

حماية حق الموظف العام في الترفيع

أ.م.د. بدر حمادة صالح م.م. إقبال نعمت درويش

جامعة تكريت

كلية الحقوق

المقدمة

تحظى 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 تنظيمياً إدارياً وقانونياً وبشراً دقيقاً، ومن هذا المنطلق تحرص كل دولة على وضع نظام موضوعي وعقلاني 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 تبنيه نظم الوظيفة العامة فإنه وبالمقابل تعنى بحقوق الموظفين المتمثلة بالمقابل المالي كالمرتب والعلاوات الدورية والمكافآت التشجيعية وكذلك الحقوق المترتبة على الوظيفة العامة كالترفيح والإجازة وغيرها حيث يخضع الموظفون بشكل متساو دون محاباة لما ينص عليه القانون في هذا الشأن، الأمر الذي يشجعهم على القيام بواجباتهم وتحسين أدائهم^(١).

(١) ينظر: طلعت محفوظ، مبدأ المساواة في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ط ١،

وفي هذا البحث نتناول موضوع ترفيع الموظف كونه أحد الحقوق الوظيفية المترتبة على الوظيفة العامة التي نظمت أساليبها وضوابطها تشريعات خاصة، كما تناوله فقهاء القانون الإداري بالبحث والاهتمام للوصول إلى أفضل الأساليب للتعامل مع ترفيع الموظفين، ومما لا شك فيه أن نظام الترفيع يعد من الحوافز الأساسية التي تقوم على أساس إدراك احتياجات الموظف العام في الجهاز الإداري لما يحققه من مزايا مادية أكبر ومكانة أدبية أسمى تؤثر في سير حياته الوظيفية.

أولاً: أهمية الموضوع

تتبع أهمية هذه الدراسة من أهمية موضوعها لأن موضوع ترفيع الموظف العام يؤثر العديد من المسائل النظرية التي ينبغي بحثها كبيان أحكامه وضوابطه في العراق كما تأتي أهميته من كونه أحد موضوعات القانون الإداري، فهو يخدم الإدارة والموظف والمواطن المستفيد من خدمات الإدارة في آن واحد؛ لذلك فإن أهمية الموضوع تبرز من خلال الهدف منه وهو إيجاد نوع من التوازن بين حق الإدارة في استخدام ما تتمتع به من وسائل وامتيازات في مواجهة الموظف كلما اخلّ بالتزاماته الوظيفية لضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وبين حق الموظف في حمايته من تعسف الإدارة وجورها عند استعمالها لهذه الوسائل لتحقيق الاستقرار النفسي والقانوني له بما يحفزه لأداء واجباته الوظيفية بأكمل وجه.

ثانياً: مشكلة الموضوع

تظهر مشكلة هذه الدراسة من خلال اشكالية تحديد معيار موضوعي علمي سليم لترفيع الموظفين، فبالنظر لأهميته في النظام الإداري كونه أحد الغايات الأساسية للموظف؛ فلا بد ان يحظى بنظام تشريعي دقيق يبين مفهومه وشروطه واجراءاته خاصة وانه يختلط عند الكثيرين مع مفهوم الترقية التي تعني زيادة الصلاحيات الإدارية من خلال الانتقال إلى وظيفة اعلى مع الزيادة قليلاً في الراتب تبعاً لنوع الوظيفة المرقي إليها الموظف.

ثالثاً: هيكلية الموضوع

١. المقدمة
٢. المبحث الأول: ماهية الموظف العام وحقه في الترفيع
٣. المطلب الأول: مفهوم الموظف العام
٤. المطلب الثاني: مفهوم الترفيع
٥. المبحث الثاني: ضمانات وموانع ترفيع الموظف
٦. المطلب الأول: ضمانات الترفيع
٧. الفرع الأول: الضمانات المقررة وفقاً للأحكام القضائية
٨. الفرع الثاني: الرقابة على سلطة الإدارة في الترفيع
٩. المطلب الثاني: موانع الترفيع
١٠. الفرع الأول: موانع الترفيع المتعلقة بالعقوبات الانضباطية
١١. الفرع الثاني: موانع الترفيع المتعلقة بالوقف عن العمل (سحب اليد)
١٢. الخاتمة
١٣. المصادر

المبحث الأول

ماهية الموظف العام وحقه في الترفيع

مما لا شك فيه أن الموظف العام هو عنصر مهم في المجتمع وتقع عليه أعباء كثيرة كون الوظيفة العامة أمانة مقدسة يجب المحافظة عليها، كما ان الإدارة لا تستطيع ان تقوم من دون القوة البشرية التي تُسير مرافقها وتحقق اغراضها؛ لذلك فإن قيمة كل إدارة انما تتوقف على مدى نشاط موظفيها وكفاءتهم من خلال الوظائف التي يشغلونها، وفي المقابل لا بد ان يحظى شخص الموظف العام برعاية تتضمن حقوقه الشرعية والتي من أهمها الترفيع ضمن سلم الدرجات الوظيفي، فهو يرغب في ترفيعه عند استحقاقه له وأنه يسعى جاهداً لتحقيق ذلك عبر كفاءته العلمية والإدارية، لذا

فالترفيع يعد حافزاً أساسياً يدفع الموظف إلى بذل أقصى جهده لتحقيق رغبته في الوصول إلى أعلى درجات السلم الوظيفي.

لما سبق سنتناول في هذا المبحث مفهوم الموظف العام في المطلب الأول، وفي المطلب الثاني نتناول مفهوم الترفيع.

المطلب الأول

مفهوم الموظف العام

إن الموظف هو أداة الدولة في تنفيذ برامجها وخططها في مختلف نشاطات الحياة، حيث ان نجاح الإدارة في أداء وظيفتها وخدمتها للجمهور يتوقف على نوعية موظفيها وكفاءتهم ومدى احساسهم بالمسؤولية، ومن هنا كان لا بد ان نبحت عن معنى الموظف العام والشروط التي لا بد من توافرها للاتصاف بصفة الموظف العام، لذا ارتأينا تقسيم هذا المطلب إلى فرعين، نتناول في الفرع الأول تعريف الموظف العام، وفي الفرع الثاني نتناول شروط تولي الوظيفة العامة.

الفرع الأول: تعريف الموظف العام

من الملاحظ أن المشرع العراقي كان حريصاً على تعريف الموظف العام؛ فقد عرفه في كل من قانوني الخدمة المدنية وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، حيث نصت المادة (٢) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ على ان الموظف العام هو: كل شخص عهدت اليه وظيفة دائمة داخلية في الملاك الخاص بالموظفين، والمادة (١/ثالثاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل نصت على ان الموظف هو: كل شخص عهدت اليه وظيفة داخل ملاك الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة.

أما على مستوى الفقه، فقد توحدت تقريباً آراء الفقهاء حول تعريف الموظف العام، فقد عُرف بأنه: ((كل فرد يخدم في مرفق عام تديره الدولة))^(١)، وكذلك هو من يعهد اليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو احد أشخاص القانون العام الاخرى^(٢)، لذا فهو الشخص الذي يعمل بصفة دائمة في مرافق الدولة والقطاع العام^(٣).

كما عرفه الفقه المصري بأنه: الشخص الذي يعهد اليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو احد اشخاص القانون العام بطريقة مباشرة^(٤)، كما عُرف بأنه الشخص الذي يعهد اليه بعمل دائم في خدمة المرافق التي تدار بطريق مباشر بواسطة السلطات الإدارية المركزية أو المحلية أو المرفقية، ويشغل وظيفة داخلية في النظام الإداري للمرفق الذي يعمل فيه^(٥).

مما سبق، بدورنا نعرف الموظف العام بأنه كل شخص حصل على وظيفة دائمة ضمن ملاك المرفق العام.

