

أثر التخطي في الترقية وارجائها من جانب الإدارة (دراسة مقارنة)

The Impact of Bypassing and Postponing Promotions by the Administration (A Comparative Study)

أ.م.د. توركان إبراهيم علي

الجامعة التقنية الشمالية/ المعهد التقني - كركوك

torkan.ali@ntu.edu.iq

تاريخ قبول النشر: ٢٠٢٥/١١/١٦

تاريخ استلام البحث: ٢٠٢٥/٨/٦

الملخص:

ان التخطي في ترقية الموظف العام، من المواضيع التي يجب ان نقف عندها، ونراجع في كل نصوصها وقواعدها بكل الاستقصاء لكي نتحقق في ذلك نوعا من التوازن، ونحصل على موظف جدير، وموهل لإشغال الدرجة الاعلى التي سوف يتبوؤها، وذلك انصافا لمؤهلاته المتميزة، وفي نفس الوقت تحقيق المصلحة العامة وحسن السير المرفق العام بانتظام والتوالي.

وعلى الجهة الإدارية أن توفق بين رغبة الموظفين في الترقية وبين حاجة الإدارة إلى قصر الترقية لشغل الوظائف الأكثر أهمية على الأكفاء فإذا لم يكفل نظام الترقية رغبة الموظف في الترقى وحاجة الإدارة إلى أكفئ العناصر لتشغل بها الوظائف الأعلى ذات الواجبات والسلطات والمسؤوليات الأكثر أهمية، ولذلك اجتهد الباحثون في اختيار أفضل السبل التي توفق بين كل هذه الاعتبارات والوصول إلى تشريع قانون يكفل حماية حق الموظف العام في ذلك.

الكلمات المفتاحية: التخطي، وارجاءها، جانب الإدارة.

Abstract:

Bypassing in the promotion of public employees is a topic that requires careful consideration. We must thoroughly examine all relevant texts and regulations to achieve a balance and ensure that the most deserving and qualified employee is appointed to the higher position. This is essential for recognizing their exceptional qualifications while simultaneously serving the public interest and ensuring the smooth and continuous operation of public services.

The administrative body must reconcile the employees' desire for promotion with the administration's need to limit promotions to the most competent individuals for the most important positions. If the promotion system fails to guarantee both the employee's desire for advancement and the administration's need for the most qualified personnel to fill higher positions with greater duties, authority, and responsibilities, researchers have strived to find the best way to reconcile these considerations and develop legislation that protects the public employee's right to promotion.

Keywords: skipping, postponing, management aspect.



المقدمة:

الترقية بمعناها العام هي كل ما يطرأ على العامل من تغيير في مركزه القانوني، والذي يكون من شأنه احالة وتميزه عن اقرانه، ولما كان نقل الموظف من درجة مالية أدنى إلى درجة مالية أعلى هو الصورة المثالية للترقية، ولما يحققه ذلك من تقدم وتميز، فلا شك أن ذلك يبين أيضاً في تدرج الموظف لوظيفة تعلو وظيفة في درجات السلم الإداري. وان الدولة في واقعها ليست إلا مجموعة من المرافق العامة، والمرافق العامة ما هي الا مجموعة من الأموال والأشخاص، فالمعنى الحقيقي للمرفق العام إنما يعود إلى موظفيه، فالموظف هو القلب النابض بالنسبة للمرفق وعقله المفكر، وعطفاً على ما سبق فإن تقدم المرفق العام، ومن ثم تقدم الدولة كلاهما يرتئ في الواقع بمدى تقدم وتطور الوظيفة العامة وما يرتبط بها من أنظمة قانونية^٢.

أهمية الدراسة: تضم أهمية هذا الموضوع في إيجاد نظام قانوني يكفل إقامة توازن بين متطلبات الصالح العام، الممثلة في حرص الإدارة على تأمين انتظام سير المرفق العام، وبين حق الموظف العام في توفير الضمانات والإجراءات التي تضمن له استقراره القانوني والنفسي، ويصبح دافعاً للموظف للعمل بكل احكام وكفاءة. فلم نتمكن ذكراً لمصطلح الترقية في العراق استعمالاً في نصوص الخدمة المدنية، بل أستعمل المشرع مصطلح الترفيع بدلاً منه.

منهجية الدراسة: يرتكز هذا البحث بشكل خاص على المنهج القانوني الذي يستخدم الأسلوب التحليلي، معتمداً على النصوص التشريعية والأحكام القضائية.

إشكالية الدراسة: تنازع قضايا منازعات ترتبط بموضوع ترقية الموظف العام أمام دوائر القضاء الإداري، فيصدر القضاء في قسم منها أحكاماً قضائية، في حين يحكم في البعض الآخر بعدم الاختصاص الولائي، لذا تم اختيار موضوع البحث هذا للتعرف على بعض أوجه القصور والخلل في التشريع، ومحاولة اقتراح الحلول الملائمة لها.

