

**ضوابط ترقية الموظف العام في دولة الكويت ومصر
(دراسة مقارنة)**

الباحث/ محمد فالج مجبل المطيري

باحث دكتوراه بقسم القانون العام

كلية الحقوق- جامعة عين شمس

Mfm4479@gmail.com

ضوابط ترقية الموظف العام في دولة الكويت ومصر (دراسة مقارنة)

الباحث / محمد فالح مجبل المطيري

ملخص البحث وتوصياته:

ملخص ختام هذا البحث الخاص بدراسة ترقية الموظف العام بدولتي الكويت ومصر من خلال التشريعات المنظمة لها والاحكام القضائية التي صدرت بشأنها كدراسة مقارنة.

تناولنا نظم الترقية في قوانين الخدمة المدنية للدولتين محل الدراسة وذلك عبر عدة طرق للترقية بالاقدمية والاختيار والترقية من مستوي ب و أ، كما تم سرد الضوابط العامة والضوابط الخاصة لنظام الترقية بكافة أنواعها وتعرضنا إلى أن موانع الترقية تعد شروطا خاصة بمفهوم المخالفة ومن خلال هذه الدراسة نوصي بالآتي:

أولاً: إعادة النظر في موانع الترقية من حيث الحكمة التشريعية من فوات وقت محدد قرين كل حالة من حالات توقيع الجزاء للموظف العام فإذا كانت الجرائم الجنائية يعاد فيها النظر من أجل تأهيل المحكوم عليه في جريمة سابقة للرجوع للمجتمع مرة أخرى فمن باب أولى الموظف العام الذي تعد جزاءاته مجرد جزاءات تأديبية.

ثانياً: عند ترقية الموظف العام يجب إعادة النظر تشريعا في شأن أحقية الموظف العام المبتعث للدراسة أسوة بأحقية لزوجته التي ترافق زوجها المعار أو المسافر للترقية مع اعتبار أن كلاهما ليسا علي القوة الفعلية للوظيفة إلا أن الموظف المبتعث يقوم بالدراسة التي سوف يكون لها صدي علي أداءه وظيفته ليس هذا فحسب فبتطوير الموظف مستواه الدراسي سوف تتطور معه الوظيفة العامة وهو غاية الترقية وهدفها وهو غير متوفر في حالة الزوجة المرافقة لزوجها بل أن جهة الإدارة هي التي اوفدته للدراسة فكيفه تحرمه من الترقية!!

ثالثاً: على الرغم من أن الترقية بالاقدمية تعد معيارا للخبرة إلا أنه يجب عدم إغفال عنصر الكفاءة كمعيار يضاف إلى الأقدمية.

رابعاً: يراعي عند الترقية بالاختيار التشدد في الانتقاء والترشيح حيث أن الاختيار ليس هو الأصل في الترقية ومن ثم فإن الترقية بالاختيار من الممكن ان يفتح مجالاً للمحسوبية واتباع الأهواء وهدم الغرض الرئيسي من الترقية.

**Regulations for the Promotion of Public Employees
In the State of Kuwait and Egypt
(A Comparative Study)**

**Researcher/ Mohammad Faleh Mujbil Al-Mutairi
PhD Researcher, Department of Public Law
Faculty of Law- Ain Shams University**

Research Summary & Recommendations:

A summary of the conclusion of this research, which examines the promotion of civil servants in Kuwait and Egypt, based on the legislation regulating them and the judicial rulings issued in this regard, as a comparative study.

We examined the promotion systems in the civil service laws of the two countries under study, using several methods of promotion: promotion by seniority, selection, and promotion from Level B and Level A. We also listed the general and specific controls for the promotion system of all types, and discussed that impediments to promotion are conditions specific to the concept of violation. Through this study, we recommend the following

First: Reviewing the obstacles to promotion in terms of the legislative wisdom of the lapse of a specific time period associated with each case of imposing a penalty on a public employee. If criminal offenses are reviewed in order to rehabilitate the person convicted of a previous crime to return to society again, then it is all the more appropriate for the public employee whose penalties are merely disciplinary penalties.

Second: When a public employee is promoted, the legislation must be reconsidered regarding the eligibility of a public employee sent on a study mission, similar to the eligibility of a wife who accompanies her husband on loan or travel for promotion, taking into account that neither of them is capable of the actual strength of the job, but the employee on a mission is studying, which will have an impact on his job performance. Not only that, but by developing

the employee's educational level, the public job will develop with him, which is the goal and objective of the promotion, and it is not available in the case of the wife accompanying her husband. Rather, the administration is the one that sent him to study, so how can it deprive him of the promotion!!

Third: Although promotion by seniority is a criterion for experience, the element of competence must not be overlooked as an additional criterion.

Fourth: When promoting by selection, strict selection and nomination must be observed, as selection is not the basis for promotion. Therefore, promotion by selection may open the door to favoritism and the pursuit of whims, defeating the primary purpose of promotion.

المبحث الأول

مفهوم وأنواع وشروط ترقية الموظف العام

مقدمة

المطلب الأول: مفهوم ترقية الموظف العام

الفرع الأول: مفهوم ترقية الموظف العام فقهاً

الفرع الثاني: مفهوم ترقية الموظف العام تشريعاً

الفرع الثالث: مفهوم ترقية الموظف العام في القضاء

المطلب الثاني: أنواع وضوابط ترقية الموظف العام

الفرع الأول: التشريع الكويتي

الفرع الثاني: التشريع المصري

المبحث الثاني

آثار وضمانات ترقية الموظف العام

المطلب الأول: آثار ترقية الموظف العام

الفرع الأول: نفاذ القرار بالترقية

الفرع الثاني: الآثار المالية لترقية الموظف العام

الفرع الثالث: سحب قرار الترقية إدارياً

المطلب الثاني: ضمانات ترقية الموظف العام

- الفرع الأول: الرقابة الادارية الداخلية الذاتية على قرار الترقية:
الفرع الثاني: الرقابة الإدارية على قرار الترقية بناء على تظلم:
الفرع الثالث: الرقابة القضائية على قرار الترقية:
خاتمة:

مقدمة

يعد موضوع ترقية الموظف العام من أولى اهتمامات الدول المعاصرة لا سيما الدول محل بحثنا لما تشهده حركة التطور التتموي البشري والذي يعد محورا هاما في تطور النظم التشريعية والاقتصادية والاجتماعية وباعتبار ان الموظف العام هو الوحدة الأساسية في تكوين هيكل المنظومة الإدارية والمساهم الأول في تطورها وتقدمها فقد بات مؤكدا انه لا تطور ولا تقدم ولا ترقى للمنظومة الإدارية الا بترقي الموظف العام اذ بترقيته تترقي معه أنشطة المنظومة الإدارية بشكل ديناميكي تتحد معه كافة مفردات تلك المنظومة بنسق بشري منظم بتطور الموظف العام أولا أو بترقيته بمعني أدق ومن ثم تترقي المنظومة الإدارية بشكل مذهل.

ولما كانت الحاجة البشرية التي تسعى الي الترقى والتطور هي سمة مميزة للطبيعة البشرية فإن الموظف العام لا يخرج عن نطاق ما يطمح اليه منذ بداية توليه مسئولية وظيفته العامة للوصول الي اعلي مدارج السلم الوظيفي وبالتالي يفيد في إقامة مجتمع بعيد عن الفساد الإداري ويخلق العديد من القادة الإداريين من اجل المساهمة في انجاز كافة المهام والوظائف القيادية بالدولة بكفاءة عالية.

وإذا كانت واجبات الموظف العام في علاقته بالإدارة وادائه لمتطلبات وظيفته المسندة اليه التي تفرضه نظم الوظيفة العامة وبالمقابل تهتم أيضا نظم الوظيفة بحقوق وظيفته والتي يمثلها الحق المالي كالمرتب والعلاوات الدورية والمكافآت التشجيعية كذلك الحقوق التي تنتج عن الوظيفة العامة كالترقية والاجازة وغيرها حيث يخضع الموظفون بشكل متساو دون محاباة لما ينص عليه القانون في هذا الشأن الامر الذي يشجعهم على القيام بواجباتهم على الوجه الأمثل.

سوف تناول في هذه الدراسة المقارنة موضوع ترقية الموظف العام في التشريعين الكويتي والمصري والتي ينظمها قانون الخدمة المدنية لكلا البلدين الشقيقين من حيث الفقه والتشريع والقضاء .

