



إقليم كوردستان - العراق  
وزارة العلوم العالي والبحث العلمي  
جامعة السليمانية  
كلية القانون

## النظام القانوني لترقيم الموظف العام في العراق وإقليم كوردستان دراسة تحليلية

رسالة تقدم بها الطالب

كاظم روستم حمه رشيد

إلى مجلس كلية القانون - جامعة السليمانية

وهي جزء من متطلبات نيل شهادة (الماجستير

في القانون ( العام )

بإشراف

أ.م.د. مصطفى رسول حسين

استاذ مساعد في القانون الإداري

كلية القانون - جامعة السليمانية



إقليم كوردستان - العراق  
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي  
جامعة السلیمانیة  
كلية القانون

## النظام القانوني لترفيح الموظف العام في العراق وإقليم كوردستان

دراسة تحليلية

رسالة تقدم بها الطالب

كاظم روستم حمه رشيد

إلى مجلس كلية القانون - جامعة السلیمانیة

وهي جزء من متطلبات نيل شهادة (الماجستير)

في القانون ( العام )

بإشراف

أ.م.د. مصطفى رسول حسين

استاذ مساعد في القانون الإداري

كلية القانون - جامعة السلیمانیة



هه‌ریمی کوردستان-عێراق

وه‌زاره‌تی خوێندنی با‌لاو توێژینه‌وه‌ی زانستی

زانکۆی سلێمانی

کۆلیجی یاسا

□

**سیستمی یاسایی بو‌ پله‌ به‌رزکردنه‌وه‌ی فه‌رمانبه‌ری گشتی له‌ عێراق**

**□ و هه‌ریمی کوردستانی**

□

□ توێژینه‌وه‌یه‌کی شیکاریه

□ نامه‌یه‌که پێشکەش کراوه له‌ لایه‌ن خوێندکار

**کاظم روستم همه‌ رشید**

به‌ نه‌ نجومه‌نی کۆلیجی یاسا له‌ زانکۆی سلێمانی

□ وه‌ك به‌ شیک له‌ پێداوێستیه‌کانی به‌ ده‌سته‌ئێنانی برونامه‌ی ( ماسته‌ر)

له‌ یاسای ( گشتی )

□ به‌ سه‌ر په‌ رشته‌ی

**پ.ی. د. مصطفی رسول حسین**

□ پروفیسۆری یاریده‌ده‌ره‌ له‌ یاسایی کارگێری

□ کۆلیجی یاسا - زانکۆی سلێمانی

## توصية المشرف

أشهد أن هذه الرسالة الموسومة بـ(النظام القانوني لترفيح الموظف العام في العراق و إقليم كوردستان- دراسة تحليلية) والمقدمة من قبل الطالب(كاظم روستم حمه رشيد ) قد تمت تحت إشرافي في كلية القانون \_ جامعة السليمانية، وهي جزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون العام، ولأجله وقعت أدناه.

التوقيع : 

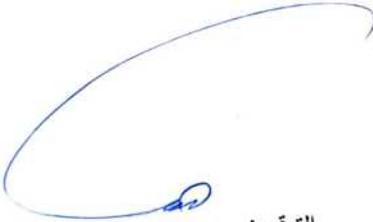
اسم المشرف: أ. م. د. مصطفى رسول حسين

اللقب العلمي: أستاذ مساعد

التاريخ: ٢٠٢٢/٥ / ١٥

## توصية المقوم اللغوي

إنني (أ.د. هيوأ عبدالله كريم) حامل شهادة الدكتوراه في اللغة العربية قد قمت بالمراجعة اللغوية للرسالة الموسومة بـ (النظام القانوني لترقيع الموظف العام في العراق وإقليم كردستان - دراسة تحليلية) لطالب الماجستير (كاظم روستم حمه رشيد) وقد أجريت جميع التصويبات اللغوية فيها، ولأجل ذلك وقعت أدناه:



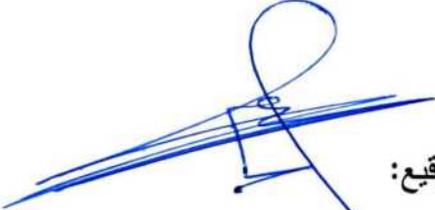
التوقيع:

اسم المقوم اللغوي : أ.د. هيوأ عبدالله كريم

التاريخ : ٢٠٢٢ / ٥ / ٨

## توصية رئيس شعبة الدراسات العليا

بناءً على التوصيات المتوافرة بشأن رسالة الماجستير الموسومة بـ(النظام القانوني لترفيح الموظف العام في العراق و إقليم كردستان- دراسة تحليلية) والمقدمة من قبل الطالب (كاظم روستم حمه رشيد) أرشح هذه الرسالة للمناقشة.



التوقيع:

الاسم: اشالو صباح عبدالرحمان

التاريخ ٢٠٢٢/٣/٢٧

## قرار لجنة المناقشة

نحن أعضاء لجنة المناقشة، نشهد أننا قد إطلعنا على هذه الرسالة الموسومة  
بـ (النظام القانوني لتفريع الموظف العام في العراق و إقليم كردستان - دراسة تحليلية)  
وقد ناقشنا الطالب ( كاظم روستم حمه رشيد ) في محتوياتها وفيما له علاقة بها، كما  
استمعنا لدفاعه، ونرى بأنها جديرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام .

التوقيع:  
الإسم : أ.م. د فارس علي جابر

التاريخ : ٥ / ٧ / ٢٠٢٢

عضو اللجنة .

التوقيع:  
الإسم : أ.م. د سوزان عثمان قادر

التاريخ : ٥ / ٧ / ٢٠٢٢

عضو اللجنة.

التوقيع:  
الإسم : أ.د زانا رؤوف حمه كريم

التاريخ : ٥ / ٧ / ٢٠٢٢

رئيس اللجنة.

التوقيع:  
الإسم : أ.م.د مصطفى رسول حسين

التاريخ : ٥ / ٧ / ٢٠٢٢

عضو اللجنة و المشرف.

## مصادقة مجلس الكلية

تمت مصادقة مجلس كلية القانون بجامعة السليمانية في جلسته المرقمة ( ) المنعقدة في تاريخ ( / / ٢٠٢٢ )، على قرار لجنة مناقشة رسالة الماجستير الموسومة بـ ( النظام القانوني لترقيم الموظف العام في العراق و إقليم كردستان - دراسة تحليلية) والمقدمة من قبل الطالب (كاظم روستم حمه رشيد)، وقرر المجلس منحه شهادة الماجستير في القانون العام.



الاسم: أ.د. دانا عبدالكريم سعيد

عميد كلية القانون.

التاريخ: / / ٢٠٢٢

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

( نَرْفَعُ دَرَجَاتٍ مَن نَّشَاءُ وَ فَوْقَ كُلِّ ذِي عِلْمٍ عَلِيمٌ )

صَدَقَ اللَّهُ الْعَظِيمِ

سورة يوسف من الآية (٧٦)

## إهداء

إلى والدي و والديتي ...وفاءً و عرفاناً بالجميل.  
إلى زوجتي و أولادي... مودةً وحباً.  
إلى إخوتي، و أخواتي...حباً وتقديراً.  
إلى كل من ساندني... و وقف إلى جانبي.  
أهدي هذا الجهد المتواضع.

الباحث

### شكر وإمتنان

أتقدم بخالص شكري وإمتناني للأستاذ الفاضل (أ. م. د. مصطفى رسول حسين) لقبوله الإشراف على هذه الرسالة أولاً، ولما أبداه من نصح وتوجيه وملاحظات قيمة كان لها الدور الكبير في إثرائها وتصحيح مسارها وإحكام محتواها العلمي ثانياً، فجزاه الله خير الجزاء ومن عليه بعظيم الأجر. كما أتوجه بشكري وتقديري وإمتناني إلى عمادة كلية القانون جامعة السليمانية، كما أسجل عظيم إمتناني وجزيل شكري وتقديري لأساتذتي الفضلاء أعضاء لجنة المناقشة لقراءة هذه الرسالة وتقويمها بقيم العارفين والقادرين، وسيكون لأهم لملاحظاتهم القيمة الأثر الكبير في إنضاجها. ولا يفوتني في هذا المقام تقديم شكري الخالص إلى موظفي مكتبة كلية القانون جامعة السليمانية لما بذلوا من جهد طيب ومساعدة صادقة في توفير المصادر اللازمة لإعداد هذه الرسالة، وشكري وتقديري إلى أساتذة وموظفي قسم الدراسات العليا في كلية القانون. ويسعدني أن أقدم شكري وإمتناني لكل من دعا الله لي بالتوفيق ومد لي يد العون وساعدني في إتمام هذه الرسالة، و أسأل الله أن يجزيهم عني خير الجزاء وأن يوفق الجميع لما يحبه ويرضاه.

الباحث

## المحتويات

الصفحة	الموضوع
٥-١	المقدمة
٤٧-٦	<b>الفصل الأول: الاطار العام القانوني للموظف العام وبيان حقوقه المالية</b>
١٨-٧	<b>المبحث الأول: تحديد مفهوم الموظف العام وحقوقه المالية</b>
١٢-٧	المطلب الأول: تعريف الموظف العام وشروط تعيينه
٩-٧	الفرع الأول: تعريف الموظف العام
١٣-٩	الفرع الثاني: شروط الموظف العام
١٨-١٣	المطلب الثاني: حقوق الموظف العام
١٥-١٣	الفرع الأول: الحقوق المالية
١٨-١٥	الفرع الثاني: الحقوق غير المالية
٣٠-١٨	<b>المبحث الثاني: تعريف الترفيع والترقية</b>
٢٣-١٨	المطلب الأول: التعريف الشرعي للترفيع والترقية وبيان أهميته في مجال الوظيفة العامة
٢٠-١٩	الفرع الأول: تعريف الترفيع والترقية في التشريع الدول المقارنة
٢٣-٢٠	الفرع الثاني: تحديد ماهية الترفيع والترقية في التشريع العراقي
٢٦-٢٣	المطلب الثاني: تعريف الترفيع أو الترقية قضاءً
٢٥-٢٣	الفرع الأول: تحديد معنى الترفيع أو الترقية في القضاء الإداري المقارنة
٢٦-٢٥	الفرع الثاني: تحديد ماهية الترفيع أو الترقية في القضاء الإداري العراقي
٣٠-٢٦	المطلب الثالث: التعريف الفقهي للترفيع أو الترقية
٢٨-٢٧	الفرع الأول: تعريف الترفيع أو الترقية في الفقه الإداري الفرنسي
٢٩-٢٨	الفرع الثاني: تعريف الترفيع أو الترقية في الفقه الإداري المصري
٣٠-٢٩	الفرع الثالث: تعريف الترفيع أو الترقية في الفقه الإداري العراقي
٣٦-٣٠	<b>المبحث الثالث: تمييز الترفيع أو الترقية عما يشبهه به من أوضاع ومفاهيم</b>
٣٣-٣٠	المطلب الأول: التمييز بين الترفيع و الترقية
٣١-٣٠	الفرع الأول: تمييز الترفيع الوظيفي عن الترقية في الدول المقارنة
٣٣-٣١	الفرع الثاني: تمييز الترفيع الوظيفي عن الترقية في العراق
٣٦-٣٣	المطلب الثاني: التمييز بين الترفيع أو الترقية الوظيفي وبين العلاوة السنوية وتعديل الراتب
٣٥-٣٤	الفرع الأول: التمييز بين الترفيع أو الترقية الوظيفي وبين العلاوة السنوية

٣٦-٣٥	الفرع الثاني: التمييز بين الترفيع أو الترقية الوظيفي وتعديل الراتب
٤٧-٣٦	المبحث الرابع: الطبيعة القانونية للترفيع أو الترقية وخصائصه وأهميته
٤٠-٣٦	المطلب الأول: الطبيعة القانونية للترفيع أو الترقية في مجال الوظيفة العامة
٣٨-٣٧	الفرع الأول: الطبيعة القانونية للترفيع أو الترقية من حيث الوجوب أو عدم الوجوب في قوانين الدول المقارنة
٤٠-٣٨	الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للترفيع أو الترقية من حيث الوجوب أو عدم الوجوب في القانون العراقي
٤٧-٤٠	المطلب الثاني: خصائص الترفيع أو الترقية وأهميتها
٤٣-٤١	الفرع الأول: خصائص الترفيع أو الترقية المتعلقة بالعنوان الوظيفي
٤٥-٤٣	الفرع الثاني: خصائص الترفيع أو الترقية المتعلقة براتب الموظف
٤٧-٤٥	الفرع الثالث: أهمية الترفيع أو الترقية في مجال الوظيفة العامة
٩٦-٤٨	الفصل الثاني: الضوابط العامة للترفيع أو الترقية
٧١-٤٩	المبحث الاول : شروط الترفيع والقدم فيه في مجال الوظيفة العامة
٦٢-٤٩	المطلب الأول: شروط الترفيع أو الترقية في العراق والدول المقارنة
٥٣-٥٠	الفرع الأول: وجود وظيفة شاغرة
٥٦-٥٣	الفرع الثاني: إكمال المدة القانونية للترفيع أو الترقية
٥٩-٥٧	الفرع الثالث: توفر الكفاءة والقدرة المطلوبة لمرشح الترفيع أو الترقية
٦٢-٥٩	الفرع الرابع: ثبوت قدرة وكفاءة الموظف
٧١-٦٣	المطلب الثاني: إجراءات وأسباب الإختزال في مدة الترفيع أو الترقية
٦٦-٦٣	الفرع الأول: إجراءات إصدار قرار الترفيع أو الترقية
٧١-٦٦	الفرع الثاني: الأسباب المؤدية إلى تسريع الترفيع أو الترقية
٩٦-٧١	المبحث الثاني: موانع وقيود الترفيع أو الترقية في مجال الوظيفة العامة
٨٢-٧١	المطلب الأول: موانع الترفيع أو الترقية الانضباطية
٧٣-٧٢	الفرع الأول: موانع الترفيع أو الترقية الانضباطية في القانون الفرنسي
٧٤-٧٣	الفرع الثاني: موانع الترفيع أو الترقية الانضباطية في القانون المصري
٧٩-٧٥	الفرع الثالث: موانع الترفيع الانضباطية في التشريع العراقي
٨٢-٧٩	الفرع الرابع: سحب اليد الموظف عن الوظيفة
٩٣-٨٢	المطلب الثاني: موانع الترفيع أو الترقية غير الانضباطية
٨٤-٨٣	الفرع الأول: عدم توفر شرط من شروط الترفيع أو الترقية
٨٧-٨٤	الفرع الثاني: أثر الإجازة على الترفيع أو الترقية

٩٣-٨٨	الفرع الثالث: أثر الإعارة والنقل على الترفيع أو الترقية
٩٦-٩٣	المطلب الثالث: موانع ترفيع الموظف العام في إقليم كردستان-العراق
٩٥-٩٣	الفرع الأول: مصدر ومضمون قرار إيقاف العمل بترفيع الوظيفي في إقليم كردستان
٩٦-٩٥	الفرع الثاني: أثر قرار إيقاف العمل بنظام الترفيع في إقليم كردستان
١٣٢-٩٧	الفصل الثالث: الرقابة على القرارات الإدارية المتعلقة بترفيع أو الترقية الموظف العام
١١٠-٩٨	المبحث الأول: الرقابة الإدارية على مشروعية قرار الترفيع أو الترقية
١٠٣-٩٨	المطلب الأول: الرقابة الإدارية الذاتية في الدول المقارنة والعراق على مشروعية قرار الترفيع أو الترقية
١٠١-٩٩	الفرع الأول: الرقابة الإدارية الذاتية على مشروعية القرار الإداري المتعلقة بالترفيع أو الترقية في الدول المقارنة
١٠٣-١٠١	الفرع الثاني: الرقابة الإدارية الذاتية على مشروعية قرار الترفيع أو الترقية في العراق
١١٠-١٠٣	المطلب الثاني: الرقابة بناءً على التظلم على مشروعية قرار الترفيع أو الترقية
١٠٦-١٠٣	الفرع الأول: الرقابة الإدارية بناءً على التظلم على مشروعية قرار الترفيع أو الترقية في الدول المقارنة
١١٠-١٠٦	الفرع الثاني: الرقابة الإدارية بناءً على التظلم على مشروعية قرار الترفيع أو الترقية في العراق
١٣٢-١١٠	المبحث الثاني: الرقابة القضائية على مشروعية قرار الترفيع أو الترقية
١١٨-١١١	المطلب الأول: الرقابة القضائية على مشروعية قرارات الترفيع أو الترقية في الدول المقارنة
١١٤-١١١	الفرع الأول: الرقابة القضائية على قرارات الترفيع أو الترقية في فرنسا
١١٨-١١٤	الفرع الثاني: الرقابة القضائية على قرارات الترفيع أو الترقية في مصر
١٣٢-١١٨	المطلب الثاني: الرقابة القضائية على قرارات الترفيع في العراق وإقليم كردستان
١٢٢-١١٨	الفرع الأول: الرقابة القضائية على قرارات الترفيع في العراق
١٢٦-١٢٢	الفرع الثاني: الرقابة القضائية على قرارات الترفيع في إقليم كردستان
١٣١-١٢٦	الفرع الثالث: دعوى التعويض المتعلقة بالترفيع أو الترقية
١٣٥-١٣٢	الخاتمة
١٤٩-١٣٦	المصادر

## المقدمة

### أولاً: التعريف بموضوع الدراسة

يعد الترفيع من بين أبرز الحقوق المالية والمعنوية التي يسعى الموظف إلى الحصول عليها، ويقصد بالترفيع انتقال الموظف من درجة وظيفية أدنى إلى درجة وظيفية أعلى بتحقيق مجموعة من الشروط، ومنها ما يتعلق بالوظيفة أو الدرجة الشاغرة، ومنها ما يتعلق بالموظف مثل ثبوت الكفاءة واستيفاء قيود التأهيل العلمي بالنسبة لوظائف معينة، وأيضاً قضاء مدة معينة في الوظيفة أو الدرجة المراد الترفيع منها. وقد حدد المشرع العراقي في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، وقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، شروطاً وأحكاماً أوجب استقائها من قبل الموظف لكي يتم ترفيعه وظيفياً إلى الدرجة التي تلي درجته الوظيفية.

وجاء بحثنا من أجل دراسة خاصة لأحكام وشروط وضوابط الترفيع في ضوء تشريعات الخدمة المدنية النافذة في العراق وإقليم كردستان، مقارنة مع تشريعات الخدمة النافذة في كل من فرنسا ومصر. في الحقيقة إن أغلب تشريعات وأنظمة الخدمة المدنية في الدول المقارنة تلزم الموظف العام بواجبات وظيفية، وكما تقرر له حقوقاً في مقابل تلك الواجبات، بعضها مالية وأخرى (غير مالية) معنوية ومنها ما تنطبق عليها كلا الوصفين، كحق للموظف العام في الترفيع في الوظيفة العامة.

وفي هذه الرسالة نتناول، موضوع ترفيع الموظف العام، كونه أحد الحقوق الوظيفية المترتبة على الوظيفة العامة، التي نضمت أساليبها وضوابطها التشريعات المتعلقة بالوظيفة العامة، كما تناوله فقهاء القانون الإداري بالبحث والإهتمام للحصول إلى تنظيم ناجح لموضوع ترفيع الموظفين.

وقد يتعذر ترفيع الموظف لأسباب عدة وتحول دون حصول الموظف على ترفيعه وهذا ما سنحاول دراسته من التفصيل.

إن الموظف العام يحصل على حقه في الترفيع الوظيفي نتيجة لإصدار القرار الإداري الصادر من الجهة الإدارية المختصة، ويخضع هذا القرار للرقابة الإدارية والقضائية من قبل الجهة الإدارية نفسها أو الرئاسية لها أو من محكمة قضاء الموظفين في العراق، وهيئة انضباط موظفي الإقليم في إقليم كردستان-العراق.

### ثانياً: أهمية الدراسة

يثير موضوع ترفيع الموظف العام العديد من المسائل النظرية التي ينبغي بحثها كبيان أحكامه وشروطه وضوابطه و موانعه في العراق و إقليم كردستان والدول المقارنة.

وتبرز أهمية الدراسة في محاولة إيجاد التوازن بين حق الإدارة في امتلاك الوسائل الفعالة في مواجهة الموظف في حالة ما إذا أخل بالتزاماته الوظيفية ولحسن سير المرفق العام بانتظام واضطراد، هذا من جهة ومن جهة أخرى بين حق الموظف بحمايته أولاً من تعسف السلطة الإدارية وقسوتها من استعمال تلك الوسائل والوقوف على الموانع القانونية التي تحول دون ترفيع الموظف في القانون العراقي

والدول المقارنة، والوقوف على كيفية الرقابة الإدارية والقضائية على قرارات الترفيع والحماية القانونية للموظف العام.

### ثالثاً: أسباب اختيار الدراسة

يعود اختيار موضوع الترفيع إلى عدّة أسباب منها:

أ. لتعريف الموظفين ودوائر الدولة إلى أهمية الترفيع و توضيح كفيته، وبيان احكامه وشروطه.

ب. لعدم وجود رسائل والأطرح جديدة في هذا المجال وخاصةً بعد صدور قرار بالإيقاف العمل

في إقليم كردستان - العراق.

ج.بحكم الدراسة لمواضيع قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، وقانون رواتب

موظفي الدولة والقطاع العام رقم(٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، بصفة عامة خلال العامل النظري، تم اختيار

الترفيع كنوع باعتباره حق من حقوق الموظف العام، ودراسة كل جوانبه ومدى تأثيره على أداء الموظف

داخل الدائرة أو المرفق العام .

### رابعاً: إشكالية الدراسة

من خلال دراستنا في القوانين والتعليمات المتعلقة بالوظيفة العامة النافذة في العراق وإقليم

كوردستان، نجد أن المشرع العراقي لم يبيّن سياسة واضحة في تنظيم موضوع ترفيع الموظف العام، إذا

تطلق إشكالية الدراسة من الخلط الذي وقع فيه المشرع العراقي بين الترقية والترفيع، في قانون الخدمة

المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل إستعمل مصطلح الترفيع للإشارة إلى نظامين مختلفين هما نظام

الترفيع الذي يحقق الصعود في السلم المالي، ونظام الترقية الذي يحقق الصعود في السلم الوظيفي مع

احتفاظ كل نظام باستقلاله تجاه النظام الآخر. وفي وقت نفسه ميّز المشرع العراقي والكوردستاني في

بعض القوانين الخاصة مثل القانون رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٧ قانون السلطة القضائية لإقليم كردستان -

العراق بين مصطلح الترقية والترفيع، لأن القاضي لا يعد موظفاً.

ومن جهة أخرى جاء في قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم(٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل

مفهوم جديد للترفيع ينطوي على الانتقال في السلم المالي والوظيفي في الوقت نفسه بمعنى ان هذا القانون

جمع بين النظامين، يظهر لنا هذا الموقف نظاماً جديداً سماه الترفيع، له سمات نظام الترفيع ونظام

الترقية في آن واحد. وإشكالية أخرى تتمثل في عدم وجود أي نص قانوني في كل من القوانين الخاصة

بالخدمة المدنية مثل قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، وقانون رواتب موظفي الدولة

والقطاع العام رقم(٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤)

لسنة ١٩٩١ المعدل، لتنظيم إيقاف العمل بنظام الترفيع، مثل هذه الواقعة الحالية في إقليم كردستان هل

حل هذه الواقعة بقانون جديد من البرلمان أو بتعليمات صادرة من مجلس الوزراء لحساب الحقوق التي تم

ضياعها نتيجة إيقاف العمل بنظام الترفيع.

وإشكالية أخرى تتمثل في ممارسة السلطة التقديرية للإدارة في مجال الترفيع، هل يجوز للإدارة أن تضيف موانع الترفيع وتأخير ترفيع الموظف عدا الموانع التي جاءت في قوانين تنظيم شؤون الموظفين.

### خامساً: تساؤلات وأهداف الدراسة

يثير نظام ترفيع الموظف العام العديد من التساؤلات، نحاول في هذه الدراسة الإجابة عنها وأهمها:

١. ماهو مفهوم الترفيع وتعريفه في العراق وإقليم كردستان والدول المقارنة؟
٢. ماهي الخصائص و الطبيعة القانونية لنظام الترفيع؟
٣. ما هو الاختلاف بين نظام الترفيع والترقية والمصطلحات مما يشبهه بترفيع؟
٤. ما هي الشروط التي يحددها القانون لترفيع الموظف العام في العراق وإقليم كردستان والدول المقارنة؟ هل أن نظام الترفيع في العراق وإقليم كردستان أخذ بنظام الكفاءة والدورة التدريبية في الترفيع؟
٥. ما هي الموانع القانونية، وسبب تأخير الترفيع وآثاره؟ هل للإدارة أن تضيف موانع أخرى لم ينص عليها القانون؟
٦. ما هو سبب أختزال مدة الترفيع؟ وما هي آثار القدم في الترفيع في العراق والدول المقارنة؟
٧. ما الأثر القانوني لقرار إيقاف ترفيع الموظف العام في إقليم كردستان - العراق، أصدرت وزارة المالية والإقتصاد في حكومة إقليم كردستان القرار المرقم (١١) في ٢٤ / ١ / ٢٠١٦، والمسمى بقرار إيقاف العمل بترفيع الموظف العام في إقليم كردستان؟
٨. ماهي ضمانات حق الموظف العام في الترفيع الوظيفي؟ وما هي أنواع الرقابة على قرارات الترفيع؟

### سادساً: منهج الدراسة

تقوم بدراسة نظام الترفيع وفق المنهج التحليلي وذلك تحليل النصوص القانونية التي حددت شروط ترفيع الموظف إلى الدرجة التي تلي درجته في السلم الوظيفي، وإستعراض الموانع التي إن تحققت منعت بصورة مؤقتة، وسنعمد المنهج المقارن بمقارنة النصوص القانونية وموقف الفقه والقضاء في العراق والدول المقارنة.

### سابعاً: الدراسات السابقة

تعتبر الدراسات السابقة بمثابة المصاييح المنيرة في طريق الطالب، استفدنا من ما سبقنا من الأخطأ استرشدنا بنتائج دراساتهم لأن البحث العلمي بناء إذ يضع فيه كل باحث لبنة دون أن يلجأ لهدم ما بناه غيره إلا إذا أثبتت فعلاً.

أدت أهمية الترفيع والترقية إلى دراسته من قبل الباحثين في كثير من الدول، وظهرت دراسات في هذا الموضوع في كل من العراق ومصر، منها على سبيل المثال ما قام به (محمد انس قاسم جعفر) في كتابه (نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة)، دار النهضة العربية، مصر، ١٩٧٣.

وأيضاً وما قدمه الأستاذ (وليد سعود القاضي)، في كتابه (ترقية الموظف العام)، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، مصر، ٢٠١٢.

وفي العراق ما قام به (نوري محسن الحليفي) في رسالته، (الترقية والترقية في الوظيفة العامة وأثرها في رفع كفاءة الجهاز الإداري) (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون والسياسة جامعة بغداد، ١٩٧٧.

وأيضاً ما قام به الدكتور (غازي فيصل مهدي) في اطروحته الدكتوراه بدراسة، (النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة في العراق)، دراسة مقارنة، اطروحة الدكتوراه، كلية قانون، جامعة بغداد ١٩٩١. وهذه الدراسة قديمة في حين نظام القانون السابق، بعد هذه الدراسات قام المشرع العراقي باصدار قانون الجديد وتعديل قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل بالنسبة لموضوع الترفيع والراتب.

وأيضاً ما قدمه (خالد حماد محمد العنزي) رسالة بعنوان (النظام القانوني لترقية الموظف العام دراسة مقارنة بين الأردن والكويت) في كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، لسنة ٢٠١٢.

وما قدمه (حسن جابر إسماعيل الموسوي) في رسالته، (التنظيم القانوني لترقية الموظف العام)، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية قانون، جامعة الكوفة، ٢٠١٤، قام باحث بدراسة مقارنة بين العراق والإمارت لا يتكلم عن إقليم كردستان، وفي ضمن دراسته لا يتكلم عن التقدم في الترفيع والجهة المختصة بالرقابة على قرارات الترفيع، ولم نجد في ضمن دراسته القرارات القضائية والانظمة والتعليمات الجديدة المتعلقة بالترفيع وبخصوص التعليمات والقرارات الصادرة بعد سنة ٢٠١٤. ويمكن ملاحظة عدّة فروق بين رسالتنا ورسالة (حسن جابر إسماعيل الموسوي) ومنها خِطَطُ بحثنا مختلفة كلياً في فصولنا ومباحثنا وفروعنا، هدفنا في هذه الرسالة شرح الترفيع بشكلٍ جيد وكاملٍ، نُركّز على مدى صحة القرارات التي صدرت في إقليم كردستان -عراق و قامت وزارة المالية والاقتصاد بتوقيف الترفيع. مع ذلك نحن نختلف في نتائجنا.

وعلى الرغم من أهمية هذا الموضوع ولكننا لم نعثر على دراسات أو البحوث العملية في هذا المجال في إقليم كردستان، عدا بحث واح من قبل د. (محمد سليم محمد أمين) بعنوان إيقاف العمل بترقية الموظف العام دراسة تحليلية نقدية في ضوء تشريعات الخدمة المدنية النافذة في إقليم كردستان العراق، والجدير بالذكر إن هذه الدراسة في حدود ٢٠ صفحة ومختصة بقرار إيقاف العمل بالنظام الترفيع وهو القرار الإداري الصادر من وزارة المالية والاقتصاد في الإقليم المرقم (١١) لسنة ٢٠١٦.

وبالنسبة لدراستنا نقوم بدراسة كاملة في النظام الترفيع في العراق وإقليم كردستان مقارنة مع كل من مقارنة فرنسا ومصر في تعريفها واحكامها وضوابطها وموانعها وسبب اختزالها وسبب تأخيرها والجهة المختصة بالرقابة عليها.

## ثامناً: نطاق الدراسة

تشكل كل من فرنسا ومصر والعراق نطاق هذه الدراسة من الناحية المكانية، ففرنسا هي مهد فكرة القانون الإداري والدولة الأكثر تطوراً من الناحية الإدارية وشؤون الموظفين وبخصوص الترفيع وكذلك في مصر، مع العراق وإقليم كوردستان.

ومن الناحية الزمانية يبدأ نطاق هذه الدراسة من وضع قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل في العراق حتى صدور إيقاف العمل بنظام الترفيع في الإقليم وهو القرار الإداري الصادر من وزارة المالية والإقتصاد في الإقليم المرقم (١١) لسنة ٢٠١٦.

## تاسعاً: هيكلية الدراسة

تتوزع هيكلية الدراسة، فضلاً عن المقدمة، إلى ثلاثة فصول رئيسية، جاء الفصل الأول تحت عنوان **الاطار العام القانوني للموظف العام وبيان حقوقه المالية**، والذي تضمن أربعة مباحث، خصص المبحث الأول تحديد مفهوم الموظف العام وحقوقه المالية، خصص المبحث الثاني لتعريف الترفيع والترقية، بينما عالج المبحث الثالث تمييز الترفيع أو الترقية عما يشبه به من أوضاع ومفاهيم ، وأخيراً الطبيعة القانونية للترفيع أو الترقية وخصائصه وأهميته.

وجاء **الفصل الثاني بعنوان الضوابط العامة للترفيع أو الترقية** مقسماً إلى مبحثين، وتم التطرق في المبحث الأول شروط الترفيع أو الترقية والقدم فيه، وإلى موانع الترفيع أو الترقية في المبحث الثاني. **والفصل الثالث تحت عنوان الرقابة على القرارات الإدارية المتعلقة بالترفيع أو الترقية الموظف العام** فقد قسمته إلى مبحثين أيضاً، حيث خصصت المبحث الأول المبحث الأول: الرقابة الإدارية على مشروعية قرار الترفيع أو الترقية، وتناول في المبحث الثاني الرقابة القضائية على مشروعية قرار الترفيع أو الترقية. أنهيت دراستي بخاتمة تتضمن أهم النتائج والاستنتاجات والمقترحات التي توصلت إليها.

## الفصل الأول

### الإطار العام القانوني للموظف العام وبيان حقوقه المالية

قبل أن نتحدث عن الترفيع، نعتقد أنه لأمر جيد لتعريف الموظف العام باختصار لأنه ترفيع مرتبط بموظف العام، هنا لا يوجد تعريف عام موحد لتعريف الموظف العام في الأنظمة الوظيفية، حيث أن لكل دولة نظاماً خاصاً بموظفيها. ففي فرنسا مثلاً، لم تعط التشريعات الفرنسية تعريفاً محدداً للموظف العام ومن أجل إعطاء فكرة واضحة عن الموضوع لذلك سيكون لفصلنا أربعة مباحث على الوجه الآتي: سنخصص الأول منها لدراسة تحديد مفهوم الموظف العام وحقوقه المالية، وسنبحث في المبحث الثاني تعريف الترفيع والترقية، بينما عالج المبحث الثالث تمييز الترفيع أو الترقية عما يشبهه به من أوضاع ومفاهيم، أما الأخير سندرس فيه الطبيعة القانونية للترفيع أو الترقية وخصائصه وأهميته، كما يلي:

## المبحث الأول

### تحديد مفهوم الموظف العام وحقوقه المالية

تعتبر الوظيفة العامة، خدمة عامة يؤديها موظف العام للأفراد أو للدولة أو أحد فروعها أو مصالحها العامة في نطاق قانوني معين يحدد علاقاته بمن يؤدي لهم هذه الخدمة وعلاقاتهم بهم منظمًا لحقوقه و واجباته، وهناك من يقول بأن الوظيفة العامة هي مجموع الأشخاص الطبيعيين والمعنويين الذين تتألف منهم إدارة المسيرة للمرفق العامة.

مما يقتضي بحث تعريف الموظف العام من خلال مطلبين، سنتناول في الأول منها تعريف الموظف العام وشروط تعيينه، سنخصص الثاني لدراسة حقوق المالية وغير المالية للموظف العام كما يلي:

## المطلب الأول

### تعريف الموظف العام وشروط تعيينه

الموظف العام هو كل شخص صدر قرار بتعيينه من السلطة المختصة في وظيفة منتظمة لخدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام.

وبناء على ما تقدم سنقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع، نتناولنا في الفرع الأول تعريف الموظف في العراق و دول المقارنة ، وذكرنا في الفرع الثاني شروط موظف العام، كالآتي:

## الفرع الأول

### تعريف الموظف العام

مفهوم الموظف العام داخل الدول الأوروبية وتلك التي سارت على دربها يختلف عن مفهوم السائد في نظام الأمريكي و من واكبها من دول أخرى، ففي فرنسا مثلاً وإعتبارها إحدى الدول الأوروبية عرف المشرع الفرنسي الموظف العام في قانون التوظيف الصادر في (١٩/أكتوبر/١٩٤٦) في الفقرة الأولى من المادة الأولى بسريان هذا القانون على (الأشخاص الذين يعينون في وظيفة دائمة ويشغلون درجة من درجات الكادر في الإدارات المركزية للدولة أو في إحدى الإدارات الخارجية التابعة لها أو في إحدى المؤسسات العامة القومية، و التشريعات الفرنسية في التوظيف متبنية نفس التعريف السابق في القانون الصادر في (٤/فبراير/١٩٥٩) وقانون (١٦/سبتمبر/١٩٨٥)<sup>(١)</sup>.

(أما الفقه الفرنسي فأقتربت تعريفاته من التعريف الذي وضعه المشرع، فذهب الفقيه Rolland إلى تعريف الموظف العام إلى أنه ذلك الشخص الذي يشغل وظيفة في كادرات الدائمة المنشأة لضمان السير المنتظم للمرافق العامة. كما عرف الفقيه De Loubadere الموظف العام بأنه العامل الذي يشغل وظيفة

(١) نقلا عن جمال محمد معاطي موفي، أحكام التعيين والترقية في الوظيفة العامة، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٧، ص ٢٠.

دائمة في كادر من كادرات الإدارة العامة أو مرفق من مرافقها<sup>(١)</sup>. وعرف الفقيه (لوبادور) الموظف العام بأنه (شخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق العام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام) إما بالنسبة تعريف القضاء لموظف العام قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن الموظف هو (كل شخص عهد إليه بوظيفة دائمة في ملاك وتكون في خدمة مرفق العام<sup>(٢)</sup>). نويد هذا التعريف لأن الموظف يعهد بعمل دائم في خدمة مرفق عام.

أما في مصر وبموجب قانون الخدمة المدنية رقم (١٨) لسنة ٢٠١٦ فقد أشارت المادة (٢) من القانون إلى أنه الموظف (كل من يشغل إحدى الوظائف الواردة بموازنة الوحدة)<sup>(٣)</sup>. أما على صعيد الفقه المصري فقد ذهب (سليمان محمد الطاوي) إلى تعريف الموظف العام بأنه (كل شخص يعين في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو إحدى اشخاص القانون العام، يكون تعيينه فيه بوظيفة دائمة<sup>(٤)</sup>).

كما عرفت المحكمة الإدارية العليا في مصر الموظف العام في حكمها بأنه "الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق العام تدره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى، عن طريق شغله منصباً يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق"<sup>(٥)</sup>.

إما في العراق نجد أن المشرع العراقي درج على تعريف الموظف العام في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، الموظف العام بأنه (كل شخص عهدت إليه وظيفه دائمة داخلية في ملاك الدولة الخاصة بالموظفين)<sup>(٦)</sup>. واستقر المشرع العراقي على هذا التعريف في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

فقد عرف مشروع قانون الخدمة المدنية الاتحادي لسنة ٢٠١٥ الموظف العام بأنه (كل شخص عهدت إليه وظيفه دائمة داخلية في ملاك الدائم الخاص بالموظفين اتحادياً أو محلياً)<sup>(٧)</sup>.

(١) د. جمال محمد معاطي موفي، المصدر المصدر السابق، ص ٢١.

(٢) نقلا عن د. نجيب خلف أحمد الجبوري، القانون الإداري، مكتبة يادكار، السلیمانية، ٢٠١٨، ص ٢٩٩.

(٣) الفقرة (٥) من المادة (٢) من قانون الخدمة المدنية الدولة المصرية، منشور في الجريدة الرسمية - العدد ٤٣ مكرر (أ) في أول نوفمبر سنة ٢٠١٦.

(٤) سليمان محمد الطاوي، مبادئ القانون المصري الإداري والمقارن، ط ٥، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٢، ص ٥٩٩.

(٥) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر الصادر في جلستها المؤرخة في (١٩/ديسمبر/ ١٩٥٩، في قضية رقم (٤٦٥) لسنة (٥) القضائية، وحكمها الصادر في (٥/ديسمبر/١٩٦٤) في قضية رقم (١٤١) لسنة (٨) قضائية . والحكمان منشوران في المجموعة التي أعدتها النيابة الإدارية لسنة ١٩٨١، ج ١، ص ٩٠.

(٦) المادة (٢) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

(٧) المادة (١/أولاً) من مشروع قانون الخدمة المدنية الاتحادي لسنة ٢٠١٥.

أما في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، فقد عرف الموظف العام بأنه (كل شخص عهدت إليه وظيفة دائمة داخلية في ملاك الوزارة أو الجهة غير مرتبط بوزارة)<sup>(١)</sup>. هذه التعاريف ليس جامع ومانع ، ولم يذكر مشروع العراقي راتب الموظف في هذا التعاريف . وقد استقر القضاء والفقهاء في العراق على نفس المفهوم التشريعي للموظف العام ، وذلك بتأكيد على إعتبار الموظف العام هوكل شخص عهدت إليه وظيفة دائمة داخلية في ملاك الحكومة، لقاء راتب يقضاه من الميزانية العامة أو من ميزانية خاصة و خاضع لأحكام قانون التقاعد<sup>(٢)</sup>.

إن تنظيم الجهاز الإداري على أسس عملية صحيحة يجب أن يقوم على أساس إفساح المجال أمام الموظف الذي يؤدي واجباته الوظيفية على الوجه المطلوب للترقية، فالترقية هو الأداة القانونية للتدرج الوظيفي للموظف العام في مسار حياته الوظيفية فيصعد بها الموظف بعد أن يستوفي شروطاً معينة من درجة وظيفية إلى درجة أعلى ويستمر حتى تنتهي خدمته. وإن الترقية يختلف عن والترقية وتعديل الراتب والعلاوة السنوية، إذ ينبغي تمييزها وعدم خلط بينهم، وللترقية خصائص معينة إذ لا بد أن تتحقق للموظف المُجد نفعاً مادياً ومعنوياً يتمثل في ترفيعه لوظيفة أعلى، وصعود السلم الوظيفي للمرفق العام يتبع له ونفعاً مادياً يتجسد في زيادة راتبه بنسبة معقولة، يواجه بها أعباء معيشته وابعاء أسرته، التي تنمو وتكبر طول مدة الخدمة. كذلك من العدالة أن يعطي المجال للموظف الكفوء المجد الذي تتوافر فيه الصفات التي تؤهله لشغل وظيفته أعلى في درجات السلم الإداري ان يرقى إليها، فلا يصح أن يخلد الموظف في درجة واحدة ولا يصعد في مدارج الترفيع رغم بروز كفاءته في العمل ونباهته وقدرته<sup>(٣)</sup>.

## الفرع الثاني

### شروط الموظف العام

عند تكلم عن القوانين التي تحكم الوظيفة العامة فإن جميع القوانين تنطلق من محورين الأول هو موظف والمحور الثاني هو الوظيفة فهذه القوانين تنظم خدمة الموظفين من شروط التعيين وإجازات وغيرها. إن المشرع الفرنسي يشترط لأعتبار الشخص موظفا عاما ضرورة توافر شرطين أساسيين هما:

١. المساهمة في إدارة مرفق عام .

٢. شغل وظيفة دائمة<sup>(٤)</sup>.

٣.الجنسية:

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

(٢) د. مازن ليلو راضي، د. زانا رؤوف حمه كريم، د. دانا عبدالكريم سعيد، القضاء الإداري، ط ١ ، مطبعة يادكار، السليمانية، ٢٠٢٠، ص ١٤٥.

(٣) عبد الزهرة ناصر الدليمي، مجلس الخدمة وأهميته في الوظيفة العامة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٧٣، ص ١٩٤.

(٤) نقلا عن د. نجيب خلف أحمد الجبوري ، القانون الإداري، المصدر السابق، ص ٢٩٩.

المشعر الفرنسي هو الاخر اعتبر الجنسية شرط أساسى للتولى للوظائف العامة فى فرنسا بالنسبة للفرنسيين و حتى مواطنو الدول الاعضاء فى الاتحاد الأوروبى وفقاً للشروط المنصوص عليها فى قانون الوظيفة العامة الفرنسي، باستثناء الوظائف التى لها علاقة بسيادة الدولة الفرنسية فهى تقتصر على الفرنسيين فقط (١).

فقد قسم المشعر الفرنسي الوظائف إلى أربعة أصناف هي (A، B، C، D) ويكون الترفيع بين الدرجات بزيادة المرتب وعلى أساس القدم والتقييم، ويقضى كل صنف من اصناف الموظفين المذكورين (A، B، C، D) مدة معينة ثم يؤدون امتحاناً على درجة من الصعوبة، وبعد نجاحهم يرفعون إلى صنف أعلى (٢).

هذا وقد اعتمد القانون الفرنسي المسابقة كقاعدة عامة أيضاً كطريقة مثلى لاختيار الموظفين وذلك على النحو الذى نص عليه القانون ١٣ يوليو ١٩٨٣، وقد وضع المشعر قواعد عامة تطبق على الجميع دون تفرقة إعمالاً لمبدأ المساواة، وعهد إلى لجنة محايدة لتكون الحكم فى الفصل فى المسابقة وتشكيل اللجنة غالباً من غير العاملين بالجهة القائم بالتعيين بها وتختص بوضع الأسئلة وإجراء الامتحانات التحريرية والشفوية ووضع برنامج لقياس درجة صلاحية المعتمدين لشغل الوظائف (٣).

أما فى مصر فقد أخذ المشعر المصرى بالمفهوم الأوروبى للجدارة فى الوظيفة العامة كما أخذ بذات المفهوم للوظيفة العامة، فصدر أول قانون للخدمة المدنية بالدولة رقم (٢١٠) لسنة ١٩٥١ متبنياً نظام الجدارة فى التعيين. إلا أن المشعر ألزم السلطة المختصة فى أخذها بأسلوب الامتحان لشغل الوظيفة على أن يكون التعيين بحسب الأسبقية الواردة فى الترتيب النهائى لنتائج الإمتحان، وعند التساوى فى الترتيب مؤهلاً فالأقدم تخرجاً فإن تساوى الأكبر سناً. وفى الترقية أخذ المشعر المصرى أيضاً بنظامى الترقية الأقدمية والترقية بالاختيار كما هو متبع فى المفهوم الأوروبى (٤).

حدد قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ العديد من الإجراءات والشروط الواجب توفيرها، فى الموظف الراغب فى التعيين والتثبيت بوظيفة فى إحدى الجهات التابعة للجهاز الإدارى للدولة، وأوضح القانون هذه الإجراءات والشروط فى المادة (١٤) وشرحتها بالتفصيل اللأحة التنفيذية للقانون وهذه الشروط هي:

١. أن يكون متمتعاً بالجنسية المصرية أو جنسية إحدى الدول العربية التى تعامل المصريين بالمثل فى الوظائف المدنية.

٢. أن يكون محمود السيرة، حسن السمعة.

(١) نقلاً عن العيفاوي صيرينة، مجلة القانون والعلوم السياسة، المركز الجامعى صالحى أحمد النعامه -الجزائير، المجلد الرابع، العدد ٢، ٢٠١٨، ص ٢٤٢.

(٢) عبد الزهرة ناصر الدليمى، المصدر السابق، ص ٢٣٤-٢٣٦.

(٣) جمال محمد معاطى موافى، المصدر السابق، ص ٤٣-٤٤.

(٤) د.جمال محمد معاطى موافى، المصدر السابق ص ٥٥-٥٧.

٣. ألا يكون قد سبق الحكوم عليه بعقوبة جنائية أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يكن قد رُدّ غتباراً.

٤. ألا يكون قد سبق فصله من الخدمة بحكم أو القرار تأديبي نهائي، ما لم تمض على صدره أربع سنوات على الأقل.

٥. أن تثبت لياقته الصحية لشغل الوظيفة بشهادة تصدر من المجلس الطبي المختص.

٦. أن يكون مستوفياً من لإشتراطات شغل الوظيفة.

٧. أن يجتاز الامتحان المقرر لشغل الوظيفة .

٨. ألا يقل سنه عن ثمانية عشر عاماً<sup>(١)</sup>.

يكون التعيين بموجب قرار يصدر من رئيس الجمهورية أو من يفوضه، على أساس الكفاءة والجدارة، بدون محابات أو وساطة، من خلال إعلان مركزي على موقع بواية الحكومة المصرية متضمناً البيانات المتعلقة بالوظيفة وشروط شغلها على نحو يكفل تكافؤ الفرص والمساواة بين الموظفين. و في جميع الأحوال يشترط لشغل الوظائف أن تكون شاغرة وممولة<sup>(٢)</sup>. فضلً عن فعل المشرع المصري لوضع هذه الشروط الموضوعية الجيدة.

ففي العراق، وقد حدد قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، هذه الشروط والتي يمكن اجمالها في الشروط التالية: لا يعين لأول مرة في الوظائف الحكومية إلاّمن كان:

١. عراقياً أو متجنساً مضى على تجنيسه مدة لا تقل عن خمس سنوات.

٢. اكمل من (١٨) من العمر والممريضة السادسة عشرة.

٣. ناجحاً في الفحص الطبي وسالما من الامراض والعاهات الجسمية والعقلية التي تمنعه من القيام بالوظيفة المعين لها بموجب قرار من السلطات الطبية المختصة وفقاً لنظام الخاص.

٤. حسن الاخلاق وغير محكوم بجناية غير سياسية أو بجنحة تمس الشرف كالسرقة والاختلاس والتزوير والاحتيال.

٥. حائزاً على شهادة دراسية معترف بها<sup>(٣)</sup>.

وقد نصّ قانون الخدمة المدنية (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، على أنه يشترط لصحة التعيين توافر بعض الشروط الموضوعية ومنها:

١. وجود وظيفة شاغرة في الملاك

(١) المادة (١٤) من قانون الخدمة المدنية مصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦.

(٢) المادة (١٢) من قانون الخدمة المدنية مصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦. ويكون التعيين في وظيفة العامة في مصر بامتحان ينفذه الجهاز من خلال لجنة للإختيار. ويشرف عليه الوزير المختص، على أن يكون التعيين بحسب الأسبقية الواردة في الترتيب النهائي لنتيجة الامتحان، وعند التساوي يقدم الأعلى في مرتبة الحصول على المؤهل المطلوب لشغل الوظيفة.

(٣) المادة (٧) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

٢. أن يكون التعيين أو إعادة التعيين من قبل الوزير المختص عداماً يعين أو إعادة تعيينه بالوظائف التالية التي تتم بمرسوم جمهوري يصدر بناء على اقتراح من الوزير المختص وموافقة مجلس الوزراء<sup>(١)</sup>.

بالرغم من ذلك أيضاً إضافة مشروع قانون الخدمة المدنية الاتحادي العراقي لسنة ٢٠١٥ بعض شروط موضوعية أخرى ومنها:

٣. حسن سيرة والسلوك.

٤. غير محكوم عليه بجناية أو جنحة مخلة بالشرف.

٥. اجتاز بنجاح الاختبارات التحريرية والشفوية<sup>(٢)</sup>.

وبعد التحول الذي حصل في العراق في (٩/٤/٢٠٠٣) وبغية تنظيم شؤون الوظيفة العامة في العراق صدر قانون مجلس الخدمة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٨، الذي جاء في الأسباب الموجبة له ما يأتي ( من أجل تنظيم شؤون الوظيفة العامة وتميرها من التسييس والتحزب ، وبناء دولة المؤسسات وتشكيل مؤسسة مهمتها تطوير العمل في دوائر الدولة وبلورة القواعد ولأسس السليمة وتأمين العدالة والحيادية وضمان معايير الكفاءة في التعيين وإعادة التعيين والترقية.

وقد نص القانون على تشكيل (مجلس الخدمة العامة الاتحادي) وحدد إرتباطه بمجلس النواب. بغية إبعاده عن تأثير السلطة التنفيذية، وقد حددت المادة (٩) مهام المجلس التي من أبرزها ( التعيين وإعادة التعيين والترقية في الخدمة العامة. ويكون ذلك من إختصاص المجلس حصراً، وعلى أساس المهنية والكفاءة)<sup>(٣)</sup>.

وبالنسبة لوضع إقليم كردستان -العراق فيما يتعلق بطريق التعيين الموظفين، فهو ليس بأفضل حال من وضع العراق عموماً من حيث عملية تعيين وإختيار الموظفين، حيث أن صلاحية تعيين الموظفين فيظل الكابينة الثامنة (٢٠١٤) منوطة حصراً بشخص رئيس الوزراء . وذلك بموجب نظام خاص أصدره رئيس الوزراء في هذا السياق<sup>(٤)</sup>.

أن التعيين في الوظيفة العامة لا يكون إلا بصدر قرار من السلطة المختصة، ويراقب القضاء مدى توافر هذه الشروط وإن عدم توفر أحد هذه الشروط يؤدي إلى إلغاء قرار التعيين<sup>(٥)</sup>.

(١) المادة (٨) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل. أ. الوظائف الخاصة. ب. عميد. ج. مدير عام. د. مفتش عام. و. محافظ. ز. مستشار مساعد

(٢) المادة (١٢/سابعاً) من مشروع قانون الخدمة المدنية الاتحادي العراقي لسنة ٢٠١٥.

(٣) زانا رؤوف حمه كريم، د. دانا عبدالكريم سعيد، المبادئ العامة في القانون الإداري، الكتاب الأول، ط١، مكتبة يادكار، السليمانية، ٢٠١٦، ص ٢١٠.

(٤) المصدر نفسه ص ٢١١.

(٥) د. صادق محمد علي، أزهري منهل موسى، الرقابة القضائية على شروط التعيين في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة بابل، العدد الأول، السنة الثالثة عشر ٢٠٢١، ص ١٦٧.

يمكن القول، لم يحدد القانون حد الأعلى السن التي يتمتع فيها التعيين بالوظيفة العامة، إذاً للإدارة أن تشترط في بعض الوظائف عدم بلوغ المشرح للتعين سن معينة على وفق طبيعة الوظيفة المرشح لها. يبدو لنا كان من الأفضل المشرح العراقي تحديد أعلى سن للتوظيف في الوظيفة العامة.

## المطلب الثاني

### حقوق الموظف العام

للموظف العام جملة من الحقوق كفلها المشرح وحددها في القوانين واللوائح ولا يجوز الاتفاق على ما يخالفها باعتبارها من النظام العام.

لذا سنقسم هذا المطلب إلى فرعين، تناولنا في الفرع الأول حقوق الموظف العام المالية، وذكرنا في الفرع الثاني حقوق الموظف العام غير المالية، كالآتي:

### الفرع الأول

#### الحقوق المالية

تأميناً لفاعلية الوظيفة العامة ولتوفر الاطمئنان للموظف العام حدد المشرح جملة من الحقوق المالية التي يجب ان يتمتع بها الموظف ومن أهمها الراتب وملحقاته.

**أولاً.الراتب:** يقصد به مبلغ من المال يتقاضاه الموظف شهرياً نظير القيام بمهام وظيفته ، ويدخل ضمن معنى الراتب جميع مزاياه المالية الملحقة به كالمرتب الاضافي وبدل السفر وعلاوة السكن والعلاوات والمخصصات الاخرى ، ويعتبر حق الراتب من أهم حقوق للموظف لأن السبب الرئيسي التحاق بالوظيفة غالباً، إضافة إلى أن الموظف يستحق العلاوة السنوية بصفة إعتيادية<sup>(١)</sup>.

وقد وضحت المادة (٣/أولاً) أن تمنح الرواتب حسب الشهادات الدراسية عند التعيين تبدأ من (١٤٠) الف دينار إلى (٩٤٨) الف دينار<sup>(٢)</sup>.

وذهب مجلس شورى الدولة العراقي في مبادئه القانونية بخصوص صرف راتب الموظف المخطوف ( يستحق الموظف المخطف راتبه الوظيفي ومخصصاته لحين معرفة مصيره أو اعتباره ميتاً وكما يستحق الراتب التقاعدي وفقاً لأحكام القانون<sup>(٣)</sup>.

**ثانياً.المخصصات:** هي مبلغ مقطوع من النقود يمنح للموظف لتحقيق مستوى معاشي أفضل له وهي تمنح على أساس الراتب المحدد في في جدول الرواتب الملحق بقانون الرواتب على أن لا تزيد هذه المخصصات بكل الأحوال عن (٢٠٠%) من الراتب على احتفاظ الوزارات والجهات غير مرتبطة بالوزارة

(١) اناس صابر حبيب الحديثي، ضمانات الموظف العام الإدارية والقضائية دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية ٢٠٢٠ص٣٢.

(٢) أديب محمد غريب، حقوق الموظف المالية والمعنوية، مجلة الطريق المفاهم، العدد ٢٠١٢، ١٥، ص٨.

(٣) قرار رقم (١٠ / ٢٠٠٦) مجلس شورى الدولة العراقي (٢٠٠٦/١/٢) مجموعة قرارات وفتاوي مجلس شورى الدولة العراقي، بغداد، ٢٠٠٦، ص٤٤٦.

بقوانين خاصة بتقاضي مخصصاتهم الممنوحة لهم مع مراعاة المادة (١٦) من قانون الرواتب الخاصة بنسبة (٢٠٠%) كما نص القانون بأن يستمر العمل بمخصصات الخطورة الممنوحة بموجب الأمر رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٣<sup>(١)</sup>.

علماً أن وزارة المالية أصدرت ضوابطها بالعدد (١٦١٥٥) في (١٥/٥/٢٠٠٨) بكتاب (٢٤٧٤٤) في (١٥/٧/٢٠٠٨) شرحت بها كيفية منح هذه المخصصات كما أوضحت المخصصات الثابتة وغير الثابتة.

وقد نص قانون الرواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل على طائفة من المخصصات<sup>(٢)</sup>.

**ثالثاً. العلاوة السنوية:** مبلغ مقطوع يمنح للموظف عند إكماله سنة واحدة في خدمة وظيفية<sup>(٣)</sup>.

**رابعاً. العلاوة التشجيعية:** يحق للموظف تناول الأجور والخدمات الخاصة التي يقدمها إلى الحكومة إذا كان الخدمات لا تتعلق بواجبات الوظائف المصدقة في ملاك دائرته وتختلف عن اعماله الاعتيادية و واجبات الدائرة التي ينتمي إليها<sup>(٤)</sup>.

#### خامساً. مخصصات ظروف أو حالات ذات طبيعة خاصة:

لمجلس الوزراء منح مخصصات لالتزيد على (٥٠%) من الراتب إضافي إلى المخصصات المنصوص في قانون رواتب موظفي الدولة رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨، لمعالجة أية ظروف أو حالات ذات طبيعة خاصة<sup>(٥)</sup>.

(١) المادة (٣) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل. وقد جاء في هذا قانون جدول ملحق يوضح ذلك بالتفصيل درجات الوظيفية و رواتب الشهرية والعلوات السنوية ومدة الترفيع.

(٢) مخصصات منصب: ونسبتها تبدأ من (٣٠% من الراتب إلى ١٥%) المادة (١٠). مخصصات شهادة ونسبتها تبدأ من (١٠٠% لحاملي شهادة الدكتوراه أو مايعادلها إلى ٢٥%) لحاملي الشهادة الإعدادية ، المادة (١١/أولاً). مخصصات حرفة : ونسبتها ١٥% من الراتب لغير حملة الشهادات المادة (١١/ثانياً). مخصصات موقع جغرافي: وهي مبالغ متنوعة تبدأ من (٦٠٠٠٠) الف دينار لغاية (٢٠٠٠٠) الف دينار لمن يسكن أو يعمل في إحدى المناطق النائية، المادة (١٢). مخصصات خطورة مهنية : ونسبتها تتراوح بين (٢٠% إلى ٣٠%) المادة (١٣). مخصصات إعالة: تمنح للموظف المتروج وهي مبالغ مقطوعة مقدارها (٥٠٠٠٠) الف دينار شهرياً. المادة (١٤/أولاً). مخصصات أطفال: مبلغ مقطوع و مقداره (١٠٠٠٠) الف دينار شهرياً، المادة (١٤/ثانياً).

(٣) وقد حدد المادة (١/٣) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، درجات الموظفين وعلواتهم السنوية وحدود ترفيعاتهم، كما هو مبين في جدول الراتب والعلوات السنوية، الملحق بهذا القانون ونص المادة (٩) على أنه "منح هذه العلاوة حتى إذا تعذر ترفيع الموظف إلى الدرجة التالية لدرجته. منشور في الوقائع العراقية ، العدد(٤٠٧٤).

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

(٥) المادة (١٥) قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

وبهذا الصدد ذهب محكمة قضاء الموظفين (يستحق الموظف المنسب إلى دائرة أخرى ترفيعه وعلاوته من دائرته الأصلية، و من مسؤوليتها أن يطالب دائرته بالترفيه أو العلاوة عند حلول أجله (١)).

## الفرع الثاني

### الحقوق غير المالية

#### أولاً. الإجازات:

الموظف المعين على ملاك الخدمة العامة يستحق الإجازة بمختلف أنواعها، وقد وردت هذه الإجازات أغلبها في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، وللوائح والتعليمات النافذة في العراق وإقليم كردستان، صنف الإجازات إلى (إجازة براتب، وإجازة بدون راتب،) أو تصنف وفق النوع (الإجازة الاعتيادية، والإجازة مرضية، إجازة الامومة، الإجازة الدراسية، إجازة المصاحبة الزوجية، يتمتع الموظف العام بحق أخذ الإجازات وهي كما يأتي:

#### ١. الإجازة الاعتيادية:

وهي الإجازة التي تنقرر اعتيادياً للموظف من أجل الراحة فترة من الزمن من عناء العمل والعودة بنشاط وحيوية إلى ممارسة واجبات الوظيفة، وقد حددت المادة (٤٣) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل. الإجازة الاعتيادية بيوم واحد عن كل عشرة أيام الخدمة براتب التام، ويجوز تراكم الإجازات لمدة (١٨٠) يوماً، على أن لا يمنح الموظف لكل مرة أكثر من (١٢٠) يوماً براتب تام، والإدارة غير ملزمة بمنح الإجازة للموظف في أي وقت يطلبها، فقد لا يتلائم الوقت مع متطلبات سير المرفق بانتظام وأطراد، غير أن الإدارة لا تستطيع رفض منح الإجازة لأكثر من (٦) أشهر<sup>(٢)</sup>.

#### ٢. الإجازة المرضية:

يستحق الموظف إجازة مرضية براتب تام بمعدل (٣٠) يوماً عن كل سنة كاملة من الخدمة (٤٥) يوماً بنصف الراتب بشرط أن لا تتجاوز مدة الإجازة المرضية في كل مرة (١٢٠) يوماً براتب تام، و (٩٠) يوم بنصف راتب<sup>(٣)</sup>.

#### ٣. إجازة الحمل والولادة :

تستحق الموظفة إجازة حمل و ولادة قبل الوضع وبعده امدها (٧٢) يوماً براتب تام على أن تتمتع بما لا يقل عن (٢١) يوماً منها قبل الوضع ويجوز تكرار هذه الإجازة تكرار الحمل والوضع<sup>(٤)</sup>.

#### ٤. الإجازة الأمومة:

(١) قرار مجلس الولة ، رقم ٣٦ / ٢٠١٥ في ١٢ / ٣ / ٢٠١٥ محكمة قضاء الموظفين.

(٢) د. نجيب خلف احمد الجبوري، المصدر السابق، ص ٢٣٩.

(٣) المادة (٤٦) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل. للتفصيل راجع إلى كل من، د. نجيب خلف

احمد الجبوري، المصدر السابق، ص ٢٤١. د زانا رؤوف حمه كريم ، د.دانا عبدالكريم سعيد ، المصدر السابق، ص ٢٥٧.

(٤) المادة (٤٣) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

إجازة الأمومة ومدتها سنة واحدة، تهدف هذه الإجازة إلى منح الأم الموظفة تفرغاً لرعاية طفلها الذي لم يتجاوز عمره سنة واحدة، ويمكن الاستفادة من هذه الإجازة لأربع مرات فقط في حياتها الوظيفية<sup>(١)</sup>.

**٥. إجازة الدراسية:**

الإجازة دراسية وهي تمنح للموظف الذي يرغب بإكمال تعليمه سواء أكان ذلك خارج العراق أو داخله، على أن يكون الموظف قد أكمل سنتين كاملتين في الخدمة، للوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة منح الموظف الذي يحمل شهادة جامعية أولية أو عليا وأكمل (سنتين) في خدمة وظيفية فعلية بعد آخر شهادة، إجازة دراسية خارج العراق وبجميع ما يتقضاه من راتب ومخصصات الثابتة للحصول على شهادة أعلى للمدة التي تتطلبها الدراسة والتعليم اللغة وفق الشروط المعتمدة لطلبة البعثات ، يجوز تمديد الإجازة الدراسية لمدة سنة واحدة.

للووزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة منح الموظف الذي يحمل شهادة جامعية أولية أو عليا وأكمل (سنتين) في خدمة وظيفية فعلية بعد آخر شهادة، إجازة دراسية داخل العراق وبجميع ما يتقضاه من راتب ومخصصات الثابتة<sup>(٢)</sup>.

#### ٦. إجازة المصاحبة:

أجاز القانون منح الزوجة أجازة لمصاحبة زوجها الموظف الذي يزاول أوطالب بعثة لإكمال دراسته خارج العراق ، وتمنح ما تستحقه من إجازات اعتيادية براتب تام، وما زادة عن ذلك بدون راتب، على أن تمتع بهذا الإجازات مرة واحدة خلال وجودها مع الزوج في مكان واحد<sup>(٣)</sup>.

#### ٧. إجازة العدة (إجازة الموظفة المتوفي زوجها):

تمنح الموظفة المتوفي عنها زوجها إجازة عدة لمدة (١٣٠) مائة وثلاثون يوماً براتب تام واعتباراً من تأريخ الوفاة المثبت في شهادة الوفاة<sup>(١)</sup>.

(١) الفقرة (٤) من التعليمات رقم (٢٩) لسنة ٢٠١٣ الصادرة من وزارة المالية والاقتصاد في إقليم كردستان . للتفصيل راجع إلى، عبدالقادر صالح عبدول، شروفه ي حوكمه كاني ياساي رازه ي شارستاني زمارة (٢٤) ي سالي (١٩٦٠) ي هه مواركرو، جابي دووه م ، كتيبخانه ي يادكار، سليمان، ٢٠٢١، ص١٤٠-١٥٢.

(٢) قانون رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٩ قانون تعديل قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل. للتفصيل راجع إلى كل من . د زانا رؤوف حمه كريم ، د.دانا عبدالكريم سعيد ، المصدر السابق، ص٢٥٩. عبدالقادر صالح عبدول، شروفه ي حوكمه كاني ياساي رازه ي شارستاني زمارة (٢٤) ي سالي (١٩٦٠) ي هه مواركرو، المصدر السابق، ص١٧٣. ناسوس محمد صالح أحمد، حقوق و واجبات الموظف العام في نطاق الوظيفة العامة ، دراسة مقارنة بين القانون الوضعي العراقي وبين الفقه الإسلامي، رسالة ماجستير، جامعة وان يوزنجويل، ٢٠١٨، ص٧٥.

(٣) تعليمات الخدمة المدنية رقم (٣٥) لسنة ١٩٨١ حول إجازات المصاحبة. للتفصيل راجع إلى كل من . د زانا رؤوف حمه كريم ، د.دانا عبدالكريم سعيد ، المصدر السابق، ص٢٥٨. ناسوس محمد صالح أحمد، حقوق و واجبات الموظف العام في نطاق الوظيفة العامة ، دراسة مقارنة بين القانون الوضعي العراقي وبين الفقه الإسلامي، رسالة ماجستير، جامعة وان يوزنجويل، ٢٠١٨، ص٧٤.

٨. إجازة بدون راتب: إذا لم يستحق الموظف إجازة اعتيادية ومست الضرورة منحه أياها فيجوز منحه إجازة لحد (٦٠) يوماً بلا راتب<sup>(٢)</sup>.

حسب تعليمات رقم(٤) لسنة ٢٠١٥ بخصوص إجازة بدون راتب، الصادر من وزارة المالية والاقتصاد وجاءت في هذه التعليمات بأنها تمنح الصلاحيات للوزير المختص أو الرئيس غير المرتبط بالوزارة منح إجازة بدون راتب للموظفين لمدة لا تزيد عن(٥) سنوات، وأنه يمكن تجديد هذه الإجازة بدون راتب لنفس المدة. وتحسب هذه الإجازة خدمة لغرض التقاعد فقط<sup>(٣)</sup>.

