



كلية الحقوق

قسم الدراسات العليا

مفهوم ترقية الموظف العام وتمييزها عن التعيين (دراسة مقارنة)

تحت إشراف

الأستاذ الدكتور
وليد محمد الشناوي
أستاذ القانون العام وعميد كلية الحقوق
جامعة المنصورة

إعداد الباحث
محمد عواد خضير الحديثي

٢٠٢٢

المقدمة

أولاً: موضوع البحث

تمنح قوانين الوظيفة العامة في البلدان المختلفة حقوقاً متعددة لمن يتم توظيفهم في أجهزتها الإدارية، في مقابل الواجبات التي يتوجب عليهم القيام بها بكل فاعلية وكفاءة، طوال عمرهم الوظيفي في سبيل تحقيق المصلحة العامة.

وتعد الترقية في الوظيفة على رأس تلك الحقوق التي ينظر إليها الموظف العام بعين الأمل ويسير إليها غالباً بخطوات جادة لتتحقق فيه شروط منحها، وتنتفي عنه ظروف منعها، لما في الترقّي من مزايا معنوية ومادية، ومع هذه الأهمية، يلاحظ بأن مصطلح (الترقية) لم يكن له وجود في قوانين الخدمة المدنية العراقية منذ أول قانون تم تشريعه في عام ١٩٣١، ولا في القوانين الثلاثة التي أعقبته، كذلك تمثل مسألة الدرجات الوظيفية الخاصة مشكلة في آلية إختيار شاغليها، وعلى ذلك يجيئ هذا البحث مقارنةً مع قانون الخدمة المدنية في جمهورية مصر العربية، وقانون الموارد البشرية الإتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة، ليحدد الباحث أهم ما يمكن الإستفادة منه وتضمينه في مطلبنا المتمثل بتشريع قانون جديد للوظيفة العامة في العراق، فيلبي حاجة الجهاز الإداري ويساير التشريعات التي قطعت شوطاً كبيراً في تحديثها وأساليب تنظيمها.

ثانياً: أهمية البحث

تكمن أهمية البحث فيما تمثله الترقية من حق يشغل فكر الموظف العام طيلة فترة ممارسته شؤون الوظيفة العامة، إذ يسعى لتحقيق الشروط القانونية فيه للإرتقاء في سلم الدرجات الوظيفية، وعدم تقويت أية فرصة في صعوده من أدنى مستوياتها وحتى بلوغ أعلى قممها، وفقاً لما تسمح به مؤهلاته وخبراته وجدارته، ونظراً لما وجده الباحث بوصفه موظفاً عاماً من الحاجة إليه في رفد المكتبة القانونية العراقية، في الوقت الذي تتزاحم فيه القضايا المتعلقة بالترقيات الوظيفية أمام مجلس الدولة، وما تتناوله بعض الجهات التنفيذية في الدولة (الأمانة العامة لمجلس الوزراء ووزارة المالية) من إصدار تعليمات وإعامات لا تخلو من التعارض فيما بينها أحياناً، ومن إهمال التطبيق في أحيان أخرى، مما يبرز معه الدور المهم الذي سيلعبه تشريع قانون جديد يحكم الخدمة المدنية في العراق بالتوافق مع المتغيرات والحاجات.

ثالثاً: مشكلة البحث

تبرز مشكلة البحث في عدم وجود مصطلح الترقية في قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠، ولا في قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ حيث ورد مصطلح الترفيع في القانونين ومن ثم كان من اللازم أن يأخذ الدارسون على عاتقهم بيان المقصود من كلا المفهومين ومن ثم إيجاد الإجابة للسؤال المهم المتمثل في: ما هية الترقية وتمييزها؟، ومدى الحاجة والأهمية إلى تضمينها كمصطلح وكحق وظيفي في قانون الخدمة المدنية في العراق وإعطاءه العناية التشريعية المستحقة، وبالإخص الترقيات للمناصب العليا البعيدة عن متناول جميع الكفوئين.

رابعاً: منهج البحث

تناول الباحث موضوع بحثه بالإعتماد على المنهج التحليلي المقارن، حيث سيقوم ضمن إطار هذا المنهج بتحليل النصوص القانونية ذات العلاقة المباشرة بترقية الموظف العام (قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ وقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨)، إضافة لبعض التشريعات الخاصة وبعض قرارات مجلس قيادة الثورة - المنحل - . هذا وستكون الدراسة مقارنة مع التشريعات الوظيفية في جمهورية مصر العربية ودولة الإمارات العربية المتحدة لأجل إثراء الموضوع ومحاولة الإستفادة وتعويض النقص الذي

نرصده في تشريعنا الوطني.

خامساً: خطة البحث

جاء البحث في مبحثين إثنين على النحو الآتي :

المبحث الأول / ما هية ترقية الموظف العام

المطلب الأول / تعريف الترقية

المطلب الثاني / التكيف القانوني للترقية

المبحث الثاني / تمييز الترقية عن التعيين

المطلب الأول / التعيين في الوظيفة العامة

المطلب الثاني / التعيين في الوظائف العليا

المبحث الأول

ماهية ترقية الموظف العام

تمهيد وتقسيم :

لأجل إيضاح مفهوم الترقية سنتتبع تعريفاته في التشريع والقضاء والفقهاء، وهل تتشابه تعريفات الترقية الوظيفية أم أن لكل صعيد منها مفهومه الخاص الذي يحيطه بها، كذلك ينبغي على الباحث في هذا المقام وهو يبحث في ماهية الترقية أن يفرق بشكل واضح بين مفهوم الترقية وبين بعض الأوضاع الوظيفية التي جاءت بها بعض تشريعات الخدمة المدنية وتتعلق بإشغال أشكال من الوظائف كما في التعيين لبعض من الدرجات الوظيفية التي تتميز بتعامل خاص كالوظائف القيادية. وعلى ذلك فإن الباحث وجد أن يبحث هذا الجزء من البحث من خلال تقسيمه على النحو

الآتي:

المطلب الأول : تعريف الترقية

المطلب الثاني : التكيف القانوني للترقية وأهميتها

المطلب الأول

تعريف الترقية

إن الترقية لغةً هي العلو أو الرفع، والرفع لغةً ضد الخفض في كل شيء، ويقال رفع يرفع، رفاعةً، فهو رفع إذا شُرِّف^(١)، ويقال ترقى فلان، أي إنتقل من موقع إلى آخر، وترقى العامل أي ارتفع من درجة إلى أخرى^(٢).

غير أن الترقية كنظام وظيفي يترتب على التوظيف ويشكل أهمية كبرى ويشغل فكر الموظف العام طوال خدمته، يستوجب أن يقوم الباحث في دراسته هذه ببحث المفاهيم التي وردت في التشريعات الوظيفية وفي إجتهدات القضاء والفقهاء الإداريين بشأنه، وبالتالي سنعرض للموضوع في كل من مصر والإمارات؛ ومن ثم الوقوف على مدى إهتمام المشرع العراقي ببيان هذا المصطلح وإستعماله مقارنةً معهما.

ففي مصر نجد أن المشرع عالج الترقية الوظيفية ضمن الباب الرابع من قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦^(٣)، حيث ضمن هذا الباب أحكام كل من: (الترقية، النقل، الندب، الطول والإعارة)، وخصّ الترقية بالمواد (٢٩ - ٣١)، فبين في صدر المادة (٢٩) مفهومه للترقية من خلال ما نصه: ((تكون الترقية بموجب قرار يصدر من السلطة المختصة من الوظيفة التي تسبقها مباشرة في المستوى والمجموعة الوظيفية التي تنتمي إليها...))، **وبنظر الباحث** فإن المشرع المصري أوضح مفهومه للترقية بأنها تعني إنتقال الموظف من وظيفته السابقة إلى وظيفة أعلى مباشرةً ضمن المستوى والمجموعة الوظيفية التي يحتلها الموظف بموجب قرار تصدره السلطة المختصة، غير أن المشرع لم يعني من ذلك وضع تعريف تشريعي للترقية حيث نجده أخذ يضع القواعد العامة للترقية من خلال بيانه أي الوظائف تكون فيها الترقية بالإختيار وأيها

(١) العلامة ابن منظور، لسان العرب، ج٢، ط٣، دار إحياء التراث العربي، بيروت، ١٩٩٩، ص١٢١-١٣٠.

(٢) المعجم الوسيط، إصدار مجمع اللغة العربية، الإدارة العامة للمعجمات وإحياء التراث، الجزء الأول، المكتبة الإسلامية للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ص٣٦٧.

(٣) المنشور في الجريدة الرسمية بالعدد (٤٣) مكرر (أ)، السنة التاسعة والخمسون، أول نوفمبر ٢٠١٦.

تكون بالأقدمية^(٤)، وذهب المشرع مسترسلاً في تلك المادة (أي المادة ٢٩) وفي المادتين (٣٠ و ٣١) لتبيان الأحكام الإجرائية المتعلقة بالترقية، هذا ولم يكن المشرع المصري قد عرّف الترقية في القانون السابق والمعروف بنظام العاملين المدنيين بالدولة والصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨^(٥) وجاء على شاكلته القانون الحالي.

في حين عالجت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الحالي والصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم ١٢١٦ لسنة ٢٠١٧^(٦) الترقية ضمن الباب الرابع في المواد (٨٨-٩٨) وتولت تفصيل القواعد الإجرائية المتعلقة بالترقيات الوظيفية ولم تتضمن تعريفاً لها.

وأما على صعيدي الفقه والقضاء الإداريين في مصر فإن تعريفات متعددة قدمت للترقية واكبت تغيير الأنظمة القانونية تبعاً لتطورات الدولة المختلفة.

وعند تتبعنا للإجتهادات الفقهية في مصر نجد بأن لها دوراً بارزاً، وكلمة حاضرةً يتردد صداها في كثير من الدراسات القانونية العربية لما لمصر من أسبقية في الدراسات القانونية وأكثر إهتماماً وإحاطةً، من خلال ما وجدناه من مؤلفات ودراسات كثيرة.

فقد عرّف الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي الترقية على أنها: ((صعود الموظف في السلم الرياسي وزيادة سلطاته ومسئوليته، ولكنها تعني أيضاً زيادة مرتب الموظف المرقى وامتيازاته))^(٧)، كما أنه عرّفها في موضع آخر بأنها تعني: ((أن يشغل العامل وظيفة درجتها أعلى من الدرجة الوظيفية التي كان يشغلها قبل الترقية، ويترتب على الترقية زيادة المزايا المادية والمعنوية للعامل وزيادة اختصاصاته الوظيفية))^(٨)، ويتضح لنا بأن كلا التعريفين تظمنا ذات المعنى مع إختلاف التعبير.

فيما أورد الأستاذ الدكتور ماجد راغب الحلو تعريفاً للترقية بأنها: ((منح من يستوفي الشروط من الموظفين الدرجة الأعلى من درجته مباشرة بقرار من السلطة المختصة استناداً إلى الأقدمية أو الاختيار أو الاختبار))^(٩).

هذا وقد عرفها الأستاذ الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب بالقول: ((إن الترقية تعني الصعود في المركز القانوني للموظف من وظيفة إلى وظيفة أعلى درجة))^(١٠).

ويلاحظ الباحث بأن هذا التعريف الأخير قد جاء واصفاً الترقية كنظام قانوني في الوظيفة العامة من غير أن يبين متطلباتها وما يترتب عليها من إمتيازات، إذ لا يخفى ما ترتبه الترقية حين الصعود في سلم الوظائف من أهمية الوظيفة وإتساع صلاحياتها وتحصيل إمتيازات مالية. فالترقية بقول أحدهم تعني ((إنتقال الموظف وصعوده سلم التدرج الإداري الوظيفي، من

(٤) أورد المشرع المصري في المادة (٢٩) من قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٦ (... وتكون الترقية للوظائف التخصصية من المستوى الأول (ب) بالاختيار على أساس بيانات تقويم الأداء وما ورد في ملف الخدمة من عناصر الإمتياز، وتكون الترقية للوظائف التخصصية الأخرى بالاختيار في حدود النسب الواردة في الجدول رقم (١) الملحق بهذا القانون، وتكون الترقية لباقي الوظائف بالأقدمية).

(٥) عالج نظام العاملين المدنيين بالدولة المشار إليه أعلاه الترقية في الفصل الرابع ضمن الباب الثاني وبالمواد (٣٦-٣٩).

(٦) المنشورة في الجريدة الرسمية بالعدد ٢١ (مكرر) في ٢٧ مايو سنة ٢٠١٧.

(٧) د. سليمان الطماوي، الأسس العامة لنظم الترقية والترقية، مجلة العلوم الإدارية، تصدر عن شعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، العدد الثالث، السنة ٧، ١٩٦٥، ص ١٩١.

(٨) د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٦، ص ٥٤٧.

(٩) د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري الكويتي وقانون الخدمة المدنية الجديد، الطبعة الأولى، مطبعة ذات السلاسل، الكويت، ١٩٨٠، ص ٢٣٧-٢٣٨.

(١٠) د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، ٢٠١٢، ص ٤١٨.

درجته إلى درجة أعلى، وترتبط بمزايا مادية ومعنوية، وتتضمن سلطات واختصاصات أكثر أهمية^(١١).

كما تعني ((تعيين الموظف في درجة مالية أعلى من درجته السابقة، ووظيفة أعلى وأكثر أهمية من الوظيفة التي كان يشغلها))^(١٢).

ويرى بعض من الفقه أن الترقية ((يتم من خلالها تقليد الموظف وظيفة أعلى في المستوى التنظيمي والإداري من وظيفته الحالية، وينتج عنها تحسين وإصلاح مركزه الوظيفي الحالي))^(١٣). ومن التعريفات التي يجد الباحث أنها أكثر شمولية وإحاطة لحقيقة الترقية ما ذهب إليه البعض من أنها: ((إختيار أكفأ العاملين وأصلحهم لتولي وظائف ذات سمات مستوى أعلى من حيث المسؤولية والسلطة في التنظيم الإداري للوحدة، أي أن شاغل الوظيفة الجديدة يتحمل واجبات ومسؤوليات أكبر على أن يقابل ذلك تمتعه بمزايا مادية أفضل مما كان يتمتع بها في وظيفته السابقة))^(١٤).

وعرّفها فريق آخر بأنها: ((كل ما يطرأ على الموظف من تغيير في مركزه القانوني يكون من شأنه تقدمه وتميزه على أقرانه))^(١٥)، ونلاحظ هنا عدم التطرق إلى المزايا المالية صراحة غير أن الباحث يجد أن التميز على الأقران في بيئة الوظيفة يشمل العلو في الرتبة الوظيفية وكذلك تحقق الميزة المالية مع هذا التقدم الوظيفي.

والترقية كما يراها الأستاذ محمد فؤاد مهنا: ((يجب أن تقتصر على حالة نقل الموظف إلى وظيفة أعلى، لها الإشراف الرئاسي على وظيفته السابقة، أما مجرد رفع الدرجة المالية دون أن تزيد سلطته أو تتغير اختصاصاته فإنها لا تعد ترقية ولو أطلق عليها هذا المسمى))^(١٦).

والملاحظ على ما تقدم من تعاريف الفقهاء أن بعضها إكتفى بإعتبار الترقية تغيير في المستوى الهرمي للموظف من خلال أنها ترفعه لدرجة أعلى مما كان عليه في ذلك الهرم أو السلم الوظيفي، في حين أن البعض أشار صراحة إلى وجوب أن تتضمن الترقية زيادة في المسؤوليات والسلطات وحصول النفع المادي للموظف الحاصل على الترقية.

هذا وتشكل الترقية أحد أهم حوافز الوظيفة في الدول ذات نظام المهنة الدائمة، حيث يعين الموظف في أول درجات السلم، ثم يضع نصب عينيه الصعود والترقية في السلم الوظيفي، لذلك كل موظف يسعى الوصول إلى قمة هذا السلم من خلال زيادة كفاءته وكسب رضا رؤسائه في سبيل الوصول إلى هدفه المنشود^(١٧).

ويختلف نظام ترقية الموظفين من دولة إلى أخرى بحسب الفلسفة التي تتبناها الدولة والتي يقوم عليها نظام الخدمة المدنية فيها، ويتوقف كذلك على الاعتبارات والظروف المختلفة سواء

(١١) د. أيمن فتحي محمد عفيفي، الوجيز في قانون الوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، ٢٠١٦، ص ١٣٦.

(١٢) د. سعد نواف الغفري، النظام القانوني للموظف العام، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، مصر، ٢٠٠٧، ص ٩١.

(١٣) د. عبدالعظيم عبدالسلام عبدالحميد، شرط المصلحة في دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ١٩٩٤، ص ٢٩٩.

(١٤) د. محمد أنس قاسم جعفر، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٣، ص ٢٣.

(١٥) د. شريف يوسف خاطر، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ١٤٧.

(١٦) د. محمد فؤاد مهنا، سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها في ضوء مبادئ علم التنظيم، دار المعارف، الإسكندرية، مصر، ١٩٦٧، ص ٤٠٦.

(١٧) د. محمود أبو السعود حبيب، القانون الإداري، مطبعة الإيمان، القاهرة، بدون سنة نشر، ص ١٢٥.

كانت سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية^(١٨).
ووفقاً للتنظيم الإداري الحديث، فإن الوظيفة العامة تأخذ شكل الهرم أو السلم متعدد الدرجات والمستويات، بحيث تكون القاعدة أكبر وأكثر اتساعاً من القمة، وهو الأمر الذي يسبب تقليل فرص الترقية كلما ارتفعنا في هذا الهرم إلى الأعلى^(١٩).

هذا ويترتب على نقل الموظف إلى وظيفة أعلى من وظيفته نتائج منها:

- ١- زيادة المزايا المادية للموظف.
- ٢- زيادة الصلاحيات والاختصاصات والواجبات الملقاة على الموظف المرقى، بحيث تتناسب هذه المسؤوليات مع المزايا المادية أو المعنوية التي يتقاضاها الموظف^(٢٠).

مع الأخذ في نظر الإعتبار بأن زيادة السلطات والصلاحيات نتيجة غير حتمية مع تحصيل الموظف للترقية، فقد يتغير العنوان الوظيفي للموظف حين ترقيته من غير أن يمارس صلاحيات أوسع أو يشرف على موظفين في درجة أدنى من درجته، وهو برأي الباحث نتيجة توسع الجهاز الإداري وإستيعابه لأعداد كبيرة من الموظفين بسبب سياسة بعض الدول في توفير فرص عمل للمواطنين بشكل أكبر من الحاجة الفعلية للإدارة.

ومن الفقه الفرنسي نجد الأستاذ فالين عرف الترقية بأنها: ((إصلاح وتحسين في مركز الموظف يرتب له لقباً جديداً وسلطات أوسع ومرتببات أعلى))^(٢١)، وهو تعريف يبين أثر الترقية في تحسين وضع الموظف ولكن نلاحظ إغفال دورها كحق يتقرر لمصلحة الوظيفة فيحفز الموظفين ويدفعهم للعمل بجودة أعلى وإدامة عمل المرافق العامة وتحسين الخدمات.