المبحث الاول: الترقية مفهومها ونشوء الحق فيها وصلاحيه سلطة الإدارة فيها

تمهيد:

ان مما يتمتع الموظفون به من حقوق مالية ومن أهمها المكافآت والمساعدات المالية والتعويضات، وكذلك يتمتعون بحقوق يمكن أن نطلق عليها غير المالية؛ لأنها تتضمن بالاساس تقدمهم الوظيفي في التدرج والصعود الهرمي إلى مرتبة أعلى. ونستشهد بقوله تعالى: (لا يكلف الله نفساً إلا وسعها) ويقول الرسول محمد صلى الله عليه وسلم: (ولا تكلفوهم ما لا يطيقون، فإن كلفتموهم فأعينوهم)^٣، فترقية الموظف العام أصبحت حقاً من الحقوق المهمة، التي بات الموظف يضع عينه من أول الأمر احتمال صعوده درجات ذلك السلم، بل ووصوله إلى القمة^٤.

أولاً: مفهوم الترقية في النظام العراقي والمصري: ان مفهوم الترقية في العراق لم يميز فيه المشرع بين الترقية والترفيع، ففي بعض الأحيان استخدم مصطلح الترفيع للدلالة على ترقية الموظف من درجة

وظيفةً أدنى إلى درجةٍ وظيفيةٍ أعلى، وقد كانَ يستخدمُ مصطلحَ الترفيعِ للدلالةِ على العلاوةِ السنويةِ "هو مبلغٌ ماليٌّ يضافُ سنوياً وبصورةٍ دوريةٍ إلى راتبِ الموظفِ"^٥. وقد توسعَ المشرعُ المصري في مفهوم الترقية، بخلاف قرينه المشرع العراقي، ونظمَ احكامَ قانونِ العاملين المدنيين بالدولة في ماضيه وحاضره، وتتم الترقية بموجبها على اساسِ الاقدمية، او الاختيار، او جمع الاثنين معاً^٦. اما الفقه فقد عرفها الاستاذ الدكتور الطماوي، بان الترقية هي أن يشتغل العامل وظيفة درجتها اعلى من درجته الوظيفة التي يشغلها لأمن قبل الترقية^٧.

وعليه يمكنُ حصرُ احكامِ ترقيةِ الموظفِ العامِ في حالاتٍ عدة يمكنُ ان نوردها بالشكلِ التالي:

١. حالة نقلِ الموظفِ إلى وظيفةٍ أعلى من وظيفتهِ السابقةِ معَ الزيادةِ في راتبه، حيثُ يؤدي إلى انتقالِ الموظفِ إلى درجةٍ اعلى في سلمِ الرواتبِ.
٢. عمليةُ نقلِ الموظفِ إلى وظيفةٍ أعلى من وظيفتهِ السابقةِ من دونِ زيادةٍ في راتبه (حالة تغييرِ العنوانِ الوظيفي)^٨.
٣. حالة إشغالِ الموظفِ وظيفةً أعلى من وظيفةٍ واحدةٍ، الأمر الذي يترتبُ عليه زيادةُ المسؤولياتِ والواجباتِ، وقد تصاحبه زيادة في الراتبِ^٩.
٤. وبهذه الطريقة هناك شروط إذا توفرت تتحقق الترقية وفقاً للمادة ١٩ من قانون الخدمة المدنية لسنة ١٩٦٠ المعدل، وأكد هذا النص المادة ٦/ثانياً من قانون رواتب الموظفين العراقي رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ ومن اهمها:

١. وجود درجة شاغرة في الملاك تعادل او تفوق الوظيفة المراد ترقية اليها.
٢. اكمال المدة القانونية للترقية من درجة الى درجة أعلى منها في السلم الاداري.
٣. ثبوت قدرة الموظف على إشغال الوظيفة وتفوقه على غيره من الموظفين بتوجه من رئيسه المباشر، ومصادقة الرئيس الأعلى.

وقد ثبت القضاء الإداري المصري على أن الترقية هي "تقليدُ الموظفِ درجةً أعلى في السلم الإداري حتى ولو لم يترتب على ذلك زيادة في المرتب"^{١٠}. وبالرغم من حق الموظف حيثُ نص على أن العامل يستحق الأجر المقدر للوظيفة المرقى إليها أو علاوةً من علاواتها، أيهما أكبر استفادةً، من تاريخ صدور قرار الترقية من السلطة المختصة بالتعيين^{١١}.

ثانياً: الحق في نشوء الترقية: لا يمكن اعتبار الترقية حقاً للموظف العام إلا في اطار المفهوم الشخصي للوظيفة العامة، ولكنها ليس حقاً يحصلُ الموظفُ عليه تلقائياً ولو استوفى شروطها، فالترقية مسألة تقديرية للإدارة المختصة من حيث الوقت الذي تجري فيه، إذ أن الإدارة هي الأكثر حرصاً والمسئولة عن مقتضيات الصالح العام وحاجة العمل^{١٢}، أي بمعنى مجرد عملية تأهيل والترشيح للترقية لا يقيمُ حقاً، ولا يلزمُ جهة الإدارة بشيء لا يحملُ ذلك الموقف حملَ القرارِ السلبي بالامتناع عن الترقية جهة الإدارة تختارُ الوقت المناسب للترقية، ليس ثمة ما يلزمها متى بدأت في إجراءات الترقية أن تمضي فيها



حتى إصدارها في وقتٍ محدد^{١٣}، " بناء على ذلك فإن حق الموظف لا ينشأ إلا بعد استخدام الإدارة لاختصاصاتها بإجراء عملية الترقية، أما قبل إجراء الترقية فلا حق له فيها"^{١٤}، لذا إذا كانت الإدارة تملك سلطة ملاءمة إصدار القرار أي تقدير الوقت الذي تجري فيه الترقية، وجب عليها ألا تتعسف في استعمال هذه السلطة^{١٥}.

