مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية

اسم المقال: دور القضاء الاداري في تفسير احكام الترقية للموظف العام في قوانين الخدمة المدنية
اسم الكاتب: أ.م. رشا جواد جمعة
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/9729
تاريخ الاسترداد: 2026/11/01 12:15 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

Journal of Anbar University for Law and Political Sciences
مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية
P. ISSN: 2706-5804 E.ISSN: 2075-2024
Volume 15- Issue 2- September. 2025
المجلد ١٥- العدد ٢ – ايلول ٢٠٢٥

The role of the administrative judiciary in interpreting the provisions for promotion of public employees in civil service laws

[1] Rasha Jawad Juma
College of Law, Al-Mustansiriya University
1: Email: rasha.j.j@uomustansiriyah.edu.iq
2: Email:

Abstract:

One of the factors that help the employee to stabilize his legal and psychological status towards his work in state facilities is that he obtains his most important material and moral rights that work to achieve this goal. The law grants him the right to promotion according to what the law stipulates. However, the legislator did not make it an absolute right, but rather defined it in cases in which the administration may refuse to grant it, postpone it to a certain time, or deprive him of it from the beginning. This made this matter a rich and rich subject of interpretations that may push the administration to work on it. Therefore, we worked on researching this topic from the perspective of the administrative judiciary and the role of its rulings in contributing to the interpretation of many legal rules that the administration may find somewhat ambiguous, or make a mistake in interpreting them, or abuse its right..

DOI
https://doi.org/10.37651/aujlps.2025.157503.1467
Submitted: 10/2/2025
Accepted: 20/2/2025
Published: 1/9/2025
Keywords:
Promotion decisions
civil service laws
public service
public employee
administrative judiciary.

©Authors, 2024, College of Law University of Anbar. This is an open-access article under the CC BY 4.0 license (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

دور القضاء الاداري في تفسير احكام الترقية للموظف العام في قوانين الخدمة المدنية

[١] أ.م. رشا جواد جمعة
[١] كلية القانون الجامعة المستنصرية

الملخص:

حرصت قوانين الخدمة المدنية على تشريع فصل خاص لحقوق الموظف العام مقابل الواجبات التي تفرض عليه ، والتي يعمل جاهدا على تحقيقها طوال خدمته الوظيفية ليتم تحقيق المصلحة العامة . والترقية بصورة خاصة من اهم الحقوق الوظيفية ، لما يترتب عليها من مزايا مالية ومعنوية مهمة ، تجعل منها هدف اساسي يتنافس عليها الموظفين العاملين في الاجهزة الادارية باستيفاء كل الشروط المتطلبة على منحها ، واخذ الحيطة والحذر من أي تصرف يجعل منه سببا للحرمان او التأجيل او الامتناع من استحصالها . وعلى هذا الاساس يهدف هذا البحث الى تسليط الضوء على الدور التفسيري للقضاء الاداري في توضيح الكثير من القواعد القانونية الخاصة بالترقية ، وعملت على تفسيرها بطريقة تجعل من سلطة الادارة مقيدة وليس تقديرية استنادا لقرارات القضاء الاداري الملزمة لها.

الكلمات المفتاحية: الترقية العامة ، قوانين الخدمة المدنية ، ،الموظف العام ، احكام القضاء الاداري ، الحرمان من الترقية ، تأجيل الترقية ، موانع الترقية.

المقدمة

تعد الترقية من اهم الحقوق الوظيفية ، التي حرصت الدول الحديثة في قوانينها الوظيفية على تسليط الضوء عليها ،كونها حافزا ماديا ومعنويا يسعى الموظف العام للحصول عليها ، مقابل كل الاعباء الوظيفية التي تقع على عاتقه ، مما تشكل نقطة مهمة نحو تقدم الادارة وانجاز مهامها . فكلما اثبت الموظف كفاءته بين اقرانه كلما كان هو الاجدر في ترقيته ، وفق شروط ومتطلبات قانونية تساعد على تأهيله لشغل الوظيفة المرقى لها .

فمن البديهي ان تكون سلطة الادارة في هذا الجانب مقيدة بالقواعد القانونية التي نظمت هذا الاجراء الاداري . الا انها في احوال معينة قد ينتابها الشك في منحها ضمن حالات قد تكون الادارة اساءت استخدام سلطتها سواء كانت الاساءة عن قصد او لا .وهنا تظهر اهمية القضاء الاداري ودوره التفسيري في اعطاء المعنى الصحيح للقاعدة القانونية وتقدير مشروعيتها .

أولاً: اهمية الموضوع

تكمن الاهمية فيما يمثله هذا الحق وتأثيره لدى الموظف العام خلال خدمته الوظيفية ، لذا نجده يسعى جاهدا لتحقيق كل متطلباتها للحصول عليها ، وعدم تفويت اي فرصة تجعل منها امرا بعيد المنال. وفي ذات الوقت تتزاحم محاكم القضاء الاداري بقضايا الموظفين الخاصة بالترقية ، والذي يُعد من السبل الاساسية التي يلجأ اليها الموظف العام لحمايته من اي غبن او هدر لهذا الحق ، فيسعى القاضي دائما اعطاء رأيه بما لا يخالف القانون ، لضمان استحقاق الموظف حقوقه بكل شفافية وبدون اي اساءة او تعسف من الادارة في منحها قرار الترقية .

ثانياً: مشكلة الموضوع

تتضح لنا مشكلة البحث من خلال القواعد القانونية التي تنظم منح حق الترقية للموظف المستحق ، والتي دائما ما نجد الادارة تقع ما بين الخطأ بتطبيق قواعد القانون ، او الخطأ في تفسيرها ، مما يؤدي الى الحاجة الماسة للقضاء الاداري ودوره التفسيري في بيان بعض الاوجه التي يشوبها نوع من الغموض ،. وتبرز اهمية تدخل القاضي في تفسير ما يختلط على الادارة من سوء فهم لقصد المشرع ، فهو ضمانة حقيقية لحماية الموظف من اخطاء الادارة من جانب ، ومساعدة الادارة في اعطاءها المعنى المقصود من المشرع في النص القانوني .

ثالثاً: اشكالية البحث

- الى اي مدى عالجت قوانين الخدمة المدنية موضوع الترقية .
- ما هو دور القضاء الاداري في هذا الجانب .
- ما لمقصود بالترقية
- ماهي شروط استحقاقها .
- ماهي اهم حالات تأجيل الترقية .
- اهم حالات الحرمان من الترقية .
- ماهي اهم موانع استحقاقها.
- الغاء قرارات الترقية

رابعاً: منهجية البحث

سنقوم ضمن اطار هذا البحث بتحليل النصوص القانونية ذات العلاقة المباشرة بتنظيم حق الترقية ضمن قوانين الخدمة المدنية العراقية والمصرية . الى جانب القرارات القضائية التي كانت خير معين للإدارة والموظف في بيان اوجه الغموض والاختلاف لتفسير حق الترقية وكل ما يترتب من اجراءات في سبيل استحقاقها بجدارة .

لذا عملنا على تقسيم بحثنا الى ثلاثة مباحث

يتضمن المبحث الاول بيان اهمية احكام القضاء الاداري في تفسير مفهوم الترقية وماهية الاليات التي تساعد الموظف على استحقاقها . اما المبحث الثاني وضحنا دور القانون والقضاء في توضيح حالات الحرمان وتأجيل والمنع من الحصول على الترقية، اما المبحث الثالث قمنا ببيان كيفية الغاء قرارات الترقية ، ودور القضاء في مجابهة الادارة عندما تتعسف في استعمال حقها والغاء كل قرار اداري ينطوي تحت مخالفة القانون او خرق للأنظمة والتعليمات .

I. المبحث الأول

احكام القضاء الاداري في تفسير كيفية احقية الموظف للترقية العامة

من اهم الحقوق التي تثبت كفاءة الموظف هي الترقية ، فهي دافع ايجابي تطمح في كفاءة النشاط الاداري الذي تطمح اليه مؤسسات الدولة . ولأهمية هذا الحق وتأثيره على المستوى الخدمي والنفسي للموظف ، جعل من الادارة مسؤولة عن قراراتها المعنية بترقية موظفيها استنادا لنصوص القانون التي توضح بصورة مباشرة وغيرة مباشرة كل ما يؤهلهم لتحقيق متطلباتها واستحقاقها بجدارة . وعليه عملنا على بيان مفهوم الترقية وما هي اهم الشروط الضرورية لاستحقاقها في ظل تطبيقات القضاء الاداري التفسيرية الملزمة للإدارة .

I.أ. المطلب الأول

مفهوم الترقية

ان المصطلح المعتمد من قبل فقهاء القانون الاداري في بيان مفهوم الترقية ، وان تعددت الآراء الفقهية والاصطلاحية الا انها في المحصلة الاخيرة هي نقل الموظف من وظيفته الحالية إلى وظيفة أخرى في مستوى تنظيمي أعلى ضمن مراتب سلم رواتب الموظفين العام ، حيث يتحمل شاغلها واجبات ومسؤوليات أكبر ويتمتع بما يقابل ذلك من مزايا مادية أو أدبية [١] . كما وينصرف معنى الترقية إلى كل ما يطرأ على الموظف من تغيير في مركزه القانوني التي من شأنه تقديمه وتمييزه على اقرأنه . لذلك فهي تتحقق في كل حالة يتقلد فيها الموظف وظيفته في مدارج السلم الإداري ، حتى ولم يصاحب هذا التقليد نفع مالي بالنسبة له ، إي انه اذا كانت الترقية تنصرف أساسا إلى تعيين الموظف في درجة مالية أعلى من درجته ، إلا انه يندرج في مدلولها أيضا تعيين الموظف في وظيفة تعلو بحكم طبيعتها الوظيفية التي يشغلها في مدارج السلم الوظيفي والإداري ، ولم يصاحب ذلك تحقيق إي نفع مادي للموظف المرقى [٢] . اي انها تجعل الموظف في مكانة ادارية اعلى مما كان عليه وان يحصل على زيادة في راتبه ، وبذلك تعد من الحقوق الاكثر وقعا على الموظف من استحقاقه للعلاوات والمكافآت التشجيعية بأنواعها ، لأنها تعمل على حصول على منصب اعلى من منصبه السابق بالإضافة الى الزيادة المحددة قانونا في الراتب [٣] بالمقابل تحمله المزيد من المسؤوليات والواجبات . بينما اذا تم نقل الموظف إلى درجة اخرى دون إن

(١) المادة رقم ١٢، من قانون الخدمة المدنية في مصر رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨.
(٢) د سليمان الطماوي، *القضاء الإداري*، الكتاب ٣ ، قضاء التأديب ، (القاهرة: دار الفكر العربي ، ١٩٩٥)، ص ٤١٣ .
(٣) د. سامي جمال الدين، *اصول القانون الإداري*، (الإسكندرية: دار المعارف للنشر، ٢٠٠٤)، ص ٥٩٧.

يترتب عليها تغيير في الواجبات الوظيفية فهي تكون قانونا اقرب إلى العلاوة منه إلى الترقية بالمعنى الحقيقي [١].

هذا واننا عندما نبحث في مجال الترقية بمفهومها العام فنجد المشرع العراقي قد تغافل عن قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ وكذلك قانون الملاك رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٠ المعدل الا انه قد استقر على اعتبار هذا الحق هو إشغال الموظف بوظيفة أعلى من وظيفته السابقة بدرجة واحدة لوظيفته سواءً كانت بزيادة راتبه أو بدون زيادة راتبه [٢]. وفي هذا الجانب هذا ايضا أصدرت سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) قرارها رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٣ ، والذي حدد درجات وسلم رواتب موظفي الدولة ، وقُيد تنفيذه حينها من ٢٠٠٤/١/١ وعلى اعتبار ان هذا التاريخ يتم الاعتماد عليه من قبل الإدارة في منح الموظف المرتبة التالية لمرتبته السابقة ، وحيث ان المدد المطلوبة لترقية الموظف من الوظيفة التي يشغلها الى الوظيفة التي تليها مباشرة تتم وفقاً لما ورد في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ ويبدأ سريان احتساب مدد الترفيع من الدرجة الى درجة اخرى من ٢٠٠٤/١/١ وهو التاريخ الذي طبق به سلم الدرجات الملحق بالأمر رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٣ او من تاريخ تسكين الموظف ان كان قد سكن بعد التاريخ المذكور . وحيث ان تلك المدد تعد مدة اصغرية للترفيع والترقية [٣]. كذلك الحال في ما جاء في نص قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام لسنة ٢٠٠٨ الذي ابقى على مصطلح الترفيع وجاء بجدول الدرجات الوظيفية والرواتب وحدد المدد الأصغرية للترفيع . وقد عرفت المادة السادسة – اولا منه الترفيع بأنه انتقال الموظف من الوظيفة التي يشغلها إلى وظيفة تقع في الدرجة الأعلى التالية لدرجته مباشرة ضمن تدرجه الوظيفي . وبذلك فقد جمعت الادارة حسب مفهوم هذا القرار بين مفهوم الترقية والترفيع مستنداً إياه على موقف المشرع العراقي الذي لم يضع فارق بينهما. اما دور القضاء الإداري العراقي في هذا الجانب كان مشابه لموقف المشرع فيسمي الترفيع والترقية بنفس المعنى فقد صرحت الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفتها التمييزية رقم ١٢٥/٢٤ انضباط تمييز، ٢٠٠٧/٩/٢٧..... إن الترقية من درجة إلى درجة ومن وظيفة إلى وظيفة اخرى بالإضافة إلى مدة الخدمة وجود درجة شاغرة في الملاك ، فمصطلح الترقية يطلق الترفيع ايضا في الدرجة المالية أو المهام الوظيفية [٤] . وفي قرار رقم ٢٨٢/٢٨٣ انضباط، تمييز ٢٠٠٧ في ٢٠٠٦/١١/١٥ أما بشأن حصر المدعية المميزة دعواها المتعلقة بإبدال عنوان وظيفتها إلى معاون قضائي أول أسوة بأقرانها ، فإن ذلك من قبيل الترقية ، تحتاج إلى درجة وظيفية لغرض تسكينها فيه [٥] . بمعنى انه ادمجت بين المصطلحين معاً . كذلك قرار مجلس شورى

(٢) د محمد انس قاسم جعفر، "نظم الترقية في الوظيفة العامة واثرها في فاعلية الادارة "، (رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس،١٩٧٣)، ص ٣٢ .

(٢) د. يوسف الياس ،*المرجع العلمي في شرح قوانين الخدمة المدنية والانضباط والتقاعد المدني*، الطبعة الاولى ،١٩٨٤، ص ١٤٥.

