

إيقاف العمل بترقية الموظف العام

دراسة تحليلية نقدية في ضوء تشريعات الخدمة المدنية النافذة

في إقليم كردستان العراق

***Suspending the promotion of the public
employee***

***A critical analytical study in light of the civil
service legislations in force in the Kurdistan
Region of Iraq***

د. محمد سليم محمد أمين

أستاذ مساعد

جامعة السليمانية التقنية

Dr.Mohammed saleem M.Amin

Al-Sulaimany polytechnic

university

Mohammed97s@yahoo.com

الملخص

Abstract

جاء البحث لدراسة احدى اهم الحقوق القانونية للموظف العام في اقليم كردستان العراق, والذي نظمه قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ المعدل النافذ والتشريعات الاخرى ذات الصلة النافذة في الاقليم, وهو الحق في الترفيع بوصفه احد الحقوق المالية والمعنوية للموظف العام, حيث سلط الضوء على قرار ايقاف العمل بالنظام القانوني للترفيع بقرار صادر من قبل السلطة التنفيذية في الاقليم, وهو القرار الاداري المرقم (١١) لسنة ٢٠١٦ الصادر من وزارة المالية والاقتصاد في الاقليم, واستنتجت الدراسة عدم مشروعية القرار المذكور وخاصة من حيث عيب عدم الاختصاص الجسيم الذي ينحدر بالقرار الى درجة الانعدام, ذلك انه تضمن اعتداء صريحا وواضحا على السلطة التشريعية من قبل السلطة التنفيذية, كما نجم عن القرار ولا يزال اثار سلبية على الوظيفة العامة واداء الموظف العام في الاقليم, واقترحت الدراسة بضرورة الغاء القرار المذكور, ووجوب تعويض الموظفين الذين تضرروا من ذلك القرار, وضرورة سن قانون موحد للخدمة المدنية في الاقليم يتضمن في طياته كافة انظمة الخدمة المدنية وبضمنها الترفيع, بما يضمن كافة حقوق موظفي الاقليم واستتبابا للعدالة الوظيفية التي ينشدها جميع الموظفين في الاقليم .

الكلمات المفتاحية : الوظيفة العامة - موانع الترفيع - الدرجة الوظيفية - قرار إيقاف العمل بالترفيع.

Abstract

The research came to study one of the most important legal rights of the public employee in the Kurdistan region, which is stated at "The Salaries and State Employees Law No. 22 of 2008" and other relevant legislation in force of Kurdistan Region, which is the right to be promoted as one of the financial and moral rights of the public employee, where he Highlight the decision to suspend the legal system for promotion by a decision issued by the executive authority in the region, which is Administrative decision No. (11) for the year 2016 and was issued by the Ministry of Finance and Economy in the region.

The study concluded the illegality of the aforementioned decision, especially in terms of the defect of gross lack of jurisdiction that descends the decision to the degree of absence, as it included a clear and explicit attack on the legislative authority by the executive authority, as well as the result of the decision and still has negative effects on the public job and the performance of the public employee in the region The study suggested that the aforementioned decision should be canceled, that employees who were affected by that decision should be compensated, and that a unified law for the civil service in the region should be enacted that includes all civil service systems, including promotion, in a manner that guarantees all the rights of the region's employees and a measure of job justice that all employees in the region seek. .

The key words : The Public function, promotion obstacles, The Functional degree, Decision of stop work of promotion.

المقدمة

The Intrudaction

لا يخفى على احد منا ما للموظفين العامين من اهمية تذكر, فهم اداة الدولة وساعدها في تنفيذ الخدمات العامة التي تقدمها لمواطنيها من خلال الوظيفة العامة, وعلى مدى نشاطهم وادائهم لواجباتهم تتوقف انشطة الدولة, فالدولة لا تساوي الا ما يساويه موظفوها, وكما نعلم أن جميع تشريعات وانظمة الخدمة المدنية في العالم تلزم الموظف العام بواجبات, كما تقرر له حقوقا في مقابل تلك الواجبات, بعضها مالية واخرى معنوية ومنها ما لها كلا الوصفين, كحق الموظف العام في الترفيع في الوظيفة العامة, بوصفه حقا يجب أن يحظى به كل موظف قادر وكفوء, ولا يتم تجاهله من قبل الادارة او تتعدى عليه, والا أثر سلبي على أدائه الوظيفي ومن ثم على النشاط الاداري للدولة , وأخيرا على المصلحة العامة لمواطنيها.

أولاً// مشكلة البحث : تكمن مشكلة البحث في اقدم حكومة اقليم كردستان ومنذ العام ٢٠١٦ على اصدار القرار رقم (١١) لسنة ٢٠١٦ المتعلق بإيقاف العمل بنظام الترفيع المنصوص عليه قانونا في القوانين المتعلقة بالوظيفة العامة في العراق والاقليم , والذي كان من المقرر ان يعمل به في نطاق زمني وهو العام (٢٠١٦) وحسب , بسبب مرور حكومة الاقليم بضائقة مالية جعلتها تعجز عن الوفاء بأبسط حقوق موظفيها ومنها حقهم في الترفيع, واذا كان للحكومة ما تبرره من اسباب اهمها : مرورها بعجز مالي نتيجة لعوامل متعددة, منها الازمة المالية التي اجتاحت الكثير من دول العالم ومنها العراق (والاقليم كجزء منه), ودخول العراق والاقليم بحرب مع تنظيم الدولة الاسلامية (داعش) والهبوط الحاد في اسعار النفط, الا ان هذا القرار وتبعاته لا يزال يعمل به حتى في ظل الظروف الحالي الذي بدأت فيه الازمة المالية تأخذ بالانحسار والتلاشي, ما اثر بشكل سلبي على موظفي الاقليم وحقوقهم التي تضمنتها تشريعات الوظيفة العامة المختلفة, كما تكمن مشكلة البحث في أن استمرار العمل بإيقاف نظام الترفيع (وبغض النظر عن مشروعيته او عدم مشروعيته) , ستترتب عنه اثار ومشاكل اخرى بمرور الزمن, قد تستعصي على ايجاد حلول قانونية لها, نتيجة التراكمات المالية المستحقة للموظفين المستحقين للترفيع, لو استمر العمل بإيقاف نظام الترفيع المنصوص عليه قانونا.

ثانياً// نطاق البحث: جاء بحثنا من أجل دراسة خاصة لبحث مدى مشروعية القرار الصادر بإيقاف العمل بنظام الترفيع كلية في اقليم كردستان العراق منذ العام (٢٠١٦), بموجب قرار وزارة المالية والاقتصاد في الاقليم رقم (١١) لسنة ٢٠١٦, في ضوء تشريعات الخدمة المدنية النافذة في

العراق واقليم كوردستان – العراق, وما يمثله من إشكالات قانونية, واثار ذلك القرار على الوظيفة العامة والموظف العام في الاقليم, في الوقت الذي إستمرت فيه دوائر الحكومة الاتحادية في العراق على ترفيع موظفيها وفقا للقوانين ذات الصلة بموضوع الترفيع, على الرغم من المشاكل والصعوبات والازمات التي أحاطت بها. لذلك أثرنا ان نبحت عن الموضوع في الاقليم وحده, كجهة معنية بتلك المشكلة التي نحن بصدها وهو إيقاف العمل بترفيع الموظف الذي تم ممارسته في العراق منذ صدور قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل النافذ.

ثالثا // تساؤلات البحث : يثير هذا الموضوع العديد من التساؤلات, يحاول البحث الاجابة عنها أهمها :

١. ما هي الشروط التي حددها القانون لترفيع الموظف العام في العراق واقليم كوردستان؟ وهل يتم تطبيقها على أرض الواقع في دوائر الاقليم؟
٢. ما هو طبيعة القرار الصادر بإيقاف العمل بنظام الترفيع المنظم قانونا في الاقليم؟ وما مدى مشروعيته في ضوء قوانين الخدمة المدنية النافذة في العراق والاقليم؟
٣. ما العلاقة بين القرار الصادر بإيقاف العمل بترفيع الموظف العام في الاقليم وموانع الترفيع نفسها؟
٤. هل كان للقضاء المختص بمنازعات حقوق الخدمة في الاقليم والمتمثل بـ (هيئة انضباط موظفي الاقليم) دور في حسم المنازعات والقضايا الناشئة عن ذلك القرار؟
٥. ما هي الأثار المترتبة عن قرار إيقاف العمل بنظام الترفيع في الاقليم؟ .

رابعا// أهداف البحث: يهدف البحث الى ما يأتي :

- ١- تحليل قرار ايقاف ايقاف العمل بنظام ترفيع الموظف العام في الاقليم رقم (١١) لسنة ٢٠١٦ وتحديد طبيعته القانونية.
- ٢- بيان مدى مشروعية القرار الصادر من حكومة الاقليم بإيقاف نظام الترفيع.
- ٣- تقييم قانوني موضوعي لقرار ايقاف العمل بالترفيع في الاقليم, وتحديد أهم الاثار السلبية التي نتجت أو تنتج عن ذلك القرار.
- ٤- إيجاد اليات وحلول تكفل باعادة الحقوق الى اصحابها من الموظفين المستحقين للترفيع قانونا.

خامسا // اهمية البحث : انطلاقا من إيماننا بان البحوث التي تعالج مشكلة واقعية للمجتمع وطوائفه, لها المقام الاول وتتقدم اهمية على غيرها من البحوث النظرية التي تؤسس لنظرية جديدة او تفند نظرية سابقة, حيث تكمن اهمية هذا البحث من خلال معالجته لاحد أهم المشاكل التي واجهت ولا تزال تواجه موظفي الاقليم وأضررت بأحدى أهم حقوقهم الوظيفية, وهو ايقاف العمل بنظام الترفيع المنظم وفق القانون بموجب القرار رقم (١١) لسنة ٢٠١٦ الصادر من وزارة المالية والاقتصاد في الاقليم, وما نتج عنه ولا يزال من اثار سلبية بحق الموظفين العامين في الاقليم , لكونه قد ساوى بين الكفوء والقدير منهم وغيرهم , فأصابهم نوع من الاحباط النفسي, وأضعف فيهم روح المنافسة والتشجيع والفاعلية والمقدرة الانتاجية الى حد كبير, كما تظهر الاهمية ايضا من خلال قيام البحث بدراسة محتوى ومضمون ذلك القرار وبيان أوجه عدم مشروعيته واطهار الفروق والاختلافات بينه وبين موانع الترفيع القانونية, وأخيرا تكمن اهمية البحث في أنه هو الاول من نوعه الذي يبحث في هذا الموضوع, لهذا واجهتنا صعوبات عدة, أبرزها قلة الاحكام القضائية الصادرة من القضاء الاداري في الاقليم حول الموضوع .

سادسا // اسباب اختيار موضوع البحث : كوننا عايشنا واقع الوظيفة العامة في الاقليم, واحساسنا المنطلق من الضمير الواعي بمدى الأضرار التي أصابت موظفي الاقليم ماديا ومعنويا, بدءا من العمل بنظام ادخار رواتب الموظفين منذ سنة (٢٠١٦) والتي انتهت بوقف العمل به أواخر عام (٢٠١٨), مروراً بقرار إيقاف العمل بنظام الترفيع الصادر هو الاخر في العام (٢٠١٦) والذي لا يزال العمل به مستمرا- حتى بعد مرور اكثر من اربع سنوات – حيث ترك اثارا سيئة بحق الموظفين واستحقاقاتهم المادية والمعنوية, هذا فضلا عن عدم وجود بحوث ودراسات متخصصة في اقليم كردستان في هذا الموضوع المهم من مواضيع الوظيفة العامة -على حد علمنا- فضلا عن التطبيقات غير الصحيحة لنظام الترفيع وشروطه في الاقليم, كل ذلك شكلت اهم الاسباب التي دفعتنا للكتابة في ذلك الموضوع .

سابعا // فرضية البحث : ينطلق البحث من فرضية مفادها, ان استمرار العمل بإيقاف نظام الترفيع يؤثر ماديا ومعنويا على موظفي الاقليم المستحقين للترفيع قانونا , نتيجة حرمانهم من هذا الحق, ما يؤدي وبمرور الوقت الى نتائج واثار سلبية خطيرة على الموظف العام ومن ثم على مستقبل الوظيفة العامة في الاقليم, كما ويخلق المزيد من الفوضى بين صفوف الموظفين, نتيجة لعدم المساواة بين القادر والكفوء منهم وسواهم من غير القادرين على انجاز اعمالهم الوظيفية بكفاءة ومهنية .

ثامنا// منهجية البحث : استخدم البحث المنهج التحليلي, من خلال دراسة وتحليل أهم الاحكام القانونية المنظمة لعملية الترفيع في العراق والاقليم بموجب القانون, وكذا قرار إيقاف العمل بنظام الترفيع في الاقليم -حصرا- للبحث عن مدى مشروعيته, فضلا عن المنهج الوصفي الذي يبين من خلاله وصف وبيان اهم الآثار المترتبة عن العمل بذلك القرار ومدى توافقه او تعارضه مع القواعد التشريعية المنظمة للترفيع قانونا, كما دعم الباحث وجهات نظره بالاحكام والقرارات الصادرة من قبل القضاء الاداري في كل من العراق والاقليم وقام بتحليلها ونقدها بصورة علمية كلما وجد فيها مخالفة قانونية يعرضها للانتقاد .

تاسعا//خطة البحث: قسم الباحث موضوع البحث الى ثلاثة مباحث : كان الاول مبحثا تمهيديا بعنوان النظام القانوني لحق الموظف العام في الترفيع في العراق و اقليم كردستان, من اجل اعطاء مفهوم لترفيع الموظف العام وبيان أهم شروطه من الناحية القانونية وما كان يجري العمل به قبل اصدار قرار إيقاف العمل بنظام الترفيع في الاقليم, مهدنا به الى عنوان المبحث الاول الذي هو مضمون قرار إيقاف العمل بنظام الترفيع في الاقليم رقم ١١ لسنة ٢٠١٦ وطبيعته القانونية , بينما جاء المبحث الثاني من اجل بيان مدى مشروعية قرار إيقاف العمل بنظام الترفيع في الاقليم والآثار المترتبة عنه, وختمنا البحث باهم الاستنتاجات التي توصلنا اليها بهذا الشأن, وقدمنا بعض المقترحات الكفيلة بحل اشكالية الدراسة.

المبحث التمهيدي

النظام القانوني لحق الموظف العام في الترفيع في العراق و اقليم كردستان

The introductory topic

The legal system of the public employee's right to promotion in Iraq and the Kurdistan Region

ان الترفيع كإحدى حقوق الموظف العام, يعد حافزاً مهماً للأخير في اداء واجباته, وهو قبل ان يكون حافزا ماديا, فإنه يمثل إحدى الحوافز المعنوية التي تشجع الموظف كثيرا على اداء واجباته ويدفعه لبذل أقصى ما لديه من جهود ممكنة في خدمة المرفق العام^١, وهو تقدير مقابل للخدمة والعمل الذي يؤديها الموظف تجاه دائرته^٢.

لقد نظم قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل النافذ^٣, حق الموظف العام في الترفيع وحدد شروطه, سبقه في ذلك قانون الخدمة المدنية العراقي رقم

(٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل النافذ (والذي يطبق في الاقليم كجزء من العراق) باعتباره ولا يزال الشريعة العامة لأمر الوظيفة العامة في العراق. وسوف نقوم بتقسيم هذا المبحث الى مطلبين : نشير في المطلب الاول الى تعريف الترفيع, بينما سنبحث في شروط الترفيع قانونا في العراق في المطلب الثاني .

