



## موقع قوانين العمل في الوظيفة العامة في القانون العراقي

### موقع قوانين العمل في الوظيفة العامة في القانون العراقي

فؤاد غازي كاظم الخفاجي

طالب في كلية القانون في جامعة قم الحكومية

[fwad25225@gmail.com](mailto:fwad25225@gmail.com)

الدكتور المحترم / مرتضى الياسي

قسم القانون والعام /كلية القانون في

جامعة قم الحكومية

**الكلمات المفتاحية:** الوطني، القانون الدولي، حقوق الإنسان، الاستقلال.

#### كيفية اقتباس البحث

الياسي ، مرتضى، فؤاد غازي كاظم الخفاجي ، موقع قوانين العمل في الوظيفة العامة في القانون العراقي، مجلة مركز بابل للدراسات الانسانية، نيسان ٢٠٢٤، المجلد: ١٤، العدد: ٢ .

هذا البحث من نوع الوصول المفتوح مرخص بموجب رخصة المشاع الإبداعي لحقوق التأليف والنشر ( Creative Commons Attribution ) تتيح فقط للآخرين تحميل البحث ومشاركته مع الآخرين بشرط نسب العمل الأصلي للمؤلف، ودون القيام بأي تعديل أو استخدامه لأغراض تجارية.

Registered في مسجلة في

**ROAD**

Indexed في مفهرسة في

**IASJ**





## Site of labor laws in public employment in Iraqi law

Under the supervision of the esteemed  
**Dr. Murtada Al-Yasi**  
Department of International  
and Public Law  
Faculty of Law, Qom State University

**Fouad Ghazi Kazem Al-Khafaji**  
Student at the Faculty of Law at  
Qom State University



**Keywords** : National, international law, human rights, independence.

### How To Cite This Article

Al-Yasi, Murtada, Fouad Ghazi Kazem Al-Khafaji, Site of labor laws in public employment in Iraqi law, Journal Of Babylon Center For Humanities Studies, April 2024, Volume:14, Issue 2.



[This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License.](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

### Abstract

Iraq has a major role in employment laws. Iraq has five effective laws that govern public employment, which are the Civil Service Law No. 24 of 1960, the Staff Law No. 25 of 1960, the Discipline of State and Public Sector Employees Law No. 14 of 1991, the Unified Retirement Law No. 9 of 2014, and the State Employees' Salaries Law. Public Sector No. 22 of 2008, in addition to many special legislation, decisions of the dissolved Revolutionary Command Council, and orders of the dissolved Coalition Provisional Authority in Iraq.

But the public job still suffers from many problems, especially since many of these laws have passed for a long time and are no longer compatible with the current circumstance, the most important of which is the Civil Service Law, which was legislated in 1960 and the lack of a database for the real number of employees, which prevents job duplication and waste of money. General and the problem of temporary jobs, contracts and daily wages, which are raised in any discussion of the





general budget law and determining the legal status of many categories of workers in state agencies, especially since the legal system for public employment in Iraq is considered one of the closed legal systems, meaning that the original job is the permanent job and the Iraqi legislator in Resolution 150 of 1987 stipulates that the laws that apply to employees shall be applied to temporary employees in appointment, rights and duties, as they are applied by virtue of the provisions of the State Employees Discipline Law.

We find it necessary to work on legislating the Federal Civil Service Law and unifying the legal rules for the public job, especially the salary scale and job grades. Legislating the Federal Civil Service Law leads to unifying the public job legislation and expanding the work with the job number, which the Ministry of Planning has begun working on

### الملخص

ان للعراق الدور الكبير في قوانين التوظيف فللعراق توجد خمسة قوانين نافذة تحكم الوظيفة العامة وهي قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ وقانون الملاك رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٠ وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ وقانون التقاعد الموحد رقم ٩ لسنة ٢٠١٤ وقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ بالإضافة الى الكثير من التشريعات الخاصة وقرارات مجلس قيادة الثورة المنحل وأوامر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة في العراق.

ولكن مازالت الوظيفة العامة تعاني الكثير من المشاكل وخصوصا أن الكثير من هذه القوانين قد مضى عليها فترة طويلة ولم تعد تتلاءم مع الظروف الحالي وأهمها قانون الخدمة المدنية والتي تم تشريعها في عام ١٩٦٠ وعدم وجود قاعدة بيانات للعدد الحقيقي للموظفين الامر الذي يمنع الازدواج الوظيفي والهدر في المال العام ومشكلة الوظائف المؤقتة العقود والاجر اليومي والتي تثار عند أي مناقشة لقانون الموازنة العامة وتحديد الوضع القانوني لفئات كثيرة من العاملين في اجهزة الدولة سيما وان النظام القانوني للوظيفة العامة في العراق يعتبر من الانظمة القانونية المغلقة أي ان الاصل في الوظيفة هي الوظيفة الدائمة وان المشرع العراقي في القرار ١٥٠ لسنة ١٩٨٧ نص على ان تطبق على الموظفين المؤقتين في التعيين وفي الحقوق والواجبات القوانين التي تطبق على الموظفين كما تطبق بحكم احكام قانون انضباط موظفي الدولة.

ونجد من الضروري العمل على تشريع قانون الخدمة المدنية الاتحادي وتوحيد القواعد القانونية الخاصة بالوظيفة العامة وخصوصا سلم الرواتب والدرجات الوظيفية وان تشريع قانون



## موقع قوانين العمل في الوظيفة العامة في القانون العراقي

الخدمة المدنية الاتحادي يؤدي الى توحيد تشريعات الوظيفة العامة وتوسيع العمل بالرقم الوظيفي والذي باشرت وزارة التخطيط العمل به .

### مقدمة

فبالرغم من ان القاعدة المستقرة في هذا الصدد هي اخضاع العقد الدولي لقانون الارادة. الا ان خصوصية عقد العمل تجعل لقانون مكان التنفيذ-كما سنرى-اهمية اكبر، حيث تطغى الاعتبارات الامرة لهذا المكان على ارادة الاطراف وتسمو عليها.

وعلى هذا النحو فأن مبدأ اختيار قانون العقد يمكن تعريفه بأنه عبارة عن حرية المتعاقدين في ممارسة اراداتهم بقصد اختيار التشريع الذي يرغبون اخضاع اتفقاتهم الخاصة الدولية لحكمه مع مراعاة احكام النظام العام.

### اولا: مشكلة البحث:

عالجت المشكلة مدوقع قوانين العمل في القانون العراقي والمشاكل التي تةاجه قوانين العمل ومنها الفساد الاداري وكيفية معالجة هذا الفياذ من خلال قوانين العمل .

### ثانيا : الأهمية و ضرورة البحث:

تأتي أهمية هذه الدراسة من تعدد مشكلة الفساد الإداري وعدم الالتزام بأنظمة العمل والقوانين، حيث تتناول هذه الأهمية التحدث عن جميع مظاهر الفساد أو في مؤسسات الدولة كافة وما يتبعه من خطر مضاعف على القيم الأخلاقية والمنهجية الضرورية، ولعل هذه الدراسة يستفيد من لها شريحة كبيرة في التطلع مجددا على القوانين المفروضة على العاملين وما هي العقوبات المنزلة بحقهم في حال كان هناك فساد دائم في قطاعات الدولة جميعها.

### ثالثا : الجديد في البحث:

هناك دراسات عديدة تم إنجازها وشملت على الفساد الإداري بكل معانيه و خصائصه و مصطلحاته وركز على هذه الظاهرة، لكن دراستنا الحالية تتمركز حول تحليل ما يجمع بين قوانين العمل المؤدية إلى حل هذه الظاهرة بطرق قانونية موضوعية من حيث افتراض طبيعة العلاقة التي ينظمها قانون العمل أن تكون الكثير من قواعده أمره حيث لا يجوز لأي من الطرفين الاتفاق على ما يخالفها وبما يتناسب مع الهدف الأساسي لقانون العمل وتغيير العقود الباطلة لآثاره وبذلك يؤدي إلى إعطاء العاملين حقوقهم الكاملة وهذا ما يؤدي إلى ردة المشكلة الأساسية وهي الفساد الإداري.



### رابعاً: منهج البحث :

اعتمد الباحث المنهج البحث الوصفي التحليلي في تحليل مدى اتساع قوانين العمل في مكافحه الفساد الادارى وذلك بالاعتماد بعد ذلك على المنهج المقارن بين القانون العراقي و المصري .  
هيكلية البحث:تناولنا البحث في مبحثين الاول دور قانون العمل في الوظيفة العامة في العراق وفي المبحث الثاني اهمية قانون العمل في اداء واجبات الموظف.

### المبحث الاول

#### دور قانون العمل في الوظيفة العامة في العراق

ان عقد العمل عبارة عن اتفاق بين العامل وصاحب العمل، فهو تصرف قانوني ينجم عن توافق ارادتين بقصد احداث اثر قانوني معين.

إلا ان لهذا العقد خصوصية، ألا وهي كثرة القواعد الامرة التي وضعها المشرع لتنظيمه، مما دفع جانبا من الفقه<sup>(1)</sup> الى القول بان عقد العمل ينقسم الى شقين: الاول يضم القواعد المتعلقة بالقانون الخاص وتكون ذات صفة غير امرة ويترك فيها الحرية المطلقة للمتعاقدين في تنظيمها، اما الشق الثاني فيضم القواعد ذات الطبيعة الامرة والتنظيمية وهذه القواعد تكون متعلقة بالنظام العام ولا تدخل في مجال تنازع القوانين<sup>(2)</sup> لقانون القاضي الذي ينظر النزاع.

لاشك بأن وجود الوظيفة العامة قديم قدم الزمان حيث تمارس الدولة نشاطها بواسطة موظفيها ومن ثم يكون الموظف العام أداة الدولة لتحقيق اهدافها. ويتحدد دور الموظف العام ضيقا واتساعا حسب ظروف كل دولة ولا يكاد يخلو أي نظام قانوني من تشريعات خاصة لتنظيم الوظيفة العامة.

وفي العراق توجد خمسة قوانين نافذة تحكم الوظيفة العامة وهي قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ وقانون الملاك رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٠ وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ وقانون التقاعد الموحد رقم ٩ لسنة ٢٠١٤ وقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ بالإضافة الى الكثير من التشريعات الخاصة وقرارات مجلس قيادة الثورة المنحل وأوامر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة في العراق.

ولكن مازالت الوظيفة العامة تعاني الكثير من المشاكل وخصوصا أن الكثير من هذه القوانين قد مضى عليها فترة طويلة ولم تعد تتلاءم مع الظروف الحالي وأهمها قانون الخدمة المدنية والتي تم تشريعها في عام ١٩٦٠ وعدم وجود قاعدة بيانات للعدد الحقيقي للموظفين الامر الذي يمنع الازدواج الوظيفي والهدر في المال العام ومشكلة الوظائف المؤقتة العقود والاجر اليومي والتي تثار عند أي مناقشة لقانون الموازنة العامة وتحديد الوضع القانوني لفئات



## موقع قوانين العمل في الوظيفة العامة في القانون العراقي

كثيرة من العاملين في اجهزة الدولة سيما وان النظام القانوني للوظيفة العامة في العراق يعتبر من الانظمة القانونية المغلقة أي ان الاصل في الوظيفة هي الوظيفة الدائمة وان المشرع العراقي في القرار ١٥٠ لسنة ١٩٨٧ نص على ان تطبق على الموظفين المؤقتين في التعيين وفي الحقوق والواجبات القوانين التي تطبق على الموظفين كما تطبق بحكم احكام قانون انضباط موظفي الدولة.

