



موانع الترفيع لموظف الخدمة المدنية

المدرس المساعد

فرح جهاد عبد السلام الشلال

الجامعة العراقية/ كلية القانون والعلوم السياسية

Contraindications to the civil servant

by

Assistant Lecturer

Farah Jihad Abdul Salam Al - Shalal



المستخلص:

من الثابت ان الموظف اثناء تأديته لوظيفته يضع نصب عينيه الامتيازات التي من الممكن ان يحصل عليها ان اجتهد او ان مضت عليه مدة زمنية كافية لانتقاله الى درجة وظيفية اعلى وهو ما يعرف بالترقية الوظيفية او الترفيع، ويترتب على هذا الانتقال زيادة ملحوظه بالراتب الوظيفي، الا انه قد ترد جملة من الموانع وتكون في الغالب مؤقتة ترد على الترفيع فتقيده الى حين زوال المانع وهذه الموانع حددت بموجب القانون وتكون اما متعلقة بعقوبة وقعت على الموظف وتعرف بالموانع الانضباطية ، او ان تكون موانع غير انضباطية ترد على الموظف فتمنع ترفيعه.

Abstract:

Its is Known that officials take in to consideration, during their work, the previlages which could be gained specially if they were hard working official or if they served for aperiod of time by which they can be promoted, this is known as promotion. It results in anoticiable salary rise, however, some obstacles might happen to restrict promotion. Such obstacles were legistated by a law and they were related to punishment (discipline obstacles) or non discipline one which altimately prevent officials from not promoting.

المقدمة

يعد الترفيع من بين أبرز الحقوق المادية والمعنوية التي يسعى موظف الخدمة المدنية إلى الحصول عليها ، ويقصد بالترفيع انتقال الموظف من درجة وظيفية أدنى إلى درجة وظيفية أعلى وقد حدد المشرع العراقي شروطاً أوجب استيفاؤها من قبل الموظف لكي يتم ترفيعه وظيفياً إلى الدرجة التي تلي درجته الوظيفية.

وإن حصول الموظف على الترفيع له نتيجة مهمة إذ إنه يضمن له الاستقرار نفسياً وقانونياً مما يؤدي إلى تفانيه في إداء عمله بصورة مرضية، وقد يتمتع ترفيع الموظف لأسباب تقوم بالموظف نفسه وتحول دون حصول ترفيعه ، أو قد تكون اسباباً خارجة عن إرادته، وهذه الموانع بمجمعتها تخضع لمبدأ المشروعية ، إذ ليس للإدارة أن تضيف إليها موانع أخرى لم يرد ذكرها بنص القانون.

أولاً/ أهمية الدراسة

إن معالجة موضوع الترفيع لموظف الخدمة المدنية من الأهمية كونه يتعلق بحقوق شريحة واسعة من المجتمع وهم الموظفون.

و تبرز أهمية البحث في محاولة إيجاد التوازن بين حق الإدارة في امتلاك الوسائل الفعالة في مواجهة الموظف في حاله ما اذا أخل بالتزاماته الوظيفية ولضمان حسن سير المرفق العام بانتظام واضطراد، هذا من جهة، ومن جهة أخرى بين حق الموظف بحمايته أولاً من تعسف السلطة الادارية وقسوتها باستعمال تلك الوسائل. و بالوقوف على الموانع القانونية التي تحول دون ترفيع الموظف في القانون العراقي سواء أكان المانع عقوبة انضباطية أم كان المانع عدم توفر للشروط التي حددها القانون، وهنالك أيضاً الموانع الخاصة بحالات فردية عارضة على مركز الموظف، توجب على جهة الإدارة أن تمنع ترفيعه، ولما لذلك من أثر على إستحقاق الموظف للترفيع، وبيان الطبيعة القانونية لتلك الموانع التي تشترك بكونها مؤقتة تنتهي بزوال السبب المانع .

ثانياً/ مشكلة البحث

إن حرمان الموظف من الترفيع يعد مساساً بحقوقه والتي يتوجب أن تكون محددة باطار قانوني يضيفي عليها صفة الشرعية وسوف نسلط الضوء على موانع الترفيع باعتبارها إحدى أهم وأبرز أسباب حرمان الموظف من حقه بالانتقال إلى درجة وظيفية أعلى من درجته الحالية والتي تكون- أي الموانع- مؤطرة بإطار قانوني، سواء أكانت أسباب المنع ضمن ميدان العقوبات الانضباطية واعتبار تأخير الترفيع اثر مترتب على العقوبة المفروضة وهل التأخير يسري مفعوله

ضمن سنة العقوبة فقط أو أن اثره يستمر على السنوات اللاحقة ببقاء تاريخ استحقاق الموظف المعاقب ضمن نفس مدة التأخير واعتبارها أساساً له لمنحة العلاوة أو احتساب ترفيعه القادم، ومن جهة أخرى نوضح الموانع غير الانضباطية وهل بالإمكان جعل الوقف عن العمل مانعاً من موانع الترفيع باعتباره مخلاً بمبدأ مستقر هو مبدأ سير المرفق العام بانتظام وإضطراب.

ثالثاً/ هدف البحث

يهدف البحث إلى بيان:

- تحديد مدلول ترفيع الموظف وتمييزه مما يشته به.
- بيان الشروط التي حددها القانون لترفيع الموظف.
- الوقوف على الموانع القانونية التي تحول دون ترفيع الموظف في القانون العراقي.

رابعاً/ منهجية البحث

سنعتمد في أعداد هذا البحث على المنهج التحليلي ببيان المواد القانونية التي حددت الشروط التي من خلالها يتم ترفيع الموظف الى الدرجة التي تلي درجته في السلم الوظيفي، واستعراض الموانع التي إن تحققت منعت - بصورة مؤقتة- الموظف من إستحقاقه للترفيع الوظيفي وبيان أبرز مواطن الخلل .

خامساً/ هيكلية البحث

لابد لنا قبل الخوض في بيان موانع الترفيع التي حددها القانون العراقي من أن نبين بإيجاز في مبحث تمهيدي مفهوم ترفيع موظف الخدمة المدنية .
اما المبحث الأول فسوف نخصصه لبيان موانع الترفيع الانضباطية ،ونخصص المبحث الثاني لبيان موانع الترفيع غير الانضباطية وكما يأتي بيانه:

مبحث تمهيدى

مفهوم ترفيع موظف الخدمة المدنية

غني عن البيان أن الترفيع يعد أحد أهم الحوافز المادية والمعنوية للموظف، والتي يضعها موظف الخدمة المدنية أمام ناظره ويسعى إلى تحقيق الشروط التي من شأنها أن تنقله إلى الدرجة الأعلى من درجته في السلم الوظيفي، وفي مبحثنا هذا سوف نتناول بإيجاز وضمن مطلبين نبين في الأول منهما تعريف الترفيع وفي المطلب الثاني نبين فيه تمييز الترفيع عما يشبهه به وكما يأتي بيانه:

المطلب الأول: تعريف الترفيع

يعرف الترفيع لغةً بأنه ضد الوضع (رفعه فأرتفع)^(١). أما اصطلاحاً فقد اختلفت قوانين الخدمة في بيان تعريف للترفيع، ذلك أن للترفيع مفهوم الترقية الوظيفية في بعض تشريعات الدول المقارنة، فنجد أن أكثر الدول العربية تستخدم مصطلح الترقية في قوانين الخدمة المدنية، أي إعطاء مسؤوليات وواجبات للموظف تختلف عن الوظيفة السابقة وإن لم يصاحب هذه الترقية نفع مادي، وتستخدم مصطلح الترفيع الذي هو زيادة في الراتب فحسب دون زيادة في المسؤوليات والصلاحيات.^(٢)

فالمشروع المصري لم يستخدم مصطلح الترفيع وإنما نص في قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري، على الترقية، إذ نص على (مع مراعاة استيفاء العامل لإشتراطات شغل الوظيفة المرقي إليها تكون الترقية من الوظيفة التي تسبقها مباشرة في الدرجة والمجموعة النوعية التي تنتمي إليها).^(٣)

في حين أننا نجد أن المشروع 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 الترقية تشتمل على زيادة في المسؤوليات تصاحبها عادة زيادة في الراتب، وتكون بصورتين الأولى إنتقال الموظف إلى درجة أعلى مع بقاءه في وظيفته ويمارس المهام الموكلة له عينا وينتج عن ذلك زيادة في الراتب، والصورة الثانية هي الترقية بالرتبة، وهي إنتقال الموظف إلى رتبة أعلى يمارس فيها مهاماً أوسع ويتقاضى زيادة في الراتب، ويميل النظام الفرنسي لإستعمال الترقية المادية بصورة واسعة لتشجيع الكفاءات وتحسين نوعية الموظفين.^(٤)

أما في نطاق الفقه، فلا بد لنا من القول أن أغلب التعريفات الفقهية العربية لا تعرف مصطلح الترفيع وإنما ورد فيها مصطلح الترقية، فمنهم من عرفها بأنها (صعود الموظف في السلم الرياسي

وزيادة سلطاته ومسؤولياته، ولكنها تعني أيضاً زيادة مرتب الموظف المرقى وإمтиازاته^(٥). ونجد أن هذا التعريف قد حدد صعود الموظف لمرتبة أعلى وزيادة في مسؤولياته يصاحبها زيادة في الراتب. في حين أن هنالك جانب آخر لم يشترط زيادة في الراتب بصورة مؤكدة وإنما اعتبر الزيادة من الممكن أن يصار إليها أو أن لا يترتب على الترقية زيادة في الراتب إذ عرفها بأنها (إنتقال الموظف العام من فئة وظيفية إلى فئة وظيفية أعلى منها أو إنتقاله إلى درجة أعلى داخل ذات الفئة الوظيفية، ويترتب على الترقية في الغالب الاعم زيادة في المرتب الذي يتقاضاه الموظف العام ناهيك عما تمثله الترقية من مزايا أدبية في حياة الموظف العام)^(٦)

وهناك جانب آخر لم يشر إلى أثر الترقية على الراتب الوظيفي إذ يعرف الترقية بأنها (شغل الموظف لوظيفة أعلى من حيث الدرجة في الوظيفة السابقة، والتي كان يشغلها قبل ترقيته)^(٧). أما على صعيد الفقه الفرنسي فلم يكن له أثرٌ في تعريف الترفيع، بينما كان لهم دوراً بارزاً في تعريف الترقية دون الترفيع، فقد عرف الأستاذان مايرزو و باجو الترقية بأنها تعني (إنتقال الموظف من عمل ذي مهارة قليلة إلى عمل آخر يتطلب مهارة أكثر داخل وحدة العمل نفسها)^(٨). ونجد أن هذا التعريف قد حدد مفهوم الترقية بالانتقال إلى وظيفة أو عمل إداري يحتاج مهارات أكثر من الوظيفة التي يشغلها الموظف .

