

أساس الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)

أ.م.د. عدي سمير حليم

عميد كلية الشرطة / وزارة الداخلية

dr.a.alhassany@gmail.com

تاريخ استلام البحث ٢٠٢٣/٧/١٧ تاريخ ارجاع البحث ٢٠٢٣/٨/٢٠ تاريخ قبول البحث ٢٠٢٣/٩/١٦

تدخل الوظيفة العامة في النطاق العملي للدولة من خلال تقديم الخدمات العامة بغاية المصلحة العامة الرامية لتحقيق النفع العام. ولعلنا اليوم بأمر الحاجة لتحديد أساسيات هذه الوظيفة التي غابت أو تغيبت عن فكر بعض العاملين في مجالها واصبحت وسيلة لتحقيق مصالح ومنافع شخصية أو فئوية أو حتى عائلية. لذلك فإنّ الوظيفة بمعناها الشمولي فهي الأداة الحكومية؛ لتحقيق برامجها الخدمية الرامية لخدمة مواطنيها من خلال إنشاء مرافق ومؤسسات متعددة ومتنوعة ومتخصصة للقيام بمهامها التي رسمت طريقها القوانين الوظيفية والوصف الوظيفي لكل دائرة. وطبعاً فإن ذلك يستوجب معه اختيار موظفين من ذوي الاختصاص للقيام بواجباتهم التي حددها القانون ووضع ضوابط لسلوكياتهم داخل وخارج الوظيفة.

The public office is included in the practical scope of the state through the provision of public services with the aim of the public interest aimed at achieving the public benefit.

Perhaps today we are in dire need to define the basics of this job, which has been absent or absent from the thought of some workers in its field and has become a means to achieve personal, factional or even family interests and benefits.

Therefore, the job in its holistic sense is the government tool to achieve its service programs aimed at serving its citizens through the establishment of multiple, diverse and specialized facilities and institutions to carry out its tasks, which were charted by the laws of the job and the job description for each department.

Of course, this necessitates the selection of specialized employees to carry out their duties defined by the law and to set controls for their behavior inside and outside the job.

Key words: job, employees, job violations, laws, public services.

الكلمات المفتاحية: الوظيفة , الموظفون , المخالفات الوظيفية , القوانين , الخدمات العامة.

المقدمة

تباشر الدولة مهامها التي رسم طريقها الدستور والتي تعددت وتنوعت وفقاً للمتطلبات الأساسية والتي قد تختلف من بلد لآخر وحتى في البلد الواحد من منطقة لأخرى، لهذا تنوعت المهام الوظيفية الرامية لتحقيق المصالح المشتركة بعموميتها وأساسياتها وما يتناسب من حاجات مجتمعية والتي على أساسها وجدت الوظيفة العامة.

أولاً/ التعريف بالموضوع

تحتل الوظيفة العامة مكانها كبيرة في المجديات عمل السلطات الإدارية الحكومية كونها لاعتبارات كثيرة جداً منها إدارية ومنها سلطوية ومنها اجتماعية، ولأن الأساس في عمل أي حكومة هو تقديم خدمة عامة لتحقيق مصالح معينة .

إذا أصبح من اللازم ان نكون على معرفة تامة بالأسس العامة للوظيفة وما يتخللها من واجبات وحقوق وظيفية او اجتماعية.

ثانياً/ مشكلة البحث

لا زال مفهوم الوظيفة العامة يشوبه الغموض في بعض جوانبه لاسيما الواجبات الوظيفية المفروضة على الموظف العام والذي قد يجانبها في كثير من الأحيان ارتكاب بعض السلوكيات المنحرفة فما هي الجزاءات الانضباطية او جنائية التي يمكن فرضها بحق من يرتكبها ؟

ثالثاً/ هدف البحث

نسعى من بحثنا هذا توضيح الأسس الخاصة بالوظيفة العامة وآلية الواجب اتباعها في تحقيق رضا وظيفي ومجتمعي بنفس الوقت من خلال عملية توازن نظامي لجاني الوظيفة المتمثلة بالموظف من جهة والمواطن من جهة أخرى.

رابعاً/ منهج البحث

اعتمدنا المنهج التحليلي المقارن لاسيما، وأن موضوع الوظيفة العامة هو موضوع عام يحتاج الى إيجاد نقاط التكامل والضعف من خلال القوانين المقارنة وتعليماتها.

خامساً/ هيكلية البحث

سأتناول في هذا البحث مبحثين نخصص الأول للوظيفة العامة والذي سيكون على مطلبين في الأول سنبحث بماهية الوظيفة العامة وذلك بثلاثة فروع ، الأول في تعريف الوظيفة العامة، والثاني مميزات هذه الوظيفة، والثالث نتناول المصلحة العامة.

أمّا المبحث الثاني سنتناول فيه السلوك الوظيفي من خلال مطلبين الأول نحدد فيه الواجبات الإيجابية والسلبية، والثاني نُحدد فيه ارتكاب المخالفات الوظيفية، والثاني سنبحث في السلوك الوظيفي في تنفيذ الواجبات

السلبية في الوظيفة العامة ونقوم بتوضيح ذلك من خلال ثلاثة فروع، الأول في عدم استغلال النفوذ الوظيفي والثاني عدم إفساء الأسرار الوظيفية والثالث عدم مخالفة القوانين والأنظمة، وكما يلي:

المبحث الاول: التعريف بالوظيفة العامة

تعدُّ الوظيفة العامة اللاعب الاساسي في المجتمعات الانسانية، وبدأ دورها يكبر ويزداد مع النمو الكبير لتلك المجتمعات وتزايد الحاجة الفعلية للخدمات العامة وفق التطور التكنولوجي والعلمي والاجتماعي والسياسي والاقتصادي؛ وقد تختلف الوظيفة باختلاف الاعتبارات والتوجهات والمقاصد والاهداف لكل مجتمع، وهذا ما زاد من اهميتها في وقتنا هذا وجعلها بتطور مستمر.

ولعلَّ المتابع للأساس الفكري للوظيفة العامة يجد ان لها معنيين هما: معنى وصفي والذي يُعرف الوظيفة العامة بكل الأشخاص القائمين بالعمل في خدمة المرفق العام.

ومعنى تحليلي والذي يُعرفها على أنها مجموعة من الاختصاصات والواجبات التي يقوم بها اشخاص تتوفر فيهم شروط وصفات معينة غايتهم الاساسية تحقيق الصالح العام.

لذلك اهتمت معظم الدراسات الإدارية المختصة بعلوم الوظيفة والتوظيف بهذا الجانب بشكل كبير وواسع ووضعت لذلك القوانين والضوابط والتعليمات الضامنة لحسن سيرها والالتزام بالإطار القانوني والإداري المرسوم لها ووضعت لأجله العقوبات أو الجزاءات لمخالفاتها^(١).

وطبعاً ذلك يعتمد على مدى سلامة النظام السياسي والإداري للبلد ومدى اهتمامه بالوظيفة العامة^(٢). لذلك فإنَّ النظم القانونية للمجتمعات على وضع ضوابط حاكمة لطرفي الوظيفة العامة وهي مؤسسات الدولة وافراد مجتمعه والتي بدونها لا يمكن قيامها بالمهام المرسومة لها وجعلت لها قوة الازام^(٣).

وسيتيم تقسيم هذا المبحث الى مطلبين سنعطي في الاول تعريف للوظيفة العامة وفي الثاني اهميتها وبالشكل التالي:

المطلب الاول: ماهية الوظيفة العامة

قد لا نجد تعريف شامل وكامل يمكن الاتفاق عليه وذلك بسبب تعدد الانظمة القانونية للوظيفة العامة، وهذا ما زاد من محاولة القضاء والفقهاء لوضع تعريف شمولي.

وإذا نظرنا للوظيفة على أنها قيام الاجهزة الحكومية بمهام متعددة القصد منها تحقيق الصالح العام وصولاً للمنفعة العامة وحسب الادوار المرسومة لها.