المطلب الاول

تعريف الترفيع في التشريعات الوظيفية في العراق و اقليم كردستان

The first requirement

Definition of promotion in employment legislations in Iraq and the Kurdistan Region

على الرغم من تنظيم قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل النافذ للترفيع, الا انه لم يأتي بتعريف له, وأن أول تشريع عراقي عرف الترفيع, هو قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل النافذ في العراق و اقليم كردستان, وذلك في المادة (٦) /أولا منه, بقوله : " الترفيع : هو انتقال الموظف من الوظيفة التي يشغلها الى وظيفة تقع في الدرجة الاعلى التالية لدرجته مباشرة ضمن تدرجه الوظيفي"^٥.

ان هذا المفهوم التشريعي للترفيع قد خلط في الحقيقة ما بين مفهوم الترقية الوظيفية والتي حددها سابقا قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ٣٨٠ لسنة ١٩٨٧ بقوله : " لا يجوز ترقية الموظف الى وظيفة أعلى من الوظيفة التي يشغلها الا اذا وجدت وظيفة شاغرة في الملاك المصدق تسد حاجة فعلية تقتضيها متطلبات العمل وفق الهيكل التنظيمي". . وبين مفهوم الترفيع الذي هو انتقال الموظف الى درجة أعلى من درجات سلم الراتب الوظيفي بعد مضي مدة معينة ويترتب عليها زيادة راتبه الوظيفي.^٦

فعملية الترفيع تختلف عن الترقية الوظيفية من حيث الاساس, حيث تتعلق الاخيرة بتغيير الوظيفة أو كما يصطلح عليه عرفا في دوائر الدولة بتغيير العنوان^٧, ومن ثم فهي إسناد وظيفة إلى الموظف تكون أعلى من الوظيفة التي كان يشغلها في السلم الإداري كما تكون فيها مسؤولياته وصلاحياته أكثر من تلك التي كان مكلفاً بها, كالترقية من معاون ملاحظ إلى ملاحظ وإلى رئيس ملاحظين , والترقية من معاون مدير إلى مدير , وقد تترتب عنها زيادة في راتب الموظف^٨, اما

الترفيه فيتعلق بالدرجة الوظيفية (الراتب المالي) الواردة في قانون الرواتب رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ حالياً وبعبارة اخرى , الترفيه ارتقاء مالي بينما الترقية ارتقاء وظيفي .

ان الوظيفة ما هي الا عنوان يشغله الموظف , جاء تعدادها وذكرها في قانون الملاك رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٠ المعدل, حيث كان منفصلاً عن الدرجة الوظيفية, والتي كانت هي الاخرى محددة بقانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل, وكل ذلك كان معمولاً به في السابق قبل صدور قانون رواتب موظفي الدولة رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨, اما بعد صدور القانون الاخير فقد تم ربط الدرجة بالعنوان الوظيفي, أي ان ترفيه الموظف من درجته الوظيفية الى الدرجة الاعلى منها, يعني في الوقت عينه ترقيته الى وظيفة أعلى^٩, وهو ما تجري عليه دوائر الدولة حالياً في العراق, والاقليم قبل وقف العمل بنظام الترفيه المحددة قانوناً.

وبرأينا فان التعريف الخاطئ للترفيه تشريعاً, وتعدد النصوص المنظمة لعملية الترفيه, قد يحدث نوعاً من الارباك عند القيام بعملية الترفيه ذاتها او تطبيقها عملياً, ذلك أن الجهة القائمة باجراء الترفيه تجد نفسها امام نصين مختلفين ونافيذين في الوقت نفسه, وهما نص (م/٦/ثانيا/ج) من قانون الرواتب رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ ونص (م/٩/فق/١) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠, فمثلاً ان شرط: ((أن يكون الموظف مستوفياً للشروط والمؤهلات المطلوبة لإشغال الوظيفة المرشح للترفيه إليها.)) هي احدى الشروط الواردة في قانون رواتب موظفي الدولة, الا انه غير منصوص عليه في قانون الخدمة المدنية النافذ, وبما ان قانون الرواتب هو القانون اللاحق لقانون الخدمة, فهو الذي يعول عليه في هذا الصدد, لذلك كان من الاولى بالمشرع توحيد النصوص المتعلقة بعملية الترفيه والنص صراحة على الغاء نص المادة (٩/فق/١) من قانون الخدمة المدنية المعدل النافذ. كما ان من أهم اثار التعريف الخاطئ للترفيه يقتضي بأن كل ترفيه يترتب عليه تأخير في الترقية, وهذا يعني ان ما يعد مانعاً لتأخير ترفيه الموظف يعد في الوقت نفسه مانعاً لتأخير ترقيته, كما يعني ان العقوبات التي تفرض على الموظفين ترتب اثاراً مزدوجاً, الاول على الترفيه والثاني على ترقيته, وأدل شاهد على ذلك عقوبة تنزيل الدرجة الذي ترتب أثرين أحدهما مادي وآخر وظيفي, يتمثل الأول بتنزيل الراتب (أو الدرجة المالية) في حين يتمثل الثاني بتنزيل عنوانه الوظيفي, وهذا يخالف مبدأ (عدم جواز فرض عقوبتين على فعل واحد) المعروف في النطاق الانضباطي, وما أوضحه من ظلم بحق الموظف المعاقب, واثار اخرى^(١٠).

المطلب الثاني

الشروط القانونية لترقية الموظف العام في العراق واقليم كردستان

The second requirement

The legal conditions for promoting a public employee in Iraq and the Kurdistan Region

ان عملية ترفيع الموظف العام لا تتحقق بمضي مدة معينة قانونا وحسب, بل يخضع لعدد من الشروط الخاصة, بينها قانون الرواتب رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨, وقانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل النافذ, بعضها شروط شكلية ان صح القول, والآخرى شروط موضوعية^{١١}, نشير اليها كالاتي :

اولا : الشروط الموضوعية : وقد حددها القانون بما يأتي :

١- وجود وظيفة شاغرة في الدرجة الأعلى التالية لدرجته ضمن الملاك الوظيفي للدائرة : ويكون ذلك عمليا عن طريق ما يسمى بـ (حذف وإستحداث الملاك) اي حذف الوظيفة التي ترفع منها الشخص المستحق للترقية اذا لم يوجد شخص اخر ادنى منه ينتقل الى وظيفته , ثم يستحدث وظيفة اخرى أعلى ينتقل اليها الموظف المستحق للترقية , حيث يتم الترفيع داخل المجموعة النوعية الواحدة التي يتبعها الموظف حفاظا على مبدأ التخصص الوظيفي, واذا كانت الوظيفة الجديدة مختلفة عن سابقتها من حيث الواجبات والمسئوليات والطبيعة, فان الموظف يبقى تحت التجربة لمدة ستة أشهر ويجب اصدار امر بتثيبته عند انتهائها, وبخلافه فانه يعاد الى وظيفته السابقة . ومع ذلك فإن المادة (١/٩) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام قد توقعت تعذر ترفيع الموظف إلى الدرجة التالية لدرجته أو منحه العلاوة السنوية لوصول راتبه إلى الحد الأعلى المقرر لدرجته الوظيفية, فجوزت المادة المذكورة الاستمرار بمنح الموظف العلاوات السنوية للدرجة التالية لدرجته وترفيعه عندما تتوافر درجة وظيفية شاغرة أعلى من درجته , ويعد هذا الترفيع حاصلاً من تاريخ الاستحقاق حسب نص المادة (٧) من القانون المذكور ليبدأ حساب مدة ترفيع جديدة.^{١٢}

٢- إكمال المدة المقررة للترقية المنصوص عليها في الجدول الملحق بهذا القانون : يقصد بالمدة المقررة للترقية, هي المدة او الفترة الزمنية التي حددها القانون لترقية الموظف,

والتي هي اربع سنوات للدرجات الوظيفية من العاشرة الى السادسة , وخمس سنوات للدرجات الوظيفية من الخامسة الى الاولى .

٣- أن يكون الموظف مستوفياً للشروط والمؤهلات المطلوبة لإشغال الوظيفة المرشح للترقية إليها: ويقصد بها تلك الشروط التي حددها قانون الملاك والتعليمات الخاصة بالوظائف , حيث لكل وظيفة خصائص معينة وواجبات ومسؤوليات تتوافق مع كل وظيفة (حسب الوصف الوظيفي), فمهام الموظف القانوني ووظيفته مختلفة عن مهام من يشغل وظيفة معاون قانوني وهكذا .

إن لكل وظيفة حكومية في الدولة وصف وظيفي يشتمل على عنوان وظيفي , ومؤهلات الحاملين لذلك العنوان , ومتطلبات العمل, بما ينسجم وطبيعة الخدمات التي تقدمها تلك الدائرة, من اجل عدم التداخل والازدواجية بينها وبين الوظائف الاخرى في الجهاز الاداري, وعدم وجود هذا الوصف او عدم استثماره عند وجوده, ستكون له انعكاسات واثار سلبية على الجهاز الاداري والفني والمالي والخدمي, كما وينعكس على واقعية وعدم واقعية جداول الملاكات للوظائف , ويجعل الموظف يجهل حدود وظيفته ومسؤولياته , وقد يعرضه للمساءلة أمام رئيسه الاداري .^{١٣}

٤- ثبوت قدرة وكفاءة الموظف على إشغال الوظيفة المراد ترفيعه إليها بتوصية من رئيسه المباشر ومصادقة الرئيس الأعلى: حيث ان الترفيع ليس حقا (تلقائيا) حتما يحصل عليه الموظف بقوة القانون بمجرد قضاء المدة الاصغرية, بل هو محل تقدير الادارة , فانه اذا تنافس عليه موظفون فان المحقوق بها ان تصطفي افضلهم, على ان يكون اختيارها مبنيا على اسس موضوعية لا يكرها شائبة الانحراف باستعمال السلطة التقديرية, والاحق الطعن بامتناعها (قرار رفض ترفيع الموظف العام) امام القضاء استنادا على عيب الغاية^{١٤}, ويكون ذلك التقدير من صلاحية الرئيس المباشر والرئيس الاعلى , بموجب قائمة معدة لهذا الغرض (طبقا لما استقر عليه العرف الاداري), توضح فيه اداءه ومؤهله العلمي وأقدميته في الدرجة الحالية, وبذلك اعتمد المشرع معيار الاقدمية والكفاءة كأساس عند اختيار اكثر الموظفين استحقاقا للترقية.^{١٥} عدا الوظائف التعليمية والطبية والهندسية فيشترط لها حيازة الموظفين على شهادات علمية تتناسب وعناوين وظائفهم.^{١٦}

٥- عدم وجود مانع من موانع الترفيع : وهو ما يستنتج ضمنا من القوانين الاخرى ذات العلاقة كما سنشير لاحقا. وهنا ينبغي الاشارة الى ان المشرع العراقي الزم الموظفين الذين تقرر الوزارة ترشيحهم للمشاركة في الدورات التدريبية والتطويرية بضرورة الاشتراك

فيها.^{١٧} الا انه لا يتم العمل بهذا الشرط عند ممارسة الترفيع بالنسبة لموظفي الاقليم من الناحية الواقعية.

ثانيا: الشروط الاجرائية (الشكلية) : وهي الشروط التي حددتها المواد القانونية المنظمة للترفيع والتي يجب على الدائرة التي تروم ترفيع موظفيها القيام بها والتحقق منها , نختصرها في الاتي :

١- **تشكيل لجنة للترفيع وفق القانون:** ونصت عليها المادة - ٧ - أولاً- من قانون الرواتب, التي أوجبت تشكيل لجنة بأمر من الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو من يخوله أي منهما, برئاسة موظف لا تقل وظيفته عن معاون مدير عام, وعضوين لا تقل وظيفة كل منهما عن مدير, تختص بالنظر في طلبات الترفيع خلال مدة لا تزيد على (٦٠) يوما من تاريخ استلام الطلب^{١٨} وترشيح الموظف للترفيع, بعد التحقق من توافر الشروط المقررة للترفيع المنصوص عليها في البند (ثانياً) من المادة (٦) من هذا القانون. وبعد التأكد من الشروط السالف الذكر, تحرر اللجنة محضرا تثبت فيه اسماء الموظفين المستحقين للترفيع واسباب الاستحقاق وتاريخه, وعدد كتب الشكر والتقدير والشهادات الحاصل عليها بعد الترفيع الاخير للموظف, اذ ان العرف الاداري قد استقر على ذلك في كافة الدوائر الحكومية^{١٩}. ولقد كان يُعْضُ النظر عن هذا الشرط في اغلب دوائر الاقليم بحجة عدم وجود العناوين المذكورة في كل دائرة, رغم كونه اجراءا جوهريا, خاصة ان هنالك موظفين حديثي التعيين وليسوا من ذوي الخبرة, قد لا يكونون قادرين على التحقق من شروط التعيين, وعلى الاخص للوظائف ذات المستوى الاعلى .

٢- **تقديم طلب للترفيع :** حيث اشترط القانون صراحة وجوب تقديم طلب من قبل الموظف يطلب فيه استحقاقه للترفيع^{٢٠}, ويعد الترفيع نافذا من تاريخ استحقاقه قانونا, حتى لو صدر أمر الترفيع بصورة لاحقة لذلك التاريخ ما لم يكن للموظف دور في ذلك التأخير. وهذا الشرط لا يتم العمل به بالنسبة لترفيعات الموظفين في الاقليم من الناحية العملية

٢١.

ولهذا السبب, نرى ان الطعن في قرارات الترفيع أمام هيئة انضباط الاقليم والهيئة العامة لمجلس شورى الاقليم نادرة جدا, لان ما يجري به العمل (في اغلبية الدوائر) عندنا في الاقليم هو ان الترفيع اعطي له - كما ذكرنا - حكم العلاوة السنوية, الذي هو امر ذاتي يمنح بمجرد انتهاء شرط المدة, من دون اتباع طريق اجراءات الترفيع التي

ذكرها القانون, وأهمها : تقديم طلب من قبل الموظف الذي يتحقق فيه شروط الترفيع, فاذا لم يتم تقديم الطلب أصلاً, فكيف يتم اعتبار رفض الإدارة (عن طريق اللجنة المختصة بالنظر بطلبات الترفيع) لطلبه قراراً إدارياً, كي يمكن الطعن بقرار الإدارة بالرفض أمام القضاء الإداري (هيئة انضباط الاقليم) ؟ .

٣- صدور قرار الترفيع من الوزير المختص : فالترفيع لا يصبح حقاً للموظف بمجرد إكمال المدة القانونية للترفيع , وإنما ينشأ أصلاً بإصدار القرار الإداري من قبل الوزير المختص, ٢٢ حيث نصت المادة -٧- ثانياً – من قانون الرواتب على أنه : " يصدر قرار الترفيع من الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة , ويكون الترفيع نافذاً من تاريخ الاستحقاق". وعلى هذا الأساس, واستناداً للنص, فإن الوزير هو الشخص المختص في منح الترفيع, ولكن ما جرى عليه العمل بالنسبة لترفيع موظفي الاقليم , هو انه تمارس الدوائر التابعة للوزارات من الناحية العملية صلاحيات الوزير المختص, فيما يخص الجهة المختصة بإصدار قرار الترفيع عدا الترفيع الى الدرجة الاولى . ويرى البعض في ذلك تفويضاً للاختصاص وتطبيقاً للنظام اللامركزي في ادارة شؤون الوظيفة العامة ٢٣, ولا نؤيد هذا الرأي فيما قاله, لعدم وجود نص صريح يقضي بمنح ذلك التفويض, خاصة وان المشرع لو اراد امكانية تفويض الوزير لاختصاصه في هذا الشأن, لنص على ذلك بصريح النص, كما فعل بالنسبة لتشكيل اللجنة في المادة السابعة الفقرة الاولى منه بقولها : " تشكل بأمر من الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو من يخوله أي منهما لجنة...". ٢٤

اما بالنسبة لاختصاص الترفيع الى الدرجة الاولى من سلم الدرجات الوظيفية, فان هذا الاختصاص قد سلب من قبل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة في الاقليم, ومنح الى وزارة المالية, والاصل ان الاختصاص الممنوح لوزير معين ممنوح بموجب القانون, لا يجوز سلبه منها حتى عن طريق مجلس الوزراء ٢٥, حيث يمثل ذلك اعتداء صارخاً وصريحاً على السلطة التشريعية التي هي الجهة المختصة بهذا الامر, وفي الوقت عينه على مبدأ الفصل بين السلطات التي تضمنها الدستور العراقي لسنة (٢٠٠٥) ٢٦ النافذ . وهذا يعني انه لا يوجد تطبيق حقيقي للنصوص المتعلقة بالشروط الشكلية التي حددها القانون لترفيع الموظف في الاقليم قانوناً.

