

ملخص البحث

تباشر الإدارة أعمالها وأنشطتها بواسطة أشخاص طبيعيين يعملون باسمها ولحسابها وتنظم مراكزهم القانونية القوانين واللوائح والتعليمات المتعلقة بذلك، هذا وتولي الدساتير والقوانين أيضا على حد سواء اهتماما بالغا بشريحة الموظفين، لاسيما قوانين الخدمة المدنية، لان نجاح السلطة التنفيذية في اداء عملها يعتمد على أداء عملهم بشكل واضح، ومدى كفاءتهم وإحساسهم بالمسؤولية.

وهو ما يعني في مفهوم المخالفة ان زيادة اعداد الموظفين من دون وجود كفاءة او اماتة او شعور بالمسؤولية في اداء اعمالهم ينعكس سلبا على مسيرة الادارة واضرار بالصالح العام ، وفي العراق من الملاحظ انه يبلغ عدد الموظفين الحكوميين في الوزارات والدوائر المدنية بحدود الثلاثة ملايين موظف ، ولا توجد مؤشرات حقيقية عن طبيعة ادائهم الفعلي ، فالجهاز الاداري يعاني من الترهل وضعف الكفاءة وسوء التوزيع، لاسيما مع شغل الموظف غير الكفاء للمناصب الوظيفية العليا، وهو ما يدفع فعليا الى بروز ظاهرة الموظف الفضائي.

يعرف الموظف بانه كل شخص عهدت اليه وظيفة دائمة داخله ضمن الملاك العام للمرفق العام لقاء مرتب شهري يدفع له من خزينة الدولة . في حين والموظف الفضائي لا يمكن ان تنطبق عليه احكام هذا التعريف لاسيما انه قد تقدم للوظيفة بالفعل وقيد اسمه في سجل الموظفين لكن لم يؤدي عملا للادارة ولم يكن في خدمة المرفق العام بل العكس كان سببا في هدر المال العام، بيد ان المشكلة تكمن في من يقوم باستلام الراتب الشهري، بالتاكيد هنالك اشخاص تروج لمثل هذه الظاهرة وتتستر عليها وهو ما يعني وجود فساد اداري ومالي خطير يستدعي مكافحته والوقوف على اهم اسبابه

ومن يطالع فقط التعديل الاخير لقانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ يجد ان المادة الاولى منه قد بينت نبذه بسيطة جدا عما كتب اعلاه " " يلغى نص المادة ١ من القانون ويحل محله ما ياتي:

اولا: يؤسس مجلس يسمى ( مجلس شوري الدولة) يتمتع بالشخصية المعنوية ويرتبط بوزارة العدل ويكون مقره في بغداد يتالف من رئيس ونائبين للرئيس احدهما لشؤون التشريع والراي والفتوى والاخر لشؤون القضاء الإداري وعدد من المستشارين لا يقل عن (٥٠) خمسين مستشارا وعدد من المستشارين المساعدين لا يقل عن (٢٥) خمسة وعشرين مستشارا مساعدا ولا يزيد على نصف عدد المستشارين " .

يلاحظ على التعديل الخامس انه زاد عدد المستشارين بحيث حدد الحد الادنى لعدد المستشارين وترك الحد الاعلى مفتوحا بمعنى انه يمكن ان يكون عددهم ضخم جدا بدلا عن ١٢ العدد المقرر في القانون قبل التعديل فضلا عن زيادة عدد المستشارين المساعدين ليصل الى تحديد الحد الادنى بما لا يقل

# النظام القانوني لتولي الوظيفة العامة في ضوء ظاهرة الموظف الفضائي

العدد الأول / السنة التاسعة ٢٠١٧

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

عن ٢٥ بدلا عن ٦ ويبدو انه اتجاه يساعد على ايجاد وظائف قد تكون مزيفه وعنوان للبطالة المقتعه لاسيما مع هذه الاعداد الانفجارية في المجلس .

## المقدمة

تعد ظاهرة الفضائيين كما يطلق عليها من الظواهر الغريبة عن المجتمع العراقي وهي لا تشمل الجيش والشرطة والمؤسسات العسكرية فحسب , بل أنّ هذه الظاهرة قد امتدّت لتشمل كلّ مؤسسات الدولة العراقية بما فيها المؤسسات المدنية , لاسيما ان هنالك الآلاف من الموظفين الفضائيين , والآلاف من المتقاعدين الفضائيين , والآلاف من السجناء السياسيين الفضائيين , والآلاف حتى من الشهداء الفضائيين , والآلاف من حمايات الفضائيين لمسئولي الدولة الكبار وأعضاء مجلس النواب , حيث تم الكشف عن وجود ٥٠ ألف من الجنود الوهميين في أربع فرق عسكرية .

وكان وجود هذه الظاهرة يعد سببا كبيرا في هدر المال العام كونها تصرف لغير المستحقين فعليا، لذلك استنزفت الخزينة العامة ويات العراق على حافة الانهيار الاقتصادي بعد ان تحملت الميزانية اعباء دفع رواتب هذه الفئات التي لم يكن لها ناتج فعلي في ارض الواقع ، وبالتالي شكلت عبء جديد على الموازنة العامة . لهذا جاءت هذه الدراسة لتكون إضافة جديدة الى حقل الاختصاص الدقيق لاسيما في فرع القانون العام والقانون الاداري بالخاص .

لذا حاولنا في هذا البحث المتواضع ابراز حقيقة هذه الشخصية التي يطلق عليها بالموظفين الفضائيين ووضع العلاج الناجع لوجود هذه الظاهرة. حيث تم تناول هذا الموضوع في مبحثين:المبحث الاول: ماهية العمل الوظيفي حيث تناولت الموضوع في مطلبين:المطلب الاول: التعريف بالموظف اما المطلب الثاني فقد اشار الى مفهوم الموظف.

اما المبحث الثاني فقد تناول الاحكام العامة للعمل الوظيفي وذلك في مطلبين: تناول المطلب الاول:اليّة تولي العمل الوظيفي في حين عرج المطلب الثاني على الاثر القانوني المترتب على التحاق الموظف بالوظيفة العامة.

المبحث الأول

ماهية العمل الوظيفي في العراق

بلا ريب إن الإدارة تباشر أعمالها وأنشطتها بواسطة أشخاص طبيعيين يعملون باسمها ولحسابها وتنظم مراكزهم القانونية القوانين واللوائح والتعليمات المتعلقة بذلك، هذا وتولي الدساتير والقوانين أيضا على حد سواء اهتماما بالغاً بشريحة الموظفين لاسيما القوانين الخدمة المدنية لان نجاح السلطة التنفيذية في اداء عملها يعتمد على اداء عملهم بشكل واضح ومدى كفاءتهم وإحساسهم بالمسؤولية، لذلك سنحاول في هذا المبحث التعريف بالموظف من خلال بين نشأته وفلسفة الوظيفة، ثم بيان مفهوم الموظف.

المطلب الأول

التعريف بالموظف

تمارس السلطة الإدارية وظائفها واختصاصاتها عن طريق الأشخاص الذين تستخدمهم لهذه الغاية، وهؤلاء الأشخاص هم أداة الدولة في القيام بجميع أوجه نشاطاتها ويشغلون الوظائف التي يتم إنشاؤها لتحقيق هذه الأغراض باسمها ولحسابها، ولهذا وفي ضوء هذا البيان رأينا أن نتعرض في هذا المطلب لما يشتمل عليه من موضوعات، وهي نشأة فكرة الموظف، وفلسفة الوظيفة.

الفرع الأول

نشأة فكرة الموظف

القانون يعد انعكاسا لحاجة بشرية مهمة دعت الى التنظيم ، تلك الحاجة التي ظهرت منذ بدء نشوء المجتمعات التي قامت منذ نظام الأسرة الامية الى حين نشوء الدول الحديثة، لان المجتمع لا يقوم إلا وفقا لنظام قانوني يحكم وينظم العلاقات بين افراد المجتمع بعضهم مع البعض الآخر، وكلما ازدادت حاجات المجتمع وتشعبت مصالح افراده كلما ازدادت الحاجة الى وجود نظم قانونية تهدف الى تنظيم اشباع هذه الحاجات ، وفي كل مرحلة من المراحل التي مر بها نشوء المجتمعات كان يوجد دائما صورة من صور الموظف ، فاذا كان القانون يعبر عن ارادة من يحكم في المجتمع، اي من يتولى على عاتقه وضع النظام للمجتمع الذي يعيش فيه، فان الموظف هو الاداة التي يمكن ان تنفذ بها السلطة صاحبة السيادة والسلطان لتلك الارادة ، سواء اكان ذلك في وضع القانون نفسه ، الذي يعتبر ترجمة حقيقية لهذه الارادة، بحيث تظهر بصورة اوامر ونواها او في عملية تطبيقه وتنفيذه

ولا يمكن تصور وجود الموظف في الأسرة الأمية سواء أكانت الأبوية ام أمية لان الأسرة لم تكن منفصلة عن شخصية الام او الاب وانما يتصور في الواقع وجود الموظف منذ تكوين نظام القبيلة

## النظام القانوني لتولي الوظيفة العامة في ضوء ظاهرة الموظف الفضائي

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

العدد الأول / السنة التاسعة ٢٠١٧

والعشيرة ، فبعد ان استقرت وتوسعت الاسر وتجمعت في المجتمع نظمته العرف وبتزعمه رئيس القبيلة ويعاونه في أداء مهامه الوكلاء والمتنفذون في القبيلة في وقت الحرب والصيد، ولعل هذا السبب هو ما دفع وراء تجمع الاسر وتعاضدها ، وتتعد هذه النواة الأولى لنشوء الموظف العام والشخصية المعنوية ، وبتطور المجتمع وتحوله من النظام الزراعي الى الإقطاعي ، حيث توحدت الاقطاعات في ممالك وبدء ظهور ونشوء الدولة الحديثة وعلى هذا تضخم عدد العاملين في الدولة من الموظفين بعد ان استغنت عن الوكلاء بموظفين -ممثلين - وبات الدفاع عن الوطن نابع من العقيدة والانتماء للأرض وإحساس الإنسان وإيمانه بحريته وكرامته واستقلاله ، لذلك باتت الدول تنظم شؤونها ومسألة الدفاع والأمن والقضاء وحماية الحدود وجباية الضرائب من المواطنين وفض الخصومات من اهم واجبات الدولة<sup>١</sup>.

### الفرع الثاني

#### فلسفة الوظيفة

يعد الموظفون في كل زمان ومكان أداة السلطة التنفيذية ( الحكام) في تنفيذ القانون وفساد هذه الاداة وصلاحها مرهو بصلاحيهم ، فقد كان نشاط الدولة من وقت غير بعيد مقتصر على وظيفتها التقليدية ( الأمن -الدفاع -القضاء)، فقد كانت حاجتها الى الوظيفة مقتصرة على هذا النشاط لذلك كان عددهم محصور في تلك المجالات والمرافق، فضلا عن هذا، كانت علاقاتهم سهلة ميسرة ولم تكن بحاجة الى نظم وقوانين تنظمها كما هي الحالة اليوم حيث تشعبت علاقات الموظف بالدولة وتنوت اختصاصاتها وباتت متدخلة بعد ان كانت حارسة لاسيما بعد الحرب العالمية الاولى حيث عدلت الدول عن المذهب الفردي الى الاشتراكي وباتت تتدخل في الميادين التي كانت حكرًا على الافراد والقطاع الخاص، وهو ما اثمر بزيادة عدد العاملين وتنوع مهامهم وتشعب علاقاتهم مع الدولة لا بل تعقدتها لتلك الحاجة وطبقا لوجود اعتمادات مالية مقرررة ولعل ترك تحديد عدد الوظائف للقيادات الإدارية ، يؤدي الى توسع كبير لا بل تضخم في عدد الوظائف العامة، نظرا للمبالغة في التقدير وامتلاك الادارة سلطة تقديرية في التعيين، وربط البعض بين أهمية الوحدة التي يرأسها وبين عدد الموظفين فيها الأمر الذي قد يكلف ميزانية الدولة نفقات باهظة وقد تأثرت قوانين الوظيفة في العالم العربي عموما بالنظام الأوربي في وصف وترتيب الوظائف العامة لاسيما انها اقرب للعدالة والموضوعية من النظام الأمريكي<sup>٢</sup>.