وهناك مفهومان أساسيان للوظيفة العامة^(٤)، أولهما المفهوم أمريكي والذي يؤكد على ان الوظيفة هي مجرد عمل مؤقت، إذ يكون وقت عمله محدد فيها لمدة قصيرة نسبياً، وفق مفهوم (الوظيفة المؤقتة)^(٥). والموظفون فيها يخضعون لذات النظام القانوني الذي يخضع له جميع العاملين في الدولة، ويستمدون حقوقهم بصورة مباشرة من الدستور.

ووفقاً للمفهوم الأمريكي فأناً الوظيفة العامة هي "مجموعة واجبات ومسئوليات، تحددها سلطة شرعية، وعلى من يشغلها أن يكرس وقته كله أو بعضه -حسب الظروف- للقيام بتلك الواجبات، ليحصل على ما يقابلها من حقوق"^(٦)

والمفهوم الثاني هو الاوروبي أو الفرنسي، والذي ينظر للوظيفة على انها عمل دائم ومستقر يسعى لضمان سير المرافق العامة، ويعتمد على تشريعات خاصة، يتم من خلالها الحقوق والواجبات لموظفيها، وتكون خاضعة لنظام قانوني خاص، وهذا يعني ان الموظف يخضع لمجموعة من القواعد القانونية تمنحه حقوق وتفرض عليه واجبات وظيفية محددة^(٧).

الفرع الاول: تعريف الوظيفة العامة لغة واصطلاحاً

الوظيفة العامة هي خدمة ذات طبيعة خاصة يسودها الدوام والاستقرار لتضمن بذلك سير المرافق العامة بانتظام، وخضوع موظفيها الى نظام مستقل يقره المشرع.

تعريف الوظيفة العامة لغة: الوظيفة في اللغة هو ما يكون للإنسان في يومه رزقاً^(٨) من طعام او شراب^(٩)، وانما تعني العمل وما يقابله من اجر وقد تعني العمل والإلزام بالشيء.

تعريف الوظيفة العامة اصطلاحاً:

تعريف الوظيفة في التشريع : من الصعب جداً اعطاء تعريف شامل للوظيفة العامة لا سيما وان اغلب القوانين لم تعطي تعريف لها ولكن عرفت بالمقابل الموظف العام وحددت واجباته ومنها جاءت الدلالات واضحة للوظيفة العامة.

جاء في الدستور العراقي ان الوظيفة

تعريف الوظيفة فقهاً: وبناءً على ذلك فإن بعض الفقهاء قد عرف لوران بلان وظيفته العامة على أنها "مجموعة من الاختصاصات القانونية والأنشطة التي يجب أن يمارسها شخص مختص بطريقة دائمة في الإدارة مستهدفاً الصالح العام"^(١٠)، كما عرفها البعض على أنها "مجموعة النظم العامة التي أنشأتها الدولة وتخضع لإدارتها بقصد تحقيق حاجات الجمهور"^(١١)، كما تعرف الوظيفة على أنها "مجموعة من الواجبات والمسؤوليات التي تحددها السلطة المختصة وتتطلب في من يقوم بها مؤهلات واشتراطات معينة"^(١٢)، كما عرفها الاستاذ عصام مهدي عابدين على انها "مجموعة من الواجبات والمسؤوليات تحددها السلطة المختصة ويلزم للقيام بها اشتراطات معينة في شغلها تتفق مع نوعها وأهميتها وتسمح بتحقيق الهدف من إنشائها". أي ما يُسند للموظف من عمل^(١٣).

ومن هذا نستنتج ان الوظيفة العامة هي تكليف يوجب على من يشغلها مجموعة من الواجبات الوظيفية وهذا يعني انه يخضع ادائه لرقابة جهة الإدارة ويخضع في ذلك لرقابة وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة

وهذا يتطلب كفاءة مهنية لإداء تلك المسؤوليات^(١٤)، كما عرفها جانب آخر من الفقه بأنها نشاط يؤدي من السلطات المختصة التابعة للدولة بواسطة موظفيها الذين يعتبرون في مراكز قانونية^(١٥).

كذلك فإن مفهوم الوظيفة العامة مختلف من نظام لآخر^(١٦)، فقد تكون في بعض الأنظمة مجرد عمل في متخصص كأي مهنة أو قد يكون عمل مميز عن غيره^(١٧)، ومما تقدم فأنا نجد ان الوظيفة العامة تتركز على ثلاثة اركان مهمة هي الموظف والمرفق والمال العام يحكم ذلك نظام قانوني^(١٨). لذلك فإن الوظيفة هنا عبارة عن كيان قانوني مستقل بذاته^(١٩).

الفرع الثاني: ذاتية الوظيفة العامة

- تتماز الوظيفة العامة بطبيعة خاصة تميزها عن غيرها من الوظائف^(٢٠)، وذلك على النحو التالي:
١. الوظيفة العامة تتمثل بقيامها منذ فترة طويلة، يشغلها موظف عام بشكل دائم وفي حال خلو مكانه يستوجب ان يشغلها موظفاً آخر وبما يضمن استمرارها.
 ٢. تلازم الوظيفة العامة العمل في خدمة المرافق العامة والتي تختص الدولة أو أحد الأشخاص العامة بإدارتها^(٢١).
 ٣. الولاء الوظيفي يلزم الوظيفة العامة يرتبط بفكرة الولاء التام للدولة، كونها تعتبر من حقوق المواطنة^(٢٢).
 ٤. يصدر قرار التعيين فيها من قبل الجهة المختصة، وفق شروط تؤهل شاغلها الحق في العمل في وظيفته.
 ٥. الوظيفة العامة يتفرغ لها الموظف خلال فترة عمره الوظيفي لغاية انتهاء خدمته فيها.
 ٦. ارتباطها الوثيق بالسلطة العامة التي تفرض عليه واجبات وظيفية تقابلها حقوق إدارية ومالية، وهي وسيلة الإدارة في تحقيق غاياتها^(٢٣)، وهي الضمان لجود الدولة وأمنها^(٢٤).
 ٧. دوام الوظيفة واستمرارها وفق آليات قانونية تنظيمية خاصة بتلك الوظائف^(٢٥).
 ٨. قد لا يستوجب التخصص الدقيق في إدارة الوظائف العامة ولكنها تحتاج الى خبرة وتدرج في وظيفي وخبرة متراكمة ومكتسبة من العمل فيها.
 ٩. واهم مميزاتها ايضاً هو الترقية الوظيفية كونها من متطلباتها المهمة وفق هرم وظيفي.
 ١٠. تخضع الوظيفة العامة لنظام خاص لمنح الرواتب والعلاوات والتي من شأنها تحقيق الزيادة الدورية في مقدار الرواتب وتعتبر الرافد الاساسي لها.
 ١١. كذلك تتماز بتحديد آلية نهاية الخدمة والتي يأتي التقاعد في مقدمتها ويعتبر حق وظيفي كما انه يضيف البعض^(٢٦).
 ١٢. تخضع الوظائف العامة لالتزامات خاصة وتعتبر من متطلباتها الاساسية التي تميزها عن غيرها من الوظائف^(٢٧).

١٣. كما تعدُّ الوظيفة مقيدة لموظفيها العاملين فيها عن الحريات التي تحق لهم كمواطنين لا سيما وأنهم يمثلون ادوات الدولة في تنفيذ سياساتها الإدارية.

١٤. يعدُّ اساس الوظيفة العامة هو لتحقيق المصلحة العامة التي من خلالها تتحقق المنفعة العامة.

الفرع الثالث: المصلحة العامة في الوظيفة العامة

تعدد المفاهيم الدالة على مصطلح المصلحة العامة والتي تأتي متفاوتة ومتغيرة وفقاً لمقتضاها الزماني وحسب مدلولاتها العامة فقد تأتي وفق اعتبار مصلحة الاغلبية وقد تأتي وفقاً لنوع الخدمة المقدمة وجودتها، وطبعاً كل ذلك يكون اساسه الدستور وهو القانون الأسمى في البلاد، حيث يتم وضع الركائز الاساسية لإنشاء المرافق العامة والتي على اساسها تُحدد المنافع التي تكون الاغلبية المجتمعية بحاجة لها، ومن ثم قيام الجهة الإدارية بتحديد تلك المصالح ليتم على اساسها قيام العمل الإداري^(٢٨). لتحقيق المنفعة العامة وبكل تجرد^(٢٩).

