# مقال مراجعة موضوع (الاستحقاق القانوني والمالي للترفيع الوظيفي في ظل قرار المحكمة الإدارية العليا رقم ٨٢٢، موظفين/ تمييز/ ٢٠٢٣)

**م.م. كرار مجيد حسين عيدان**
**رئاسة الجامعة التقنية الوسطى**
karrar_majeed@mtu.edu.iq

**مقدمة:**

تتلخص وقائع الدعوى الصادر فيها القرار أعلاه في قيام المدعي (أحد موظفي وزارة التربية) بالطعن امام محكمة قضاء الموظفين بقرار وزارة التربية السلبي المتمثل في الامتناع عن إجابة طلبه في صرف مستحقاته المالية بعد ترفيعه اعتباراً من تاريخ الاستحقاق، وانتهت المحكمة المذكورة الى إجابة دعواه وإصدار قرارها بالعدد (٢٤٨٩/م/٢٠٢٢) والمؤرخ في (٢٠٢٣/٢/٥) المتضمن إلزام المدعى عليه بصرف مستحقاته المالية من تاريخ الاستحقاق.

طعن المدعى عليه (وزارة التربية) بقرار المحكمة اعلاه تمييزاً امام المحكمة الإدارية العليا مطالبا نقضه والتي تمثل قرارها الصادر بتاريخ (١ / ٢٠٢٣/٦) بالآتي:

( لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الإدارية العليا وجد ان الطعن التمييزي مقدم ضمن المدة القانونية فقرر قبوله شكلاً، ولدى عطف النظر على الحكم المميز وجد انه غير صحيح ومخالف للقانون وذلك لان المدعي (المميز عليه ) يطعن بالامتناع عن صرف مستحقاته بأثر رجعي بعد ترفيعه بالأمر الإداري المرقم ... في ٢٠٢١/٨/٢ من مدرس اقدم في الدرجة الثالثة الى مدرس اقدم ثاني في الدرجة الثانية اعتباراً من تاريخ الاستحقاق في ٢٠٢٠/٣/١٥ وان محكمة قضاء الموظفين أصدرت قرارها محل التمييز بالزام المدعى عليه باحتساب تلك المستحقات اعتباراً من تاريخ الاستحقاق وقد لاحظت المحكمة الإدارية العليا ان ترفيع الموظف يقتضي تحقق الشروط المنصوص عليها قانوناً ومن بينها توفر الدرجة الشاغرة وان وجود التخصيص المالي للعنوان المرفع اليه يستلزم وجود الدرجة الشاغرة ابتداءاً ومن ثم لا يمكن ترتيب اثار مالية على درجة وظيفية لم تكن موجودة وان المدعي قد ترفع الى الدرجة الثانية بالأمر انف الذكر ولم يباشر في عنوانه الجديد الا من تاريخ صدوره وان الترفيع قد جرى نتيجة الحذف والاحداث ومن ثم فلا سند لمطالبته بالمستحقات اعتبارا من تاريخ الاستحقاق ما دام لم يشغل الدرجة التي جرى ترفيعه اليها قبل صدور الامر بالترفيع وحيث ان محكمة قضاء الموظفين قضت بخلاف ذلك لذا قرر نقض الحكم المميز وحيث ان موضوع الدعوى صالح للفصل فيه قررت المحكمة الإدارية العليا رد دعوى المدعي لعدم وجود سند لها من القانون ...).