(١) ينظر: د. عبد القادر الشبخلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفكر العربي، عمان- الاردن، ١٩٨٣، ص١٤٥.

(٢) ينظر: شفيق عبد المجيد الحديثي، النظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق، ط١، مطبعة الإدارة المحلية، بغداد، ١٩٧٥، ص٩ وما بعدها.

(٣) ينظر: د. ماهر صالح علاوي، الوسيط في القانون الإداري، دار ابن الاثير للطباعة والنشر، جامعة الموصل، ٢٠٠٩، ص٢١٤. وقد أصدر مجلس قيادة الثورة المنحل قرارها المرقم ١٥٠ لسنة ١٩٨٧ الذي عد بموجبه جميع العمال في دوائر الدولة والقطاع العام موظفين ويتساوون في الحقوق والواجبات.

(٤) ينظر: د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩١، ص٤٧٠.

(٥) ينظر: د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ واحكام القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر، الاسكندرية، ١٩٧٥، ص٥١٨.

الفرع الثاني: شروط الموظف العام

لقد تناول المشرع في قانون الخدمة المدنية الشروط المطلوبة للتوظيف، كما انه من خلال التعاريف المستعرضة نلاحظ ان هناك شروطاً عامة يجب تحققها لشغل الوظيفة العامة، وهي كالاتي^(١):

لا يعين لأول مرة في الوظائف الحكومية إلا من كان:

- ١- عراقياً أو متجنساً مضى على تجنسه مدة لا تقل عن خمس سنوات.
- ٢- أكمل الثامنة عشر من العمر وللممرضة السادسة عشر.
- ٣- ناجحاً في الفحص الطبي وسالماً من الامراض والعاهات الجسمية والعقلية التي تمنعه من القيام بالوظيفة المعين لها بموجب قرار من السلطات الطبية المختصة وفقاً لنظام خاص.
- ٤- حسن الأخلاق وغير محكوم بجناية غير سياسية أو بجنحة تمس الشرف كالسرقة والاختلاس والتزوير والاحتيال.
- ٥- حائزاً على شهادة دراسية معترف بها.

يضاف إلى ما سبق وجود درجة شاغرة في الملاك^(٢)، أما بشأن عناصر تحقق صفة الموظف العام، فيمكن أن نستشف من التعاريف الواردة لمفهوم الموظف العام ثلاثة عناصر وهي:

- ١- ديمومة وعمومية الوظيفة المعهود بها.
- ٢- أن يكون ذلك العمل في إطار مرفق عام في الدولة.
- ٣- أن يكون شاغل الوظيفة العامة قد تم تعيينه بصورة قانونية ومن قبل السلطات المختصة بالتعيين.

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

(٢) المادة (٨) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل.

المطلب الثاني

مفهوم الترفيع

يعد الترفيع من الوسائل الضرورية واللازمة للنهوض والتطوير بالسلم الوظيفي؛ لأن الكفاءة المهنية للموظف لا بد أن تؤخذ بنظر الاعتبار دائماً؛ فهو يعد حافزاً مباشراً له تشجعه على تطوير مهاراته الوظيفية وإتقانها، فكفاءة الموظف المهنية من العناصر اللازمة والمهمة لتقدم الإدارة، ولا بد من الذكر ان الترفيع يختلف عن الترقية، فالأول- كما سنأتي لتفصيله- يشمل الزيادة في الراتب، أما الترقية تعني نقل الموظف إلى وظيفة أعلى من الوظيفة التي يشغلها في السلم الإداري بحيث ان صلاحياته في الوظيفة المُرقي إليها تكون أكثر^(١).

وسنقوم بتحديد مفهوم الترفيع، وذلك من خلال فرعين نتناول في الفرع الأول تعريف الترفيع وأهميته وشروطه، ونتناول في الفرع الثاني أنواع الترفيع.

الفرع الأول: تعريف الترفيع وشروطه

فيما يتعلق بموقف المشرع العراقي من تعريف الترفيع فأنا 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، حيث نصت المادة (٦/أولاً) منه على: الترفيع هو انتقال الموظف من الوظيفة التي يشغلها إلى وظيفة تقع في الدرجة الأعلى التالية لدرجته مباشرة ضمن تدرجه الوظيفي.

وكما ذكرنا أن هناك التباس أو خلط بين مفهومي الترفيع والترقية وحتى في تعريفهما، إلا أن ما يهمنا هو معنى الترفيع، فقد عُرف بأنه تغيير مركز الموظف

(١) ينظر: د.ماهر صالح علوي، مصدر سابق، ص ٢٥٩.

وذلك من خلال تقدمه على غيره في درجات السلم الإداري؛ بنقله إلى درجة أعلى من التي كان يشغلها سواءً في الفئة ذاتها أو بانتقاله إلى فئة أعلى تبعاً لنظام ترتيب الوظائف^(١)، وعرفه آخرون بأنه: لفظ يقصد به كل ما يطرأ على العامل من تغيير في مركزه القانوني ويكون من شأنه تقديمه وتمييزه عن أقرانه^(٢)، فهو نقل الموظف من درجته الوظيفية إلى درجة أعلى منها بما يترتب على ذلك زيادة راتبه^(٣).

إن ترفيع الموظف لا يتطلب بالضرورة وكشرط حصوله على مسؤوليات وسلطات جديدة، فكل ما يترتب عليه هو منح الموظف درجة وظيفية أعلى من أقرانه وتمييزه وتقديمه عنهم في المركز الوظيفي^(٤).

لما سبق يمكننا تعريف الترفيع بأنه صعود الموظف ضمن سلم الدرجات الوظيفية 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 انه يحفز الموظف ويدفعه لبذل أقصى جهد ممكن في خدمة المرفق العام، حيث ان الإدارة تسعى دائماً إلى اختيار أكفأ وأفضل الموظفين لشغل الوظيفة المرقي لها^(٥).

من الملاحظ ان الترفيع ليس حقاً عاماً مقررراً لجميع الموظفين دون قيود أو ضوابط، فالقوانين والانظمة المتعلقة بالوظيفة العامة في مختلف الدول تستلزم عدة

(١) ينظر: د.علي خطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، منشورات الجامعة الاردنية، عمان، ١٩٩٩، ص١٢٧.

(٢) فؤاد العطار - القانون الإداري، ط٣، دار النهضة العربية، ١٩٧٧، ص٤٧٣.

(٣) ينظر: د.ماهر صالح علاوي، مصدر سابق، ص٢٥٩.

(٤) ينظر: د.وليد سعود القاضي، ترقية الموظف العام "دراسة مقارنة"، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١٢، ص٨٤.

(٥) ينظر: د.وليد سعود القاضي، المصدر ذاته أعلاه، ص٨٦.

شروط لترقية الموظف بشكل سليم^(١).

وهذا يعني ان ترقية الموظف يتم وفق أسس واعتبارات موضوعية تكفل له الحياد والنزاهة، فالترقية يخضع لمبدأين مهمين هما: مبدأ تكافؤ الفرص ومبدأ المساواة^(٢).

لذلك أوجبت القوانين عدداً من الشروط للترقية، فقد حدد المشرع شروطاً لترقية الموظفين في كل من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام وقانون الخدمة المدنية وهي كالاتي:

أولاً: شروط الترقية حسب قانون رواتب موظفي الدولة المرقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨^(٣):

- ١- وجود وظيفة شاغرة في الدرجة الأعلى لدرجته ضمن الملاك الوظيفي للدائرة.
- ٢- إكمال المدة المقررة للترقية المنصوص عليها في الجدول الملحق بالقانون المذكور.