لذلك ومن اجل تحديد المصلحة العامة نحتاج الى الوقوف على اهم خصائصها والتي تتلخص بالتالي:

١. تُعد المصلحة العامة الاساس لقيام النظام الوظيفي الخدمي التابع للسلطة العامة.
٢. تُعدُّ المصلحة العامة القاسم الاساس في تغليب المصالح العامة على الخاصة وذلك من اجل تحقيق النفع العام الذي تسعى له السلطة العامة^(٣٠).
٣. يختلف مفهوم المصلحة العامة من دولة لأخرى ومن نظام سياسي لأخر ويختلف حتى داخل المجتمع الواحد كلاً حسب حاجاته^(٣١).
٤. تختلف من حيث المبدأ فكرة المصلحة العامة عن ما يقابلها من المصالح الاخرى سواءً الفئوية او الطائفية او الفردية^(٣٢).
٥. تحدد السلطة العامة الاهداف الاساسية لتحقيق الصالح العام وبالتالي تكون هي الرقيب على حُسن الاداء والتنفيذ^(٣٣).
٦. تعتمد فكرة المصلحة العامة على مجموعة من المصالح المجتمعية واجبة التنفيذ والمتابعة ومن اهمها الآداب العامة والأخلاق العامة اضافة الى تحقيق السكينة العامة والامن العام والصحة العامة^(٣٤).

المطلب الثاني: ماهية الموظف العام

لقد تعددت التعريفات التشريعية والفقهية والقضائية لبيان مفهوم الموظف، واختلفت باختلاف فروع القانون التي تعرضت للموظف العام، وقد أوردت معظم التشريعات عبارة الموظف العام، وعددت الفئات التي يشملها القانون دون تحديد دقيق لمدلول الموظف العام، حيث اقتصر كل تشريع على تحديد المقصود بالموظف العام في مجال تطبيق أحكامه فقط (٣٥).

وهذا ما انتهجته القوانين والتعليمات أو اللوائح التي صدرت في الدول محل المقارنة. وبناءً على ذلك فإننا سنتعرض للتعريفات التشريعية والفقهية والقضائية للموظف العام، مما يتطلب تقسيمها إلى ثلاثة فروع، وكما يلي:

الفرع الأول: تعريف الموظف العام

قد جاء قانون الموظفين المدنيين أكثر إيجازاً، ولم يتطرق للوظائف الدائمة والمؤقتة ولا إلى تعيين الأجنبي، إذ نصت الفقرة الأخيرة من المادة الأولى منه على أنه "يُعتبر عاملاً في تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين في إحدى الوظائف المبينة بموازنة كل وحدة"، وهذا ما تم الأخذ به في قانون الخدمة المدنية الحالي رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥، إذ نصت الفقرة الخامسة من المادة الثانية منه على تعريف الموظف بأنه "كل من يشغل إحدى الوظائف الواردة بموازنة الوحدة، والوحدة هي الوزارة، أو المصلحة، أو الجهاز الحكومي، أو وحدة الإدارة المحلية، أو الهيئة العامة (٣٦)".

قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل (٣٧) والنافذ في نص المادة (الثانية) منه "هو كل شخص عهدت إليه وظيفة دائمة داخلية في الملاك الخاص بالموظفين". قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المرقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل والنافذ الذي عرف الموظف في المادة (١/ثالثاً) منه على أنه "كل شخص عهدت إليه وظيفة في ملاك الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة" (٣٨).

عرف قانون التقاعد الموحد العراقي رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ "كل شخص عهدت إليه وظيفة مدنية أو عسكرية أو أجر أو مكافأة من الدولة. وتستقطع منه التوقيفات التقاعدية".

كما عرف جانب آخر من الفقه الموظف العام بأنه "كل شخص يتم تعيينه من قبل سلطة مختصة في وظيفة دائمة في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد الأشخاص العامة".

كما يذهب جانب من الفقه أيضاً باتجاه إلى أن الموظف العام، وفقاً للرأي السائد، وما استقر عليه القضاء، وانتهى إليه التشريع الحديث، هو كل من يعمل في وظيفة دائمة أو مؤقتة، في خدمة مرفق عام يديره شخص معنوي عام، أي يدار بطريقة الإدارة المباشرة.

وعُرف الموظف العام بأنه "الشخص الذي يعمل بصفة دائمة في مرافق الدولة والقطاع الاشتراكي"، في حين عرّفه فريق آخر بأنه "كل شخص يساهم بعمل في خدمة شخص من أشخاص القانون العام مكلف بإدارة مرفق عام ويشغل وظيفة داخلية في ملاك المرفق" (٣٩)، وعرفه آخر "كل شخص عهدت إليه وظيفة دائمة داخلية في الملاك الخاص بالموظفين" (٤٠).

نستخلص مما ذكر من تعاريف أن العناصر الأساسية التي يجب أن تتوفر في الشخص كي يعد موظفاً عاماً هي (٤١):

- ١- أن يكون التعيين بوظيفة دائمة.
- ٢- أن يكون العمل في خدمة مرفق عام، سواء كان ذلك المرفق إقليمياً أم مرفقياً، ومركزياً كان أم لا مركزي (٤٢).
- ٣- أن يكون الشخص قد تمّ تعيينه من جهة تملك سلطة التعيين قانوناً.
- ٤- أن يكون خاضعاً لأحكام قانون التقاعد (٤٣).

الفرع الثاني: طبيعة العلاقة بين الموظف العام والدولة

تتنازع في هذا الموضوع نظريتين مهمتين وقد اختلفتا في الرأي، كما يلي:

أولاً: علاقة عقدية:

تقوم هذه العلاقة على أساس أن علاقة الموظف بالدولة علاقة تعاقدية (٤٤)، وترجع هذه النظرية في أساسها إلى الوقت الذي كان القانون المدني هو الشريعة العامة التي تطبق على الأفراد وعلى الإدارة أيضاً، فهذا العقد هو الذي يحدد حقوق والتزامات كل من الطرفين، وبالتالي فإن الموظف يكون في مركز شخصي تعاقدية شأنه شأن أي متعاقد آخر في القانون الخاص (٤٥).

ثانياً: علاقة تنظيمية:

إنّ هذه العلاقة مردها إلى التصوص القانونية وحدها، سواء وردت في القوانين أو اللوائح، فهي التي تضع شروط وأحكام هذه العلاقة، والموظف يخضع لهذه الأحكام بما تتضمنه من حقوق وما تفرضه من واجبات، وهذا يعني أن الموظف في مركز تنظيمي.

الفرع الثاني

شروط التعيين في الوظيفة العامة

تشتترط عملية التعيين شروط معينه، والتي تتركز في حُسن السيرة والسلوك والعمر والجنسية وكذلك الشهادة في مجال التخصص والكفاءة العملية والعلمية (٤٦).

في حين هناك شروط موضوعية أخرى، تختلف من وظيفة لأخرى، فالوظائف العسكرية تختلف عن الوظائف المدنية والتي تختلف أيضاً عن الوظائف الامنية وكل ذلك يقع تقديره على عاتق الادارة التي من

مهامها أن تحدد الشروط في عملية الاختيار، وهي من المهام الأساسية والتي تتم وفق ضوابط وخطط استراتيجية تضعها لضمان نجاح مهامها.

المبحث الثاني

السلوك الوظيفي

حددت الوظيفة العامة اساسيات مهمة في العمل والتي يستوجب معها الالتزام التام بما وان مخالفتها يعتبر انتهاك للقواعد العامة في العمل الوظيفي^(٤٧). وهو ما يسمى بالسلوك الوظيفي. وستناول ذلك من خلال مطلبين الاول نحدد فيه الواجبات الايجابية والسلبية والثاني نُحدد فيه ارتكاب المخالفات الوظيفية، وكما يلي:

المطلب الأول

السلوك الوظيفي في تنفيذ الواجبات الإيجابية والسلبية للقوانين الوظيفية .