ابتداءاً ان ما استقر عليه الفقه والقضاء الإداريين هو ان الموظف العام في علاقته بالإدارة علاقة تنظيمية يحكمها النظام القانوني للوظيفة أي القوانين والأنظمة والتعليمات التي تولت تنظيم واجبات الموظف

وحقوقه ، ومن ابرز تلك الحقوق هو الترفيع الوظيفي، والذي يعد من ابرز ادواتها الهامة في تيسير الموارد البشرية وتثمينه وتسمح بارتقائه في سلم الوظيفة وتحسين مركزه الوظيفي والاجتماعي والمالي[١]، وان الإشكالية التي يثيرها هذا القرار تمس هذا الحق وتدور حول مفهوم الاستحقاق القانوني للترفيع وتمييزه عن الاستحقاق المالي، ومدى تأثر الأخير بتأخر الإجراءات الإدارية اللازمة لإصدار القرار الإداري بالترفيع رغم توفر شروطه، ومن اجل التعليق على القرار مدار البحث ومناقشة الإشكالية التي يثيرها سنتناول ذلك في المطالب الاتية:

المطلب الأول: مفهوم الاستحقاق القانوني للترفيع في ضوء قرار المحكمة والقانون

المطلب الثاني: مفهوم الاستحقاق المالي للترفيع في ضوء قرار المحكمة والقانون

## المطلب الأول

## مفهوم الاستحقاق القانوني للترفيع في ضوء قرار المحكمة والقانون

ان القانون العراقي تناول مفهوم الاستحقاق القانوني للترفيع في أكثر من موضع اما بشكل ضمني من خلال الإشارة الى تحقق شروطه او صراحة، فقد نص قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل في المادة (١٩) الفقرة (١) على انه ((يجوز ترفيع الموظف الى الدرجة التي تلي درجته الوظيفية بشرط:

أ. وجود وظيفة شاغرة تعادل او تفوق الوظيفة المراد ترفيعه اليها

ب. ثبوت مقدرته على اشغال الوظيفة وتفوقه على غيره بقناعة مجلس الخدمة العامة وبتوصية وزارته..

ج. جـ اكمال المدة المبينة في الجدول الوارد في المادة الثالثة من هذا القانون)) [٢].

وقد جاء قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ المعدل بمفهوم مقارب بنصه في المادة (٦/ ثانياً) على ((يشترط للترفيع توافر الشروط الاتية:

أ. وجود وظيفة شاغرة في الدرجة الأعلى لدرجته ضمن الملاك الوظيفي للدائرة.

ب. اكمال المدة المقررة للترفيع المنصوص عليها في الجدول الملحق بهذا القانون.

ج. ان يكون الموظف مستوفياً للشروط والمؤهلات المطلوبة لأشغال الوظيفة المرشح للترفيع اليها

د. ثبوت قدرة وكفاءة الموظف على اشغال الوظيفة المراد ترفيعه اليها بتوصية من رئيسه المباشر ومصادقة الرئيس الأعلى)) [٣].

كما حددت التعليمات رقم ٨ لسنة ١٩٧٨ تعليمات تسهيل تنفيذ القرار التشريعي رقم (١٢١٦) لسنة ١٩٧٨ مفهوم الاستحقاق القانوني للترفيع في المادة (٢) منها بنصها ((يقصد بالاستحقاق القانوني للترفيع اكمال الموظف المدة المشترطة للترفيع سواء اكان ذلك عن طريق الخدمة بالدرجة الأخيرة ام بإضافة مدة

(١) افتخار رشيد خليل، محمد احمد رحيل، ترفيع الموظف في ظل تعدد التشريعات العراقية، بحث منشور، مجلة جامعة تكريت للحقوق، السنة (٨) ، مجلد ٣، عدد ٢٩ اذار، ٢٠١٦، ص٤٣٠.

(٢) منشور في جريدة الوقائع العراقية الرسمية بالعدد (٣٠٠) في ١٩٦٠/٦/٢

(٣) منشور في جريدة الوقائع العراقية الرسمية بالعدد (٤٠٧٤) في ٢٠٠٨/٥/١٢.

سبق وان احتسبت له وفقاً لما يستحقه استناداً الى قرارات مجلس قيادة الثورة او قوانين وأنظمة وقواعد الخدمة التي تنظم الترفيع الموصى بإجرائه...) [١].