(٣) لمزيد من المعلومات انظر قرار مجلس شورى الدولة العراقي رقم ٧٧ لسنة ٢٠٠٦ .

(٤) قرار منشور في مجموعة قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٧ ،ص٣٢٩.

(٥) قرار منشور في مجموعة قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٦ ،ص٣٢٨

الدولة رقم ٥٠ بتاريخ ٢٠١٧/٣/٢٠ على ان بأن الترفيع يعني انتقال الوجه الذي عرضناه. الموظف من الوظيفة التي يشغلها إلى وظيفة تقع في الدرجة الأعلى التالية لدرجته مباشرة [١].

إما المشرع المصري فقد نص قانون نظام العاملين المدنيين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ في المادة رقم ٣٦ على مفهوم الترقية والتي تعني نقل الموظف من وظيفة إلى وظيفة أخرى في الدرجة والمجموعة والنوعية التي تنتمي اليها .وبحسب هذه المادة فأن الاقدمية في الوظيفة التي تتخذ اساساً للترقية الى الوظيفة الاعلى وفي الحصول على الدرجة المالية المقررة لها. إما القضاء الإداري المصري فقد قررت الجمعية العمومية للفتوى والتشريع في مجلس الدولة في فتواها رقم ٦٥٤ في ١٩٨٥/٣/٢٠ "يجب على الموظف المرقى إن يكون قد استنفذ جميع شروط الترقية حتى تكون مشروعة وقانونية ، وان تكون الترقية إلى هذه الوظيفة من الوظيفة التي تسبقها مباشرة في الدرجة وفي ذات المجموعة النوعية التي تنتمي إليها .ومن خلال ذلك جعل هذا النظام من المجموعة النوعية المغلقة وحدة متميزة في مجالات الخدمة المدنية ومن بينها الترقية" [٢].

إما اجراءات الادارة في اشكالية اصدار قرارتها المتعلقة بجانب الترقية ، فهي في تدرك اهمية قرارات منحها تلك الحقوق لموظفيها ، فتأخذ بنظر الاعتبار ان تتفادى اي خطأ او عيب قراراتها وتضع في حسبانها صحة توفر اركان القرار المشروعة والخالية من اي عيوب تذكر ، من سلطة مختصة بإصداره وشكلية قانونية واضحة وغير مبهمة بالاستناد الى الاسباب الحقيقية التي ادت الى استحقاق الموظف الترقية وكلها تنصب نحو تحقيق غاية الادارة المعروفة الصالح العام . كما ان تحديد المدة الذي تتم فيها الترقية ، من المسائل التي ترك القضاء للإدارة و أنها مسالة ملائمة تستقل بها جهة الإدارة العليا بتقديرها حسب ظروف ومقتضيات الصالح العام [٣] وبذلك فلا يحق للإدارة عندما تتجه نحو اصدار قرار ترقية موظف ما فليس لها ان تلغي قرارها او تعمل على سحبه اذا اصدرته ، فهي في هذه الحالة قد استنفذت حقها القانوني في زمن سبق لها تحديده .[٤] فليس من حق القضاء الاداري ان يحتج على قرار الادارة عند اصدارها مثل تلك القرارات معتمدة بذلك على اعتبارات قانونية استندت عليه في تقدير ملائمة اصدارها .وهذا ما اكدت عليه المحكمة الاتحادية العليا في العراق والتي على اساسها ان الادارة لها سلطة تقديرية في تقدير مستحقي الترقية من موظفيها وليست ملزمة بشروط معينة على ان لا تتعسف في استخدام سلطتها ان وجدت [٥] .

---

(١) قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٧ ، رقم الايداع في دار الكتب والوثائق ببغداد ٢١٢٧ ، ٢٠١٨ ، ص١٥٢ .

(٢) د. سامي جمال الدين ، *منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشؤون الموظفين*، الطبعة الاولى ، (دار المعارف للنشر، ٢٠٠٤)، ص ٢٣٧.

(٣) د. ماهر صالح علاوي الجبوري، القانون الإداري، (بغداد: ١٩٨٩)، ص ٢١٨.

(٤) د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ود. علي محمد بدير، *مبادئ واحكام القانون الإداري*، (جامعة بغداد، ١٩٣٠)، ص ٣٣٨.

(٥) تاريخ القرار ٢٠١٣/٥/٦ قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٨٩ لسنة ٢٠١٣ منشور في موقع المحكمة المحكمة الاتحادية العليا على الرابط الالكتروني https://www.iraqfsc.iq/krarid/89_fed_app_2013.pdf تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/٢/٦ .

ويشترط في القرار الصادر بشأن الترقية إن يكون نافذاً وغير معلق على شرط أو مقترناً بقيد أو مضافاً إلى اجل معين ، ومؤدى ذلك إن يكون قرار الترقية قد استجمعت أركانه وشروطه في وقت إصداره ، ويأتي ذلك من خلال تحقق الإدارة من استيفاء المرشح للترقية لكافة الشروط التي يلزم بها قانون للترقية. ففي حالة إسناد هذا القرار إلى تاريخ لاحق قد يتخلف شرط يكون متحققاً في جانب الموظف في تاريخ إصداره أو يقوم به سبب يجعله غير مستحق للترقية إن لم يكن قائماً وقتها ، كما لا يجوز إسناد قرار الترقية إلى تاريخ سابق لان القاعدة هي عدم رجعية القرارات الإدارية إذ أنها تسري كأصل عام بأثر فوري مباشر من تاريخ صدورها [١] وفي هذا الشأن ذهبت الجمعية العمومية للإفتاء والتشريع في مجلس الدولة المصري بأن يقتضي نفاذ الترقية من تاريخ صدورها إن يتوافر للقرار الصادر بها جميع أركانه وسائر شرائطه المقررة قانوناً ، ومن بينها استيفاء المدة اللازمة للترقية ، ومن ثم لا يجوز قبل توافر هذا الشرط إصدار قرار الترقية [٢].

ومن المسلم به يضأ عدم جواز ترقية الموظف ترقية عادية وبأثر رجعي إلى تاريخ سابق على تاريخ صدور القرار ، وذلك إن الأصل المقرر هو إحكام القرارات لا تسري إلا اعتباراً من تاريخ صدورها ولا يكون لها اثر رجعي إلا اذا كانت هذه القرارات صادرة تنفيذاً لقوانين ذات اثر رجعي او صادرة تنفيذاً لإحكام صادرة من جهة قضائية بإلغاء قرارات إدارية وقعت مخالفة للقانون . هذا ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر رقم ٢١٣ لسنة ٣٥ ق جلسة في ١٩٩٠/١٢/٢٢ من حيث إحكام الترقية تعتبر نافذة من تاريخ القرار الصادر من السلطة المختصة ، إلا انه بحكم الأصل لا يشترط في القرار الإداري إن يصدر في صيغة معينة أو في شكل معيين ،بل ينطبق هنا الوصف ويجري حكمه كلما أفصحت الإدارة إثناء قيامها بوظائفها بإرادتها الملزمة بقصد إحداث اثر قانوني معين في حق الإفراد [٣] ، ومتى ما أصدرت الإدارة قرارها الصريح في الموافقة بترقية شخص ما، تكون قد أحدثت الأثر القانوني في حق الإفراد حتى ولو لم تصغهُ صياغة معينة وتكون نافذة من تاريخ هذه الموافقة.

I.ب. المطلب الثاني
آليات الحصول على الترقية العامة

لا يمكن للإدارة إن تصدر قرار ترقية بحق أي موظف إلا ضمن شروط معينة تُحددها قوانين الخدمة المدنية والتي تختلف من دولة إلى أخرى حسب فلسفة جهازها الإداري .و لصحة قرار الترقية يشترط إن يكون محمولاً على سببه المبرر له قانوناً بقيام الحالة الواقعية أو القانونية، و استيفاء الموظف للشروط الموضوعية المقررة للترقية ، بأنه قد

(١) د سامي جمال الدين، اصول القانون الإداري، المصدر السابق، ص ٢٩٩.
(٢) د سامي جمال الدين ، *منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشؤون الموظفين*، الطبعة الأولى، (الإسكندرية: دار المعارف للنشر، ٢٠٠٤)، ص٢١٠.
(٣) د حامد الشريف، *مجموعة المبادئ القضائية التي قررتها المحمة الادارية العليا*، الجزء الرابع ،٢٠٠٩، ص ٥٨.

استهدف تحقيق الصالح العام ،كما إن الصالح العام هو غاية القرار إذ إنه الهدف الذي يسعى إلى تحقيقه كل قرار إداري وليس هو السبب الذي هو ركن انعقاده [١] .ان أي اجراء للترقية او عدمه في وقت معين مسألة ملاءمة تستقل جهة الادارة بتقديرها حسب ظروف الاحوال و مقتضيات الصالح العام و حاجة العمل لها . فليس للموظف حق في ان يحتج به في مواجهتها او يلزم الادارة بمقتضاه في ترقيته حتى و لو كان مستوفيا شروط الترقية المقررة قانونا. فكان لمجلس الانضباط العام العراقي ردا لهذه المسألة ، وبين في قراره المرقم ٢٨٢و٢٨٣ بتاريخ ٢٠٠٦/١١/٢٥ بأن ترقية الموظف تتوقف على السلطة التقديرية للإدارة ، والذي يعتمد على توفر جميع شروط الترقية في الموظف المُرقى . اما المحكمة الاتحادية العليا العراقية فكان ردها بقرارها المرقم ٦٥ – اتحادية – تمييز ٢٠١٣ بأن" الادارة ليست ملزمة بترقية المدعي بمجرد توفر بعض شروط الترقية وانما لها سلطة تقديرية تقررها في ضوء ما يتوفر لديها من معلومات عن طالب الترقية وللمحكمة سلطة الرقابة على الادارة للتأكد من عدم اساءتها استعمال سلطتها او الانحراف بها " [٢] .

اما القضاء الاداري المصري فكان له طريا اخر في هذه المسألة وهي خفض لجنة شؤون الموظفين لدرجة كفاية الموظف دون ابداء اسباب خلو ملف الخدمة مما يتبين منه ما يؤثر على كفايته للترقية ، وهو دليل على انحراف وتعسف الادارة في تقييم اسباب استحقاق الموظف للترقية .وقد أقرت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع المصري في القاعدة رقم ٣٦٥في تاريخ ١٩٦٦/٤/٥على انه يقتضي لنفاذ الترقية من تاريخ صدورها إن يتوفر في الموظف المُرقى كافة الشروط الواجبة للترقية . لذا سوف نبحث في مطلبنا هذا عن اساسيات الترقية :

اولاً ان تتوفر وظيفة شاغرة للموظف المترقي

ان وجود درجة شاغرة في الدرجة الاعلى المراد الترقية لها ، من المسلمات الضرورية التي على اساسها تتوقف منح الادارة قرار الترقية للموظف المعني . والدرجة الشاغرة أما تكون درجة مستحدثة، او تكون درجة شغرت عن طريق الوفاة او النقل او العزل او التقاعد . وجاء في قانون الخدمة المدنية المرقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠:في المادة التاسعة عشر ١- يجوز ترفيع الموظف الى الدرجة التي تلي درجته بشرط أ-وجود وظيفة شاغرة تعادل أو تفوق الوظيفة المراد ترفيعه اليها. اما واتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ في المادة السادسة بشروط للترفيع هي ثانياً – يشترط للترفيع توافر الشروط الأتية: أ – وجود وظيفة شاغرة في الدرجة الأعلى التالية لدرجته ضمن الملاك الوظيفي للدائرة .

كما قد فسر مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ١٤٠٩٠ في١٢/١٨/ ١٩٨٣ هذا الشرط بمعنى ان لا تتحقق الترقية الا وجد وظيفة شاغرة في هذا المنصب ، فمن غير الممكن

(١) حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم ٢١٨١ لسنة ٣٣ ق جلسة ١٩٩٠/٢/١١

(٢) تاريخ القرار ٢٠١٣/٣/١٢ قرار منشور في موقع المحكمة الاتحادية العليا على الرابط الالكتروني https://www.iraqfsc.iq/krarid/65_fed_app_2013.pdf تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/٢/٦

ان يتنافس شخصان على مكان واحد ، وهو ما تقتضي الحاجة الفعلية للإدارة في تنظيمها الهيكلي .

ومن الأحكام الحديثة المؤكدة على استحقاق الترقية وجود الدرجة الشاغرة ، قرار مجلس الدولة رقم ٧٧٣ / ٢٠١٣ حيث قرر....إن وجود الدرجة الشاغرة شرط اساسي لاعتبار الترقية قانونية. اما رد محكمة قضاء الموظفين في قرارها المرقم ٥٠٤٥ في ٢٠١٩ ... ردت دعوى المدعي الذي يطعن بقرار المدعي عليه – وزارة التربية / اضافة لوظيفته بعدم ترقيته لعدم وجود درجة شاغرة واستند حكمها على نص المادة السادسة من قانون رواتب الموظفين رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ بشرعية الترقية وعدم قبولها الا اذا اشتملت على شرط وجود الدرجة الشاغرة ، ولهذا ردت الدعوى لعدم وجود درجة شاغرة [١].

ينما المشرع المصري فلم يجعل هذا الشرط اساسي اكما اعتبره المشرع العراقي . فحسب ما جاء في شروط الترقية لقانون الخدمة المدنية المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ في المادة ٣٦ منه نصت على ...لا يجوز ترقية العامل المنقول إلا بعد مضى سنة على الأقل ما لم تكن الترقية في وظائف الوحدات المنشأة حديثاً..... ومعنى ذلك ان لم ينص على عبارة وجود وظيفة شاغرة انما نص على عبارة مغايرة للوصف الاول ، فالوظيفة الشاغرة غير الوظيفة المستحدثة ، مما يجعل تطبيقها في صعب نوعا ما لان الاستحداث لا تجده دائما الادارة الا في حالة الحاجة العامة ، بينما اشغال وظيفة شاغرة من الامور البديهية في هيكلية الوحدات الادارية .

هذا وعليه ان يترتب على الوظيفة الشاغرة ان تكون من نفس مجموعة الوظائف المترقي لها ،إن وظائف الوحدات الادارية التي تخضع لإحكام القانون تقسم إلى مجموعات نوعية وتعتبر كل مجموعة وحدة متميزة في مجال الترقية ،وان الترقية من وظيفة إلى أخرى داخل وحدة المجموعة النوعية تجري فقط فيما بين الموظفين الذين ينتمون إلى مجموعة نوعية واحدة بحيث لا يجوز إجراء ترقية ممن ينتمون إلى إحدى هذه المجموعات على وظيفة في إحدى المجموعات النوعية المغايرة احتراماً لمبدأ استقلال هذه المجموعات الذي يضمنه قوانين الخدمة المدنية .