تُعدُّ القيم الانسانية اساساً في انصياح الإنسان للفعاليات السلوكية السوية والابتعاد عن مغريات الحياة والاهواء الشخصية، وهذا الالتزام بحقيقته ينمي بالأساس المهارات السلوكية والاخلاقية لدى الفرد وبالتالي تُزيد من قابليته على الابداع وتطوير ذاته الانساني وبالتالي تطوير الذات الوظيفي بالنسبة للموظفين. وكل ذلك يحقق الغايات الاساسية في تنمية القابليات الابداعية وتحقيق سلوك ايجابي منتج والابتعاد عن السلوكيات السلبية المحبطة المعطلة لعجلة التقدم. وهذا يعني مخالفة الضوابط والتعليمات والتي معها يستوجب ايقاع عقوبات بحق المخالفين^(٤٨).

لذلك تسعى الدول لتحقيق اعلى النتائج الايجابية والفاعلة للتقدم العلمي والتجاري والمهني والاجتماعي والسياسي^(٤٩) مع تحقيق اعلى نسب من الرفاهية وبما يحقق الرضا المجتمعي والذي بدوره يحقق الاستقرار المجتمعي.

وبطبيعة الحال لا يتحقق ذلك الا من خلال جهاز إداري منظم تنظيماً جيداً ومدروساً ويتم اختيار العاملين فيه وفق مواصفات خاصة^(٥٠) وعلى اعتبار الوظيفة العامة مجموعة من التنظيمات التي ترتبط بالموظفين العموميين (مصطلح موظف عمومي يعني أي شخص يشغل منصباً تشريعياً أو تنفيذياً أو إدارياً أو قضائياً، سواء أكان معيناً أم منتخباً، دائماً أم مؤقتاً، مدفوع الأجر أم غير مدفوع الأجر، وبصرف النظر عن أقدمية ذلك الشخص، وبمعنى أي شخص يؤدي وظيفة عمومية، بما في ذلك لصالح جهاز عمومي أو منشأة عمومية، أو يقدم خدمة عمومية، حسب التعريف الوارد في القانون الداخلي لكل دولة) والتي تمتاز بجانبها القانوني والإداري والفني وما يحقق اهتمام أكبر بكرامة الوظيفة العامة التي يشغلها^(٥١).

لهذا فإن السلوك الوظيفي، الذي يُمثل مدى التزام الموظف العام بالواجبات والمهام الموكلة له وفقاً للقوانين الوظيفية هذه القوانين التي حددت وقيدت الموظف للالتزام بالقواعد والغايات ايجابياً لتحقيق الصالح العام والتي نوجزها بالتالي:

الفرع الاول

أداء العمل بدقة وإتقان

تعدّ الواجبات الأساسية للموظف العام^(٥٢)، التي تتشعب منها الواجبات الأخرى، ولم تُحدد على سبيل الحصر. إنما جاء بعضها كأمثلة، ومنها أن يقومَ بواجباته بنفسه^(٥٣) إلا إذا اقتضت المصلحة العامة لذلك، وفقاً للقواعد الخاصة بالتفويض^(٥٤). وتخصيص وقت العمل لإنجاز المهام الموكلة له^(٥٥). كذلك المحافظة على الأموال العامة، والممتلكات العامة. والتعاون مع زملاءه في العمل واحترامهم، كذلك القيام بواجباته الاخلاقية تجاه المواطنين والتعامل معهم بالحسنى^(٥٦).

الفرع الثاني

واجب الطاعة للرؤساء في العمل

يعتمد النظام الإداري في العمل الوظيفي على اساس التدرج الهرمي وفق السلم الوظيفي وهذا يتطلب العمل وفق الطاعة الإدارية ما بين الرئيس والمرؤوس بموجب علاقة تنظيمية التي رسمت طريقها قوانين الوظيفة العامة^(٥٧) وهذا يؤدي الى التعاون التام ما بين جميع العاملين في الوحدات الإدارية.

وهذا العلاقة التي توجب خضوع المرؤوس للرئيس لا تعني الانصياع التام، وهي كيان الموظف وإنما يستوجب منه أن يكون أداة فاعلة في عمله دون تجاوزات للحدود التي حددها القانون، ضماناً لاستمرار التنظيم الإداري^(٥٨). وهو واجب تطبيقي وعملي بين السلطة والمسؤولية.

لذلك نجد أن المشرع شدد على التعامل الوظيفي الحسن دون الاخلال بضوابط العلاقة وإلا تعرض للعقوبة^(٥٩). إذ ذهب المشرع العراقي في قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ النافذ؛ بالمادة (٤/ثالثاً) منه على أنه "يلتزم الموظف بالواجبات الآتية: احترام رؤسائه، والتزام الآداب واللياقة في مخاطبتهم، وإطاعة أوامره المتعلقة بأداء واجباته في حدود ما تقضي 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: "إذ جاء قرار المحكمة الإدارية العليا في العراق انه "على الموظف اطاعة اوامر رئيسه فإذا كانت تلك الاوامر مخالفة للقانون فعلى الموظف ان يبين لرئيسه كتابة اوجه المخالفة ولا يلتزم بتنفيذ تلك الاوامر اذا اكدتها رئيسه كتابة"^(٦٠) ونصت كذلك ذات المادة في الفقرة (١٢) "القيام بواجبات الوظيفة حسبما تقرره القوانين والأنظمة والتعليمات".

الفرع الثالث: المحافظة على كرامة الوظيفة

لا يطوق العمل الوظيفي الموظف العام داخل وظيفته وإنما يتعداها إلى خارجها فعلى الموظف الالتزام التام بالضوابط الاجتماعية والانسانية والقانونية كونه أحد افراد المجتمع من جهة وموظف رسمي من جهة اخرى والذي يستوجب عليه الحفاظ على شرف وسمعة دائرته.

ومن المتعارف عليه أنَّ الموظف حُرٌّ بتصرفاته الشخصية، إلاَّ إنَّ ذلك يُعَدُّ امتداداً لسلوكه الوظيفي إذ أنَّ العلاقة نسبية ما بين الاثنين؛ لذلك امتدت المحاسبة القانونية الى حياة الموظف الشخصية وحددتها بالتصرفات الواجب التصرف بها (٦١).

لذلك وضع المشرِّع شرط السمعة الحسنة والسلوك القويم للتعين في الوظيفة ويسري الحال على الاستمرار فيها.

كما نجد أنَّ المشرع العراقي قد نص في المادة (٤/٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ النافذ على التزام الموظف "بالمحافظة على كرامة الوظيفة العامة والابتعاد عن كل ما من شأنه المساس بالاحترام اللازم سواء أكان ذلك أثناء أدائه وظيفته أم خارج أوقات الدوام الرسمي" (٦٢).

أما المشرِّع المصري، فقد نص في المادة (٣٩/٧٦) من القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ الخاص بنظام العاملين المدنيين بالدولة، على الموظف "أن يحافظ على كرامة وظيفته طبقاً للعرف العام وأن يسلك في تصرفاته مسلماً يتفق والاحترام الواجب لوظيفته" (٦٣). أما المادة (٧٨) من ذات القانون فقد نصت على "كل عامل يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يجازى تأديبياً" (٦٤).

أما المشرِّع الفرنسي فقد نص في المادة (١/١٤) من قانون الموظفين الصادر في ١٩ أكتوبر ١٩٤٦ على أن "كل خطأ يرتكبه الموظف في أثناء مباشرة أو بمناسبة مباشرة مهام وظيفته، يعاقب عليه تأديبياً دون إخلال بما قد يستحق من عقوبات جنائية".

المطلب الثاني

السلوك الوظيفي في تنفيذ الواجبات السلبية في الوظيفة العامة

إنَّ الهدف الاساس من الوظيفة العامة هو تحقيق الصالح العام، لذلك عمد المشرع لوضع اطر وحدود لشاغلها وبما لا يخرج عن مقتضاها الاخلاقي للمحافظة على كيان الوظيفة وكرامتها.

