



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة دبي

كلية القانون والعلوم السياسية

واجبات وصلاحيات الموظف العام

بحث تقدمت به الطالبة (رنا فؤاد عواد) إلى كلية القانون والعلوم السياسية/ وهو جزء من متطلبات نيل

شهادة البكالوريوس

ياشرف

أ.م.د. علاء الدين محمد حمدان

٢٠١٧م

١٤٣٨هـ

الإهداء

إلى من اهتدت الأنوار لضيائه.....

وأشرقت الشمس بنورها لعطائه....

وأنقذت البشرية من ظلامها بمبعثه....

إلى سيدي وقائدي رسول الله محمد ﷺ سيد الأكوان كلها وإلى آله الطيبين
الطاهرين....

إلى من أعطتني الحب والحنان والأمل الصافي في عطائها..أمي الغالية....

إلى روح أبي الغالي (رحمه الله)

إلى من أنارت بهم دروبي وأتأمل بهم نورًا وعزًا إخواني وأخواتي....

((أهدي ثمرة جهدي هذا لهم من أعماق محبتي لهم))

الباحثة

الشكر والتقدير

وأنا أضع اللمسات الأخيرة في إعدادي لهذا البحث الذي أرجو أن أوفق في تحقيق ما سعيت إليه لا يعني إلا أن أقدم جزيل الشكر والتقدير وعظيم الامتنان إلى أستاذي الفاضل الدكتور (علاء الدين محمد حمدان) لمتابعته المستمرة طيلة فترة البحث فهو يستحق مني كل الشكر والاحترام.

وأقدم بخالص شكري وتقديري إلى عمادة كلية القانون والعلوم السياسية وعميدها المحترم الأستاذ الدكتور (خليفة عودة التميمي).

ومن الوفاء والعرفان لا يسعني إلا أن أتقدم بجزيل الشكر والامتنان إلى أساتذتي الذين أوصلوني إلى ما أنا عليه وإلى من ساعدني على إتمام بحثي. وأخيرًا أشكر صديقاتي وزملائي في مرحلة دراستي الجامعية الذين أمدوني بالأمل وتقوية أبحاثي كلما تراجعت عن أي خطوة .

الباحثة

إقرار المشرف

أشهد أن إعداد هذا البحث الموسوم (واجبات وصلاحيات الموظف العام) جرى ضمن إشرافي في كلية القانون والعلوم السياسية/ جامعة ديالى، وهو جزء من متطلبات نيل شهادة البكالوريوس في قسم القانون.

التوقيع :

المشرف : أ.م.د. علاء الدين محمد حمدان

التاريخ : / / ٢٠١٧

المحتويات

رقم الصفحة	الموضوع
أ	الآية الكريمة
ب	الإهداء
ج	شكر وتقدير
١	المقدمة
١٠ - ٢	المبحث الأول: أثناء الدوام الرسمي
٧ - ٢	المطلب الأول: واجبات الموظف العام أثناء الدوام الرسمي
١٠ - ٧	المطلب الثاني: صلاحيات الموظف العام أثناء الدوام الرسمي
١٧ - ١١	المبحث الثاني: خارج اوقات الدوام الرسمي
١٥ - ١١	المطلب الأول: واجبات الموظف العام خارج اوقات الدوام الرسمي
١٧ - ١٥	المطلب الثاني: صلاحيات الموظف العام خارج اوقات الدوام الرسمي
١٨	الخاتمة
٢٠ - ١٩	المصادر

المقدمة

إن الوظيفة العامة هي خدمة اجتماعية وأمانة مقدسة تهدف إلى تحقيق الصالح العام للمواطنين وإن الموظف العام هو العامل الرئيسي لتسيير وتنفيذ أعمال الإدارة ويقوم بتقديم الخدمات العامة للمواطنين بشكل يومي ومستمر وذلك لأنَّ الإدارة لها شخصية معنوية لا تستطيع أن تقوم بالأعمال الإدارية وحدها وإنما تحترم بأعمالها من خلال أشخاص طبيعيين يعملون باسم الإدارة وتلك الأشخاص يطلق في القانون الموظف العام وفي زمننا هذا فإنَّ أعمال الإدارة توسعت ومع تلك التوسعات زادت معها واجبات الموظف العام وبذله فلا بد أن يكون للموظف صلاحيات يتمتع بها ليقوم بأعمال الإدارة، وإن هذه الصلاحيات يحددها نظام قانوني، ومما لا شك فيه أن مشكلة هذا الموضوع هو أنَّ نسبة هائلة من الموظفين لا يتمتعون بالثقافة القانونية لإدراك تلك الواجبات التي يجب عليه أن يتقيد بها لذلك ابتغينا في هذا البحث التحليل المنهجي لنحاول من خلال هذا البحث أن نبين بعض الواجبات التي نصَّ عليها القانون لتكون بيئة للموظف ويفهم ما يلتزم به، وكذلك بيان بعض الصلاحيات التي يتمتع بها الموظف العام.

سوف نبين في المبحث الأوَّل واجبات وصلاحيات الموظف العام أثناء الدوام الرسمي. وسنخوض في المبحث الثاني لبيان واجبات وصلاحيات الموظف العام خارج أوقات الدوام الرسمي.

المبحث الأول

أثناء الدوام الرسمي

إنَّ الوظيفة العامة أمانة وخدمة اجتماعية عامة فرضها القانون على الموظف العام، إضافة إلى كونها التزام أخلاقي.

