

## ترفيه الموظف في ظل تعدد التشريعات العراقية

م.م. افتخار رشيد خليل  
جامعة تكريت - كلية العلوم الاسلامية  
م.م. محمد احمد رحيل  
جامعة تكريت - كلية الادارة والاقتصاد

### المستخلص

تناولنا بالبحث النظام القانوني للترفيه في الوظيفة العامة، باعتباره من اهم الانظمة الوظيفية، لاسيما انه يتوقف عليه ضمان حسن سير العمل في الجهاز الاداري بكفاءة وجاهزية، فضلاً عن كونه حافزاً مادياً ومعنوياً للموظف لما له من مساس بحاجات الموظف، ونجد ان النظام القانوني العراقي قد اهتم بحقوق الموظفين ومنها حقه بالترفيه الى درجة وظيفية اعلى من الدرجة التي كان عليها بعد توفر شروط وقواعد موضوعية وقواعد اجرائية جنباً الى جنب لتنظم هذا الموضوع الا ان تعدد التشريعات العراقية بهذا المجال ادى الى غموض وعدم فهم بعض النصوص واجبة التطبيق وهو ما يمكن ان يؤدي الى ضياع هذا الحق المهم الذي يتمتع به الموظف، إذ سنتبين الدراسة ماهية الترفيه وشروطه وتحديد طبيعته القانونية وهل هو حق للموظف ام سلطة تقديرية للإدارة وما هي القواعد الموضوعية والقواعد الاجرائية التي تحكم حق الموظف بالترفيه في كل من القوانين موضوع الدراسة.

### ABSTRACT

The present study deals with the legal system of the promotion in the public occupation, as it is one of the most important occupational systems, especially it is related to the guarantee of work flow in the administrative, staff as readiness for action and efficiency, in addition to that, it is a moral and material incentives to the employee since it has a direct connection to the employee needs, we can notice that the Iraq legal system has in treated in the rights of employees, especially has right to promotion to get higher job grade than the previous one, this is connected to certain subjective rules and conditions and procedural rules also. the existence of various Iraq legislations in this sphere leads to the ambiguity and misunderstanding of some of the legal clauses that should be practiced, that variety leads to the loss of this important right that the employee should get. The present study will show the meaning of the concept of the promotion, its conditions and its legal nature, we will discuss if the promotion is a right to the employee or it is a discretionary power to the administration. We will discuss also the subjective and procedural right of the employee promotion according to the laws that we will deal with.

## المقدمة

الوظيفة العامة واجبات وحقوق ولكي يلتزم الموظف بالواجبات التي تفرض عليه بناءً على القوانين والانظمة والتعليمات من قبل رؤوسيه لا بد ومن جانب آخر ان يتمتع الموظف بالحقوق التي يطمح لها التي اقترتها تلك التشريعات. ولما كانت الادارة بحاجة الى كوادر وظيفية كفوة للنهوض بالواجبات الملقاة على عاتقها كان لا بد ان تختار من الاشخاص الكفاء ليقوموا بتلك المهمة، لذلك فقد نصت التشريعات موضوع الدراسة الى ان تكون هناك مميزات يمتاز بها الموظف الكفوء عن غيره من خلال منحه الكثير من الحقوق التي يمكن ان يتمتع بها الموظف منها الراتب والمكافأة والتعويضات والاجازات والعلاوات السنوية والترفيعات، وتعد الترفيعات من اهم تلك الحقوق والمزايا التي يطمح الموظف الحصول عليها من خلال الرابطة التنظيمية التي يربط بها مع المرفق العام للدولة، وان الترفيع يمنح من قبل الجهة الادارية التي يعمل بها والتي يرقى فيها من درجة وظيفية كان يشغلها الى درجة وظيفية اخرى تبعاً للمسؤوليات التي يتحملها ووفقاً لشروط معينة نصت عليها التشريعات، وان تلك الميزة يمكن ان تؤدي الى المنافسة الشريفة بين الموظفين والتي يمكن ان تؤدي بالنتيجة الى الارتقاء بمستوى المرفق العام من حيث تقديم افضل الخدمات. وبناءً على ما تقدم فان ترفيع الموظف يعد من اهم الوسائل التي يمكن ان تعتمد عليها الادارة في تحقيق غاياتها المنشودة، لذلك كان لا بد من الاهتمام بالموظف ومنحه كافة استحقاقاته المادية والمعنوية من اجل ان تكون تلك الاستحقاقات حافزاً لتقديم افضل الخدمات، ويستحق الموظف العام الترفيع إلى الوظيفة أو الدرجة الأعلى ، إذا ما استوفى الشروط القانونية اللازمة لذلك الترفيع، وعلى الجهة الإدارية عدم أرجاء أو منع الترفيع بدون سبب ، وإن كان لها سلطة تقديرية في حالة الإرجاء، فالمركز القانوني للموظف لا ينشأ باستيفاء الشروط المقررة للترفيع ، وإنما يحدث أثره القانوني بإصدار قرار الترفيع من الجهة المختصة بذلك ووفقاً للإجراءات المحددة قانوناً، وان هذه الاجراءات القانونية ربما تتشابه او تختلف من قانون الى اخر تبعاً لتعدد القوانين والانظمة التي تحكم شروط واحكام ترفيع الموظف، وفي هذه الدراسة سنتناول بالبحث موضوع ترفيع الموظف لما له من اهمية للمرفق العام والموظف على حد سواء وفقاً لتعدد القوانين التي تحكم الترفيع وشروطه، وللإحاطة بالموضوع من جوانبه كافة كان لا بد من تقسيم المقدمة وفقاً للنقاط الآتية:

### أولاً: أهمية الدراسة:

يعد موضوع ترفيع الموظف من الموضوعات التي لها أهمية كبيرة في أي دولة ، ومن هنا تكمن أهمية دراسة الموضوع من الناحيتين العلمية والعملية:

#### • من الناحية العلمية:

- 1- دراسة الأنظمة القانونية والإدارية والمالية وتقييمها وإيجاد مواطن القوة والضعف فيها.
- 2- وضع إجراءات واضحة لكل من الموظف والادارة، من اجل تحسين الواقع الاقتصادي والمالي للدولة والفرد معاً.
- 3- تطور التشريعات المختصة بترقية الموظف وهذا يتطلب الاهتمام بإصدار تشريعات خاصة بالموضوع أو تعديلها سواء على الصعيدين الداخلي والدولي من حيث وجود دراسات قانونية متخصصة.

### • من الناحية العملية:

- 1- توضيح الأسس والضوابط التي يمكن من خلالها ترقية الموظف الى الوظيفة او الدرجة التي يستحقها وفقاً للضوابط المنصوص عليها في التشريعات.
- 2- معرفة أوجه القصور في النظام التشريعي والكشف عن أسباب ذلك النقص ومعالجته بما يضمن وجود نظام قانوني واضح يتميز بالعدالة والشفافية.
- 3- بيان الطرق القانونية والإدارية للموظف من خلال فهمه لآليات واجراءات الترفيع في ظل التطور الذي يشهده العالم على الصعيدين العلمي والعملية.

### ثانياً: مشكلة الدراسة:

بالنظر للدور الذي يلعبه الموظف في ادارة المرفق العام والجهود التي يبذلها خدمة للمصالح العام كان لا بد من وجود تشريعات خاصة بالحقوق التي تمنح للموظف من اجل ان تكون حافزاً له ولغيره من الموظفين في تحسين اداءه الوظيفي، إلا أن التشريعات العراقية الخاصة بترفيع الموظف جاءت متعددة ومتكررة في بعض نصوصها وهو ما يؤدي الى اثاره مشكلة تتنازع القوانين فيما بينها وعدم معرفة القانون الواجب التطبيق، كما ان تلك القوانين بالرغم من كثرتها جاءت في بعض نصوصها غير واضحة ومبهمة مما اثارته الكثير من الاشكالات عند تطبيقها مما اثر سلباً على الاستحقاق القانوني للموظف، اضافة الى اشكاليات ازدواج مصطلحي الترفيع والترقية وعدم توحيدهما في القوانين موضوع الدراسة، لتلك الإشكالات بات من الضروري الوقوف على هذا الموضوع ودراسته من أكثر من جانب من أجل تحديد التنظيم الأمثل له .

### ثالثاً: اسباب اختيار الموضوع:

- 1- خلو المكتبات من البحوث والدراسات المختصة في موضوع ترفيع الموظف وفقاً لتعدد التشريعات العراقية.
- 2- تقييم التشريعات القانونية العراقية النافذة.
- 3- حاجة كل من الإدارة وموظفيها لمعرفة الأحكام التي تنظم عملهم.

### رابعاً: منهج البحث:

سيكون منهج الدراسة بإذن الله تعالى معتمداً على المنهج التحليلي، ففي إطار هذا المنهج سنقوم بتحليل النصوص القانونية التي تخص ترفيع الموظف الموزعة على التشريعات العراقية وهي كل من (قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 المعدل، قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم 22 لسنة 2008 المعدل، قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل) فضلاً عن بعض القوانين الأخرى التي لها علاقة بالموضوع ومقارنتها ببعض الانظمة كلما دعت الحاجة لذلك، من أجل معرفة موطن النقص والقصور في التشريعات العراقية النافذة.

#### رابعاً: خطة الدراسة:

تناولت هذه الدراسة ثلاثة مباحث وذلك على النحو الآتي:

##### المبحث الأول: مفهوم الترفيه:

المطلب الأول: ماهية الترفيه.

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للترفيه.

المطلب الثالث: الاسباب المؤدية لتسريع الترفيه.

##### المبحث الثاني: القواعد الموضوعية للترفيه:

المطلب الأول: شروط الترفيه.

المطلب الثاني: الموانع القانونية للترفيه.

المطلب الثالث: الضمانات القانونية لحماية الحق في الترفيه.

##### المبحث الثالث: القواعد الاجرائية للترفيه:

المطلب الأول: لجان الترفيه.

المطلب الثاني: الحذف والاستحداث.

المطلب الثالث: القرار الاداري الخاص بالترفيه.

وستتضمن الدراسة كذلك خاتمة تحتوي على أهم الاستنتاجات التي سيتم التوصل إليها والمقترحات التي نرى من الضروري أن يأخذ بها المعنيون.

## المبحث الاول مفهوم الترفيع

يعد الترفيع في الوظيفة العامة من اهم الادوات المستعملة في تيسير الموارد البشرية وتثمينه، فهي تسمح للموظف بالارتقاء في السلم الوظيفي للإدارة وتحسين مركزه الوظيفي والمادي والاجتماعي، كما تسمح للإدارة بوضع سياسة تقديرية للموارد البشرية من خلال المخططات السنوية لتيسيره وتحسين المستوى، ولتحديد مفهوم الترفيع سنقسم هذا المبحث الى ثلاثة مطالب نبين في المطلب الاول ماهية الترفيع، وفي المطلب الثاني نبين الطبيعة القانونية للترفيع، اما في المطلب الثالث سوف نتكلم به عن الأسباب المؤدية للترفيع.

### المطلب الاول: ماهية الترفيع

لم يعرف المشرع العراقي الترفيع في قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل، الا اننا نجده قد عرفه في المادة (6) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (22) لسنة (2008) المعدل الترفيع ((انتقال الموظف من الوظيفة التي يشغلها الى وظيفة تقع في الدرجة الاعلى التالية لدرجته مباشرة ضمن تدرجه الوظيفي)).

نلاحظ من خلال تعريف قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام النافذ، انه قد خلط بين (الترفيع) و(الترقية) بالمفهوم السابق، فالترقية اسناد وظيفة اعلى من الوظيفة التي يشغلها الموظف في السلم الاداري وذات مسؤوليات وصلاحيات اكثر من التي كان مكلفاً بها كالترقية من معاون ملاحظ الى ملاحظ والى رئيس الملاحظين، والترقية من رئيس قسم الى عميد وهكذا، أي تغير في (العنوان الوظيفي) الذي يشغله الموظف الى (عنوان وظيفي) اعلى منه وقد ترتب عليها زيادة في الراتب او لا.

ونظم الترقية تعتمد على اسس متعددة وفقاً لطبيعة عمل الموظف وكالاتي:

أ \_ على اساس الاقدمية.

ب \_ على اساس القدرة والكفاءة.

ج \_ على اساس الجمع بين الاقدمية والقدرة والكفاءة<sup>(1)</sup>.

في حين ان الترفيع كما عرفناه سابقاً هو انتقال الموظف من (الدرجة) التي يشغلها الى (الدرجة الاعلى) التي تليها في سلم الدرجات الوظيفية دون أي تغير حقيقي في مستوى السلطة او المسؤولية وانما يقتصر التغير على الراتب الذي كان يتقاضاه الموظف، حيث يزيد هذا الراتب عما كان عليه سابقاً، ويظل الموظف يمارس نفس العمل الذي كان يقوم به قبل الترفيع فالموظف وفقاً لقانون الخدمة الجامعية بالإمكان ترفيعه من درجة مالية الى درجة مالية اعلى من دون ان يتقلد وظيفة اعلى، وهذا يدل الى ان احكام قانون الملاك رقم(25) لسنة 1960 المعدل اصبحت معطلة بصدور قانون الرواتب<sup>(2)</sup>.

(1) السيدة انسام علي عبد الله، حماية حق الموظف العام في الترقية، مجلة الرافدين للحقوق، المجلد(12)، العدد(54)، السنة(2012)، ص269.

(2) ماجدة محمد علي، اهمية الترقية الوظيفية وتشجيع روح الابداع عند الموظف، صحيفة التآخي، منشور على الانترنت

اما قانون الخدمة المدنية النافذ على الرغم من فصله بين مدلول الوظيفة ومدلول الدرجة، قبل صدور الامر (30) لسنة 2003، الا انه لم يفرق بالتسمية بين انتقال الموظف من درجة الى اخرى اعلى منها، وبين انتقاله من عنوان وظيفي الى اخر يليه حيث يوجد خلط لا تتضح معالمه فاطلق الترفيع على الحاليتين، على الرغم من وضوح الفرق بين الدرجة والوظيفة، فقد يحصل الموظف على عدة ترفيعات مع بقاءه في العنوان الوظيفي نفسه، وبقيت تسمية انتقال الموظف من عنوان وظيفي الى اخر اعلى منه قلقة في التشريعات اللاحقة المعدلة لقانون الخدمة المدنية فيطلق عليها (ترقية) مرة، و(ترفيه) مرة اخرى، دون ان يتحدد الفرق في المعنى ويتم الاستقرار على صيغة قانونية واحدة وعلى سبيل المثال لا الحصر:

\_ قرار م. ق. ث المنحل رقم (361) لسنة 1983/(خامساً/2): تؤخذ نتائج المشاركين في الدورات التدريبية عند المفاضلة في الامور التالية: (الترقية) و (الترفيه) للدرجات الوظيفية الاعلى.

\_ الامر (30) لسنة (2003) المسمى (اصلاح رواتب وظروف عمل موظفي الدولة) الصادر عن سلطة الائتلاف، الذي جاء ببعض المبادئ الجديدة تختلف تماماً عن الاسس التي قام عليها قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 النافذ، حيث قام بإلغاء سلم الدرجات المالية المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية وجداول الوظائف الواردة في قانون الملاك، واعتمد بموجب القسم (3/3)، (العنوان الوظيفي)، أي جعل الراتب والعنوان الوظيفي بمستوى واحد، والذي يبين جدول الرواتب فيه، ان الراتب المدفوع لأي موظف يستند الى درجته في السلم الوظيفي، وفقاً لتصنيف الوظيفة التي يعمل فيها والدرجة التي يشغلها في اطار هذا التصنيف، ويتم تحديد الدرجة التي يشغلها الموظف عن طريق مدة خدمته وجودة ادائه اثناء الخدمة، حيث اشار في القسم (5/6): سوف تستند ترقية الموظفين في القطاع العام الى الطاقة الكامنة لدى كل منهم على العمل، وعلى الرغم من ام الامر (30) قد الغي بموجب قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (22) لسنة 2008 المعدل، الا ان المبدأ الذي جاء به يربط الدرجة الوظيفية بالعنوان الوظيفي هو النافذ حالياً.

\_ المادة (107) من الدستور الدائم: يؤسس مجلس يسمى (مجلس الخدمة العامة الاتحادي)، يتولى تنظيم شؤون الوظيفة العامة الاتحادية بما فيها التعيين والترقية وينظم تكوينه واختصاصه بقانون.

\_ المادة (الثانية/اولاً) من قانون المفصولين السياسيين رقم (24) لسنة 2005 وتعديلاته: تحتسب مدة الفصل وما بعدها لأسباب الواردة في المادة الاولى من هذا القانون خدمة فعلية لأغراض الترفيع والعلاوة والترقية والتقاعد<sup>(1)</sup>.

ومن خلال ما تقدم يتضح لنا ان الترفيع هو انتقال الموظف من درجة الى درجة اخرى اعلى ضمن سلم الدرجات الوظيفية، غير ان المشرع العراقي عندما عالج شروط الترفيع نلاحظ انه قد خلط ما بين الترفيع والترقية وذلك في قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (22) لسنة 2008 المعدل.

(1) احمد مجيد الحسن، قراءة في قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960، منشور على الانترنت <http://www.kitabat.com>.

### المطلب الثاني : الطبيعة القانونية للترفيه

بما ان الوظيفة العامة واجبات والتزامات غير قابلة للحصر ويختلف مداها من وظيفة الى اخرى، فانه بالمقابل هناك حقوق وضمانات معينة للموظف في مواجهة الادارة ومن ابرز هذه الحقوق الترفيه كون ان مدلوله ينصرف الى كل ما يطرأ على الموظف العام من تغيير في مركزه القانوني، وذلك بانتقاله من درجة وظيفية الى درجة وظيفية اخرى مما يترتب عليه زيادة في الراتب ، ومن هنا ينشأ التلازم بين الواجب والحق.

ومن هنا يثار التساؤل هل الترفيه حق للموظف العام في مواجهة الادارة؟ واذا كان حق للموظف فما الذي يترتب على نشوء هذا الحق ؟ ام هو حق للإدارة بسلطاتها التقديرية تمنحه للموظف عند رغبتها في ذلك اذا رأت ان هناك مصلحة تتحقق لها من جراء الترفيه؟

بالرجوع الى اراء فقهاء القانون الاداري نجد انهم ادرجوا موضوع الترفيه ضمن حقوق الموظف العام باعتباره احد الحقوق المهمة للموظف، فمنهم من يرى ان الترفيه يعد حقاً للموظف العام بما يترتب عليه من نفع مادي يتمثل في زيادة الراتب وغيره من الحقوق المالية وفي حال لم يتحقق النفع المادي فانه مجرد صعود الموظف مدرج السلم الوظيفي يمثل نفعاً ادبياً له يزيد من قدره<sup>(1)</sup>.

ومنهم من يرى ان الحق في الترفيه والعلاوات والمرتبات حقوق مترتبة على اكتساب الموظف للوظيفة العامة لأنه يملك مراكز قانونية بالنسبة لهذه القرارات تجعل له مصلحة في طلب الغائها متى كانت هذه القرارات غير مشروعة<sup>(2)</sup>.

اما الدكتور عصمت الشيخ فيرى ان الجواب على ذلك لا يمكن تحديده بنعم او لا وانما يستخلص من المفهوم العام للوظيفة ذلك ان العلاقة بين الموظف والادارة هي علاقة تنظيمية، فالذين يأخذون (بالجانب الموضوعي) للوظيفة وهو التركيز على مبدأ الوظيفة فانهم يعتبرون الترفيه ليس من الحقوق الخاصة للموظف، وانما يدخل ضمن مفهوم التعيين تحكمه الشروط الخاصة بهذا المفهوم، ولذلك فأنا الذين يأخذون بهذا المبدأ لا يقصرون الترفيه على الموظفين داخل الجهاز وانما يعتبرونه حقاً لكل من تتوفر فيه الشروط سواء من داخل الجهاز او خارجه ، وسواء ان كان موظف او غير موظف<sup>(3)</sup>.

ويؤكد الدكتور سليمان الطماوي هذا القول بان الترفيه ليس حقاً للموظف ولو استوفى شروطها، وحقه ينحصر في ان تلتزم الادارة حدود القانون وهي تستعمل سلطة الترفيه فلا ترفيه الا من استوفى الشروط القانونية<sup>(4)</sup>.

اما الذين يأخذون (بالجانب الشخصي) للوظيفة، وهو التعامل على انها مهنة لها سمة الدوام والاستقرار فأنهم وفقاً لهذا المفهوم يعتبرون الترفيه حقاً للموظف يجب على الادارة ان تلتزم به وللموظف الحق في المطالبة به باعتباره احد اهم الحقوق والضمانات التي يتمتع بها الموظف في مواجهة الادارة<sup>(5)</sup>.

(1) انور احمد رسلان، الوسيط في القانون الاداري، الوظيفة العامة، ج 2، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997، ص218.

(2) خالد حماد محمد العنزي، النظام القانوني لترقية الموظف العام ( دراسة مقارنة بين الاردن والكويت)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، 2011\_2012، ص55.

(3) سليمان بن محمد الجريش، الترقية في الوظيفة بين الحق والواجب، العدد/10، ذو الحجة 1422، 2002م www.aljazira.com

(4) خالد حماد محمد العنزي، مصدر سابق، ص55.

(5) سليمان بن محمد الجريش، مصدر سابق، ص6.

وقد اخذ مجلس شورى الدولة بنظرية الحق المكتسب في بعض الوقائع التي عرضت عليه ومنها، الحق المكتسب المتعلق بالحق في الترفيع: ذهبت الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة الى ان الحق في الترفيع يثبت للموظف من تاريخ استحقاقه وليس من تاريخ صدور القرار الاداري به.

وقائع القضية تتلخص في استحقاق احدى المدرسات للترفيع الى الدرجة الرابعة في يوم 1988/10/8، وقد رفضت الدائرة المختصة طلبها للترفيع لعدم اكمالها الخدمة في المناطق المحددة ، وبعد قيامها باكمال الخدمة في المناطق المحددة بموجب قرارات مجلس قيادة الثورة المنحل قامت الدائرة بترفيعها اعتباراً من يوم 1991/6/1، وقد قرر مجلس الانضباط العام الملغي تعديل قرار الترفيع بجعله من يوم 1988/10/8 وليس من يوم 1991/6/1، وقد قام مجلس شورى الدولة بتصديق القرار الصادر عن المجلس المذكور وذلك ((... وجد ان المميز عليها\_ المدعية\_ كانت مستحقة الترفيع الى الحد الادنى للدرجة الرابعة بتاريخ 1988/10/8 لأنها امضت المدة المطلوبة للترفيع الا انه لم يتم ترفيعها الى تلك الدرجة لعدم اكمال مدة الخدمة في المناطق النائية والبعيدة او القريبة التي نص عليها قرار مجلس قيادة الثورة... ولما كانت المميز عليها\_ المدعية\_ قد استوفت جميع الشروط المحددة في قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 الا ان ترفيعها قد اوقف الى حين اكمال المدة المبنية في قرار مجلس قيادة الثورة المذكور اعلاه، حيث ان المميز عليها\_ المدعية\_ اكملت مدة الخدمة المذكورة لذا يكون حقها في الترفيع يبقى قائماً منذ استحقاقها في 1988/10/8 ولاتزام القرار المميز وجهة النظر القانونية تلك لذا قرر تصديقه ورد الطعون التمييزية...))<sup>(1)</sup>.

وهذا ما نصت عليه المادة الرابعة والاربعون من قانون وزارة التعليم العالي رقم (40) لسنة 1988 على وجوب احترام الحقوق المكتسبة بقوله: (( لا تسري احكام هذا القانون على الحقوق التي اكتسبها اصحابها قبل صدوره ويحتفظون جميعاً بمراتبهم العلمية ومناصبهم الادارية ومرتباتهم وجميع حقوقهم في الترقية والترفيع اثناء خدمتهم وذلك وفقاً للقواعد القانونية والادارية التي كانت سارية قبل نفاذ هذا القانون)).

واذا كان الترفيع حق اصيل للموظف على جهته مثل حقه في الراتب والاجازة والمكافئات فما الذي يجعل البعض يقر بكل تلك الحقوق ويتوقف عند الترفيعات؟

ليس هناك سبب مقنع لتفسير البعض بانه ما دام ان لائحة الترفيعات نصت على جواز الترفيع وليس وجوبها فان الترفيع ليس حقاً مكتسباً وهو تفسير ناقص ذلك ان الجواز لا يعني المنع كما ان من البديهي ان النظام لم يوجب الترفيع لا لتتخذ الجهة ذريعة للمنع ولكن لان الجهة ربما لا يتوفر لديها حين استحقاق الموظف درجة شاغرة فقضي بالجواز حتى لا تترتب على الجهة مخالفة لعدم الترفيع، ولعل في هذا الايضاح ما يحفز الجهة المختصة على ايضاح صواب هذا الرأي اذا كانت تراه كذلك، او تبيان مبررات نقيضه اذا كانت لا ترى وجاهته<sup>(2)</sup>.

في حين اننا نرى ان المشرع العراقي قد نص في الفقرة (1) من المادة (19) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل على انه (( يجوز ترفيع الموظف الى الدرجة التي تلي درجته بشرط (...)) واستخدام تعبير الجواز عند النص يفيد ان حق الموظف في الترفيع لا ينشأ الا بعد استخدام الإدارة لاختصاصاتها بأجراء الترفيع وفقاً لما تمليه

(1) القرار 17/22 انضباط/ 192 في 1992/2/12، منشور في الموسوعة العدلية، العدد 11، سنة 1993.

(2) محمد بن عبدالعزيز الرشيد، الترقية حق مكتسب وليست مكرومة، صحيفة سبق الالكترونية، 24 شوال/ 1436 هـ، 2015/8/8 م.



المصلحة العامة وفي حدود القانون أي انه ليس حقاً مكتسباً للموظف، وانما سلطة تقديرية للإدارة فلا ترفع الا من استوفى الشروط القانونية وان الحق في الترفيع ينشأ بعد صدور قرار اداري من الجهة المختصة بالترفيع ، وبالتالي حتى ينتج الترفيع اثره ويصبح حقاً يلزم صدور قرار بها من الجهة المختصة أي ان نشوء الحق يتزامن مع صدور قرار الترفيع وليس قبله او بعده وفي اطار الضوابط التشريعية المقررة لهذا الحق وهذا هو ما يجب ان ندركه لكي نعلم ان الحق في الترفيع ليس مطلقاً وانما مقيد بحق الجهة.

### المطلب الثالث: الاسباب المؤدية الى تسريع الترفيع

حرص المشرع العراقي من خلال النصوص القانونية النازمة لقانون الخدمة المدنية وقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام على بيان الاسباب المؤدية لترفيع الموظف من وظيفته الحالية الى وظيفة اعلى منها وذلك اما بسبب حصوله على الشهادة بالمدة الاصغرية او ترفيعه بسبب العلاوة او ترفيعه بسبب كتب او الشهادة او الدورات التطويرية والتي سوف نوضحها على التوالي:.

#### 1- ترفيع الموظف بسبب الدورات التطويرية.

ان الدورات التطويرية لها اهمية خاصة فيما يتعلق بمجال العمل الوظيفي لأنها لها دور في صقل مواهب الموظف وتحسين قدراته لتقلد المناصب القيادية في المستقبل مما تجعله فاعلاً في مجال عمله ومجتمعه وتكسبه ثقافات جديدة، وهذا ما اشار اليه المشرع العراقي على ان كل موظف مثبت على الملاك الدائم اشترك في دورة تدريبية لا تقل عن ستة اشهر متصلة داخل العراق او خارجه يمنح قدماً لغرض الترفيع على الوجه المبين ادناه:.

ا\_ لمدة ستة اشهر لمن كان معدل درجاته الامتحانية في الدورة (0/085) فما فوق او بتقدير جيد جداً.

ب\_ لمدة ثلاث اشهر لمن كان معدل درجاته الامتحانية من (0/084\_70) او بتقدير جيد.

ج\_ يشمل القدم المبين في هذه الفقرة الموظفين الذين اشتركوا في دورات تدريبية واجتازوا بنجاح بعد صدور القانون رقم 45 لسنة 1974<sup>(1)</sup>.

في حين ان القدم المشار إليه في الفقرة (5) سابقة الذكر لا تمنح القدم للموظف الذي يقل معدل درجاته الامتحانية عن (0/070) على ان يؤخذ نجاحه فيها بنظر الاعتبار عند المنافسة بالترفيع<sup>(2)</sup>.

اما في حال اشتراك الموظف في دورة تدريبية وكان معدل درجاته الامتحانية اقل من (0/050) يؤخر ترفيعه لمدة سنة واحدة اعتباراً من تاريخ استحقاقه الترفيع<sup>(3)</sup>.

ويكون الاشتراك في الدورات التدريبية الزامياً بالنسبة للموظفين الذين تقرر الوزارة المختصة ترشيحهم فيها، ويتولى المركز القومي للاستشارات والتطوير الاداري الاشراف على الدورات التدريبية ووضع المناهج التفصيلية وغير ذلك مما تستلزمه ضرورة اقامة هذه الدورات<sup>(4)</sup>، ويتم تحديد الساعات التدريبية وفق المسار التدريبي المعتمد للموظفين، والذي يتضمن مجموعة من البرامج التدريبية التي لها الاثر الكبير في زيادة خبرة الموظف ومعرفة، والتي يكتسب من خلالها

(1) الفقرة (5) من نص المادة (19) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل.

(2) الفقرة (6) من نص المادة (19) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل.

(3) الفقرة (7) من نص المادة (19) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل.

(4) الفقرة (9,8) من نص المادة (19) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل.

الحد الأدنى من المعارف والمهارات اللازمة التي تؤهله للقيام بواجبات شؤون وظيفته، ولذلك يشترط على الموظف ان يجتاز امتحان التدريب بنجاح حتى يمكن له الحصول على الترقية المراد بلوغها<sup>(1)</sup>.

وعلى الرغم من اهمية الدورات التطويرية في تدريب الموظف وزيادة كفاءته في العمل الوظيفي الا ان البعض يرى ان الدورات التطويرية قد تكون فرصة او ذريعة يتخذها الموظف للغياب والتهرب من اعباء العمل او للسياحة خاصة اذا كانت الدورات تقام خارج البلاد ولتجاوز هذا يشترط ان تكون الدورات التطويرية حريصة على حضور الموظف بساعات عمل محددة وساعات تدريبية محددة، ويتم تحديد مواعيد الحضور والانصراف من التدريبات وذا حدث ان قام الموظف بالغياب من احد التدريبات يتم انذاره واذا تكرر الامر يتم حرمانه من الدورة ومنحه الشهادة الخاصة بالتدريب<sup>(2)</sup>.

ولأهمية الترفيع بسبب الدورات التطويرية نرى ضرورة ان تكون الدورات التدريبية ضمن اختصاص العمل الوظيفي للموظف لتحقيق الفائدة المرجوة من الدورات التدريبية وهي تحسين الخبرة والكفاءة للموظف وفائدة الصالح العام المتمثلة بالإدارة، ايضاً يجدر اختبار الموظف عند حصوله على شهادة التخرج من الدورة لبيان مدى استفادته وزيادة خبرته، كما يجب ان تمنح تلك الدورات على اساس الكفاءة دون أي تمييز بين الموظفين تحقيقاً لمبدأ العدالة لكي لا يتم تسريع ترفيع موظف دون وجه حق .

## 2\_ ترفيع الموظف بسبب كتب الشكر :

نتيجة الجهود المبذولة من قبل الموظف في خدمة الوظيفة العامة فانه يتم تكريمه او مكافأته من قبل مرؤوسه وذلك بتوجيه كتاب شكر وتقدير اليه يستفاد منه الموظف كقدم في الترفيع، وهذا ما اشار اليه المشرع العراقي على انه اذا وجه للموظف كتاب شكر وتقدير من قبل الرئاسة او مجلس الوزراء او الوزير او من مسؤوله المباشر اذا كان مخول بذلك ولم يكن معاقباً واستنفذت العقوبة اثرها فيمنح قدماً لمدة شهر واحد عن كل كتاب شكر يوجه اليه لغرض الترفيع وبما لا تتجاوز مدة القدم ثلاث اشهر في السنة الواحد<sup>(3)</sup>.

وهذا ما اكد عليه القضاء العراقي في القرار 427 ت/2012، 612/تميز/ 2012

المميز: وزير التربية\_ اضافة لوظيفته.

المميز عليه : ع. ك. ك.

اقام المدعي (المميز عليه) ع. ك. ك. الدعوى امام مجلس الانضباط العام يطلب فيها احتساب كتب الشكر والتقدير لأغراض الترفيع والعلو فقط وقد قدم طلباً الى مديرية تربية محافظة واسط بذلك وتم رفضه مستندياً بذلك الى كتاب وزارة التربية المرقم (25049) في 2012/5/2 الذي تضمن احتساب كتب الشكر للترفيع اعتباراً من 2012/1/1 ويطلب ان يكون من تاريخ الاستحقاق. لذا طلب دعوة المميز للمرافعة والحكم باحتساب كتب الشكر للأغراض كافة وبنتيجة المرافعة قرر مجلس الانضباط العام بقراره المؤرخ في 2012/8/14 وبعدد اضبارة (574/م/2012) الزام المدعي. عليه بتعديل الامر الاداري المرقم (25049) في 2012/5/2 وجعل استحقاق القدم كأثر مترتب وناتج عن

(1) المعايعة، احمد حمود، احكام ترقية الموظف العام واثارها في نظام الخدمة المدنية وقضاء محكمة العدل العليا الاردنية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة مؤتة، 2009، ص24.

(2) رشا عرفة، جريدة الرابطة، www.raya.com

(3) نص الفقرة 1 من المادة (21) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل.

كتاب الشكر والتقدير لأغراض العلاوة والترفيه وليس من 2012/1/1. ولعدم قناعة المميز بالقرار المذكور تصدي له تمييزاً لدى الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة بلائحته المؤرخة 2012/9/12 طالباً نقضه للأسباب الواردة فيها.

**القرار**

لدى التدقيق والمداولة من الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة وجد ان الطعن التمييزي مقدم ضمن المدة القانونية فقررت قبوله شكلاً ولدى عطف النظر على الحكم المميز وجد انه صحيح وموافق للقانون، ذلك ان المدعي (المميز عليه) يطعن بالأمر الإداري المرقم (25049) في 2012/5/2 والمتضمن احتساب كتاب الشكر والتقدير للترقية والترفيه من 2012/1/1، حيث ان منح الادارة كتاب شكر وتقدير إلى الموظف جاء بناء على الجهود المبذولة منه خدمة للصالح العام، وحيث ان البند (اولاً) من المادة (21) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 نصت ( اذا وجه للموظف شكر ... يمنح قدماً لمدة شهر واحد عن كل شكر يوجه له .... ) وحيث ان عدم احتساب القدم للموظف الممنوح كتاب شكر وتقدير وقت استحقاقه يعد خطأ ادارياً لا ينبغي ان يتحمله الموظف ولا يعد انصافاً وتقديراً لجهوده المبذولة في خدمة العمل الاداري، وحيث ان مجلس الانضباط العام التزم بوجهة النظر القانونية هذه وقضى بالزام المدعي عليه (المميز) بتعديل الامر الاداري المرقم (25049) في 2012/5/2 وجعل استحقاق القدم كأثر مترتب وناتج عن كتاب الشكر والتقدير من تاريخ صدور الامر لأغراض العلاوة والترفيه وليس من 2012/1/1، لذا قرر تصديق الحكم المميز ورد الطعون التمييزية وتحميل المميز الرسم التمييزي وصدر القرار بالاتفاق في 8/محرم/1434 هـ الموافق 2012/11/22م، ونرى من الضروري ان يتم منح تلك الكتب بناءً على الكفاءة الوظيفية وليس على اساس شخصية والتي من شأنها ان تحرم الموظف المتميز من مميزات ذلك الاجراء ومنحها الى موظف اخر غير كفوء.

### 3\_ الترفيع بسبب العلاوة السنوية:

العلاوة السنوية هي ((عبارة عن مبلغ مقطوع من المال يمنح للموظف على راتبه الاساسي اذا قضى سنة خدمة في وظيفته ينتقل بعدها الى المرتبة التالية في داخل درجته الوظيفية ولكل درجة وظيفية حدد القانون ازاها مبلغاً مالياً كزيادة او علاوة تمنح سنوياً للموظف عند تحقق ما ذكر في اعلاه ويستمر الموظف بأخذ العلاوة حتى يصل راتبه الى الحد الأدنى للراتب المقرر لدرجته الوظيفية ))<sup>(1)</sup>.

وبذلك نجد ان كل من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل وقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (22) لسنة 2008 المعدل قد نصا على العلاوة السنوية وشروطها ومدة الحصول عليها وما يترتب عليها من اثار ايجابية التي تعكس على دخل الموظف من ناحية وعلى مركزه الوظيفي من ناحية اخرى. لذلك فإنها تعد انتقال الموظف من مرتبة الى مرتبة اعلى منها ضمن نفس الدرجة الوظيفية، ونجد ان معظم قوانين الدول التي نصت على موضوع العلاوة السنوية قد ذكرت بان تلك العلاوة تزيد من واجبات الموظف العام الا ان مثل تلك النصوص لا نجدها في القوانين العراقية المذكورة حيث يبقى الموظف بنفس واجباته الوظيفية دون أي تعديل لكون تلك العلاوة لا تؤدي الى تغيير عنوانه الوظيفي وانما تزيد من مقدار راتبه الاسمي فقط. كما ونجد ان العلاوة السنوية تمنح للموظف بعد اكمال الموظف سنة واحدة في خدمة وهذه الخدمة يمكن ان تكون (12 شهر) كخدمة فعلية او عن طريق منح الموظف كتاب

(1) د.علي سعد عمران ،الحقوق المالية لموظفي الخدمة المدنية (قراءة في القوانين العراقية)،مقال منشور على الموقع الالكتروني، www.fcdrs.com

شكر وتقدير من المسؤول الاعلى الذي يمنحه قدما وظيفياً مدة شهر وهو ما تطرقنا اليه انفاً، بالإضافة الى ذلك فان العقوبة التي تفرض على الموظف كلفت النظر يمكن ان تؤدي الى تأخير العلاوة السنوية مدة ثلاثة اشهر وان كانت لدى الموظف خدمة فعلية مدتها سنة وهو ما نص عليه قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل.

#### 4- الشهادة الدراسية:

ان من الاسباب الاخرى التي يتم من خلالها ترفيع الموظف هو حصوله على شهادة دراسية اثناء مدة الوظيفة، اذ بموجب تلك الشهادة فان القانون قد منح الموظف امتياز وهو منح قدم وظيفي مدة سنة تضاف الى سنوات خدمته الفعلية وان ذلك التقدم يؤدي بدوره الى تسريع ترفيع الموظف قبل ان يكمل المدة القانونية اللازمة للحصول عليه، الا ان المشكلة التي ثارت في هذا المجال ولم تجدا حلا منذ صدور قانون تعديل قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (103) لسنة 2012 ولغاية الان هو غموض نصوص القانون المذكور واجفافه لشريحة كبيرة من الموظفين بالرغم من ان الاسباب الموجبة لتشريع هذا القانون هو رفع الغبن عن شريحة من موظفي الدولة، الا ان القارئ لنصوص ذلك القانون يجده قد زاد من حدة الخلافات حول موضوع ترفيع الموظف والاشكالات التي اثيرت حوله لتعدد التشريعات المنظمة له. بموجب هذا القانون فان الموظف الذي يحصل على شهادة الماجستير مثلاً خلال الوظيفة يمنح بموجبها قدماً وظيفياً حاله حال بقية اقرانه، الا ان غالبية دوائر الدولة ان لم يكن جميعها لم تطبق ذلك القانون على ارض الواقع لغاية الان للأسباب التي ذكرت وهو ما جعل وزارة المالية تصدر تعليمات لتسهيل تطبيق ذلك القانون والتي جاءت بدورها ايضا مبهمة وغير واضحة وفيها اجحاف كبير ايضا حالها حال القانون وهو ما دعى دوائر الدولة الى التريث بتطبيق القانون.

## المبحث الثاني القواعد الموضوعية لترفيه

ان ترفيه الموظف له عدة ضوابط وشروط معينة يجب الاخذ بها عند اصدار القرار الاداري الخاص بترفيهه وهو ما على الجهة الادارية ان تلتزم بها والا كانت اجراءاتها معيبة وليس لها أي اثر من الناحية القانونية، وتعد القواعد الموضوعية الخاصة بالترفيه من اهم تلك الشروط التنظيمية التي ينبغي على الادارة الاخذ بها، منها ما يتعلق بشروط الترفيه ومنها ما يتعلق بموانع الترفيه ومنها ما يخص الضمانات القانونية التي كفلتها التشريعات العراقية بحماية حق الموظف بالترفيه وهو ما سنتعرف عليها من خلال المطالب الآتية:

### المطلب الاول: شروط الترفيه

نظراً لأهمية الترفيه للموظف العام وللعمل الوظيفي فقد حرص المشرع العراقي على تضمين قانون الخدمة المدنية رقم(24) لسنة 1960 المعدل، وقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم(22) لسنة 2008 المعدل القواعد القانونية او الشروط التي تحكم ترفيه الموظفين والتي لا بد من توافرها في الوظيفة لإصدار قرار الترفيه فقد جاء في قانون الخدمة المدنية المرقم(24) لسنة 1960 بشروط الترفيه في الفقرة من المادة(19) والتي يمكن توضيحها كما يلي:

#### ا\_ وجود وظيفة شاغرة تعادل او تفوق الوظيفة المراد ترفيهه اليها:.

هذا الشرط يسمح للموظف من المرور على كافة درجات ووظائف الوحدة الادارية ضمن الملاك الوظيفي، مما يمكنه من اكتساب الخبرة والمعرفة في مختلف الاختصاصات والمهام المنوطة للعمل الجديد وتحمل المسؤولية، وبذلك فإن عدم وجود وظيفة شاغرة ضمن الملاك الوظيفي المراد ترفيهه اليها يمنع ترفيه الموظف لأنه ليس من المنطقي ان يتم الترفيه الى وظيفة يشغلها موظف اخر مما يؤدي الى خلل في التنظيم الاداري وما يترتب على ذلك من ازدواج وتعارض وظيفي<sup>(1)</sup>، أي يجب ان يتم الترفيه داخل المجموعة النوعية التي ينتمي اليها الموظف مراعاة لمبدأ التخصص فلا يجوز ترفيه موظف من مجموعة فنية الى اخرى ادارية مغايرة لتخصصه الوظيفي مما يؤدي الى عدم القدرة على القيام بأعبائها وتحمل مسؤولياتها<sup>(2)</sup>.

اما اذا تم ترفيه الموظف الى وظيفة تختلف واجباتها عن واجبات وظيفته حينئذ يبقى تحت التجربة لمدة ستة اشهر اعتباراً من تاريخ مباشرته بوظيفته المرفع اليها ويجب اصدار امر بتثبيتته في درجته بعد انتهائها اذا تأكدت قدرته للوظيفة المرفع اليها والا فتتمدد تجربته لمدة اقصاها ستة اشهر اخرى، ويعاد الى درجته السابقة اذا ثبت عدم قدرته خلال مدة التجربة سابقة الذكر، وله ان يعترض على ذلك لدى محكمة قضاء الموظفين خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه بالأمر ويعتبر قرار المجلس بهذا الشأن قطعياً<sup>(3)</sup>.

نرى ان النص الذي اقره المشرع العراقي بخصوص اخضاع الموظف الذي تم ترفيهه الى درجة اعلى تحت التجربة مدة ستة اشهر فيه مبالغة وذلك لكون الموظف المرفع لم يتغير مركزه الوظيفي وانما بقي بنفس الوظيفة التي كان يشغلها

(1) د. عبد الغني بسيوني عبدالله، القانون الاداري دراسة تطبيقية لاسس ومبادئ القانون الاداري وتطبيقها في مصر، النشر المعارف بالإسكندرية، 2005، ص325.

(2) د. ماجد راغب الحلو، القانون الاداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2006، ص317.

(3) الفقرة(2,1) من المادة (20) من قانون الخدمة المدنية رقم(24) لسنة 1960 المعدل.

سابقاً وهو ما جرى عليه العمل بالوقت الحاضر، الا انه بالإمكان تطبيق ذلك النص في حالة ترقية الموظف الى وظيفة أعلى كتكليفه بمهام إدارية أعلى ليتم اثبات كفاءته لتولي تلك المهمة خلال تلك المدة. وفي جميع الاحوال لا يجوز ترفيع الموظف الا الى الدرجة التالية لدرجته مباشرةً في داخل المجموعة التي تدرج فيها.

#### بـ ثبوت قدرته على اشغال الوظيفة وتفوقه على غيره من الموظفين:

نجد ان المشرع العراقي اخذ معيار المقدرة والكفاءة كأساس عند اختيار اكثر الموظفين استحقاقاً للترفيه والتي يتم تقديرها وفق التقارير السنوية لأدائه ومؤهلته العلمي واقدميته في الدرجة الحالية والبرامج التدريبية التي شارك فيها والتوجيهات الموجهة من دائرته او وزارته عدا ما استثنى من الوظائف عند التعيين وفق المادة (2) من هذا القانون، ولذلك ينبغي ان يكون الموظف على مستوى عال من المهارة والقدرة على التكيف والاكتساب والقيام بمهام وظيفته وانتاجه فيها.

#### جـ اكمال المدة القانونية :

ان الشروط التي تم ذكرها سابقاً لا تعد كافية ليستحق الموظف حقه بالترفيه وانما لا بد من اكمال المدة القانونية اللازمة للترفيه، أي لا بد من اتمام الموظف المدة الزمنية المحددة قانوناً لاستحقاق الترفيع ويقصد بالاستحقاق القانوني للترفيه اكمال الموظف المدة المشترطة للترفيه مع مراعاة النصوص القانونية التي توجب تأخير ترفيع الموظف مدة معينة لاحد الاسباب الواردة فيها وبالتالي فان الاستحقاق القانوني يتحدد بعد انقضاء المدة<sup>(1)</sup>.

هذه هي الشروط التي نص عليها المشرع العراقي في قانون الخدمة المدنية رقم(24) لسنة 1960 المعدل لترفيه الموظف الا انه قد استثنى الوظائف التعليمية والطبية والهندسية من مدة الخدمة والكفاءة للترفيه بموجب المادة(18) منه والتي نصت على انه( يجري اختيار الموظفين للترفيه على اساس الكفاءة ومدة الخدمة على الوظائف التعليمية والطبية والهندسية التي يشترط لها حياة الموظفين على شهادات علمية تتناسب وعناوين وظائفهم بموجب قانون الملاك).

مما يجدر الاشارة اليه ان المادة(6) من قانون رواتب موظفي الدولة رقم(22) لسنة 2008 جاءت بشروط الترقية تكرار لما ورد في المادة(19) من قانون الخدمة المدنية لعام 1960 المعدل، عدا اضافة الفقرة(ج) من المادة (6) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم(22) لسنة 2008(ان يكون الموظف مستوفي للشروط والمؤهلات المطلوبة لأشغال الوظيفة المرشح للترفيه اليها)، فهل المادة (6) من قانون رواتب موظفي الدولة جاءت للتأكيد على المادة(19) من قانون الخدمة المدنية ام جاءت لحكمها؟

اذ نلاحظ انه مسلك غير محبذ للمشرع العراقي لأنه يؤدي الى تعدد التشريعات مما ينتج صعوبة في التطبيق من قبل القائمين عليها.

وبعد استيفاء الموظف لجميع الشروط المذكورة اعلاه، يمكن القول بانه اصبح مستحقاً للترفيه الى الدرجة الاعلى الشاغرة، الا ان هذا لا يعني انتقال الموظف بصورة تلقائية الى الدرجة الجديدة وانما لابد من صدور قرار اداري من قبل الجهة المختصة لدائرته وهذا ما سوف نتطرق اليه في المبحث الثالث عند تناولنا القواعد الاجرائية للترفيه.

(1) فقرة (5) من تسهيلات تنفيذ قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم(22) لسنة 2008 وتعديلاتها الصادرة عن وزارة المالية في 3/تموز/2008.

### المطلب الثاني: الموانع القانونية لترفيه

تكلمنا في المطلب الاول الى ان الموظف العام يستحق الترفيه الى الدرجة الاعلى اذا ما استوفى الشروط القانونية اللازمة للترفيه وعلى الجهة الادارية عدم منع اصدار قرار الترفيه او تأخيره وان كان لها سلطة تقديرية في حالة التأخير، الا ان قرار الترفيه قد لا يصدر من الجهة الادارية المختصة ليس بسبب انتفاء شرط من الشروط اللازم توافرها في الموظف لاستحقاق الترفيه، وانما لوجود مانع او موانع تتعلق بالموظف تحول دون ترفيهه، وبالتالي فان قرار الترفيه لا يصدر الا بعد زوال هذا المانع، وهذه الموانع محددة سلفاً من قبل المشرع وعلى سبيل الحصر لا يمكن للإدارة الاضافة عليها او التوسع فيها، كما ان هذه الموانع مؤقتة تحرم الموظف من الترفيه خلال مدة معينة تزول بزوال المانع او الموانع الذي منع عنه الترفيه ومن اهم هذه الموانع هي ما سيتم ذكره في الفروع الاتية:

#### الفرع الاول: العقوبات الانضباطية

عرف الاستاذ عبد المحسن السالم العقوبة الانضباطية للموظف العام او المكلف بخدمة عامة "الجزاء الذي تفرضه بقرار اداري جهة مخولة بذلك، بحق موظف او مكلف بخدمة عامة بسبب سلوكه المخالف للتشريعات الادارية النافذة، وله اثار قانونية"<sup>(1)</sup>. ورتب المشرع العراقي على توقيع العقوبة الانضباطية على الموظف اثار تبعية غير الاثار المباشرة للعقوبة الانضباطية، وتتمثل هذه الاثار بحرمان او منع الموظف من الترفيه لفترة زمنية معينة وحسب درجة الجزاء، ونظراً لأهمية هذا الموضوع وما يترتب من اثار على حق الموظف بالترفيه سنتكلم عنه بشيء من التفصيل، واهم هذه العقوبات التي يجوز فرضها على الموظف والتي وردت على سبيل الحصر في المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (24) لسنة 1991 المعدل وهي:

**اولاً: عقوبة لفت النظر:** تعد عقوبة لفت النظر من العقوبات التي استحدثها المشرع العراقي في القانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل، واشترط المشرع ان توجه عقوبة لفت النظر باشعار تحريري يوجه للموظف المخالف يترتب عليها تأخير الترفيه مدة ثلاث اشهر<sup>(2)</sup>.

**ثانياً: عقوبة الانذار:** من العقوبات التي نص عليها المشرع في القوانين السابقة والقانون النافذ ايضاً، تفرض على الموظف المخالف الذي ارتكب فعلاً يعد اكثر جسامة من الفعل الاول وتفرض عقوبة الانذار باشعار الموظف تحريراً بالمخالفة التي ارتكبها وتحذيره من الاخلال بواجبات وظيفته مستقبلاً، ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيه او الزيادة مدة ستة اشهر<sup>(3)</sup>.

**ثالثاً: عقوبة قطع الراتب:** تعد عقوبة قطع الراتب من العقوبات الانضباطية المالية التي يجوز فرضها وتوقيعها على الموظف المخالف ويكون ذلك بحسم القسط اليومي من راتب الموظف مدة لا تتجاوز العشرة ايام بأمر تحريري تذكر فيه المخالفة التي ارتكبها واستوجبت فرض العقوبة<sup>(4)</sup>، ومن الاثار التي تترتب على توقيع هذه العقوبة هي<sup>(5)</sup>:

(1) محمد احمد رحيل، (المسؤولية الانضباطية لمصدق الحسابات المالية في القانون العراقي) رسالة ماجستير مقدمة الى معهد البحوث للدراسات العربية، القاهرة، سنة 2013، ص96.

(2) الفقرة (1) من المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل.

(3) الفقرة (ثانياً) من المادة (8) من قانون الانضباط النافذ.

(4) الفقرة (ثالثاً) من المادة (8) من قانون الانضباط النافذ.

(5) البندين (أ، ب) من الفقرة والمادة اعلاه.

1- تأخير الترفيع او الزيادة خمسة اشهر في حالة قطع الراتب لمدة لا تتجاوز خمسة ايام.

2- تأخير الترفيع او الزيادة شهر واحد عن كل يوم من ايام قطع الراتب في حالة تجاوز مدة العقوبة خمسة ايام.

وقد تعرضت هذه العقوبة لعدة انتقادات وطالب الكثير من الفقهاء بالغائها ونحن نميل الى جانب هذا الطلب واستبدالها بعقوبات انضباطية أخرى كون ان تلك العقوبة تتعارض مع مبدأ شخصية العقوبة، كونها لا تمس الموظف المخالف وحده وانما تذهب آثارها الى الموظف وعائلته، اذ يمكن ان يكون راتب الموظف هو مصدر الرزق الوحيد للموظف وعائلته<sup>(1)</sup> هذا من ناحية اولى. ومن ناحية ثانية نجد ان المشرع لم يوفق في صياغة تلك المادة كونه لم يحدد مجموع ما يستقطع في المرة الواحدة او السنة الواحدة على عكس ما ذهبت اليه بعض التشريعات ومنها على سبيل المثال التشريع المصري الذي نص على ان الخصم من الاجر لمدة لا تتجاوز شهرين في السنة<sup>(2)</sup>، ومن ناحية ثالثة نجد انه كان الاجدر بالمشرع ان يحدد نسبة مئوية معينة تستقطع من الراتب، بحيث لا يمكن تجاوز تلك النسبة وذلك من أجل ضمان عدم استقطاع مبالغ كبيرة تؤثر على الوضع المالي للموظف.

**رابعاً: عقوبة التوبيخ:** تعد هذه العقوبة ذات تأثير معنوي ومادي للموظف وكذلك تعد من العقوبات الجسيمة والخطيرة، تهدف الادارة من خلال ايقاعها زجر المخالف وردع غيره<sup>(3)</sup>، ويكون ذلك باشعار تحريري يوجه الى المخالف يشعره 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<sup>(4)</sup>.

**خامساً: عقوبة انقاص الراتب:** تعد من العقوبات التي لها آثار مادية ومعنوية على الموظف<sup>(5)</sup>، فهي تشبه الى حد ما عقوبة قطع الراتب كونها تستقطع من راتب الموظف، الا ان العقوبة الاولى تشمل الراتب برمته اما عقوبة انقاص الراتب فانها تنال جزءاً منه وبنسبة مئوية، كما انهما يختلفان في الاثر المترتب عليهما في الزيادة او التأخير في الترفيع. وتفرض عقوبة انقاص الراتب بقطع مبلغ من راتب الموظف بنسبة (10%) 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<sup>(6)</sup>.

**سادساً: عقوبة تنزيل الدرجة:** وهي من العقوبات التي نصت عليها القوانين السابقة فضلاً عن القانون النافذ وعدت من العقوبات الخطيرة على حياة الموظف ومن اشدّها اذا ما قورنت بالعقوبات السابقة، اذ انها تمثل في حقيقتها نوعين من العقوبات اولهما عقوبة تنزيل الدرجة الوظيفية وثانيهما تنزيل راتب الموظف المعاقب بها الى الدرجة التي نزل اليها<sup>(7)</sup>، إذ تفرض على الموظف المخالف بأمر تحريري يشعر فيه بالفعل الذي ارتكبه.

(1) محمد احمد رحيل، (المسؤولية الانضباطية لمدقق الحسابات المالية في القانون العراقي)، مصدر سابق، ص 98 .

(2) الفقرة (ثالثاً) من المادة (80) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978 المعدل.

(3) Francisco Cardonna, Liabilities and Discipline of Civil Servants, A Joint Initiative of the OECD and the European Union, principally financed by the EU(no.p.,no.d.),P.18 .

(4) الفقرة (رابعاً) من المادة (8) من قانون الانضباط النافذ.

(5) Francisco Cardonna, Liabilities and discipline of civil servants, Ibid, P20.

(6) الفقرة (خامساً) من المادة (8) من قانون الانضباط.

(7) د. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة " دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والانكليزي"، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، 1986، ص 445.



ونظراً لخطورة الآثار التي ترتبها تلك العقوبة على الموظف المخالف فقد نص المشرع في القانون على ان تلك الآثار تختلف باختلاف قوانين الخدمة المدنية وانظمتها واسلوب اخذها بنظام الرواتب والعلاوات وذلك حسب الحالات الاتية<sup>(1)</sup>:

أ- فيما يتعلق بالموظف الخاضع لقوانين او انظمة او قواعد او تعليمات خدمة تأخذ بنظام الدرجات المالية والترفيه، في هذه الحالة يكون الاثر المترتب عليها هو تنزيل راتب الموظف الى الحد الادنى للدرجة التي دون درجته مباشرة مع منحه العلاوات التي نالها في الدرجة المنزل منها (بقياس العلاوة المقررة في الدرجة المنزل اليها) ويعاد الى الراتب الذي كان يتقاضاه قبل تنزيل درجته بعد قضائه ثلاث سنوات من تاريخ فرض العقوبة مع تدوير المدة المقضية في راتبه الاخير قبل فرض العقوبة.

ب- اما فيما يتعلق بالموظف الخاضع لقوانين او انظمة او قواعد او تعليمات خدمة تأخذ بنظام الزيادة كل سنتين فيكون أثر تلك العقوبة هو تخفيض زيادتين من راتب الموظف ويعاد الى الراتب الذي كان يتقاضاه قبل تنزيل درجته بعد قضائه ثلاث سنوات من تاريخ فرض العقوبة مع تدوير المدة المقضية في راتبه الاخير قبل فرض العقوبة.

ج- اما فيما يتعلق بالموظف الخاضع لقوانين او انظمة او قواعد او تعليمات خدمة تأخذ بنظام الزيادة السنوية، فان الاثر الذي يترتب على العقوبة هو تخفيض ثلاث زيادات سنوية من راتب الموظف مع تدوير المدة المقضية في راتبه الاخير قبل فرض العقوبة.

د- **سابعاً: عقوبة الفصل:** وبالرجوع الى قانون الانضباط النافذ نجده نص على عقوبة الفصل وذلك بتتحية المخالف عن الوظيفة مدة تحدد بقرار الفصل يتضمن الاسباب التي استوجبت فرض العقوبة وذلك على النحو الاتي<sup>(2)</sup>:

أ- مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على ثلاث سنوات اذا عوقب الموظف باثنتين من العقوبات التالية او باحدها لمرتين وارتكب في المرة الثالثة خلال الخمس سنوات من تاريخ فرض العقوبة الاولى فعلاً يستوجب معاقبته باحدها:

1- التوبيخ.

2- انقاص الراتب.

3- تنزيل الدرجة.

ب- مدة بقاءه في السجن اذا حكم عليه بالحبس أو السجن عن جريمة غير مخلة بالشرف وذلك اعتباراً من تاريخ صدور الحكم عليه وتعتبر مدة موقوفيته من ضمن مدة الفصل ولا تسترد منه انصاف الرواتب المصروفة له خلال مدة سحب اليد. وان هذه العقوبة بالرغم من ان المشرع العراقي لم يذكر اثرها من حيث ترفيه الموظف الا ان العرف جرى على ان الموظف المعاقب بها لا يستحق الترفيه خلال الفترة المذكورة.

(1) الفقرة (سادساً) من المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ.

(2) الفقرة (سابعاً) من المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل.

ومن المبادئ العامة التي نص عليها القانون هو ان مدة التأخير في الترفيع او الزيادة التي تترتب على العقوبات السابقة تسري ابتداءً من تاريخ استحقاق الموظف للترفيع او الزيادة، وفي حالة معاقبته بأكثر من عقوبة واحدة خلال الدرجة الوظيفية الواحدة تطبق بحقه العقوبة الاشد فيما يتعلق بتأخير الترفيع<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثاني: سحب اليد كمانع لترفيع الموظف

سحب اليد (الوقف عن العمل) يقصد به اسقاط ولاية الوظيفة عن الموظف اسقاطاً مؤقتاً مما يؤدي الى نزع سلطاته الوظيفية وعدم قيامه بمباشرة اعمالها، فالموظف العام الذي يتهم تكف يده عن الاعمال الموكلة اليه حفاظاً على الصالح العام وضمان عدالة وموضوعية محاكمة الموظف المخالف بجو يسوده الهدوء خالياً من المؤثرات التي قد يمارسها لو لم تكف يده عن العمل<sup>(2)</sup>، ونرى من جانبنا ان الهدف من هذا الاجراء هو ضمان عدالة وموضوعية محاكمة الموظف المخالف ولعدم ان يؤثر عمله على مجريات القضية او التحقيق فيها، وهذا ما نصت عليه المادة (16) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل على انه ( اذا اوقف الموظف من جهة ذات اختصاص فعلى دائرته ان تسحب يده من الوظيفة طيلة مدة التوقيف ) . هذا وان الجهة المختصة بسحب يد الموظف هي كل من الوزير ورئيس الدائرة مدة لا تتجاوز (60) يوماً اذا تراءى له ان بقاءه في الوظيفة مضر بالمصلحة العامة او قد يؤثر على سير التحقيق في العمل الذي احيل من اجله على التحقيق ويعاد الى نفس وظيفته بعد انتهاء المدة المذكورة الا اذا كان هناك محذور فينسب الى وظيفة اخرى، وللجنة ان توصي بسحب يد الموظف في أي مرحلة من مراحل التحقيق<sup>(3)</sup>. كما ان المشرع العراقي نص على احكام اخرى لسحب اليد لا مجال لذكرها في هذا المجال، ولم يعالج المشرع العراقي موضوع سحب اليد كمانع من موانع ترفيع الموظف في كل من قانوني الخدمة المدنية وانضباط موظفي الدولة والقطاع العام، كما هو الحال في بقية الدول الا ان العرف الاداري جرى على ان سحب اليد يوقف جميع حقوق الموظف من علاوة وترفيع واجازات ومكافآت واية امتيازات اخرى باستثناء انصاف الرواتب التي تصرف له خلال مدة السحب. ونرى انه لا بد للمشرع العراقي ان يبين وينص صريح الموقف القانوني للموظف مسحوب اليد من خلال بيان موقفه من تلك الحقوق التي يمكن ان يتمتع بها في تلك الفترة اسوة بما هو معمول به في الدول الاخرى وعلى سبيل المثال نظام الخدمة المدنية الاردني رقم (30) لسنة 2007 المادة (149) منه.

### الفرع الثالث: منع ترفيع الموظف الحاصل على تقدير ضعيف في استمارة تقييم اداء الموظفين

يقصد بتقرير تقييم اداء الموظف هو قياس اداء الموظف وفقاً لواجباته الوظيفية استناداً الى معايير ونقاط محددة خلال فترة زمنية محددة يقوم به الرئيس المباشر للموظف لبيان صلاحيته من شغل الوظيفة<sup>(4)</sup>، وان شرط ثبوت مقدرة الموظف على اشغال الوظيفة هو ما نصت عليه الفقرة (1/ب) من المادة التاسعة عشر من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل المذكورة آنفاً، كما نصت عليه الفقرة (اولاً/د) من المادة (6) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (22) لسنة 2008 المعدل، مع بيان المآخذ على تكرار هذا الشرط بالقانونين اعلاه التي ذكرناها في حديثنا عن شروط الترفيع.

(1) الفقرة (اولاً وثانياً) من المادة (9) من قانون الانضباط النافذ.

(2) د. نعيم عطية، موانع الترقية، بحث منشور في مجلة ادارة قضايا الحكومة، ع3، ص15، 1971، ص611\_612.

(3) الفقرة (اولاً وثانياً) من المادة (17) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل.

وبناءً على ما تقدم فإن حصول الموظف على تقدير ضعيف في استمارة تقييم ادائه يكون سبباً في تأخر الترفيع أو عدم ترفيعه للدرجة المطلوبة، إذ إن تلك الاستمارة هي التي تبين مدى تطور الموظف من عدمه خلال مدة خدمته السابقة ليتسنى للرئيس المباشر منحه التقدير الذي يستحقه، ونرى من جانبنا إن إيقاف ترفيع الموظف بناءً على تقييم ادائه من خلال رئيسه المباشر ممكن إن يكون ذا فائدة في حال اتبع الرئيس المباشر معايير دقيقة وواضحة ودون أي انحياز للموظف بحيث يكون لديه تصور واضح عن طبيعة الأعمال التي يشرف عليها أو إن يكون تقييم الموظف من خلال ذلك الرئيس دون جدوى في حال عدم اتباع معايير دقيقة وواضحة في عملية التقييم أو إن يكن الرئيس المباشر العداء للموظف فيمنحه تقدير ضعيف لا يؤهله إلى الترفيع، وبذلك فإن عملية ترفيع الموظف من خلال استمارة التقييم يمكن أن يكون لها محاسن أو العكس والتي تؤثر بنهاية المطاف إلى استحقاق الموظف بالترفيع.

#### الفرع الرابع: موانع أخرى

نصت بعض القوانين العراقية على نصوص قانونية يمكن أن تؤدي بالنتيجة إلى تأخير ترفيع الموظف لأسباب عدة ومن الأمثلة على ذلك ما يأتي:

1- الاجازات بدون راتب: تؤدي الاجازة التي تمنح للموظف إلى تأخير ترفيعه إلى الدرجة التي يستحقها وذلك لأن الاجازة بدون راتب لا تعد خدمة فعلية مجزية وبالتالي فإنه يحرم من بعض الحقوق والامتيازات التي يتمتع بها اقرانه من الموظفين المستمرين بالخدمة أو المتمتعين بإجازات اعتيادية براتب تام أو بإجازات مرضية، إذ نصت تعليمات تسهيل تنفيذ قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (22) لسنة 2008 المعدل بالفقرة (9) منه على أنه لا تحتسب الاجازات بدون راتب على اختلاف أنواعها لتحديد تاريخ الاستحقاق القانوني للموظف بالنسبة للعلوة والترفيع.

2- الاجازات الممنوحة بناءً على قانون الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة: يعد الموظفون المشمولين باحكام المادة (6) من القانون المذكور الذين تصدر بحقهم قرارات الهيئة بإجازة اعتيادية وبراتب تام خلال المدة التي يجوز لهم فيها الاعتراض ولحين البت في امرهم من قبل هيئة التمييز، وبالرغم من أن الفترة اعلاه تكون اجازة براتب تام إلا أن العرف الإداري جرى إيقاف حقوق الموظف كافة ومنها الترفيع وذلك لأن الوزارات والدوائر المرتبطة بها تحيل الموظف المشمول بإجراءات المسائلة والعدالة إلى التقاعد دون أن تمنحه الاجازة المذكورة بالقانون، ومن جانبنا نرى أن هذا تعسفاً باستعمال السلطة فضلاً عن أن تلك الاجراءات هي سياسية أكثر مما هي قانونية وبالتالي فإنها تؤثر على حقوق الموظف.

3- الاجازات الممنوحة لموظفي دوائر المناطق الساخنة: تعددت الكتب والتعليمات الخاصة بالموقف القانوني للموظفين المتواجدين في المناطق الساخنة المسيطر عليها من قبل المجاميع المسلحة، ولو أخذنا على سبيل المثال وزارة التعليم العالي والبحث العلمي نجد أنها اصدرت اعامات كثيرة بهذا الخصوص منها ما كان معطوفاً على قرارات مجلس الوزراء ومنها ما جاء بصلاحيات الوزارة ذاتها متمثلة بصلاحيات الوزير ومن تلك الاعامات كتاب وزارة التعليم العالي والبحث العلمي/ الدائرة القانونية والإدارية / ذي العدد (379) في (2015/1/20) المتضمن عد فترة انقطاع الموظفين المتواجدين في المناطق الساخنة اجازة براتب تام في حال توفر الرصيد وبدون راتب في حال عدم توفر الرصيد، ومن ثم قرار مجلس الوزراء

رقم (ق/27/5/2/13585 في 2015/4/23) المتضمن عد فترة انقطاع الموظفين المتواجدين في المناطق الساخنة خدمة فعلية كون ان عدم مباشرتهم في الوظيفة في دوائهم الواقعة في المناطق الامنة كان لاسباب خارجة عن ارادتهم، واعامات اخرى خاصة بصرف الرواتب ومخصصاته لا مجال لذكرها هنا. وبناءً على ما تقدم فان تلك التعليمات اثارت بعض التساؤلات عن الاستحقاق القانوني للموظف من حيث الترفيع والعلاوة السنوية، لكون الاجازات بدون راتب لا تحتسب خدمة فعلية يمكن ان تحسب للمدة المطلوبة للترفيع او العلاوة، فضلاً عن عدم معرفة مصير الموظفين المحصورين في المناطق الساخنة وما هو موقفهم الامني من حيث انتمائهم للمجاميع المسلحة، فهل من المنطق القانوني يتم منح موظف الترفيع ولا يعلم مصيره؟ هل هو على قيد الحياة؟ هل هو تحت سيطرة تلك العصابات ام انه من ضمن تلك العصابة؟ ولكثرة تلك المواقف وعدم وضوحها وتضاربها، كان على المشرع العراقي ان يبين الموقف القانوني للموظفين وبيان مدى منحهم الاستحقاقات القانونية لا ان يترك المجال لاجتهادات الوزارات والدوائر التابعة لها، خاصة وان كل وزارة اصدرت لها ما يحلو لها من تعليمات في ظل غياب التشريع القانوني السليم لمعالجة تلك الحالات.

4- تعذر ترفيع الموظف الى الدرجة التالية لدرجته او منحه العلاوة السنوية لوصل راتبه الحد الاعلى لدرجته: وهذا ما نص عليه المشرع العراقي بقانون الخدمة المدنية النافذ<sup>(1)</sup> والذي بموجبه يمنع من ترفيع الموظف الى الدرجة التالية لدرجته لوصل راتبه الحد الاعلى لدرجته ، بمعنى ان الموظف الحاصل على شهادة الاعدادية لا يمكن ترفيعه الى الدرجة الثالثة وانما يبقى في الدرجة الرابعة وصولاً الى نهايتها ومن ثم يمنح راتب الدرجة الثالثة راتباً وليس ترفيعاً، اي انه يمنح الراتب دون العنوان الوظيفي، كذلك الموظف الحاصل على شهادة البكالوريوس لا يمكن ان يرفع الى الدرجة الاولى وانما يبقى في الدرجة الثانية وصولاً الى نهايتها ومن ثم يمنح راتب الدرجة الاولى راتباً وليس ترفيعاً، اي انه يمنح الراتب دون العنوان الوظيفي، ونرى انه كان الاجدر بالمشرع العراقي ان يوضح ذلك بنص صريح تلافياً للإشكالات التي يمكن ان تثار من قبل بعض الموظفين او الدوائر التابعين لها.

### المطلب الثالث: الضمانات القانونية لحماية الحق في الترفيع

لقد كفلت التشريعات العراقية للموظف الاعتراض على القرارات الادارية الصادرة من قبل دائرته اياً كانت طبيعة تلك القرارات، اذ ان الادارة وهي تمارس اعمالها قد ترتكب مخالفات قانونية تنتصف بعدم الشرعية بغض النظر عما اذا كان ذلك بحسن نية او بسوء نية، ولكن الادارة معنية بالمراقبة ومراجعة قراراتها سواء تم ذلك تلقائياً من نفسها او بناءً على تظلم يرفعه الموظفون التابعين لها من خلال الحق الذي منحهم اياه القانون<sup>(2)</sup>، لذلك فان للموظف عدة طرق يمكن ان يسلكها في سبيل الحصول على حقه وهو ما سنكلم عنها من خلال الفروع الاتية:

### الفرع الاول: الضمانات التي كفلها قانون الخدمة المدنية النافذ

نص قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل على ان للموظف ان يطعن بالقرارات الصادرة من جهة الادارة التي تصدر ضد منح الموظف للترفيع الذي يستحقه وكافة حقوقه الاخرى وذلك عن طريق محكمة قضاء

(1) الفقرة اولاً من المادة (9) من قانون الخدمة المدنية النافذ.

(2) خالد حماد محمد العنزي، مصدر سابق، ص 108.

الموظفين<sup>(1)</sup>، هذا وقد نص القانون على ان القرارات التي تصدر من محكمة قضاء الموظفين<sup>(2)</sup> تكون ملزمة للحكومة، ويعرف التنظيم بأنه "وسيلة قانونية لقيام الادارة برقابة نفسها عن طريق قيام اعضاء فيها بمطابقة التصرفات الصادرة عن اعضاء اخرين فيها بحكم القانون"<sup>(3)</sup>، والتنظم على نوعين اما ان يكون امام الجهة مصدرة القرار او التنظيم امام محكمة قضاء الموظفين، وبذلك فانه يمكن للموظف ان يتنظم من القرار الصادر من جهة الادارة المتضمن عدم احقيته بالترفيع الى الدرجة الوظيفية الذي يعتقد باستحقاقه لها.

ونرى ان المشرع العراقي قد اوقع نفسه بلبس قانوني بنص المادة (الثالثة والعشرون) من قانون الخدمة المدنية التي نصت على " تؤلف بامر من الوزير في كل وزارة لجنة لترشيح الموظفين للترفيع .... ويبلغ الموظف التي تقرر اللجنة عدم ترشيحه للترفيع وله الاعتراض لدى الوزير خلال عشرة ايام من تاريخ التبليغ ويكون قراره نهائياً" ومن قراءة هذا النص نجده يتعارض مع احكام المادة (59) من نفس القانون المذكورة انفاً التي نصت على ان البت في مثل قضايا الموظفين وما يتفرع منها يكون امام محكمة قضاء الموظفين، لذلك ندعو المشرع الى النظر بتعديل او حذف ذلك اللبس تلافياً للإشكالات القانونية التي يمكن ان تثار عند التطبيق، فضلاً عن ذلك فان للموظف ان يعترض على تقييم الاداء الضعيف الذي بموجبه انقص شرطاً من شروط الترفيع.

#### الفرع الثاني: الضمانات التي كفلها قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ

ذكرنا فيما سبق ان من موانع الترفيع هو صدور امر من الجهة الادارية بمعاقبة موظف ما نتيجة لإخلاله بواجبات وظيفته وان العقوبات التي يمكن ان تفرض على الموظف تختلف اثارها باختلاف العقوبة وبينما ان عقوبة لفت النظر على سبيل المثال تؤخر ترفيع الموظف مدة ثلاثة اشهر، الا ان قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل قد منح للموظف امكانية الطعن بتلك القرارات امام الجهة مصدرة القرار وفقاً لأحكام المادة (15/فقرة ب) خلال مدة ثلاثون يوماً من تاريخ تبليغه بقرار العقوبة، كما يمكن ان يقدم التظلم من قرار فرض العقوبة امام محكمة قضاء الموظفين وفقاً لأحكام المادة (15/فقرة 3 و4) من قانون الانضباط خلال مدة ثلاثون يوماً من تاريخ تبليغ الموظف برفض التظلم حقيقة او حكماً، ولا يقتصر الامر على هاتين الجهتين التي يمكن للموظف من خلالها ان يتنظم من قرار العقوبة وانما منحه المشرع العراقي طريقاً اخر وهو تميز القرار امام المحكمة الادارية العليا خلال مدة ثلاثون يوماً من تاريخ التبليغ او اعتباره مبلغاً، وان تلك الطرق تعد من الضمانات التي منحها المشرع للموظف المعاقب ليتسنى له الاعتراض على قرارات فرض العقوبة والتي من شأنها ان تؤدي بالنتيجة الى تأخير الترفيع وما ينتج عنه بالأخير الى المساس بحقوقه الوظيفية. اضافة الى الضمانات التي كفلها قانون انضباط الموظفين من حيث الاعتراض على قرار فرض العقوبة، فان المشرع العراقي قد كفل للموظف مسحوب اليد اذا اسفرت نتيجة التحقيق او المحاكمة عن براءة الموظف او الافراج عنه دفع انصاف رواتبه الموقوفة، وان ذلك القرار يمنح الادارة حرية في النظر بترفيع ذلك الموظف بعد ان اوقفت النظر بجميع حقوقه ومنها الترفيع، بالرغم من عدم وجود نص صريح يشير الى عدم امكانية النظر بالترفيع خلال فترة سحب اليد، الا ان ما جرى عليه العرف الاداري هو منع النظر بطلبات الترفيع وكما ذكرناه انفاً.

(1) الفقرة (1) من المادة (التاسعة والخمسون) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل.

(2) تم الغاء مجلس الانضباط العام بالقانون رقم (17) لسنة 2013 قانون تعديل قانون مجلس شورى الدولة واستبدل بمحكمة قضاء الموظفين والذي بموجبه منح صلاحيات المجلس المنحل ومنحها للمحكمة المذكورة.

(3) خالد الزغبى، القانون الاداري، ط2، مكتبة دار الثقافة، عمان-الاردن، 2004، ص 145.

## المبحث الثالث القواعد الاجرائية للترفيه

الى جانب القواعد الموضوعية التي تنظم حق الموظف في الترفيه التي تم ذكرها انفاً توجد قواعد اجرائية لا بد من اتباعها من قبل الادارة والموظف معاً ليتم من خلالها منح الترفيه للموظف والحقوق التي تترتب عليه، وهذه الاجراءات نجدتها متناثرة بين قانون واخر، منها ما كان منفرداً ومتميزاً عن القانون الاخر ومنها ما جاءت تكراراً وتشابهاً فيما بينها، وللحديث اكثر عن الموضوع لا بد لنا ان نقسم هذا المبحث الى ثلاثة مطالب وذلك وفقاً لما يأتي:

### المطلب الاول: لجان الترفيه

ان من اولى الاجراءات التي يمكن اتباعها لبيان احقية الموظف للترفيه من عدمه هو تشكيل لجان مختصة للنظر بالطلبات المقدمة من قبل الموظفين او من قبل الادارة ذاتها وبين المشرع العراقي في قانون الخدمة المدنية النافذ اللجنة المختصة بترشيح الموظفين للترفيه، إذ ألزم المشرع في هذا القانون الوزير في كل وزارة تشكيل لجنة لترشيح الموظفين للترفيه والذي الزم المشرع تلك اللجنة ان تأخذ بنظر الاعتبار خدمات الموظف المراد ترفيعه والتقارير الواردة بحقه<sup>(1)</sup>.

وبذلك نجد أن تشكيل اللجنة يعد أمراً لازماً للترفيه وذلك من اجل تبيان احقية الموظف بالترفيه من عدمه، كما ان تشكيل اللجنة تعد أيضاً ضماناً هامة من ضمانات الموظف الذي تقرر اللجنة عدم احقيته في الترفيه ليتسنى له الاعتراض على قراراتها لدى الوزير خلال عشرة ايام من تاريخ التبليغ الذي يكون قراره نهائياً حسب ما نصت عليه المادة (الثالثة والعشرون) من قانون الخدمة المدنية النافذ ووفقاً لما تقدم يثار التساؤل عن كيفية إجراء ترشيح الموظف للترفيه؟

ونص القانون على أن تتولى اللجنة النظر بخدمات الموظف المراد ترفيعه، ولها في سبيل أداء مهمتها الاطلاع على جميع المستندات والبيانات التي ترى ضرورة الاطلاع عليها، كتقارير الاداء الوظيفي او اوامر التعيين او الامر الاداري الصادر باخر ترفيع والامر الاداري الصادر باخر علاوة سنوية وكتب الشكر والتقدير والدورات التدريبية والشهادات الدراسية الحاصل عليه بعد اخر ترفيع ليتسنى لها منحه القدم الوظيفي المنصوص عليه في القوانين<sup>(2)</sup>.

هذا ولم يكتفِ المشرع العراقي بتنظيم اجراءات ترفيع الموظف في قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل وانما جاء بأحكام اخرى بقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (22) لسنة 2008 المعدل جاءت مشابهة الى حد ما للنصوص الواردة بقانون الخدمة المدنية، اذ بين المشرع بقانون الرواتب اجراءات تشكيل لجان الترفيه اذ نص على ان تشكل بامر من الوزير او رئيس الجهة غير مرتبطة بوزارة او من يخوله أي منهما لجنة برئاسة موظف لا تقل وظيفته عن معاون مدير وعضوين لا تقل وظيفه كل منهما عن مدير تختص بترشيح الموظفين للترفيه بعد التحقق من توافر الشروط المقررة للترفيه المنصوص عليها في القانون<sup>(3)</sup>. ومما تقدم نجد ان المشرع العراقي في قانون الرواتب اضاف جملاً غير موجودة بقانون الخدمة المدنية، اذ انه اضاف عبارة رئيس الجهة غير مرتبطة بوزارة او من يخوله أي منهما في صلاحية تشكيل اللجنة بعدما كانت منوطة بالوزير حصراً بقانون الخدمة المدنية، كما ان المشرع بقانون الرواتب اشترط ان يترأس اللجنة موظف لا تقل وظيفته عن معاون مدير عام وعضوين لا تقل وظيفه كل منهما عن مدير، فضلاً عن ان المشرع بهذا القانون لم يبين الغاء المادة المذكورة بقانون الخدمة المدنية الخاصة بتشكيل اللجنة،

(1) المادة (الثالثة والعشرون) من قانون الخدمة المدنية النافذ.

(2) وليد سعود القاضي، ترقية الموظف العام - دراسة مقارنة، دار الثقافة، الطبعة الاولى، عمان، 2012، ص44.

(3) البند (ثانياً) من المادة (6) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (22) لسنة 2008 المعدل.

ونرى كان الاولى بالمشرع ان يلغي المادة الخاصة بتشكيل اللجنة بقانون الخدمة المدنية او ان يبقي عليها دون التطرق الى موضوع تشكيل تلك اللجنة بقانون رواتب الموظفين النافذ، وذلك من اجل عدم تكرار النصوص التي يمكن ان تثير اشكالات كثيرة اثناء التطبيق.

واياً كانت الجهة المختصة بالأمرة بتشكيل اللجنة وأياً كانت وظيفة اعضائها فان على اللجنة ان تحرر محضراً تثبت فيه اسماء الموظفين المستحقين واسباب الاستحقاق وتاريخ الاستحقاق وعدد كتب الشكر والتقدير والشهادات الدراسية التي تم الحصول عليها بعد اخر ترفيع وما تراه ضرورياً، بالرغم من ان تلك الاجراءات لم ينص عليها كل من القانونين اعلاه الا ان العرف الاداري جرى على اتباع تلك الطرق وهو ما نراه صحيحاً لاثبات حقوق الموظفين بصورة واضحة لكل من الادارة والموظف والجهات الرقابية. وينبغي لتلك اللجنة أن تلتزم الدقة والحيادية في عملها، إذ أن الحيادية تعد من الصفات المهمة والأساسية التي يجب أن تتوفر في رئيس اللجنة وأعضائها، وان الإخلال بالمعايير والشروط الواجب توافرها بالموظف المراد ترفيعه يفضي إلى الطعن بنزاهة أعمال اللجنة مما يخل بتوصياتها ويجعلها معيبة.

والسؤال الذي يطرح نفسه هنا ما هو التكييف القانوني لتوصيات اللجنة؟

ذهب البعض من الفقهاء إلى أن تلك التوصيات تعد ملزمة للوزير أو رئيس الدائرة وحجتهم في ذلك أن تلك التوصيات أن لم تكن ملزمة فلم الحاجة إلى تشكيل لجان تنتظر في ترشيحات الموظفين المستحقين للترفيع، وذهب رأي آخر إلى أن تلك التوصيات غير ملزمة للوزير أو رئيس الدائرة وحجتهم في ذلك أن إلزام هؤلاء بتوصيات اللجنة يجعل من تلك اللجان صاحبة الاختصاص في إصدار الاوامر الادارية بالترفيع وهذا ما يخالف نص القانون الذي حدد جهات اصدار تلك الاوامر<sup>(1)</sup>.

ونرى ان الرأي الأخير هو الأرجح وذلك من خلال قراءة نص الفقرة ثانياً من المادة (7) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام التي نصت على " يصدر قرار الترفيع من الوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة ... )".

#### المطلب الثاني: الحذف والاستحداث

ذكرنا فيما سبق عند حديثنا عن شروط الترفيع انه لا بد من وجود وظيفة شاغرة في الدرجة الاعلى التالية لدرجة الموظف طالب الترفيع ضمن الملاك الوظيفي للدائرة ليتسنى لدائرة الموظف استكمال اجراءات الترفيع، وبيننا انه لا بد من تشكيل لجنة خاصة تختص بترشيح الموظفين المستحقين للترفيع، الا ان هذه الشروط لم تعد كافية للترفيع وانما لا بد من ان تجري عملية حذف للدرجة التي يشغلها طالب الترفيع واستحداث درجة جديدة ضمن الملاك الوظيفي، وهذا ما اكده كتاب الامانة العامة لمجلس الوزراء/ الدائرة القانونية ذي العدد ( ق/07123/27/5/2/8 في 2015/2/8 ) الذي تم تعميمه على مجلس القضاء الاعلى والوزارات كافة والجهات غير المرتبطة بوزارة ومجالس المحافظات كافة والمحافظات كافة المتضمن ان مفهوم الاستحقاق المنصوص عليه في البند (ثانياً) من المادة (7) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم 22 لسنة 2008 المعدل يعني توفر شروط الترفيع المنصوص عليها في البند (ثانياً) من المادة (6) من القانون المذكور وحسب ما موضح باعامام وزارة المالية / الدائرة القانونية / قسم الوظيفة المرقم (97260)

(1) خالد حماد محمد العنزي، مصدر سابق، ص 63.

في 24/11/2014) والتزام الوزارة طالبة الاحداث اصدار الامر الوزاري بالترفيه حال استكمال شروط الترفيه ومنها توفر الوظيفة الشاغرة بعد حصول موافقة وزارة المالية / دائرة الموازنة على الاحداث.

وهذا الاجراء تم التأكيد عليه بموجب تعليمات تنفيذ الموازنة لعام 2015 والتي اكدت على "شروط الترفيه المنصوص عليها بالقوانين المنظمة له بعد مراعاة توفر التخصيص المالي اللازم في الموازنة والعمل بالمشور المرقم (2407 في 24/1/2008) المتضمن بان تتم مفاتحة وزارة المالية فصلياً بشأن اجراء تعديل الملاكات لاغراض الترقية والعلو والترفيع واشغال الدرجات الشاغرة وفق الضوابط القانونية وعرضها عند المصادقة بما ينسجم والتشريعات القانونية مع مراعاة العمل وفق الضوابط الواردة بـمشور وزارة المالية / الدائرة القانونية المرقم (24744 في 15/7/2008) واعامها المرقم (17084/59/802 في 14/4/2009) بشأن مدة ممارسة مهنة المحاماة واعام الامانة العامة لمجلس الوزراء المرقم (ق/5331/527/2 في 26/2/2009) واعام وزارة المالية / الدائرة القانونية المرقم (46806 في 25/10/2019) بشأن ترفيه الموظف الى درجة معاون مدير عام<sup>(1)</sup>.

ونود ان نبين من خلال قراءة هذه المنشورات والتعليمات والاعامات بانها جاءت بشروط جديدة خاصة بترفيه الموظف لم ينص عليها صراحة او ضمناً بكل من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل ولا بقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (22) لسنة 2008 المعدل، ونرى من جانبنا ان الهدف الذي كانت تسعى اليه وزارة المالية من هذه التعليمات والمنشورات هو الحد من حقوق الموظف الخاصة بالترفيه في ظل الازمة المالية التي يعاني منها العراق جراء انخفاض اسعار النفط، خاصة وان تلك التعليمات والمنشورات لم يعمل بها سابقاً من قبل الوزارات والدوائر التابعة لها عندما كانت إيرادات العراق من الثروة النفطية تزيد عن حاجته وتغطي جميع نفقات الخطة التشغيلية، وخير مثال على ذلك ما قامت به جامعة تكريت التي اتبعت جميع الشروط المنصوص عليها بالقانونين اعلاه وتنفيذها لتعليمات وزارة التعليم العالي والبحث العلمي/ الدائرة المالية المعطوفة على تعليمات وزارة المالية / دائرة الموازنات المذكورة انفاً وبالرغم من اتباع الاجراءات كافة الخاصة بترفيه منتسبيها الا ان كلاً من الوزارتين تتحجج بحجج وواهيّة، وهو ما نتج عنه تأخر مستحقات الموظفين الذي يمكن ان يؤثر على الاداء الوظيفي للموظف.

ونرى من جانبنا ان تلك الاجراءات وان كانت مفيدة بتنظيم حركة الملاكات داخل الدائرة المعنية وداخل الوزارة التابعة لها ودائرة الموازنة في وزارة المالية الا انها تؤثر سلباً على الموظف، لذا لابد من وجود تشريعات ملزمة تنظم تلك العملية لا ان تكون تعليمات تخضع لاهواء الموظفين بتلك الوزارة وحسب ظروفهم الشخصية وظروف الوضع المالي للبلد.

### المطلب الثالث: القرار الاداري الخاص بالترفيه

ان توافر شروط الترفيه بموظف ما وانجاز لجنة الترفيه لاعمالها كافة واستكمال اجراءات حذف الدرجة الوظيفية السابقة واستحداث درجة وظيفية جديدة مع تخصيصها المالي لا يعد امراً كافياً لحصول الموظف على استحقاقه في الترفيه وانما لا بد من صدور قرار اداري من الجهة ذات الاختصاص بمنحه ذلك الاستحقاق، لذلك كان لزاماً علينا ان

(1) تعليمات تنفيذ الموازنة لعام 2015/ القسم الثالث-الملاكات/ ثالثاً-الترفيه.



نبين مفهوم القرار الاداري واركانه ومن الجهة المختصة بإصداره. ويعرف القرار الاداري بأنه " عمل قانوني نهائي يصدر عن سلطة ادارية ويترتب عليه اثار قانونية"<sup>(1)</sup>.

فالإدارة بصفتها السلطة العامة التي تسعى لتحقيق المصلحة العامة تصدر القرار الاداري بالترفيه بإرادتها المنفردة ويكتسب القرار مشروعيته من استتاده الى القوانين والتعليمات، ويحدث اثراً قانونياً وهو انشاء الحق للموظف بالترفيه وتصدر الادارة قرار الترفيه بالشكل والاجراء الذي تراه مناسباً ما لم يلزمها المشرع بشكل معين.

هذا وان القرار الاداري لابد ان تتوفر فيه اركان ليصبح صحيحاً منها ان يصدر من ذوي الاختصاص وان يكون له سبب معلوم وشكل معين ومحل وغاية او هدف من ورائه ومن دون تلك الاركان فانه يصبح معدوم ولا أثر له من الناحية القانونية<sup>(2)</sup>.

نود ان نوضح في هذا المقام بان المشرع بقانون الخدمة المدنية النافذ لم يبين الجهة المختصة بإصدار القرار الاداري الخاص بالترفيه وانما تطرق الى ان اللجنة المختصة بترشيح الموظفين للترفيه تؤلف من قبل الوزير في كل وزارة، وهذا النقص التشريعي عالجته المشرع العراقي بقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (22) لسنة 2008 عندما اشار الى ان قرار الترفيه يصدر من الوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة، فضلاً عن ان بعض الوزراء قد منحوا صلاحيات اصدار قرار الترفيه من قبل رؤساء الدوائر بعد الالتزام بشروط وتعليمات الترفيه، وهو ما نراه تطبيقاً للنظام اللامركزي الذي يمنح رؤساء الدوائر صلاحيات واسعة في ادارة شؤون الدائرة.

وبعد تاريخ استحقاق الموظف للترفيه من تاريخ الاستحقاق القانوني وهو تاريخ اكماله المدة المشترطة للترفيه بعد مراعاة النصوص القانونية التي تأخر الترفيه كالعقوبة او الاجازة بدون راتب، الا ان ما جرت عليه وزارة المالية هو ان تاريخ الاستحقاق يكون من تاريخ صدور القرار الاداري بالترفيه وهذا يعد مخالفة قانونية صريحة، الا انه وبعد كثرة الاعتراضات من قبل الوزارات الاخرى وموظفيها حول هذا القرار، تراجعت وزارة المالية عن رأيها وبينت انه لا يتم صرف أي مستحقات مالية من تاريخ الاستحقاق وانما يتم صرف تلك المستحقات بعد صدور القرار الاداري الخاص بالترفيه ورغم ان قرارها الاخير فيه مخالفة قانونية ايضاً الا انه يعد اخف وطأ من سابقه، وسبب هذه القرارات كما ذكرنا سابقاً بسبب الازمة المالية التي يمر بها العراق في ظل الظروف الامنية الصعبة المصاحبة لتلك الازمات.

(1) محسن العبودي، الاتجاهات الحديثة في شان ترقية القيادات الادارية في ظل القانون رقم (5) لسنة 1991، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995، ص 45.

(2) د. ماهر صالح علاوي، الوسيط في القانون الاداري، دون ذكر الناشر، 2009، ص 245.

الحمد لله الذي بحمده تتم الصالحات والذي بشكره تدوم النعم وتزول الجائحات والحمد لله حمداً طيباً مباركاً على تسيره لي لأنهاء هذه البحث المتواضع والذي لولا الله ثم اهل العلم لما رأى النور ولا احد راه... اما بعد.

فقد اتضح لنا ونحن نصل الى نهاية المطاف في هذه الدراسة اهمية الترفيع في الحياة الوظيفية للموظف لما لها دور كبير في تحسين مركزه الوظيفي والاجتماعي والذي بدوره يؤدي الى تحسين مستوى ادائه الذي يخدم المرفق العام، ويمكن ان نوجز خاتمة البحث الى اهم الاستنتاجات التي تم التوصل اليها والتوصيات التي يمكن من شأنها ان تحسن النظام القانوني الذي يحكم الموظف بكافة جوانبه وبالأخص حق الموظف بالترفيع ان اخذ بها اصحاب الشأن:

#### اولاً: الاستنتاجات:

- 1- الترفيع يقصد به انتقال الموظف من الوظيفة التي يشغلها الى وظيفة تقع في الدرجة الاعلى التالية لدرجته مباشرته ضمن تدرجه الوظيفي.
- 2- نلاحظ ان المشرع العراقي عندما عالج شروط الترفيع انه قد خلط ما بين الترفيع والترقية وذلك في قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (22) لسنة 2008.
- 3- وجود خلاف حول الطبيعة القانونية للترفيع فمن الفقهاء من عد ان الترفيع حق من حقوق الموظف التي يجب منحها اياه عند توفر شروطه ومنهم من يرى ان الترفيع ليس من الحقوق الخاصة للموظف، وانما يدخل ضمن مفهوم التعيين تحكمه الشروط الخاصة بهذا المفهوم .
- 4- هناك عدة اسباب تؤدي الى ترفيع الموظف قبل اكماله للمدة القانونية المنصوص عليها بالقوانين موضوع الدراسة وهو ما يسمى بتسريع الترفيع، الا ان تلك الاسباب لم تنظم بصورة دقيقة وعادلة.
- 5- تبين ان هناك عدة ضوابط او قواعد موضوعية تحكم حق الموظف في الترفيع منها ما يتعلق بالشروط الواجب توافرها للترفيع ومنها ما يتعلق بموانع الترفيع ومنها ما يتعلق بأهم الضمانات التي تحمي حق الموظف بالترفيع .
- 6- تبين ان هناك عدة ضوابط او قواعد اجرائية تحكم حق الموظف في الترفيع منها ما يتعلق بتشكيل لجان الترفيع ومنها ما يتعلق بموضوع حذف واستحداث الدرجة قبل الترفيع ومنها ما يتعلق بالقرار الاداري الخاص بالترفيع والجهة المخولة باصداره.
- 7- وجود كتب صادرة من وزارة المالية تشير الى تعليمات مخالفة للقوانين والتعليمات المنصوص عليها الخاصة بالترفيع لاسباب قد اتخذتها الوزارة لتقليل النفقات الخاصة برواتب موظفي الدولة.

### ثانياً: التوصيات:

- 1- اصدار قانون موضوعي واجرائي ينظم احوال الموظفين وحقوقهم وامتيازاتهم كافة لتلافي الاشكالات الواردة في التشريعات المتعددة والمتناثرة والمتناقضة فيما بينها في بعض نصوصها.
- 2- الحد من السلطات الممنوحة للإدارة عند النظر بموضوع ترفيع الموظف وعدم اساءة تلك السلطات للصلاحيات الممنوحة لها والتي يمكن ان تؤثر سلباً على اداء الموظف الذي ينعكس بنهاية المطاف الى ادارة المرفق العام وضعف الاهداف التي من اجلها شكل هذا المرفق.
- 3- نوصي بان تكون اسباب تسريع ترفيع الموظف منظمة بصورة واضحة ودقيقة وعادلة لجميع الموظفين من دون تمييز بين الموظفين.
- 4- لكثرة الاشكالات والاطفاء الادارية المقصودة وغير المقصودة من جانب لجان الترفيع التي يمكن ان تؤدي الى الحاق ضرر بالموظف التي من شأنها ان تاخر ترفيعه نوصي بان يتم اعادة احتساب خدمات الموظفين على اساس شهاداتهم وخدماتهم الوظيفية لياخذ كل ذي حقاً حقه وحسب استحقاقاتهم المذكورة خاصة وان هناك عدة قوانين نظمت ترفيعات الموظفين خلال مدة اقل من (10) سنوات التي ادت الى ضياع الكثير من الحقوق .
- 5- الزام وزارة المالية والوزارات الاخرى كافة بتطبيق القوانين النافذة وعدم اصدار أي تعليمات اخرى من قبلها مخالفة لتلك القوانين أي كان السبب.

## المصادر

### أولاً: الكتب:

- 1- د. انور احمد رسلان، الوسيط في القانون الاداري، الوظيفة العامة، ج 2، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997.
- 2- د. خالد الزغبى، القانون الاداري، ط2، مكتبة دار الثقافة، عمان-الاردن، 2004.
- 3- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الاداري دراسة تطبيقية لاسس ومبادئ القانون الاداري وتطبيقها في مصر، النشر المعارف بالإسكندرية، 2005 .
- 4- د. ماجد راغب الحلو، القانون الاداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2006.
- 5- د. ماهر صالح علاوي، الوسيط في القانون الاداري، دون ذكر الناشر، 2009.
- 6- د. محسن العبودي، الاتجاهات الحديثة في شان ترقية القيادات الادارية في ظل القانون رقم (5) لسنة 1991، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995.
- 7- وليد سعود القاضي، ترقية الموظف العام \_ دراسة مقارنة، دار الثقافة ، الطبعة الاولى، عمان، 2012.

### ثانياً: الرسائل:

- 1- المعاينة، احمد حمود، احكام ترقية الموظف العام واثارها في نظام الخدمة المدنية وقضاء محكمة العدل العليا الاردنية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة مؤتة، 200.
- 2- خالد حماد محمد العنزي، النظام القانوني لترقية الموظف العام (دراسة مقارنة بين الاردن والكويت)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الاوسط، 2011\_2012.
- 3- د. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة " دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والانكليزي"، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، 1986.
- 4- محمد احمد رحيل، (المسؤولية الانضباطية لمصدق الحسابات المالية في القانون العراقي) رسالة ماجستير مقدمة الى معهد البحوث للدراسات العربية، القاهرة، سنة 2013.

### ثالثاً: القوانين والقرارات والتعليمات:

- 1- قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل.
- 2- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل.
- 3- قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (22) لسنة 2008 المعدل.
- 4- تسهيلات تنفيذ قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (22) لسنة 2008 .
- 5- تعليمات تنفيذ الموازنة لعام 2015/ القسم الثالث-الملاكات/ ثالثاً-الترفيه.
- 6- القرار 17/22 انضباط/ 192 في 1992/2/12، منشور في الموسوعة العدلية، العدد 11، سنة 1993.

#### رابعاً: المجلات:

- 1- السيدة انسام علي عبدالله، حماية حق الموظف العام في الترقية، مجلة الرافدين للحقوق، المجلد(12)، العدد(54)، السنة(2012).
- 2- محمد بن عبدالعزيز الرشيد، الترقية حق مكتسب وليست مكرمة، صحيفة سبق الالكترونية، 24 شوال/ 1436هـ، 8/8/2015م.
- 3- د. نعيم عطية، موانع الترقية، بحث منشور في مجلة ادارة قضايا الحكومة، العدد3، 1971.

#### خامساً: المواقع الالكترونية:

- 1- احمد مجيد الحسن، قراءة في قانون الخدمة المدنية رقم(24) لسنة 1960، منشور على الانترنت <http://www.kitabat.com>
- 2- رشا عرفة، جريدة الراية، [www.raya.com](http://www.raya.com)
- 3- سليمان بن محمد الجريش، الترقية في الوظيفة بين الحق والواجب، العدد/10750، ذو الحجة 1422، 2002 منشور على الموقع الالكتروني: [www.aljazira.com](http://www.aljazira.com)
- 4- د. علي سعد عمران ، الحقوق المالية لموظفي الخدمة المدنية (قراءة في القوانين العراقية)، مقال منشور على الموقع الالكتروني: [www.fcds.com](http://www.fcds.com)
- 5- ماجدة محمد علي، اهمية الترقية الوظيفية وتشجيع روح الابداع عند الموظف، صحيفة التأخي، منشور على الانترنت على الموقع: <http://altaakhipress.com/viewart.php?art=16314>
- 6- (1) [www.mcs.gov.sa](http://www.mcs.gov.sa)

#### سادساً: الكتب الاجنبية:

- (1) Francisco Cardonna, Liabilities and Discipline of Civil Servants, A Joint Initiative of the OECD and the European Union, principally financed by the EU(no.p.,no.d.)
- (2)Francisco Cardonna, Liabilities and discipline of civil servants, Ibid.