

حماية حق الموظف العام في الترقية*

السيدة انسام علي عبدالله

مدرس القانون الاداري

كلية الحقوق / جامعة الموصل

المستخلص

تعد الترقية من أهم المزايا التي يحصل عليها الموظف العام في أثناء الخدمة الوظيفية ، لأنها ترفع الموظف في السلم الوظيفي مما يؤدي الى تزايد تبعاته وسلطاته فيصبح في أعلى الهرم الوظيفي . ويجب على الجهة الإدارية ان توفق بين رغبة الموظف في الترقية وبين حاجة الإدارة الى قصر الترقية لشغل الوظائف الأكثر أهمية على الأكفاء ، فإذا لم يكفل نظام الترقية رغبة الموظف في الترقى وحاجة الإدارة الى أكفأ العناصر لتشغل بها الوظائف الأعلى ذات الواجبات والسلطات والمسؤوليات الأكثر خطورة دب الفساد وسادت الفوضى غداً يتمثل الحافز الحقيقي للموظف على الاجتهاد في أمله في الترقية ، لذا اجتهد الباحثون في اختيار أفضل الطرائق التي توفق بين هذه الاعتبارات كلها والوصول الى تشريع قانون يكفل حماية حق الموظف العام في ذلك .

Abstract:

Is the upgrade of the main advantages obtained by the employee during the career service, because it raises the employee in the career ladder leading to the growing power and its consequences at the top of the pyramid becomes a career. And must be on the administrative body that reconciles

(*) استلم البحث في ٢٠١٢/٤/١ *** وقبل للنشر في ٢٠١٢/٦/٣

the desire of the employee in the upgrade and the need for administration to the Palace of the upgrade for the jobs most important to competent, if not ensure the system upgrade will employee in the promotion and the need for administration to the most efficient elements to fill the senior posts with duties, powers and responsibilities of the most dangerous bear corruption There were chaotic scenes as the real catalyst for employee diligence is always in the hope the upgrade, and for the researchers that worked hard in the selection of the best ways that reconcile all of these considerations and access to ensure the protection of the enactment of the public employee's right to do so.

القدمة:

لا يمكن ان تدار المرافق العامة الا من خلال أشخاص طبيعيين وهم الموظفين العموميين ، وأعمال هؤلاء لابد من ان تستهدف تحقيق المصلحة العامة عبر تقديم الخدمات التي تؤدي الى إشباع الحاجات العامة وهو الهدف الأساس من وراء إنشاء تلك المرافق ، ولكي نضمن تحقيق تلك الغاية لابد من وضع الأسس والقواعد القانونية التي تمنع الانحراف في استعمال السلطة والفساد الإداري وهدر المال العام .

لذا كانت قوانين الوظيفة العامة هي عصب الجهاز الإداري في الدولة ، فالمشرع يضمن اختيار الموظف الصالح للعمل اللائق له ثم يؤمنه على مستقبله وخطواته ويحدد له واجبه قبل الدولة وحقه لديها ، وانه ينظم للدولة رقابتها على أعمال موظفيها وسلطتها في مكافأة المحسن منهم ، ومجازاة المسيء بحيث تصبح الخدمة العامة مجالا للتنافس الشريف بين الموظفين في سبيل أدائها على خير وجه .

وتعد الترقية هي إحدى الوسائل التي تعتمدها الإدارة لتحقيق الأهداف المتقدمة ، وهي لازمة لنظام التوظيف فهي فضلا عن كونها حافزا يشجع الأفراد على التفاني في العمل

والإخلاص فيه ،فأنها تساعد على جذب العناصر الممتازة للعمل بالاجهزة الحكومية ، وأنها تعد الطريقة المناسبة لاختيار القيادات الإدارية .

أهمية البحث :

تتجلى أهمية البحث في ان الترقية تعد دافعا للموظف العام نحو تنمية قدراته الذاتية وحثه على العمل ، فضلا عن بثها لروح المنافسة بين الموظفين كافة ، لان الموظف عندما يدخل الخدمة في أول درجات السلم الوظيفي يراوده الأمل في صعود درجات هذا السلم والوصول الى قمته ، ويؤدي هذا بدوره الى تطور الخدمات التي تقدمها المرافق العامة .

مشكلة البحث :

تظهر مشكلة البحث من عدم وجود تعريف تشريعي للترقية وعدم إعطاء المشرع العراقي للترقية أهمية تستحقها كتلك الأهمية التي أعطاها الدول موضوع الدراسة ، إذ لم يعالج المشرع العراقي مفهوم الترقية في قانون الخدمة المدنية رقم(٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل ، ولا في قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم(٢٢) لسنة ٢٠٠٨ ، ولم يميز بين الترقية وغيرها من المفاهيم الأخرى التي تتعلق بالحقوق المالية للموظف وخصص منها بالذكر مفهوم الترفيع مما أدى الى حصول تداخل في المفاهيم ، وإثارة إشكاليات ومنازعات لا حصر لها . ومما تقدم يمكن صياغة مشكلة البحث على وفق التساؤل الآتي: ماهية الترقية ، وما هي الضمانات الضرورية لحماية حق الموظف العام فيها .

أهداف البحث :

تهدف هذه الدراسة الى تفعيل دور الترقية في الوظيفة العامة تأمينا لاستقرار أوضاع الموظف العام والاطمئنان على مستقبله الوظيفي مما يساعد على أداء واجباته على أكمل وجه ، وأنها ضرورية لتطوير المرافق العامة . ويبرز الهدف الرئيس عبر التعرف على ماهية الترقية والضمانات الضرورية لحماية حق الموظف العام فيها .

منهجية البحث :

سنتبع في هذه الدراسة المنهج التحليلي والمقارن اذ وجدناه يخدم البحث .

هيكلية البحث :

المبحث الأول : ماهية الترقية

المطلب الأول : تعريف الترقية

المطلب الثاني : شروط الترقية

المطلب الثالث : أنواع الترقية

المبحث الثاني : ضمانات ترقية الموظف العام

المطلب الأول : ضمانات ترقية الموظف العام في فرنسا

المطلب الثاني : ضمانات ترقية الموظف العام في مصر

المطلب الثالث : ضمانات ترقية الموظف العام في العراق

المبحث الثالث : موانع الترقية والاستثناءات التي ترد عليها

المطلب الأول : موانع الترقية

المطلب الثاني : الاستثناءات التي ترد على موانع الترقية

المبحث الأول

ماهية الترقية

مما لا شك فيه أن الموظف العام يرغب في الترقية الوظيفية ، وانه يسعى جاهدا لتحقيق ذلك عبر كفاياته العلمية والإدارية ، لذا فالترقية تعد حافزا أساسيا تدفع الموظف إلى بذل أقصى جهده لتحقيق رغبته في الوصول إلى أعلى درجات السلم الوظيفي . ولدراسة ماهية الترقية ، يجب التطرق إلى تعريفها ، وتحديد شروطها ، وبيان أنواعها عبر المطالب الآتية :

المطلب الأول

تعريف الترقية

أ - الترقية لغة : " الترقية هي اسم من فعل رقا ، رقى ، رقيت في السلم بالكسر رَقِيًا و رُقِيًا وارتقى مثله ، وترقى في العلم رقى فيه درجة درجة (١) ، ويقصد بها رفع شخص او أشخاص عديدين من مرتبة الى مرتبة أعلى، وقد يمس هذا الرفع عدة جوانب كالجانب الاجتماعي ، والجانب الاقتصادي . فترقية شخص أو أشخاص عديدين في مكانة اعيان البلدة او المدينة يدخل في إطار الترقية الاجتماعية ، او ان يعد الشخص ثريا فهنا تكييف ثروته كرافد من روافد الترقية الاقتصادية .. " (٢)

ب - الترقية اصطلاحاً : فيما يتعلق بموقف المشرع العراقي من تعريف الترقية ، فإننا لم نجد في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل بوصفه الشريعة العامة للموظفين العموميين وقانونهم الخاص بحقوقهم وواجباتهم ، وقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ تعريفاً للترقية ، ولكن وجدنا قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٣٨٠) في ١٩٨٧/٢/٦ في البند ١ منه عرف الترقية بأنها " حصول الموظف او انتقاله الى وظيفة أعلى من الوظيفة التي يشغلها " (٣) .

