

## التشريعات الدخيلة على قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل وأثرها في الاستقرار الوظيفي

د . محمد قاسم نفل

الباحث: حميد حسن مروض

الأمانة العامة لمجلس الوزراء

مدير عام الدائرة الإدارية والمالية / هيئة النزاهة الاتحادية

**يُعدُّ** الجهاز الإداري العصب الأساس الذي تتحرك من خلاله الدولة لأداء وظائفها، وتنفيذ المهمات المناطة بها، وحسب الاختصاصات المحددة لكل وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة، كما إن أداء هذه المهمات لا يتم إلا بوجود تشريعات تحقق التوازن بين الحقوق والواجبات المطلوبة، إلا أن إقرار مجموعة التشريعات التي تدخلت في بعض أحكامها بالوظيفة العامة، فمُنحت امتيازات أو أضفت واجبات أسهمت في إرباك الإدارة، وأفرزت الكثير من المنازعات التي تضح بها سوح القضاء الإداري، لكثرة الجتهادات والتفسيرات التي ترد مع تناثر الأحكام المنظمة للوظيفة العامة، واختلاف تطبيقاتها، ومن هذا المنطلق اختير عنوان هذا البحث (التشريعات الدخيلة على قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل وأثرها في الاستقرار الوظيفي)، للوقوف على بعض أوجه هذه التداخلات من خلال إثارة تساؤلات عديدة ضمن إشكالية البحث، أهمها أسباب زيادة دعاوى المقامة أمام محكمة القضاء الإداري، وكثرة البعجمات التي ترد من وزارة المالية، وتقاطعها مع بعضها في بعض الأحيان، الأمر الذي أثر في الاستقرار الوظيفي المطلوب في الجهاز الإداري للدولة؛ إذ إن حقوق الموظف العام والتزاماته توزعت بين أكثر من قانون، كما إن التشريعات الدخيلة أثرت بشكل سلبي في تطبيق هذه القوانين، فضلاً عن المواقف المتضاربة والمتذبذبة لكل من وزارة المالية، ومجلس الدولة في تطبيقها؛ مما يتطلب قيام السلطة التشريعية بتشريع قانون الخدمة المدنية الموحد ليغطي في أحكامه القرارات والأحكام الواردة بصدد الخدمة المدنية، للوصول إلى بيئة قانونية سليمة، قد تنعكس آثارها على الإدارة في التطبيق، وتساهم من جهة أخرى بتقنين طلبات الاستيضاح، أو المنازعات التي تعرض على القضاء الإداري، وأن يكون تدخل وزارة المالية في مجالات الوظيفة العامة عند الضرورة القصوى، وعدم تجاوز القوانين في تعليماتها وضوابطها.

الكلمات المفتاحية: التشريعات، وزارة المالية، الجهاز الإداري، القضاء الإداري.

### Administration

is the main part by which the State implements its duties and missions, such missions are considered according to the specialties and the duties of its ministries and entities non-affiliated with ministries. Performance needs legislation to balance between required duties and rights. Although, some legislation interferes within its provisions to the civil service legal system, they give privileges or impose commitments that confuse administration and resulted in different interpretations that come with the variety of provisions that organize public job and the difference of their applications. Accordingly, the title of this research was chosen as (Interfered Legislation that Affected Civil Service Code no. 24 of 1960 as Amended and Impact on Job Stability) to discuss some of these interferences, such as reasons behind increased cases before administration court as well as the huge amount of Ministry of Finance directives, interferences that affected required stability of employment Duties

and rights, which were distributed by many laws; therefore, public servants were deeply affected and the attitude of the State Council is conflicted in many times with the attitude of Ministry of Finance. Legislative power is required to enact and promulgate a civil service law that covers all provisions and decisions related to civil service in order to reach a convenient legal environment that will be reflected in good implementation as well as reducing suits or inquiries that have been introduced to the judiciary, also the interference of Ministry of Finance is required to be in the scope of public job in urgent cases and not to break laws, regarding their instructions and their provisions.

**Keywords:** Legislation, Ministry of Finance, administrative system, administrative judiciary.

القبول

2024/12/ 11

الإرجاع

2024/11/ 30

الاستلام

2024/11/ 22

## المقدمة

لا شك أنَّ وجود الوظيفة العامة مفهوم حديث نسبياً، إذ إنَّ الدولة تمارس نشاطها بواسطة موظفيها، ومن ثمَّ يكون الموظف العام أداة الدولة لتحقيق أهدافها، كما إنَّ دور الموظف يتحدّد ضيقاً واتساعاً حسب ظرف كلّ دولة، ولا يكاد أيّ نظام قانوني يخلو من تشريعات خاصّة تُنظّم الوظيفة العامة.

ونجد في العراق خمسة قوانين نافذة رئيسة تنظّم الوظيفة العامة، وهي كلّ من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدّل، وقانون الملاك رقم (25) لسنة 1960 المعدّل، وقانون انضباط موظفي الدولة رقم (14) لسنة 1991 المعدّل، وقانون التقاعد الموحد رقم (9) لسنة 2014 المعدّل، وقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (22) لسنة 2008 المعدّل، فضلاً عن عدد من التشريعات الخاصّة، وقرارات مجلس قيادة الثورة (المنحل)، وأوامر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) في العراق.

وعلى الرغم من ذلك إلّا أنَّ الوظيفة العامة تعاني الكثير من المشكلات، ولا سيّما أنَّ الكثير من هذه القوانين قد مضت عليها مدّة طويلة، ولم تعد تتلاءم والظرف الحالي، وأهمّها قانون الخدمة المدنية الذي شُرّع في عام 1960، ونظرًا لحاجة القوانين الإدارية إلى مواكبة التطور والتغيير من أجل ملاءمة الظروف والمستجدات، التي فرضها اتّساع نشاط الإدارة، وتشعب مجالاتها، الأمر الذي حدا بالمشرّع إلى سنّ عدد من التشريعات الدخيلة على قوانين الخدمة المدنية لمعالجة حالات معيّنة لفئات محدّدة، أدت بالنهاية إلى تشعب وتعدّد تلك التشريعات المنظّمة للوظيفة العامة، التي أصبحت محلّ اجتهد القائمين على تنفيذها، الأمر الذي أدّى إلى زيادة الدعاوى المقامة أمام محكمة القضاء الإداري من قبل الموظفين.

## أولاً: إشكالية الدراسة

تكمن إشكالية الدراسة في تعدّد التشريعات المنظّمة للوظيفة العامة، التي ألقت بظلالها على الاستقرار الوظيفي للمركز القانوني للموظف، فضلاً عن أداء مؤسسات الدولة كأكفّة، ووفقاً لذلك تبادرت إلى إذهاب الباحث عند اختيار موضوع الدراسة تساؤلات، سيُجيب عنها البحث وفق خطة الدراسة المعدّة، وتكمن التساؤلات بالآتي:

1. أسباب زيادة الدّعاوى المقامة أمام محكمة القضاء الإداري.
  2. مدى وجود الاستقرار الوظيفي للمركز القانوني للموظف في دوائر الدولة.
- زيادة الاجتهادات، والفتاوى، والتقاطعات فيما بينها من قبل الجهات المعنية في تطبيق قوانين الخدمة المدنية.

### ثانياً: أهمية الدراسة

تتلخّص أهميّة الدّراسة من خلال الدّور الكبير الذي يقع على الجهاز الإداري للدولة، وضرورة تشذيبه من كلّ شائبة تحول دون أدائه لمهامه، ولا سيّما أنّ تنوّع التشريعات المعنية بالموظف العمومي قد أفرزت الكثير من المنازعات الإداريّة والاجتهادات التي ألقت بظلالها على أداء الموظف، وتغييب روح المنافسة لتقديم الخدمة، فضلاً عن التّرهّل الإداري في مؤسسات معيّنة يقابله شح الملاك في مؤسسات أخرى.

### ثالثاً: أهداف الدراسة

تهدف هذه الدّراسة إلى تحليل التشريعات الدّخيلة على قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدّل، وتقييم تأثيرها على الاستقرار الوظيفي للعاملين في القطاع العام، كما ستركّز الدّراسة على كميّة تأثير هذه التشريعات على حقوق المواطنين، وظروف العمل، وآليات التّوظيف والتّرقية، فضلاً عن استقرارهم النّفسي والمهني، كما تسعى الدّراسة إلى تحسين الإطار التشريعي، بما يضمن تحقيق استقرار وظيفي أكبر، ويعزّز من فاعليّة الأداء في المؤسسات الحكوميّة.

### رابعاً: منهجية الدراسة

تجلّى هدف الدّراسة كمحاولة لإلقاء الضّوء على التشريعات المنظّمة للتّوظيف العامّة، وما طرأ عليها من تقاطعات أفرزتها القوانين الدّخيلة عليها، التي أدّت إلى تشعّب وتعدّد تلك التشريعات، وأصبحت محلّ اجتهاد القائمين على تنفيذها؛ لذا فإنّ طبيعة الدّراسة اقتضت اعتماد المنهج التحليلي الوصفي كضرورة فرضت نفسها على طبيعة البحث، من خلال تحليل الجزئيّات المختلفة المتعلّقة بموضوع الدّراسة.

## المبحث الأول: التشريعات المنظمة للوظيفة العامة في القانون العراقي

إنَّ سبب الاهتمام في إيجاد معيار يميّز الموظف العام عن غيره يكمن في وجود ثلاث فئات من العاملين في مرافق الدولة، وهم: (الموظفون، والمستخدمون، والعمال)، وبعد صدور قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل)، المرقم (518) لسنة 1973، المتضمن (منع تعيين أي مستخدم في خدمة داخلية في الملاك الدائم الخاص بالمستخدمين في دوائر الدولة ومؤسسات القطاع الاشتراكي كافة)، وقرار رقم (911) لسنة 1976 الذي قضى (تخيير المستخدمين الحاصلين على شهادة الدراسة الابتدائية وما فوق بين التعيين كموظفين، أو الانتقال إلى عمال ... )، وقرار رقم (150) لسنة 1987، المتضمن (عدّ العمال في دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي موظفين ويتساوون معهم في الحقوق والواجبات)، وهو ما سيتناوله هذا المبحث في مطلبين وكالاتي:

• المطلب الأول: الموظف العام في تشريعات الخدمة المدنية العراقية (الحقوق والواجبات).

• المطلب الثاني: نظرة في التشريعات الدخيلة على الخدمة المدنية العراقية.

## المطلب الأول: الموظف العام في تشريعات الخدمة المدنية العراقية (الحقوق والواجبات)

ورد تعريف الموظف في قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960، المعدل في المادة (2)، بوصفه (كل شخص عهدت إليه وظيفة دائمة داخلية في الملاك الخاص بالموظفين)<sup>(1)</sup>، وورد تعريف للموظف بالمضمون ذاته في نظام الخدمة في مصلحة السكك الحديد رقم (22) لسنة 1966، بينما ورد التعريف في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل في المادة (1/ثالثاً) منه، بأنه (كل شخص عهدت إليه وظيفة في ملاك الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة)<sup>(2)</sup>.

إنَّ الجدل يثور في صفة الديمومة التي لم يشترطها قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، فكأنه قد أسقطها من معايير تحديد الموظف، لذا تُطبق على الموظف المؤقت الحقوق والواجبات، وقواعد الخدمة التي تُطبق على الموظف الدائم، وفقاً لما ورد بأحكام قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل)، رقم (603) لسنة 1987، الذي أقرّ صنفاً جديداً من العاملين في الدولة ألا وهو (الموظف المؤقت)<sup>(3)</sup>.

