

التنظيم القانوني لأجور المكلفين بخدمة عامة (الموظف المؤقت نموذجاً)

م.م. محمد أحمد رحيل عفتان
جامعة تكريت / كلية الإدارة والاقتصاد

المقدمة

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على خاتم النبيين محمد وعلى اله وصحبه وسلم وبعد...

الاصل ان يتم تعيين الموظف العام لأداء اعمال الوظيفة العامة من اجل تحقيق المصلحة العامة، ولكن قد تحتاج الادارة في اداء اعمالها إلى اشخاص اخرين لشغل الوظيفة العامة اما بسبب طبيعة الوظيفة او بسبب احجام القادرين عن التقدم اليها، ففي مواجهة هذا الوضع وتمكيناً للإدارة من السهر على تسيير المرافق العامة بانتظام واطراد اعترف لها المشرع بالحق في الزام بعض الاشخاص وتكليفهم بشغل الوظائف العامة، ويلاحظ ان هذا التكليف لا يغير من طبيعة الوظيفة العامة التي يشغلها المكلفون، بل يعدون من الوجوه كافة موظفين عموميين خاضعين لأحكام الوظيفة العامة منذ تكليفهم، وان كانوا يتميزون ببعض الأحكام الخاصة بهم والناشئة عن النظام القانوني للتكليف او ان تلك الأحكام نجدها متناثرة في بعض القوانين والانظمة والتشريعات الاخرى.

ومتى تم شغل الوظيفة العامة من قبل المكلفين بخدة عامة طبقاً للأوضاع والشروط المنصوص عليها في القوانين والانظمة والتعليمات، فان المكلف يصبح بمثابة الموظف العام ملتزماً بأعباء الوظيفة وواجباتها مستفيداً بنفس الوقت من حقوقها طوال مدة التكليف المحدد في القانون او العقد، ومن اهم تلك الحقوق التي يمكن ان تمنح للأشخاص المكلفين بخدمة عامة هي المستحقات المالية (الاجر) الذي يتقاضاه المكلف مقابل أداءه لأعمال الوظيفة العامة، باعتبار ان الموظف العام عند تعيينه في المرفق العام فانه يستحق الراتب والمخصصات المالية الاخرى الملحقه به وكذا الامر بالنسبة للمكلفين بخدمة عامة فانه يتقاضى اجراً اما ان يكون يوماً او شهرياً حسب ما ينظمه القانون الذي يحكم العلاقة بين المكلف بخدمة عامة وادارة المرفق العام او من خلال العقد المبرم بينهما الذي يحدد حقوق والتزامات كلا الطرفين.

إذ ان المكلف بخدمة عامة يمكن ان يمارس أعماله الوظيفية إما بناءً على رابطة شبه وظيفية بينه وبين المرفق العام التابع للدولة ومن ثم يكون خاضعاً لأحكام قوانين الخدمة المدنية التي تحكم اغلب الموظفين العموميين، وإما ان يمارس مهامه بموجب عقد بينه وبين المرفق العام كما اسلفنا.

ولا شك ان عملية دفع ادارة المرفق العام لأجور المكلف بخدمة عامة تحكمه جملة من الانظمة والتعليمات والتي من خلال تلك الانظمة والتعليمات تظهر الطبيعة القانونية او يتبين التكليف القانوني للعلاقة التي تحكم الطرفين والتي من خلالها يمكن معرفة الطرق التي تحكم اجر المكلف والطريقة التي يحدد فيه مبلغ الاجر والمدة التي يدفع بها هذا الاجر.

وبناءً على ما تقدم فان النظام القانوني ينهض في أي مجتمع على مجموعة كبيرة من القواعد القانونية تحكم العلاقات بين الأفراد والمؤسسات وتضبط السلوك وتحدد الحقوق والواجبات، هذه القواعد القانونية لا تستطيع النهوض بالمهمة التي تناط بها إلا إذا كانت واضحة وملزمة بحيث تكون واجبة الاحترام من جميع المخاطبين بها.

ومن المعلوم ان المكلف بخدمة عامة له حقوق وعليه التزامات تجاه ادارة المرفق العام وان تلك الحقوق التي يتمتع بها المكلف اثناء خدمته يمكن ان تؤثر على الاجر الذي يتقاضاه، فعلى سبيل المثال ان المكلف بخدمة عامة له الحق بالتمتع بالإجازات الاعتيادية حاله كحال الموظف العام باستثناء الاجازات الطويلة، فان تلك الاجازة يمكن ان تكون براتب او تكون بغير راتب حسب ما توفر له من رصيد الاجازات المتراكمة وهو ما يؤثر بنهاية المطاف على المستحقات المالية للمكلف، كما وان مدة خدمة المكلف بخدمة عامة بدوائر الدولة يمكن ان تؤهله إلى الاحالة إلى التقاعد بعد بلوغه السن القانوني وان هذا الحق يمكن يستفاد منه المكلف وهو ما يؤثر ايجاباً على تلك المستحقات، ومن جانب اخر فان المكلف بخدمة عامة تفرض عليه واجبات وظيفية وان اخلاله بتلك الواجبات يمكن ان يحاسب انضباطياً وفقاً لأحكام القانون الذي يخضع له المكلف او بنود العقد المبرم بين الطرفين، اذ كما هو معلوم ان المسؤولية الانضباطية تؤثر سلباً على الحياة الوظيفية للموظف العام وبذلك فانه ومن باب اولي ان تؤثر بذات الصفة على الحياة الوظيفية للمكلف بخدمة عامة وهو ما يؤدي إلى انخفاض أجر المكلف او اقتطاع جزء منه او حرمانه من الوظيفة في حالات نص عليها القانون.

أولاً: أهمية الدراسة:

تتبع أهمية موضوع الدراسة من أهمية وحجم هذه الشريحة في كل المجتمعات التي تأخذ وتعمل بنظام تكليف بعض الأشخاص بأداء خدمة عامة والتي بدأت هذه الفئة تطالب بحقوقها المتمثلة بالتعيين على الملاك الدائم او على اقل تقدير زيادة اجورها بالشكل الذي يقلص الفوارق فيما بينهم، خاصة وان البعض من هذه الفئات تفوق اجورهم اجور الموظفين على الملاك الدائم او الفوارق بالأجور فيما بينهم، فضلاً عن الاثار الاقتصادية او الاجتماعية التي يمكن ان يتركها اي تعديل قد يطرأ على مبالغ تلك الاجور والدور الذي يلعبه المشرع في طمأننة ابناء هذه الفئة على مستقبلهم

ومستقبل عيالهم اسوة بأقرانهم من الموظفين على الملاك الدائم، ومن هنا تكمن أهمية دراسة الموضوع من الناحيتين العلمية والعملية:

• من الناحية العلمية:

١- دراسة الأنظمة القانونية والإدارية التي تخص المكلفين بخدمة عامة والادارة العامة التي يرتبط معها بروابط قانونية (تنظيمية او عقدية) وتقييمها وإيجاد مواطن القوة والضعف فيها.

٢- بيان الاجراءات التي يمكن ان تؤدي إلى تطور التشريعات المختصة بأحوال المكلفين بخدمة عامة وبيان حقوقهم وواجباتهم التي يمكن ان تؤثر على الاجور التي يتقاضونها مقابل خدماتهم وهذا يتطلب الاهتمام بإصدار تشريعات خاصة بالموضوع أو تعديلها من حيث وجود دراسات قانونية متخصصة.

• من الناحية العملية:

- ١- توضيح الأسس والضوابط للمكلفين بخدمة عامة التي يستندون إليها اثناء عملهم.
- ٢- ممارسة المكلفين بخدمة عامة مهامهم بكل حرية بعد تعرفهم على النصوص التشريعية المختصة بالموضوع .
- ٣- معرفة أوجه القصور في القوانين والانظمة والكشف عن أسباب ذلك النقص ومعالجته بما يضمن وجود تشريع وظيفي موحد واضح ويتميز بالعدالة والشفافية.

ثانياً: مشكلة الدراسة:

من المنطلق الذي تم ذكره آنفاً، فإن الإشكالية التي يطرحها هذا الموضوع تتمثل في ازدواجية الأنظمة القانونية التي تحكم احوال المكلفين بخدمة عامة خاصة وان هناك عدة قوانين وانظمة وتعليمات تحكم عملهم وتبين مستحقاتهم المالية رغم اقدمية تلك التشريعات التي نجدها متناثرة في قوانين الوزارات والدوائر غير مرتبطة بوزارة وقوانين الموازنات، وتتفرع عن هذه الإشكالية المحورية عدة إشكاليات فرعية تتعلق

أساساً بعدم وجود نظام قانوني موحد لتنظيم أجور المكلفين بخدمة عامة مما ينعكس ذلك سلباً على وحدة تلك الأجور ليس على مستوى الدولة بأكملها وحسب ولكن على مستوى كل وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة وربما ينزل ذلك على مستوى الدائرة الواحدة في الوزارة نفسها بحيث يمكن أن تختلف أجور بعضهم عن البعض الآخر في الدائرة الواحدة. كما أن ذلك يمكن أن يؤدي إلى مشكلة في عدم فهم ووضوح حقوق وواجبات المكلفين بخدمة عامة والتي يمكن أن تؤثر تلك الحقوق على مستحقاتهم المالية.

كما وتتجلى مشكلة الدراسة في الأهمية الميدانية التي يفترض أن يتمتع بها المكلفين بخدمة عامة أثناء عملهم، لذا كان لا بد من إصدار التشريعات القانونية التي تشجعهم على الحرص في إدارة أعمالهم بعد أن يشعروا بأن هناك نظام قانوني موحد يجعلهم متساوين بالحقوق والواجبات، لتلك الإشكالات بات من الضروري الوقوف على هذا الموضوع ودراسته من أكثر من جانب من أجل تحديد التنظيم الأمثل له.

ثالثاً: فرضية الدراسة:

تنتقل الدراسة من فرضية مفادها ضرورة صدور قانون موحد لأجور المكلفين بخدمة عامة بما يضمن المساواة والعدالة فيما بينهم ويقلص الفوارق بين أجورهم ورواتب الموظفين ويضع الخطوط العريضة لشمولهم بالحقوق التي يتمتع بها أقرانهم من الموظفين على الملاك الدائم أو جزءاً منها على أقل تقدير، ويبعد عنهم شبح المخاوف من التسريح المفاجئ ويجعلهم أكثر استقراراً مما هم عليه اليوم، بحيث يكون موقفهم المالي والوظيفي والقانوني وسطاً بين الموظف على الملاك الدائم من جهة والعامل المشمول بقانون العمل من جهة أخرى.

رابعاً: منهجية الدراسة:

سيكون منهج الدراسة بإذن الله تعالى معتمداً على المنهج التحليلي وكذلك المنهج

المقارن، ففي إطار المنهج التحليلي سنقوم بتحليل النصوص التشريعية التي تخص المكلفين بخدمة عامة وما يتقاضونه من اجور لقاء خدماتهم الوظيفية في دوائر الدولة وتحليل الأحكام القضائية الصادرة من المحاكم الإدارية ، وفي إطار المنهج المقارن سنحاول قدر المستطاع ان نقارن بين التشريعات في جمهورية العراق وجمهورية مصر العربية، فضلاً عن بعض القوانين الأخرى التي لها علاقة بالموضوع ومقارنتها ببعض التشريعات العربية والعالمية كلما دعت الحاجة لذلك، من اجل معرفة موطن النقص والقصور في التشريعات النافذة لتلك الدول موضوع الدراسة.

خامساً: أسباب اختيار الموضوع :

- ١- أن المكتبات القانونية العراقية تكاد تخلو من البحوث والدراسات المختصة في موضوع اجور المكلفين بخدمة عامة في التشريعات العراقية، لذلك كان لابد من رفد المكتبات بهذه المواضيع.
- ٢- تقييم النصوص القانونية العراقية النافذة بعد مقارنتها بتشريعات جمهورية مصر العربية وبعض الدول الاقليمية والمجاورة للعراق كلما دعت الحاجة لذلك.
- ٣- حاجة كل من الإدارة وموظفيها والمكلفين بخدمة عامة لمعرفة الأحكام التي تنظم عملهم.
- ٤- قصور الدراسات والأبحاث والكتب العراقية الخاصة بدراسة احوال المكلفين بخدمة عامة وبالأخص الاحوال التي تنظم وتحدد اجورهم ومستحقاتهم المالية، وذلك لكون غالبية الدراسات تكون متخصصة بأحوال الموظفين العموميين.

سادساً: هيكلية الدراسة:

تناولت هذه الدراسة ثلاثة ابواب لكل باب ثلاثة فصول ولكل فصل ما يقارب ثلاثة مباحث يمكن ان نقسم تلك المباحث إلى مطالب وذلك على النحو الآتي:

المبحث الأول: مفهومي الاجر والمكلف بخدمة عامة

المطلب الأول: ماهية المكلف بخدمة عامة.

المطلب الثاني: ماهية أجور المكلفين بخدمة عامة.

