



جمهورية العراق

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة كربلاء – كلية القانون

التنظيم القانوني للرقم الوظيفي

(دراسة مقارنة)

رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون – جامعة كربلاء
وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في القانون العام

كُتِبَتْ بواسطة:

محمد مياح هويدي

بإشراف

أ.م.د. رشا شاكر حامد العاني

أستاذة القانون الإداري

صفر / ١٤٤٣ هـ

أيلول / ٢٠٢٢ م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ


﴿وَكُلَّ شَيْءٍ أَحْصَيْنَاهُ فِي إِمَامٍ مُّبِينٍ﴾

صدق الله العلي العظيم

سورة يس / ١٢

إقرار المشرف

أشهد إن رسالة الماجستير الموسومة بـ (التنظيم القانوني للرقم الوظيفي - دراسة مقارنة) المقدمة من قبل الطالب (محمد مياح هويدي) إلى مجلس كلية القانون - جامعة كربلاء بوصفها جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في القانون الخاص قد جرت تحت إشرافي ورشحت للمناقشة ... مع التقدير ...

التوقيع : 

الاسم : أ.م.د. رشا شاكر حامد

الدرجة العلمية : استاذ مساعد دكتور

الاختصاص : القانون الإداري

جامعة كربلاء _ كلية القانون

٢٠٢٢ / ٩ / ١

إقرار المقوم اللغوي

أشهد اني قرأت رسالة الماجستير الموسومة ب (التنظيم القانوني للرقم الوظيفي "دراسة مقارنة") المقدمة من قبل الطالب (محمد مياح هويدي) إلى مجلس كلية القانون - جامعة كربلاء، وقد وجدتها صالحة للمناقشة من الناحيتين اللغوية والتعبيرية ، بعد ان أخذ الطالب بالملاحظات المسجلة على متن الرسالة.
مع التقدير...



التوقيع:

الاسم: م. د. احمد كاظم جاك الضيفي

الاختصاص: اللغة العربية وآدابها

التاريخ: ١٢/٤/٢٠٢٠

إقرار لجنة مناقشة ماجستير

نحن رئيس لجنة المناقشة وأعضائها نُقر أننا اطلعنا على هذه الرسالة الموسومة بـ (التنظيم القانوني للرقم الوظيفي " دراسة مقارنة ")، وناقشنا الطالب (محمد مياح هويدي) في محتواها، وفيما له علاقة بها، ونعتقد إنها جديرة بالقبول لنيل درجة الماجستير في القانون / فرع القانون العام وبدرجة () .


التوقيع :

الاسم: أ.م.د. علاء ابراهيم محمود

(عضواً)

التاريخ: / / 2022


التوقيع :

الاسم: أ.م.د. كريم خميس خصباك

(رئيساً)

التاريخ: / / 2022


التوقيع :

الاسم: أ.م.د. رشا شاكر حامد

(عضواً ومشرفاً)

التاريخ: / / 2022


التوقيع :

الاسم: م. د. اسماء عبد الكاظم مهدي

(عضواً)

التاريخ: / / 2022

صادق مجلس كلية القانون / جامعة كربلاء على قرار لجنة المناقشة


التوقيع :

أ.د. ضياء عبدالله عبود الجابر

عميد كلية القانون / جامعة كربلاء

التاريخ: / / 2022

الإهداء

إلى

روح والدي

رحمه الله تعالى

وإلى

روح والدتي

رحمها الله تعالى

أهدي هذا الجهد المتواضع

الباحث

شكر وأمتنان

الْحَمْدُ لِلَّهِ لَا إِلَهَ إِلَّا اللَّهُ سِوَاهُ وَلَا صَدَعَ لَمَّا عَدَلَهُ وَسِوَاهُ أَرْسَلَ مُحَمَّدًا عَلَمًا لِلْإِسْلَامِ وَإِمَامًا لِلْحُكْمِ مُسَدِّدًا لِلرُّعَاةِ ... وَلَهُ الْحَمْدُ السَّرْمَدُ وَالْمَدْحُ لِرِسْوَلِهِ أَحْمَدَ وَآلِهِ وَسَلَّمَ.

بعد الفراغ من كتابة هذه الرسالة كان من الواجب عليّ ذكر مَنْ أسهم معي في إتمام متطلبات هذه الرسالة، وأجد إنّ الوقت قد حان لأتقدم بكلمة لن توفي حق مَنْ سَأذكره ، وأسأل الباري عزّ وجلّ أن يوفي أجوره ويثقل ميزان حسناته ويجزيه عني خيرًا ويديم في توفيقاته وسؤدده أنه قوي حميد .

أتقدم بجزيل الشكر والامتنان إلى الدكتورة الفاضلة (رشا شاكر حامد العاني) ؛ لتفضلها بقبول الاشراف على هذه الرسالة ، والتي كانت عونًا لي في إنجاز الرسالة ، وتقديمها للنصح والإرشاد لي ، وكان لملاحظاتها وتوجيهاتها الأثر الواضح على إنضاج الرسالة وإتمامها ، فلا أملك إلاّ إن أسأل الله عزّ وجلّ أن يحفظها ويمدّ في صحتها وعمرها أنه ولي التوفيق .

وأقدم بجزيل الشكر والامتنان إلى كلية القانون – جامعة كربلاء عمادةً واساتذةً وموظفين ، وعلى وجه الخصوص شعبة الدراسات العليا ورئيس قسم القانون العام لمواقفه النبيلة (الدكتور احمد شاكر سلمان الجراح) ، لما أبدوه من اهتمام لطلبة الدراسات العليا على المستوى العلمي .

كذلك لا يسعني إلا أن أتقدم بالشكر والتقدير إلى الأستاذ (أمجد زامل حسين) مسؤول قسم قواعد البيانات في الجهاز المركزي للإحصاء - وزارة التخطيط الذي امطرنا بالمعلومات عن الرقم الوظيفي وكل ما نحتاج اليه من تعليمات لإتمام هذه الرسالة وافاض علي من واسع فضله .

واختم شكري وتقديري إلى العاملين في مكتبة كلية القانون - جامعة كربلاء ، ومكتبة كلية القانون - جامعة الكوفة ، ومكتبة كلية القانون - جامعة بابل ، ومكتبة كلية القانون - جامعة النهرين ، ومكتبة كلية القانون - جامعة بغداد ، ومكتبة نقابة المحامين ، ومكتبات العتبات المقدسة في النجف الأشرف وكربلاء المقدسة على ما أبدوه من تعاون وحسن تعامل .

الباحث

المحتويات

الصفحة		الموضوع : التنظيم القانوني للرقم الوظيفي (دراسة مقارنة)
من	إلى	
		الآية القرآنية
	i	الإهداء
	ii	الشكر والأمتنان
vi	iii	المحتويات
5	2	المقدمة
35	7	الفصل الأول ماهية الرقم الوظيفي
23	8	المبحث الأول : مفهوم الرقم الوظيفي
13	8	المطلب الأول : التعريف بالرقم الوظيفي
10	9	الفرع الأول : تعريف الرقم الوظيفي
13	10	الفرع الثاني : نشأة الرقم الوظيفي وتطوره التشريعي
21	13	المطلب الثاني : التكييف القانوني للرقم الوظيفي
19	14	الفرع الأول : الرقم الوظيفي عمل مادي
21	19	الفرع الثاني : الرقم الوظيفي قرار اداري

35	21	المبحث الثاني : ذاتية الرقم الوظيفي ونطاقه
27	21	المطلب الأول : ذاتية الرقم الوظيفي
23	22	الفرع الأول : خصائص الرقم الوظيفي
26	24	الفرع الثاني : تمييز الرقم الوظيفي عما يشته به
35	26	المطلب الثاني : نطاق الرقم الوظيفي
33	26	الفرع الأول : النطاق الشخصي
35	33	الفرع الثاني : النطاق الموضوعي
66	37	الفصل الثاني الاحكام القانونية للرقم الوظيفي
54	38	المبحث الأول : احكام منح وانهاء الرقم الوظيفي
48	38	المطلب الأول : احكام منح الرقم الوظيفي
43	39	الفرع الأول : السلطة المختصة بمنح الرقم الوظيفي
48	43	الفرع الثاني : إجراءات منح الرقم الوظيفي
54	48	المطلب الثاني : احكام انهاء الرقم الوظيفي
50	49	الفرع الأول : السلطة المختصة بإنهاء الرقم الوظيفي
54	50	الفرع الثاني : حالات وإجراءات انهاء الرقم الوظيفي
66	55	المبحث الثاني : احكام نقل الرقم الوظيفي وضمائنه تطبيقه

59	56	المطلب الأول : احكام نقل الرقم الوظيفي
58	56	الفرع الأول : السلطة المختصة بنقل الرقم الوظيفي
59	58	الفرع الثاني : إجراءات نقل الرقم الوظيفي
66	60	المطلب الثاني : ضمانات تطبيق الرقم الوظيفي
64	60	الفرع الأول : الضمانات السياسية
66	64	الفرع الثاني : الضمانات الإدارية
101	68	الفصل الثالث آثار الرقم الوظيفي
87	69	المبحث الأول : آثار منح الرقم الوظيفي
78	69	المطلب الأول : آثار الرقم الوظيفي على الملاك
75	70	الفرع الأول : القضاء على الازدواج الوظيفي
78	76	الفرع الثاني : تنظيم الملاك الوظيفي للمرفق
87	78	المطلب الثاني : آثار الرقم الوظيفي مالياً
85	78	الفرع الأول : القضاء على حالة الازدواج بالراتب
87	85	الفرع الثاني : ترشيد النفقات والاقتصاد بالإجراءات
101	88	المبحث الثاني : آثار الرقم الوظيفي على عمل الإدارة العامة
100	88	المطلب الأول : آثار الرقم الوظيفي على المرفق والموظف
92	89	الفرع لأول : الآثار على المرفق
94	92	الفرع الثاني : الآثار على الموظف
101	95	المطلب الثاني : أثر مخالفة القواعد المنظمة للرقم الوظيفي

97	95	الفرع الأول : البطلان
101	98	الفرع الثاني : الجزاءات
107	103	الخاتمة
	108	ملحق رقم (١) : استبيان ومقابلة علمية
	109	ملحق رقم (٢) : تعليمات منح الرقم الوظيفي لدى قسم قواعد البيانات في الجهاز المركزي
111	110	ملحق رقم (٣) : مسودة مشروع قانون الرقم الوظيفي
124	113	المصادر
A	B	Abstract

ملخص الدراسة

إنَّ الرقم الوظيفي من المفاهيم القانونية المنظمة حديثاً ، إذ سعت السلطات المختصة – التشريعية والتنفيذية – إلى تحديد أحكام الرقم الوظيفي من الناحيتين النظرية والعملية ، وبذلك فإنَّ هذه الدراسة تهدف إلى توضيح ماهية الرقم الوظيفي بما يضمن تحديد طبيعته القانونية ، وذاتيته ونطاق تطبيقه ، وتحليل أحكامه القانونية بما يمكن من تمييز الرقم الوظيفي من الأوضاع القانونية المشابهة له ، والوقوف على الإشكالات التي تعترى تنظيمه مع بيان سبل معالجتها ، مع التعرض لضمانات تطبيقه وهي في حقيقة الحال ذات الضمانات المفروضة لأعمال الإدارة بصورة عامة ، كما قد وضحناً آثار الرقم الوظيفي في تنظيم الملاك الوظيفي ، والقضاء على الازدواج الوظيفي ، وأثاره بالنسبة للمرفق ، وكذلك تأثيره على الموظف العام ، فضلاً عن ذلك قد بينا أثر مخالفة القواعد المنظمة للرقم الوظيفي ، وما يترتب عليها من بطلان وجزاءات ، كما وتقضي طبيعة الدراسة اعتماد المنهج الاستقصائي التحليلي ، من أجل تقصي المعلومة وتحليل التشريعات العراقية من قوانين وأنظمة والتعليمات التي نظمت مشروع الرقم الوظيفي ، مع الاستعانة بالمنهج المقارن مع التشريعات والانظمة والتعليمات لبعض البلدان ، ومنها الاردن الذي اقتضته الضرورة العلمية للبحث .

وخلُصت الدراسة في ختامها إلى مجموعة من النتائج والتوصيات ، إذ إنَّ أبرز النتائج التي تم التوصل إليها ، أنَّ العمل بمشروع الرقم الوظيفي في العراق نجده خطوة متأخرة مقارنةً مع الدول الأخرى محل المقارنة على الرغم من أهميته البالغة في معالجة العديد من المشاكل التي تعترى الجسد الوظيفي والقضاء على الفساد الإداري والمالي و الحفاظ على المرفق العام واستمرارية سيره بانتظام ، فضلاً عن أنَّ الرقم الوظيفي يعترضه قصور تنظيمي ، إذ لم تحدد السلطة المختصة بنقل وانهاء الرقم الوظيفي والاجراءات المطلوبة للنقل والانهاء ، أن الرقم الوظيفي يعد من الوسائط الهامة للقضاء على الموظفين غير الشرعيين والازدواج الوظيفي والازدواج بالراتب ، فضلاً عن أن الرقم الوظيفي هو إحدى خطوات الحكومة الالكترونية ؛ بل من أهمها لكونه يهدف الى إيجاد نظام دفع المستحقات المالية إلكترونياً، ويسهل التواصل من خلاله بين التشكيلات الحكومية إلكترونياً من خلال انشاء قاعدة بيانات الكترونية موحده لكافة الجهات الحكومية ، أما بشأن أبرز التوصيات ، هي دعوة المشرع العراقي إلى ضرورة تنظيم الرقم الوظيفي بقانون خاص به ورفده بتعليمات مع تضمينها تحدد الجهة المختصة بمنح وإلغاء ونقل الرقم الوظيفي وإجراءاتها ، على أن تتضمن انشاء بطاقة وظيفية بايومترية تعتمد اساس لمنح الرقم الوظيفي للموظف ، إضافة إلى ذلك دعوة السلطة المختصة إلى ضرورة توسيع العمل بالرقم الوظيفي ، ليشمل كل من يتقاضى راتباً من خزينة الدولة ، وكذلك شمول أعضاء البرلمان وموظفو إقليم كردستان لتحقيق الغاية التي نظم من أجلها الرقم الوظيفي .

المقدمة

المقدمة

أولاً / التعريف بموضوع البحث:

يشهد العراق في وقتنا الحاضر العديد من مظاهر الفساد الإداري والمالي بسبب الظروف الراهنة التي يمر بها والتي تشكل خطراً كبيراً على الاقتصاد والمجتمع وبالخصوص سير الوظيفة العامة التي تتطلب الامانة في تقديم الخدمة للمواطن والمجتمع والشعور بالمسؤولية ، لتحقيق المصلحة العامة ، والابتعاد عن تحقيق المصالح الشخصية والفئوية على حساب المصالح العامة ، ومن هذه المظاهر ، ظاهرة الاسماء الوهمية في مرافق الدولة ، ومزدوجي الوظيفة ، والازدواج بالراتب ، والموظفين غير الشرعيين وهي بمجموعها تشكل هدراً للمال العام واختلالاً جسيماً بعمل المرافق العامة ، بسبب غياب الاحصائيات الدقيقة المتعلقة بعدد الموظفين ، وعدم وجود قاعدة بيانات دقيقة وموحده وشاملة لكافة الجهات الحكومية ، مما يشكل ازمة للإدارة ، ولمعالجة ذلك والقضاء على هذه الظواهر فإنه لا بد من تحديد آلية ومشروع للقيام بذلك فلدولة جاءت بمشروع الرقم الوظيفي ، لتتمكن من خلاله الدوائر الحكومية باجتثاث هذه الظواهر واعطاء صورة متكاملة ودقيقة عن واقع الوظيفة واعداد الموظفين في مؤسسات الدولة ومنع انفاق جزء كبير من الموازنة على غير مستحقيها والحفاظ على المال العام ، إذ نجد أن هناك من تدخل جيوبهم رواتب الأسماء الوهمية وهناك من يتسلم عدة رواتب ، في حين إنَّ هناك من لا يستلم اي راتب مما يؤدي الى عدم التكافؤ في الفرص وضياع العدالة الاجتماعية ، والاخلال بسير المرافق العامة بانتظام واطراد .

ولذلك سوف نبين في هذه الدراسة عددا من المسائل المرتبطة بتنظيم الرقم الوظيفي للموظف من ماهية واحكام واثار، كونه يعد من المشاريع الضخمة التي تتخذها الدولة ، وما يسهم بتطوير العمل الإداري ، ومن بين هذه المسائل الآليات والاجراءات المتبعة من السلطات الادارية العامة لمكافحة مظاهر الفساد الإداري والمالي ، والجزاءات المقترنة بالمخالفات لمرتكبيها .

ثانياً / اهمية البحث: تنصب أهمية البحث على ما يأتي:

١- الرقم الوظيفي من الموضوعات الحديثة في علم الإدارة والقانون والذي لم يلقَ نصيبه من البحث والتنظيم القانوني لمعالجة أحكامه، لذا فأنة لدراسته أهمية كبيرة من الجانب النظري والجانب العملي.

- ٢- أن للرقم الوظيفي أهمية بالغة للإدارة في معالجة الكثير من المشاكل في الجسد الوظيفي ، فضلاً عن أنه سيقدم صورة واضحة للحكومة لرسم سياسات مستقبلية فيما يتعلق بتنظيم الوظيفة وتطويرها .
- ٣- أهميته في إيضاح آثار مشروع الرقم الوظيفي كوسيلة فاعلة للوقاية والحد من مظاهر الفساد .
- ٤- تحفيز الجهود الرامية الى اتباع جميع السبل التي يكون هدفها تطوير المرافق العامة والقضاء على الفساد الاداري والمالي ، واطهار الكيفية التي يتم التعامل بها مع المخالفات التي تعرقل سير الوظيفة العامة.
- ٥- بيان دور التشريعات والتعليمات الوطنية في منح الجهات الادارية العمل بمشروع الرقم الوظيفي للموظف وتزويد الجهاز المركزي للإحصاء التابع لوزارة التخطيط بالمعلومات المطلوبة للموظفين في مختلف دوائر الدولة المدنية والعسكرية .

ثالثاً / إشكالية البحث: وتثير إشكالية البحث المسائل الآتية:

- ١- ما هو الرقم الوظيفي وماهي أحكامه القانونية و الإشكالات التي تكتنف جوانبه الإجرائية والتطبيقية ؟ ، ومن جانب اخر مهم هو محاولة الوقوف على ما يعترضه من قصور تنظيمي له ؟
- ٢- ماهي إثار الرقم الوظيفي على المرفق العام وكذلك أثره على الموظف العام ؟ ، فضلاً عن معرفة ماذا يترتب على أثر مخالفة القواعد المنظمة للرقم الوظيفي ؟
- ٣- ما مدى الجدوى التي يحققها الرقم الوظيفي في القضاء على ظاهرة الاسماء الوهمية التي تمثل مظهر من مظاهر الفساد الاداري والمالي؟
- ٤- أثر الرقم الوظيفي في القضاء على الازدواج الوظيفي في القطاع العام والخاص ، ومزدوجي الوظيفة بين السلطة التنفيذية والتشريعية؟
- ٥- أثر الرقم الوظيفي في انتهاء ظاهرة الازدواج بالراتب؟ فضلاً عن اثره في ترشيد النفقات وتبسيط الاجراءات ؟
- ٦- كيف يمكن لمشروع للرقم الوظيفي المساهمة في معالجة العديد من المعوقات في الجسد الوظيفي التي تقف حائلاً دون تطوير عملية سير الوظيفة العامة ؟ ، فضلاً عن كيفية تأكيد ودعم مبدأ قانوني أداري ثابت هو ضرورة سير المرافق العامة بانتظام واطراد ومسؤولية الإدارة قبل غيرها في اصلاح وتطوير المرافق العامة ؟

رابعًا / أهداف البحث:

و تهدف هذه الدراسة إلى توضيح مفهوم الرقم الوظيفي كونه موضوع من الموضوعات الحديثة والذي لم يحظى بالانتباه من قبل الباحثين والمختصين لتوضيح مفهومه ، واحكامه القانونية وبيان جوانبه التطبيقية والإجرائية والوقوف على ما يعتريه من قصور تنظيمي، ولا يقتصر الامر على ذلك بل تهدف إلى تحديد الأثار التي تترتب على منح الرقم الوظيفي .

خامسًا / صعوبات البحث:

قابلتنا الكثير من المعوقات والمصاعب التي كادت (لولا رحمة الله الواسعة) أن تثنينا عن عزيمتنا ، ورغم ذلك فرضنا على أنفسنا أن نخوض غمار هذا البحث وبعنوانه الحديث الواسع ليكون لبننةً في بناء مادة علمية باتجاه معالجة العديد من المشاكل في الجسد الوظيفي ومكافحة الفساد الاداري والمالي ، ومرجعاً للباحثين في هذا المجال ، ولعل من أجمل ما في الحياة هو أن يبادر المرء إلى ما لم يسبقه إليه أحد ، ومن هذه المصاعب والمعوقات ما يلي:

- ١- عدم موجود مصادر متخصصة تتناول تنظيم الرقم الوظيفي بصفة خاصة ، وعدم تناول هذا الموضوع في الجامعات العراقية او العربية او الاجنبية على المستوى الاكاديمي .
- ٢- عدم الاستجابة الطيبة من قبل سفارات الدول الاخرى في طلب تزويدنا بتعليمات الرقم الوظيفي ، والبيانات التفصيلية المتعلقة به لدى دولهم ، على الرغم من مراجعتنا لمرات عدة لأغراض البحث العلمي ، لإتمام هذه الدراسة من ناحية مقارنتها بالدول الاخرى .
- ٣- عدم تعاون بعض الجهات الرسمية المعنية بمكافحة الفساد المالي والاداري معنا في الحصول على المعلومات أو الاجابة على الاسئلة والاستفسارات.
- ٤- الظرف الوبائي وكثرة العطل الرسمية والمحلية، والتي حددت تحركنا في الحصول على المعلومة أو المصادر.

سادسًا / منهجية البحث ونطاقه:

سيتم العمل في هذه الدراسة من خلال المنهج التحليلي للتشريعات العراقية من قوانين وأنظمة وتعليمات ، التي نظمت مشروع الرقم الوظيفي وعمل الموظف العام ، ومن ثمة المقارنة مع التشريعات

والانظمة والتعليمات للمملكة الاردنية ؛ لغرض البحث الامثل لمشروع الرقم الوظيفي ، وتتبع الآثار الناشئة عن هذا المشروع وكيفية التغلب على اهم عوائق التقدم والاصلاح والتطور بسير الوظيفة العامة لتحقيق المصلحة العامة ، وأهم الاجراءات التي يمكن اتخاذها للحد من انتشار ظواهر الفساد المالي والاداري سالفه الذكر .

سابعًا / خطة البحث:

استنادًا إلى ما سبق من إشكالية و منهج و معطيات ؛ ستكون منهجية الدراسة موزعة على ثلاثة فصول ، يسبقها مقدمة ، تضمنت التعريف بموضوع البحث و أهميته و إشكالية البحث وصعوبات البحث و المنهج المعتمد ونطاقه و هيكلية أو خطة البحث ، وسندرس في الفصل الأول ماهية الرقم الوظيفي وتضمن مبحثين ، و سنتناول في المبحث الأول مفهوم الرقم الوظيفي ، وسنتناول في المبحث الثاني ذاتية الرقم الوظيفي ونطاقه ، والفصل الثاني سنتناول الأحكام القانونية للرقم الوظيفي وتضمن مبحثين ايضًا ، نتناول في المبحث الأول أحكام منح وانهاء الرقم الوظيفي ، وفي المبحث الثاني احكام نقل الرقم الوظيفي و ضمانات تطبيقه ، أما الفصل الثالث فسيكون البحث فيه منصبًا على آثار الرقم الوظيفي ، إذ سنتناول في المبحث الأول آثار منح الرقم الوظيفي ، وسنتناول في المبحث الثاني اثار الرقم الوظيفي على عمل الإدارة العامة ، وسنختم البحث بتضمينه أهم النتائج التي توصلنا إليها ، مردفين ذلك بأهم التوصيات و ذلك في الخاتمة.

الفصل الأول

ماهية الرقم الوظيفي

الفصل الأول

ماهية الرقم الوظيفي

مشروع الرقم الوظيفي من المشاريع الضخمة في العراق ، اذ بدأ العمل به عام ٢٠١٧ حينما كانت الحكومة تبحث عن مشروع توطين الرواتب ، وتحاول أن يكون هناك قاعدة بيانات موحدة إلكترونية ، واحصائيات دقيقة للموظفين ، لكي تتمكن من تفعيل نظام دفع إلكتروني ، فجاءت بفكرة مشروع الرقم الوظيفي ولكن لم تكن هناك استجابة طيبة من قبل مؤسسات الدولة مما أدى إلى تلكؤ المشروع إلى أن أصدر مجلس الوزراء الأمر الديواني رقم (٢٣) في عام ٢٠٢٠ القاضي بتكليف وزارة التخطيط باستكمال هذا المشروع ، أي يكون هناك رقم وظيفي موحد يصدر عن الجهاز المركزي للإحصاء في وزارة التخطيط بغية القضاء على ظاهرة استلام مرتبات مالية من عدة جهات التي تشكل هدراً للمال العام ، وعرقلة سير المرافق العامة بانتظام واطراد ، ويعتمد هذا الرقم في قواعد بيانات الحكومة وخاصةً في قواعد بيانات الرواتب، ويحتوي هذا الرقم على العديد من التفاصيل الهامة لكل موظف.

وإنّ موضوع هذه الدراسة يقتضي بيان مفهوم الرقم الوظيفي ونشأته وتطوره التشريعي وكذلك طبيعته القانونية ، إضافةً إلى تحديد ذاتية الرقم الوظيفي من خلال إيضاح خصائصه وتمييزه عما يشته به ، فضلاً عن تحديد نطاق تطبيق الرقم الوظيفي ، وبذلك أثرنا تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين وهما:

المبحث الأول: مفهوم الرقم الوظيفي .

المبحث الثاني: ذاتية الرقم الوظيفي ونطاقه .

المبحث الأول

مفهوم الرقم الوظيفي

إنَّ الرقم الوظيفي كمصطلح مركب وحديث لابدَّ من بيان مفهومه ومحتوياته ليتضح لنا جلياً ، اذ يعد مشروع الرقم الوظيفي خطوة هامة تمكن الإدارة العامة من إحصاء عدد موظفيها وكمية رواتبهم ودرجاتهم الوظيفية بما يساهم في السيطرة على أعداد الموظفين ، ومحاربة الفساد ، وتطوير عمل المرافق العامة، كما يقتضي بنا بيان طبيعة الرقم الوظيفي كونه عمل من اعمال الإدارة العامة ، والتي تؤدي اعمالها او نشاطها بنوعين من الاعمال ، اما بالأعمال المادية وهي الاعمال التي تقوم بها الإدارة دون احداث اثر قانوني، وأما بالأعمال القانونية ، وهي الاعمال التي تقوم بها الإدارة ، وتنتج آثاراً قانونية محددة ، وتتم هذه الاعمال من خلال القرار الإداري او العقد الإداري .

واستناداً لما تقدم يمكن تقسيم هذا المبحث على مطلبين :

المطلب الأول : التعريف بالرقم الوظيفي .

المطلب الثاني : التكييف القانوني للرقم الوظيفي .

المطلب الأول

التعريف بالرقم الوظيفي

في هذا المطلب سنبحث تعريف الرقم الوظيفي اصطلاحاً ؛ ليتضح لنا جلياً مفهومه ومحتوياته ، ومن ثمَّ الحديث عن نشأة الرقم الوظيفي وتطوره التشريعي ، وعليه سنقسم دراسة هذا المطلب على فرعين ندرس في الفرع الأول تعريف الرقم الوظيفي ، ونبحث في الفرع الثاني نشأة الرقم الوظيفي وتطوره التشريعي ، وعلى النحو الآتي :

الفرع الأول

تعريف الرقم الوظيفي

الرقم الوظيفي مصطلح حديث والتعريفات الواردة بشأنه قليلة جداً، إذ لم نجد تعريفاً محدداً للرقم الوظيفي إلا في بعض المواقع الالكترونية في الانترنت، لذا سوف أورد انساب التعاريف التي تتمثل بما يأتي:

يعرف الرقم الوظيفي بأنه: "رقم وطني ينظم تسلسل الموظفين في العراق" ^(١)، ويؤخذ على هذا التعريف أنه لا يعطينا رؤية واضحة عن الرقم الوظيفي، كونه اقتصر على أنه ينظم تسلسل الموظفين فقط دون أن يغطي الكثير من جوانب الرقم الوظيفي.

ويعرفه آخر: "هو رقم وطني ينظم تسلسل الموظفين في العراق، هو خطوة جيدة نحو الأمام، أن هذا الرقم سوف يقضي على الازدواج الوظيفي" ^(٢)، نجد ان هذا التعريف لا يختلف عن التعريف الذي سبقه سوى انه أضاف له غاية أخرى وهي القضاء على الازدواج الوظيفي.

كما يعرف: "هو رقم الوظيفة الخاص بكل موظف في الملاك الوظيفي وهو مثل الرقم المالي لا يتكرر لكل وظيفة" ^(٣).

والباحث لا يؤيد هذا التعريف كونه ليس تعريفاً جامعاً ولا يدل دلالة دقيقة على معنى الرقم الوظيفي. وعند الرجوع إلى الدولة الأخرى محل المقارنة وهي المملكة الأردنية فلم نجد أي تعريف اصطلاحي للرقم الوظيفي على الرغم من وجود تعليمات تفصيلية للرمز الوظيفي (الرقم الرمزي للوظيفة) الصادرة من ديوان الخدمة المدنية الأردني ^(٤).

(١) داود زار، الرقم الوظيفي، مقال منشور على العنوان الالكتروني التالي:

<https://hathalyoum.net/articles/1567382>، اخر زيارة ٢٠٢١/٢/٢٨.

(٢) اياد جعفر علي الاسدي، الرقم الوظيفي، مقال منشور على العنوان الالكتروني التالي:

<https://almasalah.com/ar/news/202336>، اخر زيارة ٢٠٢١/٣/١.

(٣) ماهوا الرقم الوظيفي، مقال منشور على مجلة مواطن على العنوان الالكتروني التالي:

<https://www.facebook.com/100070231365441> أخر زيارة ٢٠٢٢/٧/١٠.

(٤) دليل ترميز الوظائف، منشور على موقع ديوان الخدمة المدنية الاردني:

<http://csb.gov.jo/web/index.php?lang=ar>، اخر زيارة في ٢٠٢١/٣/٣.

وبإمعان النظر في هذه التعاريف للرقم الوظيفي نجد أنها لم تكن كما ينبغي أن يكون تعريف المصطلح القانوني للرقم الوظيفي، وبذلك وبناءً على هذه التعريفات السابقة واطلاعنا على التعليمات الخاصة بالرقم الوظيفي، يمكن للباحث ان ينبري إلى تعريف الرقم الوظيفي بأنه: ((قيام السلطة الادارية المختصة بتعريف الموظفين العموميين بأرقام تسلسلية لا تقبل التكرار وتستمر لغاية انتهاء خدمته الوظيفية، ويستخدم في الوصول إلى معلوماته الوظيفية في قاعدة البيانات الاساسية ويكون موحد لجميع الجهات الحكومية)) .

الفرع الثاني

نشأة الرقم الوظيفي وتطوره التشريعي

أن فكرة مشروع الرقم الوظيفي في العراق كانت موجودة منذ عام ٢٠٠٦م لدى الجهاز المركزي للإحصاء في وزارة التخطيط عندما أنجز مشروع البنك الوظيفي بنسبة ٥٥ % من بيانات العاملين في الدولة العراقية عدا الجهات والمؤسسات العسكرية والأمنية، وفي عام ٢٠١٧ تعرضت الدولة العراقية الى ازمة مالية ، واتجهت حينها الى الاقتراض من البنك الدولي، فتوجه البنك الدولي الى اقتراح عمل مشروع توظيف رواتب العاملين في الدولة العراقية لغرض إحصاء اعداد ومجاميع الرواتب والمخصصات التي ترصدها الحكومة العراقية للعاملين في مؤسساتها كافة^(١).

فبدأ العمل بمشروع الرقم الوظيفي عام ٢٠١٧ تنفيذاً الى لقرار مجلس الوزراء المرقم (٢٨١) من العام نفسه ، وهو اول قرار تنظيمي لهذا المشروع في العراق، وتضمن عدة فقرات لاستكمال إصدار رقم وظيفي موحد لكل العاملين في الدوائر والتشكيلات الحكومية كافة ويعتمد اساساً في قواعد بيانات الجهات الحكومية وتقاطعها مع البيانات المتعلقة بالرواتب لدى وزارة المالية^(٢)، فأنجزت حينها منصة الرواتب لدى الجهاز المركزي للإحصاء في وزارة التخطيط، لغرض تجميع بيانات وتفصيل الراتب من مخولي الجهات

(١) علي غني ، مزدوجو الرواتب.. التعداد العام للموظفين قادم ، مقال منشور على موقع الصباح الاخباري ، على الرابط التالي: <https://alsabaah.iq/45581/> ، اخر زيارة ٢٩ / ٤ / ٢٠٢١ .

(٢) قرار مجلس الوزراء العراقي المرقم (٢٨١) ، والمأخوذ في جلسته الاعتيادية الثالثة والثلاثين ، المنعقدة بتاريخ ٢٢/٨/٢٠١٧ .

الحكومية، كما وعملت شعبة قواعد البيانات في الجهاز المركزي للإحصاء على توليد أرقام وظيفية لجميع العاملين في المؤسسات الحكومية^(١).

لكنه لم يجري العمل به بسبب عدم الاستجابة من بعض الوزارات والجهات الغير مرتبطة بوزارة ، خصوصاً الوزارات الامنية (الدفاع والداخلية) ، التي أمتنعت عن تزويد الجهاز المركزي للإحصاء بالبيانات المطلوبة لإصدار الرقم الوظيفي ، كونها بيانات تخص جهات أمنية (رجال الامن والقوات المسلحة) ، لذلك قررت وزارة التخطيط بدء العمل بالوزارات المدنية أولاً^(٢) .

وبعد ذلك جاءت المادة (٤٨) من قانون الموازنة الاتحادية لجمهورية العراق لسنة ٢٠١٩ التي اشارة إلى مشروع الرقم الوظيفي بقولها: "على وزارة التخطيط تخصيص رقم مالي لكل من يتقاضى راتباً او منحة او مكافأة من الخزينة العامة للدولة"^(٣)، وتوجد العديد من المخاطبات بين الوزارة ودوائر الدولة التي توضح ان المقصود ب (الرقم المالي) هو ذاته الرقم الوظيفي^(٤) .

واستمر التلكؤ بالمشروع حتى صدور الأمر الديواني رقم ٢٣ لسنة ٢٠٢٠م من مجلس الوزراء العراقي والذي نصت الفقرة الاولى منه على: " الاستمرار بتطوير عملية إصدار الرقم الوظيفي في الجهاز المركزي للإحصاء بوزارة التخطيط وجمع البيانات وحث الوزارات والجهات الحكومية على تزويد الجهاز المشار إليه بالبيانات المطلوبة، والعمل على إنشاء نظام موحد للرواتب يشتمل جميع وحدات الإنفاق وترفع بواسطته الرواتب إلكترونياً الى منصة الرواتب الموجودة في وزارة التخطيط ..."^(٥).

وكذلك جاءت المادة (١٢/ثانيا /ج) من قانون الموازنة الاتحادية لجمهورية العراق لسنة ٢٠٢١ التي أشارت الى مشروع الرقم الوظيفي لموظفين الدولة بوصفه معرف حكومي وذلك بنصها: "وزارات

(١) الجهاز المركزي للإحصاء ، تقرير تطور سير العمل في مشروع تحديث بنك المعلومات الوظيفي وترقيم موظفي الدولة ، وزارة التخطيط العراقية ، ٢٠١٧ ، ص ١ .

(٢) الجهاز المركزي للإحصاء ، تقرير تطور سير العمل في مشروع تحديث بنك المعلومات الوظيفي وترقيم موظفي الدولة ، مصدر سابق ، ص ٢ .

(٣) المادة (٤٨) ، من قانون الموازنة الاتحادية لجمهورية العراق لسنة ٢٠١٩ .

(٤) المالية تطالب الوزارات بتخصيص (الرقم المالي) للموظفين لتوطين رواتبهم ، مقال منشور على الرابط التالي:

<https://www.mawazin.net/Details.aspx?Jimare=76431> ، اخر زيارة في ٢٠٢١/٤/٥ .

(٥) قرارات مجلس الوزراء لجلسة اليوم الثلاثاء ، منشورة على العنوان الالكتروني التالي :

<https://www.ina.iq/117143--.html> ، اخر زيارة ٢٠٢١/٣/٢ .

الاتصالات والمالية والتخطيط ومجلس الخدمة الاتحادي وضع المعايير اللازمة وتنفيذها لاعتماد الهوية البايومترية اساسا في منح المعرفات الحكومية من رقم وظيفي ورقم تقاعدي وضمن اجتماعي...^(١) .

ونلاحظ مما تقدم في نشأة الرقم الوظيفي وتطوره التشريعي أن العراق بدأ العمل بمشروع ترقيم موظفي الدولة في عام ٢٠١٧ ، وهي خطوة متأخرة جداً على الرغم من اهميتها ، فضلاً عن تلكاً تنفيذ المشروع حتى عام ٢٠٢٠ على الرغم من محاولة وزارة التخطيط طيلة الفترة السابقة الحصول على بيانات وظيفية دقيقة لكل وزارة بغية منحهم رقم وظيفي لوجود أسباب مختلفة تقف عائقاً امام هذا المشروع وكذلك بعض الهيئات الحكومية او الوزارات التي لا تمتلك أنظمة موارد بشرية الكترونية ، وهذا عائق اخر في إرسال البيانات المطلوبة إلكترونياً .

اما بالنسبة للمملكة الأردنية يعود العمل بالرقم الرمزي للوظيفة (الرقم الوظيفي) إلى عام ٢٠٠٧ ، إذ تم إصدار أول دليل ترميز وظائف (ترقيم وظائف) الخدمة المدنية الذي صدر استناداً إلى المادة (٣٥) من تعليمات وصف وتصنيف الوظائف في الخدمة المدنية لعام ٢٠٠٧ بالتعاون والتنسيق بين ديوان الخدمة المدنية ودائرة الموازنة العامة؛ لغرض تسهيل وتوضيح عملية ترميز الوظائف المختلفة في جدول الجهات الحكومية، وبطريقة تضمن توحيد رموز (أرقام) هذه الوظائف في أجهزة الخدمة المدنية لما لهذا التوحيد من فوائد عديدة ، ما يسهل عملية التعامل معها في تخطيط وإدارة الموارد البشرية وسهولة عملية تبادل البيانات المتعلقة بها إلكترونياً ، و عدل دليل ترميز الوظائف (الرقم الرمزي للوظيفة) في عام ٢٠٠٩ بغية تطوير عملية ترميز الوظائف ، واستمر العمل بهذا الدليل حتى صدور نظام الخدمة المدنية رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣ وتعديلاته، والذي تضمن إعادة تصنيف وظائف الخدمة المدنية وترميزها وإدخال مفاهيم جديدة في تعليمات وصف وتصنيف الوظائف لعام ٢٠١٤ نتيجة لتوسع مظلة الخدمة المدنية بانضمام الهيئات العامة و المؤسسات وتوسع نوع وعدد المسميات الوظيفية لتغطية أنشطة هذه المرافق^(٢) .

واستمر العمل بهذه التعليمات ودليل ترميز الوظائف حتى إلغائها بموجب المادة (٣٥) من تعليمات وصف وتصنيف الوظائف في الخدمة المدنية لعام ٢٠٢١ ، الصادرة استناداً الى المادة (١٣/ب) من نظام الخدمة المدنية رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠، ونصت المادة (٣٤) من تعليمات وصف وتصنيف الوظائف في الخدمة

(١) المادة (١٢/ثانياً/ج) ، من قانون الموازنة الاتحادية لجمهورية العراق رقم (٢٣) لسنة ٢٠٢١ .

(٢) دليل ترميز الوظائف ، منشور على موقع ديوان الخدمة المدنية الاردني :

<http://csb.gov.jo/web/index.php?lang=ar> ، اخر زيارة في ٢٠٢١/٣/٣ .

المدنية لعام ٢٠٢١ على أن : "تقوم الدائرة المعنية وبالتنسيق مع دائرة الموازنة العامة باتخاذ الإجراءات الكفيلة لإعادة تصنيف وترميز وظائفها بما يتفق والتقسيم العام للوظائف ومجموعاتها النوعية ورموزها المعتمدة بموجب هذه التعليمات لغايات إعداد جداول تشكيلات ووظائفها وبطاقات الوصف الوظيفي التفصيلي ، وعلى النحو المبين في (دليل ترميز الوظائف في الخدمة المدنية) الذي يعده الديوان بالتعاون مع دائرة الموازنة العامة لهذه الغاية" (١) .

