

## التدرج الإداري

### Administrative hierarchy

#### الكلمات الافتتاحية :

التدرج الإداري – رئيس – مرؤوس- العلاقة التبعية  
administrative hierarchy - Administrative head -  
subordinate

#### Abstract

This study discusses the administrative hierarchy, which is based on the idea of distributing state employees at levels arranged vertically so that those who occupy a higher level than the other head and the other subordinate. This hierarchy creates a legal relationship between the administrative head and the subordinate so as to prove to the administrative head towards the subordinate a number of authorities while the subordinate is committed to obey the president and the implementation of his orders. In order to take into account the details of this relationship comes this study, which we divided on two topics, the first dealt with the study of the concept of administrative hierarchy and its legal basis, and the other dealt with the study of the results of administrative hierarchy.

#### الملخص

تتناول هذه الدراسة بحث التدرج الإداري الذي يقوم على فكرة توزيع موظفي الدولة على مستويات مرتبة بشكل عمودي بحيث يكون من يشغل مستوى أعلى من الآخر رئيساً له ويكون الآخر مرؤوساً له . وهذا التدرج تنشأ عنه علاقة قانونية بين الرئيس والمرؤوس بحيث تثبت للرئيس الإداري تجاه

أ.د. علي احمد حسن اللهيبي



#### نبذة عن الباحث :

استاذ دكتور

مكان العمل

مجلس الدولة- جمهورية

العراق .

تاريخ استلام البحث :

٢٠١٩/٠٩/٠٥

تاريخ قبول النشر :

٢٠١٩/١٠/٠٢

المروؤوس جملة من السلطات في حين يلتزم المروؤوس بطاعة الرئيس وتنفيذ أوامره . وللإحاطة بتفاصيل هذه العلاقة جيء هذه الدراسة التي قسمناها على مبحثين الأول تناولنا فيه دراسة مفهوم التدرج الإداري وأساسه القانوني . والآخر تناولنا فيه دراسة نتائج التدرج الإداري.

#### المقدمة : Introduction

يلقى التنظيم الإداري لموظفي الدولة من ناحية توزيعهم على مستويات ، بحيث يكون من يشغل مستو أعلى من الآخر رئيساً له ويكون الأخير تابعاً له . اهتماماً متزايداً من المعنيين بشؤون الفكر الإداري سواء من المختصين بالإدارة العامة أم من المختصين بالقانون الإداري وذلك بالنظر إلى الدور الكبير لهذا التنظيم أو الترتيب في تحقيق التنمية الإدارية التي لها الأثر البارز في حياة المجتمع وتطوره . حتى يمكن القول أن نجاح أي مرفق من المرافق العامة بأداء وظيفته والحفاظ على عمله بانتظام واطراد يتوقف إلى حد بعيد على كفاءة الرئيس الإداري الذي يتولى قيادته وشخصيته . لأنه العقل المدبر والقلب النابض الذي يدفع الحياة في شرايين المرفق العام . فهو بمثابة الريان لسفينة المرفق العام والروح لجسمه . ولا أدل على ذلك من المثل الدارج في القوات المسلحة في العراق من أن ( الوحدة بأمرها ) .

**مشكلة البحث : Research problem** ليس من شك أن التدرج الإداري بما يسفر عنه من علاقة بين الرئيس والمروؤوس عرف منذ أن عرفت الدولة وسيظل باقياً ببقائها . إلا أن مضمون ونتائج هذا التدرج يختلف تبعاً لاختلاف الزمان والمكان أو تبعاً لاختلاف طبيعة الوظيفة فالتدرج في الوظائف العسكرية هو ليس التدرج نفسه في الوظائف المدنية . أو تبعاً لاختلاف نظام الحكم فالتدرج في الأنظمة الديمقراطية هو ليس نفسه في الأنظمة الديكتاتورية . مما يتطلب للوقوف على تفاصيله والإحاطة بها سبر أغواره بالبحث والدراسة.

**أهمية البحث: research importance** يكتسب البحث في التدرج الإداري أهمية كبيرة في ظل تزايد وظائف الدولة واتساعها والذي رافقه زيادة كبيرة في أعداد موظفيها الأمر الذي أدى إلى بروز دور التدرج الإداري وبالذات سلطة الرئيس الإداري في تنفيذ سياسات الدولة وتحقيق أهدافها هذا من جهة . ومن جهة أخرى فإن التدرج الإداري للموظفين يربط وحدات التنظيم الإداري بعضها مع بعض . فهو القناة التي تنتقل عبرها الأوامر والتوجيهات من الأعلى إلى الأدنى . مما سيقود إلى ربط أعضاء الجهاز الإداري بالهدف الذي يسعى المرفق إليه ويعمل الموظفون على تحقيقه.

#### تقسيم البحث Split research:

وسنقسم بحثنا هذا على مبحثين سنخصص الأول منها لدراسة مفهوم التدرج الإداري وأساسه القانوني . بينما سنتناول في الثاني دراسة نتائج التدرج الإداري.

### المبحث الأول: مفهوم التدرج الإداري وأساسه القانوني

#### The concept of administrative hierarchy and its legal basis

لا يكون الموظفون العاملون لدى الدولة على مستو واحد ( أفقي ) ، وإنما دأبت القوانين على ترتيبهم بشكل عمودي بحيث يبدأ هذا الترتيب من قاعدته بموظف له صفة الرؤوس لينتهي بأعلى درجة منه والتي يشغلها الرئيس الأعلى للجهة الإدارية . وبين ذلك يوزع الموظفون بحيث أن أحدهم يحمل صفة الرئيس والرؤوس في أن واحد فهو رئيس لمن يدنوه ومروؤوس لمن يعلوه . وللإحاطة بمفهوم هذا الترتيب وأساسه القانوني فأننا سنتناوله طبقاً للمطلبين الآتيين :

#### المطلب الأول: مفهوم التدرج الإداري The concept of administrative hierarchy

إن الإحاطة بمفهوم التدرج الإداري تكون من ناحيتين الأولى هي الوقوف على تعريفه والأخرى هي تمييزه ما يشته به . وسنتولى ذلك عبر الآتي:

#### أولاً : تعريف التدرج الإداري Definition of administrative hierarchy

يعد التدرج الهرمي (Hierarchy) من الأمور الطبيعية في الحياة إذ يظهر في بعض المجتمعات الحيوانية التي يتدرج ترتيب أعضائها بشكل هرمي ( عمودي) يبدأ من الأعلى (الرأس) لينتهي بالقاعدة . وكذلك يظهر في المجتمع الإنساني فالقبائل يترتب أعضاؤها كذلك بشكل هرمي فيكون رئيسها في أعلى الهرم ويتدرج ترتيب بقية أعضائها وصولاً للقاعدة . وكذلك رجال الدين في بعض الديانات ومنها النصرانية ( المسيحية ) إذ يترتب الكهنة فيها في صفوف متدرجة حيث يكون في قاعدة الهرم الشماس يليه صعوداً القس ثم الأسقف ثم المطران ثم الباتريارك الذي هو في قمة الهرم الكنسي وهذا التدرج في المراتب الدينية يشمل النظام الكنسي بشكل عام سواء في الكنيسة الكاثوليكية أو البروتستانتية الذي اشتق منه مصطلح ( Hierarchy ) . وقد انتقل هذا التنظيم الهرمي إلى السلطة الرسمية الحكومية حينما كانت الكنيسة خلال القرون الوسطى تمثل الينبوع الرئيس للمثل العليا الخاصة بالسلطة العامة إذ شهد القرن الحادي عشر انغماس رجال الكنيسة في أمور السياسة الدنيوية واستطاع كبار القساوسة الجمع بين إدارة الكنيسة وإدارة الدولة ونقلوا مبادئ التنظيم الكنسي إلى التنظيم الرسمي<sup>(١)</sup> . وما يهم من التدرج الهرمي هو التدرج الإداري الذي نشأ بين الموظفين وتطور في كنف نظام الوظيفة العامة حتى أصبح اليوم مبدأ من مبادئ التنظيم الإداري . فلم تكن المجتمعات البدائية تعرف أصلاً نظام الموظفين . بل كان كل عضو فيها يمكنه أن يساهم بقدر من المهام التي فيها منافع للناس في ذلك المجتمع . ومع تقدم الزمن جمعت القبائل وبرز نظام الدولة للوجود . واستلزمت المهام الجماعية الإحاطة بقدر أكبر من المعرفة . فأصبحت الحاجة ماسة إلى وجود أفراد متخصصين مما قاد إلى ولادة نظام الموظفين ثم تكاثرت أعدادهم بعد ذلك وتزايدت نتيجة لتقدم المجتمعات وازدياد حاجاتها وتعقد الوظائف فيها . فاستتبع ذلك أن يقوم التنسيق بينهم وان تنظم صفوفهم بحيث يكون منهم العقول المفكرة التي تدبر وتدير ثم الأيدي التي تطيع وتنفذ . وبعبارة أخرى كان الرئيس والرؤوس<sup>(٢)</sup> .

وهكذا نشأ التدرج الإداري بين الموظفين وولدت معه رابطة التبعية للرؤساء والتي تعني الالتزام بأوامرهم والقيام بطاعتها . هذا الالتزام الذي ينشأ حيثما يوجد تجمع وظيفي مهما قل عدد أعضائه . إذ يقوم بينهم هذا الرباط التسلسلي بصرف النظر عن التدرج الإداري الذي ينشأ بين الهيئات الإدارية ذاتها . بمعنى آخر أن علاقة التدرج الإداري الذي يقوم بين الموظفين وينبثق من سلطة الأمر وواجب الطاعة لا ترتبط بنظام المركزية الإدارية أو اللامركزية الإدارية كما يصوره البعض وإنما يرتبط بالتدرج الرئاسي الداخلي الذي ينشأ بين الموظفين داخل كل خلية إدارية<sup>(٣)</sup>.

ولقد قدمت تعريفات عديدة من كتاب الإدارة العامة والقانون الإداري للتدرج الإداري — الذي يفضل البعض تسميته بالسلم الإداري — متناولي إياه من جوانب وزوايا عديدة فقد عرف بأنه نظام يتم فيه تنظيم الأشخاص داخل شركة أو مؤسسة إلى مستويات وفقاً للسلطة التي لديهم<sup>(٤)</sup> . ويلحظ على هذا التعريف إيجازه بحيث ركز على شكل الهرم من دون أن يتطرق فيه إلى نتائجه . وعرف كذلك بأنه " هرم متعدد الطبقات أو الدرجات يشغل كل طبقة من طبقاته مجموعة من الموظفين الذين يتمتعون بقدر من الاختصاصات أو الصلاحيات تتناسب مع مركز فئتهم في الهرم الوظيفي . وكل فئة من هؤلاء الموظفين تخضع للفئة التي تعلوها إلى أن تصل إلى الرئيس الأعلى . في نفس الوقت الذي تكون الفئة التالية لها خاضعة لها"<sup>(٥)</sup> . وهذا التعريف وإن كان يحمل الصحة في كثير من عباراته ألا أن النقد يوجه إليه من ناحية أنه ليس كل الموظفين تمنح لهم الاختصاصات أو الصلاحيات إذ هنالك من الموظفين تقتصر مهامهم على تنفيذ الأوامر ولا صلاحيات لهم ومع ذلك يدرجون على السلم الإداري . كما قدم له تعريف قيل فيه أنه " هو أن يتخذ الجهاز الإداري أو هيكل النظام الإداري في الدولة — المتكون من مجموعة من الأجهزة والوحدات الإدارية المختلفة . ومجموعة القواعد القانونية والفنية المكونة له . والمتكون أيضاً من مجموعة العاملين الذي يعملون باسم الدولة وحسابها — شكل وهياًة مثلث أو هرم مترابط ومتتابع الدرجات والمستويات والطبقات يعلو بعضها فوق بعض وترتبط كل درجة أو طبقة من هذا السلم الإداري أو التدرج الإداري بالدرجة التي تليها مباشرة برابطة وعلاقة قانونية مباشرة هي رابطة وعلاقة السلطة الإدارية والهيمنة من أعلى ورابطة التبعية والخضوع والطاعة من أسفل"<sup>(٦)</sup> . ويلحظ على هذا التعريف أنه وسع من نطاق السلم الإداري ليضم عنده إلى جوار هرم الموظفين هرم الجهات الإدارية ذاتها . وقيل في وصفه أيضاً " هو أن ينتظم الموظفون في رابطة ذات مدارج تصاعدية تنتهي إلى الرئيس الإداري الأعلى وهو الوزير الذي يتولى شؤون وزارته . وينشأ عن هذا التدرج بين الموظفين أن يخضع الرؤوس منهم لرقابة الرئيس"<sup>(٧)</sup> . ويعاب على هذا التعريف أنه عد خضوع الرؤوس لرقابة الرئيس عنصراً من عناصر التعريف في حين هو نتيجة تترتب على التدرج الإداري إلى جوار نتائج أخرى تترتب أيضاً على اعتماد التدرج الإداري .

وعلى أي حال يمكن استخلاص الملامح الرئيسة للتدرج الإداري وتشمل :

١. أن التنظيم الإداري لأجهزة الدولة يقوم على اعتماد التدرج فيها كذلك بحيث يمكن لجهاز إداري أن يتبع إدارياً جهازاً إدارياً آخر فالكلية ترتبط إدارياً بالجامعة وهي احد تشكيلاتها والجامعة ترتبط إدارياً بالوزارة وتعد احد تشكيلاتها<sup>(٨)</sup>. إلا أن هذا التدرج لا يندرج ضمن مفهومنا للتدرج الإداري الذي ينصرف إلى ترتيب الموظفين بصورة عمودية بحيث كل موظف يتبع الذي يعلوه في هذا التدرج أو السلم.
  ٢. أن التدرج أو السلم الإداري يعكس علاقة قانونية بين طرفين هما الرئيس الذي يعلو الآخرين ضمن ترتيب التدرج الإداري والمرؤوس الذي يكون أدنى من الآخرين ضمن التدرج الإداري.
  ٣. أن التدرج الإداري يفرضه تنظيم العمل داخل المرافق العامة بهدف ضمان سيرها باستمرار وانتظام.
  ٤. يمكن أن يضم المرفق العام أكثر من تدرج (سلم) إداري والتي تنتهي جميعها بالوزير بوصفه الرئيس الإداري الأعلى.
- صفوة القول أن التدرج الإداري هو توزيع العاملين في المرفق العام بصورة عمودية بحيث يكون كل منهم رئيساً إدارياً لمن يدنوه في الترتيب ومرؤوساً لمن يعلوه بهدف تحقيق مصلحة المرفق العام.