ولا شك أن ترقية الموظف العام كنتيجة من أحد نتائج الوظيفة العامة لها أثرها الإيجابي المذهل كأثر مادي وأدبي في أداء الموظف واجباته الوظيفية، كما أنها حافز أساسي للموظف المجتهد المتفاني في أداء واجباته الوظيفية كما أنها وسيلة لصعود درج السلم الإداري نحو الأعلى بحيث يكون هناك إيجابية مزدوجة الاثار فارتقاء الموظف للمستوي الأعلى كحافز لاجتهاده في اداءه الوظيفي تحقق اهداف المنظومة الإدارية من حيث تأهيله لتسلم مهام جديدة بعد نجاحه في المستوي الأدنى بالإضافة للحث علي الابداع لتحفيز بقية أفراد المنظومة للمضي قدما نحو التطور بكفاءة للمستوي الأعلى.

من هنا نظم كل من المشرع الكويتي موضوع الترقية في المواد (٢٢-٢٦) من قانون الخدمة المدنية الكويتي كما نظم المشرع المصري موضوع الترقية ايضا في قانون الخدمة المدنية الخاص به في المواد (٢٩-٣١) بالإضافة لتنظيمها في لائحة قانون الخدمة المدنية التنفيذية في المواد (٨٩-٩٧).

أهمية البحث:

ان ما يشغل بال الموظف العام هو الحافز الوظيفي وامتيازات الوظيفة وضمانه الحصول على المقابل المادي والمعنوي المناسبين لأدائه عمله وبالتالي فإن حسن أداء الموظف العام لمهام وظيفته يعد معطيات هامة لنتائج تؤدي لنجاح المنظومة الإدارية بشكل كامل ناهيك عن تأثيره الإيجابي في بقية قطاعات المنظومة الأخرى.

فهناك العديد من الآثار تؤثر بشكل مباشر في ارتقاء المنظومة الإدارية من جراء ترقى الموظف للوظيفة الأعلى مع اسناد مهام جديدة له مع صلاحيات وامتيازات تتناسب مع المستوي الجديد المرقي له من هذه الآثار الإيجابية استشعار الموظف بالعدالة من جراء حصوله على مهام جديدة بعد اجتيازه تجربة اكتسب من خلالها خبرة سابقة، أثر آخر على بقية القطاعات للتنافس علي الترقى من خلال قنواته المشروعة، أثرا علي المنظومة الإدارية نفسها بقيامها بالتدريب والتكليف في أن واحد دربت موظفا

فنجح واستفادت المنظومة بنجاحه أن أعطته تكليفاً جديداً بمهام أعلى دقة و أكثر كما في شكل مكافأة.

أهداف الدراسة:

على الرغم من غزارة الأبحاث التي كتبت في موضوع الترقية الموظف العام في جمهورية مصر العربية والكويت إلا أن الحاجة الي مواكبة التطور للحاق بركب التقدم الإداري المؤثر الأقوى علي الحياة التشريعية والاجتماعية والاقتصادية في موضوع ترقية الموظف العام جعلني أهدف من بحثي هذا إلى إيجاد توازن بين حق الإدارة في امتلاكها للوسائل الفعالة في مواجهة الموظف في حالة اخلاله بالتزاماته الوظيفية لضمان حسن سير أداء مهام وظيفته العامة بانتظام وبين حق الموظف في حمايته من تعسف الإدارة وقسوتها في استعمال هذه الوسائل بما يضمن له استقرار مركزه القانوني و الحفاظ علي حقوقه الوظيفية.

المطلب الأول

مفهوم ترقية الموظف العام

الترقية لغة: الصعود والارتقاء^(١).

واصطلاحاً: هي نقل الموظف من وظيفته الحالية الي وظيفة أخرى في مستوى تنظيمي أعلى ضمن مراتب سلم رواتب الموظفين العام حيث يتحمل شاغلها واجبات ومسؤوليات أكبر ويتمتع بما يقابل ذلك من مزايا مادية أو أدبية ويتم اختيار أكفأ العاملين وأصلحهم لتولي وظائف ذات مستوى أعلى من حيث المسؤولية والسلطة في التنظيم الاداري وفقاً لضوابط نظاميه محددة مسبقاً.

الفرع الاول

مفهوم ترقية الموظف العام فقهاً

أولاً: الفقه الكويتي:

عرف الفقيه الكويتي الدكتور/ عادل الطبطبائي الترقية بأنها انتقال الموظف الي درجة اعلي من درجته الحالية بقرار صادر من السلطة المختصة بعد توافر شروطها في

(١) المعجم الوسيط- اصدار مجمع اللغة لعربية- القاهرة ط٣-ج١-ص٣٨٠.

الموظف وتؤدي الي تحسين الوضع المادي للموظف لأنها تخوله الحق في الحصول على بداية مربوط الدرجة المرقي اليها مضافا اليه علاوة واحدة من علاواتها الدورية كما تؤدي الترقية الي زيادة المهام الملقاة علي كاهل الموظف نتيجة لاعتلائه منصبا اداريا اكثر في مسؤولياته ومهامه عن مسؤوليات ومهام درجته السابقة^(٢).

ثانيا: الفقه المصري:

أما على سعيد الفقه المصري فقد عرف الاستاذ الدكتور/ محمد سعيد امين بان الترقية تعني أن يشغل العامل وظيفة درجتها أعلى من درجة الوظيفة التي يشغلها، وايضاً أطلق الدكتور ماجد راغب الحلو مفهوم الترقية للموظف إذا منح درجة أعلى من درجته بقرار من السلطة الرئاسية المختصة استناداً إلى الأقدمية أو الاختيار أو الاختبار^(٣).

في حين يرى د. حمدي أمين عبد الهادي أن الترقية تعني صعود الموظف من وظيفة إلى أخرى أعلى في التدرج الوظيفي مقترناً بحصوله على راتب أعلى وتطوي على زيادة في الواجبات والمسؤوليات^(٤).

الفرع الثاني

مفهوم ترقية الموظف العام تشريعاً

أولاً: التشريع الكويتي:

عرف المشرع الكويتي الترقية بانها انتقال الموظف من درجة وظيفية معينة إلى درجة وظيفية أعلى، فعندما يصدر الرئيس الإداري قراراً بتعيين موظف ينتج عن هذا القرار أثر قانوني يصبح الموظف بموجبه في مركز قانوني معين ضمن بنية الهيكل الإداري ويترتب على ذلك تمتعه بحقوق وامتيازات الوظيفة العامة التي منها حقه في استلام الراتب الشهري وحقه في الترقية من درجة وظيفية إلى درجة أعلى، ويختلف

(٢) المستشار/ سلوي فيصل بهباني ثلاثة وستون سؤال وجواب نقلا عن د. عادل الطبطبائي ص ١٨٠-١٨١.

(٣) د. ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري ص ٢٣٧-٢٣٨ الإسكندرية ١٩٨٥

(٤) د. حمدي أمين عبد الهادي: أساليب الترقية والترفيه في البلاد العربية مجلة العلوم الإدارية العدد ١ السنة ١٩٦٩ ص ٢٨٣.

مفهوم الترقية باختلاف النظم الإدارية ففي الولايات المتحدة الأمريكية تعني الترقية انتقال الموظف من درجة إلى أخرى أعلى منها في المسؤوليات والواجبات^(٥). وفي فرنسا تكون الترقية بصورتين الأولى انتقال الموظف إلى درجة أعلى مع بقاءه في وظيفته ويمارس المهام الموكول له ذاتها وينتج عن ذلك زيادة في الراتب والصورة الثانية هي الترقية بالرتبة وهي انتقال الموظف إلى رتبة أعلى ويمارس مهاماً أوسع ويتقاضى زيادة في الراتب^(٦).

ثانياً: التشريع المصري:

خلا نص المشرع المصري من تعريف محدد في قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ الباب الرابع المادة (٢٩) حيث نص علي "مع مراعاة استيفاء الموظف لشروط شغل الوظيفة المرقي إليها، تكون الترقية بموجب قرار يصدر من السلطة المختصة من الوظيفة التي تسبقها مباشرة في المستوى والمجموعة الوظيفية التي تنتمي إليها. وتكون الترقية للوظائف التخصصية من المستوي الأول (ب) بالاختيار على أساس بيانات تقويم الأداء وما ورد في ملف الخدمة من عناصر الامتياز، وتكون الترقية للوظائف التخصصية الأخرى بالاختيار في حدود النسب الواردة في الجدول رقم (١) الملحق بهذا القانون. وتكون الترقية لباقي الوظائف بالأقدمية. ويُشترط للترقية أن يحصل الموظف على تقرير تقويم أداء بمرتبة كفاء في السنتين السابقتين مباشرة على الترقية، أما الترقية بالاختيار في الوظائف التخصصية فيجب الحصول على تقرير تقويم أداء بمرتبة ممتاز، فإذا كان عدد من تتوافر فيهم شروط الترقية بالاختيار من الحاصلين على مرتبة ممتاز أقل من العدد المخصص للترقية بالاختيار تكون الترقية في الجزء الباق من الحاصلين على مرتبة كفاء على الأقل عن ذات المدة السابقة، فإذا كان عدد من تتوافر فيهم شروط الترقية بالاختيار أقل من العدد المخصص لها تؤجل الترقية وتحجز الوظائف في الجزء المتبقي في أول ترقية تالية.

