
 وتعرف الاستقالة الجماعية بانها اتفاق يتم بين عدد من موظفي المرافق العامة يدور حول تقديم استقالتهم والتحلل من وظائفهم دفعة واحدة بقصد التأثير على الادارة من اجل تحقيق مطالبهم او للاحتجاج على امر معين .⁽³⁾
 ومن المسلم به ان الاستقالة هي طريق للخروج من الوظيفة ، لكن في الوقت ذاته لا تستعمل هذه الوسيلة لمقاومة الخدمة العامة واضعافها لذلك تكون الاستقالة الجماعية ممنوعة قانوناً وتشكل جرماً يعاقب عليه القانون .⁽⁴⁾
 لذلك نجد المشرع العراقي عاقب على انقطاع الموظف عن اداء وظيفته بدون عذر مشروع اذا كان ذلك من شأنه تعطيل سير المرافق العامة بانتظام واطراد وجعل التعدد فيها ظرفاً مشدداً للعقوبة .⁽⁵⁾

(1) – ينظر في ذلك حكم مجلس الدولة الفرنسي في 26 / 2 / 1954 ، موريس نخلة : الوسيط في شرح قانون الموظفين ، الجزء الثاني ، مصدر سابق ، ص 1006 .
 (2) – ينظر في ذلك الدكتور محمد عبد الحميد ابو زيد : دوام سير المرافق العامة ، مصدر سابق ، ص 113 .
 (3) – ينظر في ذلك الدكتور احمد عبد القادر الجمال : القانون الاداري المصري والمقارن ، مصدر سابق ، ص 196 .
 (4) – ينظر في ذلك الدكتور احسان الشريف : موجز الحقوق الادارية ، الجزء الاول ، مطبعة الجامعة السورية ، 1939 ، ص 231 .
 (5) – ينظر في ذلك المادة (364) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل .
 وعاقب المشرع المصري على الاستقالة الجماعية ايضاً⁽¹⁾ ، وفي فرنسا فان المشرع الفرنسي كان قد عاقب على هذا النوع من الاستقالة وذلك في المادة (126) من قانون العقوبات الفرنسي فهذه المادة عاقبت الموظفين الذين يتفقون على ترك وظائفهم بالاستقالة دفعة واحدة

واعتبرتها جريمة جنائية وبررت ذلك في ان الاستقالة امر فردي وحق من حقوق الموظف الا ان هذا الحق اذا انقلب من كونه تصرف فردي الى تصرف جماعي ينطوي على خطر جسيم على سير المرافق العامة بانتظام واطراد ، فان من يمارس هذا العمل بالصورة المتقدمة يعد مرتكباً لجريمة ويعاقب طبقاً لاحكام المادة (126) من قانون العقوبات الفرنسي ، وقد طبقت محكمة النقض الفرنسية هذه المادة على عمْد بعض المقاطعات الفرنسية بعد ان اتفقوا على الامتناع عن القيام بوظائفهم وتقديم استقالتهم دفعة واحدة .(2)

من خلال ذلك نستنتج ان موقف القضاء جاء مؤيداً لما جاء به المشرع من فرض العقوبات على الذين يقدمون استقالة جماعية . وعلى الرغم من الخطورة التي تشكلها الاستقالة الجماعية على سير المرافق العامة بانتظام واطراد الا اننا نجد ان المشرع الاردني لم يعاقب على الاستقالة الجماعية وهو موقف منتقد .(3)

ومن ثم فان للموظف حرية التوقف عن العمل بشرط ان يستوفي الاجراءات التي يتطلبها القانون ، اما في غير ذلك فأنها – الاستقالة الجماعية – لا تبرر له ولا تسوغ له حرية التوقف عن العمل الوظيفي ، وكما نعلم ان الاستقالة حق للموظف الا ان هذا الحق له حدود وقيود تنظمه وبالتالي لا يمكن ان يستخدم هذا الحق ضد الادارة من خلال تقديمها جماعية بقصد الاضرار بالمرافق العامة وعرقله سيرها .

- (1) – نصت المادة (124) من قانون العقوبات المصري على :- ((إذا ترك ثلاثة على الاقل من الموظفين او المستخدمين العموميين عملهم ولو في صورة الاستقالة او امتنعوا عمداً عن تأدية واجب من واجبات وظيفتهم متفقين على ذلك او مبتغيين منه تحقيق غرض مشترك عوقب كل منهم بالحبس مدة لا تقل عن ثلاثة اشهر ولا تتجاوز سنة وبغرامة لا تزيد على مائة جنيه)) ، حيث عدها المشرع من جرائم التوقف عن العمل وللمزيد من المعلومات ينظر في ذلك الدكتور عبد الفتاح مراد :موسوعة شرح جرائم قانون العقوبات والتشريعات الجنائية الخاصة ، الجزء الاول ، من دون سنة طبع ، ص 692 وما بعدها .
- (2) – ينظر في ذلك الدكتور طعيمة الجرف : القانون الاداري ، مصدر سابق ، ص 325 .
- (3) – ينظر في ذلك الدكتور حمدي سليمان القبيلات : انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب (دراسة مقارنة) ، الطبعة الاولى ، دار وائل للنشر والتوزيع ، عمان ، 2003 ، ص 185 .

المبحث الثاني

التنظيم التشريعي للاستقالة الوظيفية

من المسلم به ان الاستقالة حق من حقوق الموظف العام ، الا انه لا يمكن ان تكون هذه الحقوق مطلقة وانما لا بد لها من تقييد ، ويتمثل هذا التقييد بتدخل المشرع من اجل تنظيمها لمصلحة الصالح العام .

حيث نجد ان للاستقالة خطورة كبيرة على دوام سير المرافق العامة ، خصوصاً اذا قدمت في وقت غير مناسب وبدون اتباع الاجراءات المنظمة لها ، وعلى هذا الاساس قام المشرع بأحاطتها بضمانات وقيود تستهدف هذه الاخيرة حماية الموظف ومصصلحة العمل في آن واحد .

واعطى للادارة سلطة تقديرية في قبول او رفض طلب الاستقالة مع فرض الرقابة القضائية على القرارات الصادرة منها بهذا الشأن ، وعليه سنقوم بتقسيم هذا المبحث الى مطلبين يتضمن المطلب الاول اجراءات تقديم الاستقالة ، وفي المطلب الثاني يتضمن سلطة الادارة في قبول او رفض الاستقالة .

المطلب الاول اجراءات تقديم الاستقالة

يحق للموظف ان يقدم استقالته من الوظيفة في أي وقت يشاء ، اذ لا يمكن الزامه بالبقاء في الخدمة اذا فقد رغبته فيها ، ولكن للاستقالة شروطاً يجب توافرها ، واجراءات معينة يجب اتباعها ، بعضها يهدف الى تأمين مصلحة الموظف حتى لا تكون استقالته ناتجة عن انفعال او غضب او طيش ، وبعضها الآخر لمصلحة العمل حتى لا يترك الخدمة العامة والادارة بحاجة الى خدماته (1).

وهذا ما اوضحته المحكمة الادارية العليا المصرية في حكمها قائلة :-
(ان الاستقالة عملية ادارية تبدأ بتقديم الطلب وتنتهي الخدمة بالقرار الاداري الصادر بقبولها وهي مظهر من مظاهر ارادة الموظف في اعتزال الخدمة)) (2)

وتتمثل هذه الاجراءات ب :-

اولاً :- ان يكون طلب الاستقالة مكتوباً

اجازت قوانين الوظيفة العامة للموظف ان يطلب تقديم استقالته من الخدمة الوظيفية ، بشرط ان يكون هذا الطلب مكتوباً ، أي بصورة تحريرية ، لكن هذا لا يعني ايضاً اشتراط تقييد الاستقالة بصيغة او الفاظ معينة ، وانما تتم باي لفظ وصيغة يفهم منه بصورة واضحة رغبة الموظف في الاستقالة ، ويعود السبب في ذلك هو ان تتم الاستقالة عن رغبة حقيقية للموظف بتركه العمل ، ونابعة عن ارادة ووعي وتروي وتفكير طويل لدى الموظف باعتزاله الخدمة بالمرفق العام نهائياً لانه كما نعلم ان الاستقالة هي طريق من طرق الخروج من الوظيفة نهائياً بصورة طبيعية ، وبالتالي فلا عبرة بما يبديه الموظف شفاهة في هذا الخصوص ، لانه قد يكون في حالة غضب ويستعجل باتخاذ موقف الاستقالة (3).

(1) – ينظر في ذلك حسن محمد عواضة : المبادئ الاساسية للقانون الاداري (دراسة مقارنة) ، الطبعة الاولى ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، 1997 ، ص 125 – 126 .

(2) – ينظر في ذلك حكمها المرقم (76) في 23 / ايار / 1957 ، ذكره علي محمد ابراهيم الكرياسي : الوظيفة العامة ، مصدر سابق ، ص 148 .

(3) – ينظر في ذلك حسين حمودة المهدي : شرح احكام الوظيفة العامة ، مصدر سابق ، ص 502 .

ثانياً :- ان طلب الاستقالة يمثل مظهراً من مظاهر ارادة الموظف في اعتزال الخدمة في المرفق العام نهائياً ، فانه لايد ان يصدر هذا الطلب برضا صحيح عن الموظف يفسده ما يفسد الرضا من عيوب ، ومنها الاكراه اذا توافرت عناصره ، بأن يقدم الموظف طلب الاستقالة تحت سلطان رهبة بعثتها الادارة في نفسه دون حق ، بحيث تصور له ظروف الحال خطراً جسيماً محققاً يهدده هو او غيره في النفس او الجسم او الشرف او المال مما دفعه الى تقديم استقالته ، وهذا ما أبدته المحكمة الادارية العليا المصرية في حكمها :-

((..... ان طلب الاستقالة باعتباره مظهراً من مظاهر ارادة الموظف في اعتزال الخدمة ، يجب ان يصدر برضاء صحيح يفسده ما يفسد الرضا من عيوب ومنها الاكراه ان توافرت عناصره))⁽¹⁾

وفي المقابل يجب ان يكون طلب الاستقالة خالياً من أي قيد او شرط واذا كان كذلك فان للادارة ان لاتعتد به ، او انها تجيب على طلبه ، غير ان الموظف اذا قدم استقالته وعين فيه موعداً للقبول فيجوز قبولها من تاريخ ذلك الموعد او قبله .⁽²⁾

ثالثاً :- صدور قرار من الجهة المختصة بقبول الاستقالة

لا تنتهي خدمة الموظف بمجرد تقديمه طلب الاستقالة وانما لايد - في هذا الصدد - من صدور قرار اداري من الجهة الادارية المختصة - غالباً تكون الجهة المختصة بالتعيين - بقبول طلب الاستقالة .⁽³⁾

وهذا ما ذهب اليه مجلس الانضباط العام في حكم له :-

((ان مجرد تقديم الموظف طلب الاستقالة لا ينتج الاثر القانوني ما لم يقبل))⁽⁴⁾

ويجب على الموظف الذي قدم طلب استقالته ان يستمر في عمله ، على النحو المعتاد الى ان

(1) - ينظر في ذلك حكمها المرقم (580 - 10) في 12 / 11 / 1966 ، منشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا في خمسة عشر عاماً ، مصدر سابق ، ص 4142 .

(2) - نصت الفقرة (ثالثاً) المادة (35) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل على :- ((اذا قدم الموظف استقالته وعين فيها موعداً للقبول فيجوز قبولها من تاريخ ذلك الموعد او قبله)) .

(3) - ينظر في ذلك الدكتور ماجد راغب الحلو : القضاء الاداري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2004 ، ص 544 .

(4) - ينظر في ذلك حكمه المرقم (88) في 13 / 5 / 1973 ، علي محمد ابراهيم الكرياسي : الوظيفة العامة ، مصدر سابق ، ص 150 .