أما بشأن قانون العقوبات رقم (111) لسنة 1969 المعدّل فلم تأتِ نصوصه بتعريف واضح للموظّف؛ ممّا يدلّ على أنّ المشرّع العراقي قد أحال بذلك إلى القوانين المتعلّقة بتنظيم عمل شريحة الموظّفين لتحديد من يعدّ منهم موظّفًا عامًّا من عدمه، دون أن يعني اعتماده وبصورة تامّة على ما تضعه تلك القوانين من تحديد لمفاهيم يتناولها قانون العقوبات، ومن بينها مفهوم الموظّف العام، فقد نصّت المادّة (1/19) منه على (أنّ المكلف بخدمة عامّة هو كلّ موظّف أو مستخدم أو عامل، أنيطت به مهمّة عامّة في خدمة الحكومة، ودوائرها الرّسميّة، وشبه الرّسميّة، والمصالح التّابعة لها، أو الموضوعة تحت رقابتها، ويشمل ذلك رئيس الوزراء، ونوابه، والوزراء، وأعضاء المجالس النيابيّة الإداريّة والبلديّة، كما يشمل المحكّمين، والخبراء، ووكلاء الدّانين (السّنديكين)، والمصنّفين، والحراس القضائيين، وأعضاء مجالس إدارة ومديري المؤسسات، والشركات، والجمعيات، والمنظّمات، والمنشآت التي تسهم الحكومة، أو إحدى دوائرها الرّسميّة في مالها بنصيب ما بأيّ صفة كانت، وعلى العموم كلّ من يقوم بخدمة عامّة بأجر، أو بغير أجر، ولا يحول دون تطبيق أحكام هذا القانون بحقّ المكلف بخدمة عامّة انتهاء وظيفته، أو خدمته، أو عمله، متى وقع الفعل الجرمي في أثناء توافر صفة من الصّفات المبيّنة في هذه الفقرة فيه)<sup>(4)</sup>.

أما فيما يخصّ الحقوق، والالتزامات المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنيّة، فعلى الرّغم من إحاطة القانون بالمسارات الرّئيسيّة، التي تنظّم المركز القانوني للموظّف، إلّا أنّ هناك الكثير من القرارات، التي تدخلت بالتّعديل تارةً، أو الإلغاء تارةً أخرى، أو منح حقوق، أو امتيازات تضاف إلى المسار الرّئيس المحدّد بموجب قانون الخدمة، فنجد في الفصل الثّالث على سبيل المثال أنّ شروط التّعيين في المواد (7-17)، قد تخلّلتها العديد من قرارات مجلس قيادة الثّورة (المنحل)، التي تتطلّب من القائمين على الإدارات المعنيّة بالموارد البشريّة الإحاطة بها، لضمان عدم الإضرار بالمشمول بقانون الخدمة المدنيّة، أو ضياع حقّه، فقد نصّت المادّة (1/7) منه على أوّل شرط من شروط التّعيين، وهو أن يكون (عراقيًّا أو متجنّسًا مضت على تجنيسه مدّة لا تقل عن خمس سنوات)<sup>(5)</sup>، بينما قضى قرار مجلس قيادة الثّورة (المنحل) المرقّم (366) في 1969/8/17، القاضي بمساواة الفلسطينيين بالعراقيين عند التّعيين، وكذلك قراره المرقّم (384) في 1977/3/29، الذي قضى بجواز تعيين المواطن العربي في دوائر الدّولة ومؤسساتها إذا توفّرت فيه الشّروط ذاتها، التي تتطلّبها قواعد الخدمة المدنيّة بعد أن أقرّ القرار (536) في

15/5/1974 مبدأً جديداً بإلغائه، شرط مضي مدة خمس سنوات على تأريخ اكتساب الجنسية العراقية لأغراض التعيين في وظائف الدولة، وجاء بعد ذلك القرار المرقم (202) لسنة 2001، الذي قضى بمعاملة الفلسطينيين المقيم في العراق إقامة دائمة معاملة العراقي في الحقوق والواجبات جميعاً، باستثناء الحق بالحصول على الجنسية العراقية، ثم جاء بعد ذلك قانون إقامة الأجانب رقم (76) لسنة 2017، لإلغى القرار المرقم (202) لسنة 2001<sup>(6)</sup>، لتكون أمام حالة من التشظي بصدد تطبيق الشروط المذكورة آنفاً، ولا سيما أن التعيينات الأخيرة تتم من خلال مجلس الخدمة العامة الاتحادي، الذي يعتمد على الخريجين الأوائل، وفق القانون رقم (67) لسنة 2017، وأن مجموعة كبيرة من الخريجين الفلسطينيين المتعنين في العراق قد وجدوا أنفسهم أمام حالة من الفتور التشريعي المنظم لمسألة تعيينهم.

علماً ما زال مقترح تعديل القانون المذكور آنفاً (التعديل الأول لقانون إقامة الأجانب)، في أروقة مجلس النواب بعد القراءة الثانية له، الذي تضمن معالجة الفلسطيني المقيم لعشر سنوات في العراق معاملة العراقي في الحقوق والواجبات.

أما المادة (11) من قانون الخدمة المدنية فقد نصت على الآتي أنه لمجلس الوزراء ولمجلس الخدمة صلاحياته بأن يقرر ترفيع الموظف عند وجود الشاغر، أو منحه قدماً للترقية، أو تعديل راتبه، مع عدم عد ذلك التعديل ترفيعاً إلا في الحالات الآتية:

1. إذا كان قد نال راتباً يقل عن الراتب الذي يستحقه بموجب شهادته وممارسته المهنة.
2. إذا كان قد حصل في أثناء خدمته على شهادة دراسية لها علاقة مباشرة بوظيفته، تخوله الحصول على راتب أعلى من راتبه، ولا تشمل هذه الإجراءات المدد التي تأخر ترفيعه خلالها<sup>(7)</sup>، ويُلحظ على هذه المادة ضرورة ربط قرارات وأحكام واردة بقوانين أخرى لضمان حسن تطبيق المادة المذكورة آنفاً وكما يلي:

أ. قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (966) في 2/8/1979، المتضمن إلغاء المجلس، وتحويل صلاحياته إلى الوزراء المختصين، أو مخولهم من الدرجات الخاصة، والمديرين العامين في التعيين، وإعادة التعيين، مع إلغاء المواد الواردة في قانون الخدمة المدنية 24-32، ثم جاء بعد ذلك القانون رقم (4) لسنة 2009 المتضمن تأسيس مجلس يسمى مجلس الخدمة العامة الاتحادي، يرتبط بمجلس

الوثاب، ويتولّى مجموعة مهمات، بضمنها التّعيين، وإعادة التّعيين، والترقية في الخدمة العامّة، ويكون ذلك من اختصاص المجلس حصراً، وعلى أساس معايير المهنيّة والكفاءة<sup>(8)</sup>.

ب. قانون الموازنة العامّة الاتّحادية رقم (13) للسّنوات 2023-2024-2025 في المادّة (14/رابعاً/أ) منها، والمتضمّنة منع التّعيين والتّعاقد في دوائر الدّولة كافّة<sup>(9)</sup>، وأن ينقل ملف التّعيين في المؤسّسات الحكوميّة جميعاً إلى مجلس الخدمة العامّة الاتّحادي، وهو ما يتمّ حالياً بتنفيذ قانون تشغيل الخريجين الأوائل رقم (67) لسنة 2017، وقانون تشغيل حملة الشّهادات العليا رقم (59) لسنة 2017، إلّا أنّ هناك مجموعة من المهمات، التي ألغيت تبعاً لإلغاء المجلس، وأُوكلت إلى الوزارات، دون أن تُعالج بعد إعادة تشكيل المجلس بموجب القانون رقم (4) لسنة 2009، وكأنّ مهمّاته انحصرت بالتّعيين المقيّد بإجراءات تتداخل اختصاصاتها بين وزارة الماليّة وبقية الوزارات؛ ممّا خلق نوعاً من العشوائيّة في تلبية الاحتياجات الحقيقيّة للوزارات، واضطّرها لقبول التّعيينات من المجلس لعدم توقّر البديل.

أمّا بشأن احتساب الخدمة الوظيفيّة المقضيّة براتب يقلّ عن راتب الشّهادة، التي يحملها الموظّف يُلاحظ قرار مجلس قيادة الثّورة (المنحل) رقم (607) في 28/4/1980، الذي نصّ على احتساب الخدمة الوظيفيّة الصّافيّة المقضيّة في دوائر الدّولة براتب يقلّ عن الرّاتب الذي يستحقّه الموظّف بموجب شهادته، وتعديل راتبه على أساس الشّهادة التي تمنحه راتباً أفضل، إلّا أنّ ذلك يقتضي مراعاة الأحكام الواردة في قانون رواتب موظّفي الدّولة، والقطاع العام رقم (22) لسنة 2008 المعدّل بالقانون رقم (103) لسنة 2012، الذي أضاف البند ثالثاً إلى المادّة (4) من القانون، التي تنصّ على: (تسريع ترقية العنوان الوظيفي للموظّف الحاصل على شهادة أعلى في أثناء الخدمة في مجال اختصاصه الوظيفي، الذي يمارسه في دائرته بمنحه عنواناً لكلّ سنتين ابتداءً من تاريخ التّخرّج وصولاً إلى وظيفته الحاليّة ..... )<sup>(10)</sup>.

فضلاً عمّا ورد آنفاً، فمن المقتضى ملاحظة مجموعة من القوانين، مثل، قانون مؤسّسة الشّهاء رقم (2) لسنة 2016، وقانون تعويض المتضرّرين جراء العمليّات الحربيّة، والأخطاء العسكريّة، والعلميّات الإرهابيّة رقم (20) لسنة 2009 المعدّل بالقانون رقم (57) لسنة 2015،

وقانون مؤسسة السجناء السياسيين رقم (4) لسنة 2006 المعدل، التي تضمنت في أحكامها مواد، منحت المشمولين بأحكام هذه القوانين حق تغيير العنوان الوظيفي حسب الشهادة الحاصل عليها، إلا أن الصياغة القانونية قد اختلفت بين قانون وآخر، فبينما نجد في قانون مؤسسة الشهداء عبارة (استثناء من القوانين النافذة)، فإن القوانين الأخرى لم تتطرق إلى الاستثناء ذاته؛ مما أفرز اختلافاً في التطبيق، وكثرة في النزاعات والاستفسارات التي ترد، سواء إلى مجلس الدولة، أو إلى وزارة المالية/ الدائرة القانونية.

أما فيما يتعلق بالترقية، فهو انتقال الموظف من الدرجة التي يشغلها إلى الدرجة الأعلى التي تلي درجته، وفقاً للشروط الواردة في المواد (18 و 23) من قانون الخدمة المدنية، والوارد تكرارها في المواد (6 و 7) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (22) لسنة 2008 المعدل، وقد تضمن كلا القانونين الإطار العام لشروط الترقية، مثل، وجود وظيفة شاغرة تعادل، أو تفوق الوظيفة المراد ترفيعه إليها، وثبوت مقدرته على إشغال الوظيفة، وتفوقه على غيره من الموظفين بتوصية وزارته، أو دائرته، وآلية الترشيح والاشتراك بالدورات التدريبية، والضوابط اللازمة اتباعها عند فشل الموظف في الدورة التدريبية، أو كان معدل درجاته الامتحانية في الدورة أقل من 70%، وهذا ما نظمته قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (361) لسنة 1983 النافذ، فضلاً عن منح الموظف الترقية بعد قيام لجنة الترشيح للترفيعات المنصوص عليها في المادة (23) من قانون الخدمة المدنية، والمادة (7) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام بالتأكد من توفر الشروط القانونية كافة، ومنها إكمال الموظف المدة الأصغر، واستيفاء الموظف المؤهلات المطلوبة لشغل الوظيفة وفقاً للوصف الوظيفي النافذ، ويراعى إعداد محاضر الترقية من قبل اللجنة المختصة قبل (60) يوماً من تأيخ الاستحقاق لضمان عدم فوات ميعاد الاستحقاق عملاً بما جاء في إعدام وزارة المالية المرقمة 7494 في 2021/3/9، و 13228 في 2023/4/4، و 13240 في 2023/4/6، مع مراعاة الإعامات الصادرة بخصوص مدة ممارسة مهنة المحاماة، أو الخدمة الصحفية، والخدمة العمالية المضمونة، وخدمة العقد والأجر اليومي، ومدة الفصل السياسي، فضلاً عن الإعامات الصادرة لرفع الغبن عن بعض الشرائح، التي يتعدّر ترفيعها، مثل، حملة الشهادة الإعدادية، أو الدبلوم، أو بعض العنوانات الوظيفية، التي تقف بدرجات محددة لعدم استيعاب الوصف الوظيفي، مثل، الإعلاميين، التي يتوقف فيها التدرج الوظيفي إلى الدرجة

الوظيفية الثالثة بعنوان وظيفي (مدير إعلامي)، أما بخصوص منح العلاوة السنوية فإن موضوعها محكوم بالمادتين (5 و 9)، من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (22) لسنة 2008 المعدل، وتصرف من تأريخ الاستحقاق القانوني لها<sup>(11)</sup>.