وتبعاً لذلك لا بد أن يكون الموظف العام على قدر عالٍ من الالتزام القانوني والأخلاقي، وإنَّ واجبات وصلاحيات الموظف العام لا يمكن أن تكون مُبعثرة، بحيث تكون جل أعماله دون سند قانوني يستند إليه عند ممارسة واجبه، إضافة إلى ضرورة وجود إطار قانوني يُحدد صلاحياته لكي يكون على علمٍ مسبقٍ بما يمكنه القيام به، بحيث تكون ممارسة وظيفته وفقاً لهذا الإطار القانوني، فهذا الأخير هو الذي يحول دون تجاوز الموظف على أعمال أو ممارسات لا تدخل ضمن الصلاحيات المنوطة به قانوناً.

لذا وفقاً لما تقدّم سيكون محور دراستنا في هذا المبحث عن واجبات الموظف العام التي حدّدت قانوناً أثناء الدوام الرسمي، مثل أداء العمل، طاعة الرؤساء، عدم إفشاء أسرار الوظيفة، المحافظة على شرف الوظيفة وكرامتها، تقبل ما يُسند إليه من أعمال وظيفية تتلائم مع مؤهلاته والتزامه بالحضور في أوقات الدوام الرسمي.

ثمَّ سنخوض في تحديد صلاحيات الموظف العام وبيان الأساس القانوني لها.

المطلب الأول

واجبات الموظف العام أثناء الدوام الرسمي

يقع على الموظف العام أثناء تأدية مهامه الوظيفية عدّة واجبات، وعلى الموظف التقيد بها وتطبيقها والالتزام بها، فإنَّ هذه الواجبات منها إيجابية ومنها سلبية، وسننكلم عنها في فرعين:

الفرع الأول: الواجبات الإيجابية

الفرع الثاني: الواجبات السلبية

الفرع الأول

الواجباتُ الإيجابيةُ

يُقصدُ بالواجباتِ الإيجابيةِ تلكَ التي تفرض على الموظفِ القيام بعملٍ معين^(١). والتي تمثل دليل العمل بالنسبة إلى الموظف، وعليه يلتزم بإدارتها وينفذ مسلماتها لضمان تقديم الخدمة والأعمال الإدارية بشكل أفضل وهي كما يلي:

١. أداءُ العملِ الوظيفي:

إنَّ أولَ واجبٍ من واجبات الموظف العام هو أن يؤدي أعمال وظيفية بدقة وأمانة مراعيًا في ذلك مصلحة الأفراد كما لو كانت مصلحته الخاصة وعليه أن يقوم بهذا الواجب بنفسه ولا يفوض غيره إلا إذا أجاز القانون له ذلك^(٢).

يتفرغ من هذا الواجب تقييد الموظف بالحضور في أوقات الدوام الرسمي وعليه أداء العمل أثناء هذا الوقت دون تقاعس أو إهمال وعدم التغيب عن العمل إلا بإذن مسبق من الإدارة^(٣)، ويجب عليه كذلك أن يؤدي العمل بمهنية ومسؤولية عالية بعيدًا عن المجاملات والانفعال إزاء الحالات والقضايا المعروضة عليه، إذ يُعدُّ السلوك الانفعالي واحد من المعوقات التي تعترض الشخصية في مجال العمل الوظيفي^(٤).

٢. واجبُ الطاعة

(١) د. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان، ٢٠١٠، ص ١٤٣.

(٢) د. نجيب خلف أحمد الجبوري، القانون الإداري، يارگار لبيع ونشر الكتب القانونية، سليمانية، ط ١، ٢٠١٤ ص ٢١٩،

(٣) د. أنس جعفر: الوظيفة العامة، دار النهضة العربية - القاهرة، ط ٢، ٢٠٠٩، ص ٢١٦

(٤) د. عثمان عبودي: أخلاقيات الوظيفة العامة، (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط ١، ٢٠١٤

نصّ على هذا الواجب قانون انضباط موظفي الدولة^(١)، يتمثل هذا الواجب الطاعة الرئاسية والمتمثلة باحترام الموظف للرؤساء الإداريين في عملهم وإطاعة أوامره المتعلقة بأداء واجباته وفي حدود ما تقتضي به القوانين والأنظمة، ولكن هذه الطاعة لا تمنع الموظف المرؤوس من مناقشة رئيسه في مدى ملائمة الأوامر والتعليمات الصادرة إليه في حدود اللياقة والآداب والاحترام المتبادل^(٢)، فإذا ما أصر الرئيس على رأيه فعلى الموظف أن يقوم بتنفيذ الأوامر الصادرة إليه^(٣)، ويقضي ذلك أن طاعة المرؤوس للرئيس واجب ما دامت هذه الأوامر مشروعة فإذا تبين عدم مشروعيتها فالأصل العام عدم إطاعته فإذا كانت لا تؤدي إلى جريمة جنائية فمن حق الموظف أن ينبه رئيسه إلى هذه المخالف فإذا أصر الرئيس على رأيه كتابه فيجب على الموظف أن ينفذ الأمر الصادر إليه ويتحمل الرئيس الإداري هذه المسؤولية إما إذا كانت هذه الأوامر تشكل مخالفة ظاهرة وجسيمة فيجب على المرؤوس أن يمتنع عن تنفيذها لأن أطاعة القانون أولى من طاعة رئيس الدائرة^(٤).

٣. المُحَافَظَةُ عَلَى كَرَامَةِ الوَظِيفَةِ

يُشْتَرَطُ للتعيين في الوظيفة العامة أن يكون الشخص حسن السيرة والسلوك، وهذا الشرط ليس فقط شرطاً للتعيين، وإنما هو شرط لاستمرار الحياة الوظيفية^(٥).

قد تُؤثِّرُ التصرفات الخاصة التي يقوم بها الموظف على كرامة الوظيفة، فعليه أن يتجنب كل ما من شأنه المس بكرامة الوظيفة فإذا ثبت للإدارة أن الموظف قد سلك مسلكاً مشيناً يحطُّ من كرامة الوظيفة وقيمتها، فإنَّ من حق الإدارة بل من واجبها أن توقع عَلَيْهِ العقوبات التي تراها مُحَقِّقَةً للصالح العام^(٦).

