



**SIGMA**

**Support for Improvement in Governance and Management**

A joint initiative of the OECD and the European Union, principally financed by the EU

"سيجما" دعم تطوير الحوكمة والإدارة - مبادرة مشتركة بين منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية والاتحاد الأوروبي، بتمويل رئيسي من الاتحاد الأوروبي

## القائمة المرجعية لمحتويات تشريعات الخدمة المدنية

سيجما: الورقة البحثية رقم 5، 1996

تم إعداد هذه الوثيقة بدعم مالي من قبل الاتحاد الأوروبي؛ علما بأن الآراء التي جاءت فيها خاصة بكتائب الوثيقة وحده دون سواه ولا يمكن بأي حال من الأحوال اعتبارها تمثل الرأي الرسمي للاتحاد الأوروبي، وهي لا تعكس بالضرورة آراء منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ودولها الأعضاء أو الدول المستفيدة التي تشارك في برنامج سيجما.

## برنامج سيجما

إن برنامج "سيجما" لدعم تطوير الحوكمة والإدارة في دول وسط وشرق أوروبا، هي مبادرة مشتركة ما بين مركز التعاون مع اقتصادات المراحل الانتقالية التابع لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية من جانب، وبين برنامج الاتحاد الأوروبي "فير" من جانب آخر، والذي يتم تمويله بالدرجة الأولى من برنامج الاتحاد الأوروبي "فير". كما تقوم أيضا منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ومعها عدة دول أعضاء في المنظمة بتقديم الموارد؛ في حين تقوم مبادرة "سيجما" بمساعدة الإدارة العامة في جهودها الإصلاحية في وسط وشرق أوروبا.

إن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية هي منظمة تجمع بين 26 من الحكومات الديمقراطية التي بها اقتصاد سوق متقدم، ويقوم المركز بتوجيه ما تقدمه المنظمة من إرشاد ومساعدة من خلال نطاق واسع من القضايا الاقتصادية للدول التي تطبق عمليات الإصلاح في وسط وشرق أوروبا، وكذا في دول الاتحاد السوفيتي السابق؛ ويقدم برنامج "فير" التابع للاتحاد الأوروبي تمويلا من خلال تقديم منح وذلك بغرض دعم دولها الشريكة في وسط وشرق أوروبا حتى تصل إلى المرحلة التي تصبح فيها مستعدة لتحمل التزامات العضوية في الاتحاد الأوروبي.

وقد تم إطلاق مبادرة "سيجما" في عام 1992، وهي تعمل داخل إطار "وحدة خدمة الإدارة العامة" PUMA وهي التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. وتقدم هذه الوحدة معلومات وتحليل قائم على الخبرة في مجال الإدارة العامة لصناع السياسات في الدول الأعضاء في المنظمة، كما تقوم أيضا بتيسير عملية الاتصال وتبادل الخبرات بين مدراء القطاع العام؛ وتقوم مبادرة "سيجما" من خلال وحدة خدمة الإدارة العامة، بتزويد إحدى عشرة دولة بزخم من المعلومات الفنية التي تم اكتسابها عبر العديد من سنوات الدراسة والعمل.

وتتعاون الحكومات الشريكة مع الأمانة العامة لمبادرة "سيجما" بأسلوب يتسم بالمرونة ويستهدف إعداد برامج عمل يتم تصميمها لتقوية القدرات بغية تحسين الحوكمة بما يتماشى مع أولويات كل من الحكومات المختلفة وما يتفق مع رسالة مبادرة "سيجما". وتعتمد المبادرة على شبكة من مدراء الإدارة العامة المتمرسين وذوي الخبرات وذلك لتقديم خدمات استشارية وتحليل مقارن بين مختلف نظم الإدارة. كما تعمل مبادرة "سيجما" أيضا عن كثب مع جهات مانحة دولية أخرى ممن تقوم بتشجيع ودعم عمليات الإصلاح الإداري وتنمية الديمقراطية.

على مدى نطاق عملها، فإن مبادرة "سيجما" تمنح أولوية كبيرة لتسهيل التعاون بين الحكومات، مما يشمل تقديم دعم للتدابير اللوجستية لتشكيل شبكات تجمع بين ممارسي الإدارة العامة من وسط وشرق أوروبا من جانب، وبين هؤلاء الممارسين ونظرائهم في الدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، من جانب آخر.

وتعمل مبادرة "سيجما" على ستة محاور كالتالي: إصلاح المؤسسات الحكومية العامة، وإدارة عمليات صنع السياسات، وإدارة الإنفاق، وإدارة الخدمة العامة، والإشراف الإداري، وخدمات المعلومات.

لمزيد من المعلومات عن "سيجما" يرجى الاطلاع على موقعنا الإلكتروني:

<http://www.sigmaweb.org>

**حقوق النشر محفوظة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية**

تمنح منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية حق استخدام وتداول هذه المواد للأغراض غير التجارية. وفي حالة الرغبة في استخدام هذه المواد تجارياً أو الحصول على حقوق الترجمة فيرجى تقديم طلب بذلك على الموقع الإلكتروني التالي: [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org)

## مقدمة

تتضمن الأجنداث السياسية في دول وسط وشرق أوروبا برامج رئيسية لترسيخ الديمقراطية والإصلاحات الاقتصادية. ومن ضمن المجالات المألوفة للإصلاحات، هناك العمل على تحقيق الاستقرار على مستوى الاقتصاد القومي، وعمليات الخصخصة، والتكامل الأوروبي، وإصلاح أنظمة الرعاية الاجتماعية، وإصلاح نظم الضرائب، وتحقيق اللامركزية وصولاً إلى الحكم الذاتي. إن عدد القوانين الجديدة التي تقوم بتنظيم عمليات الإصلاح وتغيير نظم قديمة يعتبر عددا هائلا. وفي هذا السياق، تتضح الحاجة إلى الخدمة المدنية الفعالة. كما تعد الإدارة الدائمة والاحترافية هي الأداة، وذلك ليس فقط لإعداد سياسات ومسودات القوانين، ولكن أيضا لتنفيذها وإدارة النظم التي يأتي تعريفها في القوانين.

إن تطوير الإدارة باعتبارها أداة لتنفيذ الإصلاحات السياسية والاقتصادية، وإدارة النظم، يتطلب استثمار طويل المدى، ويجب أن يتم حمايتها من سوء الاستغلال وتدني مستوى الإدارة على المدى القصير. وبناء عليه، فإن المهارات والخبرة في كل من مجالات الإصلاح، مع توفير استمرارية تتسم بالاحترافية تصبح أهدافا جوهرية لتأسيس وترسيخ خدمات مدنية في دول وسط وشرق أوروبا.

إلا أن هذه الدول ليست لديها تقليد تأسس مؤخرا بالنسبة لتشريع محدد، والذي يكون قابل للتطبيق على الذين يتم تعيينهم لممارسة السلطات وتقديم الخدمات الخاصة بالإدارة العامة. إلا أن هناك استثناء يتمثل في بولندا، حيث كان هناك قانون خاص بالعاملين في الخدمة المدنية منذ عام 1982 (الذي تم تعديله في عام 1994)؛ أما إستونيا، والمجر، ولاتفيا، وليتوانيا، فإن لدى جميعها تشريع جديد للخدمة المدنية، حيث أن علاقات العمل في الإدارات العامة للدول التي تمر بمراحل انتقالية يتم تنظيمها من قبل قوانين عمل عامة.

في كافة الدول الإحدى عشرة التي تتعاون مع مبادرة "سيجما" (مبادرة دعم تطوير الحوكمة والإدارة)، فإنه ينظر إلى تأسيس إدارة دائمة، غير سياسية، واحترافية مهنية، على أنها ضرورة حتى يتم الابتعاد عن الإدارة الموروثة، حيث التعيين والمسارات الوظيفية لم تكن قائمة على أساس من الاستحقاق، بل وفقا لأسباب سياسية أو غيرها من الأسباب، وحيث يتم فصل العاملين ليس على أساس أسباب موضوعية احترافية مهنية. وينظر إلى قانون خاص، قانون الخدمة المدنية، على أنه السبيل إلى تحديد وتعريف الخدمة المدنية، والمؤهلات، وواجبات وحقوق العاملين بالخدمة المدنية، وذلك بالإضافة إلى ظروف العمل الخاصة بهم. كما أن هناك أيضا الحاجة إلى مثل هذا القانون، لتعريف وتحديد العلاقة بين هذا القانون وقوانين أخرى، سواء كانت عليا سيادية، أو تكميلية، أو تابعة، مثل قانون العمل، والقوانين الخاصة بحقوق معاشات التقاعد، وما إلى ذلك.

إن القانون الذي يقوم بتعريف وبتحديد الخدمة المدنية يجب أن يشمل بنود تحمي الخدمة المدنية من التدخل السياسي أو من أنواع أخرى من التدخل. وعلى نفس القدر من الأهمية، فإن هذا القانون يجب أن يحتوي أيضا على أحكام وبنود تستهدف رفع مستوى جودة أداء العاملين الخاضعين لهذا القانون. وحتى يمكن الاستفادة من شروط تعيين أكثر أمنا، فإنه يجب مطالبة العاملين بالخدمة المدنية بالعمل على مستوى جودة معين ومعايير قياسية جيدة الأداء.

