

الأمن القانوني
دراسة دستورية مقارنة

الباحث/ أسامة طه حسين نجريس

تحت إشراف

أ.د. عامر عياش عبد بشر

أستاذ القانون العام - كلية الحقوق - جامعة تكريت

الأمن القانوني

دراسة دستورية مقارنة

الباحث/ أسامة طه حسين نجرس

مقدمة

يتصف المركز القانوني للموظف في تشريعات الخدمة المدنية بأنه من المراكز القانونية الموضوعية أو التنظيمية للدلالة على عمومية مضمون هذه المراكز والتي تتميز بأن مضمونها واحد ومتجانس لجميع الموظفين، وتعد الترقية في الوظيفة العامة للموظف من أهم حقوق الموظف في إطار الوظيفة العامة باعتبارها حق من حقوق الوظيفة العامة، ولكن هذا الحق يُشترط لأعماله توفر جملة من الشروط التي قد لا تتوفر في جميع الموظفين تبعاً للمؤهل العلمي أو المنصب الوظيفي وما تشترطه تعليمات دليل وصف الوظائف الصادر من وزارة المالية، وبذلك فإن أنصبة الموظفين تتباين من حيث الترقية، فحق الموظف في الترقية بالنسبة لحاملي بعض المؤهلات العلمية (كاشهادة الدبلوم أو الإعدادية فما دون) يتوقف عند درجات وظيفية معينة، وبالتالي يتعذر ترقيتهم عند بلوغ تلك الدرجات وهو ما يطلق عليه في إطار تعليمات السلطة التنفيذية (بالتسكين)، ولأهمية هذا الموضوع بالنسبة لتأثيره على المراكز القانونية للموظفين تم اختياره ليكون موضوع بحثنا، والذي ستنم الدراسة فيه تبعاً للخطة الآتية:

المبحث الأول

مفهوم التسكين الوظيفي

يعد التسكين في الوظائف العامة في العراق أحد أهم المواضيع المتعلقة بحقوق الموظفين المرتبطة بالوظيفة العامة، حيث يعمل نظام التسكين على وقف الترقيات في الوظيفة عند درجات وظيفية محددة في سلم رواتب الموظفين، وعلى الرغم من ندرة الأبحاث القانونية المتعلقة بهذه المشكلة فضلاً عن عدم وجود تعريف محدد للتسكين في تشريعات الخدمة المدنية أو من قبل فقه القانون الإداري، إلا أننا سنحاول في هذه الدراسة وضع تعريف للتسكين في الوظائف العامة، ولمقتضيات الدراسة في هذا المبحث سنقسم الدراسة في هذا المبحث على مطلبين، يخصص الأول منهما لدراسة مفهوم التسكين، وسنبحث في المطلب الثاني بيان أثر التسكين في الإخلال بمبدأ المساواة في الحقوق الناشئة عن قوانين الخدمة المدنية وكما يأتي:

المطلب الأول

مفهوم التسكين الوظيفي

سنحاول في هذا المطلب وضع تعريف محدد للتسكين في الوظيفة العامة وبيان صور وحالات التسكين وذلك من خلال تقسيم على فرعين، يُخصص الفرع الأول لدراسة تعريف التسكين في الوظيفة العامة، في حين يُخصص الفرع الثاني لبيان طبيعة التسكين في الوظيفة العامة وفقاً لما يأتي:

الفرع الأول

التعريف بالتسكين في الوظيفة العامة

أشار دليل وصف الوظائف الصادر من وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي في عام ٢٠٠٩ في الفصل الخاص بالوظائف الإدارية الى الشروط الواجب توفرها في شاغلي الوظائف الادرية المختلفة، فأشترط في الموظف للحصول على وظيفة (مدير) في الدرجة (الثالثة) من السلم الوظيفي عن طريق الترقية أن يكون حاصلاً على شهادة (الماجستير) مع خبرة في الوظيفة لمدة لا تقل عن (١٠) سنوات، أو أن يكون حاصلاً على شهادة (الجامعية الأولية) مع خبرة لا تقل عن (١٤) سنة، أو أن يكون حاصلاً على شهادة (الدبلوم) مع خبرة لا تقل عن (١٨) سنة، ولم يتطرق دليل الوصف الوظيفي بالنسبة لحاملي شهادة الإعدادية، وهو ما يعني تسكينهم عند الدرجة الوظيفية (الرابعة) بوظيفة (م.مدير) مهما كانت خبرتهم الوظيفية^(١). وبذلك يمكننا أن نعرف التسكين في الوظيفة العامة بأنه (وقف ترقية الموظف أستناداً لدليل الوصف الوظيفي بالنسبة لوظائف محددة يُشترط في شاغليها مؤهلات علمية لا تتوفر في المرشح اليها مع أستمرار منح الموظف المشمول بالتسكين العلاوات السنوية).