(١) ينظر: نصُّ المادة (٤/ثالثاً) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١.

(٢) د. تغريد محمد قدوري النعيمي، مبدأ المشروعية وأثارها في النظام التأديبي للوظيفة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، ط ١، ٢٠١٣، ص ٢٢٣.

(٣) د. محمد علي الخاليلة، الوسيط في القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١٥، ص ٢٢٩.

(٤) د. محمد أنس جعفر، د. أشرف أنس جعفر، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ط ٣، ٢٠١٣، ص ٢٥٩-٢٦١.

(٥) د. محمد أنس جعفر، د. أشرف أنس جعفر، مصدر سابق، ص ٢٥٠.

(٦) د. نجيب خلف أحمد الجبوري، مصدر سابق، ص ٢٢٤.

٤ . احترام القوانين واللوائح

إنّ هذا الالتزام هو التزام واسع بحيث لا يمكن حصره بنشاطٍ مُعيّنٍ لأنّه يشمل جميع أوجه احترام الموظف للقوانين النافذة واللوائح الصادرة من قبل الجهة المختصة.

لذا يمكن القول بأن نطاق التزام الموظف بالقيام بواجبات الوظيفة المناطة به وليس الواجبات الوظيفية التي لا علاقة لها بعمله الوظيفي، ولا يحق له الاحتجاج بعدم علمه بالقوانين والأنظمة والتعليمات التي تنظم عمله وفقاً لمبدأ (الجهل بالقانون ليس بعذر)^(١).

الفرع الثاني

الواجبات السلبية

توجب الوظيفة العامة على شاغلها القيام إيجابياً بأعمالٍ مُعيّنة كما توجب في الوقت نفسه الامتناع عن إتيان الأعمال المحظورة بوجه عام، وذلك نظراً لتعارضها مع مقتضيات الوظيفة العامة أو اهدافها أو كرامتها وهي كما يلي:

١ . عدم إفشاء أسرار الوظيفة

يفرض على الموظف أن يحافظ على أسرار الوظيفة التي يطلع عليها بحكم وظيفته أو بسببها، ويُقصد بالأسرار تلك المعلومات أو البيانات التي يطلع الموظف عليها بحكم شغله للوظيفة والتي لا يعلم بها سواه من البعيدين عن مجال الوظيفة العامة^(٢)، وأساس هذا الالتزام حماية المصلحة العامة ومصلحة الأفراد^(٣).

(١) عثمان سلمان غيلان العبودي: مصدر سابق، ص ٣١٠ - ٣١٢.

(٢) د. محمد أنس جعفر ود. أشرف أنس جعفر، مصدر سابق، ص ٢٥٣.

(٣) د. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٤، ص ١٦٧.

ومخالفة هذا الواجب يثير المسؤولية الإدارية للموظف وإلى جانب ذلك فإنه يُثيرُ المسؤولية المدنية والجنائية، ولا يجوز أن ينشر أيّ تصريحٍ عن أعمالٍ وظيفته بغير إذنٍ أو أن يحتفظ بأصلٍ أي ورقةٍ من الأوراق الرسمية المتصلة بوظيفته^(١).

٢. عدم استغلال نفوذه الوظيفي

يجب على الموظف عدم استغلال نفوذ الوظيفة العامة لتحقيق منفعةٍ أو ربحٍ شخصي له أو لغيره لما فيه من مساسٍ بالمصلحة والثقة العامة^(٢)، ويقع فعلُ الموظف المخالف لهذا الالتزام تحت طائلة قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل^(٣)، وذلك استغلال الموظف لنفوذ وظيفته وسلطتها يؤدي إلى زعزعة ثقة المواطنين في نزاهة وأمانة الموظف مما يؤدي إلى تصدع الأوضاع الوظيفية المختلفة والإخلال بكرامة الوظيفة وسُمعتها وشرفها^(٤).

٣. إساءة استغلال وقت العمل

نصّ قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل في البند (سابعاً) من المادة (٥) "عدم الاستغلال الصحيح لساعات العمل ووسائل الإنتاج بغية إنجاز الأعمال الخاصة به..."

إذ حَصَرَت التشريعات الوظيفية على الموظف أي إهمالٍ أو تقصيرٍ أو تغيبٍ عن العملٍ واعتبرت تلك الأمور من الأخطاء المسلكية التي يتعيّن معها قيام المسؤولية التأديبية أي يجب على الموظف تكريس الوقت لأداء الأعمال الوظيفية والمعاملات المختلفة^(٥).

المطلب الثاني

(١) عثمان سلمان غيلان العبودي: مصدر سابق، ص ٢٩١ - ٢٩٣.

(٢) عثمان سلمان غيلان العبودي: مصدر سابق، ص ٣٠١.

(٣) ينظر: نصّ المواد ٣٠٧-٣٢٠ من قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل.

(٤) د. نواف كنعان، مصدر سابق، ص ١٥٩.

(٥) تغريد قدوري، مصدر سابق، ص ٢٥٩.

صلاحيات الموظف العام أثناء الدوام الرسمي

الصلاحيّة هي السلطة الممنوحة للموظف بحكم وظيفته، التي يُمارسها والتي يكون أساسها القانون فهذا الأخير يمنح بنصوص تشريعية صلاحيات إدارية لمراكز قانونية معينة، ومن يتولى هذه المناصب هم أشخاص (موظفين) لذا فإنّ الصلاحيات المكرسة للموظف العام إما أن تكون بنصوص تشريعية إلى الموظف أو يُمارس صلاحياته من خلال قرارات أو تعليمات أو تفويض من قبل رئيسه الإداري.