#### ثانياً : عناصر التدرج الإداري: Elements of administrative hierarchy

من التعريفات المتقدمة للتدرج الإداري يتبين انه يتضمن شخصين احدهما يقوم بوظيفة قيادية أو رئاسية ويصطلح عليه بالرئيس الإداري . والآخر يتولى وظيفة تابعة أو مرؤوسة ويصطلح عليه بالمرؤوس . وهنالك عنصر ثالث يتمثل في العلاقة التبعية التي تجمع الرئيس الإداري بالمرؤوس . ونتولى تفصيل هذه العناصر تبعاً للاتي:

١. الرئيس الإداري : Administrative head لم تقدم نصوص قوانين الوظيفة العامة تعريفاً للرئيس الإداري سواء في فرنسا أم مصر أم العراق . ومرجع ذلك لاختلاف وظائف الرؤساء وتنوعها من وظيفة لأخرى . واختلاف الاختصاصات الممنوحة لهم . وتختلف التسميات التي تطلق على الرئيس الإداري في العراق تبعاً لاختلاف النظام القانوني الذي يحكم المرفق العام وتبعاً لترتيبه على السلم الإداري . فمنها الوزير . ورئيس . ومساعد رئيس . ومدير عام . وعميد . ومدير قسم . ومسؤول وحدة .

وقدمت من جانب المختصين في الإدارة العامة والقانون الإداري تعريفات مختلفة للرئيس الإداري نورد منها تعريفه بأنه " كل من يحصل على قيادته عن طريق التعيين ويستمد قوته من الهيئة المعين لها"<sup>(٩)</sup>. ويؤخذ على هذا التعريف انه عرض لمفهوم الرئيس الإداري من ناحية كيفية شغل الوظيفة الرئاسية ولم يتناول عمله ولا هدفه. كما عرف أيضاً بأنه " الشخص الذي يقوم بإجاز الأعمال بواسطة الآخرين . فكل من يمارس نشاطاً إدارياً يتعلق بالتخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة فهو رئيس إداري "<sup>(١٠)</sup>. وعرف كذلك بأنه " كل شخص يشرف إدارياً على مجموعة معينة من الأفراد في مجال الوظيفة العامة لتحقيق هدف معين ويستخدم في ذلك الأسلوب الإنساني أو السلطة الرسمية عند الاقتضاء أو الضرورة في حدود القانون"<sup>(١١)</sup>. ويعاب على هذا التعريف انه تطرق إلى سلطة

واحدة وهي الإشراف من مجموعة السلطات التي يملك الرئيس الإداري مباشرتها في مواجهة مرؤوسيه . لذا نرى أن التعريف الأنسب للرئيس الإداري هو كل شخص يندرج ضمن التدرج الإداري للجهة الإدارية وتثبت له مجموعة سلطات في مواجهة مرؤوسيه. وقد يثور التساؤل عما إذا كان هنالك فرق بين الرئيس الإداري والقائد الإداري .

يذهب كتاب الإدارة والقانون الإداري إلى أن هنالك اختلافات عديدة بين الرئيس الإداري الذي يمارس السلطة الرئاسية وبين القائد الإداري الذي يقود مجموعة العاملين معه في المنظمة الإدارية . فالقيادة مهارة تقوم على التفاعل بين القائد والمجموعة التي يقودها والعمل على رفع معنوياتها وإشعارها بقيمتها في إجاز أهداف المنظمة الإدارية . واحترام رغبات العاملين وأرائهم ومساعدتهم في التوصل إلى الأهداف المتوخى تحقيقها . وهي عملية ديناميكية مستمرة تستخدم الوسائل المتنوعة طبقاً للمشكلات المختلفة التي تواجه المنظمة الإدارية<sup>(١٢)</sup>. فهي على العموم تخطيط وتنسيق وتوجيه وتجميع للإمكانات وحشرها باستخدام أفضل الوسائل لتحقيق أفضل النتائج. عليه فإن الرئيس الإداري في ممارسة مهامه يعتمد على السلطة الرئاسية له رسمياً بموجب القوانين والأنظمة . في حين أن القائد الإداري يستمد سلطته من المجموعة التي يقودها بما يملكه من وسائل التأثير المعنوي على المجموعة . فالقائد الناجح له القدرة على استثارة الموظفين والتأثير فيهم وكسب ولائهم وتقبلهم التلقائي لما يصدره من قرارات وتوجيهات وعدم اعتماده على الجانب القانوني فقط . وبالتالي تكون طاعة المرؤوسين للرئيس الإداري نابعة من الخضوع لأوامر الرئيس الإداري بينما أن هذه الطاعة تأتي كحيلة لتقبل الجماعة للقائد تقبلاً تلقائياً واختيارياً . وتبعاً لذلك فإن أساس السلطة الرئاسية هو القانون في حين أن أساس القيادة هو الجماعة نفسها أي أن تفاعل القائد الإداري مع المجموعة التي يقودها يشكل مصدراً لسلطة القائد الإداري ذلك أن الجماعة تجد فيه معبراً عن أمالها مجسداً لمثلها وقيمها وملبياً لطموحاتها<sup>(١٣)</sup>.

٢. المرؤوس : subordinate كما خلت قوانين الوظيفة العامة في فرنسا ومصر والعراق من تعريف الرئيس الإداري فقد خلت كذلك من تعريف المرؤوس . بل حتى أنها تميل إلى استخدام مصطلح الموظف للدلالة على المرؤوس<sup>(١٤)</sup>.

وقد تمت تعريفات عديدة للمرؤوس جاءت متفاوتة في ألفاظها متفقة في مضمونها فقد عرف المرؤوس بأنه " الشخص الخاضع للالتزام الرئاسي "<sup>(١٥)</sup>. كما قيل أنه " كل شخص يقع ترتيبه أدنى الرئيس الإداري " <sup>(١٦)</sup>. وعرف أيضاً بأنه " كل موظف يخضع إدارياً أو فنياً لسلطة رئاسية أعلى " <sup>(١٧)</sup>. وهذا التعريف الأخير هو الذي نرجحه لأنه يجمع عنصري المرؤوس وهما فكرة الموظف . وفكرة الخضوع أو التبعية<sup>(١٨)</sup>.

٣. العلاقة التبعية : Dependency relationship تضم كل وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة مجموعة من التدرج الإداري ( السلم الإداري ) تنتهي جميعها بالوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزير بوصفه الرئيس الأعلى للوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة . وبالتالي يعد الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة رئيساً إدارياً لموظفي الوزارة أو الجهة كافة وتقوم العلاقة التبعية بينه وبين موظفي وزارته أو جهته . أما غيره من الرؤساء فتكون العلاقة

التبعية قائمة فقط بينه وبين من يدنوه في نفس التدرج الإداري . فالمدير العام يعد رئيساً إدارياً لموظفي دائرته . ولا يعد كذلك لموظفي الدوائر الأخرى. فالعلاقة التبعية هي التي تجمع الرئيس الإداري بالمرؤوس بحيث تثبت بمقتضاها للأول سلطات يزاولها تجاه الثاني . وتثبت على الثاني واجب الطاعة والخضوع للأول<sup>(١٩)</sup>. كما أن العلاقة التبعية هي علاقة وظيفية تحدد بحدود الأعمال الوظيفية ولا تمتد إلى الحياة الخاصة للمرؤوسين . فخارج الوظيفة لا سلطة للرئيس الإداري على مرؤوسه ولا خضوع للمرؤوس للرئيس الإداري<sup>(٢٠)</sup>.

**ثالثاً : تقييم التدرج الإداري** Evaluation of administrative hierarchy : يحقق التدرج الإداري العديد من الفوائد للمرفق العام وللعاملين فيه على حد سواء . إلا أنه في الوقت نفسه لا يخلو من العيوب . ولإحاطة بفوائده وعيوبه سنحاول تبينها وفق الآتي:

**١. فوائد التدرج الإداري** Benefits of the administrative hierarchy : للتدرج الإداري فوائد عديدة تنصب في المرفق العام من ناحية تنظيم العمل فيه بما يكفل استمرارية عمله وصولاً إلى إشباع الحاجات العامة لأبناء المجتمع وهذه الفوائد هي :

**أ : من ناحية تحقيقه الاتصال بين الرئيس والمرؤوس.** Achieving communication between administrative head and the subordinate

فالتدرج الإداري يعد القناة التي تنتقل عبرها أوامر الرؤساء إلى المرؤوسين والمقترحات والآراء من المرؤوسين إلى الرؤساء . إذ يكفل تحقيق الاتصال بين أعضائه والذي تبرز أهميته كعملية أساسية وحيوية ومستمرة لا تقف عند وقت معين أو مرحلة معينة . فنشاط السلطة الرئاسية في التخطيط والتنظيم واتخاذ القرارات والتنسيق والإشراف والمتابعة والرقابة يؤدي كله بالاتصال بين أعضاء التدرج الإداري ( السلم الإداري)<sup>(٢١)</sup>. والاتصال إلى جانب كونه عملية إدارية فهو أيضاً عملية اجتماعية عن طريقها تتفاعل الجماعة ويستطيع الرئيس الإداري تحقيق التأثير المطلوب في تحريك الجماعة نحو الهدف . وهي كذلك عملية نفسية تتطلب قدراً مناسباً في فهم النفس البشرية . وبتوافر الاتصال يقف الموظفون على الصورة المتكاملة لسير العمل ومجريات الأمور مما ينمي فيهم الإحساس بالإسهام في الإدارة . والشعور بالأهمية . وكلها تعزز شعورهم بالرضا والاستقرار النفسي<sup>(٢٢)</sup>.

والاتصال في نطاق العمل الإداري يسير في اتجاهين من أعلى إلى أسفل (downward flow) ومن أسفل إلى أعلى (upward flow) . وهذا الأخير لا يقل أهمية عن الأول لأن روح الإدارة تتركز في أن يشعر كل فرد بأن له دور حيوي في إجاز الهدف النهائي للمرفق العام<sup>(٢٣)</sup>.

**ب: من ناحية تحقيق الاستجابة للمتغيرات.** Achieving response to variables .

ومن فوائد التدرج الإداري أن له دوراً في إحداث الاستجابة للمتغيرات التي تحدث في محيط الوظيفة العامة . فالتوزيع العلمي الصحيح للصلاحيات على أعضاء السلم الإداري يساهم إلى حد كبير في تبصرة هؤلاء بما لهم من سلطات وبما عليهم من واجبات مما يمنع من الازدواجية في ممارسة الصلاحيات وبما يتيح مواجهة الظروف المتغيرة المحيطة بالعمل الإداري<sup>(٢٤)</sup>.

**ج : من ناحية تحقيقه تنسيق العمل. Achieving coordination of work.**

فباستخدام التنظيم الهرمي سوف تتأسس سلطة واضحة للعمل بحيث يتمتع الرؤساء . وحسب مستوى الإدارة . بالقدرة على تخصيص الموارد ومكافأة ومعاقبة المرؤوسين وإصدار الأوامر لهم . وبمقابل سيسهل على المرؤوسين فهم سلسلة القيادة . مما سينشأ التعاون والتكامل فيما بينها للوصول للأهداف النهائية<sup>(٢٥)</sup>.

**د: من ناحية تأمين تداول المستندات Ensure document circulation**

كما أن التدرج الإداري المستمد من الهيكل التنظيمي للجهة الإدارية يعد المنظم لحركة العمل داخل هذه الجهة من حيث حركة تداول المستندات والمسماة الدورة المستندية بين الأقسام والإدارات . التي تمثل مجموعة الإجراءات والمراحل التي تمر بها المكاتبات الواردة إلى الجهة . منذ ورودها حتى حفظها بملف موضوعها . وكذلك المكاتبات الصادرة عن الجهة منذ إعدادها حتى خروجها من الجهة . وكذلك تنظيم سلطة الاعتمادات للمديرين العامين ورؤساء الأقسام ومن ثم يمثل التدرج الإداري وجهة نظر الرئيس الإداري لتنظيم العمل داخل المرفق العام على النحو الذي يريده من الناحية الإدارية<sup>(٢٦)</sup>.

**٢. عيوب التدرج الإداري The disadvantages of the administrative hierarchy :**

بالرغم من الفوائد العديدة للتدرج الإداري سواء على صعيد العمل في المرفق العام أم على الرؤساء والمرؤوسين فإن له عيوب قال بها بعض كتاب الإدارة العامة والقانون الإداري والتي تتمثل في الآتي:

أ. **تكريس البيروقراطية في العمل الإداري** : اشتقت كلمة البيروقراطية من مقطعين لاتينيين هما (Bureau) والتي تعني مكتب و (Cratos) التي يقصد بها حكم أو سلطة أو قوة . ويكون معناها حكم أو سلطة المكتب أو تسلط المكتب أو سلطة الأجهزة الإدارية<sup>(٢٧)</sup>. وتعد البيروقراطية من أبرز المشكلات التي تعاني منها الإدارة العامة بالنظر لما تقود إليه من عرقلة القيام بالمهام والواجبات داخل نطاق الإدارة العامة وتكريسها الطابع الروتيني الممل والتقييد الحرفي بنصوص اللوائح والتعليمات . كما تتصف بعدم المرونة وجمود العلاقات الرسمية بين الرئيس والمرؤوسين لانعدام الثقة بينهم والشك الزائد عن حده . والتخوف من المسؤولية . وإصدار قرارات حاسمة والتمسك بالقديم دون التفكير في التجديد والابتكار . إضافة إلى التعقيدات الإدارية<sup>(٢٨)</sup>.

ب: **تكريس الهيمنة والجمود في المرفق العام** : يعيب البعض على التدرج الإداري انه يقود إلى هيمنة الرئيس الإداري على جميع أقسام وفروع التنظيم الإداري مما قد يعطل من عملية اتخاذ القرارات عبر استلزام الصعود إلى المستوى المختص بإصدارها<sup>(٢٩)</sup>.

**المطلب الثاني: الأساس القانوني للتدرج الإداري وتمييزه ما يشته به**

The legal basis of the administrative hierarchy and its distinction from suspected  
قد يطرح التساؤل عن الأساس القانوني للتدرج الإداري والذي في ضوءه يفسر وجود هذا الترتيب العمودي لموظفي الدولة . كما أن هنالك أنواع أخرى من التدرجات ضمن الوظيفة العامة إلى جوار التدرج الإداري مما سي طرح التساؤل أيضا عن كيفية تمييز



التدرج الإداري من هذه التدرجات . لذا سنفرد هذا المطلب للإجابة عن هذين التساؤلين وعلى وفق الآتي:

**أولاً: الأساس القانوني للتدرج القانوني:** The legal basis for the administrative hierarchy

في تحديد الأساس القانوني للتدرج الإداري يمكن القول بوجود اتجاهين رئيسيين أحدهما يقيمه على أساس طبيعة الأمور والآخر يقيمه على أساس القانون ونفصل الكلام عن الاتجاهين بحسب الآتي:

**١ : التدرج الإداري تفرضه طبيعة الأمور :** لقد بينا فيما سلف أن التدرج الإداري يبدأ في قمته بالرؤساء الذين يمارسون السلطة الرئاسية وتنتهي بالمرؤوسين الذي ينفذون قرارات وأوامر الرؤساء<sup>(٣٠)</sup>، ويرتبط التدرج الإداري بفكرة نشوء الدولة وظهور السلطة في المجتمع الإنساني . وهو ما وجدته البعض أصل التدرج الإداري الذي يرجع إلى السلطة التي نشأت في الأسرة وتطورت إلى العشيرة والقبيلة والمدينة ومن ثم الدولة . وانتقل بطبيعة الحال هذا التنظيم الهرمي إلى الأجهزة الحكومية<sup>(٣١)</sup> .

