



جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة القادسية/ كلية القانون

دور مجلس الخدمة العامة الإتحادي في ترقية الموظفين

(دراسة مقارنة)

رسالة مقدّمة

إلى مجلس كلية القانون/ جامعة القادسية وهي جزء من متطلبات نيل شهادة
الماجستير في القانون العام
من قبل الطالب

حسين ساجت عباس

بإشراف

الأستاذ الدكتور

علي نجيب حمزة

أستاذ القانون الإداري

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿يَرْفَعُ اللَّهُ الَّذِينَ ءَامَنُوا مِنْكُمْ وَالَّذِينَ أُوتُوا الْعِلْمَ

دَرَجَاتٍ﴾

صدق الله العظيم

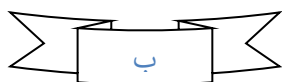
سورة المجادلة: الآية (١١) .

إهداء

اهدي حصيلة هذا الجهد المتواضع إلى :

من أوصاني الله برضاهم..... (أمي وأبي)

من كانوا نوراً في الظلمات..... (أخوتي)



الشكر والثناء

الحمد لله رب العالمين على ما إنعم وأجزل فهو الجدير بالحمد بلا منازع وصلى الله على حبيبنا المصطفى

سيد إلام محمد وخاتم الرسل ولأنبياء وآل بيته الميامين الأطهار .

أقدم بوافر الشكر والتقدير والامتنان الى مشرفي الاول الدكتور فرقد عبود عواد الذي إشراف على

الرسالة لغاية الشهر الرابع من العام ٢٠٢٤ كما أقدم الشكر والتقدير إلى منبع الطيب والعلم الأستاذ الدكتور علي

نجيب حمزة الذي تفضل بالإشراف على رسالتي والذي غمرني بتوجيهاته التي أثرت الرسالة وأسهمت في جعلها

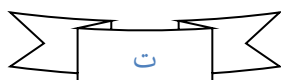
جديرة بأن توضع في رفوف المكتبة القانونية، فأسل الله إن يمنّ عليه بدوام الصحة والعافية وإن يطيل في عمره

المديد .

كما أقدم بفائق الشكر والاحترام إلى عمادة كلية القانون- جامعة القادسية وبالاخص السيد عميد كلية

القانون الأستاذ الدكتور نظام جبار طالب والى رئيس قسم القانون العام الاستاذ فاضل جبير لفته والى جميع

الاساتيد الافاضل الأجلاء لما بذلوه من جهد ومساعدة فجزاهم الله برضاه .



كما أتقدم بالشكر إلى لجنة المناقشة المؤلفة من إلساتيز إالألاء والذبن سئغنى ملاحظائهم الرسالة

وتظهرها بالمظهر اللائق من خلال أثرائها بالمعلومات العلمية الرصينة والتي تجعلها في مقام الرسالة العلمية الرصينة

فأسأل الله إن يمن عليهم بالخير والتوفيق.

الباحث



الملخص:-

تتولى مجالس الخدمة المدنية في العراق والدول المقارنة تنفيذ القوانين التي تتولى تنظيم الخدمة المدنية التي تتمثل في التعيين وإعادة التعيين والترقية، إذ حددت التشريعات أختصاصات وصلاحيات تلك المجالس، كما بينت التشريعات التشكيلات الإدارية لتلك المجالس والإسناد القانوني التي تستند آلية تلك المجالس، كما بينت التشريعات التنظيم الإداري الذي يتمثل في آلية تعيين رئيس وأعضاء المجالس، وقد تباينت التشريعات في العراق والدول المقارنة في تحديد الجهة المختصة في ترقية الموظف العام، فمنها من إناط تلك المهمة بمجلس الخدمة العامة ألاتحادى بنصّ دستوري صريح ومنها من إناط ذلك إلى مجلس الخدمة العامة بتشريعات عادية لم يتناولها المشرع الدستوري في ثناياه وبالتالي فإن هنالك تبايناً بين تنظيم ألقانوني والواقع العملي ممّا أدى إلى تعطيل النصّ الدستوري، وقد وضعت التشريعات شروط وموانع للترقية لا يمكن للموظف أن يُرقى إلا من تتوفر فيه تلك الشروط أو من لا يوجد لديه عائق أو مانع للترقية، كما حددت تلك التشريعات الجهة المختصة بإصدار قرار الترقية وميعاد نفاذه، ومن أجل إنصاف الموظف العام من قرارات الإدارة الصادرة فيما يتعلق بقرارات الترقية في حالة تخطي الإدارة استحقاق ترقية الموظف سواء كان ذلك سهواً أو عمداً، فإن المشرع قرر ضمانات للموظف العام تتمثل في إيجاد الرقابة الإدارية والقضائية للطعن أمامها بتلك القرارات على وفق ما حدده القانون، وبما إن قرار الترقية قراراً إدارياً، فقد خولت القوانين الهيئات المستقلة ذات الأختصاص بمراقبة القرارات الإدارية المخالفة للقانون.

قائمة المحتويات

ت	العنوان	رقم الصفحة
١	إلاية القرانية	أ
٢	إلاهةاء	ب
٣	الشكر والتقدير	ت
٤	المخلص	ث
٥	قائمة المحتويات	ج-خ
٦	المقدمة	٣-١
٧	الفصل الأول/ ماهية مجلس الخدمة العامة الإلآاحاء	٥٣-٥
٨	المبحث الأول/ مفهوم مجلس الخدمة العامة الإلآاحاء وأساسه القانوني	٢٧-٦
٩	المطلب الأول/ مفهوم مجلس الخدمة العامة الإلآاحاء	١٦-٨
١٠	الفرع الأول/ التعريف بمجلس الخدمة العامة الإلآاحاء	١١-٨
١١	الفرع الثاني/ مراحل تطور مجلس الخدمة العامة الإلآاحاء	١٦-١١
١٢	المطلب الثاني/ إلالاس الدستوري لمجلس الخدمة العامة الإلآاحاء	٢٧-١٦
١٣	الفرع الأول/ إلالاس الدستوري لمجلس الخدمة العامة الإلآاحاء	٢٠-١٧
١٤	الفرع الثاني/ إلالاس التشريعي لمجلس الخدمة العامة الإلآاحاء	٢٧-٢٠
١٥	المبحث الثاني/ طبيعة استقلال مجلس الخدمة العامة الإلآاحاء وتنظيمه الإداري	٥٣-٢٧
١٦	المطلب الأول/ الطبيعة القانونية لاستقلال مجلس الخدمة العامة الإلآاحاء	٤١-٢٨
١٧	الفرع الأول/ الطبيعة القانونية لاستقلال مجلس الخدمة العامة الإلآاحاء	٣٢-٢٩
١٨	الفرع الثاني/ مقومات استقلال مجلس الخدمة العامة الإلآاحاء	٤١-٣٢
١٩	المطلب الثاني/ التنظيم الإداري لمجلس الخدمة العامة الإلآاحاء	٥٣-٤١
٢٠	الفرع الأول/ آلية تعيين رئيس وأعضاء مجلس الخدمة العامة الإلآاحاء	٤٤-٤١
٢١	الفرع الثاني/ تشكيلات مجلس الخدمة العامة الإلآاحاء	٥٣-٤٤
٢٢	الفصل الثاني/ أآصاص مجلس الخدمة العامة الإلآاحاء في ترقية الموظف العام	١٢١-٥٤
٢٣	المبحث الأول/ ماهية الترقية	١٠٩-٥٤
٢٤	المطلب الأول/ شروط وأنواع الترقية	٧٨-٥٦

٢٥	الفرع الأول/ شروط الترقية	٦٩-٥٦
٢٦	الفرع الثاني/ أنواع الترقية	٧٨-٦٩
٢٧	المطلب الثاني/ موانع الترقية الوظيفية	١٠٩-٧٨
٢٨	الفرع الأول/ موانع ترقية الموظف العام العامة	٩٧-٧٩
٢٩	الفرع الثاني/ موانع ترقية الموظف العام الخاصة	١٠٩-٩٧
٣٠	المبحث الثاني/السلطة المختصة بإصدار قرار الترقية ونفاذه	١٢١-١٠٩
٣١	المطلب الأول/ السلطة المختصة بإصدار قرار الترقية في الدول المقارنة والعراق	١٠٦-١٠٩
٣٢	الفرع الأول/ السلطة المختصة بإصدار قرار الترقية في الدول المقارنة	١١٢-١١١
٣٣	الفرع الثاني/ السلطة المختصة بإصدار قرار الترقية في العراق	١١٦-١١٢
٣٤	المطلب الثاني/ نفاذ قرار الترقية الوظيفية	١٢١-١١٦
٣٥	الفرع الأول/ نفاذ قرار الترقية في الدول المقارنة	١١٩-١١٨
٦٣	الفرع الثاني/ نفاذ قرار الترقية في العراق	١٢١-١١٩
٣٧	الفصل الثالث/ الرقابة على قرارات ترقية الموظف العام	١٦٠-١٢٢
٣٨	المبحث الأول/ الرقابة الإدارية ورقابة الهيئات المستقلة على قرارات ترقية الموظف العام	١٤٠-١٢٣
٣٩	المطلب الأول/ الرقابة الإدارية على قرارات ترقية الموظف العام في الدول المقارنة والعراق	١٣٤-١٢٤
٤٠	الفرع الأول/ الرقابة الإدارية على قرارات ترقية الموظف العام في الدول المقارنة	١٢٨-١٢٥
٤١	الفرع الثاني/ الرقابة الإدارية على قرارات ترقية الموظف العام في العراق	١٣٤-١٢٨
٤٢	المطلب الثاني/ رقابة الهيئات المستقلة على قرارات ترقية الموظف العام في الدول المقارنة والعراق	١٤٠-١٣٤
٤٣	الفرع الأول/ رقابة الهيئات المستقلة على قرارات ترقية الموظف العام في الدول المقارنة	١٣٧-١٣٥
٤٤	الفرع الثاني/ رقابة الهيئات المستقلة على قرارات ترقية الموظف العام في العراق	١٤٠-١٣٧
٤٥	المبحث الثاني/ الرقابة القضائية على قرارات ترقية الموظف العام في الدول المقارنة والعراق	١٦٠-١٤٠

٤٦	المطلب الأول/ رقابة القضاء العادي على قرارات ترقية الموظف العام في الدول المقارنة والعراق	١٤٩-١٤١
٤٧	الفرع الأول/ رقابة القضاء العادي على قرارات ترقية الموظف العام في الدول المقارنة	١٤٧-١٤٢
٤٨	الفرع الثاني/ رقابة القضاء العادي على قرارات ترقية الموظف العام في العراق	١٤٩-١٤٧
٩٤	المطلب الثاني/ رقابة القضاء الإداري على قرارات ترقية الموظف العام في الدول المقارنة والعراق	١٦٠-١٤٩
٥٠	الفرع الأول/ رقابة القضاء الإداري على قرارات ترقية الموظف العام في الدول المقارنة	١٥٧-١٥٠
٥١	الفرع الثاني/ رقابة القضاء الإداري على قرارات ترقية الموظف العام في العراق	١٦٠-١٥٧
٥٢	الخاتمة	١٦٤_١٦٠
٥٣	النتائج	١٦٢-١٦١
٥٤	التوصيات	١٦٤-١٦٢
٥٥	قائمة المصادر والمراجع	١٨١-١٦٥
٥٦	الملخص بالإنكليزي	١٨٢



المقدمة

أولاً/ موضوع الدراسة:-

تعد الترقية من المزايا المادية والمعنوية التي يطمح لها الموظف للانتقال بحياته الوظيفية والمعاشية نحو الأفضل والتي تؤثر على أدائه الوظيفي وبالتالي يؤثر على سير المرافق العامة، ومن أجل ذلك أوجد المشرع نظاماً للترقية نصّت عليه التشريعات المتمثلة بقوانين الخدمة المدنية، إذ تؤدي الترقية إلى تولي الموظف مهام وصلاحيات تختلف عن مهام وصلاحيات الوظيفة السابقة، كما تؤدي الترقية أحياناً إلى زيادة مالية في مرتب الموظف المرقى، وقد إناضت التشريعات مهمة ترقية الموظفين بمجلس الخدمة العامة، إذ يتولى المجلس ترقية الموظفين على وفق ضوابط محددة تتمثل بشروط الترقية التي يجب إن تتوفر بالموظف المرقى، ولكن رغم توافر شروط الترقية في الموظف المرقى إلا أنه لا يمكن أن يحصل الموظف على ترقية بسبب وجود موانع للترقية تتمثل في الموانع العامة والموانع الخاصة، إذ تسري موانع الترقية العامة على عامة الموظفين بعكس موانع الترقية الخاصة التي تسري على من تتوفر به تلك الموانع، وفي سبيل ذلك ومن أجل حماية حقوق الموظف ولا سيما في مجال الترقية، فقد أخضع المشرع القرارات الإدارية المتمثلة بقرارات الترقية للرقابة الإدارية والقضائية ولرقابة الهيئات المستقلة، ولعل ما يعد نقطة الإنطلاق التي دفعتني لتناول هذا الموضوع هو عدم الوضوح بين النص الدستوري والتشريعات العادية في تحديد الجهة التي تتولى مهمة ترقية الموظفين.

ثانياً/ أهمية الدراسة:-

تكمن أهمية الدراسة في تحديد الجهة التي تتولى ترقية الموظفين وبيان شروط وأنواع الترقية الوظيفية والجهة التي تتولى إصدار قرارات الترقية، إذ تؤدي الترقية دوراً مهماً في سير المرافق العامة وتنمية الموارد البشرية ووصول أكفاء الموظفين إلى تبوء المناصب الوظيفية وبالتالي يمكن تقديم أفضل



الخدمات للمرافق العامة والمواطنين على السواء إضافة إلى حث الموظفين على الإبداع في مجال أعمالهم من خلال تقارير تقييم الاداء من قبل الرئيس المباشر التي لها دور في مجال الترقية، إضافة إلى تحديد الجهة التي تتولى ترقية الموظفين على وجه الدقة من غير إن يكون هنالك تعارض بين النصوص الدستورية أو القانونية، كما نأمل من المشرع العراقي تفعيل النص الدستوري الذي يتضمن اختصاص مجلس الخدمة العامة الاتحادي بترقية الموظفين والغاء كل نص يتعارض معه.

ثالثاً/ مشكلة الدراسة:-

تأتي مشكلة الدراسة من التعارض بين التنظيم القانوني والواقع العملي.

رابعاً/ هدف الدراسة:-

إن الهدف من تقديم هذه الرسالة هو تحديد الجهة المختصة بترقية الموظف العام وبيان رأي الفقه ونصوص التشريع ومعالجة التعارض ما بين النصوص القانونية والنص الدستوري وذلك بإلغاء كل نص يتعارض مع النص الدستوري إذ لا يجوز لأي تشريع أو فقرة قانونية تتعارض مع ما نص عليه الدستور.

خامساً/ منهج الدراسة:-

لبيان الجهة التي تتولى ترقية الموظف العام والمختصة بإصدار قرار الترقية وبيان تاريخ نفاذه والجهات الرقابية المختصة برقابة القرارات الإدارية، إرتأينا اعتماد المنهج التحليلي لعدد من النصوص الدستورية القانونية والقرارات والاحكام القضائية والاراء الفقهية إضافة الى المنهج المقارن مع جمهورية مصر العربية ودولة الإمارات العربية المتحدة لمقارنة اختصاصات مجلس الخدمة العامة للإتحادي مع مجالس الخدمة المدنية بترقية الموظف العام في هذه الدول لبيان مواطن الخلل ومعالجتها.

سادساً/ هيكلية الدراسة:-



إن موضوع الدراسة يتطلب تقسيمه على ثلاثة فصول، تتقدمها مقدمة تتضمن موضوع الدراسة وأهميتها ومشكلاتها والهدف منها وهيكلية الدراسة وكما يلي:

الفصل الأول: ماهية مجلس الخدمة العامة الإتحادي ويتكون من مبحثين، الأول هو مفهوم مجلس الخدمة العامة الإتحادي وأساسه القانوني والثاني هو طبيعة استقلال مجلس الخدمة العامة الإتحادي وتنظيمه الإداري.

وأما الفصل الثاني فهو اختصاص مجلس الخدمة العامة الإتحادي في ترقية الموظف العام ويتكون من مبحثين، الأول ماهية ترقية الموظف العام والثاني السلطة المختصة بإصدار قرار ترقية الموظف العام ونفاذه.

أما الفصل الثالث فهو الرقابة على قرار ترقية الموظف العام ويتكون من مبحثين أيضاً، الأول الرقابة الإدارية ورقابة الهيئات المستقلة على قرار ترقية الموظف العام، وأما الثاني فهو الرقابة القضائية على قرار ترقية الموظف العام ثم إنتهينا بخاتمة تضمنت أهم النتائج والتوصيات التي توصلت إليها الرسالة.

الفصل الأول

ماهية مجلس الخدمة العامة الإتحادي



الفصل الأول

ماهية مجلس الخدمة العامة الإتحادي

تقوم الدولة بممارسة نشاطاتها الوظيفية والمرفقية عن طريق موظفيها أو عمالها المدنيين، ولهذا يكون الموظفين العموميين بالإضافة إلى الأشخاص المعنوية العامة أدواتها التي تتمكن من خلالها من تحقيق أهدافها، كما يتحدد مفهوم الموظف العام ضيقاً واتساعاً وحسب الفلسفة السائدة لكل دولة الذي بدوره ينعكس على دور النشاط الإداري، إذ إن اتساع نطاق ومجالات النشاط الإداري يؤدي إلى زيادة وأهميه دور الموظف العام من ناحية، ويؤدي من ناحية أخرى إلى كثرة عدد الموظفين، والعكس صحيح أيضاً، إذ يقل دور الموظفين العموميين الذي يؤدي بدوره إلى إنكماش عددهم فيما لو ضاق نطاق ومجال النشاط الإداري^(١).

إن موظفي الدولة وخصوصاً في الوقت الحاضر يقومون بدور حيوي ومهم في إدارة وتوجيه عجلة التقدم والتطور، وخصوصاً في الدول المتقدمة، كما إن نجاح برامج التنمية الاقتصادية التي تنهض بها الدول المعاصرة، يتوقف على جهود موظفي الدولة، وكذلك الحال بالنسبة للخدمات التي تقدمها الدولة إلى مواطنيها في المجالات كافة، مما حدا بها بأن تولي الموظف العام قدراً كبيراً من الإلهام وقيامها بتنظيم شؤون الوظيفة العامة، مما يؤدي بالنتيجة إلى رفع مستوى الموظفين إدارياً وفنياً، كما يحق لهم مستوى عالياً من الإشباع لحاجاتهم، إضافة إلى تعزيز مكانتهم بين أفراد المجتمع^(٢).

ومما تقدم ونتيجة التقدم والتوسع في شؤون الخدمة المدنية، لذلك اقتضت الضرورة إنشاء أجهزة متخصصة تتولى تنظيم الوظيفة العامة مستقلة إدارياً ومالياً وفنياً من أجل أداء مهامها بحيادية وخاصة

(١) ينظر/ د . أنور احمد أرسلان ، وسيط القانون الإداري ، ط ١ ، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع ، القاهرة ، ١٩٩٨ ، ص ٢ .

(٢) ينظر/ د . عباس الحميري ، إدارة الخدمة المدنية والوظيفة العامة ، ط ٢ ، مطبعة رشاد برس ، بيروت ، ٢٠١٥ ص ١٧ .



الفصل الأول:-..... ماهية مجلس الخدمة العامة الإتحادي

فيما يتعلق بالترقية الوظيفية، لذلك اتجهت النظم القانونية إلى تأسيس أجهزة الخدمة المدنية وتحت مسميات وصلاحيات مختلفة.

وتتمثل هذه الهيئة في العراق بمجلس الخدمة العامة الإتحادي الذي نصّ عليها دستور جمهورية العراق بأنه (يؤسس مجلس، يسمّى مجلس الخدمة العامة الإتحادي، يتولى تنظيم شؤون الوظيفة العامة الإتحادية، بما فيها التعيين والترقية، وينظم تكوينه وأختصاصاته بقانون)^(١)، وبالفعل صدر قانون مجلس الخدمة العامة الإتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩ المعدّل.

وكما إن من متطلبات تنظيم الوظيفة العامة وبناء دولة مؤسسات، تكوين هيئة تضع نصب أعينها أولويات تطوير العمل الوظيفي في كافة مفاصل العمل الإداري إضافة إلى بلورة إلاس الصحيحة التي من شأنها تحقيق مبدأ العدالة والاستقلالية وضمان معايير الكفاءة في التعيين وإعادة التعيين والترقية^(٢). نجد ممّا تقدم إن هناك حاجة إلى قيام مجلس الخدمة العامة الإتحادي بتولي المهام التي نص عليها دستور جمهورية العراق وقانون مجلس الخدمة العامة الإتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٥ فعلياً والتي منها ترقية الموظف العام.

ولتسليط الضوء في هذا الفصل على ماهية مجلس الخدمة العامة الإتحادي في العراق والتشريعات المقارنة سنتناول مفهوم مجلس الخدمة العامة الإتحادي وأساسه القانوني في المبحث الأول، في حين نتطرق إلى التنظيم الإداري للمجلس وطبيعته القانونية في المبحث الثاني وفقاً لما يلي:

المبحث الأول

مفهوم مجلس الخدمة العامة الإتحادي وأساسه القانوني

(١) المادة (١٠٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٢ في ٢٨ كانون الأول ٢٠٠٥.

(٢) د. زينة صاحب كوزان وسلمان كامل سلمان الجبوري، النظام القانوني لمجلس الخدمة العامة الإتحادي في العراق، بحث منشور في مجلة المعهد، معهد العلمين للدراسات العليا، العدد (٥) لسنة ٢٠٢١، ص ٢٧٥.



الفصل الأول:-..... ماهية مجلس الخدمة العامة الإتحادي

عند التصفح في تاريخ التنظيم الإداري، نجد إن السلطة التنفيذية في قبضة الملك أو الرئيس في الأنظمة الدكتاتورية التي يسيرها وفق أهوائه أو رغباته الشخصية والتي تصب في خدمة مصالحه الخاصة دون أن تكون هنالك رقابة قانونية التي تتمثل بوجود هيئة أو مجلس يتولى تصحيح مسار الإدارة إذا ما انحرفت عن جادة الصواب. فقد كانت تلك المجالس أو الهيئات شكلية أي لم تمارس اختصاصها بحرية كاملة، فقد كانت تترجم رغبات الأنظمة السياسية. ولنا في ذلك مجلس الخدمة العامة الذي أشار له قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ في الفصل الخامس الذي ألغي فيما بعد^(١).

إن بعض الأنظمة القانونية قامت على تضمين دساتيرها أحكاماً تكفل تأسيس مجلس خدمة مدنية يتولى تنظيم شؤون الوظيفة رغبة منها في عدم ترك ذلك لمشئته المشرع. في حين إن بعضها ترك ذلك لمشئته المشرع ومن أمثلتها الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ إذ ترك ذلك لمشئته السلطة التشريعية تؤسس له قانون يقوم على ثنائية أجهزة الخدمة المدنية، أما في دولة الإمارات العربية المتحدة فقد أشار دستور الإمارات بأن المجلس الوطني الإتحادي هو من يتولى تشريع قوانين موظفي الإتحاد وتنفيذها، إذ تتولى شؤون الوظيفة المدنية ثلاثة أجهزة هي: مجلس الخدمة المدنية، ديوان الخدمة المدنية، لجنة شؤون الموظفين^(٢). أما دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ فقد أشار إلى تأسيس مجلس الخدمة العامة الإتحادي الذي يتولى شؤون الوظيفة العامة^(٣).

ومن أجل الوقوف على مفهوم مجلس الخدمة العامة الإتحادي وإساسة القانوني فأنا سوف نتناول في هذا المبحث مفهوم مجلس الخدمة العامة الإتحادي في المطلب الأول، ومن ثم نعرض على أساسه القانوني في المطلب الثاني، وفقاً لما يلي :-

(١) الغي مجلس الخدمة العامة بموجب قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) المرقم (٩٩٦) في ١٩٧٩/٩/٢٠ وبذلك الغيت

مواده من (٣٢-٢٤) التي نظمت تأليفه وواجباته، منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٢٧٢٦، في ١٩٧٩/٨/٢.

(٢) المادة (٥/١٢٠) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١، منشور في الجريدة الرسمية، العدد ١، السنة

الأولى، في ١٩٧١/١٢/٣١..

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

المطلب الأول

مفهوم مجلس الخدمة العامة الإتحادي

لضمان وحماية الوظيفة العامة من الاستغلال، فإن التنظيم الإداري تضمن إنشاء أجهزة متخصصة، تباينت نوعاً ما عن بعضها في أساسها القانوني أو طريقة تشكيلها وممارسة عملها على الرغم من إن جميعها تتولى إدارة شؤون الوظيفة العامة. فمنها من تشكل من مجلس وأحد كما في العراق الذي نص عليه دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في المادة (١٠٧)، ومنها من قام على ثنائية جهاز الخدمة المدنية كما في مصر الذي نص عليهما قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، ومنها من قام على ثلاثة أجهزة تتولى شؤون الوظيفة العامة كما في دولة الإمارات العربية المتحدة الذي نص عليهما القانون الاتحادي بشأن الخدمة المدنية رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١..

ولذلك سوف نتناول التعريف بمجلس الخدمة العامة الإتحادي في الفرع الأول، ومن ثم نتطرق إلى مراحل نشأة مجلس الخدمة العامة الإتحادي في الفرع الثاني، وعلى وفقاً لما يلي:-

الفرع الأول

التعريف بمجلس الخدمة العامة الإتحادي

من أجل التطبيق الصحيح للقواعد القانونية السليمة لابد من وجود هيئة تتولى تنظيم شؤون الوظيفة العامة والذي لابد منه، إذ إن عدم وجودها قد يؤدي إلى أنهيار النظام القانوني الوظيفي وبالتالي يتسبب بالفوضى التي تؤدي بدورها إلى ضياع حقوق شريحة كبيرة من شرائح المجتمع التي هي شريحة الموظفين، وبالتالي فقد أدركت الأنظمة القانونية ضرورة وأهمية تأسيس هيئة أو مجلس أو ديوان يتولى شؤون الخدمة المدنية نظراً لدورها في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المنشودة^(١).

(١) د. حمدي أمين عبد الهادي، الخدمة المدنية في الدول العربية، ج ١، مطبعة المعارف، بغداد ١٩٧٠، ص ٦.



الفصل الأول: -..... ماهية مجلس الخدمة العامة الإتحادي

وبالنسبة لتعريف مجلس الخدمة العامة أو كما يسمّى بمجلس الخدمة المدنية في مصر، فإن المشرع المصري لم يعرّف مجلس الخدمة المدنية في قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، بل تناول أحكامه في المادة (٣) التي بينت تشكيل المجلس وأختصاصاته التي تتمحور في مجال إبداء الرأي وتقديم المشورة والمقترحات، وقد أحال بخصوص القواعد والإجراءات المتعلقة بسير العمل به إلى لائحة داخلية يُشرعها المجلس^(١).

أمّا الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة فقد أنشئ بموجب القانون رقم (١١٨) لسنة ١٩٦٤ المعدّل^(٢) ألذي حل محل ديوان الموظفين بعد إلغائه، وبالتالي يعد هذا الجهاز كهيئة مركزية للتنظيم والمتابعة والخبرة الفنية في شؤون التنظيم والإدارة بالقطاعين الحكومي والعام^(٣).

أمّا بخصوص موقف المشرع فإنه قد عدّ الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة هيئة مستقلة تلحق بالجهاز التنفيذي^(٤).

أمّا الفقه فقد عرفه على أنه (أحد أجهزة الخدمة المدنية التي تقوم على تطوير مستوى الخدمة المدنية ورفع الكفاءة الإنتاجية وتحقيق العدالة بين الموظفين وتنظيم أحوالهم وأوضاعهم الوظيفية)^(٥)

أمّا في دولة الإمارات العربية المتحدة فإن تنظيم الخدمة المدنية فيها يتم من خلال ثلاثة أجهزة هي مجلس الخدمة المدنية وديوان الخدمة المدنية ولجنة شؤون الموظفين^(٦) فقد تناول المشرع مجلس الخدمة المدنية بالنصّ على إن (يشكل مجلس يسمّى مجلس الخدمة المدنية يتبع رئيس مجلس الوزراء

(١) اللائحة الداخلية لقواعد وإجراءات سير العمل بمجلس الخدمة المدنية المصري وأمانته الفنية ، منشور بالجريدة الرسمية بالعدد (٣٢) في ٢٠١٧/٢/٨.

(٢) ينظر/ المادة (١) من قانون الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رقم (١١٨) لسنة ١٩٦٤، منشور في الجريدة الرسمية بالعدد(٦٩) في ٢٤ مارس سنة ١٩٦٤.

(٣) ينظر/ د. حمدي أمين عبد الهادي، مصدر سابق، ص ٥٣.

(٤) المادة (١) من قانون الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رقم (١١٨) لسنة ١٩٦٤.

(٥) د. صلاح سيد عبد العال ، شرح أحكام قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٧، ص ٦٣ .

(٦) ينظر/ المواد (٨-١٢-١٦) من قانون الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة رقم ٢١ لسنة ٢٠٠١، منشور في الجريدة الرسمية في ٢٠٠١/١١/٤.

ويستهدف تطوير الخدمة المدنية ورفع مستوى الكفاية الإنتاجية وتحقيق العدالة في معاملة الموظفين والتأكد من مدى قيام الأجهزة التنفيذية بمسؤولياتها وكشف المخالفات في الجهاز الإداري والتحقيق فيها واقتراح الحلول التي تكفل تلافيتها مستقبلاً (١٠٠٠٠) (١).

وقد تطرق المشرع الإماراتي أيضاً إلى ديوان الخدمة المدنية وذلك بإشارته إلى إن (ينشأ ديوان للخدمة المدنية يلحق بالمجلس. ويعد الجهاز التنفيذي له) (٢). وقد أشار المشرع كذلك إلى لجنة شؤون الموظفين، إذ نصّ على إن (تشكل في كل وزارة أو دائرة لجنة لشؤون الموظفين بقرار من الوزير المختص من ثلاثة أعضاء على الأقل من كبار موظفي الوزارة أو الدائرة ويتولى أعمال السكرتارية بهذه اللجنة المسؤول عن شؤون الموظفين أو من يقوم مقامه دون إن يكون له صوت معدود، ويشترط لصحة انعقاد اللجنة حضور ثلاثة أعضاء أو أغلبية الإعضاء إيهما أكثر ٠٠٠٠) (٣)، وأمّا القضاء والفقه لم يتناول تعريفه.

وأما المشرع العراقي فقد تناوله في قانون مجلس الخدمة العامة الإتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩ المعدّل في المادة (٢) منه على أنه (يؤسس مجلس يسمى مجلس الخدمة العامة الإتحادي يرتبط بمجلس النواب ويتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري ويمثله رئيس أو من يخوله) (٤). يتضح من هذا النصّ إن المشرع قد خصّ المجلس بتسمية (مجلس الخدمة العامة الإتحادي) وفي هذا المصطلح إشارة واضحة إن المجلس يتولى تنظيم شؤون الوظيفة العامة على مستوى الدولة الإتحادية، كما أن الاستقلال المالي والإداري الذي أشار له الدستور وربطه بمجلس النواب كان الغرض منه أبعاده من التحزب والتسييس وبالأحرى أبعاد ملف التعيينات من المزايدات.

(١) المادة (٨) من القانون الاتحادي لحكومة دولة الإمارات العربية المتحدة رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١ منشور في الجريدة

الرسمية في ٤/١١/٢٠٠٢.

(٢) المادة (١٢) من القانون ذاته.

(٣) المادة (١٦) من القانون ذاته.

(٤) المادة (٢) من قانون مجلس الخدمة العامة الإتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩.

كما عرفه بعضهم بأنه هيئة مستقلة مالياً وإدارياً مرتبطة بمجلس النواب تسعى إلى تنظيم الوظيفة العامة على وفق قواعد المساواة والعدالة من خلال تطوير الجهاز الإداري وتلتزم في أداء واجباتها بمبادئ الموضوعية والشفافية متسامية عن التمييز، تراعي التناسب وقواعد الإجراءات القانونية المتبعة، لا تسعى إلى تحقيق الربح، وتكون ملتزمة باللوائح التنظيمية ذات الصلة الصادرة عنه في إطار الوظيفة العامة^(١).

ومما لا شك فيه بأن المصطلح (مجلس الخدمة العامة الإتحادي) الذي أطلقه المشرع على المجلس إنما أخذ هذا المصطلح مدى أوسع من المدى الحقيقي، إذا أجزمنا بأن المرافق العامة تؤدي نوعين من الخدمات، مدنية وعسكرية، فإنه من الأولى إن يسمّى هذا المجلس بمجلس الخدمة المدنية الإتحادي بدلاً من تسميته بمجلس الخدمة العامة الإتحادي كونها تتسجم مع مهامه وإحلال تسمية عبارة الخدمة المدنية محل عبارة الخدمة العامة أينما وردت في القانون^(٢).

الفرع الثاني

مراحل تطور مجلس الخدمة العامة الإتحادي

تعددت وتباينت صور تشكيل مجالس الخدمة المدنية في العراق والدول المقارنة نتيجة أختلاف الطرق القانونية لإنشائها، إذ إن مجلس الخدمة المدنية تم تأسيسه على شكل ديوان سواء ديوان الخدمة المدنية أو ديوان الموظفين بوصفه هيئة تابعة لرئيس الدولة أو رئيس الوزراء، إذ يتمتع رئيس الديوان بصلاحيات الوزير، إزاء موظفي الديوان إضافة إلى الإدارات التابعة له من حيث تقييمهم وترقيتهم وتأديبهم، كما أحاط رئيس الديوان ببعض الضمانات التي تتعلق بنقله أو عزله، فيما اتجهت بعض

(١) ينظر/ د . هشام جميل كمال إرحيم، مجلس الخدمة العامة الاتحادي بين الرقابة والاستقلالية في العراق، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة تكريت، العدد ٢٠، ٢٠١٧، المجلد ٦، ص ١٦٠.

(٢) نصّ قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ في الفصل الخامس منه على مجلس الخدمة العامة ومن ثم الغي بقرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (٩٩٦) لسنة ١٩٧٩، وبذلك ألغيت المواد (٢٤-٣٢) التي نظمت تأليفه وواجباته، منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٢٧٢٦ في ٢٠/٨/١٩٧٩.

الأنظمة إلى الجمع بين اللجنة والديوان، إذ يعهد للجنة رسم السياسات العامة فيما يباشر الديوان بما عهد إليه بمهام ذات طابع تنفيذي على سبيل التعيين وإعادة التعيين والترفع إضافة إلى مراقبة الدوائر العامة كمحاولة للجمع بينهما^(١).

ففي مصر نجد إن نظامها ألقانوني إذ جمع بين الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة الذي حل محل ديوان الموظفين بموجب القانون رقم (١١٨) لسنة ١٩٦٤ المعدل^(٢) ومجلس الخدمة المدنية الذي تشكل بموجب قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ الذي حل محل لجنة شؤون الخدمة المدنية في قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨، فأن مهامه لا تختلف عن مهام اللجنة المذكورة مع توسعة في تشكيلة العضوية التي لم يسبق لها تمثيل في اللجنة^(٣).

أما في دولة الإمارات العربية المتحدة نجد إن مجلس الخدمة المدنية تم تأسيسه على شكل (الجهاز المركزي للخدمة المدنية) الذي يضطلع به مجلس الخدمة المدنية ودائرة شؤون الموظفين الإتحادية في ظل قانون الخدمة رقم (٨) لسنة ١٩٧٣ (الملغى). أما في ظل القانون الإتحادي رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١ والخاص بالخدمة المدنية فأن مجلس الخدمة المدنية تم تأسيسه على شكل أجهزة تتولى شؤون الوظيفة العامة وهي مجلس الخدمة المدنية وديوان الخدمة المدنية ولجنة شؤون الموظفين^(٤).

أما في العراق فقد أسس المشرع لقانون مجلس الخدمة المدنية العامة الإتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩ المعدل، وعدّه هيئة مستقلة اكتسبت شرعيتها من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وهذه الهيئة تسمى مجلس الخدمة العامة الإتحادي.

(١) ينظر/ عبد الزهرة ناصر الدليمي، مجلس الخدمة واهميته في الوظيفة العامة، رسالة ماجستير قدّمت الى كلية القانون جامعة بغداد ١٩٧٣، ص ٤٠.

(٢) ينظر/ د. محمد احمد عبد الحميد، شرح قانون الخدمة المدنية في ضوء الفقه والقضاء وإفتاء مجلس الدولة، ط ١، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٨، ص ٦٣.

(٣) ينظر/ د. صلاح سيد عبد العال، مصدر سابق، ص ٣٣-٣٤.

(٤) ينظر/ د. نواف سالم كنعان، الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة، شرح لقانون الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١، الطبعة الأولى، مطبعة الجامعة، الشارقة، ص ٤، لسنة ٢٠٠٨.

أما عن مراحل تطور أجهزة الخدمة المدنية فيمكن إن نلاحظ في مصر بأن أول جهاز متخصص بتنظيم شؤون الوظيفة العامة كان يسمى ديوان الموظفين الذي أنشأ بالقانون رقم (١٩٠) لسنة ١٩٥١ (الملغى)^(١). الذي عهد له المشرع بممارسة اختصاصات واسعة في مجال الخدمة المدنية^(٢)، ولكن بسبب الصراعات السياسية تم إلغاء هذا القانون^(٣). وحل محله القانون رقم (٧٨) لسنة ١٩٥٢ الذي ألغى جزءاً من الاختصاصات التي منحها القانون السابق للديوان، وعلى أثر ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ تم إلغاء القانون الأخير أثر صدور القانون رقم (١٥٨) لسنة ١٩٥٢ (الملغى) إذ إن القانون الأخير أعاد اختصاصاته التي ألغاه القانون السابق، غير إن مسيرة ديوان الموظفين لم تدم طويلاً، فقد ألغى القانون الأخير بموجب القانون رقم (١١٨) لسنة ١٩٦٤ المعدل الذي بموجبه حل الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة محل ديوان الموظفين^(٤)، كون الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة يقوم بالعديد من الاختصاصات التي من شأنها العمل على تطوير الخدمة المدنية، ورغبة من المشرع في تشكيل جهاز يتصدى لتوفير حلول سريعة لمشاكل الخدمة المدنية ولتوحيد بعض الجهات المتخصصة في شؤون الخدمة المدنية للارتقاء إلى افضل الحلول، لذا نجد إن المشرع في قانون العاملين المدنيين رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨، اتجه إلى تأليف لجنة تسمى لجنة شؤون الخدمة المدنية برئاسة رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة تمارس صلاحيات متمثلة في توحيد السياسات والخطط العامة التي من شأنها إصلاح مفاصل الخدمة المدنية وتنظيم الخدمات وتطويرها^(٥).

(١) المادة (١) من قانون ديوان الموظفين المصري رقم (١٩٠) لسنة ١٩٥١ الملغى، المنشور في الجريدة الرسمية بالعدد ٦٩ لسنة ١٩٥١.

(٢) المادة (٣) من القانون ذاته

(٣) ينظر/ د. أنور احمد رسلان، نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، بدون طبعة، مكتبة النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٣، ص ٢٢ وما بعدها .

(٤) المادة (١) من قانون الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة المصري رقم (١١٨) لسنة ١٩٦٤.

(٥) د . محمد احمد عبد اللاه محمد ، الوظيفة العامة ط ١، المكتب الجامعي الحديث ، الإسكندرية ، ٢٠١٥ ، ص ٢٦ .

وبذلك شهدت الوظيفة ثنائية في أجهزة الخدمة المدنية إذ يتولى شؤون الوظيفة العامة جهازان، الأول الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، والآخر لجنة شؤون الخدمة المدنية وفي مراحل التطور التي سبق تناولها واستمرارية التنظيم لأجهزة الخدمة المدنية الذي إنتهى بصدر قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ النافذ الذي قضى بتشكيل مجلس الخدمة المدنية الذي حل محل لجنة شؤون الخدمة المدنية التي تأسست بموجب قانون العاملين المدنيين في الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨.

أما في دولة الإمارات العربية المتحدة ومن استقرار مراحل تطور تشكيل أنظمة الخدمة المدنية نجد إن قوانين الخدمة المدنية التي صدرت التي كان أولها صدور القانون الإتحادي للخدمة المدنية الخاص بموظفي ومستخدمي دولة الإمارات العربية المتحدة رقم (٤) لسنة ١٩٧٢ بشأن قانون خدمة موظفي دولة الإمارات العربية المتحدة إذ نصّ (إلى إن يصدر قانون الخدمة لموظفي ومستخدمي حكومة إلتحاد، تسري أحكام قانون خدمة الموظفين في أمارة أبو ظبي رقم (٥) لسنة ١٩٧١ على جميع موظفي دولة الإمارات العربية المتحدة ومستخدميها المدنيين ممن يتقاضون رواتبهم من الميزانية العامة لدولة إلتحاد، وذلك باستثناء الفئات التي تسري في شأنهم قوانين خاصة)^(١).

ومن استقرار المادة الأولى من القانون الإتحادي رقم (٤) لسنة ١٩٧٤ نلاحظ أنه استعار أحكام قانون الخدمة المدنية للموظفين في أمارة (أبو ظبي) رقم (٥) لسنة ١٩٧١ لتسري على موظفي ومستخدمي حكومة إلتحاد.

ثم بعد ذلك صدر القانون الإتحادي رقم (٨) لسنة ١٩٧٣ الذي طبق على الموظفين والمستخدمين في الحكومة الإتحادية وحكومة (أبو ظبي) ومن ثم وخلال مدة زمنية صدر التعديل الآخر بموجب القانون الإتحادي رقم (٧) لسنة ١٩٧٧ المعدل للقانون الإتحادي رقم (٨) لسنة ١٩٧٣ المتعلق بتعديل جدول درجات ورواتب الموظفين والمستخدمين ومن ثم صدر القانون الإتحادي رقم (٥) لسنة

(١) المادة (١) من القانون الاتحادي لحكومة دولة الإمارات العربية المتحدة رقم (٤) لسنة ١٩٧٢.

١٩٧٨ المعدّل للقانون الاتحادي رقم (٨) لسنة ١٩٧٣ ومن ثم صدر القانون الاتحادي رقم (٧) لسنة ١٩٧٨ المعدّل للقانون الاتحادي رقم (٨) لسنة ١٩٧٣ وكان آخرها صدور القانون الاتحادي رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١ المعدّل للقانون الاتحادي رقم (٨) لسنة ١٩٧٣ بشأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية^(١).

أما في العراق فقد شهدت الخدمة المدنية صدور أول تشريع يتناول تنظيم الوظيفة العامة ويتولى تعيين الموظفين وترقيتهم بالقانون رقم (١٠٣) لسنة ١٩٣١^(٢)، كما توالى التشريعات القانونية حتى تم صدور تشريع يتلافى قصور التشريع السابق بالقانون رقم (٦٤) لسنة ١٩٣٩، إذ تضمن قواعد أكثر دقة من القانون السابق

لذا إرتأى القائمين على شؤون الخدمة المدنية تجاوز سلبيات المرحلة السابقة من خلال تشريع جديد من شأنه توحيد قواعد الخدمة المدنية باستثناء بعض القطاعات، وتأسيسا على ما سبق صدر قانون الخدمة المدنية رقم (٥٥) لسنة ١٩٥٦ (الملغى) الذي يعد أول قانون يؤسس لمجلس خدمة مدنية مستقل عن الوزارات يتولى التعيين وإعادة التعيين والترقية^(٣)، إذ يتولى المجلس المصادقة على مقترحات الترفيع التي ترفع إليه من قبل الوزارات.

وبعد صدور قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ تكرر النصّ على تشكيل مجلس الخدمة العامة ليتولى تلك المهام التي نصّ عليها القانون السابق^(٤)، غير إن مجلس الخدمة العامة لم يستمر

(١) ينظر/ د . نواف سالم كنعان، المرجع السابق ، ص ٤ .

(٢) المادة (٤) من قانون الخدمة المدنية رقم (١٠٣) لسنة ١٩٣١، منشور في الوقائع العراقية بالعدد ١٠٧١ لسنة ١٩٣١/١٢/١٩ ..

(٣) ينظر/ المادة (٣٣) من قانون الخدمة المدنية رقم (٥٥) لسنة ١٩٥٦، منشور بالوقائع العراقية بالعدد ٣٨٠٤ في ١٩٥٦ /٦/١٢

(٤) ينظر/ المادة (١/٢٤) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠، منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٣٠٠ في ١٩٦٠ /٦/٢ .

بمهامه أثر صدور قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) المرقم (٩٩٦) لسنة ١٩٧٩ بإلغاء الذي تضمن إضافة إلى إلغائه نقل صلاحياته إلى الوزراء أو من يخولهم^(١).

نجد ممّا سبق ذكره أن مجلس الخدمة العامة يتولى المصادقة على مقترحات الترقية التي ترفع إليه من قبل الوزارات المعنية.

كما إن تحول العراق بعد عام ٢٠٠٣ من الحكم الدكتاتوري إلى الحكم الديمقراطي، فقد كانت هنالك حاجة ملحة إلى تأسيس مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩ ليتولى التعيين وإعادة التعيين والترقية ثم بعد ذلك صدر قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ هو الآخر الذي قام بتعديل في بعض مواد قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ وتنظيم الوظيفة العامة وبذلك أصبحت هنالك تعددية في القوانين التي تتولى تنظيم الوظيفة العامة، منها قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ وقانون الملاك رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠ المعدل وقانون أنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل وقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل وقانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩، لذلك نهيب بالمشّرع العراقي دمج القوانين في قانون واحد.

المطلب الثاني

الاساس الدستوري القانوني لمجلس الخدمة العامة الاتحادي

تسعى الدساتير الى التوفيق بين تنظيم السلطة وحماية الحقوق والحريات نظراً لأن كلاهما يقيّد الآخر، إذ إن المساواة في الحقوق ركيزة يسعى المشّرع لتحقيقها وخصوصاً في مجال ترقية الموظف العام، وللحفاظ عليها فقد ذهب المشّرع الدستوري في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ إلى النصّ

(١) الفقرة (أولاً) من قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (٩٩٦) في ٢/٨/١٩٧٩، منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٢٧٢٦ لسنة ١٩٧٩.

على تأسيس هيئات مستقلة التي من ضمنها هيئة تتولى إدارة شؤون الوظيفة العامة، غير إن هنالك دساتير لم تشر صراحة إلى تلك الهيئات في صلب الوثيقة الدستورية بل عمدت إلى ترك تأسيس تلك الهيئات إلى مشيئة السلطة التشريعية كما في دستور جمهورية مصر لسنة ٢٠١٤ أو يكون من اختصاص السلطة التنفيذية كما في دولة الإمارات العربية المتحدة، ولذلك سنتطرق في الفرع الأول إلى بيان إلهاس الدستورى لأنظمة الخدمة المدنية في العراق والدول المقارنة، ومن ثم نخرج للأساس التشريعي لمجلس الخدمة العامة الإتحادي في العراق والدول المقارنة في الفرع الثاني وفقاً لما يأتي:

الفرع الأول

إلهاس الدستورى لمجلس الخدمة العامة الإتحادي

تسمو القواعد الدستورية على جميع القواعد القانونية في الدولة، لذلك إرتأى المشرع الدستورى إلى تضمين الوثيقة الدستورية قواعد مهمة تنظم شؤون الوظيفة العامة تمهد الى تأسيس هيئة مستقلة تتولى تنظيم شؤون الوظيفة العامة.

ففي مصر أشار دستور مملكة مصر والسودان سنة ١٩٢٣ (الملغى) إلى إن المصريين متساوون في الحقوق والحريات أمام القانون ولا فرق بينهم لإعتبارات الدين أو إلهاصل أو اللغة^(١)، وذات إلهاحكام تكررت نصوصها في دستور سنة ١٩٣٠ (الملغى) بأقرار المساواة أمام القانون من حيث الحقوق والحريات، ورغم أن الدستور لم يتطرق بنص صريح الى حقوق الموظفين بالترقية ألا انه يفهم من النص الدستورى بأن المصريين متساوون امام الحقوق الوظيفية والسياسية على حد سواء^(٢).

(١) ينظر/ المادة (٣) من دستور مملكة مصر والسودان لسنة ١٩٢٣.

(٢) المادة (٣) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٣٠، منشور في الجريدة الرسمية بالعدد (٩٨) غير أعتيادي بتاريخ ٢٣ أكتوبر سنة ١٩٣٠.

أما دستور ١٩٥٦ (الملغى) لم يتناول في نصوصه مجلس أو هيئة تأخذ على عاتقها تنظيم الوظيفة العامة فيما يخص مدار بحثنا، إذ تطرق الى اختصاص رئيس الجمهورية الذي يتمثل في تعيين الموظفين المدنيين والعسكريين وعلى الوجه المبين في القانون^(١).

أما في ظل دستور ١٩٥٨ (الملغى) الذي صدر على أثر الوحدة العربية بين مصر وسوريا ومن خلال استقرار نصوصه نجد أنه لم يشر الى هيئة او مجلس يتناول تنظيم الوظيفة العامة.

ومن ثم أعقبه دستور الجمهورية المتحدة لسنة ١٩٦٤ (الملغى) الذي كان أكثر تفصيلا مما سبقه فقد كفل تكافؤ الفرص لجميع المواطنين^(٢). ولكن رغم ذلك فإنه لم يشر الى اي مجلس أو هيئة تتولى تنظيم الوظيفة العامة أو بالاحرى الى تشكيل هيئات مستقلة يكون ذلك من اختصاصها.

وعلى النهج ذاته سار دستور سنة ١٩٧١ (الملغى) وذلك من خلال عدّه الوظيفة العامة تكليف للقائمين بها بتبغّي تقديم الخدمة للشعب، إذ تضع الدولة القواعد التي تتضمن حماية الموظف العام، كما حظر الدستور فصل الموظف بغير الطريق التأديبي إلا في الاحوال التي بينها القانون^(٣)، وبما أن الدستور لم ينص على هيئة أو مجلس يتولى تنظيم الوظيفة، فقد أناط سلطة التعيين برئيس الجمهورية^(٤).
واسناداً لما سبق فإن الدساتير التي تم ذكرها لم تؤسس لمجالس أو هيئات تتولى تنظيم شؤون الوظيفة العامة، غير إن ذلك لا ينفي وجود قواعد تتولى ترقيات وعلاوات الموظف العام.

أما في ظل دستور سنة ٢٠١٢ (الملغى)، فقد أسس المشرع الدستوري هيئات مستقلة وأجهزة رقابية وتداركاً لأنعكاسات الدساتير السابقة، فقد قام بتسمية بعض الهيئات المستقلة يصوره صريحة في

(١) ينظر/ المادة (١٤٠) من القانون المصري لسنة ١٩٥٦، المنشور في الوقائع المصرية بالعدد (٥ مكرر) في ١٩٥٦/١/١٦.

(٢) ينظر/ المادة (٨) من دستور الجمهورية العربية المتحدة لسنة ١٩٦٤ المنشور في الجريدة الرسمية (بالعدد ٦٩ تابع أ) في ٢٤ مارس سنة ١٩٦٤.

(٣) ينظر/ المادة (١٤) من الدستور المصري لسنة ١٩٧١، منشور في الجريدة الرسمية بالعدد ٣٦ مكرر (أ) في ١٣ سبتمبر ١٩٧١.

(٤) ينظر المادة (١٤٣) من القانون ذاته.

النص الدستوري، فيما أحال إلى القانون فيما يتعلق بتأسيس هيئات أخرى لبيان اختصاصها ولغرض تنظيمها وسير العمل فيها، غير إن الدستور أحال إلى القانون تحديد السلطة التي تتولى تعيين وعزل الموظفين وبيان اختصاص الوظائف الرئيسة وحقوق الموظفين وضماناتهم^(١)، ومن حقوق الموظف العام الرواتب والترقيات والعلاوات التي هي مدار بحثنا.

أما دستور ٢٠١٤ فإنه لم يتناول في نصوصه مجلس الخدمة المدنية بل نص في ذات الوقت على بعض الهيئات والأجهزة المستقلة، وتعد من تلك الهيئات والأجهزة البنك المركزي والهيئة العامة للرقابة المالية والجهاز المركزي للمحاسبات وهيئة الرقابة المالية، فيما أحال إلى القانون تحديد الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية الأخرى وبيان اختصاصها وسير العمل فيها^(٢)، ومن الأجهزة التي أحالها المشرع إلى القانون هو مجلس الخدمة المدنية المصري بالقانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦.

أما في دولة الإمارات العربية المتحدة وعند تصفح دستورها، نجد إن المشرع الدستوري في دستور سنة ١٩٧١ لم يتناول أجهزة الخدمة المدنية، بل ترك ذلك إلى مشيئة السلطة التنفيذية، فقد أشار في نصوصه إلى الوظيفة العامة بنصه على إن (باب الوظائف العامة مفتوح لجميع المواطنين، على أساس المساواة بينهم في الظروف، وفقاً لا أحكام القانون. والوظائف العامة خدمة وطنية تناط بالقائمين بها، ويستهدف الموظف العام في أداء واجبات وظيفته المصلحة العامة وحدها)^(٣).

أما بخصوص تأسيس مجلس الخدمة العامة، فقد نص عليه القانون الاتحادي رقم (٢١) بشأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادي.

(١) ينظر/ المادة (١٦٥) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٢، منشور في الجريدة الرسمية بالعدد (٥١) مكرر (ب) في ٢٥ ديسمبر ٢٠١٢.

(٢) ينظر/ المادة (٢١٥) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤.

(٣) المادة (٣٥) من دستور الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١.

- أما في العراق فقد كانت أول تجربة دستورية شهدها العراق متمثلة بالقانون الأساسي لسنة ١٩٢٥^(١) الذي لم يؤسس لهيئة مستقلة عن الوزارات لتنظيم شؤون الوظيفة العامة، وكذلك الدساتير المؤقتة التي أعقبتها المتمثلة بدستور ١٩٥٨^(٢) ودستور ١٩٦٣^(٣) ودستور ٢٢ نيسان ١٩٦٤، ودستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤^(٤) ودستور ٢١ أيلول ١٩٦٨^(٥) ودستور ١٩٧٠^(٦)، وبعد نهاية الحكم الاستبدادي عام ٢٠٠٣ وصدر قانون إدارة الدولة للمرحلة الإنتقالية لعام ٢٠٠٤^(٧)، إذ لم يؤسس لهيئة مستقلة تأخذ على عاتقها تنظيم الوظيفة العامة.

أما في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥^(٨)، فقد أسترِكَ المشرع الدستوري بالحاجة إلى تأسيس هيئة مستقلة، تتولى إدارة شؤون الوظيفة العامة فيما يتعلق بالتعيين وإعادة التعيين والترقية، وبالتالي فإنه نصّ في الفصل الرابع من الباب الثالث من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على تأسيس مجلس الخدمة العامة الإتحادي.

الفرع الثاني

الإسّاس التشريعي لمجلس الخدمة العامة الإتحادي

من خلال إلقاء نظرة على تاريخ الخدمة المدنية نرى إن مجالس الخدمة المدنية نصّت عليه قوانين الخدمة المدنية في صلب نصوصها كما في العراق والدول المقارنة.

(١) منشور في الوقائع العراقية بالعدد ١ لسنة ١٩٢٥.