(٥) د. محمد أنيس جعفر: نظام الترقية في الوظيفة العامة: موسوعة القضاء والفقهاء للدول العربية ج ٢ ص

٦٤ مشار إليه من قبل د. غازي فيصل النظام القانوني للترقية ص ٢١٩ رسالة دكتوراه تموز

١٩٩٢ مقدمة إلى كلية القانون - جامعة بغداد.

(٦) د. حسن محمد عواضة: السلطة الرئاسية ص ٧٩.

وباستثناء جزائي الإنذار والخصم من الأجر مدة لا تزيد على عشرة أيام، ولا تجوز ترقية الموظف قبل محو الجزاء الموقع عليه. وتحدد اللائحة التنفيذية ضوابط وإجراءات الترقية^(٧) واكتفي المشرع المصري بالنص على الضوابط القانونية للترقية بشكل مباشر

الفرع الثالث

مفهوم ترقية الموظف العام في القضاء

في الكويت عرفت محكمة التمييز في الطعن رقم ٤٠٧ لسنة ١٩٩٦ اداري، بأن الترقية هي تعيين الموظف في درجة مالية اعلي من درجته كما يندرج في مدلولها وينطوي في معناها تعيين الموظف في وظيفة تعلو بحكم طبيعة الوظيفة التي يشغلها في مدارج السلم الاداري^(٧).

وعلى صعيد القضاء المصري فأن المحكمة الإدارية العليا في مصر قررت أن الترقية تعني نقل الموظف من درجة دنيا إلى درجة أعلى منه^(٨).

المطلب الثاني

انواع وضوابط ترقية الموظف العام

الفرع الأول

التشريع الكويتي

ترقية الموظف العام لها انواع ثلاث، وهي الترقية بالأقدمية والترقية بالاختيار والترقية الي درجتين (ب، أ)، وقد حددت المادة «٢٢» من المرسوم الصادر في ١٤/٤/١٩٧٩ في شأن نظام الخدمة المدنية الكويتي، بأن تكون الترقية للدرجة الأعلى مباشرة بالأقدمية والاختيار حيث نصت المادة المذكورة على التالي: تكون الترقية في درجات مجموعات الوظائف العامة والفنية المساعدة والمعونة بالأقدمية والاختيار وفقا لإحكام المادتين التاليتين، وفي جميع الاحوال لا تكون ترقية الموظف إلا الى الدرجة

^(٧) جلسة ١٧/١١/١٩٩٧ موسوعة مبادئ القضاء الاداري التي اقرتها محكمة التمييز في ١٧ عام الكتاب الثاني منازعات الموظفين جزء ٦ اعداد المستشار ناصر ميلا والمحامي جمال الجلاوي الطبعة الاولى ٢٠٠٠ ص ٤٤٥

^(٨) قرار المحكمة الإدارية العليا في مصر من القضية رقم ٤٤٤ في ١٥/١٢/١٩٥٣ مجموعة أحكام مجلس الدولة المجلد الأول السنة ٨ ص ٢٤٣.

التالية مباشرة وفي نفس المجموعة التي تتدرج فيه، وكل ترقية تعطي الحق في اول مربوط الدرجة المرقي إليها الموظف مضافا إليها علاوة واحدة من علاواتها الدورية. ومن خلال ما سبق يتضح لنا ان قواعد الترقية لا تنطبق على شاغلي مجموعة الوظائف القيادية، حيث ان تعيين احد القياديين بدرجة أعلى من درجته في هذه المجموعة يعتبر من قبيل الترقية حكماً، كتعيين الوكيل الى الدرجة الممتازة او كتعيين الوكيل المساعد الى وظيفة وكيل.

وهناك شروط عامة للترقية بأنواعها الثلاث لابد من توافرها في الموظف المستحق

للترقية وهي علي الوجه التالي:

أ- ان تكون الترقية للدرجة التي تلي مباشرة للدرجة التي شغلها الموظف وذلك لإعطاء فرصة للتدرج الوظيفي تمكنه من اكتساب الخبرات اللازمة لممارسة مهام وظيفته التي قد تزداد باستمرار ارتفاعه في السلم الاداري.

ب- ان تتم ضمن درجات المجموعة النوعية التي ينتمي اليها الموظف، وذلك لان نقل مجموعة من مجموعات الوظائف العامة خصائصها الذاتية التي تختلف عن المجموعات الأخرى كما تختلف الواجبات الملقة علي عاتق الموظف من مجموعة اخرى.

ج- يجب ان يكون الموظف علي مستوي جيد من الكفاءة تبرر ترقيته فالموظف الذي يحصل علي تقرير كفاءة بأنه ضعيف يحرم من اول ترقية تستحق له ويستمر هذا الحرمان الي ان يقدم عنه رئيسه المباشر تقرير بأنه جيد.

د- ألا يكون قد وقعت عليه احدي العقوبات التأديبية ما لم تتقضي المدد التي حددها المشرع لذلك وقد تضمنت المادة (٦٨) من مرسوم نظام الخدمة المدنية بعدم جواز النظر في ترقية موظف وقعت عليه احدي العقوبات التأديبية الا بعد انقضاء الفترات المحددة قرين كل منها:-

- ستة أشهر في حالة الخصم من المرتب لمدة تزيد على اسبوع
- سنة في حالة خفض المرتب
- سنتان في حالة خفض الدرجة

هـ- ألا يكون الموظف موقوف عن العمل او محال الي التحقيق او المحاكمة الجزائية في جناية او جريمة مخلة بالشرف او الأمانة.

غ- ألا يكون اميا فان كان كذلك فلا يجوز ترقيته ما لم يحصل علي شهادة محو الامية فإذا علي الشهادة منح الترقية التي استحققت له خلال فترة الدراسة وذلك من تاريخ استحقاقها (م ١٧ من المرسوم بقانون ٤ لسنة ١٩٨١ الخاص بمحو الامية).

اما بالنسبة للشروط الخاصة للترقية بأنواعها الثلاث فهي كالآتي:-

١- الترقية بالأقدمية:

يمتاز هذا النوع من انواع الترقيات بأنه حق مباشر يستمده الموظف بقوة القانون، ولا يحتاج الى صدور قرار اداري، اذ لا يعدو كونه عملاً مادياً أو اجراء تنفيذياً لحكم القانون، اذ ان سلطة جهة الادارة في هذه الحالة تكون مقيدة لاعتبار انها تتخذ الاجراء الذي يفرضه عليها القانون^(٩).

وقد حددت المادة (٢٣) من قانون الخدمة المدنية على مواعيد الترقية بالأقدمية حيث نصت على التالي (يرقى الموظف بالأقدمية في اول يناير أو أول يوليو التالي لمضي سنة على بلوغ مرتبة آخر مربوط درجته، وذلك مع عدم الاخلال بنص المادة (١٨) ومن خلال المادة (٢٣) ان الترقية بالأقدمية تتوقف على الاتي:-

١- ان يبلغ مرتب الموظف آخر مربوط درجته.

٢- مضي سنة على نهاية مربوط راتب الدرجة.

٣- عدم وجود مانع من الترقية.

ولما كان من أبرز شروط الترقية استيفاء المدة المقررة للترقية الا ان البعض يري انه لا تحتسب ضمن المدة اللازمة للترقية المدد التي يقضيها الموظف دون عمل يؤديه للإدارة مع استمرار علاقته الوظيفية معها، مثال ذلك حالة مرافقة الزوج او الإجازة الممنوحة للمرأة المتزوجة للتفرغ لشئون اسرتها، ففي هذه الحالات لا يتم وضع تقرير عن الموظف مما يتعذر تقييمه وبالتالي ترقيته.