والتدرج الهرمي إذا كانت تفرضه طبيعة الأمور فإن ظهوره لم يقتصر على الأجهزة الحكومية بل يظهر كذلك في النظام القانوني في الدولة<sup>(٣٢)</sup> . إذ يتكون هذا الأخير من مجموعة القواعد القانونية التي تدرج فيما بينها في شكل هرمي استناداً إلى مصدر كل منها ومكانته في سلم تدرج السلطات العامة . وفي ضوء هذا التدرج فإن القاعدة القانونية لا تكون صحيحة إلا بالقدر الذي تلتزم فيه الضوابط والحدود التي تقرها القواعد القانونية الأعلى ضمن التدرج القانوني<sup>(٣٣)</sup> .

ولكن يؤخذ على هذا الاتجاه في تفسير أساس التدرج الإداري هو كيفية تفسير القوة الملزمة لأوامر الرئيس الإداري وسلطته بمعاقبة مرؤوسيه عند مخالفتهم واجباتهم الوظيفية . أي بمعنى آخر سيثور التساؤل عن مصدر القوة ( السلطة ) التي يتمتع بها الرئيس الإداري تجاه مرؤوسيه . وهو ما تجد جوابه فقط في القانون وهو ما قال به الاتجاه الآخر في تفسير أساس التدرج الإداري.

**٢: التدرج الإداري أساسه القانون.** ومقابل الاتجاه الأول هنالك اتجاه آخر أكثر قبولاً من كتاب الإدارة العامة والقانون الإداري على حد سواء والذي يعد القانون هو الأساس للتدرج الإداري<sup>(٣٤)</sup> . ذلك أن التدرج الإداري يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالهيكل التنظيمي للمرفق العام . إذ أن المرفق العام يضم تشكيلات إدارية يجددها القانون الذي يحكم المرفق العام نفسه . وكل واحد من هذه التشكيلات تنقسم إلى تقسيمات أخرى وهذه الأخيرة بدورها تتألف من تقسيمات كذلك . فعلى سبيل المثال الوزارة في العراق تتكون من مجموعة من الدوائر أو المديريات . وكل واحدة من هذه الأخيرة تنقسم إلى أقسام . وكل قسم يتألف من شعب وكل شعبة تضم عدداً من الوحدات . وبالتالي يرتسم التدرج الإداري من خلال رؤساء التشكيلات الآتية :

**أ. الوزير minister :** عمدت كثير من قوانين الوزارات في العراق إلى تقديم تعريف للوزير، فـقانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (١٠) لسنة ١٩٨٨ عرف الوزير بأنه " هو

الرئيس الأعلى للوزارة والمسؤول عن أعمالها وتوجيه سياستها والإشراف والرقابة عليها وتصدر عنه وتنفذ بإشرافه جميع القرارات والأوامر والتعليمات في كل ما له علاقة بمهام الوزارة وتشكيلاتها وصلاحياتها وسائر شؤونها الفنية والمالية والإدارية والتنظيمية وفق أحكام القانون ويكون مسؤولاً أمام مجلس الوزراء باعتباره عضواً متضامناً فيه وله تحويل بعض من صلاحياته إلى وكيل الوزارة أو المدراء العامين أو من يراه مناسباً في الوزارة". كما عرفه قانون وزارة التخطيط رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٩ على أنه "هو الرئيس الأعلى للوزارة والمسؤول عن تنفيذ سياستها ومهامها ويمارس الرقابة على نشاطاتها وفعاليتها وحسن أدائها".

ومن المسائل المهمة التي أثارَت نقاشاً واسعاً بين كتاب القانون الإداري هو فيما إذا كان الوزير يعد موظفاً أم لا؟

إن الإجابة عن هذا التساؤل تختلف بحسب اختلاف أنظمة الحكم في الدول المختلفة. ففي فرنسا اقر له بتلك الصفة في حين أنكرت عليه في ألمانيا<sup>(٣٥)</sup>، بينما في الكويت الأمر مختلف عليه فهناك من يقول بأنه موظف، وهناك من يقول بغير هذا القول<sup>(٣٦)</sup>. أما في العراق- وهو الذي يعنينا في الدرجة الأساس- فأُن مجلس الدولة استقر على عدم عد الوزير موظفاً<sup>(٣٧)</sup>.

ويلاحظ أن المشرع العراقي اخذ منذ نهاية ثمانينيات القرن الماضي بتطبيق بعض النظم الخاصة بالموظفين على الوزراء فقد قضى قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (١٧٢) في ١٩٨٨/٨/١ بإحالة الوزير إلى التقاعد إذا ما بلغ الثالثة والستين من العمر. وصدرت العديد من قرارات مجلس قيادة الثورة (المنحل) التي أخضعت بعضاً من الوزراء عند تعيينهم للتجربة لمدة مؤقتة منها قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (١٧٢) في ١٩٨٨/٨/١، مما يثير الشك فيما إذا كان هذا إقراراً ضمنياً من المشرع بصفة الموظف للوزير؟ لا نرى في موقف المشرع هذا اتجاهًا نحو الاعتراف للوزير بصفة الموظف إذ لا يعدو الأمر أن يكون استعارة لبعض النظم التي يجري تطبيقها على الموظفين لتطبق على الوزراء أيضاً. وبخلاف هذا القول معناه وجوب إخضاع الوزير لأحكام قانون الخدمة المدنية النافذ والقوانين الأخرى الخاصة بالموظفين وذلك من حيث تحديد الراتب، والعلاوة السنوية، والترفع، والإجازات، والنقل.... وهذا ما يتنافى والواقع.

ب. **المدير العام** *general administrator*. يعرف المدير العام عند المختصين بالإدارة العامة بأنه الشخص الذي يتولى القيام بالتخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة للموارد البشرية والمادية في منظمة رسمية وذلك تحقيقاً لأهداف تلك المنظمة<sup>(٣٨)</sup>.

ويتولى إدارة دائرة أو مديرية عامة فالوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة كما هو معلوم تضم في العراق من بين تشكيلاتها دوائر أو مديريات عامة يتولى قانون الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة تحديدها مع إمكانية استحداث الدوائر التي هي دون مستوى المديريات العامة ودمجها بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على توصية من الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة<sup>(٣٩)</sup>. ويعد المدير العام من مستوى الإدارة العليا (القيادة) (top level) والتي تشمل مجموعة الأشخاص الأساسيين للقيادة وتوجيه الآخرين.

فهؤلاء يكون لديهم السلطة العليا في تحديد أهداف المنظمة سواءً كانت طويلة الأجل أم قصيرة . وتحديد الخطط والسياسات لتحقيق أهدافها وتحديد الأعمال والأنشطة التي يقوم بها الأفراد العاملين في الإدارة الوسطى . وتحديد المصادر المالية للمنظمة وجمعها للقيام بالأنشطة المختلفة . ووضع الخطط لنمو المؤسسة وتطورها<sup>(٤٠)</sup>.

ج. مدير القسم Section Manager. ويتولى إدارة القسم ضمن الدائرة التي تتألف من مجموعة من الأقسام . ويستحدث القسم طبقاً لقانون استحداث التشكيلات الإدارية ودمجها وتعديل ارتباطها رقم (١٢) لسنة ٢٠١١ بقرار من الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة<sup>(٤١)</sup>. ويحدد عادة النظام القانوني الذي يحكم المرفق العام شروط تولي هذا المنصب الذي يعد من مستوى الإدارة الوسطى ( middle level ) والتي تساهم في وضع السياسة والخطة العامة من خلال تقديم البيانات والمعلومات للإدارة العليا. وتختص بالإشراف على النشاطات الكفيلة بتنفيذ السياسات والإستراتيجيات التي حدتها الإدارة العليا كما تهتم بالتعامل مع تدفق المعلومات سواء من الإدارة العليا إلى الموظفين أو من الموظفين إلى الإدارة العليا. وكذلك تعنى بتنظيم الأعمال الخاصة بالقسم<sup>(٤٢)</sup>.

د. رئيس شعبة ومسؤول وحدة Head Division and Unit Officer.. تعد الشعب والوحدات من الهيكلية الإدارية للمرافق العامة في العراق فالقسم يمكن تقسيمه إلى شعب<sup>(٤٣)</sup>. والشعبة يمكن تقسيمها إلى وحدات . ويرأس الشعبة رئيس شعبة تحدد الأنظمة الداخلية للمرفق العام عادة شروط توليها<sup>(٤٤)</sup>. بخلاف الوحدات التي يكلف مسؤولها بها بأوامر إدارية من رئيس المرفق . وكلاهما يعدان من مستويات الإدارة الدنيا أو الإشرافية (low level) وهي تهتم بالمهام التشغيلية التي تعنى بالإشراف على الإنتاج . وتدريب الموظفين. وتحفيزهم. وحل مشاكلهم. وتحديد مهامهم وما إلى ذلك من مهام متنوعة<sup>(٤٥)</sup>.

ثانياً : تمييز التدرج الإداري مما يشته به:

#### Distinguish administrative hierarchy Suspected

لا يعد التدرج الإداري هو التدرج الوحيد الموجود في الوظيفة العامة وإنما هنالك أنواع أخرى من التدرج يخضع لها الموظف والتي تتمثل في التدرج الوظيفي والتدرج المالي . ولكل واحد من هذه التدرجات ذاتيته المستقلة عن الأنواع الأخرى والتي سنحاول إبرازها على النحو الآتي:

#### ١. تمييز التدرج الإداري من التدرج الوظيفي

##### Distinguish the administrative hierarchy from the career hierarchy :

تعتمد التشريعات الوظيفية إلى تنظيم الوظائف فيها على مستويات ذات ترتيب عمودي بحيث كلما صعد الموظف من مستوى إلى آخر كلما اختلفت الوظيفية التي يشغلها وبالتالي تختلف الواجبات الملقاة عليه سواء كان هذا الاختلاف كما أو نوعاً فالوظائف القانونية على سبيل المثال تدرج في العراق صعوداً من ( معاون قانوني ، قانوني ، مشاور

قانوني مساعد ، مشاور قانوني ، مشاور قانوني أقدم ، مستشار قانوني مساعد ، مستشار قانوني ( قانوني ) والوظائف الإدارية تتدرج صعوداً من ( كاتب ، معاون ملاحظ ، ملاحظ ، رئيس ملاحظين ، معاون مدير ، مدير ، مدير أقدم ، خبير ) . وهكذا نرى أن التعيين في الوظيفة العامة لا يعني التعيين في وظيفة محددة ويستمر فيها طوال خدمته الوظيفية . وإنما سيشتغل الموظف عدد من الوظائف المتسلسلة في أهميتها ومسؤولياتها حتى انتهاء خدمته الوظيفية وهو ما يعبر عنه بالفرنسي بالمسلك الوظيفي ( La Carriere )<sup>(٤٦)</sup> .

ويتم انتقال الموظف ضمن مستويات التدرج الوظيفي عبر نظام الترقية التي تعد من الدعائم الأساسية التي تقوم عليها النظم الوظيفية في العصر الراهن . فهي من ناحية تعمل على تحفيز الموظف على العمل وتأمله في الحصول على وظيفة أعلى من الوظيفية التي يشغلها وذلك من حيث المسؤوليات والواجبات والصلاحيات فضلاً عن مصاحبتها في أكثر الأحيان لزيادة في الراتب . ولكن ينبغي ملاحظة أن هذه الزيادة في الراتب ليست بحد ذاتها معياراً للترقية ما لم تكن مصحوبة بممارسة الموظف لأعمال وظيفية أكبر وتقلده لمركز وظيفي أعلى . وهذا ما يفسر عد الترقية من حقوق الموظف غير المالية<sup>(٤٧)</sup> .

والترقية التي تقوم على فكرة ارتقاء الموظف من مستوى وظيفي معين إلى مستوى آخر أعلى منه تستند إلى أساس موضوعي لتصنيف الوظائف أو ترتيبها الذي يقضي بتخصيص مستوى وظيفي معين لكل وظيفة من حيث تحديد الواجبات والمسؤوليات ، فالمستوى الوظيفي يكون للوظيفة وليس للموظف ، وكذلك فإن الراتب يكون للوظيفة وليس للموظف الذي يشغل هذه الوظيفة<sup>(٤٨)</sup> .

وعليه يمكن القول أن التدرج الإداري يختلف عن التدرج الوظيفي من نواحي عديدة فالتدرج الإداري يقوم على تولي الرئيس الإداري إدارة وحدة ضمن هيكلية المرفق العام كأن تكون هذه الوحدة وزارة أو دائرة أو قسم أو شعبة أو وحدة . بخلاف التدرج الوظيفي الذي ينصب على توزيع الوظائف إلى مستويات تبعاً لاختلاف الواجبات والمسؤوليات المترتبة على كل وظيفة والذي يحدد التوصيف الإداري للوظائف هذه الواجبات والمسؤوليات<sup>(٤٩)</sup> . كما أن إسناد المنصب ضمن التدرج الإداري يكون بأوامر تكليف بمهام كقاعدة عامة بينما يكون إسناد الوظيفة كقاعدة عامة عن طريق الترقية . مع ملاحظة أن القول بوجود التمايز والاستقلالية للتدرج الإداري عن التدرج الوظيفي لا يعني مطلقاً انقطاع الصلة بينهما . إذ كثيراً ما يتطلب القانون لإشغال منصب معين إشغال الموظف لوظيفة معينة . ومرد ذلك يرجع إلى الرغبة بإسناد المناصب إلى من يكون أقدر على تأدية أعمالها . كما أنها تتيح الفرصة أمام الرئيس الإداري لمراقبة مرعوسيه والإشراف على أعمالهم وتوجيههم على اعتبار أنه قد سبق وأن مارس هذه الأعمال وتحمل مسؤوليتها . وهذا ما يجعله أقدر من غيره على

معرفة الخلل واكتشاف العيوب والنواقص وكيفية معالجتها وتلافيها<sup>(٥٠)</sup>. كما أن هنالك مناصب تشكل في الوقت نفسه مستوى وظيفي مثل المدير العام فهو منصب ووظيفة في أن واحد<sup>(٥١)</sup>. إذ يمكن إشغال وظيفة مدير عام بالتعيين فيكون عنوان الموظف مدير عام، ويبقى هذا عنوانه حتى لو أعفي من مهام منصب مدير عام<sup>(٥٢)</sup>. ويمكن أن يكلف الموظف بمهام منصب مدير عام دون أن تكون وظيفته مدير عام كأن يتولى هذا المنصب وكالة.