المبحث الأول

مضمون قرار إيقاف العمل بنظام الترفيع في إقليم كردستان العراق رقم ١١ لسنة ٢٠١٦
وطبيعته القانونية

The first topic

The content and legal nature of the decision to suspend the promotion system in the Kurdistan Region of Iraq No. 11 of 2016

ان إيقاف العمل بنظام الترفيع بقرار اداري صادر من وزارة المالية في الاقليم, كانت نتيجة من نتائج الازمة المالية التي مر بها الاقليم في الفترة الاخيرة وتحديدًا من ٢٠١٥-٢٠١٧, إذ ان مستوى إيرادات الاقليم قد ضعفت الى حد كبير, نتيجة للظروف السيئة التي مر بها العراق والاقليم, وعلى كافة الاصعدة السياسية والاقتصادية والعسكرية .

ولسوف نحاول التطرق الى هذين الموضوعين , من خلال تقسيم هذا المبحث الى مطلبين اثنين, نشير في المطلب الاول الى مضمون قرار ايقاف العمل بنظام الترفيع في الاقليم رقم (١١) لسنة ٢٠١٦, بينما نتناول في المطلب الثاني الطبيعة القانونية لقرار إيقاف العمل بنظام الترفيع في إقليم كردستان .

المطلب الاول

مضمون قرار ايقاف العمل بترفيع الموظف العام رقم ١١ لسنة ٢٠١٦

The first requirement

The content of the decision to suspend the promotion system in the Kurdistan Region of Iraq No. 11 of 2016

بعد ان ازدهرت الحياة الاقتصادية في اقليم كردستان لما يقارب العشر سنوات خصوصًا بعد عام ٢٠٠٣ والى عام ٢٠١٣, مر الاقليم بعدها بأزمة مالية خانقة اثرت على كافة النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية والادارية له, وذلك لأسباب عدة مختلفة, اهمها: ضعف الأداء من قبل الادارات السابقة, والاعتماد على قطاع النفط واهمال القطاعات الاخرى, فضلا عن تهديدات تنظيم الدولة الاسلامية (داعش) وازمة اللاجئين السوريين وكذا النازحين العراقيين, والازمة

السياسية أو الخلاف بين القوى السياسية الكوردية من جهة، وخلافات الاقليم مع الحكومة الاتحادية حول عائدات النفط، ومن ثم انهيار اسعار النفط عام ٢٠١٤ من جهة اخرى، وازدادت حدة الازمة خصوصا بعد قرار الحكومة الاتحادية العراقية ايقاف صرف رواتب موظفي الاقليم وعدم دفع (١٧%) من عائدات النفط للاقليم، كردة فعل مقابلة لقيام الاقليم بتشديد خط انابيب يصل الى دول الجوار سعيا منها لاستقلالها اقتصاديا، حيث بلغت مديونية الاقليم (٢٢) مليون دولار امريكي خلال سنتي ٢٠١٥-٢٠١٦. ٢٧

كما وانه ونتيجة للسياسات المالية غير الصحيحة التي اتبعتها حكومة الاقليم قبل ذلك، من خلال صرف الاموال الطائلة في مجال الوظيفة العامة دون جدوى، وتعيين عدد كبير من الموظفين في دوائر الدولة دون حاجة حقيقية وفعلية، ووجود كثير من الموظفين الزائدين عن حاجات الدوائر الفعلية، ما نجم عنه حدوث عجز واختناق مالي كبيرين بسبب عدم كفاية الواردات للنفقات العامة، الامر الذي دفع حكومة الاقليم الى اتباع أو تنفيذ برنامج تقشفي، حيث لم يعد بإمكان الحكومة صرف رواتب الموظفين بصورة كاملة وبشكل شهري ودوري او منتظم، فأصدرت تعليمات خاصة بادخار الرواتب بموجب القرار (٦٤) في ٣ شباط ٢٠١٦، من خلال ادخار جزء كبير من المستحقات المالية لموظفي إقليم كردستان، وبنسب مئوية مختلفة من الرواتب المستحقة للموظفين حسب مبلغ الراتب الكلي، تتراوح ما بين (١٥%-٧٥%) من رواتب هؤلاء. واصدرت الحكومة قرارات اخرى غير ذلك من اجل التقشف بصورة اكبر، اهمها قرار ايقاف العمل بنظام الترفيع ما ادى الي ضياع الكثير من الحقوق المالية لموظفي الاقليم اهمها الحق في الترفيع.

وفي ٢٤/١/٢٠١٦ اصدرت وزارة المالية والاقتصاد في حكومة اقليم كردستان - العراق القرار رقم (١١) والمسمى بقرار ايقاف العمل بنظام الترفيع بالنسبة لموظفي الاقليم، وذلك في ثلاث فقرات، تضمنت الفقرة الاولى منه عدم اجراء الترفيع لأي موظف من موظفي الاقليم خلال سنة ٢٠١٦ الى حين تصديق ميزانية الاقليم لذلك العام (٢٠١٦)، ولذلك يتم ايقاف العمل بنظام الترفيع بالنسبة للموظفين المستحقين للترفيع من تاريخ ٢٠١٦/١/١ وما بعده. ويستمررون في صرف العلاوة السنوية المستحقة لهم بموجب القانون. وذكرت الفقرة الثانية منه، ان القرار لا يشمل اولئك الذين يستحقون الترفيع قبل هذا التاريخ ٢٠١٦/١/١. اما الفقرة الثالثة منه، فنصت على انه في حال تصديق ميزانية الاقليم لعام ٢٠١٦ ستصدر تعليمات جديدة من الوزارة المشار اليها.

وهنا يجب الاخذ بعين الاعتبار، ان قرار ايقاف العمل بنظام الترفيع في الاقليم رقم (١١) لسنة ٢٠١٦ قرار اداري فردي من حيث الشكل وقرار اداري تنظيمي (تعليمات) من حيث المضمون،

صدرت من قبل وزارة المالية والاقتصاد في الاقليم, على شكل قواعد عامة مجردة, لتخاطب جميع موظفي الخدمة المدنية في الاقليم بذواتهم أو بصفاتهم لا بأشخاصهم, لذلك كان من المفترض ان تنشر في وقائع كوردستان^{٢٩} على اعتبارها قرارا تنظيميا في حقيقة الامر, بينما ما يجري عليه العمل, هو ان غالبية التعليمات الصادرة من وزارة المالية والاقتصاد في الاقليم تصدر عن طريق كتب ادارية^{٣٠}, اي على شكل قرار اداري فردي, وهو الحال في قرار إيقاف العمل بنظام الترفيع^{٣١} وغيره من التعليمات الأخر التي صدرت في مجال الوظيفة العامة في الاقليم.

وبما ان هذا القرار قد صدر على شكل قرار اداري فردي (وهو في جوهره ومضمونه تعليمات ادبية, ولم تتبع الادارة في اصدارها الوسائل المقررة قانونا لاصدار القرارات التنظيمية) فحينئذ تُثار مسألة سريان القرار بحق موظفي الاقليم, ذلك لانه وفقا للقواعد العامة, لا يمكن مخاطبة الافراد بقرار تنظيمي لم يُنشر ولم يُبلغوا به ولم يتم علمهم به^{٣٢}, وبقدر تعلق الأمر بموضوعنا, فانه - وفي حقيقة الامر - تم مخاطبة غالبية موظفي الاقليم بقرار لم يكن نافذا بحقهم أصلا, ما يعني ان القرار بقي بمنأى عن الطعن بالنسبة لعدد الموظفين, وما أوضحه من غبن بحقهم, الامر الذي اقتضى من القضاء الاداري في الاقليم كونه حاميا للمشروعية في الاقليم, ان يقوم بدوره المعهود من خلال الغاء ذلك القرار وتعويض الموظفين الذين الحق بهم القرار ضررا.

المطلب الثاني

الطبيعة القانونية لقرار إيقاف العمل بنظام الترفيع رقم (١١) لسنة ٢٠١٦

The second requirement

The legal nature of the decision to suspend the promotion system in the Kurdistan Region of Iraq No. 11 of 2016

ان صدور القرار رقم ١١ لسنة ٢٠١٦, يكون قد عطل العمل -ومنذ لحظة صدوره- بكل من احكام قانون الرواتب رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ المعدل النافذ, وقانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل النافذ, وقانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل النافذ والتشريعات الاخرى ذات الصلة بالترفيع. حيث يراود بال المختصين في الموضوع عدد من الاسئلة, نجملها في الاتي :

السؤال الاول: ألا يُطبَّق على هذا القرار صفة كونه قراراً ادارياً صادراً في ظرف استثنائي؟

السؤال الثاني : ما الفرق بين ذلك القرار وبين مواع الترفيع, على اعتبار ان النتيجة (ومن حيث المبدأ) واحدة, وهي تاخير ترفيع الموظف لمدة قانونية محددة؟

السؤال الثالث: ذُكرَ في القرار ان نفاذه محدد بسنة واحدة وهو نهاية العام ٢٠١٦ ما لم يتم تصديق ميزانية الاقليم قبل ذلك, إلا ان العمل به لا يزال جاريا من الناحية العملية من دون ان يُمدد أو يُلغى, فهل يبقى نافذا بحق الموظفين المخاطبين باحكامه الى ما لا نهاية ؟

ان الاجابة على تلك الاسئلة, تقتضي منا الاشارة - ولو باختصار- الى تلك المواضيع بصورة منفردة كل على حده, كي تتوضح الصورة عن طبيعة القرار المتخذ ومدى توافقه مع المنطق القانوني وكذا مع الظروف الاقتصادية والادارية التي مر بها الاقليم , قبل النظر في مشروعيتها والاثار المترتبة عنه .

الأمر الاول : قد تتبادر الى الذهن مسألة ان حكومة الاقليم قد وقعت في ظرف استثنائي خطير, مرده الازمة المالية التي عانت منها لفترة أكثر من سنتين خصوصا من ٢٠١٥ الى ٢٠١٧ والحرب الذي خاضه مع تنظيم الدولة(داعش) كما أشرنا, فألا يمكن عد ذلك ظرفا استثنائيا يجيز للادارة ايقاف العمل ولو مؤقتا بنظام الترفيع, خاصة ان الازمة المالية ألفت بظلالها السيئ على كافة مرافق الحياة وبضمنها القطاع العام وايرادات الاقليم والمشاكل مع الحكومة الاتحادية؟ وللجابة عن ذلك السؤال نرى بان مسألة الظروف الاستثنائية او حالة الضرورة لا تنطبق والازمة المالية التي مر بها الاقليم, والتي هي السبب الوحيد الذي يمكن ان تحتج به الحكومة تجاه موظفيها لعدم ترفيعهم, وهاتيه مصاديق ذلك:

١- ان نظرية الظروف الاستثنائية تتعلق بتوسيع سلطات الضبط الاداري والاجراءات التي تتخذها الادارة بهدف المحافظة على النظام العام بعناصره الاساسية, وهي الامن العام والصحة العامة والسكينة العامة والاخلاق والاداب العامة.^{٣٣}

٢- عدم توافر شروط نظرية الظروف الاستثنائية للمسألة المطروحة موضوع البحث^{٣٤}) الازمة المالية وإيقاف العمل بنظام الترفيع) واهمها: شرط إستحالة مواجهة الظروف الاستثنائية باتباع احكام وإجراءات القواعد القانونية القائمة والمقررة للظروف العادية, بل كان يمكن تلافي ذلك باجراءات قانونية اخرى, خاصة وان ترفيع الموظف العام من الامور الجوازية للادارة, وقد استقر الفقه والقضاء العراقي على ذلك في احكامه^{٣٥}, ثم ان الحكومة الاتحادية في العراق لم تلجأ الى ذلك الاجراء (إيقاف العمل بنظام الترفيع) على الرغم من

مرورها بعين الاسباب التي سبقت الاشارة اليها, بل انها لم تعمل حتى بنظام الادخار الاجباري للرواتب .

٣- ان الغاء نظام الادخار الاجباري الذي طبقه الاقليم للفترة من ٢٠١٦ الى ٢٠١٨, واعادة العمل بالنسب الكاملة لاستحقاق الراتب, كانت أشد وطأة على حكومة الاقليم وأكثر إرهابا لميزانية الاقليم من تلك التي يمكن أن تحملها اعادة العمل بنظام الترفيع وفق القانون, والتي لا تزال مشكلة قائمة الى يومنا هذا.

٤- من المعلوم ان سلطة الإدارة الاستثنائية يجب أن تنتهي بانتهاء الضرورة او الظرف الاستثنائي (على فرض وجوده) ، اذ المفروض ان يقتصر اثر الظرف الاستثنائي على الفترة الزمنية التي يقوم فيها ذلك الظرف, فلا يمتد الى ما بعد انتهائها، فالسلطة الاستثنائية للإدارة مقترنة بالظرف الاستثنائي وتدور معه وجودا وعدما^{٣٦}. أما الحالة التي نحن بصددھا, فلا يزال إيقاف العمل بنظام الترفيع القانوني مستمرا, على الرغم من زوال أسباب الظرف الاستثنائي (على فرض وجوده) . لذلك لا علاقة للظروف الاستثنائية او حالة الضرورة بعملية إيقاف ترفيع موظفي الاقليم.

الأمر الثاني : يمكن ان يقول قائل : بان إيقاف العمل بالترفيع لا يختلف وموانع الترفيع^{٣٧}, على اعتبار ان كليهما يتشابهان في النتيجة, وهي كونهما مانعين من حصول الترفيع للموظف في نهاية الامر. الا ان هذا الاعتراض في غير محله, بسبب وجود العديد من الاختلافات بينهما كالآتي:

١- ان الموانع التي ذكرناها (والتي يتم العمل بها في العراق والاقليم قبل صدور ذلك القرار) هي موانع مرتبطة بالترفيع نفسه وتتواجد بتواجده, بينما لا يعدو إيقاف العمل بالترفيع عن كونه أمرا عارضا وجد لمواجهة ظرف خاص مر به الاقليم, ولا علاقة له في الاصل بالترفيع, ومع ذلك لا يزال العمل به مستمرا, على الرغم من انتهاء ذلك الظرف الى حد بعيد.

٢- ان أغلب الموانع التي تؤخر الترفيع مصدره التشريع العادي او القانون مثل : عدم وجود درجة شاغرة وكذا الاجازة بنصف راتب أو بدونه التي وردت في قانون الخدمة المدنية نفسه, والعقوبة الانضباطية الواردة في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام, وموانع اخرى غيرها وردت في تشريعات اخرى. بينما تم إيقاف العمل بنظام الترفيع بقرار اداري صادر من قبل السلطة التنفيذية في الاقليم وبالتحديد من وزارة المالية والاقتصاد في الاقليم .