نجد مما تقدم أن المملكة الاردنية كانت اسبق بالعمل بمنح رقم رمزي للوظائف (الرقم الوظيفي) من جمهورية العراق ، إذ بدء العمل بترقيم الوظائف في المملكة الاردنية عام ٢٠٠٧ بصور تعليمات وصف وتصنيف الوظائف ودليل ترميز الوظائف العامة للعام نفسه وقد أجرت المملكة الاردنية عدة تعديلات على دليل ترميز الوظائف في اعوام ٢٠٠٩، ٢٠١٣، و اخرها عام ٢٠٢١ النافذة حاليًا ، لغرض مواكبة التطوير والتوسع الحاصل في مظلة الخدمة المدنية وتوسع أنشطة ومسميات مؤسساتها الحكومية .

المطلب الثاني

التكييف القانوني للرقم الوظيفي

الرقم الوظيفي هو عمل من اعمال الإدارة العامة ، والتي تؤدي اعمالها او نشاطها بنوعين من الاعمال اما بالأعمال المادية ، وهي الاعمال التي تقوم بها الإدارة دون احداث اثر قانوني ، ومن هذه الاعمال هدم الأبنية الايله للسقوط ، وتجهيز أثاث الدوائر وتعبيد الطرق (٢) ، وأما بالأعمال القانونية وهي الاعمال التي تقوم بها الإدارة وتنتج آثاراً قانونية محددة وتتم هذه الاعمال من خلال القرار الإداري او العقد الإداري (٣) ، لذا يقتضي منا تكييف الرقم الوظيفي ومعرفة ما إذا كان الرقم الوظيفي عمل مادي؟ أم أنه قرار إداري؟ وذلك من خلال إسقاط اركان القرار الاداري على الرقم الوظيفي ، وبيان ما اذا كان لهذا الرقم الوظيفي اثر

(١) المادة (٣٤) و (٣٥) ، تعليمات وصف وتصنيف الوظائف في الخدمة المدنية الأردني ، لعام ٢٠٢١ ، منشور على موقع ديوان الخدمة المدنية الاردني: <http://csb.gov.jo/web/index.php?lang=ar> ، اخر زيارة في ٢٠٢١/٣/٥ .

(٢) د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، الوسيط في القانون الاداري ، دون مكان طبع ، بغداد ، ٢٠٠٩ ، ص ٢٨٩ .

(٣) د. ميسون طه حسين - د. غني زغير الخاقاني ، مبادئ القانون الاداري والتنظيم الاداري في العراق ، ط ١ ، دار الصادق الثقافية ، بابل ، ٢٠١٩ ، ص ٢٠٣ .

قانوني ام لا ؟ ونستبعد العقد الإداري من دائرة التكييف القانوني للرقم الوظيفي ؛ كون الموظف في مركز قانوني تنظيمي وليس تعاقدية ، فليس من المنطق موظف في مركز تنظيمي يمنح رقم بموجب عقد ، لذا سنقسم هذا المطلب على فرعين لتغطية ما تقدم ، سندرس في الأول الرقم الوظيفي عمل مادي ، وفي الثاني الرقم الوظيفي قرار إداري .

الفرع الأول

الرقم الوظيفي قرار اداري

لتحديد الطبيعة القانونية للرقم الوظيفي ، ومعرفة هل الرقم الوظيفي قرار إداري أم لا ؟ للإجابة لا بد من الرجوع الى تعريف القرار الاداري وأركانه وإسقاط أركانه على الرقم الوظيفي ، لنرى هل تتحقق أركان القرار الاداري في الرقم الوظيفي ؟ وفقاً لما ورد من الاجتهادات القضائية والفقهاء الاداري .

أولاً: تعريف القرار الاداري

يعرف احد الفقهاء القرار الإداري بأنه: "إفصاح عن إرادة ملزمة بقصد احداث أثر قانوني ، وذلك أما بإصدار قاعدة تنشئ أو تعدل أو تلغي حالة قانونية عامة أو موضوعية ، حيث يكون العمل لائحة، وأما بإنشاء حالة فردية، أو تعديلها، أو إلغائها لمصلحة فرد، أو افراد معينين، أو ضده في حالة القرار الإداري الفردي؛ كالتعيين، أو العزل، أو منح رخصة، أو إلغائها... الخ" (١)، ويعرفه اخر بأنه: "افصاح عن إرادة منفردة، يصدر من سلطة إدارية ويرتب آثاراً قانونية" (٢)، كما وعرفه اخر بأنه: "عمل قانوني تصدره جهة إدارية بإرادتها المنفردة بغية احداث تغيير في الوضع القانوني بإنشاء مركز قانوني جديد ، أو تعديل ، أو إلغاء مركز قانوني قائم" (٣) .

اما على صعيد القضاء فقد استقر القضاء الأردني على تعريف القرار الإداري بأنه: "إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة بقصد إحداث أثر قانوني معين متى كان

(١) د. سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، ط ١ ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٥٧ م ، ص ٣١ .

(٢) د. غازي فيصل مهدي ، الحدود القانونية لسلطات محكمة القضاء الإداري في العراق ، مجلة العدالة ، العدد الثاني (نيسان ، حزيران) ، تصدرها وزارة العدل ، ٢٠٠١ م ، ص ٧٨ .

(٣) د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، القرار الإداري ، دار الحكمة الجديدة ، بغداد ، ١٩٩١ م ، ص ١٨ .

ممكنا وجائزا قانونا، وأن يكون الباعث على إصداره استيفاء مصلحة عامة" (١)، أما القضاء الإداري العراقي فقد عرف القرار الإداري "كل قرار إداري نهائي، صادر عن سلطة إدارية ومنتج لأثر قانوني" (٢).

ثانياً : أركان القرار الإداري :

يقوم القرار الإداري بوصفه تصرفاً قانونياً على خمسة أركان أساسية، إذ لا يتكامل وجوده إلا بتوافر هذه الأركان مجتمعة وفق الوجه الذي يخطه القانون لكل ركن منها، وهذه الأركان هي: الاختصاص، السبب، الشكل والإجراءات، المحل، الغاية أو الهدف، وتعرض لكل ركن منها بالقدر اللازم والكافي لتوضيح أركان القرار، وكما يأتي:

١- **الاختصاص:** يمثل ركن الاختصاص نتيجة من نتائج الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات، لأنَّ هذا المبدأ لا يقتضي تحديد اختصاصات السلطات العامة الثلاث فقط ، وإنما يستتبع أيضاً توزيع الاختصاصات في نطاق السلطة الواحدة (٣)، إن القواعد الخاصة بركن الاختصاص في القرار الإداري ، هي تلك التي تحدد قراراً معيناً يجب أن يصدر عن سلطة إدارية معينة، وبذلك تعطي هذه القاعدة الصلاحية القانونية لهذه السلطة الإدارية لإصدار هذا القرار دون غيرها من السلطات عليه يجب أن تكون السلطة الإدارية التي أصدرت القرار مختصة قانوناً في إصداره (٤).

أما بالنسبة للسلطة المختصة بمنح الرقم الوظيفي هي الإدارة العامة المتمثلة بوزارة التخطيط - الجهاز المركزي للإحصاء في العراق ، إذ تملك هي وحدها منح وإنهاء الرقم الوظيفي (٥)، أما في المملكة الأردنية فأنَّ الجهة المختصة بمنح الرقم الوظيفي هو المرفق المعني بالتعاون مع دائرة الموازنة العامة ،

(١) د. علي خنجر شطناوي ، الوجيز في القانون الإداري ، ط ١ ، دار وائل للنشر ، دون مكان طبع ، ٢٠٠٣ ، ص ٦٠٥ .

(٢) قرار الهيئة العامة في مجلس الدولة رقم (٢١٢/انضباط تمييز /٢٠٠٩) .

(٣) د. سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، مصدر سابق ، ص ٢٧٩ .

(٤) د. السيد محمد مدني ، القانون الإداري الليبي ، دار النهضة العربية ، بيروت ، ١٩٦٥ ، ص ٣٨٠ و٣٨١ ، انظر

كذلك د. محمد فؤاد مهنا ، القانون الإداري المصري المقارن ، الجزء الأول ، السلطة الإدارية ، مطبعة نصر ، مصر ، ١٩٥٨ ،

ص ٦٢٤ .

(٥) قرار مجلس الوزراء العراقي ، المرقم (٢٨١) ، والمأخوذ في جلسته الاعتيادية الثالثة والثلاثين ، المنعقدة بتاريخ ٢٢ /٨/ ٢٠١٧ .

وفقاً لدليل ترميز الوظائف الذي يعده ديوان الخدمة المدنية بالتنسيق والتعاون مع دائرة الموازنة العامة^(١) ، وبالتالي إن ركن الاختصاص متوفر في الرقم الوظيفي .

٢- **الشكل والإجراءات:** لكي يكون القرار صحيحاً لا بد من اتباع الشكل المطلوب من الجهة المختصة بالإصدار ، وإنَّ عنصر الشكل في القرار الإداري يكون العنصر الثاني من عنصري شرعيته أو قانونيته الخارجية ، إن قواعد الشكل في القرار الإداري لا تعدو أن تكون قواعد خاصة بكيفية ممارسة السلطات ولا تتعلق أبداً بمضمونها^(٢) ، فإذا ما عرّفنا القرار الإداري بأنه : " عمل قانوني ، تتخذه الإدارة بإرادتها المنفردة ، ويحدث أثراً قانونياً معيناً " ، فإن ذلك يعني أن قواعد الشكل ، ليست سوى تلك القواعد التي تحدد المظهر الخارجي لهذه الإرادة دون موضوع الإرادة نفسها سواء أكانت وهذه الإرادة مقيدة بجميع عناصرها أم كانت تقديرية بجميع عناصرها أو في بعض عناصرها^(٣) .

أما بالنسبة للرقم الوظيفي فالسؤال الذي يثار بهذا الصدد هل هنالك إجراءات وشكلية معينة تتبع في منحه ؟ للإجابة عن هذا السؤال لا بد من الإشارة إلى أن الرقم الوظيفي من ناحية الشكل اشترطه مجلس الوزراء الذي صدر بناءً عليه الرقم الوظيفي أن يكون يخصص لكل موظف بشكل رقم مكتوب من تسعة مراتب يصدر عن السلطة الإدارية المختصة (وزارة التخطيط / الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات)^(٤) .

أما بخصوص الإجراءات فهي الخطوات التي يجب إن يمر بها القرار وهي إجراءات يتطلبها القانون عند اتخاذ القرار الإداري دون أن تدخل في صياغته ، ومن الإجراءات التي نصت عليها تعليمات الرقم الوظيفي يجب أن تكون تلك الإجراءات بالتنسيق بين وزارة التخطيط مع وزارة المالية والأمانة العامة لمجلس الوزراء^(٥) ، أما إجراءات منحه فهناك العديد من الإجراءات منها : اعتماد استمارة المتابعة (اكسل) الصادرة من الجهاز المركزي للإحصاء من قبل الجهة المراد أرقام وظيفية ، والتي

(١) المادة (٣٤) و (٣٥) ، تعليمات وصف وتصنيف الوظائف في الخدمة المدنية الأردني ، لعام ٢٠٢١ ، منشور على موقع ديوان الخدمة المدنية الأردني: <http://csb.gov.jo/web/index.php?lang=ar> ، اخر زيارة في ٣/٤/٢٠٢١ .

(٢) عصام عبد الوهاب البرزنجي ، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية ، أطروحة دكتوراه ، دار النهضة العربية ، ١٩٧١ ، ص ٢٢٥ .

(٣) د. شاب توما منصور ، القانون الإداري ، الجزء الأول ، دار الطبع والنشر الاهلية ، بغداد ، ١٩٧١م ، ص ٣٩٥ .

(٤) قرار مجلس الوزراء العراقي ، المرقم (٢٨١) ، والمأخوذ في جلسته الاعتيادية الثالثة والثلاثين ، المنعقدة بتاريخ ٢٢/٨/٢٠١٧ .

(٥) قرار مجلس الوزراء العراقي ، المرقم (٢٨١) ، والمأخوذ في جلسته الاعتيادية الثالثة والثلاثين ، المنعقدة بتاريخ ٢٢/٨/٢٠١٧ .

تتضمن عدة حقول تقوم الجهة بملء البيانات المطلوب مع كتاب رسمي بعدد الارقام المطلوبة وارسالها الى الجهاز المركزي للإحصاء في وزارة التخطيط (١).

قصارى القول أن القوانين والتعليمات قد اشترطت عدة إجراءات وشكليات في منح الرقم الوظيفي، وعليه إن ركن الشكل والإجراءات متطلب في إصدار الرقم الوظيفي.

٣-المحل: محل القرار الإداري هو موضوع هذا القرار ، أو الأثر القانوني الذي يحدثه فيما يتعلق بالمراكز القانونية العامة أو الخاصة حسب طبيعة القرارات اللائحية أو الفردية، فلائحة المرور مثلا محلها تنظيم المرور على نحو معين، وقرار تعيين أحد الأفراد في وظيفة معينة محله وضع هذا الفرد في المركز القانوني ، الذي تحدده القوانين التي تحكم هذه الوظيفة (٢) .

وعلى هذا فكل قرار إداري لابد أن يكون له بطبيعة الحال محل معين، إلا أن هذا المحل قد يكون غير مشروع لمخالفته للقانون، وهنا نكون أمام عيب مخالفة القانون بالمعنى الضيق لهذا التعبير، وذلك بالمقارنة بعيب مخالفة القانون بمعناه الواسع الذي يمكن أن يطلق على العيب الذي يصيب أي ركن من أركان القرار الإداري، بالنظر إلى كون القانون يحكم جميع هذه الأركان في نهاية المطاف (٣) .

ومن أمثلة القرارات الباطلة لعدم مشروعية المحل القرار اللائحي الذي يقيد من حريات الأفراد في مجال يحرم القانون المساس بها، والقرار الفردي الصادر بالتفويض في بعض الاختصاصات في غير الحالات التي يجيز القانون فيها ذلك، ويعد عيب المحل من أهم العيوب التي تصيب القرارات الإدارية وأكثرها وقوعا من الناحية العملية (٤) .

أما بالنسبة للأثار التي يربتها الرقم الوظيفي ، فلم نجد سواً استقطاع نسبة ١% من راتب الموظف لقاء حصوله على رقم وظيفي موحد وتستوفى النسبة المذكورة دورياً عند كل ترفيع الى درجة اعلى كدعم مالي للمشروع والذي لا يعد اثر للرقم ، كون الرقم الوظيفي يعتمد كخطوة أولى في تفعيل نظام دفع الرواتب والمخصصات الكترونياً الى الموظفين في دوائر الدولة كافة، وبالتالي نجد أن الرقم الوظيفي لا يترتب عليه آثار .

(١) انظر ملحق رقم (٢) .

(٢) د. محمد عبد العال السناري ، أصول القانون الإداري "دراسة مقارنة" ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٤ ، ص ٣٩٠ .

(٣) د. محمد عبد العال السناري ، المصدر نفسه ، ص ٣٩١ .

(٤) د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ١٩٨٧ م ، ص ٥١٠ .

٤-السبب : سبب القرار الإداري (١) هو الحالة الواقعية او القانونية التي تدفع الإدارة إلى اتخاذ القرار فمثلاً انتشار وباء من الأوبئة في منطقة معينة يمثل حالة واقعية تبرر إصدار قرار بمنع الأفراد من الانتقال من هذه المنطقة أو إليها، وتقديم الاستقالة من جانب أحد الموظفين يعد حالة قانونية تصلح سبباً لقرار الإدارة بقبول الاستقالة (٢) ، ويعتبر وجود سبب القرار الإداري، وهو ما يستدعي تدخل الإدارة ضماناً ضد اتباع الإدارة للهوى فيما تتخذ من قرارات غالباً ما تمس بها حقوق الأفراد وحياتهم وسبب القرار الإداري بهذا المعنى ليس عنصراً شخصياً أو نفسياً لدى متخذ القرار، وإنما هو عنصر موضوعي خارجي من شأنه أن يبرر صدور هذا القرار (٣) .

إن الاسباب التي دعت إلى إصدار الرقم الوظيفي عديدة منها رغبة الدولة في ايجاد نظام الكتروني لدفع الرواتب والمخصصات، وايضاً الحد من مظاهر التلاعب والفساد الاداري ، وبسبب غياب الاحصائية الدقيقة لعدد العاملين في القطاع الحكومي (٤)، وبناءً على الأسباب المتقدمة التي دعت الى إصدار الرقم الوظيفي نجد ان ركن السبب متحقق كما هو الحال بالنسبة للقرار الإداري .

٥-الغاية: إن القرار الإداري كأى عمل قانوني آخر، يهدف إلى تحقيق غاية معينة، فهو ليس غاية في ذاته بل هو وسيلة لتحقيق غرض معين فههدف القرار الإداري إذا هو النتيجة النهائية التي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها (٥)، وتبدو أهمية توافق رغبة الإدارة مع الغرض الذي حدده القانون ، من حيث أن سلطات ليست غاية في ذاتها ولكنها مجرد وسيلة لتحقيق المصلحة العامة (٦).

وإن الغاية من نظام الرقم الوظيفي ، هي تحقيق المصلحة العامة من خلال تكوين قاعدة بيانات شاملة ودقيقة لكافة منتسبي الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، ومنع عمليات تزوير او تشابه البيانات

(١) تختلف فكرة السبب في القانون الإداري عنها في القانون الخاص ، ففي الحالة الأولى يعتبر السبب ركناً من أركان القانون الاداري ، أما في الحالة الثانية فهو ركن من أركان العقد وفي العقود الملزمة للجانبين يكون سبب التزام كل متعاقد هو التزام المتعاقد الاخر . أنظر في ذلك د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، ولاية القضاء الاداري على اعمال الادارة ، قضاء الالغاء ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ص ٢٥٣-٢٥٤ .

(٢) د. محمد عبد العال السناري ، مصدر سابق ، ص ٣٩٢ .

(٣) د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص ٥١١ .

(٤) الجهاز المركزي للإحصاء ، تقرير نصف السنوي الخاص بالرقم الوظيفي ، وزارة التخطيط العراقية ، ٢٠٢١ ، ص ٣ .

(٥) د. سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، مصدر سابق ، ص ٣٣٤ .

(٦) د. محمد كامل ليلة ، مبادئ القانون الإداري ، الجزء الاول ، مقدمة القانون الاداري ، ط١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٦٨-١٩٦٩ ، ص ٥٧ .

بين الموظفين الذين يحملون أسماء أو ألقاب متشابهة، فكل منهم يحمل رقماً وظيفياً خاصاً يستعلم به عن بياناته ووثائقه، وايضاً يهدف الى إيجاد نظام الكتروني يسهل التواصل من خلاله بين التشكيلات الحكومية ، ودفع المستحقات المالية الكترونياً^(١).

نجد مما تقدم بعد تطويع اركان القرار الاداري على الرقم الوظيفي ، نجد تخلف ركن المحل وبذلك هو ليس قرار اداري لكونه لم يستجمع لجميع اركان القرار الاداري .

الفرع الثاني

الرقم الوظيفي عمل مادي

عرف أحد الفقهاء الاعمال المادية بأنه: "هي الاعمال التي يقوم بها أعضاء أو عمال إحدى السلطات الإدارية، ولا تعتبر قرارات أو اتفاقات إدارية"^(٢).

كما يعرف اخر الاعمال المادية الإدارية: "هي التي تقوم بها الإدارة تنفيذاً لقاعدة قانونية أو لقرار إداري في نطاق إدارتها للمصالح الحكومية والمرافق العامة"^(٣).

كما ويعرف احدهم الاعمال المادية هي: "تلك الأعمال الصادرة من جانب الإدارة سواء عن قصد أو بطريق الخطأ، وهي لا تعتبر من قبيل الأعمال القانونية الإدارية لأنها لا ترتب آثاراً قانونية مباشرة"^(٤).

العمل المادي يكون محله مجرد واقعة مادية غير مؤثرة في المراكز القانونية التي تتصل بها، فاذا كان وجود الأثر القانوني هو معيار القرارات الإدارية، فإنه غيبية هذا الأثر تصبح هي معيار الأعمال المادية والأعمال المادية، أما ان تكون أفعالاً إرادية أراحتها الإدارة وتدخلت لتحقيقها، مثل الإجراءات التنفيذية التي

(١) الجهاز المركزي للإحصاء ، تقرير نصف السنوي الخاص بالرقم الوظيفي ، مصدر سابق ، ص ٣ .

(٢) د. برهان خليل زريق ، نظرية فعل الغصب - الاعتداء المادي في القانون الاداري ، ط ١ ، الناشر المكتبة القانونية ، دمشق ، ٢٠٠٤ ، ص ٣٥ .

(٣) د. محمد فؤاد عبد الباسط ، الأعمال الإدارية القانونية ، الكتاب الاول ، القرار الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٢ ، ص ١٤٧ .

(٤) د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الاداري (دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الاداري وتطبيقاتها في مصر) ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ١٩٩١ ، ص ٤٤٥ .

لا تسمو لمرتبة القرار الإداري كهدم المنازل الآيلة للسقوط تنفيذاً لقرار الإدارة بالهدم ، وقد تكون أفعالاً غير إرادية تقع بطريق الخطأ والإهمال مثل حوادث السير التي يسببها احد موظفي الإدارة (١) .

والأعمال المادية لا تعد من قبيل الأعمال القانونية الإدارية؛ لأنها لا ترتب أثراً قانونية مباشرة وتخرج هذه الأعمال عن نطاق الطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري ، وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن: "محل العمل المادي الذي لا يختص به القضاء الإداري يكون دائماً واقعة مادية أو إجراء مثبتاً لها دون ان يقصد به تحقيق أثر قانونية الا ما كان منها وليد إرادة المشرع مباشرة لا إرادة جهة الإدارة" (٢) .

ويتميز محل العمل القانوني عن العمل المادي الذي يكون الأخير دائماً نتيجة مادية واقعية، و بالرغم من ذلك فإن عدم اعتبار العمل المادي قراراً ادارياً ، وأن كان لا يسمح الطعن فيه بالإلغاء ، فإنه يمكن أن يكون محلاً لمنازعة إدارية تمس مصالح الأفراد فيكون محلاً لطلب التعويض على أساس دعوى القضاء الكامل ، و المستقر في القضاء الإداري أن كل قرار لم يصدر عن إرادة الإدارة في أحداث إثر قانوني سلبياً كان ام إيجابياً لا يعد قراراً إدارياً صالحاً للطعن فيه بالإلغاء ولا يعدو ان يكون إجراءً تنفيذياً او عملاً مادياً (٣) .

أما بالنسبة للرقم الوظيفي فإن محله الموظف العام، والذي لا يترتب عليه آثار اذ لم نجد سوى استقطاع نسبة ١% من راتب الموظف لقاء منحه رقماً وظيفياً موحداً، على ان تستوفى هذه النسبة المذكورة دورياً عند كل ترفيع الى درجة اعلى كدعم مالي للمشروع، وللموظف الحق في اختيار مصرف من المصارف المسجلة في البنك المركزي عنده القيام بعملية توطین الراتب للموظف، لأنّ الرقم الوظيفي يعتمد كخطوة الأولى في تفعيل نظام دفع الرواتب والمخصصات الكترونياً الى الموظفين في القطاع العام (٤) .

ومما تقدم نجد أنه الرقم الوظيفي لا يمكن أن يكون قرار إداري كونه لم ينتج أثراً قانونياً، وبالنسبة لاستقطاع مبلغ مالي من مرتبات الموظفين لا يعد اثر، وبذلك يكون الرقم الوظيفي أقرب للعمل المادي منه

(١) د. محمد فؤاد عبد الباسط ، مصدر سابق ، ص ١٤٢ .

(٢) د. ميسون طه حسين - د. غني زغير الخاقاني ، مصدر سابق ، ص ٢٠٣ .

(٣) نواف طلال فهيد العازمي ، ركن الاختصاص في القرار الإداري وأثاره القانونية على العمل الإداري (دراسة مقارنة بين القانونين الاردني والكويتي) ، رسالة ماجستير ، في كلية الحقوق - جامعة الشرق الأوسط ، ٢٠١٢ ، ص ٢٦ .

(٤) وزارة المالية العراقية ، تنظيم عملية توطین رواتب العاملين في المؤسسات الحكومية ، القرار المرقم بالعدد (٦٨٣) والمؤرخ

في ١٤ / ١ / ٢٠١٤ .

إلى القرار الإداري وذلك بسبب فقدان ركن المحل ، ولكن في حالة توافر ركن المحل في الرقم الوظيفي سوف يعود ليكون قراراً إدارياً ، وعليه فإن الرقم الوظيفي يحمل في داخله خصائص القرار وخصائص العمل المادي لو أختل ركن المحل وعليه سوف نفترض أن الرقم الوظيفي هو قرار مكتمل الأركان .

المبحث الثاني

ذاتية الرقم الوظيفي ونطاقه

لتحديد ذاتية الرقم الوظيفي ، لابد من إيضاح خصائصه العديدة ومن ثمة تمييزه عن المفاهيم المشابهة التي يتداخل معها ولا سيما الرقم الوطني ، ولا يقتصر الأمر على ذلك فحسب إذ يقتضي بنا ان نحدد نطاقه الشخصي والموضوعي ، ولأجل إيضاح ما تقدم ، تعمدنا التفصيل وعبر المطلبين الآتيين :

المطلب الأول : ذاتية الرقم الوظيفي .

المطلب الثاني : نطاق الرقم الوظيفي .

المطلب الأول

ذاتية الرقم الوظيفي

لتحديد ذاتية الرقم الوظيفي يقتضي منا إيضاح خصائصه ومن ثمة تمييزه عن المفاهيم المشابهة التي يتداخل معها ولا سيما الرقم الوطني ، ولأجل ذلك ، يقسم هذا المطلب على فرعين ندرس في الفرع الأول خصائص الرقم الوظيفي وفي الفرع الثاني تمييزه عن الرقم الوطني .

الفرع الأول

خصائص الرقم الوظيفي

للرقم الوظيفي خصائص عديدة والتي نبينها وفق الآتي:

أولاً / رقم تسلسلي : أي إنه ينظم تسلسل الموظفين في الجهات الحكومية لغرض إحصاء عدد الموظفين في الدولة وكمية رواتبهم ومعرفة درجاتهم الوظيفية ، وإنّ ادخال هذه التسلسلات والمعلومات وإحصاء الموظفين ستكون بأنظمة حديثة بدلاً من السجلات القديمة ، ولهذه الإحصائية دور مهم في عملية تطوير نظام الموارد البشرية واعادة هيكلة التوظيف العام وتأسيس معايير مهنية والمحافظة عليها عن طريق اعداد نظام واضح لإدارة شئون الافراد وتأسيس رقابة فاعلة حول مستوى التوظيف واعادة التوزيع وانهاء خدمات العمالة الفائضة بطريقة عادلة ، وتحسين نظام الاجور والمرتبات لتحفيز الموظفين والاحتفاظ بالموظفين الجيدين لغرض التطوير الإداري (١).

يتضح جلياً من هذه الخصيصة إنّها تسهم بشكل كبير في تطوير المرفق العام من خلال الاحصاء وتطوير نظام الموارد البشرية والذي يعود بفائدة عملية جيدة .

ثانياً / رقم غير قابل للتكرار: أي أنه فريد يمنح للموظف الواحد رقماً شخصياً حتى لو تطابقت الاسماء او بعض المعلومات الشخصية الاخرى مع بقية الموظفين ، ولا يحمل الرقم نفسه اكثر من موظف واحد استناداً الى الخوارزمية المعدة لإنشاء الرقم الوظيفي المكونة من تسعة ارقام (٩٩٩٩٩٩٩٩) والتي بضمنها رقم تدقيقي وفق معادلة لا تسمح بالتكرار (٢).

يتضح من هذه الخصيصة التي لها فائدة كبيرة أنّها تمنع استلام مرتب مالي من جهتين او أكثر. **ثالثاً / رقم موحد لجميع الجهات الحكومية:** تعني هذه الخصيصة الشمولية ، أي أنه يمنح رقماً وظيفياً لكل موظفي الدولة وبغض النظر عن مكان عمله الوظيفي وأنّ يتم التعامل مع الموظف من قبل جميع الدوائر والمؤسسات من خلال الرقم الوظيفي ، مما يسهل عليها الحصول على البيانات وتدقيقها والتحقق من صحتها

(١) داود زار ، الرقم الوظيفي ، مقال منشور على العنوان الالكتروني التالي :

<https://hathalyoum.net/articles/1567382> ، اخر زيارة ٢٠٢١/٣/١٥ .

(٢) الجهاز المركزي للإحصاء ، تقرير تطور سير العمل في مشروع تحديث بنك المعلومات الوظيفي وترقيم موظفي الدولة ،

مصدر سابق ، ص ٢ .

، فضلاً عن أنّ لهذا الشمولية أهمية بالغة كونها تهدف الى ايجاد قاعدة مركزية موحدة للبيانات الشخصية والتعريفية للموظفين لتسهيل الاستعلام عن منتسبي الوزارات باستخدام الرقم الوظيفي الموحد وتراسل البيانات الكترونياً، اضافةً الى تبسيط الإجراءات للموظف عند متابعة وإنجاز معاملاته لدى الدولة وبالخصوص دائرة التقاعد واعتماد الرقم الوظيفي في إصدار هويات الموظفين وفي أنظمة الموارد البشرية للوزارات كافة وتشكيلاتها والدوائر غير المرتبطة بوزارة (١).

رابعاً / رقم غير قابل للتدوير : المقصود بهذه الخصيصة أنه عند ترقيين الرقم الوظيفي بسبب انتهاء الرابطة الوظيفية ، فإنه لا يمنح مره أخرى لموظف اخر (٢).

خامساً / أنه رقم وظيفي دائم طيلة فترة الوظيفة : تعني هذه الخصيصة أنّ الرقم الوظيفي الذي يمنح للموظف يستمر معه حتى انتهاء خدمته الوظيفية (٣).

سادساً / الرقم الوظيفي يقتصر منحه للموظفين العموميين والقطاع العام الحكومي فقط دون موظفين القطاع الخاص (٤).

(١) الجهاز المركزي للإحصاء ، تقرير نصف السنوي الخاص بالرقم الوظيفي ، مصدر سابق ، ص ٣ .

(٢) قرار مجلس الوزراء العراقي المرقم (٢٨١) ، والمأخوذ في جلسته الاعتيادية الثالثة والثلاثين ، المنعقدة بتاريخ ٢٢/٨/٢٠١٧ .
(٣) المصدر نفسه .

(٤) القطاع العام هو الوحدات الادارية والاقتصادية المملوكة للدولة التي تقوم بإنتاج السلع والخدمات وتقديمها او بيعها للمستهلكين مقابل سعر محدد ، وذلك بغض النظر عن شكل ملكية الدولة او الحالة التنظيمية للوحدات الاقتصادية أي سواء اتخذت شكل المصالح الحكومية او الهيئات او المؤسسات او الشركات العامة . اما القطاع الخاص أنه: ذلك الجزء من الاقتصاد الذي يملكه ويديره أصحاب المشاريع الخاصة لا الدوائر الحكومية أو الشركات العامة . انظر في ذلك د. حنان عبد الخضر هاشم ، القطاع الخاص في العراق الواقع وسبل النهوض ، بحث منشور في مجلة الكلية الاسلامية الجامعة ، العدد ٥٨ ، المجلد ١ ، ٢٠١٧ ، ص ١٧٥ ، وينظر كذلك د. حسين عجلان حسن ، القطاع العام في العراق بين ضرورات التطوير وتحديات الخصخصة ، بحث منشور في مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية ، العدد ١١ ، ٢٠٠٦ ، ص ٥ . وكذلك ينظر قرار مجلس الوزراء العراقي المرقم (٢٨١) ، والمأخوذ في جلسته الاعتيادية الثالثة والثلاثين ، المنعقدة بتاريخ ٢٢/٨/٢٠١٧ .

الفرع الثاني

تمييز الرقم الوظيفي عن الرقم الوطني

يتداخل مفهوم الرقم الوظيفي مع بعض المفاهيم المشابهة ولاسيما الرقم الوطني ، لذا يتحتم علينا تمييزه من الرقم الوطني الذي يتشابه او الاقرب له ، وعلى النحو الاتي:

يعرف الرقم الوطني: " هو رقم مرجعي فريد (غير متكرر) يصرف لكل مواطن ويستخدم للوصول إلى بياناته الأساسية بقاعدة البيانات الوطنية وإلى كافة البيانات ذات العلاقة بالمواطن" (١).

وقد عرف المشرع العراقي الرقم الوطني : "الرقم الذي يمنح للعراقي لمرة واحدة فقط من لحظة ولادته ويبقى الى ما بعد وفاته ويكون (رقميا) ومستقلا لا يقبل التكرار يمكن بواسطته تمييز الشخص دون غيره والوصول الى معلومات القيد المدني" (٢) ، وكذلك عرفه المشرع الاردني بأنه : "الرقم الوطني: الرقم المخصص للمواطن الاردني في سجلات دائرة الاحوال المدنية والجوازات" (٣).

أولاً - اوجه الشبه بين الرقم الوظيفي وبين الرقم الوطني:

- ١- إنَّ كلاهما صادر من جهة وطنية وبارادة منفردة .
- ٢- إنَّ كلاهما رقم فريد (غير قابل للتكرار) ، بمعنى ان توليد الأرقام يكون وفق معادلة لا تسمح بالتكرار إذ يمنح للفرد رقم شخصي لا يمكن ان يتكرر حتى لو تطابقت الاسماء او بعض المعلومات الشخصية الاخرى مع بقية الأشخاص .
- ٣- أن كلاهما رقم مرجعي تسلسلي .
- ٤- يستخدمان كلاهما للوصول الى المعلومات المسجلة في قاعدة البيانات الرئيسية (٤) .

(١) نظام الرقم الوطني ، موقع مشروع الرقم الوظيفي والمشاريع المكملة له لدولة ليبيا ، منشور على العنوان الالكتروني التالي: <https://nid.gov.ly/index.html> ، اخر زيارة ١/٤/٢٠٢١ .

(٢) المادة (١/تاسع عشر) ، من قانون البطاقة الوطنية العراقي رقم (٣) لسنة ٢٠١٦ .

(٣) المادة (١) ، من قانون الاحوال المدنية الاردني رقم (٩) لسنة ٢٠٠١ .

(٤) المادة (١) و(٢) ، من قانون البطاقة الوطنية العراقي رقم (٣) لسنة ٢٠١٦ . وكذلك ينظر قرار مجلس الوزراء العراقي المرقم (٢٨١) ، والمأخوذ في جلسته الاعتيادية الثالثة والثلاثين ، المنعقدة بتاريخ ٢٢/٨/٢٠١٧ .

ثانياً – أوجه الاختلاف بين الرقم الوظيفي والرقم الوطني فهي:

- ١- الرقم الوظيفي يمنح للموظفين في دوائر الدولة والعاملين في القطاع العام فقط ، في حين يمنح الرقم الوطني لكل مواطن بغض النظر عن عملة سواء كان موظفًا ام لا (١) .
- ٢- نظمت احكام الرقم الوظيفي بموجب قرارات تنظيمية ، التي تعرف باللوائح او الأنظمة ، وهي تصدر من السلطة التنفيذية وفروعها ، ومنها المراسيم ، والقرارات الملكية والجمهورية ، وقرارات مجلس الوزراء ، والقرارات الوزارية التي تنظم الاحكام العامة للرقم الوظيفي ، بالرغم من عدم وجود ما يمنع من أن ينظم الرقم الوظيفي بقانون، اما الرقم الوطني ينظم احكامه بقانون يصدر من السلطة التشريعية ، ومن الدول التي نظمته بقانون المشرع العراق في قانون البطاقة الوطنية رقم (٣) لسنة ٢٠١٦ ، وكذلك المشرع الأردني في قانون الأحوال المدنية رقم (٩) لسنة ٢٠٠١ في المادة الأولى منه (٢) .
- ٣- يقتصر أثر الرقم الوظيفي على الموظف العام لدى الدولة ، الذي منح الرقم الوظيفي فقط، اما الرقم الوطني فآثره يسري على كافة افراد المجتمع بغض النظر عن عملهم وسنهم وغيرها (٣) .
- ٤- ان الرقم الوظيفي يستخدم للاستعلام والوصول إلى بيانات الموظف فقط ومنع التزوير والتشابه بين اسماء وألقاب الموظفين المتشابه ، فكل موظف لديه رقم وظيفي خاص به ، أما الرقم الوطني فيستخدم للاستعلام والوصول الى بيانات كل المواطنين المسجلة في قاعدة البيانات الرئيسية بغض النظر عن عمله سواء كان موظفًا ام كاسبًا كما يهدف لمنع عمليات تزوير أو تضارب وتشابه البيانات بين المواطنين الذين يحملون أسماء أو ألقاب متشابه، فكل مواطن يحمل رقماً وطنياً خاص به ، ويستعلم به عن وثائقه الثبوتية وبياناته (٤) .

(١) قرار مجلس الوزراء العراقي المرقم (٢٨١) ، والمأخوذ في جلسته الاعتيادية الثالثة والثلاثين ، المنعقدة بتاريخ ٢٢/٨/٢٠١٧ .

(٢) ينظر المادة (١) من قانون البطاقة الوطنية العراقي رقم (٣) لسنة ٢٠١٦ ، وينظر المادة (١) قانون الأحوال المدنية الأردني رقم ٩ لسنة ٢٠٠١ .

(٣) مشروع الرقم الوطني والمشاريع المكملة له ، منشور على العنوان الالكتروني التالي: <https://nid.gov.ly/NID.html> ، اخر زيارة ، ٢٠٢١/٤/١ .

(٤) مشروع الرقم الوطني والمشاريع المكملة له ، منشور على العنوان الالكتروني التالي: <https://nid.gov.ly/NID.html> ، اخر زيارة ، ٢٠٢١/٤/١ .

٥- ينتهي الرقم الوظيفي عنده انتهاء الرابطة الوظيفية، في حين الرقم الوطني يستمر حتى وفاة الفرد او فقدانه لجنسية الوطنية لأي سبب كان ويبقى مرقن بعد ذلك (١).

المطلب الثاني

نطاق الرقم الوظيفي

للرقم الوظيفي نطاق شخصي ، وهو الموظف العام الدائم والمؤقت والمنسب المتوفرة فيه الشروط المحددة في التشريعات المنظمة للعمل الوظيفي، وكما له نطاق موضوعي ، وهي الوظيفة العامة ، والتي سنتعرض لهما بصورة تفصيلية في هذا الجزء من الدراسة، ومن أجل بيان ما تقدم، ارتأى الباحث إلى تقسيم هذا المطلب الى فرعين نوضح في الفرع الأول: النطاق الشخصي للرقم الوظيفي، ونبين في الفرع الثاني: النطاق الموضوعي للرقم الوظيفي.

الفرع الاول

النطاق الشخصي

شملت تعليمات منح الرقم الوظيفي الموظفين الدائمين والموظفين المؤقتين والمنسبين إلى جهات الاخرى^(٢)، لذا يقتضي أن ننبري إلى المقصود بالموظف العام (الدائم) والموظف المؤقت والمنسب وطبيعة علاقة كل منهم بالإدارة ، وهذا ما سندرسه ادناه :

أولاً : الموظف العام (الدائم)

١- تعريف الموظف العام: عرف المشرع العراقي الموظف العام (الدائم) في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل الموظف بأنه "كل شخص عهدت إليه وظيفة دائمة داخلية في الملاك الخاص

(١) قرار مجلس الوزراء العراقي المرقم (٢٨١) ، والمأخوذ في جلسته الاعتيادية الثالثة والثلاثين ، المنعقدة بتاريخ ٢٢/٨/٢٠١٧.

(٢) الفقرة الثانية ، من الملحق رقم (٢) .

بالموظفين" (١) ، وكذلك عرفت المادة (١/ثالثاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام الموظف بأنه : " كل شخص عهدت إليه وظيفة داخل ملاك الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة" (٢).

هذا وقد أورد المشرع الأردني تعريفاً للموظف العام (الدائم) في نظام الخدمة المدنية الأردني، بأنه: "الشخص المعين بقرار من المرجع المختص في وظيفة مدرجة في جداول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة أو موازنة إحدى الدوائر، والموظف المعين بموجب عقد ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجرًا يوميًا" (٣).

وبناءً على ما تقدم من تعاريف يمكن استخلاص عدة شروط لتحقيق صفة الموظف العام (الدائم) وهي:

أ- أن يكون تعيينه موظفًا بصفة دائمة: لا بد أن يعمل الفرد في وظيفة دائمة، إذ يجب أن تكون الخدمة الوظيفية دائمة، لكي يكتسب صفة الموظف العام، فلا يجوز أن تكون خدمته مؤقتة أو موسمية أو يومية حتى وإن استعانت الدولة بهذه الصفة للعمل في مرفق عام.

ب- أن يكون تعيينه وفق سند صحيح من قبل الجهة المختصة بعد توفر الشروط المطلوبة: يجب أن يكون تعيين الفرد طبقاً لإجراءات اصولية سليمة وفق القانون، إذ لا يعد موظفًا عامًا من لم يصدر قرار بتعيينه وفق الإجراءات القانونية السليمة من قبل السلطة المختصة، أو باشر وظيفته قبل صدور قرار تعيينه، أو انتحل صفة الموظف العام، أو الموظفين الفعليين، ولكل دولة قانونها أو نظامها الذي يتكفل هذه الاجراءات من بدايتها حتى نهايتها (٤).