فلم تعد الوظيفة العامة مجرد جهة يكتسب من يمارسها رزقه منها مقابل العمل الذي يؤديه، لان الوظيفة في الوقت الحالي باتت امانة مقدسة وخدمة اجتماعية ، فالموظف هو كما سبق ان اشترت اداة الدولة في تنفيذ برامجها وخططها في مختلف مجالات الحياة<sup>٣</sup>، وهو ما بينه الدستور العراقي لعام

# النظام القانوني لتولي الوظيفة العامة في ضوء ظاهرة الموظف الفضائي

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية / العدد الأول / السنة التاسعة ٢٠١٧

٢٠٠٥ في المادة ٢٢ / اولاً العمل حق لكل العراقيين بما يضمن لهم حياة كريمة" في حين تناول دستور ١٩٧٠ الوظيفة العامة في المادة ٣٠ " ١ - الوظيفة العامة امانة مقدسة وخدمة اجتماعية قيامها بالالتزام المخلص الواعي بمصالح الجماهير وحقوقها وفقاً لاحكام الدستور والقانون ."

## المطلب الثاني

### مفهوم الموظف الفضائي

بلا ريب ان عدد الموظفين الحكوميين في الوزارات والدوائر المدنية يبلغ بحدود الثلاثة ملايين ولا توجد مؤشرات حقيقية عن ادائهم الفعلي , فالجهاز الاداري يعاني من الترهل وضعف الكفاءة وسوء التوزيع لاسيما مع شغل الموظف غير الكفاء للمناصب الوظيفية العليا، وهو ما يدفع فعليا الى بروز ظاهرة الموظف الفضائي. لذلك سنتعرف على مدلول الموظف من عدة وجوه.

## الفرع الأول

### المدلول الفقهي للموظف

اختلفت وجهات نظر فقهاء القانون العام في ايراد تعريف جامع مانع للموظف، ، حيث ذهب عبد العزيز عبد المنعم خليفه للقول انه كل شخص يساهم في عمل دائم في مرفق عام تديره الدولة وغيرها من الوحدات الإدارية باسئول الاستغلال المباشر، وتكون مساهمته في ذلك العمل عن طريق اسناد مشروع الوظيفة ينطوي على قرار التعميم من جانب الادارة او على قبول لهذا التعيين من جانب صاحب الشأن<sup>٤</sup>.

وفق هذا التعريف يلاحظ ان الفقه يرى ان الموظف هو كل شخص تم تعيينه من قبل السلطة العامة لاداء خدمة في مرفق عام يدار من قبل الدولة بالطريق المباشر قدر من الوقت بصرف النظر عما اذا كانت السلطة مركزية او لامركزية - محلية مستقلة او مؤسسة عامة ، في حين يرى جانب فقهي اخر الى القول انه كل شخص يعهد اليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تتولى ادارته الدولة او احد أشخاص القانون العام الإقليمية او المرفقية ، وذلك بتولية منصب دائم يدخل في نطاق التنظيم الإداري للمرفق ، والظاهر ان الفقه الإداري قد ركز على أمرين أساسيين هما: اشتراط ان يكون الموظف قد تم تعيينه من قبل الإدارة -السلطة العامة- والثاني ان يتعلق عمله باحد المرافق العامة ( خدمة مرفق عام بشكل دائم)<sup>٥</sup>.

لذلك يخرج من مفهوم الموظف ودائرتة كل شخص يغتصب العمل الوظيفي اغتصاباً وسواء اكان امر تعيينه غير مشروع او لم يصدر بحقه قرار تعيين او لم تتوافر فيه شروط التعيين ، او لا تم

## النظام القانوني لتولي الوظيفة العامة في ضوء ظاهرة الموظف الفضائي

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

العدد الأول / السنة التاسعة ٢٠١٧

تعيينه وفق الإجراءات الأصولية المرعية، الا انه تنصل عن أداء عمله الوظيفي وهم ما يطلق عليهم الموظفين الفضائيين وهي ظاهرة غريبة وجديدة في الواقع مع وجود بوادر لها في تسعينيات القرن الماضي، حينما سمح النظام السابق لكبار القادة العسكريين لمنح اجازات للعسكر مقابل التنازل عن كل او جزء من الرواتب ، ولعل الحصار الاقتصادي وضغط الحالة الاجتماعية والاقتصادية هي من قادت الى نشوء هذه الظاهرة، لكن بشكل محدود وضمن فئة قليلة جدا. الا انها ظهرت على الساحة وبشكل كبير بعد عام ٢٠٠٣ نظراً لوجود اعداد هائلة من الموظفين المدنيين والعسكريين ممن كانت إجراءات تعيينهم صحيحة وتم تعيينهم وفق الاصول المرعية، فضلا عن تحقق كل شروط التوظيف فيهم، الا أنهم لا يلتزمون بأداء عملهم او الدوام في العمل، ومع ذلك فهم يستلمون راتب ومخصصات مالية ، وهو ما يمثل جريمة وهدر للمال العام .

نافلة القول يقصد بالفضائي مجموعات من الموظفين الذين يتقاضون رواتب ومخصصات مالية دون القيام بأي عمل نظير ذلك، وينتشرون بشكل كبير في كافة مؤسسات وأجهزة الدولة العراقية، لا سيما أجهزة الجيش والشرطة.

هذا وقد كشف رئيس الوزراء الحالي حيدر العبادي في ٣٠ نوفمبر ٢٠١٤، عن وجود ما يزيد عن خمسين ألف ضابط وجندي في أربع فرق عسكرية ضمن هذه الفئة. كما و تفيد الدراسة الصادرة عن المركز الإقليمي للدراسات الإستراتيجية بأنّ هذه الفئة تتواجد كذلك في كافة مؤسسات الجهاز الإداري للدولة من مستشارين في الوزارات، ونواب في البرلمان، بالإضافة إلى وجودها بشكل مكثف في البلديات والمحافظات. وقد امتدت هذه الظاهرة بشكل واسع إلى إقليم كردستان، ممّا أصبح يشكل خطراً كبيراً على بنية الدولة العراقية برمتها، وسير العمل فيها<sup>٦</sup>.

وهنا يجب أن نميز بين الموظف الفضائي والموظف الفعلي، فالأخير هو ان يقوم شخص لا علاقة له بالوظيفة العامة بمهام الوظيفة الإدارية ، اذ يمارس الموظف الفعلي مهام عمله في الظروف العادية او الاستثنائية دون سند قانوني<sup>٧</sup> .

فضلا عن هذا، فان الموظف الفضائي يختلف عن الموظف الوهمي، فالأخير يتطلب قيد أسماء أشخاص لا وجود لهم في الواقع في سجلات الموظفين والقيام باستلام رواتبهم والتوقيع عنهم، وهو فعل يشكل جريمة تزوير، في حين الموظف الفضائي استنفذ كل طرق التعيين الا انه لم يلتحق بالوظيفة بعد مباشرته بالعمل.

لذلك يمكن تعريف الموظف الفضائي بانه كل شخص طبيعي عهدت اليه وظيفة على الملاك الدائم للمرفق العام وكانت إجراءات تعيينه أصوليه، بيد انه لم يلتحق بالوظيفة ويستلم راتب، بمعنى انه لا يؤدي الالتزامات الملقاة على عاتقه واهما اداء العمل الوظيفي والحضور للعمل .

الفرع الثاني

المدلول القضائي والتشريعي للموظف

إزاء إخفاق الفقه في وضع تعريف موحد للموظف العام برز دور القضاء والتشريع على حد سواء لبيان موقفهما من مدلول الموظف.

اولاً: المدلول القضائي: لقد استقر قضاء المحاكم الانجليزية على ان الموظف خادم للملك ويجب ان يكون معيناً مباشرة بواسطة التاج لأداء أعمال عامة لخدمة الملك<sup>١</sup>.

كما ذهب محكمة القضاء الاداري المصرية في وضع بيان مفصل للموظف في حكمها " ... الموظف العمومي هو الذي يعهد اليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام، تديره الدولة او احد أشخاص القانون العام الاخرى عن طريق شغله منصبا يدخل في التنظيم الاداري لذلك المرفق ، ومن ثم يشترط لاعتبار الشخص موظفا عاما شرطين: اولهما ان يكون قائما بعمل دائم وثانيهما، ان يكون هذا العمل في خدمة مرفق عام او مصلحة عامة، ولكي يكتسب عمال المرافق العامة صفة الموظف العمومي، يجب ان يدار المرفق العام عن طريق الاستغلال المباشر ، وثمة شرط ثالث يفهم من سياق الشرطين السابقين ، هو ان يتم التعيين بالاداة القانونية المقررة قانونا لاجراء هذا التعيين ، اذ بقرار التعيين وحده يعتبر الشخص شاغلا للمنصب الذي يدخل في التنظيم الإداري للمرفق العام ، وهو الطريق الذي رسمه القانون، ليعهد الى الشخص بعمل دائم في خدمة مرفق عام، ومن ثم فان تعيين الشخص في خدمة السلطة الإدارية المركزية كالقرارات والمصالح العامة التي يتبعها بحيث يسبغ على الشخص صفة الموظف الحكومي، وتعيينه في خدمة السلطات الإدارية اللامركزية يسبغ عليه صفة الموظف العمومي بالإدارات المحلية ، كما ان تعيينه في خدمة المؤسسات العامة يسبغ عليه صفة الموظف العمومي بالمرافق العامة"<sup>١</sup>.

ومن خلال استقراء هذا القرار يتضح انه يشترط لإضفاء صفة الموظف على الشخص الطبيعي ما يلي: ( ١ - ان يكون الشخص قد تعين في خدمة مرفق عام تديره الدولة او احد الأشخاص المعنوية التابعة لها، ٢ - ان يكون قرار تعيينه وفقا للأصول المرعية ٣ - ان يكون عمل الموظف في خدمة مرفق عام بصورة دائمة وليس عرضي او استثنائي )<sup>١</sup>.

لذلك يتعذر إطلاق لفظ موظف على الموظفين الفضائيين في العراق لأنهم لم يؤد خدمة في مرفق عام بشكل دائم لأنهم انقطعت علاقتهم بالوظيفة بعد صدور امر المباشرة بالتعيين ومع ذلك فهم يستلمون راتباً ومخصصات نهاية الشهر، ولتأكيد هذه الشروط قضت المحكمة الادارية العليا المصرية" ان المقومات الأساسية التي تقوم عليها فكرة الوظيفة العامة تخلص في ان يكون تعيين

## النظام القانوني لتولّي الوظيفة العامة في ضوء ظاهرة الموظف الفضائي

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية العدد الأول / السنة التاسعة ٢٠١٧

الموظف باداء قانونية لاداء عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة او احد الاشخاص القانون العام" <sup>١١</sup>.