- ٣- اذا ترتبت على تلك الموانع تاخير ترفيع الموظف العام, لكنها لا ترتب اثار سيئة, بخلاف إيقاف العمل بنظام الترفيع الذي ترتب ولا يزال تترتب عنها اثار سلبية بالغة الخطورة يصعب تداركها (كما سنبين لاحقا), ويزيد الامر تعقيدا بمرور الزمن والوقت .
- ٤- ان موانع الترفيع تشمل موظفين محددين, وهم الذين حالت موانع الترفيع بينهم وبين ترفيعهم, فهي موانع لا تشمل جميع الموظفين انما تشمل البعض منهم, بخلاف إيقاف العمل بنظام الترفيع الذي شمل جميع موظفي الاقليم .
- ٥- ان اثر موانع الترفيع في الغالب هو انه يؤخر الترفيع للمدد المنصوص عليها قانونا والتي غالبا لا تتجاوز السنة, بينما حَرَمَ قرارُ إيقافِ العملِ بالترفيعِ جميعَ موظفي الاقليم من ترفيعهم وفق القانون كل تلك المدة ولا يزال. لذلك كبر فرقا بين موانع الترفيع المنصوص قانونا وقرار إيقاف العمل بالترفيع المطبق حاليا في الاقليم .

الامر الثالث : ان هذا القرار (في الوقت نفسه) كان قرارا معلقا ومبنيا على : شرط فاسخ, وهو تصديق الميزانية لتلك السنة (٢٠١٦), وعلى أجل فاسخ, وهو نهاية نفاذ القرار أي نهاية العام (٢٠١٦) .^{٣٨}

فالاصل في القرار الاداري, أنه ينفذ من تاريخ صدوره ويتمتع بقرينة الصحة^{٣٩}, وهذا يعني ان الافراد المخاطبون بأحكامه ملزمون باحترام ما يتضمنه القرار من أوامر ونواه تجاههم, بعد علمهم به باحدى الوسائل المقررة قانونا, واذا اراد احد منهم التخلص من تطبيقه او شك في مشروعيته فما عليه الا ان يطعن في عدم مشروعيته.^{٤٠}

ولكن بالعودة الى منطوق القرار, نجد أنه كان مبنيا على شرط فاسخ, وهو التصديق على ميزانية الاقليم (أو ما يسمى بشرط الاعتماد المالي). ويُعرف الشرط الفاسخ بأنه : هو ذلك الشرط الذي بتحقيقه ينتهي القرار الاداري المقترن به, والقرار الاداري المعلق على شرط فاسخ هو قرار كامل التكوين, ولكن يترتب على تحققه زوال القرار من وقت نشأته دون وقت تحققه.^{٤١}

ان الاتجاه الغالب في الفقه يرى بان عدم وجود الاعتماد المالي لا يبطل القرار ولا يعدمه, لكنه يجعل القرار غير ناجز الاثر, فالقرار التنظيمي المفتقر الى المال اللازم هو قرار صحيح (مادام القرار ولد سليما وصدر مشروعا في ذاته) الا ان نفاذه معلق على شرط واقف هو وجود المال اللازم لترتيب اثاره القانونية, ومتى توافر المال اللازم ترتبت المراكز الفردية الذاتية للموظفين الذين قصد القرار منحهم الحق, وكان لهم التمسك بحقوق مكتسبة تجاهه. وقد ايد

القضاء ذلك في أحكامه. ٤٢ لذلك كان على حكومة الاقليم وبدلاً من اصدار التعليمات تلك, ان تصدر قرارات منح الترفيعات في آجالها المقررة قانوناً بعد توفر الشروط القانونية على ان تبقى موقوفة الاثر المالي لحين توفر الاعتماد في الموازنة العامة, وعلى ان تُعد فروقات الزيادات في الراتب المترتبة عليه نتيجة الترفيع دينا في ذمة الدولة واجب الاداء عند اليسر حين زوال الازمة المالية.

وهنا نرى ان القرار موضوع بحثنا مختلف تماماً, ذلك انه لم يمنح الاخرين حقوقاً كي نعهده شرطاً واقفاً, وانما أوقف العمل بالاصل وهو منح الموظف حقا في الترفيع, فهو بالعكس سلب منهم ذلك الحق, لذلك يعد شرط تصديق الميزانية هنا شرطاً فاسخاً, فالقرار يظل نافذاً لحين انتهاء الاجل المحدد له ما لم يتم تصديق الميزانية, وبمفهوم المخالفة فان تصديق الميزانية يعني ان سريان القرار ونفاذه بحق الموظفين سيزول من تاريخ صدور القرار, خاصة ان تحقق الشرط هنا لا يمس الحقوق المكتسبة ولا يتعارض معها بل يؤيدها. وهو ما يقتضي منا البحث في مشروعية اصل القرار في ذاته (كما سنشير في المبحث الثاني) لا الشرط المعلق عليه, ذلك ان الشرط أمر عارض لا يدخل في القرار ذاته. وبما ان ميزانية الاقليم لتلك السنة لم تُصدّق, ولم يجر اي ترفيع لأي موظف في تلك السنة, فان الشرط الواقف لم يتحقق, ومن ثم لا فائدة من الكلام على اثاره تبعاً لذلك, طالما لم يكتسب احد الموظفين حقا من ذلك القرار في تلك السنة. خاصة ان الادارة قد حددت مدة معينة يقع الشرط خلالها وهو نهاية العام ٢٠١٦, ولما كانت تلك المدة قد انقضت دون ان يتحقق الشرط, لذلك نرى ان الشرط المذكور أصبح متخلفاً ولا فائدة من وجوده وعدم وجوده في تلك الحالة.

أما بالنسبة لاثار الاجل الفاسخ على ذلك القرار, فالأجل الفاسخ هو ذلك الاجل الذي بحلوله ينتهي نفاذ القرار ويزول اثاره بالنسبة للمستقبل, والقاعدة بالنسبة للاجل الفاسخ هو ان تحققه يؤدي الى انتهاء الحالة القانونية التي كانت موجودة في ظل القرار^٤, وبما ان الاجل الذي حدد القرار تنفيذه قد انتهى بنهاية العام ٢٠١٦, فهذا يعني ان العمل بذلك القرار قد انتهى فعلاً في ٢٠١٦/١٢/٣١. وهذا يعني فان أقصى مدة لتنفيذ ذلك القرار وفي جميع الأحوال لا تتجاوز السنة من (٢٠١٦/١/١) الى (٢٠١٦/١٢/٣١).

وبالنسبة لاستمرار نفاذ هذا القرار بالنسبة للموظفين الذين خاطبهم القرار, فانه يجب صدور قرار جديد بتمديد مدة العمل بذلك القرار, وهو ما لم يحصل بعد انتهاء ذلك التاريخ (٢٠١٦) والى الان, حيث لا يزال يُعمل بالقرار من الناحية العملية خلافاً لما تضمنه القرار, وان موظفي

الاقليم المستحقين للترقية قانونا لا يزالون محرومين من هذا الحق بعد مرور أكثر من ثلاث سنوات على انتهاء اثاره !!.

المبحث الثاني

مدى مشروعية قرار إيقاف العمل بنظام الترفيع في اقليم كردستان والاثار المترتبة عنه

The second topic

The legality of the decision to suspend the promotion system in the Kurdistan Region and its legal implications

لما كان قرار إيقاف العمل بالترقية قرارا اداريا صادرا من وزارة المالية والاقتصاد في الاقليم , فانه يكون قد جَمَدَ العمل بكل من نصوص قانون الرواتب والخدمة المدنية والانضباط والقوانين الاخرى ذات الصلة فيما يخص الترفيع طيلة فترة نفاذه, حيث يثور التساؤل عن مدى قانونية أو مشروعية قرار إيقاف العمل بنظام ترفيع منظم عن طريق تشريع صادر من السلطة التشريعية, بقرار اداري صادر من قبل السلطة التنفيذية في الاقليم؟.

ان اصدار هكذا قرار يترك وبلا شك اثرا سلبيا على الوظيفة العامة, خصوصا من حيث تأثيره على المساواة بين الموظف الكفوء وغير الكفوء, وبالتالي احساس الاول منهما باحباط داخلي نتيجة لوقف العمل بنظام اداري, كان وسيظل في غالب الاحيان – ان صح القول- سلاح الادارة في تقويم اعوجاج موظفيها.

ولهذا سنشير الى هذا الموضوعين في مطلبين, نبين في المطلب الاول مدى مشروعية قرار إيقاف العمل بنظام الترفيع في الاقليم , اما المطلب الثاني فنخصصه للآثار القانونية المترتبة على ذلك القرار, وكالاتي :

المطلب الأول

مدى مشروعية قرار إيقاف العمل بنظام الترقيم في الاقليم

The first requirement

The legality of the decision to suspend the promotion system in the Kurdistan Region

ان مبدأ المشروعية يقتضي ان تلتزم الادارة في كافة تصرفاتها بالقواعد القانونية في الدولة بمعناها الواسع(٤٤), سواء أكانت تلك القواعد مكتوبة ام غير مكتوبة, وكل قرار اداري يجب ان لا يخرج عن كونه عملا اداريا داخلا في إطار مبدأ المشروعية, ولما كان قرار إيقاف العمل بالترقيم قد صدر عن وزارة المالية والاقتصاد في الاقليم, كقرار اداري يخاطب جميع الموظفين العاملين في الاقليم الذين تنطبق عليهم قوانين الخدمة المدنية وقوانين الوظيفة العامة, فانه يجب ان يكون موافقا للقانون شكلا وموضوعا .

الا اننا وحين نطلع على احكام القرار نجده موصوما بعيب عدم المشروعية في اكثر من ركن من اركانه.

فمن من حيث ركن الاختصاص : الذي يقصد به القدرة على مباشرة عمل اداري او تحديد مجموعة الاعمال والتصرفات التي تحق للادارة ان تمارسها قانونا على وجه يعتد به^{٤٥}. نجد ان القرار الصادر من وزارة المالية والاقتصاد في الاقليم بإيقاف الترقيم, قرار اداري صادرا من سلطة غير مختصة, ذلك ان السلطة التشريعية هي من قامت بتشريع القوانين المنظمة لنظام الترقيم في كل من قانون الخدمة المدنية وقانون الرواتب والتشريعات الاخرى ذات الصلة في العراق وفي الاقليم, فهي اذن المختصة بكل ما يتعلق بتعديلها أو بوقفها وليست الادارة, فالمشرع هو الذي يمنح ويمنع, خاصة وان ايا من نصوص القوانين المتعلقة بعملية الترقيم, لم يتطرق في أي نصوصه الى إيقاف العمل بذلك النظام, لذلك نرى ان قرار إيقاف العمل بنظام الترقيم فيه اعتداء صريح وصارخ من قبل السلطة التنفيذية في الاقليم على اختصاصات السلطة التشريعية فيها وعلى مبدأ الفصل بين السلطات, ومن ثم, فهو قرار اداري مشوب بعيب عدم الاختصاص الجسيم وهذا العيب ينزل بالقرار الى درجة الانعدام لا البطلان فحسب. وباعتقادنا ان هذا العيب كاف لوحده من اجل الطعن في ذلك القرار حتى من دون الطعن بموجب العيوب الاخرى. على اعتبار ان لصاحب الشأن ان يطعن بهذا العيب في اية مرحلة من مراحل الدعوى, بل ووفقا للقواعد العامة فان على القاضي ان يحكم بعيب

عدم الاختصاص حتى ولو يثره طالب الالغاء^{٤٦}, ولعل عدم وجود نص صريح يقضي بإمكانية الطعن بالقرارات الادارية المدومة في العراق واقليم كردستان, هو الذي يقف حجر عثرة أمام الموظفين لمقاومة قرار وقف ترفيعهم^{٤٧} ومن ثم الطعن فيها, عدا اولئك الذين يشملهم تطبيقات الترفيع قانونا, فانه يحق لهم الطعن بالقرارات الفردية الصادرة بعدم ترفيعهم بموجب القوانين النافذة.

ومع ان هذا العيب كاف لوحده لالغاء ذلك القرار بل ولانعدامه من الأساس, الا أننا اثرننا ان عرض العيوب الاخرى التي لحقت به, لكونه موصوما بكافة عيوب المشروعية وليس عدم الاختصاص فحسب.

فمن حيث ركن المحل : ان محل القرار الاداري هو موضوع القرار وفحواه^{٤٨}, ولو رجعنا الى ركن المحل في قرار إيقاف الترفيع, لرأينا ان فيه مخالفة صريحة ومباشرة للقانون (القوانين المنظمة لاحكام الترفيع), سواء أكان ذلك قانون رواتب موظفي الدولة رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ النافذ, أم قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل النافذ, ام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل النافذ, أم التشريعات الاخرى ذات الصلة, لان ايا منها لم يمنع حق الترفيع او ايقافه, مما يجعل محل القرار جديرا بالبطلان, وبالتالي لا يترتب عليه اي اثر قانوني.

ومن حيث ركن السبب: ان سبب القرار هو الحالة الواقعية او القانونية التي تدفع الادارة الى اصدار قرارها الاداري^{٤٩}, ولو تتبعنا ركن السبب في القرار الصادر بإيقاف الترفيع, لرأينا ان قرار وزارة المالية لا يستند في صدره الى اي قانون من القوانين الخاصة بالوظيفة العامة في العراق والاقليم, وانما الى قرار مجلس الوزراء في الاقليم رقم ٥٦ الصادر في ٢٠١٥/١٢/٢١, الذي يفتقد بدوره هو الاخر الى أي سبب, ولهذا يعد القرار فاقدا لسنده وأساسه القانوني.^{٥٠} كما لا نجد مبررا للاستناد الى عدم تصديق الموازنة, لان القرار المبني على سبب معين يفترض به أن ينتهي بانتهاء السبب الذي أوجده, ولما كان هذا القرار مبني على أجل فاسخ, فيُفْتَرَضُ به أن ينتهي نفاذه بانتهاء المدة المحددة لذلك الأجل وهو نهاية العام ٢٠١٦ وليس ما بعد ذلك التاريخ كما بينا.

واخيرا, من حيث ركن الشكل : اما بالنسبة لركن الشكل في القرار الصادر بوقف الترفيع, فهذا القرار يفتقد لركن الشكل كونه لم ينشر في الجريدة الرسمية على الرغم من كونه قرارا تنظيميا يخاطب عددا غير معين من الافراد, وهم جميع الموظفين المشمولين بنظام الترفيع في الوظيفة العامة في الاقليم, كما انها نصت على تطبيق فحوى القرار ومضمونه بأثر رجعي وهو تاريخ

٢٠١٦/١/١ في الوقت الذي صدر فيه القرار في ٢٤/١/٢٠١٦^{٥١} كما بينا. وان مبدأ الرجعية بحد ذاته مخالف للدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ في المادة (١٩- تاسعا) منه. فضلا عن مخالفته لمبدأ احترام الحقوق المكتسبة الا اذا وجد نص قانوني بذلك كما تسالم على ذلك الفقه والقضاء الاداريان^(٥٢).

ان الطعن بالقرارات المتعلقة بحقوق الخدمة ومنها المتعلقة بالترفيه يكون أمام القضاء المختص بحقوق الخدمة المدنية في الاقليم, متمثلا بهيئة انضباط الاقليم, والطعن القضائي هو الضمانة الوحيدة للموظف من اجل الغاء القرارات المتعلقة بعملية الترفيه. وان القانون لم يشترط ان يتظلم الموظف العام من القرارات الادارية المتعلقة بحقوق الخدمة المدنية^{٥٣}.

ومن خلال تحليل الاحكام القضائية الصادرة بشأن الموضوع من قبل القضاء الاداري في الاقليم متمثلا بـ (هيئة انضباط موظفي الاقليم), فان لنا الملاحظتان الاتيتان فيما يخص موضوع الطعن بالالغاء بقرارات الترفيه الفردية وفقا للقانون وقرار إيقاف العمل بالترفيه رقم ١١ لسنة ٢٠١٦ امام تلك الهيئة, وكالاتي :

الملاحظة الأولى : هنالك تناقض في موقف القضاء الاداري الكوردستاني (هيئة انضباط الاقليم) حول التعليمات الصادرة من وزارات الاقليم وبضمنها وزارة المالية والاقتصاد, فهي من جهة, تعامل تلك التعليمات معاملة القرارات الادارية الفردية^{٥٤} لعدم نشرها في الجريدة الرسمية (وقائع كوردستان), على الرغم من اختلاف الطبيعة القانونية لكل من (القرارات الفردية) و(القرارات الادارية التنظيمية وبضمنها التعليمات).