وتبعاً لذلك سيحاول الباحث جاهداً بيان بعض الصلاحيات الممنوحة للموظف سواء كانت بنصوص تشريعية أو تلك الممنوحة له من قبل رئيسه الإداري وفقاً لما يلي:

١. تيسير عمل المرفق العام:

بمجرد التحاق الموظف بالوظيفة المخصصة له أي بصدر قرار تعيينه يلتزم بتسيير عمل المرفق العام بانتظام واطراد وكون الالتحاق بالوظيفة يعطي الحق له بإصدار القرارات التي يراها مناسبة لتسهيل وتيسير عمل المرفق العام، إذ يجبُ عَلَيْهِ أن يقومَ بهذا العملِ بدقّة وأمانة، حيث إنّ مصلحة الإدارة تتطلب منح الموظفِ قدرًا مُعيّنًا من الصلاحيات والسلطات لكي يستطيع تسيير عملها^(١).

إذ لا يُمكن أن يؤدي الموظف عمله إلا بنفسه وليس له أن يفوض غيره إلا في حدود ما يُجيزُ به القانون صراحةً وبخلاف ذلك يتعرض إلى المسؤولية التأديبية، فضلاً عن احتمالية بطلان التصرف ذاته^(٢).

فإنّ هذه الصلاحية تكون منصوصة بحكم القانون فعلى سبيل المثال لا الحصر ينص قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي على صلاحيات رئيس الجامعة في المادة (١٨) "يمارس رئيس الجامعة الصلاحيات الآتية:

(١) د. محمد أنس جعفر ود. أشرف أنس جعفر، مصدر سابق، ص ٢٥٠.

(٢) د. علي جمعة محارب، مصدر سابق، ص ١٢٩.

١. أ. رئاسة مجلس الجامعة ودعوته إلى الاجتماعات العادية و الاستثنائية وتنفيذ قراراته وله تمثيل الجامعة أمام الجهات كافة.

ب. إدارة شؤون الجامعة العلمية والإدارية والمالية وفق أحكام القانون والنظام وقرارات مجلس الجامعة.

ج. إهداء الأموال المنقولة وغير المنقولة وفقاً للقوانين والأنظمة والتعليمات النافذة...

كما ينص القانون على أنه لرئيس الجامعة أن يعهد ببعض صلاحياته للعمداء ولمساعدته أو لمن يراه مناسباً لتحمل تلك الصلاحية^(١).

٢. استخدام الأموال العامة وما يقع تحت تصرفه من أدوات أو آلات:

يجيز القانون للموظف استخدام الاموال التي خصصت للمصلحة العامة أي استخدام تلك الاموال للغرض الذي خُصِّصَت من اجله، لكن في مقابل ذلك يلتزم الموظف بالمحافظة على تلك الاموال كونها ليست ملكاً له فهو مسؤول عن حيازتها فهي عهدة في ذمته، وهذا يُحتمُّ عَلَيْهِ مُراعاة عدم الاهمال أو التقصير أو التجاوز على الحقوق المالية الخاصة بالدولة والعمل على إبلاغ الرئيس المباشر عن أي تصرف يضر بالمصلحة العامة المالية للدولة.

كما أن للموظف تغيير المكان المخصص لوضع الاموال إذا كان هذا المكان غير صالح لوضعها فيه، لذا يُعد من صميم صلاحيات الموظف اتخاذ التدابير اللازمة أو الوسائل الكفيلة بحماية الاموال العامة طالما كانت في عهده وانصرفت نيته إلى المحافظة عليها^(٢).

كما يعطي القانون الحق للموظف أن يستخدم ما وضع تحت يده من آلات ومعدات ميكانيكية لغرض تنظيم عمل المؤسسة التي يعمل فيها حيث إن هذه الأدوات والآلات تُعد أمانة يلتزم بالمحافظة عَلَيْهَا وأن يستعملها لمصلحة العمل الوظيفي وبمناسبة تأدية مهام الوظيفة وواجباتها وفي مقابل ذلك

(١) قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (٤٠) لسنة ١٩٨٨ المعدل، المادة (١٨) الفقرة (٢).

(٢) د. نواف كنعان، مصدر سابق، ص ١٥٤.

يلتزم بإعادتها إلى المكان المخصص بعد الانتهاء من العمل بها، فإذا ما استخدم هذه الأدوات أو الوسائل لأغراضه الشخصية أو امتنع عن إعادتها عدّ مستوليًا على المال العام وتثور عليه المسؤولية القانونية إزاء ذلك من النواحي الانضباطية والمدنية والجزائية^(١).

٣. إدارة الشؤون المالية:

من المعلوم أنّ أغلب المؤسسات الحكومية لها تقسيمات إدارية تبدأ برئيس الوحدة الإدارية ثم تنتهي إلى أصغر موظف في هذه الوحدة، وهذا التقسيم يحتم وجود بعض الصلاحيات المتعلقة بتنظيم الشؤون المالية والتصرف وفق هذه الصلاحيات الممنوحة له وفق القانون، وتأخذ صلاحية رئيس القسم في الكليات مثلاً فالصلاحيات المالية المناطة برئيس القسم هي:

١. التوصية بالمساعدة المالية للطلبة المحتاجين من ذوي السلوك الحسن.

٢. منح المكافأة المالية لمنتسبي القسم أو الفرع ولغيرهم.

٣. التوصية باستيراد جميع المواد والأجهزة واللوازم المخبرية والتطبيقية من خارج القطر وحسب الاعتمادات المصدقة للقسم وعن طريق لجنة تؤلف لهذا الغرض.

٤. شراء الكتب والدوريات من داخل القطر^(٢).

يتبين جلياً أنّ هنالك مجموعة من الصلاحيات المالية يمنحها القانون لشاغلي مراكز قانونية بذاتها لغرض التنظيم يستطيع أن يمنحها شاغل هذا المنصب أو ذاك.