وليتضح جلياً أن الفقه الإداري متفق على إن الترقية تعني العلو في الهرم الوظيفي، غير أن بعضهم ربط تحقق الزيادة المالية مع المستوى الوظيفي الجديد في حين قصر آخرون الترقية على زيادة السلطات والمسؤوليات، وفي هذا نجد من الفقهاء من قال بوجود الترقية الوظيفية والترقية المالية معتبراً أن كل ترقية منهما تختلف عن الأخرى ولا يشترط التعاضد بينهما^(٢٢)، وذلك يعني بأن الترقية الوظيفية هي الحصول على مسمى وظيفي أعلى تتسع فيه الصلاحيات والاختصاصات الوظيفية، في حين تعطي الترقية المالية زيادة على الراتب فحسب.

وإذا ما عرّجنا نحو الاجتهاد القضائي المصري، فقد عرّفت المحكمة الإدارية العليا المصرية الترقية بأنها: ((كل ما يطرأ على الموظف من تغيير في مركزه القانوني من شأنه تقديمه على غيره في مدارج السلم الوظيفي والإداري، ويتحقق ذلك بتقليد الموظف وظيفته تعلق وظيفته في مجال الاختصاص وإن لم يصاحب ذلك نفع مادي))^(٢٣).

(١٨) د.أنور أحمد رسلان، وجيز القانون الإداري، جميع الحقوق محفوظة للمؤلف، ٢٠٠٨، ص ٥٠٣.

(١٩) د.أحمد بن محمد السليطي، ترقية الموظف العام في دولة قطر، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٨٠.

(٢٠) د.صلاح الدين محمد عبد الباقي، إدارة الموارد البشرية من الناحية العلمية والعملية، الدار الجامعية للطبع والنشر والتوزيع، الإسكندرية، ٢٠٠٠، ص ٤٠٥.

نقلاً من خالد بن Dalloz, 2eme Edition, 1993, droit de la fonction publique. Jean Marie Auby (21)

محمد المشيفري، المرجع السابق، ص ١٠٩

(٢٢) ينظر د. غازي فيصل مهدي، النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة في العراق، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٢، ص ٦٤ وما بعدها و ص ٢١٦ وما بعدها

(٢٣) مجلس الدولة - المكتب الفني - مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة العاشرة - العدد الثالث (من أول يونيه سنة ١٩٦٥ إلى آخر سبتمبر سنة ١٩٦٥) - ص ١٧٩١، القضية (٣٨٩)، سنة (٨) قضائية، منشور في الموقع الإلكتروني لبوابة مصر للقانون والقضاء، <http://www.laweg.net>، زرت الموقع بتاريخ ٢١/٢/٢٠٢١، الساعة ١٢:٣٠ ص.

كما رأت في حكم آخر: ((ومن حيث أن القضاء جرى على أن العبرة في تحديد طبيعة القرار الإداري ليست بألفاظه ومبانيه ولكن بمضمونه وفحواه، فلا يتقيد بتكييف القرار بعبارة، وإنما بالأثر القانوني المترتب عليه، وأن صياغة القرار بلفظ تعيين لا يخرج بصفة تلقائية من نطاق تطبيق أحكام الترقية، إذا ما كان في حقيقته ومضمونه لا يدعو أن يكون قراراً بالترقية، فأساس ذلك أن قرار الترقية الذي أجاز القانون الطعن عليه إذا تضمن تخط لأحد العاملين إنما ينصرف أساساً إلى تعيين الموظف في درجة مالية أعلى من درجته، وهو ما يشمل بالطبع تصعيد العامل أيضاً في سلم التدرج الوظيفي ليشغل وظيفة أعلى من وظيفته))^(٢٤).

ولها أيضاً في حكم آخر: ((إن القرار الصادر بالترقية ينشئ المركز القانوني فيها بآثاره في نواح عدة، سواء من ناحية تقديم الموظف إلى الدرجة المرقى إليها أو من ناحية التأريخ الذي تبدأ منه هذه الترقية، وكذلك من ناحية الموازنة في تاريخ الأقدمية في الترقية بين ذوي الشأن))^(٢٥). وتجدر الإشارة إلى أن الترقية تتحقق حتى ولو لم يترتب أي تغيير في الدرجة المالية، بل فقط بمجرد الصعود للوظيفة الأعلى، ذلك بحسب ما تراه المحكمة الإدارية العليا المصرية التي جاء في أحد أحكامها: ((لئن كانت الترقية التي أجاز القانون الطعن في القرارات الصادرة بها تنصرف أساساً إلى تعيين الموظف في درجة مالية أعلى، إلا أنه لا شك في أنه يندرج في مدلولها وينطوي في معناها تعيين الموظف في وظيفة تعلق بحكم طبيعتها الوظيفية التي يشغلها في مدارج السلم الإداري، إذ أن الترقية بمعناها الأعم هي ما يطرأ على الموظف من تغيير في مركزه القانوني...))^(٢٦)، وهذا المذهب الذي تعتقه المحكمة الإدارية العليا في أن الترقية تعني زيادة الصلاحيات والصعود بالوظيفة، ومن ذلك حكمها المتضمن: ((أما الترقية فإنه إلى جانب السلطة التقديرية التي تمارسها جهة الإدارة خاصة في نطاق الترقية بالإختيار فإنها لا تقتصر على مجرد بيان التدرج المالي للعامل وإنما تتضمن رفعه من وظيفة إلى وظيفة أعلى بما يترتب على ذلك من صعود في السلم الوظيفي وشغل وظائف أعلى ذات إختصاص أكبر))^(٢٧).

ومن خلال ما تم إستعراضه من الإجتهادات الفقهية والقضائية في مصر نجد بأن الترقية تنصرف إلى كل تغيير في المركز القانوني للموظف يصيبه في جانبين أحدهما مالي وآخر وظيفي أو في واحد من الجانبين.

وأما المشرع الإماراتي، فقد نظم الترقية في قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية المرسوم بقانون إتحادي رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية، وتعديلاته بالمرسوم بقانون إتحادي رقم (٩) لسنة ٢٠١١، والمرسوم بقانون إتحادي رقم (١٧) لسنة ٢٠١٦^(٢٨)، حيث تناول أحكامها ضمن الفصل السادس تحت عنوان (الترقيات) معالجاً إياها في المواد (٣٦-٤٠)، وقد جاء

(٢٤) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم /١١٠٠/ لسنة ٣٧ ق عليا، لعام ١٩٩٢، د. خالد عبد الفتاح محمد، موسوعة شرح أحكام نظام العاملين المدنيين بالدولة، المجلد الثاني، دار الحقائق لتوزيع الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٣١٣.

(٢٥) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /٥٦٠/ لسنة ١١، لعام ١٩٦٩، منشور في الموقع الإلكتروني لبوابة مصر للقانون والقضاء، <http://www.laweg.net>، زرت الموقع بتاريخ ٢٢/٢/٢٠٢١، الساعة ٣٠:١٠ ص.

(٢٦) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، في الطعن رقم /١٠٦١/ لسنة ١٤ لعام ١٩٧٦، منشور في الموقع الإلكتروني لبوابة مصر للقانون والقضاء، <http://www.laweg.net>، زرت الموقع بتاريخ ٢٢/٢/٢٠٢١، الساعة ١٠:١٢ م

(٢٧) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن ٢٧٢٨ لسنة ٣٠ ق، جلسة ١٢/٢١/١٩٨٦، منشور في الموقع الإلكتروني المحامي محمد جمعة موسى mousalawyer.ahlamontada.com، زرت الموقع بتاريخ ١٢/١/٢٠٢١، س

في المادة (٣٦) منه: ((يتبع في ترقية الموظفين نوعان من الترقيات هما الترقية الوظيفية والترقية المالية)).

هذا وقد جاءت اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية الصادرة بموجب قرار مجلس الوزراء بالرقم (١) لسنة ٢٠١٨ لتبين الآليات التي ستعتمدها الإدارات الاتحادية في الشؤون المختلفة للموظفين ومن ضمنها الترقية حيث جعل المشرع الإماراتي الترقيات على أنواع كما يلي :

١. الترقيات الوظيفية

٢. الترقيات المالية

٣. الترقيات الاستثنائية

ويرى الباحث أن المشرع الإماراتي قد أحسن في تقسيم الترقيات على الوجه أعلاه إذ إعتبر الترقية قائمة سواء بتحصيل وظيفة أعلى أو بتحصيل زيادة مادية ولا يشترط لها أن تتعاضد زيادة الصلاحيات مع زيادة الدخل، وقد بينت المادة (٤٩) من اللائحة أعلاه الضوابط التي تحكم منح الترقيات في دولة الإمارات العربية المتحدة، ويلاحظ بعدم إيراد المشرع الإماراتي تعريفاً للترقية لا في قانون الموارد البشرية ولا في لائحته التنفيذية كما شهدنا حال المشرع في مصر.

وإذا نظرنا إلى معالجة المشرع الإماراتي في قانون الخدمة المدنية الاتحادي رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١ (الملغى) فان المادة (٣١) منه نصت على أنه: ((لا يجوز ترقية موظف إلا إلى وظيفة شاغرة من نوع الوظيفة التي يشغلها وفقاً لنظام توصيف وتصنيف الوظائف العامة وتكون الترقية إلى الدرجة التالية لدرجته مباشرة ولا تجوز الترقية قبل انقضاء المدة المقررة ويجوز وفقاً لمقتضيات الصالح العام لمجلس الوزراء بناء على توصية مجلس الخدمة المدنية أن يقرر الاستثناء من شرط المدة))، حيث يتبين مدى ميل النص تجاه الترقية بالأقدمية القائمة على وجود مدة زمنية يبقى الموظف خلالها في الدرجة السابقة للدرجة المرقي إليها^(١)، وهنا يلاحظ الباحث بأن المشرع في دولة الإمارات قد إستبدل رؤيته للترقية والأساس الذي تبنى عليه في ظل قانون الموارد البشرية المشار إليه آنفاً حيث أخذ يميل عن الترقية بالأقدمية ويتضح هذا من قراءة المادة (٤٩) وما حوته من ضوابط ومنها الفقرة (٥) التي نص فيها المشرع على: ((لا يؤخذ بعين الاعتبار عند النظر في الترقية ترتيب الأقدمية إلا إذا تساوى تقييم الأداء)).

هذا ويلاحظ أيضاً من خلال النظر في الأحكام القانونية المنظمة للترقية إهتمام المشرع الإماراتي بالجانب التكنولوجي وأنه يتطلب الموافقات الالكترونية والرقمية المعتمدة في الحكومة الاتحادية لإتمام ترقية الموظف^(٢)، كذلك يمكن ملاحظة المنصات الرقمية والتطبيقات التي تتاح للموظفين ومتلقي الخدمات، وهذا ما يميزه عن المشرعين المصري والعراقي اللذين يعتمدان في الغالب الأساليب التقليدية في نظام الخدمة المدنية^(٣)، غير أن ساحتهما أوفر حظاً في الإجتهدات

(١) د.أحمد سلامة بدر، القانون الإداري المصري والخليجي، مكتبة دار النهضة العربية، ٢٠١٥، القاهرة، ص ٣٣١-٣٣٢

(٢) حيث جاء في المادة (٤٦) من اللائحة التنفيذية ((تتم الترقية الوظيفية وفقاً لإجراءات الموارد البشرية والموافقات الالكترونية والرقمية المعتمدة في الحكومة الاتحادية...)).

(٣) تبنت دولة الإمارات العربية المتحدة مسألة التحول الالكتروني مبكراً قياساً بدول المنطقة من أجل تبسيط الإجراءات الإدارية للشعب والحكومة، وفي عام ٢٠١٢ أشاد تقرير الامم المتحدة للحكومة الالكترونية بالجهود الحثيثة لدولة الامارات حيث تقدمت من المرتبة ٤٩ في عام ٢٠١٠ إلى المرتبة ٢٨ عام ٢٠١٢، إضافة إلى تقرير مستقبل الحكومات الصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي والذي اعتبر تجربة الحكومة الالكترونية في دولة الامارات من اهم تجارب العالم في مجال الاصلاح والتحديث الحكومي، ثم انها بحلول عام ٢٠١٦ كانت في المرتبة الاولى عربياً بحسب تقرير تنمية الحكومات الالكترونية (EGDI) الصادر عن لجنة الامم المتحدة للشؤون الاقتصادية والاجتماعية،

الفقهية والقضائية بالإضافة إلى أن دولة الإمارات لم تأخذ بالقضاء المزدوج حتى الان. وأما عن الوضع القانوني في العراق فبدائية سنعرض لما ورد بشأن الترقية في تشريعات الوظيفة العامة وبعض التشريعات المتعلقة بفئات خاصة من الوظائف والموظفين حول مفهوم ترقية الموظف العام (الترفيغ)، حيث سنلاحظ وجود خلط ابتدأت التشريعات لينتقل إلى ساحة القضاء وإختلافات في الإجتهدات الفقهية، وبالتالي يجد الباحث ضرورة تناول هذا الأمر بشئ من التفصيل والإجابة على أحد أهم أسئلة الدراسة والمتمثل بمدى مرادفة مصطلح (الترفيغ) لمصطلح (الترقية) في البيئة الوظيفية في العراق حيث إستعمل المشرع العراقي الترفيع وليس الترقية في قانون الخدمة المدنية النافذ، لا سيما وإن الباحث موظف عام في إحدى وزارات الدولة العراقية ومن خلال متابعة ما أثاره موضوع ترقية الموظفين بصفة عامة من إشكاليات كثيرة وتنازع بين الوزارات مع وزارة المالية ودخول الأمانة العامة لمجلس الوزراء على خط الأزمة^(١)، إذ يتبين مدى الحاجة الى تحديد مفهوم الترفيع ليأخذ المشرع على عاتقه تصحيح هذا الوضع في قانون جديد للخدمة المدنية يحدونا الأمل في أن نراه قريباً وقد إستوفى المراجعة والمعالجة الصحيحة لواقعنا الوظيفي المنهك، وبناءً على ما تقدم أعرض الموضوع على النحو الآتي:

أولاً : قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠

لم يتضمن قانون الخدمة المدنية في العراق مصطلح (الترقية) حيث أنه عالج مسألة إرتقاء الموظف في السلم الوظيفي تحت مسمى (الترفيغ)، فخصّ المشرع العراقي ترفيع الموظف في الفصل الرابع من قانون الخدمة المدنية حيث جاءت المادة (١٩) منه بالنص على: ((١- يجوز ترفيع الموظف إلى الدرجة التي تلي درجته بشرط :-

- أ. وجود وظيفة شاغرة تعادل أو تفوق الوظيفة المراد ترفيعه إليها.
 - ب. ثبوت مقدرته على إشغال الوظيفة وتفوقه على غيره من الموظفين بتوصية وزارته أو دائرته عدا ما إستثنى من الوظائف عند التعيين وفق المادة الثامنة من هذا القانون.
 - ج. إكمال المدة المبينة في الجدول الوارد في المادة الثالثة من هذا القانون))^(٢).
- فيلاحظ بأن المشرع في قانون الخدمة المدنية لم يعرّف الترفيع وإكتفى بوضع الشروط اللازمة لمنحه، كما لم يستخدم المشرع مصطلح الترقية.

غير أن نصّ المشرع في صدر المادة السابق ذكرها يعني أن إنتقال الموظف إلى الدرجة الأعلى من الدرجة التي كان يشغلها يسمى ترفيعاً بحسب قانون الخدمة المدنية، كما ويلاحظ في هذا المقام أيضاً أن المشرع العراقي قد إشتراط وجود وظيفة شاغرة تعادل أو تفوق الوظيفة المراد ترفيعه إليها، وهذا يعني بحسب ما يراه الباحث أن المشرع قد إعتبر الترفيع مرادفاً للترقية، وهذا يتأكد لنا بالإطلاع على نص المادة (٢٠) من قانون الخدمة المدنية والتي نصت على: ((يكون الموظف المرفع إلى وظيفة تختلف واجباتها عن واجبات وظيفته تحت التجربة لمدة ٦ أشهر إعتباراً من تأريخ مباشرة وظيفته المرفع إليها ويجب إصدار أمر بتثبيتته في درجته...))، بالإضافة لما

ينظر في ذلك ما نشر على موقع مركز الامارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية <https://www.ecssr.ae/> ، زرت الموقع بتاريخ ١٢/١٢/٢٠٢١، س ٤،٠٢م، واما حالياً فان دولة الامارات في طور التحول من الحكومة الالكترونية الى الحكومة الذكية، في حين احتلت مصر المرتبة ٤٢ عام ٢٠١٤ بحسب التقرير الاممي ، في حين جاء العراق بالمرتبة ١٥٥ عالمياً في اخر تقرير بينما كانت الامارات بالمرتبة ٢١ فيه. ينظر <https://www.alsumaria.tv>.

(١) حيث ان وزارة المالية مسؤولة عن تحديد عدد ودرجات جميع الوظائف في كافة الوزارات ... المادة الثالثة من قانون الملاك رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٠ المنشور في الجريدة الرسمية بالعدد (٣٠٠) بتاريخ ١٩٦٠/٢/٦

(٢) الغيت المادة الثالثة من قانون الخدمة المدنية بموجب المادة (٢٠) من قانون رواتب موظفي الدولة رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ والذي أحل جدولاً للدرجات المالية محل الجدول الذي كان مع المادة الثالثة من قانون الخدمة المدنية الملغاة.

نستند إليه من أحكام القضاء الإداري العراقي حيث قررت الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة (مجلس الدولة حالياً) بصفتها التمييزية والتي تعرف اليوم بالمحكمة الادارية العليا: ((لا يجوز ترقية الموظف من درجة إلى درجة أخرى إلا إذا توافرت فيه شروط الترفيع المنصوص عليها في المادتين (الثامنة عشرة) و (التاسعة عشرة) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠، وهي وجود درجة شاغرة وثبوت مقدرة الموظف وتفوقه على غيره من الموظفين وتوصية من وزارته أو دائرته وإكماله المدة المبينة في المادة (الثالثة) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨^(١)، فنلاحظ الحكم وقد ساوى بين المصطلحين وأعتبرهما يعبران عن حالة واحدة وهي صعود الموظف في سلم الوظائف.

ثانياً: قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ٣٨٠ لسنة ١٩٨٧^(٢)

جاء هذا القرار ليورد مصطلحي الترقية والترفيع في شأن من شؤون الوظيفة العامة حيث يتبين لنا من خلال البند (أولاً) منه بأن الترقية هي تولي الموظف لوظيفة أعلى من الوظيفة التي يشغلها وفق شروط محددة^(٣)، فيما يبين البند (ثالثاً) من القرار بأن الترفيع يعني إنتقال الموظف من درجة مالية إلى درجة مالية أخرى أعلى منها^(٤).

ويجد الباحث بأن مجيئ هذا القرار واضح السبب لسد بعض النقص في الأحكام المنظمة للترفيع في قانون الخدمة المدنية آنف الذكر، ولكن المؤشر على كثير من قرارات مجلس قيادة الثورة أنها كانت تعالج بعض النصوص دون الإشارة إلى موضعها في التشريعات ودون النص الصريح على تعديلها أو إلغائها مما أسس لتعدد التشريعات المنظمة لمسائل عديدة.