وهي من جهة اخرى, تمتنع عن النظر فيها حينما يطعن بها أمامها, بحجة كونها قرارات معدومة^{٥٥}, أي للحجة نفسها (عدم النشر في الجريدة الرسمية), وبالتالي تمتنع عن النظر في دعوى الغائها!! خصوصا اذا ما عرفنا انها تمتنع عن النظر في التعليمات الادارية بصفة عامة, كما أسلفنا القول عند الكلام عن ركن الشكل.

وما يدعو الى الاستغراب هو ان الهيئة نفسها تقبل الطعن في القرارات الادارية الفردية الصادرة وفقا لتلك التعليمات (على الرغم من انها تعدها أي التعليمات قرارات معدومة) وتصدر حكمها في الغالب لصالح الذين ألحقَ القرارُ بهم ضررا, اذا ما اقتنعت بحجة الطاعن وخاصة في حالات السلطة المقيدة للادارة, كما وُثِرَتْ لهم التعويض دون ان تحكم ببطلان القرار, وهو موقف عجيب وغريب!!!.

أما بالنسبة للطعن في القرارات الفردية الخاصة بالترفيغ، فإنه تم الطعن في إحدى قرارات الإدارة المتضمنة عدم ترفيغه أحد الموظفين التابعين لملاكها، حيث صادقت الهيئة العامة لمجلس شورى الاقليم على قرار هيئة انضباط موظفي الاقليم برد دعوى المدعي لعدم استحقاقه الترفيغ بسبب عدم توافر الشروط الواردة في المادة (٦) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨، واستندت الهيئة العامة على قرار الإدارة بان شرط وجود الدرجة الشاغرة في ملاك الوزارة التابع لها الموظف مرهون بتصديق قانون الموازنة^{٥٦}. حيث بررت الهيئة العامة موقف الدائرة بانها لم تمتنع عن ترفيغ الموظف (المدعي) وانما أجلت البت في طلبه الى حين تصديق الموازنة، وعلى الرغم من أن الحكم استند على حجة عدم تصديق الميزانية الا اننا نرى بان الهيئة أخطأت في تكييف المسألة، (لأن لا علاقة للموضوع بمسألة الاعتماد المالي الذي اشرنا إليه وبيّننا عدم تحققه ومن ثم انتهاء أثره، خاصة ان حكم الهيئة صدر عام ٢٠١٧)، فضلا عن انه لم يحسم الموضوع^{٥٧} ولذلك نرى أنه كان على الهيئة ان تلغي تلك التعليمات (لأنها في الأصل قرار غير موجود ومعدوم ومصاب بعيب عدم الاختصاص الجسيم كما سبق القول والمسألة غير متعلقة بتصديق الميزانية من عدمه)، كما كان عليها أن تلغي قرار الإدارة الصادرة برفض طلب المدعي بترفيغه، ولا يمكننا تفسير موقف الهيئة العامة إلا بأنه اغفال وتصل من الوقوف على حقيقة التعليمات غير القانونية، ومن ثم القرارات الادارية الصادرة بموجبه برفض طلبات الموظفين استنادا لها. كما انه ابتعاد عن أصل الموضوع وجوهره، ليس في هذه الدعوى فحسب، بل في حالات اخرى مماثلة، حين أشرنا الى العديد من قرارات وفتاوى الهيئة (في النقطة السابقة). وان هذا الموقف للهيئة لا يخرج عن أحد أمرين :

- ١- فاما ان تجهل الهيئة صدور تلك التعليمات وهذا غير معقول، اذ كيف يعقل ان يجهل القضاء المختص بمنازعات الوظيفة العامة صدور تشريع او تعليمات او قرار اداري فردي متعلق باحدى مسائل الوظيفة العامة المعروفة ؟ .
- ٢- أو انها على معرفة ودراية تامة بالقرار (وهو ما نرجحه)، وحينئذ كان عليها النظر في مدى مشروعيته والغائه لعدم مشروعيته الجسيمة (عيب عدم الاختصاص الجسيم وليس لسبب اخر) .

ان موقف الهيئة هذا، يكشف لنا عن الدور السلبي للقضاء الاداري في الاقليم وسكوته عن إساءة استعمال الإدارة لسلطتها، بحجج واهية لا علاقة لها بالموضوع ولا تمت الى الحقيقة القانونية بصلة، خاصة انه لم يتم تصديق الموازنة لاي من السنوات اللاحقة لعام ٢٠١٦. ولذلك لا ندري إلى متى تبقى حقوق موظفي الاقليم في الترفيغ عالقة لحين التصديق على الموازنة؟. واذا كان

قضاء الاقليم لم يسعف موظفي الاقليم ولم يدافع عن حقوقهم فإلى من يلجأ هؤلاء؟ خاصة اذا ما علمنا بان المحكمة الاتحادية العليا العراقية لم تسعفهم من قبل بقرارها رقم (١٤٦/اتحادية/اعلام/٢٠١٧) في ١١/٣/٢٠١٨^{٥٨}، حين رفضت النظر في قرار اداري صادر من حكومة الاقليم (قرار ادخار الرواتب رقم ٦٤ في ٢٠١٦/٢/٣) بدعوى انها غير مختصة بالنظر فيه لكونه قرارا اداريا صادرا من جهة ادارية وهي مجلس وزراء اقليم كردستان وانه ليس بقانون اتحادي، وهو مسلك عجيب وغريب من أعلى جهة قضائية في العراق، والتي يفترض ان تكون الحامية لحقوق وحرريات الافراد ومن ضمنها حقوقهم الوظيفية المعتدى عليها !! .

الملاحظة الثانية : يفترض بالهيئة وحين النظر الى الدعاوى المتضمنة لهكذا تعليمات، ان تنظر الى ركن الاختصاص أولا، قبل النظر الى مشروعية تلك التعليمات من النواحي الاخرى وبضمنها عيب الشكل، باعتبار أن ركن الاختصاص من النظام العام، فان كان صحيحا أمكن الانتقال حينها الى العيوب الاخرى، وليس كما تفعل الهيئة الان - حيث تمتنع عن النظر في القرار لعيب الشكل وتعتبره قرارا معدوما لعدم نشره في الجريدة الرسمية، وهو في حقيقته عيب يجعل القرار جديرا بالبطلان- ولذلك لا يوجد قرار قضائي من قبل تلك الهيئة بالغاء التعليمات المذكورة على الرغم من عدم مشروعيتها الواضحة، ومنها قرار وقف العمل بالترفيه.

المطلب الثاني

الاثار القانونية الناجمة عن قرار إيقاف العمل بنظام الترفيع في الاقليم

The second requirement

The legal implications of the decision to suspend the promotion system in the Kurdistan Region

لقد ترتب على قرار إيقاف العمل بالترفيه في الاقليم بعض الاثار القانونية التي أثرت ولا تزال تؤثر سلبا على أنظمة الخدمة الوظيفية في اقليم كردستان ، ومنها نظام الراتب ونظام الترفيع نفسه ونظام التقاعد، كما يؤثر على الموظف نفسه وبالتالي على أداء الخدمات التي يقدمها وجودته .

أولاً// : بالنسبة لنظام الراتب : اذ ان إيقاف العمل بنظام الترفيع يؤثر سلبا على الراتب الوظيفي، ذلك ان ترفيع الموظف المستحق للترفيه (الذي يتوافر فيه شروط الترفيع لو بقي العمل بذلك النظام

مستمرًا) كان سيؤدي الى زيادة في راتبه كل اربعة او خمسة سنوات , بينما ان إيقاف العمل بذلك النظام يجعل الادارة تستمر في منح العلاوة السنوية للموظف, وبالتالي قضاء مدة اكبر للوصول الى راتب الدرجة الوظيفية الاعلى من الدرجة التي يستحق الموظف ان يتم ترفيعه منها . وعلى سبيل المثال : لو فرضنا ان موظفا بعنوان مشاور قانوني في الدرجة السادسة- المرتبة الخامسة (٥-٦) براتب أساسي شهري قدره (٣٨٠,٠٠٠) دينار عراقي, ويعمل في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي وبشهادة البكالوريوس, ويستحق الترفيع في ٢٠١٦/٤/١ , لتوافر جميع الشروط فيه , فانه سيستمر له في صرف العلاوة السنوية, وينتقل الى المرحلة السادسة من الدرجة نفسها في ٢٠١٧/٤/١ براتب (٣٨٦,٠٠٠) دينار عراقي, ثم المرحلة السابعة في ٢٠١٨/٤/١ بـ (٣٩٢,٠٠٠) دينار عراقي, ثم المرحلة الثامنة في ٢٠١٩/٤/١ بـ (٣٩٨,٠٠٠) دينار, ثم المرحلة التاسعة في ٢٠٢٠/٤/١ بـ (٤٠٤,٠٠٠) دينار . إلا أنه لو كان قد تم ترفيعه في ذلك التاريخ الى ٢٠١٦/٤/١ الى الدرجة الخامسة المرحلة الاولى بـ (٤٢٩,٠٠٠) دينار - لو استمر العمل بنظام الترفيع - فانه كان ينتقل الى المرحلة الثانية من الدرجة نفسها في ٢٠١٨/٤/١ بـ (٤٣٦,٠٠٠) دينار, ثم المرحلة الثالثة منها في ٢٠١٩/٤/١ بـ (٤٤٣,٠٠٠) دينار, ثم المرحلة الرابعة منها في ٢٠٢٠/٤/١ بـ (٤٥٠,٠٠٠) دينار وهكذا . لذلك فان قرار إيقاف العمل بذلك النظام يكون قد اثر على راتب الموظف بما يقارب (١٢٠,٠٠٠) مائة وعشرين دينار شهريا. او (٥,٧٦٠,٠٠٠) خمسة ملايين وسبعمائة وستين دينار لاربع سنوات من ٢٠١٦-٢٠٢٠ . ومن المؤكد ان خصم هذا المبلغ من الموظف سيؤثر بلا شك على حقوقه المالية ومن ثم ادائه الوظيفي وسعيه في تقديم افضل الخدمات للمواطنين , وبالتالي تأثيره السلبي على الوظيفة العامة ككل .

ثانيا // بالنسبة لاثار وقف العمل بنظام الترفيع على باقي الحقوق الاخرى واهمها الحقوق التقاعدية : فمن المعلوم ان قانون التقاعد رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٦ والنافذ حاليا في الاقليم^{٥٩} , يحسب الحقوق التقاعدية على اساس نسبة معينة من معدل الراتب الوظيفي , ولما كان الراتب الوظيفي يتأثر سلبا من خلال إيقاف العمل بنظام الترفيع كما راينا في الفقرة السابقة , فان الامر يقتضي تاثر الحقوق التقاعدية هي الاخرى بذلك ووفقا لنسبة معينة , ولا ندري متى يتم اعادة العمل بنظام الترفيع؟ حتى لا تذهب حقوق اصحابها هدرًا .

ثالثا // أثر نظام وقف العمل بالترفيع على اداء الموظف العام نفسه : ان استمرار صرف أو منح العلاوة السنوية للموظفين في كافة الدرجات الوظيفية, حيث يجري العمل - ولا يزال- ادى الى خلق حالة من الاستياء لدى الموظفين الذين أصابهم غبن واضح وتعدّ صارخ على حقوقهم المالية المستحقة قانونا بموجب قرار اداري لا يمت للمصلحة العامة باية صلة, في الوقت الذي بدأت فيه

الازمة المالية تتلاشى شيئا فشيئا, نتيجة ارتفاع واردات النفط, فضلا عن التزام الحكومة الاتحادية بارسال حصة موظفي الاقليم من مستحقاتهم المالية بموجب قانون الموازنة العامة لسنة ٢٠١٩ . لذلك نرى ان إيقاف العمل بالترفيغ يؤثر كثيرا على الموظف نفسه, ونشاطه وثقته بنفسه , فمثلا ان احد موانع الترفيع هو العقوبة الانضباطية كما أسلفنا بيانه, حيث من المعلوم ان لكل عقوبة انضباطية اثرها على تاخير الترفيع للمدة المنصوص عليها قانونا للعقوبة, وان قرار إيقاف العمل بنظام الترفيع فيه مخالفة مباشرة لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ , حيث انه يمنع العقوبات من ان ترتب اثرها المنصوص عليها قانونا بقرار اداري , وهو ما يجعل المواد المتعلقة بفرض العقوبة الانضباطية في قانون الانضباط معطلا من الناحية العملية من دون مبرر ومن دون سقف زمني لذلك التعطيل, هذا من جهة.

ومن جهة اخرى, فان قرار إيقاف العمل بالترفيغ يساوي بين مركزين غير متساويين : احدهما مركز الموظف الكفوء الذي يعمل بجد من اجل الحفاظ على حقوقه قانونيا, واخر غير مبال بما عليه من الواجبات, لانه يعرف بانه حتى لو عوقب بعقوبة معينة, فان تلك العقوبة لا ترتب اثارها بحقه, وما اقبحه من ظلم بحق الاول . وكان القانون يجعل الموظفين الكفوئين معاقبين . فالموظف المحروم من الترفيع لمدة اربع سنوات يكون قد عوقب كل سنة بعقوبة توبيخ, والتي تؤخر ترفيع الموظف لسنة واحدة قانونا. لذلك فان إيقاف العمل بنظام الترفيع يتضمن في الوقت عينه عقوبتين للموظف: الاولى حين حرمة من الحصول على حقوقه المادية والمعنوية قانونا وبالتالي تاخير ترفيعه, والثانية حين عاقبه وكأنه ارتكب مخالفة لقانون انضباط موظفي الدولة, وعوقب باحدى العقوبات المنصوص عليها في ذلك القانون .

رابعا // بالنسبة لنظام الترفيع نفسه : تبين لنا من التطبيقات القضائية المشار اليها ان القضاء الاداري في الاقليم لم تقم بالغاء القرار, على الرغم من عدم مشروعيته الواضحة والجسيمة, حيث استندت حكم الهيئة العامة لمجلس شوري الاقليم الى مبرر (عدم التصديق على الموازنة العامة للاقليم) والتي - كما اسلفنا القول - لم يكن مبررا كافيا لاصدار هذا القرار. عليه يمكن طرح تساؤل مهم في هذا الصدد وهو: هل ان تغيير هذه الظروف من شأنه ان يولد الغاء هذه التعليمات من قبل الادارة أو زواله على الاقل بالنسبة للمستقبل, على اعتبار ان القرار كان مقترنا بشرط فاسخ وهو التصديق على الميزانية ولم يتحقق الى الان ؟ وقد ذكرنا ان هذا الشرط لم تعد له قيمة لانه كان متعلقا باجل ومضت المدة دون ان يتحقق.