## ثانياً. الحقوق غير المالية أخرى

### ١. حقوق الموظف في تعامل الإنساني:

الموظفين بشر كغيرهم، فمن حقهم أن يحسو بإنسانيتهم، لذا على المشرفين والقائمين على الموظفين النظر والانتباه إلى هذا الحق، فيجب أن يتعاملو الموظفين الرفق والإحترام.

### ٢. الحماية القانونية (عدم الاعتداء الجسدي واللفظي على الموظف):

من حقوق الموظف منع إعتداء الجسدي واللفظي عليه من صاحب القرار أو مراجع أو ممن يعلنون رتبة إدارية ، لأن إنسان مكرم ومحترم، فلا يجوز إذاء العامل الموظف العام بأي شكل من الأشكال، ولا ينبغي إهانته أو السخرية منه، كفل القانون حماية الموظف من كل إعتداء أثناء تأدية أعمال وظيفته.

### ٣. حق الموظفين في أداء العبادات:

لقد أوجب الله تعالى على الإنسان فرائض ينبغي عليه أن لا يضيعها فينبغي أن يكون حق أداء هذه العبادات مكفولاً لكل الموظفين، مثلاً حق الموظفين في أداء الصلوات المفروضة<sup>(٤)</sup>.

## المبحث الثاني

### تعريف الترفيع والترقية

فقد اختلفت الفقهاء، وقوانين الخدمة، والقضاء، في بيان تعريف الترفيع<sup>(٥)</sup>. اختلف الفقهاء، والقضاء، والمشرع، لدى الدول المقارنة حول تعريف محددٍ للترفيع<sup>(١)</sup>، وكذلك بسبب اختلاف النظرة القانونية للترفيع.

(١) الفقرة (٧) من المادة (الثالثة وأربعين) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل بقانون رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٧.

(٢) الفقرة (٤) من المادة (٤٣) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

(٣) تعليمات رقم(٤) لسنة ٢٠١٥ بخصوص إجازة بدون راتب، الصادر من وزارة المالية والاقتصاد مديرية المحاسبات العامة/ الدراسات والأبحاث والمتابعة / في إقليم كردستان \_ العراق، في ١٥/٥/٢٠١٥.

(٤) نأسوس محمد صالح أحمد، المصدر السابق، ص ٣٠-٣٤.

(٥) ترفيع في اللغة، الرفع لغة ضد الخفض في كل شيء. ويقال رفع رفيع إذ اشرف يرفع رفاعة ابن المنظور، لسان العرب، الجزء الثامن ، ص ١٢٩. وفي مجال الوظيفة العامة أخذت بمصطلح الترفيع. يعرف الترفيع لغة بأنه ضد الوضع (رفعه فارتفع محمد بن أبي بكر بن عبدالقادر الرازي، مختار الصحاح، دار الرسالة، الكويت، بدون سنة النشر، ص ٢٥٠.

ف نجد أن أكثر الدول العربية تستخدم مصطلح الترقية في قوانين الخدمة المدنية، أي إعطاء مسؤوليات و واجبات للموظف تختلف عن الوظيفة السابقة، وتستخدم مصطلح الترفيع الذي هو زيادة في الراتب فحسب دون زيادة في المسؤوليات والصلاحيات<sup>(٢)</sup>.

مما يقتضي بحث تعريف الترفيع من خلال ثلاثة مطالب، سنتناول في الأول منها تعريف الترفيع في التشريع، سنخصص الثاني لدراسة تعريف الترفيع قضاءً، أما الثالث فسنبحث فيه تعريف الترفيع فقهاً كما يلي:

## المطلب الأول

### التعريف الشرعي للترفيع والترقية وبيان أهميته في مجال الوظيفة العامة

إن المبدأ العام يقتضي بأن موظف مهما كان مستواه المهني لا يمكن ان يستمر في وظيفة محددة طوال مشواره الوظيفي، وإنما يطمح باستمرار إلى الترقية أو الإرتفاع لممارسة وظائف أعلى، كما أنه لسبب أو لآخر قد ينقل أو يحول من وظيفة إلى أخرى، مثلما أنه في حالات نادرة قد يخفض إلى وظائف أدنى<sup>(٣)</sup>.

وبناء على ما تقدم سنقسم هذا المطلب إلى فرعين، نتاولنا في الفرع الأول تعريف الترفيع والترقية في التشريع الدول المقارنة، ونتاولنا في الفرع الثاني تعريف الترفيع في التشريع العراقي، كالاتي:

## الفرع الأول

### تعريف الترفيع أو الترقية في التشريع الدول المقارنة

يعرف نظام الترقية في فرنسا بالترقية الإجتماعية، أي ترقية الموظف من كادر إلى كادر أعلى منه، فهذه الترقية الإجتماعية تعد في الحقيقة بمثابة تعيين جديد، لأنها تسمح للموظفين يحصلون على مؤهلات عليا للتعيين إبتداءً في الكوادر العليا. وتتم هذه الترقية عن طريق إجراء امتحان مسابقة يعد خصيصاً لذلك، بالإضافة إلى ضرورة نجاح الموظف في الدورات التدريبية التي تعقدها الجهة الإدارية التابعة لها<sup>(٤)</sup>. في سياق نفسه أن المشرع الفرنسي يفرق في المرسوم رقم (٣٠٨) لسنة ١٩٥٩، بين الترفيع والترقية، فالترفيع يشمل زيادة في الراتب من دون أن تصاحبه زيادة في المسؤوليات، في حين

(١) مصطلح الترفيع في التشريع العراقي يختلف عن مصطلح الترقية في التشريع الفرنسي والمصري، لأن إستعمل مصطلح الترفيع والترقية كمرادفين.

(٢) فرح جهاد عبد السلام الشلال، موانع الترفيع لموظف الخدمة المدنية، مجلة مداد الآداب، العدد السادس عشر، الجامعة العراقية، كلية القانون والعلوم السياسية، ٢٠١٣، ص ٧٨٩.

(٣) بن عثمان نورة، الترقية ودورها في تحسين أداء الموظف العام، رسالة ماجستير، جامعة محمد بوضياف المسيلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ٢٠١٩، ص ١٣.

(٤) د. عصمت عبدالله الشيخ، الطبيعة القانونية لترقية الموظف العام بين الحق والواجب، دراسة مقارنة، ط ٢، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة النشر، ص ٢٣.

الترقية تشتمل على زيادة في المسؤوليات تصاحبها عادة زيادة في الراتب، وتكون بصورتين الأولى انتقال الموظف إلى درجة أعلى مع بقاءه في وظيفته ويمارس المهام الموكلة له عينها، وينتج عن ذلك زيادة في الراتب، والصورة الثانية، هي الترقية، وهي انتقال الموظف إلى رتبة أعلى يمارس فيها مهاماً أوسع ويتقاضى زيادة في الراتب، ويميل النظام الفرنسي لاستعمال الترقية المادية بصورة واسعة لتشجيع الكفاءات وتحسين نوعية الموظفين<sup>(١)</sup>.

وقد أكد المشرع الفرنسي نظام الترقية في التشريع الصادر في (٤ فبراير ١٩٦٩)، وقد وضع ثلاثة أنواع للترقية: الأول. ترقية في المرتب فقط ولا يترتب عليها سوى زيادة في المرتب فقط. والثاني. ترقية في الدرجة ويترتب عليها في المرتب وصعوده إلى الوظيفة أو الدرجة أعلى. والثالث. ترقية اجتماعية وذلك بنقل الموظف من كادر إلى كادر أعلى<sup>(٢)</sup>.

**ففي مصر**، المشرع المصري لم يستخدم مصطلح الترفيع وإنما نص في قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ الملغي، على الترقية، إذ نص على (مع مراعاة استيفاء العامل لاشتراطات شغل الوظيفة المرقي إليها تكون الترقية من الوظيفة التي تسبقها مباشرة في الدرجة والمجموعة النوعية التي تنتمي إليها)<sup>(٣)</sup>.

فقد كانت الترفيات في درجة أعلى طبقاً لقانون الملغي تعتمد على أقدمية ومرور المدة، أما في قانون الخدمة المدنية المصري النافذ رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ فأصبح هناك طريقتان لترقية الموظفين في الجهاز الإداري للدولة الأولى باختيار والثاني بالأقدمية، كما نص المادة (٨٩) من اللائحة التنفيذية لقانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦<sup>(٤)</sup>، والقانون نفسه في المادة (٢٩) على أنه " تكون الترقية للوظائف التخصصية من المستوى الأول (ب) بالاختيار على أساس بيانات تقويم الأداء وما ورد في ملف الخدمة من عناصر الامتياز، وتكون الترقية للوظائف المتخصصة الأخرى بالاختيار في حدود النسب الواردة في الجدول رقم (١) بأن الملحق بهذا القانون، وتكون الترقية لباقي الوظائف بالأقدمية<sup>(٥)</sup>.

(١) نقلا عن فرح جهاد عبد السلام الشلال، المصدر السابق، ص ٧٨٩.

(٢) جمال محمد معاطي موفي، أحكام التعيين والترقية في الوظيفة العامة، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٧، ص ٤٥.

(٣) المادة (٣٦) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ الملغي.

(٤) قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٢١٦) لسنة ٢٠١٧، بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦. منشور في الجريدة الرسمية الجمهورية المصرية العربية، العدد (٢١) في ٢٧/ مايو سنة ٢٠١٧، السنة الستون.

(٥) القانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦. منشور في الجريدة الرسمية الجمهورية المصرية العربية، العدد (٤٣) مكرر (أ) في أول نوفمبر سنة ٢٠١٦.

إن الترقية في الوظيفة العامة طبقاً لقانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، تأخذ وينسب متفاوتة بكل من الأقدمية والإختيار كأساسين للترقية في الدرجات الدنيا، مع الأخذ بالترقية بالاختيار للكفاية بالنسبة للدرجات العليا، وجدير بالذكر لا يوجد تعريف التشريعي للترقية في مصر.

## الفرع الثاني

### تحديد ماهية الترفيع أو الترقية في التشريع العراقي

نظم المشرع العراقي مسألة ترفيع الموظفين بشئ من التفصيل، إذ نصت المادة (١٨) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل النافذ، على أنه يجري اختيار الموظفين للترفيع على أساس الكفاءة ومدة الخدمة، عدا الوظائف التعليمية والطبية والهندسية، التي يشترط لها حصول الموظفين على شهادات علمية تتناسب وعناوين وظائفهم بموجب قانون الملاك، كما نصت المادة (١٩) من القانون نفسه على شروط الترفيع .

وقد أكد المشرع العراقي على شروط الترفيع مرة أخرى بموجب قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) الصادر عام ٢٠٠٨<sup>(١)</sup>.

فيما يتعلق بموقف المشرع العراقي من تعريف الترفيع فإننا لم نجد في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته بوصفه الشريعة العامة للموظفين العموميين وقانونهم الخاص بحقوقهم وواجباتهم تعريفاً محدداً لمفهوم ترفيع الموظف، إلا أنه أورد تعريفاً للترفيع في قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، حيث نصت المادة (٦/أولاً) منه على أن " الترفيع هو انتقال الموظف من الوظيفة التي يشغلها إلى وظيفة تقع في الدرجة الأعلى التالية لدرجته مباشرة ضمن تدرجه الوظيفي " .

ولكن يبدو أن هناك التباساً أو خلطاً بين مفهومي الترفيع والترقية وحتى في تعريفهما، إلا أن ما يهمنا هو معنى الترفيع، فقد عرف بأنه تغيير مركز الموظف وذلك من خلال تقدمه على غيره في درجات السلم الإداري؛ بنقله إلى درجة أعلى من التي كان يشغلها سواءً في الفئة ذاتها أو انتقاله إلى فئة أعلى تبعاً لنظام ترتيب الوظائف<sup>(٢)</sup>.

فتبني نظام حقيقي للترفيع يرفع من كفاءة الجهاز الإداري ويساعد على الاستقرار والطمأنينة في المسلك الوظيفي<sup>(٣)</sup>.

ان ترفيع الموظف لا يتطلب بالضرورة كشرط حصوله على مسؤوليات وسلطات جديدة، فكل ما يترتب عليه هو منح الموظف درجة وظيفية أعلى من أقرانه وتمييزه وتقديمه عنهم في المركز الوظيفي.

(١) د. زانا رؤوف حمه كريم، و د. دانا عبدالكريم سعيد، المصدر السابق، ص ٢٥٠-٢٥١.

(٢) بدر حماة صالح، إقبال نعمت درويش، حماية حق الموظف العام في الترفيع، مجلة كلية القانون للعلوم السياسية، جامعة تكريت، المجلد (٧) العدد (٢٦) العام ٢٠١٨، ص ١٩٥.

(٣) د. علي محمد بدير، وآخرون، مبادئ واحكام القانون الإداري، المكتبة القانونية بغداد، ط ٤، ٢٠٠٩، ص ٢٣٨.

لما سبق يمكننا تعريف الترفيع بأنه انتقال الموظف ضمن سلم الدرجات الوظيفي إلى الدرجة التي تلي درجته، بعد استيفائه الشروط القانونية وبما يترتب على ذلك زيادة راتبه.

وتتجسد أهمية الترفيع كونه يعد من الدعامات الأساسية التي تقوم عليها الوظيفة العامة؛ فهو يحقق للموظف النفع المادي بزيادة راتبه إضافة إلى أنه يحفز الموظف ويدفعه لبذل أقصى جهد ممكن في خدمة المرفق العام، حيث أن الإدارة تسعى دائماً إلى اختيار أكفأ و أفضل الموظفين لشغل الوظيفة المرقي لها. من الملاحظ ان الترفيع ليس حقاً عاماً مقررّاً لجميع الموظفين دون قيود أو ضوابط، فالقوانين والأنظمة المتعلقة بالوظيفة العامة في مختلف الدول تستلزم عدة شروط لترفيع الموظف بشكل سليم<sup>(١)</sup>.

ان قوانين الخدمة المدنية كانت تطلق مصطلح الترفيع على الانتقال في درجة مالية ويستخدم المصطلح نفسه للإشارة إلى انتقال بتغيير العنوان الوظيفي، ولذا يمكن القول ان لمصطلح الترفيع استعمالاً خاصاً في العراق<sup>(٢)</sup>.

فقد نص القانون الخدمة المدنية بأنه(١-يجوز ترفيع الموظف إلى الدرجة التي تلي درجته )<sup>(٣)</sup> . أي انتقال الموظف من درجة مالية إلى درجة مالية اعلى وهو تعريف ينص على الترفيع ولكنه بعد ذلك يشترط المشرع وجود وظيفة شاغرة (...أ-وجود وظيفة شاغرة تعادل أو تفوق الوظيفة المراد ترفيعه إليها ...)<sup>(٤)</sup> . وهذا النص يشير إلى مفهوم الترقية لأنها تؤدي إلى إشغال الموظف وظيفه اعلى من سابقتها . ونص القانون ذاته على ان ( يكون الموظف المرفع إلى وظيفة تختلف واجباتها عن واجبات وظيفة تحت التجربة لمدة ستة اشهر، اعتباراً من تأريخ مباشرة وظيفة المرفع إليها ... )<sup>(٥)</sup> .

بصدور قرار مجلس الوزراء رقم (٩٤) لسنة ٢٠١٠ الذي نص في البند الثاني على( اطلاق ترفيع الموظفين الحاصلين على شهادة الدبلوم وخريجي المعاهد وصولاً إلى الدرجة الثانية مع مراعاة الوصف الوظيفي المعد من قبل دائرة المدعي ) وعلى المحكمة أن تتحقق من استيعاب الوصف الوظيفي لترقية المدعي وترفيعه قبل إصدار قرارها، والجدير بالذكر أن قرار مجلس الوزراء خص شريحة محددة وهو الموظف الحاصل على شهادة المعهد والذي اجاز ترقيته وصولاً إلى الدرجة الثانية بعد توفر الشروط القانونية للترفيع فإذا كان الموظف مُعيّناً على شهادة الدبلوم الفني كونه خريج معهد تكنولوجيا ومن ثم حصل على شهادة البكالوريوس في الهندسة إثناء الخدمة فيجوز ترقيته من( معاون مدير فني ) إلى مدير فني )<sup>(٦)</sup> .

(١) بدر حماة صالح، إقبال نعمت درويش، المصدر السابق، ص١٩٦.

(٢) حسن جابر إسماعيل الموسوي، المصدر السابق، ص٢٦.

(٣) الفقرة (١/أ) من البند (أولاً) من المادة (١٩) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

(٤) الفقرة (١/أ) من البند (أولاً) من المادة (١٩) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

(٥) الفقرة (١) من المادة (٢٠) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

(٦) احمد جدوع حسين التميمي، المصدر السابق، ص ١٠.

وأيضاً قد خلط مجلس قيادة الثورة المنحل في بعض قراراتها في مسائل الترفيع والترقية<sup>(١)</sup> وقد أشار قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩ المعدل، إلى الترفيع والترقية فعرّف الترفيع بأنه (يرفع القاضي من الدرجة المالية إلى درجة أعلى بقرار من مجلس القضاء بعد قضاء المدة المحددة في درجته)<sup>(٢)</sup> . أيضاً وقد أشار قانون الادعاء العام رقم (١٥٩) لسنة ١٩٧٩ الملغي، إلى الترفيع والترقية فعرّفه وبالمعنى نفسه<sup>(٣)</sup>،

وفي قانون الخدمة الجامعية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، أيضاً إشارة إلى الترفيع والترقية (اذ يتولى رئيس الجامعة أو الهيئة أو المركز أو من يخوله ترفيع موظف الخدمة الجامعية وفق القانون، ويتولى مجلس الجامعة أو الهيئة أو المركز ترقية موظف الخدمة الجامعية وفق القانون<sup>(٤)</sup> .

وقد أشار قانون الخدمة الخارجية رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٨، إلى الترفيع فيعرف الترفيع بأنه (حصول الموظف على راتب أعلى و وظيفة أعلى من وظيفته)<sup>(٥)</sup> .

وكذلك نفهم من نص المادة (٩) من قانون الخدمة والتقاعد العسكري رقم (٣) لسنة ٢٠١٠، فقد استعمل مصطلح الترقية إذ نص على أنه (يجوز ترقية الضابط إذا توافرت فيه الشروط المنصوص عليها)<sup>(٦)</sup> .

أما فيما يتصل بقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، أشار إلى مصطلح الترفيع، الذي يترتب على العقوبة و تأخيره<sup>(٧)</sup> .

(١) يلاحظ ان المشرع قد خلط بعض الحالات بين مفهومي الترقية والترفيّع، إستعمل مصطلحي الترقية بدل الترفيع، وعلى هذه المنوال جاءت بعض القرارات الصادرة من مجلس قيادة الثورة المنحل، اشارة للترقية منها القرار رقم (١٥٥) في (٢٨/٩/٢٠٠٠) الذي نص (يرتب الشكر الموجه من رئيس الجمهورية إلى أي منتسب كفوء ومميز وماهر في عمل أو الوظيفة في الدولة قدماً لمدة (٦) سنة أشهر لاغراض الترقية والترفيّع والعلاوة وتغيير العنوان الوظيفي ... ) المادة (١) من القرار، منشور في الوقائع العراقية عدد ٣٨٤٨ في ١٦/١٠/٢٠٠٠ .

(٢) البند (أولاً) من المادة (٣٩) من قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩ المعدل، منشور في الوقائع العراقية عدد ٢٧٤٦ في ١٧/١٢/١٩٧٩ .

(٣) البند (أولاً) من المادة (٤٤) والبد (أولاً) من المادة (٤٥) من قانون الادعاء العام رقم (١٥٩) لسنة ١٩٧٩ الملغي، منشور في الوقائع العراقية عدد ٢٧٤٦ في ١٧/١٢/١٩٧٩ .

(٤) المادة (٦) من قانون الخدمة الجامعية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، منشور في الوقائع العراقية عدد ٤٠٧٤ في ١٢/٥/٢٠٠٨ .

(٥) المادة (١) من قانون الخدمة الخارجية رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٨ منشور في وقائع العراقية عدد ٤٠٩٧ في ١٧/١١/٢٠٠٨ .

(٦) المادة (٩) من قانون الخدمة والتقاعد العسكري رقم (٣) لسنة ٢٠١٠ المعدل، منشور في الوقائع العراقية عدد ٤١٤٣ في ٨/٢/٢٠١٠ .

(٧) المادة (٩) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

ونؤيد اتجاهات التشريعات التي توحيده التعاريف بين الترفيع والترقية الوظيفية، يمكن القول بأن الترفيع هو انتقال الموظف من الدرجة الى درجة أعلى أي زيادة في الراتب، أما الترقية فهي تغيير العنوان الوظيفي مع إضافة واجبات و مسؤوليات أكبر.

## المطلب الثاني

### تعريف الترفيع والترقية قضاءً

للقضاء الإداري دور مهم و منشئ في معظم أحكام القانون الإداري، وكذلك له دور فعال لتحديد مدلول الترفيع سواءً في مصر أم في العراق. ونرى من الضروري أن نبيّن تعريف الترفيع في القضاء الإداري المصري والقضاء الإداري العراقي، لذا سندرس تعريف الترفيع في القضاء الإداري المصري في الفرع الأول، وسنتناول تعريف الترفيع في القضاء الإداري العراقي في الفرع الثاني، كما يلي:

### الفرع الأول

#### تحديد معنى الترفيع والترقية في القضاء الإداري المقارنة

عرفت المحكمة الإدارية العليا في مصر الترقية " ... أن الترقية بمعناها الأعم هو ما يطرأ من تغيير في المركز الوظيفي للموظف ويكون من شأنه تقدمه وتسليمه مدارج السلم الوظيفي والإداري، وإذا كان نقل الموظف من درجة مالية إلى درجة مالية أعلى هو الصورة الغالبة للترقية لما يحققه من ميزة مالية، فلا شك أن ذلك يتحقق أيضاً بتقليد الموظف وظيفة تعلو وظيفته الحالية في مجال الاختصاص، ومن ثم يعد رفع الموظف إلى وظيفة بمثابة الترقية الحقيقية..."(١).

وفي حكم آخر للمحكمة الإدارية العليا عرفت الترقية بأنها " .... تقديمه في مدارج السلم الإداري وأن لم يصاحبه نفع مادّي " (٢).

هناك من انتقد أحكام مجلس الدولة المصري لاستخدامها كلمة "تعيين" في درجة أعلى من درجته رأى بأنه كان يجب استخدام "أن الترقية تنصرف إلى شغل الموظف درجة مالية أعلى " (٣).

ونلخص مما سبق أنّ القضاء الإداري المصري، وقد استقر على ان الترقية(هي تقليد الموظف درجة أعلى في السلم الإداري حتى ولو لم يترتب على ذلك من زيادة في المرتب ) وإذا كان من المعتاد أن يترتب على الترقية زيادة في مرتب (٤).

(١) حكم محكمة الإدارية العليا المصرية، في قضية رقم (١٧٧) ٨/ق، بتاريخ ٢٧/٦/١٩٦٥.

(٢) حكم محكمة الإدارية العليا المصرية، بجلسة ٢٣ تشرين الثاني ٢٠٠٢ الطعن رقم ٢٧٣٣ س ٤٢ ق، وبذات المعنى حكمها الصادر في ٢٧ يونية سنة ١٩٦٥ (س ١٠، ص ١٧٩١)، ( الترقية من مدرس إلى مدرس أول) و حكمها في ٢١/نوفمبر سنة ١٩٦٠.

(٣) د. وليد سعود القاضي، ترقية الموظف العام، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، مصر، الطبعة الأولى، ٢٠١٢، ص ٨٥.

(٤) نصار عمران عبدجنابي، المصدر نسه، ص ٣٠.

و من ثم، فليس الأمر كما تذهب بعض أحكام مجلس الدولة المصري إلى أن " الترقية تصرف الى تعيين الموظف في درجة مالية أعلى من درجته، أو تعيينه في وظيفة تعلق بحكم طبيعتها الوظيفية التي يشغلها في مدارج السلم الإداري، إنما كان يجب عليها القول بأن الترقية تنصرف إلى شغل الموظف درجة مالية أعلى من درجته أو شغله وظيفة تعلق بحكم طبيعتها الوظيفية التي يشغلها في مدارج السلم الإداري)<sup>(١)</sup>.

كما ذهب مجلس الدولة المصري في بعض أحكامها إلى ( أن الترقية التي يطعن في القرارات الصادرة في شأنها تنصرف أساساً إلى تعيين الموظف في درجة مالية أعلى من درجته، كما يندرج في عموم مدلولها تعيين الموظف في وظيفة تعلق بحكم طبيعتها الوظيفية التي يشغلها في مدارج السلم الإداري)<sup>(٢)</sup>.

وبالمعنى ذاته تضيف هذه المحكمة في حكم لها ( الترقية التي يجيز القانون الطعن في القرارات الصادرة بها تتدرج في مدلولاتها تعيين الموظف في الوظيفة تعلق بحكم طبيعتها الوظيفية التي يشغلها في مدارج السلم الإداري وإن لم يصاحب ذلك نفع مادي)<sup>(٣)</sup>.

أما في فرنسا، لم نجد تعريف محدد للترقية والترقية، ولهذا أهتم نابليون بترقية الموظفين فلم يكن يرقى أحد الموظفين من وظيفة إلى أخرى إلا إذا كان كفوفاً وجديراً بالترقية، وكان يصدر القرار بنفسه، فإذا أراد أحد الوزراء أن يرقى أحد الموظفين فعليه أن يعد مذكرة بذلك ويعرضها على نابليون الذي يقوم بإصدار قرار لترقيته بعد التأكيد من كفاءة الشخص المطلوب ترقيته<sup>(٤)</sup>.

وعلى هذا فإن الأساس الذي تقوم عليه الترقيات في فرنسا هو الأساس الشخصي، وبالإضافة إلى ذلك فإن معيار إختيار الشخص للترقية من الدرجة إلى أخرى شخص كفوفاً وجديراً بالترقية.

(١) د. عصمت عبدالله الشيخ، المصدر السابق، ص ٢٢.

(٢) حكم محكمة الإدارية العليا في مصر في الطعن رقم (١٥٧٧) لسنة ٧ق في ٢٣/٤/١٩٦٧ مجموعة الأحكام لسنة ١٢، ج ٢ ص ٥٩٢، قاعدة رقم (١٠٢) اشار اليه علاء محمد عبد الدليمي، رقابة القضاء الإداري على قرارات الترقية في مجال وظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٢٠، ص ٢٤.

(٣) حكم محكمة الإدارية العليا في مصر في الطعن رقم (١٠٦١) ١٤ق في جلسة ١٩٧٦/٦/٢٧، اشار اليه علاء محمد عبد الدليمي، رقابة القضاء الإداري على قرارات الترقية في مجال الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، المصدر السابق، ص ٢٥. وكذلك سلك القضاء الإداري الجزائري سلك القضاء الإداري المصري في تعريفها للترقية يعرف الترقية ( بأنها تقلد الموظف درجة أعلى في السلم الإداري، حتى ولو لم يترتب على ذلك زيادة في المرتب ). بلقاسم تسعديت، النظام القانوني للترقية في الوظيفة العمومية، رسالة ماجستير، جامعة أكلي محند أو لحاجي بويرة، غير منشور، ٢٠١٥، ص ١١.

(٤) نقلا عن، د. محمد انس قاسم جعفر، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، دار النهضة العربية،

## الفرع الثاني

### تحديد ماهية الترفيع والترقية في القضاء الإداري العراقي

نعرض في هذا الفرع مجموعة من قرارات الهيئة العامة لمجلس الدولة لبيان موقف القضاء الإداري العراقي بخصوص تعريف الترفيع .

ففي حكم للهيئة العامة في مجلس الدولة <sup>(١)</sup>، تقول فيه أن (...الترقية من الدرجة إلى درجة ومن وظيفة إلى وظيفة...) <sup>(٢)</sup>. حدد درجات الموظفين بالجدول الملحق بالقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ ، تتضمن حقل الدرجة الوظيفية وتحتها الدرجات (١-١٠) وحقل سنوات الخدمة وتحتها (١-١١) سنة والعلاوة السنوية أمام كل درجة وظيفية وهي تتمثل مراتب أو مراحل كل درجة الوارد ذكرها في المادة (٤) من القانون المذكور وحقل عدد سنوات الترفيع، وهي مدة اللازمة لبقاء الموظف فيها لكي يرفع إلى الدرجة أعلى منها.

ونلاحظ في هذا القرار أنّ القضاء العراقي خلط بين الترفيع والترقية، إذ أن الترفيع هو دائماً الانتقال من درجة إلى درجة، في حين أن الترقية هي انتقال من الوظيفة إلى أخرى وتغيير في المسؤوليات الموكلة للموظف .

وفي حكم آخر لمجلس الدولة استخدمت مصطلح الترقية و الترفيع " المدعية تعمل موظفة في مكتب المفتش العام التابع إلى وزارة العدل وقدمت طلباً لغرض ترفيعها إلى الدرجة الأولى، وحيث أن ترقية الموظف من درجة إلى درجة أخرى يتطلب توافر درجة وظيفية شاغرة " <sup>(٣)</sup>.

مجلس الدولة عرفت الترقية بأنها " انتقال الموظف من درجة وظيفية حالية إلى الدرجة التي تليها مباشرة في سلم الدرجات الوظيفية عند توفير الشروط المقررة وثبوت مقدرته وتفوقه على غيره من الموظفين بناءً على سلطة الإدارة التقديرية يرافق ذلك زيادة في راتب الموظف " <sup>(٤)</sup>.

(١) إن هذا الإختصاص أصبحت الآن للمحكمة الإدارية العليا بموجب البند (رابعاً) من المادة (٢) من قانون رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣) قانون تعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل. اشار اليه (فرح جهاد عبد السلام)، موانع الترفيع لموظف الخدمة المدنية، مجلة مداد الآداب، المصدر السابق، ص ٧٩١. وكذلك حسن جابر إسماعيل الموسوي، المصدر السابق، ص ٣٢.

(٢) حكم مجلس شوري بصفته التمييزية المرقم (١٢٤/ ١٢٥) / انضباط تمييز ٢٠٠٧/ في ٢٧/٩/٢٠٠٧، منشور في قرارات وفتاوي مجلس شوري الدولة ٢٠٠٧، ص ٣٢٨.

(٣) حكم مجلس شوري بصفته التمييزية المرقم (١٤١/ ١٢٥) / انضباط- تمييز ٢٠١١/ في ٢٤/١/٢٠١١، منشور في قرارات وفتاوي مجلس الدولة ٢٠١١، ص ٢٦٤.

(٤) قرار مجلس الدولة رقم ٣٠ /انضباط /تمييزية /٢٠٠٨/ في ٢٩ /٥/ ٢٠٠٨، مجموعة قرارات وفتاوي مجلس شوري الدولة العام ٢٠٠٨، ص ٤٣٨. أشار إليه، علاء محمد عبد الدليمي، رقابة القضاء الإداري على قرارات الترقية في مجال وظيفة العامة، دراسة مقارنة، المصدر السابق، ص ٢٥.

وقد ورد في قرار لمجلس الانضباط العام ما نصه (...فيكون طلب المدعي غير مستند إلى سبب قانوني ذلك أن مقضى الترفيع أن ينتقل الموظف من الوظيفة التي يشغلها إلى وظيفة تقع في الدرجة الأعلى التالية لدرجته المباشرة ضمن درجته الوظيفية)<sup>(١)</sup>. و في هذا القرار عرف الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة الترفيع الوظيفية.

**وبالنسبة لموقف مجلس شورى إقليم كردستان:** لم نجد أي تعريف القضائي للترفيع من قبل مجلس شورى الدولة في إقليم كردستان، ولكن يقوم بوصف الترفيع في بعض من قراراتها، ومنها: ذهب الهيئة العامة لمجلس شورى إلى ( إن تغيير العنوان الوظيفي يدخل ضمن السلطة التقديرية التي تملكها الإدارة و تستخدمها في ضوء حاجتها دون أن يمس بحق الموظف في تعديل راتبه)<sup>(٢)</sup>. علماً إن تغيير العنوان الوظيفي في حين ترفيع الموظف العام حسب جدول الملحق بقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

وفي حكم آخر ذهب الهيئة العامة لمجلس شورى الإقليم إلى ( إن الإدارة هي التي أخطأت في ترفيع المميّزة ومنحها خمس درجات الوظيفية ومن ثم تغيير عنوانها الوظيفي من (م. مساح هندسي) إلى (مدير فني) ولم يقترن ذلك بغش أو سعي غير المشروع من جانب المميّزة، وحيث أن مقتضيات العدالة في مثل هذه الحالات ترتب للموظف الذي ألغي ترفيعه أو ترقيته<sup>(٣)</sup>.

### المطلب الثالث

#### التعريف الفقهي للترفيع أو الترقية

ان مصطلح الترفيع في التشريع العراقي يختلف عن مصطلح الترقية في التشريع الفرنسي والمصري، لذلك يختلف الفقهاء حول تعريفهما. وبخصوص الفقه الإداري العراقي لم يستقر على مفهوم واحد للترفيع، وهو يتخذ تسميات ومفاهيم مختلفة له.

قرار مجلس شورى الدولة رقم ٩٠ /انضباط /تميزية /٢٠٠٩ في ٢٩ /٥/٢٠٠٩، مجموعة قرارات وفتاوي مجلس شورى الدولة العام ٢٠٠٩، ص ٣٦٢.

قرار مجلس شورى الدولة رقم ١٣٤ /انضباط /تميزية /٢٠٠٩ في ١٠ /٦/٢٠٠٩، مجموعة قرارات وفتاوي مجلس شورى الدولة العام ٢٠٠٩، ص ٣٦٩.

قرار مجلس شورى الدولة رقم ٣٧٥ /انضباط /تميزية /٢٠١٠ في ١٩ /٨/٢٠١٠، مجموعة قرارات وفتاوي مجلس شورى الدولة العام ٢٠١٠، ص ٣٧٩.

(١) قرار مجلس الدولة، مجلس انضباط العام رقم ٤٢ /٤٢ /٢٠١٢ انضباط /في ١٢ /٤/٢٠١٢، قرار غير منشور.

(٢) قرار الهيئة العامة لمجلس شورى إقليم كردستان، رقم ٤٢ /٤٢ /٢٠١٢ في ١٢ /٦/٢٠١٢، الانضباطية، قرارات وفتاوي مجلس شورى لسنة ٢٠١٢، ص ٣٤٣.

(٣) قرار الهيئة العامة لمجلس شورى إقليم كردستان، رقم ٧٣ /٧٣ /٢٠١٢ في ٢٧ /٨/٢٠١٢، الانضباطية، قرارات وفتاوي مجلس شورى لسنة ٢٠١٢، ص ٣٥٣.

لذا سنقسم هذا المطلب على ثلاثة أفرع، سنتناول في الفرع الأول تعريف الترفيع في الفقه الإداري الفرنسي، وفي الفرع الثاني سندرس تعريف الترفيع في الفقه الإداري المصري، وفي الفرع الثالث سنبحث عن تعريف الترفيع في الفقه الإداري العراقي على النحو الآتي:

## الفرع الأول

### تعريف الترفيع أو الترقية في الفقه الإداري الفرنسي

فقد دارت عدة تعريفات لفقهاء القانون والإدارة العامة لمصطلح الترقية، وقد اختلفت هذه التعريفات من المقاصد والمحتويات بيد أنها تتفق جميعها حول الغاية من الترقية ومن بين هذه التعريفات (١). يعرف الأستاذان (PIGORS and MYERS) الترقية بأنها " انتقال الموظف إلى وظيفة أفضل من حيث الزيادة في المسؤوليات، المكانة أو المركز وخصوصا الزيادة في معدل الأجر أو الراتب الشهري (٢). نؤيد هذا التعريف لأن لقد تحدث عن مركز الموظف وزيادة في معدل الأجر أو راتب الشهري.

وعرف الأستاذ (Leonard Whight) الترقية بأنها " تعيين الموظف في وظيفة أعلى من وظيفته الحالية، بما يقترن بذلك مع نمو في الاختصاصات وتغيير في الواجبات وزيادة في المسؤوليات ويصاحب هذا تغيير اللقب الوظيفي مع زيادة في الأجر" (٣).

أما الأستاذ (White) فإنه يعرف الترقية بأنها " تعيين الموظف في وظيفة ذات درجة أعلى من وظيفته تتضمن تغييراً في الواجبات على نحو أكثر صعوبة في العمل وزيادة في المسؤوليات ويرافق هذا التغيير عادةً تغيير في اللقب الوظيفي (عنوان الوظيفة) وزيادة في الأجر" (٤).

وعرف (Jean Mary auby) الترقية بأنها " ميزة تمنح للموظف بقصد تحسين وضعيته و مركزه، عن طريق نقله وتصعيده إلى وضعية تتضمن سلطات أعلى وأجر أكبر، أي ترقيته في الوظيفة ونقله إلى رتبة ودرجة وأجر أعلى، أي ترقيته في الرتبة والدرجة" (٥).

(١) بن عثمان نورة، المصدر السابق، ٢٠١٩، ص ١٤.

(٢) نقلا من نوري محسن الحليفي، الترفيع والترقية في الوظيفة العامة وأثرها في رفع كفاءة الجهاز الإداري (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون والسياسة جامعة بغداد، ١٩٧٧، ص ٧٣.

(٣) نقلا عن بلقاسم تسعديت، النظام القانوني للترقية في الوظيفة العمومية، رسالة ماجستير، المصدر السابق، ص ٨.

(٤) نقلا عن نوري محسن الحليفي، الترفيع والترقية في الوظيفة العامة وأثرها في رفع كفاءة الجهاز الإداري (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، المصدر السابق، ص ٧٢.

(٥) نقلا عن، بلقاسم تسعديت، النظام القانوني للترقية في الوظيفة العمومية، رسالة ماجستير، المصدر السابق، ص ١٣.

## الفرع الثاني

### تعريف الترفيع أو الترقية في الفقه الإداري المصري

أما على صعيد الفقه المصري فقد ينقسم إلى اتجاهين حول تعريف الترقية، إذ ذهب اتجاه من الفقهاء بأنها تتمثل الترقية الموظف من وظيفة إلى أخرى أترقيته من درجة إلى درجة أعلى، وفريق ثان يحصرها في الترقية إلى الوظيفة الأعلى من حيث مستوى المسؤولية والواجبات<sup>(١)</sup>.

ومن أنصار الفريق الأول الدكتور محمود حلمي، حيث يُعرّف الترقية على أنها " نقل العامل من وضع وظيفي أقل إلى وضع وظيفي أكبر وذلك عن طريق نقل الموظف إلى وظيفة أعلى أو فئة أعلى"<sup>(٢)</sup>. أيضاً يعرف الدكتور شريف يوسف خاطر، الترقية بأنها " كل ما يطرأ على الموظف من تغيير في مركزه القانوني يكون من شأنه تقديمه وتمييزه على أقرانه، ولذلك فالترقية تتحقق في كل حالة يتقلد فيها الموظف وظيفة تعلو وظيفته في مدارج السلم الإداري حتى ولو لم يصاحب هذا التقليد تحقيق أي نفع مادي للموظف "<sup>(٣)</sup>.

أما الإتجاه الثاني فمن أبرز أنصاره، الدكتور سليمان محمد الطماوي والذي يعرف الترقية بأن " الترقية أن يشغل الموظف وظيفة درجتها أعلى من درجة الوظيفة التي كان يشغلها قبل الترقية "<sup>(٤)</sup>. ويرى الدكتور جمال محمد معاطي موافي " الترقية بالأقدمية تعني صعود الموظف من درجته إلى الدرجة الأعلى مباشرةً للدرجة التي يشغلها "<sup>(٥)</sup>.

ويعرف الدكتور فؤاد العطار الترقية بأنها " لفظ يقصد به كل ما يطرأ على الموظف من تغيير في مركزه القانوني، ويكون في شأن ذلك تقديمه وتمييزه على أقرانه "<sup>(٦)</sup>.

يظهر لنا من التعريفات المذكورة أنّ الترقية لبعض منها انتقال من الدرجة إلى درجة أعلى وفي بعضها الآخر انتقال من الوظيفة إلى وظيفة أعلى، وفي تعريفات أخرى الوظيفة والدرجة، نحن من جانبنا نميل للاتجاه الثاني، وهذا ينطبق على مصطلح الترفيع عندنا، التعريف القائل بانتقال الموظف من درجة إلى درجة أعلى. وإنّ كانت الترفيع في الدرجة لا تستلزم حصول الموظف المرفع على مسؤوليات وسلطات جديدة.

(١) د. وليد سعود القاضي، المصدر السابق، ص ٨٢.

(٢) د. محمود حلمي، نظام العاملين المدنيين بالجهاز الإداري والقطاع العام، دارالفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٤، ص ١٢٦. أشار إليه، علاء محمد عبد الدليمي، رقابة القضاء الإداري على قرارات الترقية في مجال الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، ط ١، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ٢٠١٧، ص ٢٩.

(٣) د. شريف يوسف خاطر، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ١٤٧.

(٤) د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، المصدر السابق، ص ٣٢٦.

(٥) د. جمال محمد معاطي موافي، أحكام التعيين والترقية في الوظيفة العامة، ط ١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القانونية، القاهرة، ٢٠١٧، ص ٤٦.

(٦) د. فؤاد العطار، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٩، ص ٤٧٣.

## الفرع الثالث

### تعريف الترفيع أو الترقية في الفقه الإداري العراقي

وعلى سعيد الفقه العراقي، فقد اختلفت التسميات والمفاهيم للترفيع<sup>(١)</sup>. عرف الدكتور ماهر صالح علاوي الجبوري الترفيع بأنه عبارة عن " نقل الموظف من الدرجة الوظيفية إلى درجة أعلى منها ويترتب على ذلك زيادة راتبه " .

ويشترط للترفيع توافر مجموعة شروط منها قضاء المدة المحددة و وجود درجة شاغرة. ومن جانب آخر فإن الترفيع من الأمور الجوازية للإدارة وقد استقر مجلس الانضباط العام في قرارته على ذلك<sup>(٢)</sup>. كما عرف الدكتور غازي فيصل الترفيع بأنه " عبارة عن انتقال الموظف من درجة إلى درجة أعلى، إلا أنه ليس كل انتقال من هذا القبيل يعد ترفيعاً "<sup>(٣)</sup>. ونؤيد ماذهب إليه الرأي دكتور غازي فيصل، لأنه لم يخلط بين الترفيع والترقية، وقصر مصطلح الترفيع على الحصول على درجة أو مرتبة مالية أعلى . أما الدكتور عائد خلف منصور السعيد فقد عرف الترفيع بأنه " انتقال من الدرجة التي يشغلها الموظف إلى درجة أعلى تصاحبه زيادة في الراتب "<sup>(٤)</sup>.

وعرفه كل من الدكتور زانا رؤوف حمه كريم والدكتور دانا عبدالكريم سعيد الترفيع بأنه " انتقال الموظف العام من درجة وظيفية أدنى إلى درجة وظيفية أعلى ضمن السلم الوظيفي، والذي يتضمن زيادة راتب الموظف العام"<sup>(٥)</sup>.

وايضاً عرف اناس صابر حبيب الحديثي الترفيع بأنه " انتقال الموظف من الوظيفة التي يشغلها إلى الوظيفة التي تقع في الدرجة الأعلى لدرجته مباشرة ضمن التدرج الوظيفي "<sup>(٦)</sup>. أما الدكتور نجيب خلف احمد الجبوري، فقد عرف الترقية ولم يذكر الترفيع<sup>(٧)</sup>.

ومن جانبنا نعرف الترفيع بأنه نقل الموظف العام من درجة وظيفية إلى درجة أعلى منها ويترتب على ذلك زيادة في راتبه، حين تتوافر الشروط القانونية وعدم وجود مانع من الموانع القانونية للترفيع.

(١) د.غازي فيصل مهدي النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة في العراق، دراسة مقارنة، المصدر السابق، ص ١٥٢.

(٢) د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري ، دراسة مقارنة، مكتبة قانونية بغداد، بلا الطبعة و سنة النشر، ص ١٣١.

(٣) د.غازي فيصل مهدي النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة في العراق، المصدر السابق، ص ١٥٢.

(٤) عائد خلف منصور السعيد، التنظيم القانوني للدرجة الوظيفية في التشريع العراقي ، دراسة مقارنة ، ط ١ ، مكتبة قانون المقارن، ٢٠١٩، ص ٢٠٣.

(٥) د. زانا رؤوف حمه كريم، و د. دانا عبدالكريم سعيد، المصدر السابق، ص ٢٥٠.

(٦) نقلا عن اناس صابر حبيب الحديثي، ضمانات الموظف العام الإدارية والقضائية، دراسة مقارنة، بدون طبعة، دار الجامعة جديدة، الإسكندرية، ٢٠٢٠، ص ٣٨ .

(٧) د.نجيب خلف احمد الجبوري، القانون الإداري، المصدر السابق، ص ٢٣٦.

### المبحث الثالث

#### تمييز الترفيع والترقية عما يشبهه به من أوضاع ومفاهيم

في نطاق الوظيفة العامة عما يقترب مفهوم الترفيع مع بعض المفاهيم الأخرى التي قد تحمل وصفاً أو وضعاً من معنى الترفيع ويبرز في مجال المصطلحات، الترقية تعيين والعلاوة، تعديل الراتب، المكافأة، في هذا المبحث سنحاول الوقوف على جانب منها فيما يلي.

سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين سنتناول في المطلب الأول التمييز بين الترفيع والترقية، أما في المطلب الثاني فسنحدث عن التمييز بين الترفيع وبين علاوة السنوية وتعديل الراتب.

#### المطلب الأول

##### التمييز بين الترفيع والترقية

إنّ الترفيع يختلف عن الترقية والعلاوة الذان يعدان من المزايا الوظيفية التي يقرها النظام القانوني للوظيفة العامة، ومن شأنهما إحداث زيادة في راتب الموظف، ونرى هنا ضرورة عدم الخلط والتأكيد على التمييز بين الترفيع، وبين الترقية والعلاوة السنوية .

لذا سنقسم هذا المطلب الى فرعين الأول سندرس فيه تمييز الترفيع عن الترقية في الدول المقارنة، والثاني تمييز الترفيع عن الترقية في العراق و كما يأتي:

#### الفرع الأول

##### تمييز الترفيع الوظيفي عن الترقية في الدول القارئة

وفي فرنسا أصدر المشرع الفرنسي عام ١٩٤٦ قانون الموظفين الفرنسيين وسارت على دربه لائحة الإدارة العامة في ٤/فبراير ١٩٥٩ بوضع نظام للترقية قائم على الجدارة في الاختيار، وقد أكد المشرع ذلك المبدأ بالتشريع الصادر في ٤/فبراير/١٩٦٩ وقانون رقم (٧/١٣) لسنه ١٩٨٣، وقانون رقم (١١/ جاني ) لسنة ١٩٨٤ على نظام الترقية<sup>(١)</sup>.

إنّ المشرع الفرنسي يفرق بين الترفيع والترقية. فالترفيع يشمل في الراتب دون زيادة في المسؤوليات، والترقية تشمل زيادة في الراتب مصحوبة بزيادة في المسؤوليات، والترفيع يكون بزيادة الراتب فقط حينما يكون التدرج لوظيفة لا تختلف طبيعة أعمالها عن الوظيفة الأولى والترقية بأن يكون التدرج مبنياً على اختلاف في طبيعة الأعمال. ويميل النظام الفرنسي إلى إستعمال الترقية المادية بصورة واسعة لتشجيع الكفاءات وتحسين نوعية الموظفين، وذلك بتقليل الدرجات وجعل الترفيع يعتمد على المدة التي يقضيها الموظف بدرجته التي يشغلها وعلى تقييم الكفاءة السنوية الحاصل عليها<sup>(٢)</sup>.

(١) جمال محمد معاطي موافي، المصدر السابق، ص ٤٥.

(٢) انظر المرسوم رقم (٣٠٨) لسنة ١٩٥٩ الفرنسي. أشار اليه. عبد الزهرة ناصر الدليمي، المصدر السابق، ١٩٧٣، ص ٢٣٣-٢٣٤.

أما المشرع المصري فلم يستخدم مصطلح الترفيع وإنما نص في قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ المعدل، على الترقية فقط، إذ جاء فيه (مع مراعاة استيفاء العامل لاشتراطات شغل الوظيفة المرقي إليها تكون الترقية من الوظيفة التي تسبقها مباشرة في الدرجة المجموعة النوعية التي تنتمي إليها) <sup>(١)</sup>.

## الفرع الثاني

### تمييز الترفيع الوظيفي عن الترقية في العراق

أما في العراق ففي قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، وقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، المشرع العراقي نظم الترفيع، ولكنه لم ينظم الترقية بشكل الترفيع <sup>(٢)</sup>.

إنّ المشرع العراقي لم يفرق بين الدرجة الوظيفية بالشكل الذي أخذ به المشرع الفرنسي، ولهذا فإن الدرجة التي يشغلها الموظف لا أثر لها على العمل الذي يقوم به، وكقاعدة عامة أن الأثر المباشر للترقية من الدرجة إلى أخرى هو زيادة في الراتب <sup>(٣)</sup>.

من أهم أسباب الخلط بين مفهومي الترفيع والترقية هو عدم تحديدهما بشكل واضح من المشرع العراقي مسبباً الارتباك والخلط في أحكام القضاء الإداري في الأحكام الصادرة بشأنها باعتبارها مرادفين في مواضع حكومية عدة.

فالترفيع ينصب على زيادة في راتب الموظف ويكون من ضمن شروطه أن يقضي الموظف مدة حددها القانون في الدرجة الوظيفية ومن بعدها إن توفرت بقية الشروط فيرفع الموظف إلى الدرجة الوظيفية التي تلي درجته في سلم الراتب الوظيفي مترتباً عليه زيادة في الراتب <sup>(٤)</sup>.

أنّ الترفيع هو الذي ينصب أساساً على زيادة راتب الموظف، دون إن يترتب على ذلك بالضرورة تغيير لعنوان الوظيفة المسند إليه، ولكن الترقية هي الوظيفية التي تقوم على إسناد وظيفة أعلى من الوظيفة التي يشغلها الموظف في السلم الإداري، وذات مسؤوليات وصلاحيات أكثر من التي كان مكلفاً بها، ولا يعني هنا ما قد يترتب من زيادة في راتب الموظف نتيجة هذه الترقية الوظيفية، و انما هو حسن اختيار من هو أصلح من غيره لاشغال وظيفة أعلى في تسلسل الهرم الوظيفي، بل يمكن القول بأن الترقية الوظيفية هي أكثر أهمية من عملية انتقاء الموظفين ذاتها التي من المفروض أن تهدف بالدرجة الأولى إلى اختيار من هو أصلح من غيره لاشغال الوظيفة ابتداءً وذلك لأن الموظف الذي في مقدوره أن

(١) المادة (٣٦) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٨٧ المعدل.

(٢) المادة (١٩) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل. والمادة (٣) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

(٣) د. شاب توما منصور، القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ١٩٨٠، ص ٣٢٩.

(٤) فرح جهاد عبد السلام، المصدر السابق، ص ٧٩٢.

يؤدي خدمة إلى الجمهور من خلال المركز الوظيفي الذي يحتله، قد يلحق الضرر البالغ بخدمة الجمهور عند توليه المركز الوظيفي الآخر<sup>(١)</sup>.

ذهب الدكتور غازي فيصل مهدي إلى أنّ الترفيع يختلف عن الترقية حيث يقول "لا يجوز استعمال اللفظين كمرادفين"، وعرف الترفيع بكونه عبارة عن انتقال الموظف من درجة إلى درجة أعلى<sup>(٢)</sup>.  
بينما يعرف الترقية بأنها "انتقال الموظف من مستوى وظيفي معيّن إلى مستوى وظيفي أعلى، ينطوي عليه في الغالب زيادة في المسؤوليات والواجبات تصحبها زيادة في الراتب الأساس أحياناً"<sup>(٣)</sup>.  
إن الترفيع لا يعني الترقية إذ تعني الأخيرة نقل الموظف إلى وظيفة أعلى من الوظيفة التي يشغلها من حيث المسؤولية والسلطة، باعتبارها زيادة في نطاق الإشراف والتوجيه والصلاحيات، فهي انتقال الموظف من عنوان وظيفي محدد إلى عنوان وظيفي آخر أعلى منه<sup>(٤)</sup>.

إنّ الترقية هي انتقال الموظف من مستوى وظيفي معيّن إلى مستوى وظيفي أعلى، والمستوى الوظيفي إمّا أن يكون وظيفة أو فئة أو حلقة أو مرتبة أو درجة، هذا في قوانين دول العالم، أما في القانون العراقي فإن المستوى الوظيفي، إمّا أن يكون وظيفة أو مرتبة أو رتبة. فالترقية بالنسبة للموظف الخاضع لقانون الخدمة المدنية إنتقال من وظيفة إلى وظيفة أعلى في سلم الوظائف<sup>(٥)</sup>.

ذهب نوري محسن الحلفي إلى أنّ الترقية هي امتياز أدبي تمنحه الإدارة إلى الموظف الذي تتوسم فيه الكفاءة والصلاحيّة لإشغال الوظائف العليا في الجهاز الإداري والقيام بعبائنها ومسؤولياتها خير قيام وذلك تحقيقاً لحسن سير العمل في الجهاز الإداري وتشجيعاً للموظف على تقدم في عمله ورفع كفاءته.  
فالترقية يعني زيادة مطردة في راتب الموظف وقد تكون سنوية أو في خلال كل عدة سنوات يحصل عليها خلال خدمته طالماً كان قائماً بواجبات الوظيفة التي يشغلها بصورة مرضية. التمييز بين مفهومي الترفيع والترقية يحقق أمرين هامّين هما:

الأول: تنظيم وظائف الجهاز الإداري وتعبيرها عن حاجة العمل الحقيقية وعدم التوسع في الوظائف الرئاسية والإشرافية.

(١) د. علي محمد بدير، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، د. مهدي ياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الإداري، مكتبة قانونية بغداد، الطبعة الرابعة، ٢٠٠٩، ص ٣٣٧-٣٣٨.

(٢) د. غازي فيصل مهدي، النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة في العراق، المصدر السابق، ص ١٥٢.

(٣) المصدر نفسه، ص ٢١٩.

(٤) حسن جابر إسماعيل الموسوي، المصدر السابق، ص ٥٦.

(٥) د. غازي فيصل مهدي النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة في العراق، المصدر السابق، ص ٢١٩.

الثاني: تخفيف حدة التنافس بين الموظفين في طلب الترقية، فالأغلب في سعي الموظفين وراء الترقية هو ابتغاء الحصول على المزايا المادية التي تحققها لهم وذلك لمواجهة الأعباء المعاشية ولتحسين حالتهم المادية<sup>(١)</sup>.

فمثلاً الموظف الذي يتعين لأول مرة على شهادة البكالوريوس يُعيّن في الدرجة السابعة- المرحلة الأولى- لتلك الدرجة، فإذا قضى هذا الموظف المدة المحددة قانوناً وهي أربع سنوات وظيفية من تأريخ مباشرته ويتوافر شروط الترفيع التي يحددها القانون، فيرفع الموظف إلى الدرجة السادسة- المرحلة الأولى ضمن السلم مع العرض أن مراحل كل درجة إحدى عشر مرحلة، فيتربط على هذا الترفيع زيادة في الراتب بمجموع الزيادات السنوية- العلاوة- لبقية مراحل الدرجة السابعة وصولاً إلى المرحلة الأولى للدرجة السادسة، في حين أن تغيير عنوان الموظف من معاون ملاحظ إلى ملاحظ هو ترقية وليس ترفيعاً<sup>(٢)</sup>. فضلاً عن فعل المشرع الكوردستاني بشأن ترفيع القضاة وترقيتهم، فرق بينهما بشكل واضح وجلي في قانون السلطة القضائية لإقليم كوردستان- العراق قانون رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٧<sup>(٣)</sup>.

تميز مشرع العراقي الترفيع والترقية بشكل واضح في مشروع قانون الخدمة المدنية الاتحادي لسنة ٢٠١٥ في الفصل حادي عشر نص على أنه(الترقية إنتقال الموظف من الوظيفة التي يشغلها إلى وظيفة أعلى، بينما الترفيع إنتقال راتب الموظف من درجة إلى درجة أعلى دون تغيير عنوانه الوظيفي )<sup>(٤)</sup>. يبدو لنا أن الترفيع يختلف عن الترقية، ونرى أنّ على المشرع العراقي أن ينظم الترفيع الوظيفي في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، وقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل. من خلال وضع النصوص القانونية الواضحة. ومع ذلك من العدل الانصاف إصدار قرار بزيادة المستحقات المالية للموظف المرقى بمقابل زيادة واجباته وتوسع في مسؤولياته.

## المطلب الثاني

### التمييز بين الترفيع أو الترقية الوظيفي وبين العلاوة السنوية وتعديل الراتب

سنقسم هذا المطلب الى ثلاثة أفرع، سنبحث التمييز بين الترفيع أو الترقية والعلاوة السنوية في الفرع الأول، وسندرس التمييز بين الترفيع وتعديل الراتب في الفرع الثاني، أما في الفرع الثالث فسنتناول تمييز الترفيع عن المخصصات كالاتي:

(١) نوري محسن الحلفي، الترفيع والترقية في الوظيفة العامة وأثرهما في رفع كفاءة الجهاز الإداري، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون والسياسة، جامعة بغداد، ١٩٧٧، ص ٧٩-٨٣.

(٢) فرح جهاد عبد السلام، المصدر السابق، ص ٧٩٢.

(٣) انظر المادة (٤٠، ٤١) من قانون السلطة القضائية لإقليم كوردستان- العراق قانون رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٧.

(٤) المادة (٣٧) من مشروع قانون الخدمة المدنية الاتحادي العراقي لسنة ٢٠١٥.

## الفرع الأول

### التمييز بين الترفيع أو الترقية الوظيفي وبين العلاوة السنوية

الترفيع هو الحالة نص عليه القانون، لزيادة في الراتب، وتغيير الدرجة، بينما العلاوة السنوية هي الوسيلة الطبيعية لهذه الزيادة، فهي بذلك تتشابه مع الترفيع ويمكن التشابه بينهما في زيادة الراتب رغم الفرق الواضح في هذه الزيادة في حالة الترفيع من العلاوة السنوية ولكن لكل منهما نظاماً خاصاً .

فالعلاوة السنوية أو الزيادة السنوية كما تسمى في قوانين الخدمة في الدول المقارنة، هي حركة داخل الدرجة لزيادة الراتب، فهي مبالغ مالية تتم إضافتها إلى الراتب الأصلي للموظف تشجيعاً له من ناحية، وليتمكن من مواجهة أعباء الحياة المتزايدة من ناحية أخرى، كما يختلف مقدارها عادةً باختلاف الدرجة الوظيفية التي يشغلها الموظف، إذ إنها تعد نوعاً من الترفيع في حدود الدرجة المالية التي يقع راتبه فيها. وفي فرنسا يطلق عليها العلاوة السنوية، و في مصر يطلق عليها العلاوة الدورية<sup>(١)</sup>.

نص المشرع المصري في المادة (٣٧) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ على العلاوة الدورية فقد جاء بأنه "يستحق الموظف العلاوة الدورية سنوية في الأول من يوليو التالي لانقضاء سنة من تأريخ شغل الوظيفة أو من تأريخ استحقاق العلاوة الدورية السابقة بنسبة (٧%) من الأجور الوظيفي، على أن يعاد النظر في هذه النسبة بصفة دورية منتظمة"<sup>(٢)</sup>.

أن العلاوة السنوية هي عبارة عن الزيادة في راتب الموظف تضاف إلى راتبه عند إكماله سنة وظيفية واحدة، وتكون ضمن نفس الدرجة في السلم الوظيفي ولكن في المرحلة الأولى، فمثلاً عند تعيين موظف حاصل على شهادة الإعدادية يعين في الدرجة الثامنة المرحلة الأولى، وعند إتمام سنة التجربة يمنح علاوة سنوية في نفس تأريخ مباشرته، إن لم يتمتع بإجازة إعتيادية والا يؤخر تأريخ منحه العلاوة بعدد أيام الإجازة ويصبح عند منحه العلاوة السنوية في المرحلة الثانية للدرجة الثامنة<sup>(٣)</sup>.

إنّ الأخذ بنظام العلاوات السنوية ومنحها للموظف بصورة منظمة طالماً أنه قائم بواجبه بصورة جيدة وخدمات مرضية أمر مقبول. لأنها تعتبر بمثابة الحوافز التي تؤدي إلى التشجيع على القيام بالعمل إضافة إلى انها تمنح لتلافي تكاليف الموظف المعاشية الضرورية كلما تقدم به الزمن. وانها حق للموظف نتيجة قضاؤه مدة معينة في وظيفته مع قيامه بواجباته بكفاءة وإخلاص. على ان يحرم من هذه العلاوات الموظف المعاقب أو الذي خدماته غير مرضية<sup>(٤)</sup>.

(١) حسن جابر إسماعيل الموسوي، المصدر السابق، ص ٥٩.

(٢) المادة (٣٧) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦.

(٣) نقلاً عن، عبد الزهرة ناصر الدليمي، المصدر السابق، ص ٢١٧-٢١٨.

(٤) غازي فيصل مهدي، النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة في العراق، المصدر السابق، ص ٦٦.

وقد نص قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، على ذلك بقوله ( تمنح العلاوة السنوية للموظف عند إكماله سنة واحدة في الخدمة الوظيفية)<sup>(١)</sup>. في حين أنّ الترفيع هو ارتقاء الموظف من درجة مالية أدنى إلى درجة مالية أعلى ومن ثم يترتب على هذا الارتقاء زيادة في الراتب، فيتشابهان في أن كليهما يترتب عليه الزيادة في راتب الموظف، وإن اختلفت الزيادة كون الزيادة في الترفيع أكثر من الزيادة في العلاوة السنوية، ويختلفان في أن لكليهما نظاماً خاصاً يتطلبه للحصول على تلك الزيادة<sup>(٢)</sup>.

في شأن مصطلح الزيادة الوارد في الفقرة (سادساً) من المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل. وحيث أن أثر العقوبات في بنود مذكور آنفاً من المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، يؤخّر الترفيع بالنسبة للدوائر التي تأخذ بنظام للدرجات المالية، والترفيع أي التي تطبق قانون الخدمة المدنية أو الزيادة بالنسبة للمؤسسات التي تأخذ بنظام الزيادة. وحيث أن الزيادة لا وجود لها في قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام لشمول الموظفين بالترفيع بموجب أحكامه إن القانون المذكور أورد مصطلحي الترفيع والزيادة وعدها مصطلحين مختلفين وذلك نتيجة اختلاف قوانين وانظمة و قواعد وتعليمات الخدمة التي كانت مطبقة بحسب واقع الحال. وبعد صدور قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، طُبق على موظفي الدولة والقطاع العام الغي قوانين وأنظمة أو قواعد أو تعليمات الخدمة الخاصة التي تتعارض معه، وبناء على ما تقدم فإن مصطلح الزيادة الذي ورد في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، يعد ساقطاً لأن قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، تضمن جدولاً بدرجات الموظفين وعلاواتهم السنوية ولا يوجد شيء فيه إسمه (الزيادة).

## الفرع الثاني

### التمييز بين الترفيع أو الترقية الوظيفي وتعديل الراتب

من ضوء ما عرضنا سابقاً حول الترفيع والتمييز بينهما يشتهر به ، يمكن القول أيضاً أنّ الترفيع يختلف عن العلاوة في الراتب، هناك أسباب عدة لتعديل راتب الموظف، وبالنسبة للموظفين في العراق، لغرض دعم موظفي الدولة والقطاع العام بمنحهم رواتب ومخصصات مجزية، ولتحقيق مستوى معيشي أفضل لهم تنص قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام على أنه (يهدف هذا القانون إلى تعديل رواتب المشمولين بأحكامه بما يؤمن لهم مستوى معيشي أفضل مع الأخذ بنظر الإعتبار المؤهلات العلمية والمنصب الوظيفي والموقع الجغرافي والخطورة وسنوات الخدمة والحالة الإجتماعية)<sup>(٣)</sup>.

(١) المادة (٥) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٢) فرح جهاد عبد السلام الشلال ، المصدر السابق، ص ٧٩٣.

(٣) المادة (١) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

إلا ان الشائع منها الحصول على شهادة دراسية اثناء الخدمة، نخول المذكور الحصول على راتب أعلى، فالمادة (١١) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، أجازت لمجلس الوزراء ومجلس الخدمة العامة، كل حسب صلاحيته ان يقرر ترفيع الموظف عند وجود درجة وظيفية شاغرة أو منحه قدما للترفيغ أو التعديل أو تعديل راتبه مع عدم اعتبار ذلك ترفيعاً في الحالات الآتية:

١. إذا كان قد نال راتبها ويقل عن الراتب الذي يستحقه بموجب شهادته وممارسة المهنة .

٢. إذا كان قد حصل اثناء الخدمة على شهادة دراسية لها علاقة مباشرة بوظيفة تخوله الحصول

على راتب أعلى من راتبه ، ولا تشمل هذه الإجراءات المدد التي تأخر ترفعه خلالها<sup>(١)</sup>.

تعديل الراتب في حالة الحصول على شهادة أعلى، يختلف عن الترفيع من حيث الشروط والآثار القانونية فشروط التعديل هي، الحصول على شهادة دراسية تخول الموظفين قبل راتب أعلى. و وجود شاغر فيها اذا كان من شأن التعديل نقل الموظف إلى درجة أعلى، في حين أن من شروط الترفيع، توافر الدرجة الشاغرة وثبوت المقدرة والكفاءة والقضاء للمدة القانونية. كما أنّ الترفيع يؤدي إلى نقل الموظف إلى درجة أعلى، إذا ينال راتب الحد الأدنى لها في حين أن تعديل الراتب قد يتم داخل الدرجة وقد يؤدي إلى نقل الموظف إلى درجة أعلى أو اكثر أو يضعه في منتصف الدرجة الأعلى وهكذا<sup>(٢)</sup>.

بناء على ماتقدم، فإنه لا يمكن اعتبار تعديل الراتب ترفيعاً، لأن التطابق بين المختلفان مستحيل .

## المبحث الرابع

### الطبيعة القانونية للترفيغ أو الترقية وخصائصه وأهميته

لتحديد الطبيعة القانونية للترفيغ، أثر مهم في الوقوف على سلطة الإدارة في منح الترفيع أو حجبها وتأثير ذلك على المركز القانوني للموظف العام، من أجل ذلك سنقسم هذا المبحث الى مطلبين سنتناول الطبيعة القانونية للترفيغ في المطلب الأول، وسندرس خصائصه وأهميته في المطلب الثاني كما يلي:

### المطلب الأول

#### الطبيعة القانونية للترفيغ أو الترقية في مجال الوظيفة العامة

لا خلاف في كون الرابطة الوظيفية، رابطة قانونية تتلائم فيها ثنائية الواجبات والحقوق، فهي تضع على كاهل الموظف العام مجموعة من الواجبات التي لا بد ان ينهض بها، فيما تقر له في مقابل ذلك مجموعة من الحقوق والامتيازات، غير ان الحقوق والامتيازات لا يتقرر بعضها على وجه تلقائي أو ملزم للإدارة، بمعنى انها لا تمنح للموظف إلا بناءً على تقدير الإدارة<sup>(٣)</sup>.