فيما ما يخص بكلٍ من الفقه والقضاء العراقي فقد اختلفت حول الطبيعة القانونية للترقية (الترقية)، فقد ذهب الكتاب إلى عدم عدها حقاً يكسبه الموظف على نحوٍ روتينيٍّ بمجرد قضاء فترة من الزمن في الخدمة الوظيفية، وبالتالي فإن الإدارة لا تلتزم قانوناً بترقية الموظف، وإنما تملك في هذا سلطة تقديرية واسعة^{١٦}. وهذا ما تم التوصل إليه قرارات مجلس الانضباط العام حيث قضى في أكثر من مناسبة بأن: (الترقية من الأمور الجوازية والتقديرية التي يعود البت فيها إلى سلطة الترفيع القانونية ولا رقابة لمجلس الانضباط العام على هذه القرارات)^{١٧}، وبالرغم من ذلك فإن الإدارة ليست مطلقة اليد تماماً في منحه إلى الموظف أو حجبها عنه بل يعد من الحقوق الوجوبية وعلى الإدارة منحه للموظف إذا توفرت الشروط القانونية.

وبناءً على ما تم ذكره من قبل، "فإن جانب الفقه ذهب إلى وصف الترقية (الترقية) حقاً من حقوق الخدمة"^{١٨}، في حين ذهب البعض الأخر من الفقه وهو الرأي السائد الذي يمكن الأخذ به بأن "الترقية يعد حقاً من الحقوق التي كفلها القانون للموظف"^{١٩}، وهذا ما أكدته بعض النصوص القانونية^{٢٠}.

ثالثاً: مدى سلطة الإدارة في الترقية على أساس الصلاحية: من مبدأ العام في موضوع الترقية بالاختيار تعتمد على ترشيح الأكفأ بين الموظفين، وهذا يُعطي الإدارة سلطة تقديرية كبيرة في تقدير هذه الكفاءة والقدرة بشرط عدم الانحراف في استعمال سلطتها هذه بأن تقوم بترقية شخص لقرابة أو محسوبية، أو ترك أحر نكايَةً وانتقاماً^{٢١}، ويجب أن يكون الاختيار وفقاً لاعتبارات مرتبطة بالمرفق العام.

وفيما يخص بقانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة (١٩٦٠) فإنه لم يحدد المصادر التي تتقيد بها الإدارة في تقدير كفاءة الموظف بل ترك ذلك لتقدير الجهة المختصة بالترقية، وهذا ما ورد في المادة (٨) منه إذ نصت على أن "(يجري اختيار الموظفين للترقية على أساس الكفاءة ومدة الخدمة... الخ)"^{٢٢}. وبناء على ذلك تكون الكفاءة هنا شرطاً مهماً من شروط الترقية إلا أن طريقة التحقق من استكمالها ليست محددة وهذا في تقديرنا نقص في التشريع ينبغي تلافيه.

المبحث الثاني: التخطي في الترقية وارجائها من جانب الإدارة

أولاً: التخطي في الترقية: ان اتمام الموظف الشروط اللازمة للترقية لا يجعله مستحقاً للترقية بل مستوفياً شرائط الترقية فحسب، وتترخص الإدارة بمالها من سلطة تقديرية في شغل الدرجات الخالية بالتعيين أو الترقية أو النقل أو في ابقائها خالية حتى يتم الغائها من مواجهة الإدارة أو يلزمها بمقتضاها في الترقية حتى لو كان مستوفياً شروط الترقية المقررة قانوناً^{٢٣}، والاصل العام لما استقر عليه القضاء الإداري على انه لا يجوز التخطي الأقدم إلى الاحداث، ما لم يقم الموظف الاقدم ثمة الأسباب الداعية الى التخطي، مع صدور قرار بذلك من الوزير المختص، يبين فيه الأسباب الداعية إلى التخطي، على ان

تكون أسبابا مستمدة من أصول ثابتة في الأوراق^{٢٤}، لذا فلا بد من تمييز بين التخطي إيجابي والسلبي، ومعنى التخطي الإيجابي هو حصول الموظف على الترقية وتخطيه الاقدم منه بالرغم من حادثته بسبب كفاءته ومؤهلاته التي حصل عليها، اما التخطي السلبي وهذا ما سوف نشير اليه وهو تخطي الموظف العام في الترقية لعدة أسباب حصرها المشرع في قانون العاملين المدنيين المصري والعراقي أهمها:

١. الحصول على تقدير سنوي بمرتبة ضعيف: صرح قانون الخدمة المدنية في مادة ٢٧ المرقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بأنه يعرض أمر الموظف الذي يقدم عنه تقريران سنويان متتاليان بمرتبة ضعيف، لنقله لوظيفة أخرى ملائمة في ذات مستوى وظيفية لمدة سنة ٢٥، فضعف كفاءة الموظف هو لا شك من اقوى أسباب منع ترقيته تجري بالاختبار، وذلك باعتبار أن هذا الترقية تعتمد على كفاءة الموظف ٢٦.

