# وسائل الإدارة العامة

تقوم الإدارة العامة بتأدية نشاطها من خلال وسائل قانونية، وهذه الوسائل أما أن تكون بشرية وتتمثل في الموظفين العموميين، وإما أن تكون هذه الوسائل مالية وهي الأموال العامة، وهذا ما سندرسه في الفصلين الاتيين:

## الفصل الأول

## الموظف العام

تباشر الإدارة العامة نشاطها من خلال ممثليها الذين يقومون بأعمالها من الأشخاص الآدميين (الموظفون) الذين يعملون باسمها ولحسابها، وتنظم مراكزهم القوانين والأنظمة المتعلقة بالوظيفة العامة التي أولت الموظف أهمية كبيرة، لأن نجاح الإدارة في أداء وظيفتها وخدمتها للجمهور يتوقف على كفاءة الموظفين ومدى إحساسهم بالمسؤولية ومتطلبات خدمة المصلحة العامة، فلم تعد الوظيفة العامة مجرد مهنة يكتسب من يمارسها رزقه منها مقابل العمل الذي يؤديه، وانما أصبحت أمانة مقدسة وخدمة اجتماعية، فالموظف هو اداة الدولة في تنفيذ برامجها في مختلف مجالات وشؤون الحياة.

## المبحث الأول

## ماهية الموظف العام

للوقوف على ماهية الموظف العام لابد من تعريف وتحديد المقصود بالموظف العام وبيان طبيعة العلاقة التي تربطه بالإدارة.

## المطلب الأول

## تعريف الموظف العام

لم يرد في معظم التشريعات تعريف منظم يحدد المقصود بالموظف العام، ويرجع ذلك إلى اختلاف الوضع القانوني للموظف العام بين دولة وأخرى وإلى صفة التجدد المضطرد للقانون الإداري، واكتفت أغلب التشريعات الصادرة في ميدان الوظيفة العامة بتحديد معنى الموظف العام في مجال تطبيقها، ويبدو أن المشرع قد ترك أمر تعريف الموظف العام للفقه .

ونبين فيما يلي مفهوم الموظف العام في التشريعات والفقه المقارن:

### أولا: في فرنسا

لم تعط التشريعات الفرنسية تعريفا محددا للموظف العام، إنما اكتفت بتحديد الأشخاص الذين تسري عليهم أحكام تلك التشريعات، فقد نصت الفقرة الأولى من قانون التوظيف الفرنسي رقم (2249) لسنة 1946، يسري على الأشخاص الذين يعينون في وظيفة دائمة ويشغلون درجة من درجات الكادر في إحدى الإدارات المركزية للدولة أو في إحدى الإدارات الخارجية التابعة لها أو في المؤسسات القومية، أما المادة الأولى من نظام الموظفين الفرنسي فقد نصت على أن: (هذا النظام يطبق على الموظفين الذين يعينون في الإدارات المركزية للدولة والمصالح التابعة لها والمؤسسات العامة للدولة، ولا يطبق على القضاة والعسكريين والعاملين في الإدارات والمصالح والمؤسسات العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري).

ويتبين من ذلك أن المشرع الفرنسي يطلق أحكامه على من تتوافر فيهم الشروط الآتية:

1- الوظيفة الدائمة
2- الخدمة في مرفق إداري عام

وبذلك فهو يخرج عن نطاق الخضوع لأحكام الوظيفة العامة موظفو البرلمان، ورجال القضاء، ورجال الجيش، والعاملون في مرافق ومنشآت عامة ذات طابع صناعي أو تجاري.

أما على صعيد الفقه والقضاء، فقد عرف دويز Duez، وديبيرDebeyre الموظف العام بأنه: (كل شخص يساهم في إدارة مرفق عام يدار بالاستغلال المباشر من قبل الدولة ويوضع بصورة دائمة في وظيفة داخلة في نطاق كادر إداري منظم)، أما القضاء فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن الموظف هو:(كل شخص يعهد إليه بوظيفة دائمة في الملاك وتكون في خدمة مرفق عام)، واشترط المجلس أن يكون المرفق العام إدارياً، أما المرافق الصناعية والتجارية فقد فرق فيها بين شاغلي الوظائف الإدارية والوظائف الأقل أهمية، واعتبر العاملين في النوع الأول من الوظائف موظفين عامين أما الوظائف الأخرى فأخضعها للقانون الخاص.

## ثانيا: في مصر

اكتفى المشرع المصري شأنه شأن الفرنسي بتحديد الموظفين الذين يخضعون للأحكام الواردة في القوانين واللوائح الصادرة في شأن الموظفين العموميين، قد نصت المادة الأولى من القانون رقم (210) لسنة 1951 بشأن نظام موظفي الدولة بأنه: (تسري أحكام هذا الباب على الموظفين الداخلين في الهيئة سواء كانوا مثبتين أم غير مثبتين)، ويعتبر موظفاً في تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين في إحدى الوظائف الداخلة في الهيئة بمقتضى مرسوم أو أمر جمهوري أو قرار من مجلس الوزراء أو من أية هيئة أخرى تملك سلطة التعيين قانونا.