لذا سنقسم هذا المطلب الى فرعين، ففي الفرع الأول سنتناول الطبيعة القانونية للترفيغ والترقية في قانون الدول المقارنة، وفي الفرع الثاني سنبحث عن الطبيعة القانونية للترفيغ والترقية في القانون العراقي.

(١) المادة (١١) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل.

(٢) د.غازي فيصل مهدي، النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة في العراق، الصدر السابق، ص ١٥٤-١٥٥.

(٣) علاء محمد عبد الدليمي، المصدر السابق، ص ٣٦.

## الفرع الأول

### الطبيعة القانونية للترقية أو الترقية من حيث الوجوب أو عدم الوجوب في قوانين الدول المقارنة

ميّز المشرع الفرنسي بين الترفيع والترقية، ويميل النظام الفرنسي لاستعمال الترقية المادية بصورة واسعة لتشجيع الكفاءات وتحسين نوعية الموظفين وذلك بتقليل الدرجات وجعل الترفيع يعتمد على المدة التي يقضيها الموظف بدرجته التي يشغلها وعلى تقييم الكفاءات السنوية الحاصل عليها، ولقد اوضح المرسوم الصادر بخصوص الترقية والترقية والتقييم المتضمن والشروط العامة لذلك و هو المرسوم رقم ٣٠٨ لسنة ١٩٥٩ والصادر في ١٤/شباط/١٩٥٩، قد نصت المادة (٢٨) من نظام العاملين في فرنسا الصادر بالقرار الجمهوري رقم ٢٢٤ لسنة ١٩٥٩ الملغي، على أن (الترقية من صنف الى صنف آخر يتم بالاختيار إما عن طريق تسجيل اسم الموظف في جدول الترقية الذي ينظم بعد أخذ رأي اللجنة الإدارية التحكيمية)<sup>(١)</sup>.

ويعتمد ترفيع الموظف وترقيته على التقييم الرقمي والتقدير العام، فالتقييم الرقمي يوضع من قبل رئيس المصلحة المختص بعد استطلاع رأي الرؤساء المباشرين للموظف ويكون لهذا التقييم أرقام من الصفر الى العشرين. أما التقدير العام فهي ان توضع بطاقة تقييم سنوية لكل موظف<sup>(٢)</sup>. أما فيما يتعلق بالترقية وفقاً للمفهوم الشخصي للوظيفة، فإنها تعتبر حقاً للموظف العام سواء كان اساس الترقية هو الأقدمية أو الاختيار أو الجمع بينهما، الا انه فيما يتعلق بموضوع الترقيات نجد ان المشرع المصري قد خرج من المفهوم الشخصي إلى المفهوم الموضوعي للوظيفة تأسيساً على أن قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الملغي الزم كل وحدة إدارية من الوحدات التي يطبق عليها أن تخضع جدولاً للوظائف مرفقاً به بطاقات وصف كل وظيفة وتحديد واجباتها و مسؤولياتها وللاشتراطات اللازم توافرها فيمن يشغلها وتصنيفها وترتيبها في إحدى المجموعات النوعية وتقييمها بإحدى الدرجات المبينة بالجدول الملحق بهذا القانون.

الترقية إذن تمثل حقاً للموظف، و وفقاً لهذا المفهوم الشخصي للوظيفة العامة بما يتضمنه من تدرج إلى أعلى أدبياً أو مادياً. وان كانت الترقية حقاً للموظف العام وفقاً لهذا المفهوم الشخصي للوظيفة العامة الا ان هذا الحق ليس حقاً مكتسباً، إذ ان وقت اجراء الترقية مسألة تقديرية للإدارة<sup>(٣)</sup>.

(١) المادة الثامن والعشرون من نظام العاملين في فرنسا الصادر بالقرار الجمهوري رقم ٢٢٤ لسنة ١٩٥٩، أشار اليه، عبد

الزهرة ناصر الدليمي، المصدر السابق، ص ٢٣٣-٢٣٤.

(٢) عبد الزهرة ناصر الدليمي، المصدر السابق، ص ٢٣٥.

(٣) د. عصمت عبدالله شيخ، المصدر السابق، ص ٢٨-٣١.

يمكن القول بأن الترقية ليست حقاً يؤول للموظف العام بصورة تلقائية ولو استوفي شروطها، وإنما هي مسألة تخضع لتقديرات الإدارة على ما تقتضيه المصلحة العامة، وأن حق الموظف في الترقية لا ينشأ إلا بعد مباشرة الإدارة لإجراءات الترقية، وليس للموظف حق فيها قبل ذلك<sup>(١)</sup>.

وكما أشار قانون الخدمة المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ على ذلك بأنه (لا تسري أحكام المادتين (١٧-٢٠) من هذا القانون على جهات الوظائف ذات الطبيعة الخاصة التي يصدر بتحديداتها قرار من رئيس الجمهورية، ويكون التعيين في الوظائف القيادية والإدارية والإشرافية في هذه الجهات والوظائف بقرار من رئيس الجمهورية أو من يفوضه، ويكون شغل هذه الوظائف عن طريق الترقية بالاختيار، وذلك على أساس بيانات تقويم الأداء وما أورده في ملف الخدمة من عناصر الامتياز، يتضح من ذلك إذن أن الترقية إلى هذه الوظائف القيادية تأخذ حكم التعيين<sup>(٢)</sup>.

وإذا كان نشوء الحق في الترقية مرتبط بصدور قرار الترقية من الجهة الإدارية المختصة فإن وقت النشوء هو تأريخ صدور قرار الترقية، إذ إنه من المسلم به في مصر وفرنسا أن أحكام القرارات الإدارية لا تسري إلا اعتباراً من تأريخ صدورها، وعلى ضوء ذلك، نجد أن المشرع في فرنسا وفي مصر أعطي للموظف الحق في الالتجاء إلى القضاء الإداري طالباً بحقه في الترقية، أي طالباً بإلغاء القرار الإداري الصادر بعدم ترفيقته دون مبرر<sup>(٣)</sup>.

وعلى ذلك، استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا في مصر على أنه (وان كانت الإدارة تترخص بما لها من ولاية اختيارية في إصدار حركات الترقية وتوقيتها إلا أنها متى كشفت عن نيتها في أن إصدار حركة في وقت معين فليس لها ان تعود بعد إلغاء هذه الحركة أو سحب القرار الصادر بها وتتمسك بهذا الحق بعد ان استنفذت ولايتها باستعماله في موعد سبق لها تحديده<sup>(٤)</sup>).

## الفرع الثاني

### الطبيعة القانونية للترقية أو الترقية من حيث الوجوب أو عدم الوجوب في القانون العراقي

كما قلنا سابقاً، فقد اختلفت الآراء على صعيدي الفقه والقضاء حول الطبيعة القانونية للترقية والترقية، وعدم عدّها حقاً يكتسبه الموظف على نحو إلى بمجرد قضاء فترة من الزمن في الخدمة

(١) علاء محمد عبد الدليمي، المصدر السابق، ص ٣٩.

(٢) المادة (٢١) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦. أشار إليه، نصار عمران عبد جنابي، المصدر السابق، ص ٣٧.

(٣) د. عصمت عبدالله شيخ، المصدر السابق، ص ٥٠-٥١.

(٤) حكم محكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة ٢٤ من فبراير ١٩٧٤، في الطعن رقم ٢٨٩ لسنة ١٦ ق، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة في خمسة عشر عاماً، ١٩٨٠، ص ٣٦٩٤. أشار إليه، د. عصمت عبدالله شيخ، المصدر السابق، ص ٣٣.

الوظيفية، وعليه فإن الإدارة لا تلتزم قانوناً بترفيه والترقية الموظف، وإنما تملك في هذا سلطة تقديرية واسعة<sup>(١)</sup>.

ويخضع التكييف القانوني للترفيه والترقية إلى المفهوم الشخصي أو المفهوم الموضوعي للوظيفة العامة، وبالنسبة للمفهوم الموضوعي الذي ينظر إلى الوظيفة العامة على أنها عمل ذو طابع تخصصي بما يتضمنه من الواجبات والمسؤوليات وضرورة توافر مؤهلات معينة فيمن يقوم به، فلا يعني الإدارة الشخصية للموظف، فالترفيه هنا لا تعدُّ حقاً يناله الموظف.

أما بالنسبة للمفهوم الشخصي للوظيفة العامة فيراد به أن الوظيفة ذات صبغة دائمة ومستمرة لا ينقطع الموظف عن أدائها حتى تنقطع صلته الوظيفية بأحد الأسباب المقررة قانوناً، ويهتم هذا المفهوم بظروف الموظف الشخصية ابتداءً حيث يلتحق الموظف بالوظيفة على أساس التخصص العام الذي يحمله لا التخصص الدقيق للوظيفة التي يرغب شغلها، إذ إن الأعمال الوظيفية ذاتها تأتي في مرتبة لاحقة من هذه الأهمية، وعلى ذلك فإن الموظف يرتقي في الدرجات الوظيفية، فتبدو هنا فكرة الترقية بشكل واضح وجلي<sup>(٢)</sup>.

وإذا كانت الإدارة تملك سلطة ملائمة لإصدار القرار، أي تقدير الوقت الذي تجري فيه ترقية، وجب عليها ألا تتعسف في استعمال هذه السلطة، وإلا ظهر من الموظفين من له حق في الترقية دون من صدر القرار بترقيته فنشوء الحق في الترقية مرتبط بسلطة الإدارة التقديرية في صدور القرار بالترقية<sup>(٣)</sup>. من خلال بعض اجتهادات القضاء الإداري العراقي نجد أنه لا يسمح للإدارة أن تفعل ما تشاء وتأتي بما تشاء وحتى في حالة تمتعها بالسلطة التقديرية، بل إنه يقر بأن هذه السلطة ليست مطلقة، وأنها تخضع لرقابة القضاء الإداري<sup>(٤)</sup>.

ذهب مجلس الانضباط العام في قراراتها، حيث قضى في أكثر من مناسبة بأن (الترفيه من الأمور الجوازية والتقديرية التي يعود النظر فيها إلى سلطة الترفيه القانونية ولا رقابة لمجلس الانضباط العام على هذه القرارات)<sup>(٥)</sup>.

(١) يوسف الياس، المرجع العلمي في شرح قوانين الخدمة المدنية والانضباط والتعاقد المدني، بغداد، ١٩٨٤، ص ١٠٩، وسند هذا الرأي هي المادة التاسعة عشر من قانون الخدمة المدنية والتي تنص (يجوز ترفيع الموظف إلى الدرجة التي تلي درجته بشرط....).

(٢) علاء محمد عبد الدليمي، المصدر السابق، ص ٣٨.

(٣) د. عصمت عبدالله شيخ، المصدر السابق، ص ٣٣.

(٤) د. يحيى جلال عبدالله، الرقابة القضائية على قرارات الضمنية للإدارة، دراسة مقارنة تحليلية بين فرنسا، مصر، لبنان والعراق، مطبعة يادكار، السليمانية، ط ١، ٢٠٢٠، ص ١٢٧.

(٥) قرارات مجلس انضباط العام، رقم (١٩٧٨/٥٠٥) في ١١/٤/١٩٧٨ العدالة العدد الأول، السنة الخامسة ١٩٧٩، ص ١٨٨، والقرار (١٩٧٨/٥٣) في ٢٤/٤/١٩٧٨ العدالة، العدد الرابع، السنة الرابعة ١٩٧٨، ص ٦٣٩، أشار إليه د. علاء الدين محمد حمدان، المصدر السابق، ص ٩٠، و نصار عمران عبد جنابي، المصدر السابق، ص ٤٢.

حيث قضت الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة العراقي في حكم بأن (السلطة التقديرية للإدارة ليست مطلقة وإنما تخضع لرقابة القضاء لفحص قراراتها والتأكد من خلوها من التعسف في استعمال هذه السلطة وحيث ان الحكم المميز لم يلتزم بوجهة النظر القانونية هذه مما أخل بصحته لذلك قرر نقضه)<sup>(١)</sup>. ويرد على هذا الرأي بأنه على الرغم من أنّ النص جاء بصيغة الجواز، إلا ان ذلك لا ينزع عنه صفة الحق فهو يبقى كذلك؛ لأن الإدارة ليست مطلقة اليد في منحه إلى الموظف أو حجبها عنه، بل يعد من الحقوق الوجوبية وعلى الإدارة منحه للموظف إذا توفرت الشروط القانونية<sup>(٢)</sup>.

لا شك في ان الرقابة القضائية على تصرفات الإدارة تمثل إحدى الضمانات الأساسية للموظفين نظراً لما يتمتع به القضاء من التخصص وحيادية ونزاهة لا يرقى إليها الشك. وتمارس محكمة قضاء الموظفين اختصاصاتها القضائية<sup>(٣)</sup>.

وإضافة لذلك فإن الترفيع والترقية يرتبط بالكفاءة الحقيقية والمقدرة للموظف، وبالتالي فإن الموظف الكفء سيستحق مقابلاً لكفاءته أن يحصل على الترفيع، ورغم اختلاف الآراء فإن الأصول المجتمعة ترجع إلى منبى واحد، فنشوء الحق في الترفيع والترقية مرتبط بسلطة الإدارة التقديرية، وهو ما أكدته بعض النصوص القانونية<sup>(٤)</sup>.

## المطلب الثاني

### خصائص الترفيع أو الترقية وأهميتها

إن الترفيع أو الترقية كإحدى ميزات مالية الموظف العام، يعد حافزاً مهماً للأخير في أداء واجباته، وهو قبل ان يكون حافزاً مادياً، فإنه يمثل إحدى الحوافز المعنوية التي تشجع الموظف كثيراً

(١) قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة العراقي، رقم ٢٤ / انضباط / تمييز / ٢٠٠٦ بتاريخ ٢/٦ / ٢٠٠٦، أشار إليه د. يحيى جلال عبدالله، المصدر السابق، ١٢٧.

(٢) د. علاء الدين محمد حمدان، المصدر السابق، ص ٩٠. و نصار عمران عبد جنابي، المصدر السابق، ص ٤٣.

(٣) أحمد حمزة ناصر، التنظيم القانوني لمحكمة قضاء الموظفين، بحث منشور، مجلة مركز بابل للدراسات الإنسانية، المجلد ٩، العدد ٣، ٢٠١٩، ص ١٥٨.

(٤) المادة (١) الفقرة (أ، ب، ج، د) المادة (٢) الفقرة (أولاً و ثانياً) من قانون رقم (١٠٣) لسنة ٢٠١٢ قانون التعديل الأول لقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨. منشور في الوقائع العراقي، العدد ٤٢٦٢ في ٣١ كانون الأول ٢٠١٢ م، السنة الرابعة والخمسون .

وكذلك المادة (٩) و المادة (١٠) من قانون الخدمة والتقاعد لقوى الأمن الداخلي رقم (١٨) لسنة ٢٠١١. حيث جاءت في قرار الوزارة المالية / الدائرة القانونية/ الوظيفية العامة، العدد ٥٨/٨٠٢، بتاريخ ٢/٣/٢٠١٣ (على لجنة الترفيع المصوص عليها بالبند (أولاً) من المادة (٧) من القانون المذكور رفع التوصية بالترفيع للوزير قبل شهرين من تأريخ استحقاق القانوني وحسبما موضح بأعمالنا أعلاه.

وايضاً انظر المادة ١٤ من الباب الثالث من مشروع قانون الخدمة العامة، لسنة ١٩٧٧، حيث جات الصيغة ( يتم الترفيع)

على أداء واجباته ويدفعه لبذل أقصى ما لديه من جهود ممكنة في خدمة المرافق العامة، وهو تقدير مقابل للخدمة والعمل الذي يؤديها الموظف تجاه دائرته<sup>(١)</sup>.

لقد نظم قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم(٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، حق الموظف العام وشروطه، سبقه في ذلك قانون الخدمة المدنية العراقي رقم(٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، والذي يطبق في إقليم كردستان أيضاً<sup>(٢)</sup>.

ومن خصائص الترفيع هي تحقيق أن تضمن للموظف المجد نفعاً معنوياً يتمثل في ترفيعه للوظيفة الأعلى وصعوده في السلم الوظيفي للجهاز الإداري الذي يتبع له، ونفعاً مادياً يتجسد في زيادة رتبته، وبترتب على الترفيع نفع معنوي للموظف يتمثل في شغل الموظف لوظيفة أعلى في السلم الإداري أي زيادة السلطات المقررة له لممارسة الوظيفة الأعلى<sup>(٣)</sup>.

من أجل شرح هذا الموضوع سنقسم هذا المطلب إلى فرعين، سنتناول في الفرع الأول خصائص الترفيع أو الترقية المتعلقة بالعنوان الوظيفي، اما في الفرع الثاني فسنبحث خصائص الترفيع أو الترقية المتعلقة براتب الموظف ونخصص الفرع الثالث لبيان أهمية الترفيع أوز الترقية كما يلي:

## الفرع الأول

### خصائص الترفيع أو الترقية المتعلقة بالعنوان الوظيفي

إن الوظيفة العامة ماهي إلا عنوان يشغله الموظف، جاء تعدادها وذكرها في قانون الملاك رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٠ المعدل، يكون وزير المالية مسؤولاً عن تحديد عدد ودرجات جميع الوظائف في كافة الوزارات سواء كانت للموظفين أو المستخدمين وإذا اقترحت أية وزارة اجراء أي تغيير في ملاكها، فعليها أن تقدم إلى وزارة المالية بياناً وافياً يتضمن الأسباب المبررة لإجراء التغيير والوزير المالية أن يحقق في الحاجة إلى تغيير المطلوب واتخاذ القرار المناسب<sup>(٤)</sup>.

وعلى كل وزير أن يخمن عدد ودرجات الموظفين اللازمين لكل دائرة تابعة له خلال السنة المالية التالية، ويقدم التخمين إلى وزير المالية في التاريخ الذي يعينه وبعد مصادقة وزير المالية على التخمين يلحق بالميزانية جدول التغييرات<sup>(٥)</sup>.

(١) د. محمد سليم محمد امين، إيقاف العمل بترفيع الموظف العام دراسة تحليلية نقدية في ضوء تشريعات الخدمة المدنية النافذة في إقليم كردستان العراق، بحث منشور، مجلة علوم القانونية /كلية قانون /جامعة بغداد العدد الثاني ٢٠٢٠، ص٢٠٣.

(٢) المادة (١٨، ١٩) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل النافذ، وكذلك المادة (٦، ٧، ٨) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم(٢٢) المعدل.

(٣) عصمت عبدالله شيخ، المصدر السابق، ص١٠.

(٤) المادة (٣) من قانون الملاك رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٠ المعدل.

(٥) المادة (٤) من قانون الملاك رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٠ المعدل.

يجوز أن يزيد عدد الوظائف المشغولة عن عدد الدرجات المصدقة بما يساوي عدد الوظائف الشاغرة في الدرجة التي تليها، يجوز أن يعين أو أن يشغل موظف وظيفة أعلى من وظيفته بدرجة واحدة إذا ثبتت كفاءته بعين طريقة الترفيع المتبعة بموجب أحكام قانون الخدمة المدنية ويجوز ترفيعه عند إكماله المدة بأمر من الوزير<sup>(١)</sup>.

وعلاقة الدرجة بالترفيع فأنها تتضح في قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل في المادة (٦) منه، أن القاعدة العامة للترفيع على ضوء ترفيعه تقتضي توفر عدة شروط ، مثلا وجود وظيفة شاغرة ضمن الملاك الوظيفي، وإكمال المدة المقررة للترفيع، ومستوفي للشروط والمؤهلات، وثبوت قدرة وكفاءة الموظف على اشغال الوظيفة المراد ترفيعه إليها<sup>(٢)</sup>.

بالرغم على ذلك نصّ قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل " يكون الموظف المرفع إلى وظيفة تختلف واجباتها عن واجبات وظيفته تحت التجربة لمدة ستة أشهر اعتباراً من تأريخ مباشرة وظيفته المرفع إليها ويجب إصدار أمر بثنثته في درجته بعد انتهائها إذا تأكدت قدرته للوظيفة المرفع إليها وإلاّ فتتمت تجربته لمدة اقصاها ستة أشهر أخرى ، ويعاد الموظف إلى درجته السابقة إذا ثبت عدم قدرته خلال مدة التجربة<sup>(٣)</sup>.

وفي العراق تم تحديد سلم الوظائف المنصوص عليه في قانون الملاك رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠ المعدل، عناوين الوظائف في دوائر الدولة ومؤسساتها في جدول ألحقت به:

ولكن بصدر جدول الوظائف الصادر استناداً لأمر سلطة الائتلاف المؤقتة(المنحلة) بالقانون رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٣ الملغي، الذي الغي جدول الوظائف الملحقة بقانون الملاك المذكور وأحل محلها الجدول الملحق به و جداول الوظائف الصادرة، استناداً له اعتمد العنوان الوظيفي وليس الراتب والدرجة المالية في تسكين الموظف وعلى هذا الأساس فإن الموظف يسكن في الوظيفة التي كان يشغلها ولا علاقة لذلك بالدرجة المالية التي كان راتبه يقع فيها ضمن سلم الدرجات السابق<sup>(٤)</sup>.

الجدير بالذكر أنّ الأمر رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٣ الصادر من سلطة الائتلاف المؤقتة، قد الغي بالمادة (٢١) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام المذكور أعلاه ، وجدول الرواتب الملحق بالقانون حصلت عليه ثلاث تعديلات بقرار صادر من مجلس الوزراء، التعديل الأول بقرار مجلس الوزراء المرقم (٣٥٢) لسنة ٢٠١٣ والنافذ اعتباراً من (٢٠١٤/١/١) <sup>(٥)</sup>.

(١) المادة (٥) من قانون الملاك رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٠ المعدل.

(٢) عائد خليف منصور السعيد، المصدر السابق، ص ٧٠.

(٣) المادة (٢٠) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

(٤) قرار الصادرة من وزارة المالية /القانونية /الوظيفة العامة /عدد (٢٤٧٤٤) في ١٥ / ٧ / ٢٠٠٨.

(٥) قرار صادرة من مجلس الوزراء، التعديل الأول بقرار مجلس الوزراء المرقم (٣٥٢) لسنة ٢٠١٣ والنافذ اعتباراً من

(٢٠١٤/١/١) منشور في الوقائع العراقية، العدد ٤٢٨٨ في ٢/٩/٢٠١٣. أشار إليه، عائد خليف منصور السعيد،

المصدر السابق، ص ٦٥.

وكذلك ثم على الحصول التعديل الثاني لجدول الرواتب الملحق بالقانون بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (٣٦٦) لسنة ٢٠١٥ والنافذ اعتباراً من ( ٢٠١٥ / ١١ / ١ ) الذي خفض الرواتب الشهرية للدرجات (الأولى - العاشرة) مع تعديل مقدار العلاوة السنوية التي كانت معتمدة بانفصالها للدرجات (١ - ١٠)، والتعديل الثالث لجدول رواتب موظفي الدولة والقطاع العام حصل بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (٤٠٠) لسنة ٢٠١٥ والذي أعتمد بدلا عن جدول الرواتب، والعلاوات السنوية المرافق ربط قرار مجلس الوزراء رقم (٣٦٦) لسنة ٢٠١٥ والنافذ من تأريخ (٢٠١٥/١١/١) <sup>(١)</sup>.

في ظل قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، هناك تدرّجان للموظف أحدهما مالي، والآخر وظيفي إذ هناك نجد ارتباط بين الدرجة الوظيفية، ان يوضع الموظف في الدرجة الوظيفية التي تتناسب مع خدمته <sup>(٢)</sup>.

وعلى الدائرة توفير الاعتماد المالي للدرجة المراد ترفيع الموظف اليها وذلك يتحقق بقيام الإدارة بتقديم التخمينات المالية اللازمة لترفيح موظفيها في السنة المالية القادمة واحتساب تلك التخمينات في قانون الموازنة العامة لسنة الترفيع، وبخلاف ذلك يتعذر منح الموظف ترفيعه بتأريخ إستحقاقه <sup>(٣)</sup>.

## الفرع الثاني

### خصائص الترفيع أو الترقية المتعلقة براتب الموظف

ان زيادة راتب الموظف هي نتيجة الأثر المباشر للترفيح من درجة إلى أخرى وليس هناك من شك أن هذه الزيادة تظهر إيجابياً على المخصصات والمكافآت التي تمنح للموظف فترفع من مبالغها أيضاً إذ كانت تحسب على أساس النسبة المئوية من الراتب الأساسي <sup>(٤)</sup>.

ومن الضروري ترتيب زيادة في الراتب على الترفيع لكي يكون حافزاً مادياً يدفع الموظف إلى العمل والإبداع، إذ ان سعي الموظف وراء الترفيع هو ابتغاء الحصول على هذه المزايا هذا من جهة، ومن جهة أخرى أن تحمل الموظف واجبات ومسؤوليات جديدة يقتضي زيادة في الراتب الذي يتقاضاه لأن من مبادئ التنظيم الإداري أن يتوافق الراتب مع حجم المسؤوليات والواجبات الوظيفية <sup>(٥)</sup>.

كما ذكرنا سابقاً، تعتبر العلاوة والترفيح من المزايا المالية التي تمنح للموظف العام فهما يعدان المصدر الأساسي لتغذية وزيادة راتب الموظف منذ التحاقه بالسلك الوظيفي ولحين انتهاء رابطته الوظيفية

(١) قرار مجلس الوزراء رقم (٣٦٦) لسنة ٢٠١٥ والنافذ إعتباراً من ( ٢٠١٥ / ١١ / ١ ). منشور في الوقائع العراقية العدد ٤٣٨٥، في ٢٠١٥/١١/٢. قرار مجلس الوزراء رقم (٤٠٠) لسنة ٢٠١٥. منشور في الوقائع العراقية العدد ٤٣٨٩، في ٢٠١٥/١١/٣٠. إشار اليه عائد خليف منصور الجبوري السعيد، المصدر السابق، ص ٦٥.

(٢) د.علي محمد بدير، د. عصام عبدالوهاب البرزنجي، ود. مهدي ياسين السلامي، المصدر السابق، ص ٣٣٧.

(٣) عائد خليف منصور السعيد، المصدر السابق، ص ٦٥.

(٤) د. مصطفى كامل، شرح قانون الإداري، المبادئ العامة في قانون الإداري العراقي، مطبعة الأهالي، بغداد، ١٩٤٢، ص ٢٨٤.

(٥) د. عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري الكويتي، دار النهضة العربية، بدون الطبعة، بيروت، ١٩٦٩، ص ٢٨٣.

وذلك لانه يعين براتب الحد الأدنى الذي تسمح له به الشهادة العلمية التي يحملها ثم يتدرج في راتبه الشهري هذا عن طرق العلاوات والترفيح والترقية<sup>(١)</sup>.

كما أن الترفيح هو الآخر يعني زيادة في راتب الموظف ولكن عند توفر شروط معينة (سنتعرض لها لاحقاً)، بعبارة أخرى ترفيح الموظف من درجة براتب أدنى إلى درجة براتب أعلى. أي ان الترفيح ينصب على انتقال من درجة إلى درجة أعلى بالطريقة التي يحددها القانون ويتضمن زيادة في راتب الموظف. فمثلاً معاون باحث درجته الوظيفية هي الخامسة قد تتوافر فيه شروط الترفيح إلى الدرجة الوظيفية الأعلى وهي الرابعة، بحيث إن هذا الترفيح يؤدي إلى زيادة في راتبه، و يؤدي إلى تغيير عنوان وظيفته إلى باحث<sup>(٢)</sup>.

الراتب الإسمي المقصود به هنا هو الراتب الأساسي الذي يصرف للموظف نتيجة شغله لدرجة وظيفية في سلم الدرجات الوظيفية المكون من عشر درجات أو (١١) درجة والمنصوص عليها في قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل النافذ<sup>(٣)</sup>، حيث نص على أنه (إذا تعذر ترفيح الموظف الى الدرجة التالية لدرجته أو منحه العلاوة السنوية لوصول راتبه الحد الأعلى لدرجته فيجوز الاستمرار بمنحه العلاوة السنوية للدرجة التالية لدرجته<sup>(٤)</sup>).

وبالنسبة لإقليم كردستان- العراق فقد تم إيقاف العمل بنظام الترفيح، وكان قرار إيقاف العمل بالترفيح قراراً إدارياً صادراً من وزارة المالية والإقتصاد في الإقليم وأنه قد جمد العمل بكل من نصوص قانون<sup>(٥)</sup>. قانون رواتب موظفي الدولة<sup>(٦)</sup>. وقانون الخدمة المدنية<sup>(٧)</sup>. والقوانين الأخرى ذات الصلة فيما يخص الترفيح طيلة فترة نفاذه.

ومن المعلوم أنّ إيقاف العمل بنظام الترفيح في إقليم كردستان العراق سيؤثر بتأكيد سلباً على راتب الموظف ذلك أنّ ترفيح الموظف المستحق للترفيح<sup>(٨)</sup>. ( الذي يتوافر فيه شروط الترفيح لو بقي العمل بذلك بذلك النظام مستمراً) كان سيؤدي الى زيادة في راتبه كل اربع أو خمس سنوات، بينما أنّ العمل بذلك

(١) د. خالد محمد الظاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار المسير للنشر والطباعة والتوزيع، عمان الطبعة الأولى، ١٩٩٨، ص ٢٢٧. وكذلك د. علي محمد بدر وآخرون، المصدر السابق، ص ٣٣٥.

(٢) رشاد عبدالرزاق جاسم الشمري، المبادئ الحديثة للوظيفة العامة بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، دراسة مقارنة، اطروحة الدكتوراه، جامعة النهريين، كلية الحقوق، ٢٠٠٨، ص ٧٩.

(٣) المادة (٤/أولاً) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل. وكذلك استاذنا الدكتور زانا رؤوف حمه كريم، استاذنا الدكتور دانا عبدالكريم، المصدر السابق، ص ٢٤٤.

(٤) المادة (٩/أولاً) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٥) د. محمد سليم محمد امين، المصدر السابق، ص ٢٢٢.

(٦) قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٧) قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

(٨) قرار وزارة المالية والإقتصاد في حكومة اقليم كردستان- العراق، المرقم (١١) لسنة ٢٠١٦. وكذلك أشار إليه، د. محمد سليم محمد امين، المصدر السابق، ص ٢٢٢.

النظام يجعل الإدارة تستمر في منح العلاوة السنوية للموظف، وبالتالي قضاء مدة أكبر للوصول إلى راتب الدرجة الوظيفية الأعلى من الدرجة التي يستحقها الموظف. وعلى سبيل المثال، لو فرضنا أن موظفٍ ما بعنوان مشاور قانوني في الدرجة السادسة المرتبة الخامسة (٦-٥) براتب أساسي شهري قدره (٣٨٠٠٠٠) دينار عراقي، ويعمل في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي وبشهادة البكالوريوس، ويستحق الترفيع في ٢٠١٦/٤/١، لتوفر جميع الشروط فيه. فإن الإدارة ستستمر في صرف العلاوة السنوية له، وينقل إلى المرحلة السادسة من الدرجة نفسها في ٢٠١٧/٤/١، براتب (٣٨٦٠٠٠) دينار عراقي، ثم المرحلة السابعة ٢٠١٨/٤/١ ب (٣٩٢٠٠٠) دينار عراقي، ثم المرحلة الثامنة في ٢٠١٩/٤/١ ب (٣٩٨٠٠٠) دينار عراقي، ثم المرحلة التاسعة في ٢٠٢٠/٤/١ ب (٤٠٤٠٠٠) دينار عراقي، إلا أنه لو كان قد تم ترفعه في ذلك التاريخ أي في ٢٠١٦ /٤/١ إلى الدرجة الخامسة المرحلة الأولى ب (٤٩٢٠٠٠) دينار، فإنه كان سينتقل إلى المرحلة الثانية من الدرجة نفسها في ٢٠١٨/٤/١ ب (٤٣٦٠٠٠) دينار عراقي، ثم المرحلة الثالثة منها في ٢٠١٩/٤/١ ب (٤٤٣٠٠٠) دينار، ثم المرحلة الرابعة منها في ٢٠٢٠/٤/١ ب (٤٥٠٠٠٠) دينار وهكذا. لذلك فإن قرار إيقاف العمل بذلك النظام يكون ذا أثر فعلي على راتب الموظف بما يقارب (١٢٠٠٠٠) مائة وعشرين ألف دينار شهرياً. أو (٥٧٦٠٠٠٠) خمسة ملايين وسبعمائة وستين ألف دينار لأربع سنوات من ٢٠١٦ - ٢٠٢٠. ومن المؤكد أنّ خصم هذا المبلغ من الموظف سيؤثر بلا شك على حقوقه المالية ومن ثم أدائه الوظيفي و سعيه في تقديم أفضل الخدمات للمواطنين، وبالتالي تأثيره السلبي على الوظيفة العامة ككل<sup>(١)</sup>.

### الفرع الثالث

#### أهمية الترفيع أو الترقية في مجال الوظيفة العامة

إنّ للترفيع أو الترقية أهمية كبيرة بالنسبة للإدارة والموظف في الوقت نفسه وتبدو هذه الأهمية

فيما يلي:

أولاً. أهداف الترفيع أو الترقية بالنسبة للإدارة: إنّ الترفيع أو الترقية هو دفع الموظفين لتحقيق أعلى مستويات الإنتاجية رغبة منهم في الحصول على مركز وظيفي أعلى وإظهار وجه المؤسسة وسمعتها بصورة مشرفة ومرضية، ففي حين يتجه نظام الترفيع إلى تحفيز الأفراد الموظفين بصفة فردية فإن التطبيق العملي له يعطي مؤشراً صادقاً على إيمان الإدارة بأهمية الحاجات المادية والمعنوية التي يرغب الأفراد الموظفين في إشباعها<sup>(٢)</sup>.

إذا كانت الإدارة تقوم بإنشاء وتنظيم المرافق العامة من أجل أداء الحاجات العامة اللازمة لجمهور (كالماء والكهرباء و وسائل النقل والبريد ...)، وتوفير هذه الحاجات والخدمات بصفة دائمة وبصورة منتظمة لا يتأتى الا بكفالة ضمان دوام سير المرفق العام بانتظام واطراد. في الحقيقة يجب ان يكون

(١) د. محمد سليم محمد امين، المصدر السابق، ص ٢٢٣.

(٢) بن عثمان نورة، المصدر السابق، ص ١٦.

تنظيم الوظيفة العامة قائماً على التوافق بين ضروريات المرفق العام ومصالح الموظفين وبناء على هذا الاعتبار تتضح لنا أهمية الترفيع<sup>(١)</sup>.

ثانياً. أهمية الترفيع أو الترقية بالنسبة للموظف العام: إنّ للترفيع أو الترقية أهمية حيوية في حياة الموظفين فمن أجلها يسعى الموظف لإجادة في عمله. لأنّ الموظف يتخذ الوظيفة العامة مهنة له. فضلاً عن ذلك فإنّ نظام الترفيع يسعى إلى تحقيق الأهداف الآتية :

أ. اجتذاب أفضل العناصر لشغل الوظائف الحكومية والاحتفاظ بها، لأن بقاء أمل الترفيع حياً في نفوس الموظفين من شأنه أن يحقق لهم الاستقرار والطمأنينة .

ب. المعاونة على سيادة روح الطاعة والنظام باعتبار ان الترفيع وسيلة الرؤساء عن طريق الترغيب في العمل. وحفز الموظفين على زيادة انتاجهم وتحسين أدائهم، لأن ذلك هو مناط الترفيع الى درجة وظائف أعلى، وبالتالي تحقيق دخل أكبر.

ج . ملء الوظائف الشاغرة وبالتالي تأمين استمرارية العمل وتحقيق المصلحة العامة<sup>(٢)</sup>.

وبالنسبة لأهداف الترفيع، فإنّ لكل نظام نسق فكري عام يحدد إطاره ويربط بين أجزائه، وفي حدود هذا الإطار يسعى النظام إلى تحقيق اهداف معينة باعتبارها سببا لوجوده تخدم على أثرها المصلحة العامة، وباعتبارها الترفيع نظام اجتماعي فهي ترمي الى تحقيق اهداف متنوعة (نفسية، اقتصادية اجتماعية حضارية سياسية... الخ) تبعاً لمبادئها وشروطها<sup>(٣)</sup>.

ولأهمية مبدأ دوام سير المرفق العام بانتظام وإطراد، نجد أنّ مجلس الدولة الفرنسي أقره صراحة من تلقاء نفسه على الترقية في سنة ١٩٥٩ بالرغم من عدم وجود نص تشريعي يقره<sup>(٤)</sup>.

وتكريساً لأهمية الترفيع أو الترقية لدى المشرع المصري، تنص المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة المصري، تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل في المسائل المتعلقة بالمنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين العموميين أو لورثتهم، والطلبات التي يقدمها ذو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح العلاوات<sup>(٥)</sup>.

إنّ لموظف الحق في التنازل عن الترفيع أو الترقية، ولا يجوز إجبار الموظف على قبول قرار الترقية، ومن ثم فإن عدم قبول الموظف لقرار الترفيع لا يشكل مخالفة القانونية في حقه مادام من حقه أن يتنازل عنها. ولهذا نرى من الضروري أن يتدخل المشرع ويجعل للإدارة في هذه الحالة سلطة تقديرية في

(١) د. عصمت عبدالله الشيخ، المصدر السابق، ص ٨٤-٨٧.

(٢) د. غازي فيصل مهدي، المصدر السابق، ص ٢٣٠-٢٣١.

(٣) بن عثمان نورة، المصدر السابق، ص ١٧.

(٤) د. عصمت عبدالله الشيخ، المصدر السابق، ص ٨٥.

(٥) المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل.

قبول أو عدم قبول تنازل الموظف عن ترفيعه باعتبارها هي القوامة على مصلحة المرافق العامة، ومن ثم يكون للإدارة في هذه الحالة ترجيح بين مصالح الموظف الشخصية ومصلحة المرفق العام<sup>(١)</sup>.  
وبالنسبة لموقف المشرع العراقي في هذا الشأن ونظراً لأهمية الترفيع فقد نظّم أحكامه وشروطه في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل النافذ، و قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل النافذ، والجدير بالذكر أنّ وزارة المالية والإقتصاد في حكومة إقليم كردستان- العراق أصدرت القرار رقم (١١) والمسمى بقرار إيقاف العمل بنظام الترفيع بالنسبة لموظفي الإقليم، تضمنت الفقرة الأولى منه (عدم إجراء الترفيع لأي موظف من موظفي الإقليم خلال سنة (٢٠١٦) إلى حين تصديق ميزانية الإقليم لذلك العام (٢٠١٦)، ولذلك يتم إيقاف العمل بنظام الترفيع بالنسبة للموظفين المستحقين للترفيع من تاريخ ٢٠١٦/١/١ ومابعده ...)<sup>(٢)</sup>.

---

(١) د. عصمت عبدالله الشيخ، المصدر السابق، ص ٩٢.

(٢) القرار رقم (١١) لسنة ٢٠١٦، والمسمى بقرار إيقاف العمل بنظام الترفيع لموظفي إقليم كردستان، الفقرة الأولى، الصادر في ٢٤/١/٢٠١٦.

## الفصل الثاني

### الضوابط العامة للترقية أو الترقية

يعد الترفيع أو الترقية من المزايا الهامة التي يحصل عليها الموظف وأكثرها أثراً في تحسين مركزه من ناحيتي المادية والأدبية، وكما أشرنا سابقاً. فمن الناحية المالية يؤدي إلى زيادة راتب الموظف مما يضمن مورداً إضافياً يتزايد مع كل ترفيع. ومن الناحية الأدبية يترتب على الترفيع صعود الموظف في السلم الوظيفي للجهاز الإداري الذي يتبع له وتولي وظائف جديدة في سلطاتها ومسؤولياتها، وخلق نوع من التنافس فيما بين الموظفين لحثهم على أقصى جهد وإبداع وتجديد ممكن رغبة في الفوز بالترقية وصولاً إلى المناصب الإدارية العليا<sup>(١)</sup>.

لا يمكن التكلم عن ترفيع الموظف دون توفّر الشروط القانونية اللازمة لعملية الترفيع، ويمكن القول بأنّ الترفيع ليس حقاً عاماً مقررّاً لجميع الموظفين دون ضوابط أو شروط، إذن من يستوفي الشروط المتعلقة بالترقية من الموظفين يتم منحه درجة أعلى من درجته مباشرةً من خلال قرار إداري يصدر من الجهة الإدارية المختصة<sup>(٢)</sup>.

ونظراً لأهمية الترفيع للموظف العام وللعمل الوظيفي معاً فقد حرص المشرع العراقي على تنظيم نظام الخدمة المدنية والقواعد التي تحكم ترفيع الموظفين في (الفصل الرابع) في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل. و في المادة (٦) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل. عند عدم وجود أي مانع من موانع الترفيع، فإذا ما قام به أي مانع من موانع الترفيع فذلك يعني تعطيل ترفيع الموظف العام بحسب طبيعة كل مانع منها.

لذا سنقسم هذا الفصل الى مبحثين، نخصص المبحث الأول لدراسة شروط الترفيع وإصدار قرار الترفيع وإختزال (القدم) في مدة الترفيع أو الترقية في مجال الوظيفة العامة، ونخصص المبحث الثاني لدراسة موانع الترفيع أو الترقية.

(١) د. نواف كنعان، القانون الإداري، الطبعة الأولى، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٧، ص ١٢٢.

(٢) حسن جابر اسماعيل موسوي، المصدر السابق، ص ٦٣.

## المبحث الأول

### شروط الترفيع والقدم فيه في مجال الوظيفة العامة

لكي يتم ترفيع الموظف من درجة وظيفية إلى أخرى لابد من توفر عدة شروط القانونية، وذهب التشريعات الخدمة المدنية المختلفة إلى تحديد عدد من الشروط التي يجب توفرها لكي يتم إجراء الترفيع الوظيفي.

ولذلك سنقسم هذا المبحث الى مطلبين، سنبحث في المطلب الأول شروط الترفيع في العراق والدول المقارنة، وسنتناول في المطلب الثاني وإصدار قرار الترفيع وإختزال (القدم) في مدة الترفيع أو الترقية.

## المطلب الأول

### شروط الترفيع أو الترقية في العراق والدول المقارنة

لم يفرق المشرع في العراق بين الترفيع والترقية نظم المشرع الترفيع بشكل دقيق، بينما لم تحظى، بالرغم من أنّ الترفيع يعد من أهم الحقوق المالية للموظف العام وهو يحقق امتيازاً مادياً للموظف العام يستحقه من جراء استمراره<sup>(١)</sup>. حيث نصت المادة (١٨) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل على انه "يجري اختيار الموظف للترفيع على أساس كفاءته ومدة خدمته...."<sup>(٢)</sup>.

ونصّت المادة (١٩) على انه "وجود وظيفة شاغرة تعاد او تفوق الوظيفة المراد ترفيعه اليها، وثبوت مقدرتة على اشغال الوظيفة، ومع اكمال المدة القانونية المحددة"<sup>(٣)</sup>. وأيضاً ينظم المشرع العراقي موضوع الترفيع في المادة(٦) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، اشترط لترفيع الموظف وجود وظيفة شاغرة في درجة أعلى، وإكمال المدة المقررة للترفيع، وأن يكون الموظف مستوفياً للشروط والمؤهلات المطلوبة لإشغال الوظيفة المرشح للترفيع إليها<sup>(٤)</sup>.

ولذا سنقسم هذا المطلب إلى أربعة أفرع، سنتناول في الفرع الأول شرط وجود وظيفة شاغرة في الدرجة الأعلى التالية لدرجته ضمن الملاك الوظيفي للدائرة. وفي الفرع الثاني سنتحدث عن شرط إكمال المدة القانونية للترفيع، كما سنخصص الفرع الثالث لشرط المؤهلات التي يقتضها الوظيفة، وفي الفرع الرابع سنبحث عن ثبوت كفاءة الموظف وكما يلي:

(١) نصار عمران عبد جنابي، المصدر السابق، ص ٩٣.

(٢) المادة (١٨) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٣) المادة (١٩) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٤) المادة(٦) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

## الفرع الأول

### وجود وظيفة شاغرة

إنّ الترفيع الوظيفي يقوم على أسس واعتبارات موضوعية تكفل لها النزاهة والحياد، ولهذا السبب ان الترفيع تخضع لمبدأين مهمين هما: مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص<sup>(١)</sup>. ولهذا في كثير من الدول سعت تشريعات الوظيفة إلى تحقيق مبدأ المساواة القانونية في نطاق الوظيفة العامة من خلال إتاحة الفرصة لمن تتوفر فيه الشروط القانونية لشغل الوظيفة العامة وعدم احتكار أي فئة أو طبقة للوظائف العامة دون فئة أو طبقة، وعلى هذا الأساس فإن من يستوفي الشروط المطلوبة للترفيع من الموظفين يتم منحه الدرجة الأعلى من درجته مباشرة من خلال القرار الإداري المختص<sup>(٢)</sup>.

وبالنسبة لموقف الدول المقارنة إنّ المشرع الفرنسي حول شرط وجود الوظيفة الشاغرة اشترط ان يتوفر في التأريخ الذي كان يجب ان يوضع فيه جدول الترقيات في فرنسا، وفي هذا السياق تتم الترقيات بوجود وظائف شاغرة لرتبة أعلى من الرتبة التي يشغلها الموظف وقد تتم بدون شغور وظائف أعلى<sup>(٣)</sup>. في الحقيقة إنّ وجود الوظيفة الشاغرة في الدرجة أو الرتبة في المستوى الأعلى يعد من الشروط الأساسية للترقية في فرنسا<sup>(٤)</sup>.

(١) ويقصد بمبدأ المساواة في هذا الشأن أن تتاح الإمكانية أمام جميع مواطني الدولة لولوج الوظيفة العامة بابها فيمن تتوفر فيه شروط شغل الوظيفة الشاغرة، فيجب على الإدارة أن تترك باب الوظيفة العامة مفتوحاً أمام موظفي الدولة، ويجب ان يكون تولي الوظائف العامة على أساس المؤهل والكفاءة دون تمييز بين المرشحين إستناداً للعرق أو اللغة أو الدين أو الجنس، أما مبدأ تكافؤ الفرص فإذا كانت النصوص الدستورية والتشريعية لا تجيز بأي حال من الأحوال التمييز بين المرشحين لتولي المناصب العامة إستناداً لاعتبارات العقيدة السياسية أو الدينية أو العرق أو اللغة أو الجنس، فإن هذه المساواة في الوظائف العامة لا تعني المساواة المطلقة دون قيود أو الشرط، بل هناك شروط حددها المشرع يقتضي توافرها في المرشح لتولي المناصب العليا. أشار إليه، حسن جابر اسماعيل الموسوي، المصدر السابق، ص ٦٣. وكذلك أشار إليه د. عصمت عبدالله الشيخ، المصدر السابق، ص ٥٨. وكذلك تبني المبدأ المساواة وتكافؤ الفرص المادة (١٢) من دستور الجمهورية اللبنانية لسنة ١٩٢٦. وكذلك المادة (٢٢) من دستور الأردن لسنة ١٩٥٢. وكذلك المادتان (١٤، ١٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) د. وليد سعود القاضي، المصدر السابق، ص ١٧٢.

(٣) يبد توافر العنوان الوظيفي ضمن الملاك بما يتفق والهيكل الإداري للدائرة التي ينتمي إليها الموظف .

أن يجتاز الموظف دورة تطويرية لكل عنوان وظيفي ضمن اختصاص علمي أن لا تقل مدة الدورة أسبوعين .

(٣) المادة (١/٩١) اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادر بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٢١٦) لسنة ٢٠١٧ يشترط و أن هذا الشرط بدهي، فلا يمكن الترفيع الموظف الا بعد أن يمضى حداً أدنى في وظيفته قبل انتقاله إلى الوظيفة الشاغرة ، فأغلب القوانين والأنظمة المتعلقة بالوظيفة العامة تتطلب فترة زمنية المحددة لا بد من ان يمضيها الموظف المرشح للترفيع في وظيفته الحالية . أشار إليه د. وليد سعود القاضي ، المصدر السابق ، ص ١٧٦ .

(٣) نقلا عن د. وليد سعود القاضي، المصدر السابق، ص ١٧٧.

أما بالنسبة لموقف المشرع المصري، قد نص في قانون الخدمة المدنية قانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ على شروط الترقية، وفي اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية، نص بشكل صريح على ضرورة وجود وظيفة شاغرة كشرط لإجراء الترقية<sup>(١)</sup>.

في الحقيقة إنّ الوظيفة تسبق وجود الموظف، فلذلك يتطلب الأمر وجود وظيفة أعلى شاغرة ومعتمدة في موازنة الوحدة الإدارية لإمكانية ترفيع الموظف إليها حيث لكل وحدة إدارية موازنتها السنوية الخاصة بها وفقاً لجدول الوظائف المعتمدة والذي يقتضي أن يكون لكل وظيفة ما يقابلها من الاعتماد المالي. وهذا الشرط منطقي تملّيه قواعد التنظيم الإداري السليم، والتي تتطلب أن يكون الترفيع إلى وظائف شاغرة ومختلفة في الواجبات والمسؤوليات، لأنّه ليس من المعقول أن يرقى الموظف إلى وظيفة غير موجودة أصلاً، أو لا تزال مشغولة بموظف آخر، لأنه يؤدي إلى التضارب والإزدواج في توزيع الاختصاص مما يؤدي إلى الإسراف الذي لا مبرر له ولا معقول<sup>(٢)</sup>.

وفي هذه الحالة يكون الموظف خاضعاً لجميع أحكام الوظيفة العامة. ومن الضروري أن يكون لهذا العنوان الوظيفي تخصيص مالي أي درجة مالية موجودة فعلاً بالميزانية تتبع الترفيع، يجب أن تتوفر والميزانية المالية يجب لكي يتم تنفيذ قرار الترفيع فهو شرط أساسي تستلزمه لمواجهة أعباء الترفيع، إذن ربط الترفيع بالاعتماد المالي شرط ضروري في عملية وإجراءات الترفيع، وبخلاف ذلك سيؤدي قرار الترفيع معيماً في هذه الحالة لانشغال الدرجة المالية المراد الترفيع إليها<sup>(٣)</sup>.

يرجع وضع هذا الشرط إلى تمكين الموظف من المرور على كافة الدرجات و وظائف الوحدة الإدارية، ومن ثم تمكنه من مختلف المهام والاختصاصات المنوطة بها، الأمر الذي يكسبه الخبرة بخصوص هذه المهام وتلك الاختصاصات. كما أن هذا الشرط قد يقف عقبة في سبيل المحسوبية والوساطة وذلك بمنع ترفيع الموظفين الجديدين أو عديم الخبرة إلى الدرجات العليا دون المرور بالدرجات الأدنى أو المتوسطة، وهذا بدوره يسبب الإحساس بالظلم وعدم الطمأنينة والشعور بعدم الاستقرار لباقي أفراد الوحدة الإدارية أو المنظمة الإدارية<sup>(٤)</sup>.

(١) المادة (١/٩١) اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادر بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٢١٦) لسنة ٢٠١٧ يشترط لترقية الموظف "أن تكون الترقية إلى وظيفة شاغرة وممولة تلي مباشرة التي يشغلها الموظف .

(٢) عبدالله مبارك سالم الفارسي، ترقية وترقية الموظف العام (دراسة مقارنة )، رسالة ماجستير، جامعة جرش كلية الحقوق ، ٢٠١٧، ص ٨٦-٨٧.

(٣) حسن جابر اسماعيل الموسوي، المصدر السابق، ص ٦٦.

(٤) خالد حماد محمد العنزي، النظام القانوني لترقية الموظف العام (دراسة مقارنة ) بين الأردن والكويت، رسالة ماجستير

، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، قسم القانون العام، لسنة ٢٠١٢، ص ٧٧.

وعلى هذا الأساس يجب وضع حد أدنى وحد أعلى لكل وظيفة، بحيث يكون المجال مفتوحاً أمام الموظفين للترقية و دون ان تكون هناك حاجة الى تغيير عنوان الوظيفة، وأن تقسم الوظائف الى فئات معينة وتقسّم الفئات إلى درجات معينة فيكون الترفيع ضمن فئة واحدة ومن درجة إلى أخرى<sup>(١)</sup>.

إنّ الدرجة الشاغرة، إمّا أن تكون مستحدثة لم يسبق لأحد شغلها، أو إنها كانت مشغولة من قبل أحد الموظفين، إلا انه ترك لسبب قانوني كالوفاة أو النقل أو الإستقالة أو الترفيع إلى درجة أعلى...، هذا ويشترط في الدرجة الشاغرة أن تكون معادلة للدرجة المراد ترفيع الموظف إليها أو تفوقها، وذهب الرأي إلى أن لفظة (المعادلة) التي وردت في المادة (١٩) من قانون الخدمة المدنية العراقي غير دقيقة، لأنّ المطلوب هنا وجود درجة شاغرة هي نفسها الدرجة المراد ترفيع الموظف إليها، لا درجة معادلة لها<sup>(٢)</sup>.

ومن المعلوم أنّ نصوص قانون الخدمة المدنية العراقي لم تفرق بين الوظيفة والدرجة، فالمقصود من عبارة الوظيفة الواردة في المادة (١٩) من القانون المذكور هو الدرجة أو الوظيفة. ولذلك فإنّ الدرجة التي يشغلها الموظف لا أثر لها على العمل الذي يقوم به. في الحقيقة إنّ الوظيفة نطاق من الاعباء ومستوى معين من الصعوبة والمسؤولية، أما الدرجة فهي الحد المالي المقرر للوظيفة في ضوء إعبائها ومسؤولياتها ومستواها<sup>(٣)</sup>.

وفي تعميم لوزارة المالية العراقي دائرة القانونية رقم (٢٤٧٤٤) في ٢٠٠٨/٧/١٥ وضحت مفهوم الدرجة الوظيفة بشكل واضح، إذ بينت أن الدرجة، مرتبة مالية لها حد أدنى وحد أعلى. أما الوظيفة فهي مجموعة من الواجبات والصلاحيات تناط قانوناً بالموظف، وأشارت أيضاً إلى ان الترفيع يكون بالراتب فقط مع بقاءه في وظيفته ان كان الحد الأعلى لوظيفته يزيد أو يساوي الحد الأدنى للدرجة المالية المراد ترفعه إليها<sup>(٤)</sup>.

وبالرجوع الى المسلك الذي اتبعه قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام، نجد أنه قد تطور في هذا الخصوص. كما أنّ قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل قد اشترط ان تكون الوظيفة شاغرة في الدرجة الأعلى التالية لدرجته، وهو اتجاه صحيح وسليم مقارنة باتجاه المشرع العراقي في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل الذي اشترط أن تكون الوظيفة شاغرة تعادل أو تفوق الوظيفة المرفق منها<sup>(٥)</sup>.

(١) عبد الزهرة ناصر الدليمي، المصدر السابق، ص ١٩٨.

(٢) د.غازي فيصل مهدي، النظام القانوني للترقية في وظيفة العامة في العراق، السابق الصادر، ص ١٦٢.

(٣) نوري محسن الحلفي، المصدر السابق، ص ١٨٧.

(٤) كتاب تعميم لوزارة المالية العراقي/ دائرة القانونية/ المرقم (٢٤٧٤٤) الصادر في ٢٠٠٨/٧/١٥.

(٥) حسن جابر اسماعيل الموسوي، المصدر السابق، ص ٦٩.

ومع ذلك فإن قانون رواتب موظفي الدولة وقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل نص على انه " إذا تعذر ترفيع الموظف إلى الدرجة التالية لدرجته أو منحه العلاوة السنوية لوصول راتبه الحد الأعلى لدرجته فيجوز الاستمرار بمنحه العلاوة السنوية للدرجة التالية لدرجته" (١).

وجدير بالذكر هنا هو الإشارة إلى اتجاه محكمة قضاء الموظفين في موضوع ترفيع الموظفين إذ ذهب في حكمها التمييزي الى انه " يستحق الموظف الترفيع من تأريخ الاستحقاق" (٢).

علماً أنّ شروط الترفيع الواردة في قانون الخدمة المدنية تعد معدلاً، عليه عند ترفيع الموظف يجب استعمال شروط الترفيع الواردة في قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ وهذا ما اكده القضاء الإداري ومن ذلك قرار مجلس الدولة الذي جاء فيه " إنّ ترفيع الموظف يكون وفقاً لقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام" (٣).

تجدر الإشارة إلى أنّ شروط الترفيع تكون حسب قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ معدل بقانون رقم (١٠٣) لسنة ٢٠١٢ (٤).

## الفرع الثاني

### إكمال المدة القانونية للترفيع أو الترقية

إنّ المدّة الزمنية المحددة التي يحددها القوانين الخدمة كحد أدنى لبقاء الموظف في وظيفته الحالية قبل انتقاله للوظيفة الأعلى الشاغرة تختلف باختلاف كل وظيفة وفقاً لما تتطلبه من المسؤوليات واختصاصات والسلطات وبالتالي فإن هذه المدة قد تطول أو تقتصر تبعاً لذلك، على أنه يجب ألا تكون

(١) المادة (٩/ أولاً) من قانون رواتب موظفي الدولة وقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٢) قرار رقم (٤٣) /تمييزي/ ٢٠١٤ ، قرارات وفتاوي مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٥، ط١، منشورات مجلس شورى الدولة، بغداد، ٢٠١٦، ص٢٧٩. نقلاً من عبد القادر صالح عبدول، ده قى بنه ما ياساييه كان، ط١، مطبعة يادكار، السليمانية، ٢٠٢١، ص١٧٦.

(٣) قرار مجلس الشورى الدولة رقم ٢٠٠٩/١ في ٢٦/١/٢٠٠٩، منشور في قرارات وفتاوي مجلس شورى الدولة، ٢٠٠٩، ص٣١. و ذلك البند (اولاً) من قرار مجلس الوزراء رقم (٩٤) لسنة ٢٠١٠ منشور بإعمام وزارة المالية /دائرة القانونية /الوظيفة العامة /عدد ١٩٩٧٢ في ١١/٣/٢٠١٣ حيث نص (... أن الترفيع محكوم بالمادة (٦) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ .....).

(٤) المادة (٦/ثانياً) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ وعدلت هذه المادة بقانون رقم (١٠٣) لسنة ٢٠١٢ التعديل الأول لقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام وعدلت هذه المادة تسريع ترقية العنوان الوظيفي للموظف الحاصل على شهادة أعلى أثناء الخدمة في مجال اختصاصه الوظيفي الذي يمارسه في دائرته بمنحه عنواناً وظيفياً لكل سنتين اعتبار من تأريخ تخرجه وصولاً إلى درجته الحالية ضمن الشروط الآتية :  
توفر العنوان الوظيفي ضمن الملاك بما يتفق والهيكل الإداري للدائرة التي ينتمي إليها الموظف .  
أن يجتاز الموظف دورة تطويرية لكل عنوان وظيفي ضمن اختصاص علمي أن لا تقل مدة الدورة أسبوعين .

هناك مما طلة أو مبالغة في زيادة هذه المدة بما يضمن وصول الموظفين للوظائف العليا في سن مبكرة أو مناسبة<sup>(١)</sup>.

وهذا الشرط بالنسبة للترفيه هو ان قضاء الموظف مدة زمنية معينة في الوظيفة التي يشغلها يكسبه خبرة تؤهله لاشغال الوظيفة الأعلى. كما ان تقييد الترفيع الموظفين إلى الدرجات التالية لدرجاتهم بقضاء مدة معينة أمر يحقق التوازن بينهم ويمنع من حدوث طفرات في الترفيع إلى الدرجات العليا غير ان تحديد مدد الترفيع إلى الوظائف العليا، يجب أن يتم استناداً إلى دراسة تحليلية لطبيعة أعمال مختلف وظائف الجهاز الإداري لتحديد مدد الخبرة اللازم قضاؤها في كل مستوى وظيفي بما يكفل تأهيل الموظف لشغل الوظائف ذات المستوى الأعلى<sup>(٢)</sup>. ان سريان حساب المدة القانونية للترفيه يكون اعتباراً من تأريخ مباشرة الموظف، وليس من تأريخ صدور قرار التعيين، لأن ما يتطلبه القانون خدمة، والخدمة لا تبدأ إلا من تأريخ المباشرة<sup>(٣)</sup>.

أن الترفيع في الدول المقارنة، وفي فرنسا تحدد اللوائح الخاصة بكل إدارة أو مرفق المدة الزمنية اللازمة التي يجب أن يقضيها المرشح للترقية في وظيفته الحالية لكي يرقى للدرجة الوظيفية الأعلى<sup>(٤)</sup>. هذا وإن لا يدرج في جداول الترقية أكثر من نصف عدد الوظائف الشاغرة. وقد حددت المدد الواجب قضاؤها في كل درجة قبل الرفيع أو الترقية إلى درجة أو صنف آخر. وتقوم الوزارات والمصالح بوضع شروط الامتحانات ومواضعها وكيفية إجرائها .

ولكن هناك طريقة أخرى للترقية في فرنسا، وهي الحاق ب(مركز التوجيه وإعداد المهني) وهو مركز تدريبي تابع لوزارة المالية والإقتصاد في فرنسا، يدخله الموظفون الراغبون في الترفيع الى وظائف العليا بغض النظر عن مدة الخدمة. ويحق لكل موظف الدخول الى هذا المركز وحضورهم بشرط عدم تعارض مع دوامهم، ويقضي كل صنف من أصناف الموظفين مدة معينة ثم يؤدون امتحانا على درجة من الصعوبة وبعد نجاحهم يرفعون الى صنف أعلى<sup>(٥)</sup>.

(١) د. وليد سعود القاضي، المصدر السابق، ص ١٧٩.

(٢) نوري محسين الحلفي، المصدر السابق، ص ١٩٣.

(٣) ان تحديد تأريخ المباشرة الموظف لإحتساب المدة لغرض الترفيع ليس من مسائل القانونية، بل هو مسألة وقائع تختص بالفصل فيها لجنة الترقيات ، انظر قرار ديوان التدوين القانوني ( ج ١/٣٣٣ / ١ في ١٩٧٠ / ٨ / ٢٢ ) منشور في ديوان التدوين القانوني (ع ١٤/س ١/٩٧١ ص ٥٥. أشار إليه د. غازي فيصل مهدي، النظام القانوني للترقية في وظيفة العامة في العراق، دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، المصدر السابق ، ص ١٦٨.

(٤) نقلا عن د. وليد سعود القاضي، المصدر السابق، ص ١٨٠.

(٥) نقلا عن عبد الزهرة ناصر الدليمي، المصدر السابق، ص ٢٣٦.

أما في مصر وفي قانون العاملين المدنيين في الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ الملغي، حيث نجد أن المشرع المصري قد توسع في الشروط الواجب توفرها لترقية الموظفين ومن هذه الشروط "استيفاء المدة المقررة للترقية الى الوظيفة الأعلى"<sup>(١)</sup>.

لا تجوز الترقية بأية حال قبل انتهاء المدة المقررة للترقية حيث يشترط تلك المدة<sup>(٢)</sup>. وهذه المدة يطلق عليها اصطلاحاً في جمهورية مصر العربية بالمدة البيئية<sup>(٣)</sup>.

أما بالنسبة لقانون الخدمة المدنية المصري الجديد، نظمت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، إجراءات ترقية الموظف ونظم القانون المذكور العلاقة بين الوظيفة والترقية حيث تتغير الوظيفة إلى الوظيفة الأعلى في المستوى والمجموعة الوظيفية التي تنتمي إليها بعد تحقيق شروط الترقية الى الوظيفة المعن عنها كتوفير الشروط اللازمة لشغل هذه الوظائف، والوظائف حددت مستوياتها جداول الوظائف (٢، ١، ٣) الملحق لقانون المذكور أعلاه<sup>(٤)</sup>.

عليه ونظراً لأهمية الترفيع، يجب وضع قواعد ثابتة له، بحيث يكون الترفيع بمثابة إكرامية أو المكافئة التشجيعية للكفاءة العالية والقدرة على زيادة الإنتاج دون التمسك بالمدة وحدها. لأن قضاء المدة ينبغي ان لا تؤدي الى زيادة راتب الموظف المهمل الذي لا يسعى لتطوير كفاءته وكفاءة العمل الذي يقوم به. إن مقدار الراتب يجب أن لا يكون مقياساً لتحديد نوع الوظيفة التي يشغلها الموظف، بل يجب الأخذ بالمؤهلات الاختصاص والخبرة والقدرة على تحمل المسؤولية الوظيفية وحسن القيام بها. وذلك ان إجراءات الترفيع له علاقة هامة بموضوع ترتيب وتقييم الوظيفة العامة، حيث تحدد خطوطاً معلومة تسلسل الترفيعات فيها وتربطها بالوظائف تبعاً لأهمية واجباتها ومسؤولياتها ليكون أساساً عادلاً لأجراء الترفيعات<sup>(٥)</sup>.

وبدورنا نؤيد هذا الرأي لأن التمسك بالمدة وحدها لترقية الموظف ليس عادلاً، لأن قضاء المدة ينبغي ان لا تؤدي الى زيادة راتب ودرجة الموظف المهمل الذي لا يسعى لتطوير كفاءة العمل الذي يقوم به.

(١) رشاد عبدالرزاق جاسم الشمري، المصدر السابق، ص ٨٢.

(٢) المادة (٣٤) من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (٤٦) لسنة ١٩٦٤. وكذلك إشارة إليه د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي، ١٩٦٣، ص ٦٥٨.

(٣) د. وليد سعود القاضي، المصدر السابق، ص ١٧٩.

(٤) ينظر الجدول رقم (١، ٢، ٣) الملحق لقانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، منشور في الجريدة الرسمية بالدولة المصر العربية العدد (٤٣) مكرر (أ) في أول نوفمبر سنة ٢٠١٦ التي نشر فيها القانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦. وفي المادة (٤) من قانون جاء "ينقل الموظفون المعينون الموجودون بالخدمة قبل العمل بأحكام هذا القانون الى الوظائف المعادلة لوظائفهم الحالية على نحو الموضح بالجدول ارقام (١، ٢، ٣) الملحق بهذا القانون. وكذلك إشارة إليه. عائد خليف منصور السعيد، المصدر السابق، ص ١٤٠.

(٥) عبد الزهرة ناصر الدليمي، المصدر السابق، ص ١٩٨-١٩٩.

هناك حالة لا تشترط قضاء الموظف المدة المحددة للترفيه في خدمة فعلية، وإنما يكفي قضاؤها في خدمة، أي أن يكون الموظف قد تقاضي خلالها راتباً تاماً، ويمكن القول بأنّ مدد الإجازات بدون راتب لا تحسب خدمة لغرض الترفيه، أمّا الإجازات بنصف راتب، فتحسب نصفها لغرض الترفيه<sup>(١)</sup>.

أمّا في العراق يقصد بالمدة المقررة للترفيه المنصوص عليها في الجدول الملحق بقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، هذه المدة أو الفترة الزمنية التي حددها القانون لترفيه الموظف والتي هي أربع سنوات من الدرجة العاشرة إلى الدرجة السادسة، وخمس سنوات للدرجات الوظيفية من الدرجة الخامسة إلى الدرجة الأولى<sup>(٢)</sup>. ويلاحظ أن هذه المدد كانت تختلف في الأنظمة المدنية السابقة.