وفي هذا يرى الدكتور خالد رشيد علي إن قرار مجلس قيادة الثورة أعلاه هو الذي يحكم الترقية وشروطها في العراق^(٥)، ونرى بأن هذا التشريع يكمل الشروط الواردة في قانون الخدمة المدنية كونه أورد مصطلح الترقية وإعتبرها إنتقال الموظف إلى وظيفة أعلى من التي يشغلها، وأوضح عدم جواز منح الترقية ما لم توجد وظيفة شاغرة في الملاك المصدق، ويرى الباحث أنه من الأولى لو عمد مجلس قيادة الثورة إلى إلغاء النصوص الواردة في قانون الخدمة المدنية وأحل محلها قراره أعلاه لأنه على ما يبدو للباحث أراد التفريق بين الترقية والترفيع بسبب وجود حالتين لصعود الموظف في العراق في ذلك الوقت؛ صعود في العنوان الوظيفي وآخر في الدرجة المالية وذلك قبل صدور قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨.

ثالثاً: أمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٣ (إصلاح رواتب وظروف عمل موظفي الدولة)

مما تجدر الإشارة إليه أنه في عام ٢٠٠٣ وعقب دخول القوات الأميركية والقوات متعددة الجنسيات إلى العراق وتغيير النظام السياسي القائم فيه وتأسيس ما سمي بسلطة الائتلاف المؤقتة

(١) قرار رقم ٩٠/انضباط/تمييز/٢٠٠٩، دليل التشريعات القانونية الخاصة بالوظيفة العامة، مجلس شورى الدولة، مطبعة الوقف الحديثة، بغداد، ص ٦٣-٦٤

(٢) المنشور في الجريدة الرسمية بالعدد (٣١٥٤) بتاريخ ١٥/٦/١٩٨٧

(٣) حيث جاء البند أولاً من القرار بالنص ((لا يجوز ترقية الموظف الى وظيفة اعلى من الوظيفة التي يشغلها إلا إذا وجدت وظيفة شاغرة في الملاك المصدق تسد حاجة فعلية تقتضيها متطلبات العمل وفق الهيكل التنظيمي))

(٤) نص البند ثالثاً من القرار على ((إذا تعذر ترفيع الموظف الى الدرجة الثانية لدرجته او منحه الزيادة السنوية المقررة في قوانين وأنظمة وقواعد الخدمة التي تأخذ بمبدأ الزيادات بدلا من الترفيع ووصل راتبه الى الحد الاعلى المقرر لوظيفته، فيجوز الاستمرار بمنحه الزيادات او العلاوات السنوية المقررة في الدرجة او الوظيفة التي توقف راتبه فيها))

(٥) د. خالد رشيد علي، مفهوما الترقية والترفيع وبعض مشكلاتها في القانون العراقي، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة دراسات قانونية، عدد (٢٢٥)، سنة ٢٠١٠، ص

والتي أصدرت الأمر المرقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٣^(١) والذي عطل العمل بقانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠، وقد استعمل في هذا الأمر مصطلح **الترقية** من غير أن يورد تعريفاً له وإكتفى بتحديد درجة الموظف عن طريق طول مدة الخدمة وجودة الأداء، وتم النص في هذا الأمر على: ((الترقية لا تستند فقط الى طول مدة الخدمة كونه أساس غير سليم ما لم تؤخذ مؤهلات الطاقة الكامنة لدى الموظفين وقدرتهم على الإضطلاع بمهام ومسؤوليات أكثر تعقيداً، مع وجود الوظيفة الشاغرة ليترقى إليها))^(٢)، غير أن هذا التشريع لم يستطع تدارك كثير من الملاحظات المؤشرة على قانون الخدمة المدنية حيث أشار البعض إلى أنه ترك أثراً سلبية بشأن الترقية بسبب عدم تفريقه بين الدرجة المالية والعنوان الوظيفي^(٣)، وفي كل الأحوال هو قانون طارئ جاء لمعالجة شؤون الوظيفة العامة على عجلة عقب التغيير الكبير الذي حل بالدولة والفضى التي رافقته وبالتالي لا يرتجى أن يأتي هذا القانون بمعالجات سليمة ومعقدة فما لبث ان إستقر الحال حتى تم إلغاء هذا الأمر وإعادة العمل بقانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠.

رابعاً : قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨

جاء هذا القانون الأحدث في سلسلة القوانين ذات العلاقة بالوظيفة العامة وأبقى على مصطلح **الترفيه**، وجاء بجدول الدرجات الوظيفية والرواتب وحدد المدد الأصغرية للترفيه، وقد عرفت المادة (٦/أولاً) منه الترفيه بأنه: ((إنتقال الموظف من الوظيفة التي يشغلها إلى وظيفة تقع في الدرجة الأعلى التالية لدرجته مباشرة ضمن تدرجه الوظيفي))، ثم جاء البند (ثانياً) من ذات المادة أعلاه ليبين شروط الترفيه غير أنه لم ينص على إلغاء المادة التاسعة عشرة من قانون الخدمة المدنية التي بين فيها المشرع شروط الترفيه، كما أن قانون الرواتب هذا كما يراه الباحث قد أكد على أن الترفيه ليس الإنتقال إلى درجة مالية فحسب كما نص على ذلك قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) المرقم ٣٨٠ لسنة ١٩٨٧ المشار اليه فيما تقدم، بل صرح بأن الترفيه يعني إنتقال الموظف من الوظيفة التي يشغلها إلى وظيفة تقع في الدرجة الأعلى التالية لدرجته مباشرة على الوجه الذي عرضناه.

بناءً عليه يمكن القول إن أهم ما جاء به هذا القانون هو ربط الدرجة بالعنوان الوظيفي وجعل الترفيه بالعنوان الوظيفي^(٤)، لكن ما يجده الباحث ضروريا بعد تشريع هذا القانون لو أن المشرع ألغى المواد القانونية المتعلقة بترفيه الموظف والمنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية لا سيما وأن قانون الخدمة المذكور قد نظمت خارجه مسائل ما كان ينبغي لتكون خارج دفتيه كتنظيم الترفيعات والعلاوات وجدول الدرجات الوظيفية.

خامساً : قانون التنظيم القضائي رقم ١٦٠ لسنة ١٩٧٩

في هذا القانون فرّق المشرع صراحة بين مصطلحي الترقية والترفيه كما الحال في قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) المرقم ٣٨٠ لسنة ١٩٨٧ مع الأخذ بنظر الإعتبار أن قانون التنظيم القضائي تشريع خاص بفئة محددة من الموظفين هم (القضاة)، فنجد ضمن الباب الثالث من قانون التنظيم القضائي وفي المادة (٣٩) منه تناول ترفيع القضاة وبين أنه: ((أولاً – يرفع القاضي من درجة إلى درجة أعلى بقرار من مجلس العدل بعد قضائه المدة المحددة في درجته...)) وعلية فان

(١) نشر في الجريدة الرسمية بالعدد (٣٩٧٩) بتاريخ ٢٠٠٣/٩/٨

(٢) تنظر الفقرة (٣) من القسم (٣) والفقرات (٥) و (٦) من القسم (٦) من أمر سلطة الائتلاف (المنحل).

(٣) سوزان مروان بشير الحمداني، ترفيع الموظف العام، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير (غير منشورة)، كلية الحقوق، جامعة الموصل، ٢٠١٧م، ص ٩

(٤) ينظر قرار مجلس شورى الدولة (مجلس الدولة حالياً) رقم ٥٠ لسنة ٢٠١٧ الصادر في ٢٧/٣/٢٠١٧، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٧، رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق ببغداد (٢١٢٧)، ٢٠١٨، ص ١٥٢

الترفيه بحسب هذا القانون هو الانتقال من درجة مالية إلى درجة مالية أعلى رغم عدم تصريحه بأنها (درجة مالية)، **ودليل رأي الباحث أن المادة (٤٥/ثانياً) من القانون نصت على أن: ((يرقى القاضي من صنف إلى آخر بقرار من مجلس العدل ...))** وهذا يبين مقصود المشرع من الترقية جعلها صعود القاضي من صنف لآخر تتسع معه المسؤوليات^(١)، ويؤيد الباحث هذا الاتجاه التشريعي بإعطاء كل مصطلح مدلوله الخاص تلافياً للخلط بين المصطلحين حين يريد المشرع التفريق بين صعود في الوظيفة أو صعود في الدرجة المالية فحسب.

سادساً : قانون الخدمة الخارجية رقم ٤٥ لسنة ٢٠٠٨^(٢)

ونظراً في تتبعنا لموقف المشرع العراقي من الترقية الوظيفية لنجدده قد ميّز بين الترقية والترفيه صراحة في تشريع آخر ذي طبيعة خاصة والذي ينظم شؤون العمل في السلك الدبلوماسي، حيث ورد في القانون أعلاه مصطلحي (الترفيه والترقية)، فعرفت المادة (١/ سابع عشر) من قانون الخدمة الخارجية **الترفيه** بأنه: (حصول الموظف على راتب أعلى مما يتقاضاه)، فيما عرّف **الترقية** في البند (ثامن عشر) من المادة نفسها بأنها: (حصول الموظف على وظيفة أعلى من وظيفته)، وهو ذات التفريق الذي أخذ به قانون التنظيم القضائي ومن قبله قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل).

سابعاً : قانون مجلس الخدمة الاتحادي رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩^(٣)

أخذ المشرع العراقي في هذا القانون بمصطلح الترقية^(٤) خلافاً لما هو عليه الحال في قانون الخدمة المدنية وقانون رواتب موظفي الدولة اللذين عرفا مصطلح **الترفيه** فحسب، لا سيما وأن مجلس الخدمة الاتحادي تشريع عام ينظم أحكاماً عامة في الشأن الوظيفي في البلاد وبالتالي فإن التشريع الوظيفي العراقي ولأول مرة منذ أول قانون للخدمة المدنية يدخل مصطلح **الترقية** وينهي الخلاف والخلط بين المصطلحين، وتجدر الإشارة هنا بأن العراق ألغى مجلس الخدمة العامة السابق بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المرقم (٩٩٦) في ١٩٧٩/٨/٢^(٥) مع تخويل الوزراء المختصين صلاحيات المجلس في التعيين وإعادة التعيين والترفيه وغير ذلك من شؤون الخدمة، وهو برأي **الباحث** إلغاء غير موفق ترك آثاراً سلبية على الوظيفة العامة وتنظيمها وفتح المجال أمام تضارب الآراء وتداخل الصلاحيات للوزارات التي خولت بالمهام التي كان يمارسها المجلس قبل إلغاءه، بالإضافة إلى عدم تنظيم دخول المواطنين إلى سلك الوظيفة العامة على الوجه الذي كان المجلس يعبأ به بالتوافق مع متطلبات المصلحة العامة، ومع الشعور المستمر بالحاجة إلى تنظيم الوظيفة العامة وإيقاف تدهورها، وبغية تحريرها من التسييس والتحزب والإسنتثار؛ فقد نص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥^(٦) في المادة (١٠٧) منه على: ((يؤسس مجلس يسمى مجلس الخدمة العامة الاتحادي، يتولى تنظيم شؤون الوظيفة العامة الاتحادية، بما فيها التعيين والترقية، وينظم تكوينه وإختصاصاته بقانون)).

وتأخر إقرار قانونه لحين تصويت مجلس النواب العراقي عليه بالقانون المرقم (٤) لسنة

(١) بينت المادة (٤٥/أولاً) أصناف القضاة (رابع، ثالث، ثاني وأول) وحدود الرواتب لكل صنف .

(٢) المنشور في الجريدة الرسمية بالعدد (٤٠٩٧) في ٢٠٠٨/١١/١٧

(٣) المنشور في الجريدة الرسمية بالعدد (٤١١٦) في ٢٠٠٩/٤/٦

(٤) انظر المادة (٩ / ثانياً) من القانون

(٥) المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٢٧٢٦) في ١٩٧٩/٨/٢٠

(٦) أجري الاستفتاء على الدستور بتاريخ ٢٠٠٥/١٠/١٥ ونشر في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٠١٢) في ٢٠٠٥/١٢/٢٨، حيث نصت المادة ١٤٤ منه على (يعد هذا الدستور نافذاً بعد موافقة الشعب عليه بالاستفتاء العام ونشره في الجريدة الرسمية وتشكيل الحكومة بموجبه)، وقد تشكلت الحكومة بموجبه في ٢٠٠٦/٥/٢٠ وهنا استكملت الشروط الواردة في المادة ١٤٤ من الدستور ليكون تاريخ تشكيل الحكومة هو تاريخ نفاذ الدستور.

٢٠٠٩ وتم نشره في جريدة الوقائع العراقية (الجريدة الرسمية) على أمل أن يستكمل التصويت على أعضاء المجلس فيؤدي مهامه وفقاً للقانون^(١)؛ غير أن الذي حصل هو إهمال هذا القانون والإبقاء على التعيينات في الوظائف العامة تحت سيطرة وإستغلال الأحزاب الحاكمة والمتنفذة منذ العام ٢٠٠٣، ولم يجري التصويت على رئيس وأعضاء المجلس حتى ٢٨/١٠/٢٠١٩، وكل ذلك يوضح الوضع غير الصحي في إدارة البلد وعدم الرغبة والجدية في تفعيل دور المجلس المرسوم والمأمول حيث تأخرت تشكيلة المجلس لأسباب تتعلق بالأشخاص الذين سيتولون مهام إدارته إذ يطبق في العراق عرف سيئ في تقاسم الوظائف العليا بين الأحزاب والكتل السياسية المهيمنة على إدارة البلاد بداعي (المحاصصة)^(٢).

ثامناً / مشروع قانون الخدمة المدنية الإتحادي لسنة ٢٠١٥

تعثر إقرار قانون الخدمة المدنية على الرغم من المطالبات الكثيرة والحاجة الحقيقية إلى قانون جديد ينسف كل ما علق بالوظيفة العامة في العراق من قوانين وقرارات لم تعد تتماشى مع أوضاع البلاد وواقع الجهاز الإداري والوظيفة العامة، ولأجل تسهيل تطبيق الكثير من الإجراءات الوظيفية التي تعقدت بسبب كثرة القوانين والقرارات التي تتولاها، غير أن الواقع يعكس الفوضى الإدارية التي يشهدها البلد ومؤشرات الفساد المرتفعة والإستئثار بالوظائف المهمة مما عّقد الأمور في وجه كثير من الإصلاحات.

في مشروع قانون الخدمة المدنية هذا يستعمل المشرع العراقي ولأول مرة في قانون للخدمة المدنية مصطلح الترقية وذلك ضمن الفصل الحادي عشر منه، لكنه لم يتخلى عن مصطلح الترفيع، وقد عرّف المشرع كلا المصطلحين كما يلي^(٣):

((**الترقية**: انتقال الموظف من الوظيفة التي يشغلها الى وظيفة أعلى بعد توفر الشروط المنصوص عليها في هذا القانون.

الترفيع: إنتقال راتب الموظف من درجة إلى درجة أعلى دون تغيير عنوانه الوظيفي)).
والمأمول لو ان المشرع العراقي ساير التشريعات المقارنة في جعل الترقية هي المصطلح الذي يشمل إنتقال الراتب والوظيفة إلى مستوى أعلى، وإيجاد الترقية المالية إلى جانب الترقية الوظيفية، ويا ترى هل سيأتي هذا القانون بجدول للوظائف منفرداً عن جدول للدرجات المالية!
ومن العرض السابق لتلك التشريعات، يرى الباحث أن المشرع العراقي مطالب بأن لا ينقل مصطلحي الترقية والترفيع التي يعمل بهما في تشريعات خاصة إلى متن قانون الخدمة المدنية المقترح، ونرجو مسايرة القوانين المقارنة كما وجدناه في كل من مصر والإمارات وكذا كثير من الدول الأخرى بإيراد الترقية كنظام قانوني يحكم صعود الموظف في سلم الدرجات الوظيفية، مع وجود زيادة مالية كما هو حال العلاوات، بل إن ما يلاحظه الباحث بأن مشروع القانون هذا قد حذف مصطلح العلاوة الوارد في تشريعاتنا الوظيفية واستبدله بالزيادة السنوية مع عدم الأخذ بعلاوات تشجيعية أو إستثنائية.

لقد إنعكس الخلط بين الترقية والترفيع الذي لم يبت فيه المشرع العراقي على القضاء

(١) جاء في الأسباب الموجبة للقانون ((من أجل تنظيم شؤون الوظيفة العامة وتحريرها من التسييس والتحزب وبناء دولة المؤسسات وتشكيل مؤسسة مهمتها تطوير العمل في دوائر الدولة وبلورة القواعد والأسس السلمية وتأمين العدالة والحيادية وضمان معايير الكفاءة في التعيين وإعادة التعيين والترقية))

(٢) أعلن النائب هوشيار عبدالله ما أسماه "النفس التحاصي" الذي تم من خلاله التصويت على رئيس وأعضاء مجلس الخدمة الإتحادي، مبيناً إن ((الإصلاحات التي باشر بها مجلس النواب إن كانت تعد إنجازاً فهي تحسب للشعب المنتفض وليس للمجلس))، المصدر: الشفق نيوز shafaq.com، بتاريخ ٢٩/١٠/٢٠١٩، زرت الموقع الإلكتروني في ٥/٨/٢٠٢٢، الساعة ٠٩:٣٠ م

(٣) ينظر المادة (٣٧) من مشروع قانون الخدمة المدنية الإتحادي.

الإداري العراقي، الذي نجده يستعمل مصطلح الترقية حتى على حالات الموظفين الذين ينظم شؤونهم قانون الخدمة المدنية الذي لا تعرف دفتيه هذا المصطلح، مما يعني أن القضاء الإداري العراقي يسمي الترفيع ترقية ويساوي بين المصطلحين على الرغم من أن التشريعات الخاصة تفرق بينهما فكان الأولى للقضاء أن يلتفت إلى هذا الأمر في أحكامه، فقد قضت الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفقتها التمييزية بما يلي: (إن الترقية من درجة إلى درجة ومن وظيفة إلى وظيفة تحتاج إضافة إلى مدة الخدمة وجود درجة شاغرة في الملاك ...) (١)، فنجد الحكم يطلق مصطلح الترقية على صعود سواء في الدرجة المالية أو في المهام الوظيفية، في الوقت الذي لا وجود لمصطلح الترقية في قانون الخدمة المدنية في العراق، كما أن الحكم الأنف قبل إقرار قانون رواتب الموظفين رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ الذي جعل ترفيع الموظف يشمل الدرجة المالية والدرجة الوظيفية في آن واحد.

وفي قرار آخر قضت: (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 فيها) (٢).

وعلى سعيد الفقه العراقي وجد الباحث أن جلّه يرى في مصطلحي الترفيع والترقية أنهما مترادفان، حيث إعتبر الدكتور شاب توما منصور أن الترفيع في العراق يأخذ صورتين تتمثل الأولى بـ ((الترفيع العادي)) الذي ينصب على راتب الموظف دون أن يترتب على ذلك تغيير الوظيفة المسندة إليه وقد يكون هذا الشكل من الترفيع معتمداً على إنقضاء مدة الخدمة فقط، بينما الصورة الأخرى والتي أسماها بـ ((الترفيع بمعنى الكلمة)) والتي إعتبرها تمثل الترقية حيث يقوم هذا الشكل على أساس إسناد وظيفة أعلى من الوظيفة التي يشغلها الموظف في السلم الإداري تتمثل بمنحه صلاحيات ومسؤوليات أكبر وأوسع مما كان مكلفاً به قبل ترقيته (٣)، ويرى الباحث بأن المشرع العراقي قد اطلق إسم ((العلاوة السنوية)) على ما أسماه الدكتور شاب توما منصور بـ ((الترفيع العادي)) وبالتالي لا يوجد مبرر لهذا التمييز برأينا المتواضع.