لذلك حظر المشرع على المكلفين بالخدمة العامة القيام ببعض الاعمال المنافية لأخلاقيات الوظيفة لا سيما بامتناعه عن اي سلوك تحظره القوانين (٦٥)، ولا يجعل من نفسه بمواقع الشبهات، وعليه سنقوم بتوضيح أهم الواجبات السلبية في الوظيفة العامة وكما يلي:

الفرع الأول

عدم استغلال نفوذه الوظيفي

تعدُّ الوظيفة العامة ومناصبها بمثابة تكليف وطني لخدمة عامة الناس وبما يضمن تحقيق أعلى قدر من الرضا المجتمعي، وتحقيق النفع العام، وهذا يعني أنَّ المنصب هو للخدمة العامة ولا يجوز التحايل على القوانين لتحقيق منافع شخصية أو فئوية أو طائفية أو حزبية إذ حضر المشرع العراقي في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل ذلك بنصه "الامتناع عن استغلال الوظيفة لتحقيق منفعة أو ربح شخصي له أو لغيره"^(٦٦)، كذلك ما نص عليه قانون عقوبات قوى الأمن الداخلي رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨ المعدل^(٦٧) بنصه " يُعاقب بالحبس الأمر الأعلى رتبة في إحدى الحالتين الآتيتين:

أولاً/ إذا طلب من المادون القيام بأعمال او منفعة شخصية لا علاقة لها بالوظيفة.

ثانياً/ إذا أمر المادون بارتكاب جريمة، ويعد فاعلاً أصلياً اذا تمت او شرع فيها."^(٦٨) ومن أمثلة استغلال النفوذ الوظيفي^(٦٩):

١. قبول الهدايا أو الإكراميات أو المنح من أصحاب المصالح.
٢. استغلال سلطة الوظيفة تحقيقاً لمصالح مادية أو مالية له أو لذويه.
٣. قيام الموظف بحجز كل أو بعض ما يستحقه الموظفون أو العمال من رواتب أو أجور، أو تأخير دفعها إليهم بقصد النفقة الشخصية فيها.
٤. إضرار الموظف بالمصالح العامة في ميدان الصفقات والمقاولات والتوريدات والأشغال العامة وغيرها وذلك نظير حصول الموظف على مكاسب مادية أو مالية معينة.

وكذلك ورد تحريم فعل استغلال نفوذ الوظيفة المرتكب بواسطة رجل الشرطة في قانون عقوبات قوى الأمن الداخلي رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨ المعدل^(٧٠)، وذلك بنصه " يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على ٧ سنوات كل من اختلس او سرق اية مواد او تجهيزات خاصة بالخدمة، وكل من باع او اشترى او رهن او ارتهن او أخفى أو حاز بسوء نية أو تصرف أي تصرف آخر غير مشروع في أي منها مع علمه بعائديتها وتكون العقوبة السجن المؤبد في اثناء الاضطرابات او اعلان حالة الطوارئ".

وبذات الاتجاه سار المشرع المصري حيث تناول ذلك في المادة ١٤٩ / ١٤ من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية والتي نصت على أنه "يحظر على الموظف استغلال نفوذه الوظيفي"^(٧١).

الفرع الثاني: عدم إفشاء الأسرار الوظيفية

عندما نتحدث عن الوظيفة العامة فإننا نتكلم عن حقوق عامة وخاصة واسرار يجب ان يلتزم شاغلي الوظيفة العامة ويكونوا مؤتمنين عليها وعدم افشاء اي سر من هذه الاسرار سواء داخل الوظيفة أو خارجها، اي ان الموظف يُحاسب عن افشاء الاسرار سواء ان كان في الخدمة او خارجها لاسيما المتصلة بوظيفته، كجرائم إفشاء الأسرار العسكرية التي تهدد أمن الدولة وسيادتها^(٧٢)، لكون العلم بما يُعد نطاقها محدود ويجب ان يكون تداولها محدوداً^(٧٣)، وان افشائها يؤدي الى ضرر بالمصلحة العامة^(٧٤). وهذا ما يُسمى الواجب السلي لا سيما

بعض المواضيع والقرارات الخاصة والتي اريد لها السرية فلا يجوز للموظف الاحتفاظ بأي وثيقة رسمية او نسخة منها او اطلاق الغير عليها^(٧٥).

لذلك حرمت بعض القوانين ذلك حيث نص قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ النافذ، بالمادة (٤/سابعاً) من على "يلتزم الموظف بكتمان المعلومات والوثائق التي يطلع عليها بحكم وظيفته أو إثباتها إذا كانت سرية بطبيعتها أو يخشى من إفشائها إلحاق الضرر بالدولة أو الأشخاص أو صدرت إليه أوامر من رؤسائه بكتمتها، ويبقى هذا الواجب قائماً حتى بعد انتهاء خدمته، ولا يجوز له أن يحتفظ بوثائق رسمية بعد إحالته على التقاعد أو انتهاء خدمته بأي وجه كان"^(٧٦).

كذلك نصت المادة (١/٣٢٧) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ النافذ على أنه "يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ثلاث سنوات وبالغرامة التي لا تزيد على ثلاثمائة دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين، كل موظف أو مكلف بخدمة أفشى أمراً وصل إلى علمه بمقتضى وظيفته لشخص يعلم وجوب إخباره به، وتكون العقوبة السجن إذا كان من شأن هذا الإفشاء أن يضر بمصلحة الدولة".

وقد تقرر سرية بعض المسائل في مجال الوظيفة العامة لمصلحة عامة كالأسرار الخاصة بالعمليات العسكرية والعلاقات الدولية والأسرار الخاصة بموظفي الدولة، وكمشروع نظام خاص برفع رواتب الموظفين لا تريد الإدارة الكشف عن مضمونه قبل دراسته كافية، وقد تقرر السرية لمصلحة خاصة من قبيل الأسرار التي يؤتمن عليها طبيب حكومي بحكم مهنته.

يعدُّ هذا الواجب السليبي من الواجبات التي لا تتحسر بانتهاء العلاقة الوظيفية بين الموظف والإدارة، بل يلاحق حتى بعد ترك الخدمة، ولذلك فإن بعض أنظمة الخدمة المدنية توجب على الموظفين العاملين في مجال الرقابة والتفتيش أن يقسموا اليمين على عدم إفشاء الأسرار الوظيفية ولو بعد انقطاع صلتهم بوظائفهم كما أن بعض القوانين تحظر على الموظف الاحتفاظ لنفسه بأي وثيقة أو مخبرة رسمية أو نسخة أو صورة منها، ففي العراق، فقد جاء في المادة (٤/سابعاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ النافذ بأنه "يلتزم الموظف بكتمان المعلومات والوثائق التي يطلع عليها بحكم وظيفته أو إثباتها إذا كانت سرية بطبيعتها أو يخشى من إفشائها إلحاق الضرر بالدولة أو الأشخاص أو صدرت إليه أوامر من رؤسائه بكتمتها، ويبقى هذا الواجب قائماً حتى بعد انتهاء خدمته، ولا يجوز له أن يحتفظ بوثائق رسمية بعد إحالته على التقاعد أو انتهاء خدمته بأي وجه كان"^(٧٧).

كما وشدد قانون عقوبات قوى الأمن الداخلي رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨ المعدل على ذلك بنصه في المادة (٣/اولاً/و) على "يعاقب بالإعدام كل من: و/ افشى الأسرار او الخطط او التعليمات الى عصابة مسلحة"^(٧٨).

في حين نصت المادة (١/٣٢٧) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ النافذ على أنه "يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ثلاث سنوات وبالغرامة التي لا تزيد على ثلاثمائة دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين، كل موظف

أو مكلف بخدمة أفشى أمراً وصل إلى علمه بمقتضى وظيفته لشخص يعلم وجوب إخباره به، وتكون العقوبة السجن إذا كان من شأن هذا الإفشاء أن يضر بمصلحة الدولة".

أمّا المشرع المصري فقد نص في قانون العقوبات رقم (٢٩) لسنة ١٩٨٢ المعدل بالمادة (٣١٠) من على أن: "كل من كان من الأطباء أو الجراحين أو القوابل أو غيرهم مودعاً له بمقتضى صناعته أو وظيفته سر خصوصي أو ثمن عليه فأفشاه في غير الأحوال التي يلزمه القانون فيها بتبليغ ذلك، يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ستة أشهر أو بغرامة لا تتجاوز خمسين جنيهاً مصرياً".