وقد كان للفقهاء الإداري دور في تعريف الترقية ، إذ عرفها احد الفقهاء بأنها "نقل الفرد من وظيفته الحالية إلى وظيفة أخرى في مستوى تنظيم أعلى ، إذ يتحمل شاغلها واجبات ومسؤوليات أضخم" (٤) ، ومنهم من عرفها بأنها "لفظ يقصد به كل ما يطرأ على العامل من

(١) الإمام إسماعيل بن حماد الجوهري ، معجم الصحاح ، ط ١ ، دار المعرفة ، بيروت ، ٢٠٠٥ ، ص ٤٢٠ .

(٢) د . محمد فؤاد مهنا ، سياسة الوظائف العامة وتطبيقها في مبادئ التنظيم ، دار المعارف ، القاهرة ، ١٩٦٧ ، ص ٥٤ .

(٣) القرار منشور في الوقائع العراقية العدد ٣١٥٤ في ١٩٨٧/٦/١٥ .

(٤) د. عادل حسن ود. مصطفى زهير ، الإدارة العامة ، دار النهضة العربية ، دون سنة طبع ، ص ٢٩٥ .

تغيير في مركزه القانوني ويكون من شأنه تقديمه وتمييزه عن أقرانه " (١). وعرفت أيضا بأنها " نقل الموظف إلى مركز وظيفي أعلى من المركز الوظيفي الذي كان يشغله قبل الترقية " (٢) ، وعرف الدكتور سليمان الطماوي الترقية بأنها " أن يشغل العامل وظيفة درجتها أعلى من درجة الوظيفة التي كان يشغلها قبل الترقية " (٣) وذهب الدكتور شاب توما منصور إلى أن الترقية هي "إسناد وظيفة أعلى من الوظيفة التي يشغلها الموظف في السلم الإداري وذات مسؤوليات وصلاحيات أكثر من التي كان مكلفا بها " (٤).

وأسهم القضاء الإداري في تعريف الترقية ، فقد عرفت المحكمة الإدارية العليا المصرية الترقية على أنها " ما يطرأ على الموظف من تغيير في مركزه القانوني من شأنه تقديمه على غيره في مدارج السلم الوظيفي والإداري ، ويتحقق ذلك أيضا بتقليد الموظف

(١) د. فؤاد العطار ، القانون الإداري ، الطبعة الثالثة ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٧ ، ص ٤٧٣. ود. مازن ليلو راضي ، القانون

الإداري ، الطبعة الثالثة ، مطبعة جامعة دهوك ، ٢٠١٠ ، ص ١٤٦ .

2) piquemal (m) : le fonctionnaire droits et garanties , paris , 1973, p. 176.

(٣) د. سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، الطبعة الخامسة ، دار الفكر العربي ، ١٩٧٩ ، ص ٤٥٤.

(٤) د. شاب توما منصور ، القانون الإداري ، الكتاب الثاني ، الطبعة الأولى ، دار العراق للطبع والنشر ، دون سنة طبع ، ص ٣٢٧ .

وكذلك بحثه حول تعديل قانون الخدمة المدنية ، مجلة العلوم القانونية ، المجلد الأول ، العدد (٢) ، ١٩٦٩ ، ص ١٤٧. وتبنى هذا التعريف أيضا : د. علي محمد بدير ود. عصام عبد الوهاب البر زنجي ود. مهدي ياسين السلامي ، مبادئ وأحكام القانون الإداري ، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر ، بغداد ، ١٩٩٣ ، ص ٣٣٧-٣٣٨ .

وظيفة تعلو وظيفته في مجال الاختصاص ، ولم يصاحب هذا التقليد نفع مادي (١).
وأما مجلس شورى الدولة في العراق فقد أفتى بأن الترقية " هي الانتقال الى وظيفة أعلى " (٢).
مما تقدم يمكننا تعريف الترقية : بأنها التغيير الذي يطرأ على المركز القانوني للموظف بناءً على سلطة الإدارة التقديرية مما يترتب عليه من زيادة في صلاحياته ومسؤولياته بعد استيفائه لشروط شغل الوظيفة المراد ترقيته إليها ، وقد يترتب على ذلك زيادة في حقوقه المالية .

وتتسم الترقية بالخصائص الآتية (٣):

أولاً: لا يمكن ان تكون الترقية الا بانتقال الموظف إلى وظيفة أعلى في الصلاحيات والمسؤوليات ، فمجرد نقل الموظف إلى وظيفة أخرى في المستوى ذاته ، أو أدنى منها في المسؤوليات فلا يعد ذلك ترقية .

ثانياً : أن ترقية الموظف العام إلى وظيفة أعلى هي سلطة تقديرية للإدارة ، بعد توفر شروط معينة ، ولكن هذه السلطة مقيدة بعدم الانحراف في استعمال السلطة (٤) .

ثالثاً : أن القرار الصادر بترقية الموظف العام هو حقيقة الأمر قرار إداري يجب أن تتوفر فيه أركانه كافة لكي يكون مشروعاً ، وهذا القرار يرد عليه السحب والإلغاء عندما ما يكون مشوباً بعيب من العيوب التي قد تلحق بالقرار الإداري (٥).

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن ١٠٦١ لسنة ١٤ ق في ١٧ / ٦ / ١٩٧٦ ، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا في ١٥ سنة ص ٣٧٩٦ .

(٢) فتوى مجلس شورى الدولة رقم ٢٢ / ٢٠٠٥ في ٣٠ / ٥ / ٢٠٠٥ ، منشور في مجلس شورى الدولة إعداد صباح صادق جعفر الانباري ، ط ١ ، ٢٠٠٨ ، ص ١١٧ .

(٣) د. خالد رشيد علي ، مفهوم الترقية والترقية وبعض مشكلاتهما في القانون العراقي ، دراسة مقارنة ، مجلة دراسات قانونية ، العدد (٢٥) ، ٢٠١٠ ، ص ٦١ .

(٤) وهذا ما قضت به الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة بصفتها التمييزية بأن "... ترقية الموظف سلطة تقديرية عند توافر شروط الترقية من وظيفة الى أخرى ، وهي مجال منافسة بين الموظفين " في حكمها المرقم ٢٨٣/٢٨٢ انضباط _ تمييز / ٢٠٠٦ في ٢٥ / ١١ / ٢٠٠٦ منشور في مجلس شورى الدولة ، إعداد صباح صادق جعفر الانباري ، المصدر السابق ، ص ٣٨٠ .

(٥) د. صلاح الدين فوزي ، المبسوط في القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠١ ، ص ٤٤٦ .

المطلب الثاني

شروط الترقية

سيتم التطرق لشروط الترقية على وفق قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٣٨٠) لسنة ١٩٨٧ والذي سبقت الاشاره إليه ، إذ نص المشرع على شروط للترقية على وفق الاتي :

أولا : توفر وظيفة شاغرة في الملاك تسد حاجة تقتضيها متطلبات العمل على وفق الهيكل التنظيمي .

ثانيا : أن تتوفر في الموظف المرشح للترقية شروط الترفيع والمواصفات والمؤهلات التي تقتضيها تلك الوظيفة بما في ذلك اجتياز الدورات الإلزامية المنصوص عليها في مجلس قيادة الثورة المنحل المرقم (٣٦١) في ١٩٨٣/٣/٢٤ وتتولى الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة إصدار التعليمات المقتضاة لتحديد تلك المواصفات والمؤهلات اللازمة لوظائفها . ولقد استثنى القرار السابق من الخضوع لشرطي اجتياز الدورات واستيفاء شروط الترفيع لفئات من الموظفين في الوظائف القيادية (من مستوى مدير عام فما فوق) ، فضلا عن الموظفين الذين تحدد قوانينهم الخاصة بخدمتهم شروط ترقيتهم وترفيعهم كموظفي الخدمة الخارجية والخدمة الجامعية والقضاة وأعضاء الادعاء العام وحاملي شهادة الدكتوراه والماجستير أو ما يعادلها^(١).