هذا وإن مفهوم الترفيع لدى الدكتور شاب توما منصور هو ((إختيار الأجدر من الموظفين لإشغال وظيفة عليا في السلم الإداري)) (٤)، ويلاحظ الإقتضاب في هذا التعريف الذي لم يرد فيه حتى إشارة إلى مزاياه أو السلطة التي تمنح بناء عليه.

ونجد الدكتور حامد مصطفى يستعمل مصطلح الترقية للتعبير عن الترفيع في معرض كلامه عن عقوبة (الإنذار) حيث نجده يقول: ((وللإنذار كذلك أثر في الترقية إلى راتب أعلى)) (٥)، معتبراً الصعود في الراتب من قبيل الترقية في حين لم يستخدم قانون الخدمة المدنية العراقي سوى لفظ (الترفيع) مما يعني أن الدكتور حامد مصطفى يساوي بين المصطلحين.

وكذلك إعتبر الدكتور حمدي أمين عبدالهادي أن الترفيع في قانون الخدمة المدنية العراقي له مفهوم الترقية حيث يجري إختيار الموظفين للترفيع إلى وظيفة أعلى على أساس الكفاءة ومدة الخدمة عدا الوظائف التي إشتراط لها القانون حيازة الموظفين على شهادات علمية تتناسب و عناوين

(١) قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفقتها التمييزية رقم ١٢٥/٢٤ انضباط - تمييز، ٢٧/٩/٢٠٠٧، منشور في مجموعة قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٧، ص ٣٢٩.

(٢) قرار الهيئة العامة بصفقتها التمييزية المرقم ٢٨٢/٢٨٣ انضباط، تمييز ٢٠٠٧، في ١٥/١١/٢٠٠٦ منشور في مجموعة قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٦، ص ٣٢٨.

(٣) د.شاب توما منصور، القانون الإداري، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، طبع على نفقة جامعة بغداد، ١٩٨٠، ص ٣٢٧-٣٢٨

(٤) د.شاب توما منصور، المرجع نفسه، ص ٣٢٧

(٥) د. حامد مصطفى، مبادئ القانون الإداري العراقي، شركة الطبع والنشر الأهلية، بغداد، ١٩٦٨، ص ٢١٣

وظائفهم بموجب قانون الملاك الخاص بدرجات الوظائف ومسمياتها^(١). ويعرّف الدكتور سعد العلوش الترفيع بقوله: ((إختيار من هو أكفأ من زملائه لشغل وظيفة عليا في السلم الإداري أو بتعبير آخر إجراء تغيير في الوضع الوظيفي للموظف العام وذلك بانتقاله من حالة وظيفية دنيا إلى حالة وظيفية عليا))^(٢)، وقد استخدم أيضا مصطلح الترقية للدلالة على الترفيع.

ويرى الدكتور خالد خليل الظاهر بأن الترقية ترادف الترفيع وتعني: ((إسناد وظيفة جديدة إلى الموظف تكون ذات مستوى وظيفي أعلى من وظيفته الحالية من حيث المسؤوليات والواجبات والصلاحيات وتستعمل الترقية للدلالة على إنتقال الموظف من وظيفة الى اخرى (فئة، مرتبة، درجة) كما تترادف مع الترفيع في بعض الدول وقد يصحبها زيادة في الراتب ولكن زيادة الراتب في حد ذاتها ليست معيارا للترقية ما لم تكن مصحوبة بممارسة الموظف لأعباء وظيفية أكبر وتقلده لمركز وظيفي أعلى))^(٣).

وفي إتجاه آخر نجد التمييز بين مصطلحي الترفيع والترقية وأن كل واحد منهما لا يعبر عن الآخر، وممن قال بذلك الدكتور نوري الحلبي الذي عرّف الترقية بأنها: ((الحالة التي يُنقل فيها الموظف إلى وظيفة ذات مستوى أعلى من حيث المسؤولية والسلطة دون أن يرافق هذا النقل بالضرورة زيادة في راتب الموظف المرقى))^(٤).

وكذلك الدكتور غازي فيصل مهدي الذي يرى بأن مصطلح الترفيع لا ينصرف إلى الترقية ولا يجوز استعمال اللفظين كترادفين^(٥)، ويعتبر مصطلح الترقية يشمل زيادة الراتب وأطلق عليها مسمى (الترقية بالراتب)، وأما إتساع الصلاحيات والمسؤوليات فأسمائها (الترقية بالوظيفة)، وهو يقدم تعريفه للترقية بالقول: ((هي إنتقال الموظف من مستوى وظيفي معين إلى مستوى وظيفي أعلى، ينطوي عليه في الغالب زيادة في المسؤوليات والواجبات تصحبها زيادة في الراتب الأساس أحيانا))^(٦)، ومن ثم فإن الترقية في الوظيفة عنده تعني إنتقال الموظف إلى وظيفة أعلى من الوظيفة التي كان يشغلها، بحيث يمارس الموظف في الوظيفة الأعلى سلطات وصلاحيات وأعباء أكثر من الوظيفة التي كان يشغلها قبل ترقيته، في حين تعني الترقية في الراتب عنده: ((إنتقال الموظف من درجة مالية إلى درجة مالية أخرى وفق الأحكام التي يحددها القانون ويترتب عليها زيادة في الراتب الأساسي))^(٧).

وذهب آخرون إلى: ((ضرورة عدم الخلط، والتمييز بين الترفيع الذي ينصب أساساً على زيادة راتب الموظف دون أن يترتب على ذلك بالضرورة تغيير لعنوان الوظيفة المسندة إليه، وبين الترقية الوظيفية التي تقوم على إسناد وظيفة أعلى من الوظيفة التي يشغلها الموظف في السلم الإداري وذات مسؤوليات وصلاحيات أكثر من التي كان مكلفاً بها))^(٨).

(١) . د.جمدي أمين عبدالهادي، الخدمة المدنية في الدول العربية، الطبعة الأولى، مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٧٠، ص ١١٥-١١٦

(٢) د. سعد عبدالجبار العلوش، مبادئ في القانون العام، مطبعة الإرشاد، بغداد، ١٩٧١، ص ٢٢٥-٢٢٦

(٣) د.خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، ١٩٩٨، ص ٢٢٩

(٤) نوري محسن الحلبي، الترفيع والترقية في الوظيفة العامة وأثرها في رفع كفاءة الجهاز الإداري، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون والسياسة، جامعة بغداد، ١٩٧٧، ص ٧٩.

(٥) د.غازي فيصل مهدي، مرجع سابق، ص ١٥٢

(٦) د. غازي فيصل مهدي، المرجع نفسه، ص ٢١٩

(٧) د. غازي فيصل مهدي، المرجع نفسه، ص ٢١٩.

(٨) د. علي محمد بدير وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩٣، ص ٢٣٧.

ليتحقق عند الباحث من هذا الإتجاه الأخير أنه ميّز وفصلَ بشكل واضح وصريح بين الترفيع والترقية، وعدّ أن الترفيع يؤدي إلى زيادة الراتب، في حين تؤدي الترقية إلى زيادة مهام وصلاحيات الموظف المرقى، وهذا ما وجدناه في مذهب التشريعات الوظيفية الخاصة التي سقناها فيما تقدم^(١).

ويجد الباحث بأنّ أساس هذا الخلط هو وجود تدرجين للموظف في ظل العمل سابقاً بسلم الدرجات المالية المنصوص عليه في قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠، أحدهما في الدرجة المالية والاخر في العنوان الوظيفي^(٢)، لكنه وبعد صدور أمر سلطة الإنتلاف المؤقتة رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٣ ومن بعده قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ فقد ربطت الدرجة المالية بالعنوان الوظيفي وبذلك تتعطل النصوص التي تجيز الترفيع بالدرجة المالية دون العنوان الوظيفي، وهذا ما أكده مجلس الدولة العراقي في قرار له جاء في حيثياته: ((وحيث ان القانون المذكور آنفاً - قانون رواتب موظفي الدولة لسنة ٢٠٠٨ - ربط الدرجة بالعنوان الوظيفي وجعل الترفيع بالعنوان فيكون بذلك قد عطل تطبيق النصوص القانونية التي تجيز الترفيع بالدرجة دون العنوان (...))^(٣)، وليكون صعود الموظف في درجته المالية مرتبطاً بصعود في العنوان الوظيفي والذي سماه قانون الرواتب النافذ بالترفيع وهو يرادف الترقية بلا خلط، وأكدت المحكمة الإدارية العليا ذلك بقولها: ((لا يجوز أن يكون عنوان الموظف في درجة وظيفية وراتبه في درجة أخرى))^(٤).

وتبقى التشريعات الوظيفية الخاصة المشار إليها فيما تقدم (قانون التنظيم القضائي وقانون الخدمة الخارجية) لها خصوصيتها وتنظيمها القائم على وجود تدرجين للموظفين الخاضعين لأحكامها، تدرج مالي وآخر وظيفي.

بناء على ما تقدم، يمكننا القول بأن الترقية تعني أن يشغل الموظف وظيفة أعلى من وظيفته السابقة مباشرة ضمن مجموعته الوظيفية، فيمنح السلطات والصلاحيات لممارسة مسؤولياته الوظيفية مع زيادة مادية تصب في راتبه، بناء على قرار السلطة المختصة.

المطلب الثاني

التكييف القانوني للترقية وأهميتها

يتعلق التكييف القانوني للترقية، حول ما إذا كانت الترقية تشكل حقاً للموظف أم لا؟ وما طبيعة هذا الحق؟، فكما هو معلوم أن الوظيفة العامة ترتب على الموظف العام واجبات تقابلها حقوق في سبيل الهدف الأسمى وهو تحقيق النفع العام، وكل ذلك يختلف حسب النظام الوظيفي الذي تعنتقه الدول وتطبقه بنسب ما، وحيث يشتهر من تلك الأنظمة نظامين للوظائف وهما النظام الأمريكي (المفهوم الموضوعي للوظيفة العامة) أو النظام الأوربي (المفهوم الشخصي للوظيفة العامة)، فيجد الباحث هنا ضرورة أن يبين الطبيعة القانونية للترقية في ظل كل من النظامين وعلى

(١) راجع ص١٦ من هذا البحث بشأن قانوني التنظيم القضائي والخدمة الخارجية.

(٢) ينظر إمام وزارة المالية المرقم ٦٣٥٩٦ في ٢٦/٧/٢٠١٥، المنشور في الكتاب السنوي الخامس الذي تصدره وزارة المالية.

(٣) قرار مجلس الدولة رقم ٥٠ لسنة ٢٠١٧ في ٢٧/٣/٢٠١٧، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٧، رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق ببغداد (٢١٢٧) لسنة ٢٠١٨، ص١٥٢، وينظر قرار مجلس شورى الدولة المرقم (٢٢) بتاريخ ٢٨/٢/٢٠١١، دليل التشريعات القانونية الخاصة بالوظيفة العامة، وزارة العدل، مطبعة الوقف الحديثة، بغداد، ص٥٨.

(٤) قرار المحكمة الادارية العليا المرقم ١٥٠٠/قضاء موظفين - تمييز/ ٢٠١٨ الصادر بتاريخ ١١/١٠/٢٠١٨، مجموعة قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٨، مطبعة الوقف الحديثة، بغداد، ص٤٥٧.

الفرع الأول

الترقية في ظل المفهوم الموضوعي للوظيفة العامة

(المفهوم الأمريكي)

يعتمد هذا المفهوم على العمل الوظيفي، وما يمكن للموظف أن يؤدي من واجبات وأعباء وظيفية، وما يتطلبه ذلك من مؤهلات وخبرات لازمة لأدائه، أي أن هذا المفهوم يعتمد على الوظيفة، بغض النظر عن الموظف وظروفه الشخصية ومؤهلاته^(١)، أضف إلى ذلك إن هذا المفهوم المفهوم يقوم على فكرة الوظيفة المؤقتة وليست الدائمة، بحيث لا تعتبر فيه الوظيفة عملاً أو مهنة دائمة يتفرغ لها الموظف ويكرس حياته لها كما هو الحال في المفهوم الشخصي على النحو الذي سنعرض له لاحقاً، بل تعتبر عملاً عارضاً ومؤقتاً^(٢).

وبناءً على هذا المفهوم والفلسفة التي يقوم عليها، فإن سبيل شغل الوظائف يجري من خلال التعاقد على أساس المفاوضة والمناقشة بين طرفي الرابطة الوظيفية، والإتفاق على مضمون وبنود العقد ومزاياه، من غير أن يكون للجهة الإدارية حق التعديل في مركز الموظف قبل مناقشة ذلك مع الموظف المعني.

وترتيباً على ما تقدم، وطالما أن الوظيفة لا تعدّ حقاً فإنه لا مجال في ظل هذا المفهوم الانتقال إلى وظيفة أخرى أو ترقية الموظف في وظيفته^(٣)، وإن استدعت حاجة العمل لأن يشغل الموظف منصباً أعلى، فيجب في هذه الحالة إقامة عقد جديد معه بمزايا جديدة، وهذا هو المفهوم الذي اشتهر بتمثيله النظام الأمريكي.

ومن بعد هذا يتبين مقام الترقية الوظيفية في هذا النظام الذي لا يعتبرها من حقوق الموظف الناشئة عن التوظيف، بل إن لكل وظيفة من الوظائف شاغل تتعاقد معه الإدارة وتتفق معه على شروط وإمكانيات شغلها كما في أي نشاط خاص، ويذهب الدكتور عصمت الشيخ إلى أن من يتحدث عن وجود ترقية في النظام الأمريكي فالمقصود هو تعيين في وظيفة أعلى وبشروط أفضل^(٤).

ومن إيجابيات هذا المفهوم أن الأخذ فيه يؤدي إلى التخصص الدقيق والسرعة في الإنجاز، كما يعطي الإدارة قدراً من المرونة بحيث تستطيع أن تستغني عن بعض الموظفين إذا وجدت أنها ليست بحاجة لهم، دون وجود معقب عليها^(٥).

كما أن هذا المفهوم يحقق المساواة بين الموظفين، بحيث يشغل كل موظف موقعه والذي يتناسب مع تخصصه ومؤهلاته، وهكذا سيكون الأجر متناسباً مع صعوبة العمل^(٦).

(١) د. عبد الحميد كمال حشيش، دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٥، ص ١٥

(٢) د. محمد أنس قاسم جعفر، مرجع سابق، ص ٣٢.

(٣) د. أيمن محمد عفيفي، قانون الوظيفة العامة، الكتاب الأول، دار النهضة العربية، ٢٠١٧، القاهرة، ص ٣١

(٤) د. عصمت عبد الله الشيخ، الطبيعة القانونية لترقية الموظف العام بين الحق والواجب، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩، ص ٢٠

(٥) د. سليمان الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٥، ص ٤٠٥.

(٦) د. محمد أنس قاسم جعفر، نظم الترقية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٤١.

وقد يشتهر على البعض في أن المفهوم الموضوعي يتم تطبيقه في العراق بالنسبة للوظائف التي تعرف بالدرجات الخاصة (القيادية)، والتي يتم إشغالها بمعرفة الجهات الحاكمة بأشخاص مواليين لهم ولإنتمائاتهم دون إعتبار ملموس للكفاءة والقدرة على الأداء، وكل ما في الأمر هو الهيمنة على تلك الوظائف لما تمثله من أهمية خاصة على النحو الذي كان سائداً في الولايات المتحدة الأمريكية والذي عرف بنظام الغنائم الذي يبرر للحزب المنتصر إستئنائه بالوظائف العامة^(١)، بينما يشدد المفهوم الموضوعي على إشغال الوظيفة من قبل القادرين على أداء مهامها وتحمل أعبائها من خلال تخصصهم في العمل المسند إليهم، وفي النهاية تبرز سمة النظام الموضوعي بأنه نظام لا يعترف بحياد الموظفين وتحررهم من الخضوع السياسي، بل يجد في الشعب الصلاحية لتوجيه الموظفين ومراقبة القائمين على سياسة البلاد الذين يختارهم الشعب بالإنتخاب^(٢).

الفرع الثاني

الترقية في ظل المفهوم الشخصي للوظيفة العامة

(المفهوم الأوربي)

على خلاف ما وجدناه في المفهوم الموضوعي المتقدم بحثه، يقوم المفهوم الشخصي للوظيفة العامة على الموظف لا الوظيفة، أي إنه ينظر إلى ما يمتلكه الموظف من مؤهلات وإلى أقدميته ومركزه في السلم الإداري^(٣)، فيقصد بالمفهوم الشخصي للوظيفة العامة أن الوظيفة تعد مهنة لها سمة الدوام والإستمرار، حيث ينخرط فيها الموظفون الذين تتوافر فيهم الشروط المطلوبة، وبحيث يتفرغوا وينقطعوا للعمل بها طيلة مدة حياتهم^(٤)، فيكون للموظف أن يتدرج في الوظيفة من أدنى الدرجات إلى أعلاها ليبقى في الوظيفة حتى تنتهي خدمته بأحد الأسباب القانونية^(٥). فالموظفون حسب هذا المفهوم الذي عرف بالمفهوم الأوربي، ينتسبون للوظيفة على أساس ظروفهم الشخصية أي قيام التعيين في هذا النظام على أساس الإعتبارات الشخصية المتعلقة بالموظف^(٦)، بحيث يدخلوا في سلم مرتب بشكل هرمي، ويستمررون فيه طيلة مكوثهم في الوظيفة مع تدرجهم في درجاته وفتاته، وهو ما يطلق عليه "نظام الخدمة الدائمة"^(٧)؛ أو "نظام الوظيفة المغلق".

ووفقاً لهذا المفهوم، فإن الموظف يعد في مركز تنظيمي لائحي، وبالتالي فإنه يخضع لما تفرضه الإدارة عليه من التزامات وحقوق دون أن يكون لهم حق المناقشة والإعتراض إلا في الحدود التي رسمها القانون.

(١) د.محمد عبدالعال السناري، نظم وأحكام الوظيفة العامة والسلطة الإدارية والقانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٧

(٢) د.محمد عبدالعال السناري، المرجع نفسه، ص ٣٥

(٣) د. جمال محمد معاطي موافي، أحكام التعيين والترقية في الوظيفة العامة، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، مصر، ٢٠١٧، ص ١٦

(٤) د. رمضان محمد بطيخ، الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧، ص ٣٤٢.

(٥) د. أنس جعفر ود. أشرف أنس جعفر، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، ٢٠١٦، القاهرة، ص ٢٧-٢٨

(٦) د. غازي فيصل مهدي، المرجع السابق، ص ٢٩

(٧) د. عصمت عبد الله الشيخ، المرجع السابق، ص ٢٦.

