

المطلب الثالث

طبيعة العلاقة التي تربط الموظف بالادارة العامة(العلاقة بين الموظف والدولة)

لقد أثار موضوع تكييف علاقة الموظف بالإدارة العامة اهتمام الفقه والقضاء منذ ان بدأ نشاط الدولة يتسع وعدد موظفيها يزداد في نهاية القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين، ذلك أن استمرار عمل مرافقها العامة بانتظام واطراد يتوقف إلى حد ما على طبيعة علاقة الموظف بالإدارة، وتكييف الرابطة التي تربطه بها، وقد مر هذا التكييف بمراحل من التطور مرتبطة بالنظرة إلى ضرورات تسيير المرافق العامة بانتظام، والتكييف الذي يخدم هذا الهدف، ففي البدء كان ينظر إليها على أنها علاقة تعاقدية في إطار القانون الخاص، ثم تطور هذا التكييف إلى وصفها بأنها علاقة تعاقدية في إطار القانون العام، وفي المرحلة الأخيرة استقرت آراء الفقهاء على أن الموظف في مركز تنظيمي موضوعي وليس في مركز تعاقدي.

أولاً: علاقة الموظف بالإدارة علاقة تعاقدية في إطار القانون الخاص

كان هذا الاتجاه لتكييف علاقة الموظف بالدولة هو السائد في البدء عندما كانت الإدارة تخضع لقواعد القانون الخاص قبل إنشاء القضاء الإداري وظهور مبادئ القانون الإداري، ومفاد ذلك وجود عقد بين الموظف والإدارة يخضع لقواعد القانون المدني، وأن التحاق الموظف في خدمة الإدارة العامة يتم بإيجاب وقبول بين الإدارة والموظف، وتوصف هذه العلاقة بأنها عقد إجارة أشخاص إذا كان العمل الذي يقوم به الموظف عملاً مادياً، وبأنها عقد وكالة إذا كان العمل عملاً قانونياً. وقد تعرض هذا التكييف لعلاقة الموظف بالإدارة للانتقادات مهمة بعد ظهور المرافق العامة، وعدم موافقته تسييرها بانتظام، ومنها:

1- أن العقد في نطاق القانون الخاص يفترض أن يتم باتفاق إرادتي طرفيه اللتين تشتركان في صياغته وتحديد مضمونه وشروطه والتزامات وحقوق الطرفين، وهذا ما لا يحنت من الناحية العملية في العلاقة الوظيفية التي تحدد شروطها وموضوعها القوانين والأنظمة.

2- أن العقد الخاص يخضع إلى قاعدة العقد شريعة المتعاقدين، وهذا الأمر يقيد يد الإدارة ويمنعها من تعديل مركز الموظف، إلا بموافقة الطرف الآخر للعقد (الموظف)، وهذا يتعارض مع المبادئ التي تحكم المرافق العامة ولاسيما مبدأ تطور المرافق العامة.

3- أن هذا التكييف يؤدي إلى اختلاف مراكز الموظفين، لاختلاف شروط العقد لكل حالة، وإعطاء الموظف إمكانية إنهاء علاقته بالإدارة متى شاء أن يفسخ العقد بموجب القانون، وهذا يتعارض مع ضرورات تسيير المرافق العامة.

ثانياً: علاقة الموظف بالإدارة علاقة تعاقدية في إطار القانون العام

بعد تطور المرافق العامة، وتوجيه الانتقادات والمآخذ إلى تكييف علاقة الموظف بالإدارة بأنها عقد من عقود القانون الخاص، ظهر اتجاه يحاول ابقاء علاقة الموظف بالإدارة بأنها علاقة تعاقدية ولكن العقد الذي يربط الموظف بالإدارة هو عقد من عقود القانون العام (عقد إداري)، وهذا العقد يمنح الإدارة سلطات و امتيازات في مواجهة المتعاقد بما يتلاءم مع سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

لكن هذا التكييف لم يسلم من النقد، ومن أهم هذه الانتقادات:

1- أن العقد الإداري على الرغم من المركز المميز الذي تحتله الإدارة فيه، إلا أنه يبقى عقد ملزم لطرفيه وهذا الأمر لا يتفق مع طبيعة العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة، فهذه العلاقة تنشأ من خلال قرار إداري وليس بمقتضى عقد إداري يتم إبرامه بإيجاب و قبول من الطرفين.

٢- أن سلطات و امتيازات الإدارة في مجال العقد الإداري لها حدود، فالإدارة لا تتمتع بالحرية الكاملة للتدخل في مركز الموظف متى اقتضت المصلحة العامة، وضرورات تسيير المرافق العامة بانتظام وإطراد مثل هذا التدخل إذا كانت علاقة الموظف بها تعاقدية.