## ٢. تمييز التدرج الإداري من التدرج المالي:

### Distinguish the administrative hierarchy from the financial hierarchy

تحرص قوانين الخدمة الوظيفية للدول المختلفة على تضمين قواعدها الأحكام الخاصة برواتب الموظفين من حيث تحديد بدورات عمودية تسمى بالتدرج المالي أو السلم المالي ولكل درجة منه حد أدنى (راتب أدنى) أو ما يعرف في عدد من الدول ببداية المربوط أو المرتبة الأولى، وحد أعلى (راتب أعلى) أو ما يعرف بنهاية المربوط (المرتبة الأخيرة) بحيث يتحدد راتب الموظف المعين - كقاعدة عامة - طبقاً لبداية الحد الأدنى للدرجة التي يشغلها<sup>(٥٣)</sup>.

إن تحديد راتب الموظف عند تعيينه بمبلغ معين لا يعني بأي حال من الأحوال استمرار تقاضي الموظف لهذا الراتب طوال مدة بقائه في وظيفته من دون أن يطرأ عليه تغيير إيجابي. فالقوانين تحرص على تأمين حصول زيادة في راتب الموظف بهدف تشجيعه على بذل المزيد من العطاء والإنتاجية في عمله فضلاً عن مراعاتها لزيادة خبرة الموظف المكتسبة بفعل مرور الزمن<sup>(٥٤)</sup>.

ومن سبل تحقيق هذه الزيادة بُني القوانين لنظام العلاوة السنوية (الدورية) ونظام الترفيع حيث يضمن الأول انتقال الموظف من مستوى إلى مستوى أعلى ضمن الدرجة الواحدة<sup>(٥٥)</sup>. فالعلاوة السنوية تمثل مبلغاً من المال يستحقه الموظف ويضاف على راتبه الأساس بانقضاء مدة معينة على خدمته الفعلية إذا ما توافرت فيه الشروط المحددة في القانون وهي تمثل انتقال أفقي ضمن الدرجة الواحدة<sup>(٥٦)</sup>. بينما يمكن الثاني (الترفيع) الموظف من الانتقال من الدرجة التي يشغلها إلى درجة أعلى منها ضمن التدرج المالي، فهو ينماز من العلاوة السنوية من حيث أن الأخيرة تضمن صعود الموظف داخل الدرجة الوظيفية التي يشغلها بحيث ينتهي مفعولها عند المستوى الأخير للدرجة الوظيفية<sup>(٥٧)</sup>. أما الترفيع فيؤدي إلى نقل الموظف إلى درجة أعلى في سلم الدرجات المنصوص عليها في قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨.

ومن الجدير بالذكر هنا أن قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام ربط الوظيفة بالراتب بحيث لا يمكن أن ينتقل الموظف من وظيفة إلى وظيفة أعلى ما لم يصاحبه انتقال في الدرجة<sup>(٥٨)</sup>. وهذا بخلاف ما هو سائد في قوانين الدول التي تجعل للتدرج الوظيفي وجود مستقل عن التدرج المالي بحيث لا تلازم

بينهما<sup>(٥٩)</sup>، وهو نفسه ما كان سائد في قانون الخدمة المدنية رقم (٤٠) لسنة ١٩٦٠<sup>(٦٠)</sup>.

وعلى أية حال فما يهمنا هو إبراز الفروق القانونية بين التدرج الإداري والتدرج المالي، فالأول مع صعود الموظف تطرأ فيه تغييرات في الصلاحيات التي يمارسها بخلاف التدرج المالي الذي يمثل فقط زيادة تحدث في راتب الموظف عند انتقال الموظف بين درجاته أو حتى انتقاله ضمن الدرجة الواحدة، كما أن صعود الموظف ضمن درجات التدرج الإداري يكون عبر أوامر تكليف بمهام بخلاف التدرج المالي الذي ينتقل الموظف عبر درجاته من خلال نظام الترفيع.

**المبحث الثاني: نتائج التدرج الإداري** The results of the administrative hierarchy  
لقد بنا فيما سلف أن التدرج الإداري يعكس علاقة قانونية بين طرفين هما الرئيس والمرؤوس، وهذه العلاقة تسفر عن نتائج بحسب الزاوية التي ينظر منها إلى هذه العلاقة، فإذا نظرنا من ناحية الرئيس الإداري سنجد أنه يتمتع بجملة سلطات يزاولها تجاه مرؤوسيه، وإذا نظرنا من ناحية المرؤوس ظهر لنا علاقته التبعية للرئيس الإداري والتزامه بطاعته، وللإحاطة بهذه النتائج فسنقسمها تبعاً للآتي:  
**المطلب الأول: سلطات الرئيس الإداري تجاه مرؤوسيه**

The powers of the administrative head towards his subordinates  
تتعدد السلطات التي يباشرها الرئيس الإداري على مرؤوسيه، فمنها تثبت له سلطة تعيينهم وسلطة الرقابة عليهم وسلطة توجيه الأوامر لهم فضلاً عن سلطة معاقبتهم، وسنقصر دراستنا هذه على ثلاثة سلطات له وهي سلطته بالرقابة عليهم، وسلطته بتوجيه الأوامر لهم وسلطته بمعاقبتهم انضباطياً عند إخلالهم بواجباتهم الوظيفية وسنتولى تفصيلها وفقاً للآتي:  
**أولاً: سلطة الرئيس الإداري بالرقابة على مرؤوسيه:**

#### Administrative heads censorship over his subordinates

إذا كانت رقابة الرئيس الإداري تعد أحد مكونات العملية الإدارية فهي تعتبر بحق أهم وظائف السلطة الرئاسية بما تسعى إليه من التأكد من أن الأعمال تسير في اتجاه الأهداف المرسومة بصورة مرضية، وأضحت الحاجة إليها في اتساع وتنوع، بل يمكننا القول أنها أصبحت ضرورة يفرضها تطور مفهوم الوظيفة العامة من سلطة عامة إلى خدمة عامة<sup>(٦١)</sup>، ولتفصيل أكثر حول هذه السلطة فسندرسها بحسب الآتي:

**١. التعريف بالرقابة: Definition of censorship**، كثيرة هي التعريفات التي قدمت للرقابة التي من خلال إمعان النظر فيها نجد أنها لا تختلف كثيراً في مضمونها وإن اختلفت في الزوايا التي ينظر منها إلى هذه الرقابة، فقد عرفت بأنها "السلطة التي يمكن للرئيس بمقتضاها أن يلغي كلياً أو جزئياً أو يعدل بعض الأعمال القانونية الصادرة من تابعيه المباشرين"<sup>(٦٢)</sup>، وعرفت كذلك بأنها "الرقابة التي تباشرها سلطة عليا على النشاط الإداري الصادر من أعمال ومثلي السلطة الرئاسية"<sup>(٦٣)</sup>، ووصفت كذلك بأنها "النشاط الذي تقوم به الإدارة لمتابعة تنفيذ السياسات الموضوعة وتقييمها والعمل

على إصلاح ما قد يعثرها من ضعف حتى يمكن تحقيق الأهداف المنشودة<sup>(١٤)</sup>. وقيل في تعريفها كذلك أنها " عملية التحقق من مدى اجاز الأهداف المرسومة بكفاية والكشف عن معوقات تحقيقها والعمل على تذليلها في اقصر وقت ممكن " <sup>(١٥)</sup>. وهذا التعريف الأخير هو الذي نفضله لأنه يجمع أمرين تقوم عليهما الرقابة وهي التحقق من مدى اجاز الأهداف المرسومة بكفاية، والكشف عن المعوقات التي قد تقف إزاء تحقيق الأهداف وتذليلها وتقوم ما قد يكون هناك من انحرافات . عليه يكمن القول ما تقدم أن الرقابة تختلف عن التوجيه من ناحية أن الأخير يقوم على تحديد ما يجب عمله من الرؤوس وكيفية عمله ومتى عمله والذي يباشر من خلال إصدار أوامر للمرؤوس من الرئيس الإداري<sup>(١٦)</sup>. وكذلك تختلف عن الإشراف من ناحية أن الأخير يقصد به التعرف على مدى تنفيذ المرؤوسين للتوجيهات المقدمة إليهم، وبالتالي فهو لا يتضمن اتخاذ إجراء تجاه المخالفات بخلاف الرقابة<sup>(١٧)</sup>.

٢. أهمية الرقابة: The importance of censorship تعد سلطة الرئيس الإداري في الرقابة من الوسائل الإيجابية والفعالة في تحقيق المرفق العام لغاياته المتمثلة في إشباع حاجات أفراد المجتمع . ذلك أنها تقوم على التأكد من أن الأعمال تنفذ وفقاً للخطة الموضوعة ووفقاً للقانون والتعليمات . كما انه يمكن عبرها من تصحيح وتقويم أي انحراف يشوب الكفاية في الوظيفة العامة، وذلك بالنظر لما تكشف عنه من مشاكل أو مخالفات أو قصور في أدائها . ودراسة الأسباب التي أدت إليها . وتشخيص طرق العلاج اللازمة لتداركها وتفاديها في كافة المستويات . وانه لا يوجد تعسف في استعمال السلطة من جانب الرؤساء من يقعون ادنى الرئيس المراقب في التدرج الإداري<sup>(١٨)</sup>.

### ٣. العوامل المساعدة في تحقيق فاعلية رقابة الرئيس الإداري:

هنالك عوامل تساعد في حالة اعتمادها من تحقيق فاعلية الرقابة بصورة عامة ومنها رقابة الرئيس الإداري وهي<sup>(١٩)</sup>:

أ. أن يتصف نظام الرقابة بالمرونة والسهولة ليواجه الخطط المتغيرة أو الظروف الطارئة.  
ب. يجب أن يكون نظام الرقابة اقتصادياً . أي قليل التكاليف. فنظام الرقابة الجيد هو الذي تكون تكاليفه اقل من تكاليف الضرر الذي يدفعه وإلا صارت الرقابة في حد ذاتها انحرافاً يجب تقويمه.

ج. ينبغي أن يكون نظام الرقابة مناسباً لطبيعة العمل واحتياجات الإدارة .

د. إنشاء وحدات متخصصة للعمليات الرقابية تدعم بالموظفين المتخصصين والمدربين . وان يحسن الرئيس الإداري استخدام هذه الوحدات . ووضع معايير للقياس لمختلف العمليات ومعدلات أداء تسترشد بها هذه الأجهزة في المتابعة والرقابة والتقييم.

هـ. أن تتمكن الرقابة من الكشف عن الانحرافات والأشخاص المسؤولين عنها بسرعة لتلافي أكبر قدر ممكن من أثار تلك الانحرافات . ويضع الرؤية المستقبلية على عدم تكرارها.

٤. أنواع رقابة الرئيس الإداري على أعمال مرؤوسيه: تقسم رقابة الرئيس الإداري على مرؤوسيه على قسمين رقابة سابقة ورقابة لاحقة . فالرقابة السابقة هي الرقابة التي

تسبق القيام بالعمل والتي تتضمن قدرة الرئيس الإداري على إصدار الأوامر إلى مرؤوسيه والتي ستكون لنا عندها وقفة في الفقرة التالية . أما الرقابة اللاحقة فهي التي تأتي بعد قيام المرؤوس بالعمل والتي تكون الغاية منها تصحيح مسار العمل في المرفق العام إذا اُخرف عن الطريق السليم . وبالتالي فهي رقابة علاجية للأخطاء التي ترتكب من المرؤوسين أثناء العمل بخلاف الأولى التي يمكن وصفها بأنها رقابة وقائية<sup>(٧٠)</sup>. وللرقابة اللاحقة وسائل عديدة يمكن عبرها تحقيقها وتشمل منح الرئيس الإداري سلطة المصادقة على عمل المرؤوس ، إذ يبقى ما يقوم به هذا الأخير غير منتج لأثره القانوني ما لم يتم إقراره والموافقة عليه من طرف الرئيس الإداري صراحة أو ضمناً عندما تنص القوانين والأنظمة على تحديد مدة معينة يمكن للرئيس أن يصادق خلالها على عمل المرؤوس . فإذا انقضت هذه المدة من دون أن يفصح الرئيس عن موقفه عد ذلك مصادقة منه<sup>(٧١)</sup>. وكذلك تشمل منح الرئيس الإداري سلطة تعديل أعمال مرؤوسيه والغائها بالشكل الذي يضمن الحفاظ على مبدأ المشروعية ويحقق أكبر قدر مستطاع من المصلحة العامة . مع ملاحظة أن سلطة الإلغاء لا تشمل كقاعدة عامة الأعمال المشروعة التي يجريها المرؤوسين<sup>(٧٢)</sup>.

**ثانياً : سلطة الرئيس الإداري بتوجيه الأوامر إلى مرؤوسيه :** The power of the administrative head to direct orders to his subordinates

إلى جوار سلطة الرقابة تثبت للرئيس الإداري سلطة أخرى هي سلطة إصدار الأوامر إلى مرؤوسيه . وهي سلطة على درجة كبيرة من الأهمية كونها تمثل اختيار أفضل الحلول التي يقدمها الرئيس الإداري في سبيل تحقيق هدف الإدارة المتمثل في إشباع الحاجات العامة . كما تعد اختباراً حقيقياً لكفاءته وقدرته على تحمل المسؤولية والبت في الأمور. ولعرفة المزيد حول هذه الأوامر فإننا سنبحثها وفق الآتي :

#### ١. تعريف أوامر الرئيس الإداري : Definition of the Administrative heads orders

عرف مجلس الدولة أوامر الرئيس الإداري على أنها " تدابير يتخذها الرئيس ولا تقبل دعوى الإبطال في صدها ، ولا تمس بحقوق الموظفين أو بوضعهم القانوني أو بالامتيازات التي يتمتعون بها ولا تكون لها نتائج مالية بالنسبة لهم " <sup>(٧٣)</sup>. ويلحظ على هذا التعريف تركيزه على الآثار القانونية التي يخلقها الأمر أكثر من تركيزه على ماهيتها ، فضلاً عن أن من الأوامر ما يعد من القرارات الإدارية بالنظر إلى الآثار التي يخلقها في المراكز القانونية للمخاطبين بها . بينما قدمت محكمة القضاء الإداري في مصر للأمر وصفاً مرادفاً للقرار الإداري إذ تقول في حكم لها " أن الأمر أو القرار الإداري هو كل إفصاح من جانب الإدارة العامة يصدر صراحة أو ضمناً من إدارة هذه المصلحة في إثناء قيامها بأداء وظائفها المقررة قانوناً . في حدود المجال الإداري . ويقصد منه إحداث أثر قانوني . ويتخذ صفة تنفيذية . والأمر أو القرار الإداري على خلاف القوانين أو اللوائح يتم أو يحدث أثره القانوني بمجرد صدوره . وتتوافر له القوة التنفيذية بغير حاجة إلى إعلان أو نشر . إلا إذا كان الإعلان أو النشر عنصراً أساسياً في كيانه ووجوده " <sup>(٧٤)</sup>.