الا ان ادارة الفتوي والتشريع في الكويت ذهبت عكس ذلك في إحدى فتاويها حيث انتهت الي ان "الترخيص للموظف بإجازة خاصة كمرافقة الزوجة الى زوجها بالخارج لا يترتب عليه انفصام العلاقة الوظيفية ومنها استحقاقها للعلاوة والترقية بالأقدمية".

وفي ذلك تقول الادارة "ان القول بان قيام الموظفة المذكورة بإجازة لمرافقة زوجها الذي يعمل بوزارة الخارجية بالخارج والتي رخص لها وفقا لأحكام القانون وبعد موافقة

^(٩) الاستاذ الدكتور/ محمد سعيد امين سحب القرار الاداري بين السلطة التقديرية والسلطة المقيدة ص ٤٧.

الجهة التابعة لها يحرمها من الترقية بالأقدمية او العلاوة الدورية ولا يوجد له سند في نصوص المرسوم بقانون رقم (١٥) لسنة ١٩٧٩ او المرسوم الصادر في شان الخدمة المدنية لا سيما وان الترخيص للموظفة بإجازة خاصة لمرافقة زوجها بالخارج لا يترتب عليه انفصام العلاقة الوظيفية التي تربطها بجهة الادارة وانما تظل هذه العلاقة قائمة، ومن حيث انه بناء علي ما تقدم فان تعميم ديوان الموظفين رقم (٦) لسنة ١٩٨١ بشأن تقييم كفاءة الموظفين غير القائمين بأعباء ووظائفهم يكون قد خالف احكام المواد (١٤-١٨-٢٣) من نظام الخدمة المدنية فيما قرره من حرمان الموظفة الحاصلة علي اجازة زوجها من العلاوات الدورية والترقية بالأقدمية التي تستحق خلال مدة الاجازة الامر الذي يتعين معه عدم الاعتداد به ويؤيد هذا الاتجاه استاذنا الدكتور/ سعد نواف العنزي وفي هذا الاتجاه ايضا والذي عبرت عنه محكمة التمييز بالنسبة للموظف المبعوث حيث تقول المحكمة انه (اذا لم يرد في نظام العاملين في المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية ما يجعل البعثة او الاجازة الدراسية مانعا من الترقية او مؤجلا لها ويبين من استقراء نصوص القانون الخدمة المدنية ان الموظف المبعوث لا تتأثر حالته الوظيفية بالبعثة اذ وجود الموظف بالبعثة ليس من شأنه ان يحرمه من الترقية)^(١٠).

وتعقبا علي ما سبق بخصوص فتوي إدارة الفتوي والتشريع وهو ما أيده استاذنا الدكتور/ سعد نواف العنزي حول أحقية الموظفة المرافقة لزوجها للترقية وحكم محكمة التمييز بشأن أحقية الموظف العام المبعوث للدراسة.

إذ نري عدم أحقية الزوجة المرافقة لزوجها للترقية ذلك أنها علي الرغم من اتصالها بالوظيفة إلا انها غابت عن الوظيفة فعليا كما انتقت عنها حكمة الترقية التي تؤدي إلي التطوير والتقدم كما انها لم تطمح طموح الموظف للوصول الي اعلي مدارج السلم الإداري ولم تضيف إلي العمل تطوير باتصالها الفعلي بالوظيفة علي عكس الموظف المبعوث فابتعائه كان بغرض الدراسة من الارتقاء بالوظيفة الذي سوف يتعكس علي المنظومة الإدارية.

اما موانع الترقية بالأقدمية على سبيل الحصر:-

١- حصول الموظف على تقرير نهائي بتقدير ضعيف

٢- توقيع جزاء تأديبي على الموظف

(١٠) العنزي سعد نواف النظام القانوني للموظف العام ٢٠٠٧ دار المطبوعات الجامعية ص (٩٥-٩٦).

٣- حالة وقف الموظف عن العمل

وردت هذه الموانع علي سبيل الحصر وليس علي سبيل المثال حتي لا يتوسع في حرمان الموظف من الترقية بسبب مرضه مثلا اذ ان المرض لا يعد مانعا من موانع الترقية علي حسب ما استقرت عليه الاحكام^(١١).

٢ - الترقية بالاختيار

لا تتقيد الترقية بالاختيار بالمرتب الذي وصل اليه الموظف انما بتوافر شروط وردت بالمادة (٢٤) من النظام وهي:

١- وجود درجة شاغرة مخصصة للترقية بالاختيار بالميزانية.

٢- ان يكون الموظف قد امضي المدة اللازمة كحد ادني للبقاء في الدرجة.

٣- ان يكون الموظف قد حصل في كل من السنتين الاخيرتين علي تقرير بأنه ممتاز.

٤- ألا يكون الموظف قد رقي الي درجته الحالية بالاختيار.

والترقية بالاختيار ترتبط ارتباطا وطيدا بالترقية بالأقدمية ذلك انه من المتفق فقها وقضاء ان الترقية بالاختيار يجب ان تكون بمنأى عن سوء استعمال السلطة او مشوبة بالمحسوبية من ذلك مؤداه وأساسه انه لا يجوز تخطي الاقدم الي الاحداث إلا اذا كان الاختيار هو الاكفأ وفقا للضوابط التي وضعها ديوان الخدمة المدنية اضافة الي الشروط السابقة وذلك اعمالا لحكم المادة ٢٥ من نظام الخدمة المدنية الكويتي والتي اجازت للمجلس بناء علي اقتراح من ديوان الخدمة المدنية اضافة احكام اخري للترقية علاوة علي الاحكام المنصوص عليها ووضع قواعد عامة للاستثناء من الاحكام المقررة للترقية في نظام الخدمة المدنية ومن ثم فانه ليس من حق لجنة شئون الموظفين استحداث ضوابط تخالف الاحكام التي تنظم هذه الترقية او يكون من شأنها تعطيل حكم، لان هذا الاختصاص معقود لمجلس الخدمة المدنية فقط، لذا فانه عند التساوي في الكفاية فانه يجب ترقية الاقدم.

ومن الشروط التي لم ينص عليها للترقية بالاختيار وهو موافقة الموظف عند ترقيته بالاختيار فقد يري الموظف ان الترقية بالأقدمية هي الافضل له لاسيما عندما يقترب من نهاية الدرجة الوظيفية التي يشغلها وذلك لأنه لا يجوز ترقية الموظف بالاختيار الي درجتين متتاليتين وعليه اصدر ديوان الخدمة المدنية تعميم رقم ١٩٨٣/٥ بإضافة

(١١) المصدر السابق (٩٧-٩٨)

شرط للترقية بالاختيار مؤداه ضرورة الحصول علي موافقة كتابية من كل من يرشح للترقية بالاختيار قبل صدور قرار الترقية من السلطة المختصة بإصداره.

٣- الترقية الي درجتين (أ، ب):

طبقا لقرار مجلس الخدمة المدنية رقم ٧ لسنة ١٩٨٠ تكون الترقية الي الدرجتين (ب و أ) بمجموعة الوظائف العامة بالاختيار فقط وليس بالأقدمية بالإضافة الي اشتراط ان يكون الموظف المستحق للترقية كويتي الجنسية ويكون قد امضي مدة لا تقل عن ٤ سنوات في الدرجة المرقي منها بالإضافة الي وجود درجة شاغرة.

الفرع الثاني

التشريع المصري

نص المشرع المصري في قانون الخدمة المدنية ٨١ لسنة ٢٠١٦ في الباب الرابع في متن المادة (٢٩) "مع مراعاة استيفاء الموظف لشروط شغل الوظيفة المرقي إليها، تكون الترقية بموجب قرار يصدر من السلطة المختصة من الوظيفة التي تسبقها مباشرة في المستوى والمجموعة الوظيفية التي تنتمي إليها، كما حددت اللائحة التنفيذية ضوابط وإجراءات الترقية فوضعت شروطا عامة كما وضعت موانع هي في مضمونها تعد شروطا خاصة بمفهوم المخالفة الشروط والإجراءات الخاصة بترقية الموظف العام في الأنواع الثلاثة الأقدمية والاختيار والترقي من مستوي (ب) إلى (أ) التي أوردها المشرع المصري في لائحته التنفيذية:

١- الترقية بالأقدمية

تنقسم درجات الوظائف التخصصية إلى ثلاث مستويات تصاعديا (الثالثة والثانية والأولى) (الثالثة ثلاث مستويات ج، ب، أ) والثانية والأولى (مستويين ب و أ) لأصل في الترقية هو الاقدمية لجميع الوظائف باستثناء المواد التي ترقى من مستوي ب إلى أ فالترقية فيها بالاختيار والرجوع إلي تقويم الأداء الخاص بالموظف وهذ ما أورده المادة ٢٩ من قانون الخدمة المدنية المصري حيث نصت علي "وتكون الترقية للوظائف التخصصية من المستوي الأول (ب) بالاختيار علي أساس بيانات تقويم الأداء وما ورد في ملف الخدمة من عناصر الامتياز، وتكون الترقية للوظائف التخصصية الأخرى بالاختيار في حدود النسب الواردة في الجدول رقم (١) الملحق بهذا القانون وتكون الترقية لباقي الوظائف بالأقدمية".

