

التكليف الدستوري لتعليمات الترقّيات العلمية

رقم ١٦٧ لسنة ٢٠١٧- (*)

د. محمد عزّت فاضل

أستاذ القانون الدستوري المساعد

كلية الحقوق / جامعة الموصل

المستخلص

تمثل الترقية العلمية انتقال الموظف الى مركز اعلى في المهام والمسؤوليات. فاذا كان تنظيم الترقية واضحاً ويقيّد من سلطة الادارة فان الترقية ستكون اكثر فاعلية.

من الصعوبة وصف تنظيم الترقية العلمية في العراق وفق "تعليمات رقم ١٦٧ لسنة ٢٠١٧" بانه تعليمات بسبب مفهومها الضيق، لذا فان عبارة "النظام" هي الصحيحة وتتلاءم مع المادة (٨٠/ثالثاً) من دستور ٢٠٠٥، والمادة (١/٤٧) من التشريع ذي الرقم ٤٠ لسنة ١٩٨٨ الخاص بوزارة التعليم العالي والبحث العلمي. كما تضمنت التعليمات المذكورة إضافة تشريعية لا تتفق مع الاطار العام في قانون الوزارة.

ان تعليمات الترقية لا تضمن الاستقرار القانوني بسبب سرعة نفاذها، وغموض بعض بنودها، وانها لم تحقق المساواة على اساس المجهود العلمي للاكاديميين، كما لم تضمن التعليمات ايضاً حق التقاضي في دعاوى منح الالقاب العلمية.

الكلمات المفتاحية : النظام، التعليمات، الدستور، الترقية، حقوق

Abstract:

Scientific promotion represents the employee's transition to a higher position in tasks and responsibilities. If it is Organizing the promotion is clear and restricting the management authority, the promotion will be more effective.

(*) أستلم البحث في ٢٦/١/٢٠٢٠ *** قبل للنشر في ١٥/٣/٢٠٢٠.

It is difficult to describe the organization of scientific promotion in Iraq as instructions because of its narrow concept. Therefore, the term "system" is correct and is consistent with Article 47/1 of the Law of the Ministry of Higher Education and Scientific Research No. 40 of 1988. The instructions of scientific promotions also included legislative addition Not compatible with the general framework of the law of the ministry.

The instructions for promotion do not guarantee legal stability because of the speed of its entry into force, as well as the ambiguity of some of its clauses, and it did not achieve equality on the basis of the scientific effort of academics, nor did the instructions guarantee the right to sue in cases of awarding scientific titles

key words: System, instructions, constitution, promotion, rights

المقدمة

تعدّ الترقية العلمية امتداداً لمركز الموظف العام في النظام الإداري بالشكل الذي يسمح له بالانتقال الى عنوان وظيفي أعلى ينسجم مع مؤهلاته الشخصية. وحيث ان الترقية من الامور التي يجب ان تنظم بضوابط قانونية بهدف استيفاء متطلباتها، فذلك يفرض وجود ضمانات تحقق الجودة وعدم المغالاة في تقرير الترقية من جهة، فضلاً عن الوضوح والثبات في تنظيم الترقية من جهة أخرى.

ويراد من بحث الموضوع تطوير قواعد الترقيات العلمية في العراق لتكون منسجمة مع الحقوق العامة بواسطة تحديد مواطن النقص والغموض التي تشوبها وصولاً الى درجة الاحتواء الكامل لتنظيم الترقية.

بينما تتمثل مشكلة البحث في الاجابة على تساؤلات عدة ابرزها: ما السند القانوني لوضع تعليمات الترقيات العلمية رقم ١٦٧ لسنة ٢٠١٧؟ وهل تنسجم مع متطلبات القانون العادي؟ وهل وفر المشرع ضمانات للاستقرار في التعليمات؟ وهل يجوز التقاضي ضد قرارات الترقية؟ والى أي مدى حققت التعليمات المساواة بين الاكاديميين؟

وتعتمد فرضية البحث على وجود علاقة وثيقة بين أسس تنظيم الترقية وتطور سير المؤسسات العلمية، فكلما كانت تلك الاسس واضحة ومناسبة كلما كانت دافعة للإبداع باتجاه تكوير كوادر تلك المؤسسات.

وتم بحث الموضوع البحث على نحو قانوني لتكون تعليمات الترقيات العلمية رقم ١٦٧ لسنة ٢٠١٧ هي عينة الدراسة، فضلاً عن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ وقانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم ٤٠ لسنة ١٩٨٨ المعدل النافذ. ولأجل ذلك تم تبني اسلوب الملاحظة العلمية القائمة على تناول مختلف الآراء ذات الصلة، وابداء الرأي فيما نجده ضرورياً.

وتم تقسيم هيكلية الدراسة الى تمهيد يعالج مدلول الترقية، وثلاث مباحث: يتناول الأول الاساس القانوني لتعليمات الترقيات العلمية وملائمتها التشريعية، بينما عالج الثاني الاستقرار القانوني وحدوده في التعليمات، ودرس الثالث ضمان حقي المساواة والتقاضي في التعليمات. ومن ثم نكشف عما سيتم التوصل اليه من نتائج ومقترحات.

تمهيد: مدلول الترقية

يتوقف أداء المؤسسة ونجاحها على مدى الالتزام بمبادئ العمل البيروقراطي العلمي، التي تحقق الكفاءة في الأداء^(١). حيث يجب ان تتدرج المسؤوليات على وفق المهارات التي يحملها موظفي الادارة، وما من وسيلة لشغل العنوان المناسب الا من خلال وجود نظام كفوء يمكن من خلاله ترقية الموظف العام.

(١) جبلي فاتح، الترقية الوظيفية والاستقرار المهني، رسالة ماجستير في علم الاجتماع، جامعة منتوري قسنطينة، كلية العلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية، ٢٠٠٥-٢٠٠٦، ص ٥٥.

وقد قدم الفقه تعريفات متعددة للترقية فمنهم من ركز على مستوى الترقية واساليبها كالدكتور فؤاد العطار الذي عرفها بانها "نقل الموظف من فئة الوظيفة الحالية الى فئة الوظيفة التي تليها مباشرة الا اذا نص القانون على خلاف ذلك ويستوي في ذلك ان تتم الترقية على اساس الاقدمية او الاختيار"^(١). أي ان هذا التعريف يركز على الوظيفة الاعلى التي يجري الانتقال اليها ووسائل شغلها بالأقدمية او الاختيار، ونرى ان ايراد عبارة (الا اذا نص القانون على خلاف ذلك) من شأنها جعل الترقية معلقة على رغبة السلطة لدرجة تجاهلها.

وهناك من يميل الى تعريف الترقية بالنظر الى آثارها، ومنهم د. سليمان الطماوي الذي ذهب الى ان الترقية تعني ان يشغل الموظف العام وظيفة درجتها اسمى من تلك التي كان يشغلها، ويترتب على الترقية زيادة المزايا -المادية والمعنوية- للموظف وزيادة في اختصاصاته الوظيفية^(٢). كما عرف الفقيه الفرنسي مارسيل فالين M.Waline الترقية بانها "اصلاح وتحسين في مركز الموظف يرتب له لقباً جديداً وسلطات أوسع ومرتببات أعلى"^(٣). في تقديرنا ليس هناك تلازم بين المنفعة بمعناها المادي، والترقية، بل يكفي القانون بتحقيق نفع معنوي من وراء الترقية.

ويذهب آخرون الى تعريف الترقية بوصفها نظام انتقال للمرتبة الاعلى لقباً واختصاصاً، ومنهم د. محمد فؤاد مبيناً ان "الترقية بمعناها الصحيح يجب قصرها على الحالة التي ينتقل إليها الموظف الذي يقوم بعمل وظيفة ذات مستوى أعلى في التنظيم، بمعنى أن تحتوي الوظيفة الاعلى التي ينتقل اليها الموظف لها اختصاص رئيسي واشراف

(١) خالد حماد محمد العنزى، النظام القانوني لترقية الموظف العام دراسة مقارنة بين الكويت والاردن، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الاوسط -كلية الحقوق، ٢٠١٢، ص ٤٢.

(٢) المصدر نفسه، الصفحة نفسها.

(٣) جراد حفيظة، الترقية في قانون الوظيفة العامة، رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر بسكرة- كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، ٢٠١٦، ص ٨.

بالنسبة للوظيفة الاولى"، كما عرفت الترقية بانها "انتقال الموظف من وضعية إلى وضعية أخرى ذات مستوى أعلى ومرتبة أعلى حالياً ومستقبلاً"^(١). مراجعة هوامش الصفحة لطفاً

ويميل الباحث الى ترجيح التعريف الاخير بالنظر لكونه يعالج ذاتية الترقية بوصفها انتقال لعنوان ومركز اسمي، فضلاً عن ايجازه المانع والجامع لمدلول الترقية.

وهكذا فالترقية تمثل انتقال من وظيفة ادني الى اعلى شاغرة على نحو يترتب زيادة المسؤوليات المرتبطة بالوظيفة، فضلاً عن تحقق زيادة مالية او معنوية او كلاهما. وعلى الا تتضمن نقل الموظف إلى وظيفة أخرى اقل شئناً من الوظيفة السابقة^(٢). مما يتطلب تقييم مهارة الموظف بشكل مستمر لتقدير مؤهلاته وفقاً لمنهاج ملائم يحقق الانتقال الى المسؤوليات الجديدة^(٣). وللترقية اهداف متعددة منها:^(٤)

١. تحفيز الموظفين لتقديم أقصى الجهود في ممارسة اعمالهم.
٢. جلب الكفاءات لشغل الوظائف العامة.
٣. الشعور بالاستقرار لدى الموظفين نتيجة ارتقائهم المستمر.
٤. تحسين ظروف الاداء لدى الموظفين بواسطة ضمان الترقية.

(١) جراد حفيظة، مصدر سابق، ص ٨-٩. وبهذا المعنى عرفت المادة (١) من قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ٢٨٠ في ١٩٨٧/٢/٦ الترقية على انها "حصول الموظف او انتقاله الى وظيفة اعلى من الوظيفة التي يشغلها". منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد (٣١٥٤)، في ١٥/٦/١٩٨٧.

(2) R.gopinathe and Dr. Shibu.n.s.1، A Study on promotion and transfer influencing job satisfaction with special reference to BSNL، Trichy SSA، p.2. Research published on 30/10/2018 on the following.

site://www.researchgate.net/publication/263850864_A_study_on_Promotion_and_Transfer_influencing_Job_Satisfaction_with_special_reference_to_BSNL_Trichy_SSA.