المبحث الثاني: مصادر التزام الإدارة بدفع أجور المكلفين بخدمة عامة

المطلب الأول: القانون.

المطلب الثاني: العقد.

المبحث الثالث: حقوق وواجبات المكلفين بخدمة عامة ومدى تأثيرها على

مستحققاتهم المالية:

المطلب الأول: حقوق المكلفين بخدمة عامة ومدى تأثيرها على مستحققاتهم

المالية.

المطلب الثاني: واجبات المكلفين بخدمة عامة ومدى تأثيرها على مستحققاتهم

المالية.

كما وستتضمن الدراسة لخاتمة تحتوي على أهم الاستنتاجات التي سيتم التوصل

إليها والمقترحات التي يمكن الأخذ بها ان لاقت قبول المختصين.

المبحث الأول

مفهومى الأجر والمكلف بخدمة عامة

يتمتع كل شخص يرتبط برابطة عقدية او تنظيمية مع طرف ثان بمجموعة من

الحقوق والامتيازات لقاء العمل الذي يؤديه لذلك الطرف وحقه في ان يحصل على

تقدير على الجهود التي يبذلها كلما طال به الامر في ذلك العمل وزادت خبرته ودرايته

بالعمل ويعد حق الاجر من اهم تلك الحقوق التي يمكن ان يحصل عليها ذلك

الشخص، وبما اننا نتكلم في هذا الموضوع عن المكلف بخدمة عامة لا بد ان نبين

معنى ذلك الاجر وبيان مفهوم الشخص المكلف بخدمة عامة وبيان المراحل التاريخية

التي تطور بها هذين المفهومين، لذلك سنقوم بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين نتكلم في الأول عن ماهية المكلف بخدمة عامة ونتكلم في الثاني عن ماهية الاجر وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول

ماهية المكلف بخدمة عامة

في الحقيقة أثار ولا يزال تعريف الموظف العام جدلاً فقهياً واسعاً بغرض الوصول إلى تعريف جامع لكافة عناصر او الشروط اللازم توافرها في الموظف العام ومرجع ذلك يعود إلى اختلاف تلك العناصر والشروط من نظام قانوني إلى نظام قانوني اخر في الانظمة الوظيفية المختلفة ولكل دولة نظام يختلف عن نظام الدولة الاخرى، كما يختلف مفهوم الموظف العام بين قانون واخر داخل البلد الواحد فهو في القانون الجنائي يختلف عنه في القانون الاداري، ونجد ان ذلك الاختلاف لم يقتصر على الموظف العام وحسب وانما امتد ليشمل شريحة اخرى وهم المكلفون بخدمة عامة، اذ اختلف التشريع والفقهاء في تحديد ذلك المفهوم رغم قلة الكتابات عن هذا الموضوع التي لم نجد لها حصاً واسعاً بكتابات فقهاء القانون الاداري وحتى النصوص التشريعية التي نظمت احوال الموظفين وغيرهم ممن ينطبق عليهم وصف العمال او المستخدمين او المكلفين بخدمة عامة، لذلك كان لزاماً علينا ان نبين مفهوم المكلفين بخدمة عامة ليتسنى لنا بيان التنظيم القانوني لأجورهم وما يستحقونه من حقوق اخرى والتزامات يمكن ان تؤثر على ذلك الحق، لذلك سنقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع نتكلم في الأول عن تعريف المكلف بخدمة عامة ونتكلم في الثاني عن خصائص المكلف بخدمة عامة ونتكلم في الثالث عن تمييزهم عن غيرهم وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول: تعريف المكلف بخدمة عامة

يعد قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل من اهم القوانين التي نظمت عمل الموظفين في مرافق الدولة بدءاً من اصدار امر التعيين وانتهاءً بنهاية

الرابطة الوظيفية، إذ عرف القانون المذكور الموظف العام بأنه ((كل شخص عهدت إليه وظيفة دائمة داخلية في الملاك الدائم))^(١)، وإذا ما رجعنا إلى قانون الخدمة المدنية الملغى رقم (٦٤) لسنة ١٩٣١ نجده عرف الموظف العام بأنه ((كل شخص عهدت إليه وظيفة في الحكومة لقاء راتب يتقاضاه من الميزانية العامة او ميزانية خاصة تابعة لأحكام التقاعد))^(٢) وبذلك نجد ان التعريف الاخير كان اوسع واكثر شمولاً كونه لم يشترط صفة الديمومة لذلك نجده امكانية شمول الموظفين المؤقتين ((المكلفين بخدمة عامة)) بهذا التعريف كما ان التعريف المذكور ذكر الاجر الذي يتقاضاه المكلف عكس القانون النافذ الذي لم يذكر المقابل الذي يحصل عليه الموظف لقاء عمله، وعرف المشرع العراقي الموظف المؤقت بأنه ((كل شخص جرى التعاقد معه وتوافرت فيه شروط التوظيف المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل))^(٣).

كما وعرف المكلف بخدمة عامة بأنه ((كل من تتطاب به مهمة عامة في خدمة الدولة باجر او بدونه كالخبراء في المحاكم وغيرها))^(٤)، وعرفه البعض الاخر بأنه ((من عهدت إليه سلطة مختصة بأداء عمل مؤقت وعارض لحساب الدولة او شخص معنوي عام))^(٥).

هذا وقد تطور مفهوم الموظف بإزالة صفة الدوام عند صدور قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٦٠٣) لعام ١٩٨٧ الذي منح الوزير المختص ورئيس الدائرة غير

(١) الفقرة الثانية من المادة الثانية من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

(٢) المادة الثانية من قانون الخدمة المدنية رقم (٦٤) لسنة ١٩٣١ الملغى.

(٣) المادة (١) من البند (ثامناً) من قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤.

(٤) علي حسين وسلطان الشاوي، المبادئ العامة في قانون العقوبات، دون ذكر الناشر، الكويت، ١٩٨٢، ص ٢٥٣.

(٥) خالد حسن آل جعفر، جريمة تضليل القضاء في القانون العراقي، رسالة ماجستير، كلية القانون، ١٩٧٩، ص ١٩٢.

المرتبطة بوزارة او من يخولانه تعيين الذي اكملوا الثامنة عشرة من العمر بصفة موظفين مؤقتين في الاعمال ذات الطبيعة المؤقتة، على ان يقتصر التعيين على الاعمال والمهن التي تهدف إلى زيادة الانتاج وتحسين نوعيته وتحسين الاداء بوجه عام^(١)، كما عرفت التعليمات الخاصة بتنفيذ القرار رقم (٦٠٣) لسنة ١٩٨٧ ان المقصود بالوظيفة المؤقتة هي التي تنتهي بزمن محدد وتهدف إلى زيادة الانتاج وتحسين نوعيته وتحسين الاداء بوجه عام^(٢).

وإذا ما رجعنا إلى قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ نجده عرف المكلف بخدمة عامة بصورة صريحة اذ عرفه بانها ((كل موظف او مستخدم^(٣) او عامل انيطت به مهمة عامة في خدمة الحكومة ودوائرها الرسمية وشبه الرسمية والمصالح التابعة لها او الموضوعة تحت رقابتها ويشمل ذلك رئيس الوزراء ونوابه والوزراء واعضاء المجالس النيابية والادارية والبلدية كما يشمل المحكمين والخبراء ووكلاء الدائنين (السنديكيين) والمصنفين والحراس القضائيين واعضاء مجالس الادارة ومديري ومستخدمي المؤسسات والشركات والجمعيات والمنظمات والمنشآت التي تساهم الحكومة او احدى دوائرها الرسمية او شبه الرسمية في مالها بنصيب ما باي صفة كانت وعلى العموم كل من يقوم بخدمة عامة باجر او بدون اجر ولا يحول دون تطبيق أحكام هذا القانون بحق المكلف بخدمة عامة انتهاء وظيفته او خدمته او عمله متى

(١) المادة اولا وثانياً من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٦٠٣) لسنة ١٩٨٧ بجلسته المنعقدة بتاريخ ١٩٨٧/٨/١٢ .

(٢) الفقرة (١) من تعليمات تنفيذ قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٦٠٣) لسنة ١٩٨٧ المنشورة بتاريخ ١٩٨٧/٨/١٢ .

(٣) تم الغاء مصطلح (المستخدم) بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٩١١) بجلسته المنعقدة بتاريخ ١٩٧٦/٨/١٩ ونشر في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٧)، ١٩٧٦ .

(٤) تم الغاء لفظ (عامل) بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٥٠) بجلسته المنعقدة بتاريخ ١٩٨٧/٣/١٩ وتحويلهم إلى موظفين.

وقع الفعل الجرمي اثناء توافر صفة من الصفات المبينة في هذه الفترة فيه^(١)، وبهذا التعريف نجد ان المشرع العراقي قد وسع من مفهوم الموظف العام باعتبار ان الفئات المذكورة بالتعريف جميعها مكلفة بخدمة عامة ولم يأخذ بالمفهوم الضيق الوارد ذكره بقانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل وهو ما اكده قرار مجلس قيادة الثورة المنحل الذ نص على ((تطبيق على الموظفين المؤقتين في التعيين وفي الحقوق والواجبات في غير ما ورد في هذا القرار قوانين وقواعد الخدمة والتقاعد وقرارات مجلس قيادة الثورة التي تطبق على الموظفين في الدوائر التي يعملون فيها))^(٢).

ومن خلال التعريفات التشريعية والفقهية الواردة في اعلاه نجد قصور الكتابات عن ذلك الموضوع من قبل فقهاء القانون الاداري وعدم وجود تشريع ينظم احوال المكلفين بخدمة عامة مما يمكن ان ينتج عنه خلط وعدم فهم ووضوح المشمولين بتلك الشريحة، لذا ندعو المشرع العراقي إلى اصدار تشريع ينظم تلك المسائل واهمها اجور تلك الفئة، وبالرغم من ذلك الغموض يتضح لنا ان المكلف بخدمة عامة هو كل شخص عهدت اليه مهمة القيام بعمل لخدمة مرفق عام باجر او بدون اجر لا يدخل ضمن الملاك الدائم لذلك للمرفق.

الفرع الثاني: خصائص المكلف بخدمة عامة

من خلال التعاريف الواردة ذكرها عن المكلف بخدمة عامة تبين لنا ان هناك عدة خصائص تقوم عليها فكرة الشخص المكلف بخدمة عامة وهي :

١- الخدمة المؤقتة: بمعنى ان يؤدي الشخص الذي تم تكليفه لأداء عمل معين في مرفق عام خدماته لمدة محدودة تنقضي تلك الصفة عن الشخص بانتهاء مدة التكليف، ويلاحظ في اغلب التعاريف التي تم ذكرها لم ترد صفة التوقيت ولكنه امر مسلم به لان الوظائف التي يقوم بها هؤلاء الاشخاص تكون لمدة محددة

(١) الفقرة الثانية من المادة (١٩) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

(٢) المادة السابعة من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ٦٠٣ لسنة ١٩٨٧ .

عكس الموظفين على الملاك الدائم الذين يمارسون اعمالهم بصفة دائمة تنتهي اعمالهم اما بالاستقالة او اكمال السن القانوني للإحالة إلى التقاعد او الوفاة.

٢- ان يعمل المكلف بخدمة عامة بمرفق عام تديره الدولة: ان المرافق العامة لم تعد مقصورة على المرافق الادارية، وانما توجد إلى جانب تلك المرافق مرافق تجارية وصناعية وغيرها ما دامت تلك المرفق تدار بأسلوب الاستغلال المباشر وهذا الامر لا ينافي اخضاع المرافق الاقتصادية لمزيج من قواعد القانون العام والقانون الخاص، لان الادارة حرة في ان تلجأ إلى اختيار بعض عمال هذه المرافق عن الطريق التعاقدية فيصبحون اجراء، بمعنى ان يعمل هؤلاء المكلفون في دوائر الدولة والقطاع العام ولا فرق في ذلك ان يكون المرفق العام اقليمياً او دولياً ام مرفقاً مركزياً ام لا مركزياً بشرط ان يدار ذلك المرفق ادارة مباشرة من قبل احد اشخاص القانون العام، ، وبالرغم من ان الاجر هو اهم ما يعول عليه المكلفون بخدمة عامة فانه ليس عنصراً جوهرياً في تحديد صفتهم تلك^(١)، وبذلك نجد ان خدمة الاشخاص المكلفين بخدمة عامة لا يعدون كذلك فيما لو عملوا بمرافق لا تدار من قبل الدولة او احد اشخاص القانون العام .

٣- وإذا ما رجعنا إلى قرار مجلس قيادة الثورة المحل رقم (٦٠٣) لسنة ١٩٨٧ نجد انه اشترط توافر الاهلية الكاملة للمكلفين بخدمة عامة (الموظفين المؤقتين) وهي سن الثامنة عشرة من العمر، كما وانه اشترط ان يكون التعيين في الاعمال والمهن التي تهدف إلى زيادة الانتاج وتحسين نوعيته وتحسين الاداء بوجه عام .