وبناء عليه، فإن قانون الخدمة المدنية يجب أن يحقق توازنا بين الواجبات وعنصر المسائلة التي هي جزء من المنصب الحكومي، وكذا الحقوق التي تضمن النزاهة الاحترافية المهنية في تنفيذ مهام المنصب. كما يجب على هذا القانون أن يفي بعدد من الأهداف المختلفة، وبصفة خاصة يجب عليه تحقيق ما يلي:

(1) رفع مستوى الاحتراف المهني للعاملين بحيث يتم تحسين الأداء، ومنح درجة معينة من الاستقلال لهؤلاء العاملين الذين يقوموا بممارسة وتنفيذ سلطات عامة، وذلك حتى يمكن تفادي الاستغلال السياسي وأنواع أخرى من سوء الإدارة، مع رعاية معايير قياسية أخلاقية في الإدارة العامة.

(2) تمكين الحكومة من ملائمة الإدارة للاحتياجات المتغيرة، على سبيل المثال لإعادة الهيكلة، أو لخفض التكاليف، أو لإعادة تخصيص وتنفيذ حركات نقل للموارد البشرية من موقع داخل الخدمة المدنية إلى موقع آخر.

(3) منح الإدارة العامة عنصر الشرعية في عيون المواطنين، وجعل المواطنين ومجموعات أخرى من العاملين بالحكومة يتقبلون الخصائص والسمات التي تقوم عليها خدمة مدنية احترافية (تحقيق توازن بين المتطلبات النوعية والواجبات من جانب، والحقوق والمزايا من جانب آخر).

(4) جعل المسار الوظيفي في الخدمة المدنية يتمتع بعنصر الجذب، والاحتفاظ بالعاملين في هذا المسار الوظيفي.

أما أهداف قانون العمل فإنها تختلف، حيث يستهدف قانون العمل خلق شروط عادلة، ومتساوية، ويتم تحديدها على المستوى السياسي لكافة العاملين، وفي نفس الوقت تحديد التزاماتهم العامة. وبناء عليه، فمن الطبيعي ضرورة قيام قانون العمل بالتركيز بصفة أكبر على الحقوق الرسمية للعاملين، وبصفة أقل على المعايير القياسية للجودة، وعلى مصالح واهتمامات أصحاب العمل ذات

الصلة بعنصر الفعالية أو سيادة القانون. وحتى يمكن الحكم على جودة القضايا وتحديدها، فإن على أصحاب العمل من القطاع الخاص أن يعتمدوا على معايير أخرى مثل تقاليد المجال المعني، وعنصر المنافسة في السوق، ومدخلات النقابات العمالية. وبالنسبة لأصحاب العمل في القطاع الحكومي، فإن قضايا الجودة عادة ما يتم تحديدها في تشريع خاص بالخدمة المدنية.

وفي الدول التي قد تم فيها تنظيم التوظيف الحكومي منذ مدة طويلة وذلك بموجب قوانين عمل، فإن فهم الاختلافات بين قانون العمل وقانون الخدمة المدنية يبدو محدودا. وقد قامت مبادرة "سيجما" بإعداد القائمة المرجعية التالية حتى تساعد على توضيح هذا الاختلاف، وبغية مساعدة القائمين على صياغة قانون خدمة مدنية، حتى يضعوا في حسابهم كافة الاعتبارات الضرورية. ولا تقوم القائمة المرجعية بالتوصية بحلول محددة، بل هي تشير إلى ما يجب أن يتم أخذه في الاعتبار، بالإضافة أيضا إلى التبعات المرجحة للحلول التي وقع عليها الاختيار.

لقد تم بالفعل تقديم هذا الإصدار إلى فرق عمل الصياغة في عدد من الدول. كما قد تم أيضا استخدامه باعتباره الإطار الأساسي للعديد مما قامت به مبادرة "سيجما" من عمليات مراجعة لمسودة تشريع الخدمة المدنية في دول وسط وشرق أوروبا. إلا أن هذه القائمة المرجعية تعد قائمة بذاتها، باعتبارها وثيقة عملية تقوم بتعريف خدمة مدنية احترافية مهنية، وتتسم بأنها موضوعية وغير متحيزة، وكذا دائمة، وذلك من منظور قانوني، وهذا هو سبب قيامنا الآن بنشرها.

وتعكس هذه الوثيقة المرجعية التشريع، وتستهدف أيضا تبادل الخبرات والآراء بين مدراء القطاع العام في دول وسط وشرق أوروبا، وكذا في الدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. لقد قام الأستاذ دكتور كيث و. باتشت، من جامعة ويلز، بكارديف، في المملكة المتحدة، بتجميع المفاهيم والتوصيات من هذه الموارد، وقام بتنظيمها في القائمة المرجعية التالية.

ستافان زينرستروم

كبير الاستشاريين، الخدمة العامة

"سيجما" فبراير/شباط 1996

## جدول المحتويات

1	<u>الأهداف</u>
2	<u>تطاق التشريعات</u>
3	<u>عنصر الإدارة في كافة قطاعات الحكومة</u>
4	<u>تشريعات ثانوية</u>
5	<u>عناصر التكلفة</u>
6	<u>الانخراط في نظام الخدمة المدنية</u>
7	<u>شروط الخدمة</u>
8	<u>مهام وواجبات العاملين في الخدمة المدنية</u>
9	<u>الإجراءات التأديبية التي يتم تطبيقها على العاملين بالخدمة المدنية</u>
10	<u>حقوق العاملين في الخدمة المدنية</u> -
11	<u>المشاركة من قبل العاملين في الخدمة المدنية</u> -
12	<u>التدريب</u> -
13	<u>بنود خاصة بالترتيبات الانتقالية وعمليات التوفير</u> -
14	<u>بنية القانون</u> -

## القائمة المرجعية لمحتويات تشريع الخدمة المدنية

يتمثل الغرض من إعداد وتقديم هذه القائمة المرجعية في توفير وسيلة للتأكد مما إذا كان قد أخذ في الاعتبار الأمور التي عادة ما يتضمنها تشريع الخدمة المدنية الخاص بمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، وذلك بغية تضمينها في نظام أساسي معين هو في طور الإعداد. وليس المقصود منه أن يكون توجيهها لما يجب أن يتم تضمينه في مثل هذا النظام الأساسي، ولا تحديد أسلوب تناول أمور معينة. ويجب أن تعكس الاختيارات في هذه السياقات ما يسود من ظروف محلية.

وفي هذه القائمة المرجعية، فإن كلمة "القانون" تشير إلى أداة التشريع الأولى التي تحكم الخدمة المدنية، في حين أن كلمة "التشريع" تشير إلى القانون ومعه التشريع الثانوي الذي تم إعداده ليكمّله.

### 1. الأهداف

**ملحوظة:** إن الأغراض التي عادة ما تستهدف سن تشريع للخدمة المدنية تشمل ما يلي:

أ. تأسيس خدمة مدنية محايدة سياسياً وتتسم بالاحترافية المهنية، والتي تقدم خدمات عامة بسرعة وفي حينها وبفعالية استجابة لاحتياجات الدولة، والتي تتصف أيضاً بأنها خالية من الانحياز، ومن الفساد، ومن سوء استخدام السلطة، ولكنها تتسم بما لديها من ولاء ومن وفاء لمتطلبات الحكومة.

ب. تحديد المؤسسات التي يتم تمكينها من إدارة العاملين بالخدمة المدنية، أو بغرض متابعة ما يقوموا به من عمليات إدارة، وذلك حين يتم التنفيذ من قبل وزارات/أجهزة.

ج. توفير عملية اختيار العاملين المدنيين على أساس من الاستحقاق، وذلك بعد عمل مسابقة عادلة ومفتوحة.

د. تقديم الفرص المتساوية للالتحاق بالعمل وللتقدم في مجال الخدمة المدنية، وكذا الفرص المتساوية فيما يتعلق بمسار وظيفي في الخدمة.

هـ. خلق نظام من مهام وواجبات العاملين بالخدمة المدنية، موجه نحو خلق جودة، واستمرارية، ونزاهة، ومسائلة فيما يتعلق بأداء وظائفهم.



و. ضمان مجموعة الحقوق والمزايا، وكذا ضمان توفر شروط أخرى خاصة بعمليات التوظيف وتنتم بأنها جاذبة للعاملين بالخدمة المدنية ذوي الكفاءات العالية.