(٢) منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٢ في ١٢/٢٨ / ١٩٥٨.

(٣) منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٧٩٥ في ٤/٢١ / ١٩٦٣.

(٤) منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٩٤٩ في ١٠/٥ / ١٩٦٤.

(٥) منشور في الوقائع العراقية بالعدد ١٦٢٥ في ٦/٢١ / ١٩٦٨.

(٦) منشور في الوقائع العراقية بالعدد ١٩٠٠ لسنة ١٩٧٠.

(٧) منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٣٩٨١ لسنة ٢٠٠٤.

(٨) منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٢ لسنة ٢٠٠٥.

ففي مصر التي كان أولها قانون ديوان الموظفين عام ١٩٥١ ولغاية تشريع عام ٢٠١٦ النافذ، إذ تم تأسيس هيئة ذات اختصاص في تنظيم الوظيفة العامة^(١). إذ كان أول جهاز يتعلق بشؤون الوظيفة العامة هو ديوان الموظفين بالقانون رقم (١٩٠) لسنة ١٩٥١ (الملغى) على إعتباره هيئة مستقلة أي أنه يختص بالإشراف على تنفيذ قواعد الخدمة المدنية إضافة إلى إجراء موازنة بين إعداد موظفي الوزارة والأعمال المناطة بدوائرها وما تقتضي به من ضرورات مهام مكلفين بها. إضافة إلى ذلك، فقد عهد المشرع له إقامة نظام للأمتحانات الخاص باختيار المرشحين لتولي الوظائف العامة من بين المتقدمين، وكذلك يدرس أعمادات الموظفين المقدمة من قبل الوزارات وبيان ما لديه من ملاحظات بشأنها وفي حالة عدم الأخذ بها من قبل الحكومة يحق له عرضها على البرلمان، وله وضع إالاقتراحات التي من شأنها إن تؤدي لضمان سير الأعمال على وجه مرضي^(٢). ويتولى إدارة الديوان رئيس بدرجة وزير يرشح من قبل رئيس الوزراء وعند موافقة المجلس يرفع للملك لغرض إصدار مرسوم بتعيينه ويتم إعلام البرلمان بمرسوم التعيين، وقد اشترط القانون موافقة البرلمان على عزل رئيس الديوان أو أحالته على المعاش، وذلك لأحاطة الديوان بقدر من الاستقلال^(٣).

كما إن ديوان الموظفين في مصر فقد استقلاله على أثر الصراعات السياسية القائمة إنداك، فقد صدر القانون رقم (٧٨) لسنة ١٩٥٢ (الملغى). وقد عدّ الديوان هيئة تابعة لوزارة المالية والاقتصاد، ولوزير المالية والاقتصاد ترشيح رئيس الديوان بمرسوم يصدر بتعيينه^(٤)، ولم يصدر التشريع أي ضمانات ضمانات تتعلق بعزل رئيس الديوان أو أحالته على المعاش، ومن أجل تصحيح مسار الديوان فقد أصدرت

(١) ينظر/ د . مصطفى محمد موسى، شرح قانون الخدمة المدنية المصري، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٩، ص ٢٦.

(٢) ينظر/ المادة (٢) من قانون ديوان الموظفين المصري رقم (١٩٠) لسنة ١٩٥١ الملغى، منشور في جريدة الوقائع المصرية بالعدد ٩٨ في ٢٥ أكتوبر سنة ١٩٥١.

(٣) ينظر/ المادة (٣) من القانون ذاته.

(٤) ينظر/ المادة (٣) من قانون ديوان الموظفين المصري رقم (٧٨) لسنة ١٩٥٢ الملغى، منشور في الوقائع المصرية بالعدد ٩٠ مكرر (أ)، غير اعتيادي في ٧ يونيو ١٩٥٢.



هيئة الوصايا المؤقتة قانون ديوان الموظفين رقم (١٥٨) لسنة ١٩٥٢ (الملغى). الذي عدّ الديوان هيئة مستقلة دون إن يفك ارتباطه عن وزارة المالية والاقتصاد، إذ يعين رئيس الديوان بمرسوم بناءً على ترشيح الوزير مع تعديل جزئي الذي يتمثل في عدّ رئيس الديوان ووكيله غير قابلين للعزل رغم الارتباط^(١)، ومن ثم كتب لمسيرة ديوان الموظفين إن تتوقف وحل محلها الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بموجب القانون رقم (١١٨) لسنة ١٩٦٤ المعدل^(٢). إذ عدّ الجهاز المركزي هيئة مستقلة إذ تُنظم إدارته المركزية التي يتكون منها الجهاز بقرار من رئيس الجمهورية وتتبع تلك الإدارة إدارات عامة يحددها قرار صادر من رئيس الجهاز التي بين القانون اختصاصها وتعمل على تطوير الخدمة المدنية^(٣).

ثم بعد ذلك صدر قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ (الملغى) إذ قضى بتأليف لجنة شؤون الخدمة المدنية برئاسة رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة وعضوية عدّة جهات معنية بشؤون الخدمة المدنية التي يكون من اختصاصها إعداد مشروع اللوائح الخاصة بتنفيذ القانون وإصدار التعليمات اللازمة لتنفيذه والتعليمات التي تضع فتاوى مجلس الدولة موضع التنفيذ^(٤).

ثم بعد ذلك صدر قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ النافذ الذي نصّ على حل مجلس الخدمة المدنية محل لجنة شؤون الخدمة المدنية التي أسس لها قانون العاملين المدنيين رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ (الملغى)^(٥). وبذلك يتولى شؤون الخدمة المدنية جهازان الأول الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة والآخر مجلس الخدمة المدنية.

(١) ينظر/ المادة (٥) من قانون الموظفين المصري رقم (١٥٨) لسنة ١٩٥٢ الملغى، منشور في الوقائع المصرية بالعدد ١٢٤ في ٢١ أغسطس سنة ١٩٥٢.

(٢) ينظر/ المادة (١) من قانون الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رقم (١١٨) لسنة ١٩٦٤ المعدل.

(٣) ينظر/ المادة (٣) من قانون الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رقم (١١٨) لسنة ١٩٦٤ المعدل.

(٤) ينظر/ المادة (٢) من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ الملغى، المنشور في الجريدة الرسمية ، السنة الحادية والعشرون ، بالعدد ٢٩ (تابع ب) في ٢٠ يولييه ١٩٨٧.

(٥) المادة (٣) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦.



وتأسيساً على ذلك فإن ديوان الخدمة المدنية الذي يتولى شؤون الوظيفة العامة بما فيها الترقية التي هي محور بحثنا وما أعقبه الى صدور قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، فأنها تعمل في إطار تنظيم الوظيفة العامة حيث تعد هيئات مستقلة وقد تم تغيير تسميتها الى مجلس الخدمة المدنية في ظل قانون الخدمة المدنية المصري النافذ.

أما في دولة الإمارات العربية المتحدة نجد إن الجهاز المركزي للخدمة المدنية يكون متمثلاً في كل من مجلس الخدمة المدنية ودائرة شؤون الموظفين الإتحادية، وقد تم النص عليهما في القانون الإتحادي رقم (٨) لسنة ١٩٧٣ (الملغى) الذي يعد إلهاماً للقانوني لهما، إذ إن مجلس الخدمة المدنية يتشكل برئاسة أحد الوزراء، وسبعة أعضاء من عناصر إدارية ومالية وقانونية لا تقل درجة أي منهم عن الدرجة الأولى من الحلقة الأولى، شرط إن يكون من بينهم ممثل لكل من دائرة شؤون الموظفين ووزارة المالية، كما يصدر قرار من مجلس الوزراء بتشكيل هذا المجلس إذ أصدر مجلس الوزراء قراره المرقم ٦/٣/٦ لسنة ١٩٨٩ في ١٩٨٩/٥/٢٨، بإعادة تشكيل مجلس الخدمة المدنية الذي يتشكل برئاسة وزير الدولة لشؤون مجلس الوزراء وعضوية كل من مدير عام دائرة شؤون الموظفين ووكيل وزارة العدل والشؤون الاجتماعية ووكيل وزارة التربية والتعليم ووكيل الصحة ووكيل وزارة المالية والصناعة ومدير عام المركز الوطني للحاسب الآلي ومدير عام معهد التنمية الإدارية^(١)، وأما دائرة شؤون الموظفين الإتحادية فقد ألحقت بوزير الدولة لشؤون مجلس الوزراء، إذ يرأسها مدير عام يساعد الوزير في تحقيق أهداف الدائرة وأختصاصاتها ويختص بتصريف شؤون الدائرة اليومية وتنفيذ سياستها المقررة^(٢).

وعلى أعقاب القانون الإتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة رقم (٨) لسنة ١٩٧٣ (الملغى) صدر القانون الإتحادي رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١ النافذ في ٢٠٠١/١١/٤ المتعلق بالخدمة المدنية في دولة

(١) ينظر/ د . ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر ١٩٩٥، ص ٦٤.

(٢) ينظر/ المرجع نفسه، ص ٦٧.



الأمارات العربية المتحدة الذي نصّ على أجهزة الخدمة المدنية التي تتولى شؤون الوظيفة العامة وهي مجلس الخدمة المدنية في المواد (٨-١١) وديوان الخدمة المدنية في المواد (١٢-١٥) ولجنة شؤون الموظفين في المواد (١٦-١٧)، إذ يتبع مجلس الخدمة المدنية رئيس مجلس الوزراء، ويتشكل برئاسة رئيس بدرجة وزير وعضوية تسعة أعضاء من بينهم عناصر قانونية وإدارية ومالية متخصصة، على أن يكون ثلاثة منهم من العاملين في الوزارات، لا تقل درجة أي منهم عن الأولى، وبقرار من مجلس الوزراء يتم اختيار الرئيس والأعضاء بالإضافة إلى تحديد مكافآت الأعضاء، كما يختار المجلس نائباً للرئيس من بين أعضائه، ويكون مديراً عاماً الديوان مقرراً للمجلس، كما يكون اجتماع المجلس صحيحاً بحضور أغلبية الأعضاء، على أن يكون من بينهم الرئيس ونائبه، إذ تصدر القرارات بأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين، ويرشح لعضوية المجلس لمدة أربعة سنوات قابلة للتجديد إذ تقوم اللائحة التنفيذية التي شرعها الاتحاد بتنظيم اجتماعات المجلس ولرئيس المجلس صلاحيات الوزير بالنسبة للديوان^(١).

أما ديوان الخدمة المدنية فإنه يلحق بالمجلس ويعد الجهاز التنفيذي للمجلس، ويتولى إدارته مدير عام بدرجة وكيل وزير، ويكون مسؤولاً أمام المجلس^(٢).

أما لجنة شؤون الموظفين فإنها تتشكل في كل وزارة بقرار من الوزير المختص، إذ تتألف من ثلاثة أعضاء على الأقل من كبار موظفي الوزارة أو الدائرة، كما يتولى أعمال السكرتارية في هذه اللجنة المسؤول عن شؤون الموظفين أو من يقوم مقامه، دون أن يكون له صوت معدود، كما يشترط لصحة انعقاد اللجنة حضور ثلاثة أعضاء أو أغلبية الأعضاء أيهم أكثر، وبذلك تصدر قرارات اللجنة بأغلبية إلزامية، وإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي منه رئيس الجلسة^(٣).

(١) المادة (٨) من القانون الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١، منشور في الجريدة الرسمية في ٢٠٠١/١١/٤.

(٢) المادة (١٢-١٣) من القانون ذاته.

(٣) المادة (١٦) من القانون ذاته.



أما في العراق نجد إن مجلس الخدمة العامة في العراق يجد أساسه القانوني في قانون الخدمة المدنية رقم (٥٥) لسنة ١٩٥٦ (الملغى). فقد نصّ في الفصل الخامس منه على إنشاء مجلس خدمة عامة^(١) برئاسة رئيس وعضوية أربعة يعينهم مجلس الوزراء بناءً على توصية من وزارة المالية لثلاثة سنوات قابلة للتجديد بذات المدة^(٢).

وقد اشترط في رئيس وأعضاء المجلس إن يكونوا من ذوي الدرجات العليا في درجات القضاة شرط إن تكون لديهم خدمة ممتازة أو قد شغلوا وظيفة أستاذ أو عميد بشرط إن تكون لديهم خدمة لا تقل عن خمس سنوات ويحملون درجات علمية جامعية أو إن يكون لديهم أختصاص في الطب أو الهندسة^(٣). ويكون مجلس الخدمة مسؤول أمام مجلس الوزراء، ومن مهام المجلس الحصرية التي نصّ عليها القانون ثلاثة مهام، تنحصر المهمتين الأولى والثانية في التعيين وإعادة التعيين، ويكون ذلك من خلال إجراءات يتمثل في امتحان تحريري أو مقابلة لغرض التأكد من مدى صلاحية المرشحين للتعيين بشرط إن يكون هنالك نظام يوضح إشتراك في إلامتحان على إن يتضمّن فرصاً متساوية للمواطنين كافة، وكذلك يبين إجراء تدابير إلامتحان بطريقة سرية، ومن ثم بيان التعاون مع الدوائر، ومن ثم إصدار شهادة أهلية في الوظائف التي سوف تشغل بأختصاصات علمية مع مراعاة الشروط العامة للتعيين، أما المهمة الثالثة فتتمثل في عملية ترفيع الموظفين^(٤). كما يختص المجلس بالنظر في اعتراضات المواطنين الذين لم يعينوا واعتراضات الموظفين الذين لم يرفعوا، ويكون ذلك من خلال التعليمات التي يصدرها المجلس^(٥). أما عن كيفية أشغال الوظائف القيادية بدرجة مدير عام أو متصرف فما فوق فأنها تكون خارج

(١) ينظر/ جبار وحيد حسن، النظام القانوني للوظيفة العامة في جمهورية العراق، ط١، مكتبة القانون والقضاء، ٢٠٢١، ص ٤٩.

(٢) المادة (٢٢) من قانون الخدمة المدنية رقم (٥٥) لسنة ١٩٥٦ الملغى، منشور في الوقائع العراقية بالعدد (٣٨٠٤) في ١٩٥٦/٦/١٢.

(٣) ينظر/ المادة (٢٣/أ) من قانون الخدمة المدنية رقم (٥٥) لسنة ١٩٥٦ (الملغى)

(٤) ينظر/ المادة (٢٨/أ) من القانون ذاته.

(٥) ينظر/ المادة (٢٨/ج) من القانون ذاته.



صلاحيات المجلس، إذ يتولى الوزير المختص تقديم اقتراحاً بتعيينهم لمجلس الوزراء لينتهي بصدر إرادة ملكية^(١). ولمجلس الخدمة صلاحية توزيع المعينين حديثاً على مختلف دوائر الدولة وحسب الحاجة فيها والوظائف الشاغرة^(٢).

أما في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، وقبل تعديله من قبل مجلس قيادة الثورة (المنحل) بقراره المرقم (٩٩٦) لسنة ١٩٧٩، فقد جاءت أحكامه مطابقة لاحكام سلفه، إذ نصّ في الفصل الخامس منه على تأسيس مجلس خدمة عامة مبيناً مهامه وسبل تحقيقه^(٣).

إذ جاء فيه بأن يتألف مجلس الخدمة العامة من رئيس وعضوية سبعة أعضاء بعد تعديله يتم تعيينهم باقتراح من وزير المالية مقترنة بموافقة مجلس الوزراء لمدة ثلاثة سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، ومن مهامه الحصرية الواردة بالقانون السابق رقم (٥٥) لسنة ١٩٥٦ (الملغى) هي التعيين وإعادة التعيين والمصادقة على اقتراحات الوزارة فيما يخص الترفيع وقد تقررت مسؤوليته أمام مجلس الوزراء عن طريق إلزام المجلس بتقديم تقرير عن نشاطه وتوصيات من شأنها رفع مستوى الاداء الوظيفي خلال إجراء الاختبارات المخصصة لأختيار المرشحين للوظائف الشاغرة وذلك عن طريق إلامتحان التحريري أو المقابلة أو كليهما، غير إن المشرع استثنى حملت الشهادات ومن لديهم خدمة سابقة شرط إن لا يكون عددهم يفوق عدد الدرجات الوظيفية الشاغرة، أما بخصوص الوظائف سواء التعليمية منها أو الطبية أو الهندسية والنقل إليها فأن ذلك يتطلب يتطلب إجراء الحصول على شهادة أهلية لمن يراد تعيينه أو أعاده تعيينه أو نقله فيها^(٤).

(١) ينظر/المادة (٢٨/د) من قانون الخدمة المدنية رقم (٥٥) لسنة ١٩٥٦ (الملغى).

(٢) ينظر/ المادة (٣٠) من القانون ذاته.

(٣) ينظر/ جبار وحيد حسن، المرجع سابق ص ٤٩.

(٤) المادة (٢/٢٩) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.



كما أحال المشرع الشروط المطلوب توفرها مسبقاً وقبل الدخول في امتحانات المنافسة والإجراءات الواجب اتباعها على نظام معين، على أن تجري إختبارات بسرية تامة وتأمين التعاون مع الوزارات لتنفيذ مهام المجلس^(١)، أمّا بخصوص الاعتراضات عن إجراء التعيين أو الترفيع فينظر بها المجلس من خلال تعليمات صادرة عنه^(٢)، كما استثنى من ذلك الوظائف الخاصة ووظيفة عميد ومدير عام والمفتش العام ووزير مفوض ومتصرف ومدون قانوني من صلاحية المجلس، ويكون ذلك باقتراح من الوزير المختص ومن ثم يوافق مجلس الوزراء ويصدر مرسوم جمهوري^(٣). وفي نهاية المطاف تم إلغاء مجلس الخدمة العامة عن طريق مجلس قيادة الثورة (المنحل) بالقرار المرقم (٩٩٦) في ١٩٧٩/٨/٢.

ولقد استدرك المشرع الدستوري في دستور جمهوريه العراق لسنة ٢٠٠٥، إلى أن تنظيم الوظيفة العامة يتطلب معالجة العيوب التي اعترت تنظيمها من خلال التأسيس لهيئة مستقلة يعقد لها اختصاصات تعمل على تطوير شؤون الوظيفة وتحسين الخدمات العامة، إذ نصّ على تأسيس مجلس خدمة عامة إتحادي في الفصل الرابع من الباب الثالث منه والخاص بالهيئات المستقلة فيما أحال للقانون بيان اختصاصات وتشكيلات المجلس والعمل به. وإنسجماً مع ما نصّ عليه الدستور فقد صدر قانون مجلس الخدمة العامة الإتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩ المعدّل، ليجعل منه هيئة تتمتع بالاستقلال المالي والإداري مرتبطة بمجلس النواب^(٤). كما عهد المشرع الدستوري للمجلس مهام عديدة من أهمها تنفيذ قواعد الخدمة المدنية وما يتصل بالوظيفة العامة الإتحادية.

المبحث الثاني

طبيعة استقلال مجلس الخدمة العامة الإتحادي وتنظيمه الإداري

(١) المادة (٣/٢٩) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدّل.

(٢) المادة (٣٠) من القانون ذاته.

(٣) المادة (٣/٨) من القانون ذاته.

(٤) المادة (٢) من قانون مجلس الخدمة العامة الإتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩ المعدّل.



تباينت طبيعة الاستقلال التي يتصف بها مجلس الخدمة المدنية في العراق والدول المقارنة، فمنها وإن أضفت على بعضها صفة الاستقلال إلا إن مقومات الاستقلال لم تكن متماثلة في التشريعات المقارنة، إذ إن منها من منحها الاستقلال المالي والإداري ومنها ما أضاف الاستقلال الفني، كما تختلف جهة ارتباطها، فمنها ما كان مرتبط بالسلطة التنفيذية ومنها ما كان مرتبط بالسلطة التشريعية، كما إن هيكليّة مجالس الخدمة المدنية منها من قام على ثلاثية الأجهزة كدولة الإمارات العربية المتحدة ومنها من قام على ثنائية الأجهزة كمصر ومنها ما قام على جهاز واحد كما في العراق ، كما يمكن إن نلاحظ اختلاف الغرض المرتجى تحقيقه من تلك الأجهزة بناءً على اختلاف تشكيلها إذ نرى إن مجالس الخدمة المدنية في التشريعات المقارنة تضم في عضويتها أجهزة متعددة تناط بها مهمة رسم السياسات التي من شأنها رفع مستوى الاداء الوظيفي.

وبناءً على ما تقدم ولغرض إلامام الكافي بالموضوع فأننا سوف نقسم هذا المبحث على مطلبين، نتطرق في الأول منها إلى الطبيعة القانونية لمجلس الخدمة العامة الإتحادي ومقومات استقلاله، في حين نستعرض في ثانيهما التنظيم الإداري لمجلس الخدمة العامة الإتحادي، وفقاً لما يأتي:-

المطلب الأول

الطبيعة القانونية لاستقلال مجلس الخدمة العامة الإتحادي ومقومات استقلاله

إن الاستقلال الذي تتمتع به الهيئات المستقلة ليس استقلال مطلق بل هو استقلال نسبي، إذ تخضع هذه الهيئات للرقابة البرلمانية كونه ممثل لأرادة الشعب، وكذلك تخضع للرقابة القضائية تأسيساً على الولاية العامة للقضاء، وبما إن الأنظمة الديمقراطية ارتكزت على مبدأ الفصل بين السلطات كمبدأ دستوري^(١)، لذلك قامت غالبية الدساتير على تقنينه، واستجابة للتطورات التي شهدتها المجتمعات فقد

(١) د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة القانونية، ط ١، مطبعة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٣، ص ١٧٦.

اقتضت الضرورة تلك استحداث أجهزة تتمتع بالاستقلال الفني في أداء مهامها^(١)، وأن هذه الهيئات منحت هذا الاستقلال كونها تباشر مهام حساسة^(٢)، لذلك سوف نقسّم هذا المطلب على فرعين، نتناول في أولهما الطبيعة القانونية لمجلس الخدمة العامة للإتحادي، في حين نعرض في ثانيهما على مقومات استقلال مجلس الخدمة العامة للإتحادي وعلى وفقاً لما يأتي:-

الفرع الأول

الطبيعة القانونية لمجلس الخدمة العامة للإتحادي

تختلف أجهزة الخدمة المدنية من حيث المهام الموكلة أليها وجهات ارتباطها وتشكيلها في العراق والدول المقارنة ممّا يستدعي معرفة تلك الطبيعة القانونية.

ففي مصر نصّ الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ في الفصل الحادي عشر من الباب الخامس على (المجالس القومية والهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية)، إذ أنه تناول في الفرع الأول المجالس القومية وفي الفرع الثاني الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية، وعند استقراء مواده نجد أنه أعطى بعض الهيئات الاستقلالية وأحال بشأن تشكيلها وبيان اختصاصها وسير العمل فيها إلى قانون يصدر من أجل ذلك وهذه الهيئات هي (البنك المركزي والهيئة العامة للرقابة المالية والجهاز المركزي للحسابات وهيئة الرقابة الإدارية).

أمّا في الفصل التاسع من الباب الخامس فقد نصّ على بعض الأجهزة وعدّها هيئات مستقلة ومثالها الهيئة الوطنية للانتخابات^(٣)، والمجلس الأعلى لتنظيم الإعلام^(١) والهيئة الوطنية للصحافة^(٢)

(١) بنظر/ د. أمال يعيش تمام، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية التكليف القانوني، بحث منشور في مجلة البحوث القانونية والسياسية، جامعة د. مولاي طاهر بسعيدة، العدد العاشر، الجزائر، ٢٠١٨، ص ٣٣٦.

(٢) جورج فوديل و بيار ديلفولفية، القانون الإداري، ج ٢، ط ١، ترجمة منصّور القاضي، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، بيروت ٢٠٠٨، ص ٣٤٣.

(٣) ينظر/ المواد (٢٠٨-٢١٠) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤.

والهيئة الوطنية للإعلام^(٣) ومن جانب آخر قد أجاز الدستور تأليف هيئات مستقلة أخرى وبيان اختصاصها بقانون^(٤).

ومما تقدم يتضح إن الدستور لم ينصّ على الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ومجلس الخدمة المدنية، ومن أجل معرفة طبيعتهما القانونية يقتضي البحث في القوانين المنظمة لها لمعرفة تلك الطبيعة، إذ يعد الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة جهة اقتراح للوائح، إضافة إلى تنظيم شؤون الخدمة المدنية إضافة إلى إجراء الدراسات على حاجة الدوائر من الوظائف، وإجراء إلامتحان عن طريق الاشتراك مع تلك الدوائر لأختيار المرشحين لملء الوظائف الشاغرة ليتسنى توزيعهم، إضافة، لرسم السياسات العامة لتدريب الموظفين ودراسة النفقات الخاصة بهم ضمن أبواب الموازنة المقترحة من قبل أجهزة الدولة^(٥)، وبذلك عدّ القانون الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة هيئة مستقلة تتبع رئيس مجلس الوزراء^(٦)، وهذا ما جسده قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (٨٩) لسنة ٢٠١٥ الذي منح رئيس الجمهورية سلطة إعفاء رؤساء وأعضاء الأجهزة الرقابية والهيئات المستقلة في الأحوال التي أقرها القانون دون الرجوع لمجلس النواب^(٧).

(١) ينظر/ المادة (٢١١) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ .

(٢) ينظر/ المادة (٢١٢) من الدستور ذاته.

(٣) ينظر/ المادة (٢١٣) من الدستور ذاته.

(٤) بنظر/ المادة (٢١٥) من الدستور ذاته.

(٥) ينظر/ المادة (٥) من قانون الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رقم (١١٨) لسنة ١٩٦٤ .

(٦) بنظر/ المادة (١) من القانون ذاته.

(٧) ينظر/ المادة (١) من قرار رئيس الجمهورية بقانون بشأن حالات إعفاء رؤساء وأعضاء الهيئات المستقلة رقم (٨٩)

لسنة ٢٠١٥، منشور في الجريدة الرسمية بالعدد ٢٨ تابع (أ) في ٩ يوليو ٢٠١٥.

أما الطبيعة القانونية لمجلس الخدمة المدنية فإنه هيئة استشارية تختص بإبداء الرأي والمشورة، إذ حدد قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ الجهات التي لها الحق في طلب المشورة منها مثل رئيس مجلس الوزراء والوزير المختص ورئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة^(١).

أما دولة الإمارات العربية المتحدة فلم ينصّ دستورها لسنة ١٩٧١ النافذ على أجهزة الخدمة المدنية وبالتالي فهو لم يبين طبيعة تلك الأجهزة، ومن أجل معرفة تلك الطبيعة فإنه ينبغي البحث في القوانين الإتحادية التي أسست لتلك الأجهزة، إذ نلاحظ إن القانون الإتحادي رقم (٨) لسنة ١٩٧٣ (الملغى) قد نعت مجلس الخدمة المدنية بأنه مجلس استشاري يقوم بإبداء الرأي فيما يقترح عليه من مشروعات متصلة بشؤون الوظائف قبل أقرارها، كما يعد ذات طبيعة تنفيذية إذ يتولى الإشراف على تنفيذ قوانين ولوائح التوظيف وتفسيرها ومراقبة تطبيقها وتقديم المقترحات للوزارات، بالإضافة إلى ذلك يعد ذات طبيعة قضائية من خلال النظر في شكاوى الموظفين وتظلماتهم^(٢).

أما دائرة شؤون الموظفين التي نصّ عليها قانون الخدمة المدنية الإماراتي رقم (٨) لسنة ١٩٧٣ ، فإنها ذات طبيعة استشارية إذ تختص بإبداء الإراء والفتاوى القانونية بناء على طلب السلطات المختصة، وهي في الوقت نفسه ذات طبيعة تنفيذية إذ تقوم بمعاونة مجلس الخدمة المدنية في ممارسة مهامه وتهيئة الأبحاث والمعلومات التي يطلبها المجلس^(٣).

أما في ظل القانون الإتحادي رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١ المتعلق بشؤون الخدمة المدنية النافذ فإن المشرع لم يغير من طبيعة تلك الأجهزة التي تتعلق بالوظيفة المدنية بل إضاف لها اختصاص تشريعي

(١) ينظر/ المادة (٣/أ) من قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، منشور في الجريدة الرسمية- العدد ٤٣ مكرر(أ) في أول نوفمبر سنة ٢٠١٦.

(٢) ينظر/ المادة (١٨) من القانون الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة رقم (٨) لسنة ١٩٧٣ (الملغى)

(٣) ينظر/ المادة (٢) من قرار مجلس الوزراء رقم (٦) لسنة ١٩٨٨ بشأن الهيكل التنظيمي لدائرة شؤون الموظفين.



يتجلى في (إعداد مشروعات القوانين والنظم واللوائح الخاصة بشؤون التوظيف وإبداء الرأي فيما يقترح من مشروعات متصلة بهذا الشأن قبل أقرارها)^(١).

أما في العراق فأن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ تناول مجلس الخدمة العامة الاتحادي في المادة (١٠٧) منه ضمن الهيئات المستقلة في الفصل الرابع من الباب الثالث في المواد (١٠٢ ، ١٠٨) والمادتين (١٣٦، ١٣٥)، ومن ملاحظة نصوص تلك المواد نجد بأن الدستور عدّها سلطات.

وأما الطبيعة القانونية لمجلس الخدمة العامة الاتحادي، إذ نصّ دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بتأسيس هيئة مستقلة تدعى (مجلس الخدمة العامة الاتحادي) تتولى تنظيم شؤون الوظيفة العامة في التعيين وإعادة التعيين والترقية^(٢).

وبالعودة إلى المادة (٤٧) في الباب الثالث نجد أنها نصّت صراحة على السلطات العامة في الدولة، وهي السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية من دون النصّ على مجلس الخدمة العامة الاتحادي وبذلك لا تعد هذه الهيئة سلطة رابعة^(٣).

وخلاصة ما تم استقرؤه نرى إن الهيئات المستقلة بعضها مرتبط بمجلس النواب والأخرى منها مرتبط بمجلس الوزراء والأخرى لم يحدد جهة ارتباطها، ومن استقراء قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩ المعدّل إن المادة (٢) منه جعلت ارتباط هذا المجلس بمجلس النواب ،

الفرع الثاني

مقومات استقلال مجلس الخدمة العامة الاتحادي

إن ما تقتضيه مجالس الخدمة العامة المدنية للنهوض بمهام تتعلق بشؤون الوظيفة العامة هو ما تتطلبه من مقومات الاستقلال المالي والإداري لتطوير واقع الخدمة المدنية وإن حدود استقلال الهيئات

(١) ينظر/ المادة (٩/٢) من القانون الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١.

(٢) ينظر/ المادة (١٠٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) ينظر/ فارس عبد الرحيم، المرجع السابق، ص ١٢٣.



المستقلة ليس متساوياً^(١). كما إن أجهزة الخدمة المدنية منها ما تكون عبارة عن هيئات مستقلة ومنها ما تكون تشكيلات لم ينص القانون على استقلالها وتضم في داخلها إدارات مختلفة لتنسيق جهود تطوير الخدمة المدنية^(٢). وللوقوف على مقومات استقلال مجلس الخدمة العامة الإتحادي فلا بد من التطرق للموضوع في فقرتين، نتطرق في الأولى منها إلى الاستقلال الإداري، أما الفقرة الثانية فسيتم تخصيصها إلى الاستقلال المالي، وفقاً لما يأتي:-

أولاً: الاستقلال الإداري:

يعرّف الاستقلال الإداري للهيئات المستقلة هو خضوع موظفيها إلى نظام قانوني متميز يختلف عما يخضع له غيرهم من موظفي دوائر الدولة^(٣)، ويتجلى مفهوم الاستقلال الإداري في معيارين، الأول المعيار العضوي والآخر المعيار الوظيفي وسنتناول ذلك تباعاً.

١ - المعيار العضوي:

يتمثل المعيار العضوي من الاستقلال الإداري في تعيين رؤساء وأعضاء الهيئات المستقلة وبمشاركة جهات عدّة دون إن تنفرد أحدهما بتعيينهم^(٤).

ففي مصر عدّ الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رقم (١١٨) لسنة ١٩٦٤ في المادة (١) منه، إن الجهاز هيئة مستقلة ترتبط بمجلس الوزراء وبعد موافقة مجلس النواب يعين رئيس الجمهورية رئيس الجهاز وأعضائه من أجل إحاطة الجهاز بقدر من الاستقلال، كذلك يقوم رئيس الجمهورية بإعفاء رئيس

(١) سمير حدي، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلال، بحث منشور على الموقع الإلكتروني <http://www.sciencesiuridiiguse.ahlamntada.net/١٣٥٦ topic> تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/١/١.

(٢) قضت المادة (٣) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ بتأسيس مجلس الخدمة المدنية دون أن تسبغ عليه صفة الاستقلال.

(٣) ينظر/ د. عدنان عاجل عبيد، المرجع السابق، ص ٤٤.

(٤) ينظر/ قيصر صاحب كيكو، سلطة ومسؤولية الهيئات المستقلة في العراق، دراسة مقارنة، أطروحة مقدمة إلى كلية الحقوق في الجامعة الإسلامية، لبنان، ٢٠٢٠، ص ٦٧.

الجهاز في حالات محددة بموجب قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (٨٩) لسنة ٢٠١٥ الذي أصدره رئيس الجمهورية عند غياب البرلمان^(١)، غير إن الفقه في مصر سار في اتجاهين إزاء هذا القرار بقانون ، الأول رأى في ذلك بأنه اعتداء على استقلالية الهيئات المستقلة لأن الدستور يتطلب في أي قانون يتولى تنظيم عمل الهيئات المستقلة إن يحفظ استقلالها ويجب أخذ رأي الهيئات قبل تشريعها وهذا ما لم يحصل عند تشريع القانون رقم (٨٩) لسنة ٢٠١٥ خلافً للمادة (٢١٥) من الدستور التي تنص (يحدد القانون الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية وتتمتع تلك الهيئات والأجهزة بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الفني والمالي والإداري، ويؤخذ رأيها في مشروعات القوانين واللوائح المتعلقة بمجال عملها وتعد من تلك الهيئات والأجهزة البنك المركزي والهيئة العامة للرقابة المالية والجهاز المركزي للمحاسبات وهيئة الرقابة المالية) أما الجانب الآخر من الفقه فيرى إن ذلك يتوافق مع أحكام المادة (٢١٦) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ لأن المادة المذكورة أحالت للمشرع العادي تنظيم إعفاء رؤساء الهيئات المستقلة وهذا مما يتوافق مع الدستور^(٢).

أما في دولة الإمارات العربية المتحدة فإن القانون الإتحادي رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١ المتعلق بالخدمة المدنية لم يعد مجلس الخدمة المدنية هيئة مستقلة بل عدها جهة تنفيذية مرتبطة بمجلس الوزراء

(١) صدر هذا القرار نتيجة لما صرح به رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة هشام جنيته من أن الفساد المالي في مصر بلغ ٦٠٠ مليار جنية وعلى اثر هذا التصريح شكل رئيس الجمهورية السيسي (لجنة رئاسة الجمهورية) للتأكد من مدى صحة تصريح رئيس الجهاز حيث قدمت تقريرها والذي تضمن عدم صحة ما جاء في التصريح ، كون الأرقام غير حقيقية وبالتالي صدر قرار رئيس الجمهورية بقانون والذي تضمن في المادة الأولى منه (يجوز لرئيس الجمهورية إعفاء رؤساء وأعضاء الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية من مناصبهم في الحالات الآتية ١- إذا قامت بشأنه دلائل جدية على ما يمس امن الدولة وسلامتها. ٢- إذا فقد الثقة والاعتبار. ٣- إذا اخل بواجبات وظيفته بما من شأنه الأضرار بالمصالح العليا للبلاد أو احد الأشخاص الاعتبارية العامة. ٤- إذا فقد احد شروط الصلاحية للمنصب الذي يشغله لغير الأسباب الصحية).

(٢) ينظر/ شريف عيسى، إقالة السيسي رؤساء الأجهزة الرقابية تصفية حسابات أم تطهير ، مقال منشور على الموقع www.almalnews.com تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/١/٣ .

وتحت إشرافه، حيث يقوم مجلس الوزراء بأختيار رئيس المجلس وأعضائه وتحديد مكافآتهم بقرار منه^(١). وكذلك يتم تعيين مدير ديوان الموظفين بقرار من مجلس الوزراء، أما لجنة شؤون الموظفين فأنها تتشكل من قبل الوزير المختص في كل وزارة من ثلاثة أعضاء على الأقل من كبار موظفي الوزارة أو الدائرة^(٢). ومما تقدم نرى إن دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١ لم ينص على إن مجلس الخدمة المدنية هيئة مستقلة وسار على النهج ذاته القانون الاتحادي رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١ الذي لم ينص هو الآخر على استقلالية مجلس الخدمة العامة أو إعتباره هيئة مستقلة.

أما في العراق فقد تجلّى الجانب العضوي من الاستقلال الإداري لمجلس الخدمة العامة الاتحادي في أنه الضمانة في مواجهة السلطة التنفيذية ويترجم ذلك في كيفية ترشيح رئيس وأعضاء المجلس^(٣) بإعلان مجلس الوزراء عن فتح باب التقديم للترشيح لعضوية مجلس الخدمة العامة الاتحادي عن طريق وسائل الإعلام ولمدة تتراوح بين ٢٠ إلى ٣٠ يوماً^(٤)، ومن ثم بعد ذلك يصادق مجلس النواب على تعيينهم^(٥)، أما فيما يتعلق بشأن إعفاء رئيس المجلس ونائبه وإلأعضاء فأن ذلك يكون باقتراح من مجلس الوزراء بعد مصادقة مجلس النواب على وفق المادة (٥/ثانيا) من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩، وبذلك عزز المشرع استقلال المجلس في الجانب العضوي.

أما بخصوص تمديد ولاية المجلس فأن الدستور لم يحدد ولاية المجلس، ومن ثم فأن إضافة إلى تحديد ولاية المجلس وعدم تجديدها يؤدي إلى استقرار إلأعضاء بغية ضمان الحيادية والاستقلال للمجلس

(١) ينظر/ المادة (٨) من القانون الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١ .

(٢) ينظر/ المادة (١٦) من القانون ذاته.

(٣) ينظر/ د. هشام جميل كمال، المرجع السابق، ص ١٦٥.

(٤) ينظر/ المادة (٥/رابعاً) من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩.

(٥) ينظر/ المادة (٥/ثالثاً) من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩ المعدل.



على إن يتم اختيارهم من جهة غير خاضعة للتأثيرات والضغط السياسية على إن تخضع عملية الاختيار لمصادقة السلطة التشريعية^(١). وهذا ما ابتغاء القانون المذكور في الأسباب الموجبة لتشريعته.

٢ - المعيار الوظيفي :

يتجلى المعيار الوظيفي من الاستقلال الإداري في آلية صدور قرارات المجلس وكيفية الطعن فيها وسلطته في وضع نظامه الداخلي.

أ - آلية إصدار القرارات:

إن القرارات الإدارية تعد من وسائل الإدارة المهمة وامتيازها ولأجل ذلك قيد القانون سلطة الإدارة بعده قيود، وقد أوجد صور للرقابة عليها لإرغامها على إلامتثال لسلطان القانون^(٢)، وعندما يمنح القانون لهيئة ما سلطة إصدار القرارات سواء الفردية منها أو التنظيمية من دون معقب عليها من السلطة التنفيذية فإنه يجسد استقلالها أمام تلك السلطة^(٣).

ففي مصر نلاحظ إن الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة على وفقا لقانون رقم (١١٨) لسنة ١٩٦٤ المعدل يتمتع بسلطة إصدار القرارات النهائية، إذ إن لرئيس الجهاز سلطة وزير اتجاه العاملين فيه، كما لوكلاء الجهاز سلطات وأختصاصات مسأوية لأختصاصات وكلاء الوزارات، وبذلك يكون للجهاز سلطة قانونية في إصدار القرارات النهائية^(٤).

أما بخصوص علاقة الجهاز بالوحدات التي تشكل منها الجهاز الإداري للدولة والهيئات والمؤسسات التي تدخل في نطاق أختصاصه فأن صلاحية الجهاز لا تتعدى إصدار التعليمات لتنفيذ قواعد الخدمة المدنية إضافة إلى إجراء المراجعة فيما يتعلق بإنشاء الأجهزة الجديدة ومراجعة مشروعات

(١) ينظر/ د. هشام جميل كمال، مرجع سابق، ص ١٧٥.

(٢) ينظر/ د. عدنان عاجل عبيد ، ود، غازي فيصل مهدي ، القضاء الإداري، ط ١ ، مكتبة دار السلام القانونية، النجف الأشرف، ٢٠١٧، ص ١٣.

(٣) ينظر/ هشام جميل كمال، المرجع السابق، ص ١٦٧.

(٤) ينظر المادة (٦) من قانون الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رقم (١١٨) لسنة ١٩٦٤.



الميزانية ومعاونة إدارات في مجال التدريب وكذلك يقوم بإجراء الدراسات والتفتيش والابحاث إضافة إلى الإطلاع على الأوراق والمستندات التي تمكن من التطبيق السليم لقواعد الخدمة المدنية^(١).

أما في دولة الإمارات العربية المتحدة فأن لرئيس مجلس الخدمة المدنية الصلاحيات المقررة للوزير بالنسبة لديوان الخدمة المدنية، في حين تتخذ القرارات بإلغائية المطلقة لعدد الحاضرين، إذ يكون اجتماع المجلس صحيحا بحضور أغلبية الإعضاء من بينهم الرئيس ونائبه إذ يتشكل المجلس من رئيس بدرجة وزير وعضوية تسعة أعضاء من عناصر قانونية وإدارية ومالية متخصصة ويكون من بين هذه العناصر ثلاثة من العاملين في الوزارات لا تقل درجة أي منهم عن الدرجة الأولى^(٢).

أما في العراق فأن جلسات مجلس الخدمة العامة الإتحادي تتعقد بحضور خمسة أعضاء ورئيس المجلس ونائبه إذ تصدر القرارات بإلغائية المطلقة وفي حال تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي يضم رئيس المجلس^(٣).

ومن خلال استقراء قانون مجلس الخدمة العامة الإتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩ المعدل، نجد أنه يتمتع بسلطة إصدار القرارات النهائية في مواجهة العاملين فيه، إذ منحت المادة (٥/سابعاً) رئيس المجلس صلاحيات الوزير التي تتعلق بالشؤون الإدارية والمالية.

أما في نطاق العلاقة بالوزارات والجهات التي تضم وظيفة عامة فأن للمجلس إصدار قرارات نهائية ملزمة ولاسيما في مجال التعيين وإعادة التعيين والترقية^(٤)، إذ لا يحق للسلطة التنفيذية تعديل قرارات المجلس أو إلغائها إلا عن طريق الطعن القضائي وهذا ما يعزز من استقلال المجلس في مواجهة السلطة التنفيذية.

ب - وضع نظام داخلي :-

(١) ينظر/ المادة (٢) من قانون الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رقم (١١٨) لسنة ١٩٦٤.

(٢) ينظر/ المادة (٨) من القانون الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١ .

(٣) ينظر/ المادة (٨) من قانون مجلس الخدمة العامة الإتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩ المعدل.

(٤) ينظر المادة(٩/ثانياً) من القانون ذاته.



إن وضع النظام الداخلي لأي مجلس خدمة مدنية إنما يعد من اهم أوجه الاستقلال الإداري من الجانب الوظيفي، وكما يتجلى ذلك في قيام المجلس بوضع مجموعة من القواعد التي تنظم عمله داخل المجلس وكيفية ممارسته بعيداً عن تدخل أي سلطة وبإلاخص السلطة التنفيذية، كما لا يخضع النظام الداخلي للمجلس للمصادقة من قبل السلطة التنفيذية^(١).

ففي مصر إن قانون الجهاز المركزي رقم (١١٨) لسنة ١٩٦٤ المعدل، عدّ الجهاز هيئة مستقلة تابع لمجلس الوزراء^(٢)، وإن الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ نعت الهيئات المستقلة بالاستقلال الإداري والمالي والفني^(٣)، وبذلك اقتضى على الجهاز أن يضع اللوائح الداخلية التي تمكنه من تنفيذ قانون الجهاز.

أما في دولة الإمارات العربية المتحدة فإن المشرع الدستوري لم يضمن الوثيقة الدستورية نصاً يتضمن الهيئات المستقلة. وبالتالي فقد تم تناول تلك الهيئات على شكل قوانين إتحادية يتولى مجلس الوزراء وضع اللائحة التنفيذية لتنفيذ تلك القوانين، وبذلك لم يُمنح مجلس الخدمة المدنية صلاحيات وضع نظامه الداخلي لأن المجلس يفتقر للاستقلال الإداري وعلى ذلك وضع مجلس الوزراء اللائحة التنفيذية لمجلس الخدمة المدنية بقراره المرقم (١٢) لسنة ٢٠٠٣ بتاريخ ٦/٣٠/٢٠٠٣^(٤).

أما في العراق فإن قانون مجلس الخدمة العامة الإتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩ المعدل فقد مُنح صلاحيات إصدار النظام الداخلي للمجلس، إضافة إلى التعليمات اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون بما

(١) ينظر/ سمير حدري، استقلال الهيئات المستقلة، بحث منشور، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، كلية

القانون / جامعة بابل ، العدد الأول، السنة الثامنة ٢٠١٦، ص ٢٥٩.

(٢) ينظر/ المادة (١) من الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رقم (١١٨) لسنة ١٩٦٤.

(٣) ينظر/ المادة (٢١٥) من دستور جمهورية مصر لسنة ٢٠١٤.

(٤) ينظر/ اللائحة التنفيذية للقانون الاتحادي رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١ في شأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية، مقال

منشور على الموقع الإلكتروني / <http://site.eastlaws.com> ، تاريخ الزيارة ١٩/١/٢٠٢٤ .

ينظم سير العمل فيه ووضع إطار القانوني لحقوق الأعضاء وحياتهم^(١)، وهذا ما يعزز استقلالية المجلس إذ أنه عندما يُشرع نظامه الداخلي فإنه لا يخضع لمصادقة السلطة التنفيذية^(٢).

ثانياً: الاستقلال المالي:

يتجلى مفهوم الاستقلال المالي بوجود اعتمادات مالية لمجلس الخدمة المدنية ضمن الموازنة العامة للدولة في أبواب منفصلة له حق التصرف بها من دون أن تعقب أو تعقيد م السلطة التنفيذية ضمن القواعد القانونية^(٣).

ولقد اعترف الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ للهيئات المستقلة بالاستقلال المالي وهذا ينطبق بطبيعة الحال على الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بوصفها هيئة مستقلة^(٤).

أما في دولة الإمارات العربية المتحدة فإن دستورهما لسنة ١٩٧١ لم ينص على الاستقلال المالي لمجلس الخدمة المدنية بل حتى القانون الإتحادي رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١ بشأن الخدمة المدنية هو الآخر لم ينص على الاستقلال المالي، وبالتالي يتضح مما تقدم بأن مجلس الخدمة المدنية ليس له استقلال مالي، إذ إن رئيس المجلس وأعضائه يتقاضون رواتبهم من الميزانية العامة للدولة^(٥).

في العراق تعد موازنة المجلس منفصلة عن السلطة التنفيذية، إذ يقوم المجلس بإعدادها في حدود قواعد المالية العامة الموضوعة من قبل وزارة المالية التي تغطي موازنة الدولة^(٦).

ومما سبق يبدو لنا بأن الاستقلال المالي هو إن يكون للهيئات حسابات خاصة تتميز عن حسابات الدولة استثناء من مبدأ وحدة الموازنة^(٧)، غير إن ذلك لا يعني إن الهيئات في منأى من الرقابة،

(١) ينظر/ المادة (١٥) من قانون مجلس الخدمة العامة الإتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩ المعدل.

(٢) ينظر/ د. محمد الشافعي أبو راس، القانون الإداري، بدون طبعة، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٩٠، ص ٧٢.

(٣) ينظر/ د. عدنان عاجل عبيد، المرجع السابق، ص ٤٤.

(٤) ينظر/ المادة (٢١٥) من دستور جمهورية مصر لسنة ٢٠١٤.

(٥) ينظر/ المادة (٢) من اللائحة التنفيذية للقانون الإتحادي رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١.

(٦) ينظر المادة (٩/ ثالث عشر/ ١) من قانون الخدمة العامة الإتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩.

الرقابة، بل خاضعة للجهات الرقابية، إذ يمتد نطاق رقابة ديوان الرقابة المالية ليشمل أغلب النقابات والاتحادات المهنية أن لم ين لم تقل بوصفها مرافق عامة وفق المنظور الفقهي الحديث كما لها الحق في رقابة الدوائر كافة التي لها الحق في التصرف في الأموال العامة^(٢)، وبما إن مجلس الخدمة العامة الإتحادي يعد هيئة مستقلة ويتمتع بالشخصية المعنوية وله استقلال مالي فأنة يخضع لرقابة ديوان الرقابة المالية الإتحادي.

ثالثا: الاستقلال الفني:

يقتضي الاستقلال الفني عدم خضوع المجلس للسلطات الأخرى في مباشرة اختصاصاته سوى لسلطان القانون الذي ينظم عمله ويرسم مهامه حتى تكتمل صورة الاستقلال المنشود على تلك الهيئة أو المؤسسة^(٣)، فأن الاستقلال الإداري والمالي يثبت للهيئات والمؤسسات والشركات كافة التي تتمتع بالشخصية المعنوية^(٤)، وإن هذا الاستقلال لا يكفي لا ضفاء صفة الاستقلال، بل يجب إن تتمتع مجالس الخدمة المدنية بالاستقلال الفني.

(١) وفي ذلك نصّ البند (رابعا) من المادة (٩) من قانون المفوضية العليا للانتخابات رقم (١١) لسنة ٢٠٠٧ المعدل على أن (يكون للمفوضية ميزانية سنوية مستقلة يتم اعدادها وفقا للأسس والقواعد المتعارف عليها تقترح من قبل مجلس المفوضين بالتشاور مع وزارة المالية يصادق عليها مجلس النواب تدرج ضمن الموازنة العامة للدولة)، كما جاء في البند (خامسا) من المادة (١٢) من قانون المفوضية العليا لحقوق الانسان رقم (٥٣) لعام ٢٠٠٨ المعدل (اقتراح الموازنة المالية للمفوضية وتقديمها الى مجلس النواب لأقرارها)، وكذلك نصّ البند (ثانيا) من المادة (٦) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لعام ٢٠١١ على (اقتراح الموازنة السنوية للهيئة وارسالها الى وزارة المالية لتوحيدها ضمن الموازنة العامة للدولة)، وينظر ايضا نصّ البند (خامسا) من المادة (٢١) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لعام ٢٠١١ المعدل وكذلك في مصر إذ أكد دستورها لعام ٢٠١٢ المعدل على الاستقلال المالي والاداري للهيئات المستقلة، وجاء ذلك بنصّ المادة (٢٠٠).

(٢) ينظر/ المادة (٨) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١، منشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٢١٧) لسنة ٢٠١١.

(٣) ينظر/ د . عدنان عاجل عبيد ، المرجع السابق، ص ٤٤.

(٤) ينظر/ باخمو مصطفى وعزيز عبد القادر ، المرقق العام ورهان تحسين الخدمة العمومية في الجزائر ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق والعلوم السياسية - قسم الحقوق في جامعة احمد دراية أدرار ،الجزائر ، ٢٠١٩ ، ص ٢٠.

ففي مصر يتمتع الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رقم (١١٨) لسنة ١٩٦٤ المعدل، بالاستقلال الإداري والمالي والفني بموجب المادة (٢١٤) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤.

أمّا في دولة الإمارات العربية المتحدة فلم يشتر دستورها لسنة ١٩٧١ إلى الاستقلال الفني، بل حتى القانون الإتحادي رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١ هو الآخر لم ينصّ على الاستقلال الفني كون مجلس الخدمة المدنية فيها يخضع لسلطة مجلس الوزراء الذي يلزمه بتقديم تقرير سنوي عن إنجازاته، ومراحل التقدم التي حققها في تنفيذ المهام الموكلة إليه^(١).

أمّا في العراق فإن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، فقد أشار إلى تأسيس مجلس الخدمة العامة الإتحادي^(٢)، إلا أنه لم ينصّ على استقلاله الإداري والمالي والفني، في حين إن قانون مجلس الخدمة العامة الإتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩ المعدل، نصّ على الاستقلال الإداري والمالي^(٣) من دون النصّ على الاستقلال الفني وهذا يحول دون تحقق الاستقلال في مواجهه السلطات الأخرى.

المطلب الثاني

التنظيم الإداري لمجلس الخدمة العامة الإتحادي

تباينت المهام التي تؤديها أجهزة الخدمة المدنية في العراق والدول المقارنة، التي تصب في نهاية المطاف في تنظيم شؤون الوظيفة العامة، إذ إن بعض الأجهزة تتألف من عضوية عدّة جهات معنية بشؤون الخدمة المدنية لذلك سوف نتناول هذا المطلب على فرعين، نتطرق في الأول منهما إلى آلية تعيين رئيس وأعضاء مجلس الخدمة العامة الإتحادي، في حين نتطرق في ثانيهما إلى تشكيلات مجلس الخدمة العامة الإتحادي.

الفرع الأول

(١) ينظر/ المادة (١٠) من القانون الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١.

(٢) ينظر/ المادة (١٠٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) ينظر / المادة (٢) من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩.



آلية تعيين رئيس وأعضاء مجلس الخدمة العامة الإتحادي

تباينت التشريعات في العراق عن تشريعات الدول المقارنة في بيان كيفية وضع آلية تعيين رئيس وأعضاء أجهزة الخدمة المدنية، فمن التشريعات ما منح السلطة التشريعية مهام تعيينهم لغرض أحاطتهم بقدر من الاستقلال، ومن التشريعات ما ترك ذلك لارادة السلطة التنفيذية بوصفها الجهة المختصة بتنظيم الوظيفة العامة.

ففي مصر يقوم التنظيم القانوني للخدمة المدنية على جهازين، الأول مجلس الخدمة المدنية والثاني الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، إذ نجد إن مجلس الخدمة المدنية عبارة عن هيئة تضم في عضويتها عدة جهات مختلفة، يرأسها رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة وعضوية كل من رئيس الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في مجلس الدولة ورئيس قطاع الخدمة المدنية في الجهاز ورئيس قطاع الموازنة العامة في وزارة المالية وعضو من المنظمات النقابية المنتخبة يختاره الاتحاد العام لنقابات العمال وأربعة خبراء من أخصصاص الموارد البشرية والإدارة والقانون يختارهم الوزير المختص لشؤون الخدمة المدنية لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد لمرّة واحدة^(١)، كما يتولى أعمال المجلس وإدارتها أمانة فنية أحال قانون الخدمة المدنية بصدد تشكيلها وسير عملها إلى قرار يصدر من رئيس المجلس، وقد اصدر رئيس الجهاز القرار المرقم (١٦) لسنة ٢٠١٧ بتأليف إلامانة الفنية غير إن المشرع لم يحدد مؤهلات وشروط من يتولى رئاسة وعضوية إلامانة^(٢).

(١) تم تخويل صلاحيات الوزير المعني بالخدمة المدنية إلى رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة أينما وردت في قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ ويستثنى من ذلك المواد (٧٥,٥٧,٤١,١٢) من القانون وما يتعلق بها من اللائحة التنفيذية، ينظر/ المادة الأولى من قرار رئيس مجلس الوزراء المصري رقم (٣١٢٧) لسنة ٢٠١٩ منشور بالجريدة الرسمية بالعدد ٥١ مكرر (أ) في ٢٢ ديسمبر سنة ٢٠١٩.