وعند استقراء قرار المحكمة محل التعليق نجد انه حصر مفهوم الاستحقاق القانوني للترفيع في تحقق الشروط المنصوص عليها قانوناً ومن بينها توفر الدرجة الوظيفية الشاغرة، وهو الامر الذي استقر عليه المحكمة واكدت عليه في قراراته السابقة ، فقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في قرار لها (... وحيث ان البند(اولاً) من المادة (٦) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ عرف الترفيع بانه (هو انتقال الموظف من الوظيفة التي يشغلها الى وظيفة تقع في الدرجة الأعلى التالية لدرجته مباشرة ضمن تدرجه الوظيفي)، كما ان البند (ثانياً) من المادة المذكورة انفاً حدد شروط الترفيع ومنها اكمال المدة المقررة للترفيع المنصوص عليها في الجدول الملحق بالقانون المذكور ، وحيث ان طلب المميز (المدعي) ترفيعه اكثر من درجة وظيفية في ضوء خدمته وشهادته العلمية يخالف الاحكام القانونية المذكورة انفاً... ) [٢] .

وفي قرار اخر لها ذهبت المحكمة الى (ان ترفيع الموظف من الوظيفة التي يشغلها الى الوظيفة التي تقع في الدرجة الأعلى التالية لدرجته مباشرة محكوم بتوافر الشروط المنصوص عليها في المادة (٦ ) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ ومن بينها توافر الدرجة الشاغرة ضمن الملاك الوظيفي للدائرة بالإضافة الى استفائه الشروط والمؤهلات المطلوبة لأشغال الوظيفة المرشح لها واثبات مقدرة وكفاءة بتوصية من الرئيس المباشر ومصادقة الرئيس الأعلى، وحيث ان المدعية تعمل موظفة على ملاك ديوان الرقابة المالية وهو من الهيئات المتخصصة في الجانب الرقابي ويتطلب لترفيع الموظف فيها اجتيازه للدورات التي يقيمها الديوان لأثبات مقدرته وكفاءته على اشغال الدرجة المرشح لها ،وحيث ان المدعية لم يثبت اشتراكها في تلك الدورات ومن ثم يكون امتناع المدعى عليه من ترفيعها الى الدرجة التي تلي درجتها يستند الى أسباب قانونية..) [٣].

مما تقدم فان النصوص القانونية وقرارات القضاء الإداري التمييزي ممثلاً بالمحكمة الإدارية العليا بما في ذلك قرار المحكمة مدار البحث جرت على التقرير بالاستحقاق القانوني للترفيع من تاريخ استيفاء الشروط المنصوص عليها قانونا.

---

(١) منشورة في جريدة الوقائع العراقية الرسمية بالعدد (٢٦٨١) في ١٩٧٨/٦/١١ ، متاح على الموقع الالكتروني الرسمي لقاعدة التشريعات العراقية على الرابط : (https://iraqld.e-sjc-services.iq/LoadLawBook.aspx?page=١&SC=&BookID=٢٣٥٥٢) تاريخ الدخول (٢٠٢٤/١١/٣٠)

(٢) ينظر: قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (٣٠١ /قضاء موظفين /تمييز/٢٠١٣ في ٢٠١٤/٥/٧) ، نقلاً عن: لفتة هامل العجيلي، من قضاء المحكمة الإدارية العليا، ج١، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٩، ص٣٠٠

(٣) ينظر: قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (٨٤٠/قضاء الموظفين – تمييز /٢٠١٦في ٢٠١٧/٣/١٦) ، نقلا عن: لفتة هامل العجيلي، المصدر السابق، ج٢، ص٤٣٢

## المطلب الثاني

## مفهوم الاستحقاق المالي للترفيع في ضوء قرار المحكمة والقانون

اما الاستحقاق المالي للترفيع وعند استقراء قرار المحكمة موضوع التعليق، فمن الملاحظ اتجاهه نحو التمييز بينه وبين الاستحقاق القانوني للترفيع، ففي الوقت الذي اقر فيه بالاستحقاق القانوني وتحققه من تاريخ توفر الشروط القانونية، ربط صرف المستحقات المالية المترتبة على الترفيع بصدور الامر الإداري وليس من تاريخ استحقاقه على أساس ان الدرجة الوظيفية لم تكن موجودة قبل ذلك وان الموظف لم يباشر في عنوانه الجديد الا من تاريخ صدور الامر الإداري بالترفيع وبالتالي وحسب قرار المحكمة لا سند قانوني من مطالبة الموظف لمستحقات الترفيع من تاريخ الاستحقاق ما دام لم يشغل الدرجة التي جرى ترفيعه اليها قبل صدور الامر بالترفيع.