يبلغ اليه قرار الاستقالة ، او الى ان ينقضي الميعاد المحدد لقبولها⁽¹⁾ ، والسبب في ذلك يعود الى ان تقديم طلب الاستقالة الى الجهة المختصة لا ينفي ان الموظف ما زالت صلته بالادارة قائمة ويترتب على ذلك ان الموظف لا يستطيع انهاء صلته بالادارة بمجرد تقديم طلب الاستقالة بل على الرغم من تقديمها يجب عليه الاستمرار في اداء واجبه الوظيفي في خدمة المرفق العام كالمعتاد الى ان تقرر الادارة قبولها فاذا ترك الخدمة قبل ذلك او ارتكب في هذه المدة خطأ ما تعرض لتوقيع الجزاءات التأديبية ، لان ترك الخدمة بمجرد تقديم الاستقالة من شأنه ان يخل بمبدأ دوام المرافق العامة بانتظام واطراد ، ويؤدي في النهاية الى تغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة .⁽²⁾

وكان موقف القضاء الاداري العراقي مؤيداً لهذا الاتجاه في الحكم الصادر من مجلس الانضباط العام بقوله :-

((ان علاقة الموظف بدائرتة لا تنقطع بمجرد تقديم طلب باستقالته بل بقبول تلك الاستقالة))⁽³⁾

رابعاً :- تقييد الادارة بمدة معينة للنظر في طلب الاستقالة
الزمت قوانين الوظيفة العامة جهة الادارة بالبت في طلب استقالة الموظف خلال مدة زمنية
معينة ، ففي العراق حددت بثلاثين يوماً ((على المرجع ان يبت في الاستقالة خلال مدة لا
تتجاوز ثلاثين يوماً ، ويعتبر الموظف منفكاً بانتهائها الا اذا صدر امر القبول قبل ذلك))⁽⁴⁾
وفي مصر حددت ايضاً بالمقدار نفسه⁽⁵⁾ وفي فرنسا حددت باربعة اشهر وفي لبنان

- (1) - ينظر في ذلك الدكتور ممدوح طنطاوي : الجرائم التأديبية (الولاية والاختصاص - النيابة الادارية -
الجهات الرئاسية والرقابية - المحاكم التأديبية - الواجبات والمحظورات) ، الطبعة الثالثة ، المكتب الجامعي
الحديث ، الاسكندرية ، 2001 ، ص 421 .
(2) - ينظر في ذلك الدكتور محمد عبد الحميد ابو زيد : المرجع في القانون الاداري ، مصدر سابق ، ص
569 .
(3) - ينظر في ذلك حكمه المرقم (62 / 1972) في 10 / 5 / 1972 ، منشور في نشرة ديوان التدوين
القانوني ، 1973 ، مصدر سابق ، ص 91 .
(4) - ينظر في ذلك الفقرة (ثانياً) من المادة (35) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل .
(5) - ينظر في ذلك المادة (97) من قانون العاملين المدنيين في الدولة رقم (47) لسنة 1978 .
شهرين⁽¹⁾ ، بحيث ان انقضى هذا الميعاد دون ان تجيب الادارة على الطلب ، عدت استقالة
الموظف مقبولة بحكم القانون ، وهذا بعكس ما نجده في الاردن حيث انه بانتهاء مدة الثلاثين
يوماً التي حددها المشرع للادارة لكي تجيب على طلب الاستقالة ، فاذا لم تجب خلال المدة
المذكورة ، فان الاستقالة تعد مرفوضة ضمناً بانتهاء هذه المدة⁽²⁾ .

خامساً :- يجب ان يكون طلب الاستقالة قائماً لحين صدور قرار من جهة الادارة بقبولها وهذا ما
ذهبت اليه المحكمة الادارية العليا المصرية بقولها :-
((أن طلب الاستقالة هو ركن في القرار الاداري الصادر بقبولها فليزيم لصحة هذا القرار ان
يكون الطلب قائماً ، لحين صدور القرار ، مستوفياً شروط صحته شكلاً وموضوعاً))⁽³⁾
وفي المقابل يترتب على حق الموظف في الاستقالة ، حقه في العدول عنها والاستمرار في
الخدمة ، بشرط ان يصل عدوله الى علم الادارة قبل قبول الاستقالة ، اما اذا عدل الموظف عن
الاستقالة وسحب طلبه بعد صدور قرار الادارة بقبول استقالته ، فان هذا العدول لا يغير من
الامر شيئاً ، ومن ثم فان خدمة الموظف تعد قد انتهت بصفة نهائية⁽⁴⁾ .
وهذا ما ذهب اليه مجلس الدولة الفرنسي في حكم له :-
((يمكن للموظف حتى تاريخ قبول استقالته ان يعود عن طلبه))⁽⁵⁾
اما اذا عدل الموظف عن طلب استقالته ووصل عدوله الى علم الادارة قبل قبول استقالته ،
فمعنى ذلك ان هذا الموظف يعد متنازلاً عن طلب استقالته وغير مصر عليه ، مما يجعل طلب
الاستقالة غير قائم من الوجهة القانونية ، اما اذا تجاهلت الادارة عدول الموظف وقبلت

- (1) - ينظر في ذلك موريس نخلة : الوسيط في شرح احكام الموظفين ، الجزء الثاني ، مصدر سابق ، ص
1023 .
(2) - ينظر في ذلك المادة (159) من نظام الخدمة المدنية الاردني رقم (55) لسنة 2002 . وللمزيد من
المعلومات ينظر الدكتور خالد خليل الظاهر : القانون الاداري (دراسة مقارنة) ، الكتاب الاول ، الطبعة الاولى
، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ، عمان ، 1998 ، ص 257 .
(3) - ينظر في ذلك الطعن (158) لسنة 1 ق الصادر في 5 / 11 / 1955 ، عبد العزيز سليم : الصيغ في
الدعاوي الادارية امام القضاء الاداري - قضاء مجلس الدولة ، الطبعة الثانية ، 1997 ، ص 310 .
(4) - ينظر في ذلك الدكتور محمد ماهر ابو العينين : احكام وفتاوى مجلس الدولة بخصوص العاملين
المدنيين بالدولة والهيئات العامة والقطاع العام والخاضعين لكادرات خاصة حتى عام 1998 ، الكتاب الثاني ،
دار ابو المجد للطباعة بالهرم ، 2004 ، ص 871 .

(5) - ينظر في ذلك حكم مجلس الدولة الفرنسي في 14/كانون الثاني / 1961 ، موريس نخلة : الوسيط في شرح قانون الموظفين ، الجزء الثاني ، مصدر سابق ، ص 1008 .
استقالته ، فيحق له الطعن في قرارها .(1)

سادساً :- يجوز لجهة الادارة - اذا اقتضت مصلحة العمل ذلك - ارجاء قبول استقالة الموظف ، بشرط اخطاره بذلك لمدة معينة اضافة الى مدة قبول الاستقالة سالفه الذكر ، وفي المقابل لا يجوز لجهة الادارة قبول استقالة الموظف اثناء احواله الى المحاكم التأديبية ، وحتى صدور الحكم في الدعوى ، بغير جزاء الفصل او الاحالة الى المعاش .(2)

وهذا ما اكدته المحكمة الادارية العليا المصرية في حكم لها جاء فيه :-
((ارجاء قبول الاستقالة - احالة الموظف الى المحاكمة التأديبية اثناء الارجاء - امتناع قبول الاستقالة - قبولها بعد انتهاء المحاكمة التأديبية مطابق للقانون))(3)

من خلال ذلك نستنتج ان هذه الشروط وضعت اولاً لمصلحة الموظف العام بالاضافة الى مصلحة الادارة ومصحة الافراد الذين ينتفعون من خدمات المرفق العام ، لان هذه الشروط تحمي من غضبه وطيئه من خلال ان الادارة لا تعتد بالاقوال الشفهية للموظف بترك العمل ، وانما تطلب القانون ان تكون نية الموظف بترك العمل - عن طريق الاستقالة - بصورة تحريرية وبارادة الموظف الحرة والخالية من الاكراه .

وان يكون هذا الطلب قائم لحين صدور قرار من الجهة الادارية المختصة ، وعلى هذا الاساس ألزمت الادارة بمدة زمنية معينة للاجابة عن هذا الطلب وبانتهائها يصبح طلب الاستقالة مقبولاً ضمناً ، وهذه المدة ليست بالمدة الطويلة وانما هي مدة معقولة لا تؤثر على حرية الموظف في التوقف عن العمل .

مما سبق نجد ان هذه الشروط غير معرقله لحرية الموظف في التوقف عن العمل عن طريق تقديم استقالته بل بالعكس هي حماية لحقوقه الوظيفية .

(1) - ينظر في ذلك الدكتور محمد أنس قاسم جعفر : مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقها على التشريع الجزائري ، مصدر سابق ، ص 142 .

(2) - ينظر في ذلك هاني علي الطهرواي : القانون الاداري ، مصدر سابق ، ص 303.

(3) - ينظر في ذلك حكمها المرقم (54 - 16) في 2 / 2 / 1974 ، منشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا في خمسة عشر عاماً ، مصدر سابق ، ص 4142 .

المطلب الثاني

سلطة الادارة في قبول او رفض الاستقالة

ان علاقة الموظف العام بالادارة لا تنقطع بمجرد تقديم طلب الاستقالة بل تبقى قائمة ، حيث ان القانون اعطى سلطة تقديرية للادارة في قبول او رفض الاستقالة ، وذلك بناء على مقتضيات الصالح العام .(1)

وعلى هذا الاساس فان هناك احتمالين بعد تقديم طلب الاستقالة من الموظف ، فالاحتمال الاول للادارة ان توافق على طلب الموظف بالاستقالة ويكون هذا بموجب قرار اداري تصدره الادارة لتبلغ به الموظف عن قبولها الاستقالة ، واما انها تلتزم جانب الصمت الى ان تنتهي المدة المقررة للبت في طلب الاستقالة وهي مدة الثلاثين يوماً حسب القانون العراقي وعندها يتولد قرار اداري ضمني بقبول تلك الاستقالة .

اما الاحتمال الثاني فقد ترفض الادارة طلب الموظف بالاستقالة ويكون رفضها صراحة وتبلغ به الموظف تحريريا⁽²⁾ وسوف نقوم ببيان ذلك ووفقاً لما يأتي :-

اولاً :- قبول الاستقالة

من المسلم به ان علاقة الموظف بالادارة اصبحت علاقة تنظيمية تحكمها القوانين والانظمة او اللوائح ، ويترتب على ذلك ان الموظف لا يستطيع ان يتحلل من وظيفته عقب تقديم استقالته ، لانه لو ابيح للموظف ان ينهي خدمته بمجرد تقديم استقالته دون انتظار قبولها لنتج عن ذلك اخلال بمبدأ سير المرافق العامة باستمرار وانتظام ، لذلك لا بد من قبول الاستقالة من جهة الادارة لكي ينتج اثرها⁽³⁾.

وقد ارسى مجلس الدولة الفرنسي هذا المبدأ قبل النص عليه في التشريع وذلك في حكمه الصادر عام 1932 في قضية السيدة ((جان)) عندما انتحر زوجها الموظف بعد تقديم

- (1) – ينظر في ذلك فارس حامد عبد الكريم : اسباب الطعن بالقرار الاداري (دعوى الغاء القرار الاداري) منشور على الموقع الالكتروني www.annabaa.org
- (2) – ينظر في ذلك الدكتور غازي فيصل مهدي : تعليقات ومقالات في نطاق القانون العام ، الطبعة الاولى ، جامعة النهريين ، 2004 ، ص 101 .
- (3) – ينظر في ذلك الدكتور عثمان خليل عثمان : القانون الاداري ، مطبعة الاهالي ، بغداد ، 1940 ، ص 112 .

استقالته قاصدا حرمانها من راتبه التقاعدي وعندما نظر المجلس في هذه القضية قضى باستحقاق الزوجة لحصتها من الراتب التقاعدي ، ذلك لان الموظف توفي قبل ان تنقطع علاقته بالادارة⁽¹⁾.

ويرجع الاساس القانوني لقاعدة قبول الاستقالة الى مبدأ دوام سير المرافق العامة ، لان الموظف يمثل العنصر العضوي للمرفق العام الذي لا يمكن ان يعمل من دونه ما لم يضمن وجود العدد الكافي من الموظفين ، فانه يتعذر على المرفق العام الاستمرار في ممارسة نشاطه بانتظام لاشباع الحاجات العامة للجمهور ، وبالتالي فان اعطاء الحق للموظف بترك الخدمة بمجرد تقديم الاستقالة من شأنه ان يؤدي الى تعطيل سير المرفق العام او توقفه عن اداء خدماته⁽²⁾.

واذا ما صدر قرار بقبول الاستقالة ، فانه لا يسري على الموظف بأثر رجعي وانما من تاريخ صدور القرار الاداري بالقبول ، لذلك فان الموظف المستقيل يستحق الراتب الي اليوم الذي يصدر فيه قرار بقبول استقالته ، واذا ما تم قبول الاستقالة فان هذا القبول يكون نهائياً ولا يجوز للادارة ان تلغي قرارها هذا الا وفقاً للقواعد المقررة بشأن الغاء او سحب القرار الاداري ، اما اذا ارادت الادارة اعادة الموظف الى وظيفته السابقة او غيرها فان هذه الاعادة لا تكون بالغاء قرار قبول الاستقالة وانما وفق اجراءات اعادة التعيين أي انه يكون بمثابة تعيين جديد⁽³⁾ ويجب ان تتوفر فيه شروط التعيين وهذا ما بينه القضاء الاداري العراقي في حكم له بقوله :-

((.... وحيث ان شروط اعادة التعيين هي الشروط الواجب توافرها في التعيين لأول مرة ، وان اعادة الموظف الى الخدمة هي مسألة جوازية منوط تقديرها بدائرتها المختصة في ضوء الحاجة وتوفر الشاغر وتحقق المصلحة العامة وفقاً لما يرسمه القانون ،))⁽⁴⁾

- (1) – ينظر في ذلك الدكتور محمد عبد الحميد ابو زيد : دوام سير المرافق العامة ، مصدر سابق ، ص 105 .
- (2) – ينظر في ذلك الدكتور احمد عبد القادر الجمال : القانون الاداري المصري والمقارن ، مصدر سابق ، ص 194 .
- (3) – ينظر في ذلك الدكتور شاب توما منصور : القانون الاداري ، مصدر سابق ، ص 384 .

(4) – ينظر في ذلك حكم الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفتها التمييزية المرقم (236 / انضباط / تمييز / 2005) الصادر في (5 / 12 / 2005) ، صباح صادق جعفر الانباري : مجلس شورى الدولة ، مصدر سابق ، ص 292 .