وعلى مستوى الفقه فقد قدمت تعريفات عديدة لأوامر الرئيس الإداري نكتفي منها تعريفه من قبل الفقيه الفرنسي (Vincent) بأنه " إلزام من الرئيس إلى رؤوسيه يحمل طابع القهر" <sup>(٧٥)</sup>. ويؤخذ على هذا التعريف أنه أضفى على جميع الأوامر طابع القهر في حين أن هنالك من الأوامر تقوم على النصح والإرشاد ، وكذلك تعريفه من قبل الدكتور حسن محمد عواضه أنه " عبارة عن تدابير احترازية تقتضيها مصلحة الإدارة وضروريات العمل " <sup>(٧٦)</sup>. ويعاب على هذا التعريف إغفاله ذكر الجهة التي يصدر منها التدبير والجهة المخاطبة به.

وبناء على ما تقدم يمكننا تعريف الأمر الصادر من الرئيس الإداري بأنه طلب الرئيس شفاهاً أو كتابة من رؤوسيه القيام بعمل أو الامتناع عن عمل ، مستهدفاً منه تحقيق مصلحة المرفق العام .

ويمكن إيراد التوضيحات التالية حول هذا التعريف:

١. إن الطلب هنا سيغطي في معناه الأوامر التي ترتب اثاراً قانونية في المراكز القانونية للمخاطبين بها والتي تكتسب وصف القرار الإداري . وتلك التي لا ترتب اثاراً قانونية ، إذ توجه على سبيل النصح والإرشاد والتي لا تكتسب وصف القرار الإداري.
٢. إن مسار هذا الطلب هو من الرئيس إلى الرؤوس طبقاً للتدرج الإداري . وبالتالي ستخرج من نطاق الأوامر الخطابات التي تكون بين مستويات إدارية متماثلة ، أو من مستوى أدنى إلى أعلى أو حتى من أعلى إلى أدنى إلا أن الأخير لا يندرج ضمن التدرج الإداري ( السلم الإداري ) ذاته الذي يندرج عليه الأول أي لا توجد بين الأخير وصاحب الطلب التبعية الإدارية.
٣. ينبغي أن يستهدف من الطلب تحقيق مصلحة المرفق العام <sup>(٧٧)</sup>. وبالتالي تخرج من الأوامر الطلبات التي يوجهها الرئيس إلى الرؤوس التي لا تتعلق بالمرفق العام كأن تكون طلبات خاصة.

## ٢. الشروط الواجب مراعاتها في أوامر الرئيس الإداري: The conditions to be observed in the Administrative heads orders

إذا كان أداء الأعمال العادية والطبيعية للمرفق العام يتطلب قيام الرئيس الإداري بإصدار الأوامر إلى رؤوسيه فإن طاعتها من جانب الرؤوس يتوقف على توافر شروط معينة ينبغي أن يتأكد من وجودها حتى يصبح تنفيذها واجباً عليه. وهي <sup>(٧٨)</sup>:

١. يتعين أن يكون الأمر صادراً إليه من شخص له الحق في إصدار هذا الأمر بالذات أي يدخل في حدود سلطته من خلال عهد القوانين أو اللوائح له إصداره ويتعين كذلك أن يكون هذا الحق معروفاً من كل الذين يتأثرون به . إذ من الضروري أن تكون هذه السلطة معروفة من جانب من سيتأثرون بها وينطاقها الشخصي والموضوعي والمكاني والزمني.
٢. أن يكون الأمر الإداري سليماً من الناحية القانونية . إذ ينبغي أن لا يخالف أمر الرئيس الإداري قواعد القانون . ويفهم القانون هنا بالمعنى الواسع.
٣. إن يدخل تنفيذ الأمر الإداري في اختصاص من صدر إليه من الرؤوسين . ويتحدد ذلك عادة وفقاً للقوانين والتعليمات . كما يجب أن يدخل في حدود قدرة الرؤوس العقلية والبدنية على التنفيذ . إذ من أراد أن تطاع أوامره فليأمر بما هو مستطاع . ونورد بهذا

الصدد حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر الذي تقول فيه ( من أهم واجبات الموظف العام أن يصدر بالأمر الصادر إليه من رئيسه ما دام متعلقاً بأعمال وظيفته وينفذه فور إبلاغه به لا أن يناقشه أو يمتنع عن تنفيذه بحجة عجزه عن القيام به).

٤. يتعين أن يكون الأمر محدداً ، وواضحاً ، وصريحاً ، وسهل الفهم من جانب المرؤوسين ، إذ ينبغي في الرئيس الإداري أن يحاول قدر الإمكان اختيار الألفاظ المحددة التي تعكس المعنى المراد من الأمر ، فإذا كان الأمر يصدر من الرئيس بالمعنى الذي يدور في ذهنه ، فينبغي أن يكون بعيداً عن الإبهام والغموض بالنسبة إلى (المرؤوس) الذي يقع عليه واجب التنفيذ.

### ٣. القيمة القانونية لأوامر الرئيس الإداري: The legal value of the Administrative heads orders

إذا كانت أوامر الرئيس الإداري موجهة إلى مرؤوسيه ، فمن الضروري أن غيظ علماً بما تشكله هذه الأوامر من قيمة بالنسبة إلى المرؤوسين وإلى الرئيس نفسه . فبالنسبة إلى المرؤوس يتقيد المرؤوس في عمله بالأوامر الصادرة إليه من رئيسه استناداً إلى واجب الطاعة الذي يعد أمر مفروض تمليه طبيعة الوظيفة العامة وضرورة القيام بأعبائها . إلا أن هذه الطاعة مقصورة على ما يتعلق بالعمل ولا تمتد خارجه ، وتضمن هذه الصفة الآمرة تلك السلطة الانضباطية الممنوحة للرؤساء التي تخولهم توقيع العقوبات الانضباطية على من يخل منهم بواجب الطاعة<sup>(٧٩)</sup>.

أما بالنسبة إلى الرئيس الإداري فإذا كانت غاية التنظيم الداخلي للمرفق العام هو كفاءة استمرار سيره باستمرار وانتظام ، وتيسير أداء الموظفين لمهامهم ، فإن مقتضى ذلك تمكين الرئيس الإداري من إصدار الأوامر لمرؤوسيه التي عبرها يستطيع تحقيق مواكبة التطورات والمواقف غير المتوقعة التي لا يمكن التريث في مواجهتها انتظاراً لتدخل المشرع<sup>(٨٠)</sup>.

وتنظيم نشاط الإدارة تفصيلياً بقواعد القانون أمر فوق استطاعة المشرع . لذا ينبغي بالمشرع تمكين الرئيس الإداري من التدخل حينما يجد تدخله ضرورياً ، إلا أن الضرورات تقدر بقدرها وهو ما يعبر عنه بضرورة الإجراء كونه لازماً ، فضلاً عن أنه الأصلح والأقدر على وضع الأمور في نصابها . بالنظر إلى خبرته وممارسته التي تكفل تحقيق الفاعلية الإدارية داخل المرفق العام<sup>(٨١)</sup>.

وتلتقي ممارسة الرئيس الإداري لسلطته بإصدار الأوامر مع إرادة المشرع الذي يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة من خلال كفاءة انتظام العمل واستمراره في المرفق العام ، ولكن بالتأكيد ممارسة هذه السلطة ينبغي أن يكون منسجماً مع القوانين واللوائح ، إذ هنالك ضمانات غايتها التصدي لخروج أوامر الرئيس الإداري عن مسارها الصحيح سواء بإمكانية الطعن بها بالإلغاء في حالة اكتسابها صفة العمل القانوني (القرار الإداري)، أو بإثارة مسؤوليته المدنية إذا ما كانت الأوامر مجرد أعمال مادية ، بل حتى يمكن أن تثار مسؤوليته الانضباطية أمام رؤسائه إذا كانت تشكل هذه الأوامر مخالفات انضباطية<sup>(٨٢)</sup>.

ولكن السؤال الذي يطرح هنا هو حول قدرة الرئيس الإداري في تعديل المنشورات والتعليمات وغيرها ، التي سبق له إصدارها.

أن التطور المستمر في الحياة الإدارية نتيجة لما يطرأ من تطورات في شتى المجالات ، جعل من الضروري ضمان حق الرئيس الإداري في أن يتدخل ، ويدخل من التعديلات ما يراه مناسباً لمواجهة التطور ، وذلك لا يكون إلا إذا منحناه الحق في إصدار تعليمات وتوجيهات .. جديدة التي يرى نفعها في المجال الداخلي ولو خالف في ذلك نصوصاً سبق وأن وضعها الرئيس نفسه.

ولكن ما هو أساس هذا الحق؟

يقيم عدد من فقهاء القانون الإداري أساس منح الرئيس الإداري سلطة تعديل المنشورات والتعليمات التي سبق إصدارها إلى أن الأصل بالإجراءات الداخلية إنها لا تصل إلى علم الأفراد ، فهي لا تنشر عليهم ، ولا تؤثر في مراكزهم القانونية لأنها تتعلق بالتنظيم الداخلي للمرفق العام . ومن ثم يجب إعطاء الرئيس الإداري سعة من السلطة التي تسمح له بإدخال التعديلات على الإجراءات الداخلية التي يقدر ضرورتها ، على أنه إذا كان الأصل العام هو جواز تعديل الرئيس الإداري لما وضعه من منشورات وتعليمات ، فإن هذا المبدأ ترد عليه بعض القيود حين يصدر الرئيس الإداري منشورات وتعليمات معدلة لمنشورات وتعليمات اكتسبت طبيعة القرار الإداري ، إذ أن هنالك ضوابط ينبغي مراعاتها حفاظاً على الحقوق المكتسبة<sup>(٨٣)</sup>.

**ثالثاً: سلطة الرئيس الإداري بمعاقبة مرؤوسيه : The power of the administrative head to punish his subordinates**

تختلف التشريعات الوظيفية للدول المختلفة في تحديد السلطة المختصة بمعاقبة الموظفين عند إخلالهم بواجبات وظائفهم ، ويمكن القول بهذا الصدد بوجود ثلاثة أنظمة رئيسية هي النظام القضائي والنظام شبه القضائي والنظام الرئاسي<sup>(٨٤)</sup> . فبخصوص النظام القضائي فيقوم على إسناد معاقبة الموظفين بمحاكم قضائية تنشأ لهذا الغرض كما هو الحال في مصر التي تتولى المحاكم التأديبية في مجلس الدولة مهمة معاقبة الموظفين<sup>(٨٥)</sup> ، ويحقق هذا الأسلوب مزايا عديدة أهمها ضمان الحيادية والموضوعية في معاقبة الموظف بعيداً عن التأثيرات الجانبية التي يمكن أن تتعرض لها السلطة الانضباطية ، إلا أنه في الوقت نفسه لا يخلو من السلبيات وأهمها الوقت الذي تستغرقه المحاكم في حسم الدعاوى الانضباطية المقامة على الموظف ، وما تتطلبه مساءلة الموظف انضباطياً من إتباع إجراءات معينة في إقامة الدعوى والترافع أمام المحكمة المختصة فضلاً عن التكاليف المادية له كونه يتطلب إنشاء محاكم ، فضلاً عن إنشاء هيئة قضائية مستقلة عن الإدارة تتولى القيام برفع الدعوى الانضباطية وتتولى الادعاء أمام المحاكم الانضباطية والتي تسمى بالنيابة الإدارية<sup>(٨٦)</sup> . وبالنسبة إلى النظام شبه القضائي فيقوم على فكرة قيام المشرع بإنشاء مجالس انضباط يغلب عليها عادة العنصر الإداري وتتولى هذه المجالس بدورها معاقبة الموظفين ، وقد أخذ بهذا النظام القانون الفرنسي والقانون الإيطالي والقانون البلجيكي فضلاً عن قانون انضباط

موظفي الدولة رقم (٤١) لسنة ١٩٢٩ وقانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٩) لسنة ١٩٣٦ في العراق<sup>(٨٧)</sup>. أما النظام الرئاسي وهو الذي يعنينا في دراستنا هذه فيقوم على إسناد معاقبة الموظفين بالسلطة الرئاسية أي بالرئيس الإداري للموظف المراد معاقبته . وهذا النظام يحقق الكثير من المزايا منها بساطته إذ لا ينطوي على إجراءات معقدة كما هو شأن النظام القضائي كما ينماز بقلّة تكاليفه المادية . وكفاءته من ناحية قرب السلطة الرئاسية إلى المخالفة المرتكبة وقدرتها على تحديد جسامتها في ضوء الأضرار التي تصيب المرفق العام منها . إلا أنه في الوقت ينتقد هذا النظام من ناحية عدم حياديته لأنه سيجتمع بيد الرئيس الإداري سلطة الاتهام وسلطة العقاب<sup>(٨٨)</sup>. ونرى أن إخضاع مساءلة الموظف انضباطياً لإجراءات وأشكال معينة مثل استلزام التحقيق معه وتسبب العقوبة المفروضة وإخضاعها لرقابة القضاء سيخفف كثيراً من غلواء هذا الانتقاد. علماً أن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ تبنى هذا النظام. إذ حدد العقوبات الانضباطية على سبيل الحصر في المادة (٨) من القانون المذكور أنفاً . وقام بتوزيع صلاحية فرض هذه العقوبات على الرؤساء الإداريين تبعاً لجسامة العقوبة . وبالتالي فإن الجهات المختصة بمعاقبة الموظف ستحدد بحسب نصوص قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ بالآتي:

١. رئيس الدائرة : President of the Chamber حدد القانون المقصود برئيس الدائرة في الفقرة (ثانياً) من المادة (١) منه بالنص على أنه " وكيل الوزارة ومن هو بدرجته من أصحاب الدرجات الخاصة ممن يديرون تشكيلاً معيناً والمدير العام أو أي موظف آخر يخوله الوزير صلاحية فرض العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون".