ويطلق الفقه الإداري على هذا النمط من المتطلبات في الوظائف بـ(المعرفة المتخصصة)، والتي تعني أن هذه الوظائف تتطلب أن يكون من يمارسها على معرفة تامة بمجال هذه المهنة واصلوها وأن تكون لديه معلومات متخصصة في إطار المهنة، فالقاضي يمتلك معرفة متخصصة، والطبيب لديه معرفة متخصصة، والمعلم لديه معرفة متخصصة، والمدير لديه معرفة متخصصة، وإن هؤلاء يمارسون عملاً مهنيّاً، فكل مهنة

(١) ينظر دليل الوصف الوظيفي الصادر عن وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، المركز الوطني للتطوير

الإداري وتكنولوجيا المعلومات لعام ٢٠٠٩، ص ٨٣.

من هذه المهن لا يستطيع احد أن يمارسها الا اذا امتلك المعرفة المتخصصة فيها، فالخبرة لا تكفي لممارسة مهنة الطب أو القضاء أو الادارة، فكل مجال من هذه المجالات يحتاج الى تخصص، فالادارة والتعليم والطب والقضاء ليس فناً، وألا تمكن أي شخص من ممارسة هذه الوظائف اذا امتلك قدراً من الخبرة^(٢).

الفرع الثاني طبيعة التسكين

يعد التسكين في الوظيفة العامة حالة استثنائية من نظام الترقية، وتذهب اغلب النظم الادارية وفي سبيل أن تسود روح الطاعة التي تعد من اهم الدعامات التي يقوم عليها الجهاز الاداري في الوظيفة العامة، تلجأ الإدارة الى ترغيب الموظفين عن طريق الترقية في الوظيفة العامة ويؤدي ذلك الى الاحتفاظ بالكفاءات العلمية والعقلية الموجودة مما يحول دون تسربها الى القطاع الخاص، وتأخذ اكثر الدول التي تأخذ بنظام التدرج في الوظائف بنظام الترقية والتدرج في الوظيفة العامة الذي يعد حافزاً اساسياً يدعو الموظف العام الى بذل المزيد من الجهود ويجعله يحرص على التفاني والاخلاص وتطوير عمله الوظيفي بما يؤدي الى النهوض بمتطلبات الوظيفة^(٣).

وبالتالي فان التسكين في الوظيفة العامة يعد حالة استثنائية ترتبط بنمط معين من الموظفين تبعاً للمؤهل العلمي أو المنصب الوظيفي الذي يشغلونه، فالتسكين لا يعني انعدام حالة الترقية بل هو حالة توقف في الترقية عند بلوغ حد معين تحدده لوائح السلطة التنفيذية ممثلة بتعليمات الوصف الوظيفي والهيكل التنظيمي للمؤسسات الادارية في القطاع العام، ومعنى ذلك أن الموظف الذي يخضع لنظام التسكين في الوظيفة سبق له وان تدرج بالوظيفة العامة عن طريق الترقية لعدة درجات وظيفية لحين بلوغه الحد الاعلى للترقية، كون ترقيته مقيدة بحد اعلى من الدرجات الوظيفية لا يمكن تجاوزه^(٤).

(٢) د. سامي محمود عارف، أساسيات الوصف الوظيفي، الجزء الأول، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٣، ص ١٣.

(٣) ينظر د. سليمان محمد الطماوي، الاسس العامة لنظم الترقية والترقية، بحث مقارن، مجلة العلوم الادارية، العدد الثالث، ١٩٦٥، ص ١٨٠.

(٤) فليل وصف الوظائف الصادر من وزارة المالية في العراق بموجب الاعمام المرقم (٣٠٨٧٨) في ٢٣ /٦/ ٢٠١٠ يجعل الحد الاعلى لترقية الموظف الحاصل على شهادة الاعدادية هو الدرجة الرابعة، والدرجة الثالثة بالنسبة لحاملي شهادة الدبلوم الذي تمنحه المعاهد الادارية والفنية.

المطلب الثاني أنواع التسكين

يُقسم تسكين الموظف في الدرجة الوظيفية في العراق تبعاً لأعتبارات معينة، كالتسكين المرتبط بالمؤهل العلمي للموظف والتسكين المرتبط بدليل وصف الوظائف، وسنحاول في هذا المطلب بيان كلاً من هذين النوعين من التسكين وفقاً لما يأتي:

الفرع الأول

التسكين المرتبط بالمؤهل العلمي للموظف

تنص التعليمات الصادرة من السلطة التنفيذية في العراق ممثلة بالامانة العامة لمجلس الوزراء و وزارة المالية على بعض الشروط الواجب توفرها في المرشح للترقية الى بعض الدرجات والعناوين الوظيفية، إذ يتطلب أشغال الموظف للدرجة الثانية بعنوان (مدير اقدم) على سبيل المثال أن يكون ذلك الموظف حاصلاً على الشهادة الجامعية الأولية أو العليا^(٥). وبذلك يتعذر أشغال الموظف لهذه الدرجة إذا كان يحمل مؤهل علمي دون ذلك، كالموظف الحاصل على شهادة (الدبلوم) الذي تمنحه المعاهد الفنية والادارية في العراق، وبالتالي يُسكن الموظف الحاصل على الشهادة المذكورة في الدرجة الثالثة بعنوان وظيفي (مدير) ويتعذر ترقبته الى الدرجة الثانية نتيجة تخلف احد الشروط التي تنص عليها التعليمات الصادرة من الجهات التنفيذية العليا^(٦).