وقبول الادارة للاستقالة يتخذ بدوره شكلين ، فاما ان يكون صريحاً او ضمناً ، ويكون القبول صريحاً حينما تعلن الادارة موافقتها على طلب الاستقالة المقدم من الموظف العام ضمن المدة القانونية والتي تكون مدتها ثلاثين يوماً في القانون العراقي حسب ما حددها المشرع (1) وتكون مدة مماثلة ايضاً في مصر وهي مدة ثلاثين يوم (2) في فرنسا حددها المشرع باربعة اشهر (3) . الا انه في بعض الاحيان قد تسكت الادارة ولا ترد على طلب الاستقالة ففي هذه الحالة يجعل المشرع من سكوت الادارة قرينة قانونية على قبولها لطلب الاستقالة ، ويعد سكوتها هنا بمثابة قرار اداري ضمني بالقبول او الرفض اذا انقضت المدة المقررة لذلك .

وقد اخذ المشرع العراقي بالقبول الضمني للاستقالة ، حيث انه جعل من سكوت الادارة مدة ثلاثين يوماً وهي المدة المحددة لها للبت في طلب الاستقالة قرينة على قبولها للاستقالة بصورة ضمنية (4) .

كذلك فان قبول الاستقالة قد يكون ضمناً في مصر حيث قرر المشرع المصري من ان فوات المدة المحددة وهي مدة ثلاثين يوماً دون ان تبت الادارة في طلب الاستقالة فان سكوتها هذا يعد قرار اداري ضمني بقبول الاستقالة (5) .

اما المشرع الفرنسي فلم يتعرض في قانون الموظفين الى هذه الحالة ، وانما اوجب على الادارة ان تصدر قرارها في طلب الاستقالة خلال اربعة اشهر من تاريخ تقديم الطلب اليها ولم يشر الى وضع الموظف بانتهاء هذه المدة ، ويرى بعض الفقه المصري ان سكوت الادارة طوال هذه المدة يعد بمثابة قرار ضمني بالرفض ، خاصة وان المادة (51) من قانون 31 تموز لعام 1945 المنظم لمجلس الدولة ، قررت بشأن سكوت الادارة مدة اربعة اشهر من تاريخ تقديم الطلب اليها من ذي الشأن يعد قراراً ضمناً بالرفض ، بالاضافة الى

- (1) – ينظر في ذلك الفقرة (ثانياً) من المادة (35) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل .
- (2) – ينظر في ذلك المادة (98) من قانون العاملين المدنيين في الدولة رقم (47) لسنة 1978 .
- (3) – ينظر في ذلك المادة (34) من المرسوم الفرنسي الصادر في 1959 .
- (4) – ينظر في ذلك الفقرة (ثانياً) من المادة (35) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل .
- (5) – ينظر في ذلك المادة (98) من قانون العاملين المدنيين في الدولة رقم (47) لسنة 1978 .

ان المشرع الفرنسي تطلب في المادة (32) من قانون الموظفين ضرورة صدور قرار صريح من الادارة بقبول الاستقالة حتى تنتج آثارها في انتهاء خدمة الموظف (1) . ونلاحظ ان المشرع الاردني سار على عكس ما سار عليه المشرع العراقي والمصري فانه لم ياخذ بالقبول الضمني للاستقالة ، بل جعل قبول الاستقالة صريحاً دوماً ، وجعل من مضي مدة معينة من تاريخ تقديم طلب الاستقالة قراراً ضمناً بالرفض لها ، فنص في المادة (159) في الفقرة (أ) من نظام الخدمة المدنية رقم (55) لسنة 2002 على انه اذا لم يصدر القرار بقبول الاستقالة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمها فتعد مرفوضة .

ثانياً: - رفض الاستقالة

في البدء لابد ان نشير الى ان طلب الاستقالة اذا استوفى شروطه كاملة التي يتطلبها القانون وخلي من العيوب التي تصيب ارادة مقدمه ، فلا يحق للادارة رفض قبول الاستقالة اذا لم يوجد مبرر جدي لذلك ، ويتمثل هذا المبرر بحالة الضرورة وقيام ظروف استثنائية ، ويعود السبب

في ذلك الى كون الاستقالة حق من حقوق الموظف لان الموظف لا يلزم بالبقاء في وظيفة لا يرغب بها. (2)

وللادارة سلطة تقديرية في هذا المجال فهي اما أن ترفض الطلب اذا رأت ان مصلحة المرفق العام وضرورة سيره بانتظام واطراد يتطلب ذلك ، او انها تقضي بتأجيل قبول الاستقالة ، وسبب التأجيل هذا يعود الى انه قد يحدث بسبب استقالة الموظفين نقص في الكادر الوظيفي مما يؤدي الى تعطيل وعرقلة سير المرفق العام ودوامه مما يدفع بالادارة الى تأجيل طلب الاستقالة الى حين ان تُهيء من يحل محل الموظف المستقيل او قد يكون سبب قرار الادارة بتأجيل طلب الاستقالة راجعاً الى كون الموظف الذي قدم طلب الاستقالة قد اتخذت ضده اجراءات تأديبية فقام بتقديم طلب استقالته لكي يتهرب من العقوبة فيحق للادارة ان تؤجل النظر في طلبه هذا الى حين الفصل في المخالفة التي ارتكبها. (3)

- (1) – ينظر في ذلك الدكتور محمد عبد الحميد ابو زيد : منافع المرافق العامة وحتمية استدامتها ، مصدر سابق ، ص 403 .
 (2) – ينظر في ذلك الدكتور السيد عبد الحميد محمد العربي : ممارسة الموظف للحريات العامة في القانون الاداري والقانون الدولي ، مصدر سابق ، ص 423 .
 (3) – ينظر في ذلك الدكتور عبد الفتاح حسن : مبادئ القانون الاداري الكويتي ، مصدر سابق ، ص 343 .

ولم يشر المشرع العراقي صراحة الى سلطة الادارة في رفض طلب الاستقالة الا ان جانباً من الفقه يرى ان للادارة مثل هذا الحق في حالة الضرورة المتعلقة بمصلحة سير المرفق العام بانتظام واطراد ويكون قرارها خاضع لرقابة القضاء الاداري. (1)
 اما القضاء الاداري فانه ومن خلال العديد من احكامه كان قد منح للادارة مثل هذا الحق ، فقد ذهب مجلس شوري الدولة الى ذلك في قرار له بقوله :-
 ((ان قبول استقالة الموظف من عدمه مسألة جوازية يخضع تقديرها لرئيس الدائرة)) (2)

اما في مصر فان المشرع المصري منح الادارة سلطة في تأجيل البت في طلب الاستقالة لمدة اسبوعين (3) دون ان يعطيها سلطة في رفضها وهذه السلطة منحها المشرع المصري لاسباب تتعلق بمصلحة العمل وهي سلطة تقديرية خاضعة لرقابة القضاء ، اما بالنسبة الى الفقه فقد اختلف تجاه سلطة الادارة في رفض طلب الاستقالة ، فذهب اتجاه فقهي الى ان الادارة اذا ما تقدم اليها الموظف طالبا استقالته فانها ملزمة بالموافقة عليه وهي لا تملك سلطة رفض طلبه هذا ، ويذهب رأي آخر الى ان الادارة تملك رفض الاستقالة في حالة الضرورة وقيام ظروف تبرر ذلك. (4)

وفي فرنسا فقد اعطى المشرع الفرنسي للادارة سلطة تقديرية في قبول الاستقالة او رفضها او ارجاء البت فيها خلال مدة اربعة اشهر من تاريخ تقديم طلب الاستقالة او ارجاء البت فيها وهذا ما ذهب اليه مجلس الدولة الفرنسي في حكم له جاء فيه :-
 ((ان الموظف المستقيل لا يمكنه التخلص من الملاحقات التأديبية وهذا ما يسمح للادارة ان ترفض الاستقالة لتنتمكن من الملاحقة التأديبية)) (5)

ويكون قرار الادارة تجاه طلب الاستقالة خاضعاً لرقابة القضاء الاداري والذي بدوره يبحث فيما اذا كانت الادارة قد انحرفت ام لا في استعمال سلطتها التقديرية وهذا الانحراف يقع

- (1) – ينظر في ذلك الدكتور شاب توما منصور : القانون الاداري ، مصدر سابق ، ص 384 .

(2) – ينظر في ذلك حكم مجلس شورى الدولة المرقم (51 / 1996) في 7 / 4 / 1996 ، اشار له مجيد مجهول درويش : ضمانات مبدأ دوام سير المرفق العام ، مصدر سابق ، ص 47 .

(3) – ينظر في ذلك المادة (97) من قانون العاملين المدنيين في الدولة رقم (47) لسنة 1978 .

(4) – ينظر في ذلك الدكتور ماجد راغب الحلو : القانون الاداري ، مصدر سابق ، ص 376 .

(5) – ينظر في ذلك حكمه الصادر في 27 / آذار / 1936 ، موريس نخلة : الوسيط في شرح قانون الموظفين ، الجزء الثاني ، مصدر سابق ، ص 1009 .

عبء اثباته على الموظف الطاعن بقرار الادارة (1).

وقد اكد هذا المبدأ مجلس الدولة الفرنسي والذي تضمن ان يكون سبب رفض الاستقالة من قبل الادارة هو الصالح العام ومصصلحة المرفق العام وهذا ما جاء في حكم له :-

((ان المستقبل لا يبقى تحت رحمة السلطة التي لها حق التعيين ، واذا كانت هذه تتمتع بسلطة استثنائية ولكنه لا يمكنها رفض الاستقالة الا في مصلحة المرفق))(2)

وفي النهاية لا بد ان نشير الى ان استعمال الادارة لسلطتها التقديرية في هذا المجال سواء بقبول الاستقالة ام برفضها يخضع لرقابة القضاء الاداري ، فلا يحق لها التعسف في استعمال حقها ((السلطة التقديرية ليست مطلقة وانما تخضع لرقابة القضاء لفحص قراراتها والتأكد من خلوها من التعسف في استعمال هذه السلطة))(3)

وسبب ذلك يعود الى ان هذه السلطة منحت لها للمحافظة على سير المرافق العامة ، وعلى هذا الاساس يقوم القاضي الاداري بمراقبة الدوافع التي تبني عليها جهة الادارة قرارها بالقبول او الرفض أخذ في الحسبان التوفيق بين حق الموظف في ممارسة حرية العمل بترك الوظيفة ومقتضى الصالح العام بدوام سير المرفق بانتظام واطراد (4).

ولا نؤيد فكرة رفض الادارة لطلب استقالة الموظف للاسباب الآتية وهي :-

1 – اذا كان سبب رفض الادارة للاستقالة معللاً لمصلحة المرفق العام في الاستمرار فان ذلك غير صحيح ، لانه في المقابل تملك الادارة سلطات متعددة ومنها سلطة التعيين والنقل والندب وعن طريق هذه السلطات تستطيع ان تسد النقص الحاصل في الكادر الوظيفي وبذلك تملئ الفراغات في الوظيفة العامة ، وعلى هذا الاساس لا تبقى لها حجة في رفض استقالة الموظف بسبب الفراغ الذي يتركه الموظف باستقالته .

(1) – ينظر في ذلك الدكتور محمد عبد الحميد ابو زيد : منافع المرافق العامة وحتمية استدامتها ، مصدر سابق ، ص 406 - 407 .

(2) – ينظر في ذلك حكمه الصادر في 27 / تشرين الثاني / 1959 ، موريس نخلة : الوسيط في شرح قانون الموظفين ، الجزء الثاني ، مصدر سابق ، ص 1009 .

(3) – ينظر في ذلك حكم الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفتها التمييزية المرقم (24 / انضباط / تمييز / 2006) الصادر في (6 / 2 / 2006) ، صباح صادق جعفر الانباري : مجلس شورى الدولة ، مصدر سابق ، ص 318 .

(4) – ينظر في ذلك الدكتور السيد عبد الحميد محمد العربي : ممارسة الموظف للحريات العامة في القانون الاداري والقانون الدولي ، مصدر سابق ، ص 424 .

2 – ان المدة التي حددها المشرع للادارة في الاجابة عن طلب الاستقالة وكذلك حقها في ارجاء الاستقالة تكون كافية بالنسبة الى الادارة لتتخذ الاجراءات المناسبة والتي من خلالها تحافظ على الموازنة بين دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد وبين حرية الموظف العام في ترك العمل الوظيفي .

3 – ان رفض الاستقالة من قبل الادارة يتعارض مع رغبة الموظف في الاستمرار باداء العمل الوظيفي ، مما يتولد لديه الكره تجاه العمل الوظيفي ، والذي بدوره ينعكس على الانتاج ، وبالتالي يكون تأثيره سلبياً على الخدمات المقدمة من قبل المرفق العام أكثر من تأثير الاستقالة عليه .

4 – ولا ننسى ان يفوتنا أمر هام الا وهو ان للموظف منفذ آخر للتخلص من الوظيفة العامة وهو الاستقالة الحكيمة ، فما على الموظف سوى التغيب لمدة من الزمن والتي حددها القانون وبنقضائها يصبح الموظف مستقبلاً بحكم القانون ، وبالتالي تكون الاستقالة الضمنية أخطر على المرفق العام من الاستقالة الصريحة ، لانه في الحالة الاولى لا تعلم الادارة سبب غياب الموظف ، وهل سيعود للعمل ام لا ، مما يجعل الادارة غير مهياًة للأخذ الاجراءات اللازمة للحفاظ على دوام المرفق العام وملء الفراغ الشاغر الذي يحدثه غياب الموظف عن الوظيفة العامة اما الاستقالة الصريحة فيكون هدف الموظف واضح وصريح وهو ترك العمل الوظيفي نهائياً ، مما يجعل الادارة على علم يقيني بذلك مسبقاً.