كما إن العبرة في إجراء الترقيات بين الموظفين بين وزارة وأخرى هي بوحدة الميزانية ،فإذا كانت ميزانية الوزارة أو المصلحة الواحدة مقسمة إلى عدة وحدات قائمة بذاتها ومستقلة عما سواها بوظائفها ودرجاتها فأن الترقية من درجة إلى أخرى داخل الوزارة. إنما يتم بين موظفي كل وحدة من وحداتها بحيث لا يجوز استعمال وظيفة أو درجة في إحدى هذه المجموعات للترقية عليها من بين موظفي وحدة أخرى [٢] . وكان للمحكمة الاتحادية العليا في العراق ردا على تفسير هذا الشرط وارتباطه بمجموعة من التدابير حتى تحتسب ترقية الموظف . فحكمها المرقم ٤- اتحادية ٢٠٠٩ والصادر بتاريخ القرار:٢٠٠٩\٤\٨ ان ترقية القاضي من صنف الى اخر يتطلب جملة من الضوابط أهمها نيله راتب الحد الأدنى للصنف وتقديمه بحثا [٣].

(١) قرار محكمة قضاء الموظفين العراقي رقم ٥٠٤٥ في ٢٠١٩/١٢/٥١، قرار غير منشور.
(٢) د. محمد انس قاسم جعفر – المصدر السابق، ص ٤٠.
(٣) تفاصيل الحكم منشور في الرابط الالكتروني https://www.iraqfsc.iq/krarid/4_fed_2009.pdf تاريخ الزيارة ٢٠٢٥،٢،٥

من ناحية اخرى ومهمة في هذا الشرط ان الوظيفية الشاغرة يرتبط وجودها بوجود تخصيص مالي ، فقرار الترقية الذي تصدره السلطة الإدارية المختصة يعتبر نافذاً من تاريخ صدوره، ويلزم لنفاذه وجود تخصيص مالي. وان اثر ذلك القرار لا يتولد حالاً ومباشرة ألا إذا كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً أو متى أصبح كذلك بوجود التخصيص الذي يستلزم تنفيذه لمواجهة هذه الأعباء [١] ، وإذا لم يتوفر التخصيص ، وكان غير كافٍ فأنه يتعين التزام حدوده وعدم تجاوزه [٢].

وهذا ما أكده أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٣ و قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ ، على ان الدرجة الشاغرة مرتبطة بالدرجة المالية ، وبذلك أي ترقية دون ايعاز مالي تعتبر غير قانونية وعلى اساسه لا يجوز منحها بدون التخصيص المالي . اما مجلس الدولة العراقي فقد وضح في قراره رقم ٥٠ لسنة ٢٠١٧ في ٢٠١٧/٣/٢٧ [٣] " وليكون صعود الموظف في درجته المالية مرتبطاً بصعود في العنوان الوظيفي والذي سماه قانون الرواتب النافذ بالترفيع " ، وأكدت على ذلك قرار المحكمة الادارية العليا في قرارها المرقم ١٥٠٠/قضاء موظفين تمييز/ ٢٠١٨ الصادر بتاريخ ٢٠١٨/١٠/١١ المحكمة الإدارية العليا ذلك بقولها "لا يجوز أن يكون عنوان الموظف في درجة وظيفية وراتبه في درجة أخرى"[٤] .

فاذا كانت الدولة عاجزة عن تسديد الفروقات المالية للموظف فأنها لا تعمل على تأجيلها بحجة عدم توفير الدعم المالي ، بل هو امر وارد في اغلب الدول التي قد تعاني من ازمات مالية . لذلك فأنها تعمل على تنظيم اجراءات ترقيتهم وتعطي للقسم المالي حق الصرف في حال توفر الاعتماد المالي و، ويتم احتسابه من تاريخ الترقية الصادر من الجهة المختصة . وهذا ما لاحظنا في الآونة الاخيرة عندما قررت وزارة المالية العراقية ايقاف صرف المخصصات المالية المترتبة من الترفيعات والترقيات من تاريخ معين وذلك لعجز في الميزانية العامة وتأجيلها الى حين منح الصرف المالي لهذا الجانب . مما يجعل هذا الامر مخالفا لنص قانون رواتب موظفي الدولة رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ باعتبار التعليمات خالفت نصوص القانون مما يسبب هدر في حقوق الافراد ومستحقاتهم .

ثانياً قضاء الموظف المدة القانونية لاستحقاقه الترقية

يلزم إن يستوفي المرشح للترقية للوظيفة الأعلى المدة المقررة في الوظيفة من الدرجة التي تسبقها كحد ادني للترقية. فشرط المدة من الشروط القانونية التي الزمت قوانين الخدمة المدنية للموظفين توافرها لترقيتهم . فقد بين قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل في المادة ١٩الفقرة (ج) المدة المقررة للترقية، إذ حددت بالجدول الملحق بالقانون من

(١) كاظم خضير السويدي، "التنظيم القانوني للحقوق المالية للموظف العام في القانون العراقي، دراسة مقارنة"، (رسالة ماجستير مقدمة الى جامعة بابل كلية الحقوق ٢٠١٧)، ص ٦٣.

(٢)حكم المحكمة الاتحادية العليا رقم في الطعن ٨٨١ في ديسمبر لسنة ١٩٨٤ .

(٣) قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٧ ،رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق ببغداد ٢١٢٧لسنة ٢٠١٨ ،ص١٥٢ ، وينظر قرار مجلس شورى الدولة المرقم ٢٢ (بتاريخ ٢٠١١/٢/٢٨ ، دليل التشريعات القانونية الخاصة بالوظيفة العامة، وزارة العدل، مطبعة الوقف الحديثة، بغداد، ص٥٨.

(٤) مجموعة قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٨ ، مطبعة الوقف الحديثة، بغداد، ص٤٥٧.

الدرجة الخامسة لغاية الدرجة الثانية خمس سنوات وباقي الدرجات أربع سنوات. فالمشرع العراقي لم يحدد المدد بشكل متناسق في إذ كان بالإمكان تحديدها من سنتان للدرجات الأدنى العاشرة التاسعة الثامنة و٦ سنوات للدرجة السابعة والسادسة و ٤ سنوات للدرجة الخامسة والرابعة و٥ سنوات للدرجة والثانية ٦ سنوات للدرجة الأولى .

ولكن النقطة المهمة هنا ان قانون الخدمة المدني العراقي انف الذكر ، قد وضح ان الموظف عندما يباشر بخمته الوظيفية ، يكون تحت التجربة لمدة سنة واحدة ويمكن زيادتها اذا تطلب الامر ، على ان تعتبر فترة التجربة [١] . واكدت المحكمة الادارية العليا العراقية على ذلك ، حتى تقيد الادارة بهذه المسألة ،وهذا ما نص عليه قرارها المرقم ١٣٦- اتحادية تميز- ٢٠١٢ " تحتسب خدمة المدعي لأغراض الخدمة والترقية والتقاعد من تأريخ تعيينه وليس من تأريخ تثبيته" [٢] .

وقد أصدرت سلطة الائتلاف المؤقتة(المنحلة) في هذا الشأن قرارها المرقم بـ٣٠ لسنة ٢٠٠٣ الخاص بإصلاح رواتب وظروف عمل موظفي الدولة في الفقرة الخامسة من القسم السادس (سوف تستند قرارات ترقية الموظفين والعاملين في القطاع العام إلى الطاقة الكامنة لدى كل منهم على العمل والى قدرة كل منهم على الاضطلاع بمهام ومسؤوليات أكثر تعقيداً وأداء المهام المرتبطة بدرجة أعلى من الدرجة التي يشغلها ،ولا تعتبر ترقية الموظف استنادا إلى طول مدة خدمته فقط أساسا سليماً ومناسباً للترقية بدون اخذ المؤهلات الأخرى بالاعتبار).

اما مجلس الانضباط العام محكمة قضاء (الموظفين) ، وجد أن طلب المدعية ترفيعها إلى الثالثة الدرجة الثانية مخالف للقانون لأنها لم تقض المدة القانونية المحددة [٣] . وقد قام مجلس شورى الدولة بقضية التي نلخص موضوعها في استحقاق إحدى المدرسات للترفيع إلى الدرجة الرابعة في يوم ١٩٨٨/١٠/٨ ، وقد رفضت الدائرة المختصة طلبها للترفيع لعدم إكمالها الخدمة في المناطق المحددة، وبعد قيامها بإكمال الخدمة في المناطق المحددة بموجب قرارات مجلس قيادة الثورة (المنحل) قامت الدائرة من يوم ١٩٩١/٦/١ ،وقد قرر مجلس الانضباط العام (الملغي) تعديل قرار الترفيعً بترفيعها إ من بجعله من يوم ١٩٨٨/١٠/٨ وليس من يوم ١٩٩١/٦/١ ،...وبعدها قرر مجلس الدولة أن المدعية كانت مستحقة الترفيع إلى الحد الأدنى للدرجة الرابعة بتاريخ ١٩٨٨/١٠/٨ لأنها أمضت المدة المطلوبة للترفيع، إلا أنه لم يتم ترفيعها إلى تلك الدرجة لعدم إكمال مدة الخدمة في المناطق النائية والبعيدة أو القريبة التي نص عليها قرار مجلس قيادة الثورة... ولما كانت المدعية

---

(١) المادة ١٤، من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ الفقرة ١، يكون الموظف عند اول تعيينه تحت التجربة لمدة سنة واحدة في خدمة فعلية ويجب اصدار امر بتثبيته في درجته بعد انتهائها اذا تأكدت كفاءته والاّ فتمدد مدة تجربته ستة اشهر اخرى. والفقرة ٣، منه نصت على تحسب مدة التجربة من مدة خدمة الموظف بعد التثبيت .

(٢)تاريخ القرار : ٢٠١٢\١٠\١٠ قرار منشور في موقع المحكمة الاتحادية العليا على الرابط الالكتروني https://www.iraqfsc.iq/krarid/136_fed_app_2012.pdf تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/٢/٧

(٣) قرار مجلس الانضباط العام (محكمة قضاء الموظفين) رقم ٤٦٢/٢٠١٢ الدعوى ٨٥٥/م/٢٠١١ في ١٢/٤/٢٠١٢ ، بلا نشر.

استوفت جميع إكمال المدة المبنية في قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) ، حيث ان المدعية استوفت الشروط المحددة في قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ إلا أن ترفيعها قد أوقف إلى حين أكملت مدة الخدمة المذكورة لذا يكون حقها في الترفيع يبقى قائما ١٩٨٨/١٠/٨ منذ استحقاقها [١] .

ويترتب على ذلك عدم مراعاة هذا الشرط قرار الترقية باطل ولا ينحدر به عيب مخالفته للقانون، لهذا السبب لا يجوز سحبه أو طلب إلغائه إلا خلال انقضاء مدة معينة تُحدد في قوانين الخدمة المدنية، فإذا انقضت المدة المقررة دون سحبه أو الطعن فيه بالإلغاء اكتسب حصانة تجعله بمنجاة من السحب أو الإلغاء. كما إن القانون لم يشترط لإجراء الترقية وجوب استمرار الموظف في مباشرته لعمله وعدم الانقطاع عنه [٢]. وعودة إلى ملاحظة التباين في هذا النص وغيره أن قرار المحكمة الإدارية العليا قد بين بأن ترفيع الموظف يكون نافذاً من تاريخ الاستحقاق وتوافرت الشروط الأخرى وبضمنها الدرجة الوظيفية [٣] هذا وقد اقرت الجمعية العمومية في مصر بقرار المرقم ٨٦/٣/٧٤٢ لسنة ١٩٨٩ ان المشرع المصري (قد سكت عن اشتراط الموظف قضاء مدة محددة اللازمة لترقيته ، واكتفى بتوافر اشتراطات شغل هذه الوظيفة وافرغ ذلك في وبطاقة وصف الوظيفة ، وعليه طالما خلت البطاقة من اشتراط قضاء مدة معينة في مجموعة المدد المبينة اللازمة لشغل الوظيفة بدأ من بداية التعيين والاكتفاء بما تضمنته هذه البطاقة من شرط قضاء المدة البينية اللازمة للترقية)

كما لا يعتد بأي اقدمية حصل عليها الموظف المقبل على الترقية من جراء التسوية في حقه وحقوق الاخرين . ويقصد بها قاعدة عامة تمنح للموظف في الحصول على حقاً مباشرةً . وان الاعتداد بالتسوية التي اختارها الموظف وما تنتجه من درجة واقدمية ومركزه المالي عند الترقية للوظيفة الأعلى ويعتد بمدة الخبرة الكلية والمدة اللازمة لشغل هذه الوظيفة طبقاً لشروط الحصول عليها . والتي قضيت بعد حصوله على المؤهل المطلوب لشغل هذه الوظيفة وفي ذات المجموعة النوعية التي يرُقى الموظف من خلالها [٤] .

كما ان أهم الآثار التي تترتب على التسوية تنحصر في تحديد الدرجة والاقدمية والراتب الذي يصل إليه بالتدرج بالعلاوات ، اذن فهي هي مسألة يقررها القانون وتعتبر أثراً من الآثار القانونية للتسوية ويتعين الاعتداد بها ولا يمكن إهدارها . إلا إن هذه الآثار تتحدد بهذا النطاق وحدة دون إن يتعداه إلى مجالات أخرى ولا تعتبر بالضرورة أثرا مباشراً للتسويات وإنما يحكمها القانون بشروط وضوابط محددة [٥]

وعند إجراء الترقية يتعين الاعتداد بشروط شغل الوظيفة الأعلى ومن بينها التأهيل المطلوب ، فلا يؤخذ بمدة الخبرة النوعية إلا إذا كانت تالية للحصول على المؤهل ومدد

---

(١) القرار ١٧،٢٢، انضباط ، ١٩٢ في ١٩٩٢/٢/١٢ منشور في الموسوعة العدلية، العدد ١١ ،سنة ١٩٩٣

(٣) د . يوسف سعد الله الخوري، *الوظيفة العامة في التشريع والاجتهاد*، الكتاب الاول –الطبعة الاولى، ٢٠٠٤، ص٤٣٢ - ٤٣٦.