(١) وقد نص المشرع في المادة(١٨) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ على انه: ((يجري اختيار الموظفين للترقية على أساس الكفاءة ومدة الخدمة عدا الوظائف التعليمية والطبية والهندسية التي يشترط لها حياة الموظفين على شهادات علمية تتناسب وعناوين وظائفهم بموجب قانون الملاك)).

(٢) ينظر: د. علي خنجر شطناوي، مصدر سابق، ص ١٣٠.

(٣) 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 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 اعتباراً من تاريخ تخرجه وصولاً إلى درجته الحالية ضمن الشروط الآتية:-

توافر العنوان الوظيفي ضمن الملاك بما يتفق والهيكلي الإداري للدائرة التي ينتمي إليها الموظف. أن يجتاز الموظف دورة تطويرية لكل عنوان وظيفي ضمن اختصاص عمله على أن لا تقل مدة الدورة أسبوعين.

٣- أن يكون الموظف مستوفياً للشروط والمؤهلات المطلوبة لإشغال الوظيفة المرشح للترفيع إليها.

٤- ثبوت قدرة وكفاءة الموظف على إشغال الوظيفة المراد ترفيعه إليها بتوصية من رئيسه المباشر ومصادقة الرئيس الأعلى.

ثانياً: شروط الترفيع في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل^(١):

- ١- يجوز ترفيع الموظف إلى الدرجة التي تلي درجته بشرط:
 - أ- وجود وظيفة شاغرة تعادل أو تفوق الوظيفة المراد ترفيعه إليها.
 - ب- ثبوت مقدرته على إشغال الوظيفة وتفوقه على غيره من الموظفين بقناعة مجلس الخدمة العامة وبتوصية وزارته أو دائرته عد ما استثنى من الوظائف عند التعيين وفق المادة (٢) من هذا القانون.
 - ج- إكمال المدة المبينة في الجدول الوارد في المادة الثالثة من هذا القانون.
 - ٢- تحسب المدة التي قضاها الموظف في صفه ودرجته السابقة قبل تنفيذ هذا القانون لأغراض الترفيع من درجته الجديدة إلى درجة أعلى مع احتفاظ الموظف بمدة ترفيعه السابقة إذا أصبح راتبه شخصياً بموجب هذا القانون أو إذا وقع راتبه في النصف الثاني لصفه أو درجته في ١/٦/١٩٥٦ ولم يرفع بمدة ترفيعه السابقة.
 - ٣- من عُين استناداً إلى الشهادة الدراسية فقط براتب يزيد عن الحد الأدنى لدرجته تعتبر المدة الزمنية المطلوبة للوصول إلى هذا الراتب قدماً لغرض الترفيع.
 - ٤- كل موظف حصل على شهادة اختصاص جامعية اثناء الخدمة أو خارجها يمنح قدماً لمدة سنة واحدة لغرض الترفيع بشرط ان لا تكون تلك الشهادة قد اتخذت أساساً لتحديد راتبه لأغراض هذا القانون ولا يشمل هذا الحكم من حصل على تلك الشهادة قبل ١/٤/١٩٦٠ ولمجلس الخدمة العامة اصدار تعليمات بهذا الشأن.

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

- ٥- يمنح قدما لأغراض الترفيع كل موظف اجتاز بنجاح دورة تدريبية لا تقل مدتها عن ستة أشهر متصلة داخل العراق أو خارجه على الوجه المبين أدناه:
- أ- لمدة ستة اشهر لمن كان معدل درجاته الامتحانية في الدورة ٨٥% فما فوق أو بتقدير جيد جداً.
- ب- لمدة ثلاثة اشهر لمن كان معدل درجاته الامتحانية من ٧٠-٨٤% أو بتقدير جيد.
- ت- يشمل القدم المبين في هذه الفقرة الموظفين الذين اشتركوا في دورات تدريبية واجتازوها بنجاح بعد صدور القانون رقم (٤٥) لسنة ١٩٧٤.
- ٦- لا يمنح القدم المشار اليه في الفقرة (٥) الموظف الذي يقل معدل درجاته الامتحانية في الدورة عن ٧٠% على ان يؤخذ نجاحه فيها بنظر الاعتبار عند المنافسة في الترفيع.
- ٧- كل موظف يشترك في دورة تدريبية ويقل معدل درجاته الامتحانية فيها عن ٥٠% يؤخر ترفيعه لمدة سنة واحدة اعتباراً من تاريخ استحقاقه الترفيع.
- ٨- يكون الاشتراك في الدورات التدريبية الزامياً بالنسبة للموظفين الذين تقرر الوزارة المختصة ترشيحهم للاشتراك فيها.
- ولم يفرّق القضاء الإداري العراقي كذلك بين الترفيع والترقية ويمكن ملاحظة ذلك في أحكام عديدة منها حكم الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة بصفتها التمييزية والذي قررت فيه (أن ترقية الموظف من درجة إلى درجة أخرى يتطلب توافر...)^(١).
- وأيضاً جاء في حكم آخر: (أن ترقية الموظف يتطلب إضافة إلى الخدمة وجود درجة شاغرة في الملاك)^(١).

(١) قرار رقم ١٤١/انضباط تمييز/٢٠١١ في ١١/٤/٢٠١١ منشور في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة وزارة العدل لعام ٢٠١١.

الفرع الثاني: أنواع الترفيع

يعمل نظام الترفيع السليم على تحقيق التوازن بين متطلبات الإدارة في الحصول على أكفأ العناصر لشغل الوظائف الشاغرة وبين رغبة الموظف بالوصول إلى المراكز العليا في التنظيم ولا يتم هذا التوازن إلا إذا كان نظام الترفيع المتبع يعتمد الأسس الموضوعية في الاختيار ويستبعد قدر الإمكان تدخل المؤثرات الشخصية ووضع نظام سليم للترفيع يوفق ما بين فاعلية الإدارة ومصالح الموظفين.

ان ترفيع الموظف العام يكون بصور متعددة ومن أهمها الترفيع بالأقدمية والترفيع بالاختيار.

أولاً: الترفيع بالأقدمية:

إن الترفيع بالأقدمية يقوم وبشكل أساسي على مضي الموظف لفترة زمنية معينة في وظيفته وفقاً لما تتطلبه القوانين والانظمة، وعند انقضاء تلك المدة الزمنية يُرقى إلى الدرجة الاعلى مباشرة^(٢)، فترفيح الموظفين في وظيفة ما يبدأ من تاريخ التعيين فيها، فإن تساوى في تاريخ التعيين في تلك الوظيفة أكثر من موظف اعتبرت الأقدمية على أساس (المؤهل) الشهادة ثم الأقدمية في التخرج فإن تساوي يقدم الأكبر سناً^(٣).

فالترفيع بالأقدمية يعتمد إذاً على واقعة مادية هي ترتيب الموظف أو العامل في كشوف الأقدمية دون النظر إلى المعايير الموضوعية التي تراعي جانب العمل الوظيفي وصالحه ولهذا فهي تلقي على الإدارة عبء القيام بتسوية أقدمية الموظفين قبل إجراء الترفيع وتتم هذه التسوية وفقاً للقوانين واللوائح المعمول بها وقت إجراء الترفيع؛ فالأقدمية هي عبارة عن مركز قانوني تحدده القوانين واللوائح يتم من خلاله نقل

(١) قرار ١٢/انضباط/تميز/٢٠١٢ في ٢٠١٢/٣/١، منشور في قرارات وفتاوي مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٢.

(٢) ينظر: د. وليد سعود القاضي، مصدر سابق، ص ١١٥.

(٣) سليمان محمد الطماوي، مصدر سابق، ص ٤٧١.