الفرع الثالث: تمييز المكلف بخدمة عن غيره

ولما كان القضاء الاداري والافراد والدولة معاً بحاجة إلى عناصر محددة كمعيار لتمييز المكلف بخدمة عامة عن غيره فان تلك الجهات استقرت على ان توفر

(١) د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الاداري(دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٦، ص٤٠٦-٤٠٧.

الخصائص المذكورة في اعلاه في الشخص يعد مكلفاً بخدمة عامة وبدون تلك الخصائص او العناصر لا يمكن عده كذلك، لذلك فان الامر قد يختلط لدى البعض عند تمييز المكلف عن غيره من الموظفين العموميين او العمال او المستخدمين الذين يعملون لدى القطاع الخاص او المختلط، لذلك كان لزاماً علينا ان نميز المكلف بخدمة عامة عن الموظف العام وتمييزه عن العامل، وإذا ما رجعنا إلى الأحكام والنصوص التشريعية والفقهية والقضائية التي تميز الموظف العام نجدها قد اخذت باعاً طويلاً بكتابات الفقه والقضاء وحتى النصوص القانونية التي وضحت مفهوم الموظف العام الذي عدته كل شخص عهدت اليه وظيفة داخلية في الملاك الدائم للمرفق العام^(١). وبذلك يتضح لنا ان مفهوم الموظف العام يختلف عن مفهوم المكلف بخدمة عامة من حيث ان الأول تكون وظيفته دائمة عكس المكلف بخدمة عامة الذي يؤدي وظيفة بصورة مؤقتة كما وان الاخير يعمل بالمهن والاعمال التي تهدف إلى زيادة الانتاج وتحسين نوعيته وتحسين الاداء بوجه عام، التي لم يرد ذكرها بالأحكام والنصوص التي نظمت عمل الموظف العام، وإذا قارنا المكلف بخدمة عامة عن العامل نجد ان المكلف بخدمة عامة يعمل لدى القطاع العام ويخضعون في بعض الاحيان لقوانين الخدمة المدنية بينما العمال يعملون في القطاع الخاص ويخضعون لقوانين العمل، كما ان محكمة قضاء الموظفين تكون هي الجهة الرسمية بحل المنازعات التي تحدث بين المكلف بخدمة عامة والمرفق العام، ام العمال فان هيئة العمل في محكمة التمييز هي الجهة الرسمية بحل النزاعات التي تحدث بين العمال واصحاب العمل، كما ان ومن خلال الرجوع إلى تعريف المكلف بخدمة عامة نجد ان ذكر الاجر او عدم ذكره في قوانين الخدمة المدنية لا يعد شرطاً او عنصراً في تحديد مفهوم المكلف بخدمة عامة بعكس قوانين العمل التي ذكرت الاجر او المقابل الذي يستحقه العامل عندما عرفته، كما ان العلاقة التي تحكم المكلف بخدمة عامة هي علاقة اقرب ما تكون علاقة تنظيمية بينه وبين ادارة المرفق العام بعكس علاقة العامل بصاحب العمل التي تحكمها

(١) شاب توما منصور، القانون الاداري، الجزء الاول، بغداد، دار الطبع والنشر الاهلية، ص٢٢٧.

العلاقة التعاقدية، واخيراً ان الاعتداء على المكلف بخدمة عامة اثناء عمله تكون العقوبة اشد على الشخص المعتدي بعكس الاعتداء على العامل اثناء عمله التي تكون العقوبة بحسب نوع الجريمة الواقعة عليه.

المطلب الثاني

ماهية أجور المكلفين بخدمة عامة

لا عجب ان يكون الاجر من الموضوعات التي تشغل بال المستفيدين منه سواء كانوا عمالاً ام موظفين ام مكلفين بخدمة عامة وكذلك يشغل بال اصحاب الاعمال والمرافق الادارية للدولة، فالأجر يعد بالنسبة للشريحة الاولى دخلهم ومورد رزقهم يؤدي إلى اشباع حاجاتهم اليومية من السلع والخدمات، ويمثل اهمية لصاحب العمل الذي يطمح ان يمنح عماله اجراً معقولاً غير مغال فيه بحيث يحصل على اكبر قدر من الانتاج مقابل ذلك الاجر، اما مرافق الدولة فأنها تدفع الاجر مقابل الخدمة التي يؤديها الموظفين والمكلفين بخدمة عامة من اجل سير المرفق العام بانتظام واطراد بهدف تحقيق المصلحة العامة، كما يعد بالنسبة اليها صورة من صور الانفاق العام، لذلك كان تحديد مفهوم الاجر وطرق تنظيمه وتحديده امام انظار الجميع، لذلك سنقوم بتقسيم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع نتكلم في الأول عن تعريف الاجر ونتكلم في الثاني عن خصائص الاجر وتمييزه عن غيره من الحقوق ونتكلم في الفرع الثالث عن طرق تحديد الاجر وذلك على النحو التالي:

الفرع الاول: تعريف الأجر

الاجر لغة: هو جزاء العمل أي: ما اعطيته من اجر مقابل عمل وهو من اجر يأجر من باب (قتل - يقتل) واجر يأجر من باب (ضرب - يضرب) واجر لغة ثالثة^(١)،

(١) أحمد بن محمد بن علي المقرئ الفيومي، المصباح المنير في غريب الشرح الكبير، الجزء الاول، المكتبة العلمية، بيروت، بلا سنة نشر، ص ٥.

والاستتجار: طلب الشيء بالأجرة ومنه قوله تعالى ((ان خير من استتجرت القوي الامين))^(١) وقوله تعالى ((على ان تاجرني ثمانى حجج))^(٢)، وبذلك نرى ان كلمة اجر تدل على معنى عوض العمل وجزاء الانتفاع به.

اما الاجر اصطلاحاً فقد اكتسب اهمية خاصة في كتابات فقهاء واساتذة القانون، اذ في ضوء تلك التعريفات يمكن تحديد كثير من المسائل ذات العلاقة بالأجر مثل تحديد العناصر التي تحدد الحد الأدنى او الأعلى للأجور او ما يتحملة مستحق الاجر من دفع ضرائب او توقيفات تقاعدية او ما يستحقه من اجازات اعتيادية او مرضية او حالات فرض العقوبات الانضباطية التي يمكن ان تؤثر جميعها ايجاباً او سلباً على تحديد الاجر.

فقد عرف فقهاء القانون الاجر بانه ((المقابل الذي يحصل عليه العامل لقاء العمل الذي يقوم به))^(٣)، وعرفه البعض بانه ((العوض المشروع الذي يحصل عليه العامل مقابل وضعه نشاطه المهني المشروع تحت تصرف الغير، بمقتضى عقد سواء كان هذا العوض شيئاً مادياً او غير مادي وسواء كان عينياً ام نقدياً))^(٤)، وعرفه البعض الاخر بانه ((كل ما يدخل في ذمة العامل مقابل العمل الذي يؤديه تنفيذاً لعقد العمل وذلك أياً كان الاسم الذي يطلق عليه وأياً كانت الطريقة التي يحتسب بمقتضاها

(١) سورة القصص، الآية (٢٦) .

(٢) سورة القصص، الآية (٢٧) .

(٣) د. نبيلة عبد الحليم كامل، الوجيز في القانون الاداري (النشاط الاداري)، مركز جامعة القاهرة للتعليم المفتوح، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ١٧٤.

(٤) د. صادق مهدي السعيد، تنظيم العلاقات الانتاجية الفردية بين العمال واصحاب العمل وحقوقهما وواجباتهما المتبادلة على ضوء قانون العمل والتقاعد والضمان الاجتماعي مع نصوصهما وتعديلاتهما، الكتاب الثاني من اقتصاد وتشريع العمل، مطبعة مؤسسة الثقافة العمالية، بغداد، ١٩٧٥، ص ١١١.

وأياً كانت الصور والاشكال التي يتشكل بها^(١).

كما وعرف الاجر من وجهة اقتصادية بانه ذلك الجزء من الدخل القومي الذي يتسلمه اولئك الذين شاركوا بالعمل المنتج وهو الثمن المدفوع لاستعمال قوة العمل او مقدار ما يدفعه صاحب العمل إلى العامل نظير الخدمات التي يؤديها^(٢)، وإذا ما قارنا الاجر بالراتب الذي يستحقه الموظف العام نجد ان بعض اساتذة القانون العام عرفوه بانه ((مبلغ يتقاضاه الموظف شهريا مقابل عمله في الخدمة العام))^(٣)، كما واهتم القضاء بموضوع الاجر الذي يمكن ان يمنح للشخص الذي يؤدي عملاً الذي عرفه بانه ((قيمة العمل والجهد المبذول من الشخص وحيث ان المدعية لم تقم بالجهد المطلوب خلال مدة فصلها، لذلك فأنها لا تستحق الراتب خلال مدة الفصل))^(٤).

ومن جانبنا نرى ان تلك التعريفات قد قصرت تعريف الاجر على العامل لدى صاحب العمل المرتبطين برابطة عقدية وهي عقد العمل ولم تبين تلك التعريفات مفهوم الاجر فيما لو كانت العلاقة التي تربط الشخص بالإدارة علاقة تنظيمية تحكمها مبادئ عدة من اهمها سير انتظام المرفق العام بانتظام واطراد خاصة وان المكلفين بخدمة عامة يرتبطون مع جهات ادارية تابعة للمرفق العام، لذلك يمكن تعريف الاجر المبلغ الذي يحصل عليه المكلف دورياً لقاء عمل يقوم به يهدف إلى خدمة جهة الادارة والذي

(١) د. حسن كيره، اصول قانون العمل(عقد العمل)، الطبعة الثالثة، منشأة المعارف، الاسكندرية،

١٩٧٩، ص ٤٠٩.

(٢) د. عبد الكريم مهدي الحسناوي، مبادئ علم الاقتصاد، الطبعة الاولى، المكتبة القانونية، بغداد،

٢٠٠٧، ص ٢١١.

(٣) د. ماهر صالح علاوي، الوسيط في القانون الاداري، دون ذكر الناشر ومكان النشر، ٢٠٠٩،

ص ٢٥٥.

(٤) قرار رقم (٩٩٧/الاضبارة التمييزية/١٢٨/انضباط/تمييز بتاريخ ١/٦/١٩٩٧) قرار مشار اليه من

قبل الباحثة زينب كريم سوادي، الأحكام القانونية للراتب، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة

النهريين، ١٩٩٨، ص ١٥.

يمكن ان يتفاوت بمقدار ما يسهم به المكلف في تكوين الدخل القومي وزيادة الانتاج اضافة إلى المستوى العلمي لذلك المكلف.

وإذا ما رجعنا إلى النصوص التشريعية نجد أن الكثير من الاتفاقيات الدولية والمعاهدات والقوانين الداخلية نظمت الأحكام الخاصة بالأجر وحمايته، ففي تكملة اعلان حقوق الانسان والمواطن الفرنسي الصادر سنة ١٩٣٦ نجده نص على الحق في عمل محصور بحيث يترك اوقات فراغ وفي اجر مجز (...))^(١) وكذلك الاعلان العالمي لحقوق الانسان الذي نص على ((ان لكل الحق دونما تمييز المطالبة باجر مساو لقاء الاعمال المساوية...))^(٢)، اما المشرع العراقي نجده اهتم بالأجر وتحديد وتنظيمه ونجده عرف الاجر بانه ((كل ما يستحق للعامل على صاحب العمل الذي يستخدمه من مال أياً كانت طريقة حسابه لقاء عمله ويستحقه من تاريخ مباشرته بالعمل))^(٣).

ومن خلال ما تقدم نجد ان تعريف مفهوم الاجر في فقه القانون الاداري يختلف عنه في قوانين العمل والاتفاقيات والمعاهدات الدولية والاعلانات المهمة بحقوق الانسان، ومرد ذلك يعود إلى اختلاف طبيعة عمل الموظف او المكلف بخدمة عامة في دوائر الدولة وهي علاقة تنظيمية تحددها القوانين والانظمة واللوائح والتعليمات بصفة عامة وموضوعية عن طبيعة العامل وصاحب العمل الذي تحكمه العلاقة التعاقدية والتي يمكن من خلالها تنظيم وتحديد اجر العامل وفقاً للقاعدة العامة ((العقد شريعة المتعاقدين))، وبالتالي يمكن ان نخلص تعريف الاجر بانه مبلغ من المال يتقاضاه المكلف بخدمة عامة من خزينة الدولة بصفة منتظمة كل فترة يمكن ان تكون محددة تقدر عادة بالشهر مقابل ما يؤديه من خدمات وظيفية.

(١) البند (١) من المادة الرابعة من اعلان حقوق الانسان والمواطن الفرنسي لعام ١٩٣٦

(٢) المادة (٢٣) من الاعلان العالمي لحقوق الانسان.

(٣) المادة (٤١) من الفصل الأول من الباب الرابع من قانون العمل رقم (٧١) لسنة ١٩٨٧ المعدل.