(٣) خضير عبد الوهاب، نظام ترقية الموظف في الجزائر، جامعة مرياح-ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، ٢٠١٤-٢٠١٥، ص ٨.

(٤) المصدر نفسه، ص ١١.

ويجري اتباع الترقية عادةً في مرافق الدولة المختلفة، ومنها في المؤسسات الأكاديمية حيث لا يستفاد منها إلا العضو الأكاديمي من خلال نتاجاته وأهمها كتابة البحوث ونشرها شريطة أن

يكون قد حقق معدل أداء للأعوام الدراسية تؤهله للترقية المطلوبة^(١).

وعليه فالترقية هي انتقال من وظيفة أدنى إلى أعلى شاغرة بما يترتب عنها من مسؤوليات ومزايا.

البحث الأول

الأساس القانوني لتعليمات الترقيات العلمية

وملاءمتها التشريعية

يتطلب البحث في التكييف الدستوري لتعليمات الترقيات العلمية تحديد مدى مشروعيتها وضعها في إطار العلاقة مع الدستور والقانون العادي، فضلاً عن بيان مدى ملاءمة شروطها مع الأخير. وفيما يلي سنبين الأساس القانوني للتعليمات ومدى ملاءمتها أو انسجامها مع القانون في المطلبين الآتيين:

المطلب الأول

الأساس القانوني لتعليمات الترقيات العلمية

جاءت المادة (٤٧) من التشريع ذي الرقم ٤٠ لعام ١٩٨٨ الخاص بوزارة التعليم العالي والبحث العلمي بمصطلحي (الانظمة) و(التعليمات)، حيث قررت الفقرة (١) بأنه "يجوز إصدار انظمة لتسهيل تنفيذ هذا القانون"، بينما اشارت الفقرة (٢) إلى أنه "لوزير إصدار

(١) م.م. شيماء مدلول عباس، احكام الترقية العلمية، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهدين، م١٨، ع ٢، ٢٠١٦، ص ٣٤٣.

التعليمات اللازمة لتسهيل تنفيذ هذا القانون"^(١). والسؤال الذي يطرح نفسه هو هل كان واضعو التعليمات الخاصة بالترقيات رقم ١٦٧ لسنة ٢٠١٧ موفقين في اصدارها استناداً الى المادة (٤٧/٢) من قانون الوزارة المذكور؟

لما جاءت التعليمات المذكورة بأحكام تنظيمية - من حيث صفة المجالات التي تنشر فيها البحوث (عالمية ذات معامل تأثير)، وكذلك التمييز بين الباحثين الاول والثاني في البحث المشترك من خلال اعتبار مركز الاول بحكم البحث المنفرد وفق المادتين (٦، ٢٤) واحكام اخرى وصلت الى حد (٣٧) مادة-، فان ذلك يثير مدى امكانية وصفها بـ(التعليمات).

تنطوي وظيفة التعليمات على تفسير القوانين وتحديد أسلوب تطبيقها^(٢). كما انها من الممكن ان تتضمن شرحاً للأنظمة^(٣). ولا يمكن ان تصل الى حد اضافة احكام جديدة لها ليس لها اصل من القانون^(٤). ويرى الفقيه جان ريفيرو ان التعليمات كإجراء للتنظيم الداخلي يقصد منه تفسير القوانين واللوائح وايضاها للمرؤوسين بشأن عمل المرفق، بل ذهب لأكثر من ذلك الى حد انكار اعتبارها قرار اداري^(٥). ومن ثم تحمل التعليمات معنى توضيح القانون، وليس من شأنها اضافة او تعديل احكام من القانون، وهو ما تناوله

-
- (١) المادة (٤٧) من "قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم ٤٠ لسنة ١٩٨٨" المعدل النافذ. منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد(٣١٩٦)، في ٤/٤/١٩٨٨.
- (٢) د. ربيع مفيد الغصيني، الوزير في النظام السياسي، منشورات الحلبي الحقوقية، ط١، بيروت، ٢٠٠٣، ص١١٧، ١١٨.
- (٣) د. وسام صبار العاني، الاختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية، ط١، ب.م، بغداد، ٢٠٠٣، ص٥٠-٥١.
- (٤) سينم صالح محمد، الرقابة القضائية على القرارات التنظيمية، رسالة ماجستير، كلية القانون-جامعة كركوك، ٢٠١٤، ص ٦٧ هامش (٥).
- (٥) د. وسام صبار العاني، المصدر السابق، ص٤٢-٤٣.

مجلس شورى الدولة^(١) في تفسيره لمدلول التعليمات، إذ جاء فيه "ان الغاية من التعليمات توضيح النص القانوني وليس الاضافة اليه او تعديله.." ^(٢).

لذا فان الاساس القانوني السليم للعمل هو ايجاد نظام تنفيذي، من خلال اطلاق وصف "النظام" بدلاً من "التعليمات" على محتوى تنظيم الترقيات العلمية، ليكون نظاماً (وليس تعليمات) الترقيات العلمية، وعلى نحو يصدر من جانب الجهة المختصة وفق الدستور.

إذ يوضع النظام ليكمل نصوص القانون الذي احتوى على المبادئ الأساسية والعامّة، وعادةً يكون في المجالات الفنية والمعقدة^(٣). ويصدر النظام من مجلس الوزراء تنفيذاً للقانون حسب دستور ٢٠٠٥ الذي اشار الى اختصاص المجلس بـ "اصدار الانظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين"^(٤). حيث يتضمن قواعد تعالج التفصيلات اللازمة، وتدعى

(١) "تود الاشارة الى ان تسمية المجلس اصبحت "مجلس الدولة" بدلا من "مجلس شورى الدولة" وذلك بموجب قانون مجلس الدولة رقم (٧) لسنة ٢٠١٧. نشر في جريدة الوقائع العراقية، العدد(٤٤٥٦)، في اب ٢٠١٧.

(٢) قرار الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة ذي ٤١/انضباط/تميز /٢٠١١ في ١٠ /٢ /٢٠١١. منشور بتاريخ ٢٥/١٠/٢٠١٨ على الموقع الالكتروني لمجلة التشريع والقضاء: http://tqmag.net/body.asp?field=news_arabic&id=2078

(٣) د. ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٧٠، ص ٧٥٥، ٧٥٦؛ رايموند كارفيلد كيتل، العلوم السياسية، ترجمة: د. فاضل زكي محمد، ج ١، مكتبة النهضة للنشر والتوزيع، بغداد، ١٩٦٣، ص ٢٢٧؛ د. بدرية جاسر الصالح، مجال اللائحة في فرنسا (دراسة مقارنة)، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٩٠، ص ٩٤، ٩٦؛ علي حسين احمد غيلان الفهداوي، مجلس الوزراء في دساتير العراق في العهد الجمهوري، رسالة ماجستير، جامعة بغداد -كلية القانون والسياسة، ١٩٩٧، ص ١٤٣، ١٤٤؛ د. وسام العاني، المصدر السابق، ص ٢١، ٥٥.

(٤) المادة (٨٠ /٣) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥. منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد(٤٠١٢)، في ٢٨/١٢/٢٠٠٥.

بـ"الانظمة التشريعية"^(١). أي يعد مجلس الوزراء مختصاً في إصدار الأنظمة" لكونها من السلطات التي ينفرد بها، ولا يجوز تفويضها بالنظر الى خلو الدستور من نص صريح^(٢). ومن ثم فان مدلول الانظمة في المادة (٢/٤٧) من قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي يقابل القرار التنظيمي، إذ كان مجلس الوزراء مختصاً بإصدارها أيضاً حسب دستور ١٩٧٠ المؤقت الملغي^(٣). وفي العمل كثيراً ما يمتنع المجلس عن وضع الانظمة لتسهيل تطبيق القانون الا في الحالات النادرة كما في نظام البعثات والمساعدات المالية والزمالات رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٦، ونظام التعليم الأهلي والأجنبي رقم (٥) لسنة ٢٠١٣^(٤).

وهكذا فان توصيف العمل من الناحية الدستورية هو نظام وليس تعليمات بالنظر لدوره التكميلي لأحكام القانون، مما ينسجم مع احكام المادة (٣/٨٠) من الدستور والمادة(١/٤٧) من قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي.

(١) د. محمد ماضي، اختصاص مجلس شورى الدولة في صياغة مشروعات الأنظمة والتعليمات والانظمة الداخلية، مجلة القانون والقضاء، ع ١٨، ٢٠١٥، ص ١٣. وبهذا المعنى ينظر: د. وسام العاني، المصدر السابق، ص ٤٩. بينما تصدر "الانظمة الداخلية" استناداً الى قانون وتتناول الهيكل الاداري لمرافق الدولة والقطاع العام والتشكيلات الادارية وتقع من اختصاص الوزير المختص. ينظر: د. محمد ماضي، المصدر السابق، ص ١٤.

(٢) م.د. مصدق عادل طالب، وم.د. رنا محمد راضي، اختصاص مجلس الوزراء في اصدار الانظمة في التشريع العراقي، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهدين، م ١٧، ع ١٥، ٢٠١٥، ص ٣٦٢، ٣٧٠. ولا يشمل مدلول الانظمة الانواع الاخرى من الأنظمة كالأنظمة المستقلة أو التقويضية أو أنظمة الضرورة، أي ان السلطة مجلس الوزراء مقيدة في إصدار الأنظمة التي يوجد فيها نص تشريعي. المصدر نفسه، ص ٣٨٤.

(٣) علي حسين احمد غيلان الفهداوي، المصدر السابق، ص ١٤٣-١٤٤.

(٤) م.د. مصدق عادل طالب وآخرون، المصدر السابق، ص ٣٨١، ٣٨٢.

المطلب الثاني

الملاءمة التشريعية لشروط الترقية العلمية

تعني الملاءمة التشريعية تحديد مدى انسجام محتوى التعليمات مع احكام القانون العادي بغية تعزيز مبدأ سيادة القانون، الذي يفرض لزوم خضوع الادارة لأحكام القانون الصادر من البرلمان من خلال اتباع تدرج القواعد القانونية، الامر الذي يتطلب معرفة الطبيعة القانونية لشروط الترقية العلمية بين كلا القانونين العادي (قانون وزارة التعليم...) والفرعي (التعليمات).