ثانيا: المدلول التشريعي للموظف : لقد امسك المشرعون في غالبية دول العالم عن وضع تعريف جامع مانع للموظف العام واقتصر جهودهم على تعريف بعض طوائف الموظفين في بعض المناسبات التشريعية التي تتعلق بهم، وفي الواقع لا يمكن وضع تعريف للموظف سواء اكان الموظف داخل الدولة ذاتها او بالنسبة للفكرة السائدة عنه في اغلب دول العالم، وذلك لاختلاف النظم السياسية والاجتماعية بين دولة واخرى، واختلاف النظم الادارية ومن بينها قوانين الخدمة المدنية واللوائح وفقا لظروف كل بلد <sup>١٢</sup>، لذلك بات من الصعب ايراد تعريف يمكن ان يسري على هذه الدول ويطبق على موظفيها انطباقا كاملا، فضلا عن هذا، تلعب مرونة العمل الاداري وطبيعة القانون الاداري المتطورة ايضا دور في استحالة ايراد تعريف واحد للموظف العام، ولم يرد في القانون الفرنسي نص عام يتضمن تعريف للموظف بيد ان القانون الصادر في عهد حكومة فيشي في ١٤ سبتمبر ١٩٤١ حاول تعداد الطوائف المختلفة للموظفين دون ايراد تعريف جامع مانع للموظفين ، وحين صدر القانون الخاص بنظام موظفي الدولة في فرنسا في ١٩ اكتوبر ١٩٤٨ حيث وضح في المادة ١ " يسري على الأشخاص الذين يعينون في وظيفة دائمة ويشغلون إحدى درجات السلم الرئاسي في احد الإدارات بالإدارة المركزية للدولة او في المرافق القائمة على الأموال العامة او المؤسسات العامة" <sup>١٣</sup>. يتضح من هذا النص انه قد أشار إلى العناصر الأساسية التي يشترط توافرها في الموظف العام وهو ما استقرت عليه أحكام مجلس الدولة الفرنسي.

وقد جرى المشرع العراقي على إعطاء تعريف للموظف العام في قوانين الخدمة المدنية المتعاقبة فقد عرفه قانون الخدمة المدنية رقم ١٠٣ لسنة ١٩٣١ الموظف في المادة الثانية " الموظف كل شخص عهدت اليه في الحكومة لقاء راتب يتقاضاه من الميزانية العامة او ميزانية خاصة وتابع لأحكام قانون التقاعد" <sup>١٤</sup>.

كما عرفه قانون الخدمة المدنية رقم ٦٤ لسنة ١٩٣٩ في المادة الثانية " كل شخص عهدت اليه وظيفة دائمة داخلية في ملاك الدولة الخاص بالموظفين" ولعل هذا التعريف هو ما استقر عليه المشرع العراقي في ظل قانوني الخدمة المدنية رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٦ ورقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ النافذ، في حين قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ فقد عرف الموظف في المادة الاولى في فقرتها - أ - " الموظف كل شخص عهدت اليه وظيفة في الحكومة لقاء راتب يتقاضاه من الميزانية العامة او ميزانية خاصة وتابع لأحكام قانون التقاعد" . وبذلك يعتبر الموظف كل شخص يعمل في دوائر الدولة او القطاع الاشتراكي بصفة دائمة مع ما ترتبه هذه الصفة من حقوق وواجبات ، كما اعتبر العاملين



في القطاع الاشتراكي موظف ايضا لذلك فالموظف كل شخص الذي يعمل بصفة دائمة في مرافق الدولة او القطاع الاشتراكي<sup>١٥</sup>.

### الفرع الثالث

#### تاريخ ظهور ظاهرة الموظف الفضائي

يعود تاريخ نشأة ظاهرة الموظف الفضائي الى عهد الحاكم المدني، فقد اوجدت قرارات الحاكم المدني في العراق بول بريمر أعدادا هائلة من الموظفين الفضائيين عندما تم تعطيل وزارة الإعلام والتصنيع العسكري وغيرها من المؤسسات المنحلة ، وبسبب السياسات الاقتصادية الخاطئة، فقد أصبحت شركات وزارة الصناعة والمعادن غير قادرة على انتاج رواتب موظفيها، وتحول الموظفون في اغلبها الى ارقام فقط لانهم بدون اعمال واقعية تتناسب مع خبراتهم ورغباتهم وقدراتهم التي اكتسبوها عندما كانت تلك الشركات تحقق السبق في المنطقة من حيث الجودة والطلب ، ولو تم احصاء عدد التعيينات التي حصلت في الوظائف الحكومية بعد سنة ٢٠٠٣ لوجدنا انها بعدد مبالغ به الى درجة كبيرة جدا، فقد افتقرت اغلب تلك التعيينات في الواقع الى الحاجة الفعلية والكفاءة ومبدأ الجدارة والاستحقاق، فاعلمها تمت لأسباب معروفة في ظل غياب تشكيل مجلس الخدمة الاتحادي<sup>١٦</sup>.

وواقع الحال يؤشر وجود عشرات او مئات الآلاف من الفضائيين في الوظائف الحكومية ، فهناك نسبة كبيرة من الموظفين غير قادرين على انتاج رواتبهم ،اي انهم يعملون باقل مما يتقاضوه من رواتب ومخصصات ، وهم افضل حالاً من الموظفين الذين يتواجدون في منازلهم ويتقاضون رواتبهم، لربما البعض منهم موجودين في خارج العراق وتصرف لهم رواتبهم او يتم تقاضي نسب منها لغرض صرفها ، والاكثر من ذلك هو وجود موظفين في بعض الدوائر بصفة شكلية ،فهم يداومون ولكنهم لا يعملون لانهم محميين من بعض الكتل والاحزاب ، ناهيك عن وجود اعداد كبيرة من الموظفين تتركس جهودهم لخدمة المناصب الوظيفية فاعلم المسؤولين لديهم مواكب ( زفاف ) في بداية ونهاية السدوام فمهمتهم تقتصر فقط على خدمة المسؤولين وعوائلهم<sup>١٧</sup>.

المبحث الثاني

الأحكام العامة لتولي الوظيفة العامة

تعد الوظيفة العامة من المواضيع الهامة في القانون الإداري ، إذ ينتظم تحت إطارها العام العديد من المواضيع التي هي في غاية من الأهمية، لعل في مقدمتها تحديد آلية اختيار الأشخاص الذين يمارسون هذه الوظيفة ، و الأثر القانوني المترتب على التحاق الموظف بالوظيفة العامة وهو ما سنتعرف عليه في هذا المبحث.

المطلب الأول

آلية تولي العمل الوظيفي

باتت المجتمعات المدنية تعتمد في تطورها وتقدمها ورفيها على كوادر فنية وإدارية ومهنية ، بحيث يتم الاعتماد على هذه الكوادر بعد تعيينها في الجهاز الإداري للدولة او في الهيئات والمؤسسات العامة، لذلك لا بد من وجود نظام قانوني يتم من خلاله اختيار الموظفين لشغل الوظيفة العامة وفق شروط ، ويمنع تطبيقه العملي من ليس بكفوء من التعيين في هذه الوظيفة، فضلا على مراعاة تطور المجتمع وتقدمه عند اختيار الموظفين لشغل الوظيفة العامة، لضمان احترام حقوق الأفراد وهو ما كفله الدستور والقانون<sup>١٨</sup> . لذلك سنتعرف على في هذا المطلب على شروط الالتحاق في الوظيفة العامة وطرق الاختيار والتعيين في الوظيفة العامة.

الفرع الأول

شروط الالتحاق في الوظيفة العامة

تتطلب الوظيفة العامة بما تحمله لشاغلها من أعباء ومسؤوليات قدرا من الكفاءة والجدارة للمساهمة في ادارة المرافق العامة لذلك يجب عند التعيين في اي وظيفة ادارية حكومية توافر جملة من الشروط اللازمة منها:

اولا:: الجنسية: كقاعدة عامة يجب ان يكون المتقدم للتعيين في الوظيفة من مواطني تلك الدولة فهم يساهمون في تطور بلادهم عن طريق الانتخاب- الترشيح- التعيين، وتقوم الحكومة عادة على تحقيق التضامن الاجتماعي في البلاد والمحافظة على مصالح الشعب والعمل على تحققه وتطوره ورفاهه وكل هذه العوامل تدعو وفقا لطبيعة الأشياء الى اختلاف مركز الأجانب عن مركز المواطنين لان تسرب الأجنبي الى الوظيفة العامة يعرض من أهدافها<sup>١٩</sup>.

## النظام القانوني لتولي الوظيفة العامة في ضوء ظاهرة الموظف الفضائي

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

العدد الأول / السنة التاسعة ٢٠١٧

ثانيا: حسن السير والسلوك: يتولى الموظف العام مهمة العمل الإداري وهي مهمة ليست بالسهلة الميسورة دائما وإنما يلقي على عاتقه بمجرد صدور امر المباشرة بالعمل جملة من الحقوق وعليه التزامات وأعباء ثقيلة جدا تتفاوت حسب أهميتها ، لذلك يجب ان يكون اختيار من يشغل الوظيفة العامة ممن هم حسني السلوك والأخلاق ومثال للقيم العليا، ويجب ان يكونوا ممن هم لا تتوفر فيهم العادات السيئة التي تضغط على ارادتهم وتدفعهم نحو استغلال الوظائف العامة فن حق الادارة ان تضمن في موظفيها حسن السلوك والطباع<sup>٢٠</sup> ، هذا ويتفاوت تحديده من وظيفة لآخرى حسب بحسب درجة النضوج الفكري والذهني الذي يلزم توافره كمؤهل للموظف لتحمل واجبات الوظيفة<sup>٢١</sup>، وهو ما بينه العراقي رقم قانون الخدمة المدنية ٦٤ لسنة ١٩٣٩ الملغي " المرشح حسن السلوك والسمعة، غير محكوم عليه بجناية او جنحة تمس الشرف "<sup>٢٢</sup> .

في حين أشار قانون الخدمة المدنية العراقي لعام ٢٤ لسنة ١٩٦٠ في المادة ٧ منه الى "٤- حسنا لأخلاقو غير محكوم بجناية غير سياسية أو بجنحة تمس الشرف كالسرقة والاختلاس والتزوير والاحتيال"<sup>٢٣</sup> .

ثالثا: خلو الوظيفة العامة: وتعني ان توجد درجة وظيفية فارغة مع جواز التعيين فيها، اذ يجب ان تكون هنالك درجة وظيفية فارغة تتيح للمتقدم للتعيين قبولها ، والا يوجد اي مانع قانوني او مادي يحول دون شغله لتلك الدرجة الوظيفية.

رابعا: المؤهل العلمي: بلا شك انه الشرط الرئيسي لقبول المتقدم للتعيين في الوظيفة العامة فهو يدل على درجة توافر الثقافة التي تسمح للمرشح بأداء عمله الوظيفي المناط به ويتشدد النظام الأمريكي في وضع الموظف المختص في درجته المخصصة له عكس النظام الأوربي الذي يتطلب تخصص يسير في حين يتطلب النظام الأمريكي درجة عالية من التخصص ولا يكفي بالثقافة او المعلومات العامة<sup>٢٤</sup> .

خامسا: اللياقة البنية: كي يكون المرشح للوظيفة قادرا على القيام بمهام عمله بحيث لا يترتب على مرضه توقف العمل وتضرر المرفق العام مما يعود بالسلب على المصلحة العامة بسبب تغيبه وتوقف العمل ، يجب ان يكون المرشح او المتقدم للتعيين صحيح البدن خاليا من الأمراض السارية او المعدية كي لا ينتقل العدوى الى زملاءه في العمل<sup>٢٥</sup> .

سادسا: السن: حينما تقوم الإدارة بتعيين فرد في الوظيفة العامة فإنها تعهد إليه مهمة إدارة المرفق العام والقيام بأداء الخدمات لجمهور المنتفعين بالمرفق، لذلك يقع على عاتق الإدارة مسؤولية اختيار أكفاء المرشحين، وهو يتطلب توافر سن معينة في المرشح ، لذلك تشترط دول العالم سنا معينة لغرض شغل منصب في الوظيفة العامة ، هذا ويختلف الحد الأدنى للسن من وظيفة الى اخرى من

## النظام القانوني لتولي الوظيفة العامة في ضوء ظاهرة الموظف الفضائي

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية العدد الأول / السنة التاسعة ٢٠١٧

حيث الارتفاع والاختفاض حسب طبيعة وظروف العمل ، ومدى الحاجة الى شغله لان سن الرشد المدني، كما هو معلوم ثمانية عشر عاما وهو يعد الحد الأدنى للسن السائدة في الدول العربية<sup>٢٦</sup>.