الفرع الثاني: خصائص الاجر وتمييزه عن غيره

ذكرنا فيما سبق ان الاجر هو المقابل الذي يحصل عليه الشخص لقاء العمل الذي يقوم به، وهذا المقابل يمكن ان يختلف عن غيره من الحقوق التي تمنح للمكلف اثناء قيامه بالأعمال المكلف بها او بعد انتهاء الرابطة العقدية او الوظيفية مع الجهة المتعاقد معها، لذلك سنقوم بتقسيم هذا الفرع إلى نقطتين نتكلم في الاولى عن خصائص الاجر ونتكلم في الثانية عن تمييز الاجر عن غيره من الحقوق وذلك على النحو الاتي:

اولاً : خصائص الاجر: للأجر عدة خصائص يتمتع بها يمكن ذكرها بالنقاط ادناه:

١- الأجر مبلغ نقدي يدفع من ادارة المرفق العام للشخص المكلف بخدمة عامة، اذ ان طريقة دفع الاجر بطريقة عينية تعد طريقة متقدمة وذلك لصعوبة تطبيقها بشكل كلي كما انها لا تسمح بتقدير المقابل المفروض على الدولة تقديراً دقيقاً، لذلك لجأت الدولة إلى ان تدفع تلك الاجور بصورة نقدية من اجل تلافي العيوب المذكورة كون طريقة الدفع النقدية تعد اكثر عدالة من سابقتها وسهلة التطبيق كونها تسهل عملية الرقابة على الموازنة العامة^(١).

٢- الأجر مقابل عمل يقوم به المكلف بخدمة عامة وبموجب تلك الخدمة فان الشخص يستحق ذلك الاجر وبدونه لا يمكن دفع اجر دون مقابل عمل يقوم به الشخص الا بحدود الاستثناءات التي تحددها القوانين^(٢).

(١) أستاذنا الدكتور أحمد خلف حسين الدخيل، المالية العامة من منظور قانوني، مطبعة جامعة تكريت، تكريت، ٢٠١٣، ص ١٥.

(٢) د. محمود سلامة جبر، الحماية القانونية للأجر وفقاً للقانون العماني وقوانين العمل بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية ومعايير العمل الدولية والعربية "دراسة مقارنة"، دار الكتب القانونية، دار شتات للنشر والبرامجيات، مصر، المحلة الكبرى، ٢٠٠٧، ص ١٣.

٣- بما أنه يمكن ان تكون الرابطة بين الدولة والمكلف بخدمة عامة رابطة عقدية فان ما ينطبق على العقود الخاصة من حيث ان يكون محل العقد ممكناً ومعيناً او قابلاً للتعيين فان ذلك ينطبق ايضاً على الاجر والذي يجب ان يكون معيناً ومعلوماً او قابلاً للتعيين.

٤- أن يتم الانفاق على المكلف بخدمة عامة من قبل الدولة، فقيام شخص ببناء منتزه عام لا يجعل من ذلك الشخص انفاقاً عاماً وان انصب الانفاق على صرف اجر المكلف بحماية ذلك المنتزه^(١).

ثانياً: تمييز الاجر عن غيره: هناك حقوق عدة يمكن ان يتمتع بها الاشخاص الخاضعين للعلاقة التنظيمية مع الدولة تشبه كثيراً حق المكلف بخدمة عامة بالأجر، لذا كان لزاماً علينا ان نبين تلك الحقوق لتمييزها عن حق الاجر ومن تلك الحقوق:

١- **الراتب:** يعتبر الراتب اهم صورة من صور الايرادات التي يحصل عليها الموظف المعين على الملاك الدائم في المرفق العام لقاء العمل الذي يقوم به لصالح ذلك المرفق، فقد عرف المشرع العراقي الراتب بانه (مبلغ يتقاضاه الموظف شهرياً مقابل عمله في الخدمة العامة)^(٢). وبذلك نجد ان الراتب يدفع للموظف المعين على الملاك الدائم اما الاجر يدفع للشخص المكلف بخدمة عامة كما ان الراتب يدفع كل شهر بخلاف الاجر الذي يمكن ان تحدد طرق دفعه حسب القانون او العقد الذي يحكم عمل المكلف بخدمة عامة، كما ان الراتب يكون محدد لا يمكن التفاوض على تغييره بالزيادة او النقصان عكس الاجر الذي يمكن ان يعدل حسب اتفاق الطرفين وان كان الشخص المكلف بخدمة عامة تابعاً لادارة المرفق العام التي يمكن ان تكون لها سلطة تقديرية باحتساب مقدار ذلك الاجر وفقاً لحاجتها لذلك الشخص والخدمات التي يقدمها.

(١) استاذنا الدكتور أحمد خلف حسين الدخيل، مصدر سابق، ص ١٥.

(٢) الفقرة (١) من المادة (١٦) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

٢- **المخصصات:** مبلغ من المال يتقاضاه الموظف شهريا او في الفترات التي يحددها القانون ومنها مخصصات المنصب الاداري ومخصصات الزوجية والاطفال ومخصصات الخطورة المهنية ومخصصات النقل ومخصصات الشهادة ومخصصات اللقب العلمي، وغيرها من المخصصات المحددة بقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل والقوانين الاخرى وهذه المخصصات ام ان تكون نسبة معينة من الراتب الاسمي او مقدار مقطوع من ذلك الراتب، تلك المخصصات ومن خلال الواقع الذي نعيشه نجدها تمنح للموظفين على الملاك الدائم دون ولا تمنح للمكلفين بخدمة عامة وان كان هناك منها يمكن ان تمنح للموظفين المعينين على الملاك المؤقت بصفة حراس ليليين او سائقي السيارات الحكومية، وبذلك فأنها تختلف عن الاجر الذي يتقاضاه الشخص المكلف بخدمة عامة، ومن جانبنا ومن خلال ذلك الواقع الذي نراه نجد ان هناك موظفين دائمين يتقاضون تلك المخصصات وغيرهم من المكلفين بخدمة عامة محرومين منها رغم ادائهم لنفس الاعمال التي تقوم بها الشريحة الاولى، لذا نرى من الضروري وجود تشريع ينظم وبصورة شاملة احوال المكلفين بخدمة عامة من حيث تحديد حقوقهم والامتيازات التي يمكن ان تمنح لهم اسوة بأقرانهم وان كانت لفترة تكليفهم بأداء الاعمال المكلفين بها.

٣- **المكافآت:** مبلغ نقدي يدفع علاوة على الراتب او الاجر او مقابل عمل يضاف إلى الاحق المالي الاصلي مقابل معارف لغوية ومهارات تقنية او فنية او كفاءات خاصة للمكلف^(١)، كما ان هناك عدة فئات تعد مكافأة بأداء خدمة عامة لا بد وان تتقاضى مقابل ما تقوم بها من اعمال تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة للدولة، فعلى سبيل المثال يمنح اعضاء البرلمان والمجالس المحلية مكافآت كونهم لا يعدون موظفي على الملاك الدائم للمرافق العامة وانما مكلفون ولمدة محددة بأداء خدمة عامة يتقاضون عنها مكافآت والتي تختلف عن الاجر الذي يمنح للمكلفين بخدمة عامة من

(١) د. منصور بديوي و د. محمد البابلي، المحاسبة الضريبية، دون ذكر مكان الطبع، ٢٠٠٤،

الفئات الأخرى، ويمكن ان يكون السبب الذي دفع المشرع لدفع مكافآت بدلاً من الاجور لهؤلاء الاشخاص وان كانوا يؤدون خدمة عامة هو ضمان وصول اشخاص ذوي كفاءة ونزاهة إلى المجالس من اجل الابتعاد عن كل ما يخدش النزاهة من رشوة ومساومات^(١)، كما وانه ممكن ان تدفع تلك المكافآت إلى كل شخص موظف او مكلف بخدمة عامة جراء قيامه بأعماله بصورة مميزة او يؤدون اعمالاً او بحوثاً او اقتراحات تساعد على تحسين طرق العمل او رفع كفاءة الاداء او توفير في النفقات.

الفرع الثالث: طرق تحديد الاجر

نظم المشرع العراقي الاسس التي يتم بموجبها دفع مستحقات الموظفين على الملاك الدائم في كل من قانوني الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل وقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل بناءً على عدة معايير اتخذها اساساً في تحديد الرواتب تلك الشريعة، وإذا ما قارنا ذلك بالأجور التي يستحقها المكلفين بخدمة عامة نجد ان المشرع لم يحدد معياراً واحداً في تحديد الاجور التي يستحقها تلك الشريحة الكبيرة في المجتمع ونجد ان تلك الاجور تختلف من وزارة إلى اخرى ومن هيئة إلى اخرى بل والامر اكثر من ذلك نجد شخص مكلف بخدمة عامة يحدد له اجراً معيناً في دائرة ما يختلف عن الاجر الذي يستحقه مكلف اخر، لذلك كان لزاماً على المشرع العراقي ان ينظم ويحدد ويشرع المعايير التي اعتمدها بتحديد اجور الموظفين ويطبقها على المكلفين بخدمة عامة، لذلك كان لا بد من بيان تلك المعايير لتكون اساساً في تحديد اجور المكلفين بخدمة عامة وهذه المعايير هي:

١- تحديد الاجر وفقاً لتكاليف المعيشة: ينبغي على المشرع وهو يقوم بتشريع أي قانون يخص تنظيم عمل المكلفين بخدمة عامة وهو يقوم بتحديد اجورهم ان يضع نصب عينيه التكاليف المعيشية لهم وذلك من اجل ان يعيش هؤلاء وعوائلهم مستوى العيش الملائم للشخص الطبيعي والذي يؤدي ذلك بدوره إلى ابعادهم إلى

(١) استاذنا الدكتور أحمد خلف حسين الدخيل، مصدر سابق، ص ٢٣.

استخدام طرق غير مشروعة لاستحصال الاموال اللازمة لعيشهم كالرشوة او السرقة او قبول الهبات.

٢- تحديد الاجر وفقاً لطبيعة العمل: تختلف الاعمال وتنقسم إلى اعمال شاقة واعمال متوسطة واعمال خفيفة لا تحتاج إلى جهد كبير لذلك على المشرع ان يراعي طبيعة العمل الذي يقوم به المكلف بخدمة عامة وساعات العمل التي يؤديها من اجل تحقيق العدالة بين الجميع.

٣- تحديد الاجر وفقاً للأجور التي يتقاضاها موظفي البلدان المجاورة: يجب ان يراعي المشرع عند تحديده لأجر المكلفين بخدمة عامة اجور موظفي البلدان الاخرى ممن يمارسون نفس الاعمال وذلك من اجل تقليل هجرة الكفاءات لتلك البلدان، لا بل على المشرع ان يزيد من اجور بعض الاعمال التي يمكن ان يؤديها الخبراء المكلفين بخدمة عامة من اجل استقطاب الكفاءات للبلد للاستفادة من خبراتهم.

٤- تحديد الاجر وفقاً للتحصيل العلمي: تختلف الاعمال التي يمكن ان يؤديها المكلفين بخدمة عامة الحاصلين على شهادات عليا عن الاعمال التي يمكن ان يؤديها اقرانهم الحاصلين على شهادات ادنى وبذلك لا بد ان تكون اجور الفئة الاولى اعلى من اجور الفئة الثانية، اذ ان الاعمال التي يؤديها الاستاذ الجامعي المحاضر في جامعة ما تختلف عن الاعمال التي يمكن ان يؤديها متعاقد اخر حاصل على شهادة اعدادية مثلاً اخر بنفس الجامعة على اعتبار ان الاعمال الاولى تحتاج إلى دراسة وتخصص ودراية بخلاف الاعمال الثانية.

وبناءً على ذلك لا بد للمشرع العراقي ان يراعي تلك المعايير عند تحديده لاجور المكلفين بخدمة عامة من اجل تحقيق الاغراض المقصودة وهي تحقيق المصلحة العامة للدولة والفرد معاً.