أما في العراق، فنجد أن مصطلح الترفيع نصّ عليه في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، في الفصل الرابع منه و الذي عنى به إنتقال الموظف في الراتب والدرجة الوظيفية، ونص عليه أيضاً قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل. وقد ميزت قوانين الخدمة العراقية بين الترفيع الذي يترتب عليه زيادة في الراتب فقط من دون تغيير في العنوان الوظيفي، وبين الترفيع من درجة وظيفية إلى أخرى، وقد أفردت من جهة ثانية للترفيع إلى وظيفة تختلف واجباتها عن واجبات الموظف، أي انتقال الموظف إلى وظيفة أعلى في سلم الوظائف الإدارية بغض النظر عما إذا اقترنت بها زيادة في الراتب من عدمه، أي للترقية حكماً خاصاً، لان المعنى الدارج للترفيع عندنا هو إنتقال الموظف من درجة وظيفية أدنى إلى درجة وظيفية أعلى تالية لدرجته مباشرة ضمن تدرجه الوظيفي.^(٩)

و لم يستقر الفقه الإداري العراقي من جانبه على مفهوم واحد للترفيع وهو يتخذ تسميات ومفاهيم مختلفة له. فقد وردت عدة تعريفات فقهية للترفيع، فهناك من يرى بأن الترفيع (هو الذي يكون منصباً على راتب الموظف دون أن يترتب على ذلك تغيير الوظيفة المسندة إليه، ويمكن أن يكون هذا النوع من الترفيع قائماً على أساس مدة الخدمة فقط)^(١٠)، ونجد أن هذا التعريف قد خلط بين مفهومي الترفيع والعلاوة، إذ جعل التغيير على الراتب دون تغيير بالوظيفة،

مما يفهم منه أن التغيير في نفس الدرجة في السلم الوظيفي وهذا هو المعنى العام للعلاوة السنوية على الراتب الوظيفي.

في حين يذهب جانب آخر من الفقه الإداري العراقي إلى استعمال لفظة الترفيع إلى جوار لفظة الترقية، فالترفيع عنده تغيير في الوضع الوظيفي للموظف العام، أي إنتقال الموظف من وظيفة أدنى إلى وظيفة أعلى.^(١١)

وذهب إتجاه ثالث إلى التفريق بين الترفيع والترقية، وأبتعد عن هذا الخلط ولم يُجز استعمالهما كمصطلحين مترادفين، ففي الحالة الأولى تترتب عليه زيادة في راتب الموظف ويسميه الترفيع في الدرجة، وفي الحالة الثانية يترتب عليه تغيير في الصلاحيات والاختصاصات الوظيفية ويسميه الترقية، فمصطلح الترفيع عنده (انتقال الموظف من درجة إلى درجة أعلى على وفق الأحكام التي يحددها القانون، يترتب عليه زيادة الراتب الأساس)^(١٢)، أما الترقية فقد عرفها بأنها (انتقال الموظف من مستوى وظيفي معين إلى مستوى وظيفي أعلى، ينطوي عليه في الغالب زيادة في المسؤوليات والواجبات و يصحبها زيادة في الراتب الأساس أحياناً).^(١٣)

و يؤيد الباحث ما ذهب إليه الإتجاه الأخير في عدم الخلط بين مفهومي الترفيع والترقية مما يستلزم معالجة من المشرع بإزالة هذا الالتباس الذي نجم عن جعل هذين المصطلحين مترادفين، وما ينتج عن هذا التوضيح التشريعي في حل الاشكاليات التي نجمت عن هذا الخلط بينهما.

اما قضاءً، فنجد ان القضاء الإداري العراقي قد خلط ايضاً بين مصطلحي الترقية والترفيع ففي حكم للهيئة العامة في مجلس شورى الدولة^(١٤) تقول فيه أن (... الترقية من درجة إلى درجة ومن وظيفة إلى وظيفة....)^(١٥)، ويلاحظ في هذا الحكم أنه خلط بين الترقية والترفيع، إذ إن الترفيع هو دائماً الانتقال من درجة إلى درجة، في حين أن الترقية هي الانتقال من وظيفة إلى أخرى وتغيير في المسؤوليات الموكلة للموظف . ولا نميل إلى هذا الخلط بين الترفيع والترقية من قبل القضاء الإداري.

المطلب الثاني: تمييز الترفيع عما يشتمه به

سنقسم هذا المطلب إلى فرعين، الفرع الأول نتناول فيه تمييز الترفيع عن الترقية، والفرع الثاني سنبحث فيه تمييز الترفيع عن العلاوة السنوية وكما يأتي:

الفرع الأول: تمييز الترفيع عن الترقية

إن الخلط بين مفهومي الترفيع والترقية يعد من أهم اسبابه هو عدم تحديدهما بشكل واضح وجلي من المشرع العراقي مسبباً الارتباك والخلط في أحكام القضاء الإداري في الأحكام الصادرة بشأنهما باعتبارهما 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، فمثلاً الموظف الذي يتعين لأول مرة على شهادة البكالوريوس يعين في الدرجة السابعة - المرحلة الأولى - لتلك الدرجة، فإذا قضى هذا الموظف المدة المحددة قانوناً وهي أربع سنوات وظيفية من تاريخ مباشرته ويتوافر شروط الترفيع التي حددها القانون، فيرفع الموظف إلى الدرجة السادسة - المرحلة الأولى ضمن السلم مع العرض أن مراحل كل درجة إحدى عشر مرحلة، فيترتب على هذا الترفيع زيادة في الراتب بمجموع الزيادات السنوية - العالوة - 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، وإن أدى هذا النقل إلى حصول الموظف على راتب أعلى. فالموظف الذي قضى مدة أطول في عمل ما وأكتسب خبرة يعطى مرتبة أعلى وأجراً - راتباً وظيفياً - أكثر من الموظف الحديث في تعيينه والذي ما زال في بداية حياته الوظيفية على الرغم من أنهما يمارسان العمل نفسه وعادة ما تنتج عملية الترفيع أما نتيجة لحصول الموظف على مؤهل وأما لمضى مدة عليه دون توفر درجة شاغرة يرقى إليها.^(١٦)

مما تقدم ، يتضح لنا أن مفهوم الترقية هي زيادة في المسؤوليات والسلطات الوظيفية الموكلة للموظف، فندعو المشرع العراقي أن ينظم الترقية في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل ، تنظيمًا دقيقاً وحاسماً من خلال وضع نصوص قانونية واضحة المفاهيم لحل الاشكاليات التي تنجم عن جعلهما مرادفين.

الفرع الثاني: تمييز الترفيع عن العالوة السنوية

العالوة السنوية هي عبارة عن زيادة في راتب الموظف تضاف إلى راتبه عند إكماله سنة وظيفية واحدة، وتكون ضمن نفس الدرجة في السلم الوظيفي ولكن لمرحلة أخرى، فمثلاً عند تعيين موظف حاصل على شهادة الإعدادية يعين في الدرجة الثامنة - المرحلة الأولى، وعند

إتمامه لسنة التجربة يمنح علاوة سنوية في نفس تاريخ مباشرته - ان لم يكن قد تمتع بإجازة اعتيادية- والا يؤخر تاريخ منحة للعلاوة بعدد أيام الاجازة. ويصبح عند منحة العلاوة السنوية في المرحلة الثانية للدرجة الثامنة.

إن الأخذ بنظام العلاوات السنوية ومنحها للموظف بصورة منظمة طالما أنه قائم بواجبه بصورة جيدة وخدماته مرضية، فأنها تعد بمثابة الحوافز التي تؤدي إلى التشجيع على القيام بالعمل، على أن يُحرم من هذه العلاوات الموظف المعاقب أو الذي تكون خدماته غير مرضية^(١٧). وقد نص قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام، على ذلك بقوله (تمنح العلاوة السنوية للموظف عند إكماله (١) سنة واحدة في الخدمة الوظيفية مع مراعاة أحكام المادة (٩) من هذا القانون)^(١٨). يتضح من هذا النص أن المشرع يعد العلاوة السنوية حقاً للموظف وهو ما يتضح في قوله (تمنح العلاوة السنوية....)، ولكن هذا المنح مرهون بالأداء الحسن للخدمات الوظيفية الموكلة له، فلا تمنح العلاوة للموظف المعاقب بعقوبة انضباطية منصوص عليها في المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام(١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، وانما تؤخر بحسب نوع العقوبة المفروضة.

في حين أن الترفيع هو إرتقاء الموظف من درجة مالية أدنى إلى درجة مالية أعلى ومن ثم يترتب على هذا الارتقاء زيادة في الراتب^(١٩)، فيتشابهان في أن كل منهما يترتب عليه زيادة في راتب الموظف- وإن اختلفت الزيادة- كون الزيادة في الترفيع تكون اكثر من الزيادة في العلاوة السنوية. ويختلفان في أن لكل منهما نظاماً خاصاً يتطلبه للحصول على تلك الزيادة.

المبحث الأول

موانع الترفيع الانضباطية

إن 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 إبتداءً، وتختلف هذه الموانع باختلاف مسبباتها ، فالعقوبة الانضباطية التي تفرض على الموظف تعد إحدى موانع الترفيع وذلك ضمن الآثار التي تترتب على تلك العقوبة ، ويعد العراق من أول الدول العربية التي وضعت تشريعاً لإنضباط الموظفين يحدد واجباتهم والعقوبات التي يمكن إيقاعها في حالة مخالفة أي منهم لتلك الواجبات^(٢٠)، وذلك ضمن نطاق قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل النافذ. وقد حدد القانون المشار إليه العقوبات الانضباطية على سبيل الحصر. والعقوبة الانضباطية هي عبارة عن الجزاء

الذي يفرض على كل موظف يخل بواجبه الوظيفي. ولا يمكن ان تفرض هذه العقوبة الا بناءً على إجراءات حددت بموجب القانون أهمها تشكيل تحقيقية تتولى النظر بالموضوع ومن ثم ترفع تلك اللجنة توصياتها بمحضر إلى رئيس الجهة الإدارية وللرئيس أن يصادق على محضر اللجنة التحقيقية أو ان يطالب بإعادته أو تعديله بتخفيف العقوبة أو تشديدها أو اتخاذ أي من الإجراءات التي يراها مناسبة. وعند توصية اللجنة التحقيقية بفرض عقوبة تأديبية على الموظف المحال إليها فان لتلك العقوبة أثر تبعي هو تأخير ترفيع الموظف وعلاوته لمدة زمنية تختلف باختلاف العقوبة الإنضباطية المفروضة، فمن يعاقب بعقوبة لفت النظر يتأخر ترفيعه أو منحه العلاوة لمدة ثلاثة أشهر، في حين يتأخر الترفيع أو الزيادة^(٢١)، مدة ستة أشهر لمن يعاقب بعقوبة الإنذار، وخمسة أشهر لمن يعاقب بعقوبة قطع الراتب لمدة لا تتجاوز خمسة أيام، أما إذا زاد القطع على خمسة أيام فإن الترفيع يتأخر شهراً واحداً عن كل يوم من أيام قطع الراتب أما عقوبة التوبيخ، فإنها تؤخر الترفيع سنة واحدة وعقوبة إنقاص الراتب فإنها تؤخر الترفيع لمدة سنتين^(٢٢).