ونعتقد أن هذا القيد لا ينسجم مع متطلبات العدالة ومقتضيات تكافؤ الفرص التي يجب أن تسود في اطار الوظيفة العامة والحقوق الوظيفية الناشئة عنها، والتي تكفلها الدساتير، إذ ينص الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ في المادة (١٤) على الاتي:

(٥) من الجدير بالاشارة أن دليل الوصف الوظيفي وبموجب تعليمات وزارة المالية الصادرة بالعدد (٥٨/٨٠٢) في ٢١/١/٢٠١٥ وبموجب الاعمام الخاص بدليل وصف الوظائف الذي تم تعميمه على جميع مؤسسات الدولة بالكتاب المرقم بالعدد (٣٠٨٧٨) في ٢٣/٦/٢٠١٠ لا يشمل الموظفين الحاصلين على الشهادة الجامعية الأولية أو العليا بالتسكين، فالتسكين الوظيفي لا يشمل جميع المؤهلات العلمية، بل يشمل الموظفين الحاصلين على شهادة الدبلوم نزولاً.

(٦) ينظر الكتاب الصادر من وزارة المالية/ الدائرة القانونية/ قسم الوظيفة العامة/ المرقم بالعدد (٥٨/٨٠٢) والمؤرخ في ٢١/١/٢٠١٥، والذي يبين أن أشغال وظيفة (مدير) في الدرجة الثالثة تتطلب أن يكون الموظف حاصلاً على شهادة جامعية اولية، في حين أن حاملي الشهادة الاعدادية يتم تسكينهم عند الدرجة (الرابعة)، اما خريجو المتوسطة فيتم تسكينهم في الدرجة (الخامسة).

(العراقيون متساوون امام القانون دون تمييز بسبب الجنس أو العرق أو القومية أو الاصل أو الدين أو المذهب أو المعتقد أو الرأي أو الوضع الاقتصادي أو الاجتماعي)، وكذلك المادة (١٦) التي تنص على (تكافؤ الفرص حق مكفول لجميع العراقيين وتكفل الدولة اتخاذ الاجراءات اللازمة لتحقيق ذلك)، وكان من الاجدر وبناءً على مقتضيات العدالة والمساواة أن يتم ترقية الموظف الحاصل على شهادة الدبلوم الاداري أو الفني الى الدرجة الثانية في سلم الوظائف المعتمد والملحق بقانون رواتب موظفي الدولة رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، وأساس وجهة نظرنا هذه هو أن الموظف الحاصل على الدبلوم يتطلب قضائه مدة اضافية وهي المدة الاصغرية للترقية (٥-٤) سنوات والمشار إليها في الجدول الملحق المذكور بالمقارنة مع الموظف الحاصل على الشهادة الجامعية الأولية، أي انه اذا يشترط في الموظف الحاصل على شهادة الجامعية الأولية أن يقضي (٢٤) سنة للحصول على العنوان المذكور فإنه سيتطلب من الموظف الحاصل على شهادة الدبلوم (٢٩) سنة للحصول على نفس الدرجة وهذا يحقق العدالة المنشودة.

الفرع الثاني

التسكين المرتبط بالهيكل التنظيمي لدائرة الموظف

تتشرط التعليمات الخاصة بالهيكل التنظيمي لمعظم مؤسسات الدولة أن تتوفر بعض الشروط في الموظف الذي يتولى ادارة نمط معين من التشكيلات الادارية على مستوى (مديرية- قسم- شعبة) أن يكون موظفاً من ذوي الاختصاص وبعنوان وظيفي ودرجة وظيفية كعنوان (مدير أو معاون مدير... الخ) وان تكون لديه خبرة معينة كأن تكون (٨) سنوات أو اكثر، وبالتالي فإنه يتعذر أشغال الموظف اذا كان دون هذه العناوين الوظيفية للمنصب الشاغر^(٧). ويرى البعض أن هذه الشروط هي احدى نتائج المترتبة على الطابع النظامي للمراكز القانونية للموظفين^(٨).

(٧) وعلى سبيل المثال ينظر التعليمات الصادرة من وزارة العمل والشؤون الاجتماعية رقم (٢) لسنة ٢٠٠٩ والخاصة بالاقسام في مركز دوائر مقر الوزارة، حيث اشارت المادة (٢/الفقرة ثالثاً) من التعليمات المذكورة على شروط من يتولى ادارة الاقسام المذكورة الشروط التالية:

١. ان يكون عنوان الموظف (مدير) في الدرجة الثالثة من درجات السلم الوظيفي

٢. ان يكون من ذوي الخبرة والاختصاص في مجال عمله.

٣. ان تكون لديه خبرة لا تقل عن (٨) سنوات كحد ادنى.

(٨). د.زياد خالد، الحق المكتسب في القانون الاداري، بلا دار نشر، ٢٠٠٨، ص٧.