المبحث الثاني

مصادر التزام الإدارة بدفع أجور المكلفين بخدمة عامة

ذكرنا فيما سبق ان الادارة تحتاج إلى اشخاص تكلفهم بخدمة عامة لفترات محددة وهؤلاء الاشخاص يستحقون لقاء خدماتهم الاجر الذي يعد المقابل لتلك الخدمات وان تكليف هؤلاء الاشخاص اما ان يكون بموجب قوانين وانظمة او بموجب عقد يبرم بينهم وبين ادارة المرفق العام ومن خلال تلك الروابط يمكن ان نحدد طبيعة العلاقة بينهما، لذلك سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين نتكلم في الأول عن مصدر التزام الادارة بدفع اجور المكلفين بخدمة عامة وفقاً للقانون ونتكلم في الثاني عن مصدر التزام الادارة بدفع اجور المكلفين بخدمة عامة وفقاً للعقد المبرم بينهما وذلك وفقاً للاتي:

المطلب الأول

القانون

تعد اجور المكلفين بخدمة عامة صورة من صور النفقات العامة التي تقرها الدولة ثمناً لخدمات تلك الشريحة الذين ما زالوا يعملون لديها او الذين كانوا يعملون لديها ثم بلغوا من العمر سناً لا يسمح لهم بالاستمرار بالعمل فأحيلوا إلى التقاعد اسوة بأقرانهم من الموظفين على الملاك الدائم^(١)، وإذا ما رجعنا إلى النصوص التشريعية التي نظمت احوال المكلفين بخدمة عامة واجورهم بصورة خاصة نجد ان كل من القرار رقم (٦٠٣) لسنة ١٩٨٧ اولى التشريعات التي اهتمت بشؤون المكلفين بخدمة عامة ومن ثم قانون التقاعد الموحد النافذ وقرارات مجلس الوزراء ولتسليط الضوء اكثر على تلك التشريعات سنقسم المطلب إلى ثلاثة فروع نتكلم في الأول عن القرار رقم ٦٠٣ لسنة ١٩٨٧ ونتكلم في الثاني عن قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ ونتكلم في الثالث عن قرارات مجلس الوزراء لعامي ٢٠١٤ و٢٠١٥ وذلك على النحو الاتي:

(١) راجع الفقرة () من المادة () من قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ .

الفرع الاول: القرار رقم (٦٠٣) لسنة ١٩٨٧

ان فكرة الموظف المؤقت وطبيعة العمل المؤقتة الذي يقوم به هذا الموظف شغلت بال الكثير من فقهاء القانون الاداري والجنائي على حد سواء مما حدا بالسلطة التنفيذية اصدار قرارات تنظم عمل الموظفين المؤقتين وما يستحقونه من اجور لقاء تلك الاعمال، ومن اهم تلك القرارات قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (٦٠٣) لسنة بتاريخ ١٩٨٧/٨/١٢ عندما نص على انه(اولاً: للوزير المختص ورئيس الدائرة غير المرتبطة بوزارة او من يخولانه تعيين الذين اكملوا الثامنة عشر من العمر بصفة موظفين مؤقتين في الاعمال ذات الطبيعة المؤقتة. ثانياً: يقتصر التعيين بموجب الفقرة اولاً اعلاه في الاعمال والمهن التي تهدف إلى زيادة الانتاج وتحسين نوعيته وتحسين الاداء بوجه عام. ثالثاً: يمنح الموظف المؤقت عند تعيينه الراتب الذي يستحقه حسب مهارته وكفاءته الفنية ويتم تحديد هذا الراتب من قبل لجنة مختصة تشكل في الجهة ذات العلاقة. رابعاً: تصدر وزارة المالية التعليمات اللازمة بشأن الشروط والضوابط التي يحدد بموجبها مستوى الراتب الذي يمنح للموظف المؤقت في بداية تعيينه. خامساً: يستغني عن خدمات الموظف المؤقت عند انتهاء المدة المحددة للعمل او انتهاء العمل المعين فيه ايهما اقرب. سادساً: تسري أحكام هذا القرار على العمال المؤقتين الذين حولوا إلى موظفين بموجب قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ١٥٠ لسنة ١٩٨٧ مع احتفاظهم برواتبهم الحالية. سابعاً: تطبق على الموظفين المؤقتين في التعيين وفي الحقوق والواجبات في غير ما ورد في هذا القرار قوانين وقواعد الخدمة والتقاعد وقرارات مجلس قيادة الثورة (المنحل) التي تطبق على الموظفين في الدوائر التي يعملون فيها. ثامناً: لا يعمل باي نص يتعارض وأحكام هذا القرار. تاسعاً: ينفذ هذا القرار من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية).

ومن خلال ما تقدم نجد ان هذا القرار قد منح للمكلف بخدمة عامة الراتب الذي يستحقه والذي يعد لزاماً على الدولة دفعه له حال انجازه للأعمال الموكلة بها على ان تحديد الاجر يكون وفقاً لمهارة الشخص وكفاءته الفنية دون ان تحدد الشهادة والخدمة

كأساس لاحتساب الراتب كما هو الحال بالنسبة للموظفين الدائمين، كما ان تحديد هذا الراتب لم يكن وفقاً لقانون او قرار او تعليمات وانما يتم تحديد الاجر بناء على لجنة تشكل لهذا الغرض وهو ما نعهه عيباً في صياغة القرار وذلك لإمكانية اللجنة بتحديد اجور متفاوتة فيما بين هؤلاء المكلفين لا تتناسب مع الكفاءة والمهارة المذكورين بنص القرار اضافة إلى امكانية عدم توافق تلك الاجور بدوائر الدولة المختلفة.

إضافة إلى ذلك القرار نجد ان تعليمات تنفيذ القرار المذكور نصت على ان يعين الموظف المؤقت لأول مرة في ضوء خبرته ومهارته وكفاءته الفنية براتب الحد الأدنى للوظيفة التي تقرر اللجنة صلاحيته للتعيين فيها بشرط ان لا يقل ذلك عن الراتب المقرر للشهادة الدراسية التي يحملها بموجب قوانين او انظمة او قواعد الخدمة النافذة في الدائرة التي عين فيها^(١)، ونجد ان تلك التعليمات جاءت اكثر انصافاً من القرار نفسه عندما اشارت إلى موضوع الشهادة الدراسية كأساس لاحتساب الراتب بالإضافة إلى مبدأ الكفاءة والمهارة المذكورين بالقرار إلا ان الامر بقي مشوباً بعيب عدم المساواة الذي يمكن ان يكون موجوداً بمرفق عام وغير موجود بمرفق اخر .

الفرع الثاني: قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤

لم يكن قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (٦٠٣) لسنة ١٩٨٧ النص الوحيد الذي اعتنى بتنظيم احوال المكلفين بخدمة عامة وتحديد اجورهم وانما سعى المشرع العراقي في ذلك بعد المعاناة التي مرت بهذه الشريحة الكبيرة من المجتمع خاصة وانهم قضوا معظم حياتهم بخدمة الدولة دون ان تسنح لهم الفرصة بالتعيين على الملاك الدائم لسبب أو لآخر، ورغم التطور التاريخي الكبير الذي مر بحقوق المكلفين بخدمة عامة وخاصة في مجال منحهم الحقوق التقاعدية بعد بلوغهم السن القانوني، نجد ان المشرع العراقي بقانون التقاعد الموحد النافذ رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ بعكس قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ الملغي نص على سريان أحكام هذا القانون على جميع

(١) الفقرة (٤) من تعليمات تنفيذ القرار رقم (٦٠٣) لسنة ١٩٨٧ المنشورة بتاريخ ١٢/٨/١٩٨٧ .

موظفي الدولة والقطاع العام والموظفين المؤقتين والمكلفين بخدمة عامة وموظفي الدولة في القطاع المختلط المعينين قبل ٢٠٠٣/٤/٩^(١)، اذ ان القانون شمل المكلفين بخدمة عامة بالإضافة إلى الموظفين المؤقتين الذي ذكرهم بصورة صريحة الذين يعدون جزءاً مهماً من الشريحة الاولى بالحقوق التقاعدية شأنهم في ذلك شأن موظفي الدولة والقطاع العام، وبذلك نرى ان المشرع حسناً فعل وذلك تقديراً لتلك الشرائح المهمة من المجتمع لما قاموا به من اعمال خلال سنوات خدمتهم لصالح الدولة والفرد معاً. ولم يكتمل المشرع بذلك وانما احتسب تلك الخدمات بعد تاريخ ٢٠٠٣/٤/٩ خدمة تقاعدية تستوفي الدولة عنها حصته من التوقيفات التقاعدية بنسبة (١٠%) شهرياً من اجره وتتولى دائرته دفع حصة مساهمة الدولة البالغة (١٥%) من ذلك الاجر^(٢)، الا ان ما يعاب على المشرع العراقي لم يبين تاريخ استيفاء تلك التوقيفات هل تستوفي اثناء خدمته؟ وهو غير معمول به في الوقت الحاضر ام يتم استيفاء تلك التوقيفات اثناء احواله إلى التقاعد؟ كما منح المشرع العراقي لخلف الموظف المؤقت حق استيفاء الحد الأدنى للحصة التقاعدية المحددة في القانون^(٣).

والسؤال المطروح هل يشمل الموظف المؤقت بالتوقيفات التقاعدية خاصة وان قانون التقاعد الموحد النافذ قد شمل بالغي السن القانوني منهم بالمستحقات التقاعدية؟

وللإجابة نقول بانه لم نجد نص صريح بالقانون ولا أي قانون اخر ينص على نص يلزم الموظف المؤقت بدفع توقيفات تقاعدية اثناء فترة خدمته في المرفق العام وهو ما تسير عليه دوائر الدولة في الوقت الحاضر الا انه ومن جانب اخر نجد الزام تلك الشريحة بدفع تلك التوقيفات حال تعيينهم على الملاك الدائم بنسبة الاجور التي كانوا يتقاضونها بعد بيان سنين الخدمة وما تخللها من اجازات بدون راتب التي لا تعد

(١) المادة (٣) من قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ .

(٢) الفقرة (و) من البند (اولاً) من المادة (١٨) من قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ .

(٣) المادة (٢٥) من الفقرة (ثالثاً) من قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ .

فتراتهما خدمة فعلية وبذلك لا تستحق دفع التوقيفات التقاعدية عن فترة تمتع المكلف بالإجازة بدون راتب.

ولم يقتصر الأمر على قانون التقاعد الموحد النافذ وإنما شمل أيضاً قوانين الموازنات التي تصدر سنوياً والتي تنظم أجور المكلفين بخدمة عامة واحوالهم وكيفية احتساب أجورهم وتجديد عقودهم في حال وجود ضرورات لخدماتهم وإمكانية إضافة خدماتهم حال تعيينهم على الملاك الدائم مثال ذلك ما نصت عليه تعليمات تنفيذ موازنة عام ٢٠١٥ والتي نصت على (ان يكون التعاقد مع العاملين في المشاريع الاستثمارية الجديدة وحسب استمارة المشروع وفقاً لأحكام القرار ٦٠٣ لسنة ١٩٨٧/ مع اعطاء الأولوية للملاكات العراقية لقاء مكافأة او اجور مناسبة تحدد وفقاً للتعليمات عدد (١١) لسنة / ١٩٨٧ لمن يقتضي تعيينهم لتنفيذ المشاريع او الاعمال ضمن المشاريع المعتمدة لها في الخطة وتجديد عقود المتعاقد معهم سابقاً للمشاريع المطلوب استكمالها عام / ٢٠١٥ في حالة الحاجة لخدماتهم والتعاقد لمشاريع محطات الماء والمجاري والكهرباء)^(١).

الفرع الثالث: قراري مجلس الوزراء لعامي ٢٠١٤ و ٢٠١٥

نظراً للأحداث التي مر بها العراق بعد تاريخ ١٠/٦/٢٠١٤ وخاصة في محافظات نينوى وصلاح الدين والانبار واجزاء كبيرة من محافظة ديالى التي ادت إلى تعطيل الدوام الرسمي بكثير من الدوائر الرسمية وشبه الرسمية والتي ادت من شأنها إلى عدم ممارسة موظفيها الدائمين والمؤقتين لوظائفهم فقد صدرت عدة قرارات وتعليمات من قبل رئاسة مجلس الوزراء ووزارة المالية ووزارة التعليم العالي والبحث العلمي إذا ما اخذنا موظفي الوزارة الاخيرة كنموذج لتطبيق تلك القرارات والتعليمات عليهم، نجد ان جامعة تكريت على سبيل المثال (نموذجاً) ومنذ افتتاح الموقع البديل لها في محافظة كركوك باشرت بصرف رواتب موظفي الملاك المؤقت المعينين وفقاً

(١) الفقرة (٦) من البند سادساً من المادة (٣) القسم الثاني من تعليمات تنفيذ الموازنة لعام ٢٠١٥.