(٣) قرار المحكمة الإدارية العليا /٢١ قضاء إداري / تمييز / ٢٠١٦ في ٣/٣/٢٠١٦ ، منشور في قرارات مجلس الدولة وفتاواه لسنة ٢٠١٦،ص٢٥٦

(٤) د. ايمن سيد خليل دسوقي، *الطرق غير القضائية لفض المنازعات الادارية – دراسة مقارنة*، الكتاب الثاني، (دار شتات للنشر، ٢٠١٧)، ص ١١.

(١) د. محمد طه حسين، *مبادئ واحكام القانون الإداري*، (منشورات زين الحقوقية ، ٢٠١٨)، ٧٨.

الخبرة ، وهذه الخبرة النوعية تتمثل في المدد الكلية المتطلبة لشغل هذه الوظيفة وهي مجموع المدد المتطلبة لشغل الوظائف الأدنى فضلاً عن توافر المدد البينية الأخيرة . وان تكون المدة الكلية قد قضيت في ذات المجموعة النوعية التي يرُقى الموظف من خلالها، ولا يعتد في مجال الترقية بالمدد التي قضيت في مجموعة مغايرة للوظيفة الادنى . [١]

كما وينبغي حصر المستوفين شروط الترقية من حيث التأهيل والخبرة وسائر شروط الاخرى ،ثم يتم ترتيب الموظف المستوفين الشروط تنازليا حسب مستوى كفاءتهم ، بحيث يكون المرتبة الاولى هو من حصل على الامتياز لثلاث سنوات ، ثم يليهم الحاصلون على المرتبة المذكورة في العامين السابقين على الترقية مع التأكيد على الأقدمية فيما بين موظفي كل فئة من الفئات الادارية .وبذلك تتحقق نية المشرع في ترقية الاعلى الاعلى تقييم في الكفاءة ثم الاقل منهم بشي بسيط ، ومن المستحيل انكار ارادة المشرع في هذا الجانب[٢].

ولكي يكون تطبيق المفاضلة تطبيقا صحيحا و ضمن ما ألزم القانون به ، من جدية حقيقية بين الموظفين على اساس ملفات خدمتهم وما يبديه الرؤساء عنهم في جميع الحالات اذا افصحت جهة الادارة عن اسباب تخطى الموظف في الترقية فأن هذه الاسباب تخضع لرقابة المحكمة[٣].

ثالثاً صلاحية اختبار الكفاءة .

نصت المادة (٦) ثانيا (د) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨، ان اثبات قدرة و كفاءة الموظف على أشغال الوظيفة الشاغرة وبتوصية من رئيسه المباشر ومصادقة الرئيس الأعلى. إلا إن الترقية إثناء فترة الاختبار معناها الإعفاء من تلك الفترة والإقرار للمرقى بالصلاحية في الوقت الذي لم تكتمل له أسبابها واخصها عنصر الخدمة الفعلية وعامل الزمن. كما أن معيار الكفاءة للموظف أمر مهم جداً في قياس قدرته على أداء مهامه وواجباته وهي تمنحه حافز لأداء الأفضل بشكل مستمر، ولكون الامر مرهون بهذا التقييم مما يمنحـــه عزماً وإرادة على تنفيذ الواجبات التي تناط به بكل تفان وإخلاص. ويتم التأكد من هذا الأداء بواسطة تقارير خاصة تقدم الى الرئيس المباشر دون ان يطلع عليها الموظف. ويتم عرض هذه التقارير على اللجنـــة المكلفة بالنظر في طلبات الترقية بعد التحقق من شروطها. وأيدت المحكمة الإدارية العليا العراقية بقرارها أنّ عدم كفاءة الموظف يمنع ترفيعه بقرارها الذي نص على " أن عدم كفاءة الموظف تمنع من ترفيعه " [٤].

علماً ان تقييم الأداء هو تحليل دقيق لأداء الموظف عن أعماله الوظيفة والواجبات الملزم بها ضمن تعليمات الادارة ، لبيان مدى مستوى الكفاءة في العمل الوظيفي . كما ويعتبر التقييم هو من اساسيات بيان مدى قدرات الموظف وأدائه ضمن الخطط السنوية التي تنظمها الإدارة لتطوير مؤسساتها وبيان مدى تحقيق الأهداف المرجوة منها .فعليه يكون تقديم تقييم الأداء خلال مدة ثلاثون يوم قبل تاريخ استحقاق الموظف للترقية ، والزام الادارة

(١)د. محمد انس قاسم جعفر، المصدر السابق، ص ٤٥.
(٢)طعن محكمة ادارية عليا رقم ٩٥٥ جلسة ١٩٨٨/١٢/٢٥.
(٣) طعن المحكمة الادارية العليا رقم ٢٨٥٩ جلسة ١٩٩٢/٢/٦.
"(٤)١٥ قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم ١٦٤٨ / قضاء موظفين تمييز / ٢٠١٩ في ٢٥/٧/٢٠١٩ منشور في قرارات مجلس الدولة وفتاواه لسنة ٢٠١٩، ص ٣٢٥.

المعنية بالنظر في هذا التقييم . وقد كان للمحكمة الادارية العليا موقف حاسم في هذا الشأن عندما الزمت الموظف بتقديم طلب الترقية قبل موعد استحقاقه بستون يوما [١] .

اما قانون العاملين المصري رقم (٤٧) لسنة (١٩٧٨) (الملغى) المادة (٣٠) اخذ بالتقدير الخماسي من خلال يعتبر الأداء العادي هو المعيار الذي يؤخذ به أساسا لقياس كفاية الأداء ويكون تقدير الكفاية بمرتبة ممتاز أو جيد جدا أو جيد أو متوسط أو ضعيف ويكون التقدير بمرتبة ممتاز وضعيف مسبباً ومحدداً لعناصر التميز أو الضعف .

فعليه لا يجوز ترقية الموظف قبل قضاء فترة اختبار وثبوت صلاحيته لشغل الوظيفة حتى لو كانت له اقدمية اعتبارية في الدرجة التي عين عليها بعد اضافة مدة خدمته السابقة له في جهة أخرى ، إذ يلزم إن تثبت صلاحيته للوظيفة ويستوفي المدة المطلوبة للترقية في الجهة التي عُين فيها أخيرا ، وأساس ذلك إن موقف الموظف إثناء فترة الاختبار هو موقف وظيفي معلق لا يستقر إلا بعد قضاء هذه الفترة بنجاح ولما كان وضع العامل تحت الاختبار لا يكون إلا في ادنى الدرجات ، فمؤدى ذلك يحرم من ترقيته قبل قضائه فترة الاختبار وثبوت صلاحيته للوظيفة [٢].

وقد استقر قضاء المحكمة الادارية العليا المصرية في قضية رقم ٣١٦ في ابريل لسنة١٩٧٤ على "إن ترقية الموظف قبل قضائه فترة الاختبار وثبوت صلاحيته وتكون ممتنعة وليس له إن يتحدى بأقدميته الاعتبارية في الدرجة التي تقررت له بضم مدة خدمته السابقة ليتوصل بذلك إلى وجوب ترقيته على أساس اقدميته بعد هذا الضم ، وذلك من خلال الفترة المذكورة لا يعتبر صالحاً للترشيح للترقية بالاقدمية أو بالاختيار قبل قضائه فعلاً تلك الفترة، وثبوت صلاحيته فيها إذ إن بقاءه في الوظيفة موقوف على ثبوت هذه الصلاحية "[٣].

II. المبحث الثاني

الدور التفسيري للقضاء الاداري في بيان احكام الترقية ما بين التأجيل والمنع

كما وضحنا سابقاً ان الترقية حق لجميع الموظفين دون تمييز بعضهم عن الاخر في الحصول عليها ، الا ان هذا الامر ليس حقا مطلقاً لجميع الموظفين ، مما يتحتم على الادارة النظر في بعض الامور التي من شأنها ان تعرقل المضي في معاملة الترقية، مما تكون سبباً للتأجيل او مانعاً من الموانع الادارية تحرمه من الحصول عليها جزئياً. ولأنها اسباب قانونية تحول دون ترقية الموظف ، فمن الضروري بيانها حسب الاحوال القانونية المقررة لها ، وتوضيح دور القضاء الاداري في تفسير بعض القواعد القانونية التي تتقيد الادارة في تنفيذها

(١) قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم ١٦٠٩ ، قضاء موظفين تمييز ،٢٠١٥ في ١١/١/٢٠١٨، تم نشره في قرارات مجلس الدولة وفتاواه لسنة ٢٠١٨، ص ٢٢٤.
(٢) قرار المحكمة الادارية العليا المصرية رقم ٣١٦ جلسة رقم ١٥ بتاريخ ١٩٧٤،٤،١٤
(٣) دكتور رفعت عبد الوهاب، *مبادى واحكام القانون الإداري*، (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٥)، ص ٤٢٣.

الا انه بعض الاحيان يجعل من سلطتها تقديرية مما قد تخطأ في تنفيذها او تتعسف في استعمال حقها ، لذا فمن البديهي ان يكون للقضاء دورا مهما في تفسير هذا الجانب وتنوير الادارة بإجراءات قد تسهو عن فهمها او تعمل على تفسيرها بصورة عكس ما يهدف له القانون .

II.أ. المطلب الأول

تأجيل الترقية

لقد نص قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤لسنة١٩٩١ في المادة الثامنة في كل من الفقرات (١-٢-٣-٤-٥) [١] على العقوبات التأديبية التي تفرض على الموظف المخالف ، والتي يترتب على من فرضت عليه التأخير في الترفيع والزيادة في الراتب . وبما ان الترفيع مرتبط بالترقية حيث لا يستطيع الموظف ان يترقى بالعنوان من دون ان يترفع بالدرجة والعكس كذلك حيث لا يستطيع ان يترفع بالدرجة والعنوان بغير درجة يجب ان يترقى العنوان معه. وعليه فأن ترقية الموظف استنادا لهذه المواد القانونية تجعل من الادارة تأجل منح الترقية لمستحقيها اذا فرضت عليهم العقوبات الانضباطية انفة الذكر . وقد كان للقضاء الاداري رداً في توضيح نقطة الاختلاف . فنصت وزارة العدل في قرارها المرقم **قرار رقم ٢٠١/٣٥** بطلب ديوان الوقف الشيعي بكتابه المرقم ـ(٢٤٥٣) في ٢٠١٤/٦/١٢ ، بيان الرأي من مجلس شورى الدولة استناداً لأحكام البند (رابعاً) من المادة ٦ من قانون المجلس رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ في شأن تحديد الاثر المترتب على فرض العقوبة وفيما اذا كان ينصرف الى العلاوة السنوية ام الترفيع .و ترى الدائرة القانونية في الديوان المذكور بكتابها انف الذكر بان اثر العقوبة ينصرف الى الترفيع بينت وزارة المالية بكتابها المرقم بـــ(٨٦٧٣٤/٦٦/٨٠٢) في ٢٠١٤/١٠/١٤ بأن اثار فرض العقوبات المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ هو تأخر الترفيع او الزيادة

---

(١) العقوبات التي نصت عليها المادة الثامنة، من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١
اولا : لفت النظر : ويكون باشعار الموظف تحريريا بالمخالفة التي ارتكبها وتوجيهه لتحسين سلوكه الوظيفي ويترتب على هذه العقوبة تاخير الترفيع او الزيادة مدة ثلاثة اشهر. ثانيا : الانذار : ويكون باشعار الموظف تحريريا بالمخالفة التي ارتكبها وتحذيره من الاخلال بواجبات وظيفته مستقبلا ويترتب على هذه العقوبة تاخير الترفيع او الزيادة مدة ستة اشهر. ثالثا : قطع الراتب : ويكون بحسم القسط اليومي من راتب الموظف لمدة لا تتجاوز عشرة ايام بامر تحريري تذكر فيه المخالفة التي ارتكبها الموظف واستوجبت فرض العقوبة، ويترتب عليها تاخير الترفيع او الزيادة وفقا لما ياتي : أ خمسة اشهر في حالة قطع الراتب لمدة لا تتجاوز خمسة أيام. ب شهر واحد عن كل يوم من ايام قطع الراتب في حالة تجاوز مدة العقوبة خمسة ايام.
رابعا : التوبيخ : ويكون بأشعار الموظف تحريريا بالمخالفة التي ارتكبها والاسباب التي جعلت سلوكه غير مرض ويطلب اليه وجوب اجتناب المخالفة وتحسين سلوكه الوظيفي ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع او الزيادة مدة سنة واحدة. خامسا : انقاص الراتب : ويكون بقطع مبلغ من راتب الموظف بنسبة لا تتجاوز (١٠ %) من راتبه الشهري لمدة لا تقل عن ستة اشهر ولا تزيد على سنتين ويتم ذلك بأمر تحريري يشعر الموظف بالفعل الذي ارتكبه ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع او الزيادة مدة سنتين.
سادسا : تنزيل الدرجة : ويكون بأمر تحريري يشعر فيه الموظف بالفعل الذي ارتكبه ويترتب على هذه العقوبة.

.حيث ان البنود (اولاً) و(ثانياً) و(ثالثاً) و(رابعاً) و(خامساً) من المادة ٨ من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ اشارت الى عقوبات لفت النظر والانذار وقطع الراتب والتوبيخ وانقاص الراتب وما يترتب على تلك العقوبات من تأخير الترفيع او الزيادة للمدد المحددة ازاء العقوبات المذكورة انفاً .وحيث ان الزيادة المنصوص عليها في البنود المذكورة من المادة ذاتها تنصرف الى الجهات التي تأخذ بنظام الزيادة السنوية وليس الترفيع . وحيث ان جدول الرواتب والعلاوات السنوية الملحق بقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ قد تضمن الدرجات الوظيفية وحدود رواتبها تبعاً لسنوات الخدمة ومقدار العلاوة السنوية وعدد سنوات الترفيع لكل درجة .وحيث ان البند (اولاً) من المادة ٩ من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام انف الذكر نص على (تسري مدد التأخير في الترفيع او الزيادة التي تترتب على العقوبات الوارد ذكرها في المادة ٨ من هذا القانون اعتباراً من تاريخ استحقاق الموظف الترفيع او الزيادة) .وتأسيسا على ما تقدم من أسباب يرى المجلس ان الاثر الذي ترتبه العقوبات المفروضة على الموظف ينصرف الى تأخير ترفيعه وفقاً للمدد المحددة بموجبها [١] .