بيد انه قد يشترط سن معينة لغرض تولي وظيفة مهاما ما فقد اشترط قانون الخدمة الخارجية رقم ٤١ لسنة ١٩٤٠ " الاتقل سن من يعين في السلك الدبلوماسي العراقي عن عشرين سنة ولا تزيد عن ثمانية وعشرين عاما"<sup>٢٧</sup>. في حين بين قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ في المادة ٧ منه الى "٢- أكمل الثامنة عشرة من العمر وللممرضة السادسة عشرة".

سابعاً: اجتياز الاختبار او الامتحان المقرر لشغل الوظيفة: الدول عادة لا تكتفي بالشروط التي سبق ان ذكرناها اعلاه لغرض قبول المرشح للتعيين لاسيما ان هذه الشروط تتوافر في عدد ضخم من المواطنين ولا يمكن قبول كل ذلك الكم الهائل في الوظيفة العامة، لذلك يجب اتباع طريقة للتفاضل بينهم، بيد ان مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة هو المبدأ الذي يجب ان يسود في طريقة اختيار المرشحين للوظيفة العامة، فضلا عن هذا، يجب ان يكون الشخص قد تم تعيينه وفق الأصول المرعية ، بمعنى ان يكون قرار تعيينه مستوفي كل الشروط الموضوعية والشكلية لإصدار القرارات الإدارية والا يكون قد شابه عيب يجعله قابلاً للإلغاء، فضلا عن هذا ، يجب ان يكون قد تم تعيينه في خدمة مرفق عام بصورة دائمية سواء اكان هذا المرفق إداري او اقتصادي ، اما اذا كان عمل الشخص قد تم بصفة مؤقتة او عارضة فان لا يعد موظفاً ، فلن يكون الشخص موظفاً يجب ان ينقطع لخدمة المرفق العام الذي تولى العمل فيه، وهو ما استقر عليه مشرعنا العراقي منذ عام ١٩٣٩ في قانون الخدمة المدنية رقم ٦٤ حيث عرف الموظف بأنه " كل شخص عهدت اليه وظيفة دائمة..."<sup>٢٨</sup>.

وبذلك يكون مشرعنا قد شمل كل العاملين في دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي فيما لو توافرت الشروط الاخرى من دون فرق بين ان يكون المرفق العام اقليمياً او مرفقياً مركزي او لامركزي ، بيد انه يشترط ان يدار المرفق العام إدارة مباشرة من قبل شخص من أشخاص القانون العام ، اما اذا كانت إدارة المرفق غير مباشرة كأسلوب التزام المرفق العام فان العاملين فيه لا يعتبرون موظفين عموميين<sup>٢٩</sup>.

### الفرع الثاني

#### طرق الاختيار او التعيين في الوظيفة العامة

من حيث الأصل ان خلق وإتشاء الوظائف العامة في الدولة يعد اختصاصاً أصيلاً من اختصاصات السلطة التنفيذية ، فهي الأقدر والكفاء على تقدير عدد الوظائف ، ومن ثم توزيعها على الوزارات

## النظام القانوني لتولي الوظيفة العامة في ضوء ظاهرة الموظف الفضائي

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

العدد الأول / السنة التاسعة ٢٠١٧

والمصالح والأجهزة والهيئات المختلفة وفقا لحاجة كل منها<sup>٣٠</sup>. هذا وتختلف طرق اختيار الموظفين لشغل الوظائف العامة ليس فقط من دولة لأخرى، وإنما أيضا داخل الدولة الواحدة من وقت لآخر، على أساس ان هذه الطرق تعكس الواقع السياسي والاجتماعي والاقتصادي وهو داع لا يتسم بالعمومية او العالمية وذلك لاختلاف كل دولة عن الأخرى في الظروف والبيئة ، على اية حال فان هناك عامل مشترك يجمع بين كل دول العالم وهو هدفها في انجاح طريقة تولي الوظيفة العامة، هذا ويحكم عمل الادارة في اختيار الموظفين مبدئين اساسيين هما ( حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد ومبدا المساواة بين المواطنين في تولي الوظائف العامة).

اولا: الحرية المطلقة للإدارة في التعيين: بموجب هه الطريقة تتمتع الادارة بالحرية في اختيار الموظفين العاملين في اجهزتها كافة وقد سادت هذه الطريقة قديما حيث كان يتمتع الحاكم بالسلطة المطلقة في اختيار المرشحين لان اختيار الموظفين على أساس الثقة الشخصية ودون تطلب اية شروط أخرى، لأنها تتيح للإدارة حرية تقدير مدى كفاءة المرشحين لشغل الوظائف العامة ومدى مقدرتهم على التعاون معها لتسيير المرافق العامة، كما انها تتلاءم ومسئولية الإدارة عن افعال موظفيها<sup>٣١</sup>.

وعرفت بريطانيا هذه الطريقة حيث سادت حتى عام ١٨٥٥ حيث صدر مرسوم الاصلاح الاداري الذي تطلب اختيار العاملين على اساس الكفاءة والجدارة ، فضلا عن هذا عرفت الولايات المتحدة الامريكية هذه الطريقة في الاختيار تحت مسمى نظام الغنائم او الاسلاب ، وبها يقوم مرش كل حزب فائز بالانتخابات الرئاسية بعد تولية المنصب بتعيين كل انصار حزبه وطرد أنصار الحزب المنافس من كافة الإدارات ، ونظرا لفساد هذه الطريقة وأثارها المدمرة على الإدارة الأمريكية ارتفعت الأصوات المطالبة بالغاءها فصدر قانون الإصلاح الإداري ١٨٨٣ حيث تم استبداله بنظام الجدارة<sup>٣٢</sup>.

ومن بين الدول التي كانت للاعتبارات السياسية المؤهل الاول في اختيار الموظفين الاتحاد السوفيتي سابقا، حيث كان يتم اختيار الموظفين بموجب اعتبارات سياسية، وفي فرنسا اعتمدت هذه الطريقة لشغل بعض الوظائف القيادية في المشاريع<sup>٣٣</sup>.

ولما كانت هذه الطريقة لا تصلح في العصر الحديث لاسيما انها تتنافى مع مبدا المساواة بين المواطنين، وهو ما نصت عليه الدساتير وتضمنته قوانين الدول كافة ومبدا دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد، لان اتباع هذه الطريقة يؤدي الى انتشار المحسوبية والغش والرشوة واستغلال المال العام، الا انها ما زالت تتبع بتعيين كبار المسؤولين في الدول مثل السفراء والمحافظين في بعض الدول

٣٤

والظاهر انه وبالرغم من فساد هذه الطريقة بيد انه وللأسف الشديد نجد ان سبب وجود وتفشي ظاهر الموظفين الفضائيين في العراق هو اختيار كل حزب لمناصريه، اذ يتولى كل وزير

## النظام القانوني لتولي الوظيفة العامة في ضوء ظاهرة الموظف الفضائي

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية  
العدد الأول / السنة التاسعة ٢٠١٧

منتمي لحزب ما بتعيين الموظفين الذين نتمون لحزبه وابعاد الآخرين وهذا للأسف إجراء يدمر الإدارة ويؤدي الى انتشار الفساد الاداري والمالي والوظيفي مما ينعكس سلبا على المال العام.  
ثانيا: الانتخاب: بهذه الطريقة يتم اختيار المرشحين عن طريق اختيارهم من قبل الشعب وهو على نوعين هما:

١- الانتخاب الحر: وبها يتم اختيار المرشحين لتولي الوظيفة العامة بالانتخاب المباشر من قبل المواطنين ، وبالتالي فان مثل هذه الطرق تؤدي الى وجود صلة مباشرة بين الموظف والجماعة وقد اخذت اثينا القديمة في القرن الخامس قبل الميلاد بهذه الطريقة حيث تم اختيار كبار الموظفين والحكام والقادة بأسلوب يجمع بين الانتخاب والقرعة وتأخذ الولايات المتحدة الامريكية بهذه الطريقة في اختيار قضاة الولايات او الانتخابات الداخلية في كل حزب لترشيح ممثليه لبعض الوظائف او المناصب وفي الاتحاد السوفيتي سابقا كان يتم اختيار القضاة عن طريق الانتخاب فالمحكمة العليا يتم انتخاب أعضائها من قبل مجلس السوفيت الأعلى اما المحاكم الاقل درجة فيتم انتخاب اعضائها بالاقتراع المباشر من قبل سكان المنطقة كما في بعض الوظائف القيادية في المشاريع الاقتصادية<sup>٣٥</sup>.

بيد ان هذه الطريقة معيبة لاسيما انها تجعل الاختيار مرهون بمدى قدرة الموظف على التأثير في الناخبين ، فضلا عن هذا يجعل الموظفين خاضعين لتأثير ناخبهم اذ سيعملون بشتى الوسائل لتحقيق مصالحهم ولو كان في ذلك اضرار بالمصلحة العامة ، وهو ما ينعكس سلبا على عدم الاستقرار الوظيفي نظرا لما يتسم به من دورية او تافيت مما يعود بالسلب على العمل الإداري، وأخيرا فان هذه الطريقة من الاستحالة اللجوء اليها في الوقت الحاضر لاسيما مع ازدياد اعداد السكان الملحوظة لانها تتطلب إجراءات صعبة ومعقدة<sup>٣٦</sup>.

٢- الانتخاب المغلق: وبه يقوم الناخبون باختيار مرشحهم لشغل بعض الوظائف العامة وهي ما أضافها فقهاء القانون العام حيث يتم اختيار الموظفين من قبل نظرائهم من الموظفين الذين يمارسون نفس النشاط ، مثالها الانتخابات الأكاديمية لاختيار عمداء الكليات او رؤساء الجامعات من قبل الأساتذة في الجامعة ، والظاهر ان هذه الطريقة لا تؤدي الى خلق مركز جديد اي التعيين ابتداء في الوظيفة العامة وانما هي في الواقع ترقية الموظف الى وظيفة اعلى<sup>٣٧</sup>

ثانيا: المسابقة: لا تكتفي الدولة عادة بالشروط العامة التي يقتضيها في بعض المرشحين وتترك الاختيار من بينهم مطلقا للسلطات لقائمة على التعيين اذ قد تتوافر هذه الشروط في عدد ضخم من المواطنين، لذا يجب اتباع طريقة للمفاضلة، ويسيطر على هذه الطريقة مبدأ المساواة امام الوظائف

## النظام القانوني لتولي الوظيفة العامة في ضوء ظاهرة الموظف الفضائي

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

العدد الأول / السنة التاسعة ٢٠١٧

والمبادئ الديمقراطية الحديثة والتي تقضي بإشراك الشعب في اختيار حكامه وسيطرته على التعيين في بعض الوظائف العامة ، وقد شاع هذا النظام في اوربا في القرن التاسع عشر وفي القاتون الكنسي في القرن السابع عشر كما كانت سائدة في الصين في عهد اسرة التانج فقد كانت المسابقات منظمة تنظيم منحاز<sup>٣٨</sup>.

وتعد هذه الطريقة الأكثر شيوعا في اختيار الموظفين في معظم دول العالم لاسيما ان الدول أخذت بمبدأ الجدارة والاستحقاق كأساس لاختيار الموظفين<sup>٣٩</sup>. حيث تتم المفاضلة في شغل الوظائف العامة على اسس موضوعية قوامها الكفاءة والصلاحية ولاهمية الالتزام بهذه الطريقة وعدم الخروج عليها ضمنيتها الدول في قوانينها ودساتيرها مثل الدستور السوري ١٩٥٠ ودستور بنما ١٩٤٦ والدستور الايطالي ١٩٤٨<sup>٤٠</sup>.