1.1 هل سوف يضمن التشريع تحقيق الأهداف بدرجة مرضية؟ وبصفة خاصة فيما يتعلق بما يلي.....:

(أ) هل تم تحقيق التوازن السليم بين كل من القيود المفروضة على العاملين بالخدمة المدنية والتي تنشأ من نظام المهام والواجبات من جانب، وبين الوضع الخاص والامتيازات الإيجابية التي تقدم لهم في مقابل ذلك؟

(ب) هل تمنح حماية مناسبة لضمان الوظيفة أو المنصب الوظيفي الذي يوفر الحماية للعاملين بالخدمة المدنية، والحماية من تسييس الخدمة وسوء استغلال السلطة السياسية؟

(ج) هل المزايا المقدمة (على سبيل المثال فيما يتعلق بشروط العمل، والإجازات، وفرص الترقى، والبدلات، والرعاية الصحية، ومعاشات التقاعد) كافية لجذب والاحتفاظ بالجودة المأمولة للعاملين اللازمين؟

2.1 هل يجب أن يشتمل القانون في حد ذاته على بيان بالأهداف والذي من أجله تم تصميم هذا القانون ليحقق تلك الأهداف؟ أم هل القواعد الفعلية في إطار القانون أو التعقيبات المصاحبة لها سوف تجعل الأهداف واضحة بما يكفي للبرلمان ولمستخدمي التشريع؟

## 2. نطاق التشريعات

1.1 ما هي فئات الأشخاص، الذين يقومون بتنفيذ مهام عامة، التي يجب أن تخضع لهذا التشريع؟ هل يشتمل القانون على تعريفات واضحة أو أوصاف للفئات التي يغطيها؟

2.2 هل يوضح القانون بصفة خاصة ما إذا كان يجب على التشريع ....

(أ) أن يقتصر على المسؤولين الذين يقوموا بأداء وظائف تنفيذية وإدارية للدولة (مسئولي الدولة)؟

(ب) أن يمتد أيضا ليشمل الذين يقوموا بمهام مماثلة للحكومات المحلية؟

3.2 إذا كان التشريع مقصور على مسؤولي الدولة، فهل يوضح القانون ما إذا كان المقصود من التشريع أن ينطبق على المسؤولين المعنيين بممارسة سلطات محددة في الدولة، على سبيل المثال:

- (1) منصب رئيس الدولة؟
- (2) البرلمان؟
- (3) منصب مدير المظالم أو ما يشبه ذلك من سلطات مماثلة؟
- (4) المحاكم؟

4.2 إذا كان التشريع يقتصر على مسؤولي الدولة، فهل هو معني بهؤلاء الذين يقوموا بإنجاز مهام بها قدر من المسؤوليات ("كبار الموظفين")؟ أم هل يمتد ليشمل أيضا العاملين الداعمين ("موظفي الدولة في القطاع الصناعي"، على سبيل المثال القائمين بأعمال السكرتارية، ومشغلي الحاسب الآلي، والسائقين، والسعاة، ومسؤولي الأمن، وما إلى ذلك)؟

5.2 إذا كان التشريع يعني في المقام الأول بكبار الموظفين، فهل يشرح القانون بأسلوب واضح ما يلي:

- (أ) كيف يتم تحديد هؤلاء المسؤولين (على سبيل المثال الذين يتقلدون أحد المناصب المدرجة في قائمة للمناصب ذات السلطات أو فئة معينة أو درجة معينة)؟
- (ب) ما هي القواعد القانونية التي تحكم الموظفين المساعدين؟

6.2 إذا كان التشريع يقتصر على كبار موظفي الدولة، فهل يشمل بنود تمكن موظفي الدولة في القطاع الصناعي من الانخراط في فئات كبار الموظفين من خلال نوع من أنواع الترقى الداخلي (على سبيل المثال عن طريق اكتساب المؤهلات الضرورية أو اجتياز امتحان خاص)؟

7.2 إذا كان التشريع يقتصر على كبار مسؤولي الدولة، فهل المقصود منه أن ينطبق على فئات أخرى بالإضافة إلى تلك التي تم ذكرها فيما سبق؟ إذا جاءت الإجابة بنعم، فهل هو يسري على هؤلاء .....

(أ) أعضاء الهيئة القضائية (أي القضاة الذين يقوموا بتنفيذ مهام قضائية)؟

(ب) أعضاء القوات النظامية (القوات المسلحة، الشرطة، الجمارك، وحرس الحدود، وضباط السجون)؟

(ج) الموظفين العاملين في مجال الخدمات الطبية المقدمة من الدولة (على سبيل المثال أطباء ومرمضين وممرضات)؟

(د) الموظفين العاملين في مجال الخدمات التعليمية المقدمة من الدولة (على سبيل المثال هيئة التدريب بالجامعات ومعلمي المدارس)؟

(هـ) موظفين في خدمات النقل القومي ومجال الاتصالات؟

(و) موظفين في هيئات أو أجهزة شبه حكومية؟

**ملحوظة:** كلما زاد عدد الفئات المتضمنة، كلما زادت ضرورة التأكد مما إذا كانت البنود العامة في التشريع (على سبيل المثال الواجبات والحقوق) يمكن أن يتم تطبيقها بالتساوي على كل فئة، وإذا لم يكن الأمر كذلك، فإنه يجب إجراء تعديل على هذه البنود وذلك بأسلوب مناسب. وفي كثير من الحالات، قد يكون من الأفضل السعي لسن تشريع منفصل، الذي يتناول صراحة الاحتياجات الخاصة بالفئة (على الرغم من أن الأمور المشتركة مع تلك المدرجة في القانون، يمكن تناولها بنفس الطريقة أو بالإشارة إلى القانون).

**8.2** إذا لم يكن من المقصود أن ينطبق التشريع على كافة أو أي من هذه الفئات الأخرى، فهل يجعل القانون هذا الأمر واضحاً (على سبيل المثال عن طريق استبعاد كلمات معينة)، وهل يشير القانون إلى أي قانون أو تشريع آخر يقوم بتنظيم الأمور الخاصة بهذه الفئات؟

فئات أخرى بخلاف العاملين في الدولة

**9.2** إذا كان المقصود من التشريع أن يسري على فئات أخرى من الأشخاص، وذلك بالإضافة إلى مسؤولي الدولة، فهل تشمل هذه الفئات ما يلي.....

(أ) موظفين في الحكومة المحلية؟

(ب) أعضاء منتخبين بحكومة الدولة أو بحكومات محلية؟

10.2 إذا تناول التشريع أشخاص منتخبين، فهل يأخذ في اعتباره حقيقة مؤداها أن مثل هؤلاء الأشخاص لا يمكن أن يعطوا مناصب؟

مسئولون سياسيون معينون لمدة محددة أو بعقد

11.2 هل سوف يعني التشريع فقط بمن يعملون في الخدمة المدنية بدوام كامل وفي وظيفة ثابتة؟ في حالة الإجابة بنعم، فهل تم إعطاء اعتبار للوضع القانوني كل من هؤلاء:

(أ) الذين يتم تعيينهم من قبل وزراء أو من قبل أشخاص منتخبة أخرى ليقدموا لهم خدمات سياسية أو خدمات خاصة بصنع السياسات، وذلك خلال مدة بقاء الوزير في منصبه، أو خلال فترة تعيين مثل هذا الشخص الآخر؟

(ب) الذين يتم تعيينهم وفقا لعقد شخصي لأداء وظيفة خاصة بالخدمة المدنية وذلك لمدة محددة أو لغرض معين؟

12.2 إذا كان سوف يتم السماح بهذه الحالات، فهل يجب على القانون أن يقوم بما يلي....

(أ) الإشارة إلى كيف ومتى ومن الذي سوف يحصل على مثل هذه التعيينات والعقود، وكيف سيتم تنظيم هذه الحالات، ومدى انطباق البنود العامة للتشريع عليها؟

(ب) توفير ضمانات مقابل الاستخدام واسع النطاق لهذه السلطات، وذلك بطرق تكون غير متطابقة مع أهداف القانون فيما يتعلق بتوفير خدمة مدنية دائمة؟

3. عنصر الإدارة في كافة قطاعات الحكومة

1.3 هل يتم إعداد التشريع على أساس من نظام للإدارة يشمل كافة قطاعات الحكومة وذلك فيما يتعلق بكل قطاعات الخدمة المدنية؟ إلا أنه، وفي حالة عدم تغطية إحدى هذه القطاعات، فهل يجب على هذا القانون (أو على أي تشريع آخر) أن يقوم بتوفير مثل هذا النظام؟

**ملحوظة:** إن أهداف توفير مثل هذا النظام هي عادة ما تأتي بغرض أن تضمن وجود كيان معين مسئول عن ضمان ما يلي:

- (أ) تساوي المعاملة بين مختلف أجزاء الخدمة المدنية وبين مختلف الأقاليم،
- (ب) ضمان (سريان) المعايير القياسية للجودة في كافة قطاعات الخدمة العامة،
- (ج) معاملة ناصفة وعادلة لكافة العاملين بالخدمة المدنية،
- (د) تنفيذ القرارات السياسية للحكومة في كافة قطاعات الخدمة العامة، وهو تنفيذ احترافي مهني ويتسم بالوفاء بهذه القرارات،
- (هـ) شروط تسمح بحركة تنقلات العاملين بالخدمة المدنية داخل إطار الخدمة (وهي ضرورية إذا تم منح العاملين بالخدمة المدنية مناصباً وعدم التمكن من فصلهم)،
- (و) إشراف جيد وسليم على التكاليف الاقتصادية للخدمة المدنية وبعض التحكم المركزي على حجمها وتوزيعها،
- (ز) رصد ومتابعة مستقلة لتنفيذ تشريع الخدمة المدنية.