إضافة الى ذلك هناك بعض الأسباب التي تقلل من الفترة القانونية المشترطة للترفيه، هذا يعني أنّه بالإمكان اختزال المدة القانونية المشترطة للترفيه من طرق متعددة، و إن المدة المذكورة يمكن أن تتمدد فيظل الموظف في درجته إلى أجل غير مسمى، وهناك العديد من القوانين ومنها تعليمات الخدمة الخارجية رقم (١) لسنة ٢٠١٠ تنصّ على أنه ( يقيم المعهد دورة تدريبية واحدة في الأقل كل سنة أمدها (٣٠) يوم عمل لترقية موظف الخدمة الخارجية من وظيفة إلى وظيفة أعلى )<sup>(٣)</sup>.

وبالنسبة لقانون الخدمة والتقاعد لقوى الأمن الداخلي رقم (١٨) لسنة ٢٠١١، خصص الفصل الثاني من المواد (٩) إلى (٢٥) بسنة واحدة إلى ست سنوات حسب الأحوال ورتبة منتسبي لقوى الأمن الداخلي، وتؤجل ترقية المنتسب لقوى الأمن الداخلي إذا عوقب بعقوبة انضباطية أو إذا حكم عليه من محكمة مختصة<sup>(٤)</sup>. والقانون رقم (٨) لسنة ٢٠١٨ وقانون التعديل الثالث لقانون المحاماة في إقليم كردستان- العراق رقم ١٧ لسنة ١٩٩٩ المعدل<sup>(٥)</sup>. والقرارات التي توجب احتساب بعض الخدمات في دوائر الدولة ومؤسساتها كقانون رقم (٦٥) لسنة ٢٠٠٧ قانون احتساب مهنة المحاماة<sup>(٦)</sup>. هذا ولدينا عدة أسباب أخرى لاختزال أو تقليل مدة القانونية المحددة للترفيه سندرسها في المطلب المقبل.

(١) ينظر الفقرة (٩) من ضوابط تسهيل تنفيذ قانون روابط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، وزارة المالية / الدائرة القانونية / الوظيفة العامة رقم ١٦١٥٥ في ١٥ / ٥ / ٢٠٠٨.

(٢) د. محمد سليم محمد أمين، المصدر السابق، ص ٢٠٦.

(٣) أنظر المادة (٤/أولاً) من تعليمات الخدمة الخارجية رقم (١) لسنة ٢٠١٠، منشور في الوقائع العراقية، العدد ٤١٦٦، في (١١/١٠/٢٠١٠) استناداً إلى أحكام المادة (٤٧) من قانون الخدمة الخارجية رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٨، والمادة (٢٦) من نظام الخدمة الخارجية رقم (١) لسنة ٢٠١٠.

(٤) أنظر المواد (٩) إلى (٢٥) من قانون الخدمة والتقاعد لقوى الأمن الداخلي رقم (١٨) لسنة ٢٠١١.

(٥) المادة (١) من قانون رقم (٨) لسنة ٢٠١٨ قانون التعديل الثالث لقانون المحاماة في إقليم كردستان- العراق رقم ١٧ لسنة ١٩٩٩ المعدل. نص على أنه " تعتبر مدة ممارسة المحامات خدمة مجزية لإغراض التعيين والعلاوة والترفيه والتقاعد في الدوائر الرسمية والقطاع المختلط .

(٦) حسن جابر اسماعيل الموسوي، المصدر السابق، ص ٧٥.

## الفرع الثالث

### توفر الكفاءة والقدرة المطلوبة لمرشح الترفيع أو الترقية

من الشروط الترفيع أن يكون الموظف مستوفياً للشروط والمؤهلات المطلوبة لإشغال الوظيفة المرشح للترفيع إليها، ويقصد بهذا الشرط الذي يحدده قانون الملاك والتعليمات الخاصة بالوظائف<sup>(١)</sup>. ان يكون الموظف على مستوى لائق من الكفاءة في عمله، يبرر ترفيعه. وتجمع القوانين على أن الموظف الذي يقدم بشأنه تقرير بتقدير ضعيف لا يرقى في السنة التالية لتلك المقدم عنها التقرير. أما الموظف الذي حصل على تقرير مقبول، فتجيز بعض القوانين تخطية في الترفيع بشرط أن يكون المرقي بدلاً منه حاصلاً على تقدير الجيد على الأقل<sup>(٢)</sup>.

وهكذا يجب أن يتوافر في المرشح للترفيع، بالإضافة إلى كفاءته، شرط قضائه فترة زمنية معينة في وظيفته كما قلنا سابقاً لكي يصبح مؤهلاً للترفيع أو للترقية إلى وظيفة عليا. وهكذا تؤخذ الكفاءة والأقدمية معاً بعين الاعتبار عند ترفيع الموظفين، بحيث لا يجوز ترفيع الموظف إلى وظيفة عليا مالم يتوفر فيه شرطاً الكفاءة والأقدمية في آن معاً<sup>(٣)</sup>.

هناك حداً أدنى لبقاء الموظف مدة زمنية في درجته الحالية والترفيع إلى الدرجة الأعلى الشاغرة فإنه يوجد حداً أدنى للمؤهلات العلمية المطلوبة لأداء العمل ولتبوء درجات السلم الإداري المختلفة<sup>(٤)</sup>.

وهذه المواصفات والمؤهلات منها ما يكون موجوداً لدى الموظف في مصر ومنها ما يتحقق بعد اجتياز برنامج التدريب الذي تعده الإدارة لهذا الغرض فالتدريب يعد من أكبر الأسباب وأهم الوسائل العلمية لتنمية كفاءة وقدرة موظفيها. والحكمة الأساسية من التدريب هي دعم ومعاونة الموظف الذي يعد أحد الوسائل الرئيسية التي تتبعها الإدارة لرفع قدرة وكفاءة الموظف، لتزويده بكل ما هو جديد في شغله وإن التدريب يجب ان يكون ناجحاً ومتطوراً لكي لا يتفاجأ الموظف بعد ترفيعه، بأنه غير أهل للسيطرة أو لتوالي شؤون الوظيفة التي عهدت إليه<sup>(٥)</sup>.

وبالنسبة لموقف المشرع الفرنسي حول هذه المؤهلات، نجد يشترط قضاء الموظف للدورة التدريبية من أجل نيل الترقية إذا كانت هذه الترقية تؤدي إلى تغيير عنوان الوظيفة<sup>(٦)</sup>. وأشارنا إليه في الفرع السابق.

(١) د. محمد سليم محمد امين، المصدر السابق، ص ٢٠٧ .

(٢) ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص ٢٦٧ .

(٣) فوزي حبيش، المصدر السابق، ص ٢٢٨ .

(٤) د. وليد سعود القاضي، المصدر السابق، ص ١٨١ .

(٥) حسن جابر اسماعيل الموسوي، المصدر السابق، ص ٧٧ .

(٦) د. محمد انس قاسم جعفر، نظم الترقية في الوظيفة العامة واثرها في فاعلية الإدارة، المصدر السابق، ص ٣١٦ .

هناك طريقة أخرى للترقية في فرنسا، وهي الالتحاق ب(مركز التوجيه والإعداد المهني) وهو مركز تدريبي تابع لوزارة المالية والاقتصاد في فرنسا، يدخله الموظفون الراغبون في الترفيع إلى وظائف عليا بغض النظر عن مدة الخدمة، ومن الجدير بالذكر أنّ في هذه الحالة ترقى الموظف بسبب الكفاءة و المؤهلات والمهارة قبل الموعد المحدد قانونا بسبب الدراسة والتدريب و النجاح في الامتحانات<sup>(١)</sup>.

في الحقيقة أن الأقدمية هي مركز قانوني ذاتي تحدده القوانين واللوائح، بها يتحدد وضع الموظف العام والترتيب بين زملائه، بحيث يرقى إلى الوظيفة الخالية الأعلى أقدم موظفي الوظيفة التي تسبقها مباشرة وهذا النوع من الترقية تعتمد على واقعة مادية بحتة دون ان يحسب لمؤهلات وكفاءة الموظف<sup>(٢)</sup>.

وفي هذه السياق ذهب الدكتور جمال محمد معاطي إلى أن نظام الترقية بالأقدمية لا تحتاج إلى مهارات خاصة أو كفاءة معينة، وهي الوظائف التي يساوي فيها الموظفين بها فلا يبرز فيها كفاءة أو موهبة. أما نظام الترقية بالاختيار فهو يعد أقدم من نظام الترقية بالأقدمية<sup>(٣)</sup>.

وبالنسبة لقانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦<sup>(٤)</sup>. واللائحة التنفيذية لهذا القانون رقم (١٢١٦) لسنة ٢٠١٧، فقد نص على الترقية بالأقدمية والاختيار<sup>(٥)</sup>.

ونظرا لأهمية ترفيع الموظفين، من درجة براتب أدنى إلى درجة أعلى، فقد أكد المشرع العراقي في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، على تنظيم عملية ترفيع الموظفين بموازنتها بين مدة الخدمة وجدارة الموظف<sup>(٦)</sup>، حيث نصت المادة(١٨) من القانون المذكور على أنه " يجري اختيار الموظفين للترفيع على أساس الكفاءة ومدة الخدمة، عدا الوظائف التعليمية والطبية والهندسية<sup>(٧)</sup>، وبخصوص هذا الشرط فإنه لم يشترط قانون المذكور هذا الشرط لترفيع الموظفين بسبب عدم تبنيه لنظام التدريب الموضوعي<sup>(٨)</sup>.

(١) عبد الزهرة ناصر الدليمي، المصدر السابق، ص ٢٣٦.

(٢) عصمت عبدالله الشيخ، المصدر السابق، المصدر السابق، ص ٣٦ .

(٣) د. جمال محمد معاطي موافي، المصدر السابق، المصدر السابق، ص ٤٥ .

(٤) المادة (٢٩) من القانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦. نص على انه " ويشترط للترقية ان يحصل الموظف على تقرير تقويم أداء بمرتبة كفاء في السنتين السابقتين مباشرة على الترقية...." . المنشور في الجريدة الرسمية الجمهورية المصر العربية، المصدر السابق.

(٥) المادة (٩٠) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، الصادر بقرار رئيس رئيس مجلس الوزراء رقم (١٢١٦) لسنة ٢٠١٧. نص على انه" يشترط الترقية بالأقدمية، بالإضافة إلى شروط المنصوص عليها في المادة (٩١) من هذه اللائحة، أن يحصل الموظف على تقرير تقويم أداء بمرتبة كفاء على الأقل في السنتين السابقتين مباشرة على الترقية...." . المنشور في الجريدة الرسمية الجمهورية المصر العربية، المصدر السابق.

(٦) د. علي محمد بدير، عصام عبدالوهاب البرزنجي، د مهدي ياسين السلامي، المصدر السابق، ص ٣٣٥.

(٧) المادة (١٨) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

(٨) حسن جابر اسماعيل الموسوي، المصدر السابق، ص ٧٨.

أما بالنسبة لقانون رقم (١٠٣) لسنة ٢٠١٢ وقانون التعديل الأول لقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨، نص على انه " ان يجتاز الموظف دورة تطويرية لكل عنوان وظيفي ضمن اختصاص عمله على ان لا تقل عن أسبوعين" (١).

ولكن أكد المشرع العراقي في الفقرة (ب) من المادة (١٩) من القانون المذكور إعلاؤه، ان يكون الموظف المرشح للترقية متفوقاً على غيره من الموظفين، ولكن الواقع أنه من صعوبة بإمكان تثبيت هذا الشرط لان الموظفين المرشحين للترقية قد يكون شاغلين لوظائف مختلفة، ولهذا يصعب القول بأن الواحد منهم تفوق على الآخرين. ولكن من الصعب تحقيق شرط التفوق لأن المرشحين للترقية هم في دوائر مختلفة وفي وظائف مختلفة، ولهذا يصعب تحقيق شرط التفوق (٢).

أما بخصوص ماذهب إليه قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، جاء فيه " ان يكون الموظف مستوفياً للشروط والمؤهلات المطلوبة لاشغال الوظيفة المرشح للترقية اليها، إذن أخذ هذا الشرط واضحاً (٣). وحسناً فعل المشرع العراقي بشأن هذا الشرط، لأنه من الضروري لكل موظف مؤهل للترقية أن يكون متمتعاً بهذا الشرط مؤهلاً وجدياً وتمتع بخبرة نادرة وممتازة لإنجاز شغل الوظيفة .

إضافة إلى ذلك، وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا على أهمية الدورات التدريبية، وجاء في حكمها التمييزي " يشترط لترقية الموظف وجود وظيفة شاغرة في الدرجة الأعلى وإكمال المدة المقررة للترقية وإستيفائه للشروط والمؤهلات المطلوبة لإشغال الوظيفة المرشح إليها" (٤).

## الفرع الرابع

### ثبوت قدرة وكفاءة الموظف

إنّ وجود وظيفة أعلى شاغرة، و وجود الموظف المرشح للترقية والمستحق لها، لا يكفي و لايعني حتمية الترقية (٥). حيث إنّ الترقية ليس حقاً تلقائياً يحصل عليه الموظف بقوة القانون بمجرد قضاء قضاء المدة أو وجود الوظيفة الأعلى الشاغرة، بل هو محل تقدير سلطة الإدارة، فإذا تنافس عليه موظفون آخرون فإن المحقوق بها ان يصطفي أفضلهم، على أن يكون اختيارها مبنياً على أسس موضوعية (٦). إن أسلوب وطريقة تقدير الكفاءة في الترقية تختلف من دولة إلى أخرى (٧).

(١) الفقرة (د/٢) من البند (ثالثاً) من المادة (١) من قانون رقم (١٠٣) لسنة ٢٠١٢، قانون تعديل الأول لقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل. منشور في وقائع العراقية عدد ٤٢٦٢ في ٢٠١٢/١٢/٣١.

(٢) د. غازي فيصل مهدي، المصدر السابق، ص ١٦٥.

(٣) الفقرة (ج) من البند (ثانياً) من المادة (٦) من قانون رواتب موظفي الدولة رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

(٤) قرار الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة المرقم ١٢ / انضباط / تمييز / ٢٠١٢ في ٢٠١٢/٣/١، منشور في قرارات وفتاوي مجلس شوري الدولة، ٢٠١٢، ص ٢٢٧.

(٥) د. وليد سعود القاضي، المصدر السابق، ص ١٨٤.

(٦) د. محمد سليم محمد امين، المصدر السابق، ص ٢٠٧. وكذلك فوزي حبيش، المصدر السابق، ص ٢٢٩.

وبالنسبة لموقف المشرع الفرنسي، عند وضع جدول الترقية يجب ان يأخذ بعين الإعتبار القيمة المسلكية لكل موظف مع التقييم الرقمي الذي حصل عليه واقتراحات رؤسائه المباشرين، وللجان الترقية حق استدعاء الموظف لسماع اقوالهم وترتيب أسمائهم تبعاً لمستوى الكفاءة لديهم، وعند تساوي أكثر من موظف لمستوى الكفاءة يتم ترتيب الأسماء تبعاً لأقدميتهم. و هنا يمكن القول بأن ترفيع وترقية الموظف في التشريع الخدمة المدنية الفرنسي يعتمد على التقييم الرقمي والتقدير العام<sup>(٢)</sup>.

وكذلك فإن المرسوم رقم(٦٨٢) لسنة ٢٠٠٠ المصري الصادر في نيسان ٢٠٠٠، قد نصّ على إن "التقرير الرقمي يسبقه تقييم، والتقييم يسبقه لقاء بين الموظفين ورئيسهم الأعلى، وعلى ضوء هذا اللقاء يحدد الرئيس الأعلى طريقة التقييم بالنظر الى الأوصاف، ويشمل التقرير درجة الأرقام التي تحدد المستويات، ونسبة التقييم العام<sup>(٣)</sup>.

وفي القانون المصري، فإن الترفيع أو الترقية إما أن تكون بالأقدمية أو بالاختيار فالترقية بالأقدمية تتطلب مدة خدمة وكفاءة متوسطة، ولكن الترقية بالاختيار تتطلب مدة خدمة مختصرة وكفاءة عالية في تقرير<sup>(٤)</sup>. ونص عليه في قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، إذ جاء في ذلك ما يأتي "يكون تقويم الأداء بمرتبة ممتاز، أو كفاء، أو فوق المتوسط، أو متوسط، أو ضعيف<sup>(٥)</sup>.

كما أن المشرع العراقي نصّ على (ثبوت قدرة وكفاءة الموظف على اشغال الوظيفة المراد ترفيعه اليها بتوصية من رئيسه المباشر ومصادقة الرئيس الأعلى) في المادة (٦) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨، علماً إن الترفيع هو انتقال الموظف من الدرجة إلى درجة أعلى منها في سلم الدرجات، ولكن نصّ المشرع على ضرورة إثبات الموظف كفاءته في الوظيفة المراد ترفيعه إليها، بينما إن الترفيع يتم من درجة الى أعلى وليس من وظيفة إلى وظيفة أخرى.

ولكن لكي يتم الترفيع من الدرجة الوظيفية إلى أخرى لابد من توفر الشروط مجتمعاً و من تلك الشروط التي نصت عليها المادة (٦، ٧) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة

(١) بالنسبة لموقف مشرع اللبناني، نصت على هذا الشرط في الفقرة (٢) المادة (٣٤) من المرسوم الإشتراعي اللبناني رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدل. حيث جاء في ذلك ما يأتي " لا يرفع الموظف من رتبة الى رتبة الا اذا كان في الدرجة الأولى في رتبته وكان اسمه مدرجا في جدول الترفيع". وكذلك المشرع الأردني فقد اعتمد على تقرير لتقدير كفاءة الموظف مستحق للترفيع ونصت عليه في الفقرة (١/هـ) من المادة (٧١) من نظام الخدمة المدنية الأردنية رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣.

(٢) المادة (٣) من الشروط العامة لتقييم الموظف وترقيتهم، الصادرة بموجب المرسوم رقم (٣٠٨) لسنة ١٩٥٩ في فرنسا. وكذلك إشارة إليه، عبدالزهرة ناصر الدليمي، المصدر السابق، ص ٢٣٥.

(٣)د. رمضان محمد بطيخ، تقوم أداء الموظف (تقارير الكفاية )، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، فلسفة الوظيفة العامة والموظف العام، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، بدون الطبعة، القاهرة، ٢٠٠٩، ص٢٦٥.

(٤)د. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص٢٦٨.

(٥) المادة (٢٥) من قانون خدمة المدنية مصر العربية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦. فقد حرص المشرع المصري على اختيار أسلوب تقارير الكفاءة لأنجاز عمل الوظيفي بدقة.

٢٠٠٨ المعدل، وفي حالة تخلف أي شرط من هذه الشروط فإنه يتعذر ترفيع الموظف الا بعد استيفاء جميع الشروط حيث بينت المادة (٦/ثانياً) هذه الشروط<sup>(١)</sup>.

وفيها يشترط للترفيح " ثبوت قدرة وكفاءة الموظف على اشغال الوظيفة المراد ترفيعه إليها بتوصية من رئيسته المباشر والمصادقة عليها<sup>(٢)</sup>.

وتعد الكفاءة شرطاً مهماً من شروط ترفيع الموظف، و إن أهم ضوابط ثبوت قدرة وكفاءة الموظف هي الدورات التدريبية وامتحانات الكفاءة، ومدة التجربة. نظام تقارير الكفاءة والامتحان يعد أسلوباً إدارياً موضوعياً لا يمكن الاستغناء عنه بل انه وسيلة أساسية من وسائل ترفيع الموظف وصلاحيته إلى الدرجة الأعلى، اغلب نظم الخدمة المدنية في دول العالم أخذ بهذا النظام إما كوسيلة أو طريق ثانوي بجانب طرق أخرى كالامتحان. وهذا يعني إن الرئيس الوحدة الإدارية أو الرئيس الأعلى يقوم بعد ملاحظته لشغل ورؤوسيه وسلوكهم مدة من الزمن بكتابة تقارير دورية تتضمن رأيه وتقديره لكفاءتهم ومهاراتهم المهنية<sup>(٣)</sup>.

ويتم الترفيع عادةً بقرار إداري تتخذه الإدارة بسلطتها التقديرية على أن يكون الموظف على درجة من الكفاءة تسمح بترفيعه. وقد وضع القانون بعض القواعد التي ينبغي احترامها مانعاً من المحاباة وضمانات للعدالة والمصلحة العامة<sup>(٤)</sup>.

تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية فيما يخص تقدير الدرجة عن كل عنصر من العناصر الواردة في التقرير السنوي مالم يلزمها المشرع بتفصيل النقاط حول كل عنصر من العناصر، ومن الطبيعي ان يكون ملف خدمة الموظف هو المصدر الذي تستمد منه المعلومات غير أنه ليس المصدر الوحيد. فهناك أيضاً ما يعلمه عنه رؤوساه والجهة المختصة بإعداد التقارير عن شخصيته وحياته الوظيفية وتعامله مع رؤوسائه وتطاوله عليهم وعدم تعاونه معهم<sup>(٥)</sup>.

والرئيس الإداري يجب أن يمثل القدوة الحسنة لمؤوسه والرئيس العقل المدبر لإدارته، وأن يكون لديه من الإستعدادات الفطرية والمعلومات المكتسبة مايمكنه من حسن الإدارة وإنجاز الأعمال<sup>(٦)</sup>.

وأيضاً بشأن هذا الشرط أكد مجلس شورى إقليم كردستان - العراق، في العديد من قراراتها على ضرورة توفر الشروط القانونية اللازمة جميعاً من أجل استحقاق الموظف للترفيح<sup>(٧)</sup>.

(١) القاضي أحمد جدوع حسين التميمي، المصدر السابق، ص ٥.

(٢) د. بدر حمادة صالح. و إقبال نعمت درويش، المصدر السابق، ص ١٩٨.

(٣) حسن جابر اسماعيل الموسوي، المصدر السابق، ص ٨٠.

(٤) د. فوزت فرحات، القانون الإداري العام، ط ١، الكتاب الأول، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، ٢٠٠٤، ص ٣٣٤.

(٥) د. عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري نشاط الإدارة و وسائلها، ط ٢، منشأة المعارف، الأسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٢٥٥.

ص ٢٥٥.

(٦) د. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص ٢٦٥.

(٧) قرار رقم (٨٠/ الهيئة العامة/الإنضباطية/ ٢٠١٢/ ٩/ ٢٠١٢)، منشور في المبادئ القانونية في قرارات وفتاوى

مجلس شورى إقليم كردستان - العراق لسنة ٢٠١٢، مطبعة الحاج هاشم، اربيل، ٢٠١٣، ص ٨٧.

نظم المشرع العراقي ترفيع في كل من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ وقانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل نص على أنه " أ-يجوز ترفيع الموظف إلى الدرجة التي تلي درجته بشرط:.....

ب- ثبوت مقدرته على اشغال الوظيفة وتفوقه على غيره من الموظفين" (١).

ولتحقيق هذا الشرط وضع الموظف تحت التجربة حيث نص أيضاً على انه " يكون الموظف المرفع إلى وظيفة تختلف واجباتها عن واجبات وظيفته تحت تجربة لمدة ستة أشهر اعتباراً من تأريخ مباشرة وظيفته المرفع اليها ...." (٢).

علماً إنّ شروط الترفيع الواردة في قانون الخدمة المدنية تعد معدلاً، وعليه فعند ترفيع الموظف يجب استعمال شروط الترفيع الواردة في قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ لأنه قانون لاحق وخاص وهذا ما اكده القضاء الإداري ومن ذلك قرار مجلس شوري الذي جاء فيه " ان ترفيع الموظف يكون وفقاً لقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام" (٣).

في الحقيقة إن كثيراً من الوظائف تستحدث دون أية حاجة حقيقية إليها في العمل، حتي يمكننا القول بأن استحداث الوظائف في بعض الأحيان يكون بسبب حاجة الموظف لا حاجة الدائرة وكل ذلك يجري من أجل حصول الموظف على الزيادة المالية المرتبة على الترفيع و من ثم سيؤدي الى زيادة في عدد الموظف العليا في السلم الوظيفي بصورة لا تقتضيها مصلحة الإدارة ولا سير العمل. فاختيار الموظف الأصح يعد واحداً من أهم مقتضيات مبدأ سير المرافق العامة بانتظام، فالموظف غير الكفاء يكون ولا ريب مسبباً في إعاقة المرفق وعاملاً من عوامل تعطيلهم عن أداء وظائفهم. وفي هذا السياق ذهب مجلس الدولة إلى أنه ( للإدارة فرض شروط خاصة للترفيع اضافة إلى الشروط المنصوص عليها في القانون) (٤).

(١) المادة (١٩) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

(٢) المادة (٢٠) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

(٣) على سبيل المثال، قرار مجلس الشوري الدولة رقم ٢٠٠٩/١ في ٢٦/١/٢٠٠٩، منشور في قرارات وفتاوي مجلس شوري الدولة، ٢٠٠٩، ص ٣١. و ذلك البند (اولاً) من قرار مجلس الوزراء رقم (٩٤) لسنة ٢٠١٠ منشور بإعمام وزارة المالية /دائرة القاننة/الوظيفة العامة /عدد ١٩٩٧٢ في ١١/٣/٢٠١٣ حيث نص (... أن الترفيع محكوم بالمادة (٦) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ .....).

(٤) قرار مجلس شوري رقم (٢٠١٨/٣١) في ١١/٣/٢٠١٨، منشور في قرارات مجلس الدولة العراق، لسنة ٢٠١٨، مطبعة الوقف الحديث، بغداد، ٢٠١٨، ص ٩١.

## المطلب الثاني

### إجراءات والأسباب الإختزال في مدة الترفيع أو الترقية

إن قرار الترفيع كغيره من القرارات الإدارية، لا بد ان يترتب آثاره القانونية، إذن عليه فإن إنشاء المركز القانوني للموظف في هذه المسألة لا تختلف عن المركز القانوني السابق، إلا بعد اصدار قرار بالترفيع من السلطة التي تملك حق إصداره قانوناً.

لذا سنقسم هذا المطلب إلى فرعين، سنخصص الفرع الأول لدراسة إجراءات بإصدار قرار الترفيع الترقية، وفي الفرع الثاني سنبحث عن الاسباب المؤدية إلى تسريع الترفيع أو الترقية، كما يلي:

### الفرع الأول

#### إجراءات إصدار قرار الترفيع أو الترقية

كقاعدة عامة لا ينشأ المركز القانوني للموظف في الوظيفة أو الدرجة الأعلى باستيفائه الشروط التي يحدده القانون وانتفاء الموانع، وإنما ينشأ مركزه بالقرار الصادر بالترفيع من السلطة المختصة قانوناً مع العلم تختلف السلطة بالترفيع أو الترقية وفقاً لأحكام القانون، باختلاف الوظائف التي يشغلها الموظفون وباختلاف الدول التي يشغل فيه الموظف<sup>(١)</sup>.

تتفرد الإدارة بإصدار القرار الإداري بالترفيع، الذي يعد مظهراً من مظاهر السلطة العامة للإدارة التي ترتب الحقوق والالتزامات استناداً للقوانين والأنظمة<sup>(٢)</sup>.

إذا أصدرت جهة الإدارة قراراً إدارياً بترفيع موظفٍ ما أو الترقية بناءً على السلطة التقديرية المخولة لها، فإنها يجوز لها سحب هذا القرار إذا استبان لها مخالفة للقانون، و في خلال الميعاد القانوني<sup>(٣)</sup>. في القانون العراقي أوجب المشرع أن تشكل بأمر من الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو من يخوله أي منها لجنة أو أكثر برئاسة موظف لا يقل عنون وظيفته عن (معاون مدير عام) وعضوين لا يقل عنون وظيفتهما عن (مدير) تختص بالنظر في طلبات الترفيع خلال مدة لا تزيد على (٦٠) يوماً من تأريخ استلام الطلب وترشيح الموظف للترفيع بعد التحقيق من توفر الشروط المقررة للترفيع المنصوص عليها في البند (ثانياً) من المادة (٦) من هذا القانون، على ان يصدر قرار الترفيع من الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بالوزارة ويكون الترفيع نافذاً من تأريخ الاستحقاق إن لم يكن للموظف دور في تأخير ترفيعه<sup>(٤)</sup>.

(١) نوري محسن الحلفي، المصدر السابق، ص ٢٥٠.

(٢) حسن جابر اسماعيل الموسوي، المصدر السابق، ص ٨٧.

(٣) نصار عمران عبد جنابي، المصدر السابق، ص ١٨٦ .

(٤) المادة (٢) من القانون رقم (١٠٣) لسنة ٢٠١٢ قانون التعديل الأول لقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم

(٢٢) لسنة ٢٠٠٨. منشور في الوقائع العراقية ، العدد ٤٢٦٢ في ٢٠١٢/١٢/٣١ م. السنة الرابعة والخمسون .

وفي إقليم كردستان يعمل بهذا الشرط بالنسبة لترفيعات الموظفين، وحسب تعليمات رقم (١) لسنة ٢٠١١ الصادرة من وزارة المالية في إقليم كردستان بكتاب رقم (٥٨٢/٤/٩) في (٢٠١١/١/١٢) نصّ الفقرة (رابعة/٢) على أنّه ينظم العلاوات والترفيع الموظفين حسب جدول الملحق بقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، وفي نقطة الثالثة جاء فيه عند ترفيع الموظفين ينبغي مراعاة التعليمات المالية رقم (٣ و ٨) تم تعميمها بكتاب رقم رقم (٢٣٠٤) في (٢٠١٠/٢/٧) و (٦٧٨٢) في (٢٠١٠/٥/٢) <sup>(١)</sup>.

وعلى هذا الأساس، استناداً للنص أعلاه، فإن الوزير هو الشخص المختص في منح الترفيع، ولكن ما جرى عليه العمل بالنسبة لترفيع موظفي إقليم كردستان - العراق، هو أنّه تمارس الدوائر التابعة للوزارات من الناحية العملية صلاحيات الوزير المختص، فيما يخص الجهة المختصة بإصدار قرار الترفيع عدا الترفيع إلى الدرجة الأولى <sup>(٢)</sup>.

أما بالنسبة لاختصاص الترفيع الى الدرجة الأولى من سلم الدرجات الوظيفية، فإن هذا الاختصاص قد سلب من قبل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة في إقليم كردستان - العراق، ومنح الى وزارة المالية والاقتصاد <sup>(٣)</sup>.

لأن الترفيع من الأمور الجوازية المتروكة لسلطة الإدارة، ومادام قرار الترفيع قراراً إدارياً لذلك يخضع لمبدأ عدم الرجعية، بمعنى أنه يعد نافذاً من تاريخ صدوره ولا يجوز رجعية آثاره إلى الماضي. إلا إذا نص عليه القانون بخلاف ذلك <sup>(٤)</sup>.

بهذا الصدد يشير إلى اعمام وزارة المالية المرقم (٥٤٣٧٠) في ٢٠١١/٩/١٢ إلى أنه (إنّ الأوامر الوزارية او الإدارية التي يترتب عليها صرف مبالغ بصورة مباشرة أو غير مباشرة عن أي غرض أو ماتحت مسمى تنفيذ من تاريخ صدورها وليس بأثر رجعي لعدم رجعية الأوامر الإدارية).

إنّ المبدأ الذي أستقر عليه النظام القانوني للوظيفة العامة في العراق ومنذ نفاذ أمر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٣ الملغي ومروراً بالقانون رقم (٣١) لسنة ٢٠٠٧ وانتهاء بقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، هو ربط (الراتب بالوظيفة وجعلهما في درجة واحدة، ولا يجوز قانوناً أن يكون راتب الموظف في درجة وعنوانه الوظيفي في درجة أخرى). وان يكون قد نال هذا العنوان وفق الإستحقاق القانوني .

(١) تعليمات (١) صادر من وزارة المالية والاقتصاد في إقليم كردستان /مديرية العامة المالية / المرقم (٥٨٢/٤/٩) بتاريخ (٢٠١١/١/١٢) صادرة لتنظيم التعليمات.

(٢) د. محمد سليم محمد امين، المصدر السابق، ٢٠٩ .

(٣) للتفصيل يرجع إلى البند (٤) الفقرة (أولاً) (أ) التعليمات الصادر من مجلس الوزراء المرقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٨، الذي منح صلاحيات الترفيع لمجلس وزراء الأقليم.

(٤) د. غازي فيصل مهدي، المصدر السابق، ص١٨٨.

وإنّ المقتضى لتطبيق البند (الثاني) من المادة (٧) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، أن لا يكون للموظف دور في تأخير ترفيعه كأن يكون معاقباً أو أن يكون شرط أو أكثر من الشروط الترفيع المنصوص عليها في المادة (٦) من القانون غير متوفرة وان يكون سبب التأخير في إصدار الأمر بترفيعه يعود إلى تقصير الموظف في قسم الموارد البشرية. أما في حالة تأخير صدور أمر الترفيع بسبب عدم توفر أحد شروط الترفيع كأن تكون الوظيفة غير متوفرة وتوفرت بعد ذلك عن طريق الاستقالة أو الإحالة على التقاعد أو لأي سبب آخر ولا يمكن اجراء الحذف والاحداث لهذه الحالة فإن أمر الترفيع يعتبر نافذاً من تأريخ صدوره (١).

أما بالنسبة لموقف قانون الدول المقارنة بشأن هذا الموضوع، فقد أخذ المشرع الفرنسي قد أوجد عدة طرق للترقية منها الترقية التي تتم على أساس جدول الترقيات، وكذلك الترقيات عن طريق جداول الترقيات المسبوقة باختيار، وأيضاً الترقية على أساس المسابقات أو الامتحانات المهنية. إنّ الترقية في النظام الفرنسي على الرغم من وجود ثلاث طرق لها، إلا ان اللوائح الخاصة بالمجموعات الوظيفية تختار طريقة واحدة من تلك الطرق الثلاث والتي تعد أكثر ملاءمة مع طبيعة الوظيفة المرقي إليها ، فإن مبدأ المساواة يجد له تطبيقاً عملياً في الإدارة الفرنسية (٢).

إنّ النظام الفرنسي لا يكفي بمعيار الأقدمية و معيار تقارير الكفاءة، حيث يضيف اليهما نظم المسابقات والامتحانات المهنية وعلى هذا الأساس فإن القانون الفرنسي يعطي للموظفين الثقة الكاملة لعدالة نظم الترقية التي تطبق عليهم من خلال عوامل عديدة تتمثل بما يلي:

١. اشراك ممثلين عن الموظفين في إعداد جداول الترقيات وهو ما يعرف باللجان الإدارية المشتركة .
٢. وجود المجلس الأعلى للوظيفة العامة، والذي يتيح من خلال طريقة للتشكيلة المشتركة لجوء الموظفين لهذا المجلس عند شعورهم بالظلم.
٣. اتباع نظم المسابقات والامتحانات المهنية كأسلوب للترقية ، يعد بمثابة السد المنيع الذي يقف أمام المحسوبيات والوساطات.

٤. وجود مجلس الدولة والذي يحول دون تعسف الإدارة واستبدادها.

أما في مصر فإنه لم يقرر شيئاً من ذلك باستثناء مجلس الدولة، والذي لا يلجأ إليه، إلا القليل من الموظفين (٣). المشرع المصري في قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ بالنظام الموضوعي ويتضح فيما يخص ترتيب الوظائف على أساس موضوعي في وصف تقييم الوظائف. وكذلك الترقية للوظيفة الأعلى لوظيفة الموظف عند توفير شروطها بالتعيين بالامتحان التنافسي على الوظائف الشاغرة

(١) أعمام وزارة المالية/الدائرة القانونية /الوظيفة العامة المرقم (٥٤٣٧٠) في ٢٠١١/٩/١٢. وذلك اعمام وزارة المالية

/الدائرة القانونية /الوظيفة العامة /العدد ٥٨/٨٠٢ في ٢٠١٣/٣/٢٠، في موضوع استحقاق الترفيع غير منشور.

(٢) د. رمضان محمد بطيخ، نظم الترقية في الوظيفة الفرنسية، ومدى إمكانية استفادة الإدارة المصرية منها، مكتبة سيد عبدالله وهبة، القاهرة، ١٩٨٥، ص ١٩٤-١٩٦.

(٣) د. وليد سعود القاضي، المصدر السابق، ص ١٦٦-١٦٧.

وتوفر الكفاءة، والجدارة دون محاباة أو وساطة ويتضح أن المشرع المصري أخذ بالنظام الشخصي في التعيين في أدنى الدرجات حسب المؤهل العلمي، والترقية بالأقدمية حسب النسب الواردة في جدول الدرجات<sup>(١)</sup>. ويصدر قرار الترقية من السلطة المختصة وتعدّ الترقية نافذة من تأريخ صدور القرار بها<sup>(٢)</sup>. ونستنتج من ذلك بأنّ الموظفين في العراق ليس لهم من الضمانات مثل تلك الضمانات التي تتوفر للموظفين في فرنسا وبخصوص موظفي إقليم كردستان فإنّهم محرومون من كثير من الحقوق منها الترفيع الموظفين في إقليم وتأخره دون وجود أسباب قانونية، و إيقاف كلياً لإجراءات الترفيع منذ ٢٠١٦ حتى اليوم، يبدو لنا هذا إجحافاً بحق موظفين في إقليم كردستان.

## الفرع الثاني

### الأسباب المؤدية إلى تسريع الترفيع أو الترقية

تتشرط القوانين لموظف مدة معينة في الوظيفة لكي يجوز بعها الترفيع أو الترقية إلى وظيفة أعلى وعلى سبيل المثال، القدم وهو تقصير المدة القانونية المشترطة للترفيع، فيما إذا احتسبت للموظف بعض الخدمات أو المدد للغرض المذكور، كما يمكن ان يحصل الاختزال عن طريق القدم الذي يمنح للموظف، و يمنح القدم للموظف لأسباب عدة يحددها القانون<sup>(٣)</sup>، أو اذا حصل الموظف على شهادة جامعية أعلى من شهادته ذات اختصاص بالوظيفة<sup>(٤)</sup>، أو اجتاز دورة تدريبية ذات العلاقة بالوظيفة<sup>(٥)</sup>، أو إذا منح الموظف شكراً من الجهات التي سماها القانون<sup>(٦)</sup>. لذ سنبحث عن الاسباب المؤدية إلى تسريع الترفيع أو الترقية، كما يلي:

١. منح القدم على أساس شهادة الدراسة: إذن هو اختزال المدة القانونية اللازمة لمنح احد الحقوق ويمنح لأسباب عديدة محددة بنصوص قانونية صريحة، إذ تمثل أولى هذه الحالات بالرجوع إلى قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠، إذ نجد ان الفقرة (٤) من المادة (١٩) منه منحت قدماً لمدة سنة لغرض الترفيع لكل من يحصل على شهادة إختصاص جامعية أثناء الخدمة أو خارجها، ويشترط عدة شروط لمنح القدم المذكور، أولها عدم تحديد الراتب على شهادة المذكور، وثانيهما ان لا

(١) عايد خليف منصور السعيد، المصدر السابق، ص ٨٣-٨٤.

(٢) المادة (٣١) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦. وكذلك نص الفقرة (٤) من المادة (٩١) من اللائحة التنفيذية رقم (١٢١٦) لسنة ٢٠١٧. على انه "أن تكون الترقية بقرار من السلطة المختصة أو من تفوضه بناء على إقتراح لجنة المواد البشرية". وتنص المادة (٢) من هذه اللائحة على توضيح المصطلح (السلطة المختصة) حيث يقول "يقصد في تطبيق أحكام هذه اللائحة (السلطة المختصة) الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس إدارة الهيئة بحسب الأحوال".

(٣) د.غازي فيصل مهدي، المصدر السابق، ص ١٦٩.

(٤) الفقرة (٤) من المادة (١٩) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

(٥) الفقرة (٦) من المادة (١٩) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

(٦) المادة (٢١) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

تكون بمستوى الشهادة الحاصل عليها الموظف سابقاً، أي ان لا تكون بذات المستوى العلمي لشهادة سابقة<sup>(١)</sup>.

وتنص المادة (١٩) من القانون المذكور إعلاه أيضاً على انها " و استناداً إلى الشهادة الدراسية فقط براتب يزيد عن الحد الأدنى لدرجته يعتبر المدة الزمنية المطلوبة للحصول على هذا الراتب قدما بنصف مدتها لغرض الترفيع " <sup>(٢)</sup>. وكذلك يمنح قدما لغرض الترفيع لمدة سنة كل موظف حصل على شهادة أثناء الخدمة أو خارجها على شهادة الدبلوم العالي<sup>(٣)</sup>.

هذا وقد نصّ القرار مجل قيادة الثورة المنحل رقم (٤٠١) في (١٢/٤/١٩٧٥) (منح قدم لمدة سنتين للحاصلين على شهادة الدكتوراه بمرحلة واحدة استثناء من أحكام الفقرة (٤) من المادة (١٩) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل<sup>(٤)</sup>.

إن أحكام الفقرة (٤) من المادة (١٩)، لم تكن كافية لمعالجة الشهادات الدراسية التي يحصل عليها الموظف ويستحق عنها الدعم والتشجيع وعليه عدلت الفقرة المذكورة بتسلسل (٤-أ) وأضيفت إليها الفقرات الآتية: ب.منح قدماً لغرض الترفيع لمدة سنة كا موظف حصل أثناء الخدمة أو خارجها على شهادة دبلوم عال بشرط:

أولاً. أن لا تكون الشهادة الدبلوم تالية للشهادة الأولية الجامعية أو ما يعادلها، وإن لا تقل مدة الدراسة للحصول عليها سنتين دراسيتين.

ثانياً. أن لا تكون الشهادة قد اتخذت أساساً لتحديد الراتب.

(١) يقصد بشهادة الإختصاص الجامعية وفقاً لأحكام الفقرة (أولاً/١) من تعليمات رقم (١١٩) لسنة ١٩٧٩ الصادر عن وزارة المالية المالية شهادة الماجستير او ما يعادلها علمياً، وكذلك الدبلومات الطبية العالية التي تلي شهادة الطب العراقية والتي تؤهل الحصول على لقب طبيب اختصاص، أشار إليه، حمزة عيدان شياع، منح القدم في التشريع العراقي، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة نهرين ، ٢٠١٤، ص ٨.

(٢) الفقرة (٣) من المادة (١٩) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

(٣) الفقرة (٤/ب) من المادة (١٩) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل. هذه الفقرة يحدد عدة شروط أولاً: ان تكون شهادة الدبلوم تالية للشهادة الأولية الجامعية او مايعادلها وان لا تقل مدة الدراسة للحصول عليها عن سنتين دراسيتين. ثانياً: ان لا تكون الشهادة قد اتخذت اساساً في تحديد راتبه. ثالثاً: ان تكون الشهادة ذات علاقة بأعمال وظيفته او الوظيفة التي سيشرح إليها. وفي الفقرة (ج) من نفس المادة نص على "منح قدما لمدة ستة اشهر لغرض الترفيع كل موظف حصل على شهادة اثناء الخدمة او خارجها على شهادة دبلوم عالي مدة دراسة سنة واحدة بعد الشهادة الأولية الجامعية او مايعادلها مع مراعاة الشروط الواردة في الفقرتين الثاني والثالثة من البند (ب). ففي الفقرة (د) يستثنى من احكام بند(ج) الدبلومات الطبية العالية التي تلي شهادة الطب العراقية او مايعادلها والتي تؤهل حاملها للحصول على لقب (طبيب اختصاص) حيث تعتبر شهادة اختصاص جامعية لاغراض تطبيق احكام البند (أ) من هذه الفقرة. ولا تسري احكام البندين (ب و ج) على حاملي شهادات الدبلوم التي تم الحصول عليها قبل ١٤/١٢/١٩٧٤.

(٤) قرار مجلس قيادة الثورة المنحل المرقم (٤٠١) لسنة ١٩٧٥ (منح قدم لمدة سنتين للحاصلين شهادة دكتوراه) الصادر بتاريخ ١٢/٤/١٩٧٥. منشور في الوقائع العراقية العدد(٢٤٦٠) في ٢٢/٤/١٩٧٥.

ثالثاً. أن تكون الشهادة ذات علاقة باعمال وظيفته أو الوظيفة التي سيرشح لها.

ج: يمنح قدماً لمدة ستة أشهر لغرض الترفيع كل موظف حصل أثناء الخدمة أو خارجها على شهادة دبلوم عال مدة دراسته سنة دراسية واحدة بعد الشهادة الأولية الجامعية أو ما يعادلها مع مراعاة الشروط الواردة في الفقرتين (١-٢) من البند (ب) (١).

منح القدم للطبيب الحاصل على شهادة البورد في إختصاصات الطبية لمدة سنتين لأغراض العلاوة والترفيع (٢).

فضلاً على ذلك أصدرت وزارة المالية والاقتصاد في حكومة إقليم كردستان تعليمات رقم (١٨) لسنة ٢٠١٦ بخصوص الحاصلين على الشهادات العليا نحو الآتي:

أ. منح قدم لمدة (٦) أشهر لحاصلين شهادة دبلوم العالي مدة دراسته (١) سنة.

ب. منح قدم لمدة (١) سنة لحاصلين شهادة دبلوم العالي مدة دراسته (٢) سنة.

ج. منح قدم لمدة (١) سنة لحاصلين شهادة الماجستير.

د. منح قدم لمدة (١) سنة لحاصلين شهادة الدكتوراه. (٣).

**٢. منح القدم على أساس كتاب الشكر والتقدير:** أما الحالة الأخرى من حالات منح القدم فهي

حالة الحصول على كتاب الشكر والتقدير موجه الى الموظف المؤهل من الرئاسة الجمهورية أو مجلس الوزراء أو الوزير المختص أو من يخول استناداً لأحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل. تنص المادة (٢١) من القانون المذكور على انه "إذا وجّه للموظف شكر من الرئاسة أو مجلس الوزراء أو الوزير أو من يخوله ولم يكن معاقباً أو كان معاقباً واستنفدت العقوبة اثرها فيمنح قدماً لمدة شهر واحد عن كل شكر يوجه له وبما لا تتجاوز مدة القدم ثلاثة اشهر في السنة الواحدة " (٤).

(١) أضيفت الفقرات المذكورة بموجب القانون رقم (٩) لسنة ١٩٨٥، قانون تعديل قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، الصادر بالقرار المرقم (٦٦) في (١٤/١/١٩٨٥) المنشور في الجريدة الوقائع العراقية بالعدد (٣٠٣١) في (١٩٨٥/٢/٤).

(٢) قرار مجلس قيادة الثورة المنحل المرقم (٤٧٧) لسنة ١٩٨٣ (منح قدم لمدة سنتين للحاصلين شهادة البورد) الصادر بتاريخ ١/١/١٩٨٣. المنشور في الجريدة الوقائع العراقية بالعدد (٢٩٣٨) في (١٩٨٣/٥/٩).

(٣) تعليمات رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٦ صدر في وزارة المالية والاقتصاد في إقليم كردستان لتنظيم الشكر والتقدير لمنتسبي وزارات في إقليم كردستان. للتفصيل راجع إلى ، عبدالقادر صالح عبدول، شروفه ي حوكمه كاني ياساي رازه ي شارستانى زماره (٢٤) ي سالى (١٩٦٠) ي هه مواردكرو، المصدر السابق، ص ٨٩.

(٤) المادة (٢١/أولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل. وجاء في نفس المادة (ثانياً) "إذا كان الموظف معاقباً فإن الشكر يلغي عقوبة لفت النظر وإذا حصل على شكرين فيلغيان عقوبة الإنذار المفروضة عليه وإذا حصل على ثلاثة تشكرات او فأكثر وكان معاقباً بعقوبته اشد من الإنذار فتقلص مدة تأخير ترفيعه شهراً واحداً عن كل شكر وبما لا يزيد على ثلاثة اشهر في السنة .

أما بخصوص الشكر والتقدير الصادر من قبل رئيس الجمهورية التي يوجهها الى منتسبي الدولة يتم الحصول على القدم لمدة ستة اشهر لغرض الترقية والترفيغ والعلوة السنوية تغيير العنوان الوظيفي واذا تكرر هذا الشكر في خلال السنة يمنح القدم لمنتسبي الدولة سنة لنفس الغرض<sup>(١)</sup>.

وهذا ما أكدته قرار مجلس الدولة العراقي المرقم (٢٠١٣/١٧) بشأن كتاب الشكور والتقدير الموجه من قبل رئيس الجمهورية (يطلب مجلس النواب بكتابه المرقم ( ٨٥٣٢/٧/١ ) في ٢٠١٢/٧/٩، الرأي من مجلس الدولة إستناداً إلى أحكام البند(أولاً) من المادة (٦) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل، في شأن الآثار المترتبة على كتاب الشكر الموجه من فخامة رئيس الجمهورية للموظفين. ترى وزارة المالية بكتابها المرقم (٥٣٣٧٣ /٦٦/٨٠٢) في ٢٠١٠/١٠/١٩، بأن المادة (٢١) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل بالقانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٨، نصت على أنه (إذا وجه للموظف شكر من الرئاسة أو مجلس الوزراء أو الوزير أو من يخوله ولم يكن معاقباً أو كان معاقباً واستنفدت العقوبة أثرها فيمنح قدماً لمدة شهر واحد عن كل شكر يوجه له وبما لا تتجاوز مدة قدم ثلاثة أشهر في السنة الواحدة)، وإن المادة المذكور آنفاً حددت الجهات المخولة بمنح الشكر للموظف، لذلك فإن المبدأ العام إن الشكر يترتب عليه قدماً لمدة شهر واحد فقط و إن قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (١٥٥) لسنة ٢٠٠٠ صدر في زمن كان رئيس الجمهورية يملك أكثر من السلطة، في حين أن المادة (٧٣) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ حددت صلاحيات رئيس الجمهورية ولم يرد من بينها صلاحية منح الشكر لمنتسبي الدولة الذي يترتب عليه قدماً لمدة تزيد على المدة المنصوص عليها في المادة (٢١) من القانون آنف الذكر ، لذلك ترى هذه الوزارة أن القرار المذكور آنفاً يعد معتلاً. حيث أن الفقرة (أولاً) من المادة (٢١) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، نصت على ( إذا وجه للموظف شكر من الرئاسة أو مجلس الوزراء أو الوزير أو من يخوله ولم يكن معاقباً أو كان معاقباً واستنفدت العقوبة أثرها فيمنح قدماً لمدة شهر واحد عن كل شكر يوجه له وبما لا تتجاوز مدة قدم ثلاثة أشهر في السنة الواحدة). (يترتب الشكر الموجه من الرئيس الجمهورية إلى أي منتسب في الدولة قدماً لمدة (٦) أشهر لأغراض الترقية والترفيغ والعلوة وتغيير العنوان الوظيفي ولمدة سنة واحدة للأغراض نفسها في حالة تكراره). وحيث أن البند المذكور آنفاً جاء بحكم لاحق يتعارض مع حكم الفقرة (أولاً) من المادة (٢١) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام. وتأسيساً على ما تقدم من أسباب، يرى مجلس الدولة ( يترتب الشكر الموجه من الرئيس الجمهورية إلى أي منتسب في الدولة قدماً لمدة (٦) أشهر لأغراض الترقية والترفيغ والعلوة وتغيير العنوان الوظيفي ولمدة سنة واحدة للأغراض نفسها في حالة تكراره. انتهى)<sup>(٢)</sup>.

(١) قرار المرقم (١٥٥) لسنة ٢٠٠٠، منشور في الوقائع العراقية العدد (٣٨٤٨) في ٢٠٠٠/١٢/١٦.

(٢) قرار مجلس الدولة رقم (٢٠١٣/١٧) في (٢٠١٣/٢/٥)، قرارات وفتاوي مجلس الدولة لعام ٢٠١٣، دار الكتب والوثائق، بغداد، ٢٠١٤، ص ٥٣-٥٤.

فضلاً على ذلك أصدرت وزارة المالية والاقتصاد في حكومة إقليم كردستان تعليمات رقم (١٨) لسنة ٢٠١٦ بخصوص الشكر والتقدير وينظم بشكل واضح وجلي، إذا وجّه للموظف شكر من الوزير أو من يخوله فيمنح قدماً لمدة شهر واحد عن كل شكر يوجه له وبما لا تتجاوز مدة القدم ثلاثة أشهر في السنة الواحدة، إذا وجه للموظف شكر من وزير غير مختص لا يستفيد الموظف حتى يصدق على ذلك الوزير المختص<sup>(١)</sup>.

وهكذا فقد استند المشرع على القدم في الخدمة الوظيفية وكفاءة الموظف، وذلك بغض النظر عن الشهادة التي يحملها الموظف. وفي ضوء ذلك نجد أنّ الأثر المباشر للترقية من الدرجة الى أخرى أعلى منها على سبيل المثال، من الدرجة السادسة إلى الدرجة الخامسة. وهو زيادة راتب الموظف<sup>(٢)</sup>.

أما في فرنسا في مقابل اعفاء الموظفين الراغبين في تأدية اختيارات الترقية المهنية من شرط على الدبلوم اللازم لشغل وظائف العليا، تطلبت المادة (١٨) من قانون الموظفين العموميين والمعدل له بالقانون رقم (٧٦) لسنة ١٩٧٦ اسفاءهم لمدة أقدمية معينة في الوظيفة العامة. وقد حدد مجلس الدولة في مناسبات عديدة طبيعة الخدمات التي يجب أن تؤخذ في الاعتبار عند حساب مدة الاقدمية هذه وذلك كما يلي: ذهب مجلس الدولة إلى القول بأن مدة الخدمة الاجبارية بالقوات المسلحة تدخل في حساب الأقدمية المشترطة للتقدم لمسابقات الترقية المهنية.

كما ذهب إلى القول بأن مدد الخدمة المؤداء بإحدى الوظائف، والتي تم شغلها بناء على تعيين أو الترقية غير شرعية تدخل أيضاً في حساب الاقدمية المنوه عنها عاليه شريطة أن يكون صاحب الشأن منتمياً إلى وظيفة العامة قبل هذا التعيين أو تلك الترقية.

وفي فتوى بتاريخ (٢٩/مايو/ ١٩٦٣) أفاد مجلس الدولة بأن مدد الخدمة المؤداء جزئياً أو بالعمل نصف الوقت يمكن أن يضاف بعضها إلى البعض الآخر وبالتالي إلى مدد الخدمة الأخرى وذلك من أجل الحصول على مدة الأقدمية المطلوبة كشرط التأدية لمسابقات الترقية<sup>(٣)</sup>.

وبخصوص تأخير منح الإمتيازات الموظف فإنّه يكون بسبب العقوبات الانضباطية التي أخذت بها القوانين العراقية والمقارنة وان كانت تدور حول الجوانب المادية والمعنوية للموظفين، إن قانون الموظفين في فرنسا الصادر في ٤ شباط سنة ١٩٥٩ ملغي، عندما حدد العقوبات في مادته (٣٠) لم يتناول عقوبة الحرمان من العلاوة وقصرها على (الإنذار واللوم وشطب اسم الموظف من جدول الترقيات وغيرها من

(١) تعليمات رقم (١٨) لسنة ٢٠١٦ صدر في وزارة المالية والاقتصاد في إقليم كردستان لتنظيم الشكر والتقدير لمنسوبي وزارات في إقليم كردستان. للتفصيل راجع إلى ، عبدالقادر صالح عبدول، شروفه ي حوكمه كاني ياساى رازه ي شارستانى زماره (٢٤) ي سالى (١٩٦٠) ي هه مواركراو، المصدر السابق، ص ٩٢.

(٢) د. علي محمد بدير، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، د. مهدي ياسين السلامي، المصدر السابق، ص ٣٣٦.

(٣) د. رمضان محمد بطيخ، المصدر السابق، ص ١٥٩-١٦٠.

العقوبات) وعلى النهج نفسه سار القانون نو الرقم (١١) لسنة ١٩٨٤ المعدل للنظام الوظيفي العام الفرنسي المنظم بالقانون الصادر في ١٣ يوليو ١٩٨٣<sup>(١)</sup>.

أما التشريع المصري فقد أكد على منح المكافآت التشجيعية للعامل الذي نال مرتبة الامتياز في تقرير كفاءة العاملين الآخرين، وبذل جهداً خاصاً حقق اقتصاداً في النفقات، وعليه فإنه ليس هناك تأثير لاداء الموظف المتميز في منح القدم<sup>(٢)</sup>.

المُشرع الفرنسي والعراقي قام بعملٍ جيد بشأن موضوع القَدَم، لأنَّ تشجيع الموظفين ليعمل شغل الوظيفة بشكل جيد وَصَرَف أكبر فُدرة وتشجيعهم لمنافسة شريفة على تطوير الدوائر الذين يَعْمَلون فيهم.

## المبحث الثاني

### موانع وقيود الترفيع أو الترقية في مجال الوظيفة العامة

إن موانع الترفيع أو الترقية عبارة عن الأسباب القانونية التي تقوم لدى الموظف وتحول من دون ترفيعه على الرغم من توفر، شروطه فيه فقد يلحق بالموظف سبباً من الأسباب التي تمنع إمكانية ترفيعه أمداً من الزمن يختلف باختلاف السبب، ولا تقر موانع الترفيع إلا بنص صريح في القانون، فالموظف من حقه أن يتنافس مع زملائه، هذه الموانع توضع وفقاً لمبدأ المشروعية وليست للإدارة الصلاحية في أن تجتهد فتضيف موانع أخرى لم ينص عليها المشرع<sup>(٣)</sup>.

عليه سنقسم هذا المبحث الى ثلاثة مطالب، في المطلب الأول سنتناول موانع الترفيع أو الترقية الانضباطية، (التأديبية)<sup>(٤)</sup>، اما في المطلب الثاني فسندرس موانع غير الانضباطية، وفي المطلب الثالث موانع ترفيع الموظف العام في إقليم كردستان-العراق كما يلي:

### المطلب الأول

#### موانع وقيود الترفيع أو الترقية الانضباطية

إنّ موانع الترفيع هي أسباب تكون في الغالب مؤقتة تحول بين الموظف وبين صدور الأمر الإداري الخاص بترفيعه، وقد يعاد إلى إصدار أمر الترفيع عند زوال المسببات التي منعت الترفيع ابتداءً وتختلف هذه الموانع باختلاف مسبباتها، فالعقوبة الانضباطية التي تفرض على الموظف تعد إحدى موانع الترفيع<sup>(٥)</sup>.

(١) نقلا عن، حمزة عيدان شياح، المصدر السابق، ص ٩.

(٢) د. عبد المجيد عبد الحفيظ، مبادئ القانون المصري، مطبعة عابدين، ١٩٨٣، ص ٣٧٦٠.

(٣) د. أحمد محمود أحمد الربيعي، الأنسة سوزان مروان بشير، موانع ترفيع الموظف العام، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة الرافدين الحقوق، المجلد (١٨) العدد (٦٣) السنة (٢٠)، عام ٢٠١٨، ص ٣١٣.

(٤) سنتبّع عند بحثنا المصطلح الإنضباطية وليست العقوبات التأديبية وذلك تماشياً وانسجاماً مع القانون العراقي، حيث ان قانون الدول المقارنة تتبع تسمية العقوبات التأديبية .

(٥) فرح جهاد عبد السلام الشلال، المصدر السابق، ص ٧٩٣.

ذلك ضمن الآثار التي تترتب على تلك العقوبة<sup>(١)</sup>. قد يتعرض الموظف لأحدى العقوبات الانضباطية مما يؤدي إلى تأخير ترفيعه فدة من الزمن<sup>(٢)</sup>.

وعلى ذلك سندرس العقوبات الانضباطية كمانع من موانع ترفيع الموظف العام في قانون الدول المقارنة والقانون العراقي وفي إقليم كردستان، ففي الفرع الأول سنتناول موانع الترفيع الانضباطية في القانون الفرنسي، اما في الفرع الثاني فسندرس موانع الترفيع الانضباطية في القانون المصري، وسنخصص الفرع الثالث لموانع الترفيع الانضباطية في القانون العراقي وإقليم كردستان، وفي الفرع الرابع سنتناول سحب اليد، كما يلي.

## الفرع الأول

### موانع الترفيع أو الترقية الانضباطية في القانون الفرنسي

تعد العقوبات الانضباطية السلاح الرئيسي الذي تستطيع السلطة الإدارية بواسطته حمل الموظفين على أداء واجباتهم الوظيفية بصورة مرضية، إذ تستطيع الإدارة تفريض العقوبات الانضباطية على الموظف المخالف<sup>(٣)</sup>. نصّ المشرع الفرنسي صراحة على عقوبة الشطب من قائمة الترقية ويعدها عقوبة اصلية وليست تبعية<sup>(٤)</sup>. وتتحدد العقوبات التي يمكن إيقاعها على الموظفين الفرنسيين الخاضعين للكادر العام وبما يأتي:

١. الإنذار .

٢. اللوم .

(١)العقوبات التي يجوز فرضها على موظف نص عليه المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، وهي (١- لفت النظر، ٢-الأذكار، ٣-قطع الراتب، ٤-التوبيخ، ٥-إنقاص الراتب، ٦-تنزيل الدرجة، ٧- الفصل، ٨-العزل).

وعرف الدكتور خالد خليل الظاهر، إن العقوبة الانضباطية هي الجزاءات التي توقع على الموظف بسبب ارتكابه مخالفات أو أي اخلال لواجبات الوظيفية ايجاباً أو سلباً، ففي الوقت الذي لم تحدد قوانين و أنظمة الخدمة المدنية المخالفات على سبيل الحصر الا انها حددت العقوبة التأديبية بحق الموظف على سبيل الحصر. د.خالد خليل الظاهر، القانون الاداري، دراسة المقارنة، كتاب الاول الطبعة الاولى، دار المسيرة النشر و التوزيع، لسنة (١٩٩٨) ص٤٥٢. كذلك عرف الدكتور نجيب خلف احمد الجبوري، العقوبات الانضباطية كما اطلق عليها المشرع العراقي تمثل الجزاءات التي توقع على الموظف بقصد تأديبه بسبب ارتكابه مخالفة تأديبية. ويعتبر الجزاء التأديبي الوسيلة الرئيسية التي تستطيع السلطة الادارية بواسطتها حمل الموظفين على اداء واجباتهم الوظيفية بصورة مرضية. د.نجيب خالد احمد الجبوري، القانون الاداري، الطبعة الاولى، السليمانية، مكتبة يادكار لبيع و نشر كتب القانوني، ٢٠١٥ ص٢٣٤.

(٢) د. غازي فيصل مهدي، المصدر السابق، ص١٩٥.

(٣) د. علاء الدين محمد حمدان، المصدر السابق، ص١٧.

(٤) نقلاً عن د. أحمد محمود أحمد الربيعي، سوزان مروان بشير، المصدر السابق، ص٣١٥.

٣. الشطب من جداول الترقيات .
٤. خفض الأقدمية في الدرجة .
٥. خفض المرتبة .
٦. النقل الإداري التلقائي .
٧. تنزيل الدرجة .
٨. الإحالة إلى التقاعد .
٩. العزل من الوظيفة مع حفظ الحق في التقاعد .
١٠. العزل من الوظيفة مع الحرمان من التقاعد<sup>(١)</sup> .

هناك ثلاث عقوبات تتعلق بالترقية من بين العقوبات التي نص عليها المشرع الفرنسي وهي الشطب من جدول الترقية وخفض الأقدمية وتنزيل الدرجة وهي عقوبات أصلية وليست تبعية مع الأخذ بنظر الاعتبار إن للإدارة سلطة تقديرية في شأن اختيار إحدى هذه العقوبات الثلاث. و ذلك لا يتنافى مع الأخذ في الاعتبار عند الترقية الاجراءات التأديبية التي كان الموظف صاحب الشأن هدفا لها. بمعنى ان ذلك متروك لتقدير السلطة الإدارية المختصة بإجراء الترقية الوظيفية<sup>(٢)</sup>.

## الفرع الثاني

### موانع الترفيع أو الترقية الانضباطية في القانون المصري

لم يرتب المشرع المصري على خلاف المشرع الفرنسي لإيقاع الجزاء التأديبي أثراً مباشراً يتعلق بحرمان الترفيع أو تأخيرته عن الموظف انما يرتب هذا المنع بوصفه أثراً تبعياً من آثار إيقاع الجزاء التأديبي باستثناء مانصت عليه المادة (٨٠) من قانون العاملين المدنيين في مصر والمادة (٨٢) من قانون العاملين في القطاع العام رقم (٤٨) لسنة ١٩٧٨ إذ قضت المادتان بتأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد عن سنتين أي أوردتها بوصفها عقوبة أصلية وليست تبعية. ولقد نص المشرع المصري على منع الترقية عن الموظف الذي وقعت عليه بعض الجزاءات التأديبية، إذ تنص المادة (٨٥) من قانون ذكر أعلاه على أن "لايجوز النظر في الترقية عامل أوقع عليه جزاء من الجزاءات التأديبية المبينة فيما يلي<sup>(٣)</sup> .

(١) المادة (٣٠) من قانون العاملين المدنيين العموميين الفرنسي لسنة ١٩٥٩. نقلا عن ، أحمد محمود أحمد الربيعي، سوزان مروان بشير، المصدر السابق، ص ٣١٥ .

(٢) د. رمضان محمد بطيخ، نظم الترقية في الوظيفة العامة الفرنسية ومدى امكانية استفادة الإدارة المصرية منها، المصدر السابق، ص ٢٠٥ .

(٣) إلا بعد انقضاء الفترات التالية :

١. ثلاثة اشهر في حالة الخصم من الأجر أو الوقف عن العمل لمدة تزيد على خمسة ايام الى عشرة .
٢. ستة اشهر في حالة الخصم من الأجر أو الوقف عن العمل لمدة ١١ يوم الى ١٥ يوم .
٣. تسعة اشهر في حالة الخصم من الأجر أو الوقف عن العمل لمدة تزيد على ١٥ يوم وتقل عن ٣٠ يوم .

أما بالنسبة لقانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ فتتص على أنه " إذا كان عدد من تتوافر فيهم شروط الترقية بالاختيار أقل من العدد المخصص لها تؤجل الترقية وتحجز الوظائف في الجزء المتبقي في أول ترقية تالية " (١). ويجوز تأجيل الترقية عند استحقاقها لا تزيد على سنتين (٢). " ولا تجوز ترقية الموظف المحال إلى المحاكمة التأديبية أو الجنائية أو الموقوف عن العمل مدة الإحالة أو الوقف، وفي هذه الحالة تحجز وظيفة للموظف.

وإذا برئ الموظف المحال أو قضى بحكم نهائي بمعاقبته بالإندار أو الخصم من الأجر لمدة لا تزيد على عشرة أيام وجب ترقيته اعتباراً من التاريخ الذي كانت ستتم فيه الترقية لو لم يُحل إلى المحاكمة، ويمنح أجر الوظيفة المرقي إليها من هذا التاريخ. وفي جميع الأحوال لا يجوز تأخير ترقية الموظف لمدة تزيد على سنتين (٣).