والعقوبات الانضباطية المسند إلى رئيس الدائرة فرضها بحسب الفقرة (ثانياً) من المادة (١١) من القانون هي لفت النظر والإنذار وقطع الراتب لمدة لا تتجاوز خمسة أيام والتوبيخ . ويؤخذ على هذا النص أنه حدد صلاحية رئيس الدائرة بفرض عقوبة قطع الراتب بما لا يزيد على خمسة أيام ولم يصل بها إلى حدها الأعلى الوارد في الفقرة (ثالثاً) من المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ الذي بين أن هذه العقوبة تكون بحسب القسط اليومي من راتب الموظف مدة لا تتجاوز العشرة أيام بأمر تحريري تذكر فيه المخالفة التي ارتكبها الموظف واستوجبت فرض العقوبة . وبخاصة أن المشرع اسند إلى رئيس الدائرة فرض عقوبة أشد من قطع الراتب وهي عقوبة التوبيخ.

ثانياً. الوزير The Minister : أوضح المشرع العراقي المقصود بالوزير لأغراض قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ في الفقرة (أولاً) من المادة (١) من القانون المذكور أنفاً بأنه " الوزير المختص ويعتبر رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة وزيراً لأغراض هذا القانون ". والوزير المختص هنا هو الوزير التابع له الموظف المراد معاقبته . وبالنسبة للجهات الإدارية غير المرتبطة بوزارة مثل دواوين الأوقاف والبنك المركزي العراقي وديوان الرقابة المالية ومجلس الدولة فيقوم رئيسها مقام الوزير في معاقبة الموظف .

أما عن العقوبات التي يملك الوزير فرضها على الموظف فتشمل جميع العقوبات المنصوص عليها في المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١. إلا إذا كان الموظف المراد معاقبته يشغل وظيفة مدير عام فتقتصر سلطة الوزير على معاقبته بالعقوبات الثلاثة الأوائل من العقوبات الانضباطية وهي عقوبة لفت النظر وعقوبة الإنذار وعقوبة قطع الراتب<sup>(٨٩)</sup>.

**ثالثاً . رئيس الجمهورية : President of the Republic** بحسب نص الفقرة (أولاً) من المادة (١٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ لرئيس الجمهورية أو من يحوله فرض أياً من العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون على الموظفين التابعين له . وبالتالي فإن سلطة رئيس الجمهورية تشمل فرض جميع العقوبات المنصوص عليها في المادة (٨) من قانون الانضباط . إلا أنها محدودة بموظفي رئاسة الجمهورية فقط بوصفه الرئيس الإداري الأعلى لهم.

**رابعاً. رئيس مجلس الوزراء ومجلس الوزراء: The Prime Minister and the Council of**

#### Ministers

بحسب نص الفقرة (ثانياً) من المادة (١٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ فإن لرئيس مجلس الوزراء فرض عقوبة إنقاص الراتب أو تنزيل الدرجة أو الفصل أو العزل على موظفي رئاسة مجلس الوزراء . أما مجلس الوزراء فيختص بمعاقبة المدراء العامين بعقوبات التوبيخ وإنقاص الراتب وتنزيل الدرجة والفصل والعزل بناء على اقتراح من الوزير المختص<sup>(٩٠)</sup>.

#### **المطلب الثاني: التزام المرؤوس بطاعة الرئيس**

**The subordinate's commitment to obey the administrative head**

يعد واجب طاعة المرؤوس للرئيس الإداري الالتزام المقابل لاختصاص الرئيس الإداري في توجيه الأوامر إلى مرؤوسيه . إذ يلقي على عاتق المرؤوس واجب الامتثال لأوامر الرئيس الإداري وتنفيذها بدقة وأمانة . فليس له أن يتجاوز فحواها أو يمنح لتحقيق غاية خلاف ما يردده الرئيس الإداري . فواجب الطاعة لا يقتصر على التزام الموظف بأداء أعماله طبقاً للقوانين والأنظمة والتعليمات فقط . وإنما إلى جوار ذلك ينفذ ما يصدر إليه من أوامر من رئيسه الإداري. وللقوف على تفاصيل هذا الواجب وحدوده فسنبينه على النحو الآتي:

#### **أولاً. مدى التزام المرؤوس بتنفيذ أوامر الرئيس المشروعة**

**The subordinate's obligation to : implement the President's legitimate orders**

إذا كانت المشروعية تعني الخضوع لحكم القانون. فإن خضوع المرؤوس لأوامر الرئيس الإداري المشروعة لا يكون مطلقاً وبغير حدود . ذلك أن واجب الطاعة يتقيد بحدود تستمد عادة من طبيعة الاختصاصات التي يزاولها المرؤوس. فالاختصاصات التي يزاولها المرؤوس منها ما يكون نهائياً . ومنها ما يترك للمرؤوس سلطة تقديرية في مزاولتها . ومنها ما يكون اختصاصها تفويضياً مما يقتضي توضيح تأثير ذلك في قدرة الرئيس الإداري على توجيه الأوامر وعلى التزام المرؤوس بإطاعتها.

**١. مدى التزام المرؤوس بتنفيذ أوامر الرئيس إذا كان اختصاصه نهائياً.**

The subordinate's obligation to execute the orders of the president if his competence is final

يقصد بالاختصاص النهائي هو أن يعهد القانون للمرؤوس سلطة إصدار قرار معين وقصر هذا الاختصاص عليه وحده<sup>(٩١)</sup>. فإذا كان الأصل أن المرؤوس ملزم قانوناً بتنفيذ أوامر الرئيس الإداري والذي يستند إلى واجب الطاعة . فإن السؤال الذي يثور هنا هو عن استمرار هذا الالتزام في حالة إذا كان الأمر يتعلق باختصاص نهائي ومانع معقود للمرؤوس.

لقد اختلفت إجابة فقه القانون الإداري عن هذا التساؤل وتوزعت على اتجاهين الأول الذي لا يقرر الحق للرئيس بتوجيه الأوامر إلى المرؤوس في شأن اختصاصاتهم النهائية وفي حالة صدورهم فلا التزام على المرؤوس بطاعتها . وعلة ذلك عندهم أن المشرع عندما أناط أمر البت في موضوعات معينة بالمرؤوس فإنه يكون قد انس فيه الكفاءة والقدرة على أدائها . وبالتالي يجب ترك الأمر برمته إلى المرؤوس لاتخاذ الحلول المناسبة . فهو يتحرر عندئذ من أي تبعية إدارية<sup>(٩٢)</sup>.

وقد تبنى مجلس الدولة الفرنسي هذا التوجه في حكمه الصادر في قضية ( Quenut ) في ١٩٤٣/٢/٥ والذي جاء فيه " إذا خول القانون المحافظ سلطة إصدار تسعيرة للخبز . فإن ذلك لا يحول دون استعمال الوزير سلطته الرئاسية إن شاء أن يتدخل في هذا المجال . ومن ثم يكون له توجيه تعليماته الخاصة إلى المحافظين<sup>(٩٣)</sup> .

أما الاتجاه الآخر فيذهب أصحابه إلى الإقرار للرئيس الإداري بتوجيه الأوامر إلى المرؤوس وعلى الأخير الالتزام به ولو كانت هذه الأوامر تتعلق باختصاص عهد به إلى المرؤوس بصورة نهائية . فيجوز طبقاً لأصحاب هذا الاتجاه للرئيس أن يمنع المرؤوس من إتباع أسلوب معين وإن يفرض عليه إتباع أسلوب آخر. وعلى المرؤوس إتباع هذه الأوامر ولو كانت تتعلق بعمل يدخل ضمن اختصاصه دون مشاركة<sup>(٩٤)</sup>.

٢. مدى التزام المرؤوس بتنفيذ أوامر الرئيس إذا كان اختصاصه تقديرياً.

The obligation of the subordinate to implement the orders of the president if his competence is discretionary

يقصد بالاختصاص التقديري هو أن يترك المشرع حيزاً أو مجالاً من حرية تقدير اتخاذ القرار أو اختيار الوقت المناسب لاتخاذ وطريقة اتخاذه إلى الموظف وذلك بهدف مراعاة الظروف المتباينة والمتغيرة المحيطة بالعمل الإداري وصولاً إلى تحقيق صالح المرفق العام<sup>(٩٥)</sup>. فالإدارة في الوقت الراهن تعد موضوعاً متعدد الأبعاد . فهي ليست مجرد إدراك علم بل إنها خبرات تم تنسيقها حتى أصبحت كيان منظم من المعرفة<sup>(٩٦)</sup>.

واختلفت الآراء في شأن الاعتراف للرئيس الإداري بسلطة توجيه الأوامر في مواضيع يمتلك الموظف ( المرؤوس ) — المسندة إليه — إزاءها سلطة تقديرية . فهناك من يعفي المرؤوس من واجب طاعة الأمر الموجه إليه من رئيسه على أساس أن المرؤوس قد يرى في الامتثال لأمر الرئيس نتائج وخيمة تلحق بالمرفق العام بحسب تقديره ولا سيما في الوظائف الفنية التي تتميز بسمات خاصة أهمها تباين وجهات النظر بخصوصها. ودقة الظروف التي تمارس فيها<sup>(٩٧)</sup>. وهنالك بالمقابل من يرى أن امتلاك المرؤوس لسلطة

تقديرية لا تعفيه من الخضوع لأوامر الرئيس الإداري — وهو ما تؤيده — على أساس أن سلطة الرئيس الإداري بالرقابة على أعمال مرؤوسيه تثبت سواء كانت هذه الأعمال صادرة بناء على سلطة مقيدة أو سلطة تقديرية ، وما لجوء الرئيس الإداري لإصدار الأوامر إلى المرؤوس إلا تجسيد وتطبيق لهذه الرقابة<sup>(٩٨)</sup>.

### ٣. مدى التزام المرؤوس بتنفيذ أوامر الرئيس إذا كان اختصاصه تفويضياً.

The obligation of the subordinate to execute the orders of the president if his competence is delegated

بهدف تخفيف العبء عن كاهل الموظف الذي يجد صعوبة في أداء الصلاحيات المسندة له قد يجيز القانون له تفويض جزء من صلاحياته إلى موظف آخر ، فالتفويض إذاً نظام يقوم على فكرة نقل الصلاحية من موظف إلى آخر بناء على جواز قانوني<sup>(٩٩)</sup>، وهو على نوعين تفويض اختصاص وتفويض توقيع ، فبالنسبة إلى تفويض الاختصاص فيقصد به نقل الصلاحية من المفوض إلى المفوض إليه بحيث يصبح الأخير هو صاحب الاختصاص في مزاوله هذه الصلاحية ويمتنع على المفوض مزاولتها ما دام التفويض قائماً. وما يصدر من قرارات بخصوص هذه الصلاحية المفوضة تأخذ مرتبة القرارات الصادرة من المفوض إليه<sup>(١٠٠)</sup>، أما تفويض التوقيع فيقصد به تفويض المفوض إليه صلاحية توقيع القرارات باسم المفوض ، وبالتالي فإن المفوض إليه لا يوقع القرار باسمه وإنما باسم المفوض ، وهو ما يعني أن يأخذ القرار الموقع من المفوض إليه مرتبة القرارات الصادرة من المفوض فضلاً عن أن تفويض صلاحية التوقيع للمفوض إليه لا تمنع من قيام المفوض بتوقيع القرار<sup>(١٠١)</sup>.

وما يهمنا هنا هو إبراز مدى استطاعة الرئيس الإداري توجيه الأوامر إلى مرؤوسه في يتعلق بالاختصاص الذي خوله إلى مرؤوسه ومدى التزام المرؤوس بطاعة هذه الأوامر . اختلفت آراء فقهاء القانون الإداري بين اتجاهين الأول يقر للرئيس الإداري بسلطة توجيه الأوامر احتراماً لذلك التفويض ومن أنصار هذا الاتجاه الفقيه (Winer)<sup>(١٠٢)</sup>، بينما يذهب اتجاه آخر إلى أن التفويض لا يقطع الصلة الرئاسية بين الرئيس والمرؤوس وبالتالي لا يحول دون ممارسة الرئيس الإداري لاختصاصه في الرقابة السابقة واللاحقة ومن أنصار هذا الاتجاه الفقيهان الفرنسيان (Drago) و (Auby) وكذلك من الفقه المصري الدكتور سليمان محمد الطماوي والدكتور حسن محمد عواضة<sup>(١٠٣)</sup>، كما أن الجمعية العمومية لمجلس الدولة المصري سايرت الاتجاه الأخير بالقول " من أثار التفويض أن المفوض بالاختصاص إنما يباشر عمله تحت مسؤولية من فوضه ، ولما كانت سلطة الرئيس على المرؤوس هي سلطة تفرضها طبيعة التنظيم الإداري ، فهي توجد وتقرر بدون نص وفقاً للمبادئ العامة ، وتشمل حقه في توجيه المرؤوس بإصدار أوامر أو تعليمات يلتزم الأخير باحترامها. كما أن للرئيس سلطة إلغاء أو تعديل قرارات المرؤوس (...)"<sup>(١٠٤)</sup>.

### ثانياً . مدى التزام المرؤوس بتنفيذ أوامر الرئيس غير المشروعة

### The subordinate's obligation to implement the President's illegal orders

في هذه الحالة نجد أن المرؤوس يتنازعه أمران متعارضان الأول هو واجب طاعة أوامر الرئيس الإداري . والآخر هو واجب احترام القانون وعدم مخالفته . فهل يلزم المرؤوس بمراعاة واجب الطاعة دون الالتفات إلى البحث في مشروعية الأمر الموجه إليه أم يلزم باحترام القانون وبالتالي لا طاعة لأوامر الرئيس الإداري ما دامت مخالفة للقانون؟.

أن الإجابة عن هذا التساؤل كانت محل خلاف كبير بين فقه القانون الإداري . فمن الفقهاء من ذهب إلى الإقرار بوجوب طاعة المرؤوس لأوامر رئيسه وتنفيذها وإن كانت مخالفة للقانون مع تحميل الرئيس الإداري وحده المسؤولية عن ذلك على أساس أن الأمر المخالف للقانون صادر منه . وفي هذا القول تحقيق لمصلحة المرفق العام من ناحية ضمان عمله باستمرار وانتظام. فواجب الطاعة ينبغي تغليبها على واجب احترام القانون طالما لم يصل إلى حد ارتكاب الجرائم . لأنه لو أتيح للمرؤوس رقابة مشروعية أوامر الرئيس الإداري والإحجام عن تنفيذها حينما يراها مخالفة للقانون سيقود ذلك إلى أن يكون هنالك صراع دائم بين الرؤساء والمرؤوسين . وسيكون القرار النهائي حول تنفيذ أمر الرئيس الإداري بيد المرؤوس<sup>(١٠٥)</sup>. إلا أن هذا الاتجاه تعرض إلى انتقاد من جانب آخر من الفقهاء لما فيه من إهدار لمبدأ المشروعية وجعل المرؤوس مجرد آلة لتنفيذ أوامر الرئيس الإداري<sup>(١٠٦)</sup>.