٢. الوقف الاحتياطي: الوقف في رأي بعض بقولهم إن هذه الموانع مؤقتة فالأمر لا يدعو أن يكون إرجاء البت في ترقية الموظف مؤقتا حيثما يتم البت فيما نسب اليه من المخالفات، وهذا يعني أن الموظف لن يحرم من الترقية الى الأبد، بل سيحرم منها خلال مدة معينة حددتها النصوص، ويستمر هذا الحرمان إلى أن يزول المانع الذي منع عنه الترقية ٢٧، اما في العراق فقد سما الوقف الاحتياطي عن العمل بمصطلح (سحب اليد) فقانون الانضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي لسنة ١٩٩١ فقد اوجبت المادة ١٦ "على دائرة الموظف، سحب يد من الوظيفة إذا أوقف من جهة ذات اختصاص طيلة مدة التوقيف، واما المادة ١٧ من القانون فقد اجازت الوزير ورئيس الدائرة سحب يد الموظف مدة لا يتجاوز ٦٠ يوما اذا ما رأته أن بقاءه في الوظيفة يضر المصلحة العامة، أو يؤثر على سير التحقيق في الفعل الذي أحيل من أجله الى التحقيق" ٢٨.

٣. الإعارة: لا يجوز ترقية المعار إلا بعد عودته من الإعارة واستكمال المدة البينية اللازمة لشغل الوظيفة الأعلى مباشرة ولا تدخل مدة الإعارة ضمن المدة البينية اللازمة للترقية... إلخ ٢٩.

٤. عدم قضاء فترة الاختبار: أكد قانون العاملين المدنية المصري في مادة ١٥ المرقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بقولها "يوضع المعين لأول مرة تحت الاختبار لمدة ستة أشهر من تاريخ تسلمه العمل تنقصر خلالها مدى صلاحية للعمل، فاذا أثبت عدم صلاحيته أنهيت خدمته، وتحدد اللائحة التنفيذية أحوال وإجراءات عدم الصلاحية، ولا يجوز نقل أو نذب أو اعارة المعين خلال فترة الاختبار ولا تسري أحكام هذه المادة على شاغلي الوظائف القيادية والإدارة الاشرافية" ٣٠.

ثانيا: إلغاء القرار الإداري الصادر بالترقية والإثارة: ان إنهاء القرار الإداري يعتبر من الطرق غير العادية لإلغاء القرار الإداري، والغرض منه العمل القانوني الذي يصدر عن الإدارة متضمناً إنها آثار القرار الإداري بالنسبة للمستقبل مع الإبقاء على آثاره التي ترتبت عليه منذ لحظة صدوره وحتى إغائه، والاساس أن يتم إلغاء القرار من قبل الجهة التي أصدرته أو السلطة الرئاسية لها، ما لم ينص المشرع على منح هذا الحق إلى سلطة أخرى، على أن يتخذ قرار الإلغاء نفس شكل وإجراءات صدور القرار الأصلي^{٣١}، أما فيما يتعلق بإلغاء قرار الترقية فهناك عدة صور يمكن ان نستعرضها على النحو التالي:



أولاً: الإلغاء الإداري لقرار الترقية: في حالة صدور قرار إداري بشكل فردي لترقية شخص معين، وتبين لجهة الإدارة عدم مشروعية هذا القرار، أي كان مخالفاً للقانون، فإنه يجوز لجهة الإدارة أن تلغي آثار هذا القرار بالنسبة للمستقبل والماضي على حد سواء، وذلك من خلال سحب هذا القرار، فإذا كان يجوز لجهة الإدارة سحب القرار في أي وقت وحسبما تقتضيه المصلحة العامة، ففي هذه الحالة يختلف حق الإدارة في إلغاء قراراتها الإدارية باختلاف فيما إذا كانت قراراتها تنظيمية أم فردية وسوف نتطرق إليه فيما يلي:

١. إلغاء القرارات الإدارية التنظيمية: وفي هذا نوع من القرارات يجوز للإدارة التعديل في أحكامها أو استبدالها بغيرها وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة، والسبب في ذلك "أن هذه القرارات هي عبارة عن القواعد القانونية عامة مجردة تنشئ مراكز عامة وليست ذاتية، وهي مراكز تخضع دائماً لإمكانية التعديل والإلغاء في أي وقت" ٣٢.

٢. إلغاء القرارات الإدارية الفردية: "وهي القرارات التي تعطي حقوقاً مكتسبة للأفراد، فإنه لا يجوز لجهة الإدارة سحبها ولو كانت مشوبة، أي فيها مخالفة لحكم القانون" ٣٣، إلا خلال الستين يوماً الأولى، "لان القرارات الفردية السليمة غالباً ما يترتب عليها حقوقاً ومراكز قانونية شخصية مثلاً قرارات التعيين والترقية وهذه القرارات ليس لجهة الإدارة إغائها، لأن من شأن ذلك أن يؤدي إلى ضياع الحقوق المكتسبة" ٣٤.

وبالنسبة ما يتعلق بالقرارات الإدارية في العراق فإن موعد الطعن لدى محكمة القضاء الإداري يختلف عنه أمام محكمة قضاء الموظفين، "فمبدأ رفع الدعوى أمام محكمة القضاء هو (ستون يوماً) تبدأ من تاريخ انتهاء مدة (الثلاثون يوماً) المتعلقة بالبث في التظلم من قبل الجهة الإدارية المختصة" ٣٥.