للقوانين والتعليمات النافذة ومنشورات وزارة المالية ذات العلاقة لتوفر التخصيصات المالية اللازمة للموظفين المؤقتين المستمرين بالدوام الرسمي الفعلي في الموقع البديل للجامعة (باستثناء رواتب موظفي عقود الخطة الاستثمارية)، واستمرت الجامعة بصرف تلك الرواتب لغاية ورود كتاب وزارة التعليم العالي والبحث العلمي / الدائرة المالية ذي العدد ٢٣٣ في ٢٠١٥/١/١٣ الفقرة (٥) منه التي نصت على التريث بصرف تلك الرواتب لحين مفاتحة مجلس الوزراء بشأن مدى استحقاقهم لتلك الرواتب. كما صدر كتاب وزارة التعليم العالي والبحث العلمي/ الدائرة المالية ذي العدد ١٤٨٩ في ٢٠١٥/٤/٩ بإمكانية صرف رواتب الموظفين بصفة عقد المستمرين بالدوام الرسمي المعيّنين وفق التعليمات المشار إليها في اعلاه بعد توفر التخصيصات المالية اللازمة والذي من خلاله استأنفت الجامعة المذكورة صرف تلك الرواتب. ومن ثم صدور كتاب وزارة التعليم العالي والبحث العلمي/ الدائرة المالية ذي العدد ٢٥٢٨ في ٢٠١٥/٤/٢٨ المعطوف على كتاب الامانة العامة لمجلس الوزراء ذي العدد (١١١٤٤) في ٢٠١٥/٤/٧ المشار فيه إلى قراري مجلس الوزراء ذي العديدين (٣١٨ لسنة ٢٠١٤ و ١٣٢ لسنة ٢٠١٥) وبموجب هذين القرارين تم إيقاف رواتب الموظفين المؤقتين في جامعة تكريت، اذ ان قرار إيقاف تلك الرواتب فيه اجحاف بحق هؤلاء الشريحة من الموظفين وذلك للأسباب الآتية:

أ- إن قرار رقم (١٣٢ لسنة ٢٠١٥) المتضمن ((موافقة مجلس الوزراء على تعديل عقود استخدام العاملين في مؤسسات الدولة النازحين من المناطق الساخنة إلى المناطق الامنة على ان يتقاضى المتعاقد اجره لقاء عمل فعلي في المشروع المتعاقد بشأنه تطبيقاً لبنود العقد)) جاء لاحقاً للقرار رقم (٣١٨ لسنة ٢٠١٤) المتضمن ((صرف رواتب الموظفين على الملاك الدائم حصراً)) وكما هو معلوم ان القرارات اللاحقة تلغي القرارات السابقة، علماً ان القرار (٣١٨ لسنة ٢٠١٤) الخاص بإيقاف رواتب المتعاقدين الذي استندت اليه الجامعة بإيقاف رواتب موظفي العقود لم يبين المعالجات القانونية لأوضاع الموظفين المؤقتين كأن يتم

منح الموما إليهم اجازات اجبارية بدون راتب او ان ينهي عقودهم بصورة واضحة، وانما أوقف صرف تلك الرواتب بغض النظر عن ايجاد الحلول القانونية لموقفهم الوظيفي بالرغم من استمرارهم بالدوام الرسمي، فضلاً عن ان كليات واقسام رئاسة الجامعة اعتمدت في عملها على خدمات المتعاقدين والزمتهم بالدوام الرسمي وفي حالة تغيب او عدم التزام بعضهم بالدوام الرسمي تصدر اوامر ادارية بغيابهم.

ب- إن القرار (١٣٢ لسنة ٢٠١٥) هو قرار خاص بالموظفين المؤقتين العاملين على تخصيصات الخطة الاستثمارية الذي اقر بموجبه صرف رواتب موظفي عقود الخطة الاستثمارية المستمرين بالعمل، وبذلك ومن باب اولى شمول موظفي العقود المتعاقدين على تخصيصات الخطة التشغيلية وصرف تلك الرواتب.

ت- إن قرار عدم صرف رواتب موظفي العقود المتعاقدين على تخصيصات الخطة التشغيلية المستمرين بالدوام الفعلي فيه مخالفة للبند (٥) من العقد المبرم بين الجامعة والموظف.

ث- إن قرار عدم صرف رواتب موظفي العقود المتعاقدين على تخصيصات الخطة التشغيلية المستمرين بالدوام الفعلي فيه مخالفة للقرار (٦٠٣ لسنة ١٩٨٧) بفقراته (٣) والتي نصت إلى ان الموظف المؤقت يمنح راتباً وفقاً للعمل الذي يؤديه حسب مهارته وكفاءته وبفقرته (٧) التي نصت إلى انه تطبق على الموظفين المؤقتين في التعيين وفي الحقوق والواجبات في غير ما ورد في هذا القرار قوانين وقواعد الخدمة والتقاعد التي تطبق على الموظفين التي يعملون بها وبفقرته (٨) بان لا يعمل باي نص يتعارض وأحكام هذا القرار كما تم ذكره سابقاً. الا انه وبفضل القيادة الحكيمة للجامعة تم توجيه عدة مخاطبات لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي اوصت بها صرف رواتب الموظفين على الملاك المؤقت اسوة بأقرانهم من الموظفين على الملاك الدائم مما اسفرت تلك المخاطبات إلى اطلاق رواتب تلك الشريحة مرة ثانية استناداً إلى كتاب وزارة التعليم العالي والبحث العلمي/الدائرة المالية/الاستشارات المالية ذي العدد ٦٣٧٥ في ٨/١١/٢٠١٥ المعطوف على

كتاب الامانة العامة لمجلس الوزراء/ الدائرة القانونية ذي العدد (ق/٢/٨/٤٥/٣٢٠٤٥ في ١١/١٠/٢٠١٥) بعد ان أيدت الجامعة توفر التخصيص المالي اللازم والحاجة الفعلية إلى خدماتهم كون ان صرف تلك الرواتب هو أجر مقابل عمل قاموا به خلال تلك الفترة وذلك لتخفيف جزء من معاناتهم في ظل تلك الظروف المعيشية الصعبة التي مرت بهم خلال تلك الفترة .

المطلب الثاني

العقد

ويعتبر القرار الاداري الصادر عن الارادة المنفردة انجح وسائل القانون العام التي تتسلح بها ادارة المرافق العامة لأداء ما هو منوط بها، الا انه وإلى جانب تلك الارادة المنفردة توجد للإدارة حرية الاتفاق مع الافراد فينشأ بينهما عقد يرسم حقوق والتزامات كل من الطرفين المتعاقدين، والعقد المقصود هنا هو ارتباط الايجاب الصادر من احد العاقدين بقبول الاخر على وجه يثبت اثره في المعقود عليه^(١)، وذكر المشرع العراقي على انه يصح ان يرد العقد على عمل معين او على خدمة معينة^(٢)، ولكي يكون العقد صحيحاً يجب ان تتوافر به جميع اركان العقد المدني من التراضي والمحل والسبب ولا مجال لذكر تلك الاركان بهذا الموضوع، اذ على الموظف المؤقت ان يقوم بأداء الاعمال المكلف بها من قبل المرفق العام يقابله التزام ادارة ذلك المرفق بدفع اجور ذلك الشخص، ومن خلال تلك الرابطة العقدية يمكن ان نبين مصدر التزام الادارة بدفع اجور المكلفين بخدمة عامة، لذلك سنقوم بتقسيم هذا المطلب إلى فروعين نتكلم في الأول عن الرابطة العقدية بين الطرفين ونتكلم في الثاني عن الرابطة التنظيمية وذلك وفقاً للآتي:

(١) المادة (٧٣) من القانون المدني رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل.

(٢) الفقرة (٣) من المادة (٧٤) من القانون المدني رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل.

الفرع الأول: الرابطة العقدية

اختلف الفقه والقضاء بشأن تحديد طبيعة العلاقة بين الموظف الدائم وبين المرفق العام، ودار الخلاف فيما بينهم بين العلاقة التعاقدية التي تخضع الموظف لأحكام القانون العام والعلاقة التي تحكمه بقواعد القانون الخاص وهو ما أدى إلى اختلاف الطبيعة القانونية التي تحكم علاقة الموظف المؤقت بذلك المرفق، وإذا ما رجعنا إلى القرار (٦٠٣) لسنة ١٩٨٧ نجد ان العلاقة التي تربط الموظف المؤقت بالإدارة هي علاقة اقرب ما تكون من العلاقة التعاقدية التي تعد الاساس بتحديد حقوق والتزامات الطرفين، والمسلم به فقهاً وقضاءً ان تلك العقود لا تخضع جميعها لنظام قانوني واحد وانما تنقسم إلى عقود ادارية تخضع لقواعد القانون العام وعقود ادارية تخضع لقواعد القانون الخاص، وما يهمننا في ذلك هو النوع الثاني الذي يسري عليه ما يسري على العقود التي يبرمها الافراد فيما بينهم، اذ ان تضمين العقد شروطاً غير مألوفة في القانون الخاص يعد العقد عقداً ادارياً والعكس هو الصحيح، اذ ان تحديد القانون (العام ام الخاص) الواجب التطبيق يعد من الاساسيات التي يمكن ان تلزم الادارة بدفع اجور الموظف المؤقت ان كان العقد يخضع لأحكام القانون الخاص على اعتبار ان ذلك العقد ملزم للجانبين بعكس الحال فيما لو كان العقد يخضع لأحكام القانون العام ويحتوي على شروط غير مألوفة تمنح الادارة سلطات واسعة بتنظيم اجر المكلف بخدمة عامة (الموظف المؤقت)، واساس هذه العلاقة هو عقد اجارة الاشخاص في حالة قيام الموظف المؤقت بعمل مادي، وعقد وكالة إذا كان العمل الذي يقوم به عمل قانوني، وقد ساد الاعتقاد في هذه النظرية حتى منتصف القرن التاسع عشر ولا تزال تجد نوعاً من الرواج بصورة او اخرى في البلاد الانجلو سكسونية كإنكلترا والولايات المتحدة الامريكية^(١)، الا انه ومن جانب اخر ان خلو العقد من الشروط غير

(١) د. ماجد راغب الحلو، القانون الاداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٨، ص ٢٣٩.

المألوفة لا يعني حتماً ان العقد مدنياً بل ان القضاء يعتبره ادارياً إذا كان من شأنه ان يؤدي إلى اشتراك المتعاقد مع الادارة مباشرة في تسيير المرفق العام^(١).

ومن خلال ما تقدم نجد بانه لا يمكن عدّ العلاقة بين المكلف بخدمة عامة والادارة علاقة تعاقدية تخضع لقواعد القانون العام وذلك لان التحاق ذلك الشخص بالادارة يتم بناءً على تبادل الايجاب والقبول بعد مناقشة حقوق والتزامات الطرفين والموافقة عليها من قبلهما كما ان العلاقة هي علاقة محكومة بالقاعدة (العقد شريعة المتعاقدين) التي تتناقض مع مبدأ حرية الادارة وقابليتها للتغيير بواسطة السلطة العامة تحقيقاً للصالح العام، وبالتالي نجد ان المصدر الثاني الذي يلزم الادارة بدفع اجور المكلفين بخدمة عامة هو العقد المبرم بين الطرفين الخاضع لأحكام القانون الخاص.

الفرع الثاني: الرابطة التنظيمية

بدأ الفقه الفرنسي بعد توجيه الانتقادات الموجهة إلى النظرية التعاقدية الخاصة بعلاقة التي تربط الموظف الدائم بالادارة باتجاه اخر وهو تكييف تلك العلاقة بانها علاقة تنظيمية تحكمها القواعد القانونية المتصلة بتنظيم الوظائف العامة فهذه القواعد هي التي تحدد المركز القانوني للموظف العام بما يتضمن من حقوق وواجبات حتى في الحالة الاستثنائية التي يبرم فيها عقد اداري بين الموظف والدولة كما يحدث في عقد توظيف الاجانب^(٢)، وإذا ما رجعنا إلى تلك الحالة الاستثنائية نجدها هي الحالة الطبيعية بالنسبة للمكلف بخدمة عامة، اذ ان المرفق العام يرتبط مع احد الاشخاص لأداء خدمة عامة ولفترة معينة تحكمها مصالح كل من الطرفين حيث ان مصلحة الدولة هي تحقيق الصالح العام ومصلحة الفرد هو تحقيق الربح وبما ان كلاً من الطرفين تحققت مصلحته فلا مانع قانوني من ان يتفق الطرفين على انشاء رابطة

(١) د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الاداري "دراسة مقارنة" دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٦، ص ٦٢٢.

(٢) د. محمد عبد العال السناري، نظم وأحكام الوظيفة العامة والسلطة الادارية والقانون الاداري في جمهورية مصر العربية، دون مكان وسنة النشر، ص ٦٤.

بينهما تحكمها علاقة تعاقدية يمكن ان تكون شبه تنظيمية مشابهة للعلاقة التنظيمية التي تحكم الموظف الدائم بالمرفق العام وذلك بالاستناد إلى النص المتضمن (تطبق على الموظفين المؤقتين في التعيين وفي الحقوق والواجبات في غير ما ورد في هذا القرار قوانين وقواعد الخدمة والتقاعد وقرارات مجلس قيادة الثورة التي تطبق على الموظفين في الدوائر التي يعملون بها)^(١).

ومن خلال ما تقدم نجد ان علاقة المكلف بخدمة عامة يمكن ان تكون علاقة وسط ما بين العلاقة التعاقدية وفقاً لقواعد القانون الخاص (قانون العمل) والعلاقة التنظيمية التي تضع بنودها وشروطها وكافة حقوقها والتزاماتها ادارة المرفق العام وفقاً للقوانين والانظمة والتعليمات التي تحكم جميع الموظفين المعينين على الملاك الدائم وهو ما اكده المشرع العراقي عندما شمل الموظف المؤقت بقانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ اسوة بأقرانه من الموظفين الدائمين، تلك العلاقة يمكن ان تكون مصدر الزام للإدارة بدفع مستحقات المكلف بخدمة عامة بعد ان يؤدي هذا الشخص الوجبات التي كلف بها.