ويُلاحظ بخصوص الترفيع مجموعة من القرارات التي لا بدّ من الإحاطة بها لضمان حسن التطبيق، مثل، قرار مجلس قيادة الثورة المرقّم (1216) في 1978/9/18، الذي عدّ ترفيع الموظف نافذاً من تأريخ استحقاقه القانوني، إذا لم يكن للموظف دور في تأخير ترفيعه، ولم يكن هنالك -في ظلّ قوانين وأنظمة وقواعد الخدمة النافذة- ما يحول دون ترفيعه في موعده المقرر<sup>(12)</sup>، وكذلك القرارات التشريعية المتعلقة بمنح القدم للحاصلين على شهادة عليا، أو بمنح قدم يعادل مدة الدورة التدريبية، وحسب ما نظمته في قرار مجلس قيادة الثورة المرقّم (361) في 1983/3/24 المتضمن آلية التعامل مع الدورات التدريبية، من حيث الترشيح والاحتساب<sup>(13)</sup>، وبصدد الموضوع تجدر الإشارة إلى ضرورة التمييز بين الترفيع والترقية لتلافي الإشكاليات الحاصلة في عدم حصول الموظفين على استحقاقاتهم في الوقت المحدد، فالترقية هي إسناد وظيفة بصلاحيات أوسع ومسؤوليات أخرى، بينما الترفيع هو انتقال الموظف من درجة وظيفية إلى درجة أعلى عند استحقاقه لها (دون الحاجة إلى ترقّيته)، وهذا وضّحته الأسباب الموجبة لقانون الملاك رقم (25) لسنة 1960، فأحكامه حدّدت الوظائف على سبيل الحصر، وما يقابل كلّ وظيفة من راتب حدّ أدنى، وحد أعلى حسبما ورد في الوظائف المحلقة بالقانون، التي تُعدّ جزءاً من القانون، وفقاً لنص المادة (1) منه، وتجدر الإشارة إلى أنّ بداية المشكلة حصلت بعد قيام وزارة المالية، ووزارة التخطيط في نهاية عام 2003، بإعداد وتوزيع جدول وظائف جديد على الوزارات، استناداً للأمر الملغي رقم (30) لسنة 2003، الفقرة (6) من القسم رقم (6)، المتضمنة عدم جواز ترقية الموظف إلّا في حال وجود وظيفة شاغرة في الدرجة التالية الأعلى لدرجته، وبما يخالف المادة (3) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960، التي أُلغيت لاحقاً بموجب المادة (3) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (22) لسنة 2008، ورُبّطت بموجبها ربط الدرجة بالعنوان الوظيفي، ممّا أفرز عدم التمييز بين الترفيع، والترقية، واضطرّ المشرّع إلى اللجوء لحلول غير واقعية، كما حصل في تعديل قانون الملاك الأخير بإضافة مفردة (أول) إلى مجموعة من العنوانات لإيصالها إلى الدرجة الأولى.

أما بخصوص حالات النقل، والتسبب، والإعارة، نلاحظ أن قانون الخدمة المدنية، قد تطرّق إلى النقل، والإعارة، بينما ترك موضوع التسبب لأحكام قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم 414 لسنة 1983، المعدل بالقرار (75) لسنة 1989، وتعليمات الملاك عدد (23) لسنة 1979 المعدل، التي نظّمت تحديد الجهة التي تتحمّل رواتب الموظفين المنسبين إليها، ومدة التسبب والآلية، التي يُعامل بموجبها مع المخصّصات، ويُلاحظ لجوء الإدارة في الفترة الأخيرة إلى مصطلح (تكليف)، وهو مصطلح لم يرد في قانون الخدمة المدنية، ولا في القرارات التشريعية المنظمة لقواعد الخدمة والملاك إلّا في حال التكليف بإدارة مرفق معيّن، مثل، المديرين العامّين، وهو ما نُظّم بقرار مجلس الوزراء رقم 371 لسنة 2009، وقرار مجلس الوزراء رقم 235 لسنة 2016 صلاحية الوزير بتكليف مدير عام عند وجود شاغر لأيّ سبب لمدة ثلاثة أشهر إلى حين تعيين مدير عام أصيل وفقاً للقرار رقم (12) لسنة 1997<sup>(14)</sup>.

ويرى الباحث ضرورة قيام السلطة التشريعية بتسريع قانون الخدمة المدنية الموحد، يعمل على توحيد القوانين المنظمة للوظيفة العامة بشكل واضح لا لبس فيه، من أجل عدم لجوء القائمين على تطبيق أحكامها، الاجتهاد في تفسير نصوصه تطبيقاً للقاعدة (لا مساع للاجتهاد في مورد النص)، التي سنّقي بظلالها على استقرار المراكز القانونية للموظّفين.

## المطلب الثاني: نظرة في التشريعات الدخيلة على الخدمة المدنية العراقية

تضمّن قانون الخدمة المدنية مجموعة من الضوابط التي تحكم وتنظّم الوظيفة العامة في العراق، ولعلّ مسألة الترفيع تُعدّ أحد أبرز الحقوق المادية، والمعنوية التي يسعى موظّف الخدمة المدنية إلى الحصول عليها؛ لما لها من نتائج مهمة تنعكس على استقرار الموظّف نفسياً وقانونياً ممّا يؤدي إلى تفانيه في عمله بصورة مرضية، وقد ترد أسباب تمنع من ترفيع الموظّف منها ما يتعلّق بالموظّف، ومنها ما يتعلّق بعوامل خارج عن إرادته، وهذه الأسباب بمجملها تخضع لمبدأ المشروعية، وأنّ ذلك يحقّق الغاية المبتغاة من الوظيفة العامة في إيجاد نوع من المنافسة لتقديم الخدمة بالشكل الذي ينعكس على الموظّف بتقييمه بطريقة تُسهم في منحه القدم، كأن تكون عن طريق كتب الشكر، أو تمييزه عن أقرانه بتكليفه بإدارة تشكيل أو مرفق معيّن، وهو ما يؤدي إلى الارتقاء بالقطاع العام لتقديم أفضل خدمة، وبإجراءات مبسّطة تخلو من التعقيد والروتين المعتاد في مؤسسات الدولة، إلّا أنّ ذلك قد وقع تحت تأثير آخر تسلّل إلى منظومة الوظيفة العامة من

خلال تشريعات أخرى، منحت امتيازات للموظف أسهمت في تسريع عنوانه الوظيفي ليصل إلى الدرجات العليا دون أن تكون له الإمكانيات المطلوبة للعنوان الذي يشغله، وهو ما أضرّ بالقطاع العام من ناحيتين، تتعلق الأولى بعدم مطابقة العنوان الوظيفي والدرجة مع المؤهلات الفعلية للموظف، التي تبرز من خلال أدائه اليومي أمام أقرانه ممن لم يتمتعوا بهذا الامتياز، أما الحالة الثانية، فهي التوجّه الذي دفع بالموظفين إلى اعتماد السبل التي تمكنهم من الحصول على إحدى هذه الامتيازات الممنوحة بوساطة قوانين خاصة للارتقاء بمستواهم الوظيفي دون الاهتمام بالمعايير الحقيقية المطلوبة من الموظف العمومي، والمحددة بقانون الخدمة المدنية، ولا شك في وجود متطلبات يفرضها تطوّر الحياة العامة والقطاع الوظيفي، وأنّ هذه المتطلبات تحتاج إلى التدخّل التشريعي لتنظيمها بما يتناغم والإطار العام للمنظومة القانونية المتعلقة بالوظيفة العامة في العراق، كما إنّ علاقة هذه المتطلبات قد يتداخل أحياناً لأسباب تتعلق بضرورة توفير التخصيصات المالية المطلوبة لإمضاءها، والسير في إقرارها كأحكام ملزمة للإدارة، كما حدث في تضمين قوانين الموازنة العامة الاتحادية، على سبيل المثال أحكام ألزمت الإدارة باحتساب شهادات الموظفين الحاصلين عليها في أثناء الوظيفة، أو قانون أسس معادلة الشهادات، والدرجات العربية والأجنبية رقم (20) لسنة 2020.

وسيتطرق البحث في هذا المطلب إلى أهمّ التشريعات التي أضفت امتيازاً، أو حقوقاً للموظفين العموميين لأسباب لا علاقة لها بالوظيفة، منها:

## 1- قانونا الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق رقم (9) لسنة 2018 ورقم (1) لسنة 2019

وهنا نصّت المادة (36/أولاً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق رقم (9) لسنة 2018 على (تمنح العلاوة والترفيّع وفق قانون الخدمة المدنية المرقّم (24) لسنة 1960، وقانون الملاك المرقّم (25) لسنة 1960، وقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام المرقّم (22) لسنة 2008)<sup>(15)</sup>، وهي إضافة لم ترد بمضمون جديد، لا سيّما أنّ الإدارات جرت على اعتماد القوانين المذكورة آنفاً في منح العلاوة والترفيّع، ولا يوجد ما يقتضي النص على اعتمادها، كما نصّت الفقرة (ثانياً) من المادة ذاتها على أنّه (يسرع العنوان الوظيفي للموظف الحاصل على شهادة أعلى أو مماثلة في أثناء الخدمة التي تتلاءم مع طبيعة عمله وبموافقة دائرته

على إكمال الدراسة كلّ سنتين ابتداءً من تأريخ حصوله على الشهادة مع احتفاظه بدرجته الوظيفية ومرحلته التي هو عليها بتاريخ تقديمه الطلب لتغيير عنوانه الوظيفي استثناءً من قانون (103) لسنة 2012، وتسري أحكام هذه المادة على الموظفين الذين خُفّضت درجاتهم قبل نفاذ هذا القانون، على ألا تترتب عليه أيّ تبعات مالية بأثر رجعي، أو خلال عام 2018 على أن يدقّق ذلك من قبل ديوان الرقابة المالية<sup>(16)</sup>، ويُلاحظ على هذه الفقرة بوصفها تعديلًا مؤقتًا للمادة (4) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (22) لسنة 2008 المعدل بإضافة الشهادة المماثلة الحاصل عليها الموظف بموافقة دائرته، وعدم حصر تسريع العنوان الوظيفي بالحاصلين على شهادة أعلى وفقًا لما ورد بالقانون (103) لسنة 2012، والضوابط الصادرة من وزارة المالية لتسهيل تنفيذ الفقرة (د) من البند ثالثًا من المادة رقم (1) من القانون رقم (3) لسنة 2012، التي تضمنت إدراج أمثلة توضيحية وكما يلي:

مثال على موظف يصل إلى الدرجة التي كان عليها بعد احتساب الشهادة الأعلى، وموظف بعنوان (رئيس ملاحظين) بالدرجة الخامسة معيّن على الشهادة الإعدادية يعمل في الدائرة القانونية، وحصل على شهادة البكالوريوس في القانون سنة 2010، وقدم طلبًا لاحتساب الشهادة التي حصل عليها على افتراض توفر الشروط المنصوص عليها وفق القانون، فإن احتساب تلك الشهادة يحتاج إلى إعادة تسكينه وفق الصيغة الآتية:

أ. يسكن في (الدرجة السابعة) بعنوان (معاون قانوني) من تأريخ تخرجه في 2010 على أن يمنح راتبها ومخصصاتها من تأريخ صدور الأمر الإداري بالتسكين.