أما القانون النافذ رقم 47 لسنة ١٩٧٨ فقد جاء أكثر إيجازاً، إذا نصت الفقرة الأخيرة من المادة الأولى منه على أنه: (يعتبر عاملاً في تطبيق أحكام هذا القانون، كل من يعين في إحدى الوظائف المبينة بموازنة كل وحدة). وفي مكان أخر في المادة نفسها نص على سريان هذا القانون على العاملين بوزارات الحكومة ومصالحها والأجهزة التي لها موازنة خاصة بها، ووحدات الحكم المحلي، والعاملين بالهيئات العامة فيما لم تنص عليه اللوائح الخاصة بها.

بينما ذهب غالبية الفقهاء المصريين إلى تعريف الموظف العام بأنه: (كل شخص يعهد إليه بعمل دائم في خدمة أحد المرافق العامة يتولى إدارتها الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الإقليمية أو المرفقية، وذلك يتولى منصبا دائما يدخل في نطاق التنظيم الإداري للمرفق).

وقد عرفت المحكمة الإدارية العليا الموظف العام يقولها: (الموظف العام هو الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى عن طريق شغله منصبا يدخل في التنظيم الإداري لتلك المرفق).

ويبدو من ذلك أن الفقه والقضاء المصري يشترط توافر عنصرين في المرفق العام هما:

1- العمل في خدمة مرفق عام أو أحد أشخاص القانون العام.
2- أن يقوم بعمل منتظم غير عارض.

## ثالثا: تعريف الموظف العام في العراق

اعتاد المشرع العراقي على إعطاء تعريف للموظف العام في قوانين الخدمة المتعاقبة، ابتداء بقانون الخدمة المدنية رقم (103) لسنة 1931 إذ عرف الموظف العام في المادة الثانية بأنه: (كل شخص عهدت إليه وظيفة في الحكومة لقاء راتب يتقاضاه من الميزانية العامة أو ميزانية خاصة وتابع لأحكام قانون التقاعد)، وعرفه قانون الخدمة المدنية رقم (64) لسنة 1939 في المادة الثانية أيضاً بأنه: (كل شخص عهدت إليه وظيفة دائمة داخلة في ملاك الدولة الخاص بالموظفين)، وقد تبنى المشرع هذا التعريف في قانوني الخدمة المدنية رقم (55) لسنة 1956 ورقم (24) لسنة 1960 النافذ.

أما قانون الضباط موظفي الدولة رقم (69) لسنة 1936 فقد عرف الموظف في مادته الأولى بانه: (كل شخص عهدت إليه وظيفة في الحكومة لقاء راتب يتقاضاه من الميزانية العامة أو ميزانية خاصة وتابع لأحكام قانون التقاعد)

أما موقف القضاء الإداري في العراق فقد عرف مجلس الانضباط العام الموظف العام بأنه: (كل شخص يشغل وظيفة في الإدارة أو في مؤسسة بغض النظر عن كل أساس أخر يخص صفته أو تبعيته)

وقد أكد هذا الاتجاه قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل الذي عرف الموظف العام بأنه: (كل شخص عهدت إليه وظيفة داخل ملاك الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة)

وقد أثارت هذه التعريفات تساؤلات الفقه حول إطلاق وصف الموظف على بعض عمال الدولة، ومن الذين يشملهم التعريف المذكور، الأمر الذي جعل من الضروري بيان معيار الموظف العام، وسبب هذه التساؤلات والاهتمام بمعيار الموظف العام، كان وجود فئات مختلفة من العاملين في خدمة المرفق العام سواء كانت دوائر الدولة أو القطاع العام، فالموظفون يخضعون لقواعد خدمة خاصة، والعمال يخضعون لقانون العمل، وهناك فئة ثالثة هم (المستخدمون)، إلا أن المشرع وبعد أن ألغي فئة المستخدمين بموجب قراري مجلس قيادة الثورة المنحل (512) لسنة 1973 و(911) لسنة 1976، فأنه قد وحد مركز العاملين في الدولة والقطاع العام فجعلهم جميعا موظفين، وذلك بعد أن حول العمال إلى موظفين بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (150) لسنة 1987، فقد نصت المادة الأولى منه على عد جميع العمال في دوائر الدولة والقطاع العام موظفين ويتساوون في الحقوق والواجبات، أما المادة الثانية فقضت بأن تسري على المشمولين بأحكام القرار

المذكور قوانين وأنظمة الخدمة وقواعد الخدمة والتعليمات الصادرة بموجبها والمطلقة في دوائر الدولة والقطاع العام، وبذلك أصبح جميع العاملين في دوائر الدولة والقطاع العام في مركز واحد من حيت النظام القانوني الذي يخضعون له، وأنفت الحاجة إلى البحث في معيار الموظف العام لتحديده وتمييزه عن غيره من العاملين في دوائر الدولة والقطاع العام. وبهذا القرار حسم المشرع مسألتين كانتا مثار نقاش فقهي، وهما:

1- أن الموظف هو كل من يعمل في دوائر الدولة أو القطاع العام بصفة دائمة مع ما ترتبه هذه الصفة من حقوق وواجبات.
2- أن العاملين في القطاع العام هم من الموظفين بصريح نص القرار.