وطالما أن الموظف يخضع لقيود الإدارة ويلتزم بالواجبات الوظيفية، فإنه يستحق مقابل ذلك أن يتمتع بحقوق تنشأ عن هذا الارتباط الوظيفي، ومن تلك الحقوق الحق في الترقى، ولذلك رأى جانب من الفقه أن الترقية تعتبر حقاً للموظف العام سواء أكان أسلوب الترقية هو الأقدمية أم الاختيار^(١)، وكل ذلك طالما أن الموظف قد كرّس حياته لخدمة الوظيفة، ولكن لا يعني ذلك أن الترقية تعد حقاً مكتسباً يحصل عليه الموظف بمجرد وجوده في الوظيفة، بل لا بد من توافر الشروط التي يتطلبها القانون^(٢).

وذهب البعض الآخر للتأكيد على ذلك، حيث إعتبر أن الترقية تكون مقابل خدمات الموظف التي يقدمها للإدارة، بحيث يكون له الحق بالتدرج في مستويات الوظيفة حين إستقائه لشروط الترقية إلى وظيفة أعلى، وهذا ما تحرص عليه التشريعات التي تأخذ بالمفهوم الشخصي^(٣)، أي ما تقيمه تلك التشريعات من تنظيم قانوني لعلاقة الموظف بالدولة ينشئ عنه واجبات تؤدي وحقوق تمنح.

ومما يجدر ذكره أن هذا المفهوم عُرف في دول أوروبا الغربية كبريطانيا وفرنسا^(٤)، وساد دول أوروبا بصفة عامة وهو السائد في دول العالم الثالث^(٥).

ويؤدي إعتقاد المفهوم الشخصي في الوظيفة العامة إلى عدة إيجابيات، فهو يضمن حسن سير العمل في المرافق العامة بشكل منظم ومطرد، لأن الموظف سيشعر إلى حد بعيد بالإستقرار والإطمئنان بحصوله على الضمانات والترقيات، فضلاً عن شعوره بإستمرارية عمله بصورة دائمة تبعث في نفسه وعائلته الإطمئنان، وتؤدي إلى خلق الولاء لدى الموظف تجاه عمله الوظيفي^(٦)، هذا ويأخذ المشرع المصري والإماراتي والعراقي بهذا المفهوم.

ومما يسجل من سلبيات على هذا المفهوم هو عدم وجود التخصص الدقيق لدى الموظف، حيث يُكتفى بتخصصه العام فحسب، مما يخرج الوظيفة العامة من الإتقان الأفضل والسرعة في الإنجاز، أضف إلى ذلك أن شعور الموظف بإستمرارية عمله وديمومته، يدفعه إلى التكاثر والرتابة وكل ذلك بالمحصلة سينعكس سلباً على المرفق العام^(٧)، ولعل ذلك ما دفع المشرع الإماراتي إلى التخلي عن معظم تأثيرات معيار الأقدمية لصالح كفاءة أداء الموظف في منح الترقيات، وكما سيتبين لنا لاحقاً ضمن هذا البحث.

والجدير بالذكر إن أغلب الفقهاء يقولون بأن من العسير تطبيق أحد النظامين بشكل مطلق^(٨)، ولذا فإن أغلب الدول تمزج بين النظامين في تنظيمها للوظيفة العامة فيوجد بعض من الدول التي تطبق النظام المفتوح (المفهوم الموضوعي أو الأمريكي) قد أخذت بوضع أنظمة خاصة للموظفين، وفي دول تطبق النظام المغلق (المفهوم الشخصي أو الأوربي) أجازت الإضراب في حدود معينة لأجل المطالبة ببعض الإمتيازات^(٩).

(١) د. عصمت عبد الله الشيخ، المرجع السابق، ص ٢٥.

(٢) د. عصمت عبد الله الشيخ، المرجع السابق، ص ٢٥.

(٣) د. سليمان الطماوي، الأسس العامة لنظم الترقية والترقية، المرجع السابق، ص ١٧٩.

(٤) د. عبد الحميد كمال حشيش، مرجع سابق، ص ٧.

(٥) د. أنس جعفر و د. أشرف أنس جعفر، مرجع سابق، ص ٢٦.

(٦) د. سليمان الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص ٣٤٤.

(٧) د. ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، ١٩٧٣، ص ١٣٤، نقلاً عن سوزان

الحماداني، مرجع سابق، ص ٧٨.

(٨) د. غازي فيصل مهدي، المرجع السابق، ص ٣٠.

(٩) د. فوزي حبيش، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٩٨٢، ص ٢٤.

نقلاً من د. غازي فيصل مهدي، المرجع السابق، ص ٣٠.

وقد أخذ المشرع المصري بالمفهوم الشخصي (الأوربي) للوظيفة العامة^(١) لإعتبرات تأريخية نتيجة وقوعها تحت الإحتلال البريطاني والفرنسي وتطبيق المفهوم الأوربي فيها كما يعتبر هو المفهوم الأكثر إنسجاماً مع ظروف المجتمع المصري وواقعه، بالإضافة إلى أن مصر تأخذ بالنظام الفرنسي في معظم تشريعاتها^(٢)، على أن بعض ملامح النظام الأمريكي بدت ظاهرة في قانون الخدمة المدنية بحسب رأي أحد الكتاب^(٣)، ولعلنا نؤشر الأخذ بالتعيينات في الوظائف القيادية كأسلوب يتوافق مع النظام أو المفهوم الموضوعي (الأمريكي) في ظل أحكام قانونية واضحة، وبالتالي فإنها تأخذ من كلا النظامين بما يتوافق مع ظروف الدولة وتوجهاتها.

وبالنسبة للمشرع العراقي، وجد بعض من الفقه العراقي أن مشرعنا الوطني إعتد المفهوم الشخصي للوظيفة العامة حينما أخذ بالوظيفة الدائمة ورتب الزيادة بالراتب والدرجة والوظيفة عن كل ترقية للموظف^(٤)، كما وإنه أخذ بالمفهوم الموضوعي عندما طبق توصيف الوظائف، أي تحديد الوظائف وفق دليل لوصف الوظائف يتم من خلاله بيان الوظائف وشروط شغلها، وهذا ما يدل على الأخذ بالمفهوم الموضوعي من هذا الجانب، وعلى سبيل المثال فإن قيام وزير المالية حسب متطلبات قانون، بتوصيف الوظائف، والموافقة على تخمينات الوزراء فيما تحتاجه وزاراتهم من وظائف وشروطها.

وقد أقر مجلس الانضباط العام ذلك، فقد قرر أن: ((لدى عطف النظر على موضوع الدعوى، وجد أن المدعي يطلب ترقيته إلى مدير وأنه حاصل على شهادة الدبلوم الفني، وحيث أن دليل وصف الوظائف المطبق في وزارة المالية استلزم لترقية الموظف إلى عنوان مدير أن يكون حاصلًا على شهادة جامعية أولية وحيث أن شرط الشهادة غير متوفر في المدعي ولا يعني عنه توافر الشروط الأخرى، لذا تكون دعوى المدعي مقامة على غير سند صحيح من القانون، وقرر المجلس رد دعوى المدعي))^(٥).

وبالرجوع إلى آراء الفقهاء كما تقدم بيانه نجد أن منهم من إعتبر الترقية من حقوق الموظف العام، بل من الحقوق المهمة له، ومنهم من يعتبر أن الترقية تعد حقاً للموظف سواء ترتب عليها زيادة في الراتب والدرجة أم لم يترتب، بل إقتصرت على الصعود في السلم الوظيفي، حيث يعد هذا الصعود بحد ذاته منفعة أدبية^(٦).

ويرى آخرون أن الحق في الترقية والعلاوات والمرتببات، حقوق ناتجة عن دخول الموظف للوظيفة العامة واكتسابه لها، بحيث يصبح في مركز قانوني تخوله الطعن بأي قرار يتخذ بشكل غير مشروع كان قد أضر بحقوقه^(٧).

إن الأخذ بالمفهوم الشخصي للوظيفة العامة وتكييف علاقة الموظف بالإدارة كعلاقة تنظيمية وكما سلف بيانه يجعل من الترقية حقاً للموظف العام ومن أهم الحقوق فيها بعد الراتب، إستناداً لتتنظيم قانوني محكم.

(١) د. أيمن محمد عفيفي، مرجع سابق، ص ٢٨-٢٩، و د. جمال محمد معاطي موافي، أحكام التعيين والترقية في الوظيفة العامة، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، ٢٠١٧، القاهرة، ص ١٨

(٢) د. محمد فؤاد مهنا، سياسة الإصلاح الإداري وتطبيقاتها، منشأة المعارف، الاسكندرية/ ١٩٧٨، ص ٢١

(٣) د. أيمن محمد عفيفي، المرجع السابق، ص ٣٧

(٤) د. شاب توما منصور، المرجع السابق، ص ٥٨٧. سوزان الحمداني، مرجع سابق، ص ٤٨.

(٥) قرار مجلس الانضباط العام رقم ١٠٤٧ انضباط في ١٧/٨/٢٠٠٩، منشور في مجموعة قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة العام، ٢٠٠٩، ص ٤٤٣.

(٦) د. أنور احمد رسلان، الوسيط في القانون الإداري، الوظيفة العامة، في دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧، ص ٢١٨.

(٧) خالد حماد محمد العنزي، النظام القانوني لترقية الموظف العام، دراسة مقارنة بين الأردن والكويت، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، ٢٠١٢، ص ٥٥.

ولأجل الإجابة على بعض من أسئلة الدراسة المتعلقة بالطبيعة القانونية للترقية وهل تمثل حقاً مكتسباً أم لا ؟ لا سيما والمشرع العراقي ذكر صراحة بأن نفاذ الترفيع يكون من تاريخ الإستحقاق في عدة مواضع مما ولد فكرة لدى الموظفين^(١) بأن الترفيع حق مكتسب يجب أن يكون في مواعده بمجرد قضاء المدة الأصغرية.

تتطلب إجابة هذا السؤال إستعراض الموضوع على مستوى التشريع والقضاء العراقي وكذلك لا بد من إيراد آراء الاجتهادات الفقهية بصدده.

الملاحظ أن المشرع العراقي قد نص في الفقرة ١ من المادة ١٩ من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ على أنه ((يجوز ترفيع الموظف إلى الدرجة التي تلي درجته بشرط (...))، واستخدام تعبير الجواز عند النص، يفيد أن حق الموظف في الترفيع (الترقية) لا ينشأ إلا بعد استخدام الإدارة لإختصاصاتها بإجراء الترفيع وفقاً لما تمليه المصلحة العامة وفي حدود القانون، أي أنه ليس حقاً مكتسباً للموظف، وإنما سلطة تقديرية للإدارة، فلا ترقّي إلا من إستوفى الشروط القانونية، وإن الحق في الترقية ينشأ بعد صدور قرار إداري من الجهة المختصة، وبالتالي حتى ينتج الترفيع (الترقية) أثره ويصبح حقاً، يلزم صدور قرار بها من الجهة المختصة، أي أن نشوء الحق يتزامن مع صدور قرار الترفيع وليس قبله أو بعده، وفي إطار الضوابط التشريعية المقررة لهذا الحق وهذا هو ما يجب أن ندركه لكي نعلم أن الحق في الترفيع ليس مطلقاً وإنما مقيد بحق جهة الادارة؛ ولكن ذلك ليس على النحو الذي تفسره وزارة المالية في إعماماتها التي أخذت تلزم الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة بأن الترفيع يكون من تأريخ صدور الأمر الإداري وليس

(١) على سبيل المثال ما صرح به أحد النواب معتبراً الحق في العلاوة والترفيع حق مكتسب: ((قالت لجنة النفط والطاقة، النائبة زهرة البجاري يوم الاحد ١٦/٨/٢٠٢٠ ان العلاوات والترفيعات حق مكتسب للموظف لا يمكن منعه أو تأخيرها، وبيّنت البجاري ان قرار وزارة المالية المتضمن إيقاف جميع الاجراءات الخاصة بمنح الترفيعات والعلوات السنوية كما هو الحال هذا العام بكتابها ذي العدد ١٧٣٧٧٧ في ١٩/١٢/٢٠١٩ يحمل غبنا كبيرا للموظفين ويعطل حقهم من دون اسباب موضوعية ووفقا للرأي القانوني بالنقاط ادناه:

١- ان قانون الإدارة المالية والدين العام رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤ لا يتضمن أي نص قانوني يجيز إيقاف العلاوات والترفيعات
٢- إذا كان التخصيص المالي يحول دون إطلاق العلاوات والترفيعات فمن الممكن اصدار الاوامر الخاصة بالعلوات والترفيعات لضمان استحقاق (المدة الأصغرية) على ان تصرف عند توفر التخصيصات اللازمة والسيولة النقدية وبأثر رجعي بعد إقرار الموازنة واعتبارا من تاريخ الاستحقاق وليس من تاريخ الصدور لكون الترفيع حق مكتسب للموظف والأمر الإداري هو كاشف للحق وليس منشأ له، وهذا فيه حفاظ على حقوق جميع الموظفين وبالخصوص الموظفين المحالين الى التقاعد وعدم غبنهم في حقوقهم التقاعدية.

٣- لا يوجد سند قانوني يجيز عدم منح العلاوة السنوية او الترفيع لسنة كاملة اذ لا يمكن بقاء هذا السنة بدون علاوة او ترفيع كما بينته المادتان (٥، ٦) من قانون رواتب موظفي الدولة رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ الا في حالات محددة تتعلق بالموظف.
٤- كما إن تأخير العلاوة والترفيع إذا لم يكن للموظف يد فيه أو كان معاقب فأن عدم منحه العلاوة او الترفيع يعتبر بمثابة عقوبة له.

٥ - لا يتحمل الموظف تأخير الموازنة العامة وعلى الدولة متمثلة بوزارة المالية أن تتحمل المسؤولية كاملة عن أفعالها تجاه موظفيها.

كما اشارت النائبة زهرة البجاري على الرغم من كون عام ٢٠٢٠ بدون موازنة ورغم هذا القرار المجحف بحق الموظفين نلاحظ انه تم تعيين مجموعة من المتظاهرين المطالبين بحقوقهم سلمياً، وتمت ترقية الضباط في وزارة الداخلية حسب استحقاقها وأن وزارة المالية بكتابها المرقم ١٣٤٤٧ في ٢٢/٧/٢٠٢٠ طالبت وزارة الداخلية - - بإرسال القوائم للترقية ، كما أشارت إلى إمكانية تثبيت العقود في دوائر التمويل المركزي، لذلك إيقاف العلاوات والترفيعات ظلم لا داعي له وعلى الأمانة العامة لمجلس الوزراء معالجة هذا الغبن وإطلاق العلاوات والترفيعات للموظفين.))الدائرة الإعلامية، مجلس النواب بتاريخ ١٦/٨/٢٠٢٠، <https://ar.parliament.iq> / زرت الموقع بتاريخ ٢٠/١/٢٠٢١، ص ١٠، ٢٠.

من تأريخ الإستحقاق^(١)، وهذا الأمر الذي ذهبت بإتجاهه وزارة المالية قد أثار موجة كبيرة من سخط الموظفين الذين تأخرت ترقيةاتهم وزادت مدة أقدميتهم مما لحظنا من خلاله وجود ضبابية وعدم وضوح في هذا الشأن، حيث نجد أن الأمانة العامة لمجلس الوزراء أعطت رأيها ولأكثر من مرة في هذا الشأن من غير أن تحتكم لأمر القضاء الإداري العراقي الذي تصدى هو الآخر حتى من قبل هذا الإعدام لوزارة المالية، فنجد إقرار مجلس شورى الدولة العراقي^(٢) لحق الموظف بالترفيه من تأريخ الإستحقاق، عندما ذهبت الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة إلى أن الحق في الترفيه يثبت للموظف من تأريخ إستحقاقه وليس من تأريخ صدور القرار الإداري به؛ وتتخلص وقائع القضية في إستحقاق إحدى المدرسات للترفيه إلى الدرجة الرابعة في يوم ١٠/٨/١٩٨٨، وقد رفضت الدائرة المختصة طلبها للترفيه لعدم إكمالها الخدمة في المناطق المحددة، وبعد قيامها بإكمال الخدمة في المناطق المحددة بموجب قرارات مجلس قيادة الثورة المنحل قامت الدائرة بترفيها اعتباراً من يوم ١٩٩١/٦/١، وقد قرر مجلس الإنضباط العام (الملغي) تعديل قرار الترفيه بجعله من يوم ١٩٨٨/١٠/٨ وليس من يوم ١٩٩١/٦/١، وقد قام مجلس شورى الدولة بتصديق القرار الصادر عن المجلس المذكور وذلك (...). وجد أن المميز عليها - المدعية - كانت مستحقة الترفيه إلى الحد الأدنى للدرجة الرابعة بتاريخ ١٩٨٨/١٠/٨ لأنها أمضت المدة المطلوبة للترفيه، إلا أنه لم يتم ترفيها إلى تلك الدرجة لعدم إكمال مدة الخدمة في المناطق النائية والبعيدة أو القرية التي نص عليها قرار مجلس قيادة الثورة... ولما كانت المميز عليها - المدعية - قد استوفت جميع الشروط المحددة في قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤/ لسنة ١٩٦٠ إلا أن ترفيها قد أوقف إلى حين إكمال المدة المبينة في قرار مجلس قيادة الثورة المذكور أعلاه، حيث أن المميز عليها - المدعية - أكملت مدة الخدمة المذكورة لذا يكون حقها في الترفيه يبقى قائماً منذ استحقاقها في ١٠/٨/١٩٨٨ والالتزام القرار المميز وجهة النظر القانونية تلك لذا قرر تصديقه ورد الطعون التمييزية (...)^(٣).

ومن الأحكام الحديثة المؤكدة على إستحقاق الترفيه بإكمال المدة، ووجود الدرجة الشاغرة، قرار مجلس الدولة رقم ٧٧٣ / ٢٠١٣ حيث قرر: ((إن وجود الدرجة الشاغرة وإكمال المدة الأصغرية يجعل من عدم ترفيه المدعية ليس له سند من القانون))^(٤)، ويلاحظ على هذا القرار الأخير القصور في عدم الإشارة إلى شروط الترفيه الأخرى الواردة في القانون وعلى الوجه الذي

(١) يلاحظ الاعمام الصادر من وزارة المالية المرقم (٢٢٧٨٨) في ٢٠١٣/٣/٢ حيث جاء فيه ((إن ترفيه الموظف مسألة جوازية وليست تلقائية او وجوبية وانه محكوم بالمادة ٦ من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ ويستلزم عدة شروط منها وجود وظيفة شاغرة في الدرجة الاعلى التالية مباشرة لدرجته ضمن الملاك الوظيفي للدائرة وتوافر المؤهلات المطلوبة لاشغالها وانسجامها مع الهيكل التنظيمي واكمال المدة المقررة للترفيه المنصوص عليها في الجدول الملحق بالقانون انفا، وعلى لجنة الترفيه المنصوص عليها بالبند أولاً من المادة (٧) من القانون المذكور رفع التوصية بالترفيه للوزير قبل (شهرين) من تاريخ الاستحقاق القانوني وحسبما موضح باعامنا اعلاه. وان مهام لجان الترفيه لا تقتصر على النظر في معاملة ترفيه الموظف وانما تنصرف الى تدقيق استحقاقه الترفيه السابق فاذا ثبت لها عدم توفر الشروط القانونية فيه فلا تعدد به وتحدد له تاريخاً معيناً للاستحقاق القانوني مع الغاء كافة الآثار المترتبة على الترفيه السابق . وهذا ما أكده اعامنا المرقم ١٧٢٨٦ في ١٤/٤/٢٠١١ وان سعي بعض الوزارات الى اعتبار نيل الموظف للعنوان الوظيفي في مثل هذه الحالات من الحقوق المكتسبة التي لا يمكن المساس بها الهدف منه الاهتمام بالجانب الشخصي لأصلاح حال الموظف واهمال الجانب الموضوعي وهو اصلاح حال الوظيفة العامة والذي سينعكس سلبياً على الاداء وخطا في عملية اصلاح الجهاز الاداري. ونود تذكيركم بان الحقوق المكتسبة لا تتم حمايتها ما لم تكن قد تم اكتسابها وفقاً لاحكام القانون.))