ومن الدول التي اعتمدت هذه الطريقة ايضا كأسلوب للتعين في الوظائف العامة فرنسا فقد نصت المادة ١٨ من تشريع ١٩٥٩ على ان الموظفين يتم اختيارهم عن طريق المسابقة مع بعض الاستثناءات الخاصة بالوظائف المحجوزة وبعض الوظائف الخاصة ، كما أخذت مصر بهذه الطريقة فقد اشترط القانون المصري رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥٢ في المادة ٦ فقرة ٨ ان يكون المتقدم للوظيفة العامة " قد اجتاز الامتحان المقرر لشغل الوظيفة " وفي الولايات المتحدة الامريكية فان ما يقارب ٨٥% من الوظائف يتم اختيارهم عن طريق المسابقة وتعد افضل طريقة لكشف قدرات المرشح وكفاءته<sup>٤١</sup>.

ثالثا: التكليف: يعد من طرق التعيين في الوظيفة العامة او الخدمة العامة كما يعبر عنها، اذ يتم شغل الوظيفة العامة دون اخذ موافقة الموظف والأصل ان يتم التكليف بقرار اداري دون حاجة الى رضا المكلف، وعادة ما يتم اللجوء اليه في حالة وجود حاجة ماسة لشغل الوظائف بسرعة لسد النقص الحاصل مثل تكليف مهندس او طبيب حديث التخرج لمواجهة نقص اعداد المهندسين في الدائرة فضلا عن تهرب البعض عن العمل في اجهزة الدولة، ويرى القضاء الإداري ان التكليف بالوظيفة العامة يعتبر اداة استثنائية للتعين في الوظيفة العامة، مثال ذلك ما أشارت إليه المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها الصادر بتاريخ ٢١ ديسمبر ١٩٥٩ " التكليف هو اداة استثنائية خاصة للتعين في الوظائف العامة بحسب الشروط والأحكام المبينة في القوانين واللوائح فاذا ما تم شغل الوظيفة العامة بهذه الأداة انسحب المركز الشرطي الخاص بالوظيفة على المكلف بجميع التزاماتها ومزاياها في الحدود التي نصت عليها القوانين واصبح بهذه المثابة.....شانه شان غيره من الموظفين، ولا يقدح في ذلك ان رضاه الموظف بقبول الموظفين فاقد، ذلك ان التكليف في اساسه يقوم على استبعاد هذا الرضاء ، وبصدور جبرا عن المكلف لضرورات الصالح العام..... ويصبح المكلف موظفا عاما، باعباء الوظيفة وواجباتها مستفيدا من مزاياها طوال مدة التكليف"<sup>٤٢</sup>.

## النظام القانوني لتولي الوظيفة العامة في ضوء ظاهرة الموظف الفضائي

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

العدد الأول / السنة التاسعة ٢٠١٧

رابعاً: الأعداد الفني المسبق: وهي من أفضل الطرق لاختيار الموظفين في الإدارة حيث يتم أعدادهم أعداداً مسبقاً في معاهد أو مدارس تنشأ لهذا الغرض بما يتفق ومتطلبات تلك الوظائف، مع الإشارة إلى أن مثل هذه الطريقة تعتمد في التعيين في الوظائف الفنية التي لا تتطلب أعداداً معينة ومهنية متخصصاً، وقد أخذت بهذه الطريقة فرنسا عام ١٩٤٥ حيث أنشأت مدرسة الإدارة الوطنية التي ما زالت قائمة، وبها يتم إعداد الموظفين الفنيين تمهيداً لالتحاقهم بمجلس الدولة ومحكمة المحاسبات والسلك الدبلوماسي وقد أخذت به مصر جزئياً حيث أعدت مدارس ومعاهد لأعداد الملتحقين بها لتولي الوظائف الفنية مثل مدرسة الصيرافة والمحصلين التابعين لوزارة الخزانة ومعهد البريد التابع لهيئة البريد.<sup>٣</sup>

خامساً: الوظائف المحجوزة: يقصد بها مجموعة من الوظائف المحددة وعلى سبيل الحصر، ويراد به التعيين فيها على فئات معينة من المجتمع غالباً ما تكون قد عانت وتحملت المشاق وتبعات وتضحيات إنسانية هائلة واجتماعية وسياسية كبيرة من أجل رفعة شأن الوطن والبلاد وحماية مصالحه كتعيين المصابين والمعوقين، أو ممن أبلى بلاء حسن من ذوي لشهداء والمفقودين، وهي عادة ما تكون وظائف قليلة كالوظائف الدنيا في السلم الوظيفي أو الوظائف التي لا تحتاج إلى مهارات أو خبرات معينة هذا يتم شغل هذه الوظائف وفقاً لنظام معين يحدد أولوية شغلها من بين من لهم السبق في الحصول عليها.<sup>٤</sup>

سادساً: طريق التعيين في العراق: يعد قانون الخدمة المدنية رقم ١٤ لسنة ١٩٦٠ الشريعة العامة التي تحكم الوظيفة العامة في العراق فعلى الرغم من وجود قوانين تحكم بعض فئات الموظفين في العراق مثل قانون الخدمة الجامعية، وقانون الخدمة الخارجية إلا أن هذه القوانين ترجع إلى قانون الخدمة المدنية كونه الشريعة العامة وقد انطأ قانون الخدمة المدنية مهمة اختيار الموظفين وتنظيم الإجراءات المتعلقة بالاختيار إلى مجلس الخدمة العامة إلى أن يتم إلغاءها وتخويل تلك الصلاحيات إلى الوزراء المختصين في التعيين واناطة التعيين والترقية وتحديد الراتب واحتساب مدة الممارسة وغير ذلك مما يتعلق بشؤون الخدمة، ولتنفيذ هذا القرار صدر عن وزارة المالية تعليمات الخدمة رقم ١١٩ لسنة ١٩٧٩ إذ نصت التعليمات على تشكيل لجنة أو أكثر في كل وزارة بأمر الوزير وتتكون اللجنة من رئيس لا تقل وظيفته عن معاون مدير عام، وعضوين لا تقل وظيفته كل منهما عن وظيفة مدير ومن اختصاصات هذه اللجنة النظر في طلبات التعيين كما حددت التعليمات في ملحق رقم ١ أسس وضوابط اشغال الوظيفة العامة ومن تلك الأسس: ١- الاعلان عن الوظائف الشاغرة في صحيفة يومية وفي لوحة اعلانات كل من الوزارة والدوائر المختصة على ان يتضمن الاعلان تفاصيل كافية عن الوظيفة الشاغرة .



## النظام القانوني لتولي الوظيفة العامة في ضوء ظاهرة الموظف الفضائي

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية العدد الأول / السنة التاسعة ٢٠١٧

٢- يتم تقديم الطلبات لشغل الوظائف الشاغرة المعن عنها وفق نموذج استمارة طلب الدخول للخدمة المدنية وبعد انتهاء المدة المحددة لقبول الطلبات والتأكد من توافر المؤهلات المطلوبة للوظائف المعن عنها في المتقدمين تتبع اللجنة بعض الإجراءات التي حددتها التعليمات لغرض ترشيح المتقدمين، هذا ولم تشترط التعليمات اجراء اختبار للمتقدمين الا اذا كان عدد المتقدمين اكثر من عدد الوظائف واذا كان ضمن المؤهلات المطلوبة لشغل الوظيفة الشاغرة اجادة مهنة معينة فيجري اختبار تحريري وبعد ذلك يتم الترشيح للتعين من بين الناجحين حسب معدل النجاح وبعد انتهاء هذه الاجراءات تتولى لجنة التعيينات الإعلان في لوحة إعلانات الوزارة والدوائر المختصة جدولاً يتضمن اسماء المتقدمين للتعين ومؤهلاتهم الدراسية وسنة التخرج ومعدلهم الدراسي والدرجة التي حصلوا عليها في الاختبار اما المتقدمين الذين لم يدركوهم الدور في التعيين فيبقون احتياطاً لوظائف مماثلة<sup>٥</sup>.

### المطلب الثاني

#### الاثر القانوني المترتب على التحاق الموظف بالوظيفة العامة

يترتب على صدور قرار بالمباشرة للموظف جملة من الحقوق والالتزامات التي يجب عليه ان يلتزم بها لاسيما انه اصبح حاملاً لصفة موظف عام، لذا سنتطرق إلى كل من الحقوق و الواجبات كل على حدة:

#### الفرع الاول

##### واجبات الموظف

تعد الوظيفة العامة التزاماً يثقل كاهل القائمين به، فهي ليست مكاناً للنزاهة او الترقية والترويج عن النفس والتخلص من العقد النفسية، وانما يجب على الموظف النهوض بالاعباء الملقاة على عاتقه لاسيما انه مؤتمن على القيام بالعمل الوظيفي، لذلك يجب عليه القيام بالعمل في الادارة بعد صدور امر المباشرة بالعمل مباشرة، ويطلب منه القيام باعباء الوظيفة بصدق وامانة وهو مالم يتحقق في الموظف الفضائي، لان الهدف الاساس من استحداث الوظائف في الادارات العامة هو خدمة الصالح العام وهذا ما يتحقق من خلال حسن سير المرافق العامة وانتظامها إشباعاً لحاجات الأفراد والمجتمع على حد سواء، لذلك فالوظيفة العامة تعد خدمة وطنية مقدسة تناط بالقائمين بها ويستهدف موظفوا الدولة في اداء وظائفهم المصلحة العامة.<sup>٦</sup>

اولاً: أداء العمل الوظيفي: يعد كاهم التزام يلقي على عاتق الموظف حيث تلقي الوظيفة الإدارية على الموظف جملة من الواجبات التي لا بد من القيام بها والا فهو لا يستحق المزايا المالية كآثر على

## النظام القانوني لتولي الوظيفة العامة في ضوء ظاهرة الموظف الفضائي

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

العدد الأول / السنة التاسعة ٢٠١٧

التحاقه بالوظيفة وقيامه بالعمل، وهذا الالتزام انما يمثل في حقيقة الامر صورة ايجابية تقع على عاتقه، فضلا عن الالتزامات الاخرى السلبية التي يمتنع عليه القيام بها . ويعد هذا الالتزام من اهم الالتزامات وهو مقرر باللوائح او بناء على ما يعهد به اليه رؤسائه من مهام اخرى، لذلك كان لا بد من وجود تحديد دقيق للمهام الملقاة على عاتق لموظف حتى يتمكن من اداء مهامه، وتتم محاسبته على كل تقصير في اداء عمله ، اذ على الموظف ان يؤدي عمله وفقا لما يناط به بموجب اللوائح والتعليمات الصادرة من رؤسائه من دون ان يعتمد عرقلة ذلك من خلال إثارة مدى ملائمة العمل المطلوب منه او مدى مناسبته ، لاسيما ان توزيع العمل الإداري أمر مناط بالسلطة التقديرية للرئيس الإداري، وان كان بإمكان الموظف ان يلتمس تغيير نوع عمله او تغيير العبء الوظيفي وإعادة تقسيمه، وعلى الموظف القيام بهذا الواجب بنفسه فلا يجوز له ان يفوض غيره بآداء عمله الا اذا اجازت النظم او اللوائح والتعليمات ذلك، كما لا يجوز له ان يوكل غيره بالقيام بأعماله، لذلك يجب على الموظف القيام بأعماله بأمانه وإخلاص وانتقان وان يكرس كل وقته لذلك العمل دون تاخير بشكل يكشف عن جده واجتهاده في اداء العمل الوظيفي ، وعليه فان اي تاخير في انجاز العمل او تقاعسه في ادائه في وقته او تساهله في بذل العناية الكافية والمعقولة يعبر منه للمساءلة القانونية<sup>٤٧</sup>.