وعلى فرض اعادة العمل بنظام الترفيع من جديد وفق القانون, تثور اشكالية احتساب الحقوق التي تم ضياعها نتيجة إيقاف العمل بنظام الترفيع, وهل يمكن احتساب الترفيع لكل موظف باعتباره حقا مكتسبا على غرار ما كانت تمارس عمليا - بصورة خاطئة- قبل العمل بقرار إيقاف الترفيع والتي بينهاها في المبحث التمهيدي؟ ويبدو ان الحل الاخير يعد مرجوحا لعدم توافقه مع المنطق القانوني السليم, على اعتبار كون الحق في الترفيع امر جوازيا يترك تقديره للإدارة بحسب توافر الشروط التي قررها القانون للترفيع, بشرط عدم تعسف الإدارة في استخدام سلطتها التقديرية تلك وضمانة الرقابة القضائية عليها في ذلك . نعم, ان للإدارة سلطة تقديرية في منح الترفيع, لكنها ليست سلطة تقديرية بالنسبة لجميع الموظفين وانما لاحادهم (أي لكل واحد منهم على حده), ذلك ان مناط العمل بهذا النظام هو ان للإدارة حرية التقدير في ترفيع من تريد ترفيعه من موظفيها عن من لا تريده منهم لعدم استحقاقه, وفقا لتقدير الإدارة وبناء على توافر الشروط القانونية من عدمه, اي حينما نطبق نظام الترفيع على احاد الموظفين تكون للإدارة سلطة تقديرية, وليس معنى ان السلطة تقديرية لجميع الموظفين والا لا تبقى للترفيع الذي نظمته القانون اية مغزى أو هدف, ومن المعلوم ان لكل تشريع مقصدا وهدفا محددا يسعى المشرع الى تحقيقه عند ادراجه وصياغته في قالب قانوني . هذا من جهة .

ومن جهة اخرى, اذا قامت الإدارة بالعمل بنظام الترفيع قانونا من جديد , فمن أي تاريخ ستقوم باحتساب الحق في الترفيع لمستحقيها قانونا ؟ هل من تاريخ ٢٠١٦/١/١ أم من تاريخ قرارها باعادة العمل مجددا بنظام الترفيع؟ ونحن نرى ان الحل الاول اقرب للعدالة واكثر منطقية وانسجاما مع المبادئ العامة للقانون, خاصة وان هذه المسألة بحاجة الى حل تشريعي تقترحه الإدارة على السلطة التشريعية من أجل رصد الموازنة الكافية لتلك العملية, وليس لاعطاء قرار الإدارة غير المشروع -والقاضي بإيقاف الترفيع- صفة المشروعية .

الخاتمة

The Conclusion

في خاتمة بحثنا : ((((إيقاف العمل بترفيح الموظف العام - دراسة تحليلية نقدية في ضوء تشريعات الخدمة المدنية النافذة في إقليم كردستان العراق)))) توصلنا الى بعض النتائج التي رأيناها جديرا بالاشارة , جعلنا نبدي بعض الاقتراحات الكفيلة بحل الاشكالية المترتبة عن الممارسة العملية الخاطئة لنظام ترفيح الموظف العام وخصوصا تلك المترتبة عن إيقاف العمل بنظام الترفيح في الاقليم, وكالاتي :

اولا // الاستنتاجات :

- ١- نظم القانون حق الموظف العام في الترفيح وفق شروط معينة, الا ان الواقع والممارسة العملية في اقليم كردستان جعلت الادارة تكتفي بشرط المدة في الغالب, وأصبح الترفيح يتم بصورة تلقائية, ما أفرز عنه وجود وظائف أكثر من تلك التي يتضمنها الهيكل التنظيمي لمختلف الدوائر, وبالتالي ترهل في في العناوين الوظيفية, وصرف مبالغ لموظفين غير مستحقين لها, فارهقت ميزانية الاقليم المخصصة للوظيفة العامة الى حد بعيد .
- ٢- ان قرار إيقاف العمل بنظام الترفيح في الاقليم, على الرغم من كونه قرارا تنظيميا يخاطب موظفي الاقليم كافة بصفاتهم لا بذواتهم , لكنه صدر على شكل قرار اداري من وزارة المالية والاقتصاد في الاقليم, وعطل العمل بكل من نصوص قانون الرواتب رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ وقانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠, وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل النافذ والتشريعات الاخرى ذات العلاقة بالترفيح .
- ٣- ان الطبيعة القانونية لقرار إيقاف العمل بالترفيح هو : انه ليس مانعا من موانع الترفيح المنصوص عليه قانونا, وانما هو في حقيقته قرار اداري تنظيمي صادر في ظرف اعتيادي, محدد أجله بسنة واحدة لا أكثر, انتهى بنهاية العام ٢٠١٦, وتبعاً لذلك انتهى أثره بعد ذلك التاريخ. وهذا يعني ان القرار منتهي الاثر نظريا, اما من الناحية العملية - وخلافا لما نص عليه القرار - فلا يزال يُعمل به حتى الوقت الراهن (وقت كتابة هذا البحث ٢٠٢٠) على الرغم من عدم مشروعيته !!.
- ٤- أوضحنا ان قرار إيقاف العمل بنظام الترفيح في الاقليم قرار اداري غير مشروع وموصوم بجميع عيوب عدم المشروعية, وبالتحديد عيب عدم الاختصاص وعيب مخالفة المحل, وهو ما ينزل بالقرار الى درجة الانعدام, لان فيه اعتداء على اختصاص السلطة التشريعية من قبل السلطة التنفيذية في الاقليم (متمثلا بوزارة المالية والاقتصاد) , على اعتبار ان الترفيح قد تم تنظيمه بنص القانون , وللمشرع وحده تعديله او إيقاف العمل به دون غيره من السلطات الاخرى .
- ٥- ان وزارة المالية والاقتصاد في الاقليم بقرارها ذلك, لا يكون قد خرق القانون فحسب, وانما لا يزال مستمرا في خرقه هذا, لان عملية الترفيح عملية مستمرة باستمرار الوظيفة

- العامة, كما يتضمن في الوقت عينه عقوبة مستمرة وغير صريحة للموظفين المستحقين للترقية (لو استمر العمل بالترقية وفق القانون).
- ٦- ترتب على قرار إيقاف العمل بالترقية في الاقليم, بعض الاثار القانونية التي أثرت ولا تزال تؤثر سلبا على أنظمة الوظيفة العامة في اقليم كردستان , ومنها نظام الراتب ونظام الترقية نفسه ونظام التقاعد بل وأثرت على الموظف نفسه وادائه, خصوصا من حيث تأثيره على المساواة بين الموظف الكفوء وغير الكفوء , كما انه يجعل القوانين الوظيفية والحقوق الناجمة عنها بالتبعية, عرضة للسلب في اي وقت.
- ٧- تلمسنا ضعف دور القضاء الاداري في الاقليم (المتمثل بهيئة انضباط موظفي الاقليم والمختص بنزاعات الوظيفة العامة فيه), في اعادة حقوق الموظفين ومنها حقهم في الترقية, حيث كان عليه الغاء قرار إيقاف العمل بنظام الترقية في الاقليم, على الرغم من عدم مشروعيته الواضحة والجسيمة ولا يزال .
- ٨- هنالك تناقض في موقف القضاء الاداري الكوردستاني حول التعليمات الصادرة من وزارات الاقليم وبضمنها وزارة المالية والاقتصاد, عن طريق كتب ادارية (قرارات ادارية فردية) على الرغم من مخاطبتها جميع الموظفين في الاقليم بصفاتهم لا بذواتهم, ذلك أنها تعد تلك التعليمات قرارات ادارية فردية لعدم نشرها في الجريدة الرسمية (وقائع كوردستان), وهي من جهة اخرى تمتنع عن النظر فيها حينما يطعن بها أمامها, بحجة كونها قرارات معدومة للحجة نفسها (عدم النشر في الجريدة الرسمية), وبالتالي تمتنع عن النظر في دعوى الغائها!! مما يجعل الموظف في حيرة من امره, فلا هو يستطيع مقاومة الادارة في رفض امتناع القرار, ولا يمكن الطعن بالغائه , كونه قرارا معدوما عند القضاء ولا وجود له.

ثانيا // التوصيات : اذا كان لحكومة الاقليم سابقا ما يبرره من اصدار قرارات مجحفة بحق موظفي الاقليم, سواء بادخار رواتب الموظفين نتيجة الازمة المالية التي مر بها الاقليم سابقا والتي تم انتهاء العمل به, وكذا قرار إيقاف العمل بالترقية, فانه لم يعد له اليوم ما يبرر له, لذلك يوصى البحث بالمقترحات الآتية :

- ١- ضرورة التفرقة بين مصطلحي الترقية والتشريعية, وتبني تعريف تشريعي للترقية من قبل المشرع كالاتي : " الترقية هو انتقال الموظف من درجته الوظيفية التي هو فيها الى الدرجة الاعلى منها", وأن يُحدّد موانع الترقية بنصوص صريحة, وضرورة احاطة الترقية بالمزيد من الضمانات القانونية, لكونه حق مشروع لكل موظف, فلا تبقى اية اهمية أو خصوصية للترقية اذا لم يتم فصله عن عملية الترقية.
- ٢- ضرورة تقييد دوائر الاقليم بشروط الترقية كافة الموضوعية منها والشكلية, وعدم الاستغناء عن اي منهما, نظرا للسلبات التي احاطت بالتطبيقات العملية لنظام الترقية في الاقليم في السابق. والزام موظفي الاقليم الذين يرومون الترقية, باجتياز دورة تطويرية لكل عنوان وظيفي ضمن اختصاص عملهم, على ان لا تقل مدة الدورة عن شهر, فهو يجعل من الموظف متابعا لآخر التطورات التي تتواءم واعماله الوظيفية وبما يساهم في زيادة خبراته ومعرفته من الناحية العملية.

- ٣- وجوب الغاء قرار إيقاف العمل بنظام الترفيع رقم (١١) لسنة ٢٠١٦ الصادر من قبل وزارة المالية والاقتصاد في الاقليم, والاستمرار في العمل بنظام الترفيع بموجب القوانين المنظمة للترفيع. واذ كان هنالك من كلام حول عدم تصديق الميزانية, فيمكن الاستمرار بنظام الترفيع وفق القانون واصدار قرارات الترفيع للموظفين المستحقين قانونا, مع وقف صرف المستحقات لحين التصديق على الميزانية (معلقة على توافر الاعتماد المالي), وهو ما طالبنا به الجهات الرسمية سابقا.
- ٤- ضرورة النظر من جديد باستحقاقات الترفيع لجميع موظفي الاقليم حسب القانون , بعد الغاء العمل بالقرار رقم (١١) لسنة ٢٠١٦, وتعويض المتضررين من ذلك القرار حسب الاستحقاق القانوني بموجب تشريعات الخدمة المدنية المتعلقة بالموضوع التي تحكم الموضوع قانونا, ومنذ تاريخ ٢٠١٦/١/١ الذي هو تاريخ وقف العمل بنظام الترفيع .
- ٥- الاسراع باصدار قانون خدمة مدنية تحتوي على جميع انظمة الخدمة , درءا لتناثر الاحكام ما بين القوانين المختلفة التي تحكم الوظيفة العامة, وتوحيدا للنصوص المنظمة لكافة شؤون الوظيفة العامة, فضلا عن تنظيم كافة الاجراءات المتعلقة بالحقوق الوظيفية للموظفين ومنها اجراءات الترفيع .
- ٦- ضرورة الاسراع بتشكيل مجلس الخدمة العامة في الاقليم, ومنحها صلاحية الموافقة على حالات الترفيع والترقية, كونها الجهة المختصة بالتنظيم والاشراف على كافة شؤون الوظيفة العامة بموجب الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ .
- ٧- يفترض بقضائنا الاداري ان يقوم بدور الحامي لحقوق الموظفين ومنها حقهم في الترفيع, وضرورة اتخاذ موقف حاسم تجاه التعليمات غير المشروعة الصادرة بحق هؤلاء والغائها, دون التذرع بكونها قرارات معدومة او بعدم كفاية التخصيص المالي, ووقف التعديلات الحاصلة على حقوق موظفي الاقليم من قبل الادارة, من اجل التوازن بين المصلحة العامة, وضمان حصول هؤلاء على حقوقهم التي سلبت منهم بصورة غير مشروعة .
- ٨- نقترح على برلمان الاقليم تعديل قانون مجلس الشورى لاقليم كردستان- العراق رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨, بما يمكن قضاءنا الاداري في الاقليم من فرض رقابته على القرارات التنظيمية أسوة بالقرارات الفردية .
- ٩- نوصي حكومة الاقليم بضرورة نشر التعليمات الصادرة من قبل وزارة المالية وغيرها من الجهات الاخرى في الجريدة الرسمية في الاقليم (وقائع كردستان).

الهوامش

Notes

- ^١ ينظر : د. فؤاد العطار , القانون الاداري , ط ٣ , دار النهضة العربية , ١٩٧٧ , ص ٤٧٣ .
- ^٢ (نهاد الكيتاوي , الترقية (الترفيع) الى درجة وظيفة اعلى , مقالة منشورة على الانترنت على الموقع الاتي : <https://www.wattpad.com/3494807> تاريخ الزيارة ٢٠٢٠/٢/٢ .
- ^٣ ان قانون الرواتب هو المعمول عليه حالياً بالنسبة لنظام الترفيع في العراق واقلية كردستان , لكن ذلك لا يمنع من الرجوع الى القوانين الاخرى التي تتضمن احكاما اخرى اضافية , طالما لم يوجد حكم معين في مسألة معينة , وخصوصاً قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ بالمعدل النافذ باعتباره الشريعة العامة لقوانين الوظيفة العامة في العراق واقلية كردستان. وقد ذهب مجلس شوري الدولة في احدي قراراتها الى ان : "ترفيع الموظف يكون وفقاً لقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام " قراره رقم (٢٠٠٩/١) في (٢٠٠٩/١/٢٦) . مشار اليه لدى : خميس عثمان خليفة المعاضيدي الهيتي , المرشد لقرارات مجلس شوري الدولة وقرارات المحكمة الادارية العليا , ط ١ , ب.م.ط. ٢٠١٦ , ص ٨٣ .
- ^٤ هنالك قوانين اخرى ذات علاقة بالموضوع أهمها : قانون الملاك العراقي رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٠ المعدل , وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل النافذ , وتعليمات وظيفية اخرى ذات علاقة بالموضوع .
- ^٥ هذا التعريف اعاده مجلس شوري الدولة بقراره المرقم (٢٠١٣/٨٩ في ٢٠١٣/٩/٢٤) حيث ذهب الى انه : يرفع المستوضح عنه من الوظيفة التي يشغلها الى وظيفة تقع في الدرجة الاعلى التالية لدرجته مباشرة ضمن تدرجه الوظيفي اذا اكمل المدة المحددة للترفيع وتوافرت فيه شروط الترفيع الاخرى . كما ذهبت الهيئة العامة في احدي قراراتها برقم ١٢٤/١٢٥/انضباط / تمييز في ٢٠٠٧/٩/٢٧ الى انه : " ان الترقية من درجة الى درجة ومن وظيفة الى وظيفة تحتاج اضافة الى مدة الخدمة وجود درجة شاغرة في الملاك مع لزوم اجتياز الموظف الدورات التدريبية والتأهيلية لغرض منحه الدرجة التي يستحقها " . ينظر الموقع الاتي : <https://moj.gov.iq/view.1033/> . تاريخ الزيارة ٢٠٢٠/٦/١ . ومن ثم فان الخلط الذي وقع فيه المشرع وقع فيه القضاء الاداري كذلك حين خلط بين الوظيفة والدرجة.
- ^٦ ينظر : د.ماهر صالح علاوي الجبوري , الوسيط في القانون الاداري , ب.م.ط , ٢٠٠٩ , ص ٢٥٩ .
- ^٧ د.غازي فيصل مهدي , الصواب في لغة القانون , مكتبة القانون والقضاء , ط ١ , بغداد , ٢٠١٦ , ص ٢٥ .
- ^٨ د. علي سعد عمران , الحقوق المالية لموظفي الخدمة المدنية , قراءة في القوانين العراقية , متاح على الموقع الاتي : <http://fcds.com/law/33> .
- ^٩ د.غازي فيصل مهدي , المرجع السابق , ص ٢٥ .
- ^{١٠} بخصوص هذا المبدأ ينظر :
- Conseil d'État, 9ème - 10ème chambres réunies, 22/07/2020, 430992, Inédit au recueil Lebon.
- ^{١١} اكد مجلس شوري الاقليم في العديد من قراراتها على ضرورة توافر الشروط القانونية اللازمة جميعاً من اجل استحقاق الموظف للترفيع , منها على سبيل المثال : قرارها رقم (٨٠/الهيئة العامة/انضباطية/ ٢٠١٢ في ٢٠١٢/٩/١٧) منشور في المبادئ القانونية في قرارات وفتاوى مجلس شوري إقليم كردستان- العراق لعام ٢٠١٢ , الصادرة عن مجلس شوري الاقليم , مطبعة الحاج هاشم , اربيل , ٢٠١٣ , ص ٨٧ .
- ^{١٢} قرار مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٢٠١٠/١٤٨) في (٢٠١٠/١٢/٩) نقلاً عن : مصدق عادل طالب , الوسيط في الخدمة المدنية , ج ١ , دار السنهوري , بيروت , ٢٠١٥ , ص ٣١٧ .
- ^{١٣} وصف الوظائف , إعداد : لجنة من وزارة التربية في إقليم كردستان-العراق , مطبعة وزارة التربية , اربيل , ٢٠٠٨ , ص ٢١-٢٢ .
- ^{١٤} د. غازي فيصل مهدي , مقالات وتعليقات في مجال الوظيفة العامة , مرجع سابق , ص ٨٦ .
- ^{١٥} انسام علي عبدالله , مرجع سابق , ص ٤٣٩ .
- ^{١٦} (م/١٨) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل النافذ .