وقد شدد على هذا الاتجاه ايضا ديوان التدوين القانوني الملغى الذي وصف علاقة الموظف بالادارة بانها تنظيمية تخضع للقوانين والانظمة التي تحكمها<sup>(٣)</sup>. فضلا عن ان من المتفق عليه ان مركز الموظف وعلاقته بالادارة محكومة بقانون الخدمة المدنية وقانون انضباط موظفي الدولة لسنة ١٩٣٦ وكل التشريعات الادارية وهو ليس في مركز تعاقدية<sup>(٤)</sup>..

وان هذه الاحكام تشير بما لايقبل الشك ان المشرع العراقي تبنى النظرية القانونية التنظيمية لعلاقة الموظف العام مع الادارة التي ابتدعها القانون الاداري الفرنسي وتبناها ايضا القانون الاداري المصري ذلك لانها تتسجم مع القواعد اللازمة لسير المرافق العامة وتحقيق جميع النتائج التي تستلزمها اعمال هذه القواعد.

ويترتب على النظرية القانونية التنظيمية في علاقة الموظف العام بالادارة عدة نتائج هي: انه ينشأ المركز القانوني للموظف العام بمجرد صدور قرار التعيين الذي يسند الوظيفة للموظف وهو عمل شرطي من شأنه تطبيق النظام القانوني للوظيفة العامة على الموظف ولا يقصد بذلك تعيين الموظف بالوظيفة العامة والتزامه بواجباته برغم ارادته وان لم يكن راغبا فيها لكن المقصود هنا ان التعيين وما يترتب عليه من اثار لايتوقف على رضا الموظف وانما يتم بعمل ارادي من جانب السلطة الادارية ولا يستثنى من هذا المبدأ سوى حالة التعيين باوامر تكليف ففي مثل هذه الاحوال يلزم الموظف بقبول الوظيفة ومباشرة العمل والا يتعرض للعقاب الذي يقرره القانون كما في قانون الخدمة العسكرية.

وبطبيعة الحال فان للسلطة الادارية بناء على ذلك حرية تعديل القوانين والانظمة التي تحكم الوظيفة العامة بمحض ارادتها وبما ينسجم مع مواكبة المرفق للتغيير ويسري هذا التعديل بأثر مباشر من دون ان يكون للموظف حق الاحتجاج بفكرة الحقوق المكتسبة طالما ان هذا التعديل عام لكل الموظفين، على انه لايجوز المساس بمركز موظف معين والانتقاص من حقوقه وامتيازاته الوظيفية الا بموجب عقوبة مقررة في القانون.

كما ان على الادارة ان لاتخالف ما يقرره النظام القانوني للوظيفة العامة من حقوق وواجبات ولا يمكن استبعاد حكم هذه الاحكام نتيجة مساومة او اتفاق يتم بين الموظف والادارة



لمصلحة احد الطرفين وكل اتفاق من هذا القبيل يقع باطلا لانه يخالف القوانين التي تتضمن قواعد امرة تتعلق بالنظام العام.

وتستمر علاقة الموظف بالدولة لحين قبول استقالته من الوظيفة طبقا لقواعد الخدمة ولا تنقطع هذه الصلة بمجرد تقديم الاستقالة . وعلى الموظف ان يلتزم بالعمل بصورة دائمة لضمان سير المرافق العامة بانتظام ومن مقتضى ذلك يمنع على الموظف الاضراب عن العمل او الامتناع عن اداء واجباته الوظيفية. كما ذهب الفقيه (Quadri) الى ان عقد العمل يخضع كأصل عام لقانون الارادة، ومع ذلك فان تطبيق القانون الاجنبي الذي تشير قاعدة الاسناد المتعلقة بالالتزامات التعاقدية باختصاصه في هذا المجال يتقيد بقواعد العمل الامرة في دولة القاضي<sup>(٥)</sup>.

ويرى الفقيه (Gamillscheg) بأن عقد العمل تنظمه نوعان من القواعد منها ما هو متعلق بالقانون الخاص ومنها ما هو متعلق بالقانون العام، لذا فهو يفرق تبعاً لذلك بين ما اذا كان اتفاق الاطراف في اختيار القانون الواجب التطبيق ينصب على المسائل المتعلقة بالقانون الخاص والتي تدخل ضمن نطاق تطبيق قانون الارادة، وبين ما اذا كانت المسألة تندرج في اطار القانون العام أي ضمن القواعد التنظيمية المتعلقة بالنظام العام، فهذه القواعد لا تدخل ضمن نطاق تنازع القوانين وبالتالي لا تثير مشكلة القانون الواجب التطبيق، اذ يطبق بشأنها قانون القاضي الذي ينظر النزاع.

وتبعاً لهذا الرأي الذي يقضي بتقسيم القواعد التي تحكم عقد العمل الى قواعد خاصة واخرى عامة فقد ثارت مشكلة اخرى ألا وهي صعوبة التمييز او التحديد الدقيق بين ما يتعلق بالقانون الخاص وما يخضع للقانون العام، فقواعد قانون العمل - وكما سبقت الاشارة - تشمل على قواعد متعلقة بالنظام العام واخرى يترك فيها للأفراد حرية تنظيمها، وكان من شان هذا الجمع بين تلك القواعد ان ادى الى ظهور الاختلاف حول تحديد طبيعة قواعد قانون العمل، ويعود السبب في ذلك الى كثرة تدخل المشرعين بالتنظيم الامر للقواعد التي تحكم هذه الطائفة من العقود مما اثار التساؤلات حول مدى امكانية تطبيق نظرية تنازع القوانين على عقد العمل الدولي نظرا لإتسام اغلب قواعد هذا العقد بالصفة الامرة؟

يرى البعض أن عقد العمل يبقى بحسب الاصل العام عقداً رضائياً أي يدخل ضمن طائفة العقود وبالتالي تنطبق بشأنه قاعدة قانون الارادة، حيث يؤكد انصار هذا الرأي بانه ليس هناك ما يمنع من قبول نظرية الارادة في مجال قانون العمل الدولي وذلك في نطاق القواعد التي



## موقع قوانين العمل في الوظيفة العامة في القانون العراقي

تكون الاطراف حرة في تنظيمها أي في نطاق القواعد غير الامرة، وبؤيد هذا الاتجاه كل من فقه (Quadri) و (Gamillscheg) السالفي الذكر .

في حين يذهب البعض الاخر الى اخراج عقد العمل من نطاق تنازع القوانين، حيث يعدونه من العقود الخاضعة للقانون العام - بشكل كامل- وبالتالي فهو يخضع للقانون الاقليمي. ويناصر هذا الاتجاه كل من الفقيهين (Niboyet) و (Caleb)<sup>(٦)</sup>. ويشار بان هذا الرأي قد تم هجره نظراً لان الفقه الحديث قد اقر بوجود قواعد خاصة واخرى عامة في قانون العمل. بالاضافة الى هذا فان التنازع ممكن ان يثور حتى بين قواعد القانون العام. وسنأتي على تفصيل ذلك لاحقاً.

وتطبيقاً لقاعدة خضوع عقد العمل لقانون الارادة فقد قضت محكمة النقض الفرنسية في حكمها الصادر بتاريخ ١٩٦٤/٧/١ بأن القانون الفرنسي هو الواجب التطبيق بشأن عقد تمثيل تجاري كان قد ابرم بين فرنسيين في فرنسا، وقد جعل الاختصاص بنظر المنازعات الناشئة عن هذا العقد للمحاكم الفرنسية، رغم ان العقد كان قد نفذ في المانيا حيث يوجد فيها محل اقامة المندوب، وقد استند الحكم الى ثلاثة عناصر وهي جنسية الاطراف المشتركة، ومحل الابرام، ومنح الاختصاص للقضاء الفرنسي، وهذا العنصر الاخير يدل وبشكل واضح على رغبة الاطراف الضمنية بالخضوع لقانون المحكمة التي سيعقد لها الاختصاص ، وعملا بهذه الارادة الضمنية فقد طبقت المحكمة القانون الفرنسي. كما قضت المحكمة التجارية في بروكسل بتاريخ ١٩٧٠/٣/٣ بأن القانون الامريكي هو الواجب التطبيق بشأن عقد عمل كان قد ابرم بين عامل واحدى الشركات الاجنبية لتنفيذ عمل معين في بلجيكا، طلب العامل بموجبه التعويض عن انتهاء العقد ومهلة الانذار، وقد طبقت المحكمة القانون الامريكي على هذا العقد اذعانا لارادة الاطراف التي انصرفت الى اختيار هذا القانون لحكم العقد موضوع النزاع، وذلك باستثناء المسائل المتعلقة بالنظام العام البلجيكي، إذ يطبق بشأنها القانون البلجيكي - باعتباره قانون مكان التنفيذ-، وحيث ان النزاع لا ينصب على مثل هذه المسائل لذا فان القانون الذي اختاره المتعاقدان يكون هو الواجب التطبيق.

- ان القواعد القانونية التي تنظم عقود العمل تدخل ضمن التشريعات الآمرة التي لا تترك مجالاً للأفراد في حرية اختيارها، ذلك لان المشرعين في معظم الدول - وكما رأينا - قد تدخلوا بتنظيم احكام هذا العقد كونه من العقود التي تختل فيها المساواة بين اطرافها (العامل وصاحب العمل ) واضفوا على قواعده الصفة الآمرة ، الامر الذي دفع جانب من الفقه<sup>(٧)</sup> الى القول بان هذا العقد قد خرج من دائرة الاحكام الخاصة بالعقود المدنية، واضحى من العقود التنظيمية الموجهة من



قبل الدولة كونه يترتب آثاراً حتى في حالة بطلانه او عدم انعقاده اصلاً، فما دامت هناك علاقة عمل تابع<sup>(8)</sup> فان احكام قانون العمل تحكم المسألة مباشرة، وفكرة علاقة العمل التابع هذه أدت الى القول بضرورة اخراج عقد العمل من قاعدة قانون الارادة واخضاعه لقاعدة اسناد اخرى تتناسب وخصوصية هذا العقد.

ويرى الاستاذ ( Batiffol )<sup>(9)</sup> بانه حتى في حالة الاخذ بفكرة الارادة - ارادة الاطراف - عندما تكون صريحة، فان الامر يثير اشكالا في حالة عدم تصريح المتعاقدين باختيارهم للقانون الواجب التطبيق، حيث يقوم القاضي باستخلاص ارادة الاطراف الضمنية وهذا ما يؤدي بطبيعة الحال الى عدم طمأنينة المتعاقدين، إذ من الممكن ان يطبق عليهم قانون لم يكن في توقعاتهم او حساباتهم، لان سلطة القاضي في استخلاص الارادة الضمنية هي سلطة تحكمية وغير ثابتة، وقد تختلف من محكمة الى اخرى مما يؤدي الى اختلاف واضطراب في الحلول المطبقة على عقود العمل.