كما يجوز تكليف الموظف بالعمل خارج أوقات الدوام الرسمي فيما لو تطلبت المصلحة العامة ذلك وعليه ان يؤدي عمله بكل جد واجتهاد وأمانه وإخلاص وتفاني وموضوعية تحمله على التعامل مع الموظفين والمواطنين بنزاهة وحياد وعدم محاباة<sup>٤٨</sup>. ولا يتغيب عن القيام بالعمل دون عذر مشروع ولا يراد بالانقطاع في هذه الحالة الانقطاع عن العمل، وانما يراد به الانصراف عن مقر العمل بدون اذن وتخلفه عن الحضور في اوقات العمل الرسمي، لذلك يجب الا يتأخر عن موعد العمل وان يتقيد بالتعليمات ومواعيد الاجازات، والا يجمع بين وظيفتين سواء اكان خاص او حكومي الا باذن مسبق من الادارة، لان القاعدة العامة هي التفرغ الوظيفي والا يمتنع عن القيام بواجباته الوظيفية ، وازاء هذا الواجب الملقى على عاتق الموظف لا بد من ادراج عدة ملاحظات:

- ١- ان يؤدي عمله وفقا لما هو واضح في قوانين الخدمة واللوائح والتعليمات
- ٢- ان يؤدي عمله بدقة وامانة واخلاص من دون عرقلة العمل الإداري
- ٣- الا يجادل في نوع او طريقة ممارسة العمل
- ٤- ان يمارس العمل بنفسه دون تفويضه باي شكل
- ٥- ان يكرس كل وقته لاداء العمل بمعنى ان يتفرغ لاداء العمل الوظيفي
- ٦- الا يمارس عمل وظيفي ثاني الى جانب عمله
- ٧- جواز تكليف الموظف بعمل اداري اخر خارج اوقات الدوام الرسمي
- ٨- التزام الحيادة والنزاهة والموضوعية في التعامل مع الاخرين

٩- ان يلتزم بمواعيد الحضور والانصراف

ولنا ان نتساءل هل الموظف الفضائي التزم بكل هذا الواجبات الملقاة على عاتقه لاسيما انه يحصل على مقابل مالي والتي تتطلب حضور يومي واداء فعلي للعمل الوظيفي.

ثانيا: اثبات اداء الموظف لعمله: اذا كان التزم الموظف العام باداء عمله الوظيفي يعد من اهم الالتزامات التي تلقى على عاتق الموظف كما بينا وانه يلقي عليه جملة مهمة من الالتزامات المتفرعة عنها كما اشرنا مسبقا ، الا ان السؤال الذي يمكن ان يطرح وهو كيف يمكن ان يثبت حضور الموظف وانصراف؟

يتم إثبات حضور الموظفين العموميين بواسطة اثبات التواقيع اليومية في سجل يوضع في قسم الادارية في كل دائرة حكومة كانت او خاصة على ان يثبت الموظف ساعة حضور وانصرافه ويتم غلق السجل بعد انتهاء الوقت المحدد له ولكون هذه الطريقة قديمة وبدائية ازاء التطور الحاصل في عالم التقنية الحديثة، الا انه وبعد عام ٢٠٠٣ تمت الاستعانة بالبصمة الالكترونية حيث تتيح التقنية الحديثة القيام بالكثير من الاعمال التي يستحيل من قبل انجازها او يصعب ذلك لذلك وفرت التكنولوجيا الوقت والجهد في مجال العمل الاداري لغرض تحقيق التواصل الانساني ما بانجاز العمل والمعاملات بيسر وسهولة ، كما اتاح استخدامها بحسن تقديم الخدمات الادارية والاجتماعية والصحية، لذلك يعد نظام البصمة الالكترونية كوسيلة لاثبات حضور الموظف وانصرافه بعد ان تم رصد حالات كثيرة من الغياب او التسرب او التسبب في الالتزام بالعمل الاداري ، لاسيما ان الطريقة التقليدية وتوقيع الحضور والانصراف يؤدي الى امكانية وقوع عملية التزوير وتوقيع الحضور والانصراف في اليوم التالي للمتسرب من العمل الحكومي ، بحجة عدم ظهور البصمة الالكترونية، فضلا عن القيام ببعض الموظفين بالتوقيع عن زملائهم المتغييبين والمتأخرين، ورغم وجود تدمير كبير من قبل الموظفين لاسيما ان البعض اشار الى مضاره الصحية، في حين يرى اخرون انه يؤثر على انتاجية الموظف وانه قاعد عن العمل لانه يجعل الموظف يفكر في وقت الحضور والانصراف فقط ولا يفكر باي شيء اخر، بيد انه يمكن الإجابة على هذه الاراء بان الموظف ملزم بالحضور والانصراف ضمن المواعيد المحددة في القوانين والتعليمات، فضلا عن هذا ، ضرورة اداء العمل تحت اشراف الرئيس الاداري والامانة يعرض نفسه للمساءلة الانضباطية، وبما ان دفتر الحضور والانصراف يعد من قبيل ادلة الاثبات التي نصت عليها قانون الاثبات رقم ١٠٧ لسنة ١٩٧٩ في مادته ٢١ ف١" السندات الرسمية ، هي التي يثبت فيها موظف عام او شخص مكلف بخدمة عامة طبقا للاوضاع القانونية وفي حدود اختصاصه ما تم على يديه او ما ادى به ذوو الشأن في حضور"٩.

# النظام القانوني لتولي الوظيفة العامة في ضوء ظاهرة الموظف الفضائي

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية العدد الأول / السنة التاسعة ٢٠١٧

ولنا ان نسال هل الموظف الفضائي التزام بلوائح الحضور والغياب ، ومن هو الشخص الذي تولى القيام بالبصمة الالكترونية بدلا عنه وهي تتطلب حضور الموظف شخصا ام قام احد الموظفين بالتغطية على الموظف الفضائي والتوقيع عنه بحجة تعطل الجهاز او ان هناك نوع من التواطؤ بين الموظف الفضائي والإدارة والمسئول الإداري، فمن هي الجهة المسئولة لاسيما ان ما يجري انما هي جريمة تبديد وهدر للمال العام تستدعي تشكيل لجنة تحقيقه بالموضوع واحالة القضية الى هيئة النزاهة للوقوف على حقيقة الموضوع والطرف الذي يقف خلفه.

## الفرع الثاني

### حقوق الموظف

من حيث الاصل ان الافراد لم يلتحقوا بالوظيفة العامة الا من اجل الحصول على المكتسبات والامتيازات والحقوق التي تتيح لهم مقابل ذلك ، فهي بالتأكيد الوسيلة الاساسية التي جذبت مليوني موظف تقريبا في العراق نحو العمل الحكومي باعتبارها المقابل للواجبات او الالتزامات الملقاة على عاتقهم ، لذلك تقوم الادارة بتحديد حقوق الموظف بصورة لا تقبل الجدل، لاسيما ان على الموظف بها علاقة تنظيمية حيث يحكم الرابطة الوظيفية بالموظفين لوائح وتلتزم الادارة بتحقيق العدالة والمساواة في المراكز القانونية للموظفين ومن بين اهم هذه الحقوق هي المزايا المالية ( الراتب - المخصصات) والإجازات والترقية والعلاوة وسنخصص في هذا المطلب على امتياز الراتب فقط دون سواه .<sup>٥٠</sup>

اولا: مفهوم الراتب: يعتبر المرتب السبب الأساس للالتحاق بالعمل الوظيفي وهو المقابل المباشر لالتزام اداء العمل الوظيفي، لذا فهو يعد الحق الرئيسي الاول المهم بالنسبة للموظف، والمرتب هو المبلغ المالي الذي يتقاضاه الموظف من الموازنة العامة للدولة (الجهة التي يعمل فيها بشكل منظم وبصفة دورية عادة تقدر بالشهر وذلك في مقابل اداء الخدمة<sup>٥١</sup> او هو المبلغ الذي يتقاضاه الموظف من الادارة بصفة دورية مقابل انقطاعه لخدمة الإدارة وهو يتحدد بالنظر الى نوعين من الأسس: اولاً: أسس موضوعية: وتتضح هذه الاسس بشكل أساسي بنوع العمل الوظيفي او بقيمة العمل الذي يقوم به الموظف . ثانياً: أسس شخصية: وهي تتعلق بالموظف نفسه من حيث مؤهلاته -أقدميته- حالته الاجتماعية .<sup>٥٢</sup>

هذا وقد يشل الراتب الموظف إضافات وهي مبالغ تضاف الى الراتب الأساسي وهي العلاوات الخاصة - مخصصات شهادة - زوجية - أطفال - موقع جغرافي - بدل خطورة) ، فضلا عن هذا، قد يتم منح الموظف عادة عدد كبير من البدلات او المزايا العينية بالإضافة إلى التعويض الذي يحصل عليه

## النظام القانوني لتولي الوظيفة العامة في ضوء ظاهرة الموظف الفضائي

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية العدد الأول / السنة التاسعة ٢٠١٧

جراء ما تكبده من خسائر مالية كبديل الايفادات الرسمية ، هذا وتعد هذه المزايا وسيلة لرفع مستوى كفاءة الموظفين، وبعد راتب الموظف عادة خاضعا لاية استقطاعات قانونية يجب ان يتم استيفائها منه كالضرائب والتقاعد.<sup>٥٣</sup>

ثانيا: النظام القانوني لاستحقاق الراتب: بلا شك ان الموظف يستحق الراتب من تاريخ مباشرته للعمل باعتبار ان هذا الأمر ما هو الا تطبيق لقاعدة أساسية مفادها (الأجر مقابل العمل) فلا يستحق موظف أجرا الا عما أداه من عمل فعلا او حكما بنص القانون هذا وقد نصت قوانين الخدمة المدنية وقوانين العاملين المدنيين بالدولة من هذا الحق<sup>٥٤</sup>.

اذ تتقدم حرية الإدارة في تحديد المرتب الذي يستحقه الموظف لان هذا التحديد انما يتم بموجب القانون، وهو ما أشارت اليه المحكمة الإدارية العليا " راتب الموظف تحدده القوانين واللوائح بصفة عامة وموضوعية، وهذا التحديد لا يقوم فقط على الموازنة بين العمل وما يقابله من جزاء فحسب بل يراعى في تحديده ما ينبغي ان يتوافر للموظف من مزايا ماديته او ادبيية تتناسب مع المركز الاجتماعية اللاتق بالوظيفة مما يجنب الموظف انشغال البال بطالب الحياة وضرورياتها ومن ثم يكفل حسن سير المرفق العام الذي يقوم عليه"<sup>٥٥</sup>.

وإذا كان الراتب انما يحدد بقواعد امره لا يجوز الاتفاق على ما يخالفها، بيد ان للدولة الحق في تعديل الراتب بالنسبة للمستقبل، وإذا كنا قد اشرنا ان الراتب هو المقابل المالي لاتقطاع الموظف لاداء عمله الوظيفي فمن المنطقي بالتالي ان يحرم الموظف الذي ينقطع عن اداء عمله بدون عذر مقبول، فضلا عن هذا، فانه توجد حالات اخرى لا يستحق فيها الموظف راتبه بالرغم من وجود الرابطة الوظيفية وهي حالة اخذ الموظف اجازة بدون راتب سواء اكانت اجازة خاصة او مرضية قد تجاوزت بدون راتب واحيانا التوقف عن العمل، كذلك في حالة معاقبة الموظف انضباطيا باتقاص الراتب او قطع الراتب<sup>٥٦</sup>.

ثالثا: ضمانات الراتب الوظيفي: اذا كان الراتب يعد من اهم الحقوق المالية التي يستحقها الموظف والتي تعد السبب الاساسي للالتحاق بالوظيفة، لانه وسيلة لمواجهة اعباء معيشته هو وافراد أسرته، لذلك فقد احاط المشرع راتب الموظف بجمله من الضمانات ما يمنع اتخاذ اي اجراء من شأنه خصم او حسم جزء من الراتب، او اية مبالغ منه الا وفقا لاسباب محددة وفي حدود ضوابط ونسب يجب الالتزام بها<sup>٥٧</sup>.