ثالثاً: تكييف العلاقة على أن الموظف في مركز تنظيمي

بعد ان ظهر عجز التكييف التعاقدى عن تبرير العلاقة بين الموظف والإدارة ومجافاته لواجبات الموظف في تسيير المرافق العامة بانتظام وتحقيق مصلحة الجمهور، فقد هجرها الفقه والقضاء منذ أواخر القرن التاسع عشر وبدأ بالاتجاه نحو تكييف العلاقة بين الموظف والإدارة بأنها علاقة تنظيمية تحكمها القوانين والأنظمة، أي أن الموظف في مركز تنظيمي يخضع لما تضعه الدولة من قواعد لتنظيم هذا المركز دون ان يكون للموظف الحق في الاعتراض عليها، طالما التزمت الإدارة بالقوانين والأنظمة التي تحكم مركزه، فهذه القوانين والأنظمة هي التي تحدد شروط وأحكام الوظيفة العامة وحقوق الموظف وواجباته.

وقد أخذ المشرع الفرنسي بالمركز التنظيمي للموظف العام منذ صدور قانون التوظيف رقم (2294) لسنة 1964 إذ نصت المادة الخامسة منه على أن: (علاقة الموظف بجهة العمل علاقة تنظيمية ولائحية)، وكذلك نصت المادة الخامسة من النظام العام للموظفين الصادر بالأمر رقم (244) لسنة 1959 على أن: يكون الموظف اتجاه الإدارة في مركز تنظيمي ولائحي).

وكذلك فعل المشرع المصري إذ نص في القانون رقم (47) لسنة 1978 الخاص بنظام العاملين المدنيين بالدولة على جعل الموظف في مركز نظامي إذ نصت المادة (76) منه على أن: (الوظائف العامة تكليف القائمين بها، هدفها خدمة المواطنين تحقيق المصلحة العامة طبقاً للقوانين واللوائح والنظم المعمول بها).

وقد استقر الفقه والقضاء الإداري في فرنسا ومصر على هذا التكييف، أما في العراق فان المشرع لم يشر صراحة إلى تكييف علاقة الموظف بالدولة، إلا أن الفقه والقضاء متفقان على الأخذ بهذا التكييف لعلاقة الموظف بالدولة في العراق.

النتائج التي تترتب على تكييف علاقة الموظف بالدولة بانه في مركز تنظيمي:

1- لا أثر لرضا الشخص أو موافقته في ترتيب الآثار القانونية لتعيينه في المركز الوظيفي، فواجبات ومسؤوليات وحقوق الموظف تحددها الدولة بصرف النظر عن سيشغل الوظيفة، وبعد صدور

قرار التعيين تترتب آثار المركز الذي حدده القانون لهذا الموظف، أي أن إرادة الموظف لا دور لها في إنشاء وبدء سريان هذه الآثار، فقرار تعيين الموظف لا يوجد الوظيفة ولا يمنح من يعين فيها حقوقاً على غرار حق الملكية، ويقتصر أثر التعيين على وضع الموظف في مركز قانوني عام وإخضاعه لما تقرره القوانين والأنظمة الخاصة بالموظفين .

ولما كان المركز القانوني وآثاره قد حددته القوانين والأنظمة ولا دخل لإرادة الموظف في ذلك أو في بدء سريان تلك الآثار، فكذلك هو لا يستطيع أن ينهي هذا المركز بإرادته، فتقديم الموظف طلبه بالاستقالة لا ينهي علاقته بالوظيفة، ويظل موظفاً حتى بعد تقديم الطلب لحين البت به من قبل الإدارة بقرار صريح أو ضمني، أما الإدارة فهي تستطيع أن تنهي علاقة الموظف إذا رأت أن بقاءه بالوظيفة يضر بالمصلحة.

٢- يسري على الموظف التعديلات التي تتم على قوانين وأنظمة الخدمة التي تنظم مركزه، ولا يتوقف سريانها على رضاه، حتى لو تترتب على التعديل إلغاء الوظيفة أو إنقاص الراتب أو زيادة واجباته الوظيفية أو نقله من مكان إلى آخر، لأن الموظف يشغل مركزاً تنظيمياً ويخضع لهذا المركز الذي تملكه الدولة وحدها سلطة إنشائه وتعديله وإلغائه، والقيد الوحيد على سلطة تعديل مركز الموظف ان يكون هذا التعديل قد تم بإجراء عام اقتضته المصلحة العامة، ويسري التعديل من تاريخ نفاذه دون المساس بحقوق الموظف الذاتية التي اكتسبها في ظل النظام القديم.