^{١٧} وهو ما يجري العمل به بالنسبة لموظفي الخدمة العامة في الحكومة الاتحادية، أما في الأقليم فلا يعمل بهذا الشرط ، وفي حالة عدم اجتياز الموظف للدورة التي يشترك فيها ، فإنه يكون سبباً في تأخير ترفيعه لسنة واحدة . ينظر : (المادة ١٩/٧٠٧) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل النافذ .

^{١٨} عدلت هذه الفقرة من المادة ٧ من قانون الرواتب رقم ٢٢ لسنة ٢٠١٨ بقانون التعديل الأول لقانون الرواتب رقم (١٠٣) لسنة ٢٠١٢ ، منشور في الوقائع العراقية ، العدد (٤٢٦٢) في ٢٠١٢/١٢/٣١ .

^{١٩} د. يوسف الياس ، المرجع العملي في شرح قوانين الخدمة المدنية والانضباط والتقاعد الوظيفي ، دار التقني للطباعة والنشر ، بغداد ، ١٩٨٤ ، ص ١٣٩-١٤١ .

^{٢٠} ينظر : قرار المحكمة الادارية العليا العراقية (٤٣/ قضاء الموظفين- تمييز/٢٠١٥ في ٢٠١٥/٢/١) نقلاً عن : خميس عثمان خليفة المعاضيدي الهيتي ، المنهل العملي لموظفي الدولة الخاص بقرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة وقرارات المحكمة الادارية العليا لعام ٢٠١٥ ، ط١ ، مكتب زاكي ، بغداد ، ٢٠١٦ ، ص ٥٥ .

^{٢١} أكد قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (١٢١٦) في ١٩٧٨/٩/١٨ في المادة (٢) منه ، على ان ترفيع الموظف يعد نافذاً من تاريخ استحقاقه القانوني اذا لم يكن له دور في تأخيره .

^{٢٢} د. يوسف الياس ، مرجع سابق، ص ١٣٩ .

^{٢٣} أنسام علي عبدالله، مرجع سابق ، ص ٤٤٨ .

^{٢٤} ونؤيد رأينا بقرار لمجلس الدولة العراقي والذي ذهب فيه الى أنه : " وحيث أن القانون نص على صدور أمر الترفيع من الوزير وبذلك يكون من الصلاحيات الشخصية ، وحيث ان الصلاحيات الشخصية للوزير لا يجوز تخويلها ، وتأسيساً على ما تقدم من أسباب ، لا يجوز للوزير تخويل صلاحية ترفيع الموظف الى المدراء العاملين في وزارته " . قرار مجلس شوري الدولة (٢٠١٦/٩٧) في ٢٠١٦/٩/٧ . منشور في قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لعام ٢٠١٦ ، ط١ ، منشورات مجلس شوري الدولة ، ٢٠١٧ ، ص ٢٢٠ .

^{٢٥} ينظر : التعليمات رقم (٢٣) لسنة (٢٠٠٨) ، الذي منح تلك الصلاحية لمجلس وزراء الاقليم في الفقرة اولاً-٤- أ - منها .

^{٢٦} المادة ٤٧ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ونصها : "تتكون السلطات الاتحادية، من السلطات التشريعية والتنفيذية ، تمارس اختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات " .

^{٢٧} شورش قادر علي و يوسف عبيد حمد امين، الازمة المالية في كردستان وانعكاساتها على الاستثمار العقاري في محافظة السليمانية ، مجلة جامعة التنمية البشرية، المجلد ٣، العدد ٢، السليمانية ، حزيران ٢٠١٧، ص ٦١١ .

^{٢٨} تم الغاء هذا القرار في ٨ اذار ٢٠١٩ أي بعد مرور أكثر من ثلاثة سنوات من قرار ادخار الرواتب المشار اليه اعلاه .

^{٢٩} ينظر: المادتان (٢) و (٣) من قانون النشر في الجريدة الرسمية (وقائع كردستان) رقم (٤) لسنة ١٩٩٩ .

^{٣٠} لقد صدر العديد من القرارات والتعليمات من مجلس الوزراء ومن وزارة المالية والاقتصاد في الاقليم، تفسر فيها بعض نصوص قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام وقانون الخدمة المدنية، بل بعضها اضافت شروطاً اخرى للترفيع غير منصوص عليه في القانون ، ونرى انها تزيد من الغموض والفوضى التشريعية في هذا المجال، ومن ذلك مثلاً : تعليمات وزارة المالية والاقتصاد في الاقليم رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٨ ، ومنها التعليمات الصادرة منها رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٠ ، والتعليمات رقم (١) لسنة ٢٠١١ وغيرها .

^{٣١} صدر القرار بموجب الكتاب المرقم (٤٦٥/٤/٩) في ٢٠١٦/١/٢٤ .

^{٣٢} للمزيد بشأن تقسيم القرار الإداري إلى قرار فردي وقرار تنظيمي وأهميته ينظر:

Aagathe VanLang, juge judiciaire et droit administratif, L.G.D.J, Paris, 1996, P.123.

^{٣٣} د. سعاد الشرفاوي ، القانون الاداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٤ ، ص ١٢ .

^{٣٤} كما لا يطبق على ذلك القرار حالة الضرورة استناداً للمادة العاشرة – الفقرة (خامساً وثامناً) من قانون رئاسة اقليم كردستان – العراق رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ المعدل الذي اعطى لرئيس الاقليم حصراً صلاحية اعلان حالة الطوارئ بقانون واصدار قرارات لها قوة القانون في حالة تعذر اجتماع برلمان الاقليم، خاصة اذا ما علمنا انه لم يتعذر في أي وقت اجتماع برلمان اقليم كردستان، كما ان هذا النص غير متوافق مع المادة (٦١/٦١/٦١) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ الذي لم يجز اعلان حالة الطوارئ او الظروف الاستثنائية الا بموافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب في الوقت الذي لا يوجد في الاقليم دستور خاص به ولحد الان .

٣٥. د. ماهر صالح علاوي الجبوري , مرجع سابق, ص ٢٥٩ .
٣٦. د. وسام صبار العاني , القضاء الاداري , مكتبة السنهوري, بغداد , ٢٠١٣, ص ٥١ ما بعدها .
٣٧. وهي حالات أو أسباب معينة ذكرها القانون, يمنع الموظف من الحصول على الترفيع وذلك من تاريخ أستحقاقه وللمدة التي حددها القانون, فهي محددة بزوال المانع الذي حجب الترفيع عن الموظف. ينظر : أنسام علي عبدالله , مرجع سابق, ص ٢٧٦ .
- ومن خلال استقراء القوانين المختلفة للوظيفة العامة في العراق واقليم كردستان, نجد ان هنالك أمورا تحول بين الموظف وبين ترفيعه قانونا (حتى لو تحققت شروطه), ومن أهمها حدوثا في الممارسة العملية :
- أولا : العقوبات الانضباطية : لقد أشار قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل النافذ في المادة (٨) منه, الى اهم الموانع التي تحول دون ترفيع الموظف العام وهو العقوبة الانضباطية, حيث جعل لكل عقوبة اثرا قانونيا تؤدي الى تاخير ترفيع الموظف العام. وقد بين مجلس الدولة العراقي بأنه تطبق اثار العقوبات على الموظف وفق المدد التي بينها قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل . نقلا عن: عبد القادر صالح عبدول , شروط وظمى حوكمة كيانى ياساي راذى شارستاني ذمارة ٢٤ سالى ١٩٦٠ ي هتموار كراو , ض ١ , كتيبخانةى يادطار , سليمانى , ٢٠١٧ , ص ٥٨ .
- ثانيا- الاجازة بدون راتب: حيث انها تكون سببا في عدم احتساب الخدمة, وبالتالي عدم احتساب تلك المدة لغرض الترفيع من باب أولى. وهو ما يستنتج من نص (م/٤٣) رابعا من قانون الخدمة المدنية.
- ثالثا- الاجازة بنصف راتب : حيث انها تكون سببا في احتساب الخدمة بنصف المدة, وبالتالي عدم احتساب نصف تلك المدة لغرض الترفيع من باب أولى . وهو ما يستنتج من نص (م/٤٦) من قانون الخدمة المدنية .
- رابعا- الغياب: حيث ان مدة الغياب تعد أنقطاعا غير مشروع عن العمل , فهي تؤخر ترفيع الموظف بنفس المدة التي تغيب عنها الموظف عن الدوام. ينظر : د. خالد رشيد علي , واجب الموظف العام الحضور في اوقات الدوام الرسمي واثار مخالفته ذلك , مجلة العلوم القانونية والسياسية , جامعة ديالى , المجلد ٤ , الاصدار ١ , ٢٠١٥, ص ١١١ .
- خامسا: فشل اجتياز الدورات التدريبية : لقد ذكرت (م/١٩/فقرة ٧) من قانون الخدمة المدنية المعدل النافذ, ان فشل الموظف في اجتياز الدورات التدريبية , يؤخر ترفيعه لمدة سنة واحدة . فقد الزم قانون التعديل الاول لقانون رواتب موظفي الدولة (رقم ١٠٣ لسنة ٢٠١٢) الموظف الذي يروم الترفيع باجتياز دورة تطويرية, لكل عنوان وظيفي ضمن اختصاص عمله, على ان لا تقل مدة الدورة عن اسبوعين. وهذا التعديل غير نافذ في الاقليم, ونرى ضرورة الاخذ به على غرار ما اورده المشرع العراقي في هذا الصدد, فهو بلا شك يجعل من الموظف متابعا لآخر التطورات التي تتوالى مع عمله الوظيفي وبما يساهم في زيادة خبرته ومعرفته.
- وفضلا عن الحالات المشار إليها , هنالك حالات أخرى ورد النص فيها بصورة غير صريحة, وثار الخلاف حول عددها مانعا للترفيع من عدمه يطول الحديث عنها . وللمزيد من التفصيل حول موانع الترفيع ينظر: د. احمد محمود احمد الربيعي وسوزان مروان بشير , موانع ترفيع الموظف العام -دراسة مقارنة- , مجلة الرافيدين للحقوق , المجلد(١٨) , العدد(٦٣) , السنة (٢٠) , ص ٣٣٣ وما بعدها.
٣٨. الفقرة أولا من القرار رقم ١١ لسنة ٢٠١٦ الصادر من وزارة المالية والاقتصاد في الاقليم .
٣٩. د. ماجد راغب الحلو , القانون الاداري , دار المطبوعات الجامعية , الاسكندرية , ١٩٩٨ , ص ٥٥٤ .
٤٠. د.محمود حمدي عباس, قرينة صحة القرار الاداري امام القضاء الاداري والدستوري, بدون دار نشر, القاهرة, ٢٠١٢, ص ٦.
٤١. د. حسني درويش عبد الحميد , نهاية القرار الاداري عن غير طريق القضاء , دار الفكر العربي , القاهرة , ١٩٨١ , ص ٧٧ .
٤٢. ينظر : كوران إبراهيم محمد , إرجاء نفاذ القرارات الادارية (دراسة مقارنة), رسالة ماجستير , كلية القانون , جامعة السليمانية , ٢٠١٩, ص ١٠٣ .
٤٣. المرجع نفسه اعلاه , ص ٥٥ .
- ٤٤ Conseil d'État, 9ème chambre, 29/07/2020, 431744, Inédit au recueil Lebon.
٤٥. ينظر : د. مازن ليلو راضي , القانون الاداري , منشورات الاكاديمية العربية في الدنمارك , ٢٠٠٨ , ص ١٦٢ . كذلك :

Martine Lombard, droit administratif, 8^e édition, hypercours, DALLOZ, paris, 2009, P.483.

^{٤٦} ينظر : د. مازن ليلو راضي , المرجع السابق , ص ١٦٢ .
^{٤٧} لا بل ان المادة (٢٤٠) من قانون العقوبات العراقي النافذ رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل , لم تتيح مقاومة اعمال الادارة وبضمنها القرارات الادارية الصادرة منها , وذلك من قبل المخاطبين بها , حتى لو كانت معدومة في ذاتها , فنصت على انه : " يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ستة اشهر او بغرامة لا تزيد على مائة دينار, كل من خالف الاوامر الصادرة من موظف او مكلف بخدمة عامة او من مجالس البلدية او هيئة رسمية او شبه رسمية ضمن سلطاتهم القانونية , او لم يمتثل اوامر اية جهة من الجهات المذكورة الصادرة ضمن تلك السلطات , وذلك دون الاخلال باية عقوبة اشد ينص عليها القانون."

^{٤٨} ينظر : د. غازي فيصل مهدي و د. عدنان عاجل عبيد , القضاء الاداري , ط ٢ , مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع , ٢٠١٣ , ص ١٩٦ .

^{٤٩} د. رياض عبد عيسى الزهيري , دعوى الغاء القرارات الادارية في القانون العراقي والمقارن , ط ١ , مكتبة السيسبان , بغداد , ٢٠١٣ , ص ١٦١ . كذلك:

Stavroula KTISTAKI, L'évolution Du Contrôle Juridictionnel Des Motifs De L'acte Administratif, L.G.D.J, Paris, 1991, P.242.

^{٥٠} عبد القادر صالح عبدول , مقالة منشورة على الموقع الاتي :

<https://www.facebook.com/photo.php?fbid=2120818111477669&set=pcb.2120818111477669&type=3&theater>

^{٥١} لا يزال القضاء الاداري في الاقليم لا ينظر الى التعليمات او الانظمة ولا يبسط رقابته عليهما , استنادا الى المادة (١٣) و(٢٠) من قانون مجلس الشورى لاقليم كردستان العراق رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨ النافذ , بينما ينظر القضاء الاداري العراقي في جميع القرارات الادارية الفردية منها والتنظيمية وذلك بموجب قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة العراقي رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ . ولهذا نصي بتعديل قانون مجلس الشورى لاقليم كردستان العراق , بما يمكن القضاء الاداري الكوردستاني من مد رقابته على القرارات التنظيمية أسوة بالقرارات الفردية .

^{٥٢} ينظر :

- Gilles Lebreton, Droit Administratif Général, 4^e édition, DALLOZ, paris, 2007, P.160.

- Conseil d'État, 7^eme - 2^eme chambres réunies, 06/05/2019, 418482, Mentionné dans les tables du recueil Lebon.