فالموظف يبقى محتفظاً بحقه في الترقية حتى وان كان موقوفاً عن العمل احتياطياً، فالإيقاف عن العمل في فرنسا هو إجراء تقوم به الجهة أو السلطة التأديبية المختصة ضد الموظف الذي يرتكب مخالفات تتعلق بالوظيفة أو بإرتكابه جريمة من جرائم حسب نصوص القانون.

وعلى هذا الأساس فإن المشرع الفرنسي لم يرتب على احالة الموظف إلى محاكمة أو في حالة الوقف عن العمل حرمان الموظف أو منعه من الترقية على عكس المشرع المصري، والذي اعتبر إن ترقية الموظف لا تجوز، و منعه منها في الحالتين هما. الإحالة إلى المحاكمة و الوقف عن العمل (٤).

يلحظ من استقراء نص المادة (٦٥) من قانون الخدمة المدني المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ إن المشرع المصري لم يرتب على الانذار جزاءً تأديبياً والخصم من الاجر لمدة لا تزيد على عشرة أيام يؤثر على تأخير الترفيع الموظف العام .

كما ان المشرع المصري نص صراحة، على أن تحجز للموظف الوظيفة التي كان سيرقي إليها في هذه الحالات:

١. إذا برئ الموظف المحال.
٢. إذا وقع عليه جزاء الإنذار.
٣. إذا عوقب بجزاء الخصم من الأجر لمدة لا تزيد على عشرة أيام.
٤. يتم منح الموظف كامل الأجر الذي لم يحصل عليه من تأريخ الإحالة (٥).

٤. سنة في حالة الخصم من الأجر أو الوقف عن العمل لمدة تزيد على ٣٠ يوماً أو في حالة توقيع جزاء خفض الأجر. وكذلك إشارة إليه د. أحمد محمود أحمد الربيعي و سوزان مروان بشير، المصدر السابق، ص ٣١٦.

(١) المادة (٢٩) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦.

(٢) المادة (٦١) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦.

(٣) المادة (٦٥) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦.

(٤) د. وليد سعود القاضي، المصدر السابق، ص ٢٤٣.

(٥) المادة (٦٥) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦.

## الفرع الثالث

### موانع الترفيع الانضباطية في التشريع العراقي

إنّ المشرع العراقي ضمن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل. حدد العقوبات الانضباطية على سبيل الحصر<sup>(١)</sup>.

بالرغم من ذلك لم يتضمن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل النافذ في العراق وإقليم كردستان عقوبات أصلية تتعلق بالترفيع، وإنما جاء بعقوبات انضباطية تنص على ترتيب أثر تبعية للعقوبات الأصلية ذات صلة بالترفيع متدرجة بحسب شدة العقوبات الأصلية سنتولى دراسة تأثير هذه العقوبات في ترفيع الموظف في العراق وإقليم كردستان.

إنّ العقوبة الانضباطية هي عبارة عن " الإجراء المحدد قانوناً الذي تقوم به السلطة الانضباطية المختصة، تجاه الموظف الذي يخل بالواجبات الوظيفية القائمة حين ارتكاب الخطأ الوظيفي، بهدف القيام بواجباته وفق القانون، تحقيقاً للمصلحة العامة". في الواقع ان المبدأ الذي يحكم العقوبات الانضباطية هو انه (لا عقوبة إلا بنص )، ومعنى ذلك أنه لا يمكن للدائرة أن تفرض أية عقوبة انضباطية، عدا تلك العقوبات التي أوردت في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل في المادة (٨) منه. وهذا لا يعني ان العقوبة لكل مخالفة الإدارية يرتكبها الموظف في أداء الوظيفة العامة عقوبة محددة لها. بل ان للسلطة الانضباطية المختصة ان تختار العقوبة لكل مخالفة يرتكبها الموظف بشرط أن تتناسب مع جسامتها وخطورتها<sup>(٢)</sup>.

في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل نصت المادة (٨) منه على العقوبات الانضباطية التي يجوز فرضها على الموظف، لكن يرتب المشرع العراقي في المادة ذاتها على هذه العقوبات الأصلية أثراً تبعية هي:

أولاً. تأخير الترفيع أو الزيادة مدة ثلاثة أشهر بوصفها أثراً على عقوبة لفت النظر.

ثانياً. تأخير الترفيع أو الزيادة مدة ستة أشهر بوصفها أثراً تبعياً لعقوبة الإنذار.

ثالثاً. تأخير الترفيع أو الزيادة بوصفها أثراً لعقوبة قطع الراتب وكما يلي:

أ. خمسة أشهر في حالة قطع الراتب لمدة لا تتجاوز خمسة أيام.

ب. شهر واحد عن كل يوم من أيام قطع الراتب في حالة تجاوز مدة العقوبة خمسة أيام.

رابعاً. تأخير الترفيع أو الزيادة مدة سنة واحدة بوصفها أثراً تبعياً لعقوبة التوبيخ.

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

(٢) د. زانا رؤوف حمه كريم، د. دانا عبدالكريم سعيد، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص ١٨٦.

خامساً. تأخير الترفيع أو الزيادة مدة سنتين بوصفها أثراً تبعياً لعقوبة انقاص الراتب<sup>(١)</sup>.

أما فيما يتعلق بالوقت الذي يحتسب منه تأخير، فقد بيّن القانون المذكور " تسري مدة التأخير في الترفيع أو الزيادة التي تترتب على العقوبات الواردة من هذا القانون اعتباراً من تأريخ استحقاق الموظف للترفيع أو الزيادة<sup>(٢)</sup> .

نجد فرقاً واضحاً وجلياً بين قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل ، لأن نص قانون الخدمة المدنية المصري المذكور على أنّ عقوبة الإنذار وخصم الراتب لمدة لا تزيد على عشرة أيام لا تؤثران على تأخير ترقية الموظف العام، أما بالنسبة للقانون العراقي المذكور فإنّ كل العقوبات لها تأثير في تأخير الترفيع.

هذا وتسري مدة تأخير الترفيع التي تترتب على العقوبات الواردة في المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل النافذ اعتباراً من تأريخ استحقاق الموظف الترفيع، اما إذا عوقب الموظف العام بأكثر من عقوبة واحدة خلال الدرجة الوظيفية الواحدة، فتطبق بحقه العقوبة الأشد فيما يتعلق بتأخير الترفيع<sup>(٣)</sup>.

أنّ تأخير الترفيع هو الأثر التبعي الذي يترتب على العقوبات الانضباطية فالمشرع العراقي شأنه شأن المشرع المصري الذي لم يضع عقوبات أصلية تحجب الترفيع بوصفه قاعدة عامة<sup>(٤)</sup>.

وتجدر الإشارة أيضاً إلى وجود فرق واضح وجلي بين قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، مع قانون العاملين المدنيين العموميين الفرنسي لسنة ١٩٨٤، وتنص المادة (٨٩) تنقسم العقوبات إلى أربع مجموعات تتعلق بالترقية من بين العقوبات التي نص عليها المشرع الفرنسي وهي الشطب من جدول الترقية وخفض الأقدمية وتنزيل الدرجة وهي عقوبات أصلية وليست تبعية .

يبدولنا ان المشرع العراقي كان موفقاً في هذه الحالة، الذي وضع كل العقوبات كسبب لتأخير الترفيع لأن فرض العقوبة، وتكريم الموظف بسبب الترفيع أمر غير منطقي في نفس السنة.

وذلك من العقوبات الانضباطية التي أوردت في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المذكور انفا هي عقوبة تنزيل الدرجة وتعد من أشد العقوبات المالية إذا ما قورنت بالعقوبات السابقة لما لها من الأثر المباشر على المركز الوظيفي للموظف كونها تجعله في الدرجة التي دون درجته مباشرة<sup>(٥)</sup>.

(١) المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل النافذ. حدد العقوبات الانضباطية منه " أولاً : لفت النظر . ثانياً: الإنذار . ثالثاً: قطع الراتب . رابعاً: التوبيخ . خامساً: انقاص الراتب . سادساً: تنزيل الدرجة . سابعاً: الفصل . ثامناً: العزل.

(٢) المادة (٩/أولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل النافذ.

(٣) المادة (٩/ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل النافذ.

(٤) د. أحمد محمود أحمد الربيعي، و سوزان مروان بشير، المصدر السابق، ص ٣٢١.

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

ولا يرفع الموظف إلا عند استكمال الشروط المقتضية للترقية مجدداً بموجب قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام، وفي هذه الحالة لا تكفي بأنها لا ترتفع ولكنها تنخفض الموظف إلى درجة أقل مما كانت عليه في ذلك<sup>(١)</sup>.

ان قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل فإنه جاء بأحكام تفصيلية تتعلق بعقوبة تنزيل الدرجة<sup>(٢)</sup>.

وفيما يتعلق بعقوبة تنزيل الدرجة فقد نص المشرع العراقي في المادة(٨/سادساً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، تنزيل الدرجة : ويكون بأمر تحريري يشعر فيه الموظف بالفعل الذي ارتكبه ويترتب على هذه العقوبة:

أ. بالنسبة للموظف الخاضع لقوانين أو أنظمة أو قواعد أو تعليمات الخدمة تأخذ بنظام الدرجات المالية والترقية، تنزل راتب الموظف الى الحد الأدنى للدرجة التي دون درجته المباشرة مع منحه العلاوات التي نالها في الدرجة المنزل منها بقياس العلاوة المقررة في الدرجة المنزل إليها ويعاد إلى الراتب الذي كان يتقاضاه قبل تنزيل درجته بعد قضائه ثلاث سنوات من تأريخ فرض العقوبة مع تدوير المدة المقضية في راتبه الاخير قبل فرض العقوبة.

ب . بالنسبة للموظف الخاضع لقوانين أو أنظمة أو قواعد أو تعليمات الخدمة تأخذ بنظام الزيادة كل سنتين، تخفيض زيادتين من راتب الموظف ويعاد إلى الراتب الذي كان يتقاضاه قبل تنزيل درجته بعد قضائه ثلاث سنوات من تأريخ فرض العقوبة مع تدوير المدة المقضية في راتبه الأخير قبل فرض العقوبة.

ج . بالنسبة للموظف الخاضع لقوانين أو أنظمة أو قواعد أو تعليمات الخدمة تأخذ بنظام الزيادة السنوية تخفيض ثلاث زيادات سنوية من راتب الموظف مع تدوير المدة المقضية في راتبه الأخير قبل فرض العقوبة<sup>(٣)</sup>.

(١) المادة(٦) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم(٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

(٢) د.غازي فيصل مهدي، المصدر السابق، ص ١٩٩.

(٣) تستوضح أمانة بغداد مكتب امين العام في بغداد بكتابها المرقم (م/ ٢ / ٩٤٩) في ٢٠٠٩/٣/٥ استناداً على قرار رقم (٣٤ / ٢٠٠٩ في ١٨/٥/٢٠٠٩) من مجلس شورى الدولة الرأي استناداً الى حكم البند(٥) من المادة(٦) من قانون المجلس رقم(٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل في شأن مصطلح الزيادة الوارد في الفقرات(أولاً، ثانياً، ثالثاً، رابعاً، وخامساً) من المادة(٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل .

وحيث ان أثر العقوبات في بنود مذكور آنفاً من المادة(٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، يؤخير الترفيع بالنسبة للدوائر التي تأخذ بنظام للدرجات المالية، والترقية أي التي تطبق قانون الخدمة المدنية او الزيادة بالنسبة للمؤسسات التي تأخذ بنظام الزيادة.

وحيث ان الزيادة لا وجود لها في قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام لشمول الموظفين بالترقية بموجب أحكامه. وكذلك إشارة إليه ، د. زانا رؤوف حمه كريم ، د. دانا عبدالكريم سعيد، المصدر السابق، ص ١٥٤.

يمكن تفعيل حكم هذه الفقرة في حالة وجود قواعد خدمة خاصة تأخذ بنظام الزيادة كل سنتين بالنظر إلى ان احكام قانون سلم رواتب موظفي الدولة والقطاع العام قد عطلت أحكام هذه الفقرة والفقرة (أ) عندما أخذت بنظام الزيادة السنوية<sup>(١)</sup>.

ويلاحظ أن خلو عقوبة تنزيل الدرجة من أثر في الترفيع هو موقف صائب للمشرع العراقي، لأن العقوبة المذكورة تمس الترفيع في الصميم، ولهذا فإن من غير المقبول ترتيب أثر تبعية عليها فيما يخص الترفيع أيضاً<sup>(٢)</sup>.

وجاء في قرار مجلس الدولة "عند فرض عقوبة تنزيل الدرجة على الموظف المخالف ينزل راتب الموظف إلى درجة أدنى من درجته التي هو فيها مع احتفاظه بعنوان وظيفته ومرآحل العلاوة السنوية بقياس العلاوة المقررة في الدرجة المنزل إليها.."<sup>(٣)</sup>. وجاء في قرار آخر للمجلس المذكور "إنّ الأثر الذي ترتبه العقوبات المفروضة على الموظف ينصرف الى تأخير ترفيعه وفقاً للمدد المحددة بموجبها.."<sup>(٤)</sup>.

إن الحكم الذي يتضمنه قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المذكور علاه، فيما يتعلق بتنزيل الدرجة جاء قريباً لمدد الترفيع من (٤، ٥) سنوات التي نص عليها الجدول الملحق بقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، والتي حددت كحد أدنى لمدة أربع سنوات للترفيع، فإذا ما عوقب الموظف بعقوبة تنزيل الدرجة المحددة بثلاث سنوات فإنه سيحرم من جزء منها للمدة المحددة بالترفيع<sup>(٥)</sup>.

وإما بخصوص احتساب مدة الفصل السياسي، فنقصد بمدة الفصل السياسي بأنها المدة الزمنية التي تحتسب لأغراض العلاوة والترفيع والترقية والتقاعد عند شمول الموظف بقانون الفصل السياسي والتعليمات الصادرة بموجبه<sup>(٦)</sup>.

## الفرع الرابع

### سحب اليد الموظف عن الوظيفة

ورد هذا المصطلح تحت مسميات عدة، جاءت بها التشريعات المختلفة العراقية منها والمقارنة<sup>(٧)</sup>. من هذه المسميات سحب اليد<sup>(١)</sup>، وقف الموظف عن العمل<sup>(٢)</sup>، و الوقف الاحتياطي<sup>(٣)</sup> و وقف الموظف

(١) د. أحمد محمود أحمد الربيعي، سوزان مروان بشير، المصدر السابق، ص ٣٢٣.

(٢) فرح جهاد عبد السلام الشلال، المصدر السابق، ص ٧٩٥.

(٣) قرار مجلس شوري الدولة رقم (٣٦) ٢٠٠٩ في ٢٧/٥/٢٠٠٩، منشور في قرارات وفتاوي مجلس شوري الدولة ٢٠٠٩، ص ١١٧.

(٤) قرار مجلس الدولة رقم (٣٥) ٢٠١٥ في ٢٢/٣/٢٠١٥، منشور في قرارات وفتاوي مجلس الدولة ٢٠١٥، ص ١٠٧.

(٥) حسن جابر اسماعيل الموسوي، المصدر السابق، ص ١٠٣.

(٦) المادة (٢/ أولاً) من قانون المفصولين السياسيين رقم (٢٤) لسنة ٢٠٠٥.

(٧) د. أحمد محمود أحمد الربيعي، سوزان مروان بشير، المصدر السابق، ص ٣٢٧.

الموظف عن العمل<sup>(٤)</sup>. ويعني إبعاد الموظف عن عمله جبراً بصورة مؤقتة لدواعي التحقيق أو المصلحة العامة أو لسبب توقيفه من جهة ذات الاختصاص، ويكون الوقف عن العمل على وفق ثلاثة أنواع هي كالاتي، الوقف الاحتياطي: يقصد به توقف الموظف عن العمل لمدة لا تتجاوز حداً معيناً<sup>(٥)</sup>.

الوقف كجزاء تأديبي، يدرج من الأخف إلى أشد، ومن بين هذه الاجراءات: الوقف عن العمل لمدة لا تتجاوز حداً معيناً يحدده القانون<sup>(٦)</sup>.

والحالة الثالثة هي، لاتجوز ترقية الموظف المحال الى المحاكمة التأديبية او الجنائية بشرط أن يتم إيقاف الموظف عن العمل في مدة الإحالة<sup>(٧)</sup>.

في الحقيقة إبعاد الموظف عن الوظيفة بصورة مؤقتة ليس عقوبة انضباطي وإنما إجراء انضباطي قد ينص عليه القانون أو قد لا ينص عليه سنتناول تحديد أثر سحب اليد أو وقف عن العمل على الترفيع في الأنظمة القانونية في فرنسا ومصر والعراق كالتالي.

#### أولاً. أثر سحب اليد الموظف على ترفيع أو الترقية في فرنسا:

إن قوانين الوظيفة العامة المتعاقبة في فرنسا ومنها القانون رقم(٦٣٤) في ١٣ يوليو لسنة ١٩٨٣، لم تبين أثر الوقف عن العمل على الترقية. إلا أن الكتاب الصادر من وزير المالية في(١١/١٢/١٩٩٤) الموجه الى الوزراء وسكرتيري الدولة يؤكد على مبدأ عدم احتساب المدة التي يقضيها الموظف خارج الخدمة الفعلية، من ضمنها الوقف عن العمل لغرض الترقية<sup>(٨)</sup>.

هذا يعني أنّ مجرد الأحالة الى المحاكمة أو الوقف عن العمل في فرنسا، لا يترتب عليه حرمان الموظف من الترقية، فالأمر متروك للسلطة التقديرية للإدارة، ومن ثم فإن الوقف عن العمل في حد ذاته لا يعتبر جزاءً تأديبياً<sup>(٩)</sup>.

وللسلطة الرئاسية التأديبية في فرنسا ابعاد الموظف عن اعمال وظيفته إذا ما ارتكب خطأ جسيماً على ان تخطر مجلس التأديب بذلك ويحتفظ الموظف براتبه كاملا ومستحقاته كمخصصات السكن

(١)المادة(١٦) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل على انه " اذا اوقف الموظف من الجهة ذات اختصاص فعلي دائرته ان تحسب يده من الوظيفة طيلة مدة التوقيف".

(٢)المادة(٣٠) من قانون العاملين المدنيين الفرنسي رقم(٦٣٤) لسنة ١٩٨٣ المعدل.

(٣)المادة(٨٣) من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم(٤٧) لسنة ١٩٧٨ الملغي.

(٤)الفقرة(أ) من المادة(١٤٩) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم(٨٢) لسنة ٢٠١٣.

(٥)د. بدر حمادة صالح، م. اقبال نعمت درويش، المصدر السابق، ص٢١٣.

(٦)د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، المصدر السابق، ص٢٤٦.

(٧)د. نقلا عن، وليد سعود القاضي، المصدر السابق، ص٢٤١.

(٨)د.علاء الدين محمد حمدان، المصدر السابق، ص١١٥.

(٩)د.رمضان محمد بطيخ، نظم الترقية في الوظيفة الفرنسية ومدى إمكانية استعادة الإدارة المصرية منها، المصدر السابق،

والمخصصات العائلية وفي حالة عدم تقرير مصير الموظف الموقوف عن العمل في مدة الوقف أو لم يصدر إجراء تأديبي بحقه ففي هذه الحال يستمر الوقف لحين صدور الحكم الجزائي ويحرم من نصف راتبه مع احتفاظه بالمخصصات الملحقة به<sup>(١)</sup>.

أما بالنسبة لموقف مجلس الدولة الفرنسي، فقد قرر من خلال حكمه في قضية عرضت أمامه، ان المدة التي يقضيها الموظف في التوقيف يجب ان تحتسب للترقية<sup>(٢)</sup>.  
ثانياً. أثر سحب اليد على الترفيع أو الترقية في القانون المصري:

يترتب على سحب يد الموظف (الوقف الاحتياطي عن العمل) في مصر بمقتضى المادة (٦٣) من قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، وقف صرف نصف أجره وذلك ابتداءً من تأريخ الوقف الاحتياطي، ولغرض حماية الموظف من التعسف أوجب المشرع المصري عرض الأمر فوراً على المحكمة التأديبية المختصة<sup>(٣)</sup>.

أما بالنسبة لترقية الموظف المحال الى المحكمة فقد نص المشرع المصري في قانون نظام العاملين المدنيين المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ الملغي على أنه "لا يجوز النظر في الترقية من وقع عليه جزاء من الجزاءات التأديبية المبينة فيما يلي إلا بعد انقضاء المدد الآتية ..... سنة في حالة الخصم من الأجر أو الوقف عن العمل مدة تزيد على (٣٠) يوماً أو في حالة توقيع خفض الأجر<sup>(٤)</sup>. يتضح مما سبق أن المشرع المصري قد جعل الايقاف عن العمل إحدى الجزاءات التأديبية التي تؤدي إلى حجب الترقية عن الموظف.

أما بشأن التوقيف الاحتياطي فقد نص المشرع المصري على أنه "لاتجوز ترقية موظف محال إلى المحاكمة التأديبية أو الجنائية أو موقوف عن العمل في مدة الإحالة أو الوقف، وفي هذه الحالة تحجز للعامل الوظيفة لمدة سنة، فإذا استطلت المحكمة لأكثر من ذلك وثبتت براءته أو وقع عليه جزاء بسيط هو الإنذار أو الخصم أو الوقف عن العمل لمدة خمسة أيام فأقل، وجب عند ترقيته احتساب أقدميته في الدرجة أو الوظيفة المرقي إليها من تأريخ الذي كانت فيه لو لم يحل الى المحكمة التأديبية أو الجنائية ويمنح اجرها من هذا التاريخ. ويعدّ الموظف محالاً للمحكمة التأديبية من تأريخ طلب الجهة الإدارية<sup>(٥)</sup>.

وهذا ما أكدته قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ على أنه "لاتجوز ترقية موظف محال إلى المحاكمة التأديبية أو الجنائية أو موقوف عن العمل في مدة الإحالة أو الوقف وفي هذه الحالة

(١) الفقرة (٢) من المادة (٣٠) من قانون رقم (٦٣٤) الصادر في ١٣/٧/١٩٨٣.

(٢) حكم مجلس الدولة الفرنسي في (١٥/٧/١٩٦٥) مشار إليه د. علاء الدين محمد حمدان، المصدر السابق، ص ١١٦.

(٣) د. مهدي حمدي مهدي الزهيري، أثر سحب اليد على الراتب والترفيع في قانون العراقي، دراسة مقارنة، بحث منشور، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد السادس، العدد الأول، ٢٠١٧، ص ٢١٣.

(٤) المادة (٨٥) من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ الملغي.

(٥) المادة (٨٧) من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ الملغي.

تحجز وظيفة للموظف وإذا برئ الموظف المحال أو قضى بحكم نهائي بمعاقبته بالإندازار أو الخصم من الأجر لمدة لا تزيد على عشرة أيام وجب ترقيته اعتباراً من التاريخ الذي كانت ستتم فيه الترقية لو لم يحل الى المحاكمة، ويمنح أجر وظيفة المرقي اليها من هذا التاريخ، وفي جميع الأحوال، لايجوز تأخير ترقية الموظف لمدة تزيد على سنتين<sup>(١)</sup>.

يتبين لنا وجود فرق واضح بين كل من القوانين القديمة والجديدة في مصر، فالقانون الجديد زاد من مدة الوقف عن العمل في حالة وقع عليه عقوبة الإنذار أو الخصم من الأجر لمدة لا تزيد عن عشرة أيام، أما في القانون القديم الملغي مدته تقل عن خمسة أيام. وكذلك القانون القديم الملغي نص على الموقوف أو المحال عن العمل أن تحجز للعامل الترقية لمدة سنة، أما في القانون الحالي النافذ ولم يذكر (تحجز وظيفة للموظف) اما ورد فيه(وفي جميع الأحوال، لا يجوز تأخير ترقية الموظف لمدة تزيد عل سنتين). حسناً فعل المشرع المصري بشأن هذا الموضوع، في منع الإدارة تأخير ترقية الموظف من سنتين.

### ثالثاً. أثر سحب اليد الموظف على الترفيع أو الترقية في القانون العراقي:

بالنسبة لموقف المشرع العراقي بخصوص هذا الموضوع فقد نجده نص على سحب اليد عن العمل<sup>(٢)</sup>، وهذا الإجراء لا يعد عقوبة انضباطية، بل هو مجرد إجراء احتياطي يقرره الوزير أو رئيس الدائرة إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك، أو بسبب القبض على موظف وتوقيفه قانوناً<sup>(٣)</sup>. وفي هذه الحالة أوجب القانون على دائرة الموظف سحب يده من الوظيفة ونص على أنه " إذا أوقف الموظف من جهة ذات اختصاص فعلى دائرته أن تسحب يده من الوظيفة مدة التوقيف<sup>(٤)</sup>.

ويفهم من هذا النص في هذه الحالة أن جهة الإدارة ملزمة بفك يد الموظف من الوظيفة مادام الموظف محال الى التوقيف.

وبخصوص هذا الموضوع فقد أكدت الهيئة العامة لمجلس الدولة ذلك بقولها " إن سحب يد الموظف هو إجراء احترازي تتخذه الإدارة إذا ترى أن بقاء الموظف في وظيفته قد يؤثر على سير التحقيق الذي تجرية اللجان التحقيقية، ويعاد الموظف بانتهاء مدة سحب اليد"<sup>(٥)</sup>.

فضلاً عن ذلك فإنّ للوزير ورئيس الدائرة سحب يد الموظف مدة لا تتجاوز (٦٠) يوماً إذا تراءى له ان بقاءه في الوظيفة مضر بالمصلحة العامة أو قد يؤثر على سير التحقيق في الفعل الذي أحيل من

(١)المادة(٦٥) من قانون الخدمة المدني المصري الجديد رقم(٨١) لسنة ٢٠١٦.

(٢)نظراً لأهميته كبيرة وأثره المهمة والحاسم في الحقوق الموظف العام فقد خصص له المشرع المواد(١٦، ١٧، ١٨، ١٩) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

(٣)حسن جابر اسماعيل الموسوي، المصدر السابق، ص١١١.

(٤)المادة(١٦) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

(٥)قرار هيئة العامة لمجلس شوري الدولة رقم(١٤٣/ انضباط/ تمييز/٢٠٠٨ في ٢٠٠٨/٧/٣)، منشور في قرارات وفتاوي مجلس شوري الدولة، ٢٠٠٨، ص ٤٤٥.

أجله على تحقيق وبعاد إلى نفس وظيفته بعد انتهاء المدة المذكورة إلا إذا كان هناك محذور فينسب إلى وظيفة أخرى<sup>(١)</sup>. واضح من النص المتقدم في كل الاحوال أن مدة سحب اليد الموظف المخالف لا تزيد عن (٦٠) يوماً<sup>(٢)</sup>، بغض النظر عما كانت التهمة التي سحب يد الموظف من أجلها سواء لها علاقة بواجباته الوظيفية أم ليست لها علاقة بواجباته الوظيفية، وسواء انتهى التحقيق الإداري أم الجنائي مع الموظف المسحوب اليد أم لم ينته بعد، كما يفهم من هذا النص أنه يمكن للسلطة المختصة سحب يد الموظف لمدة تقل عن (٦٠) يوماً كأن تكون (٣٠) يوماً على سبيل المثال ويعود بعدها الموظف المسحوب اليد إلى عمله ما لم تقرر هذه السلطة استمراره للمدة المتبقية أو أية مدة ترتبها لاستمرار مسوغات سحب يده، على أن لا تتجاوز هذه المدة في مجموعها عن (٦٠) يوماً<sup>(٣)</sup>.

يبدو لنا أن مصير سحب اليد مرتبط بمصير اخر نتيجة التهمة الموجهة للموظف ، إذا عوقب الموظف في هذه الحالة تأخر الترفيع حسب نوع العقوبة وفقاً لنص المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل النافذ في العراق وإقليم كردستان. إذا برئ الموظف لايؤثر سحب اليد على ترفيعه. ومن ذلك يفهم ان الموظف مسحوب اليد لا يمكن النظر في ترفيعه خلال مدة سحب يده.

## المطلب الثاني

### موانع وقيود الترفيع أو الترقية غير الانضباطية

إنّ موانع الترفيع تخضع لمبدأ المشروعية، فليست لجهة الإدارة ان تفرض على الموظف موانع لم يذكره القانون، وإلى جانب الموانع الانضباطية الواردة، توجد موانع غير انضباطية للترفيع، تتمثل قيوداً قانونياً ترد على سلطة الإدارة في اصدارها لقرار الترفيع.

(١) المادة (١٧/ أولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

(٢) اختلفت مدة سحب يد الموظف في التشريعات الأخرى ففي التشريع الفرنسي نصت المادة (٣٠) من القانون رقم (٦٣٤) في ١٣ تموز ١٩٨٣، على ان لا تتجاوز المدة القصوى لوقف الموظف احتياطياً (٤ اشهر)، و إذا لم تتخذ السلطة التي تمتلك صلاحيات تأديبية عند انقضاء هذه المدة أي قرار في هذا الصدد فإن الموظف الموقوف عن عمله يعود لممارسة مهام الوظيفية ما لم تكن هنالك تبعات جنائية بحقه. الهامش (٤) مشار اليه، حسن جابر اسماعيل الموسوي، المصدر السابق، ص ١١٢.

أما في مصر فهي لا تزيد على ثلاثة اشهر ينظر في ذلك المادة (٨٣) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الملغي، و في المادة (٦٣) من قانون الجديد رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ بهذا الخصوص على نفس نهج يحدد هذه المدة ب(ثلاثة أشهر) أيضاً، ولكن يجوز للمحكمة التأديبية مد هذه المدة . حسناً فعل مشروع العراقي بخصوص هذا الموضوع في قصر المدة وذلك مراعاة لمصلحة الموظف وظروف عائلته سيما ان سحب اليد يرتب أثراً مادية ومعنوية عليه.

(٣) حسن جابر اسماعيل الموسوي، المصدر السابق، ص ١١٩.

سنيين في هذا المطلب الموانع الترفيع أو الترقية غير الانضباطية في ثلاثة أفرع، ففي الفرع الأول، سنتناول عدم توفر شرط من شروط الترفيع أو الترقية ، وفي الفرع الثاني سندرس الاجازة وتأثره على الترفيع أو الترقية ، أما الفرع الثالث فسنخصصه للنقل وتأثيره على الترفيع الوظيفي أو الترقية، كالاتي:

## الفرع الأول

### عدم توفر شرط من شروط الترفيع أو الترقية

حدد قانون الخدمة المدنية العراقي رقم(٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل النافذ، الشروط العامة التي أوجب توفيرها في الموظف كما قلنا سابقاً، وبخلاف ذلك عند عدم توفر شرط من شروط الترفيع تعتبر منعاً من موانع الترفيع، وأيضاً ينص قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم(٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل النافذ على هذه الشروط عند الترفيع، ومنها:

#### أ.وصول راتب الموظف إلى الحد الأعلى لراتب الوظيفة التي يشغلها:

يشكل مانعا من موانع الترفيع، و إن هذا المانع غير انضباطي، وبخصوص قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رسم حدين من الراتب لكل وظيفة من الوظائف التي نصت عليها وتأسيسا على ذلك فإنه إذا تعذر ترفيع الموظف إلى الدرجة التالية لدرجته أو منحه علاوة السنوية لوصول راتبه إلى الحد الأعلى لدرجته فيجوز الاستمرار بمنحه العلاوة السنوية للدرجة التالية لدرجته وهذا يعني الاستمرار بمنح الموظف العلاوة السنوية إذا تعذر ترفيع الموظف إلى الدرجة التالية لدرجته<sup>(١)</sup>.

وجاء في قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة أنه( عند تعذر ترفيع الموظف في موعده المقرر بسبب وجود مانع قانوني يحول دون ذلك يستمر منحه العلاوة السنوية لغاية الحد الأدنى لراتب الدرجة التي تلي درجته ولحين توفر الدرجة الشاغرة<sup>(٢)</sup> .

وفي هذا السياق، جاء في قرار الهيئة العامة لمجلس شوري إقليم كردستان، في الطعن التمييزي أن المدعي يطلب صرف العلاوة السنوية لغاية الحد الأدنى لراتب الدرجة العليا (ب)، وحيث أنه عند تعذر ترفيع الموظف في موعده المقرر بسبب وجود مانع قانوني يحول دون ذلك يستمر منحه اعلاوات السنوية للدرجة التالية لدرجته، ويستمر منح الموظف علاواته السنوية بما لايتجاوز راتب الحد الأدنى للدرجة العليا (ب) بشرط أن يكون الموظف في المرتبة (١١) من الدرجة الأولى ، وذلك استناداً إلى المادة (٩) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم(٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل<sup>(٣)</sup>.

(١)المادة (٩/ اولاً) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم(٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٢)قرار هيئة العامة لمجلس شوري الدولة رقم(٢٠١٠/١٤٨ في ٢٠١٠/٩/١٢)، منشور في قرارات وفتاوي مجلس شوري الدولة، ٢٠١٠، المصدر السابق، ص ٣٢٢-٣٢٣.

(٣) القاضي الدكتور عثمان ياسين علي، قرار هيئة العامة لمجلس شوري إقليم كردستان رقم(٢٠١٥/٩٤) في ٢٠١٥/٦/١٤، المبادئ والتطبيقات القانونية في قرارات الهيئة العامة لمجلس شوري إقليم كردستان- العراق، الطعن في أحكام محكمتي الإدارية في أربيل والسليمانية وهيئة انضباط موظفي الإقليم (٢٠١٠-٢٠١٥)، الجزء الأول ، الطبعة الأولى ، مكتبة هولير القانونية، ٢٠٢٢، ص ١٢٠.

### ب. عدم إمكانية الانتقال درجتين أو أكثر:

في حالة استحقاق الموظف لترفيعين متتاليين، لا يمكن ترفيع الموظف إلا بترفيع واحدة، وهذا يعني يحصل الموظف على ترفيع أو ترقية واحدة فقط عندما يستحق ترقيتين<sup>(١)</sup>.

### ج. الموظف المفقود أو المختوف:

بينت وزارة المالية بكتابها المرقم (٢٦١٣٤) في ٢٠١٧/١١/٦، أن الحالات المشمولة بقانون رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٩ الحاصلة قبل نفاذ القانون رقم (٥٧) لسنة ٢٠١٥، يكون النظر فيها وفق المادة (٥/ثانياً/أ) من التعليمات عدد (٤) لسنة ٢٠١١، المتضمنة (تقوم الدائرة التي يعمل فيها المفقود بعد استكمال الإجراءات المطلوبة بصرف راتبه وفقاً لقرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) المرقم (٨٨) لسنة ١٩٨٧، لحين ثبوت موته حقيقةً أو حكماً.

حيث أن البند (١) من المادة (١٢) من قانون تعويض المتضررين جراء عمليات الحربية والأخطاء العسكرية والعمليات الارهابية رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٩، المعدلة بقانون رقم (٥٧) لسنة ٢٠١٥، قانون التعديل الأول لقانون المذكور، نص على أن (يستمر صرف الراتب والمخصصات لخلف الموظف المفقود والمخطوف لحين استلام الراتب التقاعدي)<sup>(٢)</sup>.

بإستقراء هذا القرار يظهر لنا أن الموظف المفقود والمخطوف بمثابة موظف حي، لحين ثبوت موته حقيقةً أو حكماً بالنسبة لصرف راتب والمخصصات والترفيع.

### د. الإجازة من دون راتب:

التي تمنح في حالة المصاحبة الزوجية إذ تأخذ الموظفة استحقاقها من الاجازات الاعتيادية براتب تام وما جاوز ذلك من دون راتب وذلك بمقتضى قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، وتمنح في حالة الموظف المريض الذي يستنفذ اجازاته الاعتيادية والمرضية براتب تام لمنح بعدها اجازة من دون راتب لمدة (٦٠) يوماً<sup>(٣)</sup>، في هذا النوع من الاجازات فإن المدة التي يقضيها الموظف من دون راتب تستبعد تماماً وإكمالها من المدة القانونية للترفيع<sup>(٤)</sup>. سنشرح ذلك في الفرع التالي.

## الفرع الثاني

### أثر الإجازة على الترفيع أو الترقية

ان الإجازة حق مقرر قانوناً للموظف من أجل الحصول على كافة أنواع الإجازات خلال حياته الوظيفية، ومن ثم فإن هذا الحق لا يعد مخالفة قانونية توجب مجازاته، مادام الموظف يحصل عليها وفقاً

(١) فتوى مجلس الدولة رقم (٨٧/٢٠٠٩ في ٢٩/٩/٢٠٠٩)، قرارات وفتاوي مجلس الدولة لعام ٢٠٠٩، ص ٢٨٩-٢٩٠.

(٢) نقلاً عن القاضي الدكتور عثمان ياسين علي، قرار هيئة العامة لمجلس شورى إقليم كردستان رقم (٩٤/٢٠١٥ في ١٤/٦/٢٠١٥)، المصدر السابق، ص ١٤٥.

(٣) المادة (٤٣/٤) من قانون الخدمة المدنية بالدولة المصرية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦.

(٤) قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (٤١٨) لسنة ١٩٨٧. منشور في الوقائع العراقية عدد ٣١٥٦ في ٢٩/٦/١٩٨٧.

## للقوانين والأنظمة<sup>(١)</sup>.

وقد نص المشرع الفرنسي على حق الموظف العام في الحصول على الإجازة المرضية أو الاعتيادية والإجازة بأجر كالإجازة التي يحق للمرأة الحصول عليها عند الوضع لمدة (١٤) أسبوعاً و للموظف الحق في الحصول على إجازة من دون راتب لمدة عامين لرعاية الطفل، وقد يكون هذا الموظف الأب أو الأم، وحق الموظف في الحصول على الإجازة الدراسية لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد وإجازة لمرافقة الزوج أو الزوجة، وهناك أنواع أخرى للإجازات في القانون الفرنسي، ولا تؤثر تلك الإجازات على حق الموظف العام في الترفيع أو الترقية في فرنسا<sup>(٢)</sup>.

أما في مصر فقد أكدَّ قانون الخدمة المدنية الجديد في المادة (٤٦) المرقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ بأنه " لا يجوز للموظف أن ينقطع عن عمله إلا لإجازة يُرخص له بها في حدود الإجازات المقررة في هذا القانون، وفقاً للضوابط والإجراءات التي تحددها اللائحة التنفيذية وإلا حُرِّم من أجره عن مدة الانقطاع دون الإخلال بمسؤوليته التأديبية"<sup>(٣)</sup>.

وقد ذهبت محكمة القضاء الإداري في مصر إلى أن "موانع الترقية سواء أكانت الترقية بالأقدمية أم بالإختيار، هي أسباب تقوم بعمل تحول دون ترقيته، وهذه الموانع لا تقوم إلا بنص من القانون، ومن ثم فلا يجوز للجهة الإدارية تخطي أحد الموظفين في الترقية إلى درجة مدير عام، بحجة أنه كان وقت صدور القرار المطعون فيه كان في إجازة خاصة بدون مرتب للعمل بالخارج، إذ أن هذا السبب لم يرد ضمن موانع الترقية المنصوص عليها قانوناً، فالإجازة الخاصة رخصة قررها المشرع للعامل تدخل مدتها ضمن مدة خدمته، ومن ثم فلا يجوز أن يترتب على استعمالها المساس بحقوقه الوظيفية ومنها الحق في الترقية"<sup>(٤)</sup>.

ينص المشرع المصري على منع الموظف من الترقية في حالة إجازته لمدة طويلة أو إجازة بدون راتب، ان هذه الإجازة التي غالباً ما تكون طويلة المدة، لها أثر حاسم على ترقيات الموظف، لا يجوز لمن حصل على هذه الإجازة أن يرقى إلى درجات الوظائف العليا. فإذا كانت مدة الإجازة لا تزيد عن

(١) نصت التشريعات الوظيفية في مختلف الدول العالم على حق الموظفين في الحصول على الإجازات، قانون الخدمة المدنية الجديدة بالدولة المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ في المادة (٤٦)، وكذلك المواد (٤٣-٥٠) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، وكذلك نظام الخدمة المدنية الأرنبي رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣ المواد (٩٨-١٠٧).  
(٢) نقلاً من د. محمد إبراهيم الدسوقي علي، حماية الموظف العام ادارياً، دار النهضة العربية، بلا الطبعة، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ١٢٥.

(٣) المادة (٤٦) من قانون الخدمة المدنية بالدولة المصرية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦.

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا المصري الصادر في جلسة ٤/١١/١٩٨٢ في الطعن رقمي ١٣٢٧ و ١٤٥٤ لسنة ٢٦ ق. غير منشور. و كذلك إشارة إليه، نصار عمران عبد جنابي، المصدر السابق، ص ١٦٢.

أربع سنوات فيجوز في هذه الحالة ترقية الموظف، أما إذا زادت مدة الإجازة الخاصة عن أربع سنوات متصلة لا يجوز إطلاقاً ترقية الموظف<sup>(١)</sup>.

وكان هكذا مسلك القانون الخدمة والقضاء المصري في الماضي، وقد أكدَّ قانون الخدمة المدني رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، وأورد بمقتضاه بعض التحفظات بالنسبة لترقية العاملين (الموظفين) وأكدته المادة (٥٣) من القانون الجديد على أنه " ...لايجوز في هذه الحالة ترقية العامل لدرجات الوظائف العليا إلا بعد عودته من الإجازة وفي غير حالة الترقية لدرجات الوظائف العليا، لا يجوز ترقية العامل الذي يجاوز مدة إجازته أربع سنوات متصلة، وتعتبر المدة متصلة إذا تتابعت أيامها، أو فصل بينها فاصل زمني يقل عن سنة<sup>(٢)</sup>."

أما بالنسبة لنظام الخدمة المدنية في العراق، فقد توجد تقسيمات عديدة للإجازات ومن حيث مقدار الراتب الذي يتقاضاه الموظف المجاز وهناك الإجازة براتب تام والإجازة بنصف راتب والإجازة من دون راتب<sup>(٣)</sup>، على وفق ما يأتي:

الإجازة براتب تام على أنواع منها الإجازة الإعتيادية التي نصت عليها المادة (٤٣) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، وقدرها يوم واحد عن كل عشرة أيام و إجازة الحمل والوضع<sup>(٤)</sup> وغيرها مثل الإجازة المرضية والإجازة الدراسية والمصاحبة الزوجية ففي هذه الأنواع من الإجازات لا يحجب الترفيع عن الموظف وتحسب لاغراض الترفيع بمدتها كاملة<sup>(٥)</sup>، والإجازة بنصف الراتب مثل إجازة الأمومة التي تمنح للأم<sup>(٦)</sup>، والإجازة المرضية تمنح للموظف المريض، وبعد أن يستنفد إجازته الإعتيادية والمرضية براتب تام يمنح بعدها إجازة من دون راتب<sup>(٧)</sup>.

و إنّّ المشرع العراقي نص في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل على استحقاق الموظف إجازة إعتيادية بدون راتب إذا لم يكن له رصيد متراكم من الإجازات، وطلب الموظف منحه إجازة

(١) د. محمد رفعت عبدالوهاب ، المصدر السابق ، ص ٤٦٢-٤٦٣.

(٢) المادة (٥٣) من قانون الخدمة المدنية بالدولة المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ .

(٣) نظراً لأهميته كبيرة وأثره المهمة والحاسم في الحقوق الموظف العام فقد خصص له المشرع المواد (٤٣ ، ٥٠) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل النافذ في العراق واقليم كردستان لموضوع الإجازة. وكذلك يوسف الياس، المرجع العلمي في شرح قوانين الخدمة المدنية والإنضباط والتقاعد المدني، دارالفكر العربي بلا الطبعة، ١٩٧٩، ص ١٢١.

(٤) د. أحمد محمود أحمد الربيعي، والآنسة سوزان مروان بشير ، المصدر السابق ، ص ٣٤٦.

(٥) د. غازي فيصل مهدي، المصدر السابق، ص ١٦٥.

(٦) قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٥٣٤) الصادر في ١٣/١١/١٩٧٩. والإجازة الأم الممنوحة بموجب قرار مجلس مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٨٨٢) لسنة ١٩٨٧ وهناك اجازات تمنح في حالات أخرى يمنح عنها الموظف نصف راتب وتحسب لاغراض الترفيع بنصف مدتها. وكذلك تعليمات وزارة المالية /دائرة القانونية /الوظيفة العامة /العدد (٦٠/٨٠٢) الرقم (٦٥٨٠) في (٢٠١٣/١/٢٨) على أنه " وأجازة الامومة البالغة سنة واحدة (السنّة أشهر الأولى براتب السنّة أشهر الثانية بنصف راتب)".

(٧) الفقرة (أولاً، ب) من المادة (٤٦) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

إذ جاء في القانون المذكور على أنه " إذا لم يستحق الموظف إجازة إعتيادية ومست الضرورة منحه أيها فيجوز منحه إجازة لحد(٦٠) يوماً بلا راتب<sup>(١)</sup>.

فضلاً على ذلك حول قرار مجلس قيادة الثورة(المنحل) رقم(٤١٨) لسنة ١٩٨٧ الوزير المختص أو رئيس الدائرة غير المرتبطة بوزارة أن يمنح الموظف إجازة إعتيادية لمدة لا تتجاوز(٢) سنتين من دون راتب إذا اقتضت الضرورة منحه تلك الإجازة ولا تحسب الإجازة لأغراض الخدمة والتقاعد<sup>(٢)</sup>.

أما بالنسبة لإقليم كردستان ويجوز إعطاء إجازة بدون راتب لمدة(٥) سنوات وأيضاً يجوز تجديدها لنفس المدة بخلاف هذا القرار المذكور أعلاه استناداً إلى التعليمات المرقم (٤) لسنة ٢٠١٥ الصادر من وزارة المالية والإقتصاد في إقليم كردستان، وجاءت في هذه التعليمات بأنها تمنح الصلاحيات للوزير المختص أو الرئيس غير المرتبط بالوزارة منح إجازة بدون راتب للموظفين لمدة لا تزيد عن(٥) سنوات، وأنه يمكن تجديد هذه الإجازة بدون راتب لنفس المدة. وتحتسب هذه الإجازة خدمة لغرض التقاعد فقط<sup>(٣)</sup>.

يبدو أنّ هذه الإجازة لا تحتسب الخدمة لأي غرض عدا التقاعد، وتتضح من التعليمات المذكورة أن الحد الأقصى لمنح الإجازة بدون راتب في إقليم كردستان(١٠) سنوات.

وجاءت في ضوابط تنفيذ قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام، على أن لا تحتسب مدد الإجازات من دون راتب على اختلاف أنواعها لتحديد تأريخ الاستحقاق القانوني للموظف بالنسبة للعلاوة والترفيه<sup>(٤)</sup>.

إن مدد الإجازات بدون راتب لا تحسب الخدمة لغرض الترفيه، أما الإجازات بنصف راتب، فإن نصفها يحسب للغرض المذكور<sup>(٥)</sup>.

وعليه فإن الموظف الذي يقضي إجازته القانونية بأجمعها واستنفذ رصيده المتراكم من الإجازات الإعتيادية ومن ثم يطلب إجازة بدون راتب، لا يمكن عدة قائماً بواجباته الوظيفية في الدائرة أو المرفق العام قياماً حسناً وقياس أدائه بالمستوى الوظيفي بالموظف الذي استمر في الوظيفة، لذلك يتمتع ترفيعه.

(١) الفقرة (٤) من المادة(٤٣) من قانون الخدمة المدنية رقم(٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

(٢) قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم(٤١٨) لسنة ١٩٨٧. منشور في الوقائع العراقية عدد ٣١٥٦ في ١٩٨٧/٦/٢٩.

(٣) تعليمات رقم (٤) لسنة ٢٠١٥ بخصوص إجازة بدون راتب، الصادر من وزارة المالية والاقتصاد /مديرية المحاسبات العامة/ الدراسات والأبحاث والمتابعة / في إقليم كردستان \_ العراق، في ٢٠١٥/٥/١٥.

(٤) الفقرة (٩) من ضوابط تسهيل تنفيذ قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل / الصادر

الصادر بكتاب وزارة المالية /دائرة القانونية /الوظيفة العامة / عدد (١٦١٥٥) في ٢٠٠٨/٥/١٥. غير منشور. وكذلك

أشارة إليه فرح جهاد عبدالسلام الشلال، المصدر السابق، ص ٨٠٥.

(٥) نقلا عن د.غازي فيصل مهدي، المصدر السابق، ص ١٦٨.

## الفرع الثالث

### أثر الإعارة والنقل على الترفيع أو الترقية

في هذا الفرع نحاول البحث حول الإعارة والنقل كل على حدة، حيث تمثل كل واحدة منهما مؤثراً على الترفيع أو الترقية بشكل إستثنائي في حالات معينة، لذا سنخصص هذا الفرع لدراسة أثر الإعارة والنقل على الترفيع أو الترقية كالآتي:

#### أولاً. أثر الإعارة على الترفيع أو الترقية:

تعني الإعارة وضع الموظف مؤقتاً بعد موافقته بوظيفة خارج الإدارة التي يعمل فيها أصلاً مع خضوعه للقواعد المطبقة على هذه الوظيفة وحصوله على مرتبتها، رغم احتفاظه ببعض حقوقه في الجهة المعار منها. فالموظف المعار لا يقوم بأعمال وظيفته الأصلية ولا يؤدي مهام وظيفة أخرى في دائرته، ولكن يقوم بعمل لدى الجهة العامة أو الخاصة<sup>(١)</sup>.

وتهدف الإعارة أساساً إلى إقامة نوع من التعاون بين دوائر و مؤسسات الدولة في مجال تبادل الموظفين، وعن طريق الإعارة يمكن شغل كثير من الوظائف الشاغرة في البلاد الناشئة التي لم يتوفر لها بعد العدد الكافي من الموظفين، وتجيز القوانين أحياناً إعارة الموظف إلى إحدى الدوائر أو المنظمات الوطنية، العامة أو الخاصة<sup>(٢)</sup>. وهذا يعني بأنّ الإعارة تهدف إلى تحقيق النفع العام للوظيفة العامة.

إنّ الإعارة في فرنسا لا تعتبر مانعاً يحول دون ترقية الموظف المعار؛ فقد نصت المادة (١/٣) من أمر (٤) فبراير ١٩٥٩ على حق الموظف المعار في الحصول على الترقية، ومن ثم فإنه عندما تنتهي مدة إعارته لا يعود للدرجة الوظيفية التي كان يشغلها عند بدء إعارته، بل يشغل الدرجة الوظيفية التي كان ينبغي أن يشغلها فيما لو لم يكن قد تم إعارته أصلاً، بشرط ان يكون مستوفياً للشروط المطلوبة في الترقية بالإضافة إلى عدم وجود نص قانوني يمنع ترقيته<sup>(٣)</sup>.

أما في مصر، وبصدور القانون الجديد بتعديل بعض أحكام القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ الملغي، فقد اتجه المشرع إلى إيراد أحكام جديدة بشأن أثر إعارة العامل الخاضع لأحكامه لترقيته إلى درجة أعلى<sup>(٤)</sup>.

وبخصوص هذا الموضوع، نصّ المشرع المصري في القانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ على أنه " يجوز بقرار من السلطة المختصة إعارة الموظف للعمل بالداخل أو الخارج بعد موافقة كتابية منه، ويحدد

(١) د. نواف كنعان، المصدر السابق، ص ٨٢.

(٢) د. ماجد راغب الطلو، المصدر السابق، ص ٢٢١.

(٣) د. عمرو فؤاد بركات، نظام الإعارة في الوظيفة العامة، بدون دار نشر، القاهرة، ١٩٨٩، ص ١٢٧. وكذلك د. وليد سعود القاضي، المصدر السابق، ص ٢٩٦. وكذلك د. أحمد محمود أحمد الربيعي، سوزان مروان بشير، المصدر السابق، ص ٣٤٣.

(٤) نصار عمران عبد جنابي، المصدر السابق، ص ١٥٨.

القرار الصادر بالإعارة مدتها ويترتب على إعارة شاغل وظيفة من الوظائف القيادية أو الإدارة الإشرافية انتهاء مدة شغله لها، ويكون أجر الموظف بكامله على الجهة المستعيرة، وتدخل مدة الإعارة ضمن مدة خدمته، ولا يجوز ترقية المعار إلا بعد عودته من الإعارة واستكمال المدة البيئية اللازمة لشغل الوظيفة الأعلى مباشرةً ولا تدخل مدة الإعارة ضمن المدة اللازمة للترقية...<sup>(١)</sup>.

وباستقراء هذا النص يتضح أنّ في القانون الجديد المرقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ لا يرقى الموظف المعار في دولة مصر أثناء مدة الإعارة .

أما في العراق و إقليم كردستان، فقد نص قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل في المادة (٣٨) منه على أن " تحسب مدة الإعارة خدمة لغرض الترفيع ويجوز ترفيع الموظف وهو في الإعارة بتوصية من رئيس الدائرة المستعيرة"<sup>(٢)</sup>.

ويجوز الترفيع هنا وإن لم يكن هناك درجة شاغرة في الدائرة المعيرة بشرط ان يساعد عنوان وظيفته على الترفيع، أما إذا الترفيع عبارة عن تغيير العنوان فيجب وجود عنوان شاغر في الدائرة المعيرة<sup>(٣)</sup>.

الإعارة عند المشرع العراقي والكوردستاني لا تمنع الموظف من الترفيع، وهذا يعني أقر المشرع العراقي احتساب مدة الإعارة خدمة لغرض الترفيع، وأجاز ترفيع الموظف العام وهو في الإعارة بتوصية من رئيس الدائرة المستعيرة .

وحسناً فعل المشرع العراقي والكوردستاني بصدد هذا الموضوع، عندما نص على ان الإعارة لا تعد مانعاً من موانع الترفيع، و ذلك كون الإعارة تعمل على تطوير الموظف ورفع مستواه الثقافي والعلمي وتظهر صورة من صور التعاون بين الدائرة العامة و الجهات التي أعير إليها الموظف مما يترك آثاراً ايجابية على الجهتين، وبخلاف المشرع المصري الذي عدّ الإعارة مانعاً من موانع الترقية.

### ثانياً. أثر نقل الموظف العام على الترفيع أو الترقية :

فقد عرف أحد الفقهاء الفرنسيين النقل الوظيفي بأنه " يعني تغيير الموظف لمكان عمله أو محل إقامته، وذلك بقرار تصدره جهة الإدارة بإرادتها المنفردة وتفرضه فرضاً على الموظف"<sup>(٤)</sup>.

ولقد تطلب المشرع الفرنسي أخذ طلبات الموظفين ورغباتهم و أوضاعهم العائلية والاجتماعية بعين الاعتبار عندما تقوم السلطة المختصة بإجراء النقل<sup>(١)</sup>.

(١) المادة (٣٥) من القانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦.

(٢) الفقرة (٥) من المادة (٣٨) قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

(٣) المادة (٨) من تعليمات الخدمة المدنية في إعارة الموظف عدد (١١) لسنة ١٩٦٠ منشور في الوقائع العراقية عدد

(٤٧٦) في ١/٣١/١٩٦١. وكذلك إشارة إليه، حسن جابر إسماعيل الموسوي، المصدر السابق، ص ١٢٤.

(٤) نقلاً عن د. وليد سعود القاضي، المصدر السابق، ص ٢٦٩.

إن للنقل غايات كثيرة ومتعددة فإما ان يكون لتحقيق مصلحة العمل أو لتوقيع العقوبة الانضباطية على الموظف، إن الهدف الأساسي من نقل الموظف العام هو تحقيق مصلحة العمل الوظيفي المرفقي العام، وهذا النوع من النقل يطلق عليه في النظام القانوني للخدمة في فرنسا النقل المصلحي، ويقصد به النقل الذي تكون غايته تحقيق مقتضيات حسن سير شغل الوظيفة ودوام المرافق العامة بانتظام واطراد<sup>(٢)</sup>. أما النوع الثاني في للنقل في القانون الفرنسي، فهو النقل الذي ينطوي على عقوبة تأديبية، إن المشرع الفرنسي اعتبر النقل في قوانين الوظيفة العامة الفرنسية عقوبة تأديبية<sup>(٣)</sup>.

إنّ النقل يعد جزءاً من الجزاءات التي يتم توقيعها على الموظف في فرنسا، وبالتالي لا يشكل مانعاً من موانع ترقية الموظف العام، إنّ مجلس الدولة الفرنسي اشترط في نقل الموظف أن يكون إلى وظيفة من نفس الكادر الوظيفي وبنفس المرتب، وبالتالي لن يختلف وضع الموظف من حيث مستواه الوظيفي أو مستواه المادي لكون مرتبه لن يزيد أو ينقص<sup>(٤)</sup>.

أما بالنسبة لموقف المشرع المصري بخصوص النقل الوظيفي، فقد أجاز المشرع المصري في القانون العاملين المدنيين بالدولة رقم(٤٧) لسنة ١٩٧٨ الملغي، ومن بعده قانون الخدمة المدنية المرقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، نقل الموظفين بين الوزارات والهيئات المحلية والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها<sup>(٥)</sup>.

ان المشرع المصري في المادة(٣٧) من القانون العاملين المدنيين بالدولة رقم(٤٧) لسنة ١٩٧٨ الملغي، منع ترقية العامل المنقول قبل مضي سنة من تأريخ النقل. بخلاف بعض القوانين في الدول الأخرى المجاورة<sup>(٦)</sup>.

(١)المادة(٦٠) من القانون الرقم(١٦/٨٤) الصادر في ١١/١/١٩٨٤، أن على السلطة المختصة أخذ رأي اللجان الإدارية ذات تشكيل المتساوي وقت وضع القوائم الدورية في الإدارات. نقلاً عن علي خطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، منشورات في الجامعة الأردنية، عمان، ١٩٩٩، ص ١٤١.

(٢)د. محمد ابراهيم الدسوقي، حماية الموظف العام إدارياً، المصدر السابق، ص ٢٦١ .

(٣) نقلاً عن د. محمد جمال الذنبيات، اختصاص محكمة العليا الأردنية في الرقابة على القرارات النقل، مجلة الحقوق، العدد الثاني، السنة التاسعة وعشرون، الكويت، ١٩٩٥، ص ٢٣٨.

(٤) نقلاً عن د. وليد سعود القاضي، المصدر السابق، ص ٢٧٧-٢٧٨.

(٥) نصار عمران عبد جنابي، المصدر السابق، ص ١٦٧.

(٦)الفقرة(٤) من المادة(٤١) من نظام الموظفين اللبناني المقرر بموجب المرسوم الإشتراعي رقم(١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدل. فالمشرع اللبناني بخصوص هذا الموضوع لم ينص في المرسوم الإشتراعي على ان النقل الوظيفي يعد مانعاً للترقية إذ جاء فيه " يحتفظ الموظف المنقول بالقدم المكتسب في سلكه السابق إلا إذا أدى نقله الى زيادة في راتبه توازي درجة على الأقل". وكذلك من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم(٨٢) لسنة ٢٠١٣، فإن النقل الوظيفي لا يعد مانعاً من موانع الترفيع، ولا يؤثر في ترفيع الموظف لا سلباً و لا إيجاباً، فقد نص المشرع الأردني في الفقرة(ب) من المادة(٩٠) على أنه " لا يؤثر قرار النقل أو الإنتداب أو الإعارة أو التكليف على الدرجة أو الأقدمية فيها أو الراتب الأساسي.

وبخصوص هذا الموضوع ذهب بعض من الفقه إلى " أن ينقل الموظف من مجموعة الوظائف الكتابية إلى مجموعة الوظائف التنظيمية والإدارية أو ينقل من مجموعة الوظائف الفنية إلى مجموعة الوظائف التخصصية فإن الوضع يختلف ، ذلك أن النقل في هذه الحالة سوف يترتب عليه تعديل في الأقدمية نظراً لأن كل مجموعة وظيفية تنفرد بأقدميتها ودرجتها، ولهذا فإن النقل سياتر على تعديل في الأقدمية ومزاحمة الموظف المنقول للموظفين الموجودين في المجموعة الوظيفية المنقول إليها، ومن ثم فإن الحكمة من حظر الترقية تكون متحققة وبالتالي فإن الترقية تكون ممنوعة خلال مدة معينة من تأريخ النقل أسوة بالنقل من وحدة إلى أخرى مستقلة" (١).

كما جاء نص من القانون الجديد رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ ذكر أعلاه على أنه " لا يجوز نقل الموظف من وظيفة إلى أخرى تقل في مستواها عن مستوى وظيفته الأصلية" (٢).

استناداً إلى ما تقدم ذكره يتبين لنا، إنَّ المشرع المصري كان أكثر وضوحاً بقوله "لا يجوز ترقية العامل المنقول إلا بعد مضي سنة على الأقل، بينما نصَّ القانون الجديد بأن " النقل لا يفوت عليه دوره في الترقية "

أما في العراق، فقد تناول قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، أحكام النقل في المادة (٣٦) والمادة (٣٧) منه وجاء فيها لا يعد النقل الوظيفي مانعاً من موانع الترفيع.

وفي هذا الصدد جاء في قرار للهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي بأنه "لا يعد عقوبة، القرار الإداري، الذي تتخذه الإدارة في نقل الموظف لمقتضيات المصلحة العامة وحسن سير المرافق العام إذا لم ترتب عليه أي ضرر مادي للموظف" (٣).

**ثالثاً. العقوبات المبطنة (المقنعة):** يمكن تحديد اتجاهات القضاء الإداري العراقي بشأن الفقل التأديبي على اتجاهين.

#### الاتجاه الأول. مشروعية النقل التأديبي:

يذهب إلى مشروعية هذا النقل، والثاني يرى عكس ذلك أي إلى عدم مشروعية هذا النقل. جاء بعض أحكام الهيئة العامة في مجلس الدولة بصيغتها التمييزية ومجلس انضباط العام ، مؤيد لفكرة اتخاذ نقل الموظف العام عقوبة تأديبية نتيجة ارتكابه فعلاً يشكل مخالفة تأييبية. فقد قضت الهيئة العامة لمجلس الدولة (إن المدعي المميز قد تم نقله من مدير ثانوية الفلاح إلى اعدادية عمار بن ياسر بموجب الأمر... بناء على توصية اللجنة التحقيقية المشكلة وفق القانون بعد اجراء التحقيق في شأن تجاوزه على أعضاء الهيئة التدريسية بالسب، وحيث أن اعفاء المدرس من منصب المدير، وغعادته إلى وظيفة

(١) د. علاء الدين محمد حمدان، المصدر السابق، ص ٢٢٧.

(٢) المادة (٣٢) من القانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦.

(٣) قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة العراقي رقم (٣١٢) / انضباط - تمييز / ٢٠٠٩ في ١٦ / ٩ / ٢٠٠٩ منشور في قرارات وفتاوي مجلس شورى الدولة، ٢٠٠٩، ص ٤١٥.

الأساسية، يقع ضمن السلطة التقديرية للإدارة، وحققها في تنظيم سير العمل في مدارس، بما يحقق مصلحة العملية التربوية<sup>(١)</sup>.

إن هذه الأحكام الصادرة من الهيئة العامة في مجلس الدولة، مخالفة لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، لأنها تستحدث عقوبة ليست واردة فيه<sup>(٢)</sup>.

### الاتجاه الثاني. عدم مشروعية النقل التأديبي:

سلكت الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة في البعض الآخر من أحكامها نهجاً سليماً في رقابتها على قرارات نقل الموظفين، إذ قررت عدم مشروعيتها إذا ما اتخذت وسيلة لعقاب الموظف، ومن ذلك حكمها الذي قضت فيه "... إن المدعية (الممثلة) خريجة كلية الإدارة والاقتصاد في جامعة بغداد، بكالوريوس محاسبة وحاصلة على دبلوم في المحاسبة وخدماتها في المصرف متميزة من خلال الشكر الموجه إليها، لذلك كان على مجلس انضباط العام، أن يتعمق في التحقيق والإطلاع على الأسباب والدوافع الحقيقية لنقلها غير المبرر، فإن كان لا بد وإن الإدارة ترى نقلها من هذا المصرف لتحقيق مصلحة العمل كما تدعي، فإن المصلحة العامة تقتضي أن تنقل هذه الموظفة التي مارست العمل المصرفي إلى عمل مصرفي آخر وليس إلى دائرة التقاعد..."<sup>(٣)</sup>.

كما قضت في حكم آخر "... إذ أن لها الحق في عقوبة الموظف المخالف وفقاً لأحكام القانون، إلا أن النقل بمثابة العقوبة ليس له سند من القانون"<sup>(٤)</sup>.

وبالنسبة لموقف الهيئة العامة لمجلس شورى الإقليم ذهب إلى أنه (لدى التدقيق والمداولة وجد أن الطعن التمييزي مقدم ضمن المدة القانونية قرر قبوله شكلاً ولدى عطف النظر على القرار المميز تبين أنه صحيح وموافق للقانون حيث ثبت من التحقيقات التي أجرتها هيئة الانضباط بأن قرار نقل المميز عليه من محكمة بداءة (ده شتى هه ولير) إلى محكمة بداءة (رواندوز) قد خرج من الهدف الذي شرع النقل المكاني من أجله وهو تحقيق المصلحة العامة و أنه ينطوي على عقوبة تأديبية مقنعة لا يجيزها القانون ومن ثم يكون قرار النقل المطعون فيه مخالف للقانون و مشوباً بعبث إساءة استعمال السلطة مما يتعين معه الغاءه وحيث ان الحكم المميز قد التزم بوجهة النظر القانونية المقدمة يكون قد التزم صحيح القانون

(١) قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة العراقي رقم (٢٦٣) / انضباط - تمييز / ٢٠٠٨ في ٢٨ / ١٢ / ٢٠٠٨ منشور في قرارات وفتاوي مجلس شورى الدولة، ٢٠٠٩، ص ٢١٦.

(٢) قضى مجلس انضباط العام في أحكام قديمة نسبياً... إن نقل الموظف لا يدخل ضمن العقوبات المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، ينظر حكم مجلس المرقم (٨٥/٨٤/٢٠١) في ٢٤ / ٦ / ١٩٨٥، و حكمه المرقم (٨٥/٤٨٤/١٧٢) في ١٥ / ٥ / ١٩٨٥، أحكام غير منشور.

(٣) قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة العراقي بصفتها التمييزية رقم (٢٦٣) / انضباط - تمييز / ٢٠٠٦ في ٦ / ٢ / ٢٠٠٦ منشور في قرارات وفتاوي مجلس شورى الدولة، المصدر السابق، ٢٠٠٦، ص ٣١٨.

(٤) قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفتها التمييزية رقم (٢٤٧) / انضباط - تمييز / ٢٠٠٨ في ٢٣ / ٦ / ٢٠٠٨ منشور في قرارات وفتاوي مجلس شورى الدولة، المصدر السابق، ٢٠٠٨، ص ٢٦٩.

عليه قرر تصدقه ورد اللائحة التمييزية وتحميل المميز رسم التمييز وصدر القرار بالاتفاق في ٢٣/٥/٢٠١٢ (١).