وأوضح استاذنا الدكتور/ أنور أحمد رسلان أن الترقية بالأقدمية هي مركز قانوني ذاتي تحدده القوانين واللوائح وبه يتحدد وضع العامل وترتيبه بين زملاءه في ذات الدرجة ويمتاز نظام الاقدمية بالبساطة والوضوح حيث تتم الترقية بقدر عدد الدرجات الشاغرة ووفقا لترتيب اقدمية العاملين في الدرجة المرقي منها فيرقى أقدم العاملين في الدرجة الأدنى للدرجة الأعلى الشاغرة ثم يرقى من يليه بذات الطريقة وهكذا بالنسبة لبقية العاملين.

أورد المشرع في نص المادة (٩٠) من لائحة قانون الخدمة المدنية المصري شرط الترقية بالأقدمية "يشترط للترقية بالأقدمية، بالإضافة إلى الشروط المنصوص عليها في المادة (٩١) من هذه اللائحة، أن يحصل الموظف على تقرير تقويم أداء بمرتبة كفاء على الأقل في السنتين السابقتين مباشرة على الترقية. ولم يخلو النص من الإشارة إلى الشروط العامة الواردة في المادة (٩١)

ولم ينس المشرع حال تساوي حالتين في الاقدمية في المادة (٩٧) "ترتب الاقدمية بين الموظفين الذين يرقون في تاريخ واحد طبقا لأقدميتهم في مستواهم الوظيفي السابق".

٢ - الترقية بالاختيار

نصت المادة (٨٨) من اللائحة التنفيذية "يرقى شاغلو الوظائف التخصصية بالاختيار في حدود النسب المبينة قرين كل مستوى مرقى إليه على النحو الوارد في الجدول رقم (١) المرافق للقانون، على أن يبدأ بالجزء المخصص للترقية بالاختيار. وتكون الترقية لباقي الوظائف بالأقدمية".

كما أوضح في المادة (٨٩) من اللائحة شروط استحقاق الترقية بالاختيار بتقريري أداء بمرتبة ممتاز "... أن يحصل الموظف على تقرير تقويم أداء بمرتبة ممتاز في السنتين السابقتين مباشرة على الترقية، وأن يجتاز بنجاح التدريب الذي تتيحه له الوحدة، وأن تكون الترقية إلى الوظائف التخصصية في حدود النسب الواردة في الجدول رقم (١) المرافق للقانون ويجبر الكسر لصالح الوظائف المخصصة للترقية بالاختيار.

فإذا كان عدد من تتوافر فيهم شروط الترقية بالاختيار من الحاصلين على مرتبة ممتاز أقل من العدد المخصص للترقية بالاختيار، تكون الترقية في الجزء الباقي من الحاصلين على مرتبة كفاء على الأقل عن ذات المدة السابقة.

فإذا كان عدد من تتوافر فيهم شروط الترقية بالاختيار أقل من العدد المخصص لها وفقا للنسب الواردة في الجدول رقم (١) المرافق للقانون، تؤجل الترقية وتحجز الوظائف في الجزء المتبقي إلى أول ترقية تالية." كما أوضح أيضا عند تساوي حالتين لموظفين في التقرير في المادة (٩٦) يفضل عند الترقية بالاختيار الأعلى في مجموع درجات تقويم أداء السنتين السابقتين مباشرة على الترقية، وعند التساوي يفضل الأعلى في مجموع درجات تقويم أداء السنة السابقة عليهما، فالحاصل على درجة علمية أعلى متى كانت متصلة بطبيعة العمل طبقا لما تقرره السلطة المختصة بناء على اقتراح لجنة الموارد البشرية، وعند التساوي يفضل الأعلى في التقدير العام لهذه الدرجة، فالأقدم في المستوى الوظيفي المرقى منه".

كما حددت اللائحة التنفيذية ضوابط وإجراءات الترقية في المواد (٨٨-٩٥) فوضعت شروطا عامة في نص المادة (٩١) كما وضعت موانع في نص المادة ٩٢ وهي في مضمونها تعد شروطا خاصة بمفهوم المخالفة ومن ثَم نأت لنص المادة (٩١) **بشأن الشروط العامة للترقية وهي علي الوجه التالي.**

يشترط لترقية الموظف توفر الشروط الآتية:

- ١- أن تكون الترقية إلى وظيفة شاغرة وممولة تلي مباشرة الوظيفة التي يشغلها الموظف في المستوى وفي ذات المجموعة الوظيفية التي تنتمي إليها.
- ٢- أن يكون الموظف مستوفيا لشروط شغل الوظيفة المرقى إليها.
- ٣- قضاء المدد البيئية المنصوص عليها في الجداول أرقام (١، ٢، ٣) المرافقة للقانون.
- ٤- أن تكون الترقية بقرار من السلطة المختصة أو من تفوضه بناء على اقتراح لجنة الموارد البشرية".

أما موانع الترقية والتي تعد بمفهوم المخالفة شروط خاصة للترقية

- نصت المادة ٩٢ على موانع الترقية وكان نصها "لا يجوز النظر في ترقية الموظف إذا تحققت في شأنه إحدى الحالات الآتية:
- ١- إذا كان معارا إلا بعد عودته من الإعارة.
 - ٢- إذا كان حاصلًا على إجازة بدون أجر إلا بعد عودته من الإجازة باستثناء الإجازة المرضية وإجازة رعاية الطفل.

- ٣- إذا وقع عليه جزاء الخصم من الأجر لمدة تزيد على عشرة أيام أو جزاء أشد من ذلك قبل محو الجزاء الموقع عليه.
- ٤- إذا كان محالاً إلى المحاكمة التأديبية أو الجنائية أو موقوفاً عن العمل، وذلك طوال مدة الإحالة أو الوقف، ولا يجوز في هذه الحالة تأخير ترقية الموظف لمدة تزيد على سنتين".

المبحث الثاني

آثار و ضمانات ترقية الموظف العام

ان الترقية حق من حقوق الموظف العام ولكن يجب ان تكون هذه الحقوق مشروطة بشروط حفاظا على استقرار المراكز والحقوق الخاصة بالموظف العام ووحيا من مبادئ العدالة والمساواة للأكفأ للصالح العام ولصالح الموظف نفسه فمنظومة جهاز اداري لا ترتقي لعدالة الترقى لن تجدي ولن تتقدم بل ستتأخر ولن تتجز الغاية المنشودة من انشائه اذا كان المرجو ترقيته لا يستحق واستلب مكانا وسلطات وسلطان من هو اكفأ منه او لم تتوافر في حالته شروط الترقية او علي العكس توافرت في حالته مانع من موانع الترقية.

لذا سنتطرق في هذا المبحث الي (آثار ترقية الموظف العام) في (مطلب أول)
ثم نسرد بعد ذلك (ضمانات ترقية الموظف العام) في (مطلب ثان)

المطلب الأول

اثار ترقية الموظف العام

باعتبار أن ترقية الموظف العام تعد من الناحية النظرية حقا من حقوقه اذ ان علي حد تعبير استاذنا الدكتور سليمان الطماوي^(١٢) ان الترقية تعد تنفيذاً بحتاً لنصوص القانون باعتبار ان جهة الادارة تنفذ صحيح القانون متي توافرت شروطه إلا أن هناك آثار لهذه الترقية باعتبارها تصاغ في قرار اداري له آثار شأنه شأن القرارات الادارية يجب سردها:-

الفرع الاول:- نفاذ القرار بالترقية

الفرع الثاني:- الآثار المالية لترقية الموظف العام

الفرع الثالث:- سحب قرار الترقية إداريا

(١٢) الطماوي

الفرع الاول

نفاذ القرار بالترقية

يجب ان يصدر القرار من السلطة المختصة بالترقية وتعد الترقية نافذة من تاريخ صدور القرار بها او تاريخ صدور الحكم القضائي بالإلغاء ومن ثم لا يستحق الموظف المرتب ولكن يستحق علاوة ترقية^(١٣) ويباشر الموظف اعمال وظيفته المرقى اليها فور اخطاره بقرار الترقية ما لم يحول اي ظرف استثنائي بالوحدة الادارية التي يعمل بها^(١٤) وهناك حالات يجوز معها اصدار قرار الترقية بأثر رجعي:

الحالة الاولى: من خلال سحب القرار الاداري خلال ٦٠ يوما متي كان القرار خاطئا وتصدر قرارا اخر مصححا له.