ففي العراق يعد قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة (١٩٦٠) التشريع العام للقواعد التي تحكم الوظيفة العامة، أما في المملكة الأردنية يعد نظام الخدمة المدنية رقم (٩) لسنة (٢٠٢٠) النافذ هو الحاكم لهذه الاجراءات.

(١) د. مصدق عادل طالب ، الوسيط في الخدمة المدنية ، الجزء الأول ، ط ١ ، دار السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٥ ، ص ١٢ .

(٢) د. غازي فيصل مهدي ، شرح قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ ، ط ٢ ، مكتبة القانون والقضاء ، بغداد ، ٢٠١٧ ، ص ٤ .

(٣) المادة (٢) من نظام الخدمة المدنية للمملكة الأردنية رقم (٩) لعام ٢٠٢٠ المعدل .

(٤) د. طعيمة الجرف ، القانون الإداري (دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة) ، دار الحمامي للطباعة ، القاهرة ، ١٩٧٠ ، ص ٢٩٥ .

ت- وأن يعمل في خدمة مرفق عام سواء كان إداري ام اقتصادي (١): لا بد ان يعمل الفرد في أحد المرافق العامة التي تديرها الدولة بواسطة أشخاص القانون العام بصورة مباشرة، والمرفق العام هو: كل نشاط تتولاه الإدارة بنفسها بقصد اشباع حاجة عامة للجمهور (٢).

٢- علاقة الموظف العام بالإدارة:

اختلف الرأي في تكييف طبيعة العلاقة ما بين الموظف العام والإدارة العامة، إذ يرى البعض أنها علاقة تعاقدية، في حين يرى آخرون أنها تنظيمية، وفيما يلي نوضح ذلك:

أ- **العلاقة التعاقدية** : أذ يرى أنصار هذا الرأي أن علاقة الموظف بالإدارة هي علاقة تعاقدية مبنية على العقد المبرم بينهما، الذي ينظم الحقوق والالتزامات الوظيفية، وكل ما يتعلق بالوظيفة، وبصدد تحديد طبيعة هذا العقد ذهب جانب من أنصار هذا الرأي للقول: بأنه عقد عادي يخضع لأحكام القانون الخاص (٣).

إلا أن الرأي الذي تقدم تعرض للانتقاد، كون العقد يساوي بين الإدارة والموظفين، وبحول دون تمتع الإدارة بالسلطات الأمرة التي تستطيع معها الإشراف على شؤون الوظيفة العامة، وتحقيق المصلحة العامة، كما ان المراكز القانونية للموظفين لن تكون موحدة ويكتنفها التناقض والتباين، لاختلاف العقود وتعددتها، لذلك برز رأي ثان يرى أن هذا العقد لا بد أن يكون إدارياً خاضعاً لأحكام القانون العام، ويمنح الإدارة سلطات استثنائية أمره في مواجهة الموظفين تحقيقاً للمصلحة العامة، لا سيما أنه يرتبط بالمرافق العامة (٤).

(١) المرافق الادارية : هي التي تتناول نشاطاً يختلف عما يزاوله الافراد ، مثالها مرافق الدفاع والشرطة والقضاء والتعليم والصحة... إلخ ، وهذه المرافق تمتاز بخضوعها للتام للقانون العام ، أما المرافق الاقتصادية فهي تقوم على أساس مزاوله نشاط من جنس نشاط الأفراد ، ويمثل طابع الدولة الحديثة القائمة على مبدأ الاشتراكية والاقتصاد ، ومن امثلة المرافق الاقتصادية (ذات الصبغة التجارية والصناعية) مرافق النقل بالسكك الحديدية أو الطائرات أو السيارات ... إلخ والبريد والسينما والمسرح والتلفزيون وغيرها ، للمزيد ينظر في ذلك د. سليمان محمد الطماوي ، مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة) ، الكتاب الثاني ، نظرية المرفق العام وعمال الإدارة العامة ، ط٩ ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ٢٠١٤ ، ص٣٦ .

(٢) د. وسام صبار العاني ، القضاء الاداري ، ط١ ، دار السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٥ ، ص٣٦٤-٣٦٥ .

(٣) د. مازن راضي ليلو ، القانون الاداري ، الأكاديمية العربية في الدنمارك ، ٢٠٠٨ ، ص١١٠ .

(٤) د. أنور أحمد رسلان ، الوظيفة العامة ، ط١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٥ ، ص٨١ .

إلا أن ما تقدم من الرأي انتقد أيضًا على أساس أن حقوق الموظف والتزاماته ليست عقدية فقط، بل لا بد أن تحكمها القوانين واللوائح بصورة شاملة وعامة ومجردة في ظل تدخل تشريعي^(١).

ب- **العلاقة التنظيمية** : يؤكد أنصار هذا الاتجاه على أن علاقة الموظف بالإدارة تحكمها القوانين واللوائح والأنظمة الوظيفية، لذلك تعدّ تنظيمية وليست عقدية، لأنّ أساس الوظيفة لا بد أن ينطلق من وجود قرار بالتكليف والتعيين صادر عن السلطة المختصة بإرادتها المنفردة وفقًا للقانون واللوائح، إذ أن الروابط الوظيفية لا تندرج مع فكرة التراخي أو التوافق العقدي بقدر ما تكون خاضعة للقواعد المنصوص عليها قانونًا ولائيًا منذ بدايتها حتى نهايتها، التي تضع الموظف في مركز قانوني عام وموضوعي، يجوز تغييره وتعديله بقواعد عامة ومجردة وفقًا لمقتضيات المصلحة العامة، فمركز الموظف هو مركز عام يجوز تغييره في أي وقت وليس له أن يحتج بأن له حقًا مكتسبًا، وإن يكون الموظفين في خدمة المرافق العامة وبهذه الصفة يجب أن يخضع نظامهم القانوني للتعديل والتغيير وفقًا لمقتضيات المصلحة العامة^(٢).

والجدير بالذكر أن موظفو الدرجات الخاصة مشمولون بمنحهم الرقم الوظيفي، وقد تم منحهم ارقام وظيفية، ولكن يثار التساؤل بخصوص اعضاء البرلمان هل هم مشمولون بالرقم الوظيفي، وهل تم منحهم أم لا؟ والجواب على ذلك أن اعضاء البرلمان مشمولون بمشروع الرقم الوظيفي الا أنه لحد الان لم يتم تزويد السلطة المختصة بمنح الرقم بالمعلومات المطلوبة لأعضاء البرلمان لغرض منحهم الرقم الوظيفي^(٣).

ويرى الباحث ضرورة تزويد الجهاز المركزي بمعلومات اعضاء البرلمان، لغرض منحهم الرقم الوظيفي مما يساعد على القضاء على الازدواج بين العمل في البرلمان والوظائف العامة الاخرى، فضلًا عن أن الرقابة البرلمانية تجسد ضمانتها لها كذا مشاريع هامة تتخذها الدولة، فليس من المعقول أن يؤدي اعضاء دورهم الرقابي على الرقم الوظيفي دون أن يكون مطبق عليهم ولهم ارقام وظيفية.

ثانيًا / الموظف المؤقت:

(١) د. أنور أحمد رسلان، المصدر نفسه، ص ٨٢.

(٢) د. ماجد راغب الحلو، القانون الاداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٩٦، ص ٢٤٧-٢٤٨.

(٣) انظر ملحق رقم (١).

١- **تعريف الموظف المؤقت:** تضمنت تعليمات الخدمة المدنية في العراق رقم (١١) لسنة ١٩٨٧ تعريف الوظيفة المؤقتة بقولها: "ويقصد بالوظيفة المؤقتة: هي التي تنتهي بزمن محدد، وتهدف إلى زيادة الإنتاج وتحسين نوعيته وتحسين الأداء بوجه عام" (١).

وايضاً ورد تعريف الموظف المؤقت في قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ بقوله: " الموظف المؤقت: كل شخص جرى التعاقد معه وتوفرت فيه شروط التوظيف المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل " (٢).

وقد عرف المشرع الأردني الموظف المؤقت، في سياق تعريفه للموظف بشكل عام، ولم يميز بين الموظف الدائم وبين الموظف المؤقت، إلا من حيث اداة التعيين، إذ جاء في تعريف الموظف: "الشخص المعين بقرار من المرجع المختص، وفي وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادرة بمقتضى قانون الموازنة العامة، أو موازنة إحدى الدوائر، والموظف المعين بموجب عقد، ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجرًا يوميًا " (٣).

وايضاً عُرِفَت الوظيفة المؤقتة: "فهى التي تقتضى القيام بعمل مؤقت ينتهي في زمن محدد، أو تكون لغرض مؤقت" (٤).

ويتضح مما تقدم من التعريفات أنّ شروط التعيين في الوظيفة المؤقتة هي نفسها الشروط المطلوبة للتعيين في الوظيفة الدائمة، كما أن أداة التعيين هي نفسها أداة تعيين الموظف على الملاك الدائم وهي القرار الاداري.

٢- **طبيعة العلاقة بين الموظف المؤقت والإدارة:** اختلف الفقه بشأن تحديد طبيعة العلاقة التي تحكم الموظف المؤقت بالإدارة العامة، اذ يرى بعض أنها علاقة تعاقدية، ويرى آخرون انها علاقة تنظيمية، وفيما يأتي سنوضح ذلك.

(١) الفقرة (١) ، من تعليمات الخدمة المدنية في العراق ، رقم (١١) لسنة ١٩٨٧ .

(٢) المادة (١/ثامناً) ، قانون التقاعد الموحد العراقي ، رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ .

(٣) د. أحمد محمود أحمد الربيعي و أحمد محمود أمين الحيايلى ، المركز القانوني للموظف المؤقت (دراسة مقارنة) ، بحث منشور في مجلة مركز الدراسات اقليمية ، العدد ٤١ ، المجلد ١٣ ، ٢٠١٩ ، ص١٥٢ .

(٤) د. ماجد راغب الحلو ، القانون الاداري ، مصدر سابق ، ص ٢٣٣ .

أ- **العلاقة التعاقدية** : يتمثل فيما أجاز التشريع تنظيمه عن طريق العقد، إذ يبرز في هذا الجانب الدور الأساسي للإرادة في التراضي على الارتباط بينهما وبين المتعاقد معها ، وأيضاً في تحديد مدة العقد ، وعدد من الالتزامات والحقوق ، وبدون تلاقي الإرادتين لا تنشأ الرابطة الوظيفية ؛ لأن العقد لم ينعقد ، ولم ينتج آثاره ، ولكن مع ذلك فإن الفقه القانوني اختلف في طبيعة هذا العقد ، فعلى صعيد القانون الخاص تكون العلاقة على أنها عقد وكالة إذا كان العمل الذي يمارسه الموظف قانونياً ، وعقد إيجار إذا كان الموظف يمارس عملاً مادياً^(١) .

إلا أن هذه العقود التي قيلت لتبرير العلاقة التعاقدية كأساس لعلاقة الموظف بالإدارة تعرضت للانتقادات عديدة، وبسبب هذه الانتقادات توجه الفقه القانوني إلى القانون العام ليجد أساساً لتحديد علاقة الموظف بالإدارة، ولذلك فقد ظهر اتجاه جديد من الفقه يبين أن علاقة الموظف بالإدارة هي علاقة تعاقدية في عقد إداري، وذهب الفقه أنه بموجبه ترجح كفة الإدارة على كفة المتعاقد الآخر (الموظف) ويعلو سلطانها لتحقيق المصلحة العامة^(٢) .

ب- **العلاقة التنظيمية** : بموجب هذه العلاقة تكون القوانين، والأنظمة، والتعليمات هي التي تحكم المركز القانوني للموظف للمؤقت، ويترتب على ذلك أنه يجوز تعديل الأحكام النظامية، التي تحكم عقد التوظيف في أي وقت، وعمل بذلك المشرع العراقي، إذ جعل الموظف المؤقت خاضعاً إلى أحكام الوظيفة العامة، مما يجعل مركز الموظف المؤقت تنظيمياً بالرغم من توليه الوظيفة تم بموجب عقد إداري، أي أن الرابطة العقدية بين الموظف وبين الإدارة لا تمنع من أن يكون الموظف في مركز قانوني تنظيمي، وبذلك يُمنح رقماً وظيفياً ، واخذ المشرع الأردني بذلك، إلا أن المشرع العراقي قد توسع إلى أبعد من ذلك، إذ جعل جميع الحقوق والواجبات تسري عليهم أحكام وقوانين الخدمة والتقاعد، وجعل من الأجر الشهري الذي يتقاضاه العامل؛ أجيراً لدى الإدارة راتباً شهرياً يخضع إلى سلم رواتب الموظفين^(٣) .

(١) د. منتصر علوان كريم ، م.م. محمود عادل محمود ، التنظيم القانوني للموظف المؤقت ومسؤوليته المدنية أثناء العملية الانتخابية ، بحث منشور في مجلة جامعة ديالى - كلية القانون والعلوم السياسية ، العدد ٢ ، المجلد ٢ ، السنة الثانية ، ٢٠١٨ ، ص ٣٣١-٣٣٢ .

(٢) د. منتصر علوان كريم ، م.م. محمود عادل محمود ، مصدر نفسه ، ص ٣٣٣-٣٣٤ .

(٣) د. خيري ابراهيم مراد ، المركز القانوني للموظف المتعاقد والمؤقت في الوظائف العامة ، بحث منشور في مجلة البحوث القانونية ، العدد ٩ ، ٢٠١٤ ، ص ٧-٨ .

ولعل من أوضح الامثلة على الموظف المؤقت في وقتنا الحالي هم المحاضرين في وزارة التربية العراقية الذين شملتهم تعليمات منح الرقم الوظيفي، بعد ان تم تحويلهم من اجور يومية الى موظفين مؤقتين بموجب قرار مجلس الوزراء العراقي المرقم ٣١٥ لسنة ٢٠١٩ (١).

ثالثاً / الموظف المنسب:

١- تعريف الموظف المنسب:

و عرف أحدهم الموظف المنسب بأنه: "إجراء إداري داخلي يصدره الرئيس الإداري لتغيير موقع أحد موظفيه لفترة محددة ومؤقتة وتقل عادةً عن مدة الندب، وذلك لاعتبارات اضطرارية عاجلة ويظل خلالها الموظف المنسب يتقاضى راتبه من دائرته الأصلية، وكذلك يظل مرتبباً من حيث الإشراف، وخضوعه للتأديب لرئيسه الإداري الذي أصدر أمر تنسيبه" (٢).

كما عرف آخر الموظف المنسب أنه: "تكليف الموظف بتولي أعمال وظيفة في دائرة غير دائرته الأصلية ضمن وزارة واحدة أو وزارة غير الوزارة التي ترتبب بها دائرته مع بقائه على ملاك دائرته الأصلية" (٣).

وبعد أن وضحنا بإيجاز ما المقصود بالتنسيب ، فإنّ الموظف المنسب مشمول بمنحه رقم وظيفي موحد وفقاً لتعليمات منح الرقم الوظيفي (٤).

أن النطاق الشخصي للرقم هو جميع الموظفين الدائمين والموظفين المؤقتين والمنسبين إلى الجهات الأخرى، إذا توافرت فيهم الشروط أعلاه اعتبروا المناط الشخصي للرقم الوظيفي، بغض النظر عن النظام القانوني الذي يخضع له، سواء كان قانون الخدمة المدنية، أو يخضع لقانون الخدمة الخارجية، أو موظفي

(١) كتاب وزارة المالية العراقية ، المرقم (١٥٥٠٥٧) ، والمؤرخ في ٢١ / ١١ / ٢٠١٩ ، وينظر كذلك قرار مجلس الوزراء العراقي المرقم (٣١٥) لسنة ٢٠١٩ .

(٢) د. عامر الكبيسي ، إدارة شؤون الموظفين والعاملين في الخدمة المدنية ، ط١ ، دون دار نشر ، بغداد ، ١٩٨٠ ، ص ١٤٦ .

(٣) د. يوسف الياس ، المرجع العلمي في شرح قوانين الخدمة المدنية والانضباط والتقاعد المدني ، ط١ ، دار التقني للطباعة والنشر ، بغداد ، ١٩٨٤ ، ص ١٩١ .

(٤) الفقرة الثانية ، من الملحق رقم (٢) .

الخدمة الجامعية، أو أي قانون آخر، فإنهم تشتملهم تعليمات منح الرقم الوظيفي ويمنحون رقم وظيفي موحد جميعاً^(١).

ولنا أن نتساءل هل أن موظفو إقليم كردستان العراق سواء كانوا دائمين ام مؤقتين ام منسبين مشمولين في منحهم الرقم الوظيفي؟ والجواب نعم مشمولون ولكن تنفيذياً غير متوفر لدى السلطة المختصة بمنح الرقم الوظيفي أي معلومات موظفيهم^(٢).

ويرى الباحث ضرورة التنسيق والتعاون فيما بين السلطة المختصة بالرقم الوظيفي المتمثلة بالجهاز المركزي للإحصاء، وبين حكومة الإقليم لحث دوائرها على تزويد الجهاز المركزي للإحصاء بالمعلومات المطلوبة، لغرض منحهم ارقام وظيفية خصوصاً أن تمويل رواتب موظفو الإقليم من ضمن الميزانية العامة للدولة العراقية، الامر الذي يتطلب إحصائية دقيقة لعدد الموظفين في الإقليم، وكذلك قاعدة بيانات كاملة.

الفرع الثاني

النطاق الموضوعي

إنَّ النطاق الموضوعي للرقم الوظيفي هو الوظيفة العامة لذا سنتعرض بالقدر اللازم والكافي لتوضيح الوظيفة العامة.

عرف الفقهاء الوظيفة العامة وذكر أحدهم أنها: "مركز قانوني يشغله الموظف، وهي مستقلة في وجودها عن الموظف"، وتوجد الوظيفة عادة قبل أن يشغلها أحد، وهي قد تكون شاغرة وقد تملأ، والاصل أن الوظيفة دائمة، لا تلغى بوفاة أو استقالة أو إقالة من يشغلها^(٣).

(١) انظر ملحق رقم (٢) ، وانظر الفقرة (١١) من المادة (٧) ، من قانون الخدمة الجامعية العراقي ، المرقم (٢٣) ، لعام ٢٠٠٨ .

(٢) انظر ملحق رقم (١) .

(٣) د. أنور أحمد رسلان ، الوجيز القانون الإداري ، ط٣ ، دون مكان طبع ، القاهرة ، ٢٠٠٤ ، ص ٣٢٦ .

ويعرفها آخر بأنها: "مجموعة من الاختصاصات يباشرها شاغل الوظيفة بغية تحقيق الصالح العام" (١).

وقد عرفت المادة (٣) من قانون انضباط موظفي الدولة الوظيفة العامة بقولها: "الوظيفة العامة تكليف وطني وخدمة اجتماعية يستهدف القائم بها المصلحة العامة وخدمة المواطنين في ضوء القواعد القانونية النافذة" (٢).

وان مفهوم الوظيفة العامة في العراق حسمه المشرع الدستوري، وقد تمسك بمفهوم الخدمة، وذلك بموجب نص المادة (٣٠) من الدستور العراقي لعام ١٩٧٠ الملغي والتي نصت: "أن الوظيفة العامة امانة مقدسة وخدمة اجتماعية....."، والجدير بالذكر أن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ سكت عن إيراد مثل هذا النص رغم أهميته، كما بين قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل بان الوظيفة العامة هي تكليف وطني، كما اشرنا سابقاً في التعريف (٣).

أما المشرع الأردني فقد عرف الوظيفة بأنها: "مجموعة من المهام والواجبات التي تحددتها جهة مختصة وتوكلها إلى الموظف للقيام بها بمقتضى أحكام هذا النظام وأي تشريع آخر أو تعليمات أو قرارات إدارية وما يتعلق بتلك المهام من صلاحيات وما يترتب عليها من مسؤوليات" (٤).

تمارس الدولة نشاطها المرفقي من خلال موظفيها، فهم أداة الدولة لتحقيق أهدافها، وتحضي الوظيفة العامة بعناية المشرع والفقهاء في مختلف الدول، ويتحدد دور الموظف العام ضيقاً واتساعاً حسب الفلسفة الاقتصادية والاجتماعية لكل دولة، فانتساع نشاط الدولة وعدم اقتصار دورها على حماية الأمن الداخلي والخارجي وحل المنازعات بين الأفراد، وقيامها ببعض الأشغال العامة وازدياد تدخلها في المجالات الاجتماعية والاقتصادية والصحية، اصبح بالضرورة إلى ازدياد عدد الموظفين، وعناية الدولة بتنظيم الجهاز الإداري، وتنفيذ مشروع الرقم الوظيفي، الذي يكون نطقة الموضوعي هي الوظيفة العامة، له أهمية كبيرة

(١) غازي فيصل مهدي ، النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة في العراق ، اطروحة دكتوراه ، كلية القانون - جامعة بغداد ، ١٩٩٢ ، ص ١٢ .

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

(٣) المادة (٣٠) من دستور جمهورية العراق لعام ١٩٧٠م الملغى ، والمادة (٣) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ م .

(٤) المادة (٢) من نظام الخدمة المدنية الأردني ، رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ .

لمعالجة الكثير من المشاكل في الجسد الوظيفي و الارتقاء بالوظيفة العامة، كما أنه سيعطي صورة واضحة للحكومة لإعداد سياسات مستقبلية ومعرفة حجم الانفاق المالي على مستوى الاعوام المقبلة وطبيعتها، وايضاً معرفة الاختصاصات والخبرات الموجودة في مؤسسات الدولة^(١).

ومما تقدم يجد الباحث أنّ المصلحة العامة هي الغاية الاساسية التي يفترض أن تدور حولها أعمال الوظيفة العامة، لذا جاء مشروع الرقم الوظيفي يهدف إلى تطوير الوظيفة العامة وحظر الانشطة المخالفة التي قد يرتكبها الموظف العام سواء كانت في صورة الازدواج الوظيفي، أو في مزاولة الأعمال الخاصة التي من شأنها تفقد الحرص على التفرغ التام لأعمال الوظيفة العامة، والابتعاد عن أي أعمال تعرقل أداء الأعمال الوظيفية بالمستوى المطلوب، فضلاً عن معالجة العديد من المشاكل في الجسد الوظيفي من خلال توفير قاعدة بيانات الكترونية موحد وشامله يسهل من خلالها الاشراف والتنظيم والحصول على احصائيات دقيقة لعدد العاملين في القطاع العام للدولة.

وبذلك فإنه النطاق الموضوعي للرقم الوظيفي هو الوظيفة العامة والعاملين في القطاع العام ، فكل الوظائف مشموله بالرقم الوظيفي سواء كانَ موظف محلي أو موظف في الخدمة القضائية او موظف في الخدمة الخارجية .

(١) دعاء حمودي عبد ، تجاوز حدود السلطة في الوظيفة العامة ، بحث منشور في مجلة الدراسات المستدامة والتي تصدر عن الجمعية العلمية للدراسات التربوية المستدامة ، العدد ٤ ، المجلد ٣ ، ٢٠٢١ ، ص ٨٣٤ .

الفصل الثاني

الاحكام القانونية للرقم الوظيفي

الفصل الثاني

الاحكام القانونية للرقم الوظيفي

بعد أن انتهينا في الفصل الأول من دراسة ماهية الرقم الوظيفي وبينا طبيعته ونطاقه وذاتيته، فلا بد لنا أن نسعى في هذا الفصل إلى استعراض الاحكام العامة لمشروع الرقم الوظيفي والتنظيم الإجرائي في العراق على وجه الخصوص والدولة المقارنة ، ونأمل في تحقيق شمولية الاحكام وتقصي جميع جوانبها ، فأثرنا التعريف بالسلطة المختصة في منح الرقم الوظيفي، وبيان الإجراءات والشكل المطلوب لمنح الرقم الوظيفي، ثم نستعرض السلطة المختصة في انتهاء الرقم الوظيفي، وبيان الإجراءات والحالات التي يتم بها انتهاء الرقم الوظيفي ، ومن ثمة توضيح السلطة المختصة بنقل الرقم الوظيفي ، وإجراءات نقل الرقم بشيء من التفصيل وصولاً الى ضمانات تطبيق وتنفيذ الأحكام العامة للرقم الوظيفي.

ومن أجل البحث في ما تقدم ، ارتأينا تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين، هما:

المبحث الأول: احكام منح وانهاء الرقم الوظيفي.

المبحث الثاني: احكام نقل الرقم الوظيفي وضمانات تطبيقه.

المبحث الأول

احكام منح وانهاء الرقم الوظيفي

في هذا المبحث سوف نبين منح وانهاء الرقم الوظيفي من الجهة المختصة داخل الدولة ، أو قيام إحدى المرافق العامة بكل ما تقتضيه من إجراءات تنظيم منح وانهاء الرقم ، وفي إطار منح الرقم الوظيفي نبين السلطة المختصة بمنح الرقم للموظفين وماهي إجراءات منحه ؟ وايضاً بيان الجهة المختصة في انهاء الرقم الوظيفي ؟، وإجراءات إنهاء الرقم ؟، وعلى هدى ما تقدم يقسم هذا المبحث على مطلبين:

المطلب الأول : احكام منح الرقم الوظيفي .

المطلب الثاني : احكام انهاء الرقم الوظيفي .

المطلب الأول

احكام منح الرقم الوظيفي

سبق أن توصلنا إلى نتيجة هي أن الرقم الوظيفي يصدر من سلطة مختصة إدارية في الدولة، وأن منح هذا الرقم للموظف يجب أن يتم وفق إجراءات معينه تشترطها الإدارة، وعلى هذا الأساس لا بد من بيان السلطة المختصة بمنح الرقم الوظيفي أولاً، وبيان إجراءات منح الرقم الوظيفي ثانياً، وبذلك نخصص لكل منهما فرعاً مستقلاً وفق لما يأتي:

الفرع الأول : السلطة المختصة بمنح الرقم الوظيفي .

الفرع الثاني : إجراءات منح الرقم الوظيفي .

الفرع الأول

السلطة المختصة بمنح الرقم الوظيفي

إنَّ السلطة المختصة في إنشاء ومنح الرقم الوظيفي في العراق ، هي وزارة التخطيط بالتنسيق مع وزارة المالية والبنك المركزي العراقي والأمانة العامة لمجلس الوزراء استناداً الى قرار مجلس الوزراء رقم (٢٨١) لسنة ٢٠١٧ اذ نصت الفقرة الأولى منه على: "قيام وزارة التخطيط بالتنسيق مع وزارة المالية والبنك المركزي العراقي والأمانة العامة لمجلس الوزراء باستكمال إصدار رقم وظيفي موحد للعاملين في الدوائر الحكومية كافة يُعتمد أساساً في قواعد بيانات الجهات الحكومية..." ، ومن الجدير بالذكر أنَّ المقصود بالتنسيق^(١) هو تقاطع البيانات الوظيفية وخصوصاً المتعلقة بالرواتب بين وزارة التخطيط و وزارة المالية والبنك المركزي والامانة العامة لمجلس الوزراء ، وقيام وزارة المالية باستقطاع نسبة ١% لدعم المشروع وفق الفقرة الثانية من القرار اعلاه^(٢) .

وكذلك المادة (٤٨) من قانون الموازنة الاتحادية لجمهورية العراق لسنة ٢٠١٩ اشارت إلى أنَّ الجهة المختصة بمنح الرقم هي وزارة التخطيط بقولها: "على وزارة التخطيط تخصيص رقم مالي لكل من يتقاضى راتباً او منحة او مكافأة من الخزينة العامة للدولة"^(٣)، وهناك العديد من المخاطبات بين الوزارة ودوائر الدولة التي توضح ان المقصود ب (الرقم المالي) هو ذاته الرقم الوظيفي^(٤) .

وكذلك المادة (١٢/ثانياً/ج) من قانون الموازنة الاتحادية لجمهورية العراق لسنة ٢٠٢١ اشارت الى وزارة التخطيط هي الجهة المختصة بكل ما يتعلق بمنح الرقم الوظيفي لموظفين الدولة وذلك بنصها:

(١) التنسيق "هو التوفيق بين جهود الجماعة داخل الوحدة أو الوحدات الادارية ، وذلك بغرض تحقيق هدف مشترك " ، ويهدف التنسيق بصورة عامة الى توحيد الجهود المبذولة من مختلف الوحدات التنظيم الاداري لغرض تحقيق اهداف هذا التنظيم بكفاءة عالية وبأقل وقت ممكن واقل نفقات ممكنة ، ينظر في ذلك: د. انور احمد رسلان ، أصول الادارة العامة ، ط١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٥ ، ص ٣١٤ .

(٢) قرار مجلس الوزراء العراقي ، المرقم (٢٨١) ، والمأخوذ في جلسته الاعتيادية الثالثة والثلاثين ، المنعقدة بتاريخ ٢٠١٧/٨/٢٢ .

(٣) المادة (٤٨) ، من قانون الموازنة الاتحادية لجمهورية العراق ، رقم (١) لسنة ٢٠١٩ .

(٤) المالية تطالب الوزارات بتخصيص (الرقم المالي) للموظفين لتوطين رواتبهم ، مقال منشور على الرابط التالي:

، اخر زيارة في ٢٠١٢/٤/٥ ، <https://www.mawazin.net/Details.aspx?Jimare=76431>

"وزارات الاتصالات والمالية والتخطيط ومجلس الخدمة الاتحادي وضع المعايير اللازمة وتنفيذها لاعتماد الهوية البايومترية اساسا في منح المعرفات الحكومية من رقم وظيفي ورقم تقاعدي وضمان اجتماعي..." (١)

وهنا يقتضي التساؤل هل تصح قوانين الموازنة أن تكون سنداً للأنشاء او الالغاء، كونها قوانين شكلية؟ الجواب هناك ثلاثة اراء بهذا الشأن ، الأول يعدّ الموازنة العامة قانوناً من الناحيتين الشكلية والموضوعية ، فمن الناحية الشكلية تمر بالمراحل التي يمر بها أي قانون اخر ، أما من الناحية الموضوعية فإنها تشتمل على أحكام قانونية منظمة لنشاط الدولة أثناء السنة المالية تتعلق بالإيرادات والنفقات والضرائب ، وتملي على الإدارة والمؤسسات الحكومية أن تنفق وفق ما مآذون لها به على وجه الخصوص ، وبذلك يرى أصحاب هذا الاتجاه انه يكفي لعدّها قانوناً بمعنى الكلمة (٢) .

اما الرأي الثاني يعتبر الموازنة عملاً إدارياً لكنه يعرض على البرلمان لأهميته الخاصة، وحثهم في ذلك أنّ الموازنة ليست سوى تقديرات محتمله للنفقات والإيرادات التي تحتاجها المرافق العامة وفقاً للقوانين النافذة ، أما الرأي الثالث يعتبر الموازنة العامة قانوناً من الناحية الشكلية وعمل إداري من الناحية الموضوعية (٣) ، والباحث يؤيد الرأي الثالث القاضي بأنه الموازنة قانوناً من الناحية الشكلية وعمل إداري من الناحية الموضوعية ، وبالرغم من ذلك لا نجدها تصح لأنشاء سلطة مختصة بالرقم الوظيفي كونها ذي صفة مؤقتة لا تتجاوز مدتها السنة مما يؤدي تبعثر وتشتيت التشريعات في الموازونات المتعددة والمختلفة ، فضلاً عن السرعة التي تسود العمل النيابي وبالتالي التعجل بقرارها ، لذا يدعو الباحث إلى أن يتم تحديد السلطة المختصة بقانون خاص ينظم مشروع الرقم الوظيفي .

وزارة التخطيط هي: "وزارة التخطيط العراقية هي احدى تشكيلات مجلس الوزراء العراقي" (٤)، والتي تعمل حالياً بموجب قانون خاصة بها (قانون وزارة التخطيط رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٩) والتي تتألف من

(١) المادة (١٢/ثانياً/ج) ، من قانون الموازنة الاتحادية لجمهورية العراق رقم (٢٣) لسنة ٢٠٢١ .

(٢) د. طاهر الجنابي ، علم المالية العامة والتشريع المالي ، العاتك لصناعة الكتب ، القاهرة ، ٢٠١١ ، ص ١٠٥ .

(٣) د. طاهر الجنابي ، المصدر نفسة ، ص ١٠٦ .

(٤) تشكيلات وزارة التخطيط العراقية ، مقال منشور على موقع وزارة التخطيط ، على الرابط الالكتروني :

<https://www.mop.gov.iq/> ، اخر زيارة في ٧/٤/٢٠٢١ .

عدة تشكيلات، وبموجب صلاحياتها الداخلية وفق القانون المذكور اناطت مهمة منح الرقم الوظيفي الى (الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات) ^(١) .

والجهاز المركزي للإحصاء هو : " احد التشكيلات المرتبطة بوزارة التخطيط والمرجع المختص في كل ما يتعلق بالإحصاءات المختلفة في العراق حسب قانون الإحصاء رقم ٢١ لسنة ١٩٧٢ المعدل والمتضمن الجانب الإلزامي لجمع البيانات الإحصائية مع ضمان سرية المعلومات وتحديد حقوق وواجبات المستجيبين والمستفيدين" ، وتمت تسمية الجهاز ب(الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات) بعد أن استحدثت فيه مديرية عامة باسم (دائرة تكنولوجيا المعلومات) وهي احد الدوائر الساندة للجهاز والتي انيطت بها مهمة منح الرقم الوظيفي ، وقد يثار التساؤل لماذا لم يتم اناطة مهمة الرقم الى مجلس الخدمة العامة الاتحادي؟ الجواب أن دائرة تكنولوجيا المعلومات هي الأكثر كفاءة وعلمية بهذا الجانب على مستوى المؤسسات والوزارات في الحكومة العراقية ^(٢) .

واستخلاصًا لما تقدم فإنّ السلطة المختصة بإنشاء ومنح الرقم الوظيفي في العراق هي دائرة تكنولوجيا المعلومات لدى الجهاز المركزي للإحصاء في وزارة التخطيط وهي جهة إدارية.

اما بالنسبة للمملكة الأردنية فإنّ السلطة المختصة في انشاء او اعداد الرقم الرمزى للوظائف هو ديوان الخدمة المدنية بالتعاون مع دائرة الموازنة، إذ تم اعداد اول دليل ترميز لوظائف (ترقيم الوظائف) الخدمة المدنية بموجب المادة (٣٥) من تعليمات وصف وتصنيف الوظائف ٢٠٠٧ ، والذي يعتمد من قبل الدائرة عند منح رقم رمزي للوظيفة ^(٣)، واستمر العمل بهذا الدليل حتى صدور نظام الخدمة المدنية رقم (٨٢) لعام ٢٠١٣ وتعديلاته، والذي تضمن إعادة تصنيف وظائف الخدمة المدنية وترميزها وإدخال مفاهيم جديدة في تعليمات وصف وتصنيف الوظائف لعام ٢٠١٤ ^(٤)، واستمر العمل بهذه التعليمات ودليل ترميز الوظائف حتى إلغائها بموجب المادة (٣٥) من تعليمات وصف وتصنيف الوظائف في الخدمة المدنية لعام

(١) المادة (١) والمادة (٦/ثانيًا) ، من قانون وزارة الخيط العراقية رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٩ .

(٢) المادة (٦) و(٨) ، من قانون وزارة الخيط العراقية رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٩ .

(٣) دليل ترميز الوظائف ، متوفر على موقع ديوان الخدمة المدنية الاردني

<http://csb.gov.jo/web/index.php?lang=ar> ، تاريخ اخر زيارة في ٢٠٢١/٤/١٠ .

(٤) المادة (٣٥) ، تعليمات وصف وتصنيف الوظائف في الخدمة المدنية الاردنية ، لعام ٢٠١٤ . متوفرة على موقع ديوان

الخدمة المدنية الاردني : <http://csb.gov.jo/web/index.php?lang=ar> تاريخ اخر زيارة في ٢٠٢١/٤/١١ .

٢٠٢١ الصادرة استناداً الى المادة (١٣/ب) من نظام الخدمة المدنية رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ نتيجةً لتطوير واتساع مظلة الخدمة المدنية التي تتطلب عملية ترميز للوظائف^(١).

اما في الوقت الحاضر يقوم ديوان الخدمة المدنية ودائرة الموازنة العامة بأعداد دليل ترميز الوظائف (ترقيم الوظائف) بموجب المادة (٣٤) من تعليمات وصف وتصنيف الوظائف في الخدمة المدنية لعام ٢٠٢١ والتي نصت على: "تقوم الدائرة المعنية وبالتنسيق مع دائرة الموازنة العامة باتخاذ الإجراءات الكفيلة لإعادة تصنيف وترميز وظائفها بما يتفق والتقسيم العام للوظائف ومجموعاتها النوعية ورموزها المعتمدة بموجب هذه التعليمات لغايات إعداد جداول تشكيلات ووظائفها وبطاقات الوصف الوظيفي التفصيلي ، وعلى النحو المبين في (دليل ترميز الوظائف في الخدمة المدنية) الذي يعده الديوان بالتعاون مع دائرة الموازنة العامة لهذه الغاية" ، اما بالنسبة للجهة المختصة بمنح الرقم الرمزي للوظيفة في المملكة الاردنية هو المرفق (الدائرة) المعنية بمنح موظفيها رمز وظيفي وبالتنظيم مع دائرة الموازنة العامة وفق ما هو موضح في دليل ترميز الوظائف في الخدمة المدنية المعد من قبل الديوان بالتنسيق مع دائرة الموازنة استناداً للمادة أعلاه^(٢).

وديوان الخدمة المدنية الأردني هو: " احد أهم المؤسسات الوطنية في المملكة الاردنية والمعني بتنظيم شؤون الوظيفة العامة وتطويرها بأبعادها البشرية والإجرائية والقانونية وإدارة الموارد البشرية في الخدمة المدنية، من خلال تعزيز المؤسسة والتعاون مع الشركاء والدوائر المعنية واستخدام نظم المعلومات، وبناء القدرات وإدارة المعرفة وتراكمها في الخدمة المدنية، وتعزيز منهجية المبادرة والتميز والإبداع، والإشراف على حسن تطبيق التشريعات الناظمة لشؤون الوظيفة العامة"^(٣).

واستناداً إلى ما سبق نجد أن السلطة المختصة بإنشاء ومنح الرقم الوظيفي في العراق هي ذات الجهة والمتمثلة ب(الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات) في وزارة التخطيط ، اما في المملكة الأردنية فإنه السلطة المختصة بأعداد او انشاء دليل ترميز للوظائف (ترقيم الوظائف) هو ديوان الخدمة المدنية بالتنسيق مع دائرة الموازنة العامة ، التي تختلف عن جهة منح هذا الرقم الرمزي للوظيفة اذ يقوم

(١) المادة (١٣/ب) من نظام الخدمة المدنية للمملكة الاردنية رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠

(٢) المادة (٣٤) ، تعليمات وصف وتصنيف الوظائف في الخدمة المدنية الأردني ، لعام ٢٠٢١ ، متوفرة على موقع ديوان الخدمة المدنية الاردني: <http://csb.gov.jo/web/index.php?lang=ar> ، اخر زيارة في ٢٠٢١/٤/١٥ .

(٣) ديوان الخدمة المدنية الاردني ، مقال منشور على الرابط التالي : <https://ar.wikipedia.org/wiki> ، اخر زيارة في

بمنحه المرفق المعني (الدائرة) بالتعاون مع دائرة الموازنة وفق ما هو مبين في دليل ترميز الوظائف في الخدمة الوظيفية الذي يعده ديوان الخدمة المدنية .

ونؤيد بان يكون منح الرقم الوظيفي تختص به جهة واحده كما هو معمول به حالياً في العراق كونها تحقيق الفاعلية الإدارية وعدم الازدواجية في منح الرقم الوظيفي، وتضمن أخطاء اقل .

كما نرى ضرورة انشاء جهاز يكون مختصاً بشؤون الرقم الوظيفي للموظفين عبر مواد تدرج في قانون الخدمة، أو تحويل هذا الأمر إلى مجلس الخدمة الاتحادي.

الفرع الثاني

إجراءات منح الرقم الوظيفي

في العراق هناك جملة من الاجراءات، والارشادات التي نظمتها تعليمات منح الرقم الوظيفي الواجبة الالتزام بها واستكمالها من قبل التشكيلات الحكومية جميعاً للحصول على الرقم، وهذه الإجراءات، كالآتي:

أولاً: تسمية مخولين من كل وزارة وجهة غير مرتبطة بوزارة ومكونه من: (الأفراد ، والرواتب ، وتكنولوجيا المعلومات) لمتابعة تنفيذ مهام تشكيلاتهم مع الجهاز المركزي للإحصاء ^(١).

ثانياً: تقوم الجهة المراد منحها أرقام وظيفية بإنشاء ملف أكسل متابعة للموظفين من الافراد حصراً، وتشمل الموظفين (الدائمين والمؤقتين والمنسبين الى الجهات الاخرى) وحسب التشكيلات ووحدات الانفاق ، مع كتاب رسمي بعدد الارقام المطلوبة ويرسل الى وزارة التخطيط / الجهاز المركزي للإحصاء / قواعد البيانات ^(٢).