ولايزال هذا القرار ساري المفعول ويحكم موضوع الترقية حاليا ، وبإصداره تم سد النقص الحاصل في قانون الخدمة المدنية بصدد الترقية وشروطها ، فضلا عن ذلك وهو الأهم فانه قد ميز بشكل واضح في نصوصه بين الترقية والترفييع ، وعد الترفيع جزءا من الترقية وليس العكس كما فعل في قانوني الخدمة المدنية ورواتب موظفي الدولة ، وانه قد تشدد في

(١) هناك عديد من التشريعات الصادرة في العراق حددت الشروط الخاصة لترقية موظفيها ، كقانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩ المعدل والمنشور في الوقائع العراقية العدد ٢٧٤٦ في ١٢/١٠/١٩٧٩ ، وكذلك تعليمات الترقية العلمية في الجامعات وهيئة المعاهد الفنية رقم (٣٦) لسنة ١٩٩٢ والمستندة إلى أحكام البند (٢) من المادة (٤٧) من قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (٤٠) لسنة ١٩٨٨ .

الشروط ، إذ لم يكتف بتوفر شروط الترفيع وإنما اشترط شروطاً أخرى مثل اجتياز الدورات الإلزامية وغيرها ، وهذا مما يدل على أهمية الترقية الوظيفية للنهوض بالوظيفة العامة .

المطلب الثالث

أنواع الترقية

يعمل نظام الترقية السليم على تحقيق التوازن بين متطلبات الإدارة في الحصول على أكفا العناصر لشغل الوظائف الشاغرة وما بين رغبة الموظف بالوصول إلى المراكز العليا في التنظيم ، ولا يتم هذا التوفيق ألا إذا كان نظام الترقية المتبع يعتمد الأسس الموضوعية في الاختيار ويستبعد قدر الإمكان تدخل المؤثرات الشخصية . ولوضع نظام سليم للترقية يوفق ما بين فاعلية الإدارة ومصالح الموظفين ، فقد تم تقسيم الترقية من حيث الأثر المباشر لها إلى ترقية مادية ومعنوية (١) .

والتقسيم الآخر من حيث السبب إذ صنفت الترقية إلى ترقية بالأقدمية وترقية بالاختيار وهناك من جمع ما بين الترقية بالأقدمية والترقية بالاختيار .

وقد عرف القانون الفرنسي نوعين من الترقية وهما الترقية في المرتبة أو السلم وترقية الدرجة ، فترقية المرتبة هي زيادة في راتب الموظف من دون أن يترتب عليها إحداث تغيير في واجباته ومسؤولياته وتتم بشكل دوري على أساس الأقدمية والكفاءة وهذا ما يقابل الترفيع في النظام القانوني العراقي ، وأما بالنسبة لترقية الدرجة فتعني ترقية الموظف إلى وظيفة أعلى

(١) الترقية المادية : هي إشغال الموظف لوظيفة أعلى من سابقتها ويرافق ذلك رفعه من درجة مالية أدنى إلى أخرى أعلى ، وأما الترقية المعنوية فيقصد بها تقليد الموظف لوظيفة أعلى مع بقاءه بدرجته المالية ، ينظر : د. خالد رشيد علي ، المصدر السابق ، ص ٦١ .

في السلم الإداري بما يترتب على ذلك في زيادة واجباته ومسؤولياته فضلا عن إلى زيادة راتبه^(١). وسيتم التطرق إلى أنواع الترقية بحسب السبب وهي :

أولا : الترقية بالأقدمية

ويقصد بها أن يرقى الموظف الذي قضى في الوظيفة أو الدرجة الأدنى فترة زمنية أطول من تلك التي أمضاها زملائه من الموظفين إلى الوظيفة أو الدرجة الأعلى . ويقوم هذا النوع من الترقية على أساس أن المدة التي أمضاها الموظف في الخدمة تكسبه خبرة وكفاءة تجعله مؤهلا للترقية إلى الوظيفة ذات المستوى الأعلى هذا من ناحية^(٢) ، ومن ناحية أخرى أن اعتبارات العدالة ومقتضيات الرعاية الاجتماعية تتطلب ضرورة ترقية الموظف وزيادة راتبه عبر فترات زمنية محددة^(٣) .

ومن مزايا هذا النوع من الترقية انه يقضي على الوساطة والمحسوبية والاعتبارات الشخصية وتحقيق التكافؤ في الفرص^(٤) ، إذ يقطع على الإدارة سبل التعسف ومن ثم يشيع بين الموظفين روح الاطمئنان حول دور كل منهم في الترقية مقارنة بالموظفين الآخرين^(٥) . وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم لها بأنه (لا يجوز تخطي الأقدم إلى الأحدث في الترقية ألا إذا كان الأخير هو الأكفأ)^(٦) .

(١) De Laubadere – Triate de droit administrative- Paris- L.G.D.J 6ed- 1975-P.67

ينظر د. حسين عبد العال محمد – الرقابة الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤، ص ٢٦٩- ٢٧٠ .

(٢) د. نعيم عطية، نظام الترقية في جمهورية مصر العربية، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، ١٩٦٩، ص ١٦٢ .

(٣) د. محمد انس قاسم جعفر ، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٣، ص ١٣٦ .

(٤) د. عبد الكريم درويش ، د. ليلي تكللا ، أصول الإدارة العامة ، ط ٢، مكتبة الانجلو المصرية القاهرة ، ١٩٧٢، ص ٦٠٨ .

(٥) د. عصمت عبد الله الشيخ ، الطبعة القانونية لترقية الموظف العام بين الحق والواجب، ط ٢، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٧ ، ص ٣٥ .

وعلى الرغم من هذه المزايا فإن هذا النوع من الترقية قد وجهت له انتقادات عديدة إذ انه ليس من الضروري أن يكون أقدم الموظفين أكفاهم ، وإن اطمئنان الموظف إلى ترقيته بمرور مدة معينة في خدمته الوظيفية قد يؤدي إلى التراخي والفتور في أدائه ، ولا يميز هذا النوع من الترقية بين المجد في عمله والمتقاعد الذي ينتظر فترة زمنية معينة لتربيته^(٧) .

ثانيا : الترقية بالاختيار أو الكفاءة

وتتم ترقية الموظف على وفق هذا لهذا النوع على أساس الكفاءة والامتياز بحيث لا يرقى الموظف الأقدم بل يرقى الأكفأ حتى ولو كان حديث التعيين ، ويمكن تعريف الكفاءة بأنها مجموعة من العناصر والصفات الذاتية في الشخص منها ما يتصل بالكفاءة الفنية والكفاءة الإدارية ، ومنها ما يتصل بالذكاء والنشاط وحسن السلوك وغير ذلك من المقومات الأساسية للموظف^(٨) .

ويخول هذا النوع الجهة الإدارية سلطة تقديرية في اختيار من تراه صالحا لإشغال الوظائف الشاغرة ، إلا انه يتعين عليها أن تستهدف الصالح العام في جميع الأحوال ، فإذا تجاوزت موظفا ممتازا لغاية شخصية للانتقام ، أو لتحقيق منفعة شخصية كان قرارها معيبا بعيب التعسف في استعمال السلطة وجزاء إلغائه أمام القضاء الإداري ، لأن الجهة الإدارية تمارس هذه السلطة تحت رقابة القضاء الإداري^(٩) .

لقد اخذ المشرع المصري بنظام الترقية بالاختيار بالنسبة لوظائف الدرجتين الممتازة والعليا حيث تكون الترقية لوظائف الدرجتين الممتازة والعليا بالاختيار على أساس

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية جلسة ٢٣/نوفمبر/٢٠٠٢ الطعن رقم ٢٧٣٣ س ٤٢ ق ، مجلة هيئة قضايا الدولة ، السنة ٤٧ ، العدد الأول ، ٢٠٠٣ ، ص ٢١٩ .