الحالة الثانية: حالة صدور حكم قرار بالإلغاء ادريا^(١٥).

بينما في فرنسا ومصر الوضع يختلف ففي فرنسا فان جدول الترقيات لا ينشئ لصالح المسجلين فيه من الموظفين حقا للترقية ولكن هناك حقا اخر وهو عدم جواز خروج جهة الادارة عن نطاق الجدول المحدد عند اجراء اي نوع من الترقية سواء الترقية بالاختيار او مخالفة النظام الموضوع لهذا الجدول^(١٦). أما في مصر فانه لا يجوز اصدار قرار الترقية بأثر رجعي الا على سبيل الحصر وفي حالات حددها القانون وهي:

الحالة الاولى: المخالفة القانونية كالغش والتدليس من جانب الموظف

الحالة الثانية: اغتصاب السلطة الادارية^(١٧).

الفرع الثاني

الأثار المالية لترقية الموظف العام

ولئن كان يترتب علي الترقية عادة نفع مادي يتمثل في زيادة المرتب وغيره من الحقوق المالية وهذا ما يحدث في معظم الترقيات الا انه قد يترقى الموظف او العامل

^(١٣) خاطر شريف يوسف- الوظيفة العامة- الوظيفة العامة دار النهضة العربية الطبعة الاولى ٢٠٠٩

^(١٤) العبودي محسن الاتجاهات الحديثة في شان ترقية القيادات الادارية في ظل القانون ٥ لسنة ١٩٩١

دار النهضة العربية- القاهرة ١٩٩٥- ص ١٢٢

^(١٥) المطاوي علي خاطر ١٩٩٩ دراسات في الوظيفة العامة منشورات الجامعة الاردنية عمان ص ١٢٦

^(١٦) الشيخ ص ٧٠

^(١٧) المطاوي القانون الاداري ص ٤١٢

دون ان يترتب علي ذلك أي نفع مادي بل مجرد النفع الادبي المتمثل في صعوده مدارج السلم الإداري داخل الهرم الوظيفي فالترقية وان كانت تنصرف الي تعيين الموظف في درجة الا انه لا شك في انه يندرج في مدلولها وينطوي في معناها تعيين الموظف في وظيفة تعلقو بحكم طبيعة الوظيفة التي يشغلها في مدارج السلم الإداري اذ ان الترقية بمعناها الاعم هي ما يطرأ علي الموظف من تغيير في مركزه القانوني يكون من شأنه تقديمه علي غيره في مدارج السلم الوظيفي ويتحقق ذلك أيضا بتقليد الموظف وظيفة تعلقو وظيفته في مجال الاختصاص وان لم يصاحب هذا التقليد نفع مادي.

الفرع الثالث

سحب قرار الترقية إداريا

قرارات الترقية قد تكون جماعية أو فردية فالترقية الجماعية تعني وجود قرارا اداريا واحدا بالترقية به اسماء مجموعة من الموظفين ومعني هذا انه يترتب علي ذلك جواز الغاء هذا القرار الجماعي لغاية الصالح العام مع كل الاثار المترتبة وذلك بسحب القرار الاداري^(١٨).

لذا سننظر الي مفهوم سحب القرار الاداري بوجه عام قبل التطرق لسحب قرار الترقية الفردي.

سحب القرار الاداري:

يقصد بسحب القرار الاداري المعيب إغائه باثر رجعي ومن ثم يجب علي جهة الادارة سحب القرارات الفردية غير المشروعة التزاما منها بحكم القانون وتصحيحا للأوضاع المخالفة له^(١٩).

ومن ثم فان قرار الترقية الفردي لا يجوز لجهة الادارة سحبه إلا خلال المدة المحددة وهي ستون يوما من تاريخ القرار وذلك لما يترتب عليه من حقوق تم اكتسابها للفرد من جراء صدور هذا القرار والقاعدة المستقرة فقها وقضاءاً انه لا يجوز سحب القرار الفردي ولو كان مخالفا للقانون إلا خلال سنتين يوما من تاريخ القرار الاداري بالترقية (٢٠)

(١٨) الترقية واثر الحكم بالغائها- المكتبة القومية- القاهرة ص ٧٨ بركات عمرو فؤاد (١٩٨٧)

(١٩) والسلطة المقيدة- دار النهضة- ص ١ حسين امين محمد سعيد سحب القرار الاداري بين السلطة التقديرية.

(٢٠) الطماوي القانون الاداري ص ٤١٢

ولكن لكل قاعدة استثناء فما هي الحالات المستثناة من عدم جواز سحب القرار الإداري الأبعد ستين يوماً؟!

- ١- حالة انعدام القرار الإداري أي ان يكون القرار الإداري بالترقية منعماً!
 - ٢- حالة صدور قرار الترقية نتيجة غش أو تدليس من قبل الموظف
 - ٣- حالة وحيدة مرتبطة بالنظام الفرنسي فقط وهي القرارات الإدارية الصادرة بناءً على سلطة مقيدة وقد سبق أن قلنا ان نظام الترقية في فرنسا محدد بجدول. وهناك استثناء آخر يضيفه مجلس الدولة المصري وهو القرارات الإدارية للترقية بناءً على سلطة تقديرية وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا^(٢١).
- أما في الكويت فقد نصت المادة (٣٣) من قانون الخدمة المدنية علي أن (يكون سحب القرارات الصادرة بالتعيين أو بالترقية أو بمنح العلاوات التشجيعية المخالفة للقوانين واللوائح خلال سنة من تاريخ صدور القرار) وهذا يعزو بنا الي التشريع الأردني حيث لم يعالج التشريع الأردني هذا الموضوع في نظام الخدمة المدنية الخاص به إلا انهما موجودة لدينا القواعد العامة التي يجوز بموجبها سحب القرارات الإدارية الخاصة بالترقية.
- وتجدر الإشارة الي انه لا يوجد في الأردن والكويت قرارات ترقية فردية والسبب ان كلا من نظامي الخدمة المدنية في الكويت والأردن يدرجان الوظائف والدرجات اللازمة لغايات الترفيع وتعديل الأوضاع في تشكيلات الوظائف^(٢٢).

المطلب الثاني

ضمانات ترقية الموظف العام

ان توفير الأساس القوي والعادل هو الضمانة التي يضيفها القرار الإداري بالترقية فإكتساب قرار الترقية الصادر من الجهة الإدارية مشروعيته المستندة الي القوانين واللوائح مع ما يترتب على صدوره من تعدي في المركز القانوني للموظف كل ذلك مؤداه عدم المساس بمصالح الموظفين أو الاضرار بمراكزهم القانونية باعتبار ان قرار الإدارة قراراً إدارياً من أعمال الإدارة العامة والذي يتعين عليها ممارسة هذه الأعمال في نطاق المشروعية فهو يخضع للرقابة شان أعمال الإدارة ككل.

(٢١) بركات عمرو المرجع السابق ص ٨.

(٢٢) العنزي محمد حماد خالد النظام القانوني لترقية الموظف العام دراسة مقارنة بين الأردن والكويت رسالة

ماجستير - جامعة الشرق الوسط ٢٠١٢ - ص ١٠٧.

صور الرقابة على اعمال الإدارة:

تختلف صور الرقابة باختلاف الجهات التي تقوم بإجرائها فهي:

- رقابة سياسية يمارسها البرلمان
- رقابة ادارية تمارسها الادارة نفسها (سواء داخلية او خارجية)
- رقابة قضائية يمارسها القضاء^(٢٣).