وينظر كذلك : حكم المحكمة الادارية العليا في مصر الصادر في ٩ ابريل ١٩٦٠ نقلا عن: شريف يوسف خاطر , القرار الاداري , ط ٢ , دار النهضة العربية , القاهرة , ٢٠٠٨ , ص ١٠٦ .
^{٥٣} أو هام علي حبيب , الاختصاص القضائي بنظر المنازعات الادارية في العراق , مكتبة القانون والقضاء , بغداد , ٢٠١٥ , ص ٩١ .

^{٥٤} أفتت الهيئة العامة في مجلس شوري الاقليم بأنه : " ان التعليمات الصادرة من الادارة غير المنشورة في الجريدة الرسمية , تعد بمثابة قرارات ادارية" , الفتوى رقم (٥٩/الهيئة العامة / ادارية/ ٢٠١٢) في ٧/٨/٢٠١٢ . منشور في المبادئ القانونية في قرارات وفتاوى مجلس شوري اقليم كردستان- العراق لعام ٢٠١٢ , الصادرة عن مجلس شوري الاقليم , مطبعة الحاج هاشم , اربيل, ٢٠١٣ , ص ١٩٦ . ومع شدة احترامنا لهذه الفتوى , باعتبار ان مضمونها تحصيل حاصل , لان التعليمات هي جزء من القرارات التنظيمية , وهي بالنتيجة قرار اداري , ولكن اذا قصدت بها الهيئة انها بمثابة قرار اداري فردي فالمسألة محل نظر , لان مسألة النشر هي من الشكليات الجوهرية التي لا تحول القرار التنظيمي الى قرار فردي !!

^{٥٥} وهو ما تجري عليه هيئة انضباط موظفي الاقليم (وكذا المحاكم الادارية في الاقليم) , حين نظرها في تلك الدعاوى , فتعتبر التعليمات مشوبة بعيب الشكل , ومن ثم تعتبر القرار معدوما , وكأنها لا تريد أن تقحم نفسها في عدم مشروعية تلك التعليمات (التي توصل بعيب الاغتصاب الجسيم او الانعدام) بينما – وكما هو معروف- ان عدم

المشروعية المترتبة على عيب الشكل هي بطلان القرار وليس انعدامه, وهناك قرارات عديدة صادرة من الهيئة العامة بهذا الخصوص تشير الى اهمها : ما قضت به الهيئة العامة لمجلس شوري الاقليم بان : " بيان وزير الداخلية رقم (٢) في ١٠/٥/٢٠١١ والمتضمن زيادة مبالغ الغرامات الواردة في ملحق قانون المرور رقم (٨٦) لسنة ٢٠٠٤ لا قيمة له قانونا لكونه فاقدا لحجية النفاذ في مواجهة الافراد بسبب عدم نشره في الجريدة الرسمية ... مما يقتضي عدم العمل به لانه والعدم سواء " . قرارها رقم (٢٠١٢/٢٠) في ٢٣/٥/٢٠١٣. منشور في المبادئ القانونية في قرارات وفتاوى مجلس شوري إقليم كردستان- العراق لعام ٢٠١٢ , مرجع سابق , ص ١٥٥ . وبنفس المضمون قرارها (٢٠٢/٢٠٢/الهيئة انضباطية/٢٠١٩) في ١٤/١/٢٠٢٠ . وكذا قرارها (٩٤/الهيئة الانضباطية/٢٠١٩) في ٣/٩/٢٠١٩ .

^{٥٦} قرار الهيئة العامة لمجلس شوري اقليم كردستان (العدد/٢٤/الهيئة العامة/ انضباطية/٢٠١٧) في ٢/٣/٢٠١٧ غير منشور .

^{٥٧} ومن باب الفائدة تشير الى قرار للهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي قالت فيه : " ولدى عطف النظر على الحكم المميز تطلب الزام المميز عليه وزير العدل اضافة لوظيفته بتغيير عنوان وظيفتها من كاتبة طابعة الى كاتب لوصولها على شهادة الاعدادية بتاريخ ١٢/٩/٢٠٠٥ الا ان الدائرة الادارية في الوزارة رفضت طلبها بحجة عدم توفر الدرجة الشاغرة وبنتيجة المرافعة قرر مجلس الانضباط العام بقراره المؤرخ في ٦/٤/٢٠٠٦ الزام المميز عليه اضافة لوظيفته بتبديل عنوان وظيفة الميزة الى كاتب عند توفر الدرجة الشاغرة , وهذا غير جائز ان يعلق قرار مجلس الانضباط العام على شرط لنفاذه لان الاحكام يجب أن تصدر علي سبيل الحسم وكان على مجلس الانضباط ان يتحرى الحقيقة ويقوم باجراء التحقيقات اللازمة بطلب سجل الملاك من الدائرة الادارية في الوزارة المدعى عليها للاطلاع على مفرداته وعلى ضوء الوقائع والمستندات المتوفرة يفصل في الدعوى ... " قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي بصفتها التمييزية (١٦٢/انضباط/تمييز/٢٠٠٦) في ١٩/٦/٢٠٠٦. منشور في فتاوى مجلس شوري الدولة لسنة ٢٠٠٦ , ص ٤١٨. ونرى ان ما ذهبت اليه الهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي هو الأصح في ميزان الحكم, لان التاكيد من الوقائع التي تدعيها الادارة أمر ضروري للقضاء من اجل التاكيد من مطابقة دفعات الادارة لما تدعيه من حقائق تملكها , خاصة وانها هي الطرف الاقوى في الدعاوى الادارية .

^{٥٨}القرار منشور على موقع المحكمة : https://www.iraqfsc.iq/krarat/1/2017/146_fed_2017.pdf تاريخ الزيارة ١٠/٦/٢٠٢٠ .

^{٥٩} المادة السابعة والثامنة من قانون التقاعد الموحد رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٦ المعدل النافذ في الاقليم , والمعدل بالمادة (٦) من قانون التعديل الاول لقانون التقاعد الموحد رقم ٦٩ في ٩/١٢/٢٠٠٧ . منشور بالوقائع العراقية , العدد (٤١٠٥) في ٢٦/١٢/٢٠٠٥ .

المصادر

References

اولا// الكتب القانونية :

أ- العربية :

- I. أو هام علي حبيب , الاختصاص القضائي بنظر المنازعات الادارية في العراق, مكتبة القانون والقضاء , بغداد, ٢٠١٥ .
- II. د. حسني درويش عبد الحميد , نهاية القرار الاداري عن غير طريق القضاء, دار الفكر العربي , القاهرة, ١٩٨١ .
- III. خميس عثمان خليفة المعاضيدي , المنهل العملي لموظفي الدولة الخاص بقرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة وقرارات المحكمة الادارية العليا لعام ٢٠١٥ , ط١ , مكتب زاكي , بغداد , ٢٠١٦ .
- IV. خميس عثمان خليفة المعاضيدي , المرشد لقرارات مجلس شورى الدولة وقرارات المحكمة الادارية العليا , ط١ , ب.م.ط. ٢٠١٦ .
- V. د. رياض عبد عيسى الزهيري , دعوى الغاء القرارات الادارية في القانون العراقي والمقارن , ط١ , مكتبة السيسبان , بغداد , ٢٠١٣ .
- VI. د. سعاد الشرقاوي , القانون الاداري , دار النهضة العربية , القاهرة , ١٩٨٤ .
- VII. د. شريف يوسف خاطر , القرار الاداري , ط٢ , دار النهضة العربية , القاهرة , ٢٠٠٨ .
- VIII. عبد القادر صالح عبدول , شروط حوكمة كاني ياساي راذى شارستاني ذمارة ٢٤ سالى ١٩٦٠ الى هتموار كراو , ض ١ , كتيبخانة يادطار , سليمانى , ٢٠١٧ .
- IX. د. غازي فيصل مهدي , الصواب في لغة القانون , ط١ , مكتبة القانون والقضاء , بغداد , ٢٠١٦ .
- X. د. غازي فيصل مهدي و د. عدنان عاجل عبيد , القضاء الاداري , ط٢ , مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع , ٢٠١٣ .
- XI. د. فؤاد العطار , القانون الاداري , ط٣ , دار النهضة العربية , ١٩٧٧ .
- XII. د. ماجد راغب الحلو , القانون الاداري , دار المطبوعات الجامعية , الاسكندرية , ١٩٩٨ .
- XIII. د. مازن ليلو راضي , القانون الاداري , منشورات الاكاديمية العربية في الدنمارك , ٢٠٠٨ .
- XIV. د. ماهر صالح علاوي الجبوري , الوسيط في القانون الاداري , ب.م.ط , ٢٠٠٩ .
- XV. د. محمود حمدي عباس , قرينة صحة القرار الاداري امام القضاء الاداري والدستوري , بدون دار نشر , القاهرة , ٢٠١٢ .
- XVI. د. مصدق عادل طالب , الوسيط في الخدمة المدنية , ج ١ , دار السنهوري , بيروت , ٢٠١٥ .
- XVII. د. وسام صبار العاني , القضاء الاداري , مكتبة السنهوري , بغداد , ٢٠١٣ .
- XVIII. د. يوسف الياس , المرجع العملي في شرح قوانين الخدمة المدنية والانضباط والتقاعد الوظيفي , دار التقني للطباعة والنشر , بغداد , ١٩٨٤ .

- XIX.** المبادئ القانونية في قرارات وفتاوى مجلس شوري إقليم كردستان- العراق لعام ٢٠١٢ , الصادرة عن مجلس شوري الاقليم , مطبعة الحاج هاشم , اربيل, ٢٠١٣ .
- XX.** قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لعام ٢٠١٦ , ط١, منشورات مجلس شوري الدولة , ٢٠١٧ .
- XXI.** وصف الوظائف , إعداد : لجنة من وزارة التربية في اقليم كردستان-العراق , مطبعة وزارة التربية, اربيل , ٢٠٠٨ .

ب- الفرنسية :

- I.** Aagathe VanLang, Juge Judiciaire et Droit Administratif, L.G.D.J, Paris, 1996.
- II.** Gilles Lebreton, droit administratif général, 4édition, DALLOZ, paris, 2007.
- III.** Martine Lombard, Droit Admnistratif,8 édition, hypercours, DALLOZ, paris, 2009.
- IV.** Stavroula Ktistaki, L'évolution Du Contrôle Juridictionnel des Motifs De L'acte Administratif, L.G.D.J, Paris, 1991.

ثانيا // رسائل الماجستير :

- I.** كوران إبراهيم محمد , إرجاء نفاذ القرارات الادارية (دراسة مقارنة), رسالة ماجستير , كلية القانون , جامعة السليمانية , ٢٠١٩ .

ثالثا // البحوث والدراسات والمقالات :

- I.** د.احمد محمود احمد الربيعي و سوزان مروان بشير , موانع ترفيع الموظف العام -دراسة مقارنة- , مجلة الرافدين للحقوق , المجلد(١٨) , العدد(٦٣) , السنة (٢٠) .
- II.** انسام علي عبدالله , حماية حق الموظف العام في الترقية, مجلة الرافدين للحقوق , المجلد (١٢) , العدد(٥٤) السنة ٢٠١٢ .
- III.** د. خالد رشيد علي , واجب الموظف العام الحضور في اوقات الدوام الرسمي واثار مخالفته ذلك (موظف الخدمة الجامعية في العراق انموذجا) , مجلة العلوم القانونية والسياسية , جامعة ديالى , المجلد ٤ , الاصدار ١ , ٢٠١٥ .
- IV.** شورش قادر علي ويوسف عبيد حمد امين, الازمة المالية في كردستان وانعكاساتها على الاستثمار العقاري في محافظة السليمانية, مجلة جامعة التنمية البشرية, المجلد٣, العدد٢,السليمانية حزيران ٢٠١٧ .
- V.** د. علي سعد عمران , الحقوق المالية لموظفي الخدمة المدنية , قراءة في القوانين العراقية , متاح على الموقع الاتي : <http://fcds.com/law/33> .
- VI.** نهاد الكيتاوي , الترقية (الترفيه) الى درجة وظيفة اعلى , مقالة منشورة على الانترنت على الموقع الاتي : <https://www.wattpad.com/3494807> .

رابعاً // الدساتير والقوانين والتعليمات والقرارات :

- I . دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ .
- II . قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل النافذ .
- III . قانون الملاك العراقي رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠ المعدل .
- IV . قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل النافذ .
- V . قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل النافذ .
- VI . قانون النشر في الجريدة الرسمية (وقائع كردستان) رقم (٤) لسنة ١٩٩٩ .
- VII . امر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٣ .
- VIII . قانون رئاسة اقليم كردستان- العراق رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ المعدل .
- IX . قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ المعدل النافذ في الاقليم .
- X . قانون رواتب موظفي الدولة رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل النافذ .
- XI . قانون مجلس الشورى لاقليم كردستان- العراق رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨ النافذ.
- XII . قانون التعديل الاول لقانون رواتب موظفي الدولة (رقم ١٠٣) لسنة ٢٠١٢ .
- XIII . قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (١٢١٦) في ١٨/٩/١٩٧٨ .
- XIV . قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (٣٨٠) لسنة ١٩٨٧ .
- XV . التعليمات رقم (٢٣) لسنة (٢٠٠٨) الكوردستاني الصادر بتاريخ ٩/٧/٢٠٠٨ .
- XVI . قرار مجلس الوزراء في الاقليم رقم (٥٦) الصادر في ٢١/١٢/٢٠١٥ .
- XVII . قرار وزارة المالية والاقتصاد في حكومة اقليم كردستان المرقم رقم (١١) لسنة ٢٠١٦ .
- XVIII . كتاب وزارة المالية والاقتصاد في حكومة اقليم كردستان المرقم (٩/٤/٤٦٥) في ٢٤/١/٢٠١٦ .

خامساً // القرارات القضائية :

- I . قرار الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة العراقي (٢٢٢/انضباط/تميز/٢٠٠٥) في ٢١/١١/٢٠٠٥ .
- II . قرار مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٢٠٠٩/١/٢٦) في ٢٦/١/٢٠٠٩ .
- III . قرار مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٢٠١٠/١٤٨) في ٩/١٢/٢٠١٠ .
- IV . قرار مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٢٠١١/١٣) في ٩/١٢/٢٠١١ .
- V . قرار الهيئة العامة لمجلس شوري الاقليم رقم (٨٠/الهيئة العامة / انضباطية / ٢٠١٢) في ١٧/٩/٢٠١٢ .
- VI . قرار مجلس شوري الدولة العراقي بقراره رقم (٢٠١٣/٨٩) في ٢٤/٩/٢٠١٣ .
- VII . قرار المحكمة الادارية العليا في العراق (٤٣/ قضاء الموظفين- تميز/٢٠١٥) في ١/٢/٢٠١٥ .
- VIII . قرار مجلس شوري الدولة العراقي (٢٠١٦/٩٧) في ٧/٩/٢٠١٦ .
- IX . قرار الهيئة العامة لمجلس شوري الاقليم, (العدد/٢٤/الهيئة العامة/ انضباطية/٢٠١٧) في ٢/٣/٢٠١٧ غير منشور .
- X . قرار المحكمة الاتحادية العليا العراقية رقم (١٤٦/اتحادية / اعلام/٢٠١٧) في ١٨/٣/٢٠١٨ .

سادسا : الجرائد والمجلات :

- I.** الوقائع العراقية , العدد (٤١٠٥) في ٢٦/١٢/٢٠٠٥ .
- II.** الوقائع العراقية , العدد (٤٢٦٢) في ٣١/١٢/٢٠١٢ .
- III.** سابعا// المواقع الالكترونية :
- I.** <http://fcds.com/law/33>.
- II.** <https://www.wattpad.com/3494807> .
- III.** <https://www.facebook.com/photo.php?fbid=2120818111477669&set=pcb.2120818211477659&type=3&theater>.
- IV.** <https://moj.gov.iq/view.1033/>.
- https://www.iraqfsc.iq/krarat/1/2017/146_fed_2017.pdf