ب. عام 2012 تسريع الترفيع إلى عنوان (قانوني) في (الدرجة السادسة) على أن يجتاز دورة تدريبية لا تقلّ عن أسبوعين، ويمنح راتبها ومخصصاتها من تأريخ صدور الأمر الإداري بالترفيع.

ت. عام 2014 تسريع الترفيع إلى عنوان (مشاور قانوني مساعد) في (الدرجة الخامسة) على أن يجتاز دورة تدريبية لا تقلّ عن أسبوعين، ويمنح راتبها ومخصصاتها من تأريخ صدور الأمر الإداري بالترفيع.

فطالما الموظف في المثال المذكور آنفًا قد وصل إلى الدرجة التي كان عليها؛ فإنّ ترفيعه بعد ذلك يكون أسوأً بأقرانه بعد توافر شروط الترفيع.

مثال (2) على موظف لم يصل إلى الدرجة التي كان عليها بعد احتساب الشهادة الأعلى، وموظف بعنوان (رئيس ملاحظين) في (الدرجة الخامسة) معين على شهادة الإعدادية يعمل في الدائرة القانونية حصل على شهادة البكالوريوس في القانون سنة 2012، وقدم طلباً لاحتساب الشهادة الأعلى، التي حصل عليها على افتراض توفر الشروط المنصوص عليها وفق القانون؛ فإن احتساب تلك الشهادة يحتاج إلى إعادة تسكينه وفق الصيغة الآتية:

أ. يُسكن في (الدرجة السابعة) بعنوان (معاون قانوني) من تاريخ تخرجه في 2012 على أن يمنح راتبها ومخصصاتها من تاريخ صدور الأمر الإداري بالتسكين.

ب. عام 2014 تسريع الترفيع إلى عنوان (قانوني) في (الدرجة السادسة) على أن يجتاز دورة تدريبية لا تقل عن أسبوعين، ويمنح راتبها ومخصصاتها من تاريخ صدور الأمر الإداري بالترفيع.

ت. عام 2016 تسريع الترفيع إلى عنوان (مشارف قانوني مساعد) في (الدرجة الخامسة) على أن يجتاز دورة تدريبية لا تقل عن أسبوعين، ويمنح راتبها ومخصصاتها من تاريخ صدور الأمر الإداري بالترفيع.

وبعد عام 2016 يكون ترفيعه أسوةً بأقرانه بعد توفر شروط الترفيع، وقد أثار تطبيق المادة المذكورة أنفاً الكثير من الإرباك والتفاوت بين إدارة وأخرى، ولا سيما بعد احتساب خدمات أخرى، مثل، الفصل السياسي، أو الخدمة العسكرية، أو إضافة خدمة العقد، أو الأجور اليومية، ثم جاءت المادة (36) بتفصيلاتها المذكورة آنفاً، التي رتبت حزمة إضافية من الإرباك والتعقيد في إجراءات الإدارة مقارنةً بالمدة الزمنية المقيدة لقانون الموازنة<sup>(17)</sup>، لتأتي بعدها المادة (63) في قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (1) لسنة 2019، التي نصت على أنه (يسرع العنوان الوظيفي للموظف الحاصل على شهادة أعلى، أو مماثلة، أو مغايرة في أثناء الخدمة، التي تتلاءم وطبيعة عمله، وبموافقة دائرته بمنحه عنوان مباشر لكل سنتين ابتداءً من تاريخ حصوله على الشهادة وصولاً إلى مرحلته التي كان عليها حين تقديمه الطلب مع احتفاظه بدرجته الوظيفية، ومرحلته، وكامل مخصصات ومفردات راتبه، التي هو عليها بتاريخ تقديمه الطلب لتغيير عنوانه الوظيفي مع استمرار منحه العلاوات والترقيات استثناءً من قانون رقم (103) لسنة 2012 بعد تدقيق ديوان الرقابة المالية)<sup>(18)</sup>؛ إذ إن الغاية من إدراج هذه المادة هو لمعالجة الخلل الذي طرأ خلال تطبيق

المادة (36) من القانون بأن تمّ تنزيل رواتب المشمولين ممّن كانت سنوات تخرّجهم حديثة بما لا يكفي للوصول إلى درجاتهم الحالية إلّا بعد مرور فترة تتجاوز ( 6 أو 8 ) سنوات، لمن كانوا بالدرجات الثالثة، أو الرابعة، ولم تُكرّر مضامين المواد المذكورة آنفاً في قوانين الموازنات اللاحقة.

## 2- قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق رقم (13) للسنوات (2023- 2024 - 2025)

وردت في المادة (14) من القانون المذكور آنفاً إلزام الوزارات الاتحادية، والجهات غير المرتبطة بوزارة بعدد القوى العاملة المرفق بالجدول (ج) من قانون الموازنة وإيقاف التعيينات ضمن التشكيلات التابعة للوزارات الاتحادية الممولة مركزياً، وحذف الدرجات الوظيفية الشاغرة أو التي سُغرت بسبب النقل، أو الإحالة إلى التقاعد، أو الوفاة، أو الاستقالة، أمّا الممولة ذاتياً فلا تُحذف الشواغر وإنما تُحفظ لتثبيت العقود حسب الأسبقية، إذ نُقل ملف التعيين وإعادة التعيين إلى مجلس الخدمة العامة الاتحادية، علماً أنّ المادة (63/ثالثاً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق رقم (13) للسنوات (2023 - 2024 - 2025)، قد استتنت مجلس القضاء الأعلى والمحكمة الاتحادية من أحكام المادة (14/رابعاً/أ) منه، والمتضمنة إيقاف التعيينات لديها.

كذلك ورد في المادة ذاتها (14/ثانياً) على إلزام الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة بإعادة أعضاء مجلس النواب، وأعضاء مجلس الوزراء، والمحافظين، وأعضاء مجالس المحافظات والأقضية والنواحي والمجالس البلدية في محافظة بغداد، والبالغ عددهم 104، ورؤساء الوحدات الإدارية إلى الوظيفة، ضمن السلم الوظيفي من الدرجة الأولى فما دون، وعلى وزارة المالية توفير الدرجات الوظيفية والتخصيص المالي لهم، وتحتسب المدة التي قضاها المذكورون آنفاً في تلك المجالس خدمة لأغراض العلاوة، والترفع، والتقاعد، وعلى وزارة المالية استحداث الدرجات الوظيفية للمذكورين آنفاً غير المعيّنين سابقاً وفق تحصيلهم الدراسي، وهي إضافة غريبة على قانون الموازنة، وتدخل منها في منظومة لها قواعد وإجراءات معيّنة في معالجة المكلفين بخدمة عامة من حيث الحقوق والواجبات، وليس من ضمنها ما ورد لا سيما بالنسبة لغير المعيّنين سابقاً<sup>(19)</sup>.

### 3- قانون العمل رقم (37) لسنة 2015 وقانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعامل رقم (18) لسنة 2023

ورد في قانون العمل ضمن المادة (5) منه بأن القانون يضمن حقّ العامل في خدماته العمالية، ومدة ممارسة المهنة، وتحتسب خدمة العامل المضمون خدمة فعلية لأغراض تحديد الراتب والتقاعد للعامل العراقي عند التعيين بوظيفة في دوائر الدولة، وورد في قانون الضمان ضمن المادة (45/رابعاً) منه، بأن الخدمة العمالية المضمونة تُحتسب عند إضافتها في دوائر الدولة والقطاع العام خدمة لأغراض العلاوة، والترفع، والتقاعد، وبما يتفق مع قوانين الخدمة المدنية، ويُلاحظ بأن الغاية من إدراج المواد المذكورة آنفاً هي لتشجيع القطاع الخاص، وحماية حقوقهم المترتبة على خدماتهم المقدمة في القطاع الخاص، إلا أن المشرع قد أفرط في حماسه تجاههم بأن إلزام الوزارات باحتساب الخدمة العمالية لأغراض العلاوة، والترفع، والتقاعد دون أن يلتفت إلى مقيدات التعيين الواردة بعد إعادة تشكيل مجلس الخدمة العامة الاتحادي، وحصر التعيين بالخريجين الأوائل، وحملة الشهادات العليا، فضلاً عن شرائح محدّدة من ذوي المهن الصحية، أو العلوميين، وبذلك فلا ملجأ للقطاع الخاص، أو فرصة للتفكير في التقديم لغرض التعيين في مؤسسات الدولة، ولا يمكن تصوّر الحالة، التي يسلكها العاملون في القطاع الخاص، واكتسبوا خبرة في مجالهم، ونوعاً من الاستقرار الوظيفي والمرحلة العمرية، التي لا تتحمّل الانتقال من مركز إلى مركز وظيفي آخر.

ويرى الباحث أنّ المستفيد الوحيد من تطبيق المواد المذكورة آنفاً هم العاملون في القطاع الحكومي، ممّن سبق لهم العمل في القطاع الخاص، وصدرت الصّوابط الأخيرة<sup>(20)</sup> من وزارة المالية لتحديد آلية احتساب خدماتهم المضمونة خلال مدة عملهم لدى القطاع الخاص، وبذلك فإنّ قانون العمل قد أفرغ من محتواه في الاهتمام بشريحة العمّال، بوصفهم الجهة التي استفادت من الاحتساب، وهم شريحة الموظّفين، وليس العمّال؛ لعدم تصوّر إمكانية تعيينهم في القطاع العام، ولحقه قانون الضمان بأنّ أورد حقاً لم يصل من الناحية العملية للعامل العراقي؛ لعدم تصوّر إمكانية التعيين بوظيفة في دوائر الدولة، بل إنّ الصياغة الواقعية للمادة مدار البحث، بأن تحتسب الخدمة العمالية المضمونة لموظّفي الدولة وليس للعمّال.

## المبحث الثاني: الموقف القضائي والإداري من التشريعات الدخيلة على الخدمة المدنية

فضلاً عن عمل مجلس الدولة ومهامه الرئيسية في صياغة وإعداد التشريعات؛ فإنَّ مهماته في القضاء الإداري، وإبداء الرأي والمشورة قد أسهمت بتكريس المبادئ القانونية، التي تؤدي إلى استقرار العمل الإداري في عموم دوائر الدولة، سواءً عن طريق قرارات وفتاوى المجلس في القضايا المستوضح عنها، أو قرارات وأحكام المحكمة الإدارية العليا، ومحكمتي القضاء الإداري وقضاء الموظفين.

أما من ناحية الموقف الإداري، فلا يخفى الموقف الذي تمارسه وزارة المالية، بوصفها طرفاً رئيساً في تفسير الأحكام المالية، والتشريعات النافذة، وإبداء الرأي والمشورة في المسائل القانونية المتعلقة بشؤون الخدمة المدنية، استناداً للنظام الداخلي للوزارة رقم (1) لسنة 1990 المعدل، الذي نصَّ على ذلك صراحةً في المادة (7) منه، التي بينت مهام التشكيلات في الوزارة، لا سيما قسم الوظيفة العامة في الدائرة القانونية بوصفه الجهة المختصة بتفسير القوانين، والقرارات، والأنظمة، والتعليمات المتعلقة بالخدمة المدنية، قدر تعلق الأمر بالموضوع مدار البحث<sup>(21)</sup>، عبر مطلبين، وكالاتي:

- المطلب الأول: موقف مجلس الدولة وضوابط وزارة المالية من التشريعات الدخيلة على الخدمة المدنية العراقية.