واذا كان الأصل العام نفاذ قرار الترفيع كغيره من القرارات الإدارية يعد نافذ من تاريخ صدوره بمعنى يسري اثره على المستقبل دون الماضي، ومن ثم فهو ينتج اثره فوراً من حيث تقديم الموظف الى الدرجة التالية لدرجته مباشرة ويترتب عليه بانه يقرر له الحق في تقاضي الراتب المقرر للدرجة الوظيفية المرفع اليها[١]، وبالتالي فان الاستحقاق المالي للأثار المترتبة على الترفيع يكون نافذا من تاريخ صدور الامر ، الا انه وعند الرجوع الى النصوص القانونية التي تناولت الاستحقاق المالي بصورة مباشرة او ضمنية نجد انها تؤكد على نفاذ الترفيع من تاريخ الاستحقاق وعدم تحمل الموظف المستحق للترفيع التأخير الناجم عن خطأ الإدارة او إجراءاتها مالم يكن له دور في التأخير، كما لو كان الموظف معاقباً بعقوبة انضباطية توجب تأخير ترفيعه، وهذا ما أكدته المادة (٧) البند ( ثانياً) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ المعدل بنصها على (يصدر قرار الترفيع من الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة، ويكون الترفيع نافذاً من تاريخ الاستحقاق إن لم يكن للموظف دور في تأخير ترفيعه)

كما نص القرار التشريعي المرقم (١٢١٦) لسنة ١٩٧٨ في البند (اولاً) منه على ( يعتبر ترفيع الموظف، نافذاً من تاريخ استحقاقه القانوني، اذا لم يكن للموظف دور في تأخير ترفيعه، ولم يكن هنالك في ظل قوانين وأنظمة وقواعد الخدمة المدنية ما يحول دون رفيعة في موعده المقرر) [٢]، وقد بينت تعليمات تسهيل تنفيذ القرار المذكور المرقمة (٨) لسنة ١٩٧٨ في المادة (١) على ان القرار المذكور (... يستهدف اساساً ان ينال الموظفون المستحقون للترفيع ترفيعهم القانوني في موعده المقرر دونما تأخير طالما ان تأخير

---

(١) د. محمد فتحي محمد حسانين، الحماية الدستورية للموظف العام (دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا) ، بلا دار نشر، القاهرة، ١٩٩٧، ص ٤٤٦ ؛شفيق امام، نظام العاملين في الحكومة والقطاع العام (دراسة مقارنة، ط٢، دون دار نشر ،١٩٧٧، ص٤٤٦ ؛ حسن جابر إسماعيل، التنظيم القانوني لترفيع الموظف العام (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير، جامعة الكوفة / كلية القانون، ٢٠١٤، ص٩١

(٢) منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٢٦٧٥) في (١٩٧٨/١٠/٢)، متاح على الموقع الالكتروني الرسمي لقاعدة التشريعات العراقية على الرابط : (https://iraqld.e-sjc-services.iq/LoadLawBook.aspx?page=١&SC=&BookID=٢٣٤٧٤) تاريخ الدخول (٢٠٢٤/١٢/١)

ترفيعهم لم يكن بسبب تقصير يعود اليهم ولم يكن هناك ما يحول دون نيلهم الترفيع في موعده المقرر طبقاً لقوانين وأنظمة وقواعد الخدمة النافذة التي تنظم ذلك الترفيع)