وأستناداً الى ذلك يشترط دليل الوصف الوظيفي في من يشغل بعض الدرجات الوظيفية بالترقية أن يدير احد الاقسام المنصوص عليها في الهيكل التنظيمي للدائرة أو الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة، وعلى سبيل المثال، فإن الترقية الى درجة (مدير) في الدرجة الثالثة تتطلب أن يدير الموظف احد الاقسام المنصوص عليها في الهيكل التنظيمي للدائرة^(٩). ومن الجدير بالذكر أن تعليمات تنفيذ الموازنة العامة الاتحادية لعام ٢٠١٢ نصت (يراعى عند اشغال وظائف الادارة الوسطى (مدير اقدم، مدير) انسجامها مع الهيكل التنظيمي والنظام الداخلي للوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة أو المحافظة أو مجلس المحافظة وفقاً للتشريعات النافذة، بمعنى أن يكون الموظف المراد أشغاله لهذه الوظائف بالترقية أن يكون (يدير احدى التشكيلات أو المستويات الادارية) ضمن الهيكل التنظيمي للدائرة التي يعمل فيها، وبالتالي أن الترقية الى وظيفة (مدير) بحدود الدرجة الثالثة تتطلب أن يكون الموظف يدير احدى التشكيلات المنصوص عليها في النظام الداخلي^(١٠). وهذه الاعتبارات تتبع من كون الادارات بحاجة الى طبقة من رجال الادارة العامة يمكنهم التعامل مع المشاكل المتشابكة التي تواجه الادارة والتي تتطلب قدر مهم من المعرفة والقابليات في مجال الادارة^(١١). وهذه الحالة في تقديرنا تماثل التسكين في الدرجة الوظيفية لكونها تنصب على احدى الحقوق الناشئة عن الوظيفة، وتختلفان من حيث طبيعة هذا الحق، فالتسكين الوظيفي ينصب على الدرجة الوظيفية والتسكين المرتبط بالهيكل التنظيمي ينصب على المنصب.

وعند الرجوع الى شروط الترقية^(١٢). المنصوص عليها في المادة (٦) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لعام ٢٠٠٨ لم يتم الإشارة بشكل صريح

(٩) ينظر دليل وصف الوظائف الصادر عن وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي- المركز الوطني للتطوير وتكنولوجيا المعلومات، المصدر السابق، ص ٨٢-٨٤.

(١٠) ينظر نص المادة (٤) من القسم الثالث من تعليمات تنفيذ الموازنة الاتحادية لعام ٢٠١٢.

(١١) د.أبراهيم عباس عطية، التدريب للإدارة المحلية، المنظمة العربية للعلوم الادارية- مركز البحوث الادارية، القاهرة، ٢٠٠١، ص ٧.

(١٢) وتعرف الترقية بانها نقل الموظف من وضع وظيفي معين الى وضع اكبر عن طريق نقله الى وظيفة اعلى، ويقصد بها ايضاً بانها شغل الموظف المرقى الى وظيفة ذات مستوى اعلى من حيث الصعوبة والمسؤولية ومستوى يفوق مسؤوليته الحالية، ينظر د. عبد الغني بسيوني، الوسيط في القانون الاداري، مطبعة السعداني، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٣١٨. وينظر كذلك، رامي علي فالح، موانع ترقية الموظف العام، بلا دار نشر، جامعة ديالى، ٢٠١٨، ص ٣.

الى شرط انسجام الوظيفة المراد ترقية الموظف اليها مع الهيكل التنظيمي لدائرته، ولكن يمكن أن يفهم ذلك ضمناً من خلال الشرط المتعلق بأستيفاء الموظف للشروط والمؤهلات المطلوبة لأشغال الوظيفة المرشح اليها بان المراد منها متطلبات دليل الوصف الوظيفي الصادر من وزارة المالية المذكور انفاً^(١٣).

المبحث الثاني

موقف القضاء العراقي من التسكين في الوظيفة العامة

سنحاول في هذا المبحث بيان اهم تطبيقات محكمة قضاء الموظفين في العراق بشأن التسكين في الوظيفة العامة والذي وسنقسم الدراسة في هذا المبحث على مطلبين يُخصص المطلب الأول منهما الى دراسة موقف محكمة قضاء الموظفين من التسكين في الوظيفة العامة الناشئ عن المؤهل العلمي للموظف المسكن، في حين سنبحث في المطلب الثاني من هذا المبحث دراسة التسكين في الوظيفة الناشئ عن المنصب الوظيفي المرتبط بالهيكل التنظيمي لدائرة الموظف، وذلك وفقاص لما يأتي:

المطلب الأول

موقف القضاء الاداري من التسكين المرتبط بالمؤهل العلمي للموظف

ذهبت محكمة قضاء الموظفين في العراق الى أن ترقية الموظف الحاصل على شهادة (الدبلوم) الى الدرجة السابعة تتطلب أن يقضي الموظف المدة المقررة في قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ وبالباغعة (٤) سنوات، في حين أن القانون المذكور اوجب على الجهات الادارية أن يتم تعيين الموظف الحاصل على الشهادة المذكورة في الدرجة (الثامنة) المرحلة الخامسة^(١٤). كما بين مجلس الدولة في العراق في قراره الافتائي المرقم بالعدد (٢٠١٤/٢) في ٢٠١٤/١/١٥ بعدم وجود ربط بين تعيين حملة شهادة المعاهد في المرتبة الخامسة من الدرجة الثامنة المنصوص عليه

(١٣) أ- وجود وظيفة شاغرة في الدرجة الأعلى التالية لدرجته ضمن الملاك الوظيفي للدائرة.