فضلا عن ذلك فان قاعدة قانون الارادة لا يمكنها حل بعض المسائل التي تعد محلاً لأنظمة اسناد معينة كالمسائل المتعلقة بقواعد العمل ذات التطبيق الضروي<sup>(10)</sup>، والنظام العام، والاهلية واذا كان هذا هو حال الاتجاه الفقهي والقضائي فيما يتعلق بمسألة القانون المختار - سواء كان الاختيار صريحاً ام ضمناً - فان التساؤل قد يثور عن الحل الواجب الاتباع عند غياب مثل هذا الاختيار، وما هو موقف الفقه والقضاء من ذلك.

### المبحث الثاني

#### اهمية قانون العمل في اداء واجبات الموظف

ان مشكلة تحديد القانون الواجب التطبيق تبدو اكثر صعوبة في حالة سكوت المتعاقدين عن اختيار قانون العقد، نتيجة لاختلاف الحلول المقررة في التشريعات الوضعية واحكام القضاء.

ويلاحظ ان غالبية التشريعات تخضع العقد - عند غياب الاختيار - للقانون الوطني المشترك للمتعاقدين اذا اتحدا موطناً او جنسية، فان اختلفا فيخضع العقد لقانون بلد الابرار. واسباس تطبيق هذين القانونين يعود الى اعتبارهما يعدان تارةً بمثابة قرينة للارادة المفترضة للمتعاقدين، وتارةً اخرى بوصفهما يمثلان تركيزاً موضوعياً<sup>(11)</sup> للرابطة العقدية في عقد العمل. وتباعاً سنتناول بالبحث تطبيق كل من القانون الوطني المشترك وقانون بلد الابرار، في الفقرتين التاليتين .



### أولاً: تطبيق القانون الوطني المشترك.

ان تطبيق القانون الوطني المشترك على عقد العمل يكون اما بالاستناد الى كونه يمثل قانون الارادة المفترضة للمتعاقدين، او بوصفه يمثل تركيزا موضوعيا للرابطة العقدية.

#### ١- القانون الوطني المشترك بوصفه قانونا للارادة:

يعد القانون الوطني المشترك قانونا للارادة عند سكوت المتعاقدين عن اختيار قانون العقد، اذ يمثل في هذه الحالة الارادة المفترضة للمتعاقدين.

وقد ذهبت اغلب التشريعات الى اخضاع العقود الدولية للقانون الوطني المشترك للمتعاقدين عند عدم وجود ارادة صريحة او ضمنية في اختيار قانون العقد، وهذا القانون الوطني المشترك قد يتمثل بقانون الجنسية المشتركة او قد يكون قانون الموطن المشترك للمتعاقدين حسب النظام القانوني المعمول به في كل دولة من الدول<sup>(١٢)</sup>.

ومهما كان امر الاختلاف فان البعض قد اخذ بهذا العنصر كضابط للاسناد في عقود العمل، ويبررون هذا الاسناد بكون المتعاقدين اللذين ينتميان الى جنسية دولة واحدة او يجمع بينهما موطن مشترك، هم على علم ودراية بمضمون القانون الوطني المشترك الذي ينتمون اليه - بجنسيتهم او موطنهم - وان من الاحتمال القوي انهم ارادوا الخضوع لهذا القانون لحكم العقد المبرم بينهم، وذلك كله في حدود النظام العام. فضلاً عن ذلك فان قانون الموطن المشترك يوفر الحماية الفعالة للعامل سيما اذا ما اجتمع هذا العنصر مع عناصر اخرى تعززه، كأن ينفذ العمل في موطن العامل - وهذا ما يحدث على الاغلب - اذ ان مكان تنفيذ العمل غالباً ما يكون هو الموطن المشترك للعامل وصاحب العمل.

كما انه من المناسب ان يطبق بشأن عقد العمل الذي يبرم بين الزوجين قانون موطنهما المشترك، اذ يكون هذا القانون اقرب للعدالة من تطبيق أي قانون اخر حتى وان كان قانون بلد التنفيذ.

وقد اخذت بهذا النظر بعض احكام القضاء، حيث قضت محكمة بروكسل بتاريخ ١٩٣٥/٣/١ بأن جنسية الاطراف المتعاقدة متى ما كانت مشتركة فان العقد يخضع لقانون هذه الجنسية حيث تعد بمثابة ضابط للاسناد، وازافت المحكمة بأن تنفيذ العمل في دولة اجنبية - بلجيكا - عن دولة الجنسية المشتركة للاطراف -سويسرا- فذلك لا يؤثر على ضابط الاسناد هذا، اذ ان اختصاص القانون الوطني المشترك للمتعاقدين هو الاصل وان اختصاص قانون بلد التنفيذ هو ثانوي لا يؤخذ به إلا في حالة اختلاف جنسية الاطراف.



ومما يؤخذ على هذا العنصر بوصفه ضابط اسناد في عقد العمل هو ان الحجة التي يستند اليها انصار هذا الرأي باعتبار ان القانون الوطني المشترك معلوم لدى الاطراف اكثر من أي قانون اخر، هو قول مردود، اذ من الممكن ان يكون الاطراف على علم بمضمون قانون بلد التنفيذ الاجنبي - ايضاً-، فضلا عن ذلك فان اغلب الفقه قد اخرج عقد العمل من نطاق قانون الارادة، ويشمل ذلك الارادة الصريحة او الضمنية وكذلك الارادة المفترضة للاطراف المتمثلة بالقانون الوطني المشترك. وعليه فان هذا العنصر بوصفه قانونا للارادة المفترضة لا يصلح كضابط للاسناد في عقود العمل.

### ٢- القانون الوطني المشترك باعتباره تركيزاً للرابطة العقدية:

اما فيما يتعلق باعتبار القانون الوطني المشترك بمثابة تركيز للرابطة العقدية في عقد العمل، فقد قيل بأن هذا العقد يجب ان يتم اسناده بطريقة مزدوجة، وذلك باحترام ارادة المتعاقدين في اختيار قانون العقد، فاذا ما تخلف الاختيار الصريح او الضمني، فينبغي عندئذ اللجوء الى نظرية التركيز، أي تركيز العقد وفقاً للعناصر الواقعية المرتبطة به والمحيطه بظروف التعاقد وموضوعه، والتي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بقانون بلد معين. ومما يؤخذ على هذا الرأي، ان القانون الوطني المشترك - وفقاً لمفهوم نظرية التركيز<sup>(١٣)</sup> - لا يعبر عن الرابطة الاكثر وثوقاً بالعملية التعاقدية في نطاق عقد العمل، وحيث ان نظرية التركيز تستلزم تطبيق القانون الاوثق صلة بالعقد، لذا فان هذا العنصر لا يمكن ان يعول عليه، اذ انه لا يحقق بذاته الكفاية اللازمة كضابط اسناد في عقود العمل الا اذا تعزز بعناصر اخرى تدعمه.

### ثانياً: تطبيق قانون بلد الابرام.

### ١- قانون بلد الابرام بوصفه قانونا للارادة:

يعد قانون بلد الابرام من اقدم ضوابط الاسناد، حيث ظهرت هذه القاعدة على يد المدرسة الايطالية القديمة التي نادى بخضوع العقد شكلاً وموضوعاً لقانون محل ابرام التصرف القانوني<sup>(١٤)</sup>، ومن ثم تطورت بعد ذلك الى ان استقرت في التشريعات الوضعية بحيث اصبحت تطبق على شكل العقد فقط، اما الجانب الموضوعي فقد اخضع لقانون الارادة، فاذا ما سكت المتعاقدان عن ذكر قانون معين ولم يكونوا في الوقت ذاته من جنسية واحدة او موطن مشترك، فيصار عندئذ - ولدى اغلب التشريعات-<sup>(١٥)</sup> الى تطبيق قانون الدولة التي تم فيها العقد، باعتبار انه يمثل الارادة المفترضة للمتعاقدين، كما انه من السهل على المتعاقدين التعرف عليه كونه يمتاز بالثبات والاستقرار<sup>(١٦)</sup>.



## موقع قوانين العمل في الوظيفة العامة في القانون العراقي

ويؤخذ على هذا الاتجاه المآخذ نفسها التي قيلت عن تطبيق القانون الوطني المشترك بوصفه قانوناً للارادة، ذلك لأن عقد العمل قد اخرج من نطاق قانون الارادة - لذا فان قانون بلد الابرام بوصفه قانوناً للارادة لا يصلح ايضاً كضابط اسناد في عقود العمل.

### ٢- قانون بلد الابرام باعتباره تركيزاً للرابطة العقدية:

يشير انصار هذا الرأي بضرورة اخضاع عقد العمل لقانون مكان الابرام، باعتبار ان هذا المكان يعد امراً مشتركاً وموحداً بين الطرفين ومن السهل لهما معرفته، كما انه يعد الظاهرة الاولى لميلاد العقد والمنشئة له، وغالبا ما يكون هو الموطن المشترك للمتعاقدين، فاذا ما تحقق ذلك، فان تطبيق قانون الابرام يكون مبرراً، كونه يستند الى ضابطي اسناد - هما محل ابرام العقد والموطن المشترك للمتعاقدين - فغالبا ما يكون تنفيذ العمل في ذات الدولة التي يوجد بها هذا المحل وذلك الموطن. فضلا عن ذلك فان عقود العمل تبرم عادةً في مركز ادارة العمل. عليه فان محل الابرام - وفقاً لهذا الراي - يعد بمثابة العنصر الذي يمثل التركيز الموضوعي للرابطة العقدية في عقد العمل.