وعلى ضوء ما تقدم يمكن أن تعرف الموظف العام بأنه: (كل شخص يسهم بحمل في خدمة شخص من أشخاص القانون العام، ومكلف بإدارة مرفق عام، ويشغل وظيفة دائمة داخلة في ملاك المرفق).

## المطلب الثاني

## العناصر المميزة للموظف العام

من خلال التعريف الذي سقناه للموظف العام يمكن استخلاص العناصر المميزة للموظف العام بغض النظر عن النظام القانوني الذي يخضع له، وهذه العناصر هي:

### أولا: أن يعين الشخص من السلطة التي تملك صلاحية التعيين

يجب أن يكون الشخص قد تم تعيينه بشكل أصولي من الجهة المختصة بالتعيين، بدرجة من درجات الملاك بعد التأكد من توافر الشروط المطلوبة للتعيين، وصدور القرار الإداري بالتعيين مستوفية لأركانه الصحيحة.

والجهات المختصة بالتعيين بعد إلغاء مجلس الخدمة العامة بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المنحل (1996) لسنة 1979- هي:

1- مجلس النواب: أعطى الدستور النافذ لعام 2005 بموجب البند (خامسا) من المادة (61) لمجلس النواب صلاحية تعيين رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الادعاء العام ورئيس هيئة الأشراف القضائي بناءاً على اقتراح من مجلس القضاء الأعلى، والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة بناء على اقتراح مجلس الوزراء، ورئيس أركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة ورئيس جهاز المخابرات بناء على اقتراح من مجلس الوزراء أيضا.
2- الوزراء المختصون أو من يخولونهم صلاحية التعيين من موظفي وزاراتهم إذا كان المشرع قد أجاز لهم تخويل اختصاصهم بهذا الشأن.
3- رؤساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة: في حدود الاختصاصات التي خولهم إياها المشرع بهذا الخصوص.
4- المحافظون: في حدود اختصاصهم الذي حدده المشرع.

### ثانيا: أن يكون الشخص قد تم تعيينه موظفة بصفة دائمة

ويقصد بذلك أن يكون العمل في ذاته دائما ولازماً في مباشرة المرفق العام لنشاطه، ويتمثل ذلك في استمرار الخدمة وليس في استمرار الوظيفة، إذ يمكن أن تكون الخدمة دائمة ولكن الوظيفة منقطعة، ويبدو ذلك في حالة الاجازة.

أما إذا كان عمل الشخص بصفة مؤقتة أو أستعانة عارضة فإنه لا يكون موظفاً، فلكي يكون الشخص موظفا يجب أن ينقطع لخدمة المرفق الذي تولى العمل فيه، وقد استقر المشرع العراقي على اشتراط العمل بصفة دائمة بالنسبة للموظف من عام (1939) إذ عرف قانون الخدمة المدنية رقم (64) لسنة 1939 الموظف بانه: (كل شخص عهدت اليه وظيفة دائمة...).

**ثالثا: أن يسهم الشخص في خدمة شخص عام مكلف بإدارة مرفق عام**

يعد عنصر الإسهام في خدمة شخص عام مكلف بإدارة مرفق عام معيارا مهما في تحديد صفة الموظف العام، ويشمل ذلك جميع العاملين في دوائر الدولة والقطاع العام، إذا توافرت العناصر الأخرى بكونهم موظفين، ولا فرق أن يكون المرفق العام إقليمياً أم مرفقياً، مركزيا أم لامركزياً، ويشترط لاكتساب صفة الموظف العام أن يدار المرفق العام إدارة مباشرة من قبل الدولة أو أحد اشخاص القانون العام، أما إذا كانت إدارة المرفق العام غير مباشرة فإن العاملين فيه لا يعدون موظفين عموميين، كالمرافق التي تدار بأسلوب التزام المرفق العام وكذلك العاملين في الشركات والمنشآت التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية العامة ولو كان القصد من انشائها اشباع حاجات عامة.

المصادر


1د. محمد عبد الرحمن دوغان، مبادئ الادارة العامة ، جامعة الملك الفيصل، - www.kfu.sa.

2-د. ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الاداري، 2009.

3-علي مخلف حماد فياض، محاضرات في القانون الاداري، كلية القانون والعلوم السياسية ، جامعة الانبار.

4-اد. طلق عوض الله واخرون، الادارة العامة ،دار الحافظ للنشر والتوزيع.