المبحث الثالث الاحالة على التقاعد

هناك باب آخر لحرية الموظف العام في التوقف عن العمل الوظيفي بصورة نهائية بالإضافة الى الاستقالة ، الا وهو الاحالة على التقاعد ، حيث انه يحق للموظف الذي بلغ سن معينة تقديم طلب للادارة لاحالته على التقاعد ومكافأته لقاء ما قدمه من فناء لعمره في خدمة الادارة ومن اجل نفع الصالح العام. ومثلما يحق للموظف تقديم طلب لاحالته على التقاعد فانه يحق ايضاً للادارة اتخاذ اجراء اداري واحالة الموظف على التقاعد .

وفي كل الاحوال يترتب على الاحالة على التقاعد آثار معينة ومن اجل التعرف اكثر على هذا الموضوع سنقوم بتقسيم هذا المبحث الى ثلاثة مطالب يتضمن المطلب الاول مفهوم الاحالة على التقاعد وفي المطلب الثاني انواع الاحالة على التقاعد وفي المطلب الثالث يتضمن سلطة الادارة في احالة الموظف على التقاعد والاثار المترتبة على ذلك .

المطلب الاول مفهوم الاحالة على التقاعد

كما قلنا سابقاً ان علاقة الموظف بالادارة ليست علاقة ابدية لا تنقضي الا عن طريق واحد بوفاة الموظف العام ، بل على العكس من ذلك فان الرابطة الوظيفية تنقضي بطرق عديدة ، منها توقف الموظف عن شغل الوظيفة العامة عند بلوغه سناً معينة ، او عند بلوغ خدماته المقبولة للتقاعد حداً معيناً وعندها يتوقف الموظف عن شغل الوظيفة العامة وهذا ما يطلق عليه بالسن القانونية للتقاعد ، ويُعرف سن التقاعد بعدة تعريفات منها:-
((السن التي ينسحب فيها العامل نهائياً من الهيئة العاملة ويتوقف مجهوده الانتاجي))
او هي ((السن التي يقدر فيها المشرع ان الموظف يصبح غير قادر على اداء العمل المناط به بكفاية وفاعلية بسبب تقدمه في العمر)) (1)

كذلك فان السن القانونية للتقاعد لا ترتبط دائماً بالقدرة على الانتاج او كفاية العمل وانما يرتبط ايضاً بمدة الخدمة الوظيفية و عليه فقد تدخل المشرع ونص في قوانين الوظيفة العامة على الاحالة على التقاعد وظروفها وعواملها .

والحكمة من تحديد سن قانونية للتقاعد تعود الى اسباب عدة ، فمن ناحية يتوجب على الموظف العام ان يأخذ قسطاً من الراحة بعد خدمة طويلة كرس خلالها سنين شبابه في العمل الوظيفي لينصرف الى الاهتمام بنفسه وبشؤون أسرته ، ومن ناحية اخرى يجب على الموظف ان يفسح المجال امام العناصر الشابة الجديدة لتأخذ دورها في الخدمة العامة حيث تكون هذه الاخيرة بحاجة الى ديمومة نشاطها بصورة مستمرة ومتجددة ، ووضع الاستمرار بهذا الشكل لا يتحقق الا بالعناصر الشابة من الموظفين الذين يمتلكون قدرة عضلية وذهنية عالية للمحافظة على دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد (2)

(1) - ينظر في ذلك الدكتور حمدي سليمان القبيلات : انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب ، مصدر سابق ، ص 210 .

(2) - ينظر في ذلك الدكتور حسن عواضة : المبادئ الاساسية للقانون الاداري ، مصدر سابق ، ص 124 .

وبالاضافة الى ما تقدم نرى ان تحديد سن قانونية معينة للتقاعد يعود الى ان الموظف الذي يبلغ سناً معينة من حقه تقديم طلبه لاحالته على التقاعد واحترام رغبته في ترك العمل ، لان موقفه هذا جاء من عناء السنين الطويل وفناء عمره في خدمة الادارة فمن حقه متى شاء ان يترك العمل الوظيفي اذا بلغ السن القانوني المحدد لذلك .

والاحالة على التقاعد تعد وسيلة طبيعية من وسائل انهاء الخدمة اذا ما تم اتخاذها عند حدوث واقعة بلوغ السن القانونية المحددة لانتهاء الخدمة او بناء على طلب تقدم به الموظف بارادته المنفردة ودون تدخل من جانب الجهة الادارية التابع لها .
واستناداً الى ما تقدم تعرف الاحالة على التقاعد بأنها :-

انتهاء خدمة الموظف واخراجه نهائياً من الملاك على ان يخصص له راتب تقاعدي ويطبق هذا التدبير على الموظفين الذين بلغوا سناً معيناً وقضوا في الخدمة المدة القانونية وفقاً لاحكام القوانين النافذة (1).
او هي الخروج من خدمة الوظيفة بعد بلوغ السن مع الحصول على معاش تقاعدي (2).

ولكن قد تتدخل الادارة باحالة الموظف على التقاعد بارادتها المنفردة وفي غير ما ذكرناه سابقاً ولاسباب تأديبية فان مثل هذه الحالة سوف تثبت عليها صفة الجزاء التأديبي خاصة وانها ستكون ذات مساس بحقوق الموظف العام المحال على التقاعد ، وتحرمه من امتيازات الوظيفة التي كان يشغلها (3).

والاحالة على التقاعد تشبه الاستقالة من حيث ان كل منهما طريق للخروج من الوظيفة بصفة نهائية بواسطة الطلب الذي يتقدم به الموظف الى الادارة الا انه تختلف احدهما عن الاخرى من حيث الاثار المترتبة على كل منهما ، حيث يستحق الموظف المحال على التقاعد حقوق تقاعدية سواء كانت مكافئة تقاعدية ام راتب تقاعدي بحكم القانون من تاريخ احالته على التقاعد بينما الموظف المستقيل فلا يتمتع بمثل هذه المزايا وفي هذا الشأن نص المشرع

-
- (1) – ينظر في ذلك الدكتور فوزت فرحات : القانون الاداري العام ، الكتاب الاول (التنظيم الاداري – النشاط الاداري) ، الطبعة الاولى ، جامعة لبنان ، 2004 ، ص 369 .
(2) – ينظر في ذلك موريس نخلة والدكتور روجي البعلبكي وصلاح مطر : القاموس القانوني الثلاثي (عربي ، فرنسي ، انكليزي) ، الطبعة الاولى ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2002 ، ص 556 .
(3) – ينظر في ذلك عامر ابراهيم الشمري : العقوبات المنهية للرابطة الوظيفية ، مصدر سابق ، ص 26.

العراقي في قانون التقاعد الموحد على انه :-
(لا يمنع عزل الموظف او فصله او تركه للخدمة لاسباب اضطرارية عدا الاستقالة دون موافقة الجهة المختصة او ما في حكمها من استحقاقه الحقوق التقاعدية ولا يصرف الراتب التقاعدي الا اذا كان قد اكمل سن الخمسين من عمره))(1)

وهذا القانون لم يكن موقفاً في هذا الصدد حيث انه جاء مشابهاً لموقف المشرع في قانون التقاعد الملغى (2) الذي كان منتقداً بسبب انه كان يحرم الموظف المستقيل من حقوقه التقاعدية ويضعه في مركز اسوأ من مركز الموظف الذي انتهت خدمته بالفصل او العزل مع العلم ان هذا الاخير شابت سلوكه الوظيفي شائبة اقتضت استبعاده من سلك الوظيفة ، في حين ان الموظف المستقيل لم يسند اليه أي ذنب وانما ترك العمل الوظيفي على النحو الوارد في احكام الاستقالة .

- (1) – ينظر في ذلك الفقرة (خامساً) من المادة (1) من قانون التعديل الاول لقانون التقاعد الموحد رقم (27) لسنة 2006 .
- (2) – ينظر في ذلك الدكتور حمدي سليمان القبيلات : انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب ، مصدر سابق ، ص 195 .

المطلب الثاني انواع الاحالة على التقاعد

لقد ميز المشرع العراقي في قانون التقاعد المدني رقم (33) لسنة 1966 الملغى بين نوعين من انواع الاحالة على التقاعد ، هما الاحالة الجوازية والاحالة الوجوبية ، كذلك فان موقف المشرع العراقي لم يتغير تجاه الاحالة على التقاعد عند صياغة قانون التقاعد الموحد رقم (27) لسنة 2007 الجديد حيث انه ميز ايضاً بين نوعين من الاحالة ، والتي تتحدد في الاحالة الجوازية والاحالة الوجوبية وفيما يلي بيان لكل واحدة منهما :-

اولاً :- الاحالة الجوازية على التقاعد

اخذ قانون التقاعد الموحد رقم (27) لسنة 2006 الجديد بالاحالة الجوازية للموظف على التقاعد اذ انه نص على ان :-

((للموظف ان يطلب احالته الى التقاعد اذا كان قد اكمل سن ال (50) الخمسين سنة من العمر فأكثر او كانت له خدمة تقاعدية لا تقل عن (25) خمسة وعشرون سنة وعلى الوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة او من يخوله أي منهما البت في طلبه خلال (45) خمسة واربعون يوماً من تاريخ تسجيل الطلب في دائرة الموظف ويعد الموظف محالاً الى التقاعد بانتهائها))⁽¹⁾

نلاحظ من النص المذكور ان الاحالة الجوازية للتقاعد تتم بتقديم الموظف طلب يبغى فيه ذلك ، وحدد ايضاً مدة (45) يوم اوجب فيها على الوزير المختص او الجهة غير المرتبطة بوزارة او من يخوله أي منهما البت في الطلب خلالها وبانتهاء المدة المذكورة يعد الموظف محالاً على التقاعد بحكم القانون ، وما على دائرته الا ان تروج له معاملة التقاعد على وفق الاصول القانونية⁽²⁾.

اما بالنسبة الى القانون الملغى فانه اعطى الصلاحية للبت في طلب الاحالة على التقاعد الى الوزير او رئيس الدائرة المختص واطافة اليهم القانون الجديد من يخولانه سواء أكان هذا التحويل من قبل الوزير ام من قبل رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة اما اذا صدر قرار الاحالة على التقاعد من جهة غير مختصة فانه يكون باطلاً وهذا ما ذهب اليه مجلس

- (1) – ينظر في ذلك الفقرة (رابعاً) من المادة (1) من قانون التعديل الاول للقانون المذكور .
- (2) – ينظر في ذلك الدكتور غازي فيصل مهدي : شرح احكام قانون التقاعد الموحد رقم (27) لسنة 2006 المعدل ، الطبعة الاولى ، بغداد ، 2008 ، ص 21 .
- الانضباط العام في حكم له جاء فيه :-

((..... يكون امر احالة المدعي على التقاعد بامر اداري من جهة غير مخولة باصداره باطلاً لتخلف شرط من شروط صحة القرار الاداري والتي هي لازمة في الامر الاداري وفي سواه من التصرفات القانونية العامة لصيرورته تصرفاً قانونياً صحيحاً لينتج الآثار التي رتبها عليه القانون ، وان القرار المشوب بعدم الاختصاص يعتبر امرأ شابه العيب في جميع نواحيه فلا تحميه اية حصانة ، مما يخرج من دائرة الاعمال الادارية ويدخل في طائفة الاعمال غير القانونية فلا يرتب أي اثر مما يستلزم اعدامه في أي وقت ومهما امتد به الزمن))⁽¹⁾ كذلك فان المدة المحددة للبت في الطلب هي خمسة واربعون يوم من تاريخ تسجيل الطلب في القانون الجديد اما القانون الملغى فان المدة كانت ثلاثين يوم التي بانقضائها يعد الموظف محالاً على التقاعد ويستحق حقوقه التقاعدية بموجب القانون .⁽²⁾

ويرى جانب من الفقه الاداري العراقي ان سكوت الادارة هنا يمثل واقعة قانونية وليس عملاً قانونياً ، لان هذا الاخير يتطلب اظهار ارادة الادارة وبالتالي فان الآثار التي تترتب على سكوت الادارة تكون بفعل المشرع - رتبها القانون - وليس عمل الادارة .⁽³⁾ اما بالنسبة الى الآثار التي تترتبها واقعة سكوت الادارة ، فهي اما تكون مساوية لآثار قرار بالرفض او قد تكون مساوية لآثار قرار ايجابي بالقبول .

لكن هذا لا يعني في المقابل تهرب الادارة بسكوتها من رقابة القضاء ، بل بالعكس فانها سوف تخضع للرقابة القضائية كما هو الحال لو انها اتخذت قراراً صريحاً⁽⁴⁾. ولكن هناك اختلاف بين الرقابة على القرارات الصريحة وبين حالة سكوت الادارة ، ففي الحالة

(1) - ينظر في ذلك حكمه المرقم (23 / 2007) ذي العدد (4 / مدنية / 2007) الصادر في 22 / 2 / 2007 ، غير منشور .