- المطلب الثاني: الآثار التي ترتبت على التشريعات الدخيلة على قانون الخدمة المدنية.

### المطلب الأول: موقف مجلس الدولة وضوابط وزارة المالية من التشريعات الدخيلة على الخدمة المدنية العراقية

لا يخفى حجم التدخّل الحاصل على قانون الخدمة المدنية، والجهاز الإداري للدولة، ولعلَّ قانون الموازنة العامة الاتحادي يأخذ الحصة الأكبر في تدخّله بذلك، لا سيما ما ورد في قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (13) لسنة 2023 المادة (71) منه، التي ألزمت الحكومة بإنهاء إدارة مؤسسات الدولة بالوكالة في موعد أقصاه 2023/11/30، على أن تقوم الدائرة المعنية بإيقاف المخصّصات المالية، والصّلاحيات الإدارية في حالة استمرارها<sup>(22)</sup>، ولو أنّها أعادت مضمون المادة (58) من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (23) لسنة 2021<sup>(23)</sup>، لما كان

هناك من عيب في الإجراء، فشتان بين مصطلحي (الالتزام، والصّلاحية الواردة في المادتين اللتين تمثلان مضمون قانوني الموازنة المذكورين آنفاً، ويبدو بأنّ المشرّع لم يلتفت إلى الفرق بين إمكانية اتّخاذ القرار، وهي الصّلاحية، وبين الأداء أو الامتناع عن أداء أمر، وهو الالتزام، وأنّ لجوء الحكومة إلى المحكمة الاتّحادية ما هو إلّا بيان واضح في حجم التّدخل، الذي يكاد يتسبّب بالشلل في بعض مفاصل منظومة الخدمة المدنية، لولا وجود أركان حصينة، مثل المحكمة الاتّحادية العليا، أو مجلس الدولة، وحسب الاختصاصات المبيّنة لكلّ منهما في القانون.

❖ أولاً: وقد تعلّق الأمر بمجلس الدولة بوصفه ركيزة رئيسة يطمئن إليها الموظّف، سواء بالرأي والمشورة الواردة عن طريقه، أو من خلال إقامة الدّعى بشكل مباشر أمام محكمتي القضاء الإداري وقضاء الموظّفين، إلّا أنّ تضارب التشريعات في مسائل تتداخل مع القوانين والأنظمة ذات العلاقة بالخدمة المدنية قد ألقت بظلالها على مخرجات مجلس الدولة، وعند مراجعة أيّ قرار صادر عن مجلس الدولة نجد التّضارب الواضح في تفسير حالة من الحالات التي يتعرّض إليها الموظّف، فلو نظرنا -على سبيل المثال- إلى الرّأي الأخير الصّادر عن مجلس الدولة، بقراره رقم (2024/49)، الصّادر في 2024/5/2، بصدد الاستيضاح المقدم من قبل وزارة الكهرباء بشأن إمكانية استثناء موظّفي الوزارة المذكورة الحاصلين على شهادة دراسية أعلى، أو مماثلة، والمشمولين بحكم البند (16) من المادة (17) من قانون مؤسّسة الشّهداء رقم (2) لسنة 2016 من القانون رقم (103) لسنة 2012 قانون التّعديل الأوّل لقانون رواتب موظّفي الدولة والقطاع العام رقم (22) لسنة 2008، ومنحهم عنواناً وظيفياً مباشراً على وفق الشّهادة الجديدة بما يقابله من العنوان الوظيفي<sup>(24)</sup>.

وتأسيساً على ذلك، كانت رؤية المجلس بعدم جواز استثناء المستوضح عنهم من القانون رقم (103) لسنة 2012، ولا يجوز منحهم عنواناً وظيفياً يقع في الدّرجة نفسها لعنواناتهم الوظيفية السابقة بدون تدرّجهم في الوظيفة، التي تنسجم والشّهادة الجديدة، وللمجلس رأي في هذا المآل بالقرار المرقّم (2020/33) في 2020/5/13، والمبدأ القانوني الصّادر بموجب القرار المذكور آنفاً، الذي نصّ في الفقرة (أولاً)، بجواز تغيير العنوان الوظيفي للمستوضح عنهم الحاصلين على شهادة أعلى أو مماثلة في أثناء الخدمة، يتطلّب تدرّجهم في الوظيفة التي تنسجم مع تلك الشّهادة<sup>(25)</sup>.

وعند استقراء القرار الصادر بالموضوع ذاته بالرقم (2020/33) الصادر في تاريخ (2020/5/13)، بشأن الاستيضاح المقدم من قبل ديوان الوقف الشيعي/ الدائرة القانونية، فيما يتعلق بآلية تغيير العنونات الوظيفية للموظفين الحاصلين على شهادة دراسية أعلى من المشمولين بحكم البند (16) من المادة (17) من قانون مؤسسة الشهداء رقم (2) لسنة 2016، وقانون مؤسسة السياسيين رقم (4) لسنة 2006 المعدل، وقد أدرج الديوان مثالا لموظف حاصل على شهادة (دبلوم إداري)، خريج الدراسة الإعدادية، وتدرج في الوظيفة إلى أن أصبح بعنوان (م. مدير، أو رئيس ملاحظين)، وحصل على شهادة بكالوريوس في القانون، هل يُمنح عنوان (مشاور قانوني)، أم يبقى على عنوانه السابق مع منحه مخصصات الشهادة الجديدة؟، والمبدأ القانوني الصادر بموجب القرار المذكور آنفاً هو الآتي:

- أولاً: يجوز تغيير العنوان الوظيفي للمستوضح عنهم، الحاصلين على شهادة أعلى أو مماثلة في أثناء الخدمة، يتطلب تدرجهم في الوظيفة التي تنسجم مع تلك الشهادة.
- ثانياً: لا يجوز منح المستوضح عنهم مخصصات الشهادة الجديدة دون تغيير عنواناتهم الوظيفية<sup>(26)</sup>.

وفي قرار آخر صادر عن المجلس بالرقم (2022/101) في (2022/10/31)، نرى الاستيضاح المقدم من وزارة العدل بشأن مدى إمكانية منح الموظفين مخصصات شهادة البكالوريوس، الحاصلين عليها في أثناء الوظيفة، ممن يشغلون عنوان (مدير، أو مدير أقدم)، دون تغيير عنواناتهم الوظيفية، التي تدرجوا بالترفيع وصولاً إليها، ودون اللجوء إلى تطبيق أحكام القانون رقم (103) لسنة 2012، والمبدأ القانوني الصادر بهذا الموضوع الآتي<sup>(27)</sup>:

1. يمنح الموظف الذي يحصل على شهادة في أثناء الخدمة في الاختصاص ذاته مخصصات الشهادة دون تغيير عنوانه الوظيفي.
2. تُطبق أحكام القانون رقم (103) لسنة 2012 في حالة حصول الموظف على شهادة مغايرة لاختصاصه.

ويرى الباحث أنّ المجلس قد اختار مساراً موحداً للفصل بموضوع احتساب الشهادة، وتغيير العنوان الوظيفي، وهو انسجام الشهادة مع الوظيفة الحالية دون الخوض في التفصيلات، التي تغاير من الناحية العملية المبدأ القانوني الصادر عن المجلس.

❖ ثانيًا: أمّا بخصوص تعليمات وضوابط وزارة المالية، فإنّه استنادًا للنظام الداخلي للوزارة رقم (1) لسنة 1990، المعدّل يجد له مرجعًا منطقيًا في عدّ الإجراءات التي تتعلّق بالموظّف غالبًا ما تستتبعها آثار ماليّة تتطلّب التنسيق مع وزارة المالية؛ بوصفها الجهة المعنيّة بإطلاق أو تخصيص التّمويل المطلوب من الوزارة، وعلى الرّغم من أنّ معظم الإجراءات تمضي بانسيابية اعتمادًا على التنسيق والتّعاون المباشر بين الإدارات والجهات المعنيّة في الوزارة، سواء أكانت دائرة الموازنة في حالات الحذف، والإحداث، والأمور المتعلّقة بالملاك، أو دائرة المحاسبة في الإجراءات المتعلّقة بالصّرف النّاتج عن العلاوات، أو التّرفيعات من باب تعويضات الموظّفين قدر تعلّق الأمر بالموضوع مدار البحث، أو الدّائرة القانونيّة المعنيّة بالإجابة عن الاستفسارات الواردة عن طريق الوزارات في الأمور التي لم يرد بشأنها نص صريح، ونود الإشارة في هذا المطالب إلى عدد من الحالات والأمثلة التي تبرز حجم المشكلة، التي يعاني منها الموظّف بسبب عدم وضوح الحقوق المناطة به، التي بيّنت أنّ الماليّة تصدر مجموعة سنويّة من الكتب المتعلّقة بالاستفسارات، وتضمّن بصورة عن إجابات الوزارة بشأن الموضوعات التي تتعلّق بالخدمة الوظيفيّة، إذ إنّ الموظّف لا قدرة له في تتبّع هذه الإصدارات، لا سيّما مع عدم وحدة الإجراءات بين الوزارات، فتراه يصطدم بالإدارة عند تعلّق الأمر بخدمته، أو حينما يرد إجراء مستحدث، كأن يكون الموظّف حاصلًا على ثلاثة كتب شكر في السّنة، ثمّ يحصل قبل انتهائها على كتاب شكر من رئيس الجمهوريّة، أو رئيس الوزراء، فكيف يُحتسب الزّابع؟ وهنا تبدأ الاجتهادات لعدم وجود مرجع موحد يُعرف من خلاله ما له وما عليه<sup>(28)</sup>، وسيُنظر في مثال واحد، وهو احتساب خدمة العقد والأجر كمثال للآثار المترتبة على تدخّل تشريع معيّن، لا سيّما إن كان مؤقتًا، مثل، قانون الموازنة العامّة الاتّحاديّة على سبيل المثال دون التّطرّق إلى باقي الموضوعات لتجنب الإسهاب في الطّرح، مثل احتساب الشّهادة، وقانون أسس تعادل الشّهادات، والدرجات العلميّة العربيّة والأجنبيّة رقم (20) لسنة 2020، أو المشكلات المتعلّقة بالتّرفيع، وتمييزه عن التّرقية، وآثار ذلك في ربط العنوان الوظيفي بالدرجة الوظيفيّة، وتأخير التّرفيع بسبب ذلك لاشتراط توافر الشّاعر.

احتساب خدمة العقد أو الأجر: إنّ الأصل في المساواة بالحقوق والواجبات بين الموظّف على الملاك الدّائم، والموظّف المؤقت هو القرار التشريعي رقم 603 لسنة 1987، وقد وردت

امتيازات أخرى في قرار مجلس الوزراء رقم 315 لسنة 2019، والضوابط الملحقة به، التي بيّنت الآلية المطلوبة لاحتساب خدماتهم السابقة لأغراض العلاوة، والترفع، والتقاعد<sup>(29)</sup>، ويُلاحظ بأن موضوع تثبيت العقود قد مرّ بنكبات عديدة، والكثير من الاجتهادات في التطبيق، فلو نظرنا إلى قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (2) لسنة 2011، نجد المادة (19/خامساً) منه قد نصّت على أنه (تعطى الأولوية لتثبيت العقود استثناءً من شرط العمر للمتقاعدين في السنوات الماضية مع احتساب مدة التعاقد السابقة خدمة فعلية)<sup>(30)</sup>، ويُلاحظ بذلك أنّ المشرّع لم يحدّد الأغراض التي ستحتسب الخدمة من أجلها، كأن تكون لأغراض العلاوة، والترفع، أو لأغراض التقاعد فقط، أو للأغراض كافة، إذ يمكن احتسابها لاستيفاء شرط الخدمة المطلوبة لغرض منح الإجازة الدراسية المنصوص عليها في البندين (أولاً)، و(ثانياً) من المادة (50) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدّل<sup>(31)</sup>.