وفي المقابل هنالك اتجاه آخر وسط فقه القانون الإداري يغلب واجب احترام القانون على واجب الطاعة . فعندهم يجب خضوع أعمال الرئيس وأعمال المرؤوس لمبدأ المشروعية . وبالتالي يكون المرؤوس في حل من تنفيذ أمر الرئيس الإداري إذا ما كان مخالفاً للقانون<sup>(١٠٧)</sup>. وينتقد هذا الرأي من ناحية النتائج السلبية التي ستعكس على عمل المرافق العامة . إذ سيكون بمقدور المرؤوس التفلت من تنفيذ أوامر الرئيس الإداري بحجة مخالفتها القانون. كما أن القيمة القانونية لأمر الرئيس الإداري ستحدد طبقاً لتقدير المرؤوس وحكمه عليه بالمشروع أو غير المشروع<sup>(١٠٨)</sup>.

وإزاء الرأيين المتقدمين وفي محاولة لتجاوز الانتقادات الموجهة لكليهما ذهب فريق من الفقهاء إلى تحقيق التوازن بين الرأيين من خلال ما يعرف بتكرار الأمر الرئاسي الذي يقوم على فكرة أن المرؤوس إذا ما تلقى أمر من الرئيس فيه مخالفة للقانون وجب عليه تنبيه الرئيس الإداري إلى هذه المخالفة . فإذا إصر الرئيس الإداري على تنفيذ الأمر وجب على المرؤوس طاعته ولا تثريب أو لوم عليه في هذه الحالة إذ سيتحمل الرئيس وحده المسؤولية القانونية المترتبة على مخالفة حكم القانون<sup>(١٠٩)</sup>.

والحقيقية أن التشريعات الوظيفية تميل إلى تبني الرأي الأخير فقانون الموظفين الفرنسي لعام ١٩٤١ نص في المادة (١٣) من على أنه إذا تبين للمرؤوس أن الأمر الذي صدر إليه مشوب بعدم المشروعية وان تنفيذه قد يفضي إلى إحداث أضرار جسيمة أن يدلوا لرئيسه بوجهة نظره فإذا أصر الرئيس رغم ذلك على الأمر الصادر منه وجب على المرؤوس تنفيذه.



وهذا أيضاً منحاً المشرع المصري الذي نص في المادة (٥٨) من قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ على أن كل موظف يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته، أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يحازي تأديبياً . ولا يعفى الموظف من الجزاء استناداً إلى أمر صادر إليه من رئيسه إلا إذا ثبت أن ارتكاب المخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب بذلك صادر إليه من هذا الرئيس، بالرغم من تنبيهه كتابةً إلى المخالفة، وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر وحده<sup>(١١٠)</sup> .

وكذلك ذهب المشرع العراقي إلى تبني هذه المعالجة في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ بعدما غابت عن قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٩) لسنة ١٩٣٦ الملغى<sup>(١١١)</sup>، فقد نصت الفقرة (ثالثاً) من المادة (٤) من القانون على واجب الرؤوس باحترام رؤسائه والتزام الأدب واللياقة في مخاطبتهم وإطاعة أوامرهم المتعلقة بأداء واجباته في حدود ما تقضي به القوانين والأنظمة والتعليمات ، فإذا كان في هذه الأوامر مخالفة فعلى الموظف أن يبين لرئيسه كتابةً تلك المخالفة ، ولا يلتزم بتنفيذ تلك الأوامر إلا إذا أكدها رئيسه كتابةً وعندئذ يكون الرئيس هو المسؤول عنها .

إذا صفة القول أن التشريعات الوظيفية تقيم مسؤولية الرؤوس على تنفيذه أوامر الرئيس الإداري غير المشروعة إذا عمد إلى تنفيذها مباشرة ولا يعفى من المسؤولية إلا إذا بادر إلى تنبيه الرئيس الإداري كتابةً إلى المخالفة التي تشوب أمره . فإذا أكدها الأخير عليه كتابةً كان عليه واجب الطاعة ونفذ الأمر من دون أن تكون عليه أية مسؤولية ، وبالتأكيد أن هذه الإباحة لا تشمل الجرائم الجنائية التي ألزمت المادة (٤٨) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ كل مكلف بخدمة عامة علم أثناء تأدية عمله أو بسبب تأديته بوقوع جريمة أو اشتبه بوقوع جريمة حرك الدعوى فيها بلا شكوى أن يخبروا فوراً من ذكروا في المادة (٤٧) من القانون وهم قاضي التحقيق أو المحقق أو الادعاء العام أو أحد مراكز الشرطة . وكذلك ألزمت قواعد السلوك الخاصة بموظفي الدولة والقطاع العام ومنتسبي القطاع المختلط لسنة ٢٠٠٦ الموظف بإبلاغ الجهات المختصة بأية حالة من حالات الفساد وإساءة استعمال السلطة عند العلم بها.

#### الخاتمة

ما سبق خلص إلى أن التدرج الإداري يقوم على فكرة توزيع العاملين في المرفق العام بصورة عمودية بحيث يكون كل منهم رئيساً لمن يدنوه في الترتيب ، ومروؤساً لمن يعلوه بهدف تحقيق مصلحة المرفق العام ، وهو بذلك يعكس علاقة قانونية بين الرئيس الإداري والرؤوس اللذان إلى جوار التبعية الإدارية يشكلون عناصر التدرج الإداري .

وللتدرج الإداري فوائد تبرز في نواحي عديدة منها تحقيق الاتصال بين الرئيس والرؤوس ، كما أنه يحقق الاستجابة للمتغيرات التي تحدث في محيط الوظيفة العامة ، ويضمن تحقيق تنسيق العمل داخل المرفق العام ، فضلاً عن تأمين حركة تداول المستندات داخل المرفق العام.

وللتدرج الإداري وجود مستقل عن أنواع أخرى من التدرج داخل الوظيفة العامة فهو ينماز من التدرج الوظيفي من ناحية أنه يقوم على تولي الرئيس الإداري إدارة وحدة ضمن

هيكلية المرفق العام بخلاف التدرج الوظيفي الذي يقوم على توزيع الوظائف إلى مستويات تبعاً لاختلاف الواجبات والمسؤوليات المترتبة على كل وظيفة والذي يحدد التوصيف الإداري للوظائف هذه الواجبات والمسؤوليات. كما أن إسناد المنصب ضمن التدرج الإداري يكون من خلال أوامر تكليف بينما يكون إسناد الوظيفة كقاعدة عامة عن طريق الترقية. كما يمتاز التدرج الإداري من التدرج المالي من ناحية التغييرات التي تطرأ في الصلاحيات مع كل صعود للموظف فيه بخلاف التدرج المالي الذي يمثل زيادة في راتب الموظف وينتقل الموظف عبر درجاته بأوامر ترفيع .

ويسفر اعتماد التدرج الإداري عن نتائج تتمثل في سلطات يباشرها الرئيس تجاه مرؤوسيه مثل سلطته بالرقابة وسلطته بتوجيه الأوامر لهم وسلطته بمعاقتهم عند مخالفتهم واجبات ووظائفهم . بينما تتمثل من ناحية المرؤوس بواجب طاعة رئيسه وتنفيذ أوامره وان كانت اختصاصاته نهائية أو تقديرية أو تفويضية . أما أن كانت أوامر الرئيس غير مشروعة فلا يكون المرؤوس ملزماً بتنفيذها إلا إذا نبه الرئيس الإداري كتابة إلى المخالفة في أمره . فان أكدها عليه الرئيس كتابة لزم عليه تنفيذها ويكون الرئيس هو المسؤول . مع عدم سريان هذا الحكم على الأمر الذي يشكل تنفيذه جريمة .

وأما عن التوصيات التي يمكن أن خلص إليها من هذه الدراسة فهي:

١. إن نجاح الرئيس الإداري في أداء مهامه يتوقف إلى حد بعيد على توافر الخبرة لديه بتفاصيل العمل داخل المرفق العام . وبالتالي نوصي المشرع إلى الأخذ بنظر الاعتبار في تحديد شروط من يتولى إشغال المناصب القيادية المستوى الوظيفي الذي يشغله أو سنوات خدمته الوظيفية.

٢. نوصي المشرع بالنص صراحة على عدم شمول الأمر بارتكاب الجريمة بحكم الفقرة (ثالثاً) من المادة (٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١.

٢. إقامة الدورات المستمرة للرؤساء الإداريين التي من شأنها تطوير مهارات القيادة لديهم.

#### الهوامش Margins

١. جورج سباين ، تطور الفكر السياسي ، الكتاب الأول ، ترجمة حسن جلال العروس ، ص ٣٢٨-٣٢٩
٢. محمد احمد الطيب ، السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان ، أطروحة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، ١٩٨٣ ، ص ٣٧.
٣. مورييس نحلة ، الوسيط في شرح قانون الموظفين ج ١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٤ ، ص ٢٥٦ - ٢٥٩.
4. R.K.Sapru. Administrative theories and management thought .second edition. London. 2006. P34.
٥. د. محمد نصر محمد ، الوافي في مبادئ القانون الإداري ، مكتبة القانون والاقتصاد ، الرياض ، ١٤٣٤ هـ ، ص ٩٤.
٦. عمار عوايدي ، القانون الإداري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، ١٩٩٠ ، ص ٢٠٥.
٧. د. صلاح الدين فوزي ، المسبوط في القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٠ ، ص ١٤٦.
٨. قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (١٠) لسنة ١٩٨٨.
٩. د. محمد عبد العال السناري ، أصول القانون الإداري ، بلا جهة طبع ، بلا مكان وزمان النشر ، ص ١٦٢.
١٠. سيد الهواري ، الإدارة العامة - الأصول والأسس العلمية ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٣ ، ص ١٦٨.
١١. حسن محمد عواضة ، السلطة الرئاسية ، أطروحة دكتوراه ، القاهرة ، ١٩٧٥ ، ص ٣٠.
١٢. محمد احمد الطيب ، المرجع السابق ، ص ٣٠.
١٣. إسماعيل صبري مقلو ، دراسات في الإدارة العامة ، دار المعارف ، مصر ، ١٩٧٣ ، ص ١٧.

١٤. تنص الفقرة (ثالثاً) من المادة (٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ على أن الموظف يلتزم بـ ( احترام رؤسائه والتمام الأدب واللياقة في مخاطبتهم وإطاعة أوامره المتعلقة بأداء واجباته في حدود ما تقتضي به القوانين والأنظمة والتعليمات، فإذا كان في هذه الأوامر مخالفة فعلى الموظف أن يبين لرئيسه كتابة وجه تلك المخالفة ولا يلتزم بتنفيذ تلك الأوامر إلا إذا أكدها رئيسه كتابة وعندئذ يكون الرئيس هو المسؤول عنها).
١٥. عبد الكريم درويش، أصول الإدارة العامة، مكتبة الانجلو، القاهرة، ١٩٨٠، ص. ١٢٠.
١٦. د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، أصول الإدارة العامة، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٤، ص. ٢٩٥.
17. " One who stands in order or rank below another " Cane Peter. An introduction to administrative law. clarendon press. 2004.p83.
١٨. محمد أحمد الطيب، المرجع السابق، ص. ٦٥.
١٩. د. شعبان عبد الحكيم سلامة، الأمر الرئاسي في القانون الإداري والفقه الإسلامي، دار الفكر العربي، ٢٠١١، ص. ٥٢.
٢٠. د. مازن ليلو راضي، طاعة الرؤساء وحدودها، دار قنديل للنشر والتوزيع، ط١، عمان، ٢٠٠٦، ص. ٦٧.
٢١. د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، المرجع السابق، ص. ٣٨٩.
٢٢. محمد أحمد الطيب، المرجع السابق، ص. ٢١٦.
٢٣. محمد أحمد الطيب، المرجع السابق، ص. ٢٠١٧.
٢٤. د. إبراهيم درويش، الإدارة العامة في النظرية والممارسة، ١٩٧٥، ص. ٣٦٦.
- 25.using a hierarchical structure establishes clear authority for work and departments . Mangers have authority according to management level and have the power to allocate resources ,reward and punish behavior and give orders to their subordinates. No one is confused about the boundaries between departments and jobs. Jay M. Shafritz .Intrducing public administration .New York .2016. p186
٢٦. د. حمدي أمين، الإدارة العامة في الدول العربية، دار النهضة العربية، ١٩٧٥، ص. ٩٧.
٢٧. د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، المرجع السابق، ص. ١٣.
28. As a hierarchical structure grows, its hierarchy grows, too. Bureaucracies slow things – decision-making, communication, action – and the company becomes a lumbering, rather than spry, entity. The reason things slow down is because communication and requests must travel up and then back down the chain of command. Bureaucracy is most destructive in dynamic business environments that require quick action. Charles T. Goodsell . The Case for Bureaucracy /A Public Administration Polemic. Virginia Polytechnic Institute and State University, USA . p232.
٢٩. سعيد السيد علي، الوجيز في مبادئ وأصول علم الإدارة، ج١، دار أبو المجد للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٥، ص. ١٦١.
٣٠. د. عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، الدار الجامعية، الإسكندرية، ص ١١٥-١١٦.
٣١. جورج سباين، المرجع السابق، ص. ٣٢٩.
٣٢. د. صلاح الناهي، القانون في حياتنا، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٥، ص. ٦١.
٣٣. حسن محمد عوضة، المرجع السابق، ص. ٢٠.
٣٤. د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة للقانون، القاهرة، ١٩٧٦، ص. ٤٦.
٣٥. د. عباس الصراف و د. جورج حزبون، المدخل إلى علم القانون، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٥، ص. ٤٥.
٣٦. علي عبد القادر مصطفى، الوظيفة العامة في النظام الإسلامي وفي النظم الحديثة، ط١، ١٩٨٣، ص ١٤١-١٤٢.
٣٧. د. عادل الطبطبائي، قانون الخدمة المدنية الكويتي الجديد، جامعة الكويت، ١٩٨٣، ص. ١٤٢.
٣٨. قراره المرقم ٩١/١٦ الصادر في ١٩٩١/٧/٢ أشار إليه غازي فيصل، المرجع السابق، ص. ٤٥.
٣٩. المادة (١) من قانون استحداث التشكيلات الإدارية ودجها وتعديل ارتباطها رقم (١٢) لسنة ٢٠١١.
٤٠. [www.jobisjob.co.uk/general-administrator/job-description](http://www.jobisjob.co.uk/general-administrator/job-description)
٤١. المادة (٢) من قانون استحداث التشكيلات الإدارية ودجها وتعديل ارتباطها رقم (١٢) لسنة ٢٠١١.
٤٢. عمر محمد دره، جامعة عين شمس، ٢٠٠٩، ص. ٣٣.
٤٣. تنظر على سبيل المثال المادة (٣) من النظام الداخلي لقسم التشريعات في وزارة العدل رقم (٣) لسنة ٢٠١٧ المنشور في الوقائع العراقية (٤٤٦٨) في ٢٠١٧/١٠/٦.
٤٤. ينظر على سبيل المثال البند (رابعاً) من المادة (٣٤) من النظام الداخلي لشركة الفرات العامة للصناعات الكيماوية والمبيدات رقم (٦) لسنة ٢٠١٨ المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٥١٨) في ٢٠١٨/١٠/١٩.
٤٥. عمر محمد دره، المرجع السابق، ص. ٣٣.
٤٦. د. علي محمد بدير وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠١١، ص. ٣٣٩.