اما فيما يتعلق بالوقت الذي يحتسب منه التأخير، فقد بينت المادة(٩/أولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة (تسري مدة التأخير في الترفيع أو الزيادة التي تترتب على العقوبات الوارد ذكرها في المادة(٨) من هذا القانون اعتباراً من تاريخ استحقاق الموظف للترفيع أو الزيادة) وفي نطاق ذلك نورد المثال الاتي ونعرض من خلاله اشكالية يمكن أن تثار عند فرض العقوبة الانضباطية، فمثلا صدر بحق الموظف (س) أمراً إدارياً بتوقيع عقوبة لفت نظر، والاثـر المترتب على هذه العقوبة هو تأخير الترفيع والزيادة(٣) أشهر، فلو كان تأريخ استحقاقه للعلاوة في ٢٠١٨/٨/١، يصبح ٢٠١٨/١١/١.. والسؤال الذي يمكن ان يثار هنا، هل ان العقوبة المفروضة تنطبق فقط بسنة فرض العقوبة.. ويصار في العام اللاحق اسنة مما يؤدي اعادة تأريخ الاستحقاق إلى الشهر الثامن.. ام ان التاريخ الجديد يعد تاريخ استحقاق جديد، ونجد ان العمل باعتباره تاريخ استحقاق جديد يؤدي إلى استمرار اثر العقوبة لسنوات عديدة إذ ان هذا الموظف سوف يبقى اثر العقوبة الثلاث اشهر مستمراً كل سنة.. مما يستوجب بيان ذلك وتوضيح الاثر المترتب على العقوبة هل لسنة العقوبة ام انه اثر مستمر، إذ ان اغلب دوائر الدولة تسير على الفرضية الأولى بجعل تاريخ الاستحقاق بعد العقوبة اساساً للسنوات اللاحقة.

ومن العقوبات الانضباطية التي تضمنها قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام هي عقوبة تنزيل الدرجة و تعد من أشد العقوبات المالية إذا ما قورنت بالعقوبات السابقة لها من الأثر المباشر على المركز الوظيفي للموظف كونها تجعله في الدرجة التي دون درجته مباشرةً ولا يرفع

إلا عند استكمال الشروط المقتضية للترقية مجدداً بموجب قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام^(٢٣).

وجاء القانون المذكور بإحكام تفصيلية تتعلق بالعقوبة المذكورة، ف فيما يتعلق بالموظف الخاضع لقوانين أو أنظمة أو قواعد أو تعليمات خدمة تأخذ بنظام الدرجات المالية والترقية، فإن راتبه ينزل إلى الحد الأدنى للدرجة التي دون درجته مباشرة مع منحه العلاوة السنوية التي نالها في الدرجة المنزل منها (بقياس العلاوة المقررة في الدرجة المنزل أليها) ويعاد إلى الراتب الذي كان يتقاضاه قبل تنزيل درجته بعد قضائه ثلاث سنوات من تاريخ فرض العقوبة مع تدوير المدة المقضية في راتبه الأخير قبل فرض العقوبة، أما الموظف الخاضع لقوانين أو أنظمة أو قواعد أو تعليمات خدمة تأخذ بنظام الزيادة لكل سنتين، فيتم تخفيض 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 الأخير قبل فرض العقوبة، أما الموظف الخاضع لقوانين تأخذ بنظام الزيادة السنوية، فيتم تخفيض ثلاث زيادات سنوية من راتبه مع تدوير المدة المقضية في راتبه الأخير قبل فرض العقوبة^(٢٤).

ويلاحظ أن خلو عقوبة تنزيل الدرجة من أثر في الترقية هو موقف صائب للمشرع العراقي لأن العقوبة المذكورة تمس الترقية في الصميم، ولهذا فإن من غير المقبول ترتيب أثر تبعي عليها فيما يخص الترقية أيضاً^(٢٥).

وتنزيل الدرجة يكون بتنزيل الموظف المعاقب إلى الدرجة التي دون درجته مباشرة، فإذا كان يشغل الدرجة الخامسة أعيد إلى الحد الأدنى للدرجة السادسة مع احتفاظه بالمدة التي قضاه في الدرجة المنزل منها باعتبارها حقاً مكتسباً، إذ يمنح عنها العلاوات السنوية بقياس العلاوة المقررة في الدرجة المنزل إليها، ويعاد إلى الراتب الذي كان يتقاضاه قبل فرض العقوبة بعد مرور ثلاث سنوات على تاريخ فرض العقوبة بحكم القانون^(٢٦).

إن الحكم الذي يتضمنه قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام فيما يتعلق بتنزيل الدرجة، جاء قريباً لمدد الترقية من (٤-٥) سنوات التي نص عليها الجدول الملحق بقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، والتي حُددت كحد أدنى لمدة أربع سنوات للترقية، فإذا ما عوقب الموظف بعقوبة تنزيل الدرجة المحددة بثلاث سنوات فإنه سيحرم من جزء منها للمدة المحددة بالترقية. علاوة على ذلك فإن قانون رواتب موظفي الدولة المذكور قد ربط بين الدرجة والعنوان الوظيفي. فيثار التساؤل التالي: هل يتم تنزيل الدرجة والعنوان الوظيفي للموظف الذي صدرت بحقه العقوبة الانضباطية - تنزيل الدرجة - معاً،

ام يتم تنزيل الدرجة فقط كما هو منصوص عليه في قانون الانضباط. ، وجاء في قرار مجلس شورى الدولة (١). عند فرض عقوبة تنزيل الدرجة على الموظف المخالف ينزل راتب الموظف إلى الدرجة الأدنى من درجته التي هو فيها مع احتفاظه بعنوان وظيفته ومراحل العلاوة السنوية بقياس العلاوة المقررة في الدرجة المنزل إليها....)(٢٧).

وعلى ما تقدم، فنجد أن تطبيق عقوبة تنزيل الدرجة المالية فقط دون العنوان الوظيفي من باب عدم ايقاع اكثر من عقوبة ، ولا بد من الإشارة إلى أن ثمة فرق بين عقوبة تنزيل الدرجة وإعادة الموظف إلى وظيفته إذ إن تنزيل الدرجة ينطوي بطبيعته على تأخير ترفيع الموظف للمدة التي تعادل المدة القانونية للترفيع من الدرجة التي ينزل إليها إلى الدرجة التي كان فيها عند معاقبته، بينما إعادة الموظف إلى وظيفته السابقة بعد فشله في الوظيفة المرفع إليها تجعله كأن لم يرفع أصلاً لعدم ثبوت كفاءته في مدة التجربة لمدة ستة أشهر(٢٨).

المبحث الثاني

موانع الترفيع غير الانضباطية

وسوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين نبين في الأول منهما موانع الترفيع العامة وفي المطلب الثاني نتطرق فيه لبيان موانع الترفيع الخاصة وكما يأتي بيانه:

المطلب الأول: موانع الترفيع العامة

ان موانع الترفيع تخضع لمبدأ المشروعية، فليس لجهة الإدارة ان تمنع ترفيع موظف بإضافة موانع لم يرد ذكرها في القانون. وإلى جانب الموانع الانضباطية الوارد ذكرها انفاً، وتوجد موانع عامه تمثل قيوداً قانونية ترد على سلطة الإدارة في اصدارها لقرار الترفيع، وسوف نبين في مطلبنا هذا الموانع العامة وضمن فرعين وكما يأتي:

- الفرع الأول: عدم توفر شرط من شروط الترفيع
- الفرع الثاني: وصول راتب الموظف إلى الحد الأعلى إلى راتب درجته الوظيفية

الفرع الأول: عدم توفر شرط من شروط الترفيع

حدد قانون الخدمة المدنية الشروط العامة التي أوجب توفرها في الموظف وسوف نبين في ادناه حالات عدم توفر كل شرط من شروط الترفيع باعتباره مانعاً من موانع الترفيع وكما يأتي:

أولاً/ عدم وجود وظيفة شاغرة

نص قانون الخدمة المدنية في المادة التاسعة عشر منه بـ (... أ- وجود وظيفة شاغرة تعادل أو تفوق الوظيفة المراد ترفيعه إليها...) (٢٩)، وأيضاً نص قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام في المادة (٦/أ) منه بأنه: (يشترط للتفريع توافر الشروط الآتية:

أ- وجود وظيفة شاغرة في الدرجة الأعلى لدرجته ضمن الملاك الوظيفي للدائرة (...). (٣٠) ويؤخذ على هذا النص أنه يشترط للتفريع وجود وظيفة شاغرة كما فعل قانون الخدمة المدنية، في حين أنه كان الأجدر أن يذكر وجود درجة شاغرة لأن التفريع يرد على الدرجة. للإختلاف الواضح بين المفهومين فإن الدرجة الوظيفية المرفع إليها هي عبارة عن حد مالي أعلى من الحد المالي الذي يشغله الموظف، في حين أن الوظيفة الشاغرة هي مسؤوليات وأعباء وسلطات توكل إلى الموظف. إذ يقتضي وفقاً لمبادئ التنظيم الإداري السليم لوظائف أي جهاز إداري أن يكون ترفيع الموظف إلى وظيفة شاغرة في السلم الوظيفي تختلف واجباتها ومسؤولياتها عن الوظيفة التي يشغلها.