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

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

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

ومصادقة الرئيس الأعلى.

(١٤) ينظر نص الفقرة (هـ) من البند (اولاً) من المادة (٤) من قانون رواتب موظفي الدولة رقم ٢٢ لسنة

٢٠٠٨ المعدل والتي قضت بتعيين حملة شهادة المعاهد التي مدة الدراسة اللازمة للحصول عليها (٢)

سنتان بعد الاعدادية في المرتبة الخامسة من الدرجة الثامنة.

في الفقرة (هـ) من البند (أولاً) من المادة (٤) من القانون المذكور انفاً وحكم البند (ثانياً) من هذه المادة الذي قضى باحتساب السنوات الدراسية الاضافية اللاحقة للشهادات الدراسية المنصوص عليها في البند (أولاً) من هذه المادة باضافة علاوة سنوية واحدة عن كل سنة دراسية لان حامل شهادة المعهد لا ينال عند تعيينه في المرتبة الخامسة العلاوة الاضافية المنصوص عليها في البند (أولاً) من المادة (٤) من القانون وحتى اذا اضيفت لا تؤثر على مدد الترفيع^(١٥). وبالتالي فانه وبناءً على مقتضى هذا الحكم فيتم

(١٥) جاء في القرار الافتائي المذكور ما يأتي: يستوضح ديوان الرقابة المالية بكتابه المرقم بـ(١٦٢٧٨/٢/٦/٣) في ٢٠١٣/٨/٧، الرأي من مجلس شورى الدولة استناداً الى احكام البند (خامساً) من المادة (٦) من قانون المجلس رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ في شأن جواز ترفيع الموظف الحاصل على شهادة الدبلوم الفني من المعاهد الفنية مع خبرة لا تقل عن سنتين من الدرجة الثامنة المرتبة الخامسة الى الدرجة السابعة. ويرى ديوان الرقابة المالية بكتابه المذكور انفاً أن اعمام وزارة المالية المرقم بـ(٩٢٣١٢) في ٢٠١٢/١١/٢٩، المتضمن الوصف الوظيفي للوظائف الفنية قد حدد لمتطلبات الخبرة المطلوبة لاشغال وظيفة (معاون ملاحظ فني) أن يكون حاصلاً على شهادة الدبلوم الفني من المعاهد الفنية مع خبرة لا تقل عن (٢) سنتين، وهذا يعني أن الحاصل على شهادة الدبلوم يشغل هذه الوظيفة التي تقع في الدرجة السابعة بعد مرور (٢) سنتين خبرة في حين أن مدة الترفيع في قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ هي (٤) اربع سنوات.

بينت الأمانة العامة لمجلس الوزراء بكتابها المرقم بـ(١٢٣٨٧/٢/٦/٣) في ٢٠١٣/٧/١٠ انه بموجب قانون الرواتب النافذ تم تسكين حملة شهادة الدبلوم في المرتبة الخامسة من الدرجة الثامنة فعندئذ تكون المدة المذكورة قد استغرقت المدة اللازمة للترفيع الى الدرجة السابعة.

ترى وزارة المالية بكتابها المرقم بـ(٣٩١٧٨) في ٢٠١٣/٥/١٦ بان تحتسب السنوات الدراسية الاضافية اللاحقة للشهادات الدراسية المنصوص عليها في البند (أولاً) من المادة (٤) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ باضافة علاوة سنوية واحدة عن كل سنة دراسية ومعنى هذا أن الموظف الحاصل على شهادة معهد بعد الدراسة الاعدادية يستحق أن يمنح الراتب المقرر لشهادة الدراسة الاعدادية مضافاً اليه علاوة عن كل سنة دراسية وهذه تحتسب بمثابة قدم لغرض الترفيع وبذلك تكون المدة المقررة لترفيع الموظف الحاصل على شهادة المعهد يقتضي تنزيلها بقدر التقدم بحكم البند المذكور انفاً. حيث أن البند (أولاً) من المادة (٣) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ نص على (تكون درجات الموظفين وعلاواتهم السنوية ومدد ترفيعاتهم كما هو مبين في جدول الرواتب والعلاوات السنوية الملحق بهذا القانون).

وحيث أن الفقرة (هـ) من البند (أولاً) من المادة (٤) من القانون المذكور قضت بتعيين حملة شهادة المعاهد التي مدة الدراسة اللازمة للحصول عليها (٢) سنتان بعد الاعدادية في المرتبة الخامسة من الدرجة

تسكين الموظف الحاصل على شهادة الدبلوم في الدرجة الثامنة (المرحلة الخامسة) وتطبق بحقه القواعد الخاصة بمدد الترقية المشار إليها في الجدول الملحق بقانون رواتب موظفي الدولة رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨.