المبحث الثالث

حقوق وواجبات المكلفين بخدمة عامة ومدى تأثيرها على

مستحققاتهم المالية

بمجرد تكليف الشخص بخدمة عامة بإجراءات صحيحة يثبت له مجموعة من الحقوق التي تقع على عاتق الادارة التي يمكن ان تأثر ايجاباً على مستحقته المالية وبمقابل تلك الحقوق تقع على عاتقه مجموعة من الالتزامات يمكن ان تؤثر سلباً على مستحقته المالية حال عدم التزامه بتلك الواجبات، لذا سنتكلم عن ذلك في مطلبين نتكلم في الأول حقوق المكلفين بخدمة عامة ومدى تأثيرها على مستحققاتهم المالية

(١) الفقرة (سابعاً) من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٦٠٣) لسنة ١٩٨٧

ونتكلم في الثاني عن واجبات المكلفين بخدمة عامة ومدى تأثيرها على مستحقاتهم المالية وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول

حقوق المكلفين بخدمة عامة ومدى تأثيرها على مستحقاتهم المالية

يتمتع المكلفين بخدمة عامة بمجموعة من الحقوق والامتيازات اهمها المقابل المادي الذي يحصل عليه لقاء عمله وحقه ان يحصل على تقدير للجهود التي يبذلها بصورة مميزة، كذلك من حق المكلف بخدمة عامة ان يحصل على فترات راحة من عناء العمل من اجل تجديد نشاطه ويعود إلى ممارسة مهامه على نحو افضل لذلك سنتكلم عن تلك الحقوق التي يمكن ان تؤثر على مستحقاتهم المالية وفقاً للاتي:

الفرع الاول: الحقوق المالية

تعد هذه الحقوق من اهم ما يحصل عليه المكلف بخدمة عامة وتبدو اهميتها إلى درجة ان الفقه اطلق عليها الضمانات المادية للشخص او المزايا المادية^(١)، ويعد الاجر الذي يحصل عليه المكلف بخدمة عامة من اهم عناصر الحقوق المالية ولكنه ليس العنصر الوحيد فبالإضافة إلى الاجر يستحق ذلك الشخص الحوافز والبدلات والعمولات والراتب التقاعدي ، وبما اننا تكلمنا عن الاجر والراتب التقاعدي في المبحث الأول فلا داعي للكلام مرة اخرى تجنباً للتكرار، لذلك سنتكلم عن الحقوق المالية الاخرى وفقاً للاتي:

اولاً: الحوافز: قد يحدد المشرع في بعض التشريعات قواعد خاصة تمنح من خلالها للمكلف بخدمة عامة حوافز لحثهم على زيادة جهودهم ورفع معدلات الانتاج وقد تكفلت بذلك الفقرة (ثالثاً) من قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ٦٠٣ لسنة ١٩٨٧ عندما اشارت إلى يمنح الموظف المؤقت الراتب الذي يستحقه حسب مهارته

(١) د. نبيلة عبد الحليم كامل، مصدر سابق، ص ١٧٤.

وكفاءته الفنية، وبهذا يتضح ربط الاجر بالانتاج كي يميز المكلف المجد عن غير المجد ويحث المكلفين على بذل المزيد من الجهود لزيادة المقابل الذي يستحقه ذلك الشخص، كما وما هو معلوم ان اغلب تلك الحوافز تدفع من خلال اوامر او كتب شكر وتقدير توجه للموظفين المؤقتين المتميزين وهو ما يدفعنا إلى التساؤل عن امكانية منح قدم وظيفي لتلك الشريحة بعد تعيينهم على الملاك الدائم ووفقاً للقانون خاصة وان قوانين الموازنة تسمح بإضافة فترات خدمة العقد المؤقت إلى الخدمة الوظيفية الدائمة، وللإجابة نقول انه وما دام القانون يسمح بإضافة خدمة العقد إلى الخدمة الدائمة فانه ومن باب اولى اضافة كتب الشكر والتقدير التي حصل عليها الموظفين المؤقتين اثناء فترة تعاقدهم مع المرفق العام ومنحهم قدماً وظيفياً بعد اضافة تلك الخدمة المؤقتة إلى الخدمة الدائمة وفقاً للقانون والتعليمات النافذة.

ثانياً: البدلات: البديل لغة تعني كلمة تعويض العامل عن نفقات تستلزمها طبيعة العمل وليس عليه ان يتحملها وانما تكبدها في سبيل تنفيذ العمل وفي هذه الحالة لا يعتبر البديل جزءاً من الاجر ولا يتبع حكمه ولكن البديل يعتبر جزءاً من الاجر إذا اعطى للمكلف بخدمة عامة لقاء طاقة يبذلها او مخاطر معينة اثناء ممارسة عمله ومثال على ذلك بدل طبيعة العمل وبهذا فان الاجر الذي يستحقه الموظف المؤقت الذي يعمل بصفة فني ذو خبرة يكون اكثر من الاجر الذي يستحقه مثيله الذي يعمل بصفة اداري.

ثالثاً: العمولة: ويقصد بها ما يحصل عليه الموظف المؤقت من نسبة مئوية من قيمة الاعمال التي يقومون بها او يعقدونها لحساب من يمثلونهم من اصحاب الاعمال مقابل عملهم وجودهم^(١)، مثال ذلك الشخص المنتدب خبيراً للاشتراك في المزايدات والمناقصات التي تجريها دوائر الدولة لبيع وتأجير اموالها، اذ ان هناك نسبة من الارباح تمنح لأعضاء اللجان المخصصة لهذا الغرض.

(١) منذر رزوقي ويس خضر الدوري، اجر العامل في الشريعة والقانون، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة تكريت، ٢٠١١، ص ٩١.

الفرع الثاني: الاجازات

تعد الاجازات بأنواعها من الحقوق التي يمكن ان يتمتع بها المكلف بخدمة عامة حاله في ذلك حال الموظف على الملاك الدائم، إذ ان المكلف بخدمة عامة يمكن ان يحتاج اثناء فترة خدمته بدوائر الدولة إلى اجازة يمكن ان تكون مرضية او اعتيادية براتب او بدون راتب وحسب استحقاقه، وان تلك الاجازات يمكن ان تؤثر على الاجر الذي يستحقه المكلف، كون ان هناك اجازات تكون براتب تام لا تؤثر على اجره وبالمقابل هناك اجازات اعتيادية وبدون راتب فضلاً عن الاجازات المرضية، ومع هذا فان التعليمات تشير إلى عدم امكانية منح الموظف المؤقت الاجازات الطويلة الا ان تلك التعليمات لم تشر صراحة او ضمناً إلى مدد تلك الاجازات، الا ان العرف الاداري بين ان الاجازات الطويلة هي اجازات (الحمل والوضع، الامومة، الدراسية، المصاحبة الزوجية...الخ)، الا ان ذلك العرف كان بحاجة إلى تشريع ليبيّن حقوق الموظفين المؤقتين بشكل صريح دون اللجوء إلى الاجتهادات او بناءً على السلطة التقديرية للإدارة.

المطلب الثاني

واجبات المكلفين بخدمة عامة ومدى تأثيرها على مستحقاتهم

المالية

يفرض الانتماء إلى الوظيفة سواء كانت وظيفة دائمة ام مؤقتة مجموعة من الواجبات تجد مبرراً لها وهو خدمة المواطنين تحقيقاً للمصلحة العامة طبقاً للقوانين والانظمة والقرارات والتعليمات المعمول بها، تلك الواجبات هي مقابل الاجر الذي يحصل عليه المكلف بأدائها ودونها لا يمكن ان تتحمل الادارة ذلك المقابل بل اكثر من ذلك ان اخلاص المكلف بخدمة عامة بتلك الواجبات يمكن ان يؤدي إلى التأثير سلباً على مستحقات المكلف ومنها الاجر، لذا كان لزاماً ان نبيّن الواجبات التي يمكن ان تؤثر على اجره والتي يمكن بيانها في الفروع ادناه ووفقاً للاثي:

الفرع الاول: القيام بأداء العمل شخصياً بدقة وانضباط

يلتزم المكلف بخدمة عامة بان يقوم بأداء العمل المكلف به شخصياً فلا يجوز له ان يوكل غيره في القيام بذلك العمل الا في الحدود التي يسمح بها القانون، كما عليه ان يؤدي اعماله بصورة منتظمة وبدقة وانضباط وان يلتزم بمواعيد العمل الرسمية بحيث لو انقطع العامل عن عمله خلافاً لما مذكور يحرم من اجره مع امكانية مسأئلته انضباطياً التي يمكن ان تنتهي إلى معاقبته بإحدى العقوبات الانضباطية والتي من شأنها ان تؤثر على الاجر الذي يتقاضاه.

والسؤال الذي يطرح نفسه بهذا الموضوع وهو مدى شمول الموظف المؤقت بقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام؟

للإجابة على هذا السؤال نجد ان المشرع العراقي بقانون الانضباط جاء بلفظ وظيفة وهو لفظ مطلق غير مقيد بصفة الديمومة او صفة التوقيت، لذا فان الموظف المؤقت مشمول بقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام بما لا يتعارض والمركز القانوني له فهو يعين لمدة محددة او لحين انتهاء العمل المعين فيه وبذلك يمكن فرض بعض العقوبات الانضباطية بحقه إذا لم تعترض مركزه القانوني^(١).

الفرع الثاني: المحافظة على اسرار الوظيفة

واجب المحافظة على اسرار الوظيفة العامة ليس واجباً على الموظف الدائم وانما هذا الواجب ملزم للموظف المؤقت ايضاً كون هذا الواجب يعد واجباً اساسياً لا غنى عنه لحماية الافراد المتعاملين مع الادارة ولحمية الادارة نفسها، وهذا الواجب بحكم طبيعته يقتضي تطبيقاً واسعاً يشمل الجميع ويتضمن كل ما يطلع عليه هؤلاء من معلومات ووثائق بمناسبة قيامهم بعملهم لذلك فان كل البيانات والمعلومات التي تصل إلى علمهم تدخل تحت طائلة حظر افشاء الاسرار وتعرض المخالف للمسائلة

(١) د. غازي فيصل مهدي، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، الطبعة الثانية، مطبعة العزة، بغداد، ٢٠٠٨، ص ٥.

الانضباطية إذا خالف هذا الحظر وهو ما يؤدي بالنتيجة إلى التأثير على المستحقات المالية للشخص المكلف بخدمة عامة، غير ان هناك حالات يمكن ان يخالف فيها الموظف المؤقت الحظر المفروض عليه دون ان يقع تحت طائلة الحساب كحالة الاسرار المشتركة^(١)، وحالة الادلاء بالبيانات والمعلومات إلى شخص ثالث صاحب الشأن (من تقررر الحماية لمصلحته) فريضاء صاحب الشأن يحول دون مسائلة الموظف المؤقت وهو ما لا يؤثر على الاجر الذي يتقاضاه بالرغم من افشاءه للسر الوظيفي^(٢). كما ان هناك عدة واجبات والتزامات اخرى تقع على عاتق المكلف بخدمة عامة تشبه إلى حد كبير الواجبات المفروضة على الموظف الدائم وبذلك لا داعي للكلام عنها في هذا المجال وما يهمننا من ذلك هو ان الاخلال بتلك الواجبات المفروضة على المكلف بخدمة عامة سواء الواجبات التي تم ذكرها او غيرها من الواجبات الاخرى فأنها تؤدي بنهاية المطاف إلى التأثير سلباً على الاجر الذي يتقاضاه ذلك الشخص، وبالإضافة إلى تلك الواجبات يوجد واجب اخر ومهم وهو مدى شمول اجر المكلف بخدمة عامة لضريبة الدخل وهو ما يحتاج إلى تفصيل طويل وذلك لاختلاف الآراء حول المركز الذي ينظم عمل تلك الشريحة وهو ما يجعلهم بمركز وسط ما بين الرابطة العقدية بين المكلفين وادارة المرفق العام التي تخضع لأحكام قانون العمل وبين المركز التنظيمي بينهما الذي يمكن الادارة من وضع قواعد عامة محددة وجرده بغض النظر عن صفة الديمومة او صفة التوقيت عند ممارسة الوظيفة العامة، لذا ندعو الباحثين إلى كتابة هذا الموضوع لما له من اهمية في تحديد واجبات المكلفين بخدمة عامة بعد ان يبين المشرع العراقي وبنصوص صريحة شمولهم بتلك الواجبات من عدمها ليتسنى للمرفق العام استيفائها.

(١) الاسرار المشتركة: يقصد بها على الاخص الملفات والموضوعات التي يسال عنها اكثر من موظف وتصبح الاسرار شائعة فيما بينهم ويضر كل منهم ان يطلع الاخرين على ما يقف عليه من معلومات متصلة بتلك الملفات.