إن مدلول الدرجة الشاغرة في مجال التفريع ينصرف إلى توافر الاعتماد المالي المرصود للدولة في الموازنة العامة، ذلك أن الترفيع تترتب عليه زيادة في مقدار راتب الموظف المرفع (٣١)، والدرجة الشاغرة هذه، أما أن تستحدث بمعنى أنه لم يسبق أن شغلها موظف من قبل، أو أنها تكون قد شغلت من موظف سابق ثم شغرت لأي سبب من الأسباب كوفاة الموظف الذي كان يشغلها أو استقالته أو تقاعده وغيرها (٣٢). ونجد ان قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، قد اشترط أن تكون الوظيفة شاغرة في الدرجة الأعلى التالية لدرجته، وهو اتجاه أكثر صواباً من اتجاه المشرع في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل الذي اشترط أن تكون الوظيفة الشاغرة تعادل أو تفوق الوظيفة المرفع منها.

ويشترط في الدرجة الشاغرة أن تكون معادلة للدرجة المراد ترفيعه لها أو تفوقها. ولتفصيل ذلك مثلاً ان كان الموظف المستحق للتفريع في الدرجة السادسة لابد ان يكون هنالك درجة خامسة شاغرة أو مستحدثة لغرض ترفيعه إليها، اما إذا لم توجد درجة خامسة ووجدت درجة رابعة شاغرة وهذه الدرجة تفوق الدرجة استحقاق الموظف فيمكن في هذه الحالة ترفيعه ولكن مما يجب ملاحظته ان الترفيع في الحالة الاخيرة لا يكون إلى الدرجة الرابعة لان القانون لا يعرف مبدأ الطفرة في الترفيع، بل إلى الدرجة الخامسة ويرى البعض أن الحكمة من اجازة الترفيع إلى درجة تفوق الدرجة المراد الترفيع إليها هي لغرض الإستفادة من الإعتماد المالي لتلك الدرجة الاعلى (٣٣).

وعلى ما تقدم، نجد أن الربط بين الترفيع والاعتماد المالي ليس سليماً لأن من شأنه تأخير الترفيعات ويؤدي إختلاف الاعتماد المالي من وزارة إلى أخرى أن يغبن حق الموظف في الدوائر التي يضيق فيها الاعتماد المالي.

فعند ترفيع موظف الخدمة المدنية يجب ان تتوجه الإدارة إلى أعمال شروط الترفيع الواردة في قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام، باعتبارها معدلة حكماً للشروط الواردة في قانون الخدمة المدنية. كونه قانون لاحق وكان الأجدر بالمشرع عند تشريعه لقانون رواتب موظفي الدولة أن يشير إلى إلغاء الشروط الواردة في قانون الخدمة المدنية لتلافي ما يمكن أن تقع فيه أحكام القضاء الاداري من إشكاليات .

ثانياً/ عدم استيفاء المدة اللازمة للترفيع

أشار المشرع العراقي في قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام إلى مدد ترفيعات الموظفين في الجدول الملحق بهذا القانون^(٣٤)، وقد نص بأن من شروط الترفيع (إكمال المدة المقررة للترفيع المنصوص عليها في الجدول الملحق بهذا القانون)^(٣٥).

ويلاحظ أن الجدول المذكور قد حدد مدة الترفيع من درجة إلى درجة أعلى وتتراوح هذه المدد من خمس سنوات للدرجات الخامسة والرابعة والثالثة والثانية، وأربع سنوات لبقية الدرجات^(٣٦). ويشترط أن يكون الموظف قد أتم هذه المدة القانونية براتب تام، أما في حالة قضائه لها بنصف راتب أو من دون راتب، فإن المدة التي قضاها من دون راتب لا تحسب لأغراض الترفيع، أما تلك التي قضاها بنصف راتب فتحسب نصفها^(٣٧). فمثلاً إذا تمتع موظف بإجازة بدون راتب لمدة سنة، فإن استحقاقه للترفيع يؤخر بمقدار مدة الاجازة الممنوحة له ، أما إذا تمتع الموظف بإجازة بنصف راتب ومثالها الستة اشهر الثانية من اجازة الامومة التي تمنح للموظفة. فإن المدة التي امضتها بنصف راتب تحتسب نصف المدة القانونية اللازمة كشرط للترفيع، ولا بد من الاشارة إلى أن انقضاء المدة المحددة قانوناً لا تنشئ حقاً مكتسباً في الترفيع، إذ يجب توفر بقية شروط الترفيع التي حددها القانون.

هذا وإن بالإمكان إختزال المدة القانونية المشترطة للترفيع بطرق متعددة، منها مثلاً عن طريق التقدم الذي منحه القانون في قانون الخدمة المدنية، عند الحصول على شهادة اختصاص جامعية ، أو التقدم الممنوح ازاء كتب الشكر الممنوحة للموظف.

ومن ناحية اخرى فان المدة المذكورة يمكن أن تمدد فيظل الموظف في درجته إلى أجل غير مسمى ،ولما كانت الترفيعات لا تنفذ إلا بوجود درجات شاغرة فأن انعدامها يعد أول حالات تمديد هذه المدة ولا سيما أن المدد الملحقة بجدول قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام

رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، تمثل المدة الأصغرية للترفيغ، ولم تضع حداً أقصى لهذه المدد وإن المشرع أهمل مدة تأخير الترفيغ ولم يتخذها قدماً لغرض الترفيغ القادم بل أهدرها دون ترتيب أي أثر عليها إلا إذا ورد نص بخلاف هذا الأجل^(٣٨)، وهذا النص نجده في قانون المفصولين السياسيين على أنه (تحتسب مدة الفصل وما بعدها.... خدمة فعلية لأغراض الترفيغ والعلو والترقية والتقاعد)^(٣٩). ومن جهة أخرى تمدد المدة القانونية المشترطة للترفيغ، إذ ليس كل من أكمل المدة القانونية المشترطة للترفيغ تكسبه حق فيه، إذ من المحتمل بقاء الموظف في درجته مدة أطول من المدة القانونية المقررة للترفيغ في حالة عدم توافر درجة شاغرة في سلم الدرجات تسمح بترفيغ الموظف، وهكذا يتأخر ترفيغه إلى الوقت الذي تتوافر في الملاك درجة أعلى من الدرجة التي يشغلها.

وعلى ما تقدم لا بد للموظف ان يقضي مدة زمنية محددة بموجب القانون في درجته الوظيفية لكي يصبح صالحاً للترفيغ واخبراً نشير إلى ان حساب المدة القانونية المشترطة للترفيغ يبدأ من تاريخ مباشرة الموظف وليس من تاريخ التعيين. لان من متطلبات القانون الخدمة الفعلية ولا يتحقق ذلك الا بعد المباشرة.

ثالثاً/ عدم استيفاء الموظف الشروط والمؤهلات التي تقتضيها الوظيفة

بعد مراجعة مواد قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، نجد ان مواد القانون المشار اليه قد اكتنفها الغموض بخصوص اشتراط إستيفاء الموظف الشروط والمؤهلات التي تقتضيها الوظيفة لترفيغ الموظف ، والأمر نفسه فيما يتصل بقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام، إذ لم يرد هذا الشرط صراحة وإنما جاء فيه (أن يكون الموظف مستوفياً للشروط والمؤهلات المطلوبة لإشغال الوظيفة المرشح للترفيغ إليها)^(٤٠).

يلاحظ أن النص القانوني أعلاه لم يبين ماهية هذه الشروط والمؤهلات وقد يكون المقصود منها الحصول على شهادة الدراسة أعلى مثلاً وتكون لازمة للترفيغ لأن القانون أعتمد الشهادة ومدة الخدمة أساسين للترفيغ، أو شرط الإشتراك في الدورات التدريبية أو ما يطلق عليها - الدورات الحتمية- بأجور أو بدون أجور إذ لا يعرف ماهية هذه الدورات المطلوبة كشرط للترفيغ، ان كانت الدورات ضمن إختصاص الموظف ومؤهلاته، أو كانت الدورة ضمن ما يشغله من وظيفة ، لذا نجد بأنه شرط غامض، فضلاً عن أن هذا الشرط مطلوب للترقية الوظيفية وليس للترفيغ.

وقد نص قانون التعديل الأول لقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل في الفقرة (ج) من البند (ثانياً) من المادة (٦) على (يجتاز الموظف دورة تطويرية لكل عنوان وظيفي ضمن إختصاص عمله على أن لا تقل مدة الدورة عن أسبوعين). والملاحظ على النص أنه يوجب على الموظف أن يجتاز الدورة التطويرية إذ يجب ان تشتمل الدورة على إمتحان تأهيلي، وضمن اختصاص عمله، محدداً السقف الزمني لتلك الدورات بما لا يقل عن إسبوعين. ونجد أن هذا من شأنه أن يعيق العمل الإداري إذ أن أوامر التعيين تصدر بحق مجموعة من الموظفين - غالباً - وليس بصورة منفردة، فإن دخلوا جميعهم تلك الدورات كون وقت إستحقاق العديد منهم ممن لم يتأخر عن اقرانه باجازه أو عقوبة أو ممن سبق غيره بحصوله على كتاب شكر ترتب عليه قدم لاغراض الترفيع والعلاوة، ان يكون تاريخ استحقاقهم للترفيع بنفس التاريخ مما يؤدي إلى إعاقة سير المرفق الإداري ذلك أن تلك الدورات الحتمية تكون بوقت محدد وتنعقد عند إستكمال نصاب معين.

رابعاً عدم ثبوت كفاءة الموظف

نص قانون الخدمة المدنية العراقي على:

(١) - يجوز ترفيع الموظف إلى الدرجة التي تلي درجته بشرط: - ... ب- ثبوت مقدرته على أشغال الوظيفة وتفوقه على غيره من الموظفين....^(٤١)

وأخذ المشرع لثبوت كفاءة ومقدرة الموظف لأشغال الوظيفة بطريقة وضع الموظف تحت التجربة حيث نص القانون أعلاه بأن (١) - يكون الموظف المرفع إلى وظيفة تختلف واجباتها عن واجبات وظيفته تحت التجربة لمدة ستة أشهر اعتباراً من تاريخ مباشرة وظيفته المرفع إليها ويجب إصدار أمر بتثبيته في درجته بعد انتهائها إذا تأكدت مقدرته للوظيفة المرفع إليها وإلا فتمدد تجربته لمدة أقصاها ستة أشهر أخرى....^(٤٢).

إن هذا النص يفترض مباشرة تأدية الخدمة في الدرجة التي رفع إليها حتى يحق القول بأن عدم صدور قرار التثبيت خلال الستة أشهر، أنما يفترض تأكد الإدارة ضمناً من كفاءة الموظف والقول بغير ذلك يمتنع معه افتراض الرضا عن عمل الموظف المرفع الذي لم يصدر قرار صريح بإعادته إلى درجته السابقة^(٤٣).

