



جمهورية العراق

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة بابل – كلية القانون

التنظيم القانوني للعنوان الوظيفي في العراق (دراسة مقارنة)

رسالة مقدمة

الى مجلس كلية القانون – جامعة بابل

وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في القانون / القانون العام

من قبل الطالب

علي عبيس خضير محمد

بإشراف

أ.د. صادق محمد علي الحسيني

أستاذ القانون الإداري

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

وَهُوَ الَّذِي جَعَلَ لَكُمُ خَلْفَ الْأَرْضِ وَرَفَعَ بَعْضَكُمْ فَوْقَ
بَعْضٍ دَرَجَاتٍ لِّيَبْلُوَكُمْ فِي مَا آتَاكُمْ إِنَّ رَبَّكَ سَرِيعُ
الْعِقَابِ وَإِنَّهُ لَغَفُورٌ رَحِيمٌ

صدق الله العلي العظيم

سورة الانعام / الآية (١٦٥)

الاهداء

الى من إقترن رضا الله برضاهم ورزقني الله
الوجود بإقترانهم أُمي وأبي .

الى من جعلها الله سكني ورفيقة دربي في الرخاء
والشدة زوجتي .

الى من اراد الله ان يكون امتداداً لي ولم يذرنني
فرداً أولادي .

اليكم جميعاً أهدي ثمرة جهدي المتواضع هذا .

الشكر والعرفان

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على سيدنا محمد وآله أجمعين .

من لم يشكر المخلوق لم يشكر الخالق .

الشكر والعرفان لجميع أساتيد كلية القانون في جامعة بابل ، كما وأخص بالشكر أساتيد الفرع العام في المرحلة التحضيرية ومرحلة البحث ، الاستاذ الدكتور اسماعيل صمصاع رئيس الفرع العام ، والاستاذ الدكتور صادق محمد علي الحسيني ، الاستاذة الدكتورة رفاة كريم كربل ، الاستاذ الدكتور أمين رحيم، والاستاذ الدكتور قحطان عدنان ، وأكرر شكري لأستاذي المشرف الدكتور صادق محمد علي الحسيني الذي لم يدخر جهداً في توجيهي ومتابعة البحث بكل تفاصيله ، فكان بحق النور الذي استدل به، على طريق البحث الذي يسر لي الصعوبات التي واجهتني واتمنى له من الله التوفيق والنجاح في مسيرته العلمية ، كما وان الشكر موصول الى الاستاذ القدير دكتور غازي فيصل والدكتورة سلمى طلال في جامعة النهرين لتواصلنا معهم والشكر الى موظفي المكتبة في جامعة بابل ، وجامعة بغداد، والجامعة المستنصرية والجامعة العراقية ، وجامعة القادسية ، وجامعة الكوفة، ومعهد العلمين، وكلية الادارة والاقتصاد جامعة بغداد ، وكلية الادارة والاقتصاد جامعة بابل ، ومكتبة العتبة الحسينية المباركة ، و الى اخواني واصدقائي وزملائي في الدراسة والعمل ، والى الاخ وصديق الروح ابن العم باقر حسن خضير لقيامه بطباعة البحث على يديه، والى كل من كان له موقف مشجع لي لمواصلة الدراسة فالقول له بليغ الأثر على النفس والمعنويات . وختاماً الحمد لله رب العالمين ...

المستخلص

تحتل الوظيفة العامة مكانة مهمة وذلك بما تقدمه للبلد، فالوظيفة العامة ترتكز في الأساس على العنصر البشري المتمثل بالموظف الذي تنتقيه الإدارة من بين المتقدمين لشغل الوظيفة ؛ لأن صلاح الإدارة بصلاح موظفيها والإدارة تساوي ما يساويه الموظف ، لذلك تسعى الإدارة الى تنظيم شؤون موظفيها وحقوقهم المادية والمعنوية المتمثلة بالعنوان الوظيفي ،الذي يتدرج به الموظف عند توافر شروط الترقية ، فإن الأثر المباشر للترقية هو تغيير واجبات ومسؤوليات ومهام الوظيفة،وهذا يستوجب تغيير العنوان الوظيفي ليناسب الوظيفة التي رقي إليها، فالعنوان مقسم حسب التقسيم النوعي لكل عمل الى أنواع تناسب العمل الذي يقوم به الموظف وهذه العنوانات توضع بعد أن يتم إجراء جمع البيانات عن الوظيفة ثم يصار لتحليل تلك البيانات فهذا التحليل له أهمية بالغة في اعداد بطاقات الوصف الوظيفي لكل وظيفة بشكل دقيق ومفصل، بغض النظر عن شخص الموظف ، وهذا ما يمتاز به المفهوم الموضوعي للوظيفة ، الذي يرى في الوظيفة بأنها مهنة مؤقتة يعمل بها من تتوافر به شروط إشغالها ، فالترقية على وفق هذا المفهوم تعد تعييناً جديداً ، يحصل عليها من تتوافر فيه شروط إشغالها ، سواءً كان موظفاً او غير موظف ، وعلاقة الموظف تنتهي بإنهاء الوظيفة، اما المفهوم الشخصي للوظيفة والذي أخذ به العراق، فإنه يرى في الوظيفة مهنة دائمة لها صفة الدوام والاستقرار بموجب العلاقة التنظيمية الرابطة بينه وبين الادارة ، فهذا المفهوم يمتاز بأنه يؤكد على شخص الموظف ، ويأخذ بالتدرج الوظيفي عبر الترقية بالوظيفة ، التي تجعل الموظف يتدرج في السلم الوظيفي بحسب العنوانات لكل فئة على وفق شروط التدرج في العنوان الوظيفي ، التي يشترطها القانون للترقية ، مع إمكانية تغيير العنوان الوظيفي ، عند حصول الموظف على شهادة جديدة في أثناء الخدمة ، غير التي تعين بموجبها ، وقد ضمن القانون للموظف المحافظة على حقوقه المادية والمعنوية ، ولأجله وضع الرقابة الإدارية والقضائية ، كي يلجأ اليها الموظف عندما يجد الادارة لم تراعى المشروعية في عملها والذي الحق ضرراً به.

المحتويات

الموضوع	رقم الصفحة
المقدمة	١ - ٣
الفصل الأول : الإطار المفاهيمي للعنوان الوظيفي	٤ - ٥٠
المبحث الأول: المفاهيم التي يقوم عليها العنوان الوظيفي	٥ - ٣٠
المطلب الأول : مفهوم العنوان الوظيفي	٥ - ٢٢
الفرع الاول : تعريف العنوان الوظيفي	٥ - ١٢
الفرع الثاني : أهمية العنوان الوظيفي وعلاقته بالترقية	١٢ - ٢٢
المطلب الثاني: مفهوم الوصف الوظيفي	٢٣ - ٣٠
الفرع الاول : تعريف تحليل الوظائف وأهميته	٢٣ - ٢٦
الفرع الثاني : تعريف الوصف الوظيفي	٢٦ - ٣٠
المبحث الثاني: مفهومي الوظيفة العامة ودورها في العنوان الوظيفي	٣١ - ٥٠
المطلب الاول : مفاهيم الوظيفة العامة	٣١ - ٤٥
الفرع الاول : المفهوم الشخصي في الوظيفة العامة	٣٢ - ٣٧
الفرع الثاني : المفهوم الموضوعي في الوظيفة العامة	٣٧ - ٤٥
المطلب الثاني : مفاهيم الوظيفة في الدول المقارنة ودورها في العنوان الوظيفي	٤٦ - ٥٠
الفرع الاول : مفاهيم الوظيفة في مصر ودورها في العنوان الوظيفي	٤٦ - ٤٨
الفرع الثاني : مفاهيم الوظيفة في العراق ودورها في العنوان الوظيفي	٤٩ - ٥٠
الفصل الثاني : احكام العنوان الوظيفي والرقابة عليه	٥١ - ١٠٧
المبحث الأول : احكام العنوان الوظيفي	٥٢ - ٨٤
المطلب الأول: شروط تدرج العنوان الوظيفي وتغييره	٥٢ - ٧٣

٥٣ – ٦٦	الفرع الاول : شروط تدرج العنوان الوظيفي
٦٧ – ٧٣	الفرع الثاني : شروط تغيير العنوان الوظيفي
٧٤ – ٨٤	المطلب الثاني: موانع تدرج العنوان الوظيفي
٧٤ – ٨١	الفرع الاول : موانع تدرج العنوان الوظيفي الانضباطية
٨٢ – ٨٤	الفرع الثاني: موانع تدرج العنوان الوظيفي غير الانضباطية
٨٥ – ١٠٧	المبحث الثاني: الرقابة على القرارات المتعلقة بالعنوان الوظيفي
٨٥ – ٩٧	المطلب الاول: الرقابة الادارية على القرارات المتعلقة بالعنوان الوظيفي
٨٦ – ٨٩	الفرع الاول : مفهوم الرقابة الادارية على القرارات المتعلقة بالعنوان الوظيفي
٩٠ – ٩٧	الفرع الثاني : صور الرقابة الادارية على القرارات المتعلقة بالعنوان الوظيفي
٩٨ – ١٠٧	المطلب الثاني: الرقابة القضائية على القرارات المتعلقة بالعنوان الوظيفي
٩٨ – ١٠١	الفرع الاول : الجهة المختصة في الرقابة على القرارات المتعلقة بالعنوان الوظيفي
١٠١ – ١٠٧	الفرع الثاني: ولاية القضاء في الرقابة على القرارات المتعلقة بالعنوان الوظيفي
١٠٨ - ١١٢	الخاتمة : الاستنتاجات – التوصيات
١١٣- ١٢	المصادر

المقدمة

أولاً : التعريف بالموضوع

يعد الموظف الركن الاساس في الوظيفة العامة ، اذ يحتل الموظف العام مكانة مهمة بحسبانه من يسير الجهاز الإداري ، والعصب الحاكم لكل مرفق عام في الدولة ، اذ ان إدارة كل مرفق تحتاج إلى العنصر البشري المتمثل بالموظف العام، ومن اجل النجاح في العمل تحتاج الإدارة الى اختيار الأكفأ من بين من يتقدم للتعين ؛ لغرض تنظيم العمل ، وتقسم الإدارة موظفيها على وفق العنوانات الوظيفية الداخلة ضمن الهيكل التنظيمي ، والذي تحتاج إليه في توزيع موظفيها على أن يكون عنوان الموظف يناسب تحصيله الدراسي ، لأداء واجبات الوظيفة على اتم وجه ، والعمل يحتاج الى جانب المؤهل العلمي الذي يحمله الموظف مستوى من الثقافة والدراية والادراك؛ كي يتمكن من القيام بعمله بصورة تامة ، وعلى وفق القانون وبالتطبيق السليم له، فالقوانين المنظمة للخدمة المدنية ومنها قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل وقانون الملاك الوظيفي رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠ المعدل والقوانين الاخرى بينت شروط تدرج الموظف في العنوانات الوظيفية، وكذلك تغيير العنوان الوظيفي لمن يحصل على مؤهل علمي جديد في أثناء الخدمة ، ولهذا فإن هدف الموظف عبر خدمته الوظيفية يتجه الى تقلد أعلى العنوانات ضمن الفئة النوعية التي ينتمي إليها ، وعلى وفق النظام الوظيفي والمفهوم الذي يتبناه، وفي العراق فان نظام الخدمة المدنية قد تبنى المفهوم الشخصي للوظيفة العامة الذي يعد الوظيفة مهنة لها صفة الدوام والاستقرار، وأهم ما يتميز به هذا المفهوم ، هي الترقية بوصفها المحفز الذي يسعى إليه الموظف لغرض التدرج في العنوانات الوظيفية ، وإن لم تقترن بزيادة في الراتب ، فالجانب المعنوي له أثر بليغ وكبير في نفس الموظف ومن ثم سير المرفق العام.

ثانياً: أهمية الدراسة

للعنوان الوظيفي أهمية كبيرة؛ لأنه يعطي الانطباع عن مهام عمل وتخصص الموظف، على أن يكون ملائماً للتحصيل الدراسي الحاصل عليه ، فان للعنوان الوظيفي تدريجاً على وفق شروط محددة بالقانون، وهذا التدرج وإن لم يقترن بجانب مالي فان له تأثيراً معنوياً، يسعى الموظف للحصول عليه ، كي يتدرج عبر ارتقاء السلم الوظيفي اذ ان لكل تخصص مجموعة عنوانات يشغلها الموظف الواحد تلو الآخر عبر الترقية ، عند توافر شروطها القانونية ، اذ يجب ان لا يكون هناك تأثير على حق الموظف المتعلق بالعنوان

الوظيفي ، ولأجل ذلك نسعى عبر البحث الى تشخيص الاشكاليات التي تخص العنوان الوظيفي وتعيين سبل معالجتها من اجل ان لا يكون الموظف منشغلاً عن القيام بواجبات عمله الوظيفي الأساسية في مخاصمة الإدارة.

ثالثاً: أهداف الدراسة

يهدف البحث الى الحيلولة دون تأثير حقوق الموظف المتعلقة بالعنوان الوظيفي، وتعيين سبل معالجتها عبر مقارنة ذلك مع قوانين الدول محل المقارنة ، من أجل الأخذ بأفضل ما أخذت به التشريعات فيها ، وتجنب ضياع حقوق الموظفين ، بما يحفظ لهم مكانتهم الوظيفية وحقوقهم التي يستحقونها ، وتجنب مخاصمة الإدارة.

رابعاً: اشكالية الدراسة

تدور اشكالية الدراسة حول ربط العنوان الوظيفي بالدرجة الوظيفية ، الذي جاء به قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ ، وتسريع ترقية العنوان الوظيفي بموجب قانون التعديل الأول لقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٠٣) لسنة ٢٠١٢ ، والذي أثار التساؤلات الآتية :

- ١- هل ربط العنوان الوظيفي بالدرجة الوظيفية هو ربط حتمي ؟
- ٢- هل المدد الأصغرية ، لتغيير العنوان الوظيفي وضعت على أسس علمية أم فقط توزيع للدرجات الوظيفية على سني الخدمة ؟
- ٣- هل تمتلك الإدارة الحق في تكليف الموظف بعمل عنوان وظيفي يختلف عن العنوان الوظيفي الذي يملكه ؟
- ٤- هل قانون الملاك الوظيفي الحالي يتناسب مع عدد موظفي الدولة والهيكل التنظيمي ومخرجات وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ؟
- ٥- هل قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ عالج تغيير العنوان الوظيفي للموظف الحاصل على شهادة اثناء الخدمة ؟
- ٦- هل مفاهيم الوظيفة العامة لها دور في العنوان الوظيفي ؟
- ٧- هل الترفيع والترقية مصطلحان مترادفان ام مختلفان وما الأثر المترتب عليهما؟

خامساً: نطاق الدراسة

يشمل نطاق البحث العنوان الوظيفي على وفق قانون الملاك الوظيفي رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠ المعدل و قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل للموظفين الخاضعين لهذه القوانين .

سادساً: منهج الدراسة

ستعتمد الدراسة لتحقيق اهدافها المنهج التحليلي للنصوص القانونية والآراء الفقهية والقرارات القضائية عبر اتباع منهج الدراسة المقارنة مع القوانين التي نظمت العنوان الوظيفي في الولايات المتحدة الأمريكية ومصر ، إذ تم اختيار مصر نظراً لأهمية وعمق تجربتها فيما يتصل بموضوع الدراسة ، أما بالنسبة للولايات المتحدة الأمريكية ، فكان سبب المقارنة معها، ما حصل بعد احتلال العراق عام ٢٠٠٣ ، وما جاء به امر سلطة الائتلاف رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٣ الذي ربط الدرجة بالعنوان الوظيفي ، وهذا ما سار عليه قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، للوقوف على العنوان الوظيفي في الولايات المتحدة الأمريكية لمعرفة النقاط الايجابية و سلبية لديها.

سابعاً: هيكلية الرسالة

لتلبية موضوع البحث وأهميته سيتم تقسيم البحث الى فصلين تسبقهما مقدمة: سيخصص الفصل الأول لبحث الإطار المفاهيمي للعنوان الوظيفي ، الذي سيتضمن مبحثين سيكرس المبحث الأول للمفاهيم التي يقوم عليها العنوان الوظيفي ، أما المبحث الثاني فسينصرف الى مفاهيم الوظيفة العامة ودورها في العنوان الوظيفي .

فيما سيتناول الفصل الثاني الأحكام العامة للعنوان الوظيفي والرقابة عليه ، اذ سيشتمل على مبحثين : سيتناول الأول الأحكام العامة للعنوان الوظيفي ، فيما سيناقش المبحث الثاني الرقابة على القرارات المتعلقة بالعنوان الوظيفي ، وسيلي ذلك الخاتمة التي ستتضمن اهم الاستنتاجات والاقتراحات التي يراها الباحث كفيلة بدعم التنظيم القانوني للعنوان الوظيفي .

الفصل الاول

الإطار المفاهيمي للعنوان الوظيفي

ان المفاهيم التي تقوم عليها الوظيفة العامة لها دورها في العنوان الوظيفي ، ومظهر هذا الدور يتجلى عبر تحليل وتوصيف الوظائف.

وعلاقة ذلك بأهمية العنوان الوظيفي وأنواعه وأثر الترقية به . فالمفهوم الشخصي والموضوعي للوظيفة العامة لهما دور في العنوان الوظيفي. فالمفهوم الشخصي للوظيفة العامة يؤكد على شخص الموظف وظروفه الشخصية ، فنجد ان هذا المفهوم يجعل من الوظيفة مهنة لها صفة الدوام والاستقرار .

أما المفهوم الموضوعي فإنه يؤكد على الوظيفة من حيث واجباتها ومسؤولياتها ومهامها وصعوباتها والمؤهلات اللازمة فيمن سيشغلها ، فيجعل وصفاً لكل وظيفة و بشكل دقيق . عادةً الوظيفة مهنة ليس لها صفة الدوام، وأن الترقية على وفق هذا المفهوم تأخذ صيغة التعيين الجديد ولا تعد حقاً للموظف . وكل ذلك ينعكس على جانب الادارة والموظف . فالإدارة تسعى الى سير المرفق العام بانتظام واضطراد ، بما يحقق المصلحة العامة عبر القوانين التي تنظم سيره ، والانظمة والتعليمات التي تسهل تنفيذ القوانين ، بالتطبيق السليم الذي يحقق المشروعية في عمل الادارة .

أما من جانب الموظف فإنه يسعى للحصول على الوظيفة العامة، التي لها صفة الدوام والاستقرار وتحقيق التدرج في الوظائف عبر الارتقاء في السلم الوظيفي. ولهذا فان بحثنا في هذا الفصل ، سيقسم الى مبحثين ، سيتناول المبحث الاول .. المفاهيم التي يقوم عليها العنوان الوظيفي ، أما المبحث الثاني .. فسيخصص للمفاهيم التي تقوم عليها الوظيفة العامة ودورها في العنوان الوظيفي . وكما يأتي:

المبحث الأول

المفاهيم التي يقوم عليها العنوان الوظيفي

ان كل وظيفة تحتاج الى عنوان وظيفي ، يميزها عن غيرها من الوظائف، بغية إعطاء انطباع واضح عنها ، عبر بيان أهميتها وانواعها وتوصيفها وتحديد واجباتها ومسؤولياتها وصعوبتها والمؤهلات اللازم توافرها فيمن سيشغلها، لغرض تنسيق الملاك الوظيفي ضمن السلم الإداري ، للمحافظة على سير العمل بانتظام واضطراد بما يحقق المصلحة العامة، والتكامل بين ملاكات الشعب والاقسام التي يتكون منها الهيكل الإداري ، وعليه فإن دراسة هذا المبحث ستخصص لدراسة مفهوم العنوان الوظيفي ، والوصف الوظيفي عبر مطلبين:

المطلب الاول

مفهوم العنوان الوظيفي

من أجل ان نبين مفهوم العنوان الوظيفي، سنقسم هذا المطلب على فرعين : يتناول الفرع الاول تعريف العنوان الوظيفي وأنواعه ، أما الفرع الثاني فسيخصص لأهمية العنوان الوظيفي وعلاقته بالترقية.

الفرع الاول

تعريف العنوان الوظيفي وأنواعه

اللغة العربية غنية في مفرداتها التي يُعرّف بها كل شيء، وفيها مرادفات لكل مفردة، لكن المعنى اللغوي له مدلول غير المدلول الاصطلاحي ، ولهذا ضمنا هذا الفرع التعريف اللغوي، والاصطلاحي للعنوان الوظيفي الى جانب عرض انواع العنوان الوظيفي كما يأتي :

أولاً: تعريف العنوان الوظيفي

١ – تعريف العنوان في اللغة :العنوان في اللغة السمة، والعلامة، والأثر الذي يستدل به على الشيء بوجه من وجوه التعرض، للتمييز بينه وبين غيره.

وورد في لسان العرب ،مجموعة إشارات، متصلة بالعنوان ومرتبطة بالمعنى والاظهار.

(إذ يقال للرجل الذي يُعرض ولا يصرح في قوله : قد جعل كذا وكذا عنواناً لحاجته. وقال ابن بري: ان العنوان هو الاثر. فيما قال سوار بن المضرب : وحاجة دون اخرى قد سنحت بها جعلتها للتي اخفيت عنواناً، أي مقصداً وقال: وكلما استدلت بشيء تظهره على غيره فهو عنوان له، يميزه عن غيره . وقال الليثي: العنوان بالضم، هي اللغة الفصحى. و قال الاصمعي : عنوت الشيء أبديته وأعني الغيث النبات ومنه العنى وهو القصد والمراد ومنه أشتق فيما ذكروا عنوان الكتاب.

فيما قال السيوطي : عنوان الكتاب يجمع مقاصده بعبارة موجزة في أوله.

وقال المتنبي : ورب جواب عن كتاب بعثه عنوانه للناظرين قتاً^(١) .

٢ - تعريف العنوان اصطلاحاً : يعرف العنوان اصطلاحاً بأنه: (مجموعة من الواجبات والصلاحيات محدد باطار قانوني في ضوء محتوى عملها من واجبات ومستويات تناط قانوناً بالموظف بعد توفر المتطلبات والمؤهلات لإشغاله إياها ليؤديها وفق أهداف الدائرة التي يعمل فيها خدمة للمصلحة العامة ولها راتب مقرر بحددين (أدنى) و (أعلى) في الدرجة التي تقع فيها ضمن سلم الدرجات الملحق بقانون الرواتب^(٢) .

ومن الممكن تعريف العنوان الوظيفي : بأنه أسم لمهنة الموظف يتناسب مع تحصيله الدراسي ويتغير بالتدرج الوظيفي، على وفق الشروط التي حددها القانون للترقية بالوظيفة، يستدل به على واجبات ومهام ومسؤوليات الوظيفة التي يشغلها الموظف .

وجدير بالذكر اننا لم نجد تعريفاً للعنوان الوظيفي ، لا من جانب التشريع ولا القضاء ولا حتى من جانب الفقه. والسبب في ذلك يعود الى ان العنوان الوظيفي ينضوي تحت تعريف الوظيفة والموظف.

ونستنتج ان للتعريف اللغوي فائدة ، فهو يكشف عن معنى ومقصد العنوان ، وكما يقال ان الكتاب يعرف من عنوانه ، وهذا يوافق المعنى الاصطلاحي الذي يدل على مهام وواجبات العنوان الوظيفي منذ التعيين ، وحتى عند التدرج وهذا يدل على الانسجام بين التعريفين.

(١) لسان العرب، للإمام العلامة ابي الفضل جمال الدين محمد بن مكرم بن منظور الافريقي المصري

ج: ١٤ ، مج ٩ ، دار صادر، بيروت ، من دون ذكر سنة النشر ، ص ٤٥٠-٤٥١ .

(٢) جبار وحيد حسن : النظام القانوني للوظيفة العامة في جمهورية العراق ، مكتبة القانون والقضاء،

بغداد، ٢٠٢١ ، ص ٣٧٧ .

ثانياً: أنواع العنوان الوظيفي

الجهاز الاداري لأي دولة يتضمن عدداً كبيراً من الوظائف والموظفين. وهؤلاء الموظفون لا يمكنهم القيام بمهام وظائفهم بصورة تامة، إلا بواسطة تحديد اقسام الوظائف العامة لتوزيعها على درجات متنوعة ، ثم تقسيمها الى مجموعات نوعية ، وتعد كل مجموعة وحدة مميزة بحد ذاتها فيما يخص التعيين والترقية والنقل والندب ، فيقوم الجهاز الاداري بوضع جدول للوظائف يرفق به بطاقة وصف لكل وظيفة تبين الواجبات والمسؤوليات والمؤهلات اللازمة فيمن يشغل الوظيفة ، على ان يتم ترتيبها وتصنيفها في احدى المجموعات النوعية، وتقيم بإحدى الدرجات التي تبين بجدول يلحق بالقانون^(١) .

وفي الولايات المتحدة الامريكية ، صدر أول قانون يخص ترتيب الوظائف العامة عام ١٩٢٣ ، وتضمن ترتيب الوظائف ترتيباً موضوعياً، بحسب الواجبات والمسؤوليات ومؤهلات من يشغلها، وقد قسمت الوظائف العامة على وفق هذا القانون الى خمسة فئات وهي :

- ١- الوظائف العلمية والمهنية .
- ٢- الوظائف المهنية المساعدة .
- ٣- الوظائف المالية والادارية والكتابية .
- ٤- وظائف خدمات الصيانة .
- ٥- وظائف الخدمات الالية والكتابية .

وبقى العمل بالقانون الصادر سنة ١٩٢٣ لحين صدور القانون لعام ١٩٤٩ ، وهو ساري المفعول حالياً ، وقد بين سياسة ترتيب الوظائف العامة ، وبين الجهة المسؤولة عنها وهي هيئة الخدمة المدنية ، وقد جعل لهذه الهيئة صلاحية وضع المعايير والمواصفات اللازمة لترتيب الوظائف العامة . وقد أسند هذا القانون للأجهزة الادارية المختلفة ترتيب الوظائف الفردية في ضوء مواصفات الهيئة التي تنشرها وتشرف على مراجعتها باستمرار ، كما جعل لهيئة الخدمة المدنية سلطة ترتيب وظائف الدرجات العليا . اذ انطوى هذا القانون على جدولين لأجور الوظائف التي تخضع لأحكامه ، وهي كما يأتي :

(١) د. محمد محمد بدران : القانون الاداري الوظيفة العامة ، دار النهضة العربية، القاهرة ، ١٩٩٠ ص ١٨٠ .

الاول: جدول المرتبات العام ،حل محل الوظائف العلمية والمهنية، والوظائف المهنية المساعدة والوظائف المالية والادارية والكتابية ، والتي سبق تقريرها بالقانون الملغى، وقد قسمت الوظائف الملحقه بالقانون الى ثمانى عشرة درجة فرعية لكل منها مرتب معين .

الثاني: جدول خاص بالوظائف الحرفية ووظائف الصيانة والحراسة ، وحل محل وظائف خدمات الصيانة المحددة بالقانون الملغى ، وقد قسم هذا الجدول الى عشر درجات لكل درجة راتب معين . إذ تم الغاء جدول وظائف الصيانة والحراسة والحرف ، وقد ألحقت وظائفها بجدول اخرى . اذ اضيفت الوظائف العمالية والحرفية لجدول الاجور الخاص بالهيئات ،بينما اضيفت وظائف الصيانة والحراسة للجدول العام ، وهو جدول الدرجات والمرتبات ، وقد بين قانون ترتيب الوظائف مستوى الصعوبة والمسؤولية لكل درجة من الدرجات الثمانى عشرة سائلة الذكر^(١) . فهناك ثلاثة عوامل تميز الوظائف بعضها عن بعض وهي: نوع العمل لكل وظيفة والمؤهلات اللازمة للقيام بالعمل ، ومن ثم الواجبات والمسؤوليات من حيث صعوبتها واهميتها .

ويلاحظ من ذلك ان المشرع الامريكي قد تمعن في التخصص لدرجة كبيرة ، كذلك في التقسيمات الجزئية للوظيفة . ويتوافق هذا الاغداق والتمعن في التخصص مع الظروف العلمية والثقافية الموجودة السائدة في امريكا ، ذلك لأن الدراسة في المعاهد والجامعات هناك قائمة على التخصص الدقيق ، وهذا يجعل الخدمة المدنية تجد الافراد المتخصصين تخصصاً دقيقاً، نظراً للصلة الوثيقة بين نظام التعليم المعتمد ونظم التوظيف، ما يجعل نظام ترتيب الوظائف يقوم على اساس التقسيم الدقيق لكل الوظائف^(٢) .

اما في مصر، يلاحظ ان قانون العاملين المدنيين في الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ الملغى، قد ترك نظام المستويات الذي كان مأخوذاً به في قانون رقم(٥٨) لسنة ١٩٧١، وعاد إلى ما كان عليه بالقانون رقم (٤٦) لسنة ١٩٦٤ (نظام الدرجات) مع اختلاف في بعض الأحكام. فقد حدد الجدول الملحق بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ الملغى، درجات الوظائف بتسع درجات ،وكما يأتي:

(١) د. محمد أنس قاسم جعفر : نظم الترقية في الوظيفة العامة واثرها في فاعلية الادارة، دار النهضة العربية ، القاهرة، ١٩٧٣ ، ص ٦٠-٦٢.

(٢) د. محمد حسن علي ، د. احمد فاروق الحميلي : الموسوعة العملية في نظام العاملين المدنيين بالدولة طرق شغل الوظيفة العامة ،دار الكتب القانونية ،مصر، ٢٠٠٦، ص ١٢-١٣.

١- درجات الوظائف العليا، وتضمنت درجة المدير العام، الدرجة العالية، الدرجة الممتازة.

٢- الدرجات العامة، وقسمت إلى ست درجات من الدرجة الأولى إلى الدرجة السادسة.

وقد أصدر رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة القرار رقم (١٣٤) لسنة ١٩٧٨ في ١٤ / ٩ / ١٩٧٨. بخصوص معايير ترتيب وظائف العاملين المدنيين في الدولة، والأحكام اللازمة لتنفيذه، وقد قسم هذا القرار المجموعات النوعية للوظائف كافة على اختلاف أنواعها. على وفق الآتي : أ- المجموعة النوعية الأولى، لوظائف الإدارة العليا.

ب- الوظائف التخصصية ، تتضمن ثلاثاً وعشرين مجموعة .

ج- ثماني مجموعات نوعية للوظائف الفنية.

د- أربع مجموعات نوعية للوظائف الحرفية.

هـ- مجموعة نوعية واحدة للوظائف المكتبية.

ز- مجموعة نوعية واحدة لوظائف الخدمة المعاونة^(١).

اما بعد صدور قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، فقد بين هذا القانون ان الوظائف الخاضعة لأحكامه تقسم الى المجموعات الوظيفية الرئيسة، وعلى وفق الآتي: (١)- مجموعة الوظائف التخصصية ٢- مجموعة الوظائف الفنية ٣- مجموعة الوظائف الكتابية ٤- مجموعة الوظائف الحرفية والخدمة المعاونة . وتعد كل مجموعة وظيفية وحدة متميزة في مجال التعيين والترقية والنقل والندب والإعارة . وتتكون كل مجموعة وظيفية من مجموعات نوعية ، وتنظم اللائحة التنفيذية معايير إنشاء هذه المجموعات النوعية والنقل بين المجموعات المتماثلة^(٢).

اما في العراق، فأن اول قانون لتنظيم شؤون الوظائف، تمثل بقانون الملاك رقم (٣٠) لسنة ١٩٤٠، والذي نفذ في ١ / ٤ / ١٩٤٠، وقد تضمن تقسيم الوظائف بموجب الجدول الملحق به إلى قسمين:

القسم الأول (الوظائف العامة) وتستخدم في الوزارات، والدوائر والجهات كافة.

القسم الثاني (الوظائف الخاصة) ويقتصر استخدامها على بعض الوزارات والدوائر والجهات.

(١)د. أنس جعفر : الوظيفة العامة ، ط٢ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٩ ، ص ٤٤ .

(٢)المادة (١٠) من قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، نشر القانون في الجريدة الرسمية ، العدد (٤٣) مكرر (أ) في اول نوفمبر سنة ٢٠١٦ .

وقد الغي هذا القانون بصدور قانون الملاك رقم (٨٦) لسنة ١٩٥٢. الذي استتبعه القانون رقم (٥٦) لسنة ١٩٥٦، الذي الغي أيضا بعد صدور القانون رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠. والذي نفذ بتاريخ ١ / ٤ / ١٩٦٠، وبقي نافذاً إلى يومنا هذا^(١). إلى جانب قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠. لكن هذا الأخير لم يعالج عنوانات وملاك الموظفين بصورة مفصلة، بل بصورة عرضية، وذلك في الفصل الثاني منه، تحت عنوان (الدرجات والرواتب). وتحديدًا في المواد (٣ - ٦) منه، ثم صدر قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨. الذي ألغيت بموجبه هذه المواد^(٢). وبقي القانون المعمول عليه لغرض تحديد الملاك وعنوانات موظفي الخدمة المدنية، هو قانون الملاك الوظيفي رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠ إلى جانب القرارات والتعليمات ذات العلاقة، وقد ألحق بهذا القانون ثلاثة جداول فكان الجدول الأول بعنوان (جدول وظائف الدرجات الخاصة)، أما الجدول الثاني فكان بعنوان (الوظائف العامة) والجدول الثالث بعنوان (الوظائف الخاصة).

وقد أشار قانون الملاك الوظيفي رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠ المعدل إلى الجداول سالفة الذكر، والتي جاء فيها : ((مقرر الرواتب التي تخص الوظائف في دوائر الحكومة وفقاً لما هو مبين في الجداول الملحقة بهذا القانون))^(٣). وكذلك المادة (٣) مكررة والتي جاء فيها ما يأتي : ((لوزير المالية عند الضرورة وتحقق مصلحة عامة الموافقة على استعمال عناوين الوظائف الخاصة الواردة بالجدول رقم (٣) الملحق بقانون الملاك رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٠ المعدل من قبل الوزارات الأخرى التي تستوجب أعمالها مثل تلك العناوين. وله كذلك أن يقرر إحداث بعض عناوين الوظائف الواردة في أنظمة أو قواعد الخدمة للدوائر شبه الرسمية لدوائر رسمية ذات طبيعة مماثلة للدوائر المذكورة بإضافتها إلى الجداول الملحقة بقانون الملاك بناءً على اقتراح الوزير المختص))^(٤).

-
- (١) جبار وحيد حسن : المصدر السابق ، ص ٢٠.
- (٢) ألغيت المادة (٣) والمادة (٥) من قانون الخدمة المدنية وذلك بموجب المادة (٢٠) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ ، فيما ألغيت المادة (٤) منه بموجب المادة (٤) من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٩٥) لسنة ١٩٧٤ ، فيما ألغيت المادة (٦) منه بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٩٩٦) لسنة ١٩٧٩.
- (٣) المادة (١) من قانون الملاك رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠ المعدل.
- (٤) اضيفت هذه المادة وذلك بموجب المادة (١) من قانون رقم (٥٠) لسنة ١٩٧٧ (قانون تعديل قانون الملاك) المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٢٥٨٤) في ٢٥ / ٤ / ١٩٧٧ ، لتصبح على النحو المذكور اعلاه .

اما الاسباب الموجبة لتشريع قانون الملاك الوظيفي فقد جاء فيها : ((بعد تشريع قانون الخدمة المدنية أصبح من الضروري تعديل قانون الملاك على ضوء التعديلات التي تضمنها القانون المذكور بعدّ قانون الملاك متمماً لذلك القانون ليكون القانونان منسجمين مع بعضهما

لقد تضمنت اللائحة قبول مبدأ تداخل الدرجات مع بعضها، وعدلت حدود الدرجات فيها بحيث تسمح بترقية الموظف دون تغيير عنوانه درجة او اكثر،...))^(١). من تحليل ما جاء في نص المادة (٣) مكررة نجد ان القانون قد أعطى لوزير المالية وعند الضرورة وتحقق المصلحة العامة الموافقة على استعمال عنوانات الوظائف الخاصة الواردة بالجدول رقم (٣) الملحق بقانون الملاك الوظيفي، ولم يجز استعمال او إيجاد عنوانات وظيفية جديدة.

نستنتج من ذلك ان قانون الملاك قيد الادارة باستعمال العنوانات الواردة ضمن الجدول رقم (٣) ولم يعطها الحرية في ايجاد عنوانات جديدة، وهذا لا يتناسب مع مخرجات وزارة التعليم العالي والبحث العلمي إذ ان هناك توسعاً في احداث اقسام وكليات جديدة تتناسب مع العلوم والمعارف الحديثة ، وما صاحب ذلك من تطور لمسيرة الواقع ، والعالم يعيش في عصر السرعة ، فهناك وظائف قد أفل نجمها واطمحل دورها ، وبرزت وظائف جديدة ، وتماشيا مع ما تم ذكره يفترض أن تمنح الادارة ، الحرية في تعديل الهيكل التنظيمي ، ويتاح لها وضع عنوانات وظيفية تتناسب مع التخصصات الجديدة ، وما تتطلبه المصلحة العامة ، للمحافظة على سير العمل بانتظام واضطراد، ولتجنب دمج مخرجات الاقسام والكليات الجديدة مع عنوانات اخرى حتى لو كانت قريبة منها بالتخصص ، إذ ينطوي ذلك على ارباك في عمل الموظف، فكل عمل وظيفي يحتاج إلى مؤهلات خاصة به، تمكنه من القيام بواجباته ومسؤولياته، وعدم هدر الوقت في تدريبه على عمل ليس من ضمن تخصصه ؛ لأن ذلك ينعكس على كفاءة الأداء والرضا الوظيفي.

(١) قانون الملاك الوظيفي رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠ المعدل، نشر القانون في الوقائع العراقية في العدد (٣٠٠) بتاريخ ١٩٦٠/٢/٦.

نقترح تعديل المادة (٣) من قانون الملاك الوظيفي رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠ المعدل، بما يتيح للإدارة ان تستوعب هذه الأقسام، ضمن الهيكل التنظيمي للدوائر التي تحتاج هذه التخصصات على أن يتم شمولها بالوصف الوظيفي الخاص بكل وظيفة، ووضع العنوانات الوظيفية التي تناسبها، كما هو الحال في نظام الوظيفة العامة الأمريكي الذي يضع لكل وظيفة وصفاً دقيقاً ومسمىً يتناسب مع واجبات ومسؤوليات الوظيفة، فوضع الشخص المناسب في المكان المناسب بحسب تخصصه الوظيفي يجعل المرفق العام يسير بانسيابية اكبر بما يحقق المصلحة العامة . ونقترح بهذا الشأن ان يقرأ نص المادة (٣) بالشكل الآتي : لوزير المالية عند الضرورة ، وتحقق مصلحة عامة الموافقة على احداث عنوانات وظيفية جديدة ، بناءً على اقتراح الوزير المختص، أو من هو بدرجته بالنسبة للدوائر غير المرتبطة بوزارة ، على ان يتم اضافتها الى الجداول الملحقة بقانون الملاك .

الفرع الثاني

أهمية العنوان الوظيفي وعلاقته بالترقية

للعنوان الوظيفي أهمية تبرز عبر تعريفه بالوظائف المختلفة والمتنوعة بحسب الواجبات والمسؤوليات والمهام لكل وظيفة ، وعلاقته بالترقية في الوظائف الموزعة على السلم الوظيفي ، لهذا سنتناول هذا الفرع عبر بندين : يتناول الاول اهمية العنوان الوظيفي، والثاني علاقة العنوان الوظيفي بالترقية .

أولاً : أهمية العنوان الوظيفي .

ان اعطاء عنوان وظيفي لكل وظيفة يمكننا من التمييز بين مختلف الوظائف ، فلكل وظيفة عنوان تتميز به عن غيرها من الوظائف، ونستدل به على طبيعة العمل ، بحسب التقسيم النوعي لكل وظيفة سواء أكانت طبية ام هندسية ام قانونية ام محاسبية ام حيازية ... الخ. فهو يسهل على الادارة توزيع موظفيها ضمن الهيكل التنظيمي للوظائف ، وكذلك عند طلب تعيين موظفين جدد ، ومعرفة عدد الدرجات المطلوب التعيين فيها ، فهو يسهل وضع الشخص المناسب في المكان المناسب ، او بحسب تخصصه للقيام بواجبات الوظيفة ومسؤولياتها ومهامها، والتدرج فيها لغرض الوصول الى المستوى الذي يسكن فيه على وفق تحصيله الدراسي وما يسمح به الوصف الوظيفي . كما يسهل على الادارة وضع برامج تدريبية تتناسب مع كل تخصص لرفع كفاءة الموظفين.

ثانيا : علاقة العنوان الوظيفي بالترقية

ان دخول الموظف في الوظيفة العامة ، يحتم على الادارة ان تسند له عملاً يتناسب مع مؤهلاته وتحصيله العلمي . وان انتقاء الموظفين عند التقدم للتعيين ، يهدف بالدرجة الاساس الى إختيار من هو اصلح للوظيفة العامة ، وكذلك الترقية التي تهدف ايضا لإختيار الاجدر من بين الموظفين للارتقاء في السلم الوظيفي . فهذه العملية لها اهمية كبيرة وتمثل حجر الزاوية في التنظيم الاداري الحديث، فالترقية تتمثل في الاساس باسناد وظيفة اعلى ضمن وظائف السلم الوظيفي للموظف المرقى عبر منحه مسؤوليات وصلاحيات اكبر ، فللترقية اهمية في الوظيفة العامة اذ تتمكن الادارة عن طريقها من الحصول على الموظف الاكفأ لتبوء الوظائف العليا . كما تمثل في الوقت نفسه الهدف الذي يسعى الموظف عبره بتقلد وظائف اعلى ضمن وظائف الفئة التي ينتمي اليها^(١).

فالتنظيم الاداري بطبيعته يقتضي في كل الاجهزة الادارية توزيعها الى فروع تليها اقسام ، مع ايجاد مستويات ادارية متعددة ، يحكمها سلم وظيفي بعدد درجات تختلف تبعاً لظروف العمل ضمن الجهاز الاداري . وفي ضوء هذا التنظيم ينتقل الموظف من مستوى وظيفي الى مستوى اعلى ضمن الوظائف التي يمكن ان يشغلها في تدرجه الوظيفي . ومن ناحية اخرى فقد يقرر القانون للوظائف سلم درجات مالية يعلو بعضها على بعض ضمن تسلسل هرمي ، من دون ان يقابل ذلك تماثل المستوى في العمل الوظيفي ، بمعنى ان الدرجة التي تمثل الراتب هي ليست الدرجة في السلم الوظيفي^(٢) .

ويلاحظ ان الخدمة المدنية في الولايات المتحدة الامريكية ، لها نظمٌ متعددة لكن اغلب هذه النظم تقوم بتطبيق قواعدها الخاصة بالتعيين والترقية ، و نظراً لكون وحدة الخدمة المدنية الفيدرالية ، تعد الوحدة الاكبر في الدولة ، فستكون الدراسة لنظم الترقيات مقتصرة عليها بحسبانها نموذجاً للوحدات في مختلف الولايات ، فالترقية طبقاً للخطة التي تضعها الادارة، تكون مقتصرة على مستوى الواجبات والمسؤوليات ، اعتماداً على الكفاءة والجدارة.

(١) د. شاب توما منصور : القانون الاداري - دراسة مقارنة - ج ١ ، دار الطبع والنشر الاهلية ، بغداد ، ١٩٧٠ - ١٩٧١ ، ص ٣٣٧-٣٣٨ .

(٢) د. يوسف الياس : المرجع العملي في شرح قوانين الخدمة المدنية والانضباط والتقاعد المدني ، مطبعة العمال المركزية ، بغداد ، ١٩٨٤ ، ص ١٤٣-١٤٤ .