اما المشرع المصري فقد كان اوضح في نصه القانوني ، فقد نصت المادة ٨٨ في قانون رقم ٤٧لسنة ١٩٨٧ (لا يجوز النظر في ترقية عامل وقع عليه جزاء من الجزاءات التأديبية المبينة فيما يلي إلا بعد انقضاء الفترات الآتية: ١- ثلاثة أشهر في حالة الخصم من الأجر أو الوقف عن العمل لمدة تزيد على خمسة أيام إلى عشرة. ٢- ستة أشهر في حالة الخصم من الأجر أو الوقف عن العمل لمدة ١١ يوما إلى ١٥ يوم... ٣ - تسعة أشهر في حالة الخصم من الأجر أو الوقف عن العمل مدة تزيد على خمسة عشر يوما وتقل عن ثلاثين يوماً. ٤- سنة في حالة الخصم من الأجر أو الوقف عن العمل مدة تزيد على ثلاثين يوما أو في حالة توقيع جزاء خفض الأجر. ٥- مدة التأجيل أو الحرمان في حالة توقيع جزاء تأجيل العلاوة أو الحرمان من نصفها). وتحسب فترات التأجيل المشار إليها من تاريخ توقيع الجزاء ولو تداخلت في فترة أخرى مرتبة جزاء سابق. ونلاحظ من خلال هذا النص ان المشرع المصري قد جعل من الخصم والاجر والوقف عن العمل ، حالة واحدة بالرغم ان الاختلاف بين الحالات الخمس المذكورة القانون تختلف في تأجيل الترقية لفترة الزمن الى حين انتهاء الجزاء التأديبي للموظف . وبذلك تكون تأجيل الترقية اثر من اثار الجزاء التأديبي .

ايضا كان رأي الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع لمجلس الدولة المصري ، ان من الاسباب التي تجبر الادارة على تأجيل ترقية الموظف اذا لم يستكمل الموظف كافة شروط استحقاق الترقية ، كعدم وجود وظيفة شاغرة . او قد لا تملك دعم مالي لها ،وعليه تنتظر الادارة انتهاء هذه الاسباب ، وتبدأ بإجراءات الترقية من تاريخ انتهاء اسباب التأجيل ،

(١) https://www.moj.gov.iq/view.1494/ تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/١/٧.

وحينها للإدارة السلطة التقديرية في النظر في ما اذا كان الموظف قد استوفى كافة الشروط المطلوبة في وقت ما [١] .

وعلى هذا الاساس ان مدة التأجيل محددة بمدى معين ، فلا يجوز للإدارة ان تتجاوز هذا المدى والا عدت انها مخالفة لا حكام القانون واحكام القضاء الاداري . وان عملت الإدارة على اصدار القرار بعد انتهاء مدة التأجيل يكون القرار باطل ولكن البطلان لا يصل الى درجة الانعدام بل يتحصن بفوات ميعاد الالغاء او السحب خلال ستين يوما ويمتنع عن سحبه بعد انتهاء الميعاد ، اذا يصبح القرار حينها حصينا من الرجوع فيه [٢] .

من الحالات التي يتم تأجيل ترقية الموظف اذا تم نقله الى ادارة اخرى فتكون ترقيته تالية لترقية اقرأنه في الوحدة المنقول إليها . إن الموظفين الأصلين الذين يعملون في الوحدات يرقون قبل الموظف المنقول إليها ويفضلون عليه ، وتستمر هذه الأفضلية قائمة لمدة عام من حيث الترقية والأولوية إليها والأسبقية فيها .ومن ثم فإذا رُقى الموظف المنقول خلال العام فلا يجوز إن يتقدم في الاقدمية في ترتيب الدرجة المرقى إليها على حساب موظفي الوحدة المستوفيين الشروط القانونية للترقية حتى لو كان اسبق منهم في الدرجة السابقة بالجهة المنقول منها ولو تمت ترقيته في حركة واحدة [٣].

ونخلص من ذلك إن اقدمية الموظف المنقول في الدرجة المرقى إليها تكون تالية لآخر من رُقى خلال السنة التي تبدأ من تاريخ نقله إلى الوزارة من موظفي الادارة الأصلية المنقول إليها [٤]. وسلطة الادارة في المفاضلة بين المرشحين لشغل الوظائف العليا التي تتم الترقية اليها بالاختيار ليست مطلقة ذلك ان المفاضلة يجب ان تتم بين من توافرت في شأنهم ابتداءً شروط شغل الوظيفة من ناحية توصيفها ومطالب التأهيل اللازمة لها ووجوب الحكم بإلغاء القرار الغاءً حتى تستفيد الجهة الادارية بسلطتها في اجراء المفاضلة بين المرشحين المستوفين لشروط الترقية [٥].وعند اجراء الترقية بالاختيار تكون الافضلية لمن كانت مدة خبرته بعد الحصول على المؤهل العالي اطول امدا من مدة خبرة باقي المرشحين دون حاجة للبحث فيما اذا كانت شروط شغل الوظيفة الواردة في بطاقات الوصف تسرى قبل تسكين العاملين او بعده [٦].

II.ب. المطلب الثاني

حرمان الموظف من الترقية

من البديهي ان يحصل الموظف الى الترقية عندما يحين القانون له ، ولكن الحق ليس حقا عاما في كل الاحوال . فالإدارة مقيدة بما الزمتها القواعد القانونية بأحقية الموظف للحصول على الترقية وضمن احوال قانونية حددتها قوانين الخدمة المدنية ، مما جعل هذا

(١) حكم الجمعية العمومية رقم ٦٨١/٣/٨٦ في جلسة ١٩٨٥/١٠/٢٣ .
(٢) حكم المحكمة الادارية العليا في القضية رقم ١٠٩٧ لسنة السابعة . ق جلسة ٢ يناير ١٩٦٦.
(٤) د. حامد الشريف، المصدر السابق، ص ٧٠.
(٤)طعن محكمة ادارية عليا رقم ٦١٠ لسنة ١٧ ق – جلسة ١٩٧٤/٦/٣٠.
(٥)طعن محكمة ادارية عليا رقم ١٩٨ لسنة ٢٤ ق – جلسة ٢٨ /١٢ /١٩٨٠ .
(٦)طعن محكمة ادارية عليا رقم ٤١١ لسنة ٢٩ جلسة ١٩٨٥/١/٥.

الحق مقيد وحصرا لكل موظف عمل على تحقيق كل المتطلبات والشروط التي آلت لحصوله على الترقية ، وهذا مدلول واضح على اهتمام المشرع بهذا الجانب الوظيفي وجعل منه حقاً لا يمكن لأي موظف خلال خدمته الوظيفية الحصول عليه ، فجدارته ونشاطه والتزامه بمهامه الوظيفية هي التي اجبرت الادارة على اتخاذ مثل هذا القرار ، ولا يستوي معه من كان مهملا وغير جدير بثقة الادارة في مؤسساتها . لذا فأن حرمان الموظف من الترقية هي من الامور التي يتجنبها الموظفين وهي المحرك الاساسي لالتزامهم الوظيفي لكي يستحقوها بجدارة ويس بالخدمة الوظيفية الضعيفة .

وحسب المدلول اللغوي للحرمان ، هو ان يحرم الشخص من اشياء بصورة جزئية ، عكس المنع من امتلاكها وهي تعني ان لا يحصل عليها بالمطلق . فنحن هنا ازاء حالات قانونية وادارية تجعل من الادارة تتأنى في منح الترقية لمستحقيها بصورة جزئية. كذلك الحال بالنسبة للاختلاف بين الحرمان والتأجيل . فالاول يحرم الموظف من الحصول على الترقية في الوقت الذي يستحقها ، بينما التأجيل تتأنى الادارة في منحها خلال تلك الفترة وتمنحها له بعد انتهاء مدة التأجيل .

ومن البديهيات التي تحرم الموظف من الترقية ، هي التقييم الوظيفي للموظف وبيان مدى جدارته وتميزه عن اقرانه خلال خدمته الوظيفية ، ووضع الموظف المقصر في خانة الحرمان من هذا الحق ، نتيجة حصوله على تقارير كفاية ضعيفة .

ففي العراق فقد اتفقت اغلب قوانين الخدمة المدنية العراقية سلطة للوزير المختص او من يخوله ترقية الموظف بعد ثبوت كفاءته وبتوصية مدرجة ضمن تقييم الاداء [١] . فقانون الملاك العراقي رقم ٥٥ لسنة ١٩٦٥ الذي جعل تقرير تقييم الاداء يُقر من قبل لجنة تتألف بأمر من الوزير المعني ، ويتم تدوين تقييم الموظف في الوظائف العادية اما الدرجات العليا فيشدد على موضوع الكفاءة والجدارة لغرض استمراره في المنصب ام لا ، مع احقية الموظف الاعتراض على تقرير اللجنة ان كان عكس ما كان يقدمه من خدمات جيدة للإدارة . وعليه فأن الادارة تملك سلطة تقديرية في ذلك مما قد تتعسف في تنظيم هذا الامر . واستنادا لذلك قضت الهيئة العامة في مجلس الدولة العراقي بصفتها التمييزية على أن المدعي يستحق الترقية من درجة مدير إلى درجة مدير أقدم لثبوت كفاءته وقدرته في العمل وإكمال المدة الاصغرية المقررة لعنوان مدير ، وهي شرط أساسي بعد توفر الشروط الأخرى [٢] . اما اذا لم تثبت كفاءته كانت سبباً في حرمانه منها . وهذا ما استندت عليه المحكمة الادارية في قرارها الصادر ١٣ \١١\٢٠١١ " ان احتساب مدة الفصل السياسي لا تلزم الدائرة بترقية الضباط إلى رتبة أعلى ما لم تتوفر شروط الترقية من كفاءة ونزاهة وتوافر الملاك والحاجة لخدمته وهي امور تقديرية. " [٣]

(١) قانون رقم ١٠٣ لسنة ١٩٣١ وقانون رقم ٦٤ لسنة ١٩٣٩.

(٢)حكم الهيئة العامة في مجلس الدولة العراقي بصفتها التمييزية المرقم ٢٦ / انضباط _ تمييز ٢٠٠٨ في ٢/٢/٢٠٠٨ غير منشور.

(٣) قرار المحكمة الادارية العليا منشور في موقعها الالكتروني https://www.iraqfsc.iq/krarid/52_fed_app_2011.pdf تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/٢/٨ .

وهذا الامر نجد ان القوانين التي تلت السابقة كل من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ لم يجعل من التقييم الوظيفي سببا ، فالدرجة التي يشغلها الموظف لا تؤثر في طلب الترقية ، وذلك لأنه لم يميز بين الترقية والترفيع مما سبب هذا الامر الى ان الترفيع يعتمد على الراتب ولم يمنحه وظيفة اعلى من الذي هو فيها كما في الترقية ، وهذا ما لاحظناه في تعليمات الترقيات لأساتذة الجامعة في وزارة التعليم والبحث العلمي رقم ١٦٧ لسنة ٢٠١٧ جعلت من التقييم الوظيفي متطلب للحصول على الترقية ضمن جدول النقاط وهو امر اختياري وليس وجوبي اذا ان الاستاذ الجامعي قد استجمع نقاط جدول الثاني الخاص بنشاطات التقييم السنوي ، مما يدل على ان التقييم الوظيفي ليس سبب يحرم الموظف من الترقية [١] .

اما قوانين الخدمة المصرية فقد نصت المادة رقم ٣٤ من قانون نظام العاملين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على (يحرم العامل المقدم عنه تقرير سنوي بمرتبة ضعيف في الترقية في السنة التالية للسنة المقدم عنها التقرير ولا يترتب الاثر السابق اذا ما تراخى ووضع التقرير عن الميعاد الذي يتعين وضعه فيه) . ومقتضى ذلك ان الادارة لها ان تصدر قرار حرمان الموظف للترقية للموظف الذي حصل على تقييم ضعيف ، فيحرم من الترقية في السنة التالية فهو مجرد اجراء تنفيذي لنص القانون ، وبذلك لا تتقيد بمدة معينة الا ان المشرع نص على عدم سريان هذا الحكم اذا ما تراخت الادارة في وضع تقرير التقييم عن الموعد المقرر . والغاية من هذا النص ان تقرير الكفاءة الضعيف اذا كان نهائي واعتمد في اجراء معاملة الترقية ، فهو امر لا يمكن اعتباره سبب في حرمان الموظف من الترقية ، كذلك الحال اذا تم تقديم تقرير باطل لا يعتبر سبب للحرمان مما يؤدي الى تحصنه بفوات المدة القانونية للطعن ويصبح غير مشروع ، لهذا فأن تقرير التقييم خلال هذه الفترة قد يجعله امر من الممكن اعتباره سببا للحرمان .وقد قضت المحكمة الادارية العليا المصرية في هذه المسألة بقرارها [٢] .....اذا لم تكن التقارير السنوية قد استوفت اوضاعها المرسومة في القانون او قامت على وقائع غير صحيحة فأن السبيل الى ذلك هو الطعن فيها بالإلغاء في الميعاد القانوني باعتبارها قرارات ادارية لا تؤثر في الترقية او العلاوة ، اما اذا تحصنت بفوات ميعاد المطالبة بإلغائها فأن هذه التقارير لا تنتج غير الاثار التي تنشأ منها مباشرة وبصفة تلقائية دون الحاجة الى تدخل جديد من جانب الادارة في صورة تصرف اداري اخر لأن تحصنها لا يسبغ عليها المشروعية ولا يطهرها من العيوب التي شابها).

اما قانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ في نص المادة ٢٩ ، والتي اشترطت لحصول الموظف على الترقية ان يكون تقرير تقييم ادائه اقل من كفئ خلال السنتين السابقة لترقيته ، اما اذا كانت الترقية ضمن المدة الاسبقية اي بالاختيار فيجب ان يحصل على تقييم امتياز . وعليه فنص المشرع تأكيداً وتقييداً للإدارة في نفس الوقت بحيث ان الموظف المرقى للترقية العادية اي بالأقدمية يجب ان يكون بمستوى الجيد سواء ان تم كتابته درجة او تقدير ، وان

---

(١) تعليمات الترقيات العلمية رقم ١٦٧ لسنة ٢٠١٧جدول الثاني الخاصة بمنح النقاط لنشاطات الاستاذ الجامعي الفقرة الثامنة من الجدول (فجعلت كل من يحصل على تقييم ٧٠%الى ٧٩% يحصل على تقييم ٦ نقاط ، اما اذا كان التقييم من ٨٠% الى ٨٩% يحصل على ٨ نقاط ،اما اذا كان التقييم من ٩٠% الى ١٠٠% فيحصل ١٠ نقاط .

(٢) جلسة رقم ١٧ من يونيو لسنة ١٩٦١ طعن رم ٩٢٩ مجموعة السنة الرابعة.