وأما في حالة إقامة الدعوى أمام محكمة قضاء الموظفين فهنا ينبغي النظر الى حالتين:

١. الحالة الأولى إذا كانت الدعوى انضباطية "فيقدم الطعن خلال (ثلاثين يوماً) من تاريخ تبليغ الموظف برفض النظام حقيقةً أو حكماً" ٣٦.

٢. إذا كانت الدعوى متعلقة بحقوق الموظف فإن الطعن يقدم خلال (ثلاثين يوماً) من تاريخ تبليغ الموظف بالأمر المعارض عليه إذا كان في العراق و(ستين يوماً) إذا كان خارجاً ٣٧.

ثانياً: الإلغاء القضائي لقرار الترقية: إن من أبرز المشاكل التي يثيرها تكييف الدعاوي الإدارية هي التمييز بين دعاوي الإلغاء وطلبات التسوية في مجال أفضية الموظفين، (٣٨)، وانطلاقاً من قول أرسطو " ان أطراف النزاع يستطيعون تفضيل التحكيم على القضاء" ٣٩.

وما يترتب على مثل هذا التكييف من آثار، فإذا تم اعتبار الدعوى من دعاوي الإلغاء، تقيدت بالمواعيد الخاصة بهذه الدعوى، ووجب فيها التظلم قبل رفعها في الأحوال المنصوص عليها في القانون، وإذا عدت من دعاوي التسوية، امتدت فيها المواعيد إلى مدد تقادم الحق المدعي به أو سقوطه، ولا يكون التظلم قبل رفع الدعوى واجباً فيها.

ومن العسر بمكان التفرقة في كثير من الأحوال بين هذين النوعين من الطلبات، فكل ما يتعلق بالموظف في حالته الوظيفية إنما يتم وفق قرارات وأوامر، فمرتبته يحدده قرار وإضافات الراتب ومشمولاته والخصم منه تصدر به أوامر وقرارات، وكذلك ترقية وعلاواته وأقدميته وتخطيه، إنما يتم بقرارات تصدرها جهة الإدارة، وعليه فإن مطالبته بحقوقه المرتبطة بتحديد راتبه الوظيفي أو ترقية تنطوي في الوقت ذاته على استدعاء ولاية المحكمة على ما اتخذته الإدارة من قرار في شأنه.

هذا وقد تحاشى القضاء الفرنسي بعضاً من هذه الصعوبات بأن سار على اعتبار الأعم الأغلب من منازعات الموظفين في روايتهم من قبيل طلبات الإلغاء، وقيدتها بقيود هذا النوع من الدعاوي، واعتبر أن الطعن موجة للقرار الذي تتخذه الإدارة، بتحرير حالة الموظف أو استحقاقه، "فإذا كان الموظف يطالب بما لم تتخذه الإدارة في مواجهته، ألزمه القضاء التظلم إليها أولاً، وحتى يحصل على قرار ولو سلبي بالفرض، يجزئ له رفع طلب الإلغاء"^{٤٠}.

أما فيما يتعلق القاعدة العامة التي أخذ بها المشرع العراقي في هذا الخصوص هي أن جميع القرارات الإدارية الصادرة عن الأجهزة الإدارية المختلفة في الدول قابلة للطعن فيها بالإلغاء أو بالتعويض أو بالأمرين معاً أمام القضاء، وهذا ما يستفاد من نص المادة (١٠٠) من دستور (٢٠٠٥م)، التي نصت على أنه: "يحضر النص في القوانين على تحصيل أي عمل أو قرار إداري من الطعن فيه أمام القضاء".

كما أن المشرع الغى الاستثناءات الواردة في المادة السابعة من قانون مجلس شورى الدولة، وذلك بموجب التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣)، الذي جعل اختصاص محكمة القضاء الإداري مطلقاً بالنسبة لجميع القرارات التي لم يعين مرجع للطعن فيها، وكذلك الغى القانون رقم (١٧) لسنة (٢٠٠٥م) الذي جاء في المادة الأولى منه بأن "تلغى النصوص القانونية أينما وردت في القوانين والقرارات الصادرة من مجلس قيادة الثورة المنحل، وذلك اعتباراً من ١٧/٧/١٩٦٨ ولغاية ٢٠٠٣/٤/٩ التي تقضي بمنع المحاكم من سماع الدعاوي الناشئة من تطبيق هذه القوانين والقرارات".

لذلك يعد كل تشريع يمنع المحاكم من النظر في طائفة من أعمال الإدارة أو قراراتها مخالفاً للدستور وبالتالي يثير مسألة الرقابة على دستورية القوانين أمام المحاكم الاتحادية العليا، وبذلك يشكل هذا الموقف بارقة أمل جديد في كفالة الحقوق والحريات التي طالما عانت من الانتقاص والتجاهل بفعل أعمال السيادة^{٤١}.