ومحل الدراسة هنا نوعي الرقابة الادارية والقضائية ومدى حماية هذه الرقابة للموظف العام لجهة الدفاع عن حقه في الترقية المترتبة على الوظيفة العامة تحقيقا لمبدأ العدالة والمساواة في الآتي:-

الفرع الأول: الرقابة الادارية الداخلية الذاتية على قرار الترقية:

الفرع الثاني: الرقابة الإدارية على قرار الترقية بناء على تظلم:

الفرع الثالث: الرقابة القضائية على قرار الترقية:

أولاً: الرقابة الادارية على قرار الترقية

مفهوم الرقابة الادارية هي ان جهة الادارة تمارس بنفسها علي اعمالها وتصرفاتها اذ ان الادارة في سياق قيامها بأعمالها ومهامها المنوطة بها يحدث ان ترتكب مخالفة قانونية تمس قراراتها بعدم المشروعية بغض النظر عما اذا تم ذلك بحسن نية ام بسوء نية لكن الادارة معنية بالمراقبة علي اعمالها وتصحيح اخطائها متوخية احترام القانون سواء تم ذلك تلقائيا بشكل مباشر اي بمراقبة نفسها بنفسها او بناء علي تظلم يرفعه الافراد ذوو الشأن فيها.

ويعد قرار الترقية من القرارات المهمة للموظف العام لذا فان الرقابة الادارية عليه من الامور المهمة ايضا حتي يكون قرارا صحيحا ومطابقا للقانون وقد تكون ذاتية او بناء علي تظلم.

الفرع الأول

الرقابة الادارية الداخلية الذاتية على قرار الترقية

وذلك من خلال تدقيق الادارة لقراراتها ومراجعتها فإذا ما كشف لها انها اخطأت تقوم بحسب قرارها بتعديله او الغاءه وبذلك تتجنب الرقابة القضائية والإلغاء القضائي لقرارها الخاطئ هادفة بذلك تحقيق مصلحتها لإظهار مدى توحيد العدالة^(٢٤).

^(٢٣) الموسوعة الشاملة في القانون الاداري- دار الفكر العربي- القاهرة ص ٢٢١ زيدان علي احمد محمد

السيد (٢٠٠٢).

وقد تقوم الادارة بمراجعة اعمالها من خلال التفتيش الدوري المفاجئ بهدف المتابعة والتدقيق فان تبين للمسئول الذي قام بإصدار القرار انه قد ارتكب خطأ في اتخاذه لهذا القرار فيمكنه ان يعدل القرار او يسحبه او يلغيه وه ١١ ويسمي بالرقابة الولائية لأنه يقع ضمن اختصاصاته.

وقد يتم اكتشاف خطأ القرار من قبل الدائرة المختصة بمراجعة اعمال الدائرة (الوزارة) فتقوم بتتبيه المسؤول الي الخطأ المرتكب في اتخاذ القرار وبناء علي ذلك يقوم الوزير بتعديله او سحبه او الغاءه^(٢٥).

وبموجب القاعدة القانونية من المفترض ان تتم الرقابة الادارية علي القرار قبل ان يرتب اثارا علي حقوق الغير اي في مواعيد محددة لانه حال انقضاء هذه المواعيد يتعذر علي الادارة القيام بتعديل القرار الخاطيء او سحبه او الغاءه بل تلتزم الادارة باصدار قرار جديد يتوافق مع مبدا المشروعية ودون مساس بالحقوق المكتسبة^(٢٦).

الفرع الثاني

الرقابة الإدارية على قرار الترقية بناء على تظلم

يعرف التظلم الاداري بأنه الوسيلة القانونية التي تسمح باستصدار اداري متفق مع القانون^(٢٧) وبموجب هذا الشكل من الرقابة الادارية يقوم صاحب المصلحة بتقديم تظلم للإدارة المختصة مطالبا اياها بتصحيح ما ارتكبته من خطأ في قرارها.

وقد يقوم صاحب المصلحة بالتظلم من قرار الترقية الذي اضر به الي مصدر القرار وهذا هو التظلم الولائي او من يقوم بتقديم تظلمه الي الرئيس الاداري لمصدر القرار وهو ما يعرف بالتظلم الرئاسي او يقدم تظلمه امام اللجنة الادارية ذات الصلاحية والمشكلة للفصل في بعض التظلمات المقدمة للإدارة^(٢٨).

ويري جانب من الفقه متمثلا في استاذنا الفقيه الدكتور/ سليمان الطماوي ان جدوي الرقابة الادارية منوطة بحسن نية الادارة ورغبتها الصادقة في اصلاح اخطائها اذ انها

^(٢٤) زيدان واحمد مرجع سابق ص ٢٢٢.

^(٢٥) عبد الفتاح محمد خالد (٢٠٠٩) قواعد النقل والندب والترقية- دار النهضة العربية- القاهرة ص ١٣٦

^(٢٦) الطماوي، سليمان، القضاء الاداري ص ٣٤٥

^(٢٧) ص ١٣٨ عبد الفتاح محمد خالد (٢٠٠٩) قواعد النقل والندب والترقية

^(٢٨) زيدان واحمد المرجع السابق ص ٢٢١

تعد خصما وحكما في ذات الوقت بالنسبة للقرار محل الطعن فقد لا تعترف الإدارة بسهولة عما وقع منها من اخطاء وقد تنتسب بتصرفها رغم وقوفها علي عدم المشروعية في قرارها وعلمها بخطئها في التصرف لوجود مصلحة لها او تحقيقا لرغبة الانتقام والتشفي من شخص مقدم التظلم^(٢٩).

الفرع الثالث

الرقابة القضائية علي قرار الترقية

تعد الرقابة القضائية علي اعمال الإدارة من اهم واكثر صور الرقابة فعالية حيث تسند سلطة الرقابة للقضاء لما يتميز به من استقلال وحياد عن السلطة التنفيذية ولأن القضاء الاداري قادر علي حماية مبدأ المشروعية اذ ان الرقابة التي يمارسها القاضي الاداري علي اعمال الإدارة هي رقابة مشروعية كأصل عام حيث يقوم بفحص القرار الاداري من حيث مطابقته او عدم مطابقته للقواعد القانونية دون ان تمتد هذه الرقابة الي بحث مدي ملاءمته حيث ان هذا من صلاحيات الإدارة^(٣٠).

وعليه يخضع قرار ترقية الموظف العام لرقابة القضاء الاداري باعتباره قرارا اداريا تستهدف غايته الصالح العام والا يتجاوز حدوده اما اذا تجاوزت الإدارة حدود سلطتها وأصدرت قرارا بجانب المشروعية او تعسفت في استعمال سلطتها فان دور الرقابة القضائية الزام الإدارة حدود القانون من ذلك القضية رقم (٨٩/٣٦) بتاريخ ١٩٩٠/٣/٢٥ ضد المجلس البلدي في الكويت قضت الدائرة الادارية بالمحكمة الكلية برفض طلب المستدعي للحثيات الاتية (وقد استمعت المحكمة الي مرافعة الطرفين واطلعت علي ملف خدمة المستدعي وتري ان الدعوي لا تقوم علي اساس سليم ذلك ان الثابت ان الموظفين الذين يطعن المستدعي في ترفيتهم قبله هم اقدم منه في الوظائف الكتابية التي يستحق شاغلها الدرجة الثالثة ولا مجال للطعن في ترفيتهم وان دور المستدعي في الترقية لم يأت بعد لما كان يتعين رفضها).

وفي حكم اخر في القضية رقم (٩٢/١٠٣) بتاريخ ١٩٩٣/٢/٢٨ اكدت ان القاعدة التي استقر عليها القضاء الاداري ان صاحب الاقدمية في الواقع قد اكتسب خبرة من

^(٢٩) الطماوي، سليمان، القضاء الاداري، مرجع سابق ٤٤٧.

^(٣٠) قضاء التعويض، ج ٢ مؤسسة دار الكتب، الكويت ص ٩٤ الشريف، عزيزة (٢٠٠١).

جراء مدة خدمته الطويلة تلك الخبرة تجعله اقدر ممن يتلونه في الاقدمية وبالتالي هو اجدر بالترقية^(٣١).

كما عدت الاقدمية شرطاً لا مناص من الاعتداد به عند الترقية بالاختيار وجاء هذا في حكم المحكمة رقم (٩٨/١٠٤٤) بتاريخ ١٩٩٢/٢/٢٨ "وبما ان المشرع الكويتي لم يتحدث عنها بعدها عنصراً مستقلاً من عناصر تقرير احقية الموظف الي الترقية بيد انه لم ينف اهميتها او يقلل من شأنها ولقد استقر قضاء هذه الدائرة علي ان الاقدمية شرط لا مناص من الاعتداد به والنظر اليه بعين العد عند ممارسة الادارة حق الاختيار بحيث لا يترك صاحب الاقدمية اذا ما توافرت فيه الشروط اللازمة للترقية الا لمن يفوقه كفاءة ويكون ظاهر الامتياز بوجه ملموس".