أما قانون الموظفين الفرنسي الصادر في ١٩ أكتوبر لسنة، فقد نص في المادة (١٣) منه على أن (كل موظف ملزم بعدم إفشاء ما يعلمه من أسرار وظيفته)، ثم صدر أمر ٤ فبراير سنة ١٩٥٩ وردد في المادة (١٠) منه الحكم الوارد في المادة (١٣) من القانون السابق.

وبذات الاتجاه في قانون العقوبات الفرنسي حيث نصت مادته (٣٧٨) على أن "الأطباء والجراحين والصيدالدة، والقوابل وكل الأشخاص الآخرين المودع لديهم بمقتضى مهنتهم سر أو وظيفتهم سرّاً اتتمنوا عليه فأفشوه في غير الحالات التي يتوجب فيها القانون أو يميز إبلاغ ذلك، يعاقبون بالحبس مدة لا تقل عن شهر ولا تزيد عن ستة أشهر وبغرامة لا تقل عن خمسمائة فرنك ولا تزيد على ثلاثة آلاف فرنك" (٧٩).

الفرع الثالث: عدم مخالفة القوانين والأنظمة

يستوجب على الموظف العام الالتزام بكافة الضوابط القانونية والتعليمات الوظيفية وان لا يخرج عن مقتضاها والا أدى الى الاخلال بواجباته، ان لم تكن هي اساساً ضمن الواجبات الوظيفية (٨٠).

حيث نص قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل على ان يكون الموظف العام ذات سلوك حسن وان يكون مظهره لائقاً وان حضر عليه شرب الخمر أو لعب القمار في الأندية أو في المجال العامة (٨١). كما وحضر عليه الجمع بين وظيفته وأي عمل آخر إلا بموجب احكام القانون (٨٢).

كذلك نص قانون عقوبات قوى الأمن الداخلي رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨ المعدل في المادة (١٣) /اولاً/ثانياً/ثالثاً/رابعاً) على "يعاقب بالحبس كل رجل شرطة في حالة ثبوت اي مما يأتي:

اولاً/ حاز او تناول اثناء اداء الواجب مواد مسكرة او مخدرة او حبوب او عقاقير او غيرها من المواد المؤثرة عقلياً.

ثانياً/ دخل بالملابس الرسمية المحلات الماسة بسمعة الوظيفية.

ثالثاً/ رافق اشخاصاً معروفين بالسمعة السيئة مع علمه بذلك.

رابعاً/ تزوج امرأة سيئة السمعة او احتفظ بها مع علمه بذلك (٨٣).

كما أصدرت هيئة النزاهة لائحة أسمتها لائحة السلوك الوظيفي^(٨٤) ألزمت جميع مؤسسات الدولة بالالتزام بها وتأييد تعميمها على جميع العاملين فيها، واعدتها شرطاً من شروط الاستمرار بالخدمة^(٨٥) والتي جاء في المادة الرابعة منها ما يلي:

أولاً- يلتزم الموظف والمكلف بخدمة عامة بما يأتي:

- ١- إبلاغ الجهات المختصة بأية حاله من حالات الفساد عند العالم بها.
 - ٢- أداء واجبات الوظيفة بكل أمانه ونزاهة ومهنية وإخلاص وحياديته وحرص على المصلحة العامة.
 - ٣- تقديم الخدمة المكلف بها المواطنين بكل حياديته دون تمييز على أساس الطائفة أو المعتقد أو القومية أو غيرها.
 - ٤- عدم الخوض في الموضوعات الطائفية أثناء الدوام الرسمي.
 - ٥- الحرص على الإلمام بالقوانين والأنظمة والتعليمات النافذة ذات العلاقة يعلمه وتطبيقها دون أي إخلال أو إهمال.
 - ٦- الامتناع عن إعطاء أية وعود مخالفه للقانون وعدم التأثر بالعواطف تجاه الآخرين عند أداء واجباته.
 - ٧- ان تكون المعلومات التي يقدمها إلى هيئة النزاهة أو الجهات الرقابية الأخرى أو أية جهة مختصة أخرى صحيحة ودقيقه متى ما طلب منه ذلك أو فرض عليه القانون تقديمها.
 - ٨- عدم التعسف في استعمال السلطة الممنوحة له بموجب القانون.
 - ٩- العمل على تنمية قابليته وخبراته وقدراته الوظيفية .
 - ١٠- التصريح عند التعيين بطبيعة مصالحه الشخصية التي لها تأثير في أداء واجباته الرسمية.
 - ١١- الامتناع عن القيام بأي نشاط من شأنه ان يؤدي الى نشوء تضارب مصالح بين مسؤولياته ومصلحه الشخصية.
 - ١٢- الامتناع عن العمل أو قبول مكافأة من أية جهة في القطاع الخاص لها علاقة مباشره بمجال عمله السابق بعد تاريخ انتهاء خدمته لمدة ثلاث سنوات .
- ثانياً- يلتزم الموظف والمكلف بخدمة عامة بالواجبات المنصوص عليها في القوانين ذات الصلة.
- ثالثاً- يلتزم الموظف والمكلف بخدمة عامة بما حظرته القوانين ذات الصلة.
- رابعاً- يلتزم الموظف والمكلف بخدمه عامه بمبادئ حقوق الإنسان على وفق الدستور والقوانين النافذة أثناء تأدية الواجب.

الخاتمة

بعد أن أتمنا بحث (اساس الوظيفة العامة) توصلنا الى نتائج عديدة وخرجنا بجملة من المقترحات التي أوضحها هذا البحث، وفق الآتي:-

أولاً : الاستنتاجات

- ١ . تمتاز الوظيفة العامة بطبيعة خاصة تميزها عن غيرها من الوظائف من خلال الوسائل والأدوات التي تمتلكها وتمكنها من ديمومة عملها وتحقيق الأهداف التي تسعى إليها .
- ٢ . الوظيفة العامة هي مجموعة الواجبات والمسؤوليات التي تلقى على عاتق الموظفين بموجب القوانين والانظمة والتعليمات مقابل تمتعهم بالحقوق والمزايا الوظيفية ومساءلتهم تأديبياً عن الإخلال بالواجبات المناطة بهم .
- ٣ . إنَّ الولاء الوظيفي يلازم الوظيفة العامة ويرتبط بفكرة الولاء العام للدولة كونها من حقوق المواطنة الأساسية .
- ٤ . إنَّ طبيعة العلاقة بين الموظف العام والدولة حي علاقة تنظيمية والمعمول به حالياً في العراق استناداً لأحكام القضاء وآراء الفقهاء كون المشرع العراقي قد أغفل عن الإشارة إلى تبني هذا النوع من العلاقة على عكس القوانين المقارنة كالقانون المصري الخاص بنظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ وقانون التوظيف الفرنسي رقم ٢٢٩٤ في ١٩ / أكتوبر لعام ١٩٦٤ الذين أشاروا صراحةً الى تبني العلاقة على أنها علاقة تنظيمية.
- ٥ . تعدُّ حماية الوظيفة العامة إحدى أهم أنواع الحماية القانونية واطورها أثراً على المركز الوظيفي للموظف العام لأنها تمثل حماية القيم والمصالح والحقوق من جميع الافعال والممارسات غير المشروعة التي تحدث في الوظيفة العامة .
- ٦ . تترتب عند أخلال الموظف بكرامة الوظيفة العامة أو عند صدور حكم على الموظف العام آثار قانونية تطال المركزي الوظيفي له منها منهي للرابطة الوظيفية للوظيفة العامة كالعزل والبعض الآخر من هذه الآثار ذات آثار وقتية كالفصل من الوظيفة العامة.

ثانياً: المقترحات

- ١ . دعوة المشرع العراقي الى النص صراحةً في القوانين الى اعتماد وتبني العلاقة التنظيمية في تحديد طبيعة العلاقة بين الموظف العام والدولة أسوةً بقوانين الدول المقارنة كالقانون المصري والفرنسي التي نصت صراحةً بنصوص قانونية على العلاقة التنظيمية التي تربط الموظف بالدولة.