(2) - ينظر في ذلك الفقرة (رابعاً) من المادة (1) من قانون التعديل الاول لقانون التقاعد الموحد رقم (27) لسنة 2006 ، وينظر ايضاً الفقرة (اولاً) من المادة (3) من القانون رقم (33) لسنة 1966 الملغى .

(3) - ينظر في ذلك الدكتور ماهر صالح علاوي : سكوت الادارة العامة في القانون العراقي (دراسة مقارنة) ، مجلة العلوم القانونية ، العدد الثاني ، المجلد العاشر ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، 1994 ، ص 87 .

(4) - ينظر في ذلك الدكتور غازي فيصل مهدي : تعليقات ومقالات في نطاق القانون العام ، مصدر سابق ، ص 15 - 16 .

الاولى يتحقق القاضي من توافر اركان القرار الاداري ومشروعيته ، اما في الحالة الثانية فانه يتحقق من فحص عناصر الواقعة القانونية التي يرتب المشرع عليها الآثار .
وتتمثل الرقابة على سكوت الادارة في مجالين :-

المجال الاول : الرقابة على سكوت الادارة كواقعة تترتب عليها اثار قانونية معينة .
المجال الثاني : الزام الادارة بالآثار المترتبة على سكوتها ، اذ قد تمتنع الادارة من احترام هذه الآثار والامتثال لها ، وقد تصدر قرار تخالف ذلك مما يدفع بصاحب الشأن طلب الغاء القرار المخالف .⁽¹⁾

ثانياً: الاحالة الوجدية على التقاعد

نص قانون التقاعد الموحد الجديد على الاحالة الوجدية للموظف على التقاعد اذا جاء فيه انه :-
((تتحتم احالة الموظف الى التقاعد في احدي الحالتين الاتيتين :

أ- عند اكماله سن الـ (63) الثالثة والستين من العمر وهو السن القانوني للتقاعد بغض النظر عن مدة خدمته مالم ينص القانون على خلاف ذلك .

ب- اذا قررت اللجنة الطبية الرسمية عدم صلاحيته للخدمة)⁽²⁾

نجد ان القانون الجديد جاء اكثر توفيقاً من سابقه ، لانه لم يحدد الحالات في الفقرة (ب) من المادة المذكورة سابقاً والتي بموجبها يحال الموظف على التقاعد ، بعد تقرير اللجنة الطبية الرسمية ، وانما ترك ذلك الى اللجنة هي التي تحدد عدم صلاحية الموظف للخدمة ، بينما نجد

في القانون الملغى ان المشرع حدد الحالات والتي بموجبها يحال الموظف على التقاعد وهي اذا ثبت عجز الموظف عن القيام بواجبات وظيفته نتيجة اصابته بعاهة جسدية او عقلية وتحتمل ان تكون مزمنة مع تأييد ذلك بقرار من اللجنة الطبية الرسمية .⁽³⁾

(1) – ينظر في ذلك الدكتور ماهر صالح علاوي : سكوت الادارة العامة في القانون العراقي ، مصدر سابق ، ص 105 .

(2) – ينظر في ذلك الفقرة (ثانياً) من المادة (1) من قانون التعديل الاول لقانون التقاعد الموحد رقم (27) لسنة 2006 .

(3) – اشارت الفقرة (رابعاً) من المادة (3) من قانون التقاعد رقم (33) لسنة 1966 الملغى الى انه (يحال الموظف على التقاعد وجوباً في الحالتين التاليتين

1- 2 – يحال الموظف على التقاعد بصرف النظر عن مقدار خدمته التقاعدية اذا ثبت عجزه عن القيام بواجبات وظيفته لصابته بعاهة جسدية او عقلية يحتمل ان تكون مزمنة وتأييد ذلك بقرار من لجنة طبية رسمية)

اما في مصر فان المشرع كان قد حدد الحد الاعلى لسن التقاعد ببلوغ سن الستين حيث نص على ان :-

((تنتهى خدمة العامل ببلوغه سن الستين وذلك بمراعاة أحكام القانون رقم 79 لسنة 1975

بإصدار قانون التأمين الاجتماعي والقوانين المعدلة له.))⁽¹⁾

وقد حصر المشرع المصري حالات الاحالة الوجوبية على التقاعد بحالتي العجز البدني والقصور المهني وذلك طبقاً للقانون رقم 71 لسنة 1973 .

وقد تتخذ الاحالة على التقاعد صفة الجزاء التأديبي ، وفي العراق كان مجلس قيادة الثورة المنحل هو الجهة التي قررت هذه العقوبة وله حق تقرير اسبابها وفقاً لكل حالة على حده ، ويعود السبب في ذلك الى عدم النص على هذه العقوبة في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل.⁽²⁾

ومن هذه القرارات ، القرار المرقم (1131) والذي تضمن ((تخويل امين السر العام لمجلس قيادة الثورة صلاحية توقيع قرارات مجلس قيادة الثورة الخاصة بالاحالة على التقاعد والفصل عن الوظيفة بالنسبة للعمال والموظفين الذين تقل درجتهم عن درجة مدير عام)⁽³⁾ والقرار المرقم (486) ((تخويل رئيس ديوان الرئاسة بعض الصلاحيات بعد حصول موافقة الرئاسة عليها ومنها الاحالة على التقاعد ما عدا ضباط الجيش وضباط قوى الامن الداخلي ومن هم بدرجة وزير فما فوق))⁽⁴⁾ والقرار المرقم (309) ((تخويل وزير الثقافة والاعلام صلاحية احالة أي فنان على التقاعد)⁽⁵⁾

بينما نجد القضاء الاداري العراقي قد اخذ بهذه العقوبة في حكم حديث النشأة له جاء

(1) – ينظر في ذلك المادة (95) من قانون العاملين المدنيين في الدولة رقم (47) لسنة 1978 .

(2) – ذكرت المادة (8) من القانون المذكور العقوبات التأديبية وهي :- ((لفت النظر ، الانذار ، قطع الراتب ، التوبيخ ، انقاص الراتب ، تنزيل الدرجة ، الفصل ، العزل))

(3) – ينظر في ذلك القرار الصادر في 1981/ 8/24 ، والمنشور في الوقائع العراقية ذي العدد (2848) بتاريخ 1981/ 9 / 7 ، ص 838 .

(4) – ينظر في ذلك القرار الصادر في 1986/ 5/29 ، والمنشور في الوقائع العراقية ذي العدد (3102) بتاريخ 1986/ 6 / 16 ، ص 374 .

(5) – ينظر في ذلك القرار الصادر في 1987/ 5/9 ، والمنشور في الوقائع العراقية ذي العدد (3151) بتاريخ 1987/ 5 / 25 ، ص 276 .

فيه :-

((من حق رئيس الدائرة احالة الموظف على التقاعد لثبوت عدم كفاءته لانه نسب اليه الاخلال بواجبات وظيفته اخلالاً جسيماً ومتعمداً))⁽¹⁾
 الا ان اتجاه القضاء في هذا المجال منتقد بسبب ان العقوبات التأديبية محددة على سبيل الحصر في القانون ولذلك يتوجب ذكر ذلك في قانون انضباط الموظفين من اجل فرضها على الموظف المخالف مع اتاحة الفرصة للموظف للاعتراض على ذلك امام القضاء الاداري لانه الحصن الحصين للحريات العامة .

وفي فرنسا فان المادة (30) من الامر القانوني رقم (244) لسنة 1959 نصت على هذه العقوبة وبينت بان فرض مثل هذه العقوبة يعود الى اسباب تتعلق بالصالح العام وتتحدد في توافر عنصر الصلاحية او الكفاءة الوظيفية في شخص الموظف ويشترط لتوقيع مثل هذه العقوبة ان يكون الموظف قد أمضى مدة الخدمة التي يجوز معها إحالته على المعاش .
 وفي مصر فقد نص القانون على :-

((الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على العاملين هي..... الاحالة على المعاش))⁽²⁾

نستنتج من هذه النصوص ان هذه العقوبة تخضع ايضاً للسلطة التقديرية للجهة التي تقرر فرضها على الموظفين استناداً للقانون .

(1) – ينظر في ذلك حكم الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفتها التمييزية المرقم (320 / انضباط / تمييز / 2006) الصادر في (18 / 12 / 2006) ، صباح صادق جعفر الانباري : مجلس شورى الدولة ، مصدر سابق ، ص 389 .

(2) – ينظر في ذلك المادة (80) من قانون العاملين المدنيين في الدولة رقم (47) لسنة 1978 .

المطلب الثالث

سلطة الادارة في احالة الموظف على التقاعد والآثار المترتبة على ذلك

ان سلطة الادارة في احالة الموظف على التقاعد تختلف باختلاف نوع التقاعد فلادارة سلطة تقديرية اذا كانت الاحالة جوازية ، فلها احالة الموظف على التقاعد او عدم احالته بحسب ما تراه مناسباً للصالح العام ولديمومة المرافق العامة ، ولكن تراعي في الوقت ذاته رغبة الموظف في ترك العمل وحرية في التوقف عنه .لذا فانه يتوجب عليها البت في طلب الموظف خلال (45) يوماً⁽¹⁾ من تاريخ تسليمه الى دائرته اما اذا مضت هذه المدة دون ان تبت الادارة في طلب الموظف هذا فيعد الموظف عندئذ محالاً على التقاعد بمضي المدة ويستحق كل الحقوق التقاعدية .⁽²⁾

الا ان سلطة الادارة مثلما تكون تقديرية فانها قد تكون مقيدة في احالة الموظف على التقاعد ويكون ذلك بالنسبة للاحالة الوجوبية ، فخدمة الموظف هنا تنتهي باكمال السن القانونية المحددة وهي ثلاث وستون سنة بالنسبة للعراق فاذا ما اكمل الموظف هذا السن وجب احالته على التقاعد

، الا ان القانون استثنى بعض الحالات من السن القانونية واجاز لبعض الاشخاص ممارسة الوظيفة العامة حتى بعد تجاوزهم هذا السن (3).
وان اعطاء سلطة للادارة سواء كانت تقديرية ام مطلقة حيال احواله الموظف الى التقاعد هي لتحقيق اهداف معينة(4) كأن تكون ادارية او اقتصادية او اجتماعية ، فالمشرع من خلال قيامه بتحديد سن قانونية تنتهي معها خدمة الموظف اذا اكملها حكماً انما يبغي من وراء ذلك المحافظة على توازن الاجهزة الادارية بين اعداد الموظفين الذين يدخلون الى الوظيفة العامة وبين الخارجين منها .

(1) – ينظر في ذلك الفقرة (رابعاً) من المادة (1) من قانون التعديل الاول لقانون التقاعد الموحد رقم (27) لسنة 2006 .

(2) – ينظر في ذلك الدكتور ماهر صالح علاوي : مبادئ القانون الاداري ، مصدر سابق ، ص 136 .

(3) - نصت الفقرة (ثالثاً) من المادة (1) من قانون التعديل الاول لقانون التقاعد الموحد رقم (27) لسنة

2006 على ان :- ((لرئيس مجلس الوزراء باقتراح من الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة

بوزارة تمديد خدمة الموظف لمدة لا تزيد على (3) ثلاث سنوات عند إكماله السن القانوني للإحالة على

التقاعد مع مراعاة ندرة الاختصاص و نوعية الوظيفة وحاجة الدائرة لخدماته)) 0

(4) – ينظر في ذلك الدكتور حمدي سليمان القبيلات : انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب ، مصدر سابق ، ص 211 وما بعدها .

كما ان هذا الطريق يمنح المشرع اداة يقضي من خلالها على حالات التضخم فاذا ما وجد المشرع بان اعداد الموظفين قد زادت عن الحاجة فانه سوف يلجأ الى خفض الحد الاعلى لسن التقاعد ، وبالتالي يحافظ على الجهاز الاداري من التضخم الناتج عن ذلك .

واما بالنسبة الى الاهداف الاقتصادية فتتمثل في مستوى الانفاق العام في الدولة فاذا كانت الدولة ترمي الى تخفيض عدد الموظفين الذين يتقاضون اجورهم من الخزينة العامة بعد اكمالهم السن المقررة قانوناً ، كذلك فهي تستطيع ان تقضي على حالة البطالة لدى الفئات الشبابية عن طريق افساح المجال امام العاطلين من الشباب والمؤهلين لشغل الوظائف العامة.

اما الاهداف الاجتماعية فانها تتمثل في حق الموظف العام على الادارة ، والذي افنى زهرة شبابه في خدمتها ان توفر له حياة كريمة عند كبره تغنيه عن سواه ، وتسمح له بالاستمتاع ببقيّة العمر وهو في حالة صحية جيدة تمكنه معها ممارسة بعض الأنشطة الخاصة ، اضافة الى حقه في ترك العمل الوظيفي متى شاء مع اتباع الاجراءات القانونية في ذلك (1).