وفي حكم آخر ( النظر على القرار المميز تبين إنه صحيح وموافق للقانون، إذ أن القرار المطعون فيه المتضمن نقل المدعي قد تضمن اشارة صريحة إلى أن هذا النقل قد جاء استجابة لتوصية من اللجنة التحقيقية المشكلة من قبل المدعى عليه، وهذا ما يشكل قرينة على أن هذا النقل قد جاء كناية عن العقوبة وهو أمر غير جائز قانوناً ويجعل من القرار المطعون فيه معيباً في ركن السبب فيه، وحيث أن الهيئة قد سارت على هذا النحو والتزمت وجهة النظر القانونية الصحيحة، لذا قررت صديق القرار ورد اللائحة التمييزية والتحميل المميز رسم التمييز، وصدر القرار بالأكثرية في (٩/١٢/٢٠١٥) (٢).

ونحن في هذا المقام ننثني على هذه الأحكام للهيئة العامة، وندعوها للتمسك بهذا الموقف. لأن ذلك اقرب للعدالة والانصاف ولدواعي المشروعية وحكم القانون. حسناً فعل مشرع العراقي بصدد هذا الموضوع، لان النقل لا يعد مانعاً من موانع الترفيع، وأيضاً لا يعد النقل عقوبة من العقوبات الانضباطية.

### المطلب الثالث

#### موانع ترفيع الموظف العام في إقليم كردستان-العراق

إنّ إيقاف العمل بنظام الترفيع بقرار إداري صادر من وزارة المالية والاقتصاد في إقليم كردستان العراقي يعد مانعاً حقيقياً للترفيع ويتمثل، حالة نادرة مقارنة بالعراق وبالذات الأخرى، في الحقيقة أنّ إيقاف العمل بنظام الترفيع كان نتيجة من نتائج الأزمة المالية والاقتصادية التي مر بها إقليم كردستان، لذا سنقسم هذا المطلب الى فرعين سنتناول في الفرع الأول مصدر ومضمون قرار إيقاف العمل بترفيع الموظف العام في إقليم كردستان، أما الفرع الثاني فسنعرضه لمشروعية وأثر القرار إيقاف العمل بترفيع الموظف العام في إقليم كردستان العراق، وعلى النحو الآتي:

#### الفرع الأول

##### مصدر ومضمون قرار إيقاف العمل بترفيع الوظيفي في إقليم كردستان

أصدرت وزارة المالية والاقتصاد في حكومة إقليم كردستان القرار المرقم (١١) في ٢٤/١/٢٠١٦، والمسمى بقرار إيقاف العمل بترفيع الموظف العام في إقليم كردستان، استناداً إلى قرار مجلس الوزراء في إقليم كردستان المرقم (٥٦) الصادر في ٢١/١٢/٢٠١٥ يتكون القرار من ثلاث فقرات، تضمنت الفقرة الأولى منه:

(١) قرار الهيئة العامة لمجلس شوري إقليم كردستان بصفتها التمييزية رقم (٣٢) انضباط- تمييز/٢٠١٢ في ٢٣/٥/

(٢٠١٢) قاضي د. عثمان ياسين علي، المصدر السابق، ص ١٢٧.

(٢) قرار الهيئة العامة لمجلس شوري إقليم كردستان بصفتها التمييزية رقم (٢٠٥) انضباط- تمييز/٢٠١٥ في ٩/١٢/

(٢٠١٥) قاضي د. عثمان ياسين علي، المصدر السابق، ص ١٣٣.

"عدم جواز اي إجراء للترفيه لأي موظف من موظفي إقليم كردستان- العراق خلال سنة(٢٠١٦) حتى بعد تصديق ميزانية إقليم كردستان لعام ٢٠١٦. ولذلك يتم إيقاف العمل بنظام الترفيه بالنسبة للموظفين المستحقين للترفيه من تاريخ (٢٠١٦/١/١) ومابعدهُ". مع الاستمرار في صرف العلاوة السنوية المستحقة بموجب القانون. مع ملاحظة حسب أنه لم يحدد مدة لإيقاف بنظام الترفيه<sup>(١)</sup>.

إنّ الموانع التي تؤخر الترفيه مصدره القانون، أو يفترض ذلك مثل عدم وجود كفاءة الموظف<sup>(٢)</sup>، أو عدم وجود درجة شاغرة، أو الحالات الاجازة بدون راتب<sup>(٣)</sup>، أو العقوبات الانضباطية<sup>(٤)</sup>.

بينما إيقاف العمل بنظام الترفيه بقرار إداري صادر من قبل السلطة التنفيذية في إقليم كردستان، يعد مخالفة لحكم القانون والمبدأ المشروعية، كما أن تأخير الترفيه مسألة قانونية. لأن موانع الترفيه لا تقرر إلا بالنص الصريح في القانون أو التعليمات وبذلك فإن موانع الترفيه تخضع لمبدأ المشروعية، للإدارة أن تضيف إليها موانع أخرى لم يرد بذكرها نص في قانون بناء على سبب ومبرر المعقول.

وقد جاء في قرار هيئة انضباط موظفي الإقليم رقم (٢٠٢١) لسنة (٢٠٢٢) الذي أيد إحدى الدوائر في إقليم كردستان التي قامت بسحب قرار ترفيه الموظف، لذلك قامت الدائرة بإصدار قرار ترفيه موظفها في (٢٠١٧/٢/٢٦)، ولكن أدركت الدائرة بعد ذلك أن قرارها يخالف التعليمات رقم (١١) لسنة ٢٠١٦، التي أوقفت الترفيه منذ عام (٢٠١٦) إذ أن الدائرة اعتمدت على التعليمات رقم (١٥) لسنة ٢٠١٧، الصادرة من وزارة المالية في (٢٠١٧/٥/٢٣)، لذلك فقد قامت الدائرة قامت بترفيه الموظف ألا أنها قامت بعد ذلك بسحب الترفيه من الموظف على أساس أن قرارها بحق الموظف يخالف تعليمات رقم (١١) لسنة ٢٠١٦ المسمى بقرار إيقاف العمل بنظام الترفيه، ولكن في الواقع إن التعليمات رقم (١١) التي صدرت في (٢٠١٦/١/٢٤) تخالف القانون ، لذا كان من الأفضل أن تقوم هيئة انضباط موظفي إقليم بإلغاء التعليمات رقم (١١) لسنة ٢٠١٦، لأنها تخالف المادة (١٩) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل والمادة (٦) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨. ومن جانبنا نرى أن التعليمات رقم (١١) لسنة ٢٠١٦ والمسمى بقرار إيقاف العمل بنظام الترفيه قراراً تخالف لنص القانون لذا ندعو بإلغائها.

(١) ان القانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، نص في المادة(٨) العقوبات الانضباطية كموانع الترفيه.

(٢)المادة(١٨) من قانون الخدمة المدنية رقم(٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل على انه"يجري اختيار الموظف للترفيه على اساس الكفاءة ...".

(٣)المادة(١/١٩) من قانون الخدمة المدنية رقم(٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل على انه" ... وجود وظيفة شاغرة تعادل أو تفوق الوظيفة المراد ترفيحه اليها". وكذلك المادة(٦) من قانون رواتب موظفي الدولة واقطاع العام رقم(٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل على انه " وجود وظيفة شاغرة في الدرجة الأعلى لدرجته ضمن الملاك الوظيفي للدائرة ". وكذلك المادة(٤/٤٣) من قانون الخدمة المدنية رقم(٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل على انه " ... فيجوز منحه اجازة ٦٠ يوما بلا راتب سنوية".

(٤)المادة(٨) من القانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل . وضح في هامش (١).

وبالنسبة لموقف القضاء الإداري العراقي بصدد مبدأ عدم رجعية القوانين، ذهب مجلس الدولة في قرارها بقوله " ليس للقانون أثر رجعي إلا إذا نص المشرع على خلاف ذلك وبما ان المشرع لم ينص على تطبيق قانون رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٨ بأثر رجعي، لذا يجب تطبيقه اعتباراً من تاريخ نفاذه وليس بأثر رجعي يمتد إلى الماضي<sup>(١)</sup>. حتى ولو تأخر الترفيع بسبب العقوبات الإنضباطية لايحوز تزيد المدة التي يحددها بنص القانون ، وأيضاً ذهب مجلس الدولة بهذا الخصوص " إن الأثر الذي ترتبه العقوبات المفروضة على الموظف ينصرف إلى تأخير ترفيعه وفقاً للمدة المحددة بموجبها"<sup>(٢)</sup>.

وأيضاً جاء في قرار آخر له " يكون الترفيع نافذاً من تاريخ الاستحقاق عند إكمال الموظف المدة المحددة للترفيع وتوفّر شروط الترفيع الأخرى ولم يكن للموظف دور في تأخيره...."<sup>(٣)</sup>.

في الحقيقة بصدور القرار رقم(١١) لسنة ٢٠١٦ في ٢٤/١/٢٠١٦، واستناداً إلى قرار مجلس الوزراء في الإقليم كردستان المرقم(٥٦) الصادر في ٢١/١٢/٢٠١٥، يكون قد عطل العمل منذ ٢٠١٦/١/١ بكل من أحكام قانون الخدمة المدنية رقم(٢٤) لسنة ١٩٦٠ و قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم(٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل النافذ في العراق وإقليم كردستان<sup>(٤)</sup>.

بعد صدور وتنفيذ القرار المذكور أعلاه أصدرت وزارة المالية في حكومة إقليم كردستان بحق موظفي إقليم القرار رقم(١١) لسنة ٢٠١٦ والمسمى بقرار إيقاف العمل بنظام الترفيع في إقليم كردستان ما أدى إلى ضياع الكثير من الحقوق المالية لأغلبية موظفي الإقليم أهمهما الحق في الترفيع. وهنا ندعو ضرورة من خلال إلغاء ذلك القرار وتعويض الموظفين الذين الحق بهم القرار ضرراً

## الفرع الثاني

### أثر قرار إيقاف العمل بنظام الترفيع في إقليم كردستان

لقد ترتب على قرار إيقاف العمل بنظام الترفيع في إقليم كردستان بعض الآثار القانونية التي أثرت و لا تزال تؤثر سلباً على أنظمة الخدمة المدنية في إقليم كردستان، ومنها نظام الراتب ونظام التقاعد ونظام الترفيع، كما أثر على الموظف نفسه وبالتالي على أداء الخدمات التي يقدمها ومهارته ومنافسته مع زملائه وجودته<sup>(٥)</sup>. في حين يعمل نظام الترفيع السليم على تحقيق التوازن بين متطلبات الإدارة في الحصول على أكفأ العناصر لشغل الوظائف الشاغرة وبين رغبة الموظف بالوصول إلى المركز العليا في

(١) قرار مجلس شوري الدولة(مجلس الدولة حالياً ) رقم ٦٤٠/انضباط /تميز/٢٠٠٩، قرارات وفتاوي مجلس شوري الدولة لعام ٢٠٠٨، ط١، منشورات مجلس شوري الدولة، بغداد، ٢٠٠٩، ص٤٢٣.

(٢) قرار مجلس الدولة رقم ٣٥/انضباط /تميز/٢٠١٥، قرارات وفتاوي مجلس شوري الدولة لعام ٢٠١٥، ط١، منشورات مجلس الدولة، بغداد، ٢٠١٦، ص٨٢.

(٣) قرار مجلس الدولة رقم ٢١/انضباط /تميز/٢٠١٦، قرارات وفتاوي مجلس الدولة لعام ٢٠١٦، ط١، مطبعة العمال المركزية، منشورات مجلس الدولة، بغداد، ٢٠١٧، ص٧٠.

(٤) د.د. محمد سليم محمد أمين، المصدر السابق، ص٢١٢.

(٥) د.د. محمد سليم محمد أمين، المصدر نفسه، ص٢٢٢.

التنظيم و لا يتم هذا التوازن إلا إذا كان نظام الترفيع المتبع يعتمد الأسس الموضوعية في الاختيار ويستبعد قدر الإمكان تدخل المؤثرات الشخصية و وضع نظام سليم للترفيع يوفّق ما بين فاعلية الإدارة ومصالح و ضمان حقوق الموظفين<sup>(١)</sup>.

وبالنسبة لتأثير قرار إيقاف العمل بنظام الترفيع في إقليم كردستان على راتب الموظفين. إنّ إيقاف نظام الترفيع أثر سلباً على الراتب الوظيفي، ذلك أنّ ترفيع الموظف المستحق للترفيع، الذي يتوفر فيه شروط الترفيع لو بقي العمل بذلك النظام مستمراً، كان سيؤدي إلى زيادة في راتبه كل أربعة سنوات أو خمسة سنوات، بينما ان إيقاف العمل بذلك النظام يجعل الإدارة تستمر في منح العلاوة السنوية للموظفين، ومن المؤكد إنّ العمل بهذا النظام يعني خصم مبلغ من راتب الموظفين كلهم شهرياً.

وبالنسبة لتأثير قرار إيقاف الترفيع على الحقوق التقاعدية، للموظفين المشمولين بهذا القرار حسب قانون التقاعد الموحد رقم (٦٩) لسنة ٢٠٠٧ المعدل النافذ<sup>(٢)</sup>. يحسب الحقوق التقاعدية على أساس نسبة معينة من معدل الراتب الوظيفي ذلك يتأثر سلباً من خلال إيقاف العمل بنظام الترفيع، فإن الأمر يقتضي تأثير الحقوق التقاعدية هي الأخرى بذلك و وفقاً لنسبة معينة.

هذا من جهة، ومن جهة أخرى، فإن هذا القرار يؤثر كثيراً على الموظف نفسه، ونشاطه، وحرصه على المشاركة في الدورات التعليمية والفنية، على الرغم من ذلك فإن هذا القرار يؤثر كثيراً على نظام الترفيع إذا قام الإدارة بالعمل بنظام الترفيع قانوناً من جديد، فمن أي تاريخ ستقوم باحتساب الحق في الترفيع لمستحقيها قانوناً؟ هل من تاريخ (٢٠١٦/١/١) أم من تاريخ قرارها بإعادة العمل مجدداً بنظام الترفيع<sup>(٣)</sup>.

ويُعدّ قرار إيقاف العمل بنظام الترفيع في إقليم كردستان رقم (١١) لسنة ٢٠١٦ الصادر من السلطة التنفيذية في إقليم كردستان تدخلاً صريحاً من شؤون برلمان كردستان، لأن سن القانون من اختصاص البرلمان، إذن تدخل أي سلطة من السلطات في العراق ومن إقليم كردستان يُعدّ مخالفاً لنص الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، لأن الدستور تبنى مبدأ الفصل بين السلطات. ومن ناحية أخرى، هذا القرار لا يُعدّ مخالفاً لأحد النصوص القانونية فحسب بل عطل العمل بكل من نصوص التشريعات ذات العلاقة بالترفيع في إقليم كردستان، ونتيجة هذا القرار ألحق الضرر المادي والمعنوي بكل الموظفين المشمولين بهذا القرار في الإقليم.

عليه، فإن مجلس الوزراء مدعاة لأن بأن يقوم باصدار قرار يلغي هذا القرار الحائد، أي قرار إيقاف العمل بنظام الترفيع في إقليم كردستان رقم (١١) لسنة ٢٠١٦ الصادر من السلطة التنفيذية في إقليم كردستان.

(١) د. بدر حمادة صالح و إقبال نعمت درويش، المصدر السابق، ٣٠٠.

(٢) المادة (٦) من قانون التعديل الاول لقانون التقاعد الموحد رقم (٦٩) لسنة ٢٠٠٧.

(٣) د. محمد سليم محمد أمين، المصدر السابق، ص ٢٢٢.

## الفصل الثالث

### الرقابة على القرارات الإدارية المتعلقة بترفيح أو الترقية الموظف العام

تضحي الوظيفة العامة باهتمام كبير في الدول المعاصرة حيث بات من المؤكد أنه لا يمكن للدولة تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية إلا إذا كانت الوظيفة العامة فيها منظمة تنظماً قانونياً دقيقاً، ومن هذا المنطلق تحرص كل دولة على وضع نظام قانوني سليم لتنظيم شؤون التوظيف والموظفين في أجهزتها الإدارية المختلفة.

وإذا كانت واجبات الموظف العام من الأهمية بمكان في علاقته بالإدارة وأدائه لمتطلبات الوظيفة المسندة إليه وهذا ما تحرص على تبنينه نظام الوظيفة العامة فإنه بالمقابل يعني بحقوق الموظفين المتمثلة بالمقابل المالي كالمرتب والعلوة السنوية والمكافآت التشجيعية وكذلك الحقوق المترتبة على الوظيفة العامة كالترفيح، والإجازة وغيرها حيث يخضع له الموظفون بشكل متساوي دون محاباة ينص عليه القانون في هذا الشأن الأمر الذي يشجعهم على القيام بواجباتهم وتحسين أدائهم<sup>(١)</sup>.

لإيجاد نظام سليم للترفيح لا بد من وضع ضمانات تكفل نجاحه وتؤمن حق الموظف ضد سلطات الإدارة الواسعة، ومع ذلك فإنّ المشرع العراقي لم ينظم تنظيمياً موضوعياً دقيقاً لترفيح الموظفين في الوقت الذي نجد أحكاماً إدارية تشير إلى حماية حق الموظف في الترفيح<sup>(٢)</sup>.

ومن أهم تلك الضمانات هي وجود الرقابة على سلطة الإدارة بترفيح الموظفين سواء أكانت هذه الرقابة رقابة إدارية تباشر من الإدارة نفسها أو رقابة قضائية، حتى تبقى القرارات الإدارية منسجمة مع مبدأ المشروعية وتحول دون انحراف جهة الإدارة في استخدام سلطتها في إصدارها، وأن تخضع أعمال الإدارة لرقابة فعالة على مشروعيتها.

ونظراً لأهمية القرارات الإدارية لاسيما التي تمس المركز القانوني للموظف، فإن من الضروري أن توجد سلطة الرقابة على القرارات التي يتخذها الموظفون الذين يعملون باسم الإدارة ويمثلونها، ودور هذه الرقابة هو التحقيق من مطابقة هذه القرارات للقواعد القانونية الملزمة وتوقيع الجزاء عند مخالفتها، هذا الجزاء يتمثل في إلغاء القرار غير المشروع أو سحبه أو تعديله، فضلاً عن التعويض عن الأضرار التي يسببها هذا القرار غير المشروع للموظف<sup>(٣)</sup>.

ولذا سنقسم هذا الفصل إلى مبحثين، سنتناول في المبحث الأول الرقابة الإدارية على مشروعية القرار الإداري لترفيح الموظف العام، وسنخصص المبحث الثاني للرقابة القضائية على مشروعية القرار الإداري لترفيح الموظف العام.

(١) د. طلعت محفوظ، مبدأ مساواة في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، ط١، القاهرة، ١٩٨٠، ص ٢٤.

(٢) د. بدر حمادة صالح، و إقبال نعمت درويش، المصدر السابق، ص ٣٠٤.

(٣) حسن جابر إسماعيل الموسوي، المصدر السابق، ص ١٢٩.

## المبحث الأول

### الرقابة الإدارية على مشروعية قرار الترفيع أو الترقية

إنّ الرقابة الإدارية تسمى الرقابة الذاتية التي تقوم الإدارة على تصرفاتها وقراراتها للبحث في مشروعيتها وملاءمتها، فهي رقابة مشروعية من حيث موافقتها للقانون بالمعنى الواسع ورقابة ملائمة من حيث تناسبها مع الهدف الذي تسعى الإدارة إلى تحقيقه. أو بمعنى آخر تتمثل الرقابة في الرقابة الدائمة التي تقوم به الإدارة داخلياً للتحقيق من مدى مشروعية أعمالها وقراراتها وتصرفاتها أو ملاءمتها للصالح العام في بعض الأحيان<sup>(١)</sup>.

وتتولى الإدارة هذه الرقابة إما من تلقاء نفسها أو بناءً على تظلم من ذوي الشأن ويطلق على هذا التظلم اصطلاحاً تعبير التظلم الإداري تمييزاً له عن الطعن الذي يقدمه الأفراد إلى القضاء في شكل الدعوى. وتبعاً لذلك فإن هذه الرقابة تنقسم إلى نوعين الرقابة الذاتية و الرقابة بناء على التظلم<sup>(٢)</sup>.  
عليه سوف ندرس في هذا المبحث الرقابة الإدارية على مشروعية القرار الإداري لترفيع الموظف العام، في مطلبين، ففي المطلب الأول سنتناول الرقابة الإدارية الذاتية (التلقائية) في الدول المقارنة والعراق، أما في المطلب الثاني فسنتناول الرقابة بناءً على التظلم على مشروعية القرار الإداري لترفيع الموظف العام.

## المطلب الأول

### الرقابة الإدارية الذاتية في الدول المقارنة والعراق على مشروعية قرار الترفيع أو الترقية

تسعى الإدارة في جميع تصرفاتها إلى تحقيق الصالح العام، شرط أن تكون تصرفاتها مشروعاً وإلا ستكون عرضة للإلغاء. وقد تتحرك الرقابة الإدارية بصورة تلقائية، إذ تباشر الإدارة في هذا النوع من الرقابة من تلقاء نفسها لبحث أعمالها ومراجعتها لفحص مدى مشروعيتها أو مدى ملاءمتها، وذلك عن طريق الموظف نفسه الذي قام بالتصرف فيقوم بإلغائه أو تعديله أو استبدال تصرفه إذا اكتشف عدم صحته وتسمى بالرقابة الولائية كون من يقوم بها الموظف نفسه الذي أصدر القرار<sup>(٣)</sup>.

إستناداً لما سبق سنقوم بتناول الرقابة الإدارية الذاتية على مشروعية القرار الإداري للترفيع في الدول المقارنة وذلك في الفرع الأول، فضلاً عن تناول الرقابة الإدارية الذاتية على مشروعية القرار الإداري للترفيع في العراق.

(١) د. مازن ليلو راضي، د. زانا رؤوف حمه كريم، د. دانا عبدالكريم سعيد، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص ٤٣.

(٢) د. نجيب خلف احمد الجبوري، القضاء الإداري، مكتبة يادكار، بلا الطبعة، السليمانية، ٢٠١٨، ص ٦١.

(٣) حسن جابر إسماعيل الموسوي، المصدر السابق، ص ١٣٠.

## الفرع الأول

### الرقابة الإدارية الذاتية على مشروعية القرار الإداري المتعلقة بالترقية أو الترقية في

#### الدول المقارنة

تُعنى الرقابة الذاتية بالتزام الجهات الإدارية وهي تمارس أوجه نشاطها بضرورة احترام مبدأ المشروعية الإدارية، ومن ثم قيامها بمراجعة قراراتها من قبلها مباشرة من دون وجود شكوى أو اعتراض من قبل الغير تجاهها، وهي إما ان تكون رقابة ولائية أو رقابة رئاسية<sup>(١)</sup>.

فللرئيس الإداري الحق في أن يمارس، من تلقاء نفسه، هذه الرقابة على أعمال المرؤوسين فإذا ما رأى أن التصرف الصادر عن المرؤوس مشوب بعيب قانوني أو غير ملائم اتخذه في الظروف التي تم فيها، كان له، في حدود السلطة المخولة له قانوناً، أن يلغي هذا الإجراء أو يعدله جزئياً أو يحل محله إجراءً آخر. وقد تتم الرقابة الإدارية بطريقة تلقائية، عن طريق الموظف الذي يمارس التصرف أثناء مراجعة هذا التصرف بعد اتخذه ودون أن يطلب منه ذلك، وهذا ما يسمى بالرقابة الولائية<sup>(٢)</sup>.

ان الدولة القانونية هي التي تراقب أعمالها ذاتياً؛ بحيث تتضمن احترام القواعد القانونية وتحول دون إلغاء قراراتها عن طريق الإلغاء القضائي. تُعدّ الرقابة الإدارية وسيلة ناجحة وسريعة فيما يتعلق بتصحيح القرارات الإدارية الخاطئة<sup>(٣)</sup>.

أن الرئيس الإداري في الرقابة الرئاسية، قد يقوم من تلقاء نفسه بمباشرة هذه السلطة على أساس انها تدخل في اختصاصه الرقابي الذي يمارسه على الموظفين الخاضعين لسلطته، بمعنى أن هذه السلطة يمارسها الرئيس دون حاجة إلى تظلم يقدم إليه من صاحب الشأن<sup>(٤)</sup>.

من هنا كان حرص القانون الفرنسي على وضع قواعد موضوعية في هذا الصدد تعطي للموظفين الثقة الكاملة في عدالة نظم الترقية المطبقة عليهم، فعلى سبيل المثال يقرر ممثلين عن الموظفين في اعداد جداول الترقيات وذلك من خلال اللجان الإدارية المشتركة، ومع ذلك وجود المجلس الأعلى للوظيفة العامة ذو التشكيل المشترك كجهة يلجأ اليها الموظفون عند الإحساس بالظلم وعدم العدالة في مجال الترقية. وعلى هذا فإنه يمكن القول أن نظم الترقية في النظام الفرنسي قد أحيطت بضمانات فعالة تضمن لها التطبيق السليم وذلك بما يحقق مصلحة الموظفين ومصلحة الإدارة ذاتها في نفس الوقت<sup>(٥)</sup>.

(١) د. نجيب خلف احمد الجبوري، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص ٦١.

(٢) د. حسين عثمان محمد عثمان، قانون القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، بدون الطبعة، الأسكنرية، مصر، ٢٠٠٣، ص ٦٨.

(٣) د. وليد سعود القاضي، المصدر السابق، ص ٣٠٣.

(٤) د. رمضان محمد بطيخ، المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام والقطاع الأعمال العام فقاً وقضاء، المصدر السابق، ص ٣٣٠.

(٥) د. رمضان محمد بطيخ، نظم الترقية في الوظيفة العامة الفرنسية ومدى امكانية استيفاء الإدارة المصرية، المصدر السابق، ص ٢٠١.

و وفق النظام القانوني الفرنسي فإن الجهة الإدارية التي تلتزم السكوت لفترة محددة تجاه طلب يقدم إليها تعتبر متخذة قراراً إدارياً ضمناً ، له كافة صفات القرار الإداري الصريح .

ولكي تتضح الصورة أكثر في مجال التمييز بين السكوت والامتناع من المفيد أن نذكر نقطتي الخلاف بينهما، أحدهما: السكوت المنتج يجب ان يكون موجهاً لصاحب الطلب، المثال امتناع الإدارة عن الترفيع (الترقية) الموظف خلال الفترة الزمنية الموجبة للترفيع والملزمة بها من الناحية القانونية في حين أن الامتناع ينطوي على خطأ في تصرف إداري معين من جانب الإدارة، أي أنها امتنعت أو أهملت القيام بعمل بإرادتها يؤدي إلى مسؤوليتها<sup>(١)</sup> .

أما بالنسبة لموقف المشرع المصري بصدد هذا الموضوع، وأصدر في يناير سنة ١٩٧١ القرار الوزاري رقم (١) الذي نظم العمل داخل قطاعات الجهاز المختلفة. وبمقتضى هذا القرار أنشئ بقطاع العاملين إدارة عامة لمتابعة قرارات الخدمة المدنية ونصت المادة (٨) من هذا القرار على ان تشكل الإدارة العامة لمتابعة قرارات الخدمة المدنية من إدارتين:

أ. إدارة متابعة قرارات القطاع الحكومي.

ب. إدارة متابعة قرارات القطاع العام.

و تختص إدارة متابعة قرارات قطاع الحكومي وفقاً لنص المادة (٩) بما يلي:

١. الإشراف على تنفيذ القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين (الموظفين) وإصدار التعليمات والنشرات المنظمة لتنفيذها.

٢. معاونة إدارات شؤون العاملين في الجهات المختلفة في تنفيذ القوانين واللوائح والنشرات الخاصة بالعاملين. وتلقى وفحص:

أ . قرارات التعيين في غير ادنى الدرجات .

ب. قرارات الترقية بالإختيار التي لا يلتزم فيها بالأقدمية المطلقة .

ج . قرارات الترقية بالأقدمية التي تتخطى فيها بعض العاملين .

أما إدارة متابعة قرارات القطاع العام فتختص وفقاً لنص المادة (١٠) بالآتي<sup>(٢)</sup>.

معاونة إدارات شؤون العاملين في الجهات المختلفة في تنفيذ القوانين واللوائح والنشرات الخاصة بالعاملين. وتلقي وفحص قرارات الترقية التي يقيم ضدها الى المؤسسة أو الوحدة الاقتصادية تظلمات أو شكاوى، وإبلاغ الجهات المختصة بالملاحظة التي يكشف عنها الفحص ومتابعة تصحيح الأوضاع اذا اقتضى الأمر. وهكذا أصبحت ادارة متابعة قرارات الخدمة المدنية بقطاع العاملين مختصة بالإشراف والرقابة على القرارات الإدارية الصادرة في شأن العاملين المدنيين بالدولة وذلك بدلا من الإدارة المركزية للتفتيش والمتابعة. ان كلا من الجهازين المركزيين للمحاسبات والتنظيم والإدارة يباشران رقابة قانونية ومالية على

(١) د. يحيى جلال عبدالله ، المصدر السابق، ص ٢٢٢.

(٢) د. محمد انس قاسم جعفر ، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، المصدر السابق، ص ٣٦٦.

قرارات ترقية العاملين، وهذه الرقابة تعتبر ضماناً فعالاً للعاملين ضد أي خطأ من الإخطاء التي قد تقع فيها الإدارة حيث تتضمن هذه الرقابة مدى مشروعية هذه القرارات والتزامها حدود القوانين واللوائح<sup>(١)</sup>. وهذا في حالة إصدار الجهة الإدارية قراراً إدارياً صريحاً، أما إذا امتنعت الإدارة عن إصدار قرار إداري في موضوع الترفيع، فإنّ سكوت الإدارة يعد أحد مظاهر التعبير عن إرادتها، ولكن يظل حمل هذا السكوت على أحد احتمالين: أما إرادة القبول و إما إرادة الرفض. ومن المسلم به أن الإدارة يقع على عاتقها إصدار قرار ترفيع الموظف في حال استيفائه لشروطه جميعها وانتفاء موانعه<sup>(٢)</sup>.

أنّ الإدارة قد امتنعت، وكان عليها أن تتصرف خلال مدة مناسبة وفقاً لظروف الحالة إضافة إلى ذلك فإن الامتناع في بعض الأحيان يتجاوز أن يكون مخالفة إدارية فحسب تعاقب عليه قوانين الوظيفة العامة، بل أنه يعتبر جريمة جنائية و يتعرض الموظف الممتنع إلى عقوبات محددة وضعها المشرع<sup>(٣)</sup>، كما هو الحال في مصر<sup>(٤)</sup>.

فالرقابة الرئاسية الذاتية تحتوي على الأشخاص تتمثل في قدرة الرئيس الإداري في تعيين والترقية أو ترقية ونقل الموظفين، وسلطته في توقيع جزاءات الإنضباطية بحقهم بعد إجراء التحقيق اللازم من قبل لجنة تحقيقية يشكلها الرئيس الإداري لذلك الغرض. بينما الرقابة الرئاسية الذاتية على أعمال الموظفين فإنها تظهر في صلاحية الرئيس الإداري في إقرار أو إلغاء أو تعديل عمل إداري قام به موظف مرؤوس، إلى حد يحق للرئيس أن يحل محل المرؤوسين ويؤدي أعمالهم إلا من يستثنى بنص القانون<sup>(٥)</sup>.

## الفرع الثاني

### الرقابة الإدارية الذاتية على مشروعية قرار الترفيع أو الترقية في العراق

ومما لا شك فيه أن هدف الحصول على الترفيع يعد من أسمى الأهداف التي يسعى الموظف العام إلى تحقيقها كونها تحقق له مزايا مادية ومعنوية وتسهم في تحسين وضعه في مجال العمل الوظيفي، وبالتالي فإن الموظف العام أحوج ما يكون للضمانات التي تؤدي للحفاظ أو الدفاع عن حقوقه الوظيفية، والضمانات الوظيفية تهدف إلى تحقيق مبدأ المساواة بين جميع الموظفين وعدم التفرقة بينهم خصوصاً

(١) د. محمد انس قاسم جعفر، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، المصدر السابق، ص ٣٦٦.

(٢) د. محمد رفعت عبدالوهاب القضاء الإداري، الكتاب الثاني، قضاء الإلغاء (أو الإبطال) قضاء التعويض و أصول الإجراءات، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣، ص ٧٨.

(٣) د. يحيى جلال عبدالله، المصدر السابق، ص ٢٢٣-٢٢٤.

(٤) نصّ المشرع المصري في المادة (١٢٠) من قانون العقوبات رقم (٥٨) لسنة ١٩٣٧ المعدل على أنه "يعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومي استعمل سلطته و وظيفته في وقف تنفيذ الأوامر الصادر من الحكومة أو احكام القوانين و اللوائح أو تأخير تحصيل الأموال والرسوم أو وقف تنفيذ حكم أو أمر من المحكمة أو من أية جهة مختصة .

(٥) د. إسماعيل نجم الدين زكنه، الرقابة الذاتية على أعمال الإدارة (ماهيته وطرق تحريكها) (المجلة العلمية في جامعة جهان في السليمانية، العدد ٤، ٢٠١٧، ص ٦٢.

الذين يشغلون في نفس المراكز القانونية، وهذه الضمانات تكفل عدم تتكيل جهة الإدارة بالموظف خاصة في المجالات التي تتمتع بها السلطة التقديرية الواسعة كترفيح الموظفين<sup>(١)</sup>.

و أن هذا نوع من الرقابة أتاحة الفرصة للإدارة التي تصدر قراراً خاطئاً أن تعيد النظر في قرارها، ومن مزايا هذا النوع من الرقابة أي الرقابة الذاتية مجاني ولا يتطلب أي مصارف ورسوم، وقد تتم هذه الرقابة بناءً على تقارير هيئة أو لجنة إدارية أخرى مهمتها مراقبة أعمال الإدارة فتعمل على إلغاء قراراتها غير المشروعة أو إبلاغ الرئيس الإداري بما يكتشف لها من المخالفات القانونية ليتخذ الإجراء المناسب بخصوصها، للهدف المرجو منها فتعتمد إلى تصحيح تصرفاتها إلغاءً أو تعديلاً<sup>(٢)</sup>.

ويمكن أن تكون هيئات التفتيش والمتابعة داخل الهيكل التنظيمي للوزارات العراقية و وزارات في إقليم كردستان-العراق أمثلة تطبيقية لهذا النوع من الرقابة، مثل هيئة التفتيش الإداري في وزارة الداخلية لإقليم كردستان، فقد جاء في قانون وزارة الداخلية لإقليم كردستان رقم (٦) لسنة (٢٠٠٩) على أن الهيئة تكون ضمن تشكيلات الوزارة يديرها موظف بدرجة مدير عام من ذوي الخبرة و لاختصاص يعاونه عدد من المفتشين، وتختص الهيئة بتفتيش الوحدات الإدارية والدوائر والمديريات العامة والأقسام التابعة للوزارة عدا دوائر أمن الداخلي<sup>(٣)</sup>.

وفي هذا الشأن جاء في قرار مجلس شوري إقليم كردستان \_ العراق " للإدارة سلطة إلغاء قرارها متى وجدت ما يبرر ذلك، وبخلافه يحق للمتضرر اللجوء إلى القضاء الإداري للاعتراض على القرار<sup>(٤)</sup> . وتأسيساً على ما سبق للإدارة أن تقوم بمراجعة قراراتها بصورة تلقائية، أي من تلقاء نفسها أو بناء على طلب صاحب الشأن، فقد تكشف الإدارة بعد إصدارها لقرارات إدارية معينة، أنها ارتكبت بعض الأخطاء كما لو تجاهلت بعض قواعد القانون التي سنها المشرع فعلى الإدارة إصلاح أخطائها عن طريق سحب أعمالها أو تعديلها أو إلغائها، وذلك في إطار مبدأ المشروعية أو في إطار ما يحكم العمل الإداري من إجراءات و قواعد ونظم قانونية، ومن ناحية أخرى قد تواجه الإدارة ظروفًا ومتغيرات جديدة مما يدعوها إلى إعادة النظر في قراراتها السابقة<sup>(٥)</sup> .

(١) د. وليد سعود القاضي، المصدر السابق، ص ٣٠٠.

(٢) د. مازن ليلو راضي د. زانا رؤوف حمه كريم، د. دانا عبدالكريم سعيد، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص ٤٣-٤٤.  
(٣) فقرة (ثاني عشر) من المادة (٣) من قانون وزارة الداخلية لإقليم كردستان رقم (٦) لسنة ٢٠٠٩. إشارة إليه د. إسماعيل نجم الدين زكنه، الرقابة الذاتية على أعمال الإدارة (ماهيتها وطرق تحريكها) المجلة العلمية في جامعة جيهان في السليمانية، العدد ٤ (٢٠١٧/١٢) ص ٦٣

(٤) قرار مجلس شوري إقليم كردستان \_ العراق رقم (١١) لسنة ٢٠١١. المبادئ القانونية في قرارات وفتاوي مجلس شوري إقليم كردستان \_ العراق لسنة ٢٠١١، ط ١، مطبعة حاجي هاشم، منشورات مجلس شوري إقليم كردستان \_ العراق، أربيل، ٢٠١٢، ص ٦٦. إشارة إليه عبدالقادر صالح عبدول، ده قى بنه ماياساييه كان، المصدر السابق، ص ٥٣١.

(٥) حسن جابر إسماعيل الموسوي، المصدر السابق، ص ١٣١.

فضلاً عما سبق فقد نص المشرع العراقي على حماية جنائية للقرارات أو الأوامر الإدارية<sup>(١)</sup>.

## المطلب الثاني

### الرقابة بناءً على التظلم على مشروعية قرار الترفيع أو الترقية

وبموجب هذا الشكل من الرقابة الإدارية يقوم صاحب المصلحة بتقديم تظلم للإدارة المختصة مطالباً إياها بتصحيح ما ارتكبه من خطأ في قرارها<sup>(٢)</sup>.

وتمارس هذا النوع من الرقابة حين تكتشف الإدارة عدم مشروعية تصرفها أو عدم ملاءمته نتيجة تظلم يقدم إليها من صاحب المصلحة وتختلف هذه التظلمات بحسب الأهمية التي يمنحها إياها المشرع<sup>(٣)</sup>. وقد يقوم صاحب المصلحة بالتظلم من قرار الترفيع الذي أضر به إلى مصدر القرار وهذا هو التظلم الولائي، أو يقوم بتقديم تظلمه إلى الرئيس الإداري لمصدر القرار وهو ما يعرف بالتظلم الرئاسي، أو يقدم تظلمه أمام اللجنة الإدارية ذات الصلاحية والمشكلة للفصل في بعض التظلمات المقدمة للإدارة<sup>(٤)</sup>. والتظلم الإداري ينقسم بصفة العامة إلى تظلم وجوبي، وتظلم الجوازي، ينبغي أن يقدم هذا التظلم الجهة المصدرة القرار أو إلى الرئاسية لها<sup>(٥)</sup>.

لذا سنتناول الرقابة الإدارية بناءً على التظلم على مشروعية القرار الإداري للترفيع أو الترقية في الدول المقارنة وذلك في الفرع الأول، فضلاً عن تناول الرقابة الإدارية بناءً على التظلم على مشروعية القرار الإداري للترفيع في العراق.

## الفرع الأول

### الرقابة الإدارية بناءً على التظلم على مشروعية قرار الترفيع أو الترقية في الدول المقارنة

إن التظلم الإداري قد يؤدي إلى نتائج إيجابية عند تعديل القرار أو إلغائه إذا كان غير ملائم فهو يؤدي إلى حل الكثير من المنازعات الإدارية بطريقة ودية في مراحلها الأولى في وقت أقصر مما تحققه الدعاوي القضائية وإنه يحل القضية والنزاع بشكل أسرع و وقت أقل وأيسر وبتكاليف أقل، فضلاً تخفيف عن العبء عن كاهل القضاء الإداري.

(١) المادة (٣٢٩) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل. " يعاقب بالحبس وبالغرامة أو بإحدى هاتين العقوبتين كل موظف أو مكلف بخدمة عامة استغل وظيفته في وقف أو تعطيل تنفيذ الأوامر الصادرة من الحكومة أو أحكام القوانين والأنظمة أو أي حكم أو أمر صادر من إحدى محاكم أو أية سلطة عامة مختصة أو في تأخير تحصيل الأموال أو الرسوم ونحوها المقررة قانوناً...".

(٢) خالد حماد محمد العنزي، المصدر السابق، ص ١١٠.

(٣) د. مازن ليلو راضي، د. زانا رؤوف حمه كريم، د. دانا عبدالكريم سعيد، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص ٤٥.

(٤) خالد حماد محمد العنزي، المصدر السابق، ص ١١٠.

(٥) د. جمال محمد معاطي موافي، المصدر السابق، ص ٣٥٧.

فالهدف من التظلم الإداري إذن هو منح الإدارة فرصة إعادة فحص القرار الإداري للتأكد من مدى مشروعيته والتصحيح الذاتي لما قد تكون قد وقعت فيه من خطأ في إصداره توخياً لإلغائه قضائياً<sup>(١)</sup>. على الرغم من أن التظلم الإداري، من حيث المبدأ العام لا يخضع لأية شكلية معينة أو إجرائية، إلا أنه يجب أن يحتوي على البيانات المتعلقة بالقرار المتظلم منه، بشكل يسمح للإدارة فحص هذا التظلم لبت فيه، وإحالة التظلم إلى الجهة الإدارية لإبداء الرأي، وفي المرحلة الأخيرة يتم إبلاغ صاحب الشأن بالنتيجة<sup>(٢)</sup>.

وتأسيساً على ذلك أنه يمكن مباشرة التظلم سواء كان ولائياً أو رئاسياً، على الرغم من عدم ورد نص صريح عليهما في القانون الفرنسي إذ أن التظلمات الإدارية تشكل تعبيراً عن الحق في تقديم الالتماس إلى السلطات العامة، وهذا الحق من الحقوق المقررة بصورة تقليدية للموظفين في القانون الفرنسي<sup>(٣)</sup>.

وفي فرنسا إذا قدم الطلب وقدم المتظلم الطلب الثاني فإن القضاء الإداري الفرنسي يعتبر هذا الطلب تظماً ولائياً من القرار الأول، ويترتب على سكوت الإدارة في هذه الحالة قرار ضمني بالرفض، أي رفض التظلم وفقاً للقواعد العامة<sup>(٤)</sup>.

و من الجدير بالإشارة أن الإجراءات المنصوص عليها في المادة (٨/٢١٣١) من قانون الوحدات المحلية في فرنسا تتيح للمرؤوس أن يقدم طلباً إلى السلطة الإدارية لإحالة القرار الإداري الصادر بحقه إلى المحكمة الإدارية استناداً إلى أسباب مشروعية، وأن هذا الطلب يتم إحالته إلى القضاء الإداري بطريق غير مباشر مما يحفظ للموظف المهلة القانونية المتاحة له<sup>(٥)</sup>.

من الضرورة تقديم تظلم إداري مسبق قبل سلوك طرق الطعن القضائي في فرنسا، ومثال ذلك نص المادة (٢٤) من نظام رقم (٤٥١/٨٢) الصادر في ٢٨/٥/١٩٨٢، المتعلق باللجان الإدارية ذات متساوية الأعضاء، وفي التظلم الوجوبي يظهر بصورة واضحة أن المشرع أراد إعطاء الإدارة فرصة إضافية لمراجعة القضية و إعادة النظر بمشروعية قراراتها وحسم بعض المنازعات ودياً. والتظلم الوجوبي هو إجراء ليس مقصوداً لذاته، بل توطئة لغرض آخر هو افتتاح المنازعة الإدارية في مراحلها الأولى كما ان المشرع الفرنسي جعل التظلم شرطاً لقبول طلب إلغاء قرارات الترقية في الميعاد القانوني<sup>(٦)</sup>.

(١) د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، مجلس شورى الدولة وميلاد القضاء الإداري في العراق، مجلة العلوم القانونية، المجلد التاسع، العددان الأول والثاني، ١٩٩٠، ص ١٦٦.

(٢) د. وليد سعود القاضي، المصدر السابق، ص ٣١٠-٣١١.

(٣) نقلاً عن د. وليد سعود القاضي، المصدر نفسه، ص ٣١٤.

(٤) د. يحيى جلال عبدالله، المصدر السابق، ص ١٧١.

(٥) نقلاً عن د. وليد سعود القاضي، المصدر السابق، ص ٣١٦.

(٦) د. وليد سعود القاضي، المصدر نفسه، ص ٣١٨.

أن يكون قد قدم في الميعاد القانوني المحدد لرفع دعوى الإلغاء وهو الميعاد الذي حدده المشرع المصري في قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل بنصه "ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء (٦٠) يوماً من تأريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن به.

فينبغي أن يقدم التظلم من قرار الترقية خلال (٦٠) يوماً من تأريخ نشره أو إعلانه، وإذا مضت (٦٠) يوماً دون أن يقدم الطاعن تظلاً من القرار المراد الطعن عليه فإنه يسقط حقه في الطعن قضائياً بالإلغاء<sup>(١)</sup>.

أما في مصر، فلا يجوز الطعن في قرار التعيين أو الترقية مباشرةً أمام القضاء الإداري فلا بد قام متضرر بتقديم طلب إلى جهة الإدارة ذاتها يشكو فيه من الخطأ الذي إعتري القرار المتظلم فيه، ويطلب في نهاية تظلمه أن ترجع الإدارة عن قرارها أو أن تسحبه<sup>(٢)</sup>.

وقد حدد المشرع المصري التظلم الوجوبي في موضوع الترقية ونص على أن وجوب التظلم في القرارات الإدارية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح علاوات. ومن تلك الحالات الثلاثة قرارات التعيين والترقية والعلاوة والتي أوجب المشرع التظلم منها قبل رفع الدعوى<sup>(٣)</sup>.

وذلك على النحو المحدد بنص المادة (١٢) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل والتي نصت على الآتي: "لا تقبل الطلبات الآتية:

- أ. الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم فيها مصلحة شخصية .
- ب. الطلبات المقدمة مساساً بالطعن في القرارات الإدارية النهائية المنصوص عليها في البنود (ثالثاً، ورابعاً، وتاسعاً) من المادة (١٠) وذلك قبل التظلم منها إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئة الرئاسية وانتظار الموعد المقرر للبت في هذا التظلم وتبين إجراءات التظلم وطريقة الفصل فيه بقرار من رئيس مجلس الدولة"<sup>(٤)</sup>.

من هذا النص يتبين لنا أنه لا يجوز اللجوء مباشرةً إلى القضاء بالطعن على قرار الترقية في مصر بل يجب التظلم أولاً من القرار المطعون فيه من قبل صاحب المصلحة الشخصية، وفضلاً عن ذلك أخذ المشرع المصري بنوعين من التظلمات، التظلم الأول تظلم ولائي، وهو الذي يقدم إلى ذات الجهة الإدارية مصدرة قرار الترقية، والآخر تظلم رئاسي وهو الذي يقدم إلى الهيئة الرئاسية الأعلى من الجهة مصدرة القرار. وبهذا الخصوص لم يشترط المشرع شكلاً معيناً للتظلم إلا أنه يجب أن تتوفر فيه الحد الأدنى بما

(١) المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل.

(٢) د. محمد رفعت عبدالوهاب، أصول القضاء الإداري، دارالجامعة الجديدة، بدون الطبعة، ٢٠١٤، ص ٧٩.

(٣) المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة المصرية رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل .

(٤) د. جمال محمد معطي موافي، المصدر السابق، ص ٣٥٨.

ينفي وصف الجهالة، وتقديم التظلم لغير هاتين الجهتين لا يعتد به حتى لو كانت الجهة المقدم إليها التظلم هي نيابة إدارية<sup>(١)</sup>.

وتجدر الإشارة إلى أن شرط التظلم الوجوبي المتطلب في مصر يتقارب قاعدة القرار الإداري السابق في فرنسا فقد تناول الفقه الفرنسي هذه القاعدة، والتي تتلخص في أنه إذا كان المدعي يستطيع في الدعوى المدنية أن يكلف الخصوم بالحضور أمام المحكمة، وهو ما يطلق عليه تسمية التكليف المباشر، فالأمر يختلف لكي ينعقد الاختصاص القضاء الإداري، حيث يجب التوجيه للإدارة بتظلم لاستصدار بخصوص النزاع لكي يكن أساساً لرفع دعوى الإلغاء وقبولها أمام القضاء، وعلى خلاف الحال بالنسبة للفقه الفرنسي السابق هناك من يعتقد بأن الطلب الخاص باستصدار قرار مسبق لا يعتبر تظلاً إدارياً<sup>(٢)</sup>. الأصل في التظلم أن يكون اختيارياً، بحيث تترك الحرية المطلقة لصاحب الشأن في أن يقدم طلب التظلم من القرار الإداري المخالف لأحكام القانون، ويكون التظلم وجوبياً إذا استلزم القانون بشكل صريح تقديم تظلم إداري مسبق إلى الجهة الإدارية أي كانت قبل تقديم الطعن القضائي.

## الفرع الثاني

### الرقابة الإدارية بناءً على التظلم على مشروعية قرار الترفيع أو الترقية في العراق

إن الرقابة على أداء الموظفين تسهم بشكل فعّال في ترشيد إتخاذ القرارات لأنها تمد صانعي القرارات بالمعلومات اللازمة بحول مدى ملاءمة السياسات والبرنامج لتحقيق الأهداف المطلوبة والمحددة مسبقاً للمؤسسة، وبالتالي فهي تكشف عن مدى ملاءمة السياسات والقرارات لظروف العمل، ومستويات الموظفين وما إذا كانت تلك القرارات تحتاج إلى تعديل أو تغيير وفقاً للظروف التي تعمل فيها الدائرة<sup>(٣)</sup>. والرقابة وظيفة إدارية مطلوبة في جميع المستويات الإدارية، فهي لا تقتصر على الإدارة العليا وإنما تمتد إلى جميع المستويات الإدارية الأخرى، هذا وبالإضافة إلى أنّ وظيفة الرقابة الإدارية ترتبط بالعملية الإدارية ارتباطاً وثيقاً، وتعد في نفس الوقت الأداة الفعالة لتحقيق أهداف المنشأة، الدائرة أو المؤسسة<sup>(٤)</sup>.

(١) د. ماجد راغب الحلو، أصول القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، بدون الطبعة، ٢٠١٠، ص ٧١.

(٢) د. وليد سعود القاضي، المصدر السابق، ص ٣٢٠.

(٣) أحمد بن صالح بن هليل الحربي، الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء، دراسة تطبيقية على المراقبين الجمركيين، رسالة الماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية دراسات العليا، قسم علوم الإدارة، ٢٠٠٣، ص ٦٨.

(٤) مرح طاهر شكري حسن علي، الرقابة الإدارية وعلاقتها بالأداء الوظيفي لدى مديري المدارس الحكومية والأساسية في محافظات شمال الضفة الغربية من وجهات نظر المديرين أنفسهم، رسالة الماجستير، جامعة النجاح الوطنية، كلية دراسات العليا، ٢٠١١، ص ٣.

وبخصوص موقف المشرع العراقي، فإنه أخذ بفكرة التظلم الوجوبي وجعله شرطاً عاماً بالنسبة لدعوى الإلغاء، أما من حيث الجهة التي يقدم إليها التظلم فقد يكون التظلم ولائياً أو رئاسياً أو إلى لجنة إدارية متخصصة<sup>(١)</sup>.

لا يكفي مجرد تقديم التظلم لكي تقبل دعوى إلغاء القرار منه، إذ لا بد أن تتوافر في التظلم شروطه ومن تلك الشروط:

الشروط الشكلية للتظلم الإدارية هي :

- ١- أن يقدم التظلم من قبل صاحب الشأن
  - ٢- تقديم التظلم إلى الجهة الإدارية المختصة.
  - ٣- تقديم التظلم خلال ميعاد القانوني.
  - ٤- أن يكون محل التظلم الإداري قراراً إدارياً نهائياً.
- أما بالنسبة لشروط الموضوعية للتظلم الإدارية هي:
- ١- أن يكون التظلم الإداري واضحاً وجلياً.
  - ٢- أن يكون التظلم الإداري مجدياً<sup>(٢)</sup>.

بالنسبة لسكوت الإدارة في التشريع العراقي في هذا السياق، في حالة إذا لم تقوم الإدارة بالرقابة الذاتية، نجد ان المشرع العراقي نص في المادة(٧) من قانون مجلس الدولة رقم(١٧) لسنة ٢٠١٣ على أن "عند عدم البت في التظلم أو رفضه من الجهة الإدارية المختصة على المتظلم أن يقدم طعنه إلى المحكمة خلال(٦٠) يوماً من تأريخ رفض التظلم حقيقةً أو حكماً..."<sup>(٣)</sup>.

وفيما يتعلق بالتظلم الإداري في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، فإنه يفرض العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في المادة(٨) من القانون المذكور على موظف المخالف بعد إتباع الاجراءات المنصوص عليها في القانون، وعلى الموظف المعاقب الطعن بقرار لدى محكمة قضاء الموظفين بشرط أن يتظلم أمام الإدارة قبل تقديم الطعن للمحكمة.

وفي رأي د.غازي فيصل مهدي، و د. عدنان عاجل عبيد، أن المشرع العراقي حرص على تحريك الرقابة الإدارية قبل وضع الدعوى إدراكاً منه بضرورة منح الإدارة فرصة لمراجعة قراراتها وفحصها قبل مقاضاتها أمام القضاء الإداري<sup>(٤)</sup>. ونحن من جانبنا نميل هذه الاتجاه.

(١) د. مازن ليلو راضي د. زانا رؤوف حمه كريم، د.دانا عبدالكريم سعيد، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص ٤٥.

(٢) للتفصيل يرجع، د. محمد خليفة الخليلي، التظلم الإداري (دراسة مقارنة بين قوانين المملكة الأردنية الهاشمية والإمارات العربية المتحدة، رسالة ماجستير ، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق -قسم القانون، ٢٠٠٩، ص ٦٥-٨٩.

(٣)الفقرة (سابعاً/ب) من المادة (٧) من قانون رقم(١٧) لسنة ٢٠١٣ قانون تعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة العراقي(مجلس دولة) حالياً، رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

(٤)د. غازي فيصل مهدي، د. عدنان عاجل عبيد، القضاء الإداري، دراسة قانونية حديثة مقارنة بالنظام الفرنسي والمصري والعراقي، ط ٤، منشورات مكتبة دار السلام القانونية الجامعة، النجف الأشرف، ٢٠٢٠، ص ١٢٩.

فضلاً عن ذلك فقد جعل المشرع العراقي من التظلم الإختياري لحقوق الموظف مستمدة من قانون الخدمة المدنية<sup>(١)</sup>،

وقانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل، تظلماً اختياريًا<sup>(٢)</sup>.

**وبالنسبة لإقليم كردستان**، يعتبر التظلم الإداري من الشروط الشكلية التي يجب توفيرها لقبول دعاوي الإلغاء التي ترفع إلى هيئة انضباط موظفي الإقليم للطعن بالقرارات المتعلقة بالعقوبات الانضباطية، وذلك وفقاً لنص المادة (١٥) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل النافذ، وذلك من خلال ثلاثين يوماً من تأريخ تبليغ الموظف بقرار فرض العقوبة، ولكن لم يلزم المشرع تقديم التظلم من القرارات المتعلقة بمنازعات قانون الخدمة المدنية قبل الطعن بقرار الإدارة لدى الهيئة، وذلك وفق أحكام الفقرة (٣) من المادة (٥٩) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل النافذ في إقليم كردستان.

ويلاحظ أن المشرع جعل من التظلم أمام الجهة الإدارية إختياري، بخصوص حقوق الموظف المستمدة من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، هي قرارات سلبية لأن المتصور أن الإدارة سوف تمتنع عن إصدار قرار يمنح حقاً للموظف هو مستحق له بحكم القانون وعلى هذا الأساس نجد أن هذا التظلم كان اختياريًا<sup>(٣)</sup>.

وتأسيساً على ذلك يمكن القول بأن المشرع لم يلزم تقديم التظلم من القرارات الإدارية المتعلقة بالحقوق المتعلقة بقانون الخدمة المدنية. وهذا يعني بالنسبة لقانون الخدمة المدنية وبخصوص مسائل الخدمة من ضمنها الترفيع، لا يعتبر التظلم شرطاً وجوبياً لتقديم الدعوى أمام هيئة انضباط موظفي الإقليم، لكنه وفقاً لأحكام المادة (١٣) والمادة (١٧) من قانون مجلس شوري إقليم كردستان رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٨ يعتبر التظلم شرطاً أساسياً عند الطعن بالقرارات الإدارية التي تدخل ضمن اختصاص المحكمة الإدارية، سواء كانت إيجابية أو سلبية<sup>(٤)</sup>.

(١) الفقرة (٣) من المادة (٥٩) من قانون الخدم المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل. على أنه "لا تسمع الدعوى التي تقام على حكومة بعد (٣٠) يوماً من تأريخ تبليغ الموظف أو المستخدم بالأمر المتعرض غلبة إذا كان داخل العراق و(٦٠) يوماً إذا كان خارجه". وجاء في الفقرة (٤) المادة نفسه "تكون قرارات مجلس الإنضباط العام ملزمة للحكومة".

(٢) المادة (٥) من قانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

(٣) حسن جابر إسماعيل الموسوي، المصدر السابق، ص ١٤٧.

(٤) عبد القادر صالح عبدول، القرارات الإدارية السلبية في مجال الوظيفة العامة، ط ١، مطبعة ياد، السليمانية، ٢٠١٩،

وفي الحقيقة أنّ واقعة السكوت في القرار السلبي تستند إلى رفض الإدارة أو إمتناع عن القيام بإتخاذ قرار إداري كان من الواجب إتخاذه قانوناً وهذا ما لا يجيزه المشرع قانوناً ويشكل خطأ من جانب الإدارة وتأسيساً على ذلك يجوز الطعن بالتعويض في القرار السلبي<sup>(١)</sup>.

وفي هذا السياق، يبدو في حالة إمتناع الإدارة عن إصدار قرار الترفيع للموظف أن يلجأ إلى المحكمة قضاء الموظفين مباشرةً.

إن سكوت الإدارة عن طلب الموظف دون إجابة، يعتبر رفضاً أو امتناعاً من جانبها حيال رواتب إجازة متراكمة وهذا النوع من السكوت من جانب الإدارة غير مقترن بمدة زمنية معينة على غرار السكوت في القرار الإداري الضمني الذي يقترنه القانون بمدة زمنية معينة<sup>(٢)</sup>.

ومن الجدير بذلك، أنّ الطعن بالقرارات المتعلقة بحقوق الخدمة المدنية في الإقليم، متمثلاً بهيئة انضباط الإقليم، والطعن القضائي هو الضمان الوحيد للموظف من أجل إلغاء القرارات المتعلقة بعملية الترفيع<sup>(٣)</sup>.

ومن ثم فإنه لم يشترط ولم يستلزم المشرع تظلم الموظف العام من القرارات المتعلقة بحقوق الخدمة المدنية من قبل الطعن في قرار الإدارة المتعلق بشؤون الخدمة المدنية، وقد أوضحت الفقرة الثالثة من المادة(٥٩) من قانون الخدمة المدنية رقم(٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل النافذ إنه يستوجب على الموظف إقامة الدعوى بالحقوق الناشئة عن تطبيق القانون المذكور خلال(٣٠) يوماً من تأريخ التبليغ بالقرار المطعون فيه إذا كان الموظف داخل العراق، و(٦٠) يوماً إذا كان خارج العراق.

وتختص هيئة انضباط موظفي الإقليم بالنظر في دعاوى الموظفين الناشئة عن حقوق الخدمة بموجب القانون المذكور أعلاه والأنظمة الصادرة بمقتضاه وأي قانون آخر سيحل محله ومن قبل هذه الدعاوي مايتعلق بالمنازعات الخاصة بالرواتب والمخصصات المستحقة للموظفين وإحتساب القدم للترفيع بسبب الحصول على شهادات الإختصاص الجامعية وإجتياز الدورات التدريبية و احتساب مدد ممارسة المهنة عند التعيين أو إعادة التعيين والقرارات الخاصة بالتعيين أو الترفيع... الخ<sup>(٤)</sup>. سنشير إليها بالتفصيل في المبحث الثاني من هذا الفصل .

(١)د. مصطفى رسول حسين، م. هورامان محمد سعيد، الرقابة القضائية على القرار الإداري السلبي، بحث منشور في مجلة دراسات قانونية وسياسية، جامعة السليمانية، كلية القانون والسياسة، السنة الرابعة، العدد(٧) نيسان ٢٠١٦، ص١٧٧.

(٢)عبد القادر صالح عبدول، القرارات بالإدارية الضمنية وأهم تطبيقاتها في مجال الوظيفة العامة، ط١، مطبعة ياد، السليمانية، ٢٠١٨، ص١٦.

(٣)د.محمد سليم محمد أمين، المصدر السابق، ص٢٢٠.

(٤)د. مازن ليلو راضي، مجلس شورى إقليم كردستان\_العراق تنظيمه واختصاصه، كوفاري زانكوى سليمانى زما ره (٢٦) تموزى ٢٠٠٩، به شى B ، ص١٤٥.

يبدو لنا ان هناك فرقا جلياً و واضحاً بين كل من التشريع الفرنسي والمصري بشأن التظلم في القرار الإداري بالترفيغ مع التشريع العراقي، لأن كلا من التشريع الفرنسي والمصري عدّ التظلم وجوبياً في الطعن بقرار الترقية، بينما عدّ جوازيًا في التشريع العراقي.

## المبحث الثاني

### الرقابة القضائية على مشروعية قرار الترفيع أو الترقية

من المعلوم أن رقابة القضاء هي رقابة مشروعية، تقوم على مطابقة تصرفات الإدارة لأحكام القانون دون التدخل في ملاءمة ظروف و ملابسات إصداره ، فضلاً عن ذلك لا تتحرك رقابة القضاء إلا بناء على دعوى يتقدم بها المدعي ضد الإدارة استناداً إلى أن القضاء مطلوب وليس مفروض<sup>(١)</sup>. إن الرقابة القضائية بشكل العام تعني أن تقوم المحاكم بمختلف أنواعها ودرجاتها مراقبة أعمال الإدارة من خلال إعطاء الحق للأفراد والمواطن والموظفين بالطعن في قراراتها إذا مست تلك الحقوق والغائها أو التعويض عنها للفرد عما أصابه منها، وذلك كله من أجل إجبار الإدارة على احترام القانون والخضوع لسلطانه في قراراتها<sup>(٢)</sup>.

وبالنظر لكون قرار الترفيع الموظف قراراً إدارياً، النزاع الواقع بشأنه يكون هو الآخر إدارياً، وهذا يعني أنه خاضع لرقابة القضاء الإداري، فالرقابة القضائية تعد من أهم الضمانات المقررة للموظف العام. تعد رقابة القضاء الإداري على قرارات الترفيع رقابة لاحقة لا تتحرك تلقائياً بل لابد من طعن يتقدم به صاحب الشأن للمطالبة بإلغاء القرار المخالف لمبدأ المشروعية أو التعويض عنه<sup>(٣)</sup>.

كما أن إختصاص القضاء الإداري بالنظر في المنازعات الإدارية يكون ضمن الحدود التي رسمها القانون، ومن ثم لا يجوز للقضاء أن يتدخل في شؤون السلطة الإدارية. ولقد أجازت القوانين في الدول المقارنة للموظف العام الطعن بالقرارات الإدارية المعيبة إلغاء وتعويضاً، تتمثل بالرقابة القضائية على القرار<sup>(٤)</sup>. وإن حق اللجوء للقضاء حق كفله الدستور في العراق والدول المقارنة<sup>(٥)</sup>.

وتأسيساً على ماتقدم سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين سنتطرق في المطلب الأول إلى الرقابة القضائية على قرارات الترفيع في الدول المقارنة، أما في المطلب الثاني فسنددد فيه الرقابة القضائية على قرارات الترفيع في العراق وإقليم كردستان؛ وذلك على النحو الآتي:

(١) د. غازي فيصل مهدي، د. عدنان عاجل عبيد، القضاء الإداري، دراسة قانونية حديثة مقارنة بالنظام الفرنسي والمصري والعراقي، المصدر السابق، ص ١٥٠-١٥١.

(٢) د. نجيب خلف أحمد، د. محمد علي جواد، القضاء الإداري، ط٣، الجامعة المستنصرية، كلية القانون، ٢٠١٣، ص ٢٣٤.

(٣) د. بدر حمادة صالح، م. إقبال نعمت درويش، المصدر السابق، ص ٢٠٨.

(٤) حسن جابر إسماعيل الموسوي، المصدر السابق، ص ١٥٥.

(٥) المادة (١٩/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥. وكذلك المادة (٩٧) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤.

## المطلب الأول

### الرقابة القضائية على مشروعية قرارات الترفيع أو الترقية في الدول المقارنة

إن حق اللجوء للقضاء حق كفله المشرع الدستوري، والمشرع العادي وتختلف الجهة القضائية التي تباشر مثل هذه الرقابة باختلاف النظام القضائي المتبع في هذه الدولة أو تلك، حيث تنقسم الدول بصدد تنظيم السلطة القضائية إلى نظامين رئيسيين: النوع الأول وهو نظام القضاء الموحد والمطبق في الدول ذات النظام الأنجلوسكسونية مثل الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا، والنوع الثاني من النظام القضائي هو النظام المزدوج المطبق في فرنسا ومصر، والعراق<sup>(١)</sup>.

وإذا كان القضاء المزدوج قد نشأ أول الأمر في فرنسا، فإن هذا النظام قد تغلغل بأسلوب أو بآخر في الأنظمة القضائية لمعظم دول العالم، ومنها الدول العربية، حيث أخذت به مصر منذ عام ١٩٤٦، كما أصبح العراق من دول القضاء المزدوج منذ عام ١٩٨٩<sup>(٢)</sup>.

لذا سنقوم بتقسيم هذا المطلب إلى فرعين، سنتحدث في الفرع الأول عن الرقابة القضائية على قرارات الترفيع أو الترقية في فرنسا، وسنتناول في الفرع الثاني الرقابة القضائية على قرارات الترفيع أو الترقية في مصر.

## الفرع الأول

### الرقابة القضائية على قرارات الترفيع أو الترقية في فرنسا

تعد الرقابة القضائية على القرارات الإدارية المتعلقة بالترقية رقابة المشروعية، وتستند إلى مبدأ المشروعية، وتتسم بأنها رقابة مستقلة عن طرفي النزاع، وتتصف بالحياد والنزاهة والموضوعية، وعلى عكس الرقابة الإدارية التي لا يمكن بأي حال من الأحوال وصفها بأنها مستقلة، لأن الإدارة تعتبر خصماً وحكماً في نفس الوقت بالنسبة للطرف الآخر في النزاع، ولذلك تعتبر الرقابة القضائية أفضل من الرقابة الإدارية، وفي حقيقة الأمر كان المشرع الفرنسي أول من أعطى حق اللجوء للقضاء الإداري للطعن بإلغاء القرارات الإدارية المخالفة للقانون، فالموظف الذي يصدر قرار بعدم ترقيته دون مسوغ قانوني له الحق في الطعن بذلك القرار مطالباً بحقه في الترقية عن طريق رفع دعوى الإلغاء<sup>(٣)</sup>.