2.3 إذا لم يتم تحديد عنصر إدارة للتطبيق على كافة قطاعات الحكومة، فكيف يتم ضمان تحقيق هذه الأهداف؟ إذا كان سوف يتم تنفيذ عنصر الإدارة بأسلوب منفصل من قبل كل وزارة/جهاز، فكيف سيتم التنسيق بين أنشطتها الإدارية مجتمعة، وكذا رصدها ومتابعتها، بحيث يتم تطبيق معايير قياسية مشتركة؟

3.3 إذا كان سوف يتم تحديد نظام إدارة يسري على كافة القطاعات الحكومية، .....

(أ) فهل سوف تكون هناك سلطة إدارية مركزية (على سبيل المثال لجنة أو مديرية)، والتي تملك سلطات صنع السياسات وإعداد تشريعات ثانوية للخدمة المدنية بأكملها؟

(ب) أم هل سوف يكون هناك نمط من الوحدة المركزية، تتمتع بخبرتها الذاتية في إدارة الموارد البشرية، ومكلفة بمهمة تنسيق عنصر إدارة الوزارة/الجهاز، ويحق لها أن تضع معايير قياسية مشتركة، وذلك من خلال إصدار تشريعات ثانوية وخطوط إرشادية؟

(ج) لمن سوف يخضع مثل هذا الجهاز أو هذه الوحدة، فهل سوف يخضع لوزير أم لجهاز ما في الحكومة المركزية؟ (على سبيل المثال رئيس الوزراء، مجلس الوزراء، وزير الخدمة المدنية)؟

#### 4. تشريعات ثانوية

1.4 هل يأخذ القانون في اعتباره بصورة كاملة وجود الحاجة الضرورية المؤكدة لوجود تشريع ثانوي تكميلي؟

**ملحوظة:** إن التشريع الثانوي ضرورة مؤكدة، وذلك لأسباب عدة .....

(أ) إنه لا يعد عمليا من منظور لوجيستي، أي فيما يتعلق بالتدابير الخاصة بكافة تفاصيل الترتيبات الجديدة التي على البرلمان أن يتخذ قرارا بشأنها.

(ب) سوف يستدعي الأمر تغيير التفاصيل بصفة كثيرة التكرار، وبصفة خاصة خلال فترة الإصلاح؛ وليس من المرجح أن يكون لدى البرلمان ما يكفي من الوقت للقيام بذلك.

(ج) إن كثير من التفاصيل لا تهم البرلمان في الكثير أو في القليل، ويمكن تناولها بأسلوب أفضل من قبل جهاز له قدرا أكبر من الخبرة في المجالات المعنية (على سبيل المثال لجنة أو مديرية خدمة مدنية، أو مجلس الوزراء).

(د) تعتمد كثير من التفاصيل على مبادئ تم إقرارها من قبل البرلمان، وقد تحتاج إلى أن يتم تنفيذها في وقت قصير وبأسلوب سريع؛ وهذه المهمة تتلاءم أكثر مع جهاز حكومي.

2.4 هل يحدد القانون الهيئات التي تملك سلطة إعداد تشريع ثانوي ليتم تنفيذ مختلف المتطلبات العامة للقانون؟

3.4 أينما تكون الحاجة إلى معايير قياسية أو مواصفات مشتركة، أو إلى تنظيم أموار خاصة بقضايا تؤثر على الخدمة المدنية ككل، فهل يتم توضيح أن إعداد تشريع ثانوي يجب أن يتم

من قبل، أو على الأقل بمشاركة من جهاز مركزي يملك سلطة (على سبيل المثال مجلس الوزراء، وزارة المالية)؟

4.4 هل من المجدي أن يتم إعداد مسودة تشريع ثانوي بالتزامن مع القانون، بحيث يمكن عرض المخطط التشريعي الكامل على البرلمان وأن يتم دراسته في نفس الوقت؟

#### محتويات التشريع الثانوي

5.4 هل تم تحقيق توازن سليم بين محتويات القانون (من حيث الهيكل الأساسية والمبادئ) وتلك الخاصة بالتشريع الثانوي (من حيث التفاصيل والبنود الإجرائية والإدارية)؟

6.4 وبصفة خاصة.....

(أ) هل يعنى القانون في المقام الأول بخلق إطار مبادئ واسع النطاق، وفي ترسيخ العناصر الجوهرية للترتيبات الجديدة، وفي حل القضايا والمشاكل التي من المرجح أن تكون متناقضة أو خلافية، أي أمور يهتم بها البرلمان؟

(ب) هل يمنح القانون سلطة فيما يتعلق بأمر تتمثل في التفاصيل، أو في طبيعة خاصة، أو طبيعة روتينية تختص بأسلوب وتنظيم خطوات العمل، والتي يجب تناولها من قبل تشريع ثانوي، وبصفة خاصة أمور مثل ما يلي....

(1) عدد وتوزيع المناصب، أو الفئات، أو المراتب، أو الدرجات؟

(2) إجراءات الاختيار والتوظيف، وكذا الترقى، بما فيها طرق الامتحانات أو ضمان المنافسة؟

(3) إجراءات خاصة بتقييم الأداء؟

(4) ساعات العمل؟

(5) الشروط التي تحكم الإجازات؟

(6) مستويات الأجور، وشروط ومستويات البدلات؟

(7) إجراءات تأديبية؟

(ج) هل يجب إعطاء سلطة لبعض الهيئات المركزية لإعداد وإصدار مدونة سلوك/أخلاقيات ومدونة قواعد الانضباط؟

## 5. عناصر التكلفة

1.5 هل يتضح الأسلوب الذي بموجبه يجب أن يتم تناول عناصر التكلفة ذات الصلة بالخدمة المدني، وذلك في سياق نظام ميزانية الدولة؟

2.5 وبصفة خاصة، هل من الواضح ما يلي....

(أ) كيف ومن قبل من يتم تحديد ومراقبة تكاليف الخدمة المدنية (على سبيل المثال الأجر، المكافأة، البدلات، معاشات التقاعد، المصروفات التشغيلية، وما إلى ذلك)؟

(ب) كيف ومن قبل من يتم تحديد أعداد العاملين بالخدمة المدنية، سواء بصفة عامة أو في الوزارات/الأجهزة المنفردة، وذلك بالإضافة إلى متابعة هذه الأعداد وكذا مراقبتها، على أن يتم ذلك بأسلوب يتسق مع إجراء موازنة الدولة؟

(ج) ما إذا كانت هناك الحاجة إلى توفير إجراءات إضافية لتمكين البرلمان من ممارسة الرقابة على تكاليف العاملين ومستويات التوظيف، وكذا لضمان الفعالية في الخدمة المدنية؟

3.5 إذا كانت هذه الأمور لم يتم تغطيتها بأسلوب مناسب وبما يكفي من قبل قانون قائم، فهل يجب أن يتم تناولها في إطار هذا القانون أو في تشريعات مصاحبة (على سبيل المثال قانون الميزانية)؟

6. الانخراط في نظام الخدمة المدنية



1.6 هل يصبح نظام التعيين على أساس من المسار الوظيفي أم على أساس من المناصب، أو هل يتم الجمع بين الاثنين؟ مما يعني، هل يوضح القانون ما إذا كان يتم تعيين العاملين بالخدمة المدنية ....

(أ) في الخدمة المدنية على درجة أو في فئة معينة والتي بعدها يترقون من خلال درجات مع تقدم مسارهم الوظيفي، أو

(ب) في مناصب محددة التي يمكن للعاملين، انطلاقاً من هذه المناصب، السعي للترقي أو للتقل إلى منصب آخر مماثل مع تقدمهم في السن أو الخبرة؟

2.6 هل البنود والنصوص التشريعية التي تتعلق بالاختيار (والأجر، والترقي، وحركات التنقلات من منصب إلى آخر) متسقة تماماً مع النظام الذي يتم تبنيه؟

### المؤهلات المهنية

3.6 هل يغطي القانون بأسلوب شامل ما يتعلق بالمؤهلات (المهنية) اللازمة للالتحاق بالخدمة المدنية؟ وبصفة خاصة....