٢. الدعوة الى اعتماد نظام قانوني متكامل للمخالفات الوظيفية التي من شأنها الاخلال بكرامة الوظيفة العامة من حيث بيان أنواعها والآثار التي تترتب عند ارتكابها بالنظر للأهمية الكبيرة التي ينطوي عليها موضوع حماية الوظيفة العامة.

٣. الدعوة لترسيخ مبدأ الولاء الوظيفي لما يحققه من أهمية بالغة في تحقيق الولاء التام للدولة وتكريس هوية الانتماء الوطني.

المصادر المراجع:

- (١) انظر: د. عبد الحي حجازي، المدخل لدراسة العلوم القانونية- الجزء الأول- نظرية القانون- مطبوعات جامعة الكويت-١٩٧٢- ص١٠٦ وما بعدها.
- (٢) انظر: د. طلعت حرب محفوظ محمد، المرجع السابق، ص٤٢٧.
- (٣) انظر: د. عبد الحي حجازي/ المدخل لدراسة العلوم القانونية- ص١٠٦ وما بعدها مرجع سابق.
- (٤) انظر: د. علي جمعه محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس ١٩٨٦، ص٦٧.
- (٥) انظر: جلوريا منير أبو جابر المرجع السابق، ص١٨، وكذلك انظر: أحمد حافظ نجم، القانون الإداري، دراسة قانونية لتنظيم نشاط الإدارة العامة، ج٢، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨١، ص٤٠.
- (٦) انظر: د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، دراسة مقارنة، القاهرة، دار الفكر العربي، ٢٠١٢ ص٥٤.
- (٧) Béatrice Thomas-Tual , Droit de la fonction publique de l'État , ellipses ,2005, p. 6.
- (٨) انظر: ايمن فاروق صالح زعرب، استغلال الوظيفة في الاعتداء على المال العام في الفقه الإسلامي، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، غزة، ٢٠٠٧، ص٩.
- (٩) راجع: ابن منظور، لسان العرب، المجلد ٦، دار المعارف، القاهرة، د ن، ص٤٨٦٩.
- أبي منصور محمد بن احمد الأزهرى، تهذيب اللغة، اشرف محمد عوض مرعب، بيروت، دار احياء التراث العربي، المجلد الأول، ٢٨٢، ص٩١.
- (١٠) انظر: لوران بلان، الوظيفة العامة، ترجمة أنطوان عيده، منشورات عويدات، (ط١)، ١٩٧٣، ص١٢.
- (١١) انظر: ريوح ياسين، طبيعة الوظيفة العمومية في الإسلام، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، (١٩٤)، ٢٠١٥، ص١٨٩.
- (١٢) انظر: مجدي مدحت النهري، الموظف العام، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٦، ص٣٩.
- عصام مهدي محمد عابدين، قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية، دار محمود للنشر والتوزيع، (ط١)، ٢٠١٨، ص٢١٢.
- (١٣) انظر: عصام مهدي محمد عابدين، قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية، دار محمود للنشر والتوزيع، (ط١)، ٢٠١٨، ص٢١٢.
- (١٤) انظر: محمد سعيد حسين أمين، تقارير الكفاية في مجال الوظيفة العامة، دار الإيمان للنشر والتوزيع، ٢٠٠٤، ص١٠.
- (١٥) انظر: نصر الدين مصباح القاضي، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، دراسة موازنة في القانون الليبي والمصري والشريعة الإسلامية، القاهرة، دار الفكر العربي، (ط٢)، ٢٠٠٢، ص٦٧.
- (١٦) انظر: صلاح سيد عبد العال سيد، النظام القانوني للوظائف العامة المؤقتة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، أسيوط، جامعة أسيوط، ٢٠١٦، ص١٠ وما يليها.
- (١٧) انظر: مفتاح خليفة عبد الحميد، العزل من الوظيفة العامة في التشريع الليبي، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، (ط١)، ٢٠١٦، ص١٠.

- (١٨) انظر: احمد سليم سعيان، قانون الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، (١ط)، ٢٠١٧، ص ١٠.
- (١٩) فقد عرفها د. فوزي حبيش، كيان قانوني قائم على إدارة الدولة أو هي مجموعة أعمال متشابهة توجب على القائم بها التزامات معينة مقابل تمتعه بحقوق محددة.
- انظر: مؤلفه، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٨٦، ص ٧.
- (٢٠) انظر: د. علي أمين سليم عيسى: التأديب في الشرطة - المرجع السابق - القاهرة - ٢٠٠٢ - ص ٢٥.
- (٢١) ويستوجب أن تُدار بأسلوب الاستغلال المباشر كونها مرفق عام كما في وزارة الداخلية والدفاع والأمن الوطني والقضاء والصحة والتعليم كونها ترتبط بسيادة الدولة.
- (٢٢) كونه مرفق عام هذا يعني وطنية المرفق يعتمد على توفير خدمات عامة يتحقق من خلالها منفعة عامة.
- (٢٣) انظر: عبد الحميد كمال حشيش، مبادئ القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٧، ص ١٦.
- (٢٤) انظر: د. سليمان الطماوي الوجيز في القانون الإداري، القاهرة، ١٩٧٩، ص ٤٢٩.
- (٢٥) انظر: د. محمد أنس جعفر، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ١٥٧.
- (٢٦) انظر: د. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، مرجع السابق، ص ٤٣٤ وما بعدها.
- (٢٧) انظر: د. ناصر محمد إبراهيم البكر، ضمانات المسؤولية التأديبية في الشرطة الإماراتية، رسالة دكتوراه، أكاديمية الشرطة، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٢٢.
- (٢٨) انظر: د. شاب توما منصور، القانون الإداري، مصدر سابق، ص ٦٦، ٦٧.
- (٢٩) انظر: عامر زغير، سلطة الإدارة في انتهاء القرارات السليمة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠١، ص ٨٨.
- (٣٠) انظر: د. ربيع انور فتح الباب، العلاقة بين السياسة والإدارة، دراسة تحليلية في النظم الوضعية والاسلام، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠، ص ٤١.
- (٣١) انظر: د. ربيع أنور فتح الباب، مصدر السابق، ص ٤٣.
- (٣٢) انظر: د. نعيم عطية، القانون العام والصالح المشترك، المصدر السابق، ص ٧٠.
- (٣٣) انظر: حسن محمد علي البنان، مبدأ قابلية قواعد المرافق العامة للتغيير والتطوير، ١ط، المصدر القومي للإصدارات القومية، القاهرة، ٢٠١٤، ص ٥٦.
- (٣٤) انظر: د. نعيم عطية، القانون العام والصالح المشترك، مصدر سابق، ص ٧٠.
- (٣٥) صلاح السيد عبد العال، النظام القانوني للوظائف العامة، أطروحة دكتوراه، جامعة أسيوط، ٢٠١٦، ص ٦.
- (٣٦) راجع: المادة ٢/٢ من قانون الخدمة المدنية رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥.
- (٣٧) القانون منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٣٠٠) في ١٩٦٠/٢/٦.
- (٣٨) د. غازي فيصل، شرح قانون انطباط موظفي الدولة رقم لسنة ١٩٩١ المعدل.
- (٣٩) د. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٧، ص ٢٢.
- (٤٠) د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، القاهرة، ١٩٧٩، ص ١٨.
- (٤١) د. شاب توما منصور، القانون الإداري الكتاب الثاني، ١ط، ص ٢٧٣.
- (٤٢) د. عبد الحميد كمال حشيش، دراسات في الوظيفة العامة، القاهرة الحديثة، ١٩٧٤، ص ٩٣.
- (٤٣) د. علي جمعه محارب التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٠، ص ٩.
- (٤٤) د. مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٢، ص ٥٤.
- (٤٥) أحمد سليم سعيان، قانون الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، ١ط، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٧، ص ٩٨.
- (٤٦) فوزي حبيش، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٨٦، ص ١٣٢.
- (٤٧) وهذا الموضوع أثاره العميد Hauriou ولكنه واجه اعتراضات كبيرة من قبل الفقه والقضاء الإداري.
- (٤٨) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء التأديب، بدون سنة طبع، ص ٢٥٤.