إضافةً إلى ما تقدّم فإن هناك بعض الصلاحيات تمنحها مجالس المحافظات إلى الموظفين، فإن على سبيل المثال محافظ كربلاء المقدسة قد منّح مُدراء الدوائر الخدمية بعض الصلاحيات بالقرار المرقم ١٧ لسنة ٢٠١٦ الذي يقضي بمنح العديد من الصلاحيات استناداً لأحكام المادة ٣١/ ثامناً والمادة ٤٥ من قانون المحافظات غير المنتظمة بأقاليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل بالقانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ إضافةً إلى

(١) د. عثمان عبودي: أخلاقيات الوظيفة العامة، المكتبة الوطنية (الفهرسة أثناء النشر) بغداد، ط١، ٢٠١٠، ص ٢٦٤.

(٢) <http://www.law.uodiyala.edu.iq>.

التعميم الصادر من قبل وزارة الإعمار والإسكان والبلديات العامة رقم ٧٩ في ٢٢/٩/٢٠١٥ المتضمن نقل الوظائف مع تفويض مدراء الدوائر بعض الصلاحيات الادارية والفنية والمالية^(١).

المبحث الثاني

خارج أوقات الدوام الرسمي

سبق و تحدثنا عن واجبات وصلاحيات الموظف العام أثناء الدوام الرسمي حيث ان القانون يفرض عليه الالتزام بالعديد من الواجبات كما ويقرر له مجموعة من الصلاحيات التي يستطيع من خلالها إدارة المرفق العام بانتظام والمراد، وهذه الواجبات والصلاحيات مثلما تكون أثناء وقت الدوام الرسمي، فإنها تكون أيضاً خارج أوقات الدوام الرسمي.

لذلك سنخوض:

(١) محمد حسين الموسوي، الصلاحيات التي منحها محافظ كربلاء إلى مدراء الدوائر الخدمية، مقال منشور على وكالة نون الخبرية على موقع الانترنت. <http://nonl4.net>

أولاً في تحديد واجبات الموظف خارج وقت الدوام. ثانياً إلى بيان الصلاحيات التي يمارسها الموظف العام خارج أوقات الدوام وذلك في مطلبين:

المطلب الأول: واجبات الموظف العام خارج أوقات الدوام الرسمي.

المطلب الثاني: صلاحيات الموظف العام خارج أوقات الدوام الرسمي.

المطلب الأول

واجبات الموظف العام خارج أوقات الدوام الرسمي.

إن الواجبات المفروضة على الموظف ليس فقط أثناء تأدية عمله الوظيفي، إنّما المشرع العراقي أخذ يتدخل في حياة الموظف الخاصة والعامة حتّى بعد انتهاء الدوام الرسمي، وفرض عليه جملة من الواجبات التي يجب عليه الالتزام بها وعدم مخالفتها، ومنها:

١. عدم الظهور بحالة سكر بين في محل عام:

فرض المشرع العراقي هذا الواجب في البند الثاني عشر من المادة (٥) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، ويتضمن "يحضر على الموظف الحضور إلى مقر وظيفته بحالة سكر أو الظهور بحالة سكر بين في محل عام"، ومن هذا النص المذكور يلاحظ أنه يتضمن حالتين، هما حضور الموظف إلى مقر وظيفته بحالة سكر، وهذا يدخل في واجبات الدوام الرسمي، والأخرى والتي نحن بصدد بيانها، وهي عدم الظهور بحالة سكر بين في محل عام والحظر الذي جاء في هذه الحالة يختلف عن الأولى، حيث يجب على الموظف أن يمتنع عن تناول المسكرات والمخدرات في المحلات العامة والمنتزهات والطرق، فإذا قام بهذا الفعل وقع فعله تحت طائلة المسؤولية الجزائية وفقاً لأحكام العقوبات^(١)، ونلاحظ أن هذا الحظر الوارد في النص أعلاه أنّه مقتصر على الأماكن العامة وأنّه في حالة قيام الموظف بهذا الفعل في الأماكن المخصصة لذلك فإنّه لا يخضع لأي مسؤولية قانونية^(٢).

(١) ينظر: نص المادة (٣٨٦) فقرة (١) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل.

(٢) د. عثمان سلمان غيلان العبودي، مصدر سابق، ص ٢٦٦.

٢. عدم الجمع بين وظيفتين

نصَّ على هذا الواجب البند (أولاً) من (م/٥) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام لسنة ١٩٩١ المعدل المتضمن "على الموظف الامتناع عن الجمع بين وظيفتين بصفة أصلية أو الجمع بين وظيفته وبين أي عمل آخر إلا بموجب أحكام القانون"، ومعنى ذلك أنَّ المشرع أراد المحافظة على استقلالية الموظف وهيبته وعدم إرباكه في العمل المنوط به وإهماله لأداء مهامه الوظيفية كزيادة الأعباء الملقاة عليه لقيامه بعمله الوظيفي وعمله الخاص في الوقت ذاته، ولكي لا تكون الوظيفة العامة نشاطاً قانونياً للموظف، وكذلك بغية مكافحة البطالة^(١)، ولضمان النزاهة في العمل الوظيفي فقد نص قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل تأكيداً على هذا الواجب في المادة (٥٣) "لا يحق للموظف أن يتقاضى راتبين عن وظيفتين في وقت واحد، أو مخصصات على اللجان، أو الأعمال التي تعتبر جزءاً من واجباته الوظيفية".