أمّا في شأن قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (23) لسنة 2012، فقد استمرت بالنهج ذاته في إعطاء الأولوية لتثبيت العقود، إلّا أنّها حدّدت احتساب الخدمة لأغراض التقاعد للمثبتين جميعاً على الملاك الدائم بعد 2003، مع إيقاف التعيين بعقود لهذه السنة، وإيقاف التجديد للأجراء اليوميين، وهو ما سبّب الكثير من المنازعات؛ لأنّ الإدارة قد اختلفت في تطبيقاتها لقانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة 2011، لا سيّما مع عدم تحديد الغرض، الذي أحتسبت الخدمة لأجله، والاختلاف الذي ورد في قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة 2012، الذي حدّد الغرض بالتقاعد وليس غيره<sup>(32)</sup>.

ثمّ صدر بعد ذلك قانون العمل رقم (37) لسنة 2015، الذي تضمّن في المادة (5) منه على احتساب الخدمة العمالية لأغراض تحديد الراتب للعامل العراقي عند التعيين في دوائر الدولة، وهو ما لم تتمكّن الإدارة من تطبيقه لغاية العام 2024، بعد صدور ضوابط وزارة المالية، وقد أثّرت الكثير من المنازعات أمام القضاء الإداري، ووردت من وزارة المالية إجابات متباينة بشأن ذلك، فتارةً ترى المالية أنّ القانون أجاز احتساب الخدمة العمالية عند التعيين؛ لذا فإنّ التطبيق السليم يسري على حالات التعيين اللاحقة لنفاذه، ولا يشمل الموظفين المستمرّين بالخدمة، وتارةً ترى إمكانية شمول كلّ من له خدمة مضمونة، واستمرّ الجدل على أمل أن تصدر تعليمات احتساب الخدمة العمالية، ما دفع مجلس الدولة إلى المطالبة بعدم تشريعه، لعدم وجود سند قانوني؛

لأنّ المادة (5) من قانون وزارة العمل لم تخوّل وزير العمل والشؤون الاجتماعية إصدار تعليمات لتسهيل تنفيذ أحكام المادة المذكورة<sup>(33)</sup>.

إنّ المشكلات والمنازعات تبدأ من اللحظة التي يتداخل فيها تشريع معيّن بخصوصيّات وإجراءات تشريع آخر، وهو ما حدث في الحالة مدار البحث، كما إنّ كثرة المعالجات قد أسهمت في تعميق المشكلة، وبرزت بشكل أكبر بعد صدور قرار مجلس الوزراء رقم 315 لسنة 2019، الذي تضمّن التفريق بين الخدمة قبل وبعد صدور قانون العمل، دون أن يحسم موضوع التوقيفات التقاعدية المتنازع بشأنها بين صندوق تقاعد وضمان العمّال، وصندوق تقاعد موظّفي الدولة، لا سيّما مع إقرار قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمّال رقم (18) لسنة 2023، الذي تضمّن تحمّل الدولة نسبة 8% من أجور ومخصّصات العمّال في القطاع المنظم، و15% في القطاع غير المنظم، وذلك لضمان استدامة مالية للرواتب التقاعدية، واستدامة الصندوق<sup>(34)</sup>.

وبهذا يُلحظ بأنّ التحدّيات التي أفرزتها المادة (5) في قانون العمل، من خلال تدخّلها في منظومة الخدمة المدنية قد انعكست على نظام التقاعد لدى القطاع الخاص والقطاع العام، وانعكس على معالجة فئات ضمن الجهاز الإداري للدولة، مثل، المتعاقدين والأجور، بسبب أنّ احتساب الخدمة يتطلّب ابتداءً دفع التوقيفات التقاعدية عنها، التي تقسم بنسبة يتحمّلها الموظّف، ونسبة أخرى تتحمّلها الدولة، وبرز التحدّي بهذا الموضوع بين وزارة المالية، والجهات الحكومية في تنفيذ آلية الاحتساب، سواء أكان ذلك وفقاً للمادة (5) من قانون العمل، أو وفقاً لقرار مجلس الوزراء رقم (315) لسنة 2019، إلى أن جاء قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (13) لسنة 2023، الذي حسم الجدل بالمادة (27/رابعاً)، المتضمّنة احتساب (خدمة العقد والأجر خدمةً لأغراض العلاوة والترّفيع عند التثبيت على الملاك الدائم، أمّا احتسابها للأغراض كافّة، ومن ضمنها التقاعد، فنُحتسب بعد دفع التوقيفات التقاعدية بشكل دفعات، أو دفعة واحدة لصالح صندوق التقاعد قبل أو في أثناء الإحالة إلى التقاعد مع سريان النصّ المذكور على خدمة الأجر اليومية المضافة إلى السنوات السابقة)<sup>(35)</sup>.

ويرى الباحث من خلال استقراء الفقرات المذكورة أنّ حجم المشكلة التي تواجه الإدارات نتيجة التّدخل التشريعي في فقرة معينة تتعلّق بشريحة الموظّفين المؤقّتين بحسب ما جاء بالقرار التشريعي رقم (603) لسنة 1987، الذي ساوى بينهم وبين الموظّفين على الملاك الدائم في الحقوق

والواجبات، وأنّ تطبيق النصوص الواردة بحقهم؛ بل تقسيمهم إلى فئات قبل وبعد نفاذ قانون العمل على سبيل المثال، قد أثرى وبشكل واضح مسألة عدم الاستقرار الذي تعاني منه هذه الشريحة، لا سيّما أنّ تنفيذ النصوص القانونية المتعلقة بالخدمة المدنية غالباً ما يصطدم بتطبيقات وزارة المالية وضرورة التنسيق معهم بشأن توفير التخصيص المالي المطلوب من عدمه<sup>(36)</sup>.

## المطلب الثاني: الأثر المترتبة على التشريعات الدخيلة على قانون الخدمة المدنية

إنّ الأثر الأبرز في التشريعات الدخيلة على منظومة الخدمة العامة، الذي ألقى بظلاله على شريحة واسعة من الموظفين، ممّن تتوقف عنواناتهم الوظيفية بالدرجة الثالثة أو الثانية، وأنّ ربط الدرجة بالعنوان الوظيفي نتيجةً لتداخل أمر سلطة الائتلاف (المنحلة) رقم (30) لسنة 2003، الذي ربط الدرجة بالعنوان الوظيفي من خلال اعتماده للعنوان الوظيفي أساساً لتحديد الدرجة والراتب، إذ إنّ قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (22) لسنة 2008 المعدّل قد ألغى الأمر المذكور آنفاً دون أن يتجرّد من القيد الذي وضعه بربط العنوان الوظيفي بالدرجة، فإنّ الأثر قد استمرت مخرجاته، مع تأخير ترفيع الموظفين بسببه إلى بقية العنوانات الوظيفية للدرجات جميعاً بدلاً من إطلاق الترفيع دون الترقية وتلافي آثارها المالية، التي انعكست على الموظفين طيلة الفترة الماضية.

وعند استعراض القرارات الصادرة عن مجلس الدولة بصدد الموضوع ينبغي معرفة الأحداث التي رافقت تلك القرارات لبيان أثرها في نظام الخدمة العامة، ففي قرار صادر من المجلس بالرقم (2016/77 في 2006/11/2) بصدد الاستيضاح المقدم من مجلس النواب بخصوص إعدام وزارة المالية في كتابها المرقّم (1938 في 2005/1/18)، الذي تضمن فضلاً عن اعتماد العنوان الوظيفي أساساً لاحتساب الدرجة والراتب مبدأ اعتماد سريان الترقية ابتداءً من 2004/1/1، وهو التاريخ الذي طبّق سلم الدرجات الوظيفية الملحق بالأمر رقم (30) لسنة 2003، والملاحظ بأنّ قرار المجلس قد سار على النهج الوارد ذاته بالأمر مدار البحث، دون الخوض في مدى قانونيته وتعارضه مع قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960، النافذ حينها، وصدر القرار بمبدأ غريب، وهو سريان احتساب الترقية من درجة إلى أخرى يكون من تاريخ 2004/1/1، أو من تأريخ تسكين الموظف، إن كان قد سكّن بعد هذا التاريخ المذكور آنفاً<sup>(37)</sup>.

وفي قرار آخر صادر عن المجلس (2023/43 في 2023/5/21)، بشأن مدى إمكانية ترفيع الموظف من الدرجة الثالثة بعنوان وظيفي (مدير إعلامي) إلى الدرجة الثانية بعنوان (مدير إعلامي أقدم)، يُلاحظ التضارب الوارد بين الوزارات في تطبيقها للنص، إذ ترى مستشارية الأمن القومي إمكانية ذلك، بينما ترى وزارة المالية أنَّ التدرج الوظيفي للحاصلين على شهادة البكالوريوس في الإعلام يبدأ من (معاون ملاحظ إعلامي)، بالدرجة السابعة، وينتهي بعنوان (مدير إعلامي) بالدرجة الثالثة، وقد سارت وزارة التخطيط بالرأي ذاته الوارد عن وزارة المالية بعدَّ العنوان المذكور من العنوانات المغلقة في الدرجة الثالثة، بينما يرى المركز الوطني للتطوير الإداري وتقنية المعلومات التابع لوزارة التخطيط أنَّ التدرج مدار البحث ينتهي بعنوان (مدير إعلامي أقدم) في الدرجة الثانية<sup>(38)</sup>.

ووسط هذه الآراء مضى مجلس الدولة مع الرأي القائل بعدم جواز الترفيع لعدم وجود عنوان (مدير إعلامي أقدم)، بعدَّ أنَّ الشروط الأساس لترقية الموظف هو وجود درجة وظيفية شاغرة في الدرجة الأعلى ضمن تدرجه الوظيفي، وفقاً لما وردت في البند (ثانياً) من المادة (6) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (22) لسنة 2008 المعدل.

وللاحاطة بالموضوع، يرى الباحث ضرورة استقصاء مفردة الترقية والمعنى المقصود من إيرادها في جملة من التشريعات والقوانين، فقد وردت في المادة (107) من الدستور بالنص (يؤسس مجلس يسمى مجلس الخدمة العامة الاتحادي، يتولّى تنظيم شؤون الوظيفة العامة الاتحادية، بما فيها التعيين والترقية، وينظّم تكوينه واختصاصاته بقانون)<sup>(39)</sup>، وكذلك في قانون المجلس رقم (4) لسنة 2009 في المادة (9/ثانياً) منه، وفي قانون التعليم الأهلي رقم (25) لسنة 2016 المادة (13/سادساً) منه، والمادة (50) منه، بأن تُحتسب خدمة التدريس في الجامعة الأهلية خدمةً لأغراض الترقية العلمية، والترفيه، والتقاعد، وتعليمات رقم (168) لسنة 2017 للمجلس العراقي للاختصاصات الطبية في المادة (2/ل) منها التي نصّت على (إقرار ترقية أعضاء الهيئة التدريسية ضمن ملاك المجلس، ووفقاً لقانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي)<sup>(40)</sup>، وتعليمات تقسيمات دائرة رعاية ذوي الاحتياجات الخاصة ومهماتها رقم (3) لسنة 2016، في المادة (5/أولاً) منها، والمتضمنة (إنجاز معاملات المنتسبين المتعلقة بالتعيين، والنقل، والترقية، والإحالة إلى التقاعد وفقاً للقانون)<sup>(41)</sup>، وقانون المفسولين السياسيين رقم (24)

لسنة 2005 المعدّل في المادّة (4/خامساً) منه، التي نصّت على (يستحق العاجزون عن المباشرة بالوظيفة التي أُعيدوا إليها بسبب التّقدّم في السّن، أو المرض من المشمولين بأحكام هذا القانون راتباً تقاعدياً على أن تُحتسب مدّة الفصل لأغراض العلاوة، والتّرفيع، والتّرقية، والتّقاعد)<sup>(42)</sup>، وتعليمات الخدمة الخارجيّة رقم (1) لسنة 2010 في المادّة (4/أولاً) منها، والمتضمّنة (يقوم المعهد دورة تدريبية واحدة في الأقل كلّ سنة أمدها (30) يوم عمل لترقية موظّف الخدمة الخارجيّة من وظيفة إلى وظيفة أعلى .....)<sup>(43)</sup>، وقانون التّعليم العالي رقم (40) لسنة 1988 في المادّة (36 / 2) منه، والمتضمّنة (يحفظ أعضاء الهيئة التّدرسيّة بحقّ التّرقية العلمية في حالة تعيينهم أو نقلهم إلى وظائف خارج الوزارة في حالة توفّر الشّروط اللازمة لذلك دون شرط التّدرّس)<sup>(44)</sup>، وقانون مجلس القضاء الأعلى رقم (45) لسنة 2017 في المادّة (3/سابعاً) منه، والمتضمّنة (يتولّى مجلس القضاء الأعلى المهمّات الآتية: سابعاً: ترقية القضاة في المحاكم الاتّحادية، ونقلهم، وانتدابهم، وإعادة خدمتهم، وإدارة شؤونهم الوظيفيّة وفقاً للقانون)<sup>(45)</sup>.