وفي فرنسا يحق للموظف الطعن في قرار الترقية، إذا توفرت المصلحة للموظفين للطعن في الإجراءات التي و إن كانت لا تتعلق بهم شخصياً إلا أنها تخصهم بطريقة غير مباشرة، وعليه يكون لكل موظف طلب إلغاء الترقيات التي تتم سواء في درجته أو الدرجات الأعلى في كادره أو في كادر مختلف

(١) د. وليد سعود القاضي، المصدر السابق، ص ٣٣٧.

(٢) د. نجيب خلف احمد الجبوري، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص ٧٤.

(٣) د. وليد سعود القاضي، المصدر السابق، ص ٣٣٥.

يمكن أن يتنافس أعضاؤه معه عن طريق الترقية الطبيعية إلى الدرجات أو الوظائف الأعلى<sup>(١)</sup>. إن دعوى الإلغاء لتجاوز حد السلطة قد قامت في البدء في فرنسا على سبب واحد وهو عيب عدم الاختصاص، وبعد فترة وجيزة ظهر سبب ثان للإبطال وهو عيب الشكل الذي عد أنه وجه من أوجه عيب عدم الاختصاص، وذلك لأن القانون حدد شكلاً معيناً وإجراء خاصاً لمباشرة العمل الإداري فإذا باشر رجل الإدارة هذا العمل بشكل أو إجراء مخالف عد أنه قد خرج عن حدود اختصاصه. وقد إستقر مجلس الدولة الفرنسي على هذين السببين للإبطال مدة طويلة امتدت حتى عام ١٨٦٠ حيث أخذ يعتمد سبباً ثالثاً للإبطال هو عيب انحراف السلطة أو إساءة استعمالها والذي يتحقق عند إستعمال مصدر القرار الإداري سلطاته لأهداف غير التي عينها القانون. ثم على أثر صدور مرسوم (٢/تشرين الثاني/١٨٦٤) قبل المجلس سبباً رابعاً للإبطال هو مخالفة القانون، وأضاف المجلس بعد ذلك إلى أوجه الإبطال وجهاً آخر هو عيب السبب الذي يقوم عليه القرار الإداري معتدأ به سواء من ناحية الواقع المادي أم من ناحية التكيف القانوني المعطي لها، ومجلس الدولة الفرنسي والقضاء الإداري المقارن مستقر الآن على قبول هذه الأسباب الخمسة للإبطال<sup>(٢)</sup>.

وسوف نعرض بشكل مختصر لأسباب إلغاء القرار الإداري المعيب فيما يلي:

١. **عيب عم اختصاص:** يتحقق عندما تصدر الجهة الإدارية قرارها دون أن يكون لها صفة لإصداره، فالقرارات الإدارية المتعلقة بالترقية أو الترقية يلزم لمشروعيتها أن تكون صادرة ممن يملك إصدارها.
٢. **عيب الشكل:** ويقصد به مخالفة الإدارة للقواعد الشكلية التي أقرتها القوانين والأنظمة للصياغة الخارجية للقرار الإداري كأن يتم إهمالها أو إغفاله للقواعد الشكلية.
٣. **عيب مخالفة القانون أو عيب المحل:** وينطوي هذا العيب من أهم أوجه إلغاء القرار الإداري وأكثرها تطبيقاً، إذ إنه يستوعب مخالفة الإختصاص المحدد بالقانون أو مخالفة الإجراءات الشكلية المقررة، أو إساءة استعمال السلطة<sup>(٣)</sup>.
٤. **عيب السبب:** سبب القرار الإداري هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تسبق القرار وتدفع إصداره، وبهذا المعنى فإن عيب السبب يتحقق في حالة انعدام وجود سبب يبرر إصدار القرار.
٥. **عيب إساءة السلطة أو الانحراف بها:** أي أن الإدارة استخدمت سلطاتها لغاية أخرى غير الغاية التي تم على أساسها منحها هذه السلطة، فالانحراف بالسلطة يقع عندما يحيد مصدر القرار عن تحقيق المصلحة العامة أو عن الهدف المخصص الذي يبتغيه القرار، البعد عن مصلحة العامة ومخالفة قاعدة تخصيص الأهداف، وإساءة استعمال الإجراءات<sup>(٤)</sup>.

(١) د. حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دراسة تطبيقية مقارنة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، بدون الطبعة، ٢٠٠٤، ص ٢٧٣.

(٢) د. يحيى جلال عبدالله، المصدر السابق، ص ٣٧٢.

(٣) خالد حماد محمد العنزي، المصدر السابق، ص ١١٤.

(٤) د. مازن ليلو راضي، د. زانا رؤوف حمه كريم، د. دانا عبدالكريم سعيد، القضاء الإداري، المصدر السابق ص ٢١٥-٢٢٠.

نم تشكيل المحاكم الإدارية في فرنسا، بالقانون صادر في (١٩٥٣/١٢/٣٠) وهي وريثة مجالس الأقاليم والتي أسسها نابليون مع مجلس الدولة في سنة ١٧٩٩. وللمحاكم الإدارية الولاية العامة على المنازعات الإدارية الناشئة ضمن حدود إختصاصها وبالإضافة إلى وظيفتها القضائية فإنها مجالس إستشارية في موضوعات التي تندرج ضمن إختصاصها الإقليمي، إذ تقدم المشورة التي يطلبها المحافظون في الأقاليم<sup>(١)</sup>.

الاختصاص القضائي لهذه المحاكم هو الأكثر أهمية فإن المحاكم الإدارية تعد قاضي القانون العام بالنسبة للمنازعات الإدارية، إذ إن كل محكمة تختص بنظر كافة المنازعات الإدارية الداخلة في نطاقها الإقليمي إلا ما عهد به المشرع إلى مجلس الدولة أو إلى أي محكمة أخرى، وأحكامها التي تصدرها قابلة للطعن استثناءً أمام مجلس الدولة<sup>(٢)</sup>.

وبناء على هذا التعديل التشريعي تغير توزيع الاختصاص بشكل يقوي من دور المحاكم الإدارية ويخفف العبء الثقيل عن مجلس الدولة. وهكذا تكامل نظام القضاء الإداري في فرنسا و أحلت مكانة بجانب القضاء العادي<sup>(٣)</sup>.

وفيما يتعلق بمدة الطعن بالقرار الإداري، فإن مدة الطعن المقررة في دعوى الإلغاء بالنسبة للقرارات الإدارية الصريحة هي شهران من تأريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي أو من تأريخ نشر القرار التنظيمي في فرنسا، وستون يوماً في مصر والعراق، فإن حساب المدة بهذه الطريقة لا يتفق والقرارات الضمنية والإمتناع<sup>(٤)</sup>.

في فرنسا يجوز للموظف المستحق للترقية، والذي لم يُرَقَّ دون مسوغ قانوني أن يرفع الدعوى يتقدم بها للقضاء وبطالب من خلالها بتعويضه عما أصابه من الضرر<sup>(٥)</sup>.

### تطبيقات القضائية حول الترفيع أو الترقية في فرنسا:

في فتوى بتاريخ (٢٩/مايو/ ١٩٦٣) أفاد مجلس الدولة بأن مدد الخدمة المؤداء جزئياً أو بالعمل نصف الوقت يمكن أن يضاف بعضها إلى البعض الآخر وبالتالي إلى مدد الخدمة الأخرى وذلك من أجل الحصول على مدة الأقدمية المطلوبة كشرط التأدية مسابقات الترقية.

بل أكثر من ذلك فإن اللوائح الخاصة بالمسابقات الداخلية لمدرسة الإدارة الوظيفية تتجه اتجاهاً تحريراً في هذا الصدد ذلك أنها تقرر أن مدة الخمس سنوات المطلوبة كشرط أقدمية للتقدم لهذه المسابقات

(١) د. غازي فيصل مهدي، د. عدنان عاجل عبيد، القضاء الإداري، دراسة قانونية حديثة مقارنة بالنظام الفرنسي والمصري والعراقي، المصدر السابق، ص ١٦١.

(٢) د. جورج فوديل، وبيار دلفولفية، القانون الإداري، ط ١، ج ١، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠١، ص ٢٦٩.

(٣) د. عبدالله طلبة، القانون الإداري الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، جامعة ديمشق، ط ٦، ١٩٩٩، ص ٧٥.

(٤) د. يحيى جلال عبدالله، المصدر السابق، ص ٣٧٢.

(٥) نقلاً عن د. وليد سعود القاضي، المصدر السابق، ص ٣٥٥.

يكفي اعتبارها صالحة لذلك أن يؤديها صاحب الشأن سواء بإعتباره موظفاً أو موضوعاً تحت الاختبار أو يعمل بصفة مؤقتة أو بناء عقد عمل وسواء أكان يعمل بالأجهزة المركزية أو بالمؤسسات العامة<sup>(١)</sup>.

أن شروط الترقية التي يجب توافرها في المرشحين هي الشروط التي تنص عليها القوانين واللوائح السارية المفعول وقت تحرير جداول الترقيات. ومع ذلك أن القضاء مجلس الدولة قد أورد في هذا الصدد إستثناءات عديدة، فمن ناحية يقرر أن عدم استقواء مدة الأقدمية اللازمة للترقية في موعد تحرير الجداول لا يحرم صاحب الشأن من حق التسجيل على هذه الجداول وذلك بشرطين:

أ. أنه يجب أن تستكمل مدة الأقدمية هذه خلال العام الذي ستنتم فيه الترقية.

ب. أن صاحب الشأن لا يرقى إلا بعد استكمال له لشروط الأقدمية المطلوب.

ومن ناحية ثانية، يذهب مجلس الدولة إلى القول بأنه في حالة السماح بتحرير جداول ترقيات إضافية أو تكميلية والتي تعد كما ذكرنا في خلال العام الذي تنتم فيه الترقية فإن القوانين واللوائح الصادرة في خلال هذا العام تطبق على من ستشملهم هذه الجداول الاضافية أو التكميلية<sup>(٢)</sup>.

و وفقاً للنظام الفرنسي فإن سكوت الجهة الإدارية في حالات الاختصاص المقيد لا يعد في حد ذاته بمثابة خطأ، وبالتالي فإن المنازعة القضائية والحكم صادر فيها يكون موجهاً للقرار الإداري الناتج عن السكوت، وليس على واقعة السكوت التي ارتكبتها الإدارة باعتبارها خطأ يستحق العقوبة، أو يترتب عليه مسؤولية الإدارة<sup>(٣)</sup>. ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى أن تأخير الترفيع للموظف الموقوف يعد إجراء تأديبي<sup>(٤)</sup>.

## الفرع الثاني

### الرقابة القضائية على قرارات الترفيع أو الترقية في مصر

إذا تقدم الموظف بتظلمه من قرار الترقية خلال المدة القانونية، يمكن الإستجابة للتظلم الإداري المقدم أي أن تعيد الإدارة النظر في القرار بسحبه أو تعديله أو إلغائه أو تعديله دون أن يؤثر في حقوق الموظفين الآخرين، أو رفض التظلم المقدم وهذا يعني إصرار الإدارة على قرارها الأولى بما يترتب عليه لجوء الموظف إلى القضاء خلال المدة القانونية، وامتناع الإدارة عن الرد على التظلم هذا يعني صمت الإدارة إذا لم تكن ملزماً قانوناً بالرد إذ أنه بعد مرور المدة القانونية على تأريخ تقديم التظلم يعد سكوت الإدارة قراراً ضمناً بالرفض لتبدأ بعد هذه المدة مدة الطعن القضائي<sup>(٥)</sup>.

(١) نقلا عن د. رمضان محمد بطيخ، المصدر السابق، ص ١٥٩-١٦٠.

(٢) المصدر نفسه، ص ٤٥.

(٣) د. يحيى جلال عبدالله، المصدر السابق، ص ٢٢٣.

(٤) نقلا عن، د. أحمد محمود أحمد الربيعي، سوزان مروان بشير، المصدر السابق، ص ٣٢٩.

(٥) صفاء محمود السوليميين، النظام القانوني للترقية في نظام الخدمة المدنية الأردني لعام ٢٠٠٧، بحث منشور في مجلة مجلة دراسات، علوم الشرعية والقانون، كلية القانون، جامعة يرموك، إربد، الأردن، المجلد ٤٠، ملحق ١، ٢٠١٣، ص ١٠٧٤.

الأصل في القرار الإداري مشروعيته وعلى من يدعي عكس ذلك إثباته، ويتفق الفقه والقضاء الإداريين على أن القرار الإداري يصدر متمتعاً بقرينة الصحة والسلامة، فصحة القرار الإداري أمر مفترض حتى يثبت العكس، ويكون الأفراد المخاطبين به ملزمون باحترامه وتنفيذه ومن يدعي خلاف هذه القرينة فعليه مخاصمة القرار لدى الجهة القضائية المختصة، وتعني قرينة سلامة القرار الإداري أنه عندما يصدر فإنه يتمتع بقرينة أو افتراض أنه صحيح وموافق للقانون ومشروع وخالٍ من العيوب كما ويقصد بامتياز قرينة صحة القرارات الإدارية أن قانونية القرار الإداري، وصحته، أمر مفترض إلى أن يثبت العكس<sup>(١)</sup>.

وقد أورد المشرع المصري في قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ أوجه إلغاء القرار الإداري في الفقرة (٢) من المادة (١٠)، وهكذا بعد أن يستوفي الطاعن الشروط الشكلية اللازمة لرفع دعوى الإلغاء وهي التظلم واللجوء إلى لجنة التوفيق في المنازعات والالتزام بالميعاد المحدد<sup>(٢)</sup>.

وبناءً على ذلك بعد صدور قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل<sup>(٣)</sup>. حاز القضاء الإداري في مصر على الإختصاص الكامل في نظر المنازعات الإدارية جميعاً، كما استقر ذلك في دستور مصر لسنة ٢٠١٤، والذي أشار إلى أن مجلس الدولة جهة قضائية مستقلة يختص دون غيره بالفصل في المنازعات الإدارية<sup>(٤)</sup>.

في حين أنّ هناك موظفاً لا تتوفر فيه شروط الترقية، وتتقي عنه موانعها وكان مستحقاً لها، ومع ذلك لم تصدر الإدارة قراراً بترقيته، فإنه يستطيع والحال هكذا أن يتقدم بتظلم للجهة الإدارية ويطلبها بترقيته، فإذا مضى الميعاد المحدد للرد على التظلم دون أن ترد جهة الإدارة والتزمت السكوت فهناك نكون أمام قرار إداري ضمني، يجوز معه للموظف أن يطعن به أمام القضاء الإداري حسب الموعد المقرر، ويلاحظ في هذا الصدد أن الإدارة غير ملزمة بالرد على التظلم في حالة القرار الضمني على عكس الوضع في حالة القرار السلبي، حيث يتطلب من جهة الإدارة الرد على التظلم<sup>(٥)</sup>.

### تطبيقات القضائية حول الترفيع أو الترقية في مصر

(١) خالد ماهر صالح، أثر قرينة صحة وسلامة القرار الإداري في إجراءات دعوى إلغاء (دراسة مقارنة) رسالة ماجستير، جامعة شرق الأوسط، كلية الحقوق/ قسم القانون العام، ٢٠١٧، ص ١٩.

(٢) المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢، وهو (٦٠) يوماً من تأريخ نشر القرار المطعون فيه أو إعلانه أو العلم به يقيناً، فإنه يتوجه إلى المحكمة المختصة بنظر دعواه وهي إما محكمة القضاء الإداري إذا كانت درجته الوظيفية الدرجة الثانية أو ما يعطوها كالدرجة الأولى (وظائف الإدارية العليا)، وإما محكمة الإدارية إذا كانت درجة الطاعن الوظيفية الدرجة الثالثة وما يدونها كالدرجة الرابعة والخامسة.

(٣) أدخلت على قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ بعض التعديلات بموجب قانون رقم (١٣٦) لسنة ١٩٨٤، نقلاً عن، د. علاء محمد عبد الدليمي، المصدر السابق، ص ٩٨.

(٤) المادة (١٩٠) من دستور الجمهورية المصرية لسنة ٢٠١٤.

(٥) د. وليد سعود القاضي، المصدر السابق، ص ٣٥٩.

أن القضاء الإداري المصري قد جرى في قراره على أنه (عدم جواز الترقية خلال مدة التجربة بوصف أن ترقية الموظف أثناء مدة الاختبار تعني اعفاءه من قضاء تلك المدة والافترار بالكفاءة والصلاحية<sup>(١)</sup> .

وفي قرار لآخر ذهب محكمة الإدارية العليا المصري بأنه " يعتبر القرار بترقية عدد من الموظفين قراراً ضمناً بعدم ترقية من لم يشملهم الترفيع، مادام أن الذين لم يشملهم المستدعي من عداد المرشحين للترفيع للدرجة الثالثة لإجراء مفاضلة بينهم، و من ثم وضعه حيث يستحق في دوره بالترفيع وترتيب الأقدمية"<sup>(٢)</sup> .

وفي قرار آخر قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه " استقر الاجتهاد على أن القضاء بالإلغاء يختص بنظر الطعن الذي على القرار الإداري ترفيع موظف، وتجاوز مدة الطعن رغم ان الطاعن أحق بالترفيع ممن جرى ترفيعه، وعليه وحيث إن المستدعي يطعن بقرار ترفيع من جرى ترفيعهم للدرجة الخاصة وعدم ترفيعه بالرغم من انطباق الشروط عليه أكثر ممن تم ترفيعهم، فهو قرار يقبل الطعن بالإلغاء"<sup>(٣)</sup> .

(ومن حيث إن البين من استقراء أحكام القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ في شأن العاملين المدنيين بالدولة أن هذا القانون حسبما جرى هذه المحكمة يقوم على أساس موضوعي في الوظيفة العامة وليس على أساس شخصي حيث يعتد بصفة أساسية بالوظيفة وشروط شغلها عند التعيين أو الترقية أو النقل أو الندب والمحددة في بطاقة الوصف لهذه الوظيفة والتي تدور حول التأهيل العلمي المطلوب والخبرة النوعية اللازمة وجوباً لشغلها ومن مظاهر الأخذ بهذا الأساس الموضوعي النص على أن يكون لكل من الوحدات الخاضعة لأحكام هذا القانون هيكل تنظيمي وجدول الوظائف مرفق به وصف لكل وظيفة وتصنيفها في إحدى المجموعات النوعية واعتبار كل مجموعة نوعية وفقاً لحكم المادة (١١) من قانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ المشار إليه وحدة متميزة في مجال التعيين والترقية والنقل والندب، ولقد قامت البنانيان التشريعي للقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ في كل أحكامه على هذا الأساس حيث حظر النقل من مجموعة نوعية إلى مجموعة نوعية أخرى وإذ حدث ذلك يكون هذا النقل بمثابة التعيين في هذه المجموعة المغايرة وتحسب الأقدمية في الوظيفة المنقول إليها وبعد استيفائه لاشتراطات شغلها من تأريخ هذا النقل.

(١) أحكام محكمة الإدارية العليا المصري رقم (١٠١٦) ١٩٦٥، بتاريخ ١٩٦٥/٣/٧، منشور في أحكام المحكمة ، ص ١٣٨٩، نقلاً عن د. علاء الدين محمد حمدان ، المصدر السابق، ص ١٨٠.

(٢) قرار محكمة الإدارية العليا المصري رقم (٧٥) ١٩٩٣، منشور، مجلة نقابة المحامين، الصفحة (٢٠٤٧) العدد (٩-١٠) ، ١٩٩٤، ص ٤٧.

(٣) قرار محكمة الإدارية العليا المصري رقم (١٧٩) ١٩٩٩، بتاريخ ١٩٩٩/١١/١٥، منشور، مجلة نقابة المحامين الصفحة (١٥٣٤) العدد (٤)، ٢٠٠٠.

واشترط المشرع للترقية بالأقدمية وفقاً لنص المادة (٣٦) من قانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ استيفاء العامل لاشتراطات شغل الوظيفة المرقي إليها، وأن تكون الترقية من الوظيفة التي تسبقها مباشرة في الدرجة والمجموعة نوعية التي تنتمي إليها<sup>(١)</sup>.

ومن حيث إن المستقر عليه في قضاء هذه المحكمة أنه لا يجوز للجهة الإدارية أن تضع مانعاً للترقية بالمخالفة لأحكام القانون وليس لها أن تتخطي العامل في الترقية بمقولة عدم شغله الوظيفة الأدنى شغلاً فعلياً لكونه في إعاره أو اجازة خاصة لأن المعار أو المرخص له في اجازة خاصة يعتبر شاغلاً للوظيفة قانوناً وذلك وفقاً للرخصة القانونية المقررة في هذا الشأن والقول بغير ذلك يعني إضافة مانع للترقية لم ينص في القانون.

و من حيث الثابت من الأوراق تقارير كفاية المطعون ضده عن السنوات الثلاث السابقة على الترقية بمرتبة ممتاز ولم تجدد الإدارة أقدميته بين زملائه تؤهله للترقية و من ثم فإن قيام الإدارة بتخطي المطعون ضده في الترقية بالاختيار إلى الدرجة الثانية جاء مخالفاً للقانون ويضحي الحكم الطعين الصادر بإلغائه لهذا القرار قد صادف صحيح القانون وبمناهي عن الإلغاء<sup>(٢)</sup>.

وعليه على جهة الإدارة أن ترقى الموظف الذي صدر الحكم لصالحه متى كان هناك درجة شاغرة، وفي حال عدم وجود درجة شاغرة تلغي ترقية الموظف المطعون في ترقيته، وهناك تصبح الترقية كأن لم تكن، وفضلاً عن ذلك جاز أن يطعن الموظف بالقرار الذي أهمل ترقيته أي بقرار عدم ترقيته وهذا الطعن ينصب على الجانب السلبي من القرار<sup>(٣)</sup>.

(حيث أن الثابت بالأوراق أن الطاعنة كانت تشغل وظيفة من الدرجة الثانية بمجموعة وظائف التنمية الإدارية اعتباراً من (١٩٩٤/٨/٨)، وأنها تقدمت برغبتها للتعين في وظيفة محام من الدرجة الثالثة بالإدارة قانونية بناء على إعلان المركز برغبته في شغل هذه الوظيفة وصدر قرار بتعين بهذه الوظيفة اعتباراً من (١٩٩٥/١١/٢١) على إلا يسبق زملائها بالإدارة القانونية، فمن ثم يكون قد نشأ لها مركز قانوني جديد اعتباراً من هذا التاريخ باعتبارها عضواً بالإدارة القانونية وتسري عليها أحكام قانون الإدارات القانونية وليس قانون العاملين المدنيين بالدولة، وليس لها بالتالي التماسك بدرجةها الوظيفية السابقة، أو المطالبة بتطبيق قواعد الرسوب الوظيفي التي أجمعت أحكام هذه المحكمة وإفتاء الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع على عدم تطبيقها على أعضاء الإدارات القانونية، ومن ثم يكون الحكم المطعون فيه برفض دعواها متفقاً وأحكام القانون وقائماً على أسباب صحيحة مستخلصة استخلاصاً سائغاً من

(١) قرار محكمة الإدارية العليا المصري الطن رقم (٥٦٠٤) لسنة ٤٧ق وطعن رقم (٥٦٧٩) لسنة ٤٨ق، جلسة ٢٠٠٧/٣/١٠. نقلا عن د.خالد عبدالفتاح محمد، قواعد النقل والندب والترقية للعاملين بالدولة والقطاع العام في ضوء

أحكام المحكمة الإدارية العليا حتى عام (٢٠٠٨)، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ط ١، ٢٠٠٩، ص ١٣٠.

(٢) قرار محكمة العليا المصري الطن رقم (٥٧٤٠) لسنة ٤٧ق، جلسة ٢٠٠٧/٣/١٧. نقلا عن د.خالد عبدالفتاح محمد، المصدر السابق، ص ١٣١-١٣٤.

(٣) د. وليد سعود القاضي، المصدر السابق، ص ٣٦٢-٣٦٣.

الأوراق فضلاً عن أنها بافتراض تطبيق قرار وزير الدولة للتنمية الإدارية المشار إليه عليها جداً فإنها لا تكون قد قضت في درجة ثلاثة بوظائف قانون منذ تأريخ تعيينها في هذه الوظيفة اعتباراً من (٢١/١١/١٩٩٥) مدة ثمان سنوات المقررة للترقية إلى الدرجة الثانية في تأريخ (٣١/٨/٢٠٠٠) الذي حدده القرار كشرط للترقية إلى الدرجة الثانية.

وحيث أنه لما تقدم يتعين الحكم برفض الطعن، وإلزام الطاعنة بالمصروفات عملاً بنص المادة (١٨٤) من قانون المرافعات<sup>(١)</sup>.

## المطلب الثاني

### الرقابة القضائية على قرارات الترفيع في العراق وإقليم كردستان

تكفل الأنظمة القانونية المختلفة للموظف حق الطعن أمام القضاء في القرارات الإدارية ومن ضمنها قرار الترفيع . لذا سنتناول في هذا المطلب الرقابة القضائية على قرارات الترفيع في العراق في الفرع الأول، والرقابة القضائية على قرارات الترفيع في إقليم كردستان في الفرع الثاني، ودعوى التعويض في الفرع الثالث، على النحو الآتي:

## الفرع الأول

### الرقابة القضائية على قرارات الترفيع في العراق

استناداً إلى قانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة حلت محكمة قضاء الموظفين محل مجلس الانضباط العام، حيث بموجب هذا التعديل ألغي مجلس الانضباط العام ومنح اختصاصاته إلى هيئات قضائية جديدة أنشأتها تحت اسم محاكم قضاء الموظفين، ووفقاً لما نص عليه قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة تختص محاكم قضاء الموظفين بالنظر في الدعاوى التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام في حقوق الناشئة عن قانون الخدمة المدنية أو القوانين أو الأنظمة التي تحكم العلاقة بين الموظفين و بين الجهة التي يعمل فيها<sup>(٢)</sup>.

تمارس محكمة قضاء الموظفين في العراق جميع الصلاحيات التي كانت ممنوحة (لمجلس انضباط العام سابقاً) ومنها اختصاص الرقابة القضائية بوصفها محكمة أول درجة من خلال دعاوى الخدمة التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام في الحقوق الناشئة عن قانون الخدمة المدنية. ومن ثم تتولى هذه المحكمة النظر في الدعاوى التي يقيمها الموظف على الإدارة والمتعلقة بالمركز القانوني للموظف من ناحية الراتب والترقية والإجازة والترقية<sup>(٣)</sup>.

(١) قرار محكمة العليا المصري الطن رقم (٥٧٦٠) لسنة ٤٩، جلسة ٢٠٠٧/٧/٢. نقلاً عن د. خالد عبدالفتاح محمد، المصدر السابق، ص ٢٠١

(٢) د. مازن ليلو راضي، د. زانا رؤوف حمه كريم، د. دانا عبدالكريم سعيد، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص ١٠٨-١٠٩.

(٣) حسن جابر إسماعيل الموسوي، المصدر السابق، ص ١٦٥.

وبالنسبة لإجراءات رفع الطعن أمام محكمة قضاء الموظفين<sup>(١)</sup> المتعلقة بحقوق الخدمة المدنية الخاصة بدعاوي إعادة التعيين والترقيع ومنح العلاوات، والاسغناء عن الموظف في فترة التجربة، وتلك الخاصة بالرواتب والمخصصات والدعاوي خاصة بالنقل وغيرها، فقد اشترط قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل في المادة (٥٩) على الموظف إقامة الدعوى أمام محكمة قضاء الموظفين خلال (٣٠) ثلاثين يوماً من تأريخ التبليغ بالقرار المطعون فيه إذا كان الموظف داخل العراق وخلال (٦٠) ستين يوماً وإذا كان الموظف خارج العراق<sup>(٢)</sup>.

على أن الطعن المقدم بهذا الشأن يخضع لمدة تقادم، إذا انقضت المدد القانونية المحددة للطعن ولم يتم الطعن في القرار الإداري، فإنه يكون قراراً باتاً وملزماً<sup>(٣)</sup>. و يجوز الطعن تمييزاً أمام المحكمة الإدارية العليا بقرارات محكمة قضاء الموظفين الصادرة في الدعاوى التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام في حقوق الناشئة عن قانون الخدمة المدنية أو القوانين أو الأنظمة التي تحكم العلاقة بين الموظفين و بين الجهة التي يعمل فيه، بعد مضي (٣٠) ثلاثين يوماً من تأريخ التبليغ بها أو اعتبارها مبلغاً<sup>(٤)</sup>.

يتضح من ذلك أنّ قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، و قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل، لم يشترطاً على الموظف أن يتظلم من القرار أمام الجهة الإدارية التي أصدرته وإنما يكون له رفع الدعوى مباشرة، وتكون صلاحيات محكمة قضاء الموظفين (مجلس الانضباط العام سابقاً) تجاه هذه الدعوى ولاية القضاء الكامل التي لا تقف عند مجرد إلغاء القرار الإداري وإنما ترتيب جميع الآثار القانونية على ذلك فيكون للمحكمة قضاء الموظفين بتعديل القرار والتعويض عن الأضرار التي لحق بالمدعي<sup>(٥)</sup>.

(١) المادة (٣١) من قانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل. على أنه " تحل عبارة (محكمة قضاء الموظفين) محل عبارة ( مجلس الانضباط العام) .  
(٢) المادة (٣/٥٩) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل. وكذلك الفقرة (أ/١) من البند (تاسعاً) من المادة (٧) من قانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل. وكذلك د. مازن ليلو راضي د. زانا رؤوف حمه كريم ، د.دانا عبدالكريم سعيد، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص ١١٧.

(٣) د. بدر حمادة صالح، م. إقبال نعمت درويش، المصدر السابق، ص ٢٠٨.

(٤) الفقرة (ج) من البند (تاسعاً) من المادة (٧) من قانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل. على أنه " يجوز الطعن تمييزاً أمام المحكمة الإدارية العليا بقرارات محكمة قضاء الموظفين الصادرة وفقاً لأحكام الفقرة (أ) من هذا البند خلال (٣٠) يوم من تأريخ التبليغ بها أو اعتبارها مبلغاً " .

(٥) د. أحمد خورشيد حمدي المفرجي، م. سينم صالح محمد، مستقبل القضاء الإداري في ضوء التعديل لقانون مجلس شورى الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك، المعهد التقني، كركوك، ٢٠١٦، ص ٦٧.

ويكون قرار محكمة قضاء الموظفين قابلاً للتمييز أمام المحكمة الإدارية العليا، الصادرة بشأن الخدمة المدنية خلال (٣٠) ثلاثين يوماً من تأريخ التبليغ أو اعتبارها مبلغاً، وأخيراً يكون قرار محكمة قضاء الموظفين غير المطعون به وقرار المحكمة الإدارية العليا الصادر نتيجة للطعن باتاً وملزماً<sup>(١)</sup>. وعليه فإن المنازعات التي تحدث بين الإدارة والموظف بخصوص الترفيع تخضع لاختصاص محكمة قضاء الموظفين.

**وبالنسبة لموقف القضاء الإداري العراقي بهذا الصدد:** فقد ذهب القضاء إلى ان "مقتضيات العدالة تقتضي تسكين الموظف وفق استحقاقه إذا أمضى المدة القانونية للترفيع وأثبت كفاءته خلال تلك المدة"<sup>(٢)</sup>. إذا سكتت الإدارة عن إجابة الطلب يعد قراراً سلبياً يصلح أن يكون محلاً للطعن<sup>(٣)</sup>. وللإدارة تصحيح الخطأ الذي وقعت فيه<sup>(٤)</sup>.

ولا يؤثر في استحقاق الموظف للترفيع حصوله على تقييم ضعيف في إحدى السنوات اللازم إكمالها في وظيفته مادام قد أوصي به رئيسه المباشر بترفيعه إلى الوظيفة التالية وصادق الرئيس الأعلى على هذه التوصية<sup>(٥)</sup>.

وفي حكم آخر (قررت محكمة قضاء الموظفين في حكمها المميز الزام المدعي عليه بإتخاذ الإجراءات اللازمة لترفيع المدعي وفقاً لاستحقاقه وقد وجدت المحكمة الإدارية العليا أن البند (أولاً) من المادة (٧) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ قضت بأن تختص اللجنة المشكلة من الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة النظر في طلبات الترفيع خلال مدة لا تزيد على (٦٠) يوماً من تأريخ تسليم الطلب وتشريح الموظف للترفيع بعد التحقق من توافر الشروط المقررة للترفيع مما يعني أن على الموظف تقديم طلبه بالترفيع قبل (٦٠) يوماً من تأريخ الاستحقاق وحيث أنه لم يتأكد قيام المدعي بتقديم هذا الطلب فإن دعواه تكون واجبة الرد لعدم وجود سند لها من القانون، وحيث أن الحكم المميز صدر خلافاً لما تقدم مما يجعله غير صحيح ومخالف للقانون، لذا قرر

(١) الفقرة (د) من البند (تاسعاً) من المادة (٧) من قانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل. أشار اليه د.مازن ليلو راضي، د. زانا رؤوف حمه كريم، د.دانا عبدالكريم سعيد، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص ١١٨.

(٢) قرار رقم (٣٧٥/ انضباط / تمييزي / ٢٠١٠) قرار مجلس الدولة، منشور في قرارات وفتاوي مجلس الدولة، ط ١، بغداد، ٢٠١٠، ص ٣٨١.

(٣) قرار رقم (٣٦/ انضباط / تمييزي / ٢٠١٠) قرار مجلس الدولة، منشور في قرارات وفتاوي مجلس الدولة، ط ١، مطبعة الوقف الحديثة، بغداد، ٢٠١٢، ص ٢٤٦.

(٤) قرار رقم (٥٥/ انضباط / تمييزي / ٢٠١١) قرار مجلس الدولة، منشور في قرارات وفتاوي مجلس الدولة، ط ١، مطبعة الوقف الحديثة، بغداد، ٢٠١٢، ص ٢٤١.

(٥) قرار رقم (٣/ انضباط / تمييزي / ٢٠١٨) مجلس الدولة، منشور في قرارات وفتاوي مجلس الدولة، ط ١، مطبعة الوقف الحديثة، بغداد، ٢٠١٩، ص ٣٢.

نقض الحكم المميز وإعادة اضبارة الدعوى إلى محكمة قضاء الموظفين للسير فيها وفقاً لما تقدم على أن يبقى الرسم التمييزي تابعا للنتيجة وصدر القرار بالإتفاق في ٢٠١٨/١/١١<sup>(١)</sup>.

وفي حكم آخر ( إن المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة، وجد أن الطعن التمييزي مقدم ضمن المدة القانونية فقرر قبوله شكلاً، ولدى عطف النظر النظر على الحكم المميز وجد أنه غير صحيح ومخالف للقانون ذلك أن المميز عليه (المدعي) أقام دعواه للاعتراض على امتناع المميز (المدعى عليه -إضافة لتوظيفته) بإجراء الحذف والاستحداث لدرجته الوظيفية من (م. مدير حسابات في درجة الرابعة) إلى (مدير حسابات في الدرجة الثالثة) لحصوله على شهادة بكالوريوس إدارة واقتصاد-قسم الاقتصاد أثناء خدمته الوظيفة للسنة الدراسية ٢٠١٣-٢٠١٤، وطلب الغاء الرفض وتعديل درجته الوظيفية إلى مدير حسابات في الدرجة الثالثة، فاصدرت محكمة قضاء الموظفين حكمها المميز المتضمن تسكين المدعي في الدرجة الثالثة بعنوان مدير حسابات، وقد وجدت المحكمة الإدارية العليا أن المدعي موظف بعنوان (م. مدير حسابات) في الدرجة الرابعة وأنه حصل على شهادة البكالوريوس أثناء الخدمة، وحيث أن قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ جعل لكل شهادة درجة وظيفية، وحيث أن الوصف الوظيفي لعنوان (مدير حسابات) يستلزم أن تكون للموظف خبرة لا تقل عن (١٨) سنة في مجال الاختصاص بعد الحصول على شهادة البكالوريوس، وحيث أن المدعي حصل على شهادة البكالوريوس للسنة الدراسية ٢٠١٣-٢٠١٤، فضلاً عن ان الحكم المميز صدر على خلاف طلب المدعي في عريضة الدعوى ومحضر ضبط الجلسة في ٢٠١٧/٥/٢، فإن دعوى المدعي تكون فائدة لسندها القانوني و واجبة الرد. لذا قرر نقض الحكم المميز وإعادة اضبارة الدعوى إلى محكمة قضاء الموظفين للسير فيها وفقاً لما تقدم على أن يبقى الرسم التمييزي تابعا للنتيجة وصدر القرار بالاتفاق في ٢٠١٨/٤/٢٦<sup>(٢)</sup>.

وفي قرار آخر (أقامة المدعي (المميز) الدعوى امام محكمة قضاء الموظفين مدعياً فيها بأن المدعى عليه (المميز عليه) إضافة لتوظيفته اصدر الأمر الإداري المرقم (٢٦٤١) في ٢٠١٥/١١/٥ المتضمن ترقيعه من الدرجة السادسة إلى الدرجة الخامسة و اعتباراً من تأريخ ٢٠١٥/١٠/٢٩ وليس من تأريخ الاستحقاق في ٢٠١٤/٥/١، لذا طلب دعوة المدعى عليه إضافة لتوظيفته للمرافعة والحكم وتعديل الامور واعتبار الترفيع من تأريخ الاستحقاق في ٢٠١٤/٥/١ ونتيجة للمرافعة اصدرت محكمة قضاء الموظفين قرارها المؤرخ في ٢٠١٦/١٠/٢٣ وبعده اضبارة (٢٠١٥/م/٢٢٦٩) رد دعوى المدعي لعدم وجود سند لها من القانون ولعدم قناعة المميز بالقرار المذكور، تصدى له تمييزاً لدى المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة بلائحتها المؤرخة في ٢٠١٦/١١/١٥ طالب نقضه للأسباب الواردة فيها.

(١)قرار رقم(١٦٠٩/قضاء موظفين -تمييز /٢٠١٥، ٢٠١٨/١/١١) قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٨، المصدر السابق، ص ٤٧٠.

(٢)قرار رقم(٢٤١٠/قضاء موظفين -تمييز /٢٠١٧، ٢٠١٨/٤/٢٦) قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٨، المصدر السابق، ص ٥١١-٥١٢.

لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة، وجد أن الطعن التمييزي مقدم ضمن المدة القانونية فقرر قبوله شكلاً ولدى عطف النظر على الحكم المميز وجد أنه صحيح وموافق للقانون ذلك للأسباب الواردة فيه، لذا قرر تصديق الحكم المميز ورد اللائحة التمييزية وتحمل المميز رسم التمييز وصدر القرار بالاتفاق في (٢٠١٩/٥/٣٠) (١).

وفي قرار آخر (أقامة المدعي (المميز) الدعوى امام محكمة قضاء الموظفين مدعياً فيها بأن المدعى عليه (المميز عليه) أضافة لوظيفته اصدر الأمر الإداري المرقم (٣١٧٤٥) في ٢٣/٩/٢٠١٨ والذي جاء بناءً على الكتاب المرقم (٢٧٢٤) في ٢٨/٨/٢٠١٨ المتضمن شطب ترفيعه لذا طلب دعوة المدعى عليه أضافة لوظيفته للمرافعة والحكم بإلزامه بالغاء القرار محل الطعن، ونتيجة للمرافعة اصدرت محكمة قضاء الموظفين قرارها المؤرخ في ١٠٠/٤/٢٠١٩ وبعدد اضبارة (٢٠١٨/م/٣٠٠٢) رد دعوى المدعي لعدم وجود سند لها من القانون ولعدم قناعة المبيزة بالقرار المذكور تصدي له تمييزاً لدى المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة بلائحتها المؤرخة في ٢/٥/٢٠١٩، طالب نقضه للأسباب الواردة فيها.

لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة، وجد أن الطعن التمييزي مقدم ضمن المدة القانونية فقرر قبوله شكلاً ولدى عطف النظر على الحكم المميز وجد أنه صحيح وموافق للقانون ذلك للأسباب الواردة فيه، لذا قرر تصديق الحكم المميز ورد اللائحة التمييزية وتحمل المميز رسم التمييز وصدر القرار بالاتفاق في ١٠/١٠/٢٠١٩ (٢).

## الفرع الثاني

### الرقابة القضائية على قرارات الترفيع في إقليم كردستان

في البداية لا بد أن نشير إلى أن موضوع الترفيع ينظمه قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل النافذ ويبيّن حق الموظف في الترفيع وحدد شروطه<sup>(٣)</sup>، وقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل النافذ<sup>(٤)</sup>. وعدد من الأنظمة والتعليمات الصادرة في حكومة إقليم كردستان.

تختص هيئة انضباط موظفي الإقليم بالنظر في دعاوي الموظفين الناشئة عن حقوق الخدمة بموجب قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل النافذ في إقليم كردستان، والأنظمة الصادرة

(١) قرار رقم (٢٦٥/قضاء موظفين-تمييز /٢٠١٩، ٢٠١٩/٥/٣٠) نقلا عن قاضي أحمد جدوع حسين التميمي، المصدر السابق، ص ١٢٣-١٢٤

(٢) قرار رقم (١٦٢١/قضاء موظفين-تمييز /٢٠١٩، ٢٠١٩/١٠/١٠) نقلا عن قاضي أحمد جدوع حسين التميمي، المصدر السابق، ص ١٣٧-١٣٨.

(٣) المادة (١٨، ١٩) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

(٤) المادة (٦) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

بمقتضاه أو أي قانون سيحل محله<sup>(١)</sup>، وأيضاً تختص هيئة انضباط موظفي الإقليم في الدعاوى التي يقيمها الموظف بموجب القوانين ذات العلاقة بالوظيفة العامة بما فيها قانون الخدمة الجامعية<sup>(٢)</sup>.

وبمعنى آخر، تمارس هيئة انضباط موظفي الإقليم اختصاصاتها القضائية في مجالين رئيسيين، أولهما اختصاصه في مجال الطعون المتعلقة بالخدمة المدنية، وثانيهما اختصاصها في مجال انضباط موظفي الإقليم<sup>(٣)</sup>. واختصاصه في مجال الخدمة المدنية، وهو محور بحثنا

ومن قبيل هذه الدعاوى ما يتعلق بالمنازعات الخاصة بالرواتب والمخصصات المستحقة للموظفين واحتساب القدم للترقية بسبب الحصول على شهادات الاختصاص الجامعية واجتياز الدورات التدريبية واحساب مدد ممارسة المهنة عند التعيين و إعادة التعيين والقرارات الخاصة بالتعيين أو الترفيع أو منح العلاوات أو الاستغناء عن الخدمة في فترة التجربة أو إعادة الموظف المرفع إلى الوظيفة السابقة في فترة التجربة ومكافأة نهاية الخدمة والإجازات... الخ<sup>(٤)</sup>.

إنّ الطعن بالقرارات المتعلقة بحقوق الخدمة ومنها المتعلقة بالترقية يكون أمام قضاء مختص بحقوق الخدمة المدنية في إقليم كردستان- العراق، متمثلاً بهيئة انضباط موظفي الإقليم، والطعن القضائي هو الضمان الوحيد للموظف من أجل إلغاء القرارات المتعلقة بعملية الترفيع. والجدير بالذكر أن القانون لم يشترط أن يتظلم الموظف العام من القرارات الإدارية المتعلقة بحقوق الخدمة المدنية<sup>(٥)</sup>.

وفي حالة رفض الطلب من قبل الإدارة نحن لا نكون أمام قرار إداري ضمني، بل أمام قرار إداري صريح، حيث يخضع لأحكام المادة(٣/٥٩) من قانون الخدمة المدنية رقم(٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، حيث جاء فيها " لا تسمع الدعوى التي تقام على الحكومة بعد(٣٠) يوماً من تأريخ تبليغ الموظف بالأمر المعارض عليه إذا كان داخل العراق و(٦٠) يوماً إذا كان خارجه" والجهة المختصة بنظر هذا الطعن هيئة انضباط موظفي الإقليم<sup>(٦)</sup>.

(١)المادة(٢٠) من قانون مجلس شوري لإقليم كردستان- العراق رقم(١٤) لسنة ٢٠٠٨.

(٢)قرار رقم(١٢/الهيئة العامة /٢٠١١) قرار الصادر من الهيئة العامة في مجلس شوري لإقليم كردستان- العراق، منشور في المبادئ القانونية في قرارات وفتاوي مجلس شوري إقليم كردستان- العراق لسنة ٢٠١١ ، ط١، مطبعة الحاج هاشم، اربيل، العراق، ٢٠١٢، ص١٤٨.

(٣)د. مازن ليلو راضي، د.زانا رؤوف حمه كريم، د.دانا عبدالكريم سعيد، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص١٣٤.

(٤) د. مازن ليلو راضي، مجلس شوري إقليم كردستان\_العراق تنظيمه واختصاصه، المصدر السابق، ص١٤٥.

(٥)د.محمد سليم محمد أمين، المصدر السابق، ص ٢٢٠.

(٦)عبدالقادر صالح عبدول، القرارات الإدارية الضمنية وأهم تطبيقاتها في مجال الوظيفة العامة، المصدر السابق، ص٨٦.

أما بالنسبة للقرار الإداري السلبي فهو أحد أنواع القرارات الإدارية، ويعرف بأن سكوت الإدارة أو إمتناعها أو رفضها عن اتخاذ قرار إداري ألزمها القانون واللوائح<sup>(١)</sup>. فيجوز الطعن فيه بالإلغاء دون التقيد بميعاد معين، والقرار الإداري السلبي ليس له شكل خارجي، إنما هو امتناع عن اتخاذ قرار كان على الإدارة اتخاذه. أي إن مدة الطعن بالإلغاء تبقى مفتوحة مادامت حالة الرفض أو الامتناع من جانب الإدارة قائماً<sup>(٢)</sup>.

وتعد ولاية هيئة انضباط موظفي الإقليم بالنسبة إلى هذه المنازعات ولاية قضاء كامل لا تقف عند مجرد إلغاء القرار فلها أن تحكم بتعديل القرار المطعون فيه أو التعويض عن الأضرار التي ألحقها بالمدعي وتتنظر هيئة انضباط موظفي الإقليم في الدعاوى التي يقيمها الموظف بموجب أحكام قانون الخدمة المدنية. يكون قرار الهيئة قابلاً للطعن فيه لدى الهيئة العامة لمجلس شورى الإقليم خلال (١٥) خمسة عشرة يوماً من اليوم التالي للتبليغ، ويكون قرار هذه الهيئة أي هيئة مجلس شورى الإقليم الصادر بنتيجة الطعن باتاً<sup>(٣)</sup>.

### تطبيقات القضائية حول الترفيع الموظف العام في إقليم كردستان

عليه الهيئة العامة لمجلس شورى إقليم كردستان في قرارها ذهب إلى ( إن الإدارة هي التي أخطأت في ترفيع المميّزة ومنحها خمس درجات وظيفية ومن ثم تغيير عنوانها الوظيفي من (م.مساح هندسي) إلى (مدير فني) ولم يقترن ذلك بغش أو سعي غير مشروع من جانب المميّزة، وحيث أن مقتضيات العدالة في مثل هذه الحالات ترتب للموظف، الذي ألغي ترفيعه أو ترقّيته، الحق فيما قبضه من فروقات مالية نتيجة للترقية أو الترفيع الملغى، لأن مثل هذا الموظف يكون في الغالب قد رتب حياته على أساس ما ناله من ترفيع أو ترقية، ومن غير المستساغ إلزامه برد ما قبضه بحسن نية، وإن القول بخلاف ذلك أن تضطر بحياة الموظف وتختل معيشته و أسرته اختلالاً شديداً دون أن يكون له شأن بالخطأ الذي وقعت الإدارة فيه علاوة على إرجاع حالته الوظيفية إلى ما كانت عليه قبل الترفيع أو الترقية.... وحيث إن القرار المميز قد خالف وجهة النظر القانونية المتقدمة عليه قرر نقضه وإعادة أوراق الدعوى إلى هيئة الانضباط للسير فيها على المنوال المشروح أعلاه و من ثم ربطها بالقرار القانوني الصائب<sup>(٤)</sup>.

والنسبة للقرارات الإدارية السلبية، فإن هيئة انضباط موظفي الإقليم تحكم بالإلغاء إذا كان امتناع الإدارة مخالفاً لأحكام القانون (أي إذا كان القرار السلبي معيباً في ركن المحل)، وهذا يحصل فيما إذا

(١) أمين رحيم حميد الحجامي، التنظيم القانوني للقرار الإداري المستمر (دراسة مقارنة)، مجلة جامعة بابل للعلوم الانسانية، المجلد ٢٨، العدد ٤، ٢٠٢٠، ص ٥.

(٢) عبدالقادر صالح عبدول، القرارات الإدارية الضمنية وأهم تطبيقاتها في مجال الوظيفة العامة، المصدر السابق، ص ٨٦.

(٣) د. مازن ليلو راضي، د. زانا رؤوف حمه كريم، د. دانا عبدالكريم سعيد، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص ١٣٤.

(٤) قرار الهيئة العامة لمجلس شورى إقليم كردستان - العراق، رقم ٧٣/الهيئة العامة /انضباطية/ ٢٠١٢، منشور في قرارات وفتاوى مجلس شورى إقليم كردستان - العراق لسنة ٢٠١٢، ص ٣٥٣.

كانت الإدارة تملك سلطة مقيدة و امتنعت عن إصدار ما يلزم قانوناً إصداره. وإذا كان امتناع الإدارة مبنيًا على غرض لا يمت للمصلحة العامة بصله (أي إذا كان القرار السلبي معيباً في ركن الغاية)، فإن الهيئة تحكم بالإلغاء أيضاً، وهذا يحصل فيما إذا كان القانون قد ترك للإدارة الحرية في اتخاذ القرار أي أعطائها سلطة تقديرية، إلا أنها تعسفت في استخدام السلطة التقديرية الممنوحة لها<sup>(١)</sup>. إن رفض الإدارة أو امتناعها عن القيام باتخاذ قرار كان من الواجب قانوناً اتخاذه، أمر لا يجيزه القانون ويشكل خطأ من جانب الإدارة بحيث يجوز لصاحب الشأن أن يطعن فيه بالتعويض<sup>(٢)</sup>.

كما أشرنا إليه سابقاً فإن ميعاد الطعن بالقرارات المتعلقة بالمنازعات الناشئة عن تطبيق قانون الخدمة المدنية أمام هيئة انضباط موظفي الإقليم (٣٠) يوماً من تأريخ تبليغ الموظف بالأمر المتعرض عليه إذا كان داخل العراق و(٦٠) يوماً إذا كان خارج العراق، حيث ذهبت هيئة انضباط موظفي الإقليم إلى رد دعوى المدعي شكلاً في دعوى المرقم (٢١/الهيئة الانضباطية/٢٠١٤ في ٢٠١٤/٣/٤)، لعدم مراعاة المدعي الشروط الشكلية لإقامة الدعوى و لمضي المدة القانونية المحددة في الفقرة (٣) من المادة (٥٩) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، وذلك لكون المدد المعينة لمراجعة القرارات الإدارية حتمية يترتب على عدم مراعاتها وتجاوزها سقوط الحق في الطعن<sup>(٣)</sup>.

كما جاء في قرار الهيئة العامة لمجلس شوري الإقليم "المدد المعينة لمراجعة طرق الطعن في القرارات حتمية يترتب على عدم مراعاتها وتجاوزها سقوط الحق في الطعن"<sup>(٤)</sup>، وجاء في قرار آخر "يكون الطعن التمييزي في قرار هيئة انضباط موظفي الإقليم خارج المدة القانونية إذا قدم بعد مرور (١٥) يوماً من اليوم التالي للتبليغ"<sup>(٥)</sup>. وتتنظر الدعاوى المتعلقة بشؤون الخدمة المدنية وفقاً لأحكام قانون المرافعات المدنية<sup>(٦)</sup>.

وفي حكم آخر لهيئة العامة، ( لدى التدقيق والمداولة وجد أن الطعن التمييزي مقدم ضمن المدة القانونية قرر قبوله شكلاً ولدى عطف النظر على القرار المميز تبين أنه غير صحيح ومخالف للقانون،

(١) عبدالقادر صالح عبدول، القرارات الإدارية السلبية في مجال الوظيفة العامة، المصدر السابق، ص ٨٦.

(٢) د. مصطفى رسول حسين، م. هورمان محمد سعيد المصدر السابق، ص ٧٧.

(٣) عبدالقادر صالح عبدول، دعوى الإلغاء، شروطها وأسبابها وإجراءاتها أمام هيئة انضباط موظفي الإقليم (قضاء الموظفين، مطبعة ياد، ط ١، السليمانية، ٢٠١٧، ص ٩٨.

(٤) قرار رقم (٣ / الهيئة العامة/الانضباطية / ٢٠١١) قرار الصادر من الهيئة العامة لمجلس شوري لإقليم كردستان - العراق، منشور في المبادئ القانونية في قرارات وفتاوي مجلس شوري إقليم كردستان - العراق لسنة ٢٠١١، ط ١، مطبعة الحاج هاشم، اربيل، العراق، ٢٠١٢، ص ٢٢٣.

(٥) قرار رقم (٧ / الهيئة العامة/الانضباطية / ٢٠١١) قرار الصادر من الهيئة العامة لمجلس شوري لإقليم كردستان - العراق، منشور في المبادئ القانونية في قرارات وفتاوي مجلس شوري إقليم كردستان - العراق لسنة ٢٠١١، المصدر السابق، ص ٢٣٤.

(٦) د. مازن ليلو راضي، مجلس شوري إقليم كردستان\_العراق تنظيمه واختصاصه، المصدر السابق، ص ١٤٥. وكذلك .

د. مازن ليلو راضي، د. زانا رؤوف حمه كريم، د. دانا عبدالكريم سعيد، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص ١٣٤.

حيث أن المميز كان بعنوان مستشار قانوني مساعد ويسكن الدرجة الثانية من الدرجات الوظيفية و وصل راتبه إلى راتب الدرجة الأولى عن طريق العلاوة السنوية وليس عن طريق الترفيع، ومن ثم فإنه يكون مشمولاً بالبند أولاً من المادة (٩) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل وليست الفقرة الثانية من المادة المذكورة، وهذا ما اوضحته وزارة المالية بكتابها المرقم (٣٣٠٢) في ٢٠١٢/٤/١٦ والمرفق بالدعوى، حيث أن القرار المميز قد خالف وجهة النظر القانونية اعلاه، قرر نقضه وإعادة أوراق الدعوى إلى هيئة الانضباط للسير فيها على وفق المنوال المشروح اعلاه ومن ثم ربطها بالقرار القانوني الصحيح على أن يبقى رسم التمييز تابعا للنتيجة، وصدر القرار بالأكثرية في ٢٠١٤/٤/١٧<sup>(١)</sup>.

وجاء في حكم آخر لهيئة العامة (لدى التدقيق والمداولة وجد أن الطعن التمييزي مقدم ضمن المدة القانونية قرر قبوله شكلاً ولدى عطف النظر على القرار المميز تبين أنه غير صحيح ومخالف للقانون، حيث أن المدعي يطلب صرف العلاوة السنوية لغاية لحد الأدنى لراتب الدرجة العليا (ب)، وحيث أنه عند تعذر ترفيع الموظف في موعده المقرر بسبب وجود مانع قانوني يحول دون ذلك يستمر منحه العلاوات السنوية للدرجة التالية لدرجته، ويستمر منح الموظف علاوته السنوية بما لا يتجاوز راتب الحد الأدنى للدرجة العليا (ب) بشرط أن يكون الموظف في مرتبة (١١) من الدرجة الاولى وذلك استناداً إلى المادة (٩) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، وحيث ثبت من أوراق الدعوى أن المدعي في مرتبة (١١) للدرجة التالية لدرجته وأنه موظف من الدرجة الثانية وليس الدرجة الأولى، لذا فإن طلبه لا سند له من القانون، وحيث أن هيئة الانضباط قد اهملت هذه الجهة و أن الحكم قد بني على مخالفة القانون والخطأ في تأويله، فإن القرارها يكون قد جانب صحيح القانون، عليه قرر نقضه وإعادة أوراق الدعوى إلى هيئة الانضباط للسير فيها وفق المنوال المشروح اعلاه، ومن ثم ربطها بالقرار القانوني الصائب على أن يبقى رسم التمييز تابعا للنتيجة، وصدر القرار بالاتفاق في ٢٠١٥/٦/١٤<sup>(٢)</sup>.

### الفرع الثالث

#### دعوى التعويض المتعلقة بالترفيع أو الترقية

دعوى التعويض الإداري هي دعوى شخصية يرفعها المضرور إلى القضاء مطالباً بتضمين ما أصابه من ضرر سواء كان مادياً أو معنوياً نتيجة تصرف الإدارة غير مشروع .

(١) قرار رقم (٧) /الهيئة العامة/الانضباطية /٢٠١٤) قرار الصادر من الهيئة العامة مجلس شورى لإقليم كردستان- العراق، في ٢٠١٤/٢/١٧، نقلاً عن ، قاضي د. عثمان ياسين علي ، المصدر السابق، ص ١١٧ .  
(٢) قرار رقم (٩٤) /الهيئة العامة/الانضباطية /٢٠١٥) قرار الصادر من الهيئة العامة مجلس شورى لإقليم كردستان- العراق، في ٢٠١٥/٦/١٤، قاضي د. عثمان ياسين علي ، المصدر السابق، ص ١٢٠ .

وتعرف دعوى التعويض بأنها "الدعوى التي يرفعها أحد الأشخاص إلى القضاء للمطالبة بتضمين ما أصابه من ضرر نتيجة تصرف الإدارة" (١).

والتعويض هو الجزاء على قيام وتحقق المسؤولية الإدارية، وذلك حينما تتوفر أركان المسؤولية المتمثلة بالخطأ، والضرر والعلاقة السببية بينهما وعادة تتجسد التعويضات بمبالغ مالية يلتزم بدفعها المسؤول عن الضرر للمضرور، وذلك تعويضاً له بهدف جبر الضرر الواقع على المضرور. وتعد دعوى التعويض ضماناً لاحقة لضمانة دعوى الإلغاء، وتعد من الضمانات القضائية التي كفلها المشرع للموظف العام من أجل حماية حقوق في مواجهته جهة الإدارة، إذا ما أخطأت في اصدار القرارات الإدارية بشكل عام ومن ضمنها قرارات الترفيع أو الترقيّة (٢).

تختلف دعوى التعويض عن دعوى الإلغاء في الأساس الذي تقوم عليه لك من الدعيين، فدعوى الإلغاء أساسها قرار غير مشروع صادر من الجهة الإدارية، وهو غير مشروع نظراً لكونه معيباً بعبء من العيوب التي نص عليها المشرع ومنها عيب الشكل أو عدم الاختصاص أو عيب المحل أو عيب السبب أو عيب الغاية. أما في دعوى التعويض فأساسها توافر المسؤولية الإدارية وهي لا تكون كذلك إلا بتوافر ثلاثة أركان معاً :

١. خطأ الجهة الإدارية ... .

٢. وضرر يحقق بالفرد ... .

٣. وعلاقة السببية بين هذا الخطأ وذلك الضرر ... (٣).

وتكتسب دعوى التعويض أهمية كبيرة في العراق تتجلى فيما يلي:

١. إن قضاء التعويض يوفر حماية خاصة للأفراد من خلال تضمين الضرر الذي قد يصيبهم من

تنفيذ القرارات غير المشروعة قبل اصدار الحكم بالغائها.

٢. قد ينقضي ميعاد الطعن بالالغاء وهو ميعاد قصير غالباً. فيبقى طريق طلب التعويض مفتوحاً

إذ أن دعوى التعويض عن قرارات تسقط بمضي (٢٥) عاماً.

٣. موضوع دعوى الالغاء الطعن في قرارات الإدارة دون أعمالها المادية التي حيث يراقب من

خلالها القضاء مشروعية قرارات الإدارة فقط، أما هذه الأخيرة فيراقبها القضاء عن طريق دعوى

التعويض (٤).

عليه فإن الضرر الذي يصلح أساساً للحكم بالتعويض هو ضرر بنوعيه المادي والمعنوي، إلا أن

الضرر أياً كان مادياً أو أدبياً لا بد من توفر شروط فيه من أجل حكم بتعويض، ومنها:

(١) نداء محمد أمين أبو الهواء، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، رسالة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة شرق الأوسط، ٢٠١٠، ص ١٢.

(٢) د. وليد سعود القاضي، المصدر السابق، ص ٣٥٥.

(٣) جمال محمد معاطي موافي، المصدر السابق، ص ٤٤٧.

(٤) د. مازن ليلو راضي، د. زانا رؤوف حمه كريم، د. دانا عبدالكريم سعيد، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص ٢٤٩.

١. يجب أن يكون الضرر ناجماً عن عمل من أعمال الإدارة العامة .
  ٢. يجب أن يكون الضرر مباشراً.
  ٣. يجب أن يكون الضرر محققاً ومؤكداً.
  ٤. يجب أن يكون الضرر خاصاً.
  ٥. يجب أن يخل الضرر بمركز قانوني مشروع.
  ٦. يجب أن يكون الضرر قبلاً للتقدير بالنقود.
- مفاد هذه الشروط أنه كي تسأل الإدارة عن التعويض الأضرار التي تصيب الافراد فلا بد من أن يكون الفعل الضار منسوباً إلى الإدارة العامة<sup>(١)</sup>.
- ففي فرنسا يجوز للموظف المستحق للترقية، والذي لم يُرقّ دون مسوغ قانوني أن يرفع دعوى يتقدم بها للقضاء ويطلب من خلالها بتعويضه عما أصابه من الضرر .
- وفي مصر يجوز للموظف الحق في طلب التعويض عما أصابه من الضرر نتيجة تنفيذ القرارات الإدارية لغير المشروعة وذلك استناداً لنص الفقرة العاشرة من المادة العاشرة من قانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢، والذي جاء فيه (تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل في المسائل الآتية : طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها في البنود السابقة، سواء رفعت بصفة أصلية أو تبعية<sup>(٢)</sup>).
- وفي فرنسا يختص القاضي الإداري الفرنسي بنظر كافة المنازعات الناجمة عن إدارة مرفق العام بواسطة أحد اشخاص القانون العام سواء في ذلك أكان موضوع المنازعة إلغاء القرارات والأعمال الإدارية أو التعويض عن الأضرار التي اصابت الأفراد من جراء الأخطاء الإدارية<sup>(٣)</sup>.
- وقد جرى القضاء الفرنسي والمصري على اعتبار تقويت الفرصة للكسب الضرا ضرر محققاً وليس محتملاً، كحرمان موظف من دخول امتحان الترقية لأن الحرمان في هذه الحالة لا ينطوي على المساس بالأمل في الفوز وإنما يمس الحق في فرصة لمحاولة الفوز وتقويت الفرصة ضرر محقق وإن كان الفوز نتيجة محتملة، إلا أن الضرر عندئذ لا يقدر بقدر الكسب الذي فانت فرصته وإنما يقدر ما يحتمل معه تحقيق الكسب في تلك الفرصة<sup>(٤)</sup>.
- و بالنسبة خصائص دعوى التعويض، تتميز دعوى التعويض بعدة خصائص تميزها من الدعاوي الاخرى ومنها:

١. دعوى التعويض دعوى الأدارية.

٢. للقاضي سلطة كاملة في دعوى التعويض.

(١) نداء محمد أمين أبو الهواء، المصدر السابق، ص ١٠٤.

(٢) د. وليد سعود القاضي، المصدر السابق، ص ٣٥٥.

(٣) جمال محمد معاطي موافي، المصدر السابق، ص ٤٥٧.

(٤) د. عبدالمجيد الحكيم، عبدالبقي بكري، محمد طه بشير، الوجيز في نظرية الالتزام في قانون المدني العراقي، ط ٤، المكتبة القانونية بغداد، ٢٠١٠، ص ٢١٣.

٣. دعوى التعويض دعوى شخصية.

٤. الحكم بالتعويض هو الهدف من الدعوى.

٥. القضاء الإداري والعادي مختصان بنظر الدعوى.

٦. حجية الأحكام نسبية في دعوى التعويض<sup>(١)</sup>.

وبالنسبة لشروط رفع دعوى التعويض في موضوع الترفيع أو الترقية، سواء بصفة أصلية أو تبعية ومنها:

١. يجب أن يستند رافع الدعوى على حق تم الإعتداء عليه، يشترط في دعوى التعويض المرتبطة

بدعوى الإلغاء أن يكون للطاعن حق تم الاعتداء عليه، وأن يكون هذا الحق قد تم الإضرار به

نتيجة تصرف الإدارة، وبالتالي فإن المصلحة في دعوى التعويض يشترط أن تقوم على أساس

حق شخصي للموظف انتهكته الإدارة العامة.

٢. أن يؤثر القرار الإداري لغير المشروع على المركز القانوني للطاعن كأن يعدل بالحقوق أو

الالتزامات ويؤثر عليها بالزيادة أو نقص، كما القرار الصادر بالترفيع أو الترقية للموظف.

٣. أن تتوفر أركان المسؤولية التقصيرية من خطأ والضرر وعلاقة سببية بينهما. لا بد أن يكون

القرار الإداري أو قرار الترفيع أو الترقية مشوباً بعبء من العيوب التي تلحق القرار الإداري،

وهنا يتحقق خطأ الإدارة، وأن يلحق بالموظف ضرر من جراء ذلك القرار، سواء كان مادياً أو

معنوياً، وإن يكون هناك علاقة سببية تربط بين الخطأ والضرر<sup>(٢)</sup>.

وهذا ما أكدته مجلس الدولة المصري فتوى له حيث أكد بأنه: "لا بد من أن تستعيد الجهة الإدارية

سلطتها في إجراء المفاضلة بين المدعي والمطعون ضده عند إجراء الترقية، وإن في ذلك خبير تعويض

عن الأضرار المادية والأدبية التي لحقته نتيجة لصدور هذا القرار<sup>(٣)</sup>.

وفي حكم آخر ومن حيث إنه لما كان الحكم المطعون فيه الصادر في الدعوى رقم (٣٥٨٦/٥٢ق)

قد قضى بالزام جهة الإدارة بأن تدفع للمدعي (إ، م، ق) مبلغ ألفان من جنيهاً كتعويض عن الأضرار

التي لحقت به نتيجة صدور القرار رقم (١٩٨٤/٦٤٥) فيما تضمنه من تخطية في الترقية للدرجة

الأولى<sup>(٤)</sup>.

يحدد القاضي الطريقة التي يتم بها الوفاء بالتعويض النقدي وذلك في ضوء ظروف المضرور

ومصلحته، وقد يكون التعويض عبارة عن مبلغ من المال يعطي للمضرور دفعة واحدة، أو على أسقاط

، وقد يكون إرادياً مرتباً مدى الحياة، نص عليه قانون المدني المصري رقم (١٣١) لسنة ١٩٤٨ المعدل<sup>(٥)</sup>.

(١) د. مازن ليلو راضي، د. زانا رؤوف حمه كريم، د. دانا عبدالكريم سعيد، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص ٢٥٠-

٢٥٢.

(٢) د. وليد سعود القاضي، المصدر السابق، ص ٣٥٥.