٤٧. ينظر كل من د. محمد انس قاسم، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، موسوعة القضاء والفقه للدولة العربية، ج١٢، القسم الأول، ص ٤٧. / د. علي عبد القادر مصطفى، الوظيفة العامة في النظام الإسلامي وفي النظم الحديثة، ط١، ١٩٨٣، ص ٥٠.
٤٨. فوزي حبيش، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، المطبعة البوليسية، بيروت، ١٩٨٦، ص ١٥٩.
٤٩. ينظر الوصف الوظيفي للوظائف العامة الذي أعدته وزارة المالية واقتن بموافقة الأمانة العامة لمجلس الوزراء بالكتاب المرقم (١٥١٠٦/٢١/٥/٣) في ٢٠١٠/٥/٣ والذي تم تعميمه على الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة بالكتاب المرقم (٣٠٨٧٨) في ٢٠١٠/٦/٢٣.
٥٠. فوزي حبيش، المرجع السابق، ص ١٥٩.
٥١. انظر جدول الرواتب الملحق بقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨.
٥٢. تنظر المادة (١٤) من قانون رقم (١) قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق لسنة ٢٠١٩.
٥٣. عبد الوهاب عبد الرزاق التحافي، النظرية العامة لواجبات وحقوق العاملين في الدولة، ط١، مطبعة الشعب، بغداد، ١٩٨٤، ص ١٦٨.
٥٤. عبد الوهاب عبد الرزاق التحافي، المرجع السابق، ص ١٧٠.
٥٥. غازي فيصل، النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة في العراق - دراسة مقارنة - أطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، ١٩٩٢، ص ١٤٤.
٥٦. د. بكر القباني، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ٢١٧.
٥٧. عبد الوهاب عبد الرزاق التحافي، المرجع السابق، ص ١٧٠.
٥٨. تنظر المادتين (٦) و (٧) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨، وينظر قرار مجلس الدولة المرقم (٢٠١١/٦) في ٢٠١١/١/٢٣ الذي جاء فيه (أن ربط الراتب بالعنوان الوظيفي يحدسده في قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨) مجموعة آراء وفتاوى مجلس شورى الدولة لسنة ٢٠١١، ص ٥٩.
٥٩. عرف المشرع اليمني في قانون الخدمة المدنية لسنة ١٩٩١ الترقية في المادة (٣٩) بأنها (انتقال الموظف من المرتبة التي يقع فيها إلى المرتبة التالية ضمن نفس الفئة التي يشغلها، بينما عرف الترفيع في المادة (٤٢) بأنه انتقال الموظف من فئة وظيفية أو نقل الموظف من المجموعة الوظيفية الأدنى إلى وظيفة أعلي في المجموعة الوظيفية الأعلى مباشرة).
٦٠. استخدم المشرع العراقي في قانون الخدمة المدنية لسنة ١٩٦٠ المعدل مصطلح (الترقية) مجرداً من أي وصف للدلالة على الترفيع في الراتب، والترقية في الوظيفة التي أفردت لها المادتان (١٨٠٢٠) من القانون المشار إليه، غازي فيصل، المرجع السابق، ص ١٥١.
٦١. محمد أحمد الطيب، المرجع السابق، ص ١٨٧.
٦٢. د. إبراهيم عبد العزيز شيبا، المرجع السابق، ص ٤١٦.
٦٣. محمد أحمد الطيب، المرجع السابق، ص ١٨٧.
٦٤. د. إبراهيم عبد العزيز شيبا، المرجع السابق، ص ٤١٦.
٦٥. د. عبد الفتاح حسن، مبادئ الإدارة العامة، ١٩٧٢، ص ٢٧٥.
٦٦. د. إبراهيم عبد العزيز شيبا، المرجع السابق، ص ٤١٧.
٦٧. د. إبراهيم عبد العزيز شيبا، المرجع السابق، ص ٤١٧.
٦٨. د. فؤاد العطار، مبادئ الإدارة العامة، ١٩٧٤، ص ١٧٩.
٦٩. ينظر كل من محمد أحمد الطيب، المرجع السابق، ص ١٩١. / د. إبراهيم عبد العزيز شيبا، المرجع السابق، ص ٤٢٧.
٧٠. د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥، ص ١٤٥.
٧١. اسعد سعد برهان الدين، إلغاء القرارات الإدارية بالإرادة المفردة للسلطة الإدارية، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، ١٩٧٧، ص ٢٤٦.
٧٢. د. حسني درويش عبد الحميد، نهاية القرار الإداري عن طريق غير القضاء، دار الفكر العربي، القاهرة، ص ٢٨٢.
٧٣. حكمه في ٢٥/سبتمبر/١٩٩٥ أورده جهاد صفا، أبحاث في القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٩، ص ١٦٨.
٧٤. حكمها الصادر في الدعوى ١٨ في ١٩/٣/١٩٤٧، أورده حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٨٧، ص ١٨.

٧٦. حسن محمد عواضة ، المرجع السابق ، ص ١٤٥ .
٧٧. ذلك أن النشاط العام ينبغي دائما وأبداً أن يستهدف منه تحقيق الصالح العام . د. محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري العربي، دار المعارف، ١٩٦٣، ص ١٨.
٧٨. ينظر كل من : فريدة لعبيدي، لغة الخطاب الإداري، الوسام العربي، الجزائر، ٢٠١١، ص ٦٤ / محمد احمد الطيب هيكمل، المرجع السابق ، ص ٢٤٣ / د. سليمان محمد الطماوي ، المرجع السابق ، ص ٤٧.
٧٩. مازن ليلو راضي ، المرجع السابق ، ص ٦٨.
٨٠. المرجع السابق ، ص ٩١.
٨١. د. محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، ك١، صادر للمنشورات الحقوقية، بيروت ، ١٩٩٨، ص ١٧٢.
٨٢. د. وهيب عياد سلامة، التدابير الداخلية، منشأة المعارف بالإسكندرية ، بلا سنة طبع ، ص ٢٥.
٨٣. محمد احمد الطيب هيكمل، المرجع السابق ، ص ٢٥٦.
٨٤. د. عبد الفتاح حسن ، السلطة المختصة بالتأديب في القانون المقارن، مجلة العلوم الإدارية ، عدد ١، ص ٧، ١٩٦٥، ص ١٧٥.
٨٥. المادة (١٥) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.
٨٦. د. غازي فيصل، المرجع السابق، ص ٢٣ - ٣٠.
٨٧. د. عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص ١٨٩ / د. شاب توما منصور، القانون الإداري، ك٢، ط١، ١٩٧٩، بغداد، ص ٣٦٧.
٨٨. د. محمد جودت الملط ، المسؤولية التأديبية للموظف العام ، دار النهضة العربية ، ١٩٦٤، ص ١٧٨.
٨٩. تنظر الفقرة (أولاً) من المادة (١١) والفقرة (أولاً) من المادة (١٢) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ.
٩٠. ينظر الفقرة (ثانياً) من المادة (١٢) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ.
٩١. د. عصام نعمة إسماعيل، الطبعة القانونية للقرار الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٩، ص ٣٢٧.
٩٢. د. مازن ليلو راضي ، المرجع السابق ، ص ٥٧.
٩٣. حكمه في ١٩٤٣/٢/٥ أورده د. عاصم احمد عجيلة ، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة ، عالم الكتب، القاهرة ٢٠٠٠، ص ٢٢٧.
٩٤. د. محمود حلمي، القرار الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ط١، ١٩٧٠، ص ٦٠.
٩٥. د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الأول ، منشورات الحلبي ، ص ١٩٧.
٩٦. محمد احمد الطيب ، المرجع السابق ، ص ٣٣٦.
٩٧. د. سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري ، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، ص ١٥٦.
٩٨. د. مازن ليلو راضي، المرجع السابق ، ص ٥٨.
٩٩. د. علي محمد بدير وآخرون، المرجع السابق ، ص ٤٢٢.
١٠٠. د. عبد الغني بسيوني، التقيؤ في السلطة الإدارية ، الدار الجامعية الإسكندرية ، ١٩٨٦، ص ١٤.
١٠١. د. علي محمد بدير وآخرون، المرجع السابق ، ص ٤٢٢.
١٠٢. محمد احمد الطيب، المرجع السابق، ص ٣٣٩.
١٠٣. ينظر كل من : محمد احمد الطيب، المرجع السابق، ص ٣٣٩ / د. سليمان محمد الطماوي ، المرجع السابق، ص ١٣١ / د. حسن محمد عواضة ، السلطة الرئاسية ، المرجع السابق ، ص ١٨٦.
١٠٤. مجموعة فتاوى الجمعية العمومية في مجلس الدولة ، س ١٩، فتوى ١٣٣، ص ٢٤٢.
١٠٥. د. حكمت موسى سلمان، طاعة الأوامر وأثرها في المسؤولية الجزائية ، بغداد، ١٩٨٧، ص ٤٤.
١٠٦. المرجع السابق ، ص ٤٤.
١٠٧. د. حسن محمد عواضة، المرجع السابق، ص ١٢١.
١٠٨. شفيق عبد المجيد الخديشي ، النظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق ، جامعة بغداد ، ١٩٧٥، ص ١٥.
١٠٩. د. عاصم عجيلة ، المرجع السابق ، ١٨٩.
١١٠. نقلا عن د. محمد عبد الحميد أبو زيد ، طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية ، دار النهضة العربية ، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٢٤١.
١١١. وهذا يفسر اتجاه مجلس الانضباط العام آنذاك إلى تعليق واجب احترام القانون إذ يقول في احد قراراته " ...فأن هذا الزعم لم يكن قانونياً ولا مشروعاً في ذاته ولا يرفع المسؤولية عنه لأن طاعة القانون وتنفيذه أولى من طاعة الرئيس التي هي غير ملزمة في الأمور غير القانونية .." القرار المرقم (١٩٧١/٢٢) في ١٩٧١/٢/١٧ أورده د. شاب توما منصور، السلطة المختصة باتخاذ القرار ، مجلة العلوم القانونية والسياسية ، ١٩٨٧، ص ١٨.

أولاً : المراجع باللغة العربية references in arabic

١. د. إبراهيم درويش ، الإدارة العامة في النظرية والممارسة ، ١٩٧٥.
٢. د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، أصول الإدارة العامة، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٤.
٣. اسعد سعد برهان الدين، إنهاء القرارات الإدارية بالإرادة المنفردة للسلطة الإدارية، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، ١٩٧٧.
٤. إسماعيل صبري مقلو، دراسات في الإدارة العامة، دار المعارف، مصر، ١٩٧٣.
٥. د. بكر القباني، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة.
٦. جورج سباين، تطور الفكر السياسي، الكتاب الأول، ترجمة حسن جلال العروس.
٧. حسن محمد عواضة، السلطة الرئاسية، أطروحة دكتوراه، القاهرة، ١٩٧٥.
٨. د. حسني درويش عبد الحميد، نهاية القرار الإداري عن طريق غير القضاء، دار الفكر العربي، القاهرة.
٩. د. حكمت موسى سلمان، طاعة الأوامر وأثرها في المسؤولية الجزائية، بغداد، ١٩٨٧.
١٠. د. حمدي أمين، الإدارة العامة في الدول العربية، دار النهضة العربية، ١٩٧٥.
١١. حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٨٧.
١٢. د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب.
١٣. سيد الهواري، الإدارة العامة - الأصول والأسس العلمية، دار النهضة العربية، ١٩٧٣.
١٤. د. شعبان عبد الحكيم سلامة، الأمر الرئاسي في القانون الإداري والفقه الإسلامي، دار الفكر العربي، ٢٠١١.
١٥. شفيق عبد المجيد الحديثي، النظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق، جامعة بغداد، ١٩٧٥.
١٦. د. صلاح الدين فوزي، المبسوط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠.
١٧. د. صلاح الناهي، القانون في حياتنا، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٥.
١٨. د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة للقانون، القاهرة، ١٩٧٦.
١٩. د. عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، عالم الكتب، القاهرة، ٢٠٠٠.
٢٠. د. عبد الغني بسيوني، التفويض في السلطة الإدارية، الدار الجامعية الإسكندرية، ١٩٨٦.
٢١. د. عبد الفتاح حسن، السلطة المختصة بالتأديب في القانون المقارن، مجلة العلوم الإدارية، عدد ١، س ٧، ١٩٦٥.
٢٢. د. عبد الكريم درويش، أصول الإدارة العامة، مكتبة الأجلو، القاهرة، ١٩٨٠.
٢٣. د. عصام نعمة إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٩.
٢٤. د. علي محمد بدير وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠١١.

٢٥. عمار عوايدي ، القانون الإداري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، ١٩٩٠.
٢٦. غازي فيصل. النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة في العراق – دراسة مقارنة – أطروحة دكتوراه. جامعة بغداد. ١٩٩٢.
٢٧. فريدة لعبيدي. لغة الخطاب الإداري. الوسام العربي. الجزائر. ٢٠١١.
٢٨. د. فؤاد العطار ، مبادئ الإدارة العامة ، ١٩٧٤.
٢٩. د. مازن ليلو راضي ، طاعة الرؤساء وحدودها ، دار قنديل للنشر والتوزيع. ط ١. عمان. ٢٠٠٦.
٣٠. محمد أحمد الطيب ، السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان ، أطروحة دكتوراه. جامعة عين شمس. ١٩٨٣.
٣١. مويرس غلة ، الوسيط في شرح قانون الموظفين. ج ١. منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت. ٢٠٠٤.

ثانياً : المراجع باللغة الأجنبية references in foreign language

- 1 . Cane Peter. An introduction to administrative law. clarendon press. 2004..
2. Charles T. Goodsell . The Case for Bureaucracy /A Public Administration Polemic. Virginia Polytechnic Institute and State University, USA .
3. Jay M. Shafritz .Introducing public administration .New York .2016.
4. R.K.Sapru. Administrative theories and management thought .second edition. London. 2006.
5. Vincent: Le pouvoir de décision unilatéral des autorités administrative . paris.1966.