وتأكيداً على ذلك حيث جاء قرار مجلس شورى الدولة عندما طلب وزير العدل رأي من مجلس شورى الدولة استناداً إلى حكم البند (٩) من قانون المجلس رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ في شأن جواز تشغيل موظفين بصفة حراس شخصيين للشخصيات في الوزارة مقابل أجر فإن قرار المجلس كان بالرفض حيث لا يجوز للموظف أن يجمع بين وظيفته التي يتعاطى عنها راتباً والعمل بصفة حارس للشخصيات بالوزارة بمقتضى العقد^(٢)، ويعد القرار الأنف الذكر تطبيقاً صادقاً لما استقر عليه الاجتهاد القضائي العراقي، فكل عمل دائم يؤديه الموظف في خدمة أحد المرافق العامة سواء كان من المرافق التابعة للدولة أو إحدى دوائرها العامة لا يجوز جمعه مع عمل آخر سواء أكان لصالح الجهات الحكومية أم غير الحكومية.

إن عدم زج الموظفين بأعمال خارج أوقات الدوام الرسمي قد تكون سبباً لاعتراف الموظف أو استقالته من الغير كما أن علة منع الموظف في الجمع بين وظيفة ووظيفة أخرى هو بقصد امتناع تعيين الموظف في أكثر من وظيفة حيث إن قرار التعيين يقع باطلاً في الوظيفة الثانية لأن الأصل أن كل وظيفة يشغلها موظف واحد ينقطع لها ويكرس وقته وجهده في سبيلها بدلاً من توزيع وتبديد جهوده في وظائف عدة، فضلاً عن العدالة

(١) مازن ليلو راضي، القانون الإداري، مطبعة جامعة دهوك، ط٣، ٢٠١٠، ص ١٥٣.

(٢) ينظر: مجموعة قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة رقم (٢٠٠٦/٧٨) في ٢٠٠٦/١١/٧ لعام ٢٠٠٦، ص ٢١٠.

في توزيع الأعباء العامة والمساواة في فرص الحصول على العمل وإشغال الوظائف العامة ومكافحة البطالة^(١)، غير أن ذلك لا يعني عدم إمكانية الموظف من العمل خارج أوقات الدوام الرسمي، حيث أجاز القانون ذلك لموظف الدرجة السابعة فما دون في سلم الدرجات الوظيفية العمل بعد أوقات الدوام بشرط إعلام دائرته سنويًا بطبيعة العمل الذي يُزاوله وأن لا يؤثر ذلك على واجباته الوظيفية، أما إذا كان الموظف من ذوي الدرجات السادسة فما فوق فعليه أن يُقدّم طلبًا للإدارة بذلك يرجو فيه السماح له بالعمل خارج أوقات الدوام الرسمي وهو أمر للإدارة بذلك يرجو فيه السماح له بالعمل خارج أوقات الدوام الرسمي وهو أمر من صلاحية الوزير المختص بإعطائه الإذن لمدة سنة قابلة للتجديد شريطة عدم التأثير على عمل الإدارة^(٢).

٣. الامتناع عن مزاولة الأعمال التجارية

الأصل المقرر في التشريعات الوظيفية هو إمكانية مزاولته أعمال أخرى إلى جانب أعماله الوظيفية سواء كانت بصفة أصلية أم بصفة مؤقتة، وبذلك نجد علي سبيل المثال المادة (٢٠) من قانون الشركات العامة رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ تجيز عمل الموظف في مجالس إدارة الشركات العامة وخلافًا لذلك حظر المشرع على الموظف في المادة (٥) البند (ثانيًا) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل مزاولة الأعمال التجارية وتأسيس الشركات العامة والعضوية في مجالس إدارتها^(٣)، لكن هذه القاعدة يرد عليها استثناء في المادة المذكورة وهي:

أ. شراء أسهم الشركات المساهمة.

ب. الأعمال التي تخص أمواله التي آلت إليه إرثًا أو إدارة أموال زوجه وأقاربه حتى الدرجة الثالثة التي آلت إليهم إرثًا، وعلى الموظف أن يخبر دائرته خلال ٣٠ يومًا وعلى الوزير له سلطة تقديرية بذلك إذا رأى أن ذلك يؤثر على أداء واجباته الوظيفية أو يضر في سير المصلحة

(١) د. عثمان سلمان غيلان العبودي، مصدر سابق، ص ٢٢٧.

(٢) ينظر: نص المادة (٦) البند (ثالثًا) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

(٣) د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة)، المكتبة القانونية، بغداد، دون سنة طبع، ص ١٢١.

العامة وأن يخبره أما في البقاء بالوظيفة وتصفية تلك الأموال، أو التخلي عن الإدارة خلال (سنة واحدة) من تاريخ تبليغه بذلك وبين طلب الاستقالة أو الإحالة إلى التقاعد^(١).

٤. عدم الاشتراك في المزايدات

إنَّ الحظر يشمل المزايدات كافة التي تجربها دوائر الدولة والقطاع العام لبيع الأموال المنقولة وغير المنقولة، فلا يجوز للموظف الاشتراك فيها إذا كان مخولاً قانوناً بالتصديق على البيع لاعتبار الإحالة قطعية، أو كان عضواً في لجان التقدير أو البيع، أو اتخذ قراراً ببيع أو إيجار تلك الأموال، أو كان موظفاً في المديرية العامة أو ما يُعادلها التي تعود إليها تلك الأموال، وإنَّ الحظر الذي أوردَهُ المشرع على الموظف في أن يشتري أو يستأجر بالذات أو بالواسطة عقارات، منقولات من الجهة الحكومية التي تؤدي فيها أعمال وظيفته وإنَّما مقرر لاعتبارات المصلحة العامة والرغبة في إبعاد الموظف عن مواطن الشبهات والظنون كونه استغل سلطات وظيفته من أجل تسهيل إبرام الصفقات أو الأعمال التجارية مع دوائر الدولة التي يعمل فيها، وكذلك يحظر على الموظف أن تكون له مصلحة بالذات أو بالواسطة في أعمال مقاولات أو مناقصات أو عقود تتصل بعمل أي جهة حكومية^(٢).