ومن خلال ما ذُكر من القوانين فإنّ الملاحظ في جميعها أنّها لا تخرج من ترقية الموظّف من عنوان وظيفي معيّن إلى عنوان وظيفي أعلى، وبحسب الاختصاص، ولا مورد لربطه بالدرجة، كما إنّ غاية الموظّف عدم تأخير استحقاقه في العلاوة والتّرفيع، لما له من أثر مالي، وليس للأثر المتعلّق بالعنوان الوظيفي من غاية تذكر؛ بل يُعدّ العنوان للمنافسة بين الكفوء وغيره من دون سلب استحقاقهم المالي المبني على أساس الخدمة الوظيفيّة، وليس الكفاءة، والمهارة المبدولة من قبل الموظّف، فما الذي يبيّغ الموظّف بعنوان (مشاور قانوني)، -على سبيل المثال- إن كان سيتقاضى راتب الدرجة السابعة، أو العكس، كما حصل في تطبيق المادّة (63) من قانون الموازنة العامّة الاتّحادية لجمهورية العراق رقم (1) لسنة 2019.

وهنا يبرز الأثر الذي أفرزه الأمر رقم (30) لسنة 2003، الذي ما زالت التّشريعات والقرارات أسيرة المبدأ الذي جاء به دون أن تتحرّر من قيد ربط درجة الموظّف بالعنوان الوظيفي، الذي يُفترض عدم احتسابه على أساس المدّة المقضيّة في الدرجة، وإنّما على أساس الكفاءة، وأنّ نتيجة المدّة هي التّرفيع حتّى دون تأخير، إلّا لأسباب تتعلّق بالموظّف، وبغض النّظر عن وجود السّنات من عدمه.

ولم تسلم تلك التّشريعات الدّخيلة من اجتهادات وتضارب آراء الوزارات المعنّية في تطبيقها ولا سيّما وزارة الماليّة، وسنورد بعض تلك الاجتهادات والتّضاربات على سبيل المثال لا الحصر، وهي كالآتي:

## 1. احتساب شهادة الوقفين (السني والشييعي)

سبق وأن قامت الوزارة باحتساب شهادات الوقفين، الممنوحة بموجب الامتحانات الخارجيّة للدراستين (المتوسطة والإعداديّة) الإسلاميّتين للأعوام الدّراسيّة (2011، 2012، 2013)، وعدّها معادلة لشهادتي الدّراسة المتوسطة والإعداديّة الواردة في نظام تعديل المدارس الدّينيّة رقم (2) لسنة 1993<sup>(46)</sup>، وقد استندت بذلك إلى إعمام الأمانة العامّة لمجلس الوزراء المرقّم (3/خ/9652/420 في 2017/3/30)، إذ أوردت وزارة الماليّة في كتابها المرقّم (41836/58/820 في 2021/12/1)، (أنّ المبدأ القانوني لغرض اعتماد أيّ شهادة دراسيّة لا بدّ من وجود علاقة مباشرة بين الشّهادة الحاصل عليها الموظّف والعنوان الوظيفي الذي يشغله، واختصاص الدّائرة التي يعمل بها، وفيما يخصّ الشّهادة الإعداديّة فإنّها تُعدّ شهادة عامّة، ولا تحتاج لاختصاص معيّن، إذ وردت في الوصف الوظيفي بصورة مطلقة، وإنّما يعتمد في احتسابها على احتياج الدّائرة المعنّية لتلك الشّهادة وفقاً للقانون)، وبناءً على ذلك قامت بعض الوزارات في احتساب تلك الشّهادات محلّ البحث وفقاً للمبادئ العامّة في احتساب الشّهادة، ولدى إرسال أوامر الاحتساب إلى وزارة الماليّة لتأشير متغيّرات الملاك أبدت الوزارة المذكورة تحفّظها بشأن احتساب شهادات الوقفين الشّيعي والسّني، إذ أوردت في كتابها ذي العدد (10720 في 2024/3/4)، (أنّ الشّهادة الممنوحة من الوقفين الشّيعي والسّني تعتمد لأغراض التّعيين في وظائف الإمامة والخطابة فقط)، وعرض الموضوع على الأمانة العامّة لمجلس الوزراء، التي بيّنت بكتابيتها المرقّمين (ق/41115 في 2019/12/1)، و (ق/21298 في 2022/6/11)، بأنّ الشّهادة المذكورة لا تُعدّ معادلةً للشّهادات الدّراسيّة، التي يحصل عليها خريجو الدّراسة الإعداديّة بفروعها المختلفة، لاختلاف طبيعة الدّراسة في كليهما.

## 2. احتساب الشهادة غير المصرح بها عند التعيين

بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (454) لسنة 2019 قرّر المجلس بأنّ للإدارة العليا السلطة التقديرية في الموافقة على احتساب الشهادة غير المصرح بها عند التعيين شريطة تقديمها قبل إصدار هذا القرار، ومطابقة الاختصاص ووجود الحاجة الفعلية لذلك، بعد توفر عدد من الشروط الوارد ذكرها في القرار المذكور آنفاً، إلا أنّ وزارة المالية بموجب كتابها ذي العدد (3267/58/802 في 2020/2/23)، قد سجّلت تحفظها عمّا ورد في القرار المذكور، وأبدت الاتي بأنّ (مركز الموظف تنظيمي وأن اتخذ أي إجراء بشأن أموره الوظيفية يقتضي أن يكون بناءً على نص قانوني يجيز ذلك، ومن حيث المبدأ فإنّ الإعلان عن الوظائف يتضمّن الوظيفة والمؤهلات المطلوبة لإشغالها، وبناءً على الحاجة فإنّ الوظيفة أمانة مؤتمن عليها، وإنّ التعيين يكون على أساس الشهادة الدراسية، كما هو الحال بقانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل، كما إنّ السلطة التقديرية تكون في غياب النص، أو المبدأ القانوني، وبما ليس فيه إضرار بالمصلحة العامة)، كما إنّ ما يتقدّم للوظيفة على علم بالمؤهلات المطلوبة، وطالما أنّ المبحوث عنهم لم يُقرّوا بالشهادات الأعلى الحاصلين عليها قبل التعيين فإنّهم يكونوا قد نافسوا غيرهم من الحاصلين على الشهادة الدراسية المطلوبة في التعيين فإنّهم يكونوا قد أهدروا حقهم بالمطالبة عن الحقوق المترتبة عنها، وهذا ما أكّده قرار مجلس الدولة المرقّم (2011/4 في 2011/1/18)، و (2015/51 في 2015/5/10) (47).

## 3. احتساب العقد والأجر اليومي

إنّ قرار مجلس الوزراء (315) لسنة 2019، وملحقه القرار المرقّم (337) لسنة 2019 نظم آلية معالجة العاملين بصيغة عقد في المؤسسات الحكومية الصادرة عن الأمانة العامة لمجلس الوزراء/ دائرة شؤون مجلس الوزراء واللجان ذي العدد (ش.ز.ل/1/10/إع.م/20999 في 2019/9/12)، وكتاب وزارة المالية/ دائرة الموازنة ذي العدد (45999 في 2023/8/2)، إذ قامت بعض هذه الوزارات باحتساب خدمة الأجر اليومي بإضافتها لأغراض الوظيفة كافة (العلاوة، والترفع، والتقاعد)، في حين الوزارة المذكورة آنفاً قد رفضت تأشير متغيرات حركة الملاك، مشيرين بذلك إلى بيان السند القانوني باحتساب خدمة الأجر اليومي.

إنَّ السَّند القانوني باحتساب خدمة الأجر اليومي كان استناداً للفقرة (7) من قرار مجلس الوزراء المشار إليه آنفاً، وإعمام وزارة المالية ذي العدد (9063 في 2018/3/29)، وكتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء / الدائرة القانونية ذوات الأعداد (ق/6104/5 في 2021/3/7)، وقرار مجلس الدولة المرقم (2021/2/2 في 2021/2/2)، مع العرض أنَّ خدمة الأجر اليومي التي سبق وأن أُحتسبت ودُقِّقت ووافق عليها ديوان الرقابة المالية الاتحادي بموجب كتبهم ذوات الأعداد (11835/1/36/5 في 2020/9/22)، و (11860/1/46/5 في 2020/9/22)، و (11684/1/46/5 في 2020/9/21)، وتوفر التخصيصات المالية لاحتسابها.

#### 4. ترفيع الموظفين الممنوحين عنوانات وظيفية خلافاً للوصف الوظيفي

##### النافذ

أشارت المادة (6/أولاً) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (22) لسنة 2008 المعدل، الترفيع هو انتقال الموظف من الوظيفة التي يشغلها إلى وظيفة تقع في الدرجة الأعلى التالية لدرجته مباشرة ضمن تدرجه الوظيفي بالشروط المحددة في الفقرة ثانياً من المادة ذاتها<sup>(48)</sup>، إلا أنَّ لجان الترفيع في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة قد امتنعت عن ترفيع بعض الموظفين، الذين عُيِّنوا على أساس الشهادة الحاصلين عليها، ومنحوا عنوانات وظيفية مخالفة للوصف الوظيفي النافذ وفق إعمام كتاب الدائرة القانونية في وزارة المالية ذي العدد (30878 في 2010/6/23)، وقد رُفِّعوا لأكثر من مرة خلال مسيرتهم الوظيفية، وبما إنَّ خطأ التعيين من جانب الإدارة لا يقبل أن يدفع الموظف ثمنها؛ إذ إنَّ تأخير الترفيع جاء مجحفاً بحقوقه ومخالفاً للقانون، كما إنَّ الموظف قد تدرَّج واكتسب الخبرة في وظيفته التي عُيِّن فيها، واسترشاداً بقرارات محكمة قضاء الموظفين، ومنها القرار (2020/581 في 2020/2/26)<sup>(49)</sup>، الذي تضمَّن عدم قبول امتناع الإدارة عن ترفيع الموظف على أساس عدم مطابقة شهادته الدراسية مع العنوان المطلوب ترفيعه إليه، طالما تعيينه كان على أساس هذه الشهادة، وإشارة إلى كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء الدائرة القانونية ذي العدد (17497 في 2018/5/15)، الذي أشار إلى أنَّه بالإمكان تسبيب الموظفين إلى وظائف تتناسب ومؤهلاتهم، بضمنها العنوانات الإدارية؛ ممَّا اضطرَّ الموظفين إلى اللجوء برفع دعاوى على وزاراتهم لدى محكمة قضاء الموظفين، التي كانت قرارات المحكمة لصالح الموظف، وتمَّ تسبيبها بأنَّ الموظف لا يتحمَّل خطأ الإدارة، وأنَّ الإدارة

هي من تولّت تعيينهم على أساس تلك الشهادة، وتدرّجوا في تلك العنوانات، لذا لا يوجد ما يحول دون ترفيعهم بعد اكتساب القرارات درجة البتات.