كما نص القرار التشريعي (٤٥٢) لسنة ١٩٨٠ على (اولاً) (يكون استحقاق الترفيع والزيادة السنوية والعلاوة لمنتسبي الدولة ومنشأة القطاع الاشتراكي والقطاع المختلط في اليوم الأول من الشهر الذي يستحق فيه المنتسب أيا من هذه الزيادات في حالة إقرار منحها) [١]؟

فجميع النصوص القانونية سيما البند ( ثانياً) من المادة (٧) من القانون رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ تؤكد على نفاذية الترفيع من تاريخ استحقاقه أي توفر شروطه بغض النظر عن تاريخ صدور الامر بالترفيع وعدم تحمل الموظف للإجراءات الروتينية للإدارة ولجان الترفيعات وتأخرها ، مما يشكل استثناء على القاعدة العامة والا كان المشرع سكت عن معالجة الموضوع واكتفى بتركه للقواعد العامة التي تحكم القرارات الإدارية وعدم سريانها بأثر رجعي، واذا كانت المادة (٦) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ المعدل في البند (اولاً) منها تعريفاً عرفت الترفيع بنصها ( ... هو انتقال الموظف من الوظيفة التي يشغلها الى وظيفة تقع في الدرجة الأعلى التالية لدرجته مباشرة ضمن تدرجه الوظيفي) ، الا ان الانتقال الوظيفي هنا هو انتقال قانوني ووصفي من درجة وظيفية الى درجة وظيفية أعلى ومن عنوان وظيفي الى عنوان وظيفي اعلى تالياً له، وليس انتقالاً فعلياً أي انتقال الموظف من الوظيفة التي يشغلها الى وظيفة اعلى او منصب اعلى، لان ما سار عليه العرف الإداري في العراق ان الانتقال الفعلي او الترقية بعبارة ادق انما يخضع للسلطة التقديرية للإدارة على وفق أسس معينة منها الاقدمية او القدرة والكفاءة او الجمع بين هذه الأسس [٢].

واخيراً لا بد من الإشارة الى ان نفاذ الترفيع وسريان اثاره المالية من تاريخ الاستحقاق القانوني بصرف النظر عن تاريخ صدور الامر الإداري وعدم تحمله لحالات التأخير التي ترجع الى الإدارة ولجان الترفيع من شانه يضمن حقوق الموظف العام ويحفزه على المزيد من الاجتهاد في مجال عمله وأداء واجباته على اكمل وجه بما يحقق السير المنتظم للمرفق العام وتطويره بما يحقق المصلحة العامة واستمراره في تقديم الخدمات العامة للمواطنين، طالماً انه سيكون على علم يقيني حينها بأن حقوقه الوظيفية ستكون مؤمنة ومحمية إزاء أي غبن او خطأ لا يعود اليه، كما انه يفسح المجال للإدارة ولجان الترفيع لتمكينها من انجاز معاملات الترفيع بشكل دقيق وبما يضمن حقوق موظفيها، في حين ان القول بخلاف ذلك من شانه ان يؤثر على الدافعية والمثابرة في العمل لدى الموظف العام وقلة الإنجاز والابداع والابتكار لان ذهنه سيكون عندئذ متجهاً نحو متابعة الإجراءات الخاصة بالحصول على حقوقه في اقرب تاريخ ممكن لمواجهة ارتفاع

(١) منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٢٧٦٩) في (١٩٨٠/٤/٢١)، متاح على الموقع الالكتروني الرسمي لقاعدة التشريعات العراقية على الرابط : (https://iraqld.e-sjc-services.iq/LoadLawBook.aspx?page=١&SC=&BookID=٦٩٤٦)، تاريخ الدخول (٢٠٢٤/١٢/١)

(٢) افتخار رشيد خليل، محمد احمد رحيل، مصدر سابق، ص٤٣٠.

مستويات المعيشة مما يشكل اخلالاً بالسير المنتظم للمرفق العام ودوام تقديمه الخدمات الموكلة اليه او تقديمها او إنجازها بجودة اقل وبزمن طويل ، كما انه قد يكون مدعاة او يفسح المجال للمحسوبية او الإهمال المتعمد او الفساد الإداري او الرشوة في انجاز معاملات الترفيع.