(أ) هل يحتوي القانون على بيان بالمؤهلات المهنية العامة وشروط عدم الأهلية التي تنطبق على كافة الحالات؟

(ب) هل من الواضح الأسلوب الذي يتم بموجبه تحديد مؤهلات معينة أو مؤهلات متخصصة بالنسبة لتعيينات معينة، وكذا يتم الإعلان عنها علناً؟ (على سبيل المثال من قبل تشريع ثانوي، توصيف الوظيفة)؟

(ج) هل يذكر القانون الشروط التي قد تجعل الالتحاق بالخدمة المدنية متاحاً لمن هم لا يحملون الجنسية المحلية؟

4.6 هل يحدد القانون كيف ومن قبل من يجب أن يتم إعداد لوائح أكثر تفصيلاً في هذا السياق؟

5.6 هل من الضروري تضمين بند مفصل في التشريع يتعلق بالمؤهلات التعليمية الرسمية المطلوبة، وبصفة خاصة المؤهلات المرتبطة حرفيا وبدون مرونة بفئات أو درجات معينة أو مستويات من المناصب؟

6.6 هل هناك أشكال متخصصة من المؤهلات التعليمية (على سبيل المثال تدريب متخصص في الإدارة العامة بمؤسسة قومية) لمنح أولوية الالتحاق بصفة عامة أو للتعيين على فئات من المناصب، وما إلى ذلك (على سبيل المثال "المسار السريع")؟

### نمط الالتحاق

7.6 هل يحدد القانون مطلب مؤداه أن الالتحاق يجب أن يتم من خلال منافسة مفتوحة بين المتقدمين المؤهلين حتى ما يتم التعيين على أساس من عنصر الاستحقاق؟

8.6 إذا تم تبني نظام قائم على المسار الوظيفي، فهل ينص القانون على وجود شكل من أشكال الامتحان المفتوح للالتحاق بالخدمة المدنية ككل؟

9.6 إذا لم يكن مطلوب عمل مسابقة، فهل من الواضح ما هو الأسلوب الذي سوف يتم بموجبه تنفيذ عملية الاختيار، ومن الذي سوف يقوم بتنفيذها، وذلك بأساليب تمنع التوصية، أو الوساطة، أو المحسوبية، أو التحيز، أو محاباة الأقارب؟

### العلاقة القانونية

10.6 هل يوضح القانون .....

(أ) أن العلاقة القانونية هي تلك التي تتوفر بين العاملين في الخدمة المدنية والدولة وليس بينهم وبين وزارة/جهاز منفرد؟

(ب) من الذي يملك سلطة بدء وتأسيس علاقة قانونية نيابة عن الدولة (على سبيل المثال رئيس الوزارة/الجهاز)؟

11.6 هل تم تصميم وإعداد هيكل عملية اتخاذ القرارات، فيما يتعلق بالتعيينات، وذلك بأسلوب من شأنه أن يمنع المحسوبية ومحاباة الأقارب، وتسهيل حركة تنقلات العاملين بين الوزارات/الأجهزة المختلفة؟

12.6 هل يتم منح مجلس الوزراء، أو أي جهاز مركزي آخر، مسؤولية عما يلي:

(أ) تعيين أعلى مستويات كبار مسؤولي الدولة؟

(ب) الإشراف على عملية التعيين برمتها؟

13.6 هل يصف التشريع أسلوب التسجيل الرسمي لعملية التعيين ويحدد أيضا توقيت بدء التعيين؟

14.6 هل يجب أن يكون حلف اليمين شرطا مسبقا على التعيين؟ إذا كانت الإجابة بنعم، فما هي تبعية عدم حلف اليمين؟

#### فترة الاختبار

**ملحوظة:** حتى يمكن تعيين أحد العاملين بالخدمة المدنية في أحد المناصب، فإن ذلك يشمل التزاما ماليا طويل المدى من جانب الدولة. وبناء عليه، فإن كثير من الدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية تطلب من المعينين أن يقوموا باستكمال فترة الاختبار بأسلوب مرضي، وذلك قبل أن يتم تثبيت تعيينهم.

15.6 هل تم توفير بند ينص على أن شرط التعيين الأولي بالخدمة أو بأحد المناصب يستوجب الاستكمال المرضي الناجح لفترة الاختبار؟

16.6 إذا جاءت الإجابة بنعم، فهل:

(أ) يتم تحديد فترة الاختبار بفترة طويلة بما يكفي لعمل تقييم عادل؟

(ب) يجب أن يتم تقييم الأداء بأسلوب يضمن رأي وحكم احترافي وعادل؟

(ج) يضمن التعيين الذي يتم تثبيته أو إنهائه بموجب قرار يتم على مستوى معين بحيث يضمن عدم وجود محسوبية ومحاباة؟

(د) يحق للعامل بالخدمة المدنية الذي لا يتم تثبيت تعيينه أن يتم إطالة الفترة أو مراجعة عملية إنهاؤها؟

(هـ) هل الموظف الحكومي مؤهل للحصول على مستحقات خلال فترة الاختبار (إذا كان هذا هو الحال بالفعل، فما هي هذه المستحقات)؟

## 7. شروط الخدمة

### ملف الموظف

1.7 هل تم النص على ضرورة قيام المؤسسة بفتح ملف لكل موظف والاحتفاظ بملفات جميع العاملين في الخدمة المدنية، والذي تكون الهيئة مسئولة عنها؟

2.7 هل يتطلب التشريع سرية الملفات، ولكن في ذات الوقت تضمن للعاملين في الخدمة المدنية حق الاطلاع وتحدي المحتويات في الملفات الخاصة بهم؟

3.7 هل تم توفير شرط يحدد أي من الأجهزة تكون لها سلطة إصدار لوائح تفصيلية في هذا الصدد؟

### التقدم في العمل والترقي

4.7 هل يتوفر في التشريع بند يحدد متى وكيف يمكن للعاملين بالخدمة المدنية التقدم في مسارهم الوظيفي وإمكانية ترقيهم، ومن هو المسؤول عن اتخاذ قرارات بهذا الشأن؟

5.7 هل ستكون سلطة اتخاذ القرار على مستوى معين ووفقاً لطرق محددة بحيث (أ) تجعل التقدم في العمل ممكن في مكان آخر في الإدارة الحكومية؟ (ب) يتم تجنب المحاباة والمحسوبية؟

6.7 هل يشتمل القانون على بند يحدد نظام تقييم الأداء للعاملين بالخدمة المدنية؟

7.7 إذا كانت الإجابة بنعم، إذا ففي هذه الحالة....

(أ) كيف يتم تنفيذ عملية التقييم، ومن الذي يجب أن يقوم بها، وما هو معدل تكرار هذه العملية؟

(ب) هل يتم ربط عملية التقدم بعنصر التقدم في العمل والترقي، وهل يشكل التقييم القاعدة التي على أساسها يحدث هذا التقدم والترقي؟

(ج) هل سوف يحق لموظف الحكومة أن يطلع على التقييم كتابة وأن يتحدى (محتوى) هذا التقييم؟

8.7 هل التقدم والزيادة في الأجر يتم بأسلوب تلقائي نتيجة الأقدمية أو نتيجة لاستكمال فترات محددة من الخدمة، أم هل يجب أن يكون ذلك ارتباطا بالأداء، سواء بصفة كاملة أو جزئية؟

9.7 هل يتم صرف العلاوة مقابل تقديم خدمة معينة؟ إذا كانت الإجابة بنعم، فما هي شروط اتخاذ قرار ذو صلة في هذا الصدد، ومن الذي يقوم باتخاذ هذا القرار؟

10.7 هل هناك مؤهلات و/أو امتحانات أخرى مطلوبة للترقي إلى درجة جديدة أو للتعين في مناصب جديدة؟ وهل يمكن التعامل مع مثل هذه المتطلبات بأسلوب أفضل ارتباطا بالخدمة وليس بالتشريع؟

11.7 ما هي الشروط التي يصبح بموجبها عنصر الترقى والتعيين في مناصب جديدة خاضعا لضرورة الاشتراك في مسابقة مفتوحة وفقا لتحديد عنصر الاستحقاق، وهل يتم التوضيح بأنه من الضروري أن يتم اتخاذ قرار باللجوء إلى تنفيذ مسابقة، بل أن يتم تنفيذ المسابقة في حد ذاتها، وذلك وفقا لطرق وأساليب من شأنها أن تؤدي إلى حجب عنصر المحسوبية والمحاباة؟

12.7 هل تصبح المناصب الشاغرة في الوزارة/الجهاز متاحة أمام كافة العاملين بالخدمة المدنية الذين يحملون مؤهلات ذات الصلة، أم هي متاحة فقط لمن هم في نفس الوزارة/الجهاز؟

13.7 إذا كانت الوظائف الشاغرة متاحة للجميع، فهل يتطلب الأمر أن يتم الإعلان علنا عن التشريع على كافة قطاعات الخدمة المدنية؟

حركة التنقلات

14.7 إلى أي مدى وفي أي من الظروف وما هي الشروط التي تمكن من نقل موظف حكومي إلى وزارة/جهاز مختلف؟

15.7 نظرا لأن حركة التنقلات عادة ما يجب أن تتم بناء على طلب أو بموافقة من موظف الخدمة المدنية نفسه، فهل هناك ظروف استثنائية حيث يتطلب الأمر أن يتم نقل الموظف؟

16.7 هل يحق للعاملين بالخدمة المدنية الذين يعتبروا عمالة زائدة، أن تكون لهم أولوية في نقلهم إلى منصب مساوي لمنصبهم، وذلك في وزارة أخرى أو جهاز آخر، وذلك حين يصبح هناك منصب شاغر؟

17.7 هل هيكل عملية اتخاذ القرار يساعد على إمكانية الاستعانة بحركة التنقلات كوسيلة، أو كتنمية للمسار الوظيفي، أو بغرض تجنب أن تكون هناك عمالة زائدة؟