وبعد إطلاق ترفيع المبحوث عنهم؛ فإنّ ذلك الأمر لم يجنبهم بعض الغبن والضّرر قبل إطلاق التّرفيعات نتيجة منحهم العلاوة السنويّة دون التّرفيع على الرّغم من قضائهم المدة الأصغرّة المطلوبة.

## الخاتمة

بعد الانتهاء من بحث موضوع دراستنا (التّشريعات الدّخيلة على قانون الخدمة المدنيّة رقم (24) لسنة 1960 المعدّل وأثرها في الاستقرار الوظيفي)، ولما له أهميّة كبيرة في الاستقرار القانوني للمراكز الإداريّة للموظّفين، وخلق بيئة عمل صحيحة قادرة على تحقيق المصلحة العامّة، ومن هنا لا بدّ من حصر بعض الجوانب المهمّة، التي توصّل إليها الباحث في فقرتين، الأولى الاستنتاجات، والثّانية المقترحات اللازمة للوصول إلى أفضل السّبل القادرة على تنظيم الوظيفة العامّة في العراق.

## أولاً: الاستنتاجات

1. تعدّد وتشعب التّشريعات المنظّمة للوظيفة العامّة، التي أصبحت محلّ اجتهد القائمين على تنفيذها، الأمر الذي أدّى إلى زيادة الدّعاوى المقامة أمام محكمة القضاء الإداري من قبل الموظّفين.
2. ما زالت الوظيفة العامّة تعاني الكثير من المشكلات، ولا سيّما أنّ العديد من هذه القوانين قد مضت عليها مدة طويلة، ولم تعد تتلاءم والظّرف الحالي، وأهمّها قانون الخدمة المدنيّة، الذي شرّع عام 1960، وقانون الملاك رقم (25) لسنة 1960.
3. إنّ هناك تدخلاً واضحاً لوزارة الماليّة بحكم اختصاصها في توفير الاعتماد المالي لأيّ قرار إداري، ومن ذلك ما يتعلّق بالموظّف العام للدولة العراقيّة، وتكمن صورة التّدخل على شكل تعليمات وضوابط تأتي بصورة متضاربة في بعض الأحيان؛ ممّا ينعكس سلبيّاً على الاستقرار القانوني للموظّف العام.

4. اتّسع وتداخل اختصاصات مجلس الخدمة العامّة الاتّحادي لدرجة قد تتجاوز حدود إمكانياته لامتدادها إلى ما يتوجّب تنفيذه من قبل الوزارات، ممّا سيؤدّي إلى تعطيل دوره التّفيذي، فيما له علاقة بأداء تلك الواجبات.

## ثانياً: التوصيات

1. ضرورة قيام السّلطة التّشريعيّة بسنّ قانون الخدمة المدنيّة الموحد، منعاً لتناثر الأحكام ما بين القوانين المختلفة، التي تحكم الوظيفة العامّة، وتوحيداً للنصوص المنظّمة لشؤون الوظيفة كافّة، من أجل عدم لجوء القائمين على تطبيق أحكامها الاجتهاد في تفسير نصوصه تطبيقاً للقاعدة (لا مساغ للاجتهاد في مورد النّص)، التي ستلقي بظلالها على استقرار المراكز القانونيّة للموظّفين.
2. إعادة النّظر بمهمّات واختصاصات مجلس الخدمة العامّة الاتّحادي، بما يتناغم ومشروع قانون الخدمة المدنيّة الموحد، فضلاً عن إعادة النّظر بجهة ارتباط المجلس، وجعلها مرتبطة بالسّلطة التّفيذيّة، متمثّلة بمجلس الوزراء بدلاً من السّلطة التّشريعيّة، وبما يتوافق وطبيعة ومهمّات المجلس ذات الطّابع التّفيذي.
3. نوصي المشرّع بعدم إدراج مواد القانون المتعلّقة بالخدمة العامّة ضمن القوانين التي تستهدف شرائح معيّنة أو تختلف عن موضوعات قوانين الخدمة المدنيّة، التي من شأنها أن تؤدّي إلى عدم استقرار المركز القانوني للموظّف، مثل، قانون العمل، وقانون مؤسّسة الشّهداء، وقانون مؤسّسة السّجناء السّياسيين، وغيرها.
4. نوصي بعدم ربط الدّرجة الوظيفيّة بالعنوان الوظيفي، ذلك لأنّ الدّرجة هي استحقاق مالي، بينما العنوان الوظيفي هو استحقاق إداري يتعلّق بالوظيفة التي يشغلها الموظّف ضمن الوظائف المنصوص عليها في قانون الملاك رقم (25) لسنة 1960 المعدّل، ممّا يتطلّب تدخلاً تشريعيّاً لتعديل نصّ المادّة (6/أولاً) من قانون رواتب موظّفي الدّولة والقطاع العام رقم (22) لسنة 2008 المعدّل لتكون كالآتي: (التّرفيع هو انتقال الموظّف من الدّرجة الوظيفيّة، التي يشغلها إلى درجة وظيفيّة تقع في الدّرجة الأعلى التّالية لدرجته مباشرة ضمن سلم الرّواتب بعد قضائه المدة الأصغريّة المنصوص عليها بموجب القانون)، دون النّص على شروط للتّرفيع.
5. نوصي بإضافة مادّة إلى التّشريعات المنظّمة للوظيفة العامّة، تتعلّق بشروط التّرقية، وكالآتي:

أ. (الترقية هي انتقال الموظف من الوظيفة التي يشغلها إلى وظيفة أعلى تالية لوظيفته مباشرة ضمن جدول الوظائف المنصوص عليها في قانون الملاك رقم (25) لسنة 1960 المعدل).

ب. يشترط لترقية الموظف توفر الشروط الآتية:

- وجود وظيفة شاغرة أعلى تالية لوظيفته مباشرة، ضمن جدول الوظائف.
- إكمال المدّة الأصغر المطلوبة.
- أن يكون الموظف مستوفياً للشروط والمؤهلات المطلوبة لإشغال الوظيفة المرشح للترقية إليها.
- ثبوت قدرة وكفاءة الموظف على إشغال الوظيفة المراد الترقية إليها بتوصية من رئيسه المباشر، ومصادقة الرئيس الأعلى.

## المصادر

- (1) ينظر: نص المادة (2) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل.
- (2) ينظر: نص المادة (1/ثالثاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل.
- (3) ينظر: قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (603) لسنة 1987.
- (4) ينظر: نص المادة (1/19) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل.
- (5) ينظر: نص المادة (1/7) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل.
- (6) ينظر: قانون إقامة الأجانب رقم (76) لسنة 2017.
- (7) ينظر: نص المادة (11) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل.
- (8) ينظر: مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (4) لسنة 2009.
- (9) ينظر: نص المادة (14/رابعاً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (13) للسنوات 2023-2024-2025.
- (10) ينظر: نص المادة (4/ثالثاً) من قانون رقم (103) لسنة 2012 قانون تعديل قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (22) لسنة 2008 المعدل.
- (11) ينظر: قانون رواتب وموظفي الدولة والقطاع العام رقم (22) لسنة 2008 المعدل.
- (12) ينظر: قرار مجلس قيادة الثورة المرقم (1216) في 1978/9/18.
- (13) ينظر: قرار مجلس قيادة الثورة المرقم (361) في 1983/3/24.
- (14) ينظر: قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (12) لسنة 1997.
- (15) ينظر: نص المادة (36/أولاً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق رقم (9) لسنة 2018.
- (16) ينظر: المصدر نفسه.
- (17) ينظر: المادة (36) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق رقم (9) لسنة 2018.
- (18) ينظر: نص المادة (63) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق رقم (1) لسنة 2019.
- (19) ينظر: نص المادة (14/ثانياً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق رقم (13) للسنوات (2023-2024).
- (20) ينظر: كتاب وزارة المالية/ الدائرة القانونية ذي العدد: (28728 في 2024/6/23) الخاصة بضوابط احتساب الخدمة العمالية المضمونة.
- (21) ينظر: المادة (7) من النظام الداخلي لوزارة المالية رقم (1) لسنة 1990 المعدل.

- (22) ينظر: المادة (71) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق رقم (13) لسنة 2023.
- (23) ينظر: المادة (58) من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (23) لسنة 2021.
- (24) ينظر: قرار مجلس الدولة المرقم (2024/49) في 2024/5/2.
- (25) ينظر: قرار مجلس الدولة رقم (2020/33) في 2020/5/13.
- (26) ينظر: قرار مجلس الدولة المرقم (2020/33) في 2020/5/13.
- (27) ينظر: قرار مجلس الدولة رقم (2022/101) في 2022/10/31.
- (28) ينظر: الفقرة (عاشراً) من ضوابط تسهيل تنفيذ أحكام الوظيفة العامة الصادرة عن وزارة المالية/ الدائرة القانونية ذي العدد: (24938) في 2023/7/3.
- (29) ينظر: قرار مجلس الوزراء المرقم (315) لسنة 2019.
- (30) المادة (19/خامساً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (2) لسنة 2011.
- (31) ينظر: المادة (50) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل.
- (32) ينظر: المادة (18/خامساً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (23) لسنة 2012.
- (33) ينظر: قرار مجلس الدولة رقم (2021/206) في 2021/2/2.
- (34) ينظر: المادة (14) من قانون قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم (18) لسنة 2023.
- (35) ينظر: المادة (27/ رابعاً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (13) لسنة 2013.
- (36) ينظر: قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (603) لسنة 1987.
- (37) ينظر: قرار مجلس الدولة المرقم (2006/77) في 2006/11/2.
- (38) ينظر: قرار مجلس الدولة المرقم (2023/43) في 2023/5/21.
- (39) ينظر: المادة (10) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- (40) ينظر: تعليمات المجلس العراقي للاختصاصات الطبية رقم (168) لسنة 2018 والمنشورة بجريدة الوقائع العراقية بالعدد: (4475) في 208/1/2.
- (41) ينظر: تعليمات تقسيمات دائرة رعاية ذوي الاحتياجات الخاصة رقم (3) لسنة 2016 والمنشورة بجريدة الوقائع العراقية بالعدد: (4435) في 2017/2/20.
- (42) ينظر: المادة (4/خامساً) من قانون المفسولين السياسيين رقم (24) لسنة 2005 المعدل.
- (43) ينظر: المادة (4/أولاً) من تعليمات الخدمة الخارجية رقم (1) لسنة 2010 المنشورة بجريدة الوقائع العراقية بالعدد: (4166) في 2010/10/11.
- (44) المادة (36 / 2) من قانون التعليم العالي رقم (40) لسنة 1988.
- (45) المادة (3/ سابعاً) من قانون مجلس القضاء الأعلى رقم (45) لسنة 2017.
- (46) ينظر: المادة (14) من نظام تعديل المدارس الدينية رقم (2) لسنة 1993.
- (47) ينظر: قرار مجلس الدولة المرقمان (2011/4) في 2011/1/18، و (2015/51) في 2015/5/10.
- (48) ينظر: المادة (6) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (22) لسنة 2008 المعدل.
- (49) ينظر: قرار مجلس الدولة المرقم (2020/581) في 2020/2/26.