ويتضح بأن قانون بلد الابرام بوصفه تركيزاً للرابطة العقدية - هو الاخر - لا يقوم على اساس قوي، كونه يعتمد على وجود ضوابط اسناد اخرى تعززه، كما انه لا يعبر عن حقيقة المصالح المعنية التي ترتبط بالعملية العقدية وهو ما يصعب معه التسليم بالصلة القوية التي يدعي انصار هذا الاسناد وجودها بين الرابطة العقدية في مجموعها وقانون محل ابرامها. فضلا عن ذلك فان محل الابرام يولد الكثير من الصعوبات والمشاكل لا سيما اذا ما ابرم العقد بين غائبين حيث يصعب التعرف على مكان انعقاد العقد. كما ان ابرام العقد في دولة معينة قد يتم على سبيل الصدفة او بقصد الغش بغية التهرب من القواعد الامرة للقانون المختص، وبذلك يكون قانون الخدمة المدنية هو الوحيد الذي يشترط صفة الديمومة و يخرج بذلك العمل المؤقت الذي يؤديه الشخص للحكومة أو احد أشخاص القانون العام خلال . زمن محدود، وعمل الموظف في المرافق العامة شرط لازم لاعتباره موظف عام<sup>(١٧)</sup> وتعد مساهمة الموظف العام في خدمة شخص من أشخاص القانون العام معيار مهم في تحديد صفة الموظف ولهذا نلاحظ بأن الفقه والقضاء يعتمد إلى درجة آبية على ذلك في الدول التي لم تعرف نظم الخدمة فيها الموظف العام بدقة و يقتضي أن تكون المساهمة في خدمة شخص من أشخاص القانون . العام لكي يكتسب العاملين صفة الموظف<sup>(١٨)</sup> وبالرغم من أهمية هذا الشرط من حيث ضرورة توافره في تعريف الموظف العام إلا إنه لم يرد له ذكر في التشريع العراقي ولكنه اقتصر على الفقه والواقع أن شرط (( العمل في مرفق عام )) أصبح ضرورة لازمة و إن لم يرد له ذكر في . التشريع العراقي و غير



العراقي وينبغي تداركه عند أية مراجعة لتشريعات الخدمة المدنية<sup>(١٩)</sup> إن المرفق العام هو الخدمة التي توديتها منظمة مُنشأة بقانون وكان المرفق العام يشمل جميع الأشخاص الذين يعملون فيه فأن خاصية العمل في المرفق لا تكون في جميع الأحوال من خواص الوظيفة العمومية ، إن جهاز المرفق العام يشتمل على عمال لا يصح أن يكون مركزهم فيه هو مركز الموظف نفسه وإنهم لذلك يخضعون لقانون العمل أو لأحكام العقد<sup>(٢٠)</sup> ويثور لدينا تساؤل ألا وهو هل يعتبر الراتب شرطاً أساسياً لاعتبار الشخص موظف عام أم لا ؟ نجيب عن هذا التساؤل بالنفي لان هناك موظفين لا يقبضوا راتباً و من أمثلة ذلك المختار لذا فالراتب لا يُعتبر شرطاً في ثبوت الوظيفة العامة للموظف وقد كان رأي مجلس الدولة المصري سديداً عندما ذهب في قضائه إلى انه ( لا المرتب و لا تحديد السن في المعاش يعدان من الخصائص اللازمة للوظيفة العامة وهو ما نميل إليه .

وقد عرّف الفقه في العراق الموظف العام كل حسب رأيه ، فذهب البعض إلى انه كل . شخص عهدت إليه وظيفة داخلية في الملاك الدائم للمرفق العام وعرّفه آخر بأنه : (الشخص الذي يتولى تقديم خدمة في منظمة عامة تديرها السلطة الإدارية أو المحلية أو المصلحية أي سواء أكانت المنظمة مركزية أم لا مركزية وعرفه في موضع آخر بأنه : ( كل شخص يتولى إدارة مرفق عام تديره السلطة الإدارية والمحلية و المصلحية وسواء أكان يباشر هذه الخدمة بصورة مؤقتة أم دائمة الملاحظ على التعريفين إنهما يؤديان إلى التوسع في تعريف الموظف ليشمل آل من يؤدي خدمة للدولة حتى لو كانت عارضة . وهذا يؤدي إلى أن يكون جميع أفراد الشعب موظفين لأنهم جميعاً يؤديون خدمات للدولة ويذهب رأي آخر في تعريفه للموظف العام بأنه : (كل شخص يتولى أداء خدمة في مرفق عام تديره السلطة الإدارية المركزية أو اللامركزية ، محلية أو مصلحية ، سواء أكان يباشر هذه الخدمة مؤقتة أو دائمة لقاء راتب يتقاضاه من الميزانية العامة أو ميزانية خاصة و تابع لأحكام التقاعد داخل في الملاك الخاص بالموظفين وقد كان هذا التعريف في اشتراطه للراتب . متناقضاً مع ما جاء به نفس الفقيه في نفس المصدر )

<sup>(٢١)</sup>، وكان معينا او منتخبا ،دائما او مؤقتا، بأجر او بدون اجر، ويدخل في ذلك:

- ١- كل من يشغل منصبا تشريعيا او قضائيا او تنفيذيا .
- ٢- كل شخص عهدت اليه وظيفة دائمة داخلية في الملاك الخاص بالموظفين .
- ٣- الموظف في القطاع المختلط .
- ٤- كل شخص عهدت اليه وظيفة او كلف بأداء خدمة عامة في الجمعيات والمنظمات والمؤسسات الاهلية والنوادي والاتحادات والنقابات



وتأسيساً على ما تقدم فان عنصر محل الابرار يعد عنصراً غير منتج بذاته، وبالتالي لا يصلح اعتماده كأساس لتعيين القانون الواجب التطبيق على عقد العمل الدولي. من كل ما سبق يمكن ان نستنتج بأن قاعدة الاسناد الخاصة بالعقود الدولية لا تتلاءم مع عقد العمل الفردي، نظراً للانتقادات التي وجهت لها بدءاً من القانون المختار وانتهاءً بالقانون الوطني المشترك وقانون محل الابرار. وعلى هذا النحو فقد تم هجر تلك الاتجاهات التي اصبحت لا تتلاءم مع تطور عقد العمل، واتجه البصر الى البحث عن قاعدة اسناد اخرى تتلاءم وخصوصية هذا العقد الموجه.

### المبحث الثالث

#### دور قانون العمل في مسؤولية الموظف في العراق

ان قانون الارادة في نطاق عقد العمل قد تعرض للانتقاد باعتبار انه يتعارض مع طبيعة القواعد الامرة التي تنظم هذا العقد، هذه القواعد التي لا تجيز للافراد الاتفاق على احكام تنقص من الحقوق المقررة للعامل بموجبها، أي انها تمثل الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية للعامل. غير ان هذه القواعد تجيز الاتفاق على خلافها متى ما تضمن منح حقوق افضل للعامل، وهذه ميزة تمتاز بها قواعد العمل التنظيمية عن غيرها من القواعد التنظيمية الاخرى، الامر الذي حدى بالفقه والقضاء الى تطبيق مبدأ اختيار القانون الاصلح للعامل على نحو ما سنرى.

اولاً: رجحان المبدأ في الفقه.

لقد اتجه الفقه الحديث- وقياساً على تشريعات العمل الداخلية - الى ان ارادة الاطراف في عقد العمل الدولي بإمكانها ان تتحرر من قواعد النظام العام المقررة وفقاً للقانون المختص<sup>(٢٢)</sup> وان تختار قانوناً اخر يضمن وضعاً افضل للعامل.

ويبرر هذا الاتجاه رأيه بالقول بان الصفة الامرة لقانون العمل تهدف الى حماية المأجورين وحدهم من حيث المبدأ، ويترتب على ذلك ان جزاء البطلان-التقليدي- يقتصر بصورة عامة على الاتفاقات التي تقلل من المنافع المقررة للعمال المأجورين، بينما يجوز للمعنيين النص على اجراءات تزيد في منافعهم<sup>(٢٣)</sup>، مما يستتبع نفاذ أي شرط او عقد وان خالف احكام قانون العمل، اذا كان هذا الشرط اكثر نفعاً للعامل<sup>(٢٤)</sup>.

وعلى هذا فان للارادة دوراً في تحديد القانون الواجب التطبيق على عقد العمل متى ما كان هذا القانون المختار اكثر صلاحية للعامل. ويكون الاختيار عن طريق الادمج بالاستناد الى مبدأ سلطان الارادة، وذلك اما بتريديد نصوص القانون الذي تم اختياره من قبل الاطراف وتثبيته في



صلب العقد بوصفه شرطا تعاقديا، واما بالاحالة الى ذلك الى القانون بدلا من ترديد نصوصه، ولا يتطلب الادماج وجود اية صلة بين العقد والقانون المختار<sup>(٢٥)</sup>.

ويمكن للاطراف في العلاقة التعاقدية ان يختاروا قانونا اخر او يعدلوا من بعض النصوص التي تم اختيارها، وليس هناك أي قيد على ارادتهم ما دامت لا تتعدى الحدود الدنيا للحماية المقررة للعامل وفق احكام القانون المختص وقانون القاضي الذي ينظر النزاع.

كما ويبقى العقد محكوما بهذا القانون المختار حتى وان طرأ تعديل تشريعي او تغيير لاحق في النص القانوني الذي اختاره الاطراف في عقدهم، فلا يؤثر عليه مثل هذا التعديل او التغيير في نصوص القانون المختار اذ يبقى العقد محكوما بالقانون المختار هذا، والسبب في ذلك يعود الى ما هو معمول به في تشريع العمل الداخلي في حل مسالة تنازع القوانين من حيث الزمان بخصوص عقد العمل، حيث يحرص المشرعون على تطبيق قواعد قانون العمل باثر مباشر على العقود المبرمة قبل نفاذ التعديل اذا كانت اصلح للعامل، فاذا كانت القواعد المعدلة اقل فائدة للعامل، عندئذ تبقى عقود العمل المبرمة قبل هذا التعديل قائمة بنفس شروطها التي ابرمت في ظل القانون السابق على التعديل، أي ان المشرعين اخذوا بقاعدة التنظيم الاصلح للعامل<sup>(٢٦)</sup>. وهذا الاساس الذي يقوم عليه تشريع العمل في القانون الداخلي لابد وان يطبق ايضا في النطاق الدولي<sup>(٢٧)</sup>.

ويشار في هذا الصدد بأن القانون المختار الاصلح للعامل لا يستفيد منه إلا العامل الذي اشترطه وحده دون سائر العاملين الاخرين في المشروع -اذا ما كان العمل يتم عن طريق مشروع او شركة - على ان يذكر هذا الشرط بشكل صريح وواضح في صلب العقد المبرم بين العامل صاحب العمل. وفي حالة وجود نصوص في القانون المختار تصب بعضها في صالح العامل والبعض الاخر في غير صالحه، فيصار الى استبعاد هذا القانون المتفق عليه في مجموعه، اذ لا يجوز تطبيق ما يحقق مصلحة العامل واستبعاد ما لا يحققها، لان ذلك يتضمن اخلافاً بتوازن الالتزامات التي تعاقدت على ضوئها الاطراف واخضعت بموجبها العقد لقانون معين<sup>(٢٨)</sup>.

وحرى بالذكر ان المادة /١٩ من دستور منظمة العمل الدولية قد اكدت صحة هذا المبدأ - أي اختيار القانون الاصلح- عندما اشارت الى ان الاتفاقيات الدولية في مسائل العمل، اذا كانت لا تشكل إلا حداً أدنى ممن الحماية الاجتماعية، فينبغي عندئذ الاخذ بالتشريعات الوطنية التي تحتوي على ضمانات ومنافع تزيد على الحد الأدنى من هذه الحماية.



وهذا يؤكد بكل وضوح مدى صحة الاتفاق في عقد العمل على منح حقوق ومزايا للعامل حتى وان خالفت احكام معاهدة دولية او أي قانون وطني اخر ما دامت الغاية منها منح وضع افضل للعامل. (٢٩)

### ثانياً : التطبيقات القضائية.

وتطبيقاً لفكرة القانون الاصلاح قضت محكمة نيويورك في حكم صدر لها عام ١٩١٤-بمناسبة اصابة عمل وقعت في ولاية نيويورك اثناء تنفيذ العمل فيها - بتطبيق قانون ولاية نيوجرسي، رغم ان حادث العمل يجب ان يكون محكوماً وفقاً للقانون المختص - قانون مكان التنفيذ - بقانون ولاية نيويورك، وجاء هذا التفضيل لقانون ولاية نيوجرسي كونه يمثل القانون الاكثر فائدة للعامل. واكدت المحكمة في حكمها هذا على مبدأ هام، وهو ان الوصول الى تطبيق القانون الاصلاح للعامل، يكون عن طريق تبني مبدأ العدالة المقارنة باعتباره احد اهداف القانون الدولي الخاص، ويحصل ذلك من خلال الدراسة المقارنة لتشريعات العمل الداخلية لمختلف الدول، وانتقاء افضل التشريعات التي تجري عليها المقارنة وتطبيقها على العقد موضوع النزاع (٣٠).