(٢) نوري محسن الحليفي ، الترفيع والترقية في الوظيفة العامة وأثرهما في رفع كفاءة الجهاز الإداري ، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون والسياسة ، جامعة بغداد ، ١٩٧٧ ، ص ٩٤ - ١٠٥ .

(٣) د. حمدي أمين عبد الهادي ، إدارة شئون موظفي الدولة ، الطبعة الأولى ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧٦ ، ص ٢٨٢ .

(٤) د. فؤاد العطار ، المصدر السابق ، ص ٤٧٥ ، ود. محمد إبراهيم الدسوقي علي ، حماية الموظف العام إداريا ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٦ ، ص ١٥١ .

بيانات تقييم الإدارة وما ورد في ملفات خدمتهم من عناصر الامتياز (١). ويؤدي هذا النوع من الترقية الى تشجيع الموظف إلى بذل أقصى جهده للكشف عن ملكاته ، وبذلك نظفر بالعناصر الجيدة في المناصب الإدارية الرئيسية وعلى الرغم من ذلك يعيب هذا النوع انه يفتح باب المحسوبية على مصراعيه ، فيشيع روح التذمر وعدم الاستقرار بين الموظفين (٢) .

وقد قضت الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة العراقي بصفتها التمييزية "..... أن المدعي يستحق الترقية من درجة مدير الى درجة مدير أقدم ،لثبوت كفايته وقدرته في العمل ، وإكمال المدة الاصغرية المقررة لعنوان مدير ، وهي شرط أساس بعد توفر الشروط الأخرى " (٣) .

ثالثا: الجمع بين الأقدمية والاختيار على أساس الكفاءة

ويقوم هذا النوع على أساس الجمع بين النوعين السابقين ، فالموظف لا يرقى إلى الوظيفة الأعلى بقضائه فترة زمنية محددة في نظام الخدمة ، وإنما يستلزم فضلا عن استيفائه لشرط قضاء المدة أن تتحقق كفاءته على إشغال الوظيفة المرشح للترقية إليها . ويرى كثير من الفقهاء إن هذا النوع يعد أساسا سليما يمكن أن يستند إليه نظام الترقية .

وقد أشار المشرع العراقي إلى الترفيع من دون الترقية وذلك في المادة (١٨) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل حيث نصت على أن "يجري اختيار الموظفين للترفيع على أساس الكفاءة ومدة الخدمة عدا الوظائف التعليمية والطبية والهندسية التي يشترط لها حياة الموظفين على شهادات علمية تتناسب وعناوين وظائفهم بموجب قانون الملاك " ويدل هذا على وجود فراغ تشريعي بهذا الخصوص .

وفي تقديرنا أن هذا النوع من الترقية هو الأفضل مقارنة بالنوعين الأنفي الذكر لأنه يتطلب في الوقت ذاته الأقدمية والكفاءة ومن ثم يؤدي إلى تحقيق العدالة بين الموظفين ويشيع الاستقرار الوظيفي .

(١) وهذا ما نصت عليه المادة (٣٧) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ المعدل .

(٢) د. سليمان محمد الطماوي ، المصدر السابق ، ص ٤٥٥ .

(٣) حكم الهيئة العامة بصفتها التمييزية المرقم ٢٦/انضباط _ تمييز ٢٠٠٨/ في ٢٠٠٨/٢/٤ غير منشور .

المبحث الثاني

ضمانات ترقية الموظف العام

سنبين في هذا المبحث الضمانات المقررة لترقية الموظف العام في القوانين الفرنسي والمصري والعراقي على وفق الآتي :

المطلب الأول

ضمانات ترقية الموظف العام في فرنسا

وضع المشرع الفرنسي ضمانات متعددة لترقية الموظف العام وتتمثل هذه الضمانات بوجود عرض قوائم الترقية على اللجان الإدارية المتساوية لإبداء رأيها قبل إصدار قرار الترقية ، ويشكل عدم عرض هذه القوائم على اللجان الإدارية عيباً في الإجراءات مما يستلزم إلغاء القرار الصادر في هذا الصدد ^(١).

ومن الضمانات المقررة أيضاً أنه يحق للموظف صاحب العلاقة التظلم من قرار الترقية أمام المجلس الأعلى للتوظيف العامة، ولا يملك المجلس سوى إصدار توصية للوزير المختص يطالبه فيها بالأخذ برأي اللجنة الإدارية المتساوية إذا لم توافق عليها الإدارة ، وتساعد الموظف في حالة اعتراض الإدارة على اقتراح اللجنة الإدارية المتساوية على تسجيل اسمه في قائمة الترقية، ومن الضمانات الأخرى التي قررها المشرع الفرنسي أيضاً الرقابة القضائية على قرارات الترقية وتعد هذه من أهم الضمانات لأنها تؤدي إلى تحقيق العدالة والمساواة بين الموظفين ^(٢).

المطلب الثاني

(١) د. عمرو فؤاد بركات ، الترقية وأثر الحكم بالغاؤها ، مجلة العلوم الإدارية ، السنة ٢٧ ، العدد الثاني ، ١٩٨٥ ، ص ٢٠٤ - ٢٠٥ .

(2) Jean – Francois Lachaume: La Fonction publique , 2 ed Dalloz , 1998 , p76

ضمانات ترقية الموظف العام في مصر

لقد وضع المشرع المصري ضمانات عديدة لترقية الموظف العام ، ولاتقل هذه الضمانات أهمية عن ما اقره المشرع الفرنسي في هذا الشأن . وان كانت هذه الضمانات سابقة على الترقية ومن أهمها تقارير الكفاية (١)، وللارتباط بين تقارير الكفاية والحق في الترقية فقد أعطت المحكمة الإدارية العليا المصرية اهتماما كبيرا بتقارير الكفاية ورتبت على بطلانها بطلان الترقية التي تمت على أساسها وهذا ما أقرته في حكمها " إن القرار الصادر بترقية من يقل عن المدعي في الكفاية قرارا مشوبا بعيب مخالفة القانون مما يتعين إلغاؤه " (٢) .

ومن الضمانات الأخرى والتي أقرها المشرع المصري فرض القضاء الإداري لرقابته على قرارات الترقية وهذا ما نصت عليه المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ على أن " تختص محاكم الدولة دون غيرها بالفصل في المسائل الآتية : أولا، ثانيا.....، ثالثا:الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح العلاوات " .

المطلب الثالث

ضمانات ترقية الموظف العام في العراق

ليست الترقية وان كانت قاعدة عامة حقا مطلقا للموظف العام يستطيع عبره إجبار الجهة الإدارية وان استوفى شروطها ، بل هي سلطة تقديرية للجهة الإدارية التي تملك حق إصدارها على مقتضى القواعد المبينة في القانون على وفق تقديرها لظروف الموظف وكفاءته وجدارته ، وينحصر حق الموظف في إن تلتزم الجهة الإدارية حدود القانون وهي تمارس سلطتها في ترقية موظفيها ، فإذا ما خالفت الإدارة أحكام القانون كان للموظف المستوفي

(١) يقصد بتقارير الكفاية " تقييم أداء الموظف للعمل ومسلكه وعلاقته الوظيفية ، وتقدير مدى قدرته وصلاحيته للقيام بإعمال وظائف ذات مستوى أعلى " . نقلا : د. محمد إبراهيم الدسوقي علي ، المصدر السابق ، ص ٢٣١ .

(٢) حكم المحكمة الإدارية المصرية بجلسته ١٩/يناير/١٩٧٥ الطعن رقم ٣١٩ ، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في ١٥ عاما ، ص ٣٧٢٦ .

لشروط الترقية وتجاوزته الجهة الإدارية أن يلجا إلى القضاء الإداري للطعن أمامه بإلغاء القرار المخالف للقانون .