(٢) كانت في العراق تطلق تسمية مجلس شورى الدولة قبل تغييرها الى مجلس الدولة بموجب تعديل

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

(٤) قرار مجلس شورى الدولة رقم ٧٧٣ / انضباط / تمييز في ٢٠١٣/٧/٢، قضاء المحكمة الادارية العليا، مرجع سابق،

ص ٣٥٦-٣٥٧

قررت المحكمة الإدارية العليا في أحد قراراتها بالقول: ((...كما أن إعادة النظر في الترفيعات السابقة للموظف وإعادة تسكينه في ضوء الشهادة وعدد سنوات الخدمة فقط دون النظر إلى الشروط الأخرى للترفيع يخالف نص المادة ٦ من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨...))^(١).

ويجد الباحث بأن القضاء الإداري العراقي قد أبلى بلاءً حسناً في التصدي لإحترام حق الموظف في تأريخ إستحقاقه للترقية حتى عندما يتأخر تقريرها لأسباب لا دخل له فيها لكنه لا يمكن إعتبار الحق في الترفيع من الحقوق المكتسبة قبل صدور القرار بالترفيع ونستند في ذلك على ما يؤيده القضاء الإداري في العراق الذي قرر المبدأ القاضي بـ ((يكون ترفيع الموظف نافذاً من تأريخ الإستحقاق عند إكمال المدة المحددة للترفيع وتوافرت الشروط الأخرى بضمنها الدرجة الوظيفية...))^(٢).

لكننا أيضاً نلتمس الحق لوزارة المالية بإعتبارها الجهة المنوط بها إجراء عملية الحذف والإحداث وتطبيق قانون الملاك وبقية قوانين الوظيفة العامة ودورها المرجو في عملية الإصلاح للجهاز الإداري الذي أشارت إليه في إعمامها آنفاً، ولكننا أيضاً نجد بأن الوظيفة العامة في العراق في مأزق كبير، حيث لا يوجد إصلاح تشريعي يتلائم وطبيعة المرحلة الجديدة التي نعيشها والتحويلات والتغييرات السلبية أو الإيجابية التي طرأت على مجتمعنا وإقتصادنا وخطورة الفساد الذي أصبح علامة فارقة تثقل كاهل الوظيفة العامة من غير وجود حلول ملموسة سوى إعلانات في البرامج الانتخابية، أو إقتطاع بعض حقوق الموظفين العامين وتأخير صرف رواتبهم وإستنثار الأحزاب الحاكمة بالوظائف المهمة والدرجات الخاصة؛ أليس لوزارة المالية أن تكون منشغلة في علاج أصل الداء والإشارة إليه أنجع من الإلتفاف على حق الموظف في الترقية كما في كتابهم السابق الإشارة إليه والذي ذكرت فيه بأن الترقية ليست حقاً مكتسباً لكنها عادت لتذكر بأن الحقوق المكتسبة لا تتم حمايتها مالم تعطى وفقاً للقانون!.

هذا وإن وزارة المالية تخاطب الوزارات وتحثها على عدم الإهتمام بالجانب الشخصي للموظف وإصلاح حاله على حساب إصلاح الجانب الموضوعي!، يعتقد الباحث بأن رؤية وزارة المالية قاصرة وغير منضبطة بتركها للأسباب الحقيقية التي تؤثر وتعيق عملية الإصلاح الإداري في البلاد وعلى رأسها ما نراه عند كل تشكيلة جديدة للحكومة من سجلات الأحزاب لإقتسام تولي الوزارات وعلى رأسها وزارة المالية، حيث تناط المهام فيها لشخصيات تفرضها الأحزاب الفائزة وليس لها تأريخ أو تخصص في علوم الاقتصاد والاموال .

هذا وإذا كان الترفيع حق أصيل للموظف على الإدارة مثل حقه في الراتب والإجازة والمكافئات فما الذي يجعل البعض يقر بكل تلك الحقوق ويتوقف عند الترقية؟

يتضح هذا للباحث من ناحية أن قانون الخدمة المدنية نص على جواز الترقية وليس وجوبه، لكن الجواز لا يعني المنع مادامت الشروط متحققة، ونرجو ان يكون فيما اشرنا اليه ما يحفز الجهة ذات الشأن والعلاقة لتأخذ على عاتقها اصلاح الجهاز الإداري من خلال سياسات تفرضها وتبلي البلاء الحسن في سبيل إقرارها وإلزام المؤسسات بها وعدم الكيل بمكيالين فتضيق على الموظف في حين تغض الطرف عن كثير من الهدر في جوانب أخرى أكثر أهمية بالنسبة للبلاد.

والخلاصة تتجلى في إن وجهات النظر مختلفة في العراق حول الطبيعة القانونية للترفيع

(الترقية) حيث نجد:

(١) قرار رقم ١١٦٦/قضاء موظفين/تميز/٢٠١٤ بتاريخ ٢٠١٥/٢/١، المرجع نفسه، ص ١٩٣-١٩٤
(٢) قرار مجلس شورى الدولة المرقم ٥٨ في ٢٠١٦/٦/٣٠، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لسنة ٢٠١٦، مطبعة العمال المركزية، بغداد، ص ١٣٥، ١٣٦

١. هناك من رأى الترفيع حق من حقوق الخدمة وللموظف حق الاعتراض على عدم ترفيعه لدى مجلس الانضباط العام (مجلس الدولة حالياً) وليس لدى الوزير وذلك وفقاً للمادة ٢٣ من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ (١).
٢. راي وجد ان للسلطة الادارية حرية التقدير بترفيع الموظف حيث ان قانون الخدمة المدنية قال بجواز ترفيع الموظف عند توافر شروط الترفيع على الوجه الذي بيناه انفاً.
٣. جانب قال بان للموظف حق في الترفيع لكنه ليس بحق مكتسب ما لم يصدر قرار الترفيع (٢)، وهذا هو الراي الذي يؤيده الباحث بناء على ما تقدم عرضه؛ فلا يعد الحق في الترفيع حقاً مطلقاً كما قرره القضاء الاداري العراقي مبكراً (٣)، وان الحق في الترفيع يكون مكتسباً عندما يبنى على اساس قانوني سليم فيكون في مأمن من المساس والانتقاص، وفي هذا الشأن يلاحظ قرار المحكمة الادارية (ان منح الموظف درجة وظيفية اعلى في ظل نفاذ الامر ٣٠ لسنة ٢٠٠٣ يعد صحيحاً ويكتسب الموظف بموجبه حقاً لا يجوز المساس به) (٤).

-
- (١) د. عصام عبدالوهاب البرزنجي، مجلس شورى الدولة وميلاد القضاء الاداري العراقي، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٠، ص ١٥٤
 - (٢) د. علي محارب جمعة، مقالة منشورة في جريدة العراق، مشار اليها في د. غازي فيصل مهدي، المرجع السابق، ص ٢٠٩
 - (٣) قرار مجلس الانضباط العام ٢٨٩ / ٦٨ في ٢٨ / ٢ / ١٩٦٨ مجلة ديوان التدوين القانوني ع/ ١، س/ ٧، ١٩٩٧٠ ص ٧٧، مشار اليه في عبدالحميد عبد المهدي، اثر تطور نشاط الادارة في ممارسة السلطة الرئاسية، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٣، ص ٤٦
 - (٤) قرار المحكمة الادارية المرقم ٣٥/قضاء موظفين/تميز/٢٠١٤، بتاريخ ٢٢/١/٢٠١٥، قضاء المحكمة الادارية العليا، المرجع السابق، ص ١٤٧-١٤٨

المبحث الثاني

تمييز الترقية عن التعيين

لا يستغني الباحث في سبيل رسم الحدود الفاصلة لموضوع الترقية الوظيفية من التعرض لبعض الأوضاع القانونية التي تأخذ بها كثير من التشريعات الوظيفية وتقترب في تنظيمها أو سمتها من موضوع دراستنا، وعلى هذا يلزم الباحث بأن يتناول ضمن هذا الفرع من البحث التعريف بالتعيين كأداة قانونية تنظم دخول الأشخاص في الأجهزة الإدارية للدول وإناطة المهام اللازمة بهم لتحقيق المصالح العامة، يلي ذلك بحث مسألة يقترب فيها التعيين من الترقية، والمتمثلة في التعيين على الدرجات الوظيفية القيادية ونبين الحدود الفاصلة بينهما، وهذا الأمر يتطلب أن يقوم الباحث ببيان مفهوم التعيين في التشريع والفقه والقضاء، ومن ثم إنتقال البحث إلى مسألة إشغال الوظائف العليا وتبيان ما إذا كانت هذه المسألة من قبيل التعيين أم من قبيل الترقية؟ وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول

التعيين في الوظيفة العامة

إن دخول الأشخاص إلى عالم الوظيفة العمومية يتم بموجب آلية يعنى القانون بتنظيمها تعرف بـ(التعيين)، والتعيين في الوظائف العامة لهو من أهم ما تتولى التشريعات الوظيفية تنظيمه وإحكام نصوصه والسعي في تطبيقها على أكمل وجه، فالتعيين تنص عليه الدساتير كحق تكفله الدولة لجميع المواطنين بالتساوي بلا محاباة أو تفضيل إلا للأجدر والأكفأ قدرةً ونزاهةً وولاءً للوطن والمصلحة العامة، وفي هذا المعنى تقول الدكتورة هانم احمد في معرض حديثها عن التعيين: ((إن إختيار الأصلح من البداية يغني عن التعدد الظاهر للنصوص التي تواجه بها الدولة مشكلة الفساد الوظيفي التي تتفاقم حيناً بعد حين على نحو يؤثر على مصالح شعوبها ويضيع هيبتها، ويعجز جهاز الحكم فيها عن حسن إدارتها والدليل على ذلك هو أنه على الرغم من النصوص والعقوبات الصارمة إلا أنها تقف حائلاً دون تفاقم تلك المشكلة...))^(١).

والقول بأهمية التعيين تأتي من كونه حق نصت عليه الدساتير نجده بالنسبة لمصر في دستورها لعام ٢٠١٤^(٢)، في المواد: (٩) التي ألزمت الدولة بتحقيق تكافؤ الفرص لجميع المواطنين، والمادة (١١) التي أقرت حقوق المرأة ومنها حقها في تولي الوظائف العامة بالمساواة مع الرجل ومنها وظيفة القضاء، والمادة (١٤) التي جاء فيها: ((الوظائف العامة حق للمواطنين على أساس الكفاءة، ودون محاباة أو وساطة، وتكليف للقائمين بها لخدمة الشعب...))، وكذلك شأن دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١^(٣)، حيث جاءت المادة (٣٥) منه مقررّة بأن: ((باب الوظائف العامة مفتوح لجميع المواطنين على أساس المساواة بينهم في الظروف وفقاً لأحكام

(١) د.هانم أحمد محمود سالم، قواعد التعيين في الوظائف العامة في ضوء قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، دراسة مقارنة، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، المجلد (٢٩)، العدد (٤٩)، جامعة المنوفية – كلية الحقوق، ٢٠١٩، ص ٢٤٩

(٢) صدر الدستور المصري لعام ٢٠١٤ ونشر في الجريدة الرسمية بالعدد ٣ مكرر (أ)، في ١٨ يناير ٢٠١٤ وتم العمل به من هذا التاريخ، والمعدل في ٢٣ أبريل ٢٠١٩.

(٣) صدر الدستور الإماراتي المؤقت لعام ١٩٧١ في ١٨ يوليو ١٩٧١ ونشر في الجريدة الرسمية بالعدد (١)، السنة الأولى، في ١٢/٣١/١٩٧١، وعمل به من تاريخ ١٢/٢/١٩٧١، والمعدل بموجب التعديل الدستوري رقم (١) لسنة ١٩٩٦ حيث أصبح دستوراً دائماً للبلاد.

القانون...))، وإنطلاقاً من هذه الأهمية أولت التشريعات الخاصة بالوظيفة العامة تنظيم مسألة التعيين وفقاً لأحوال البلاد المختلفة التي تملئها الإعتبارات السياسية والاقتصادية والاجتماعية. ولقد أطلقت تشريعات مصر والإمارات مسمى **التعيين** في قوانينها فيما يتعلق بإشغال الوظائف^(١)، **فالمشروع المصري** في قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ وفي المادة (١١) منه نص على أن: ((يكون شغل الوظائف عن طريق التعيين أو الترقية أو النقل أو الندب أو الإعارة بمراعاة إستيفاء شروط شغلها، وذلك بحسب الأحوال المبينة بهذا القانون))، فيبين أن المشرع حصر طرق تقلد الوظائف من خلال الأحوال الخمسة المذكورة في هذه المادة، فيمثل التعيين شغل الوظيفة ابتداءً وفقاً لما بينه المشرع في قانون الخدمة المدنية، وأما الأحوال الأربعة الأخرى فتمثل حركة الموظف العام خلال ممارسة وظيفته، ومن ثم تأتي المواد (١٢-١٥) من القانون تحت عنوان (التعيين في الوظائف) لتتولى بيان الأحكام العامة المنظمة للتعيينات، ووفقاً للقاعدة العامة التي تجعل من المسابقة هي القاعدة العامة لتعيين الأشخاص^(٢) على أن تتولى لجنة الإختيار المنصوص عليها في المادة (١٢) من قانون الخدمة المدنية إختيار المؤهلين بعد إجراء الإعلان والإمتحان، فيما تولت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية والصادرة بموجب قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٢١٦ لسنة ٢٠١٧ وضع الأحكام التفصيلية المتعلقة بالتعيين حيث نجد أنها خصت التعيين بالمواد (٢٦-٤٩) منها.

وفي دولة الإمارات العربية المتحدة فقد وضع قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمرسوم بقانون إتحادي رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨ الأليات القانونية المعتمدة بشأن التعيين في الوظائف العامة، إذ نصت المادة (١٠/أولاً) من القانون على ما يأتي: ((تشغل الوظائف في كل جهة إتحادية بالتعيين وفقاً لأحد أنواع العقود التالية: ١. تعيين بعقد دوام كامل ٢. تعيين بعقد دوام جزئي ٣. تعيين بعقد مؤقت ٤. تعيين بعقد خاص))، ويتضح بأن المشرع الإماراتي أطلق مسمى التعيين على إشغال الوظائف العامة ورسم أسلوب التعيينات فجعلها تتم بالتعاقد مع الموظفين الذين يخضعون لفترة إختبار مدتها ستة أشهر قابلة للتمديد لثلاثة أشهر أخرى يتم بعدها تقييم أداءهم من قبل المسؤول المباشر، عدا المعينين بصفة وكيل الوزارة والمدير العام^(٣)، فيما تضمنت اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية الصادرة بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (١) لسنة ٢٠١٨ كافة الضوابط والتفاصيل بحقوق وواجبات الموظفين وعمليات التوظيف والتقييم، وأنظمة الحوافز والإجازات والجزاءات وغيرها من الأمور المتعلقة بالموارد البشرية العاملة في الجهات الحكومية الاتحادية، وقد أحاطت موضوع التعيين بالمواد (١٠-٢٦).

ونلاحظ إختلاف أسلوب التعيين في دولة الإمارات عما هو عليه الحال في التشريع المصري حيث جعل المشرع الإماراتي تعيين الموظفين يتم بالتعاقد، في حين يعين الموظفون وفقاً للتشريع المصري بصفة دائمة بعد إنقضاء فترة التجربة، وأما العقود الوظيفية فتجري بناءً على نظام التعاقد المؤقت بحسب الحاجة إلى ذلك^(٤).

والحال لدى المشرع العراقي أنه إستعمل مصطلحي (التوظيف والتعيين)، في الفصل الثالث من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ الذي جاء تحت عنوان (شروط التوظيف والإستخدام)، وتبدأ المادة (٧) من هذا الفصل لتستهل تلك الشروط مستعملة مصطلح (التعيين) فتتص على أنه: ((لا يعين لأول مرة في الوظائف الحكومية إلا من كان...))، ومن بعدها تأتي

(١) المادة (١٢) من قانون الخدمة المدنية المصري الصادر بالقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، المادة (١١) من قانون الموارد البشرية في دولة الامارات رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨.

(٢) تنظر المادة (١٧) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦

(٣) المادة (١٩) من قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية المرسوم بقانون رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨.

(٤) قرار وزير التخطيط في جمهورية مصر العربية رقم ١٢٥ لسنة ٢٠١٨

المادة (٨) من ذات القانون بنفس المصطلحين أيضاً^(١)، وأما قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ فقد أطلق مسمى (تعيين) كما ورد في المادة (٤/أولاً) منه والتي جاء فيها: ((مع مراعاة الأحكام المتعلقة بوصف الوظائف يعين حملة الشهادات الدراسية التالية أو ما يعادلها بالرواتب المنصوص عليها فيما يلي وفقاً لجدول الرواتب والعلاوات السنوية الملحق بهذا القانون))، ويظل المصطلح الشائع في البيئة الوظيفية في العراق وفي الأوامر الإدارية المتعلقة بالتوظيف هو (التعيين)، وهنا نكون أمام مطالبة أخرى من المشرع العراقي بإعطاءه ضبطاً للمصطلحات المستعملة في التشريعات الوظيفية وإعتماد ما يتلائم منها وطبيعة الحالة التي هو بصدد تنظيمها، على الوجه الذي وجدناه في التشريعين المصري والإماراتي اللذان أطلقا مسمى (التعيين) على النحو المتقدم بيانه، كما ويتبين للباحث أن المشرع العراقي يقترب في تنظيم أحكام التعيين في الوظائف العامة من التنظيم الوارد في قانون الخدمة المدنية المصري كونها يجعلها من التعيين صفة دائمة للموظف بعد إنقضاء فترة التجربة اللاحقة لإصدار السلطة المختصة قرارها بالتعيين، مع وجود تنظيم قانوني يخص الوظائف المؤقتة أو الموظفين بالتعاقد، في حين أن التشريع الإماراتي جعل تعيين الموظفين يأتي بصفة عقود حددها وبين أنواعها.

ومسيرة البحث في التعرف على مفهوم **التعيين** من بعد الإطلاع على حالته في التشريعات تصل هنا إلى بحث تعاريف هذا المصطلح مما أدلى به فقهاء القانون الإداري؛ فنجد الدكتور شاب توما منصور قد عرّف التعيين على أنه: ((العمل القانوني الذي بموجبه تعهد السلطة المختصة للمرشح وظيفة داخلية في الملاك الدائم))^(٢).