(٢) ينظر/ المادة (١٢) من اللائحة الداخلية لقواعد وإجراءات سير العمل بمجلس الخدمة المدنية وأمانته الفنية، مشور في الجريدة الرسمية بالعدد ٣٢ في ٨ فبراير سنة ٢٠١٧.

أما في ما يتعلق بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة فنلاحظ بأن القانون رقم (١١٨) لسنة ١٩٦٤ المعدّل قد عدّه هيئة مستقلة تتبع رئيس مجلس الوزراء إذ يتألف الجهاز من عدّة إدارات مركزية يصدر رئيس الجمهورية قراراً بتشكيلها وتتبعها إدارات عامة يصدر من رئيس الجهاز قراراً بتشكيلها^(١)، وأما بخصوص تعيين رئيس الجهاز فقضت المادة (٢) من القانون المذكور أعلاه بتعيين رئيس الجهاز بقرار من رئيس الجمهورية بناءً على اقتراح من رئيس مجلس الوزراء، وبصدور دستور ٢٠١٤ النافذ، فقد قضت المادة (٢١٦) منه بأن تعيين رؤساء الهيئات المستقلة يكون بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس النواب. وبالتالي فإن تعيين رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة يكون بهذه الطريقة الدستورية.

أما في دولة الإمارات العربية المتحدة فإن شؤون الوظيفة العامة تتولاها ثلاثة أجهزة هي مجلس الخدمة المدنية وديوان الخدمة المدنية ولجنة شؤون الموظفين، إذ يرأس مجلس الخدمة المدنية رئيس بدرجة وزير وعضوية تسعة أعضاء في مجالات قانونية وإدارية ومالية متخصصة، ثلاثة منهم من العاملين في الوزارات لا تقل درجاتهم عن الأولى، ويتم اختيارهم بقرار من مجلس الوزراء، إذ يختار المجلس نائباً للرئيس من بين أعضائه^(٢)، أما ديوان الخدمة المدنية فهو الجهاز التنفيذي لمجلس الخدمة المدنية، إذ يتولى إدارته مدير عام بدرجة وكيل وزير يتم اختياره من مجلس الوزراء^(٣)، أما دائرة لجنة شؤون الموظفين فأنها تتشكل في كل وزارة بقرار من الوزير المختص وتتألف من ثلاثة أعضاء على الأقل من كبار موظفي الوزارة أو الإدارة^(٤).

وفي ما يخصّ تنظيم شؤون الخدمة العامة في العراق، فإن المشرّع قد عهد بها إلى جهاز مركزي يدعى مجلس الخدمة العامة الاتحادي، إذ يتكون المجلس من رئيس ونائب للرئيس وتسعة أعضاء ثلاثة

(١) ينظر/ المادة (١) من قانون الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رقم (١١٨) لسنة ١٩٦٤.

(٢) ينظر/ المادة (٨) من القانون الاتحادي لحكومة الإمارات العربية المتحدة رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١ المعدّل.

(٣) ينظر/ المادة (١٣، ١٢، ٥) من القانون ذاته.

(٤) ينظر/ المادة (١٦) من القانون الاتحادي لحكومة الإمارات العربية المتحدة رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١ المعدّل.

منهم في القانون وثلاثة في الادارة والاقتصاد وواحد في كل من الطب والهندسة والزراعة، حيث يتمتع رئيس المجلس بدرجة خاصة وأما نائب رئيس المجلس والاعضاء فهم بدرجة مدير عام، ويتولى تعيينهم مجلس النواب ومجلس الوزراء، إذ يقوم مجلس الوزراء الاعلان في وسائل الإعلام مدة لا تقل عن يوماً ٢٠ ولا تزيد على ٣٠ يوماً، ثم بعد ذلك ترفع الاسماء إلى مجلس النواب لغرض المصادقة عليها، كما يشترط فيهم إن يكونوا من ذوي الخبرة والكفاءة وأن تكون لديهم خدمة فعلية لا تقل عن (١٥) سنة بعد الحصول على شهادة البكالوريوس ولا تقل عن (١٢) سنة بعد الحصول على شهادة الماجستير ولا تقل عن (١٠) سنوات بعد الحصول على شهادة الدكتوراه وأن يكون عراقيا لا يقل عمره عن (٣٧) سنة، حسن السيرة والسلوك وغير مشمول بقانون المساءلة والعدالة وغير محكوم بجناية أو جنحة مخلة بالشرف^(١).

ومما تقدم نرى إن آلية تعيين رئيس وأعضاء أجهزة الخدمة المدنية المعنية بتنظيم الوظيفة العامة في العراق والدول المقارنة متباينة، إذ نرجح آلية المتبعة في مصر، إذ يتحمل رئيس الوزراء ورئيس الجمهورية مسؤولية سوء الاختيار، اما في العراق فإن البرلمان لا يتحمل المسؤولية عن فشل الترشيح والتصويت اضافة الى أن الاختيار يكون على اساس المزادات السياسية.

الفرع الثاني

تشكيلات مجلس الخدمة العامة الاتحادي

تتكون الهيئات عموماً من هيكل تنظيمي يتناسب مع قدرتها على أداء المهام والواجبات المنوطة والمكلفة بها، بما في ذلك أجهزة الخدمة المدنية في العراق والأنظمة المقارنة، إذ إن تكوين تلك الأجهزة، قد اختلف تبعاً لما ينص عليه قانون أنشائها، إذ يمتد نطاق عملها إلى عدّة وزارات وهيئات مختلفة بغية تنسيق الجهود الهادفة إلى تطوير الوظيفة العامة وعليه سوف نتناول تشكيلات الدوائر والقطاعات التي تتألف منها تلك الأجهزة في الدول المقارنة والعراق .

(١) ينظر/ المادة (٥/ أولاً- خامساً) من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩.



ففي مصر يتألف الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة من التشكيلات الآتية^(١):-

١ - قطاع رئاسة الجهاز: ويتكون من الإدارة العامة للمكتب الفني لرئيس الجمهورية وإدارة التشريع الوظيفي والإدارة العامة للأمن والإدارة العامة للتفتيش الإداري والمالي والإدارة المركزية لشؤون مكتب رئيس الجهاز والإدارة المركزية للموارد البشرية، ويتبع إدارات المركزية إدارات عامة.

٢ - الإدارة العامة للتشغيل الحكومي: تتبعها إدارة التعيينات وإدارة متابعة التشغيل الحكومي وإدارة قاعدة إلمأتحانات.

٣ - الإدارة المركزية لشؤون إلمأمانة العامة: تتبعها عدة إدارات عامة تتمثل بالإدارة العامة للاحتياجات والإدارة العامة للشؤون الإدارية والإدارة العامة للشؤون المالية والإدارة العامة للشؤون الهندسية والإدارة العامة للخدمات الطبية.

٤ - الإدارة المركزية لتكنولوجيا المعلومات وإلمأتصال: تتبعها إدارة الطباعة والنشر والإدارة العامة للبرمجيات وتطوير أنظمة المعلومات والإدارة العامة للشبكات والأجهزة والإدارة العامة للتوثيق إلمألكتروني وإلمأاحصاء الوظيفي والإدارة العامة للبوابة إلمألكترونية وتتبع إلمأدارات العامة عدة إلمأدارات.

٥ - قطاع ترتيب وموازنة وظائف الإدارة المحلية : ويضم إدارة عامة للمكتب الفني وإدارة مركزية لترتيب وموازنة وظائف محليات القاهرة الكبرى وإدارة مركزية لترتيب وموازنة وظائف محليات قبلي - قناة وتتبع إلمأدارات المركزية إلمأدارات عامة.

٦ - قطاع ترتيب وموازنة وظائف الجهاز الإداري والهيئات العامة والجامعات: تتبعه إلمأدارات عامة للمكتب الفني. وإدارة مركزية لترتيب وموازنة وظائف الجهاز المركزي وإدارة مركزية لترتيب وموازنة

(١) ينظر/ الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، التقسيمات التنظيمية للجهاز، بحث منشور على الموقع إلمألكتروني <https://www.caoa.gov.eg> تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/١٣/٧.

وظائف الهيئات العامة وإدارة مركزية لترتيب وموازنة وظائف الجامعات وأجهزة البحث العلمي وتتبع كل إدارة مركزية إدارات عامة.

٧ - قطاع الخدمة المدنية والشكاوى والتفتيش: تتبعه إدارة عامة للمكتب الفني وإدارة مركزية للخدمة المدنية ^(١) وإدارة مركزية للشكاوى والتفتيش ^(٢) ويتبع كل إدارة مركزية إدارات عامة.

٨ - قطاع تطوير الخدمات الحكومية وتقييم الاداء الوظيفي: ويتكون من إدارات هامة للمكتب الفني وإدارة مركزية لسياسات التطوير وتقييم الاداء الإداري للجهاز الإداري والهيئات العامة ^(٣) وإدارة مركزية لسياسات التطوير وتقييم الاداء الإداري للإدارة المحلية ^(٤) ويتبع الإدارات المركزية مجموعات عمل.

٩ - الإدارة المركزية للتنظيم : لقد وضع أساس هذه الإدارة رئيس الجمهورية بقراره المرقم (١٠٨٥) لسنة ١٩٦٤^(٥)، وتضم إدارة عامة لتنظيم المال والإنتاج وإدارة عامة لتنظيم الخدمات الرئيسة والدينية والثقافية والرياضية وإدارة عامة لتنظيم النقل والاتصالات والزراعة والري وإدارة عامة لتنظيم الإسكان والخدمات التعليمية والصحية وإدارة عامة لتنظيم الإدارة المحلية والخدمات الاجتماعية والقوى العاملة.

١٠ - قطاع التدريب: تتبعه إدارة عامة للمكتب الفني وإدارة مركزية لخطط تدريب الجهاز الإداري والهيئات العامة والإدارة المحلية وإدارة مركزية لإعداد القادة للقطاع الحكومي وتتبع كل إدارة مركزية إدارات عامة.

(١) ينظر/ د. مصطفى محمد موسى، المرجع السابق، ص ٢٧.

(٢) كانت الإدارة المركزية للشكاوى والتفتيش قد نشأت تحت تسمية الإدارة المركزية للتفتيش والمتابعة بموجب قرار رئيس الجمهورية رقم (١٠٨٥) لسنة ١٩٦٤.

(٣) ينظر/ د. محمد أنس جعفر، و د. اشرف انس جعفر، الوظيفة العامة، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٣ ص ٥١.

(٤) ينظر/ الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، دليل الخدمات المقدمة من الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، منشور على الموقع الإلكتروني <https://www.caoa.gov.eg> تاريخ الزيارة ١٠/١٢/٢٠٢٣.

(٥) ينظر/ المادة (٤/١) من قرار رئيس الجمهورية رقم (١٠٨٥) لسنة ١٩٦٤، منشور في الجريدة الرسمية بالعدد ٧٧ في ١٩٦٤/٤/٢.

١١ - الإدارة المركزية لتخطيط القوى العاملة: تتكون من إدارات العامة لمعدلات الاداء والمقررات الوظيفية للجهاز الإداري والإدارات العامة لمعدلات الاداء والمقررات الوظيفية للجامعات والمراكز البحثية والإدارة العامة لمعدلات الاداء والمقررات الوظيفية للإدارة المحلية.

١٢ - قطاع شؤون المديرية و وحدات التنظيم والإدارة: (تنشأ في كل محافظة مديرية لشؤون العاملين تتبع المحافظة وتتولى التخطيط والاشراف والتوجيه والمتابعة بالسنة لكل ما يتعلق بشؤون العاملين الموجودة في المحافظة والمدن والقرى ومديرية الخدمات وفروعها الموجودة داخل نطاقها، بما يحقق رفع مستوى كفاءة الخدمة والتكامل بينهما وذلك في ضوء القوانين المعمول بها وكذلك التوجيهات الفنية التي يصدرها الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في هذا الشأن)^(١) وإدارة مركزية لشؤون وحدات التنظيم والإدارة ويتبع كل إدارة مركزية مجموعات عمل.

١٣ - قطاع فرع الجهاز بالإسكندرية : ويتكون من إدارة عامة للمكتب الفني وإدارة العلاقات العامة ، وإدارة إلامن وإدارة مركزية للتنظيم والترتيب وموازنة الوظائف وسياسات التطوير وإدارة مركزية للخدمة المدنية والشكاوى والتفتيش، وإدارة عامة للتدريب، وإدارة عامة لمركز إعداد القادة، ومجموعات عمل لشؤون مديريات التنظيم والإدارة، وإدارة تخطيط القوى العاملة وإدارة عامة لمركز المعلومات.

١٤ - الإدارة المركزية للبحوث: وتضم المكتبة ومجموعات عمل.

ومن المهام التي يتولاها الجهاز مهام وثيقة الصلة بتنظيم الوظيفة العامة^(٢)، كما يعد جهة اقتراح لمشروعات القوانين واللوائح التي تخص شؤون الوظيفة العامة^(٣)، كما يتولى (اقتراح القوانين واللوائح

(١) نشأت بموجب المادة (١) من قرار رئيس الجمهورية رقم (٩٣٧) لسنة ١٩٧٤ تتبع المحافظة ويحدد هيكلها الوظيفي بقرار من وزير الدولة لشؤون الحكم المحلي ويصدر بتعيين مديري مديريات التنظيم والإدارة قراراً من رئيس الجهاز بالإنفاق مع المحافظ .

(٢) ينظر/ د . ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص ١٥٥ .

(٣) ينظر/ د . أنور احد رسلان ، أصول الإدارة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٥ ، ص ١٧٠ .



الخاصة بالعاملين وابداء الراي في المشورات المتعلقة بشؤونهم قبل اقرارها^(١)، كما يقوم (بدراسة الاحتياجات من العاملين في مختلف المهن والتخصصات بالاشتراك مع الجهات المختلفة ووضع نظم اختيارهم وتوزيعهم لشغل الوظائف على اساس الصلاحية وتكافؤ الفرص)^(٢)، أيضا من مهام الجهاز تطوير شؤون الخدمة المدنية إضافة إلى تقديم ما من شأنه تحقيق ذلك، كما يعني بدراسة تطوير واقع الموظفين من حيث الرعاية الاجتماعية والصحية المقدمة لهم بالاشتراك مع الجهات المعنية^(٣)، كما يتولى الجهاز رسم السياسة العامة لتدريب الموظفين في دوائر الدولة، ويقوم بما تحتاجه تلك المؤسسات من معونة فنية لتنفيذ برامجها التدريبية، ويوافق بالتنسيق مع وزارة المالية على ما يحتاجه تنفيذ تلك السياسات^(٤)، ويقترح الجهاز السياسات التي يراها مناسبة في مجال مرتبات الموظفين وعلاواتهم^(٥)، ويقوم بدراسة الإعتمادات المالية التي تعود للموظفين التي تقدمها الوزارات ضمن موازاناتها المقترحة لضبط النفقات العامة^(٦)، ويرى جانب من الفقه إن تعقيدات الإدارة في مصر في طريقها إلى التوسع ويرى ذلك بأنه يرجع إما لعدم وجود جدية من قبل الجهاز فيما يقدمه من دراسات وأبحاث ومقترحات أو أن السبب يكمن في إن الإدارة لا تضع مثل تلك الدراسات والأبحاث والمقترحات موضع التنفيذ^(٧).

ومما تقدم نرى إن الجهاز لا يمتلك سلطة إصدار قرارات ملزمة للإدارة، بل تتمحور أختصاصاته في رسم السياسات وتقديم المقترحات والمعونة إضافة إلى مشاركة الوزارات في اختيار المرشحين للتعيين.

(١) ينظر المادة (١/٥) من قانون الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة المصري رقم (١١٨) لسنة ١٩٦٤ المعدل.

(٢) ينظر/ المادة (٢/٥) من القانون ذاته.

(٣) ينظر/ المادة (٣/٥) من قانون الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة المصري رقم (١١٨) لسنة ١٩٦٤ المعدل.

(٤) ينظر/ المادة (٤/٥) من القانون ذاته.

(٥) ينظر/ المادة (٥/٥) من القانون ذاته.

(٦) ينظر/ المادة (٦/٥) من القانون ذاته.

(٧) ينظر/ د. ماجد راغب الحلوة، المرجع السابق، ص ١٦٠.

أما بشأن مجلس الخدمة المدنية فإنه يتشكل برئاسة رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة وعضوية جهات مختلفة تجعلها تتناسب مع ما وكل له من مهام التي تتطلب تنسيق جهود تلك الجهات في مجال الخدمة المدنية، إذ عقد المشرع لهذا المجلس الحق في إبداء الرأي في قواعد الخدمة المدنية سواءً أكانت لوائح أو مشروعات قوانين^(١)، كما منح المشرع جهات عددها لها الحق في طلب المشورة منه، والمتمثلة برئيس الوزراء والوزير المختص بالإضافة إلى رئيس جهاز التنظيم والإدارة^(٢).

أما في دولة الإمارات العربية المتحدة وفي ظل قانون رقم (٨) لسنة ١٩٧٣ (الملغى) فإن الجهاز المركزي للخدمة المدنية يتولى إدارته مجلس الخدمة المدنية ودائرة شؤون الموظفين الإتحادية^(٣). ويمكن ملاحظة بأن القانون المذكور لم يؤسس تشكيلاً لمجلس الخدمة المدنية ولكن أسس تشكيلاً لدائرة شؤون الموظفين الإتحادية، وعلى النحو الآتي :-

١ - إدارة التنظيم والتطوير الإداري: وتضم الأقسام الآتية:-

أ- قسم تخطيط القوى العاملة. ب- قسم التطوير الإداري. ج- قسم التوصيف وموازنة الوظائف. د- قسم إحتياجات التدريبية. هـ- قسم شؤون مجلس التعاون والمنظمات الدولية والإقليمية.

٢ - إدارة المحاسب إلكتروني والمتابعة : وتضم الأقسام الآتية :- أ- قسم الرقابة والمتابعة. ب- قسم المراجعة المسندية. ج - قسم الترميز. د- قسم التسجيل. هـ- قسم تخطيط البرامج المعلومات.

٣ - الإدارة القانونية : وتضم الأقسام الآتية :- أ- قسم إلتشارات القانونية. ب- قسم التحقيقات والتظلمات. ج- قسم التشريعات واللوائح. د- قسم التوثيق والمكتبة.

(١) ينظر/ د. رجب عبد الحكيم سليم، الوظيفة العامة في قانون الخدمة المدنية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ٢٠١٩، ص ٢١.

(٢) ينظر المادة (١٣/أ) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦.

(٣) ينظر/ د. صلاح الدين فوزي ، الوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة ، دراسة تحليلية لقانون الخدمة المدنية المدنية رقم (٨) لسنة ١٩٧٣ (الملغى)، لسنة ١٩٨٩ ص ٦٤.

٤ - إدارة الشؤون المالية والإدارية : وتضم الأقسام الآتية:- أ- قسم الشؤون المالية. ب- قسم الشؤون الإدارية. ج- قسم العلاقات العامة^(١).

أما في ظل القانون الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة بشأن مجلس الخدمة المدنية رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١ فإن المشرع لم يتناول تلك التشكيلات وهذا يدل على إن تلك الأقسام لم يطلها التعديل إذ نص القانون المذكور في المادة (١٠١) على أنه (يلغى القانون الاتحادي رقم (٨) لسنة ١٩٧٣ بشأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية والقوانين المعدلة له، كما يلغى كل حكم يخالف هذا القانون، ويستمر العمل بالأنظمة واللوائح والقرارات المنفذة والمكملة له فيما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون الى حين صدور الأنظمة واللوائح والقرارات التي تحل محله).

أما في العراق فقد أسس قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩ المعدل، خمس دوائر تكون بمستوى مديرية عامة إضافة إلى معهد الوظيفة العامة ومكتب رئيس المجلس^(٢)، كما أضاف النظام الداخلي رقم (١) لسنة ٢٠٢١^(٣) إلى مهام تشكيلات مجلس الخدمة العامة الاتحادي وتقسيماتها تشكيلات أخرى، تكون كل منها بمستوى مديرية عامة تتبعها عدّة أقسام ويتكون كل منها من عدة شعب وكالاتي:-

١ - الدائرة الإدارية والمالية: وتتكون من التشكيلات الآتية (قسم الموارد البشرية والخدمات الإدارية والمراسلات والارشفة الالكترونية و الحسابات والموازنة وشعبه المتابعة)^(٤).

٢ - الدائرة القانونية: تتكون من التشكيلات الآتية : (قسم الاستشارات العامة والسياسات التشريعية والدعوى والتحقيقات وشعبه المتابعة)^(١).

(١) ينظر/ قانون مجلس الخدمة المدنية رقم (٨) لسنة ١٩٧٣ (الملغى).

(٢) ينظر/ المادة (١٠) من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩ المعدل.

(٣) ينظر/ المادة (١) من النظام الداخلي لمهام تشكيلات لمجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (١) لسنة ٢٠٢١، منشور

في الوقائع العراقية بالعدد ٤٦٣٢ في ٣١/٥/٢٠٢١.

(٤) ينظر/ المادة (٢/ثانيا) من النظام الداخلي ذاته.



- ٣ - دائرة البحوث والدراسات الإدارية : تتكون من إقسام الآتية (قسم إحصاء وقواعد البيانات والدراسات الإدارية والتعاون العلمي والفني وشعبة المتابعة)^(١) .
- ٤ - دائرة التطوير الإداري : وتتكون من إقسام الآتية : (قسم الهياكل التنظيمية وإعداد ومراجعة الوصف والهياكل الوظيفية والتدريب والتأهيل وتطوير الاداء الوظيفي وتطوير الخدمة العامة وشعبة المتابعة)^(٢) .
- ٥ - دائرة التنسيق والمتابعة مع الوزارات والجهات الحكومية : وتتكون من إقسام الآتية : (قسم التخطيط شؤون الوظيفة وقسم طلبات التعيين وقسم إختبار والتعيين وقسم رقابة وتدقيق التعيينات وقسم الترفيعات)^(٣) .
- ٦ - مديرية تكنولوجيا المعلومات : تضم إقسام الآتية : (قسم الأنظمة والبرامجيات وقسم الصيانة والشبكات وقسم تصميم وتطوير المواقع الإلكترونية)^(٤) .
- ٧ - مديرية التدقيق والرقابة الداخلية : تتكون من إقسام الآتية (قسم التدقيق وقسم الرقابة الداخلية)^(٥) .
- ٨ - قسم العقود : ويتكون من الشعب الآتية : (شعبة التعاقدات وشعبة المتابعات والإرشفة الإلكترونية)^(٦) .
- ٩ - قسم الإعلام والعلاقات العامة : يتكون من الشعب الآتية : (شعبة النشر وشعبة العلاقات العامة وشعبة الإخبار والرصد الإعلامي)^(٧) .

(١) ينظر/ المادة (٣/ ثانيا) من النظام الداخلي لمهام تشكيلات لمجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (١) لسنة ٢٠٢١، منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٦٣٢ في ٣١/٥/٢٠٢١ .

(٢) ينظر/ المادة (٤/ ثانيا) من النظام الداخلي لمهام تشكيلات لمجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (١) لسنة ٢٠٢١، منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٦٣٢ في ٣١/٥/٢٠٢١ .

(٣) ينظر/ المادة (٥/ ثانيا) من النظام الداخلي لمهام تشكيلات لمجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (١) لسنة ٢٠٢١ .

(٤) ينظر/ المادة (٦/ ثانيا) من النظام الداخلي ذاته.

(٥) ينظر/ المادة (٧/ ثانيا) من النظام الداخلي ذاته.

(٦) ينظر/ المادة (٨/ ثانيا) من النظام الداخلي ذاته.

(٧) ينظر/ المادة (٩/ ثانيا) من النظام الداخلي ذاته.



١٠ - قسم إدارة الجودة والتطوير المؤسسي : ويتكون من الشعب الآتية : (شعبة إدارة الجودة وشعبة تقييم وتطوير الاداء المؤسسي وشعبة السلامة المهنية والبيئية)^(٢).

١١ - قسم التصاريح إلامنية : ويضم الشعب الآتية : (شعبة الهويات وشعبة الكاميرات وشعبة المتابعة والارشفة)^(٣).

١٢ - مكتب رئيس المجلس : ويضم الشعبتين الآتيتين : (شعبة القلم السري وشعبة شؤون المواطنين)^(٤).

كما تعد التشكيلات التي نصّت عليها البنود (اولا-خامسا) من المادة (١٠) من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩ بمستوى مديرية عامة يتولى إدارتها موظف بدرجة مدير عام حاصل على شهادة جامعية أولية في الأقل في أختصاص دائرته ومن ذوي الخبرة والكفاءة وله خدمة فعلية لا تقل عن (١٥) سنة، أما إذا كان من حملة شهادة الماجستير فيجب إن لا تقل خدمته عن (١٣) سنة أو تكون خدمته لا تقل عن (١٠) سنوات إذا كان من حملة شهادة الدكتوراه^(٥)، وتكون التشكيلات المنصوص عليها في البنود سادسا وسابعا من المادة (١) المذكورة بمستوى مديرية يدير كل منها موظف في الدرجة الثانية من ذوي الخبرة والأختصاص^(٦)، ويكون للدائرة الإدارية والمالية معاونان أحدهما للشؤون الإدارية والآخر للشؤون المالية من ذوي الخبرة والأختصاص، فيما يكون للدوائر المنصوص عليها في البنود (ثانيا- خامسا) من المادة (١) موظف بدرجة معاون مدير عام حاصل على شهادة جامعية أولية

(١) ينظر/ المادة (١٠/ ثانيا) من النظام الداخلي لمهام تشكيلات لمجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (١) لسنة ٢٠٢١، منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٦٣٢ في ٣١/٥/٢٠٢١.

(٢) ينظر/ المادة (١١/ ثانيا) من النظام الداخلي لمهام تشكيلات لمجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (١) لسنة ٢٠٢١.

(٣) ينظر/ المادة (١٢/ ثانيا) من النظام الداخلي ذاته.

(٤) ينظر/ المادة (١٣/ ثانيا) من النظام الداخلي ذاته.

(٥) ينظر/ المادة (١١/ أولا) من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩ المعدل.

(٦) ينظر/ المادة (١٥/ أولا) من النظام الداخلي النظام الداخلي لمهام تشكيلات لمجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (١) لسنة ٢٠٢١.



من ذوي الخبرة إختصاص^(١) يتولى إدارة كل قسم من إلقسام المذكورة، مكتب رئيس المجلس موظف في الدرجة الثالثة حاصل على شهادة جامعية أولية من ذوي الخبرة إختصاص، فيما يدير كل شعبة موظف في الدرجة الخامسة حاصل على شهادة دبلوم ومن ذوي الخبرة إختصاص^(٢).

ومما تقدم يبدو إن بعض مهام مجلس الخدمة العامة ألاتحادي تقف عند حد التعيين دون أن يتولى اصدار قرارات ترقية الموظف العام، إذ يعد هذا الاختصاص من مهام السلطة التنفيذية، إذ أن الواقع العملي يشير الى عدم مزاولة الاختصاص من قبل المجلس، إذ أن الامر متروك للادارة اياً كانت في السلطة التنفيذية أم التشريعية أم القضائية، وفيما يتعلق بالسلطة التنفيذية، فأن الوزارات تمارس مثل هذا الاختصاص، لذلك نهيب بألمشّرع العراقي تفعيل النص الدستوري وجعل ترقية الموظف العام من إختصاصه.

(١) ينظر/ المادة (١٤ /أولاً وثانياً) من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩ المعدل.

(٢) ينظر/المادة (١٥ /ثانياً/ثالثاً) من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩ المعدل.

الفصل الثاني

أختصاص مجلس الخدمة العامة الإتحادي في

ترقية الموظف العام



الفصل الثاني

أختصاص مجلس الخدمة العامة بالإتحادي في ترقية الموظف العام

تعد الوظيفة العامة من المواضيع الرئيسية التي يشتمل عليها القانون الإداري، لأنها تتناول المسار الوظيفي للموظف العام عند تعيينه في الخدمة المدنية وإلى إنتهاء خدمته بأحد الطرق المنصوص عليها قانونا في نظام الخدمة المدنية، وإذا كانت الوظيفة العامة تشكل اهم الموضوعات التي يشتمل عليها القانون الإداري فذلك إن عملية ترقية الموظف تأخذ إهتمام إلكبر من قبل التشريعات مع موضوع الوظيفة العامة الأخرى، وذلك لأنها تشكل الحافز الرئيس لدى الموظف لتطوير مستواه الوظيفي واستمراره في العمل، ولما لها من أثر كبير في تحسين المركز الوظيفي للموظفين من الناحيتين المادية والمعنوية، لأن التشريعات الحديثة في مختلف دول العالم تحرص على تنظيم القواعد القانونية المتعلقة بالوظيفة العامة، وعلى وجه الخصوص تلك القواعد والإحكام المتعلقة بترقية الموظف العام، التي تتمثل في تحديد شروط الترقية والجهة المختصة بترقية الموظف العام، إذ إناطت التشريعات القانونية في العراق والدول المقارنة مهمة ترقية الموظف العام إلى جهات تتولى ذلك بنص قانوني، إذ إناطت تلك التشريعات بترقية الموظف العام بالجهات التي تتولى التعيين وفقا للدستور والقانون فأن الجهة التي تتولى ذلك في العراق هو مجلس الخدمة العامة بالإتحادي، وأما في الدول المقارنة فأن ذلك يكون من أختصاص مجلس الخدمة المدنية، لذلك سوف نتناول هذا الفصل على بحثين، نتناول ماهية الترقية في المبحث الأول، وفي المبحث الثاني نتناول أختصاص مجلس الخدمة العامة بالإتحادي في ترقية الموظفين.

المبحث الأول

ماهية ترقية الموظف العام



لقد عرّف فقهاء القانون الإداري الترقية بأنها (نقل العامل من وضع وظيفي أقل إلى وضع وظيفي أكبر، وذلك عن طريق نقل الموظف إلى وظيفة أعلى أو فئة أعلى)^(١)، كما إن الترقية تؤدي إلى تغيير مركز الموظف القانوني مما يترتب عليه نفع أدبي ومالي له، من خلال زيادة السلطات وأختصاصات الموظف المرقى، مما يتقاضى مرتب الوظيفة الجديدة بذات السلم المالي الأعلى، كما عرّف فقهاء القانون الإداري الترقية تعريفات عدّة، إلا أنها وإن كانت في مجملها تتفق في ذات المضمون أي صعود الموظف العام إلى سلم وظيفي أعلى، واقتراح ذلك بحصوله على درجة أعلى بالاضافة الى مرتب اكبر ومن هذا نلاحظ التباين في بعض التعريفات، ومن الفقه من عرّف الترقية بأنها (إن يشغل الموظف العام وظيفة درجتها أعلى من درجة الوظيفة التي كان يشغلها قبل الترقية، ويترتب على الترقية زيادة المزايا المالية والمعنوية للعامل وزيادة في أختصاصاته الوظيفية)^(٢)،

كما عرّفها آخر في تعريفه للترقية بأنها (نقل العامل من فئة الوظيفة الحالية إلى الفئة الوظيفية التي تليها مباشرة، إلا إذا نصّ القانون على خلاف ذلك، ويستوي في ذلك إن تتم الترقية على أساس إلاقدمية أو الإختيار)^(٣). كما عرّفها آخر على أنها (انتقال الموظف من الوظيفة التي كان يقوم بها إلى وظيفة ذات مستوى أعلى في التنظيم الإداري)^(٤)، كما إن هذا التعريف يضيق من فرصة الموظف في الترقية على درجة أعلى أو في وظيفة أعلى في وحدة إدارية غير الوحدة التي يعمل فيها فيما إذا كان في تلك الوحدات الأخرى وظائف شاغرة .

وقد يرى جانب من الفقه القانوني أنها (تقليد الجهة الإدارية المختصة الموظف العام وظيفة أعلى في المستوى التنظيمي والإداري من وظيفته الحالية، ويترتب عليه تحسين وإصلاح مركزه الوظيفي

(١) د. محمود حلمي، نظام العاملين المدنيين بالجهاز الإداري، ط ١، دار المعارف، القاهرة، ١٩٧٠، ص ١٢٦.

(٢) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، ١٩٨٧، ص ١٦٩ .

(٣) د. فؤاد العطار، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٨٧، ص ٦٩.

(٤) د. محمد فؤاد مهنا، سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها في ضوء مبادئ علم التنظيم، دار المعارف، القاهرة، ١٩٦٧، ص



والمالي^(١)، إذ يربط الترقية بالوظيفة، وزيادة سلطاتها، وبغثة أعلى في السلم الإداري على إن تتحقق زيادة مالية في مرتبة شرطاً للترقية.

ويمكن تعريف الترقية بأنها إنتقال الموظف إلى وظيفة أعلى في السلم الإداري أكثر مسؤولية وإدارة من الوظيفة التي كان يعمل فيها، إذ يترتب عليها زيادة في راتبه وزيادة في مهامه، لذلك سوف نتناول هذا المبحث على مطلبين، نتناول شروط وأنواع الترقية في المطلب الأول، ثم موانع الترقية في المطلب الثاني.

المطلب الأول

شروط وأنواع ترقية الموظف العام

تعد الترقية من الحقوق الوظيفية التي يستحقها الموظف أثناء الخدمة الوظيفية، لأنه من غير المنصف إن يبقى الموظف طيلة المدة الوظيفية بنفس المركز الوظيفي ونفس مقدار الراتب، لذلك أوجدت التشريعات نظام الترقية التي من خلالها يحصل الموظف على وظيفة ذات مستوى أعلى من وظيفته السابقة ومردود مالي يحفز نشاطه نحو الإحسن.

وتأسيساً على ما تقدم سنتناول هذا المطلب على فرعين، نتناول شروط الترقية في الفرع الأول، وسنخرج في الفرع الثاني لتناول أنواع الترقية.

الفرع الأول

شروط ترقية الموظف العام

(١) د. عبد العظيم عبد الحميد، شرط المصلحة في دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية القاهرة، ١٩٩٤، ص ٢٩٩.



إن الترقية الوظيفية لا تمنح إلى الموظفين جزافاً، بل على وفق أحكام نصّت عليها قوانين الخدمة المدنية في العراق والتشريعات المقارنة، ولغرض بيان ذلك سنقسم هذا الفرع الى فقرات توضح شروط الترقية في التشريعات المقارنة والعراق وعلى وفق الآتي:

أولاً / وجود وظيفه شاغرة:

بما إن الترقية لا تتحقق إلا إذا وجدت وظيفة شاغرة لأنه لا يجوز إن يكون على رأس الوظيفة موظفان وكما أكدت هذا الشروط قوانين عديدة.

ففي مصر يجب وفقاً للمبادئ العلمية السليمة التي يمكن من خلالها إجراء الترقية الوظيفية إن تكون هناك وظيفة ذات فئة مالية أعلى شاغرة، كذلك إن يكون هنالك اختلاف بين واجبات ومسؤوليات الوظيفة التي يشغلها العامل والوظيفة المرقى إليها، (مع مراعاة استيفاء الموظف لشروط شغل الوظيفة المرقى لها، تكون الترقية بموجب قرار يصدر من السلطة المختصة من الوظيفة التي تسبقها مباشرة في المستوى والمجموعة الوظيفية التي ينتمي إليها).

وتكون الترقية للوظائف التخصصية في المستوى (ب) بالاختيار على اساس بيان تقويم الاداء، وما ورد في ملف الخدمة من عناصر الامتياز، وتكون الترقية للوظائف التخصصية الاخرى بالاختيار في حدود النسب الواردة في الجدول رقم (١)، وتكون الترقية لباقي الوظائف بالاقدمية^(١) كما نصت على ذلك اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية على أنه (يشترط لترقية الموظف توفر الشروط الاتية: ١- أن تكون الترقية لوظيفة شاغرة وممولة تلي مباشرة الوظيفة التي يشغلها الموظف في المستوى وفي ذات المجموعة الوظيفية التي تنتمي اليها)^(٢)، وعليه يشترط لترقية العامل لهذه الوظيفة إن يكون مستوفياً لتلك الشروط والمواصفات، وهذه الشروط هي الحد الأدنى المطلوبة للمؤهلات، وتشمل مستوى التعليم والخبرة والنوعية والاقدمية ودرجة المهارة المطلوبة في الأعمال المسندة ألي العامل، وذلك على وفقاً للجدول

(١) ينظر المادة (٢٩ / ٣١/٣٠) من قانون الخدمة المدنية امصري رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٦.

(٢) المادة (٩١) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (١٢١٦) لسنة ٢٠١٧.



التوصيف والتقييم^(١)، ومن الجدير بالذكر إن توزيع الفئات المالية والوظائف في الميزانية العامة للدولة ينجز على وفق إحتياجات المرافق العامة، وما يكفل حسن سيرها تحقيقاً للمصلحة العامة، ولم يتسنى للقوانين المنظمة للشؤون المالية والإدارية في مصر إن تأخذ بنظرية وحدة الجهاز الإداري في مصر وذلك نظراً لتعدد الخدمات التي يؤديها واختلافها اختلافاً بيناً، كما إن توحيد الجهاز الإداري من الناحيتين المالية والتنظيمية يتنافى مع إحتياجات المرافق العامة، ويتطلب توحيد السلطة المختصة بالترقية في الجهاز الإداري كله، الأمر الذي يعد متعذراً من الناحية العملية، إضافة إلى شل حركة هذا الجهاز بشل لا يبرء منه، إضافة إلى القضاء على المرونة اللازمة في شغل وظائف الحالية، بل أخذت بتقسيم الجهاز الإداري إلى وحدات مستقلة قائمة بذاتها تنفرد كل واحدة عن الأخرى بدرجات وظيفية^(٢).

ويلاحظ إن الفئات والوظائف ليست موزعة توزيعاً عادلاً بين الوزارات والمصالح المختلفة، فهناك قسماً من المصالح والوزارات تعاني من عدم وجود وظائف شاغرة فيها لترقية العاملين عليها، كما إن هذه الظاهرة تتركز في الوزارات القديمة التي تشمل عدد كبيراً من العاملين كالتربية والتعليم والصحة والري والزراعة، أي إن الفئات في الوزارات لا تتناسب مع عدد الموظفين الذي يتوافر فيهم شروط الترقية ولهذا فأن الترقية بهذه الجهات تكون شبه مستحيلة إذا لم تكن مستحيلة، الأمر الذي يؤدي إلى تسكين العاملين في السلم الوظيفي مدداً طويلة، وذلك في خلاف بعض الوزارات والمصالح الأخرى التي توجد بها فئات خالية كبيرة، الأمر الذي يجعل استحقاق الترقية تتم بسرعة وسهولة وبمجرد استيفاء الحد الأدنى الذي يشترطه القانون للبقاء في السلم الوظيفي، وتكمن هذه الظاهرة في الوزارات والمصالح الحديثة كوزارة

(١) ينظر/ د. محمد أنس قاسم جعفر، نظم الترقية في الوظيفة العامة، ط ٢، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر ١٩٩٦،

ص ٢٤٧.

(٢) ينظر/ د. محمد أنس قاسم جعفر، المرجع السابق، ص ٢٤٧.



التخطيط والجهاز المركزي والتنظيم والإدارة وغير ذلك من المصالح التي تتم فيها الترقية بعد قضاء الحد الأدنى الذي يشترطه القانون مباشرة^(١).

أما في دولة الإمارات العربية المتحدة فقط جاءت في الفقرة الأولى من المادة (٣١) من قانون الخدمة المدنية الإتحادي معبرة بوضوح عن هذا الشرط إذ نصّت على أنه (لا تجوز ترقية موظف إلى وظيفة شاغرة من نوع الوظيفة التي يشغلها على وفقا لنظام توصيف وتصنيف الوظائف العامة)^(٢).

أما في العراق فقد أكد هذا الشرط مجلس قياده الثورة (المنحل)^(٣)، غير أنه لم يكتفِ بالشرط هذا ولكن أضاف له وصفا ثانيا وهو إن توصد الوظيفة الشاغرة حاجه فعلية تقتضي متطلبات العمل على وفق الهيكل التنظيمي، وبالتالي يمنع القرار تكرار الترقيات التي كانت تتم رغبة لدوافع إنسانية ليس لها من موجبات العمل نصيب^(٤)، كما أشار قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام إلى هذا الشرط على أنه (يشترط للترقية توافر الشروط الآتية: وجود وظيفة شاغرة في الدرجة الأعلى لوظيفته ضمن الملاك الوظيفي للدائرة)^(٥).

وقد يطفو سؤال على السطح القانوني فيما إذا خلا القانون من الإشارة إلى هذا الشرط، هل يُفترض في هذه الحالة؟ إن الجواب لا يكون إلا إيجابا، لأنه يجوز ترقية موظف إلى وظيفة أعلى يشغلها موظف آخر، ففي هذا يكون هناك تضارب في الإختصاصات وتعددية في القوانين تنأى عنها مبادئ التنظيم الإداري الحديثة^(٦).

(١) ينظر/ د. محمد أنس قاسم جعفر، المرجع السابق، ص ٢٤٨

(٢) المادة (٣١) من القانون الاتحادي بشأن الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١.

(٣) قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ٣٨٠ في ١٩٨٧/٦/٢.

(٤) ينظر/ د. غازي فيصل مهدي، النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة في العراق (دراسة مقارنة) أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون جامعة بغداد، ١٩٩٢، ص ٢٥١.

(٥) المادة (٦/ثانيا/أ) من قانون موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨.

(٦) ينظر/ د. أنور احمد رسلان ، نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام ، مكتبة النهضة العربية، مصر، ١٩٨٣، ص ٢٠٢ وما بعدها



ويبدو ممّا تقدم في حالة عدم وجود وظيفة شاغرة عند الترقية لا يمكن ترقية الموظف إذ إن قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ في العراق نصّ على هذا الشرط وكذلك مجلس الخدمة العامة الملغى وقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ وقانون الملاك رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠ اقتضت وجوده.

ثانيا/ استيفاء المدة اللازمة للترقية:

اشتترطت بعض القوانين على الموظف قضاء مدة معينة في إطار الوظيفة ليتسنى بعد ذلك ترقّيته إلى وظيفة بعد استيفاء الشروط ولعل الحكمة من هذه الشرط هو اكتساب الموظف خبرة ومرونة في الوظيفة يتمكن من خلالها شغل وظيفة ارقى من سابقتها^(١).

كما أنه قضاء مدة معينة في تلك الوظيفة الأدنى يسمّى بالإقدمية، وقد اختلف الفقهاء فيما بينهم حولها على هل تصلح وحدها معيارا للترقية أم لا تصلح وقد أجاب أنصار الإلقدمية إيجابا، لأنها في رأيهم تحقق مزايا عديدة كالعدالة الموضوعية بين الأفراد، كما لا يوجد معيار سديد لقياس كفاءة الموظفين سواها، وذلك تعد مكافاة للموظف مقابل سنوات الخدمة التي قضاها في خدمه الدولة وهي فوق ذلك تبعث لإلطمئنانية وإلإستقرار في نفوس الموظفين لأنها تحول دون التعسف والمحسوبية^(٢).

كما تؤدي إلى حرص الإدارة على العاملين وتدريبهم لشغل وظائف أعلى وأخيرا فأنها تتميز بالبساطة والوضوح، ألا إن الإلقدمية مهما حازت على مزايا فهي موصومة بجملة عيوب على حد قول خصومها لأنها تؤدي إلى التواكل وتثبيط الهمم وتغلق إلبواب بوجه الكفاءات الراقية، كما أنها لا تحقق المساواة، بين الكفوء والرديء وهذا قد يؤدي إلى أشاعة اليأس في النفوس، ممّا ينعكس بآثاره السلبية على حسن سير العمل في مرافق الدولة إضافة إلى ذلك أنها تضعف من تأثير وفعالية الرؤساء في معاملة

(١) ينظر/ د. غازي فيصل مهدي ، المرجع سابق ، ص ٢٥٤ .

(٢) ينظر/ د. محمد انس قاسم جعفر، المرجع سابق، ص ١٣٧ وما بعدها.



مرؤوسهم ما دام ليس لهم رأي في ترقية^(١)، وعلى أي حال فإن للأقدمية نفعا في الوظائف الصغيرة والروتينية لأنها قضاء الموظف مدة مناسبة فيها يكسبه خبرة ومهارة تحفز على تبوء وظائف أعلى^(٢).

ففي مصر حدّد قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ ولائحته التنفيذية الشروط العامة التي توجب توفرها للترقية، ومن ضمن هذه الشروط إن تتوفر في الموظف المرقى جميع الاشتراطات التي يتطلبها القانون لشغل الوظيفة المرقى لها، ومن هذه الاشتراطات استيفاء المدد التي يتطلبها القانون للترقية^(٣).

أمّا في دولة الإمارات العربية المتحدة، فإن المشرّع الإماراتي أخذ بهذا الشرط، إذ نصّ قانون الخدمة المدنية بالإتحادي على أنه (لا يجوز الترقية قبل إنقضاء المدد المقررة في الجدول الملحق بهذا القانون، ويجوز لمجلس الوزراء وفق لمقتضيات الصالح العام وبناء على توصية مجلس الخدمة المدنية إن يقرر الإستثناء من شرط المدة)، كما نصت على ذلك اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية^(٤).

أمّا في العراق فقد نصّ قانون الخدمة المدنية على أنه (يجري اختبار الموظفين للترقية على أساس كفاءة ومدة الخدمة إلى آخره ٠٠٠٠٠)^(٥)، ثم جاء قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (٣٨٠) في ١٩٨٧/٦/٢ ليضيف شروطاً أخرى للترقية مؤكداً على توافر شروط الترفيع أيضاً^(٦)، كما نصّ على هذا

(١) ينظر/ د. محمد انس قاسم جعفر، المرجع السابق، ص ١٣٩.

(٢) ينظر/ د. غازي فيصل مهدي، المرجع السابق، ص ٢٥٤.

(٣) ينظر/ المادة (٢٩) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ والمادة (٩١) من لائحته التنفيذية رقم (١٢١٦) لسنة ٢٠١٧.

(٤) ينظر/ المادة (٣١) من القانون الاتحادي بشأن الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١.

(٥) المادة (١٨) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠.

(٦) من الشروط الإضافية التي نصّ عليها القرار المذكور هي :

أولاً: لا يجوز ترقية الموظف إلى وظيفة أعلى من الوظيفة التي يشغلها إلا اذا وجدت وظيفة شاغرة في الملاك المصدق تسد حاجة فعلية تفتضيها متطلبات العمل وفق الهيكل التنظيمي.....



الشرط قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام على أنه (إكمال المدة المقررة للترقية المنصوص عليه في الجدول الملحق بالقانون)^(١).

ومما تقدم نرى إن المشرع العراقي قد استدرك تلك الشروط على مراحل متباعدة، وهذا لإستدراك نتيجة احتمالية تولي الوظائف من قبل أشخاص غير أكفاء، مما أدى بالنتيجة إلى زيادة في شروط الترقية.

ثالثاً/ توافر الكفاءة والقدرة:

تعد الترقية حافزاً مهماً لا تمنح إلا إلى الموظف الكفوء ذو الاداء المتميز والحسن، كما إن من اختصاصات الإدارة التقديرية تقييم الموظف الكفوء والمتميز، فالإدارة بإعتبار إن الموظف يعمل تحت إشرافها وتوجيهها هي أقدر من غيرها على تقييم نشاطه ومنحه الدرجة التي يستحقها، إن منح الإدارة سلطة تقديرية من هذا القبيل يعني إن الترقية التي تتم استعمالاً لها، تعد على أساس إختبار فهي لا تتحقق بشكل تلقائي وبمجرد توافر الشروط القانونية بل لابد من شهادة الإدارة على إن الموظف كفوء وقادر على شغل وظيفة أعلى من الوظيفة التي كان يشغلها وبالتالي منحه الترقية التي يستحقها، إن معيار إختيار في مجال الترقية إنما يستند إلى كفاءة الموظف والمقصود في الغالب من إالحوال، إلا إن مع ذلك قد يكون مطلقاً ليس عليه من قيد تستطيع الإدارة بفضل إختيار من تجده لشغل وظائف العليا دون إعتبار لمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين الموظفين، وهذا ما كان مطبقاً في بعض الدول كالولايات المتحدة الاميركية وانكلترا وفرنسا ومصر، كما إن لمعيار إختيار المستند على الكفاءة والقدرة فإنه صيت ذائع ولا تكاد دولة في العالم تتخطى هذا الشرط، هذا وقد تباننت القوانين الوضعية حول الطرق التي من

ثانياً: يشترط لترقية الموظف إلى وظيفة اعلى أن تتوفر فيه شروط الترفيع والمواصفات والمؤهلات التي تقتضيها تلك الوظيفة بما في ذلك اجتياز الدورات الإلزامية المنصوص عليها في قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) المرقم (٣٦١) في ١٩٨٣/٣/٢٤.

(١) المادة (٦/ثانياً/ب) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨.



خلالها يمكن معرفة كفاءة الموظف، كما تشر التطبيقات إلى إن هنالك ثلاثة طرائق لقياس الكفاءة المطلوبة، أمّا الأولى وهي طريقة إلمتحانات، إذ تجرى للموظفين المرشحين والمستحقين للترقية إلمتحانات لتقييم المعلومات التي يحملونها وكذلك الخبرة التي يكتسبونها بهدف الوقوف على مدى صلاحيتهم لشغل الوظائف الأعلى، كما إن إلمتحانات المذكورة قد تكون مغلقة أي مقصورة على موظفي الوحدة الإدارية ذاتها أو مفتوحة للمذكورين ومن سواهم من خارج الوحدة، كما أنها قد تكون تحريرية أو عملية أو نفسية أو اختبارات صلاحية^(١).

وأما الطريقة الثانية فهي تقارير الكفاءة التي ترفع بحق الموظف دورياً الذي يتضمن الكشف عن جوانب ونقاط الضعف والقوى في نشاطه، هذا كما أحيطت التقارير المذكورة بالضمانات الرصينة التي تكفل لها الموضوعية والحياد، علماً إن معظم القوانين الوضعية في العراق ومصر والامارات أخذت بهذه الطريقة^(٢).

وأما الطريقة الثالثة والاخيرة لقياس كفاءة الموظف فهي الوضع تحت التجربة، إذ يكلف الموظف لشغل الوظيفة الأعلى بصفة مؤقتة على سبيل التجربة فأن أثبت كفاءته على تحمل اعباءها، حظي بها بشكل نهائي وإلا وسم بالفشل ويبقى في وظيفته السابقة^(٣)، ولتسليط الضوء على التشريعات في العراق والدول المقارنة، نجد في مصر إن قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ نصّ على أنه (٠٠٠) وبشترط للترقية أن يحصل الموظف على تقرير تقويم أداء بمرتبة كفاء في السنتين السابقتين مباشرة على الترقية، أمّا الترقية بالاختيار في الوظائف التخصصية فيجب الحصول على تقرير تقويم أداء بمرتبة ممتاز (٠٠٠٠)^(٤) وأما اللائحة التنفيذية للقانون المذكور نصت على (بفضل عند اترقية بالاختيار الاعلى

(١) د. محمد انس قاسم جعفر، المرجع السابق، ص ١٦٠.

(٢) عصمت عبد الكريم خليفة، نظام الترقية في الوظيفة العمومية في الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، ١٩٨١، ص ٦٧.

(٣) محمد انس قاسم جعفر، المرجع السابق، ص ١٧٨.

(٤) المادة (٢٩) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦.



في مجموع درجات تقويم أداء السنتين السابقتين مباشرة على الترقية (١٠٠٠)^(١)، إذ يقوم الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة الذي من اختصاصاته أو وظائفه القيام باختبار الموظفين لشغل الوظائف الاعلى ومعرفة كفاءتهم^(٢).

أما في دولة الإمارات العربية المتحدة، فقد نصّ قانون الخدمة المدنية على توافر هذا الشرط، ومن خلال إنتهاج الموضوعية في الترقية على وفق أسس محددة ومعروفة التي من شأنها إن تطبق على جميع المتنافسين ومن دون تمييز إذ يتم إختيار على أساس ترتيب النتيجة النهائية بالامتحان أو تقييم الاداء و في هذا الشأن نصّ قانون الخدمة المدنية على (مع مراعاة أحكام المادتين السابقتين تكون الترقية للوظائف بالاقدمية المطلوبة، ومع ذلك تجوز الترقية بالاختيار لوظائف وكلاء الوزارة ووكلاء الوزارة المساعدين وبالاختيار للكفاءة للدرجتين الاولى والثانية وبالاختيار للكفاءة لباقي الوظائف في حدود (٥٠%) من الوظائف الشافرة في كل مجموعة نوعية، ويعتبر اجتياز الموظف للدورات التدريبية بنجاح من عناصر تقدير الكفاءة عند الترقية)^(٣).

أما في العراق فقد نصّ قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ في المادة (١٨) منه على إن (يجري أختيار الموظفين للترفيه على أساس الكفاءة ومدة الخدمة) وتكون الكفاءة في القانون المذكور أحد شروط الترقية وهو شرط إلاساس إلا إن طريقة تحققه ليست محددة وهذا ومما سبق إن منح العالوة والترفيه يتوقف على توافر شرط الخدمة الحسنة أو الكفاءة، كما إن القانون والتعليمات الصادرة رسمت طريق التحقق من الوصفين المذكورين وذلك بالتعويل على نظام التقارير السرية^(٤).

وقد أشار قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام إلى إن من شروط الترفيه هو ثبوت وقدره الموظف على إدارة الوظيفة التي تلي وظيفته من خلال مصادقة الرئيس الأعلى بعد توصية من قبل

(١) المادة (٩٦) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري رقم (١٢١٦) لسنة ٢٠١٧.

(٢) ينظر/ المادة (١١/٥) من قانون الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رقم (١١٨) لسنة ١٩٦٤.

(٣) المادة (٣٣) من قانون الخدمة المدنية الاماراتي رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١.

(٤) ينظر/ د. غازي فيصل مهدي، المرجع السابق، ص ٢٦٣.



رئيسه المباشر^(١)، ومما تقدم نهيب بالمشّرع العراقي وضع شروط للترقية واضحة وثابتة أسوة بالدول المقارنة وعدم جعلها منثرة في عدة قوانين.

رابعاً / توافر المؤهلات والمواصفات التي تفتضيها الوظيفة:

إن هذا الشرط ينبغي توافره في كل من يريد إلتحاق بالوظيفة العامة، إذ نجد إن العراق والدول المقارنة أشارت الى هذا الشرط في تشريعاتها، كونه يعد من الشروط الضرورية للترقية وهذا ما تم تحديده في قوانين الدول المعاصرة بعد إن حددت مسارها باتجاه نظام ترتيب الوظائف الموضوعي^(٢).

ففي مصر نصّ على هذا الشرط قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ واللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية^(٣).

أما في دولة الإمارات العربية المتحدة نجد إن القانون الإتحادي بشأن الخدمة المدنية رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١ قد نصّ على أنه (تسوى اوضاع الموظفين الذين يحصلون على مؤهلات اعلى أثناء خدمتهم وفقاً لما تحدده اللائحة التنفيذية)^(٤) وتعقياً على ذلك إن الموظف غير الحاصل على المؤهلات التي نصّ عليها لا يجوز ترقيته لأشغال الوظيفة المرقى إليها، وبالتالي إذا كانت الوظيفة مقيدة بشروط، يجب على الموظف إن يستوفي تلك الشروط^(٥).