هذا ويبني راتب الموظف وفقا لقانون الخدمة المدنية على اساسين مهمين هما: الشهادة الدراسية ومدة خدمة الموظف في وظيفته، مع التاكيد على ان الراتب المقصود به هنا هو الراتب الاساسي الذي يصرف للموظف نتيجة شغله لدرجة وظيفية في سلم الدرجات الوظيفية المكون من

## النظام القانوني لتولي الوظيفة العامة في ضوء ظاهرة الموظف الفضائي

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية العدد الأول / السنة التاسعة ٢٠١٧

عشر درجات والمنصوص عليها في قانون رواتب موظفي الدولة رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ ويستحق الموظف هذا الراتب من تاريخ المباشرة لا من تاريخ صدور قرار التعيين .

### المطلب الثالث

#### النتائج المترتبة على تفشي ظاهرة الموظف الفضائي

يعد الموظف الفضائي مرتكباً لجريمة اختلاس وتجاوز على اموال الدولة وهدر للمال العام وحقوق المواطن العراقي، لذلك قرر قانون العقوبات في المادة ١١١ لسنة ١٩٦٩ معاقبة هذه الشريحة، لان فعلها يعد اختلاس لأموال الدولة، وبالتالي يجب اتخاذ قرارات صارمة بحق الفضائيين تتمثل في التوقيف والاعتقال على الا يقتصر الامر على موظف دون اخر بل معاقبة كل من عمل او ساعد على سرقة اموال الدولة وجعل حقها. فضلا عن هذا، يجب ملاحقة ومعاقبة كل من ساهم في تعيين هذه الشريحة التي عملت على تزوير الاسماء او التي قامت بالتواطىء معهم واستلام رواتبهم، لاسيما ان الموظف الفضائي يختلف عن الوهمي، فالوهمي مرتكب لجريمة تزوير في اوراق رسمية ينبغي ملاحقته ومن ساعده في ذلك، اما الفضائي فهو مختلس لاموال الدولة، واحالتهم الى القضاء وعند ثبوت ادانة أي متهم بهذا الفعل، فينبغي ان يتخذ القضاء الاجراءات المترتبة على ذلك. ولا يعذر اي شخص في تقصيره لان الجهل بالقانون لا يعتبر عذراً وهو من الامور المتسالم عليها وبالتالي يجب وضع حد وحلول لتفشي ظاهرة الموظف الفضائي.

فضلا عن هذا، يجب ان تقوم هيئة النزاهة كجهة رقابية على أعمال الإدارة بالكشف عن هذه الاعداد الهائلة من الفضائيين في دوائر الدولة وهو الامر الذي جعل من العراق يعد ثالث دولة في نسبة الفساد الاداري والمالي حسب اخر إحصائية لمنظمة الشفافية العالمية التي اصدت قائمتها السنوية التي تصنف دول العالم من حيث الأكثر والأقل فساداً، ليتبين أن خمسة دول عربية من بين الدول العشرة الأسوأ في العالم لعام ٢٠١١.

#### الفرع الأول

##### هدر المال العام

يؤدي انتشار ظاهرة الموظفين الفضائيين في مختلف الدوائر الحكومية في الدولة الى اثار سلبية على المجتمع العراقي وعلى الوظيفة بشكل عام، ولعل من اهم الآثار التي تترتب على هذه الظاهرة هو الخسائر الاقتصادية الجسيمة، لاسيما ان أعداد الموظفين الفضائيين هائلة استنزفت الخزينة العامة، ويؤدي بالتالي الى ضعف المعدلات التنموية. فوفقاً لبعض التقديرات فإن رواتب ٥٠ ألف فضائي

## النظام القانوني لتولي الوظيفة العامة في ضوء ظاهرة الموظف الفضائي

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية  
العدد الأول / السنة التاسعة ٢٠١٧

تصل إلى ٥٠٠ مليون دولار سنويًا، وهو ما يشكل خسائر مالية ضخمة للعراق، لاسيما وانهم مجرد جزء فقط من إجمالي الفضائيين في كثير من مؤسسات الدولة<sup>٥٨</sup>.

### الفرع الثاني

#### إضعافاً لأجهزة الإدارية والأمنية

ان انتشار ظاهرة الجنود الفضائيين والموظفين الفضائيين ساهم في ضعف الأجهزة الأمنية والإدارية وانتشار الفساد المالي والإداري، وعدم قدرتها على التصدي للأخطار والتهديدات الأمنية التي واجهتها العراق، وهو ما كشف عنه الأداء الضعيف والانسحاب السريع للجيش العراقي في المواجهات التي نشبت مع عناصر تنظيم "داعش"، بدءاً من يونيو ٢٠١٤، مما أسفر عن سقوط مناطق واسعة في شمال العراق في يد التنظيم<sup>٥٩</sup>.

فضلاً عن التلكوء في أداء العمل الوظيفي والاستهانة بالمال العام لغياب روح التفاني في أداء العمل والإيثار واعتبار الوظيفة مجرد مجال لكسب المال بأي طريقة ولو كانت بالتحايل على القانون وما درج أسماء وهمية في سجل الموظفين أو إدخال أشخاص إلى الوظيفة واستخدامهم لغرض استنزاف الخزينة العامة إلا اسلوب لغرض التحايل على القانون.

الخاتمة

كثيرة هي المؤلفات التي تناولت الموظف العام بالبحث والتحليل، بيد ان تناول مفردة الموظف الفضائي ضمن لم تنل حظها الوافر من البحث حيث تعد مفردة جديدة دخيلة على العمل الاداري . لذلك توصلنا الى بعض النتائج والمقترحات التالية من خلال تناول النظام القانوني للوظيفة العامة في ظل ظاهرة الموظف الفضائي في العراق .

اولاً: النتائج:

- ١- بلا شك ان الموظف العام يمثل مرآة الدولة ، فإن صلح اختياره من قبلها ، صلحت الدولة بكاملها وإن تم اختياره خطأ لتولي الوظيفة العامة لفسدت هي الأخرى ، فالموظف يعتبر أساس أجهزه الدولة و رأسها المفكر وساعدها المنفذ فهو عماد ممارستها لنشاطها . فالدولة لا تتصرف إلا من خلال موظفيها . و لم يعد خافياً أن الإدارات العامة في الوطن العربي باتت تعاني من مشاكل إدارية عديدة حالت بينها و بين تحقيق رغبات جمهور المواطنين المتعاملين معها و طموحهم .
- ٢- من أهم المشاكل التي غدت تلازم معظم أجهزة الإدارة العامة في العراق لاسيما بعد عام ٢٠٠٣ ، تلك الزيادة الواضحة في أعداد العاملين فيها عن الحاجة الفعلية لهذه الأجهزة، ناهيك عما أصاب دور الدولة بشكل عام من تطور وتحول بفعل عوامل عديدة أهمها ذبوع وانتشار ظاهرة العولمة الجديدة، وما نتج عنها من تفجر الثورة المعلوماتية و التكنولوجيا .
- ٣- حاولت في هذه العجالة إبراز عرض موجز للنظام القانوني للوظيفة العامة في ظل ظاهرة الموظف الفضائي في العراق وهي المحاولة الأولى لدراسة هذا الموضوع حسب اطلاعي ، و من خلال هذه المحاولة لاحظت أن الموظف وهو الأساس في تقدم الإدارة أو تأخرها، كونه يمثل المرفق العام، وهذا الأخير هو عبارة عن شخص معنوي فقط، لا بد من الاهتمام الكبير و الجدي بالموظف العام من جميع الجوانب، حتى يخدم الإدارة بإخلاص و تفان، و تظهر الدولة من خلال الأعمال التي يقدمها هذا الموظف بمظهر لائق، يستوجب احترام الناس لها .



ثانيا: المقترحات:

- ١- لذلك بات إساءة الموظف للوظيفة يمثل إساءة للوطن بالجملة وهو ما يتحقق في ظاهرة الموظف الفضائي والوهمي التي ألحقت الضرر الفادح في خزينة الدولة، وجعلت عجلة التقدم الى الوراء ، لذلك كان من اللازم وضع حلول ومعالجات سريعة للوقوف بوجه هذه الظاهرة ومعاقبة من يقف وراءه .
- ٢- تفعيل الية التعيين في الوظيفة العامة حسب ما جاء به قانون الخدمة المدنية وإبعاد تأثير الأحزاب عن العمل الإداري ومنع التدخل في شؤون الوظيفة العامة.
- ٣- العمل على معاقبة كل من يتدخل في العمل الوظيفي ورفع اليد عن الوظيفة العامة وتفعيل كافة القوانين الوظيفية.
- ٤- بالنظر لما يمثله وجود هذه الفئة من ارهاق للدولة لذلك يجب اعتماد الية دقيقة بخصوص صرف المستحقاق المالية لكل الموظفين العاملين في الدولة من خلال اصدار اعمامات وتوجيهات من قبل لجان متخصصة مالية لمنع وجود مثل هكذا فئات ضمن السلم الاداري المدني والعسكري للدولة.

# النظام القانوني لتولي الوظيفة العامة في ضوء ظاهرة الموظف الفضائي

العدد الأول/ السنة التاسعة ٢٠١٧

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

الهوامش

- 1 - محمد حامد الجمل، مرجع سابق ص ٦
- 2 - انور احمد رسلان، فلسفة الوظيفة، ورقة عمل مقدمة في ندوة التشريعات الحاكمة للخدمة المدنية في الوطن العربي والمنعقدة في الدار البيضاء/ المملكة المغربية، أغسطس ٢٠٠٦، ص ٢٠٣
- 3 - ماهر علاوي، مبادئ القانون الإداري- دراسة مقارنة، دار الكتب/ الموصل، ١٩٩٦، ص ١٠٢
- 4 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة: المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، دار الفكر الحديث/ الإسكندرية، ص ١٤
- 5 - ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٨٧، ص ٢٣١. عامر إبراهيم احمد، العقوبات الوظيفية/ دراسة مقارنة، ط٢، منشورات زين الحقوقية، ٢٠١١، ص ١٢. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص ١٥
- 6 - الفضائيون تركة المالكي التي تنخر جيوب العراقيين مقال منشور في جريدة بابل <http://www.babil.info/printVersion.php?mid=47525>
- 7 - ماهر صالح علاوي، مرجع سابق، ص ١٧٥
- 8 - محمد حامد الجمل، مرجع سابق، ص ١٩
- 9 - حكم محكمة القضاء الاداري ١٩٦٧/١١/١٣، وارد في: عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص ١٨
- 10 - حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٠، ص ٦٩٩
- 11 - جلسة ١٩٦٩/٥/١٩ وارد في عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص ١٩. عبد الغني بسيوني، القانون الاداري، المعارف/ الاسكندرية، ٢٠٠٥، ص ٢١٤
- 12 - عامر إبراهيم احمد، مرجع سابق، ص ٢١. نوفان العقيل العجامة، سلطة تأديب الموظف العام/ دراسة مقارنة، ط١، دار الثقافة/ ٢٠٠٧، ص ٢٠
- 13 - عبد الغني بسيوني، مرجع سابق، ص ٢١٦. محمد حامد جمل، مرجع سابق، ص ١٩
- 14 - قانون الخدمة المدنية رقم ١٠٣ لسنة ١٩٣١
- 15 - ماهر صالح علاوي، مرجع سابق، ص ١٠٣-١٠٤
- 16 - باسل عباس خضير، هل يستطيع العبادي معالجة ظاهرة الفضائيين في الوزارات والدوائر المدنية؟، مقال منشور على شبكة الانترنت <http://www.kitabat.com/ar/page/17/11/2014/38344>
- 17 - باسل عباس خضير، المرجع السابق
- 18 - محمد عبد الرحمن الدسوقي: شغل الوظيفة العامة في ضوء المتغيرات المعاصرة، دار النهضة العربية/ القاهرة، ٢٠٠٩، ص ٧
- 19 - حسين عثمان محمد عثمان، مرجع سابق، ص ٧١٩. محمد حامد الجمل، مرجع سابق، ص ٥٦٥. عبد الغني بسيوني، مرجع سابق، ص ٢٢٥.