اما بالنسبة الى الاثار المترتبة على احواله الموظف على التقاعد فلا بد ان نشير مقدماً الى ان هذه الاثار تكون متشابهة سواء كانت الاحالة على التقاعد جوازية ام وجوبية ام كانت كعقوبة تفرض على الموظف المخالف ، وتتمثل هذه الاثار بانتهاء خدمة الموظف الوظيفية وانقطاع العلاقة بينه وبين الدولة وعليه فان الاحالة على التقاعد تعني خروج الموظف من الوظيفة بصفة نهائية وهي اما تكون لبلوغ السن القانونية التي حددها القانون وهنا تكون احواله اعتيادية واما تكون كجزاء تأديبي يتمثل بالعقوبة التي تفرضها الادارة على الموظف عند ارتكابه خطأ يبرر معاقبته بهذه العقوبة ويترتب عليها الاثار ذاتها التي تترتب على الاحالة الاعتيادية من حيث انها تؤدي الى انتهاء خدمة الموظف وسقوط ولاية الموظف على وظيفته بمجرد توقيع مثل هذه العقوبة (2).

كما يترتب على احواله الموظف على التقاعد استحقاقه للراتب التقاعدي ، فقد حرصت

(1) – ينظر في ذلك الدكتور حمدي سليمان القبيلات : انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب ، مصدر سابق ، ص 211.

(2) – ينظر في ذلك الدكتور عبد الفتاح حسن : مبادئ القانون الإداري الكويتي ، مصدر سابق ، ص 339 وما بعدها .

القوانين الوظيفية على تأمين مصدر مالي للموظف بعد انتهاء خدمته ، وهذا ما اكده القضاء العراقي في حكم له جاء فيه :-
(يستحق الموظف او المستخدم الراتب التقاعدي بصرف النظر عن مدة خدمته التقاعدية اذا اصاب اثناء الخدمة بمرض يجعله عاجزا عن العمل كلياً ويستوجب احواله على التقاعد والمقصود بالعجز عن العمل الوظيفي وليس العجز الكلي بمفهومه العام المطلق))⁽¹⁾

حيث نجد ان الراتب التقاعدي هذا يكفل للموظف ولعائلته حياة انسانية كريمة فضلاً عن امكانية استعماله كحافز ايجابي يدفع الموظف الى اداء واجبه بصورة صحيحة لكي لا يحرم منه ، وهذا المصدر المالي الذي يستخدمه الموظف بعد انتهاء خدمته هو ما يعرف بالحقوق التقاعدية⁽²⁾ والتي تكون على نوعين اما راتب تقاعدي يتخذ شكل مبلغ نقدي يتقاضاه الموظف بصفة دورية بعد انتهاء خدمته ، ومكافأة تقاعدية تتخذ شكل مبلغ مقطوع يتقاضاه الموظف جملة اثر انتهاء خدمته⁽³⁾.

والراتب التقاعدي اذا كان يمثل في جزء منه الاستقطاعات التقاعدية من راتب الموظف في ضوء النسب التي حددتها التشريعات فان هذا الراتب يعد بالاضافة الى ذلك مظهراً من مظاهر امتيازات الوظيفة العامة في نظام الخدمة المدنية المغلق والذي يعتمد نظام السلم الوظيفي لترقية الموظف الى حد وصوله الى اعلى الدرجات⁽⁴⁾.

- (1) – ينظر في ذلك حكم مجلس الانضباط العام ذي الرقم (704 / مدنية خامسة تقاعد / 1976) الصادر في 23 / 12 / 1976 ، منشور في مجموعة الاحكام العدلية ، العدد الرابع – السنة السابعة ، (تشرين الاول – تشرين الثاني – كانون الاول) ، وزارة العدل ، 1976 ، ص 259 .
- (2) – ينظر في ذلك الفقرة (اولاً- ح) من المادة (1) من قانون التعديل الاول لقانون التقاعد الموحد رقم (27) لسنة 2006 .
- (3) – ينظر في ذلك الدكتور محي الدين القيسي : مبادئ القانون الإداري العام ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2003 ، ص 259 .
- (4) – ينظر في ذلك الدكتور علي محمد بدير والدكتور عصام عبد الوهاب البرزنجي والدكتور مهدي ياسين السلامي : مبادئ واحكام القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص 346 – 347 .

نلاحظ مما سبق ان المشرع ضيق من حرية الموظف العام في التوقف عن العمل سواء في حالة الاحالة على التقاعد ام في حالة الاستقالة ، حيث انه في الحالة الاولى لا يحق للموظف ترك العمل الا اذا بلغ سنأ معينة وخدمة معينة في الوظيفة وفي الحالة الثانية اذا استقال الموظف من الوظيفة فانه يحرم من الحقوق التقاعدية بعكس الموظف المفصول او المعزول فانه يستحق الحقوق التقاعدية ، مما يدل على ان القانون لم يترك خيارات جيدة للموظف بترك العمل فاما ان يستمر في الخدمة الوظيفية لحين بلوغ سن التقاعد للحصول على الحقوق التقاعدية ، او ترك العمل الوظيفي قبل ذلك – الاستقالة الوظيفية – في مقابل خسران الحقوق التقاعدية .

المصادر

بعد القرآن الكريم .

أولاً : - الكتب الفقهية .

(1) - محمد الريشهري : ميزان الحكمة ، الجزء الاول ، الطبعة الاولى ، مطبعة دار الحديث للنشر والتوزيع ، من دون سنة طبع .

ثانياً : - المعاجم .

- (1) - المنجد الابجدي ، الطبعة الاولى ، دار المشرق ، بيروت ، 1976 .
 (2) - اوليفيه دو هاميل - ايف ميني : المعجم الدستوري ، ترجمة منصور القاضي ، الطبعة الاولى ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، 1996 .
 (3) - جبران مسعود : الرائد معجم الفبائي في اللغة والاعلام ، الطبعة الاولى ، دار العلم للملايين ، بيروت ، 2003 .
 (4) - محمد بن ابي بكر الرازي : مختار الصحاح ، الطبعة الرابعة ، دار احياء التراث العربي ، بيروت ، 2005 .
 (5) - موريس نخلة و د . روجي البعلبكي وصلاح مطر : القاموس القانوني الثلاثي (عربي ، فرنسي ، انكليزي) ، الطبعة الاولى ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2002 .

ثالثاً : - الكتب القانونية العربية .

- (1) - د . ابراهيم طه الفياض : القانون الاداري (نشاط واعمال السلطة الادارية بين القانون الكويتي والقانون المقارن) ، الطبعة الاولى ، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع ، الكويت ، 1988 .
 (2) - د . ابراهيم عبد العزيز شيحا : مبادئ وأحكام القانون الإداري اللبناني (دراسة مقارنة) ، الدار الجامعية للطباعة والنشر ، بيروت ، من دون سنة طبع .
 (3) - د . احسان الشريف : موجز الحقوق الادارية ، الجزء الاول ، مطبعة الجامعة السورية ، 1939 .
 (4) - احمد ابو السعود محمد : الاتجاهات الحديثة لقياس وتقييم اداء الموظفين ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2004 .
 (5) - د . ابو اليزيد علي المتيت : النظم السياسية والحريات العامة ، الطبعة الرابعة ، 1984 .
 (6) - د . احمد حافظ نجم : القانون الإداري (دراسة قانونية لتنظيم نشاط الإدارة) ، الجزء الثاني ، الطبعة الأولى ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1980 .

- (7) - د . احمد سلامة بدر : التحقيق الإداري والمحكمة التأديبية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2004 .
- (8) - د . احمد عبد القادر الجمال : القانون الإداري المصري والمقارن ، الجزء الأول ، الطبعة الأولى ، مكتبة النهضة المصرية ، القاهرة ، 1955 .
- (9) - د . احمد عبد اللطيف : جرائم الاموال العامة (دراسة تحليلية تأصيلية تطبيقية) ، مكتبة دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2002 .
- (10) - د . احمد محمد مرجان : واجب الموظف العام في حماية المال العام في ضوء النظام الإداري والإسلامي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2005 .
- (11) - د . احمد مليجي : موسوعة النقض والدستورية العليا ، الجزء الرابع ، الطبعة الرابعة ، 2004 .
- (12) - د . ادوار عيد : القضاء الاداري ، الجزء الثاني ، (دعوى الابطال – دعوى القضاء الشامل) ، مطبعة لبنان ، بيروت ، 1975 .
- (13) - د . اسماعيل بدوي : موسوعة القضاء والفقهاء للدول العربية ، الجزء (200) ، دار العربية للموسوعات ، القاهرة ، 1983 .
- (14) - د . السيد عبد الحميد محمد العربي : ممارسة الموظف للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي (دراسة مقارنة) ، من دون مطبعة ، من دون دار نشر ، 2003 .
- (15) - د . انس جعفر : الوظيفة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2007 .
- (16) - اياد عبد اللطيف سالم : الاجازات الاعتيادية ، بغداد ، من دون سنة نشر .
- (17) - باقر شريف القرشي : العمل وحقوق العامل في الاسلام ، الطبعة الثانية ، دار احياء تراث اهل البيت (ع) ، طهران .
- (18) - د . بشار عبد الهادي : التفويض في الاختصاص (دراسة مقارنة) ، الطبعة الاولى ، دار الفرقان للنشر والتوزيع ، عمان ، 1982 .
- (19) - د . بشار عبد الهادي : دراسات وأبحاث في الإدارة العامة والقانون الإداري ، الطبعة الأولى ، مطبعة حطين ، دار الفرقان للنشر والتوزيع ، عمان ، 1983 .
- (20) - د . ثروت بدوي : مبادئ القانون الإداري ، المجلد الأول ، أصول القانون الإداري وأسس وخصائصه ، دار النهضة العربية ، 1966 .
- (21) - د . ثروت بدوي : النظم السياسية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1975 .
- (22) - د . جابر ابراهيم الراوي : حقوق الانسان وحياته الاساسية في القانون الدولي والشريعة الاسلامية ، من دون ناشر ، 1999 .
- (23) - جورج فودال وبيار دلفولفيه : القانون الإداري (المجلد الثالث ، القاضي الإداري) ، ترجمة منصور القاضي ، الجزء الثاني ، الطبعة الأولى ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، من دون دار نشر ، 2001 .
- (24) - حامد مصطفى : مبادئ القانون الإداري العراقي ، شركة الطبع الأهلية ، بغداد ، 1968 .

- (25) - د . حسان شفيق العاني : نظرية الحريات العامة (تحليل ووثائق) ، المكتبة القانونية ، بغداد ، 2004.
- (26) - حسن محمد عواضة : المبادئ الأساسية للقانون الإداري (دراسة مقارنة) ، الطبعة الأولى ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، 1997.
- (27) - حسين حمودة المهدي : شرح أحكام الوظيفة العامة ، المنشأة العامة للنشر والتوزيع والإعلان ، طرابلس ، من دون سنة طبع .
- (28) - د . حسين عثمان محمد عثمان : أصول القانون الإداري ، الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي ، 2006.
- (29) - د . حمدي سليمان القبيلات : انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب (دراسة مقارنة) ، الطبعة الأولى ، دار وائل للنشر والتوزيع ، عمان ، 2003 .
- (30) - د . خالد خليل الظاهر : القانون الإداري (دراسة مقارنة) ، الكتاب الأول ، الطبعة الأولى ، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ، عمان ، 1998.
- (31) - د . خالد سمارة الزعبي : القانون الإداري وتطبيقاته في الملكة الأردنية الهاشمية ، الطبعة الثالثة ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 1998.
- (32) - د . خميس السيد إسماعيل : موسوعة المحاكمات التأديبية أمام مجلس الدولة ، الطبعة الأولى ، دار الطباعة الحديثة ، 1988 .
- (33) - رضوان جودت زيادة : مسيرة حقوق الإنسان في العالم العربي ، الطبعة الأولى ، المركز الثقافي ، بيروت ، 2000.
- (34) - د . رعد ناجي الجدة : التشريعات الدستورية في العراق ، مطابع دار الشؤون الثقافية العامة ، بيت الحكمة ، بغداد ، 1998 .
- (35) - د . رمزي الشاعر : النظرية العامة للقانون الدستوري ، الجزء الثاني ، 1983.
- (36) - د . رمزي طه الشاعر : تدرج البطلان في القرارات الإدارية (دراسة مقارنة) ، الطبعة الثالثة ، 1997.
- (37) - د . رمضان محمد بطيخ : أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1996.
- (38) - زهدي يكن : القانون الإداري ، الجزء الثاني ، المكتبة العصرية ، بيروت ، من دون سنة طبع.
- (39) - د . زين العابدين بركات : الوسيط في الحقوق الإدارية ، الطبعة الأولى ، مكتبة المعرض الوطني ، دمشق ، من دون سنة طبع .
- (40) - د . ساسي سالم الحاج : المفاهيم القانونية لحقوق الإنسان عبر الزمان والمكان ، دار الكتاب الجديد المتحدة ، الطبعة الثالثة ، 2004.
- (41) - د . سامي جمال الدين : أصول القانون الإداري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2004 .
- (42) - د . سامي جمال الدين : الإدارة العامة ، الطبعة الأولى ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2006.

- (43) - د . سعاد الشرقاوي : نسبية الحريات العامة وانعكاسها على التنظيم القانوني ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1979.
- (44) - د . سعاد الشرقاوي : القانون الإداري (النشاط الإداري) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1984.
- (45) - د . سعاد محمد الصباح : حقوق الإنسان في العالم المعاصر ، دار سعاد الصباح للنشر والتوزيع ، الكويت ، 1996.
- (46) - د . سعد العلوش : نظرية المؤسسة العامة وتطبيقاتها في التشريع العراقي (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1968 .
- (47) - د . سليمان محمد الطماوي : الوجيز في القانون الإداري (دراسة مقارنة) ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1979.
- (48) - د . سليمان محمد الطماوي : القضاء الإداري ، الكتاب الثالث ، قضاء التأديب (دراسة مقارنة) ، دار الفكر العربي ، جامعة عين شمس ، 1979.
- (49) - د . سهيل حسين الفتلاوي : موسوعة القانون الدولي (حقوق الإنسان) ، الطبعة الأولى ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2007 .
- (50) - د . سيد محمود رمضان : الوسيط في شرح قانون العمل وقانون الضمان الاجتماعي (دراسة مقارنة) ، الطبعة الأولى ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2006.
- (51) - د . شاب توما منصور : القانون الإداري ، الطبعة الأولى ، الكتاب الثاني ، مطبعة دار العراق للطبع والنشر ، بغداد ، 1980.
- (52) - د . صالح بن عبد الله : حقوق الإنسان وحرياته الأساسية (في الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي) ، الطبعة الأولى ، مطبعة العبيكان ، رياض ، 2004.
- (53) - صباح صادق جعفر الانباري : مجلس شورى الدولة ، الطبعة الأولى ، بغداد ، 2008 .
- (54) - د . صبحي المحمصاني : أركان حقوق الإنسان ، الطبعة الأولى ، دار العلم للملايين ، بيروت ، 1979.
- (55) - د . صلاح احمد السيد جودة : الرقابة القضائية على التعيين في الوظائف العامة (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2007.
- (56) - صلاح محمد احمد : مجموعة القواعد القانونية لمحكمة النقض في مسائل العمل والتأمينات الاجتماعية في (60) عام (1931 - 1991) ، الجزء الأول (منازعات العمل والقطاع العام) .
- (57) - د . طارق عزت رخا : قانون حقوق الإنسان النظرية والتطبيق في الفكر الوضعي والشريعة الإسلامية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، من دون سنة طبع.
- (58) - د . طعيمة الجرف : القانون الإداري (نشاط الإدارة العامة ، اساليبه ووسائله) ، مطبعة جامعة القاهرة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1985.
- (59) - د . عاصم احمد عجيلة : طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة ، الطبعة الرابعة ، عالم الكتب ، القاهرة ، 1992.

- (60) - د. عاصم احمد عجيلة و د. محمد رفعت عبد الوهاب : النظم السياسية ، الطبعة الخامسة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1992.
- (61) - د. عبد الحق حجازي : المدخل لدراسة العلوم القانونية ، الجزء الثاني (الحق) ، جامعة الكويت ، 1970.
- (62) - د. عبد العزيز خليل بديوي : الوجيز في المبادئ العامة للدعوى الإدارية واجراءتها ، الطبعة الأولى ، من دون ناشر ، 1970 .
- (63) - عبد العزيز سليم : الصيغ في الدعاوي الادارية امام القضاء الاداري - قضاء مجلس الدولة ، الطبعة الثانية ، 1997.
- (64) - د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة : الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، الطبعة الاولى ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2003 .
- (65) - د. عبد العليم عبد المجيد : الوجيز في القانون الاداري (دراسة مقارنة) ، الجزء الثاني ، النشاط الاداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2002.
- (66) - د. عبد الغني بسيوني : القانون الإداري (دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر) ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 1991.
- (67) - د. عبد الغني بسيوني : القضاء الاداري اللبناني، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2001.
- (68) - د. عبد الفتاح أبو الليل : الوجيز في القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، 2000 .
- (69) - د. عبد الفتاح حسن : التأديب في الوظيفة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1964 .
- (70) - د. عبد الفتاح حسن : مبادئ القانون الاداري الكويتي ، دار النهضة العربية ، للطباعة والنشر ، بيروت ، 1969.
- (71) - د. عبد الفتاح مراد : موسوعة شرح جرائم قانون العقوبات والتشريعات الجنائية الخاصة ، الجزء الاول ، من دون سنة طبع .
- (72) - د. عبد القادر الشبخلي : النظام القانوني للجزاء التأديبي ، دار الفكر للنشر والتوزيع ، عمان ، 1983.
- (73) - د. عبد القادر عبد الحافظ الشبخلي : القانون التأديبي وعلاقته بالقانون الاداري والجنائي ، الطبعة الاولى ، دار الفرقان ، عمان ، 1983.
- (74) - د. عبد الكريم أبو شنب : شرح قانون العمل ، الطبعة الثانية ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2006.
- (75) - عبد المحسن السالم : العقوبات المقننة بين المشروعية وتعسف الادارة (دراسة مقارنة) ، الطبعة الاولى ، مطبعة الشعب ، بغداد ، 1986.
- (76) - عبد الوهاب عبد الرزاق التحافي : النظرية العامة لواجبات وحقوق العاملين في الدولة (دراسة مقارنة) ، الطبعة الأولى ، بغداد ، 1984 .
- (77) - د. عثمان خليل عثمان : القانون الاداري ، مطبعة الاهالي ، بغداد ، 1940 .
- (78) - د. عثمان سلمان غيلان العبودي : النظام التأديبي لموظفي الدولة ، الطبعة الثانية ، بغداد ، 2007.

- (79) - د . علي عبد الفتاح : الموظف العام وممارسة الحرية السياسية ، الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2002.
- (80) - علي محمد إبراهيم الكرباسي : الوظيفة العامة (الخدمة المدنية) ، شرح وتعليق ، المكتبة القانونية ، بغداد ، 1989.
- (81) - د . علي محمد بدير ود . عصام عبد الوهاب البرزنجي ود . مهدي ياسين ألسلامي : مبادئ وأحكام القانون الإداري ، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر ، بغداد ، 1993.
- (82) - علي محمد صالح الدباس وعلي عليان محمد ابو زيد : حقوق الانسان وحرياته ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2005.
- (83) - د . عمرو فؤاد احمد بركات : مبادئ القانون الإداري ، من دون مطبعة ، من دون دار نشر ، 1985.
- (84) - د . غازي فيصل مهدي : شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم 14 لسنة 1991 ، مطبعة العزة ، بغداد ، 2001 .
- (85) - د . غازي فيصل مهدي : تعليقات ومقالات في نطاق القانون العام ، الطبعة الاولى ، جامعة النهرين ، 2004.
- (86) - د . غازي فيصل مهدي : المرشد لحقوق الموظف ، الطبعة الاولى ، بغداد ، 2006 .
- (87) - د . غازي فيصل مهدي : شرح أحكام قانون التقاعد الموحد رقم (27) لسنة 2006 المعدل ، الطبعة الاولى ، بغداد ، 2008 .
- (88) - د . فاروق عبد البر : دور المحكمة الدستورية المصرية في حماية الحقوق والحريات ، النسر الذهبي للطباعة ، القاهرة ، طبعة 1998 و 2004.
- (88) - د . فوزت فرحات : القانون الإداري العام ، الكتاب الاول (التنظيم الإداري - والنشاط الإداري) ، الطبعة الاولى ، جامعة لبنان ، 2004.
- (89) - د . فوزت فرحات : القانون الإداري العام ، الكتاب الثاني ، (القضاء الإداري ، مسؤولية السلطة العامة) ، الطبعة الأولى ، الجامعة اللبنانية ، 2004 .
- (90) - لوران بلان : الوظيفة العامة ، الطبعة الاولى ، منشورات عويدات ، بيروت ، 1973 .
- (91) - د . ماجد راغب الحلو : القانون الإداري الكويتي وقانون الخدمة المدنية الجديد ، الطبعة الاولى ، منشورات ذات السلاسل للطباعة والنشر والتوزيع ، الكويت ، 1980.
- (92) - د . ماجد راغب الحلو : القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، 1987.
- (93) - د . ماجد راغب الحلو : القضاء الإداري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2004.
- (94) - د . مازن ليلو راضي : الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، 2002.

- (95) - د . مازن ليلو راضي : الوجيز في القضاء الليبي ، دار المطبوعات الجامعية ، من دون دار نشر ، 2003.
- (96) - د . مازن ليلو راضي والدكتور حيدر ادهم عبد الهادي : المدخل لدراسة حقوق الانسان ، الطبعة الاولى ، دار قنديل للنشر والتوزيع ، عمان ، 2007.
- (97) - د . ماهر صالح علاوي : مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة) ، دار الكتب للطباعة والنشر ، جامعة الموصل ، 1996.
- (98) - د . محمد انس جعفر : مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقها في التشريع الجزائري ، مطبعة مورافتلي ، عابدين ، 1982.
- (99) - د . محمد بشير الشافعي : قانون حقوق الانسان ، الطبعة الثالثة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، من دون سنة طبع .
- (100) - د . محمد رفعت عبد الوهاب : مبادئ واحكام القانون الاداري ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2005.
- (101) - د . محمد طه بدوي و د . محمد طلعت الغنيمي : الوجيز في النظم الإدارية ، دار المعارف ، مصر ، من دون سنة طبع .
- (102) - د . محمد عبد الحميد ابو زيد : دوام سير المرافق العامة (دراسة مقارنة) ، الطبعة الثانية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1998.
- (103) - د . محمد عبد الحميد أبو زيد : المرجع في القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1999.
- (104) - د . محمد عبد الحميد أبو زيد : منافع المرافق العامة وحتمية استدامتها ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2005.
- (105) - د . محمد عصفور : الحرية في الفكرين الديمقراطي والاشتراكي ، الطبعة الأولى ، 1961.
- (106) - د . محمد علي ال ياسين : القانون الإداري (المبادئ العامة) ، الطبعة الثانية ، مطبعة الديواني ، 2005 .
- (107) - د . محمد فؤاد عبد الباسط : القضاء الاداري (مبدأ المشروعية وتنظيم اختصاصات مجلس الدولة) ، دار الجامعية الجديدة للنشر ، 2005.
- (108) - د . محمد فؤاد مهنا : حقوق الأفراد إزاء المرافق العامة والمشروعات العامة ، معهد البحوث والدراسات العربية ، جامعة الدول العربية ، 1970.
- (109) - د . محمد ماهر ابو العينين : دعوى الالغاء امام القضاء الاداري (اسباب الغاء القرارات الادارية) ، وفقاً لاحكام المحكمة الادارية العليا حتى عام 1996 ، دار الكتب القانونية ، مصر ، 1998.
- (110) - د . محمد ماهر ابو العينين : احكام وفتاوى مجلس الدولة بخصوص العاملين المدنيين بالدولة والهيئات العامة والقطاع العام والخاضعين لكادرات خاصة حتى عام 1998 ، الكتاب الثاني ، دار ابو المجد للطباعة بالهرم ، 2004 .
- (111) - د . محمد يعقوب السعيد : مبادئ القانون الاداري ، الجزء الاول ، مطبعة الجامعة ، بغداد ، من دون سنة طبع.

- (112) - د . محمود حلمي : موجز مبادئ القانون الإداري ، الطبعة الأولى ، 1977.
- (113) - د . محمود شريف بسيوني : الديمقراطية والحريات العامة ، الطبعة الأولى ، المعهد الدولي لقانون حقوق الانسان ، 2005 .
- (114) - د . محمود شريف بسيوني و د . عبد العظيم و د . محمد سعيد الدقاق : حقوق الانسان ، المجلد الاول (الوثائق العالمية والاقليمية) ، من دون دار نشر ، من دون سنة نشر.
- (115) - د . محي الدين القيسي : مبادئ القانون الاداري العام ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2003.
- (116) - د . مصطفى ابراهيم الزلمي و د . ضاري خليل محمود وباسيل يوسف : حقوق الانسان في الشريعة الاسلامية والقانون الدولي ، بيت الحكمة ، بغداد ، 1998.
- (117) - د . مصطفى ابو زيد فهمي : الوسيط في القانون الاداري ، الجزء الاول ، تنظيم الادارة العامة ، الطبعة الاولى ، دار المطبوعات الجامعية ، 1995.
- (118) - د . مصطفى كامل : شرح القانون الاداري ، الطبعة الاولى ، مطبعة النجاح ، بغداد ، 1949.
- (119) - د . ممدوح طنطاوي : الجرائم التأديبية (الولاية والاختصاص - النيابة الادارية - الجهات الرئاسية والرقابية - المحاكم التأديبية - الواجبات والمحظورات) ، الطبعة الثالثة ، المكتب الجامعي الحديث ، الاسكندرية ، 2001.
- (120) - د . ممدوح طنطاوي : الادلة التأديبية (اجراءات جمع الادلة التأديبية وجمع الاستدلالات - خصائص الاثبات التأديبي) ، الطبعة الثالثة ، المكتب الجامعي الحديث ، الاسكندرية ، 2003.
- (121) - د . منذر الشاوي : الدولة الديمقراطية في الفلسفة السياسية والقانونية (الفكر الديمقراطي) ، الطبعة الاولى ، شركة المطبوعات للتوزيع والنشر ، بيروت ، 2000.
- (122) - د . منير محمود الوتري: في القانون الإداري ، الطبعة الأولى ، مطبعة المعارف ، بغداد ، 1976.
- (123) - موريس نخلة : المختار في الاجتهاد الإداري ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 1998 .
- (124) - موريس نخلة : الوسيط في شرح قانون الموظفين ، الجزء الأول ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2004.
- (125) - موريس نخلة : الوسيط في شرح قانون الموظفين ، الجزء الثاني ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2004.
- (126) - د . نعيم العطية : في النظرية العامة للحريات الفردية ، الدار القومية للطباعة والنشر ، القاهرة ، 1965.
- (127) - د . نواف كنعان : القانون الإداري ، الكتاب الأول ، الطبعة الأولى ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، بيروت ، 2006 .