كان التقييم تحت الجيد فلا يتم ترقيته . كذلك الحال بالنسبة للموظف اذا كانت ترقيته بالاختيار اذا كان تقديره متوسط فلن يتم ترقيته وعليه يحرم من الترقية [١] .

II.ج. المطلب الثالث

المنع من الترقية

لم يغفل القانون عن بيان الاحوال التي تمتنع الادارة بموجبها منح الموظف المعني حق الترقية .

ولكن من الحالات الاساسية التي على اساسها تعمل الادارة على هذا الامر ، وهنا المنع كما وضحناه سابقاً هو امتناع الادارة في منح الترقية لمستحقيها بصورة كلية .

ومن الحالات التي اكد عليها المشرع والادارة في انظمتها المعنية ، هو إحالة الموظف للمحاكمة سواء كانت تأديبية أو محاكمة جنائية، وتم الحكم عليه بعد التأكد من ادانته [٢] وحكم هذا الامر يتوقف على الفترة الزمنية التي روج فيها معاملة الترقية ، من ثم صدر بحقه قرار الادانة فقرار الترقية هنا معلق على شرط فاسخ يختلف حكمه في حالة اثبات ادانته والحكم عليه او اثبت براءته ، فإذا تحقق الشرط احتسبت اقدميته في الوظيفة المرقى إليها من التاريخ الذي كان يلزم إن تجري فيه لو لم يحال إلى المحاكم ،اما إذا لم يتحقق هذا الشرط فأن قرار الترقية يعتبر صحيح ويترتب على وجوده حقاً مكتسبا من تاريخ زوال سبب تأجيل منح الترقية ، لان سبب التأخير هو محدد لمدى معين وسيتم ازالته خلال فترة معينة، إما إذا كان سبب التأخير عكس ذلك فأن الإحالة تكون مانعاً لحصوله على الترقية [٣].

وقد اصدر مجلس شورى الدولة العراقي بقراره رقم ٢٠٢٤/٦٤ استناداً الى احكام البند (خامساً) من المادة (٦) من قانون المجلس رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ عن كيفية معالجة مدة فصل الموظف خلال مدة بقائه في السجن اذا اسفرت اعادة محاكمته عن الغاء الحكم عليه والحكم بإلغاء التهمة وبراءته. وتأسيساً على ما تقدم من أسباب فيرى المجلس ،ان يعاد الى الوظيفة الموظف المفصول نتيجة الحكم عليه بعقوبة سالبة للحرية اذا قررت المحكمة الجزائية براءته بعد اعادة المحاكمة وتصرف له انصاف رواتبه الموقوفة وتحتسب مدة فصله لغرض العلاوة والترفيع ، ويحتسب نصفها لغرض التقاعد [٤].

اما العقوبات الانضباطية الباتة فهي من المسلمات التي تمتنع فيها الادارة في منح الترقية لمستحقيها . فقد أكدت المادة ٢٥ من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ .... إذا ظهر للجنة أو المجلس العام إن في فعل الموظف المحال إلى احدهما أو في محتويات التهمة جرماً نشأ من وظيفته أو ارتكبه بصفته الرسمية واقتنعت من صدوره منه

---

(١) نواف مهدي جوير،" الاثار المترتبة على تقييم الاداء الوظيفي"، *بحث منشور في مجلة الجامعة العراقية*، العدد ٦٨ الجزء الثالث، ص ٥٩ .

(٢) د سامي جمال الدين، *اجراءات المنازعة الادارية في دعوى ألغاء القرارات الإدارية*، (دار المعارف للنشر، ٢٠٠٥)، ص ١٤٨.

(٣) قرار المحكمة الادارية العليا رقم ١٣٢٧ بتاريخ ١٩٨٢/٤/١١ لسنة ٢٦ ق.

(٤) تفاصيل القرار بموقع مجلس شورى الدولة العراقي https://council state.iq/?page=32، تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/١/٧.

فيجب إحالته إلى محكمة الجزاء بقرار يتضمن الجرم المسند إليه [١] . ولمجلس شورى الدولة العراقي رأياً في هذا الشأن بقرارها المرقم بـ١٤ في ٢٠٠٤/٧/٢٠على إن للوزير المختص فيما يخص الجهة المخولة قانوناً بمساءلة موظفي الدولة في حالة مخالفتهم القوانين والقرارات النافذة وتجاوزهم على صلاحيات الجهات العليا إلا إذا نشأت عن تلك المخالفات جريمة فيقتضي إحالتهم على المحكمة المختصة .وتطبق في حقهم العقوبات الانضباطية التي من شانها إلغاء أي قرار ترقية ترمي الإدارة في إصداره [٢].

إما قانون العاملين المدنيين المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ في المادة ٨٧ .....انه يجوز ترقية الموظف المحال إلى المحاكمة التأديبية أو المحاكمة الجنائية أو موقوف عن العمل في مدة الإحالة أو الوقف ، فإذا ثبت عدم إدانته أو وقع عليه الجزاء وجب عند ترقيته احتساب تقدميته في الوظيفة المُرقى إليها من التاريخ الذي كانت تتم فيه لو لم يحل إلى المحاكمة التأديبية أو الجنائية ويُمنح أجرها من هذا التاريخ ، ويعتبر الموظف محالاً للمحاكمة التأديبية من تاريخ طلب الجهة الإدارية من النيابة الإدارية إقامة الدعوى التأديبية .

بينما القضاء الإداري المصري كان له رأيا اخر مغاير لموقف المشرع ، فقد أوضح من خلال إحكامه التي أصدرتها المحكمة الإدارية العليا في طعنها المرقم بـ ٢٢٣١ لسنة ٦ ق جلسة ١٧ في نوفمبر ١٩٦٢(.....إن ما يقتضي حسن سير الإدارة هو عدم البت في ترقية الموظف الذي يحاكم تأديبياً أو جنائياً حتى يفصل فيما نسب إليه اعتبار ترقيته في هذه الحالة معلقة على شرط ثبوت عدم إدانته واعتبار قرار الترقية كأن لم يكن إذ تخلف تحقق هذا الشرط . كذلك قضت في حكم ثانٍ لها في الطعن رقم ١٤٣١ لسنة ٨ ق في جلسة ٩ يناير ١٩٦٥ على إن الإحالة إلى المحاكمة إنما هي إجراء قانوني يتم بصدور قرار من الجهة التي أناط القانون بذلك الإجراء ، ففي المحاكمة التأديبية تقوم النيابة الإدارية بإصدار قرار الإحالة وتعتبر الدعوى مرفوعة بإيداع قرار الإحالة وأوراق التحقيق بسكرتارية المحكمة ، إما المحاكمة الجنائية تتم الإحالة من قبل قاضي التحقيق أو بتكليف المتهم إمام المحكمة المختصة من قبل النيابة العامة أو المدعي العام بالحق المدني [٣]. ومن النص يتضح إن مفهوم الإحالة للمحاكمة التأديبية في تطبيق حكم القرار دون إن يفعل ذات الشيء بالنسبة لأحالته ، فيترتب الرجوع الى قواعد قانون الاجراءات الجنائية ، والتي مؤداها صدور قرار الإحالة من قاضي التحقيق أو بتكليف المتهم بالحضور أمام المحكمة المختصة من قبل المدعي بالحق العام، وبالتالي فان مجرد إحالة الموظف النيابة العامة للتحقيق معه فيما ينسب إليه من مخالفات تخالطها شبهة الجريمة الجنائية [٤].

وبقرار أخر الذي يقضي بعدم ترقية الموظف المحال إلى المحاكمة التأديبية في مدة الإحالة وهذا الحكم يسري من باب أولى في حالة الإحالة إلى المحكمة الجنائية ، و يكفي لاعتبار الموظف محالاً إلى المحاكمة الجنائية انه قد أحيل إلى النيابة العامة للتحقيق معه فيما هو منسوب إليه من فعل يمكن إن يشكل جريمة جنائية . وعلى ذلك فللإدارة إن تسير في

---

(١) قانون الخدمة المدنية المصري رقم ١١ لسنة ١٩٧٥ المادة ٦٦.

(٤) د. يوسف عبد القادر العبيدي ود. سعد داود الجوهر ود. نوري محسن الحلفي، *مجموعة قوانين الخدمة والملاك والانضباط*، الطبعة الاولى، (بغداد: ١٩٨٣)،ص ١١٨.

(٥) د. عصمت عبد المجيد بكر، المصدر السابق، ص ٧٦.

(١) طعن المحكمة الادارية العليا رقم١٤٧٦ لسنة ٣٠ جلسة ١٩٨٩/١٢/٣.

اجراءات التحقيق الجنائي أو المحاكمة الجنائية كمعنى واحد في الإحالة إلى المحاكمة التأديبية[١].

كما وان تحديد تاريخ صدور قرار إحالة الموظف إلى المحاكمة بالغ الأهمية لما يترتب عليه من عدم إمكانية الإدارة في ترقيته. وقد ذهبت محكمة القضاء الإداري في احد إحكامها إلى إن المقصود بالإحالة إلى المحكمة التأديبية ، يشمل جميع الاجراءات التي تتطلب تلك المحاكمة بما فيها التحقيق فيما منسوب إلى الموظف . وقد انتقد هذا المسلك لما اقرهُ قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ في نص المادة رقم ٧٠ منه [٢] ، ولأجل هذا تدخلت اللجنة العليا لتفسير قانون العاملين المدنيين بالدولة وأصدرت التفسير التشريعي رقم ٢ لسنة ١٩٦٦ الذي نص بالمادة رقم ٤ منه على انه إذا طلبت الجهة الإدارية أو رئيس الجهاز المركزي في النيابة الإدارية مباشرة الدعوى التأديبية ، فأن الموظف يعتبر محالاً إلى المحكمة التأديبية من تاريخ صدور قرار الجهة الإدارية بإقامة الدعوى التأديبية [٣] .

بالإضافة إلى ذلك إن الجهة الإدارية بحسب الأوراق الثبوتية الموجودة لديها الحق في إنزال عقوبة الخصم من مرتبه مدة ثلاثة أيام بالمدعى ، بحيث انه لا يجوز ترقية موظف محال إلى المحاكمة التأديبية أو الجنائية في مدة الإحالة [٤] .

وان الحكم الجنائي المقرر بإيقاف اثأر العقوبة لا يكف يد الجهة الإدارية التي يعمل بها الموظف عن مجازاته إداريا مستلهماً في ذلك ما قد يستبين لها من عناصر المسؤولية التأديبية التي تكون قد توافرت في حقه طالما أثرت على بقائه بها وعدم إقصائه عنها [٥].

-**اما حالة منع ترقية الموظفين الذين يتمتعون بإجازة** . فقد اعتبرها البعض منعا والبعض الاخر اعتبر حافزا للترقية كما في المشرع العراقي . ولان المشرع لم يعطي اي تفاصيل للترقية في قوانين الخدمة المدنية ، وفي نفس الوقت نص على نقطة مهمة في تعديل قانون الخدمة المدنية رقم٢٤ لسنة ١٩٦٠ [٦] المادة ٥٠ في الفقرة أ - بأن كل موظف مجاز دراسيا

(١) حكم المحكمة الادارية العليا في مصر المرقم بـ ٥٤٥ لسنة ١٧ ق جلسة ٢٠ /١٩٨٠/١ ، د. حامد الشريف – المصدر السابق، ص ١٥٠،

(٢) د. سامي جمال الدين، اجراءات المنازعة الادارية في دعوى ألغاء القرارات الإدارية، المصدر السابق، ص ١٤٦.

(٣) المادة رقم ٨٧، من قانون رقم ٤٧ لسنة١٩٧٨ الخدمة المدنية في مصر.

(٥) د .سليمان الطماوي، القضاء الاداري، قضاء التأديب، ص ٣٩٧.

(٥) د. حمدي ياسين عكاشة، *موسوعى القرار الاداري في قضاء مجلس الدولة* ، (دار النهضة العربية للنشر والتوزيع ، ٢٠١٨)، ص ٢٦١. كذلك الطعن رقم ١٤٧٦ جلسة ١٩٨٩،١٢،٣١.

(٦) المادة ٥٠ ، من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل الفقرة رابعا أ. تُعد مدة الاجازة الدراسية الممنوحة للموظف خدمة فعلية لأغراض العلاوة و الترفيع والتقاعد في حالة حصوله على الشهادة المُتعاقد عليها 28 .ب. لا تحتسب مدة دراسة الموظف المجاز دراسيًا لغرض العلاوة و الترفيع اذا انتهت دراسته بالفشل لأي سبب عدا المرض المانع من مواصلة الدراسة او النجاح على ان تكون ذلك مؤيدا بتقرير طبي مُصادق عليه من لجنة طبية رسمية مُختصة او ظروف قاهرة تمنع الموظف من مواصلة الدراسة . ج. اذا حصل الموظف المُجاز دراسياً على شهادة ادنى من الشهادة التي تعاقد عليها فلا تُحتسب لغرض العلاوة او الترفيع المدة الزائدة عن الحد الادنى المسموح به للحصول على تلك الشهادة.

اذا كان نجح في دراسته تحتسب له مدة اجازاته لأغراض الترفيع والعلاوة ، اما اذا لم ينجح في الدراسة فلا تحتسب هذه الاجازة مدة للترفيع والعلاوة . اما اذا كانت اجازة مفتوحة كالتي معمول بها في العراق وهي اجازة الخمس سنوات فقط لا تحتسب فيها الترقية انما تحتسب لأغراض التقاعد فقط . وبذلك اتفق مع المشرع المصري في اعتبار اجازة الموظف الطويلة مانعا من موانع منح الترقية . وفي جانب كان لمجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ٤١٨ لسنة ١٩٨٧ تأكيدا على هذا الامر " للوزير المختص أو رئيس الدائرة غير المرتبطة بوزارة أن يمنح الموظف إجازة اعتيادية لمدة لا تتجاوز سنتين من دون راتب إذا اقتضيت الضرورة منحه تلك الاجازة ولا تحسيب لأغراض الترفيع والتقاعد" [١] .

و مقتضى هذا المنع هو منع ترقية الموظف إذا كان وقت إجرائها الموظف في إجازة لمدة طويلة .فإذا كان شاغلاً لإحدى الوظائف فلا يجوز الترخيص له بهذه الإجازة قبل مضي سنة من تاريخ شغله لها ، وتحدد أقدمية الموظف عند عودته من الإجازة التي تتجاوز مدتها أربع سنوات على أساس إن يوضع أمامه عدد من الموظفين مماثل للعدد الذي كان يسبقه في نهاية مدة الأربع سنوات في ترتيب أقدميته في الدرجة ،أو يماثل عدد جميع الموظفين الشاغرين لدرجة الوظيفة عند عودته أيهما أقل ، كما واعتبر القانون إن مدة الإجازة متصلة إذا ما تتابعت أيامها أو فصل بينهما فاصل زمني يقل عن سنة [٢]. وهذا ما أكدت عليه الجمعية العمومية للفتوى والتشريع في مجلس الدولة المصري.

كذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٨٢٨ لسنة ٣٤ ق بجلسة ١٩٩٠/١٢/١٦ بأنه بالنسبة لترقية وظائف الإدارة العليا وطبقاً لقوانين العاملين المدنيين في الدول فأنه لا يجوز في غير حالات الإعارة التي تقتضيها مصلحة قومية عليا يقررها رئيس مجلس الوزراء ترقية الموظف إلى درجات هذه الوظائف إلا بعد عودته من الإعارة . وبذلك يكون القانون قد أورد نصاً خاصاً يقضي باعتبار الإعارة مانعاً من الترقية إلى درجات الوظائف العليا طالما كانت لا تقتضيها مصلحة قومية عليا . ويعتبر هذا النص الخاص هو استثناء من الأصل العام الذي أورده القانون ، والذي يقضي بعدم أخلال الإعارة بحقوق الموظف الوظيفية المتعلقة بمدة خدمته وعلاواته وترقيته طوال مدة الإعارة ، وعلى ذلك فأن الاستثناء هذا لا يجوز التوسع في تفسيره أو إطلاقه في خلاف موارد به ، أما ينقضي حكمه بانتهاء الإعارة وعودة العامل إلى وظيفته الأصلية فيزول المانع ويجوز ترقيته إلى وظائف الإدارة العليا .

هذا وقد افردت المحكمة الادارية في احكام خصة لم نجد لها مرادف في القضاء الاداري العراقي . حيث جعلت من اجازة الموظف التي اعتبرها القانون مانع من موانع الترقية هو استثناء على هذا الامر . الطعن رقم ٥٤١ لسنة ٢٤ ق جلسة ١٩٨١/٤/٥ لا يجوز تخطي الأقدم في الترقية بالاختيار إلا إذا كان الأحدث أكفأ بأدلة واضحة ترجع ميزاته عن نظيره عند التساوي في مرتبة الكفاية ، ولا يجوز إن تكون الإجازة بدون مرتب التي قد تمنحها بعض الجهات لأحد الموظفين بها لغرض العمل لدى جهة أو دولة أخرى سببا في تخطي الأقدم إذا ما تساوى في الكفاية مع من هم احدث منه . وأساس ذلك إن الإجازة بدون

(١) منشور في الوقائع العراقية عدد ٣١٥٦ في١٩٨٧/٦/٢٩.
(٢) طبقاً لأحكام المواد ١٠٦ ، قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١.

مرتب أنما وجدت لمواجهة حالات خاصة تستدعي مواجهتها بمنح الموظف هذه الإجازة ، وليس من بين هذه الحالات الحصول عليها بجهة أخرى في الداخل أو الخارج . فإذا قامت إحدى الجهات بمنح الموظف إجازة خاصة بالخارج ففي هذه الحالة يتعين تسمية الأشياء بأسمائها الحقيقية [١].

اما الطعن رقم ١٣٢٧ ،١٤٥٣ لسنة ٢٦ ق جلسة ١٩٨٢/٤/١١ لا يجوز للجهة الإدارية تخطي احد الموظفين في الترقية إلى درجة مدير عام ، بحجة انه كان وقت صدور القرار المطعون فيه بإجازة خاصة بدون مرتب للعمل بالخارج ، ولهذا السبب لم يرد ضمناً موانع الترقية المنصوص عليها قانوناً ، والإجازة الخاصة رخصة قررها القانون للموظف تدخل مدتها ضمن مدة خدمته ومن ثم فلا يجوز إن يترتب على استعمالها المساس بحقوقه الوظيفية ، ومنها الحق في الترقية .

وفي حكم المحكمة الادارية العليا المصرية رقم ٨٣١ جلسة١٦ بتاريخ ١٩٨٤/٤/٢١ إن الترقية بالاختيار تتم على أساس درجة الكفاية من التقارير السنوية وغيرها من العناصر ، وتقدير الكفاية في حالة حصول الموظف على إجازة بدون راتب ، ولا يجوز اسقاط حق الموظف في الترشيح للترقية بسبب استعماله رخصة أقامها له القانون . وجواز الاسترشاد بالتقارير السابقة على الإجازة وما وصل إليه من مزايا وصفات وما كسبه من خبرة ودراية على مدى حياته الوظيفية وما يتجمع لدى الإدارة عن ماضيه وحاضره [٢]. وهذا ما قدرته الجهة الإدارية من إن سبب التخطي مده الضوابط التي وضعتها الجهة الإدارية ، إذا لا يجوز إن تتعارض هذه الضوابط والمعايير مع نصوص القانون [٣].

اما الحكم الاخر للمحكمة رقم ٢٢٧٦ جلسة ٢٩ بتاريخ ١٠ /١١/ ١٩٨٥ فكان رأيه في هذا الجانب هو ، إن من حق الموظف إن يزاحم زملاءه في الترقية إلى الوظيفة الأعلى سواء كانت الترقية بالأقدمية أم بالاختيار طالما توافرت في حقه شرائطها وتكاملت عناصرها ولا يجوز استبعاده من هذا التزاحم إلا بنص بالقانون، ولا يجوز للجهة الإدارية تخطي الموظف في الترقية إلى درجة مدير عام بحجة انه وقت صدور القرار المطعون فيه كان بإجازة خاصة بالخارج ، وأساس هذا الحكم ان الاجازة الخاصة لم ترد ضمن موانع الترقية المنصوص عليها قانونا.

كذلك حكم المحكمة رقم ٤٥٧جلسة ٣٢ بتاريخ ١٩٨٨/١٢/١١ .....لجهة الإدارة إن تضع ما تراه من الضوابط التي ترى أنها من الممكن تقديرها لمن تختاره للترقية بالاختيار ، إلا إن هذه الضوابط لا يجوز إن تكون منافية للقانون . فاستبعاد الموظفة الحاصلة على إجازة خاصة لمرافقة زوجها المعار للخارج من الترشيح للترقية بالاختيار والمفاضلة لمجرد ذلك ، فهذه الحالة تكون مخالفة للتنظيم القانوني للترقية بالاختيار الذي أورد في قوانين الخدمة المدنية المصرية وحرمان غير جائز من أجازه الموظف من رخصة مقررة له بالحصول على إجازات خاصة .

---

(١) المادة ٥٨، من قانون خدمة العاملين المدنيين في مصر رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨.

(٢)د. حامد الشريف، المصدر السابق، ص ١٦٢.

(٢) د.حمدي ياسين عكاشة، المصدر السابق، ص ٢٦٢.

ايضا طعن المحكمة الإدارية العليا المرقم ٣٧٨٠ لسنة ٣١ ق جلسة ١٩٨٩/١٢/١٠ فقد أقرت انه لا يجوز للجهة الإدارية إن تضع من تلقاء نفسها مانعاً من الترقية سواء كانت الترقية بالأقدمية أو بالاختيار يحول دون ترقية الموظف ، وليس للجهة الإدارية إن تتخطى احداً في الترقية إلى الدرجة الأولى على اعتبار انه كان وقت إصدار القرار غير قائم بالعمل أو لا يشغل الوظيفة فعلا لكونه في إجازة خاصة . والموظف المرخص له بإجازة خاصة يعتبر شاغلاً للوظيفة قانوناً ، والإجازة تعد من الرخص التي قررها المشرع للموظف ويتم الحصول عليها بموافقة الجهة الإدارية وتدخل مدتها في حساب الاقدمية في الترقيات ، ولا يجوز إن يترتب على استعمال هذه الرخصة المساس بحقوق الموظف .

III. المبحث الثالث

الغاء الترقية

اذا اصدرت الادارة قرار الترقية وبعد ذلك اكتشفت انه مخالف للقانون ، فتلزم الادارة ان تعيد الخطأ الى وضعه الصائب ، والمسلك الاداري في هذه الحالة ، هو السحب والالغاء ، بشرط ان يتم ذلك خلال المدة المحددة لإلغاء القرارات الادارية من تاريخ اصدارها ، او بناء على تظلم اداري يقدم من صاحب المصلحة اذا تبين عدم مشروعيته ، ويعمل القضاء الاداري على الغاء قرار الترقية اذا ما طعن فيه امامه وتأكد من مخالفته للقانون .

وتأكيدا على ما تم توضيحه في الغاء اثر قرار الترقية اذا كان منسوب على عيب ومخالفة للقانون فقد كان لمجلس شورى الدولة العراقي ايضا ردا على الجانب ، عندما ادعى المدعي امام هذه المحكمة بانه سبق ان اقام شكوى عن طريق مديرية شؤون المواطنين التابعة الى وزارة الداخلية بخصوص عدم شموله بجدول ترقية تموز ٢٠١٢ كونه مشمول بالجدول اعلاه ولم تتم ترقيته بسبب شموله بقانون المساءلة والعدالة (أي ضابط امن اقتصادي) على ضوء كتاب مديرية الامن العامة المنحلة المرقم (١٦١١٦) في ١٩٩٤/٨/١١ وانه لم يعمل بالأجهزة والكيانات الامنية المنحلة ، ويطلب اتخاذ الاجراءات القانونية اللازمة لشموله بالترقية بأقرانه بجدول تموز ٢٠١٢ باثر رجعي .وبعد التدقيق والمداولة وجدت المحكمة ان المدعي يطعن بقرار المدعى عليه بعدم ترقيته بجدول تموز ٢٠١٢ وقد تظلم من ذلك لدى المدعى عليه ، اتضح انه ولا توجد اسباب اخرى تحول دون ترقية المدعي ، وان الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة قد اوضحت بعدم جواز ايقاف ترقية الضباط طالما سمح لهم بالاستمرار بالعمل ، وعلى الرغم من ان الترقية هي سلطة تقديرية للإدارة غير ان هذه السلطة ليست مطلقة وان من واجب المحكمة ان تراقب عدم انحراف الادارة في استعمال السلطة التقديرية او اساءة استعمالها او التعسف في استعمالها وحيث ان المدعى عليه قد استند الى اسباب لم يرتب القانون اثرا عليها في استحقاق المدعى للترقية ، وانه قد فسر النصوص القانونية خلافا لما اورده المشرع من احكام ، عليه يكون المدعى عليه قد تعسف في استخدام السلطة التقديرية الممنوحة له لترقية المدعي مما يتوجب على المحكمة التصدي لهذا

التعسف ،عليه قرر بالاتفاق الحكم بالزام المدعى عليه بترقية المدعي الى الرتبة التي يستحقها واعتباراً من تموز ٢٠١٢ ومنحه الحقوق المترتبة على ذلك (١) .

ايضا كان لمحكمة قضاء الموظفين ردا على الغاء قرار الترقية الذي صدر بحق موظف يشوبه نوع من الخطأ وردا على طعنه المقدم في الدعوى رقم ٢٦٥٠/م/٢٠١٩ بتاريخ٢٠١٩/١٢/١٩ .. عندما ادعى المدعي لمحكمة قضاء الموظفين بطعنه عن المدعي عليهم كل من دائرة صحة بغداد/الكرخ/ الشخص الثالث المنظم واكمالا للخصومة محافظ بغداد/ والشخص الثالث المنظم واكمالا للخصومة وزير المالية . وبقرارهم والمتضمن ترقيته من عنوان(طبيب ممارس بفرع) في الدرجة الرابعة **الى** عنوان (طبيب اختصاص) في الدرجة الثالثة واعتبارا من تاريخ صدور امر محافظة بغداد في ٢٠١٩/٨/٥وحيث ان الامر جاء مجحفا بحقوقه للأسباب الواردة في عريضة الدعوى عليه بطلب دعوة المدعى عليه اضافة لوظيفته للمرافعة والحكم بتعديل الامر المطعون فيه ليكون ترفيعه من تاريخ الاستحقاق وادخال وزارة المالية ومحافظ بغداد كطرف ثالث متضمن اكمالا للخصومة فقررت المحكمة له ذلك وبعد المرافعة بالطعن المقدم ضمن المدة القانونية .. ووجدت ان الموظف يستحق ترقية من تاريخ الاستحقاق حسب نص المادة السابعة من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ وحيث ان المدعي لا يتحمل النتائج الناشئة عن تعرقل عمل دائرة صحة بغداد نتيجة لارتباطها الاداري ، لذا قررت محكمة قضاء الموظفين الزام المدعي عليهم بترقيته من تاريخ الاستحقاق وتحميلهم الرسوم والمصاريف وصدر القرار استنادا للمواد - ١٥٦,١٦١,١٦٦(من قانون المرافعات المدنية والمادة ٦٦ من قانون المحاماة حكما حضوريا قابلا للتمييز لدى المحكمة الادارية العليا وافهم علنا بتاريخ ٢٠١٩/١٢/٩ (٢) .

وعليه اقرت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في مصر ....ان الاصل في تنفيذ الاحكام الصادرة بالإلغاء وجوب ارجاع اقدمية من صدر لصالحه الحكم للتاريخ المحدد للترقية الى الحركة الملغاة ، بل ان الرجعية تشمل الفروق المالية اعتبارا من تاريخ نفاذ قرار الترقية (٣) ..

وعليه يجوز للإدارة ان تعمل على سحب قراراتها الخاطئة ليتجنب الغاءها من قبل القضاء ، والغاية من ذلك هو تصحيح كل ما يصدر منها من اخطاء تزعزع استقرار المعاملات القانونية المترتبة عن قرار الترقية ، و ما يؤول عنه من استحقاقات مالية تجعل الموظف في موقف لا يحسد عليه عندما يعلم ان قرار منحه الترقية مشوب بعيب مخالفة للقانون ، مما يضطر عند اقرار الادارة بهذا الخطأ وقيامها بسحبه والغاء كل الاثار التي ترتبت على تنفيذه ، بقيام الموظف بإرجاع كل المستحقات المالية التي قد اخذها .

---

(١) قرار رقم ١٠٩/٢٠١٣ تاريخ القرار/ ٢٩ / ٤ /٢٠١٣ رقم الدعوى/ ٤٥٥/ ق/٢٠١٣ – القرار منشور في موقع وزارة العدل العراقية على الموقع الالكتروني https://www.moj.gov.iq/view.1156/ تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/١/٢٣.

(٢)الدعوى رقم ٢٦٥٠/م/٢٠١٩ بتاريخ٢٠١٩/١٢/١٩ رقم القرار ٤٥٨٧/ ٢٠١٩/١٢/١٩.