## النظام القانوني لتولي الوظيفة العامة في ضوء ظاهرة الموظف الفضائي

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية العدد الأول / السنة التاسعة ٢٠١٧

- 20 - حسين عثمان محمد عثمان، مرجع سابق، ص ٧٢٠. محمد حامد الجمل، مرجع سابق، ص ٥٩٧. عبد الغني بسيوني، سابق مرجع ، ص ٢٢٦
- 21 - عبد الغني بسيوني، المرجع السابق ، ص ٢٢٦. محمد حامد الجمل، مرجع سابق، ص ٥٤٩
- 22- قانون الخدمة المدنية ٦٤ لسنة ١٩٣٩
- 23- قانون الخدمة المدنية العراقي لعام ٢٤ لسنة ١٩٦٠
- 24 - انور احمد رسلان، مرجع سابق، ص ١٩٩
- 25- حسين عثمان محمد عثمان، مرجع سابق، ص ٧٢٢
- 26 - محمد حامد الجمل، مرجع سابق، ص ٦٤٣
- 27- قانون الخدمة الخارجية رقم ٤١ لسنة ١٩٤٠
- 28 - ماهر صالح علاوي، مرجع سابق، ص ١٠٥
- 29 - ماهر صالح علاوي، المرجع السابق، ص ١٠٦
- 30 - مجموعة خبراء، الاعتبارات التي تحكم انشاء الوظائف العامة، ورقة عمل مقدمة في ندوة التشريعات الحاكمة للخدمة المدنية في الوطن العربي والمنعقدة في الدار البيضاء/ المملكة المغربية، اغسطس ، ٢٠٠٦ ص ٢٢٨
- 31 - عبد الغني بسيوني، مرجع سابق، ص ٢٧٦. مجموعة خبراء المنظمة، طرق الاختيار والتعيين في الوظيفة العامة، ورقة عمل مقدمة في ندوة التشريعات الحاكمة للخدمة المدنية في الوطن العربي والمنعقدة في الدار البيضاء/ المملكة المغربية، اغسطس ، ٢٠٠٦ ص ٢٤٤-٢٣٠
- 32 -مجموعة خبراء، الاعتبارات التي تحكم انشاء الوظائف العامة، مرجع سابق، ص ٢٣٠-٢٤٥
- 33 - ماهر صالح علاوي، مرجع سابق، ص ١٠٧. عبد الغني بسيوني، مرجع سابق، ص ٢٧٧
- 34 -مجموعة خبراء، الاعتبارات التي تحكم انشاء الوظائف العامة ، مرجع سابق، ص ٢٣١
- 35 - ماهر صالح علاوي، مرجع سابق، ص ١٠٨ . مجموعة خبراء، الاعتبارات التي تحكم انشاء الوظائف العامة ، مرجع سابق، ص ٢٣٤-٢٥٠
- 36 - مجموعة خبراء المنظمة، طرق الاختيار والتعيين في الوظيفة العامة ، مرجع سابق، ص ٢٥١
- 37 - مجموعة خبراء المنظمة، طرق الاختيار والتعيين في الوظيفة العامة ، المرجع السابق، ص ٢٥٢
- 38 - محمد حامد الجمل، مرجع سابق، ص ٧١٧
- 39 - ماهر صالح علاوي، مرجع سابق، ص ١٠٨
- 40 -مجموعة خبراء، الاعتبارات التي تحكم انشاء الوظائف العامة ، مرجع سابق، ص ٢٣٥
- 41 - ماهر صالح علاوي، مرجع سابق، ص ١٠٩ . محمد عبد الرحمن الدسوقي، مرجع سابق، ص ٥٣ - مجموعة خبراء، الاعتبارات التي تحكم انشاء الوظائف العامة ، مرجع سابق، ص ٢٣٦
- 42 -مجموعة خبراء، الاعتبارات التي تحكم انشاء الوظائف العامة ، مرجع سابق، ص ٢٣٨
- 43 -مجموعة خبراء، الاعتبارات التي تحكم انشاء الوظائف العامة ، مرجع سابق، ص ٢٣٣
- 44 - مجموعة خبراء المنظمة، طرق الاختيار والتعيين في الوظيفة العامة ، مرجع سابق، ص ٢٥٨

- 45 - ماهر صالح علاوي، مرجع سابق، ص ١١١
- 46 - عمرو بن الخطاب، حقوق وواجبات الموظف العام والتشريعات التي تحكمها وتنظمها، ورقة عمل مقدمة في ندوة التشريعات الحاكمة للخدمة المدنية في الوطن العربي والمنعقدة في الدار البيضاء/ المملكة المغربية، اغسطس، ٢٠٠٦، ص ١٤٣. ماهر صالح علاوي، مرجع سابق، ص ١١٦
- 47 - عمرو بن الخطاب، مرجع سابق، ص ١٤٥
- 48 - عمرو بن الخطاب، المرجع السابق، ص ١٤٥
- 49 - قانون الاثبات رقم ١٠٧ لسنة ١٩٧٩
- 50 - رمضان محمد البطيخ، حقوق وواجبات الموظفين العموميين، ورقة عمل مقدمة في ندوة التشريعات الحاكمة للخدمة المدنية في الوطن العربي والمنعقدة في الدار البيضاء/ المملكة المغربية، اغسطس ٢٠٠٦، ص ٩٩
- 51 - عمرو بن الخطاب، مرجع سابق، ص ١٣٤
- 52 - رمضان محمد البطيخ، مرجع سابق، ص ١٠٠
- 53 - عمرو بن الخطاب، مرجع سابق، ص ١٣٤
- 54 - عمرو بن الخطاب، المرجع السابق، ص ١٣٤
- 55 - واردة في : رمضان محمد البطيخ، مرجع سابق، ص ١٠٠
- 56 - رمضان محمد البطيخ، المرجع السابق، ص ١٠١
- 57 - عمرو بن الخطاب، مرجع سابق، ص ١٣٥، زي سطات ص ٢٩٠
- 58 - مواجهة حتمية: التأثيرات المحتملة لانتشار ظاهرة الفضائيين في العراق المركز الاقليمي للدراسات الاستراتيجية، مقال منشور على شبكة الانترنت :

<http://goo.gl/Qaldgs>

59-مواجهة حتمية: المرجع السابق.

المصادر

أولاً: الكتب

- ١- انور احمد رسلان ، فلسفة الوظيفة ، ورقة عمل مقدمة في ندوة التشريعات الحاكمة للخدمة المدنية في الوطن العربي والمنعقدة في الدار البيضاء/ المملكة المغربية، أغسطس ٢٠٠٦
- ٢- رمضان محمد البطيخ، حقوق وواجبات الموظفين العموميين، ورقة عمل مقدمة في ندوة التشريعات الحاكمة للخدمة المدنية في الوطن العربي والمنعقدة في الدار البيضاء/ المملكة المغربية، أغسطس، ٢٠٠٦
- ٣- عامر إبراهيم احمد ، العقوبات الوظيفية/ دراسة مقارنة، ط٢، منشورات زين الحقوقية، ٢٠١١
- ٤- عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، المعارف/ الإسكندرية، ٢٠٠٥
- ٥- عبد العزيز عبد المنعم خليفة: المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، دار الفكر الحديث / الإسكندرية
- ٦- عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٠
- ٧- عمرو بن الخطاب، حقوق وواجبات الموظف العام والتشريعات التي تحكمها وتنظمها، ورقة عمل مقدمة في ندوة التشريعات الحاكمة للخدمة المدنية في الوطن العربي والمنعقدة في الدار البيضاء/ المملكة المغربية، أغسطس ، ٢٠٠٦
- ٨- ماهر علاوي، مبادئ القانون الإداري/ دراسة مقارنة، دار الكتب/ الموصل، ١٩٩٦
- ٩- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٨٧
- ١٠- محمد حامد الجمل: الموظف العام، ج١، دار الفكر الحديث/ مصر، ١٩٥٨
- ١١- محمد عبد الرحمن الدسوقي: شغل الوظيفة العامة في ضوء المتغيرات المعاصرة ، دار النهضة العربية/ القاهرة، ٢٠٠٩
- ١٢- محمود سعد الدين الشريف ، أصول القانون الإداري، ج١، مطبعة المعارف- بغداد، ١٩٥٦
- ١٣- مجموعة خبراء، الاعتبارات التي تحكم انشاء الوظائف العامة، ورقة عمل مقدمة في ندوة التشريعات الحاكمة للخدمة المدنية في الوطن العربي والمنعقدة في الدار البيضاء/ المملكة المغربية، أغسطس ، ٢٠٠٦
- ١٤- مجموعة خبراء المنظمة، طرق الاختيار والتعيين في الوظيفة العامة ، ورقة عمل مقدمة في ندوة التشريعات الحاكمة للخدمة المدنية في الوطن العربي والمنعقدة في الدار البيضاء/ المملكة المغربية، أغسطس، ٢٠٠٦

## النظام القانوني لتولي الوظيفة العامة في ضوء ظاهرة الموظف الفضائي

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية العدد الأول / السنة التاسعة ٢٠١٧

١٥- نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام/ دراسة مقارنة، ط١، دار الثقافة/

٢٠٠٧

### الدراسات والقوانين:

- الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥
- قانون الاثبات رقم ١٠٧ لسنة ١٩٧٩
- قانون العقوبات في المادة ١١١ لسنة ١٩٦٩
- قانون الخدمة الخارجية رقم ٤١ لسنة ١٩٤٠
- قانون الخدمة المدنية العراقي لعام ٢٤ لسنة ١٩٦٠
- قانون الخدمة المدنية ٦٤ لسنة ١٩٣٩
- قانون الخدمة المدنية رقم ١٠٣ لسنة ١٩٣١

### ثانيا: المراجع من شبكة الانترنت

١- باسل عباس خضير، هل يستطيع العبادي معالجة ظاهرة الفضائيين في الوزارات والدوائر

المدنية؟، مقال منشور على شبكة الانترنت

<http://www.kitabat.com/ar/page/17/11/2014/38344>

٢- الفضائيون شركة المالكي التي تنخر جيوب العراقيين مقال منشور في جريدة بابل

<http://www.babil.info/printVersion.php?mid=47525>

٣- مواجهة حتمية: التأثيرات المحتملة لانتشار ظاهرة الفضائيين في العراق المركز الإقليمي

للدراستات الإستراتيجية، مقال منشور على شبكة الانترنت :

<http://goo.gl/Qaldgs>

### Abstract

The phenomenon of aliens as they are called of strange phenomena for the Iraqi society which not only includes the army and the police and military institutions, but that this phenomenon may be extended to include all of Iraq's state institutions, including civil institutions, especially as there are thousands of aliens staff, and thousands of retired astronauts, and thousands of political prisoners, aliens, and even thousands of martyrs aliens, and thousands of protections aliens to state officials and senior members of the House of Representatives, where it was detected the presence of 50 thousand of ghost soldiers in four military teams, so it was the existence of this phenomenon is a major reason for the waste of public money being paid to non-eligible actually so drained the public treasury and Iraq is on the brink of economic collapse after enduring Allmizana the burden of paying the salaries of these categories that did not have an actual output in Ardallowaqa and thus formed a new burden on the state budget. This came to this study to be a new addition to the precise field of competence, particularly in the branch of public law and administrative law in particular.

So we tried in this research modest highlight the fact that these personal staff called the astronauts and the development of effective treatment for the existence of this phenomenon. Where This subject is covered in two sections:

First topic: what career where addressed the subject in the two demands:  
First requirement: The second definition of employee demand has pointed to the concept of the employee.

The second section dealt with the general provisions of career and work in the two demands: Eat First requirement: the mechanism of taking business career while he stopped second requirement on the legal impact of the civil service employee enrollment

# **The legal system to take over the public service in light of the phenomenon of space employee**

BY

**Dr.Sahar Jabbar Yaqub  
Dr.Ali Adel Ismaeel**