واخذت بهذا النظر ايضاً محكمة النقض الفرنسية في حكمها الصادر بتاريخ ١٩٧٨/٣/٣١ حيث قضت فيه بتطبيق القانون المختار - القانون الفرنسي - على عقد عمل منفذ في المغرب كون القانون الفرنسي يعتبر هو القانون الاصلاح من القانون المغربي بالنسبة للعامل .

مما سبق يتضح بأن قانون الارادة في نطاق عقد العمل الدولي لم يهمل كما انه لم يؤخذ به على اطلاقه (٣١) اذ بقي مجالاً محدوداً للارادة في هذا العقد ، وذلك عند انصراف الارادة الى تطبيق قانون اكثر صلاحية للعامل من القانون الواجب التطبيق اصلاً على عقد العمل محل الاعتبار.

لقد اتخذ المشرع العراقي موقفاً سلبياً من مسألة تحديد القانون الواجب التطبيق على عقد العمل الفردي، فاذا ما رجعنا الى نصوص القانون المدني المتعلقة بتنازع القوانين (المواد ١٧-٣٣) والمتعلقة بعقد العمل (المواد ٩٠٠-٩٢٥) وكذلك نصوص قانون العمل العراقي النافذ، فاننا لن نجد اي حل لهذه المسألة (٣٢).

وعلى هذا فان القضاء العراقي اذا ما عرض عليه نزاع يتعلق بعقد عمل مشوب بعنصر اجنبي، فهنا ينبغي لحل هذه المسألة ان يفرق بين حالتين:

الحالة الاولى - تنفيذ العمل في العراق: وهنا يطبق القاضي العراقي القانون العراقي على العقد، باعتبار ان عقد العمل من العقود التنظيمية المتعلقة بالامن المدني وبالتالي فإنه يخضع للقواعد الامرة في قانون القاضي.

الحالة الثانية - تنفيذ العمل في الخارج: ان الامر يدق اذا ما نفذ عقد العمل خارج العراق، اذ من العسير وفقا للوضع الراهن في العراق ان يطبق عندنا القضاء القواعد الامرة السائدة في قانون الدولة التي ينفذ فيها العقد بسبب خلو القانون العراقي من قاعدة اسناد مزدوجة تقضي بتطبيق قانون بلد التنفيذ بشأن عقود العمل، ذلك ان الاعتراف باثار القواعد الاجنبية ذات التطبيق الضروري مشروط بداهة بوجود قاعدة اسناد مزدوجة في قانون القاضي، تشير الى تطبيق القانون الاجنبي الذي تنتمي اليه هذه القواعد.

وازاء خلو التشريع العراقي من قاعدة اسناد خاصة بعقود العمل، فهنا كان لا بد من الرجوع الى مبادئ القانون الدولي الخاص باعتبارها احد المصادر الاحتياطية له. وبالرجوع الى هذه المبادئ بخصوص عقد العمل محل البحث، فقد رأينا بأنها تقضي باخضاع عقود العمل لقانون دولة التنفيذ عند تنفيذ العمل في دولة واحدة، ولقانون مركز ادارة الاعمال عند تنفيذ العمل في اكثر من مكان، وهذا الاسناد يمكن ان يجد اساسه في المادة / ٣٠ من القانون المدني العراقي التي تنص على انه ( يتبع فيما لم يرد بشأنه نص في المواد السابقة من احوال تنازع القوانين مبادئ القانون الدولي الخاص الاكثر شيوعا ) فهذا النص يخول القاضي الحق في الرجوع الى مبادئ القانون الدولي الخاص السائدة، والى ما استقر عليه الفقه والقضاء الغالب في القوانين المقارنة لوضع حلول التنازع عند سكوت التشريع عن بيان الحل الواجب الاتباع.

هذا كله مع ملاحظة عدم تعارض الاحكام الاجنبية الواجبة التطبيق في دولة التنفيذ مع النظام العام والاداب في العراق<sup>(٣٣)</sup>، اي متى ما كان القانون العراقي يوفر للعامل حماية اكثر من تلك التي يوفرها قانون مكان التنفيذ، فعندئذ يطبق القانون الاصلح للعامل وهو القانون العراقي في هذا الفرض.

لم يختلف الوضع في العراق عنه في الدول الأخرى من ناحية السعي إلى تنظيم وتطوير العمل الإداري في كافة أوجهه، ولعل أهم أوجه ذلك العمل هي الوظيفة العامة ومن يشغلها، لذلك نجد أن القوانين العديدة التي شرعت في العراق، والقرارات الكثيرة التي صدرت عن أجهزة القضاء الإداري، والجهود التي بذلها الفقهاء، أخذت على عاتقها تحديد من هو الموظف العام وما هي العناصر الأساسية التي تميزه عن غيره.

فقانون الخدمة المدنية ذي الرقم ١٠٣ الصادر في عام ١٩٣١ نص في مادته الثانية بان الموظف العام هو (كل شخص عهدت إليه وظيفة في الحكومة لقاء راتب يتقاضاه من الميزانية العامة أو ميزانية خاصة تابعة لأحكام التقاعد) أما قانون الخدمة المدنية رقم ٦٥ لسنة ١٩٣٩



أكد في مادته الثانية على أن الموظف العام هو ( كل شخص عهدت إليه وظيفة دائمة داخلية في ملاك الدولة الخاص بالموظفين) (٣٤) .

ويلاحظ أن المشرع العراقي قد اعتمد التعريف الأخير في قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل والنافذ المفعول حتى الآن (٣٥) الا أن هناك بعض القوانين عرفت الموظف العام بشكل يختلف عن التعريف الذي أورده قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠، فقانون انضباط موظفي الدولة رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ المعدل نص في الفقرة (أ) من المادة الأولى منه على أن الموظف العام هو ( كل شخص عهدت إليه وظيفة في الحكومة لقاء راتب يتقاضاه من الميزانية العامة أو ميزانية خاصة وتابع لأحكام قانون التقاعد) (٣٦) . أما قضاء فقد اخضع مجلس الانضباط العام وبلاستناد إلى المادة المذكورة المستخدم لأحكام قانون انضباط موظفي الدولة، من ثم يسري عليه التعريف الذي أورده المادة نفسها للموظف العام (٣٧) هذا وكان المجلس المذكور قد عرف الموظف العام بأنه كل شخص يشغل وظيفة في الحكومة أو في مؤسسة بغض النظر عن كل من اعتبار متعلق بصفته أو تبعيته (٣٨)

أما ديوان التدوين القانوني فقد عرف الموظف العام بأنه ( كل من يعمل بدائرة أو مؤسسة تديرها الدولة وتكون أموالها من الأموال العامة كما قرر بان مصطلح الموظف الذي يرد في قانون ما يشمل كل شخص يؤدي عملا في الادارة أو في مصالحها بغض النظر عن التسمية أو الصفة التي يتصف بها) (٣٩) ، وكذلك قرر ديوان التدوين القانوني بأن كلمة موظف في أي قانون وردت سواء كان هذا الموظف في دوائر الحكومة أو في المصالح الملحقة بها من الشمول بحيث تناول أي شخص يقوم باي عمل من أعمال الحكومة أو المصالح الملحقة بها دون التقيد باي اعتبار بالتسمية أو الصفة (٤٠) ويلاحظ أن السعي المتزايد والمستمر لوضع تعريف يتضمن العناصر التي تميز الموظف العام عن غيره كان يكمن في وجود اربع فئات لعمال الادارة في العراق، فئة الموظفين، وفئة المستخدمين، وفئة الاجراء، وفئة العمال الخاضعين الأحكام قانون العمل، وقد عالج المشرع العراقي هذا التعدد لفئات العاملين في الادارة من خلال عدة قرارات صدرت عن مجلس قيادة الثورة المنحل (٤١) .

أما قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي ذي الرقم ١٤ لسنة ١٩٩١، فانه جاء بتعريف يكاد يتفق وما جاءت به قوانين الخدمة المدنية اللاحقة القانون سنة ١٩٣١، أخذ بنظر الاعتبار ما شهدته العراق من تطورات خلال الفترة من عام ١٩٦٠ إلى حين صدوره عام ١٩٩١، إلى أنه لم يشترط في الوظيفة التي تعهد إلى الموظف أن تكون دائمة، الأمر الذي تطلبته قوانين الخدمة المدنية المتعاقبة منذ عام ١٩٣٩ ولغاية الآن، فقد عرفت الفقرة الثالثة من المادة الأولى

منه بان الموظف العام هو ( هو كل شخص عهدت إليه وظيفة داخل ملاك الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة )<sup>(٤٢)</sup> أن اشتراط أن يكون العمل بصورة دائمة، يقصد به أن يكون العمل بذاته دائما ولازم لدوام حسن سير المرافق العامة، الا أن دوام الوظيفة يجب أن لا ينصرف إلى كيفية أداء الموظف لعمله، ذلك أن هذه المسألة تختص بتنظيمها القوانين والأنظمة الخاصة<sup>(٤٣)</sup> ، الا أن الشرط أو العنصر المذكور لا يعني بشكل من الأشكال أن يكون أداء الموظف لعمله دائما وبصورة تامة ولا تتخلله أية انقطاعات، فقد يكون العمل دائما ومستمره برغم العديد من الانقطاعات، ويتضح هذا الأمر في حالات الاجازة التي تعد احدى حقوق الموظف ، ويلاحظ أن ديمومة العمل بموجب التشريع العراقي تتحقق من خلال ورود الوظيفة في الملاك الدائم للمرفق العام<sup>(٤٤)</sup>.

يشترط كذلك لاعتبار الشخص موظفا عاما أن يقوم بالعمل في خدمة مرفق عام تتولى ادارته سلطة ادارية، مركزية كانت هذه السلطة أو لا مركزية . والمرفق العام هو (هو كل مشروع ذي نفع عام يستهدف المصلحة العامة ويتولى الشخص المعنوي العام ادارته مستخدمة وسائل القانون العام ولا يخضع للقانون الخاص) فالمساهمة في خدمة مرفق عام تعد من العناصر المهمة في تحديد صفة الموظف العام، لذلك ، نجد أن الفقه والقضاء اعتمد على هذا الأمر بصورة كبيرة لتحديد من يعد موظفا عاما<sup>(٤٥)</sup> .