وإن من يكون تحت التجربة هو الموظف الذي يتغير عنوان وظيفته أما من يرفع من درجة إلى أخرى دون أن يترتب على ذلك اختلاف في واجبات وظيفته فلا يكون خاضعاً للتجربة.^(٤٤)

وقد عاد المشرع في قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام، إلى تأكيد النص المشار إليه في قانون الخدمة المدنية، عندما نص على أن (.... د- ثبوت قدرة وكفاءة الموظف على إشغال الوظيفة المراد ترفيعه إليها بتوصية من رئيسه المباشر ومصادقة الرئيس الأعلى)^(٤٥)، وكان الاجدر بالمشرع ان يشترط ثبوت جدارة الموظف في الوظيفة المرفع منها وليس المرفع اليها ولا نجد ما يدعوا إلى أن يكون الموظف خاضعاً للتجربة عند ترفيعه لإختلاف الترفيع - كما بينا سابقاً - عن الترقية، ولما لهذا الخلط من أثر واضح وجلي على مفهوم الترفيع وصولاً إلى الخلط بمتطلباته و شروطه.

وعلى ما تقدم، فان الترفيع لا يمنح إلا إذا أثبت الموظف كفاءته ويكون من خلال التقارير التي تقدم بحق الموظف من قبل جهة الإدارة التابع لها والتي يعمل تحت إشرافها. وقد نصت المادة (٨) من قانون الخدمة المدنية على (يجري اختيار الموظفين للترفيع على أساس الكفاءة ومدة الخدمة...الخ) وبذلك تكون الكفاءة شرطاً إن تحقق إلى جانب بقية الشروط أمكن ترفيع الموظف.

إلا أن القانون لم يبين أو يحدد طريقة التحقق و نعتقد ان في هذا نقص تشريعي وجب على المشرع تلافيه .

الفرد الثاني: وصول راتب الموظف إلى الحد الأعلى لراتبه لدرجته الوظيفية.

يترتب على الترفيع في بعض القوانين المقارنة زيادة الراتب الأساس للموظف^(٤٦)، فإذا وصل الراتب الوظيفي للموظف المراد ترفيعه إلى الحد الأعلى لدرجته الوظيفية إمتنع ترفيعه، وإن هذا المانع غير الانضباطي لا يمنع ترفيع الموظف وفق قانون الخدمة المدنية^(٤٧)، وبصدور قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ٣٨٠ في ١٩٨٧/٦/٢ الذي قضى بفتح حدود الدرجات نجد أن القرار تدارك تعذر ترفيع الموظف بسبب وصول راتبه الحد الأعلى لراتب الوظيفة التي يشغلها، وذلك بالاستمرار بمنحه العلاوات السنوية المقررة في الدرجة التي توقف راتبه فيها بما لا يتجاوز راتب درجتين أعلى من درجته^(٤٨).

أما قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام، فإنه رسم حدين من الراتب لكل وظيفة من الوظائف التي نصت عليها وتأسيساً على ذلك فإنه إذا تعذر ترفيع الموظف إلى الدرجة التالية لدرجته أو منحه العلاوة السنوية لوصول راتبه إلى الحد الأعلى لدرجته فيجوز الاستمرار بمنحه العلاوة السنوية للدرجة التالية لدرجته ، وهذا يعني الاستمرار بمنح الموظف العلاوات السنوية إذا تعذر ترفيع الموظف إلى الدرجة التالية لدرجته^(٤٩).

وقد نص القانون أعلاه على: (إذا تعذر ترفيع الموظف إلى الدرجة التالية لدرجته لوجود مانع قانوني وأن لا يكون هناك في ظل القانون ما يحول دون ترفيع الموظف في موعده المقرر ووصل راتبه إلى راتب الحد الأعلى المقرر لها عن طريق منح العلاوات السنوية بتاريخ استحقاقه لها فيجوز الاستمرار بمنحه العلاوة السنوية بالمقدار المحدد له في الدرجة على أن لا يتجاوز الحد الأعلى للدرجة التالية لها مباشرة)^(٥٠).

وقد جاء في قرار للهيئة العامة لمجلس شورى الدولة (عند تعذر ترفيع الموظف في موعده المقرر بسبب وجود مانع قانوني يحول دون ذلك يستمر منحه العلاوات السنوية لغاية الحد الأدنى لراتب الدرجة التي تلي درجته ولحين توفر الدرجة الشاغرة)^(٥١).

وبناءً على ما تقدم، وجد بعض من الفقه أن منح الموظف الحق في تقاضي العلاوات السنوية عند تعذر ترفيعه بسبب وصول راتبه إلى الحد الأعلى لراتب الوظيفة التي يشغلها هو أدنى من الترفيع مزية، سيما إذا ما علمنا أن العلاوة السنوية حركة داخل الدرجة تتم بمقياس الدرجة التي توقف راتب الموظف عندها^(٥٢)، وإن عدم ترفيع الموظف لوصول راتبه إلى الحد الأعلى لراتب الوظيفة التي يشغلها سوف تكون له آثار مساوية لتلك الآثار التي ترتب على توقيع العقوبة الانضباطية من ناحية تأخير ترفيع الموظف، بل إن تأخير ترفيع الموظف بسبب وصول راتبه إلى الحد الأعلى لراتب الوظيفة التي يشغلها، إذ قد تطول مدته أكثر من مدة تأخير الترفيع بسبب توقيع عقوبة انضباطية.

المطلب الثاني: موانع الترفيع الخاصة

إلى جانب الموانع العامة للترفيع، توجد موانع خاصة تؤدي إلى تأخير ترفيع الموظف ان ترتبت إحدى مسبباتها ونورد في مطلبنا هذا وضمن فرعين الموانع الخاصة لترفيع موظف الخدمة المدنية، نتناول في الفرع الأول الوقف عن العمل ونخصص الفرع الثاني لبيان الاجازات بدون راتب مانع من موانع الترفيع، وكما يأتي:

الفرع الأول: الوقف عن العمل (سحب اليد)

كما بينا آنفاً أن موانع الترفيع تخضع لمبدأ المشروعية، وعليه لا بد أن يكون المانع محدداً بموجب القانون، ولكن قد يكون الظرف الذي يمر به الموظف المستحق للترفيع يمثل إحدى حالات عدم توفر شرط من شروط الترفيع، ومنها شرط الكفاءة مثلاً فيرد هذا الظرف مانعاً عن الترفيع لحين زواله بنقضه عن الموظف أو بثبوت عليه، ومن ذلك الوقف عن العمل (سحب اليد) ويقصد به (منع الموظف من مباشرة عمله بسبب تهمة إدارية توجه إليه من رئيس الدائرة)^(٥٣).

وعرف أيضاً بأنه (إجراء احتياطي مؤقت تهدف من خلاله الإدارة إلى إبعاد الموظف عن العمل عندما يتعرض الموظف لإجراءات تأديبية أو جنائية يمنع من ممارسة أعمال وظيفته طيلة مدة الوقف)^(٥٤) والوقف على أنواع:

- الوقف كعقوبة تأديبية، ولا بد لنا من الإشارة إلى أن عقوبة سحب اليد لا مجال لها في العراق، إذ أن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل. أورد العقوبات الانضباطية التي يمكن إيقاعها على الموظف - على سبيل الحصر- ولم يكن من بينها عقوبة سحب اليد.

- الوقف بقوة القانون، ويحصل في حالة إذا تم حبس الموظف جنائياً، وطيلة مدة الحبس وعلة الوقف في هذه الحالة هي أن الحبس عقوبة مادية تحول دون قيام الموظف بأعمال وظيفته^(٥٥). إذ أن الإحالة إلى المحاكم الجنائية تعطي دلائل على أن خدمات الموظف لم تكن مرضية من جميع الوجوه فيقتضي ذلك عدم منح الترفيع لذلك الموظف طيلة تلك المدة، أما إذا أسفرت عن براءته أو الإفراج عنه أمكن في هذه الحالة ترفيعه حسب الأصول^(٥٦) على أن ينسحب الترفيع إلى تاريخ الاستحقاق و أشار إلى ذلك قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ١٢١٦ في ١٩٧٨/٩/١٨ الذي عد ترفيع الموظف نافذاً من تاريخ استحقاقه القانوني إذا لم يكن للموظف دور في تأخير ترفيعه ولم يكن هنالك في ظل قوانين الخدمة النافذة وأنظمتها وقواعدها ما يحول دون ترفيعه في موعده المقرر^(٥٧)، وكذلك نص قانون التعديل الأول لقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام (.... ويكون الترفيع نافذاً من تاريخ الاستحقاق إن لم يكن للموظف دور في تأخير ترفيعه)^(٥٨).

- سحب اليد (الوقف الاحتياطي) وهو إجراء إداري احتياطي تفرضه الإدارة بصورة مؤقتة إذا ما وجهت للموظف تهمة إدارية أو جنائية وذلك أما لصالح التحقيق الذي يجري معه أو صوتاً للوظيفة العامة وحرصاً على سمعتها، وهذا الوقف ليس بعقوبة انضباطية ضد الموظف والدليل على ذلك أن الموظف الموقوف يعلق مصير ترفيعه على نتيجة محاكمته، والقول بأن الوقف الاحتياطي هو عقوبة انضباطية ينطوي على مخالفة صريحة لمبدأ شرعية العقوبات الانضباطية، إذ يفترض أن ينتهي الوقف بانتهاء المسألة الانضباطية، سواء أكانت نتيجتها إدانة الموظف أم تبرئته^(٥٩)، والوقف الاحتياطي هو مجرد إجراء يقرره الوزير أو رئيس الدائرة إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك، أو بسبب القبض على موظف وتوقيفه قانوناً^(٦٠)، إذ أوجب قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، 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)^(٦١)، كما نص القانون على سحب يد الموظف الجوازي (للووزير ورئيس الدائرة سحب يد الموظف مدة لا تتجاوز (٦٠) يوماً إذا تراءى له أن بقاءه في الوظيفة مضر بالمصلحة العامة أو قد يؤثر على سير التحقيق في الفعل الذي أحيل من أجله على التحقيق ويعاد إلى نفس وظيفته بعد انتهاء المدة المذكورة إلا إذا كان هناك محذور فينسب إلى وظيفة أخرى)^(٦٢). والغرض من الوقف يتعلق بالضرر الذي يترتب على وجود الموظف في العمل خلال مدة التحقيق على بسير التحقيق عن طريق العبث بالأدلة التي تحت يد الموظف أو إخفائها أو عن طريق التأثير على الشهود بما له اختصاصات يمكنه من التأثير عليهم ما دام مستمراً في عمله^(٦٣). ويترتب على ذلك الوقف حرمان ذلك الموظف من بعض راتبه إذ نص القانون بأن الموظف المسحوب اليد يتقاضى نصف راتبه خلال مدة سحب اليد^(٦٤)، أما مصير الراتب المتبقي فقد حدد القانون فيما إذا عوقب الموظف مسحوب اليد بعقوبة إنقاص الراتب أو تنزيل الدرجة يدفع له الباقي من أنصاف رواتبه، وإذا أسفرت نتيجة التحقيق أو المحاكمة عن براءة الموظف أو الإفراج عنه أو معاقبته بغير العقوبات المذكورة آنفاً تدفع له الأنصاف الموقوفة من راتبه^(٦٥). على أن يعود إلى عمله عقب إنقضاء مدة الوقف مباشرة، ولا يترتب على وقف الموظف إنقطاع صلته بالوظيفة، وإنما تظل رابطة التوظيف قائمة بآثارها القانونية كلها، فكل ما في الأمر أن الوقف يسقط ولايته عن الوظيفة مؤقتاً فلا يتولى خلاله سلطة ولا يباشر لوظيفته عملاً^(٦٦)