أما في العراق يعد هذا الشرط أحد شروط الترفيع (الترقية) التي تعني إنتقال الموظف من وظيفة إلى وظيفة أعلى وعليه يجب إن يتوفر في المرقى هذا الشرط التي تطلبها الوظيفة المذكورة، وعادةً يتم اكتساب تلك المؤهلات من خلال الممارسة في الأعمال الوظيفية وبالتالي يتحقق بعد اجتياز برنامج

(١) ينظر/ المادة (٦/ ثانياً / د) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨.

(٢) ينظر/ د . أنور احمد أرسلان، المرجع السابق، ص ١١٠

(٣) ينظر المادة (٣٣) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ والمادة (٨٩) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري رقم (١٢١٦) لسنة ٢٠١٧.

(٤) المادة (٣٥) من قانون الخدمة المدنية الاماراتي رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١.

(٥) د. نواف كنعان ، المصدر السابق ، ص ١١٩-١٢٠ .



تدريبي يُعد من قبل الإدارة^(١)، كما إن المشرع العراقي في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ لم يشترط هذا الشرط وذلك لعدم تبني النظام التدريبي الموضوعي غير إن في مجال آخر نجد إن قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (٣٨٠) لسنة ١٩٨٧ الذي نصّ على (يشترط لترقية الموظف إلى وظيفة أعلى إن تتوفر فيه شروط الترقية والمواصفات والمؤهلات التي تقتضيها تلك الوظيفة بما في ذلك اجتياز الدورات إلزامية)^(٢).

أما قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام، فقد نصّ على (إن يكون الموظف مستوفيا للشروط والمؤهلات المطلوبة لأشغال الوظيفة المرشح للتفريع إليها)^(٣). ومما تقدم نرى أنه ينبغي على التشريعات في الدول المقارنة والعراق تحديد المؤهلات العلمية بوضوح وعدم جعلها غامضة نوعا ما.

خامسا / إن تكون الترقية إلى الدرجة التي تلي الدرجة التي هو عليها مباشرة

تكمّن أهمية هذا الشرط في ضمان تسلسل الوظائف وترتيبها من جهة، وضمان تحقيق العدالة عند إجراءات الترقية من جهة أخرى، فلا يمكن إن تتم ترقية موظف من الدرجة الخامسة مثلا إلى الدرجة الثانية مثلا متجاوز ذلك ثلاث درجات وظيفية لأن من شأن ذلك يؤدي إلى الإخلال بالتدرج الوظيفي، كما يعد مخالفاً لأحكام الترقية من جهة ثانية، فإذا قام الموظف عند منحه درجة غير الدرجة التي تليها يحدث فشل عند القيام بأعباء الوظيفة الجديدة، وهذا ما يحدث عندما تتم الترقية فيها من الوظائف الفنية

(١) أريج طالب الزبيدي، العوامل المؤثرة في تحديد راتب الموظف، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٥، ص ٤٨

(٢) المادة (٢) من قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) ذي الرقم (٣٨٠) لسنة ١٩٨٧ في ١٩٨٧/٦/٢.

(٣) المادة (٦/ثانياً/ج) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨.



إلى وظائف الرئاسة الإدارية دون أداء مسبق أو دراسة أو تدريب^(١). وقد أكدت هذا الشرط المذكور قوانين عديدة منها القانون المصري والقانون الإماراتي.

ففي مصر يعد هذا الشرط ضروريا كي يتمكن الموظف التدرج في الوظائف المختلفة والمرتبة في الهيكل الوظيفي للوحدة، ومن خلال هذا التدرج فإن العامل يكتسب خبرة ومرونة تجعله كفء لتبوء وظيفة تالية لوظيفته في إطار السلم الإداري، وقد كانت في ظل القوانين السابقة استثناءات طرأت على القاعدة التي كان مضمونها، يجوز الترقية من الدرجة الأولى إلى أي درجة أخرى تعد من الدرجات العليا^(٢)، كما نصّ قانون الخدمة المدنية النافذ على إن (٠٠٠ تكون الترقية بموجب قرار يصدر من السلطة المختصة من الوظيفة التي تسبقها مباشرة في المستوى والمجموعة الوظيفية التي تنتمي إليها) (٠٠٠٠)^(٣).

أما في دولة الإمارات العربية المتحدة وبالعودة إلى القانون الإتحادي رقم (٨) لسنة ١٩٧٣ (الملغى)، نجد أنه وضع ثمة استثناءات على هذا الشرط، إذ أضاف في المادة (٢٨) منه حكما مفاده (جواز ترقية الموظف أو المستخدم المواطن إلى أكثر من درجة تالية لدرجته على الوظائف التي تشغلها بالاستقالة أو إنهاء الخدمة أو الوظائف المستحدثة من بين من تتوافر فيه شروط شغلها من الجهاز الوظيفي القائم في الوزارة المعنية ويشترط عدم تكرار الترقية في هذه الحالة أكثر من مرة واحدة خلال مدة خدمة الموظف أو المستخدم وإلا تكون الترقية لأكثر من ثلاث درجات متتالية)، وقد يبدو إن المشرع الإماراتي عندما أقر هذا الإستثناء في القانون السابق كان نتيجة الظروف السياسية التي انعكست على الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية، والذي يتمثل في الرغبة لوصول المواطنين إلى تبوء الوظائف القيادية العليا في الجهاز الإداري، كما إن الارتقاء على هذا النص يرتبط وجودا وعدما بهذا الظرف، ألذي

(١) د. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص ٢١٩.

(٢) المادة (٣٣) من القانون (٢١) لسنة ١٩٥١ (الملغى) ونص المادة العاشرة من القرار الجمهوري رقم (٢٢٦٤) لسنة ١٩٦٤ (الملغى).

(٣) المادة (٢٩) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦.



رجح صفته المؤقتة وحتمية العدول عن هذا الموقف في المستقبل، وإن المشرع قد ضيق من نطاق تطبيقه، وحسناً فعل المشرع من خلال تضمين المادة قيوداً من شأنها الحد من اللجوء إلى تلك الصلاحيات، أما في القانون الإتحادي بشأن الخدمة المدنية رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١، نجد إن المشرع عدل عن هذا النص وهذا ما عكسه نص المادة (٣١) منه التي جاء فيها (..... وتكون الترقية إلى الدرجة التالية لدرجته مباشرة)^(١).

أما في العراق فلم يرد نص تشريعي في قانون الخدمة المدنية بهذا الخصوص إلا أنه يمكن استنتاج هذا الشرط من قانون الخدمة المدنية النافذ، فهي بعد إن حددت شروط الترفيع (الترقية) فقد جاءت باستثناء الذي كان نصه (يجري اختيار الموظفين للترفيع على اساس الكفاءة ومدة الخدمة عدا الوظائف التعليمية والطبية والهندسية التي يشترط لها حيازة الموظفين على شهادات علمية تتناسب وعناوين وظائفهم بموجب قانون الملاك)^(٢)، وبالرغم من إن هذا الاستثناء قد جاء قاصراً يشر إلى وجوب مراعاة مبدأ التخصص عند الترقية إلى وظيفة أعلى، وعليه لا يجوز ترقية الكاتب إلى وظيفة معاون المهندس أو الطبيب إلى وظيفة رئيس مهندسين أو المحاسب إلى وظيفة مشرف تربوي وهكذا يتحدد مسار الترقية في نطاق نفس المجموعة النوعية، فلو حدث ترقية موظف إلى مجموعة نوعية أخرى تختلف عن المجموعة التي ينتسب إليها، تجردت مثل هذه الترقية من نظامها القانوني وأصبحت والعدم سواء^(٣)، ورغم إن قانون الخدمة المدنية لم ينص على هذا الشرط، لكن في مجال آخر نجد إن قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام نص صراحةً على هذا الشرط عندما أكد على أنه يشترط للترفيع (الترقية) وجود

(١) محمد شطيخ الخيلي، نظام الترقية (الترفيع) في الوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة مقارنة مع المملكة الأردنية الهاشمية، رسالة ماجستير، كلية الدراسات القانونية العليا، جامعة عمان للدراسات العليا ٢٠٠٦، ص ٢٥-٢٦.

(٢) المادة (١٨) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠

(٣) د. غازي فيصل مهدي، المرجع السابق، ص ٢٧٠.



وظيفة شاغرة في الدرجة الأعلى لدرجته^(١)، وبذلك قصد المشرع من ذلك أنه يجب إن تكون الدرجة التي يرقى إليها الموظف تالية لدرجته.

ومما لا شك فيه إن شروط الترقية السابقة سواء منصوص عليها في قوانين الخدمة المدنية أو في قوانين أخرى أو غير منصوص عليها، فإنها في غاية الضرورة كونها تؤدي إلى الارتقاء بالوظيفة العامة نحو الأفضل، إذ من خلالها يتبوأ الموظف الكفاء تلك الوظيفة الآتية لوظيفته وبالتالي يؤدي ذلك إلى تحقيق العدالة، كما إن قانون مجلس الخدمة العامة للإتحادي في العراق رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩ لم يتناول شروط ترقية الموظف العام في صلب القانون أو أنه لم يشر لا من بعيد ولا من قريب ولذلك فإن الواقع العملي يخالف التنظيم القانوني.

أفرع الثاني

أنواع الترقية للموظف العام

تعد أنواع الترقية من المعايير المهمة التي تناولتها التشريعات القانونية في ترقية الموظف العام، حيث يتم اعتماد معيار الترقية بالاقدمية في الوظائف الدنيا وكشرط اساسي في بعض الاحيان ومن ثم اعتماد معيار الترقية بالاختيار في الوظائف العليا او في حال تساوي الاقدمية أو اعتماد كلا المعيارين، وسنتناول ذلك في عدّة فقرات وكالاتي:

أولا / الترقية بالاقدمية:

تعني الترقية بالاقدمية هي إن الموظف الذي امضى المدة المحددة في المستوى الوظيفي الأدنى إلى المستوى الوظيفي الأعلى^(٢)، وكما إن الإقدمية هي صلاحية الموظف للترقية بعد قضائه مدة زمنية معينة تحددها القوانين واللوائح التي من خلالها يستمد حقه في الترقية مباشرة، كما يرقى إلى مستوى أعلى

(١) ينظر/المادة (٦/ثانياً/أ) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨.

(٢) د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٨، ص ٣٢٤.



في حال خلو الوظيفة التي تلي وظيفته عندما يكون أقدم موظفي المستوى الأدنى ثم من يليه في كشف الإقدمية^(١).

إن هذا الترقية التي تتضمن ترقية الموظفين من الدرجات الأدنى إلى الدرجات العليا الشاغرة، فإنها تقطع أمام الإدارة سبيل التعسف غير أنها تجعل الترقية بهذه الطريقة لمجرد توافر شرط الإقدمية ما يؤثر سلباً على الكفاءات الممتازة في العمل ويقضي على روح المنافسة^(٢).

ففي مصر أوضحت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى التشريع بمجلس الدولة على إن الترقية وإن كانت بطريقة الإقدمية فإنها مساله تقديرية متروك أمرها لسلطة الجهة الإدارية المختصة وإن إجراءها في وقت معين مسألة تستقل جهة الإدارة بتقديرها وحسب ظروف الأحوال ومقتضيات الصالح العام وحاجة العمل، وإن الأصل في هذه القرارات إن تتحقق بمجرد مضي المدة المقررة لتحسينها دون سحب أو تعديل^(٣)، ومن مساوئ هذه الترقية أنها تؤدي بالموظف للجمود بعكس الترقية بالإختيار التي تؤدي بالموظف إلى المرونة والاجتهاد إضافة إلى اكتساب العلم والمعرفة والكشف عن قدراته الذهنية بالإضافة إلى محاولة الابتكار والإخلاص في العمل^(٤)، وقد حاول المشرع التخلص من عيوب الترقية بالإقدمية مشروطاً حصول الموظف على تقرير تقويم أداء بمرتبة كفاء في السنتين السابقتين مباشرة على الترقية وبموجب قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، ومن أجل قطع السبيل أمام الموظف غير الكفاء فإنه لا يرقى بالإقدمية إلا الموظف الكفاء دون غيره من الموظفين، بينما من يحصل على تقرير تقويم

(١) د . محمد انس قاسم جعفر، المرجع السابق، ص ١٣٦.

(٢) د. سليمان الطماوي، مبادئ علم الإدارة، دار الفكر العربي، مصر، ١٩٦٩، ط ٤، ص ٤١٣

(٣) نقلاً عن د. سمير عبد الله سعد، شرح أحكام قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، منشأة

المعارف، الإسكندرية ٢٠١٨، ص ١٤٨.

(٤) الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة. فتوى ملف رقم ٨٦/٣/٨٤٨ في ١٩٩٢/١/٥.



أداء في السنتين السابقتين على الترقية بمرتبة فوق المتوسط أو متوسط أو ضعيف، فإنه يبقى قابع في الوظيفة الأدنى التي يشغلها ولا يمكن ترقيته سواء بالإقدمية أو بالإختيار أو بأي وسيلة أخرى^(١).

هذا وقد نصّت اللائحة التنفيذية على أنه يشترط للترقية بالإقدمية بالإضافة إلى الشروط المنصوص عليها في المادة (٩٠) من هذه اللائحة إن يحصل على تقرير تقييم أداء بمرتبة كفاء على الأقل في السنتين السابقتين مباشرة على الترقية^(٢).

كما حدد المشرع نطاق الترقية بالإقدمية وحصرها في مجموعة الوظائف الكتابية والحرفية والخدمة المعاونة في المستويات الوظيفية كافة بعد تحقق قضاء المدد البينية وبكل مستوى وظيفي شريطة الحصول على تقرير تقييم أداء بمرتبة كفاء في السنتين السابقتين مباشرة على الترقية وتوافر شروط شغل الوظيفة المرقى لها من السلطة المختصة بالترقية^(٣).

وقد نصّ المشرع في قانون الخدمة المدنية على تحديد السلطة المنوط بها إصدار قرار الترقية إذا جعل الأمر من اختصاص السلطة المختصة بالتعيين هي من اختصاص رئيس الجمهورية أو من يفوضه أعمالاً لأحكام المادة (١٢) من ذات القانون^(٤).

أما في دولة الإمارات العربية المتحدة فقد حدد قانون الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية الضوابط الخاصة بترقية الموظفين على أساس الإقدمية^(٥)، وهي إن يمضي الموظف المدة المقررة للترقية في الجدول الملحق بالقانون وهي في حدها الأدنى:

(١) ينظر/ المادة (٢٩) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦.

(٢) المادة (٩٠) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ الصادرة بالقانون رقم (١٦١٢) لسنة ٢٠١٧.

(٣) د. سمير عبد الله سعد، المرجع السابق، ص ١٤٩.

(٤) المادة (٣١) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦.

(٥) المادتان (٣٢، ٣٣) من القانون الاتحادي بشأن الخدمة المدنية الإماراتي رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١.



- ثلاث سنوات للدرجات الرابعة والخامسة والسادسة من الوظائف العليا والدرجة الرابعة عشر من الوظائف العليا، والدرجة الرابعة عشر من الوظائف التنفيذية المساعدة.

- أربع سنوات للدرجات الثامنة والتاسعة والعاشر من الوظائف المتوسطة والدرجات الثانية عشر والثالثة عشر من الوظائف التنفيذية المساعدة.

- استثناء الوظائف العليا من الحد الأدنى للبقاء في الدرجة.

- إن تكون الترقية هذه طبقاً لترتيب الإلقدمية في الدرجة السابقة، إذ يتم ترتيب الموظفين طبقاً لأقدميتهم في درجاتهم كل نوع على وحدة، وتعد الإلقدمية في الدرجة من تاريخ التعيين فيها أو الترقية إليها.

هذا ما نصّ عليه قانون الخدمة المدنية في الحكومة الإلحادية بالقول (يُرتب الموظفون طبقاً لأقدميتهم في درجاتهم كل نوع على وحدة، وتعد الإلقدمية في الدرجة من تاريخ التعيين فيها أو الترقية إليها)^(١)، وإذا اشتمل قرار التعيين على أكثر من موظف وأحد في درجة وأحدة فالأصل إن يقدم صاحب المؤهل الأعلى، وعند التساوي يقدم أحسن درجة فالأسبق تخرجاً ثم الأكبر سناً^(٢)، إلا إن القانون أخذ بالإلقدمية المطلقة فنصّ على إن (تكون الترقية للوظائف بالإلقدمية المطلقة)^(٣).

أمّا في العراق فإن المشرع لم يفرق بين مصطلحي الترقية والترفع في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدّل وقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨، غير إن القوانين الخاصة^(٤) فرقت بين مصطلحي الترقية والترفع، فقد عرف المشرع الترفع في قانون الخدمة المدنية رقم (٥٥) لسنة ١٩٥٦ (الملغى) على أنه (أنّقال الموظف من الدرجة التي كان يشغلها الى درجة

(١) المادة (٣٢) من القانون الإلحادي بشأن الخدمة المدنية الإلماراتي رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١.

(٢) د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإلداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩١، ص ٤٧١.

(٣) المادة (٣٣) من القانون الإلحادي بشأن الخدمة المدنية الإلماراتي رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١.

(٤) قانون الخدمة الإلارجية رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٨ في المادة (١٧) منه وقانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٠ فب المادة (٤٥) منه.



اعلى^(١)، أما في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ فإنه لم يعرف الترفيع، أما قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام فقد أشار إلى تعريف الترفيع على أنه (الترفيع هو إنتقال الموظف من الوظيفة التي كان يشغلها إلى وظيفة تقع في الدرجة الأعلى التالية لدرجته مباشرة ضمن تدرجه الوظيفي)^(٢).

أما تعريف الترقية تشريعاً، فقد عرفها المشرع في قانون الخدمة الخارجية لسنة رقم (١٢٢) لسنة ١٩٧٦ (الملغى) على أنه (حصول الموظف وظيفة اعلى من وظيفته)^(٣).

أما على صعيد الفقه العراقي فإنه لم يستقر من جانبه على مفهوم واحد للترفيع وهو يتخذ تسميات ومفاهيم مختلفة، فقد وردت عدة تعريفات فقهية للترفيع، فهناك من يرى بأن الترفيع (هو الذي يكون منصباً على راتب الموظف دون أن يترتب على ذلك تغيير الوظيفة المسندة اليه ويمكن أن يكون هذا النوع من الترفيع قائماً على أساس مدة الخدمة فقط)^(٤)، ونجد أن هذا التعريف خلط بين مفهومي الترفيع والعلاوة، إذ جعل التغيير على الراتب دون تغيير الوظيفة، مما يفهم منه أن التغيير في نفس الدرجة في السلم الوظيفي وهذا هو المعنى العام للعلاوة السنوية على الراتب الوظيفي.

في حين يذهب جانب آخر من الفقه الاداري العراقي الى أن استعمال لفظه الترفيع الى جوار لفظة الترقية، فالترفيع عنده تغيير في الوضع الوظيفي للموظف العام، اي إنتقال الموظف من وظيفة أدنى الى وظيفة أعلى^(٥).

وذهب اتجاه ثالث الى التفريق بين الترفيع والترقية، وابتعد عن هذا الخلط ولم بجز استعمالها كمصطلحين مترادفين، ففي الحالة الاولى تترتب عليه زيادة في راتب الموظف ويسمى الترفيع في الدرجة،

(١) المادة (١٧) من قانون الخدمة المدنية رقم (٥٥) لسنة ١٩٥٦ (الملغى)

(٢) المادة (٦ / أ) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨.

(٣) المادة (١٢) من قانون الخدمة الخارجية رقم (١٢٢) لسنة ١٩٧٦ (الملغى).

(٤) ينظر د. شابا منصور توما، القانون الاداري، دراسة مقارنة، ج ١، ط ١، مطبعة سلمان الاعظمي، بغداد، ١٩٧٦، ص ٣٢٤.

(٥) ينظر د. سعد العلوش، مبادئ القانون العام، مطبعة الارشاد، ١٩٧١، ص ٢٢٥-٢٢٦.



وفي الحالة الثانية يترتب عليه تغيير في الصلاحيات والاختصاصات الوظيفية ويسمى الترقية، فمصطلح الترفيع عنده (انتقال الموظف من درجة الى درجة أعلى على وفق الاحكام التي يحددها القانون، يترتب عليه زيادة الراتب الاساس)^(١)، أما الترقية فقد عرفها بأنها (انتقال الموظف من مستوى وظيفي معين الى مستوى وظيفي أعلى ينطوي عليه في الغالب زيادة في المسؤوليات والواجبات ويصحبها زيادة في الراتب الاساس احياناً)^(٢).

ونحن بدورنا نؤيد ما ذهب اليه الاتجاه الثالث في عدم الخلط بين مفهومي الترفيع والترقية مما يستلزم معالجة من المشرع بأزالة هذا الالتباس الذي نجم عن جعل المصطلحين مترادفين.

أما قضاءً نجد أن القضاء الاداري العراقي قد خلط ايضاً بين مصطلحي الترفيع والترقية، ففي حكم للمحكمة الادارية العليا في مجلس الدولة تقول فيه أن (الترقية من درجة الى درجة ومن وظيفة الى وظيفة)^(٣)، ويلاحظ أن في هذا الحكم أنه خلط بين الترقية والترفيف ولا نميل الى هذا الخلط بينهما من قبل القضاء الاداري.

على أنه وبالعودة إلى صلب الموضوع تجد إن المشرع في قانون الخدمة المدنية المذكور قد أشار إلى شرط لإلزامية لغرض الترقية التي نصت (يجري اختيار الموظفين للترفيع على أساس الكفاءة ومدة الخدمة عدا الوظائف التعليمية والطبية والهندسية التي يشترط لها حياة الموظفين على شهادات علمية تتناسب وعناوين وظائفهم بموجب قانون الملاك)^(٤).

واستخلاصاً لما سبق يعد شرط الاقدمية شرطاً اساسياً في جميع أنواع الترقية، إذ من خلاله يكتسب الموظف الخبرة اثناء مسيرته الوظيفية، وكما نرى إن المشرع العراقي قد خلط بين الترقية والترفيف

(١) ينظر د. غازي فيصل مهدي، النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة في العراق، دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٢، ص ١٤٣.

(٢) ينظر د. غازي فيصل مهدي، المصدر نفس، ص ٢١٩.

(٣) ينظر حكم المحكمة الادارية العليا بصفتها التمييزية المرقم ١٢٥/١٢٤ انضباط - تمييز / ٢٠٠٧ في ٢٧/٩/٢٠٠٧، منشور في قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة/ ٢٠٠٧، ص ٣٢٨-٣٢٩.

(٤) المادة (١٨) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.



بالرغم من إن لكل منهما شروط وآثار تختلف عن الآخر، ولعل من المفيد استدراك هذا الخلط لتعريف كل منهما وتحديد شروطهما في قانون لخدمة المدنية وقانون رواتب ومظفي الدولة والقطاع العام.

ثانيا / الترقية بإختيار:

تباينت التشريعات المقارنة والعراق في تحديد شروط الترقية بإختيار، فمنها من جعل الترقية بإختيار مقتصرة على فئة معينة كما في مصر ودولة الإمارات، ومنها من جعل الترقية بإختيار شرط آخر مضاف إلى شروط الترقية كما في العراق، ففي مصر نصّ المشرع على الترقية بإختيار ضمن مجموعة الوظائف التخصصية في قانون الخدمة المدنية التي نصّت على أنه (٠٠٠٠) وتكون الترقية للوظائف التخصصية من المستوى الأول (ب) بإختيار على أساس بيانات تقويم الاداء وما ورد في ملف الخدمة من عناصر إلامتياز، وتكون الترقية للوظائف التخصصية الأخرى بإختيار في حدود النسب الواردة في الجدول رقم (١) الملحق.... أما الترقية بإختيار في الوظائف التخصصية فيجب الحصول على تقرير تقويم أداء بمرتبة ممتازة (٠٠٠٠)^(١).

كما نصّت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ على أنه (يرقى شاغلوا الوظائف التخصصية بإختيار في حدود النسب المبينة قرين كل مستوى مرقى إليه على النحو الوارد في الجدول رقم (١) المرفق للقانون، على إن يبدأ بالجزء المخصّص للترقية بإختيار، وتكون الترقية لباقي الوظائف بإلأقدمية)^(٢)، وقد حدد المشرع معيارين للترقية بإختيار، الأول هو بيانات تقويم الاداء، والثاني ما ورد في ملف الخدمة من عناصر إلامتياز.

كما وضع المشرع لترقية الموظف بإختيار شرطا جوهريا في مجموعة الوظائف التخصصية، إن يكون حاصلاً على تقرير تقويم أداء بمرتبة ممتازة، إذ أنها تفترض في الموظف المرقى الكفاءة والجدارة

(١) المادة (٢٩) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦.

(٢) المادة (٨٨) من اللائحة التنفيذية الصادرة بالقرار رقم (١٢١٦) لسنة ٢٠١٧.



كما إن هذا الشرط هو القرينة على توافر الكفاءة والجدارة للترقية بالأختيار إضافة إلى إبعاد المجاملة والمحابة، وفي ذات السياق تتمتع الجهة الإدارية بالسلطة التقديرية عند إجراء عملية المفاضلة بين الموظفين عند إجراء الترقية بالأختيار استناداً إلى ما جاء في بيانات تقويم الاداء الخاصة بهم وعناصر إلامتياز بملفات الخدمة في حدود النسب المقررة قانوناً بمجموعة الوظائف التخصصية^(١)، وفي ذات السياق نصّت اللائحة لتنفيذية على شروط الترقية بالأختيار على أنه (يشترط للترقية بالأختيار، بالإضافة للشروط المنصوص عليها في المادة (٩١) من هذه اللائحة، إن يحصل الموظف على تقرير تقويم أداء بمرتبة ممتازة في السنتين السابقتين مباشرة على الترقية وإن يجتاز بنجاح التدريب الذي تتيحه له الوحدة، وإن تكون الترقية للوظائف التخصصية في حدود النسب الواردة في الجدول رقم (١) المرافق للقانون، ويجبر الكسر لصالح الوظائف المخصصة للترقية بالأختيار، فإذا كان عدد من تتوفر فيهم شروط الترقية بالأختيار من الحاصلين على مرتبة ممتاز أقل من العدد المخصص للترقية بالأختيار، تكون الترقية في الجزء الباقي من الحاصلين على مرتبة كفاء على الأقل عن ذات المدة السابقة^(٢)).

أما في دولة الإمارات العربية المتحدة، فقد تبنى هذا الشرط أو الأساس وهو معيار الترقية بالأختيار إلى جانب المعيار السابق وهو معيار الترقية بالإقدمية إذ أجاز المشرع الإماراتي الترقية (بالأختيار لوظائف، وكلاء الوزارة ووكلاء الوزارة المساعدين وبالأختيار للكفاءة للدرجتين الأولى والثانية، وكذلك للكفاية لباقي الوظائف في حدود ٥٠% من الوظائف الشاغرة في كل مجموعة نوعية ٠٠٠)^(٣).

ومغزى ذلك إن المشرع الإماراتي أجاز في الوظائف العليا وهي (وكيل وزارة ووكيل وزارة مساعد) الترقى بأسلوب الأختيار مع ملاحظة إن المشرع الإماراتي اعتدّ فقط بمعيار الأختيار، دون إن يستلزم في هذا الوظائف العليا لغايات الترقية حداً أدنى للبقاء في الدرجة، بمعنى أنه أخذ ال جانب معيار الأختيار

(١) د . سمير عبد الله سعد، المرجع السابق، ص ١٤٢-١٤٣.

(٢) المادة (٨٩) من اللائحة التنفيذية رقم (١٦١٢) لسنة ٢٠١٧.

(٣) المادة (٣٣) من القانون الاتحادي بشأن الخدمة المدنية لدولة الإمارات العربية المتحدة رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١ ،



معيار الترقية بالإقدمية، كذلك أجاز لموظفي الدرجة الأولى والثانية، إذ لم يشترط لهما حداً أدنى للبقاء في الدرجة، كما أجاز لباقي الوظائف في حدود ٥٠% من الوظائف الشاغرة في كل مجموعة نوعية الترقى بالأختيار، وهنا تكمن احتمالية إن المشرع الإماراتي أخذ بالمعيار المختلط بين الأختيار والإقدمية على إعتبار إن هذه وظائف استلزم فيها المشرع بقاء الموظف في درجته مدة معينة^(١).

أما في العراق فأن المشرع أشار إلى شرط الترقية بالأختيار في قانون الخدمة المدنية التي نصت على أنه (٠٠)يجري أختيار الموظفين للترقية على أساس الكفاءة ومدة الخدمة (٠٠٠٠٠٠)^(٢)، وأما قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام فقد نصّ على أنه (ثبوت قدرة وكفاءة الموظف على أشغال الوظيفة المراد ترفيعه إليها بتوصية من رئيسه المباشر ومصادقة الرئيس الأعلى^(٣)).

واستناداً لما سبق نرى إن التشريعات المقارنة أخذت بشرط الترقية بالأختيار بصورة خاصة، إذ شمل فئة خاصة بعكس المشرع العراقي الذي أخذ بهذا الشرط بصورة عامة.

ثالثاً / معيار الجمع بالإقدمية والأختيار:

بما إن معايير الترقية على أساس الإقدمية والترقية على أساس الكفاءة لا تخلو من العيوب، فقد لجأت غالبية التشريعات الوظيفية إلى الجمع بين إيجابيات كلا المعيارين للخروج بمعيار ثالث من خلاله يمكن الحصول على أرقى العناصر البشرية وتشجيع الكفاءات، إضافة إلى ذلك يؤدي إلى أحترام العلاقات الإنسانية بين الموظفين وعدم آثرة الكراهية والحد بينهم^(٤).

ففي مصر نجد إن المشرع قد أشار إلى هذا المعيار في قانون الخدمة المدنية بالنصّ على (مع مراعاة استيفاء الموظف لشروط شغل الوظيفة المرقى إليها، تكون الترقية بموجب قرار يصدر من السلطة

(١) محمد شطييط الخيلي، المرجع السابق، ص ٤٢-٤٣.

(٢) المادة (١٨) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

(٣) المادة (٦ / أولاً) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) ٢٠٠٨.

(٤) ينظر/ د. سليمان الطماوي، الأسس العامة لنظم الترقية والترقية، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، يصدرها اساتذة كلية الحقوق بجامعة عين الشمس العدد ٣٣، ١٩٦٨، ص ٧.



المختصة بالتعيين من الوظيفة التي تسبقها مباشرة في المستوى والمجموعة الوظيفية التي ينتمي إليها، وتكون الترقية للوظائف التخصصية من المستوى (ب) بالأختيار على أساس بيانات تقييم الاداء وما ورد في ملف الخدمة من عناصر إلامتياز، وتكون الترقية للوظائف التخصصية الأخرى بالأختيار في حدود النسب الواردة في الجدول رقم (١) المرفق بالقانون، وتكون الترقية لباقي الوظائف بالإقدمية^(١).

أما في دولة الإمارات العربية المتحدة نجد إن المشرع سلك مسلك القوانين الحديثة في الجمع بين معياري الترقية بالإقدمية ومعياري الترقية بالأختيار على إعتبار إن الترقية بالإقدمية هي القاعدة العامة في الدرجات الدنيا، ثم بعد ذلك يفسح المجال متصاعدا للترقية بالأختيار، إلى إن تصل للدرجات العليا، وحي بالذكر إن قانون الموارد البشرية الإتحادي يعتمد على معياري الترقية معاً من خلال نصّه على إن (لا يؤخذ بعين الإعتبار عند النظر في الترقية ترتيب الإقدمية إلا إذا تساوى تقييم الاداء)^(٢). في إشارة إلى إن الأصل في الترقية هو كفاءة الموظف، فإذا تساوى الموظفان في تقدير كفاءتهم فأن الفيصل في التفضيل بينهم هو أقدمية كل منهم، فيرقى من كانت أقدميته أكثر من غيره^(٣).

أما في العراق فأن المشرع لم يتناول معيار الجمع على أساس الإقدمية والكفاءة بل تناول كل معيار على حده دون الدخول في التفاصيل، لذلك نهيب بالمشرع العراقي الأخذ بمعياري الإقدمية والكفاءة لأن معيار الكفاءة سيكون الفيصل في حال تساوت أقدمية الموظفين..

المطلب الثاني

موانع الترقية الوظيفية

(١) المادة (٢٩) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦.

(٢) ينظر/ المادة (٢/٤٠) من المرسوم بقانون اتحادي رقم (١٧) لسنة ٢٠١٦، منشور في الجريدة الرسمية بالعدد (٦٠٥) أكتوبر ٢٠١٦.

(٣) ينظر/ حمدي أبو النور السيد، الشامل في القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، ط ١، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، العين، الإمارات العربية المتحدة ٢٠١٣، ص ١٧٠.



تناولنا في المطلب السابق شروط وأنواع الترقية التي يجب إن تتوفر في الموظف، لكي يترقى إلى وظيفة أعلى تلي وظيفته السابقة، تختلف عنها من حيث المهام والمسؤوليات، وفي هذا المطلب سنتناول موانع الترقية الوظيفية التي تقف حائلاً أمام ترقية الموظف، وهذا المانع لا يتقرر إلا بنص قانوني من شأنه العمل على تقييد سلطة الإدارة، إذ لا تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية، وتتصف هذه الموانع بأنها مؤقتة تزول ريثما يتم البت في المخالفات المنسوبة للموظف أو إزالة المانع الذي حال بينه وبين الترقية^(١)، وإن هذه الموانع التي تقف حائل أمام الترقية، يتم تحديدها من قبل المشرع ولا يحق للإدارة إن تضيف إليها مانع آخر لم يرد في القانون^(٢). ولذلك سوف نتناول موانع ترقية الموظف العام العامة في الفرع الأول، فيما نعرض لتناول موانع ترقية الموظف العام الخاصة في الفرع الثاني.

الفرع الأول

موانع ترقية الموظف العام العامة

في حال أوقف الموظف عن ممارسة المهام المنوطة به مؤقتاً أو سحبت يده عن أعمال وظيفته، بسبب تحقيق إداري حول شبهات تحوم حوله تشكل على أثرها تحقيق إداري معه أو لمصلحة عامة تقدّرها السلطات المختصة، فإن خلاصة ذلك يؤدي إلى عقوبات إنضباطية أو ربّما يستوجب إحالة الموظف إلى المحاكمة، وكذلك من الموانع التي تؤدي إلى حجب الترقية عن الموظف سحب اليد (الوقف الإحتياطي) ورفع تقرير الكفاءة السلبية (عدم الكفاية) عن نشاط الموظف. ولذلك سنتناول موانع ترقية الموظف العام العامة في عدة فقرات وفقاً للآتي:-

أولاً/ العقوبات الإنضباطية (الجزاءات التأديبية) :-

(١) ينظر/ د. محمد أنس قاسم جعفر ود. اشرف انس قاسم جعفر، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، عمان، ط ٣،

٢٠١٣، ص ١١٤

(٢) ينظر/ د. محمد أنس قاسم جعفر، المرجع السابق، ص ٢٦٠.



لقد عرّف بعضهم الجزاء التأديبي بأنه (جزاء يمس الموظف المخطئ في مركزه الوظيفي أو في حياته أو مقدرته الوظيفية)^(١)، كما ذهب بعضهم الآخر إلى تعريف العقوبة الانضباطية على أنها (الأثر القانوني الذي يترتب عليه المشرع على إخلال الموظف بواجباته ومهامه الوظيفية ينال المزايا المادية والمعنوية للموظف تفرضه السلطة الانضباطية المختصة على وفق إجراءات شكلية معينة تحقيقاً للمصلحة العامة وضماناً سير المرفق باستمرار واطراد)^(٢).

ففي مصر تنوعت الجزاءات التأديبية التي يمكن توقيعها من قبل السلطات المختصة على الموظف العام التي وردت في قانون الخدمة المدنية النافذ رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ بين جزاءات أصلية وأخرى تبعية^(٣)، وفي هذا السياق نصّ القانون المذكور على ترتبت الجزاءات التي يمكن توقيعها على الموظف العام باستثناء شاغلي الوظائف العليا المتمثلة بالوظائف الإشرافية والقيادية، إذ وردت هذه الجزاءات على سبيل الحصر^(٤).

ومن أثر توقيع الجزاءات على الترقية، فقد قرر المشرع المصري حرمان الموظف من حقه في الترقية كعقوبة تبعية كأثر للعقوبات التأديبية الأصلية بقوة القانون، إذ لا تملك الإدارة بشأنها أي سلطة تقديرية، وقد أكد ذلك قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ النافذ، على أنه لا تملك السلطة المختصة بإجراء الترقية إصدار قرار بها قبل محو الجزاءات الموقعة على الموظف العمومي، إذ استثنى المشرع من ذلك حالتين تتمثل الحالة الأولى في توقيع جزاء إنذار على العامل، والحالة الأخرى

(١) د. عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية للعاملين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٨، ص ١٧٨.

(٢) د. عثمان سلمان غيلان العبودي، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، ط ١، ٢٠١٠، ص ٢٠٧.

(٣) د. ايمن فتحي محمد عفيفي، الوجيز في النظام التأديبي، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ص ١٣٩ وما بعدها.

(٤) المادة (٦١) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦.



توقيع جزاء الخصم في حدود عشرة أيام^(١)، كما أكدت على ذلك اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري على أنه (لا يجوز النظر في ترقية الموظف إذا تحققت في شأنه إحدى الحالات الآتية ٠٠٠ إذا وقع عليه جزاء الخصم من إاجر لمدة لا تزيد على عشرة أيام أو جزاء أشد من ذلك قبل محو الجزاء الموقع عليه)^(٢)، وبخصوص محو الجزاءات التأديبية التي توقع على الموظف العام، فقد حدد قانون الخدمة المدنية المصري في المادة (٦٧) منه على النص على إنقضاء الجزاءات لتأديبية بمضي الفترات المبينة^(٣).

وبناءً على ما تقدم أنه فيما عدا حالي جزاء الإنذار والخصم من الراتب مدة لا تزيد على عشرة أيام، أي إذا تم توقيع على الموظف العام عقوبة الخصم من إاجر مدة تزيد على عشرة أيام أو أي جزاء أشد من ذلك وبدءاً من تاريخ صدور الجزاء، يتمتع ترقية الموظف العام قانوناً وإن توافرت فيه شروط الترقية كافة خلال المدة اللازمة لمحو الجزاء إدارياً^(٤)، أو القضاء بإلغاء قرار الجزاء بما يستتبعه من إزالة كافة آثاره^(٥).

أما في دولة الإمارات العربية المتحدة فإن قانون الخدمة المدنية لم يعرف الجزاءات التأديبية ، بل أوردها على سبيل الحصر التي يجوز توقيعها على الموظف المخالف، تاركا للجهة التأديبية سلطة تقديرية

(١) المادة (٢٩) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦.

(٢) المادة (٣/٩٢) من اللائحة التنفيذية رقم (١٢١٦) لسنة ٢٠١٧.

(٣) نصت المادة (٦٧) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ على انه : تمحى الجزاءات التأديبية التي توقع على الموظف بانقضاء الفترات الآتية :

١- سنة في حالة الإنذار والتنبيه والخصم من الأجر مدة لا تزيد على خمسة أيام.

٢- سنتان فب حالة اللوم، والخصم من الأجر مدة تزيد على خمسة أيام وحتى خمسة عشر يوماً.

٣- ثلاث سنوات في حالة الخصم من الأجر مدة تزيد على خمسة عشر يوماً وحتى ثلاثين يوم

٤- أربع سنوات بالنسبة إلى الجزاءات الأخرى عدا جزاءي الفصل والإحالة إلى المعاش.

وتحسب فترات المحو اعتباراً من تاريخ توقيع الجزاء . ويترتب على محو الجزاء اعتباراً كأن لم يكن بالنسبة للمستقبل، ولا يؤثر على الحقوق والتعويضات التي ترتبت نتيجة له. وتحدد اللائحة التنفيذية إجراءات المحو.

(٤) ينظر/ د. ايمن فتحي محمد عفيفي، مرجع سابق ص ١٤٦ .

(٥) ينظر/ د. رياض عبد عيسى الزهيري، أساس القانون الإداري، ط ١ ، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٦، ص ٣٦٥



في ملائمة الجزاء مع المخافة المرتكبة، وفي سبيل ذلك نصّ القانون الإتحادي بشأن الخدمة المدنية رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١ المعدّل على الجزاءات التأديبية^(١)، وقد ميز المشرع الإماراتي بين المخالفات التأديبية وبين الجزاءات التأديبية، ووجهة التمييز أنه لم يحدد المخالفات التأديبية على سبيل الحصر، بل جعلها على سبيل المثال، أمّا الجزاءات التأديبية فأنتهدها على سبيل الحصر، وقد حدد القانون الجهة التي تتولى فرض الجزاء وهو الوزير المختص ومن في حكمه ووكيل الوزير المختص ومجلس التأديب، إذ يختص الوزير بفرض الجزاءات المنصوص عليها في المادة (٧٠) من قانون الخدمة المدنية الإماراتي في البنود (٤,٣,٢,١) على موظفي الدرجات من الأولى إلى الدرجة العاشرة.

أمّا لوكيل الوزير المختص فرض جزاءات على باقي الموظفين من الدرجة الحادية عشر إلى الدرجة الرابعة عشر المنصوص عليها في المادة (٧٠) من القانون المذكور في البنود (٤,٣,٣,١)، وأمّا مجلس التأديب يقوم بتوقيع الجزاءات المذكورة في البندين (٦,٥) من المادة المذكورة، وأمّا عن محو الجزاءات فأنها تتم أمّا بقوة القانون أو بموجب قرار إداري يصدر بناء على طلب الموظف، وقد قرر قانون الخدمة المدنية في الحكومة الإتحادية للموظف حق رد إعتباره الإداري ومحو الجزاء التأديبي المحكوم به عليه، فنصّ على أنه (تمحى الجزاءات التأديبية التي توقع على الموظف بإنقضاء المدد الآتية:

- ١- ستة أشهر في حالة الإنذار.
- ٢- سنة في حالة الخصم من الراتب.
- ٣- سنتين في حالة الحرمان من العلاوة الدورية.
- ٤- ثلاث سنوات في حالة الوقف عن العمل.

(١) المادة (٧٠) من القانون الاتحادي بشأن الخدمة المدنية الإماراتي رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١.



وتحتسب المدد المشار إليها من تاريخ توقيع الجزاء^(١).

ففي العراق نجد إن المشرع في قانون إنضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ نصّ على العقوبات التأديبية التي يجوز فرضها على الموظف^(٢)، وهي في مجملها عقوبات خاضعة لمبدأ المشروعية، أي لا يجوز توقيع جزاء تأديبي على الموظف العام إلا إذا كان منصّوص عليه في قوانين الوظيفة العامة. إذ نجد إن المشرع العراقي قرر العقوبة التبعية التي تلحق بكل عقوبة أصلية وقد خيّر المشرع الإدارة في حال توقيع جزاء تأديبي أصلي بين جزاءين تبعيين، يتضمّن الأول تأخير الترفيع (الترقية)، والآخر تأخير الزيادة أي العلاوة، وذلك لمدد محددة بحسب كل عقوبة أصلية موقعة^(٣) إذ نجد إن قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام نصّ على أنه (تسري مدة التأخير في الترفيع والزيادة التي تترتب على العقوبات الوارد ذكرها في المادة (٨) اعتباراً من تاريخ استحقاق الموظف الترفيع والزيادة. وإذا عوقب الموظف بأكثر من عقوبة واحدة خلال الدرجة الوظيفية الواحدة تطبق بحق العقوبة الأشد فيما يتعلق بتأخير الترفيع وفقاً ما هو مقرر في الفقرة السابقة)^(٤).

وفي إحدى القرارات الإفتائية لمجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩، إن الأثر الذي ترتبه العقوبات الموقعة على الموظف تنصرف إلى تأخير ترفيعه على وفقاً للمدد المحددة بموجبها، إذ طلب ديوان الوقف الشيعي بكتابه المرقم (٢٤٥٣) في ١٢/٦/٢٠١٤، بيان رأي من مجلس الدولة استناداً لأحكام البند (رابعاً) من المادة (٦) منه، الذي يتمحور حول تحديد الأثر المترتب على فرض العقوبة، وفيما إذا كان ينصرف إلى العلاوة السنوية أم إلى الترفيع، إذ افتت الدائرة القانونية في الديوان المذكور

(١) المادة (٨٦) من قانون الخدمة المدنية لحكومة الإمارات العربية المتحدة رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١.

(٢) المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١، منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٦ في ٢/٢/٢٠٠٨.

(٣) ينظر/ د. علاء الدين محمد حمدان، موانع الترقية (الترفيع) في مجال الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، ط ١، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، مصر، ٢٠١٧، ص ٩٤.

(٤) المادة (٩/أولاً/ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.



بكتابها المذكور على إن آثار العقوبة ينصرف إلى الترفيع. وقد بينت وزارة المالية بكتابها المرقم بـ (٨٠٢/٦٦/٨٦٧٣٤) في ١٤/١٠/٢٠١٤ بأن آثار فرض العقوبة والمنصوص عليها في قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ هو تأخير الترفيع أو الزيادة، وفي قرار أفتائي آخر لمحكمة قضاء الموظفين افتت به على (يترتب على عقوبة تنزيل الدرجة، تنزيل راتب الموظف الى راتب الدرجة التي دون درجته دون أيّمس ذلك عنوانه الوظيفي أو درجته الوظيفية)^(١).

ونرى إن المشرع المصري كان أكثر إنصافاً عندما عدّ جزاء الإنذار والخصم من الراتب مدة لا تزيد عن عشرة أيام عديمة الأثر على ترقية الموظف، لذا نهيب بالمشرع العراقي على تخفيف وطأة أثر العقوبات على ترفيع (ترقية) الموظفين كونها تترك أثراً مالياً على شريحة كبيرة من الموظفين، كما ندعو المشرع إلى منح محكمة قضاء الموظفين صلاحية التعويض عن العقوبات التعسفية التي يكون أثرها مباشر على ترقية الموظف العام أسوةً بصلاحيات محكمة القضاء الإداري.

ثانياً / الإحالة إلى المحاكمة:

من إلامور التي تستوجب إحالة الموظف للمحاكمة هو ارتكابه أثناء تأدية مهام وظيفته أو بمناسبة ذنب إدارياً أو جرمياً جنائياً يستوجب من السلطات المختصة إتخاذ إجراءات تحقيقية ضده ثم أحالته إلى المحكمة المختصة لتتولى محاكمته، وقد تبينت التشريعات المقارنة في تحديد الجهة التي تتولى إحالة الموظف إلى المحاكمة، إذ يوجد في مصر قضاء تأديبي متخصص في محاكمة الموظفين العمومي.

أمّا في دولة الإمارات نجد إن الوزير المختص ووكيل الوزير ومجلس التأديب هم من يتولى أمر الإحالة إلى المحاكمة، غير إن المشرع العراقي حصر أمر الإحالة بالسلطات التأديبية في النظام الإداري

(١) قرار محكمة قضاء الموظفين رقم (٢٠١٦/١٢٠١) في ٢٨/٢/٢٠١٩.



العراقي برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء والوزير المختص ورئيس الدائرة، إذ اعتمد المشرع العراقي النظام الرئاسي في مجال التأديب^(١).

ففي مصر نجد إن اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري، تعد الموظف العمومي في حكم قانون الخدمة المدنية محالاً إلى المحاكم التأديبية من اللحظة التي يتم فيه إيداع القرار الخاص بإحالة في قلم كتاب المحكمة التأديبية المختصة. أمّا بالنسبة فيما يخص موضوع إحالة الجنائية فأنها تكون من تاريخ صدور أمر إحالة قضائياً يعد الموظف محالاً للمحكمة الجنائية أو تكليفه بالحضور أمام المحكمة المختصة من قبل النيابة العامة أو المدعي بالحق المدني^(٢).

وأما بخصوص طلب إحالة للمحاكم التأديبية فقد قضي بأنه (لا يشترط إن يكون طلب الإحالة إلى المحاكم التأديبية مقدماً من السلطة المختصة بالمعنى المحدد في قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة بل يكفي إن يكون الطلب مقدم من الجهة الإدارية)^(٣). أمّا بشأن إحالة إلى المحاكمة الجنائية، فتعني ذلك الإجراء الصادر عن قاضي التحقيق أو مستشار الإحالة الذي يتم من خلاله إحالة العامل إلى المحاكم الجنائية أو بتكليفه بالحضور أمام المحكمة المختصة من قبل النيابة العامة أو المدعي بالحق المدني^(٤)، وأمّا عن الأثر المترتب على إحالة إلى المحكمة، نجد إن المشرع المصري كان صريحاً على اعتبار الإحالة إلى المحاكمة التأديبية أو الجنائية من موانع ترقية الموظف إذ يترتب عليها منع الموظف

(١) ينظر/ د. صدام حسين ياسين العبيدي، استغلال الموظف العام لمنصبه الوظيفي وعلاجه في الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، ط ١، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، ٢٠١٩، ص ٣٤٥، وما بعدها.

(٢) ينظر/ المادة (١٦٦) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري رقم (١٢١٦) لسنة ٢٠١٧.

(٣) ينظر/ الطعن رقم ٣٦٩٥٥ لسنة ٥٦ ق. عليا، جلسة ٢٤/٨/٢٠١٣، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، لسنة ٥٨، المبدأ ٨١، ص ٩٤٤.

(٤) ينظر/ الطعن رقم ١٢٧٦٤ لسنة ٤٩ ق. عليا، جلسة ١٧/٣/٢٠٠٧، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة ٥٢، المبدأ ٨٤، ص ٥٦٣.



الذي يستحق الترقية^(١) فقط تناول قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ هذا المانع، إذ قرر عدم جواز إصدار قرار بترقية الموظف الذي تمت أحواله للمحاكمة الجنائية أو التأديبية أو حال إيقافه عن عمله إذ لا تتم الترقية خلال مدة الوقف تلك، ويتم فقط حجز الوظيفة لذلك الموظف المحال، فإذا قررت المحكمة المحال إليها الموظف ببراءته أو قررت المحكمة التأديبية توقيع عقاب الإنذار عليه أو الخصم من الراتب بما لا يتجاوز ١٠ أيام، لذا يجب ترقية الموظف إلى الوظيفة التي كان ينبغي أن يترقى إليها من تاريخ استحقاقه الترقية ويتم منحه الراتب المقرر لتلك الوظيفة الأعلى^(٢).

أما في دولة الإمارات العربية المتحدة نجد إن إحالة الموظف إلى المحاكمة بسبب ارتكاب الموظف جريمة جنائية أو جنحة، يكون ذلك من اختصاص لجنة المخالفات التي تقوم بدورها برفع توصية إلى الجهة الإتحادية بغية إحالة الموظف إلى النيابة العامة، كما يحق للجنة المخالفات توقيع جزاء إداري بحق الموظف، أما إذا كان الجزاء الإداري هو الفصل من الوظيفة، فعلى الجهة المختصة بتوقيع الجزاء التريث لحين البت بعقوبة الفصل من قبل النيابة العامة سواء كان قرار النيابة العامة حكم أو براءة، وفي ضوء ذلك يتم إتخاذ الجزاءات^(٣).

أما القانون الإتحادي بشأن الخدمة المدنية رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١ المعدل، فقد ذهب إلى إن الموظف المحال إلى المحاكمة الجزائية، سواء عن جنائية أو جنحة مخلة بالشرف والأمانة، فإن أثر ذلك هو عدم ترقية الموظف المحال للمحاكمة، غير أنه يحق له الاحتفاظ بدوره بالترقية فيما إذا حلت أثناء

(١) ينظر/هدى أحمد صالح محمد، الترقية بالاختيار في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، ٢٠٠٨، ص ٧٢.

(٢) ينظر/ المادة (٦٥) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦.

(٣) ينظر/ المادة (٦/١٠٠) من قرار مجلس الوزراء رقم (١١) لسنة ٢٠١٨ بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية لدولة الإمارات، فبراير ٢٠١٨.



النظر في ما ارتكبه، فإذا تم الفصل في ما ارتكبه إلى براءته، وجب رد تاريخ الترقية إلى التاريخ الذي استحقها فيه^(١). إذ يفهم من ذلك إن إحالة الموظف إلى المحاكمة تعد مانع من موانع الترقية الوظيفية.

أمّا في العراق نجد أنه لا يوجد قضاء تأديبي عراقي مختص بتوقيع العقوبات التأديبية على الموظفين العموميين، إذ إن السلطات التأديبية في النظام الإداري العراقي تنحصر في رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء والوزير المختص ورئيس الدائرة، كما اعتمد المشرع العراقي النظام الرئاسي في مجال التأديب^(٢)، وفي هذا الشأن أكد مجلس الدولة العراقي في إحدى قراراته إفتائية على إن (فرض العقوبات الانضباطية على الموظف أو سحب يده من الوظيفة من صلاحية الوزير المختص)^(٣)، أمّا محكمه قضاء الموظفين كأحدى محاكم القسم القضائي بمجلس الدولة العراقي فهي الأخرى لا تعدو إن تكون محكمة طعن على قرارات التأديب الرئاسية^(٤). وتأسيساً على هذا ذلك لا يمكن الحديث عن إحالة للمحاكمات التأديبية في العراق.

أمّا بخصوص إحالة الموظفين العموميين للمحاكمات الجنائية نجد أنه نظام قائم في العراق ويكون أخطار السلطات الجنائية بجرائم الموظفين من خلال الوزير المختص، كما أكد مجلس الدولة العراقي على إن (أحالة الموظف إلى المحاكم من صلاحية الوزير المختص)^(٥).

كما تعد إحالة إلى المحاكم التأديبية والجنائية هو عبارة عن إجراء وقائي يتم من خلال إصدار قرار إحالة من الجهة التي خصّها القانون بذلك الإجراء^(٦)، كما يعد قرار إحالة إلى المحكمة التأديبية من

(١) ينظر /المادة (٨٥) من قانون الخدمة المدنية الإماراتي رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١.

(٢) ينظر/ د. غازي فيصل مهدي، مرجع سابق، ص ٢٩٤.

(٣) القرار رقم ٦٠ لسنة ٢٠١٦، جلسة ٢٠١٦/٧/١٨.

(٤) ينظر/ المادة (٧/تاسعاً) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧.

(٥) قرار مجلس الدولة رقم ٢٠١٦/٦٠، جلسة ٢٠١٦/٧/١٨.

(٦) ينظر/ محمد أنس قاسم جعفر، المرجع السابق، ص ٣٢٨.



إجراءات الدعوة التأديبية فلا يعد قرار إداريا نهائيا ولا يقبل الطعن فيه استقلا^(١)، كما يعد أمر إحالة للمحكمة الجنائية عملاً من أعمال التحقيق الجنائي.

أما عن أثر قرار إحالة إلى المحاكمة، نجد إن المشرع العراقي لم يضع أو يُشرع أي قانون يقرر من خلاله منع ترقية الموظف التي تتم أحوالته إلى المحاكمة التأديبية أمام جهات التأديب الرئاسي أو إلى المحكمة الجنائية أمام السلطات الجنائية وعلى الرغم من إن نص المادة (٢٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١، التي تقرر إن للوزير المختص أو رئيس الدائرة المختص أو لمجلس الانضباط إحالة الموظف للمحكمة صاحبة الاختصاص إذا تبين لأي منهم ارتكاب الموظف العمومي جرم جنائي^(٢)، كذلك لم يرتب المشرع العراقي أي أثر سلبي على الترقية نتيجة تلك الإحالة^(٣). ومما تقدم نجد إن المشرع العراقي حسناً فعل عندما عدّ أمر الإحالة إلى المحاكم الجزائية غير ذي أثر على ترفيع (ترقية) الموظفين كون أمر الإحالة مجرد إجراء، كون القضاء لم يفصل في أمر الموظف سواء بالبراءة أو بالإدانة، وفي حال أدانة الموظف سوف يكون مانعاً للترقية بعد اكتساب القرار الدرجة القطعية.

ثالثاً / سحب اليد (الوقف الاحتياطي):

يعد موضوع سحب اليد أو الوقف الاحتياطي من المواضيع ذات التأثير الحاسم في حقوق الموظف العام، ويقصد بسحب اليد (الوقف الاحتياطي)^(٤) بأنه (إجراء احتياطي مؤقت تهدف من خلاله

(١) الطعن رقم ٧٦٦ لسنة ٤٤ ق. عليا، جلسة ٢٢/٩/٢٠٠٢، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة ٤٧، المبدأ ١٣٧، ص ١٢٥٩ .

(٢) ينظر/ المادة (٢٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١.

(٣) ينظر/د. أنسام علي عبد الله، حماية حق الموظف العام في الترقية، مجلة الرافدين للحقوق، كلية الحقوق، جامعة الموصل، المجلد ١٢، العدد ٥٤، ٢٠١٢، ص ٢٨٠.

(٤) اطلقت تسميات مختلفة على سحب اليد، ففي لبنان اطلق عليه (التوقف عن العمل) ، ينظر الفقرة (٢) من المادة (٥٨) من نظام الموظفين اللبناني بموجب المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدل. وفي مصر يسمى (الوقف الاحتياطي)، ينظر المادة (٨٣) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ (الملغى). وفي الأردن يسمى



الإدارة إلى إبعاد الموظف عن العمل عندما يتعرض الموظف لإجراءات تأديبية أو جنائية يمنع من ممارسة أعمال وظيفته طيلة مدة الوقف^(١).

ويكون الوقف الإحتياطي على نوعين، النوع الأول الوقف الجوازي وهو إجراء وقائي تتخذه سلطات التحقيق الإداري بهدف إقصاء العامل المتهم تأديبياً عن أعمال وظيفته لمدة مؤقتة لوجود تحقيق يجري بحقه من قبل السلطات التحقيق المختصة أو لأن في توجيه بعض التهم إليه ما يدعو إلى الإحتياط والتتحي عن العمل المخول به من خلال تجريدته منه وكف يده عنه، أو لأن في إلاتهام ما يشينه فيمس تبعاً ذلك الوظيفة التي يتولاها فينحى عنها حتى يطهر مما علق به^(٢)، وأمّا المفهوم الآخر للوقف الإحتياطي هو الوقف الوجوبي وفق قرار مجلس الدولة وهو (الوقف عن العمل الوظيفي بقوة القانون أو سحب اليد هو إبعاد الموظف عن أعمال وظيفته جبراً وبصورة مؤقتة بمجرد تحقق سببه)^(٣).

ففي مصر نجد إن المشرع نصّ على نظام الوقف الجوازي أو الإختياري من خلال تأكيدها على إن للوزير المختص أو المحافظ المعني أو لأحد رؤساء مجالس إدارات الهيئات العامة، وكذلك لرئيس جهة النيابة الإدارية، وذلك على حسب كل حالة على حدة، وبحسب اختصاص كل منهم، إن يعمل على إيقاف موظف معين مؤقتاً عن العمل على سبيل إاحتياط لمدة معينة متى تطلبت مصلحة التحقيقات ذلك وهذه المدة تكون ثلاثة أشهر كحد اقصى، وبالتالي يجوز إن تكون مدة الوقف أقل من ذلك. وإذا

(وقف الموظف عن العمل)، ينظر في ذلك الفقرة (أ) من المادة (٤٩) من نظام الخدمة المدنية رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣. أما في العراق فإنه كان يسمى (كف اليد) في المادة (٢٥) من قانون الانضباط رقم (٤١) لسنة ١٩٢٩ الملغى، ثم سمي (بسحب اليد) في ظل المادة (٣٦) من قانون الانضباط رقم (٦٩) لسنة ١٩٣٦ الملغى، ووردت التسمية نفسها في المادة (١٦) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

(١) د. غازي فيصل مهدي، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١، مطبعة العزة، بغداد، العراق، ٢٠٠١، ص ٧٧.

(٢) د. ميادة عبد القادر إسماعيل، ولاية النيابة الإدارية بتوقيع الجزاءان التأديبية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر ٢٠١٩، ص ١٩٣.

(٣) قرار مجلس الدولة العراقي في أبداء الرأي في المسائل القانونية رقم ٢٠١٤/٦، تاريخ القرار: ٢٠١٤/١/٢١.

اقتضت متطلبات التحقيق مد هذه المدة فلا سبيل لذلك إلا بالالتجاء إلى المحكمة التأديبية المختصة، مع ترتيب المشرع لأثر ذلك الوقف حرمان الموظف الموقوف من نصف أجره من تاريخ صدور القرار^(١). وأما بخصوص طبيعة الوقف الإحتياطي الجوازي عن العمل، فهو مجرد إجراء تحفظي أو وقائي، الغرض منه إبعاد العامل مؤقتاً عن أداء مهام وظيفته، كما أنه ليست عقوبة توقع على الموظف العام. وفي هذا الشأن قررت المحكمة الإدارية العليا المصرية إن (الوقف الإحتياطي عن العمل إجراء احتياطي ولا يعد عقوبة)^(٢).

أما أثر الوقف على ترقية الموظف العام، نجد إن المشرع المصري قد نصّ في قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، إن الموظف الذي يوقف عن عمله لا يمكن ترقّيته بأي حال من الأحوال خلال مدة الوقف، وكما أكدت على عدم جواز ترقية الموظف الذي تتم أحواله إلى المحاكم التأديبية والجنائية خلال مدة الإحالة، مع ضرورة عدم تأخير ترقية الموظف في تلك الأحوال وغيرها لأكثر من سنتين^(٣).

أما في دولة الإمارات العربية المتحدة نجد إن قانون الخدمة المدنية نظم هذا الوضع الوظيفي في حالتين، هما حالة الوقف الإحتياطي الإداري، وحالة الوقف الإحتياطي القانوني^(٤).

١ - الوقف الإحتياطي (الإداري) عن العمل:

يراد بالوقف الإحتياطي عن العمل هو إبعاد الموظف عن وظيفته ومكانها - بصفة مؤقتة وكإجراء احتياطي بناءً على قرار من الوزير المختص، بغية الوصول إلى الحقيقة مجردة بعيدة عن التأثير من

(١) المادة (٦٣) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦.

(٢) الطعن رقم ٣٧٠٩ لسنة ٤٤ ق. عليا، جلسة ١٢/١١/٢٠٠٠، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة ٤٦ / ج ١، المبدأ ١/١٠، ص ٨١.

(٣) ينظر/ المادة (٦٥) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦.

(٤) ينظر/ المادة (٦٧) من قانون الخدمة المدنية الإماراتي رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١.

نفوذ الموظف الموقوف خلال مدة لا تزيد عن شهر، كما لا يجوز مد هذه المدة إلا بقرار من مجلس التأديب المختص، كما يجوز لمن أصدر القرار إن يعيد النظر فيه في أي وقت سواء بناء على طلب أو من تلقاء نفسه^(١).

٢ - الوقف إلحائاطي(ألقانوني) عن العمل:

نصّ قانون الخدمة المدنية على حالة الوقف إلحائاطي ألقانوني بأنه (كل موظف يحبس احتياطيا يوقف عن عمله مدة حبسه ويوقف صرف نصف راتبه الاجمالي، وبعد إنتهاء مدة الحبس يصرف له ما سبق خصمه من راتبه إذا إنتهى التحقيق إلى الحفظ أو برائته من التهمة التي حبس من أجلها وإلا حرم منه)^(٢)، كما نصّ على إن (كل موظف يحبس تنفيذاً لحكم قضائي في جنحة غير مخلة بالشرف أو إلامانة يوقف عن عمله بقوة القانون ويحرم من راتبه إلجمالي مدة الحبس المحكوم بها نهائياً)^(٣).

ونتلمس من النصين السابقين إن الوقف إلحائاطي ألقانوني عن العمل يترتب تلقائياً على حبس الموظف احتياطيا، وعليه فإن الوقف إلحائاطي لهذا السبب يزول بقوة القانون أو بإلأفراج عن الموظف أو إذا إنتهى التحقيق للحفظ، وذلك نظراً لزوال السبب الموجب للوقف إلحائاطي في إلأصل، كما يكون هذا الحبس موجبا للوقف إلحائاطي للموظف العام بقوة القانون إلا إذا كان سبب الحبس وهو ارتكاب الموظف جرائم بسبب الوظيفة أو جرائم إلإعتداء على النفس أو العرض أو المال، بإلأضافة للجرائم المخلة بإلامانة أو الشرف، كأن يكون إلاتهام من السلطة التنفيذية أو التحايل في سن التعيين، أي ثبوت الموظف أنه تم تعيينه قبل سن الثامنة عشر.

أما حرمان الموظف من راتبه بسبب حكم قضائي أألذي يؤدي إنقطاع الموظف عن ممارسة وظيفته فإن ذلك يؤدي به إلى الفصل، أما عن أثر الوقف إلحائاطي على ترقية الموظف العام، فإن

(١) ينظر/ المادة (٦٧/ ف ١) من قانون الخدمة المدنية الإماراتي رقم(٢١) لسنة ٢٠٠١.

(٢) المادة(٦٨) من قانون الخدمة المدنية الإماراتي رقم(٢١) لسنة ٢٠٠١.

(٣) المادة(٦٩) من القانون ذاته.



المشّرع الإماراتي نصّ على ذلك على أنه (يحتفظ الموظف الموقوف عن العمل بسبب التحقيق معه أو بسبب حبسه احتياطياً وكذلك الموظف المقدم للمحاكمة التأديبية بدورة في الترقية إذا حلت خلال الوقف أو المحاكمة، فأذا أنتهى التحقيق أو انتهت المحاكمة الى برائته وجب رد ترقّيته الى التاريخ الذي استحقها فيه)^(١).

أمّا في العراق فيسمّى هذا الوقف بنظام سحب اليد، كما عرّفه الفقه العراقي بأنه (إجراء مؤقت يمنع الموظف من ممارسة وظيفته لمصلحة تحقيق يجري معه، أو لمصلحة عامة تقدّرها السلطات المختصة بفرضه)^(٢)، كما تناول المشّرع العراقي الوقف الاختياري في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) سنة ١٩٩١ المعدّل، إذ أكد على إن للوزير المختص ولرئيس الدائرة غير المرتبطة بوزارة إن يصدر قراراً بوقف الموظف العام احتياطياً عن عمله، أي سحب يده عن أعمال وظيفته، خلال التحقيقات التي تجريها سلطات التحقيق المختصة، وذلك متى كان هذا الوقف من متطلبات الحفاظ على سلامة وحسن سير تلك التحقيقات^(٣).

كما تناول المشّرع العراقي أثر إجراء سحب اليد في قانون انضباط الموظفين الدولة على أنه (يتقاضى الموظف مسحوب اليد إنصافاً رواتبه خلال مدة سحب يده)^(٤).

ومما تقدم يظهر لنا إن التشريعات القانونية بشأن الخدمة المدنية في العراق والدول المقارنة توافقت من ناحية أثر الوقف الاحتياطي على ترقية الموظف العام ومرتبته إذ لا يمكن ترقية الموظف أثناء مدة الوقف الا بعد انتهاء التحقيق معه.

رابعاً/ عدم كفاية أداء الموظف:

(١) المادة (٨٤) من القانون ذاته.

(٢) د. مهدي حمدي مهدي الزهيري، اثر سحب اليد على الراتب والترقيع في القانون العراقي، دراسة مقارنة، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة ديالى، المجلد السادس، العدد الأول، ٢٠١٧، ص ٢٠١.

(٣) ينظر/ المادة (١٧) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩٠.

(٤) المادة (١٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩٠.



يعد ضعف أداء الموظف العام من أحد موانع الترقية في التشريع العراقي وفي التشريعات المقارنة خاصة إذا كانت الترقية تجري بالأختيار، إذا علمنا إن الترقية بالأختيار إنما تعتمد كلياً على كفاية أداء الموظف العام وكفاءته المهنية^(١).

كما تتم عملية قياس مدى كفاءة أداء الموظف العام عن طريق نظام تقارير تقويم الاداء، ألذي من شأنه يؤدي إلى التمييز بين الموظفين العموميين في العمل وهو يكون له أبلغ الأثر في منح الترقيات أو منعها^(٢)، وقد عرّف الفقه الإداري كفاية الموظف العام بأنها (قياس مدى توافر الصفات اللازمة لحسن أداء وظيفة ما في شاغليها)^(٣)، كما عرّفها بعضهم الآخر بأنها تحليل دوري دقيق لما يؤديه الموظف من واجبات وما يقع على كاهله من مسؤوليات بالنسبة للوظيفة التي يتولاها ثم تقييم أداء هذا الموظف تقييماً موضوعياً على وفق نظام وافٍ يكفل تسجيل عمل كل فرد ووزنه بمقياس دقيق وعادل، إذ يكون التقدير في النهاية معبراً عن الكفاية الفعلية والحقيقية للموظف، وخلال فتره زمنية معينة^(٤)، وهذا التقييم والتقدير الموضوعي يتم بواسطة أداة قانونية تسمى بتقرير تقويم الاداء، وهو تقرير سنوي تضعه الإدارة لقياس كفاءة كل موظف لديها^(٥).

ففي مصر نجد إن المشرع في قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ أكد على إن الإدارة العامة تختص بوضع ما يعرف بنظام تقويم الاداء يمكن من خلاله تقييم أداء كل موظف لديها، إذ يتم

(١) ينظر/ د. محمد احمد مصطفى عبد الرحمن، الإجراءات الاحتياطية للتأديب في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، القاهرة، مصر، ١٩٩٠، ص ٣٤٦.

(٢) ينظر/ د. أيمن فتحي محمد عفيفي، نظام الخدمة المدنية، دراسة تطبيقية لنظرية الوظيفة العامة وتطورها في مصر وفرنسا، ط ١، الحصري للطباعة، الإسكندرية، مصر، ٢٠١٨، ص ٣٥٣.

(٣) ينظر/ د. حمدي أمين عبد الهادي، نظرية الكفاية في الوظيفة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر ١٩٦٦، ص ٥٥٨.

(٤) ينظر/ د. محمد أنس قاسم جعفر، نظم الترقية في الوظيفة العامة واثرها في فاعلية الإدارة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، القاهرة، مصر، ١٩٨٥، ص ١٨٢-١٨٣.

(٥) ينظر/ د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، ١٩٩٥، ص ٣٠١.



تطبيق هذا النظام مرتين خلال السنة المالية الواحدة، أي إن تقوم الإدارة المختصة بوضع تقريرين على الأقل خلال السنة عن أداء الموظف لديها^(١)، كما إن نظام تقويم الاداء يتصف بالعمومية من حيث الخاضعون له، فأن جميع الموظفين يخضعون له أيأ كانت مرتبتهم أو موقعهم أو درجتهم في السلم الوظيفي، فشاغلوا الوظائف القيادية والإشرافية يخضعون لنظام التقويم مثل باقي الموظفين^(٢).

لذلك نجد إن المشرع في قانون الخدمة المدنية المصري نصّ على إنتهاء خدمة هؤلاء حال تقييمهم بمرتبة تقدر بدرجة أقل من فوق المتوسط حيث نصّ على (تنتهي لعدم الصلاحية للوظيفة خدمة شاغلي الوظائف القيادية الذين يقدم عنهم تقريران متتالين بمرتبة اقل من فوق المتوسط من اليوم التالي لتاريخ صدور آخر تقرير نهائي مع حفظ حقهم في المعاش)^(٣)، كما أكدت ذلك اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري على أنه ينبغي مراعاة جميع الضوابط والقيود عند تقييم أداء الموظف العمومي^(٤).

ومن آثار عدم كفاية الاداء على الترقية، نجد إن قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) سنة ٢٠١٦ نصّ بصراحة في القول إن من شروط الترقية حسن أداء الموظف العام، إذ لا يمكن إن يرقى الموظف إلا بعد حصوله على تقارير تقويم بنسبة عالية من الكفاءة، التي رأى المشرع أنها درجة كفاء وذلك متى كانت الترقية بالإقدمية، أمّا إذا كانت الترقية بالأختيار، فيجب إن تكون تلك الدرجة ممتازة، إلا إذا تبين قلة عدد من يحصل على هذه المرتبة، فيتم النزول به لمرتبة الكفاء فأن لم يمكن ذلك فيتم تأجيل الترقية^(٥).

(١) ينظر/ المادة (٢٥) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦.

(٢) ينظر/ د. ايمن فتحي محمد عفيفي، مرجع سابق، ص ٣٥٦.

(٣) ينظر/ المادة (٢٨) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦.

(٤) ينظر/ المادة (٧٤) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (١٢١٦) لسنة ٢٠١٧.

(٥) بنظر/ المادة (٢٩) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦.



أمّا في دولة الإمارات العربية المتحدة نجد إن لتقدير كفاية الاداء ثلاثة اتجاهات تشريعية تحدد مراتب تقديرات الاداء وهي (ممتاز، كفاء، جيد) ، نجد في تشريعات أخرى أنها تحدد مراتب تقديرات الاداء بأربعة وهي (ممتاز، جيد، مرضٍ، ضعيف)، وفي تشريعات أخرى نجد أنها تحدد مراتب تقييم الاداء بخمسة مراحل وهي (ممتاز، جيد جداً، جيد، متوسط، ضعيف)^(١).

وأما بخصوص تقديرات تقييم الاداء، فقد أحال قانون الخدمة المدنية ذلك إلى اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية لتولي تحديد درجات الكفاءة في تقرير تقييم أداء الموظفين وخصوصاً الموظفين الخاضعين لتقدير تقييم الاداء، فقد نلاحظ إن قانون الخدمة المدنية استثنى شاغلي الوظائف الإدارية العليا من تطبيق نظام تقارير تقييم الاداء، وقصر تطبيق النظام على موظفي (الدرجات من الثالثة إلى العاشرة)، وهم كل من وكيل الوزير المساعد وموظفي الدرجتين الأولى والثانية، كما استثنى من ذلك الوظائف التنفيذية المساعدة التي تمثل الدرجات من الحادية عشر حتى الرابعة عشر^(٢).

ونرى أن علة ذلك الإستثناء هو إن تلك الوظائف تشغل بالأختيار من قبل السلطات العليا في الدولة، وإن هؤلاء هم أصحاب الدرجات الوظيفية العليا، لم يكن وصولهم اعتباطاً، بل نتيجة حصولهم على تقدير عالي من الكفاءة.

ومن الآثار التي نصّ عليها قانون الخدمة المدنية التي تنشأ عن الربط بين مستوى تقرير تقييم الاداء للموظف وبين بعض الإلواضع الوظيفية الآثار الآتية:

يترتب على حصول الموظف على تقدير بدرجة (ممتاز) منحه علاوة تشجيعية^(٣)، ويترتب على حصول الموظف على تقدير بدرجة ضعيف في تقرير تقييم أدائه، عدم ترقيته وحرمانه من علاوة دورية

(١) ينظر/ نواف سالم كنعان، مرجع سابق، ص ٩٤.

(٢) ينظر/ المادة (٣٣) من قانون الخدمة المدنية الاماراتي رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١.

(٣) ينظر / المادة (٣٨) من القانون ذاته.

تستحق^(١)، ويترتب على حصول الموظف (تحت إختبار) على تقدير بدرجة ضعيف إلى إنهاء خدمته^(٢)، كما يترتب على حصول الموظف بدرجة ضعيف في تقريرين لتقييم أدائه حرمانه من أول علاوة تستحق له بعد اعتماد التقرير الثاني، أما إذا حل استحقاق العلاوة الدورية قبل البت بالنظم المقدم منه للوزير المختص، وقف منح العلاوة حتى يتم البت فيه^(٣).

أما في العراق فأننا نلاحظ إن المشرع لم يضع تنظيماً دقيقاً لتقييم أداء الموظف العام، وقد ذهب البعض إلى القول أنه بالرغم من خلو التشريعات الوظيفية العراقية من النصّ على نظام تقارير تقييم أداء الموظفين، فإنه يمكن لنا إن نجد أساساً ومصدراً تشريعياً لهذا النظام في قانون رواتب موظفي الدولة إذ اشترط وجوب إن تثبت قدرة وكفاية العامل على شغل الوظيفة الأعلى التي يطمح في الترفيع إليها، ومن آلية ذلك هي التوصيات المباشرة من جهة، واعتماد الرئيس الأعلى التي يطمح في الترفيع إليها، ومن قرار الترفيع من جانب السلطة المختصة قانوناً^(٤).

ونتلمس من هذا النصّ وجوب تقديم تقرير كفاءه يتضمن توصية الرئيس المباشر ومصادقة الرئيس الأعلى قبل ترفيع الموظف العام إلى وظيفته الأعلى من وظيفته الحالية، وذلك لبيان مدى كفاءته وقدراته على القيام بمهام وواجبات الوظيفة الأعلى^(٥)، ثم يجب إصدار تقرير جديد بعد ستة أشهر من تولية هذه الأخيرة عملاً بحكم المادة (٢٠) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ التي أوجبت على كل موظف مرفّع في درجة وظيفية أعلى يختلف مضمون اختصاصاتها عن سابقتها، فإنه يعد الموظف موضوعاً تحت مدة التجربة لمدة ستة أشهر، ولا يتم تثبيته إلا إذا ثبتت كفاءته المهنية لتولي

(١) ينظر/ المادة (٢٩) من القانون ذاته.

(٢) ينظر المادة (٢٢) من القانون ذاته.

(٣) ينظر/ المادة (٢٩) من قانون الخدمة المدنية الاماراتي رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١.

(٤) ينظر/ المادة (٦/ثانياً/د) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨.

(٥) ينظر/د. ياسين نور كريم، تقييم أداء الموظفين ودوره في مكافحة الفساد الإداري والمالي، مجلة أهل البيت، المجلد ١، العدد ٢٣، العراق، ٢٠١٩، ص ٥٢٩.

هذه الوظيفة، فإن لم تثبت فيجوز بقرار تمديد مدة التجربة إلى مدة أقصاها ستة أشهر أخرى، فإن تثبت قدرته فيتم تثبيته وإذا إنتفت القدرة على تحمل إعباء الوظيفة الجديدة المرفع إليها، فلا مناص والحالة هذه أعادته إلى الدرجة السابقة التي كان يشغلها^(١).

وأما أثر عدم كفاءة الموظف على الترقية في العراق فإن تقارير الكفاية السلبية ستؤدي حتما إلى منع ترقية الموظف العام، فقد ذهب الفقه العراقي إلى القول بأن حصول الموظف العام على تقدير ضعيف في تقييم أدائه يكون سبباً في تأخير الترفيع وعدم ترفيعه للدرجة المطلوبة^(٢)، وذلك عملاً بنص المادة (٦/ثانياً/د) في قانون رواتب موظفين الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨، وفي رأي لقرار مجلس الدولة العراقية رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ في أحد قراراته الإفتائية أنه (وبعد إن قررت وزارة المالية إن مهام لجان الترفيع لا تقتصر على النظر في معاملة ترفيع الموظف، بل تنصرف إلى تدقيق استحقاقه السابق، فإذا ثبت لها عدم توافر الشروط القانونية فيه فلا تعتد به، وتحدد له تاريخاً معيناً للاستحقاق القانوني، مع إلغاء الآثار المترتبة على الترفيع السابق كافة، وأن الحقوق المكتسبة لا تتم حمايتها ما لم تكتسب على وفق أحكام القانون، البند (ثانياً) من المادة (٦) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ حدد شروط ترفيع الموظف بوجود وظيفة ٠٠٠ وثبتت قدرة وكفاءة الموظف على اشغال الوظيفة المراد ترفيعه إليها بتوصية من رئيسه المباشر وصادقة الرئيس الاعلى)^(٣).

واستناداً لما سبق ندعوا المشرع العراقي إلى وضع تنظيماً دقيقاً لتقييم كفاءة الاداء لتبوء الوظائف العليا كي لا يؤدي ذلك الى تعثر سير المرافق العامة.

الفرع الثاني

(١) ينظر/ المادة (٢٠) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠.

(٢) ينظر/ احمد محمود احمد الربيعي، موانع ترفيع الموظف العام، دراسة مقارنة، مجلة الرافدين للحقوق، كلية الحقوق،

جامعة الموصل، مج ١٨، العدد ٨٣، السنة ٢٠، العراق، ٢٠١٨، ص ٣٤٠-٣٤١.

(٣) قرار مجلس الدولة رقم ٢٠١٣/٨٩ في ٢٠١٣/٩/٢٤.



موانع ترقية الموظف العام الخاصة

تباينت التشريعات المقارنة في مدى تأثير موانع الترقية الخاصة على ترقية الموظف العام، فمنها ما كان ذو أثر فعال في تأخير الترقية الوظيفية، ومنها ما كان عديم الأثر على تأخير تلك الترقية، لذلك سنتناول هذا الفرع في ثلاثة فقرات، سنتناول في الفقرة الأولى مانع الإجازة، أما في الفقرة الثانية سنتناول مانع النقل، وأما مانع الإعارة سنتناوله في الفقرة الأخيرة.

أولاً / الإجازة:

من الحقوق التي قررتها الدولة لموظفيها بموجب التشريعات الوظيفية، هو الإجازة وذلك متى ما توافرت شروطها المحددة قانوناً، وتعد الإجازة حق للموظف تقتضيه مصلحة العمل وسير حسن المرفق العام وانتظامه، وبذلك لا تكون الإجازة منحة من الإدارة بل هي حق مستمر ما دامت الرابطة الوظيفية قائمة^(١).

ففي مصر عرّفها القضاء الإداري بأنها (الانقطاع المشروع عن العمل)^(٢)، كما أكد القضاء على طبيعة تلك الإجازة عندما قرر مجلس الدولة المصري أنه (نظم المشرع حق العمل بما لا يمس بحقوق العامل ومن هذه الحقوق حقه في الإجازة)^(٣). وتنقسم الإجازات على نوعين، النوع الأول، إجازات براتب، أما النوع الآخر من الإجازات هو إجازة بدون راتب، وقد تناول المشرع في قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ النظام القانوني للإجازات في المواد (٤٦-٥٦)، إذ تعد الإجازات براتب تام عديمة

(١) ينظر/د. عبد الوهاب عبد الرزاق التحافي، النظرية العامة لحقوق وواجبات العاملين في الدولة، ط ١، شركة أسيا للطبع والنشر، بغداد، العراق، ١٩٨٤، ص ٢٠٨.

(٢) الطعن رقم ٣٦٣٥٦ لسنة ٥٥ ق. عليا، جلسة ٢٠١٦/٦/١٦، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السن ٦١/ج٢، المبدأ ٩٢/ب، ص ١٢٠١.

(٣) الطعن رقم ٤٦٤٧ لسنة ٥٨ ق. عليا، جلسة ٢٠١٤/٤/٢٦، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة ٥٩/ج٢، المبدأ ٦٤/أ، ص ٧٤٧.

الأثر على ترقية الموظف، وأما الإجازات بدون راتب فتكون ذا أثر على ترقية الموظف العام، وهذا ما نصّت عليه اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري^(١).

أما في دولة الإمارات العربية المتحدة. فقد نصّ المشرع في قانون الخدمة المدنية رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١ على الإجازات، إذ بين أنواعها وتفاصيلها في المواد من (٤٣-٦٢)، إذ حدد أنواع الإجازات التي تمنح للموظف^(٢)، ومن الجدير بالذكر إن الإجازات التي تمنح للموظف تحدد بقرار من مجلس الوزراء بناءً على اقتراح من مجلس الخدمة المدنية، إذ لا يجوز للموظف إن ينقطع من العمل بعد إنتهاء الإجازة، بسبب إن ذلك يؤدي إلى عده مستقلاً بحكم القانون إذا بلغت مدة الإنقطاع (١٥) يوماً، أما إذا كان الإنقطاع أقل من ذلك، فيتم قطع مبلغ من المال من راتبه الإجمالي عن كل يوماً، ولكن استثناء من ذلك، للوزير المختص عدّ الموظف الذي بلغ إنقطاعه (١٥) يوماً غير مستقيل إذا إبدى الموظف أسباباً مقبولة تبرر إنقطاعه عن العمل^(٣)، وأما الإجازات العارضة، فأنها تمنح للموظف بسبب طارئ يتعذر عليه الإبلاغ عنه مقدماً لمدة لا تزيد على ستة أيام في العام الواحد، وعقب إنتهاء الإجازة، يجب إن يقدم الموظف لرئيسه بيان لإسباب التي اقتضت إنقطاعه، وكذلك من الإجازات الطارئة هي إجازة تمنح للموظف عند وفاة أحد أقاربه من الدرجة الثانية لمدة ثلاثة أيام^(٤).

وأما الإجازات الدورية، فأن الموظف يستحقها براتب أجمالي وعلى وفق المدد الآتية:

- (٦٠) يوماً تمنح لوكلاء الوزراء ووكلاء الوزراء المساعدين والموظفين من الدرجة الأولى إلى الدرجة الرابعة.

(١) ينظر/ المادة (٢/٩٢) من اللائحة التنفيذية رقم (١٢١٦) لسنة ٢٠١٧، حيث أكدت بأنه (لا يجوز النظر في ترقية الموظف العام ٠٠٠ إذا كان حاصله على إجازة بدون اجر ألا بعد عودته من الإجازة باستثناء الإجازة المرضية وإجازة رعاية الطفل)

(٢) المادة (٤٥) : الإجازات التي يجوز منحها للموظف هي ١- إجازة عارضة. ٢- إجازة دورية. ٣- إجازة مرضية. ٤- إجازة دراسية. ٥- إجازة خاصة.

(٣) ينظر/ المادة (٦١) من قانون الخدمة المدنية الإماراتي رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١.

(٤) ينظر/ المادة (٤٦) من القانون ذاته.



- (٤٥) يوماً لباقي الوظائف.

ويشترط لمنح الإجازة للموظف إن يقوم بتقديم طلب خطي إلى وكيل الوزير، وأما بالنسبة لوكلاء الوزراء ووكلاء الوزراء المساعدين، فإن الجهة التي تترخص في الموافقة على منحهم الإجازة هو الوزير المختص^(١).

وتعد الإجازة الدورية حق للموظف يتمتع بها خلال السنة، فإذا لم يتسنى للموظف التمتع بها نتيجة لظروف أو هو لم يرغب التمتع بها خلال العام نفسه، فيحق له أخذها في العام القادم وبخلاف ذلك، فإنه يدفع له بدل نقدي عن كل يوماً يحتسب بمقدار راتبه الإجمالي مقسوم على أيام الشهر^(٢)، وأما بخصوص الإجازات المرضية، فإنها من حيث مدد الإجازة تنقسم على قسمين، إجازة لمدة (٧) أيام، وتكون بناءً على شهادة صادرة من طبيب أو دار من دور العلاج ويشترط إن تكون جهة حكومية مختصة، أما النوع الآخر من الإجازة المرضية وتكون مدتها أكثر من سبعة أيام، فتكون هذه بناءً على تقرير طبي صادر من اللجنة الطبية المختصة، إضافة إلى ذلك إن يبلغ الموظف دائرته عن المرض خلال يومين^(٣)، وأما الإجازات الدراسية فيجوز للوزير بعد موافقة مجلس الخدمة المدنية منح الموظف إجازة دراسية وراتب أجمالي باستثناء استقطاع أجور النقل، ويجوز تمديد مدة الإجازة الدراسية بذات الإجراءات، لكن نلاحظ إن المشرع لم يحدد مدة الإجازة الدراسية في قانون الخدمة المدنية، بل ترك تفصيل ذلك للائحة التنفيذية تحدد ذلك^(٤). وأما الإجازات الخاصة التي تتمثل بإجازة الحج التي تمنح للموظف من قبل الوزير المختص ولمدة (٢١) يوماً لمرة واحدة في السنة على إن يصرف له راتبه مقدماً

(١) ينظر/ المادة (٤٧) من قانون الخدمة المدنية الإماراتي رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١.

(٢) ينظر/ المادة (٤٨) من القانون ذاته.

(٣) ينظر/ المادة (٥٠) من القانون ذاته.

(٤) ينظر/ المادة (٥٢) من القانون ذاته.



لأداء فريضة الحج^(١)، وكذلك من الإجازات الخاصة منح الزوج أو الزوجة إجازة خاصة بدون راتب على إن لا تتجاوز مدة الإجازة بقاء الزوج المرخص له في الخارج مدة الإجازة، كما تحسب له الإجازة من ضمن مدد الترقية والتقاعد^(٢).

ونرى إن المشرع الإماراتي لم يحدد مدد الإجازة، بل أكتفى بأنها تمنح بدون راتب، وأمّا إجازة الأخرى التي تعد من الإجازات الخاصة وهي إجازة الوضع والحضانة، فقد قرر المشرع منح الموظفة إجازة لمدة شهرين قبل الوضع براتب تام، وإجازة لمدة شهرين ونصف بعد الولادة بنصف راتب وكذلك تمنح شهرين بدون راتب على إن لا تتجاوز هذه الإجازة خمسة مرات طيلة مدة الخدمة الوظيفية^(٣).

وأما إجازة عدة الوفاة، فقد تمنح للمرأة التي يتوفى زوجها إجازة خاصة لمدة أربعة أشهر وعشرة أيام من تاريخ الوفاة على إن يصرف لها راتبها الإجمالي^(٤)، وأمّا إجازة بدون راتب فأنها تمنح للموظف إضافة إلى ما يستحقه من الإجازات الدورية ولمدة شهر في السنة، وتمنح هذه الإجازة للموظف إذا أثبت إن هنالك أسباب جدية تبرر حاجته لتلك الإجازة^(٥)، وأمّا الإجازة الأخرى فهي إجازة مرافقة المريض القريب، فإن مقتضى هذه الإجازة، إن للموظف شخصاً مريضاً سواء زوجة أو أحد أبنائه أو من أحد أقربائه، يتطلب منه مرافقته لغرض العلاج، ممّا يستوجب على الموظف طلب إجازة وتكن هذه الإجازة من صلاحية الوزير المختص وتمنح لمدة شهرين وبراتب تام، وإذا اقتضت الضرورة تمديد تلك الإجازة، فإن طالبت الإجازة عن أربعة أشهر وتطلب ذلك مدّها، ينبغي عرض الأمر على مجلس الخدمة المدنية لتقرير ما يراه مناسباً^(٦).

(١) ينظر / المادة (٥٣) من قانون الخدمة المدنية الاماراتي رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١.

(٢) ينظر/ المادة (٥٤) من القانون ذاته.

(٣) ينظر/ المادة (٥٥) من القانون ذاته.

(٤) ينظر/ المادة (٥٦) من القانون ذاته.

(٥) ينظر/ المادة (٥٧) من القانون ذاته.

(٦) ينظر/ المادة (٥٨) من القانون ذاته.



وأما إجازة إالاخرة من إإجازات الخاصة، وهي إجازة إصابة العمل، وتمنح للموظف أأذي تتم أصابته أثناء العمل في دوائر الدولة، وتكون مدة إإجازة شهرين وتحتسب براتب تام عن المدة التي قضاها لغرض العلاج، على أن يثبت ذلك بتقرير من اللجنة الطبية المختصة^(١).

أما أأشروع العراقي فقط تناول هذه إإجازات في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ في الفصل الثامن منه في المواد (٤٣-٥٠) وقد فصل القانون مدد إإجازات جميعها، وقد عد إإجازات براتب عديمة أأأر على ترفيع (ترقية) الموظف العام، أما إإجازات بدون راتب، فقد عدها ذات أأر على تلك الترقية، إذ إعتبر كل إجازة بدون راتب لا تحسب مدتها ضمن المدة البينية اللازمة للترفيع، وفي سبيل ذلك، فقد نصت تعليمات وزارة المالية على أنه (لا تحتسب المدد بدون راتب على إاختلاف أنواعها لتحديد تاريخ إإستحقاق أأانوني للموظف بالنسبة للعلاوة والترفيع(الترقية)، أما مدد إإجازة بنصف راتب فتحتسب بنصف مدتها للغرض المذكور)^(٢).

ويبدو مما تقدم من خلال استقراء قوانين الخدمة المدنية في العراق والدول المقارنة، أن أأشروع العراقي والمصري، قد عد إإجازات التي تمنح للموظف بدون راتب مانع من موانع الترقية، وأما إإجازات التي تمنح للموظف براتب تام، ولا تعد مانعاً من موانع الترقية، بخلاف أأشروع أأماراتي أأذي عد إإجازات التي تمنح للموظف، سواء براتب تام أو بدون راتب، جميعها لاتعد مانعاً من موانع الترقية،

ثانيا / النقل:

(١) ينظر/ المادة (٥٩) من قانون الخدمة المدنية الاماراتي رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١.

(٢) الفقرة (٩) من تعليمات وزارة المالية بشأن تسهيل تنفيذ رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨.



لما كانت علاقة الموظف بالإدارة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح، فإن للإدارة سلطة تعديل المركز القانوني للاتحي للموظف العام، من خلال نقله من مكان إلى آخر ضمن حدود وحدات الجهاز الإداري لضرورات تستدعي ذلك وتكفل سير المرفق العام بانتظام واطراد^(١).

ففي مصر عرّف مجلس الدولة المصري قرار النقل الوظيفي بأنه (إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد أحدث أثر قانوني معين، وهو إنهاء الولاية الوظيفية للعامل في دائرة الوظيفة المنقول منها وإسناد اختصاصات الوظيفة العامة في دائرة الجهة المنقول إليها، وهو كما يكون نقلا من وظيفة إلى أخرى قد يكون نقلا مكانيا بحسب مقتضيات العمل تجرية جهة الإدارة بما لها من سلطة تقديرية بحسب ملائمتها ومتطلبات توزيع العمل، تحقيقا للمصلحة العامة وحسن سير المرفق العام وانتظامه - النقل من الأمور التي تترخص فيها جهة الإدارة ما دام لا يترتب عليه تفويت فرصة على الموظف للترقية بالإلزامية أو كان يتضمن نقله إلى وظيفة من درجة أقل من تلك التي يشغلها إم كان مشوبا بإساءة استعمال السلطة أو متضمنا جزاء تأديبيا مقنعا^(٢)). وتتنوع تقسيمات النقل إلى أربعة أنواع، فقد يكون النقل مكانيا وقد يكون نوعيا وقد يكون وجوبيا وقد يكون جوازيا، أما النقل النوعي ويتجلى في إسناد عمل إلى الموظف في وظيفة أخرى غير وظيفته الأصلية التي تم تعيينه فيها، ولكن في نطاق المجموعة النوعية وفي ذات درجته المالية حتى لا يضار^(٣)، وأما النقل

(١) ينظر/ د. أنور احمد رسلان، نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي، القاهرة، مصر، ١٩٨٣، ص ١٥١.

(٢) الطعن رقم ٢٢٢٧ لسنة ٣٣ ق ، عليا، جلسة ١٩٩٢/٥/٩ مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة ٣٧/ج٢، المبدأ ١٤٧، ص ١٣٥٦.

(٣) ينظر/ د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الإداري، نظام الموظفون العموميون في مصر، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، ٢٠١٧، ص ٣١.



المكاني، فإنه يتجلى في تغيير مكان العمل إاصلي للموظف العام وذلك بنقله من محافظة إلى أخرى، ولكن يبقى الموظف يمارس الوظيفة السابقة التي كان يتولاها في مكان عمله السابق^(١).

وأما النقل الجوازي، ففي هذا النوع من النقل، فإن للإدارة سلطة تقديرية في أجرائه سواء كان نوعياً أو مكانياً، لذلك قضي بشأن سلطة الإدارة في نقل الموظف العام (إن سلطة الإدارة المختصة في هذا الشأن تكون تقديرية لا معقب عليها إلا إذا ثبت وجود عيب والانحراف أو إساءة استعمال السلطة)^(٢)، وأخيرا النقل الوجوبي الذي يتعلق بحالات محددة، تتمثل في حالات خاصة تتقيد سلطة الإدارة في أجرائه^(٣).

وأما عن أثر النقل الوظيفي على الترقية، فقد كان قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ (الملغى)، إذ نصّ في المادة (٣٧) منه، على أنه (ولا يجوز ترقية الموظف المنقول إلا بعد مضي سنة على الأقل ما لم تكن الترقية في وظائف الوحدات المنشأة حديثاً أو كان نقل العامل بسبب نقل تمويل وظيفته أو لم يكن من بين العاملين بالوحدة المنقول إليها العامل من يستوفي الشروط القانونية اللازمة للترقية خلال هذه السنة)، وأما فحوى هذا النصّ وهو إن النقل المانع من الترقية هو الذي يترتب عليه نقل العامل من وحدة إلى وحدة أخرى مستقلة في فئاتها الوظيفية وأقدمياتها، وبإلا حى يكون النقل

(١) ينظر/ د. عاطف عبد الله المكاوي، التفويض الإداري، ط ١، مؤسسة طبية للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، ٢٠١٥، ص ١٤٥.

(٢) الطعن رقم ٤٦٢ لسنة ٣٦ ق. عليا، جلسة ١٠/٩/١٩٩٤، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة ٤٠/ج ١، المبدأ ٦، ص ٧٧.

(٣) نصّت المادة (٢٧) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ على (يعرض أمر الموظف الذي يقدم عنه تقريران سنويان متتاليان بمرتبة ضعيف على لجنة الموارد البشرية لنقله لوظيفة أخرى ملائمة في ذات مستوى وظيفته لمدة سنة، وإذا تبين للجنة بعد أنقضاء المدة المشار إليها في الفقرة السابقة أنه غير صالح للعمل بها بطريقة مرضية، اقترحت خصم (٥٠%) من الاجر المكمل لمدة ستة أشهر، وأذا تبين بعدها أنه غير صالح للعمل، اقترحت اللجنة إنهاء خدمته لعدم الصلاحية للوظيفة مع حفظ حقوقه التأمينية، وفي جميع الاحوال ترفع اللجنة تقريرها للسلطة المختصة للاعتماد.



المانع هو النقل من جهة إدارية إلى جهة أخرى، أمّا إذا كان النقل ضمن إطار الجهة الإدارية الواحدة فلا يكون له تأثير في تأخير ترقية الموظف العام^(١).

أمّا قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، فقد جاء خلواً من هذا النصّ على إن يكون للنقل الوظيفي دور في تأجيل ترقية الموظف العام، بل إن المشرع أكد من شروط صحة النقل الوظيفي إن لا يفوت القرار الصادر بهذا الإخير على الموظف المنقول دوره في الترقية، إلا إذا كان النقل قد تم بناء على طلب الموظف.

ففي دولة الإمارات العربية المتحدة نلاحظ إن الجهة المختصة بنقل وكلاء الوزراء ووكلاء الوزراء المساعدين في إطار الوزارة، فأن ذلك يكون من اختصاص الوزير المختص، أمّا إذا كان النقل من وزارة إلى وزارة، فيكون ذلك من اختصاص مجلس الوزراء، أمّا بالنسبة للموظفين داخل الوزارة أي ضمن الدوائر التابعة لها، يكون ذلك بقرار من الوزير المختص وذلك باقتراح من لجنة شؤون الموظفين، بشرط إن تكون الوظيفة المنقول لها الموظف مساوية لوظيفته بالدرجة، وأمّا إذا كان نقل الموظف من وزارة إلى وزارة، فيكون ذلك بموافقة الوزيرين أو الوزير ورئيس الدائرة بحسب الاحوال، ولا يكون للنقل أي أثر على الترقية الوظيفية إلا في حالة واحدة إذا كان النقل بناءً على طلب الموظف^(٢)، كما يتنوع النقل على نوعين، مكاني ونوعي، أمّا النقل المكاني فيتمثل في نقل الموظف من وظيفة إلى وظيفة أخرى مساوية لها في الدرجة، أمّا النوع الثاني من النقل فيتمثل بالنقل النوعي ويتجلى هذا النوع في نقل الموظف من وظيفة إلى وظيفة أخرى تختلف عنها من ناحية الدرجة والنوع وطبيعة عملها، ونلاحظ إن المشرع الإماراتي أخذ بالنقل المكاني دون النقل النوعي لأن الإخير يمكن إن يعوض عنه بالتعيين^(٣).

(١) ينظر/ د. محمد أنس قاسم جعفر، المرجع السابق، ص ٣٤٣ وما بعدها.

(٢) ينظر/ المادة (٣٩) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١.

(٣) ينظر/ د. نواف سالم كنعان، مرجع سابق، ص ٨١.



أما في العراق ومن خلال استقراء قانون الخدمة المدنية والقوانين الوظيفية ذات الصلة، نجد إن المشرع العراقي لا يعد النقل مانعاً من موانع الترقية، وفي هذا جاء في قرار للهيئة العامة لمجلس الدولة (إن) لا يعد عقوبة، القرار الإداري، الذي تتخذه الإدارة في نقل الموظف لمقتضيات المصلحة العامة وحسن سير المرفق العام إذا لم يترتب عليه أي ضرر مادي للموظف^(١).

ويرى الباحث إن النقل من وزارة إلى وزارة أخرى أو بناءً على طلب الموظف، لا يؤثر على كفاءة الموظف وبالتالي لا يكون له تأثير على ترقية الموظف، وحسناً فعل المشرع العراقي عندما لم يعد النقل مانعاً للترقية.

ثالثاً / الإعارة:

ذهب رأي إلى تعريف الإعارة بأنها (قيام الموظف بأعمال وظيفة أخرى خارج الجهة الإدارية التي يعمل فيها وتفرغه بصورة كلية لها مع خضوعه للقواعد المطبقة على هذه الوظيفة وتحمل الجهة المعار إليها الموظف راتبه على الرغم من احتفاظه ببعض حقوقه لدى الجهة المعار منها)^(٢)، كما عرّفها جانب من الفقه بأنها (قيام الموظف - تنفيذاً لقرار من السلطة المختصة بعد موافقته الكتابية - بعمل وظيفة أخرى شاغرة في جهة عامة اجنبية غالباً، براتب يتقاضاه منها، مع احتفاظه بصلته بوظيفته الأصلية، التي يجوز شغلها مع ذلك إذا كانت مدة الإعارة لا تقل عن سنة)^(٣)، وبذلك يمكن تعريف الإعارة بأنها موافقة الإدارة التي ينتسب إليها الموظف على العمل الموظف خارج الجهة التي يعمل فيها وبرضاه ولمدة محددة، مع احتفاظه بامتيازات الوظيفة المعار منها بشرط العودة إلى دائرته الأصلية بعد إنتهاء مدة الإعارة.

(١) ينظر/ قرار للهيئة العامة لمجلس شورى الدولة رقم ٣١٢/ انضباط/ تمييز/ ٢٠٠٩ في ١٦/٩/٢٠٠٩، منشور في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة، ٢٠٠٩، مصدر، ص ٤١٥..

(٢) ينظر/ د. علي احمد الهيبي، انتداب الموظف وأعارته في القانون العراقي، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، المجلد ٩، العدد ١٧، ٢٠٠٦، ص ٦٩.

(٣) ينظر/ د. ماجد راغب الحلو، مصدر سابق، ص ٢٤٨،



ففي مصر نصّ المشرع المصري في قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ على موضوع الإعارة في إشارة صريحة مضمونها بعد موافقة الموظف كتابيا، يجوز للسلطة المختصة بالتعيين في ظل القواعد والإجراءات التي تصدرها السلطة المختصة، إعارة الموظف في الداخل أو الخارج، ويحدد القرار الصادر مدة الإعارة، وتحتسب مدة الإعارة ضمن خدمته ويكون أجره على الجهة المستعيرة^(١)، وأمّا بخصوص أثر الإعارة على ترقية الموظف، فقد نصّت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية على عدم جواز النظر في ترقية الموظف إذا تحققت في شأنه عدد من الحالات^(٢)، وتأسيسا على ذلك نجد من المشرع المصري قد منع الموظف المعار من الترقية إلا بعد عودته وقضاء المدة البينية اللازمة للترقية الوظيفية الأعلى، كما يستفاد أيضا أنه حتى لو كان الموظف قد استكمل تلك المدة ثم صدر قرار بإعارته، فلا يجوز ترقيته خلال مدة الإعارة، وكل ما عليه القيام به عقب عودته إلى وظيفته الأصلية إن يترتب إلى حركة ترقيات يتم إجراءها بعد عودته من الإعارة^(٣).

أمّا في دولة الإمارات العربية المتحدة نجد إن المشرع الإماراتي أشار في قانون الخدمة المدنية فيما يتعلق بشروطها ومدتها والسلطة المختصة بها وآثارها.

إن من شروط الإعارة موافقة الموظف المعار كتابة، إذ أجاز قانون الخدمة المدنية إعارة وكلاء الوزارة ووكلاء الوزارة المساعدين إلى الهيئات أو الوزارات أو المنظمات العربية بموافقة السلطة المختصة

(١) ينظر/ المادة (٣٥) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦.

(٢) المادة (٩٢) نصت على : لايجوز النظر في ترقية الموظف إذا تحققت في شأنه إحدى الاحالات الأتية :

١ - إذا كان معاراً ألا بعد عودته من الإعارة.

٢ - إذا كان حاصلاً على إجازة بدون اجر ألا بعد عودته من الإجازة باستثناء الإجازة المرضية ورعاية الطفل.

٣ - إذا وقع عليه جزاء الخصم من الأجر لمدة تزيد على عشرة أيام أو جزاء اشد من ذلك قبل محو الجزاء الموقع عليه.

٤ - إذا كان محالاً إلى المحاكمة التأديبية أو الجنائية أو موقوفاً عن العمل، وذلك طوال مدة الإحالة أو الوقف. ولا يجوز في هذه الحالة تأخير ترقية الموظف لمدة تزيد على سنتين.

(٣) ينظر/ د. رأفت دسوقي، الوسيط في شرح قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، ط ١، المصرية للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، ٢٠١٩، ص ١٣٩.



وبحسب الفئات الوظيفية للموظف المعار، فإن قرار إعارة وكلاء الوزارة ووكلاء الوزارة المساعدين يصدر من السلطة المختصة بالتعيين، وأمّا قرار إعارة باقي الموظفين من الدرجة الأولى إلى الدرجة الرابعة عشر، فإن قرار الإعارة يصدر من مجلس الوزراء^(١)، ويجب إن لا تزيد مدة الإعارة على سنة واحدة، ويجوز تمديد مدة الإعارة إلى أكثر من سنة بقرار من السلطة المختصة، إلا إننا نلاحظ إن قانون الخدمة المدنية لم يحدد مدد الإعارة كحد أقصى، كما يجب على الجهة المعيرة، إعادة الموظف إلى وظيفته الأولى في حال عدم أشغالها، وبخلاف ذلك يجب على السلطة المختصة بالتعيين إن يشغل الموظف وظيفة أخرى معادلة لوظيفته في الدرجة^(٢)، كما نصّ قانون الخدمة المدنية على إن (يتقاضى الموظف المعار للمنظمات الدولية والإقليمية خارج الدولة راتبه الإجمالي بالإضافة إلى رواتبه ومخصّصاته التي يتقاضاها من الجهة المستعيرة)^(٣).

ومن آثار الإعارة على الترقية الوظيفية، فإن المشرّع الإماراتي لم يجعل للإعارة أثر على ترقية الموظف العام وبذلك لاتعد الإعارة من موانع الترقية الوظيفية.

أمّا في العراق فنجد إن المشرّع العراقي نصّ في قانون الخدمة المدنية، إن الإعارة لا تعد باي حال من الاحوال أحد موانع الترقية في مجال الوظيفة العامة، إذ نصّ على أنه (تحتسب مدة الإعارة خدمة لغرض الترفيع ويجوز ترفيع الموظف وهو في الإعارة بتوصية من رئيس الدائرة المستعيرة)^(٤)، ويستفاد من النصّ المتقدم إن المشرّع أقر احتساب مدة الإعارة خدمة لغرض الترفيع، كما أجاز ترفيع الموظف معاراً بتوصية من رئيس الدائرة المستعيرة، ويجوز ترفيع الموظف وإن لم يكن هناك درجة شاغرة

(١) ينظر/ نواف سالم كنعان، مصدر سابق، ص ٧٧ .

(٢) ينظر/المصدر نفسه، ص ٧٨.

(٣) المادة (٤٢) من قانون الخدمة المدنية الاماراتي رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١.

(٤) الفقرة (٥) من المادة (الثامنة والثلاثون) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدّل.



في الدائرة المعيرة بشرط إن يساعد عنوان وظيفته على الترفيع، وبخلافه أي إذا أدى الترفيع إلى تغيير عنوانه الوظيفي ، فيجب وجود درجة شاغرة في الدائرة المعيرة^(١).

وحسنا فعل المشرع العراقي عندما نصّ على إن الإعارة لاتعد مانعا قانونيا للترفيع، كون الإعارة تعمل على رفع المستوى العلمي والثقافي للموظف وتوحي إلى صورة من التعاون بين الجهات الإدارية في خدمة الصالح العام.

المبحث الثاني

السلطة المختصة بإصدار قرار الترقية ونفاذه

لا ينشأ المركز القانوني للموظف في حال تخطي الموظف إلى الدرجة الأعلى بالرغم من استيفاء الشروط التي حددها القانون وإنتفاء الموانع التي تقع حائل دون ترفيعه، بل ينشأ المركز القانوني للموظف عند قيام السلطة المختصة بإصدار قرار الترقية الذي يعد كاشفا لترقية الموظف، إذ يعد قرار الترقية نافذاً من تاريخ صدور قرار الترقية، أما قبل صدور قرار الترفيع فإنه يبقى الترفيع عديم الأثر، لذلك سوف نتناول هذا المبحث على مطلبين، نتناول في المطلب الأول السلطة المختصة بإصدار قرار الترقية في الدول المقارنة والعراق ثم نعرض على نفاذ قرار الترقية الوظيفية في المطلب الثاني.

المطلب الأول

السلطة المختصة بإصدار قرار الترقية

إن استيفاء الموظف لشروط الترقية التي حددها القانون إضافة إلى إنتفاء موانع الترقية التي تقف حائل دون ترقيته، لا تنشأ المركز القانوني له، بل لابد من صدور قرار بالترقية من السلطة المختصة التي خولها القانون حق إصداره، إذ لا يمكن إن يتصور حصول الموظف على ترقية من دون ذلك، أما

(١) ينظر/ المادة (٨) من تعليمات الخدمة المدنية في إعارة الموظف عدد(١١) لسنة ١٩٦٠، منشور في الوقائع العراقية، عدد ٤٧٦ في ١٩٦١/١/٣١.



قبل صدور القرار فإن الترقية تبقى مجرد طموح يسعى الموظف لتحقيقه^(١)، إذ تباينت الأنظمة القانونية في الدول المقارنة والعراق في تحديد الجهة المختصة بالترقية الوظيفية، فمنها من إناطها بالسلطة المختصة بالتعيين كما في جمهورية مصر ودولة الإمارات العربية المتحدة ومنها من إناطها بالوزير المختص في كل وزارة كما في جمهورية العراق، لذلك سنتناول هذا المطلب في فرعين، نتناول السلطة المختصة بإصدار قرار الترقية في الدول المقارنة في الفرع الأول، ونعرج على الجهة المختصة في إصدار قرار الترقية في العراق في الفرع الثاني.

الفرع الأول

السلطة المختصة بإصدار قرار الترقية في الدول المقارنة

من خلال تتبع مراحل قوانين الخدمة المدنية في مصر لمعرفة السلطة المختصة بإصدار قرار الترقية الوظيفية، نجد إن الجهة التي تتولى إصدار قرار الترقية في قانون نظام العاملين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ هي السلطة المختصة بالتعيين^(٢) وإن المقصود بالجهة المختصة التي لها الحق في إصدار قرار الترقية هو الوزير المختص، أو المحافظ المختص بالنسبة لوحدات الحكم المحلي أو رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة المختص، وذلك حسب الأحوال^(٣).

أما في ظل قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، فإن قرار الترقية يصدر من السلطة المختصة^(٤)، أما اللائحة التنفيذية للقانون المذكور، فقد نصت على إن قرار الترقية يصدر من السلطة

(١) ينظر/ محمد انس قاسم جعفر، نظم الترقية في الوظيفة العامة واثرها في فاعلية الإدارة، ص ٣٥٢.

(٢) ينظر/ المادة (٣٨) من قانون نظام العاملين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ (الملغى)، منشور في الجريدة الرسمية بالعدد ٢٩ (تابع ب) في ٢٠ يولييه ١٩٧٨.

(٣) ينظر/ المادة (٢) من قانون نظام العاملين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ (الملغى).

(٤) ينظر/ المادة (٣١) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦.



المختصة، إذ بينت من المقصود بالسلطة المختصة وهو (الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس إدارة الهيئة بحسب الأحوال)^(١).

نلاحظ مما سبق إن الجهة التي تتولى إصدار قرار الترقية في قانون نظام العاملين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨، هي السلطة المختصة (الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس إدارة الهيئة بحسب الأحوال)، أما في ظل قانون الخدمة المدنية النافذ، فإن الجهة المختصة بإصدار قرار الترقية هي ذات الجهة المختصة في قانون نظام العاملين بالدولة.

أما في دولة الإمارات العربية المتحدة فإن الجهة المختصة بإصدار قرار الترقية في القانون الإتحادي رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١ بشأن الخدمة المدنية هي السلطة المختصة بالتعيين^(٢).

وقد تباينت السلطة المختصة بالتعيين وحسب الدرجات الوظيفية، إذ يكون تعيين وكلاء الوزراء ووكلاء الوزراء المساعدين بموافقة مجلس الوزراء بعد اقتراح من قبل الوزير المختص وبعدها يصدر مرسوم إتحادي بتعيينهم، أما وظائف الدرجتين الأولى والثانية فيكون تعيينهم بقرار من مجلس الوزراء بناءً على اقتراح من الوزير المختص وأخذ رأي مجلس الخدمة المدنية، كما يستثنى من الدرجتين الأولى والثانية الوظائف الفنية والتخصصية، ويكون تعيين هذه الوظائف بقرار من الوزير المختص بعد أخذ رأي مجلس الخدمة المدنية، وأما وظائف الدرجات من الثالثة إلى الدرجة العاشرة فيكون تعيين هذه الدرجات بقرار من الوزير المختص ويكون ذلك بعد أخذ رأي لجنة شؤون الموظفين، وأما الدرجات الدنيا من الدرجة الحادية عشر إلى الدرجة الرابعة عشر فيكون تعيينهم بقرار من الوزير المختص على إن تسبق القرار أخذ رأي لجنة شؤون الموظفين^(٣). كما نصّ قانون الموارد البشرية في الحكومة الإتحادية على إن تكون الترقية

(١) ينظر/ المادة (٢) اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري رقم (١٢١٦) لسنة ٢٠١٧.

(٢) ينظر/ المادة (٣٤) من القانون الاتحادي الاماراتي رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١ بشأن الخدمة المدنية.

(٣) ينظر/ المادة (١٨) من القانون ذاته.



من اختصاص السلطة المختصة بالتعيين^(١)، كما نصّت اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية على إن قرار الترقية يصدر من الجهة المختصة بالتعيين^(٢)، وفي هذا الشأن أكدت المحكمة الاتحادية في أحد أحكامها إن مشروع قرار بالترقية لا ينشئ حقاً أو مركزاً قانونياً ما لم يصدر من الجهة المختصة بإصداره، إذ أشاره المحكمة في مبدئها على إن (لما كان من إصول المقررة في فقه القانون الإداري إن القرار الإداري الذي يتمتع بالشرعية والحصانة ذو إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد أحدث مركز قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة، وترتيباً على ذلك يجب إن يتجسد القرار كعمل قانوني في مظهر خارجي ذي دلالة قاطعة على صدور إعلان من جانب الإدارة تعبر فيه عن إرادة ملزمة لها تستهدف بها أحدث أثر قانوني معين يتعلق بحق ذي الشأن فيه، ويحظر عليها المساس به أو سحبه إلا في إلالحوال التي يقررها القانون، وعلى ذلك فأن مشروع القرار بترقية موظف إلى الدرجة الأعلى لا يعد من قبيل القرارات النهائية إذ لا يعدو إن يكون عملاً مادياً لا ينشئ حقاً أو مركزاً شرعياً ويحميه القانون طالما لم يستجمع عناصر ومقومات القرار الإداري)^(٣).

الفرع الثاني

السلطة المختصة بإصدار قرار الترقية في العراق

عند تتبع الجهة المختصة بترقية الموظفين في قوانين الخدمة المدنية الملغية، نجد في قانون الخدمة المدنية رقم (١٠٣) لسنة ١٩٣١ (الملغى) إن الجهة التي تتولى ترقية الموظفين هو الوزير، إذ يكون الترفيع استناداً إلى شروط، ومن هذه الشروط إن تكون هنالك وظيفة شاغرة في الملاك وكذلك إن

(١) ينظر/ المادة (٤/٤٠) مرسوم بقانون اتحادي رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاتها بالمرسوم بقانون اتحادي رقم (٩) لسنة ٢٠٠١، منشور بالجريدة الرسمية بالعدد (٥٢٨) ملحق سبتمبر ٢٠١١.

(٢) ينظر/ المادة (٣/٤٩) قرار مجلس الوزراء رقم (١) لسنة ٢٠١٨ بشأن اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون اتحادي رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته، فبراير ٢٠١٨.

(٣) المحكمة الاتحادية العليا-الأحكام الإدارية - الطعن رقم ٣٤١ لسنة ٢٠١١ قضائية- تاريخ الجلسة ٢٥/١/٢٠١٢.



يتمتع الموظف بمقدرة، أي يتمتع بالكفاءة عن طريق توصية من قبل رئيس الدائرة، وفي حال توافر الشروط المذكورة في أكثر من موظف، ففي هذه الحالة يكون المعيار هو ترفيع الموظف الذي يكون راتبه أعلى وتكون المدة التي قضاها في الدرجة أكثر من المدة التي قضاها أقرانه في نفس الدرجة، كما يعدّ الموظف المرفوع إلى درجة أعلى من الدرجة التي كان فيها تحت التجربة ولمدة ستة أشهر، فإن لم يثبت كفاءته يعاد إلى الدرجة السابقة^(١).

أمّا في ظل قانون الخدمة المدنية رقم (٥٥) لسنة ١٩٥٦ (الملغى)، فقد حصر مهام المجلس في ثلاث مهام، إذ تتجسد الأولى والثانية في التعيين وإعادة التعيين، أمّا المهمة الثالثة مدار البحث وتتمثل في ترفيع الموظفين^(٢).

أمّا في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠، نجد إن الجهة المختصة بترقية الموظفين هي لجنة تتشكل في كل وزارة وبأمر من الوزير المختص تأخذ على عاتقها ترشيح الموظفين للترقية على وفق شروط ومعايير، كما يتوجب على اللجنة التي تتولى الترفيع قيامها بتبليغ الموظف الذي لم تتوفر به شروط الترفيع بغية منحه فرصة للاعتراض أمام الوزير المختص وخلال مدة عشرة أيام من تاريخ التبليغ، إذ يكون قرار الوزير باتاً ولا يجوز الطعن به^(٣).

ففي العراق نجد إن هناك تبايناً بين الواقع ألقانوني وبين الواقع العملي في تحديد الجهة المختصة بترقية الموظف، إذ نجد ولأول مرة منذ ولادة الدساتير العراقية إن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الذي يعدّ أول دستور أشار إلى الجهة المختصة بترقية الموظفين^(٤)، إذ إناط هذه المهمة بهيئة مستقلة

(١) ينظر/ المادة (١٦) من قانون الخدمة المدنية رقم (١٠٣) لسنة ١٩٣١ (الملغى)، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (١٠٧١) في ١٩٣١/١٢/٣١

(٢) ينظر/ المادة (٢٨/أ) من قانون الخدمة المدنية رقم (٥٥) لسنة ١٩٥٦ (الملغى)، منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٣٨٠٤ في ١٩٥٦/٦/١٢.

(٣) ينظر/ المادة (الثالثة والعشرون) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠.

(٤) ينظر/ المادة (١٠٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.



تسمى مجلس الخدمة العامة الإتحادي، وجاء في إلسباب الموجبة لذلك هو إبعاد ملف التعيينات والترقية عن الجوانب البعيدة الصلة بالوظيفة العامة سواء كانت جهات رسمية أو غير رسمية، إذ نصّ قانون مجلس الخدمة العامة الإتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩ على إن يكون من أختصاصه الحصري هو التعيين وإعادة التعيين والترقية في الخدمة العامة، أي لا يحق لأي مؤسسة إن تتولى تلك الترقية التي إناطها به الدستور، وإن تكون الترقية على وفق شروط ومعايير الكفاءة والمهنية^(١).

أمّا في قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨، فقد أوجب المشرع تشكيل لجنة بأمر الوزير المختص في الوزارات أو بأمر من رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو من يخوله، إذ تتشكل هذه اللجنة برئاسة موظف لا يقل عنوان وظيفته عن معاون مدير عام وعضوين تختلف عناوينهم الوظيفية عن العنوان الوظيفي لرئيس اللجنة، إذ لا تقل عناوينهم الوظيفية عن مدير، إذ يكون أختصاص اللجنة هو النظر في طلبات الترفيع وخلال مدة لا تزيد عن (٦٠) يوماً، إذ يكون من أختصاص اللجنة التحقق من مدى توافر شروط الترفيع المذكورة في المادة (٦/ثانياً) من هذا القانون على إن يصدر قرار الترفيع من الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة، إذ يعد قرار الترفيع نافذاً من تاريخ إلتحقاق إذا لم يكن الموظف معاقباً بأحدى العقوبات التي من شأنها إن تؤدي إلى تأخير ذلك إلتحقاق^(٢).

ويرى الباحث إن هنالك تعارض تشريعي مع نصوص الدستور تتمثل في إن الدستور قد نصّ في المادة (١٠٧) على أنه (يؤسس مجلس يسمى مجلس الخدمة العامة الإتحادي. يتولى تنظيم شؤون الوظيفة العامة الإتحادية بما فيها التعيين والترقية. وينظم تكوينه وأختصاصاته بقانون)، وبما إن الدستور يعد القانون الأسمى أي تسمو قوانينه على جميع القوانين، فلا يجوز تشريع قانون يتعارض مع نصوصه

(١) ينظر/ المادة (٩/ثانياً) من قانون مجلس الخدمة العامة الإتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩.

(٢) ينظر/ المادة (٢) من القانون رقم (١٠٣) لسنة ٢٠١٢ قانون التعديل الأول لقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨.



وكل تشريع يتعارض معه واجب الإلغاء، لذلك ندعو المشرع العراقي إلى إلغاء المادة (٢) من القانون رقم

(١٠٣) لسنة ٢٠١٢ التعديل الأول لقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨^(١)

وللأسباب الآتية:

١- إن قانون مجلس الخدمة العامة الإتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩ قد صدر بعد صدور قانون رواتب

موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨، وإن القانون اللاحق ينسخ القانون السابق.

٢- إن نص المادة (٧) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته

يتعارض مع نص المادة (١٠٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وكل تشريع يتعارض مع

الدستور واجب الإلغاء.

٣- إنناط دستور جمهورية العراق في المادة (١٠٧) لسنة ٢٠٠٥ ترقية الموظفين إلى مجلس الخدمة العامة

الإتحادي وجعلها من المهام الحصرية به دون غيره، لذلك أي تشريع ينيط مهمة ترقية الموظفين إلى جهة

أخرى، فإنه يتعارض مع النص الدستوري ويصبح واجب الإلغاء، وهذا التعارض حال بين مجلس الخدمة

ودوره في الترقية، بل الخلط التشريعي بين الترفيع دون تغيير عنوان الموظف وبين الترقية التي في

الانظمة الوظيفية، إذ أن مجلس الخدمة يؤدي دوره في الترقية عندما يراد ترقية الموظفين وفقاً لتدرجات

العناوين الوظيفية وعندما لا يكون للدائرة الحرية المطلقة في اختيار شاغلي الدرجات العليا الخاصة وأنما

تكون الترقية بناءً على استحقاق وظيفي من حيث الخبرة والاقدمية، وأما يكون اختيار الادارة لشاغلي

الدرجات الخاصة يكون مطلق فقد جرد مجلس الخدمة من هذا الدور وبنصوص دستورية لذا بقي للدائرة

ومجلس الخدمة فقط الترفيع المقترن بتغيير العنوان الوظيفي وهو مسألة في الغالب تقوم بها الادارة بصورة

تقليدية وتلقائية لا تحتاج الى تدخل المجلس ولعل ما يميز بين الترقية والترفيع إذ أن الاخير يستحقه

(١) نصت المادة (٧/ ثانياً) على أنه: يصدر قرار الترفيع من الوزير المختص أو رئيس الجهة غير مرتبطة بوزارة، ويكون الترفيع نافذاً من تاريخ الاستحقاق إن لم يكن للموظف دور في تاريخ ترفيعه.



الموظف من تاريخ الاستحقاق ومن ثم تصرف له فروقات الراتب على هذا الاساس، اما الترقية يتولى فيها الموظف مهام الوظيفة المرقى إليها من تاريخ صدور قرار الترقية من الجهة المختصة قانوناً.

المطلب الثاني نفاذ قرار الترقية الوظيفية

يعد قرار الترقية كسائر القرارات الإدارية الأخرى نافذاً ومنتجاً لآثاره القانونية من تاريخ صدوره، إذ يسري قرار الترقية على الحاضر دون إن تتسحب آثاره على الماضي، ولذلك فإن أثره يكون مباشرة بعد صدور القرار، إذ يتمثل هذا الأثر بانتقال الموظف إلى الدرجة التي تلي درجته إذ يتقرر له منافع مادية ومعنوية إضافة إلى ذلك يؤدي ذلك إلى تحديد تاريخ الإقدمية وبذلك يسري القرار على المستقبل دون إن يكون له أثر رجعي على الماضي^(١).

ولغرض اكتساب هذا الحق، يجب إن يصدر هذا القرار من السلطة المختصة التي خولها القانون ذلك، وبما إن الإجراء الصادر من الإدارة بترقية الموظف يعد قراراً إدارياً، فإنه يخضع لما يخضع له من أحكام ومنها مبدأ عدم الرجعية على الماضي^(٢)، وتأسيساً على ذلك فإن قرار الترقية يعد منتجاً لآثاره من تاريخ صدوره، كما لا يجوز سحب آثاره على الماضي لأن من شأن ذلك يؤدي إلى المساس بالمركز القانوني للموظف الذي سبق ترفيعه واستقرت وثبتت أقدميته، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن سحب القرار الخاص بالترقية على الماضي، معناه إسناد الدرجة الوظيفية إلى الموظف من تاريخ سابق لتاريخ صدور قرار الترقية، إذ يعد هذا الإجراء مخالف لواقع الحال، لأن الموظف كان يتولى مهام الوظيفة الأدنى خلال المدة المشار إليها، إضافة إلى ذلك ليس من العدالة منح الموظف راتب الدرجة المرفع إليها

(١) ينظر/ د. محمد فتحي محمد حسانين، الحماية الدستورية للموظف العام، (دراسة مقارنة)، مطبعة الأهرام، القاهرة، ١٩٩٧ ص ٤٤٦.

(٢) ينظر/ د. وليد سعود القاضي، ترقية الموظف العام في نظام الخدمة المدنية الأردني والنظم المقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، عين الشمس، القاهرة، ٢٠١٠، ص ١٠٠.



بأثر رجعي لأنه لم يكن قد شغلها بعد، وبذلك لم تستند الإدارة من خدماته فيها^(١)، نجد إن القاعدة العامة هي عدم رجعية القرارات الإدارية، إذ تسري القرارات بأثر مباشر من تاريخ نفاذها دون إن تسري على ما تم من مراكز قانونية قبل ذلك^(٢)، وإن هذه القاعدة تهدف إلى تحقيق عدة إعتبارات منها:

١- تهدف إلى أعمال قواعد الإختصاص من حيث الزمان.

٢- تؤدي إلى حماية المراكز القانونية الذاتية أو الحقوق المكتسبة.

٣- تعمل على تأمين استقرار المعاملات^(٣).

وفي سبيل ذلك جاء في إحدى قرارات الهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي على أنه (إن القرارات الإدارية لا تسري بأثر رجعي إذا اكتسب ذو العلاقة بها حقاً وأصبحت لهم مراكز قانونية ثابتة بعد مضي مدة الطعن القضائي بالقرار الإداري)^(٤)، ويجوز استثناء من القاعدة العامة المتضمنة عدم رجعية القرارات الإدارية بأثر رجعي، سريان قرار الترقية بأثر رجعي في حالتين وهما:-

١- القرارات الإدارية التي تصدر تنفيذاً لا حكام قضائية التي تتضمن إلغاء قرارات إدارية بعدم الترقية^(٥).

٢- القرارات التي تصدر تنفيذاً لقوانين نصّت على تطبيقها بأثر رجعي^(٦).

أما إذا كانت الترقية لا تسري بأثر رجعي وفقاً للقاعدة العامة فلا يجوز تعليقها على أثر واقف، ولأسباب عدّة، منها قد يكون الموظف غير مستوفي الشروط القانونية للترقية عند حلول أجلها، أو قد

(١) ينظر/ د. محمد أنس قاسم جعفر، نظم الترقية في الوظيفة العامة واثرها في فاعلية الإدارة، مصدر سابق، ص ٣٦١.

(٢) ينظر/ د. محمد فؤاد عبد الباسط، أعمال السلطة الإدارية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ١٩٨٩، ص ٢٢٥.

(٣) ينظر/ د. عمرو فؤاد بركات، الترقية واثار الحكم بإلغائها، مجلة العلوم الإدارية، تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، السنة الثامنة والعشرون، العدد الأول، ١٩٨٦، ص ٢٥-٢٦.

(٤) قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة العراقي رقم ٤١/ انضباط/ تمييز/ ٢٠٠٦ في ٣/٤/٢٠٠٦، منشور في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة، ٢٠٠٦، ص ٤٢٨.

(٥) ينظر/ د. محمد أنس قاسم جعفر، مصدر سابق، ص ٣٦١.

(٦) ينظر/ د. محمد فتحي محمد حسانين، مصدر سابق، ص ٤٤٦.



تكون هنالك عقوبات إنضباطية تم توقيعها التي من شأنها تؤدي إلى تأخير منح الترقية^(١)، لذلك سنتناول هذا المطلب في فرعين، نتناول نفاذ قرار الترقية الوظيفية في الدول المقارنة في الفرع الأول ومن ثم نخرج على نفاذ قرار الترقية الوظيفية بالعراق في الفرع الثاني.

الفرع الأول

نفاذ قرار الترقية في الدول المقارنة

في مصر يعد نفاذ قرار الترقية إعتباراً من تاريخ صدور القرار بها^(٢)، إذ يصدر قرار نفاذ الترقية من السلطة المختصة بالتعيين ، كما يجب على الموظف وبعد صدور القرار عليه ممارسة جميع المهام التي تطلبها الوظيفة المرقية إليها، إضافة إلى مباشرة مسؤولياتها وتحمل واجباتها، ومن أجل إثبات ذلك يجب إن يكون هنالك أقرار أستلام عمل يكون موقعاً من قبل الموظف المرقى وكذلك من الرئيس المباشر^(٣)، وقد قضي إن الترقية (تعد نافذة من تاريخ القرار الصادر من السلطة المختصة إلا أنه بحكم الأصل لا يشترط في القرار الإداري إن يصدر في صيغة معينة أو في شكل معين، بل ينطبق هذا الوصف ويجري حكمه كلما أفصحت الإدارة أثناء قيامها بوظائفها عن إرادتها الملزمة بقصد أحدث أثر قانوني معين في حق الأفراد)^(٤).

كما يستحق الموظف أجر وظيفي أو علاوة الترقية بنسبة (٥%) من هذا الإلجر إيهما اكبر والمنصوص عليها عليه بالجدول أرقام (٣,٢,١) المرافقة لقانون الخدمة المدنية وإعتباراً من تاريخ صدور قرار الترقية^(٥).

(١) ينظر/ محمد أنس قاسم جعفر، مصدر سابق، ص ٣٦١-٣٦٢.

(٢) ينظر/ المادة (٣١) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦.

(٣) المستشار احمد محمد عبد الحميد، شرح قانون الخدمة المدنية المصري في ضوء الفقه وقضاء وإفتاء مجلس الدولة، ص ٤٧٦.

(٤) المحكمة الادارية العليا: طعن رقم ٢١٣ لسنة ٣٥ ق. جلسة ١٩٩٠/١٢/٢٣ م.

(٥) ينظر/ د. صلاح سيد عبد العال، مصدر سابق، ص ١٩٢.



وأما في دولة الإمارات العربية المتحدة، فقد نصّ قانون الخدمة المدنية على تاريخ نفاذ قرار الترقية إذ عدّه نافذاً من تاريخ صدور قرار الترقية، إذ يستحق الموظف المرقى أول مربوط الدرجة المرقى إليها أو يستحق علاوة من علاواتها، كما لا يجوز رد قرار الترقية بأثر رجعي إلى قرار سابق^(١)، وفي سبيل ذلك نصّت اللائحة التنفيذية على إن تاريخ نفاذ قرار الترقية يعد نافذاً حال صدور قرار الترقية ولجميع الوظائف، سواء وظائف وكلاء الوزراء أو وكلاء الوزراء المساعدين أو وظائف الدرجات من الأولى إلى الدرجة الرابعة ولا يجوز منح أية ترقية بأثر رجعي^(٢).

الفرع الثاني

نفاذ قرار الترقية الوظيفية في العراق

أما في العراق فأن قانون الخدمة المدنية جعل نفاذ قرار الترفيع (الترقية) معلق على شرط مباشرة الموظف في وظيفته المرفع إليها، وتأسيساً على ما تم ذكره، فأن نفاذ قرار الترفيع على وفقاً لقانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠، يستوجب مباشرة الموظف في الوظيفة المرفع إليها كشرط لنفاذ قرار الترقية^(٣).

أما قانون التعديل الأول لقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام فقد نصّ على إن (يصدر قرار الترفيع من الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة، ويكون الترفيع نافذاً من تاريخ الاستحقاق إن لم يكن للموظف دور في تأخير ترفيعه)^(٤)، وفي سبيل ذلك قضى مجلس الدولة على أنه (لدى التدقيق والمداولة وجد المجلس إن المدعي يطعن بالأمر الوزاري ٤١٧ في ١١/٣/٢٠١٠ حيث إن

(١) ينظر/ المادة (٣٤) من القانون الاتحادي رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١ بشأن الخدمة المدنية.

(٢) ينظر/ المادة (٤/٤٩) من قرار مجلس الوزراء رقم (١) لسنة ٢٠١٨ بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية

(٣) ينظر/ الفقرة (١) من المادة (العشرون) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٤ المعدّل.

(٤) البند (ثانياً) من المادة (٢) من قانون رقم (١٠٣) لسنة ٢٠١٢ قانون التعديل الأول لقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨.



المدعي أقام دعواه بتاريخ ٢٥/٣/٢٠١٠ لذا تكون الدعوى مقامة ضمن المدة القانونية المنصوص عليها في الفقرة (٣) من المادة (التاسعة والخمسين) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ ومقبولة شكلاً من هذه الجهة، ولدى عطف النظر على الموضوع وجد المجلس إن المدعي من (معاون قضائي/خامس) إلى (معاون قضائي/ رابع) وإعتباراً من تاريخ مصادقة الوزير في ١٣/١/٢٠١٠. لاحظ المجلس إن الفقرة (ثانياً) من المادة (٦) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ حددت شروط ترفيع الموظف كما قضت الفقرة (ثانياً) من المادة (٧) من القانون المشار إليهم أنفاً إن يكون الترفيع نافذاً من تاريخ الاستحقاق وإذ إن وكيل المدعي عليه دفع بأن سبب تأخير ترفيع المدعي راجع إلى عدم توافر أحد شروط الترفيع المنصوص عليها قانوناً والمتمثلة بعدم وجود وظيفة شاغرة، فكلف المجلس وكيل المدعي عليه تقديم الملاك المصدق لدائرة المدعي في وقت استحقاقه وبالنسبة للوظيفة التي يستحق الترفيع إليها فاطلع المجلس على الملاك، ووجد إن الشاغر مؤشر (صفر) ممّا يعني عدم وجود وظيفة شاغرة وبذلك يكون قرار المدعي عليه بترفيع المدعي من تاريخ مصادقة الوزير موافق للقانون طالما لم تتوافر وظيفة شاغرة لأن الموظف لا يستحق الترفيع إلا من تاريخ توافر الوظيفة الشاغرة متى ما توافرت شروط الترفيع الأخرى، قرر المجلس بالاتفاق الحكم برد دعوى المدعي (ع.غ.ك) وقيد الرسم المدفوع إيرادا لخزينة الدولة بعد اكتساب الحكم لدرجة البتات وتحميل المدعي أتعاب المحاماة وكيل المدعي عليه الموظف الحقوقي (ه.م.ر) مبلغاً مقداره (عشرة إلاف دينار)، صدر الحكم استناداً لأحكام المواد (١٥٦، ١٦١، ١٦٦) من قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ والمادة (٦٣) من قانون المحاماة رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥، حضورياً قابل للتمييز لدى الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة وافهم علناً...^(١).

(١) قرار مجلس الانضباط العام المرقم ٨٤/ انضباط ٢٠١٢ بتاريخ ٢٩/١/٢٠١٢.



ومما تقدم نؤيد ما ذهب اليه المشرع العراقي في الفقرة (ثانيا) من المادة (٧) من قانون رواتب

موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ عندما عدّ نفاذ قرار الترقية من تاريخ الاستحقاق

وبذلك رفع الغبن الذي لحق بالموظف.

الفصل الثالث

الرقابة على قرارات ترقية الموظف العام



الفصل الثالث

الرقابة على قرارات ترقية الموظف العام

تقوم الإدارة بإصدار قرارات ترقية الموظف العام في نطاق القوانين واللوائح والأنظمة لكل منها، وهي ليست منزهة من الخطأ، فقد تخطأ عند قيامها بإصدار قرارات تتضمن ترقية أحد الموظفين العموميين، وذلك بإصدار قرار بترقية الموظف العام على الرغم من عدم توافر شروط الترقية أو تقوم بإصدار قرار الترقية الذي نصّ عليه القانون على الرغم من وجود أحد موانع الترقية، أو هي تمتنع عن ترقية تعسفاً رغم توافر شروطها.

وقدر تعلق الأمر بموضوعنا دور مجلس الخدمة العامة في ترقية الموظفين بالعراق نود أن نبين أن مجلس الخدمة العامة (الملغى) الذي نصّ عليه قانون الخدمة المدنية رقم (٥٥) لسنة ١٩٥٦ (الملغى) والذي تكرر النصّ عليه في قانون الخدمة المدنية (٢٤) لسنة ١٩٦٠ قبل تعديله في المادة (٣/٢٤) والذي كان يتولى التعيين وإعادة التعيين ووفقاً لما نصّت عليه المادة المذكورة (٣- يقوم مجلس لخدمة العامة بالامور التالية عدا ما أستثنى منها في هذا القانون. أ. التعيين وإعادة التعيين في الخدمة المدنية. ب. المصادقة على كافة الاقتراحات الخاصة بالترقية) وبذلك فأن القرارات التي يصدرها ويصادق عليها هي قرارات إدارية تخضع للرقابة بأنواعها.

أما مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩، فقد نصّ في المادة (٩/ثانياً) من الفصل الرابع على أن يتولى المجلس (التعيين وإعادة التعيين والترقية ويكون ذلك من اختصاص المجلس حصراً وعلى أساس المعايير المهنية والكفاءة) وبذلك فأن القرارات التي يصدرها ايضاً قرارات إدارية تخضع للرقابة، لذلك سوف نبين الرقابة على ترقية الموظف العام في إطار الرقابة على القرارات الإدارية لأن قرار التعيين وإعادة التعيين والترقية هو قرار إداري.



وتأسيساً على ذلك، إذا كان المشرع أفترض في القرارات الإدارية كافة أنها صحيحة وسليمة، وإن الأصل فيها هو مشروعيتها وموافقتها للقوانين والأنظمة واللوائح، غير إن المشرع لم يقصد من ذلك إن تكون تلك القرارات الإدارية حصينة من المراجعة أو إلغائها، ومن أجل ذلك فقد أوجد القانون أنظمة رقابية على أعمال الإدارة من شأنها تصحيح تلك القرارات الصادرة المخالفة للقانون، سواء بإلغائها أو تعديلها أو سحبها، ومن صور الرقابة على أعمال الإدارة لضمان احترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون هو نظام الرقابة الإدارية وكذلك رقابة الهيئات المستقلة والرقابة القضائية على أعمال الإدارة، لذلك سنتناول هذه الرقابة على مبحثين، نتناول في المبحث الأول الرقابة الإدارية ورقابة الهيئات المستقلة على قرارات ترقية الموظف العام، ونعرج على الرقابة القضائية على قرارات ترقية الموظف العام في المبحث الثاني.

المبحث الأول

الرقابة الإدارية ورقابة الهيئات المستقلة على قرارات ترقية الموظف العام

تعد الرقابة على أعمال الإدارة من أقدم صور الرقابة على الإطلاق، غدت تهدف إلى ضمان الالتزام بالإدارة بأحكام القانون وتحقيق الصالح العام، إذ يعد الموظف حلقة الوصل بين الدولة والفرد، حيث يعمل على تحقيق الصالح العام، ومتى ماتعسف الموظف أو حاد عن الطريق فأنه يخضع للمتابعة التأديبية، كما على الإدارة أن تخضع للقانون في متابعة الموظف، كما إن الحصول على الحماية القضائية ليس بالأمر السهل، لذلك فأن اللجوء للقضاء يحتاج إلى بذل المال والجهد والوقت، حتى يمكن الحصول على الحماية القضائية، لذلك إرتأت التشريعات في العراق والدول المقارنة إلى إيجاد نوع من الرقابة الإدارية بالإضافة إلى استحداث هيئات رقابية مستقلة مالياً وإدارياً تتباين جهات ارتباطها في العراق والدول المقارنة منحت اختصاصات وصلاحيات واسعة، لذلك سوف نتناول هذا المبحث على مطلبين، نتناول الرقابة الإدارية على قرارات ترقية الموظف العام في الدول المقارنة والعراق في المطلب الأول ومن



ثم نتناول رقابة الهيئات المستقلة على قرارات ترقية الموظف العام في الدول المقارنة والعراق في المطلب الثاني وكما يلي:

المطلب الأول

الرقابة الإدارية على قرارات ترقية الموظف العام في الدول المقارنة والعراق

تعد هذه الرقابة إحدى صور الرقابة الإدارية على أعمالها وقد تتحرك هذه الإدارة من تلقاء نفسها، وقد عرفها الفقه الإداري بأنها (تلك الرقابة التي تمارسها الإدارة ذاتها على أعمالها للتحقق من مدى مشروعيتها، أي مطابقتها للقانون، وكذلك مدى ملائمتها للمصلحة العامة^(١)).

ووفقاً لهذا التعريف تتحقق الرقابة الإدارية الذاتية أو التلقائية في حال قيام الإدارة بمراجعة تصرفاتها التي تصدر عنها لفحص مدى مشروعيتها وموافقتها للقانون وإنسجامها مع الهدف المنشود منها، فتعتمد بذلك إلى تصحيح تلك التصرفات^(٢)، وتعد الرقابة في ضوء مما تقدم رقابة مشروعية وملائمة، وهي بذلك تختلف عن الرقابة القضائية التي تقف عند حد الرقابة على المشروعية دون الرقابة على الملائمة، وقد تعددت صور الرقابة الإدارية الذاتية إلى ثلاثة صور، قد تكون ولائية وقد تكون رئاسية وقد تكون عن طريق هيئات خاصة، إذ يمارس الرقابة الولائية الموظف الذي اصدر القرار الإداري أو العمل القانوني التي تكون محل الرقابة والمراجعة^(٣).

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب، أريج محمود عويضة، القضاء الإداري لمبدأ المشروعية أو سيادة القانون - الاختصاص القضائي لمجلس الدولة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، ٢٠١٧، ص ٧٩.

(٢) ينظر/ د. مازن ليلو راضي، أصول القضاء الإداري، ط ٤، دار المسلة للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد، العراق، ٢٠١٧، ص ٦١.

(٣) ينظر/ د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة، مبدأ المشروعية، ٢٠١٨، ص ٢٣١.



إذ يقوم الموظف بمراجعة القرارات الإدارية التي اتخذها بنفسه من خلال تصحيحها أو إنهاءها إن وجد أنها لا تتفق والقانون أو كونها لا تتلاءم مع المصلحة العامة^(١)، وأمّا الرقابة الإدارية الرئاسية التي تعد الصورة الغالبة، إذ تمارس هذه الرقابة من قبل الرئيس الإداري الأعلى بما له من سلطة إدارية على الموظف أُلذي اصدر العمل الإداري محل الرقابة والمراجعة، وبما يملك من سلطة وصاية على الهيئات الإدارية المستقلة إدارياً عنه والخاضعة في الوقت ذاته لوصايته الإدارية^(٢)، وأمّا الرقابة التي تمارسها هيئات إدارية خاصة، فأنها تمارس من قبل هيئات رقابية مستقلة^(٣).

وعليه سنتناول هذا المطلب في فرعين، نتناول الرقابة الإدارية على قرارات ترقية الموظف العام في الدول المقارنة في الفرع الأول، ثم بعد ذلك نتناول الرقابة الإدارية على قرارات ترقية الموظف العام في العراق في الفرع الثاني.

الفرع الأول

الرقابة الإدارية على قرارات ترقية الموظف العام في الدول المقارنة

ففي مصر، فيما يخص الرقابة الإدارية، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه (يحق للرئيس الإداري دائماً إن يعقب على القرارات الصادرة من رؤوسيه، سواء كانت هذه القرارات ممارسة من الرؤوس لأختصاصه، أو كان مفوضاً فيها، ويكون التعقيب من الجهة الرئاسية لازماً ومن باب أولى إذا خالف الرؤوس ما أوجبه عليه القانون من التزامات - سلطة الرئيس على الرؤوس بالمعنى المتقدم هي سلطة تفرضها طبيعة التنظيم الإداري، فهي توجد وتقرر بدون نص، بل على وفق القواعد العامة،

(١) احمد يوسف محمد علي، التظلم الإداري وميعاد دعوى الإلغاء، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة طنطا الغربية، مصر، ٢٠٠٥، ص ٣٩.

(٢) ينظر/ د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر ١٩٩٥، ص ٦٤.

(٣) ينظر/ د. احمد يوسف محمد علي، التظلم الإداري في ضوء الفقه والقضاء، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، ٢٠١١، ص ٣٩.



وتشمل ٠٠٠ سلطة إلغاء أو وقف أو تعديل قرارات الرؤوس، ولو كانت تدخل في صميم اختصاصه إذا تبين له مخالفتها للقانون^(١).

وأما الرقابة التي تتم من خلال هيئات إدارية خاصة منحها الدستور والقانون صلاحية الرقابة على أعمال الإدارة، فإن الجهة التي تتولى الرقابة الإدارية على القرارات الإدارية التي من ضمنها قرارات الترقية، هو الجهاز المركزي للمحاسبات^(٢)، والرقابة الإدارية والجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، إذ لهذه الهيئات واجب الرقابة الإدارية على قرارات شؤون العاملين بصفة عامة، إذ يتمحور دور الجهاز المركزي للمحاسبات بالرقابة على مدى صحة التعيينات والترقيات والعلاوات وبدل السفر^(٣)، كما يتولى الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة عملية الرقابة والإشراف على تنفيذ القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين إضافة إلى إصدار التعليمات الفنية والنشرات المنظمة لها، ويبدو إن هنالك تعاون وتوازي للمهام التي يتولاها كلا الجهازين رغبةً منهما لضمان فاعلية الرقابة على الترقية خاصةً، إذ إن الرقابة على النواحي القانونية تستلزم رقابة مالية^(٤)، وأما بخصوص آثار الرقابة الذاتية في مجال سحب قرار الترفيع، فقد قضى بأن (القرار السليم لا يجوز سحبه، أعمالاً لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، ذلك لما يترتب على القرار الصحيح من مركز قانوني أصبح حقا مكتسباً لمن صدر القرار في شأنه، يتمتع على أية سلطة إدارية المساس بهذا

(١) الطعن رقم ٧٢٩ لسنة ٣٩ ق. عليا، جلسة ١١/٢٠/١٩٩٤، المجموعة، السنة ٤٠/خ١، المبدأ ٣٠، ص ٢٩١.

(٢) تنص المادة (٢١٥) من دستور مصر لسنة ٢٠١٤ على أنه (يحدد القانون الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية. وتتمتع تلك الهيئات والأجهزة بالشخصية الاعتبارية، والاستقلال الفني والمالي والإداري، ويؤخذ رأيها في مشروعات القوانين واللوائح المتعلقة بمجال عملها. وتعد من تلك الهيئات والأجهزة البنك المركزي والهيئة العامة للرقابة المالية، والجهاز المركزي للمحاسبات، وهيئة الرقابة الإدارية.

(٣) المادة (٥/ثانياً) من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم (١٤٤) لسنة ١٩٨٨، منشور في الجريدة الرسمية بالعدد ٢٣ (تابع) في ٩ يونيه سنة ١٩٨٨.

(٤) ينظر/ د. محمد أنس قاسم جعفر، نظم الترقية في الوظيفة العامة واثرها في فاعلية الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٣، ص ٣٦٤.



لقرار السليم^(١)، وأما بخصوص تعديل قرار الترقية فقد قضى بأنه (إذا تضمن قرار التعيين أو الترقية شخصاً عين على زعم أنه يتوافر فيه شرط المؤهل، على حين أنه فاقده، وجب إعتبار هذا القرار بالنسبة إليهم فاقداً ركن النية على وجه يهبط به إلى درجة الإنعدام، فلا يكتسب أي حصانة، ويجوز سحبه أو إلغائه في أي وقت، ولو فات الميعاد المحدد للطعن فيه بإلغائه أو السحب)^(٢).

أما في مجال إلغاء قرار الترفيع فقد قضى مجلس الدولة المصري بإلغائه بقوله (يجوز إنهاء القرار الإداري قبل النهاية الطبيعية له، وذلك بالنسبة للمستقبل، وفي الحالات وللأسباب التي نصّ عليها القانون، ولا يجوز إنهاء قرار إداري صدر سليماً، أو تحصن بفوات ميعاد الطعن عليه إلا في الحالات والأسباب التي نصّ عليها القانون، وبواسطة السلطة التي خولها القانون ذلك)^(٣).

أما في دولة الإمارات العربية المتحدة لا يوجد مجلس دولة أو قضاء إداري، إذ نجد أن نظامها القضائي يعد من النظام القضائي الموحد، إذ ينظر القضاء في الدعاوى العادية والدعاوى الإدارية على حد سواء، إذ يطبق على الدعاوى الإدارية قانون الاجراءات المدنية وهي بذلك تتبع القضاء الموحد^(٤).

أما الرقابة الإدارية التفائية، فقد تتم نتيجة تقارير تقدم من قبل موظفون من ذوات الاختصاص بالتفتيش على أعمال الإدارة يطلق عليهم غالباً بالمفتشين، وهؤلاء أمّا إن يكونوا ملحقين بالجهة الإدارية أو تجمعهم جهة إدارية مركزية وأحدة^(٥)، إذ إن المشرع الإماراتي اسند مهمة وضع التقرير في المرحلة الأولى للرئيس المباشر للموظف محل التقدير على إعتبار الرئيس المباشر هو أقدر من غيره بالإحاطة علماً

(١) الطعن رقم ١٤٦٤ لسنة ٣٣ ق. عليا، جلسة ١١/٤/١٩٩٢، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السن ٣٧/ج٢، المبدأ ١٣٢، ص ١٢٢٤.

(٢) الطعن رقم ٤٤٥٩ لسنة ٣٥ ق. عليا، جلسة ١٦/١١/١٩٩٦، مجموعة المبادئ القانونية التي تقررها المحكمة الإدارية العليا، السنة ٤٢/ح١، المبدأ ١٤، ص ١٤٣.

(٣) الطعن رقم ٩٤٨٨ لسنة ٤٧ ق. عليا، جلسة ٢٥/٥/٢٠٠٢، مجموعة المبادئ القانونية التي تقررها المحكمة الإدارية العليا، السنة ٤٧. المبدأ ٩٨، ص ٩٠٥.

(٤) أحمد علي الصغيري، القرار الإداري في كل من فرنسا والإمارات ودور المحاكم فب إلفائه، دار الفكر العربي، ٢٠٠٨، ص ٥٣.

(٥) من امتلتها في دولة الإمارات العربية المتحدة مجلس الخدمة المدنية ودائرة شؤون الموظفين وديوان المحاسبة.



بمستوى أداء الموظف وتقييمها بصورة صحيحة، وفي المرحلة الثانية، فقد أوكلت اللائحة للرئيس الإداري الأعلى سلطة إبداء الملاحظات بخصوص التعديل على تقييم التقدير، وذلك تحسباً لأي مظاهر شخصية قد لأتمت إلى المعايير الموضوعية بصله^(١).

ففي إطار طلبات التظلمات الإدارية، نجد إن الجهة التي يُقدّم لها طلبات التظلم هي مكتب الشكاوى والتظلمات، إذ أنشأ خصيصاً للنظر في شكاوى وتظلمات الموظفين، كما أوجب المشرع أماراتي على الموظف إن يتظلم إلى السلطة المختصة من تاريخ إخطاره بالتقارير، ولهذه السلطة إحالة هذا التظلم لغرض الدراسة إلى اللجنة المسؤولة عن شؤون الموظفين ليتسنى لها دراسة وتقديم توصياتها في ذلك إلى السلطة المختصة^(٢).

وأما المدة التي يجب على الإدارة الرد فيها على التظلم هي مدة شهر وإعتباراً من تاريخ تقديمه إلى السلطة المختصة، وفي هذا الشأن أوجب المشرع أماراتي على المسؤول عن شؤون الموظفين أخطار الموظف المتظلم كتابة بنتيجة قرار اللجنة إضافة إلى بيان أسبابه وخلال عشرة أيام من تاريخ صدوره، على إن تقوم اللجنة بإحاطة جهة عمل المتظلم بذلك^(٣).

ومما تقدم يبدو إن تبايناً في كلا الدولتين من ناحية الجهة التي تتولى الرقابة الإدارية والجهة التي يقدم لها التظلم وتبايناً في المدد التي يجب على الإدارة التي من خلالها النظر في طلبات التظلم، إذ نرى من جانبنا إن المشرع المصري كان أكثر حيادية في هذا المجال كونه أوكل مهمة الرقابة الإدارية إلى هيئات مستقلة، كما أنه حدد مدد الطعن بمدة اقصاها ستون يوماً.

الفرع الثاني

(١) ينظر/ المادة (٣٢) من اللائحة التنفيذية للقانون الاتحادي بشأن قانون الخدمة المدنية

(٢) ينظر/ المادة (٣٣) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الاتحادي

(٣) قرار مجلس الوزراء رقم (١) لسنة ٢٠٠٨ بشأن اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون اتحادي رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته.



الرقابة الإدارية على قرارات ترقية الموظف العام في العراق

تتحرك الرقابة الادارية تلقائياً وتسمى الرقابة الذاتية او التلقائية وتتحرك تلقائياً دون ان يتظلم الشخص للادارة واما ان تتحرك نتيجة تظلم، وقد تناولنا الرقابة الادارية في مقدمة المطلب بصورة عامة، أما في هذا الفرع سنتناول آثار الرقابة الادارية من ناحية سحب والغاء وتعديل القرار الاداري ومن ثم تطرقنا الى أنواع التظلم الوجوبي والاختياري.

أما من آثار الرقابة الإدارية الذاتية هو تصحيح القرار الإداري تلقائياً وذلك من خلال عدّة وسائل، أمّا إن تكون القرارات الإدارية سليمة وموافقة للقانون، وبذلك تمتنع الإدارة عن تغيير مضمون قرارها، أو إذا تبين خلاف ذلك، فإن الإدارة تقوم بسحب قرارها المعيب لعدم المشروعية أو الملائمة أو إلغاؤه أو تروم إلى تعديله^(١)، وقد تتجلى عملية سحب القرار الإداري في تجريد هذا القرار من قيمته القانونية بالنسبة للمستقبل والماضي على حد سواء، كما يعد القرار الإداري كأنه لم يصدر سلفاً^(٢)، وإن قرار السحب على هذا النحو يفيد إنهاء جميع آثار القرارات المترتبة عليه وبدء من تاريخ صدوره، إذ يصبح هذا القرار كأنه لم يصدر^(٣)، وأن قرارات الترقية شأنها شأن غيرها من القرارات تخضع لنظام السحب.

كما إن قرار السحب إنما يتعلق بقرارات الترقية الفردية غير المشروعة، أما بالنسبة للقرارات التنظيمية المتعلقة بنظام الترقية فأنه لا يجوز سحبها، وإن كانت مخالفه للقانون، فالأصل أنه لا يجوز سحبها، بل يمكن تعديلها أو إلغاؤها، إذ إن هذه القرارات بطبيعتها تطبق على المستقبل ولا يمكن إن يكون

(١) ينظر/ د. محمد رفعت عبد الوهاب، اريج محمد عويضة، المرجع السابق، ص ٧٩.

(٢) ينظر/ ايمن فتحي محمد عفيفي، القانون الاداري، عما واعمال الادارة، مصر، ٢٠٢٠، ص ٣٢٩.

(٣) ينظر/ د. طعيمه الجرف، القانون الاداري، دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الادارة، مكتبة القاهرة الحديثة. القاهرة، مصر، ١٩٧٠، ص ٤٢٢.



لها أثر رجعي، فهي إن كان طبقت في الماضي فقد صدرت لا محالة قرارات فردية بالتطبيق لها أكسبت الأفراد حقوقاً، أما لو أنها لم تطبق فلا يمكن سحبها بالنسبة للماضي ويكتفى بإلغائها بالنسبة للمستقبل^(١) وأما بخصوص تعديل القرار الإداري، فقد ذهب الفقه الإداري إلى القول بأن للإدارة ومن تلقاء نفسها إن ترى أنه لا داعي لإنهاء القرار الإداري غير المشروع وذلك بسحبها كلياً أو إلغائه، بل ترى البقاء على هذا القرار والقيام بتصحيحه من خلال تعديله، مع الأخذ بالحسبان أو عدم المساس بالحقوق المكتسبة للأفراد^(٢) فإذا كانت الجهة الإدارية بإمكانها تعديل القرارات التنظيمية في أي وقت فإن القرارات الفردية لا يمكن تعديلها كونها مقيّدة بمواعيد الطعن القضائي عليها بإلغائه، فإذا ما إنقضى هذا الميعاد أصبح القرار محصناً من التعديل إلا إذا كان القرار قد أصابته شائبة جسيمة إنحدرت به إلى درجة الإعدام في الشق القابل للتعديل^(٣)

وأما بالنسبة لإلغاء القرار الإداري فقد عرّفه الفقه بأنه (تجريد القرار الإداري من قوته القانونية بالنسبة للمستقبل مع إلبقاء على الآثار التي رتبها في الماضي)^(٤) كما إن قرار إلغاء الإداري لقرارات الترقية يمكن له إن يحمل معنى التعديل، ذلك إن قرار إلغاء مثلما يكون مباشراً يتمثل في إلغاء القرار وتعديل البعض الآخر من هذه الآثار بالنسبة للمستقبل^(٥) برمته، فقد يكون غير مباشر يتمثل في تعديل القرار، أي إلغائه جزئياً وذلك بإلبقاء على بعض آثاره. وأما بشأن التظلم الإداري فقد عرّفه الفقه الإداري بأنه (طلب يتقدم به صاحب الشأن إلى جهة الإدارة نفسها ليشكل أو يتظلم من القرار الإداري الذي اضر

(١) ينظر / د. أريج محمود عويضة، مبادئ القانون الإداري، الوسائل القانونية للسلطة العامة، دار الهدى للطبوعات، الإسكندرية، مصر، ٢٠١٨، ص ١٣٦.

(٢) ينظر/ د. محمد كامل ليلة، الرقابة على إهمال الإدارة، الرقابة القضائية-القضاء الإداري، دراسة، مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر ١٩٦٧، ص ١٣٦.

(٣) انتصار شلال مارد القريشي، حجية القرار الإداري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهدين، العراق، ٢٠٠١، ص ٧٩ وما بعدها.

(٤) ايمن فتحي محمد عفيفي، مرجع سابق، ص ٣٢٤.

(٥) ينظر/ د. طعيمه الجرف، مرجع سابق، ص ٤١٩.



بمركزه ألقانوني بصورة مباشرة، بهدف إن ترجع الإدارة عن قرارها أو تسحبه^(١) بينما عزّفه آخر بأنه

(عرض الفرد حالة على الإدارة طالباً منها إنصافه)^(٢)

وبناءً على هذا التعريف يعد التظلم الإداري شكوى أو التماساً يتقدم به صاحب الشأن إلى السلطة المختصة يعرب فيها عن اعتراضه على ذلك القرار الصادر بشأنه ويطلب من خلالها سحبه أو إلغائه^(٣)، وينقسم التظلم الإداري من حيث الجهة التي يُقدّم إليها إلى تظلم ولائي وتظلم رئاسي، بينما ينقسم من حيث مدى اشتراط المشرع لتقديمه إلى الإدارة إلى تظلم أختياري وتظلم وجوبي، كما هو شأن قرارات الترقية.

وقد يكون التظلم الإداري ولائياً وقد يكون رئاسياً، فأما التظلم الولائي، فهو قيام المتظلم صاحب الشأن من القرار بتقديم طلب إلى الإدارة يطلب منها إن تعيد النظر في قرارها وذلك أما بسحبه أو إلغائه أو تعديله أو استبداله بقرار آخر، وذلك بعد إن يبصر مصدره بأوجه الخطأ الذي شاب القرار الإداري^(٤) وأما فيما يخص التظلم الرئاسي فهو ذلك الذي يتقدم به صاحب الشأن إلى السلطة الرئاسية لمصدر القرار الإداري المعيب، التي يكون لها حق تعديل أو سحب أو إلغاء ما يصدر عن الجهة الخاضعة لرئاستها من قرارات لا تتفق مع القانون أو أنها لا تتلائم مع موجبات المصلحة العامة، وذلك أعمالاً لمبدأ الرقابة الإدارية الذاتية على أعمالها^(٥) ومن جهة أخرى فقد يكون التظلم جوازي أو قد يكون وجوبياً، فأن التظلم الجوازي أو الإختياري فهو ذلك التظلم الذي يقدمه من وقع عليه الغبن سواء إلى الهيئة الإدارية مصدره القرار أو

(١) ينظر /د. د. محمد رفعت عبد الوهاب، أصول القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، ٢٠١٧، ص ٧٩.

(٢) د. مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري طبقاً لقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، ط ٢، مطبعة الأمانة، القاهرة، مصر، ١٩٧٨، ص ١٧٠.

(٣) ينظر/ د. إبراهيم محمد علي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ٢٠٠٤، ص ٣٦٧.
(٤) ظر/ د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، أحكام التظلم الإداري في القانون المصري والكويتي، دراسة فقهية وقضائية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ١٩٩٧، ص ١٢.

(٥) ينظر/ د. محمد إبراهيم خيرى الوكيل، التظلم الإداري، ط ١، دار الفكر والقانون، المنصورة، الدقهلية، مصر، ٢٠١١، ص ٣٧.



إلى الهيئات الرئاسية- دون إن يكون ملزماً بذلك قانوناً، وذلك لكي ترجع الإدارة عن قرارها المعيب

فيتجنب ذلك اللجوء إلى طريق الطعن القضائي بما فيها من مشقة وطول إجراءات وكلفة مادية^(١)

وأما بالنسبة للتظلم الوجوبي فهو ذلك الذي يفرضه المشرع على صاحب الشأن تقديمه إلى

الإدارة قبل تقديمه دعوى إلغائه إلى القضاء^(٢)، ومن آثار التظلم الإداري هو قبول التظلم الإداري أو

رفض التظلم الإداري، أما بخصوص قبول التظلم الإداري، قد تقتنع الجهة الإدارية بأحقية المتظلم لديها

فتقوم باتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة كي تتراجع الإدارة عن قرارها المعيب، إذ تقوم الإدارة بالرد على

التظلم بالإيجاب من خلال إتخاذ إجراء بإلغاء القرار محل التظلم أو سحب كلياً أو جزئياً^(٣)

وفي حال قامت الإدارة بالرد إيجاباً على المتظلم فإن ذلك يغنيه عن اللجوء إلى القضاء، لأنه حينئذ لن

تكون للمتظلم مصلحة في رفع دعوى إلغائه متى كان رد الإدارة مراعيًا للاعتراضات التي إبدأها المتظلم

في طلب تظلمه المقدم إليها^(٤)، وأما رفض التظلم الإداري يعني إن الإدارة رفضت طلب المتظلم خلال

الميعاد القانون المقرر للرد عليه، وقد يكون الرد صريحاً وقد يكون ضمناً أو حكماً، فمن ناحية أولى قد

ترد الإدارة على المتظلم خلال المدة التي حددها القانون ويكون الرد برفض تظلمه صراحة، وفي هذه

الحالة ينتهي سبب قطع ميعاد رفع دعوى إلغائه إذ يجب على المتظلم إن يرفع دعواه خلال (٦٠) يوماً

من تاريخ هذا الرفض الصريح والقاطع^(٥) وقد يكون قرار رفض التظلم الإداري ضمناً، وبذلك يتحقق هذا

هذا الغرض حالما تنقضي المدة التي وضعها المشرع لبحث التظلم الإداري دون إن تقوم الإدارة بقبول

التظلم أو رفضه صراحةً إذ وضع المشرع الإداري قرينة قانونية مفادها إن سكوت الإدارة على الرد على

(١) ينظر/ د. فؤاد احمد عامر، ميعاد رفع دعوى إلغائه في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠١، ص ١٢٤.

(٢) ينظر/ د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات وقف تنفيذه، دار محمود، القاهرة، مصر، ٢٠١٥، ص ٢٥٧.

(٣) ينظر/ د. محمد إبراهيم خيرى الوكيل، مرجع سابق، ص ١٦٠.

(٤) ينظر/ د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، مرجع سابق، ص ٩٣.

(٥) ينظر/ د. محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص ٩١.



التظلم الإداري خلال المدة المقررة يعد قراراً ضمناً برفض هذا التظلم^(١)، وفي هذه الحالة يبدأ ميعاد رفع دعوى الإلغاء منذ نهاية المدة المقررة لنظر التظلم، إذ يكون أمام المتظلم مدة (٦٠) يوماً يجب أن يقوم خلالها برفع عواه إلى المحكمة المختصة^(٢)،

أما في إطار الرقابة الإدارية بناء على تظلم، فقد نصّ مجلس الدولة على أنه (أ- يشترط قبل تقديم الطعن إلى محكمة القضاء الإداري أن يتم التظلم منه لدى الجهة الإدارية المختصة خلال (٣٠) يوماً من تاريخ تبليغه بالأمر أو القرار الإداري المطعون فيه أو إعتبره مبلغاً، وعلى هذه الجهة أن تبت في التظلم خلال (٣٠) يوماً من تاريخ تسجيل التظلم لديها. ب- عند عدم البت في التظلم أو رفضه من الجهة الإدارية المختصة على المتظلم أن يقدم طعنه إلى المحكمة خلال (٦٠) ستين يوماً من تاريخ رفض التظلم حقيقة أو حكماً (٠٠٠٠)^(٣).

ومن المبادئ التي قررتها الهيئة العامة لمجلس الدولة فيما يتعلق بالترقية ما يأتي :- الإدارة لها الحق في سحب القرار بالترقية وإلغائه أو تعديله، وفي ضوء هذا المبدأ قررت الهيئة (لدى التدقيق والمداولة من الهيئة العامة لمجلس الدولة وجد إن الطعن التمييزي مقدم ضمن المدة القانونية فقررت قبوله شكلاً ولدى عطف النظر على الحكم المميز وجد أنه صحيح وموافق للقانون إذ إن المعارض (المميّزة) تعترض على الأمر الإداري المرقم (٦٣٣) في ٢٢/٨/٢٠١٠ الصادر من المعارض الثاني (المميز عليه الثاني) والمتضمن حصول موافقة الوزير على ترقية موظفي دائرة رعاية القاصرين والمديريات التابعة لها وتسكين المعارض (المميّزة) بالدرجة السادسة المرحلة الأولى على أن ينفذ القرار المذكور أنفاً اعتباراً من ١/٩/٢٠١٠ وأنها تطلب أن تكون ترقيتها إعتباراً من تاريخ استحقاقها للترقية في الشهر الثالث لعام ٢٠٠٨ وليس كما جاء في الأمر المطعون فيه، وإذ إن المعارض عليه الثاني (المميز عليه الثاني)

(١) ينظر/د. محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص ٩٠.

(٢) ينظر/د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، مرجع سابق، ص ٩٥.

(٣) المادة (٥/سابعاً/أ) من قانون مجلس الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.



كان قد ألغى الأمر المطعون به المذكور أنفاً ولصدور الأمر الإداري المرقم (٩٢١) في ١٤/١١/٢٠١٠ المتضمن ترقية مجموعة من موظفي الدائرة بضمنهم المعارضين وتسكينها في الدرجة السادسة - المرحلة الثانية بعنوان (باحث اجتماعي رابع) وبذلك يكون قد ألغى الأمر المطعون به محل الاعتراض، وإذ إن للإدارة الحق في سحب القرار وإلغائه أو تعديله لذا يكون محل الاعتراض (الدعوى) قد اعدم وباتت الدعوى واجبة الرد، ولما كان مجلس الانضباط العام قد اتبع وجهة النظر المتقدمة، عليه قرر تصديق الحكم المميز ورد الطعن التمييزي وتحميل المعارضين المميز الرسم التمييزي وصدر القرار بالاتفاق^(١).

ومما لاشك فيه إن الرقابة الإدارية في العراق قصرت مدد تقديم الطعن أمام الإدارة والنظر فيه خلال (٣٠) يوماً، كما أوجبت إن يكون الطعن والنظم أمام الإدارة وجوبي لقبول دعوى إلغائه أمام محكمة القضاء الإداري، لذلك نهيب بالمشروع العراقي إلغاء شرط النظم الوجوبي أمام الإدارة لأختصار الوقت حتى لا تكون الاجراءات طويلة.

المطلب الثاني

رقابة الهيئات المستقلة على قرارات ترقية الموظف العام في الدول المقارنة والعراق

عرّف بعضهم بأن الهيئات المستقلة هي سلطات إدارية مستقلة ذات طبيعة إدارية تتمتع بذاتية خاصة ووظائف ومهام محددة بالغرض الذي إنشئت من أجله بغية تحقيق الصالح العام تخضع لرقابة خاصة^(٢)، وقد عرّفها آخرون بأنها أجهزة تنظيمية ذات شخصية اعتبارية منحها الدستور أو القانون الاستقلال المالي والإداري وسلطات واسعة بهدف التأكد من إن النشاط المالي والإداري يسير على وفق فلسفة الدولة المالية والإدارية^(٣)، وقد نصّت بعض الدساتير على الهيئات المستقلة كما في مصر والعراق.

(١) قرار الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة رقم ١٣٣/ انضباط/ تمييز / ٢٠١١

(٢) ينظر/ د. علي نجيب حمزة، النظام القانون للهيئات المستقلة في غير المجال الاقتصادي (دراسة مقارنة)، مكتبة

السنهوري، بيروت، ٢٠١٧، ص ١٨.

(٣) هشام جميل كمال إرحيم ، المرجع السابق، ص ١٧.



أمّا في الإمارات فإن دستورهما لم ينصّ على الهيئات المستقلة بل تناولها بمراسيم القوانين إتحادية، كما تقوم هذه الهيئات بالرقابة على القرارات الإدارية التي تصدر من مجالس الخدمة العامة الاتحادي في العراق والدول المقارنة، لذلك سنتناول رقابة الهيئات المستقلة على قرار الترقية في الدول المقارنة في الفرع الأول ومن ثم نعرض على رقابة الهيئات المستقلة على قرار الترقية في العراق في الفرع الثاني.

الفرع الأول

رقابة الهيئات المستقلة على قرار ترقية الموظف العام في الدول المقارنة

من الهيئات المستقلة في مصر التي نصّ عليها دستور جمهورية مصر لسنة ٢٠١٤ الجهاز المركزي للمحاسبات وهيئة الرقابة الإدارية^(١)، وسنتناول هذه الهيئات في فقرتين نخصّص الفقرة الأولى لجهاز المركزي للمحاسبات الفقرة الثانية لهيئة الرقابة الإدارية.

أولاً: الجهاز المركزي للمحاسبات:

يعد الجهاز المركزي للمحاسبات هيئة مستقلة ذات شخصيّة إعتبارية يتبع رئيس الجمهورية^(٢)، وتهدف هذه الرقابة المحافظة على أموال الدولة، وأموال الأشخاص العامة، إذ تأسس بالقانون رقم (١٢٩) لسنة ١٩٦٤، ويعد الجهاز المركزي للمحاسبات الهيئة الرقابة المالية الأولى الرئيسية في مصر، إذ يتكون الجهاز من رئيس ونائبين ووكلاء الجهاز وأعضاء فنيين، ويضع مكتب الجهاز الهيكل التنظيمي للجهاز ويحدد وحداته الرئيسية والمساعدة

(١) ينظر/ المادة (٢١٥) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤.

(٢) ينظر/ المادة (١) من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم (١٤٤) لسنة ١٩٨٨ المعدّل، منشور بالجريدة الرسمية بالعدد ٢٣ (تابع) في ٩ يونيه سنة ١٩٨٨.



وبما إن قرارات الترقية قرارات إدارية فأنها تخضع لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات إذ يباشر الجهاز اختصاصه الرقابي في مجال الرقابة المالية على قرارات الترقية والعلاوات الخاصة بشؤون العاملين في الوحدات والقطاعات والشركات التي خاضعة لرقابته حيث نصّ على (مراجعة القرارات الخاصة بشؤون العاملين بالجهات المشار إليها بالمادة (٣) من هذا القانون فيما يتعلق بالتعيينات والمرتبات والاجور والترقيات والعلاوات وبديل السفر ومصاريف الانتقال وما في حكمها للتثبت من مطابقتها للموازنة العامة والقوانين واللوائح والقرارات)^(١).

ثانيا / هيئة الرقابة الإدارية:

تم إنشاء الرقابة الإدارية في مصر لتتولى أعمال الرقابة على ممارسة الوظيفة العامة والإموال المملوكة للدولة، إذ كانت الرقابة الإدارية قسم ملحق بالنيابة الإدارية، وقد أنشأت بالقانون رقم (٤٨٠) لسنة ١٩٥٤، إذ كان الغرض من أنشائها هو المساهمة في إصلاح أداة الحكم ورقابة الموظفين عند قيامهم بتنفيذ القوانين بما يكفل تحقيق الصالح العام، وفي تطور لاحق ومن أجل تحقيق معاقبة المقصر تأكيدا لأحترام القانون، أعد المشرع القانون رقم (١١٧) لسنة ١٩٥٨، الذي تضمن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية على وفق اسس جديدة تكفل القضاء على عيوب نظام التحقيق مع الموظفين ومحاكمتهم المعمول به إنذاك.

ويبدو مما سبق إن للهيئة دور بارز في رقابة قرارات ترقية الموظف العام من خلال رقابة القرارات الإدارية المخالفة للقانون وسماع الشكاوى التي يتقدم بها الموظفون في حال تعسف الإدارة في ترقيةهم.

أمّا في دولة الإمارات العربية المتحدة فأن الهيئة التي تتولى الرقابة على قرارات الترقية ضمناً هو جهاز الإمارات للمحاسبة الذي نصّ عليه مرسوم بقانون إتحادي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٢٣، الذي حل محل

(١) ينظر المادة (٥/١/ج) من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم (١٤٤) لسنة ١٩٨٨ المعدّل.



ديوان المحاسبة رقم (٨) لسنة ٢٠١١ (الملغى)^(١)، وقد عرّف المرسوم النافذ الجهاز على أنه (جهاز أمارات للمحاسبة هو الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة والنزاهة والشفافية في الدولة. ويتمتع بالشخصية الاعتبارية وبإل اهلية القانونية اللازمة لممارسة نشاطه وتحقيق أهدافه. وبأستقلال المالي والإداري ويتبع رئيس الدولة مباشرة)^(٢).

ومما لا شك فيه من خلال التعريف أعلاه إن جهاز أمارات للمحاسبة هيئة مستقلة كونها لا تتبع أي من السلطات ألتحادية الثلاثة وتتمتع بأستقلال المالي والإداري وتخضع لرئيس الدولة حصراً وتتمتع بالشخصية الاعتبارية.

ومما تقدم نرى الهيئات المستقلة في التشريعات المقارنة تؤدي دوراً رقابياً فعالاً وخصوصاً في مدار بحثنا من خلال سماع الشكاوى من الموظفين في حالة وجود مخالفات إدارية تتمثل في إمتناع الموظف المسؤول عن تأدية ما يستحق الموظف من ترقية بعد توافر شروطها.

الفرع الثاني

رقابة الهيئات المستقلة على قرارات ترقية الموظف العام في العراق

لقد منح ألمشّرع العراقي الهيئات الرقابية المستقلة أختصاصات واسعة تتمثل في الكشف عن الفساد المالي والإداري، كما لهذه الهيئات رقابة القرارات الإدارية التي تصدر من مجلس الخدمة العامة ألتحادي ولكن الى يومنا هذا لم تصدر قرارات فيما يخص ترقية الموظف العام، كما منحها المشرع أأستقلال المالي والإداري لتتمكن من مزأولة أعمالها بحرية وحيادية بعيدة عن الضغوط السياسية التي من الممكن إن تؤدي إلى إفلات الكثير من الفاسدين من العقاب، ومن هذه الهيئات التي ستكون مدار بحثنا

(١) ينظر/ المادة (٢) الفقرة الثانية من المرسوم بقانون أتحادي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٢٣، منشور في الجريدة الرسمية بالعدد

(٧٦٢) ملحق، السنة الثالثة والخمسون - ١٦ ربيع الأخر ١٤٤٥هـ - ٣١ أكتوبر ٢٠٢٣م.

(٢) المادة (٢) الفقرة الأولى من المرسوم بقانون أتحادي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٢٣م.



هي ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة التي سنتناولها في فقرتين، نخصص الفقرة الأولى لهيئة الرقابة المالية، وسنتناول هيئة النزاهة في الفقرة الثانية.

أولاً / ديوان الرقابة المالية:

إن ديوان الرقابة المالية يعد من أقدم المؤسسات المالية في بلدنا العزيز، إذ نصّت عليه معظم الدساتير العراقية وكان آخرها دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥^(١)، وبذلك يعد من الأجهزة المهمة التي تعمل على مكافحة الفساد الإداري والمالي.

إن أول شكل للرقابة المالية في العراق يعود إلى العام ١٩٢٠^(٢)، وكان آخرها القانون النافذ رقم (٣١) لسنة ٢٠٠١^(٣).

ومما لاشك فيه إن اختصاص ديوان الرقابة المالية اختصاص واسع يمتد إلى مجلس الخدمة العامة للإتحادي وبالإحدى إلى جميع مؤسسات الدولة ومن يملك الأكثر يملك الأقل، فهو يتابع تلقائياً قرارات الترقية التي فيها جنبه مالية من حيث استحقاق الموظف من عدمه.

(١) المادة (١٠٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) ينظر / حبيب الهرمزي، الرقابة على المؤسسات العامة في التشريع العراقي، دراسة مقارنة، مطبعة الأوقاف، بغداد، ١٩٧٠، ص ٢٢٢.

(٣) إن أول شكل للرقابة المالية في العراق يعود إلى العام ١٩٢٠، وكان آخرها القانون النافذ رقم (٣١) لسنة ٢٠٠١، من خلال إنشاء (دائرة مراجعة عموم المحاسبات) ليتسنى لها القيام بتدقيق مصروفات الدولة من الناحية الحسابية التي فيما بعد تم دمجها مع دائرة مفتش الحسابات العامة في عام ١٩٢٤ التي اطلق عليها (دائرة المراقب والمفتش العام للحسابات) ، كما صدرت الكثير من القوانين التي تنظم اختصاصات الرقابة المالية التي تعد من مراحل تطوره، فقد صدر القانون رقم (١٧) لسنة ١٩٢٧، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٥١٥) في ١٩٢٧/٢/٢٣، ومن ثم أعقبه صدور القانون رقم (٤٢) لسنة ١٩٦٨، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (١٥٦١) في ١٩٦٨/٢/٢٧، ثم صدور القانون رقم (١٩٤) لسنة ١٩٨٠، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٢٨٠٧) في ١٩٨٠/١٢/١٥، ثم أعقبه صدور القانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٠، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٣٢٩٣) في ١٩٩٠/٢/٥، وكان آخرها صدور القانون رقم (٣١) لسنة ٢٠١١، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٢١٧) في ٢٠١١/١١/١٤، إذ منح القانون لإخير ديوان الرقابة المالية الشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي الذي يمكنه من تحقيق مهامه وأهدافه، كما حدد القانون ارتباط الديوان بمجلس النواب إذ يمثل رئيسه أو من يخوله ، ويترأس الديوان رئيس بدرجة وزير، إذ يتمتع بذات الصلاحيات والإمكانيات التي يتمتع بها وزير المالية فيما يتعلق بشؤون الديوان وملاكه وموازنته.



ثانياً/ هيئة النزاهة:

لقد أخذت معظم الدول باستحداث أنظمة أو هيئات رقابية وحسب النظم المطبقة ودرجة التطور التي وصلت إليها تلك الدول، ورغم اختلاف تسميات تلك الهيئات إلا إن الهدف منها هو مكافحة الفساد الإداري والمالي ومراقبة تطبيق قوانين والأنظمة من قبل الموظفين بصورة صحيحة^(١)، وقد مرت هيئة النزاهة بعدة مراحل^(٢)، ثم أعقبت هذه المدة صدور دستور جمهورية العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ الذي أدى إلى تغيير اسم مفوضية النزاهة إلى (هيئة النزاهة) بنص المادة (١٠٢) التي نصّت على أنه (تعد المفوضية العليا لحقوق الإنسان والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات وهيئة النزاهة هيئات مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب وتنظم أعمالها بقانون)^(٣).

إن الغرض من إنشاء هيئة النزاهة هو تطبيق قوانين مكافحة الفساد وتسهيل إدارة شؤون الحكم بشفافية^(٤)، وحري بالذكر إن جميع الدساتير السابقة لم يرد بها نص يفيد بتشكيل هيئة مستقلة تتولى التحقيق في قضايا الفساد الإداري والمالي، إذ إن السلطة التحقيقية مناطة بالجهات القضائية المتمثلة بقضاة التحقيق

(١) ينظر/ سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة في القانون العراقي، رسالة ماجستير، جامعة صلاح الدين، أربيل، ٢٠٠٨، ص ١١٨.

(٢) وبعد احتلال العراق من قبل الولايات المتحدة الأمريكية في ٢٠٠٣/٤/٩ أضحت إدارة البلاد بيد سلطة الاحتلال فأصدر الحاكم المدني الأمر (٥٥) لسنة ٢٠٠٤، الذي تضمن تشكيل مفوضية النزاهة في العراق والملحق بالقانون النظامي الصادر عن مجلس الحكم (المنحل) لتتولى تطبيق وتنفيذ قوانين مكافحة الفساد ومعايير الخدمة العامة، وبعد صدور قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية عام ٢٠٠٤ الذي صادق على إنشاء هيئة النزاهة التي نصّت المادة (٤٩) منه على إن (تأسس الهيئات الوطنية مثل الهيئة الوطنية للنزاهة العامة والهيئة العليا لحل نزاعات الملكية العقارية والهيئة الوطنية لاجتثاث البعث، يعد مصادقاً عليها كما يعد مصادقاً على تأسيس الهيئات المشكلة بعد نفاذ هذا القانون)،

(٣) المادة (١٠٢) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٤) كلاويش مصطفى إبراهيم الزلمي، نظام المفتش العام وتطبيقه في العراق، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، بغداد، ٢٠٠٦، ص ١٨٩.



والمحققين^(١)، غير إن صدور الأمر (٥٥) لسنة ٢٠٠٤ في القسم (٢) الفقرة ج/٤ عدّ الهيئة الجهاز الوحيد الذي له الاستعانة بالإجراءات الجنائية بغية البت والفصل في القضايا المتعلقة بإساءة التصرف^(٢). ونتيجة لما شاب الأمر (٥٥) لسنة ٢٠٠٤ والقانون والنظام الملحق به من قصور ونقص، فقط صدر القانون رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ لينظم عمل الهيئة ويبين اختصاصها ومهامها وصلاحياتها، كما نصّ القانون على تمتع الهيئة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، وتخضع لرقابة مجلس النواب^(٣)،

ومما سبق نرى إن الهيئات المستقلة المتمثلة بديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة ذات اختصاصات واسعة تتولى التحقيق في جميع المخالفات الإدارية وجرائم الرشوة والفساد الإداري ومنه ما يتعلق بقرارات الترقية غير المشروعة نتيجة تعسف الإدارة.

المبحث الثاني

الرقابة القضائية على قرارات ترقية الموظف العام

مع نشوء الوظيفة العامة وتولي الإدارة تنظيمها من خلال إصدار القرارات الإدارية لا يمكن الجزم بأن الإدارة لا تخرج عن جادة الصواب والخروج عن مبدأ المشروعية من خلال تعسفها بإصدار القرارات التي الغرض منها الإضرار بالموظف العام أو قد تصدر الإدارة قراراتها من دون قصد إضرار لكن يكون ذلك سهواً، لذلك إرتأى المشرع إلى إناطة الفصل في المنازعات الإدارية بين الأفراد والإدارة إلى القضاء العادي.

(١) نصّت المادة (٥١ ف أ) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدّل على (يتولى التحقيق الابتدائي قاضي التحقيق وكذلك المحققون تحت أشرف قضاة التحقيق)

(٢) ألغيت هذه الفقرة بموجب الأمر رقم (١٠٠) لسنة ٢٠٠٤، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٣٩٨٥ لسنة ٢٠٠٤.

(٣) المادة (٢) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.



كان في بادئ الأمر وقبل إنشاء مجلس الدولة من يتولى الفصل في المنازعات الإدارية هو القضاء العادي ولكن لم يستمر الحال على ما كان عليه، إذ تحول الأمر فيما بعد إلى مجلس الدولة بعد مطالبات طويلة.

ففي مصر إنتهت ولاية القضاء العادي على المنازعات الادارية بأنشاء مجلس الدولة بالقانون رقم (١١٢) لسنة ١٩٤٦، أما في دولة الإمارات العربية المتحدة فأن القضاء العادي ما زال صاحب الولاية في الفصل في المنازعات الإدارية إذ يعد نظامها القضائي من النظام القضائي الموحد.

أما في العراق فقد إنتهت ولاية القضاء العادي بعد التعديل الثاني بالقانون رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ المتضمن تشكيل محكمة القضاء الإداري. وسنتناول في هذا المبحث رقابة القضاء العادي على قرارات ترقية الموظف العام في الدول المقارنة والعراق في المطلب الأول، وسنخرج على رقابة القضاء الإداري على قرارات ترقية الموظف العام في الدول المقارنة والعراق في المطلب الثاني.

المطلب الأول

رقابة القضاء العادي على قرار ترقية الموظف العام في الدول المقارنة والعراق

يعد القضاء العادي (نظام القضاء الموحد) الجهة القضائية التي تتولى الفصل في المنازعات الدائرة بين الأفراد وبين أفراد وجهة الإدارة، وقد عرّف نظام القضاء الموحد بأنه النظام القضائي الذي يتولى الفصل في كافة أنواع المنازعات القضائية من خلال جهة قضائية مختصة^(١)، وكما عرّفه آخر بأنه (إن المحاكم العادية تنظر بالمنازعات العادية والإدارية على حد سواء وبذات القواعد والإجراءات)^(٢)، لذلك سنتناول في هذا المطلب رقابة القضاء العادي على قرارات ترقية الموظف العام في الدول المقارنة

(١) ينظر / د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص ٨٦.

(٢) د. غازي فيصل مهدي و د. عدنان عاجل عبيد، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص ١١٧.



في الفرع الأول ومن ثم نعرض على رقابة القضاء العادي على قرارات ترقية الموظف العام في العراق في الفرع الثاني.

الفرع الأول

رقابة القضاء العادي على قرارات ترقية الموظف العام في الدول المقارنة

في مصر وقبل عام ١٩٤٦ كانت تعمل بنظام القضاء الموحد، وكانت الدعاوى الإدارية شأنها شأن الدعاوى العادية تنظر أمام القضاء العادي، إذ يتكون من نوعين من المحاكم، المحاكم المختلطة التي إنشئت في عام ١٨٧٥، والمحاكم الأهلية التي تأسست في عام ١٨٨٣، إذ تتولى المحاكم المختلطة الفصل في المنازعات الدائرة بين المصريين والإجانب أو الفصل بين الأجانب مختلفي الجنسية أو النظر في المنازعات القائمة بين الأجانب والإدارة المصرية، أما النوع الآخر من المحاكم التي تدعى المحاكم الأهلية، فأنها تنظر في المنازعات الواقعة بين المصريين أنفسهم أو بين الأجانب والإدارة المصرية، ثم بعد هذا التاريخ ألغيت المحاكم المختلطة على أثر إلغاء الامتيازات الأجنبية عام ١٩٣٧ مما أدى إلى تصفية أعمالها في (١٥) أكتوبر عام ١٩٤٩، ومن ذلك التاريخ أصبح للمحاكم الوطنية الولاية العامة في الفصل في المنازعات الخاصة والإدارية بين المواطنين المصريين والإجانب^(١).

وفي ظل دستور عام ١٩٢١ إذ نصّ على إن (الملك يضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل لها أو إعفاء من تنفيذها)^(٢).

وبدل هذا النصّ على إن أعمال الإدارة تخضع لمبدأ الشرعية، الذي يراقبها القضاء، وبالتالي للقضاء مراقبة مدى مشروعية اللوائح الإدارية والتأكد من سلامتها ومن عدم مخالفتها للقانون.

(١) ينظر/ د ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٥، ص ٩٣-٩٤.

(٢) المادة (٣٧) من الدستور المصري لسنة ١٩٢١ (الملغى).



وبجانب هذه المحاكم تم إنشاء إدارة قضايا الحكومة سنة ١٩٤٦ بالقانون رقم ١١٣ التي قامت على إنقاض هيئة قضايا الدولة التي تأسست في عام ١٨٧٥، التي اختصت بتمثيل الحكومة في الدعاوى القضائية، وكان لها أيضاً تقديم الإستشارات القانونية في شكل فتاوى للجهات الإدارية متى ما طلب منها ذلك، وكذلك صياغة القوانين واللوائح والعقود الإدارية. كما كانت هناك اللجنة الإستشارية التشريعية التي تختص بصياغة القوانين واللوائح والأوامر، وكان هذا التنظيم هو نواة القضاء الإداري المصري الحديث^(١). ثم بدأت المحاولة الأولى في مصر للأخذ بنظام القضاء الإداري في عام ١٩٣٩ فأعدت لجنة قضايا الحكومة مشروعاً لإنشاء مجلس الدولة، ولكنه لم يخوله ولاية القضاء المفوض فيما يتعلق بإلغاء القرارات الإدارية المعيبة، وظل هذا المشروع معلقاً حتى عام ١٩٤١، إذ أعدت لجنة القضايا مشروعاً آخر بمنح المجلس المقترح سلطة إلغاء القرارات الإدارية بسبب تجاوز السلطة دون حاجة لتصديق من سلطة أخرى، وقد تعطل المشروع حتى عام ١٩٤٥^(٢).

وبعد عام ١٩٤٦ صدر القانون رقم (١١٢) المتضمن إعادة تنظيم مجلس الدولة المصري، وفي عام ١٩٤٩ ألغي هذا القانون وحل محله القانون رقم (٩) لسنة ١٩٤٩، ومن ثم ألغي هو الآخر واستبدل به القانون رقم (١٦٥) لسنة ١٩٥٥ الذي أعقبه القانون رقم (٥٥) لسنة ١٩٥٩^(٣).

وحري بالذكر إن القضاء العادي كان يشارك في الفصل في المنازعات الإدارية قبل صدور القانون رقم (٤) لسنة ١٩٧٢ إذ مر القضاء العادي بمراحل عدة تقلصت خلالها أختصاصاته تدريجياً، ففي ظل القانون رقم (١١٢) لسنة ١٩٤٦ والقانون رقم (٩) لسنة ١٩٤٩، إذ كان القضاء العادي يختص بالفصل في المسائل الآتية:

(١) ينظر/ يحيى الجمل، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٩٠، ص ١٠٨-١٠٩.

(٢) ينظر/ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين الشمس، ١٩٨٢، ص ٥٠-٥١.

(٣) ينظر/ د. وسام صبار العاني، القضاء الإداري، ط ١، مكتبة السنهوري، العراق، ٢٠١٥، ص ١١٦.



١ - دعاوى مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية، إذ كان القضاء العادي ينفرد في الفصل فيها.

٢ - طلبات التعويض عن القرارات الإدارية^(١)، إذ كان الاختصاص فيها مشتركاً مع مجلس الدولة^(٢).

٣ - المنازعات الخاصة بالعقود الإدارية، إذ كان القضاء العادي صاحب الولاية في ظل قانون رقم (١١٢) لسنة ١٩٤٦، أما بعد صدور القانون رقم (٩) لسنة ١٩٤٩، إذ نصّت المادة الخامسة منه على اختصاص مجلس الدولة بالنظر في المنازعات الخاصة بعقود إلالتزام وإلإشغال العامة والتوريد، لكن رغم ذلك ظل إلإختصاص مشتركاً مع المحاكم العادية^(٣).

أما في ظل القانون رقم (١٦٥) لسنة ١٩٥٥ والقانون رقم (٥٥) لسنة ١٩٥٩، إذ استمرت المحاكم العادية الفصل في دعاوى مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية، غير إن إلإختصاص المشترك للقضائيين العادي والإداري في مجال التعويض عن القرارات الإدارية والعقود الإدارية قد إنتهى وآل إلى مجلس الدولة ليكون من أختصاصه وحده^(٤).

وبعد هذه التمخضات استجاب ألمشّرع الدستوري المصري للربعة العامة التي تطلبت النصّ على القضاء الإداري في ثنايا الدستور، إذ جاء نصّ المادة (١٧٢) صريحاً وحاسماً إذ نصّ على (مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة، ويختص بالفصل في المنازعات الإدارية وفي الدعاوى التأديبية، ويحدد القانون أختصاصاته الأخرى)^(٥).

(١) المادة (١٥) من لائحة ترتيب المحاكم المقابلة للمادة (١٨) من قانون نظام القضاء.

(٢) المادة (٥) من القانون رقم (١١٢) لسنة ١٩٤٦، والمادة (٤) من القانون رقم (٩) لسنة ١٩٤٩.

(٣) ينظر/ د، ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ٩٧.

(٤) ينظر / المادة (٧٣) من القانون رقم (١٦٥) لسنة ١٩٥٥، منشور في الوقائع المصرية بالعدد ٢٥ مكرر (غير اعتيادي) في ٢٩ مارس سنة ١٩٥٥ والمادة (١٠) من القانون رقم (٥٥) لسنة ١٩٥٩، منشور في الجريدة الرسمية بالعدد ٣٣ مكرر (غير اعتيادي) في ٢١ فبراير سنة ١٩٥٩.

(٥) ينظر/ المادة (١٧٢) من دستور جمهورية مصر لسنة ١٩٧١ (الملغى).



وفي ظل هذا المبدأ الدستوري، صدر القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ الذي أكمل صرح القضاء

الإداري في مصر، إذ جعله صاحب إختصاص العام في مجال المنازعات الإدارية^(١).

ونرى من جانبنا إن القضاء العادي في مصر تناول قرارات الترقية من خلال النظر في القرارات

الإدارية كون قرارات الترقية هي قرارات إدارية.

أما في دولة الإمارات العربية المتحدة فإنه لا يوجد مجلس دولة أو قضاء إداري، إذ نجد

إن نظامها القضائي يعد من النظام القضائي الموحد، إذ ينظر القضاء في الدعاوى العادية والدعاوى

الإدارية على حدّ سواء، إذ يطبق على الدعاوى الإدارية قانون الإجراءات المدنية وهي بذلك تتبع النظام

القضائي الأمريكي^(٢) إذ ترفع الدعاوى الإدارية ابتداءً أمام المحاكم الإتحادية الابتدائية في مدن الإمارات

الداخلية في نطاق القضاء الإتحادي، وكما تستأنف الأحكام الصادرة من المحاكم الإتحادية الابتدائية في

الدعاوى الإدارية - وكذلك الدعاوى الأخرى - أمام المحاكم الإتحادية الإستئنافية حسب قواعد

الإختصاص المكاني. وأحكام هذه الأخيرة يطعن عليها بطريق النقض أمام الدائرة الإدارية بالمحكمة

الإتحادية العليا. وتطبق على الدعاوى الإدارية والدعاوى الأخرى قوانين الوظيفة العامة وقوانين العقود

الإدارية وقوانين المناقصات والتوريدات العامة وغيرها، كما تطبق إلاعاف المستقرة ومبادئ القانون

الإداري ومبادئ الشريعة الإسلامية، وذلك كله تحت الرقابة القضائية للمحكمة الإتحادية العليا. كما

تخضع الدعوى الإدارية كقاعدة عامة في إجراءات رفعها وقيدتها ونظرها وإصدار الأحكام فيها والطعن

(١) ينظر/ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ٥٠-٥١.

(٢) أحمد علي الصغيري، القرار الإداري في كل من فرنسا والإمارات ودور المحاكم في إلغائه، دار الفكر العربي، ٢٠٠٨، ص ٥٣.



عليها لقانون الإجراءات المدنية الإتحادي، إذ لم يصدر حتى الآن قانون خاص بالإجراءات الإدارية، إلا إذا نصّ قانون خاص على إجراءات معينة، فعندئذ يطبق القانون الخاص عليها^(١).

وأما بخصوص إلغاء القرار الإداري المعيب، فإن سلطة القاضي الإداري تقف عند حد الإلغاء دون أن يحل محل الجهة الإدارية في تعديل القرار أو توجيه الأوامر إلى الإدارة بهدف إلزامها القيام بعمل أو إلمتناع عن عمل، وفي هذا الشأن قضت المحكمة الإتحادية العليا على أنه (..... ذلك أنه ولئن كان للقضاء أن يبسط رقابته على نشاط الإدارة حتى لا تتحرف بنشاطها عن نطاق وحدود المشروعية. إلا أن هذه الرقابة لا تخول القضاء أن يحل محل الإدارة فيما تستقل به من نشاط إداري صرف يدخل تحت ولايتها الإدارية وتخضع لسلطتها التقديرية. وإن الترقية في مجال الوظيفة العمومية محكومة بقوانين ولوائح تلتزم بها الإدارة وتقدرها عند ترقية موظفيها. لما كان ذلك وكان الثابت من مدونات الحكم المطعون فيه أنه وقف بالدعوى عند حد القضاء بإلغاء قرار إنهاء خدمة الطاعن وإحالتها إلى التقاعد وإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار المطعون عليه، دون التصدي لطلب الترقية التزمًا بطبيعة دعوى الإلغاء، فإنه بذلك يكون ممّا يتعين ، قد وافق صحيح القانون ويغدو النعي قائماً على غير أساس، ممّا يتعين معه رفض الطعن^(٢).

ومما تقدم فإن قرارات الترقية تكون خارج اختصاص المحكمة الإتحادية العليا، إذ يكون البت فيها من اختصاص الجهات الإدارية على وفق القانون واللوائح، إذ تقوم الإدارة بتقديرها عند ترقية موظفيها. وأما بشأن التظلم، فإن المشرع الإماراتي لم ينصّ على التظلم الوجوبي، إذ عدّ التظلم أمام جهة الإدارة جوازيًا، إذ للموظف الخيار في التظلم سواءً أمام الجهة التي عينها المشرع أو اللجوء إلى القضاء

(١) عبد الوهاب عبدول، رئيس المحكمة الاتحادية العليا، الإمارات العربية المتحدة، دور المحكمة الاتحادية العليا في تعزيز وتطوير القانون الإداري الإماراتي "نموذج القرار الإداري"، ورقة بحث مقدمة إلى المؤتمر الأول لرؤساء المحاكم العليا الإدارية في الدول العربية، بيروت- لبنان، بتاريخ ٢١-٢٢/٦/٢٠١١.

(٢) الطعون أرقام ٢٤٥، ٢٤٧، ٣١٣، لسنة ٢٠٠٩/أدري، المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات العربية المتحدة.



العادي على وفقا للأختصاص، وفي هذا الشأن قضت المحكمة الاتحادية العليا بأنه (..... من المقرر في فقه القانون الإداري إن التظلم من قرار تصدره الإدارة يعد وسيلة يسمح بها القانون حسبما يتراءى لها في ضوء إعتبارات الصالح العام مراجعة الموضوع برمته فتسحب القرار المتظلم منه أو تلغيه بإحلال آخر محله، أو تعدله كما لها إن ترفض التظلم، ويعد قرار الإدارة بصدد هذا التظلم هو الموقف الإداري النهائي في الموضوع، ولا يبقى بعد ذلك لصاحب الشأن سوى طريق الطعن القضائي ضده أمام القضاء الإداري إن كان لذلك وجه^(١).

ومما تقدم نرى إن دولة الإمارات العربية المتحدة لا تملك قضاء إداري متخصص في الفصل في المنازعات الإدارية، بل إن القضاء العادي هو صاحب الولاية في الفصل في المنازعات الإدارية، إذ إنتهج المشرع الإماراتي نهج المشرع الأمريكي في إسناد الفصل في المنازعات الإدارية للقضاء العادي.

الفرع الثاني

رقابة القضاء العادي على قرارات ترقية الموظف العام في العراق

يعد القضاء العادي قبل تحول النظام القضائي من نظام القضاء الموحد إلى نظام القضاء المزدوج في العراق صاحب الولاية للفصل في كافة المنازعات المتعلقة بالإدارة أيا كان موضوعها. وبالرغم من إن النصوص القانونية تقرر الولاية العامة للقضاء العادي في نظر تلك المنازعات^(٢)، إلا إن الولاية العامة للقضاء العادي لم تكن مطلقة، بل أورد المشرع عليها استثناءات تتمثل في خروج بعض الدعاوى من نطاق أختصاص القضاء العادي، ومن هذه الدعاوى التي تكون خارج أختصاص القضاء العادي هي

(١) الطعن رقم ٤٣٩ لسنة ٢٠١١ / أداري، بتاريخ ١١ يناير ٢٠١٢. المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات العربية المتحدة.

(٢) المادة (٧٣) من القانون الأساسي لسنة ١٩٢٥ والمادة (١٨) من قانون أصول المرافعات المدنية والتجارية رقم (٨٨) لسنة ١٩٥٦ والمادة (٢٩) من قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ والمادة الثانية من قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩.



الدعوى الناجمة عن تطبيق أحكام قوانين إستملاك والجنسية وضريبة الدخل والإصلاح الزراعي ودعوى التعويض عن إصابات البدنية أو الوفاة على وفقا لقانون التأمين إللزام عن حوادث السيارات وغيرها^(١). إلا أنه على الرغم من وضوح النصوص السابقة، فقد ذهب جانب من الفقه العراقي، إلى إن القضاء العادي لا يملك سوى إلغاء الأمر أو القرار الإداري لو تبين فيما بعد عدم مشروعيتها، كما لا يجوز له إن يحكم بإيقافه أو عدم تنفيذه، وإن جلّ ما يستطيع إن يقوم به القضاء العادي هو إن يحكم فقط بالتعويض المناسب لمن أصابه الضرر من الأمر أو القرار الإداري غير المشروع^(٢)، وقد خلت الدساتير العراقية منذ نشأتها وإلى صدور دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ إضافة إلى التشريعات التي صدرت بموجبها، من أي نصّ يقيد القضاء من بسط ولايته على القرارات الإدارية إلغاء وتعويضاً^(٣).

مما زاد في تقييد القضاء العادي في بسط رقابته على القرارات الإداري هو ما قامت به المحاكم من تفسير النصوص التشريعية تفسيراً ضيقاً يجعلها لا تملك غير النظر في الحقوق المدنية التي يطالها للاعتداء في حال رفع الدعوى أمامها، أو بالفصل في منع الإدارة من المعارضة في تصرف ما من قبل الغير على وفق ما يعرف في العراق بدعوى منع المعارضة^(٤). ومع ذلك فإن محكمة التمييز إنتهت إلى إلأقرار للمحاكم العراقية في بسط رقابتها على إلغاء القرارات الإدارية غير المعيبة، وإن كان ذلك على نحو محدود^(٥).

(١) ينظر/ د. وسام صبار العاني، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ١٣١.

(٢) ينظر/ د. عبد الرحمن نورجان الأيوبي، القضاء الإداري في العراق، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق بجامعة القاهرة، ١٩٦٥، ص ٢٢٤.

(٣) ينظر/ د. وسام صبار العاني، القضاء الإداري المرجع السابق، ص ١٣٢.

(٤) ينظر/ د. إبراهيم طه الفياض، مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها في العراق، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق بجامعة القاهرة، ١٩٧٣، ص ٤٥.

(٥) ينظر/ حكم محكمة التمييز في الدعوى رقم (١٤٦٤) بتاريخ ١٩٧٥/٧/٢٦.



ومما تقدم نرى إن القضاء العادي يملك صلاحيات واسعة في مجال المنازعات الإدارية فيما يخص التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، حيث يكون من اختصاصه إلغاء القرارات الإدارية والتعويض عنها فإن من يملك الأكثر يملك الأقل.

المطلب الثاني

رقابة القضاء الإداري على قرارات ترقية الموظف العام في الدول المقارنة والعراق

تعد الرقابة القضائية من أكثر أنواع الرقابة ضماناً لحقوق الأفراد وحياتهم لما تتميز به من حيطة ونزاهة واستقلال بعيدة عن أطراف النزاع في مواجهة تعسف الإدارة إذا ما حادت عن جادة الصواب، كما تعني قيام المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها بمراقبة أعمال الإدارة على وفق القانون، فإذا ما تعسفت الإدارة في قراراتها، قام الأفراد بالطعن بقراراتها أمام القضاء بهدف إلغائها أو التعويض عنها، وبذلك يتحقق الغرض المنشود من الرقابة الذي يهدف إلى إجبار الإدارة على احترام القانون والخضوع لسلطانه في إصدار قراراتها^(١).

وبما إن قرار الترقية قراراً إدارياً وإن النزاع القائم بشأنه يكون إدارياً، فإن ذلك يعني أنه خاضع لرقابة القضاء الإداري، كما إن رقابة القضاء الإداري لا تتحرك تلقائياً، بل لابد من قيام صاحب الشأن بالطعن بقرار الإدارة بغية إلغائه أو التعويض عن الضرر الذي لحق الطاعن، وتعد رقابة القضاء الإداري رقابة مشروعية لا رقابة ملائمة^(٢)، لذلك سنتناول رقابة القضاء الإداري على قرارات ترقية الموظف العام في الدول المقارنة، ومن ثم نخرج على رقابة القضاء الإداري على قرارات ترقية الموظف العام في العراق.

(١) ينظر/ د. نجيب خلف احمد و د. محمد علي جواد، القضاء الإداري، ط ٣، الجامعة المستنصرية، كلية القانون، ٢٠١٣، ص ٤٠.

(٢) ينظر/ د. وليد سعود القاضي، ترقية الموظف العام في قانون الخدمة المدنية الأردني والنظم المقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، عين الشمس، القاهرة، ٢٠١٠، ص ٣٣٦ وما بعدها.



الفرع الأول

رقابة القضاء الإداري على قرارات ترقية الموظف العام في الدول المقارنة

ففي مصر، نصّ قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدّل، على أنه (تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل في المسائل الآتية: الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح العلاوة)^(١)، وبهذا يعد مجلس الدولة المصري، الجهة المختصة بالرقابة القضائية على القرارات الإدارية، إذ تكون رقابته رقابة مشروعية لا رقابة ملائمة، إذ تقتصر على بحث مشروعية العمل ألقانوني الإداري دون بحث ملائمته التي تكون من اختصاص سلطة الإدارة التقديرية^(٢).

وتأسيساً على ذلك تعد دعوى إلغاء قرارات الترفيع والترقية هي دعوى مشروعية، إذ ينحصر دور القاضي الإداري في فحص مدى مشروعية قرارات الترقية من حيث مطابقتها للقانون، وبذلك تعد رقابة القضاء الإداري رقابة مشروعية، إذ لا يحق لمجلس الدولة فرض رقابته على ملائمة القرار الإداري^(٣)، وفي سبيل ذلك قضى مجلس الدولة على أنه (رقابة القضاء الإداري ومحاكم مجلس الدولة على القرارات الإدارية هي رقابة مشروعية، تخضع لها القرارات المطعون فيها، لتزنها بميزان القانون والمشروعية والمصلحة العامة، فتلغيها أو توقف تنفيذها لو تبين صدورهما مخالفة لأحكام القانون بصفة عامة، أو لو ثبت إنحرافها عن الغاية الوحيدة التي حددها الدستور والقانون لسلامة تصرفات الإدارة وقراراتها، وهي تحقيق المصلحة العامة، إلى تحقيق غير ذلك من إغراض غير المشروعة لجهة الإدارة أو لأي من

(١) المادة (١٠/ثالثاً) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدّل.

(٢) ينظر/ د. محمد رفعت عبد الوهاب و أريج محمد عويضة، مرجع سابق، ص ٨٢.

(٣) ينظر/ د. احمد الموفي، بعض ملامح الاتجاهات الحديثة في الرقابة القضائية على السلطة التقديرية، مجلة مركز

صالح عبد الله كامل للاقتصاد الإسلامي، جامعة الأزهر، المجلد ٧، العدد ٢١، مصر، ٢٠٠٣، ص ٦٢٤.



العاملين فيها^(١)، وتمارس الرقابة القضائية على أعمال الإدارة من خلال دعويي إلغاء والتعويض، ودعوى إلغاء تهدف إلى إلغاء القرار الإداري المخالف للقانون واللوائح ومصادر المشروعية المختلفة، إذ تقتصر سلطة القاضي الإداري على فحص مشروعية القرار للتأكد من مدى توافقه مع القوانين ومن ثم إلغائه في حال وجود مخالفة^(٢).

وأما دعوى التعويض أو القضاء الكامل، فأنها تتعلق بحماية المراكز الموضوعية والشخصية للمتضرر من القرار الإداري، إذ ترفع للمطالبة بجبر الضرر سواء المادي أو النفسي الذي حدث نتيجة الخطأ الإداري، إذ تتسع سلطة القاضي الإداري في هذه الدعوى لتشمل تحديد المركز القانوني للطاعن، إضافة إلى بيان الحل الكامل للنزاع، وتعويض المتضرر من خلال ما يقوم به القاضي الإداري بتحديد ما يستحقه الموظف مثلاً من مزايا مالية نتيجة التعويض عن خطأ الإدارة في تأخير ترقية^(٣)، وفي هذا الشأن عدّ القضاء الإداري إن إلغاء قرار التخطي وما يترتب عليه من آثار، يعد بمثابة جبر للضرر الذي لحق بالطاعن الذي ينتفي معه ركن الضرر الموجب لتحريك المسؤولية الإدارية، وفي سبيل ذلك، فقد قضى بأن (مناط مسؤولية جهة الإدارة عن القرارات التي تصدرها هو وجود خطأ في جانبها، وإن يكون قرارها معيباً بأحد العيوب المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة، وإن يلحق بصاحب الشأن ضرر من جراء ذلك، وإن تقوم علاقة سببية بين الخطأ والضرر- القضاء بإلغاء القرار بتخطي صاحب الشأن في الترقية، وإعادة ترتيب أقدميته بين أقرانه، وصرف الفروق المالية نتيجة ذلك، يجبر الإضرار الإدارية

(١) الطعن رقم ٣٥٣٤ لسنة ٣٦ ق. عليا، جلسة ١٠/١٠/١٩٩٣، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة ٢٨/ج١، المبدأ ٤٩، ص ٤٨٨.

(٢) ينظر/ د. محمد رفعت عبد الوهاب، أصول القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ١١.

(٣) ينظر/ د. مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص ٢٧١.



والمالية التي تكون قد لحقت به، ويعد خير تعويض له، ومن ثم ينتفي ركن الضرر الموجب للمسئولية الإدارية^(١).

كما يمارس القضاء الإداري رقابته على مدى توافر شروط صحة الترقية سواء بالإلزامية أو الاختيار، فقد يتولى قضاء إلغاء بحث مدى توفر شرط المجموعة النوعية، إذ ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى القول بأن (المشرع أخذ بمعيار موضوعي قوامه استقلال المجموعات النوعية للوظائف في مجال الترقية، ومناطق ذلك إن يتم اعتماد جداول ترتيب وتوصيف الوظائف، فإذا تخلف ذلك فإنه يتعين اعتبار جميع العاملين بالجهة منتمين إلى مجموعة وظيفية واحدة فتتم ترقيتهم إلى الدرجات الأعلى في حدود النسب المقررة للترقية بالإلزامية على أساس الإلزامية المطلقة في الدرجة المالية السابقة)^(٢).

وكما يراقب القضاء الإداري عن مدى توافر شرط المؤهل والخبرة اللازمة للترقية وخصوصاً في مجال الترقية بالاختيار، إذ استقر قضاء مجلس الدولة على أنه (لا تتم الترقية إلا باستيفاء العامل الشروط المطلوبة لشغل الوظيفة الأعلى، سواء من حيث التأهيل العلمي أو مدة الخبرة المطلوبة أو غيرها من الاشتراطات المحددة في بطاقة الوصف، فإذا تضمن قرار الترقية شخصاً عين على زعم أنه يتوافر فيه شرط المؤهل، في حين أنه فاقده، وجب اعتبار القرار فاقداً لركن النية بالنسبة له، على وجهه يهبط به إلى درجة الإنعدام)^(٣).

(١) الطعن رقم ٣٦٣٣٠ لسنة ٥٩ ق. عليا، جلسة ٢٨/٦/٢٠١٤، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة ٥٩ ج ٢، المبدأ ٩٠/ج، ص ١٠٢٢.

(٢) القرار رقم ٦٦٠٢ لسنة ٤٤ ق. عليا، جلسة ١٩/١/٣٠٠٣، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة ٤٨، المبدأ ٤٣، ص ٣٤٧.

(٣) الطعن رقم ٤٤٥٩ لسنة ٣٥ ق. عليا، جلسة ١٦/١١/١٩٩٦، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الاتحادية العليا، السنة ٤٢، ج ١، المبدأ ١٤، ص ١٤٣.



كما يراقب القضاء الإداري عن مدى توافر المدة البيئية اللازمة لإجراء الترقية، والعبرة عند حساب المدة البيئية المطلوبة لشغل الوظيفة هي بتاريخ شغلها، إذ إعتباراً من هذا التاريخ يباشر الموظف واجبات ومسؤوليات وظيفته، التي تلهمه الخبرات والمهارات اللازمة لتأهيله بغية تدرجه في المنصب الأعلى^(١).

وقد استقر قضاء مجلس الدولة على أنه (عدم قضاء المدة البيئية اللازمة للترقية مخالفة يقف أثرها عند حد إلصاق شبه البطلان البسيط بالقرار، ولأترقى إلى المخالفة البسيطة التي تصم القرار بالإنعدام، ما لم يثبت في جانب العامل أنه أوقع الإدارة في تجهيل أو جهالة أو عدم احتراز بغش أو تدليس منه)^(٢).

كما يراقب القضاء الإداري مدى توافر شرط وجود الدرجة الشاغرة، وفي هذا استقر قضاء مجلس الدولة على أنه يجب لغرض الترقية إن تتوافر وظيفة ذات فئة مالية شاغرة^(٣)، وفي هذا الشأن قضى أنه (إذا كانت نية جهة الإدارة قد إنتهت إلى ترقية الطاعن إلى الدرجة الأولى اعتقاداً منها بخلو هذه الدرجة بترقية من كان يشغلها إلى درجة (كبير فنيين)، ثم ثبت لها عدم خلو تلك الدرجة، وإن الترقية تمت رفع الدرجة، فإن نية الجهة الإدارية في الترقية تكون قد تخلفت، ويكون القرار الصادر بالترقية قد شاب عيباً جسيم ينحدر به إلى درجة الإنعدام)^(٤).

وأما بخصوص الرقابة على ضوابط الترفيع وموانعه، ويعد تقرير كفاية الموظف العام من أهم ضابط للترقية، إذ تعد الرقابة القضائية على هذا الضابط أحد أهم صور الرقابة القضائية على قرارات

(١) ينظر/ الطعن رقم ١١٨ لسنة ٣٨ ق. عليا، جلسة ١٢/٨/١٩٩٨، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة ٤٠/ج ٢، المبدأ ٢٢٧، ص ٢١٩٢.

(٢) الطعن رقم ١٧٨٨ لسنة ٤١ ق. عليا، جلسة ٣١/١٢/٢٠٠٠، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة ٤٦ ج ١، المبدأ ٥٢، ص ٣٨٩.

(٣) ينظر/د. محمد أنس قاسم جعفر، المرجع السابق، ص ٣٠٦ وما بعدها.

(٤) الطعن رقم ٥٧٢٩ لسنة ٥٥ ق. عليا، جلسة ١٩/١١/٢٠١٦، حكم الدائرة الثانية، غير منشور.



الترفيه والترقية^(١)، إذ ترتب تقارير الكفاية آثاراً مهمة في حياة العامل العام الوظيفية، من خلال حصوله على المكافآت والعلاوات، بل حتى البقاء في الوظيفة ذاتها، وإن من هذه الآثار هو ترفيع وترقية الموظف العام^(٢)، إذ أكد القضاء الإداري على هذه الإلهمية، إذ قضى بأن (قياس كفاءة الاداء هو قرار إداري نهائي، يتضمّن حكماً على مبلغ كفاية الموظف العام الإدارية والفنية والقيادية " بالنسبة للوظائف القيادية"، وهو أمر يتعلق بسمعة الموظف وإعتباره، ويؤثر مالياً في الترقية، وفيما يتقرر منحه من علاوات تشجيعية)^(٣).

وأما ما يتعلق بالرقابة القضائية على موانع الترقية والترفيه، نجد إن قضاء مجلس الدولة قد وضع المبدأ العام الذي يحكم تلك الموانع، الذي من شأنه تقييد سلطة الإدارة في تقريرها، إذ قضى بأن (موانع الترقية هي أسباب تقوم بالعامل تحول دون ترقيتها، وهذه الموانع لا تقوم إلا بنص القانون، إذ من حق العامل إن يزاحم زملائه في الترقية إلى الوظيفة الأعلى، سواء كانت الترقية بإلأقدمية أم بإلأختيار، ما دام قد توافرت في حقه شرائطها وتكاملت عناصرها، ولا يجوز استبعاده من هذا التزام إلا بنص القانون)^(٤).

ومن آثار الرقابة القضائية على القرارات الإدارية، أما إن يجد القضاء إن القرار الإداري سليم من جميع عيوب إللغاء وموافق للقانون، حينئذ يقوم برفض الدعوى من الناحية الموضوعية، وأما إن يكون القرار الإداري مخالفاً للقانون، عندها يقوم القضاء بإلغاء القرار المعيب^(٥)، إذ نجد إن حدود سلطة القاضي الإداري المصري تتوقف عند حد إلغاء القرار الإداري دون إن تتخطاه إلى التعديل، إذ لا يستطيع

(١) هدى احمد صالح محمد، الترقية بالاختيار في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٢٠٩ وما بعدها.

(٢) ينظر/د. بكر قباني، د. محمود عاطف البنا، الرقابة الإدارية لأعمال الإدارة، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، مصر، ١٩٩٢، ص ١٨٧.

(٣) الطعن رقم ١٠٢٢ لسنة ٣٤ ق. عليا، جلسة ١٩٩٥/٣/٢٥، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة ٤٠/ج ٢، المبدأ ١٤٩، ص ١٤٧١.

(٤) الطعن رقم ٤٨٥ لسنة ٣٥ ق. عليا، جلسة ١٩٩٢/٥/١٦، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة ٣٧/ج ٢، المبدأ ١٥٥، ص ١٤٢٤.

(٥) ينظر/ د. وسام صبار العاني، مرجع سابق، ص ٣٠٩.



القاضي الإداري إن يذهب أكثر من ذلك، إذ ليس له أن يصدر أوامر إلى الإدارة للقيام بعمل أو إامتناع عن عمل، بل يترك أمر تعديل القرار الإداري إلى جهة الإدارة، كما لا يملك من باب أولى تعديل القرار المعيب ليمحو ما لحق به من عيوب^(١)، إذ إن المبدأ المستقر على في مجلس الدولة المصري أنه (لا تجاوز سلطة وولاية محاكم مجلس الدولة أعلاء الشرعية وسيادة القانون بالنسبة للقرارات الإدارية المخالفة للقانون الحكم بوقف تنفيذها أو إلغائها، فولاية محاكم مجلس الدولة بإعتبارها ولاية رقابة للمشروعية، ولاية بعدية تنصب على تصرف أو قرار إداري يصدر من الجهة الإدارية المختصة، ولا شأن للقضاء الإداري - أي محاكم مجلس الدولة - بتوجيه الجهات الإدارية المسبق وألزامها بتصرف محدد أو معين ولو كان سند ذلك أحكاماً تجد أساس الشرعية في الدستور أو القانون، فهذا المحاكم لاتحل محل الجهات الإدارية المختصة في أدائها لوظيفتها الإدارية في تسيير وإدارة المرافق العامة بإنتظام واطراد في مجال الخدمات أو الإنتاج، وذلك بحكم استقلال السلطة القضائية التي تباشرها المحاكم عموماً ومحاكم مجلس الدولة بينها عن السلطتين التنفيذية أو التشريعية بحكم صريح في مواد الدستور، ألذي يقوم على احترام مبدأ استقلال السلطات الثلاث في الدولة مع خضوعها لسلطة القانون....)^(٢).