الموظف إلى درجة ووظيفة أعلى من خلال إدراج اسمه وترتيبه بين زملائه^(١)، ويقال في مزايا الترفيع بالأقدمية أنها سهلة التطبيق منزهة عن العلاقات الشخصية، تؤدي إلى إدخال الطمأنينة في نفس الموظف بدلاً من إثارة الحقد والمشاحنات بين الموظفين^(٢)، ولكن يعيب هذه الطريقة أنها تساوي بين الموظف الكفاء أو المجد في عمله والموظف الذي تعوزه الكفاءة أو الخامل وتؤدي بالتالي إلى إضعاف الحماس والتفاني في العمل وإظهار القدرات، وتمنع أو تؤخر استناد الإدارة في الكفاءات الممتازة في وظائف أعلى وتوصل إلى هذه الوظائف موظفين تنقصهم الكفاءة والصلاحية مع ما قد يكون في ذلك من ضرر.

وعليه يمكن القول بأن الترفيع بالأقدمية هو أحد الاساليب المتبعة في نقل الموظف وترفيعه من درجته الوظيفية إلى درجة أعلى منها إذا امضى ما هو محدد قانوناً من خدمة فعلية أو اعتبارية في وظيفته^(٣).

ثانياً: الترفيع بالاختيار:

إن هذا النوع ينطبق على الترقية أكثر من الترفيع، فهو يعني للوهلة الأولى اختبار بعض الموظفين دون البعض الآخر بناءً على أن الترفيع يعد حافزاً مقررًا للموظفين، فطريقة الترفيع بالاختيار تعد عنصراً أساسياً ومهماً في تقدم الإدارة ورفقيها، حيث يعي الموظف جيداً أن كفاءته ومهارته تلعب دوراً حاسماً في أداء مهام وظيفته ومن ثم ينعكس ذلك إيجاباً على الإدارة، وفي ذات الوقت يعطي للإدارة الفرصة الكافية للكشف عن الكفاءات الموجودة لديها^(٤).

(١) ينظر: د.وليد سعود القاضي، مصدر سابق، ص ١١٦.

(٢) ينظر: ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الأزاريطة، ٢٠٠٨، ص ٢٦٨.

(٣) حيث حدد المشرع بموجب المادة (٦/أولاً) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ شروط الترفيع ومن ضمنها اكمال المدة القانونية في الخدمة لاستحقاق الترفيع، وهذه المدة محددة في جدول الرواتب الملحق بالقانون المذكور.

(٤) ينظر: د.وليد سعود القاضي، مصدر سابق، ص ١٣٩.

فالترفيع بالاختيار يقوم على أساس اختيار الموظف العام بناء على اجتهاده وابتكاره في عمله فيما لو خلا مركز رئيس وتنافس عليه موظف قديم وموظف كفاء فُضِّل هذا الأخير رغم حداثة، فالترفيع بالاختيار هو الذي لا يعتمد أساساً على مدة الخدمة أو الأقدمية وإنما على الكفاءة والجدارة التي تقاس عادة بواسطة تقارير الكفاية أو مسابقات أو امتحانات تعد خصيصاً لهذا الغرض، فالترفيع بهذه الطريقة يقوم إذاً على أساس تفضيل للأكفأ أو الأجدر من الموظفين لشغل الوظائف الأعلى في السلم الإداري بغض النظر عن مدة خدمتهم أو أقدميتهم في الدرجة أو الوظيفة السابقة، ومن ثم تعد هذه الطريقة عنصراً أساسياً وهاماً لتقدم الإدارة ورفيها، ذلك أن الموظف عندما يتأكد أن ترقيته تتوقف إلى حد كبير على مدى مهاراته وكفاءته المهنية فإنه سيعمل جاهداً بطرق ووسائل مختلفة على إثبات ذلك مما ينعكس بآثار إيجابية على الإدارة ذاتها^(١)، ولكن ليس معنى حرية الإدارة في الاختيار للترفيع إطلاق هذه الحرية من كل قيد، بل أن المشرع يضع حدوداً ومعاييراً للاختيار، وهذا النوع يجد مجاله الحقيقي في الدرجات الوظيفية العليا فالاختيار هو الوسيلة الأساسية أن لم تكن الوحيدة للترقية إلى هذه الوظائف والعلّة في ذلك واضحة وتتمثل فيما تتطلبه الوظائف القيادية من سمات شخصية فيمن يشغلها أهمها القدرة على القيادة واتخاذ القرارات ومواجهة المواقف الصعبة أو المفاجئة والتأثير والتوجيه وغيرها من عناصر القيادة، فالترقية (أو الترفيع) بالاختيار تمتاز بأنها تفسح المجال للكفاءات وشغل الوظائف بأصلح العناصر، ولكن يعيها أنها قد تفسح الباب للمحسوبية والوساطة والأهواء، مما يؤثر على سير العمل وعلى أخلاقيات الوظيفة العامة^(٢).

ويخول هذا النوع الجهة الإدارية سلطة تقديرية في اختيار من تراه صالحاً لإشغال الوظائف الشاغرة إلا أنه يتعين عليها أن تستهدف الصالح العام في جميع الأحوال، فإذا تجاوزت موظفاً ممتازاً لغاية شخصية كالانتقام مثلاً، أو لتحقيق منفعة

(١) ينظر: ماجد راغب الحلو، مصدر سابق، ص ٢٦٨.

(٢) ينظر: محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، بدون جهة نشر، ٢٠٠١، ص ٢٤٣.

شخصية كان قرارها معيماً بعبء التعسف في استعمال السلطة وجاز إغائه أمام القضاء الإداري؛ لأن الجهة الإدارية تمارس هذه السلطة تحت رقابة القضاء الإداري، وقد قضت الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة العراقي بصفقتها التمييزية أن المدعي يستحق الترقية من درجة مدير إلى درجة مدير أقدم، لثبوت كفايته وقدرته على العمل وإكمال المدة الأصغرية المقررة لعنوان مدير، وهي شرط أساس بعد توفر الشروط الأخرى^(١).

وقد كان موقف المشرع العراقي واضحاً حينما اشار إلى الأخذ بنظر الاعتبار في الترفيع من دون الترقية كفاءة الموظف إلى جانب استيفاء مدة الخدمة المطلوبة، وذلك في المادة (١٨) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل حيث نصت على: يجري اختيار الموظفين للترفيع على أساس الكفاءة ومدة الخدمة عدا الوظائف التعليمية والطبية والهندسية التي يشترط لها حيازة الموظفين على شهادات علمية تتناسب وعناوين وظائفهم بموجب قانون الملاك.

المبحث الثاني

ضمانات وموانع الترفيع

إن نظام الترفيع من أهم الدعامات التي تقوم عليها نظم التوظيف التي تعد الوظيفة العامة بمثابة مهنة ينقطع لها الموظف، فالمواطن الذي يقبل أن يعين بوظيفة ما في درجة من درجات السلم الإداري يضع نصب عينيه في أول الأمر احتمال صعوده درجات ذلك السلم، بل ووصوله إلى القمة^(٢)؛ وإن هذا يتحقق من خلال نظام الترفيع الذي يقوم على أسس صالحة تكفل تحقيق الأهداف المنوطة من وراءه؛ وهنا تشتد الحاجة إلى فكرة الضمان فإذا تسربت عناصر الفساد إلى نظام الترفيع فلن يجدي في تدعيم الإدارة العامة الالتجاء إلى جميع قواعد علم الإدارة لأن اليأس إذا تسرب إلى

(١) ينظر: د. سليمان محمد الطماوي، مصدر سابق، ص ٤٥٥.

(٢) ينظر: هدى أحمد محمد صالح، الترقية بالاختيار في الوظيفة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير،

جامعة القاهرة، كلية الحقوق، ٢٠٠٨، ص ٢٠.