٣- لا يجوز للإدارة مخالفة الأحكام المتعلقة بالمركز التنظيمي للموظف، وليس لها أن تنتقص شيئاً مما ينص عليه، حتى ولو كان ذلك بصيغة الاتفاق مع الموظف، فالمركز الوظيفي ملزم للطرفين الموظف والإدارة ويقع باطلاً كل اتفاق يخالفه، فلو اتفقت الإدارة مع موظف على أن تدفع له راتباً أقل من الراتب الذي يستحقه بموجب القانون فإن الاتفاق باطل، لأن قواعد المركز التنظيمي قواعد أمر.

المبحث الثاني

اختيار الموظف العام

تتعدد طرق اختيار الموظفين في البلدان المختلفة بحسب مستوي تطورها السياسي والإداري وظروفها الاقتصادية والاجتماعية، وقد أولى المشرع في العصر الحديث أهمية كبيرة لموضوع اختيار الموظفين لتعلقه بنجاح الإدارة ودرجة كفاءتها، وعلى الإدارة أن تراعي الكفاءة المطلوبة في المتقدم الشغل الوظيفة العامة إذا أرادت ضمان حسن سيرها لتحقيق أهدافها، وتلجأ في ذلك إلى الشهادات الدراسية وشهادات الخبرة العملية، وتتناول شروط تولي الوظائف العامة وطرق اختيار الموظف العام واختيار الموظفين في التشريع العراقي في المطالب الثلاثة الآتية:

المطلب الأول

شروط تولي الوظائف العامة

أن الحرص على الارتقاء بالوظيفة العامة يجعل من الضروري العناية باختيار الموظفين واشتراط توفر قدرة وكفاية فيمن يعين في الوظائف العامة تحقيقاً للمصالح العام، وفي العراق مثلاً يتطلب المشرع في تولي الوظائف العامة ما يلي:

1- الجنسية

يشترط قانون الخدمة المدنية فيمن يعين في الوظيفة العامة أن يكون متمتعاً بالجنسية العراقية، ويستثنى من ذلك المواطنون العرب كافة، إذ يجيز المشرع تعيين المواطن العربي من دون اشتراط اكتساب الجنسية في حال توافر بقية الشروط .

كما يجب أن يكون متمتعاً بالحقوق المدنية، ويفقد الشخص تمتعه بالحقوق المدنية كعقوبة تبعية تترتب على الأحكام التي يتم إيقاعها عليه في بعض الجرائم.

2- العمر

يشترط أن لا يقل سن المرشح عن ثماني عشر سنة وللممرضة ستة عشر سنة، فمن الضروري للقيام بأعباء الوظيفة العامة أن يكون المرشح قد بلغ سناً من النضج تؤهله لتحمل تبعات منصبه، ويتم إثبات سن المرشح بشهادة ميلاد مستخرجة من سجلات الأحوال المدنية.

3- حسن السيرة والسلوك

السيرة والسلوك الحسن هي مجموعة الصفات الحميدة التي يتمتع فيها الفرد وتشيع عنه فيكون موضع ثقة عند الآخرين، فقد اشترط قانون الخدمة المدنية بأن من يعين في الوظيفة العامة يجب أن يكون حسن الأخلاق وغير محكوم بجناية غير سياسية أو جنحة تمس الشرف كالسرقة والاختلاس والتزوير والاحتيال.

4- أن يكون المرشح لائقاً صحياً

وذلك بان يكون سالماً من الأمراض والعاهات الجسمية والعقلية التي تمنعه من القيام بالوظيفة المعين لها، ويتم التأكد من ذلك بشهادة تثبت خلوه من الأمراض ولياقته الصحية صادرة عن السلطة الطبية المختصة .

5- أن يكون مستوفياً للشروط اللازمة لتوافرها فيمن يشغل الوظيفة

يجب أن تتوافر في المرشح للوظيفة العامة المؤهلات العلمية التي تحفظ كفاءة معينة للقيام بالوظيفة، فقد اشترط قانون الخدمة المدنية على أن يكون حائزاً على شهادة دراسية معترف بها.

6- إلا يكون قد عزل من الخدمة بقرار تأديبي نهائي

ويعود هذا الشرط لكون أن قرار العزل يؤكد عدم صلاحية الموظف لتولي الوظيفة لأخلاله إخلالاً جسيماً بأحكامها مما أدى إلى صدور قرار تأديبي نهائي بعزله واستبعاده عن الوظيفة.

المصادر

- 1-د. محمد عبد الرحمن دوغان، مبادئ الإدارة العامة ، جامعة الملك فيصل، - www.kfu.sa.
- 2-د. ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، 2009.
- 3-علي مخلف حماد فياض، محاضرات في القانون الإداري، كلية القانون والعلوم السياسية ، جامعة الأنبار.
- 4-اد. طلق عوض الله وآخرون، الإدارة العامة ،دار الحافظ للنشر والتوزيع.