وقد منح المشرع العراقي بموجب المادة (٥٩) من قانون الخدمة المدنية المذكور آنفاً لمجلس الانضباط العام اختصاص النظر في منازعات الموظفين الناشئة عن حقوق الخدمة المدنية وتتمثل هذه المنازعات بالطلبات التي يقدمها أصحاب الشأن بالطعن في الأوامر والقرارات الإدارية الصادرة بالتعيين والترفيه ومنح العلاوات والاستغناء عن الخدمة في فترة التجربة، وإعادة الموظف إلى وظيفته السابقة.... الخ ، ولا تسمع الدعوى التي تقام بعد ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بالأمر المعارض عليه إذا كان داخل العراق وستين يوماً إذا كان خارجه .

واستناداً إلى هذه المادة يجب على الموظف صاحب العلاقة ان يتظلم أمام الجهة الإدارية التي أصدرت قرار الترقية ومن ثم يقوم بتقديم طعنه أمام مجلس الانضباط العام بوصفه الجهة القضائية المختصة بدعوى الموظفين المتعلقة بحقوق الخدمة المدنية وذلك أسوة بالضمانات التي أقرها كلا من المشرعان الفرنسي والمصري (١) .

المبحث الثالث

موانع الترقية والاستثناءات التي ترد عليها

لا يكفي لترقية الموظف العام إلى الوظيفة الأعلى أن يكون مستوفياً للشروط المحددة قانوناً ، فعلى الرغم من استيفائه لشروط الترقية إلا أنه قد يقوم بينه وبينها من الموانع ما يحول دون ترقيته، فموانع الترقية هي أسباب تقوم بالموظف وتحول دون ترقيته على الرغم من توفر شروطها فيه (٢). إن هذه الموانع لا تقوم إلا بنص في القانون ، وأساس ذلك هو من

(١) لقد نصت المادة /١٨ من تعليمات الترقيات العلمية في الجامعات وهيئة المعاهد الفنية في العراق رقم (٣٦) لسنة ١٩٩٢ على ان : "يحق لطالب الترقية الاعتراض على قرار الرفض لدى لجنة الاعتراض المركزية في الجامعة ولدى لجنة الاعتراض و حسب الاختصاص خلال مدة (٣٠) يوماً من تاريخ تبليغه بقرار الرفض "

(٢) د. نعيم عطية ، موانع الترقية ، مجلة ادارة قضايا الحكومة ، العدد الثالث ، السنة ١٥ ، ١٩٧١ ، ص ١ .

حق الموظف العام أن يزاحم زملاءه في الترقية إلى الوظيفة الأعلى سواء كانت الترقية بالأقدمية أم بالاختيار طالما توفرت في حقه شروطها وتكاملت عناصرها ولا يجوز استبعاده من هذا التزام إلا بنص القانون هذا من جهة، ومن جهة أخرى هناك حالات لا يجوز فيها تخطي الموظف العام عندما يحل دوره في الترقية ، وهذا ما سنوضحه في المطلبين الآتيين :

المطلب الأول

موانع الترقية

موانع الترقية هي موانع مؤقتة ، فالموظف الذي يقوم به احد هذه الموانع لا يحرم من الترقية إلى الأبد وإنما لمدة زمنية محددة لحين زوال المانع الذي حجب عنه الترقية (١). كما تمثل هذه الموانع قيوداً على سلطة الإدارة في الترقية إلى حين زوالها . ومن أهم هذه الحالات التي يجوز فيها تخطي الموظف العام في ترقيته ما يأتي :

أولاً : ضعف تقرير الكفاية المقدم عن الموظف العام .

يترتب على عدم الكفاية المهنية للموظف عدم ترقيته بالاختيار لان من شروط الترقية بالاختيار الكفاية المهنية للموظف . فالمشرع الفرنسي ربط بين تقرير الكفاية للموظف وترقيته سواء كانت في الدرجة أو في الفئة أو في المرتبة ، وجعل للتقرير السنوي للموظف دوراً في ترقيته (٢). ونص المشرع المصري على أن " يحرم العامل المقدم عنه تقرير سنوي بمرتبة ضعيف من نصف مقدار العلاوة الدورية ومن الترقية في السنة التالية المقدم عنها التقرير . ولا يترتب الأثر السابق إذا ما تراخى وضع التقرير عن الميعاد الذي يتعين وضعه فيه " (٣). أما المشرع العراقي فلم يعالج هذه الحالة في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل ،

(١) د. محمد انس قاسم جعفر ، المصدر السابق ، ص ٣٢٤ .

(٢) De Laubadere (A): Traite adaminstratif, 8ed , L.G.D.J ,1986 ,P84.

(٣) المادة (٣٤) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ وتعديلاته .

وكان عليه أن يحذو حذو المشرع الفرنسي أو المصري بهذا الشأن لما لكفاءة الموظف وجدارته أهمية كبيرة في ترقيته^(١).

ثانياً: الموظف العام أثناء مدة التجربة .

يكون الموظف العام عند أول تعيينه في الوظيفة تحت التجربة لمدة سنة واحدة ، لكي تتأكد الجهة التي تم تعيينه فيها من مدى كفاءته وصلاحيته للعمل الوظيفي ، فإذا ما تم التأكد من كفاءته بعد مرور سنة تقوم بإصدار امرأاً لتثبيته في الدرجة التي تم تعيينه فيها ، وإذا لم تتأكد من ذلك فتجدد مدة التجربة ستة أشهر أخرى^(٢). ويستغنى عن الموظف إذا تأكد لدائرته انه لا يصلح للعمل المعين فيه^(٣). وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم لها " عدم جواز ترقية العامل وهو تحت الاختبار ولا يجوز الاحتجاج بمدة الخدمة السابقة"^(٤) .

مما تقدم يتضح بأنه لا يجوز ترقية الموظف العام في مدة التجربة مهما توفرت الشروط اللازمة للترقية .

ثالثاً : توقيع جزاء على الموظف .

حدد قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل في المادة (٨) منه العقوبات التي تفرض على الموظفين في حالة إخلالهم بواجباتهم الوظيفية . فقد رتبت هذه العقوبات في سلم تصاعدي ابتداءً بأخفها وانتهاءً بأشدّها وهي: (لفت النظر، الإنذار ، قطع الراتب ، التوبيخ ، إنقاص الراتب ، تنزيل درجة ، الفصل ، العزل) . وبعد إطلاعنا للأثر

(١) ان تعليمات الترقّيات العلمية في الجامعات وهيئة المعاهد الفنية العراقية رقم (٣٦) لسنة ١٩٩٢ اشترطت في المادة (١) ، (٢) والخاصة بالترقية الى مرتبة المدرس والأستاذ المساعد ان يكون معدل تقييم أداء التدريسي لا يقل عن ٧٠% ، والمادة (٣) الخاصة بالترقية الى مرتبة الأستاذية ان لا يقل تقييم أداء التدريسي عن ٨٠% . .

(٤) د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، الوسيط في القانون الإداري ، دار ابن الأثير للطباعة والنشر ، جامعة الموصل ، ٢٠٠٩ ، ص ٢٦٧ .

(٢) ينظر في ذلك الفقرة (٢) من المادة (١٤) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل .

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية . بجلسة ١٦ ديسمبر ١٩٧٣ الطعن رقم ٢١٤ س ١٩ ق ، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا ، السنة ١٩ . قاعدة رقم ٢٢ ، ص ٥٥ .

القانوني المترتب على فرض هذه العقوبات^(١)، نجد أن المشرع العراقي قد حدد أثارها بتأخير الترفيع أو الزيادة للموظف المعاقب بها ولم يبين أثرها بالنسبة لترقيته ، بل كان من الأجدر على المشرع أن يشمل الترقية بنص صريح حول الأثر المترتب على فرض العقوبات الانضباطية حالها حال الترفيع . في حين نجد ان المشرع المصري نص على عدم جواز ترقية الموظف الذي وقع عليه الجزاء التأديبي إلا بعد انقضاء مدد التأجيل^(٢) .