بالرجوع الى قانون الوزارة نجد المشرع قد نظم الاحكام الاساسية لنيل الترقية العلمية، حيث جاء بأربعة القاب علمية ضمن الجامعات وهيئة المعاهد الفنية بدءاً من لقب أستاذ، ثم استاذ مساعد، ثم مدرس، ثم مدرس مساعد^(١). حيث يشغل العنوان الاخير من يحوز على شهادة الماجستير أو ما يعادلها، وللوزير منح حملة كل من شهادة الدبلوم العالي، وشهادة البكالوريوس للقب بشرط الاستمرار بالعمل في هيئة المعاهد الفنية، وله خبرة عملية لا تقل عن خمس سنوات^(٢).

ويمنح لقب مدرس في حالتين: الاولى عند نيل شهادة دكتوراه معترف بها، أو ما يعادلها، أو عند نيل أعلى شهادة تقنية، أو مهنية، أو علمية، أو فنية في التخصصات التي لا تمنح فيها شهادة دكتوراه، ولا شهادة معادلة لها من الناحية العلمية، شريطة ألا تقل مدة الدراسة عن ثلاث سنوات بعد الشهادة الجامعية الاولى، والثانية أن يكون مدرس مساعد في احدى الجامعات العراقية أو المعاهد الفنية لمدة لا تقل عن ثلاث سنوات، ونشر خلالها بحثين قيمين في الاقل، وقام بجهود تدريسية جيدة^(٣).

(١) المادة (٢٤) من "قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم ٤٠ لسنة ١٩٨٨" المعدل النافذ.

(٢) المادة (٢٥) من القانون نفسه.

(٣) المادة (٢٦) من القانون نفسه.

بينما يمنح لقب استاذ مساعد عند توفر احدى الحالتين السابقتين، فضلاً عن شغل مرتبة مدرس في احدى جامعات العراق أو هيئة المعاهد مدة أربع سنوات على الأقل، وكان خلالها مبرزاً في التدريس، ونشر خلالها ثلاث بحوث قيمة في الأقل، بيد ان اللقب من الممكن منحه، بتوصية من مجلس الجامعة، اذا مارس صاحب العلاقة التدريس لمدد مماثلة في احدى الجامعات العربية أو الاجنبية المعترف بها، وكان مشهوداً له بالتدريس المتفوق، وصدرت له بحوث قيمة ومبتكرة، او إذا كان قد مارس اختصاصه لمدد مماثلة بعد حصوله على واحدة من الشهادات المذكورتين في المادة (٢٦)، وصدرت له بحوث علمية مبتكرة وقيمة، او إذا كان من أصحاب المواهب العلمية الفريدة النافذة^(١).

في حين يتطلب لقب استاذ، لغرض شغله، ان يكون الموظف قد أمضى خمس سنوات في الأقل بلقب "استاذ مساعد"، وقام خلالها بجهود تدريس متميزة، ونشر خلالها ثلاث بحوث أصيلة على الأقل، فضلاً عن توفر احد الحالات الواردة في المادة اعلاه^(٢).

يستفاد من ذلك ان المشرع راعى الاقدمية والكفاءة من خلال اشتراط مضي مدة معينة، ونشر بحوث قيمة او اصيلة حسب الاحوال، فضلاً عن تقديم جهود جيدة او متفوقة او متميزة في التدريس على وفق اللقب. أي ان الشروط تتصل بذاتية عمل الموظف والتي هي ذات طابع علمي محض بوصفه تدريسي وباحث، وليست ذات طابع اداري. وهو ما نلاحظه ايضاً في العديد من الدول منها النرويج^(٣).

-
- (١) المادتين (٢٧، ٢٩) من "قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي النافذ".
 (٢) المادة (٢٨) من "قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم ٤٠ لسنة ١٩٨٨" المعدلة بقرار مجلس قيادة الثورة(المنحل) رقم ٣١٥ لسنة ١٩٨٨. مع العلم ان القانون نص في المادة (٣٠) منه على انه" يستثنى من احكام المواد ٢٥ و ٢٦ و ٢٧ و ٢٨ من هذا القانون التدريسيين من كلية الفنون الجميلة ويطبق عليهم "قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) المرقم" ٣٤٠ والمؤرخ في ١٩٨١/٣/٢٢ والتعليمات الصادرة بموجبه".
 (٣) ففي النرويج فان الترقية للأستاذ تتم على اساس الكفاءة العلمية وفقاً للوائح المتعلقة بالتعيين والترقية في التدريس ومراكز البحوث التي وضعتها وزارة التعليم والأبحاث لسنة ٢٠٠٦، إذ يؤخذ بنظر الاعتبار المستوى العلمي الموثق في التعليم ذات الصلة=

وبالرجوع الى تعليمات رقم ١٦٧ لسنة ٢٠١٧ موضوع الدراسة نجد ان بنودها جاءت بأحكام تفصيلية ما كان منها توضيحية كتلك المتعلقة بتقييم التدريس وطبيعة البحوث التي تروج للترقية، وما كان منها وهي الغالبة جديدة من خلال تطلب شروط واطراف معينة. فتطلبت شروطاً موضوعية متعددة ذات طبيعة علمية وإدارية معاً كما جاء في الجدول رقم (٢) الملحق بها، التي تقتضي اشراك الادارة لعضو هيئة التدريس في ممارستها كإدخاله عضواً في اللجان او في هيئة ادارة المؤتمر او لعضوية تحرير مجلة علمية او اشراكه في استحداث الاقسام او تقييمه للبحوث ونحو ذلك. بل اضافت التعليمات للرؤساء الاداريين نقاط اضافية بسبب وظائفهم لمساعدتي رؤساء الجامعات، وللعمداء ومعاوني العمداء ومديري الاقسام بالرئاسة، ولرؤساء الاقسام والفروع ومديري الاقسام بالوزارة^(١). كما ان التعليمات اعفت عضو هيئة التدريس المنقول، او المتعين خارج وزارة التعليم العالي والبحث العلمي من شرط التدريس^(٢).

وتثير إضافة متطلبات ادارية في نيل نقاط الجدول رقم (٢)، ونقاط اضافية لشاغلي بعض المناصب الادارية وغيرها مدى قانونية تلك الاضافة من حيث اعتبارها تعديلاً ام تكميلاً لقانون وزارة التعليم المذكور آنفاً؟ اختلف الفقه في مدى جواز ذلك ضمن ثلاث اتجاهات هي:

=بالنظرية، والتطبيق على أساس التدريب أو التعليم والإشراف، فضلاً عن نوعية المؤلفات والبحوث وكميتها وجودتها، وان يكون مقدم الطلب مؤهلاً للتدريس والإشراف في مستوى متقدم في أكثر من تخصص واحد، وان يشمل الانتاج العلمي على ثلاث فئات مختلفة على الأقل من الموضوعات، وان تكون مؤثرة في مجتمع البحث ذي الصلة، وان يتسم المجهود العلمي بالحدثة ونحو ذلك.

See; Scientific Qualification Requirements or Promotion to Professor, Faculty of Social Sciences- University of Oslo, Article published on 30/10/2018 on the following website:

<https://www.uio.no/om/regelverk/personal/vitenskapelig/guidelines-professor-promotion-141118.pdf>

(١) المادة (١٠) من تعليمات الترقيات العلمية رقم ١٦٧ لسنة ٢٠١٧ النافذة. منشورة في

جريدة الوقائع العراقية، العدد (٤٤٧١)، في ٢٧/١١/٢٠١٧.

(٢) المادة (٢٨) من التعليمات نفسها.

الاتجاه الاول: ويميل الى ان وظيفة اللائحة لا يمكن ان تصل حد انشاء احكام جديدة^(١) لأنه في حال وضعها سنكون امام تعديل للقانون، مما يتنافى مع مبدأ التدرج بين قواعد القانون، وبالتالي التجاوز على اختصاص المجلس النيابي^(٢).

الاتجاه الثاني: ويجيز تلك الاضافة، لكن مؤيديه اختلفوا في تفسير اساس ذلك، منهم من ميز بين كل من المسائل الاجرائية والمسائل الموضوعية، فيجيز الاضافة في الاولى دون الثانية^(٣) لكون الجوانب الاجرائية هي فنية لا تمس جوهر الحق الذي يكفله التشريع، بينما يجد رأي ان اللائحة هي وسيلة لها وظيفة كفلها المشرع الدستوري يمكن معها استحداث قواعد جديدة ولو لم يدعوا المشرع العادي الى ذلك بهدف مواكبة الحداثة شريطة وجود قيدين غائي وهو ان تكون ضرورية لتنفيذ القانون، وموضوعي وهو الا تتعارض مع نصوص القانون^(٤).

وذهب رأي تبناه السيد بورتاليس Portalis إلى ان مجال اللائحة ينحصر في تنظيم المسائل الثانوية المتعلقة بتفاصيل التنفيذ وقواعد تكميلية، بينما يكتفي القانون عادةً برسم الافكار الرئيسية، لكن هذا الرأي انتقد لصعوبة التمييز بين كل من المسائل الاساسية، والثانوية^(٥).

-
- (١) د. محمد باهي ابو يونس، الضوابط الدستورية للوظيفة اللائحية التنفيذية "دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، القاهرة"، ٢٠٠٨، ص ٦٦-٦٧.
- (٢) المصدر نفسه، ص ٦٨-٦٩.
- (٣) د. بدرية جاسر الصالح، مصدر سابق، ص ٥٧ - ٥٨ .

الاتجاه الثالث: ويرى إن إضافة أحكام جديدة أمر لا مانع له طالما كانت ضرورية لتطبيقه بشرط ألا تتعارض مع التشريع العادي^(١). إذ لا يجوز المغالاة في التنظيم من خلال اللائحة“ لأنها وظيفة استثنائية لا يجوز التوسع فيها، والا مثل العمل اعتداءً على الاختصاص البرلماني^(٢). فمن غير الممكن أن تفضي اللائحة إلى إجراء تعديل تشريعي^(٣). وهو الراجح في العراق على مستوى الفقه والقضاء^(٤). مما تؤيده“ لان الإضافة التنظيمية التي لا تتطابق مع القانون إنما تشكل اعتداءً مادياً على سلطة أخرى.