يعد التعيين في الوظيفة العامة عنصرا مهما من العناصر التي يجب توافرها في الموظف العام، ويجب أن يصدر التعيين من السلطة المختصة قانونا بذلك ذلك أن الشخص الذي يقم نفسه بأداء عمل معين يعد غاصبة له ولا يمكن اعتباره موظفة عاما، كذلك لا يمكن اعتبار من صدر قرارا خاطئة بتعيينه موظفا عاما الا إذا خضع لنظرية الموظف الفعلي) . لم يصدر قرار بتعيينه أساسا، أو كان تعيينه قد جرى بصورة معيبة، أو تولي مباشرة العمل الوظيفي رغم بلوغه سن التقاعد أو رغم استقالته أو عزله من الوظيفة، لذلك فإن ما يقوم به الموظف الفعلي من أعمال تعد باطلة بالنسبة للقانون الإداري كونها غير مستندة إلى اساس قانوني سليم، ومع ذلك فقد اقر الفقه والقضاء الإداري بسلامة تلك الأعمال في بعض الحالات استنادا إلى اسس مختلفة، ففي الظروف العادية تم ارجاع ذلك إلى الوضع الظاهر وحماية حقوق الآخرين الذين تعاملوا معه بحسن نية دون أن يعلموا ببطلان تعيينه ذلك أنه من غير المقبول مطالبة الأفراد بالتأكد من صحة تعيين الموظفين العموميين قبل أن يتعاملوا معهم<sup>(٤٦)</sup> .

أما في الظروف غير العادية (الاستثنائية) كحالة حدوث حرب أو فيضان أو غيرها فقد يتولى الشخص مزاولة الوظيفة العامة في الوقت الذي لم يصدر قرار بتعيينه ومن دون أن يكون له

## موقع قوانين العمل في الوظيفة العامة في القانون العراقي

الحق في مزاولتها، وذلك بسبب عدم قدرة الموظفين الشرعيين من مباشرة اختصاصاتهم بسبب الظروف غير العادية، وقد اقر الفقه والقضاء الإداريين شرعية أعمال مثل هذا الشخص باعتباره موظفة فعلية استنادا إلى مبدأ ضرورة سير المرافق العامة بانتظام واطراد طالما أن الغرض من ذلك هو تحقيق المصلحة العامة والمحافظة على النظام في مثل تلك الظروف (٤٧) .

أما في المجال الجنائي فقد ذهب البعض إلى أن الموظف الفعلي بعد بحكم الموظفين العموميين، طالما أن المشرع الجنائي وفي الجرائم التي يرتكبها الموظفون العموميون فرض العقاب حماية للسير الطبيعي للنشاط العام، وبما أن الموظف الفعلي يباشر نشاطه ادارية تترتب عليه اثار قانونية فلا بد من مساواته بالموظف العام في الوقت الذي يعتمد فيه المشرع الجنائي على جوهر مباشرة العمل الوظيفي اكثر من اهتمامه بالشروط والأوضاع التي يتطلبها القانون الإداري (٤٨) .

### الخاتمة

ان الاصل في هذه المرحلة ان لجان الانضباط هي التي تنهي العلاقة الوظيفية انضباطيا وبغية اتاحة الفرصة للموظف لكي يطعن في قرار فرض العقوبة الانضباطية انشا المشرع العراقي ومنذ صدور اول قانون للانضباط رقم ٤١ لسنة ١٩٢٩ هيئة مختصة تنظر في هذا الطعن وهي مجلس الانضباط العام ومنحه اختصاصات متعددة لمراقبة مشروعية قرار العقوبة، أي توافر وصحة اركان القرار وهي الاختصاص والسبب والشكل والمحل والغاية، ومراقبة تناسبه وملاءمته، أي مدى صحة تقدير الجهة التي فرضت العقوبة لاسباب القرار ولما يناسبها من عقوبة. اما بالنسبة للعقوبات الانضباطية التي تنهي العلاقة الوظيفية للموظف العام فانها ولكونها اشد جسامة من سائر العقوبات الاخرى فان المشرع يخصصها باحكام تاخذ في الحسبان هذه الميزة سواء اكان ذلك من حيث السلطة المختصة بفرضها كما سبق ان بينا ام من حيث السلطة المختصة بنظر الطعن فيها وحدود هذه السلطة كما سيتبين لنا.

منحت المادة الثلاثون من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٤١ لسنة ١٩٢٩ الموظف حق الاعتراض كتابة على قرار فرض العقوبة التأديبية الصادر بحقه من اللجنة الانضباطية امام مجلس الانضباط العام وذلك خلال عشرين يوما من تاريخ تسلمه نسخة من القرار. واذا ما علمنا ان عقوبة العزل هي الوحيدة من بين العقوبات التأديبية التي نص عليها القانون تؤدي إلى انتهاء العلاقة الوظيفية حيث لم ينص القانون على عقوبة الفصل كما اسلفنا فان الطعن في هذه العقوبة يكون امام مجلس الانضباط العام خلال عشرين يوما من تسلم الموظف لقرار عزله من الوظيفة.



وبصدر قانون ديوان التدوين القانوني رقم ٤٩ لسنة ١٩٣٣ اصبح الديوان هو الذي يتولى وظيفة النظر في تلك الطعون حيث ورد في المادة السادسة منه (يعهد إلى الديوان بوظائف مجلس الانضباط العام ويكون رئيسه رئيسا للمجلس والمدنون اعضاء طبيعيين فيه...).

اما قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ فقد احوال ما يتعلق بتشكيل المجلس إلى قانون ديوان التدوين القانوني الذي الغي بموجب قانون مجلس شوري الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ باستثناء المادة السادسة المشار اليها. وبذلك حل مجلس شوري الدولة محل ديوان التدوين القانوني لحين صدور قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ١٧١٧ في ١٢/٢١/١٩٨١ الذي اصبح مجلس الانضباط العام بموجبه هيئة مستقلة عن مجلس شوري الدولة لحين صدور القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ (قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩) الذي اعاد تشكيل مجلس الانضباط العام على نحو معين دون التطرق إلى بيان اختصاصاته وهذا يعني ان القانون اقر اختصاصات المجلس السابقة.

**ابرز ما تم استنتاجه :**

١. العمل على تشريع قانون الخدمة المدنية الاتحادي وتوحيد القواعد القانونية الخاصة بالوظيفة العامة وخصوصا سلم الرواتب والدرجات الوظيفية وان تشريع قانون الخدمة المدنية الاتحادي يؤدي الى توحيد تشريعات الوظيفة العامة وتوسيع العمل بالرقم الوظيفي والذي باشرت وزارة التخطيط العمل به

٢. ان مشكلة تحديد القانون الواجب التطبيق تبدو اكثر صعوبة في حالة سكوت المتعاقدين عن اختيار قانون العقد، نتيجة لاختلاف الحلول المقررة في التشريعات الوضعية واحكام القضاء.

٣. ويلاحظ ان غالبية التشريعات تخضع العقد - عند غياب الاختيار - للقانون الوطني المشترك للمتعاقدين اذا اتحدا موطنا او جنسية، فان اختلفا فيخضع العقد لقانون بلد الابرام. واسباس تطبيق هذين القانونين يعود الى اعتبارهما يعدان تارةً بمثابة قرينة للارادة المفترضة للمتعاقدين، وتارة اخرى بوصفهما يمثلان تركيزاً موضوعياً

### الهوامش

- (١) د.عز الدين عبدالله، القانون الدولي الخاص، ج٢، ط٦، دار النهضة العربية، ١٩٦٩، ص٤٤٦.
- (٢) د.هشام علي صادق و د.حفيظة السيد حداد، دروس في القانون الدولي الخاص، الكتاب الثاني، تنازع القوانين، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ١٩٩٩، ص٣٨٨.
- (٣) القرار المرقم ٦٢ لسنة ١٩٦٢.
- (٤) القرار رقم ١١١ لسنة ١٩٦١.



- (٥) هشام علي صادق، تنازع القوانين، ص ٧١٥.
- (٦) مشار الى آراء الاساتذة (Niboyet) و (Caleb) لدى: Szaszy, (I.), International Labour Law, OP.CIT, P.106.
- (٧) د. منير عبد المجيد، تنازع القوانين في علاقات العمل الفردية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٩٢، ص ٧٦.
- (٨) د. هشام علي صادق، دروس في القانون الدولي الخاص، ص ٣٨٣.
- (٩) انظر تعليق الاستاذ (Batiffol) على قضية: Cass. 6-7-1959, Rev. Crit., 1959, N.3, P.708.
- (١٠) القواعد ذات التطبيق الضروري يقصد بها، مجموعة القواعد التنظيمية الامرة التي تهدف الى تحقيق الصالح الوطني وتوفير الحماية اللازمة للتنظيم السياسي والاجتماعي والاقتصادي للدولة. راجع: د. احمد عبد الكريم سلامة، مصدر سابق، ص ١٠٥.
- (١١) يقصد بنظرية التركيز، إسناد العقد للقانون السائد في مركز ثقل الرابطة العقدية ويتم تحديد هذا المكان عن طريق وجود صلة حقيقية بين العقد وهذا المكان. راجع: Batiffol Et Lagarde, Droit International Prive, 7 ED., T.2, L.G.D.J., Paris, 1983, No.572.
- (١٢) المادة/٢٥ ف ١ من القانون المدني العراقي، والمادة /١٩ ف ١ من القانون المدني المصري، والمادة /٢٠ ف ١ من القانون المدني الاردني لسنة ١٩٧٦، حيث يطبق قانون الموطن المشترك للمتعاقدين في حالة عدم الاختيار.
- (١٣) في مفهوم نظرية التركيز، ص ٥٥.
- (١٤) د. محمود محمد ياقوت، المصدر السابق، ص ٢٤.
- (١٥) انظر المادة / ٢٥ ف ١ مدني عراقي، والمادة /١٩ من القانون المدني الليبي لسنة ١٩٦٣، والمادة / ١٩ ف ١ من القانون المدني المصري.
- (١٦) د. حسن الهداوي، و د. غالب الداودي، القانون الدولي الخاص، القسم الثاني، تنازع القوانين وتنازع الاختصاص القضائي وتنفيذ الاحكام الاجنبية، بغداد، ١٩٨٨، ص ١٦٩.
- (١٧) ينظر علي عبد القادر مصطفى، الوظيفة العامة في النظام الإسلامي و في النظم الحديثة، الطبعة الأولى، الجزائر: ١٤٠٢ هـ - ١٩٨٢ م، ص ١٧٢.
- (١٨) ينظر د. علي محمد بدير و د. عصام البرزنجي، القانون الاداري، ص ٢٩٤.
- (١٩) المختار: شخص يكون مشرف على المنطقة وأنت هذه الوظيفة موجودة حتى الماضي القريب وأصبح يقوم ١٥٧١ بمهامه. المجلس البلدي بعد احتلال العراق في ٢٠٠٣، مجموعة المجلس، السنة الثانية، ص ٣٣.
- (٢٠) د شاب توما منصور، القانون الإداري، الجزء الأول، بغداد: دار الطبع والنشر الأهلية، ص ٢٢٧.
- (٢١) سعد العلوش، مبادئ في القانون العام، بغداد، ١٩٧٢، ص ٢١٣.
- (٢٢) وهيب عباد سلامة، الفصل بغير الطريق التأديبي ورقابة القضاء، مكتبة الانكلو المصرية القاهرة، بدون سنة طبع ص ١٠٨ وما بعدها.
- (٢٣) انظر على سبيل المثال المادة / ٩ من قانون العمل العراقي النافذ التي نصت على ما يلي:-

( تمثل الحقوق الواردة في هذا القانون الحد الأدنى لحقوق العمال، وحيثما وجد تنظيم خاص لعلاقات العمل، تطبق على العمال احكام هذا القانون او احكام التنظيم الخاص، ايهما افضل ).