رابعاً : الوقف عن العمل .

يعد من موانع الترقية الوقف عن العمل أو ما يسمى في التشريع العراقي بسحب اليد^(٣)، وتعني "إبعاد الموظف عن عمله جبراً بصورة مؤقتة لدواعي التحقيق أو المصلحة العامة أو لسبب توقيفه من جهة ذات اختصاص " ^(٤). ويكون الوقف عن العمل على وفق ثلاثة أنواع هي كالتالي:

النوع الأول الوقف بقوة القانون: في هذه الحالة يوقف الموظف العام عن العمل بقوة القانون من دون الحاجة إلى صدور قرار من الجهة الإدارية بمجرد حبسه وطيلة مدة الحبس لانه الحبس يمثل عقبة مادية تحول من دون قيام الموظف بأعمال وظيفته .

النوع الثاني 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 انه قد يكون الموظف متهم بجريمة تأديبية وان وجوده في

(١) باستثناء عقوبات الفصل والعزل حيث يترتب عليهما إنهاء الرابطة الوظيفية .

(٢) ينظر المادة (٨٥) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ .

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

(٤) د. غازي فيصل مهدي ، سحب يد الموظف في التشريع العراقي ، مجلة العدالة ، العدد الثالث ، بغداد ،

٢٠٠٢، ص ١٢ .

مكان العمل في مدة التحقيق قد يؤدي إلى الإضرار بمصالح التحقيق بإخفاء أدلته أو العبث بها ، وأن أبعاده عن العمل يحفظ للإدارة سمعتها وهيبتها (١).
النوع الثالث الوقف بوصفه جزاءً تأديبياً: يعد الوقف عن العمل في هذه الحالة من الجزاءات التأديبية التي تفرضها الإدارة على الموظف، وتفرض لمدة لا تتجاوز حداً معيناً يحدده القانون، فلا يرقى الموظف إلا بعد مضي المدة التي يحددها القانون من تاريخ توقيع الجزاء (٢).

ولم يتضمن قانوني الخدمة المدنية انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذين في العراق نصاً يعالج موضوع ترقية الموظف مسحوب اليد، بيد أن التطبيق العملي في الوزارات جرى على عدم منح الموظف مسحوب اليد الترقية أو النظر فيها .لذا ذهب الدكتور غازي فيصل إلى أن يعد سحب اليد مانعاً يؤدي إلى اضطراب وضعه وكذلك صعوبة التكهّن بنتائج التحقيق ومعرفتها فقد ينتهي التحقيق بإيقاع عقوبة العزل أو الفصل أو غيرها من العقوبات التي تجعل من شرط الكفاءة والمقدرة معيها وهو أحد شروط الترقية (٣).

أما فيما يتعلق بموقف المشرع الفرنسي والمصري من الوقف عن العمل بوصفه مانعاً من الترقية فسنرجى الكلام عنه في هذا المجال وسنوضحه في المانع الآتي تجنباً للتكرار

خامساً : الموظف المحال إلى المحاكمة التأديبية أو الجنائية .

من موانع الترقية ألا يكون الموظف محالاً إلى المحاكمة التأديبية أو الجنائية في وقت إجراء الترقية ، وإلا فتؤجل ترقيته إلى أن تنتهي إجراءات المحاكمة (٤)..

(١) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، ط١ ، منشأة المعارف - الإسكندرية ، ٢٠٠٣ ، ص ١٦٢-١٦٣ .

(٢) د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، ١٩٨٣ ، ص ٢٧٢ .

(٣) غازي فيصل مهدي ، النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة في العراق ، دراسة مقارنة ، أطروحة دكتوراه ، جامعة بغداد ، ١٩٩٢ ، ص ٢١٩ .

(٤) د. أحمد حافظ نجم ، القانون الإداري ، الجزء الثاني ، الطبعة الأولى ، دار الفكر العربي ، ١٩٨١ ، ص

١٨٥ . و د. صلاح الدين فوزي ، المصدر السابق ، ص ٤٤٥

ونص المشرع المصري على ذلك " لا يجوز ترقية عامل محال إلى المحاكمة التأديبية أو الجنائية أو موقوف عن العمل في مدة الإحالة أو الوقف وفي هذه الحالة تحجز للعامل الدرجة لمدة سنة فإذا استطلت المحاكمة لأكثر من ذلك وثبت عدم إدانته أو وقع عليه جزاء الإنذار أو الخصم أو الوقف عن العمل لمدة خمسة أيام فأقل وجب عند ترقيته احتساب اقدميته في الوظيفة المرقى إليها من التاريخ الذي كانت تتم فيه لو لم يحل إلى المحاكمة التأديبية أو المحاكمة الجنائية ويمنح أجرها من هذا التاريخ . ويعد العامل محالاً للمحاكمة التأديبية من تاريخ طلب الجهة الإدارية أو الجهاز المركزي للمحاسبات من النيابة الإدارية إقامة الدعوى التأديبية " (١)

وأما بالنسبة لموقف المشرع الفرنسي من مدى تأثير إحالة الموظف العام للمحاكمة التأديبية أو الجنائية أو الوقف عن العمل على الترقية فقد نص على عقوبة الشطب من قائمة الترقية بوصفه من العقوبات الأصلية وليست من العقوبات التبعية ، فالمشرع الفرنسي لم يعلق الترقية في غير حالات العقوبات الأصلية ، وهو بخلاف المشرع المصري إذ لم يحظر ترقية العامل المحال إلى المحاكمة التأديبية أو الجنائية أو الموقوف عن العمل لأنه لا يعرف حظر الترقية الواجب لأي من تلك الأسباب ، لذا فإحالة الموظف إلى المحاكمة التأديبية أو الجنائية أو وقفه عن العمل لا تمنع من ترقيته مهما بلغت جسامة المخالفة (٢).

أما فيما يتعلق بموقف المشرع العراقي من حالة الموظف المحال إلى (لجان الانضباط او مجلس الانضباط العام) أو المحاكم الجنائية فنجد أنه لم يربط أي أثر على ترقية الموظف ، إذ لا يوجد نص قانوني يعالج هذه الحالة ، وكان الأولى بالمشرع العراقي أن ينص على ذلك في قانون الخدمة المدنية ، لذا نجد أنه ينبغي على السلطة الإدارية أن تترتب في ترقية الموظف العام إلى حين ظهور نتيجة التحقيق أو المحاكمة .

سادسا : الموظف المنقول حديثا .

(١) المادة ٨٧/ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ المعدل .

(٢) نقلا عن : د. محمد إبراهيم الدسوقي علي ، المصدر السابق ، ص ١٦٥ - ١٦٦ .

لقد اخذ المشرع المصري بمانع آخر من موانع الترقية بنصه على انه " لا يجوز ترقية العامل المنقول إلا بعد مضي سنة على الأقل ما لم تكن الترقية في وظائف الوحدات المنشأة حديثاً أو كان نقل العامل بسبب نقل تمويل وظيفته أو لم يكن من العاملين بالوحدة المنقول إليها العامل من يستوفي الشروط القانونية اللازمة للترقية خلال هذه السنة " (١). وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها " لا يسري هذا القيد إذا كان النقل قد تم من فرع أو قسم لفرع أو قسم آخر بذات الوحدة الإدارية التي تكون وحدة واحدة في ترقياتها ، بينما يسري إذا كان النقل من وحدة إدارية لوحدة أخرى مستقلة عنها في ترقياتها " (٢) .

المطلب الثاني

الاستثناءات التي ترد على موانع الترقية

هناك حالات لا يجوز فيها تخطي الموظف العام في ترقيته عندما يحل دوره في الترقية وتتمثل هذه الحالات فيما يأتي:

أولاً : الموظف المريض .