مما تقدم ان التعليمات القائمة للترقيات العلمية تتعارض مع احكام قانون الوزارة“ لان محتواها لا ينطبق عليها وصف التعليمات، فضلاً عن كون طبيعة الشروط الواردة فيها هي ذي طبيعة ادارية وعلمية، وليس علمية محضة تتعلق بجهود التدريس، ونوع البحوث، حيث تشكل تلك الشروط اضافة قانونية تتعارض مع الاطار العام الذي رسمه قانون الوزارة، ولا تتلاءم مع النظام الذي يتناول أحكام تفصيلية تُسهل تطبيق القانون ولا تتعارض معه، وبالتالي يتنافى الأمر مع "سيادة القانون" بوصفه مبدأً منصوصاً عليه في الدستور الذي نص على ان "السيادة للقانون، والشعب مصدر السلطات وشرعيتها.." ^(٥).

(١) د. صلاح الدين فوزي، واقع السلطة التنفيذية في دساتير العالم (مركزية السلطة المركزية)، دار النهضة العربية، ٢٠٠٣، ص ١١ .

(٢) د. محمد باهي ابو يونس، مصدر سابق، ص ٧، ٢٣؛ د. حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٩، ص ٤٣٧، ٤٣٨ .

(٣) "د. وسام صبار العاني، مصدر سابق"، ص ٥٥، ٧٩.

(٤) سينم صالح محمد، مصدر سابق، ص ٦٦، ٦٧.

(٥) المادة (٥) من "دستور العراق لسنة ٢٠٠٥".

المبحث الثاني

الاستقرار القانوني وحدوده في تعليمات الترقيات العلمية

سندرس في هذا المبحث فكرة الاستقرار القانوني ومدى العلاقة بينه وبين الترقية، فضلاً عن بيان حدوده في تعليمات الترقيات العلمية النافذة ووفق مطالب ثلاث سنبحثها تباعاً:

المطلب الأول

فكرة الاستقرار القانوني

لا خلاف ان الهدف الاساس لأي قاعدة قانونية في المجتمعات المختلفة هو تحقيق الاستقرار والامن بوصفه حاجة اجتماعية اساسية^(١). كما تعتبر القدرة على التنبؤ هدفاً أساسياً من الاهداف التي يبتغيها الافراد من وراء القانون، وعلى اساسه يمكن لهم إدارة شؤونهم بفعالية^(٢).

ويعني الاستقرار القانوني الا يتغير التشريع بشكل مستمر، وان يمارس الأفراد حياتهم بمجرد العلم به، وهم مطمئنون الى انهم يعرفون القانون ولا يخالفونه، ولعل ابرز من نادى بفكرة الاستقرار الفيلسوف ارسطو Aristotle، والقديس توماس اكيناس:

(١) ابو بكر علي محمد امين، العدالة مفهومها ومنطلقاتها، ط١، دار الزمان، دمشق، ٢٠١٠،

ص ٨١.

(2) Stefanie A. Lindquist and Frank C. Cross، 'Stability، Predictability and the rule of law ; stare decisis as reciprocity، p.1. Research published on 30/10/2018 on the following website:
<https://law.utexas.edu/conferences/measuring/The%20Papers/Rule%20of%20Law%20Conference.crosslindquist.pdf>

Thomas Aquinas ، إذ يرى الاول بوجود عدم تغيير القانون الا في اضيق الحدود، بينما ذهب الثاني الى ان "تغيير القانون في حد ذاته امر غير مرغوب فيه، وان اي تغيير في القانون يجب ان يكون له مبرر قوي"^(١).

فالتغييرات المستمرة في التشريع تؤدي الى حرمان الافراد من القدرة على التنبؤ بالمتطلبات التي يفرضها المشرع من يوم الى آخر، فضلاً عن عجزهم عن فهم القانون على وجه اليقين^(٢). ويكون الاستقرار التشريعي من خلال المحافظة على عناصر ثلاث هي:

١. الجمود: اي يجب الا تدخل التطورات المختلفة في ماكنة التشريع بشكل تلقائي.
٢. التثبينية: بمعنى ان الثبات والاستقرار سيكسب الاوضاع السائدة صفة المشروعية.
٣. الانعكاسية: ويعني ان القانون انما يعكس الاوضاع في مرحلة زمنية ما وما يمثله من صور^(٣).

يحقق التشريع فكرة الامن لدى الافراد عند ثباته ودقته بالنظر الى طبيعة الاهداف التي يحملها وهي تحقيق النظام في الحياة الاجتماعية وعدم مفاجأة الافراد بقانون غير متوقع، بل ان وجوده المسبق يمكن الافراد من التصرف بأمان^(٤).

بيد ان الاستقرار المطلق للتشريع غير ممكن، والا كان عاجزاً عن التكيف مع تغييرات المجتمع^(٥). حيث كل فكرة قانونية يجب ان تواكب الحداثة والا تنفصل عن المصدر

(١) محمود محمد علي صبرة، الاتجاهات الحديثة في اعداد وصياغة مشروعات القوانين، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠٠٩، ص٤.

(2) John A. Bruegger, Freedom, Legality, and the Rule of Law, Washington University Jurisprudence Review, Volume 9, Issue 1, 2006, p.106.

(٣) بيخال محمد مصطفى، دراسة حول فكرة القانون في الدستور، مكتبة زين الحقوقية للنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠١٣، ص١٨١.

(٤) د. منذر الشاوي، فلسفة القانون، مطبوعات المجمع العلمي العراقي، بغداد، ١٩٩٤، ص٢١٤.

(5) John A. Bruegger, op.cit, p.106.

الاجتماعي“ لان انفصالها سيحولها الى فكرة للتأمل^(١). ويبقى من وظيفة الحكم تنظيم المجتمع او إعادة تنظيمه من خلال مراقبة الانتظام وتحديثه تكميلاً او تعديلاً او تشييداً لوضع جديد بالشكل الذي يتجنب معه المجتمع الفوضى بين اعضاءه^(٢). فمن منطق العدالة العدالة ترتيب الامور بشكل يحترم حقوق الافراد النابعة في حقيقتها من طبيعة الاشياء او من افعال الفرد، وهو ما يبعد النظام عن السلطة غير الديمقراطية، حيث تكون الحقوق عرضة للتغيير حسب مشيئة الحاكم واهوائه^(٣). بينما في السلطة الديمقراطية يجب عدم الخروج عن الحقوق المكتسبة قانوناً في حال تغييره^(٤). لان اي القانون يجب ان يصور حسب رأي الفيلسوف الفرنسي جورج بيردو George Perdue المثل الاعلى الجماعي الذي تحققه جهة منظمة في فترة ما من اجل النفع او الخير العام^(٥).

وقد نص دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ على الاستقرار بشكل ضمني من خلال كفالة حق الامن^(٦). إذ يمثل الاستقرار جزء من حق الامن الذي يعد من المصالح الاساسية^(٧).

وعليه فالاستقرار القانوني يعني الثبات النسبي لأحكام القانون بشكل لا يفاجئ فيه الافراد بتغييرات سريعة او قواعد غامضة.

(١) بيخال محمد مصطفى، المصدر السابق، ص ٢٩.

(٢) ناصيف نزار، منطق السلطة، ط ٢، دار امواج للطباعة والنشر، بيروت، ٢٠٠١، ص ١٢٩.

(٣) ناصيف نزار، مصدر سابق، ص ٢٣٨-٢٣٩.

(٤) محمود محمد علي صبرة، مصدر سابق، ص ٦٠.

(٥) بيخال محمد مصطفى، المصدر السابق، ص ١٦-١٧.

(٦) المادة (١٥) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٧) د. يسري العصار، دور الاعتبارات العملية "في القضاء الدستوري، دار النهضة العربية، العربية، القاهرة، ١٩٩٩"، ص ٥٥.

المطلب الثاني

العلاقة بين الترقية والاستقرار القانوني

يقتضي بحث العلاقة بين الترقية والاستقرار القانوني تحديد مدى كون الاول حقاً من عدمه " كي يكون جديراً بالحماية المستقرة من لدن المشرع، فضلاً عن ارتباطه بالطريقة المتبعة في الترقية.

وقد اختلف الفقه حول امكانية توصيف الترقية بـ"الحق" بين رأيان: الاول ويتبناه د. محمد سليمان الطماوي ويقول ان الترقية لا تعد حقاً ولو استوفى الموظف شروطها الاصولية، بل ينحصر مركز الموظف بالحق في الزام الادارة باحترام القانون، أي ان الترقية هي منحة من الادارة حيثما تحقق شروطها^(١).

ويميل الباحث الى ان من شأن عدم اعتبار الترقية حقاً هو عدم خضوعها ل ضمانات تكفل استقرار المصالح وما يتفرع عنها من حقوق تهم فئة الموظفين.

اما الرأي الثاني فيرى ان الترقية تمثل حقاً ناشئاً من اكتساب الموظف للوظيفة العامة حيث يعتبر صاحب مركز قانوني^(٢). ويتم التمتع به على قدم المساواة ما بين الموظفين^(٣). مما يفرض احاطتها بالأمان القانوني ضد اية تغييرات سريعة تلحق بضوابط منحها.

ويؤسس هذا الرأي على اعتبارات نفسية إذ يجد د. شابا توما منصور بان على الادارة مراعاة مصالح الموظفين والتوفيق بينها وبين متطلبات الادارة الحديثة، فتنظيم أي

(١) خالد حماد محمد العنزي، مصدر سابق، ص ٥٥-٥٦.

(٢) المصدر نفسه، ص ٥٥-٥٦.

(٣) جراد حفيظة، مصدر سابق، ص ٢٠.

ترقية يجب ان يراع التحفيز والجد في العمل، ولا سيما انها تمثل هدف اهم من شغل الوظيفة نفسها^(١).

وهناك من يعد الترقية حقاً متى ما أسست على قاعدة الكفاءة، إذ يقول بانه لا يوجد واجب على الادارة بمنح الترقية، وان تحققت الشروط المادية لنيلها“ لان اعتماد ذلك يتعارض مع مبدأ الجدارة في تولي الوظيفة العامة، الذي يجب ان يكون مناطه الكفاءة سواء بالترقية أو غيرها، وبالتالي لا تعتبر الترقية حقاً ما لم يتحقق ذلك المبدأ^(٢).

في تقديرنا ان اعتبار الترقية حقاً يتبع ارادة واضعي التشريع، ولكن نجد من الضروري التعامل معها على انها امتداداً لحق تكافؤ الفرص، ومن ثم توفير المتطلبات الموضوعية للوفاء بالحق.