- (128) - د . نوفان العقيل العجارمة : سلطة تأديب الموظف العام (دراسة مقارنة) ، الطبعة الأولى ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، الأردن ، 2007.
- (129) - د . هاني سليمان الطعيمات : حقوق الانسان وحرياته الأساسية ، الطبعة الاولى ، دار الشروق للنشر والتوزيع ، عمان ، 2001.
- (130) - د . هاني علي الطهراوي : القانون الاداري ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2006.
- (131) - د . هاني علي الطهراوي : النظم السياسية والقانون الدستوري ، الطبعة الأولى ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2007 .
- (132) - د . وليد الشهيب الحلبي و د . عاشور الزبيدي : التربية على حقوق الإنسان ، الطبعة الأولى ، بغداد ، 2007.
- (133) - د . يوسف الياس : المرجع العملي في شرح قوانين الخدمة المدنية والانضباط والتقاعد المدني ، الطبعة الاولى ، مطبعة العمال المركزية ، بغداد ، 1984.
- (134) - د . يوسف سعد الله الخوري : القانون الإداري (تنظيم إداري ، أعمال و عقود إدارية) ، الجزء الأول ، الطبعة الثانية ، المنشورات الحقوقية ، من دون دار نشر ، 1998 .

رابعاً :- الاطاريح والرسائل .

أ - الاطاريح .

- (1) - مهدي حمدي الزهيري : أثر الجريمة التي يرتكبها الموظف العام في انهاء علاقته الوظيفية (دراسة مقارنة) ، اطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، 2004 .
- (2) - نشأت احمد نصيف : جريمة قذف الموظف أو المكلف بخدمة عامة (دراسة مقارنة) ، أطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، 1999 .

ب - الرسائل .

- (1) - إكسافيه فليب : القانون الإداري للحريات ، ترجمة طلال عبد الله محمود ، رسالة دبلوم ، جامعة بغداد ، 2004.
- (2) - بتول عبد الجبار حسين : الاجازة الدراسية للموظف في العراق (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، 2007 .
- (3) - حمدي صالح مجيد : الاعتداء على الموظف أو المكلف بخدمة عامة أثناء أداء الواجب أو بسبب ذلك (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، 1988 .
- (4) - شفيق عبد المجيد الحديثي : النظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق (دراسة مقارنة) ، الطبعة الأولى ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، 1975 .

- (5) - عامر إبراهيم احمد الشمري : العقوبات المنهية للرابطة الوظيفية (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، 2007 .
- (6) - عدي جابر هادي العبيدي : قتل الموظف أو المكلف بخدمة عامة أثناء تأدية واجبه أو بسببه (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل ، 2005 .
- (7) - مجيد مجهول درويش حسن : ضمانات مبدأ دوام سير المرافق العامة (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل ، 2004 .
- (8) - محمد صالح عبد الصمد : السلطة التأديبية للإدارة في التشريع العراقي (دراسة مقارنة) ، رسالة قدمت للمعهد القضائي ، قسم القضاء الإداري ، الدورة الأولى ، 1991 .
- (9) - ميثم حسين حمزة الشافعي : ضمانات تطبيق القواعد الدستورية (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل ، 2006 .
- (10) - يحيى قاسم علي : الضمانات الوظيفية والعقوبة التأديبية في القانون اليمني (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل ، 1998 .

خامساً :- الأبحاث والمقالات .

- (1) - د . إسماعيل صعصاع البديري : مضمون الإضراب الوظيفي (دراسة مقارنة) ، كلية القانون ، جامعة بابل ، 2007 ، بحث غير منشور .
- (2) - تغريد الدغمي : حقوق الموظف العام ، 17 / نيسان / 2006 ، منشور على الموقع الإلكتروني www.darathaqa.com
- (3) - د . حامد عبد الماجد : العصيان السياسي بين النشأة والاحتواء ، 5 / 9 / 2001 ، منشور على الموقع الإلكتروني [www . Islam online . net](http://www.Islamonline.net)
- (4) - حسين عبد الخالق ومجيد حميد محمد : اثر الظروف الاجتماعية للعمل على خلق الرضا الوظيفي والولاء التنظيمي ، مجلة جامعة بابل (سلسلة العلوم القانونية والإدارية) ، العدد السادس ، المجلد الثالث ، تشرين الثاني ، 1998 .
- (5) - د . خليل شمه : في السياسية الاقتصادية في العراق (لماذا الخصخصة) ، 6 / 3 / 2008 ، منشور على الموقع الإلكتروني [www . sotaliraq com](http://www.sotaliraq.com)
- (6) - رياض خليل جاسم : المركز القانوني للموظف العام في القانون العراقي ، مجلة العدالة ، العدد الأول ، السنة الخامسة ، العراق ، 1979 .
- (7) - سامر احمد موسى : تكريس وتنظيم الحق في الإضراب في بعض التشريعات الغربية والعربية المعاصرة ، 25 / تموز / 2007 ، منشور على الموقع الإلكتروني [www . rezgar . com](http://www.rezgar.com)
- (8) - د . شاب توما منصور : النظام القانوني لعمال الدولة ، مجلة العلوم القانونية ، المجلد الأول ، العدد الأول ، مطبعة العاني ، بغداد ، 1969 .
- (9) - د . شاب توما منصور : أساس السلطة الانضباطية في الوظيفة العامة ، مجلة العلوم القانونية والسياسية ، العدد الثالث ، المجلد الأول ، بغداد ، 1977 .

- (10) - عيد احمد الحسبان : النظام القانوني لحق الموظف العام بالاجازات وفقا لنظام الخدمة الاردني الجديد رقم (55) لسنة 2002 ، مجلة العلوم القانونية ، العدد الاول ، المجلد الثامن عشر ، جامعة بغداد ، 2004 .
- (11) - د . غازي فيصل مهدي : تقارير تقويم الموظفين بين النظرية والتطبيق ، مجلة كلية الحقوق ، العدد السابع ، المجلد الخامس ، آذار ، 2001 .
- (12) - د . غازي فيصل مهدي : سحب يد الموظف في التشريع العراقي ، مجلة العدالة ، العدد الثالث ، (تموز - آب - ايلول) ، بغداد ، 2002 .
- (13) - فارس حامد عبد الكريم : اسباب الطعن بالقرار الاداري (دعوى الغاء القرار الاداري) منشور على الموقع الالكتروني www.annabaa.org
- (14) - د . مازن ليلو راضي : ضمانات احترام القواعد الدستورية في العراق ، 4 / 10 / 2007 ، منشور على الموقع الالكتروني www.esatlows.com
- (15) - د . ماهر صالح علاوي : سكوت الادارة العامة في القانون العراقي (دراسة مقارنة) ، مجلة العلوم القانونية ، العدد الثاني ، المجلد العاشر ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، 1994 .
- (16) - د . محمد علي الطائي : المركز القانوني للموظف العام من منظور الشرائع العراقية القديمة والاسلامية والحديثة ، مجلة القانون المقارن ، العدد السادس والثلاثون ، جمعية القانون المقارن العراقية ، 2005 .
- (17) - د . محمود جمال الدين زكي : اثر الإضراب على عقد العمل (دراسة مقارنة) ، مجلة القانون والاقتصاد ، العددان الأول والثاني - السنة الخامسة والعشرون ، مطبعة جامعة القاهرة ، 1956 .
- سادساً :- **المواثيق والدساتير والتشريعات والقرارات .**

أ - المواثيق الدولية .

- 1 - اعلان حقوق الانسان والمواطن الفرنسي عام 1789 .
- 2 - الاعلان العالمي لحقوق الانسان الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة عام 1948 .
- 3 - العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية . 1966 .
- 4 - العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية . 1966 .

ب - الدساتير .

- 1 - دستور العراق لعام 1925 .
- 2 - دستور العراق لعام 1958 .
- 3 - دستور العراق في 4 نيسان لعام 1963 .
- 4 - دستور العراق في 22 نيسان لعام 1964 .
- 5 - دستور العراق في 29 نيسان لعام 1964 .
- 6 - دستور العراق لعام 1968 .
- 7 - دستور العراق لعام 1970 .
- 8 - دستور الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية . 2004 .

- 9 – دستور العراق لعام 2005.
 10 - دستور مصر لعام 1971.
 11 – دستور فرنسا لعام 1946 و عام 1958 .

ج – التشريعات والانظمة .

- قانون العقوبات البغدادى لعام 1918 .
 قانون الخدمة المدنية رقم (103) لسنة 1931.
 قانون الخدمة المدنية رقم (64) لسنة 1939 .
 قانون انضباط موظفي الدولة الملغى رقم (69) لسنة 1939 .
 قانون الخدمة المدنية رقم (55) لسنة 1956 .
 المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم (112) لسنة 1959 .
 قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل .
 قانون التقاعد المدني رقم (33) لسنة 1966 الملغى.
 قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل .
 قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (47) لسنة 1978.
 قانون الملاك عدد (23) لسنة 1979 الخاصة بالوظائف الشاغرة والملاكات المصدقة .
 قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل.
 نظام الخدمة المدنية الاردني رقم (55) لسنة 2002 .
 قانون التعديل الاول لقانون التقاعد الموحد رقم (27) لسنة 2006 .
 قانون الخدمة الجامعية رقم (23) لسنة 2008 .

د – القرارات والاوامر .

- 1 - قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (911) الصادر في 19 / 8 / 1976.
 2 - قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (1180) الصادر في 6 / 11 / 1976.
 3 - قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (1257) الصادر في 24 / 9 / 1978 .
 4 - قرار مجلس قيادة الثورة المنحل المرقم (1534) الصادر في 13 / 11 / 1979.
 5 - قرار مجلس قيادة الثورة المنحل المرقم (1131) الصادر في 24 / 8 / 1981.
 6 – قرار مجلس قيادة الثورة المنحل المرقم (486) الصادر في 29 / 5 / 1986.
 7 - قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (150) الصادر في 19 / 3 / 1987.
 8 – قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (309) الصادر في 9 / 5 / 1987 .
 9 – قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (603) في 12 / 8 / 1987 .
 10 - قرار مجلس قيادة الثورة المنحل المرقم (727) في 19 / 9 / 1987 .
 11 - قرار مجلس قيادة الثورة المنحل المرقم (882) في 29 / 11 / 1987 .
 12 - قرار مجلس الثورة المنحل ذي الرقم (75) الصادر في 9 / 2 / 1989 .
 13 – أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (30) الصادر في 8 / 9 / 2003.

14 - أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم 64 لعام 2004 .

ثامناً :- الاحكام القضائية .

أ - مجموعات الاحكام .

- 1 - مجموعة الاحكام العدلية ، العدد الرابع - السنة السابعة ، (تشرين الاول - تشرين الثاني - كانون الاول) ، وزارة العدل ، 1976 .
- 2 - مجموعة الاحكام العدلية ، العدد الاول - السنة العاشرة ، (كانون الثاني - شباط - آذار) ، وزارة العدل ، 1979 .
- 3 - مجموعة الاحكام العدلية ، العدد الرابع - السنة العاشرة ، (تشرين الاول - تشرين الثاني - كانون الاول) ، وزارة العدل ، بغداد ، 1979 .
- 4 - مجموعة الاحكام العدلية ، العدد الثاني - السنة الثالثة عشرة ، (نيسان - مايس - حزيران) ، وزارة العدل ، 1982 .
- 5 - مجموعة الاحكام العدلية ، العدد الرابع - السنة الثالثة عشرة ، (تشرين الاول - تشرين الثاني - كانون الاول) ، وزارة العدل ، 1982 .
- 6 - مجموعة الاحكام العدلية ، العدد الرابع (1 ، 2 ، 3 ، 4) ، وزارة العدل ، بغداد ، 1984 .
- 7 - مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا في خمسة عشر عاماً (1965 ، 1980) ، الجزء الرابع ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، 1985 .
- 8 - وزارة العدل (مجلس شورى الدولة) ، قرارات وفتاوي مجلس شورى الدولة لعام 2006 .

ب - المجالات القضائية .

- 1 - نشرة ديوان التدوين القانوني ، (العدد الاول - السنة الثالثة) ، وزارة العدل ، مطبعة الحكومة ، بغداد ، 1973 .
- 2 - مجلة العدالة ، العدد الثاني ، (نيسان - مايس - حزيران) ، وزارة العدل ، بغداد ، 2001 .
- 3 - مجلة العدالة ، العدد الاول ، (كانون الثاني ، شباط ، آذار) ، وزارة العدل ، 2002 .

تاسعاً :- الكتب القانونية باللغة الفرنسية .

1-Andre de Laubadere : Traite elementaire de droit administratif
2eme ed 1957 .

2- Auby (J . M) : droit de la fonction publique preeis , Dalloz ,
2em edition , paris , 1993 .

3-Durand (paul) et vito (andre): Trait de droit dutravail , T .
111 , Dalloz , paris , 1955 .

4-Houriou maurice : precisde droit administratif 2eed , sirey ,
pairs , 1933 .

5- Revero (jean) et Savitier (jean) : droit du travail , p.u.f ,
paris , 1956.