إن مرض الموظف العام هو سبب خارج عن إرادته ، فلا يجوز تخطيه في الترقية عندما يحل دوره فيها (٣). لذا لا يمكن أن يكون المرض مانعاً من ترقيته ما دام انه كان أهلاً للترقية وهذا ما أكدته أيضاً مجلس الدولة الفرنسي بأن إعطاء إجازات مرضية للموظف المريض لا تؤثر على حقه في الترقية (٤).

ثانياً : الموظفة الحاصلة على إجازة لرعاية طفلها .

(١) المادة ٣٦/ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ المعدل .

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا بجلسته ٤ مايو ١٩٧٥ الطعن رقم ٥٤ س ١٧ ق ، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا السنة ٢٠ ، قاعدة ١٠٧ ، ص ٣٨١ .

(٣) د. نعيم عطية ، موانع الترقية ، المصدر السابق ، ص ٦٣٥ .

(٤) د. محمد إبراهيم الدسوقي علي ، المصدر السابق ، ص ١٧٤ .

نص المشرع المصري على ان (تستحق العاملة اجازة لرعاية طفلها بحد اقصى عامين في المره الواحدة ولثلاث مرات طوال حياتها الوظيفية) (١) .

فهذه الإجازة تمنح للأم الموظفة لحضانه طفلها الصغير ، وينبغي علينا الإشارة إلى أن المشرع المصري والمشرع الفرنسي قد اعتبر الإجازة الخاصة لرعاية الطفل وجوبيه للأم الموظفة تستمدها من نص القانون مباشرة متى ما توفرت شروطها، ولا يجوز تخطي المرأة الموظفة في الترقية لحصولها على هذه الإجازة (٢) .

و اما فيما يتعلق بموقف القانون العراقي فأننا نجد ان حصول الموظفة على إجازة لرعاية طفلها الصغير يجب ان لا تؤثر على حقها في الترقية .

ثالثا : الموظف الذي وقع عليه جزاء وتم إلغاؤه .

إن الموظف الذي وقع عليه جزاء وتم إلغاؤه بمضي المدة القانونية لإلغاء الجزاء لا يجوز تخطيه في الترقية .وقد ذهب الدكتور نعيم عطية إلى القول انه : " لا يترتب على محو الجزاء التأديبي أي اثر على الترقيات التي أُرجئت ومنعت ترقية العامل نتيجة لتلك العقوبات الموقعة ، وذلك لأنه لا يترتب على محو الجزاء أي اثر على الماضي وإنما يترتب عليه اعتباره كأن لم يكن بالنسبة للمستقبل " (٣).

لقد اخذ المشرع العراقي بنظام إلغاء العقوبة في المادة (١٣) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل إذ نصت على أولا : للوزير أن يلغي أي من العقوبات المفروضة على الموظف المنصوص عليها في الفقرات(أولا. ثانيا.ثالثا.رابعا) من المادة (٨) من هذا القانون عند توفر الشروط الآتية :

أ — مضي سنة واحدة على فرض العقوبة .

ب — قيامه بأعماله بصورة متميزة عن أقرانه .

(١) ينظر في ذلك المادة (٧٠) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ .

٢) Plantey(A): Traite pratique de Le fonction pubique L.G.D.J , 1971 , (P.10 et s.

(٣) د. نعيم عطية ، المصدر السابق ، ص ٦٤٤ .

ج - عدم معاقبته بأية عقوبة في المدة المشار إليها في البند (أ) من هذه الفقرة .

ثانيا : يترتب على قرار إلغاء العقوبة إزالة أثارها إن لم تكن قد استنفذت ذلك " (١) .

فإذا كان هذا النص يتعلق بترقية الموظف ، الا إننا نجد انه لا يوجد ما يمنع من تطبيق الأثر نفسه على ترقية الموظف بعد استنفاده لمدة العقوبة .

رابعا : نقل الموظف العام إذا كان يفوت عليه دوره في الترقية .

نص المشرع المصري على حماية مهمة للموظف العام . بعدم جواز نقل العامل إذا كان النقل يفوت عليه دوره في الترقية ، ويعد ذلك ضمانا للموظف في مواجهة تعسف الإدارة في استعمال سلطتها التقديرية والانحراف بها (٢) .

ولقد جاء في حكم الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة العراقي (ان سلطة الإدارة في نقل الموظف من دائرة الى دائرة أخرى على وفق المصلحة العامة مقيدة بعدم تنزيل درجة وعنوان الموظف) (٣) .

ولكي يتم النقل لابد من توفر شروط عديدة منها ، يجب ان يكون قرار النقل صادرا من الجهة الإدارية المختصة وهي الجهة المختصة بالتعيين ، ويجب ان يكون نقل الموظف الى وظيفة

(١) عرف القانون العراقي نوعا اخر من إلغاء العقوبة وذلك نص م / ٢١ من قانون الانضباط العام المذكور آنفا بقولها "أولا : اذا وجه للموظف شكر من الرئاسة أو من مجلس الوزراء أو الوزير أو من يخوله ولم يكن معاقبا أو كان معاقبا واستنفذت العقوبة أثرها فيمنح قدما لمدة شهر واحد عن كل شكر يوجه له وبما لا تتجاوز مدة القدم ثلاثة أشهر في السنة الواحدة.

ثانيا : اذا كان الموظف معاقبا فان الشكر يلغي عقوبة لفت النظر وإذا حصل على تشكرين فيلغى عقوبة الإنذار المفروضة عليه وإذا حصل على ثلاثة تشكرات فأكثر وكان معاقبا بعقوبة اشد من الإنذار فتقلص مدة تأخير ترفيعه شهرا واحدا عن كل شكر وبما لا يزيد على ثلاثة اشهر في السنة .

(٢) المادة / ٥٤ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ المعدل .

(٣) ينظر في ذلك حكمها بصفحتها التمييزية المرقم (٢٤٧ / انضباط / تمييز / ٢٠٠٦) في ١٨ / ٩ / ٢٠٠٦ ، صباح

صادق جعفر الانباري ، المصدر السابق ، ٣٧٣

مساوية أو أعلى من الوظيفة التي يشغلها ، وان لا يفوت هذا النقل على الموظف دوره في الترقية (٣) .

الخاتمة

بعد ان منَّ الله عز وجل بفضل الكريم علينا بإتمام هذا البحث ، فقد توصلنا الى مجموعة من النتائج والتوصيات ندرجها على وفق ما يأتي :

أولاً : النتائج

١- وجدنا ان المشرع العراقي لم يعط تعريفاً للترقية ، لذا حاولنا إيراد تعريف لها بأنها التغيير الذي يطرأ على مركز الموظف بناءً على سلطة الإدارة التقديرية مما يترتب عليه من زيادة في صلاحياته ومسؤولياته ، بعد استيفائه لشروط شغل الوظيفة المراد ترقيته اليها ، وقد يترتب على ذلك زيادة في حقوقه المالية .

٢- لم يشر المشرع العراقي الى الترقية في ظل قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل ، لذا استنتجنا ان قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ٣٨٠ لسنة ١٩٨٧ هو الذي يحكم الترقية الوظيفية وشروطها باستثناء الترقية في قوانين الخدمة المدنية الخاصة ، وقد استندنا اليه في تحديد شروط الترقية ، فضلاً عن تمييزه بشكل واضح في نصوصه بين مصطلحي الترقية والترقية ويعد الترقيع جزءاً من الترقية وليس العكس .

٣- فيما يتعلق بأنواع الترقية فتم تقسيمها بحسب الزاوية التي ينظر الى الترقية منها ، فمن حيث الأثر المباشر للترقية تقسم الى ترقية مادية ومعنوية ، ومن حيث السبب تقسم الى ترقية بالأقدمية وبالاختيار او الكفاءة وهناك من يجمع بين الأقدمية والاختيار على أساس الكفاءة ، وباعتقادنا ان الأخير هو من أفضل أنواع الترقية لأنه يؤدي الى إشاعة الاستقرار الوظيفي وتحقيق العدالة بين الموظفين .