مما تقدم ندعو مجلس الدولة / المحكمة الإدارية العليا الى العدول عن هذا المبدأ، كما ندعو المشرع العراقي الى تنظيم الحقوق المالية للموظف بما في ذلك الحقوق المالية المترتبة على الترفيع وتاريخ سريانها بما يضمن حقوق الموظف العام وعدم تعرضه لحالات الغبن والتأخير الناجم عن اهمال وتقصير البعض من لجان الترفيعات او التشكيلات الإدارية المسؤولة عن شؤون الموظفين او زخم معاملات الترفيع.

## المصادر:


### اولاً: الكتب:

١- د. محمد فتحي محمد حسانين، الحماية الدستورية للموظف العام (دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا)، بلا دار نشر، القاهرة، ١٩٩٧ شفيق امام، نظام العاملين في الحكومة والقطاع العام (دراسة مقارنة، ط٢، دون دار نشر ،١٩٧٧

٢- لفتة هامل العجيلي، من قضاء المحكمة الإدارية العليا، ج١ وج٢، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٩.

### ثانياً: الرسائل والاطاريح:

١. حسن جابر إسماعيل، التنظيم القانوني لترفيع الموظف العام (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة الكوفة / كلية القانون، ٢٠١٤

### ثالثاً: البحوث:

١- افتخار رشيد خليل، محمد احمد رحيل، ترفيع الموظف في ظل تعدد التشريعات العراقية، بحث منشور، مجلة جامعة تكريت للحقوق، السنة (٨)، مجلد ٣، عدد ٢٩ اذار ،٢٠١٦

### رابعاً: القوانين والقرارات التشريعية والتعليمات

١- قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل، منشور في جريدة الوقائع العراقية الرسمية بالعدد (٣٠٠) في ١٩٦٠/٦/٢

٢- قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، منشور في جريدة الوقائع العراقية الرسمية بالعدد (٤٠٧٤) في ٢٠٠٨/٥/١٢

٣- التعليمات رقم ٨ لسنة ١٩٧٨ تعليمات تسهيل تنفيذ القرار التشريعي رقم (١٢١٦) لسنة ١٩٧٨، منشورة في جريدة الوقائع العراقية الرسمية بالعدد (٢٦٨١) في ١٩٧٨/٦/١١، متاح على الموقع الالكتروني الرسمي لقاعدة التشريعات العراقية على الرابط: (https://iraqld.e-sjc-services.iq/LoadLawBook.aspx?page=١&SC=&BookID=٢٣٥٥٢) تاريخ الدخول (٢٠٢٤/١١/٣٠)

٤- القرار التشريعي المرقم (١٢١٦) لسنة ١٩٧٨، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٢٦٧٥) في (١٩٧٨/١٠/٢)، متاح على الموقع الالكتروني الرسمي لقاعدة التشريعات العراقية على الرابط: (https://iraqld.e-sjc-services.iq/LoadLawBook.aspx?page=١&SC=&BookID=٢٣٤٧٤) تاريخ الدخول (٢٠٢٤/١٢/١)

٥- القرار التشريعي المرقم (٤٥٢) لسنة ١٩٨٠، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٢٧٦٩) في (١٩٨٠/٤/٢١)، متاح على الموقع الالكتروني الرسمي لقاعدة التشريعات العراقية على الرابط: (https://iraqld.e-sjc-services.iq/LoadLawBook.aspx?page=١&SC=&BookID=٦٩٤٦)، تاريخ الدخول (٢٠٢٤/١٢/١)

**خامساً: القرارات القضائية:**

١- قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (٣٠١ /قضاء موظفين /تمييز/٢٠١٣ في ٢٠١٤/٥/٧)

٢- قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (٨٤٠/قضاء الموظفين – تمييز /٢٠١٦في ٢٠١٧/٣/١٦)