ومن خلال الاطلاع على مفردات الحكم المذكور نجد أن محكمة قضاء الموظفين قد سايرت موقف المشرع العراقي في المساواة بين الموظفين الحاصلين على شهادة (الدبلوم) وشهادة (الاعدادية) من حيث تعيين كلاهما في الدرجة الثامنة من سلم الدرجات الوظيفية المشار إليها في الجدول الملحق بقانون رواتب موظفي الدولة رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨، على الرغم من كون المشرع ميز بينهم في المراحل فقط، وبالتالي أن ان كلاً منهم يقتضي بقاءه في الدرجة الثامنة مدة (٤) سنوات للترقية الى الدرجة السابعة، وهذا الامر لا يخلو من المساس بحقوق الموظفين في المساواة والمعاملة العادلة في الحقوق الوظيفية وبشكل خاص الترقية.

الثامنة. وحيث أن البند (اولاً) من المادة (٦) من القانون المذكور انفاً عرف (الترقية هو انتقال الموظف من الوظيفة التي يشغلها الى وظيفة تقع في الدرجة الاعلى التالية لدرجته مباشرة ضمن تدرجه الوظيفي). وحيث أن الفقرة (ب) من البند (ثانياً) من المادة (٦) اشترطت لترقية الموظف اكمال المدة المقررة للترقية المنصوص عليها في الجدول الملحق بهذا القانون. وحيث أن الجدول المرفق بالقانون المذكور انفاً حدد مدة الترفيع من الدرجة الثامنة الى الدرجة السابعة بربع سنوات. وحيث أن القانون لم يرتب اثرأ على المرتبة التي يشغلها الموظف من الوظيفة التي يشغلها سواء اكانت عن طريق العلاوة ام التسكين على مدد الترفيع. وحيث لا يوجد ربط بين تعيين حملة شهادة المعاهد في المرتبة الخامسة من الدرجة الثامنة المنصوص عليه في الفقرة (هـ) من البند (اولاً) من المادة (٤) من القانون المذكور انفاً وحكم البند (ثانياً) من هذه المادة الذي قضى باحتساب السنوات الدراسية الاضافية اللاحقة للشهادات الدراسية المنصوص عليها في البند (اولاً) من هذه المادة باضافة علاوة سنوية واحدة عن كل سنة دراسية لان حامل شهادة المعهد لا ينال عند تعيينه في المرتبة الخامسة العلاوة الاضافية المنصوص عليها في البند (اولاً) من المادة (٤) من القانون وحتى اذا اضيفت لا تؤثر على مدد الترفيع.

وتأسيساً على ما تقدم من اسباب يرى المجلس:-

لا يجوز ترفيع الموظف الحاصل على شهادة الدبلوم الفني من المعاهد الفنية المعين في الدرجة الثامنة المرتبة الخامسة الى الدرجة السابعة الا بعد قضائه المدة المقررة للترقية المنصوص عليها في الجدول المرفق بقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨.

المطلب الثاني

موقف القضاء الإداري من التسكين المرتبط بالهيكل التنظيمي لدائرة الموظف

قضت محكمة قضاء الموظفين في العراق فيما يتعلق بالتسكين الوظيفي المرتبط بالهيكل التنظيمي لدائرة الموظف بالتمييز بين نمطين من الوظائف، وهما الوظائف الهندسية والفنية^(١٦). وبين الوظائف الادارية^(١٧). ففي ما يتعلق بالوظائف الهندسية والفنية جاء في القرار الافتائي لمجلس الدولة في العراق المرقم (٢٠١٤/١٠) في ٢٣/٢/٢٠١٤ بعدم جواز تسكين الموظف الى الدرجة (الثالثة) بسبب عدم ادارة الموظف لمنصب (مدير قسم هندسي أو فني) ورد ضمن الهيكل التنظيمي لدائرة الموظف، وبالتالي فأن الموظف الذي تتوفر فيه شروط الترقية الى الدرجة الثالثة ضمن الوظائف الهندسية أو الفنية يستحق الترقية الى تلك الدرجة من دون الحاجة الى اشتراط أن يكون ذلك الموظف يدير أو يرأس قسم فني أو هندسي ورد ضمن الهيكل التنظيمي للدائرة^(١٨). أما العناوين الوظيفية الادارية (مدير - مدير اقدم) فانه يمكن ملاحظة أن

(١٦) يراد بالوظائف الهندسية هي تلك الوظائف التي نظمها دليل الوصف الوظيفي والتي تبدأ بالدرجة (السابعة) بعنوان معاون مهندس وتنتهي بالدرجة الثانية بعنوان (رئيس مهندسين اقدم)، ينظر دليل الوصف الوظيفي النافذ- قسم الوظائف الهندسية.

(١٧) يراد بالوظائف الادارية هي الوظائف الكتابية والحرفية والخدمات والادارة والطابعة حسب تصنيف دليل الوصف الوظيفي النافذ.