(٣) فتوى رقم (٨١) لمجلس الدولة المصري، في ١/٢١/١٩٨٩، جلسة ١٢/٢١/١٩٨٨، ملف رقم (٣٦/٣/٧٢٩).

(٤) القرار رقم (١٩٨٤/٦٤٥) لمحكمة الإداري المصري، خالد عبدالفتاح محمد، المصدر السابق، ص ١٣٠.

(٥) المادة (١/١٧١) قانون المدني المصري رقم (١٣١) لسنة ١٩٤٨ المعدل.

أما في العراق، القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل، قد أورد نص على أنه (تعين المحكمة طريقة التعويض تبعاً للظروف ويصح أن يكون التعويض اقسطاً أو ايراداً مرتباً ويجوز في هذه الحالة إلزام المدين بأن يقدم تأميناً)<sup>(١)</sup>.

دعوى التعويض ترفع للمطالبة بجبر الضرر المالي أو الأذي الذي يحدث نتيجة الخطأ من جهة الإدارة<sup>(٢)</sup>. إن دعوى التعويض أهم صورة من صور دعوى القضاء الكامل إلى تتسع فيها سلطة القاضي الإداري لتشمل تعويض الضرر الناشئ عن تصرفات الإدارة وإلغاء بعض القرارات الإدارية، ويسمى هذا القضاء أيضاً بقضاء المسؤولية الإدارية لأن الأفراد يستطيعون أن يرفعوا الدعاوي ضد الإدارة أمام القضاء، إما أن يطالبوا فيها بالتعويض عن الأضرار التي لحقت بهم بسبب تسيير المرافق العامة أو إصابتهم بفعل الموظفين الذين يعملون في هذه المرفق العامة<sup>(٣)</sup>.

وقد جاء في قرار هيئة انضباط موظفي الإقليم رقم (٢٠٢١) لسنة (٢٠٢٢) الذي أيد إحدى الدوائر في إقليم كردستان التي قامت بسحب قرار ترفيع الموظف، لذلك قامت الدائرة بإصدار قرار ترفيع موظفها في (٢٠١٧/٢/٢٦)، ولكن أدركت الدائرة بعد ذلك أن قرارها يخالف التعليمات رقم (١١) لسنة ٢٠١٦، التي أوقفت الترفيع منذ عام (٢٠١٦) إذ أن الدائرة اعتمدت على التعليمات رقم (١٥) لسنة ٢٠١٧، الصادرة من وزارة المالية في (٢٠١٧/٥/٢٣)، لذلك فقد قامت الدائرة قامت بترفيع الموظف إلا أنها قامت بعد ذلك بسحب الترفيع من الموظف على أساس أن قرارها بحق الموظف يخالف تعليمات رقم (١١) لسنة ٢٠١٦ المسمى بقرار إيقاف العمل بنظام الترفيع، ولكن في الواقع إن التعليمات رقم (١١) التي صدرت في (٢٠١٦/١/٢٤) تخالف القانون، لذا كان من الأفضل أن تقوم هيئة انضباط موظفي إقليم بإلغاء التعليمات رقم (١١) لسنة ٢٠١٦، لأنها تخالف المادة (١٩) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل والمادة (٦) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨<sup>(٤)</sup>.

ومن جانبنا نرى أن التعليمات رقم (١١) لسنة ٢٠١٦ والمسمى بقرار إيقاف العمل بنظام الترفيع قراراً تخالف لنص القانون لذا ندعو بإلغائها.

حقيقته دعاوي التعويض في العراق رهن الاهمال من قبل المشرع، وذلك لم يشرع المشرع البتة إلى اختصاص محكمة قضاء الموظفين، بالنظر في دعاوي التعويض المرفوعة من الموظفين جراء القرارات الإدارية غير المشروعة بصفة اصلية أو تبعية عند عرض اختصاصات المحكمة في قانون الخدمة المدنية المرقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل وفي قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤)

(١) المادة (٢٠٩/٢٠١) من قانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل.

(٢) د. شريف أحمد الطباخ، التعويض الإداري في الفقه والقضاء وأحكام محكمة الإدارية، ط ١، دارالفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص ٥.

(٣) إسماعيل بدوي، القضاء الإداري، ط ١، بدون مكان النشر، ١٩٩٧، ص ١٧١.

(٤) قرار هيئة انضباط موظفي الإقليم رقم (٢٠٢١) لسنة (٢٠٢٢) مجلس شورى الإقليم.

لسنة ١٩٩١ المعدل، وفي قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل، وفي ذلك اسقاط مهين لاهم الضمانات التي يظفر بها الموظف في مواجهة تعسف الإدارة بخصوص ترفيع أو الترقية.

إما بشأن اختصاص محكمة القضاء الإداري بدعاوي التعويض حيث نصت المادة (٧/سابعاً/ب) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل (عند عدم البت في التظلم أو رفضه من الجهة الإدارية المختصة على المتظلم أن يقدم طعنه إلى المحكمة خلال (٦٠) يوماً من تأريخ رفض التظلم حقيقةً أو حكمة وعلى المحكمة تسجيل الطعن لديها بعد استقاء الرسم القانوني ولايمنع سقوط الحق في الطعن امامها من مراجعة القضاء العادي للمطالبة بحقوقه في التعويض عن الأضرار الناشئة عن المخالفة أو الخرق للقانون، وهنا يكون المطالبة بالتعويض ضمن اختصاص قضاء العادي وهذا قصور واضح من قبل المشرع واعطاء للمحكمة الفصل في دعاوي التعويض بصفة تبعية وذلك حسب نص المادة (٧/ثامناً/أ) (تبت المحكمة في الطعن المقدم إليها، ولها أن تقرر رد الطعن أو إلغاء أو تعديل الأمر أو القرار المطعون فيه مع الحكم بالتعويض إن كان له مقتضي بناء على طلب المدعي)<sup>(١)</sup>.

كما قلنا سبق، والتعويض هو الجزاء على قيام المسؤولية الإدارية، وذلك عندما تتوافر أركان مسؤولية المتمثلة في الخطأ الواقع من الإدارة، والضرر الذي يلحق بصاحب الشأن، والعلاقة السببية بينهما، و عادةً تتجسد التعويضات بمبالغ المالية يلتزم بدفعها المسؤول عن الضرر للمضرور وذلك تعويضاً له بهدف جبر الضرر الواقع على المضرور ومثل هذه القواعد تسري أيضاً على قرارات الإدارية المتعلقة بالترفيه أو الترقية.

أما في العراق وإقليم كردستان، فلم يعالج قوانين الخدمة العامة مثل قانون الخدمة المدنية المرقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، و قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل، و قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، وقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، تعويض الموظف عن الأضرار التي تلحق به نتيجة امتناع إدارة عن ترفيعه، فليس هناك تعويض عن الإيقاف العمل بنظام الترفيع وتأخير الترفيع في إقليم كردستان.

ونميل إلى أن يتبع المشرع العراقي وكوردستاني ما جاء في قوانين مصر وفرنسا تبعاً لإلغاء قرار إيقاف العمل بالترفيه والقرار غير مشروع المتعلقة بالترفيه، وإعطاء الصلاحية إلى محكمة قضاء الموظفين، وهيئة انضباط الإقليم للحكم بالتعويض، أسوة بمحكمة القضاء الإداري.

(١) قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل، للتفصيل ينظر. غازي فيصل مهدي، د. عدنان عاجل عبيد، القضاء الإداري، دراسة قانونية حديثة مقارنة بالنظام الفرنسي والمصري والعراقي، ط٤، منشورات مكتبة دار السلام القانونية الجامعة، النجف الأشرف، ٢٠٢٠.

## الخاتمة

وفي الختام توصلنا إلى جملة من الاستنتاجات، والمقترحات، والتي يمكن تلخيصها فيما يلي:

### أولاً. الاستنتاجات:

١. في ضوء تمحيص قوانين الوظيفة العامة في العراق والدول المقارنة لم نجد تعريفاً دقيقاً للترفيه أو الترقية، وإنما اقتصرنا هذه القوانين على تبيان أحكامها، وحاول القضاء والفقهاء الإداري في العراق والدول المقارنة تقديم تعريف وتحديد عناصر الترفيع أو الترقية الوظيفية.
٢. نعرف الترفيع بأنه نقل موظف العام من درجة وظيفية إلى درجة أعلى منها وبترتب على ذلك زيادة في راتبه، حين تتوافر الشروط القانونية وعدم مانع من الموانع القانوني للترفيه.
٣. كانت تشريعات الدول محل المقارنة في رسالتنا عبارة عن القانون المصري والفرنسي ولذلك وجدنا أنه لم يخلط بين مصطلح الترفيع والترقية إذ بين لكل منهما مفهوماً محدداً، وبالنسبة إلى المشرع العراقي فقد وجدناه يخلط بين بعض القوانين الوظيفة العامة بين مصطلح الترفيع ومصطلح الترقية، وهو ذاته موقف القضاء في بعض أحكامه، والفقهاء يخلط بين مصطلح الترفيع ومصطلح الترقية فتارةً يستعمل الترفيع وتارةً أخرى يستعمل مصطلح الترقية لنفس الغرض.
٤. إنَّ المشرع الفرنسي وكذلك المشرع المصري تطلبا أن يتم اعتماد تقارير الكفاية من اللجان الإدارية المتساوية، كما في فرنسا و من لجنة شؤون الموظفين، كما هو سائر في مصر، أما المشرع العراقي فلم ينص على أن يتم اعتماد التقارير الكافية من لجنة شؤون الموظفين، بل حصل اعتماد التقارير وبشكل نهائي من اختصاص الرئيس المباشر للموظف المستحق للترفيه، وبالتالي جعل اعتماد التقارير محصوراً بشخص واحد قد يتأثر بالمحسوبيات والتحيز، وقد يعرض مستقبل الموظف لعدم استقرار في ظل غياب ضمانات حقيقية وجدية تحميهم. أما في العراق تمتع الإدارة بسلطة تقديرية فيما يخص تقدير الدرجة عن كل عنصر من العناصر، الواردة في التقرير السنوي مالم يلزمها المشرع بتفصيل النقاط حول كل عنصر من العناصر، ومن الطبيعي أن يكون ملف خدمة الموظف المصدر الذي تستمد منه المعلومات.
٥. إنَّ المشرع العراقي لم يفرق بين الدرجة الوظيفة بالشكل الذي أخذ به المشرع الفرنسي، ولهذا فإن الدرجة التي يشغلها الموظف لا أثر لها على العمل الذي يقوم به، كقاعدة عامة أن الأثر المباشر للترفيه من الدرجة إلى أخرى هو زيادة في الراتب، أما المشرع المصري فلم يستخدم مصطلح الترفيع وإنما نص في قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري على الترقية فقط، إذ جاء فيه مع مراعاة استيفاء العامل لأشترطات شغل الوظيفة المرقي إليها تكون الترقية من الوظيفة التي تسبقها مباشرةً في الدرجة المجموعة النوعية التي تنتمي إليها.

٦. الترفيع ليس حقاً يؤول للموظف العام بصورة تلقائية ولو استوفى شروطها، وإنما هو مسألة تخضع لتقديرات الإدارة على ماتقتضيه المصلحة العامة، وإن حق الموظف في الترفيع لا ينشأ إلا بعد مباشرة الإدارة إجراءات الترفيع، وليس للموظف حقٌ فيها قبل ذلك، إذن أن الترفيع يصبح حقاً للموظف اعتباراً من صدوره بقرار من الجهة المختصة، وقبل ذلك لا يكون أكثر من مجرد طموح وأمل للموظف، وبالتالي لا يمكن أن يكون حقاً مكتسباً له .
٧. إن زيادة راتب الموظف هي نتيجة الأثر المباشر للترفيع من درجة إلى أخرى وليس هناك من شك أن هذه الزيادة تظهر إيجابياً على المخصصات والمكافآت التي تمنح للموظف فترفع من مبالغها أيضاً إذ كانت تحسب على أساس النسبة المئوية من راتبه الأساسي. الترفيع يؤدي إلى زيادة في راتبه دون أن يؤدي إلى تغيير عنوان وظيفته، وإنما يبقى محتفظاً بعنوان وظيفته الأولى وهو (معاون مدير) مثلاً أي أنّ الأثر المباشر للترفيع هو زيادة راتب الموظف و لا أثر لهذه الزيادة في تغيير عنوان وظيفته.
٨. إن قرار الترفيع قد لا يصدر من الجهة الإدارية المختصة، ليس بسبب انتفاء شرط من الشروط اللازم توافرها في الموظف، وإنما لوجود مانع أو موانع تتعلق بالموظف ذاته تحول دون ترفيعه، وهذه الموانع إما أن تكون انضباطية أو غير انضباطية، إما أن تكون بسبب العقوبات الانضباطية أو بسبب إحالته إلى المحاكمة أو سحب اليد عن العمل الوظيفي، أو قد تكون بسبب انفكاكه عن وظيفته قانوناً ، كما في الحالة أخذه إجازة بدون راتب .
٩. لا تعد الإعارة والنقل في النظام الوظيفي الفرنسي مانعاً من موانع الترقية، وكذلك الأمر في التشريع العراقي بالنسبة للترفيع، أما في مصر فالأمر مختلف حيث عدّ المشرع المصري نظام الإعارة والنقل من موانع الترقية في حالات معينة .
١٠. يعد النقل جزءاً من الجزاءات التي تفرض على الموظف في فرنسا، أما في العراق فلا يعد عقوبة انضباطية، ولا يُعد مانعاً من موانع الترفيع كما جاء في قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة (المحكمة الإدارية العليا) على أن " سلطة الإدارة في نقل الموظف من الدائرة الى دائرة أخرى وفقاً للمصلحة العامة مقيدة بعدم تنزيل درجة وعنوان الموظف.
١١. يبدو لنا أنّ هناك فرقا جلياً و واضحاً بين كل من التشريع الفرنسي والمصري بشأن التظلم في القرار الإداري بالترفيع مع التشريع العراقي، لأن كلا من التشريع الفرنسي والمصري فعلاً التظلم وجوبياً في الطعن بقرار الترقية، إما في العراق فإن التظلم أمام محكمة قضاء الموظفين أصبح اختيارياً بموجب القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ قانون تعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل، وفي إقليم كردستان أمام هيئة انضباط موظفي الإقليم.

١٢. تشمل الرقابة على قرارات الترفيع الرقابة على توافر شروطها في الموظف والرقابة على تقارير الكفاية والرقابة على الأقدمية عند التساوي والتحقيق من عدم وجود مانع من مواعيد ترفيع الموظف العام، وأجاز قضاء الدول المقارنة والعراقي الطعن بالقرارات السلبية والإيجابية في موضوع الترفيع .

١٣. إنَّ الطعن بالقرارات المتعلقة بحقوق الخدمة ومنها المتعلقة بالترفيع يكون أمام القضاء المختص بحقوق الخدمة المدنية في إقليم كردستان - العراق، ممتثلاً بهيئة انضباط موظفي الإقليم، والطعن القضائي هو الضمان الوحيد للموظف من أجل إلغاء القرارات المتعلقة بعملية الترفيع. والجدير بالذكر أن القانون لم يشترط أن يتظلم الموظف العام من القرارات الإدارية المتعلقة بحقوق الخدمة المدنية.

١٤. وبخصوص ترفيع الموظف العام في إقليم كردستان - العراق، وذلك يتم إيقاف العمل بنظام الترفيع بالنسبة للموظفين المستحقين للترفيع من تاريخ (٢٠١٦/١/١) وما بعده " . ويستمررون في صرف العلاوة السنوية المستحقة بموجب القانون. مع ملاحظة أن هذه الفقرة لم تحدد مدة الإيقاف بنظام الترفيع.

### ثانياً. التوصيات المقترحات:

١. يظهر لنا في النظام القانوني في العراقي، وفي إقليم كردستان، يجوز للإدارة وقف العمل بترفيع الموظفين لمدة طويلة ولو أكثر من سنة مالية، وإيضاً هذا يعني يجوز للموظف ان تنازل عن هذا الحق. لذا ندعو المشرع العراقي والكوردستاني يعالجه هذا الموضوع و وضع مشروع قانون الخدمة المدنية الموحد وتنظيم جميع أمور الموظفين وتحديد الحد الأعلى للمدة القانونية لوقف ترفيع الموظف العام بشكل واضح وجلي.

٢. لم يتطلب القانون رقم(١٧) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل، التظلم قبل رفع الدعوى أمام محاكم قضاء الموظفين، وإن التظلم اختياري فيما يتصل بحقوق الخدمة المدنية ومنها الترفيع فلم يتطلب المشرع العراقي ذلك سواء في ظل المادة(٥٩) من قانون الخدمة المدنية رقم(٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، وندعو المشرع إلى تعديل هذا النص وذلك لأهمية التظلم ولأن الإدارة بسبب إتساع نشاطها قد تقع في الكثير من الأخطاء والتظلم سوف يجعل الإدارة تعيد النظر بقراراتها وقد تعمل على إلغائها أو تعديلها وكذلك سوف يخفف عن القضاء عبء النظر في كثير من المنازعات الإدارية، وأن يجعل التظلم وجوبياً فيما يتعلق ببعض القرارات الإدارية، ومرجعه ما تنطوي عليه هذه القرارات من المساس مباشر بالموظف ومنها الترفيع الوظيفي.

٣. لم يعالج المشرع العراقي في قانون الخدمة المدنية رقم(٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، ولا في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل حماية الموظف من خلال

رقابة القضاء الموظفين عن طريق دعوى تعويض الموظف عن الأضرار التي تلحق به نتيجة امتناع أو إهمال أو الخطأ الإدارية عن ترفيعه، لذا ندعو المشرع إعطاء الصلاحية لمحكمة قضاء الموظفين للحكم بتعويض الموظف المتضرر في مسائل تأخير الترفيع.

٤. في غياب نصوص القانوني الإجرائي في قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، والقوانين الأخرى المتعلقة بالوظيفة العامة تسري أحكام قانون المرافعات المدنية على الدعاوى المتعلقة بشؤون الموظفين لذا ندعو من المشرع وضع وتنظيم قانون خاص إجرائي مستقل خاص بمنازعات الموظفين لحل النزاعات المتعلقة بشؤون الخدمة المدنية ولاسيما موضوع الترفيع، والإهتمام بالموظفين وزياد قدراتهم على العمل وتنمية رغبتهم عن طريق نظام القانوني موحد سليم للوظيفة العامة.

٥. في غياب مركز التوجيه وتدريب والإعداد المهني، ندعو من المشرع العراقي وكوردستان إنشاء مركز توجيه وتدريب العلمية لكي يتم ترفيع الموظف وفق ذلك من ناحية العلمية وبذلك بتطابق النص المادة (١٨) من قانون الخدمة المدنية العراقي المرقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، ولكي يتم إجراء اختيار الموظفين للترفيع على أساس الكفاءة وجدارة الموظف العام ومدة الخدمة ومنتظابقاً مع قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام المرقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

## المصادر

### أولاً. المعاجم:

١. إين المنظور، لسان العرب، الجزء الثامن، بدون سنة النشر.
٢. محمد بن أبي بكر بن عبدالقادر الرازي، مختار الصحاح، دار الرسالة، الكويت، بدون سنة النشر.

### ثانياً. الكتب:

٣. د. إسماعيل بدوي، القضاء الإداري، ط ١، بدون مكان النشر، ١٩٩٧.
٤. اناس صابر حبيب الحديثي، ضمانات الموظف العام الإدارية والقضائي، دراسة مقارنة، دار الجامعة جديدة، الإسكندرية، ٢٠٢٠.
٥. د. جمال محمد معاطي موفي، أحكام التعيين والترقية في الوظيفة العامة، ط ١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٧.
٦. د. جورج فوديل، وبيار دلفولفية، القانون الإداري، ط ١، ج ١، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠١.
٧. د. حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دراسة تطبيقية مقارنة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، بدون الطبعة، ٢٠٠٤.
٨. د. حسين عثمان محمد عثمان، قانون القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، بدون الطبعة، الإسكندرية، ٢٠٠٣.
٩. د. خالد عبدالفتاح محمد، قواعد النقل والندب والترقية للعاملين بالدولة والقطاع العام في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا حتى عام (٢٠٠٨)، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠٠٩.
١٠. د. خالد محمد الظاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار المسير للنشر والطباعة والتوزيع، عمان الطبعة الأولى، ١٩٩٨.
١١. د. رمضان محمد بطيخ، تقوم أداء الموظف (تقارير الكفاية)، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، فلسفة الوظيفة العامة والموظف العام، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، بدون الطبعة، القاهرة، ٢٠٠٩.
١٢. د. رمضان محمد بطيخ نظم الترقية في الوظيفة الفرنسية، ومدى إمكانية استفادة الإدارة المصرية منها، مكتبة سيد عبدالله وهبة، القاهرة، ١٩٨٥.
١٣. د. زانا رؤوف حمه كريم، د. دانا عبدالكريم سعيد، المبادئ العامة في القانون الإداري، الكتاب الأول، ط ١، مكتبة يادكار، السليمانية، إقليم كردستان - العراق، ٢٠١٦.

١٤. د.سليمان محمد الطحاوي، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، كتاب الثاني، دار الثقافة العربية للطباعة، ١٩٧٩.
١٥. د.سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي، ١٩٦٣.
١٦. د. شاب توما منصور، القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ١٩٨٠.
١٧. د.شريف أحمد الطباخ، التعويض الإداري في الفقه والقضاء وأحكام محكمة الإدارية، ط١، دارالفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٦.
١٨. د.شريف يوسف خاطر، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧.
١٩. د.طلعت محفوظ، مبدأ مساواة في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ط١، ١٩٨٠.
٢٠. د.عائد خليف منصور السعيد، التنظيم القانوني للدرجة الوظيفية في التشريع العراقي، دراسة مقارنة، ط١، مكتبة قانون المقارن، ٢٠١٩.
٢١. د.عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري الكويتي، دار النهضة العربية، بدون الطبعة، بيروت، ١٩٦٩.
٢٢. عبد القادر صالح عبدول، القرارات بالإدارية السلبية في مجال الوظيفة العامة، ط١، مطبعة ياد، السلبيانية، ٢٠١٩.
٢٣. عبد القادر صالح عبدول، القرارات بالإدارية الضمنية وأهم تطبيقاتها في مجال الوظيفة العامة، ط١، مطبعة ياد، السلبيانية، ٢٠١٨.
٢٤. عبدالقادر صالح عبدول، دعوى الإلغاء، شروطها وأسبابها وإجراءاتها أمام هيئة انضباط موظفي الإقليم (قضاء الموظفين)، مطبعة ياد، ط١، السلبيانية، ٢٠١٧.
٢٥. عبدالقادر صالح عبدول، شروفه ي حوكمه كانى ياساى رازه ي شارستانى زماره (٢٤) ي سالى (١٩٦٠) ي هه مواركرو، جابى دووه م، كتيبخانه ي يادكار، سليمانى، ٢٠٢١.
٢٦. د.عبد المجيد عبد الحفيظ، مبادئ القانون المصري، مطبعة عابدين، ١٩٨٣.
٢٧. د.عبدالله طلبية، القانون الإداري الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، جامعة دمشق، ط٦، ١٩٩٩.
٢٨. د.عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري نشاط الإدارة و وسائلها، ط٢، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤.

٢٩. د. عبدالمجيد الحكيم، د. عبدالبقي بكري، د. محمد طه بشير، الوجيز في نظرية الالتزام في قانون المدني العراقي، ط ٤، المكتبة القانونية بغداد، ٢٠١٠.
٣٠. د. عصمت عبدالله الشيخ، الطبيعة القانونية لترقية الموظف العام بين الحق والواجب، دراسة مقارنة، ط ٢، دار النهضة العربية للطبع والنشر والتوزيع، القاهرة، بدون سنة النشر.
٣١. د. عثمان ياسين علي، المبادئ والتطبيقات القانونية في قرارات العامة لمجلس شورى إقليم كردستان- العراق، الطعن في أحكام محكمتي الإدارية في أربيل والسليمانية وهيئة انضباط موظفي الإقليم (٢٠١٠-٢٠١٥)، الجزء الأول، الطبعة الأولى، مكتبة هولير القانونية، ٢٠٢٢.
٣٢. د. علاء محمد عبد الدليمي، رقابة القضاء الإداري على قرارات الترقية في مجال وظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٢٠.
٣٣. د. علي خطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، منشورات في الجامعة الأردنية، عمان، ١٩٩٩.
٣٤. د. علي محمد بدير، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، د. مهدي ياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الإداري، بلا الطبع ومكان النشر، ١٩٩٣.
٣٥. د. علي محمد بدير، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، د. مهدي ياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الإداري، مكتبة قانونية بغداد، الطبعة الرابعة، ٢٠٠٩.
٣٦. د. عمرو فؤاد بركات، نظام الإعارة في الوظيفة العامة، بدون دار نشر، القاهرة، ١٩٨٩.
٣٧. د. غازي فيصل مهدي، د. عدنان عاجل عبيد، القضاء الإداري، دراسة قانونية حديثة مقارنة بالنظام الفرنسي والمصري والعراقي، ط ٤، منشورات مكتبة دار السلام القانونية الجامعة، النجف الأشرف، ٢٠٢٠.
٣٨. د. فؤاد العطار، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٩.
٣٩. فوزت فرحات، القانون الإداري العام، ط ١، الكتاب الأول، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، ٢٠٠٤.
٤٠. د. مازن ليلو راضي د. زانا رؤوف حمه كريم، د. دانا عبدالكريم سعيد، القضاء الإداري، الطبعة أولى، مطبعة يادكار، السليمانية، ٢٠٢٠.
٤١. د. ماجد راغب الحلو، أصول القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، بدون الطبعة، ٢٠١٠.
٤٢. د. ماهر صالح علاوى الجبوري، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، مكتبة قانونية بغداد، بلا الطبعة و سنة النشر.
٤٣. د. محمد ابراهيم الدسوقي علي، حماية الموظف العام ادارياً، دار النهضة العربية، بلا الطبعة، القاهرة، ٢٠٠٦.

- ٤٤ . د.محمد بن أبي بكر بن عبدالقادر الرازي، مختار الصحاح، دار الرسالة، الكويت، بدون سنة النشر.
- ٤٥ . د.محمد انس قاسم جعفر، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، دار النهضة العربية، مصر، ١٩٧٣.
- ٤٦ . د.محمد رفعت عبدالوهاب، نظرية العامة لقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، السكندرية، ٢٠٠٩ .
- ٤٧ . د.محمد رفعت عبدالوهاب، أصول القضاء الإداري، دارالجامعة الجديدة، بدون الطبعة، ٢٠١٤.
- ٤٨ . د.محمد رفعت عبدالوهاب القضاء الإداري، كتاب الثاني، قضاء الإلغاء أو (الإبطال) قضاء التعويض و أصول الإجراءات، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣.
- ٤٩ . د.محمود حلمي، نظام العاملين المدنيين بالجهاز الإداري والقطاع العام، دارالفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٤، ص١٢٦.
- ٥٠ . د.مصطفى كامل، شرح قانون الإداري، المبادئ العامة في قانون الإداري العراقي، مطبعة الأهالي، بغداد، ١٩٤٢.
- ٥١ . د.نجيب خلف أحمد، و د. محمد علي جواد، القضاء الإداري، ط٣ ، الجامعة المستنصرية ، كلية القانون، ٢٠١٣.
- ٥٢ . د.نجيب خلف احمد الجبوري، القانون الإداري، مكتبة يادكار لبيع ونشر الكتب القانونية، السليمانية، ٢٠١٨.
- ٥٣ . نجيب خلف احمد الجبوري، القضاء الإداري، مكتبة يادكار، بدون الطبعة، السليمانية، العراق، ٢٠١٨ .
- ٥٤ . نصار عمران عبدجناي، الطبيعة القانونية لترقية الموظف العام، دارالجامعة الجديدة الأسكندرية، ٢٠١٠.
- ٥٥ . د.نواف كنعان، القانون الإداري، الطبعة الأولى، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٧.
- ٥٦ . د.وليد سعود القاضي، ترقية الموظف العام، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، مصر، الطبعة الأولى، ٢٠١٢.
- ٥٧ . د.يحيى جلال عبدالله، الرقابة القضائية على القرارات الضمنية للادارة، دراسة مقارنة تحليلية بين فرنسا، مصر، لبنان والعراق، ط١، مكتبة يادكار، السليمانية، ٢٠٢٠.
- ٥٨ . د.يوسف الياس، المرجع العلمي في شرح قوانين الخدمة المدنية والإنضباط والتقاعد المدني دارالفكر العربي، بلا الطبعة، ١٩٧٩.

٥٩. د. يوسف الياس، المرجع العلمي في شرح قوانين الخدمة المدنية ولإنضباط والتعاقد المدني، بدون الطبعة، بغداد، ١٩٨٤.

### ثالثاً. أطاريح الدكتوراه:

١. رشاد عبدالرزاق جاسم الشمري، المبادئ الحديثة للوظيفة العامة بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، دراسة مقارنة، اطروحة الدكتوراه، جامعة النهرين، كلية الحقوق، ٢٠٠٨.
١. غازي فيصل مهدي، النظام القانوني للترقية في وظيفة العامة في العراق، دراسة مقارنة، اطروحة الدكتوراه، كلية قانون، جامعة بغداد، ١٩٩٢.

### رابعاً. رسالة الماجستير:

١. أحمد بن صالح بن هليل الحربي، الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء، دراسة تطبيقية على المراقبين الجمركيين، رسالة الماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية دراسات العليا، قسم علوم الإدارة، ٢٠٠٣.
٢. ناسوس محمد صالح أحمد، حقوق و واجبات الموظف العام في نطاق الوظيفة العامة، دراسة مقترنة بين القانون الوضعي العراقي وبين الفقه الإسلامي، رسالة ماجستير، جامعة وان يوزنجويل، ٢٠١٨.
٢. بلقاسم تسعديت، النظام القانوني للترقية في الوظيفة العمومية، رسالة ماجستير، جامعة أكلي محند أو لحاجي بويرة، غير منشور، ٢٠١٥.
٣. بن عثمان نورة، الترقية ودورها في تحسين أداء الموظف العام، رسالة ماجستير، جامعة محمد بوضياف المسيلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ٢٠١٩، ص ١٣.
٤. محمد خليفة الخليلي، التظلم الإداري (دراسة مقارنة بين قوانين المملكة الأردنية الهاشمية والإمارات العربية المتحدة، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق - قسم القانون، ٢٠٠٩.
٥. حسن جابر إسماعيل الموسوي، التنظيم القانوني لترقية الموظف العام، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية قانون، جامعة الكوفة، ٢٠١٤.
٦. خالد حماد محمد العنزي، النظام القانوني لترقية الموظف العام (دراسة مقارنة) بين الأردن والكويت، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، قسم القانون العام، لسنة ٢٠١٢.
٧. خالد ماهر صالح، أثر قرينة صحة وسلامة القرار الإداري في إجراءات دعوى إلغاء (دراسة مقارنة) رسالة ماجستير، جامعة شرق اوسط، كلية الحقوق / قسم القانون العام، ٢٠١٧.
٨. عبد الزهرة ناصر الدليمي، مجلس الخدمة وأهميته في الوظيفة العامة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٧٣.

٩. عبدالله مبارك سالم الفارسي، ترقية وترفيه الموظف العام (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة جرش كلية الحقوق، ٢٠١٧.
١٠. مرح طاهر شكري حسن علي، الرقابة الإدارية وعلاقتها بالأداء الوظيفي لدى مديري المدارس الحكومية والأساسية في محافظات شمال الضفة الغربية من وجهات نظر المديرين أنفسهم، رسالة الماجستير، جامعة النجاح الوطنية، كلية دراسات العليا، ٢٠١٦.
١١. نداء محمد أمين أبو الهواء، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، رسالة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة شرق الأوسط، ٢٠١٠.
١٢. نوري محسن الحليفي، الترفيه والترقية في الوظيفة العامة وأثرها في رفع كفاءة الجهاز الإداري (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون والسياسة جامعة بغداد، ١٩٧٧.
- خمساً. المجالات و البحوث العلمية:**

١. أحمد حمزة ناصر، التنظيم القانوني لمحكمة قضاء الموظفين، بحث منشور، مجلة مركز بابل للدراسات الإنسانية، المجلد ٩، العدد ٣، ٢٠١٩.
٢. أحمد خورشيد حمدي المفرجي، سينم صالح محمد، مستقبل القضاء الإداري في ضوء التعديل لقانون مجلس شورى الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك، المعهد التقني، كركوك، ٢٠١٦.
٣. أحمد محمود أحمد الربيعي، الأنسة سوزان مروان بشير، موانع ترفيه الموظف العام، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة الرافدين الحقوق، المجلد (١٨) العدد (٦٣) السنة (٢٠)، عام ٢٠١٨.
٤. أديب محمد غريب، حقوق الموظف المالية والمعنوية، مجلة الطريق المفاهيم، العدد ١٥، ٢٠١٢.
٥. أمين رحيم حميد الحجامي، التنظيم القانوني للقرار الإداري المستمر (دراسة مقارنة)، مجلة جامعة بابل للعلوم الانسانية، المجلد ٢٨، العدد ٤، ٢٠٢٠.
٦. إسماعيل نجم الدين زنكنه، الرقابة الذاتية على أعمال الإدارة (ماهيتها وطرق تحريكها) (المجلة العلمية في جامعة جهان في السليمانية، العدد ٤ (٢٠١٧/١٢)).
٧. بدر حماة صالح، إقبال نعمت درويش، حماية حق موظف العام في الترفيه، مجلة كلية القانون للعلوم السياسية، جامعة تكريت، المجلد (٧) العدد (٢٦) العام ٢٠١٨.
٨. صادق محمد علي، أزهر منهل موس، الرقابة القضائية على شروط التعيين في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة بابل، العدد الأول، السنة الثالثة عشر ٢٠٢١.

٩. صبري جليبي أحمد عبد العال، الأجور الحافزة ودورها في تحقيق الرضاء الوظيفي لدى موظف العام في نظامين الإداري الوضعي والإسلامي، بحث منشور في المجلة جامعة جنوب الوادي، كلية الحقوق، العدد الرابع والثلاثون، الجزء الرابع، ٢/٢، ص ٧٩٠.
١٠. صفاء محمود السوليميين، النظام القانوني للترقية في نظام الخدمة المدنية الأردني لعام ٢٠٠٧، بحث منشور في مجلة دراسات، علوم الشرعية والقانون، كلية القانون، جامعة يرموك، إربد، الأردن، المجلد ٤٠، ملحق ١، ٢٠١٣ .
١١. عصام عبد الوهاب البرزنجي، مجلس شورى الدولة وميلاد القضاء الإداري في العراق، مجلة العلوم القانونية، المجلد التاسع، العددان الأول والثاني، ١٩٩٠ .
١٢. علي عبدالعالي الاسري، تنازع القوانين الزمان في المركز العقدي المستمرة، دراسة قانونية المقارنة، بحث منشور في مجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية، العدد السابع عشر، ٢٠١٩ .
١٣. فرح جهاد عبد السلام الشلال، موانع الترفيع لموظف الخدمة المدنية، مجلة مداد الآداب، العدد السادس عشر، الجامعة العراقية، كلية القانون والعلوم السياسية، ص ٧٨٩.
١٤. مازن ليلو راضي، مجلس شورى إقليم كردستان\_العراق تنظيمه واختصاصه، كوفارى زانكوى سليمانى زما ره (٢٦) تموزى ٢٠٠٩، به شى B.
١٥. محمد جمال الذنبيات، اختصاص محكمة العليا الأردنية في الرقابة على القرارات النقل، مجلة الحقوق، العدد الثاني، السنة التاسعة وعشرون، الكويت، ١٩٩٥ .
١٦. محمد سليم محمد امين، إيقاف العمل بترفيع الموظف العام دراسة تحليلية نقدية في ضوء تشريعات الخدمة المدنية النافذة في إقليم كردستان العراق، مجلة علوم القانونية /كلية قانون جامعة بغداد، العدد الثاني، ٢٠٢٠ .
١٧. مصطفى رسول حسين، م. هورامان محمد سعيد، الرقابة القضائية على قرار الإداري السلبي، بحث منشور في مجلة دراسات القانونية وسياسية، جامعة السليمانية، كلية القانون السياسة، السنة الرابعة، العدد (٧) نيسان ٢٠١٦ .
١٨. مهدي حمدي مهدي الزهيري، أثر سحب اليد على الراتب والترفيغ في قانون العراقي، دراسة مقارنة، بحث منشور، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد السادس، العدد الأول، ٢٠١٧ .

سادساً. التشريعات:

الداستير والقوانين:

الداستير العراقية :

١. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

## الديساتير العربية:

١. دستور الجمهورية اللبنانية لسنة ١٩٢٦.
٢. دستور الأردن لسنة ١٩٥٢.
٣. دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤.

## القوانين :

### القوانين العراقية :

١. قانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١.
٢. قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.
٣. قانون الملاك رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠ المعدل.
٤. قانون رقم (٤٥) لسنة ١٩٧٤. قانون تعديل قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.
٥. قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل.
٦. قرار مجلس قيادة الثورة المنحل المرقم (٤٠١) لسنة ١٩٧٥ الصادر في ١٢/٤/١٩٧٥.
٧. قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٥٣٤) الصادر في ١٣/١١/١٩٧٩.
٨. قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩ المعدل.
٩. قانون الادعاء العام رقم (١٥٩) لسنة ١٩٧٩ المعدل.
١٠. قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (٤١٨) لسنة ١٩٨٧.
١١. قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٨٨٢) لسنة ١٩٨٧.
١٢. قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (٤٠) لسنة ١٩٨٨ المعدل.
١٣. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.
١٤. الأمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) بالقانون رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٣ (الملغي).
١٥. قانون السلطة القضائية لإقليم كردستان- العراق قانون رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٧.
١٦. قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
١٧. قانون الخدمة الجامعية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
١٨. قانون الخدمة الخارجية رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٨.
١٩. قانون مجلس شورى لإقليم كردستان-العراق رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٨.
٢٠. قانون وزارة الداخلية لإقليم كردستان رقم (٦) لسنة (٢٠٠٩).
٢١. قانون تعويض المتضرري جراء عمليات الحربية والأخطاء العسكرية والعمليات الارهابية رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٩.
٢٢. قانون الخدمة والتقاعد العسكري رقم (٣) لسنة ٢٠١٠ المعدل.

٢٣. قانون الخدمة والتقاعد لقوى الأمن الداخلي رقم (١٨) لسنة ٢٠١١.
٢٤. قانون رقم (١٠٣) لسنة ٢٠١٢ قانون التعديل الأول لقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨.
٢٥. من قانون رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣) قانون تعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.
٢٦. قانون رقم (٨) لسنة ٢٠١٨ قانون التعديل الثالث لقانون المحاماة في اقليم كردستان- العراق رقم (٧) لسنة ١٩٩٩ المعدل.
٢٧. مشروع قانون الخدمة المدنية الاتحادي لسنة ٢٠١٥.

### القوانين الدول العربية:

١. قانون المدني المصري رقم (١٣١) لسنة ١٩٤٨.
٢. نظام الموظفين العموميين اللبناني الصادر بمرسوم الإشتراعي اللبناني رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدل.
٣. قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (٤٦) لسنة ١٩٦٤ الملغي.
٤. قانون مجلس الدولة المصرية رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل.
٥. قانون الرقم (١١) لسنة ١٩٨٤ المعدل للنظام الوظيفي العام الفرنسي المنظم بقانون الصادر في ١٣ يوليو ١٩٨٣.
٦. قوانين الوظيفة العامة المتعاقبة في فرنسا قانون رقم (٦٣٤) في ١٣ يوليو لسنة ١٩٨٣.
٧. قانون الرقم (١٦/٨٤) الفرنسي الصادر في ١١/١١/١٩٨٤.
٨. قوانين الوظيفة العامة المتعاقبة في فرنسا قانون رقم (٦٣٤) في ١٣ يوليو لسنة ١٩٨٣.
٩. قانون رقم (١٣٦) لسنة ١٩٨٤ قانون تعديل لقانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.
١٠. قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٨٧ الملغي.
١١. نظام الخدمة المدنية الأردنية رقم (١) لسنة ١٩٨٨ المعدل.
١٢. نظام الخدمة المدنية الأردنية رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣.
١٣. قانون الخدمة المدنية المصرية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦.

### سابعاً. القرارات القضائية:

#### قرارات القضاء العراقية:

١. قرارا مجلس الانضباط العام رقم (٧٧/٣٣٤) في (١٩/١٢/١٩٧٧) العدالة، العدد، الأول، السنة الرابعة، ١٩٧٨.
٢. قرار رقم (١٥٣/١٩٧٨) في (٢٤/٤/١٩٧٨) العدالة، العدد، الرابعة، السنة الرابعة، ١٩٧٨.

٣. قرار مجلس انضباط العام رقم (١٩٧٨/٥٠٥) في ٤/١١/١٩٧٨ العدالة العدد الأول، السنة الخامسة ١٩٧٩
٤. قرار مجلس انضباط العام رقم (١٩٧٨/٥٣) في ٢٤/٤/١٩٧٨ العدالة، العدد الرابع، السنة الرابعة ١٩٧٨.
٥. قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة العراقي، رقم (٢٤) /انضباط/ تمييز/ ٢٠٠٦ بتاريخ ٢/٦/٢٠٠٦.
٦. قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة (المحكمة الإدارية العليا) رقم (٢٤٧) /انضباط- تمييز/ ٢٠٠٦ في ١٨ /٩/ ٢٠٠٦.
٧. حكم الهيئة العامة بصفتها التمييزية المرقم (١٢٤) /١٢٥ /انضباط تمييز/ ٢٠٠٧ في ٢٧/٩/٢٠٠٧.
٨. قرار هيئة العامة لمجلس شورى الدولة (المحكمة الإدارية العليا) رقم (١٤٣)/انضباط/ تمييز/ ٢٠٠٨ في ٣/٧/٢٠٠٨.
٩. قرار مجلس شورى الدولة رقم (٣٠) /انضباط/ تمييزية / ٢٠٠٨ في ٢٩ /٥/ ٢٠٠٨.
١٠. قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة (المحكمة الإدارية العليا) رقم (٣١٢) /انضباط- تمييز / ٢٠٠٩ في ١٦ /٩/ ٢٠٠٩.
١١. قرار مجلس الشورى الدولة رقم (١) ٢٠٠٩ في ٢٦/١/٢٠٠٩، منشور في قرارات وفتاوي مجلس الدولة ، ٢٠٠٩.
١٢. قرار مجلس الدولة رقم (١) ٢٠٠٩ في ٢٦/١/٢٠٠٩.
١٣. قرار مجلس الدولة رقم (٩٠) /انضباط/ تمييزية / ٢٠٠٩ في ٢٩ /٥/ ٢٠٠٩ .
١٤. قرار مجلس الدولة رقم (١٣٤) /انضباط/ تمييزية / ٢٠٠٩ في ١٠ /٦/ ٢٠٠٩.
١٥. قرار مجلس الدولة رقم (٣٦) / ٢٠٠٩ في ٢٧/٥/ ٢٠٠٩.
١٦. قرار مجلس الدولة رقم (٤٠٦) //انضباط/ تمييز/ ٢٠٠٩.
١٧. قرار المحكمة الإتحاد العليا رقم (١٣) /الإتحادية/ تمييز/ ٢٠١٠.
١٨. قرار مجلس شورى الدولة رقم (١٣٥)/انضباط/ تمييزية / ٢٠١٠ في ١٩ /٨/ ٢٠١٠.
١٩. قرار رقم (٣٧٥)/انضباط/ تمييزي/ ٢٠١٠ (قرار مجلس الدولة.
٢٠. قرار رقم (٣٦) /انضباط/ تمييزي/ ٢٠١٠ (قرار مجلس الدولة .
٢١. قرار رقم (٥٥) /انضباط/ تمييزي/ ٢٠١١ (قرار مجلس الدولة.
٢٢. قرار رقم (٣) /الهيئة العامة /الانضباطية / ٢٠١١ (قرار الصادر من الهيئة العامة لمجلس شورى لإقليم كردستان - العراق.

٢٣. قرار رقم (٧/ الهيئة العامة / الانضباطية / ٢٠١١) قرار الصادر من الهيئة العامة لمجلس شوري لإقليم كردستان- العراق.
٢٤. قرار مجلس شوري إقليم كردستان\_ العراق رقم(١١) لسنة ٢٠١١.
٢٥. حكم الهيئة العامة بصفتها التمييزية المرقم(١٤١/ ١٢٥ / انضباط- تمييز/ ٢٠١١ في ٢٤/١/٢٠١١).
٢٦. قرار رقم(١٢/الهيئة العامة / ٢٠١١) قرار الصادر من الهيئة العامة في مجلس شوري لإقليم كردستان- العراق.
٢٧. قرار الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة (مجلس الدولة الحالي) (المحكمة الإدارية العليا) المرقم ١٢/ انضباط / تمييز/ ٢٠١٢ في ١/٣/٢٠١٢.
٢٨. قرار للهيئة العامة لمجلس شوري الدولة (المحكمة الإدارية العليا) رقم (٣٤/٣٥/ انضباط / تمييز / ٢٠١٢) في ١٥/٣/٢٠١٢.
٢٩. قرار مجلس شوري الدولة، مجلس انضباط العام رقم(٤٧١) ٢٠١٢ في ١٢/٤/٢٠١٢.
٣٠. قرار رقم(٨٠/الهيئة العامة/الانضباطية/ ٢٠١٢ في ١٧/٩/٢٠١٢)، منشور في المبادئ القانونية في قرارات وفتاوي مجلس شوري إقليم كردستان- العراق لسنة ٢٠١٢.
٣١. قرار الهيئة العامة لمجلس شوري إقليم كردستان بصفتها التمييزية رقم(٣٢/ انضباط- تمييز/ ٢٠١٢ في ٢٣ / ٥ / ٢٠١٢).
٣٢. قرار رقم(٤٣) / تمييزي/ ٢٠١٤، قرار مجلس الدولة لعام ٢٠١٥.
٣٣. قرار مجلس الدولة رقم(٣٥) / ٢٠١٥ في ٢٢/٣/ ٢٠١٥.
٣٤. قرار هيئة العامة لمجلس شوري إقليم كردستان رقم(٩٤/٢٠١٥ في ١٤/٦/٢٠١٥)
٣٥. قرار مجلس الدولة رقم(٣٥) انضباط/ تمييز/ ٢٠١٥، قرارات وفتاوي مجلس شوري الدولة لعام ٢٠١٥.
٣٦. قرار الهيئة العامة لمجلس شوري إقليم كردستان بصفتها التمييزية رقم(٢٠٥) / انضباط- تمييز/ ٢٠١٥ في ٩/ ١٢ / ٢٠١٥.
٣٧. قرار مجلس الدولة رقم(٢١) انضباط / تمييز/ ٢٠١٦، قرارات وفتاوي مجلس الدولة لعام ٢٠١٦.
٣٨. قرار رقم(٣/ انضباط / تمييزي/ ٢٠١٨) مجلس الدولة، منشور في قرارات وفتاوي مجلس الدولة، ط١، مطبعة الوقف الحديثة، بغداد، ٢٠١٩.
٣٩. قرار رقم(١٦٠٩/ قضاء موظفين - تمييز / ٢٠١٥، ١١/١/٢٠١٨) قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٨.

٤٠. قرار رقم (٢٤١٠/قضاء موظفين - تمييز / ٢٠١٧، ٢٦/٤/٢٠١٨) قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٨.

٤١. قرار رقم (٢٦٥/قضاء موظفين - تمييز / ٢٠١٩، ٣٠/٥/٢٠١٩) قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٩.

٤٢. قرار رقم (١٦٢١/قضاء موظفين - تمييز / ٢٠١٩، ١٠/١٠/٢٠١٩) قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٩.

### قرارات القضاء الدول العربية:

١. قرار رقم (١٧٧) ٨/ق، بتاريخ ٢٧ / ٦ / ١٩٦٥ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية.

٢. قرار رقم (٢٧٣٣) س ٤٢ ق، وبذات المعنى حكمها الصادر في ٢٧ يونية سنة ١٩٦٥ (س ١٠، ص ١٧٩١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية.

٣. حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر في الطعن رقم (١٥٧٧) لسنة ٧ ق في ٢٣/٤/١٩٦٧ مجموعة الأحكام لسنة (١٢)، ج ٢ ص ٥٩٢، قاعدة رقم (١٠٢).

٤. حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر في الطعن رقم (١٠٦١) ٤ ق في جلسة ٢٧/٦/١٩٧٦.

٥. حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسته ٢٤ من فبراير ١٩٧٤، في الطعن رقم ٢٨٩ لسنة ١٦ ق، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة في خمسة عشر عاما ٦٥-١٩٨٠.

٦. حكم المحكمة الإدارية العليا المصري الصادر في جلسة ٤/١١/١٩٨٢ في الطعن رقمي ١٣٢٧ و ١٤٥٤ لسنة ٢٦ ق. غير منشور.

٧. قرار المحكمة العدل العليا المصري رقم (٧٥) ١٩٩٣، منشور على الصفحة رقم (٢٠٤٧) العدد (٩-١٠) مجلة نقابة المحامين، ١٩٩٤.

٨. قرار المحكمة العدل العليا المصري رقم (١٧٩) ١٩٩٩، بتاريخ ١٥/١١/١٩٩٩.

٩. قرار محكمة العليا المصري الطن رقم (٥٧٤٠) لسنة ٤٧، جلسة ١٧/٣/٢٠٠٧.

١٠. قرار محكمة العليا المصري الطن رقم (٥٧٦٠) لسنة ٤٩، جلسة ٢/٧/٢٠٠٧.

١١. قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٢١٦) لسنة ٢٠١٧، بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦. منشور في الجريدة الرسمية الجمهورية المصرية العربية، العدد (٢١) في ٢٧/مايو سنة ٢٠١٧، السنة الستون.

سائماً. التعليمات والقرارات والكتب:

التعليمات والقرارات والكتب الحكومة العراقية و حكومة إقليم كردستان :

١. تعليمات الخدمة المدنية في إغارة الموظف عدد(١١) لسنة ١٩٦٠ منشور في الوقائع العراقية عدد(٤٧٦) في ١/٣١/١٩٦١.
٢. قرار ديوان التدوين القانوني ( ج١/٣٣٣ / ١ في ١/٢٢ / ١٩٧٠، منشور في ديوان التدوين القانوني(ع/١س/١٩٧١).
٣. تعليمات رقم(١١٩) لسنة ١٩٧٩ الصادر عن وزارة المالية المالية .
٤. ضوابط تسهيل تنفيذ قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم(٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، وزارة المالية / الدائرة القانونية / الوظيفة العامة رقم ١٦١٥٥ في ١٥ / ٥ / ٢٠٠٨. غير منشور.
٥. قرار الوزارة المالية/القانونية /الوظيفة العامة /عدد (٢٤٧٤٤) في ١٥ / ٧ / ٢٠٠٨.
٦. التعليمات الصادر من مجلس الوزراء المرقم(٢٣) لسنة ٢٠٠٨، الذي منح صلاحيات الترفيع لمجلس وزراء الأقليم.
٧. كتاب المرقم(م/ ٢ / ٩٤٩) في ٥/٣/٢٠٠٩ أمانة عامة في بغداد / استناداً على قرار رقم (٣٤ / ٢٠٠٩ في ١٨/٥/٢٠٠٩) من مجلس شوري الدولة الرأي استناداً الى حكم البند(٥) من المادة (٦) من قانون المجلس رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل في شأن مصطلح الزيادة الوارد في الفقرات (أولاً، ثانياً، ثالثاً، رابعاً، وخامساً) من المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.
٨. أعمام وزارة المالية المرقم (٥٤٣٧٠) في ١٢/٩/٢٠١١.
٩. أعمام وزارة المالية/الدائرة القانونية /الوظيفة العامة المرقم(٥٤٣٧٠) في ١٢/٩/٢٠١١ .
١٠. قرار مجلس الوزراء رقم(٩٤) لسنة ٢٠١٠ منشور بإعمام وزارة المالية /دائرة القانونية /الوظيفة العامة /عدد ١٩٩٧٢ في ١١/٣/٢٠١٣.
١١. تعليمات وزارة المالية /دائرة القانونية /الوظيفة العامة /العدد(٦٠/٨٠٢) الرقم(٦٥٨٠) في (٢٠١٣/١/٢٨).
١٢. إعمام وزارة المالية /دائرة القانونية /الوظيفة العامة /عدد ١٩٩٧٢ في ١١/٣/٢٠١٣.
١٣. قرار الوزارة المالية /دائرة /القانونية/الوظيفية العامة، العدد(٥٨/٨٠٢)، بتاريخ ٢/٣/٢٠١٣.
١٤. قرار مجلس الوزراء رقم(١٠٣) لسنة ٢٠٠٨، منشور بإعمام وزارة المالية عدد ١٩٤٥٨ في ٣٠ / ٤ / ٢٠٠٩.
١٥. إعمام وزارة المالية /الدائرة القانونية /الوظيفة العامة /العدد( ٥٨/٨٠ في ٢٠/٣/٢٠١٣)، في موضوع استحقاق الترفيع غير منشور.

١٦. قرار صادرة من مجلس الوزراء، التعديل الأول بقرار مجلس الوزراء المرقم (٣٥٢) لسنة ٢٠١٣ والنافذ إعتباراً من (٢٠١٤/١/١) منشور في الوقائع العراقية، العدد ٤٢٨٨ في ٢٠١٣/٩/٢.

١٧. إعمام وزارة المالية/ دائرة القانونية/ الوظيفة العامة/ عدد(١١٩٠٠) في ٢٠١٣/١٢/٢.

١٨. قرار مجلس الوزراء رقم(٣٦٦) لسنة ٢٠١٥ والنافذ إعتباراً من (١١/١/٢٠١٥). منشور في الوقائع العراقية العدد ٤٣٨٥، في ٢٠١٥/١١/٢. قرار مجلس الوزراء رقم(٤٠٠) لسنة (٢٠١٥). منشور في الوقائع العراقية العدد (٤٣٨٩)، في ٢٠١٥/١١/٣٠.

١٩. تعليمات رقم(٤) لسنة ٢٠١٥ بخصوص إجازة بدون راتب، الصادر من وزارة المالية والإقتصاد/مديرية المحاسبات العامة/ الدراسات والأبحاث والمتابعة / في اقليم كردستان\_ العراق ، في ٢٠١٥/٥/١٥.

٢٠. قرار مجلس الوزراء في الإقليم كردستان المرقم(٥٦) الصادر في ٢٠١٥/١٢/٢١.

٢١. قرار وزارة المالية والإقتصاد الصادر في حكومة اقليم كردستان- العراق، المرقم(١١) لسنة ٢٠١٦ والمسمى بقرار إيقاف العمل بنظام الترفيع لموظفي الإقليم كردستان الصادر في ٢٠١٦/١/٢٤.

٢٢. تعليمات رقم(١٨) لسنة ٢٠١٦ صدر في وزارة المالية والإقتصاد في اقليم كردستان لتنظيم الشكر والتقدير لمنتسبي وزارات في اقليم كردستان.

### القوانين والقرارات الدول الأجنبية:

١. المرسوم رقم(٣٠٨) لسنة ١٩٥٩ الفرنسي.
٢. نظام العاملين في فرنسا الصادر بالقرار الجمهوري رقم (٢٢٤) لسنة ١٩٥٩.
٣. فتوى مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ (٢٩/مايو/١٩٦٣).
٤. حكم مجلس الدولة الفرنسي في (١٥/٧/١٩٦٥).
٥. الكتاب الصادر من الوزير المالية الفرنسي في(١١/١٢/ ١٩٩٤) الموجه الى الوزراء وسكرتيري الدولة.

## الملخص

نتناول في هذه الرسالة موضوع ترفيع الموظف العام كون أحد الحقوق الوظيفية المترتبة على الوظيفة العامة التي نضمت أساليبها وضوابطها التشريعات المتعلقة بالوظيفة العامة كما تناوله فقهاء القانون الإداري بالبحث والإهتمام للحصول إلى تنظيم القانوني السليم لموضوع الترفيع .

ومما لاشك فيه أن نظام الترفيع يعد من الحوافز الأساسية التي تقوم على أساس إدراك إحتياجات الموظف العام في الجهاز الإداري لما يحققه من مزايا مالية ومعنوية أكبر ومكانة أسمى تؤثر في سير حياته الوظيفية، وإن حصول الموظف على الترفيع يترتب عليه عدة نتائج منها أنه يضمن له إستقراراً نفسياً وقانونياً مما يؤدي إلى تضائنية في أداء عمله بصورة مرضية.

وقد يمتنع ترفيع الموظف لأسباب عددة تقوم بالموظف نفسه وتحول دون حصول ترفيعه أو قد تكون أسباباً خارجية عن إرادته وهذه الموانع بمجملها تخضع لمبدأ المشروعية.

علماً حصول الموظف لترفيع الوظيفي نتيجة إصدار القرار الإداري الصادر من الجهة الإدارية المختصة، ويخضع هذا القرار لرقابة الإدارية والقضائية من قبل الجهة الإدارية نفسها أو الرئاسية لها ومحكمة قضاء الموظفين في العراق، وهيئة انضباط الموظفين في إقليم كردستان □ العراق.

تتوزع هيكلية الدراسة، فضلاً عن المقدمة، إلى ثلاثة فصول رئيسية، الفصل الأول تحت عنوان ( مفهوم الترفيع الوظيفي ) والذي تضمن ثلاث مباحث، خصص المبحث الأول تعريف الترفيع، بينما عالج المبحث الثاني تمييز الترفيع عما يشبه بها، وأخيراً الطبيعة القانونية للترفيع وخصائصها.

جاء الفصل الثاني الموسوم ب( الضوابط العامة للترفيع ) مقسماً إلى مبحثين، وتم التطرق في المبحث الأول شروط الترفيع، وإلى موانع الترفيع في المبحث الثاني.

والفصل الثالث تحت عنوان ( ضمانات الموظف العام في الترفيع ) فقد قُسمته إلى مبحثين أيضاً، حيث خصصت المبحث الأول للرقابة الإدارية على مشروعية قرار الترفيع، تناول في المبحث الثاني الرقابة القضائية على مشروعية قرارات الترفيع.

وفي ختام الرسالة، أنهيت دراستي بخاتمة تتضمن أهم النتائج والإستنتاجات والمقترحات التي توصلت إليها.

## پوخته

لهم نامه‌ی‌ها باسی پله به‌رزکردنه‌وی فه‌رمانبه‌ری گشتیمان کردوو، وهك و به‌کیك له و ماف و دستكه‌وتانه‌ی كه به‌ستراوه به فه‌رمانبه‌ریتی گشتیه‌وه ، كه یاسا په‌یوه‌ندی داره‌كان به فه‌رمانبه‌ریتی گشتیه‌وه پابه‌ندیتی و ریساو ریكاره‌كانی له‌خوی گرتوو، هه‌روه‌ها فقهای یاسای کارگیریش هه‌ستاون به‌تویژینه‌وه‌و گرنگی پیدانی بو گه‌یشتن به ریكخستنیکی دروست بو‌بابه‌تی پله به‌رزکردنه‌وه.

وبیگومان بابه‌تی پله به‌رزکردنه‌وی فه‌رمانبه‌ری گشتی به‌یه‌کیك له بابه‌ته بنه‌ره‌تیه گرنه‌كان داده‌نریت وه وه‌ستاوه له‌سه‌ر بناغه و بنچینه‌ی هه‌ست کردن به پیداویستی فه‌رمانبه‌ری گشتی بو‌فه‌رمانه‌كانی کارگیریش گشتی ، وه به‌هوی پله به‌رزکردنه‌وه‌وه فه‌رمانبه‌ری گشتی دست كه‌وتی دارایی و معنوی دست ده‌كه‌وئ ئه‌مه‌ش کاریه‌گری و سودی باشی هه‌یه له‌سه‌ر ژیانی فه‌رمانبه‌ریتی گشتی، هه‌روه‌ها له‌گه‌ل ئه‌مانه‌ش پله به‌رزکردنه‌وی فه‌رمانبه‌ری گشتی چهند نه‌تیجه‌یه‌کی هه‌یه له‌وانه‌ش ، جیگیر بون و ئاسوده‌ی ده‌رونی فه‌رمانبه‌ر وه جیگیر بونی یاسایی ، هه‌روه‌ها له‌گه‌ل کارکردنی فه‌رمانبه‌ر و جی به‌جی کردنی کاره‌كانی به‌باشترین شیوه .

سه‌ره‌رای ئه‌مانه‌ش هه‌ندی جار پله به‌رزکردنه‌وی فه‌رمانبه‌ر راده‌گیری به‌هه‌ندی هوکاری جیاواز، هه‌ندی جار په‌یوه‌ندی به‌خودی فه‌رمانبه‌ره‌که‌وه هه‌یه كه ناتوانی پله به‌رزکردنه‌وه به‌ده‌ست بینیت ، وه هه‌ندی جار به‌هوکاری ده‌ره‌کی پله به‌رزکردنه‌وه بو فه‌رمانبه‌ری گشتی ناکری كه له‌ده‌ره‌وی ویستی فه‌رمانبه‌ره‌که‌وه‌یه له‌کاتی یاسایی دیاری کراودا، وه ته‌واوی ریگری و له‌میه‌ره‌کانی پله به‌رزکردنه‌وی فه‌رمانبه‌ری گشتی ملکه‌چه بو‌بنه‌ما دروسته یاسایی به‌کان (المبدأ المشروعية).

ئه‌وه زانراوه كه پله به‌رزکردنه‌وی فه‌رمانبه‌ری گشتی به‌بریاریکی کارگیری ده‌بی كه ده‌رده‌چیت له لایهن به‌که‌ی کارگیری تاییه‌ته‌وه، وه ئه‌و بریاره‌ش ملکه‌چه بو‌چاودیاری کارگیری و دادگا ، جا ئه‌و چاودیاریه له‌لایهن خودی کارگیری‌یه‌وه ده‌گری ، بیان له لایهن دادگای فه‌رمانبه‌ران له‌عیراق و ده‌سته‌ی به‌رزه‌فتکاری فه‌رمانبه‌ران له‌هه‌ریمی کوردستان ئه‌نجام ده‌دی.

په‌یکه‌ری ئه‌م نامه‌یه دابه‌ش کراوه بو‌پیشه‌کیه‌ك و سی وهرزی سه‌ره‌کی ، وه‌رزی به‌که‌م دانراوه بو‌مانا و هه‌هومی پله به‌رزکردنه‌وه فه‌رمانبه‌ریتی، سی به‌ش له‌خو ده‌گری به‌شی به‌که‌م تاییه‌ت کراوه بو‌پیناسه‌ی پله به‌رزکردنه‌وه، به‌شی دووهم دانراوه بو‌جیاوازی نیوان پله‌به‌رزکردنه‌وه‌و هاوشیوه‌کانی ، وه به‌شی سی یه‌م له‌م وه‌رزه تاییه‌ت کراوه به‌سروشتی یاسایی و تاییه‌تمه‌ندیه‌کانی پله به‌رزکردنه‌وه .

وه‌رزی دووهمی نامه‌که دانراوه له‌ژیر ناونیشانی (پابه‌ندیتی گشتی پله‌به‌رزکردنه‌وه )، وه‌دابه‌ش کراوه بو‌دوو به‌ش، به‌شی به‌که‌می دانراوه بو‌مه‌رجه‌کانی پله به‌رزکردنه‌وه، به‌شی دووهم دانراوه بو‌ریگری و له‌میه‌ره‌کانی پله به‌رزکردنه‌وه .

وه‌رزی سی یه‌م له‌م نامه‌یه دانراوه له‌ژیر ناونیشانی (گرنتیبه‌کانی فه‌رمانبه‌ری گشتی له پله‌به‌رزکردنه‌وه‌دا ) وه دابه‌ش کراوه بو‌دوو به‌ش ، به‌شی به‌که‌م دانراوه بو‌چاودیاری کارگیری له‌سه‌ر دروستی بریاری کارگیری پله به‌رزکردنه‌وه، به‌شی دووهم دانراوه بو‌چاودیاری دادگای فه‌رمانبه‌ران له‌سه‌ر دروستی بریاری کارگیری پله به‌رزکردنه‌وه.

وه ئه‌م نامه‌یه کوتایی هاتوو به ، به‌کوتاییه‌که که‌گه‌شتین به‌چهند ده‌رئه‌نجام و چهند پیشنیاریک .

## Summary

In this thesis, we discuss the issue of promoting the public employee, as one of the functional rights resulting from the public job, whose methods and controls have included legislation related to the public job, as well as administrative law jurists dealt with it with research and attention to obtain a proper legal regulation of the issue of promotion..

Undoubtedly, the promotion system is one of the basic incentives that are based on realizing the needs of the public employee in the administrative apparatus, due to the greater financial and moral benefits that he achieves and a higher status that affects the course of his career. Psychologically and legally, which leads to dedication in performing his work in a satisfactory manner.

The promotion of the employee may be refused for a number of reasons that affect the employee himself and prevent his promotion, or they may be reasons external to his will, and these impediments as a whole are subject to the principle of legality.

Note that the employee received a job promotion as a result of issuing an administrative decision issued by the competent administrative authority, and this decision is subject to administrative and judicial oversight by the administrative authority itself or its presidency, the Staff Judiciary Court in Iraq, and the Staff Discipline Commission in the Kurdistan Region - Iraq.

The structure of the study, in addition to its introduction, is divided into three main chapters, the first chapter is under the title (the concept of job promotion), which included three sections.

The second chapter, marked with (general controls for promotion), was divided into two sections. In the first topic, the conditions for promotion were discussed, and the obstacles to promotion were discussed in the second topic.

The third chapter, under the title (guarantees of the public employee in promotion), was divided into two sections as well. The first section was devoted to administrative control over the legality of the promotion decision. In the second section, it dealt with judicial control over the legality of promotion decisions.

At the conclusion of the thesis, I ended my study with a conclusion that includes the most important results, conclusions and suggestions that I reached.

Kurdistan Region- Iraq  
Ministry of Higher Education & Scientific Research  
University of Sulaimani  
College of Law



# **The legal system for promotion of public employee in Iraq and Kurdistan Region**

An Analytical study

**A thesis Submitted by**

**Kadhim Rostam Hama Rashid**

To the Council of the College of Law – University of Sulaimani  
in Partial Fulfillment of the Requirements for the( Master degree )  
in (Public Law)

**Supervised by**

**Assist prof. Dr. Mustafa Rasul Husaen**

**Assistant professor in Adminstrative Law**

**College of Law, University of Sulaimani**

**Kurdistan Region- Iraq  
Ministry of Higher Education & Scientific Research  
University of Sulaimani  
College of Law**



**The legal system for promotion of public  
employee in Iraq and Kurdistan Region**  
An Analytical study

**A thesis Submitted by**

**Kadhim Rostam Hama Rashid**

**To the Council of the College of Law – University of Sulaimani  
in Partial Fulfillment of the Requirements for the ( Master degree )**

**in (Public Law)**

**Supervised by**

**Assist prof. Dr. Mustafa Rasul Husaen**

**Assistant professor in Administrative Law**

**College of Law, University of Sulaimani**