والسؤال الوارد هو هل لأسلوب الترقية أثر في حماية الاستقرار القانوني؟

ان الاساليب المتبعة عادةً في الترقية اما ان تتخذ اسلوب الاقدمية او الكفاءة او كلاهما معاً، فالأول يحقق الاستقرار والطمأنينة، والثاني يحقق الكفاية في الجهاز الاداري، بينما يساعد الاخذ بكليهما على الجمع بين مزايا وعيوب الاقدمية والكفاءة^(٣). كما في تعليمات الترقيات العلمية محل البحث التي تجمع بين كلاهما.

يأتي تحقيق الطريقة الاولى للاستقرار“ لكونها تقوم على اساس مضي المدة في نيل الترقية. مما يجعلها تراعي العدالة بين الموظفين، وتوفر الشعور بالاستقرار النفسي بسبب وضوح النظام، فضلاً عن تلبية الضرورات العملية لسير العمل فيها، وتمنع اساءة

(١) د. شاب توما منصور، القانون الاداري، الكتاب الثاني، ط١، منشورات جامعة بغداد، ١٩٨٠، ص ٣٢٨.

(٢) عبدالله بن راشد السندي، هل ترقية الموظفين من الحقوق المكتسبة؟، مقال منشور بتاريخ ١٢/١٠/٢٠١٨ على موقع الجزيرة للصحافة والطباعة والنشر:

<http://www.al-jazirah.com/2008/20080429/ar1.htm>

(٣) د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، ود. علي محمد بدير، ياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الاداري، مكتبة السنهوري، بغداد، ب.ت، ص ٣٣٩.

الادارة لسلطتها التقديرية، ولكن يؤخذ عليها انها نظام يقضي على آمال الموظفين ذوي الكفاءة في تولي المسؤوليات العليا بسبب غياب التنافس فيما بينهم^(١).

بينما يراعى في الطريقة الثانية التأهيل العلمي والعملية، وسائر متطلبات شغل الوظيفة^(٢).

في تقديرنا ان هذه الطريقة يجب ان تحاط بضوابط موضوعية كالتركيز على الجهود العلمي الذاتي، ومنع حصر العمل الاداري بيد اشخاص محددين لفترة طويلة" لكون ذلك يؤسس لنظام بيروقراطي جامد وغير عادل.

وهناك من يقول بان فرض المعايير المناسبة للترقية يجب ان يتلاءم مع طبيعة الوظيفة المرقي إليها، إذ يجب التفريق بين معياري الأقدمية، والكفاءة على وفق حجم المسؤوليات التي تتولد عن الوظيفة الجديدة^(٣). وهو ما اكده الفيلسوف جون ستيوارت مل John Stuart Mill في ان ترقية الموظفين - التي تكون وظائفهم متسمة بالثقة والاعتماد وتتطلب كفاءة خاصة - يجب ان تكون قائمة على وفق رأي وقناعة رئيس الدائرة بشرط ان يكون الموظف قد تولى وظيفته وفق امتحان المسابقة" لان هكذا موظفين سيكونون غرباء عنه بالنظر الى طريقة تعيينهم الاولى التي تتسم بالكفاءة، اما الموظفين الذين تكون اعمالهم روتينية ولا تتطلب كفاءة خاصة، فان ترقيتهم يجب ان تكون على اساس الاقدمية^(٤).

ويجد الباحث ان تبني هكذا رأي يعتمد على كفاءة رؤساء الادارة وحيادهم في العمل" كي يتم التسليم بسلطتهم التقديرية الواسعة في الاختيار.

(١) د. عبدالله محمد المحمود، هل هي حق قانوني أم منحة ادارية، مقال منشور بتاريخ ١٠

فبراير ٢٠٠٠ في موقع صحيفة البيان الاماراتية:

<https://www.albayan.ae/opinions/2000-02-10-1.1095244>

(٢) المصدر نفسه.

(٣) خضير عبد الوهاب، مصدر سابق، ص ٤٥.

(٤) جون ستيوارت مل، الحكومات البرلمانية، ترجمة: اميل الغوري، دار اليقظة العربية

للتأليف والترجمة والنشر، سوريا، ب.ت، ص ٢٥٢.

وهكذا فان توصيف الترقية على انها حق من عدمه يعتمد على الفكرة القانونية التي رسمها القانون عما اذا ضمن مكناات تقديرية للإدارة في هذا المجال من عدمه .

الخطب الثالث

حدود الاستقرار القانوني في تعليمات الترقيات العلمية

هناك العديد من البنود في تعليمات الترقيات العلمية رقم ١٦٧ لسنة ٢٠١٧ التي ينبغي بحث علاقتها مع مبدأ الاستقرار القانوني، مما سيجري بحثه تباعاً:

أولاً: من حيث العلاقة بين فترة نفاذ التعليمات والاستقرار: يتطلب حماية الترقية وجود قدر من الثبات بشكل يضمن عدم مفاجأة الموظفين بقواعد تؤخر من استحقاقهم. إذ تقتضي الشرعية وجود قوانين معروفة تسمح للمخاطبين بها بتخطيط تصرفاتهم^(١) لان نشر القانون لا يعني أن كل شخص سيكون قادراً على الوصول إليه ما لم تكن القواعد التي يحملها مفهومة توضح اسلوب ممارسة الحقوق، والتي بدون ذلك لا يمكن الحديث عن امتلاكها^(٢).

وبالرجوع الى التعليمات موضوع الدراسة فان المدة المقررة لنفاذها لا تكفي لتحقيق الاستقرار، إذ اشارت الى انه "تنفذ هذه التعليمات بعد (٦٠) ستين يوماً من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية"^(٣). فالموظف ممن استوفى متطلبات الترقية حسب التعليمات السابقة وكان تأريخ استحقاقه يحين بعد نفاذ التعليمات الجديدة بشهر او شهرين فانه سيخضع لحكم الاخيرة، مما قد يؤخر من ترقيته لفترة غير متوقعة. ولا سيما ان جمع النقاط المطلوبة للترقية تتطلب مدة غير قصيرة من الزمن، والتي هي (٧٠) نقطة للترقية الى مدرس، و(٨٠) نقطة للترقية الى الأستاذ المساعد، و(٩٠) للترقية الى الأستاذية^(٤). وكان يفترض الا تسري التعليمات الا بعد مرور ستة اشهر على الأقل من تأريخ النشر في الجريدة الرسمية.

(1) John A. Bruegger, op.cit, Pp.97.103.

(٢) المادة (٣٧) من تعليمات الترقيات العلمية رقم ١٦٧ لسنة ٢٠١٧.

(٣) المواد (١-٣) من التعليمات نفسها.

وفي ذلك يرى الفقيه جون ستيوارت مل ان الادارة الملائمة عندما تبحث عن الجودة فانه يجب الاتحاق ضرراً بالمجتمع، او ان تلحق به اقل ما يمكن من الضرر^(١).

ثانياً: العلاقة بين صياغة التعليمات والاستقرار: لا شك في ان الصياغة الغامضة لبنود التعليمات امر من شأنه اتساع الصلاحية التقديرية للإدارة في تقرير الترقية من عدمها او تأخيرها على أقل تقدير. حيث ان استقرار العلاقة القانونية يتطلب سهولة فهم القانون، فاذا لم يكن مفهوماً فان تنفيذه سيكون قائماً على الصدفة^(٢). الأمر الذي يستلزم اتباع "التكنيك التشريعي" من خلال ضبط الصياغة في عبارات مُحكمة وسليمة، ويكون من شأنه تحويل الاتجاهات أو الأهداف العامة إلى قواعد منضبطة^(٣).

وقد خلت التعليمات من معالجة الكثير من الاحكام كتقييم الكتاب المؤلف لغرض الترقية من اجل احتساب نقاط الحقل الاول من الجدول رقم (٢). وكذلك جاء المشرع بجملة (باستثناء النشر في مجالات ذات معامل تأثير)^(٤)، من دون تحديد مجال تطبيق الاستثناء.

ثالثاً: العلاقة بين تعقد التعليمات والاستقرار: لا خلاف في ان جمع نقاط الترقية حسب التعليمات الحالية هي عالية، وتعتمد الاعمال المدرجة في الجدول رقم (٢) لغرض جمع النقاط ليس على المجهود العلمي فحسب، بل على اشراك الادارة لعضو هيئة التدريس في ممارستها كإدخاله عضواً في اللجان او في هيئة ادارة المؤتمر او محاضراً في الدورات او في الاشراف على الرسائل والأطاريح او توليه لمنصب اداري او لعضوية تحرير مجلة علمية او اشراكه في استحداث الاقسام او النشاطات اللاصفية او تقييمه للبحوث^(٥). ولعل ذلك يساعد على اتساع الحرية التقديرية للإدارة وتغلغل المصالح الذاتية في انتقاء من يعملون معها، مما يفوت الفرصة على بقية الموظفين ويجعل استقرار ترقية مرتبب بالإدارة وليس بقواعد ثابتة قانونية. اي ان الترقية اقرب الى نظام الاختيار.

(١) جون ستيوارت مل، مصدر سابق، ص ٥٩.

(٢) محمود محمد علي صبرة، مصدر سابق، ص ٥٨.

(٣) د. منذر الشاوي، مصدر سابق، ص ٢٢١-٢٢٢.

(٤) المواد (١-٣) من تعليمات الترقيات العلمية النافذة.

(٥) الجدول الملحق رقم (٢) من "تعليمات الترقيات العلمية" رقم ١٦٧ لسنة ٢٠١٧.

إنَّ كُلَّما تَخَلَّفت سلطة الإدارة في التقدير في تقرير الترقية كلما مثلت الأخيرة حقاً مكتسباً يستحق الحماية^(١) لأنها ستكون الزامية، بينما الترقية بالاختيار توسع من تلك السلطة مما يجعلها حق للإدارة تمارسه وفقاً لسلطتها على وفق المصلحة العامة، وليس هناك حق مكتسب للموظف^(٢).

وفي ذلك يذكر الفقيه جون ستيوارت مل أن تشريع القواعد الصالحة والمناسبة بشأن الترقية إنما يجعل الإدارة جيدة^(٣). فتلك القواعد إذا لم تكن موضوعية تتركس فكرة الاستقرار، فإن تطبيقها سيؤدي الى احباط الموظف الجيد^(٤). فضلاً عن تدني مستوى الفعالية لدى الموظفين بنظام الترقية^(٥).