٥. عدم الاشتراك في المناقصات

حظر المشرع العراقي على الموظف الاشتراك في المناقصات كافة بغية المحافظة على كرامة وشرف الوظيفة وإبعاد الموظف عن مواطنِ الشبهة والانحراف، من خلال استغلاله وظيفته بذلك يستولي على المناقصات التي تجربها دائرته أو دوائر الدولة الأخرى لها علاقة بعمله، وبذلك نص عليه في البند الثالث من المادة (٥) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، وجاء النص مُطلقاً ومن ثم يجري على إطلاقه ليشمل المناقصات كافة مهما كان نوعها، أو مقدار المبالغ المالية المتعلقة بها، أو اعمالها، وسواء كانت تتعلق بالدائرة التي يعمل فيها الموظف أو دوائر أخرى، وذلك بالرجوع إلى أمر سلطة الائتلاف المنحلة رقم (٨٧) لسنة ٢٠٠٤ المسمى بقانون العقود العامة وتعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (١) لسنة ٢٠٠٨ لتحديد ماهية هذه المناقصات التي تعد مشمولة بما يتلائم وينسجم مع أحكام وتعليمات التي تؤكد

(١) ينظر: نص المادة (٥) من البند ثانياً من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

(٢) د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مصدر سابق، ص ٢٤٢.

على فكرة الحيادية في إحالة المناقصات والشفافية في إرسائها، وبذلك ما نجده يتفق مع فكرة إبعاد الموظف عن المشاركة في المناقصات التي تجريها دائرته أو غيرها من الدوائر الأخرى، وبذلك يبين فكرة التوافق بين التزامه والالتزامات المقررة في أمر سلطة الائتلاف (المنحلة) رقم (٨٧) لسنة ٢٠٠٤، وأقر هذا الأمر بأن تمارس الدوائر الحكومية أو لجانها المختصة صلاحية إرساء العقود وتوقيعها وإقرارها وتعديلها شرط ألا يكون أعضاء الإدارة أو اللجنة معينين سياسياً أو أعضاء في الدوائر الحكومية، مما يجعلهم يحصلون على منافع شخصية أو يستبعدون من أداء المقاول بموجب العقود المبرمة، ويخالف ذلك تعد إجراءات التعاقد باطلة^(١).

المطلب الثاني

صلاحيات الموظف العام خارج أوقات الدوام الرسمي.

لما كانت الوظيفة العامة أمانة مقدسة وخدمة اجتماعية قوامها الالتزام المخلص الواعي لمصالح الجماهير، لذا فإن هذه الوظيفة العامة ليست امتيازاً أو تسليطاً للقائمين على شؤونها، بل هي تكليف لهم يهدف إلى خدمة المواطن تحقيقاً للمصلحة العامة، وذلك طبقاً للقوانين والأنظمة والتعليمات المعمول بها.

عندما يُكلف الموظف بمهام الوظيفة العامة يعطيه القانون والأنظمة صلاحيات تمكنه من ممارسة عمله وإنجاز المهام الموكلة إليه، حيث إن الصلاحية هي السلطة التي يتمتع بها الموظف العام بحكم الوظيفة التي يعمل بها، ومما لا شك فيه أن الغالبية العظمى من الموظفين يقومون بهذه المهام خلال أوقات الدوام الرسمي المحددة بمقتضى القانون والأنظمة الخاصة بذلك، لكن قد يُعطي القانون للموظف العام التمتع بصلاحيات يمارسها خارج أوقات الدوام الرسمي، وعلى الموظف العام أن يلتزم بأداء وظيفته وينفذ مستلزماتها، وأن يؤديها ضمن الصلاحية الممنوحة له، وإن هذه الصلاحيات قد يباشرها الموظف العام بتكليف من قبل رئيسه الإداري الذي تجب عليه طاعته، حيث إن طاعة الرئيس الرؤساء والإداريين واجب من واجبات الموظف لا يجوز مخالفتها أو قد يباشرها من تلقاء نفسه^(٢).

(١) د. علي جمعة بدير وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، ١٩٣١، ص ٢٢٥.

(٢) د. مصطفى كامل إسماعيل، الوظيفة العامة ونظامها القانوني، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٢،

ففي الوقت الذي ازدادت فيه مهام الإدارة العامة، وهي بعد إدارة المرافق العامة بغية إشباع الحاجات العامة للمواطنين مما يستتبع ذلك تعدد المهام للموظف الواحد المكلف أصلاً بواجبات معينة تحقيقاً للهدف الذي تنشده الإدارة وبالتالي قد يتعرض المرفق ذاته السير في العمل الوظيفي، إذ قد لا يستطيع الموظف إكمال هذه الأعمال في أوقات الدوام الرسمي مما يضطر به الأمر إلى إكمال هذه الأعمال خارج أوقات الدوام الرسمي، وكما أسلفنا قد يكون ذلك بتكليف من رئيسه الإداري أو قد يكون بدون تكليف أي أنه يستمد هذه الصلاحية بموجب القوانين ولا يحتاج إلى الإذن بذلك مما قد تعرضه طبيعة الوظيفة العامة عليه، فمثال الحالة الأولى عندما يُكلف مدير المصرف موظف الحسابات لديه بإكمال الحسابات في نهاية السنة المالية، ففي هذه الحالة إن الموظف قد حصل على صلاحية إجراء الحسابات وتدقيقها واستخراج نتائجها وما يترتب على ذلك، وهذه الصلاحية أنيطت به من قبل رئيسه الإداري وفي الحقيقة لو تطرقنا إلى هذا الأمر إن هذه الصلاحية هي في الأصل واجب من واجبات الموظف، إذ يجب عليه إكمال عمله لكن عندما يكون هناك ضغط في العمل لا يستطيع الموظف إكمالها فإن الرئيس الإداري سوف يقوم بتكليفه في غير وقت الدوام الرسمي إلى إكمال هذا الواجب وفي الوقت نفسه يكون قد أعطاه صلاحية لإجراء الكشف على الحسابات وتدقيقها كما ذكرنا، أما المثال البارز على الحالة الثانية وهي صلاحية الموظف التي يخوله القانون بها هو ما جاء في قانون الادعاء العام رقم (١٥٩) لسنة ١٩٧٩، حيث أعطى لعضو الادعاء العام صلاحية التحقيق في الجرائم التي تقع أمامه والتي لا يكون فيها قاضي التحقيق موجوداً، إذ أن التحقيق في الجرائم هو في الأصل العام من جهة اختصاص قاضي التحقيق أو المحقق لكن القانون أعطى هنا لعضو الادعاء العام صلاحية التحقيق في الجرائم التي تقع أمامه استثناءً من الأصل العام، إذ إن وظيفة الادعاء العام في الأصل ليست تحقيقاً، إنما هو يمثل من المجتمع ويدافع عنه^(١).