من المعلوم ان القرار الاداري يقوم علي خمسة اركان (الاختصاص- الشكل- السبب- المحل- الغاية- السببية)^(٣٢) وبالتالي فان ان اسباب الغاء قرار الترقية يمكن ان يبني علي عيب عدم الاختصاص او عيب مخالفة القانون او نتيجة اساءة استعمال السلطة (الانحراف بالسلطة) او بسبب عيب في الشكل والاجراء ومن ثم اذا ما كان قرار الترقية معيباً بأحد هذه العيوب فانه يكون قابلاً للإلغاء من قبل القضاء الاداري.

وسوف نعرض بشكل مختصر لأسباب الغاء القرار الاداري المعيب فيما يلي:-

١- عيب عدم الاختصاص ويتحقق عندما تصدر الجهة الادارية قرارها دون ان يكون لها صفة لإصداره فالقرارات الادارية المتعلقة بالترقية يلزم لمشروعيتها ان تكون صادرة ممن يملك اصدارها^(٣٣). فلا حرية للإدارة بالنسبة لكل من الاختصاص والشكل بل علي رجل الادارة باستمرار ان يفرغ ارادته في الشكل الذي يحدده القانون ويحترم قواعد الاختصاص رجل الادارة لقواعد الاختصاص والشكل^(٣٤).

٢- عيب مخالفة القانون وينطوي هذا العيب علي جميع العيوب التي تشوب القرارات الادارية وتجعلها باطلة ويعد هذا العيب من اهم اوجه الغاء القرار الاداري واكثرها

(٣١) مجموعة المبادئ القانونية ج ٥ ديسمبر ٢٠٠٧ ص ٥٤

(٣٢) والسلطة المقيدة- دار النهضة- ص ٤٩ د. محمد سعيد حسين أمين القرار الاداري بين السلطة التقديرية

(٣٣) الطماوي علي خطار مرجع سابق ص ٥٧٠

(٣٤) د. محمد سعيد حسين أمين، المصدر السابق ص ٤٩

تطبيقا اذ انه يستوعب مخالفة الاختصاص المحدد بالقانون او مخالفة الاجراءات الشكلية المقررة او اساءة استعمال السلطة^(٣٥).

٣- عيب الانحراف بالسلطة اي ان الادارة استخدمت سلطاتها لغاية اخري غير الغاية التي تم على اساسها منحها هذه السلطة فالانحراف بالسلطة يقع عندما يحدد مصدر القرار عن تحقيق المصلحة العامة او عن الهدف المخصص الذي يبتغيه القرار.

٤- عيب الشكل ويقصد به مخالفة الادارة للقواعد الشكلية التي اقرتها القوانين والانظمة للصياغة الخارجية للقرار الاداري كان يتم اهمال او اغفال القواعد الشكلية.

٥- عيب السبب ركن السبب في القرارات الادارية هو حالة واقعية او قانونية تعرض للإدارة فتتدخل علي اساسها وتصدر قرارها^(٣٦) وبالتالي فان عيب السبب يتمثل في غياب الاسباب القانونية او الواقعية التي قام عليها القرار وهذه الاسباب تستبعد القرار الاداري ولا تعد لاحقة علي اصداره.

ان الرقابة القضائية افضل من الرقابة الادارية والسبب في ذلك يعود الي ان اعمال الرقابة القضائية من مهمة القضاة المؤهلين علميا والمتخصصين عمليا لكونهم عاشوا في رحاب القضاء ونهلوا من معينه وكون القضاة اكثر خبرة ودراية وحيدة من رجال الادارة^{(٣٧)(٣٨)}.

وتتصف الرقابة القضائية بانها رقابة لاحقة اي انها تتحرك تلقائيا حيث انها لا تفعل الا بناء علي طعن يتقدم به صاحب الشأن طالبا الغاء القرار المخالف لمبدأ المشروعية وبذلك فهي تختلف عن الرقابة الادارية التي تعد رقابة تلقائية.

واخيرا فان رقابة القضاء الاداري علي قرارات الترقية هي رقابة مشروعية لا رقابة ملاءمة ويمارس القضاء الاداري رقابته علي هذه القرارات من خلال رقابة الالغاء ورقابة التعويض ورقابة فحص المشروعية^(٣٩).

(٣٥) د. بطيخ ص ١٧٩ - ١٨٠

(٣٦) د. محمد سعيد حسين أمين المصدر السابق ص ٥٢

(٣٧) القاضي وليد سعود ٢٠١٢ ترقية الموظف العام- دراسة مقارنة، دار الثقافة، عمان الطبعة الاولى ص ٣٣٥.

(٣٨) دكتور/ أنور رسلان الوجيز في القانون الإداري ٥٠١ و ٥٠٢

(٣٩) ترقية الموظف العام بقطر، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الاولى السليطي، احمد (٢٠٠٥)

مراجع البحث

أولاً: المعاجم

المعجم الوسيط- اصدار مجمع اللغة لعربية- القاهرة ط٣-ج١-

ثانياً: الموسوعات

- المستشار/ سلوى فيصل بهباني، النظام الوظيفي في ظل قانون ونظام الخدمة المدنية- الجزء الأول.
- الموسوعة الشاملة في القانون الاداري- دار الفكر العربي- القاهرة زيدان علي احمد محمد السيد (٢٠٠٢).
- مجموعة المبادئ القانونية ج٥ ديسمبر ٢٠٠٧.

ثالثاً: المجلات والدوريات

- د. حمدي أمين عبد الهادي: أساليب الترقية والترفيح في البلاد العربية مجلة العلوم الإدارية العدد ١ السنة ١٩٦٩.
- المطاوي علي خطار ١٩٩٩ دراسات في الوظيفة العامة منشورات الجامعة الاردنية عمان.

رابعاً: الأحكام القضائية

- جلسة ١٩٩٧/١١/١٧ موسوعة مبادئ القضاء الاداري التي اقرتها محكمة التمييز في ١٧ عام الكتاب الثاني منازعات الموظفين جزء ٦ اعداد المستشار ناصر ميلا والمحامي جمال الجلاوي الطبعة الاولى ٢٠٠٠ ص ٤٤٥.
- قرار المحكمة الإدارية العليا في مصر من القضية رقم ٤٤٤ في ١٥/١٢/١٩٥٣ مجموعة أحكام مجلس الدولة المجلد الأول السنة ٨ ص ٢٤٣.

خامساً: المراجع

- د. محمد أنيس جعفر: نظام الترقية في الوظيفة العامة: موسوعة القضاء والفقهاء للدول العربية ج٢ ص ٦٤ مشار إليه من قبل د. غازي فيصل النظام القانوني للترقية ص ٢١٩ رسالة دكتوراه تموز ١٩٩٢ مقدمة إلى كلية القانون - جامعة بغداد.
- د. حسن محمد عواضة: السلطة الرئاسية

- الاستاذ الدكتور/ محمد سعيد امين سحب القرار الاداري بين السلطة التقديرية والسلطة المقيدة
 - العنزي سعد نواف النظام القانوني للموظف العام ٢٠٠٧ دار المطبوعات الجامعية
 - خاطر شريف يوسف- الوظيفة العامة- الوظيفة العامة دار النهضة العربية الطبعة الاولى ٢٠٠٩
 - العبودي محسن الاتجاهات الحديثة في شان ترقية القيادات الادارية في ظل القانون ٥ لسنة ١٩٩١ دار النهضة العربية- القاهرة ١٩٩٥.
 - د. سليمان الطماوي القانون الاداري
 - د. ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري الإسكندرية ١٩٨٥
 - الترقية وأثر الحكم بإلغائها- المكتبة القومية- القاهرة د. بركات عمرو فؤاد (١٩٨٧)
 - التقديرية والسلطة المقيدة- دار النهضة- د. حسين امين محمد سعيد سحب القرار الاداري بينا
 - د. عبد الفتاح محمد خالد (٢٠٠٩) قواعد النقل والندب والترقية- دار النهضة العربية- القاهرة.
 - د. أنور رسلان الوجيز في القانون الإداري.
- الرسائل العلمية**
- العنزي محمد حماد خالد النظام القانوني لترقية الموظف العام دراسة مقارنة بين الاردن والكويت رسالة ماجستير- جامعة الشرق الوسط ٢٠١٢.
 - القاضي وليد سعود ٢٠١٢ ترقية الموظف العام- دراسة مقارنة، دار الثقافة، عمان الطبعة الاولى.
 - ترقية الموظف العام بقطر- دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الاولى السليطي، احمد (٢٠٠٥).