( ٢٤ ) وتجدر الاشارة الى ان الاتفاقات الاصلاح للعامل قد تقع باطله في بعض الاحيان وذلك في حالات محددة ينص عليها المشرع كالمسائل المتعلقة بتنظيم الاقتصاد في الدولة او لغرض حماية اصحاب الاعمال او لفرض ضرائب معينة تحقيقا للمصالح العام للمجتمع. انظر: د.جلال القرشي، قانون العمل، المصدر السابق، ص ٤٣-٤٤.

( ٢٥ ) د. منير عبد المجيد، المصدر السابق، ص ١٨١.

( ٢٦ ) د.جلال القرشي، قانون العمل، المصدر السابق، ص ٤٤، د. شاب توما منصور، ص ٤١.

( ٢٧ ) وذلك لتمائل العلة في النطاقين الدولي والداخلي ، ألا وهو حماية العامل.

( ٢٨ ) د. ماجد راغب الحلو، القضاء الاداري، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ١٩٩٥ ص ٧١.

( ٢٩ ) د. محمد فؤاد مهنا، القانون الاداري العربي في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني، المجلد الثاني، دار المعارف، مصر ١٩٦٣-١٩٦٤ ص ٨٩٨ وما بعدها.

( ٣٠ ) مشار الى هذا الحكم لدى: د. منير عبد المجيد، المصدر السابق، ص ١٨٦.

( ٣١ ) وتجدر الاشارة بان هناك جانب من الفقه يشير الى خروج عقد العمل كلياً من نطاق تطبيق قانون الارادة، حتى في حالة اختيار القانون الاصلاح، اذ في هذه الحالة لا يتم تطبيق هذه الاحكام بوصفها قانوناً للارادة، وانما باعتبارها مجرد شروط عقدية لا تتعارض مع الاحكام الامرة في القانون المختص. انظر في ذلك: د. هشام علي صادق، دروس في القانون الدولي الخاص، ص ٣٩١.

( ٣٢ ) ويشار بهذا الصدد بأن المادة /٢٥ مدني عراقي، التي تشير الى تطبيق قانون الارادة، لا يمكن تطبيقها في هذا المجال لان هذه القاعدة وكما سبقت الاشارة اصبحت لا تتلاءم مع الطبيعة الخاصة لعقد العمل. ( ٣٣ ) انظر: المادة /٣٢ من القانون المدني العراقي التي تنص على انه ( لا يجوز تطبيق احكام قانون اجنبي قررته النصوص السابقة اذا كانت هذه الاحكام مخالفة للنظام العام وللداب في العراق ). وانظر كذلك: المواد /٩ و ١١ من قانون العمل العراقي النافذ.

( ٣٤ ) أنظر د. علي محمد بدير و د. عصام عبد الوهاب البرزنجي و د. مهدي ياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الاداري، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، جامعة بغداد، سنة ١٩٩٣، ص ٢٩٢

( ٣٥ ) أنظر د. علي محمد بدير و د. عصام عبد الوهاب البرزنجي و د. مهدي ياسين السلامي، المرجع السابق، ص ٢٩٣

( ٣٦ ) قرار رقم ٧٠ / ٩٦١ في ١٠/٦/١٩٦١ ، منشور في مجلة التدوين القانوني، عدد ٢ لسنة ١٩٦٢ ص ١٠٢ و ٥٣

( ٣٧ ) أنظر د. شاب توما منصور، القانون الاداري، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، سنة ١٩٨٠، ص ٢٧٢

( ٣٨ ) أنظر د. علي محمد بدير و د. عصام عبد الوهاب البرزنجي و د. مهدي ياسين السلامي، المرجع السابق، ص ٢٩٤.

( ٣٩ ) قرار رقم ٩٦/٥٩ في ٦/٥/١٩٥٩ ، مجلة التدوين القانوني، س ١، العدد/٣١٩٦٢، ص ١٢٦-١٢٧



## موقع قوانين العمل في الوظيفة العامة في القانون العراقي

(٤٠) حسم المشرع العراقي مسالة المستخدمين بقرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ٥١٨ في ٢٤/٦/١٩٧٣ الذي قضى بمنع تعيين أي مستخدم في دوائر الدولة، أما الموجودين منهم في الخدمة فقد قضى المجلس المذكور بقراره المرقم ٩١ لسنة ١٩٧٦ بنقل من يحمل الشهادة الابتدائية الى موظف ومن لا يحمل هذه الشهادة الى عامل، كما وعالج المجلس المذكور بقراره المرقم (١١٨٠) في ٦/١١/١٩٧٦ مسألة فئة الأجراء، بعد ذلك اتت المعالجة بصورة نهائية بالقرار رقم ١٥٠ لسنة ١٩٨٧ الذي قضى بتحويل العمال الى موظفين، ليصبح بذلك كل من يعمل في خدمة المرافق العامة في الدولة موظفا عاما. راجع د. علي محمد بدير و د. عصام عبد الوهاب البرزنجي و د. مهدي ياسين السلامي، المرجع السابق، ص ٢٨٨

(٤١) أنظر د. غازي فيصل مهدي، شرح قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١، مطبعة العزة، بغداد سنة ٢٠٠١، ص ٥

(٤٢) أنظر د. شاب توما منصور، القانون الاداري، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، سنة ١٩٨٠، ص ٢٧٣

(٤٣) أنظر د. شاب توما منصور، المرجع السابق، ص ٢٧٤

(٤٤) أنظر د. علي محمد بدير و د. عصام عبد الوهاب البرزنجي و د. مهدي ياسين السلامي، المرجع السابق، ص ٢٩٤

(٤٥) أنظر د. علي محمد بدير و د. عصام عبد الوهاب البرزنجي و د. مهدي ياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الاداري، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، جامعة بغداد، سنة ١٩٩٣، ص ٢٩٥

(٤٦) أنظر د. حسين حمودة المهدي، شرح احكام الوظيفة العامة، الطبعة الأولى، المنشأة العامة للنشر والتوزيع والاعلان، لسنة ١٩٨٦، ص ١٦

(٤٧) أنظر د. ماهر صالح علاوي الجبوري، القانون الإداري، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، جامعة الموصل، سنة ١٩٨٩، ص ٢٠٠

(٤٨) أنظر د. محمد علي جواد، مبادئ القانون الإداري، الجامعة المستنصرية، سنة ٢٠٠٢، ص ٩٣ و د. ماهر صالح علاوي الجبوري، القانون الإداري، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، جامعة الموصل، سنة ١٩٨٩، ص ١٩٨

### المصادر العربية:

١. عز الدين عبدالله، القانون الدولي الخاص، ج ٢، ط ٦، دار النهضة العربية، ١٩٦٩م.
٢. عزيز ابراهيم، شرح قانون العمل الجديد، الجزء الاول، تنظيم علاقات العمل الفردية، دار النشر مطبعة الأزهر، بغداد سنة ١٩٧٦م.
٣. عزيز عبد السلام، محاضرات في قانون العمل، جامعة عبد الرحمن ميرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ٢٠١٥م.
٤. عصام عبد الوهاب البرزنجي، مجلس شورى الدولة وميلاد القضاء الاداري العراقي، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون في جامعة بغداد، العدد الاول والثاني ١٩٩٠م.
٥. علاء يوسف اليعقوبي، حماية الاموال العامة في القانون الاداري، رسالة ماجستير قانون، جامعة بغداد ١٩٧٧م.
٦. علي العريف، شرح قانون العمل، الجزء الأول، دار الفكر، القاهرة، ١٩٣٦م.
٧. علي العريف، شرح قانون العمل، الجزء الأول، القاهرة، ١٩٦٣م.



٨. علي بن محمد شريف الجرجاني ، كتاب التعريفات ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، ١٩٨٣ م .
٩. علي صادق أبو هيف : القانون الدولي العام ، ج ١ ، ط ١ ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٩٧ م .
١٠. علي عبدالقادر القهوجي : قانون العقوبات القسم الخاص ، ط ٢ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٢ م .
١١. علي محمد بدير و عصام عبد الوهاب البرزنجي و مهدي ياسين السلمي ، مبادئ واحكام القانون الاداري، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، جامعة بغداد، سنة ١٩٩٣ م .
١٢. علي محمد جعفر : قانون العقوبات ، القسم الخاص ، ط ١ ، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، ٢٠٠٦ م .
١٣. عماد الدين الجبوري : كيف يتخلص العراق من صدارة العالم بالفساد ، مقال منشور على شبكة الانترنت ، ٢٠٠٩ ، على الموقع الإلكتروني [www.rnews.net](http://www.rnews.net) .
١٤. عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، منشورات اتحاد الكتاب العرب، دمشق، ٢٠٠٣ م .
١٥. عماد عوض عدس : التحريات كإجراء من إجراءات البحث عن الحقيقة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٧ م .
١٦. عمار عوابدي ، مناهج البحث العلمي وتطبيقاتها في ميدان العلوم القانونية والإدارية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، إشراف : دليلو فيصل (دراسات في المنهجية)، إعداد : جماعي الجزائر ، ١٩٩٢ م .
١٧. عمر القاضي، الفساد الإداري وإمكانات الإصلاح الاقتصادي، عمان، الأردن، ٢٠٠٧ م .
١٨. عوض محمد الكفراوي : الرقابة المالية النظرية والتطبيق ، ط ٢ ، مطبعة الانتصار لطباعة الاوفست ، بلا مكان طبع ، ١٩٩٨ م .
١٩. عيان محمد علي باش : التكلفة الاقتصادية والاجتماعية للفساد الحكومي في البلدان النامية ، بحث منشور ، مجلة دليل الموظف النزيه ، برنامج المجتمع المدني ، بلا عدد ، بلا سنة .
٢٠. غازي فيصل مهدي ، شرح قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ ، مطبعة العزة ، بغداد سنة ٢٠٠١ م .
٢١. غانم محمد غانم: الحماية الجنائية لأسرار الأفراد لدى الموظف العام ، من دون اسم مطبعة ، دار النهضة العربية ، ١٩٨٨ م .
٢٢. فارس رشيد فهد الجبوري : الفساد والفساد الإداري في العراق ، بحث منشور في مجلة القانون المقارن ، مجلة علمية محكمة تصدرها جمعية القانون المقارن العراقية ، العدد ٤٧ ، سنة ٢٠٠٧ م .
٢٣. فاروق عبد الخالق ، الفساد في مصر دراسة اقتصادية تحليلية، العربي للنشر، القاهرة، ٢٠٠٧ م .
٢٤. فاروق عبد الخالق الفساد في مصر دراسة اقتصادية تحليلية، العربي للنشر، القاهرة، ٢٠٠٧ م .
٢٥. فتحي فكري : قيود تعبير الموظف عن آرائه في الصحف ، من دون اسم مطبعة ، دار النهضة العربية ، ١٩٨٩ م .
٢٦. فخري عبد اللطيف ، اثر الاخلاقيات الوظيفية في تقليل فرص الفساد الإداري في الوظائف الحكومية، مجلة علوم إنسانية ، عدد ٢٩ ، ٢٠٠٦ م .
٢٧. فخري عبدالرزاق صليبي الحديثي : شرح قانون العقوبات القسم الخاص ، مطبعة الزمان ، بغداد ، ١٩٩٦ م .