الفرد الثاني: الاجازات بدون راتب مانع من موانع الترفيع

الاجازة هي إحدى الحقوق الوظيفية لموظف الخدمة المدنية ويكون الغرض منها هو في الغالب حاجة الموظف للراحة لكي يستطيع تجديد نشاطه ولرعاية شؤون أسرته، فلا يعقل أن يبقى الموظف في نفس المستوى في وظيفته دون حصوله بين فترة وأخرى على إجازة لتجديد النشاط. وقد تمنح الاجازة لأسباب مرضية وتسمى بـ (الاجازة المرضية) وهي تختلف عن النوع الأول والتي تبوب تحت نطاق الاجازات الاعتيادية. وهناك نوع آخر من الاجازات هو ما يعرف بإجازات الأمومة للموظفات من النساء. وتمنح عند ولادتهن وتسبقها إجازة الوضع. وكذلك تمنح للموظف إجازة الدراسية بشروط محددة لغرض إكماله شهادة أعلى من شهادته.

وفي نطاق دراستنا فإن الإجازة محل البحث هي الإجازة بدون راتب، إذ أن المشرع العراقي نص في قانون الخدمة المدنية، على إستحقاق الموظف إجازة اعتيادية بدون راتب إذا لم يكن له رصيد متراكم من الإجازات وطلب الموظف منحه إجازة، إذ جاء في القانون المذكور

على أن (إذا لم يستحق الموظف إجازة إعتيادية ومستّ الضرورة منحه إياها فيجوز منحه إجازة لحد (٦٠) يوماً بلا راتب)^(٦٧).

وإن ضوابط تنفيذ قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام، جاء فيها على أن لا تحتسب مدد الإجازات من دون راتب على إختلاف أنواعها لتحديد تاريخ الإستحقاق القانوني للموظف بالنسبة للعلاوة و الترفيع^(٦٨).

وخول قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ٤١٨ لسنة ١٩٨٧ الوزير المختص أو رئيس الدائرة غير المرتبطة بوزارة أن يمنح الموظف إجازة اعتيادية لمدة لا تتجاوز (٢) سنتين من دون راتب إذا اقتضت الضرورة منحه تلك الإجازة ولا تحسب الإجازة لأغراض الخدمة والتقاعد^(٦٩).

يتضح من القرار المذكور أن الحد الأقصى لمنح الإجازة من دون راتب هو سنتان خلال الخدمة الوظيفية، ومن ثم فلا يحق للموظف تكرار التمتع بها طوال مدة الخدمة، ويتوجب المباشرة في الوظيفة بعد انتهائها لعدم وجود سند قانوني لتمديد هذه الإجازة، لاستنفاد السقف الزمني الأقصى المحدد لها، وما يؤكد قولنا هذا فتوى مجلس شورى الدولة التي جاء فيها بأنه (لا يجوز منح الموظف إجازة اعتيادية من دون راتب لأكثر من مرة للمدة المنصوص عليها في قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ٤١٨ لسنة ١٩٨٧ خلال خدمته الوظيفية)^(٧٠).

وعلى ما تقدم، فإن الموظف الذي يقضي إجازته القانونية بأجمعها واستنفذ رصيده المتراكم من الاجازات الاعتيادية ومن ثم يطلب إجازة من دون راتب لا يمكن عدّه قائماً بواجباته قياماً حسناً وقياس أدائه بالمستوى الوظيفي بالموظف الذي أستمر في الوظيفة. لذلك يمتنع ترفيعه

الخاتمة

الاستنتاجات

- ١ - أن للترفيع مفهوم الترقية في بعض التشريعات المقارنة، إلا أن المشرع العراقي خلط بين مفهومي الترقية والترفيع بشكل واضح سواء في التشريعات أو في الاحكام القضائية الصادرة من محاكم القضاء الاداري.
- ٢ - لا يتحقق ترفيع الموظف إلا إذا تحققت الشروط التي أوجب قانون الخدمة المدنية توافرها في الموظف
- ٣ - أن موانع الترفيع هي أسباب - تكون في الغالب مؤقتة - تحول بين الموظف وبين صدور الأمر الإداري بترفيعه، وقد يعاد إلى إصدار أمر الترفيع عند زوال المسببات التي منعت الترفيع ابتداءً، وتختلف هذه الموانع باختلاف مسبباتها.
- ٤ - أن موانع الترفيع تخضع لمبدأ المشروعية، فليس لجهة الإدارة أن تمنع ترفيع موظف بإضافة موانع لم يرد ذكرها في القانون.
- ٥ - في نطاق موانع الترفيع الانضباطية نجد ان توصية اللجنة التحقيقية بفرض عقوبة تأديبية على الموظف المحال إليها فإن لتلك العقوبة أثر تبعي هو تأخير ترفيع الموظف لمدة زمنية تختلف باختلاف العقوبة الانضباطية المفروضة.
- ٦ - أن عدم ترفيع الموظف لوصول راتبه إلى الحد الأعلى لراتب الوظيفة التي يشغلها سوف تكون له آثار مأساوية لتلك الآثار التي ترتب على توقيع العقوبة الانضباطية من ناحية تأخير ترفيع الموظف، بل إن تأخير ترفيع الموظف بسبب وصول راتبه إلى الحد الأعلى لراتب الوظيفة التي يشغلها قد تطول مدته أكثر من مدة تأخير الترفيع بسبب توقيع عقوبة انضباطية.

ثانياً التوصيات:

- ١ - عدم الخلط بين مفهومي الترفيع والترقية مما يستلزم مراجعة ومعالجة من المشرع بإزالة هذا الالتباس الذي نجم عن جعل هذين المصطلحين مترادفين، وما ينتج عن هذا التوضيح التشريعي في حل الاشكاليات التي نجمت عن هذا الخلط بينهما. إذ إن المشرع العراقي في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل أستعمل مصطلح الترفيع (الترفيع في الراتب، والترقية في الوظيفة)، بينما وجدنا أن المشرع في قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، قد قام

بدمج مصطلحي الترفيع والترقية، منتجاً نظاماً جديداً له ملامح الترفيع والترقية في ان واحد اصطلاح عليه(الترفيع).

٢- ان نص قانون الخدمة المدنية في المادة التاسعة ١٩ منه ب (... أ- وجود وظيفة شاغرة تعادل أو تفوق الوظيفة المراد ترفيعه إليها ...) ، وأيضاً نص قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام بأنه: (يشترط للترفيع توافر الشروط الآتية أ:- وجود وظيفة شاغرة في الدرجة الأعلى لدرجته ضمن الملاك الوظيفي للدائرة....). ونأخذ على النص اعلاه انه اشترط للترفيع وجود وظيفة شاغرة كما فعل قانون الخدمة المدنية ، في حين انه كان الاجدر ان يقول وجود درجة شاغرة لان الترفيع يرد على الدرجة. للاختلاف الواضح بين المفهومين فان الدرجة الوظيفية المرفع اليها هي عبارة عن حد مالي اعلى من الحد المالي الذي يشغله الموظف، في حين ان الوظيفة الشاغرة هي مسؤوليات وابعاء وسلطات توكل إلى الموظف.

٣- نصت المادة (٨) من قانون الخدمة المدنية على (يجري اختيار الموظفين للترفيع على اساس الكفاءة ومدة الخدمة...الخ) ونجد ان النص لم يبين طريقة تحقق الكفاءة ونعتقد ان في هذا نقص تشريعي وجب على المشرع تلافيه لما يؤثر في التدخلات والمحسوبة وغيرها من تأثير على تحديد الموظف الكفوء عن غيره تاركاً ذلك للجهة المختصة بالترفيع .

٤- وكذلك وجدنا ان المشرع العراقي في الفقرة (د) من البند(ثانياً) من المادة (٦) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل. نص على أن (.... د- ثبوت قدرة وكفاءة الموظف على إشغال الوظيفة المراد ترفيعه إليها بتوصية من رئيسه المباشر ومصادقة الرئيس الأعلى) ، وكان الاجدر بالمشرع ان يشترط ثبوت جدارة الموظف في الوظيفة المرفع منها وليس المرفع اليها ولا نجد ما يدعوا إلى ان يكون الموظف خاضعاً للتجربة عند ترفيعه لاختلاف الترفيع - كما بينا سابقاً - عن الترقية، ولما لهذا الخلط من اثر واضح وجلي على مفهوم الترفيع وصولاً إلى الخلط بمتطلبات شروطه.

٥- ضرورة إصدار تعليمات توضح مدة تأخير الترفيع المترتب على إيقاع إحدى العقوبات الانضباطية، فهل أن التأخير يصبح هو الأساس للسنوات اللاحقة، أم يصار الى إعادة التأريخ الأصلي للترفيع والزيادة قبل فرض العقوبة لضمان عدم التعسف في استعمال السلطة. وتوحيد العمل الاداري بمختلف المؤسسات .