- (٤٩) د. عادل محمد د عبد الرحمن ، الفساد الإداري ، دراسة ميدانية ، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والاحصاء ، مجلة مصر المعاصرة ، العدد ٥٠٢ ، ٢٠١١ ، ص ٣٥١ .
- (٥٠) د. ناصر محمد إبراهيم البكر ، ضمانات المسؤولية التأديبية في الشرطة الإماراتية ، أطروحة دكتوراه ، القاهرة ، أكاديمية الشرطة ، ١٩٨١ ، ص ٢٥٤ .
- (٥١) د. عبد الباسط علي أبو العز حارص ، المركز القانوني للمتعاقدین بالجهاز الإداري بالدولة ، مجلة مصر المعاصرة ، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي ، والاحصاء والتشريع ، العدد ٥٠٦ ، ٢٠١١ ، ص ٢٩ .
- (٥٢) المادة (٤/ثالثاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ .
- (٥٣) المادة (٤/ثاني عشر) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ .
- (٥٤) المادة (٤/أولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ .
- (٥٥) جلوريا منير أبو جابر ، النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة ، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير غير منشورة ، الجامعة الأردنية .
- (٥٦) المادة (٤/خامساً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ .
- (٥٧) المادة العاشرة من قانون عقوبات قوى الأمن الداخلي رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨ المعدل .
- (٥٨) د. مازن ليلو راضي ، القانون الإداري ، مكتبة السنهوري ، ٢٠٠٥ ، ص ٢٤ .
- (٥٩) طلعت حرب محفوظ ، مبدأ المساواة في الوظيفة العامة ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، مصر ، ١٩٨٨ ، ص ١٩٨ .
- (٦٠) قرار المحكمة الإدارية العليا في العراق، رقم ٥٢٥/قضاء موظفين/تميز/٢٠١٣ في ١٤/٩/٢٠١٤ ، اشار اليه الفريق الدكتور سعد الهنداوي، المجموعة التشريعية، الجزء الثالث، مطبعة شهداء الشرطة، ٢٠١٦، ٥٠٥ .
- (٦١) مفتاح خليفة عبد الحميد ، العزل من الوظيفة العامة في التشريع الليبي ، ط ١ ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، ٢٠١٦ ، ص ٥٩ .
- (٦٢) نص المادة (٤/ثامناً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ النافذ .
- (٦٣) نص المادة (٣/٧٦) من القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ الخاص بنظام العاملين المدنيين بالدولة .
- (٦٤) نص المادة (٧٨) من القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ الخاص بنظام العاملين المدنيين بالدولة .
- (٦٥) حظرت المادة (٥) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، على الموظف القيام ببعض الاعمال التي تعتبر مخالفة لواجباته الرسمية المكلف بها كما يلي:
أولاً/ الجمع بين وظيفتين بصفة اصلية او الجمع بين الوظيفة وبين أي عمل اخر الا بموجب احكام القانون.
ثانياً/ مزاوله الاعمال التجارية وتأسيس الشركات والعضوية في مجالس ادارتها عدا:
(أ) شراء اسهم الشركات المساهمة.
(ب) الاعمال التي تخص امواله التي الت اليه ارثا او ادارة اموال زوجه او اقاربه حتى الدرجة الثالثة التي الت اليهم ارثا وعلى الموظف ان يخبر دائرته بذلك خلال ثلاثين يوما وعلى الوزير اذا رأى ان ذلك يؤثر على اداء واجبات الموظف او يضر بالمصلحة العامة ان يخيره بين البقاء في الوظيفة وتصفيه تلك الاموال او التخلي عن الادارة خلال سنة من تاريخ تبليغه بذلك وبين طلب الاستقالة او الاحالة على التقاعد.
ثالثاً/ الاشتراك في المناقصات.
رابعاً/ الاشتراك في المزادات التي تجريها دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي لبيع الاموال المنقولة وغير المنقولة اذا كان مخولاً قانوناً بالتصديق على البيع لاعتبار الاحالة قطعية او كان عضواً في لجان التقدير او البيع او اتخذ قراراً ببيع او ايجار تلك الاموال او كان موظفاً في المديرية العامة او ما يعادلها التي تعود اليها تلك الاموال.
خامساً/ استعمال المواد والآلات ووسائل النقل وغيرها العائدة الى دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي لأغراض خاصه.
سادساً/ استعمال أي ماكينة او جهاز او أي آلة من الآلات الانتاج لم يكلفه رئيسه المباشر باستعمالها.
سابعاً/ عدم الاستغلال الصحيح لساعات العمل ووسائل الانتاج بغية انجاز الاعمال المناطة به او الاهمال او

- ثامناً/ العبث بالمشروع او اتلاف الاته او المواد الاولية او الادوات او اللوازم.
تاسعاً/ التعمد في انقاص الانتاج او الاضرار به.
عاشراً/ التأخر في انجاز العمل الذي يتسبب عنه تعطيل عمل الاخرين.
حادي عشر/ الاقتراض او قبول مكافأة او هدية او منفعة من المراجعين او المقاولين او المتعهدين المتعاقدين مع دائرته او من كل من كان لعملة علاقة بالموظف بسبب الوظيفة.
ثاني عشر/ الحضور الى مقر وظيفته بحالة سكر او الظهور بحالة سكر بين في محل عام.
ثالث عشر/ الاحتفاظ لنفسه بأصل اية ورقة او وثيقة رسمية او نزع هذا الاصل من الملفات المخصصة لحفظه للتصرف به لغير الاغراض الرسمية.
رابع عشر/ الافضاء باي تصريح او بيان عن اعمال دائرته لوسائل الاعلام والنشر فيما له مساس مباشر بأعمال وظيفته الا اذا كان مصرحاً له بذلك من الرئيس المختص.
(٦٦) راجع: نص المادة (٤/تاسعاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ النافذ.
(٦٧) تقابلها المادة (٥٢/اولاً) من قانون العقوبات العسكري العراقي رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٧ المعدل.
(٦٨) راجع: نص المادة (١٩/اولاً و ثانياً) من قانون عقوبات قوى الأمن الداخلي رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
(٦٩) انظر: د. خالد قباني، القانون الإداري الكتاب الأول، الطبعة الأولى، الجامعة اللبنانية، لبنان، بدون تاريخ، ص، ٣٥٤، كذلك انظر: د. بكر القباني، المرجع السابق، ص، ١٧٩.
(٧٠) راجع: نص المادة (٣٢/اولاً) من قانون عقوبات قوى الأمن الداخلي رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
(٧١) راجع: نص المادة (١٥٠/ ١٣) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري.
(٧٢) انظر: د. غازي فيصل مهدي، شرح قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، مطبعة العزة، بغداد، ٢٠٠١، ط٢، ص ٢٠٠٦، ص ١٨.
(٧٣) انظر: د. محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات القسم الخاص، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٨، ص ٧٥٣.
(٧٤) انظر: د. مأمون محمد سلامة، قانون الأحكام العسكرية العقوبات والإجراءات، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٤، ص ٢٣١.
(٧٥) انظر: د. محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢، ص ٧٥٩.
(٧٦) راجع: نص المادة (٤/سابعاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ النافذ.
(٧٧) راجع: نص المادة (٤/سابعاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ النافذ.
(٧٨) راجع: نص المادة (٣/اولاً و) من قانون عقوبات قوى الأمن الداخلي رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
(٧٩) انظر: د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية...، المرجع السابق، ص ١٢٠.
(٨٠) راجع: نص المادة (٤/ثاني عشر) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ النافذ.
(٨١) راجع: نص المادة (٥/ثاني عشر) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ النافذ.
(٨٢) راجع: نص المادة (٥/اولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ النافذ.
(٨٣) راجع: المادة (١٣/اولاً/ثانياً/ثالثاً/اربعاً) من قانون عقوبات قوى الأمن الداخلي رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
(٨٤) راجع: المادة الأولى من لائحة السلوك الوظيفي رقم ١ لسنة ٢٠١٦.
(٨٥) راجع: المادة الخامسة من لائحة السلوك الوظيفي رقم ١ لسنة ٢٠١٦.