وتعد الامتحانات المفتوحة الطريقة التي يمكن بواسطتها قياس كفاءة الموظفين، بالإضافة الى ما يضعه الرؤساء من تقارير دورية ، ويتم الاعلان عن الوظائف الشاغرة التي تحتاج الترقية إليها وهي لا تقتصر على الموظفين من داخل الدائرة ، بل يسمح لغيرهم من خارج الدائرة بالمنافسة ، وقد يكون الامتحان تحريريا او اختبار أداء في مواد مختلفة ، لغرض الكشف عن امكانية الفرد للقيام بعمل محدد ، كما يمكن ان يكون الامتحان على شكل تقييم ، لما عليه الفرد من خبرة وتعليم في عمله السابق ، وقد يجمع بين العناصر كافة .

وهناك هيئة الخدمة المدنية التي يتم بواسطتها وضع معايير مفصلة تحدد بموجبها المستوى المطلوب من الامتحانات بخصوص كل نوع من الوظائف، فتقوم هذه الهيئة بالإشراف على برامج الترقيات الفدرالي ، على ان تكون الجدارة الاساس في الترقية ، ويتولى الاشراف المفتشون التابعون لها ، لغرض ضمان اتباع الوحدات الإدارية الاهداف الاساسية لنظام الترقية، وان اسس الترقية ومتطلباتها قد علم بها جميع العاملين في هذه الوحدات ، وبعدها يرتب المشاركون في الامتحان بحسب درجاتهم الحاصلين عليها في الامتحانات على ان يصدر امر الترقية من رئيس الدائرة ، مع منح علاوتين او راتب الدرجة الوظيفية المرقى إليها ايهما أكبر لمن كان موظفاً^(١).

أما علاقة العنوان الوظيفي بالترقية في القانون المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ فقد نظم القانون اجراءات الترقية الى الوظيفة الاعلى في المستوى بحسب التدرج الوظيفي ، بعد تحقق شروط الترقية الى الوظيفة الاعلى المتمثلة بشغورها وتمويلها، وهذا ما بينته المادة (٢٩) من القانون ذاته. وفي حالة عدم وجود موظف تتوفر فيه شروط الترقية تبقى الوظيفة شاغرة وتؤجل الترقية وتحجز تلك الوظيفة للترقية التالية، وقد اجاز القانون في المادة (٢٣) منه للموظفين الحاصلين على مؤهلات اعلى قبل الخدمة او اثنائها ، التقدم للوظائف الخالية بالوحدات التي يعملون بها، او غيرها من الوحدات ، متى كانت تلك المؤهلات مطلوبة لشغلها، وبشرط استيفائهم الشروط اللازمة لشغل هذه الوظائف . بموجب المادة (٤) من القانون التي حددت مستويات الوظائف في جداول الوظائف (٣،٢،١) المرفق مع القانون المذكور اعلاه.

(١) د. محمد أنس قاسم جعفر : المصدر السابق ، ص ٦٣-٦٦ .

ويكون شغل هذه الوظائف عن طريق التعيين أو الترقية أو النقل أو الندب أو الاعارة بعد استيفاء شروط شغلها ، وقد جاء في اللائحة التنفيذية شروط تأجيل ترقية الموظف لأسباب قانونية نحو: (الاعارة ، الاجازة من دون راتب ، خصم من الاجر مدة عشرة ايام، الاحالة الى محكمة تأديبية أو جنائية أو الموقوف عن العمل)^(١) .

وقد بينت كذلك ان تأخير الترقية يقع لمدة لا تزيد عن سنتين ، وان ترتيب الاقدمية بين الموظفين الذين يرقون في تاريخ واحد يتم طبقاً لأقدميتهم في مستواهم الوظيفي السابق ، وهذا ما جاء بحكم المادة (٩٧) من اللائحة التنفيذية للقانون .

وفي العراق فان النظام الوظيفي يقوم على نظامين معاً هما : نظام درجات مالية يعلو بعضها بعض ونظام تدرج وظيفي ، بمعنى ان درجة الراتب لا تمثل الدرجة في السلم الاداري. فقانون الملاك الوظيفي المرقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠ المعدل يعمل على تنظيم سلم الوظائف عن طريق تحديد العنوانات فيه على وفق سياق متدرج في ترتيبها ، بينما قسم قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل درجات الوظائف ورتبتها بتسع درجات ضمن فئتين^(٢). وفي ضوء ذلك يمكن للموظف ان يتنقل في درجات كلا السلمين، لكن هل يعد هذا الانتقال في الحاليتين ترقية بالمعنى العلمي؟.

ان انتقال الموظف من الدرجة التي هو فيها إلى أخرى أعلى ضمن درجات سلم الرواتب هو ترفيع مالي ان جاز ذلك من الناحية المالية، نظراً لما يؤديه ذلك إلى زيادة في راتب الموظف، لكن هذا لا يمكن عده ترقية وفق المعنى الصحيح والدقيق للمصطلح. إذ إن الترقية بمعناها الدقيق والصحيح يجب قصرها على انتقال الموظف من وظيفته الحالية إلى وظيفة أعلى بالمستوى الوظيفي، على أن يكون لهذه الوظيفة اختصاص اشرافي أو رئاسي. ولغرض توضيح ذلك نعرض المثال الاتي.

(١) المادة (٩٢) من اللائحة التنفيذية رقم (١٢١٦) لسنة ٢٠١٧ لقانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة

٢٠١٦ ، المنشورة في الجريدة الرسمية بالعدد / ٢١ مكرر في ٢٧/ مايو سنة ٢٠١٧.

(٢) المادة (٣) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

إن انتقال موظف بعنوان قانوني من الدرجة السادسة إلى الدرجة الخامسة وفق الإجراءات التي يفرضها القانون يعد ترفيعاً، وليس ترقية بالمعنى الدقيق وإن أدى إلى زيادة في الراتب، فلو كان تدرج موظف بعنوان وظيفي ملاحظ في الدرجة السادسة إلى رئيس ملاحظين في الدرجة الخامسة وهي وظيفة أعلى في الملاك هنا نكون أمام ترقية بالمعنى الصحيح؛ وهنا يحتم علينا التفرقة بين الترفيع والترقية، فكل مصطلح منهما معنى خاص وأثر مختلف. على الرغم من أن قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل لم يرد فيه مصطلح ترقية، وكذلك قانون الملاك الوظيفي رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠ المعدل^(١). إذ ورد مصطلح الترقية لأول مرة في قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٣٨٠) لسنة ١٩٨٧ الذي نص على: (لايجوز ترقية الموظف إلى وظيفة أعلى من الوظيفة التي يشغلها إلا إذا وجدت وظيفة شاغرة في الملاك المصدق)^(٢). لكن ممكن أن نتوصل إلى أن مجمل الأحكام المتعلقة بترقية الموظف في العراق تتحقق على وفق أحكام هذين القانونين (قانون الخدمة المدنية وقانون الملاك الوظيفي) فهما المنظمان لأهم ما يخص الترقية في الوظيفة مع بقية القوانين والقرارات ذات الصلة وعبر إحدى الحالات الآتية:

الحالة الأولى - انتقال الموظف من وظيفته إلى وظيفة أعلى في المستوى مع زيادة راتبه.

الحالة الثانية - انتقال الموظف من وظيفته إلى وظيفة أخرى ذات مستوى أعلى من دون زيادة في الراتب.

الحالة الثالثة - ممارسة الموظف أشغال وظيفة أعلى من وظيفته بدرجة واحدة.

(١) د. يوسف الياس : المصدر السابق ، ص ١٤٣.

(٢) نشر القرار (٣٨٠) لسنة ١٩٨٧ في الوقائع العراقية في العدد (٣١٥٤) في ١٥/٦/١٩٨٧. ويتعذر

تطبيق هذا القرار لتعارضه مع احكام الترفيع المنصوص عليها في قانون رواتب موظفي الدولة

والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

وسنأتي لبيان أحكام كل حالة من الحالات الثلاثة وكما يأتي:

الحالة الأولى : هي ترفيع وترقية في آن واحد، وإن أحكام هذه الحالة هي الأحكام نفسها اللازمة لترفيع وترقية الموظف. والمثال على هذه الحالة ترفيع موظف بعنوان وظيفي ملاحظ في الدرجة السادسة إلى الدرجة الخامسة مع تغيير عنوانه الوظيفي إلى رئيس ملاحظين. بعد توافر شروط الترفيع، فهذا الاقتران ينسجم مع مبادئ التنظيم الصحيح الذي يحقق العدالة في مكافأة الموظفين طالما ان الانتقال من درجة إلى درجة أعلى في سلم الراتب قد اقترن بالانتقال إلى وظيفة أعلى داخل الهرم الوظيفي، على نحو اضاف أعباء اضافية على الموظف فهذا تأكيد حالة التوازن بين مصلحة الدائرة والموظف.

لكن في العراق ومن المؤسف نجد ان تطبيق هذه الحالة له تأثير سلبي على الوظيفة العامة، وذلك لان قانون الملاك قد حدد حدوداً عليا لرواتب الموظفين على اختلافها ، وهذا قد حال دون القدرة على ترفيع الموظف الذي يبلغ راتبه الى الحد الاعلى للوظيفة التي يشغلها ، إلا إذا اقترن ذلك بتغيير عنوانه الوظيفي كي يرقى الى وظيفة اعلى في الملاك ، من دون ان يكون لهذه الترقية علاقة بكفاءة وصلاحيات الموظف لنيل هذا العنوان واشغال هذه الوظيفة، بل اكثر من ذلك ان دوائر الدولة تعمل على استحداث وظائف جديدة في الملاك من دون حاجة فعلية لها لمجرد تمكين الموظف ان يحصل على ترفيعه . وعلى اي حال فأن الموظف الذي تم ترفيعه وترقيته معا يخضع للتجربة التي بينها المادة (٢٠) من قانون الخدمة المدنية النافذ حالياً .

في الحالة الثانية : يمكن ان نعرف هذه الحالة بالتطبيق العملي بتغيير العنوان الوظيفي حينما تأخذ صورة ترقية من دون ان تحدث زيادة في الراتب الذي يتقاضاه الموظف، ومثل هذه الحالة لا تتحقق الا اذا كانت درجة الموظف تسمح بأن يحصل على عنوان وظيفي أعلى .

وتبقى هذه الترقية جوازية تنفرد الإدارة بتقريرها بما تمتلك من سلطة تقديرية من دون اي تعقيب عليها، كما لو ان موظفاً كان في الدرجة الثالثة ضمن سلم الرواتب بعنوان رئيس ملاحظين وكانت الادارة ترغب بترقيته إلى وظيفة مدير فذلك ممكن؛ لان وظيفة مدير يبدأ الحد الأدنى لراتبها براتب الدرجة الثالثة .

وفي الحالة الثالثة : وفق الفقرة (ب) من المادة (٥) من قانون الملاك الوظيفي التي أجازت في حكمها : (يجوز أن يعين أو أن يشغل موظف وظيفة أعلى من وظيفته بدرجة واحدة اذا ثبتت كفاءته .

بعين طريقة الترفيع المتبعة بموجب احكام قانون الخدمة المدنية ، ويجوز ترفيعه عند اكمال المدة بأمر من الوزير^(١) .

عبر هذه المادة يبدو أن المشرع أراد للإدارة أن تتمكن من إسناد وظيفة للموظف الكفوء لديها على أن يكون الحد الأدنى لراتب هذه الوظيفة يزيد على راتب الموظف بدرجة واحدة ان كان لدى الادارة درجة شاغرة بعنوان مدير . فأن أكفاً من يشغل هذه الدرجة الوظيفية موظف في الدرجة الرابعة من درجات سلم الرواتب ، في حين ان وظيفة مدير الراتب الأدنى لها يبدأ براتب الدرجة الثالثة في سلم الرواتب . ووفقاً لهذا النص تتمكن الادارة من اسناد وظيفة ذات درجة اعلى لمن تجد فيه الكفاءة من موظفيها على ان يتم بالاجراءات المتبعة نفسها في الترفيع، ويخضع للتجربة المقررة بمقتضى احكام المادة (٢٠) من قانون الخدمة المدنية .

يتضح عبر ما تم استعراضه للحالات الثلاث السالفة أن هناك خللاً في نظام الترقية. إذ أن هناك وظائف تستحدث من دون حاجة فعلية ، وانما لغرض تمكين الموظف أن يحصل على الزيادة في الراتب عبر الترفيع عندما يقترن بالترقية على الوجه المبين فيما سبق ، ففي بعض الحالات ، التي يمتلك فيها الموظف الكفاءة التي تؤهله لأشغال وظيفة أعلى من الدرجة التي هو فيها ، يرقى لهذه الوظيفة ويتحمل واجباتها من دون أن يحصل على راتب هذه الدرجة . وفي هذا اشارة الى أن هناك موظفاً يحصل على راتب لا يستحقه ، وموظفاً لا يحصل على الراتب الذي يستحق ، والعلاج الناجع لهذه الحالة يكون من خلال الفصل بين الترفيع و الترقية على أن تكون ترقية الموظف بناءً على حاجة حقيقية بالاعتماد على الكفاءة والجدارة. وهذا يتحقق بوساطة ترك نظام ترتيب الوظائف الشخصي والتحول إلى نظام ترتيب الوظائف الموضوعي^(٢) .

(١) ينبغي التفرقة بين هذه الحالة وحالة قيام الموظف بأعمال وظيفة اعلى من وظيفته وكالة . كأن يكلف (رئيس ملاحظين) بالقيام بأعمال (مدير) وكالة . ففي هذه الحالة يبقى الموظف شاغلا وظيفته الاصلية اي ان عنوانه الوظيفي لم يتغير .

(٢) د. يوسف الياس : المصدر السابق ، ص ١٤٤-١٤٧ .

فتتعلق الترقية بشكل مباشر بالعنوان الوظيفي للموظف العام، وبخصوص صلتها بالراتب والزيادة التي تحصل فيه فليست هي الغرض من الترقية ، فالغرض الأساس هو استحقاق الموظف وظيفة أعلى من الوظيفة التي يشغلها ضمن السلم الوظيفي^(١). عبر شغل الموظف وظيفة ذات منصب أعلى من التي كان يشغلها قبل الترقية ، فهي كل ما يطرأ للموظف من تغيير في المركز الوظيفي يجعله متقدماً ومتميزاً عن أقرانه . ومن البديهي أن مسؤولياته وصلاحياته ستكون أوسع وأكثر مما كانت عليه قبل الترقية^(٢) .

وعلى اساس ذلك يذهب بعض الفقه الى وجوب قصر الترقية على حالة انتقال وظيفة الموظف لوظيفة ذات مستوى أعلى في التنظيم ، اي ان الوظيفة المرقى اليها الموظف تحتوي على اختصاصات أوسع ، وميزة الاشراف على العمل الاداري الذي يدخل ضمن اختصاصها^(٣) . فالترقية تُعرف على أنها : (انتقال الموظف من الوظيفة التي يشغلها الى وظيفة اعلى في سلم الوظائف المنصوص عليه في قانون الملاك يترتب عليه زيادة في المسؤوليات والواجبات وقد تصبح أحياناً زيادة في الراتب)^(٤). إن الواقع العملي يدل على حصول لبس وخط فيما يتعلق بمصطلحي الترفيع والترقية ، وسبب هذا الخلط يعود لما جاء به امر سلطة الائتلاف رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٣ ،الذي ربط الوظيفة بالراتب وجعلهما في درجة واحدة ، وهذا ما أخذ به المشرع في قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ ، إذ إن في الاصل كان النظام القانوني للوظيفة العامة يفصل بين الترفيع والترقية ،في تدرجين وظيفي ومالي ، واضعاً لكل منهما شروطه^(٥) .

(١) د. محمد طه حسين الحسيني: الوسيط في القانون الاداري ج ٢ ، منشورات زين الحقوقية، بيروت ٢٠١٧ ، ص ١٩٦ .

(٢) علاء الدين عشي : مدخل القانون الاداري، ج ٢ ، دار الهدى عين مليلة، الجزائر، ٢٠١٠، ص ٧٢

(٣) د. انس قاسم جعفر : نظرية الترقية في الوظيفة العامة واثرها في فاعلية الادارة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٣ ، ص ٢١ . وكذلك بهذا الخصوص د.محمد أنس جعفر ،المصدر السابق، ص ١٨ .

(٤) د.غازي فيصل مهدي : تعليقات ومقالات في نطاق القانون العام ، ط٢، مكتبة القانون والقضاء ،بغداد، ٢٠٠٩، ص ٩٧ .

(٥) د.أياد عبد اللطيف سالم: قانون الخدمة المدنية الدرجات والرواتب والمخصصات (دراسة تحليلية للنص القانوني والوظيفي)، مكتب زاكي للطباعة، بغداد، ٢٠٠٩، ص ١٩١ .

وقد اكد ما تقدم مجلس الدولة العراقي في فتوى له جاء فيها : (وحيث ان النقل الذي يتم وفق القرار رقم (١٩٣٠) لسنة ١٩٨٠ يرتب اثرأ في الراتب الذي يستحقه الموظف المنقول وفق معايير تحديد الراتب التي كانت معتمدة في حينه ، والتي كانت تعتمد تدرجين للوظيفة احدهما مالي يتعلق بالراتب والاخر وظيفي يتعلق بالعنوان الوظيفي . وحيث ان قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ اعتمد اسس جديدة في تحديد الراتب غير تلك المنوه بها في القرار المذكور آنفاً والتي كانت معتمدة في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ بحيث اصبح للموظف تدرج وظيفي واحد هو العنوان الوظيفي ويحدد الراتب على اساسه...^(١)). إذ أن قانون الملاك الوظيفي تضمن جدول وظائف ، وللوظيفة واجبات وصلاحيات تناط بالموظف قانونياً بعد توافر شروط القيام بها على وفق اهداف الدائرة، فللوظيفة حد ادنى وأعلى وعلى اساس ذلك يوضع الموظف في الوظيفة التي يشغلها وليس لذلك علاقة بالدرجة المالية. وبذلك فلا يوجد تلازم أو ترابط بين العنوان الوظيفي الوارد في قانون الملاك الوظيفي ، ودرجة الراتب للموظف المنصوص عليها في قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، وهذا ما يوضح صورة العلاقة بين مفهوم العنوان الوظيفي والترقية^(٢) .

نستنتج مما تقدم ان الترقية في جميع الانظمة يكون اثرها المباشر والرئيس هو تغيير العنوان الوظيفي بما يتناسب مع واجبات ومسؤوليات الوظيفة التي رقي إليها الموظف، فالنظام الامريكي عد الترقية تعييناً جديداً لوظيفة لها شروطها الخاصة ، من حيث واجباتها ومسؤولياتها والمؤهلات اللازم توافرها فيمن سيشغلها ، ولا تقتصر على شخص معين، وبالإمكان ان يتنافس عليها الموظف وغير الموظف، ممن تتوافر فيه شروط تلك الوظيفة ، وهذا يتعلق بمفهوم الوظيفة في النظام الامريكي، الذي يعد الوظيفة مهنة غير دائمة وغير مقتصرة على شخص فهي متاحة لمن تتوافر فيه شروط اشغالها، ولا تختلف عن أية مهنة في القطاع الخاص تطبيقاً لمبدأ الاجر المتساوي للعمل المتساوي ..

(١) فتوى رقم ٢٠١٩/٨ في ٢٨ / ١ / ٢٠١٩ ، منشورة ضمن قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٩، ص ٤١-٤٢ .

(٢) د. مصدق عادل طالب: الوسيط في الخدمة المدنية ، دراسة قانونية تحليلية في شرح قانون الخدمة المدنية والتشريعات المتعلقة بالوظيفة العامة معززة بالتطبيقات القضائية ، ج ١ ، ط ١، دار السهورى، بغداد، ٢٠١٥ ، ص ٦٩.

فالنظام الأمريكي على الرغم من مغادرته نظام المكاسب والمغانم إلا أنه ظل متأثراً به بالنسبة للدرجات العليا وما يهمننا في البحث هو ان الترقية تعد تعييناً جديداً لوظيفة متاحة للموظف وغير الموظف ، وهذا يعني ان التدرج الوظيفي لا يتحقق بالنسبة للموظف الذي يعين في وظيفة ما وان تحقق بالنسبة لموظف ما فإنه لا يتحقق لجميع الموظفين . فالمفهوم الأمريكي للوظيفة مفهوم موضوعي ، يصف الوظيفة وصف دقيق ومفصل ، بحيث لا يشغل الوظيفة الا من توافرت فيه شروط اشغالها بغض النظر عن شخص الموظف وهذا النظام لا يتوافق مع النظام الذي يعتمد المفهوم الشخصي للوظيفة الذي يؤكد على شخص الموظف وظروفه ، الذي يعد الوظيفة مهنة لها صفة الدوام ينقطع إليها الموظف كلياً من بداية تعيينه الى ان يحال الى التقاعد.

اما الترقية في النظام المصري للوظيفة العامة فيلاحظ ان المشرع قد اشترط في الموظف ان يكون قادراً على القيام بواجبات ومسؤوليات ومهام الوظيفة التي سيرقى إليها . وهذا يأخذ بالمعنى الدقيق للترقية ، وهو مسلك محمود ، لكن ما يعاب عليه انطواؤه على تأجيل الترقية لعدم توافر شروطها في احد الموظفين، ومن ثم تعطيل لإشغال وظيفة داخلية ضمن وظائف الادارة، بما يؤثر على سير المرفق العام ، فضلاً عن عدم توافقه مع مفهوم الوظيفة العامة في مصر الذي اخذ بالمفهومين الشخصي والموضوعي للوظيفة ومن ثم فإن هذا يعد وفق رأينا قصوراً تشريعياً يجب ان يعالج .

اما المشرع العراقي فكان له موقف جيد، وفق احكام الفقرة (٢) من المادة (٥) من قانون الملاك الوظيفي رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠ المعدل، إذ اجاز ان يعين او أن يشغل موظف وظيفة أعلى من وظيفته بدرجة واحدة، وكذلك ما ورد في الاسباب الموجبة لتشريع قانون الملاك، فقد بين أنه بعد تشريع قانون الخدمة المدنية اصبح من الضروري تعديل قانون الملاك، بعد قانون الملاك متمماً لذلك القانون ليكون القانونان منسجمين مع بعضهما. وهذا يعني قبول مبدأ تداخل الدرجات مع بعضهما، بحيث تسمح بترقية الموظف دون تغيير عنوانه درجة او اكثر.

إذ نجد بياناً واضحاً لفصل الدرجة عن العنوان الوظيفي. بحيث تتمكن الإدارة من منح الموظف الترفيع بالراتب، وذلك بالانتقال الى الدرجة الاعلى ضمن سلم الدرجات وعدم ربط ذلك بالعنوان الوظيفي . كي لا تجبر الادارة على تغيير عنوان الموظف من اجل الحصول على الزيادة في الراتب الناتجة عن الترفيع ؛ لأن ذلك سيؤدي بالنتيجة إلى ان جميع الملاك سوف

يصل الى اعلى عنوان وظيفي من الفئة التي ينتمي اليها الموظف. فلا يكون هناك اي تمييز بين الموظف الذي يستحق الترقية لتبوء هذا المركز الوظيفي، وغيره من الموظفين، فهنا تصبح الاقدمية، هي المعيار الوحيد للترقية، وذلك ناتج عن ربط الترقيع بالراتب مع الترقية بالعنوان الوظيفي، وهذا يقتل روح الابداع والمثابرة وبذل الجهد ، لأجل وصول الموظف الى عنوان وظيفي يجعله يتميز عن غيره من الموظفين بما لديه من قدرة وجدارة ليرقى لمثل هذا العنوان. لكن ما يعاب عليه انه ربط بين الدرجة والوظيفة ، وخلط بين الترقيع والترقية، إذ ان ترقية الموظف لا تؤدي الى تغيير في واجبات ومسؤوليات الموظف ،وغالباً هي تمكين الموظف ان يحصل على الزيادة في الراتب، وهذا ما وقع به المشرع في قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

ومن كل ما تقدم ، نجد الجواب على التساؤل الذي طرحناه حول حتمية التلازم بين الدرجة في سلم الرواتب مع العنوان الوظيفي، فالتلازم الذي جاء به قانون سلطة الائتلاف رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٣ ، والذي اخذ به المشرع في قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، هو اتجاه غير محمود؛ لأنه يؤدي الى الخلط بين الترقيع والترقية، فوفقاً لهذا القانون لا نجد تغييراً في واجبات ومسؤوليات الموظف بعد الترقيع وانما فقط تغييراً في العنوان الوظيفي ، فهو لا يتعدى أن يكون تمكيناً للموظف من ان يحصل على الزيادة في الراتب .

وهنا نقترح، بالعودة الى ما بينه قانون الملاك في احكامه والاسباب الموجبة لتشريعہ، بفصل الدرجة في سلم الرواتب عن الدرجة الوظيفية في سلم الوظائف بجعلهما سلمين منفصلين يندرج الموظف في كل سلم على انفراد وعدم الخلط بين الترقيع والترقية ، بان يكون الترقيع في سلم الرواتب والترقية في سلم العنوانات الوظيفية ؛ لأن الجدول الملحق في قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، بين في درجاته مبالغ مالية لكل درجة فجعلها بين حدين ادنى واعلى، فليس له علاقة بالعنوانات الوظيفية .

على ان يعرف الترقيع : بانه صعود الموظف في درجات السلم المرفق بقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ وفقاً للسنوات المبينة ازاء كل درجة .

أما الترقية : فهي تدرج الموظف بالعنوان الوظيفي حسب الفئة النوعية التي ينتمي اليها وفق دليل وصف الوظائف والشروط المحددة لكل عنوان.

المطلب الثاني

مفهوم الوصف الوظيفي

ان لكل عمل اساساً يستند عليه ويستمد وجوده منه، وبه تبرز اهمية هذا العمل الذي يُتخذ منه مستقبلاً الإطار لوضعه في تشريع معين بقواعد واضحة المعالم. ومن ذلك العنوان الوظيفي الذي جاء الاساس غير التشريعي له عبر تحليل ووصف الوظائف، بجمع البيانات اللازمة عن الوظيفة ؛ لأجل وضع تلك البيانات في التشريع المنظم للوظائف، سواء كان في قانون الخدمة المدنية أو في قانون الملاك الوظيفي أو كليهما.

ولأجل ذلك سنقوم بتقسيم دراسة هذا المطلب على فرعين: نتناول في الفرع الأول تعريف تحليل الوظائف واهميته ،اما الفرع الثاني فسيكون تعريف الوصف الوظيفي وكما يأتي :

الفرع الأول

تعريف تحليل الوظائف واهميته

يعد تحليل الوظائف البداية الاساسية التي يتم عبرها جمع بيانات عن كل وظيفة ، وما تحتاج اليه من بيانات يجب توافرها لتحديد واجبات ومهام الوظيفة ، لذلك ينبغي تشخيص الاجزاء والعناصر الاساسية للوظيفة ، ومن الضروري ان تجمع هذه الاجزاء وتوضع في اطار محدد يبين فيه واجبات ومسؤوليات ومهام الوظيفة بشكل تام . وعليه سيتضمن هذا الفرع بندين يتناول الاول تعريف تحليل الوظائف و الثاني اهمية تحليل الوظائف وكما يأتي :

أولاً: تعريف تحليل الوظائف

بادئ ذي بدء يتم جمع البيانات عن الوظائف المراد تحليلها عبر المقابلات الشخصية والاستبانة، ثم يصار الى تجميع تلك الحقائق من اجل تحليلها وتفتيتها الى عناصرها الأولية ومكوناتها الداخلية ؛ لغرض معرفة طبيعة ومهام هذه العناصر، بالصورة التي عن طريقها يتم التعرف على متطلباتها الكلية، والمهارات والمؤهلات والقدرات الواجب توافرها فيمن سيشغلها. فالحقائق التي يتم تجميعها عن الوظائف، هي مجرد بيانات مدونة عن الوظائف ، لا تظهر على حقيقتها المجردة ، التي تبرز اهمية الوظائف أو مستواها ، لذلك فان البيانات والحقائق المجمعة يجب وضعها في نظام معين لأجل الحصول على معنى واضح للوظيفة، ليصار بعد ذلك الى

تحديد اهميتها ومسؤولياتها ومستوى صعوبتها، وهذا يتطلب تحليل الحقائق التي تم تجميعها. بخصوص واجبات الوظائف ومسؤولياتها بهدف الوصول الى معرفة مميزات كل وظيفة عبر صفاتها وخصائصها، وتحقيق ذلك يتطلب الاستعانة بعوامل تعمل على كشف هذه الخصائص والصفات التي تتضمنها الوظيفة، وهذه العوامل هي بمثابة المرشد الى تلك الصفات والخصائص للتمييز بين الوظائف، فهي بمنزلة العناصر التي تتألف منها الوظيفة، فعملية التحليل تتناول تفتيت العناصر المكونة للوظيفة، وذلك عبر تحليل كل عنصر على انفراد لبيان مستوى صعوبات ومسؤوليات كل وظيفة، ثم يصار الى دراسة هذه العناصر كافة، حتى تكتمل الصورة عن صعوبة ومسؤولية الوظيفة بأكملها، و بعد الانتهاء واتمام التحليل يصبح اعداد البطاقات مناسب، فيتم وضع وصف شامل ودقيق لكل وظيفة من الوظائف عبر نتائج التحليل التي تم جمعها .

ويتكون وصف الوظيفة من العناصر الاساسية الاتية:

- ١- المسمى الوظيفي: بوساطة اعطاء كل وظيفة اسماً محدداً ومميزاً.
- ٢- المؤهلات بحددها الادنى اللازمة لأداء الوظيفة: كالشهادة والخبرة العملية والدرجات العلمية والتدريب والقدرات والمهارات الخاصة اللازمة للقيام بأعباء الوظيفة.
- ٣- المسؤوليات التي يمارسها اشرافية ام غيرها.
- ٤- العمل والظروف المحيطة بالوظيفة.
- ٥- واجبات شاغل الوظيفة بصورة مفصلة.
- ٦- الادوات والآلات التي تستعمل لغرض انجاز العمل إذا وجدت.

وبهذا فإن بطاقة توصيف الوظائف من اللازم ان تعطي وصفا تاما عن مضمون الوظيفة وعناصرها الاساسية وشروط اشغالها والعوامل المحيطة بها، ويذكر ان الدراسات الموضوعية للوظيفة العامة، وفقا لواجباتها ومسؤولياتها، قد اسفرت عن ان الوظائف تختلف او تتشابه في خاصيتين اساسيتين هما: نوع العمل ومستوى أو درجة صعوبته، وفي ضوء هاتين الخاصيتين يتم تقسيم الوظائف الى مجموعات نوعية على اساس التشابه العام في نوع العمل . أي تقسيم الوظائف الى مجموعات عامة، مثل مجموعة الوظائف الفنية ومجموعة الوظائف الكتابية ومجموعة الوظائف الإدارية... الخ، والمجموعات النوعية للوظائف تقسم الى فئات من حيث تشابهها في درجة الصعوبة والتعقيد ومستوى الاهمية والمسؤولية والمؤهلات العلمية ودرجة الخبرة العلمية اللازمة للقيام بالعمل.

فالفئة التي تشمل مجموعة الوظائف التي تتشابه في درجة الصعوبة ومستوى المسؤولية ونوع العمل يطلق عليها مسمى وظيفي واحد وتعامل معاملة واحدة، من حيث شروط التأهيل والقدرة الفنية وخبرة العمل، فإذا كان وصف العمل يُسهل التعرف على نوعه، فإن مستوى المسؤولية والصعوبة لا يتم التعرف عليه عن طريق الوصف، لكن يتسنى ذلك عبر المقياس، إذ تتم عملية قياس المسؤولية ومستوى الصعوبة في ضوء مقاييس تحدد أهمية الوظائف النسبية، وهي ما تعرف بطريقة تقييم الوظائف، فتقييم الوظائف هو من يحدد الأهمية النسبية لكل وظيفة بموجب عناصرها ومكوناتها من المسؤوليات والواجبات والشروط الواجبة لشغلها، وبمعنى آخر تشخص قيمة كل وظيفة قياساً لباقي الوظائف الأخرى. والهدف الأساس من تقييم الوظائف، يتمثل في تحديد العلاقة الرابطة بين وظائف الحكومة المختلفة، عبر مسؤوليات وواجبات وصعوبات كل وظيفة، لضمان وكفالة العدالة في منح الرواتب والاجور والرقابة عليها بوسيلة فعالة، زيادة على ذلك الاشتراك في اسناد شؤون التوظيف عبر وضع قواعد موضوعية جيدة تنظم الاختيار والتعيين والترقية والنقل والتدريب وقياس الكفاءة مع تخطيط القوى العاملة، وهناك طريقتين لتقييم الوظائف، وهما: الطرق الكمية وطريقة المراتب، والطريقة الأخيرة هي ما تهمنا في سياق البحث، فطريقة المراتب هذه تركز بالأساس على مقارنة الوظيفة المطلوب ترتيبها مع الوظائف الأخرى، فيتم ترتيبها بحسب أهميتها، فيتخذ القائم بعملية الترتيب من التباين والتمايز بين الوظائف طريقاً للتمييز والتفريق بينهما. ومن النادر ان نجد وظيفتين متطابقتين تماماً، فربما تتباين في درجة الصعوبة أو المسؤوليات أو ظروف العمل أو متطلبات التأهيل وغيرها، وتعد طريقة المراتب من الطرق القديمة والبسيطة في التقييم، فضلاً عن انها قليلة الكلفة والوقت، وما يعيب هذه الطريقة هو عدم تناسبها مع الاجهزة الادارية الكبيرة، فهي لا تعتمد على معايير كمية محددة يتم التقييم على اساسها.

اما طريقة الدرجات فترتكز على أساس توزيع الوظائف الى مجاميع نوعية، ثم يصار الى تشخيص المدى الكلي للصعوبات والمسؤوليات للوظائف داخل كل مجموعة، فيوزع المدى الكلي في كل مجموعة الى درجات تمثل كل منها مستويات متباينة من الصعوبات والمسؤوليات. ليعطى بعد ذلك تعريف دقيق لكل درجة، فيتم تقسيم الوظائف المختلفة على درجات وفق الوصف المعين لكل درجة، عبر مقارنة بيانات كل وظيفة بأوصاف الدرجات، ثم تنسب كل وظيفة الى الدرجة المناسبة لها، وتستخدم الطريقتان في الاجهزة الحكومية^(١).

(١) د. محمد محمد بدران : المصدر السابق ، ص ١٦٠ - ١٦٦ .

ثانياً: أهمية تحليل الوظائف

تعد عملية تحليل الوظائف الخطوة الأولى والأساسية التي تركز عليها جميع الوظائف في إدارة الموارد البشرية على أن تتم هذه العملية بأسلوب علمي ، وبشكل شامل ودقيق لكي تكون هذه العملية أكثر صدقاً واعتمادية . وتبرز أهمية تحليل الوظائف عبر تصميم الوظائف بالاعتماد على المعلومات الخاصة بمواصفات ومؤهلات شاغل الوظيفة، وتعيين المتطلبات الضرورية لشغلها- سواء بالتعيين ام الترقية ام النقل - وذلك عبر بيان المعلومات وبشكل مفصل عما يجب القيام به من قبل شاغليها ، فيشكل تحليل الوظائف الأساس لوضع الأجور والرواتب بشكل عادل وتحديد ظروف العمل لأجل معرفة الأخطار ، واتخاذ الخطوات العلاجية والوقائية، بالتدريب والتطوير والتنمية الإدارية ، إضافة الى ما تقدم فإن المعلومات التي توفرها عملية التحليل تستخدمها الإدارة في إقامة علاقات أفضل بين الموظفين وتوضح خطوط السلطة والمسؤولية ،وتقدم دليل للعمل والإجراءات للموظفين في الدائرة^(١)، وكذلك يعد اساساً لوضع نظام سليم للترقية، بانتقال الموظفين لإعمال تتطلب أعباء أكبر ومسؤوليات أعظم ، وبذلك تصبح قرارات الترفيع سليمة ومستندة لوقائع ملموسة ، إذ يبين تحليل الوظائف البيانات الكاملة حول الاعباء المختلفة التي تتضمنها الوظائف^(٢).

الفرع الثاني

تعريف الوصف الوظيفي

يعطي التشريع الإداري أهمية خاصة لعملية ترتيب وتوصيف الوظائف، بحسبانه المحور الأساسي لتكوين وتنظيم الوظيفة العامة؛ فالأسس والمعايير التي تتبعها الدول تختلف في ترتيب وتوصيف الوظائف وفقاً للنظام القانوني، وسياسة الدولة التي تنتهجها في التوظيف، فبعضها يجعل العمل المحدد للوظيفة معياراً ومحوراً تستند إليه في عملية ترتيب وتوصيف الوظائف، في حين ان دولاً أخرى تجعل الموظف ذاته ومؤهلاته معياراً ومحوراً لترتيب وتوصيف الوظائف^(٣).

(١) د. مؤيد سعيد السالم : إدارة المواد البشرية ،مدخل استراتيجي تكاملي ،ط١، إثراء للنشر والتوزيع، الاردن ، ٢٠٠٩ ، ص١٣١-١٣٢.

(٢) د. مهدي حسن زويلف : إدارة الافراد،مكتبة المجتمع العربي للنشر والتوزيع، من دون ذكر مكان وسنة النشر ،ص٥٠.

(٣) د. نواف كنعان : القانون الاداري ، الكتاب الثاني ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٠ ، ص١٩ .

فوصف الوظائف ، يقصد به وضع بيانات مدونة تخص كل وظيفة ، كالواجبات والمسؤوليات وظروف العمل^(١). ويعد الركن الأساس في تحقيق الموضوعية في الخدمة المدنية بالنسبة لنظام ترتيب الوظائف الموضوعي^(٢) . إذ ان جمع البيانات عن الوظائف وليس عن شاغليها، فقد يقل عدد الموظفين عن عدد الوظائف، فالوصف الوظيفي هو الأساس لبرنامج ادارة الأفراد ، بشكل علمي يؤدي إلى إنشاء مجموعات العمل حسب الحاجة الفعلية لها^(٣). فالوصف الوظيفي يتمثل بإعطاء لكل وظيفة وصف يشتمل على المعلومات الأساسية الخاصة بها ، وهو مهم لإدارة الموارد البشرية في كل منظمة ، ويعد الحجر الأساس لوضع الأنظمة الخاصة بالموظفين^(٤)، فالموظف يكون للوظيفة وليس العكس الوظيفة للموظف^(٥) . إذ تركز إدارة الوظيفة العامة ، على التوصيف للوظائف وتقييمها ، لتحديد مسمياتها على أسس مدروسة بطريقة علمية لتكون قواعد سليمة تتخذ بموجبها الواجبات والمسؤوليات وبناء العلاقة التنظيمية الرابطة بينهما والشروط اللازمة فيمن يشغلها. وفي ضوء ذلك تقدر درجتها أو رتبته في سلم الدرجات الوظيفية ، ضمن الهيكل التنظيمي لإدارة الجهاز الإداري الحكومي، بصورة عامة وللمنظمة بصورة خاصة، وذلك لأهميته في تحديد الأجور والمرتبات والمكافآت للدرجة الوظيفية ؛ لتحقيق العدالة تماشياً مع صعوبة تلك الدرجة أو سهولتها ، بما فيها من واجبات ومسؤوليات ينهض بها الموظف ، و ما تحتاجه من وقت للقيام بها، و ما تحتويه من جهد فكري أو عضلي ، لأجل الاستقرار الوظيفي بالعمل والرضا به وإشاعة روح الانسجام والتعاون بين المنظمة والعاملين فيها من الموظفين ، لإتاحة وضع نظام مناسب للترقية والترقية والنقل بما يؤدي إلى أن يكون الرجل المناسب في المكان المناسب^(٦).

(١) د. مؤيد سعيد السالم : المصدر السابق، ص ١٢٩.

(٢) د. احمد رشيد: إدارة الافراد في الحكومة والقطاع العام، دار المعارف، مصر، ١٩٧٥، ص ٧٢-٧٤.

(٣) د. هاشم حمدي رضا : تنمية وبناء تنظيم الموارد البشرية ، الراية للطباعة ، من دون ذكر مكان النشر ، ٢٠١٠، ص ٩١ .

(٤) د. سعاد نائف برنوطي : ادارة الموارد البشرية (إدارة الأفراد)، ط ٣، دار وائل للنشر ، الاردن ، ٢٠٠٧، ص ١٤٦.

(٥) د. شاب توما منصور : المصدر السابق ، ص ٣٢٩.

(٦) د. صفوان محمد المبيض ، د. عائض بن شافي الأكلبي : تحليل الوظائف وتصميمها في الموارد البشرية ، الطبعة العربية ، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع ، عمان، ٢٠١٣، ص ٢٦ .

وفي الولايات المتحدة الأمريكية بدأت بواكير ترتيب الوظائف على أسس علمية في مجال المنشآت الخاصة ، ومن ثم امتدت الى الخدمة المدنية ، ففي عام ١٩٠٩ قام جريفين هيجين (criffen hagen) ، بترتيب الوظائف في بلدية شيكاغو بالولايات المتحدة الامريكية، على اساس الوظائف ذاتها ، بغض النظر عن شأغليها ، ولقد لقيَ هذا التوجه نجاحا ملحوظاً، مما حدا بالولايات الاخرى بل وبالكونغرس الامريكي كذلك ، الى تعميم هذه الفكرة في الجهاز الفيدرالي الامريكي ، ومن الولايات المتحدة الامريكية بدأ انتشار ترتيب الوظائف على أساس موضوعي ، واقتصر الهدف من ترتيب الوظائف في بدايته على مجالات اختيار الافراد ونقلهم وترقيتهم ، غير انه بعد الحرب العالمية الاولى وبسبب مشاكل العمال ، اتجهت الانظار الى استخدام نظام ترتيب الوظائف الموضوعي ، كوسيلة لوضع نظام عادل لأجور ومرتببات العمال، فترتيب الوظائف هو الاساس في الاصلاح الاداري ، وهو المقدمة الضرورية لشؤون التوظيف كافة ، فعمليات ترتيب الوظائف من تحليل وتوصيف وتقييم ، هي الاساس العلمي السليم لسياسات الوظيفة العامة، فقد لوحظ ان ترتيب الوظائف كان نتيجة طبيعية لمبدأ تقسيم العمل والتخصص في مجال الوظيفة العامة^(١).

اما في مصر، ونظراً لعدم اتمام عملية الوصف الوظيفي وترتيب الوظائف فأن احكامها معطلة اذ حلت محلها الاحكام الواردة في القانون رقم (١٥٨) لسنة ١٩٦٤. والتي جاء فيها: (يراعى عند التعيين والترقية المؤهلات الواردة في القانون رقم (٢١٠) لسنة ١٩٥١ الملغى بنظام موظفي الدولة والقوانين المعدلة له، كذلك الاحكام المنصوص عليها في كادر العمال)^(٢). على ان يتم عند الترقية مراعاة المدد المحددة في قرار رئيس الجمهورية المشار اليها بالفقرة (٢) من المادة الاولى من هذا القانون. ولحين اتمام وصف وترتيب الوظائف العامة. وعلى وفق قرار رئيس الجمهورية رقم (٢٢٦٤) لسنة ١٩٦٤ ،الذي نص على : (تجري ترقيات العاملين بمراعات التقسيمات النوعية والتخصصات الواردة بالميزانية)^(٣).

(١) د. محمد محمد بدران : المصدر السابق ، ص ١٣٤-١٣٥.

(٢) البندين (٣،٢) من الفقرة الثالثة من المادة (١) من القانون رقم (١٥٨) لسنة ١٩٦٤.

(٣) المادة (٩) من قرار رئيس الجمهورية رقم (٢٢٦٤) لسنة ١٩٦٤.

تحولت مصر الى الاتجاه الموضوعي ، الامر الذي نص عليه قانون الخدمة المدنية الجديد رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ الذي جاء فيه : (تضع كل وحدة هيكلًا تنظيميًا لها، يعتمد من السلطة المختصة ، بعد أخذ رأي الجهاز ، يتضمن تقسيمها الى تقسيمات فرعية تتناسب مع انشطتها وحجم ومجالات العمل بها . وتضع كل وحدة جدولاً للوظائف مرفقا به بطاقات وصف كل وظيفة، تتضمن تحديد مستواها الوظيفي وطريقة شغلها والمجموعة الوظيفية التي تنتمي إليها والشروط اللازم توافرها فيمن يشغلها، والواجبات والمسؤوليات والمهام المنوطة بها، ومؤشرات قياس أدائها . ويختص رئيس الجهاز باعتماد جدول وظائف كل وحدة وحجم الموارد البشرية اللازمة لها في ضوء احتياجاتها الفعلية^(١) . وعليه فان ما تقدم يعد الاساس القانوني للوظيفة في مصر ، مع اعتماد جدول الوظائف بصورة مركزية لتوصيفها وتوحيد المسميات الوظيفية المتشابهة مع بعضها ، لضمان امتيازاتها من حيث الراتب والمخصصات و مستوى الواجبات والمسؤوليات وتدرجها ، بعد اعتماد ذلك من قبل الجهاز المركزي للتنظيم والادارة على وفق صلاحياته القانونية ونشرها في جريدة الوقائع المصرية^(٢) .

اما في العراق ، فإن القوانين التي بموجبها تنظم الخدمة المدنية لم تعرف اسلوب وصف الوظائف العامة . فقانون الملاك الوظيفي رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠ المعدل . اكتفى بذكر عنوانات الوظائف وتحديد الحد الأدنى والاعلى لرواتبها ، من دون ذكر واجباتها ومسؤولياتها والمؤهلات والشروط الواجب توافرها فيمن يشغلها^(٣) . ومن الصعب التعرف على الاساس المعتمد في قانون الملاك الوظيفي عند ترتيب الوظائف ، ذلك ان هذا القانون لم يصف الوظائف، ولم يحدد واجباتها ومسؤولياتها ، وانما اكتفى بذكر الحد الأدنى والاعلى لراتب كل وظيفة من الوظائف التي اوجدها^(٤) . ومن الدول التي شعرت بأهمية التحول من نظام الوظائف الشخصي الى الموضوعي العراق . بعد اقرار واعتماد سلم رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، اوجب المشرع على كل تشكيل اداري،

(١) المادة (٩) من قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) ، لسنة ٢٠١٦ .

(٢) د. ايمن محمد عفيفي : قانون الوظيفة العامة ، ط ٢ ، الهيئة العامة للمطابع الاميرية ، مصر ٢٠١٦، ص ٧٢-٧٣ .

(٣) د. يوسف الياس : المصدر السابق ، ص ٤١ .

(٤) د. غازي فيصل مهدي : النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة في العراق - دراسة مقارنة - رسالة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة بغداد، ١٩٩٢ ، ص ٢٢٠ .

مراعاة الوصف الوظيفي للوظائف العامة من دون مخالفته^(١). فقد جاء في الفقرة أولاً من المادة (٤) من قانون رواتب موظفي الدولة والقاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ : مع مراعاة الأحكام المتعلقة بوصف الوظائف...، فهذه العبارة تعني العنوان الوظيفي الذي يعطى عند التعيين وما يستتبعه من مؤهلات وشروط أو عند الترقية التي تعد أساساً للترقية كما جاء في نص الفقرة أولاً من المادة (٦) من ذات القانون^(٢). ويذكر ان هذه الفقرة قد أثارت مشكلات عند التطبيق، فالمادة (٢١) من القانون قد ألغت الأمر رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٣ ، الذي تضمن العنوانات الوظيفية، لذلك جاء في البند العاشر من ضوابط اعمام وزارة المالية : (يتم تثبيت المواصفات والمؤهلات والشروط (الوصف الوظيفي) المطلوبة للوظائف العامة من قبل المركز القومي للتخطيط والتطوير الإداري أما بالنسبة للوظائف الخاصة بكل وزارة او جهة غير مرتبطة بوزارة فيتم وصفها من قبل الجهة المعنية بالتنسيق مع المركز المذكور)^(٣). كذلك جاء في كتاب وزارة المالية (الوصف الوظيفي للوظائف لم يكن شيء جديد في العراق وإنما استقر العمل بهذا المصطلح منذ اول قانون للملاك رقم (٣٠) لسنة ١٩٤٠ ، وقد جرت على هذا المصطلح تطورات اهمها التي تلت صدور القرار التشريعي المرقم (٣٨٠) لسنة ١٩٨٧ ، الذي ألزم الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة بإعداد دليل وصف الوظائف لوظائفها. وقد سبق لهذه الوزارة ان أعدت دليلاً لوصف الوظائف العامة وتم تعميمه بكتابنا المرقم (٣٠٨٧٨) في ٢٣ / ٦ / ٢٠١١. المقترن بأطلاع الأمانة العامة لمجلس الوزراء وفي الحقيقة ان الشروط والمواصفات المذكورة في اعمامنا المشار إليه في أعلاه لم تأت بشيء جديد ، إذ تضمنتها قوانين الخدمة المدنية إضافة إلى التعليمات التي أصدرتها هذه الوزارة ولاسيما التعليمات عدد (١١٩) لسنة ١٩٧٩ ، كذلك المبادئ التي اعتمدها القرار التشريعي المرقم (٣٨٠) لسنة ١٩٨٧، الذي بموجبه أعدت كل وزارة وبالتنسيق مع المركز القومي للتخطيط والتطوير الإداري في حينه دليلاً لوصف الوظائف ، واستمر العمل على هذا الأساس ، كما تم التأكيد على ما تقدم بموجب اعمامنا المرقم (١٧٢٨٦) في ١٤ / ٤ / ٢٠١١^(٤).

(١) د. مصدق عادل طالب : المصدر السابق ، ص ٦٨ . كتاب وزارة المالية / الدائرة القانونية / قسم الوظيفة العامة المرقم (٨٠٢) دليل وصف وظيفي / ٣٠٨٧٨ في ٢٣ / ٦ / ٢٠١٠ ، وكتاب الامانة العامة لمجلس الوزراء المرقم ق/ ٢ / ٥ / ٢١ / ١٥١٠٦ في ٣ / ٥ / ٢٠١٠ .

(٢) د. إياد عبد اللطيف سالم : المصدر السابق ، ص ١٨٤ .

(٣) اعمام وزارة المالية ذي العدد (١٦١٥٥) في ١٥ / ٥ / ٢٠٠٨ .

(٤) د. مروة موفق مهدي: شرح أحكام قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل- دراسة تحليلية في ضوء القانون والفقه والقضاء، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠٢١، ص ١٤. كتاب وزارة المالية ذي العدد (١٩٩٧٢) في ١١ / ٣ / ٢٠١٣ .

المبحث الثاني

مفهوم الوظيفة العامة ودورها في العنوان الوظيفي

اشرنا الى ان الوظيفة العامة تقوم على مفهومين هما :المفهوم الشخصي والموضوعي للوظيفة العامة فالمفهوم الشخصي يؤكد على شخص الموظف شاغل الوظيفة، بما لديه من مؤهلات تمكنه من القيام بواجبات ومسؤوليات تلك الوظيفة ، التي تعد مهنة لها صفة الدوام ينقطع إليها الموظف بصورة تامة من بداية تعيينه إلى حين انتهاء خدماته .اما المفهوم الموضوعي للوظيفة العامة فهو يؤكد على الوظيفة ، عبر وضع وصف مفصل ودقيق لها بغض النظر عن شخص الموظف الذي سيشغلها، ومن اجل ان نبين دور هذه المفاهيم في العنوان الوظيفي ، سنتناول في هذا المبحث عبر مطلبين: يتضمن الاول المفاهيم العامة للوظيفة، والثاني مفاهيم الوظيفة في الدول محل المقارنة ودورها في العنوان الوظيفي.

المطلب الأول

مفاهيم الوظيفة العامة

من اجل ان نقف على كل من المفهوم الشخصي والموضوعي للوظيفة العامة سنتولى التعريف بكل مفهوم اولاً ثم نبين خصائصه ومزاياه وعيوبه والنتائج المترتبة عليه .

وبناءً على ذلك سيخصص الفرع الأول للمفهوم الشخصي في الوظيفة العامة ،اما الفرع الثاني فسيكون للمفهوم الموضوعي في الوظيفة العامة وكما يأتي:

الفرع الأول

المفهوم الشخصي في الوظيفة العامة

يقوم هذا المفهوم على محورين ، هما شخص الموظف ودوام الوظيفة ، فشخص الموظف وظروفه محل اعتبار ، بغض النظر عن الوظيفة التي يمارسها ، وتعد الوظيفة على وفق هذا المفهوم مهنة ، لها صفة الدوام والاستقرار ينقطع إليها الموظف ، من بداية تعيينه الى نهاية علاقته بالوظيفة ، والترقية وفقاً لهذا المفهوم الامل الذي يسعى الموظف لتحقيقه؛ فيحرص على أداء واجبات الوظيفة ، والابتعاد عن المحظور فيها اثناء الدوام وخارجه ، ومن اجل ان نحيط بجوانب هذا المفهوم ، سنتناول في هذا الفرع التعريف بالمفهوم وخصائصه ومزاياه وعيوبه ثم النتائج المترتبة عليه وفقاً لما يأتي :

أولاً: تعريف المفهوم الشخصي في الوظيفة العامة

ان العنصر البشري يمثل الاساس في التنظيم الاداري وحجر الزاوية فيه، لأن عمل الإدارة لا يقوم ولا يستمر إلا عبر العنصر البشري، فالظروف كافة الاجتماعية والاقتصادية والقانونية والسياسية لهذا العنصر ، تحدد مسلك واتجاه الموظفين في خدمة الدولة ، وعلى هذا المسلك والاتجاه يتوقف مصير البلد كله، إذ ان موظفي الدولة مكلفون بمسؤولية خاصة تتمثل بتحقيق النفع العام . وقد قيل بخصوص ذلك : (أن الموظفين في كل عصر وفي كل أمة متحضرة هم اداة الحكم وصلاحيات الاداة او فسادها مرهونان بصلاحياتهم أو بفسادهم)^(١). ومن ثم فان الإدارة بالدرجة الاساس تقوم وترتكز على الأفراد المرتبطين بها فهي (تساوي ما يساويه رجالها)^(٢). ولهذا فان الفكرة الاساسية التي يركز عليها هذا المفهوم للوظيفة العامة تتمثل في انها رسالة وخدمة يكرس لأجلها الموظف كل نشاطه اعتماداً على تنظيمها المتميز فهي مهنة متميزة عن سائر المهن، تتسم بالدوام والاستقرار ، اي ان الموظف يلتحق بها في بداية حياته ، ثم يستمر يرتقي في مدارجها ، رابطاً مستقبله بها ، متمتعاً بمزاياها حتى تنتهي خدمته .

(١) Gregoire: La Fonction publique ١٩٥٤ preface par Louis comus.

أشار إليه د. شاب توما منصور : المصدر السابق ، ص ٢٥٢ .

(٢) M. waline: Traite de droit administratif , ١٩٥٧, p. ٧٣٦. أشار إليه د. شاب

توما منصور : المصدر السابق ، ص ٢٥٣ .

فتكون على شكل هرم متدرج المستويات والمراتب يخضع المرؤوس للرئيس ويلتزم بأمره فالموظفون هم عماد الدولة بهم تسير الاجهزة الادارية وهم جزء لا يتجزأ من بنيانها الاداري^(١).

أن هذا المفهوم اخذت به دول اخرى مع فرنسا كالمانيا وبلجيكا وإيطاليا وكذلك الكثير من الدول العربية. اذ يركز على ان الوظيفة العامة- خدمة عامة - يلتحق بها الموظف من بداية حياته الوظيفية حتى نهاية او انتهاء حياته الوظيفية بالاحالة الى التقاعد ، او لأي سبب من الاسباب الموجبة لإنهاءها، فهي وظيفة تتميز بالدوام والاستقرار الوظيفي ؛ لأنها تخضع لأحكام قانون خاص بالوظيفة العامة^(٢). يوفر لها المشرع ما تحتاج إليه من ضمانات لدوام الاستقرار الوظيفي. بما يمتلكه الموظف من مؤهلات لتعيينه في الوظيفة، التي يكون فيها هرم يتدرج فيه من ادنى مرتبة الى اعلاها ضمن هذا الهرم الوظيفي. لحين انتهاء خدمته على وفق الاحكام التي رسمها القانون لإنهاء الخدمة، وعليه فان مصير الموظف غير مرتبط بالوظيفة التي يعين فيها، فإذا ألغيت هذه الوظيفة لأي سبب، فان ذلك يحتم على الادارة نقله الى وظيفة اخرى تتلائم مع ما يمتلكه من خبرات ومؤهلات، يكرسها للقيام بواجبات الوظيفة، والالتزام بالقوانين المنظمة أثناء الدوام وخارجه، من ثم فان تكريس الموظف كل وقته للقيام بواجبات الوظيفة التي يعمل بها، يحتم على الادارة أن تضع ما يقابل ذلك في نظامها، ومن ذلك جاءت فكرة الترقية في الوظيفة بحسبانها اهم ما يتميز به هذا المفهوم^(٣)، الذي يقوم على مبدأ الرتبة الشخصية للموظف ، بما لديه من مؤهلات لشغل الوظيفة، والتركيز على التدرج الوظيفي بغض النظر عما يقوم به من عمل، وهذا ما جعل التركيز على شاغل الوظيفة (الموظف) وليست الوظيفة، فقسمت الاعمال في ظل هذا المفهوم من دون دراسة لتحليل الوظائف بصورة تبين خصائصها الاساسية والمقومات والمتطلبات اللازمة للقيام بها^(٤).

(١) د. عبد الحميد كمال حشيش: دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة ، من دون سنة نشر، ص٢٧-٢٩ .

(٢) د. فارس علي جانكير، د. هوار نور الدين حسين: شرح أحكام الوظيفة العامة في النظام القانوني العراقي، مكتبة القانون المقارن، بغداد ، ٢٠٢١، ص١٠ .

(٣) د. أنس جعفر : المصدر السابق ، ص ٣٧-٣٨ .

(٤) د. أشرف محمد أنس جعفر: التنظيم الدستوري للوظيفة العامة- دراسة مقارنة- دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية ، ٢٠١١، ص١٥-١٦ .

فيكون التحاق الموظف في الوظيفة بناءً على هذا المفهوم على وفق التخصص العام الحاصل عليه غالباً، وليس وفقاً للتخصص الدقيق الذي تتطلبه الوظيفة التي تقدم لأشغالها؛ لأنه يكتفى بالمؤهل العلمي، وما يمتلكه من خبرة علمية لغرض اشغال الوظيفة. فهذا يعني ان هذا المفهوم للوظيفة يستند الى ظروف الموظف الشخصية في المقام الاول .

ثم يأتي في المقام الثاني اعمال الوظيفة من حيث الأهمية^(١) ، وهذا الأمر ينصرف كذلك بالنسبة لترتيب الوظائف، اذ يتم اخذ شخص الموظف بالحسبان، والمؤهلات الحاصل عليها بغض النظر عن الوظيفة التي يشغلها و مسؤولياتها وواجباتها .

وهذا ما انعكس على موضوع الترقية وفقاً لهذا المفهوم للوظيفة. الذي أتاح ترقية الموظف إلى درجة اعلى من دون تغيير مسؤولياته وواجباته الوظيفية، اي يبقى عمله الوظيفي لا يتغير. فالترقية وفق هذا المفهوم هي حق للموظف، بغض النظر عن الاساس المعتمد للترقية سواء الأقدمية ام الاختيار ام الجمع بينهما. اذ يضع الموظف حياته كلها تحت خدمة الادارة، وهذا يحتم على الادارة أن تمنحه الضمانات والحقوق الكافية للعيش الكريم هو واسرته، ومن أهم تلك الحقوق هي الترقية ، فالمركز الوظيفي يتغير ويتدرج عن طريقها^(٢) .

اذ يجعل الموظف نصب عينيه من بداية حياته الوظيفية الصعود في السلم الوظيفي للوصول إلى قمته، ولولا هذا الامل الذي يراوده لما كرس حياته في وظيفة دائمة ، فعبر ذلك تعمل الادارة على غرس الامل في نفوس موظفيها^(٣) .

فينظر الموظف للترقية بتربح واهتمام عالي ، فهي الهدف الذي يسعى كل موظف إليه، للحصول على وظيفة اهم واكبر، ذات درجة عالية يزداد فيها راتبه بناءً على درجته المالية التي تغيرت^(٤) .

(١) د.رمضان محمد بطيخ: الوسيط في القانون الاداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧، ص٣٤٢.

(٢) د. عصمت عبدالله الشيخ: الطبيعة القانونية لترقية الموظف العام بين الحق والواجب- دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة ، من دون ذكر سنة النشر، ص٢٧- ٢٨.

(٣) د. سليمان محمد الطماوي : الاسس العامة لتنظيم الترقية والترقيع، بحث مقارن منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الثالث، من دون ذكر مكان النشر، ١٩٦٠، ص١٧٩.

(٤) د. محمد رفعت عبد الوهاب: القانون الاداري ، من دون ذكر دار النشر ومكانها، ١٩٩٥، ص١٠٣.

ثانياً: خصائص المفهوم الشخصي في الوظيفة العامة

ان المفهوم الشخصي للوظيفة العامة ينطوي وفقاً لما تقدم على مجموعة من الخصائص تتمثل فيما يأتي:

- ١- انه يجعل من شخص الموظف المقام الاول بما يمتلكه من مؤهلات لشغل الوظيفة.
- ٢- التخصص العام للموظف يكفي للتعيين - اما التخصص الدقيق فلا يعد شرطاً ، فالموظف لا يعين لشغل وظيفة معينة بذاتها بل يعمل عادةً بأعمال متعددة ومتنوعة، وهذا يتيح للإدارة نقله من عمل لآخر، لذا كان من الضروري على الموظف أن يكون ذا ثقافة متنوعة تمكنه من المواءمة وعند تغيير العمل .
- ٣- فمصير الموظف لا يتعلق بوظيفة معينة، وإنما للإدارة الحق في ان تلحقه في اية وظيفة ضمن الإطار العام للفئة التي ينتمي إليها ،ولهذا فإن إلغاء الوظيفة لا يستتبعه فصل الموظف ؛ لأن الوظيفة على وفق هذا النظام تتصف بالدوام، وهذا يجعل الادارة تقوم بنقل الموظف الى وظيفة اخرى. ففكرة الترقية الى وظيفة أعلى واضحة واعتبارها بمثابة حق للموظف بقضائه مدة زمنية الوظيفة ،بالاضافة الى توافر بعض الشروط الأخرى التي تتعلق بكفاية الموظف في أداء عمله.

الدول التي تأخذ بهذا المفهوم للوظيفة ،يكون نظامها التعليمي لا يوفر دراسة تخصصية عميقة ، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية. وانما يوفر الثقافة العامة ، وهذا يتطلب من الدول التي تعتمد هذا المفهوم ان تقسم وظائفها الى فئات عدة وملاكات تحتوي كل منها الوظائف التي تتشابه في طبيعتها بصفة عامة ،وان كان فيها اختلاف كبير في الواجبات والمسؤوليات ومستوى الصعوبة، حددت بطريقة لا تستند الى وصف مبدئي للوظائف للوقوف على حقيقة الواجبات والمسؤوليات ومستوى صعوبتها ،أي ان تقسيم الهيكل الوظيفي يعتمد التقسيم العريض للأعمال في الخدمة المدنية على وفق مؤهلات الموظف وظروفه الشخصية من دون ان يستند ذلك الى دراسة تحليلية للوظائف تبين حقيقة مقوماتها الاساسية^(١)

(١) د. محمد حسن علي - د. احمد فاروق الحميلي : المصدر السابق ، ص ٦-٧.

ثالثاً: مزايا وعيوب المفهوم الشخصي في الوظيفة العامة

للإيفاء بمتطلبات هذا البند ودراسته ، سنتولى تقسيمه على وفق فقرتين :

١- مزايا المفهوم الشخصي

ينطوي المفهوم الشخصي للوظيفة العامة على جملة من المزايا تتمثل بضمان الموظفين لمستقبلهم عبر دوام الوظيفة ، وجعل ولاء الموظف للوظيفة العامة ، من حيث ارتباطه بها طيلة حياته الوظيفة ، وهذا من شروط نجاح الإدارة العامة ، فتدريب وتطوير الموظفين من الواجبات التي تقوم بها الإدارة، و ينعكس على حسن سير العمل بانتظام واضطراد ، عبر رفع كفاءة موظفيها .

٢- عيوب المفهوم الشخصي

الى جانب المزايا المتقدم ذكرها هناك عيوب تنسب الى المفهوم الشخصي للوظيفة العامة وتتمثل بعدم الاهتمام بالتخصص الدقيق ،الذي قد يؤدي الى خفض كفاءة اداء الموظف،فضمان بقاء الموظف في الوظيفة قد يؤدي الى اتكاليته وعدم اهتمامه و انعدام رغبته في التجديد وقتل روح المبادرة لديه ، فوجود طبقة من الموظفين منغلقيين على انفسهم،قد يشكلون عائقاً أمام تطبيق بعض القرارات للحفاظ على مكتسباتهم الوظيفية، وشل يد الادارة وعدم قدرتها على التخلص من الفائض منهم يؤدي إلى حصول ترهل ينعكس على عمل الإدارة ، وكذلك ترك الموظف للوظيفة بالاستقالة مرهون عموماً بموافقة الإدارة ، وهذا قد ينتج عنه عواقب وخيمة نتيجة ارغام الموظف بالبقاء في وظيفة لا يرغب بها ، فوفق هذا المفهوم تكون رواتب الموظفين أقل في العادة من الرواتب في النظام الذي يأخذ بالمفهوم الموضوعي القائم على حرية المنافسة ، وهو أقرب للقطاع الخاص ، وهذا قد ينعكس مستقبلاً على الوضع المعاشي للموظفين^(١) .

(١) د. محمد حسين علي ، د. احمد فاروق الحميلي : المصدر السابق ،ص٨- ٩.

رابعاً: النتائج المترتبة على المفهوم الشخصي في الوظيفة العامة

هناك جملة من النتائج تترتب على تبني المفهوم الشخصي للوظيفة، فعملية اختيار الأشخاص وتحديد درجاتهم تتم أولاً من جهة الإدارة، فهي من تختار الأشخاص وتحدد درجاتهم، ثم تعهد إليهم بالوظيفة التي تناسب كلاً منهم، بإرادتها المنفردة من دون أن يكون لهم رأي برفض الوظيفة التي عهّدت بها إليهم، وتمتلك الإدارة السلطة التقديرية في نقل الموظف من وظيفته إلى أخرى، فهي غير مقيدة بشرط محدد يجب توافره في الموظف، وليس للموظف رفض ذلك لضمان سير المرفق العام بانتظام و اضطراب، فالترقية على وفق هذا المفهوم لا تعني حتمية زيادة واجبات ومسؤوليات الموظف، فالترقية (الترفيغ) تحصل من درجة مالية إلى الدرجة التي تليها بزيادة راتب الموظف من دون أن تتغير واجبات الموظف، فواجبات ومسؤوليات الموظف وصعوبة الوظيفة لا تعد محدداً لراتب الموظف إذ يتحدد الراتب وفقاً لتحصيله الدراسي والأكاديمية في الخدمة الوظيفية، فهذا المفهوم لا يعرف مبدأ الراتب على قدر العمل وتبعاً لذلك فهو لا يعرف مبدأ الراتب المتساوي للعمل المتساوي^(١).

الفرع الثاني

المفهوم الموضوعي في الوظيفة العامة

يركز هذا المفهوم على الوظيفة بصورة أساسية، ويضع لها وصفاً دقيقاً وشاملاً، بغض النظر عن شخص شاغلها (الموظف)، ويعد الوظيفة مهنة مؤقتة، ليس لها صفة الدوام وليس للموظف حق مكتسب فيها؛ فالإدارة يمكنها إنهاء خدمة الموظف إذا ما انتفت الحاجة إليها، فالترقية وفق هذا المفهوم تكون بمثابة تعيين جديد، لا يقتصر على الموظف، فقد يظفر بها شخص من خارج الوظيفة، ومن أجل أن نحيط بجوانب هذا المفهوم، سنتناول في هذا الفرع التعريف بالمفهوم الموضوعي وخصائصه ومزاياه وعيوبه ثم النتائج المترتبة عليه وفقاً لما يأتي:

(١) د. يوسف الياس: المصدر السابق، ص ٣٨-٣٩.

أولاً : تعريف المفهوم الموضوعي في الوظيفة العامة

يستند هذا المفهوم على الوظيفة التي يشغلها الموظف ، بحسبان أن هذه الوظيفة هي مجموعة من الواجبات والمسؤوليات، فيكون التركيز على الوظيفة فقط من دون أن يكون هناك تركيز على الشخص الذي سيشغلها ، فليس في هذا المفهوم تركيز على مؤهلات شاغل الوظيفة^(١) . إذ يتطلب تعريف وتوصيف الوظيفة وصفاً تاماً مسبقاً ، أي قبل أن يتم أشغالها من قبل أي شخص ، فبعد أن يتم وصف تلك الوظيفة وتحديد واجباتها ومسؤولياتها ، يأتي بعد ذلك الدور للبحث عن الشخص الذي يناسب اشغال هذه الوظيفة ، الذي تتوفر فيه الشروط والمستلزمات الخاصة لشغل الوظيفة ، فيكون مصير الموظف مرتبط بالوظيفة التي اختير لشغلها . فقيام الإدارة بإلغاء الوظيفة لأي سبب تجد فيه الإدارة أن بقاءها ليس ذي جدوى يمكنها الاستغناء عن الموظف من دون أن يكون للموظف حق مكتسب تجاه الإدارة، فلا يحق له مطالبة الإدارة بتعويض أو نقل إلى وظيفة أخرى ؛ فالوظيفة على وفق هذا المفهوم تتماثل مع الأعمال الأخرى، فليس للموظف امتياز أو ضمانات تميزه عن غيره من الأشخاص الذين يمارسون العمل في القطاع الخاص. وهذا ما ينعكس على حقوق الموظف و التزاماته، فالترقية على وفق هذا المفهوم تأخذ حكم التعيين الجديد في وظيفة أعلى ، وبشروط افضل لكن ليس للموظف حق مكتسب في الترقية مجرد قضاء فترة زمنية في الوظيفة وانما يرتبط ذلك بالكفاءة والصلاحية^(٢) . فالترقية في الأساس لا وجود لها في ظل هذا المفهوم؛ لأن اشغال الموظف وظائف أعلى غير متوقف على قضاء مدة محددة في الوظيفة التي يشغلها ، أو على إرادة الإدارة ، بل يتوقف على توافر الشروط المحددة لأشغال الوظيفة الأعلى . وعلى اساس ذلك تصدر الإدارة قرار بتعيينه فيها متى كانت هذه الدرجة الأعلى خالية و توافرت فيه الشروط المحددة و المطلوبة لإشغالها^(٣) . فهذا المفهوم يقوم على فكرة تأقيت الوظيفة ، أي شغل الوظيفة لفترة مؤقتة ليس لها صفة الدوام ، إذ لا تعد الوظيفة في ظل هذا المفهوم مهنة دائمة ، عكس الحال في المفهوم الشخصي ، الذي يعد الوظيفة مهنة دائمة للموظف.

(١) د. أنس جعفر: المصدر السابق ، ص ٣٩ .

(٢) د. سليمان محمد الطماوي: المصدر السابق ، ص ٣٥٤ .

(٣) د. يوسف الياس: المصدر السابق ، ص ٣٧ - ٣٨ .

وتأسيساً على ذلك فإن الإدارة يكون لديها مجموعة وظائف متباينة ومتنوعة ، وعلى سبيل المثال وظائف القضاة والإداريين والفنيين ، فتقوم باختيار الذي يتبين عند فحص حالاتهم ان لديهم خبرات ، ومؤهلات في مجال تخصصهم ، وذلك عبر عقود محددة لمدة معينة . مع تمكين الشخص من مناقشة الإدارة قبل دخوله الوظيفة بحرية كاملة ، فالإدارة على وفق هذا المفهوم تعد فرداً عادياً عند تعاقدها مع الموظف وليست سلطة عامة، ولهذا فالإدارة لا تستطيع أن تعدل أو تغير في مركز الموظف ، من دون أن تقوم بمناقشة ذلك مع الموظف بالتعديل ، فإن قبل الموظف بعد المناقشة مع الإدارة يصار الى تعاقد جديد بينه وبين الإدارة، وهذا المفهوم يوجد في الولايات المتحدة الأمريكية ويطلق عليه بنظام المهنة، ويرجع تبني هذا النظام الى الشعور بالخوف والحذر من المساس او التعدي على الحرية الفردية للأمريكيين ، اذا ما تم اعتماد المفهوم الشخصي، اذ ينظرون إلى الامتيازات على أنها تعدي على حقوقهم وحياتهم، كما أنهم يرون أن من بين الحريات العامة والأساسية للإنسان هي إمكانية رب العمل تغيير العامل وكذلك قدرة العامل وفي اي وقت ان يغير رب العمل . ويرون ان مبدأ تأقيت شغل الوظيفة ضمان لتحقيق المساواة بين المواطنين أمام الوظائف العامة وإتاحة الفرصة للجميع في تولي الوظائف العامة^(١) .

كما أن هذا المفهوم يجد له أصلاً تاريخياً في الولايات المتحدة الأمريكية ، يرجع إلى القرن التاسع عشر ، إذ ساد تطبيق نظام الغنائم الذي كان يُمكن الحزب الفائز في الانتخابات من شغل الوظائف العامة لمن يرغب من أنصاره ومؤيديه^(٢) . وبصورة عامة فإن النظام الذي يأخذ بالمفهوم الموضوعي لا يأخذ بأسلوب الترقية ، اذ يعين من تتوفر فيه شروط ومواصفات شغل الوظيفة العامة ، فإذا رغب بشغل وظيفة أعلى تتوافر فيه شروطها فإنه يعين في تلك الوظيفة، وإذا كان هناك من يتحدث عن ترقية في النظام الأمريكي فإنه يقصد بذلك تعيين بوظيفة أعلى وبشروط افضل، فعندما تجد الإدارة أن لديها وظيفة أعلى شاغرة يجب أن تشغل، فيكون من حق أي شخص موظف او غير موظف ممن تتوافر فيه الشروط اللازمة لشغل تلك الوظيفة أن يتقدم لشغلها.

(١) د. عصمت عبدالله الشيخ : المصدر السابق ، ص ١٨ - ١٩ .

(٢) د. احمد حافظ نجم : ترتيب الوظائف العامة وتوصيفها وتقويمها ، دار الفكر العربي ، القاهرة

١٩٧٩، ص ١٢٣ .

فإذا كان موظف يشغل وظيفة أدنى من الوظيفة الشاغرة ، ويرغب في شغل تلك الوظيفة فإن موافقة الإدارة على أن يشغل تلك الوظيفة التي تتوفر فيه شروطها لا يعد ترقية وإنما تعييناً في وظيفة أعلى في مدارج السلم الإداري^(١) .

ويذكر ان الديمقراطية والنظام الحزبي قد ادت إلى جعل الوظائف مصبوغة بالصبغة السياسية ، فلم يكن النظام الأمريكي يعرف فكرة وجود من يقوم بخدمة المجموع بتوليهم الوظائف العامة على نحو الدوام والاستقرار والاستمرار حتى الوصول إلى سن التقاعد ، وانما كانت القاعدة تقوم على فكرة تغيير الوظائف كل أربع سنوات اذ عدت الوظائف حقاً مشروعاً بالنسبة للحزب الفائز في الانتخابات ، بما يخص مناصب القيادة السياسية وكذلك الوظائف الإدارية وسمي هذا النظام بـ (نظام الغنائم أو المحسوبية السياسية) .

وقد دافع الأمريكيون عن هذا المفهوم بمسوغات متعددة أهمها : ان روح الديمقراطية المباشرة تقتضي أن يخضع الموظفون لممثلي الشعب واتجاهات الرأي العام ، لذلك يجب أن تكون الوظيفة مرنة وسهلة التغيير بالنسبة للشعب، ما يجعل مجريات الانتخابات هي التي تتحكم فيها فيقوم الحزب الحاكم بتعيين انصاره بالمناصب ويقوم بالتوجيه والمراقبة للإدارة. الى جانب الخشية من نمو البيروقراطية بوجود موظفين محترفين في الإدارة ، الذين يتخذون من الوظيفة العامة مهنة دائمة يترتب في ضوئها معاشهم مدى الحياة ، وهم بمنأى عن التيارات السياسية، فيجدون في ذلك تعارضاً مع سلطات الرئيس المنتخب ، ويجافي المصلحة العامة ، اذ ان المزايا التي تأتي في نظام تغيير الموظفين كل اربع سنوات أكثر من المساوئ الناتجة عن الاستمرار في الوظيفة وليس هناك داعٍ للاحتجاج بفكرة الخبرة والفعالية ، ومن ثم فقد انعكست هذه الأفكار عند الامريكيين على مفهوم الوظيفة العامة من جملة وجوه اهمها : عدم عدّ الوظيفة خدمة يؤديها الفرد لصالح المجموع بصورة مستمرة ويكرس لها حياته ، إنما هي مهنة حرة مثل سائر المهن، وهي مكافأة له على ولائه السياسي على أمل أن يجني منها اكبر قدر من المزايا . وان عد الوظيفة مهنة عارضة كسائر المهن، ليس لها صفة الدوام والاستمرار، تستبعد شروط معينة مثل السن والمؤهل والخبرة اللازمة للتعيين . وعلى وفق هذا النظام لا يكون الموظفون مجموعة متماسكة لها قواعد ونظامها الخاص في التعيين والمستقبل الوظيفي وطرق انتهاء الخدمة.

(١) د. عصمت عبدالله الشيخ : المصدر السابق ، ص ٢٠ - ٢١ .

ولا يتمتعون بأي ضمانات تمكنهم من الاحتجاج بها إزاء السلطة السياسية لأن الحياد السياسي يراه الأمريكيون أنه يتعارض مع الديمقراطية، ما يوجب عليهم الخضوع للسلطات السياسية المنتخبة لكي يكونوا متجاوبين مع توجه الرأي العام ، فالوظيفة العامة تكون في خدمة مجتمع تسود فيه الحرية والشرعية ، وخاصة الشرعية الدستورية ، لذلك فإن الأدب القانوني الأمريكي لا يقبل منطق التدرج الهرمي الرئاسي الذي يكون فيه المرؤوس خاضعاً للرئيس ويلتزم بأوامره وتوجيهاته ، فالخضوع يكون للقانون، ومن ثم فإن النظام الأمريكي يتجه للوظيفة أكثر من اتجاهه للموظف، وليس للموظف أن يدعي بوجود حقوق خاصة به يتميز بها عن سائر الناس؛ لأن ذلك يتعارض مع مبدأ المساواة ، لكن الأمريكيين شعروا بمساوئ نظام تغيير الموظفين كل أربع سنوات ، وذلك بعد التطورات التي وقعت في المجتمع الأمريكي في الثلث الأخير من القرن التاسع عشر ، فاتساع سلطات واختصاصات الدولة جعلها تحتاج إلى عدد كبير من الموظفين ، فضلاً عن ذلك إساءة استعمال الأحزاب السياسية سلطاتها في تعيين أنصارها في الوظائف العامة ، والذي أصبح المكسب الذي تدور حوله المعركة الانتخابية، من ثم لم يكن غريباً أن تعلو الأصوات المطالبة بالإصلاح لغرض إصلاح نظام الوظائف^(١).

ولعل أهم خطوات ذلك صدور القانون المسمى (Pendleton Aet) سنة ١٨٨٣ الذي أسس لأول ضمانات تولي الوظائف والمستقبل الوظيفي لصالح الموظفين، و على أساس ذلك أصبحت الجدارة هي الأساس للتعيين في الوظائف العامة و ليس المحسوبية السياسية.

وبناءً على ذلك قد تشكلت لجنة الخدمة المدنية (civil service commission) لتتولى الاشراف على تطبيق النظام الجديد، ثم توالى الخطوات بعد ذلك لأجل إقامة نظام خاص بالخدمة المدنية على الصعيد الفيدرالي للولايات المتحدة ، لكن ذلك لم يؤثر في الفكرة الأساسية المستقرة في الضمير الأمريكي التي تعد الوظيفة العامة مهنة مثل سائر المهن ، وما ساعد على ذلك هو الخشية من إساءة استعمال السلطة ، عبر نمو البيروقراطية بتكاثر الموظفين.

(١) د. عبد الحميد كمال حشيش : المصدر السابق، ص ١٣-١٧.

إذ ترك النظام الرأسمالي آثاره على الوظيفة العامة فلا توجد حدود فاصلة بين قطاع الدولة والقطاع الرأسمالي ، لذلك ليس هناك تمايز بين الإدارة العامة والخاصة على النحو الذي يوجد في النظام الفرنسي^(١) .

ولم يبتعد النظام الأمريكي كثيراً عن المؤثرات السياسية حتى بوجود نظام الخدمة المدنية ، فأدى المفهوم الديمقراطي الى وضع مبررات لتقوية الالتزامات الشخصية للموظفين وشرعية رقابة الاجهزة المنتخبة عليهم . فاذا كان الفكر القانون الامريكي قد قبل فكرة الخدمة المدنية على انها وظيفة عامة تحمل الطابع الاوربي ، فانه لم يقبلها تسليمًا تاماً بأسسها النظرية، وانما بدافع الضرورة العملية ، فما زال الجوهر الأساس للوظيفة هو النظام الديمقراطي الحر، لانهم يرفضون فكرة الاستقلال الذاتي لقانون الوظيفة العامة ، ويعدون السلطة العامة امتيازاً خطيراً وفيه اعتداء على الحقوق الفردية ، لهذا فإن الحماية القانونية للموظفين تبقى قاصرة لا تقارن بما هو سائد في القارة الأوروبية ، فما زال مفهوم الوظيفة العامة غير واضح او محدد المعالم في الفقه القانوني الأمريكي^(٢) .

ولنا ان نتساءل عن علاقة المفهوم الموضوعي في النظام الامريكي بالعنوان الوظيفي ؟

إن الإجابة عن هذا التساؤل مهمة بقدر أهمية التساؤل المطروح فتناول المفهوم الموضوعي والتوسع فيه يهدف الى الاحاطة بما يكتنف هذا النظام من خصائص ومزايا وعيوب، وعرض التوجهات المؤيدة والمعارضة له لكي نتمكن من مقارنة نظام الخدمة المدنية في الدول المقارنة (امريكا ومصر والعراق) ، والجوانب التي تأثر بها، ومدى الأخذ بها.

وهل كانت جوانب ذات جدوى لهذه الدول ام لا، وخاصةً أن هذه الدول تأخذ بالمفهوم الشخصي للوظيفة، وتدعي أنها أدركت عيوب المفهوم الشخصي وعزمت على أن تأخذ بالمفهوم الموضوعي فهل حصل ذلك أم أنه مجرد تطلعات ورغبات ؟ وتأسيساً على ما تقدم نجد ان النظام السياسي في العراق بعد عام ٢٠٠٣ ، وما تلاه قد تأثر بنظام المكاسب و المغام الأمريكي،

(١) د. محمد فؤاد مهنا : سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها في ضوء مبادئ علم التنظيم ،دار المعارف ،من دون ذكر مكان النشر ،١٩٦٧، ص ٥٠-٥١ .

(٢) د. عبد الحميد كمال حشيش : المصدر السابق ، ص ١٨ - ١٩ .

فهذا الأخير وضع قانون رواتب الموظفين وترقياتهم بعد التغيير السياسي ، وقد تأثر به قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ الذي أعطى صلاحية التعيين للوزراء لعدم تفعيل دور مجلس الخدمة العامة الاتحادي. لغاية كتابة سطور هذه الرسالة، إذ تم ربط الدرجة الوظيفية بالعنوان الوظيفي، فضلاً عن الخلط بين الترفيع والترقية تأثراً بالمفهوم الأمريكي، الذي يعد الترقية تعييناً جديداً وليس تدرجاً وظيفياً، فهذا الاستعراض هو تمهيد لما سوف نتناوله في المطلب الثاني من هذا المبحث .

ثانياً: خصائص المفهوم الموضوعي في الوظيفة العامة

ينطوي المفهوم الموضوعي على جملة من الخصائص تتمثل بـ :

- ١- يعرف الوظيفة عبر وصفها وصفاً تاماً ليتم بعد ذلك البحث عن الموظف الذي لديه المؤهلات والخبرات اللازمة لشغل تلك الوظيفة على أن يتم مراعاة الخبرات والمؤهلات دائماً ، سواء عند التعيين لأول مرة أم في حالة الترقية من وظيفة إلى أخرى أعلى منها ، وهو بمثابة تعيين جديد.
- ٢- ويكون ارتباط الموظف بالوظيفة التي تعين بها على أساس ما لديه من مؤهلات و خبرات لأشغال هذه الوظيفة، وهذا يعني أن نقل الموظف إلى وظيفة أخرى ذات خصائص مغايرة يكون أمراً متعذراً التحقق .
- ٣- والغاء الوظيفة لأي سبب تراه الإدارة لا يمنح الموظف حقاً مكتسباً بمطالبة الإدارة بالتعويض أو النقل إلى وظيفة أخرى .
- ٤- الترقية وفق هذا النظام تعد بحكم التعيين الجديد في وظيفة أعلى وبشروط افضل ، وهي سلطة تقديرية للإدارة ، فليس للموظف حق مكتسب يحصل عليه عند قضاء فترة زمنية في الوظيفة التي يشغلها وإنما يتعلق ذلك بالجدارة والصلاحية فقط .
- ٥- فمفعل المفهوم الموضوعي هي الولايات المتحدة الأمريكية ، ولهذا فإن الوظيفة تعد حجر الأساس في نظام الخدمة المدنية الأمريكية ، الذي يقوم على أساس الدراسة العلمية للوظائف العامة للوقوف على حقيقة واجباتها ومسؤولياتها والمؤهلات اللازمة لشغلها - وهذا ما يعرف بوصف الوظائف - لغرض تحليلها وتقييمها ، اي بيان أهميتها وتحديد الروابط فيما بينها للوقوف على أنواع الوظائف المتماثلة في الواجبات والمسؤوليات لمعاملتها معاملة واحدة بما يخص شؤون التوظيف ومنحها معدل متساوي في الأجر.

٦- ويعمل هذا النظام على جمع بيانات مدى التشابه والاختلاف فيما بين الوظائف على أساس نوع العمل، عبر تقسيم الوظائف تقسيمات عمودية ، وتجميعها في مجموعات مهنية أفقية تقسم داخلياً إلى عدد من مجاميع الفئات بحسب التخصص في نوع معين من العمل ومن ثم يصار إلى تقسيم الوظائف الداخلة في كل مجموعة ، إلى فئات عدة تمثل الفئة الواحدة منها نطاقاً معيناً من الصعوبة والمسؤولية . وفي ضوء ذلك فإن الفئة تمثل الوظائف كافة المتمثلة في طبيعة العمل ومستواه ، من حيث الشروط اللازم توافرها لأداء العمل، وممارسة مسؤولياته تماثلاً يكفي لإعطائها اسماً وظيفياً واحداً ومعاملتها معاملة واحدة في شؤون التوظيف.

٧- فالنظام الأمريكي لا يكتفي بهذه التقسيمات العمودية و الأفقية ، انما يسعى أيضاً الى ايجاد العلاقة بين المستويات الوظيفية كافة ، على الرغم من اختلافها في نوع العمل وطبيعته ، فهي تتماثل في مستوى الصعوبة والمسؤولية والمؤهلات اللازمة لشغلها ، وعلى اساس ذلك يخصص لكل درجة معدل متساوي من الأجر (١) .

ثالثاً : مزايا وعيوب المفهوم الموضوعي في الوظيفة العامة

يحمل المفهوم الموضوعي في الوظيفة العامة في طبياته مجموعة من المزايا والعيوب سنتولى بيانها في فقرتين : ١- مزايا المفهوم الموضوعي /يمتاز هذا المفهوم بالسهولة لا يتطلب اصدار تشريعات وقوانين متعددة للوظيفة العامة التعيين والترقية والندب والإعارة والتقاعد ، فكل ما على الإدارة القيام به هو إجراء الوصف الدقيق للوظائف، مع وضع اجور بشكل مساوي الى حد كبير مع الاجور التي يعطيها القطاع الخاص ، الى جانب ذلك يمتاز هذا النظام بالمرونة، فالترقية على وفق هذا النظام تلتزم بها الإدارة ولا تلتزم بدوام الوظيفة، فتستطيع الاستغناء عن الموظف عندما تجد ان الوظيفة التي يعمل بها لم يعد لها اهمية ، او عندما تحتاج الى كفاءات معينة اذ يمكنها تعزيز ذلك من خارج الجهاز الاداري ، وفي المقابل فإن الموظف يمتلك الحرية في البقاء او الخروج من الوظيفة بما يتفق مع مصلحته الخاصة.

(١) د. محمد حسن علي ، د. احمد فاروق الحميلي: المصدر السابق ، ص ١٠-١٢ .

١- عيوب المفهوم الموضوعي

يعاب المفهوم الموضوعي في إنه نظام مكلف اذ يحتاج الى وصف دقيق للوظائف، كما يحتاج إلى وجود تخصص دقيق للوظائف وتخصصات كثيرة، فيتطلب ذلك نظاماً تعليمياً قائماً على العلوم المتخصصة وليست العامة، الى جانب الصراع بين القطاع العام والخاص اذ تتغلب الاعتبارات المادية على المصلحة العامة ، والفصل في ولاء الموظف العام يكون لزيادة الاجور، كما ان كثرة التنقل بين الوظائف وعدم الاستقرار الوظيفي يضر نفسياً بالموظفين مما يؤثر على الوظيفة العامة واخيرا يلاحظ صعوبة الاخذ بهذا المفهوم للوظيفة في الدول النامية^(١).

رابعاً : النتائج المترتبة على المفهوم الموضوعي في الوظيفة العامة

يترتب على هذا المفهوم الكثير من النتائج فترتيب وتوصيف الوظائف يكون على اسس علمية وموضوعية دقيقة إذ تقسم كل مجموعة من الوظائف بحسب صعوبتها والواجبات والمسؤوليات والمؤهلات اللازمة لشغلها ، ومسميات الوظائف في هذا المفهوم تعبر عن الواجبات والمسؤوليات الحقيقية والمؤهلات الواجب توافرها لشغل الوظيفة ، فالكفاءة والجدارة هي الأساس في التعيين والترقية ، فالموظف المرقى سيشغل بعد الترقية وظيفة ذات مستوى اعلى من ناحية المسؤولية والصعوبة ، فبرامج تدريب الموظفين تحدد تحديداً دقيقاً ، وهذا يؤدي لرفع كفاءة الموظفين عبر التدريب الناجح ، ونجاح الرابطة بين الموظف والادارة ، عبر حرص الادارة على وضع سياسة عادلة تراعي مصلحة موظفيها، ويتحقق ذلك بالأجر العادل لكل وظيفة تتساوى واجباتها ومسؤولياتها ، فينعكس ذلك على تحقيق المصلحة العامة. ففي ظل هذا المفهوم يدرك الموظف عدالة القواعد المطبقة عليه، وهذا يجعله يشعر بالثقة فترتفع الروح المعنوية لديه ، فيعلم بأهمية عمله لتحقيق اهداف الادارة^(٢).

(١) د. محمد حسن علي ، د. احمد فاروق الحميلي : المصدر السابق ، ص ١٤-١٥.

(٢) د. أشرف محمد أنس جعفر: المصدر السابق ، ص ١٧-١٨.

المطلب الثاني

مفاهيم الوظيفة في الدول المقارنة ودورها في العنوان الوظيفي

استعرضنا في المطلب الأول المفاهيم التي تقوم عليها الوظيفة المتمثلة بـ (المفهوم الشخصي والموضوعي)، ما يتطلب ان نستتبع ذلك بعرض المفاهيم التي اخذ بها نظام الخدمة المدنية في الدول المقارنة وتحديداً مصر، لتجنب التكرار في عرض مفهوم الوظيفة في الولايات المتحدة الامريكية بحسبانها الرائدة بتبني المفهوم الموضوعي، اذ أن لكل مفهوم نظرة مختلفة تجاه التدرج الوظيفي، فيما إذا كان متصلاً كما في المفهوم الشخصي أو غير متصل كما في المفهوم الموضوعي، الذي ينظر للوظيفة على انها مهنة مؤقتة ليس لها تمييز عن المهنة في القطاع الخاص، والتعيين فيها لا يتعلق بشخص الموظف وانما بالوظيفة، ولأجل ذلك سنقسم هذا المطلب الى فرعين: إذ سيعرض الفرع الأول لمفاهيم الوظيفة في مصر ودورها في العنوان الوظيفي، اما الفرع الثاني فسيكون مفاهيم الوظيفة في العراق ودورها في العنوان الوظيفي وكما يأتي :

الفرع الأول

مفاهيم الوظيفة في مصر ودورها في العنوان الوظيفي

كانت سياسة الوظيفة العامة قائمة على عنصرين هما الوظيفة والموظف، لكن الواقع كان يشير الى أن تأثير هذين العنصرين مختلفٌ . فالحقيقة ان سياسة التوظيف تركز على الموظف وظروفه الخاصة وما يمتلكه من مؤهلات، اما الوظيفة فهي عنصر ثانوي يكاد يكون معدوماً. اي ان مفهوم الوظيفة كان قائماً على المفهوم الشخصي، او ما يعرف بالمفهوم المغلق او المفهوم الاوربي ؛ الذي اخذت به الكثير من الدول ومن بينها مصر، منذ صدور اللوائح والوامر العالية بشأن تنظيم شؤون الموظفين في عام ١٨٨٣-١٩٥٧، فحتى هذا التاريخ كان النظام الوظيفي قائماً على الشهادة والمؤهلات، إذ كانت درجة الموظف وراتبه تحدد في ضوء المؤهل العلمي وليس على اساس ما يقوم به من عمل.

وفي عام ١٩٥٧ قام ديوان الموظفين، بوضع خطة بخصوص مفهوم الوظائف العامة، وقد شرع في تنفيذها من عام ١٩٥٧ - ١٩٥٩ لكن توقف العمل بها حتى عام ١٩٦٤.

إذ صدر القانون رقم (٤٦) لسنة ١٩٦٤ الملغى، والذي اشارت المادة الخامسة منه وبشكل صريح على الاساس الذي يقوم عليه مفهوم الوظائف العامة، وقد صدر القرار الجمهوري المرقم (٢٠٦٧) لسنة ١٩٦٤، المتعلق بوضع نظام للوظائف العامة. إذ عهد للجهاز المركزي للتنظيم والادارة بوضع نظام ترتيب الوظائف ، وقد باشر العمل لاجل انجاز هذه المهمة ، والتي تكلفت بوضع نظام ترتيب للوظائف ، صيغت على وفق النظام الأمريكي ^(١) . إذ يقوم هذا المفهوم على ترتيب الوظائف بحسب الاهمية، على اختلاف كل منها من حيث الواجبات والاختصاصات والمسؤوليات والصعوبات. اذ يتم وضع وصف تفصيلي لكل وظيفة يتضمن المسمى الخاص للوظيفة، ووصف الواجبات والاختصاصات والمسؤوليات الخاصة بالوظيفة، وبيان المؤهلات اللازمة لشغل الوظيفة والنهوض بواجباتها ؛ لأداء العمل بشكل جيد بما يمتلكه الموظف من مؤهل علمي وخبرة عملية ومعرفية. مع وضع الدرجة في جداول الوظائف التي تتساوى في تقسيمها. إلا أن الصعوبة والوقت اللازم للقيام بذلك كان السبب بتعطيل النصوص القانونية المنظمة للمفهوم الموضوعي والتي وردت في القانون رقم (٤٦) لسنة ١٩٧١، الى حين صدور قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٠٩٤) في ١٣/١١/١٩٧٦ الذي جاء فيه : (... ان الأول من يناير ١٩٧٧ سيكون موعداً لتطبيق المفهوم الموضوعي للوظائف العامة. في المفاصل كافة للجهاز الاداري للدولة). واستناداً لذلك فقد اخذت الوحدات الادارية كافة بوضع ترتيب موضوعي للوظائف. على ان يكون الاساس القانوني للتعيين هي الوظيفة وليست الدرجة المالية. وعلى أساسها تبنى الاحكام القانونية المتعلقة بالوظيفة، وبصدور القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ الملغى تم اعتماد المفهوم الموضوعي للوظيفة ^(٢) . على ان تقوم الوحدات الادارية بوضع هيكل تنظيمياً يتم اعتماده من جهة السلطة المختصة، كما تضع جدولاً للوظائف مرفقاً به بطاقات وصف لكل وظيفة من الوظائف العامة. وتوزع الوظائف في كل وحدة الى مجموعات نوعية ، وتعد كل مجموعة وحدة متميزة بشأن التعيين والترقية والنقل والندب .

(١) د. محمد حسن علي، د. احمد فاروق الحميلي: المصدر السابق ، ص ١٦-١٧.

(٢) نصت المواد (٨-١١) من القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ الملغى على الاحكام الخاصة بترتيب الوظائف وتوزيعها.

ويعد رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، المختص بإصدار القرارات التي تبين المعايير المنظمة لترتيب الوظائف والأحكام اللازمة لتنفيذ ذلك، على أن يكون للجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رأي فيما يخص جداول الوظائف والهيكل التنظيمي لكل وحدة، وبقرار من رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة يتم اعتماد الوصف التفصيلي وجداول الوظائف وإعادة تقييمها عندما تحتاج لذلك، وللضرورة القصوى يجوز إيجاد تقسيمات وظيفية داخل الدرجة المالية الواحدة، بناءً على طلب السلطة المختصة، على أن يكون للجنة شؤون الخدمة المدنية قرار بخصوص ذلك^(١).

أما بعد صدور قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، فقد أوجب القانون وفق أحكام المادة (٩) منه، على الوحدات الإدارية كافة أن تضع هيكلًا تنظيميًا، وتتلخص عملية وضع الهيكل في ترتيب الوظائف العامة في شكل هيكل، يتضمن تقسيم الوحدات الإدارية، إلى تقسيمات فرعية تتناسب مع أنشطتها وحجم مجال العمل بها، ومن ثم تأتي عملية توصيف الوظائف، فتضع كل وحدة جدولاً للوظائف يرفق به بطاقات وصف لكل وظيفة، على أساس عضوي وموضوعي، فمن الناحية العضوية، يكون توصيف الوظيفة بتحديد المجموعة الوظيفية التي تنتمي إليها، ومستوى كل وظيفة في الهيكل التنظيمي للوحدة، مع بيان طريقة شغل الوظيفة، والشروط المطلوب توافرها فيمن يشغلها، أما توصيف الوظيفة من الناحية الموضوعية، فيقصد به.. تحديد المهام والواجبات والمسؤوليات المناطة بها.

وفي ضوء ما تقدم فإن المشرع المصري أخذ بخصوص نظام ترتيب وتوصيف الوظائف، بما أخذ به النظام المقرر في الولايات المتحدة الأمريكية^(٢).

(١) د. أنس جعفر: المصدر السابق، ص ٤١-٤٣.

(٢) د. أيمن محمد عفيفي: مبادئ القانون الإداري (القرار الإداري - العقد الإداري - الموظف العام - المال العام)، دار المطبوعات الجامعة، الإسكندرية، ٢٠١٦، ص ١٥٧-١٥٨.

الفرع الثاني

مفاهيم الوظيفة في العراق ودورها في العنوان الوظيفي

يعد المفهوم الشخصي المفهوم الذي اخذ به قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل. إذ اوجد القانون وفق المادة (٣) منه جدولاً من تسع درجات للوظائف، ولكل درجة حد أدنى وأعلى ، ويكون اشغال الموظف لواحدة من هذه الدرجات في الجدول وفقاً لتحصيله الدراسي وسنوات الخدمة الوظيفية، ويرفع من درجته إلى الدرجة التي تليها إذا توافرت فيه الشروط المقررة قانوناً لترقيته. من دون ان يكون لهذا الترفيع ضرورة لزيادة اعباء الوظيفة، فمن الممكن أن يرفع لدرجة اخرى، من دون تغيير في عنوانه الوظيفي، أو قد يحصل تغيير في العنوان الوظيفي من دون ان يصاحبه زيادة في اعباء الوظيفة التي يشغلها نوعاً وكماً، وهذا يعني ان قانون الخدمة المدنية قد اخذ بالمفهوم الشخصي للوظيفة بكل مساوئه - فكان جدير بالنقد - اذ نرى من الضروري التخلي عن هذا المفهوم تحقيقاً للإصلاح الاداري، والتحول الى المفهوم الموضوعي للوظيفة. من اجل تحقيق الترابط الموضوعي بين الراتب والوظيفة. والتخلص من المشاكل الناجمة عن ترفيع موظفين من درجاتهم الى درجات اعلى من دون حاجة إليهم^(١).

ويذكر ان لجنة إعداد مشروع قانون الخدمة المدنية الجديد قد فعلت حسناً عند ما تخلت عن المفهوم الشخصي واعتمدت المفهوم الموضوعي، الذي يجعل من مضمون الوظيفة وما تحتويه من واجبات ومسؤوليات ومؤهلات لشغلها الاساس بعيداً عن الشهادة وسنوات الخدمة كمعيار لشغل الوظيفة وتحديد راتبها، اذ نص المشرع على : (يعتمد على التركيز على ما تحتويه الوظائف من واجبات ومسؤوليات وعدم التركيز على نوع ومستوى الشهادة وسني الخدمة لشاغلها واعتماد هيكل موضوعي للإجور يربط بمحتوى العمل)^(٢).

(١) د. يوسف الياس : المصدر السابق، ص ٣٩-٤٠.

(٢) مشروع قانون الخدمة العامة / المادة الاولى . راجع في اسس هذه المادة الصفحة الثامنة من المشروع. د. يوسف الياس : المصدر السابق ص ٤٠ . وجدير بالذكر ان هذا المشروع لم يقدر له ان يشرع ولم يرَ النور بعد .

ان دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ لم يورد نصاً بشأن المفهوم الذي تبناه نظام الخدمة المدنية بشكل صريح ، لكن الواقع العملي والتشريعي يدل على استمرار العراق بالاخذ بالمفهوم الاوربي للوظيفة العامة ، ويمكن ان يستنبط ذلك من نص الدستور على : (يؤسس مجلس ، يسمى مجلس الخدمة العامة الاتحادية ، يتولى تنظيم شؤون الوظيفة العامة الاتحادية ، بما فيها التعيين والترقية ، وينظم تكوينه واختصاصاته بقانون)^(١). وهنا يمكن القول بان دستور سنة (٢٠٠٥) قد أخذ بالمفهوم الاوربي ، إذ إنه تمسك بمفهوم الخدمة في الوظيفة العامة ، وذكرها بشكل غير مباشر عبر الاسم الذي أطلقه على المجلس الذي يتولى تنظيم شؤون الوظيفة العامة الاتحادية، وهو اسم مجلس الخدمة العامة الاتحادية ، فأدخل الخدمة في التسمية وهذه اشارة جُذ واضحة لتمسكه بالمفهوم الاوربي، فضلا عن ذلك أخذه بالأطر الرئيسة للمفهوم الاوربي كالترقية . وما يدعم هذا الرأي هو الابقاء على التشريعات التي اخذت بالمفهوم الاوربي للوظيفة العامة من دون احداث تغيير جوهري عليها ، كما في قانون الخدمة المدنية (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل. كما وان التشريعات التي صدرت وفق الدستور الحالي ومنها قانون الخدمة الجامعية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، وقانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ المعدل وضعت للوظيفة العامة نظاماً خاصاً بها يختلف عن النظام في القطاع الخاص^(٢) .

وتأسيساً على ما تقدم نستنتج ، أن المشرع العراقي أبقى على الاخذ بالمفهوم الشخصي للوظيفة العامة، بكل ما يكتنف هذا المفهوم من مساوئ ، وابرزها ربط الدرجة الوظيفية في العنوان الوظيفي ، والتي لأجلها شرع التعديل الاول لقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٠٣) لسنة ٢٠١٢ ، الذي عالج مشكلة تعديل العنوان الوظيفي لمن يحصل على شهادة في أثناء الخدمة ، الذي اكتنفه الكثير من العيوب ابرزها اعادة تسكين الموظف في ضوء الشهادة التي نالها .

وهنا نقترح الاخذ بما أخذ به المشرع المصري من مفهوم مزدوج للوظيفة ، عبر الاخذ بالجانب الايجابي من كلا المفهومين (الشخصي و الموضوعي).

(١). المادة (١٠٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) د. محمد طه حسين الحسيني : المصدر السابق ، ص ٩٩ .

الفصل الثاني

احكام العنوان الوظيفي والرقابة عليه

ان احكام العنوان الوظيفي مقررة بقوانين ، منها قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل ، وقانون الملاك الوظيفي رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠ المعدل ، وقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، وكذلك قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، فالوظيفة العامة عبر هذه القوانين تنظم الحقوق والواجبات على الموظفين، فتحافظ على حقوقهم التي في ضوئها يتم مكافأة الملتمزم بواجباته الناهض بأعباء الوظيفة التي يزاولها ، فالمحافظة على كرامة الوظيفة العامة وتنفيذ ما تهدف إليه ، وهو تحقيق المصلحة العامة فهي غاية الادارة من الوظيفة، وفي الوقت ذاته نجد ان الخروج على مقتضى الواجب الذي رسمه القانون للموظف العام يوجب فرض الجزاء القانوني عليه ، والذي يلقي بآثاره على المركز القانوني للموظف سواء بصورة مؤقتة ام دائمة ، بحسب ما وقع منه من فعل مخالف للقانون ، فكل ذلك يقع ضمن الأحكام العامة للوظيفة منذ بداية تعيين الموظف وحتى انتهاء علاقته بالوظيفة بوحدة من الطرق التي رسمها القانون، فالقوانين تبين الشروط اللازم توافرها ابتداءً وتدرجاً بالوظيفة، فشروط اشغال الوظيفة عند التعيين بما يناسب المؤهل العلمي لمنح عنوان لكل وظيفة والتدرج فيه عبر الترقية بالعنوان الوظيفي ، وعلى وفق مفهوم الوظيفة الذي يتبناه نظام الخدمة المدنية في البلد، وتخضع لرقابة الادارة سواء أكانت تلقائية ام بناءً على تظلم ، ورقابة القضاء الاداري او العادي بحسب نظام القضاء في البلد موحدًا أو مزدوجًا. لذلك سيكون بحثنا في هذا الفصل مقسماً على مبحثين سيخصص الأول لدراسة احكام العنوان الوظيفي ، اما المبحث الثاني فسيكون للرقابة على قرارات تدرج العنوان الوظيفي وتغييره وكما يأتي:

المبحث الأول

احكام العنوان الوظيفي

تنظم قوانين الوظيفة العامة الاحكام المتعلقة بالعنوان الوظيفي بما فيه من حقوق مالية ومعنوية ، والتي تتحقق بالأثر الناتج عن الترقية بالعنوان الوظيفي ، بحسب مفهوم الوظيفة الذي يتبناه نظام الوظيفة في البلد، عبر الشروط اللازمة للتدرج في العنوان الوظيفي ضمن الفئة التي ينتمي إليها بحسب المؤهل العلمي ، على شروط كل عنوان وظيفي منح لوظيفة ما وتدرجات ذلك العنوان ضمن فئة الوظيفة بحسب تقسيمها النوعي، وتدرج العنوان الوظيفي بالترقية التي يتغير معها المركز القانوني للموظف، على وفق الشروط القانونية والمدد الاصغرية اللازمة للترقية من الدرجة التي يشغلها الموظف الى الدرجة الاعلى منها في المستوى. ولأجل ذلك قسمنا هذا المبحث على مطلبين يتناول الأول شروط تدرج العنوان الوظيفي وتغييره ،اما الثاني فسيشتمل على موانع تدرج العنوان الوظيفي وكما يأتي:

المطلب الأول

شروط تدرج العنوان الوظيفي وتغييره

تقسم العناوين الوظيفية على الوظائف بحسب التقسيم النوعي للوظائف، وفقا للمؤهل العلمي(التحصيل الدراسي) المطلوب لشغل الوظيفة، فيكون التدرج فيها على وفق شروط الترقية بالعنوان الوظيفي، الذي يتغير به المركز القانوني للموظف بما ينسجم مع واجبات ومسؤوليات كل وظيفة، ضمن تخصص معين يستمر التدرج به للوصول الى المراتب العليا لهذا العنوان، او قد يتغير هذا العنوان عندما يحصل الموظف على مؤهل علمي في اثناء الخدمة، بحصوله على شهادة جديدة غير الشهادة التي تعين بها، وكانت الاساس لعنوانه الوظيفي الذي يرغب أن يغيره ليتوافق مع الشهادة التي حصل عليها مؤخراً، ولأجل ذلك سنقسم هذا المطلب على فرعين .. يتناول الفرع الأول شروط تدرج العنوان الوظيفي، اما الفرع الثاني فسيكون لشروط تغيير العنوان الوظيفي وكما يأتي:

الفرع الأول

شروط تدرج العنوان الوظيفي

ان الاهمية المعقودة على العنصر البشري وكفاءته في العمل الاداري تتقدم في الاهمية على غيرها من الاوليات الخاصة بتنظيم الجهاز الاداري من حيث تكوينه ،او تنظيم اساليب العمل فيه^(١). فالوظيفة العامة : هي ليست غاية في نفسها، بل اداة أو وسيلة تستخدم لغرض ان تقوم الادارة بوظيفتها في اشباع الحاجات العامة للمجتمع ، ومن اجل ايفاء الإدارة بواجباتها هذه ولتحقيق المصلحة العامة فانها تُقدم على إنشاء المرافق العامة ، فهي وسيلة لتحقيق هدف او غرض الادارة، والمرفق العام لا يدار من تلقاء نفسه، بل يحتاج الى شخص طبيعي ليقوم على ادارته، ويمثل الشخص الطبيعي بالموظف العام، الذي يشترط فيه ان يتمتع بالقدرة والكفاءة للقيام بواجبات الوظيفة، الامر الذي لا يتحقق مع انتهاء الدراسة الاكاديمية، بل يحتاج الى ممارسة العمل الفعلي على ارض الواقع وصقلها عبر التجربة، فتختلف باختلاف الازمنة والامكنة، اذ تزداد قدرة الموظف مع الزمن بتراكم تجاربه الوظيفية ، وهذا الجانب ينظر اليه المشرع باهتمام ،لذلك يجعل من تراكم اقصى الخبرات الوظيفية في الوظيفة الادنى مقدمة لشغل الوظيفة الاعلى، ونتيجة لهذا يستفيد من الموظف الذي حاز على كفاءة عالية، فيقوم بترقيته من وظيفته الحالية الى وظيفة اعلى ، وهي الترقية بالوظيفة: التي تتعلق بشكل مباشر بالعنوان الوظيفي للموظف، اما علاقتها بالراتب وما قد يحصل فيه من زيادة فهي ليست الغرض من الترقية، التي تعرف بأنها تبوء وظيفة اعلى من الوظيفة التي كان يشغلها الموظف في السلم الاداري قبل الترقية، فهي كل ما يطرأ على مركز الموظف من تغيير يكون من شأنه تميز وتقدم الموظف عن اقرانه، تتبعه زيادة في المسؤوليات وصلاحيات اوسع واكثر مما كان عليه في منصبه السابق، وعلى هذا الاساس يذهب بعض الفقه إلى وجوب قصر معنى الترقية على حالة قيام الموظف بعمل وظيفي ذا مستوى أعلى في التنظيم، ولكن لا يصار الى ترقية كل موظف وبأي شكل كان، بل هناك جملة من الاسس والشروط الواجب مراعاتها لترقية الموظف، التي يجب ان تعتمد فيها الكفاءة والجدارة كمعيار في اداء مهام الوظيفة .

(١) د.علي محمد بدير ، د.عصام عبد الوهاب البرزنجي ، د.مهدي ياسين السلامي: مبادئ واحكام القانون

الاداري ، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠٠٨، ص٣٣٧.

اما عدم الاعتماد على معايير موضوعية في تحديد اكفاً الموظفين واجدرهم بالمنصب الوظيفي الذي يراد ترقية الموظف اليه، فانه سيؤدي الى ضعف كفاءتها في تحقيق الهدف والغرض الذي أسست من اجل اتمامه لأنها لم تختار الأصلح لشغل الوظيفة الاعلى^(١).

فالترقية تصدق على تدرج الموظف في السلم الوظيفي، ضمن المجموعة النوعية التي ينتمي إليها في الوظيفة التي يشغلها الى وظيفة اعلى منها مباشرة. وقد يرقى الموظف من دون ان يترتب على ذلك اي نفع مادي بل مجرد نفع معنوي يتمثل بالصعود في السلم الوظيفي داخل الهرم الاداري، إذ ان الترقية بمعناها الأعم الاشمل هي ما يطرأ على المركز القانوني للموظف من تغيير يكون من شأنه تقدمه على غيره في السلم الوظيفي والهرم الاداري^(٢). فالترقية بهذا المعنى هي تدرج او تعيين الموظف العام في وظيفة اعلى من الوظيفة التي كان يشغلها، على وفق شروط ومقومات يجب توافرها فيه لتجعله مؤهلاً لشغل وظيفة جديدة رقى إليها أو عُين فيها. واسلوب الترقية قد يكون انتقال مباشر من الوظيفة الحالية التي يشغلها الموظف الى وظيفة اعلى، وقد يكون عن طريق التعيين وذلك بعد اجراء نوع من المنافسة المفتوحة عبر اختبارات معينة، او امتحانات او القيام ببعض الاعمال كالأبحاث مثلاً، على وفق ما متبع مع بعض الملاكات الخاصة مثل ترقية اعضاء الهيئات التدريسية بالجامعات.

اما عن المعيار المعتمد الترقية، فان موضوعها يثير جدلاً طويلاً، فالجهاز الاداري مكون من تدرج هرمي للوظائف والدرجات، وهذه الوظائف تقل كلما ارتقينا في هذا البناء الهرمي، فمن غير الممكن ترقية جميع الموظفين إلى الدرجات الاعلى ، وعليه فان ذلك يحتاج الى وضع معيار مناسب يتم على اساسه توزيع الوظائف المحددة على العدد الكبير من الموظفين المتطلعين إليها، من ثم فان الترقية تتضمن تفضيل بعض الاشخاص على غيرهم في الترقى لوظيفة اعلى، فقديماً كان المعيار المعتمد في الترقية يستند على الاعتبارات الشخصية اكثر من الاعتبارات الموضوعية ، اذ كان للاعتبارات الحزبية والسياسية والروابط الخاصة ، والتفضيل الشخصي دور فاعل في عملية الترقية، بصرف النظر عن اعتبارات الجدارة الموضوعية والمصلحة العامة.

(١) د. محمد طه حسين الحسيني: المصدر السابق ، ص ١٩٦ - ١٩٨.

(٢) د. محمد حسن علي ، د. احمد فاروق الحميلي : المصدر السابق ، ص ٢٩٨ .

وللتخلص من هذا المعيار وللقضاء على المحسوبية والوساطة والاعتبارات الشخصية، تم اللجوء الى معيار الاقدمية كوسيلة موضوعية منصفة للترقية، لتحقيق تكافؤ الفرص بين الموظفين^(١). وتمتاز هذه الطريقة بأنها آليه تتضمن ترقية اقدم الموظفين في الدرجات السفلى الى الدرجات العليا، بما من شأنه الحد من تعسف الادارة واشاعة روح الطمأنينة بين الموظفين؛ لأن كل موظف يعلم سلفا ترتيبه بين زملائه ، و يعلم اذا تخطته الادارة في الترقية تعسفا منها، فيكون امامه القضاء للطعن بالترقيات التي اضرت به^(٢). لكن هذا المعيار لم يكن خال من العيوب؛لأنه جعل الترقى آلياً محضاً، فيؤخذ عليه تجاهله استعداد الموظف ، وتفاوت القدرة الشخصية بين الموظفين ، والتقدم العلمي في أثناء الوظيفة، ونتيجة لهذا فقد ظهر معيار آخر للترقية هو معيار الاختيار، ومقتضى هذا المعيار ان تتم الترقية بناءً على قياس أداء كفاءة الموظف التي حققها عبر ممارسته عمله الوظيفي ، والنهوض بواجبات ومسؤوليات الوظيفة ، ما فتح الباب امام الموظفين للتنافس في أداء اعمالهم وتنمية قدراتهم، للنهوض بواجبات ومسؤوليات وظائفهم على احسن وجه، وتحقيق الكفاءة اللازمة التي تؤهلهم للترقية على وفق الكفاية الوظيفية^(٣). فهذه الطريقة تقضي بقيام الادارة باختيار بعض الموظفين لترقيتهم، وهذا الاختيار قد يكون مطلقاً او مقيداً، على وفق شروط تتعلق بالصلاحيات والكفاءة، فالاختيار المطلق مطبق بصورة واسعة في الماضي، تأثراً بالأفكار السياسية المطبقة في ذلك الوقت المتمثلة باستبداد الحكام بالسلطة في المجالات كافة، ونتيجة المد الديمقراطي تغير الامر بعض الشيء، بالحد من سلطات الادارة المطلقة عبر قوانين التوظيف، بوضع ضوابط وشروط للترقية بالنسبة للوظيفة، فالإدارة اصبحت سلطتها مقيدة بخصوص الترقية ، لكن ليس لجميع الوظائف فقد بقيت سلطة الادارة مطلقة بالنسبة للوظائف العليا. وتقيد سلطة الادارة يستوجب وضع مقياس سليم يتم عبره الاختيار، وبهذا الخصوص توجد ثلاثة طرق لقياس كفاءة الموظف وهي: الامتحانات، الوضع تحت التجربة والتقارير السنوية.

(١) د. سامي جمال الدين: أصول القانون الاداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٩، ص ٢٩٥-٢٩٦.

(٢) د. سليمان محمد الطماوي : المصدر السابق، ص ٧١٧.

(٣) د. سامي جمال الدين : المصدر السابق، ص ٢٩٦-٢٩٧.

فالامتحانات تعد احدى وسائل قياس كفاءة الموظف، والتي بوساطتها يتبين مدى صلاحيته للترقية للوظائف العليا، فهي تكشف وتوضح ما حصل عليه واكتسبه بالعمل من خبرات ومعلومات وتبين صلاحيته للقيام بالاختصاصات الجديدة، التي سيمارسها في حالة نجاحه في الامتحانات التي تسمح بالتنافس على الوظيفة الشاغرة لموظفيها وغيرهم من دوائر اخرى، ممن تنطبق عليهم شروط الترقية بعد اعلان الجهة الادارية عن الوظائف الشاغرة فيها. وبحسب درجات النجاح في الامتحانات يتم ترتيب الموظفين، ويظفر بالترقية من حصل على اعلى الدرجات في الامتحانات، التي تتخذ كأساس للترقية في الولايات المتحدة الامريكية، وتؤدي الامتحانات الى الحصول على افضل واكفا العناصر، لكن مشاركة موظفين من خارج الوحدة التي تجري فيها امتحانات الترقية قد تثير التذمر عند الموظفين في هذه الدوائر، كما يؤدي الى هبوط معنوياتهم؛ لانهم يشعرون انهم احق بالترقية، ويمكن ان تكون الامتحانات مقيدة او مغلقة تقتصر على موظفين الدائرة التي فيها الوظيفة المطلوب الترقية إليها، ويرتب الناجحون بحسب درجة النجاح في الامتحان.

ويعاب على طريقة الامتحانات أنها لا تصلح إلا لبعض الوظائف الروتينية البسيطة اما بقية الوظائف الاخرى فأنها لا تصلح، بسبب ان الموظف في الامتحانات يكون مستعداً مسبقاً، بعدها يعود الى ما كان عليه، ومن ثم فان نتيجة الامتحانات لا تعبر عن نتيجة حقيقية تكشف قدرته على التأهل للترقية لهذه الوظيفة، وممكن ان تكون الامتحانات صالحة للكشف عن بعض المهارات مثل سرعة وقدرة الموظف على اداء العمل، لكن لا تكشف المهارات الاخرى المطلوبة للوظائف العليا، مثل تحمل المسؤولية، والقيادة والقدرة على الادارة واتخاذ القرارات السديدة، وغيرها من الصفات، فإذا ادرك الموظف ان الترقية تعتمد على النجاح في الامتحانات وان الفشل سيكون عقبة امامه فان هذا سيؤدي الى ان يخصص الموظف كل وقته للاستعداد للامتحانات مما يؤثر على اداء واجبات العمل، ودرجة الامتحان تكشف عن حالة آنية للموظف وهو وقت الامتحان، فلا تكون النتيجة معبرة بشكل دقيق عن كفاءة الموظف وصلاحيته للترقية للوظائف الاعلى، كما ان نتيجة الامتحان تتأثر بظروف الموظف ووقت الامتحان وحالته النفسية او الصحية وغيرها من الظروف.

أما الوضع تحت التجربة : فهو وسيلة مؤقتة للكشف عن مدى قدرة الموظف للترقية للوظيفة الاعلى ، فإن ثبت انه يصلح للترقية يُثبت في الوظيفة التي جَرِب العمل فيها وإلا يعاد لعمله السابق، فضلاً عن ذلك ان وضع الموظف تحت التجربة يؤدي لتهيئة الفرصة لملاحظة الصفات غير الملموسة في الموظف التي يكون لها اهميتها للترقية في الوظائف الاعلى.

إلا ان ما يعاب على اسلوب وضع الموظف تحت التجربة ، ان جو التجربة يختلف عما سيكون عليه العمل مستقبلاً ؛ لأن وضعه تحت التجربة يجعله قلقاً متردداً ويخشى الكثير من التصرفات، خشية الوقوع في الخطأ ؛ لأنه يعلم مقدماً ان الخطأ يحسب عليه . ولهذا سيحاول ان يبذل قصارى جهده في العمل حتى ينال الترقية ، ثم لا يلبث ان يعود الى حالته العادية . وبناءً عليه فإن هذا المعيار لم يطبق الا في عدد قليل من الدول ^(١).

اما التقارير السنوية فتعرف: بأنها تحليل ما يقوم به الموظف من واجبات، وما يتحمله من مسؤوليات في الوظيفة التي يشغلها، لتقييم ذلك تقييماً موضوعياً دقيقاً وعادلاً، لكي يكون هذا التقرير كاشفاً لحقيقة عمل الموظف ومدى كفاءته عبر مدة محددة وهي سنة. ولكي تكون هذه التقارير معياراً سليماً لقياس كفاءة الموظف يجب أن تكون عناصر التقرير الواردة فيه موضوعية ومحددة على اساس طبيعة العمل في كل نوع من أنواع الوظائف ،وماتتطلبه من صفات وخصائص حتى يمكن أدائها على اكمل وجه^(٢). على ان تتضمن التقارير جوانب منها : الاداء السابق للموظف بالنسبة للوظيفة التي يشغلها لقياس احتمالات ادائه وقدراته في المستقبل. ويجب ان تقاس بالأرقام صلاحية الموظف لشغل وظيفة ذات مستوى اعلى.

(١) من الدول التي اخذت بهذا المعيار هي اثيوبيا اذ ينص التشريع الاثيوبي للوظيفة العامة الصادر عام ١٩٦٢ في المادة (١٢٢) على انه يجوز للموظف ان يكلف بتأدية واجبات الوظيفة المرقى إليها لفترة مؤقتة وذلك على سبيل الاختبار .

(٢) د. انس جعفر، د. أشرف انس جعفر: الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦ ، ص١٩٨-٢٠٢.

لنترجم الى اوصاف محددة مثل ضعيف، متوسط، جيد ، جيد جداً ممتاز؛ لأن التقدير النهائي بالأوصاف أدق وأقرب لطبيعة الكفاية الوظيفية بحسبانها صفة مرتبطة بالموظف^(١)، وتقوم الجهات المركزية المشرفة على الوظيفة العامة بوضع نماذج التقارير، لتتمكن الجهات والمصالح المختلفة الاسترشاد بها عند وضع تقارير خاصة بها، وفي ضوء تعدد أنواع الوظائف وتفاوت المستوياتها واختلاف المصالح والإدارات عن بعضها من جانب طبيعة وظروف ونوع العمل، فإنه يلزم تنوع عناصر التقرير وتعدد نماذجها، وتحقيق اللامركزية في اعداد التقارير التي تناسب طبيعة عمل الدائرة وما يحتاجه التقرير من عناصر، على ان تستعين الإدارة بالمختص في تحليل الوظائف في الاحصاء وعلم النفس ليكون التقييم موضوعياً وسليماً، والقاعدة العامة بالنسبة للتقارير هي العلانية ، ومفاد ذلك هو علم الموظف بالتقرير الذي كتب عنه بواسطة رؤسائه لمعرفة مستوى كفايته^(٢). وبذلك تتحقق مزايا عدة منها : يكون تقييم الرؤساء للمرؤوسين تقييماً موضوعياً ملتزماً بالحيادية بعيداً عن التحيز لشخص دون آخر، واطلاع الموظف على التقرير لمعرفة نقاط الضعف عنده ليتمكن من معالجتها؛ خصوصاً وان هذا التقييم سيكون له اثر على مستقبل الموظف ووضعه بالنسبة للجهة التي يعمل بها، زيادة على إتاحة الفرصة للموظف ان يتظلم من التقرير بعد اطلاعه عليه؛ على ان تكون له اسانيد تدعم هذا التظلم مع توافر ضمانات جدية للنظر في التظلمات^(٣)

(١) حمدي عبد الهادي : نظرية الكفاية في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، القاهرة، ١٩٦٦، ص ٥٦٨.
 (٢) توجد بعض التشريعات التي تأخذ بفكرة السرية بالنسبة للتقارير كما هو الحال في مصر سابقاً في ظل القانون رقم (٢١٠) لسنة ١٩٥١ والقانون رقم (٤٦) لسنة ١٩٦٤ الملغى والقانون رقم (٨٥) لسنة ١٩٧١ فقد كانت هذه التقارير تسمى بالتقارير السرية وكان لا يسمح للموظف بالإحاطة بتقدير كفايته أي ان التقرير يبقى سرى بالنسبة له. ويستثنى من ذلك الموظف الذي حصل على تقدير ضعيف فيتم إعلامه بالتقرير ولاشك ان هذه الطريقة معيبة لأنها تجعل بعض الرؤساء يتحيزون لبعض الموظفين دون غيرهم ويكونون مطمئنين في ذلك نظراً لعدم العلم بنتيجة التقرير بما يجعل الشكوك تتسرب الى علاقات العمل بسبب هذه السرية، كما ان التقارير في هذه الحالة تكون بمثابة امتحان لم تعلن نتيجته الأمر الذي يفقدها كل قيمة.

(٣) يلاحظ ان أهمية تقارير الكفاية لا تقتصر فقط على الترقية وانما تمتد هذه الأهمية إلى جوانب اخرى كمنح علاوات للموظفين أو نقلهم، أو تقرير حوافز مادية أو معنوية لهم.... إلخ. د. أنور رسلان: تقارير الكفاية- دراسة مقارنة، لتطوير الأداء الوظيفي في القانون المقارن وفي دول مجلس التعاون الخليجي، دار النهضة العربية، القاهرة ، ١٩٩٨، ص ٤٣-٦٠. والدكتور فاروق عبد البر: تقدير كفاية العاملين بالخدمة المدنية- رسالة دكتوراه حقوق القاهرة، ١٩٨٣.

اما الترقية في نظام الخدمة المدنية الأمريكي ، فانها تقتصر على الترقية من وظيفة الى اخرى أعلى منها في المستوى والمسؤوليات والواجبات ، وتكون على أساس الجدارة والكفاءة طبقاً لخطة الترقية ، التي توضع من قبل لجنة إدارية ، وعن طريق الامتحانات المفتوحة تقاس كفاءة الموظفين ، وكذلك التقارير الدورية التي توضع بواسطة الرؤساء عن الموظفين ، ويتم بصفة دائمة الإعلان عن الوظائف الشاغرة المطلوب الترقية إليها ، ويجوز لغير الموظفين في الدائرة التقديم لشغلها، وذلك بالمشاركة في الامتحانات المطلوب تأديتها في مواد مختلفة ، وهذا الامتحان قد يكون تحريرياً ، وقد يكون اختبار اداء يقصد به كشف قدرة الموظف على اداء عمل محدد، كما يمكن أن يكون الامتحان على شكل تقييم لما حصل عليه الفرد من خبرات وتدريب في عمله السابق ، وقد يحصل جمع لكل هذه العناصر على أن تقوم هيئة الخدمة المدنية بوضع معايير مفصلة لتحديد المستوى المطلوب للامتحان ، بخصوص كل نوع من الوظائف على حدة ، وبحسب نتائج الامتحانات يتم ترتيب الأشخاص المشاركين وفقاً للدرجة الحاصلين عليها ، و لهذا قد يظفر بالترقية موظف في دائرة أخرى غير تلك التي اعلنت الوظيفة الشاغرة المطلوب الترقية إليها ، فيصدر رئيس الدائرة المختص قراراً بترقيته، أما الاسس التي وضعتها هيئة الخدمة المدنية للترقية من وظيفة إلى اخرى والتي ألزمت الجهات الإدارية اعتمادها عند إجراء الترقية فتتمثل باختيار افضل الأشخاص المؤهلين ممن تتوفر فيهم شروط الترقية لشغل الوظيفة الشاغرة، واعتماد مبدأ المساواة والعدل، وتكافؤ الفرص للموظفين من دون تمييز عند الاختيار للترقية ، فيؤخذ بالحسبان ما تقرر للموظف من جوائز ومكافآت متعلقة بأدائه خلال السنتين السابقتين على الترقية ، وتتاح الفرصة للإدارة والموظفين العلم بخطة الترقية عن طريق النشر والإعلام لمعرفة أهدافها وإجراءاتها ونتائجها.

وحق الموظفين مكفول في تقديم الشكوى وسماع طلباتهم عندما يعتقدون أن خطة الترقية لم تطبق أو لم ينفذ أحد اساسياتها، فخطة الترقية يجب أن تتفق مع الاحتياجات الفعلية للجهة طالبة الترقية و مع توجهات هيئة الخدمة المدنية^(١).

(١) د. محمد انس قاسم جعفر : المصدر السابق ، ص ٦٤-٦٦ .

أما شروط الترقية في نظام الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، فإن المشرع اخذ بالأقدمية والاختيار كمعيارين للترقية في قانون الخدمة المدنية الحالي. معتمداً في المقام الأول على التقارير السنوية التي تخص الموظف، واشترط في المادة (٩١) من اللائحة التنفيذية رقم (١٢١٦) لسنة ٢٠١٧ لقانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ ، ضرورة توافر الشروط العامة للترقية لوظيفة شاغرة ، وممولة تلي الوظيفة التي يشغلها مباشرة ، وتقع ضمن المجموعة النوعية التي ينتمي إليها ، مع استيفاء الموظف لشروط اشغال الوظيفة المرقى إليها وقضاء المدة الاصغرية المبينة في جدول الاجور ، ثم يصدر قرار الترقية من الجهة المختصة بالتعيين ، ممن يفوض ذلك بناء على اقتراح لجنة الموارد البشرية . وتصبح الترقية نافذة من تاريخ صدور القرار، ولا تسري بأثر رجعي الا إذا كانت تنفيذاً لحكم قضائي^(١) . أما بخصوص ضوابط الترقية بالأقدمية فتتمثل في ان تكون الترقية من الوظيفة الحالية إلى الوظيفة التي تليها مباشرة بالمستوى ضمن المجموعة النوعية التي تنتمي إليها الوظيفة، وفي الوظائف التخصصية تكون الترقية بالأقدمية من أدنى الدرجات إلى المستوى الثاني (أ) بالأقدمية وبالاختيار وفق النسب المعينة أزاء كل مستوى ضمن الجدول رقم (١) الملحق بالقانون^(٢) . اما الوظائف الفنية والكتابية والخدمات المعاونة والحرفية في الجدول الثاني فتتم بالأقدمية جميعها، مع مراعاة المدد الاصغرية المحددة بثلاث سنوات ،وتقويم اداء في السنتين السابقتين للترقية بتقدير كفاء ،ومن ثم فان السلطة التقديرية للإدارة لاتتعدم في حالة الترقية بالأقدمية.

(١) د. أنس جعفر ، د. اشرف انس جعفر : المصدر السابق ، ص ٢٠٧ .

(٢) الجدول رقم (١) بين نسب الترقية بالأقدمية والاختيار على النحو الاتي ،

من المستوى الثالث ج إلى المستوى الثالث ب : ٧٥٪ أقدمية ٢٥٪ اختيار

من المستوى الثالث ب إلى المستوى الثالث أ : ٧٠٪ أقدمية ٣٠٪ اختيار

من المستوى أ الى المستوى الثاني ب : ٦٠٪ أقدمية ٤٠٪ اختيار

من المستوى الثاني ب إلى المستوى الثاني أ . : ٥٠٪ أقدمية ٥٠٪ اختبار

من المستوى الثاني أ الى المستوى الاول ب : ١٠٠٪ اختبار

وتبدأ الترقية بالجزء المخصص للترقية بالأقدمية أولاً .

لكن يضيقها المشرع الى حد كبير، فحلول ترقية الموظف تلتزم به الادارة بحسب الأقدمية، اما عدا ذلك من امور فهي تمتلك الحرية في اختيار الوقت المناسب للترقية، وتقرير ملاءمة الترقية من عدمه، ما لم يقيدھا المشرع بموعد معين^(١) .

اما بخصوص ضوابط الترقية بالاختيار، فبالإضافة الى الشروط العامة للترقية ، التي بينتها المادة (٩١) من اللائحة التنفيذية ، فقد بينت المادة (٩٠) من اللائحة أن الضابط الاساسي يشترط عدم السماح بتخطي الاقدم بالوظيفة الى الاحداث إلا إذا كان الاخير متمتعاً بالكفاءة، وقد اعتمد المشرع ذلك في قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، واللائحة التنفيذية رقم (١٢١٦) لسنة ٢٠١٧ مع معيار الجدارة والصلاحية ،وتقاس بالتقارير السنوية وعناصر الامتياز في ملف الخدمة ، مع بعض الضوابط الاخرى المتمثلة بتقرير تقييم الاداء ؛على ان يحصل فيه الموظف على مرتبة ممتاز خلال السنتين التي تسبق الترقية، واجتياز برامج التدريب التي تعطيها الدائر، فالترقية الى الوظائف التخصصية التي تكون بالمستوى الأول (ب) ضمن النسب الواردة بالجدول (١) المذكور سابقاً مع جبر الكسر لصالح الوظائف المخصصة للترقية بالاختيار وفي حالة كان عدد من تتوفر فيهم شروط الترقية بالاختيار، اقل من النسب المخصصة في الجدول رقم (١) المشار إليه سابقاً فان الجزء المتبقي تؤجل الترقية فيه الى سنة تالية، وفي حالة التساوي بين موظفين او اكثر في درجة تقييم الاداء ،يفضل ايهما حصل على درجة اعلى في درجات السنتين السابقتين على الترقية ،وعند التساوي يفضل الاعلى في درجة تقييم الاداء في السنة الاسبق،وتكون الافضلية للحاصل على درجة علمية اعلى إذا كانت متصلة بالعمل، وفقاً لتقرير السلطة المختصة بموجب اقتراح لجنة الموارد البشرية^(٢) .

اما الترقية في قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل ، فقد سبق القول ان المشرع العراقي قد خلط بين الترفيع والترقية، فلم يفرق بين الدرجة والوظيفة كما فرق المشرع الفرنسي، ولهذا فان الدرجة التي يشغلها الموظف ، لا اثر لها على عمله الذي يقوم به كقاعدة عامة ، اذ ان الاثر المباشر للترفيع من درجة الى درجة اعلى ينصب على زيادة راتب الموظف .

(١) د. أنس جعفر، د. أشرف أنس جعفر: المصدر السابق ، ص ٢٠٩- ٢١٠.

(٢) د. أنس جعفر ، د. أشرف أنس جعفر : المصدر السابق ، ص ٢١٣- ٢١٤.

فقانون الملاك الوظيفي رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠ المعدل ، بين الحد الأدنى والاعلى لراتب كل وظيفة من الوظائف الواردة بالجداول الملحقة به^(١)، وعند بلوغ راتب الموظف الى الحد الاعلى لراتب الوظيفة التي يشغلها يستوجب الترفيع الى درجة اعلى، اي يتغير عنوان وظيفته فتسند إليه وظيفة أخرى، يكون الحد الأدنى للراتب المقرر لها واقعاً في درجة أعلى من الدرجة التي يشغلها الموظف، وفي هذه الحالة نكون امام الترفيع بمعناه الدقيق ، اي الترقية من وظيفة الى وظيفة اعلى في السلم الإداري^(٢). وقد جاء في احكام قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل في الفصل الرابع منه، الشروط العامة للترفيع، بالنص على: (ان اختيار الموظفين للترفيع يجري على اساس الكفاءة ومدة الخدمة، عدا الوظائف التعليمية والطبية والهندسية التي يشترط لها حيازة الموظفين على شهادات تتناسب وعناوين وظائفهم. بموجب قانون الملاك)^(٣). كذلك ما جاء في المادة (١٩) من الشروط العامة للترفيع وهي ثلاثة شروط : وجود وظيفة شاغرة في الملاك والدرجة الشاغرة اما ان تكون درجة لم يسبق ان شُغلت من موظف اي مستحدثة، او درجة مشغولة من موظف لكن شغرت لأسباب ، منها الاحالة الى التقاعد او الوفاة او العزل او الاقصاء او الاستقالة او الاعارة ، او اشغال الوظيفة يكون من ذات الموظف ، ويحصل ذلك عندما يشغل الموظف وظيفة اعلى بدرجة واحدة من وظيفته فبهذه الحالة يمكن ان يرفع إليها. كما يجب ان تكون الوظيفة المرفع إليها تفوق او تعادل درجته. فضلاً عن ثبوت قدرة الموظف على اشغال الوظيفة وتفوقه على غيره من الموظفين ؛اذ ان الترفيع هو ارتفاع الموظف في السلم الوظيفي،لهذا اشترط القانون ان يكون الموظف قادراً على اشغال الوظيفة التي سيرفع إليها .

-
- (١) المادة الثالثة من قانون الملاك الوظيفي رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠ المعدل.
- (٢) ان العمل يجري في الكثير من دوائر الحكومة على تبديل عنوان الوظيفة من دون ان يقتزن ذلك بالضرورة بتغيير عمل الموظف ،وكل ذلك من اجل فسح المجال لترفيع الموظفين من حيث الراتب .وهذا اجراء يؤسف له ؛اذ يؤدي الى زيادة عدد الوظائف العليا في السلم الاداري زيادة لا يقتضيها سير العمل ومصلحة الادارة .وبهذا الخصوص اصدر مجلس الخدمة العامة الملغى منشوره المرقم(١٢٢٨)والمؤرخ في ١٩٦٦/١/٣١ جاء فيه :لاحظ المجلس عند نظره في توصيات الترفيع المقدمة إليه ان بعض الموظفين الموصى بترفيعهم يشغلون وظائف في الوقت الحاضر تغاير عناوين وظائفهم وعليه ان من شروط ترفيع الموظف ان تثبت مقدرته على اشغال الوظيفة وفق ما هو منصوص عليه في الفقرة (١-أ) من المادة (١٩) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل،وان المراد من عبارة الوظيفة في تلك الفقرة هي الوظيفة التي يحمل الموظف عنوانها فان المجلس يرجو ملاحظة هذه الناحية ومن ثم عدم الايحاء بترفيع اي موظف يقوم بوظيفة تغاير عنوان وظيفته ما لم تسند إليه واجبات الوظيفة التي يحمل عنوانها فعلاً. د. شاب توما منصور: المصدر السابق ، ص ٣٤٠-٣٤١.
- (٣) المادة (١٨) من قانون الخدمة المدنية ، رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

فإذا تنافس أكثر من موظف على درجة وظيفية، أو إذا كان عدد الموظفين الذين اكملوا المدة القانونية للترقية يفوق عدد الدرجات الشاغرة، فيرفع من يكون أفضل من حيث القدرة لشغل الوظيفة الشاغرة من بين المتنافسين عليها، وهذا يتطلب توصية من دائرة الموظف تشهد له بالقدرة على شغل تلك الوظيفة، وتكون هذه التوصية بتقرير سري على وفق نموذج معد من قبل الدائرة، الى جانب عدم وجود مانع من موانع الترقية الانضباطية وغير الانضباطية في اضبارة الموظف المطلوب ترقيته لوظيفة اعلى^(١). اما بعد صدور قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل فقد عدل المشرع عن الحدود في الدرجات ووضع أربعة شروط للترقية بينها في احكامه^(٢). وان استحقاق الموظف للترقية يعني توافر جميع الشروط القانونية بدءاً من توافر الوظيفة الشاغرة في الملاك واكمال المدة الأصغرية واستيفاء شروط ومؤهلات الوظيفة الاعلى وثبوت القدرة والكفاءة بتوصية الرئيس المباشر ومصادقة الرئيس الاعلى ، وختاماً عدم وجود عقوبات انضباطية توجب التمديد^(٣). وهذا ما أكدت عليه محكمة قضاء الموظفين بخصوص ترقية الموظف من درجته الحالية الى الدرجة التي تليها وليس لدرجتين إذ جاء في قرار لها: (وحيث انه لا سند قانوني لمطالبة المدعي بترقيته درجتين في وقت واحد من (الرابعة الى الثانية) لأن البند أولاً من المادة (٦) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ بين ان الترقية يكون بانتقال الموظف من الوظيفة التي يشغلها الى وظيفة تقع في الدرجة الاعلى التالية لدرجته مباشرة ضمن تدرجه الوظيفي ، لذا قررت المحكمة بالاتفاق الحكم برد الدعوى)^(٤).

(١) د. يوسف الياس : المصدر السابق ، ص ١١٠-١١٤ .

(٢) المادة (٦) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل نصت على:

(اولاً: الترقية هو انتقال الموظف من الوظيفة التي يشغلها إلى وظيفة تقع في الدرجة الأعلى التالية

لدرجته مباشرة ضمن تدرجه الوظيفي.

ثانياً: يشترط للترقية توافر الشروط الآتية:

أ- وجود وظيفة شاغرة في الدرجة الاعلى لدرجته ضمن الملاك الوظيفي للدائرة .

ب- إكمال المدة المقررة للترقية المنصوص عليها في الجدول الملحق بهذا القانون.

ج- أن يكون الموظف مستوفياً للشروط والمؤهلات المطلوبة لإشغال الوظيفة المرشح للترقية إليها .

د- ثبوت قدرة وكفاءة الموظف على اشغال الوظيفة المراد ترفيعه إليها بتوصية من رئيسه المباشر

ومصادقة الرئيس الاعلى).

(٣) د.غازي فيصل مهدي : مقالات في مجال القانون العام والخاص ، ج ١، ط ١، مكتبة القانون والقضاء

٢٠٢٠، ص ٧٧.

(٤) قرار محكمة قضاء الموظفين، رقم (٢٠٢٢ / ٦٨١) في ١٣ / ٣ / ٢٠٢٢، وبذات المعنى هناك عدة

قرارات، منها القرار رقم (٢٠٢٢ / ١٧٠) في ٢٨ / ٢ / ٢٠٢٢، والقرار رقم (٢٠٢٢ / ٢٧٨) في

٢٨ / ٢ / ٢٠٢٢ ، وكذلك القرار رقم (٢٠٢٢ / ٤٢٧) في ٢٨ / ٢ / ٢٠٢٢ . القرارات غير منشورة.

أما بخصوص شرط توافر الوظيفة الشاغرة فقد اشارت محكمة قضاء الموظفين في قرار لها عام ٢٠٢٢ جاء فيه: (وجدت المحكمة ان المدعي يطلب ترفيعه الى الدرجة الاولى كونه يشغل الدرجة الثانية لمدة تزيد على (١٥) سنة ، لاحظت المحكمة ان سبب عدم ترفيع المدعي الى الدرجة الاولى رغم استيفاء شرط المدة الاصغرية يرجع لعدم توافر الدرجة الوظيفية الشاغرة، وحيث ان من شروط ترفيع الموظف الواردة في المادة (٦) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل توافر الوظيفة الشاغرة ، وعليه يكون الامر محل الطعن سليماً من الناحية القانونية ، لذا قررت المحكمة بالاتفاق الحكم برد الدعوى^(١). وبخصوص شرط المدة الاصغرية فقد جاء في قرار محكمة قضاء الموظفين: (وحيث ان المدعي لم يكمل المدة الاصغرية اللازمة للترفيع فتكون اجراءات المدعى عليهما سليمة وموافقة للقانون ، لذا قررت المحكمة بالاتفاق الحكم برد الدعوى^(٢). وهنا يرى مجلس الدولة في قراره : (انه لا يؤثر في استحقاق الموظف للترفيع ، حصوله على تقييم ضعيف في إحدى السنوات اللازم اكمالها في الوظيفة ، ما دام قد اوصى الرئيس المباشر بترفيعه الى الوظيفة التالية ، وصادق على هذه التوصية الرئيس الاعلى^(٣). ان تعليمات قانون الخدمة المدنية ذي العدد (١٦) لسنة ١٩٦٠ الصادرة عن وزارة المالية المتعلقة برفع تقرير سري عن الموظف ، وما كان يحدث في الواقع العملي يشير الى ان حصول الموظف على تقييم ضعيف يؤثر على ترشيحه للترفيع^(٤). و هذه التعليمات كانت مستندة الى نص المادة (٥) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل ، التي إلغيت بموجب نص المادة (٢٠) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(١) قرار محكمة قضاء الموظفين رقم (٦٧٤ / ٢٠٢٢) في ١٣ / ٣ / ٢٠٢٢ . وبذات المعنى القرار رقم (٣٨٥ / ٢٠٢٢) في ٢٠ / ٢ / ٢٠٢٢ . وكذلك القرار رقم (٦٢٧ / ٢٠٢٢) في ٦ / ٣ / ٢٠٢٢ . القرارات غير منشورة.

(٢) قرار محكمة قضاء الموظفين ، رقم (٦٧٦ / ٢٠٢٢) في ٦ / ٣ / ٢٠٢٢ . القرار غير منشور.

(٣) قرار مجلس الدولة رقم (٢٠١٨/٣) في ٢٠١٨/١/١٨ ، منشور ضمن قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠١٨ ، ص ٣٢.

(٤) د. غازي فيصل مهدي : تقارير تقويم الموظفين بين النظرية والتطبيق ، بحث منشور في مجلة كلية النهريين للحقوق ، عدد (٧) لسنة ٢٠٠١ ، ص ١٢٣.

ان كل دائرة تقوم بإعداد نماذج استمارة تقويم الاداء ويقوم الرئيس الإداري بملء حقول الاستمارة ، لكن من دون اثر فتقييم الموظف بدرجة ضعيف لا تحجب ترفيعه أي انها تقارير شكلية ،ويذهب رأي الى انه حري بالمشرع العراقي تلافي هذا النقص التشريعي ، ووضع نظام متكامل بخصوص تقويم اداء الموظف العام ،يتضمن النص على تفعيل هذه التقارير،ويرتب أثراً عليها في حالة تقييم اداء الموظف بدرجة ضعيف،وجعلها مانعاً من ترقية او ترفيعه^(١).

ويؤيد الباحث هذا الرأي المتقدم ،بان يكون تقييم الاداء له أثر على الترقية ،فما هي الفائدة من ترقية موظف ضعيف الأداء ،فكيف له ان يقوم بواجبات الوظيفة التي رقي إليها ؟!وهنا يثار لدينا تساؤل ، ماذا لو تحققت جميع الشروط اللازمة للترفيه دون ان تقتصر بتوصية من الرئيس ،هل يبقى مصير الموظف مرتبطاً بهذه التوصية ؟! نجد في ذلك قصوراً تشريعياً حقيق على المشرع معالجته.

ومن كل ما تقدم نستنتج ان النظام القانوني الامريكي لا يؤكد على تسلسل هرمي أو زمني في الترقية ، بل انه يؤكد على الترقية لإشغال الوظيفة الشاغرة ، بأعتماد الكفاءة والجدارة للقيام بواجباتها ؛ لأنه يصف الوظائف بصورة مفصلة ومسبقة ، فمن تتوفر فيه شروط اشغالها يوظف فيها ، سواء أكان موظفاً في الدائرة التي فيها الوظيفة الشاغرة ام من غيرها،بحسبان ان الوظيفة مهنة ليس لها صفة الدوام ولا تختلف عن الوظيفة في القطاع الخاص ، وهذا متعذر تحققه في انظمة تعد الوظيفة مهنة لها صفة الدوام والاستقرار،والترقية أهم ميزة لهذا النظام الذي يبنى على تسلسل هرمي للوظيفة .

(١) د.أحمد محمود احمد الربيعي ،وسوزان مروان بشير : موانع ترفيع الموظف العام - دراسة مقارنة -

بحث منشور في مجلة الرافيدين للحقوق ،المجلد (١٨)،العدد(٦٣)،لسنة ٢٠١٨،ص ٣٤١

أما الترقية في النظام المصري فيلاحظ ان المشرع قد اعتمد على الأقدمية والكفاءة على وفق النسب التي بينها جدول الترقيات رقم (١) سالف الذكر ، وحسناً فعل المشرع المصري اذ جعل مع الترقية بالأقدمية سلطة تقديرية للإدارة للترقية بالكفاءة ، لتضمن الإدارة عبرها ترقية الموظف الكفوء والمتميز، وهذا يشجع الموظف لبذل المزيد من الجهد والمثابرة لشعوره بأن الإدارة تكافئ الجهد الذي يبذله ، ومن جانب آخر جعل الترقية لبعض الوظائف بالأقدمية فقط لشعوره ان هذه الوظائف ليست معقدة وان اكتساب الخبرة فيها يتم بقضاء الفترة اللازمة للترقية من دون شروط أخرى ، كما حدد المدة الأصغر للترقية بثلاث سنوات ثابتة لكل الدرجات وهي مدة مناسبة ليست بالطويلة ولا القصيرة .

اما الترقية في قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل فيها نقاط ضعف مستهلها الخلط بين الترفيع والترقية، وكذلك إلغاء النصوص القانونية المتعلقة بتقويم الاداء ، هذا قصور تشريعي يحتاج الى معالجة .

ومن ثم نقترح ازالة هذا الخلط ، بان يكون الترفيع خاصاً بالدرجة المالية اي زيادة راتب الموظف ، ويكون الترفيع فيها بالأقدمية فقط ، على ان تكون المدة الأصغر للترقية أربع سنوات ، وهي مدة كافية للتدرج بالدرجة المالية، أما الترقية فيفترض ان تكون بسلم منفصل عن الترفيع، معتمداً على الكفاءة والجدارة والتميز، فتوضع لها شروط اضافية تضاف الى الشروط الحالية للترقية ، وبالتنسيق مع مجلس الخدمة العامة الاتحادي ، للحد من الاسراف الحاصل في العنوانات الوظيفية ، نتيجة ربط الدرجة بالوظيفة . اذ ان تغيير العنوان الوظيفي اصبح فقط للزيادة في الراتب، وهذا لا يتناسب مع المفهوم الموضوعي للوظيفة والمبادئ الحديثة للوظيفة العامة، على ان تكون المدة الأصغر للترقية في الوظيفة أربع سنوات ، وهي مدة مناسبة لاكتساب الموظف الخبرة التي تؤهله لإشغال وظيفة جديدة لها واجبات ومسؤوليات مختلفة، مع تفعيل المادة (٢٠) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، في حال عدم قدرة الموظف على النهوض بواجبات ومسؤوليات الوظيفة التي رقي إليها بإعادته الى وظيفته السابقة، فضلاً عن اعادة العمل بالنصوص القانون المرتبطة بتقويم الاداء، وعدم الاتكال على توصية الرئيس المباشر بصورة مطلقة .

الفرع الثاني

شروط تغيير العنوان الوظيفي

تغيير العنوان الوظيفي او ما يعرف بمصطلح تسريع ترقية الموظف ، مصطلح لم يكن معروفاً منذ اول قانون للخدمة المدنية في العراق رقم (١٠٣) لسنة ١٩٣١ الملغى، ولم يتبادر في ذهن المشرع ولم يقترحه احد ؛ لانه لا يتفق مع القواعد العامة لنظام الوظيفة العامة في العراق ، ونتيجة التطبيق العملي لقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل. ظهرت بعض المسائل التي تستوجب التعديل ، وبناءً على ذلك قامت وزارة المالية، بإعداد مشروع التعديل وارسلته الى مجلس الدولة لغرض تدقيقه، ومن ثم تم عرضه على مجلس الوزراء فاقره وقام بارساله لمجلس النواب لتشريعته، وقد تم تشريعه بالقانون رقم (١٠٣) لسنة ٢٠١٢ (قانون التعديل الاول لقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام) الذي بين في مواده شروط تغيير العنوان الوظيفي^(١). وبعد اطلاق وزارة المالية على قانون التعديل ، وجدت فيه ما يدعو الى الاستغراب ، وقد بينت أوجه الاستغراب عبر التساؤلات التي أثارت، اذ ان قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام لم يتضمن مصطلح الترقية في العنوان الوظيفي ، وهل ان منح العنوان الوظيفي لكل سنتين من تأريخ التخرج ، ينسجم مع الملاك الوظيفي وتوافر العنوان الوظيفي فيه ، وهل ينسجم مع الهيكل الاداري لدائرة الموظف، و هل ينسجم ذلك مع ربط العنوان الوظيفي بالدرجة الوظيفية التي جاء بها قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام ، التي اوجبت ان يكون عنوان الموظف مقابل الدرجة الوظيفية (التي بينها الجدول الملحق بالقانون). فهذا الربط يحتم على الادارة وضع الموظف الذي يتقدم بطلب تغيير عنوانه الوظيفي في الدرجة التي تناسب الشهادة التي حصل عليها ، وهذا قد يؤدي الى ارجاع الموظف لدرجتين أو أكثر

(١) الفقرة (د) من البند ثالثاً المادة (١) من قانون التعديل الاول لقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٠٣) لسنة ٢٠١٢ والتي جاءت فيها شروط تسريع الترقية في العنوان الوظيفي. د - تسريع ترقية العنوان الوظيفي للموظف الحاصل على شهادة أعلى أثناء الخدمة في مجال اختصاصه الوظيفي الذي يمارسه في دائرته بمنحه عنواناً وظيفياً لكل (سنتين) اعتباراً من تاريخ تخرجه وصولاً إلى درجته الحالية ضمن الشروط الآتية : ١- توافر العنوان الوظيفي ضمن الملاك بما يتفق والهيكل الإداري للدائرة التي ينتمي إليها الموظف ٢- أن يجتاز الموظف دورة تطويرية لكل عنوان وظيفي ضمن اختصاص عملة على أن لا تقل مدة الدورة عن أسبوعين. - نشر قانون التعديل في الوقائع العراقية بالعدد (٤٢٦٢) في ٣١ / ١٢ / ٢٠١٢ .

وعلى سبيل المثال لو أن موظف بالدرجة الرابعة و بعنوان وظيفي معاون مدير ، ثم حصل على شهادة البكالوريوس في القانون وقدم طلب لاحتساب شهادته الجديدة ، فوفقاً للقانون يستوجب أن يكون في الدرجة السابعة ، وهي الدرجة التي يكون فيها حملة البكالوريوس ليمنح عنواناً وظيفياً معاون قانوني. وفقاً لهذا المثال فقد تم ارجاع الموظف ثلاث درجات ، وهذا لا يحصل حتى في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل . عند معاقبة الموظف على وفق المادة (٨) البند سادساً بعقوبة تنزيل الدرجة ، وهي عقوبة شديدة اذ ان التنزيل يقع لدرجة واحدة فقط . فكيف يعاد لثلاث درجات من حصل على شهادة جامعية هل يكافأ ام يطبق عليه قانون يضر بحقوقه؟! وان عبارة منحه عنواناً وظيفياً كل سنتين من تاريخ التخرج وصولاً الى درجته الحالية ، عبارة غير واضحة ولا تتوافق مع السياق القانوني للوظيفة العامة ، اذ أن المادتين (١١) و(١٩) من قانون الخدمة المدنية ، فيهما معالجة لمن يحصل على شهادة في أثناء الخدمة ولا تستوجب تشريع قانون لتنظيمها. وما يؤيد ذلك قرار المحكمة الادارية العليا الذي جاء فيه : (إن دعوى المدعي تتعلق بحصوله على شهادة ضمن اختصاصه العلمي ومسلكه الوظيفي وحيث ان قرار المحكمة المطعون فيه قضى بغير ذلك مما يستوجب نقضه ، وحيث ان موضوع الدعوى صالح للفصل فيه لذا قرر الحكم بإلغاء امتناع المدعى عليه واحتساب شهادته ، وتغيير عنوانه الوظيفي (من معلم الى معلم جامعي) دون تطبيق الفقرة (د) من البند الثالث من المادة (٤) من التعديل الاول لقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨^(١) . وبذات المعنى كان هناك فتوى لمجلس الدولة بخصوص من يحصل على شهادة البكالوريوس وفقاً لاختصاص دراسي مناظر لعنوانه الوظيفي ، إذ نص المبدأ القانوني على : (لا تطبق احكام التسريع المنصوص عليها في الفقرة (د) من البند ثالثاً من المادة(٤) من القانون رقم (١٠٣) لسنة ٢٠١٢ ، قانون التعديل الاول لقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ ، على الموظف الحاصل على شهادة اعلى في نفس الاختصاص)^(٢).

(١) قرار المحكمة الادارية العليا في مجلس الدولة المرقم (٢٠٢١ / ٤٢٣٠) في ١٦ / ٩ / ٢٠٢١ ، رقم

الاضبارة ٢٣٣٧ / قضاء موظفين / تمييز / ٢٠١٩ القرار غير منشور .

(٢) فتوى مجلس الدولة رقم (٢٠١٩ / ١١٠) في ١١ / ١٢ / ٢٠١٩ ، منشورة ضمن قرارات مجلس

الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٩ ، ص ٢٧٣ .

إن الأسباب الموجبة لتشريع التعديل لم تذكر التسريع، وبناءً على ذلك فقد أصدرت الأمانة العامة لمجلس الوزراء بكتابها ق ٢ / ٥ / ١٧ / ٣٦٦٦ في ٢٠١٤/٢/٤ ضوابط لتسهيل تنفيذ الفقرة المتعلقة بالتسريع ، وقد تم تعميم ذلك بكتاب وزارة المالية رقم (١٥٢١٤) في ٢٠١٤/٢/٢٢ ثم عاودت الأمانة العامة لمجلس الوزراء ، واصدرت ضوابط جديدة بكتابها ق ٣٢٥١٥/٢١/٥/٢ في ٢٠١٤/١٠/٢٣ وعممتها وزارة المالية بكتابها المرقم (٦٥٧٥٦) في ٢٠١٥/ ٨/٣ ، وقد كان لها أثر كبير في الوقوع في أخطاء بدل المعالجة الحقيقية^(١). وازاء ذلك قام مجلس النواب بإدخال مادة تخص الفقرة (د) المرتبطة بالتسريع في قانون الموازنة العامة، لعام ٢٠١٨^(٢).

(١) جبار وحيد حسن : المصدر السابق ، ص ١٨٠-١٨٣ .

(٢) المادة (٣٦) البند ثانياً من قانون الموازنة العامة لسنة ٢٠١٨: يسرع العنوان الوظيفي للموظف الحاصل على شهادة أعلى أو مماثلة أثناء الخدمة والتي تتلائم مع طبيعة عمله وبموافقة دائرته على اكمال الدراسة كل سنتين اعتباراً من تاريخ حصوله على الشهادة مع احتفاظه بدرجته الوظيفية ومرحلته التي حصل عليها بتاريخ تقديمه الطلب لتغيير عنوانه الوظيفي استثناء في القانون رقم (١٠٣) لسنة ٢٠١٢ وتسري احكام هذا المادة على الموظفين الذين تم تنزيل درجاتهم قبل نفاذ هذا القانون على ان لا يترتب عليه اي تبعات مالية بأثر رجعي او خلال عام ٢٠١٨ على أن يدقق ذلك من قبل ديوان الرقابة المالية الاتحادي ، القانون منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٤٨٥ في ٢٠١٨/٤/٢.

اذ أدرك مجلس النواب عجز النص في قانون التعديل رقم (١٠٣) لسنة ٢٠١٢ ، عن معالجة الموضوع ثم كرر المعالجة في قانون الموازنة لعام ٢٠١٩^(١). ومن ثم فإن النصوص المتعلقة بتسريع الترقية قد أحدثت ارباكاً في قانون الوظيفة العامة وصدعاً في التشريع لا يرأب^(٢). فهو قانون سلب الحقوق المكتسبة^(٣).

(١) نصت المادة (٦٣) من قانون الموازنة لعام ٢٠١٩ على : (يسرع العنوان الوظيفي للموظف الحاصل على شهادة أعلى أو مماثلة أو مغايرة أثناء الخدمة والتي تتلاءم مع طبيعة عمله وبموافقة دائرته بمنحه عنوان مباشر لكل سنتين اعتباراً من تاريخ حصوله على الشهادة وصولاً إلى مرحلته التي كان عليها حين تقديمه الطلب مع احتفاظه بدرجته الوظيفية ومرحلته وكامل مخصصات ومفردات راتبه التي هو عليها بتاريخ تقديمه الطلب لتغيير عنوانه الوظيفي مع استمرار منحه العلاوات والترقيات استثناء من القانون رقم (١٠٣) لسنة ٢٠١٢ بعد تدقيق ديوان الرقابة المالية الاتحادي). القانون منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٥٢٩ في ٢٠١٩/٢/١١

(٢) جبار وحيد حسن: المصدر السابق ، ص ١٨٤.

(٣) د. غازي فيصل مهدي : مقال على هذا القانون في وسائل التواصل الاجتماعي (فيس بوك)، بتاريخ ٢١ / ٤ / ٢٠٢٢ بخصوص احتساب الشهادات الدراسية للموظفين جاء فيه : ((ان قانون الخدمة المدنية لسنة ١٩٦٠ المعدل جاء بحكم منصف في احتساب الشهادات الدراسية للموظفين حينما قضى في المادة (١١) منه على أن لمجلس الوزراء ومجلس الخدمة العامة الملغى كل حسب صلاحياته ان يقرر ترفيع الموظف عند وجود الشاغر او منحه قدماً لغرض الترفيع او تعديل راتبه مع عدم اعتبار التعديل ترفيعاً في الحالات الآتية ١- اذا كان قد نال راتباً يقل عن الراتب الذي يستحقه بموجب شهادته وممارسته ٢- اذا كان قد حصل أثناء الخدمة على شهادة دراسية لها علاقة مباشرة بوظيفته تخوله الحصول على راتب أعلى من راتبه ، وبهذا يتحفز الموظف على اكمال دراسته ويسعى إليها حثيثاً لأنه يعلم أن ثمرته في مجال الوظيفة زيادة راتبه وهو الحق الأهم من حقوقه، إلا أن القانون رقم (١٠٣) لسنة ٢٠١٢ وهو قانون التعديل الاول لقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ جاء ببدعة غير منسوجة على منوال في المادة (١/ثالثاً/د) منه حينما قضى بتسريع العنوان الوظيفي للموظف الحاصل على شهادة أعلى أثناء الخدمة في مجال اختصاصه الوظيفي الذي يمارسه في دائرته وذلك بمنحه عنواناً وظيفياً لكل سنتين اعتباراً من تاريخ تخرجه وصولاً الى درجته الحالية ضمن شروط معينة . ان سلب العنوان الوظيفي للموظف ومن ثم إعادته القهقري يعني مصادرة حق مكتسب للموظف تخالف العقل والمنطق القانوني السليم ، لأن الحقوق المكتسبة للموظفين وحتى لغيرهم واجب على المشرع تمليه مقتضيات العدالة ، إذ ليس مقبولاً منه ان يمنح حقاً ثم يعود لمصادرته او الانتقاص منه والا ظهر امام المواطنين وكأنه لص يتحين الحقوق في رابعة النهار . ان من حق الموظف ان يدرس ويحصل على الشهادات الأعلى ضمن الشروط التي تضعها الدولة على اعتبار أن مركزه القانوني تنظيمي ، ومن حق الدولة ان تمتنع عن احتساب الشهادة الدراسية للموظف اذا اخل بالشروط التي وضعتها او لا توجد تخصيصات مالية في الموازنة العامة لها، ولهذا فإن المحقوق بالمشرع ان يوازن بين الحقين المذكورين فلا يهدر أحدهما على حساب الآخر والا أصبح ظالماً والظلم لا يليق به سلوكاً ، هذا ويبدو أن هناك نية لإعادة النظر بسلم الرواتب لموظفي الدولة بحيث يم تقيرب فيما بينها وتحقيق المساواة لان الاختلاف الكبير بينها خرق لمبدأ مساواة المواطنين في تولي الوظائف العامة وهو مبدأ دستوري ، وعليه فأن ما نقترحه في هذا المجال ان يصار الى وضع أسس واضحة لأحتساب الشهادات الدراسية للموظفين تراعي مصالحهم الشخصية من جهة والصالح العام من جهة أخرى، وبذلك يتحقق الاستقرار النفسي للموظف فينطلق في أداء واجباته على الوجه الاسنى وما هذا بعيد .

وفي قرار محكمة قضاء الموظفين بخصوص تطبيق المادة (٦٣) من قانون الموازنة العامة لعام ٢٠١٩ ، جاء فيه : (ولدى عطف النظر على موضوعها وجدت المحكمة إن المدعى عليهما إحتسبا شهادة المدعية بكالوريوس القانون ، استناداً الى احكام المادة (٦٣) من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (١) لسنة ٢٠١٩ ، وتم تغيير عنوانها الوظيفي الى معاون قانوني، إطلعت المحكمة على المادة (٦٣) من القانون المذكور ... ، لاحظت المحكمة ان المدعية وصلت الى الدرجة التي كانت عليها عند تقديم الطلب ، وان ترفيعها يتطلب اكمال المدة الاصغرية اللازمة للترفيغ وحيث ان اجراءات المدعى عليهما جاءت صحيحة وموافقة للقانون، لذا قررت المحكمة بالاتفاق الحكم ببرد دعوى المدعي^(١). أي ان وصول الموظف الى الدرجة التي كان عليها عند تقديم الطلب فإن ترفيعه يكون بإكمال المدة الاصغرية اللازمة للترفيغ ، التي بينها قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، وفي قرار آخر للمحكمة المذكورة بيّنت فيه : (أن المادة (٦) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨، استلزمت لترقية الموظف توافر الوظيفة الشاغرة، وحيث ان توافر الوظيفة الشاغرة ، كان من خلال الحذف والاحداث ، كما جاء بلائحة المدعى عليه ، وبذلك يكون الامر محل الطعن تطبيق سليم لاحكام القانون ، وتكون دعوى المدعي لا سند لها من القانون ، مما يقتضي ردها ، واستنادا لما تقدم وبالطلب قررت المحكمة بالاتفاق الحكم ببرد الدعوى^(٢). أي ان عدم توافر الوظيفة الشاغرة لا يعطي الحق للمدعي بمطالبة المدعى عليه بترفيعه ؛ لأن توافر الوظيفة الشاغرة من الشروط الاساسية المحددة بالقانون للترفيغ.

ومن كل ما تقدم نستنتج ان موضوع تغيير العنوان الوظيفي للموظف الذي حصل على شهادة في اثناء الخدمة، وكما عبر عنه د.غازي فيصل (لا يوجد له نظير في دول العالم)، اذ مر في بحثنا ان الدول في مفهوم الوظيفة، اتجهت الى المفهوم الموضوعي الذي يعتمد على وصف الوظائف وصفاً مسبقاً ودقيقاً لكل وظيفة، آخذة بالحسبان ان ممارسة اعمال وظيفة معينة يحتاج مدة زمنية وهي المدة الاصغرية لممارستها ، وبعدها يتأهل لممارسة وظيفة ذات مستوى اعلى في الواجبات والمسؤوليات، واختصاصات اوسع من الوظيفة التي كان يمارسها، فأكد هذا المفهوم على الوظيفة بما فيها من واجبات ومسؤوليات، ولم يؤكد على شخص الموظف.

(١) قرار محكمة قضاء الموظفين المرقم (٢٠٢٢ / ٦٤٢) في ١٣ / ٣ / ٢٠٢٢، وبذات المعنى القرار

رقم (٢٠٢٢ / ٦٤٣) في ١٣ / ٣ / ٢٠٢٢، والقراران غير منشوران.

(٢) قرار محكمة قضاء الموظفين المرقم (٢٠٢٢ / ٦٤٤) في ١٣ / ٣ / ٢٠٢٢ ، القرار غير منشور .

وعلى الرغم من ان قانون الخدمة المدنية في العراق اخذ بالوصف الوظيفي ، لكن التطبيق العملي والواقعي يشير الى خلاف ذلك ، فالخلط بين الترفيع والترقية ، والربط بين الدرجة والوظيفة ، لم ينتج عنه إلا الزيادة في الراتب ، وعلى الرغم من تغيير العنوان الوظيفي ، فليس هناك تغيير حقيقي في واجبات الموظف، وهذا ما حصل بعد احتلال العراق سنة ٢٠٠٣ ، اذ علق قانون سلطة الائتلاف رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٣، العمل بجميع التشريعات وجاء بسلم رواتب ربط فيه الدرجة بالوظيفة، وجعلها درجة واحدة ، وهذا ما سار عليه قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨، الذي يمثل تطبيق لما هو معمول به في النظام الأمريكي؛ لان نظام الخدمة المدنية الأمريكي يضع مسبقاً وصف دقيق وشامل لما تحتاج إليه الوظيفة من مؤهلات وشهادة علمية للنهوض بالواجبات الوظيفية، فهناك تعليم يساعد على ذلك؛ لأنه يأخذ بالتخصص الدقيق في التعليم، وفي ضوء ذلك يضع راتباً متساوياً للعمل المتساوي، فالأجر مقابل العمل الذي يقوم به، وهذا لا يمكن ان يطبق بسلم رواتب موحد؛ لأختلاف الوظائف ، وهذا ما دعا المشرع لوضع مخصصات لبعض الوظائف، وهو توجه سليم لمعالجة الخطأ الذي وقع به نتيجة ربط الدرجة بالعنوان الوظيفي، اذ نتج عن هذا الربط مشكلات جمة لم تجد حلاً منذ عام ٢٠١٢ الى يومنا هذا ، وتحديدًا بخصوص موضوع حصول الموظف على شهادة في اثناء الخدمة، على الرغم من مضي عقد من الزمن؛ لان ما يصلح ان يطبق في امريكا قد لا يكون صالحاً في العراق ، للأسباب المذكورة آنفاً ، والتي ادت الى احداث مشكلات بين الموظف والادارة عند التطبيق العملي لقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام .

وهنا نقترح ان يصار الى فصل الدرجة عن الوظيفة، فالدرجة هي تراكم سني الخدمة اما الوظيفة فهي تعتمد على المؤهل العلمي للموظف، فما هو الضير ان تكون الدرجة المالية منفصلة عن العنوان الوظيفي.

وعلى اية حال لنا ان نتساءل عن المدد الاصغرية للتدرج الوظيفي، هل هي مدد موزعة على اساس علمي ام انها موزعة تبعاً لسني الخدمة على سلم الدرجات؟ فالنظام الأمريكي اخذ بمدة اربع سنوات، اما النظام المصري فقد اخذ بمدة ثلاث سنوات، اما في العراق فكانت المدد الاصغرية في سلم الرواتب للعشر درجات هي أربع سنوات للدرجات من العاشرة الى السادسة وخمس سنوات من الخامسة الى الأولى. ثم جعل المشرع هذه المدة الى سنتين؛ لأجل تسريع ترقية العنوان الوظيفي.

نستنتج ان المدد الاصغرية لم توضع على اساس علمية ؛ لان هذه المدد تم تقليصها الى سنتين لاجل تسريع ترقية الموظف الحاصل على شهادة في اثناء الخدمة ، فلو كانت المدد التي وضعها المشرع في قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، هي مدد موضوعة على اساس علمي فلماذا ذهب الى ما ذهب اليه من تقليص بهذا المستوى ، ولم يثبت انه وضعها على اساس علمي، فلو كان التقسيم على اساس علمي، لأجل اكتساب الخبرة والانتقال الى وظيفة اخرى، ذات واجبات ومسؤوليات وصلاحيات اوسع، لما خالف المشرع ذلك عبر وضعه مدة سنتين لأجل تسريع ترقية الموظف الحاصل على شهادة في اثناء الخدمة.

فهنا نقترح ان يعاد النظر بالمدد الاصغرية الموضوعة في سلم الرواتب الحالي وتوحيدها لكل الدرجات ، او في الاقل ان يأخذ بما اخذت به الولايات المتحدة الامريكية او مصر ، بأن تكون ثلاث سنوات او أربع لكل الدرجات في الجدول.

المطلب الثاني

موانع تدرج العنوان الوظيفي

لكل دائرة هيكل تنظيمي ، يحتوي على أقسام عدة ، حسب ما تحتاج اليه من ملاكات بمستويات مختلفة من المؤهلات العلمية لتولي الوظائف ، فهذه المؤهلات مختلفة حسب التحصيل الدراسي الذي يحمله الموظف ، والذي تعتمد الدائرة بوضع الموظف في مستوى معين عند بداية التعيين، أي تحديد المركز الوظيفي ، والذي سيكون المنطلق للتدرج ضمن سلم الرواتب بحسب الفئة التي ينتمي لها وفقاً لتحصيله الدراسي ، فمنها ما يسمح بتدرج الموظف الى أعلى مستوى ضمن السلم الوظيفي ، ومنها ما يصل إلى مستوى معين ثم يسكن تسكيناً نهائياً؛ لأن مستواه العلمي لا يؤهله للوصول إلى مستوى أعلى مما وصل إليه، وفقاً للوصف الوظيفي ، أو قد يكون هناك مانع قانوني يحول دون الاستمرار بالتدرج، لكن بصورة مؤقتة يزول بزوال المانع أو انتهاء أثره ، ومن أجل بيان ذلك سنقسم هذا المطلب الى فرعين ، يتناول الاول موانع تدرج العنوان الوظيفي الانضباطية ، أما الفرع الثاني فسيخصص لموانع تدرج العنوان الوظيفي غير الانضباطية، وكما يأتي:

الفرع الأول

موانع تدرج العنوان الوظيفي الانضباطية

تعرف الموانع بأنها السبب أو الأسباب التي تحول دون ترقية الموظف على الرغم من توافر شروط الترقية ، ما يجعل تلك الأسباب أو ذلك السبب لصيقاً بالموظف ، ونتيجة لذلك تتأخر ترقيته لمدة زمنية معينة ، قد تطول أو تقصر بحسب السبب أو الأسباب الموجبة للتأخير^(١). وتتميز هذه الموانع بأن جميعها يحول دون ترقية الموظف ، فوجود أحدها لدى الموظف ، يعد مساوياً لتخلف شرط من شروط الترقية ، سواء أكانت الترقية بالأقدمية أم بالاختيار، لا بل حتى الترقية الحتمية أو الإلزامية.

(١) د. نعيم عطية : موانع الترقية ، مجلة إدارة قضايا الحكومة ، العدد الثالث، السنة الخامسة عشر، يوليو

وهذه الموانع حددها المشرع بنص صريح ، أي أنها مقررة بنص قانوني على سبيل الحصر، ومن ثم لا يجوز للإدارة ان تضع موانع أخرى غير منصوص عليها في القانون، ولا يجوز التوسع فيها^(١). وهي مؤقتة بمعنى أن المنع بمقتضاها غير مؤبد ولن يحرم الموظف من الترقية بشكل دائم ، بل الامر لا يعدو ان يكون اكثر من ارجاء النظر في الترقية حتى يتم الفصل فيما نسب للموظف من مخالفات ، أو ازالة المانع الذي لصق به، فهي مؤقتة لمدة زمنية محددة تستمر حتى يزول المانع وتنتهي بانتهاء أسبابها^(٢)، وسلطة الإدارة أزاء هذه الموانع مقيدة، وبهذا تختلف عن شروط الترقية ، فهذه الأخيرة لا تقلل من سلطة الإدارة التقديرية التي تبقى قائمة وتجريها بما يحقق مصلحة العمل في الجهاز الإداري، أما الموانع فأنها قيود قانونية على سلطة الإدارة تلزمها بعدم إجراء الترقية إلى حين زوال الأسباب، ولا يجوز في جميع الأحوال أن تغفل الإدارة أو تتغاضى عن هذه الموانع ، وعليها أن تلتزم بمقتضى النصوص القانونية متى وجد مانع ؛ لأن سلطتها مقيدة بتطبيق نص القانون^(٣). كما أن الحرمان من الترقية في بعض الدول يكون عقوبة تأديبية أصلية كما في فرنسا ، أما في دول أخرى لا يكون إلا كعقوبة تبعية ، وهذه القاعدة يرد عليها بعض الاستثناءات ، كما هو الحال في مصر^(٤). فالجهة الإدارية المختصة بتأديب الموظف لها سلطة تقديرية واسعة النطاق في تحديد وتشخيص الأخطاء التأديبية ، لكنها مقيدة فيما يخص العقوبات التأديبية المنصوص عليها في القوانين والأنظمة المرعية^(٥). التي يضعها المشرع وحده دون غيره على سبيل الحصر وهذا ما أكده القضاء ؛ اذ قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن : (العقوبات التأديبية وما يترتب عليها من آثار عقابية لا تسوغ أن تجد مجالاً في التطبيق ؛ إلا حيث يوجد النص الصريح شأنها في ذلك شأن العقوبات الجنائية)^(٦).

(١) د. رأفت فودة : مصادر المشروعية ومنحنياتها - دراسة مقارنة - دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٤ ، ص ١٧٢ .

(٢) د. أنس قاسم جعفر : المصدر السابق ، ص ١٢٨ .

(٣) د. نعيم عطية: المصدر السابق ، ص ٦٠٤ .

(٤) د. رمضان محمد بطيخ: نظم الترقية في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٨ ، ص ٢٠٥-٢٠٦ .

(٥) د. محمود ابو السعود حبيب : نظرية التأديب في الوظيفة العامة، مطبعة الايمان ، القاهرة ، من دون ذكر سنة النشر، ص ٩٠ .

(٦) القضية رقم (١٥٠٧) لسنة ، ق ، مجموعة السنة الثانية ، ص ٤٧٧ ، جلسة ١٣ / ١ / ١٩٦٣ .

فالعقوبة التأديبية ينطبق عليها مبدأ - لا عقوبة إلا بنص - وهذا يحتم على الجهة الإدارية المختصة بالتأديب ان تلتزم بفرض العقوبة المحددة من قبل المشرع ، ولا يحق لها فرض عقوبة غير منصوص عليها مهما كانت الدوافع^(١). كما أن الأخطاء التأديبية غير قابلة للحصر، كونها تتغير من وقت لآخر، وفقاً للظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية السائدة في المجتمع، وأن كانت مرتبطة بشكل أو بآخر بما يقع من الموظف من مخالفة عبر خدمته الوظيفية^(٢). ومع التزام السلطة التأديبية بمبدأ شرعية العقوبة ، إلا أن ذلك لا يعني انتفاء سلطاتها التقديرية بشكل تام؛ لأنها هي من تعين الأفعال المكونة للمخالفة التأديبية، وهي من تختار العقوبة الملائمة والمناسبة كجزاء لتلك الأفعال من بين العقوبات التي وضعها المشرع ؛ لأن الارتباط بشكل مطلق بين المخالفة والعقوبة الانضباطية^(٣). ولابد من التأكيد على أن توقيع الجزاء التأديبي على الموظف، يترتب عليه آثار مباشرة على مركزه الوظيفي، ومنها منع الترقية، ومن الجدير بالذكر أن المشرع المصري رتب على فرض العقوبة التأديبية، فضلاً عن الآثار المباشرة آثار تبعية عبر ارجاء الترقية لفترة زمنية محددة ، بحسب الجزاء الموقع عليه^(٤). وقد ميز المشرع فيما يتعلق بالعقوبات التأديبية، بين طائفتين من الموظفين الخاضعين للقانون وفقاً للمستوى الوظيفي، الطائفة الأولى :هم شاغلي وظائف الإدارة العليا، أما الطائفة الثانية فتشمل باقي الموظفين الخاضعين لهذا القانون^(٥).

(١) د.سعد نواف العنزي: النظام القانوني للموظف العام، دار المطبوعات الجامعة، الاسكندرية، ٢٠٠٧، ص ٢٤٨.

(٢) د. رمضان محمد بطيخ : المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال العام فقهاً وقضاً ، دار النهضة العربية، القاهرة ، من دون ذكر سنة النشر ، ص ١٠٧.

(٣) د. محمود ابو السعود حبيب: المصدر السابق ص ٩٠ .

(٤) د. صبري محمد السنوسي: وسائل النشاط الإداري (الوظيفة العامة - الأموال العامة) ، من دون ذكر مكان وسنة النشر ، ص ١٧٧-١٧٨ .

(٥) تتضمن المادة (٦١) من قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ بيان العقوبات التي يمكن توقيعها على شاغلي وظائف الإدارة العليا ووظائف الإدارة التنفيذية ، وقد حصرت هذه المادة العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على هذه الطائفة من الموظفين على النحو التالي: ١- الإنذار ٢ -الخصم من الأجر لمدة أو مدد لا تتجاوز ستين يوماً في السنة ٣- تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد على سنتين ٤- الإحالة إلى المعاش ٥- الفصل من الخدمة.

وحدد الجهة الإدارية المختصة في التحقيق ، وتوقيع الجزاء التأديبي على الموظفين العموميين، عن المخالفات التأديبية، وفقاً لمستوى الرئيس الإداري ضمن هرم التدرج الوظيفي^(١). ويلاحظ أنه مع اتساع السلطة المختصة في توقيع العقاب ، إلا أنه لا يحق لها توقيع جميع العقوبات ، فالإحالة إلى المعاش أو الفصل من الخدمة تخرجان عن اختصاصها، فهما من الاختصاص الحصري للمحاكم التأديبية ، لكن بصدر دستور الجمهورية العربية المصرية لعام ٢٠١٤ ، تم تقرير هذا الحق إلى هيئة النيابة الإدارية^(٢). وقد بين قانون الخدمة المدنية سلطة المحاكم التأديبية في توقيع العقاب^(٣). وتحرك دعوى التأديب بالتحقيق في المخافة المنسوبة للموظف ، وأياً كانت الجهة التي تتولى التحقيق سواءً أكانت السلطة الرئاسية أم النيابة الإدارية، فإن الآثار المترتبة على التحقيق تتمثل بالوقف عن العمل ، وتأجيل الترقية لحين انتهاء التحقيق، فالعلاقة بين التأديب والترقية علاقة مسوغة ومفهومة.

(١) حددت المادة (٦٠) من قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ سلطة الجهة الإدارية في التصرف في تحقيق وتوقيع العقاب على النحو التالي : ١- للرؤساء المباشرين الذين تحددهم السلطة المختصة، كل في حدود اختصاصه، حفظ التحقيق أو توقيع جزاء الإنذار أو الخصم من الأجر بما لا يتجاوز عشرين يوماً في السنة وبما لا يزيد على عشرة أيام في المرة الواحدة . ٢- لشاغلي وظائف الإدارة العليا والتنفيذية كل في حدود اختصاصه حفظ التحقيق أو توقيع جزاء الإنذار أو الخصم من الأجر بما لا يتجاوز أربعين يوماً في السنة وبما لا يزيد على خمسة عشر يوماً في المرة الواحدة . ٣- للسلطة المختصة حفظ التحقيق أو توقيع أي من الجزاءات المنصوص عليها في البنود ١ إلى ٣ من الفقرة الأولى من المادة (٦١) من هذا القانون والبندين هي الإنذار، الخصم من الأجر لمدة أو مدد لا تتجاوز سنتين يوماً في السنة، وأخيراً تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد على سنتين.

(٢) نصت المادة (١٩٧) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ على أنه: النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة، تتولى التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية، وكذلك التي تحال إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة لجهة الإدارة في توقيع الجزاءات التأديبية ويكون الطعن في قراراتها أمام المحكمة التأديبية المختصة بمجلس الدولة وتأكيداً لنص المادة (١٩٧) أعلاه جاءت المادة (٦٢) من قانون الخدمة المدنية سابق الذكر فسلطتها بالنسبة للموظفين العموميين تقتصر في توقيع جزاءات الإنذار والخصم من المرتب في الحدود التي بينها القانون وتأجيل الترقية لمدة لا تزيد على سنتين.

(٣) أما من ناحية سلطة المحاكم التأديبية في توقيع الجزاءات فينبغ البند الرابع الفقرة الثانية من المادة (٦٢) من قانون الخدمة المدنية السابق ، على أن: للمحكمة التأديبية المختصة توقيع أي من الجزاءات المنصوص عليها في هذا القانون غير مقيدة ، فيحق للمحكمة التأديبية للعاملين من دون وظائف الإدارة التنفيذية توقيع جميع الجزاءات من الإنذار إلى الفصل . وبالنسبة لشاغلي وظائف الإدارة العليا ووظائف الإدارة التنفيذية ، فيحق للمحكمة التأديبية المختصة توقيع جميع الجزاءات من اللوم إلى الفصل.

إذ تعد الترقية قرينة على أداء الموظف واجباته بجد واجتهاد^(١). وقد بينت المادتان (٦٥) من قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ ، أثر المحاكمة التأديبية على الترقية وكذلك الحرمان المؤقت من الترقية كعقوبة تبعية^(٢).

أما في العراق فالنظام الانضباطي، يراد به القواعد التي تحكم مساءلة الموظف العام في مجال الوظيفة العامة، بسبب مخالفة الواجبات الوظيفية المنصوص عليها في القانون، لردعه وزجر غيره عن الخروج على مقتضى الواجب ، فيما يتصل بأعمال الوظيفة ، والقواعد العامة الحاكمة لمساءلة الموظف العام، تتناول العقوبات الانضباطية التي يمكن فرضها على الموظف المخالف، والسلطة أو الجهة التي لها حق فرض هذه العقوبات ، والإجراءات الواجب اتباعها في المساءلة ، وطرق الطعن بقرار فرض العقوبة^(٣). فالعقوبة الانضباطية تمس مزايا الوظيفة بالنسبة للموظف ولا تتعدى ذلك ، ويكون هذا المساس كلياً أو جزئياً ، ويحكمه مبدأ لا عقوبة إلا بنص، ففي تحديد الخطأ يكون للإدارة سلطة تقديرية واسعة ، لكن تقييد هذه السلطة بالنسبة لنوع الجزاء أو العقوبة الواجب اختيارها من بين العقوبات التي نص عليها المشرع ، فسلطتها مقتصرة على اختيار العقوبة الملائمة من بين العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في القانون^(٤).

(١) د.إيمن محمد عفيفي : المصدر السابق، ص ٢٧٧.

(٢) نصت المادة (٦٥) من قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ على أنه: (لا تجوز ترقية الموظف المحال الى المحاكمة التأديبية أو الجنائية أو الموقوف عن العمل مدة الاحالة أو الوقف وفي هذه الحالة تحجز وظيفة الموظف . وإذا برئ الموظف المحال او قضى بحكم نهائي بمعاقبته بالانذار او الخصم من الأجر لمدة لا تزيد على عشرة أيام وجب ترقيته اعتباراً من التاريخ الذي كانت ستتم فيه الترقية لو لم يُحل الى المحاكمة ، ويمنح اجر الوظيفة المرقى إليها من هذا التاريخ. وفي جميع الأحوال لا يجوز تأخير ترقية الموظف لمدة تزيد على سنتين).

(٣) د. علي محمد بدير ، د.عصام عبد الوهاب البرزنجي ، د. مهدي السلامي : المصدر السابق ، ص ٣٥٠.

(٤) كما عُرفت العقوبة الانضباطية بأنها: ((الاثر القانوني الذي يترتب عليه إخلال الموظف بواجباته ومهامه الوظيفية ينال المزايا المادية والمعنوية للموظف تفرضه السلطة الانضباطية المختصة على وفق إجراءات شكلية معينة تحقيقاً للمصلحة العامة وضمان حسن سير المرفق العام باستمرار واطراد)) د. عثمان سلمان غيلان العبودي: شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل ، من دون ذكر دار النشر، بغداد ، ٢٠١٠، ص ٢٠٧-٢٠٨.

ويعد إخلال الموظف بواجباته ومهامه الوظيفية، امراً من شأنه تحريك المسؤولية الانضباطية^(١). وقد نص قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، على انه: (إذا خالف الموظف واجبات وظيفته أو قام بعمل من الأعمال المحظورة عليه يعاقب بإحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون ولا يمس ذلك بما قد يتخذ ضده من إجراءات أخرى وفقاً للقانونين)^(٢). وهنا أشارت المادة إلى معاقبة المخالف بإحدى العقوبات المنصوص عليها في المادة (٨) من ذات القانون^(٣).

اذ نص المشرع في قانون الانضباط على ثمانين عقوبات انضباطية تبدأ من لفت النظر إلى العزل من الوظيفة ، وقد تمثلت الآثار المترتبة على العقوبات الأصلية ، الواردة في المادة ذاتها بتأخير الترفيع ثلاثة أشهر بالنسبة لعقوبة لفت النظر ، وستة أشهر بالنسبة للإنذار، وفيما يخص عقوبة قطع الراتب فإن الأثر المترتب يكون بتأخير الترفيع لمدة لا تتجاوز خمسة أشهر، إذا كان قطع الراتب لا يتجاوز خمسة أيام، ويضاف شهر عن كل يوم زيادة فيما لو كانت العقوبة أكثر من خمسة أيام، ويكون تأخير الترفيع لمدة سنة واحدة إذا كانت العقوبة التوبيخ، ويؤخر الترفيع أو الزيادة مدة سنتين لعقوبة إنقاص الراتب، ويلاحظ ان تأخير الترفيع هو الأثر التبعية المترتب على العقوبات الانضباطية، التي أوردها المشرع في قانون الانضباط ، وشأنه شأن المشرع المصري الذي لم يضع عقوبات أصلية تحجب الترفيع، وأن الخلط بين الدرجة المالية والعنوان الوظيفي، الذي جاء به أمر سلطة الائتلاف رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٣ لم يكن موجوداً .

(١) يستخدم الفقه المصري مصطلح (تأديب الموظفين)، فيما يستخدم المشرع العراقي كلمة انضباط مُنذ أول قانون للانضباط صدر عام ١٩٢٩ وانتهاءً بأخر قانون صدر عام ١٩٩١، يُسمى القانون المتعلق بمحاسبة الموظف عن مخالفة واجباته الوظيفية وبيان العقوبات التي يمكن أن تفرض عليه وإجراءات فرضها اسم كل واحد من هذه القوانين قانون ((انضباط الموظفين)) بالإضافة إلى أن اللجان التي كانت تتولى التحقيق مع الموظف وفرض العقوبة في ظل القانون السابق الملغى تُسمى لجان الانضباط ، والهيئة التي يطعن بالعقوبة أمامها تسمى مجلس الانضباط، بالإضافة إلى أن كلمة انضباط أكثر تعبيراً في الدلالة على المعنى من كلمة تأديب . د. ماهر صالح علاوي الجبوري: الوسيط في القانون الإداري ، دار الكتاب القانوني ، بيروت ، ٢٠١٩، ص ٢٣٥.

(٢) المادة (٧) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل .

(٣) المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

فمصطلح الدرجة يراد به المرتبة المالية ، وهذا ما أشار إليه قانون الخدمة المدنية رقم(٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، فالمرتبة المالية لها حدان أدنى وأعلى ، وايضاً تضمن قانون الملاك الوظيفي رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠ المعدل، جداول بالوظائف ، فالوظيفة مجموعة الواجبات والمسؤوليات التي تناط بالموظف عند توافر المؤهلات والشروط لشغلها، فلكل وظيفة حدان أدنى وأعلى يستوعب عدة درجات مالية، فكان للموظف في ظل هذه القوانين درجتان ، أحدهما مالية وأما الأخرى فهي وظيفية، فكان بالإمكان ترفيع الموظف في الدرجة المالية فلا يتعلق ذلك بالوظيفة أي من دون تغيير عنوانه الوظيفي^(١). فربط الدرجة بالوظيفة الذي اعتمدته قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل^(٢). أصبح يؤثر على الوظيفة عند تنزيل الدرجة فإن تنزيل الدرجة عقوبة مزدوجة شملت تنزيل الدرجة المالية وتنزيل العنوان الوظيفي، وما يؤيد هذا الرأي ما جاء به قرار مجلس الدولة (...، حيث ردت دعوى المدعي لعدم استحقاقه العنوان الوظيفي على اساس التدرج الوظيفي المبين في الجدول الملحق بقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم(٢٢) لسنة ٢٠٠٨ ، والعلاوات السنوية المقررة فيه)^(٣). إلا ان هذا الاتجاه قد تم العدول عنه ، اذ كان للمحكمة الادارية العليا ، توجه آخر وهذا ما جاء في المبدأ القانوني الذي اشار الى : (يترتب على عقوبة تنزيل الدرجة ، تنزيل راتب الموظف الى راتب الدرجة التي دون درجته ، دون ان يمس ذلك عنوانه الوظيفي أو درجته الوظيفية)^(٤) . أما بخصوص عقوبة الفصل فإن أثرها يتمثل بتنحية الموظف عن الوظيفة، مع الحرمان من الراتب والمخصصات طيلة مدة الفصل^(٥).

(١) د. عثمان سلمان غيلان العبودي: المصدر السابق ، ص٢٢٥.

(٢) ينص البند أولاً من المادة (٣) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم(٢٢) لسنة ٢٠٠٨ على ما يأتي: (تكون درجات الموظفين وعلاواتهم السنوية ومدد ترفيعهم كما هو مبين في جدول الرواتب والعلاوات السنوية الملحق بهذا القانون)، أما المادة (٥) من ذات القانون نصت على مايلي: (منح العلاوة السنوية لكل موظف عند اكماله سنة واحدة من الخدمة الوظيفية مع مراعاة أحكام المادة(٩) من ذات القانون).

(٣) قرار مجلس الانضباط العام رقم (٤١ / ٢٠١٠) بتاريخ ٢١ / ١ / ٢٠١٠ .

(٤) القرار رقم(١٢٠١/قضاء موظفين / تمييز / ٢٠١٦) في ٢٨ / ٢ / ٢٠١٩ ، القرار منشور ضمن قرارات

مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٩ ، ص٤٣٧.

(٥) المادة (٨/سابعاً)من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل .

وأخيراً فإن الأثر المترتب على عقوبة العزل ، وهي العقوبة الانضباطية الثامنة والأشد ضمن العقوبات الانضباطية ، يتمثل بأنها العلاقة الوظيفية بين الموظف والوظيفة بصورة مطلقة ، فلا يجوز إعادة تعيينه مرة أخرى في دوائر الدولة والقطاع العام مستقبلاً^(١). ويلاحظ أن مدة تأخير الترفيع المترتبة على إحدى العقوبات الانضباطية، تسري اعتباراً من تاريخ استحقاق ترفيع الموظف، وفي حالة معاقبة الموظف بأكثر من عقوبة ، ضمن درجة وظيفية واحدة ، تطبق العقوبة الأشد بحقه، وفي العراق جعل المشرع للسلطة الإدارية الرئاسية جميع الاختصاصات المتعلقة بالإجراءات الانضباطية بدءاً من تشكيل اللجان التحقيقية الى التحقيق وحتى فرض العقوبة الانضباطية^(٢).

ومن كل ما تقدم نستنتج ، ان توجه المشرع المصري بجعل المساءلة القانونية ، ليست لجهة واحدة هو توجه محمود ، اما المشرع العراقي فإن ما يؤاخذ عليه انه جعل ذلك لجهة واحدة فقط، لكن ما يحسب له انه اطلق تسمية العقوبات الانضباطية وليست التأديبية ، وهي كلمة لها وقع اشد على نفس الموظف، كما انه وضع عقوبات انضباطية عدة مما اتاح للإدارة اختيار الملائم منها.

وهنا نقترح أن يكون في العراق محاكم مختصة في التحقيق بالمخالفات التي تصدر من الموظف والتي تكون عقوباتها الانضباطية (التوبيخ، تنزيل الدرجة، الفصل ، العزل) ؛ ذلك لان لهذه العقوبات الاثر البالغ على المركز القانوني للموظف (تأخير الترقية).

(١) المادة (٨/ثامناً) من قانون انباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١.

(٢) المواد من (٩ - ١٥) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

الفرع الثاني

موانع تدرج العنوان الوظيفي غير الانضباطية

هناك أسباب تتعارض مع ضوابط ترقية الموظف، بسبب انفكاكه عن الوظيفة قانونياً، فلقد يلجأ الموظف الى إعارته للداخل او الخارج ، وتتم الموافقة على طلبه لكون هذا الطلب حقاً له، وفقاً للقوانين والأنظمة المرعية، أو قد تحول دون ترقيته هبوط مستوى الأداء لديه ، اذ رتب قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ آثاراً على تقارير تقييم الأداء للموظف العام، اذ نص على أنه : (... ويشترط أن يحصل الموظف على تقرير تقييم أداء بمرتبة كفاء في السنتين السابقتين مباشرة...) ^(١). وجاء في حكم المحكمة الإدارية العليا: (ان القرار الصادر بترقية من تقل درجته عند درجة المدعي في الكفاية مشوباً بعيب مما يتعين إلغاؤه) ^(٢). وقد يكون المانع عبر حركة الموظفين في أثناء الخدمة ، وهي من الأمور التي تمتلك الإدارة سلطة تقديرية واسعة للقيام بها، وهي سلطة مستمدة من عدها القائمة على تسيير المرفق العام بانتظام واطراد، وذلك عبر اتخاذ القرارات المتعلقة بالنقل والندب والاعارة ومنح الاجازة، فقد بين قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، الأحكام المتعلقة بالإعارة بقوله: (يجوز بقرار من السلطة المختصة إعارة الموظف للعمل بالداخل او الخارج بعد موافقة كتابية منه، ويحدد القرار الصادر بالإعارة مدتها. ويترتب على إعارة شاغل وظيفة من الوظائف القيادية أو الاشرافية إنتهاء مدة شغله لها. ويكون اجر الموظف المعار بكامله على الجهة المستعيرة، وتدخل مدة الإعارة ضمن مدة خدمته، ولا يجوز ترقية المعار إلا بعد عودته من الإعارة واستكمال المدة البيئية اللازمة لشغل الوظيفة الأعلى مباشرة ولا تدخل مدة الإعارة ضمن المدة البيئية اللازمة للترقية...) ^(٣).

-
- (١) نص المادة (٢٩) من قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ .
 (٢) حكم للمحكمة الإدارية العليا في مصر بجلسة ١٩ / ١ / ١٩٧٥، بالطعن المرقم (٣١٩)، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا هي ١٥ عاماً، ص ٣٧٢٦. ان المشرع المصري ربط بين تقارير تقييم الأداء التي تعدها الإدارة وبين الحق في الترقية المنصوص عليها في المادة (٢٩) من قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ . وقد أعطت المحكمة اهتماماً كبيراً بتقارير الكفاية، ورتبت على بطلانها بطلان الترقية ، وهذا ما أقرته في حكمها اعلاه.
 (٣) المادة (٣٥) من قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ .

فالمركز القانوني للموظف المعار ، على وفق قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ قائم مع بقاء العلاقة الوظيفية، على أن يكون راتب الموظف المعار بالكامل على الجهة المستعيرة، فقد أصبحت الإعارة وسيلة لإجتذاب الكفاءات من الموظفين، وقد رتب القانون على إعارة الموظف الذي يشغل وظيفة من وظائف الإدارة العليا او التنفيذية ، بإنهاء مدة شغله لها لاستحالة بقاء وظيفته شاغرة، أو معطلة الى حين عودته لشغلها، ولا تدخل مدة الإعارة ضمن المدة البيئية اللازمة للترقية. وهذا ما يترتب عليه تأخير ترقية الموظف المعار، وهو حكم منصف ومعقول، فالموظف المعار لم يؤد في مدة الاعارة عمل لصالح دائرته ، واشترط القانون ان تكون الاعارة لشركات القطاع الخاص ، أو الإعارة لخارج البلاد ، على أن تحتسب مدة الإعارة ضمن اجمالي خدمة الموظف، مع مراعاة أحكام قانون التأمين الاجتماعي واشتراكه به عبر سداد اشتراكات مدة الإعارة، ولا تتحمل الدولة ذلك عنه، فحقوق وواجبات الموظف العام خاضعة لمركزه القانوني، وهو مركز تنظيمي يخضع للقوانين واللوائح ، ونظراً لأن ارتباط الموظف بالوظيفة بصورة دائمة في خدمة الدولة ، فمن الطبيعي أن يُقرر له القانون الحق بالاجازات، على اختلاف أنواعها، سواء أكانت بأجر أم من دون اجر^(١). على وفق النص القاضي بأنه: (... يمنح الزوج أو الزوجة اذا سافر أحدهما الى الخارج للعمل او الدراسة لمدة ستة أشهر على الأقل اجازة بدون اجر مدة بقاء الزوج أو الزوجة في الخارج . وفي جميع الأحوال يتعين على الوحدة أن تستجيب لطلب الزوج أو الزوجة ...) ^(٢). وقد جاء في البند الثاني من المادة نفسها على أنه : (يجوز للسلطة المختصة منح الموظف اجازة بدون اجر للأسباب التي يبيدها وتقدرها السلطة المختصة ووفقاً لحاجة العمل. ولا يجوز في البندين السابقين ترقية الموظف إلا بعد عودته من الإجازة واستكمال المدة البيئية اللازمة لشغل الوظيفة الأعلى مباشرة. ولا تدخل مدد الإجازة المنصوص عليها في البندين السابقين ضمن المدة البيئية اللازمة للترقية) ^(٣).

(١) د. أيمن محمد عفيفي: المصدر السابق ، ص ٢٢٥-٢٢٧ .

(٢) البند اولاً، من المادة (٥٣) من قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ .

(٣) البند ثانياً ، من المادة (٥٣) من قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ .

أما في العراق فأن تأخير الترفيع قد يحصل لأسباب عدة ، منها الإجازة من دون راتب التي تمنح لمن استنفذ الإجازة المرضية براتب تام ونصف راتب ، وكذلك إجازة المصاحبة للزوج أو الزوجة الموظفة لمصاحبة الزوج للدراسة أو العمل خارج البلد، بعد استنفاد الإجازة براتب تام وما بعدها من دون راتب، ففي هذا النوع من الاجازات تكون المدة المقضية من دون راتب مستبعدة تماماً من المدة القانونية للترفيع^(١). وكذلك عدم إكمال طالب الدراسات العليا داخل القطر أو خارجه، دراسته ضمن المدة القانونية، وتأخره في الحصول على الشهادة، فإنه يتأخر في الترفيع بمقدار نصف المدة المضافة الى دراسته المقررة^(٢). وقد يتعذر ترقية الموظف بشكل نهائي لوصل راتبه الى الحد الأعلى المقرر لدرجته الوظيفية وهذا ما يعرف بالتسكين^(٣). وهذا ما أيده قرار محكمة قضاء الموظفين الذي جاء فيه : (وحيث إن الوصف الوظيفي لعنوان (مدير حسابات) يستوجب ان يكون الموظف حاصلاً على شهادة جامعية اولية في الاختصاصات المحاسبية ، وحيث أن الشهادة الحاصل عليها المدعي والمحتسبة له هي الاعدادية ، وحيث أن خريج الدراسة الاعدادية ، يسكن في الدرجة الرابعة مع إمكانية منحه راتب الدرجة الثالثة ، مما يجعل رفض المدعى عليه تغيير عنوان المدعي الى (مدير حسابات) بالدرجة الثالثة صحيحاً وموافقاً للقانون، ويستوجب رد الدعوى لعدم وجود سند لها من القانون^(٤).

ومن كل ما تقدم نستنتج أن موقف المشرع العراقي كان أكثر موضوعية ، بخصوص موانع التدرج غير الانضباطية ، وعبر نظرة شاملة. إذ تناول الاجازات على أختلافها ، وكذلك تسكين الموظف على وفق الوصف الوظيفي الذي يتناسب مع الهيكل التنظيمي للدائرة .

الى جانب ضرورة الاخذ بما اخذ به المشرع المصري ، فيما يخص الإعارة وتقارير الكفاية ، بأن يجعلهما من ضمن موانع التدرج الوظيفي.

(١) المادة (٤٤ / ٤ / أ) وكذلك الفقرة (٤ / ب) من ذات المادة والتي عدلت بموجب القانون رقم (٧٢) لسنة ١٩٧٧ و (١٢٧) لسنة ١٩٧٨ وكذلك المادة (٤٦ / ٣) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

(٢) المادة (٥٠ / ١ / د) وكذلك الفقرة (٢) من ذات المادة المعدلة بقرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٩٣٠) والمؤرخ في ١١/٦/١٩٨٠ .

(٣) المادة (٩ / أولاً) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ .

(٤) قرار محكمة قضاء الموظفين رقم (٣٣١ / ٢٠٢٢) في ١٣ / ٢ / ٢٠٢٢ ، القرار غير منشور .

المبحث الثاني

الرقابة على القرارات المتعلقة بالعنوان الوظيفي

تعد الرقابة بقسميها الإدارية والقضائية ، الضمانة الحقيقية للمحافظة على حقوق الموظف وضمان المشروعية في العمل الإداري ، فرقابة الإدارة بشقيها التلقائية ، أو بناءً على تظلم، تتيح للإدارة فرصة مراجعة قراراتها ، لتصحيح ما وقع من خطأ أو عيب في القرار الذي اتخذته، عبر السحب أو الإلغاء أو التعديل ، لضمان حقوق موظفيها وعدم التوغل في الخطأ؛ لأن غاية الإدارة تحقيق المصلحة العامة بالتطبيق السليم للقانون ، وعدم ضياع حقوق موظفيها ، وقد لا يتحقق ذلك بسبب عدم مراجعة الإدارة لقراراتها من تلقاء نفسها ، أو عدم تشخيص العيب الذي حصل في القرار الإداري رغم التظلم منه ، وهنا يأتي دور الرقابة القضائية ، التي أراد لها المشرع ان تكون الفيصل في إحقاق الحق ، وإنهاء النزاع بقرار يجعل كل من الإدارة والموظف على قناعة، فالقرار اذا كان لصالح الموظف فانه يمثل ضماناً لحقوقه ، وعلى الإدارة ان تتخذ القرار السليم الموافق للقانون ، وإذا صادق القضاء على قرار الإدارة فإنه يجعل الموظف مطمئناً من ان الإدارة طبقت القانون بطريقة سليمة، ومن أجل أن نبين ذلك سنقسم هذا المبحث على مطلبين: يخصص الأول للرقابة الإدارية على القرارات المتعلقة بالعنوان الوظيفي ، أما المطلب الثاني فسيكون للرقابة القضائية على القرارات المتعلقة بالعنوان الوظيفي وكما يأتي :

المطلب الأول

الرقابة الإدارية على القرارات المتعلقة بالعنوان الوظيفي

تمارس الإدارة أعمالاً كثيرة من جملتها اصدار القرارات الإدارية الفردية ، التي تحدث تغييراً في المراكز القانونية للموظفين ، ومن أهم القرارات الإدارية التي تحدث تغييراً في المركز القانوني للموظف هو قرار الترقية ، لما له من أهمية معنوية في نفس الموظف فضلاً عن الأهمية المادية ، يؤدي ذلك إلى زيادة في مهامه وواجباته ومسؤولياته، وهذا ما يجعله يحرص على أداء عمله بدقة وأمانة وكفاءة ، فالكفاءة شرط من شروط الترقية في الوظيفة، فالمخالفة التي يرتكبها قد تكون سبباً في تأخير ترقيته ، أو إبعاده عن الوظيفة سواء أكان بشكل مؤقت ام نهائي .

فالإدارة تحرص على ان تكون قراراتها موافقة لمبدأ المشروعية ، اذ اعطى المشرع الحق للإدارة في مراجعة قراراتها المعيبة سواءً من تلقاء نفسها ام عبر تظلم يقدم من قبل من وقع عليه حيف من هذه القرارات، ومن أجل أن نبين كيفية ممارسة الرقابة الإدارية، سنقسم هذا المطلب على فرعين يتناول الفرع الأول مفهوم الرقابة الإدارية على القرارات المتعلقة بالعنوان الوظيفي ، أما الفرع الثاني فسيخصص لبيان صور الرقابة الإدارية على القرارات المتعلقة بالعنوان الوظيفي.

الفرع الأول

مفهوم الرقابة الإدارية على القرارات المتعلقة بالعنوان الوظيفي

للرقابة الإدارية اهمية في العمل الإداري ، فهي تتيح للإدارة مراجعة قراراتها المعيبة من تلقاء نفسها، فتسحب القرار الذي يشوبه عيب ، وكذلك تعطي الموظف الحق في أن يتظلم من القرار الذي يجد فيه عيباً أضر بمصلحته . وعليه سنتناول في هذا الفرع تعريف الرقابة الإدارية وأهميتها وعلى النحو الآتي:

أولاً : تعريف الرقابة الإدارية

يقصد بالرقابة الإدارية: (الرقابة التي تمارسها الإدارة على أعمالها وتصرفاتها؛ حيث تراقب نفسها بنفسها وتراجع قراراتها التي تتصف بعدم المشروعية او غير الملائمة؛ وذلك حتى تستطيع تقييم وتصحيح ما تكتشفه من أخطاء في تصرفاتها ، والإدارة تقوم بهذه الطريقة بصورة تلقائية، اي من تلقاء نفسها أو بناءً على تظلم من أصحاب الشأن أو من خلال هيئة خارجية تتولى الرقابة على أعمالها)^(١).

بناءً على ما تقدم فان من المسلم به ان الإدارة يقع على عاتقها ، إصدار القرارات الفردية التي تحدث تغييرا في المراكز القانونية للموظفين، ومنها إصدار قرار ترقية الموظف، عند استيفاء شروط الترقية، وانتفاء موانعها عنه،

(١) د. محمد عبد العال السناري: نظم وأحكام الوظيفة العامة والسلطة الإدارية والقانون الإداري في جمهورية مصر العربية، القاهرة ، من دون ذكر مكان وسنة النشر ، ص٤١٨.

إلا ان الإدارة قد ترتكب بعض الأخطاء في عملها، ويترتب على ذلك أن تصبح قراراتها مشوبة بعيب عدم المشروعية ، ومن ثم يتحتم عليها أن تمارس عملها ، على وفق مبدأ المشروعية^(١). ومما لا شك فيه أن هدف الموظف في الحصول على الترقية ، يعد من أهم الحقوق واسماها بالنسبة له، لما له من مزايا معنوية ومادية، تسهم في تحسين مكانته في عمله الوظيفي^(٢). ومن ثم فإن الموظف يحتاج إلى ضمانات، للحفاظ على حقوقه الوظيفية والدفاع عنها^(٣). وهذه الضمانات تهدف الى تحقيق المساواة بين الموظفين ، وعدم التمييز بينهم خصوصاً من يشغل المركز الوظيفي نفسه، فهي تكفل عدم تجاهل حقوق الموظف وبالأخص في مجال سلطتها التقديرية الواسعة ، التي تتمتع بها كترقية الموظفين؛ فالإدارة لا تحتاج لمن يدافع عنها فهي تمتلك سلطات وقدرات وامتيازات تكفل لها الدفاع عن نفسها، ونظراً لأهمية الترقية ودورها البارز في الحياة الوظيفية، فقد عملت مختلف التشريعات في الدول على وضع حماية قانونية للموظف ، تهدف بالأساس الى تعزيز مبدأ المساواة بين الموظفين، عبر الرقابة الإدارية التي تخضع لها قرارات الإدارة، للمحافظة على انسجام تلك القرارات مع مبدأ المشروعية، وعدم تعسف الإدارة عند استعمال سلطتها في إصدارها^(٤) لعدم الاضرار بالحقوق المكتسبة للموظفين^(٥). وبهذا الخصوص ترى محكمة قضاء الموظفين، في قرار لها جاء فيه: ان المدعي يدعي انه تم تعيينه على اساس شهادة البكالوريوس في الاداب بتاريخ ٢٠٠٠/٤/١ وتدرج بالعناوين الوظيفية حتى وصل عنوان (م.مدير حسابات) في الدرجة الرابعة، وقدم طلباً لترفيعه الى عنوان (مدير حسابات) بالدرجة الثالثة إلا دائرته رفضت ذلك بالامر محل الطعن استناداً لكتاب من وزارة المالية، لعدم انسجام الشهادة الدراسية مع الوصف الوظيفي ،

(١) د. حسين عبدالعال محمد: الرقابة الإدارية على الجهاز الإداري للدولة بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار الفكر العربي، الاسكندرية، ٢٠٠٤ ، ص ٢٥٧.

(٢) د. حسن محمد عبدالعال عبد الجليل : الوقف الاحتياطي للعاملين المدنيين بالدولة ، رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، من دون سنة النشر ، ص ٤٢٥.

(٣) د. منصور محمد احمد : الحرية النقابية للموظف العام (دراسة مقارنة) ، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٩٩ ، ص ٢.

(٤) د وليد سعود القاضي : ترقية الموظف العام دراسة مقارنة ، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٢م- ١٤٣٣هـ، ص ٣٠١-٣٠٢ .

(٥) د. غازي فيصل مهدي ، د. عدنان عاجل عبيد : القضاء الاداري دراسة قانونية حديثة مقارنة بالنظام الفرنسي والمصري والعراقي ، ط ٤ ، دار السلام القانونية الجامعة ، النجف ، ٢٠٢٠ ، ص ١٢٤ .

وهنا تجد المحكمة ان هذا الامتناع لا يقوم على مبرر مقبول ؛ لأن الدائرة هي التي عينت الموظف على اساس هذه الشهادة ، وقبلت ترفيعه على اساسها أكثر من مرة ، فاذا كان هناك خطأ في التعيين من جانب الادارة ، ولا دخل لإرادة الموظف ، فلا يقبل ان يدفع ثمنه الموظف ولا تتحمل الادارة تبعات اخطائها ، وعليه يكون الموظف (المدعي) قد اكتسب حقا قانونياً ، يمنحه الترفيع الى الدرجة الاعلى ، والعنوان الاعلى ، اللاحق لعنوانه الحالي ، ولا يجوز المساس بهذا الحق ، واستناداً لما تقدم قررت المحكمة بالاتفاق ، الحكم بإلزام المدعي عليهما بترفيع المدعي الى عنوان مدير حسابات في الدرجة الثالثة^(١). وبذات المعنى جاء قرار المحكمة الادارية العليا : ان المدعي (الموظف) قد استقر وضعه القانوني واكتسب خبرة في مسلكه الوظيفي وعنوانه الحالي ، فلا سند للمدعي عليه اضافة لوظيفته بإلغاء ترفيعه ، الى عنوان رئيس ملاحظين وحيث ان قرار محكمة قضاء الموظفين المطعون فيه قضى بغير ذلك مما يستوجب نقضه^(٢). وعند النظر في حيثيات هذا القرار وجد الباحث ، ان الادارة قد كلفت موظفاً لديها ، باعمال وظيفة تحتاج مؤهلاً علمياً معيناً ، في حين ان مؤهل هذا الموظف الذي تعين على اساسه كان يختلف عما مارسه من عمل في الدائرة وتدرج فيه ، ومن ثم فان حكم المحكمة يشير الى امكانية تكليف الموظف بعمل عنوان وظيفي يختلف عن العنوان الوظيفي الذي يستحقه على وفق مؤهله العلمي.

ثانياً: أهمية الرقابة الإدارية على القرارات المتعلقة بالعنوان الوظيفي

تتسم الرقابة الادارية بالعمومية والشمول، ومن ثم فأنها تنطوي على رقابة الأعمال من جانب ومن جانب آخر رقابة على الأشخاص، ومن وسائل رقابتها على الاشخاص، الرقابة على قرارات الترقية ، فهي من أهم القرارات المتعلقة بالموظف العام ، وعلى أساس ذلك فأنها تتمحور حول مدى استيفاء المرقى لشروط الترقية^(٣). ليكون قرار الإدارة صحيحاً ومتفقاً مع القوانين والأنظمة المرعية ، وتبرز أهمية هذه الرقابة عبر مراجعة الإدارة أعمالها من تلقاء نفسها ، أو من قبل موظفيها عبر التظلم الذي يقدم لها.

(١) قرار محكمة قضاء الموظفين رقم (٢٠٢٢/٦٨٢) في ١٣ / ٣ / ٢٠٢٢، وبذات المعنى جاء قرار

لهذه المحكمة بالرقم (٢٠٢٢ / ٢٨٣) في ٢٠٢٢ / ٢ / ١٣. القراران غير منشوران.

(٢) قرار المحكمة الادارية العليا في مجلس الدولة ، رقم (٢٠٢١ / ٣٩٧٨) في ١٨ / ٨ / ٢٠٢١، رقم

الاضبارة ٢٠٤٤ / قضاء موظفين / تمييز / ٢٠١٩، القرار غير منشور.

(٣) د. حسين عبدالعال محمد: المصدر السابق ، ص ١٧٦-١٧٧ .

وتجدر الإشارة الى ان الدولة القانونية تراقب قراراتها ذاتياً ؛ ومن ثم فانها تضمن احترام القواعد القانونية، فتحول دون إلغاء قراراتها عن طريق القضاء، والتظلم الإداري الذي يقدمه الموظف بهذا الشأن ؛ لا يعدو ان يكون اكثر من محرك لتلك الرقابة ، التي تعد موجودة بحكم القانون ، فالتظلم لا يغير طبيعتها أو شروط ممارستها^(١). كما انه يؤدي الى نتائج يتعذر الوصول إليها عن طريق الطعن القضائي ، ذلك بحكم السلطات الواسعة التي تمتلكها الادارة عند نظر التظلم^(٢). فالرقابة الادارية تعد وسيلة سريعة وناجعة فيما يخص تصحيح القرارات الإدارية المشوبة بالخطأ ، فهي غير مقتصرة على مشروعية العمل الإداري بل تمتد لتشمل الرقابة على الملائمة ، والكثير من جوانبها لا تخضع الى تعقيدات في إجراءاتها إذ لا تحدد بشكليات محددة او معقدة ، ومن ثم فانها تتسم بالمرونة والبساطة والسهولة ، ولا تحول دون اعطاء الحق لصاحب الشأن في اللجوء إلى القضاء الاداري^(٣). ولها فاعلية أكبر من رقابة القضاء الاداري ، فالقضاء الإداري لا يحل محل الإدارة، في اصدار القرار المطلوب، لكن الإدارة تتمكن عبر الرقابة الرئاسية ان تكون محل الموظف المتقاعس لغرض إصدار القرار المطلوب^(٤). وعلى هذا الاساس تتحقق مصلحة الادارة ، وتحافظ على مكانتها وهيبتها امام موظفيها ، لتلافي إلغاء قراراتها عبر الطعن القضائي ، لتكفل السير المنتظم للمرفق العام، وتحافظ على حقوق موظفيها وكفاءة ونزاهة الجهاز الاداري^(٥).

(١) د. علي خطار شطناوي: القضاء الاداري الأردني، الكتاب الأول، ط١ ، مؤسسة وائل للنسخ السريع، عمان، ١٩٩٥ ، ص١٧٧.

(٢) د. سليمان محمد الطماوي : القضاء الاداري ورقابة الاعمال الادارية ، مطبعة الاعتماد ، من دون ذكر مكان النشر ، ١٩٥٥ ، ص٦١٥.

(٣) د. وليد سعود القاضي : مصدر سبق ذكره، ص٣٠٥-٣٠٦.

(٤) د. محمد علي جواد : القضاء الاداري ، العاتك للنشر، القاهرة ، من دون ذكر تاريخ النشر، ص٦.

(٥) د. غازي فيصل مهدي ، د. عدنان عاجل عبيد: مصدر سبق ذكره ، ص١٢٥.

الفرع الثاني

صور الرقابة الإدارية على القرارات المتعلقة بالعنوان الوظيفي

تمارس الإدارة الرقابة على العمل الإداري عبر صورتين، الأولى تعرف بالرقابة التلقائية، أما الصورة الأخرى فهي الرقابة بناءً على تظلم. ومن أجل بيان هذه الصور سنتولى في هذا الفرع دراستها على وفق بندين وكما يأتي:

أولاً: الرقابة التلقائية

يقصد بالرقابة التلقائية، الرقابة التي تمارسها الإدارة على تصرفاتها وأعمالها الإدارية^(١). وتتحقق هذه الصورة من الرقابة، عبر مراجعة الإدارة ومن تلقاء نفسها، القرارات التي تصدر عنها بإرادتها المنفردة، لتتحقق من مشروعيتها ومدى ملاءمتها للغاية المنشودة منها^(٢). وتمارس هذه الرقابة من الموظف أو الجهة التي صدر عنها القرار، وقد تمارس من الرئيس الإداري الذي له سلطة تجاه مرؤوسيه، كما قد تمارس عبر لجنة إدارية خاصة واجبها مراقبة عمل الإدارة، ولها سلطة إلغاء القرار غير المشروع، أو إبلاغ الرئيس الإداري بما تجده من مخالفة قانونية ليتصرف على وفق الطريقة التي يراها موافقة للقانون^(٣). والاثـر المترتب عن هذه الرقابة، يتمثل أما بتأييد سلامة القرار وموافقته للقانون، أو سحب القرار أو إلغائه أو تعديله أو تصحيحه، لعدم الملاءمة أو عدم المشروعية، والغاية المنشودة من كل ذلك، هي إتاحة الفرصة للإرادة أن تصحح قراراتها المعيبة^(٤). فالرقابة التلقائية تعد وسيلة سريعة وناجعة لتصحيح القرارات الإدارية الخاطئة، وخصوصاً ما يتعلق منها بقرارات الترقية^(٥).

-
- (١) د. محمد عبد العال السناري : مجلس الدولة والرقابة الإدارية على أعمال الإدارة في جمهورية مصر العربية (دراسة مقارنة)، من دون ذكر دار وسنة النشر، القاهرة، ص ٤١٨.
- (٢) د. محمد رفعت عبد الوهاب: القضاء الإداري، ك ١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥، ص ٧٨.
- (٣) د. علي سعد عمران: القضاء الإداري العراقي والمقارن، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١١، ص ٦٩.
- (٤) د. محمد رفعت عبد الوهاب : المصدر السابق، ص ٧٨.
- (٥) د. وليد سعود القاضي : المصدر السابق، ص ٣٠٣.

ثانياً: الرقابة بناءً على تظلم

الصورة الثانية من صور الرقابة الادارية التي تمارسها الادارة تتم عبر التظلم المقدم من صاحب الشأن، وقد عُرف التظلم بأنه: (التماس يتقدم به الشخص المتضرر من القرار للجهة الادارية المختصة طالبا إعادة النظر فيه إما بإلغائه أو تعديله أو سحبه بسبب انطواء ذلك القرار على مخالفة صريحة لأحكام الانظمة والقوانين)^(١).

ويؤدي التظلم الاداري ، الى تحقيق نتيجة مهمة ، تتمثل في تخفيف العبء عن المحاكم؛ لأنه يتيح فرصة تسوية النزاع في مرحلة مبكرة ، ومن دون اللجوء للقضاء ، وهذا يعني تقليل القضايا المعروضة عليه ، مما يؤدي الى حل المشكلات في مهدها عبر الإدارة^(٢). هذا و يُقسم التظلم من ناحية اشتراطه كإجراء سابق لقبول الدعوى امام القضاء الاداري ، الى تظلم وجوبي وآخر جوازي ، فالتظلم الجوازي أو ما يعرف بالاختياري ، يعني اعطاء الحرية للموظف في تقديم تظلم الى الادارة او لا ، إذ تقبل محاكم القضاء الاداري الدعوى المقدمة اليها من دون تظلم الى الإدارة، أما إذا تظلم فإنه يعد قاطعاً لميعاد رفع الدعوى^(٣) . أما التظلم الوجوبي أو ما يعرف بالتظلم الاجباري ، هو إلزام الموظف التظلم أمام الادارة قبل تقديم الدعوى الى القضاء الإداري ، ويعد شرطاً لقبول الدعوى وفي حالة عدم التظلم فإن المحكمة تقضي برد الدعوى شكلاً ، وهذا ما معمول به في مصر، إذ اوجب المشرع تقديم التظلم، قبل رفع دعوى الإلغاء بالنسبة لقرارات معينة^(٤). ويشترط ان يقدم التظلم باسم المتظلم مع ذكر وظيفته وعنوانه مباشرة او عن طريق وكيل ينوب عنه ، ولا يجوز ان يقدم قبل صدور القرار الاداري ؛ لانه لا يترتب عليه أية آثار قانونية^(٥). ويجب ان يقدم في الموعد المحدد له على وفق القانون، ففي حالة عدم تقديمه ضمن الميعاد فان القرار الاداري يتحصن من الإلغاء حتى لو كان معيباً بعيب من عيوب الإلغاء، كأن يكون قد صدر بشكل مخالف للقانون^(٦).

-
- (١) د. وليد سعود القاضي: المصدر السابق ، ص ٣٠٧.
 (٢) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الشرعية الاجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، ط ١، من دون ذكر دار النشر، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٩٠.
 (٣) د. عمار بوضياف : الوسيط في قضاء الالغاء، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١، ص ١٢٨ .
 (٤) استناداً لنص المادة (١٢) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ والمتعلقة بفض المنازعات الوظيفية وهي القرارات الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية...
 (٥) د. محمد عبد العال السناري : المصدر السابق، ص ٤١٩.
 (٦) رمضان محمد بطيخ: قضاء الإلغاء، ضمانات للمساواة وحماية للمشروعية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤، ص ١٤١.

وكذلك يشترط ان تظهر فيه فكرة النزاع، اي تحديد العيب الذي شاب القرار بصورة جلية وواضحة، حتى تستطيع الادارة تكييفه بالمعنى القانوني، وليس مجرد استرحام أو ألتماس^(١). اي يجب ان يكون مجديا وقاطعا، بمعنى امكانية تعديل القرار أو سحبه من الادارة المختصة التي اصدرته، وإلا عد غير مجدي إذا استنفذت الادارة ولايتها^(٢). ومن ثم لا تستطيع الإدارة اتخاذ القرار اللازم في شأن التظلم^(٣). فالتقديم الى الجهة المختصة واجب، فإذا قدم الى جهة أو سلطة اخرى عد انه مقدم الى جهة ليست بذات اختصاص، فلا تستطيع ان تتخذ اي قرار ، وإذا اتخذت قرار فانه يكون بحكم العدم، لأنه لا يدخل ضمن نطاق اختصاصها^(٤). فإذا قُدم الى الموظف الذي أصدر التصرف، عُد تظلماً ولائياً ، ومن ثم يمكن حل النزاع الحاصل بين الموظف والادارة بشكل ودي واسرع، وتحقق مصلحة الموظف بطريقة سهلة وميسرة بعيدا عن التعقيد، لكن ما يعاب على التظلم الولائي ان الادارة بمقتضاه تكون الخصم والحكم، فقد تختل أو تنعدم اعتبارات الحيادة والنزاهة^(٥). وقد يقدم التظلم الى الرئيس الاداري الاعلى، وهو ما يقصد به التظلم الرئاسي، فهو بمثابة رقابة فوقية، يمارسها الرئيس الاداري بما له من سلطة رئاسية، تمكنه من اتخاذ الاجراءات الكافية التي تضمن تصحيح القرار أو تعديله أو إلغائه أو سحبه^(٦). فالرقابة الرئاسية تعد رقابة شاملة، بمعنى انها تتسع لتشمل نطاق التصرف والعمل الواحد، أو تمتد لتشمل الاجراءات والمراحل كافة، فضلاً عن ذلك انها تُعد رقابة ملائمة ومشروعية في ذات الوقت^(٧). وقد يقدم التظلم الى جهة خارجية، وهو ما يعرف بالرقابة الخارجية ، إذ يستطيع الموظف منازعة القرار الصادر بحقه، فيطلب ذلك من جهة خارجية، أو لجنة خاصة تشكل لغرض استلام التظلمات والبت فيها، فإذا كانت مخالفة للقانون، فان لها سلطة تعديل أو إلغاء أو سحب القرار المعيب لمخالفته للقانون^(٨).

-
- (١) د.علي خطار شطناوي : المصدر السابق ،ص١٨٠ .
 - (٢) د. محمد عبد العال السناري: المصدر السابق ، ص٢٤٠ .
 - (٣) د. سعد الشتيوي: المسألة التأديبية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٨، ص١٤٤ .
 - (٤) د. وليد سعود القاضي: المصدر السابق ،ص٣١٢ .
 - (٥) د. علي خطار شطناوي: المصدر السابق ، ص١٨٣_١٨٤ .
 - (٦) د. رمضان محمد بطيخ: المصدر السابق ،ص٣٣٠ .
 - (٧) د. احمد السليطي: ترقية الموظف العام في قطر (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥ ، ص ٣٤٥_٣٤٦ .
 - (٨) د. احمد السليطي: المصدر السابق ، ص ٢٥٠ .

اما في العراق لم يشترط المشرع في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، تقديم تظلم الى الادارة قبل رفع الدعوى امام محكمة قضاء الموظفين في القضايا المتعلقة بالمركز القانوني للموظف ، كالتعيين والراتب والاجازة والترفيه والعلاوات^(١). أما الطعن بالعقوبات الانضباطية ، فقد اشترط القانون تقديم تظلم قبل رفع الدعوى^(٢). فالتظلم المقدم إلى الإدارة اختياري فيما يتصل بحقوق الخدمة المدنية ، ولا يعد شرطاً من شروط قبول الدعوى امام محكمة قضاء الموظفين^(٣).

اما الآثار المترتبة عن التظلم

فتتمثل بقطع مدة الطعن السابقة لإقامة دعوى الإلغاء، وقد يكون شرطاً من شروط إقامتها فيستهدف من وراءه استصدار قرار إداري لصالحه ، من الجهة الادارية التي تظلم عندها سواء أكان ولائياً أم رئاسياً أم وصائياً ، بموجب صلاحيتها القانونية المتمثلة بالسحب أو التعديل أو الإلغاء أو التصحيح ، للقرار المتظلم منه ، أو قد يواجه بالرفض أو عدم الرد عليه: ((والمبدأ العام أن السلطة المختصة بالترقية لا تمتلك أن ترتب آثاراً للترقية غير تلك التي أرادها المشرع، بمعنى أن الآثار التي تنتج عن ترقية الموظفين يحكمها القانون، وليس إرادة مصدر القرار بطبيعة الحال))^(٤).

(١) المادة (١/٥٩) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.
 (٢) المادة (١٥/ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.
 (٣) قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ ، المادة (٥) تاسعاً (أ) تختص محاكم قضاء الموظفين بالفصل في المسائل الآتية : ((١- النظر في الدعاوى التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام في الحقوق الناشئة عن قانون الخدمة المدنية او القوانين أو الانظمة التي تحكم العلاقة بين الموظف وبين الجهة التي يعمل بها . ٢- النظر في الدعاوى التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام للطعن في العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل . (ب) لا تسمع الدعاوى المقامة وفقاً لأحكام (١) من الفقرة (أ) من هذا البند بعد مضي (٣٠) يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بالأمر او القرار المعترض عليه ، اذا كان داخل العراق و (٦٠) يوماً اذا كان خارجة)) ، منشور في الوقائع العراقية رقم العدد (٤٢٨٣) في ٢٩ / ٧ / ٢٠١٣ .

(٤) فتوى الجمعية العمومية بمجلس الدولة المصري ، رقم (٢٢٣) في تاريخ ١٩٨٤/٣/٢ ، جلسة ١٢ / ١٢ / ١٩٨٤ ، ملف ٦٥٨/٣/٨٦ .

فالإدارة أو السلطة المعنية بالترقية غير ملزمة بتسبيب قرارها كقاعدة عامة وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في مصر إذ قضت بـ (...) من حيث أن المستقر عليه أن الجهة الإدارية غير ملزمة بتسبيب قراراتها إلا أنها إذا أفصحت عن أسباب صدور قرار معين خضعت هذه الأسباب جميعها لرقابة المشروعية^(١). وإن سلطة الإدارة لا تقف عند حد البحث في مشروعية القرار ، بل تمتد لتشمل البحث في ملاءمته، فضلاً عما تمتلكه الإدارة من سلطة تقديرية في هذا المجال ، فالملاءمة تعد عنصر من عناصر المشروعية^(٢). وللإدارة إزاء التظلم المقدم إليها ثلاثة مواقف ، أما قبول التظلم ، أو رفض التظلم ، أو عدم الرد عليه. ويترتب على الموقف الأول إما سحب القرار أو تعديله أو إلغائه أو تصحيحه^(٣). وجدير بالذكر أن قرار الترقية، إذا صدر من جهة إدارية غير مختصة ، فإنه يكون منعماً^(٤). وللإدارة الحق في سحب القرار المعيب على أن يتم ضمن المدة القانونية للسحب^(٥). وهي ستون يوماً من تاريخ إصدار القرار الذي شابه عيب ، وارتأت الإدارة إعادة تصويب القرار في إطاره الصحيح ، وذلك لتحافظ على المراكز القانونية ، وعدم زعزعتها بعد انتهاء المدة المحددة ، على أن يتم السحب من ذات الجهة التي أصدرت القرار المراد سحبه أو ممن يعلو السلطة المختصة إذا وجدت وليس من أي سلطة أدنى^(٦). ومما لا شك فيه أن للإدارة الحق في سحب قرار الترقية ، إذا كان فاقداً لشرط المدة البيئية (المدة الأصغرية) على أن يتم السحب ضمن المدة المقررة^(٧).

(١) طعن رقم (٣٧٦٧) لسنة ٤٠ ق ، عليا ، جلسة ٨ / ٦ / ١٩٩٦ ، د. وليد سعود القاضي : المصدر السابق ، ص ٣٢٣.

(٢) د. محمد عبد العال السناري : المصدر السابق ، ص ١٧٣ .

(٣) د. انور رسلان : المصدر السابق ، ص ٢٤١ .

(٤) القرار المعدوم هو : القرار الذي بلغ عيبه حداً من الجسامة تجعله فاقداً لصفته كقرار إداري بل مجرد عمل مادي ، بحيث يتعذر معه القول بأنه تطبيق لقانون أو لائحة كالقرار الصادر من شخص ليس بموظف عام .

(٥) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة ، من دون ذكر دار النشر ، القاهرة ، ٢٠٠٧ ، ص ٢٩ .

(٦) د. أيمن محمد عفيفي : المصدر السابق ، ص ١٣١-١٣٢ .

(٧) الطعن رقم (٢١٣) لسنة ٣٥ ق ، عليا، جلسة ١٢/٢٣/١٩٩٠ د. محمد ماهر ابو العينين : ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقاً للمنهج القضائي ، ك ٣ ، نهاية القرارات الإدارية ، من دون ذكر دار ومكان النشر ، القاهرة ، ٢٠٠٧ ، ص ٤٣٤-٤٣٣ .

وقد درجت احكام المحكمة الإدارية العليا في مصر ، على ان القرارات الإدارية التي تولد مراكز قانونية ، لا يجوز سحبها متى إصدارت صحيحة ، وإذا كانت مخالفة للقانون فيجوز سحبها ضمن المدة القانونية ، اما بعد مضي مدة الستون يوماً من تاريخ اصدارها فانها تتحصن من السحب ، استقراراً للأوضاع ، لضمان المحافظة على استقرار المراكز القانونية المكتسبة من تلك القرارات^(١). وقد تتمثل استجابة الإدارة للتنظم الذي يقدمه الموظف إليها في صورة تعديل قرار الترقية بالإضافة أو الحذف ، فالتعديل يقصد به : (إلغاء جزئياً للقرار الإداري ، اي انه يتعلق بجزء من القرار الإداري ، فيتم إلغاء أو حذف الجزء المعيب والابقاء على الجزء الصحيح منه)^(٢). وهذا يعني أن القرار الاصلي يبقى قائماً ومنتجاً لآثاره ولا يجوز إصدار قرار آخر؛ لأنه لو تم استبدال القرار بقرار آخر ، فإن ذلك يعني قيام الادارة بسحب القرار فالتعديل هو ابقاء القرار الاصلي قائماً مع اجراء بعض التعديلات عليه ، اما بالإضافة أو الحذف ، وفي واقع الامر ان صلاحية الادارة في تعديل القرار الاداري تقتض ان يكون القرار مشروعاً، فإن تعديل قرار الترقية لا يصح الا على القرار المشروع^(٣). وهذا ما أكدته مجلس الدولة المصري في فتوى له عندما أقر بأن : (... إلغاء القرار قد يكون إلغاء جزئياً يقتصر على شطر منه أو أثر من آثاره)^(٤). وقد يكون الأثر المترتب على التظلم إلغاء قرار الترقية^(٥). ويختلف الإلغاء عن السحب ، فالسحب يعني إنهاء اثار القرار بالنسبة للماضي والمستقبل معاً، في حين أن الإلغاء الإداري يؤدي إلى إلغاء القرار بالنسبة للمستقبل دون الماضي ، ومن ثم فان الآثار التي أنتجها في الماضي لا تمس^(٦).

(١) رفضت المحكمة الإدارية العليا الاقرار بسلطة الإدارة في سحب القرار لتحصنه بفوات مدة الستين يوم مقرر في ذلك أنه : (ومن ثم فإنه وقد مضت اكثر من ستين يوماً على صدور قرار الترقية المخالف للقانون مما يتعين معه ان يستقر بعد مرور المدة المشار إليها ويضحي القرار الساحب مخالف للقانون). طعن رقم (٧٦٢٦) لسنة ٤٩ بتاريخ ٢٤/١١/٢٠٠٧.

(٢) د. احمد يوسف محمد علي : التظلم الإداري وميعاد دعوى الإلغاء ، رسالة دكتوراه جامعة طنطا ، من دون ذكر سنة النشر، ص ١٧٦.

(٣) د. علي خطار شطناوي : المصدر السابق، ص ١٩٦-١٩٨.

(٤) فتوى لمجلس الدولة المصري رقم (٨٦٥) في ٧/٩/١٩٥٩ ، جلسة ١٨/١١/١٩٥٩ ، د. محمد ماهر ابو العينين: المصدر السابق، ص ٦٥١-٦٥٦.

(٥) د. شريف يوسف علي خاطر : القرار الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٧ ، ص ١٢٠.

(٦) د. محمد ماهر ابو العينين : المصدر السابق، ص ٦٨٠-٦٨٩.

ويتمثل الموقف الثاني للإدارة بحالة الرفض، فقد ترفض الإدارة تظلم الموظف وبشكل صريح، فيترتب عليه بداية ميعاد الطعن بالإلغاء امام القضاء الاداري، من تاريخ العلم بقرار الرفض الصريح ، فيكون امام الموظف (٦٠) يوماً من تاريخ رفض التظلم للطعن بقرار الإدارة امام القضاء الاداري، والأمر لا يقتصر على حالة الرفض ، بل يشمل حالة اكتفاء الإدارة بتعديل القرار محل التظلم ، لكن على نحو غير ملائم لرغبة ومصلحة الموظف المتظلم^(١). لذلك يفضل أن تبين الإدارة أسباب الرفض الحقيقية ، حتى يكون المتظلم على بينة وعلم فيما اذا كانت الأسباب مقنعة له ، أو أنها غير مقنعة فيلجأ الى القضاء الاداري للطعن أمامه^(٢).

اما الموقف الثالث فيتمثل في حالة امتناع الإدارة عن الرد على التظلم ، الذي تقدم به الموظف وتلتزم حالة الصمت فلا تقبل التظلم ولا ترفضه ما دام القانون لا يلزمها بالرد^(٣). فإن سكوت او صمت الإدارة، بعدم الرد خلال مدة معينة ومحددة على وفق نصوص القانون يعد رفضاً للتظلم بشكل ضمني، وفي هذه الحالة يكون للموظف حق الطعن بالقرار الإداري خلال (٦٠) يوماً التالية لانقضاء الستين يوماً المقررة للطعن^(٤). وهذا ما نص عليه قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ والذي جاء فيه : (.... ، ويعتبر مضي ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة، بمثابة رفضه ، ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن على القرار الخاص بالتظلم، ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة)^(٥).

(١) د. سامي جمال الدين : منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشؤون الموظفين ، ط ١ ، منشأة المعارف ، الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص ١٩٨.

(٢) د. علي خطار شطناوي: المصدر السابق ، ص ١٨٥.

(٣) د. رفعت عيد السيد : دراسة تحليلية لبعض جوانب القرارات الناشئة عن سلوك الإدارة في فرنسا ومصر ، دار النهضة العربية، القاهرة ، ٢٠٠٠ ، ص ١٩٦.

(٤) د. سامي جمال الدين: المصدر السابق ، ص ١٩٦.

(٥) المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ الملغى .

اما في العراق فان الرقابة الادارية ، تعد من ضرورات الحفاظ على مبدأ المشروعية فقد حرص المشرع على اعتمادها عبر النص عليها في التشريعات العادية ، ويظهر ذلك واضحا عند اشتراط التظلم لقبول دعوى الإلغاء ، في محلين الاول في قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل^(١) . اما الثاني فكان في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل^(٢) . ولهذا نجد ان المشرع حرص على تحريك الرقابة الادارية قبل نظر الدعوى، حرصا منه على ضرورة اعطاء الادارة فرصة لمراجعة قراراتها ، وفحصها قبل الوصول للقضاء الاداري^(٣) .

وصفوة القول ان الرقابة الادارية هي: (الرقابة الحكيمة الراشدة ، المؤهلة لممارسة مسؤولياتها الفادرة على تحقيق اهدافها ، ومن هنا كان لزاماً على من يتصدى لمهامها ان يكون بالعلم والمعرفة متحلياً بالاستقامة والنزاهة ، وبخلاف ذلك فإنها لا تشكل فقط عبئاً على اجهزة الادارة ، وانما تكون بمثابة المعول الذي يهدم الجهاز الاداري ويجره الى كوارث في مختلف المجالات)^(٤) .

وحسناً فعل المشرع العراقي ، عندما لم يشترط تقديم تظلم لقبول الدعوى امام محكمة قضاء الموظفين في مجال حقوق الموظف ، بل جعل ذلك جوازياً ولم يمنع الموظف من تقديم التظلم الى الادارة، فهنا اتاح له فرصة ان يبين العيوب التي شابت قرار الادارة والتي قد تبادر الى سحبه اذا وجدته معيباً، ما يؤدي الى تحقيق التوازن بين مصلحة الادارة والموظف، فتراجع الادارة قرارها المعيب لسحبه فتحافظ على مشروعية قراراتها، وتسهل على الموظف الحصول على حقه من دون الحاجة الى الطعن امام القضاء.

(١) المادة (٧ / سابعاً / أ) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل .
 (٢) المادة (١٥ / ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.
 (٣) د. غازي فيصل مهدي ، د. عدنان عاجل عبيد : المصدر السابق ، ص ١٢٨-١٢٩ .
 (٤) د. فهد عبد الكريم ابو العثم: القضاء الاداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٦، ص ١١٨ .

المطلب الثاني

الرقابة القضائية على القرارات المتعلقة بالعنوان الوظيفي

تشكل الرقابة القضائية الضمانة الحقيقية التي يلجأ إليها الموظف عندما لا يحصل على حقوقه من الإدارة؛ اذ تعاب الأخيرة في انها ليست جهة محايدة، وليس هناك ما يجبرها على الإجابة على تظلم الموظف، فسكوته يعد من قبيل الرفض الضمني ، وهذا ما يجعل الموظف يسعى للحصول على جواب مقنع وفاصل يركن إليه، وهذا ما تحققه الرقابة القضائية، فهي تفصل في القضايا المعروضة عليها ، لان ذلك يدخل في صلب عملها ، لاحقاق الحق وإعطاء كل ذي حق حقه، فالرقابة القضائية رقابة مشروعية على عمل الإدارة، وهذا ما يتحقق برقابة الإلغاء والتعويض. ومن أجل أن نبين الرقابة القضائية سنتناولها عبر فرعين يتناول الفرع الاول ، الجهة المختصة في الرقابة على القرارات المتعلقة بالعنوان الوظيفي ، والثاني ولاية القضاء في الرقابة على القرارات المتعلقة بالعنوان الوظيفي وكما يأتي :

الفرع الأول

الجهة المختصة في الرقابة على القرارات المتعلقة بالعنوان الوظيفي

تنقسم الدول بصدد تنظيم الرقابة القضائية ،الى نظامين رئيسيين هما:

النظام الموحد المطبق في الدول ذات النظام الانجلوسكسوني عموماً، مثل انجلترا والولايات المتحدة الأمريكية، اما النظام الثاني هو النظام المزدوج والمطبق في عدة دول منها فرنسا ومصر والعراق^(١). فالنظام الموحد يعني ان المحاكم العادية تنظر في المنازعات الإدارية والعادية على حد سواء متبعة ذات القواعد والاجراءات ،أما النظام المزدوج يعني ان المحاكم العادية تختص في نظر المنازعات المدنية ،والمحاكم الإدارية تختص بالفصل بالمنازعات الإدارية ،ولكن الاجراءات والقواعد مختلفة ،أي ان هناك محاكم إدارية مستقلة تختص في الفصل في المنازعات الإدارية ،ولا ولاية للقضاء العادي عليها^(٢).

(١) د. سعيد السيد علي: الوجيز في مبادئ وأصول علم الإدارة العامة، الجزء الأول، العملية الإدارية، دار أبو المجد للطباعة، القاهرة ، ٢٠٠٥ ، ص٢٨٨.

(٢) د. غازي فيصل مهدي ، د. عدنان عاجل عبيد: المصدر السابق، ص١٥٢-١٥٥.

ففي الولايات المتحدة الأمريكية، يخضع القرار الإداري الى نوعين من الرقابة: الأولى تقوم بها المحكمة الإدارية، أما الثانية فتقوم بها محكمة القضاء العادي ، لكن ذلك لا يعني أن القرار الإداري الأمريكي يخضع في ذات الوقت لكلا النوعين من الرقابة ، فلا يحق للمدعي ان يقدم دعواه إلى اي منهما بحسب اختياره ، بل عليه أولاً ان يستنفذ الوسائل القانونية التي منحها القانون للمحكمة الإدارية، ثم يأتي دور محكمة القضاء العادي بأن يستأنف القرار أمامها، وهذا يعني أن محاكم القضاء العادي لا يحق لها التصدي ابتداءً في نظر الدعوى، بل يأتي دورها بعد المحكمة الادارية ، التي تقام الدعوى أمامها أولاً ، ثم يستأنف القرار امام محكمة القضاء العادي، وعلى هذا الأساس فإن المحاكم الادارية تعد ذات اختصاص خاص واصليل . خاص لأنها مختصة في النظر في منازعات القرارات ، من دون أن يكون لها حق النظر في منازعات غيرها، وأصيل لأنها هي من تقام أمامها الدعوى ولا يحق لأي محكمة غيرها ان تتصدى لنظر المنازعات قبلها ، في حين أن محاكم القضاء العادي تعد محاكم ذات اختصاص عام ومحدد .. ذات اختصاص عام لأنها صاحبة الولاية العامة في نظر جميع المنازعات المدنية منها او الإدارية، ومحدد لان اختصاصها محدد في نظر الدعاوى الإدارية بقيددين . الاول عدم احقيتها في نظر الدعوى الإدارية ابتداءً ، أما الثاني يتمثل في عدم احقيتها التعرض الى الوقائع التي تم إثباتها في المحكمة الإدارية^(١).

أما القضاء الإداري المصري ، يلاحظ عليه انه يأخذ بنظام تعدد درجات التقاضي. الذي نص على ان يختص مجلس الدولة بنظر المنازعات الإدارية كافة بصفته الجهة القضائية الأعلى^(٢). وتحتل المحكمة الإدارية العليا فيه قمة الهرم القضائي بالنسبة للمحاكم الإدارية وتختص في نظر الأحكام التي تصدر من محكمة القضاء الإداري، ومن بينها ما يصدر عن الدائرة الثامنة المختصة بمنازعات الترقيات. فضلاً عن ذلك هناك المحاكم الإدارية، التي أصبحت مختصة في الفصل بطلبات إلغاء القرارات.

(١) د. السيد خليل هيكال : القانون الاداري الأمريكي وحقيقة وجوده ، من دون ذكر داروسنة النشر، ص٩٤.

(٢) وهذا مانصت عليه المادة (١) من قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ ، إلى: (أن مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة) وكذلك نصت المادة (٢) على أن يتكون مجلس الدولة من : (أ- القسم القضائي . ب- قسم الفتوى ج- قسم التشريع). أما المادة (٣) فتتص على أن: يؤلف القسم القضائي من (أ- المحكمة الإدارية العليا. ب-محكمة القضاء الإداري. ج- المحاكم الإدارية. د- المحاكم التأديبية. هـ- هيئة مفوضي الدولة).

بموجب قانون مجلس الدولة الذي نص على: (تختص المحاكم الإدارية بالفصل في طلبات إلغاء القرارات المنصوص عليها في البندين ثالثاً ورابعاً من المادة (١٠) متى كانت متعلقة بالموظفين العموميين...، والفقرة ثالثاً: الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح العلاوات)^(١).

وفي العراق فقد مارست محكمة قضاء الموظفين اختصاصاتها في مجال حقوق الخدمة المدنية بموجب أحكام المادة (١/٥٩)^(٢). إذ تختص بنظر الدعاوى ، التي يقيمها موظفو الدولة للمطالبة بحقوق الخدمة المدنية ، التي تثبت لهم بصفاتهم الوظيفية^(٣) ، منها إعادة التعيين والترقية ومنح العلاوات والاستغناء عن الموظف في أثناء فترة التجربة، وتلك الخاصة بالرات، والمخصصات، والدعاوى الخاصة بنقل الموظفين وغيرها ، وقد أضيف الى اختصاصها ، نظر الدعاوى المتعلقة بالحقوق الناشئة عن طريق قوانين أخرى للخدمة المدنية، طالما أنها تتعلق بالمركز القانوني للموظف^(٤). ومن ثم فإن اختصاصها يشمل حقوق الموظف الوظيفية التي وردت في قانون الخدمة المدنية والقوانين والانظمة التي تحكم العلاقة بين الموظف والجهة التي يعمل بها ، ومن بين ذلك المنازعات ذات الصلة بالعنوان الوظيفي ، وبشأن ذلك اشار قرار المحكمة الادارية العليا الذي جاء فيه : (تختص محكمة قضاء الموظفين بالفصل في صحة القرارات الادارية النهائية التي تتعلق بالوظيفة العامة)^(٥).

(١) المادة (١٤) من قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ .
(٢) نصت المادة (١ / ٥٩) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل على (لا تسمع في المحاكم الدعاوى التي يقيمها على الحكومة الموظف الذي يدعي بحقوق نشأت عن هذا القانون ... ، بل يكون البت في مثل هذه القضايا وما يتفرع منها في مجلس الانضباط العام).

(٣) المادة (٥ / تاسعاً / أ) تختص محكمة قضاء الموظفين في المسائل الآتية: أ- النظر في الدعاوى ... الناشئة عن قانون الخدمة المدنية أو القوانين أو الأنظمة التي تحكم العلاقة بين الموظف وبين الجهة التي يعمل بها. ب- يجوز الطعن تمييزاً أمام المحكمة الإدارية العليا بقرارات محكمة قضاء الموظفين الصادرة وفقاً لأحكام الفقرة (أ) من هذا البند خلال (٣٠) يوماً من تاريخ التبليغ بها او اعتبارها مبلغة. ج- يكون قرار محكمة قضاء الموظفين غير المطعون به ، وقرار المحكمة الإدارية العليا الصادرة نتيجة للطعن باتاً وملزماً .

(٤) د.المادة (٥/تاسعاً) من اختصاصات محكمة قضاء الموظفين .
(٥) قرار المحكمة الادارية العليا رقم (٣٤٠/ قضاء موظفين / تمييز / ٢٠١٦) في ١٧ / ١٠ / ٢٠١٦ ، القرار منشور في قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٦ ، ص ٣٣٢-٣٣٣.

ومن قرارات محكمة قضاء الموظفين المتعلقة بالحقوق الناشئة عن الوظيفة العامة وتحديدًا العنوان الوظيفي قرارها الذي جاء فيه: (وتجد المحكمة ان الوصف الوظيفي لعنوان (مدير) الذي يقع في الدرجة الثالثة يستوجب أن يكون الموظف حاصلاً على شهادة جامعية اولية في الاختصاصات الادارية ، وحيث ان الشهادة الجامعية التي حصل عليها المدعي في العلوم الاسلامية ، وحيث هذه الشهادة لاعلاقة لها بعنوان (مدير) مما يجعل إمتناع المدعى عليه عن ترفيع المدعي الى الدرجة الثالثة صحيح وموافق للقانون ويستوجب رد الدعوى ، لعدم وجود سند لها من القانون)^(١).

الفرع الثاني

ولاية القضاء في الرقابة على القرارات المتعلقة بالعنوان الوظيفي

تمارس محكمة قضاء الموظفين، ولايتها القضائية على قرارات الإدارة ، ومنها قرار ترقية الموظف العام، عبر مراقبة مدى مشروعية قرارات الإدارة، فتكون ولايتها في حالة عدم مشروعية القرار، ب إلغاء القرار المخالف للقانون ، والتعويض اذا كان هناك مقتضى ، بمعنى أن لها ولاية القضاء الكامل (الإلغاء والتعويض) .

ومن ثم فان رقابة القضاء الاداري على قرارات الإدارة المتعلقة بالترقية ، هي رقابة مشروعية لا رقابة ملاءمة ، يمارسها عبر فحص تلك القرارات ويقصد برقابة فحص المشروعية: (قيام القاضي بفحص شرعية قرار اداري حال نظره لدعوى قضائية معروضة عليه، حين يرتبط القرار بموضوع هذه الدعوى ارتباط السبب بالنتيجة ؛ بحيث يتمتع على القاضي تطبيق هذا القرار على موضوع هذه الدعوى ، في حال كان الأخير غير مشروع)^(٢). والرقابة القضائية تتصف بأنها رقابة لاحقة ، اي أنها لا تتحرك من تلقاء نفسها، إذ أنها تنشأ عبر دعوى يتقدم بها صاحب الشأن يطلب فيها إلغاء قرار يعتقد انه مخالف لمبدأ المشروعية^(٣).

(١) قرار محكمة قضاء الموظفين المرقم (٢٠٢٢ / ١١٦) في ٦ / ٢ / ٢٠٢٢ ، وبذات المعنى القرار رقم (٢٠٢٢ / ١١٨) في ٦ / ٢ / ٢٠٢٢ ، والقرار رقم (٢٠٢٢ / ٣٣٧) في ١٣ / ٢ / ٢٠٢٢ ، وكذلك القرار رقم (٢٠٢٢ / ٣٣٨) في ١٣ م ٢ / ٢٠٢٢ ، وجميع هذه القرارات غير منشورة .

(٢) د. احمد السليطي : المصدر السابق ، ص ٣٨٩.

(٣) د. محمد كامل عبيد : الرقابة على أعمال الإدارة، دراسة في التنظيم القانوني المعاصر والنظام القانوني لدولة الإمارات العربية، من دون ذكر دار النشر، دبي ، ١٩٩٩ ، ص ٦٥٢.

فالرقابة القضائية لا تقتصر على مراقبة الانحراف في السلطة ، بمعنى أنها تراقب مشروعية القرار الإداري ولا تمتد الى ملاءمة القرار^(١). اذ يفترض ان تقف مهمة القاضي الإداري ، عند حد اصدار قرار الحكم، في إلغاء قرار الإدارة المعيب، من دون ان يكون لقرار الحكم صيغة الأمر، أي بمعنى ان القاضي لا يجوز له اصدار أمر يلزم الإدارة بعمل شيء أو الامتناع عن شيء، فهو لا يحل محل الإدارة في ممارسة الاختصاص، ولكن يوجه الإدارة عبر قرار الحكم الذي يفصل فيه بالدعوى المعروضة عليه، ومن ثم فان الرقابة القضائية لا تمتلك سوى إلغاء قرار الترقية، أو بالتعويض عنه ، أو كلا الأمرين معاً (القضاء الكامل)، فرقابة القضاء تقتصر على البحث عن مشروعية قرار الترقية، لبيان مدى مطابقتها للقانون، فرقابة القضاء هي الضمانة الاخيرة والملاذ الآمن بالنسبة للموظف^(٢). فقرار الترقية هو قرار إداري بكل معنى الكلمة، ويعد نافذاً منتجاً لآثاره القانونية من تاريخ صدوره، فتتمدد آثاره الى المستقبل فقط، تباعاً للقاعدة العامة في عدم رجعية القرار الادارية، إلا ان هناك استثناء يرد على هذه القاعدة، يتمثل بحالة القرارات الادارية التي تصدر تنفيذاً لقانون نص على سريانها بأثر رجعي، أو تنفيذاً لحكم قضائي تضمن إلغاء قرار اداري بالترقية، فيتحدد تاريخ استحقاق الترقية من التاريخ الذي يحدده قرار الحكم النهائي^(٣). ويشترط لقبولها دعوى الإلغاء توافر عدة شروط منها، ان يقدم الطعن بالإلغاء من ذي مصلحة، وبصفة خاصة أن يكون موظف^(٤). إذ جاء في نص قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢: (لا تقبل الطلبات المقدمة من اشخاص ليس لهم فيها مصلحة شخصية ومباشرة)^(٥). على ان تتوافر المصلحة حال رفع الدعوى وتستمر لحين الفصل فيها^(٦).

-
- (١) د. محسن العبودي : الاتجاهات الحديثة في شأن ترقية القيادات الإدارية في ظل القانون رقم (٥) لسنة ١٩٩٩، دار النهضة العربية، القاهرة ، من دون ذكر تاريخ وسنة النشر، ص ٨٩.
- (٢) د. رمضان بطيخ : كيفية تنفيذ الحكم الصادر بالإلغاء في مجال القرارات الادارية، مجلة هيئة قضايا الدولة، السنة الثالثة والاربعون، ٤ أكتوبر، ١٩٩٩، ص ٣.
- (٣) فتوى الجمعية العمومية لمجلس الدولة المصري، جلسة ١٢/١٢/١٩٨٤، ملف رقم، ٨/٣/٦٥٨، فتوى رقم ٢٢٣ في، ١٩٨٤/٢/٣ .
- (٤) تعد طعون الموظفين من اكثر الدعاوى المنظورة امام المحاكم الاداري المصرية. د. محمد ميرغني خيري: القضاء الاداري ومجلس الدولة، ج ١، من دون ذكر دارومكان النشر ، ٢٠٠٧، ص ٢١٣.
- (٥) نص المادة (١٢) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.
- (٦) الطعن رقم (١٩١٥) سنة قضائية ٣١ جلسة ١٤/٤/١٩٨٧، منشور في موسوعة الجامع القانوني الالكترونية، رقم الاصدار ٦، الصادر عن شركة أليكس سوفت.

وعلى ان تكون مبررة، وتتمثل هذه المصلحة بعنصرين اساسيين هما^(١). عنصر المصلحة الشخصية المباشرة؛ لأن غاية طالب الإلغاء الدفاع عن مصلحته، وهذا يعني أنه لا تقبل الدعوى المقدمة من زوج يطلب الغاء قرار مس مصلحة زوجته ، كما تنتفي مصلحة الوارث الذي توفي مورثه في اثناء السير في الدعوى. واما العنصر الاخر من عناصر المصلحة، فإنه يتمثل بكون مصلحة الطاعن محققة أو محتملة، بمعنى أنه سيحصل على نفع مادي أو معنوي عند إلغاء القرار المطعون فيه، وأن ما استقر عليه قضاء مجلس الدولة، هو قبوله لدعوى الإلغاء حتى مع المصلحة المحتملة للطاعن، وقد قضت المحكمة الادارية العليا في قرار لها جاء فيه: (ولئن كان القانون قد اشترط لقبول دعوى الإلغاء ان يكون لرافعها مصلحة شخصية ومباشرة، إلا ان القضاء الاداري قد استقر على توافر هذا الشرط، إذا ما كان صاحب الشأن في حالة قانونية مسها القرار المطعون فيه، وان قيام شرط المصلحة يعني توافر الصفة في رافع الدعوى؛ حيث يندمج الشرطان في دعوى الإلغاء)^(٢). كما وقضت بان: (للموظف حق الطعن في القرارات المخالفة للقانون حتى ولو لم يكن من شأن إلغاء هذه القرارات ترقية فوراً، ويمكن ان يكون من شأن هذا الإلغاء تقديم ترقية في كشوف الاقدمية ومن ثم فان للمدعي في هذه الدعوى مصلحة شخصية محتملة في الطعن في القرار رغم عدم استيفائه وقت صدوره للمدة الزمنية الواجبة للترقية...)^(٣). أن المصلحة هي مناط الدعوى ، فلا دعوى من دون مصلحة، فهي الشرط الأساسي لقبول دعوى الإلغاء، وينبغي على الطاعن ان يرفع دعواه ضمن المدة القانونية المقررة. وقد سبق ان ذكرنا ان المدة المتطلبة للطعن هي ستون يوماً تبدأ من تاريخ التبليغ بالقرار او تاريخ نشره في الجريدة الرسمية، أو اي طريقة ينص عليها القرار. وهذا السياق قضت به المحكمة الادارية العليا في مصر بان: (ميعاد الطعن بالإلغاء في القرار الاداري يسري اعتباراً من تاريخ العلم بهذا القرار)^(٤).

(١) د. رمضان محمد بطيخ: المصدر السابق ص ٣٤٣.

(٢) الطعن رقم (١١٧) لسنة ٢٩ ق، جلسة ١٩٨٧/٣/١٠، منشور في موسوعة الجامع القانوني الالكتروني، رقم الاصدار ٦، الصادر عن شركة أليكس سوفت.

(٣) الطعن رقم (٢٣٤) لسنة ١١ ق جلسة ١٩٥٨/٢/٢٧، مجموعة السنتين (١٢-١٣) القضائيتين، ص ٧٧.

(٤) الطعن رقم (٣٢١) لسنة ٣٠ ق، جلسة ١٩٨٥ / ٧/ ٣، منشور في موسوعة الجامع القانوني الالكتروني.

أما في العراق فإن المصلحة كأصل عام هي الفائدة التي يحصل عليها المدعي عند الحكم له بطلباته فهي الدافع لإقامة الدعوى، وللمصلحة وجهان أحدهما سلبي يتمثل في منع من ليس له مصلحة من الإلتجاء الى القضاء فقد طلب المشرع صراحة شرط المصلحة عموماً للطعن، الامر الذي اكدته محكمة القضاء الاداري برد دعوى المدعي شكلاً لعدم وجود مصلحة لرفعها في قرار لها جاء فيه: (...، ان توصيات اللجنة لم تتضمن أي اجراء او قرار او توصية ضد المدعي مما يجعل دعوى المدعي خالية من المصلحة المعلومة الحالة والممكنة، ...) ^(١). والمصلحة قد تكون مصلحة مادية تتعلق بفائدة مادية تعود على الطاعن، كالمصلحة من إلغاء قرار حجب العلاوة او الترقية فهي أكثر انواع المصالح شيوعاً من الناحية العملية، او مصلحة معنوية تتعلق بمركز اعتباري للطاعن، أما من ناحية المدعي فالمصلحة تكون فردية تعود عليه بمفرده كالطعن في قرار يمس المركز القانوني للطاعن، كقرار معاقبة الموظف، أما شروط المصلحة لقبول دعوى الإلغاء فهي أن تكون معلومة وحالة وممكنة ومع ذلك فالمصلحة المحتملة تكفي إن كان هناك ما يدعو للخوف من الحاق ضرر بصاحب الشأن ^(٢). وكذلك ان تكون للطاعن مصلحة شخصية ومباشرة متى ما مس القرار المطعون فيه حالة قانونية تخص المدعي، فالمصلحة الشخصية هي مساس القرار للمركز القانوني للموظف، أما المباشرة فهي حدوث أثر مباشر على مركزه، وعليه تباشر دعوى الإلغاء من صاحب المصلحة او ممن ينوب عنه قانوناً، فلا تقبل من ذويه مهما كانت صلتهم فليس للورثة حق الحلول محل المورث في السير بالدعوى، ومن الشروط الأخرى للمصلحة هي أن تكون محققة أو مؤكدة بمعنى حتمية الفائدة المادية التي تعود على الموظف عند رفع دعوى الإلغاء، إذ تكون المصلحة من قرار اداري حجب ترفيع الموظف من دون مسوغ قانوني، هي إعادة ترفيعه، واما بخصوص توافر المصلحة وقت رفع الدعوى وأثناء السير فيها، فهي حتمية إذ جاء في قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفته التمييزية،

(١) قرار محكمة القضاء الاداري المرقم (١١٧/ قضاء اداري / ٢٠٠٦) في ١١ / ٧ / ٢٠٠٦، القرار

منشور ضمن احكام وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٦.

(٢) المادة (٧/ ثانياً/ د) من التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

الذي صادق على قرار حكم مجلس الانضباط العام (محكمة قضاء الموظفين حالياً) الذي قضى برد دعوى المدعي بعد أن استدرك المدعى عليه الامر الاداري بنقل المدعي وإعادةه الى مكانه السابق^(١).

أما بخصوص ميعاد رفع الدعوى أما محكمة قضاء الموظفين فينبغي النظر فيه الى حالتين الاولى عندما تكون الدعوى انضباطية فيجب أن يقدم الطعن خلال (٣٠) يوم من تاريخ تبليغ الموظف برفض التظلم حقيقة او حكماً^(٢). اما إذا كانت الدعوى متعلقة بالحقوق الوظيفية للموظف فإن الطعن يجب ان يقدم خلال (٣٠) يوماً من تأريخ تبليغ الموظف بالامر المعارض عليه إذا كان داخل العراق ، و(٦٠) يوم اذا كان خارجاً^(٣). وإلا فإن الدعوى ترد شكلاً وهذا ما جاء في أحكام محكمة قضاء الموظفين ، إذ جاء في قرار لها: (وحيث إن المدعي تبليغ بالامر محل الطعن بتاريخ ١٦ / ١٠ / ٢٠٢١ حسب إقراره في محضر ضبط جلسة المرافعة، وحيث ان المدعي اقام دعواه امام المحكمة بتاريخ ١٩ / ١٢ / ٢٠٢١ ، فبذلك تكون الدعوى مقامة خارج المدة القانونية البالغة (٣٠) يوم من تأريخ تبليغ الموظف بالأمر المطعون به، لمن كان داخل جمهورية العراق ، المنصوص عليها في الفقرة (ب) من البند (تاسعاً) من المادة (٧) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ ، مما يستوجب رد الدعوى من الناحية الشكلية ، لذا قررت المحكمة بالاتفاق الحكم برد دعوى المدعي من الناحية الشكلية)^(٤).

اما دعوى التعويض: فتعرف بأنها تلك الدعوى التي يرفعها الموظف الى جهة القضاء، يطلب بها تعويضه عن الضرر الذي أصابه نتيجة تصرف الإدارة، والتعويض هو الجزاء عن تحقق المسؤولية الإدارية، عند توافر أركان المسؤولية ، المتمثلة بالخطأ والضرر والعلاقة السببية بينهما. و يكون التعويض عادة بمبالغ مالية ، تدفع إلى المتضرر تعويضاً له لجبر الضرر الذي وقع عليه^(٥).

(١) قرار حكم الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة المرقم (٥١ / انضباط / تمييز / ٢٠٠٨) في ٢/٢١ / ٢٠٠٨ ، القرار منشور ضمن قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٨ ، ص ٤١١ .

(٢) المادة (١٥ / ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل .

(٣) المادة (٧ / تاسعاً ب) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل .

(٤) قرار محكمة قضاء الموظفين المرقم (٢٠٢٢ / ١٩٢) في ٢٨ / ٢ / ٢٠٢٢ ، وبذات المعنى جاءت القرارات الاتية : القرار رقم (٢٠٢٢ / ٣٠٥) في ١٣ / ٢ / ٢٠٢٢ ، القرار (٢٠٢٢ / ٣٨٢) في ٢٠٢٢ / ٢ / ١٣ ، القرار (٢٠٢٢ / ٤٥٧) في ٢٨ / ٢ / ٢٠٢٢ ، والقرار (٢٠٢٢ / ٥٩٤) في ٦ / ٣ / ٢٠٢٢ .
القرارات كافة غير منشورة .

(٥) د. وليد سعود القاضي: المصدر السابق ، ص ٣٥٥ .

وتعد ضمانة أخرى فاعلة مكملية لضمانة دعوى الإلغاء، بحسبانها من الضمانات التي كفلها القانون للموظف العام؛ لغرض حماية حقوقه من جهة الإدارة، اذا ما اخطأت في اتخاذ قرار اداري بشكل عام، وقرار الترقية بشكل خاص ، فيما لو أصبح قرارها عصياً عن السحب ، بسبب اهمالها او تغاضيها عن سحبه ، أو لفوات المدة المحددة للطعن بالإلغاء، ؛ لأن مدد التعويض اطول من مدد الطعن بدعوى الإلغاء^(١). وتختص محاكم مجلس الدولة في مصر في الفصل بدعوى التعويض، سواء تم رفع الدعوى بصفة اصلية (اي أنها مستقلة عن دعوى الإلغاء)، ام تبعية عندما ترفع ضمن دعوى الإلغاء بصحيفة واحدة^(٢). ويشترط لرفع دعوى التعويض، أن يكون هناك حق تم الاعتداء عليه ، مرتبط بدعوى الإلغاء ومن ثم فإن دعوى التعويض تقوم على أساس حق شخصي للموظف انتهكته الإدارة. و يشترط أن تستمر مصلحة الطاعن مع استمرار الدعوى وحتى الحكم، ذلك لأن دعوى التعويض تختلف عن دعوى الإلغاء، التي تتصف بأنها موضوعية ،تهدف لحماية مبدأ المشروعية وسيادة القانون^(٣). كما يشترط أن لا يكون الحق محل التعويض قد تقادم بمرور المدة ، إذ أن دعوى التعويض في مجال ترقية الموظف، تسقط بالتقادم الخمسي، ويسري ميعاد التقادم من تاريخ العلم ان القرار مخالف للقانون ، ومطلوب التعويض عنه^(٤). على أن تتوافر أركان المسؤولية التقصيرية، من خطأ وضرر وعلاقة سببية بينهما في قرار الترقية المشوب بعيب من عيوب القرار الإداري^(٥).

(١) د. رمضان محمد بطيخ: المصدر السابق.

(٢) اجازت المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢، المتضرر ان يطلب التعويض عما أصابه من ضرر والتي جاء فيها: (تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها في الفصل بالمسائل الآتية: ... عاشرًا .. طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها في البنود السابقة، سواء رفعت بصورة أصيلة او تبعية).

(٣) د. رمزي الشاعر : قضاء التعويض ، مطبعة جامعة عين شمس، ١٩٨٤ ، ص٧٤٤-٧٤٥.

(٤) د. رمزي الشاعر : المصدر نفسه ، ص٧٦٥-٧٧٠.

(٥) فتوى رقم(٨١) في ٢١ / ١ / ١٩٨٩ ، جلسة ٢١ / ١٢ / ١٩٨٨ ، ملف رقم ٨٦ / ٣ / ٧٢٩.

أما في العراق، فقد نص المشرع في التعديل الثاني لقانون مجلس الدولة على اوجه الطعن التي اجازت الغاء القرار المعيب^(١). وكذلك وردت في التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة، اسباب الطعن في الاوامر والقرارات الادارية^(٢). على ان تتم المطالبة في التعويض بصفة تبعية او اصلية، ويقصد بطلبات التعويض بصفة اصلية ان ترفع دعوى التعويض بصفة مستقلة عن دعوى الإلغاء، إلا ان القضاء الإداري في العراق لم يأخذ به، اما طلبات التعويض بصفة تبعية تعني ان التعويض يطلب تبعاً لطلب إلغاء القرار وبعريضة واحدة. وفي قرار لمحكمة قضاء الموظفين جاء فيه: (تجد المحكمة ان بقاء المدعي خارج الوظيفة كان بسبب الاجراءات الخاطئة التي اتخذها المدعى عليه في عزله من الوظيفة خلافاً لأحكام القانون، إلا ان مطالبة المدعي بصرف رواتبه عن المدة التي قضاها خلال الفترة المطالب بها والتي كان خلالها خارج الوظيفة ولم يؤدي فيها أي عمل لمصلحة الإدارة لا سند لها من القانون، إلا ان امر عزله غير المشروع سبب للمدعي ضرراً والمتمثل في حرمانه من رواتب الوظيفة طوال مدة عزله مما يوجب على الإدارة جبر ذلك الضرر بمنحه تعويضاً يعادل في الحد الأدنى قيمة الرواتب الأسمية عن تلك المدة التي قضاها خارج الوظيفة بسبب الامر غير المشروع، واستناداً لما تقدم وبالطلب قررت المحكمة بالاتفاق الحكم بإلزام المدعى عليه بصرف تعويض للمدعي بما يعادل قيمة الرواتب الاسمية عن تلك المدة التي قضاها خارج الوظيفة تاريخ ٢٠١٨/٧/١٠ ولغاية ٢٠٢٠/١٠/١٩ بسبب عزله)^(٣).

نستنتج ان المشرع المصري حسناً فعل، عندما جعل الولاية للقضاء الاداري في نظر المنازعات الادارية، في حين ان المشرع العراقي، قد اخرج من ولاية القضاء الاداري الفصل في دعوى التعويض اذا رفعت بعد انقضاء المدة القانونية، وقد احوال الى القضاء العادي صلاحية الفصل فيها، وكان الاولى به أن يبقي صلاحية الفصل بكل ما يتعلق بالوظيفة العامة من اختصاص القضاء الاداري.

ونقترح ان تكون جميع الدعاوى المتعلقة بالوظيفة العامة من اختصاص القضاء الاداري إلغاءً وتعويضاً، بحسبانه صاحب الاختصاص الاصيل.

(١) المادة (٧/ثانياً/هـ) من قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شوری الدولة رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩.

(٢) المادة (٧/خامساً) من قانون التعديل الخامس من قانون مجلس شوری الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

(٣) قرار محكمة قضاء الموظفين المرقم (٢٠٢١/٣٣٩٤) في ٢٠٢١/١١/٧، القرار غير منشور.

الخاتمة

بعد الانتهاء من كتابة سطور بحثنا الموسوم بـ التنظيم القانوني للعنوان الوظيفي في العراق (دراسة مقارنة)، حق علينا تسجيل اهم ما توصلنا إليه من استنتاجات واقتراحات نراها كفيلة بدعم الواقع القانوني قدر تعلق الأمر بموضوع البحث .

أولاً : الاستنتاجات

١- ان قانون الملاك الوظيفي رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠ المعدل ، قيّد الادارة باستعمال العنوانات الواردة ضمن الجدول رقم (٣) ولم يعطها الحرية في ايجاد عنوانات جديدة وهذا لا يتناسب مع مخرجات وزارة التعليم العالي والبحث العلمي إذ ان هناك توسعاً في احداث اقسام وكليات جديدة تتناسب مع العلوم والمعارف الحديثة ، وهناك وظائف قد أقل نجمها واضمحل دورها ، وبرزت وظائف جديدة؛ فهناك وظائف لا يجيد القيام بها إلا المختص، أو قد يكون فيها تأثير على الإنتاجية، فيما لو قام بهذا العمل موظف غير مختص، وهذا ما يحصل في الوظيفة العامة لعدم اتاحة الفرصة للادارة بإيجاد عنوانات جديدة .

٢- ان الترقية في جميع الانظمة يكون أثرها المباشر والرئيس هو تغيير العنوان الوظيفي، وبما يتناسب مع واجبات ومسؤوليات الوظيفة التي رقي إليها الموظف ، لكن ما يعاب على النظام الوظيفي في العراق انه ربط الدرجة في سلم الرواتب بالوظيفة، وهذا ما ادى الى ان الترفيع لا يؤدي الى حصول تغيير في واجبات ومسؤوليات ومهام الموظف التي تبقى كما هي على الرغم من تغيير العنوان الوظيفي، وهذا ما وقع به المشرع في قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ ، حينما ربط بين الدرجة في سلم الرواتب والعنوان الوظيفي.

٣- ان النظام السياسي في العراق بعد عام ٢٠٠٣ ، وما تلاه قد تأثر بنظام المكاسب و المغانم الذي كان سائداً في أمريكا اذ أبقى المشرع صلاحية التعيين للوزراء ومن خوله القانون، لعدم تفعيل دور مجلس الخدمة العامة الاتحادية، (الا منذ مدة وجيزة) فقد ربط الدرجة الوظيفية بالعنوان الوظيفي وخلط بين الترفيع والترقية تأثراً بالمفهوم الأمريكي الذي يعد الترقية تعييناً جديداً وليس تدرجاً وظيفياً.

٤- أن المشرع العراقي أبقى على الاخذ بالمفهوم الشخصي للوظيفة العامة، بكل ما يكتنف هذا المفهوم من مساوئ ، وابرزها ربط الدرجة الوظيفية بالعنوان الوظيفي ، والتي لأجلها شرع التعديل الاول لقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٠٣)

لسنة ٢٠١٢ الذي شرع لمنح عنوان وظيفي جديد لمن يحصل على شهادة أثناء الخدمة

٥- ان النظام الامريكي لا يؤكد على تسلسل هرمي أو زمني في الترقية ، بل يؤكد على الترقية لإشغال الوظيفة الشاغرة ، بأعتماد الكفاءة والجدارة للقيام بواجباتها ؛ لأنه يصف الوظائف بصورة مفصلة ومسبقة ، فمن تتوفر فيه شروط اشغالها يوظف فيها، سواء أكان موظفاً في الدائرة التي فيها الوظيفة الشاغرة ام في غيرها لاعتماد نظام الترقية المفتوح، بحسبان ان الوظيفة مهنة ليس لها صفة الدوام ولا تختلف عن الوظيفة في القطاع الخاص ، وهذا متعذر تحققه في انظمة تعد الوظيفة مهنة لها صفة الدوام والاستقرار ، ومنها نظام الخدمة المدنية في العراق، على الرغم من إنه ربط الدرجة بالوظيفة لكن لم يحقق ما حققه النظام الامريكي بتطبيق مبدأ الراتب المتساوي للعمل المتساوي .

٦- ان موضوع تغيير العنوان الوظيفي للموظف الذي حصل على شهادة اثناء الخدمة ليس له تطبيق في الدول المقارنة ، فقد مر في بحثنا ان الدول في مفهوم الوظيفة، اتجهت الى المفهوم الموضوعي الذي يعتمد على وصف الوظائف وصف مسبق ودقيق لكل وظيفة، آخذة بالحسبان ان ممارسة اعمال وظيفة معينة يحتاج مدة زمنية وهي المدة الاصغرية لممارستها ، وان تقليص المدة الاصغرية الى سنتين على وفق القانون رقم (١٠٣) لسنة ٢٠١٢ ، ينطوي على خلل لأنها مدة غير كافية لإكتساب الخبرة والمهارة التي تؤهل الموظف لممارسة وظيفة اعلى .

٧- ان المدد الاصغرية لم يضعها المشرع العراقي على اساس علمية ؛ لان هذه المدد تم تقليصها الى سنتين لاجل تسريع ترقية الموظف الحاصل على شهادة في اثناء الخدمة، فلو كانت المدد التي وضعها المشرع في قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل مدد موضوعة على اساس علمي فلماذا ذهب الى ما ذهب اليه من تقليص بهذا المستوى، ومن ثم فانها لم تقرر من اجل اكتساب الخبرة للانتقال الى وظيفة اخرى ذات واجبات ومسؤوليات وصلاحيات اوسع.

٨- أن موقف المشرع العراقي كان أكثر موضوعية ، بخصوص موانع التدرج غير الانضباطية وعبر نظرة شاملة، إذ تناول الاجازات على أختلافها ، وكذلك تسكين الموظف على وفق الوصف الوظيفي الذي يتناسب مع الهيكل التنظيمي للدائرة ، ولكن مايعاب عليه انه لم يجعل الاعارة من ضمن موانع التدرج .

٩- حسناً فعل المشرع العراقي عندما لم يشترط تقديم تظلم لقبول الدعوى امام محكمة قضاء الموظفين في مجال حقوق الموظف ، بل جعل ذلك جوازياً ولم يمنع الموظف من تقديم التظلم الى الادارة، فهنا اتاح له فرصة ان يبين العيوب التي شابت قرار الادارة والتي قد تبادر الى سحبه، اذا وجدت ان هناك عيباً فيه ،ومن ثم فقد اوجد نوعاً من التوازن بين مصلحة الادارة والموظف، فترجع الادارة قرارها المعيب لسحبه فتحافظ على مشروعية قراراتها، وتسهل على الموظف الحصول على حقه من دون الحاجة الى الطعن امام القضاء.

١٠- حسناً فعل المشرع المصري ، عندما جعل الولاية للقضاء الاداري في نظر المنازعات الادارية كافة، في حين ان المشرع العراقي ، قد اخرج من ولاية القضاء الاداري الفصل في دعوى التعويض اذا رفعت بصورة مستقلة ، وقد احوال الى القضاء العادي صلاحية الفصل فيها، وكان اولى به أن يبقى صلاحية الفصل بكل ما يتعلق بالوظيفة العامة من اختصاص القضاء الاداري.

١١- ان دوائر الدولة تعمل على احداث وظائف جديدة في الملاك من دون حاجة فعلية لها، لغرض تمكين الموظف ان يحصل على الزيادة في الراتب عبر الترفيع ، من دون ان يكون لهذا الترفيع علاقة بكفاءة وصلاحية الموظف لنيل هذا العنوان واشغال هذه الوظيفة ، هذا بعد الربط الذي حصل بين الدرجة والوظيفة.

١٢- ان قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل اشار في المواد (١١- ١٩ - ٢٠) منه الى معالجة الوضع الوظيفي للموظف الذي يحصل على شهادة أثناء الخدمة ، فليس هناك حاجة لتشريع القانون رقم (١٠٣) لسنة ٢٠١٢ ، قانون تسريع ترقية الموظف الحاصل على شهادة أثناء الخدمة .

ثانياً : المقترحات

١- نقترح للمشرع تعديل المادة (٣) من قانون الملاك الوظيفي رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠ المعدل ، بما يتيح للإدارة ان تستوعب التخصصات الحديثة ضمن مخرجات وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، وضمن الهيكل التنظيمي للدوائر التي تحتاج هذه التخصصات على أن يتم شمولها بالوصف الوظيفي الخاص بكل وظيفة، ووضع العنوانات الوظيفية التي تناسبها. على ان يقرأ نص المادة كما يأتي : (لوزير المالية عند

الضرورة ، وتحقق مصلحة عامة الموافقة على احداث عنوانات وظيفية جديدة ، بناءً على اقتراح الوزير المختص ، أو رئيس الدائرة غير المرتبطة بوزارة).

٢- نقترح للمشرع العودة الى ما بينه قانون الملاك الوظيفي في احكامه، والاسباب الموجبة لتشريعہ بفصل الدرجة في سلم الرواتب عن الدرجة الوظيفية في سلم الوظائف بجعلهما سلمين منفصلين يتدرج الموظف في كل سلم على انفراد وعدم الخلط بين الترفيع والترقية ، بان يكون الترفيع في سلم الرواتب والترقية في سلم العنوانات الوظيفية ؛ لأن الجدول الملحق في قانون رواتب الموظفين الحالي بين في درجاته مبالغ مالية لكل درجة فليس له علاقة بالعنوانات الوظيفية . على ان يعرف الترفيع : بانه صعود الموظف في درجات السلم المرفق بقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ وفقا للسنوات المبينة ازاء كل درجة . أما الترقية : هي تدرج الموظف بالعنوان الوظيفي حسب الفئة النوعية التي ينتمي اليها وفق دليل وصف الوظائف والشروط المحددة لكل عنوان.

٣- نقترح للمشرع اخراج صلاحيات التعيين من الوزراء ، ورؤساء الهيئات المستقلة ، واعطاء هذه الصلاحية لمجلس الخدمة العامة الاتحادية .

٤- نقترح للمشرع الاخذ بما أخذ به المشرع المصري من مفهوم مزدوج للوظيفة ، عبر الاخذ بالجانب الايجابي من كلا المفهومين (الشخصي و الموضوعي).

٥- نقترح للمشرع ازالة الخلط بين الترفيع والترقية ، بان يكون الترفيع خاص بالدرجة المالية اي زيادة راتب الموظف ، ويكون الترفيع فيها بالاقدمية فقط ؛ على ان تكون المدة الأصغرية للترفيع أربع سنوات ، وهي مدة كافية للتدرج بالدرجة المالية ورفع التسكين عن كل الدرجات ؛ لان الترفيع هو تراكم سني الخدمة .

أما الترقية فيفترض ان تكون بسلم منفصل عن الترفيع، معتمدا على الكفاءة والجدارة والتميز، فتوضع لها شروط اضافية تضاف الى الشروط الحالية للترقية ، وبالتنسيق مع مجلس الخدمة العامة الاتحادي ؛ للحد من الاسراف الحاصل في العنوانات الوظيفية، نتيجة ربط الدرجة بالوظيفة. وهذا يعني ان تغيير العنوان الوظيفي اصبح فقط للزيادة في الراتب، وهذا لا يتناسب مع المفهوم الموضوعي للوظيفة والمبادئ الحديثة للوظيفة العامة؛ على ان تكون المدة الاصغرية للترقية في الوظيفة أربع سنوات، وهي مدة مناسبة لاكتساب الموظف الخبرة التي تؤهله لإشغال وظيفة جديدة لها واجبات ومسؤوليات مختلفة، مع تفعيل المادة (٢٠) من قانون الخدمة المدنية رقم

(٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل ، في حال عدم قدرة الموظف على النهوض بواجبات ومسؤوليات الوظيفة التي رقي إليها بإعادته الى وظيفته السابقة .

٦- نقترح للمشرع فصل الدرجة الوظيفية عن العنوان الوظيفي ومعالجة وضع من يحصل على شهادة اثناء الخدمة بموجب المواد (١١ و ١٩ و ٢٠) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

٧- نقترح للمشرع ان يعاد النظر بالمدد الاصغرية الموضوعه في سلم الرواتب الحالي ، وجعلها موحدة لكل الدرجات او في الأقل الاخذ بما أخذت به الولايات المتحدة الامريكية او مصر بان تكون ثلاث أو أربع سنوات.

٨- نقترح للمشرع ضرورة الاخذ بما اخذ به المشرع المصري ، فيما يخص الإعارة ، بأن يجعلها من ضمن موانع التدرج الوظيفي .

٩- نقترح للمشرع اعادة العمل بالنصوص القانونية المتعلقة بتقويم الاداء ، وعدم الاتكال على توصية الرئيس المباشر بصورة مطلقة .

١٠- نقترح للمشرع ان تكون جميع الدعاوى المتعلقة بالوظيفة العامة من اختصاص القضاء الاداري إلغاءً وتعويضاً بحسبانه صاحب الاختصاص الاصيل.

١١- نقترح للمشرع الأخذ بما أخذ به المشرع المصري ، بأن جعل جدول وظائف كل وحدة وحجم الموارد البشرية اللازمة لها في ضوء احتياجاتها الفعلية .

١٢- نقترح للمشرع العمل بالمواد (١١ ، ١٩ ، ٢٠) من قانون الخدمة المدنية رقم

(٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل ، ففيها معالجة لحالة من يحصل على شهادة أثناء الخدمة ،

فليس هناك حاجة لتشريع قانون التعديل الاول لقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع

العام رقم (١٠٣) لسنة ٢٠١٢ .

المصادر

بعد القرآن الكريم

أولاً: المعاجم

- ١- أبي الفضل جمال الدين محمد بن مكرم بن منظور الإفريقي المصري، لسان العرب ، ج١٤، مج ٩ ، دار صادر بيروت ، من دون ذكر سنة النشر .

ثانياً : الكتب

- ١- د. أحمد السليطي ، ترقية الموظف العام في قطر (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥.
- ٢- د. أحمد حافظ نجم، ترتيب الوظائف العامة وتوصيفها وتقويمها، دار الفكر العربي، القاهرة ، ١٩٧٩.
- ٣- أحمد رشيد ، إدارة الافراد في الحكومة والقطاع العام ، دار المعارف ، مصر، ١٩٧٥.
- ٤- د. أشرف محمد أنس جعفر ، التنظيم الدستوري للوظيفة العامة (دراسة مقارنة) ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية، ٢٠١١.
- ٥- د. السيد خليل هيكل، القانون الاداري الأمريكي وحقيقة وجوده، من دون ذكر دار وسنة النشر.
- ٦- د. أنس جعفر ، الوظيفة العامة، ط ٢ ، دار النهضة العربية، القاهرة ، ٢٠٠٩.
- ٧- د. أنس قاسم جعفر، نظرية الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٣.
- ٨- أنور رسلان ، تقارير الكفاية (دراسة مقارنة) لتطوير الاداء الوظيفي في القانون المقارن وفي دول مجلس التعاون الخليجي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٨ .
- ٩- د.أياد عبد اللطيف سالم ، قانون الخدمة المدنية الدرجات والرواتب والمخصصات (دراسة تحليلية للنص القانوني والوظيفي) ، مكتب زاكي للطباعة ، بغداد ، ٢٠٠٩.
- ١٠- د. أيمن محمد عفيفي، قانون الوظيفة العامة، ط ٢ ، الهيئة العامة للمطابع الاميرية ، مصر ، ٢٠١٦.
- ١١- جبار وحيد حسن ، النظام القانوني للوظيفة العامة في جمهورية العراق ، مكتبة القانون والقضاء ، بغداد ، ٢٠٢١.

- ١٢- د. حسين عبد العال محمد ، الرقابة الإدارية على الجهاز الإداري للدولة بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار الفكر العربي، الإسكندرية، ٢٠٠٤.
- ١٣- د. حمدي علي عمر ، سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة ، ٢٠٠٧.
- ١٤- د. رأفت فودة، مصادر المشروعات ومنحنياتها (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة ، ١٩٩٤.
- ١٥- د. رفعت عيد السيد، دراسة تحليلية لبعض جوانب القرارات الناشئة عن سلوك الإدارة في فرنسا ومصر، دار النهضة العربية، القاهرة ، ٢٠٠٠.
- ١٦- د. رمزي الشاعر، قضاء التعويض، مطبعة عين شمس، من دون ذكر مكان النشر، ١٩٨٤.
- ١٧- _____، دعوى الإلغاء، من دون ذكر دار النشر، طنطا، ١٩٩٠.
- ١٨- د. رمضان محمد بطيخ، قضاء الإلغاء ضمانات للمساواة وحماية المشروعية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤.
- ١٩- _____، الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة ، ١٩٩٧.
- ٢٠- _____، الرقابة على أداء الجهاز الإداري، دراسة علمية وعملية في النظم الوضعية والإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨.
- ٢١- _____، نظم الترقية في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة ، ١٩٩٨.
- ٢٢- _____، كيفية تنظيم الحكم الصادر بالإلغاء في مجال القرارات الإدارية، مجلة إدارة قضايا الحكومة، السنة الثالثة والأربعون، أكتوبر ١٩٩٩.
- ٢٣- _____، المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال العام فقهاً وقضاءً ، دار النهضة العربية، القاهرة، من دون ذكر تاريخ النشر.
- ٢٤- د. سامي جمال الدين، منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشؤون الموظفين، ط١، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥.
- ٢٥- _____، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٩.
- ٢٦- د. سعاد نائف البرنوطي ، إدارة الموارد البشرية (إدارة الافراد) ، ط٣، دار وائل للنشر ، الاردن ، ٢٠٠٧.
- ٢٧- د. سعد الشتيوي، المساءلة التأديبية ، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٨.

- ٢٨- د. سعد نواف العنزلي، النظام القانوني للموظف العام، دار المطبوعات الجامعة، الإسكندرية، ٢٠٠٧.
- ٢٩- د. سعيد السيد علي، الوجيز في مبادئ وأصول علم الإدارة العامة، ج ١، العملية الإدارية، دار أبو المجد للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٥.
- ٣٠- د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري ورقابة الاعمال الإدارية، مطبعة الاعتماد، من دون ذكر مكان النشر، ١٩٥٥.
- ٣١- _____، مبادئ علم الإدارة العامة، ط ٦، مطبعة جامعة عين شمس، من دون ذكر مكان النشر، ١٩٧٩.
- ٣٢- د. شاب توما منصور، القانون الإداري- دراسة مقارنة - ج ١، دار الطبع والنشر الأهلية، بغداد، ١٩٧٠-١٩٧١.
- ٣٣- د. شريف يوسف علي خاطر، القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧.
- ٣٤- د. صبري محمد السنوسي، وسائل النشاط الإداري (الوظيفة العامة- الأموال العامة)، من دون ذكر مكان وسنة النشر.
- ٣٥- د. صفوان محمد المبيض، د. عائض بن شافي الأكلبي، تحليل الوظائف وتصميمها في الموارد البشرية، دار البازوردي العلمية للنشر والتوزيع، الطبعة العربية، عمان، ٢٠١٣.
- ٣٦- د. عبد الحميد كمال حشيش، دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، من دون ذكر تاريخ النشر.
- ٣٧- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، من دون ذكر دار النشر، القاهرة، ٢٠٠٧.
- ٣٨- د. عثمان سلمان غيلان العبودي، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، مكتبة القانون والقضاء، بغداد، ٢٠١٠.
- ٣٩- عدنان محمد عباس دبو الزيدي، الاختصاص النوعي لمحكمة قضاء الموظفين في العراق (دراسة مقارنة)، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠١٤.
- ٤٠- د. عصمت عبدالله الشيخ، الطبيعة القانونية لترقية الموظف العام بين الحق والواجب - دراسة مقارنة- دار النهضة العربية، القاهرة، من دون ذكر تاريخ النشر.
- ٤١- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، ج ٢، دار الهدى، الجزائر، ٢٠١٠.

- ٤٢- د. علي خطار شطناوي ، القضاء الاداري الأردني، ك ١ ، ط ١ ، مؤسسة وائل للنسخ السريع، عمان ، ١٩٩٥.
- ٤٣- د. علي سعد عمران ، القضاء الاداري والمقارن، مكتبة السنهوري، بغداد ، ٢٠١١.
- ٤٤- د. علي محمد بدير، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ، د. مهدي ياسين السلامي ، مبادئ وأحكام القانون الاداري، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠٠٨.
- ٤٥- عمار بو ضياف ، الوسيط في قضاء الإلغاء ، ط ١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ، ٢٠١١.
- ٤٦- د. غازي فيصل مهدي، تعليقات ومقالات في نطاق القانون العام، ط ١ ، مكتبة القانون والقضاء، بغداد، ٢٠٠٤.
- ٤٧- _____، مقالات في مجال القانون العام والخاص ، ج ١، ط ١، مكتبة القانون والقضاء ، ٢٠٢٠.
- ٤٨- د. عدنان عاجل عبيد، القضاء الإداري دراسة قانونية حديثة مقارنة بالنظام الفرنسي والمصري والعراقي ، ط ٤، دار السلام القانونية الجامعة ، النجف ، ٢٠٢٠.
- ٤٩- د. فهد عبد الكريم أبو العثم ، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١١.
- ٥٠- د. محسن العبودي ، الاتجاهات الحديثة في شأن ترقية القيادات الإدارية في ظل القانون رقم (٥) لسنة ١٩٩١، دار النهضة العربية، القاهرة، من دون ذكر تاريخ النشر.
- ٥١- د. محمد أنس قاسم جعفر ، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة ، ١٩٧٣.
- ٥٢- د. محمد حسن علي ، د. أحمد فاروق الحميلي، الموسوعة العملية في نظام العاملين المدنيين بالدولة طرق شغل الوظيفة العامة، دار الكتب القانونية ، مصر ، ٢٠٠٦.
- ٥٣- د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الاداري، من دون ذكر دار ومكان النشر ، ١٩٩٥.
- ٥٤- _____، القضاء الاداري ، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ، ٢٠٠٥.
- ٥٥- د. محمد طه حسين الحسيني ، الوسيط في القانون الاداري، ج ٢، منشورات زين الحقوقية، بيروت ، من دون ذكر سنة النشر.

- ٥٦- د. محمد عبد العال السناري، مجلس الدولة والرقابة الإدارية على أعمال الإدارة في جمهورية مصر العربية (دراسة مقارنة)، من دون ذكر دار النشر ، القاهرة ،من دون ذكر سنة النشر.
- ٥٧- _____، نظم وأحكام الوظيفة العامة والسلطة الإدارية والقانون الإداري في جمهورية مصر العربية، من دون ذكر دار النشر، القاهرة، من دون ذكر سنة النشر.
- ٥٨- د. محمد علي جواد ، القضاء الاداري، العاتك للنشر ، القاهرة ، من دون ذكر تاريخ النشر.
- ٥٩- د. محمد قاسم القريوتي، د. مهدي حسن زويلف، المفاهيم الحديثة في الإدارة النظريات والوظائف، ط٣ ، المكتبة الوطنية، عمان ، ١٩٩٣.
- ٦٠- د. محمد كامل عبيد، الرقابة على أعمال الإدارة (دراسة في التنظيم القانوني المعاصر والنظام القانوني لدولة الإمارات العربية) ، من دون ذكر دار النشر، دبي ، ١٩٩٩.
- ٦١- د. محمد ماهر ابو العينين، ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقاً للمنهج القضائي ، ك٣ ، نهاية القرارات الإدارية، من دون ذكر دار النشر، القاهرة، ٢٠٠٧.
- ٦٢- د. محمد محمد بدران، القانون الاداري الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٠.
- ٦٣- د. محمد ميرغني خيرى ، القضاء الاداري ومجلس الدولة ، ج١، من دون ذكر دار النشر ومكانها ، ٢٠٠٧.
- ٦٤- د. محمود ابو السعود حبيب، نظرية التأديب في الوظيفة العامة، مطبعة الإيمان، القاهرة، من دون ذكر سنة النشر.
- ٦٥- د. مروة موفق مهدي ، شرح أحكام قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم(٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، دراسة تحليلية في ضوء القانون والفقہ والقضاء ، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠٢١.
- ٦٦- د. مصدق عادل طالب، الوسيط في الخدمة المدنية، دراسة قانونية تحليلية في شرح قانون الخدمة المدنية والتشريعات المتعلقة بالوظيفة العامة معززة بالتطبيقات القضائية ، ج١، ط١ ، دار السنهوري،بغداد، ٢٠١٥.
- ٦٧- د. مؤيد سعيد السالم ، إدارة الموارد البشرية- مدخل استراتيجي تكاملي - إثراء للنشر والتوزيع ، الأردن، ٢٠٠٩.

- ٦٨- د.مهدي حسن زويلف ،إدارة الافراد ،مكتبة المجتمع العربي للنشر والتوزيع،من دون ذكر مكان وسنة النشر .
- ٦٩- د. نواف كنعان ، القانون الاداري، الكتاب الثاني ، دار الثقافة والنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٠.
- ٧٠- د. هاشم حمدي رضا، تنمية وبناء تنظيم الموارد البشرية، الراية للطباعة ، من دون ذكر مكان النشر ، ٢٠١٠.
- ٧١- د. وليد سعود القاضي، ترقية الموظف العام (دراسة مقارنة) دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ، ٢٠١٢-١٤٣٣هـ
- ٧٢- د. يوسف الياس، المرجع العملي في شرح قانون الخدمة المدنية والانضباط والتقاعد المدني، مطبعة العمال المركزية ، بغداد، ١٩٨٤.

ثالثاً الرسائل والاطاريح :

١ - الاطاريح

- أ- احمد يوسف محمد علي ، التنظيم الاداري وميعاد دعوى الإلغاء ، رسالة دكتوراه ، جامعة طنطا ، من دون ذكر سنة النشر .
- ب- حسن محمد عبد العال عبد الجليل ، الوقف الاحتياطي للعاملين المدنيين بالدولة ، رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، من دون ذكر سنة النشر .
- ت- حمدي عبد الهادي ،نظرية الكفاية في الوظيفة العامة ،رسالة دكتوراه، القاهرة، ١٩٦٦.
- ث- غازي فيصل مهدي، النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة في العراق (دراسة مقارنة) رسالة دكتوراه ، كلية القانون - جامعة بغداد، ١٩٩٢.
- ج- فاروق عبد البر ،تقدير كفاية العاملين بالخدمة المدنية ،رسالة دكتوراه،كلية الحقوق - جامعة القاهرة، ١٩٨٣.
- ح- منصور محمد احمد ، الحرية النقابية للموظف العام (دراسة مقارنة) ، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة القاهرة ، ١٩٩٩.

رابعاً البحوث والمقالات :

١ - البحوث

- أ- د.أحمد محمود الربيعي – سوزان مروان بشير ،موانع ترفيع الموظف العام –دراسة مقارنة – بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق ،المجلد (١٨)العدد(٦٣)لسنة ٢٠١٨.
- ب- د. سليمان محمد الطماوي ، الاسس العامة لتنظيم الترقية ، بحث منشور في مجلة العلوم الادارية العدد الثالث ، من دون ذكر مكان النشر ، ١٩٦٠.
- ت- د.غازي فيصل مهدي ،تقارير تقويم الموظفين بين النظرية والتطبيق ،بحث منشور في مجلة كلية النهرين للحقوق ،عدد(٧) لسنة ٢٠٠١.
- ث- د. نعيم عطية ، موانع الترقية ، مجلة ادارة قضايا الحكومة ، العدد الثالث ، للسنة الخامسة عشر ، يوليو ١٩٧١.

٢ - المقالات

- أ- مقال د. غازي فيصل مهدي ، منشور في صفحته الشخصية على مواقع التواصل الاجتماعي (فيس بوك) . الرابط الالكتروني للصفحة
<https://www.facebook.com/profile.php?id=100028331233>
 ١٦٩

خامساً: التشريعات :

١- الدساتير

- أ- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- ب- دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٤ .

٢ - القوانين

أ- القوانين العراقية

- قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل .
- قانون الملاك الوظيفي رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠ المعدل.
- القانون رقم (٥٠) لسنة ١٩٧٧ ، (قانون تعديل قانون الملاك) .

- القرار (٣٨٠) لسنة ١٩٨٧.
- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.
- قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- قانون التعديل الاول لقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٠٣) لسنة ٢٠١٢.
- قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

ب- القوانين المصرية

- قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.
- قانون مجلس الدولة رقم (٧٢) لسنة ١٩٧٧.
- قانون العاملين المدنيين في الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨.
- قانون الخدمة المدنية رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥.
- قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦.

ج - القوانين الامريكية

- قانون ترتيب الوظائف العامة لسنة ١٩٠٩.
- قانون ترتيب الوظائف العامة لسنة ١٩٢٣.
- قانون ترتيب الوظائف العامة لسنة ١٩٤٩.

١- القرارات غير المنشورة

- قرار المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة العراقي، رقم (٢٠٢١/٣٩٧٨) في ٢٠٢١/٨/١٨.
- قرار محكمة قضاء الموظفين رقم (٢٠٢١/٣٣٩٤) في ٢٠٢١/١١/٧.
- _____ رقم (٢٠٢٢/١١٦) في ٢٠٢٢/٢/٦.
- _____ رقم (٢٠٢٢/١١٨) في ٢٠٢٢/٢/٦.
- _____ رقم (٢٠٢٢/١٩٢) في ٢٠٢٢/٢/٢٨.

- رقم (٢٠٢٢/١٧٠) في ٢٠٢٢/٢/٢٨ .
- رقم (٢٠٢٢/٢٧٨) في ٢٠٢٢/٢/٢٨ .
- رقم (٢٠٢٢/٢٨٢) في ٢٠٢٢/٢/١٣ .
- رقم (٢٠٢٢/٢٨٣) في ٢٠٢٢/٢/١٣ .
- رقم (٢٠٢٢/ ٣٠٥) في ٢٠٢٢/٢/١٣ .
- رقم (٢٠٢٢/٣٣١) في ٢٠٢٢/٢/١٣ .
- رقم (٢٠٢٢/٣٣٧) في ٢٠٢٢/٢/١٣ .
- رقم (٢٠٢٢/٣٣٨) في ٢٠٢٢/٢/١٣ .
- رقم (٢٠٢٢/٤٢٧) في ٢٠٢٢/٢/٢٨ .
- رقم (٢٠٢٢/٤٥٧) في ٢٠٢٢/٢/٢٨ .
- رقم (٢٠٢٢/٥٩٤) في ٢٠٢٢/٣/٦ .
- رقم (٢٠٢٢/٦٢٧) في ٢٠٢٢/٣/٦ .
- رقم (٢٠٢٢/٦٤٢) في ٢٠٢٢/٣/١٣ .
- رقم (٢٠٢٢/٦٤٣) في ٢٠٢٢/٣/١٣ .
- رقم (٢٠٢٢/٦٤٤) في ٢٠٢٢/٣/١٣ .
- رقم (٢٠٢٢/٦٧٤) في ٢٠٢٢/٣/١٣ .
- رقم (٢٠٢٢/٦٧٦) في ٢٠٢٢/٣/١٣ .
- رقم (٢٠٢٢/٦٨٢) في ٢٠٢٢/٣/١٣ .

Abstract:

The state job occupies an important position, with what it offers to the country. The state job is based primarily on the human element represented by the employee who is selected by the administration from among the applicants for the job, because the goodness of the administration with the goodness of its employees and the administration is equal to what the employee is equal to, so the administration seeks to organize the affairs of its employees and their material and moral rights represented by the job title, which the employee ranks in when the conditions for promotion are met. To suit the job to which he was promoted, the title is divided according to the qualitative division of each job into types that fit the work the employee does . These addresses are placed after the data collection on the job has been carried out, and then these data are analyzed, as this analysis is of great importance, in preparing job description cards for each job in an accurate and detailed manner, regardless of the employee's person, and this is what is characterized by the objective concept of the job, which sees the job as a temporary profession in which those who meet the conditions of its occupancy work, so promotion according to this concept is a new appointment, it is obtained by whoever meets the conditions of its occupancy, whether he is an employee or not, and the employee's relationship ends with the end of the job. As for the personal concept of the job, which Iraq took, it sees in the job a permanent profession that has the status of permanence and stability according to the organizational relationship between him and the administration, this concept is characterized by focusing on the employee's person, and taking career progression through job promotion, which makes the employee grade in the career gradation according to the titles for each category according to the conditions for gradation in the job title, which are required by law for promotion, with the possibility of changing the job title, when the employee obtains a new certificate during the service, other than the one according to which he was appointed, and the law guarantees the employee to preserve his material and moral rights, and for his sake, administrative and judicial oversight is placed, so that the employee may resort to it when he finds the administration has not taken into account legality in its work, which caused harm to it .



The Republic of Iraq
Ministry of Higher Education and Scientific Research
University of Babylon
College of Law

Legal Regulation of Job Title In Iraq
(A comparative study (

A Thesis Submitted

To the Council of the College of Law - University of Babylon
It is part of the requirements for a master`s degree in Law / public law.

By the student

Ali obais Khudair Muhammad

Prof•Dr

Sadiq Muhammad Ali Al-Husseiny

Prof•of Administrative Law