(١٨) وجاء في القرار الافتائي المذكور تطلب وزارة الصناعة والمعادن بكتابها المرقم ب(٦٣٨٦٦) في ٢/١٢/٢٠١٢، الرأي من مجلس شوري الدولة استناداً الى احكام البند (خامساً) من المادة (٦) من قانون المجلس رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ في شأن مدى شمول وظائف الدرجة الثالثة صعوداً من (ر. مهندسين، ر. كيميائيين...الخ) بكتاب وزارة المالية رقم (٣١٧٥٧) في ٨/٧/٢٠٠٩ المتضمن أن اشغال وظيفة (مدير/د) صعوداً يقتضي توفر الشاغر لرئاسة احد الاقسام وبما ينسجم مع الهيكل التنظيمي للدائرة المعنية. وبينت الامانة العامة لمجلس الوزراء بكتابها المرقم ب(٢٢٢٩٩) في ٣/٧/٢٠١٢ المشار اليه بكتاب الصناعة والمعادن المذكور انفاً أن الترفيع من درجة الى اخرى يتطلب توافر شروط الترفيع المنصوص عليها في البند (ثانياً) من المادة (٦) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ مع مراعاة الوصف الوظيفي المطبق في تلك الوزارة.

ترى وزارة المالية بكتابها المرقم ب(٥٥٩٦/٥٨/٨٠٢) في ٢٣/١/٢٠١٢، أن كان دليل وصف الوظائف المطبق والنظام الداخلي قد اشترط لرئاسة الاقسام أن يكون الموظف من شاغلي الوظائف موضوع

المحكمة قد أشرت في القرار المذكور أن يكون الموظف المراد ترقيته الى الدرجة (الثالثة) أو (الثانية) يدير احد الاقسام المنصوص عليها في الهيكل التنظيمي لدائرته التي يعمل فيها حسب مقتضى القرار المذكور.

ومن خلال أستقراء الاحكام الواردة في القرار المذكور نجد أن المحكمة قد ذهبت الى مجانية قواعد الانصاف من خلال تمييزها في التسكين بين الموظفين المتساوين في المراكز القانونية التنظيمية والمتماثلين في الدرجة الوظيفية الواحدة وخالفت بذلك مبادئ المساواة والعدالة وتكافؤ الفرص المكفولة دستورياً، من خلال تسكين الموظف من ذوي العناوين الوظيفية الادارية وتعليق امر ترقيتهم على ادارة احد الاقسام المنصوص عليها في الهيكل التنظيمي لدائرته واطلاق الترقية للموظف من ذوي الوظائف الهندسية أو الفنية بغض النظر عن ادارته لاحد الاقسام الواردة في الهيكل التنظيمي، وعلى الرغم من كون الموظفين في الوظائف الهندسية والادارية هم في نفس الدرجة الوظيفية، وكان من الاجدر بالمحكمة التجاوز عن شرط (ادارة القسم) واطلاق الترقيات لجميع الوظائف سواء الادارية منها أو الهندسية.

الخاتمة

أولاً: النتائج

١. لوحظ أن التعليمات الخاصة بدليل الوصف الوظيفي في العراق تضمنت احكام تسكين الموظف تبعاً للمؤهل العلمي الحاصل عليه، فيسكن الموظف الحاصل على الشهادة المتوسطة في الدرجة الخامسة، ويسكن الموظف الحاصل على الشهادة الاعدادية في الدرجة الرابعة، اما حاملي شهادة الدبلوم فيتم تسكينهم في الدرجة

البحث (الدرجة الثالثة) صعوداً فانها تكون مشمولة باعامام الوزارة المذكور انفاً. وترى وزارة الصناعة أن دليل وصف الوظائف تضمن وظيفة للوظائف الهندسية والعلمية والفنية والحسابية ولم ترد في شأنها كلمة أو مصطلح رئاسة قسم. وحيث أن الفقرة (٤) من القسم الثالث من تعليمات تنفيذ الموازنة الاتحادية عام ٢٠١٢ نصت (يراعى عند اشغال وظائف الادارة الوسطى (مدير اقدم، مدير) انسجامها مع الهيكل التنظيمي والنظام الداخلي للوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة أو المحافظة أو مجلس المحافظة وفقاً للتشريعات النافذة. وحيث أن اشتراط اشغال وظائف الادارة الوسطى (مدير - مدير اقدم) يقتصر على العناوين المذكورة انفاً ولا يسري على العناوين الاخرى. وتأسيساً على ما تقدم من اسباب يرى المجلس:- لا يشترط لترقية الموظف في الوظائف الهندسية أو الفنية ادارة قسم.

الثالثة، اما بالنسبة لحاملي الشهادة الجامعية الأولية أو العليا فهم غير خاضعين لنظام التسكين.

٢. يتم تسكين الموظف في العناوين الادارية حصرا من الدرجة الثالثة صعوداً لاسباب اخرى غير المؤهل العلمي، وهو السبب المرتبط بالهيكل التنظيمي لدائرة الموظف التي ينتسب اليها، فيشترط في ترقية الموظف الى عنوان (مدير) أو (مدير اقدم) أن يكون الموظف يدير احد التشكيلات الادارية بمستوى (قسم) منصوص عليه ضمن الهيكل التنظيمي للدائرة التي يعمل فيها، وهو ما استقر عليه العمل في احكام محكمة قضاء الموظفين في العراق.