كذلك أعطى قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل القاضي خارج أوقات الدوام الرسمي صلاحية التحقيق في الجرائم التي تقع أمامه سواء كان قاضي بداءة أو أحوال شخصية، إذ لا يشترط فيه أن يكون قاضي تحقيق في الأصل، حيث إن القاضي استمد هذه الصلاحية من القانون مباشرة، وله أن يباشرها خارج أوقات الدوام الرسمي سواء كان في محل عمله أم أن يكون خارج محل العمل^(٢).

(١) ينظر: نص المادة (٣) من قانون الادعاء العام رقم (١٥٩) لسنة ١٩٧٩.

(٢) ينظر: نص المادة (٥١/ج) من قانون اصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل.

الخاتمة

الحمد لله العليم الذي وفقنا في إنجاز كتابة هذا البحث، وقد لخصنا من خلاله نتائج وتوصيات نجملها

بما يلي:

أولاً: النتائج

١. إن المشرع فرض واجبات على الموظف القيام بها تتعلق بوظيفته وألزمه ببعض الأمور والامتناع عن أخرى لكي يتفرغ لأعمال وظيفته ويسلك فيها وخارجها السلوك المستقيم الذي يحفظ للوظيفة هيبتها واحترامها بين الناس ويحمي المصلحة العامة.

ويلاحظ إنَّ هذه الواجبات لها دقة لضبط سلوك الموظف داخل وخارج الوظيفة إنما تخضع لتقدير رؤسائه الإداريين الَّذِينَ أجازَ لهم القانون محاسبة الموظف انضباطياً في حالة إخلاله بتلك الواجبات.

٢. إن الصلاحيات التي يتمتع بها الموظف وضعت من أجل تسيير عمل الموظف العام بانتظام واطراد.

٣. إن بعض الوظائف لها صلاحيات ممنوحة بنص القانون وهناك صلاحيات تمنح للموظف العام من قبل رئيسه الإداري أي يحددها الأنظمة والتعليمات للوحدة الإدارية ذاتها.

التوصيات:

١. ضرورة الالتزام الحقيقي والفعلي بالقواعد القانونية، أي القواعد التي تحدد واجبات وصلاحيات الموظف العام والتعمق في كيانها وجوهرها وروح النصوص القانونية تحقيقاً لمبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد.

٢. ضرورة وجود نظام رقابي فعال على مخالفة الموظف لواجباته الوظيفية، وكذلك لتجاوزه حدود الصلاحيات المخول بها، يقصد به تنبيه الموظف للسلوك الخاطيء من جهة، وتوجيهه لما يجب عليه فعله من جهة أخرى.

٣. ضرورة إلمام الموظف العام بالقوانين والأنظمة والتعليمات والمهام والبرامج المتعلقة بعمل إدارته.

المصادر

القرآن الكريم

أولاً: الكتب

١. د. أنس جعفر: الوظيفة العامة، دار النهضة العربيّة، القاهرة، ط٢، ٢٠٠٩.
٢. د. تغريد محمد قدوري النعيمي، مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، ط١، ٢٠١٣.

٣. د. عثمان عبودي: أخلاقيات الوظيفة العامة، (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط١، ٢٠١٤.
٤. د. عثمان عبودي: أخلاقيات الوظيفة العامة، المكتبة القانونية (الفهرست أثناء النشر)، بغداد، ط١، ٢٠١٠.
٥. د. علي جمعة بدير وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، ١٩٣١.
٦. د. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٤.
٧. د. مازن ليلو راضي، القانون الإداري، مطبعة جامعة دهوك، ط٣، ٢٠١٠.
٨. د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة)، المكتبة القانونية، بغداد، دون سنة طبع.
٩. د. محمد أنس جعفر، د. أشرف أنس جعفر، الوظيفة العامة، دار النهضة العربيّة، القاهرة، ط٣، ٢٠١٣.
١٠. د. محمد علي الخلايلة، الوسيط في القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١٥.
١١. د. مصطفى كامل إسماعيل، الوظيفة العامة ونظامها القانوني، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٢.

ثانياً: القوانين والقرارات

١. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.
٢. قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (٤٠) لسنة ١٩٨٨ المعدل.
٣. قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل.
٤. قانون الادعاء العام رقم (١٥٩) لسنة ١٩٧٩.
٥. قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل.
٦. مجموعة قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة رقم (٢٠٠٦/٧٨) في ٢٠٠٦/١١/٧ لعام ٢٠٠٦.

ثالثاً: شبكة المعلومات الدولية

1. <http://www.law.uodiyala.edu.iq>.
2. <http://nonl4.net>.