أما فيما يتعلق بالقرارات المحصنة من رقابة القضاء^{٤٢} وهي الى جانب أعمال السيادة تخرج من نطاق رقابة القضاء القرارات الإدارية التي تتمتع بحصانة قضائية بمقتضى نصوص تشريعية صريحة كنص المادة (٩٦) من قانون صحة العامة التي قررت منع المحاكم من سماع الدعاوي الناشئة عن الأوامر الصادرة بموجب أحكام هذا القانون بغلق المحلات للأجازة أو الرقابة الصحية أو باتلاف المواد الغذائية، وذلك لأسباب تتعلق بالصحة العامة.



وفي النهاية لكي يكون القرار الإداري صحيحا ومشروعا ومنتجا لآثاره في عالم القانون يجب أن تتوفر فيه الأركان الخمسة التالية: ركن الاختصاص، ركن الشكل، ركن المحل، ركن الغاية، ركن السبب، ويترتب على تخلف أي من هذه الأركان عدم مشروعية القرار الإداري وبالتالي قابلية للإلغاء.

وقد أقر الفقه والقضاء بوجود خمسة أوجه للطعن بالإلغاء على القرارات الإدارية وهي: عيب الاختصاص، وعيب الشكل، وعيب المحل، وعيب الغاية، وعيب السبب، وهذا ما أقره المشرع العراقي أيضا في المادة السابعة من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣م، والتي نصت على: يعد أسباب الطعن في الأوامر والقرارات الإدارية بوجه خاص ما يأتي:

١. أن يتضمن الأمر أو القرار خرقا أو مخالفة للقانون أو الأنظمة أو التعليمات أو الأنظمة الداخلية.
٢. أن يكون الأمر أو القرار قد صدر خلافا لقواعد الاختصاص، أو معيبا في شكله، أو في الإجراءات، أو في محله أو سببه.
٣. أن يتضمن الأمر أو القرار خطأ في تطبيق القوانين أو الأنظمة أو التعليمات أو الأنظمة الداخلية أو في تفسيرها أو في إساءة أو تعسف في استعمال السلطة أو الانحراف عنها ويعد في حكم الأوامر والقرارات التي يجوز الطعن فيها رفض أو امتناع الموظف أو الهيئة عن اتخاذ أمر أو قرار كان من الواجب عليها اتخاذه قانونيا.

النتائج: توصل البحث الى عدة نتائج نوردتها بالآتي:

١. فيما يتعلق بالموظف وحقه في الترقية فعلى الرغم من العمل على معالجة هذا الحق، لا يزال هناك خلط فيما يخص التمييز بين الترقية والترقية، والذي نتج عن غياب الوعي القانوني والاداري، وهذا ما يمكن ان نلمسه في كثرة الشكاوي والمعاناة التي يبديها الموظفون بسبب غياب الدور الرقابي على الدوائر بشأن الترقيات الوظيفية.

٢. ان الترقية هي من المحفزات المهمة للموظف العام، تحركه نحو اتقان عمله وبذل اقصى الجهود الممكنة في أدائه لهذه الاعمال، عليه وجب الاهتمام بنظام الترقية وإيلائه بما يلزمه من الضوابط التي تكفل عدالة وفاعلية هذا النظام.

التوصيات: توصل البحث الى جملة توصيات واقتراحات نذكر منها:

١. دعوة المشرع العراقي الى القيام باعتماد تسمية الترقية بدل من الترقيع عندما ينتقل الموظف من الدرجة الوظيفية الأدنى الى الدرجة الوظيفية الأعلى يرافقها زيادة مالية في الراتب.
٢. من الضروري ان يقوم المشرع العراقي بإصدار نظام وظيفي حديث يخص قانون الخدمة المدنية العراقي بشكل عام، واخر للترقية الوظيفية بشكل خاص، اذ ان النظام الوظيفي العراقي يستند على قانون الخدمة المدنية المرقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠، وهذا القانون يشوبه النقص وبجاجة الى تعديل أو تحديث بين فترة واخرى لكي يواكب التطور الحاصل في الانظمة الوظيفية في دول العالم.

٣. مراجعة كتاب وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، شؤون الترقّيات العلمية، العدد ٤٠٩/ترقيّيات/٢٥ بتاريخ ٢٦/٥/٢٠٢٥ لغرض تسهيل عمل لجان الترقّيات وكذلك الموظفين مقدمين للترقيّيه، حسب التعليمات الترقّيات العلمية رقم ١٦٧ لسنة ٢٠١٧، العراقي.

الهوامش:

- (١) صالح، هدى احمد، " الترقية بالاختيار في الوظيفة العامة"، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة القاهرة، ٢٠١٥، ص ١.
- (٢) منصور، شاب توما، " القانون الإداري"، ج ١، ط ١، بغداد، " مطبعة سلمان الأعظمي"، ١٩٧٥، ص ٢٤٢.
- (٣) البخاري، "كتاب الايمان"، باب المعاصي من امر الجاهلية (٣٠).
- (٤) حسين، محمد بكر، " الوسيط في القانون الإداري"، القاهرة، دار الفكر الجامعية، ٢٠١١، ص ٥٥٢.
- (٥) الزهري، رياض عبد عيسى، " أسس القانون الإداري"، دار السنهوري، لبنان، ط ١، ٢٠١٦، ص ٣٥٢.
- (٦) فارس فهد الجبوري: الوظيفة العامة والموظف العام، الناشر صباح صادق جعفر، بغداد، ط ٢٠٢٠، ص ٢٨.
- (٧) الشيخ، عصمت عبدالله: الطبيعة القانونية لترقية الموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ١١.
- (٨) إلياس، يوسف، المرجع العلمي في شرح قوانين الخدمة المدنية والانضباط والتقاعد، العمال المركزية، بغداد، ط ١، ١٩٨٤، ص ١٤٤، مع الإشارة الى قانون الخدمة العسكرية رقم (٣) لسنة ٢٠١٠.
- (٩) فتاوي مجلس شوري الدولة العراقي، ط ١، ٢٠٠٨، ص ٣٨٠.
- (١٠) قانون الخدمة المدنية المصري الجديد، في المادة (٢٩، ٣٠، ٣١) رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.
- (١١) المادة ٣١ من قانون الخدمة المدنية الجديد رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.
- (١٢) الشيخ، عصمت عبدالله، " الطبيعة القانونية لترقية الموظف العام"، مرجع السابق، ص ١٢.
- (١٣) الشريف، حامد، " المبادئ القضائية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا"، المكتبة العالمية، ٢٠٠٩، ص ٤٩.
- (١٤) حكم المحكمة الإدارية العليا المصري الصادر في ٢٤/٢/٢٠٠٠، في القضية رقم ٢٨٩، ص ٣٦٩٤.
- (١٥) الشيخ، عصمت عبدالله، مرجع سابق، ص ٢٦.
- (١٦) إلياس، يوسف، المرجع العلمي في شرح قوانين الخدمة المدنية والانضباط والتقاعد المدني، بغداد، ١٩٨٤، ص ١٠٩.
- (١٧) قرار (١٩٧٨/٥٣) في ٤٢/٤/١٩٧٨، العدالة، العدد الرابع، السنة الرابعة، ١٩٧٨، ص ٦٣٩.
- (١٨) البرزنجي، عصام، مجلس شوري الدولة وميلاد القضاء الإداري العراقي، مجلة العلوم القانونية، العدد الأول والثاني، ١٩٩٠، ص ١٤٥.
- (١٩) حمدان، علاء الدين محمد، موانع الترقية (الترفيغ) في مجال الوظيفة العامة، ط ١، ٢٠١٧، ص ٩٠.
- (٢٠) المادة ٤٤، من قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، لسنة ١٩٨٨.
- (٢١) الوهاب، محمد رفعت عبد الوهاب، " مبادئ وأحكام القانون الإداري"، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٢، ص ١١٢.
- (٢٢) نص المادة (٨) من القانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠.



- (٢٣) د. حامد الشريف، المحامي بالنقض بالإدارية العليا مجموعة مبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، فتوى ٤٦٢ في ١٨/٤/١٩٧٠، ٢٠٠٩، ص ٦٧.
- (٢٤) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في جلسة، ٢٠/٤١٩٥٣، مجموعة السنة السابقة، ص ٩٣٢.
- (٢٥) قانون الخدمة المدنية وفق المادة ٢٧ المرقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.
- (٢٦) د. عمر فؤاد بركات مرجع سابق، ص ٥٠.
- (٢٧) د. أنس جعفر: الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ١٢٨.
- (٢٨) قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي في مادة (١٦، ١٧) سنة ١٩٩١.
- (٢٩) المادة ٣٥ من قانون الخدمة المدنية المصري المرقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.
- (٣٠) قانون العاملين المدنيين في مادة (١٥) المرقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.
- (٣١) منصور، شاب توما، " القانون الإداري، الجزء الأول، ط ٣، بغداد ١٩٧٨م، ص ٣٩٤.
- (٣٢) الجبوري، نجيب خلف احمد، "القانون الإداري" ط ١، العراق، سليمانية، ٢٠١٩، ص ٣١٠.
- (٣٣) بركات، عمرو فؤاد، "الترقية وأثر الحكم بإلغائها"، الاسكندرية، دار الجامعة الجديدة، ١٩٨٧، ص ٧٨.
- (٣٤) خليفه، عبدالعزيز عبدالمنعم، "القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة"، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٣٢٢.
- (٣٥) المادة (٧/ثانيا/ز) من قانون مجلس شوري الدولة رقم شوري الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل واستنادا للنص المذكور فقد ردت المحكمة الكثير من الدعاوي المقامة خارج الميعاد في حكمها الصادر في ١٣/٩/٢٠٠٦، وحكمها في ١١/١٠/٢٠٠٦ احكام مجلس شوري الدولة. جعفر، صباح صادق، ط ٢، ٢٠٠٨، ص ٤٣٩.
- (٣٦) المادة (١٥/١ ثالثا) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل. وكذلك لإقامة الدعوى خارج ميعاد الطعن حكمها في ٩/٢/٢٠٠٤، احكام مجلس شوري الدولة، جعفر، صباح صادق، ص ٢٤٥.
- (٣٧) المادة (٣/٥٩) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل، وقد ايدته الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة، جعفر، صباح صادق، ص ٢٩٩.
- (٣٨) د. عمر عبيد الغول، المحكمة الاتحادية العليا ودورها في تنازع الاختصاص، ورقة عمل مقدمة في مؤتمر (دور المحكمة الاتحادية العليا في تطوير الفكر القضائي الإماراتي)، ابو ظبي، ٢٠٢١، ص ١٧٠.
- (٣٩) مصعب نائر عبد الستار، دور التحكيم في فض المنازعات الالكترونية، مجلة الجامعة التقنية الشمالية للعلوم الادارية والانسانية، المجلد ١، العدد ١، ٢٠٢١، ص ٤١.
- (٤٠) جنابي، نزار عمران عبد: الطبيعة القانونية لترقية الموظف العام"، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، ٢٠٢٢، ص ١٣٨.
- (٤١) مهدي، غازي فيصل، " القضاء الإداري"، بغداد ط ٢، ٢٠١٣، ص ٨٨.
- (٤٢) أبو زيد فهمي، مصطفى: القضاء الإداري ومجلس الدولة، ط ٣، دار الفكر العربي، القاهرة، بدون سنة نشر، ص ٢٤٠.