نفوس الموظفين ينتهي كل شيء، ولهذا فأن فقهاء الإدارة العامة ورجال القانون لم يختلفوا في شيء قدر اختلافهم في قواعد الترفيع وضمائنه؛ لأن أحوال ما يكون للموظف العام هو صعوده في درجات السلم الوظيفي كضمانة لحقوقه الوظيفية، فالضمانات الوظيفية تهدف إلى تحقيق المساواة بين الموظفين وبالأخص عند تساويهم في المراكز القانونية^(١).

إلا أنه في المقابل قد تطرأ أسباب تمنع أو تؤخر تمتع الموظف العام بحقه في الترفيع، وهذه الأسباب تتعدد بتعدد وسائلها، إلا أن أكثرها وقوعاً هي تعرض الموظف العام إلى إحدى العقوبات الانضباطية أو حالة الوقف عن العمل الوظيفي أو ما يسمى قانوناً بسحب اليد.

لما سبق سنقوم بتناول ضمانات الموظف العام في الترفيع وذلك في المطلب الأول، فضلاً عن تناول موانع الترفيع في المطلب الثاني.

المطلب الأول

ضمانات الترفيع

لإيجاد نظام سليم للترفيع لا بد وضع ضمانات تكفل نجاحه وتؤمن حق الموظف العام ضد سلطات الإدارة الواسعة، إلا أننا نلاحظ أن المشرع العراقي لم يشر إلى أية ضمانات للموظف في مجال الترفيع، في الوقت الذي نجد أحكاماً إدارية تشير إلى حماية حق الموظف في الترفيع، كما أن الرقابة يمكن أن تكون نوعاً من الضمانات التي تكفل أحد الحقوق الأساسية للموظف وذلك تطبيقاً لمبدأ المشروعية في تصرفات الإدارة.

سنتناول هذه الضمانات في فرعين، نخصص الأول للضمانات المقررة بموجب أحكام إدارية ونبحث في الفرع الثاني الرقابة كضمانة للترفيع.

(١) ينظر: د.وليد سعود القاضي، مصدر سابق، ص ٣٠٠.

الفرع الأول: الضمانات المقررة وفقاً للأحكام الإدارية

إن الترفيع ليس حقاً مطلقاً للموظف العام يستطيع من خلاله إجبار الجهة الإدارية وأن استوفى شروطها بل هو سلطة تقديرية للجهة الإدارية التي تملك حق إصدارها على مقتضى القواعد المبينة في القانون وعلى وفق تقديرها لظروف الموظف وكفاءته وجدارته، لذلك فالإدارة ملزمة دائماً أن تصدر قراراتها في نطاق مبدأ المشروعية، حيث تخضع جميع تصرفاتها للرقابة؛ تطبيقاً لمبدأ سيادة القانون، وهذا يعني ان هناك حماية قانونية للموظف من خلال عدم المساس بمركزه القانوني عن طريق اخضاع قرارات الإدارة المتعلقة بالترفيع للرقابتين الإدارية والقضائية اللتان تعدان ضمانات أساسية للموظف للتمتع بحقه في الترفيع.

من الملاحظ على القوانين الخاصة بالوظيفة العامة ان المشرع لم يشر إلى أية ضمانات للموظف العام عند حلول استحقاقه للترفيع كغالبية الحقوق المترتبة على اشغاله الوظيفة العامة وهذا بالتأكيد يعد نقصاً تشريعياً من الافضل على المشرع تلافيه كون الموظف العام شريحة مهمة في المجتمع يندرج عمله على خدمة الصالح العام بضمان استمرار وتنظيم عمل المرافق العامة في الدولة.

وإزاء النقص التشريعي هذا كان لابد لنا ان نشير في بحثنا هذا إلى بعض احكام المحكمة الإدارية العليا التي يمكن اعتمادها كضمانات للموظف العام لحقه في الترفيع، فكما معروف ان القانون الإداري قضائي النشأة، فالقاضي الإداري عليه ان يوجد الحل للنزاع المعروف ويبتكره؛ لأن دوره يختلف عن دور القاضي العادي فهو لا يطبق نصاً معيناً على النزاع المعروف في بعض الحالات، وإنما يكون مضطراً لصياغة المبادئ القانونية الجديدة عند غياب النصوص التشريعية^(١)، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه: (لا يجوز للإدارة ان ترتب آثاراً غير التي رتبها القانون لحالة كون الموظف مستمراً بالخدمة وهذا يعني استحقاقه للحقوق والامتيازات المقررة قانوناً ومنها

(١) ينظر: د.ماهر صالح علوي، مصدر سابق، ص ٣٨.

الترقية (الترفيع) عند توافر شروطها^(١)، وهذا يعني ان الإدارة تكون مقيدة بشروط الترفيع المحددة قانوناً متى ما تحققت في الموظف تكون ملزمة بترفيعه، فاستمرار الموظف بأداء اعمال وظيفته يعني استحقاقه لحقوقه المقررة قانوناً ومن ضمنها الترفيع.

كما ان وجود درجة وظيفية شاغرة ضمن ملاك الدائرة من الضمانات التي يمكن للموظف العام التمتع والتمسك بيها في مواجهة الإدارة عند حلول ميعاد استحقاقه، وهذا ما قضت به المحكمة الإدارية العليا بأن: (وجود الدرجة الشاغرة واكمال المدة الأصغرية يجعل من عدم ترفيع المدعية ليس له سند من القانون)^(٢)، ان هذا الحكم هو أيضاً تطبيق لما جاء في قانون الخدمة المدنية وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام بشأن الشروط المحددة للترفيع، فمثل هذا الحكم يكون حجة للموظف يتمسك بها في مواجهة الإدارة الممتنعة عن الترفيع أو تأخيره.

الفرع الثاني: الرقابة كضمانة لترفيع الموظف العام

ان الرقابة على سلطة الإدارة في الترفيع تعد من الضمانات التي يتمتع بها الموظف العام، كونها تجانب المشروعية دائماً وترمي إلى تحقيق المصلحة العامة، وقد تكون الرقابة على سلطات الإدارة في الترفيع إدارية أو قد تكون قضائية، وهذا ما سنتناوله فيما يلي:

أولاً: الرقابة الإدارية:

وهي الرقابة التي تقوم فيها الجهات الإدارية ذاتها بمراجعة اعمالها بما يمكن ان يترتب على ذلك من تعديل لقراراتها أو الغائها، وذلك احتراماً لمبدأ المشروعية بما في

(١) القرار رقم ٦٤/إداري/تميز/٢٠١٣، مجموعة قرارات المحكمة الإدارية العليا، القاضي لفتة هامل العجيلي، ط١، ٢٠١٦، ص٥١.

(٢) القرار رقم ٧٧٣/انضباط/تميز/٢٠١٣ في ٢٠١٣/٧/٢، مجموعة قرارات المحكمة الإدارية العليا، المصدر السابق، ص٣٥٦.

ذلك من مراعاة لحقوق الافراد المترتبة على تلك القرارات، على ان هذه الرقابة لا تقتصر على مشروعية قرارات الإدارة وانما تشمل ايضاً مدى تناسب تلك القرارات مع الهدف الذي صدرت من أجله^(١).

ان الرقابة الإدارية تتجسد هنا بأن تقوم الإدارة بسحب القرار الإداري الخاص بالترفيغ اذا ما صدر من جهة غير مختصة؛ كونه قراراً منعديماً يجوز لها سحبه دون التقيد بالمواعيد المقررة للسحب والالغاء، أو قد تتمثل رقابة الإدارة بتعديل قرار الترفيع بالإضافة أو الحذف وذلك ببقاء القرار الاصلي ولكن مع اجراء بعض التعديلات عليه، كما قد تكون رقابة الادرة على قرارها بالترفيغ برفع قوته الملزمة وابطال العمل به، اي انهاء اثاره بالنسبة للمستقبل فقط دون ان يرتد ذلك للماضي^(٢).