### الفصل من العمل

18.7 هل يشمل القانون بيان عن الظروف والشروط التي يمكن بناء عليها إنهاء العلاقة القانونية؟ وبصفة خاصة، فهل يصف التشريع الظروف والشروط التي بناء عليها يتم إنهاء الخدمة للأسباب التالية:

(أ) ضعف الحالة الصحية؟

(ب) نقص الكفاءة اللازمة لأداء الوظيفة، أو عدم ملائمة الوظيفة، أو ضعف في الأداء؟

(ج) عمالة زائدة أو إغلاق وزارة/جهاز بالنسبة لمن ليس لديهم وظيفة؟

(د) سوء سلوك؟

(هـ) استقالة/طلب من أحد العاملين في الخدمة المدنية؟

19.7 هل يشتمل القانون على شرط مؤداه أن نفس السلطة التي تقوم بعمل التعيينات هي نفسها السلطة المخول لها إنهاء الخدمة، وهل يشتمل القانون على الإجراءات وعلى حقوق الائتماس/المراجعة فيما يتعلق بإنهاء الخدمة؟

20.7 ما هي الحقوق (على سبيل المثال بدلات، معاشات تقاعد، إعادة تعيين) التي يملكها من يعمل في الخدمة المدنية الذي قد تم إنهاء خدمته في سياق مختلف الظروف؟

21.7 ما هي الحقوق الخاصة التي يملكها من يعمل في الخدمة المدنية الذي لا تكون لديه منصب، والذي قد تم إنهاء خدمته بسبب العمالة الزائدة أو نتيجة لإغلاق وزارة/جهاز (على سبيل المثال تعزيز حقوق معاشات التقاعد، استمرار صرف المرتب ولكن لمدة محدودة؟ هل تكاليف هذه الحقوق متضمنة في أحد بنود موازنة الدولة؟

22.7 هل هناك بنود متضمنة في التشريع أو في أي موقع آخر تقوم بتنظيم الإجراء، وكذا تحديد تسلسل الأولويات، الذي يتم من خلالها تحديد أي من العاملين بالخدمة المدنية سوف يتقرر إنهاء خدمتهم حين تكون هناك عمالة زائدة، وذلك بطرق تحجب المحاباة والمحسوبية؟

## 8. مهام وواجبات العاملين بالخدمة المدنية

### واجبات خاصة

1.8 هل يشمل القانون أو يحدد نطاقا كاملا من الواجبات الخاصة التي يجب قيام العاملين بالخدمة المدنية بتأديتها، باعتبارهم مسئولون في الدولة، والتي تستهدف ضمان أمانتهم، وولائهم للحكومة وللدولة، كما تضمن الفعالية والمسائلة؟

2.8 وبصفة خاصة، هل يحدد القانون:

(أ) واجب الامتثال للأوامر التي ينص عليها القانون والتي يصدرها الرؤساء في العمل وفقا لتسلسل السلم الوظيفي؛ وكذا الظروف والشروط، وأيضا الإجراء الذي يستطيع من خلاله العاملون في الخدمة المدنية رفض تنفيذ أمر في حالة كونه غير ملائما؟

(ب) واجب يتمثل في تزويد الجمهور بمعلومات مطلوبة إلا إذا كانت تعتبر سرا وفقا لما جاء تحديده في قانون الاحتفاظ بالسرية، وكذا واجب الاحتفاظ بالسرية ارتباطا بأمور تدرج تحت التعريف القانوني للسرية؟

(ج) المدى الذي في نطاقه يكون هناك واجبا يحظر ممارسة عمل آخر مدفوع الأجر أو ممارسة أنشطة تجارية (ومن الذي يمكن أن يعطي الموافقة على مثل هذا العمل، حين لا يكون متطابقا مع مسؤوليات العاملين في الخدمة المدنية)؟

(د) الظرف والشرط الذي يحتم التواجد والسكن في موقع معين أو الانتقال، وذلك لفترة زمنية، إلى موقع آخر أو بغرض تولي مسؤوليات أخرى؟

(هـ) واجب عدم طلب أو استجداء أو تلقي مكافآت مالية أو مكافآت من نوع آخر أو مزايا من أطراف ثالثة مقابل تنفيذ مهام خاصة بالخدمة المدنية؟

(و) واجب العرض على لجنة طبية لعمل كشف على وتقييم للقدرات الجسمانية والذهنية اللازمة لأداء مهام الوظيفة؟

(ز) واجب عام لأداء المهام بإخلاص، وبضمير، وبدون تأخير، وبدون التحيز أو التأثير بالأراء السياسية أو الادعاءات، وبدون استخدام السلطة، وبصفة عامة ضرورة التصرف بأسلوب محترم والامتناع عن ممارسة السلوكيات التي لا تتطابق مع العضوية في الخدمة المدنية؟

#### مدونة السلوك

3.8 هل يشتمل القانون على عملية نشر وإصدار مدونة سلوك تشمل خطوط إرشادية تفصيلية للعاملين بالخدمة المدنية فيما يتعلق بالطرق التي جاء وصفها في القانون والتي يجب الالتزام بها في الظروف التي من المرجح أن تنشأ فيها؟

9. الإجراءات التأديبية التي يتم تطبيقها على العاملين في الخدمة المدنية

1.9 هل يؤسس القانون نظاما للإجراء التأديبي الذي يتخذ ضد العاملين في الخدمة المدنية، والذي يتسم بالشفافية ويكون على مستوى المعايير القياسية للجودة القضائية؟

2.9 وبصفة خاصة،



(أ) هل حدد القانون بأسلوب مناسب أسباب اتخاذ إجراء تأديبي، وذلك من حيث الوفاء بالمعايير القياسية الخاصة بالعنصر القانوني، وهل قد تم الإشارة بوضوح إلى علاقاتها بالواجبات القانونية وبمدونة السلوك؟

(ب) هل قد شمل القانون بيانا كاملا بالعقوبات التي قد يتم فرضها في حالة إثبات حدوث سوء سلوك، وما هي الحالات التي يتم فيها إصدار أمر بتنفيذ كل منها؟

(ج) هل يحدد القانون الجهات التي يجوز لها ممارسة الإجراءات التأديبية وتحديد مختلف الحالات التي يمكن أن يتولاها الرئيس في العمل وذلك وفقا لتسلسل السلم الوظيفي، والتمييز بينها وبين تلك الحالات التي يجب أن يتم الاستماع إليها وعرضها أمام هيئة تحكيم تأديبية (قضائية)؟

(د) هل يحدد القانون فيما يتعلق بتكوين هيئة التحكيم التأديبية (التي لا يكون من بين أعضائها هؤلاء الذين يبادرون بالإجراء أو يقوموا بتنفيذه) الحجم الكافي لهذه الهيئة، وكذا تحديد أعدادا كافية من الأعضاء لأداء المهمة المتوقعة منهم؟

(هـ) هل يتم تكوين مثل هذه الهيئات التحكيمية التأديبية بأسلوب يجعل من المتوقع الوصول إلى قرارات مستقلة؟

(و) هل هناك ضمانات مناسبة مشمولة في القانون تضمن عقد جلسة استماع عادلة، بما في ذلك حق الحصول على مساعدة قانونية، وأن حق الحصول على تمثيل من قبل شخص يختاره المتهم، وكذا حق الاطلاع على التهمة، والاستماع إلى الدليل، وحق المتهم في أن يتم الاستماع إليه في حالة الدفاع وأيضا في حالة الاستئناف؟

(ز) هل يشتمل القانون على تحديد كيان استئناف عام بالنسبة لكافة هيئات التحكيم التأديبية بغية ضمان معايير قياسية مشتركة لعملية اتخاذ القرارات؟

(ح) هل يقوم القانون بتفويض عملية إعداد مجموعة من قواعد الإجراءات أو مدونة لقواعد الانضباط فيما يتعلق بالمبادرة، والحكم، وجلسة الاستماع، والقرار في القضايا؟

(ط) هل يستلزم التشريع، بعد فترة معينة، إتلاف النتائج السلبية التي تم إدراجها في ملفات موظفي الخدمة المدنية؟

(ب) هل يحدد التشريع الشروط والظروف التي يجوز فيها وقف العاملين بالخدمة المدنية عن العمل، مما يؤدي إلى تعليق نتيجة الإجراءات التأديبية، وكذا حقوقهم خلال الوقف عن العمل، وأيضا في حالة إثبات أنهم غير مذنبين؟

## 10. حقوق العاملين في الخدمة المدنية

### حقوق محددة

1.10 هل يشتمل القانون على الإطار الأساسي لحقوق معينة هي من بين حقوق العاملين في الخدمة المدنية؟

2.10 بصفة خاصة، هل يجب على القانون أن يقوم بتفويض الحقوق التالية (والتي هي تخضع لقيود مذكورة، وذلك عند اللزوم):

(أ) الحق في تساوي فرص الالتحاق بالخدمة المدنية للمؤهلين؟

(ب) الحق في الحصول على أجر (وما إذا كان من الجائز أن يكون ذلك مرتبطا بالأداء وليس مربوطا بالأقدمية أو بسنوات الخدمة)؟