اما فيما يخص ما تتضمنه هذه الاستمارة (ملف أكسل) من بيانات على شكل حقول والتي أعدت من قبل الجهاز المركزي للإحصاء فهي: اسم الوزارة او الجهة الغير مرتبطة بوزارة ، يلها اسم التشكيل ومن ثمة

(١) الفقرة الاولى ، من الملحق رقم (٢) .

(٢) الفقرة الثانية ، من الملحق رقم (٢) .

عدة حقول أسفلها تتضمن : الرقم الوظيفي ، الاسم الاول ، الاسم الثاني ، الاسم الثالث ، الاسم الرابع واللقب ، اسم الام الكامل ، الجنس ، تاريخ التولد ، تاريخ التعيين ، الحالة الوظيفية ، المحافظة (مكان العمل)^(١).

ثالثاً : تمنح الارقام الوظيفية من قبل الجهاز المركزي للإحصاء حسب الاعداد المزود بها في الفقرة الثانية^(٢) ، وقد اعتمد الجهاز المركزي للإحصاء على قدراته الذاتية في بناء خوارزمية خاصة لمنح الرقم الوظيفي لكل موظف حيث يتكون الرقم الوظيفي من تسعة مراتب (٩٩٩٩٩٩٩٩٩٩)^(٣).

رابعاً : يعد ملف اكسل بأسماء الموظفين على الملاك الدائم والمؤقت المشغول حالياً والمنسبين منهم الى الوزارات او الجهات الأخرى من قبل الموارد البشرية والحسابات (الافراد والرواتب)^(٤).

خامساً : يمنح كل موظف في الفقرة الرابعة رقم وظيفي موحد من جدول الأرقام الوظيفية المستلمة من الجهاز المركزي للإحصاء ويتم تنزيل نسخة (data base) للحفاظ لدى الجهاز وترسل نسخة للجهة وتعتمد هذه الأرقام في انظمة التشكيل (الموارد البشرية الافراد والرواتب)^(٥).

سادساً : يملأ كل تشكيل ووحدة انفاق فايل اكسل يحتوي على كل تفاصيل الراتب (payroll ملف الرواتب الخاص بالرقم الوظيفي) المجهز من قبل الجهاز المركزي للإحصاء المتضمن الحقول المالية والإدارية والرقم الوظيفي للموظف شهرياً^(٦) ، اما بالنسبة لما تحتويه هذه الاستمارة اكسل من بيانات مالية وإدارية فهي : في اعلى الاستمارة عدة حقول : (الرقم الوظيفي ، الاسم ، الاب ، الجد ، اللقب ، نوع الخدمة ، حالة الخدمة ، الدرجة الوظيفية ، العنوان الوظيفي ، الشهادة ، الراتب ، الضريبة ، مجموع الاستقطاعات ، المنصب) ، وتتوسط الاستمارة ذاتها ايضاً عدة حقول : (مخصصات زوجية ، مخصصات أطفال ، مخصصات شهادة ، مخصصات منصب ، الخطورة ، استثنائية ، رقابية ، الخدمة الجامعية ، مقطوعة ، الموقع الجغرافي ، طبابة

(١) توجيه مكتب رئيس الوزراء العراقي ، ذي العدد م.ر.و. /٧د/ ٦٣/ ٦٩٧٣ ، في تاريخ ١٥/١٠/٢٠٢٠ .

(٢) الفقرة الثالثة ، من الملحق رقم (٢) .

(٣) الجهاز المركزي للإحصاء ، تقرير نصف السنوي الخاص بالرقم الوظيفي ، مصدر سابق ، ص ١ .

(٤) الفقرة الرابعة ، من الملحق رقم (٢) .

(٥) الفقرة الخامسة ، من الملحق رقم (٢) .

(٦) الفقرة السادسة ، من الملحق رقم (٢) .

، حرفة ، مهنة ، رئاسية) ، وفي اسفل الاستمارة ذاتها عدد من الحقول : (خدمة هندسية ، خدمة خارجية ، أخرى ، مجموع المخصصات ، الراتب الصافي ، طريقة الدفع ، IBAN) (١) .

سابقاً : ترفع بيانات فايل اكسل في الفقرة الرابعة شهريا قبل موعد الراتب الشهري حسب جدول يتم تزويد الجهات الحكومية به لاحقا (٢) ، وترفع هذه ملفات اكسل الى منصة الكترونية لاستقبال البيانات حيث تم تصميم وتنفيذ المنصة من قبل شركة برمجة غير عراقية كانت تُسمى :

(CPMIS – Central Payroll Management Information System) بموجب توصية لجنة عليا تشكلت بأمر ديواني رقم ٧٤ لسنة ٢٠١٧ لغرض وضع اليات التنفيذ ، وقد تم تنصيب وتفعيل هذا النظام في بيئة خوادم الجهاز المركزي للإحصاء لي تتمكن الجهات الحكومية من تحميل بيانات رواتب ومخصصات موظفيها الكترونيا عبر استضافتها في بيئة خوادم الجهاز المركزي للإحصاء/ دائرة تكنولوجيا المعلومات ليتم بعد ذلك استثمار هذه البيانات في تحديد مواطن التلاعب المالي والإداري وإصدار التقارير (٣) .

ثامناً : مراجعة مخولين الجهات الحكومية الى الجهاز المركزي للإحصاء لغرض تزويدهم باسم المستخدم وكلمة السر والموقع الخاص برفع البيانات (٤) .

تاسعاً : تكون كل وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة مسؤولة عن صحة ودقة بياناتها التي تزود بها الجهاز المركزي للإحصاء (٥) .

وتستحصل وزارة التخطيط نسبة (١%) من الراتب الاسمي للموظف لقاء حصوله على رقم وظيفي موحد ، وتستوفي النسبة المذكورة دورياً عند كل ترفيع الى درجة اعلى ، وتستحصل هذه النسبة الكترونيا

(١) (payroll) نموذج الرواتب الخاص بالرقم الوظيفي ، حسب توجيه مكتب رئيس الوزراء العراقي ، ذي العدد م.ر.و /٧د

٦٣/ ٦٩٧٣ ، في تاريخ ٢٠٢٠/١٠/١٥ .

(٢) الفقرة السابعة ، من الملحق رقم (٢) .

(٣) الجهاز المركزي للإحصاء ، تقرير نصف السنوي الخاص بالرقم الوظيفي ، مصدر سابق ، ص ١ .

(٤) الفقرة الثامنة ، من الملحق رقم (٢) .

(٥) الفقرة التاسعة ، من الملحق رقم (٢) .

بضوابط تصدرها وزارة المالية والبنك المركزي العراقي، ومن ثمة تودع في حساب وزارة التخطيط^(١)، وقد أصدرت وزارة المالية ضوابطها بهذا الشأن وتم تعميمها على الجهات الحكومية^(٢).

ومما تقدم يلاحظ أن إجراءات منح الرقم الوظيفي الحالية تخلو من البيانات البايومترية على الرغم من أهميتها، وقد صرحت وزارة التخطيط قبل فترة وجيزة في الاعلام بأنه سوف يتم ربط مشروع الرقم الوظيفي بالبطاقة الوطنية وأضافه: ان " ربط المشروع بالبطاقة الموحدة جاء من باب توفير البيانات البايومترية للموظفين وهناك توجه من اللجنة المشكلة بهذا الغرض بإصدار البطاقة الموحدة للموظفين غير الحاصلين على البطاقة وهناك توجيه بان تتولى وزارة الداخلية اصدار البطاقات الموحدة لكل موظفي الدولة للموظفين لكي تكتمل المنصة الإلكترونية الخاصة بالموظفين " ^(٣).

ويرى الباحث أن بإمكان وزارة التخطيط ربط مشروع الرقم الوظيفي ببطاقة الناخب الصادرة من المفوضية العليا المستقلة للانتخابات^(٤)، واعتماد البيانات البايومترية بالبطاقة إذا ستوفر وزارة التخطيط الوقت والجهد بالحصول على هذه البيانات لكون معظم موظفين الدولة لديهم بطاقات انتخابية وأيضاً سهولة وسرعة إصدارها لغير الحاصلين على البطاقة، ومن ثم سرعة الحصول على البيانات البايومترية المهمة جداً في القضاء على الازدواج الوظيفي والفضائيين والجمع بين راتبين التي سنتناولها بصورة تفصيلية بجزء لاحق من هذه الدراسة.

(١) الفقرة الثالثة، من قرار مجلس الوزراء العراقي، المرقم (٢٨١)، المأخوذ بجلسته المنعقدة بتاريخ ٢٢/٨/٢٠١٧.

(٢) وزارة المالية العراقية، تنظيم عملية توظيف رواتب العاملين في المؤسسات الحكومية، القرار المرقم بالعدد (٦٨٣) والمؤرخ في ١٤ / ١ / ٢٠١٨.

(٣) التخطيط توضح بشأن ربط الرقم الوظيفي بالبطاقة الموحدة، مقال منشور على موقع السومرية الاخباري على الرابط الإلكتروني التالي: <https://www.alsumaria.tv/news> اخر زيارة بتاريخ ٢٥/٤/٢٠٢١.

(٤) المفوضية العليا المستقلة للانتخابات هي هيئة حكومية مهنية، مستقلة ومحايدة تخضع لرقابة مجلس النواب، لها المسؤولية الحصرية في تنظيم وتنفيذ والإشراف على كافة أنواع الانتخابات والاستفتاءات، والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات هي مؤسسة دستورية وفقاً للمادة (١٠٢)، وتشكلت بموجب قانون المفوضية رقم (١١) لسنة ٢٠٠٧ الملغى بموجب المادة (٢٥) من قانون المفوضية النافذ رقم (٣١) لسنة ٢٠١٩، لتحل محل (المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق / الهيئة الانتخابية الانتقالية) التي كانت مسؤولة عن إجراء الانتخابات وعملية الاستفتاء على الدستور في عام ٢٠٠٥. أنظر في ذلك المادة (١٠٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

اما بالنسبة للمملكة الأردنية فإنّ المادة (٣٤) من تعليمات وصف وتصنيف الوظائف في الخدمة المدنية لعام ٢٠٢١ بينت اجراءات منح الرقم الرمزي للوظيفة بقولها : "تقوم الدائرة المعنية وبالتنسيق مع دائرة الموازنة العامة باتخاذ الإجراءات الكفيلة لإعادة تصنيف وترميز وظائفها بما يتفق والتقسيم العام للوظائف ومجموعاتها النوعية ورموزها المعتمدة بموجب هذه التعليمات لغايات إعداد جداول تشكيلات ووظائفها وبطاقات الوصف الوظيفي التفصيلي ، وعلى النحو المبين في (دليل ترميز الوظائف في الخدمة المدنية) الذي يعده الديوان بالتعاون مع دائرة الموازنة العامة لهذه الغاية" ، اذن وفق المادة المذكورة تختص إحدى المرافق العامة بالقيام بكل ما يقتضي من إجراءات منح موظفيه رمزاً وظيفياً وفق ما هو مبين في دليل ترميز الوظائف في الخدمة المدنية المعد من قبل الديوان بالتنسيق مع دائرة الموازنة (١) ، حيث يتم اعداد ملف اكسل يتضمن مكونات الرمز الوظيفي التي هي : (نوع الوظيفة ، الفئة ، المجموعة النوعية ، المستوى ، المسمى القياسي ، المسمى الوظيفي ، الرقم الرمزي الوظيفي) وبعد ملء هذه البيانات ووضع رمز كل مكون منها وفق دليل ترميز الوظائف من قبل الدائرة المعنية ويتم إرسالها الى دائرة الموازنة (٢) .

نرفق للقارئ الكريم مثلاً توضيحياً عن الرقم الرمزي للوظيفة متمثلاً بالاتي :

(١) المادة (٣٤) ، تعليمات وصف وتصنيف الوظائف في الخدمة المدنية الأردني ، لعام ٢٠٢١ ، متوفرة على موقع ديوان الخدمة المدنية الاردني: <http://csb.gov.jo/web/index.php?lang=ar> ، اخر زيارة في ٢٨/٤/٢٠٢١ .

(٢) دليل ترميز الوظائف ، متوفر على موقع ديوان الخدمة المدنية الاردني <http://csb.gov.jo/web/index.php?lang=ar> ، اخر زيارة في ٣٠/٤/٢٠٢١ .

مثال / وظيفة خطاط في مجموعة أعمال الخدمات الإدارية المساعدة

الرمز	مكونات الرمز الوظيفي
١٠٢	نوع الوظيفة: دائمة غير مصنفة
٣	الفئة: الثالثة
١٠	المجموعة النوعية: أعمال الخدمات الإدارية المساعدة
٠	المستوى: لا يوجد
٠٠٤	المسمى القياسي: خطاط
٠٠	المسمى الوظيفي: خطاط
١٠٢ ٣ ١٠ ٠ ٠٠٤ ٠٠	الرقم الرمزي للوظيفة:

المطلب الثاني

احكام انتهاء الرقم الوظيفي

سنقصر البحث في هذا الجانب من الدراسة على انتهاء الرقم الوظيفي في حالة الغاء القرار المنظم له، وقد عرفه احد الفقهاء بأنه: "نهاية القرارات الإدارية تعني زوالها من عالم القانون، ووضع حد لأثارها"^(١)، والقرارات الإدارية قد تنتهي بصورة طبيعية عندما ينتهي الأجل المحدد لنفاذه أو انتهائه عبر طريق استنفاد فحواه، إلى غير ذلك من أسباب لا دخل لاية سلطة فيها، وقد تنتهي القرارات الإدارية بصورة غير طبيعية كما لو تدخل القضاء لإلغاء القرار او بتدخل الإدارة بإلغاء القرار او سحبه^(٢) .

(١) د. سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة ، مصدر سابق ، ص ٤٦٧ .

(٢) د. مازن راضي ليلو ، القانون الاداري ، مصدر سابق ، ص ١١٠ .

اما بالنسبة للموظف، فإن الرقم الوظيفي ينتهي بانقضاء الرابطة الوظيفية التي تمثل الغاء المركز القانوني القائم للموظف سواء كانت فردية ام تنظيمية، وبناءً على ذلك يتوجب بنا بيان الجهة المختصة بالانهاء وايضاً حالات وإجراءات انهاء الرقم الوظيفي، عليه سنقسم هذا المطلب الى فرعين نبيين في الاول منه الجهة المختصة بالانهاء، وفي الفرع الثاني نتناول حالات واجراءات الانهاء.

الفرع الاول

السلطة المختصة بالانهاء

لابد من الاشارة بدايةً إلى أن القانون، والتعليمات قد أغفلا عن تحديد الجهة المختصة بأنهاء الرقم الوظيفي، فإن الجهة المصدرة للقرار هي المختصة في انهاءه طبقاً لمبدأ توازي الاختصاص عند غياب أي استثناء مغل بسند قانوني^(١).

وفي العراق السلطة المختصة في انهاء الرقم الوظيفي وفقاً لما هو مسلم به في القانون الإداري هي الجهة التي أصدرت القرار، المتمثلة بمجلس الوزراء العراقي الذي اصدر قراره المنظم لمشروع الرقم الوظيفي ذي الرقم (٢٨١) لسنة ٢٠١٧، ومن الجدير بالذكر أن مجلس الوزراء يمارس صلاحياته في اصدار الانظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين استناداً الى المادة (٨٠/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق^(٢).

وأنيطت مهمة منح وانهاء الرقم الوظيفي بالنسبة للموظف الى وزارة التخطيط بالتنسيق مع وزارة المالية والبنك المركزي العراقي وفق القرار المنظم لمشروع الرقم الوظيفي الصادر من مجلس الوزراء رقم (٢٨١) لسنة ٢٠١٧ اذ اشارت الفقرة الأولى منه على: "قيام وزارة التخطيط بالتنسيق مع وزارة المالية والبنك المركزي العراقي والأمانة العامة لمجلس الوزراء باستكمال إصدار رقم وظيفي موحد للعاملين في الدوائر الحكومية كافة يُعتمد أساساً في قواعد بيانات الجهات الحكومية..."^(٣).

(١) ينظر ملحق رقم (٢) .

(٢) المادة (٨٠/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

(٣) قرار مجلس الوزراء العراقي ، المرقم (٢٨١) ، في ٢٢/٨/٢٠١٧ .

واستناداً لما تقدم فانه الجهتين لها دور في إنهاء الرقم الوظيفي في العراق: الأولى تتمثل بمجلس الوزراء التي تختص في إنهاء القرار التنظيمي المنظم لمشروع الرقم الوظيفي وكذلك القرارات الفرعية التي صدرت بناءً على هذا القرار، والثانية يختص الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات في وزارة التخطيط بإنهاء الرقم الوظيفي بالنسبة للموظف الذي تنتهي علاقته بالرابطه الوظيفية .

اما بالنسبة للمملكة الأردنية فإن الجهة المختصة بإنهاء الرقم الرمزي للوظيفية هو ذاته المرفق الذي منح الرقم لموظفيه استناداً إلى مبدأ توازي الاختصاص ، اذ نصت المادة (٣٤) من تعليمات وصف وتصنيف الوظائف في الخدمة المدنية لعام ٢٠٢١ بينت السلطة المختصة والاجراءات لمنح الرقم الرمزي للوظيفة بقولها : "تقوم الدائرة المعنية وبالتنسيق مع دائرة الموازنة العامة باتخاذ الإجراءات الكفيلة لإعادة تصنيف وترميز وظائفها بما يتفق والتقسيم العام للوظائف ومجموعاتها النوعية ورموزها المعتمدة بموجب هذه التعليمات لغايات إعداد جداول تشكيلات ووظائفها وبطاقات الوصف الوظيفي التفصيلي ، وعلى النحو المبين في (دليل ترميز الوظائف في الخدمة المدنية) الذي يعده الديوان بالتعاون مع دائرة الموازنة العامة لهذه الغاية" (١) .

الفرع الثاني

حالات واجراءات الانهاء

أولاً / حالات انهاء الرقم الوظيفي: ينتهي الرقم الوظيفي بنهاية الرابطة الوظيفية للموظف، وتنتهي هذه العلاقة بين الموظف والمرفق العام الذي يعمل به بعدة حالات وفقاً للقوانين التي تنظم شؤونه التي منها تكون بنص القانون ومنها تكون بإرادة الادارة، كما يمكن ان تنتهي بناءً على طلبه، وهذا ما سنوضحه وكالاتي:

١- **بلوغ السن القانوني للتقاعد :** وهي "انهاء خدمة الموظف واخراجه نهائياً من الملاك على أن يخصص له معاشاً تقاعدياً ، ويطبق هذا التدبير على الموظفين الذين بلغوا سنّاً معينة وقضوا في الخدمة المدة

(١) المادة (٣٤) ، تعليمات وصف وتصنيف الوظائف في الخدمة المدنية الأردني ، لعام ٢٠٢١ ، متوفرة على موقع ديوان الخدمة المدنية الاردني: <http://csb.gov.jo/web/index.php?lang=ar> ، اخر زيارة في ٢٠٢١/٥/٢ .

القانونية وفقاً لأحكام القانون" (١) ، والتشريع العراقي نص على الإحالة الوجوبية في قانون التقاعد الموحد في حالتين : الأولى عند إكماله (٦٠) ستين سنة من العمر وهو السن القانوني للإحالة الى التقاعد بغض النظر عن مدة خدمته ما لم ينص القانون على خلاف ذلك ، والثانية إذ قررت اللجنة الطبية الرسمية عدم صلاحيته للخدمة (٢) ، أما التشريع الأردني فقد نصت المادة (١٢/أ) على : " حين إكمال الموظف الستين من عمره أو حين إكماله أربعين سنة خدمة مقبولة للتقاعد يجب إحالته على التقاعد " (٣) .

٢- **الإقصاء من الوظيفة** : للتعين في الوظيفة العامة شروط معينة لا بد من توفرها في المتقدم للتعين التي نص عليها قانون الخدمة المدنية ، فإذا ثبت عدم توفر أحد شروط التعين في الموظف بعده توظيفه فتكون سبباً لانتهاء الرابطة الوظيفية عبر الإقصاء ، والمشرع العراقي اخذ بحالة الإقصاء من الوظيفة في المادة (٦٢) من قانون الخدمة المدنية العراقي التي نصت على : " إذا ثبت بأن شروط التوظيف المنصوص عليها في المادتين (٧ و ٨) من هذا القانون لم تكن متوفرة كلها أو قسم منها في الموظف عند تعيينه لأول مرة يجب إقصاؤه بأمر من سلطة التعيين أما إذا زال المانع القانوني للتوظيف ولا يوجد سبب آخر لإقصائه يجوز بقاءه في الخدمة على أن لا تحتسب المدة غير المستكملة للشروط خدمة لغرض هذا القانون " (٤) .

٣- **الوفاة** : هي احد الاسباب التي تنتهي بها الرابطة الوظيفية وتحتسب خدمة الموظف المتوفى بنص القانون بغض النظر عن مدة خدمته وتمنح حقوقه التقاعدية والمالية الى ورثته (٥) .

٤- **الاستغناء عن الموظف اثناء فترة التجربة** : ان اغلب قوانين الوظيفة العامة ، تتضمن فترة تجريبه للموظف عند التعيين لتقييم كفاءته للوظيفة من قبل الادارة اثناء المدة المحددة بالقانون ، اذا تأكدت من كفاءته للوظيفة المعين بها تقوم بإصدار امر بتثبيته ، اما في حالة ثبت للإدارة أنه لا يصلح للعمل المعين فيه فإن الادارة تستغني عن الموظف ، ونجد ان المشرع العراقي اخذ بحالة الاستغناء بفترة التجربة في المادة (١٤) من قانون الخدمة المدنية والتي ورد بها : " يكون الموظف عند أول تعيينه تحت التجربة لمدة

(١) د. فوزت فرحات ، القانون الإداري العام ، ط ١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٢ ، ص ٣٦٩ .

(٢) المادة (١) ، من قانون رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٩ (التعديل الاول لقانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤) .

(٣) المادة (١٢) من قانون التقاعد المدني الاردني ، رقم (٣٤) لسنة ١٩٥٩ المعدل .

(٤) المادة (٦٢) من قانون الخدمة المدنية لجمهورية العراق ، رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل .

(٥) د. ميسون طه حسين و د. غني زغير الخاقاني ، مصدر سابق ، ص ١٨٦ .

سنة واحدة في خدمة فعلية ويجب اصدار أمر بتثبيته في درجته بعد انتهائها اذا تأكدت كفاءته وإلا فتمدد مدة تجربته ستة أشهر أخرى ، ويستغنى عن الموظف اذا تأكد لدائره أنه لا يصلح للعمل المعين فيه خلال مدة التجربة المنصوص عليها ... " (١) .

٥- العزل والفصل : تنقضي الرابطة الوظيفية بين الموظف والادارة عند تنحية عن الوظيفة نهائياً بموجب قرار مسبب من سلطة مختصة اذا صدر عن الموظف فعل مخل بواجباته يستحق ايقاع عقوبة العزل من الخدمة عليه (٢) ، وتناول المشرع العراقي العزل من الوظيفة في المادة (٨ / ثامناً) من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي التي ورد بها: "العزل - ويكون بتنحية الموظف عن الوظيفة نهائياً ولا تجوز اعادة توظيفه في دوائر الدولة ، وذلك بقرار مسبب من الوزير في احدى الحالات الآتية : اذا ثبت ارتكابه فعلاً خطيراً يجعل بقاءه في خدمة الدولة مضراً بالمصلحة العامة ، واذا حكم عليه عن جناية ناشئة عن وظيفته او ارتكابه بصفته الرسمية ، واذا عوقب بالفصل ثم اعيد توظيفه فارتكب فعلاً يستوجب الفصل مرة اخرى" ، اما بالنسبة للفصل إذا عوقب الموظف بعقوبة الفصل يتم تنحيته عن الوظيفة بمدة تحدد بقرار الفصل استناداً لأحكام المادة (٨/سابعاً) (٣) .

٦- الاستقالة : " هي رغبة الموظف في ترك عمل وظيفته بإرادته واختياره وبصفة نهائية " (٤) ، فالاستقالة عملية إدارية تبدأ بتقديم الطلب تحريراً وتنتهي الخدمة بالقرار الإداري الصادر بقبول طلب الاستقالة الذي هو سبب هذا القرار ، وهو مظهر من مظاهر إرادة الموظف في اعتزال الخدمة في قبول هذا الطلب وأحداث الأثر القانوني المترتب على الاستقالة ، وقد نظم المشرع العراقي احكام الاستقالة في المادة (٣٥) من قانون الخدمة المدنية (٥) .

٧- الإحالة الجوازية للتقاعد : وتتم بطلب مقدم من قبل الموظف الى الإدارة لإحالته الى التقاعد، وقد نظم المشرع العراقي الاحالة الجوازية في المادة (١٢) من قانون التقاعد الموحد التي تضمنت حالتين : بالنسبة للموظف إذا أكمل (٥٠) سنة من العمر فأكثر بغض النظر عن مدة خدمته ، او كانت لديه خدمة تقاعدية

(١) د. علي محمد بدير و د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ، مبادئ واحكام القانون الاداري ، بدون رقم طبعة ، العاتك لصناعة الكتب ، القاهرة ، ٢٠١١ ، ص ٣٧٩ .

(٢) د. غازي فيصل مهدي ، شرح قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام ، مصدر سابق ، ص ٥٦ .

(٣) المادة (٨/سابعاً/ثامناً) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل .

(٤) د. علي محمد بدير - د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ، مصدر سابق ، ص ٣٧٢ .

(٥) د. ماهر صالح الجبوري ، القانون الاداري ، مطبعة التعليم العالي ، الموصل ، ١٩٨٩ ، ص ١٣٤ .

لا تقل عن (٢٥) سنة بغض النظر عن عمره ، بالنسبة للموظفة المتزوجة او الارملة او المطلقة الحاضنة لأطفالها أن تطلب احالتها الى التقاعد اذا كانت خدمتها التقاعدية لا تقل عن (١٥) سنة ، ولا يقل عدد اطفالها عن (٣) ثلاثة ولا يزيد عمر اي منهم على (١٥) سنة (١) .

عنده انقضاء الرابطة الوظيفية بين الموظف والمرفق العام باي حالة من الحالات المتقدمة ، الى غير ذلك من حالات اخرى ، سواء كانت بقوة القانون او بإرادة الادارة او بناءً على طلب الموظف فإنها تمثل انتهاء للرقم الوظيفي واثاره القانونية بالنسبة للمستقبل ، ومن هذه الآثار هي أن تستوفى نسبة ١% من راتب الموظف دورياً عند كل ترفيع الى درجة اعلى دعماً لمشروع الرقم الوظيفي، والتي سبق ان تعرضنا لها بجزء سابق من هذه الدراسة، اذ تنتهي هذه الآثار القانونية بنهاية المركز القانوني القائم للموظف ، والجدير بالذكر أن ذلك ينطبق على القوانين الخاصة التي تنظم سن معين للإحالة للتقاعد .

ثانياً / إجراءات إنهاء الرقم الوظيفي :

أنّ التعليمات الخاصة بالسلطة المختصة قد اشترطت عدة إجراءات وشكليات لتأشير إنهاء الرقم الوظيفي بالنسبة للموظف، والتي سنوضحها وكالاتي :

في العراق يتم إنهاء الرقم الوظيفي للموظف من قبل السلطة التي منحت الرقم وهي دائرة تكنولوجيا المعلومات في الجهاز المركزي للإحصاء لدى وزارة التخطيط بعد ان يقوم المرفق المعني بتأشير انتهاء الرابطة الوظيفي للموظف في ملف الرواتب الخاص بالرقم الوظيفي الذي يتضمن احد حقوله (الحالة الوظيفية) والتي وضعناها تفصيلياً في جزء سابق من هذه الدراسة ليتسنى إلى الجهة المختصة بتأشير نهاية الرقم الوظيفي بناء على ما ورد إليها من الدائرة التي يعمل بها الموظف مع كتاب رسمي يؤكد نهاية العلاقة الوظيفية للموظف صاحب الرقم المعني ومن ثمة تتقاطع هذه المعلومات مع وزارة المالية فيما يخص إيقاف الراتب الشهري (٢) .

(١) احمد رعد محمد ، انتهاء الرابطة الوظيفية بالتقاعد ، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية ، العدد ٤٥/٢ ، المجلد ١ ، ٢٠٢٠ ، ص ٢٣٥- ٢٣٦ .

(٢) السيد أمجد زامل حسين ، مقابلة علمية ، مسؤول قسم قواعد البيانات في الجهاز المركزي - وزارة التخطيط العراقية ، بتاريخ ٢٠٢١/٨/١٢ ، الساعة التاسعة صباحاً .

اما في المملكة الأردنية فيقوم المرفق الذي منح رقم رمزي للوظيفية بتأشير انتهاء العلاقة القانونية بين للموظف والدولة في سجلات الموارد البشرية، وهي عبارة ملف اكسل يتضمن مكونات الرقم الرمزي للوظيفة والتي سبق ان وضحناها ومن ثمة ارسال هذا الملف الى دائرة الموازنة العامة و ديوان الخدمة المدنية الأردني ليتسنى لها اتخاذ الازم بخصوص تأشير نهاية الخدمة الوظيفية وانهاء اثار رقمها الرمزي بالنسبة للمستقبل^(١).

ومما تقدم نجد أن إجراءات إنهاء الرقم الوظيفي في العراق تمتاز بكونها مبسطة إذ تتم بين دائرة الموظف والجهاز المركزي للإحصاء مقارنة مع الإجراءات في المملكة الأردنية التي تتم بين أكثر من جهة.

(١) المادة (٣٤) ، تعليمات وصف وتصنيف الوظائف في الخدمة المدنية الأردني ، لعام ٢٠٢١ ، متوفرة على موقع ديوان الخدمة المدنية الاردني: <http://csb.gov.jo/web/index.php?lang=ar> ، اخر زيارة في ١٠/٥/٢٠٢١ .

المبحث الثاني

احكام نقل الرقم الوظيفي وضمانات تطبيقه

سوف نبين في هذا المبحث أحكام نقل الرقم الوظيفي من خلال بحث السلطة المختصة بالنقل وبيان الاجراءات المطلوبة للنقل ، وكذلك ندرس نقل الرقم الوظيفي في حالة الإعارة والانتداب لكون الرقم الوظيفي هو رقم شخصي للموظف يناقل مع نقل الموظف من مرفق الى اخر ، وكذلك لا تقتصر الدراسة في هذا المبحث على هذا فحسب ، بل سنحاول ايضاً ان نستعرض أهم الضمانات لتطبيق الرقم الوظيفي وهو مشروع مهم وضخم بدء العمل به منذ ما يقارب خمس سنوات والذي انجزت منه وزارة التخطيط شوطاً كبيراً من المشروع على أمل إكماله في نهاية عام ٢٠٢١ ، الا أنه لم يكتمل لغاية الان لتراخي بعض الجهات الحكومية في تطبيق هذا المشروع الامر الذي يقتضي وجود ضمانات فاعلة ، ولعل من أهم تلك الضمانات هي الرقابة البرلمانية والرقابة الادارية لمعالجة ذلك واتمام المشروع وفق ما هو مرسوم له .

ولأهمية هذا الموضوع نرتأي تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين :

المطلب الأول : احكام نقل الرقم الوظيفي .

المطلب الثاني : ضمانات تطبيق الرقم الوظيفي .

المطلب الأول

احكام نقل الرقم الوظيفي

نقل الرقم الوظيفي مرتبط بالنقل الوظيفي للموظف من المرفق العام الذي يعمل به الى مرفق اخر ، ونقل الموظف العام ورقمه هي من اجل تحقيق مصلحة عامة وحسن سير المرفق العام بانتظام واستمرار ، والنقل من الامتيازات التي تختص بها الإدارة العامة، والتي تتطلب تخصصات وصلاحيات معينة وايضاً إجراءات معينة ، لذا فإن البحث في نقل الرقم الوظيفي يتطلب منا أولاً بيان السلطة المختصة بنقل الرقم الوظيفي وثانياً إجراءات النقل ، عليه سنقسم هذا المطلب الى فرعين نتناول في الأول السلطة المختصة بنقل الرقم الوظيفي ، وفي الفرع الثاني نتناول إجراءات نقل الرقم الوظيفي .

الفرع الأول

السلطة المختصة بالنقل

أن نقل الرقم الوظيفي للموظف مرتبط بنقل الموظف العام من مرفق الى أخرى، وبذلك لا بد من التعريف بالنقل الوظيفي بإيجاز قبل ان نتعرض الى السلطة المختصة في نقل الرقم الوظيفي ، وايضاً الحديث عن تمييز النقل من الانتداب والاعارة لما لهذا التمييز من أهمية في بحث هذا الجزء من الدارسة ، والتي سنوضحها على النحو الاتي:

اولاً / التعريف بالنقل الوظيفي وتمييزه عما يشته به :

١- تعريف النقل الوظيفي: فقد عرف بأنه: "نقل الموظف من وظيفة الى أخرى، سواء أكان هذا النقل في الكادر نفسه ، او كان من كادر اخر، سواء أكان النقل الى وظيفة في نفس الدرجة او الى وظيفة درجتها مختلفة" (١) ، كما وعرفه اخر بأنه: "يقصد بنقل الموظف أن تستبدل بالوظيفة المسندة الية وظيفة خالية من النوع نفسه والدرجة عادة في إدارة أخرى" (٢) .

(١) د. محمد فؤاد مهنا ، الوجيز في القانون الاداري ، ط ١ ، مطبعة الشاعر ، الاسكندرية ، ١٩٦١ ، ص ٣٥٥ .

(٢) د. ماجد راعب الحلو ، القانون الاداري ، مصدر سابق ، ص ٢٦٩ .

٢- تمييز النقل من الانتداب والاعارة :

أ- تمييز النقل من الانتداب: الانتداب : " هو صدور قرار من السلطة المختصة يستند الى الموظف وظيفته أخرى غير وظيفته الاصلية وبصفة مؤقتة مع بقاءه على ملاك الجهة الإدارية المنتدب منها" ، ويتشابه النقل مع الانتداب من جانب اسناد الموظف بوظيفة أخرى سواء كانت داخل الوحدة الإدارية او خارجها، لكنه يختلف عن الانتداب الذي يكون مؤقت على عكس النقل، ويتحمل الموظف المنتدب عبء الوظيفة الأخرى دون انتقال ملاكته الى الجهة التي انتدب اليها، خلاف النقل الذي ينتقل من ملاك الجهة القديمة الى ملاك الجهة المنقول لها (١) .

ب- تمييز النقل من الإعارة : اوجه التشابه بين النقل و الإعارة تتمثل في كل منهما يجسد التحاق الموظف بوظيفة متشابهة في جهة عمل أخرى ، والجهة المنقول او المعار اليها الموظف تكون مسؤوله عن منحه راتبه ، وقرار كل من النقل والاعارة يصدر وفق السلطة التقديرية للإدارة في اطار المصلحة العامة ، اما بالنسبة للاختلاف بينهما هي أنّ الإعارة مؤقتة ولا تتجاوز الخمس سنوات ، اضافةً الى ان الإعارة تنفذ من إدارة عامة داخل الدولة الى إدارة أخرى لدى دولة ما او منظمة إقليمية ، على عكس النقل الذي يكون ضمن الاطار الداخلي للوظيفة في الدولة (٢) .

وخلاصة القول: إنّ نقل الرقم الوظيفي على المستوى العملي سواء في حالة نقل الموظف او الانتداب او الإعارة يتم من ذات الجهة المختصة بالرقم الوظيفي ، والتي سنعرض لها بالقدر الكافي ، لكن الفرق بينهما أنّ في حالة الانتداب والاعارة يكون نقل الرقم مؤقت بانتهاء مدة الإعارة او الانتداب اما بالنسبة للنقل فيكون دائماً (٣) .

(١) د. سارة خلف جاسم ، النقل المؤقت للموظف ، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق جامعة النهدين ، العدد ٢٠ ، المجلد ١٩ ، السنة ٢٠١٧ ، ص ١٨٨ .

(٢) د. خالد علي رشيد ، مفهوم النقل الوظيفي واتجاهات القضاء الإداري العراقي الحديثة بشأنه (دراسة مقارنة) ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية ، العدد ٢ ، المجلد ٢٥ ، السنة ٢٠١٠ ، ص ١٤ .

(٣) أمجد زامل حسين ، مقابلة علمية ، مسؤول قسم قواعد البيانات في الجهاز المركزي - وزارة التخطيط العراقية ، بتاريخ ٢٠٢١/٨/١٢ الخميس ، الساعة التاسعة صباحا .

ثانياً / السلطة المختصة بالنقل :

السلطة المختصة بنقل الرقم الوظيفي في العراق هي دائرة تكنولوجيا المعلومات في الجاهز المركزي للإحصاء لدى وزارة التخطيط استناداً الى قرار مجلس الوزراء المنظم لمشروع الرقم الوظيفي المرقم (٢٨١) لسنة ٢٠١٧ اذ نصت الفقرة الأولى منه على: "قيام وزارة التخطيط بالتنسيق مع وزارة المالية والبنك المركزي العراقي والأمانة العامة لمجلس الوزراء باستكمال إصدار رقم وظيفي موحد للعاملين في الدوائر الحكومية كافة يُعتمد أساساً في قواعد بيانات الجهات الحكومية..."^(١).

اما بالنسبة للمملكة الأردنية فأنَّ السلطة المختصة بنقل الرقم الرمزي للوظيفية هو ذاته المرفق الذي منح الرقم لموظفيه استناداً للمادة (٣٤) من تعليمات وصف وتصنيف الوظائف في الخدمة المدنية لعام ٢٠٢١ التي بينت اجراءات كل ما يتعلق بمنح ونقل وانهاء الرقم الرمزي للوظيفة والتي نصت على : "تقوم الدائرة المعنية وبالتنسيق مع دائرة الموازنة العامة باتخاذ الإجراءات الكفيلة لإعادة تصنيف وترميز وظائفها بما يتفق والتقسيم العام للوظائف ومجموعاتها النوعية ورموزها المعتمدة بموجب هذه التعليمات لغايات إعداد جداول تشكيلات ووظائفها وبطاقات الوصف الوظيفي التفصيلي ، وعلى النحو المبين في (دليل ترميز الوظائف في الخدمة المدنية) الذي يعده الديوان بالتعاون مع دائرة الموازنة العامة لهذه الغاية"^(٢).

الفرع الثاني**إجراءات نقل الرقم الوظيفي**

إنَّ التعليمات التفصيلية الخاصة بالسلطة المختصة بمشروع الرقم الوظيفي قد اشترطت إجراءات وشكليات معينة يتطلب اتمامها ، ليتسنى للجهة المختصة نقل الرقم الوظيفي، والتي سنوضحها وكالاتي :

(١) قرار مجلس الوزراء العراقي ، المرقم (٢٨١) ، والمأخوذ في جلسته الاعتيادية الثالثة والثلاثين ، المنعقدة بتاريخ ٢٢/٨/٢٠١٧ .

(٢) المادة (٣٤) ، تعليمات وصف وتصنيف الوظائف في الخدمة المدنية الأردني ، لعام ٢٠٢١ ، متوفرة على موقع ديوان الخدمة المدنية الاردني: <http://csb.gov.jo/web/index.php?lang=ar> ، اخر زيارة في ٢/٦/٢٠٢١ .

في العراق يتم نقل الرقم الوظيفي من قبل السلطة التي منحت الرقم وهي قسم قواعد البيانات - دائرة تكنولوجيا المعلومات في الجهاز المركزي للإحصاء لدى وزارة التخطيط بعد أن تقوم الدائرة بذكر نقل الموظف من الجهة المنقول منها الى الجهة التي نقل إليها في اسفل الاستمارة الخاص بالرقم الوظيفي التي وضحناها سابقاً ، وترفق المستمسكات الثبوتية مع كتاب النقل للموظف المنقول وترفع الى دائرة تكنولوجيا المعلومات في وزارة التخطيط ، ليتسنى لهم تأشير نقل الرقم الوظيفي بناء على ما ورد إليها من الدائرة ومن ثمة تتقاطع معلومات الحركة الوظيفية للموظف ورقمة الوظيفي مع وزارة المالية فيما يخص نقل الراتب الشهري^(١) .

اما في المملكة الأردنية فيقوم المرفق الذي ينقل منه الموظف بنقل الرقم الرمزي للوظيفية وتأشير نقل الموظف العام في سجلات الموارد البشرية للدائرة المنقول لها من خلال ارسال ملف أكسل يتضمن مكونات الرقم الرمزي للوظيفة، التي سبق إن وضحناها مع كتاب النقل والمستمسكات الأخرى الى الجهة المنقول لها، ومن ثمة ارسال هذا الملف الى دائرة الموازنة العام، ليتسنى لها اتخاذ اللازم بخصوص تأشير الحركة الوظيفية ونقل الراتب وباقي المستحقات المالية الأخرى ان وجدت^(٢) .

والجدير بالذكر أن التنظيم التشريعي والائحي لمشروع الرقم الوظيفي لم يتضمن تعليمات نقل الرقم الوظيفي بصوره صريحة وانما ترك تنظيم هذه الأمور التفصيلية الدقيقة الى السلطة المختصة بمنح الرقم الوظيفي^(٣) .

ونرى ضرورة رفق مشروع الرقم الوظيفي بتعليمات مفصلة تنظم أحكام نقل الرقم الوظيفي للموظف العام تصدر من قبل السلطة المختصة .

(١) أمجد زامل حسين ، مقابلة علمية ، مسؤول قسم قواعد البيانات في الجهاز المركزي - وزارة التخطيط العراقية ، بتاريخ ٢٠٢١/٨/١٢ الخميس ، الساعة التاسعة صباحاً .

(٢) المادة (٣٤) ، تعليمات وصف وتصنيف الوظائف في الخدمة المدنية الأردني ، لعام ٢٠٢١ ، متوفرة على موقع ديوان الخدمة المدنية الاردني: <http://csb.gov.jo/web/index.php?lang=ar> ، اخر زيارة في ٢٠٢١/٦/١٠ .

(٣) المادة (١٢/ثانياً/ج) ، من قانون الموازنة الاتحادية لجمهورية العراق رقم (٢٣) لسنة ٢٠٢١ ، وينظر كذلك قرار مجلس الوزراء العراقي ، المرقم (٢٨١) ، في ٢٠١٧/٨/٢٢ .

المطلب الثاني

ضمانات تطبيق الرقم الوظيفي

لكي يتم تطبيق مشروع الرقم الوظيفي وتنفيذ احكامه وفقاً للغرض الذي نظم من أجله وبالتوقيتات المحددة له ، بات لزاماً أن تتوفر له ضمانات تكفل احترام تطبيقه ، إلا أن هذه الضمانات واقعاً هي ليست استثنائية ، بل هي ذات الضمانات التي تخضع لها الإدارة العامة وأجهزتها بصورة عامة ، اذ تمثلت هذه الضمانات بوجوب أعمال الرقابة البرلمانية على هذا المشروع، وكذلك وجوب أعمال الرقابة الإدارية على الرقم الوظيفي ، ولأجل ذلك سنقسم هذا المطلب الى فرعين نخصص الاول لبيان الضمانات السياسية ، وفي الفرع الثاني سندرس الضمانات الادارية .

الفرع الأول

ضمانات سياسية

تتجلى اهم هذه الضمانات في الرقابة البرلمانية، والتي يعرفها بعض بأنها: "تقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية لأعمال السلطة التنفيذية للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة وتحديد المسؤول عن ذلك ومسائلته"^(١) .

كما عرفت الرقابة بأنها: "مجموعة من السلطات التي تستعملها الدولة بقصد ضمان احترام القانون من جانب المنظمات الخاضعة للرقابة بقصد حماية الصالح العام"^(٢) .

(١) وهج خضير عباس ، تقييم الاستضافة البرلمانية كوسيلة من وسائل البرلمان للرقابة على اعمال الحكومة ، بحث منشور في مجلة القانون للبحوث القانونية ، العدد ٢١ ، المجلد ١٠ ، ٢٠٢٠ ، ص ٦ .

(٢) د. احمد يحيى الزهيري ، الدور الرقابي للبرلمان العراقي بعد عام ٢٠٠٣ ، ط ١ ، مكتبة السنهوري ، بيروت ، ٢٠١٦ ، ص ١٩ .

وللرقابة البرلمانية وسائل عديدة، إلا أننا سوف نقصر البحث في هذا الجزء من الدراسة على اهم وسائل الرقابة البرلمانية التي تضمن تطبيق مشروع الرقم الوظيفي، وتتمثل هذه الوسائل بالآتي:

اولاً / حق السؤال: يعرفه بعض: "بأنه توجيه استيضاح الى احد الوزراء بقصد الاستفسار عن أمر من الأمور التي تتعلق بأعمال وزارته أو بقصد لفت نظر الحكومة الى أمر من الأمور او الى مخالفات حدثت بشأن موضوع ما"^(١)، كما عرفه اخرون بأنه: "تقصي عضو البرلمان من وزير مختص أو من رئيس الحكومة عن حقيقة أمر معين خاص بأعمال الوزراء أو الحكومة ككل"^(٢).

والسؤال البرلماني يعد من أكثر الوسائل الرقابية استخداماً وشيوعاً لغرض الحصول على المعلومات او البيانات واستجلاء حقيقة غامضة أو استيضاح أمر غير واضح والتي يحتاجها عضو مجلس النواب ، اذ يستطيع عضو البرلمان مناقشة الوزير أو الحكومة من خلال السؤال عن أي موضوع يريده ، وبذلك يمكن لعضو البرلمان سؤال أي جهة ممتنعه او متراخيه في تطبيق مشروع الرقم الوظيفي سواء كانت وزارة او جهة مستقلة غير مرتبطة بوزارة ، وان حق السؤال منصوص عليه في المادة (٦١) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥^(٣)، وكذلك نص عليه الدستور الأردني في المادة (٩٦)^(٤).

ثانياً / حق الاستجواب : ورد العديد من التعاريف لهذه الوسيلة الرقابية، وتؤكد ان الاستجواب هو اقوى واخطر وسائل البرلمان الرقابية، اذ عرفه بعض بأنه: "وسيلة رقابية عبارة عن اتهام مؤيد بالأدلة والمستندات يحق لكل عضو في المجلس النيابي ان يوجهه لرئيس الحكومة او أحد أعضائها بشأن تجاوزات تدخل في اختصاصاتهم ولسائر أعضاء المجلس مناقشته بهدف تحريك المسؤولية السياسية في مواجهة من وجه

(١) د. رمزي طه الشاعر ، النظرية العامة للقانون الدستوري ، ط ١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٦٨ ، ص ٢٥٣ .

(٢) د. إيهاب زكي سلام ، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني ، دار عالم الكتب ، القاهرة ، ١٩٨٣ ، ص ٣٧ .

(٣) المادة (٦١/سابعاً/أ) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

(٤) المادة (٩٦) من دستور المملكة الاردني لعام ١٩٥٢ المعدل .

اليه" (١) ، كما عرفه اخرون بأنه: "الرقابة على أداء السلطة التنفيذية، وهو مباشرة مجلس النواب مراقبة أداء السلطة التنفيذية من خلال وسائل الرقابة التي حددها الدستور ومنها الاستجواب" (٢) .

وأنّ الاستجواب يختلف عن السؤال بكونه أكثر أهمية منه كما ان الاثار التي تترتب عليه تكون أكثر خطورة من ما عليه في السؤال ، وان المقصد من الاستجواب هو تحقيق المصلحة العامة وليس مصلحة شخصية (٣) ، ونظراً لخطورته ولكي لا يُساء استخدامه فينحرف عن المصلحة العامة إلى أغراض شخصية فوضعت له ضمانات أهمها ما جاء في المادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراق التي نصت: "يقدم طلب توجيه الاستجواب كتابة إلى رئيس المجلس موقِعاً من طالب الاستجواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً على الأقل مبيّناً فيه بصفة عامة موضوع الاستجواب وبيانياً بالأمر المستجوب عنها، والوقائع والنقاط الرئيسية التي يتناولها الاستجواب والأسباب التي يستند إليها مقدم الاستجواب، ووجه المخالفة الذي ينسب إليه من وجه إليه الاستجواب، وما لدى المستجوب من أسانيد تؤيد ما ذهب إليه. ولا يجوز أن يتضمن الاستجواب أموراً مخالفة للدستور أو القانون أو عبارات غير لائقة، أو أن يكون متعلقاً بأمر لا تدخل في اختصاص الحكومة أو أن تكون في تقديمه مصلحة خاصة أو شخصية للمستجوب. كما لا يجوز تقديم طلب استجواب في موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه ما لم تطرأ وقائع جديدة تسوغ ذلك" (٤) .

اما النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني فنصت المادة (١٢٢) على الاستجواب بقولها: "الاستجواب هو محاسبة الوزراء او احدهم على تصرف له في شأن من الشؤون العامة" (٥) .

واستناداً لما سبق فأنه يمكن لعضو البرلمان من استجواب الوزراء او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة في حالة الامتناع او التسوية عن تطبيق مشروع الرقم الوظيفي من قبل وزاراتهم او دوائرهم.

(١) د. صادق احمد ، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة ، ط١ ، المكتب الجامعي الحديث ، الاسكندرية ، ٢٠٠٨ ، ص٢٤ .

(٢) د. حميد حنون خالد ، مبادئ القانون الدستوري ، ط١ ، دار السنهوري ، بيروت ، ٢٠١٥ ، ص٣٥٣ .

(٣) د. علي كاظم الرفيعي ، وسائل الرقابة على الحكومة ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية ، العدد ٢ ، المجلد ٢٢ ، ٢٠٠٧ ، ص٤٩ .

(٤) المادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ، لعام ٢٠٠٧ .

(٥) المادة (١٢٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني ، لعام ١٩٩٦ .

ثالثاً / التحقيق : عرف التحقيق البرلماني على انه: "عملية من عمليات تقصي الحقائق عن وضع معين في أجهزة السلطة التنفيذية تمارسه لجنة مؤلفة من عدد معين من أعضاء المجلس التشريعي للكشف عن مخالفة او مخالفات سياسية بوضع اقتراحات معينة كتحريك المسؤولية السياسية او اصلاح ضرر معين او تلافي أخطاء معينة وتعرض اعمالها على المجلس التشريعي في صورة تقرير" (١) ، كما عرفه اخرون بأنه: "وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية يمارسه البرلمان من خلال تشكيل لجنة من عدد من أعضائه تتولى اتخاذ الإجراءات اللازمة وتمارس الصلاحيات المخولة لها قانوناً للوقوف على حقيقة امر ما يدخل ضمن اعمال الحكومة او يدخل في نطاق السلطة الرقابية للبرلمان وتقديم بذلك تقريراً له ليتخذ القرار بشأنه" (٢) .

ويعد حق البرلمان في تشكيل لجان تحقيق من الوسائل الهامة في مراقبة الحكومة، اذ يمكن للبرلمان من خلال هذه الوسيلة أن يحقق في أي شبهة ادارية او مالية او مخالفة او تجاوز للقوانين والأنظمة تنسب الى الحكومة ، والجدير بالذكر أن هذه الوسيلة في الرقابة لم ينص عليها الدستور العراقي النافذ إلا إن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي نص على وسيلة التحقيق في المادة (٨٢) بقولها : "للمجلس تشكيل لجان فرعية ولجان مؤقتة ولجان تحقيق بحسب مقتضيات العمل والموضوعات المعروضة عليه" ، كما أشارت المادة (٨٣) من النظام الداخلي نفسه إلى الطريقة التي يتم من خلالها تشكيل اللجان التحقيقية بنصها: "يتم تشكيل اللجان المؤقتة ولجان التحقيق بموافقة أغلبية عدد الحاضرين في المجلس بناءً على اقتراح من هيئة الرئاسة أو من خمسين عضواً من الأعضاء" (٣) .

واستناداً لما تقدم نجد ان وسيلة التحقيق في الرقابة هي وسيلة هامة في كشف المخالفات في عدم تنفيذ مشروع الرقم الوظيفي وضمائه لتطبيقه.

(١) د. إيهاب زكي سلام ، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني ، مصدر سابق ، ص ١٢٠ .
 (٢) حسين محمد سكر ، التحقيق كوسيلة للرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية ، العدد ٢ ، المجلد ٣٤ ، ٢٠١٩ ، ص ٣٢٣ .
 (٣) المادة (٨٢) و (٨٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ، لعام ٢٠٠٧ .

رابعاً / سحب الثقة: وتعرف بأنها: "وسيلة تتم بموجبها رقابة البرلمان على اعمال الوزارة أو الوزير جميعها من دون استثناء حتى في حالة عدم الرضا عن سياسة الوزير أو سوء ادارته أو عجزه عن إدارة ازمة معينة أو لإحراج الوزارة امام البرلمان" (١).

وسحب الثقة تعد اهم وأخطر صورة رقابية للبرلمان على اعمال السلطة التنفيذية، تتم بتحريك المسؤولية عن الضرر الذي يترتب على المخالفة فيقوم البرلمان بسحب الثقة من الحكومة او الوزراء او الوزير المعني بالمخالفات التي حدثت والاطفاء التي ارتكبوها وكشفها البرلمان (٢).

يتبين لنا أنّ الوسائل الفعالة التي يمتلكها البرلمان في الرقابة على اعمال الحكومة تستطيع أن تكون ضمانات حقيقية وذات اهمية فعالة في تطبيق مشروع الرقم الوظيفي وتنفيذه من قبل الجهات الحكومية الممتنعة او المتراخية.

لذا نجد أنّ السلطة التشريعية مدعوه الى ضرورة فرض رقابتها على مشروع الرقم الوظيفي باستعمال الوسائل الرقابية لأجل تطبيق وتنفيذ بالمستوى المطلوب.

الفرع الثاني

ضمانات إدارية

تتمثل هذه الضمانات بالرقابة، وينصرف مفهوم الرقابة في مجال علم الادارة إلى أنها: " عملية التأكد من تنفيذ الخطة الموضوعة وفق التعليمات الصادرة، والمبادئ المقررة، فهي عملية كشف عما يوجد من نقاط

(١) د. عمرو هاشم ربيع ، الرقابة البرلمانية في النظم السياسية دراسة في تجربة مجلس الشعب المصري ، مركز الاهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية ، القاهرة ، ٢٠٠٢ ، ص ٢٥٤ ، مشار اليه لدى د. عصام سعيد عبد العبيدي ، الثقة النيابية والوزارة (دراسة مقارنة) ، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية ، العدد ٢٤ ، المجلد ٧ ، ٢٠١٨ ، ص ٢٦٤ .

(٢) د. علي كاظم الرفيعي ، مصدر سابق ، ص ٥١ و ص ٥٢ .

الضعف والأخطاء وعلاجها، وتفادي تكرارها، وتشكل الرقابة إلى جانب التخطيط والتنظيم والتوجيه والاتصال والقيادة مهام المنظمة الإدارية" (١).

وإن مفهوم الرقابة في مجال الإدارة العامة بوصفها جهة تابعة إلى السلطة التنفيذية، والتي قد منحت لها الكثير من التعريفات، نورد منها: "رقابة الإدارة لنفسها بنفسها، فنقوم بتصحيح ما تكشف من أخطاء في تصرفاتها المختلفة، أو ما يكشف عنه الأفراد في تظلماتهم المرفوعة لها" (٢).

وكذلك بأنها: "رقابة ذاتية تقوم من خلالها الإدارة بمراقبة نفسها دون تدخل عنصر خارجي، وقد يقوم بهذه الرقابة من أجرى التصرف من الموظفين أو رئيسه الإداري" (٣).

والرقابة الإدارية تمثل ضمانه هامة لتطبيق الرقم الوظيفي بجانب الرقابة السياسية، وهي رقابة ذات فاعلية في تصويب تصرفاتها وحث أجهزتها على انجاز اعمالها التي اعتمدها أو التي تنوي اتخاذها، وتتحقق الرقابة الإدارية بإصدار التعليمات والامور من الرؤساء الى موظفيهم بقصد التوجيه والإرشاد في كيفية تنفيذ القوانين والتعليمات المنظمة لمشروع الرقم الوظيفي (٤)، كما أنها تتميز بسمات خاصة بها، وهي رقابة ذاتية تمارسها الإدارة على نفسها، اذ لها دور هام وفعال في تصحيح أخطاء الجهاز الإداري عند تطبيق الرقم الوظيفي؛ ولأنها رقابة ذاتية تمارسها الإدارة على نفسها فأنها تحظى بقبول الإدارة لها، كما تتميز الرقابة الإدارية بكونها رقابة وجوبية، ذلك لكون الإدارة ملزمة باحترام قواعد المشروعية في حدود نشاطها، لذا فإن تصحيح الأخطاء التي تقع بها والتجاوزات تشكل واجباً عليها، فضلاً عن ذلك تتميز بكونها رقابة مجانية، ذلك ان ممارستها لا تتطلب اية مصاريف او رسوم كما في الرقابة القضائية (٥).

(١) Henri fayel , Genral and jodustrias mangement , new york , 1964 ,p.107 .

(٢) د. حسين عبد العال محمد ، الرقابة الادارية بين علم الادارة والقانون الاداري ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤ ، ص ٧٢ .

(٣) د. صباح عبد الكاظم شبيب ، دور السلطات العامة في مكافحة ظاهرة الفساد الاداري في العراق ، ط ١ ، الدار العربية للعلوم ناشرون ، لبنان ، ٢٠١٦ ، ص ٣٧٠ .

(٤) د. إسماعيل نجم الدين زكنه ، الرقابة الذاتية على أعمال الإدارة (ماهيته وطرق تحريكها) ، بحث منشور في المجلة العلمية لجامعة جيهان - السليمانية ، العدد ٤ ، المجلد ١ ، ٢٠١٧ ، ص ٦١ .

(٥) د. فاروق احمد خماس ، الرقابة على أعمال الإدارة ، ط ١ ، دار الكتب للطباعة والنشر ، الموصل ، دون سنة نشر ، ص ٧٦ و ص ٧٧ .

وتنقسم الرقابة الذاتية إلى : أولاً رقابة ولائية تمارسها ذات الجهة الادارية التي اصدرت قرار منح الرقم الوظيفي ، وهنا تراقب الادارة نفسها في التطبيق السليم لأعمالها^(١) ، وقد تكون داخلية تمارسها الادارة ضمن الهيكل التنظيمي لها^(٢) ، وقد تكون خارجية تُمارس من قبل جهات ادارية مستقلة عن الادارة المذكورة^(٣) ، وثانياً الرقابة الرئاسية وهي رقابة الرئيس الاداري على قرارات مرؤوسيه فيمكنه من خلال ما يملك من سلطة رئاسية ان يلغي قرارات مرؤوسيه او يعدل بها او يسحبها ، على ان يكون ذلك ضمن المدد القانونية حتى لا تمس بالمراكز القانونية للأفراد ، خصوصاً تلك القرارات التي ترتب حقوقاً للغير ، وهي على نوعين قد تكون رقابة سابقة على منح الرقم الوظيفي ، كما قد تكون لاحقة لإصدار قرار منح الرقم الوظيفي^(٤) .

واستناداً إلى كل ما تقدم نجد أنّ الرقابة الإدارية الى جانب الرقابة السياسية تشكل ضمانات هامة وفاعلة لإنهاء الاسباب الخفية التي تؤخر تطبيق هكذا مشاريع هامة في الدولة العراقية ، اذ مضى قرابة الخمسة أعوام على انطلاق هذا المشروع الضخم، إلا أنه لغاية الآن لم يتم إكماله بسبب امتناع بعض الجهات وتراخي البعض الآخر في تطبيقه، الأمر الذي يتطلب من الجهات المعنية بالرقابة على هذا المشروع فرض رقابتها بالمستوى المطلوب من خلال وسائل الاشراف والتقارير، واتخاذ الإجراءات القانونية بحق المخالفين، وتوجيه العقوبة المناسبة اذا كانت المخالفة تستوجب ذلك، لغرض تطبيق الرقم الوظيفي واطمامه، وتحقيق الغاية التي نظمه من أجلها .

(١) حسين زاير جودة ، سلطة الادارة في تقدير الدخل الخاضع للضريبة وتحصيلها "دراسة مقارنة" ، رسالة ماجستير ، كلية القانون - الجامعة المستنصرية ، ٢٠١٨ ، ص ١٣٦ .

(٢) كما في الرقابة الداخلية في الشركات العامة ، انظر المادتين (٢٨) و (٢٩) من قانون الشركات العامة ، رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ .

(٣) كما في الرقابة التي يمارسها ديوان الرقابة المالية الاتحادي ، انظر المادة (٦) من قانون ديوان الرقابة المالية ، رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ .

(٤) علي قدوري جعفر ، دور الرقابة في ضمان مبدأ المشروعية ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق - جامعة النهرين ، ٢٠١٢ ، ص ٦٣ و ص ٦٤ .

الفصل الثالث

أثار الرقم الوظيفي

الفصل الثالث

آثار الرقم الوظيفي

لمشروع الرقم الوظيفي آثار بالغة في تنظيم الملاك الوظيفي للمرفق ، اذ يكون هذا المشروع عبارة عن قاعدة بيانات تشمل موظفي الدولة كافة بمختلف المستويات والدرجات، ومعرفة الاختصاصات والخبرات الموجودة في مؤسسات الدولة، مما يتيح للإدارة العامة معالجة الكثير من المشاكل في الهيكل الوظيفي، والقضاء على الازدواج الوظيفي والاسماء الوهمية ، فضلاً عن أثر الرقم الوظيفي مالياً في القضاء على حالة الازدواج بالراتب، وترشيد النفقات والاقتصاد بالإجراءات ، وإعطاء صورة واضحة للحكومة لرسم سياسات مستقبلية ومعرفة حجم الانفاق المالية على مستوى الاعوام المقبلة وطبيعتها ، إضافة لذلك فإن للرقم الوظيفي اثار هامة على المرفق العام اذ يساهم في تطويره والقضاء على الموظف غير الشرعي، لضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد هذا من جانب ، ومن جانب اخر له اثار هامة على الموظف تكمن في التعديل لبعض حقوقه ومستحقاته المالية.

ومن أجل البحث فيما تقدم ، ارتأينا تقسيم هذا الفصل على مبحثين وكالاتي :

البحث الأول : آثار منح الرقم الوظيفي .

المبحث الثاني : اثار الرقم الوظيفي على عمل الإدارة العامة .

المبحث الأول

آثار منح الرقم الوظيفي

إنَّ أثر مشروع الرقم الوظيفي يكمن في اعطاء صورة تفصيلية واضحة عن أعداد الموظفين في القطاع العام، من خلال انشاء قاعدة بيانات موحدة وشاملة لكافة التشكلات الحكومية، والتي تمكن الإدارة العامة من تنظيم الملاك الوظيفي والقضاء على التلاعب الإداري بالإضافة إلى أهميته ماليًا في القضاء على الفساد المالي، وترشيد النفقات والاقتصاد بالإجراءات ، ولأجل ذلك ، عمد الباحث إلى تقسيم هذا المبحث على مطلبين وكالاتي :

المطلب الأول : أثر الرقم الوظيفي على الملاك .

المطلب الثاني : أثر الرقم الوظيفي ماليًا .

المطلب الأول

أثر الرقم الوظيفي على الملاك

لا ريب أنَّ لمشروع الرقم الوظيفي أثراً كبيراً في تمكين الإدارة من سد الشاغر، وانهاء الترهل في الملاك الوظيفي وتنظيمه بصورة جيدة، وذلك من خلال ما يوفره هذا المشروع من بيانات وظيفية واحصائية دقيقة عن أعداد الموظفين ، اضافةً إلى القضاء على الازدواج الوظيفي، وبالتالي تطوير النظام الوظيفي وتحقق المصلحة العامة ، ومن أجل البحث في هذا الموضوع ، لابدَّ من بحثه في فرعين ، نبحت في الفرع الأول القضاء على الازدواج الوظيفي ، وفي الفرع الثاني تنظيم الملاك الوظيفي للمرفق العام .

الفرع الأول

القضاء على الازدواج الوظيفي

أولاً : معنى الازدواج الوظيفي :

يعرف الازدواج الوظيفي بأنه: "وهي ان يعمل الموظف في وظيفتين بصفة اصلية في وقت واحد" (١)، كما ويعرفه اخر الازدواج الوظيفي "هو عمل المواطن في جهتين أو أكثر ويتحصل في مقابل ذلك على مرتب من كل جهة عمل" (٢).

لا جدال في أنّ الازدواج الوظيفي الذي لا يستند الى قانون يمثل مخالفة قانونية، ومظهر من مظاهر الفساد الإداري والمالي (٣)، التي انتشرت في بعض الدول، وقد كان العراق من بين تلك الدول التي شهدت هذه الظاهرة، اذ يجب على الموظف العام الالتزام بأداء اعمال وظيفته بنفسه، وبأمانة وشعور بالمسؤولية، ولاللتزام بمواعيد العمل، وعدم التغيب عنة الا بأذن او اجازة، وعلى الموظف العام تخصيص جميع وقت الدوام الرسمي لذلك، والابتعاد عن كل ما من شأنه المساس بالاحترام اللازم، سواء اكان ذلك اثناء الوظيفة ام خارج اوقات الدوام الرسمي، والامتناع عن استغلال الوظيفة لتحقيق منفعة او ربح شخصي له او لغيره، والواجب الجوهرى الذي يلتزم به الموظف العام هو ان يؤدي العمل بنفسه وفي الوقت والمكان المخصصين لذلك، وهذا الواجب من النظام العام لا يجوز للموظف ان يتنازل عنه او ينيب غيره فيه لتعلقه بقواعد

(١) القاضي كاظم عبد جاسم الزيدي، ظاهرة الازدواج الوظيفي وهدر اموال الدولة، مقال منشور على العنوان الالكتروني التالي: <http://www.brob.org/contact/200806/n9636.htm> اخر زيارة ١/٦/٢٠٢١.

(٢) شبكة الرائد الاعلامية، تعرف على الازدواج الوظيفي وأضراره والمبالغ التي وفرت بعد تفعيل قانون منعه، مقال منشور على العنوان الالكتروني التالي: <https://www.facebook.com/arraedntv/posts/1523566047847572>، اخر زيارة ٣ / ٦ / ٢٠٢١.

(٣) الفساد الاداري هو ما يتعلق بمظاهر الفساد والانحراف الإداري أو الوظيفي عن طريق المنظمة التي تصدر من الموظف أثناء تأدية العمل بمخالفة التشريع القانوني وضوابط القيم الفردية، أي استغلال موظفي الدولة لمواقعهم وصلاحياتهم للحصول على مكاسب ومنافع بطرق غير مشروعة، ينظر في ذلك: محمد كاظم علك الزاملي، أثر الفساد الإداري والمالي في مبدأ مساواة المواطنين في تولي الوظائف العامة، رسالة ماجستير في معهد العلمين للدراسات العليا، ٢٠١٥، ص ٦٨.

الاختصاص المحددة قانونا وان يبذل غاية جهدة تحقيقا للمصلحة العامة، وحفاظا على نشاط الموظف، وضرورة اداء عملة بدقة وكفاءة (١).

ثانياً : حظر الازدواج الوظيفي : نستعرض قوانين الدول محل الدراسة التي حظرت الجمع بين وظيفتين هي:

أولاً : القانون العراقي : اذ نجد الدستور العراقي حظر هذا الجمع في المادة (٤٩ / سادساً) التي نصت: " لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب واي عمل أو منصب رسمي اخر " ، وكذلك المادة (٩٨/أولاً) منه نصت على : " يحظر على القاضي وعضو الادعاء العام ما يأتي: أولاً: الجمع بين الوظيفة القضائية والوظيفتين التشريعية والتنفيذية أو أي عمل آخر " (٢) ، وايضاً المادة (١٦) من الدستور المذكور نصت على : " تكافؤ الفرص حق مكفول لجميع العراقيين... " ، والازدواج الوظيفي خلاف ذلك كونه تجاوز على فرص الغير في التوظيف (٣).

كما وحظر الجمع بين وظيفتين بموجب قانون الخدمة المدنية في المادة (٥٣) منه بقولها : " لا يحق للموظف أو المستخدم أن يتقاضى راتبين عن وظيفتين في وقت واحد أو مخصصات عن اللجان أو الأعمال التي تعتبر جزءاً من واجبات وظيفته إلا أنه يحق له تناول أجود الخدمات ... " (٤) ، كما وحظر الجمع بين وظيفتين بصورة صريحة في قانون انضباط موظفي الدولة، اذ نصت المادة (٥/أولاً) منه على : "يحظر على الموظف ما يأتي: أولاً: الجمع بين وظيفتين بصفة اصلية او الجمع بين الوظيفة وبين أي عمل اخر الا بموجب احكام القانون" (٥).

والاستثناء على ما تقدم نجده في المادة (٦) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام ، اذ نصت الفقرة الاولى منها : " للموظف الذي يشغل إحدى الوظائف التي تقع في حدود الدرجة السابعة... أن

(١) المادة (٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ .

(٢) ماردين دنيا محمد علي ، تضارب المصالح في الوظيفة العامة والآليات القانونية لمكافحته ، ط١، مكتبة زين الحقوقية والأدبية ، بيروت ، ٢٠١٨ ، ص٢١٦-٢١٧.

(٣) المادة (١٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٤) المادة (٥٣) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل .

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

يشتغل خارج أوقات الدوام الرسمي لحسابه، أو لدى الغير بشرط أن يشعر دائرته بمحل وطبيعة عمله سنوياً، وأن لا يؤثر عمله خارج أوقات الدوام على واجبات وظيفته"، كما أشارت الفقرة الثانية من ذات المادة الى: "لوزير المختص أو من يخوله أن يأذن للموظف غير المشمول بأحكام الفقرة (أولاً) من هذه المادة، بالعمل خارج أوقات الدوام الرسمي لمدة سنة قابلة للتجديد" (١).

اما بالنسبة لعقوبة الجمع بين وظيفتين في العراق، فهنا يثار التساؤل فيما إذا كان الازدواج الوظيفي يشكل مخالفة إدارية أم أنه يشكل جريمة جنائية؟ والجواب فمن الجانب الإداري لأمكننا أن نجزم تكون مخالفة انضباطية والتي يعاقب عليها الموظف بإحدى العقوبات التي نصت عليها المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام استناداً الى المادة (٥) من القانون نفسه (٢)، اما من الجانب الجزائي لعقوبة حظر الجمع بين وظيفتين فإن قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل لم ينص صراحةً على تجريم الجمع بين وظيفتين بصورة صريحة مثل ما جاء في المادة (٥) من قانون انضباط موظفي الدولة، وأن الدستور نص في المادة (١٩/ثانياً) منه على: "لا جريمة ولا عقوبة الا بنص..." (٣).

بالرغم من ذلك جاء موقف القضاء العراقي متباين في قراراته بخصوص الجمع بين وظيفتين، والتي نستعرضها في هذا الموضوع: ١- قرار محكمة استئناف الرصافة الاتحادية والذي نص على:

"...حكمت محكمة الجرح على المدان (أ ع م) بالحبس البسيط لمدة ثلاثة أشهر استناداً لأحكام المادة ٢٤٠ من قانون العقوبات / إيقاف تنفيذ العقوبة .

القرار...ولدى عطف النظر على الحكم المميز وجد أنه غير صحيح ومخالف للقانون...ذلك أن المادة/٥ – أولاً من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم/١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل وأن حظر على الموظف الجمع بين وظيفتين بصفة أصيلة أو الجمع بين وظيفة وبين أي عمل آخر إلا بموجب أحكام القانون...إلا أنه من ناحية أخرى قد اعتبر الأعمال المحظورة من قبيل المخالفات الانضباطية، والتي يعاقب عليها الموظف بإحدى العقوبات المنصوص عليها من القانون المذكور... إلا إذا كانت أركان تلك المخالفة تشكل جريمة يعاقب عليها في قانون آخر ... وحيث إن قانون العقوبات لم ينص على تجريم الجمع بين وظيفتين سواء كان

(١) المادة (٦) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل .

(٢) المادة (٥) و (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل .

(٣) المادة (١٩/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، وينظر قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

ذلك بصفة أصلية أو بين وظيفة أو أي عمل آخر... وحيث إن هذه المخالفة الانضباطية لا يمكن إدراجها ضمن احكام المادة ٢٤٠ عقوبات لتخلف أركانها... لذا فان قراري الإدانة والحكم بالعقوبة الصادرين بحق المتهم ... لم يكونا قد بني على أساس سليم من القانون... لذا قرر نقض القرارين المشار إليهما وإلغاء التهمة الموجهة إليه والإفراج عنه استنادا لأحكام المادة ٦/٢٥٩ الأصولية وإخلاء سبيله من الحبس حالاً ما لم يكن محكوماً أو موقوفاً على ذمة قضية أخرى" (١).

يفهم من القرار أعلاه أنه قد أكتفى بالعقوبة الانضباطية، ولم يسأل الفاعل جزائياً، ويرى الباحث أن الازدواج الوظيفي يشكل ضرر في المصلحة العامة، وتجاوز على المال العام والعدالة والمساواة، الامر الذي يستوجب المساءلة جزائياً وتوجيه عقوبة رادعة مزدوجة إدارية و جزائية .

٢- وقضت محكمة جنايات البصرة بصفقتها التمييزية :

"لدى التدقيق والمدولة وجد أنّ قرار الإحالة المرقم (...) المتضمن أحاله المتهم (...) مكفولا على هذه المحكمة الأجراء محاكمته بدعوى غير موجزة وفق أحكام المادة (٢٤٠) من قانون العقوبات غير صحيح ومخالف للقانون وذلك لكون الوصف القانوني لفعل المتهم المذكور أن صح وقوعه منه تنطبق عليه المادة (١٤) من قانون الكسب غير المشروع رقم ١٥ لسنة ١٩٥٨" (٢).

نلاحظ القرار أعلاه قد ادان المتهم وفق مبدأ الكسب غير المشروع، وهو خلاف القرار الأول المذكور الذي اكتفى بالمخالفة لإدارية، لذا يوصي الباحث بضرورة قيام المشرع العراقي بإدراج نص صريح يجرم الازدواج الوظيفي ووضع العقوبة الجزائية المناسبة له.

ثانياً: قوانين المملكة الأردنية : نجد أن دستور المملكة قد حظر الجمع بين وظيفتين حكوميتين في المادة (٧٦) منه بنصها : " لا يجوز الجمع بين مجلس الأعيان والنواب وبين الوظائف العامة ويقصد

(١) الهيئة التمييزية ، محكمة استئناف الرصافة الاتحادية ، القرار المرقم بالعدد ٥٧٧/جزء٤/٢٠١٤ ، والمؤرخ في ٢٠/٧/٢٠١٤ ، منشور في مجلة التشريع والقضاء ، العدد ١ ، المجلد ٧ ، ٢٠١٥ ، ص ٢٦٩ .

(٢) قرار محكمة جنايات البصرة بصفقتها التمييزية المرقم ٤٠٩/ج/٢٠١٢ في ١٨/١١/٢٠١٢ ، مشار إليه لدى القاضي الدكتور فلاح حسن منور التميمي ، دور القضاء الجنائي العراقي في مكافحة الفساد المالي والإداري ، مؤسسة البصرة للطباعة والنشر ، العراق - البصرة ، دون ذكر سنة طبع ، ص ١٢٧ .

بالوظائف العامة كل وظيفة يتناول صاحبها مرتبه من الأموال العامة ويشمل ذلك دوائر البلديات... " (١) ، وايضاً المادة (٦/ثالثاً) من الدستور حظرت الجمع بين وظيفتين بصورة غير صريحة بقولها: " تكفل الدولة العمل... وتكافؤ الفرص لجميع الاردنيين " (٢) اذ الجمع بين وظيفتين حكوميتين يتعارض مع تكافؤ الفرص، ويمثل تجاوز على فرص الغير في التوظيف والعمل ، كما حظر الجمع بين وظيفتين بموجب احكام نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة ٢٠٢٠ في المادة (٦٨/ب) منه ، وأن الازدواج الوظيفي يمثل مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات، والتي يعاقب عليها الموظف بإحدى العقوبات، التي نصت عليها المادة (١٤٢) من النظام المذكور انفاً (٣) .

ثالثاً: دور الرقم الوظيفي في القضاء على الازدواج الوظيفي :

سبق أن بينا في اكثر من موضع بدراستنا هذه أن مشروع ترقية موظفي الدولة يمثل انشاء قاعدة بيانات شاملة وموحده لكافة الموظفين في الجهات الحكومية، وإعطاء إحصائية واضحة ودقيقة عن اعداد الموظفين في القطاع العام، ويعتمد الرقم الوظيفي كخطوه أولى في توظيف راتب الموظف العام، اذ سيتم التعرف على الموظف برقمه وليس باسمه، مما سيمنع العمل في أكثر من جهة حكومية، وتسلم رواتب اخرى بسبب الجمع بين وظيفتين عموميتين، ويتسنى للإدارة العامة والأجهزة الرقابية المختصة بهذا الشأن بالقضاء على هذه الظاهرة، وتوجيه العقوبة المناسبة لمرتكبيها، واحالتهم الى المحاكم الجزائية، اذا كان الفعل يستوجب ذلك بموجب قانون اخر (٤) .

ولنا أن نتساءل هل يقتصر دور الرقم الوظيفي في القضاء على الازدواج الوظيفي في القطاع العام فقط؟ والاجابة لا يقتصر على القطاع العام ، اذ توجد العديد من القوانين والتعليمات الأخرى التي تمنع الازدواج الوظيفي بين الوظائف العامة والعمل في القطاع الخاص، مثل التعليمات الصادرة من وزارات التعليم العالي بالرقم (٢٣٠٥) لعام ٢٠٢١ والتي تضمنت منع تعاقد التدريسيين في الجامعات الحكومية من

(١) د. هاشم منصور نصار ، دور السلطات العامة في تكييف الجرائم التي يرتكبها الموظف العام (دراسة مقارنة) ، ط ١ ، دار مركز الكتاب الأكاديمي ، عمان ، ٢٠١٨ ، ص ٢٧ .

(٢) المادة (٦/ ثالثاً) من دستور المملكة الاردنية لعام ١٩٥٢ .

(٣) المادة (٦٨/ب) و (١٤٢) من نظام الخدمة المدنية الاردني رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ .

(٤) الخبير المالي داوود زار ، تعرف على تفاصيل الرقم وظيفي ، مقال منشور على الموقع الالكتروني التالي :

، اخر زيارة ٢٠٢١/٦/٩ ، <https://hathalyoum.net/articles/1567382>

العمل كمحاضرين في الجامعات الاهلية، اذ يمكن القضاء على هذه الظاهرة من خلال الاستعلام عن الموظف المرشح للعمل في القطاع الخاص عن طريق منصة الرقم الوظيفي^(١).

ولنا أن نتساءل ايضاً هل يمكن تطبيق الرقم الوظيفي على النقابات وخصوصاً نقابة المحامين؟ والاجابة الامر يحتاج الى تدخل تشريعي كونه مجلس الوزراء لا يملك أن يلزم النقابات لكن يمكن الاستفادة مما يوفره الرقم الوظيفي من بيانات تسهم في انهاء الازدواج الوظيفي بين القطاع العام والخاص وذلك بطلب من النقابات الى السلطة المختصة بالرقم الوظيفي بعده الحصول على الموافقات الرسمية، وعلى وجه الخصوص نقابة المحامين اذ لا يجوز الجمع بين المحاماة وبين الوظائف العامة بموجب المادة (٤) من قانون المحاماة^(٢).

ويجد الباحث أن مشروع الرقم الوظيفي لا يحقق النتائج المرجوة في القضاء على لازدواج الوظيفي وفقاً لما معمول به حالياً من دون بيانات بايومترية من صورة وبصمة الموظف، اذ أشرنا سابقاً أن آلية منح الرقم خاليه من هذه البيانات، على الرغم من أن وزارة التخطيط كشفت عن توجه بربط منصة الرقم الوظيفي بالبطاقة الوطنية الموحدة للحصول على هذه البيانات، الا انه لم يطبق لغاية الان، وبالتالي يستطيع المزدوج وظيفياً أن يحصل على رقم وظيفي آخر أثر تلاعب او تزوير بتغيير همزة او حرف ما من اسمه او معلوماته في البيانات التي يقدمها لجهة العمل الاخرى، ونرى بأن نظام الصورة والبصمة له أهمية بالغة في كشف الازدواج الوظيفي، و توفير قاعدة بيانات واضحة وسليمة تمكن من التعامل الفاعل والايجابي مع المنظومة الوظيفية والقضاء على الازدواج الوظيفي .

لذا يرى الباحث ضرورة انشاء بطاقة بايومترية وظيفية تعتمد أساساً عند منح الرقم الوظيفي، وتتضمن البطاقة بصمة الابهام والعين والصورة مع باقي البيانات الاخر الشخصي للموظف ، وتنظم بتعليمات وتمنح من قبل السلطة المختصة بالرقم الوظيفي وفق آلية مقترحة من للسلطة المختصة .

(١) وزارة التعليم العالي والبحث العلمي العراقية ، قرار إلقاء محاضرات في الجامعات والكليات الاهلية ، العدد ٢٣٠٥ ، التاريخ ٢٠٢١/٢/١١ .

(٢) المادة (٤) من قانون المحاماة العراقي ، رقم ١٧٣ لسنة ١٩٦٥ .

الفرع الثاني

تنظيم الملاك الوظيفي

أولاً: تعريف الملاك الوظيفي :

عرف احد الباحثين الملاك الوظيفي : " هو عبارة عن تقدير القوى البشرية اللازمة لشغل الوظائف في أي مؤسسة خلال فترة زمنية قادمة" ^(١)، كما وعرفه اخر بأنه: " هو كل الوظائف التي يتعين تسخيرها لتسيير العمل بالمنظمة أو المصلحة من أجل تحقيق الأهداف وتقدير القوى البشرية اللازمة لشغل الوظائف في أي منظمة أو مصلحة خلال فترة زمنية قادمة" ^(٢)، اما التعريف التشريعي للملاك فقد عرف قانون الخدمة المدنية الملاك بأنه : "مجموع الوظائف والدرجات المعينة لها المصادق عليها بموجب قانون الميزانية أو من قبل وزير المالية" ^(٣) .

ثانياً : أهمية وأهداف الملاك الوظيفي :

وللملاك الوظيفي أهمية بالغة في تحديد الحاجة الفعلية من الموظفين تحديد الوظائف الجديدة التي تتطلبها خطط العمل وتوسيعها وتطويرها، ومعرفة حجم التكلفة المادية للموارد البشرية، وتوزيع ونقل الفائض من الكادر الوظيفي للاستفادة منها وجعلها فعالة ، وتحقيق الاستخدام الأمثل له ^(٤) ، ويهدف الملاك الوظيفي إلى تحديد الاحتياجات الضرورية من القوى العاملة؛ لشغل الوظائف الحالية والمستقبلية ، إضافة إلى ذلك ضبط الانفاق وتقدير المبالغ المالية التي يتوجب رصدها مستقبلاً لعملية تشغيل القوى العاملة المراد تعيينها ، فضلاً عن تصنيف الوظائف وتحديد الدرجة والتخصص الوظيفي، وتطوير الموارد البشرية من

(١) المستشار ماجد شناطي نعمه ، الملاك الوظيفي ، مقال منشور على الموقع الالكتروني التالي :

https://lawqanunalwazifa.blogspot.com/2019/08/blog-post_2.html ، اخر زيارة ٢٠٢١/٦/١٠ .

(٢) د. محمد سعد ، الملاك الوظيفي ، مقال منشور على الموقع الالكتروني التالي :

<https://ar-ar.facebook.com/1704356923169191/posts/2195509737387238/> ، اخر زيارة

٢٠٢١/٦/١١ .

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

(٤) المادة (١٢) من نظام الخدمة المدنية الاردني رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ المعدل .

خلال التدريب والتأهيل للارتقاء بالأداء وزيادة على ذلك يهدف إلى سد الشاغر وانهاء الترهل الوظيفي بما يضمن تحقيق اهداف الدائرة وخطتها الاستراتيجية (١).

ويرى الباحث أن الواقع في العراق فيه العديد من المعوقات المتعلقة بالموارد البشرية، وتنظيم الكوادر الوظيفية، التي تعد أهم عنصر في كل نظام ، والذي لا يمكن تحقيق أهدافه المنشودة من دونه ، واهم هذه المعوقات غياب الاحصائيات الدقيقة لأعداد الكادر الوظيفي، وفقد او تلف او ضياع الكثير من البيانات المتعلقة بالملاك الوظيفي .

ثالثاً : دور الرقم الوظيفي في تنظيم الملاك الوظيفي :

عملية التنظيم (٢) للملاك الوظيفي تقتضي وجود قاعدة بيانات واضحة وسليمة واحصائية دقيقة لعدد الكوادر الوظيفية تمكن من التعامل الفاعل والايجابي في عملية التنظيم والتطوير للملاك ، فغياب هذه البيانات والاحصائيات الدقيقة تشكل أهم وابرز عائق يواجه تنظيم الملاك الوظيفي ، لذا فأن مشروع الرقم الوظيفي جاء ليوفر هذه الاحصائيات والبيانات بترتيب محدد، والتي يمكن اجراء التعديلات والتغيير عليها بصورة سهلة، فضلاً عن المتابعة السريعة لها دون عناء ، وكذلك يعطي صورة عن مستويات التحصيل العملي والخبرات للموظفين، ويظهر اين يوجد ترهل في عدد الموظفين، واين يوجد النقص ومعرفة أعداد الموظفين الذين سيحالون على التقاعد حسب السن القانوني، وبالتالي يمكن اعادة توزيع الموظفين بشكل يضمن نجاح العمل وتحقيق الاهداف المنشودة (٣) ، والتطبيق والتنفيذ الامثل لمواد القانون او النظام الذي يحكم الملاك الوظيفي ، ومن هذه القوانين قانون الملاك العراقي الذي نص في المادة (٧) منه على : "لمجلس الوزراء حذف الوظائف الزائدة عن الحاجة من الملاك بناء على اقتراح من وزير المالية يذكر فيه عنوان الوظيفة

(١) المادة (٣) و(٤) من قانون الملاك العراقي رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠ المعدل ، وينظر كذلك المادة (١٢) من نظام الخدمة المدنية الاردني رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ المعدل .

(٢) تستخدم كلمة تنظيم أو التنظيم على نطاق واسع بين المفكرين والباحثين في لإدارة والتنظيم وكذلك في الحياة العامة ، والمقصود بالتنظيم هو : " وظيفة تنسيق الجهود البشرية في أي منظمة حتى تتمكن من تحقيق أهدافها المسطرة بأقل جهد وتكلفة وبأقل وقت ، وبأقصى كفاية إنتاجية ممكنة " ، وبهذا المعنى يمكن اعتبار التنظيم اداة ووسيلة لتحقيق هدف معين والحاجة للتنظيم تغدو ملحّة بازدياد المشاكل الإدارية وتعقدها، ينظر : د. ماجد راغب الحلو ، علم الإدارة العامة ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠٠٧ ، ص ٢٨٧ .

(٣) الجهاز المركزي للإحصاء ، تقرير نصف السنوي الخاص بالرقم الوظيفي ، وزارة التخطيط العراقية ، ٢٠٢١ ، ص ٣ .

الزائدة واسم شاغلها" ، وكذلك المادة (٦) من القانون المذكور التي نصت: "لوزير المالية أن ينقل الوظائف من ملاك لآخر..."^(١) . فلا يمكن تطبيق وتنفيذ المواد القانونية المذكورة دون وجود إحصائية دقيقة وقاعدة بيانات واضحة وسليمة لعدد الكوادر الوظيفية كما تقدم تمكن من التعامل الفاعل والايجابي في عملية تنظيم الملاك .

المطلب الثاني

آثر الرقم الوظيفي مالياً

أن مشروع الرقم الوظيفي أحد المشاريع الضخمة لدى الدولة، والذي يفتح افاقاً عديدة لمكافحة الفساد في جميع دوائر الدولة ، ومنها اكتشاف ازدواج الرواتب المخالفة للقوانين، والتي تمثل هدراً للمال العام ، اذ نجد الموظف على الملاك الدائم، وهو يستلم راتباً من شبكة الحماية الاجتماعية، أو دوائر المهجرين او راتب الجيش المنحل وغيرها من الجهات الحكومية المختلفة، التي تمنح راتباً من ميزانية الدولة ، فضلاً عن أهمية المشروع في ترشيد النفقات والاقتصاد بالإجراءات ، ولأجل ما تقدم ، تعمدنا التفصيل وعبر الفرعين الآتيين : في الفرع الاول القضاء على حالة الازدواج بالراتب ، وفي الفرع الثاني ترشيد النفقات والاقتصاد بالإجراءات .

الفرع الأول

القضاء على حالة الازدواج بالراتب

اولاً : معنى الازدواج بالراتب :

لم يسبق أن عرف الازدواج بالراتب من قبل الباحثين او في القوانين التي تتضمن الحقوق المالية ، لذا انبرى الباحث الى تعريف الازدواج بالراتب بأنه : "الجمع بين الراتب واي مبلغ اخر من خزينة الدولة بصورة مخالفة للقوانين" .

(١) المادة (٦) و(٧) من قانون الملاك العراقي رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠ المعدل .

اذ لا يجوز للموظف أن يجمع بين مرتبين فأكثر أو الجمع بين مرتب الوظيفة ومرتب التقاعد ، وكذلك لا يجوز الجمع بين مرتب التقاعد واي مبلغ اخر من خزانة الدولة، مثل المبالغ التي تمنح أعانه من قبل دوائر الرعاية الاجتماعية أو دوائر الهجرة وغيرها بدون وجه حق او مخالف للقانون ، وهذا الجمع بين مرتبين فأكثر حتما سيؤدي إلى مشاكل إدارية واقتصادية واجتماعية خطيرة ، الأمر الذي يتوجب على الدولة إيجاد آلية للقضاء عليها، وضمانات فعالة لحماية الرواتب ومنع الازدواج بها ، ومنع انفاق جزء كبير من خزينة الدولة على غير مستحقيها، والحفاظ على المال العام ، فالحياة الكريمة من مقوماتها أن لا يترك شخص بدون راتب، إذ نجد أن هناك من يتسلم عدة رواتب ، في حين ان هناك من لا يستلم اي راتب، مما يؤدي الى عدم التكافؤ في الفرص والعمل، وضياع العدالة الاجتماعية (١) .

ثانياً : حظر الجمع بين راتبين من موازنة الدولة :

هناك العديد من القوانين والأنظمة التي تحظر الجمع بين راتبين ، ومن هذه القوانين:

١- العراق : اذ نصت المادة (١٦) من الدستور على : " تكافؤ الفرص حق مكفول لجميع العراقيين... " ، والازدواج بالراتب يخالف ذلك كونه يمثل تجاوز على فرصة الغير في الحصول على مرتب (٢) ، وكما جاء في البند (حادي عشر) من المادة (٢١) من قانون التقاعد الموحد التي نصت على : " لا يجوز للمتقاعد تقاضي اكثر من راتب تقاعدي استحققه بموجب اكثر من قانون وله ان يختار ولمرة واحدة فقط مبلغ الراتب التقاعدي الأفضل " (٣) ، كما وجاء في المادة (٧٠) من قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال والتي نصت على : " لا يجوز في تطبيق احكام هذا القانون : -

أ - الجمع بين راتبين تقاعديين كاملين ، او راتب تقاعدي كامل وراتب تقاعدي جزئي من اي نوع كان ، سواء كان الراتب ناشئاً عن احد فروع الضمان في هذا القانون ، او عن قوانين التقاعد الاخرى في الدولة . وعندما تتوفر في العامل المضمون شروط الاستحقاق في اكثر من راتب تقاعدي ، يمنح الراتب التقاعدي

(١) عتيقة معاوي ، الحماية القانونية للراتب ، بحث منشور في مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية ، العدد ١ ، المجلد ٨ ، ٢٠١٩ ، ص١٤٦-١٤٧ .

(٢) المادة (١٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٣) المادة (٢١/حادي عشر) من قانون التقاعد الموحد العراقي رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ المعدل .

الافضل فقط . ويستثنى من هذه الحالة الاخيرة ، من شرط الحد الاعلى للراتب التقاعدي المنصوص عليه في المادة (٦٩) من هذا القانون ، اذا كان استحقاقه للراتب التقاعدي الافضل ، ناشئا عن غير هذا القانون...^(١).

ورغم ذلك توجد استثناءات التي تسمح بها بعض القوانين في العراق بجمع الموظف مع راتبه ومخصصاته الوظيفة راتب اخر تحت عدد من المسميات منحة او مكافئة او اجور او غيرها، كما جاء في قانون السجناء السياسيين رقم (٤) لسنة ٢٠٠٦م ، إذ أنّ المادة (١٧/ البند عاشرأ / أ / ب) سمحت بالجمع بين راتبين بقولها : " أ — للمشمولين في البنود (اولا وثالثا وسابعا) من هذه المادة الجمع بين راتبه المنصوص عليه في هذا القانون وأي راتب آخر وظيفي او تقاعدي او حصة تقاعدية يتقاضاها من الدولة لمدة (٢٥) خمس وعشرين سنة من تاريخ نفاذ قانون رقم (٤) لسنة ٢٠٠٦ . ب — للمشمولين بأحكام هذا القانون من غير المذكورين في الفقرة (أ) من هذا البند الجمع بين راتبه المنصوص عليه في هذا القانون وأي راتب آخر وظيفي او تقاعدي او حصة تقاعدية يتقاضاها من الدولة ولمدة (١٠) عشر سنوات من تاريخ نفاذ قانون رقم (٤) لسنة ٢٠٠٦ " ^(٢) ، وكذلك المادة (١٢/ثالثاً) من قانون مؤسسة الشهداء سمحت بالجمع بنصها : " ثالثاً : للمشمول بأحكام هذا القانون الجمع بين استحقاقه من الراتب التقاعدي للشهيد وأي حصة تقاعدية أو راتب أخر " ^(٣) ، وكذلك المادة (١٢/ ثالثاً) من قانون رقم (٥٧) لسنة ٢٠١٥ سمحت بالجمع بين راتبين بنصها: " للمشمول بأحكام هذا القانون الجمع بين استحقاقه من الراتب لتقاعدي للشهيد والمصاب بنسبة عجز ٥٠% فما فوق واي حصة تقاعدية او راتب الرعاية الاجتماعية او أي راتب اخر ^(٤) .

ويرى الباحث أن الازدواج بالراتب الذي سمحت به القوانين المتقدمة يخالف للدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ ، الذي نص في المادة (١٤) منه على (العراقيون متساوون أمام القانون دون تمييزٍ بسبب الجنس أو العرق أو القومية أو الأصل أو اللون أو الدين أو المذهب أو المعتقد أو الرأي أو الوضع الاقتصادي أو الاجتماعي) وأن من اساسيات هذا التساوي أن يكون لكل عراقي مبلغاً شهرياً يستطيع العيش الكريم منه، وأن استلام اي عراقي لراتبين وترك اخرين بدون راتب يخالف هذه المادة الدستورية .

(١) المادة (٧٠/ أ) من قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال العراقي رقم (٣٩) لسنة ١٩٧١ .

(٢) المادة (١٧/ البند عاشرأ / أ / ب) من قانون السجناء السياسيين العراقي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٦ المعدل .

(٣) المادة (١٢/ثالثاً) من قانون مؤسسة الشهداء العراقي رقم (٢) لسنة ٢٠١٦ النافذ .

(٤) المادة (١٢/ ثالثاً) من قانون رقم (٥٧) لسنة ٢٠١٥ التعديل الاول لقانون تعويض المتضررين جراء العمليات الحربية والاطفاء العسكرية والعمليات الارهابية رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٩ .

أما بالنسبة لعقوبة الجمع بين راتبين في العراق فلنا أن نتساءل فيما إذا كان الازدواج بالراتب يشكل مخالفة إدارية تستحق عقوبة إدارية فقط أم أنه يشكل جريمة جنائية؟ والإجابة إذا كان المزدوج بالراتب موظفاً تكون مخالفة انضباطية استناداً الى المادة (٥) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، والتي تستوجب إيقاع إحدى العقوبات التي نصت عليها المادة (٨) من القانون نفسه ، كما لا يمنع ذلك من احالته الى المحاكم الجزائية متى ما كان الفعل يشكل جريمة^(١).

اما اذا كان غير موظف ، مثلاً مزدوج بالراتب بين التقاعد وراتب الرعاية الاجتماعية او غيرها من الدوائر التي تمنح راتباً من خزينة الدولة، فهنا تكون فقط عقوبة جزائية، استناداً الى القرارات القضاء، التي نستعرضها ادناه :

١- قضت محكمة جنايات القادسية في القضية المرقمة ٢٥٦/ج/٢٠١١ في ٢٠١١/٥/١١ قراراً يقضي بما يأتي:

"...من كل ما تقدم فإنّ هناك أخباراً قدم إلى هيئة النزاهة...مفاده أن المتهم (...) يتقاضى رواتب عديدة من ثلاث جهات وهي دفعات الطوارئ الوقتية من وزارة الدفاع وكذلك رواتب الإعانة العاطلين عن العمل من شبكة الحماية الاجتماعية وكذلك راتبه الوظيفي من قيادة الفرقة الرابعة عشر- في الجيش العراقي وتم اتخاذ الإجراءات القانونية بحقه وعند تدوين أقواله فقد أترف المتهم تحقيقاً ومحاكمة بأنه يتقاضى راتب كونه عسكري منسوب إلى قيادة الفرقة الرابعة عشر في البصرة منذ الشهر الرابع ٢٠٠٨ وكذلك يتقاضى منحة الطوارئ منذ عام ٢٠٠٣ كذلك فإنه يتقاضى راتب شبكة الحماية الاجتماعية منذ تاريخ ٢٠٠٨/٤/٢١ ، الا انه قام بإعادة المبلغ المستلمة من قبلة لدفعات الطوارئ الوقتية للجيش المنحل ، مما تقدم تجد المحكمة من خلال اعتراف المتهم تحقيقاً ومحاكمة بعدم أخبار الجهات التي يستلم منها المتهم الرواتب المشار اليها وهي شبكة الرعاية الاجتماعية ومصرف الرشيد قيادة الفرقة الرابعة عشر وأن هذا الاعتراف تعزز المبرزة وهي أدلة كافية ومقنعة ومطمئنة لأدائه المتهم عن ثلاث تهمة وفق أحكام المادة (٢٤٧) ق ع عن كل دائرة من الدوائر التي يستلم منها المتهم رواتبه وهي الرعاية الاجتماعية ومصرف الرشيد وقيادة الفرقة الرابعة عشر- وتحديد عقوبة عن تلك التهم الثلاث عليه قررت المحكمة أدانته بموجبها وتحديد عقوبة بمقتضاها و صدر القرار بالاتفاق... " ، وتم الطعن بالقرار المذكور لدى المحكمة التمييز، والتي اصدرت قرارها: "لدى التدقيق

(١) المادة (٥) و(٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل .

والمداولة وجد أن القرارات الصادرة من محكمة جنايات القادسية بتاريخ ٢٠١١/٥/١١ وبالمدعى المرقمة ٢٥٦/ج/٢٠١١، قد بنيت على خطأ في تطبيق القانون تطبيقاً صحيحاً ، أذ الثابت من وقائع الدعوى وأدلتها أن المتهم (...)، وهو عسكري منسوب إلى قيادة الفرقة الرابعة عشر حرس وطني ويتقاضى رواتبه من وحدته كما وأنه يستلم رواتب من شبكة الرعاية الاجتماعية في الديوانية ويستلم منحة طوارئ باعتباره منسوب إلى الجيش السابق وعليه فإن فعله والحالة هذه ينطبق وأحكام المادة (٣١٦) عقوبات كونه موظف وأستغل وظيفته فأستولى بغير حق على مال مملوك للدولة وحيث أن محكمة الجنايات قد ذهبت خلاف ذلك وحسّمت الدعوى فتكون قد جانبت الصواب لذا قرر نقض كافة القرارات الصادرة بالدعوى وأعادتها لمحكمتها لأجراء محاكمة المتهم مجدداً وعلى ضوء ما تقدم وصدر القرار بالاتفاق...^(١) .

٢- قضت محكمة البصرة بصفتها التمييزية : "...أما الفترة المحصورة بين تاريخي ٢٠٠٦/١/١١ و ٢٠٠٨/٦/١ فأنها تشكل جريمة وفق المادة (٢٤٠) من قانون العقوبات لمخالفة المتهم (...) لتعليمات وتوجهات وزارة المالية والأمانة العامة لمجلس الوزراء المتضمنة عدم جواز الجمع بين الراتب التقاعدي والراتب الشهري للوظيفة (الملاك الدائم أو المؤقت ...)"^(٢) .

وتأسيساً على ما تقدم يلاحظ الباحث أن القرارات بخصوص الازدواج بالراتب جاءت مختلفة من ناحية تكيف الفعل وفق المواد القانونية العقابية، فالقرار الأول الصادر من المحكمة الاتحادية، قضى بأن الازدواج بالراتب يعدّ من جرائم الاستيلاء (٣١٦) عقوبات، أما القرار الثاني يعد الازدواج بالراتب من جرائم المخالفات وفق المادة (٢٤٠) من قانون العقوبات .

لذا يدعو الباحث المشرع العراقي إلى إدراج نصاً خاصاً في قانون العقوبات يجرم الازدواج بالراتب، ويحدد العقوبة المناسبة له، ليكون رادعاً لهذه الظاهرة، والتي تجسد مظهراً بارزاً للفساد الإداري والمالي .

٢- المملكة الأردنية : اذ نصت المادة (٦/ ثالثاً) من الدستور الأردني: "تكفل الدولة العمل...وتكافؤ الفرص لجميع الأردنيين"^(٣) ، وأن الجمع بين راتبين يخالف مضمون هذه المادة ، كما جاء في المادة (٢٢) /

(١) القرار الصادر من محكمة التمييز الاتحادية المرقم ٩٢٠٨/٩٢٠٨/٩٢١٠/الهيئة الجزائية الثانية/ ٢٠١١ في ٢٥/٩/٢٠١١ ، مشار إليه لدى القاضي الدكتور فلاح حسن منور التميمي ، مصدر سابق ، ص ١٢٨-١٢٩ .

(٢) قرار محكمة جنايات البصرة بصفتها التمييزية ٥٥٦/ج/٢٠١١ في ١٣/٩/٢٠١١ ، مشار إليه لدى القاضي الدكتور فلاح حسن منور التميمي ، المصدر نفسه ، ص ١٢٧ .

(٣) المادة (٦/ ثالثاً) من دستور المملكة الاردنية لعام ١٩٥٢ المعدل .

ب / ١) من قانون التقاعد المدني المعدل على حظر الجمع بين راتبين بقولها : "على الرغم مما ورد في أي قانون أو نظام آخر لا يجوز الجمع بين راتب التقاعد الذي يتقاضاه أي شخص (مدنياً كان أم عسكرياً) عن خدمته في الحكومة الأردنية وبين راتب أية وظيفة في هذه الحكومة أو في أي مجلس أو سلطة أو مؤسسة رسمية أو مؤسسة عامة أو شركة مملوكة بالكامل للحكومة أو بلدية أو دائرة أو قاف أو أية هيئة رسمية أخرى تابعة لها ، وتشمل كلمة (موظف) لأغراض هذه الفقرة رئيس البلدية والمستخدم سواء كان براتب مقطوع أو لقاء عائدات أو بالأجرة اليومية ، ولا يعتبر ما يتقاضاه أعضاء مجلسي النواب والأعيان وأفراد الجيش الشعبي الملتزمين راتب ووظيفة بالمعنى المقصود في هذه الفقرة" ^(١) ، وكذلك المادة (٣٨) من القانون نفسه على حظر الجمع بين راتبين تقاعدين بنصها : "أ- لا يجوز الجمع بين راتبين التقاعد ، وإذا استحق احد أفراد العائلة أكثر من راتب تقاعد واحد فيخصص له الراتب الأكبر..." ^(٢) .

وعلى الرغم من ذلك توجد العديد من الاستثناءات التي تسمح بالجمع بين راتبين في قوانين المملكة الأردنية، ونوردها بالاتي : إذ جاء في المادة (٢٢ / ج / ١) من قانون التقاعد المدني : "بالرغم مما ورد في الفقرة (ب) من هذه المادة : يجوز للمتقاعد المدني الجمع بين الراتبين إذا كان مجموع راتبه التقاعدي مع مختلف العلاوات التي يتقاضاها لا يزيد على أربعين ديناراً على أن يصرف له راتب الاعتلال الذي خصص له كاملاً" ^(٣) ، وكذلك جاءت الفقرة (ب) من المادة (٣٨) من القانون نفسه تسمح بالجمع بين راتبين بقولها : "على الرغم مما ورد في الفقرة (أ) من هذه المادة ، يجوز لأي من الزوجين ان يجمع بين راتبه التقاعدي ونصيبه من تقاعد زوجه المتوفي" ^(٤) .

وكذلك توجد العديد من مواد قانون الضمان الاجتماعي لسنة ٢٠١٤ تسمح من بالجمع بين راتبين ^(٥) ، وتنص الفقرة (أ) من المادة (٢١) من قانون الجامعات الأردنية رقم (١٨) لسنة ٢٠١٨ على ما يأتي: "على

(١) المادة (٢٢ / ب / ١) من قانون التقاعد المدني الأردني وتعديلاته رقم (٣٤) لسنة ١٩٥٩ .

(٢) المادة (٣٨ / أ) من قانون التقاعد المدني الأردني وتعديلاته رقم (٣٤) لسنة ١٩٥٩ .

(٣) المادة (٢٢ / ج / ١) من قانون التقاعد المدني الأردني وتعديلاته رقم (٣٤) لسنة ١٩٥٩ .

(٤) المادة (٣٨ / ب) من قانون التقاعد المدني الأردني وتعديلاته رقم (٣٤) لسنة ١٩٥٩ .

(٥) ينظر قانون الضمان الاجتماعي وتعديلاته الاردني رقم (١) لسنة ٢٠١٤ .

الرغم مما ورد في أي تشريع آخر، يسمح لأعضاء هيئة التدريس في الجامعات الجمع بين ما يتقاضونه في جامعاتهم ورواتبهم التقاعدية " (١) .

ثالثاً : دور الرقم الوظيفي في القضاء على الازدواج بالراتب :

بيننا سابقاً أن كل وحدة انفاق تملأ فايل اكسل يحتوي على كل تفاصيل الراتب (payroll ملف الرواتب الخاص بالرقم الوظيفي)، والمتضمن الحقوق المالية والإدارية والرقم الوظيفي للموظف شهرياً ، وترفع هذه الملفات (اكسل) الى منصة الرواتب الموجودة في وزارة التخطيط لاستقبال البيانات شهرياً قبل موعد الراتب الشهري وحسب جدول يتم تزويد الجهات الحكومية به لاحقاً من قبل وزارة المالية ووزارة التخطيط ، وان تقاطع هذه البيانات بين وزارتي المالية والتخطيط وديوان الرقابة المالية وتدقيقها يكشف فوراً ما تنطوي عليه مؤسسات الدولة من مزدوجي الرواتب (٢) ، لكون هذه الخطوة ستسمح لديوان الرقابة المالية بتدقيق ارقام الموظفين من دون النظر لأسمائهم ، كما أنها تساعد على حلّ الكثير من التعقيدات التي ترد على قاعدة البيانات، كالتدقيق ومقاطعتها مع باقي الجهات مثل وزارات العمل والشؤون الاجتماعية والتجارة والداخلية (٣) .

ومما تقدم يلاحظ الباحث أنّ الرقم الوظيفي يقضي على الازدواج بالراتب فقط في حالة الجمع بين راتب الوظيفة وأي راتب اخر من خزانة الدولة ، أما في حالة الجمع بين راتبين غير الراتب الوظيفي، مثل راتب التقاعد وراتب الرعاية الاجتماعية، فهنا يكون الرقم الوظيفي غير مجدي في الكشف عن هذا الازدواج؛ بسبب أنّ منح الرقم الوظيفي حالياً يقتصر على موظفين القطاع العام دون بقية المؤسسات التي تمنح مرتبات مالية، مثل دوائر الهجرة والجيش المنحل والرعاية الاجتماعية .

(١) المادة (٢١/أ) من قانون الجامعات الأردنية رقم (١٨) لسنة ٢٠١٨ .

(٢) الفقرة الاولى من قرار مجلس الوزراء العراقي المرقم (١٩٥) في جلسته الاعتيادية الثامنة والعشرين ، المنعقدة بتاريخ ٢٠٢٠/١٢/١ .

(٣) تودي نيوز ، الإعلان عن دفع رواتب التربية عبر المنصة الالكترونية ، مقال منشور على الموقع الالكتروني التالي : <https://www.todaynewsiq.net/55887--.html> ، اخر زيارة ٢٠٢١/٧/٣ .

لذا يوصي الباحث السلطة المختصة بتعديل القرار الإداري الصادر بالرقم الوظيفي لغرض توسيع العمل ، ليشمل كافة الذين يتقاضون راتباً من خزانة الدولة ، وأدرج بياناتهم في منصة الرقم الوظيفي الالكترونية ، ولا يقتصر على الموظفين فقط، ليحقق الجدوى المرجوة منه في القضاء على الازدواج بالراتب.

الفرع الثاني

ترشيد النفقات والاقتصاد بالإجراءات

أولاً : ترشيد النفقات :

تعرف النفقات العامة أنها : " المبالغ النقدية التي تقوم الدولة بأنفاقها لإشباع الحاجات العامة " (١) ، وأنَّ النفقات العامة على الرغم من كونها أداة تستخدمها الدولة لتسيير المرافق العامة، وإشباع الحاجات العامة ، فإنها تعدّ إحدى أهم ادوات السياسة المالية لأي بلد ، أذ من خلالها تقوم الدولة بالتدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية ، وتقوم بترجمة الأهداف السياسية الاقتصادية الى مشاريع وبرامج عمل حقيقية لتحقيق المنفعة العامة، الامر الذي يتطلب من القائمين على الانفاق سياسة ترشيد الانفاق الحكومي، والاستخدام الافضل والمنطقي للنفقات العامة (٢) .

أما بالنسبة لدور الرقم الوظيفي في ترشيد النفقات، فيمكننا أن نبينها في مسألتين أساسيتين وهما: الأولى هي ترشيد النفقات المصاحبة لعملية دفع الرواتب من خلال توطين الرواتب، وربط تمويل الرواتب عبر منصة الكترونية اعدّها الجهاز المركزي للاحصاء، والذي يقلل النفقات والجهد والمخاطر التي تبذلها الدوائر لتوزيع الرواتب ، وترفع بيانات الموظفين الخاصة بالرواتب والموارد البشرية شهرياً إلى هذه المنصة الالكترونية، وبعد اكتمال بيانات الدولة يصدر كتاب التمويل الكترونياً من المنصة الى وحدة الانفاق، ويرسل

(١) محمد شاکر عصفور ، أصول الموازنة العامة ، ط٣ ، دار المسيرة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١١ ، ص٢٦٠ .

(٢) د. رائد ناجي احمد ، علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق ، ط٣ ، دار السنهوري القانونية والعلوم السياسية ، بغداد ، ٢٠١٧ ، ص١٣ و١٩ .

إلى وزارة المالية لإطلاق الصرف لكل مؤسسات الدولة، ويتضمن كتاب التمويل رمز معرفي (باركود) للتدقيق^(١).

ولو تساءلنا ما علاقة مشروع الرقم الوظيفي بتوطين الرواتب؟ والاجابة على ذلك أن نظام دفع الرواتب والمخصصات إلى الموظفين الكترونياً الذي اقره مجلس الوزراء في القرار المرقم (٣١٣) لسنة ٢٠١٦^(٢)، يتطلب خلق قاعدة بيانات لكافة العاملين في دوائر الدولة، وسهولة المتابعة والتدقيق، لذلك جاءت الدولة بفكرة العمل بمشروع الرقم الوظيفي، لغرض تفعيل نظام دفع الرواتب الكترونياً، الذي اقره مجلس الوزراء في القرار المرقم (٢٨١) لسنة ٢٠١٧ من خلال اعتماده الرقم الوظيفي وما يوفره من بيانات في نظام الدفع الالكتروني للرواتب، وكذلك اعطى حرية الاختيار للموظف في اختيار مصرف من المصارف المعتمدة لدى البنك المركزي، الذي يؤدّ توطين راتبه عليه^(٣).

أما المسألة الثانية: هي رسم المسارات الواضحة للإنفاق المالي على الأجور والرواتب، وكذلك مراجعة قانون الرواتب، وسياسة التعيين ومعرفة حجم النفقات المالية على مستوى الاعوام المقبلة^(٤).

ثانياً: الاقتصاد بالإجراءات:

تعريف الإجراءات هي: "مجموعة الخطوات التفصيلية اللازمة لأداء الأعمال" أو هي "مجموعة مختارة من خطوات العمل التي تطبق على الأعمال المستقبلية وتبين بشكل محدد الطريقة التي يتم بها تنفيذ العمل"^(٥).

غالباً ما تكون الإجراءات معقدة لأسباب عديدة منها كثرة تداول الأوراق الوحدات أو التقسيمات التنظيمية أو بين الموظفين، وتعدد السجلات أو النماذج المستخدمة، ووجود خطوات عمل لا يمرر لها، مما

(١) الفقرة الاولى، من قرار مجلس الوزراء العراقي المرقم (١٩٥)، والمأخوذ في جلسته الاعتيادية الثامنة والعشرين، المنعقدة بتاريخ ١/١٢/٢٠٢٠.

(٢) قرار مجلس الوزراء العراقي المرقم (٣١٣)، والمأخوذ في جلسته الاعتيادية الثانية والأربعين، المنعقدة بتاريخ ١/١١/٢٠١٦.

(٣) قرار مجلس الوزراء العراقي المرقم (٢٨١)، والمأخوذ في جلسته الاعتيادية الثالثة والثلاثين، المنعقدة بتاريخ ٢٢/٨/٢٠١٧.

(٤) نزار الحاج، وزارة التخطيط تحدد موعد انتهاء العمل بمشروع الرقم الوظيفي، مقال منشور على موقع وكالة الانباء العراقية على الرابط التالي: <https://www.ina.iq/125756--.html>. اخر زيارة ١٠/٧/٢٠٢١.

(٥) د. محمد الصيرفي، تبسيط الإجراءات، ط ١، مؤسسة حورس الدولية، الإسكندرية، ٢٠٠٦-٢٠٠٧، ص ١٠.

يزيد الوقت والجهد المبذول في الأداء الوظيفي وغيرها من أسباب ، الامر الذي يتطلب من الإدارة تبسيط الإجراءات والاقتصاد بها، لتضمن الإدارة أسلوباً متقناً من الرقابة ، كون الإجراءات البسيطة والمحددة تشكل قواعد عمل يلتزم بها الموظفون وتمكن من محاسبتهم عند عدم اتباعها ، إضافة إلى تطوير وتحسين أداء العمل وسرعة الإنجاز ، كما أن تبسيط الإجراءات سيقفل من النفقات (١) .

أما بالنسبة لدور الرقم الوظيفي في الاقتصاد بالإجراءات يكمن في إدخال بيانات الموظفين إلكترونياً ، والتحول من السجلات التقليدية الورقية إلى رقمية، مما يتيح تحويل الإجراءات كذلك من ورقية إلى رقمية، ومنها تبسيط الإجراءات عند متابعة الموظف لإنجاز معاملاته لدى الدولة ولاسيما دائرة التقاعد ، وتبسيط الاستعلام عن منتسبي الوزارات باستخدام الرقم الوظيفي الموحد ، وتبسيط إجراءات الحصول على المعلومات، التي يوفرها النظام من قبل دوائر ومؤسسات الدولة في للاستفادة منها في مجال البحوث والدراسات (٢) ، فضلاً عن ما أشرنا له سابقاً بخصوص تبسيط الإجراءات على الجهات الرقابية، كديوان الرقابة المالية، وتدقيق الرواتب من خلال الرقم الوظيفي ، وكذلك تمويل الرواتب بنظام الكتروني وتوزيعه، الامر الذي يقلل الإجراءات والجهد والمخاطر التي تُبذل من قبل الدوائر لتوزيع الرواتب (٣) .

(١) د. محمد الصيرفي ، مصدر سابق ، ص ٣٩ و ٤١ .

(٢) الجهاز المركزي للإحصاء ، تقرير تطور سير العمل في مشروع تحديث بنك المعلومات الوظيفي وترقيم موظفي الدولة ، وزارة التخطيط العراقية ، مصدر سابق ، ص ١ و ٢ .

(٣) الفقرة الاولى ، من قرار مجلس الوزراء العراقي المرقم (١٩٥) ، والمأخوذ في جلسته الاعتيادية الثامنة والعشرين ، المنعقدة بتاريخ ١ / ١٢ / ٢٠٢٠ .

المبحث الثاني

آثار الرقم الوظيفي على عمل الإدارة العامة

سنسعى في هذا المبحث إلى استعراض أهم الآثار على عمل الإدارة العامة في العراق على وجه الخصوص والدول المقارنة ، إذ للرقم الوظيفي العديد من الآثار الهامة التي بعضها تكون على المرفق العام، والتي تسهم في تطويره والقضاء على الموظف غير الشرعي، لضمان سير المرفق العام بانتظام وإيراد ، وبعضها تكون على الموظف العام تتمثل في تعديل بعض حقوقه ومستحقاته المالية هذا من جانب ، ومن جانب آخر ندرس أثر مخالفة القواعد المنظمة للرقم الوظيفي، وما يترتب عليها من بطلان ، وكذلك فإنَّ الجهة المراد تزويد كادرها الوظيفي بالرقم الوظيفي قد تخالف القواعد المنظمة للرقم الوظيفي، الأمر الذي يجب معالجته وفرض جزاءات على مرتكبيها .

ولأجل إيضاح ما تقدم ، تعمدنا التفصيل وعبر المطلبين الآتيين :

المطلب الأول : أثر الرقم الوظيفي على المرفق والموظف .

المطلب الثاني : أثر مخالفة القواعد المنظمة للرقم الوظيفي .

المطلب الأول

أثر الرقم الوظيفي على المرفق والموظف .

إنَّ العمل بمشروع الرقم الوظيفي يكون مصحوباً بآثار هامة عديدة ، و من هذه الآثار تكون على المرفق العام ، إذ يساعد مشروع الرقم الوظيفي على تأكيد ودعم مبدأ سير المرفق العام بانتظام وإيراد وتطويره والقضاء على الموظف غير الشرعي هذا من جهة ، ومن جهة آخر له آثار هامة على الموظف تكمن في التعديل لبعض حقوقه ومستحقاته المالية على وجه الخصوص .

بناءً لما تقدم ، سوف نقسيم هذا المطلب على فرعين ، نتناول في الفرع الأول بحث الآثار على

المرفق ، ونتناول في الفرع الثاني الآثار على الموظف .

الفرع لأول

الاثار على المرفق

المرفق العامة بوجه عام : " هي مشروعات تنشؤها الدولة وتديرها السلطة أو الإدارة اختصاراً ، أو تهيمن وتشرف على إدارتها ، بهدف تحقيق الحاجات العامة للأفراد كالصحة والتعليم والدفاع لوطني. وتنظيم وإدارة المرافق العامة هي الوظيفة الأساسية الناشئة للإدارة بعد الضبط الإداري. ولا شك أن المرافق العامة وتأمينها لأداء الحاجات المرجوة منها وظيفة خطيرة بدونها لا توجد الدولة ، أية دولة في عالمنا المعاصر" (١).

كما يعرفه البعض : " بكونه نشاط يستهدف إشباع الحاجات العامة ، دون نظر إلى ربح مادي ، وتبأشره الدولة إما بذاتها أو بواسطة أحد الأشخاص الإدارية الأخرى وإما أن تعهد به إلى أحد الأفراد يديره بتوجيه منها وتحت رقابتها وإشرافها" (٢).

تكمن آثار الرقم الوظيفي على المرفق العام بإخراج الموظفين غير الشرعيين من المرفق العام، لضمان مبدأ سير المرفق العام بانتظام واضطراد وتطوير المرفق، والموظفون غير الشرعيين نوعين: الأول الموظف الفعلي ، والثاني الموظف الوهمي ، وهذا ما سنعمد على مناقشته أدناه :

أولاً : الموظف الفعلي في المرفق العام : يقصد بالموظف الفعلي : " ذلك الشخص الذي تدخل خلافا للقانون في ممارسة اختصاص وظيفة عامة متخذ مظهر الموظف القانوني المختص ، والموظف الفعلي شخص يمارس مهام الوظيفة العامة دون أن يكون له في ذلك سند قانوني صحيح ، أو ترشيحه الإدارة لوظيفة معينة ، وتعهد اليه بعمل يمارسه قبل صدور قرار التعيين " (٣) ، وعرفه آخرون بأنه : " الشخص الذي يعترف

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب ، النظرية العامة للقانون الإداري (طبيعة القانون الإداري - التنظيم الإداري - وظائف الإدارة العامة - الموظفون العموميون - أعمال الإدارة العامة - امتيازات الإدارة العامة - أموال الإدارة العامة) ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠١٢ ، ص ٢٤٥ .

(٢) د. رمضان محمد بطيخ و د. نوفان منصور العجارمة ، مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية ، ط ١ ، إثراء للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١١ ، ص ٣٥٠ .

(٣) د. ثروت بدوي ، القانون الإداري ، ج ١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٦٦ ، ص ٤١٦ .

القضاء بصحة تصرفاته في بعض الحالات ، رغم أنه لم يعين تعيينا صحيحا في الوظيفة أو لم يصدر قرار بتعيينه فيها على الاطلاق " (١) .

والموظفون الفعليون ينتمون إلى فئتين من الناس وهما :

١- الموظف الفعلي في الظروف العادية : تبرر صحة وسلامة تصرفات هؤلاء استناداً الى نظرية الظاهر^(٢) لذلك نجد بعض الباحثين يقبونه بالموظف الظاهر ، وعليه فلا تكون تصرفاته مشروعة إلا إذا كان قرار التعيين باطلاً، بسبب عدم اتباع الإجراءات القانونية، أو عدم استيفاء هذه الإجراءات ، لذا يعذر جمهور الأفراد المتعاملين مع المرفق، لعدم إدراكهم سبب بطلان التعيين، كونهم قد اعتمدوا على المظهر الخارجي، الذي يؤكد أن الشخص موظف عمومي ، لذلك لزم الاعتراف بصحة تصرفات الموظف الفعلي، سواء كان حسن النية أو سيء النية لمصلحة الجمهور، لكي لا يلحق به ضرراً جسيماً وهذا من جانب ، ومن جانب اخر فإن المصلحة العامة تقتضي تأمين سير المرفق العامة بانتظام واضطراد^(٣) .

٢- الموظف الفعلي في الظروف الاستثنائية : يحدث في الظروف الاستثنائية فرار او فقدان او تغييب الموظفين الشرعيون بسبب الاضطراب او الارباك أو الثورات أو الحروب ، تاركين أماكنهم شاغرة وأعمال وظائفهم معطلة ، فيحل محلهم أفراد عاديون أو موظفين غير مختصين دون سند شرعي

(١) د. عدنان عمرو ، مبادئ القانون الإداري (ماهية القانون الاداري - التنظيم القانوني - المرفق العام) دراسة مقارنة ، ط٢ ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤ ، ص ١٥٥ .

(٢) بيد أن نظرية الأوضاع الظاهرة هي احدى النظريات القضائية التي أنشأها القضاء ، ويقصد بالظاهر في نظرية الظاهر ، الظاهر الخادع المخالف للأوضاع القانونية الصحيحة ، والناشئة عن ممارسة شخص لسلطات مركز لا صفة له في شغله ، وبعبارة أخرى فإن الوضع الظاهر هو المركز الواقعي الذي يتخذ صورة المركز القانوني رغم أنه في الحقيقة ليس كذلك ويستتبع خطأ بشأنه ، ووفقاً لنظرية الظاهر ويتوافر شروطها تأخذ التصرفات القائمة على مركز ظاهر ، نفس الآثار القانونية للتصرفات المستندة إلى مراكز قانونية صحيحة ، والتي تعتبر التصرفات الظاهرة تقليدا لها ، ينظر د. عاطف نصر مسلمي علي ، نظرية الأوضاع الظاهرة في القانون الإداري (دراسة مقارنة) ، ط١ ، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع ، القاهرة ، ١٩٩٨ ، ص ١-٢ .

(٣) د. طعيمة الجرف ، القانون الاداري (دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة) ، ط١ ، مكتبة القاهرة الحديثة ، القاهرة ، ١٩٧٠ ، ص ٣١٧ .

ويعتبرون اختصاصاتهم بهدف تأمين سير المرافق العامة ، لذا فالأساس الذي يستند إليه الموظف الفعلي في الظروف الاستثنائية، هو فكرة الضرورة، وليس فكرة الأوضاع الظاهرة (١).

ونجد بعض الباحثين يميزون الموظف الفعلي عن منتحل الوظيفة ، وكذلك يميزون الموظف الفعلي عن مغتصب السلطة ، فان كل هؤلاء يمارسون مهام الوظيفة العامة دون أن يكون له سند قانوني صحيح (٢).

ثانياً : الموظفون الوهميون في المرفق العام : ويقصد بالموظفين الوهميين هم : "أسماء أشخاص لا وجود لهم في الواقع في سجلات الموظفين والقيام باستلام رواتبهم والتوقيع عنهم" ، وهي ظاهرة غريبة وحديثة وسبب بروز هذه الظاهر هو غياب الاحصائيات الدقيقة لإعداد الموظفين، ولا توجد مؤشرات حقيقة عن أدائهم الفعلي ، إذ امتدت لمعظم المؤسسات العسكرية والمدنية، وأصبحت وسيلة في هدر المال العام تحت تعيين موظفين وهميين يتقاضون رواتب، وهذا فعل يشكل جريمة التزوير ، ويختلف الموظف الفضائي عن الموظف الوهمي ، إذ يعرف الموظف الفضائي بأنه: "كل شخص طبيعي عهدت إليه وظيفة على الملاك الدائم للمرفق العام وكانت إجراءات تعيينه أصولية ، بيد أنه لم يلتحق بالوظيفة ويستلم راتب ، بمعنى أنه لا يؤدي الالتزامات الملقاة على عاتقه وأهمها أداء العمل الوظيفي والحضور للعمل" (٣).

إن جميع هؤلاء المذكورين فيما تقدم سواء كانوا موظفين فعليين او منتحلو الوظيفة او مغتصبو السلطة والموظف الوهمي ، فأنهم جميعاً يتصفون بالموظفين غير الشرعيين في المرفق العام ، والذي جاء مشروع الرقم الوظيفي لإخراجهم من المرفق لضمان سيره بانتظام واضطراد، ومنع هدر المال العام لحماية المصلحة العامة.

ثالثاً : دور الرقم الوظيفي في القضاء على الموظف غير الشرعي في المرفق العام : تعرضنا في جزء سابق من هذه الدراسة إلى آلية منح الرقم الوظيفي بصورة تفصيلية دقيقة ، واستعرضنا ما تحتويه نماذج الرقم الوظيفي على بيانات هامة تفصيله عن كل موظف عام مكونة بذلك قاعدة بيانات شاملة وموحدة لكافة

(١) د. علي خطار شطناوي ، الوجيز في القانون الإداري ، ط ١ ، دار وائل للطباعة والنشر ، عمان ، ٢٠٠٣ ، ص ٣٣٣ .

(٢) مصعب سلامة سلمان الدحوح ، النظام القانوني للموظف الفعلي في فلسطين بين النظرية والتطبيق (دراسة تحليلية مقارنة) ، رسالة ماجستير ، بكلية الشريعة والقانون - الجامعة الإسلامية بغزة ، ٢٠١٧ ، ص ٤٩ و ص ٥١ .

(٣) د. سحر جبار يعقوب ، و د. علي عادل إسماعيل ، النظام القانوني لتولي الوظيفة العامة في ضوء ظاهرة الموظف لفضائي ، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية ، العدد الأول ، المجلد ٩ ، ٢٠١٧ ، ص ٥٤٠ و ص ٥٤٤ .

التشكيلات الحكومية ومدخلة بشكل الكتروني، والتي ستعطي صورة دقيقة عن الموظفين ، وعندئذ هذه البيانات هي التي تثبت صحة أو سلامة تعيينه، أي أن أداء عمله بالوظيفة بسند شرعي ، والتي على أساسها يمنح الرقم الوظيفي للموظف العمومي ، وفي الوقت ذاته تدقيق هذا البيانات، والتي بعضها يتعلق بقرار التعيين، إذ يكشف فوراً ما تنطوي عليه التشكيلات الحكومية من موظفين غير الشرعيين والقضاء عليهم ، وبذلك تستطيع الدولة تأمين سير المرفق العام بانتظام واضطراد ورفع مستوى أداء المرفق وتطويره^(١).

ومما تقدم يرى الباحث أن مشروع الرقم الوظيفي أحد أهم الوسائط للقضاء على الموظفين غير الشرعيين، وذلك بحد ذاته هو تطوير للمرفق العام ، كما أن ظاهرة الموظفين او المنتسبين الوهميين والمعروفة محلياً بالفضائيين هي من أبرز قضايا الفساد في العراق، وان العمل بنظام الرقم الوظيفي يؤدي الى إنهاء ملف الوهميين، وايقاف الهدر بالمال العام، وسيوفر للدولة مبالغ مالية طائلة .

الفرع الثاني

الاثار على الموظف

العمل بنظام الرقم الوظيفي مصحوب بآثار هامة تقع على الموظف العام ، وتكمن هذا الاثار في مسألتين يتعلقان بتعديل بعض حقوقه ومستحقاته المالية ، والتي سنوضحها أدناه:

أولاً : الحسم من راتب الموظف العام : يعرف الراتب أو المرتب أو الاجر: "بأنه المقابل الذي يتقاضاه الموظف شهرياً لقاء قيامه بأداء واجباته الوظيفية"^(٢).

يعدُّ الراتب من أهم الحقوق المالية على الإطلاق التي يتمتع بها الموظف ، ويعدُّ الحافز الذي يدفع أي فرد من المجتمع إلى الترشيح لنيل وظيفة في إحدى الإدارات العامة ، كما أنه يجسد المردود الملموس والمباشر للمجهود الوظيفي ، إذ يعتمد أغلبية الموظفين على ما يصرف لهم من رواتب لتلبية واشباع حاجاتهم

(١) الاستمارة الخاص بالرقم الوظيفي ، حسب توجيه مكتب رئيس الوزراء العراقي ، ذي العدد م.ر.و. /٧د/ ٦٣/ ٦٩٧٣ ، في تاريخ ٢٠٢٠/١٠/١٥ .

(٢) د. غازي فيصل مهدي ، النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة في العراق ، مصدر سابق ، ص ٦٤ .

مقابل قيامهم بأعباء الوظيفة العامة ، وجميع دول العالم تمنح هذا الحق لموظفيها ^(١) ، ويستعمل لفظ الراتب في تشريعات الخدمة المدنية والتعليمات والانظمة الخاصة بالموظفين في العراق ^(٢) ، وكذلك يستخدم في بعض الدول العربية ومنها الأردن ^(٣) ، غير أن حقَّ الراتب في واقع الأمر حقُّ متغير بطبيعته ، فقد يتعرض للحسم ناجم عن عقوبة انضباطية كقطع الراتب أو حسم جزء منه بناءً على قانون ، والراتب حق للموظف مقابل العمل لا يجوز المساس به ومحاط بجملته من الضمانات القانونية لحمايته ^(٤) .

وقد جاء مشروع الرقم الوظيفي في العراق على وجه الخصوص ليحسم نسبة ١% من مرتب الموظف العام استناداً إلى الفقرة الثالثة من قرار مجلس الوزراء رقم (٢٨١) لسنة ٢٠١٧ والتي نصت على : "تستحصل وزارة التخطيط نسبة (١%) من الراتب الاسمي من الموظف لقاء حصوله على رقم وظيفي موحد ، على ان تستوفي النسبة المذكورة دورياً عند كل ترفيع الى درجة أعلى وتحدد آلية تحصيل الاجر الكترونياً بضوابط تصدر عن وزارة المالية والبنك المركزي العراقي" ^(٥) ، وما تضمنته الفقرة الثالثة يقودنا الى تساؤل مفاده ما مدى قانونية هذا الاستقطاع؟، وللإجابة على ذلك أولاً نذهب الى المادة (٢٨/أولاً) من الدستور العراقي النافذ التي نصت على: "لا تفرض الضرائب والرسوم ، ولا تعدل ، ولا تجبى ، ولا يعفى منها ، الا بقانون" ^(٦) ، وثانياً نستقصي الضوابط التي تنظم عملية استقطاع ١% من الراتب الاسمي للموظف لقاء حصوله على رقم وظيفي موحد والصادرة من وزارة المالية ، لم نجد في فحواها سنداً قانونياً لهذا الاستقطاع ^(٧) .

(١) كاظم خضير محمد السويدي ، التنظيم القانوني للحقوق المالية للموظف العام في القانون (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير في كلية القانون - جامعة بابل ، ٢٠١٣ ، ص ١٢ .

(٢) المادة (١٠) و (١١) من قانون الخدمة المدنية العراقي ، رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ .

(٣) المادة (٢) من نظام الخدمة المدنية الاردني ، رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ .

(٤) عتيقة معاوي ، الحماية القانونية للراتب ، مصدر سابق ، ص ١٣٢ .

(٥) الفقرة الثالثة ، من قرار مجلس الوزراء رقم (٢٨١) ، والمأخوذ في جلسته الاعتيادية الثالثة والثلاثين ، المنعقدة بتاريخ ٢٠١٧/٨/٢٢ .

(٦) الفقرة (١) من المادة (٢٨) من دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) .

(٧) وزارة المالية العراقية ، تنظيم عملية توظيف رواتب العاملين في المؤسسات الحكومية ، القرار المرقم بالعدد (٦٨٣) والمؤرخ في ١٤ / ١ / ٢٠١٤ .

وبناءً على ما تقدم نجد أنّ هذا الاستقطاع مخالف للقانون ، لذا يدعو الباحث الجهات المختصة بإعادة النظر بهذا الاستقطاع او الغائه مهما كانت قيمته، لأنّهُ يكون عرضةً للطعن امام القضاء الاداري أو امام المحكمة الاتحادية أيضاً ، والجدير بالذكر كذلك أنّ هذا الاستقطاع يمثل تعديل للمركز القانوني القائم للموظف والذي اشرنا له سابقاً في اكثر من موضع بهذه الدراسة .

ثانياً : إضافة بعض المزايا والخدمات المالية للموظف : إنّ العمل بمشروع الرقم الوظيفي جاء لتفعيل نظام دفع الرواتب والمخصصات الكترونياً (توطين الراتب) واعطى حرية الاختيار للموظف في اختيار المصرف الذي يرغب التوطين فيه ، وقد وضحنا سابقاً علاقة التوطين بالرقم الوظيفي ^(١) ، وهذا التوطين أضاف للموظف سمه عصرية وعالمية في الحصول على مزايا وخدمة مالية اخرى حديثة غير الحقوق والمستحقات المالية الاساسية المنصوص عليها في القوانين والانظمة التي تحكم الوظيفة العامة، والتي ذكرها العديد من الباحثين ، وهذه المزايا تتمثل في قروض وتسهيلات وحزمة من المنتجات والخدمات المصرفية خاصة للمواطنين رواتبهم، وتتفاوت هذه المزايا بين مصرف إلى آخر ، إضافة أنه سيتمنح كل موظف يوطن راتبه بطاقة شخصية للراتب يمكنه من خلالها أن يسحب راتبه من منافذ الصرف المختلفة ، صرافات ، POS ، محليا وعالميا ، ويقدم للموظف حرية تامة في السحب والإيداع والتحويل المالي، وحسب رغبته وفي أي وقت ، وكذلك قد يعفى و لا يكون على الموظف أي رسوم عند فتح الحساب ، كما يتاح للموظف أن يستخدم بطاقة الراتب للسحب المالي، أو المشتريات يساعد الموظف على التوفير التلقائي وان يسحب احتياجه فقط ^(٢) .

وبالرجوع إلى قوانين وأنظمة الدول المقارنة ومنها الأردن ، فلا نجد مثل هذا الاثار الهامة من حسم المرتب عند منح الرقم الوظيفي أو إضافة بعض المزايا والخدمات ، انما له فوائد عديدة لا ترقى إلى مستوى آثار هامة ، تتمثل في تسهيل عملية التعامل مع قضايا ادارة وتخطيط الموارد البشرية ، وتسهيل عملية تراسل البيانات المتصلة الكترونياً في ما بين اجهزة الخدمة المدنية ^(٣) .

(١) قرار مجلس الوزراء العراقي المرقم (٢٨١) ، والمأخوذ في جلسته الاعتيادية الثالثة والثلاثين ، المنعقدة بتاريخ ٢٢/٨/٢٠١٧ .

(٢) توطين الرواتب ... خدمات مالية فريدة تنتظر الموظفين في العراق ، مقال منشور على موقع مصرف الرافدين على الرابط التالي : https://www.rafidain-bank.gov.iq/news_04.html ، اخر زيارة ١/٨/٢٠٢١ .

(٣) دليل ترميز الوظائف ، متوفر على موقع ديوان الخدمة المدنية الاردني

، اخر زيارة في ١٠/٨/٢٠٢١ . <http://csb.gov.jo/web/index.php?lang=ar>

المطلب الثاني

أثر مخالفة القواعد المنظمة للرقم الوظيفي

إنَّ الرقم الوظيفي عمل من أعمال الإدارة القانونية الصادرة بالإرادة المنفردة، والذي وضع له نموذج قانوني يقتضي خلوّه من العيوب الشكلية والموضوعية التي تمثل أوجه مخالفة القواعد المنظمة للرقم الوظيفي، إذ يبين القانون والقرارات المنظمة للرقم الوظيفي المراحل التي يمر بها الرقم الوظيفي ومنحه لكي يصبح قانوناً، فقد تحدثت مخالفة للقواعد المنظمة للرقم الوظيفي الأمر الذي يجعل منحه باطلاً ويقتضي إيقاع الجزاءات على مرتكب المخالفة، ومن أجل البحث في هذا الموضوع، لابد من بحثه في فرعين، نبحت في الفرع الأول بطلان الرقم الوظيفي، وفي الفرع الثاني الجزاءات.

الفرع الأول

البطلان

يعرف البطلان: "هو تكييف قانوني لعمل يخالف نمودجه القانوني مخالفة تؤدي إلى عدم إنتاج الآثار التي يرتبها عليه القانون إذا كان العمل كاملاً"^(١)، كما عرّف أنه: "وصف يلحق العمل القانوني نتيجة مخالفته لنمودجه القانوني، ويؤدي إلى عدم إنتاج الآثار التي يرتبها عليه القانون لو كان صحيحاً"^(٢).

ولصحة القرار الإداري، لابد من توافر أركانه الخمسة دون أن يختل ركن منها، لان اختلال أي ركن منها أو أكثر من أركانها يعد القرار معيباً وقابلاً للإبطال، والعيب الذي يشوب القرارات الإدارية بسبب اختلال ركن أو أكثر يكون متباين بين اليسر والجسامة بحسب الأحوال، والتقسيم المجمع عليه لعيوب القرار الإداري يكون بالعودة إلى أركان القرار بحيث يرتبط كل وجه من أوجه الإبطال بعدم مشروعية ركن من أركان القرار، فيكون أي عيب يصيب أحد أوجه أركانه الخمسة للأبطال، وتكون العيوب: عيب عدم

(١) د. فتحي والي، نظرية البطلان في قانون المرافعات، ط٢، دار الطباعة الحديثة، القاهرة، ١٩٩٧، ص ٨.

(٢) لسود محمد جابر، البطلان في القرارات الإدارية، رسالة ماجستير في كلية الحقوق والعلوم الإسلامية قسم الحقوق - جامعة محمد خضير بسكرة، ٢٠١٢، ص ١٤.

الاختصاص وعيب الشكل والإجراءات وهي عيوب خارجية، وعيب المحل (مخالفة القانون)، وعيب السبب وعيب الغاية وهي عيوب داخلية (موضوعية) (١).

و يأخذ البطلان صورتين : الانعدام والبطلان، ومعيار التفريق بينهم هو جسامة العيب أي المخالفة، وبذلك يمكن القول: بأن الانعدام هو "القرار الذي يتضمن مخالفة جسيمة لمبدأ المشروعية" ، أما القرار الباطل فهو "الذي تكون مخالفته لهذا المبدأ يسيرة غير جسيمة" (٢).

والرقم الوظيفي كأبي تصرف قانوني يقوم على أركان وهي خمسة منها أركان تتعلق بشكل الرقم الوظيفي وهي (ركن الاختصاص و ركن الشكل و الإجراءات) وأخرى تتعلق بموضوع الرقم وهي (ركن المحل و ركن السبب و ركن الغاية) فالرقم الوظيفي يصدر من سلطة مختصة على وفق شكليات معينة يحددها القانون لتنظيم حالة واقعية معينة تستدعي هذا التدخل بقصد إحداث تغيير و ترتيب أثر معين لتحقيق المصلحة العامة (٣).

ونستعرض هذه العيوب التي تشوب الرقم الوظيفي (أوجه البطلان) بشيء من الإيجاز وكالاتي:

أولاً: عيب عدم الاختصاص : " هو أن تصدر سلطة إدارية قراراً دون أن يكون لها صفة في اتخاذه قانوناً أو هو عدم اتخاذ قرار بواسطة السلطة التي لها الصفة في اتخاذه " ، ويعني إصدار الرقم الوظيفي من سلطة غير مختصة ، أو ممارسة موظف اختصاصات موظف آخر استناداً لتفويض باطل ، وعدم الاختصاص صورتين هما اغتصاب السلطة ، عيب الاختصاص البسيط (٤).

ثانياً: عيب مخالفة الشكل أو الإجراءات : يعرف " بأنه مخالفة الإدارة للقواعد الإجرائية واجبة الإتباع في إصدار القرارات الإدارية " ، بمعنى عدم اتباع الإدارة للأشكال أو الإجراءات التي حددتها الأنظمة أو اللوائح

(١) د. سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، مصدر سابق ، ص ٢٤٧ و ص ٢٥٠ .

(٢) د. رمزي طه الشاعر ، تدرج البطلان في القرارات الإدارية ، ط ٣ ، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع ، بدون مكان طبع ، ١٩٩٧ ، ص ٢٦١ .

(٣) د. طعيمة الجرف ، القانون الإداري (دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة) ، مصدر سابق ، ص ٤٠٢ - ص ٤٠٣ - ص ٤٠٤ .

(٤) د. حسني درويش عبد الحميد ، ماهية القرار الإداري وقوته التنفيذية ، الكتاب الثاني ، ط ١ ، دون ذكر دار طبع ، الكويت ، ٢٠٢٠ ، ص ٢٥٩ - ص ٢٦٠ .

لإصدار الرقم الوظيفي طبقاً لها ، ويترتب على مخالفة القواعد الشكلية أو الإجرائية الجوهرية بطلان الرقم الوظيفي (١) .

ثالثاً : عيب المحل (عيب مخالفة القانون) : ويعرفه الفقيه (دي لوبادير) بأنه: " عدم مشروعية التي تلحق بالقرار من جراء عدم مشروعية التصرف نفسه ، (أي لكونه غير مشروع) بمعنى أنه لا يمكن إصداره " ، وأن الفقه المصري يكاد ان يجمع على تعريف عيب مخالفة القانون بأنه : " العيب الذي يلحق بمحل القرار ، ويقصد به أن يخالف محل القرار الإداري أحكام القانون " (٢) ، بناءً على ذلك يكون محل الرقم الوظيفي معيباً إذا كان مخالفاً للنظام وتوافر هذا العيب يبطل الرقم الوظيفي ، فلكي يكون الرقم الوظيفي مشروعاً يجب أن يكون محله غير مخالف للنظام وممكناً ، فإذا منح رقم وظيفي لموظف ثم تبين أنه سبق عزله يكون باطلاً لمخالفته النظام .

رابعاً : عيب السبب : يعرف " هو يعني عدم مشروعية السبب – الأسباب – الذي بنى عليه القرار الإداري ، اما لعدم وجود الحالة القانونية أو الواقعية الباعثة على اتخاذ القرار ، أو لعدم صحة التكييف القانوني للوقائع التي بني عليها القرار " ، اي اذا اتضح أن سبب قيام الرقم الوظيفي الذي تذكره الإدارة هو سبب غير صحيح او وهمي فيصبح باطلاً ، وتخلف ركن السبب يؤدي إلى بطلان الرقم الوظيفي (٣) .

خامساً : عيب ركن الغاية : يعرف " هو النتيجة النهائية التي يسعى لتحقيقها رجل الإدارة او جهة الادارة من وراء إصدار قرارها " ، أما بالنسبة الى انحراف السلطة أو إساءة استعمال السلطة الذي يصيب الغاية فيقصد به استخدام رجل الإدارة لسلطاته لتحقيق غرض غير الذي وضعه المنظم ، خلاف المطلوب فعلى رجل الإدارة السعي الى تحقيق الهدف الذي ابتغاه المشرع من تنظيم الرقم الوظيفي (٤) .

(١) د. حسني درويش عبد الحميد ، مصدر سابق ، ص ٢٩٤ ،

(٢) د. حسني درويش عبد الحميد ، المصدر نفسه ، ص ٣١٠ .

(٣) د. وسام صبار العاني ، عيب السبب ومكانته بين أوجه الإلغاء في النظم المقارنة والعراق ، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق/جامعة النهدين ، العدد ١٨ ، المجلد ١٤ ، ٢٠١٢ ، ص ١ .

(٤) م.م. أريج طالب كاظم و م.م. اسيل عامر حمود ، صور عيب الانحراف في استعمال السلطة " دراسة تطبيقية مقارنة بين التشريع والقضاء في العراق " ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، العدد ٢٠ ، المجلد ٥ ، ٢٠١٣ ، ص ٣ و ص ٧ .

الفرع الثاني

الجزاءات

تعدّ الجزاءات الإدارية العامة وسيلة هامة للنظام العقابي، لتنشيط دور الإدارة وتحقيق المصلحة العامة، وأصبحت الجزاءات التي توقعها السلطة الإدارية على كل من يخالف القوانين والقرارات الإدارية من متطلبات التوازن في حياة الإدارة اليومية، و الجزاءات الإدارية العامة: "بأنها تلك الجزاءات ذات الطبيعة العقابية التي توقعها سلطة إدارية مستقلة أو غير مستقلة، وهي بصدد ممارسة سلطتها العامة تجاه الأفراد بصرف النظر عن هويتهم الوظيفية، وذلك بأنها وسيلة أصلية لردع خرق بعض القوانين واللوائح"، كما وعرفها البعض بأنها: "كل ما تتخذه الإدارة من جزاءات عند الإخلال بالقواعد العامة المنظمة لنشاط الدولة وتحقيقاً لأغراضها المختلفة، وبصرف النظر عما إذا كان المفروض عليه الجزاء شخصياً ذا علاقة مع الإدارة مثل الموظف والمتعاقد أو كان منبث الصلة بها" (١).

ويفهم من هذه التعريفات أنّ الجزاءات الإدارية تتباين بين جزاءات إدارية عامّة تطبق على الجميع بصرف النظر عن علاقته بالإدارة، وجزاءات إدارية تأديبية تطبق على من هم في مركز تنظيمي (الموظفين)، وجزاءات إدارية تعاقدية، وبما أن الرقم الوظيفي نطاقه الشخصي هو الموظف ونطاقه الموضوعي هي الوظيفة لذا سنقصر البحث في هذا الجانب من الدراسة على الجزاءات التأديبية التي توقعها السلطة الادارية على من يخالف القواعد المنظمة للرقم الوظيفي.

والجزاءات التأديبية يعرفها احد الفقهاء بأنها: "جزاء منصوص عليه في قائمة الجزاءات يفرض على موظف أخل بواجبات وظيفته ويمس مزايا وظيفته فحسب" (٢)، كما وعرفها البعض: "جزاء محدد بالنص يصدر عن السلطة المختصة بإيقاع الجزاء التأديبي على موظف أخل بواجباته الوظيفية، بقصد تحقيق

(١) د. سردار عماد الدين محمد سعيد، ضوابط سلطة الإدارة في إيقاع الجزاءات الإدارية العامة في القانون العراقي، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوقي، العدد ٣، المجلد ١٠، ٢٠١٨، ص ٢٥٢.

(٢) د. عبد القادر الشخيلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٨٣، ص ١٣٣.

المصلحة العامة"، وصور الجزاءات التأديبية وهي: الجزاءات البسيطة مثل التوبيخ، والجزاءات المالية للوظيفة مثل حسم الراتب، والجزاءات التي تنهي الوظيفة بشكل مؤقت أو دائم مثل الفصل والعزل (١).

والجزاءات التأديبية في الدول محل الدراسة :

أولاً : العراق : فقد حدد المشرع العراقي العقوبات الانضباطية وآثارها وإجراءات فرضها على سبيل الحصر وايضاً السلطة المختصة بها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل ، وهذه العقوبات تبدأ بالأخف وتنتهي بالأشد وكما يأتي : ١- لفت النظر ، ٢- الإنذار ٣- قطع راتب ، ٤- التوبيخ ، ٥- إنقاص الراتب ، ٦- تنزيل الدرجة ، ٧- الفصل ، ٨- العزل (٢).

اما السلطة المختصة بالتأديب في العراقي هي : ١- الوزير : له أن يفرض أي عقوبة منصوص عليها في المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام على موظفين وزارته عندما يرتكب الموظف مخالفة تستحق إيقاع العقوبة عليه ، ويستثنى من ذلك الموظف الذي يشغل وظيفة مدير عام فما فوق لا يستطيع الوزير فرض عقوبة سوى لفت النظر أو عقوبة الإنذار أو عقوبة قطع الراتب ، ٢- رئيس الدائرة غير المرتبطة بوزارة ، وله نفس حكم الوزير في فرض العقوبات التأديبية على موظفي دائرته ، ٣- رئيس الدائرة او الموظف المخول من الوزير: ولهم فرض عقوبات لفت النظر و الإنذار و قطع الراتب لمدة لا تتجاوز الخمس أيام والتوبيخ ، ٤- الرئاسة ومجلس الوزراء : لرئيس الجمهورية فرض العقوبات التأديبية على موظفي رئاسة الجمهورية ، ولمجلس الوزراء فله فرض احدى العقوبات التالية : انقاص راتب ، تنزيل درجة ، الفصل ، العزل (٣).

وعنده مخالفة القواعد المنظمة للرقم الوظيفي او الامتناع عن تنفيذها او عدم تزويد الجهاز المركزي بالبيانات المطلوبة فإنه يقتضي العقاب بإحدى العقوبات المذكورة انفا والتي توقعها السلطة المختصة المذكورة انفا ، ولا يمنع ذلك من إحالة المخالف إلى المحاكم الجزائية المختصة متى ما كان الفعل يشكل جريمة .

(١) د. توركان ابراهيم علي ، الطعون على الجزاءات التأديبية والقضاء المختص بالنظر فيها ، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق ، العدد ١ الجزء ٢ ، المجلد ٦ ، السنة ٦ ، ٢٠٢١ ، ص ٣١٠-٣١١.

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

(٣) د. غازي فيصل مهدي ، شرح قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ ، مصدر سابق ، ص ٣١ و ص ٣٢ .

والجدير بالذكر أن الفقرة السادسة من قرار مجلس الوزراء ٢٨١ لسنة ٢٠١٧م نصت على: "لا يصرف الراتب الشهري للموظف الا بعد اشعار الجهاز المركزي للإحصاء لوزارة المالية بصحة البيانات في موعد اقصاه أسبوع من تاريخ استلامها للجهات المذكورة في الفقرة (٥) كمرحلة أولى" (١).

وهنا يقتضي التساؤل ما هو السند القانوني لمجلس الوزراء بإيقاف الراتب؟ والجواب لم نجد أي نص قانوني لذلك الاجراء الذي تضمنته الفقرة المذكورة انفا لذا أن هذا الاجراء غير مشروع.

ثانياً : المملكة الأردنية : فقد حدد المشرع الأردني الإجراءات والعقوبات التأديبية في نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ٩ لسنة ٢٠٢٠ ، فالمادة (١٤٢/أ) حددت هذه العقوبات بنصها : "إذا ارتكب الموظف مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات المعمول بها في الخدمة المدنية أو في تطبيقها، أو أقدم على عمل أو تصرف من شأنه الإخلال بالمسؤوليات والصلاحيات المنوطة به ، أو عرقلتها أو الإساءة إلى أخلاقيات الوظيفة وواجبات الموظف وسلوكه او قصر او اهمل اداء واجباته او اعتدى على اموال الدولة ومصالحها، فتوقع عليه إحدى العقوبات التأديبية التالية : ١- التنبيه ، ٢- الإنذار ، ٣- الحسم من الراتب الشهري الأساسي بما لا يزيد على سبعة أيام في الشهر ، ٤- حجب الزيادة السنوية لمدة سنة واحدة ، ٥- حجب الزيادة السنوية لمدة ثلاث سنوات ، ٦- حجب الزيادة السنوية لمدة خمس سنوات ، ٧- الاستغناء عن الخدمة ، ٨ - العزل" (٢).

اما السلطة المختصة بإيقاع هذه العقوبات فقد بينتها المادة (١٤٣) من القانون المذكور بنصها: " أ : توقع العقوبات التأديبية المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة (١٤٢) من هذا النظام على المخالفة المسلكية التي يرتكبها الموظف من الفئات الأولى والثانية والثالثة وفقاً للصلاحيات الاتية :

- ١- بقرار من الرئيس المباشر إذا كانت العقوبة التأديبية على المخالفة لا تتجاوز الإنذار.
- ٢- بقرار من المدير إذا كانت العقوبة التأديبية على المخالفة لا تتجاوز الحسم من الراتب الاساسي.
- ٣- بقرار من الأمين العام إذا كانت العقوبة التأديبية على المخالفة لا تتجاوز حجب الزيادة السنوية لمدة ثلاث سنوات .

(١) الفقرة السادسة ، من قرار مجلس الوزراء رقم (٢٨١) ، والمأخوذ في جلسته الاعتيادية الثالثة والثلاثين ، المنعقدة بتاريخ ٢٠١٧/٨/٢٢ .

(٢) المادة (١٤٢) من نظام الخدمة المدنية الاردني رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ .

٤- بقرار من الوزير إذا كانت العقوبة التأديبية على المخالفة لا تتجاوز حجب الزيادة السنوية لمدة خمس سنوات.

ب- على الرغم مما ورد في المادة (١٤٢) من هذا النظام والفقرة (أ) من هذه المادة :١- اذا ارتكب الموظف أياً من المخالفات المنصوص عليها في الفقرة (ز) من المادة (٦٩) من هذا النظام فتوقع عليه بقرار من الوزير احدى العقوبات التأديبية التالية : اولاً: الانذار . ثانياً: حسم سبعة ايام من الراتب الشهري الاساسي . ثالثاً: حجب الزيادة السنوية لمدة ثلاث سنوات . رابعاً: الاستغناء عن الخدمة . خامساً: العزل . ٢- " (١) .

وبناءً على ما تقدم فإنه مخالفة تعليمات ترميز الوظائف الصادرة من ديوان الخدمة يقتضي إيقاع احدى العقوبات المذكورة انفا من قبل السلطة المختصة بفرض هذه العقوبات المذكورة انفا .

إنّ الجزاءات تسهم في القضاء على الاسباب الخفية التي تؤخر اكمال هكذا مشاريع في الدولة بالغة الأهمية، وتشكل رادع حقيقي لكل من مخالفة للقواعد المنظمة لهذا المشروع ، لذا ندعوا الجهات المعنية بفرض هذه الجزاءات التأديبية على كل مخالف لغرض تحقيق الغاية، التي وجد من اجلها الرقم الوظيفي .

(١) المادة (١٤٣) من نظام الخدمة المدنية الاردني رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ .

الخاتمة

الخاتمة

بعد أن تم بعون الله الانتهاء من دراسة موضوع بحثنا الموسوم (التنظيم القانوني للرقم الوظيفي – دراسة مقارنة) ، بقي أمامنا أن نختم هذا البحث بأهم النتائج التي توصلنا إليها ، ثم نحدد بعد ذلك أهم التوصيات والتي نأمل الاخذ بها من المشرع ، أو الباحثين الاخرين .

أولاً : النتائج

١- إنَّ التشريعات العادية والفرعية التي نظمت أحكام الرقم الوظيفي لم تتضمن تعريفاً له ، وأنها اقتصرت على تحديد شروط وأحكام منح الرقم الوظيفي .

٢- توصلنا إلى أنَّ النطاق الشخصي للرقم الوظيفي هم فقط الموظفين في القطاع العام، سواء كان موظفاً عاماً دائماً أو موظفاً مؤقتاً أو منسباً يمنح رقم وظيفي موحد ، ولا يشمل موظفين في القطاع الخاص .

٣- توصلنا إلى أنَّ موظفو اقليم كردستان العراق مشمولين بمشروع الرقم الوظيفي، ولكن تنفيذياً غير متوفر لدى الجهاز المركزي للإحصاء أي معلومات عن موظفين الإقليم، الأمر الذي يتطلب التنسيق والتعاون .

٤- كما توصلنا إلى أنَّ أعضاء البرلمان مشمولين بمنح الرقم الوظيفي، الا أنَّهم لم يزودوا الجهاز المركزي للإحصاء لغاية الان بمعلومات أعضاء البرلمان لمنحهم الرقم الوظيفي ، الامر الذي يقف عائقاً أمام القضاء على الازدواج بين السلطتين التشريعية والتنفيذية .

٥- كما توصلنا إلى أنَّ القانون والتعليمات المنظمة للرقم الوظيفي، قد أغفلت عن تحديد الجهة المختصة بإنهاء وإجراءات الإنهاء ، وكذلك نقل الرقم الوظيفي وإجراءات النقل ، وترك تنظيم ذلك إلى السلطة المختصة بالرقم الوظيفي وفق قاعدة توازي الاختصاص وقاعدة توازي الشكل .

٦- وتبين لنا عدم مشروعية حسم (١%) من الراتب الاسمي للموظف العام الذي تستحصل وزارة التخطيط لقاء منح الموظف رقم وظيفي موحد ، وبذلك يكون عرضة للطعن أمام القضاء أو المحكمة الاتحادية كونه مخالف للقانون .

٧- إنَّ دور الرقم الوظيفي في القضاء على الازدواج الوظيفي لا يحقق الجدوى المطلوب منه من دون وجود بيانات بايومترية، وكذلك الحال في القضاء على الازدواج بالراتب .

٨- وعبر رسالتنا يجد الباحث أنَّ الرقم الوظيفي أحد أهم الوسائط اذا توفرت البيانات البايومترية للقضاء على الموظفين غير الشرعيين والازدواج الوظيفي والازدواج بالراتب ، وتبين أن المشرع العراقي لم يورد

نصاً صريحاً يجرم هذه المظاهر في قانون العقوبات على غرار المادة (٥/أولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١م المعدل ، وانما ترك تكيف هذا الفعل إلى للقضاء .

٩- أنّ العمل بمشروع الرقم الوظيفي في العراق نجده خطوة متأخرة مقارنةً مع الدولة محل الدراسة الأخرى على الرغم من أهميته البالغة للوظيفة العامة ، وأثاره في الحفاظ على المرفق العام واستمرارية سيره بانتظام .

١٠- كما أن دور الرقم الوظيفي في القضاء على الازدواج الوظيفي لا يقتصر على القطاع العام ، إذ يسهم في القضاء على الازدواج الوظيفي بين القطاع العام والخاص المخالف للقانون ، عن طريق الاستعانة بمنصة الرقم الوظيفي للاستعلام عن المرشح للوظيفة .

١١- يبدو عبر بحثنا أنّ الرقم الوظيفي هو أحد خطوات الحكومة الالكترونية ، بل من أهمها لكونه يهدف إلى إيجاد نظام دفع المستحقات المالية الكتروني، ويسهل عملية التواصل من خلاله بين التشكيلات الحكومية إلكترونياً .

١٢- نستنتج أنّ مشروع الرقم الوظيفي، يمثل تعداداً عامّاً لموظفين الدولة في القطاع العام للحصول على إحصائيات دقيقة لأعداد الموظفين لما لهذا الإحصائية من دور كبير في تنظيم وتطوير الموارد البشرية .

١٣- وانتهينا إلى أنّ الرقم الوظيفي هو عمل مادي ، تصدره الإدارة المختصة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة (القرار ٢٨١) تحقيقاً للمصلحة العامة ، كونه لا يمكن أن يكون قرار إداري لأنه لم ينتج إثراً قانونياً، وبالنسبة لاستقطاع مبلغ مالي من مرتبات الموظفين لا يعد اثر، وبذلك يكون الرقم الوظيفي أقرب للعمل المادي منه إلى القرار الإداري وذلك بسبب فقدان ركن المحل .

١٤- وتوصلنا عبر بحثنا أنه يمكن تطبيق الرقم الوظيفي على النقابات والاستفادة مما يوفره من بيانات تسهم في إنهاء الازدواج الوظيفي بين القطاع العام والخاص وعلى الخصوص نقابة المحامين إذ لا يجوز الجمع بين المحاماة وبين الوظائف العامة بموجب المادة (٤) من قانون المحاماة .

ثانياً: التوصيات

١- نقترح أن يتم تنظيم أحكام الرقم الوظيفي بقانون خاص؛ كونه يهدف الى معالجة العديد من مشاكل الوظيفة العامة وإيجاد نظام الكتروني لدفع الرواتب ومحاربة الفساد الإداري والمالي ، على أن يتضمن القانون

على تعريف الرقم الوظيفي في المادة الأولى منه، ويعرف بأنه: (الرقم التعريفي الذي يمنح للموظف بموجب قرار اداري لمرة واحدة فقط و يبقى إلى انتهاء الرابطة الوظيفية، و يكون (رقميا) و مستقلا ، ولا يقبل التكرار يمكن بواسطته تمييز الموظف دون غيره و الوصول إلى معلوماته الوظيفية في قاعدة البيانات الاساسية) .

٢- ندعو السلطة المختصة إلى ضرورة تعديل القرار الصادر بالرقم الوظيفي لتوسيع العمل بالرقم الوظيفي، ليشمل كل من يتقاضى راتباً من خزينة الدولة، فضلاً عن شمول موظفي القطاع الخاص ، وأن لا يقتصر على الموظفين في القطاع العام .

٣- كما ندعو إلى التنسيق والتعاون الجاد بين الحكومة المركزية (وزارة التخطيط و الأمانة العامة لمجلس الوزراء) و اقليم كردستان العراق لشمول موظفيهم بمشروع الرقم الوظيفي، ومنحهم رقم وظيفي موحد ولاسيما أن رواتب موظفيهم يتقاضونها من الخزينة العامة للدولة العراقية .

٤- نوصي بضرورة منح الرقم الوظيفي للسلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية ؛ ليحقق الغاية التي نظم من أجلها .

٥- نقترح على وزير التخطيط بإصدار تعليمات تحدد الجهة المختصة بإلغاء الرقم الوظيفي وإجراءات الإلغاء، وكذلك نقل الرقم الوظيفي وإجراءات النقل .

٦- يجد الباحث أن مجلس الوزراء العراقي مدعو إلى إلغاء حسم نسبة (١%) من الراتب التي نص عليها قرار مجلس الوزراء (٢٨١) لسنة ٢٠١٧ ؛ لأنها مخالفة للقانون وتكون عرضة للطعن امام القضاء الاداري بغض النظر عن قيمته، أو الاقتراح على المشرع بأدراج نص خاص بتحصيل نسبة ١% من الراتب الاسمي لقاء منح الرقم الوظيفي لغرض إضفاء المشروعية على هذا الاستقطاع، ويكون ذلك اما في قانون خاص ينظم الرقم الوظيفي أو يكون على شكل تعديل بأدراج نص في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠م المعدل .

٧- ندعو إلى ضرورة إنشاء بطاقة بايومترية وظيفية للموظف مع الرقم الوظيفي تعتمد أساساً عند منح الرقم الوظيفي إلى الموظف وتحتوي على صورته وباقي بياناته الأساسية والبايومترية ، وتصدر هذه البطاقة مع الرقم الوظيفي من السلطة المختصة بالرقم الوظيفي .

٨- ندعو إلى ضرورة وجود عقوبة مزدوجة، الأولى إدارية والأخرى جزائية لمزدوجي الوظيفي ولمزدوجي الراتب ، من خلال قيام المشرع العراقي بأدراج نص صريح في قانون العقوبات يجرم هذا الازدواج على غرار المادة (٥/أولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي ، لتكون رادعاً حقيقياً لهذه الأفعال .

٩- ندعو إلى تفعيل الدور الرقابي لكون الرقابة الإدارية الى جانب الرقابة السياسية تشكل ضمانات هامة وفاعلة لإنهاء الأسباب الخفية التي تؤخر تطبيق هكذا مشاريع هامة ، الأمر الذي يتطلب من الجهات المعنية بالرقابة على هذا المشروع أداء دورها بالمستوى المطلوب من خلال وسائل الإشراف والتقارير واتخاذ الإجراءات القانونية بحق المخالفين لغرض اتمامه وتحقيق الغاية التي نظمها من أجلها .

١٠- نقترح على السلطة المختصة بمنح الرقم الوظيفي ربط مشروع الرقم الوظيفي ببطاقة الناخب الصادرة من المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، واعتماد البيانات البايومترية بالبطاقة إذ ستوفر وزارة التخطيط الوقت والجهد بالحصول على هذه البيانات، وبالتالي سرعة الحصول على البيانات البايومترية الهامة جداً في القضاء على الازدواج الوظيفي والفضائيين والجمع بين راتبيين .

١١- نظراً إلى التطور في المجالات الإدارية وخصوصاً الجانب التكنولوجي ، نقترح اعتماد الجهات الحكومية منصة الرقم الوظيفي في الاستعلام عن الموظفين، والتبليغ وتبادل البيانات الوظيفية وذلك بالتنسيق مع الجهاز المركزي للإحصاء للاستفادة من ما يوفره هذه نظام الكتروني من سرعة في ادخال البيانات والتعامل معها، إذ أصبح سمة عصرية في اغلب المجالات .

١٢- نوصي بتعديل القرار الصادر بتنظيم الرقم الوظيفي والتدخل التشريعي لشمول النقابات وخصوصاً نقابة المحامين بمشروع الرقم الوظيفي إذ يسهم ذلك في القضاء على الازدواج بين الوظائف العامة والعمل في القطاع الخاص .



بعد إن انتهينا بعون الله – جلّ وعلا - من دراستنا للتنظيم القانوني للرقم الوظيفي ، لا نجد شديداً نقوله أفضل مما ذكره عماد الدين الأصفهاني بقوله: "إني رأيت أنه لا يكتب إنسان كتاباً في يومه إلا قال في غده لو غير هذا لكان أحسن، ولو زيد كذا لكان يستحسن، ولو قدم هذا لكان أفضل، ولو ترك هذا لكان أجمل، وهذا من أعظم العبر، وهو دليل على استيلاء النقص على جملة البشر"

” ” ” والله ولي التوفيق ” ” ”

” وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين ”

ملحق رقم (١)

جامعة كربلاء / كلية القانون
الدراسات العليا

استمارة استبيان

يرجى من الموظفين الكرام في قسم تكنولوجيا المعلومات - وزارة التخطيط ملء هذه الاستمارة للمساهمة ولو بجزء بسيط في إنجاز رسالة الماجستير الموسومة بـ (التنظيم القانوني للرقم الوظيفي) دراسة مقارنة.
مع فائق الاحترام والتقدير.

١- هل يمنح موظفو الدرجات الخاصة واعضاء البرلمان رقم وظيفي؟
نعم لا لم نزرورنا

السبب:

لا يوجد رقم وظيفي لعضوات البرلمان
البرية. لم نزرورنا

٢- هل موظفو اقليم كردستان مشمولون بمشروع الرقم الوظيفي؟
نعم لا


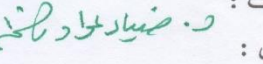
السبب:

لا يمكن تنفيذها غير مشروعة لدينا أي معلومات
عن موظفيهم. والبرية تتطلب التنسيق مع الجهات ذات الصلة

٣- في حالة نقل الموظف من وزارة الى اخرى او من جهة غير مرتبطة بوزارة الى اخرى، هل ينقل معه رقمه الوظيفي الممنوحة له في جهة العمل السابقة؟
نعم لا

السبب:

الباحث
محمد مياح الخزاعي

التوقيع: 
اسم الموظف: 
مكان العمل:

التاريخ: ٢٠٢١/٩/٢٩

ملحق رقم (٢)

تعليمات منح الأرقام الوظيفية

- ١ - تسمية مخولين من كل وزارة وجهه غير مرتبطة بوزارة ومكون من (تكنولوجيا المعلومات والافراد والرواتب) لمتابعة تنفيذ مهام تشكيلاتكم مع الجهاز المركزي للاحصاء
- ٢ - يعد ملف اكسل باعداد الموظفين من الافراد حصرا وتشمل الموظفين (الدائمين والمؤقتين والمنسبين الى الجهات الاخرى) وحسب التشكيلات ووحدات الانفاق .
- ٣ - تمنح الأرقام الوظيفية من قبل الجهاز المركزي للاحصاء وحسب الأعداد المزود بها في الفقرة ٢
- ٤ - يعد ملف اكسل موحد بأسماء الموظفين على الملاك الدائم والمؤقت المشغول حاليا والمنسبين منكم الى الوزارات او الجهات الاخرى من قبل الموارد البشرية والحسابات (الافراد والرواتب)
- ٥ - يمنح كل موظف في الفقرة ٤ رقم وظيفي موحد من جدول الأرقام الوظيفية المستلمة من الجهاز المركزي للاحصاء وتُعمد هذه الأرقام في انظمتكم (الموارد البشرية الافراد والرواتب)
- ٦ - يملأ كل تشكيل ووحدة انفاق فايل الاكسل المجهز من قبل الجهاز المركزي للاحصاء والمتضمن الحقول المالية والادارية والرقم الوظيفي للموظف شهريا
- ٧ - ترفع بيانات فايل الاكسل في الفقرة ٤ شهريا قبل موعد الراتب الشهري وحسب جدول سيتم تزويدكم به لاحقا
- ٨ - مراجعة مخوليكم الجهاز المركزي للاحصاء لغرض تزويدكم بأسم المستخدم وكلمة السر والموقع الخاص برفع البيانات
- ٩ - تكون كل وزارة او جهة غير مرتبطة بوزارة مسؤولة عن دقة بياناتها

مسودة مشروع قانون الرقم الوظيفي

المادة (١) :

يقصد بالمصطلحات التالية، لأغراض هذا القانون المعاني المبينة ازائه:

أولاً - الوزارة : وزارة التخطيط .

ثانياً - الوزير : وزير التخطيط .

ثالثاً - الدائرة : دائرة تكنولوجيا المعلومات في الجهاز المركزي للإحصاء .

رابعاً - المدير العام : مدير عام دائرة تكنولوجيا المعلومات .

خامساً - الرقم الوظيفي : الرقم التعريفي الذي يمنح للموظف بموجب قرار اداري لمرة واحدة فقط و يبقى إلى انتهاء الرابطة الوظيفية، و يكون (رقمياً) و مستقلاً ، ولا يقبل التكرار يمكن بواسطته تمييز الموظف دون غيره و الوصول إلى معلوماته الوظيفية في قاعدة البيانات الاساسية .

سابعاً - البطاقة البايومترية للموظف : الوثيقة المعتمدة قانوناً لتعريف الموظف الذي تعود إليه و تعتمد اساساً عند منح الرقم الوظيفي للموظف في جمهورية العراق، يصدرها المدير العام أو من يخوله بموجب هذا القانون .

المادة (٢) : أولاً - يهدف هذا القانون إلى:

- أ- تفعيل نظام الكتروني لدفع الرواتب والمخصصات الى العاملين لدى الجهات الحكومية كافة .
- ب- اعطاء صورة متكاملة ودقيقة عن واقع الوظيفة واعداد الموظفين في مؤسسات الدولة .
- ت- القضاء على ظاهرة الازدواج الوظيفية ، والازدواج بالراتب ، والاسماء الوهمية في مرافق الدولة المعروف عنها محلياً ب(الفضائيين) ، والموظفين غير الشرعيين والتي جميعها تشكل هدراً للمال العام وإخلالاً جسيماً بعمل المرافق العامة .

ثانياً: يسعى هذا القانون إلى تحقيق أهدافه بالوسائل الآتية:

- أ- إنشاء قاعدة بيانات الالكترونية دقيقة وموحده وشاملة لكافة موظفين الجهات الحكومية ،
- ب- تخصيص رقم وظيفي تعريفي واحد ثابت لكل موظف في الدولة العراقية .

ت- اصدار البطاقة البايومترية للموظف .

المادة (٣) : يتم منح وإلغاء ونقل الرقم الوظيفي من قبل دائرة تكنولوجيا المعلومات لدى الجهاز المركزي للإحصاء في وزارة التخطيط العراقية .

المادة (٤) : يشمل منح الرقم الوظيفي الموظف (الدائم ، والمؤقت ، والمنسب في الجهات الحكومية) والسلطة التشريعية والقضائية والتنفيذية .

المادة (٥) : تستحصل وزارة التخطيط نسبة (١%) من الراتب الاسمي من الموظف لقاء حصوله على رقم وظيفي وبطاقة بايومترية وظيفية .

المادة (٦) : أولاً - للمدير العام تزويد الجهات الحكومية وغير الحكومية بما يحتاجونه من المعلومات المسجلة في قاعدة البيانات الوظيفية بعد التأكد من اسباب الطلب وله رفض الطلب بقرار مسبب .

المادة (٧) : أولاً - لا يعمل بأي نص يتعارض واحكام هذا القانون .

ثانياً : يلتزم الوزير بإصدار تعليمات تسهل تنفيذ احكام هذا القانون .

الاسباب الموجبة:

لغرض تفعيل نظام دفع الكتروني للمستحقات المالية و لمواكبة التطور الحاصل في منظومات العمل الحكومية في دول العالم المتقدم من خلال استخدام احداث الأنظمة الإدارية و بهدف بناء شبكة متكاملة للمعلومات الوظيفية ومنح رقم تعريف للموظف موحد لكافة الجهات الحكومية ، وتوفير احصائيات دقيقة لإعداد للموظفين ، والحصول على المعلومات الوظيفية لدى الموظفين ضمن شبكة معلومات واحدة ، و لأهميته في الجانب الاداري للموظف و الدولة ، والقضاء على الازدواج الوظيفي والازدواج بالراتب والاسماء الوهميين ، شرع هذا القانون .

المصادر

قائمة المراجع والمصادر

- القرآن الكريم

أولاً : الكتب القانونية

- ١- د. احمد يحيى الزهيري ، الدور الرقابي للبرلمان العراقي بعد عام ٢٠٠٣ ، ط١ ، مكتبة السنهوري ، بيروت ، ٢٠١٦ .
- ٢- د. انور احمد رسلان ، أصول الادارة العامة ، ط١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٥ .
- ٣- د. أنور أحمد رسلان ، الوجيز القانون الإداري ، ط٣ ، دون ذكر دار ، القاهرة ، ٢٠٠٤ .
- ٤- د. أنور أحمد رسلان ، الوظيفة العامة ، دون ذكر طبعة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٥ .
- ٥- د. إيهاب زكي سلام ، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني ، دار عالم الكتب ، القاهرة ، ١٩٨٣ .
- ٦- د. برهان خليل زريق ، نظرية فعل الغصب - الاعتداء المادي في القانون الإداري ، ط١ ، الناشر المكتبة القانونية ، دمشق ، ٢٠٠٤ م .
- ٧- د. ثروت بدوي ، القانون الإداري ، ج١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٦٦ .
- ٨- د. حسني درويش عبد الحميد ، ماهية القرار الإداري وقوته التنفيذية ، الكتاب الثاني ، ط١ ، دون ذكر دار طبع ، الكويت ، ٢٠٢٠ .
- ٩- د. حسين عبد العال محمد ، الرقابة الادارية بين علم الادارة والقانون الاداري ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤ .
- ١٠- د. حميد حنون خالد ، مبادئ القانون الدستوري ، ط١ ، دار السنهوري ، بيروت ، ٢٠١٥ .
- ١١- رائد ناجي احمد ، علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق ، ط٣ ، دار السنهوري القانونية والعلوم السياسية ، بغداد ، ٢٠١٧ .
- ١٢- د. رمزي طه الشاعر ، النظرية العامة للقانون الدستوري ، ط١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٦٨ .
- ١٣- د. رمزي طه الشاعر ، تدرج البطلان في القرارات الإدارية ، ط٣ ، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع ، بدون مكان طبع ، ١٩٩٧ .

- ١٤- د. رمضان محمد بطيخ و د. نوفان منصور العجارمة ، مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية ، ط ١ ، إثراء للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١١ .
- ١٥- د. سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، ط ١ ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٥٧ م .
- ١٦- د. سليمان محمد الطماوي ، مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة) ، الكتاب الثاني ، نظرية المرفق العام وعمال الإدارة العامة ، ط ٩ ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ٢٠١٤ .
- ١٧- د. السيد محمد مدني ، القانون الإداري الليبي ، دار النهضة العربية ، بيروت ، ١٩٦٥ .
- ١٨- د. شاب توما منصور ، القانون الإداري ، الجزء الأول ، دار الطبع والنشر الاهلية ، بغداد ، ١٩٧١ م .
- ١٩- د. صادق احمد ، الاستجاب كوسيلة للرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة ، ط ١ ، المكتب الجامعي الحديث ، الاسكندرية ، ٢٠٠٨ .
- ٢٠- صباح عبد الكاظم شبيب ، دور السلطات العامة في مكافحة ظاهرة الفساد الاداري في العراق ، ط ١ ، الدار العربية للعلوم ناشرون ، لبنان ، ٢٠١٦ .
- ٢١- د. طعيمة الجرف ، القانون الاداري (دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة) ، ط ١ ، مكتبة القاهرة الحديثة ، القاهرة ، ١٩٧٠ .
- ٢٢- د. طاهر الجنابي ، علم المالية العامة والتشريع المالي ، العاتك لصناعة الكتب ، القاهرة ، ٢٠١١ .
- ٢٣- د. عاطف نصر مسلمي علي ، نظرية الأوضاع الظاهرة في القانون الإداري (دراسة مقارنة) ، ط ١ ، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع ، القاهرة ، ١٩٩٨ .
- ٢٤- د. عامر الكبيسي ، إدارة شؤون الموظفين والعمال في الخدمة المدنية ، ط ١ ، دون دار نشر ، بغداد ، ١٩٨٠ .
- ٢٥- د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الاداري (دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الاداري وتطبيقاتها في مصر) ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ١٩٩١ .
- ٢٦- د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، ولاية القضاء الاداري على اعمال الادارة ، قضاء الالغاء ، ط ٣ ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٦ .
- ٢٧- د. عدنان عمرو ، مبادئ القانون الإداري (ماهية القانون الاداري – التنظيم القانوني – المرفق العام) دراسة مقارنة ، ط ٢ ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤ .

- ٢٨- د. علي خطار شطناوي ، الوجيز في القانون الإداري ، ط ١ ، دار وائل للطباعة والنشر ، عمان ، ٢٠٠٣ .
- ٢٩- د. علي محمد بدير و د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ، مبادئ واحكام القانون الاداري ، بدون رقم طبعة ، العاتك لصناعة الكتب ، القاهرة ، ٢٠١١ .
- ٣٠- د. عمرو هاشم ربيع ، الرقابة البرلمانية في النظم السياسية دراسة في تجربة مجلس الشعب المصري ، مركز الاهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية ، القاهرة ، ٢٠٠٢ .
- ٣١- د. غازي فيصل مهدي ، شرح قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ ، ط ٢ ، مكتبة القانون والقضاء ، بغداد ، ٢٠١٧ .
- ٣٢- د. فاروق احمد خماس ، الرقابة على أعمال الإدارة ، ط ١ ، دار الكتب للطباعة والنشر ، الموصل ، دون سنة نشر .
- ٣٣- د. فتحي والي ، نظرية البطلان في قانون المرافعات ، ط ٢ ، دار الطباعة الحديثة ، القاهرة ، ١٩٩٧ .
- ٣٤- فلاح حسن منور التميمي ، دور القضاء الجنائي العراقي في مكافحة الفساد المالي والإداري ، مؤسسة البصرة للطباعة والنشر ، العراق - البصرة ، دون ذكر سنة طبع .
- ٣٥- د. فوزت فرحات ، القانون الإداري العام ، ط ١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٢ .
- ٣٦- د. ماجد راغب الطلو ، القانون الاداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ١٩٩٦ .
- ٣٧- د. ماجد راغب الطلو ، علم الإدارة العامة ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠٠٧ ، ص ٢٨٧ .
- ٣٨- ماردين دننيا محمد علي ، تضارب المصالح في الوظيفة العامة والآليات القانونية لمكافحته ، ط ١ ، مكتبة زين الحقوقية والأدبية ، بيروت ، ٢٠١٨ .
- ٣٩- د. مازن راضي ليلو ، القانون الاداري ، ط ١ ، الأكاديمية العربية في الدنمارك ، ٢٠٠٨ .
- ٤٠- د. ماهر صالح الجبوري ، القانون الاداري ، بدون رقم طبعة ، مطبعة التعليم العالي ، الموصل ، ١٩٨٩ .
- ٤١- د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، القرار الإداري ، دار الحكمة الجديدة ، بغداد ، ١٩٩١ م .
- ٤٢- د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، الوسيط في القانون الاداري ، دون طبعه ، بغداد ، ٢٠٠٩ .
- ٤٣- د. محمد الصيرفي ، تبسيط الإجراءات ، ط ١ ، الناشر مؤسسة حورس الدولية ، الإسكندرية ، ٢٠٠٦ - ٢٠٠٧ .

- ٤٤- د. محمد رفعت عبد الوهاب ، النظرية العامة للقانون الإداري ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠١٢ .
- ٤٥- د. محمد شاكر عصفور ، أصول الموازنة العامة ، ط٣ ، دار المسيرة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١١ .
- ٤٦- د. محمد عبد العال السناري ، أصول القانون الإداري "دراسة مقارنة" ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٤ .
- ٤٧- د. محمد فؤاد عبد الباسط ، الأعمال الإدارية القانونية ، الكتاب الاول ، القرار الإداري ، دار النهضة العربية ، الاسكندرية ، ٢٠١٢ .
- ٤٨- د. محمد فؤاد مهنا ، القانون الإداري المصري المقارن ، الجزء الاول ، السلطة الإدارية ، مطبعة نصر ، مصر ، ١٩٥٨ .
- ٤٩- د. محمد فؤاد مهنا ، الوجيز في القانون الاداري ، ط١ ، مطبعة الشاعر ، الاسكندرية ، ١٩٦١ .
- ٥٠- د. محمد كامل ليلة ، مبادئ القانون الإداري ، الجزء الاول ، مقدمة القانون الاداري ، ط١ ، دار النهضة العربية ، بيروت ، ١٩٦٨-١٩٦٩ .
- ٥١- د. مصدق عادل طالب ، الوسيط في الخدمة المدنية ، الجزء الأول ، ط١ ، دار السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٥ .
- ٥٢- د. ميسون طه حسين - د. غني زغير الخاقاني ، مبادئ القانون الاداري والتنظيم الاداري في العراق ، ط١ ، دار الصادق الثقافية ، بابل ، ٢٠١٩ .
- ٥٣- د. هاشم منصور نصار ، دور السلطات العامة في تكيف الجرائم التي يرتكبها الموظف العام (دراسة مقارنة) ، ط١ ، دار مركز الكتاب الأكاديمي ، عمان ، ٢٠١٨ .
- ٥٤- د. وسام صبار العاني ، القضاء الاداري ، ط١ ، دار السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٥ .
- ٥٥- د. يوسف الياس ، المرجع العلمي في شرح قوانين الخدمة المدنية والانضباط والتقاعد المدني ، ط١ ، دار التقني للطباعة والنشر ، بغداد ، ١٩٨٤ .

- ١- حسين زاير جودة ، سلطة الادارة في تقدير الدخل الخاضع للضريبة وتحصيلها "دراسة مقارنة" ، رسالة ماجستير ، كلية القانون – الجامعة المستنصرية ، ٢٠١٨ .
- ٢- عتيقة معاوي ، الحماية القانونية للراتب ، بحث منشور في مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية ، العدد ١ ، المجلد ٨ ، ٢٠١٩ .
- ٣- علي قدوري جعفر ، دور الرقابة في ضمان مبدأ المشروعية ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق – جامعة النهرين ، ٢٠١٢ .
- ٤- غازي فيصل مهدي ، النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة في العراق ، اطروحة دكتوراه ، كلية القانون – جامعة بغداد ، ١٩٩٢ .
- ٥- كاظم خضير محمد السويدي ، التنظيم القانوني للحقوق المالية للموظف العام في القانون (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير في كلية القانون - جامعة بابل ، ٢٠١٣ .
- ٦- لسود محمد جابر ، البطلان في القرارات الإدارية ، رسالة ماجستير في كلية الحقوق والعلوم الاسلامية قسم الحقوق – جامعة محمد خضير بسكرة ، ٢٠١٢ .
- ٧- محمد كاظم علك الزامل ، أثر الفساد الإداري والمالي في مبدأ مساواة المواطنين في تولي الوظائف العامة ، رسالة ماجستير ، معهد العلمين للدراسات العليا ، ٢٠١٥ .
- ٨- مصعب سلامه سلمان الدحدوح ، النظام القانوني للموظف الفعلي في فلسطين بين النظرية والتطبيق (دراسة تحليلية مقارنة) ، رسالة ماجستير في بكلية الشريعة والقانون في الجامعة الاسلامية بغزة ، ٢٠١٧ .
- ٩- نواف طلال فهيد العازمي ، ركن الاختصاص في القرار الإداري وأثاره القانونية على العمل الإداري (دراسة مقارنة بين القانونين الاردني والكويتي) ، رسالة ماجستير ، في كلية الحقوق – جامعة الشرق الأوسط ، ٢٠١٢ .

ثالثاً: البحوث – المجلات

- ١- احمد رعد محمد ، انتهاء الرابطة الوظيفية بالتقاعد ، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية ، العدد ٤٥/٢ ، المجلد ١ ، ٢٠٢٠ .

- ٢- أحمد محمود أحمد الربيعي و أحمد محمود أمين الحياي ، المركز القانوني للموظف المؤقت (دراسة مقارنة) ، بحث منشور في مجلة مركز الدراسات اقليمية ، العدد ٤١ ، المجلد ١٣ ، ٢٠١٩ .
- ٣- د. أريج طالب كاظم و اسيل عامر حمود ، صور عيب الانحراف في استعمال السلطة " دراسة تطبيقية مقارنة بين التشريع والقضاء في العراق " ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، العدد ٢٠ ، المجلد ٥ ، ٢٠١٣ .
- ٤- د. إسماعيل نجم الدين زكنه ، الرقابة الذاتية على أعمال الإدارة (ماهيتها وطرق تحريكها) ، بحث منشور في المجلة العلمية لجامعة جيهان - السليمانية ، العدد ٤ ، المجلد ١ ، ٢٠١٧ .
- ٥- د. توركان ابراهيم علي ، الطعون على الجزاءات التأديبية والقضاء المختص بالنظر فيها ، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق ، العدد ١ الجزء ٢ ، المجلد ٦ ، السنة ٦ ، ٢٠٢١ .
- ٦- د. حسين عجلان حسن ، القطاع العام في العراق بين ضرورات التطوير وتحديات الخصخصة ، بحث منشور في مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية ، العدد ١١ ، ٢٠٠٦ .
- ٧- حسين محمد سكر ، التحقيق كوسيلة للرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية ، العدد ٢ ، المجلد ٣٤ ، ٢٠١٩ .
- ٨- حنان عبد الخضر هاشم ، القطاع الخاص في العراق الواقع وسبل النهوض ، بحث منشور في مجلة الكلية الاسلامية الجامعة ، العدد ٥٨ ، المجلد ١ ، ٢٠١٧ .
- ٩- د. خالد علي رشيد ، مفهوم النقل الوظيفي واتجاهات القضاء الإداري العراقي الحديثة بشأنه (دراسة مقارنة) ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية ، العدد ٢ ، المجلد ٢٥ ، السنة ٢٠١٠ .
- ١٠- د. خيرى ابراهيم مراد ، المركز القانوني للموظف المتعاقد والمؤقت في الوظائف العامة ، بحث منشور في مجلة البحوث القانونية ، العدد ٩ ، المجلد ، ٢٠١٤ .
- ١١- دعاء حمودي عبد ، تجاوز حدود السلطة في الوظيفة العامة ، بحث منشور في مجلة الدراسات المستدامة ، العدد ٤ ، المجلد ٣ ، ٢٠٢١ .
- ١٢- سارة خلف جاسم ، النقل المؤقت للموظف ، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق جامعة النهريين ، العدد ٢٠ ، المجلد ١٩ ، السنة ٢٠١٧ .
- ١٣- د. سحر جبار يعقوب ، و د. علي عادل إسماعيل ، النظام القانوني لتولي الوظيفة العامة في ضوء ظاهرة الموظف لفضائي ، بحث منشور في مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية ، العدد الأول ، المجلد ٩ ، ٢٠١٧ .

- ١٤- سردار عماد الدين محمد سعيد ، ضوابط سلطة الإدارة في إيقاع الجزاءات الإدارية العامة في القانون العراقي ، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق ، العدد ٣ ، المجلد ١٠ ، ٢٠١٨ .
- ١٥- د. عبد القادر الشخيلي ، النظام القانوني للجزاء التأديبي ، دار الفكر للنشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٨٣ .
- ١٦- عصام سعيد عبد العبيدي ، الثقة النيابية والوزارة (دراسة مقارنة) ، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية ، العدد ٢٤ ، المجلد ٧ ، ٢٠١٨ .
- ١٧- د. علي كاظم الرفيعي ، وسائل الرقابة على الحكومة ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية ، العدد ٢ ، المجلد ٢٢ ، ٢٠٠٧ .
- ١٨- د. غازي فيصل مهدي ، الحدود القانونية لسلطات محكمة القضاء الإداري في العراق ، مجلة العدالة ، العدد الثاني (نيسان ، حزيران) ، تصدرها وزارة العدل ، ٢٠٠١ م .
- ١٩- د. منتصر علوان كريم ، و محمود عادل محمود ، التنظيم القانوني للموظف المؤقت ومسؤوليته المدنية أثناء العملية الانتخابية ، بحث منشور في مجلة جامعة ديالى - كلية القانون والعلوم السياسية ، العدد ٢ ، المجلد ٢ ، السنة الثانية ، ٢٠١٨ .
- ٢٠- د. وسام صبار العاني ، عيب السبب ومكانته بين أوجه الإلغاء في النظم المقارنة والعراق ، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق/جامعة النهريين ، العدد ١٨ ، المجلد ١٤ ، ٢٠١٢ .
- ٢١- وهج خضير عباس ، تقييم الاستضافة البرلمانية كوسيلة من وسائل البرلمان للرقابة على اعمال الحكومة ، بحث منشور في مجلة القانون للبحوث القانونية ، العدد ٢١ ، المجلد ١٠ ، ٢٠٢٠ .

رابعاً : المقابلات العلمية

- ١- أمجد زامل حسين ، مقابلة علمية ، مسؤول قسم قواعد البيانات في الجهاز المركزي - وزارة التخطيط العراقية ، بتاريخ ٢٠٢١/٨/١٢ الخميس ، الساعة التاسعة صباحاً .
- ٢- د. ضياء عواد كاظم ، مقابلة علمية ، رئيس الجهاز المركزي للإحصاء في الجهاز المركزي - وزارة التخطيط العراقية ، بتاريخ ٢٠٢١/٩/٢٩ الاربعاء ، الساعة العاشرة صباحاً .

خامساً : الدساتير والقوانين

- ١- دستور المملكة الاردني لعام ١٩٥٢ المعدل .

- ٢- دستور جمهورية العراق لعام ١٩٧٠م الملغى .
- ٣- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
- ٤- قانون التقاعد المدني الاردني ، رقم (٣٤) لسنة ١٩٥٩ المعدل .
- ٥- قانون الخدمة المدنية لجمهورية العراق ، رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل .
- ٦- قانون الملاك العراقي رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠ المعدل .
- ٧- قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل .
- ٨- قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال العراقي رقم (٣٩) لسنة ١٩٧١ .
- ٩- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل .
- ١٠- قانون الشركات العامة ، رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ .
- ١١- قانون الاحوال المدنية الاردني رقم (٩) لسنة ٢٠٠١ .
- ١٢- قانون مؤسسة الشهداء العراقي رقم (٣) لسنة ٢٠٠٦ المعدل .
- ١٣- قانون السجناء السياسيين العراقي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٦ المعدل .
- ١٤- قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (١١) لسنة ٢٠٠٧ الملغى .
- ١٥- قانون الخدمة الجامعية العراقي ، المرقم (٢٣) ، لعام ٢٠٠٨ .
- ١٦- قانون وزارة الخطيط العراقية رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٩ .
- ١٧- قانون تعويض المتضررين جراء العمليات الحربية والاختفاء العسكرية والعمليات الارهابية رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٩ .
- ١٨- قانون ديوان الرقابة المالية ، رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ .
- ١٩- قانون الضمان الاجتماعي الاردني رقم (١) لسنة ٢٠١٤ المعدل .
- ٢٠- قانون التقاعد الموحد العراقي ، رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ المعدل .
- ٢١- قانون رقم (٥٧) لسنة ٢٠١٥ .
- ٢٢- قانون البطاقة الوطنية العراقي رقم (٣) لسنة ٢٠١٦ .
- ٢٣- قانون الجامعات الأردنية رقم (١٨) لسنة ٢٠١٨ .
- ٢٤- قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (٣١) لسنة ٢٠١٩ .
- ٢٥- قانون رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٩ .
- ٢٦- قانون الموازنة الاتحادية لجمهورية العراق رقم (١) لسنة ٢٠١٩ .

٢٧- قانون الموازنة الاتحادية لجمهورية العراق رقم (٢٣) لسنة ٢٠٢١ .

سادساً : الأنظمة والتعليمات والقرارات

- ١- تعليمات الخدمة المدنية في العراق ، رقم (١١) لسنة ١٩٨٧ .
- ٢- النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني ، لعام ١٩٩٦ .
- ٣- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ، لعام ٢٠٠٧ .
- ٤- قرار الهيئة العامة في مجلس الدولة رقم (٢١٢/انضباط تمييز /٢٠٠٩) .
- ٥- قرار مجلس الوزراء العراقي المرقم (٣١٣) ، والمأخوذ في جلسته الاعتيادية الثانية والأربعين ، المنعقدة بتاريخ ٢٠١٦/١١/١ .
- ٦- قرار مجلس الوزراء العراقي المرقم (٢٨١) ، والمأخوذ في جلسته الاعتيادية الثالثة والثلاثين ، المنعقدة بتاريخ ٢٠١٧/٨/٢٢ .
- ٧- قرار مجلس الوزراء العراقي المرقم (٣١٥) لسنة ٢٠١٩ .
- ٨- قرار مجلس الوزراء العراقي المرقم (١٩٥) في جلسته الاعتيادية الثامنة والعشرين ، المنعقدة بتاريخ ٢٠٢٠/١٢/١ .
- ٩- نظام الخدمة المدنية للمملكة الأردنية رقم (٩) لعام ٢٠٢٠ المعدل .

سابعاً : القرارات القضائية

- ١- قرار محكمة جبايات البصرة بصفتها التمييزية ٥٥٦/ج/٢٠١١ في ٢٠١١/٩/١٣ .
- ٢- القرار الصادر من محكمة التمييز الاتحادية المرقم ٩٢٠٨/٩٢٠٨/٩٢١٠/الهيئة الجزائية الثانية/٢٠١١ في ٢٠١١/٩/٢٥ .
- ٣- قرار محكمة جبايات البصرة بصفتها التمييزية المرقم ٤٠٩/ج/٢٠١٢ في ٢٠١٢/١١/١٨ .
- ٤- الهيئة التمييزية ، محكمة استئناف الرصافة الاتحادية ، القرار المرقم بالعدد ٥٧٧/جزاء/٢٠١٤ ، والمؤرخ في ٢٠١٤/٧/٢٠ .

ثامناً : المحررات الرسمية

- ١- الجهاز المركزي للإحصاء ، تقرير تطور سير العمل في مشروع تحديث بنك المعلومات الوظيفي وترقيم موظفي الدولة ، وزارة التخطيط العراقية ، ٢٠١٦ .
- ٢- ضوابط وزارة المالية العراقية ، تنظيم عملية توظيف رواتب العاملين في المؤسسات الحكومية ، المرقم بالعدد(٦٨٣) والمؤرخ في ١٤ / ١ / ٢٠١٤ .
- ٣- الجهاز المركزي للإحصاء ، تقرير نصف السنوي الخاص بالرقم الوظيفي ، وزارة التخطيط العراقية ، ٢٠٢١ .
- ٤- كتاب وزارة المالية العراقية ، المرقم (١٥٥٠٥٧) ، والمؤرخ في ٢١ / ١١ / ٢٠١٩ .
- ٥- توجيه مكتب رئيس الوزراء العراقي ، ذي العدد م.ر.و. ٧د/ ٦٣/ ٦٩٧٣ ، في تاريخ ١٥/١٠/٢٠٢٠ .
- ٦- كتاب وزارة التعليم العالي والبحث العلمي العراقية ، إلقاء محاضرات في الجامعات والكليات الاهلية ، العدد ٢٣٠٥ ، التاريخ ٢٠٢١/٢/١١ .

تاسعاً : المقالات والمواقع الالكترونية

- ١- الخبير المالي داود زار ، الرقم الوظيفي ، مقال منشور على العنوان الالكتروني التالي :
<https://hathalyoum.net/articles/1567382> .
- ٢- اياد جعفر علي الاسدي ، الرقم الوظيفي ، مقال منشور على العنوان الالكتروني التالي:
<https://almasalah.com/ar/news/202336> .
- ٣- المالية تطالب الوزارات بتخصيص (الرقم المالي) للموظفين لتوظيف رواتبهم ، مقال منشور على الرابط التالي:
<https://www.mawazin.net/Details.aspx?Jimare=7643> .
- ٤- علي غني ، مزدوج الرواتب.. التعداد العام للموظفين قادم ، مقال منشور على موقع الصباح الاخباري ، على الرابط التالي:
<https://alsabaah.iq/45581/> .
- ٥- قرارات مجلس الوزراء لجلسة اليوم الثلاثاء ، منشورة على العنوان الالكتروني التالي :
<https://www.ina.iq/117143--.html> .
- ٦- دليل ترميز الوظائف ، منشور على موقع ديوان الخدمة المدنية الاردني :
<http://csb.gov.jo/web/index.php?lang=ar> .

- ٧- المادة (٣٤) و (٣٥) ، تعليمات وصف وتصنيف الوظائف في الخدمة المدنية الأردني ، لعام ٢٠٢١ ، منشور على موقع ديوان الخدمة المدنية الاردني: <http://csb.gov.jo/web/index.php?lang=ar> .
- ٨- نظام الرقم الوطني ، موقع مشروع الرقم الوظيفي والمشاريع المكملة له لدولة ليبيا ، منشور على العنوان الالكتروني التالي: <https://nid.gov.ly/index.html> .
- ٩- مشروع الرقم الوطني والمشاريع المكملة له ، منشور على العنوان الالكتروني التالي: <https://nid.gov.ly/NID.html> .
- ١٠- المالية تطالب الوزارات بتخصيص (الرقم المالي) للموظفين لتوطين رواتبهم ، مقال منشور على الرابط التالي: <https://www.mawazin.net/Details.aspx?Jimare=76431> .
- ١١- وزارة التخطيط العراقية ، مقال منشور على موقع ويكيبيديا ، على الرابط الالكتروني التالي: <https://ar.wikipedia.org/wiki> .
- ١٢- المادة (٣٥) ، تعليمات وصف وتصنيف الوظائف في الخدمة المدنية الاردنية ، لعام ٢٠١٤ . متوفرة على موقع ديوان الخدمة المدنية الاردني : <http://csb.gov.jo/web/index.php?lang=ar> .
- ١٣- ديوان الخدمة المدنية الاردني ، مقال منشور على الرابط التالي : <https://ar.wikipedia.org/wiki> .
- ١٤- التخطيط توضح بشأن ربط الرقم الوظيفي بالبطاقة الموحدة ، مقال منشور على موقع السومرية الاخباري على الرابط الالكتروني التالي : <https://www.alsumaria.tv/news> .
- ١٥- القاضي كاظم عبد جاسم الزيدي ، ظاهرة الازدواج الوظيفي وهدر اموال الدولة ، مقال منشور على العنوان الالكتروني التالي: <http://www.brob.org/contact/200806/n9636.htm> .
- ١٦- شبكة الرائد الاعلامية ، تعرف على الازدواج الوظيفي وأضراره والمبالغ التي وفرت بعد تفعيل قانون منعه ، مقال منشور على العنوان الالكتروني التالي: <https://www.facebook.com/arraedntv/posts/1523566047847572> .
- ١٧- المستشار ماجد شناطي نعمه ، الملاك الوظيفي ، مقال منشور على الموقع الالكتروني التالي: https://lawqanunalwazifa.blogspot.com/2019/08/blog-post_2.html .
- ١٨- د. محمد سعد ، الملاك الوظيفي ، مقال منشور على الموقع الالكتروني التالي: <https://ar.facebook.com/1704356923169191/posts/2195509737387238/> .

- ١٩- تودي نيوز ، الإعلان عن دفع رواتب التربية عبر المنصة الالكترونية ، مقال منشور على الموقع الالكتروني التالي : <https://www.todaynewsiq.net/55887--.html> .
- ٢٠- نصار الحاج ، وزارة التخطيط تحدد موعد انتهاء العمل بمشروع الرقم الوظيفي ، مقال منشور على موقع وكالة الانباء العراقية على الرابط التالي : <https://www.ina.iq/125756--.html> .
- ٢١- توطين الرواتب ... خدمات مالية فريدة تنتظر الموظفين في العراق ، مقال منشور على موقع مصرف الرافدين على الرابط التالي : https://www.rafidain-bank.gov.iq/news_04.html .

عاشراً : المصادر الأجنبية

- 1- Henri fayel , Genral and jodustrias management , new York , 1964 , p.107 .

Study summary

The job number is one of the newly organized legal concepts that the competent authorities - legislative and executive - have sought to determine the provisions of the job number from both the theoretical and practical sides, and thus this study aims to clarify what the job number is in a way that ensures determining its legal nature, subjectivity and scope of application, and analyzing its legal provisions as possible From distinguishing the job number from legal situations similar to it, and identifying the problems that exist in its organization with an explanation of the ways to address them, with a statement of the guarantees of its application and in fact the same guarantees imposed on the work of the administration in general, as we have shown the effects of the job number in the organization of the staffing and the elimination of duplication In addition, we have shown the impact of violating the rules governing the job number and the consequent nullity and penalties, and the nature of the study requires the adoption of the analytical investigative approach, in order to investigate information and analyze Iraqi legislation from laws, regulations, and instructions that Organized the job number project, using the comparative approach with the legislation, regulations, and instructions of the countries Others, including Jordan, which was necessitated by the scientific necessity of research.

In its conclusion, the study concluded with a set of results and recommendations, the most prominent of which can be identified, as the most prominent results that were communicated to, are that the work of the job number project in Iraq is a late step compared to other countries under comparison, despite its great importance in addressing many problems The job number is characterized by organizational shortcomings, as the competent authority did not specify the transfer and termination of the job number and the procedures required for transfer and termination, that the

B

job number is one of the most important means to eliminate unauthorized employees. The job number is one of the steps of the e-government, but rather one of the most important because it aims to create an electronic payment system for financial dues and facilitates communication through it between government formations electronically through the establishment of a unified electronic database for all government agencies, as for the most prominent The recommendations are the Iraqi legislator's call to the necessity of regulating the job number with a law of its own and providing it with instructions With its inclusion, the competent authority is determined to grant, cancel and transfer the job number and its procedures, provided that it includes the creation of a biometric job card that adopts the basis for granting the job number to the employee, in addition to that, calling on the competent authority to the necessity of expanding the work with the job number to include everyone who receives a salary from the state treasury, as well as the inclusion of members Parliament and the employees of the Kurdistan Region to achieve the desired end.



The Republic of Iraq

Ministry of Higher Education and Scientific Research

University of Karbala __ College of Law

Legal regulation of the job number

(A comparative study)

A Thesis submitted to the Council of the College of Law -

University of Karbala,

which is part of the requirements Master's degree in public law

written by

Mohamed Mayah Howaidy

Supervised by

Dr. Rasha Shaker Hamed Al-Ani

Prof. of Administrative Law

1443 A.H .

2022 A.D.