ثانياً: الرقابة القضائية:

ان الرقابة القضائية تعد اكثر انواع الرقابة ضماناً لحقوق الافراد وحياتهم نظراً لما تنطوي عيه من حيده ونزاهة واستقلال عن اطراف النزاع، مما تكفل للأفراد حماية حقوقهم من تعسف الإدارة.

فالرقبة القضائية تعني ان تقوم المحاكم بمختلف أنواعها ودرجاتها مراقبة اعمال الإدارة، من خلال اعطاء الحق للأفراد بالطعن في قراراتها اذا مست تلك الحقوق والغائها أو التعويض عنها للفرد عما اصابه منها؛ وذلك كله من اجل اجبار الإدارة على احترام القانون والخضوع لسلطانه في قراراتها^(٣).

(١) ينظر: د.نجيب خلف احمد و د.محمد علي جواد، القضاء الإداري، ط٣، الجامعة المستنصرية، كلية القانون، ٢٠١٣، ص ٤٠.

(٢) ينظر: د.وليد سعود القاضي، مصدر سابق، ص ٣٢٣ وما بعدها.

(٣) ينظر: د.نجيب خلف احمد و د.محمد علي جواد، مصدر سابق، ص ٤٦.

وبالنظر لكون قرار ترفيع الموظف قراراً إدارياً والنزاع الواقع بشأنه يكون إدارياً؛ فهذا يعني انه خاضع لرقابة القضاء الإداري، فالرقابة القضائية تعد من اهم الضمانات المقررة للموظف العام.

وتعد رقابة القضاء الإداري على قرارات الترفيع رقابة لاحقة لا تتحرك تلقائياً بل لا بد من طعنٍ يتقدم به صاحب الشأن للمطالبة بإلغاء القرار المخالف لمبدأ المشروعية أو التعويض عنه، فهي رقابة مشروعية لا ملاءمة^(١)، لقد منح المشرع مجلس الانضباط العام- محكمة قضاء الموظفين^(٢)- اختصاص النظر في منازعات الموظفين الناشئة عن حقوق الخدمة المدنية بموجب المادة (٥٩) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، وتتمثل هذه المنازعات في ((الطلبات التي يقدمها أصحاب الشأن في الأوامر والقرارات الإدارية الصادرة بالتعيين والترفيع ومنح العلاوات... واحتساب القدم للترفيع بسبب الحصول على شهادات الاختصاص الجامعية أو اجتياز الدورات التدريبية...)).

على ان الطعن المقدم بهذا الشأن يخضع لمدة تقادم أمدها ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بالأمر المعارض عليه إذا كان داخل العراق وستين يوماً إذا كان خارجه^(٣)، أما إذا انقضت المدد القانونية المحددة للطعن ولم يتم الطعن في القرار الإداري، فإنه يكون قراراً باتاً وملزماً^(٤).

(١) ينظر: د.وليد سعود القاضي، مصدر سابق، ص ٣٣٦ وما بعدها.

(٢) حلت محاكم قضاء الموظفين محل مجلس الانضباط العام كمحكمة إدارية ضمن تشكيلات مجلس شورى الدولة في العراق وذلك بموجب القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة.

(٣) المادة (٥/ تاسعا/ ب) من قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

(٤) المادة (١٥/ رابعا/ ا) من القانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٨ قانون التعديل الأول لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام. المادة (٥/ تاسعا/ د) من قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

ويجوز الطعن تمييزاً بقرارات محاكم قضاء الموظفين أمام المحكمة الإدارية العليا خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ التبليغ بها أو اعتبارها مبلغاً بها، ويكون قرار المحكمة الإدارية العليا الصادر بنتيجة الطعن باتاً و ملزماً^(١).

المطلب الثاني

موانع الترفيع

موانع الترفيع هي أسباب تقوم بالموظف وتحول دون ترفيعه على الرغم من توفر شروطها فيه، أن هذه الموانع لا تقوم إلا بنص في القانون، وأساس ذلك هو من حق الموظف العام أن يزاحم زملاءه في الترفيع إلى درجة وظيفية أعلى طالما توفرت شروطه وتكاملت عناصره ولا يجوز استبعاده من هذا التزاماً إلا بنص القانون.

في الواقع ان موانع الترفيع متعددة، إلا أن أكثرها تأثيراً في وقف الترفيع تندرج ضمن نوعين، أولهما الموانع التي تتعلق بالعقوبات الانضباطية، وثانيهما تتعلق بانقطاع الموظف عن وظيفته، وسنقوم بتفصيلها ضمن فرعين وكالاتي:

الفرع الأول: موانع الترفيع المتعلقة بالعقوبات الانضباطية

موانع الترفيع المتعلقة بالعقوبات الانضباطية هي موانع مؤقتة، فالموظف الذي يقوم به أحد هذه الموانع لا يحرم من الترفيع إلى الأبد وإنما لمدة زمنية محددة لحين زوال المانع الذي حجب عنه الترفيع^(٢).

مما لا شك فيه أن مبدأ الثواب والعقاب يجب أن يكون حاضراً في نطاق الوظيفة العامة، فالموظف الحسّن والجيد يجب أن يكافأ على عمله عن طريق العلاوات والترفيع

(١) المادة (٥/تاسعاً-ج ود) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

(٢) ينظر: نعيم عطية، موانع الترقية، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الثالث، السنة ١٩٧١، ص ١ وما بعدها.

ومنحه الميزات المادية والمعنوية المختلفة، والموظف المسيء يجب أن يعاقب، وإذا كانت الضمانة لازمة في الحالتين فأنها في الحالة الثانية ألزم منها في الحالة الأولى لأن رفع الأذى - كما يقول علماء الأصول- مقدم على جلب المنافع^(١).

وإذا كان مبدأ فاعلية العقوبة التأديبية يتجه نحو تقوية صلاحيات الهيئة الانضباطية تحقيقاً لمصلحة الجهاز الإداري في الدولة فإن ذلك ينبغي ألا يكون على حساب ضمانات الموظفين الذين يمارس التأديب في مواجهتهم، حيث تشكل تلك الضمانات حقوقاً للموظف تقابل سلطات الإدارة الواسعة، ومن ثم يتعين على السلطة التأديبية أن توازن ما بين مبدئي الفاعلية والضمان دون السلطة التأديبية وصلاحيات الرئيس الإداري، فإن ذلك ينبغي ألا يكون على حساب الضمانات التي يتعين توافرها للموظفين في مواجهة ما قد يتعرضون له من جزاء بلا ضوابط يفقدهم الطمأنينة والعمل في هدوء نفسي والأمر الذي ينعكس سلباً على أدائهم الوظيفي.

ومن الملاحظ ان المشرع لم يحدد تعريفاً للعقوبة الانضباطية وانما اكتفى بذكر الواجبات الملقاة على الموظف، الا ان الفقه عرف العقوبة الانضباطية بأنها: ((التكليف القانوني لظاهرة اهمال الموظف وتقصيره في اداء واجباته اثناء الخدمة وبسببها))^(٢). وايضا: ((هو اخلال الموظف بواجباته الوظيفية مما يستوجب مسؤوليته الانضباطية))^(٣)، فهي جزاء يمس الموظف المخطئ في مركزه الوظيفي^(٤).