(٣) أسماء عبد الكاظم مهدي العجيلي ، حرية الموظف العام في التوقف عن العمل ، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ،

- ٤- لم يضع المشرع العراقي أية ضمانات لترقية الموظف العام أسوة بالضمانات التي وضعها المشرعان الفرنسي والمصري .
- ٥- وفيما يتعلق بموانع الترقية وهي أسباب مؤقتة تقوم بالموظف وتحول من دون ترقيته على الرغم من توفر شروطها فيه ، فهي قيود ترد على سلطة الإدارة في الترقية الى حين زوالها ، ولكن فضلا على ذلك هنالك حالات أخرى لا يجوز تخطي الموظف العام عندما يحل دوره في الترقية .

ثانياً : التوصيات

- ١- ضرورة قيام المشرع العراقي بوضع نظام قانوني للترقية يعتمد الأسس والأساليب العلمية التي تكفل اختيار أكفأ الموظفين وأصلحهم لشغل الوظائف الإدارية العليا .
- ٢- تأكيد ضرورة التمييز بين الترقية والترفع الذي يعني الزيادة في راتب الموظف من دون ان يرافق ذلك تغيير في العمل الذي يمارسه ، لذا نوصي بأن يكون للترقية أثر في زيادة راتب الموظف لان ذلك يعد دافعا له نحو الإبداع والابتكار .
- ٣- ضرورة اعتماد نوع الترقية الذي يقوم على الجمع بين الأقدمية والاختيار على أساس الكفاءة في ترقية الموظفين في دوائر الدولة والقطاع العام لان ذلك يؤدي الى إشاعة الاستقرار الوظيفي .
- ٤- ندعو من المشرع العراقي ان يعالج حالة الضعف في تقرير الكفاية المقدم عن الموظف العام في نص قانوني في قانون الخدمة المدنية ويجعلها مانعا من موانع الترقية .

المصادر

أولا : المعاجم اللغوية

- ١- الإمام إسماعيل بن حماد الجوهري ، معجم الصحاح ، ط ١ ، دار المعرفة بيروت ، ٢٠٠٥ .

ثانياً : الكتب القانونية

- ١- د. احمد حافظ نجم ، القانون الإداري ، الجزء الثاني ، الطبعة الأولى ، دار الفكر العربي، ١٩٨١.
- ٢- د. حسين عبد العال محمد ، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤ .
- ٣- د. حمدي أمين عبد الهادي ، إدارة شؤون موظفي الدولة ، الطبعة الأولى ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧٦.
- ٤- د. سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، الطبعة الخامسة ، دار الفكر العربي ، ١٩٧٩ .
- ٥- د. شاب توما منصور، القانون الإداري، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، دار العراق للطبع والنشر، دون سنة طبع .
- ٦- د. صلاح الدين فوزي ، المبسوط في القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠١.
- ٧- د. عادل حسن ، د. مصطفى زهير، الإدارة العامة ، دار النهضة العربية ، دون سنة طبع
- ٨- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، الطبعة الأولى ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٣ .
- ٩- د. عبد الكريم درويش ، د. ليلى تكللا ، أصول الإدارة العامة ، ط٢، مكتبة الانجلو المصرية ، ١٩٧٢ .
- ١٠- د. عصمت عبد الله الشيخ ، الطبيعة القانونية لترقية الموظف العام بين الحق والواجب ، ط٢، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٧ .
- ١١- د. علي محمد بدير ود. عصام عبد الوهاب البرزنجي ود. مهدي ياسين السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري ، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد ، ١٩٩٣.
- ١٢- د. فؤاد العطار ، القانون الإداري ، الطبعة الثالثة ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٧.
- ١٣- د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية ، ١٩٨٣.

- ١٤- د. مازن ليلو راضي ، القانون الإداري ، الطبعة الثالثة ، مطبعة جامعة دهوك ، ٢٠١٠.
- ١٥- د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، الوسيط في القانون الإداري ، دار ابن الأثير للطباعة والنشر ، جامعة الموصل ، ٢٠٠٩ .
- ١٦- د. محمد إبراهيم الدسوقي علي ، حماية الموظف العام إداريا ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٦ .
- ١٧- د. محمد انس قاسم جعفر ، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة ، ١٩٧٣.
- ١٨- دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٣.
- ١٩- د. محمد فؤاد مهنا ، سياسة الوظائف العامة وتطبيقها في مبادئ التنظيم ، دار المعارف القاهرة ، ١٩٦٧ .

ثالثا : الرسائل الجامعية

- ١- أسماء عبد الكاظم مهدي العجيلي ، حرية الموظف العام في التوقف عن العمل ، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل ، ٢٠٠٩ .
- ٢- د. غازي فيصل مهدي ، النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة في العراق ، دراسة مقارنة ، أطروحة دكتوراه ، جامعة بغداد ، ١٩٩٢ .
- ٣- نوري محسن الحليفي ، الترفيع والترقية في الوظيفة العامة وأثرهما في رفع كفاءة الجهاز الإداري ، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون والسياسة ، جامعة بغداد ، ١٩٧٧ .

رابعا : البحوث

- ١- د. خالد رشيد علي ، مفهوم الترقية والترفيه وبعض مشكلاتهما في القانون العراقي ، دراسة مقارنة ، مجلة دراسات قانونية ، العدد (٢٥) ، ٢٠١٠ .
- ٢- د. شاب توما منصور ، مقترحات حول تعديل قانون الخدمة المدنية ، مجلة العلوم القانونية ، المجلد الأول ، العدد (٢) ، ١٩٦٩ .

- ٣- د. عمرو فؤاد بركات ، الترقية واثـر الحكم بإلغائها ، مجلة العلوم الإدارية ، السنة ٢٧ ، العدد الثاني ، ١٩٨٥ .
- ٤- د. غازي فيصل مهدي ، سحب يد الموظف في التشريع العراقي ، مجلة العدالة ، العدد الثالث ، بغداد ، ٢٠٠٢ .
- ٥- د. نعيم عطية ، موانع الترقية ، مجلة ادارة قضايا الحكومة ، العدد الثالث ، السنة ١٥ ، ١٩٧١ .
- ٦- د. نعيم عطية ، نظام الترقية في جمهورية مصر العربية ، مجلة العلوم الإدارية ، العدد الأول ، ١٩٦٩ .
- ٧- د. عمرو فؤاد بركات ، الترقية وأثر الحكم بإلغائها ، مجلة العلوم الادارية ، السنة ٢٧ ، العدد ٢ ، ١٩٨٥ .

خامسا : القوانين والقرارات والتعليمات

- ١- قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل .
- ٢- قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ .
- ٣- قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ المعدل .
- ٤- قانون التنظيم القضائي رقم ١٦٠ لسنة ١٩٧٩ المعدل .
- ٥- قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ٣٨٠ لسنة ١٩٨٧ .
- ٦- قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم ٤٠ لسنة ١٩٨٨ المعدل .
- ٧- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل .
- ٨- تعليمات الترقية العلمية في الجامعات وهيئة المعاهد الفنية رقم ٣٦ لسنة ١٩٩٢ المعدلة
- ٩- قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ .

سادسا : المجلات القانونية

- ١- مجلس شورى الدولة ، إعداد صباح صادق جعفر الانباري . الطبعة الأولى ، ٢٠٠٨.
- ٢- الوقائع العراقية .
- ٣- مجلة العلوم القانونية .
- ٤- مجلة العلوم الإدارية
- ٥- مجلة هيئة قضايا الحكومة .
- ٦- مجلة دراسات قانونية .
- ٧- مجلة العدالة .

سابعاً : المصادر الأجنبية

1. De Laubadere (A): Traite administrative, 8ed , L.G.D.J ,1986.
2. De Laubadere – Triate de adroit administrative- Paris- L.G.D.J 6ed - 1975. Jean – Francois Lachaume: La Function publique , 2 ed Dalloz ,1998
3. piquemal (m):le fonctionnaire droits et garanties ,Paris ,1973.
4. Plantey(A): Traite pratique de Le function pubique L.G.D.J , 1971.