(ج) الحق في أن يتم تسوية ما يتعلق بمستويات الأجور، وذلك من خلال إجراء معين يشمل المفاوضة الجماعية/المشاورات؟

(د) الحق في وجود أمر مكتوب من الرئيس في العمل وفقا لتسلسل السلم الوظيفي، وذلك في حالة وجود شك في قانونية أو سلامة الأمر المعني؟

(هـ) الحق في الانضمام لنقابة عمالية أو جمعية مهنية احترافية، وكذا الحق في الإضراب؟

(و) الحق في الانضمام إلى حزب سياسي وتقلد منصب فيه، والمشاركة في الأنشطة السياسية التي لا تتعارض مع أداء وظائف الفرد؟

(ز) الحق في الحصول على حد أدنى من الإجازة السنوية التي يأتي وصفها، وكذا الحصول على إجازة بدون أجر؟

(ح) الحق في اللجوء إلى القضاء أو لأي سلطة أخرى مستقلة لتقوم بتسوية النزاعات ذات الصلة بعلاقة العمل؟

(ط) الحق في الحصول على عمل خارج نطاق الخدمة المدنية ولكن على أساس مما تم وصفه وتحديده باعتباره عمل مصرح به، إلا إذا تعارض مع أداء الوظائف؟

(ي) الحق في عدم النقل في العمل إلا بموجب موافقة (من العامل في الخدمة المدنية)، إلا في حالة وجود ضرورة تملئها مقتضيات الخدمة؟

(ك) الحق في الحصول على تدريب مناسب وتنفيذ التدريب على نفقة الدولة، وكذا الحصول على إجازة دراسية؟

(ل) الحق في الحصول على بدلات معينة (على سبيل المثال مقابل العمل في مناطق نائية، وارتباطا برحلات العمل، وعند النقل وفقا لحركة تنقلات، وأثناء فترة الإصابة بمرض، وكذا بغرض السكن، ومقابل ساعات العمل الإضافية، وفي حالات أنشطة ذات طبيعة شاقة للغاية)؟

(م) الحق في العمل بأسلوب يتماشى مع وجود ظروف خاصة (على سبيل المثال إجازة رعاية الطفل، وذلك سواء للمرأة أو للرجل؛ لأغراض العلاج الطبي للموظف أو لأسرته؛ صرف معاشات التقاعد؛ وبدل إعاقة للشخص أو لأسرته)؟

3.10 هل يؤكد القانون على أن الخصائص التفصيلية لهذه الحقوق (على سبيل المثال الأعداد، المبالغ، الشروط والظروف الخاصة بالحقوق) يجوز أن يتم تحديدها من وقت إلى آخر بسبب مختلفة أخرى مثل التشريع الثانوي، والوصف الوظيفي، وتوجيهات إدارية؟

### تكاليف التنفيذ

4.10 هل تم حساب تكاليف تنفيذ الحقوق التي تم دراستها؟

5.10 هل هناك إمكانية لتغطية هذه التكاليف من موازنة الدولة؟ إذا جاءت الإجابة بلا، فهل يجب أن تكون هناك بنود محددة يتم استبعادها، أو تعديلها، أو تقديم إجراء معين لوقف حقوق معينة، وذلك حتى يأتي الوقت الذي يمكن فيه أن تكون هذه التكاليف في متناول اليد؟

## 11. المشاركة من قبل العاملين في الخدمة المدنية

1.11 هل ينص التشريع على مشاركة من قبل العاملين في الخدمة المدنية أو من قبل ممثلين عنهم، وذلك في عمليات اتخاذ القرار الخاصة بالإدارة؟

### 2.11 وبصفة خاصة:

(أ) هل يوضح التشريع ما هو نطاق الحق الذي تملكه النقابات العمالية أو الجمعيات الاحترافية المهنية في المشاركة في أمور خاصة بشؤون العاملين، وكذا توضيح الطرق التي يتم بها ذلك؟

(ب) هل تقتصر وظائف النقابات أو الجمعيات على العمل بصفة جماعية (على سبيل المثال المفاوضة فيما يتعلق بالأجور، أو دراسة الظروف المتغيرة بالعمل، أو ما يتصل بتشريع جديد خاص بالمستحقات)؟

(ج) أم هل يتسع نطاقاتها لتشمل تمثيل مصالح العاملين بالخدمة المدنية الأفراد (على سبيل المثال في نزاعات العمل أو في إطار إجراءات تأديبية)؟

(د) هل يحق للنقابات أو الجمعيات أن يقوموا بتنفيذ أنشطة تمثيل جماعي لكافة العاملين بالخدمة المدنية في وزارات/أجهزة منفردة، أم هل يقتصر الأمر على دور شامل للخدمة المدنية؟

(هـ) أم هل يجب أن يتم التمثيل الجماعي في الوزارات/الأجهزة المنفردة من خلال أجهزة استشارية أو أجهزة تقوم بتلقي ودراسة الشكاوى، وهي التي يتم انتخابها من قبل العاملين بالخدمة المدنية في مواقعهم؟

(و) هل يحق للنقابات أو للجمعيات أن تكون ممثلة في هيئات التحكيم التأديبية؟

(ز) هل يجب أن يكون هناك بند يتعلق بتأسيس جهاز استشاري قومي وحيد، بالإضافة أيضا إلى النقابات والجمعيات؟

## 12. التدريب

1.12 هل يتضمن التشريع على بنود مناسبة لعمليات التدريب، وربطها بالتقدم في العمل وبالترقى؟

2.12 إذا نص القانون على حق وواجب تلقي التدريب، فما هي الإجراءات والترتيبات المنصوص عليها لضمان التخطيط الكامل والنظامي للتدريب وكذا متابعة تحقيق ذلك في جميع قطاعات الخدمة؟

3.12 هل يشير التشريع بدرجة مناسبة إلى الأجهزة المسؤولة عن توفير عمليات التدريب، ودور أي مؤسسات تدريب قومية في هذا الصدد؟

4.12 هل هناك آلية، التي يمكن من خلالها تقدير تكاليف التدريب، والتي يمكن من خلالها أيضا إدراج هذه التكاليف في ميزانية الدولة؟

## 13. بنود خاصة بالترتيبات الانتقالية وعمليات التوفير

1.13 هل يشمل التشريع على بند أو ينص على عمل كافة الترتيبات الانتقالية اللازمة ليتم ملائمة الظروف والشروط القائمة، وهي تلك التي يحكمها القانون الحالي، بحيث تتماشى مع متطلبات التشريع الجديد؟

### الجدول الزمنية وتوقيت البدء

2.13 هل تم إعداد جدول زمني (على سبيل المثال، باستخدام جداول التدفق وكذا رسوم بيانية خاصة بالمسار الحرج) لتحديد كيفية تقديم وإدراج التشريع الجديد للخدمة المدنية وذلك وفقا لمراحل معينة؟

3.13 هل يتضمن القانون أسلوبا لتمكين إنفاذ أحكامه وبنوده وفقا لهذه المراحل؟

4.13 هل من الواضح أن بنود القانون لن تتحول لتصبح قانونا إلا بعد أن تكون بنود أخرى مرتبطة بها قد أصبحت جاهزة للعمل وللتطبيق بالكامل؟

5.13 هل التواريخ التي تم اقتراحها لبدء أجزاء معينة هي تواريخ قابلة للتطبيق في الواقع الفعلي، وذلك بغية الإعداد لعملية تنفيذها قبل البدء فيها؟

### تغيير وضع العاملين بالخدمة المدنية

6.13 هل يشتمل التشريع على بنود تتناول وضع وموقف الأشخاص الذين يعملون بالفعل في الإدارة الحكومية، وبناء عليه فإنهم في الوقت الحالي يخضعون للقانون القائم؟ وبصفة خاصة، هل يشمل التشريع ما يلي:

(أ) السبل التي يتم بموجبها ملائمة وضع هؤلاء الذين يعملون في الوقت الحالي على أداء وظائف الخدمة المدنية ("العاملون في الخدمة المدنية في ذلك التوقيت") مع النظام الجديد للخدمة المدنية (سواء كان مسار وظيفي أو منصب) واتخاذ قرار بشأن درجاتهم أو مناصبهم الجديدة ومستحققاتهم فيما يتعلق بالأجر؟

(ب) وضع وظروف الخدمة ارتباطا بالعاملين في الخدمة المدنية في ذلك التوقيت، وكذا الآخرين الذين سوف يتم اختيارهم وتعيينهم في الفترة الانتقالية، حتى يتم استكمال عملية التغيير؟

(ج) وضع وموقف العاملين في الخدمة المدنية في ذلك التوقيت الذين لا يحملون المؤهلات التي نص عليها القانون، أو الذين يعتبروا غير مؤهلين وفقا لهذا القانون؟

(د) تحديد البدلات الخاصة التي يمكن أن تقدم للعاملين غير المؤهلين الذين يعملون في الخدمة المدنية في ذلك التوقيت وذلك على أساس من طول مدة خدمتهم، أو حتى تمكنهم من اكتساب المؤهلات اللازمة؟