٣. لوحظ أن العناوين الوظيفية الهندسية والفنية والبحثية ما عدى (العناوين الوظيفية الادارية) غير مشمولة بالتسكين الوظيفي المرتبط بالهيكل التنظيمي لدائرة الموظف، فلا يُشترط في من يُرقى الى وظيفة تقع في الدرجات (الثالثة أو الثانية) أن يدير تشكيل اداري معين، وهو ما استقرت عليه احكام محكمة قضاء الموظفين في العراق.

ثانياً: التوصيات:

١. نوصي الجهات المعنية أن تبادر الى رفع الظلم عن شريحة الموظفين (حاملي شهادة الدبلوم) التي تمنحها المعاهد الادارية والفنية في العراق، من خلال رفع التسكين الوظيفي عن حاملي شهادة الدبلوم ولحين بلوغ الدرجة الوظيفية الثانية من سلم الوظائف المنصوص عليه في الجدول الملحق بقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨، مع اعادة النظر ببقية انماط التسكين المرتبط بالمؤهل العلمي للموظف، وتطبيق مضمون قرار مجلس الوزراء رقم (٩٤) لسنة ٢٠١٠.
٢. نوصي المشرع العراقي أن يعيد النظر في سياسة التعيين في الوظائف الحكومية وتحقيق العدالة من خلال تعديل نص المادة (٦) من قانون رواتب الموظفين والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، من خلال ايجاد نوع من التوازن العادل بين المُعينين من حملة شهادات (الاعدادية والدبلوم) لكون النص الحالي يضعهم معاً في الدرجة الثامنة وتحتسب المدة الاصغرية لترقيتهم الى الدرجة السابعة والبالغة (٤) سنوات دون اخذ الفارق العلمي بين الشهادتين في نظر الاعتبار.
٣. نوصي الجهات المعنية باعادة النظر في دليل وصف الوظائف النافذ من خلال فك الارتباط بين المنصب الوظيفي والترقية الى الدرجات الوظيفية ضمن عناوين (مدير - مدير اقدم) أسوة ببقية الوظائف الهندسية والفنية الاخرى من اجل تحقيق العدالة بين الموظفين الخاضعين لنظام خدمة وظيفية واحد.

المصادر

أولاً: الكتب العامة والبحوث

١. د. سامي محمود عارف، أساسيات الوصف الوظيفي، الجزء الأول، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٣.
٢. د. سليمان محمد الطماوي، الاسس العامة لنظم الترقية والترقية، بحث مقارنة، مجلة العلوم الادارية، العدد الثالث، ١٩٦٥.
٣. د. زياد خالد، الحق المكتسب في القانون الاداري، بلا دار نشر، ٢٠٠٨.
٤. د. إبراهيم عباس عطية، التدريب للإدارة المحلية، المنظمة العربية للعلوم الادارية- مركز البحوث الادارية، القاهرة، ٢٠٠١.
٥. د. عبد الغني بسيوني، الوسيط في القانون الاداري، مطبعة السعداني، القاهرة، ٢٠٠٧.
٦. د. عبد الغني بسيوني، القانون الاداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١.
٧. رامي علي فالح، موانع ترقية الموظف العام، بلا دار نشر، جامعة ديالى، ٢٠١٨.

ثانياً: القوانين والقرارات القضائية والقرارات العامة

١. الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥.
٢. قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨.
٣. قرار مجلس الوزراء رقم ٩٤ لسنة ٢٠١٠.
٤. قرار محكمة قضاء الموظفين في العراق رقم (٢٠١٤/٢) في ٢٠١٤/١/١٥.
٥. قرار محكمة قضاء الموظفين في العراق رقم (٢٠١٤/١٠) في ٢٠١٤/٢/٢٣.
٦. دليل وصف الوظائف الصادر عن وزارة التخطيط والتعاون الانمائي- المركز الوطني للتطوير وتكنولوجيا المعلومات لعام ٢٠٠٩.
٧. تعليمات وزارة المالية الصادرة بالأوامر المرقم بالعدد (٥٨/٨٠٢) في ٢٠١٥/١/٢١.
٨. دليل وصف الوظائف الصادر من وزارة المالية بموجب الاوامر المرقم (٣٠٨٧٨) في ٢٠١٥/٦/٢٣.
٩. تعليمات تنفيذ الموازنة الاتحادية لعام ٢٠١٢.
١٠. الكتاب الصادر من وزارة المالية/ الدائرة القانونية/ قسم الوظيفة العامة/ المرقم بالعدد (٥٨/٨٠٢) والمؤرخ في ٢٠١٥/١/٢١.
١١. التعليمات رقم (٢) لسنة ٢٠٠٩ والخاصة بالنظام الداخلي للهيكل التنظيمي لنواثر مقر وزارة العمل.