وقد حدد قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل في المادة (٨) منه العقوبات التي تفرض على الموظفين في حالة إخلالهم

(١) ينظر: سليمان محمد الطماوي، ضمانات الموظفين بين النظرية والتطبيق، مجلة العلوم الإدارية، العدد الاول، ص ٣٨٠ وما بعدها.

(٢) ينظر: د. عبد القادر الشخيلي، مصدر سابق، ص ١١.

(٣) ينظر: د. ماهر صالح علاوي، مصدر سابق، ص ١٢٢.

(٤) ينظر: علاء الدين محمد حمدان الزبيدي، موانع الترقية (الترفيع) في مجال الوظيفة العامة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٠، ص ٥٦.

بواجباتهم الوظيفية فقد رتبت هذه العقوبات في سلم تصاعدي ابتداء بأخفها وانتهاء بشدتها وهي (لفت النظر، الإنذار، قطع الراتب، التوبيخ، إنقاص الراتب، تنزيل درجة، الفصل، العزل) وبعد اطلاعنا للأثر القانوني المترتب على فرض هذه العقوبات، نجد أن المشرع العراقي قد حدد آثارها بتأخير الترفيع أو الزيادة للموظف المعاقب بها، وكالاتي^(١):

- ١- عقوبة لفت النظر يترتب عليها تأخير الترفيع أو الزيادة مدة ثلاثة أشهر.
- ٢- عقوبة الإنذار يترتب عليها تأخير الترفيع أو الزيادة مدة ستة أشهر.
- ٣- عقوبة قطع الراتب يكون أثرها على الترفيع كالاتي:
 أ- خمسة اشهر في حالة قطع الراتب مدة لا تزيد عن خمسة أيام.
 ب- شهر واحد عن كل يوم من أيام القطع اذا تجاوزت مدة العقوبة خمسة أيام.
- ٤- عقوبة التوبيخ يترتب عليها تأخير الترفيع أو الزيادة سنة واحدة.
- ٥- عقوبة انقاص الراتب يترتب عليها تأخير الترفيع أو الزيادة مدة سنتين.
- ٦- عقوبة تنزيل الدرجة يكون تأثيرها على الترفيع كالاتي:
 أ- بالنسبة للموظف الخاضع لقوانين وانظمة الخدمة التي تأخذ بنظام الدرجات المالية والترفيع، يتم تنزيل راتبه إلى الحد الأدنى للدرجة التي تلي درجته مباشرة مع منحه العلاوات التي نالها في درجته المنزل منها وبقياس العلاوة المقررة في الدرجة المنزل إليها، ويعاد إلى الراتب الذي كان يتقاضاه قبل تنزيل درجته بعد قضائه ثلاث سنوات من تاريخ فرض العقوبة مع تدوير المدة المقضية في راتبه الاخير قبل فرض العقوبة.

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

ب- بالنسبة للموظف الخاضع لقوانين وانظمة وتعليمات تأخذ بنظام الزيادة كل سنتين، فيكون تأثير العقوبة بتخفيض زيادتين من راتب الموظف ويعاد إلى الراتب الذي كان يتقاضاه قبل تنزيل درجته بعد قضائه ثلاث سنوات من تاريخ فرض العقوبة مع تدوير المدة المقضية في راتبه الاخير قبل فرض العقوبة.

ج- بالنسبة للموظف الخاضع لقوانين وانظمة تأخذ بنظام الزيادة السنوية، يكون بتخفيض ثلاث زيادات سنوية من راتب الموظف مع تدوير المدة المقضية في راتبه الاخير قبل فرض العقوبة.

وبالنسبة لعقوبيتي الفصل والعزل فيخرجان عن نطاق موضوعنا؛ لأنه يترتب عليهما تنحية الموظف عن الوظيفة المدة المحددة قانوناً^(١).

على أن تأخير ترفيع الموظف يكون من تاريخ استحقاقه للترفيع أو الزيادة مع الاخذ بتطبيق العقوبة الأشد بحق الموظف فيما لو عوقب بأكثر من عقوبة خلال الدرجة الوظيفية الواحدة^(٢).

مما سبق يتبين ان تأخير الترفيع بسبب فرض العقوبة الانضباطية هو تأخير وقتي لحين استنفاد تلك العقوبة مدتها، أو بعد الغائها من الوزير بالنسبة لعقوبات (لفت النظر، الانذار، قطع الراتب، التوبيخ)، حيث يترتب على قرار الالغاء إزالة اثارها ان لم تكن قد استنفذتها^(٣)، وهذا يتطلب الا يكون لها بعد هذا اثرا وجوبياً على الترفيع.

الفرع الثاني: الوقف عن العمل

يعد من موانع الترفيع الوقف عن العمل أو ما يسمى في التشريع العراقي (بسحب

(١) المادة (٨/سابعا وثامنا) من القانون المذكور.

(٢) المادة (٩/اولا وثانياً) من القانون المذكور.

(٣) المادة (١٣) من القانون المذكور.

اليد)^(١)، ويعني إبعاد الموظف عن عمله جبراً بصورة مؤقتة لدواعي التحقيق أو المصلحة العامة أو لسبب توقيفه من جهة ذات اختصاص ويكون الوقف عن العمل على وفق ثلاثة أنواع هي كالتالي:

١. الوقف الاحتياطي: ويتم الوقف في هذه الحالة من الجهة الإدارية باستعمال سلطتها التقديرية، فهو إجراء احتياطي يقصد به توقف الموظف عن العمل لمدة لا تتجاوز حد معين، والغاية منه تعود إلى أنه قد يكون الموظف متهم بجريمة تأديبية وأن وجوده في مكان العمل في مدة التحقيق قد يؤدي إلى الإضرار بمصالح التحقيق بإخفاء أدلته أو العبث بها وأن إبعاده عن العمل يحفظ للإدارة سمعتها وهيبتها.

٢. الوقف بوصفه جزاء تأديبياً: يعد الوقف عن العمل في هذه الحالة من الجزاءات التأديبية التي تفرضها الإدارة عن الموظف وتفرض لمدة لا تتجاوز حداً معيناً يحدده القانون فلا يتم ترفيع الموظف إلا بعد مضي المدة التي يحددها القانون من تاريخ توقيع الجزاء^(٢).

ولم يتضمن قانوني الخدمة المدنية وانضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذين في العراق نصاً يعالج موضوع ترفيع الموظف مسحوب اليد، بيد أن التطبيق العملي في الوزارات جرى على عدم ترفيع الموظف مسحوب اليد لذا ذهب الدكتور غازي فيصل إلى عد سحب اليد مانعاً يؤدي إلى اضطراب وضع الموظف وكذلك صعوبة التكهن بنتائج التحقيق ومعرفتها فقد ينتهي التحقيق بإيقاع عقوبة العزل أو

(١) تنص المادة (١٦) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل على أنه "إذ أوقف الموظف من جهة ذات اختصاص فعلى دائرته أن تسحب يده من الوظيفة طيلة مدة التوقيف".

(٢) ينظر: ماجد راغب الحلو، مصدر سابق، ص ٢٧٢.

الفصل أو غيرها من العقوبات التي تجعل من شرط الكفاءة والمقدرة معيماً وهو أحد شروط الترقية^(١).

٣. الإحالة إلى المحاكم: هو إجراء وقائي يتم بصور قرار الإحالة من الجهة التي أناط بها القانون هذا الإجراء، حيث تتم بصور أمر الإحالة من قاضي التحقيق أو بتكليف المتهم بالحضور أما المحكمة المختصة وفقاً للقواعد المنصوص عليها قانوناً^(٢)، ان إحالة الموظف إلى المحاكم الجنائية يوقف ترفيعه إلى أن تنتهي إجراءات المحاكمة، حيث يبدأ وقفه عن العمل من وقت إقامة الدعوى^(٣)، وكما هو معلوم ان الإحالة إلى المحاكم الجزائية تكون بناء على رأي لجنة التحقيق فيما اذا رأّت ان فعله يشكل جريمة نشأت عن وظيفته أو ارتكبتها بصفته الرسمية^(٤).