المصادر:

القرآن الكريم

أولاً: الكتب

- ١) البخاري، "كتاب الايمان"، باب المعاصي من امر الجاهلية (٣٠).
- ٢) إلياس، يوسف، المرجع العلمي في شرح قوانين الخدمة المدنية والانضباط والتقاعد المدني، مطبعة العمال المركزية، بغداد، ط١، ١٩٨٤.
- ٣) بركات، عمرو فؤاد، "الترقية وأثر الحكم بإلغائها"، الاسكندرية، دار الجامعة الجديدة، ١٩٨٧.
- ٤) الجبوري، نجيب خلف احمد، "القانون الإداري" ط١، العراق، سليمانية، ٢٠١٥.
- ٥) جنابي، نزار عمران عبد: الطبيعة القانونية لترقية الموظف العام، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، ٢٠٢٢.
- ٦) حسين، محمد بكر، "الوسيط في القانون الإداري"، القاهرة، دار الفكر الجامعية، ٢٠١١.
- ٧) حمدان، علاء الدين محمد، موانع الترقية (الترقية) في مجال الوظيفة العامة، ط١، ٢٠١٧.
- ٨) خليفه، عبدالعزيز عبدالمنعم، "القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة"، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٧.
- ٩) فارس فهد الجبوري: الوظيفة العامة والموظف العام، الناشر صباح صادق جعفر، بغداد، ط١، ٢٠٢٠.
- ١٠) الزهري، رياض عبد عيسى، "أسس القانون الإداري"، دار السنهوري، لبنان، ط١، ٢٠٢٢.
- ١١) الشريف، حامد، "المبادئ القضائية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا"، المكتبة العالمية، ٢٠٠٩.
- ١٢) الشيخ، عصمت عبدالله، "الطبيعة القانونية لترقية الموظف العام"، ٢٠٠٠.
- ١٣) منصور، شاب توما، " القانون الإداري، الجزء الأول، ط٣، بغداد ١٩٧٨م.
- ١٤) منصور، شاب توما، " القانون الإداري"، ج١، ط١، بغداد، " مطبعة سلمان الأعظمي"، ١٩٧٥.
- ١٥) مهدي، غازي فيصل، " القضاء الإداري"، بغداد ط٢، ٢٠١٣.
- ١٦) الوهاب، محمد رفعت عبد، " مبادئ وأحكام القانون الإداري"، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٢.
- ١٧) أبو زيد فهمي، مصطفى: القضاء الإداري ومجلس الدولة، ط٣، دار الفكر العربي، القاهرة، بدون سنة نشر

ثانياً: الرسائل والأطاريح

- ١) صالح، هدى احمد، " الترقية بالاختيار في الوظيفة العامة"، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة القاهرة، ٢٠٠٨.

ثالثاً: البحوث ومؤتمرات والدراسات

- ١) البرزنجي، عصام، مجلس شورى الدولة وميلاد القضاء الإداري العراقي، مجلة العلوم القانونية، العدد الأول والثاني، ١٩٩٠.
- ٢) د. عمر عبيد الغول، المحكمة الاتحادية العليا ودورها في تنازع الاختصاص، ورقة عمل مقدمة في مؤتمر (دور المحكمة الاتحادية العليا في تطوير الفكر القضائي الإماراتي)، ابو ظبي، ٢٠٢١.



- ٣) مصعب نائر عبد الستار، دور التحكيم في فض المنازعات الالكترونية، مجلة الجامعة التقنية الشمالية للعلوم الادارية والانسانية، المجلد ١، العدد، ١، ٢٠٢١.
- ٤) كتاب وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، شؤون الترقيات العلمية، العدد ٤٠٩ / ترقيات / ٢٥ بتاريخ ٢٠٢٥/٥/٢٦.

رابعاً: القوانين والتشريعات

- ١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصري الصادر في ٢٤/٢/٢٠٠٠، في القضية رقم ٢٨٩.
- ٢) فتاوي مجلس شوري الدولة العراقي، ط ١، ٢٠٠٨.
- ٣) قانون الخدمة المدنية الجديد رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.
- ٤) قانون الخدمة المدنية المصري الجديد، في المادة (٣١، ٣٠، ٢٩) رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.
- ٥) قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.
- ٦) قانون مجلس شوري الدولة رقم شوري الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل.
- ٧) قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، لسنة ١٩٨٨.
- ٨) قرار (١٩٧٨/٥٣) في ٤٢/٤/١٩٧٨، العدالة، العدد الرابع، السنة الرابعة، ١٩٧٨.