(هـ) ما إذا كان الأمر يحتاج إلى إعداد شروط خاصة بالنسبة للعمالة الزائدة أو ما يتعلق بمعاشات التقاعد، وذلك بالنسبة للعاملين في الخدمة المدنية في ذلك التوقيت الذين يتكون العمل أو الذين يجبرون على ترك الخدمة نتيجة لتطبيق التشريع؟

(و) الإجراءات، والسلطات، والجدول الزمني الذي تقوم على أساسها عملية اتخاذ قرارات خاصة بمستقبل العاملين في الخدمة المدنية في ذلك التوقيت؟

### أمور عامة تتعلق بالفترة الانتقالية

7.13 كيف سيكون عليه الوضع بالنسبة لهؤلاء الذين قد تم تعيينهم في الإدارة الحكومية في فترة سابقة (على سبيل المثال الأشخاص المتقاعدين) وأسرهم، وذلك فيما يتعلق بأية مزايا خاصة يتمتعون بها في إطار القانون القائم (على سبيل المثال بدلات طبية أو بدلات خاصة بمعاشات التقاعد)؟ وبصفة خاصة:

(أ) هل يتم الحفاظ على حقوقهم في إطار هذا القانون؟

(ب) أم هل يتم مساواتهم بهؤلاء الذين هم في مناصب مماثلة أو أوضاع مماثلة في إطار التشريع الجديد؟

8.13 بالنسبة للقانون القائم، فما هو وضع الإجراءات التأديبية التي يتم تأسيسها أو تنفيذها ضد العاملين في الخدمة المدنية في ذلك التوقيت؟ وبصفة خاصة، هل سوف يتم وقف هذه الإجراءات أو استكمالها في إطار القانون القائم في ذلك التوقيت، أم هل سيتم ملائمتها وإدراجها في خطة التشريع الجديد؟

9.13 ما هو وضع النزاعات المستمرة الخاصة بالعمل والتي ينخرط فيها عاملين بالخدمة المدنية، سواء من يعمل في هذا التوقيت أو من سبق له العمل في الخدمة المدنية؟ وبصفة خاصة، هل يجب أن يتم استكمال هذه النزاعات في إطار القانون القائم في ذلك التوقيت؟

10.13 ما هو وضع ومستحقات الأشخاص (إن وجدوا) الذين تم معاملتهم باعتبارهم عاملين في الخدمة المدنية في ذلك التوقيت، وذلك قفا للقانون القائم في ذلك التوقيت، أو تمت مساواتهم بالقائمين بالعمل بالخدمة المدنية في ذلك التوقيت؟ وبصفة خاصة، هل سوف يستمروا خاضعين للقانون القائم أم سوف يتم مساواتهم بمن هم في مناصب مماثلة وذلك في إطار القانون الجديد؟

11.13 إلى أي مدى يتم ضم فترة زمنية ماضية في إطار القانون القائم في ذلك التوقيت عند حساب أي فترة مؤهلة وذلك لأغراض الحصول على أي مزايا يتم منحها في إطار التشريع الجديد؟

12.13 هل هناك الحاجة إلى بند لضمان الحفاظ على ونقل سجلات الموظفين التي تم إعدادها في إطار القانون القائم في ذلك التوقيت وذلك بغرض استخدامها كسجلات في إطار التشريع الجديد؟

13.13 ما هي فترة السماح التي يجب الموافقة عليها والتي في إطارها يستطيع العاملون بالخدمة المدنية في ذلك التوقيت بأن يقوموا بتوفيق شئونهم وأوضاعهم مع متطلبات التشريع، ومع أي مدونة سلوك، وذلك فيما يتعلق بالمصالح المالية والتجارية أو شئون أخرى غير متطابقة وغير متوافقة؟

14.13 هل يجب الاستمرار في تنفيذ أي تشريع ثانوي ذو صلة والذي تم في إطار القانون القائم في ذلك التوقيت، وبالفدر الذي يكون متسق مع القانون الجديد، وذلك حتى يتم إعداد تشريع ثانوي جديد لأغراض القانون الجديد؟

15.13 هل يجب أن يكون هناك مطلب مؤداه أن المرجعيات الموجودة في تشريع آخر وتشير إلى بنود، أو إلى أي سلطات تم ذكرها في أي قانون يتم إلغاؤه، يجب قراءتها باعتبارها مرجعيات للبنود أو للسلطات ذات الصلة في التشريع الجديد؟

#### بنود الإلغاء

16.13 هل يحتوي القانون على بيان كامل يشير إلى الدرجة التي يمكن بموجبها إلغاء قانون قائم وذو صلة بالخدمة المدنية؟

17.13 هل يحدد القانون بالكامل بنود هذا القانون القائم التي يجب الاحتفاظ بها (أي الاستمرار في إنفاذها) لأي غرض كان أو لفترة زمنية محددة؟

#### **14. بنية القانون**

ملحوظة: إن وضع الأسئلة التالية في الاعتبار من شأنها أن تفيد أثناء عملية كتابة بنود القانون، وفي وقت لاحق، حين يتم مراجعة مسودات نص القانون. وهناك أسئلة مشابهة يجب طرحها فيما يتعلق بالتشريع الثانوي الذي تم إعداده لاستكمال القانون.



1.14 هل تم تقسيم وبناء القانون بأسلوب منتظم ومنظم، بحيث يؤدي إلى تيسير مناقشته في البرلمان، ويفهم بسهولة من قبل الذين يحتاجون إلى أن يستخدموه؟

2.14 وبصفة خاصة، هل يفي القانون بالمبادئ العامة التالية، التي عادة ما يتم تبنيها من قبل الدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية؟

(أ) إن وجدت، فإنه يجب ذكر أهداف القانون في البداية، حيث أنها تخلق السياق الذي يجب أن يتم في إطاره قراءة البنود اللاحقة.

(ب) يجب شرح مفاهيم ومصطلحات أساسية مستخدمة في القانون أو تعريفها قبل أن يتم استخدامها.

(ج) يجب أن تكون عملية التطبيق أو مدى تغطية القانون (أي ذكر الحالات العامة التي يتم تناولها أو عدم تناولها) سابقة على البنود التي تنطبق على هذه الحالات.

(د) يجب أن تكون البنود الأولية (أو الأساسية) سابقة على هذه البنود التابعة، التي تنشأ أو تتوسع أو تعتمد عليها.

(هـ) بصفة خاصة، يجب أن تسبق البنود العامة أي بيان بالاستثناء منها.

(و) يجب أن تكون البنود الخاصة بالتطبيق الشامل أو العام سابقة على تلك التي تتناول حالات محددة أو خاصة فقط.

(ز) إن البنود التي تنص على إنشاء أجهزة، يجب أن تكون سابقة على تلك التي تنظم أنشطة هذه الأجهزة وأدائها لوظائفها.

(ح) يجب أن تكون البنود التي تخلق الحقوق، والواجبات، والسلطات، والمزايا ("القواعد الموضوعية") سابقة على تلك التي تذكر كيف يجب تنفيذ المهام ("قواعد الإدارة أو قواعد الإجراءات").

(ط) يجب على البنود التي سوف يتم الإشارة إليها بصفة متكررة أن تسبق تلك التي لا تستخدم بصفة منتظمة.

(ي) يجب أن تكون البنود الدائمة سابقة على تلك البنود التي سوف يتم إنفاذها أو التي يتم تنفيذها لفترة زمنية محدودة فقط (على سبيل المثال، خلال الفترة الانتقالية).

(ك) يجب إعداد البنود التي تؤثر على مجموعة من الأحداث أو الأنشطة ذات الصلة وذلك وفقا للترتيب الزمني الذي سوف تتم فيه هذه الأحداث أو الأنشطة.

(ل) يجب استخدام المصطلحات باتساق على مدى كافة أجزاء القانون وكافة التشريعات الثانوية؛ ويجب استخدام المصطلح ذاته بما ينطبق على نفس الحالة، مع استخدام مصطلح مختلف عند وجود حالة مختلفة.

(م) يجب تجميع البنود ذات الصلة والمرتبطة ببعضها البعض وذلك بجمعها في نفس الجزء من القانون، ويجب خلق مجموعات مميزة من البنود ذات الصلة، كأجزاء منفصلة من القانون.

(ن) يجب تنظيم مجموعات البنود، والأجزاء وكذا وفقا لنفس المبادئ التي تحكم البنود المنفردة.

(س) يجب أن يتم صراحة عمل إسناد ترافقي في القانون لكافة التشريعات الأخرى ذات الأهمية والتي تعد تكميلية بالنسبة للقانون (على سبيل المثال قانون العمل، والقوانين ذات الصلة بمعاشات التقاعد، والتأمينات الصحية، أو الأجور).

(ع) يجب عمل إسناد ترافقي فيما يتعلق ببنود القانون بالإشارة إلى بنود أخرى من القانون التي تكون مرتبطة بها، وذلك من خلال الإشارة إلى ترقيمها السليم.