## موقع قوانين العمل في الوظيفة العامة في القانون العراقي

٢٨. فرحات محمد فهمي السبكي: الضبط الإداري والحياد الوظيفي (دراسة مقارنة) ، أطروحة دكتوراه ، أكاديمية الشرطة ، كلية الدراسات العليا ، مصر ، ٢٠٠٢ .
٢٩. فؤاد العطار ، القانون الإداري، دار النهضة العربية الطبعة الثالثة ١٩٧٧ م .
٣٠. فؤاد دهمان ، التشريعات الاجتماعية .، قانون العمل - دمشق، سنة ١٩٦٥ م.
٣١. فوزت فرحات: القانون الإداري العام ، الكتب الأول ، التنظيم الإداري- نشاط الإدارة ، ط ١ ، مكتبة الحلبي الحقوقية ، طرابلس ، ٢٠٠٤ م.
٣٢. فيريم فاطمة الزهراء: الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، ٢٠٠٤ م.
٣٣. قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (٢٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل .
٣٤. لويد دنيس، فكرة القانون، تعريب ،سليم الصويص، عالم المعرفة، العدد ٤٧، ١٩٨١ م.
٣٥. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ١٩٩٥ م.
٣٦. مأمون محمد سلامة : الإجراءات الجنائية في التشريع المصري ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، بلا سنة طبع.
٣٧. ماهر صالح علاوي الجبوري ، القانون الإداري، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، جامعة الموصل، سنة ١٩٨٩ م .
٣٨. ماهر عبد شويش الدرة : شرح قانون العقوبات القسم الخاص ، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، ٢٠٠٨ م.
٣٩. ماهر فيصل صالح الدليمي ، د. وليد مرزة المخزومي: المسؤولية القانونية للموظف عن إفشائه الأسرار الوظيفية ، بحث منشور في مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية، العدد (١) ، سنة ٢٠١٠ م.
٤٠. مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز آبادي ، القاموس المحيط ٢ ٤٠٠ ، ١٩٥٢ م .
٤١. مجدي مدحت النهري: قيود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية ،من دون اسم مطبعة ، مكتبة الجلاء الحديثة بالمنصورة ، مصر .
٤٢. محمد إبراهيم عبد الله الزبيدي : العلاقات العامة ومكافحة الفساد الإداري في العراق ، رسالة ماجستير ، كلية الإعلام جامعة بغداد ، ٢٠٠٧ م.
٤٣. محمد أحمد غانم : الإطار القانوني للرشوة عبر الوطنية (رشوة المسؤولين العموميين الأجانب) ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ٢٠١١ م.
٤٤. محمد احمد محسن ، شرح قانون العمل ، مطبعة المعارف ، بغداد ، ٢٠٠٣ م.
٤٥. محمد الأمين البشري : الفساد والجريمة المنظمة ، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، الرياض - المملكة العربية السعودية ، ٢٠٠٧ م.
- ٤٦- محمد الصافوري ، النظم القانونية القديمة الذي اليهود والاغريق والرومان (، الولاء للطبع والتوزيع ، ١٩٩٦ م

### Arabic sources:

- 1- .Ezz al-Din Abdullah, Private International Law, vol. 2, 6th edition, Dar al-Nahda al-Arabiya, 1969 AD.





## موقع قوانين العمل في الوظيفة العامة في القانون العراقي

- 2- .Aziz Ibrahim, Explanation of the New Labor Law, Part One, Regulating Individual Labor Relations, Al-Azhar Press Publishing House, Baghdad, 1976 AD.
- 3- .Aziz Abdel Salam, Lectures on Labor Law, Abdel Rahman Mira University, Faculty of Law and Political Science, 2015 AD.
- 4- .Issam Abdul Wahab Al-Barzanji, The State Shura Council and the Birth of the Iraqi Administrative Judiciary, research published in the Journal of Legal Sciences, College of Law at the University of Baghdad, issues one and two, 1990 AD.
- 5- .Alaa Youssef Al-Yaqoubi, Protection of Public Funds in Administrative Law, Master's Thesis in Law, University of Baghdad, 1977 AD.
- 6- .Ali Al-Arif, Explanation of Labor Law, Part One, Dar Al-Fikr, Cairo, 1936 AD.
- 7- .Ali Al-Arif, Explanation of Labor Law, Part One, Cairo, 1963 AD.
- 8- .Ali bin Muhammad Sharif Al-Jurjani, The Book of Definitions, Dar Al-Kutub Al-Ilmiyyah, Beirut, 1983 AD.
- 9- .Ali Sadiq Abu Haif: Public International Law, Part 1, 1st Edition, Mansha'at Al-Ma'arif, Alexandria, 1997 AD.
- 10 .Ali Abdul Qadir Al-Qahwaji: Penal Code, Special Section, 2nd edition, Al-Halabi Legal Publications, Beirut, 2002 AD.
- 11 .Ali Muhammad Badir, Issam Abdul Wahab Al-Barzanji, and Mahdi Yassin Al-Salami, Principles and Provisions of Administrative Law, Ministry of Higher Education and Scientific Research, University of Baghdad, 1993 AD.
- 12 .Ali Muhammad Jaafar: Penal Code, Special Section, 1st edition, Majd University Foundation for Studies, Publishing and Distribution, Beirut, 2006 AD.
- 13 .Imad al-Din al-Jubouri: How can Iraq get rid of the world's leadership with corruption, an article published on the Internet, 2009, on the website www.rnews.net.
- 14 .Imad Salah Abdel Razzaq Al-Sheikh Dawoud, Publications of the Arab Writers Union, Damascus, 2003 AD.
- 15 .Imad Awad Adas: Investigations as a Procedure for Searching for the Truth, Dar Al Nahda Al Arabiya, Cairo, 2007 AD.
- 16 .Ammar Awabdi, Scientific Research Methods and Their Applications in the Field of Legal and Administrative Sciences, Office of University Press, Supervised by: Dalillo Faisal (Studies in Methodology), Prepared by: Algeria Group, 1992 AD.
- 17 .Omar Al-Qadi, Administrative Corruption and the Possibilities of Economic Reform, Amman, Jordan, 2007 AD.
- 18 .Awad Muhammad Al-Kafrawi: Financial Control Theory and Practice, 2nd edition, Al-Intisar Offset Printing Press, no print location, 1998 AD.
- 19 .Ayan Muhammad Ali Bash: The economic and social cost of government corruption in developing countries, published research, Honest Employee Guide Magazine, Civil Society Program, no issue, no year.
- 20 .Ghazi Faisal Mahdi, Explanation of the Law of Discipline of State and Socialist Sector Employees No. 14 of 1991, Al-Azza Press, Baghdad, 2001 AD.
- 21 .Ghanem Muhammad Ghanem: Criminal Protection of Individual Secrets of a Public Employee, Without a Name Printing Press, Dar Al-Nahda Al-Arabiyya, 1988 AD.
- 22 .Fares Rashid Fahd Al-Jubouri: Corruption and administrative corruption in Iraq, research published in the Journal of Comparative Law, a peer-reviewed scientific journal issued by the Iraqi Comparative Law Society, Issue 47, 2007 AD.
- 23 .Farouk Abdel Khaleq, Corruption in Egypt, an analytical economic study, Al-Arabi Publishing, Cairo, 2007 AD.





- 24 .Farouk Abdel Khaleq, Corruption in Egypt, an analytical economic study, Al-Arabi Bulletin, Cairo, 2007 AD.
- 25 .Fathi Fikri: Restrictions on an employee's expression of his opinions in newspapers, without the name of a printing press, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, 1989 AD.
- 26 .Fakhri Abdel Latif, The impact of functional ethics in reducing the chances of administrative corruption in government jobs, Journal of Human Sciences, No. 29, 2006 AD.
- 27 Fakhri Abdul Razzaq Salbi Al-Hadithi: Explanation of the Penal Code, Special Section, Al-Zaman Press, Baghdad, 1996 AD.
- 28 .Farhat Muhammad Fahmy Al-Sabki: Administrative control and job neutrality (a comparative study), doctoral thesis, Police Academy, College of Graduate Studies, Egypt, 2002.
- 29 .Fouad Al-Attar, Administrative Law, Arab Renaissance House, third edition, 1977 AD.
- 30 .Fouad Dahman, Social Legislation, Labor Law, Damascus, 1965 AD.
- 31 .Fawzat Farhat: General Administrative Law, First Book, Administrative Organization - Administration Activity, 1st edition, Al-Halabi Law Library, Tripoli, 2004 AD.
- 32 .Ferm Fatima Al-Zahraa: The public employee and the principle of neutrality of administration in Algeria, Master's thesis, Faculty of Law, University of Algiers, 2004 AD.
- 33 .The Iraqi Code of Criminal Procedure No. (23) of 1979, as amended.
- 34 .Lloyd Dennis, The Idea of Law, Arabization, Salim Al-Suwais, The World of Knowledge, No. 47, 1981 AD.
- 35 .Maged Ragheb Al-Helou, Administrative Judiciary, University Press House, Alexandria 1995 AD.
- 36 .Maamoun Muhammad Salama: Criminal Procedure in Egyptian Legislation, Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo, without a year of publication.
- 37 .Maher Saleh Allawi Al-Jubouri, Administrative Law, Ministry of Higher Education and Scientific Research, University of Mosul, 1989 AD.
- 38 .Maher Abd Shawish Al-Durra: Explanation of the Penal Code, Special Section, Al-Atak Book Industry, Cairo, 2008 AD.
- 39 .Maher Faisal Saleh Al-Dulaimi, Dr. Walid Marza Al-Makhzoumi: The employee's legal responsibility for disclosing job secrets, research published in the Anbar University Journal of Legal and Political Sciences, Issue (1), 2010 AD.
- 40 .Majd al-Din Muhammad bin Yaqoub al-Fayrouzabadi, Al-Qamoos al-Muhit 2 400, 1952 AD.
- 42 .Magdy Medhat Al-Nahri: Restrictions on the public employee's exercise of political rights and freedoms, Without a Name Printing Press, Al-Galaa Modern Library in Mansoura, Egypt.
- 43 .Muhammad Ibrahim Abdullah Al-Zubaidi: Public relations and combating administrative corruption in Iraq, Master's thesis, College of Information, University of Baghdad, 2007 AD.
- 44 .Muhammad Ahmed Ghanem: The Legal Framework for Transnational Bribery (Bribery of Foreign Public Officials), New University House, Alexandria, 2011 AD.
- 45 .Muhammad Ahmed Mohsen, Explanation of Labor Law, Al-Ma'arif Press, Baghdad, 2003 AD.
- 46 .Muhammad Al-Amin Al-Bishri: Corruption and Organized Crime, Naif University.