وأما عن أثر حكم إللغاء على الترقية والترقية، فيما لو صدر قرار إداري يؤدي إلى حرمان الموظف العام من الترفيع أو الترقية، أي يكون ذلك بتخطيه في الترفيع أو الترقية، ثم قضي بإلغاء القرار، فإن ذلك يرتب حق موضوعي للطاعن في قرار الترفيع والترقية، إذ يتعين على جهة الإدارة تنفيذ الحكم القضائي من خلال إصدار قرار إداري بترقية الموظف العام إلى الوظيفة الأعلى التي يستحقها بموجب

(١) ينظر/ د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ٣٠٠.

(٢) الطعن رقم ٢٦٤٨ لسنة ٣٤ ق. عليا، جلسة ١٩٩٣/٢/٢٨، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة ٣٨/ج١، المبدأ ٧٥، ص ٧٠٦.



الحكم القضائي، التي حرم منها نتيجة القرار الملغى^(١)، إذ ذهب قضاء مجلس الدولة في هذا الشأن الى القول بأنه (يتحدد مدى الإلغاء وأثره بما بينته المحكمة في أسباب حكمها. الحكم بإرجاع الإلغائية في درجة مدير عام إلى تاريخ القرار المطعون فيه مع ما يترتب على ذلك من آثار لا يستتبع إعتبار المدعي مرقى بالحكم ذاته، وإنما بالقرار الذي يصدر من الإدارة تنفيذاً له. هذا القرار هو الذي ينشئ المراكز القانونية على مقتضى ما حكمت به المحكمة. تنفيذ الحكم يقتضي إعادة ترتيب الإوضاع كأثر للإلغاء إلى الوضع القانوني الصحيح وترتيب الإلغائيات بين المرقين أصلاً بالقرار المطعون فيه والمرقين حكماً بمقتضى قضاء الإلغاء. تحديد وضع الطاعن بين زملائه يعد من المسائل المتعلقة بتنفيذ الحكم وهي ناشئة بعده، ليس من شأن الحكم إن يتطرق إليها..مؤدى ذلك: أنه عند منازعة الطاعن في سلامة ما اتخذته الإدارة من إجراءات تنفيذاً للحكم يتعين إقامة دعوى جديدة في هذا الخصوص دون الطعن على الحكم الصادر لصالحه. أساس ذلك استقلال الوضع الجديد عن سابقه في الدعوى واختلاف سبب الطلب الجديد عن السبب الأصلي للدعوى)^(٢).

كما يرتب قرار إلغاء المتعلق بالترقية حقاً للطاعن يتمثل في ترقية الموظف إلى الدرجة التي يستحقها من تاريخ الاستحقاق، لذلك على الإدارة إن تبادر إلى إزالة جميع الآثار القانونية والمادية التي أفرزها القرار الملغى^(٣)، وقد بينا سلفاً بأن القضاء الإداري المصري يقف عند حد إلغاء القرار الإداري المعيب دون إن يملك سلطة تعديل أو أعمال آثاره، غير إن الفقه الإداري يرى أنه من

(١) ينظر/ د. عبد المنعم عبد العظيم جبره، آثار حكم الإلغاء، دراسة مقارنة في القانون المصري والفرنسي، سالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، سبتمبر ١٩٧٣، ص ٤٤٦.

(٢) الطعن رقم ٣٠٥ لسنة ٣٢ ق. عليا، جلسة ١٩٩٤/١/٢٢، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحمة الإدارية العليا، السن ٣٩/ج١، المبدأ ٦٩، ص ٧٠٥.

(٣) ينظر/ د. مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص ٢٥٩.



واجب الإدارة كنتيجة لا لغاء قرار التخطي في الترقية، منح المحكوم له كافة المستحقات المالية، أي يعامل المحكوم له مالياً كما لو كان قد تمت ترقيته بالفعل من تاريخ استحقاق الترقية^(١).

أما في دولة الإمارات العربية المتحدة، نجد إن التنظيم القضائي يأخذ بنظام القضاء الموحد، إذ إن القضاء العادي يختص بنظر كافة الدعاوى والمنازعات، وقد تناولنا ذلك سلفاً.

الفرع الثاني

رقابة القضاء الإداري على قرارات ترقية الموظف العام في العراق

أما في العراق، فقد نصّ قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ المعدّل، على أنه: (تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في صحة الأوامر والقرارات الإدارية الفردية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام التي لم يعين مرجع للطعن فيها بناءً على طلب من ذي مصلحة معلومة وحالة وممكنة (٠٠٠)^(٢)، يفهم من نصّ المادة إن مجلس شورى الدولة ينظر في جميع القرارات الإدارية، وبما إن قرار الترفيع (الترقية) قرار إداري، إذاً فهو يدخل ضمن اختصاصه، كما استثنت المادة المذكورة القرارات الإدارية التي حدد القانون لها مرجع للطعن من اختصاص مجلس شورى الدولة، إذ تعد رقابته على القرارات الإدارية رقابة مشروعية وملائمة وذلك بصريح نصّ قانون مجلس شورى الدولة، إذ نصّ على أنه (تبت محكمة القضاء الإداري في الطعن المقدم إليها، ولها إن تقرر رد الطعن أو إلغاء أو تعديل الأمر أو القرار المطعون فيه)^(٣)، إذ يملك قضاء مجلس الدولة من خلال سلطته الحلول محل الجهة الإدارية في تعديل الأمر أو القرار المطعون فيه، وله قاضٍ كقاضي إداري ألزام الجهة الإدارية بتنفيذ الأوامر التي تصدر

(١) ينظر/ د. عبد المنعم عبد العظيم جبرة، المرجع السابق، ص ٤٥١ وما بعدها

(٢) المادة (٥/رابعاً) من قانون مجلس شورى الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

(٣) المادة (٥/ثامناً/أ) من قانون مجلس شورى الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ المعدّل.



عنه^(١)، وبذلك فإن مجلس الدولة يمارس رقابته على القرارات الإدارية الصادرة من جهة الإدارة من خلال دعويي الإلغاء والتعويض، فله في سبيل ذلك إلغاء وتعديل القرار الإداري والحلول محل الإدارة في التعويض.

ويمارس القضاء الإداري رقابته على قرارات الترفيع (الترقية) من خلال مدى توافر شروط صحة الترقية سواء بالاقدمية أو الاختيار، وفي سبيل ذلك ومن المبادئ القانونية التي نص عليها مجلس الدولة (يجوز ترفيع الموظف بشرط وجود وظيفة شاغرة تعادل أو تفوق الوظيفة المراد الترفيع إليها) وفي سبيل ذلك قام المميز رئيس هيئة السياحة . اضافة لوظيفته دعواه ضد المميز عليه:

اقام المدعي (المميز عليه) م. ح . ص الموظف بعنوان مدير لدى المميز . اضافة لوظيفته الدعوى امام مجلس الانضباط العام يدعي فيها بان دائرته رفضت تغيير عنوانه الى خبير او مدير اقدم بتاريخ ٢٠/١٠/٢٠٠٥ قرر مجلس الانضباط العام الزام المدعي عليه (المميز) بمنح المدعي عليه الدرجة الوظيفية المطالب بها بتاريخ ٢٥/١/٢٠٠٦ قررت الهيئة العامة نقض الحكم وعند اعادة الاضبارة مجدداً. قرر مجلس الانضباط العام بقراره المؤرخ ١٥/٦/٢٠٠٦ وبعدد اضبارة (٢٣١/٦/٢٠٠٤) الزام المدعي عليه بترفيع المدعي الى وظيفته مدير اقدم . ولعدم قناعة المميز بالقرار المذكور فقد بادر الى الطعن به تمييزاً لدى الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة بلائحته المؤرخة في ٢٨/٦/٢٠٠٦ طالباً نقضه للأسباب الواردة فيها.

القرار

- لدى التدقيق والمداولة وجدت الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة ان الطعن التمييزي مقدم ضمن المدة القانونية فقررت قبوله شكلاً ولدى عطف النظر في الحكم المميز وجد ان المدعي يعمل لدى المدعي عليه بعنوان مدير منذ عام ١٩٩٤ ويطلب تغيير عنوانه الى مدير اقدم باعتباره حاصل على

(١) ينظر/ د. وسام صبار العاني، المرجع السابق، ص ٣١٠.



شهادة الماجستير ولديه خدمة وظيفية بعنوان مدير تزيد على احدى عشرة سنة وحيث ان المادة التاسعة عشرة من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ تجيز ترفيع الموظف بشرط وجود وظيفة شاغرة تعادل او تفوق الوظيفة المراد الترفيع اليها وحيث ان الفقرة (٦) من القسم (٦) من امر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٣ تجيز ترقية الموظف في حالة وجود وظيفة شاغرة في الدرجة التالية الاعلى وحيث ان هيئة السياحة ايدت وجود وظيفة (مدير اقدم) شاغرة في ملاك هيئة السياحة وحيث ان الشروط القانونية للترفيع الى الوظيفة المطلوب متوفرة في المدعي حيث انه حاصل على شهادة الماجستير في الدراسات السياحية ولديه خدمة وظيفية تزيد على (٢٥) سنة وبدرجة مدير احدى عشرة سنة واجتاز عدة دورات بالسياحة وحيث ان مجلس الانضباط العام واتباعاً لقرار الهيئة العامة قد التزم بوجهة النظر القانونية هذه وقضى بالزام المدعي عليه ترفيع المدعي الى وظيفة مدير اقدم عليه تقرر تصديق قرار الحكم المميز ورد الطعون التمييزية وتحميل المميز رسم التمييز وصدر القرار بالاتفاق في ١٧/شعبان/١٤٢٧هـ الموافق ١١/٩/٢٠٠٦ م.

كما يتولى القضاء الإداري البحث عن مدى توافر شرط المؤهل العلمي والخبرة اللازمة وتوافر شرط وجود الدرجة الشاغرة وعن مدى توافر شرط المدة البينية اللازمة لإجراء الترقية، ومن المبادئ التي قررتها الهيئة العامة لمجلس الدولة فيما يتعلق بالترقية ما يلي: (إن ترقية الموظف يتطلب إضافة إلى الخدمة وجود درجة شاغرة في الملاك) واستناداً لهذا المبدأ أصدرت الهيئة العامة لمجلس الدولة قرارها الآتي: (لدى التدقيق والمداولة من الهيئة العامة لمجلس الدولة وجد إن الطعن التمييزي مقدم ضمن المدة القانونية فقرر قبوله شكلاً ولدى عطف النظر على الحكم المميز وجد أنه صحيح وموافق للقانون ذلك إن المدعية (المميزة) تعمل موظفة في مكتب المفتش العام التابع إلى وزارة العدل وقدمت طلبتً لغرض ترفيعها إلى الدرجة الأولى وقد رفض طلبها في حينه لعدم وجود درجة وظيفية شاغرة في الملاك وقد فاتح مكتب المفتش العام في الوزارة المذكورة وزارة المالية لغرض حذف واستحداث الدرجة الوظيفية ولم يتم



استحداثها حتى وقت إقامة الدعوى وإذ إن ترقية الموظف من درجة إلى درجة أخرى يتطلب توافر درجة وظيفية شاغرة استناداً إلى أحكام الفقرة (١) من البند (ثانياً) من المادة (٦) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ وإذ إن محكمة قضاء الموظفين قد التزمت بوجهة النظر القانونية هذه وقضى برد الدعوى لا قامتها على غير سند من القانون، إذا قرر تصديق الحكم المميز ورد الطعون التمييزية وتحميل المميز الرسم التمييزي....)^(١).

ومما تقدم يرى الباحث إن صلاحيات القضاء الإداري العراقي أوسع من صلاحيات قضاء الدول المقارنة، إذ يعد قضاء الدول المقارنة قضاء مشروعية، إذ ينظر في إلغاء القرار الإداري من عدمه، أما في العراق، فيعد القضاء الإداري العراقي قضاء مشروعية وملائمة للعقوبات الانضباطية والقرارات التنظيمية أي بالقضاء الكامل أو قضاء التعويض، وبهذا حسنا فعل المشرع العراقي عندما جعل القضاء الإداري قضاء مشروعية وملائمة كي يتسنى للموظف الطعن امامه بقرارات الادارة التعسفية والعقوبات الانضباطية غير الملائمة للمخالفة.

(١) قرار الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة رقم ١٤١ / انضباط / تمييز / ٢٠١١ في ٢١ / ٤ / ٢٠١١.

الخاتمة

الخاتمة:

الحمد لله وبعد إن إنتهينا من البحث في موضوع الرسالة الموسومة (دور مجلس الخدمة العامة ألاتحادى فى ترقية الموظفين بالعراق) نتناول ما توصلنا إليه من استنتاجات ثم بيان التوصيات التى توصلنا إليها على وفقاً لما يلي:

أولاً: الاستنتاجات:

أولاً: يعد مجلس الخدمة العامة ألاتحادى هيئة مستقلة تتمتع بألاستقلال الإدارى والمالى والفنى تتولى ترقية الموظفين استناداً إلى نصّ المادة (١٠٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ونصّت المادة (٩) من قانون مجلس الخدمة العامة ألاتحادى رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩.

ثانياً: خلصت الدراسة إلى إن قانون مجلس الخدمة العامة ألاتحادى رقم(٤) لسنة ٢٠٠٩ المعدل، نصّ على أنشأ خمس دوائر تكون بمستوى مديرية عامة إضافة إلى معهد الوظيفة العامة ومكتب رئيس المجلس، كما أضاف النظام الداخلى رقم (١) لسنة ٢٠٢١، إلى مهام تشكيلات مجلس الخدمة العامة ألاتحادى وتقسيماتها تشكيلات أخرى، تكون كل منها بمستوى مديرية عامة تتبعها عدّة أقسام ويتكون كل منها من عدّة شعب.

ثالثاً: تبين من خلال الدراسة إلى إن تعيين رئيس وأعضاء مجلس الخدمة العامة ألاتحادى يتم من خلال التصويت عليهم من قبل أعضاء مجلس النواب العراقى، فضلاً عن ذلك فأن مجلس الخدمة العامة ألاتحادى يعد هيئة تابعة لمجلس النواب.

رابعاً: تناقض أختصاص مجلس الخدمة العامة ألاتحادى ألقانونى مع أختصاصه الواقعى كون نعت المجلس بمجلس الخدمة العامة ألاتحادى يدخل فى أختصاصه الوظائف العسكرية والخدمة المدنية فى إقليم كردستان وهذا يجافى الحقيقة.

خامساً: خلصت الدراسة إلى إن المشرع العراقي لم يفرق بين مصطلح الترقية وبين مصطلح الترفيع، لأن مصطلح الترفيع يدل على مصطلح الترقية من درجة وظيفية أدنى إلى درجة وظيفية أعلى.

سادساً: إنتهت الدراسة إلى إن للترقية شروط وموانع، لا يمكن للموظف الترقية إلى درجة وظيفية أعلى دون إن تتوافر في الموظف تلك الشروط، وموانع تحجب الترقية عن الموظف العام رغم توافر شروط الترقية فيه.

سابعاً: إن ترقية الموظفين واقعياً من أختصاص الوزير المختص أو رئيس الجهة غير مرتبطة بوزارة بعد تشكيل لجنة بأمر الوزير المختص أو رئيس الجهة غير مرتبطة بوزارة تتولى النظر في ترقية الموظفين من توافر الشروط من عدمه، وتخضع ترقية الموظفين للوزير المختص أو رئيس الجهة غير مرتبطة بوزارة استناداً إلى قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل بالقانون رقم (١٠٣) لسنة ٢٠١٢، وأما قانوناً يكون ذلك من أختصاص مجلس الخدمة العامة الإتحادي.

ثامناً: تعارض المادة (٧/ثانياً) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل بالقانون رقم (١٠٣) لسنة ٢٠١٢ مع نص المادة (١٠٧) من دستور جمهورية العراق. تاسعاً: لا يرقى الموظف العام تلقائياً، بل وضع المشرع لها شروطاً يجب إن تتوفر في الموظف كي يرقى.

عاشراً: من الضمانات التي أوجدها المشرع لحماية الموظف من تعسف الإدارة خضوع قرارات ترقية الموظف العام للرقابة الإدارية والقضائية ورقابة الهيئات المستقلة في حال لحق الموظف غبن من ذلك القرار.

ثانياً: التوصيات:

أولاً: نقترح على المشرع العراقي تغيير أسم مجلس الخدمة العامة الإتحادي إلى مجلس الخدمة المدنية كون الإخير يتناسب مع نطاق اختصاصه، لأن الإسم الأول يمد نطاق اختصاصه إلى الوظائف العسكرية والخدمة المدنية في إقليم كردستان وهذا يجافي الواقع العملي.

ثانياً: نهيب بالمشرع العراقي إلغاء نصّ الفقرة ثانياً من المادة (٧) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدّل بالقانون رقم (١٠٣) لسنة ٢٠١٢ كونها تتعارض مع نصّ المادة (١٠٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

ثالثاً: نأمل من مجلس الخدمة العامة الإتحادي ممارسة اختصاصه المتمثل بترقية الموظفين كونه حقاً كفله الدستور وقانون مجلس الخدمة العامة الإتحادي.

رابعاً: ندعو المشرع العراقي لإلбетعاد عن الخلط بين مصطلح الترقية ومصطلح الترفيع لأن لكل منهما دلالة تختلف عن الأخرى على غرار ما متبع في الدول المقارنة.

خامساً: ليس من حكمة التشريع إن يكون هنالك قانونان تتولى تنظيم الوظيفة المدنية، هما قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ وقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨، لذلك نقترح على المشرع العراقي لإلбетعاد عن ازدواجية القوانين التي تتولى تنظيم الخدمة المدنية من خلال دمجها في قانون واحد.

سادساً: نقترح على المشرع منح ديوان الرقابة المالية اختصاصات واسعة تتناسب مع الدور الذي يقوم به على غرار اختصاصات جهاز الأمارات للمحاسبة ليتمكن من معالجة الفساد المالي والإداري في مفاصل الدولة.

سابعاً: نقترح على المشرع العراقي تشكيل محاكم تأديبية ذات اختصاص قضائي تتولى فرض العقوبات على الموظف أسوة بالتشريعات المقارنة بغية تحديد جهة واحدة مختصة في ذلك بدلاً من تعدد الجهات.

ثامنا: من شروط ترقية الموظف العام هو توافر درجة شاغرة التي أشرطها قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ وقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ وبخلاف ذلك فإن الموظف يمنح علاوة سنوية وتعني حركة الموظف داخل الدرجة الواحدة، إذ تكون آثار هذا الشرط مساوية لآثار العقوبة الانضباطية، لذلك ندعو المشرع العراقي منح زيادة مالية للموظف لحين توفر الوظيفة الشاغرة تلافياً للاحباط الذي ربما يصيبه.

تاسعا: إن المشرع العراقي لم يمنح محكمة قضاء الموظفين صلاحية تعويض الموظف العام في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ وقانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ نتيجة حرمانه من الترقية بسبب تعسف الإدارة أسوة بصلاحيات القضاء الإداري إلغاء وتعويضاً عن القرارات الداري غير المشروعة، لذلك ندعو المشرع العراقي منح محكمة قضاء الموظفين صلاحية التعويض أسوة محكمة القضاء الإداري.

عاشرا: نأمل من المشرع العراقي استحداث قانون للخدمة المدنية يواكب التطورات التي طرأت على الوظيفة العامة لمعالجة العديد من القضايا ومواكبة قوانين الخدمة المدنية في الدول المتقدمة.

المصادر



المصادر والمراجع

القرآن الكريم

أولاً: الكتب:

١. إبراهيم عبد العزيز شيجا، رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة، مبدأ المشروعية، ٢٠١٨.
٢. إبراهيم محمد علي، القضاء الإداري، قضاء إلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ٢٠٠٤.
٣. أحمد دلاور أحمد، الرقابة الإدارية والمالية على الإدارة، (دراسة مقارنة)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، ٢٠١٦.
٤. أحمد يوسف محمد علي، التظلم الإداري في ضوء الفقه والقضاء، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، ٢٠١١.
٥. أريج محمود عويضة، مبادئ القانون الإداري، الوسائل القانونية للسلطة العامة، دار الهدى للطبوعات، الإسكندرية، مصر، ٢٠١٨.
٦. أشرف السيد حامد قبال، دور الأجهزة الرقابية في الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنوفية، ٢٠٠٠.
٧. أنور احمد أرسلان، وسيط القانون الإداري، ط ١، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٩٨.
٨. أنور احمد أرسلان، أصول الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥.
٩. أنور احمد أرسلان، نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، مكتبة النهضة العربية، مصر، ١٩٨٣.
١٠. أنور احمد أرسلان، نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي، القاهرة، مصر، ١٩٨٣.
١١. أنور احمد أرسلان، نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، بدون طبعة، مكتبة النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٣.
١٢. أيمن فتحي محمد عفيفي، القانون الإداري، عمال وأعمال الإدارة، الإسكندرية، مصر، ٢٠٢٠.
١٣. أيمن فتحي محمد عفيفي، الوجيز في النظام التأديبي، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر.

١٤. أيمن فتحي محمد عفيفي، نظام الخدمة المدنية، دراسة تطبيقية لنظرية الوظيفة العامة وتطورها في مصر وفرنسا، ط ١، الحصري للطباعة، الإسكندرية، مصر، ٢٠١٨.
١٥. بكر قباني، د. محمود عاطف البناء، الرقابة الإدارية لأعمال الإدارة، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، مصر، ١٩٩٢.
١٦. جبار وحيد حسن، النظام القانوني للوظيفة العامة في جمهورية العراق، ط ١، مكتبة القانون والقضاء، ٢٠٢١.
١٧. جورج فوديل و بيار ديلفولفية ، القانون الإداري ، ج ٢ ، ط ١ ، ترجمة منصّور القاضي، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع ، بيروت ٢٠٠٨.
١٨. حبيب الهرمزي، الرقابة على المؤسسات العامة في التشريع العراقي، دراسة مقارنة، مطبعة إلاوقاف، بغداد، ١٩٧٠.
١٩. حمدي أبو النور السيد، الشامل في القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، ط ١، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، العين، الإمارات العربية المتحدة ٢٠١٣.
٢٠. حمدي أمين عبد الهادي، الخدمة المدنية في الدول العربية، ج ١، مطبعة المعارف، بغداد ١٩٧٠.
٢١. حمدي أمين عبد الهادي، نظرية الكفاية في الوظيفة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر ١٩٦٦.
٢٢. رأفت دسوقي، الوسيط في شرح قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، ط ١، المصرية للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، ٢٠١٩.
٢٣. رجب عبد الحكيم سليم، الوظيفة العامة في قانون الخدمة المدنية، الهيئة المصرية العامة للكتب، القاهرة، ٢٠١٩.
٢٤. رياض عبد عيسى الزهيري، أساس القانون الإداري، ط ١، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٦.
٢٥. سليمان الطماوي، إلاس العامة لنظم الترقية والترفيه، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، العدد ٣٣، ١٩٦٨.
٢٦. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، ١٩٨٧.
٢٧. سليمان الطماوي، مبادئ علم الإدارة، دار الفكر العربي، ١٩٦٩، ط ٤.
٢٨. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين الشمس، ١٩٨٢.



٢٩. سليمان محمد المطأوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩١.
٣٠. سمير صادق، رفع دعوى إلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، ١٩٦٩.
٣١. سمير عبد الله سعد، شرح أحكام قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، منشأة المعارف، الإسكندرية ٢٠١٨.
٣٢. صادق احمد علي النفيش، الرقابة على الأنفاق العام (دراسة مقارنة)، مكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، ٢٠١٨.
٣٣. صدام حسين ياسين العبيدي، استغلال الموظف العام لمنصبه الوظيفي وعلاجه في الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، ط ١، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، ٢٠١٩.
٣٤. صلاح الدين فوزي ، الوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة ، دراسة تحليلية لقانون الخدمة المدنية رقم (٨) لسنة ١٩٧٣ (الملغى) ، لسنة ١٩٨٩.
٣٥. صلاح سيد عبد العال ، شرح أحكام قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٧.
٣٦. طعيمه الجرف، القانون الإداري، دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، مصر، ١٩٧٧.
٣٧. عاطف عبد الله المكأوي، التفويض الإداري، ط ١، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، ٢٠١٥.
٣٨. عباس الحميري، إدارة الخدمة المدنية والوظيفة العامة ، ط ٢، مطبعة رشاد برس ، بيروت ، ٢٠١٥.
٣٩. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة القانونية، ط ١، مطبعة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٣.
٤٠. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، أحكام التظلم الإداري في القانون المصري والكويتي، دراسة فقهية وقضائية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ١٩٩٧.
٤١. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات وقف تنفيذه، دار محمود، القاهرة، مصر، ٢٠١٥.
٤٢. عبد العظيم عبد الحميد، شرط المصلحة في دعوى إلغاء، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية القاهرة ١٩٩٤.

٤٣. عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية للعاملين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة ، دار الفكر العربي، القاهرة.
٤٤. عبد الوهاب عبد الرزاق التحافي، النظرية العامة لحقوق وواجبات العاملين في الدولة، ط ١، شركة أسيا للطبع والنشر، بغداد، العراق، ١٩٨٤.
٤٥. عثمان سلمان غيلان العبودي، شرح أحكام قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، ط ١، ٢٠١٠.
٤٦. عدنان عاجل عبيد ، القانون الدستوري - النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق، ط ٣، مؤسسة النبرأس للطباعة والنشر والتوزيع، النجف لإشرف، العراق ٢٠١٣.
٤٧. عدنان عاجل عبيد، جودة أحكام المحكمة الاتحادية العليا في العراق، ط ١، مكتبة دار السلام القانونية، النجف لإشرف، ٢٠٢١ .
٤٨. عدنان عاجل عبيد، ود، غازي فيصل مهدي ، القضاء الإداري، ط ١، مكتبة دار السلام القانونية، النجف لإشرف، ٢٠١٧.
٤٩. علاء الدين محمد حمدان، موانع الترقية (الترفيغ) في مجال الوظيفة العامة ، دراسة مقارنة، ط ١، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، مصر، ٢٠١٧.
٥٠. علي نجيب حمزة، النظام القانون للهيئات المستقلة في غير المجال إالاقتصادي (دراسة مقارنة)، مكتبة السنهاوري، بيروت، ٢٠١٧.
٥١. غازي فيصل مهدي، شرح أحكام قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع إالاقتصادي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١، مطبعة العزة، بغداد، العراق، ٢٠٠١.
٥٢. فؤاد احمد عامر، ميعاد رفع دعوى إالغاء في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠١.
٥٣. فؤاد العطار، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٨٧.
٥٤. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٨.
٥٥. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، ١٩٩٥.
٥٦. مازن ليلو راضي ، أصول القضاء الإداري، ط ٤، دار المسلة للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد، العراق، ٢٠١٧.

٥٧. محمد إبراهيم خيرى الوكيل، التظلم الإداري، ط١، دار الفكر والقانون، المنصورة، الدقهلية، مصر، ٢٠١١.
٥٨. محمد احمد عبد الحميد، شرح قانون الخدمة المدني في ضوء الفقه والقضاء وإفتاء مجلس الدولة، ط ١، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٨.
٥٩. محمد احمد عبد الحميد، شرح قانون الخدمة المدني في ضوء الفقه والقضاء وإفتاء مجلس الدولة، ط ١، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٨.
٦٠. محمد احمد عبد اللاه محمد ، الوظيفة العامة ط ١، المكتب الجامعي لإاذ ، الإسكندرية ، ٢٠١٥.
٦١. محمد الشافعي أبو رأس، القانون الإداري، بدون طبعة، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٩٠.
٦٢. محمد إنس جعفر، و د. اشرف إنس جعفر ، الوظيفة العامة، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٣.
٦٣. محمد إنس قاسم جعفر، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة.
٦٤. محمد إنس قاسم جعفر، نظم الترقية في الوظيفة العامة، ط ٢، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر ١٩٩٦.
٦٥. محمد حلمي أبو العلا، البطء في التقاضي، لإسباب والحلول، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر ٢٠١٥.
٦٦. محمد رفعت عبد الوهاب، أريج محمود عويضة، القضاء الإداري لمبدأ المشروعية أو سيادة القانون-الأختصاص القضائي لمجلس الدولة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، ٢٠١٧.
٦٧. محمد رفعت عبد الوهاب، أصول القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، ٢٠١٧.
٦٨. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الإداري، نظام الموظفون العموميون في مصر، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، ٢٠١٧.
٦٩. محمد فتحي محمد حسنين، الحماية الدستورية للموظف العام، (دراسة مقارنة) مطبعة إلهرام، ١٩٩٧.
٧٠. محمد فؤاد عبد الباسط، أعمال السلطة الإدارية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ١٩٨٩.
٧١. محمد فؤاد مهنا، سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها في ضوء مبادئ علم التنظيم، دار المعارف، القاهرة، ١٩٦٧.

٧٢. محمد كامل ليلة، الرقابة على إهمال الإدارة، الرقابة القضائية-القضاء الإداري، دراسة، مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر ١٩٦٧.
٧٣. محمود حلمي، نظام العاملين المدنيين بالجهاز الإداري، ط ١، دار المعارف.
٧٤. مصطفى إبراهيم جمعة، شرح قانون الخدمة المدنية المصري في ضوء الفقه وقضاء وإفتاء مجلس الدولة.
٧٥. مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري طبقاً لقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، ط ٢، مطبعة الأمانة، القاهرة، مصر، ١٩٧٨.
٧٦. مصطفى محمد موسى، شرح قانون الخدمة المدنية المصري، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٩.
٧٧. مفتاح خليفة عبد الحميد، النظام القانوني للتظلم الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠١٧.
٧٨. ميادة عبد القادر إسماعيل، ولاية النيابة الإدارية بتوقيع الجزاء إن التأديبية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر ٢٠١٩.
٧٩. نجيب خلف احمد و د. محمد علي جواد، القضاء الإداري، ط ٣، الجامعة المستنصرية، كلية القانون، ٢٠١٣.
٨٠. نواف سالم كنعان، الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة، شرح لقانون الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١، الطبعة الأولى، مطبعة الجامعة ، لسنة ٢٠٠٨..
٨١. هاني علي الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط ١، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان الأردن ، ٢٠٠٧ ، ص ٢٩٧.
٨٢. وسام صبار العائني، القضاء الإداري، ط ١، مكتبة السنهوري، العراق، ٢٠١٥.

ثانياً : الإطار:

١. أبراهيم طه الفياض، مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها في العراق، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق بجامعة القاهرة، ١٩٧٣.
٢. أحمد يوسف محمد علي، التظلم الإداري وميعاد دعوى إلغاء، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة طنطا الغربية، مصر، ٢٠٠٥.



٣. عبد الرحمن نورجان إلابوي، القضاء الإداري في العراق، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق بجامعة القاهرة، ١٩٦٥.
٤. عبد المنعم عبد العظيم جبره، آثار حكم إلغاء، دراسة مقارنة في القانون المصري والفرنسي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، سبتمبر ١٩٧٣.
٥. عطا الله جويعد الصرأيرة، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في النظام الأردني (دراسة مقارنة) مع النظامين الإنكليزي والمصري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، ١٩٩٩.
٦. غازي فيصل مهدي، النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة في العراق (دراسة مقارنة) أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون جامعة بغداد، ١٩٩٢.
٧. قيصر صاحب كيكو، سلطة ومسؤولية الهيئات المستقلة في العراق، دراسة مقارنة، أطروحة مقدمة إلى كلية الحقوق في الجامعة الإسلامية، لبنان، ٢٠٢٠.
٨. كلاويش مصطفى إبراهيم الزلمي، نظام المفتش العام وتطبيقه في العراق، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، بغداد، ٢٠٠٦.
٩. محمد احمد مصطفى عبد الرحمن، الإجراءات الاحتياطية للتأديب في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، القاهرة، مصر، ١٩٩٠.
١٠. وليد سعود القاضي، ترقية الموظف العام في نظام الخدمة المدنية الأردني والنظم المقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، عين الشمس، القاهرة، ٢٠١٠.

ثالثاً: الرسائل:

١. احمد محمود احمد الربيعي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الموصل، ٢٠٠٣.
٢. أريج طالب الزبيدي، العوامل المؤثرة في تحديد راتب الموظف، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٥.
٣. امجد ناظم صاحب نصيف الفتلاوي، أختصاص هيئة النزاهة في التحري والتحقيق في قضايا الفساد الحكومي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٠.

٤. إنتصار شلال مارد القرشي، حجية القرار الإداري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، العراق، ٢٠٠١.
٥. باخمو مصطفى وعزيز عبد القادر، المرقق العام ورهان تحسين الخدمة العمومية في الجزائر، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق في جامعة احمد دراية أدرار، الجزائر، ٢٠١٩.
٦. سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة في القانون العراقي، رسالة ماجستير، جامعة صلاح الدين، أربيل، ٢٠٠٨.
٧. عبد الزهرة ناصر الدليمي، مجلس الخدمة واهميه في الوظيفة العامة، رسالة ماجستير قدمت إلى كلية القانون جامعة بغداد ١٩٧٣.
٨. عصمت عبد الكريم خليفة، نظام الترقية في الوظيفة العمومية في الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، ١٩٨١.
٩. محمد شطيخ الخيلي، نظام الترقية (الترفيع) في الوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة مقارنة مع المملكة الأردنية الهاشمية ، رسالة ماجستير، كلية الدراسات القانونية العليا، جامعة عمان للدراسات العليا ٢٠٠٦.
١٠. هدى أحمد صالح محمد، الترقية بالأختيار في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر.

رابعاً: البحوث والمقالات:

١. أحمد احمد الموفي، بعض ملامح إلتجاهات الحديثة في الرقابة القضائية على السلطة التقديرية، مجلة مركز صالح عبد الله كامل للاقتصاد الإسلامي، جامعة إلازهر، المجلد ٧، العدد ٢١، مصر، ٢٠٠٣.
٢. أحمد محمود احمد الربيعي، موانع ترفيع الموظف العام، دراسة مقارنة، مجلة الرافدين للحقوق، كلية الحقوق، جامعة الوصل، مج ١٨، العدد ٨٣، السنة ٢٠، العراق، ٢٠١٨.
٣. أمال يعيش تمام، السلطات الإدارية المستقلة وإشكاليه التكيف القانوني، بحث منشور في مجلة البحوث القانونية والسياسية، جامعة د. مولاي طاهر بسعيدة، العدد العاشر، الجزائر، ٢٠١٨.

٤. أنسام علي عبد الله، حماية حق الموظف العام في الترقية، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق، كلية الحقوق، جامعة الموصل، المجلد ١٢، العدد ٥٤.
٥. جاسم محمد خلف الحديثي، نبذة موجزة عن ديوان الرقابة المالية لجمهورية العراق، مجلة الرقابة المالية، السنة الحادية عشر، العدد ٣١، ١٩٩٧.
٦. حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة وإشكاليته الاستقلال، بحث منشور في بحث منشور على الموقع الإلكتروني <http://www.sciencesiuridiiguse.ahlamntada.net/> ١٣٥٦ topic تاريخ لزيارة ٢٠٢٤/١/١.
٧. زينة صاحب كوزان وسلمان كامل سلمان الجبوري، النظام القانوني لمجلس الخدمة العامة للإتحادي في العراق، بحث منشور في مجلة المعهد، العدد (٥) لسنة ٢٠٢١.
٨. سمير حدري، استقلال الهيئات المستقلة، بحث منشور، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الأول، السنة الثامنة ٢٠١٦.
٩. شريف عيسى، إقالة السيبي رؤساء الأجهزة الرقابية تصفية حسابات أم تطهير، مقال منشور على الموقع www.almalnews.com.
١٠. صندوق النقد العربي، نافذة على طريق الإصلاح - إصلاحات نظام الخدمة المدنية في الدول العربية، تقرير منشور على الموقع <https://www.amf.org.ae>.
١١. علي احمد اللهبي، إنتداب الموظف وأعارته في القانون العراقي، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، المجلد ٩، العدد ١٧، ٢٠٠٦.
١٢. علي فاضل فوزي، قراءة تصحيحية لقانون مجلس الخدمة العامة للإتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩، بحث منشور في مجلة الحقوق، الجامعة المستنصرية، كلية القانون، المجلد ٤، الإصدار ١٨، ٢٠١٢.
١٣. عمرو فؤاد بركات، الترقية وأثر الحكم بإلغائها، مجلة العلوم الإدارية، تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، السنة الثامنة والعشرون، العدد الأول، ١٩٨٦.
١٤. فارس عبد الرحيم حاتم، طبيعة الهيئات المستقلة في ظل الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة كلية الدراسات الإنسانية الجامعة، النجف لإشراف، العدد ٣/٢٠١٣.



١٥. مهدي حمدي مهدي الزهيري، أثر سحب اليد على الراتب والترفيغ في القانون العراقي، دراسة مقارنة، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة ديالى، المجلد السادس، العدد الأول، ٢٠١٧.

١٦. هشام جميل كمال إرحيم، مجلس الخدمة العامة للإتحادي بين الرقابة والاستقلالية في العراق، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة تكريت، العدد ٢٠، ٢٠١٧، المجلد ٦.

١٧. ياسين نور كريم، تقويم أداء الموظفين ودوره في مكافحة الفساد الإداري والمالي، مجلة أهل البيت، المجلد ١، العدد ٢٣، العراق، ٢٠١٩.

خامساً: الدساتير والقوانين:

أ - الدساتير:

١. القانون الأساسي في العراق لسنة ١٩٢٥، تاريخ التشريع ١/١/١٩٢٥، مجموعة القوانين والأنظمة، تاريخ ١٩٢٥.

٢. دستور جمهورية العراق المؤقت لسنة ١٩٥٨، منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٢ في ١٢/٢٨/١٩٥٨.

٣. دستور الجمهورية العراقية المؤقت لسنة ١٩٦٣، منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٧٩٥ في ١٩٦٣/٤/٢١.

٤. دستور الجمهورية العربية المتحدة لسنة ١٩٦٤ المنشور في الجريدة الرسمية (بالعدد ٦٩ تابع أ) في ٢٤ مارس سنة ١٩٦٤.

٥. دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١، منشور في الجريدة الرسمية، العدد ١، السنة الأولى، في ٣١/١٢/١٩٧١.

٦. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٢ في ٢٨ كانون الأول ٢٠٠٥.

٧. الدستور المصري لسنة ٢٠١٢، منشور في الجريدة الرسمية بالعدد (٥١) مكرر (ب) في ٢٥ ديسمبر ٢٠١٢.

٨. دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤، منشور في الجريدة الرسمية بالعدد ٣ مكرر (أ) في ١٨ يناير سنة ٢٠١٤.



ب - القوانين:

١. قانون الخدمة المدنية رقم (١٠٣) لسنة ١٩٣١، منشور في الوقائع العراقية بالعدد ١٠٧١ لسنة ١٩٣١/١٢/١٩ في.
٢. قانون الخدمة المدنية رقم (٦٤) لسنة ١٩٣٩، منشور بالوقائع العراقية بالعدد ١٧٥٣ في ١٩٣٩ / ١١ / ١٨ .
٣. قانون ديوان الموظفين المصري (الملغى) رقم (١٩٠) لسنة ١٩٥١. منشور في الجريدة الرسمية بالعدد ٦٩ لسنة ١٩٥١.
٤. قانون ديوان الموظفين المصري رقم (١٥٨) لسنة ١٩٥٢ الملغى، منشور في الوقائع المصرية بالعدد ١٢٤ في ٢١ أغسطس سنة ١٩٥٢.
٥. قانون ديوان الموظفين المصري رقم (٧٨) لسنة ١٩٥٢ الملغى، منشور في الوقائع المصرية بالعدد ٩٠ مكرر(أ)، غير اعتيادي في ٧ يونيو ١٩٥٢.
٦. قانون رقم (١٦٥) لسنة ١٩٥٥، منشور في الوقائع المصرية بالعدد ٢٥ مكرر (غير اعتيادي) في ٢٩ مارس سنة ١٩٥٥.
٧. قانون الخدمة المدنية رقم (٥٥) لسنة ١٩٥٦ الملغى، منشور في الوقائع العراقية بالعدد (٣٨٠٤) في ١٩٥٦/٦/١٢.
٨. القانون المصري لسنة ١٩٥٦، المنشور في الوقائع المصرية بالعدد (٥ مكرر) في ١٩٥٦/١/١٦.
٩. القانون رقم (٥٥) لسنة ١٩٥٩، منشور في الجريدة الرسمية بالعدد ٣٣ مكرر (غير اعتيادي) في ٢١ فبراير سنة ١٩٥٩.
١٠. قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠، منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٣٠٠ في ١٩٦٠ / ٦ / ٢.
- قانون الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رقم (١١٨) لسنة ١٩٦٤، منشور في الجريدة الرسمية بالعدد (٦٩) في ٢٤ مارس سنة ١٩٦٤.
١١. قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ الملغى، منشور في الوقائع العراقية بالعدد ١٧٨٩ في ١٩٦٩ / ١٠ / ١٣.
١٢. قانون مجلس الخدمة المدنية الإماراتي رقم (٨) لسنة ١٩٧٣ (الملغى).

١٣. قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ الملغى، المنشور في الجريدة الرسمية ، السنة الحادية والعشرون ،بالعدد ٢٩ (تابع ب) في ٢٠ يولييه ١٩٧٨.
١٤. قانون وزارة المالية رقم (٩٢) لسنة ١٩٨١، المنشور في الوقائع العراقية بالعدد ٢٨٤٧ لسنة ١٩٨١.
١٥. قانون الجهاز المركزي للمحاسبات المصري رقم (١٤٤) لسنة ١٩٨٨ المعدل بالقانون رقم (١٥٧) لسنة ١٩٩٨ وتعديلاته.
١٦. قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١، منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٣٣٦٥ في ٣/٦/١٩٩١ المعدل بالقانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٨.
١٧. قانون الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة رقم ٢١ لسنة ٢٠٠١، منشور في الجريدة الرسمية في ٤/١١/٢٠٠١.
١٨. قانون إدارة الدولة للمرحلة الإنتقاليه لعام ٢٠٠٣.
١٩. قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨.
٢٠. مرسوم بقانون إتحادي رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية في الحكومة الإتحادية وتعديلاتها
٢١. قانون مجلس الخدمة العامة للإتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩.
٢٢. قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.
٢٣. قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١، منشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٢١٧) لسنة ٢٠١١.
٢٤. مرسوم بقانون إتحادي رقم (٩) لسنة ٢٠٠١، منشور بالجريدة الرسمية بالعدد (٥٢٨) ملحق سبتمبر ٢٠١١.
٢٥. قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ المعدل، منشور في الجريدة الرسمية، العدد ٤٣ مكرر (أ) في أول نوفمبر سنة ٢٠١٦
٢٦. قانون إتحادي رقم (١٧) لسنة ٢٠١٦، منشور في الجريدة الرسمية بالعدد(٦٠٥) أكتوبر ٢٠١٦.

سادساً: الأنظمة والتعليمات واللوائح:

١. اللائحة التنفيذية للقانون الإتحادي رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١ في شأن الخدمة المدنية في الحكومة الإتحادية.
٢. تعليمات وزارة المالية بشأن تسهيل تنفيذ رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨.
٣. اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ الصادرة بالقانون رقم (١٦١٢) لسنة ٢٠١٧.
٤. اللائحة الداخلية لقواعد وإجراءات سير العمل بمجلس الخدمة المدنية المصري وأمانته الفنية ، منشور في الجريدة الرسمية بالعدد ٣٢ في ٨ فبراير سنة ٢٠١٧.
٥. النظام الداخلي لمهام تشكيلات مجلس الخدمة العامة الإتحادي رقم (١) لسنة ٢٠٢١، منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٦٣٢ في ٣١/٥/٢٠٢١.

سابعا: الأحكام والقرارات القضائية والتنفيذية:

أ - الأحكام والقرارات القضائية:

١. حكم محكمة التمييز في الدعوى رقم (١٤٦٤) بتاريخ ٢٦/٧/١٩٧٥.
٢. المحكمة الاتحادية العليا-الأحكام الإدارية - الطعن رقم ٣٤١ لسنة ٢٠١١ قضائية- تاريخ الجلسة ٢٥/١/٢٠١٢.
٣. قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة رقم ١٤١/إنضباط/تمييز/٢٠١١ في ٢١/٤/٢٠١١.
٤. قرار مجلس الدولة العراقي في إبداء الرأي في المسائل القانونية رقم ٦/٢٠١٤، تاريخ القرار: ٢١/١/٢٠١٤.
٥. قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة العراقي رقم ٤١/إنضباط/تمييز/ ٢٠٠٦ في ٣/٤/٢٠٠٦، منشور في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة، ٢٠٠٦.
٦. قرار للهيئة العامة لمجلس شورى الدولة رقم ٣١٢/إنضباط/تمييز/٢٠٠٩ في ١٦/٩/٢٠٠٩، منشور في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة، ٢٠٠٩.
٧. قرار مجلس الإنضباط العام المرقم ٨٤/إنضباط ٢٠١٢ بتاريخ ٢٩/١/٢٠١٢.
٨. قرار مجلس الدولة رقم ٦٠/٢٠١٦، جلسة ١٨/٧/٢٠١٦.



ب - القرارات التنفيذية:

١. قرار رئيس مجلس الوزراء المصري رقم (٣١٢٧) لسنة ٢٠١٩ منشور بالجريدة الرسمية بالعدد ٥١ مكرر (أ) في ٢٢ ديسمبر سنة ٢٠١٩.
 ٢. قرار مجلس الوزراء رقم (٦) لسنة ١٩٨٨ بشأن الهيكل التنظيمي لدائرة شؤون الموظفين.
 ٣. قرار رئيس الجمهورية بقانون بشأن حالات إعفاء رؤساء وأعضاء الهيئات المستقلة رقم (٨٩) لسنة ٢٠١٥، منشور في الجريدة الرسمية بالعدد ٢٨ تابع (أ) في ٩ يوليو ٢٠١٥..
 ٤. قرار رئيس الجمهورية رقم (١٠٥٨) لسنة ١٩٦٤، منشور في الجريدة الرسمية بالعدد ٧٧ في ١٩٦٤/٤/٢.
 ٥. قرار مجلس الوزراء رقم (١١) لسنة ٢٠١٨ بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية لدولة الإمارات، فبراير ٢٠١٨.
 ٦. قرار رئيس الجمهورية رقم (٩٣٧) لسنة ١٩٧٤.
 ٧. قرار مجلس الوزراء رقم (١) لسنة ٢٠١٨ بشأن اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون إتحادي رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته، فبراير ٢٠١٨.
 ٨. قرار رئيس الجمهورية رقم (٨٣٤) لسنة ١٩٦٩، منشور في الجريدة الرسمية بالعدد ١٣٨٩ في ٢٤ مايو لسنة ١٩٦٩.
 ٩. قرار رئيس الجمهورية رقم (٦٧٩) لسنة ١٩٧٦.
 ١٠. قرار رئيس الجمهورية رقم (٣٣٧) لسنة ١٩٨٠.
 ١١. قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (٩٩٦) في ١٩٧٩/٩/٢٠.
 ١٢. قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (١٠٨٥) الصادر في ١٧/١٠/١٩٨٣، منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٢٩٦٣ في ١٧/١٠/١٩٨٣.
 ١٣. قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (٣٨٠) في ١٩٨٧/٦/٢.
 ١٤. قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (٣٦١) في ١٩٨٣/٣/٢٤.
- ثامنا : المبادئ التي قررتها المحاكم الإدارية العليا:**

١. الطعن رقم ٣٨٩ لسنة ٨ ق. عليا، جلسة ١٩٦٥/٦/٢٧، مجموعة المبادئ القانونية التي تقررها المحكمة الإدارية العليا، السنة ١٠، العدد الثالث (من أول يونيو سنة ١٩٦٥ إلى آخر سبتمبر سنة ١٩٦٥).
٢. قرار نقض رقم (١٣١) في ١٧/٥/١٩٩٠، مجموعة أحكام محكمة النقض المصرية، س ٤١.
٣. الطعن رقم ١٤٦٤ لسنة ٣٣ ق. عليا، جلسة ١٩٩٢/٤/١١، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السن ٣٧/ج ٢، المبدأ ١٣٢.
٤. الطعن رقم ٢٢٢٧ لسنة ٣٣ ق. ، عليا، جلسة ١٩٩٢/٥/٩ مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة ٣٧/ج ٢، المبدأ ١٤٧.
٥. الطعن رقم ٤٨٥ لسنة ٣٥ ق. عليا، جلسة ١٩٩٢/٥/١٦، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة ٣٧/ج ٢، المبدأ ١٥٥.
٦. الطعن رقم ٣٥٣٤ لسنة ٣٦ ق. عليا، جلسة ١٩٩٣/١/١٠، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة ٣٨/ج ١، المبدأ ٤٩.
٧. الطعن رقم ٢٦٤٨ لسنة ٣٤ ق. عليا، جلسة ١٩٩٣/٢/٢٨، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة ٣٨/ج ١، المبدأ ٧٥.
٨. الطعن رقم ٣٠٥ لسنة ٣٢ ق. عليا، جلسة ١٩٩٤/١/٢٢، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة ٣٩/ج ١، المبدأ ٦٩.
٩. الطعن رقم ٤٦٢ لسنة ٣٦ ق. عليا، جلسة ١٩٩٤/١٠/٩، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة ٤٠/ج ١، المبدأ ٦.
١٠. الطعن رقم ٧٢٩ لسنة ٣٩ ق. عليا، جلسة ١٩٩٤/١١/٢٠، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة ٤٠/خ ١، المبدأ ٣٠.
١١. الطعن رقم ١٠٢٢ لسنة ٣٤ ق. عليا، جلسة ١٩٩٥/٣/٢٥، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة ٤٠/ج ٢، المبدأ ١٤٩.
١٢. الطعن رقم ٤٤٥٩ لسنة ٣٥ ق. عليا، جلسة ١٩٩٦/١١/١٦، مجموعة المبادئ القانونية التي تقررها المحكمة الإدارية العليا، السنة ٤٢/ح ١، المبدأ ١٤.
١٣. الطعن رقم ٤٤٥٩ لسنة ٣٥ ق. عليا، جلسة ١٩٩٦/١١/١٦، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الاتحادية العليا، السنة ٤٢، ج ١، المبدأ ١٤.

- ١٤ . الطعن رقم ١١٨ لسنة ٣٨ ق. عليا، جلسة ١٢/٨/١٩٩٨، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة ٤٠/ج ٢، المبدأ ٢٢٧.
- ١٥ . الطعن رقم ٣٧٠٩ لسنة ٤٤ ق. عليا، جلسة ١٢/١١/٢٠٠٠، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة ٤٦/ج ١، المبدأ ١/١٠.
- ١٦ . الطعن رقم ١٧٨٨ لسنة ٤١ ق. عليا، جلسة ٣١/١٢/٢٠٠٠، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة ٤٦ ج ١، المبدأ ٥٢.
- ١٧ . الطعن رقم ٩٤٨٨ لسنة ٤٧ ق. عليا، جلسة ٢٥/٥/٢٠٠٢، مجموعة المبادئ القانونية التي تقررها المحكمة الإدارية العليا، السنة ٤٧. المبدأ ٩٨.
- ١٨ . الطعن رقم ٧٦٦ لسنة ٤٤ ق. عليا، جلسة ٢٢/٩/٢٠٠٢، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة ٤٧، المبدأ ١٣٧.
- ١٩ . القرار رقم ٦٦٠٢ لسنة ٤٤ ق. عليا، جلسة ١٩/١/٢٠٠٣، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة ٤٨، المبدأ ٤٣.
- ٢٠ . الطعن رقم ١٢٧٦٤ لسنة ٤٩ ق. عليا، جلسة ١٧/٣/٢٠٠٧ مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة ٥٢، المبدأ ٨٤.
- ٢١ . الطعون أرقام ٢٤٥، ٣١٣، ٢٤٧، لسنة ٢٠٠٩/إداري، المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات العربية المتحدة.
- ٢٢ . الطعن رقم ٤٣٩ لسنة ٢٠١١ / إداري، بتاريخ ١١ يناير ٢٠١٢. المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات العربية المتحدة.
- ٢٣ . الطعن رقم ٣٦٩٥٥ لسنة ٥٦ ق. عليا، جلسة ٢٤/٨/٢٠١٣، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، لسنة ٥٨، المبدأ ٨١ .
- ٢٤ . الطعن رقم ٤٦٤٧ لسنة ٥٨ ق. عليا، جلسة ٢٦/٤/٢٠١٤، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة ٥٩/ج ٢، المبدأ ٦٤/أ.
- ٢٥ . الطعن رقم ٣٦٣٣٠ لسنة ٥٩ ق. عليا، جلسة ٢٨/٦/٢٠١٤، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة ٥٩/ج ٢، المبدأ ٩٠/ج.
- ٢٦ . الطعن رقم ٣٣٣٩٢ لسنة ٦١ ق. عليا، جلسة ٣٠/٩/٢٠١٥، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة ٦٠/ج ٢، المبدأ ١٢١/ب.



المصادر:-.....

٢٧. الطعن رقم ٣٦٣٥٦ لسنة ٥٥ ق. عليا، جلسة ٢٠١٦/٦/١٦، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السن ٦١/ج ٢، المبدأ ٩٢/ب.
- الطعن رقم ٥٧٢٩ لسنة ٥٥ ق. عليا، جلسة ٢٠١٦/١١/١٩، حكم الدائرة الثانية.

Abstract:

The civil service councils in Iraq and comparative countries implement the laws that regulate the civil service, which is the appointment, promotion and reappointment, where the legislation defined the competencies and powers of those councils, as the legislation showed the administrative formations of those councils and the constitutional and legal basis on which those councils are based, as the legislation showed the administrative organization, which is the mechanism for appointing the chairman and members of the councils, Legislation in Iraq and comparative countries has varied in determining the competent authority in the promotion of public servant, some of which entrusted that task to the Federal Public Service Council with an explicit constitutional text, and some of them entrusted it to the Public Service Council with ordinary legislation not addressed by the constitutional legislator within it, and therefore there is a discrepancy between the theoretical reality and the practical reality, which led to the disruption of the constitutional text, The legislation has set conditions and impediments to promotion can not be promoted employee only who meets those conditions or does not have an obstacle or impediment to promotion, as specified by those legislations competent authority to issue the decision to promote ...

**Republic of Iraq
Ministry of Higher Education
And Scientific Research
Al- Qadissiya University/ College of Law**



**The role of the Federal Public Service Council in
promoting employees in Iraq
(A comparative study)**

A Thesis Submitted By The Student

Hussein Sajat Abbas

**To The Council of College of law- Al- Qadissiya University In The
Partial Fulfillment of the Requirements for Master Degree in
public Law**

Supervised of

PR. Dr. Ali Najeb Hamza

Professor of Administrative Law

٢٠٢٤ A.D

١٤٤٥ A.H