(٢) د. نبيلة عبد الحليم كامل، مصدر سابق، ص ٢٢٩-٢٣٠.

الخاتمة

الحمد لله الذي بحمده تتم الصالحات والذي بشكره تدوم النعم وتزول الجائحات والحمد لله حمداً طيباً مباركاً على تيسيره لي لإنهاء هذه البحث المتواضع والذي لولا الله ثم أهل العلم لما رأى النور ولا احد رآه... أما بعد.

فقد اتضح لنا ونحن نصل إلى نهاية المطاف في هذه الدراسة أهمية الدور الذي يقوم به الشخص المكلف بخدمة عامة الذي يؤدي خدمته في المرفق العام بصورة مؤقتة إلى جنب الموظف الدائم، وبهذا العمل الذي يؤديه يستحق المقابل المتمثل بالأجر الذي بينا معناه كما ذكر سابقاً، وفي هذا المجال لا نريد ان نعيد ما ذكرناه سابقاً، إلا ان الهدف هو بيان أهم الاستنتاجات التي توصلنا إليها وبيان أهم التوصيات التي يمكن ان تسهم في تعديل بعض النصوص القانونية موضوع الدراسة ان أخذ بها المختصين بالأمر وذلك وفقاً لما يأتي:

أولاً: الاستنتاجات:

- ١- لم يكن هناك تعريف شامل لخصائص المكلف بخدمة عامة سواء من المشرع العراقي او من فقهاء القانون الاداري او من قبل القضاء وهو ما يمكن ان يؤدي إلى الغموض في تحديد المشمولين بتلك الشريحة.
- ٢- تعدد التعريفات التي بينها المشرع العراقي في القوانين موضوع الدراسة التي بينت معنى الاجر والتي من شأنها ان تؤدي إلى الخلط ما بينه وبين الحقوق الاخرى كالراتب والمكافآت والعلاوات والحوافز .
- ٣- لم تحدد غالبية التشريعات والقرارات مقدار ثابت للأجر الذي يتقاضاه المكلف بخدمة عامة كما هو الحال بالنسبة للموظف الدائم وانما ترك المجال للسلطة التقديرية للإدارة في تحديده حسب طبيعة العمل.

٤- أن الطبيعة القانونية للشخص المكلف بخدمة عامة تختلف باختلاف الجهة التي يعمل لديها فان عمله لدى المرفق العام يعدّ بمثابة الموظف الدائم بعد مراعاة صفة التوقيت وهو ما يحكمها العلاقة التنظيمية من جهة والعلاقة التعاقدية من جهة اخرى والتي تختلف تلك الطبيعة عما إذا مارس عمله لصالح قطاع خاص والتي يحكمها قانون العمل، وبذلك فان الطبيعة القانونية هي التي ستحدد أساس المكلف بخدمة عامة ومسؤوليته تجاه الدولة أو مسؤوليته تجاه عميله الخاص التي تحكمها العلاقة العقدية.

٥- عدم وجود تشريع موحد ينظم احوال المكلفين بخدمة عامة بالرغم من كثرة تلك الشريحة في المجتمع وينظم مستحقاتهم المالية وانما ترك ذلك للسلطة التقديرية للإدارة والقضاء التي نجدها متناثرة ما بين قوانين الموازنات والتقاعد والخدمة المدنية وقرارات مجلس الوزراء.

٦- يحدد الاجر الذي يتقاضاه المكلف بخدمة عامة وفقاً لتكاليف المعيشة والمستوى العلمي وطبيعة العمل بعد مراعاة مقدار الاجر الذي يتقاضاه اقرانهم بالبلدان المجاورة، الا ان تلك المعايير لم تجد لدى وجود في بعض مؤسسات الدولة ونجد ان الاجر يختلف من مؤسسة إلى اخرى.

٧- هناك عدة حقوق يمكن ان يتمتع بها المكلف بخدمة عامة إلى جانب الاجر الذي يتقاضاه منها الاجازات والحقوق المالية الاخرى التي تقابلها التزامات تقع على عاتقهم هذه الالتزامات وتلك الحقوق من شأنها ان تؤدي إلى تغيير في مقدار الاجر الذي يتقاضونه بالزيادة في حال اداء العمل بكل تقان واخلاص او النقص في حال عدم اداء تلك الاعمال بصورة مرضية والتي يمكن ان تؤدي بنهاية المطاف إلى معاقبة الشخص انضباطياً التي تؤثر إلى مستحقته المالية.

ونرى في ختام هذه الدراسة وما استنتجناه منها، أن نوصي ببعض المقترحات،
علها تسهم في معالجة أوجه القصور والغموض الذي يكتنف التشريعات وذلك وفقاً لما
يأتي:

ثانياً: التوصيات:

- ١- لا بد من وضع تعريف واضح يمكن ان يستدل من خلاله على مفهوم الشخص المكلف بخدمة عامة بعد تحديد المعنى الامل للأجر .
- ٢- نتيجة لتعدد القوانين والأنظمة والقرارات والأحكام القضائية التي تحكم عمل المكلف بخدمة عامة وتبين مستحقته المالية رغم ما بها من قصور، نرى ضرورة الإسراع بتشريع قانون موحد لجميع الموظفين سواء كانوا موظفين دائمين او مكلفين بخدمة عامة (مؤقتين)، وذلك من اجل تلافي مشكلة تنازع القوانين وبعض الإشكالات الأخرى التي تنتج عن هذا التعدد.
- ٣- ان كان هناك صعوبة بإصدار تشريع قانون موحد، نرى ضرورة تعديل بعض النصوص القانونية التي تمت الإشارة إليها لما تحمله من عيوب ونواقص وغموض وجعلها أكثر وضوحاً سواء للجهة الإدارية أم للمكلفين بخدمة عامة.
- ٤- نظراً لتعدد الاشخاص المكلفين بخدمة عامة كالمحامين المنتدبين والخبراء واعضاء المجالس البلدية والمحلية والمصنفين... الخ نرى من الضروري وضع اليات ومعايير تحكم الدوائر ومؤسسات الدولة عند تحديد اجورهم بما يتلائم مع طبيعة عملهم بحيث تكون هناك عدالة في تحديد تلك الاجور .
- ٥- بما ان الاشخاص المكلفين بخدمة عامة لم تحدد صفاتهم أو تقنن على سبيل الحصر، نرى من الملائم تحديدها، إذ ان تحديد تلك الشريحة يميزهم عن غيرهم مما يزيل الغموض لدى الدولة والمكلف معاً عند تحديد اجورهم.

٦- ان المشرع العراقي في القوانين موضوع الدراسة لم يحدد شمول المكلف بخدمة عامة بموضوع المسؤولية الانضباطية من عدمه والتي يمكن ان تؤثر سلباً على الاجر.

٧- كان على المشرع العراقي ان يبين صفة الطبيعة المؤقتة التي يتميز بها المكلفين بخدمة عامة عن غيرهم عند تحديد اجورهم وتحديد الحقوق والالتزامات المفروضة عليهم وعدم تركها سلطة تقديرية بيد الادارة وذلك من اجل توحيد تلك الحقوق والالتزامات بجميع دوائر الدولة.

قائمة المصادر

-القران الكريم.

اولاً: الكتب:

- ١- أحمد بن محمد بن علي المقرئ الفيومي، المصباح المنير في غريب الشرح الكبير، الجزء الاول، المكتبة العلمية، بيروت، بلا سنة نشر.
- ٢- د. أحمد خلف حسين الدخيل، المالية العامة من منظور قانوني، مطبعة جامعة تكريت، تكريت، ٢٠١٣.
- ٣- د. حسن كيره، اصول قانون العمل(عقد العمل)، الطبعة الثالثة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٧٩.
- ٤- د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الاداري((دراسة مقارنة))، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٦.
- ٥- شاب توما منصور، القانون الاداري، الجزء الاول، بغداد، دار الطبع والنشر الاهلية، دون ذكر سنة النشر.
- ٦- د. صادق مهدي السعيد، تنظيم العلاقات الانتاجية الفردية بين العمال واصحاب العمل وحقوقهما وواجباتهما المتبادلة على ضوء قانون العمل والنقاعد والضمان الاجتماعي مع نصوصهما وتعديلاتهما، الكتاب الثاني من اقتصاد وتشريع العمل، مطبعة مؤسسة الثقافة العمالية، بغداد، ١٩٧٥.
- ٧- د. عبد الكريم مهدي الحسناوي، مبادئ علم الاقتصاد، الطبعة الاولى، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٧.
- ٨- علي حسين وسلطان الشاوي، المبادئ العامة في قانون العقوبات، دون ذكر الناشر، الكويت، ١٩٨٢.
- ٩- د. غازي فيصل مهدي، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، الطبعة الثانية، مطبعة العزة، بغداد، ٢٠٠٨.

- ١٠- د. ماجد راغب الحلو، القانون الاداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٨.
- ١١- د. ماهر صالح علاوي، الوسيط في القانون الاداري، دون ذكر الناشر ومكان النشر، ٢٠٠٩.
- ١٢- د. محمد عبد العال السناري، نظم وأحكام الوظيفة العامة والسلطة الادارية والقانون الاداري في جمهورية مصر العربية، دون مكان وسنة النشر.
- ١٣- د. محمود سلامة جبر، الحماية القانونية للأجر وفقاً للقانون العماني وقوانين العمل بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية ومعايير العمل الدولية والعربية "دراسة مقارنة"، دار الكتب القانونية، دار شتات للنشر والبرامجيات، مصر، المحلة الكبرى، ٢٠٠٧.
- ١٤- د. منصور بديوي و د.محمد البابلي، المحاسبة الضريبية، دون ذكر مكان الطبع، ٢٠٠٤.
- ١٥- د. نبيلة عبد الحليم كامل، الوجيز في القانون الاداري (النشاط الاداري)، مركز جامعة القاهرة للتعليم المفتوح، القاهرة، ٢٠٠٧.
- ثانياً: الرسائل:**

- ١- خالد حسن آل جعفر، جريمة تضليل القضاء في القانون العراقي، رسالة ماجستير، كلية القانون، ١٩٧٩.
- ٢- منذر رزوقي ويس خضر الدوري، اجر العامل في الشريعة والقانون، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة تكريت، ٢٠١١.
- ثالثاً: القوانين:**

- ١- قانون الخدمة المدنية رقم (٦٤) لسنة ١٩٣١ الملغى.
- ٢- القانون المدني رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل.
- ٣- قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.
- ٤- قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

٥- قانون العمل رقم (٧١) لسنة ١٩٨٧ المعدل.

٦- قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤.

رابعاً: الاعلانات والقرارات:

١- اعلان حقوق الانسان والمواطن الفرنسي لعام ١٩٣٦.

٢- الاعلان العالمي لحقوق الانسان.

٣- قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٦٠٣) لسنة ١٩٨٧ بجلسته المنعقدة بتاريخ

١٩٨٧/٨/١٢ .

٤- قرار رقم (٩٩٧/الاضبارة التمييزية/١٢٨/انضباط/تميز بتاريخ ١/٦/١٩٩٧).

٥- قرار مجلس الوزراء رقم ٣١٨ لسنة ٢٠١٤.

٦- قرار مجلس الوزراء لسنة ٢٠١٥.

المخلص:

تحتاج الادارة العامة إلى كثير من الاشخاص لتسيير اعمالها اليومية وبعد الاشخاص المكلفين بخدمة عامة من هؤلاء الاشخاص الذين يؤدون اعمال الادارة بصورة مؤقتة تطول او تقصر حسب الحاجة الفعلية لخدماتهم يرتبطون مع الدولة عن طريق رابطة عقدية اقرب ما تكون تنظيمية يكون لهم دور كبير في مساعدة الموظفين الدائمين يتحملون التزامات تشبه إلى حد كبير التزامات الفئة الثانية وبالمقابل لهم حقوق نصت عليها الكثير من القوانين والقرارات التي نجدها تختلف بين مدة واخرى في تحديدها او تنظيمها لأحوال المكلفين بخدمة عامة، ومن اهم تلك الحقوق، هي الحقوق المالية المتمثلة بالأجر الذي يتقاضونه، تلك الاجور تختلف من شخص إلى اخر حسب طبيعة العمل الذين يقومون به والتي يمكن ان تتأثر زيادة او نقصاناً وفقاً لمدى التزامهم بواجباتهم الوظيفية.

ABSTRACT :

Public administration needs many persons to conduct their everyday work. The people who are in charge of a public service of those persons perform the management functions temporarily longer or shorter depending on the actual need for the services associated with the government throughout nodal relation which are closer to regular description. They have a big role in helping the permanent employees bear the obligations resemble very similar to the second category obligations fairly and in contrast they have the rights set forth in a lot of laws and decisions that we find different between the two and the others in its defined or organized sets for the conditions assigned to a public service, and the most important of those rights are financial rights of remuneration which they earn those wages vary from / to another person by nature of the work they are doing and who could be affected by the increase or decrease according to the extent of their commitment to their duties.