والسؤال الوارد لدينا هو ما موقف القضاء العراقي من طبيعة السلطة الادارية في

الترقية؟

(١) خالد حماد محمد العنزي، مصدر سابق، ص ٥٨، ٥٩. وقد اتجه قضاء محكمة العدل الاردنية الى ان الترقية لا تعتبر حقاً للموظف تجوز له مطالبة الادارة به على سبيل الجزم والالزام، وانما هي حق للإدارة تمارسه في حدود صلاحياتها التقديرية بما تراه محققاً للمصلحة العامة، وهو ما اتجه اليه القضاء المصري، وذلك باعتبار علاقة الموظف مع الادارة هي علاقة تنظيمية وليس تعاقدية، ومن ثم تبقى الترقية مجرد امل للموظف- مالم يصدر قرار اداري بمنحها- من دون وجود حق مكتسب. يُنظر: المصدر نفسه، ص ٥٧.

(٢) جون ستيوارت مل، مصدر سابق، ص ٥١.

(٣) د. عصام عبد الوهاب البرزنجي وآخرون، مصدر سابق، ص ٣٣٧-٣٣٨.

(٤) خضير عبد الوهاب، مصدر سابق، ص ١٢.

اتجه قضاء مجلس شورى الدولة^(١)، والمحكمة الاتحادية العليا في اكثر من قرار له الى عدّ الترقية سلطة للإدارة تمارسها على وفق تقديرها بشرط عدم الاساءة او التعسف في استعمالها عند توفر شروطها^(٢).

مما تقدم ان الاستقرار القانوني غير متحقق في تعليمات الترقيات العلمية النافذة بالنظر لسرعة تطبيقها، وغموض وتعقد بعض بنودها بالشكل الذي يوسع من سلطة الادارة، ويمنع وصف الترقية بالحق.

المبحث الثالث

ضمان حقي المساواة والتفاضلي في تعليمات الترقيات العلمية

يتطلب التنظيم الفعال للترقية وجود اساس تضمن حمايتها والتمتع بها على قدم المساواة. وسنتناول في هذا المبحث مدى ضمان تعليمات الترقيات العلمية لحقوق اساسية كحق المساواة، وحق التفاضلي امام المحاكم، مما سندرسه في المطلبين الآتيين:

(١) "قرار الهيئة العامة في مجلس الدولة" ذي الرقم ٢٨٢/٢٨٣/انضباط/تميز/٢٠٠٦ في ٢٥/١١/٢٠٠٦. مشار اليه في: أنسام علي عبد الله، جماية حق الموظف العام في الترقية، مجلة الرافدين للحقوق، كلية الحقوق-جامعة الموصل، م ١٢، ٥٤٤، ٢٠١٢، ص ٢٦٧ هامش (٤).

(٢) قرارات "المحكمة الاتحادية العليا" ذي الرقم ١٤٢/اتحادية/تميز/٢٠١٢ في ٢/١٠/٢٠١٢، وذي الرقم ٥٦/اتحادية/تميز/٢٠١٣ في ١٢/٣/٢٠١٣، وذي الرقم ٨٩/اتحادية/تميز/٢٠١٣ في ٦/٥/٢٠١٣، وذي الرقم ٩٥/اتحادية/تميز/٢٠١٣ في ٦/٥/٢٠١٣. منشورة "على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا":

المطلب الأول

في ضمان حق المساواة

لا يمكن اعتبار المساواة المطلقة أساساً للعدالة، بل المهم جعل اللامساواة معقولة وتصب في مصلحة المجتمع، فإعمال المساواة يكون باحترام حقوق من تتماثل ظروفهم ومراكزهم، وتأكيد تكافؤ الفرص بين الافراد، حيث ان وضع الأساتذة الجامعيين العلمي والعملية يختلف عن سائر موظفي الدولة.

ويعود اصل المساواة بين الافراد الى قيمة ما يحمله كل منهم من كرامة انسانية، فمتى ما تماثلت اوضاعهم فيجب إعمال المساواة فيما بينهم^(١). وفي ميدان الترقية يجب وجود سياسة عملية واضحة ونزيهة وشفافة تنطبق على الموظفين كافة داخل المؤسسة^(٢).

وقد نص دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ على ان "العراقيون متساوون أمام القانون دون تمييز بسبب الجنس أو العرق أو القومية أو الاصل أو اللون أو الدين أو المذهب أو المعتقد أو الرأي أو الوضع الاقتصادي أو الاجتماعي"^(٣).

وتقتضي المساواة في إجراء الترقية اتباع الشروط الواردة في نص القانون، بحيث لا يتم تفضيل موظف على حساب آخر يتساوى معه في شروط شغل الوظيفة الأعلى، ويتم إعمال المساواة سواء أكانت الترقية بالأقدمية، او بالاختيار^(٤).

ومع ذلك نجد ان التعليمات تضمنت العديد من الأحكام التي تخرج فيها عن مبدأ المساواة كتلك التي تعفي عضو هيئة التدريس المنقول او المتعين خارج وزارة التعليم

(١) ناصيف نصار، مصدر سابق، ص ٢٦٧-٢٦٩.

(2) R.gopinathe and Dr. Shibu.n.s.1، op.cit، p.2.

(٣) المادة (١٤) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٤) محمد يوسف محمد السباح، مدى الالتزام بمعايير ترقية مدرّاء مكاتب البريد وأثره على مستوى الخدمات البريدية في قطاع غزة، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية - غزة، كلية التجارة، ٢٠٠٨، ص ٣٨.

العالي والبحث العلمي من شرط التدريس^(١). اي تتيح التعليمات لموظفي الوزارات الاخرى بترويج معاملات الترقية، فالتنافس يكون بين الاكاديميين المنضوين تحت ملاك وزارة التعليم العالي في شغل الالقاب العلمية دون غيرهم.

وهناك من ينادي بضرورة مراعاة الظروف الواقعية عند التفاوت في رسم المراكز، وان تكون تلك الظروف سبباً مشروعاً للتمييز الايجابي^(٢). ويمكن الرد على ذلك ان المعاملة المختلفة تشكل تمييزاً عندما لا تحمل مبرراً موضوعياً ومعقولاً ذا غرض مشروع يتفق مع مقتضيات العقل او العدالة^(٣).

وبالتالي لا يوجد مبرر كافٍ يسمح بنيل لقب علمي من قبل موظفي الوزارات الاخرى، واستثنائهم من شرط التدريس، الذي فرضه المشرع في "قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي" كأحد شروط الترقية. كما انه لا ينسجم مع ما سارت عليه المحكمة الاتحادية العليا في تعريفها للمساواة المنصوص عليها في الدستور الذي يقضي بان "المساواة الواجب توافرها بين أبناء الشريحة الواحدة وليست المساواة بين الشرائح المختلفة..."^(٤).

(١) المادة (٢٨) من تعليمات الترقيات العلمية رقم ١٦٧ لسنة ٢٠١٧.

(٢) د. شورش حسن عمر، الحق في المساواة وموقف القضاء الدستوري منه، مجلة العلوم القانونية، مجلة جامعة بغداد-كلية القانون، م٣٢، ع٢، ٢٠١٧، ص ١٢٦.

(3)United Nations Human rights، "Human Rights in the Administration of Justice: A Manual on Human Rights for Judges، Prosecutors and Lawyers 63، Chapter 13، The Right to Equality and Non-Discrimination in the Administration of Justice"، p.653. Book published on 8/11/2018 on the following website:<https://www.ohchr.org/Documents/Publications/training9chapter13en.pdf>.

(٤) قرار "المحكمة الاتحادية العليا" ذي الرقم ٣٧ / اتحادية / ٢٠١٥ في ٢٩ / ٦ / ٢٠١٥.. منشور على الموقع الرسمي للمحكمة: <https://www.iraqfsc.iq>

مع العلم ان المحكمة سمحت بالتمييز الايجابي في حالات ضيقة ككوتا النساء والاقليات حيث لا تشكل خروجاً على المساواة^(١).

هذا وفرقت التعليمات ايضاً في النقاط بين المشارك الاول والثاني والثالث في البحث الواحد، ونصت ايضاً على انه لا يُطالب المشارك الاول ببحث منفرد عند التقدم للترقية^(٢). مما يثير جدوى التمييز بين الباحثين لبحث تمت كتابته بشكل مشترك وتضامني. فمن المبادئ العامة المسقرة في القانون هو عدم جواز التفريق بين موظف وموظف آخر في الترقية ما دام أن الجدارة متوفرة لديهما، لكن عندما توجد مؤهلات افضل لدى احدهما تزيد عما لدى الآخر فيجب التمييز بينهما^(٣). وكان من الضروري تحقيق المعاملة المتماثلة عند وجود مواهب وقدرات متماثلة، فضلاً عن اعمال المعاملة المختلفة عند تفاوتها^(٤).

وميز المشرع ايضاً بين الرؤساء الاداريين، وبقية طالبي الترقية بالنظر لوجود نقاط اضافية مقررة للفئة الاولى بسبب شغلهم للوظائف، حيث منح ٣ ٪ لمساعد رؤساء الجامعات، و٥ ٪ للعمداء ومعاوني العمداء ومديري الاقسام بالرئاسة، و١٠٪ لرؤساء الاقسام والفروع ومديري الاقسام بالوزارة^(٥). ويلاحظ ان الترقية لما كانت علمية فيجب التنافس على اسس المجهود العلمي ولا يمكن ان يكون للمناصب الادارية اهمية في هذا المجال.

لذا فالشخص الذي يدخل سلك الوظيفة العامة يجب ان يتنافس على اساس الكفاءة كي يترقى لمرتبة اعلى^(٦). وهو ما يقابل حق تكافؤ الفرص، الذي ينصرف مدلوله الى

(١) قرارات المحكمة الاتحادية العليا ذي الرقم ٣٦/اتحادية/٢٠١٣ في ٢٦/٨/٢٠١٣، وذي الرقم ١١/اتحادية/٢٠١٠ في ١٤/٦/٢٠١٠. لمزيد من التفصيل ينظر: أ.م. د. شورش حسن عمر، المصدر السابق، ص ١٢٨، ١٣٢.

(٢) المادتين (٦، ٢٤/اولاً) من تعليمات الترقيات العلمية النافذة.

(٣) عبد الله بن راشد السندي، مصدر سابق.