من الملاحظ على المشرع العراقي انه لم يتناول موضوع ترفيع الموظف المحال إلى المحاكم المختصة، وكان الاجدر به ان يراعي ذلك في قانون انضباط موظفي الدولة كون الترفيع هو أحد الحقوق الاساسية للموظف العام المقررة قانوناً وان تنظيمه في الحالة المذكورة ضمن قانون الانضباط العام يعد ضماناً للموظف في مواجهة الإدارة.

(١) ينظر: غازي فيصل مهدي، النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة في العراق، دراسة مقارنة،

أطروحة دكتوراه مقدمة إلى جامعة بغداد، ١٩٩٢، ص ٢١٩.

(٢) ينظر: علاء الدين محمد حمدان الزبيدي، مصدر سابق، ص ٨٤.

(٣) ينظر: د.وليد سعود القاضي، مصدر سابق، ص ٢٤١.

(٤) المادة (١٠/ ثالثاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

الخاتمة

تتضمن على مجموعة من النتائج والتوصيات ندرجها على وفق ما يأتي:

أولاً: النتائج:

- ١- وجدنا أن المشرع العراقي لم يعط تعريفاً للترفيح لذا حاولنا إيراد تعريف له بأنه صعود الموظف ضمن سلم الدرجات الوظيفي إلى الدرجة التي تلي درجته بعد استيفائه الشروط القانونية وبما يترتب على ذلك زيادة راتبه.
- ٢- يتعدد الترفيح إلى عدة اشكال إلا أن أهمها وأكثرها شيوعاً الترفيح بالأقدمية وبالاختيار.
- ٣- لم يضع المشرع العراقي أي ضمانات لترفيح الموظف العام.
- ٤- قد تطرأ أسباب تمنع أو تؤخر ترفيح الموظف العام وقد تكون هذه الأسباب دائمية أو مؤقتة بحسب كل حالة.

ثانياً: التوصيات:

- ١- ضرورة قيام المشرع بوضع نظام قانوني للترفيح يعتمد الأسس والأساليب العلمية والإدارية التي تكفل اختيار أكفأ الموظفين، بما في ذلك وضع اسس ومعايير تُعتمد لنقل الموظف إلى اعلى الدرجات.
- ٢- تأكيد ضرورة التمييز بين الترقية والترفيح الذي يعني الزيادة في راتب الموظف من دون أن يرافق ذلك تغير في الوظيفة التي يمارسها.
- ٣- ضرورة اعتماد نوع الترفيح الذي يقوم على الجمع بين الأقدمية والاختيار.
- ٤- ندعو المشرع أن يعالج حالة الضعف في تقرير الكفاية المقدم عن الموظف العام في نص قانوني ضمن قانون الخدمة المدنية ويجعلها مانعاً من موانع الترقية.

المصادر

أولاً: الكتب:

- ١- سليمان محمد الطماوي:
- الوجيز في القانون الإداري، دار الفكرة العربي، ١٩٧٥.
- ضمانات الموظفين بين النظرية والتطبيق، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، ١٩٦٩.
- ٢- شفيق عبد المجيد الحديثي، النظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق، ط١، مطبعة الإدارة المحلية، بغداد، ١٩٧٥.
- ٣- طلعت محفوظ، مبدأ المساواة في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ط١، ١٩٨٠.
- ٤- عبد القادر الشبخلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفكر العربي، عمان-الاردن، ١٩٨٣.
- ٥- د.علي خطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، منشورات الجامعة الاردنية، عمان، ١٩٩٩.
- ٦- فؤاد العطار، القانون الإداري، ط٣، دار النهضة العربية، ١٩٧٧.
- ٧- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الأزاريطة، ٢٠٠٨.
- ٨- ماهر صالح علاوي، الوسيط في القانون الإداري، دار ابن الأثير للطباعة والنشر، جامعة الموصل، ٢٠٠٩.
- ٩- د.محمد فؤاد مهنا، مبادئ واحكام القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر، الاسكندرية، ١٩٧٥.
- ١٠- محمود عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، بدون جهة نشر، ٢٠٠١.

١١- د.نجيب خلف احمد و د.محمد علي جواد، القضاء الإداري، ط٣، الجامعة المستنصرية، كلية القانون، ٢٠١٣.

١٢- نعيم عطية، موانع الترقية، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الثالث، ١٩٧١.

١٣- د.وليد سعود القاضي، ترقية الموظف العام "دراسة مقارنة"، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١٢.

ثانياً: الرسائل والأطاريح:

١- غازي فيصل مهدي، النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة في العراق، أطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، ١٩٩٢.

٢- علاء الدين محمد حمدان الزبيدي، موانع الترقية (الترفيغ) في مجال الوظيفة العامة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٠.

٣- هدى أحمد محمد صالح، الترقية بالاختيار في الوظيفة - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، ٢٠٠٨.

ثالثاً: القوانين:

١- قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

٢- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ وتعديله الخامس القانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٨.

٣- قانون رواتب الموظفين رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨.

٤- قرارات مجلس الشورى الدولة لعام ٢٠١١-٢٠١٢.

٥- قانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ (قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩).

الملخص:

إن الموظف هو الشخص الذي عُهد إليه بوظيفة دائمة ضمن الملاك العام للدولة، فهو شخص ملزم بأداء واجبات محددة قانوناً في حدود وظيفته، وفي مقابل هذه الواجبات يستحق جملة حقوق أهمها لديه هو الترفيع، حيث ان الترفيع يعد حافزاً للموظف لأداء واجبات وظيفته على اتم وجه، وهو يعني انتقال الموظف من الدرجة الوظيفية الموجود فيها إلى الدرجة الوظيفية الأعلى منها ضمن سلم الدرجات الوظيفي.

ولكي يتمتع الموظف بهذا الحق لا بد ان تتحقق فيه جملة شروط أوردها المشرع في كل من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ وقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

إن أهمية حق الترفيع للموظف ترتب عليه احاطته بضمانات تتمخض عن مبدأ المشروعية وما يتطلبه من مراعاة الشروط القانونية والإدارية في إعطاء كل موظف استحقاقه من الترفيع، حتى وان تطلب ذلك الطعن بالقرار الإداري المتعلق بالترفيع فيما لو صدر بشكل مخالف للقانون.

إلا أن هناك أسباباً تمنع الموظف من تمتعه بحقه في الترفيع؛ فقد تتمثل بتعرضه لإحدى العقوبات الانضباطية أو قد تتمثل بحالة سحب يده عن العمل كإجراء احتياطي لأغراض التحقيق الإداري أو حالة إحالته إلى المحاكم الجنائية لأغراض التحقيق الجزائي.

ABSTRACT :

The employee is a person who is obliged to a permanent occupation within the governmental staff. This person is obliged to perform legal and limited duties within his occupation, conversely for these duties\ he deserves some rights including the promotion.

The promotion is considered as a motivation for the employee to perform his duties properly, which means promote the employee from one stage into a higher one within the list of employee stages.

To employees have this right, some conditions must meet them mentioned by the legislator in the civil service law numberd 24 in 1960 and the governmental employees salaries law and the public sector numbered 22 in 2008 amended .

The importance of the promotion right demands some guarantees and what requires to follow the administrative and legal conditions and giving each employee his right of promotion, even if that requires appealing the administrative decision that related to the promotion.

There are some reasons that prohibit the employee to be promoted when he received one of the disciplinary punishment for investigation or sending him to a court for more inquires.