(٣) جلسة رقم ٦٨٣ في ١٩٦٦/٦/٢٧ – مجموعة ابو شادي لقرارات الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع.

والغاء قرار الترقية من قبل الادارة ، يجعل منه كأن لم يكن ، وبذلك فأن الادارة ليس لها اي سلطة تقديرية في تنفيذه او عدم تنفيذه من الاساس او تعمل على تجاهله وفقا لمتطلبات القانون . لان اثار الحكم وحجيته يستفاد منه الجميع دون ان تقتصر على صاحب الدعوى . وبعد ذلك تعمل الادارة على تصحيح القرار من العيوب التي شابها المقضي الغائه . وعليه استقر القضاء الاداري على اعتبار ان الحكم بالإلغاء حجة على الجميع . فالإدارة تلتزم بتنفيذ حكم الالغاء الصادر من القضاء وليس لها ان تتجاهل تنفيذه . لان حكم الالغاء يحقق بذاته اعدام الاثر القانوني المباشر منه دون ان يتوقف على تدخل الادارة في ذلك ، وعليه تعمل الادارة على اصدار قرار مادي لإزالة القرار الملغي تنفيذا للحكم وقياما بواجبها الذي تفرضه عليه الصيغة القانونية لتلك الاحكام القضائية ، وقرار الالغاء ما هو الا تأكيد للأثر القانوني الذي تحقق بمجرد الغائه ولا يضيف اي شيء اخر ، وتأكيدا لما يتضمنه الحكم باعتبار ان صاحب الدعوى يستمد حقه من الحكم الملغى بقوة القانون والتي ليس للإدارة اي سلطة تقديرية في صدوره انما تلتزم بتنفيذ بما امرها القضاء [١]

وعندما تلجأ الادارة الى تنفيذ حكم الالغاء تعمل على سحب القرار الصادر بالترقية الذي حكم بالإلغاء واعادة الحال الى ما كان عليه قبل صدوره دون ان تتقيد بالمدة المقررة لسحب القرارات الادارية ، وبذلك تلتزم الادارة بقرار القضاء بالإلغاء ولا تصدر اي قرار اداري اخر تتجاهل فيه قرار القضاء [٢] . او تعمل على ابقاء الترقية المطعون بمشروعيتها وفي اي درجة تكون خالية اثناء تنفيذ الحكم من ثم ارجاع اقدميته فيها الى التاريخ المعين في الحركة الملغاة اذا رات الادارة ان من المصلحة العامة عدم زعزعة معاملات الافراد القانونية اذا استقرت مراكزهم ، وهذا ما اكدت عليه قرار المحكمة الادارية العليا المصرية في قرارها المرقم ٩٥٢ للسنة الخامسة في ١٢/٢٨/ ١٩٥٩ .

الخاتمة

من خلال هذه الدراسة استنتجنا ما يلي :

١- بالرغم من إن قوانين الخدمة المدنية العراقية لم تذكر مصطلح الترقية وانما اكتفت ببيان مصطلح الترفيع ، الا ان هذا الامر وان كان نقصاً تشريعيا في قانون الخدمة رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ ، وقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العم رقم ٢٢ لسنة٢٠٠٨الا انه لا ينكر وجود حق الترقية في بعض القوانين الوظيفية كقانون الخدمة الخارجية وقانون التنظيم القضائي .

٢- يتضح لنا من خلال الاحكام القضائية الادارية العراقية ، والتي اعترفت بمصطلح الترقية فأقرت في جوانب معينة ان هناك فرقاً بين الترقية والترفيع ، بينما في جانب اخر فرقت بينها وبين الترقية ، والجانب الاجر جعلت من كلا المصطلحين مفهوم واحد.

٣- ان الترقية هي من اهم الحقوق المادية والمعنوية للموظف ، وتخضع في تقييمها للسلطة التقديرية الممنوحة لها من القانون واعمالها تحت رقابة القضاء الاداري .

٤- دور القضاء الاداري في مجمل قراراته المذكورة بخصوص الترقية ، جعل منه دور تكميلي للقوانين والانظمة في اعطاء قواعد قانونية ملزمة للإدارة في بيان مدى تطبيق

(١) قرار الجمعية العمومية للفتوى والتشريع رقم ٢٤٠/٢/٨٦ في ١٩٩٣/١١/١١

(٢) د. سليمان الطماوي – القضاء الاداري – قضاء الالغاء – طبعة ١٩٧٦ – ص ١٠٢٧.

هذا الحق في ظل حالات تأجيل منحها او الحرمان منها او الامتناع من الحصول عليها نهائيا . والعمل على تفسير بعض الحالات التي قد تخطأ الادارة في تفسيرها او تتعسف في استعمال حقها وتخالف القانون دون تأخذ بنظر اعتبارها العواقب الوخيمة المترتبة على ذلك .

٥- ان مبدا الغاء او سحب قرارات الادارة بحق مستحقين الترقية ، هو من المبادئ المسلم تطبيقها لضمان حقوق الافراد ومراكزهم القانونية ، والعمل على تحجيم سلطة الادارة التقديرية في ميدان فصلها في المسائل المتعلقة بهذا الجانب .

ومن كل ما تم توضيحه كان لابد ان نوصي بنقاط نتمنى ان يؤخذ بها ، كنوع من انواع تحقيق الضمانات القانونية للموظف العام

- من اهم النقاط التي يجب ان نوصي بها المشرع العراقي ، هو مجاراته لتشريعات المقارنة والتي اخذت حيزا في قوانين الخدمة المدنية بذكر كل الاحكام العامة التي تحكم حق الترقية وما يترتب عليها من التزامات وشروط تؤهل في الحصول عليها او العكس من ذلك .
- دور القضاء الاداري في اصدار قرارتها الالزامية وتمريرها على المرافق الادارية ، حتى تأخذ بنظر الاعتبار عدم تكرار مثل تلك الحالات ان كان الخطأ ناتج من قرارها الغير مشروع ، او تحايل الموظف على الادارة بأوراق ثبوتيه لا تمت للترقية أي صلة .
- زيادة الدورات الادارية التثقيفية لموظفي دوائر الدولة . وتنوير عقولهم بخطوات التقديم عليها ،حتى يتسلح الموظف بكل الحيثيات التي تجعله حريص تجاه ما يقدمه للجهة المعنية بهذا الشأن ، وادراك أي تصرفات ادارية من شأنها تعرقل هذه المعاملة ، مما تتسبب في العزوف في الحصول عليها .

المصادر

أولاً: الكتب القانونية:

١- حمدي ياسين عكاشة، *موسوعة القرار الاداري في قضاء مجلس الدولة*، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، ٢٠١٨.

٢- ايمن سيد خليل دسوقي، *الطرق غير القضائية لفض المنازعات الادارية – دراسة مقارنة*، الكتاب الثاني، دار شتات للنشر، ٢٠١٧.

٣- حامد الشريف، *مجموعة المبادئ القضائية التي قررتها المحمة الادارية العليا*، الجزء الرابع، ٢٠٠٩ .

٤- رفعت عبد الوهاب، *مبادى واحكام القانون الإداري*، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٥،

٥- سامي جمال الدين، *اصول القانون الإداري*، الإسكندرية: دار المعارف للنشر، ٢٠٠٤ .

٦- سامي جمال الدين، *اجراءات المنازعة الادارية في دعوى ألغاء القرارات الإدارية*، دار المعارف للنشر، ٢٠٠٥،

٧- سامي جمال الدين، *منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشؤون الموظفين*، الطبعة الأولى، دار المعارف للنشر، ٢٠٠٤.

٨- سليمان الطماوي، *القضاء الإداري*، الكتاب ٣ ، قضاء التأديب، القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٩٥.
٩- عصام عبد الوهاب البرزنجي، علي محمد بدير، *مبادئ واحكام القانون الإداري*، جامعة بغداد، ١٩٣٠ ،
١٠-ماهر صالح علاوي الجبوري، *القانون الإداري*، بغداد: ١٩٨٩-
١١-محمد طه حسين، *مبادئ واحكام القانون الإداري*، منشورات زين الحقوقية، ٢٠١٨.
١٢-يوسف الياس، *المرجع العلمي في شرح قوانين الخدمة المدنية والانضباط والتقاعد المدني*، الطبعة الأولى، ١٩٨٤.
١٣-يوسف سعد الله الخوري ، *الوظيفة العامة في التشريع والاجتهاد*، الكتاب الاول –الطبعة الأولى، ٢٠٠٤، صفحة ٤٣٢ .
١٤-يوسف عبد القادر العبيدي ود. سعد داود الجوهر ود. نوري محسن الحلفي، *مجموعة قوانين الخدمة والملاك والانضباط*، الطبعة الأولى، بغداد: ١٩٨٣.

ثانياً: الرسائل والاطاريح:

١-كاظم خضير السويدي، "التنظيم القانوني للحقوق المالية للموظف العام في القانون العراقي - دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير مقدمة الى جامعة بابل كلية الحقوق ٢٠١٧.
٢-محمد انس قاسم جعفر، "نظم الترقية في الوظيفة العامة واثرها في فاعلية الإدارة"، رسالة دكتوراه - جامعة عين شمس-١٩٧٣ .

ثالثاً: المجلات العلمية:

١-نواف مهدي جوير، "الاثار المترتبة على تقييم الاداء الوظيفي"، *بحث منشور في مجلة الجامعة العراقية*، العدد ٦٨، الجزء الثالث.

رابعاً: القرارات القضائية العراقية

قرارات مجلس الدولة وفتاواه لسنة ٢٠١٦.
قرارات مجلس الدولة وفتاواه لسنة ٢٠١٨- مطبعة الوقف الحديثة ٠ بغداد .
قرارات مجلس الدولة وفتاواه لسنة ٢٠١٩
قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٧ ، رقم الايداع في دار الكتب والوثائق ببغداد.
قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٦.
قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٧.
٢- قرار المحكمة الاتحادية العليا الصادر رقم القرار ٥٢ في ١٣ \١١\٢٠١١.
٣- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٣٦ في ١٠\١٠\٢٠١٢ .
٤- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٤- اتحادية ٢٠٠٩ بتاريخ القرار٨\٤\٢٠٠٩.
قرار محكمة قضاء الموظفين العراقي رقم ٥٠٤٥ في ٢٠١٩/١٢/٥١.
٥- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٨٩ لسنة ٢٠١٣ ٢٠١٣/٥/٦.
٦- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم القرار ٦٥ في ٢٠١٣/٣/١٢.
٧- قرار المحكمة الادارية العليا بتاريخ ٢٠١٩/١٢/٩ ورقم القرار ٤٥٨٧/ ٢٠١٩/١٢/١٩.
٨- قرار المحكمة الإدارية العليا /٢١ قضاء إداري / تمييز / ٢٠١٦ في ٣/٣/٢٠١٦ .

٩- قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم ١٦٠٩ - قضاء موظفين تمييز -٢٠١٥ في ١١/١/٢٠١٨.
١٠-قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم ١٦٤٨ / قضاء موظفين تمييز / ٢٠١٩ في ٢٥/٧/٢٠١٩ .
١١-قرار مجلس الانضباط العام (محكمة قضاء الموظفين) رقم ٤٦٢/٢٠١٢ الدعوى ٨٥٥/م/٢٠١١ في ١٢/٤/٢٠١٢.
١٢-قرار مجلس انضباط موظفي الدولة العراقي - القرار ٢٢-١٧- / ١٩٢ في ١٩٩٢/٢/١٢.
١٣-قرار مجلس شورى الدولة العراقي بقراره رقم ٢٠٢٤/٦٤.
١٤-قرار مجلس شورى الدولة العراقي رقم ٧٧ لسنة ٢٠٠٦.
١٥-قرار وزارة العدل رقم ١٠٩/٢٠١٣ تاريخ القرار/ ٢٩ / ٤ /٢٠١٣ رقم الدعوى/ ٤٥٥ / ق/٢٠١٣ .

خامساً: القرارات القضائية المصرية

١- حكم المحكمة الادارية العليا المصرية رقم ٣١٦ جلسة رقم ١٥ بتاريخ ١٤-٤-١٩٧٤.
٢- حكم الجمعية العمومية رقم ٦٨١/٣/٨٦ في جلسة ١٩٨٥/١٠/٢٣ .
٣- حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم ٢١٨١ لسنة ٣٣ ق جلسة ١٩٩٠/٢/١١.
٤- حكم المحكمة الادارية العليا في القضية رقم ١٠٩٧ لسنة السابعة . ق جلسة ٢ يناير ١٩٦٦.
٥- حكم المحكمة الادارية العليا في مصر المرقم بـ ٥٤٥ لسنة ١٧ ق جلسة ٢٠ /١/١٩٨٠.
٦- طعن المحكمة ادارية عليا رقم ٤١١ لسنة ٢٩ جلسة ١٩٨٥/١/٥.
٧- طعن المحكمة ادارية عليا رقم ٩٥٥ جلسة ١٩٨٨/١٢/٢٥.
٨- طعن المحكمة الادارية العليا رقم ٢٨٥٩ جلسة ١٩٩٢/٢/٦.
٩- طعن المحكمة الادارية العليا رقم١٤٧٦ لسنة ٣٠ جلسة ١٩٨٩/١٢/٣ .
١٠-طعن المحكمة الادارية العليا رقم ١٤٧٦ جلسة ٣١-١٢-١٩٨٩.
١١-طعن محكمة ادارية عليا رقم ١٩٨ لسنة ٢٤ ق – جلسة ٢٨ /١٢/ ١٩٨٠ .
١٢-طعن محكمة ادارية عليا رقم ٦١٠ لسنة ١٧ ق – جلسة ١٩٧٤/٦/٣٠.
١٣-قرار الجمعية العمومية للفتوى والتشريع رقم ٢٤٠/٢/٨٦ في ١٩٩٣/١١/١١.
١٤-قرار المحكمة الادارية العليا رقم ١٣٢٧ بتاريخ ١٩٨٢/٤/١١ .

سادساً: القوانين العراقية والمصرية

١-قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠.
٢-قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم لسنة ٢٠٠٨.
٣-تعليمات الترقيات العلمية رقم ١٦٧ لسنة ٢٠١٧العراقية .
٤-قانون خدمة العاملين المدنيين في مصر رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨.
٥-قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١.
٦-قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ١٠٣ لسنة ١٩٣١ .
٧-قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٦٤ لسنة ١٩٣٩.
٨-قانون الملاك رقم ٥٥ لسنة ١٩٦٥.