وعرّفه جانب آخر من الفقه بأنه: ((إسناد عمل إلى شخص ما وتحديد مكانه ودرجته في ملاك المؤسسة أو الوزارة طبقاً لنظام التعيين المقرر فيها بمقتضى قرار يصدر من السلطة المختصة، وجرت العادة على وجوب توفر عدد من الشروط في المرشح كالجسدية وحسن السيرة...))^(٣).

كما وعرّف التعيين أيضاً بأنه: ((أول قرار يصدر من السلطة المختصة بإسناد وظيفة إلى شخص معين))^(٤).

وفي هذا السياق نورد تعريف المحكمة الإدارية العليا في مصر للتعيين على أنه: ((تصرف تنشأ بمقتضاه الرابطة الوظيفية بإسناد الوظيفة المرشح لها بعد الحصول على قبوله...))^(٥). وفي حكم آخر عرّفت المحكمة الإدارية العليا المصرية التعيين بأنه: ((إلتحاق الشخص بوظيفة جديدة لم يكن يمارسها قبل ذلك، مقابل حصوله على أجر محدد للدرجة الوظيفية التي سيشغلها وفقاً لجدول الأجور))^(٦)، والملاحظ أن ما ورد في الحكمين الأخيرين للمحكمة الإدارية العليا لم يصرح بأن التعيين يمثل إسناد الوظيفة للشخص المعين أول الأمر، لكنه يعنيه ضمناً وكما يراه الباحث من سياق الحكم، وفي فتوى لمجلس الدولة في العراق عرف التعيين على أنه: ((عمل قانوني إداري يترتب عليه خضوع الموظف لمركز قانوني تنظيمي تحدده القواعد القانونية سلفاً، وإن الآثار القانونية المتعلقة بالمستحقات المالية للموظف تبدأ إعتباراً من تأريخ مباشرته

(١) جاءت المادة (٨) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ بالنص (تراعى في التوظيف الشروط التالية :

١- ... ٢- أن يكون التعيين أو إعادة التعيين من قبل مجلس الخدمة...)

(٢) د. شاب توما منصور، التعيين والترقيع في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠، مجلة العلوم الإدارية، المعهد الدولي للعلوم الإدارية، الشعبة المصرية، المجلد (١١)، العدد (٣)، ١٩٦٩، مصر، ص ١٢٠.

(٣) د. إبراهيم بدر شهاب الخالدي، معجم الإدارة، دار أسامة للنشر والتوزيع، الأردن، عمان، ٢٠١١، ص ١٥١.

(٤) د. هانم احمد محمود سالم، المرجع السابق، ص ٢٥٧.

(٥) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٣٦، لسنة ١٨ ق، جلسة ١٩٧٦/٦/٢٠.

(٦) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم ٧٥٤٢، لسنة ٤٦ ق، تاريخ ٢٠٠٢.

الوظيفة))^(١).

من كل ما تقدم يصل الباحث إلى قناعة بأن التعيين على الوجه الذي تم بحثه لا يختلط بوضعية الترقية الوظيفية وأنها متميزان عن بعضهما البعض حيث يمثل التعيين دخول الأشخاص ابتداءً إلى الجهاز الإداري في الدولة بقرار السلطة المختصة ومنحه وظيفة ضمن الوظائف المعدة في الهيكل التنظيمي في إحدى الوزارات أو الجهات العامة، في حين تمثل الترقية الوظيفية حركة الموظف العام في سلم الدرجات الوظيفية عقب تعيينه.

المطلب الثاني

التعيين في الوظائف العليا

إنتهينا في الجزئية السابقة إلى أن مفهوم التعيين في الوظيفة العامة ينصرف إلى تولي الوظيفة العامة لأول مرة، ولكننا نجد إيجاباً يرى بأن التعيين وفقاً لهذا المفهوم إنما يمثل المفهوم الضيق للتعين^(٢)، مما يعني أن رأياً في المقابل يجد للتعين مفهوماً أعم وأوسع حينما ينصرف التعيين إلى حالات نقل الموظف الذي سبق له الإلتحاق في إحدى الوظائف، إلى جهة أخرى لها نظامها القانوني المستقل، كما قد ينصرف مفهوم التعيين إلى حالات الترقية حيث يتم تعيين الموظف في وظيفة الدرجة الأعلى، كما وينصرف إلى حالات إعادة التعيين^(٣)، وهنا وجد الباحث أهمية عرض موضوع تعيين الموظف في وظيفة عليا ذات طبيعة خاصة وما علاقة هذا الوضع القانوني بالترقية محل دراستنا، إذ سنكون بحاجة إلى التمييز بين كل منهما وإبراز الفوارق بينهما.

ومن خلال قانون الخدمة المدنية المصري نجد فيه نصوصاً خصت التعيين في الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية والتي تمثل إستثناءً قرره المشرع في المادة (١٧) وما يليها لصالح الوظائف القيادية في الجهات ذات الطبيعة الخاصة، والتي يصدر بتحديدتها قرار من رئيس الجمهورية^(٤)، وذلك بعد أن تولت المواد السابقة تنظيم مسألة الأصل العام في التعيينات في الوظائف الأخرى من غير القيادية والإدارة الإشرافية، وقد قصد قانون الخدمة المدنية **بالوظائف القيادية** وفقاً للفقرة (٣) من المادة (٢) منه بأنها: ((وظائف المستويات الثلاثة التالية للسلطة المختصة، والتي يرأس شاغلوها وحدات تقسيمات تنظيمية بالوحدة من مستوى إدارة عامة أو إدارة مركزية أو قطاعات، وما يعادلها من تقسيمات))، وأما الفقرة (٤) من نفس المادة فبينت المقصد من **وظائف الإدارة الإشرافية** بأنها: ((وظائف المستوى التالي للوظائف القيادية، والتي يرأس شاغلوها إدارات بالوحدة))، وبينت المواد (١٧) وما تلاها من قانون الخدمة المدنية، والمواد (٥١) وما بعدها من لائحته التنفيذية الأحكام التفصيلية المنظمة لألية التعيين في هذه الوظائف القيادية، ويرى الباحث أن يلخصها لتكون خطوطها العريضة أمام من نرجو أن تصلهم للإستفادة من تقنين أحكام قانونية تنظم إشغال الوظائف العليا في العراق حيث سنوضح لاحقاً مواطن القصور في تنظيمها، وقد تمثلت إجراءات شغل تلك الوظائف في مصر بما يلي:

١. تتولى إدارة الموارد البشرية في كل وحدة إعداد بيان شهري بمسميات ومستويات

(١) فتوى مجلس الدولة المرقمة ٤٥ / ٢٠١٢، في ٢٧/٦/٢٠١٢، مجموعة قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠١٢، مطبعة الوقف الحديثة، بغداد، ص ١٠٠.

(٢) د.هانم احمد محمود سالم، المرجع السابق، ص ٢٥٧.

(٣) د.شريف يوسف خاطر، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، مصر، ٢٠١١، ص ١٩.

(٤) المادة (٢١) من قانون الخدمة المدنية المصري الصادر بالقانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦.

- وشرائط إشغال الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية الخالية والمتوقع خلوها خلال ستة أشهر، ويعرض البيان على السلطة المختصة لإتخاذ إجراءات إعلان شغلها.
٢. بعد إعلان الوحدة لتلك الوظائف بمسمياتها ومستوياتها ووصفها وشرائط شغلها، بمدة لا تقل عن شهر، مع أحقية الموظفين في نفس الوحدة وغيرهم التقدم.
٣. تتشكل في كل وحدة بأمر السلطة المختصة لجنة من رئيس وستة أعضاء خبراء متخصصين نصفهم من خارج الوحدة، حيث فصلت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية إختصاصات هذه اللجنة في التقييم والإختيار، مع تشكيل أمانة فنية لإعداد كشوفات ببيانات المتقدمين والمقارنة بينهم، ثم تعرض الكشوفات على اللجنة التي حثها القانون على الأخذ بنظر الإعتبار نزاهة المرشحين.
٤. بينت المادة (٥٥) من اللائحة التنفيذية الشروط اللازمة لشغل الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية والمتمثلة بإستيفاء شروط غل تلك الوظائف حسب بطاقة وصفها، وأن يرفق مع طلبه ما يؤيد مستوى مهاراته وقدراته وإنجازاته السابقة، مع تقديمه لمقترحات تطوير الوحدة وتحسين أداءها وتطوير أنظمة العمل وتبسيط الإجراءات لتحقيق رضا المواطنين من خلال أهداف محددة زمنياً قابلة للقياس والتطبيق بما يتلائم وإمكانيات الوحدة البشرية والمالية وفقاً للنموذج المعد لذلك.
٥. يخضع المتقدمون الذين استوفوا شروط شغل الوظيفة لتقييم يقوم على أربع معايير هي: القدرات العلمية والتأريخ الوظيفي والمقترح التطويري والسمات الشخصية وعلى الوجه الذي فصلته اللائحة التنفيذية.
٦. بعد إكمال القائمة النهائية بالمرشحين التي تعدها لجنة الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية وإعتمادها من قبل السلطة المختصة، ترسل إلى لإصدار قرار التعيين من رئيس الجمهورية أو من فوضه.
٧. يلتزم من يشغل إحدى تلك الوظائف بتقديم تقرير سنوي يتضمن إنجازاته مرفقاً به ما قدمه من مقترحات تطويرية لأجل الموازنة بين المقترحات والإنجازات.
٨. يتولى الجهاز وضع البرامج المتكاملة لتنمية خبرات ومهارات شاغلي تلك الوظائف.
٩. تكون مدة شغل الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية لمدة أقصاها ثلاث سنوات مع جواز مدها ثلاث سنوات أخرى حسب الضوابط القانونية، وعند إنتهاء مدة شغل الوظيفة وكان الشاغل موظفاً قبلها فينقل لوظيفة أخرى شاغرة وممولة لا تقل في مستواها عن مستوى الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية التي كان يشغلها، وأما إن كان من غير موظفي الدولة فتنتهي خدماته.
١٠. هنالك مسألة الوكيل الدائم للوزارة لمعاونة الوزير في مباشرة إختصاصاته وضمن الإستقرار التنظيمي والمؤسسي للوزارة والهيئات والأجهزة التابعة لها، ورفع مستوى كفاءة تنفيذ سياساتها وضمن إستمرارية البرامج والمشروعات والخطط، ومتابعتها تحت إشراف الوزير، وبينت المادة (٦١) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية بوجوب إعلان الوزارة عن وظيفة الوكيل الدائم الخالية أو المتوقع خلوها خلال ستة أشهر قادمة، على أن يتضمن الإعلان وصفاً موجزاً للوظيفة والشروط والقدرات اللازمة لشغلها، والمدة المحددة لتلقي الطلبات، والجهة التي يتقدم إليها على ألا تقل مدة الإعلان وتلقي الطلبات عن شهر، وفي المادة (٦٢) من اللائحة، نصت على أن تتولى لجنة الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية تقييم المتقدمين المستوفين لشروط شغل وظيفة وكيل الوزارة الدائم المحددة بطاقة وصفها، وفقاً للمعايير والضوابط المنصوص عليها في المادة (٦٥) من هذه اللائحة، وترشح اللجنة الحاصلين على أعلى الدرجات

في هذه المعايير وفقاً للترتيب النهائي، بما لا يجاوز عددهم ثلاثة مرشحين على الأقل، وألا تقل درجة المرشح في كل معيار عن ٧٠% من إجمالي الدرجة المخصصة لهذا المعيار، ويعرض الأمر على الوزير ليختار من بينهم، ويصدر قرار التعيين من رئيس الجمهورية أو من يفوضه لمدة أقصاها أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة.

ويجد الباحث في ختام عرضه لموقف المشرع المصري من إشغال الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية بأن مسألة التعيين من حيث الأصل وكوضع قانوني بينه قانون الخدمة المدنية تنصرف إلى حالة إناطة الوظيفة ابتداءً بالموظف، ولكن المشرع في مصر إستعمل معنى موسعاً في بعض التشريعات حينما أطلق مسمى التعيين على أوضاع وظيفية مثلت حركة الموظف العام في وظيفته ولم يقصرها على الوضع الذي فصلناه فيما تقدم بحسب تنظيم قانون الخدمة المدنية في المواد (١٢-١٥)، وما نظمته اللائحة التنفيذية في المواد (٢٦-٤٩)، ومن الأمثلة على هذا المسلك للمشرع المصري ما وجده الباحث في قانون الإدارات القانونية بالمؤسسات العامة والهيئات العامة والوحدات التابعة لها الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٣، إذ جاء في المادة (١٤) منه: ((...يكون التعيين في وظائف الإدارات القانونية في درجة محام ثالث فما يعلوها بطريق الترقية الوظيفية التي تسبقها مباشرة على أساس مرتبة الكفاية...))، وكذلك ورد في اللائحة الموحدة للشركات التابعة للهيئة العامة للبترول في مادتها (٣٤/ج): ((إذا كان التعيين متضمناً ترقية فتحدد الأقدمية على أساس الأقدمية في الوظيفة السابقة)) فالنصوص السالفة تبين بأن التعيين قد يأتي بطريق الترقية الوظيفية، ويشير المستشار طارق البشري إلى هذا الشكل من التعيين في معرض حديثه عن المادة (١١٩) من قانون السلطة القضائية: ((... ثم إن المادة ١١٩ تخول رئيس الجمهورية تعيين النائب العام من بين أعضاء محكمة النقض والإستئناف والمحامين العموميين، بلا قيد عليه في هذا الإختيار الواسع إلا أن يستطلع مجلس القضاء الأعلى برأي غير إلزامي عليه ما دام التعيين لا ينطوي على ترقية، وكذلك الحال بالنسبة لتعيين من يلي النائب العام من مساعديه ثم المحامين الأول وباقي أعضاء النيابة فلا يكون رأي مجلس القضاء الأعلى ملزماً بالموافقة إلا إذا تضمن التعيين على ترقية من درجة أدنى إلى درجة أعلى...))^(١).

فما نجده في التعيين المتضمن ترقية، فإنه ترقية بالنسبة للموظف إن نقلته لدرجة أعلى، ونقل مكاني أو نوعي إن نقلت خدماته لجهة أخرى.

هذا وقد شبه بعض الفقه ما تقدم عرضه بما هو معروف في فرنسا بالترقية الإجتماعية، حيث يتفقون مع أحد أحكام مجلس الدولة الفرنسي الذي يتقرر فيه: ((إن الترقية الإجتماعية هي بمثابة تعيين جديد))^(٢).

ويجد الباحث بأن مفهوم التعيين في العراق إنما ينصرف إلى تولي الوظيفة العامة لأول مرة وهذا ما يتبين لدينا من خلال المادة (٧) من قانون الخدمة المدنية فائتة الذكر والتي قضت بأن: ((لا يعين لأول مرة في الوظائف الحكومية...))؛

وحيث يوجد في العراق التعيين وإعادة التعيين فحسب ولم يثار في الفقه أو القضاء مسألة إنصراف مفهوم التعيين إلى الترقية أو تولي وظيفة أخرى على نحو ما تمت الإشارة له في مصر بإستثناء الحالة الواردة في الفقرة (٢) من المادة (٥) من قانون الملاك رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٠ والتي نصت على: ((يجوز أن يعين أو أن يشغل موظف وظيفة أعلى من وظيفته بدرجة واحدة إذا ثبتت كفاءته بعين طريقة الترقيع المتبعة بموجب أحكام قانون الخدمة المدنية...)) وحيث إن الأصل

(١) المستشار طارق البشري، القضاء المصري بين الإستقلال والإحتواء، دار البشير للثقافة والعلوم، الطبعة الأولى،

٢٠١٦، مصر، ص ١٨٨

(٢) د. عصمت عبدالله الشيخ، المرجع السابق، ص ٢٣.

يقضي بأن لا يعين الشخص لأول مرة إلا في الدرجة التي تنسجم مع المؤهل العلمي الحاصل عليه، فيورد الدكتور شاب توما منصور تفسير مجلس الخدمة العامة بشأن النص المتقدم إلى أنه يجوز تطبيقه على من يشمل تعريف الموظف في قانون الخدمة المدنية حيث ينص: ((كل شخص عهدت إليه وظيفة داخلية في الملاك الخاص بالموظفين))، ولكنه لا يشمل الموظف المعين لأول مرة وقبل مباشرته أعمال الوظيفة إذ لا يمكن إثبات كفاءته ومقدرته حتى يمكن إشغاله لدرجة أعلى^(٣)، وهو تفسير نجد أنه منطقي للأسباب الواردة فيه كما يجد الباحث بأن المشرع إنما أتى بهذا النص لإقرار الترفيع الاستثنائي لكنه لم يوفق في بناء النص حتى أنه لم يكتب له أن يحيا في الواقع العملي إذ لم نجد له تطبيقاً يذكر.

وغني عن البيان أن التعيين في الوظائف العامة يتطلب إجراءات معينة كتقديم الطلب وإجراء اختبارات ومقابلات ثم يلي تلك الإجراءات صدور قرار بالموافقة...، كما يخضع التعيين إلى ضرورة توافر شروط في المتقدم للوظيفة حرصت قوانين الوظيفة العامة على إبرازها في صدور متونها، هذا من جهة؛ ومن جهة ثانية لا بد من توافر مبادئ أساسية في التوظيف أو التعيين، غالباً ما تتمثل في الآتي:

أ- التعيين على أساس الكفاءة والمقدرة، وتختلف الدول في طرائق ووسائل التعيين، إلا أنها تشترك بضرورة التعيين لمن تتوافر فيه الكفاءة، والتي تظهر من خلال المقابلات والاختبارات، أي كفاءة مبدئية يمكن أن تتبين من خلالها مدى قدرة الشخص الذهنية والفكرية والعلمية والجسمانية لتولي الوظيفة المزمع تكليفه بمهامها، وهنا نجد أن المشرع المصري كان أكثر حرصاً في تنظيم هذه المسألة حينما وجدناه يتطلب الإعلان عن الوظائف الشاغرة وتحديد موعد لإجراء إمتحان للمتقدمين ثم تتولى اللجنة المختصة بالإختيار حسب النتائج المتحققة وحسب ما فصلته اللائحة التنفيذية للقانون^(٤)، في حين لم يتدارك المشرع العراقي مسألة إجراء الإختبار للمتقدمين للتعين بعد إلغاء مجلس الخدمة العامة^(٥) بموجب قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) ذي الرقم (٩٩٦) في ١٩٧٩/٨/٢^(٦)، حيث أن المادة (٢٩) من قانون الخدمة المدنية نصت على: ((تكون واجبات المجلس - مجلس الخدمة الملغى- بالنسبة للتعين وإعادة التعيين كما يلي: ١. إختبار مؤهلات الأشخاص المراد تعيينهم أو إعادة تعيينهم بالمقابلة أو بالإمتحان التحريري أو بهما معاً للوقوف على صفاتهم ولياقتهم...))، ورغم أن قرار إلغاء المجلس قد خول الوزراء المختصين بصلاحيات المجلس في التعيين وإعادة التعيين والترفيع وغير ذلك من شؤون الخدمة إلا أن الواقع الذي جرا بعد ذلك هو عدم إجراء إمتحانات وعدم وجود لجان متخصصة كما في القانون المصري ولا إعلان للوظائف الشاغرة، واليوم بعد تشريع قانون مجلس الخدمة العامة الإتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩ والتصويت على تشكيلته رئيساً وأعضاء بتاريخ ٢٠١٩/١٠/٢٨ فهل سنحتاج عشر سنوات أخرى حتى نراه مجلساً فاعلاً يصحح الأوضاع الوظيفية وواقع الجهاز الإداري؟ ومما يلاحظه الباحث في قانون مجلس الخدمة العامة الإتحادي الجديد أن المشرع وفي سياق بيان إختصاصاته يعيد ذات النص الوارد في المادة (٢٩) من قانون الخدمة المدنية الأنف ذكرها بشأن مقابلة أو إختبار المتقدمين للتعينيات!، فهل يعقل أن المشرع الحالي لا يأخذ بالحسبان التقدم الذي وصلت إليه التشريعات الدولية المتعلقة بالوظائف وجودتها!.