(٤) ميثم حسين الشافعي، مبدأ المساواة كضمان للحقوق والحريات العامة، مجلة الباحث، كلية التربية-جامعة كربلاء، م ٢، ع ٣، ٢٠١٢، ص ٣٢٥.

(٥) المادة (١٠) من تعليمات الترقيات العلمية النافذة.

(٦) د. شاب توما منصور، مصدر سابق، ص ٣٢٧.

إتاحة فرص متساوية لمنتسبي الدائرة من دون تمييز، وبنفس الوقت على الإدارة تهيئة وإتاحة الفرص أمام الموظفين بغية إثبات جدارتهم بما يؤهلهم لنيل مرتبة أعلى^(١).

وفي ذلك عدت المحكمة الاتحادية العليا المساواة واجبةً حيثما كان هناك تكافؤ في خط الشروع للمتناظرين فذهبت الى ان "...تكافؤ الفرص المنصوص عليه في الدستور لا يعني تجاوز السلم الوظيفي في الدولة الذي انتظمه قانون الخدمة المدنية وقانون الملاك، وإنما المساواة والتكافؤ في خط الشروع للمتناظرين وان قيام مدير الناحية بأعمال قائم مقام وكالة في حالة غيابه لا يعني ان تكون درجته الوظيفية بدرجة القائم مقام مالم يُرقى وفقاً للشروط المنصوص عليها قانوناً. وبخلافه فان الطلب الوارد في الدعوى بذاته يخل بتكافؤ الفرص..."^(٢).

وهكذا فان تعليمات الترقيات العلمية لم تحقق المساواة على اساس الجهود العلمي عند اعطائها لنقاط اضافية عن شغل مناصب ادارية، وعند تمييزها بين الباحثين في البحث الواحد، فضلاً عن استثنائها الاكاديمي المتعين، او المنقول الى وزارة اخرى، ومن دون وجود تفسير مناسب لذلك.

المطلب الثاني

في ضمان حق التقاضي

يعني هذا الحق تحقق مكنة اللجوء إلى القضاء من لدن الافراد فيما يدعونه من مصالح^(٣). والذي يجب ان يكون عادلاً^(٤) لان وجود جهاز قضائي كفوء يعكس درجة التقدم والرقى في المجتمع^(٤). وان كلاً من العدل القضائي والعدل التشريعي متلازمان من خلال

(١) محمد يوسف محمد السباح، مصدر سابق، ص ٣٩.

(٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي الرقم ٤٠/اتحادية/٢٠١٣ في ٢٣/٧/٢٠١٣. منشور

على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا: <https://www.iraqfsc.iq>

(٣) د. عبد الغني بسيوني، مبدأ المساواة أمام القضاء وكفالة حق التقاضي، منشأة المعارف بالإسكندرية، ب.ت، ص ٢٥.

(٤) جون ستيوارت مل، مصدر سابق، ص ٥٣.

وجود قانون يكفل رفع المظالم الى القضاء المستقل، الذي يأمن الافراد الى حكمه ويستتب الامن والسلام في ظله، وبالتالي ففاعلية العدل التشريعي هي المرحلة السابقة لتأسيس بقية صور العدل^(١).

وقد أكد الدستور العراقي النافذ على حق التقاضي إذ نص على انه "يحظر النص في القوانين على تحصين اي عمل أو قرار اداري من الطعن"^(٢). وان "التقاضي حق مصون ومكفول للجميع"^(٣).

تضمنت تعليمات الترقيات العلمية النافذة بعض البنود التي تصدر من حق التقاضي. إذ اشارت الى ان قرار لجنة الاعتراضات الوزارية هو نهائي لمن يقدم للأستاذية من الاكاديميين في الجامعات او من غيرهم من منتسبي الوزارة او خارجها^(٤). بينما يكون قرار لجنة الاعتراضات المركزية في الجامعة قابلاً للاعتراض امام رئيس الجامعة، ويكون قراره باتاً عند الاتفاق مع مضمون القرار، اما عند وجود تعارض بين لجنة الاعتراضات ورئيس الجامعة فان مجلس الجامعة هو من يبت في الاعتراض^(٥).

مع العلم ان المادة (٢/٣٨) من التشريع ذي الرقم ٤٠ لسنة ١٩٨٨ المعدل الخاص بوزارة التعليم العالي والبحث العلمي كانت تحرم القضاء من نظر دعاوى منح الألقاب، وهو ما كان يؤكد عليه اتجاه مجلس الانضباط العام المتضمن رد الدعوى لعدم الاختصاص في نظر دعاوى منح الألقاب، وان تكون الوزارة والجامعة هي من تختص بالبت في ذلك^(٦).

(١) ناصيف نصار، مصدر سابق، ص ٢٨٢.

(٢) المادة (١٠٠) من "دستور العراق لسنة ٢٠٠٥".

(٣) المادة (٣/١٩) من الدستور نفسه.

(٤) المادة (٢١/٢١) اولاً من تعليمات الترقيات العلمية رقم ١٦٧ لسنة ٢٠١٧.

(٥) المادة (٢٣) من التعليمات نفسها.

(٦) قرار مجلس الانضباط العام المرقم ٢٠٠٦/٨٧ المؤرخ في ٢٨/٥/٢٠٠٦. مشار اليه فيه: علي

علي سعد عمران، مقال بعنوان "المخالفات الدستورية في أحكام القضاء الإداري العراقي" منشور

بتاريخ ٢٤/١٠/٢٠١٨ على موقع مركز الفرات للتنمية والدراسات الاستراتيجية:

http://www.fcdrs.com/h-article.php?act=view_article&aid=12

ثم الغيت تلك المادة بتشريع التعديل الاول ذي الرقم ٣ لعام ٢٠١٥ لقانون رقم ١٧ لعام ٢٠٠٥^(١). ومن ثم ليس لم يعد بالإمكان الاستناد الى المادة (٣٨) المذكورة آنفاً كأساس لتحسين قرارات الترقية من ولاية المحاكم.

ويجد الباحث من المناسب التفريق بين المسائل الموضوعية(العلمية)، والمسائل الادارية في تنظيم ممارسة الاعتراض فالجانب الاول من الصعب على القاضي الدخول فيه بسبب اتصاله بجوانب علمية محضة تتبع الحرية الاكاديمية، بينما يخص الجانب الثاني الاجراءات الفنية التي تسبق او تلحق عملية التقييم العلمي، ما يجب اخضاعها للتقاضي.

ويلاحظ ان اعطاء اللجان والمجالس الإدارية اختصاص قضائي امر يخل ليس بحق التقاضي فحسب، بل باستقلالية العمل القضائي بسبب تبعيتها لسلطة ادارية ولا تتمتع بأية ضمانات وتخضع لقواعدها الإجرائية الخاصة، وذات قرارات نهائية^(٢).

ومن ثم لا يجوز للجهة التنفيذية إصدار أنظمة وتعليمات تمنع سماع الدعاوى في منازعاتها أو إبداء الرأي فيها^(٣). فحينما نؤسس لنظام الادارة القاضية على غرار ما كان في فرنسا قبل العمل بنظام القضاء المفوض (عام ١٨٧٢م) انما يحقق غرضاً مزدوجاً الاول منع المحاكم من النظر في شرعية الاجراءات الادارية، والثاني فسخ مجال الشكاوى ضد الادارة^(٤).

بل ليس للمجلس التشريعي اقرار قوانين تحرم القضاء من نظر قضايا بذاتها" لان في ذلك تقييد لحق التوجه الى القضاء من جهة، وتعطيل لوظيفة السُلطة القضائية من جهة

(١) منشور "في جريدة الوقائع العراقية، العدد" (٤٣٥٤)، في آذار ٢٠١٥.

(٢) سيبان جميل الأتروشي، مبدأ استقلال القضاء دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون - جامعة الموصل، ٢٠٠٣، ص ٦٤ - ٦٦.

(٣) فاروق الكيلاني، استقلال القضاء، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٧، ص ٨٠ وما بعدها.

(٤) جاك دونديو دوفابر، الدولة، ترجمة: سموحي فوق العادة، منشورات عويدات، بيروت - باريس، ب.ت، ص ٤٢.

أخرى^(١). فالدولة الحديثة دولة حقوقية تفترض خضوع الحكام لقواعد قانونية ثابتة تمكن الافراد ايضاً من المطالبة باحترام هذه القواعد امام القضاة المستقلين^(٢). مما ينسجم مع احكام الدستور.

وعليه فان تعليمات الترقيات العلمية لم تضمن حق التقاضي بسبب الصفة النهائية لقرار لجنة الاعتراضات الوزارية لمن يقدم للأستاذية، فضلاً عن قرار لجنة الاعتراضات المركزية في الجامعة او مجلس الجامعة من دون التمييز بين المسائل العلمية والاجرائية سبب الاعتراض، مما يقيد من الولاية العامة للقضاء التي ترتبط بضمان حق التقاضي.

مما تقدم ان واضعي التعليمات المذكورة لم يوفرنا الضمانات الاساسية لكفالة حقي المساواة والتقاضي في العديد من البنود، الامر الذي يكرس فكرة عدم اعتبار الترقية العلمية حقاً يتبع مركز الموظف.

الخاتمة

بعد اكمال دراسة التكليف الدستوري لتعليمات الترقيات العلمية رقم (١٦٧) لسنة ٢٠١٧ توصلنا الى مجموعة استنتاجات، ومقترحات يمكن تناولها على النحو الاتي:

أولاً: الاستنتاجات

١. تمثل الترقية انتقال من وظيفة ادنى الى اعلى شاغرة بما يترتب عنها من مسؤوليات ومزايا. وان التنظيم الفعال لها يوفر حافزاً لدى الموظف بالتنافس والاستقرار والكفاءة في العمل.
٢. لا يصدق على تنظيم الترقية العلمية الحالي وصف التعليمات من الناحية الدستورية، بل النظام بالنظر لدوره المكمل لأحكام القانون، مما ينسجم مع المادة (٣/٨٠) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، والمادة (١/٤٧) من قانون وزارة التعليم العالي والبحث

(١) د. عبد الغني بسيوني، مصدر سابق، ص ٢٦.

(٢) جاك دونديو دوفابر، المصدر السابق، ص ١٢.

- العلمي رقم ٤٠ لسنة ١٩٨٨ المعدل النافذ، ويقع ضمن اختصاص مجلس الوزراء وليس الوزير.
٣. جاءت تعليمات الترقيات العلمية بإضافة تشريعية لا تتفق مع الاطار العام الذي رسمه قانون الوزارة من حيث ايجاد شروط ذات طابع علمي واداري، وتمييزها بين الباحثين في البحث الواحد، واعفاء موظفي الوزارات من شرط التدريس، بينما متطلبات الترقية وفق قانون الوزارة هي ذات طابع علمي محض بوصفه تدريسي وباحث.
٤. يعتمد توفير الاستقرار القانوني لنظام الترقية على توصيفها بانها حق من عدمه، وذلك يعتمد على الفكرة القانونية التي رسمها القانون عما اذا جعل صلاحية الادارة مُقيدة في تقرير الترقية من عدمه. فكلما تخلفت السلطة التقديرية كلما مثلت الترقية حق مكتسب يستحق الحماية" لأنها ستكون الزامية، بينما الترقية بالاختيار توسع من تلك السلطة.
٥. ان الاستقرار القانوني غير متحقق في تعليمات الترقيات العلمية بالنظر لسرعة تطبيقها، وغموض وتعقد بعض بنودها بالشكل الذي يوسع من سلطة الادارة.
٦. لم تحقق تعليمات الترقيات المساواة على اساس المجهود العلمي عند اعطائها لنقاط اضافية عن شغل مناصب ادارية، وعند تمييزها بين الباحثين في البحث الواحد، فضلاً عن استثنائها لعضو هيئة التدريس المتعين، او المنقول لوزارة اخرى من شرط التدريس، ومن دون وجود مبرر قوي.
٧. لم تضمن التعليمات حق التقاضي بالنظر الى الصفة النهائية لقرار لجنة الاعتراضات الوزارية لمن يقدم للأستاذية، فضلاً عن قرار لجنة الاعتراضات المركزية في الجامعة او مجلس الجامعة من دون التمييز بين المسائل العلمية والاجرائية سبب الاعتراض.

ثانياً: التوصيات:

١. ندعو الى تعديل اساس تنظيم الترقّيات العلمية ليكون نظاماً بدلاً من تعليمات بالنظر لكون الاخيرة توضح القانون ولا تتضمن احكام تكميلية وجديدة انسجاماً مع المادة (١/٤٧) من قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم ٤٠ لسنة ١٩٨٨.
٢. نوصي باستبعاد المتطلبات ذات الطابع الاداري التي جاء بها الجدول رقم (٢) الملحق بالتعليمات لغرض احتساب النقاط " لكونها تتعارض مع الاطار العام الذي رسمه قانون الوزارة.
٣. من المستحسن معالجة موضوعات معينة بوضوح في التعليمات كتقييم الكتاب المؤلف لغرض الترقية من اجل احتساب نقاط الحقل الاول من الجدول رقم (٢). وتوضيح جملة (باستثناء النشر في مجلات ذات معامل تأثير) في المواد (٣-١) " لكون الغموض يوسع من سلطة الادارة على حساب الاستقرار.
٤. من الضروري التخفيف من النقاط المطلوبة للترقية في المواد (٣-١) من التعليمات بالنظر لكون تعقد الشروط يوسع سلطة الادارة، ويؤدي الى احباط الموظف الجيد.
٥. نوصي بإلغاء المواد (٦، ١٠، ٢٤/اولاً، ٢٨) من التعليمات " لإجادةا تمييزاً سلبياً يخل بحق المساواة المكفول في الدستور.
٦. نقترح تعديل المادتين (٢١/اولاً، ٢٣) من التعليمات بالشكل الذي يسمح للقضاء بنظر دعاوى منح الالقاب العلمية وعلى وجه الخصوص في المسائل الادارية من دون العلمية.

أصادر

أولاً: الكتب

١. ابو بكر علي محمد امين، العدالة مفهومها ومنطلقاتها، ط١، دار الزمان، دمشق، ٢٠١٠.
٢. د. ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٧٠.
٣. د. بدرية جاسر الصالح، مجال اللائحة في فرنسا (دراسة مقارنة)، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٩٠.
٤. بيخال محمد مصطفى، دراسة حول فكرة القانون في الدستور، مكتبة زين الحقوقية للنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠١٣.
٥. جون ستيوارت مل، الحكومات البرلمانية، ترجمة: اميل الغوري، دار اليقظة العربية للتأليف والترجمة والنشر، سوريا، ب.ت.
٦. جاك دونديو دوفابر، الدولة، ترجمة: سموحي فوق العادة، منشورات عويدات، بيروت-باريس، ب.ت.
٧. د. حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٩.
٨. د. ربيع مفيد الغصيني، الوزير في النظام السياسي، منشورات الحلبي الحقوقية، ط١، بيروت، ٢٠٠٣.
٩. رايموند كارفيلد كيتل، العلوم السياسية، ترجمة: د. فاضل زكي محمد، ج١، مكتبة النهضة للنشر والتوزيع، بغداد، ١٩٦٣.
١٠. د. شاب توما منصور، القانون الاداري، الكتاب الثاني، ط١، منشورات جامعة بغداد، ١٩٨٠.

١١. د. صلاح الدين فوزي، واقع السلطة التنفيذية في دساتير العالم (مركزية السلطة المركزية)، دار النهضة العربية، ٢٠٠٣.
١٢. د. عبد الغني بسيوني، مبدأ المساواة أمام القضاء وكفالة حق التقاضي، منشأة المعارف بالإسكندرية، ب.ت.
١٣. د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، د.علي محمد بدير، ياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الاداري، مكتبة السنهوري، بغداد، ب.ت.
١٤. فاروق الكيلاني، استقلال القضاء، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٧.
١٥. د. محمد باهي ابو يونس، الضوابط الدستورية للوظيفة اللائحية التنفيذية دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، ٢٠٠٨.
١٦. محمود محمد علي صبرة، الاتجاهات الحديثة في اعداد وصياغة مشروعات القوانين، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠٠٩.
١٧. د. منذر الشاوي، فلسفة القانون، مطبوعات المجمع العلمي العراقي، بغداد، ١٩٩٤.
١٨. ناصيف نصار، منطق السلطة، ط٢، دار امواج للطباعة والنشر، بيروت، ٢٠٠١.
١٩. د. وسام صبار العاني، الاختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية، ط١، ب.م، بغداد، ٢٠٠٣.
٢٠. د. يسري العصار، دور الاعتبارات العملية في القضاء الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩.

ثانياً: الرسائل الجامعية

١. جراد حفيظة، الترقية في قانون الوظيفة العامة، رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، ٢٠١٦.
٢. جبلي فاتح، الترقية الوظيفية والاستقرار المهني، رسالة ماجستير في علم الاجتماع، جامعة منتوري قسنطينة، كلية العلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية، ٢٠٠٥-٢٠٠٦.

٣. خالد حماد محمد العنزي، النظام القانوني لترقية الموظف العام دراسة مقارنة بين الكويت والاردن، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الاوسط -كلية الحقوق، ٢٠١٢.
٤. خضير عبد الوهاب، نظام ترقية الموظف في الجزائر، جامعة مرباح-ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، ٢٠١٤-٢٠١٥.
٥. سيبان جميل الأتروشي، مبدأ استقلال القضاء دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون- جامعة الموصل، ٢٠٠٣.
٦. سينم صالح محمد، الرقابة القضائية على القرارات التنظيمية، رسالة ماجستير، كلية القانون-جامعة كركوك، ٢٠١٤.
٧. علي حسين احمد غيلان الفهداوي، مجلس الوزراء في دساتير العراق في العهد الجمهوري، رسالة ماجستير، جامعة بغداد -كلية القانون والسياسة، ١٩٩٧.
٨. محمد يوسف محمد السباح، مدى الالتزام بمعايير ترقية مدراء مكاتب البريد وأثره على مستوى الخدمات البريدية في قطاع غزة، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية - غزة، كلية التجارة، ٢٠٠٨.

ثالثاً: المجلات

١. انسام علي عبد الله، حماية حق الموظف العام في الترقية، مجلة الرافدين للحقوق، كلية الحقوق-جامعة الموصل، م ١٢، ع ٥٤، ٢٠١٢.
٢. أ.م.د. شورش حسن عمر، الحق في المساواة وموقف القضاء الدستوري منه، مجلة العلوم القانونية، مجلة جامعة بغداد-كلية القانون، م ٣٢، ع ٢، ٢٠١٧.
٣. م.م. شيماء مدلول عباس، احكام الترقية العلمية، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهريين، م ١٨، ع ٢، ٢٠١٦.
٤. د. محمد ماضي، اختصاص مجلس شورى الدولة في صياغة مشروعات الأنظمة والتعليمات والانظمة الداخلية، مجلة القانون والقضاء، ع ١٨، ٢٠١٥.

٥. م.د. مصدق عادل طالب، وم.د. رنا محمد راضي، اختصاص مجلس الوزراء في اصدار الانظمة في التشريع العراقي، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهدين، م ١٧، ع ١، ٢٠١٥.

٦. ميثم حسين الشافعي، مبدأ المساواة كضمان للحقوق والحريات العامة، مجلة الباحث، كلية التربية-جامعة كربلاء، م ٢، ع ٣، ٢٠١٢. journal.

رابعاً: المصادر على الانترنت:

١. عبد الله بن راشد السندي، هل ترقية الموظفين من الحقوق المكتسبة؟، مقال منشور بتاريخ ١٢/١٠/٢٠١٨ على موقع الجزيرة للصحافة والطباعة والنشر:

<http://www.al-jazirah.com/2008/20080429/ar1.htm>

٢. د. عبدالله محمد المحمود، الترقية هل هي حق قانوني أم منحة ادارية، مقال منشور بتاريخ ١٠ فبراير ٢٠٠٠ في موقع صحيفة البيان الاماراتية:

<https://www.albayan.ae/opinions/2000-02-10-1.1095244>

٣. علي سعد عمران، مقال بعنوان "المخالفات الدستورية في أحكام القضاء الإداري العراقي" منشور بتاريخ ٢٤/١٠/٢٠١٨ على موقع مركز الفرات للتنمية والدراسات الاستراتيجية:

http://www.fcdrs.com/h-article.php?act=view_article&aid=12

٤. الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا: <https://www.iraqfsc.iq>

خامساً: القوانين:

١. دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

٢. قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم ٤٠ لسنة ١٩٨٨ المعدل النافذ.

٣. تعليمات الترقيات العلمية رقم ١٦٧ لسنة ٢٠١٧.