هوامش البحث ومصادره:

- (١) ينظر محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي/مختار الصحاح/ دار الرسالة/ الكويت/ من دون سنة نشر/ص ٢٥٠.
- (٢) ينظر نوري محسن الحلبي/ الترفيع والترقية في رفع كفاءة الجهاز الإداري/ رسالة ماجستير/ كلية القانون والسياسة/ جامعة بغداد/١٩٧٧/ ص٨٤.
- (٣) تنظر المادة (٣٦) من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ المعدل.
- (٤) ينظر حسن جابر اسماعيل الموسوي/ التنظيم القانوني لترقية الموظف العام (دراسة مقارنة)/ رسالة ماجستير / جامعة الكوفة/٢٠١٤/ص٢٣ نقلاً عن د. حسن محمد عواضة: السلطة الرئاسية/مؤسسة نوبل/ بيروت/ ١٩٧٥/ ص٧٩
- (٥) ينظر د. سليمان محمد الطماوي/ الأسس العامة لنظم الترقية والترفيع/ بحث مقارن/ مجلة العلوم الإدارية/ العدد الثالث/ سنة ١٩٦٥ /ص١٩١.
- (٦) ينظر د. علي خطار شطناوي/القانون الإداري الأردني/ الكتاب الثاني/الطبعة الأولى/دار وائل للنشر/ عمان/٢٠٠٩/ ص٦٦.
- (٧) تنظر د. نبيلة عبد الحلیم كامل/الوجيز في القانون الإداري المغربي/ الدار البيضاء/ ١٩٨١/ ص٢٤١.
- (8) Paule Pigors and Charles, A- Myers/ Parsonnel administratif, a point of view and a method, Seventh edition, New York, McGrew-Hill Book company,1961.
- أشار إليه د. بدوی عبد العليم سيد محمد/مبدأ الصلاحية في الوظائف العامة وضمائنا تطبيقه/ دراسة مقارنة/ الطبعة الأولى/دار النهضة العربية/ القاهرة/ ٢٠٠٦/ص٥٠٣
- (٩) ينظر البند (أولاً) من المادة (٦) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل. وكذلك د. شاب توما منصور/القانون الإداري/ دراسة مقارنة/ الجزء الاول/ الطبعة الأولى/مطبعة سلمان الاعظمي/ بغداد/١٩٧٦/ ص٣٢٦.
- (١٠) ينظر د. شاب توما منصور/ القانون الإداري/ المصدر نفسه / ص٣٢٤.
- (١١) ينظر د. سعد العلوش/مبادئ القانون العام/ مطبعة الإرشاد/١٩٧١/ص٢٢٥-٢٢٦.
- (١٢) ينظر د. غازي فيصل مهدي/ النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة في العراق / دراسة مقارنة/اطروحة دكتوراه/ كلية القانون/ جامعة بغداد/ ١٩٩٢/ ص١٤٣.
- (١٣) ينظر د. غازي فيصل مهدي/ المصدر نفسه /ص٢١٩.
- (١٤) إن هذا الاختصاص أصبح الآن للمحكمة الإدارية العليا بموجب البند (رابعا) من المادة(٢) من القانون رقم(١٧) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوری الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.
- (١٥) ينظر حكم الهيئة العامة بصفتها التمييزية المرقم ١٢٤/١٢٥/ انضباط - تمييز/ ٢٠٠٧ في ٢٧/٩/٢٠٠٧، منشور في قرارات وفتاوى مجلس شوری الدولة/٢٠٠٧، مصدر سابق/ص٣٢٨-٣٢٩.
- (١٦) ينظر د. يوسف الياس/ المرجع العملي في شرح قوانين الخدمة المدنية والانضباط والتقاعد المدني/ وزارة التعليم العلمي والبحث العلمي/ مؤسسة المعاهد الفنية، الطبعة الأولى/ دار التقني للطباعة والنشر/ بغداد/ ١٩٨٤/ ص١٤٤.
- (١٧) ينظر عبد الزهرة ناصر/مجلس الخدمة وأهميته في الوظيفة العامة/رسالة ماجستير/كلية القانون والسياسة/ جامعة بغداد/١٩٧٣/ص٢١٧-٢١٨.
- (١٨) ينظر المادة (٥) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

- (١٩) إن مصطلح الزيادة يرادف مصطلح العلاوة السنوية/ ينظر قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة العراقي رقم ٢٠١٠/٥٩ في ٢٠١٠/٥/١٢، منشور في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة/٢٠١٠/ص١٥٠-١٥١.
- (٢٠) ينظر د. ماهر علاوي/ النظام القانوني لتأديب الموظف العام في العراق/ النظام القانوني للتأديب الموظف العام في القانون العراقي/ بحث منشور في المنظمة العربية للتنمية الإدارية/ جامعة الدول العربية/ ٢٠٠٨ / ص٢٣.
- (٢١) وأشار البعض الى ان لاختلاف القواعد القانونية النافذة في الوقت الحاضر عما كانت عليه عند صدور قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ فإن مصطلح الزيادة لم يُعد له تطبيق في الوقت الحاضر، لذا فإن الأمر يتطلب تعديل البند (أولاً) من المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام وبقيّة مواده المتعلقة بالأثر المترتب على العقوبة الانضباطية بأن تشمل (تأخير الترفيع والعلاوة السنوية) للمزيد ينظر د. عثمان سلمان غيلان العبودي: شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، الطبعة الثانية، دار الكتب والوثائق، ٢٠١٢، ص٢١٧-٢١٨.
- (٢٢) تنظر المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.
- (٢٣) تنظر المادة (٦) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٢٤) تنظر الفقرات (أ، ب، ج) من البند (سادساً) من المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.
- (٢٥) ينظر د. غازي فيصل مهدي/ النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة/ (هامش ٢)/ مصدر سابق/ص١٩٧.
- (٢٦) ينظر د. غازي فيصل مهدي/ شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل/ موسوعة القوانين العراقية/ بغداد/٢٠٠٦، ص٤٩.
- (٢٧) ينظر قرار مجلس شورى الدولة رقم ٢٠٠٩/٣٦ في ٢٠٠٩/٥/٢٧ منشور في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة/٢٠٠٩/ص١١٧.
- (٢٨) تنظر الفقرة (٢) من المادة (العشرون) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل. وكذلك د. يوسف الياس/ مصدر سابق/ص١٤٢، ٢١٦.
- (٢٩) تنظر الفقرة (١/أ) من البند (أولاً) من المادة (التاسعة عشرة) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.
- (٣٠) تنظر الفقرة (أ) من البند (ثانياً) من المادة (٦) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، والجدير بالذكر أن هذه المادة حلت محل الفقرة (١/أ) من البند (أولاً) من المادة (التاسعة عشر) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.
- (٣١) ينظر د. غازي فيصل مهدي/ النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة/ مصدر سابق/ ص١٦٠.
- (٣٢) ينظر د. يوسف الياس/ مصدر سابق/ ص١١٠.
- ٣٣) ينظر علاء الدين محمد حمدان الزبيدي- موانع الترقية (الترفيع) في مجال الوظيفة العامة-دراسة مقارنة- رسالة ماجستير / جامعة بغداد/ ٢٠٠٠- ص١١١
- (٣٤) ينظر البند (أولاً) من المادة (٣) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٣٥) تنظر الفقرة (ب) من البند (ثانياً) من المادة (٦) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٣٦) ينظر جدول الرواتب والعلاوات السنوية الملحق بقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

- (٣٧) تنظر الفقرة (٩) من ضوابط تسهيل تنفيذ قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، وزارة المالية/الدائرة القانونية/الوظيفة العامة رقم ١٦١٥٥ في ٢٠٠٨/٥/١٥، غير منشور/ وكذلك د. يوسف الياس/ مصدر سابق/ ص١٢٠.
- (٣٨) ينظر د. غازي فيصل مهدي/ النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة/ مصدر سابق/ ص١٧٧-١٧٩.
- (٣٩) ينظر البند (أولاً) من المادة (٢) من قانون المفصولين السياسيين رقم (٢٤) لسنة ٢٠٠٥ المعدل/ منشور في الوقائع العراقية عدد ٤٠١٥ في ٢٠٠٥/١٢/٢٦.
- (٤٠) تنظر الفقرة (ج) من البند (ثانياً) من المادة (٦) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٤١) تنظر المادة (التاسعة عشر) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، وقد تعدلت هذه المادة بموجب المادة(٦) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم(٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٤٢) تنظر الفقرة (١) من المادة (العشرون) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، ويعاب على هذه المادة ذكرها بأن يتم تثبيت الموظف المرفع بعد انتهاء مدة التجربة في درجته إذا تأكدت مقدرته لشغل الوظيفة المرفع إليها وأيضاً نصها في الفقرة (٢) على إعادة الموظف المرفع الذي يثبت عدم مقدرته خلال مدة التجربة إلى درجته السابقة إذ كان على المشرع أن ينص على الوظيفة بدل الدرجة لأننا هنا أمام ترقية في الوظيفة وليس ترفيع، ينظر في ذلك د. غازي فيصل مهدي/ النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة/ مصدر سابق/ ص٢٨٦.
- (٤٣) ينظر د. محمود سعد الدين الشريف/ أصول القانون الإداري/ الجزء الأول/ مطبعة المعارف/ بغداد/١٩٥٦/ص٣٢٠.
- (٤٤) ينظر د. شاب توما منصور/ القانون الإداري/ مصدر سابق/ ص٣٣٣.
- (٤٥) تنظر الفقرة (د) من البند(ثانياً) من المادة (٦) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل. وكذلك قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة رقم ١٣٤/انضباط/تميز/٢٠٠٩ في ٢٠٠٩/٦/١٠/ منشور في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة، ٢٠٠٩/مصدر سابق، ص٣٦٩.
- (٤٦) ينظر د. غازي فيصل- مصدر سابق- ص ٢٦٨
- (٤٧) تنظر المادة (التاسعة عشر) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.
- (٤٨) تنظر المادة (٣) من القرار، منشور في الوقائع العراقية عدد ٣١٥٤ في ١٩٨٧/٦/١٥. اثار اليه علاء الدين محمد حمدان الزبيدي/ مصدر سابق/ ص١١٨
- (٤٩) ينظر البند (أولاً) من المادة (٩) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم(٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٥٠) تنظر الفقرة (٨) من كتاب وزارة المالية/القانونية/ الوظيفة العامة/ عدد ١٦١٥٥ في ٢٠٠٨/٥/١٥، غير منشور.
- (٥١) ينظر قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة رقم ٢٠١٠/١٤٨ في ٢٠١٠/١٢/٩، منشور في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة، ٢٠١٠، مصدر سابق، ص٣٢٢-٣٢٣.
- (٥٢) ينظر د. غازي فيصل - مصدر سابق - ص٢٠٦
- (٥٣) ينظر حامد مصطفى: مبادئ القانون الإداري/ شركة الطبع والنشر الأهلية/بغداد/١٩٨٦/ ص٢٢٩.
- (٥٤) ينظر د. غازي فيصل مهدي/ شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل/ مصدر سابق/ ص٧١-٧٢. وكذلك د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر/ الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة دراسة مقارنة/ دار النهضة العربية/ ١٩٧٩، ص١٤٣.

- (٥٥) وقد نص على هذا النوع من الوقف المشرع المصري/ تنظر المادة (٨٤) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم(٤٧) لسنة ١٩٧٨ المعدل. وكذلك د. ماجد راغب الحلوق: القضاء الإداري/ منشأة المعارف/ الإسكندرية/٢٠٠٤ / ص٢٦٩-٢٧٠.
- (٥٦) ينظر علاء الدين محمد حمدان: موانع الترقية (الترفيغ) في مجال الوظيفة العامة -مصدر سابق- ص٨٣.
- (٥٧) تنظر المادة(١) من تعليمات الخدمة المدنية عدد (٨) لسنة ١٩٧٨ الصادر من وزارة المالية تسهيل تنفيذ قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ١٢١٦ في ١٩٧٨/٩/١٨، منشور في الوقائع العراقية عدد ٢٦٨١ في ١٩٧٨/٦/١١. اشار اليه حسن جابر اسماعيل/ التنظيم القانوني لترفيغ الموظف العام/ مصدر سابق/ص١١٤
- (٥٨) ينظر البند (ثانياً) من المادة (٢) من القانون رقم (١٠٣) لسنة ٢٠١٢ قانون التعديل الأول لقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- (٥٩) ينظر د. نواف كنعان/ القانون الإداري/ الكتاب الثاني/ الطبعة الأولى/ دار الثقافة للنشر والتوزيع/ عمان/ ٢٠٠٧/ ص١٠٠.
- (٦٠) ينظر د. غازي فيصل مهدي/شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل/ مصدر سابق/ ص٧٢.
- (٦١) تنظر المادة (١٦) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.
- (٦٢) ينظر البند(أولاً) من المادة (١٧) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.
- (٦٣) ينظر مغاوري محمد شاهين/ المساءلة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام/ عالم الكتب/ القاهرة/١٩٧٤/ص٢٨٧.
- (٦٤) تنظر المادة (١٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.
- (٦٥) ينظر البندين (ثانياً، ثالثاً) من المادة (١٩) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.
- (٦٦) ينظر محمد رشوان احمد وإبراهيم عباس منصور/الإجراءات التأديبية للعاملين المدنيين بالحكومة والقطاع العام/مطبعة الرسالة/ من دون دار نشر/ ١٩٦٩، ص٩١.
- (٦٧) تنظر الفقرة (٤) من المادة (الثالثة والأربعون) والمادة(الخمسون) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.
- (٦٨) تنظر الفقرة (٩) من ضوابط تسهيل تنفيذ قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل/الصادر بكتاب وزارة المالية/ القانونية/ الوظيفة العامة عدد ١٦١٥٥ في ٢٠٠٨/٥/١٥، غير منشور.
- (٦٩) منشور في الوقائع العراقية عدد ٣١٥٦ في ١٩٨٧/٦/٢٩. جاء في اعمام الأمانة العامة لمجلس الوزراء عدد ٨٩١٠ في ٢٠٠٨/٤/٢٤ بأنه لا يجوز منح إجازة من دون راتب لغرض الدراسة على وفق أحكام القرار رقم ٤١٨ لسنة ١٩٨٧، لكون الإجازات الدراسية نظمت على وفق أحكام القرار رقم ٩٣٠ لسنة ١٩٨٠ (الملغى) والضوابط المرفقة به، والذي اشترط عدة شروط لمنحها، ومنها شرط الخدمة والعمر والمعدل ويجب توافرها في المرشح لغرض منحه الإجازة الدراسية، وأن اللجوء إلى أي حكم قانوني غير القرار المذكور يعني التحايل على أحكام القانون، وحجز درجات وظيفية دونما مسوغ. إن القرار رقم ٩٣٠ لسنة ١٩٨٠ ألغى بموجب المادة(٣) من قانون رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٩ قانون تعديل قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، وكذلك ينظر المادة(٤) من تعليمات وزارة التعليم العالي والبحث العلمي الخاص بمنح الإجازة الدراسية رقم(١٦٥) لسنة ٢٠١١، منشور في الوقائع العراقية عدد٤١٩٧ في ٢٠١١/٦/٢٧.
- (٧٠) ينظر قرار مجلس شوري الدولة رقم ١٠٧ في ٢٠١٠/٩/٦ منشور في قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة/٢٠١٠/مصدر سابق/ص٢٤٦.

المصادر

أولاً المعاجم اللغوية

١ - محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي/ مختار الصحاح/ دار الرسالة/الكويت/ من دون سنة نشر.

ثانياً الكتب

١ - د. بدوي عبد العليم سيد محمد/مبدأ الصلاحية في الوظائف العامة وضمانات تطبيقه/ دراسة مقارنة/ الطبعة الأولى/ دار النهضة العربية/ القاهرة/ ٢٠٠٦

٢ - حامد مصطفى/ مبادئ القانون الإداري/ شركة الطبع والنشر الأهلية/ بغداد/ ١٩٨٦.

٣ - د. سعد العلوش/ مبادئ القانون العام/ مطبعة الإرشاد/ ١٩٧١.

٤ - د. شاب توما منصور/ القانون الإداري/ دراسة مقارنة/ الجزء الأول/ الطبعة الأولى/ مطبعة سلمان الاعظمي/ بغداد/ ١٩٧٦.

٥ - د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر/ الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة دراسة مقارنة/ دار النهضة العربية/ ١٩٧٩.

٦ - د. عثمان سلمان غيلان العبودي/ شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل/ الطبعة الثانية/ دار الكتب والوثائق/ ٢٠١٢.

٧ - د. علي خطار شطناوي/ القانون الإداري الأردني/ الكتاب الثاني/ الطبعة الأولى/ دار وائل للنشر/ عمان، ٢٠٠٩

٨ - د. غازي فيصل مهدي/ شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل/ موسوعة القوانين العراقية/ بغداد/ ٢٠٠٦.

٩ - د. ماجد راغب الحلوق/ القضاء الإداري/ منشأة المعارف/ الإسكندرية/ ٢٠٠٤.

١٠ - ينظر د. محمد إبراهيم الدسوقي على/ حماية الموظف العام إدارياً/ دار النهضة العربية/ القاهرة/ ٢٠١٠.

١١ - محمد رشوان احمد وإبراهيم عباس منصور/ الإجراءات التأديبية للعاملين المدنيين بالحكومة والقطاع العام/ مطبعة الرسالة/ من دون دار نشر/ ١٩٦٩

١٢ - د. محمود سعد الدين الشريف/ أصول القانون الإداري/ الجزء الأول/ مطبعة المعارف/ بغداد، ١٩٥٦.

١٣ - مغازوي محمد شاهين/ المساءلة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، عالم الكتب/ القاهرة/ ١٩٧٤.

١٤ - د. نبيلة عبد الحليم كامل/ الوجيز في القانون الإداري المغربي/ الدار البيضاء/ ١٩٨١

١٥ - د. نواف كنعان/ القانون الإداري/ الكتاب الثاني/ الطبعة الأولى/ دار الثقافة للنشر والتوزيع/ عمان/ ٢٠٠٧

١٦ - د. يوسف الياس/ المرجع العملي في شرح قوانين الخدمة المدنية والانضباط والتقاعد المدني/ وزارة التعليم العلمي والبحث العلمي/ مؤسسة المعاهد الفنية/ الطبعة الأولى/ دار التقني للطباعة والنشر/ بغداد/ ١٩٨٤.

ثالثاً البحوث العلمية والمجلات :

١ - د. سليمان محمد الطماوي/ الأسس العامة لتنظيم الترقية والترفيع/ بحث مقارن/ مجلة العلوم الإدارية/ العدد الثالث/ سنة ١٩٦٥

٢ - د. ماهر علاوي/ النظام القانوني للتأديب الموظف العام في القانون العراقي/ بحث منشور في المنظمة العربية للتنمية الإدارية/ جامعة الدول العربية/ ٢٠٠٨.

رابعاً الرسائل والأطاريح :

- ٣- حسن جابر اسماعيل الموسوي/التنظيم القانوني لترفيح الموظف العام (دراسة مقارنة) / رسالة ماجستير/ جامعة الكوفة/ ٢٠١٤.
- ٤- عبد الزهرة ناصر/ مجلس الخدمة وأهميته في الوظيفة العامة/ رسالة ماجستير/ كلية القانون والسياسة/جامعة بغداد/ ١٩٧٣.
- ٥- علاء الدين محمد حمدان الزبيدي- موانع الترقية (الترفيح) في مجال الوظيفة العامة-دراسة مقارنة- رسالة ماجستير/ جامعة بغداد/ ٢٠٠٠
- ٦- د. غازي فيصل مهدي/ النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة في العراق / دراسة مقارنة، كلية القانون/ اطروحة دكتوراه/ جامعة بغداد/ ١٩٩٢.
- ٧- نوري محسن الحلفي/ الترفيح والترقية في رفع كفاءة الجهاز الإداري/ رسالة ماجستير/ كلية القانون والسياسة/ جامعة بغداد/ ١٩٧٧

خامساً الدوريات:

- ١- قرارات و فتاوى مجلس شورى الدولة ٢٠٠٧
- ٢- قرارات و فتاوى مجلس شورى الدولة ٢٠٠٩
- ٣- قرارات و فتاوى مجلس شورى الدولة ٢٠١٠

سادساً التعليمات:

- تعليمات وزارة التعليم العالي والبحث العلمي الخاص بمنح الإجازة الدراسية رقم(١٦٥) لسنة ٢٠١١.
- ضوابط تسهيل تنفيذ قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل/الصادر بكتاب وزارة المالية/ القانونية/ الوظيفة العامة عدد ١٦١٥٥ في ١٥/٥/٢٠٠٨

سابعاً التشريعات والقوانين:

- ١- قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.
- ٢- قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ المعدل
- ٣- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.
- ٤- قانون المفصولين السياسيين رقم (٢٤) لسنة ٢٠٠٥ المعدل
- ٥- قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- ٦- قانون رقم (١٠٣) لسنة ٢٠١٢ قانون التعديل الأول لقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل
- ٧- القانون رقم(١٧) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