(٣) تقرير مجلس الخدمة العامة لسنة ١٩٦٤، ص ٣٠، نقلاً عن د. شاب توما منصور، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٢٠

(٤) المادة (١٢) من قانون الخدمة المدنية المصري والمواد (٢٦) و (٣١ - ٤١) من لائحته التنفيذية.

(٥) راجع الصفحة ١٨ من هذا البحث بشأن إلغاء مجلس الخدمة العامة.

(٦) المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٢٧٢٦) في ١٩٧٩/٨/٢٠

ب- المساواة في التعيين في تقلد الوظائف العامة سواء بين من تتوفر فيهم الشروط، أو بين الرجل والمرأة، وقد تكرر هذا المبدأ بإعلانات حقوق الإنسان وديساتير الدول، ومن هنا تبرز أهمية مسألة التعيين التي تعتبر كحق تقرره الديساتير والقوانين، ومن ثم لا بد من إحاطتها بكافة الضمانات لتجنب حرمان أي مواطن من هذا الحق بغير سند^(٧).

وبالرجوع إلى الشروط التي قررها المشرع العراقي في قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ الواردة في المادة (٧) منه حيث تنص: ((لا يعين لأول مرة في الوظائف الحكومية إلا من كان:

- ١- عراقياً أو متجنساً مضي على تجنسه مدة لا تقل عن خمس سنوات.
- ٢- أكمل الثامنة عشرة من العمر وللممرضة السادسة عشرة.
- ٣- ناجحاً في الفحص الطبي وسالماً من الأمراض المعدية
- ٤- حسن الأخلاق وغير محكوم بجناية غير سياسية أو بجنحة تمس الشرف كالسرقة والاختلاس والتزوير والاحتيال.
- ٥- حائز على شهادة دراسية معترف بها)).

وبالإضافة إلى هذا النص القانوني نجد وزارة المالية في العراق تتولى بيان أسس وضوابط إشغال الوظائف عند التعيين بموجب كتابهم الموجه للوزارات بتاريخ ٢٨/٢/٢٠٠٦^(٨)، دون الإشارة إلى الأحكام الواردة في قانون الخدمة المدنية، والأجدر بوزارة المالية أن تمارس دورها الذي منحه إياه قرار مجلس قيادة الثورة رقم ٩٩٦ لسنة ١٩٧٩ (قرار إلغاء مجلس الخدمة العامة)، فقد جاءت الفقرة (٣) من البند أولاً من القرار تنص على: ((تتولى وزارة المالية، إصدار التعليمات اللازمة، لتسهيل تطبيق أحكام قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل حصراً))، وهو نص ورد في مكانه الملائم حيث إن إلغاء مجلس الخدمة العامة بما كان يمثل من ثقل وأهمية كبيرة في تنظيم الجهاز الإداري للدولة لابد وسيتبعه إرباك في العمل خاصة وأن إختصاصاته توزعت على الوزراء، في تكريس للسلطة الرئاسية في تلك الحقبة، **غير أننا لم نر تعليمات موحدة على غرار اللوائح التنفيذية الحالية في كل من مصر والإمارات** وإنما كانت وزارة المالية تصدر تعليماتها بشأن كل قضية من قضايا قانون الخدمة على أفراد ثم أعقبت ذلك بإصدار إعمامات للوزارات مما أدى إلى تشتت التعليمات وتضاربها أمام رجال الإدارة الذين لا يجدون مرجعاً موحداً يحكم تعليمات الخدمة المدنية، وهو مظهر آخر من مظاهر الفوضى الإدارية في العراق حيث تتعدد المعالجات من جهات مختلفة ودون تعديل للنصوص الموجودة أو إلغائها.

ويلاحظ الباحث بأن التعيين ينصرف إلى شغل الوظيفة ابتداءً في العراق ولا ينصرف إلى أي من أشكال الترقيّة، في حين نجد التعيين في وظائف الدرجات القيادية العليا المعروفة في العراق بالدرجات الخاصة تتوزع أحكامها وغير مجتمعة في تشريع مخصوص يجمع فيه المشرع أحكامها القانونية وضوابطها، وتتم العودة بشأن تلك الوظائف إلى المادة (٢/٨) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠، والمادة (٢١) من قانون مجلس الوزراء رقم (٢٠) لسنة ١٩٩١، والبند (١٢) من المادة (٢) من نظام مجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٤، وكان الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ قد نص في المادة (٦١) منه على إستيفاء موافقة مجلس النواب العراقي على تعيين السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة بناءً على إقتراح مجلس الوزراء، حيث بينت المادة (٨٠/خامساً) من الدستور توصية مجلس الوزراء إلى مجلس النواب للموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة ورئيس أركان الجيش و ...

(٧) هانم احمد محمود سالم، المرجع السابق، ص ٢٥٥-٢٥٦

(٨) كتاب وزارة المالية ذي العدد ٦٧٠٦/٤٠١ في ٢٨/٢/٢٠٠٦ والمنشور في الكتاب السنوي الأول لوزارة المالية،

منشور على الموقع الرسمي لوزارة المالية <http://www.mof.gov.iq> ص ٣٠

ومن الضروري أن تصاغ الأحكام القانونية من جديد وفي مجموعة واحدة لتنظيم شغل الوظائف الخاصة على النحو الوارد في التشريع المصري.

وعلى هدى ما تقدم، يمكن أن تتحدد الفوارق بين التعيين والترقية فيما يلي:

- ١- في التعيين لابد من صدور قرار بتعيين الشخص ليدخل عالم الوظيفة للمرة الأولى، أما قرار الترقية فإنه ينقل الموظف إلى وظيفة أخرى أعلى وأهم بالسلطات والصلاحيات^(٩).
- ٢- تتميز الترقية بأنها تشكل حافزاً يهدف من خلالها المشرع إلى تشجيع العاملين وبث روح المنافسة والإنضباط في سبيل سعيهم للحصول على الترقية، وما يترتب عليها من مزايا مادية كعلاوة الترقية أو زيادة الراتب، أو مزايا معنوية أو أدبية، وكل ذلك مرهون بتوافر الشروط المطلوبة لترقيتهم، كما تساعد الترقية على إعداد القادة الإداريين لشغل المناصب الوظيفية^(١٠).
- ٣- يعتبر التعيين من حيث المبدأ من حقوق المواطنين كافة ونصت على المساواة في منحه القوانين والدساتير والمواثيق الدولية بعد استيفاء المواطن للشروط المعينة قانوناً وإجتياز الإختبار أو المسابقة أو أية طريقة يعينها القانون للمفاضلة بين المتقدمين على شغل الوظيفة، وأما الترقية فإنها حق للموظفين بتوافر شروطها لكن منحها مناط بالسلطة التقديرية للإدارة في أغلب الأحيان.

بناء على ما سبق، نخلص إلى أن التعيين هو بداية إلتحاق الموظف بالوظيفة العامة ودخول عالمها، أما الترقية فهي صعود الموظف في السلم الإداري الوظيفي والانتقال إلى وظائف أعلى، تتضمن مسؤوليات ومهام وأعباء مقابل زيادة في الراتب.

الخاتمة

بعد الذي تقدم بحثه تبين بأن المشرع العراقي وإن لم يضمن مصطلح الترقية في قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ ولا في قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨، لكن التشريعات الخاصة عرفته، وكذلك مشروع قانون الخدمة المدنية الذي لم ينزل الى ساحة التطبيق بعد، كذلك وجوده في حيثيات الأحكام القضائية الإدارية العراقية مما يدل على وجود التنظيم القانوني للترقية وإن غاب المصطلح وسمي بالترقية، وإن كثرت الخلط في ساحة الفقه والقضاء نتيجة عدم توافر المشرع لهذا المأخذ ووجود تشريعات منظمة لشؤون الوظيفة العامة جاءت بمصطلح الترقية مما عمل معه بعض الفقه وأحكام القضاء الإداري من إستخدام المصطلحين ومحاولة البعض التفريق بينهما.

وقد توصل الباحث من خلال ما عرضه وناقشه في الصفحات الفاتئة من البحث الى عدة

(٩) د. وليد سعود القاضي، ترقية الموظف العام، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٢، ص ٨٩.

(١٠) د. حسن بن محمد بن راشد البلوشي، التنظيم القانوني لترقية الموظف العام، دراسة مقارنة بين جمهورية مصر وسلطنة عمان، رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية، ٢٠١٨، ص ٦٢.

نتائج تعقبها بعض التوصيات وعلى النحو الآتي :

١. لم يورد المشرع العراقي مصطلح الترقية في قانون الخدمة المدنية الحالي ولا في القوانين التي سبقته، كما لم يرد المصطلح في قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام ولا في قانون انضباط موظفي الدولة، بل ورد في بعض القوانين الوظيفية الخاصة بقانون الخدمة الخارجية وقانون التنظيم القضائي.
٢. تمثل الترقية إحدى أهم الحقوق الناجمة عن التعيين في الوظيفة العامة، لكنه حق غير مكتسب بل يخضع للسلطة التقديرية للإدارة تحت رقابة القضاء الإداري.
٣. لا يمكن اعتبار الحق في الترفيع من الحقوق المكتسبة قبل صدور القرار بالترفيع.
٤. إختيار القيادات الإدارية وإشغال المناصب العليا في العراق يكتنفه الغموض والنقص التشريعي والفساد الإداري والسياسي.

وفي المقابل يجد الباحث أن يقدم التوصيات أدناه أمام السلطة التشريعية الموقرة :

١. من الضروري حالياً حيث يجري الحديث عن ضرورة تطوير التشريعات المتعلقة بالشأن الوظيفي، أن يتلافى المشرع العراقي تعدد القوانين والقرارات الحاكمة لشأن الوظيفة العامة في العراق والمبادرة لإصدار قانون جديد على شاكلة الدول محل المقارنة، والحرص على إشراك أكبر عدد من المتخصصين الذين تشهد لهم مسيرتهم الوظيفية والأكاديمية ومنجزاتهم البحثية.
٢. لا بد وأن يساير المشرع الوطني بقية المشرعين وإستعمال مصطلح الترقية الشائع في القوانين المقارنة.
٣. إيجاد سبل لمكافأة أقدمية الموظف بصورة لا تؤدي إلى الترقية في كل الأحوال، ما دامت لا تستند إلى كفاءة ملموسة عملياً، كالعلاوات التشجيعية.
٤. إختيار القيادات الإدارية والمناصب العليا وفقاً لتنظيم قانوني واضح يتيح لجميع المؤهلين التقدم إلى شغلها.

تم بحمد الله

المراجع والمصادر

أولاً: المعاجم اللغوية:

١. العلامة ابن منظور، لسان العرب، ج ٢، ط ٣، دار أحياء التراث العربي، بيروت، ١٩٩٩.
٢. المعجم الوسيط، إصدار مجمع اللغة العربية، الإدارة العامة للمعجمات وإحياء التراث، الجزء الأول، المكتبة الإسلامية للطباعة والنشر والتوزيع.

ثانياً: المراجع العامة:

١. إبراهيم بدر شهاب الخالدي، معجم الإدارة، دار أسامة للنشر والتوزيع، الأردن، عمان، ٢٠١١.

٢. أحمد سلامة بدر، القانون الإداري المصري والخليجي، مكتبة دار النهضة العربية، ٢٠١٥، القاهرة.
٣. أنور احمد رسلان، الوسيط في القانون الإداري، الوظيفة العامة، في دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧.
٤. أنور احمد رسلان، وجيز القانون الإداري، جميع الحقوق محفوظة للمؤلف، ٢٠٠٨.
٥. أيمن فتحي محمد عفيفي، الوجيز في قانون الوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٦.
٦. حامد مصطفى، مبادئ القانون الإداري العراقي، بغداد، ١٩٦٨.
٧. خالد خليل الظاهر، القانون الاداري، دراسة مقارنة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، ١٩٩٨.
٨. خالد عبد الفتاح محمد، موسوعة شرح أحكام نظام العاملين المدنيين بالدولة، المجلد الثاني، دار الحقائق لتوزيع الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠٠٦.
٩. رمضان محمد بطيخ، الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧.
١٠. سعد عبدالجبار العلوش، مبادئ في القانون العام، مطبعة الإرشاد، بغداد، ١٩٧١.
١١. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٦.
١٢. سليمان الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٥.
١٣. شاب توما منصور، القانون الاداري، الكتاب الثاني، الطبعة الاولى، طبع على نفقة جامعة بغداد، ١٩٨٠.
١٤. صلاح الدين محمد عبد الباقي، ادارة الموارد البشرية من الناحية العلمية والعملية، الدار الجامعية للطبع والنشر والتوزيع، الإسكندرية، ٢٠٠٠.
١٥. علي محمد بدبير، عصام البرزنجي ومهدي السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩٣.
١٦. ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، ١٩٧٣.
١٧. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، ٢٠١٢.
١٨. محمد عبدالعال السناري، نظم وأحكام الوظيفة العامة والسلطة الإدارية والقانون الإداري في جمهورية مصر العربية، دراسة مقارنة، دون دار نشر، دون سنة نشر.
١٩. محمد فؤاد مهنا، سياسة الاصلاح الإداري وتطبيقاتها، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧٨.
٢٠. محمود أبو السعود حبيب، القانون الإداري، مطبعة الإيمان، القاهرة، بدون سنة نشر.

ثالثاً: المراجع المتخصصة:

١. أحمد بن محمد السليطي، ترقية الموظف العام في دولة قطر، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥.
٢. أشرف أنس جعفر، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، ٢٠١٦، القاهرة.

٣. ايمن محمد عفيفي، قانون الوظيفة العامة، الكتاب الاول، دار النهضة العربية، ٢٠١٧، القاهرة.
٤. جمال محمد معاطي موافي، احكام التعيين والترقية في الوظيفة العامة، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الاولى، ٢٠١٧.
٥. حمدي امين عبدالهادي، الخدمة المدنية في الدول العربية، الطبعة الأولى، مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٧٠.
٦. سعد نواف الغفري، النظام القانوني للموظف العام، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، مصر، ٢٠٠٧.
٧. شريف يوسف خاطر، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، الطبعة الاولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧.
٨. شريف يوسف خاطر، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، مصر، ٢٠١١.
٩. طارق البشري، القضاء المصري بين الإستقلال والإحتواء، دار البشير للثقافة والعلوم، الطبعة الأولى، ٢٠١٦.
١٠. عبد الحميد كمال حشيش، دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٥.
١١. عبدالعظيم عبدالسلام عبدالحميد، شرط المصلحة في دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤.
١٢. عصمت عبد الله الشيخ، الطبيعة القانونية لترقية الموظف العام بين الحق والواجب، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩.
١٣. فوزي حبيش، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٩٨٢.
١٤. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري الكويتي وقانون الخدمة المدنية الجديد، الطبعة الاولى، مطبعة ذات السلاسل، الكويت، ١٩٨٠.
١٥. محمد أنس قاسم جعفر، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٣.
١٦. محمد فؤاد مهنا، سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها في ضوء مبادئ علم التنظيم، دون دار نشر، ١٩٦٧.
١٧. وليد سعود القاضي، ترقية الموظف العام، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٢.

رابعاً: الرسائل العلمية:

١. وليد سعود القاضي، ترقية الموظف العام في نظام الخدمة المدنية الاردني والنظم المقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠١٠.
٢. سوزان مروان بشير الحمداني، ترفيع الموظف العام، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير(غير منشورة)، كلية الحقوق، جامعة الموصل، ٢٠١٧م.
٣. نوري محسن الحلفي، الترفيع والترقية في الوظيفة العامة وأثرها في رفع كفاءة الجهاز الإداري، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون والسياسة، جامعة بغداد، ١٩٧٧.
٤. غازي فيصل مهدي، النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة في العراق، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٢.

٥. خالد حماد محمد العنزي، النظام القانوني لترقية الموظف العام، دراسة مقارنة بين الأردن والكويت، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، ٢٠١٢.
٦. عبدالحميد عبد المهدي، اثر تطور نشاط الادارة في ممارسة السلطة الرئاسية، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٣.
٧. حسن بن محمد بن راشد البلوشي، التنظيم القانوني لترقية الموظف العام، دراسة مقارنة بين جمهورية مصر وسلطنة عمان، رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية، ٢٠١٨.

خامساً: المجالات القانونية:

١. خالد رشيد علي، مفهوما الترقية والترفيح وبعض مشكلاتها في القانون العراقي، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة دراسات قانونية، عدد (٢٢٥)، سنة ٢٠١٠.
٢. سليمان الطماوي، الاسس العامة لنظم الترقية والترفيح، مجلة العلوم الادارية، تصدر عن شعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الادارية، العدد الثالث، السنة ٧، ١٩٦٥.
٣. شاب توما منصور، التعيين والترفيح في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠، مجلة العلوم الادارية، المعهد الدولي للعلوم الادارية، الشعبة المصرية، المجلد (١١)، العدد (٣)، ١٩٦٩، مصر.
٤. عصام عبدالوهاب البرزنجي، مجلس شورى الدولة وميلاد القضاء الاداري العراقي، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٠.
٥. هانم احمد محمود سالم، قواعد التعيين في الوظائف العامة في ضوء قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦- دراسة مقارنة، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، المجلد (٢٩)، العدد (٤٩)، جامعة المنوفية - كلية الحقوق، ٢٠١٩.

فهرس المحتويات

- المقدمة: ١
- المبحث الأول: ماهية ترقية الموظف العام ٤
- المطلب الأول: تعريف الترقية ٤
- المطلب الثاني: التكيف القانوني للترقية وأهميتها ١٧
- الفرع الأول: الترقية في ظل المفهوم الموضوعي للوظيفة العامة (المفهوم الأمريكي) ... ١٨
- الفرع الثاني: الترقية في ظل المفهوم الشخصي للوظيفة العامة (المفهوم الأوربي) ١٩

٢٦المبحث الثاني: تمييز الترقية عن التعيين
٢٦المطلب الأول: التعيين في الوظيفة العامة
٢٩المطلب الثاني: التعيين في الوظائف العليا
٣٤الخاتمة:
٣٥المراجع والمصادر:
٣٨فهرس المحتويات: