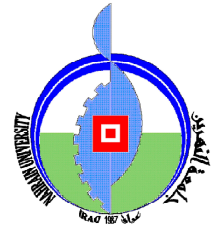


Ministry of Higher Education and Scientific Research

Nahrain University

Faculty of Law



Granting Precedence in Iraq Legislation

(Comparative Study)

Made by the message

Hamza Edan Shea'a

To the Board of the Faculty of Law at the Nahrain University
Mesopotamia, one of the requirements of the master's degree in
public law

Supervision

Professor Dr.

Ghazi Faisal Mahdi

2014

1435

عرفاناً بالجميل

لا يسعني في هذا المقام إلا أن أتقدم بجزيل الشكر والعرفان الى أستاذي الفاضل الدكتور غازي فيصل مهدي لتفضله بقبول الإشراف على هذه الرسالة، ولما أبداه من ملاحظات وتوجيهات، فضلاً عن دعمه في توفير المصادر التي أغنت هذا الجهد سائلاً المولى عز وجل ان يديمه شعلة لنا ولطلبة العلم وان يحفظه بحفظه.

انه على كل شيء قدير



الباحث

الإهداء

* إلى صاحب النور المضيء... والسراج المنير... ومنقذ البشرية من الظلمات إلى النور في اليوم الموعود سيدنا وسندنا وقائدنا يوم العرض على الله محمد (صلى الله عليه وآله وسلم)...

* وإلى آله وأصحابه الطيبين الطاهرين ومن تبعه بإحسان إلى يوم الدين...

* إلى اللذين وضع الله لهما منزلة في كتابه العزيز وقال:

((وَآخْفِضْ لَهُمَا جَنَاحَ الذُّبَابِ مِنَ الرَّحْمَةِ وَقُلْ رَبِّ ارْحَمْهُمَا كَمَا رَبَّيَانِي صَغِيرًا)) (١).

* إلى من آزرني بالدعاء وكانوا سندي عائلتي.

* وإلى اصدقائي...وفاء بالجميل. اهدي لهم جميعا ثمرة جهدي المتواضع



الباحث

شكر وتقدير

الحمد لله حمدا كثيرا والصلاة - لى سيد المرسلين وعلى آله وصحبه . وبعد...

أتقدم بالشكر الجزيل الى أساتذتي في كلية الحقوق لما بذلوه من جهد، وما أفاضوا به علينا من غزير علمهم جزاهم الله عنا خير الجزاء.

ولا يفوتني في هذا المقام ان أتقدم بالشكر الجزيل الى جميع موظفي مكتبة كلية الحقوق- جامعة النهريين وموظفي مكتبة كلية القانون- جامعة بغداد وموظفي مكتبة كلية القانون – الجامعة المستنصرية وموظفي مكتبة المعهد القضائي كما واشكر فيهم حسن الخلق وطيب المعاملة لما قدموه لي من مساعدة جزاهم الله خير الجزاء.



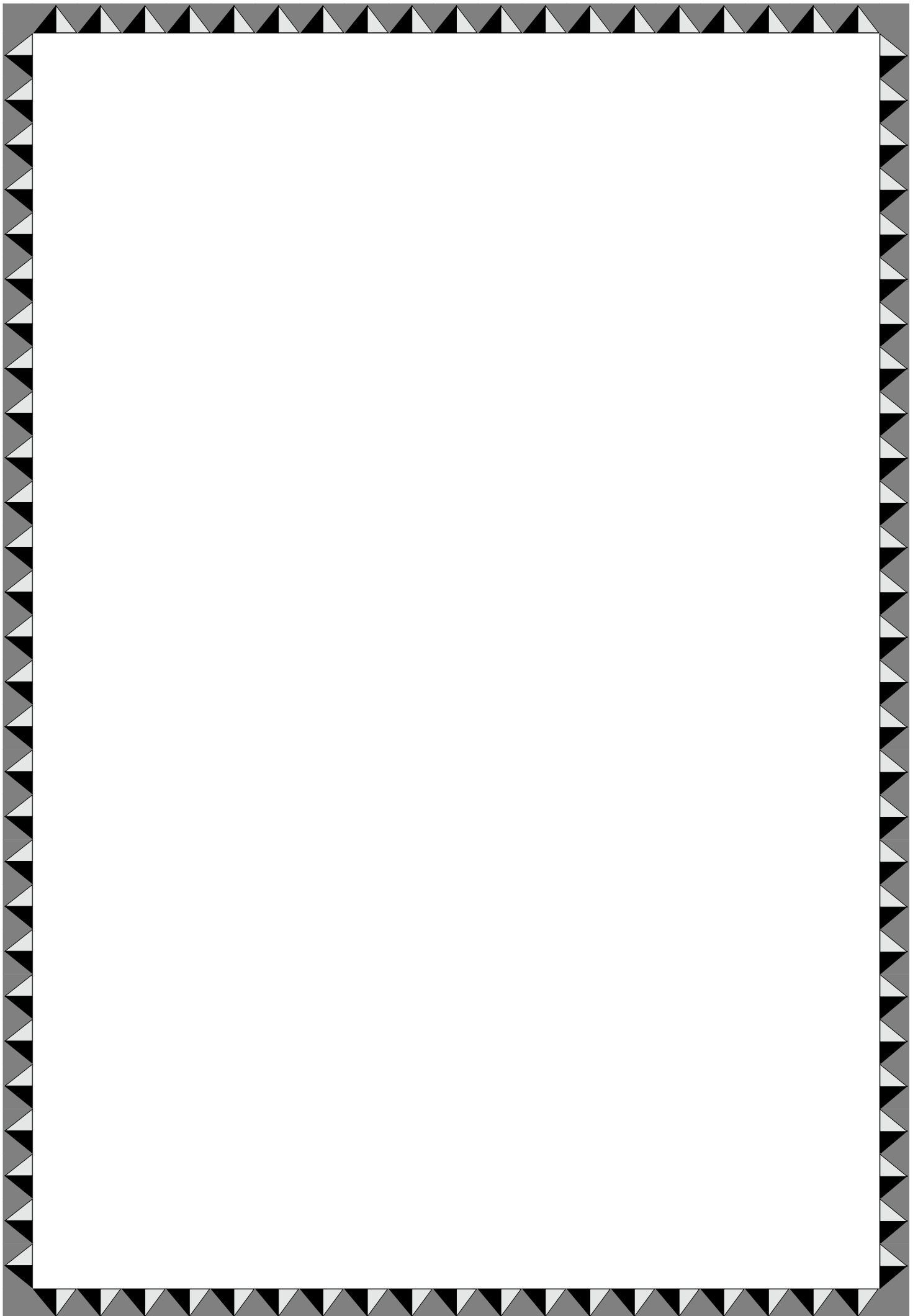
الباحث

المحتويات

الصفحة	الموضوع
١	المقدمة
٥	الفصل الاول : التعريف بالقدم
٦	المبحث الاول / تعريف القدم
٦	المطلب الأول / تعريف القدم لغة .
٧	المطلب الثاني / تعريف القدم اصطلاحاً .
٨	المبحث الثاني / تمييز القدم من غيره .

٨	المطلب الأول / تمييز القدم من تأخير منح الامتيازات .
١٧	المطلب الثاني / تمييز القدم من الدرجة الاضافية .
٢١	المطلب الثالث / تمييز القدم من احتساب الخدمات .
٢٨	الفصل الثاني : اسباب واغراض منح القدم
٢٨	المبحث الاول / اسباب منح القدم
٢٩	المطلب الأول / الحصول على شهادة دراسية .
٣٥	المطلب الثاني / اداء خدمة متميزة .
٣٧	المطلب الثالث / الحصول على كتاب شكر .
٤٢	المطلب الرابع / اجتياز دورة تدريبية .
٤٩	المبحث الثاني / اغراض منح القدم .
٤٩	المطلب الأول / منح القدم لغرض العلاوة .
٥٩	المطلب الثاني / منح القدم لغرض الترفيع .

الصفحة	الموضوع
٦٥	المطلب الثالث / منح التقدم لغرض الترقيعية
٧٧	الفصل الثالث : سلطة الادارة في منح والجهة المختصة بحسم المنازعات المتعلقة به
٧٨	المبحث الاول / سلطة الادارة في منح التقدم
٨١	المطلب الأول / السلطة التقديرية للادارة في منح التقدم
٨٥	المطلب الثاني / السلطة المقيدة للادارة في منح التقدم
٩١	المبحث الثاني / الجهة المختصة بحسم منازعات التقدم .
٩٣	المطلب الأول / محاكم قضاء الموظفين
١٠٠	المطلب الثاني / الية حسم منازعات منح التقدم
١٠٣	الخاتمة
١٠٨	المصادر
A-C	Abstract



θωωωωωωωωωωωωωωωωωε

αΣΣΣΣΣΣΣΣΣΣΣΣΣΣΣΣΣΣΣΣΣΣδ

αΣ

Σδ

αΣ

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ

αΣ

Σδ

الرَّحِيمِ

αΣ

Σδ

αΣ

Σδ

αΣ

Σδ

αΣ

الرَّ ٓ تِلْكَ آيَاتُ الْكِتَابِ

αΣ

الْحَكِيمِ [١] أَكَانَ لِلنَّاسِ عَجَبًا

αΣ

أَنْ أَوْحَيْنَا إِلَى رَجُلٍ مِّنْهُمْ أَنْ

αΣ

أَنْذِرِ النَّاسَ وَبَشِّرِ الَّذِينَ

αΣ

آمَنُوا أَنْ لَهُمْ قَدَمٌ صِدْقٍ عِنْدَ

αΣ

رَبِّهِمْ ۗ قَالَ الْكَافِرُونَ إِنَّ

αΣ

هَذَا لَسَاحِرٌ مُّبِينٌ

αΣ

Σδ

αΣ

Σδ

αΣ

Σδ

αΣ

Σδ

αΣ

Σδ

αΣ

Σδ

ω

αΣ

Σδ

αΣ

Σδ

سورة يونس : الآية (١ - ٢)

αΣ

Σδ

αΣ

Σδ

αΣ

Σδ

αΣ

Σδ

αΣ

Σδ

θωωωωωωωωωωωωωωωωωε

αΣΣΣΣΣΣΣΣΣΣΣΣΣΣΣΣΣΣΣΣΣΣδ

αΣ

Σδ

1.

αΣ

Σδ

αΣ

Σδ

αΣ

Σδ

αΣ

Σδ

αΣ

Σδ

αΣ

Σδ

αΣ

Σδ

αΣ

Σδ

αΣ

Σδ

αΣ

Σδ

αΣ

Σδ

αΣ

Σδ

αΣ

Σδ

αΣ

Σδ

αΣ

Σδ

αΣ

Σδ

αΣ

Σδ

αΣ

Σδ

αΣ

Σδ

αΣ

Σδ

αΣ

Σδ

αΣ

Σδ

αΣ

Σδ

αΣ

Σδ

αΣ

Σδ

precedence provided that it does not exceed the three months in the one year. Article (21/ First) of the Discipline of public and private sector employees No. (14) for 1991.

Third:

The employee is granted a precedence for the purpose of promotion is he passes a training course of not less than six months inside or outside Iraq. Article (19/fifth) of Civil Service Law o. (24) for 1960, amended.

In terms of the jurisdiction of the administration in granting precedence, we notice that the administration has both an estimation jurisdiction and a restricted jurisdiction. When it is given a space of freedom to practice its jurisdiction in estimating or absents from taking the decision, or taking it in a certain manner according to the time what it sees as appropriate, or the reason for taking it. In fact, by doing this it is applying the law and is obliged to it to the principle of legality just like the case of restricted jurisdiction. The legislator has preferred to give it some freedom to act in the interest of the objective in the manner and the time the administration wants to act.

Then, the legislator do not involve in the determination of the activity of all or some aspects leaving to the administration the freedom ad estimation of their own discretion. This is applicable when we take the consideration the future and continuance change.

Abstract

The granting of precedence has a great importance as far as public because it does not only fulfill the personal interest of the employee, but also the public interest, since the employee takes the public service as a profession looks forwards looks for the advancement in this work. Thus, it will be a moral/ and material stimulation for him to give more. The administration can fill the higher positions with efficient and qualified people thanks to the precedence. It also will motivate the employee to produce more s\and improve their porducvtiy.

The theme of our study is a right of the moral rights of the employee, according to which the employee takes a promotion in the form or annual raise or promotion for a specific time according to the following:

First:

When the employee gets a degree in the specialization during service or during the service he is given one year precedence for the purpose of promotion provided that the degree is not taken to determine his salary. Article (19/4) of the civil service law, No. (24) for the year 1960, amended.

Second:

If the employee gets a letter of appreciation from the presidency or the Cabinet council or whom they authorize, the employee gets a one month

The appearance of the administration with a restricted jurisdiction when the legislator decides a certain jurisdiction to the employee or the committee. It is clear from the first instance the purpose which the administration that is effected by this jurisdiction should seek it. The legislator also shows the form which the employee should follow so that he can arrive at that purpose.

For the concerned party in settling the administrative disputes:

In Iraq, the party with the jurisdiction in settling the disputes of granting precedence after the fifth amendment of the State Consultation Law is the Court of Employees Cases which replaced the former dissolved Discipline Council.

In France, the concerned part in settling the administrative disputes is the administration tribunals as the holder of jurisdiction.

In Egypt, the courts of the state consultation and no other commission is with the jurisdiction of settling the administrative disputes in the relation to the salaries and awards to the public service employees and the requests submitted by the concerned people and to review the appeals and promotions.

The thesis is ended with the results and the suggestions.

المقدمة

الفصل الأول

سريه باسم

الفصل الثاني

اسباب وأغراض منح
القدم

الفصل الثالث

سلطة الادارة في منح
القدم
والجهة المختصة بحسم
المنازعات المتعلقة به

الخاتمة

المصادر

المقدمة

موضوع البحث :-

للوظيفة العامة اهمية في حياة الدول ذلك لان الدول لا تستطيع ان تضطلع بمهامها الا من خلال وجود عناصر بشرية ، بحيث تستطيع هذه الاخيرة ان تسيير مرافق الدول وتحقق اغراضها ، وعلى هذا نجد ان الفقهاء في العصر الحديث يكادون يجمعون على ضرورة تنظيم شؤون الوظائف العامة وذلك من خلال وضع نظام قانوني يبين القواعد القانونية التي تحكم العلاقة بين الموظف العام والدولة هذا من ناحية ومن ناحية اخرى فان وضع هذا النظام القانوني يضمن للموظفين حقوقهم ويحدد واجباتهم .

مما تجدر الاشارة اليه ان قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل يعد المصدر الاساس الذي يربط الموظف العام بالدولة لان قيام الوظيفة العامة على اساس الموظف ومؤهلاته وظروفه الشخصية وليس على اساس ان الوظيفة هي مجموعة من الواجبات التي تقع على عاتق الموظف العام ، ان الوظيفة العامة في العراق تتميز بالدوام والاستمرار ذلك لان الموظف يلتحق بالوظيفة ويكرس لها جميع وقته ويبقى في تلك الوظيفة حتى انتهاء خدمته الوظيفية لاي سبب من الاسباب المنصوص عليها قانوناً .

الموظف هو كل شخص عهدت اليه وظيفة في الملاك الخاص بالموظفين وتنظم وتحكم شؤون الموظفين في العراق (اربعة قوانين) وهي :-

١- قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل ، والذي ينظم شؤون الموظفين خلال خدمتهم بالوظيفة .

٢- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل والذي ينظم الاجراءات والقواعد الواجب اتخاذها لمحاسبة الموظفين المشمولين باحكامه عند ارتكابهم الخطأ في الوظيفة وتبسيط هذه الاجراءات لضمان تسيير اجهزة الدولة وفق المهام الموكلة اليها وتوحيد العقوبات واثارها .

٣- قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ حيث يهدف الى دعم موظفي الدولة والقطاع العام بمنحهم رواتب ومخصصات مجزية وتحقيق مستوى معاشي افضل لهم ويسري على موظفي الدولة من الدرجة الاولى فما دون .

٤- قانون التقاعد الموحد رقم ٩ لسنة ٢٠١٤ حيث ينظم هذا القانون الحقوق التي يتقاضاها الموظفون عندما تنتهي خدماتهم في اجهزة الدولة مع العلم ان دائرة التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال وصندوق التقاعد والضمان الاجتماعي انتقلت من وزارة العمل الى هيئة التقاعد الوطنية بدءاً من ٢٠١٠/١/١ استناداً لاحكام م (١٤) من قانون التقاعد الموحد رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٦ الملغى .

ورد تعريف الموظف في اكثر من قانون فقد عرفته المادة (٢) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ بالاتي ((كل شخص عهدت اليه وظيفة دائمة داخلية في الملاك الخاص بالموظفين)) .

اما المادة (١) الفقرة (ثالثاً) من قانون الانضباط رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ فقد عرفته بالاتي ((كل شخص عهدت اليه وظيفة داخل ملاك الوزارة او الجهة غير المرتبطة بوزارة)) .

فلاحظ ان التعريف الوارد في قانون الانضباط يختلف عن التعريف الوارد في قانون الخدمة المدنية حيث اسقط قانون الانضباط صفة الديمومة من الوظيفة ليشمل الموظف على الملاك الدائم والمؤقت ، والغاية من ذلك ان يدخل الموظف المؤقت في نطاق العقوبة والمحاسبة اسوة بالموظف على الملاك الدائم وفي هذا الشأن اصدر مجلس شورى الدولة قراره ذا العدد (٢٠٠٦/٩٩) لسنة ٢٠٠٦ بالاتي ((تطبق على الموظفين المؤقتين الاحكام القانونية المطبقة على الموظفين في دوائر الدولة التي يعملون بها)) ، علماً ان المستخدمين وملاكهم لم يعد له وجود في قوانين الخدمة التي كانت تنص على احكامه ومنها قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ حيث الغي بموجب قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) (٩١١) لسنة ١٩٧٦ .

ان من حق الموظف التمتع بالحقوق والامتيازات كافة التي تنص عليها القوانين التي تنظم شؤونه وهذه الحقوق على نوعين الحقوق المالية والحقوق المعنوية ، ومن هذه الحقوق المعنوية .

- القدم : وهو حق من حقوق الموظف المعنوية حيث يتم بموجبه تقديم استحقاق الموظف القانوني للعلاوة السنوية او الترفيع لمدة زمنية معلومة وفق الاتي :-

أ - اذا وجه للموظف شكر من الرئاسة او مجلس الوزراء او الوزير او من يخوله فيمنح الموظف قدماً لمدة شهر واحد على كل شكر يوجه له وبما لا يتجاوز مدة القدم ثلاثة اشهر في السنة الواحدة (المادة ٢١ / اولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١

ب - حصول الموظف على شهادة جامعية ذات اختصاص اثناء الخدمة او خارجها يمنح قدماً لمدة سنة واحدة لغرض الترفيع بشرط ان لا تكون تلك الشهادة قد اتخذت اساساً لتحديد راتبه ، المادة (٤/١٩) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل .

ج - منح القدم لمدة سنتين للحاصلين على شهادة الدكتوراه لمرحلة واحدة استثناءً من احكام المادة (١٩ / رابعاً) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل .

د - يمنح الموظف قدماً لغرض الترفيع اذا اجتاز دورة تدريبية لا تقل مدتها عن ستة اشهر متصلة داخل العراق او خارجه المادة (١٩ / خامساً) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل .

هـ - منح القدم لمدة (٦) اشهر استناداً لقرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ٣٦١ لسنة ١٩٨٣/٣/٢٤ .

اهمية البحث :-

بالرغم من اهمية هذا الموضوع وخصوصاً في الوقت الراهن ، الا انه لم يعالج بشكل كاف ولم يأخذ ما يستحقه من الدراسة القانونية وتتمثل اهمية البحث من الناحية القانونية في دراسة النصوص التي تعالج موضوع البحث ومحاولة تحليلها وبيان عوامل القصور ونقاط الغموض وعدم الوضوح .

ان موضوع منح القدم اهمية كبيرة لانها لا تلبى مصلحة الموظف الشخصية فحسب بل المصلحة العامة ايضاً ، لان الموظف الذي يتخذ الوظيفة العامة مهنة له يتطلع للتقدم فيها عن طريق شغل وظائف اعلى ، وبهذا تكون حافزاً مادياً ومعنوياً يدفعه الى البذل والعطاء وكما انها تحقق المصلحة العامة ، إذ تستطيع الادارة بفضلها ملء الوظائف العليا الشاغرة بعناصر كفوءة ومؤهلة وبهذا يرتفع مستوى اداء الخدمات العامة ، ان تحفيز العاملين على زيادة انتاجهم وتحسين ادائهم لهو سلم الوصول لان ذلك هو مناط الى وظائف اعلى وبالتالي تحقيق دخل كبير واحتلال مركز اجتماعي اسمى .

مشكلة البحث

ان مشكلة البحث تكمن في عدم تطبيق النصوص القانونية المتعلقة بمنح القدم في التشريع تطبيقاً سليماً يتفق مع قصد المشرع مما يسبب ضياع بعض الحقوق للموظفين .

منهج البحث :-

سوف نعتمد في دراستنا على المنهج التحليلي المقارن الذي يقوم بالاساس على تحليل النصوص القانونية والاراء الفقهية والاحكام القضائية ومناقشتها وترجيح الاراء السديدة منها عند الاختلاف في مسألة ما .

خطة البحث :-

ان الاعتبارات النظرية والعملية للبحث اقتضت تقسيم هذه الرسالة الى ثلاثة فصول هي :-
الفصل الاول : التعريف بالقدم .

الفصل الثاني : اسباب واغراض منح القدم .

الفصل الثالث : سلطة الادارة في منح القدم والجهة المختصة بحسم المنازعات المتعلقة به .

الفصل الاول

التعريف بالقدم

عندما نبحث في سياسة الوظيفة العامة ونظامها القانوني ، نركز في هذا المجال على اهمية الوظيفة ، وبالتالي تالموظف الذي يقوم بتنفيذ مهامها ، فلا شك اننا سوف لا نبتعد عن مستلزمات ومتطلبات هذا العنصر البشري المتمثل بالموظفين العموميين ، وان كنا قد اتينا على جملة مفصلة من الواجبات والالتزامات التي ينبغي على الموظف العام ان يلتزم بها او يتقيد بشروطها وهي ضرورية وحتمية لتنظيم العمل الوظيفي ، فأن قواعد العدالة تقتضي ان تقابلها مجموعة من الحقوق والامتيازات التي لا بد ان يتمتع بها الموظف العام بغية معادلة الموازنة بين تلك الواجبات والحقوق .

ان من حق الموظف التمتع بالحقوق والامتيازات كافة التي تنص عليها القوانين التي تنظم شؤونه ، هذا ولكي نلم بالقدم اماماً كاملاً ، فاننا سنقسم هذا الفصل الى مبحثين الاول منهما لتعريف القدم ، والثاني لتمييزه من غيره .

المبحث الأول

تعريف القدم

من اجل تعريف القدم سوف نجزئ هذا المبحث الى مطلبين اولهما لتعريف القدم لغة ،
والثاني لتعريف القدم اصطلاحاً

المطلب الأول

تعريف القدم لغة .

القدم : المضي امام امام ، وهو يمشي القَدَمَ والقدمية واليقدمية والتقدمية اذا مضى في
الحرب . والقدم نقيضُ الحدوث ، قَدَمٌ يَقْدُمُ قَدَمًا وَقَدَامَةٌ وَقَدَامَةٌ ، وهو قديم والجمع قُدَمَاءُ
وقدامى . و (قدم) من اسماء الله تعالى المُقَدَّمُ هو الذي يَقْدُمُ الاشياءَ ويصفها في مواصفها ،
فمن استحق التقديم قدمه . والقدم الشريف القديم وأقدم واقدم وهو زجر للفرس وأمر له
بالتقدم^(١) .

القدم : الكثير الاقدام ، اي الجرأة والشجاعة ، والقدم مضى زمن طويل على وجود
الشيء ، والقدم الشجاع ، والمضي الى الامام ((مضى قداماً)) ، والقدم ما يقف الانسان او
الحيوان عليه من الرَّجُلِ او يمشي عليه والقدم ما يُقَدَّمُ خيراً كان ام شراً ((له في كذا قدم
صدق او قدم سوء)) والقدم قَدَمٌ وَقَدِيمٌ ، والقدم في الفلسفة الازلية ، قدم الله ، قدم العالم^(٢) .

(١) لسان العرب للامام العلامة ابن منظور : مكتبة دار الحديث ، القاهرة ، ٢٠٠٣ ، ص ٢٧٠-٢٧٢ .

(٢) جبران مسعود : الرائد ، مكتبة لبنان ، بيروت ، ١٩٩٥ ، ص ٦٢٣ .

المطلب الثاني تعريف القدم اصطلاحاً

القدم : اختزال المدة القانونية المشترطة للترفيح بسبب القدم ^(١) .

القدم : هو حق من حقوق الموظف المعنوية حيث يتم بموجبه تقديم استحقاق الموظف

القانوني للعلاوة السنوية او الترفيح لمدة زمنية معلومة ^(٢) .

ويمكن تعريف القدم في العلاوة :

القدم : تقليص المدة القانونية المشترطة لمنح العلاوة الدورية ^(٣) .

اما الرأي المتواضع في التعريفات السابقة فاني أؤيد كلاً منهما ويمكن ان اعرف القدم : بأنه
تقصير المدة القانونية المشترطة للترفيح .

(١) يوسف الياس : المرجع العملي في شرح قوانين الخدمة المدنية والانضباط والتقاعد المدني - الطبعة الاولى - ١٩٧٩ ، ص ١٢٣ .

(٢) فارس رشيد مهند : الموظف - الوظيفة ، الطبعة الاولى ، ٢٠١١ ، ص ٣٠ .

(٣) غازي فيصل مهدي : النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة في العراق ، دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون ، جامعة بغداد ، ١٩٩٢ ، ص ١٦٩ .

المبحث الثاني

تمييز القدم من غيره

من اجل تمييز القدم من غيره سوف نقسم هذا المبحث على ثلاثة مطالب ، المطلوب الاول تمييز القدم من تأخير منح الامتيازات ، والمطلب الثاني تمييز القدم من الدرجة الاضافية والمطلب الثالث تمييز القدم من احتساب الخدمات .

المطلب الاول

تمييز القدم من تأخير منح الامتيازات

كما بينا سابقاً ان القدم هو اختزال المدة القانونية اللازمة لمنح احد الحقوق ويمنح لاسباب عديدة محددة بنصوص قانونية صريحة ، اذ تتمثل اولى هذه الحالات بالرجوع الى قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ ، اذ نجد ان المادة (١٩ / رابعاً) منه منحت قدماً لمدة سنة لغرض الترفيع لكل من يحصل على شهادة اختصاص جامعية اثناء الخدمة او خارجها ، ويشترط عدة شروط لمنح القدم المذكور ، اولها عدم تحديد الراتب على الشهادة المذكورة ، وثانيهما ان لا تكون بمستوى الشهادة الحاصل عليها الموظف سابقاً ، أي ان لا تكون بذات المستوى العلمي لشهادة سابقة^(١) واطافة الى تلك الحالة هناك حالة ثانية لمنح القدم تتمثل في من يجتاز الدورة التدريبية ، وقد نظمت احكامه بموجب قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) المرقم (٣٦١) لسنة ١٩٨٣ ، اذا يمنح قدماً يعادل مدة الدورة اذا كانت درجاته الامتحانية (٨٥%) ، وتخفيض الى النصف اذا كانت درجاته اقل من المعدل المذكور لغاية (٧٠%) ، ومن ثم يشترط توافر عدة شروط لغرض منح القدم المذكور ، اولهما ان لا تقل مدة الدورة عن (٣) اشهر^(٢) ، وثانيهما ان تكون

(١) يقصد بشهادة الاختصاص الجامعية وفقاً لاحكام الفقرة (اولاً / ١) من تعليمات رقم (١١٩) لسنة ١٩٧٩ الصادرة عن وزارة المالية شهادة الماجستير او ما يعادلها علمياً وكذلك الدبلومات الطبية العالية التي تلي شهادة الطب العراقية والتي تؤهل الحصول على لقب طبيب اختصاص .

(٢) ينظر المادة (٣) من القرار المرقم (٣٦١) لسنة ١٩٨٣ المنشور في الوقائع العراقية بالعدد ٢٩٣٤ في ١٨/٤/١٩٨٣ .

الدورة ذات مستوى اعلى من الدورات المشترك فيها سابقاً ، اذ ان القاعدة عدم جواز منح قدم اكثر من مرة واحدة عن الدورات ذات المستوى الواحد ، ومن ثم الادارة ملزمة باحتساب القدم في حالة توافر شروطه ، كون صيغة المنح جاءت في صيغة الالتزام لا الجواز ، ويتوجب تأخير ترقيته مدة تعادل مدة الدورة اذا فشل الموظف في الدورة استناداً الى الفقرة (٣ / سابعاً) من قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (٣٦١) في ١٩٨٣/٣/٢٤ المتعلقة بالدورات التدريبية .

اما الحالة الاخرى من حالات منح القدم فهي حالة الحصول على كتاب شكر من رئاسة الجمهورية او مجلس الوزراء او الوزير المختص او من يخوله استناداً لاحكام المادة (٢١/اولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

اما بخصوص تأخير منح الامتيازات فإنه يكون بسبب العقوبات الانضباطية التي اخذت بها القوانين العراقية والمقارنة وان كانت تدور حول الجوانب المادية والمعنوية للموظفين .

ان قانون الموظفين في فرنسا الصادر في ٤ شباط سنة ١٩٥٩ عندما حدد العقوبات في مادته (٣٠) لم يتناول عقوبة الحرمان من العلاوة وقصرها على (الانذار واللوم وشطب اسم الموظف من جدول الترقيات وغيرها من العقوبات)^(١)

وعلى النهج نفسه سار القانون ذو الرقم ١١ لسنة ١٩٨٤ المعدل للنظام الوظيفي العام الفرنسي المنظم بالقانون الصادر في ١٣ يوليو سنة ١٩٨٣^(٢) .

(1) —Marcel PIQUE MAI , Le fonctionnaire devoirs et obligations Paris 1976 p. 257 .

(2)- Code Adminstraif / fonctionnaires publics code Dalloz / chapter VIII Discipline-
1989, P .1051 , 1083 .

اما في القانون المصري فقد اشار قانون العاملين المدنيين ذو الرقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ في المادة (٨٠) منه وكذلك قانون العاملين بالقطاع العام المرقم (٤٨) لسنة ١٩٧٨ في المادة (٨٢) اشارت المادتان الى جزاء تاجيل العلاوة لمدة لا تتجاوز ثلاثة اشهر ثم يليه جزاء الحرمان منها بينما كان المفروض ان يكون الجزاء الاول هو الحرمان من العلاوة لمدة ستة اشهر وذلك لكي ينسجم مع الحرمان الكلي منها^(١).

وقد رتب قانون الوظيفة العامة في مصر على توقيع بعض العقوبات التأديبية اثاراً معينة ومن اهم هذه الاثار هي عدم جواز النظر في ترقية^(٢) الموظف الا بعد انقضاء مدد محددة .

وهناك قوانين عربية اخرى اثرت عقوباتها في ترفيع الموظف منها القانون الاردني في المادة (٥٥) من نظام الخدمة المدنية الاردني ذي الرقم (١) لسنة ١٩٨٨ الملغى او القانون الليبي في المادة (١٤) من قانون الخدمة المدنية ذي الرقم ١٩ لسنة ١٩٦٤ والقانون الكويتي في المادة (٤٩) من نظام الخدمة المدنية رقم (٧) لسنة ١٩٦٠ والمادة (٦٨) من قانون الخدمة المدنية الصادر في ١٩٧٩/٤/٤ .

اما في القانون العراقي فقد اشارت المادة (الثامنة) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ التي حددت العقوبات التي يجوز فرضها على الموظف المخالف وعلى سبيل الحصر وهي ((عقوبة لفت النظر ، عقوبة الانذار ، عقوبة قطع الراتب ، عقوبة التوبيخ ، عقوبة تنزيل الدرجة))، حددت اثار تلك العقوبات على منح الحقوق وكما هو مبين في ادناه :-

لم تفرق قوانين الانضباط السابقة كذلك بين مصطلح (الترقية) و (الترفيع) اذ استخدم المشرع في هذه القوانين المصطلح للدلالة على الترقية واستخدام مصطلح (الزيادة) للدلالة على الترفيع فقانون انضباط موظفي الدولة ذو الرقم (٤١) لسنة ١٩٢٩

(١) راي الاستاذ عبد القادر الشخيلي : النظام القانوني للجزاء التأديبي ، دار الفكر العربي ، عمان ، ١٩٨٣ ، ص ٢٧٣ .

(٢) انظر محمد رشوان احمد : اصول القانون التأديبي : دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٦٠ ، ص ١٢٥ .

تضمن عقوبات ذات مساس بالترافع فتوقيع عقوبة (انقاص الراتب) او تنزيل الدرجة يحرم الموظف من الترفيع والزيادة^(١) في الراتب لمدة سنتين من تاريخ صدور قرار اللجنة .

وقد سلك المشرع في القانون ذي الرقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ طريقتين في تحديد الاثار التي ترتبها هذه العقوبات على ترفيع الموظفين الاول : نص القانون على عقوبات معينة غير انه لم يرتب اثاراً عليها كما هو في عقوبة الانذار وقطع الراتب^(٢).

الثاني : حدد القانون الاثار التي تترتب على معاقبة الموظف بالعقوبات الاخرى مثل التوبيخ وانقاص الراتب وتنزيل الدرجة .

فالتوبيخ يؤدي الى تأخير زيادة راتبه وتأخير ترقية درجته مدة سنة ابتداء من تاريخ اكمال المدة القانونية ، اما اثر عقوبة انقاص الراتب فأنها تحرم الموظف من الترفيع مدة سنتين ابتداء من تاريخ القرار القطعي الصادر بفرض العقوبة^(٣).

وبصدور قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ وفي المادة الثامنة منه التي حددت العقوبات التي يجوز فرضها على الموظف المخالف وعلى سبيل الحصر وهي ((عقوبة لفت النظر ، عقوبة الانذار ، عقوبة قطع الراتب ، عقوبة التوبيخ ، عقوبة انقاص الراتب ، عقوبة تنزيل الدرجة)) وسوف نبين اثار هذه العقوبات على تأخير منح الحقوق من خلال التعرف على هذه العقوبات .

اولاً :- عقوبة لفت النظر :-

هي اول هذه العقوبات واخفها اثاراً وتكون من خلال اشعار الموظف تحريماً بالمخالفة التي ارتكبها وتقوم الادارة بتوجيهه من اجل تقويم سلوكه الوظيفي لكي لا يقوم بارتكاب مخالفة في المرة القادمة وهذه العقوبة (لفت النظر) عندما تفرض على الموظف فان لها اثاراً وهذه الاثار هي تاجيل الترفيع مدة ثلاثة اشهر .

(١) انظر المادة (١٣) من القانون المذكور وتنصرف عبارة (الزيادة في الراتب) الى الترفيع حسب لان العلاوة السنوية لم تكن معروفة في ذلك الحين .

(٢) انظر المادة الثامنة من القانون اعلاه .

(٣) انظر المادة التاسعة من القانون اعلاه .

ثانياً :- عقوبة الانذار :-

ان عقوبة الانذار وهي التي تكون باشعار الموظف تحرييراً بالمخالفة التي ارتكبها وتعد هذه العقوبة من العقوبات المهمة لانه يتم اللجوء اليها في بعض المخالفات الانضباطية والتي تكون اكثر خطورة وجسامة من المخالفات المعاقب عليها بعقوبة لفت النظر ، اما اثار عقوبة الانذار فيترتب عليها تأخير الترفيع او الزيادة مدة ستة اشهر علماً بان القانون لم يحدد عدد الانذارات التي يجوز فرضها على الموظف عندما يقوم الموظف بتكرار المخالفة على العكس من النظم القانونية المقارنة^(١).

ثالثاً :- عقوبة قطع الراتب

ان عقوبة قطع الراتب من العقوبات المالية التي يتناولها المشرع العراقي في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ وتكون بحسم القسط اليومي من راتب الموظف لمدة لا تتجاوز عشرة ايام وتكون من خلال امر تحريري تذكر فيه نوع المخالفة التي ارتكبها الموظف واستوجبت عليه فرض العقوبة ، ومن اثار فرض عقوبة قطع الراتب تأخير الترفيع او الزيادة (العلاوة) ويكون على وفق الاتي :-
 أ- خمسة اشهر في حالة قطع الراتب لمدة لا تتجاوز خمسة ايام .
 ب- شهر واحد عن كل يوم من ايام قطع الراتب .

رابعاً :- عقوبة التوبيخ

ان عقوبة التوبيخ هي من العقوبات المهمة ايضاً فأن الادارة تميل اليها عندما يرتكب الموظف مخالفات انضباطية جسيمة وخطرة من اجل ابعادهم ومنعهم من التقرب اليها مستقبلاً وتكون من خلال اشعار الموظف تحرييراً بالمخالفة التي ارتكبها وتذكر الاسباب التي جعلت سلوكه غير مرض وان اثار هذه العقوبة هو تأخير الترفيع او الزيادة مدة سنة واحدة .

(١) انظر على سبيل المثال نظام الخدمة المدنية الاردني رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٦ (الملغى) الذي حددها لمرة واحدة في السنة ولم يشر نظام الخدمة المدنية الحالي رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٢ الى ذلك التحديد ، انظر : د. نوفان العجيل ، العجامة : سلطة تأديب الموظف العام ، دراسة مقارنة ، ط١ ، دار الثقافة والنشر والتوزيع ، ٢٠٠٧ ، ص ٣٥٥ .

خامساً :- عقوبة انقاص الراتب

ان عقوبة انقاص الراتب تعدُّ من العقوبات المهمة ايضاً لأنها عقوبة مالية واستقر الاخذ بها في ظل قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٤١ لسنة ١٩٢٩ ورقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ الملغيين حيث انها تعدُّ من العقوبات الانضباطية وتكون بقطع مبلغ من راتب الموظف وبنسبة لا تتجاوز ١٠% من الراتب الشهري ولمدة لا تقل عن ستة اشهر ولا تزيد على سنتين ويكون ذلك بامر تحريري يشعر الموظف بالفعل الذي ارتكبه ، ومن اثار هذه العقوبة تأخير الترفيع او الزيادة مدة سنتين .

سادساً :- عقوبة تنزيل الدرجة

تعدُّ عقوبة تنزيل الدرجة من العقوبات الشديدة اذا ما تم مقارنتها بالعقوبات الخمس السالفة الذكر بسبب تأثيرها على المركز الوظيفي للموظف العام ولانها تجعل الموظف في درجة مالية ادنى من درجته مباشرة ففي هذه الحالة فأن عقوبة تنزيل الدرجة تفرض بامر تحريري يشعر به الموظف بالفعل الذي اقترفه او ارتكبه^(١) ، تنزيل الدرجة يترتب عليه ما يأتي :

اولاً :- بالنسبة للموظف الخاضع لقوانين او انظمة او قواعد او تعليمات خدمة تأخذ بنظام الدرجات المالية والترفيع ، ففي هذه الحالة فإنه يتم تنزيل راتب الموظف الى الحد الادنى للدرجة التي دون درجته مباشرة مع منحه العلاوات التي نالها في الدرجة المنزل منها (بقياس العلاوة المقررة في الدرجة المنزل اليها) ويعاد الى الراتب الذي كان يتقاضاه قبل تنزيل درجته بعد قضائه ثلاث سنوات من تاريخ فرض العقوبة مع تدوير المدة المقضية في راتبه الاخير قبل فرض العقوبة .

(١) د. غازي فيصل مهدي : شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ ، جامعة النهدين ، ٢٠٠٦ ، ص٤٦ .

ثانياً :- بالنسبة للموظف الخاضع لقوانين او انظمة او قواعد او تعليمات خدمة تأخذ بنظام الزيادة كل سنتين ، تخفيض زيادتين من راتب الموظف ويعاد الى الراتب الذي كان يتقاضاه قبل تنزيل درجته بعد قضائه ثلاث سنوات من تاريخ فرض العقوبة مع تدوير المدة المقضية في راتبه الاخير قبل فرض العقوبة .

ثالثاً :- بالنسبة للموظف الخاضع لقوانين او انظمة او قواعد او تعليمات خدمة تأخذ بنظام الزيادة السنوية ، تخفيض ثلاث زيادات سنوية من راتب الموظف مع تدوير المدة المقضية في راتبه الاخير قبل فرض العقوبة .

ان التقسيمات في الحالتين الثانية والثالثة لا تحصلان حالياً وذلك بالنظر لالغاء القوانين والانظمة والقواعد الخاصة واحلال قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ محلها .

لقد نص على عقوبة تنزيل الدرجة القانون القطري والبلجيكي^(١)، والبريطاني والامريكي^(٢)، والاردني^(٣) .

اما بالنسبة لقانون الخدمة المدنية الكويتي الجديد لسنة ١٩٨٩^(٤) لقد بين تأثير العقوبات التأديبية على الترقية حيث نصت المادة (٦٨) من المرسوم الخاص بنظام الخدمة المدنية على انه لا يجوز النظر في ترقية موظف وقعت عليه احدى العقوبات التأديبية الا بعد انقضاء المُدد المحددة لكل منها :-

(١) د. عبد القادر الشخلي : المصدر السابق ، ص٣٢-٣٣ .

(٢) شفيق عبد المجيد الحديثي : النظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق ، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، ط١ ، بغداد ، ١٩٧٥ ، ص١٣٦-١٣٧ .

(٣) د. خالد سمارة الزعبي : القانون الاداري وتطبيقاته في المملكة الاردنية الهاشمية ، ط٢ ، عمان ، ١٩٩٣ ، ص٢٣٩ .

(٤) عادل الطبطبائي : قانون الخدمة المدنية الكويتي الجديد ، كلية الحقوق ، جامعة الكويت ، ١٩٨٣ ، ص٤٥٠ .

سنة شهور في حالة الخصم من المرتب لمدة تزيد على الاسبوع .

سنة في حالة خفض المرتب .

سنتان في حالة خفض الدرجة .

وتحسب فترات التأجيل المشار اليها من تاريخ توقيع العقوبة ولو تداخلت في فترة

اخرى مترتبة على عقوبة سابقة .

بعد ان بينا الاثار التبعية للعقوبات التي حددتها (المادة الثامنة) من قانون انضباط

موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ في البنود (اولاً ، ثانياً ، ثالثاً ، رابعاً

، خامساً ، سادساً)^(١) .

ان القانون المذكور اورد مصطلحي الترفيع والزيادة وعدهما مصطلحين مختلفين

وذلك نتيجة اختلاف قوانين وانظمة وقواعد وتعليمات الخدمة الخاصة التي كانت مطبقة

على فئات معينة من الموظفين في حينه فان اثر العقوبات كان ينصب على واحد منهما

بحسب واقع الحال .

وبعد صدور قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨

طُبِّقَ على موظفي الدولة والقطاع وبالتالي الغى قوانين وانظمة او قواعد او تعليمات

الخدمة الخاصة التي تتعارض معه .

وبناء على ما تقدم فان مصطلح الزيادة الذي ورد في قانون انضباط موظفي الدولة

والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل يعد ساقطاً لان قانون رواتب موظفي الدولة

والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ تضمن جدولاً بدرجات الموظفين وعلاواتهم السنوية

ولا يوجد شيء فيه اسمه (الزيادة) .

وبناء على ما تقدم فأنا نؤيد ما جاء به الاستاذ الدكتور غازي فيصل مهدي من حيث

ان الاثار التبعية للعقوبات التي نصت عليها المادة (الثامنة) من قانون انضباط موظفي

الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل في ظل نفاذ قانون رواتب موظفي

الدولة والقطاع العام تنصب على الترفيع دون العلاوة السنوية ، حيث ان الهيئة العامة

(١) المادة الثامنة (اولاً ، ثانياً ، ثالثاً ، رابعاً ، خامساً ، سادساً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام

رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ ، ص ١١-١٣ .

لمجلس شورى الدولة في قرارها المرقم ٢٠١٠/٥٩ في ٢٠١٠/٥/١٢ جعلت الزيادة مرادفة للعلاوة السنوية فإنه يتعذر تطبيق احكام المادة (٨) من قانون الانضباط وستكون الادارة مخيرة في جعل اثر العقوبة منصباً على الترفيع تارة وعلى العلاوة السنوية تارة اخرى ، بينما يجب ان يكون اثر العقوبة واضحاً ومحلها معلوماً ولا خيار فيه لكي تكون قرارات الادارة صحيحة بمعاقبة الموظفين ومطابقة للقانون لا يكدرها شائب (١).

(١) د. غازي فيصل مهدي : فتاوى وقرارات مجلس شورى الدولة في الميزان ، جريدة الزمان ، العدد ٤٥٨٢ ، الاربعاء ٢٠١٣/٨/١٤ ، ص ٧ .

المطلب الثاني

تمييز القدم من الدرجة الاضافية

ان القدم هو اختزال المدة القانونية المشترطة لمنح بعض الحقوق فقد يتحقق ترفيع الموظف قبل اكماله المدة القانونية للترفيع ومنح القدم يتحقق كما بينا سابقاً في المطلب الاول من هذا البحث عن طريق الحصول على شهادات الاختصاص الجامعية والدورات التدريبية وفق قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) ، وكذلك منح القدم يتحقق استناداً إلى م (٢١ / اولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ .

اما بخصوص الدرجة الاضافية فأنها جاءت تشجيعاً لموظفي الخدمة الجامعية بالعمل في الجامعات الموجودة خارج محافظة بغداد ، فقد اصدر مجلس قيادة الثورة (المنحل) قراره المرقمين ١٥٤٨ في ١١/٢٤ / ١٩٧٠ والقرار ٨٦٨ في ١٩٨١/٦/٣٠ حيث في الاول منهما منح اعضاء الهيئة التدريسية في جامعتي البصرة والسليمانية (صلاح الدين في الوقت الحاضر) درجة وظيفية اعلى ، وقضى في القرار الثاني منح اعضاء الهيئة التدريسية والمعيرين في جامعة الموصل درجة اضافية اعلى من الدرجة التي يستحقونها بموجب القانون (١) .

فالدرجة الاضافية امتياز يمنح لاعضاء الهيئة التدريسية الذين يعملون في الجامعات المذكورة انفاً (٢) .

(١) يلاحظ ان وظيفة معيد الغيت بموجب التعديل الرابع لقانون التعليم العالي المرقم ١٣٠ لسنة ١٩٧٠ المعدل .

(٢) اما موظفو الخدمة الخامعية العاملين في الجامعات المذكورة من غير اعضاء الهيئة التدريسية فأنهم غير مشمولين بالامتياز المذكور لانه جاء حصراً بالتدريسيين .

نلاحظ ان راتب الموظف في قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ يتحدد بعدة معايير منها المؤهلات العلمية والمنصب الوظيفي والموقع الجغرافي ، والخطورة وسنوات الخدمة ، والحالة الاجتماعية بينما نلاحظ ان راتب الموظف في قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ كان يتحدد بمعيارين هما الاول الشهادة الدراسية والثاني مدة الخدمة ، الا ان قوانين وانظمة وقواعد الخدمة الخاصة لم تلتزم باحكام قانون الخدمة المدنية في هذا المجال ، ولهذا جاءت بنصوص تجيز التعيين بدرجة واحدة اعلى او اكثر ، وذلك لاستقطاب ذوي الكفاءات والاختصاصات النادرة^(١) ، هذا ويبدو ان بعض المؤسسات والمنشآت اسرقت في استخدام السلطة المنوطة بها ، مما دعا مجلس قيادة الثورة (المنحل) ان يصدر قراره المرقم ٩٥٨ في ١٧/٨/١٩٨٥^(٢) ليلغي النصوص الواردة في انظمة وقواعد الخدمة النافذة في مؤسسات الدولة التي تجيز التعيين براتب اعلى او التعيين بدرجة واحدة اعلى او اكثر ، كما ان لدينا قرارات وانظمة وتعليمات تجيز منح الموظفين درجة اضافية اعلى او اكثر ، هذا وقد تنوع سبب المنح ، فتارة يكون تشجيعياً للعمل خارج محافظة بغداد^(٣)، وتارة يكون لاستقطاب الموظفين للعمل في وظائف معينة لم يكن الاقبال عليها شديداً^(٤)، او تعويضاً للمخاطر التي يتعرض لها الموظف^(٥)، او للحصول على ذوي الكفاءة والاختصاص^(٦) .

(١) انظر على سبيل المثال المادة (٢/١٠) من قواعد الخدمة في المؤسسة الاقتصادية الملغاة .

(٢) نشر في الوقائع العراقية عدد (٣٠٦٢ في ٩/٩/١٩٨٥) .

(٣) انظر قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ٨٦٨ في ٣٠/٦/١٩٨١ (وقائع ٢٨٤١ في ٢٠/٧/١٩٨١) والقرار ١١٨ في ٢٨/١/١٩٨٦ (وقائع ٣٠٨٥ في ١٧/٢/١٩٨٠) .

(٤) انظر قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ٩٥٤ في ٢٤/٨/١٩٧٧ (وقائع ٢٦٠٩ في ١٢/٩/١٩٧٧) والقرار ٧٩٣ في ٨/١٢/١٩٨٠ (وقائع ٢٨٠٩ في ٢٩/١٢/١٩٨٠) .

(٥) انظر قرار مجلس قيادة الثورة ٣٧٢ في ٧/٤/١٩٧٤ (وقائع ٢٣٤٠ في ١٣/٤/١٩٧٤) .

(٦) انظر المادة (٥) من قواعد الخدمة في دائرة السينما والمسرح الملغاة .

ان منح القدم وكما بينا يؤدي الى اختزال المدة القانونية حيث يمنح لاغراض منها العلاوة والترفيح ، ففي العلاوة فإنه يؤدي الى اختزال المدة القانونية التي من خلالها نقل الموظف داخل الدرجة الوظيفية .

اما منح القدم بالنسبة للترفيح فإنه يؤدي الى اختزال المدة القانونية للترفيح اي يؤدي الى نقل الموظف من الدرجة الوظيفية التي كان يشغلها الى درجة وظيفية اعلى اما بخصوص الدرجة الاضافية فانها تؤدي الى نقل الموظف الى درجة اعلى من الدرجة التي يشغلها ، الا ان شروط واحكام كل منهما تختلف كل الاختلاف حيث ان منح القدم لا يتم الا بتوافر الشروط القانونية ، في حين ان منح الدرجة الاضافية يرتبط بسبب معين وكذلك فان منح القدم يكون نهائياً في حين ان الدرجة الاضافية لا تعد حقاً نهائياً .

ان الدرجة الاضافية لا تعد حقاً نهائياً ، لان اغلب التشريعات التي اشرفنا اليها ، علقته منح الدرجة المذكورة على توافر سبب معين ، ولهذا تبقى تدور معه وجوداً و عدماً ، فاذا انتفى السبب حجتت هي الاخرى . هذا ويمكن ان يثار التساؤل عن كيفية تحديد راتب الموظف الممنوح درجة اعلى ؟ فأذا كان الموظف في الحد الادنى للدرجة ، نقل الى الحد الادنى للدرجة الاعلى مع احتساب المدة التي قضاها في الدرجة الادنى لغرض العلاوة والترفيح في الدرجة الاعلى ، اما اذا كان الموظف المذكور قد نال علاوات سنوية في الدرجة الادنى فإنه ينقل الى الحد الادنى للدرجة الاعلى مع منحه العلاوات السنوية التي تقاضاها في الدرجة الادنى بمقياس العلاوة بالدرجة الاعلى ، اما اذا اعيد الموظف الى الدرجة الاولى التي كان فيها ، فإن راتبه يتحدد على اساس ما يستحقه فيما لو كان مستمراً بالخدمة في الدرجة المذكورة (١) .

حري بالاشارة اخيراً ، ان قرار مجلس قيادة الثورة رقم (٦٣٦) في ١٨/٨/١٩٨٧ (٢) جاء لينهي العمل بقرارات مجلس قيادة الثورة (المنحل) المرقمة (١٥٤٨) في ٢٤/١١/١٩٧٠ و القرار (٤٦٨) في ٣/٤/١٩٧١ و القرار (٨٦٨) في ٣٠/٦/١٩٨١

(١) د. غازي فيصل مهدي : النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة في العراق ، مصدر سابق ، ص ١٥٧ .

(٢) نشر في الوقائع العراقية في العدد (٣١٦٥) في ٩/٩/١٩٨٧ .

المتضمنة منح اعضاء الهيئات التدريسية في جامعات البصرة وصلاح الدين والموصل ، درجة اضافية . الا ان العمل بهذا الحكم يبدأ من تاريخ صدور القرار في ١٩٨٧/٨/١٨ ، اما المعينون قبل التاريخ المذكور ، فانهم يبقون محتفظين بامتيازات الدرجة الاضافية .

المطلب الثالث

تمييز القدم من احتساب الخدمات

ان القدم هو اختزال المدة القانونية للترفيح اي قد يتحقق ترفيح الموظف قبل اكماله المدة القانونية للترفيح ومنح القدم يتحقق كما بينا في المطلب الاول من هذا البحث عن طريق الحصول على شهادات الاختصاص الجامعية والدورات التدريبية وفق قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ٣٦١ لسنة ١٩٨٣ ، وكذلك منح القدم يتحقق استناداً الى م (٢١ / اولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ .

واما بخصوص احتساب الخدمات ايا كان نوعها ، فإن من شأنها اختزال المدة القانونية المشتركة للترفيح ، فهو يقرب موعد الاستحقاق قدر مدة الخدمة المحتسبة .

لذا و من اجل الالمام بكافة الاحكام القانونية المتعلقة بأحتساب الخدمات ومن هذه الخدمات هي احتساب مدة ممارسة المهنة والقاعدة العامة التي يسير عليها المشرع العراقي هي عدم احتساب مدة ممارسة المهنة ، استناداً لاحكام الفقرة (١) من قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) المرقم (٦٠٠) الصادر في ٢٧/٤/١٩٨٠^(١) ، الذي منع بموجبه احتساب ممارسة المهنة لاغراض تحديد الراتب او لاغراض التقاعد عند التعيين بوظيفة في دوائر الدولة والقطاع العام .

الا انه بعد (٦٩) يوماً من تاريخ صدور القرار المذكور اصدر مجلس قيادة الثورة (المنحل) قراره المرقم (١٠٥٧) في ٥/٧/١٩٨٠^(٢) ، اجاز بموجبه احتساب مدة ممارسة المهنة لاغراض تحديد الراتب والتقاعد للمواطن العربي الذي يكتسب الجنسية العراقية عند التعيين بوظيفة في دوائر الدولة والقطاع العام ، ثم اردفه بقرارين اخرين هما القراران (٥٤٠ في ٢/٥/١٩٨١)^(٣) و (٣٥٠ في ٦/٣/١٩٨٢)^(٤) اجاز في الاول منهما

(١) نشر في الوقائع العراقية عدد (٢٧٧٣) في ١٢/٥/١٩٨٠ .

(٢) نشر في الوقائع (٢٧٨٦) في ٢٨/٧/١٩٨٠ .

(٣) نشر في الوقائع (٢٨٢٩) في ١١/٥/١٩٨١ .

(٤) نشر في الوقائع (٢٨٧٧) في ٢٩/٣/١٩٨٢ .

احتساب ممارسة المهنة في الدوائر العراقية لاغراض تحديد الراتب والتقاعد للمواطن العربي المعين في دوائر الدولة والقطاع العام ، واجاز في الثاني من القرارين ، احتساب مدة ممارسة المهنة للمواطن العربي خارج القطر لاغراض تحديد الراتب عند التعيين على ان تؤيد هذه الممارسة بوثائق رسمية .

وقد اقر المشرع استثناء على القاعدة المذكورة ، بأحتساب مدة ممارسة مهنة المحاماة استناداً لاحكام القانون رقم (٦٥) لسنة ٢٠٠٧ (١) .

اي ان السبب القانوني لاحتساب هذه الخدمة ، يتمثل في القانون المذكور ، اذ نصت المادة الاولى منه على انه ((تحتسب للمحامي المعين بوظيفة في دوائر الدولة مدة ممارسته مهنة المحاماة خدمة فعلية لاغراض التعيين وتحديد الراتب والتقاعد استثناء من احكام قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (٦٠٠) لسنة ١٩٨٠ وكذلك ضوابط قانون ممارسة مهنة المحاماة الصادرة عن الامانة العامة لمجلس الوزراء (٢) .

ان احكام المادة (١) من القانون رقم (٦٥) لسنة ٢٠٠٧ ، نجد انها قد حددت الشروط الواجب توافرها في احتساب مدة ممارسة مهنة المحاماة بثلاثة : يتمثل اولها في انطباق وصف المحامي على الشخص المراد احتساب خدمته ، بتسجيل اسمه في جدول المحامين بعد توافر الشروط المنصوص عليها في قانون المحاماة رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ (٣) .

(١) اذا بالرجوع الى قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل فانه قد خلا من تعريف لمهنة المحاماة والمحامي على حد سواء ، الا انه بالامكان تعريف المحامي قياساً على ما نصت عليه المادة (١) من القانون المذكور بأنه كل من يمارس مهنة المحاماة والمسجل اسمه في جدول المحامين ، كما تعرف خدمة المحاماة بانها تلك الخدمة المؤداة من قبل من ينطبق عليه وصف المحامي وفقاً لقانون المحاماة ، يستوي في ذلك ان تكون هذه الخدمة متعلقة بتقديم الاستشارات القانونية او الترافع في الدعاوي على اختلاف انواعها .

(٢) ينظر كتاب الامانة العامة لمجلس الوزراء المرقم ق/١٣/٨١٣٣ المؤرخ في ٢٠٠٨/٤/١٦ .

(٣) ينظر المادتان (٣،١) من قانون المحاماة رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل .

وثانيها ان يكون الشخص المراد احتساب خدمته من المعينين على الملاك الدائم في دوائر الدولة والقطاع العام ، فيما يتمثل ثالثها في تسديد الاستقطاعات التقاعدية الى صندوق تقاعد المحامين^(١) .

وكذلك الحال بالنسبة للضوابط الصادرة عن الامانة العامة لمجلس الوزراء لعام ٢٠٠٨ ، التي حددت هذه الشروط ، بان يكون المحامي مسجلاً في جدول المحامين لدى نقابة المحامين العراقية ، ومستمراً بتسديد بدلات الاشتراك السنوية ، مع استقطاع التوقيفات التقاعدية الى صندوق تقاعد المحامين للمدة المراد احتسابها ، وان لا يكون اسمه مستبعداً من جدول المحامين للمدة المراد احتسابها في حالة التثبيت من توافر الشروط المذكورة مجتمعة ، فيتم احتساب خدمة المحاماة لاغراض التعيين وتحديد الراتب والتقاعد ، استناداً لاحكام المادة الاولى من القانون رقم(٦٥) لسنة٢٠٠٧^(٢) ولا يستثنى من ذلك الا حالة عدم وجود وظيفة شاغرة^(٣) .

ان الية احتساب هذه المدة بأن يصار الى احتسابها كعلاوة سنوية ، تضاف الى راتب الموظف بواقع علاوة واحدة عن كل سنة من ممارسة المهنة ، في حالة عدم استكمال شروط الترفيع المنصوص عليها في قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ ، وبخلاف ذلك يصار الى ترفيع الموظف الى الدرجة التي تلي درجته

(١) هذا الشرط اشارت اليه الاسباب الموجبة للقانون رقم (٦٥) لسنة ٢٠٠٧ ، اذ وصفت مدة ممارسة مهنة المحاماة المشمولة بالقانون بأنها تلك التي سددت عنها الاستقطاعات التقاعدية الى صندوق تقاعد المحامين المشكل بالقانون رقم(٥٦) لسنة ١٩٨١ .

(٢) يقصد باغراض التعيين هو احتساب مدة ممارسة المهنة لغرض اضافتها الى نقاط المفاضلة عند التعيين ، الا ان التساؤل الذي يثار هنا هل تحتسب هذه السنوات كسنتين خدمة مؤداه في نفس الدائرة المراد التعيين فيها او في دوائر الدولة الاخرى ؟ نرى من جانبنا ان سنين الخدمة المؤداة في ممارسة مهنة محاماة تكون كسنتين الخدمة المؤداة في الدائرة المتقدم للتعيين فيها ، ومن ثم فإن من له ممارسة مهنة محاماة يتساوى مع الموظف المعين بعقد في اوليته للتعيين اما في ما يتعلق بالمقصود تحديد الراتب فهو احتساب هذه الخدمة لاغراض العلاوة والترفييع .

(٣) اذ قضى كتاب وزارة المالية المرقم ١٧٠٨٤/٥٩/٨٠٢ في ١٤/٤/٢٠٠٩ بان مدة ممارسة المحاماة في حالة تجاوزها المدة الاصغرية للترفييع ، وعدم وجود درجة شاغرة ، فيتم منحه العلاوات السنوية ضمن الدرجة عن مدة ممارسة المهنة .

الوظيفية ووفقاً لجدول الرواتب الملحق بالقانون المذكور^(١) ، وقد تسنى لمجلس شورى الدولة ان عالج كافة الاحكام المتعلقة بأحتساب مدة ممارسة مهنة المحاماة اذ بين في قراره المرقم (١٨) الصادر في ٢٩/٣/٢٠٠٩ كيفية احتساب مهنة المحاماة للمحامي المعين بوظيفة مدير عام ، قصرها لاغراض التعيين وتحديد الراتب دون الترفيع اذا ان ترفيع المدير العام لا سند له من القانون ومما جاء فيه بأن :-

١- تحتسب مدة ممارسة مهنة المحاماة خدمة فعلية لاغراض التعيين وتحديد الراتب والتقاعد بالنسبة للمحامي المعين بوظيفة مدير عام فما فوق ولا تحتسب لاغراض الترفيع والترقية .

٢- تحتسب مدة ممارسة مهنة المحاماة خدمة فعلية لاغراض التعيين وتحديد الراتب والتقاعد للمحامي المعين بوظيفة تقع في الدرجة الاولى فما دون على ان تراعي المدد المحددة في جدول الرواتب للتسكين في الدرجة التي يستحقها بضمنها مدة ممارسة مهنة المحاماة يتطلب لاحتساب مدة ممارسة مهنة المحاماة خدمة لاغراض تطبيق القانون رقم (٦٥) لسنة ٢٠٠٨ .

نستخلص مما تقدم ان القانون رقم (٦٥) لسنة ٢٠٠٧ حدد اغراض احتساب مدة ممارسة مهنة المحاماة للاغراض المذكورة اعلاه على سبيل الحصر ، ومن ثم ليس بالامكان اضافة اي اغراض اخرى اليها ، كأحتسابها خدمة لغرض التمتع بالاجازات الاعتيادية ، علماً ان ضوابط الامانة العامة لمجلس الوزراء اوردت العديد من الحالات التي لا تحتسب فيها مدة ممارسة مهنة للمحامي المعين في وظيفة ، يتمثل اولها في مدة الفصل السياسي التي احتسبت للموظف المشمول بأحكام قانون المفسولين السياسيين رقم (٢٤) لسنة ٢٠٠٥ المعدل ، وثانيها الخدمة العسكرية المضافة خدمة فعلية ، وثالثها الفترات المحتسبة خدمة فعلية وفق القوانين النافذة ، كل ذلك مشروط بان لا يحصل تداخل

(١) ينظر البند (٤) من ضوابط الامانة العامة لمجلس الوزراء المرقمة ق/٢/١/٢٧/٨١٣٣ في ١٦/٤/٢٠٠٨ .

هذه المدد مع مدة ممارسة المهنة ، ومن ثم فاذا لم يحصل التداخل المذكور ، فلا يوجد مانع قانوني من اضافة الخدمة المذكورة ووفقاً للاغراض المحددة قانوناً^(١) .

ومن قرارات مجلس شوري الدولة قراره المرقم ٢٠٠٩/٨٧/٢٩ بتاريخ ٢٠٠٩/٩/٢٩ بأن ((تحتسب مدة ممارسة المحاماة خدمة فعلية لاغراض التعيين وتحديد الراتب والتقاعد للمحامي المعين بوظيفة مدير عام فما فوق ولا تحتسب لاغراض العلاوة والترفيه))^(٢) .
 واما بخصوص احتساب مدة الفصل السياسي ، فنقصد بمدة الفصل السياسي بأنها المدة الزمنية التي تحتسب لاغراض العلاوة والترفيه والترقية والتقاعد عند شمول الموظف بقانون الفصل السياسي والتعليمات الصادرة بموجبه ، اذ يتم صرف فروقات الرواتب استناداً لاحكام المادة (١٠) من التعليمات رقم (١) لسنة ٢٠٠٦ ، بعد ان يتم احتسابها من تاريخ نفاذ قانون المفصولين السياسيين رقم (٢٤) لسنة ٢٠٠٥ ، لمن صدرت اوامر شمولهم قبل تاريخ نفاذه اعلاه ، ومن تاريخ صدور اوامر لمن صدرت اوامرهم بعد نفاذ هذا القانون ، استناداً لاحكام المادة (١١) منه^(٣) والتي تنص على ان ((ينفذ من تاريخ صدوره)) .

ان مجلس شوري الدولة قد قضى في قراره المرقم ٢٠١٠/٢٧/٢ الصادر في ٢٠١٠/٣/٢ بأن ((تحتسب المدة التي قضاهما المستوضح عنهم خارج الوظيفة والمحصورة بين احوالهم الى التقاعد لاكمالهم السن القانونية وبين اعادتهم الى الوظيفة بعد صدور قرار لجنة التحقق

(١) وقد تسنى لمجلس شوري الدولة ان اضاف الى الحالات عدم احتساب مدة ممارسة مهنة المحاماة حاله اخرى ، وهي مدة العقد التي يعمل خلالها المتعاقد من المحامين مع دوائر الدولة وذلك بموجب القرار المرقم ٩٤ الصادر في ٢٠١٠/٨/١٨ الذي نص على ان ((لا تحتسب مدة العقد للمحامي المتعاقد مع دوائر الدولة ممارسة لمهنة المحاماة وفق احكام القانون رقم (٦٥) لسنة ٢٠٠٧ وقد استند القرار المذكور الى عدة اسس اولها احكام المادة (٤/ ثالثاً) من قانون المحاماة رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ التي منعت الجمع بين المحاماة وبين الوظائف والاستخدام مطلقاً في دوائر الدولة الرسمية وشبه الرسمية والمصالح الحكومية براتب او مكافأة ، وكذلك احكام المادة (١٦) من القانون المذكور التي منعت المرفوع اسمه من جدول المحامين والمنقطعة صلته بالمحاماة ان يمارس اي عمل من اعمالها قبل اعادة تسجيل اسمه)) .

(٢) قرار مجلس شوري الدولة المرقم ٢٠٠٩/٨٧/٢٩ بتاريخ ٢٠٠٩/٩/٢٩ ، منشور في مجموعة قرارات وفتاوي مجلس شوري الدولة ، لعام ٢٠٠٩ ، ص٢٨٩-٢٩٠ .

(٣) ينظر كتاب وزارة التعليم العالي والبحث العلمي / اللجنة المركزية لاعادة المفصولين السياسيين المرقم ٨٣٣٧ في

لاغراض العلاوة والترفيح والتقاعد ولايستحقون عنها راتباً)) ، كما جاء في قراره المرقم (٤٤) الصادر في ٢٠١٠/٤/٨ ((بان يتم صرف راتب المفصول السياسي اعتباراً من تاريخ صدور الامر الذي تم بموجبه احتساب مدة فصله السياسي خدمة لاغراض العلاوة والترفيح ، وليس من تاريخ تأييد لجنة التحقق في الامانة العامة لمجلس الوزراء))^(١) .

اما فيما يتعلق بالمدير العام فقد قرر مجلس شورى الدولة في القرار المرقم (١٧) الصادر في ٢٠٠٩/٢/٨ بأن (٢- تحتسب مدة الفصل السياسي للمدير العام واصحاب الدرجات الخاصة للمشمولين باحكام قانون المفصولين السياسيين خدمة فعلية لاغراض العلاوة والتقاعد ولا تحسب لاغراض الترقيح والترقية لمن لديه خدمة فعلية في الوظيفة المعين فيها قبل فصله مدة لا تقل عن سنة واحدة ، ٣- تحسب مدة الفصل السياسي للمدير العام واصحاب الدرجات الخاصة للمشمولين بأحكام قانون المفصولين السياسيين ولم يصدر امر بتعيينه في حينه او عين ولم يمض مدة تتجاوز السنة الواحدة في الوظيفة وكان قد سجن او حبس فتحسب له المدة المذكورة انفاً خدمة لاغراض التقاعد حصراً) .

اما بخصوص احتساب الخدمة العسكرية الالزامية ، يتمثل الاساس القانوني لاحتساب الخدمة العسكرية الالزامية بالرجوع الى القرار المرقم (٢١٨) لسنة ٢٠٠٢ الذي نص على ان ((تحسب الخدمة العسكرية الالزامية المقضاة قبل الالتحاق بالوظيفة لاغراض التقاعد حصراً)) .

اما بصدد موقف القضاء من احتساب الخدمة المذكورة فيلاحظ ان مجلس شورى الدولة قد اصدر العديد من القرارات المتضاربة بهذا الشأن ، اذ تارة نجده يقرر ((١- ان احتساب الخدمة العسكرية الالزامية المقضاة قبل الالتحاق بالوظيفة يكون لاغراض التقاعد حصراً اذ

(١) وقد استندت قرار مجلس شورى الدولة المذكور الى عدة اسس : اولها المادة (٨) من التعليمات رقم (١) لسنة ٢٠٠٩ التي قضت باحتساب مدة الفصل السياسي بمثابة خدمة فعلية لغرض معرفة وتحديد مقدار العلاوة او درجة الترقيح او الترقية او عدد سنوات التقاعد المستحقة وليس لغرض احتسابها له لاغراض رفع الراتب او العلاوات او الفروقات المالية ، فضلاً عن ان المادة (١٢) من التعليمات قضت بعدم جواز المطالبة بالرواتب عن المدة المحتسبة كخدمة وفق احكام قانون المفصولين السياسيين .

اديت هذه الخدمة بعد نفاذ قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (٢١٨) لسنة ٢٠٠٢^(١)
 ٢- يكون احتساب الخدمة العسكرية الالزامية وخدمة الاحتياط لاغراض العلاوة والترفيغ
 والتقاعد اذ كانت تلك الخدمة قد اديت قبل نفاذ قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم
 (٢١٨) لسنة ٢٠٠٢^(٢) .

اما بخصوص احتساب الخدمة العمالية السابقة فانها تحتسب لغرض تحديد راتب الخدمة
 العمالية اذ اوجب قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) (٥٢٥) في ١٣/٥/١٩٧٦ المعدل ،
 بان تحسب للاغراض المذكورة مدة الخدمة العمالية للعمال الذين تم او يتم تعيينهم بصفة
 موظفين وذلك وفق شروط معينة^(٣) ، شريطة ان يكون احتساب الخدمة العمالية للمدة
 التالية للحصول على الشهادة ، فاذا كان العامل يحمل اكثر من شهادة فيحدد راتبه بموجب
 الشهادة التي تتيح له راتباً افضل كما تحتسب هذه الخدمة في حالة كونها مقضية في دوائر
 الدولة الرسمية وشبه الرسمية وشركات القطاع العام^(٤) .

-
- (١) ينظر قرار مجلس شوري الدولة المرقم ٦٦ / انضباط / تمييز / ٢٠١٠ / بتاريخ ٢٤/٢/٢٠١٠ ، منشور في دليل
 التشريعات القانونية الخاصة بالوظيفة العامة ، ٢٠١١ ، ص ٧١ ، وقرار مجلس شوري الدولة المرقم ٤١ / ٢٠٠٨ بتاريخ
 القرار ١٨/٣/٢٠٠٨ ، منشور في مجموعة قرارات وفتاوي مجلس شوري الدولة لعام ٢٠٠٩ ، ص ١٢٣-١٢٤ .
- (٢) ينظر قرار مجلس شوري الدولة المرقم ٢٠٠٩/٥٩ الصادر في ٤/٨/٢٠٠٩ ، منشور في مجموعة قرارات وفتاوي
 مجلس شوري الدولة لعام ٢٠٠٩ ، ص ١٧٥-١٧٦ .
- (٣) نشر القرار في الوقائع عدد (٢٥٣١) في ٣١/٥/١٩٧٦ ، علماً بأنه عدل بقرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) ٦١٣ في
 ١٩٧٨/٥/٨ (وقائع ٦٥٤ في ٢٢/٥/١٩٧٨ .
- (٤) ينظر : وزارة المالية في كتابها المرقم ٨٠٢/٥٨/م/٤٥٤٢ في ٢٢/٦/٢٠٠٨ قد ذهبت الى خلاف الرأي المذكور اذ قررت
 عدم وجود سند قانوني لاحتساب الخدمة العمالية لاغراض العلاوة والترفيغ ، مستندة في ذلك الى القرار المرقم
 (١٥٠) لسنة ١٩٨٧ الذي حول جميع العمال في دوائر الدولة الى موظفين .

الفصل الثاني

اسباب واغراض منح القدم

لغرض التعرف على اسباب واغراض منح القدم سوف نتناول هذا الفصل كالاتي ،
في المبحث الاول اسباب منح القدم اما في المبحث الثاني فسنتناول اغراض منح القدم .

المبحث الاول

اسباب منح القدم

من اجل التعرف على اسباب منح القدم سوف نقسم هذا المبحث الى اربعة مطالب
وكالاتي : في المطلب الاول نتناول الحصول على شهادة دراسية ، اما المطلب الثاني
فنتناول اداء خدمة متميزة ، وفي المطلب الثالث نتناول الحصول على كتاب شكر ، اما
المطلب الرابع فسوف نتناول فيه اجتياز دورة تدريبية .

المطلب الاول

الحصول على شهادة دراسية

نصت الفقرة (٤) من المادة (١٩) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل على ان :-

كل موظف حصل على شهادة اختصاص جامعية اثناء الخدمة او خارجها ، يمنح قديماً لمدة سنة واحدة لغرض الترفيع ، بشرط الا تكون تلك الشهادة قد اتخذت اساساً لتحديد راتبه لاغراض هذا القانون ، ولا يشمل هذا الحكم من حصل على تلك الشهادة قبل ١٩٦٠/٤/١ ولمجلس الخدمة اصدار تعليمات بهذا الشأن .

وعليه صدرت تعليمات الخدمة المدنية عدد (٢٤) لسنة ١٩٦١ ، المعدلة بالتعليمات عدد (٥٥) لسنة ١٩٦٨^(١) ، موضحة المقصود بشهادة الاختصاص الجامعية على انها ((الشهادة التي يحصل عليها الموظف نتيجة دراسة اختصاصية عليا تعقب الشهادة الاولى الجامعية ، وتكون درجتها لا تقل عن درجة ماجستير او دبلوم عال حده الادنى سنتان دراسيتان)) .

بدلالة نص الفقرة (١) من البند اولاً من اسس وضوابط منح القدم عن شهادات الاختصاص الجامعية ، وفقاً لاحكام المادة (١٩) من قانون الخدمة المدنية والقرار المرقم (٤٠١) في ١٢/٤/١٩٧٥ ، الواردة في الملحق رقم (٣) بتعليمات الخدمة المدنية عدد (١١٩) لسنة ١٩٧٩ وكما يأتي :-

اولاً :- اسس القدم وفق احكام الفقرة الرابعة من المادة التاسعة عشرة من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدلة بالقانون رقم (٤٥) لسنة ١٩٧٤^(٢) .

١- يقصد بشهادة الاختصاص الجامعية ، الشهادة التي يحصل عليها الموظف نتيجة دراسة اختصاصية عليا تعقب الشهادة الاولى الجامعية ، وتكون درجتها لا تقل عن درجة (الماجستير) او ما يعادلها من حيث المستوى العلمي .

(١) نشرت التعليمات عدد (٥٥) في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٧ ، ١٥) في ١١/٥/١٩٦٨ .

(٢) نشر القانون في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٢٣٣٨) في ٧/٤/١٩٧٤ .

ان الجملة الاخيرة من نص الفقرة (١) اعلاه ، تدل على شمول الحاصلين على شهادة الدكتوراه ، بمقصود شهادة الاختصاص الجامعية ، لان نتيجة الدراسة الاختصاصية العليا التي تعقب الشهادة الاولى الجامعية ، مقيدة بشرط ان لا تقل عن درجة الماجستير ، وكل ما (لا يقل عن) يعني جواز الدلالة على (ما يزيد على) .

٢- تعدُّ الدبلومات الطبية العالية ، التي تلي شهادة كلية الطب العراقية او ما يعادلها شهادة اختصاص جامعية ، بشرط ان تكون مؤهلة للحصول على لقب طبيب اختصاص وبعد الحصول على اللقب المذكور فعلاً .

٣- تجري معادلة الشهادات المذكورة في الفقرتين اعلاه ، بقرار من اللجنة المركزية لتعادل الشهادات بوزارة التعليم العالي والبحث العلمي ، وفقاً لصلاحياتها القانونية .

٤- الموظف الذي حصل على شهادة الاختصاص الجامعية اثناء الخدمة او خارجها ، يمنح قدماً مدته سنة واحدة لغرض الترفيع ، بشرط ان لا تكون تلك الشهادة قد اتخذت اساساً لتحديد راتبه لاغراض هذا القانون ، كأن يجري التعيين او اعادة التعيين او الترفيع او التعديل وفقاً للراتب المقرر لها ، وان تكون ذات علاقة بوظيفته او التي سيرشح اليها .

واجد من المناسب ايضاح الفرق في الافادة من الشهادة ، فيما لو استخدمت لغرض الافادة من مدة القدم او تعديل الراتب ، لان التعيين او اعادة التعيين بموجبها وعلى اساسها ، لايدع مجالاً بمنح مزاياها للمرة الثانية ، اما الترفيع المستحق خلال المدة المتبقية من السنة الاخيرة ، فيؤدي الى حرمان الموظف من مدة الفرق بينها وبين مدة القدم البالغة سنة واحدة ، بمعنى خسارة الموظف مدة شهرين من مدة القدم مثلاً ، في حالة تعديل راتبه الذي سيحصل عليه بعد عشرة اشهر بالترفيع ، وبذلك يكون من الافضل مطالبة الموظف بمنحه مدة القدم عن الشهادة ، بدلاً من مطالبته بتعديل راتبه على اساسها ، لان منح القدم سيؤدي الى ترفيعه مع احتفاظه بالمدة المتبقية منه لغرض الترفيع القادم ، والعكس صحيح عندما يحصل الموظف على الشهادة قبل مدة

سنة ونصف من تاريخ استحقاقه للترقية ، حيث تكون المطالبة بتعديل الراتب اولى من المطالبة بمنح القدم لمدة سنة (١) .

. لا يمنح القدم اكثر من مرة واحدة عن شهادات الاختصاص ذات المستوى العلمي الواحد .

يلاحظ حصول بعض الموظفين على شهادة الماجستير في اللغة العربية ومن ثم في الشريعة مثلاً ، ففي هذه الحالة لا يمنح الموظف اكثر من مدة قدم واحد (سنة واحدة فقط) وان تعددت شهادات الاختصاص الجامعية الحاصل عليها بدرجة ماجستير او ما يعادلها .

٥- للموظف الذي سبق وان حصل على شهادة الاختصاص الجامعية الوارد ذكرها في الفقرتين الاولى والثانية اعلاه ، ولم يمنح القدم المقرر قانوناً عنها ، بسبب عدم كونه مثبتاً او كان خارج الوظيفة عند بدء دراسته للحصول على الشهادة المذكورة ، ان يطالب بمنحه القدم المذكور ، بشرط ان يكون الحصول على الشهادة المذكورة قد تم في او بعد ١٩٦٠/٤/١ .

٦- لا يمنح القدم المبحوث عنه في هذه الاسس عن شهادة الاختصاص الجامعية التي تم الحصول عليها قبل ١٩٦٠/٤/١ .

ان تاريخ نفاذ قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ ، هو ١٩٦٠/٤/١ ، لان من حصل على شهادة الاختصاص الجامعية قبل ذلك التاريخ ، او كان موظفاً قد تم اتخاذ شهادته اساساً لتحديد راتبه او منحه القدم المقرر بموجب قانون الخدمة السابق ، او انه سيخضع لاليات تحديد الراتب في ضوء احكام قانون الخدمة الجديد ، الذي سيأخذ بنظر مستوى تحصيله الدراسي الاخير او انه سيعين بموجبها بعد ذلك التاريخ ، ولا

(١) ايداد عبد اللطيف سالم : في قانون الخدمة المدنية العالوة والترقية والترقية ، دراسة تحليلية للنص القانوني والتطبيق العملي ، مكتب زاكي ، ٢٠١٠ ، ص ٦٢ - ٦٤ .

حاجة لمنحه القدم المبحوث عنه في هذه الاسس وفي جميع الحالات فان الفائدة من حكم هذه الفقرة هو عدم تكرار منح الامتيازات من مصدر واحد .

٨ - لا تشمل هذه الاسس شهادة الدراسة الجامعية الاولية ، يتطابق ذلك مع حكم الفقرة (٢) من المادة (١٠) من قانون الخدمة المدنية النافذ .

ثانياً :- اسس منح القدم للحاصلين على شهادة الدكتوراه بمرحلة واحدة وفقاً لقرار مجلس قيادة الثورة المرقم (٤٠١) والمؤرخ في ١٢/٤/١٩٧٥ .

١- ان المقصود بعبارة الحاصلين على شهادة الدكتوراه بمرحلة واحدة ، الواردة بقرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) اعلاه هم من كانت طبيعة دراستهم تستلزم المرور بمرحلة الماجستير قبل الحصول على شهادة الدكتوراه ثم نقلوا مباشرة الى الدكتوراه دون تقديم اطروحة الماجستير ، بالنظر لما ابدوه من مقدرة وكفاءة ، وذلك بعد تقديم كتاب التعادل للدكتوراه من اللجنة المركزية لتعادل الشهادات بوزارة التعليم العالي والبحث العلمي وكتاب من الجامعة المانحة للشهادة مصدق وفق الاصول تؤيد فيه ان طبيعة الدراسة فيها تستلزم المرور بمرحلة الماجستير قبل الدكتوراه دون تقديم اطروحة الماجستير بالنظر لما ابدوه من مقدرة وكفاءة .

٢- منح القدم للمشمولين بقرار مجلس قيادة الثورة المذكور اعلاه مقيد بتوافر احكام الفقرة الرابعة من المادة التاسعة عشرة من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل ، وان لا يكون قد اتخذ اساساً لتحديد الراتب ، على النحو الموضح في الاسس والضوابط الواردة في البند اولاً اعلاه ، ذلك ان عبارة ((استثناء من احكام

الفقرة الرابعة المذكورة ، الواردة بقرار مجلس قيادة الثورة)) تتصرف الى مدة القدم فقط دون الاحكام والشروط الاخرى .

٣- اذا كان المشمول بقرار مجلس قيادة الثورة قد سبق وان منح قدماً لمدة سنة واحدة لحصوله على شهادة الدكتوراه المذكورة فعندئذٍ يمنح قدماً لمدة سنة واحدة اخرى فقط .

هذا وقد نص القرار المرقم (٤٠١) في ١٢/٤/١٩٧٥ على ((منح قدم لمدة سنتين للحاصلين على شهادة الدكتوراه بمرحلة واحدة استثناء من احكام الفقرة (٤) من المادة (١٩) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) سنة ١٩٦٠ المعدل ^(١) .

ان احكام الفقرة (٤) من المادة (١٩) ، لم تكن كافية لمعالجة الشهادات الدراسية التي يحصل عليها الموظف ويستحق عنها الدعم والتشجيع وعليه عدلت الفقرة المذكورة بتسلسل (٤ - أ) وضيفت اليها الفقرات الاتية :- ^(٢)

ب - يمنح قدماً لغرض الترفيع لمدة سنة كل موظف حصل اثناء الخدمة او خارجها على شهادة دبلوم عال بشرط :-

اولاً :- ان تكون شهادة الدبلوم تالية للشهادة الاولية الجامعية او ما يعادلها ، وان لا تقل مدة الدراسة للحصول عليها سنتين دراسيتين .

ثانياً :- ان لا تكون الشهادة قد اتخذت اساساً لتحديد الراتب .

ثالثاً :- ان تكون الشهادة ذات علاقة باعمال وظيفته او الوظيفة التي سيرشح لها .

ج - يمنح قدماً لمدة ستة اشهر لغرض الترفيع كل موظف حصل اثناء الخدمة او خارجها على شهادة دبلوم عال مدة دراسته سنة دراسية واحدة بعد الشهادة الاولية الجامعية او ما يعادلها مع مراعاة الشروط الواردة في الفقرتين (٢ ، ٣) من البند (ب) .

(١) نشر القرار في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٢٤٦٠) في ٢٢/٥/١٩٧٥ .

(٢) اضيفت الفقرات المذكورة بموجب القانون رقم (٩) لسنة ١٩٨٥ ، قانون تعديل قانون الخدمة المدنية رقم

(٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل الصادر بالقرار المرقم (٦٦) في ١٤/١/١٩٨٥ المنشور في جريدة الوقائع العراقية

بالعدد (٣٠٣١) في ٤/٢/١٩٨٥ .

د - يستثنى من احكام البند (ج) الدبلومات الطبية العالية التي تلي شهادة كلية الطب العراقية او ما يعادلها والتي تؤهل حاملها للحصول على لقب طبيب اختصاص ، حيث تعدُّ شهادة اختصاص جامعية لاغراض تطبيق احكام البند (أ) من هذه الفقرة .

اما في حالة عدم حصول الطالب الموظف على الشهادة خلال المدة المتعاقد عليها فان مجلس قيادة الثورة (المنحل) اصدر قراراً رقم (٥١٨) في ١٤/٦/١٩٨٦ ، قضى بحجب ترفيع الطالب الموظف الذي يحصل على الشهادة المتعاقد عليها بمدة اكثر من المدة المقررة بمقدار مدة التمديد الاضافية الثانية ، هذا اذا كان يدرس خارج القطر ، اما اذا كان يدرس داخل القطر فان ترفيعه يتأخر بمقدار نصف المدة المضافة الى مدة الدراسة المقررة .

ان الشهادة الدراسية تعدُّ عاملاً مؤثراً عند تحديد الراتب في دول عديدة وكذلك لها اثرها في منح الموظف الامتيازات في مدة اقصر اي تقليص المدة القانونية للترفيع وذلك لحاجة الوظيفة العامة الى الخبرات العالية المتطورة وخير ما اخذ به المشرع بالنصوص التي تتعلق بالشهادة الدراسية لانه في ذلك ضماناً لحقوق اصحاب الشهادات الدراسية وحافز مشجع على التعليم .

ومن قرارات مجلس شورى الدولة بخصوص المقصود بشهادة الاختصاص الجامعية^(١) يرى المجلس ان المقصود بشهادة الاختصاص الجامعية المحددة بالملحق رقم (٣) من التعليمات العدد (١١٩) لسنة ١٩٧٩ ، هي شهادة اختصاصية عليا تعقب الشهادة الاولية الجامعية ولا تقل درجتها عن درجة شهادة الماجستير او ما يعادلها من حيث المستوى العلمي وفق اسس معادلة الشهادات رقم (٥) لسنة ١٩٧٦ المعتمدة من وزارة التعليم والبحث العلمي ، بصرف النظر عن طبيعة الاختصاص الممنوحة فيه علمياً كان ام مهنياً^(٢) .

(١) قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة المرقم (٢٠١١/١٣) بتاريخ ٢٠١١/٢/٩ ، منشور في دليل التشريعات القانونية الخاصة بالوظيفة العامة لسنة ٢٠١١ ، ص٣١٤-٣١٥ .

(٢) كما ذهب مجلس شورى الدولة بقراره المرقم ٢٠١١/١٣ بتاريخ ٢٠١١/٢/٩ الى اقرار المبدأ الاتي :-
عدم وجود تعارض بين الفقرة (٤) من المادة التاسعة عشرة من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ والبند (ثانياً) من المادة (٤) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ ولكل من النصين مجال تطبيقه .

المطلب الثاني

اداء خدمة متميزة

يختلف الموظفون في اداء واجباتهم الوظيفية ، فمنهم من يؤديها بشكل متميز ومنهم من يؤديها بشكل عادي ، ومنهم من يؤديها بشكل رديء ، هذا وتفقتضي المصلحة العامة ، عدم معاملة الموظفين المذكورين على قدم المساواة ، فالموظف الذي يبذل في اداء واجباته الوظيفية ويحقق نفعاً ملموساً لمصلحة العمل ، يستحق الثناء والتكريم ، لان اي تحسين في الخدمات المقدمة للجمهور من شأنه رفع منزلة الادارة في نفوس المواطنين .

لقد اكد القانون الامريكي على منح علاوة امتياز للموظف الذي يؤدي خدماته بشكل كفاء ومتميز^(١) .

كما اكد التشريع الكويتي على الحقوق الوظيفية التي يتمتع بها الموظف ومنها المرتب حيث ان تأثير الخدمة المتميزة على المرتب يتمثل بمنح الموظف المكافآت مقابل اختراع قام به اثناء العمل ، وان تأثير الخدمة المتميزة في منح العلاوة التشجيعية للموظف عند حصوله على تقرير بان ادائه لعمله ممتاز ولم تمض عليه سنة ، وبهذا فان اداء خدمة متميزة ليس له تأثير على منح القدم^(٢) .

اما في التشريع الاردني فان الحقوق الوظيفية ومنها الراتب ليس له اي تاثير من حيث اداء الموظف خدمة متميزة حيث يقتصر الراتب على الراتب الشهري الاساسي فقط ، ولا يشمل العلاوات والمكافآت واي امتيازات مالية او عينية يستفاد منها الموظف^(٣) ، وكذلك من الحقوق التي اكد عليها التشريع الاردني هي الترقية (بالفتنة ، وبالدرجة ، وبالاقدمية) حيث ان اداء خدمة متميزة من الشروط الاساسية للحصول على هذه الترقية ولكن نلاحظ ان اداء خدمة متميزة ليس له اثر على منح القدم في التشريع الاردني .

(١) انظر : جلال الدين احمد قاسم وعبد الحليم مرسي طه : الملامح الرئيسية لنظام الخدمة المدنية الفدرالية في

الولايات المتحدة الامريكية ، منشورات المنظمة العربية للعلوم الادارية ، ١٩٧٢ ، ص٧٧-٧٨ .

(٢) د. عادل الطبطبائي ، مصدر سابق ، ص١٧٣ .

(٣) المادة (٢) من نظام الخدمة المدنية الاردني رقم ٥٥ ، لسنة ٢٠٠٢ ، ص٤٥٧ .

اما التشريع المصري فلقد اكد على منح المكافآت التشجيعية للعامل الذي نال مرتبة الامتياز في تقرير الكفاءة للعاملين الاخيرين ، وبذل جهداً خاصاً حقق اقتصاداً في النفقات ، وعليه فإنه ليس هنالك تأثير لاداء الموظف المتميز في منح القدم^(١).

اما في اليابان فان تأثير منح القدم واضح حيث تمنح مزية الترقى الى درجة اعلى في السلم الاداري الى الموظف الذي يقدم مقترحات لتحسين العمل .

هذا وقد اعتمدت اغلب قوانين الخدمة المدنية على تقارير الكفاءة في اثبات هذا الشرط (اداء خدمة متميزة) ، فحصول الموظف على تقرير بأنه ممتاز ، حجة بالغة على ادائه الخدمات المكلف بها بشكل متميز ، هذا وليس بخاف ان نظام تقارير الكفاءة في اغلب دول العالم نظام محكم القواعد عظيم الفوائد ، ولهذا يندر تحقق المحسوبية في ظله .

اما في العراق فان اداء خدمة متميزة يعود تقديره الى الادارة حيث لها سلطة تقديرية في اثبات القدرة والكفاءة لغرض تمشية ترفيع الموظف في ذلك ، حيث يكافأ المتفوقون والمتجاوزون خطط انتاجهم والمساهمون في تحسين اسلوب العمل وزيادة الانتاج ومنحهم امتيازات^(٢)، (القاضي الشرف ، شهادات تقديرية ، مكافآت مادية ومعنوية) ، ولقد اكد قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل^(٣) على منح الموظف المتميز كتاب شكر وسوف نبين ذلك في المطلب القادم ، اما بالنسبة للحقوق الوظيفية الاخرى للموظف (العلاوة ، الترفيع) فيجب توافر شرط اداء خدمة متميزة .

(١) د. عبد المجيد عبد الحفيظ : مبادئ القانون المصري ، مطبعة عابدين ، ١٩٨٢ - ١٩٨٣ ، ص ٣٧٠ .

(٢) عواطف عبد المجيد الظاهر : النظام القانوني للوحدات الانتاجية ، رسالة ماجستير ، جامعة بغداد ، ١٩٧٨ ، ص ٤٠٢ .

(٣) القانون منشور في الوقائع العراقية لسنة ١٩٩١ ، الجزء الاول منها .

المطلب الثالث

الحصول على كتاب شكر

اذا وجه للموظف كتاب شكر من رئاسة الجمهورية ، او مجلس الوزراء ، او الوزير المختص او من يخوله كما نصت على ذلك الفقرة (اولاً) من المادة (٢١) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ (المعدل) ، ولم يكن معاقباً ، او كان معاقباً واستنفدت العقوبة اثرها ، فيمنح الموظف قدماً لمدة شهر واحد عن كل شكر يوجه له ، وبما لا تتجاوز مدة القدم ثلاثة اشهر في السنة الواحدة ، علماً بأن قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٤١ لسنة ١٩٢٩ وقانون انضباط موظفي الدولة رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ (الملغيين) لم يتضمن الغاء بعض العقوبات الانضباطية في حالة حصول الموظف المعاقب على شكر ، وقد نصت الفقرة (الثانية) من المادة (٢١) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ على انه ((اذا كان الموظف معاقباً فان الشكر يلغي عقوبة لفت النظر واذا حصل على شكرين فيلغيان عقوبة الانذار المفروضة عليه واذا حصل على ثلاثة تشكرات فاكثر وكان معاقباً بعقوبة اشد من الانذار فتقلص مدة تأخير ترفيعه شهراً واحداً عن كل شكر وبما لا يزيد على ثلاثة اشهر في السنة)) .

فليس كل شكر يحصل عليه الموظف يؤدي الى منحه القدم الذي اشار اليه القانون ، بل لا بد ان يصدر من الجهات التي حددها النص حصراً وان الغرض من الحصول على شكر هو الحصول على القدم (يعني اختزال المدة القانونية المشترطة لمنح حق من الحقوق) وعادة ما يحدد القانون الغرض منه ، الا ان المادة (٢١) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ لم تشر الى الغرض الذي يمنح القدم عنه ولكننا نؤيد ان القدم المذكور يمنح لغرض الترفيع^(١) فحسب وذلك توافقاً مع احكام الفقرة (ثانياً) من المادة (٢١) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١

(١) د. غازي فيصل مهدي : شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام ، مصدر سابق ، ص ١٠٠ .

يلاحظ ان سبب منح القدم هو حصول الموظف على كتاب شكر نتيجة اداء الموظف خدمة متميزة وهذا ما نصت عليه المادة (٢١) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ .

ففي قانون نظام العاملين المدنيين (المصري) رقم (٤٦) لسنة ١٩٦٤^(١) ، حيث تمنح مكافآت تشجيعية ، ومكافآت الارباح ، ومكافأة اختراعات التي حلت محلها (براءة الاختراع) الى الموظفين المتميزين .

اما في قوانين الخدمة المدنية لبعض الدول العربية ومنها تونس^(٢)، اجاز المشرع منح الموظف مكافآت تشجيعية بحد اقصى مرتب شهرين في السنة المالية اذا ادى خدمات متميزة او قام بعمل او قدم بحثاً حقق اقتصاداً في النفقات او تحسيناً لطرق العمل .

ومن الملاحظ في كلا القانونين المصري والتونسي انهما لم يشيرا الى منح قدم او منح كتاب شكر كما فعل القانون العراقي .

بناءً عليه فإن الشكر يلغي عقوبة لفت النظر ويبطل مفعولها بصدوره حالاً ، ولكنه لا ينال من اثارها التي حدثت قبل صدوره اي ان الغاء العقوبة بهذا الاحتمال يكون بالنسبة للمستقبل وبالتالي لا مفعول له على اثارها في الماضي .

اما اذا وجه للموظف شكران فأنهما يلغيان عقوبة الانذار المفروضة عليه ، وهذا الالغاء ينصرف الى المستقبل ايضاً . اما اذا حصل الموظف على ثلاثة تشكرات فأكثر وكان معاقباً بعقوبة قطع الراتب فأشد ، فإن مدة تأخير ترفيعه تنقلص شهراً واحداً عن كل شكر وبما لا يزيد على ثلاثة اشهر في السنة .

اما اذا تأخرت الادارة في اصدار قرارها الاداري بالغاء العقوبة الانضباطية التي نص عليها القانون في الفقرة (ثانياً) من المادة (٢١) منه بعد حصول الموظف على الشكر الملغي للعقوبة ، فهل الالغاء سيكون من تاريخ حصول الموظف على الشكر او من تاريخ صدور القرار الاداري بالالغاء ؟

(١) انظر محمد فهيم امين : شرح نظام العاملين بالشركات العامة ، الطبعة الثانية ، ١٩٦٥ ، ص ١٨٣ .

(٢) انظر حسين حمودة المهداوي ، مصدر سابق ، ص ١٤٧ .

ففي تقديرنا ان الادارة تكون ملزمة في هذه الحالة بألغاء العقوبة ولا تمتلك سلطة تقديرية في الالغاء او عدمه واذا اصدرت قرارها بألغاء العقوبة الانضباطية تنفيذاً لحكم القانون فإن هذا القرار يعد كاشفاً للالغاء غير منشئ له وعليه فإن الغاء العقوبة هنا يسري اعتباراً من تاريخ توجيه الشكر الى الموظف العام لا من تاريخ صدور قرار الادارة ، وان امتناع الادارة او رفضها الغاء العقوبة رغم حصول الموظف على الشكر يعد قراراً ادارياً سلبياً للموظف ان يطعن فيه امام (مجلس الانضباط العام) سابقاً وحالياً (محكمة قضاء الموظفين) على اعتبار ان الالغاء يتعلق بالترفيغ ، والترفيغ هو حق من الحقوق التي نص عليها قانون الخدمة المدنية^(١) .

هذا ولقد صدر عن مجلس قيادة الثورة (المنحل) قرار برقم ١٥٥ في ٢٨/٩/٢٠٠٠ قضي بأن يرتب على الشكر الموجه من رئيس الجمهورية الى اي منتسب في الدولة قدمّ لمدة (٦ اشهر) لاغراض الترقيية والترفيغ والعلووة وتغيير العنوان الوظيفي ولمدة سنة واحدة للاغراض ذاتها في حالة تكراره ، ان القدم الذي نص عليه القرار المذكور اطول مدة واعم نفعاً من القدم المنصوص عليه في قانون الانضباط النافذ لان مدته ستة اشهر كما انه يمنح للاغراض الثلاثة التي تعد حقوقاً للموظف وهي الترقيية والترفيغ والعلووة^(٢) .

ان ما ذهب اليه المشرع العراقي في استحداث هذا المبدأ الجديد له اهمية كبيرة في تقديرنا عندما نص عليه في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ ولكننا نتمنى من مشرعنا الجليل لو لم يضع هذا القيد ويطلق عدد التشكرات التي يمكن للموظف ان يستفيد منها في حياته الوظيفية وكذلك عدم قصر الالغاء المترتب على التشكرات على عقوبتي لفت النظر والانذار اذا كان من الافضل في تقديرنا لو ان المشرع رتب اثرأ بالغاء العقوبات الاخرى كلما زاد عدد التشكرات بحيث يتناسب هذا العدد مع شدة

(١) د. غازي فيصل مهدي : شرح احكام انضباط موظفي الدولة والقطاع العام ، مصدر سابق ، ص ٩٩ .

(٢) ذكر القرار المذكور اغراض الترقيية والترفيغ والعلووة وتغيير العنوان الوظيفي ، الا ان العبارة الاخيرة زائدة لان تغيير العنوان الوظيفي يعني الترقيية بطبيعة الحال ، ولكن يبدو ان المشرع اراد صرف العبارة الاخيرة الى الموظف المدني ، في حين صرف لفظة الترقيية الى غيره من منتسبي الدولة كالعسكريين ورجال الامن الداخلي.

العقوبة المقترح الغاؤها وذلك باستثناء عقوبتي الفصل و العزل لان في هذه الحالة اي بعد تنفيذ هذه العقوبات استحالة حصول الموظف على تشكرات لانه يكون خارج وظيفته العامة واطافة الى ذلك ان الالغاء هنا لا يسري على العقوبة التي استنفدت اثارها .

ولكن الاشكال الذي وقعت به بعض الدوائر وذلك في حالة عدم استنفاد العقوبة لاثارها بمعنى اذا تقرر تأخير منح الترفيع عن تاريخ استحقاقه ، وحصل الموظف على شكر قبل استنفاد كامل مدة التأخير ، فإن الشكر لا يلغي ما تبقى من مدة التأخير الناتجة عن العقوبة المفروضة قبل الاستحقاق الطبيعي للترفيع ، والتي تعدُّ من ضمن المدة المكملة لتاريخ الاستحقاق الجديد لمنح العلاوة ، وحيث لا تساوى مدة القدم البالغة شهراً واحداً عن الشكر ، مع مدة التأخير البالغة ثلاثة اشهر عن اقل عقوبة مفروضة ، لان تأثير الشكر بالقدم او بألغاء العقوبة لايسري بأثر رجعي ، عند نفاذ اثار العقوبة وقبل نفاذها ، فإن امتيازاته لا تدور لغرض استحقاق الترفيع التالي ، لفوات فرصة الافادة منه بشكل طبيعي ، ومنعاً لاستغلال الفترة الحرجة في تمرير حالات الالتفاف على القانون .

من قرارات الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بخصوص كتب الشكر الصادرة من غير الوزير المختص قضى بأنه لا يرتب الاثر القانوني الذي يرتبه الشكر الموجه من الوزير المختص^(١)، وفي قرار اخر للهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بخصوص كتب الشكر الموجهة من دولة رئيس الوزراء فإنه يرتب قدماً لمدة شهر واحد بما لا يتجاوز مدة القدم ثلاثة اشهر في السنة الواحدة^(٢).

(١) قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة المرقم ٢٠٠٧/٧٣ بتاريخ ٢٠٠٧/١٠/١١ ، منشور في مجموعة قرارات وفتاوي مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٧ ، ص٢١٦-٢١٧ .

(٢) قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة المرقم ٢٠١١/٣٨ بتاريخ ٢٠١١/٤/١٧ ، منشور في دليل التشريعات القانونية الخاصة بالوظيفة العامة ، ص١٠٨-١٠٩ .

كما اكدت الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة على الاثر المالي الذي يترتب لموظف عند حصوله على قدم وفقاً لاحكام البند اولاً من المادة (٢١) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١^(١) .

(١) قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة المرقم ٢٠١١/٣٩ بتاريخ ٢٠١١/٤/١٧ ، ولغرض توضيح هذا القرار ترى وزارة المالية بكتابها المرقم (٦٦٥٥٦) في ٢٦/١٢/٢٠١٠ ، ان الفقرة (اولاً) من المادة (٢١) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل تضمنت ((اذا وجه للموظف شكر من الرئاسة او مجلس الوزراء او الوزير او من يخوله ولم يكن معاقباً واستنفدت العقوبة اثرها فيمنح قدماً لمدة شهر واحد عن كل شكر يوجه له وبما لا تتجاوز مدة القدم ثلاثة اشهر في السنة الواحدة)) ولم تحدد المادة المذكورة الاغراض التي يتم بموجبها احتساب القدم ، حيث ان الفقرة (اولاً) من المادة (٢١) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ نصت على ان ((اذا وجه للموظف شكر من الرئاسة او مجلس الوزراء او الوزير او من يخوله ولم يكن معاقباً او كان معاقباً واستنفدت العقوبة اثرها فيمنح قدماً لمدة شهر واحد عن كل شكر يوجه له وبما لا تتجاوز مدة القدم ثلاثة اشهر في السنة الواحدة ، وحيث ان المادة (٥) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ نصت على ان ((تمنح العلاوة السنوية للموظف عند اكمال (١) سنة واحدة في الخدمة الوظيفية ، وحيث ان الفقرة (ب) من البند (ثانياً) من المادة (٦) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام المذكور انفاً نصت على ان ((يشترط للترقية اكمال المدة المقررة للترقية المنصوص عليها في الجدول الملحق بهذا القانون)) وحيث ان مدة القدم تدخل ضمن المدة المقررة للترقية ، وتأسيساً على ما تقدم من اسباب ، يرى المجلس ان الاثر المالي الذي يترتب على القدم الممنوح وفقاً لاحكام البند (اولاً) من المادة (٢١) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ يكون لاغراض العلاوة والترقية ، منشور في دليل التشريعات القانونية الخاصة بالوظيفة العامة ، لسنة ٢٠١١ ، ص ١١٠-١١١ .

المطلب الرابع

أجتياز دورة تدريبية

ان الدورة التدريبية هي الدورة التي تفتح داخل العراق او خارجه والتي لا تقل مدتها عن ستة اشهر متصلة بغية زيادة كفاءة الموظف وخبرته على ضوء ما تقتضيه اعمال وظيفته الاصلية او التي سيرشح لها بعد اكمال الدورة .

لا تعدُّ الدورة التدريبية المقامة داخل العراق مشمولة بهذه التعليمات^(١)، ما لم تكن قد جرت بأشراف المركز القومي للاستشارات والتطوير الاداري وفق ما هو مفصل في الفقرة التاسعة من المادة التاسعة عشرة من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل مع مراعاة احكام الفقرة (٧) من هذه التعليمات .

ان الدورة التدريبية ، تقوم على وفق احكام الفقرات (٥-٩) من المادة (التاسعة عشرة) وكما يأتي^(٢):

ان الفقرة (٥) من المادة (١٩) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ تقضي بمنح قدم لغرض الترفيع ، كل موظف اجتاز بنجاح دورة تدريبية ((لا تقل مدتها عن ستة اشهر متصلة)) ، داخل العراق او خارجه ، على الوجه المبين ادناه :

أ - لمدة ستة اشهر لمن كان معدل درجاته الامتحانية في الدورة (٨٥ %) فما فوق ، او التقدير (جيد جداً) .

ب - لمدة ثلاثة اشهر لمن كان معدل درجاته الامتحانية من (٧٠ - ٨٤ %) او بتقدير جيد .

ج - يشمل القدم المبين في هذه الفقرة ، الموظفين الذين اشتركوا في دورة تدريبية ، واجتازوها بنجاح بعد صدور القانون رقم (٤٥) لسنة ١٩٧٤ .

(١) نشرت التعليمات في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٦١٨) في ١٧/١٢/١٩٦١ .

(٢) اضيفت الفقرات المذكورة اعلاه الى المادة (١٩) ، بموجب القانون رقم (١٧٣) لسنة ١٩٧٤ الصادر بالقرار المرقم

(١٣٣١) في ٨/١٢/١٩٧٤ ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٢٤٢٤) في ١٤/١٢/١٩٧٤ ، كما

اضيفت عبارة ((لا تقل مدتها عن ستة اشهر متصلة)) ، بموجب المادة الاولى من القانون رقم (١٤) لسنة

١٩٧٥ ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٢٤٤٠) في ١٠/٢/١٩٧٥ .

اما الفقرة (٦) من المادة (١٩) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ لا يمنح القدم المشار اليه في الفقرة (٥) للموظف الذي يقل معدل درجاته الامتحانية في الدورة عن (٧٠%) ، على ان يؤخذ نجاحه بالنظر عند المنافسة في الترفيع ، يستدل من النص المذكور ان الاشتراك في الدورات لا يقتصر على تحقيق المكاسب بالقدم الممنوح ، وانما الحصول على درجة الافضلية عند تساوي المتنافسين في الحصول على الترفيع او الترقية . كذلك الفقرة (٧) من المادة (١٩) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ ، كل موظف يشترك في دورة تدريبية ، ويقل معدل درجاته الامتحانية فيها عن (٥٠%) يؤخر ترفيعه لمدة سنة واحدة ، اعتباراً من تاريخ استحقاقه الترفيع .

اما الفقرة (٨) من المادة (١٩) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ ، يكون الاشتراك في الدورات التدريبية الزامياً بالنسبة للموظفين الذين تقرر الوزارة المختصة ترشيحهم للاشتراك فيها .

واما الفقرة (٩) من المادة (١٩) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ ، يتولى المركز القومي للاستشارات والتطوير الاداري الاشراف على الدورات التدريبية ووضع المناهج التفصيلية وغير ذلك مما تستلزمه ضرورات اقامة هذه الدورات .

ان اعداد الدورات او المشاركة فيها ، وخاصة تلك المقامة في خارج العراق ، تكلف خزينة الدولة مبالغ لا يستهان بها ، لولا تحقيق الغاية من المشاركة بتطوير القدرات والامكانيات الذاتية للعاملين في اجهزتها المختلفة ، بغية انجاز الاعمال على افضل صورة ممكنة ، وعليه لا بد من وضع بعض موانع الاستغلال غير السوي ، حيث تتخذ المشاركة في الدورات سبيلاً للمكافأة او المحاباة غير النزيهة ، او حين يتخذها الموظف فرصة لنزهة سياحية مجانية على حساب المصلحة العامة ، والمشاركة في الدورات التدريبية الزامية بالنسبة للموظفين الذين تقرر الوزارة المختصة ترشيحهم للاشتراك فيها ، ويتولى المركز القومي للاستشارات والتطوير الاداري ، الاشراف على الدورات التدريبية ووضع المناهج التفصيلية وغير ذلك مما تستلزمه ضرورات اقامة هذه الدورات .

ان منح القدم على وفق ما هو مبين في اعلاه ، يعني حرمان الموظف الذي يجتاز الدورة التدريبية التي نقل مدتها عن ستة اشهر من القدم المقرر ، مما يؤدي الى عزوف الموظفين عن المشاركة فيها ، على الرغم من اهميتها في تطوير العمل الاداري او الفني ، مما يتوجب ان تكون مدة القدم الممنوحة بقدر مدة الدورة التدريبية ، على ان لا تزيد على شهر واحد لمن يجتازها بنجاح وبمعدل (٥٠-٦٩) او بتقدير مقبول .

لقد الغى القرار المرقم (٣٦١) في ٢٤/٣/١٩٨٣^(١)، الفقرات (٥ ، ٦ ، ٧ ، ٨ ، ٩) من المادة (١٩) من قانون الخدمة المدنية ، عندما نص في المادة التاسعة منه على ان لا يعمل بأي نص يتعارض واحكامه التي حلت محل الفقرات المذكورة وكما يأتي :-

اولاً :-

١- **تلتزم الوزارات والدوائر غير المرتبطة بوزارة بوضع خطة سنوية تحدد بموجبها اعداد الموظفين المطلوب اشراكهم في الدورات ، التي تنظمها الجهات بالتدريب ، وتلتزم هذه الجهات بتوزيع الفرص التدريبية المتاحة على طالبي الاشتراك بالشكل المناسب .**

٢- **يكون الاشتراك في الدورات التدريبية الزامياً للموظفين الذين تقرر الوزارة او الجهة المختصة ترشيحهم للاشتراك فيها .**

ثانياً :- يشترط في المرشح للاشتراك في الدورات التدريبية توفر ما يأتي :-

١- **وجود علاقة بين الوظيفة وموضوع الدورة التدريبية .**

٢- **ان يكون حاصلاً على المواصفات العلمية والخبرة العملية التي تتطلبها الدورة .**

٣- **ان يجتاز مقابلة خاصة او اختباراً عند الطلب .**

٤- **ان يتفرغ للدورة طيلة مدة انعقادها .**

ان التجربة العملية اثبتت غير ذلك اي عدم التزام دوائر الدولة بتلك الشروط ، خاصة عندما يتعلق الموضوع بالمشاركة بالدورات التدريبية خارج العراق ، حيث الترشيح مع عدم وجود العلاقة بين الوظيفة وموضوع الدورة التدريبية هو الشائع ، وهذا مرض مستعص ودائم بسبب عدم نزاهة بعض المسؤولين ، مما يستوجب النص على معاقبة من يخالف تلك

(١) نشر القرار في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٢٩٣٤) في ١٩/٤/١٩٨٣ .

الشروط من الرؤساء والمرؤوسين ، لاستغلالهم فرص التمتع بالايافاد بحجة التدريب^(١).
ثالثاً :- يمنح قدماً لغرض الترفيع ، كل موظف اجتاز دورة تدريبية لا تقل مدتها عن ثلاثة اشهر داخل العراق او خارجه ، وعلى الوجه المبين ادناه :-

١- مدة الدورة لمن كان معدل درجاته الامتحانية في الدورة (٨٥%) فما فوق ، او بتقدير (جيد جداً) ، على ان لا تزيد مدة القدم الممنوح على ستة اشهر في كل الاحوال .

٢- لمدة نصف الدورة لمن كان معدل درجاته الامتحانية اقل من (٨٥%) ولحد (٧٠%) ، او بتقدير (جيد) ، على ان لا تزيد مدة القدم الممنوح على ثلاثة اشهر في كل الاحوال .

رابعاً :- يوجه كتاب شكر وتقدير للذين يكون تسلسل معدلات درجاتهم الامتحانية ضمن الربع الاول من المشاركين في الدورة التي تكون مدتها اقل من ثلاثة اشهر ، على ان لا تقل معدلاتهم عن (٧٠%) الى جانب تقديم الجوائز العينية او النقدية للثلاثة الاوائل^(٢).

خامساً :- تؤخذ نتائج المشاركين في الدورات التدريبية عند المفاضلة في الامور الاتية :-
 ١- اشغال الوظائف الاشرافية والقيادية .

٢- الترقية والترفيع للدرجات الوظيفية الاعلى .

٣- الترشيح للاجازات الدراسية والزمالات والبعثات .

٤- الترشيح للايافادات خارج العراق ، لاغراض التدريب او الاطلاع .

سادساً :- يعدّ فاشلاً في الدورة كل من :-

١ - تخلف عن الالتحاق بالدورة بدون عذر مشروع ومقبول من قبل دائرته والجهة المنظمة للدورة .

٢ - تجاوزت نسبة غيابهات (١٥%) من مجموع جلسات الدورة .

٣- لم يجتز الدورة بنجاح .

سابعاً :- يترتب على كل من عدّ فاشلاً في الدورة ما يأتي :-

١ - اشراكه في دورة تدريبية جديدة ، او اعادة تدريبه بالشكل المناسب .

٢ - اعادة النظر في الوظيفة التي يشغلها ، في ضوء ارتباطه وعلاقة الدورة بطبيعة عمله

٣ - تأخير ترفيعه بمقدار مدة الدورة .

(١) اياد عبد اللطيف ، مصدر سابق ، ص ٧٣ .

(٢) قرار رقم ٣٦١ في ٢٤/٢/١٩٨٣ ، وقائع ٢٩٣٤ في ١٨/٤/١٩٨٣ .

ثامناً :- يقوم المشارك في الدورة بكتابة تقرير الى دائرته ، يوضح مدى استفادته منها ، والصعوبات التي واجهها ، ومجالات تطبيق المعارف والمهارات التي اكتسبها خلالها ، وتقديم نسخة من التقرير الى الجهة التدريبية التي اقامت الدورة ، بعد مضي ثلاثة اشهر على انقضاء الدورة .

تاسعاً :- لا يعمل بأي نص يتعارض مع احكام هذا القرار ، ان مدد القدم الممنوحة عن الاشتراك في الدورات التدريبية ، مشروطة بأجتياز تلك الدورات بنجاح وبمعدلات وتقديرات محددة ، مما يترتب على ذلك تقديم تاريخ استحقاق الترفيع بقدر مدة القدم الممنوحة ، وذلك بطرحها من تاريخ الاستحقاق ، وهكذا تجري عمليات احتساب مدد القدم او التأخير ، خلال مدة الترفيع في الدرجة الواحدة ، مع ملاحظة الفرق بين مدة القدم التي يمكن تدوير المتبقي منها الى الترفيع القادم في الدرجة الاعلى التالية ، عند تحقيق الترفيع بسبب مدة القدم الممنوحة ، بينما تستنفد مدة القدم بكاملها عند وقوعها ضمن مدة التأخير في الترقية او الترفيع .

لقد اهتم القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ (المصري) بشأن العاملين في القطاع العام بالتدريب ، فنصت المادة (٦١) منه على ما يأتي ((ان يضع مجلس ادارة الشركة نظاماً لتدريب العاملين بالشركة وتنمية قدراتهم ، يتضمن هذا النظام الخطة والاساليب التي تكفل اعداد المرشحين للترقية لتولي وظائفهم الجديدة طبقاً لمطالب شغلها ، على ان يعتبر التخلص من التدريب اخلاً بالواجبات الوظيفية . وقد اعتبرت المادة (٣٤) من ذات القانون اجتياز الدورات التدريبية المتاحة للعامل احد عناصر تقدير الكفاءة اللازمة للترقية .

كما يشترط للترقية ان يجتاز العامل بنجاح التدريب الذي تتجه له الوحدة الادارية التي يعمل بها . وتعدُّ المدة التي يقضيها العامل في التدريب كل الوقت مدة عمل ، وانقطاع العامل عن التدريب بغير عذر مقبول يعدُّ انقطاعاً عن العمل ، فأذا تجاوزت مدة الانقطاع ربع المدة المقررة للتدريب ، اعتبر العامل منقطعاً عن التدريب المتاح له (١) .

اما نظام الخدمة المدنية الاردني رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٢ فلقد اشترط اشتراك الموظف في برامج تدريبية لغرض الحصول على الترقية (٢) .

(١) د. انور احمد رسلان : نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام ، مكتبة النهضة العربية ، ١٩٨٣ ، ص ٢٠٩ .

(٢) د. علي خطار شطناوي : الوجيز في القانون الاداري ، دار وائل للنشر ، ط ١ ، ٢٠٠٣ ، ص ٤٧٤ .

هنالك سبب اخر لمنح القدم في العراق هو تعلم لغة اجنبية وهذا ما نص عليه قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) المرقم (١٠٦٠) في ١٩٨٤/٩/٢٣^(١)، وجاء في القرار يشترط في من يتعين اول مرة في السلك الدبلوماسي في وزارة الخارجية ، ان يحسن اللغة الانكليزية او ان يتقنها ، اذا كانت شهادته الجامعية الاولية بأختصاصها ، اما اذا كانت بأختصاص في لغة اجنبية اساسية اخرى ، فيشترط فيه اتقانها اضافة الى اتقانه اللغة الانكليزية . حيث يمنح موظف السلك الدبلوماسي ، الذي يتعلم لغة اجنبية اساسية في اثناء خدمته في الوزارة ، قدماً لا يتجاوز السنة بحسب مستوى تعلمه اللغة .

هنالك نصوص بعض القرارات التي لها صلة بالدورات التدريبية منها نص قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) المرقم (٨٣٩) في ١٩٧٥/٨/٥ والذي قضى بما ياتي^(٢):-

أ - منح المتدرب في دورات تأهيل العاملين في اجهزة الدولة ، من خريجي المدارس المتوسطة والثانوية ، التي تفتح من قبل وزارة التخطيط ، بعد اجتيازه الدورة التدريبية التي لا تقل مدتها عن ستة اشهر ، قدماً لمدة تعادل مدة الدورة وبما لا يزيد على سنة واحدة لاغراض الترفيع ، وتأخير ترفيع المتدرب الفاشل في الدورة لنفس المدة .

ب - منح المتدرب داخل العراق مخصصات تدريب مناسبة ، يتم تحديدها من قبل الوزير او رئيس الدائرة ، وبما لا يزيد على (١٥) ديناراً شهرياً خلال مدة التدريب ، اضافة الى راتب المتدرب ومخصصاته وكافة امتيازاته الاخرى .

ج - منح المتدرب خارج العراق جميع نفقات التدريب ومخصصات معينة تساوي راتب طالب البعثة ، اضافة الى راتبه ومخصصاته وامتيازاته الاخرى في العراق .

وكذلك نص قرار اخر يتعلق بالدورة التدريبية ، قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) المرقم (٩٧٧) في ١٩٧٩/٦/١٢^(٣) على منح قدم لمدة سنة واحدة لغرض الترفيع فقط ، بالنسبة لخريجات كلية التمريض اللواتي يتم تدريبهن في المستشفيات خارج القطر ، خلال مدة دراستهن في الكلية .

(١) نشر القرار في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٣٠١٤) في ١٩٨٤/١٠/٨ .

(٢) نشر القرار في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٢٤٨٥) في ١٩٧٥/٨/١٨ .

(٣) نشر القرار في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٢٥٥٠) في ١٩٧٦/٩/٢٧ .

وفي قرار اخر لمجلس قيادة الثورة (المنحل) المرقم (٥٣٨) في ١٩٧٨/٤/٢٤ نص^(١) على شمول جميع المشاركين في الدورات التدريبية في الجهاز المركزي للاحصاء بمخصصات التدريب المنصوص عليها في الفقرة (٢) من قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) المرقم (٨٣٩) في ١٩٧٥/٨/٥ ، بصرف النظر عن مستوياتهم الدراسية .

(١) نشر القرار في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٢٦٥٢) في ١٩٧٨/٥/٨ .

المبحث الثاني

اغراض منح القدم

بعد ان بينا اسباب منح القدم في المبحث الاول من هذا الفصل سوف ندرس هذا المبحث في ثلاثة مطالب سنتناول في المطلب الاول منح القدم لغرض العلاوة اما في المطلب الثاني فسنتناول منح القدم لغرض الترفيع وفي المطلب الثالث نتناول منح القدم لغرض الترقية .

المطلب الاول

منح القدم لغرض العلاوة

قلنا ان العلاوة هي احدى المزايا الوظيفية التي يتمتع بها الموظف الى جانب راتبه وهي من طرق زيادة الراتب في قوانين عديدة ومنها القانون العراقي ولغرض معرفة كيفية تأثير العلاوة على راتب الموظف فانه لا بد لنا ان نتجه صوب تعريفها ومعرفة انواعها ثم نتطرق لشروط منح العلاوة ، وعلى هذا الاساس سوف نقسم هذا المطلب الى فرعين ، سنتناول في الفرع الاول تعريف العلاوة وانواعها وفي الفرع الثاني سوف نتناول شروط منح العلاوة .

الفرع الاول

مفهوم العلاوة

ان للعلاوة مفهوماً محدداً في مجال الوظيفة العامة كما ان لها انواعاً متعددة يضاف الى ذلك ان منحها يتم على وفق شروط معينة ينبغي تحققها في الموظف لكي تمنح له .

- فالعلاوة لغة^(١) تعني ((اعلى الرأس وقيل اعلى العنق ، وعلاوة كل شيء ما زاد عليه ، يقال اعطاه الف دينار علاوة واعطاه الفين وخمسمائة علاوة ، وجمع العلاوة علاوي))^(٢) .

اما اصطلاحاً فهي الزيادة الدورية المنتظمة في راتب الموظف ويختلف مقدارها عادة باختلاف المرتب الاساسي وبأختلاف الدرجة الوظيفية والفئة المالية التي يشغلها الموظف العام^(٣) .

- وتعتبر عن حركة صعود في الدرجة بالاتجاه الاعلى بالنسبة للوظيفة المدنية^(٤) ، اما بالنسبة للوظيفة العسكرية ، فهي حركة صعود في الرتبة بالاتجاه الاعلى ، والصعود في كلا النوعين من الوظائف ليس له مدلول فني ، لانه لا يعدو ان يكون فقرة في الراتب ، فالدرجة والرتبة باقيتان على حالهما ليس لمنح العلاوة السنوية من اثر عليهما .

- وتمنح العلاوة مقابل الاقدمية في العمل فهي توابع واضافات على الراتب الاساسي^(٥) .

- وهناك من يرى في العلاوة ((حوافز حقيقية للموظفين تدفعهم نحو العمل والانجاز))^(٥) .

وقد استقر القضاء الاداري المصري على ان العلاوة الدورية هي ((الزيادة التلقائية في المرتب التي يستمد الموظف حقه في الحصول عليها من القانون مباشرة لا من القرار الاداري الصادر بمنحها))^(٦) ، اما محكمة العدل العليا الاردنية فتري بالعلاوة الدورية :-

- (١) انظر : لسان العرب ، المجلد الخامس عشر ، ص ٨٩-٩٠ .
- (٢) للمزيد احمد حافظ نجم : القانون الاداري ، الجزء الثاني ، ص ١٢٢ ، كذلك انظر ماجد راغب الحلو : القانون الاداري ، المصدر السابق ، ص ٢٨٨ .
- (٣) انظر د . غازي فيصل مهدي : النظام القانوني للترقية ، مصدر سابق ، ص ٩٥ .
- (٤) انظر احمد ماهر : ادارة الموارد البشرية ، الطبعة الخامسة ، الدار الجامعية ، ٢٠٠١ ، ص ٢٢٢ .
- (٥) انظر ايهاب صبيح محمد زريق : العلاقات الصناعية وتحفيز الموظفين ، دار الكتب العلمية للنشر والتوزيع ، القاهرة ، ٢٠٠٧ ، ص ٢٢ .
- (٦) انظر على سبيل المثال المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الاداري في مصر في ١٥ سنة (١٩٤٦-١٩٦١) السنة ١٢ ، حكم رقم ١٠٦ ، ص ١١٥ .

((الزيادة التي تمنح للموظف بشكل دوري كل سنة استناداً الى النظام الوظيفي بحيث يزداد راتب الموظف ضمن حدود سلم الدرجة التي يشغلها وتدخل هذه الزيادة في الراتب الاساسي الذي يعتمد عند تقرير حقوق الموظف التقاعدية))^(١) ، ان العلاوة تضاف الى راتب الموظف الاساس و تعد جزءاً منه وبهذا لا يكون لها مفهوم مستقل عن الراتب^(٢) فهي اذن المبلغ الذي يحصل عليه الموظف زيادة في راتبه الاساسي بصفة دورية ومتجددة حتى يصل نهاية مربوط الدرجة التي يشغلها .

تعرف العلاوة الدورية ايضاً بانها مبلغ من المال يستحقه الموظف ويضاف الى راتبه الشهري بأنقضاء مدة معينة على خدمته الفعلية اذا توافرت فيه الشروط المحددة في القانون^(٣) .

هذا وتتراوح مدة منح العلاوة الدورية بين ستة اشهر وثلاث سنوات ، لكن غالبية الانظمة الوظيفية جرت على منح الموظف علاوة او زيادة في راتبه كلما مرت سنة واحدة على خدمته ، ففي ليبيا تمنح العلاوة الدورية كل سنة وفقاً لميعاد استحقاقها^(٤) ، وكذلك الحال في مصر ايضاً تمنح مرة كل سنة^(٥) .

اما في السعودية فتمنح عند نقل الموظف من الدرجة التي يشغلها الى الدرجة التالية لها مباشرة في المرتبة ويتم هذا النقل في اول شهر محرم في كل سنة^(٦) .

اما في الولايات المتحدة الامريكية فأن العلاوة الدورية هناك لاتمنح الا بعد بقاء الموظف مدة زمنية معينة في المستويات التي قسمت اليها الدرجات وفي مدد تتراوح بين سنة وثلاث سنوات^(٧) في حين ان فرنسا تعرف الترقية بالراتب ، وهي تشمل الترقية

(١) انظر قرار المحكمة رقم ٨٥/٨٩ منشور في مجلة نقابة المحامين ، لسنة ١٩٨٦ ، ص ٤٣٧ .

(٢) بهذا المعنى قرار ديوان التدوين القانوني الملغى المرقم ج / ٣٣٣ / ١ في ١٨ / ١ / ١٩٦٤ ، مجلة ديوان التدوين القانوني ١٤ و ٢٤ / ٢ / ١٩٦٤ / ص ١٣١ .

(٣) راجع فوزي حبيش : الوظيفة العامة وادارة شؤون الموظفين ، بيروت ، لبنان ، ١٩٨٦ ، ص ١٥١ .

(٤) راجع د. حسين حمودة : شرح احكام الوظيفة العامة ، المنشأة العامة للنشر والتوزيع والاعلان ، ١٩٨٦ ، ص ١٢٧ .

(٥) راجع د. عبد المجيد عبد الحفيظ ، مصدر سابق ، ص ٣٦٨ .

(٦) الرواتب والعلاوات ، الموقع على الانترنت [www.alabna.net / svdiwan/d3-ntn](http://www.alabna.net/svdiwan/d3-ntn) .

(٧) انظر جلال الدين احمد قاسم وعبد الحليم مرسي طه ، مصدر سابق ، ص ٧٥ .

بالدرجة (Echelon) والترقية بالفئة (classe) ، وتعتمد الترقية بالدرجة على الاقدمية بشكل اساسي وهي (تلقائية) يستفيد منها جميع الموظفين ، وتتم بعد انقضاء المدد المشار اليها في النظام الذي يحكم كل هيئة (corps) .

اما في العراق فتمنح العلاوة السنوية الى الموظفين كل سنة واحدة سواء في قانون الخدمة المدنية ام في قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ (١) .
اما بخصوص العلاوة التشجيعية فلقد اخذت بها كثير من القوانين ، منها القانون المصري^(٢) ، والقانون الكويتي^(٣) والقانون الامريكى^(٤) .

اما في القانون السعودي^(٥) فقد الغي منح هذا النوع من العلاوات (العلاوات التشجيعية) بعد ان كانت لغرض تشجيع الموظف الجيد على الاداء واشترط لحصول الموظف ان يكون حاصلاً على تقدير بدرجة جيد جداً في العام الاخير قبل منحه العلاوة .
اما القانون العراقي فلم يشر قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل الى هذا النوع من العلاوات .

هذا ونحن ننتقد المشرعين السعودي والعراقي فالاول ذكر هذا النوع من العلاوات ووضع شروطاً لمنحها ثم عاد مرة اخرى ليلغيها بينما المشرع العراقي لم يشر اليها اصلاً مع انه كان الاحرى به ان يأخذ بها اسوة ببقية الدول الاخرى .

-
- (١) راجع د. علي محمد بدير و د. عصام عبد الوهاب البرنجي و د. مهدي ياسين سلامة : مبادئ القانون الاداري ، دار الكتب للطباعة والنشر ، بغداد ، ١٩٩٣ .
- (٢) د. عبد المجيد عبد الحفيظ ، مصدر سابق ، ص ٨٢ .
- (٣) د. عادل الطببائي ، مصدر سابق ، ص ٣٧٠-٣٧١ .
- (٤) انظر جلال الدين احمد قاسم وعبد الحلیم مرسي طه ، مصدر سابق ، ص ٧٧-٧٨ .
- (٥) راجع المزيد من التفاصيل الرواتب والعلاوات ، الموقع على الانترنت [www.alabna.net / svsdiwan/d3-ntn](http://www.alabna.net/svsdiwan/d3-ntn) .

الفرع الثاني

شروط منح العلاوة

لا بد لنا وكتكملة لهذا الموضوع من التعرف على شروط منح العلاوة ولغرض توضيح هذه الشروط فأنا سندرس الشروط القانونية لمنح العلاوة الدورية من دون الانواع الاخرى لكونها اهم انواع العلاوات واكثرها تكراراً خلال خدمة الموظف وتأخذ بها جميع القوانين تقريباً في العالم .

١- شروط منح العلاوة :

للعلاوة الدورية شروط محددة لمنحها سواء كانت تمنح بعد مرور مدة معينة كما هو الحال في القانون الليبي^(١) ، وكذا في العراق تمنح بعد مرور مدة زمنية معينة او بعد توافر شروط معينة^(٢) ، او سواء ازداد راتب الموظف بصورة دورية مع احتفاظ الموظف بنفس الوظيفة كما هو الحال في القانون السوري^(٣) .
واول هذه الشروط هو :

أ- شرط المدة القانونية :

لقد اشترطت معظم القوانين الوظيفية هذا الشرط وهي ان يمضي الموظف المدة القانونية في الخدمة الفعلية في علاوة واحدة منذ تاريخ مباشرته العمل بعد تعيينه او تاريخ حصوله

(١) راجع د. حسين حمودة المهدي : مصدر سابق ، ص١٢٨-١٢٩ .

(٢) انظر المادة الخامسة من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ .

(3) Andre Grisel Droit administratif .suisse.1970 .p240 .

على العلاوة وتختلف هذه المدة من قانون لآخر وهي تتراوح بين ستة اشهر وسنة او سنتين الا ان معظم القوانين تعتمد السنة الواحدة مقياساً لاستحقاق العلاوة ولهذا اطلق عليها تسمية العلاوة السنوية .

اما في العراق ، فإن المادة (خامساً) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل ، نصت على استحقاق الموظف للعلاوة السنوية ، عند اكماله سنة براتب يقل عن الحد الاعلى للدرجة^(١) ، كما نص قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ في المادة (الخامسة) منه ((تمنح العلاوة السنوية للموظف عند اكماله سنة واحدة في الخدمة الوظيفية مع مراعاة احكام المادة (التاسعة) من القانون اعلاه^(٢) ، فيما يتعلق بمبدأ سريان المدة ، فإنه يكون من تاريخ التعيين في الكويت^(٣) و مصر^(٤) .

اما في العراق تجيب عنه المادة (١/١٦) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ التي تضمنت على حكم استحقاق الراتب مرتبطاً بمباشرة العمل^(٥) ، فإنه يمكن القول ان المدة القانونية المشترطة لمنح العلاوة السنوية تبدأ من تاريخ المباشرة .

ب - شرط الخدمة الحسنة :

اي ان هناك تقويماً للموظف عن السنة السابقة لمنحه العلاوة ، اي على نظام (التقارير السنوية) التي توضع عن الموظفين من قبل رؤسائهم المباشرين او جهات اخرى محددة في القانون وتكون هذه التقارير اما علنية^(٦) او سرية كما هو الحال في منح العلاوة في العراق^(٧) .

(١) الغيت هذه المادة الخامسة من القانون بمقتضى حكم المادة (٢٠) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ ، منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٧٤ في ١٢/٥/٢٠٠٨ .
 (٢) انظر المادة التاسعة من قانون موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ .
 (٣) انظر: د. عادل الطبطبائي ، المصدر السابق ، ص ١٧١ .
 (٤) د. عبد المجيد عبد الحفيظ ، المصدر السابق ، ص ٣٦٩ .
 (٥) يلاحظ ان الحكم الذي نصت عليه المادة (١/١٦) من قانون الخدمة المدنية ، يعد استثناء من الاصل ، فالاصل ان الحقوق والامتيازات الوظيفية ، يبدأ سريانها من تاريخ صدور قرار التعيين ، انظر : د. عادل الطبطبائي ، المصدر السابق ، ص ١٣١ .

(٦) راجع فوزي حبيش ، المصدر السابق ، ص ١٥٢ .

(٧) راجع غازي فيصل مهدي : النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة في العراق ، مصدر سابق ، ص ٨٩-٩٠ .

اما في دول اخرى كالولايات المتحدة الامريكية فأنها اشترطت على كل دائرة ان تضع نظاماً لتقدير كفاءة موظفيها ويجب ان يبلغ الموظف بتقدير كفاءته^(١) ، هذا وعلى الرغم من اهتمام العديد من الانظمة بهذه التقارير الا ان هنالك من الدول التي تعزف عن هذا النظام كلياً ولاتأخذ به عند منحها العلاوة وحتى عند منحها الترقية بسبب العلاقات الشخصية التي تنشأ بين الرئيس والمرؤوس والتي يكون لها دور كبير في تقييم كفاءة الموظف وعلى هذا الاساس اصبح استحقاق الموظف للعلاوة الدورية يتم بصورة الية يستحقها كلما انقضت سنة على خدمته ويتساوى في ذلك الموظف الجيد المنتج الكفاء والموظف المهمل والمقصر وعديم الكفاءة .

ج - عدم تجاوز راتب الموظف الحد الاعلى لدرجته :

اشترطت دول عديدة عند منح العلاوة الدورية عدم تجاوز حدود الدرجة التي يشغلها الموظف^(٢) ومنها القانون الكويتي^(٣) والقانون المصري^(٤) .

اما القانون العراقي فأن من شروط منح العلاوة السنوية للموظف عدم تجاوز الحد الاعلى للدرجة التي يشغلها الموظف وهذا ما نص عليه قانون الخدمة المدنية . وعلى هذا الاساس وما دام ان مجال العلاوة الدورية الدرجة فلا بد من بيان المقصود بها .

ففي فرنسا يتكون البناء القانوني للوظيفة العامة من الوظيفة التي هي العمل بالمعنى القانوني والاداري ، والدرجة (grade) التي هي الاعتماد المقرر في الميزانية لصرف

(١) راجع جلال الدين احمد قاسم وعبد الحليم مرسي طه ، المصدر السابق ، ص ٧٨ .

(٢) راجع فوزي حبيش ، المصدر السابق ، ص ١٥٢ او ص ١٥٥-١٥٦ .

(٣) راجع د. بكر قباني : القانون الاداري الكويتي ، مصدر سابق ، ص ١٨٤ .

(٤) راجع د. عبد المجيد عبد الحفيظ ، المصدر السابق ، ص ٣٦٩ .

الراتب^(١) حيث تقسم الرتبة الى درجات مالية على اساس الراتب وقد تقسم الى فئات على نفس الاساس ، فالترقية بالراتب قد تنصب على الدرجة او الفئة وكلاهما يشير الى رقم مالي^(٢) .

اما في العراق فان البناء القانوني في ظل قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ اكتفى بتوزيع الموظفين على درجات عشر لكل منها حد ادنى وحد اعلى من الراتب حيث حدد القانون اعلاه لكل شهادة من الشهادات العلمية راتباً معيناً بالنظر لمستوى الدرجة ، وقد استخدمها المشرع العراقي ميداناً للعلاوة السنوية والترفيح ، اما اذا كانت الزيادة من شأنها منح الموظف راتباً اعلى من راتب الدرجة التي يشغلها ، كما هو حاصل في الترفيح فان الامر يقتضي نقل الموظف من الدرجة المذكورة الى الدرجة الاعلى ، الا ان الترفيح بدوره يتطلب وجود درجة شاغرة وانعدامها من شأنه ايقاف الراتب عند الحد الاعلى للدرجة التي يشغلها وادراكاً من المشرع لهذه العقبة فلقد عالجها قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨^(٣) في المادة (التاسعة) منه ((اولاً :- اذا تعذر ترفيح الموظف الى الدرجة التالية لدرجته او منحه العلاوة السنوية لوصول راتبه الحد الاعلى لدرجته فيجوز الاستمرار بمنحه العلاوة السنوية للدرجة التالية لدرجته ، ثانياً :- يستمر منح الموظف في المرتبة (١١) من الدرجة الاولى علاوته السنوية بما لا يتجاوز راتب الحد الادنى للدرجة العليا (ب) .

استناداً الى احكام المادة (٣ / البندين ثانياً و ثالثاً) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، بشأن صلاحية مجلس الوزراء في تعديل مبالغ الرواتب في ضوء ارتفاع نسبة التضخم لتقليل تأثيرها على المستوى المعيشي العام للموظفين ، اصدر مجلس الوزراء قراراً برقم (٣٥٢) لسنة ٢٠١٣ جاء فيه رفع رواتب الموظفين من الدرجة العاشرة الى الدرجة الرابعة وبنسبة (١١٤%) للدرجة العاشرة ولغاية نسبة (٤%) للدرجة الرابعة .

(١) راجع محمد حامد الجمل : النظرية العامة للموظف العام ، دار النهضة العربية ، ط٢ ، ١٩٦٩ ، ص١٠٣٤ .

(٢) Jean Michel de forges .Le droit de La fonction publique , Paris , 1986 . p .188

(٣) نشر في الوقائع العراقية ، العدد ٤٠٧٤ في ١٢/٥/٢٠٠٨ .

ان هذا التعديل لقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ اكتفى بتوزيع الموظفين على درجات عشر لكل منهما حد ادنى (ثلاثمائة الف دينار) والقديم كان (مئة واربعين الف دينار) وحد اعلى هو (تسعمائة وثمانية واربعون الف دينار) والقديم نفسه ايضاً^(١).

اما في مجال الوظيفة العسكرية ، فان الضابط يستحق العلاوة السنوية عند اكمال (١) سنة واحدة في الخدمة الحسنة خلال مدة الترقية المقررة للترقية الواحدة^(٢) .
ولغرض الربط بين حصول الموظف على العلاوة خلال المدة اللازمة التي بينها سابقاً و حصوله على العلاوة يمكن اختزال هذه المدة عن طريق حصوله على القدم وكما مبين ادناه :-

ان شرط المدة القانونية المطلوب لغرض الحصول على العلاوة ليس نهائياً ، فقد يحصل الموظف على قدم للغرض المذكور من شأنه تقريب موعد العلاوة حيناً من الزمن ، بعد ان بينا المدة اللازمة لغرض الحصول على العلاوة حيث يمكن اختزال هذه المدة المذكورة ففي فرنسا ، تلعب التقارير السنوية (Notations) دوراً مهماً في تقريب او ابعاد موعد استحقاق الترقية بالدرجة (Echelon) فاذا نال الموظف درجة عالية في التقرير السنوي ، جاز تقريب موعد استحقاقه للترقية المذكورة^(٣).

اما في العراق فلدينا نصوص كثيرة تجيز اختزال المدة القانونية ، وهي النصوص المتعلقة بمنح القدم ، فقد يمنح الموظف في بعض الاحيان قدماً لغرض العلاوة والترقيع من شأنه تقريب موعد استحقاق الحقين المذكورين ، كالتقدم الممنوح عن احتساب الخدمات ايا كان نوعها ، او التدريب السابق لغرض التعيين في الوظيفة^(٤)، او اتقان لغة اجنبية^(٥) او الحصول على شهادة علمية^(٦).

(١) نشر في الوقائع العراقية ، العدد ٤٢٨٨ بتاريخ ٢٠١٣/٩/٢ .

(٢) انظر المادة الخامسة (ثالثاً) من قانون الخدمة والتقاعد العسكري رقم (٣) لسنة ٢٠١٠ ، ص ٨ .

(3) -S.S, Ia notation des Fonctionnaires en France Cahiers de la Fonction publique . N.49

. JUIN 1987. P.14 .

(٤) انظر : قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) (٤٨٠) في ١٩٨٩/٧/٢٥ .

(٥) انظر : قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) (١٠٦٠) في ١٩٨٤/٩/٢٣ ، وقائع ٣٠١٤ في ١٩٨٤/١٠/٨ .

(٦) يلاحظ ان قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل قصر القدم الممنوح عن الشهادة العلمية ، على الترقيع حسب ، في حين سحبته قوانين اخرى على العلاوة السنوية وحسناً فعلت (انظر المادة (٤١/ رابعاً) من قانون التنظيم القضائي لسنة ١٩٧٩ المعدل والمادة (٥٣ / رابعاً) من قانون الادعاء العام لسنة ١٩٧٩ المعدل) .

كما تأتي بعض النصوص القانونية احياناً ، لتقضي بأحتساب مدد قضاها بعض الموظفين خارج الخدمة لغرض العلاوة والترفيح ايضاً وعلى اي حال فأن منح القدم لا يكون الا بنص قانوني وان من شأنه تقريب موعد استحقاق العلاوة السنوية .

من قرارات مجلس شورى الدولة بخصوص العلاوة السنوية حيث اكد المجلس على أن تضاف علاوة سنوية واحدة عن كل سنة دراسية لاحقة للحاصلين على احدى الشهادات المنصوص عليها في البند اولاً من المادة (٤) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ للموظف المعين بعد ٢٠٠٨/١/١^(١) .

نستلخص من كل ما ذكرنا ان للعلاوة الدورية اثراً كبيراً في عملية تحديد الراتب في جميع الدول التي اخذت بها ، فهي تمنح من اجل زيادة راتب الموظف الاساسي الشهري ، وهذا طبعاً هو اهم اثر يترتب على منح العلاوة الدورية لان ذلك يتبع بالتأكيد حصول الموظف على زيادات اخرى في تعويضاته المرتبطة بالراتب ، اضافة الى ذلك فأنها حتى وان لم تؤد الى زيادة فعلية في راتب الموظف الا انها تحافظ على قيمة الراتب الشهري بحيث يبقى الراتب من حيث قدرته الشرائية كما هو دون ان يقل بمرور الزمن .

(١) قرار مجلس شورى الدولة المرقم ٢٠٠٩/٦٦ بتاريخ ٢٠٠٩/٨/١١ ، منشور في مجموعة قرارات وفتاوي مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٩ ، ص ١٩١-١٩٣ .

المطلب الثاني

منح القدم لغرض الترفيع

يعدُّ الترفيع صورة من صور زيادة الراتب في دول كثيرة ومنها العراق حيث كان الترفيع الى جانب العلاوة احد الطرق المهمة في زيادة راتب الموظف وعلى هذا الاساس سوف ندرس تعريف الترفيع ثم نتطرق بعدها الى شروطه في فرعين سنتناول في الفرع الاول تعريف الترفيع والفرع الثاني سنتناول شروط الترفيع .

الفرع الاول

تعريف الترفيع

يعرف الترفيع في القانون الوظيفي بأنه ((عبارة عن انتقال الموظف من رتبة الى الرتبة التي تعلوها ضمن الفئة نفسها ، ومن فئة الى الفئة التي تعلوها مباشرة))^(١)، واذا كان هذا تعريف الترفيع ، فإنه لا يعد كذلك الا في بعض الدول التي اخذت به بهذا المعنى ومنها سوريا والاردن ولبنان^(٢)، اما في العراق فلقد عرفته المادة (٦/اولاً) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨^(٣) (هو انتقال الموظف من الوظيفة التي يشغلها الى وظيفة تقع في الدرجة الاعلى ، التالية لدرجته مباشرة ضمن تدرجه الوظيفي) .

(١) راجع د. ابراهيم عبد العزيز شيحا ، مصدر سابق ، ص ١٨١ .

(٢) راجع فوزي حبيش ، المصدر السابق ، ص ١٧٤ .

(٣) انظر المادة السادسة (اولاً) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ .

ويمكن ان يعرف الترفيع لدينا بانه ((انتقال الموظف من درجة الى درجة اعلى ، وفق الاحكام التي يحددها القانون ، ويترتب عليه زيادة الراتب الاساس))^(١)، وهذا التعريف يتحلل الى العناصر الاتية :-

١- الترفيع يمثل ارتقاء الموظف من الدرجة التي يشغلها الى درجة اعلى .

٢- لا يتم الترفيع الا وفق الاحكام التي يحددها القانون .

٣- يترتب على الترفيع زيادة في راتب الموظف الاساسي .

بقي علينا ان نشير الى ان الفقه العراقي لم يستقر على مفهوم واحد للترفيع وهو يتخذ عندهم تسميات ومفاهيم مختلفة ، فبعضهم يفرق بين الترفيع والترقية ونراه يضع لفظة الترفيع الى جوار الترقية^(٢) .

اما الدكتور مصطفى كامل فانه خلط بين المصطلحين عندما ذكر في مؤلفه بالنسبة للمادة (٣٣- هـ) من قانون الخدمة المدنية لسنة ١٩٣٩ حيث قال ((قضت هذه المادة بأعتبار الاعارة خدمة للموظف عند ترفيعه اي ترفيته))^(٣) .

اما الدكتور منير محمود الوتري فانه انتقد في مؤلفه الاستاذ الدكتور سعد العلوش الذي خلط بين الترفيع والترقية ، ثم يعود ليفرق بين (الترفيع في الدرجة) الذي ترتب عليه زيادة في راتب الموظف ، وبين الترفيع والترقية التي يترتب عليها تغيير الصلاحيات^(٤) .

اما استاذنا الدكتور غازي فيصل مهدي فانه تلافى الخلط بين الترفيع والترقية لعدم جواز استعمالهما كمصطلحين مترادفين في المعنى^(٥) .

(١) راجع د. غازي فيصل مهدي : النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة في العراق ، مصدر سابق ، ص ١٤٣ .

(٢) راجع د. شاب توما منصور : القانون الاداري ، دراسة مقارنة ، ج ١ ، بدون نشر ، ١٩٧٠- ١٩٧١ ، ص ٣٣٩-٣٤١ .

(٣) راجع مؤلفه المبادئ العامة والقانون الاداري العام ، مطبعة المعارف ، بغداد ، ط ٣ ، ١٩٤٦-١٩٤٧ ، ص ١٣٩ .

(٤) راجع مؤلفه القانون الاداري ، ط ١ ، ١٩٧٦ ، خالي من دار نشر ، ص ٧٧-٧٨ .

(٥) د. غازي فيصل مهدي : النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة في العراق ، مصدر سابق ، ص ١٤٣-٢١٨ .

الفرع الثاني

شروط الترفيع

لا يمكن ان يتم الترفيع الا عند توافر الشروط التي نص عليها القانون ، لكن هذه الشروط تختلف من قانون دولة لاخرى كما انها قد تختلف بالنسبة لموظفي دولة واحدة كما هو الحال في العراق ، وعلى هذا فأنا سنتطرق في دراستنا لشروط الترفيع الى الشروط العامة التي نصت عليها قوانين دول مختلفة كالقانون الاردني والقانون اللبناني كذلك نص عليها القانون العراقي وذلك في قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ وهي :

اولاً :- وجود درجة شاغرة

نصت المادة (٦/ثانياً) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ على انه يجوز ترفيع الموظف الى الدرجة التي تلي درجته بشرط :
وجود وظيفة شاغرة في الدرجة الاعلى لدرجته ضمن الملاك الوظيفي .
ننتقد المشرع عندما وضع كلمة او عبارة وجود وظيفة شاغرة لاننا نحتاج الى وجود درجة شاغرة لغرض الترفيع ويشترط لذلك وجود درجة شاغرة وهذه الدرجة هي احدى الدرجات العشر التي نص عليها قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ ، كذلك نص القانون اللبناني على وجوب ان تكون الوظيفة المرفع الموظف اليها شاغرة ومرصدا لها اعتماد خاص في الموازنة^(١) .

ونحن نؤيد المشرع العراقي على اشتراطه ان تكون الدرجة الشاغرة معادلة للدرجة المراد ترفيع الموظف اليها او تفوقها فالقانون لا يعرف مبدأ الطفرة في الترفيع بل يكون الى الدرجة التالية لدرجة الموظف لانه اذا وجدت درجة اعلى من الدرجة التي سيرفع اليها الموظف فان الاعتماد المالي المخصص لها هو بالتأكيد اكثر من الاعتماد المخصص للدرجة التالية لدرجة الموظف ولهذا فإنه يغطي الزيادة المترتبة على الترفيع ويزيد عليها فالموظف لا يرفع الى راتبها وانما يشغلها بالراتب الذي يستحق الترفيع اليه^(٢) .

(١) راجع فوزي حبيش ، المصدر السابق ، ص ١٧٥ .

(٢) راجع د. غازي فيصل مهدي ، النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة في العراق ، مصدر سابق ، ص ١٦٣

اما في الدول الاخرى كالاردن فان الموظف لا يرفع الا لوظيفة ذات درجة شاغرة في الملاك^(١).

ثانياً : توافر المقدرة والتفوق

نص القانون الاردني والقانون اللبناني على هذا الشرط لغرض ترفيع الموظف^(٢)، كذلك نصت المادة (٦ / ثانياً) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ ، على انه ((يجوز ترفيع الموظف الى الدرجة التي تلي درجته بشرط : ثبوت قدرة وكفاءة الموظف على اشغال الوظيفة المراد ترفيعه اليها بتوصيه من رئيسه المباشر ومصادقة الرئيس الاعلى ...)) هذا ويلاحظ على هذا النص انه اشترط ثبوت مقدرة الموظف على (شغل الوظيفة) التي يراد بها الوظيفة التي يشغلها الموظف المستحق للترفيع ، وقد اكدت المادة (٦ / ثانياً / د) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ على ضرورة ثبوت قدرة وكفاءة الموظف على شغل الوظيفة المراد ترفيعه اليها ، ويتم التحقق من شرط المقدرة والتفوق عن طريق التقارير السرية الواجب تقديمها بحق الموظفين المرشحين للترفيع^(٣)، وفي القانون الاردني فأن تقدير كفاءة مستحقي الترفيع تكون بالنظر الى جدارتهم في ضوء انتاجهم في الوظيفة بحسب التقارير السنوية الواردة عنهم في ضوء المؤهلات الاخرى^(٤).

(١) راجع د. حمدي امين عبد الهادي : الخدمة المدنية في الدول العربية ، مطبعة المعارف ، بغداد ، ١٩٧٠ ، ص ١٠٧ .

(٢) راجع د. حمدي امين عبد الهادي ، مصدر سابق ، ص ١٠٧ و فوزي حبيش ، مصدر سابق ، ص ١٥٧ .

(٣) راجع د. غازي فيصل مهدي ، النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة في العراق ، مصدر سابق ، ص ١٦٥ .

(٤) راجع د. حمدي امين عبد الهادي ، المصدر السابق ، ص ١٠٧ .

ثالثاً : قضاء المدة القانونية

اشترطت المادة (٦ / ثانياً / ب) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨^(١) ، المدة المبينة في جدول الرواتب من القانون اعلاه اي اكمال مدة لا تقل عن اربع سنوات في الدرجات (العاشرة والتاسعة والثامنة والسابعة والسادسة) وخمس سنوات (في الدرجات الخامسة والرابعة والثالثة والثانية) من درجات الخدمة المدنية أن هذا الترتيب مبني بشكل متناسق وعلى اسس علمية على العكس من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ والذي كان مبنياً بشكل غير متناسق وعلى اسس لا تلبي تطورات الحياة الاجتماعية وهذا واضح من خلال الصعود والهبوط في قضاء المدة القانونية المشترطة للترقية .

هذا ويبدأ حساب المدة القانونية المشترطة للترقية اعتباراً من تاريخ مباشرة الموظف وليس من تاريخ التعيين ، ولم يشترط المشرع قضاء الموظف للمدة المشترطة للترقية في خدمة فعلية وانما يكفي قضاؤها في خدمة وظيفية^(٢) .

ولغرض الربط بين حصول الموظف على الترفيع خلال المدة اللازمة التي بينها سابقاً و حصوله على الترفيع يمكن اختزال هذه المدة عن طريق حصوله على القدم وكما مبين ادناه :-

ان منح القدم للموظف يكون لاسباب عديدة يحددها القانون ، ففي قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ ، يمنح من عين استناداً الى الشهادة الدراسية فقط براتب يزيد على الحد الادنى لدرجته قدماً لغرض الترفيع ، يعادل المدة الزمنية المطلوبة للوصول الى هذا الراتب^(٣) ، كما قررت المادة (٤/١٩) من نفس القانون اعلاه منح الموظف الذي يحصل على شهادة اختصاص جامعية اثناء الخدمة او خارجها قدماً لغرض الترفيع لمدة سنة واحدة وفق شروط معينة ، هذا وقد اصدرت وزارة المالية تعليمات عدد(١١٩) لسنة ١٩٧٩

(١) نشر في الوقائع العراقية ، العدد ٤٠٧٤ في ١٢/٥/٢٠٠٨ .

(٢) هذا الاساس يترتب عليه ان الاجازات بدون راتب لا تحسب خدمة لغرض الترفيع اما الاجازات بنصف راتب فان نصفها يحسب للغرض المذكور ، انظر قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ٧٣٢ في ١٨/٥/١٩٨٠ والقرار المرقم ٥٣٤ في ١٣/١١/١٩٧٩ المعدل .

(٣) انظر المادة (٣/١٩) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ .

مفسرة عبارة (شهادة اختصاص جامعية) بأنها تنصرف الى شهادة الماجستير او ما يعادلها علمياً وكذلك الدبلومات الطبية العالية التي تلي شهادة كلية الطب العراقية والتي تؤهل الحصول على لقب طبيب اختصاص وبعد الحصول على اللقب المذكور فعلاً^(١)، هذا ويمنح قدماً لغرض الترفيع ايضاً كل من يحصل على شهادة الدكتوراه بمرحلة واحدة^(٢) وشهادة الدبلوم العلي وفق الشروط التي نص عليها القانون^(٣).

هذا وان هناك قدماً اخر يمنح لغرض الترفيع طبقاً لاحكام قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) (٣٦١) في ١٩٨٣/٣/٢٤^(٤).

ان احتساب الخدمات ايا كان نوعها ، من شأنه اختزال المدة القانونية المشترطة للترفيع ، مثال ذلك احتساب الخدمة العمالية^(٥) ، واحتساب مدة ممارسة للمواطن العربي دون احتسابها للعراقي^(٦) فهو يقرب موعد الاستحقاق قدر مدة الخدمة المحتسبة .

من قرارات مجلس شوري الدولة التي اكدت ان الترفيع يكون وفقاً لقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ وليس لحكم الفقرة (٢) من المادة الخامسة من قانون الملاك رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠^(٧).

وفي قرار اخر لمجلس شوري الدولة في حالة تعذر ترفيع الموظف الى الدرجة التالية لدرجته او منحه العلاوة السنوية لوصول راتبه الحد الاعلى لدرجته فيجوز الاستمرار بمنحه العلاوة السنوية للدرجة التالية لدرجته^(٨).

(١) في حين الوزارة المذكورة وفي تعليماتها عدد (٥٥) لسنة ١٩٦٨ ، فسرت العبارة المذكورة اعلاه ، بانها تنصرف الى الشهادة التي يحصل عليها الموظف نتيجة دراسة اختصاصية عليا تعقب الشهادة الاولية الجامعية وتكون درجتها لا تقل عن درجة ماجستير او دبلوم عال حده الادنى سنتان دراسيتان (التعليمات منشورة في مجموعة القوانين والانظمة لسنة ١٩٦٨ ، القسم الثاني ، ص ٥٣٢) .

(٢) انظر قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) (٤ - ١) في ١٩٧٥/٤/١٢ (وقائع ٢٤٦٠ في ١٩٧٥/٤/٢٢) .

(٣) انظر القانون رقم (٩) لسنة ١٩٨٥ ، وقائع ٣٠٣١ في ١٩٨٥/٢/٤ .

(٤) نشر المذكور في الوقائع العراقية عدد(٢٩٣٤) في ١٩٨٣/٤/١٨ علماً بان احكامه حلت محل الفقرة (٥) وما يليها من المادة (١٩) من قانون الخدمة المدنية والتي كانت تبحث عن الدورات التدريبية وما يتصل بها .

(٥) انظر قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ٥٢٥ بتاريخ ١٩٧٦/٥/١٣ ، المنشور في الوقائع العراقية ع ٢٦٥٤٤ بتاريخ ١٩٧٨/٥/٢٢ .

(٦) راجع قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ١٠٥٧ بتاريخ ١٩٨٠/٧/٣ المنشور بالوقائع العراقية ع ٢٧٨٦٦ بتاريخ ١٩٨٠/٧/٢٨ .

(٧) قرار مجلس شوري الدولة المرقم ٢٠٠٩/١ بتاريخ ٢٠٠٩/١/٢٦ ، منشور في مجموعة قرارات وفتاوي مجلس شوري الدولة لعام ٢٠٠٩ ، ص ٢٩-٣١ .

(٨) قرار مجلس شوري الدولة المرقم ٢٠١٠/١/٤٨ بتاريخ ٢٠١٠/٢/٩ ، منشور في دليل التشريعات القانونية الخاصة بالوظيفة العامة ، لسنة ٢٠١١ ، ص ٣٠٦-٣٠٧ .

المطلب الثالث

منح القدم لغرض الترقية

تعد الترقية اكثر اهمية للموظفين في الاجل الطويل على الاقل ، وعادة ما تُصاحبها زيادة في الراتب او الاجر ، الا ان هذا ليس ضرورياً بالدرجة الاساس فقد لاتؤدي ترقية الموظف الى زيادة في راتبه فالمهم هو ارتفاع المستوى الوظيفي بوصفها احد العوامل المؤثرة فيه ولاجل التعرف على ذلك فأنا سندرس هذا الموضوع في فرعين في الفرع الاول تعريف الترقية وفي الفرع الثاني شروط الترقية .

الفرع الاول

تعريف الترقية واهميتها

لا شك ان للترقية مفهوماً محدداً على اصعدة الفقه والقضاء والتشريع وهذه المفاهيم يمكننا التعرف عليها من خلال الاتي :-

اعطى الفقه والقضاء والتشريع تعريفات مختلفة للترقية ، وذلك كله راجع الى اختلاف الاحكام المنظمة لها من دولة الى اخرى ، فعلى صعيد الفقه عرفها الفقهاء تعريفات متعددة منها ((اسناد وظيفة اعلى الى الموظف وتنطوي الترقية على زيادة واجباته ومرتبته عادة))^(١) .

(١) مصطلحات قانونية ، اتحاد المجاميع اللغوية العلمية العربية ، مطبوعات المجمع العلمي العراقي ، ١٩٧٤ ،

او هي شغل الموظف لو وظيفة اخرى ذات مستوى اعلى من الصعوبة والمسؤولية والسلطة يفوق مستوى وظيفته الحالية وقد يصحبها في الغالب من الاحيان زيادة في الراتب لكنها ليست في حد ذاتها معياراً للترقية ما لم تكن مصحوبة بممارسة الموظف لدرجة اعلى من درجته الوظيفية التي كان يشغلها قبل الترقية^(١).

او هي شغل الموظف وظيفه درجتها اعلى من درجته الوظيفية التي كان يشغلها^(٢)، او هي على حد تعبير الاستاذ (فالين) هي اصلاح وتحسين في مركز الموظف يرتب له لقباً جديداً وسلطات اوسع ومرتباً اعلى^(٣).

اما في العراق فان الترقية صورة يكتنفها الغموض ولا يصلح اي من التعريفات المذكورة للانطباق عندنا تماماً^(٤).

اما على صعيد القضاء فقد استقر القضاء الاداري المصري على ان الترقية هي تقليد الموظف درجة اعلى في السلم الاداري حتى ولو لم تترتب عليها زيادة في الراتب ، ومتى كان من المعتاد ان يترتب على ذلك زيادة في المرتب ، فأنها اخطر من العلاوة لانها سترفع المرتب من ناحية وتصعد بالعامل في السلم الاداري من ناحية اخرى^(٥).

اما على صعيد التشريع ، ففي العراق عرفت قوانين وانظمة وقواعد الخدمة عندنا الترقية ففي قانون الخدمة الخارجية لسنة ١٩٧٦ الملغى عرفتها المادة الاولى بانها ((حصول الموظف على وظيفة اعلى من وظيفته)) وعرفتها المادة السابعة عشرة من قواعد الخدمة في دار الثورة للصحافة والنشر (الملغاة) بانها ((انتقال من وظيفة الى

(١) د. زكي محمود هاشم : انظمة الترقيات في الدول العربية ، دراسة مقارنة ، منشورات المنظمة العربية للعلوم الادارية ، ١٩٧٠ ، ص ٥ .

(٢) د. سليمان محمد الطماوي : الوجيز في القانون الاداري ، داسة مقارنة ، مطبعة جامعة عين شمس ، ١٩٨٩ ، ص ٤٩٦ .
(3) Marslel waline . précis de droit administrati Paris . 1970 . p97

(٤) اذ استعمل مصطلح (الترفيع) بدلاً عنه انظر المادة (١٨) من قانون الخدمة المدنية العراقي سابق الذكر والقرارات ٣٢٥ في ١٩٧٦/٤/١ وقائع عراقية في ١٩٧٦/٤/١٩ والقرار ٢٤٢ في ١٩٨٠/٢/١٣ (وقائع ٣٧٥٩ في ١٩٨٠/٣/٣) لمجلس قيادة الثورة (المنحل) .

(٥) راجع د. سليمان محمد الطماوي : الوجيز في القانون الاداري ، مصدر سابق ، ص ٤٩٦ .

اخرى تقع في الدرجة الفرعية او الاساسية الاعلى وتختلف من ناحية محتوى العمل و الراتب)) .

فالترقية : هي شغل الموظف درجة وظيفية اعلى من الدرجة الوظيفية التي كان يشغلها قبل الترقية^(١) .

وتترتب على ذلك زيادة في المزايا المادية والمعنوية^(٢) وذهب بعض الفقهاء^(٣) الى اعطاء مفهوم واسع للترقية وقصدوا بها تطوراً في وضع الموظف طوال حياته او هو اسناد مركز قانوني سابق يختلف الى حد ما عن المركز القانوني الجديد .

نستخلص مما تقدم ان الترقية هي منح مهام اكبر و سلطات اعلى للموظف في منصبه الجديد ارتقاءً في التسلسل الهرمي الاداري .

(1) – William g . torey . public personnel management . new York . 1957 .p.124

انظر ايضاً انور احمد : الوظيفة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٥ ، ص١٩١ .

(٢) للمزيد انظر سليمان محمد الطماوي : مبادئ القانون الاداري ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧١ ، ص٧١٦ .

(٣) عبد المنعم عبد العظيم جيرة : اثار حكم الالغاء في القانونين المصري والفرنسي ، الطبعة الاولى ، ١٩٧١ ،

الفرع الثاني

شروط الترقية

لا تمنح الترقية الا وفق اعتبارات تستند إلى أحكام منصوص عليها قانوناً ، وبما ان شروط الترقية كثيرة ومختلفة من قانون لآخر لذا فاننا سنتناول شروط الترقية الواردة في قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨^(١) وذلك بالمقارنة مع بعض القوانين العربية والاجنبية وذلك بشكل موجز .

اولاً : وجود وظيفة شاغرة

لا تتحقق الترقية الا بوجود وظيفة شاغرة ، لانه لا يجوز ان يكون على رأس الوظيفة موظفان وقد اكدت على هذا الشرط قوانين عديدة منها القانون الكويتي^(٢) والقانون الفرنسي^(٣).

وفي العراق فإنه يشترط في الوظيفة الشاغرة ان تسد حاجة فعلية تقتضيها متطلبات العمل وفق الهيكل التنظيمي وان تكون حقيقية مدرجة في الملاك^(٤).

اخيراً لا بد ان تكون الوظيفة الشاغرة المراد ترقية الموظف اليها تالية للوظيفة التي يشغلها لاعطاء الموظف مكنة للتدرج تمكنه من اكتساب الخبرات اللازمة لممارسة مهامه الوظيفية وقد نصت على هذا الشرط قوانين كثيرة منها الكويتي والمصري^(٥) اما القانون العراقي فقد خلا من الإشارة الى هذا الشرط .

(١) نشر في الوقائع العراقية ، العدد ٤٠٧٤٠ في ١٢/٥/٢٠٠٨ .

(٢) راجع د. عادل الطبطبائي ، المصدر السابق ، ص ١٨٠ .

(3) Jean Michel de forges / Droit de la fonction publique .1986.p218.

(٤) راجع قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ١٤٠٩٠ في ١٨/١٢/١٩٨٣ .

(٥) راجع د. انور احمد رسلان : نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام ، مصدر سابق ، ص ٢٠٤ .

ثانياً : قضاء المدة القانونية

تتشرط بعض القوانين قضاء الموظف مدة معينة في الوظيفة لكي يجوز بعدها ترقيته الى وظيفة اعلى ، وهذا الشرط هو امر طبيعي لكي تتاح للموظف فرصة اطول لاكتساب الخبرة في الوظيفة ، ففي ليبيا اشترط المشرع بالجدول المرفق لقرار التسوية رقم ١٣٤٢ لسنة ١٩٨١ ان يكون الموظف قد امضى المدة المقررة كحد ادنى للترقية^(١).

اما عن موقف الدول من الاقدمية فهو متأرجح ، فبريطانيا تعتمد في الترقية لفئات الوظائف الكتابية والروتينية^(٢)، كما تعتمد في اليمن وفيتنام وكمبوديا^(٣) والجزائر في الترقية من درجة الى درجة اعلى لمن يقضي المدة المتوسطة المحددة للمسلمين (١ و ٢) والمدة القصوى المحددة للسلام من (٣ الى ١٤) .

اما في العراق فقد نصت المادة (٦/ ثانياً) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ على ان ((يجري اختيار الموظفين للترقية على اساس الكفاءة ومدة الخدمة ووجود وظيفة شاغرة)) ، ولقد وضع مجلس قيادة الثورة (المنحل) بالقرار المرقم ٣٨٠ في ١٩٨٧/٦/٢ شروطاً للترقية ، هذا ونحن نرى انه كان من الضروري ان يحدد المشرع العراقي المدة القانونية المطلوبة للترقية ، مؤكداً على توافر شروط الترفيع ايضاً .

ثالثاً : الكفاءة والمقدرة

لا تمنح الترقية الا الى الموظف الذي يتمتع بالكفاءة والمقدرة والاداء المتميز بخلاف الموظف الكسول المتهاون الذي لا ينال الترقية ، وقد نصت قوانين عديدة في دول كثيرة من العالم على الاخذ بهذا الشرط مع اختلاف القوانين الوضعية حول الطريقة التي تقاس بها الكفاءة المطلوبة .

فالطريقة الاولى تكون عن طريق اجراء امتحان للموظفين المرشحين للترقية لفحص المعلومات التي يحملونها بهدف الوقوف على مدى صلاحيتهم لشغل الوظائف الاعلى^(٤).

(١) راجع د. حسين حمودة المهدي ، المصدر السابق ، ص ١٣٠ .

(٢) د. محمد انس قاسم جعفر : الوسيط في القانون العام ، اسس واصول القانون الاداري ، ١٩٨٤ - ١٩٨٥ ، ص ٩٣ .

(٣) د. محمد انس قاسم جعفر : كتاب مبادئ الوظيفة العامة ، وتطبيقاتها على التشريع الجزائري ، ١٩٨٢ ، ص ٨٥ .

(٤) راجع د. علي عبد القادر مصطفى : الوظيفة العامة في النظام الاسلامي والنظم الحديثة ، ١٩٨٣ ، ص ٥٠ .

اما الطريقة الثانية فتكون عن طريق تقرير الكفاءة الذي يرفع دورياً بحق الموظف علماً بأن معظم القوانين الوظيفية تأخذ بهذه الطريقة^(١).

اما الطريقة الثالثة فتكون عن طريق وضع الموظف تحت التجربة ، فاذا اثبتت كفاءة ومقدرة على تحمل اعبائها فاز بها والا فإنه فاشل ويرجع الى الوظيفة السابقة^(٢).

ففي لبنان يتم ترفيع الموظف من رتبته الى رتبة اعلى ضمن الفئة نفسها او من فئة الى اخرى بالاختيار وذلك من خلال التسجيل في جدول الترفيع^(٣)، وفي الجزائر انحاز القانون الى معيار الاختيار في الترقية من سلم وظيفي الى اخر اعلى منه ، ومزج بينه وبين معيار الاقدمية في الترقية من درجة الى درجة اعلى ومن سلك وظيفي الى سلك وظيفي اعلى^(٤) . وفي السعودية جعل القانون الجدارة اساساً للترقية بدلاً من الاقدمية لوحدها متبعاً للكشف عنها طريقة المتابعة والمفاضلة^(٥) وكما تميل الى معيار الاختيار في الترقية الكويت^(٦) ومصر^(٧) والولايات المتحدة الامريكية^(٨) .

اما في فرنسا فإن الترقية فيها تكون من رتبة الى رتبة اعلى مباشرة على اساس لوحة الترقية التي تعتمدها الادارة بعد مشاوره اللجنة الادارية المشتركة والتي تضم اسماء المرشحين لها بعد فحص مؤهلاتهم والتأكد من الشروط القانونية فيهم^(٩) .

اما في العراق فإن المشرع العراقي في قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ وفي المادة (٦ / ثانياً) نص على هذا الشرط واعتبره احد شروط الترقية الاساسية .

(١) اخذت بهذه الطريقة دول عديدة منها الكويت ومصر واليابان ، راجع بهذا الخصوص د. عادل الطبطبائي ، المصدر السابق ، ص ١٨١ و د. ماجد راغب الحلو : القانون الاداري الكويتي وقانون الخدمة المدنية الجديد ، ط ١ ، ١٩٨٠ ، ص ٢٤٣ و عصمت عبد الكريم خليفة : نظام الترقية في الوظيفة العمومية في الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، رسالة ماجستير ، جامعة الجزائر ، ١٩٨١ ، ص ٦٧ .

(٢) محمد انس قاسم جعفر : كتابه في مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقاتها على التشريع الجزائري ، مصدر سابق ، ص ١٧٨ .

(٣) د. ابراهيم عبد العزيز شيحا ، مصدر سابق ، ص ١٨١ .

(٤) د. محمد انس قاسم جعفر : كتابه في مبادئ الوظيفة العامة ، مصدر سابق ، ص ٩١ وما بعدها .

(٥) انظر عبد الفتاح خضر : الافكار العامة التي يقوم عليها نظام الموظفين العام ، مجلة الادارة العامة ، ع ١٦٠ ابريل ١٩٧٤ ، ص ٨٠-٨١ .

(٦) د. عادل الطبطبائي : مصدر سابق ، ص ١٨٣ وما بعدها .

(٧) د. ماجد راغب الحلو ، المصدر السابق ، ص ٢٤٣ .

(٨) جلال الدين احمد قاسم وعبد الحلیم مرسي ، مصدر سابق ، ص ٧١ وما بعدها .

(9) - H-jean Michel de forges / droit de la fonction publique .1986.p49 , clode leclerce . et ander chaminade . Droit administratif . concours des fonctions publiques . deu xieme edition paris . 1986 .p.327 .

رابعاً : توفر المؤهلات والمواصفات التي تقتضيها الوظيفة

بما ان الترقية تعني شغل الموظف لوظيفة اعلى لهذا يجب ان يتوافر في المرشح لها المواصفات والمؤهلات التي تتطلبها الوظيفة المذكورة وهذه المواصفات والمؤهلات منها ما يكون موجوداً لدى الموظف ومنها ما يتحقق بعد اجتياز برنامج تدريبي تعده الادارة لهذا الغرض .

ففي بلجيكا مثلاً توجد هناك معاهد عليا تجارية وادارية ووزارة التعليم الوطني تفرض مساعدة الموظفين الذين يستعدون الى امتحانات الترقية بواسطة دراسات مسائية او بالمراسلة^(١) .

اما في العراق فان قانون الخدمة المدنية لم يشترط هذا الشرط لترقية الموظف بسبب جهله بنظام الترتيب الموضوعي بينما افصح عنه قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ٣٨٠ في ١٩٨٧/٦/٢ معتبراً اجتياز الدورات الالزامية المنصوص عليها بقرار المجلس ٣٦١ في ١٩٨٣/٣/٢٤ جزءاً من المؤهلات المطلوبة لهذا الغرض^(٢)، كذلك الحال بالنسبة لاسبانيا والبرتغال فان الموظفين يتمتعون بنشاطات متعددة في مجال التدريب حتى ان الموظفين في البرتغال يمنحون اجازة عن عملهم مع احتفاظهم بحقوقهم الوظيفية فيها حتى مرتباتهم لتأهيلهم للترقية^(٣) وهذا موجود أيضاً في القانون الليبي^(٤) .

خامساً : بلوغ راتب الموظف الحد الادنى لراتب الوظيفة المراد ترقيته اليها

ذكرنا سابقاً ان الترقية يترتب عليها زيادة في راتب الموظف الاساس ((وذلك في بعض قوانين الدول)) ولهذا فانه لا يشترط في تلك القوانين بلوغ راتب الموظف الحد الادنى لراتب الوظيفة المراد ترقيته اليها .

(١) عمال الادارة ومقتضيات التطور الاجتماعي الحديث ، من ابحاث المعهد الدولي للعلوم الادارية ، مجلة العلوم الادارية ، ١٩٠٢س٢٤ ص١٧٩ .

(٢) لمزيد من التفاصيل راجع د. غازي فيصل ، شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ ، ص٢٦٦-٢٦٧ .

(٣) راجع بحث المعهد الدولي للعلوم الادارية : عمال ومقتضيات التطور الاجتماعي الحديث ، مجلة العلوم الادارية ، ١٩٨٢س١٧ .

(٤) راجع د. حسين حمودة المهدي ، المصدر السابق ، ص١٣١ .

اما في العراق فان قانون الخدمة المدنية وقرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ٣٨٠ في ١٩٨٧/٦/٢ لم يشترط صراحة مثل هذا الشرط ، هذا ونحن نتفق مع رأي الدكتور غازي فيصل مهدي من ان وجوده ضروري ، وهذا ما اكده قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ حيث رتب على حصول الموظف على الترقية على زيادة في الراتب لان قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ ربط بين الترفيع والترقية .

ان شرط المدة القانونية المطلوبة للترقية ليس نهائياً فقد يحصل الموظف على قدم للغرض المذكور من شأنه تقريب موعد الترقية حيناً من الزمن .

كما قد يمنح ترقية عضو الادعاء العام ، من صنف الى اخر ، بقرار من مجلس العدل ، بناء على طلب يتقدم به عضو الادعاء العام ، الى وزارة العدل^(١)، بشرط ان يكون :-
أ - قد نال راتب الحد الأدنى للصنف المراد ترقيته اليه .

ب - قد اعد بحثاً في موضوع له علاقة بالاختصاصات القضائية او العدلية ، ويعفى من تقديم البحث لترقية واحدة ، من حصل على شهادة (الماجستير) ، كما يعفى من تقديمه لترقيتين متتاليتين من حصل على شهادة (الدكتوراه) .

كما على وزارة العدل ، عند تقديم الطلب بالترقية ، استطلاع رأي كل من رئاسة الادعاء العام ، ورئاسة هيئة الاشراف العدلي ، عن كفاءة عضو الادعاء العام واهليته للترقية^(٢)، كما يمنح قدماً لغرض الترقية من موظفي الخدمة الخارجية^(٣) في الحالات الآتية :-

أ - من وظيفة سكرتير اول او مستشار الى الوظيفة التي تلي وظيفته ، ان يقدم بحثاً في احد الموضوعات التي يحددها مجلس معهد الخدمة الخارجية ، وحصوله على درجة جيد جداً .

ب - من وظيفة ملحق او سكرتير ثالث او سكرتير ثان الى الوظيفة التي تلي وظيفته ، ان ينجح في الامتحان الذي يجريه معهد الخدمة الخارجية .

ج - الموظف الاداري او الفني الى الوظيفة التي تلي وظيفته ، ان يجتاز الدورة الخاصة التي يقيمها معهد الخدمة الخارجية .

(١) انظر المادة (٤٥) ثانياً من قانون الادعاء العام رقم ١٥٩ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته ، ص٢٣-٢٤ .

(٢) انظر المادة (٤٦) اولاً من قانون الادعاء العام رقم ١٥٩ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته ، ص٢٤ .

(٣) انظر المادة (٩) اولاً من قانون الخدمة الخارجية رقم ٤٥ لسنة ٢٠٠٨ ، ص١٩ .

كما يمكن للقائد العام للقوات المسلحة بناء على اقتراح من الوزير ترقية الضابط الى رتبة واحدة اعلى من رتبته استثناء من احكام قانون الخدمة والتقاعد العسكري ولمرة واحدة طيلة مدة خدمته او منحه قدماً ممتازاً لمدة لا تزيد على سنة واحدة في الرتبة الواحدة^(١) في احدى الحالتين الاتيتين :-

اولاً :- إذا قام بعمل بطولي مشرف اكسب الجيش فخراً او دفع خطراً جسيماً اثناء الحرب او الحركات الفعلية او المصادمات العسكرية .

ثانياً :- إذا اثبت كفاءة نادرة او تفوقاً علمياً ملموساً او تفانياً في اداء الواجب وخدمة الجيش والوطن وشهد امرأه بالتسلسل بقيامه بذلك .

وهكذا يتبين لنا ان الترقية في العراق في بعض الحالات لا تتم الا بعد قضاء المدة المحددة قانوناً^(٢) الا ان لدينا نصوصاً تجيز الترقية قبل انقضاء المدة المذكورة مثل هذه النصوص في دول اخرى ايضاً ، ففي مصر يجوز ترقية بعض القضاة للكفاءة الممتازة قبل انقضاء المدة القانونية وهذا ما اكده القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٣ بشأن السلطة القضائية ترقية القضاة ورؤساء المحاكم الابتدائية على اساس الاقدمية مع الكفاية او الاهلية ، واجاز الترقية للكفاية الممتازة لمن امضى منهم سنتين في درجته وفي حدود ربع الوظائف الخالية ، اما الترقية لباقي الوظائف القضائية فتكون على اساس الكفاية ، وعند التساوي تراعى الاقدمية^(٣) ، فقرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) ٣١٥ في ١٩٨٨/٤/٢ اجاز ترقية المدرس

(١) انظر المادة (١٦) من قانون الخدمة والتقاعد العسكري رقم (٣) لسنة ٢٠١٠ ، ص ١٥ .

(٢) فإذا تمت قبل انقضاء المدة المذكورة وصمت بالبطان وبهذا المعنى قرار المحكمة الادارية العليا في مصر ١٦/٣٨٦ في ١٩٧٦/٢/١ وهو منشور في مؤلف حمدي ياسين عكاشة ، ص ٤٧٠ .

(٣) تنص المادة ٤٩ من القانون المشار اليه على ما يأتي :-

((يكون اختيار قضاة المحاكم الابتدائية من الفئة (ب) بطريق الترقية من بين اعضاء النيابة على اساس الاقدمية من واقع اعمالهم وتقارير التفتيش عنهم .

وتكون ترقية القضاة من الفئتين (ب ، أ) والرؤساء بالمحاكم الابتدائية من الفئتين (ب ، أ) على اساس الاقدمية مع الاهلية .

ويجوز ترفقيهم للكفاية الممتازة ولو لم يحل دورهم في الترقية متى امضوا في وظائفهم سنتين على الاقل وبشرط الا يزيد نسبة من يرقى منهم لهذا السبب على ربع عدد الوظائف الخالية في كل درجة خلال سنة مالية كاملة ويكون اختيارهم بترتيب الاقدمية فيما بينهم .

ويعتبر من ذوي الكفاية الممتازة القضاة والرؤساء بالمحاكم الحاصلون في اخر تقديرين لكفايتهم على درجة كفاء احدهما على الاقل عن عملهم في القضاء وبشرط الا تقل تقديراتهم السابقة جميعها عن درجة فوق المتوسط ، للتفصيل راجع د. انور احمد رسلان : نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام ، مكتبة النهضة العربية ، ١٩٨٣ ، ص ٢٠٠-٢٠١ .

والاستاذ المساعد الى المرتبة العلمية التالية قبل مدة لا تزيد على سنة من المدة المحددة قانوناً للترقية ، حيث نص القرار المرقم ٣١٥ في ١٩٨٨/٤/٢^(١) على ما يأتي :-

(الفقرة - ١) منه ، اجازت ترقية المدرس والاستاذ المساعد الى المرتبة العلمية التالية قبل مدة لا تزيد على سنة من المدة المحددة قانوناً ، وهذا يعني انه بالامكان ترقية المدرس الى مرتبة استاذ مساعد ، اذا امضى مدة ثلاث سنوات في المرتبة الاولى ، وترقية الاستاذ المساعد الى مرتبة الاستاذ اذا امضى مدة خمس سنوات في المرتبة التي يشغلها . الا ان هذا الاختزال في مدة الترقية العلمية لا يتم اعتباطاً ولهذا بات من الضروري تحديد المعايير التي تنظمه ، لكي يأخذ صورة التكريم الذي يمنح للتدريسي المجد ذي النشاط العلمي المتميز . هذا ويمنح من تتم ترقيته قبل المدة المحددة ، كما نصت على ذلك الفقرة (اولاً - ٢) من القرار ، قدماً لغرض الترفيع فقط يعادل ما تبقى من المدة المحددة للترقية قانوناً . فلو ان مدرساً ترقى الى مرتبة استاذ مساعد بعد مرور ثلاث سنوات ونصف على نياله المرتبة الاولى ، فإنه يستحق في هذه الحالة قدماً لغرض الترفيع مدة ستة اشهر . اما المدرس الذي لم يحصل على الترقية العلمية خلال السنة التي تلي تاريخ اكمال المدة المقررة قانوناً ، فإن ترفيعه يتأخر مدة تعادل مدة التأخير في الترقية (الفقرة (اولاً - ٣) من القرار) فلو ان المذكور رقي الى مرتبة استاذ مساعد بعد مرور ست سنوات على نياله مرتبة مدرس ، فإن ترفيعه يتأخر في هذه الحالة لمدة سنة واحدة .

هذا ولغرض حث المدرسين والاساتذة المساعدين على الترقية العلمية فإن الفقرة (ثالثاً) من القرار ، قضت بنقل من لم تتم ترقيته منهم خلال مدة لا تقل عن ضعف المدة المقررة للترقية ، نقله الى خارج وزارة التعليم العالي .

اما تعليمات الترقيات العلمية في الجامعات وهيئة المعاهد الفنية ، عدد (٣٦) لسنة ١٩٩٢ المعدل^(٢)، فنصت :-

(١) نشر القرار في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٣١٩٧ في ١١/٤/١٩٨٨ .
 (٢) نشرت التعليمات في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٣٤٠٠) في ٦/٤/١٩٩٢ وعدلت بالنص المذكور ، بموجب التعليمات عدد(١٠٣) لسنة ١٩٩٦ ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٣٦٣٥) في ١٦/٩/١٩٩٦ .

شروط الترقية العلمية في الجامعات وهيئة المعاهد الفنية على ما يأتي :-

المادة (١) (١) :- يشترط في من يمنح مرتبة مدرس ، توافر احد الشرطين الاتيين :-

اولاً :- ان يكون حائزاً على شهادة الدكتوراه او ما يعادلها علمياً ، او ان يكون حائزاً على اعلى شهادة علمية او فنية او مهنية ، في الاختصاصات التي لا تمنح فيها شهادة دكتوراه ولا شهادة معادلة لها علمياً ، شريطة ان لا تقل مدة الدراسة للحصول على هذه الشهادة عن ثلاث سنوات بعد الشهادة الجامعية الاولى .

ثانياً :- ان يكون قد شغل مرتبة مدرس مساعد في احدى الجامعات العراقية او هيئة التعليم التقني ، مدة لا تقل عن ثلاث سنوات ، وحصل خلال هذه المدة على معدل (٧٠%) في الاقل في استمارة تقييم اداء التدريسيين ، ونشر خلالها بحثين علميين قيمين في الاقل .

المادة (٢) (٢) :- يشترط في من يرقى الى مرتبة استاذ مساعد توفر الشروط الاتية :-

اولاً :- ان يكون قد شغل مرتبة مدرس في احدى الجامعات العراقية او هيئة التعليم التقني ، مدة لا تقل عن اربع سنوات .

ثانياً :- ان يكون قد حصل خلال المدة المذكورة في الفقرة (اولاً) على معدل (٧٠%) في الاقل في استمارة تقييم اداء التدريسيين .

ثالثاً :- نشر خلال المدة المذكورة في الفقرة (اولاً) ثلاثة بحوث علمية قيمة في الاقل .

المادة (٣) (٣) :- يشترط فيمن يرقى الى مرتبة استاذ توافر الشروط الاتية :-

اولاً :- ان يكون قد شغل مرتبة استاذ مساعد في احدى الجامعات العراقية او هيئة التعليم التقني لمدة لا تقل عن ست سنوات .

ثانياً :- ان يكون قد حصل خلال المدة المذكورة في الفقرة (اولاً) على معدل (٨٠%) في الاقل في استمارة تقييم اداء التدريسيين .

ثالثاً :- نشر خلال المدة المذكورة في الفقرة (اولاً) ثلاثة بحوث علمية اصيلة في الاقل كان منفرداً في احدها .

(١) انظر المادة (الاولى) من تعليمات الترقية العلمية في الجامعات وهيئة المعاهد الفنية رقم ٣٦ لسنة ١٩٩٢ .

(٢) انظر المادة (الثانية) من تعليمات الترقية العلمية في الجامعات وهيئة المعاهد الفنية رقم ٣٦ لسنة ١٩٩٢ .

(٣) انظر المادة (الثالثة) من تعليمات الترقية العلمية في الجامعات وهيئة المعاهد الفنية رقم ٣٦ لسنة ١٩٩٢ .

يختلف الترفيع عن الترقية العلمية ، في انه عبارة عن انتقال الموظف من الدرجة التي يشغلها الى درجة اعلى في سلم الدرجات المنصوص عليه في قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ ، اما الترقية العلمية فأنها (انتقال الموظف من مرتبة علمية الى مرتبة علمية اعلى) .

في ظل قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل حددت مدد الترفيع من درجة وظيفية الى درجة وظيفية بخمس سنوات ، وهي مدة الترفيع من الدرجة الخامسة الى الدرجة الرابعة ، والتي حددت بموجب قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ ، لمدة اربع سنوات بالنسبة للعنوان المذكور ، الذي خصصت له الدرجة السادسة حسب نماذج العناوين الوظيفية الجديدة في حين حدد مدة الترقية العلمية من اللقب (مدرس مساعد) الى اللقب (مدرس) ثلاث سنوات ، وهذا تأكيد على اختلاف الشروط المعتمدة في كل حالة .

نلخص كل ما ذكرناه الى ان الترقية تعد من الموضوعات المهمة جداً في مجال القانون الاداري وذلك لاعتبارها وسيلة من وسائل تحسين الوضع المادي للموظف في بعض الدول^(١) و بأعتبارها حافزاً يلبي طموح الموظف في التدرج بالوظائف الادارية والحصول على كفاءة اكبر والفوز بالوظائف القيادية وطموحاته المادية المتمثلة في زيادة راتبه . من قرارات الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفتها التمييزية بخصوص الترقية من درجة الى درجة اخرى يجب توفر الشروط التي نصت عليها المادة (٦/ثانياً) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨^(٢) .

(١) راجع عبد الزهرة ناصر الدليمي : مجلس الخدمة واهميته في الوظيفة العامة ، رسالة ماجستير ، جامعة بغداد ، كلية القانون ، ١٩٨٣ ، ص٢٣٨-٢٣٩ .

(٢) فقد ذهبت الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بقرارها التمييزي المرقم ٩٠/أنضباط / تمييز / ٢٠٠٩ الى انه (لا يجوز ترقية الموظف من درجة الى درجة اخرى الا اذا 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 او دائرته واكمال المدة المبينة في المادة (الثالثة) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ ، منشور في دليل التشريعات القانونية الخاصة بالوظيفة العامة ، لسنة ٢٠١١ ، ص٦٣-٦٤ .

الفصل الثالث

سلطة الادارة في منح القدم والجهة المختصة بحسم

المنازعات المتعلقة به

بعد ان بينا منح القدم وبيننا اسبابه واغراضه وجب علينا ان نبين سلطة الادارة في منح القدم والجهة المختصة في حسم منازعات منح القدم .

من اجل الاحاطة بهذا الموضوع بشكل مفصل سوف نقسم هذا الفصل الى مبحثين سنتناول في المبحث الاول سلطة الادارة في منح القدم اما في المبحث الثاني فسنتناول الجهة المختصة في حسم منازعات منح القدم .

المبحث الاول

سلطة الادارة في منح القدم

من اجل الاحاطة بهذا الموضوع يجب التعرف على معنى السلطة التقديرية للادارة والسلطة المقيدة للادارة .

السلطة التقديرية للادارة بمعناها الواسع هي تمتعها بقسط من حرية التصرف عندما تمارس اختصاصاتها القانونية بحيث يكون للادارة تقدير اتخاذ التصرف او الامتناع عن اتخاذه ، او اتخاذه على نحو معين ، او اختيار الوقت الذي تراه مناسباً للتصرف ، او السبب الملائم له ، او تحديد محله ، لذلك فإن السلطة التقديرية في حقيقة الامر هي وسيلة لتطبيق القانون والالتزام بمبدأ المشروعية مثلها مثل السلطة المقيدة ، غاية الامر ان المشرع رأى ان منح قدر من حرية التصرف للادارة في موضوع ما هو اجدى وانفع لتحقيق الهدف من هذا الموضوع مما لو قيدها بتوقيت او اسلوب معين للتصرف بشأنه ، ومن ثم فإنه ينأى عن تحديد نشاط الادارة بشأن هذا الموضوع كله او في بعض جوانبه تاركاً للادارة حرية التصرف والتقدير بموجب خبراتها الخاصة ، لاسيما وان اعتبارات تغير الظروف وتطورها المستمر تجعل تحديد نشاط الادارة بقواعد ثابتة سلفاً امراً متعذراً^(١) .

وتأسيساً على ذلك يمكن القول بانه كلما تخلى القانون (الذي يشمل كل القواعد القانونية التي تحكم نشاط الادارة) عن تحديد وتنظيم جانب او عنصر من عناصر قرار الادارة او نشاطها كان للادارة سلطة تقديرية في هذا الصدد ، اما حيث يتولى القانون تنظيم هذا الجانب او هذه العناصر بقواعد ملزمة وامرة ، فان الادارة تكون في هذه الحالة مقيدة بالالتزام باحكام هذه القواعد ، بحيث يكون قرارها مشروعاً او غير مشروع بقدر ما يكون هذا الجانب او هذه العناصر مطابقاً لما فرضه القانون او مخالفاً لها .

(١) حمد عمر حمد : السلطة التقديرية للادارة ومدى رقابة القضاء عليها ، الطبعة الاولى ، مكتبة الملك فهد ،

وبعبارة اخرى فإذا تتركّ للادارة قدرٌ معين من الحرية بمنحها الحق في الاختيار بين اتخاذ الاجراء او عدم اتخاذه بالرغم من توافر شروط اتخاذه بحيث تملك تقدير ملاءمة التصرف واختيار الوقت الذي تراه مناسباً لاصداره نكون امام سلطة تقديرية^(١).

ان المرجع في تمتع الادارة بسلطة التقدير هو القانون بمعناه الواسع ، اي مجموع القواعد القانونية التي تحكم نشاط الادارة ، بما في ذلك المبادئ القانونية العامة التي يستنبطها القضاء عندما ينظر في المنازعات المعروضة عليه .

غير انه لا ينبغي ان نستنتج مما سبق ان جميع السلطات او التصرفات يمكن ان تصنف الى مجرد طائفتين ، سلطات مقيدة واخرى تقديرية ، بحيث تكون كل اركان التصرف اما مقيدة او تقديرية ، اذ انه اينما توجد القرارات التقديرية الكاملة والقرارات المقيدة بالكامل توجد طائفة ثالثة من القرارات او لعلها اهمها على الاطلاق واكثرها شيوعاً ، وهي تلك القرارات التي تكون في جانب منها تقديرية وفي جانبها الاخر مقيدة او بالاحرى ينصب التقدير على بعض الاركان او احدها دون بعضها الاخر ، دون ان يكون هناك تعارض او تناقض في مثل هذه القرارات^(٢) .

فالواقع هو ان الاختلاف بين السلطة التقديرية والاختصاص المقيد انما هو اختلاف في الدرجة وليس اختلافاً في الجوهر او الطبيعة ، بل انه يمكن القول بان الاختصاص المقيد بالكامل هو امر في غاية الندرة ، وهو الاستحالة بعينها ، وان الاصل هو السماح للادارة بقدر من حرية التقدير يختلف ضيقاً واتساعاً بحسب الظروف والاعتبارات التي يقدرها القانون ، بينما الاختصاص المقيد هو الاستثناء ، ولذلك فان كل عمل اداري انما يحوي في الواقع قدرأ من السلطة التقديرية والاختصاص المقيد معاً ، وقد تصل السلطة التقديرية احياناً في اطلاقها الى حد معين ، وقد تتضاءل احياناً اخرى لحد شديد بحيث تضفي عليها فكرة الاختصاص المقيد ، ولكن يتعذر القول بوجود عمل يحوي سلطة تقديرية مطلقة او اختصاصاً مقيداً خالصاً^(٣) .

(١) ايمان عبد كريم السلطاني : القرار الاداري التنظيمي التنفيذي ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، الجامعة المستنصرية ، ٢٠٠٥ ، ص ٧١ .

(٢) حمد عمر حمد ، مصدر سابق ، ص ٩٢ .

(٣) د. سامي جمال الدين : فصول القانون الاداري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٤ ، ص ٥٨٥ .

ولا شك ان السلطة المقيدة هي النظام المثالي او الاسلوب التشريعي المثالي من زاوية حقوق الافراد ، اذ انه يحدد للادارة حدود اختصاصها تحديداً دقيقاً يحول بينها وبين التعسف او التحكم^(١) ، غير ان الصالح العام من زاوية اخرى يقتضي الاعتراف للادارة بسلطة تقديرية في بعض الحالات ذلك لان الادارة لا يمكن ان يقتصر دورها على ان تكون مجرد تابع للقانون ومجرد الة صماء او اداة لتنفيذه تنفيذاً حرفياً ، بل يتعين منحها القدرة على الاختيار ، والاعتراف لها بقدر من حرية التصرف حتى لا توصف بالجمود ، وحتى تنمو لديها ملكة الابتكار والتجديد مما يكفل في النهاية حسن سير المرافق العامة .

والخلاصة ان السلطة التقديرية حقيقة واقعة ، وهي امر لا غنى عنه للادارة التي اصبحت في الوقت الحاضر ادارة خدمات حتى تتمكن من اداء وظيفتها على اكمل وجه تحقيقاً للمصلحة العامة^(٢) .

بعد ان بينا معنى السلطة التقديرية للادارة والسلطة المقيدة للادارة ، ومن اجل الاحاطة بهذا الموضوع بشكل مفصل وجب علينا تقسيم هذا المبحث الى مطلبين حيث سنتناول في المطلب الاول السلطة التقديرية للادارة في منح القدم اما في المطلب الثاني فنتناول السلطة المقيدة للادارة لمنح القدم .

(١) حمد عمر حمد ، مصدر سابق ، ص ٩٤ .

(٢) المصدر نفسه ، ص ٩٤ .

المطلب الاول

السلطة التقديرية للادارة في منح القدم

من المعروف ان المشرع يضع الخطوط العامة التي تعمل السلطة التنفيذية في نطاقها وبالتالي يجب عليها عدم الخروج على تلك الخطوط العامة ، ولكن مقتضيات العمل وضرورات الحياة الادارية تتطلب في ذات الوقت الاعتراف للادارة بقدر من حرية التصرف تستعمله وفقاً للظروف دون معقب عليها .

فالسلطة التقديرية اذن تكون قيماً على ولاية القضاء العامة ، وتعني بالمفهوم الواسع : تمتع الادارة بقسط من حرية التصرف وهي تمارس بعض اختصاصاتها القانونية والمادية^(١).

اما المفهوم الضيق فكما يرى العميد (بونار) تكون سلطة الادارة تقديرية حينما يترك لها القانون الذي يمنحها هذه الاختصاصات ، يحدد علاقاتها مع الافراد ، الحرية في ان تتدخل او تمتنع ووقت هذا التدخل وكيفيته وفحوى القرار الذي تتخذه^(٢).

ويقابل السلطة التقديرية – السلطة المقيدة عندما يفرض القانون على الادارة الهدف الذي تسعى الى تحقيقه ويحدد لها الاوضاع التي يجب عليها ان تخضع لها للوصول الى ذلك الهدف ، ومع ان كلا النوعين من السلطة ضروري لحسن سير الادارة وضمن المشروعية فإنه ما من شك في ان السلطة المقيدة تمثل اكبر ضمان للافراد وحماية لهم من تعسف الادارة وتعنتها^(٣).

والقول بان هناك سلطة تقديرية وسلطة مقيدة للادارة لا يعني ان اعمال الادارة تكون في طائفتين منفصلتين عن بعضهما ، فسلطة الادارة قلما تصل من الناحية العملية الى احدى

(١) محمود خلف الجبوري : القضاء الاداري في العراق ، دار المرتضى ، ٢٠١٤ ، ص ٧٢ .

(٢) اورد هذا الرأي الدكتور سليمان الطماوي : النظرية العامة للقرارات الادارية ، الطبعة الخامسة ، ١٩٨٤ ، دار الفكر العربي ، ص ٣١ .

(٣) الطماوي ، المصدر السابق ، ص ٣٢ .

هاتين الصورتين في الدرجة المطلقة ، ذلك ان المشرع لا يمكن ان يقيد الادارة كلياً بحيث تنعدم لديها درجة التقدير ، لسبب بسيط ، يتمثل في ان الادارة هي التي تعمل وليس المشرع فالمبالغة في تقييدها يؤدي الى جمودها وشل حركاتها وعدم قدرتها على اداء مهماتها على نحو سليم^(١) .

لقد عرفت محكمة القضاء الاداري في مصر السلطة التقديرية بقولها ((ان قضاء هذه المحكمة قد استقر على ان الجهة الادارية تستقل بتقدير مناسبة اصدار قراراتها وتترخص في تقدير ملاءمته ومراعاة ظروف ووزن ملابساته المحيطة به طالما ان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة لم يشبه عيب اساءة استعمال السلطة او مخالفة القانون^(٢) .

ان الفقه عرّف السلطة التقديرية بأنها امتلاك الادارة قدراً من حرية التصرف ، في ممارسة نشاطها واختصاصاتها المناطة بها ، دون ان يفرض عليها القانون وجوب التصرف على نحو الزامي معين^(٣) .

اما الرأي المتواضع في التعريفات السابقة فأني أؤيد كلاً منها ويمكن ان اعرف السلطة التقديرية : بأنه يمنح القانون للادارة قدراً من حرية التصرف في ممارسة اختصاصاتها ، دون ان يفرض القانون على الادارة التصرف على نحو معين .

وان مسوغات منح الادارة امتياز السلطة التقديرية هو التطور الذي حصل في مختلف مرافق الحياة والادارة على الاخص لذلك لا يستطيع المشرع ان يحدد للادارة مقدماً مساراً معيناً تتبعه في ممارسة نشاطها الاداري او يرسم لها الموقف الذي يجب عليها اتخاذه والقرار الذي من المفروض اتخاذه لمواجهة كل موقف ، فالمشرع لا يستطيع الاحاطة بكل المتغيرات او التنبؤ بظروف كل تصرف فالادارة وحدها هي القادرة على الاحاطة بكل الظروف والمتغيرات وذلك بما تصدره من قرارات وبأجراءات سهلة وسريعة^(٤) .

(١) انظر بذلك الدكتور ماجد راغب الحلو : القضاء الاداري ، دار المطبوعات الجامعية ، ١٩٨٥ ، ص ٦٠ .

(٢) د. عدنان عمرو : القضاء الاداري ، دراسة مقارنة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢ ، ٢٠٠٤ ، ص ٤٥ .

(٣) د. اعداد علي حمود القيسي : الوجيز في القضاء الاداري ، الاوائل للنشر والتوزيع ، الاردن ، ١ ، ١٩٩٩ ، ص ٤٩ .

(٤) د. محمد علي جواد : القضاء الاداري ، بلا مكان طبع ، ٢٠٠٤ ، ص ٥٩ .

وقد ذهب جانب من الفقه الى ان اسباب منح الادارة للسلطة التقديرية يرجع الى فكرة الحقوق الشخصية وفكرة الطبيعة الذاتية للمشرع ، فيقصد بالاولى ان السلطة التقديرية تنسب للادارة في جانب مصالح الافراد الشخصية لا حقوقهم الشخصية والفكرة الثانية تشبيه نشاط الادارة بنشاط الافراد مثلما يكون لصاحب المشروع الفردي بأن يمارس حريته في التقدير فأن للادارة ايضاً سلطة تقديرية في ممارسة مشروعها^(١).

ومن النصوص القانونية التي منحت الادارة سلطة تقديرية ذات علاقة بمنح القدم كالآتي:- نصت المادة (٢١ / الفقرة اولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل حيث نصت ((اذا وجه للموظف شكر من الرئاسة او مجلس الوزراء او الوزير او من يخوله و لم يكن معاقباً او كان معاقباً واستنفدت العقوبة اثرها ، فيمنح قدماً لمدة شهر واحد على كل شكر يوجه له ، وبما لا تتجاوز مدة القدم ثلاثة اشهر في السنة الواحدة)) ، حيث ان اداء الموظف للخدمة المتميزة يعود تقديره الى الادارة حيث تمتلك الادارة سلطة تقديرية في منح الموظف المتميز (كتاب شكر) ، والذي يترتب عليه منح الموظف قدماً لمدة شهر واحد وكما بينا ذلك في الفصل الثاني من اسباب منح القدم و الحصول على كتاب شكر .

عندما تكون سلطة الادارة تقديرية في منح القدم يتوجب على الادارة ان تراعي المصلحة العامة في القرارات التي تصدرها وان لا تنصرف عن هذه الغاية والا كان قرارها مشوباً بعيب اساءة استعمال السلطة^(٢) ، وهذا ما ذهب اليه مجلس شورى الدولة العراقي في ٢٠٠٦/٢/٦ بالقول ((السلطة التقديرية ليست مطلقة وانما تخضع لرقابة القضاء لفحص قراراتها والتأكد من خلوها من التعسف في استعمال هذه السلطة))^(٣).

واما في حالة اصدار الادارة لقرار ليس له علاقة بالمصلحة العامة ، او كان القرار مشوباً بعيب اساءة استعمال السلطة ، فإنه يحق للموظف رفع الطعن امام مجلس الانضباط

(١) د. عصام عبد الوهاب البرزنجي : السلطة التقديرية والرقابة القضائية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧١ ، ص ١٨٥ .

(٢) د. مازن ليلو راضي : الوجيز في القضاء الاداري الليبي ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ٢٠٠٣ ، ص ١٨-١٩ .

(٣) قرار مجلس شورى الدولة في ٢٠٠٦/٢/٦ ، منشور لدى د. عصمت عبد المجيد بكر ، مجلس شورى الدولة ، ط١ ، موسوعة القوانين العراقية ، بغداد ، ٢٠٠٨ ، ص ٢٩٨ .

العام الملغى (محكمة قضاء الموظفين حالياً) فقد اشترطت المادة (٥٩) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل على الموظف اقامة الدعوى امام مجلس الانضباط العام خلال ثلاثين يوماً من تاريخ التبليغ بالقرار المطعون فيه اذا كان الموظف داخل العراق وخلال ستين يوماً اذا كان الموظف خارج العراق .

ويتضح من ذلك ان قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل لم يشترط على الموظف ان يتظلم من القرار امام الجهة الادارية التي اصدرته وانما يكون له رفع الدعوى مباشرة ، ويكون قرار مجلس الانضباط العام قابلاً للتمييز امام الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة (المحكمة الادارية العليا حالياً) خلال ثلاثين يوماً من تاريخ التبليغ به ، ويعد قرار مجلس الانضباط العام غير المطعون فيه و قرار الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة الصادر نتيجة الطعن باتاً وملزماً^(١).

ان الطعن بقرارات الادارة الصادرة بناءً على سلطة تقديرية يستند الى الملاءمة وليس المشروعية ، اي ان هناك انحرافاً في استعمال السلطة المذكورة ، والانحراف بعيب عيب الغاية في القرار الاداري . فأذا انحرفت الادارة في استعمال السلطة التقديرية الممنوحة لها في مجال القدم فإن لصاحب المصلحة الطعن في القرار الاداري سواء كان ايجابياً ام سلبياً امام القضاء وطلب الغاءه وكذلك التعويض عن الاضرار الناشئة عنه وهكذا تتم حماية حقوق الموظفين فلا ينالها من اعمال الادارة سوء .

(١) وذلك وفقاً لنص المادة (٧/ اولاً - ج ، د) من قانون مجلس شورى الدولة .

المطلب الثاني

السلطة المقيدة للإدارة في منح القدم

ان السلطة المحددة او المقيدة هي السلطة التي يقرر فيها المشرع اختصاصاً معيناً لموظف او هيئة ، ويبين من الوهلة الاولى الغرض الذي يجب على الموظف او الهيئة التي تباشر هذا الاختصاص ان تسعى اليه ، كما ان المشرع يبين الشكل الذي يجب على الموظف ان يتبعه للوصول الى هذا الغرض .

وبكلمة اخرى توجد السلطة المقيدة للإدارة حينما يرسم القانون بادئ ذي بدء القرار الذي يجب على الموظف اتخاذه تجاه حالة معينة ، وهذا ما عبر عنه الاستاذ جيرو بقوله ((ان السلطة المقيدة او المحددة توجد حينما لا يترك القانون للإدارة اي حرية في التقدير بل يفرض عليها بطريق الامر التصرف الذي يجب عليها ان تسير وفقاً له)) .

لكن عندما يحتم القانون على الإدارة ان تتصرف على نحو معين ، وفقاً لسلوك محدد وبشروط تفرضها القاعدة القانونية لمباشرة العمل الإداري في هذه الحالة نكون امام سلطة مقيدة^(١)، مثال ذلك ترقية موظف بالاقدمية فقط فأذا توافرت هذه الاقدمية فأن الإدارة تكون مجبرة على التدخل لاصدار قرارها بالترقية^(٢) .

وما من شك في ان السلطة المقيدة تمنع الإدارة من التحكم في الافراد والعبث بحقوقهم لان القانون يلزم الإدارة بأن تتخذ قراراً معيناً عند توافر شروط معينة ، فأذا هي ورغم توافر هذه الشروط راعت الطريق الذي رسمه المشرع ، وسهل على القضاء ان يتبين خطأها ، وتعذر على الإدارة ان تتوارى وراء مالها من حرية ((عند استنادها الى السلطة التقديرية)) من اجل اخفاء اعتداء او تعسف اقترفته^(٣) .

ولعل هذا هو الذي جعل المشرع في الوقت الحاضر يميل الى التوسع في الاختصاصات المقيدة والتضييق من السلطة التقديرية للإدارة ، ومع ذلك فأن السلطة

(١) د. اعد علي حمود القيسي ، مصدر سابق ، ص ٤٩ .

(٢) د. مازن ليلو راضي ، مصدر سابق ، ص ١٨ .

(٣) حمد عمر حمد ، المصدر السابق ، ص ٩٦ .

التقديرية رغم خطرها وسهولة العبث بها عند التطبيق العملي لها ، فانها امر لا مناص منه ، لان المشرع لا يمكن ان يضمن القواعد العامة التي تطبقها الادارة مقارنة مع التطبيق الذي يتحقق في الحالات الاخرى المختلفة الصور والاشكال التي تعرض في العمل وتلتزم تقدير الادارة بما يجب ان يتخذ نحوها في ظل هذه القواعد التي رسمها المشرع^(١) .

ثم ان الادارة لها من الخبرة العملية والوسائل التي بها تجمع ما تحتاج اليه من المعلومات لمباشرة اختصاصاتها مما لا يتوفر للمشرع ، لذلك ترك لها القانون سلطة تقديرية بالنسبة لبعض ما تملكه من اختصاصات ، ولكن السؤال هو ! متى تكون سلطة الادارة تقديرية ؟ ومتى تكون مقيدة؟^(٢) .

ويجب الاستاذ فالين عن هذا السؤال فيقول : ان سلطة الادارة تكون محددة حينما لا تكون لها حرية تقرير التزاماتها القانونية بأية حال من الاحوال ، بينما تكون سلطتها تقديرية اذا كان لها تقرير ملاءمة اتخاذ قرار ، او اتخاذه في صورة معينة وفي وقت معين ، فهي ملزمة بما هو حق ولكنها حرة فيما هو صالح .

ان النصوص القانونية التي جعلت سلطة الادارة مقيدة هي كالآتي :-

اولاً :- نصت المادة (١٩) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل وكما مبين في الفقرة (رابعاً) من القانون اعلاه على ما يأتي :-

أ - كل موظف حصل على شهادة اختصاص جامعية اثناء الخدمة او خارجها يمنح قدماً لمدة سنة واحدة لغرض الترفيع بشرط ان لا تكون تلك الشهادة قد اتخذت اساساً لتحديد راتبه لاغراض هذا القانون ولا يشمل هذا الحكم من حصل على تلك الشهادة قبل ١٩٦٠/٤/١ .

(١) حمد عمر حمد ، المصدر السابق ، ص٩٦-٩٧ .

(٢) د. سليمان محمد الطماوي : الوجيز في القانون الاداري ، القاهرة ، مطبعة جامعة عين شمس ، ١٩٨١ ، ص٩٧ .

ب - يمنح قدماً لغرض الترفيع لمدة سنة كل موظف حصل اثناء الخدمة او خارجها على شهادة دبلوم عال .

ج - يمنح قدماً لمدة ستة اشهر لغرض الترفيع كل موظف حصل اثناء الخدمة او خارجها على شهادة دبلوم عال مدة دراسته سنة دراسية واحدة بعد الشهادة الجامعية الاولية .

ثانياً :- نصت المادة (١٩/خامساً) من القانون على منح الموظف قدماً لغرض الترفيع اذ اجتاز بنجاح دورة تدريبية لا تقل مدتها عن ستة اشهر متصلة داخل العراق او خارجه وعلى الوجه المبين ادناه :

أ - لمدة ستة اشهر لمن كان معدل درجاته الامتحانية في الدورة (٨٥%) فما فوق او بتقدير (جيد جداً) .

ب - لمدة ثلاثة اشهر لمن كان معدل درجاته الامتحانية (٧٠ - ٨٤%) او بتقدير (جيد) .

ج - يشمل القدم المبين في الفقرة اعلاه الموظفين الذين اشتركوا في دورات تدريبية و اجتازوها بنجاح بعد صدور القانون رقم (٤٥) لسنة ١٩٧٤ .

ثالثاً :- نصت المادة (١٩/سادساً) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل ان لا يمنح القدم المشار اليه في الفقرة (٥) الموظف الذي يقل معدل درجاته الامتحانية عن (٧٠%) على ان يؤخذ فيها بالنظر عند المنافسة في الترفيع .

رابعاً :- نصت المادة (١٩/سابعاً) من القانون اعلاه على ان كل موظف يشترك في دورة تدريبية ويقل معدل درجاته الامتحانية فيها عن (٥٠%) يؤخر ترفيعه لمدة سنة واحدة اعتباراً من تاريخ استحقاقه .

استناداً الى المادة (٥٩) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل يتولى مجلس الانضباط العام النظر في الدعاوي التي يقيمها الموظف على الادارة والمتعلقة بالمركز القانوني للموظف من بداية تعيينه لحين نهاية خدمته من ناحية رواتبه وترفيعه

وترقيته واجازاته الخ ، كذلك ينظر في دعاوي الموظفين استناداً الى القوانين المكملّة لقانون الخدمة المدنية كقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ .
وتقام الدعاوي امام مجلس الانضباط العام (الملغى) و محكمة قضاء الموظفين في الوقت الحاضر بعد دفع الرسم خلال مدة (٣٠) يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بالامر المعترض عليه اذا كان داخل العراق و (٦٠) يوماً اذا كان خارج العراق ويطعن بقرارات المحكمة امام المحكمة الادارية العليا وتعد قراراتها باتة وغير قابلة للطعن .

ان حصول الموظف على شهادة اختصاص جامعية او الاشتراك في دورات تدريبية كما نصت عليها النصوص القانونية اللازمة لمنح القدم يوجب على الادارة منح الموظف القدم الممنوح عن الشهادة وعن الاشتراك في الدورات التدريبية التي نص عليها القانون .

ان النصوص القانونية المشار اليها في اعلاه الزمت الادارة بمنح القدم للموظف اذا توافرت الشروط القانونية لكل حالة على حدة . ولكن ما الحكم لو ان الادارة امتنعت عن منح القدم على الرغم من صيغة الأمر التي احتوتها النصوص المذكورة ؟

ان امتناع الادارة عن منح القدم على الرغم من توافر الشروط القانونية يشكل قراراً ادارياً سلبياً يجوز الطعن فيه بالالغاء ، لأن القرار المذكور هو عبارة عن امتناع الادارة عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها قانوناً اتخاذه .

هذا ويجب ان تتوافر في الدعوى المقامة امام القضاء الشروط المعروفة وهي ان يكون هناك قرار اداري سواء كان ايجابياً ام سلبياً ام سلبياً مس حقوق الطاعن وان تكون له مصلحة في الغائه وان يتم الطعن في بحر الميعاد الذي يحدده القانون ، الا ان الشرط الاخير لا يلزم الطاعن في القرار الاداري السلبى لأنه عبارة عن حالة مستمرة وبالتالي لا يخضع الطعن فيها بميعاد محدد . هذا وقد لا يكتفي الطاعن بطلب الالغاء بل يذهب الى

ابعد من ذلك فيطلب التعويض عن الاضرار التي اصابته كما لو ادى حرمانه من القدم الى تفويت فرصة ترفيعه الى درجة اعلى .

وفي قضايا منح القدم الوظيفي فهناك حكم لمجلس الانضباط العام الملغى صادر في ١٩٨٠/١/٢٨ في قضية يعُدُّ موضوعها من حيث المألوف من الامور الخاضعة لتقدير الادارة (منح قدم وظيفي) اذ احدى الموظفات حصلت على شهادة دبلوم في القانون المدني من جامعة القاهرة وقررت دائرتها عدم استحقاقها القدم بحجة ان المقصود بشهادة الاختصاص الجامعية هو الشهادة الجامعية التي لا تقل عن درجة ماجستير او ما يعادلها ، فعندما اعترضت الموظفة لدى المجلس قرر منحها القدم المذكور وجاء في قراره ما يأتي :-

((ظهر للمجلس ان شهادة (دبلوم) في القانون المدني التي حصلت عليها الموظفة من جامعة القاهرة ان لم تكن شهادة اختصاص جامعية بمستوى (الماجستير) فهي لا تقل عن مستوى الدورات المنصوص عليها بالفقرة (٥) من المادة (١٩) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠^(١)، فعليه وبدلالة المادة (٥٥) من قواعد الخدمة في المؤسسة الاقتصادية (الملغاة) والمطبقة لدى المدعي عليها قرر المجلس الغاء الكتاب المعترض عليه واعادة القضية الى الجهة المختصة لاعادة النظر في الموضوع ومنح المدعية القدم المستحق وفق ما تقدم))^(٢).

هذا وانه لا يشترط لتقييد سلطة الادارة في كل حالة ان يتم بمقتضى نص قانوني ، لان القضاء الاداري يملك انشاء القواعد القانونية ، وهو اذا انشأ قاعدة تقييد سلطة الادارة في

(١) تنص الفقرة المذكورة من المادة (١٩) من قانون الخدمة المدنية على ما يلي :- كل موظف مثبت اشتراك في دورة تدريبية لا تقل مدتها عن ستة اشهر متصلة واكمالها بنجاح يعطى قدماً لمدة سنة لغرض الترفيع واذ كان قد حصل على شهادة اختصاص جامعية فيعطى قدماً لمدة سنة لغرض الترفيع (.

(٢) نشر القرار في مجلة العدالة ، العدد ٢ ، ١٩٨٠ ، ص ٣١٥ .

موضوع معين فإن سلطتها تتحول طبقاً لهذه القاعدة من سلطة تقديرية غير خاضعة لرقابة القضاء الى سلطة مقيدة تخضع لرقابة القضاء^(١).

كما ان احتساب الخدمات ايا كان نوعها ، من شأنه اختزال المدة القانونية المشترطة للترفيح ، فهو يقرب موعد الاستحقاق قدر مدة الخدمة المحتسبة ، وسلطة الادارة مقيدة لا تتعدى دور التثبيت من توافر الشروط في الخدمة المطلوب احتسابها ، وعلى هذا فإن الحق في احتساب الخدمات يستمد من احكام القانون .

وعلى اي حال ، فإن النصوص القانونية المنظمة لمنح القدم في العراق جاءت اغلبها بصيغة الوجوب ، وبهذا فإن الموظف الذي تتوافر فيه الشروط القانونية لمنح القدم يستمد حقه من القانون ، وما سلطة الادارة في هذا المجال الا مقيدة لا يتعدى دورها التثبيت من توافر الشروط .

(١) د. محمد فؤاد مهنا : القانون الاداري المصري والمقارن ، السلطة الادارية ، الجزء الاول ، مطبعة نصر ،

المبحث الثاني

الجهة المختصة بحسم منازعات منح القدم

بدأ تنظيم القضاء الاداري في العراق منذ عام ١٩٨٩ عهداً جديداً بظهور جهة قضائية جديدة تباشر اختصاصاتها بجانب جهة القضاء العادي ، حيث انشأ التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدولة محكمة القضاء الاداري ، واعاد تنظيم مجلس الانضباط العام وجعله هيئة من هيئات مجلس شوري الدولة ، وخول المحكمة والمجلس اختصاصات النظر في بعض المنازعات التي قد تثور بين الادارة والافراد ، وبذلك اصبح من الممكن الحديث عن قيام قضاء اداري في العراق الى جانب القضاء العادي .

وبجانب هذا الاختصاص القضائي يمارس مجلس شوري الدولة اختصاصاً استشارياً يتمثل في ابداء الرأي والمشورة القانونية للجهات الادارية عندما تطلب هذه المشورة ، كما يختص المجلس بمراجعة مشروعات القوانين للتأكد من سلامتها من الناحية القانونية ، ولضمان التناسق بينها وبين التشريعات القائمة ، تلافياً لما قد يكون بينها من تكرار او تناقض .

ان فكرة نظام القضاء الاداري في العراق ليست جديدة وانما هي فكرة عميقة الجذور تعود الى السنوات الاولى من الحكم الوطني ، ولعل المحاولة الاولى قد بدأت عام ١٩٢٦ عندما امر الملك فيصل الاول وضع لائحة لتأليف هيئة حقوقية تدعى (شوري الدولة) افشلها المستشار البريطاني .

وفي عام ١٩٣٣ صدر قانون ديوان التدوين القانوني رقم ٤٩ لسنة ١٩٣٣ ، ثم نظمت لائحة قانون مجلس شوري الدولة في عام ١٩٣٦ من قبل وزارة العدل رفضها المستشار البريطاني ايضاً ، واقترح بدلاً عنها تأسيس مجلس ادارة يقوم بوظائف مجلس الانضباط العام المؤلف بموجب قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ .

وبصدور قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ ،
فقد اعيد ربط مجلس الانضباط العام بمجلس شورى الدولة واصبح هيئة من هيئاته .

وبعد صدور قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة
١٩٧٩ حيث حلت محاكم قضاء الموظفين محل مجلس الانضباط العام ، وبهذا استناداً الى
هذا التعديل فإن مجلس شورى الدولة يتكون من الهيئة العامة ، والهيئة الرئاسية والهيئات
المتخصصة ، والمحكمة الادارية العليا ، ومحاكم القضاء الاداري ، ومحاكم قضاء
الموظفين .

ولاجل الاحاطة بهذا الموضوع بشكل مفصل ، سنقوم بتقسيم هذا المبحث الى
مطلبين حيث سنتناول في المطلب الاول محاكم قضاء الموظفين ، اما في المطلب الثاني
فستتناول الية حسم منازعات منح القدم .

المطلب الاول

محاكم قضاء الموظفين

ان الجهة المختصة بحسم منازعات منح القدم بعد التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة هي محاكم قضاء الموظفين لتحل محل مجلس الانضباط العام ، وقد تم انشاء مجلس الانضباط العام لاول مرة بموجب قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٤١ لسنة ١٩٢٩ ، وكان المجلس يتألف من رئيس واربعة اعضاء ينتخبون من رؤساء الدوائر بقرار من مجلس الوزراء^(١)، وذلك للنظر في الاعتراضات المرفوعة ضد القرارات الصادرة من اللجان الانضباطية ، ثم انيطت وظائف المجلس بديوان التدوين القانوني والذي انشئ بالقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٣٣ وقد اصبح رئيس الديوان رئيساً لمجلس الانضباط العام ، والمدونون القانونيون اعضاء فيه ، على ان يضاف اليه عضوان اخران من رؤساء الدوائر بقرار من مجلس الوزراء .

وقد بقي تشكيل المجلس على حاله على الرغم من صدور قانون جديد لانضباط موظفي الدولة ، وهو القانون رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ .

ان تشكيل مجلس الانضباط العام قد تغير بصدور قانون تعديل قانون ديوان التدوين القانوني رقم ١٢ لسنة ١٩٤٢ ، حيث اصبح انعقاد المجلس من رئيس الديوان وعضوين ، ويجوز تعيين واحد او اكثر من رؤساء الدوائر بقرار من مجلس الوزراء كأعضاء اضافيين ليحلوا محل الاعضاء الاصليين عند غيابهم بعذر او بدون عذر .

(١) انظر المادة (١٧) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٤١ لسنة ١٩٢٩ .

وبعد انشاء مجلس شورى الدولة بالقانون رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ لم يتغير تشكيل مجلس الانضباط العام ، حيث ابقى هذا القانون على المادة السادسة من قانون (ديوان التدوين القانوني الملغى) ، ثم صدور قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (١٧١٧) في ١٩٨١/١٢/٢١ ، والذي تم بموجبه فك ارتباط مجلس الانضباط العام عن مجلس شورى الدولة ، وبذلك اصبح كياناً مستقلاً ، وليجعل تشكيله يتم من رئيس وعضوين يسميهم وزير العدل ، واجاز تسمية رئيس وعضو احتياط او اكثر ليحل محل من يغيب منهم .

بعد صدور قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ ، فقد اعيد ربط مجلس الانضباط العام بمجلس شورى الدولة واصبح هيئة من هيئاته ، وقد بين هذا التعديل تكوين المجلس من رئيس مجلس شورى الدولة رئيساً له ، وان اعضاءه اعضاء طبيعيين فيه^(١)، وحدد انعقاده برئاسة الرئيس وعضوين من اعضاءه ، واجاز للرئيس اناة احد نوابه او احد اعضاء المجلس لرئاسته^(٢) .

وقد اجاز القانون انتداب قضاة من الصنف الاول والثاني لعضوية مجلس الانضباط العام من غير المنتدبين لعضوية مجلس شورى الدولة^(٣) .

وبموجب التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة ، اصبح مجلس الانضباط العام هيئة من هيأت مجلس شورى الدولة ويمارس جانباً من اختصاصاته في مجال القضاء الاداري ، وهو الجانب المتعلق ببعض شؤون الموظفين ، سواء اكانت تتعلق بانضباطهم ، ام حقوق خدمتهم .

وبعد صدور قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ حيث حلت محاكم قضاء الموظفين محل مجلس الانضباط العام لكي تمارس اختصاصاتها في ما يتعلق بشؤون الموظفين سواء اكانت تتعلق بانضباطهم ، ام حقوق خدمتهم .

(١) الفقرة (١) من المادة (٧) المعدلة بقانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ .

(٢) الفقرة (١ - أ) من المادة (٧) المعدلة بقانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ .

(٣) الفقرة (١ - ب) من المادة (٧) المعدلة بقانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ .

ولاجل الاحاطة بهذا الموضوع بشكل مفصل ، سوف نقسم هذا المطلب الى فرعين ، حيث نتناول في الفرع الاول تشكيل محاكم قضاء الموظفين اما في الفرع الثاني فسنتناول اختصاصات محاكم قضاء الموظفين .

الفرع الاول

تشكيل محاكم قضاء الموظفين

استناداً الى المادة (٧) – اولاً من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ تشكل محكمة لقضاء الموظفين برئاسة نائب الرئيس لشؤون القضاء الاداري او مستشار وعضوين من المستشارين او المستشارين المساعدين في المناطق الاتية :-

أ – المنطقة الشمالية وتشمل المحافظات نينوى وكركوك وصلاح الدين ويكون مركزها مدينة الموصل .

ب - منطقة الوسط وتشمل بغداد والانبار وديالى وواسط ويكون مركزها في مدينة بغداد .

ج - منطقة الفرات الاوسط وتشمل محافظات كربلاء والنجف وبابل والقادسية ويكون مركزها في الحلة .

د – المنطقة الجنوبية وتشمل المحافظات ذي قار والمثنى والبصرة وميسان ويكون مركزها البصرة .

نصت المادة (٧) – ثانياً من القانون اعلاه يجوز عند الاقتضاء تشكيل محاكم اخرى لقضاء الموظفين في مراكز المحافظات ببيان يصدره وزير العدل ، بناء على اقتراح من هيئة الرئاسة وينشر في الجريدة الرسمية .

ونصت المادة (٧) - ثالثاً ، من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ ، يجوز انتداب القضاة من الصنف الاول او الثاني بترشيح من مجلس القضاء الاعلى الى محاكم قضاء الموظفين .

الفرع الثاني

اختصاصات محاكم قضاء الموظفين

تختص محكمة قضاء الموظفين بالنظر في الدعاوى التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام في الحقوق الناشئة عن قانون الخدمة المدنية او القوانين والانظمة التي تحكم العلاقة بين الموظف وبين الجهة التي يعمل فيها ، وكذلك تختص بالنظر في الدعاوى التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام للطعن في العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل ويتمثل ذلك الاختصاص بنوعين من الدعاوى ، دعاوى الخدمة ودعاوى الانضباط ، سوف نبين في هذا الفرع دعاوى الخدمة لانها الجهة المختصة بالمنازعات التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام بخصوص الحقوق الوظيفية :

دعاوى الخدمة :

وهي الدعاوى التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام في الحقوق الناشئة عن قانون الخدمة المدنية او القوانين او الانظمة التي تحكم العلاقة بين الموظف وبين الجهة التي يعمل فيها ، وعلى العموم فهي الحقوق المنصوص عليها في المادة ٥٩ من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل كالتعيين واعادة التعيين والتنشيط في الدرجات الوظيفية والرواتب والمنح والعلاوات والاجازات وغيرها عدا الحقوق التقاعدية للموظفين فانها ما تزال غير خاضعة لولاية محكمة قضاء الموظفين مثلما كانت في

السابق لا تخضع لولاية مجلس الانضباط العام ، وانما ينظمها قانون التقاعد الموحد رقم ٩ لسنة ٢٠١٤ حيث تختص بنظر دعاوي التقاعد لجنة شبه قضائية وتميز قراراتها لدى محكمة التمييز الاتحادية .

ولا تسمع دعاوي الخدمة بعد مضي (٣٠) يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بالامر او القرار المعترض عليه ، اذا كان داخل العراق و ٦٠ يوماً اذا كان خارجه^(١)، وهكذا فدعاوي الخدمة لم يشترط القانون فيها التظلم المسبق وقد اعتاد الموظفون على سلوك التظلم من القرارات الادارية عموماً معتقدين ان ذلك التظلم وجوبي كما هو الحال بالنسبة لدعاوي الافراد مع الادارة ودعاوي الموظفين تجاه دوائرهم بالنسبة لقرارات فرض العقوبات الانضباطية الا انهم للأسف وحينما لا يجدون من يحقق في تظلمهم يفاجأون برد الدعوى شكلاً لوقوعها خارج المدة وكنا نأمل ان يعالج المشرع هذه المسألة ضماناً لحقوق الموظفين من الضياع من خلال اعتبار التظلم اختياراً واعطاء من يختار التظلم مهلة (٣٠) يوماً اضافية قبل حقه في اقامة الدعوى لدى محكمة قضاء الموظفين .

وكما بينا سابقاً فإن محكمة قضاء الموظفين تختص بالنظر في الدعاوي التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام في الحقوق الناشئة عن قانون الخدمة المدنية ، بما ان منح القدم من الحقوق التي اشارت اليه المادة (١٩) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ و عليه فإن المنازعات التي تحدث بين الادارة والموظف بخصوص منح القدم نخضع لاختصاص محكمة قضاء الموظفين .

اما في فرنسا فإن الجهة المختصة بحسم المنازعات الادارية هي المحاكم الادارية التي تمارس اختصاص مزدوج حيث يتضمن الافتاء فضلاً عن الاختصاص القضائي ، ففيما يتعلق بالافتاء تختص هذه المحاكم بأبداء الرأي القانوني فيما تعرضه عليها الجهات الحكومية من مسائل ، والاصل ان استشارتها اختيارية بالنسبة للادارة الا اذا نص القانون على ان يكون رأي المحكمة ملزماً لها . اما الاختصاص القضائي لهذه المحاكم هو الاكثر اهمية فإن المحاكم الادارية تعد قاضي القانون العام بالنسبة للمنازعات الادارية ، اذ ان كل

(١) المادة (٧ / البند تاسعاً / فقرة ب) من القانون المعدل .

محكمة تختص بنظر كافة المنازعات الادارية الداخلة في نطاقها الاقليمي الا ما عهد به المشرع الى مجلس الدولة او الى اي محكمة اخرى ، واحكامها التي تصدرها قابلة للطعن استثناءً امام مجلس الدولة (١) .

اما في مصر تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل بالمنازعات الخاصة بالمرتبات والمكافآت المستحقة للموظفين العموميين او لورثتهم ، والطلبات المقدمة من ذوي الشأن بالطعن بالقرارات الادارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة او الترقية او منح العلاوات ، والطلبات المقدمة منهم لالغاء القرارات الادارية الصادرة بأحالتهم الى المعاش (التقاعد) او الاستيداع ويحدد نطاق الاختصاص للمحاكم الادارية ومحكمة القضاء الاداري على اساس معيار متوسط الربط السنوي للوظيفة التي يشغلها العامل حيث تختص المحاكم الادارية بالدعوى اذا كان العامل يدخل مربوط وظيفته في حدود مربوط المستوى الاول من مستويات الوظيفة ، اما اذا زاد مربوط وظيفته على ذلك فتدخل دعواه في اختصاص محكمة القضاء الاداري (٢) .

اما في الاردن فتختص محكمة العدل العليا دون غيرها بالنظر في الطعون المقدمة من ذوي المصلحة المتعلقة بالقرارات الادارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة او المتعلقة بالزيادة السنوية او الترفيع او النقل او الانتداب او الاعارة وطلبات الغاء القرارات الادارية النهائية الصادرة لاحالتهم على التقاعد ، والمنازعات الخاصة بالرواتب والعلاوات والحقوق التقاعدية المستحقة للموظفين العموميين او المتقاعدين منهم او لورثتهم (٣) .

اما في الجزائر فلقد ضمن القانون للموظف الحق في الاعتراض على الامر الصادر بالترقية امام السلطة الرئاسية للسلطة التي اصدرت القرار او نفس السلطة الاخيرة ، وكما

(١) جورج فوديل ، وبيار دلفولفيه ، القانون الاداري ، ط ١ ، ج ١ ، ترجمة منصور القاضي ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، ٢٠٠١ ، ص ٦٤ .

(٢) حكم المحكمة الادارية العليا الطعن رقم ٧٦٦١ لسنة ٤٢ قضائية عليا جلسة ٢٩ / يناير / كانون الثاني / ٢٠٠٠ المجموعة (الخامسة والاربعون) ، ص ٤٠٩-٤١٤ .

(٣) المادة (التاسعة) الفقرة (أ) (٢ ، ٣ ، ٥) من قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢ .

يحق للموظف اللجوء الى القضاء من خلال دعوتين ، دعوة الالغاء ودعوة التعويض^(١) .
اما في الكويت فنتولى الدائرة الادارية بالمحكمة الكلية النظر في المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت والعلوات والقرارات الصادرة بالتعيين والترقية وانهاء الخدمة وتوقيع الجزاءات التأديبية^(٢) .

(١) المادة (١) من المرسوم لقانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١ المعدل بالقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٨٢ .

(٢) عصمت عبد الكريم خليفة ، مصدر سابق ، ص ٣٠٢-٣٠٣ .

المطلب الثاني

الاية حسم منازعات منح القدم

لقد تم اعطاء محاكم قضاء الموظفين الحق في النظر في الدعاوي التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام في الحقوق الناشئة عن قانون الخدمة المدنية او القوانين او الانظمة التي تحكم العلاقة بين الجهة التي يعمل فيها ، وتتمثل هذه الدعاوي والطلبات التي يقدمها اصحاب الشأن بالطعن في الاوامر والقرارات الادارية الصادرة بالتعيين ، والترفيغ ، ومنح العلاوات ، والاستغناء عن الخدمة في فترة التجربة ، واعداد الموظف الى وظيفته السابقة ، وتشمل هذه الدعاوي او المنازعات ايضاً القضايا الخاصة بالرواتب ، والمخصصات المستحقة للموظفين ، واحتساب القدم للترفيغ بسبب الحصول على شهادات الاختصاص الجامعية او اجتياز الدورات التدريبية ، واحتساب مدة ممارسة المهنة عند التعيين او اعادة التعيين .

ان دعاوي الخدمة المدنية تمر بمرحلتين الاولى الطعن بقرارات الخدمة خلال ٣٠ يوماً من تاريخ صدور القرار لدى محكمة قضاء الموظفين والثانية هي الطعن بالحكم الصادر عن محكمة قضاء الموظفين لدى المحكمة الادارية العليا خلال ٣٠ يوماً من تاريخ صدور الحكم الاول او التبليغ به .

وكما بينا سابقاً بان دعاوي الخدمة لا تسمع بعد مضي ٣٠ يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بالامر او القرار المعترض عليه اذا كان داخل العراق ، و ٦٠ يوماً اذا كان خارج العراق (١).

اما الان وبموجب القانون الاخير رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ فتميز احكام محكمة القضاء الاداري لدى المحكمة الادارية العليا والتي انشئت بموجب القانون المذكور ، وذلك خلال (٣٠) يوماً من تاريخ التبليغ بقرار الحكم او اعتباره مبلغاً ، كما يكون قرار المحكمة غير المطعون فيه وقرار المحكمة الادارية العليا الصادر نتيجة الطعن باتاً وملزماً (٢) .

(١) المادة (٧/ البند تاسعاً / فقرة ب) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ .

(٢) المادة (٧) البند تاسعاً الفقرة (د) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ .

انشئت المحكمة الادارية العليا بموجب القانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ ومقرها في بغداد وتمارس المحكمة الادارية العليا الاختصاصات التي تمارسها محكمة التمييز الاتحادية والمنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ .

غير ان المشرع لم يحدد اجراءات واحوال الطعن ومن لهم حق الطعن امامها ومواعيد الطعن وانما احال بشأنها الى قانون المرافعات المدنية ومع ذلك فأن المشرع حدد اختصاصات المحكمة الادارية العليا بالنظر فيما يأتي :-

١- الطعون المقدمة على القرارات والاحكام الصادرة عن محكمة القضاء الاداري ومحاكم قضاء الموظفين .

٢- التنازع الحاصل حول تعيين الاختصاص في نظر الدعوى الذي يقع بين محكمة القضاء الاداري ومحكمة قضاء الموظفين .

٣- التنازع الحاصل حول تنفيذ حكمين مكتسبين درجة البتات متناقضين صادرين عن محكمة القضاء الاداري و محكمة قضاء الموظفين في موضوع واحد اذا كان بين الخصوم انفسهم او كان احدهم طرفاً في هذين الحكمين وترجح احد الحكمين وتقرر تنفيذه دون الحكم الاخر .

ووفقاً لاحكام المادة (٧) / عاشرأ تصدر احكام المحكمة الادارية العليا ومحكمة قضاء الموظفين باسم الشعب وتنفذ وفقاً للقانون^(١) .

واستناداً لاحكام المادة (٧) / الحادي عشر^(٢) تسري احكام قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ وقانون الاثبات رقم (١٠٧) لسنة ١٩٧٩ وقانون اصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ وقانون الرسوم العدلية رقم (١١٤) لسنة ١٩٨١ في شأن الاجراءات التي تتبعها المحكمة الادارية العليا ومحكمة القضاء الاداري ومحكمة قضاء الموظفين فيما لم يرد فيه نص خاص في هذا القانون .

(١) نشر في الوقائع العراقية - بالعدد ٤٢٨٣ في ٢٩/٧/٢٠١٣ .

(٢) المادة (٧ / الحادي عشر) لقانون التعديل الخامس لمجلس شوري الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ .

وبعد ان بينا الجهة المختصة بحسم منازعات منح القدم والية حسمها يجب علينا ان نبين اسباب الطعن في قرارات حقوق الخدمة المدنية .

وبخصوص اسباب الطعن في قرارات حقوق الخدمة المدنية فلم ينص قانون الخدمة رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل ولا قانون مجلس شورى الدولة على اسباب الطعن او الاعتراض على القرار او الامر الذي يعده الموظف ماساً بحقوقه المستمدة من قانون الخدمة المدنية اسوة بما نص عليه قانون مجلس شورى الدولة المعدل بشأن اسباب الطعن امام محكمة القضاء الاداري التي سبق لنا ان بينها سابقاً، وعلى الرغم من ذلك فأن للموظف الطاعن ان يستند الى اي سبب من اسباب عدم المشروعية التي يمكن ان تصيب القرار المطعون فيه^(١)، حيث ينظر المجلس في الدعوى اذا كان مرجع الطعن عدم الاختصاص ومثال على ذلك الغاء قرار الادارة برفض احالة المدعية الى التقاعد بصدوره من غير مختص^(٢)، او وجود عيب في الشكل والاجراءات فيلغيه لان المدعي عليه اضافة الى وظيفته لم يسلك الطريق الذي رسمه القانون لاعتبار الموظف مستقياً بذلك تكون اجراءاته مخالفة للقانون وامره المذكور قد بُني على باطل والمبني على باطل مما يكون امره واجب الالغاء^(٣) او مخالفة القرار للقوانين والانظمة او الخطأ في تطبيقها او تفسيرها فيلغيه مثلاً لان المدعي لم يبلغ بالاحطار فيكون امر عده مستقلاً قد فقد سنده القانوني مما يعد مشوباً بعيب مخالفة القانون^(٤).

(١) د. عصام عبد الوهاب البرزنجي : مجلس الانضباط العام واسباس تطويره في المستقبل ، المقال السابق ، ص ١١٤ .

(٢) رقم القرار ٩٨/٦٢ ، تاريخ القرار ١٩٩٨/٢/١ ، رقم الاضبارة ٩٨/٦٢ ، غير منشور .

(٣) رقم القرار ٩٩/٢١٠ ، تاريخ القرار ١٩٩٩/١٠/٩ ، رقم الاضبارة ٩٩/٩٤ ، غير منشور .

(٤) رقم القرار ٩٧/٢٣٠ ، تاريخ القرار ١٩٩٧/٨/٢٤ ، رقم الاضبارة ٩٧/٢٣٠ ، غير منشور .

الخاتمة :-

يجدر بنا في نهاية هذه الرسالة التي عنوانها ((منح القدم في التشريع العراقي - دراسة مقارنة)) ان نقوم بتسجيل ما توصلنا اليه من نتائج ، وما يجول في ذهننا من مقترحات بهذا الخصوص :-

اولاً :- النتائج

١- ان حصول الموظف خلال مدة خدمته الوظيفية على شهادة جامعية اعلى من الشهادة التي عين بموجبها ، يعد من اسباب زيادة كفاءة الموظف وتنمية قابليته في اداء الواجبات المكلف بالقيام بها ، وتطوير اساليبها من خلال امتزاج المعلومات النظرية التي يكتسبها من دراسته ، بالممارسة الوظيفية الفعلية لذات الموضوع الدراسي وليس غيره مما يختلف في عمومته وخصوصه ، وكما كان ذلك من الجهود الفردية للموظف فلا بد من تمييزه من غيره بدعمه وتكريمه .

ففي حالة حصول الموظف على شهادة دراسية حيث يمكن من خلالها تعديل راتبه اعتباراً من تاريخ حصوله على الشهادة ، واما في حالة منح الموظف القدم الممنوح عن الشهادة الدراسية والبالغ مدته سنة واحدة سواء كان منح القدم قبل تاريخ استحقاق الترفيع ام بعده فيكون استحقاق ترفيع الموظف كالآتي :-

في حالة منح القدم قبل استحقاق الترفيع يُعدل راتبه مع تقدير مدة القدم الباقية لغرض الترفيع القادم ، واما في حالة ترفيع الموظف بالتاريخ العادي لاستحقاقه للترفيع وبدون استخدام مدة القدم الممنوحة له ، فإن الموظف يحتفظ بمدة القدم البالغة سنة ، لغرض الترفيع القادم ، واما في حالة حصول الموظف على الشهادة بتاريخ الترفيع الاعتيادي فلا يجوز استخدام الشهادة لتعديل الراتب وانما تقتصر الافادة من مدة القدم الممنوحة عنها لغرض الترفيع القادم ، وذلك الافضل .

ان هذه الفروقات غير المرئية للبعض ، تطال استحقاق الترفيع من حيث التاريخ ، ومن حيث الصرف المالي المترتب على ذلك مما استوجب التنبيه اليه .

٢- ان نصوص قانون الخدمة المدنية والقرارات ذات الصلة بالوظيفة العامة ، لم تقتصر في دعمها وتشجيعها للحاصلين على شهادات الاختصاص الجامعية او الاولية فقط ، انما شملت المشاركين في الدورات التدريبية ، كونها من اهم الوسائل الكفيلة بتنمية قابليات وقدرات الموظفين المهنية ، وزيادة كفاءة الاداء الوظيفي لديهم ، بعد ابتعادهم عن الاسلوب النظري الاكاديمي ، وممارستهم التطبيق العملي اليومي لتفاصيل الاجراءات التنفيذية للقوانين والانظمة والتعليمات المنظمة لشؤون الخدمة المدنية للموظفين .

ان مدة القدم الممنوحة عن الاشتراك في الدورات التدريبية ، مشروطة بأجتياز تلك الدورات بنجاح وبمعدلات وتقديرات ، محددة مما يترتب على ذلك تقديم تاريخ استحقاق الترفيع بقدمدة القدم الممنوحة .

ان مسلك المشرع في منح القدم عن الشهادات الدراسية لم يكن مرضياً ، فاقدم لم يكن يمنح للموظف الذي يحصل على شهادة الدبلوم العالي في حين كان يمنح لمن يجتاز الدورة التدريبية ، ولما كان هذا الوضع متناقضاً فقد التفت المشرع العراقي ولكن بعد مدة طويلة من تشريع قانون الخدمة المدنية ، وبرغم ان حامل شهادة الدبلوم العالي يمنح قدماً في الوقت الحاضر ، الا انه محدود فلا يعقل ان يتساوى حامل شهادة الدبلوم العالي الذي مدة دراسته سنة واحدة ، بالموظف الذي يجتاز الدورة التدريبية التي مدتها ستة اشهر ، هذا من ناحية ومن ناحية اخرى فلا يمكن قبول منح القدم عن الدورات التدريبية في حين ان الموظف الذي يحصل على شهادة البكالوريوس او الدبلوم لا يمنح قدماً .

٣ - ان قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ قد جاء بمبدأ جديد وقد احدث نوعاً من التوازن بين العقاب والثواب عندما رتب على حصول الموظف على شكر اثاراً بالغاء عقوبة لفت النظر واذا حصل على شكرين فان ذلك يلغي عقوبة الانذار بحكم القانون ، وان الاخذ بهذا المبدأ يعد تجربة جديدة وخطوة

جيدة باتجاه حث الموظف المعاقب على التقاني في العمل من اجل الحصول على شكر او اكثر لكي يرفع العقوبة عنه .

٤ - ومن الملاحظ على بعض دوائر الدولة حصر القدم الممنوح وفق المادة (٢١/ اولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ على العلاوة فقط وهذا غير صحيح لان القدم يمنح لغرض الترفيع حسب .

٥ - قد تبين لنا ان المشرع العراقي قد رتب على الترقية اثاراً مالية كما فعلت بقية القوانين في الدول اذا جعلتها طريقة لزيادة راتب الموظف .

٦ - ان امتناع الادارة عن اتخاذ قرار وجب عليها اتخاذه بموجب نص قانوني ، وهذا الامتناع يعدُّ قراراً ادارياً سلبياً مما يمكن صاحب الشأن من الطعن دون التقيد بمواعيد الطعن المنصوص عليها .

٧ - اما النتيجة الاخيرة التي توصلنا اليها من خلال الدراسة ، فهي المتعلقة بالقضاء الاداري عندنا ، فلقد كان متردداً ولم يجرؤ على التصدي للادارة وايقافها عند حدودها المرسومة لها قانوناً ، فقد تنحى عن النظر في الدعاوي المتعلقة بالعلاوة السنوية ، والترفيع ، والترقية بحجة فاسدة الاساس الا وهي اعتبار اختصاص الادارة في منح الحقوق الى الموظف اختصاصاً تقديرياً ليس للقضاء سلطة الرقابة عليه .

ان جعل قرارات الادارة المتعلقة بالحقوق المذكورة في حصن حصين لهو اخطر اتجاه ، لان الادارة ستجد نفسها طليقة من كل قيد فتمنح تلك الحقوق لمن تشاء وتحجبها عن تشاء ، ولو تمسك قضاؤنا الاداري بالموقف السالف البيان ، لكان خيراً من سياسة التراجع في الاتجاهات ، لذلك ليس مقبولاً من قضائنا التذبذب بين الاتجاهات .

ان ما ننشده في قضائنا الاداري ان يكون قضاءً جريئاً صلباً لاتأخذه في اقرار الحق لومة الادارة ، فهو الرقيب عليها والمرشد .

ثانياً :- المقترحات

١- ان احتساب الخدمات ايأ كان نوعها ، من شأنه اختزال المدة القانونية اللازمة لمنح بعض الحقوق ، فهو يقرب موعد الاستحقاق قدر مدة الخدمة المحتسبة ، لذلك نقترح على المشرع العراقي ان يعيد النظر بأحتساب هذه الخدمات وضع احكام و بضوابط لها .

٢- ان حرمان الموظف من القدم عن الدورات التدريبية التي تقل مدتها عن ستة اشهر ، سوف يؤدي الى عزوف الموظفين عن المشاركة فيها على الرغم من اهميتها في تطوير العمل الاداري والفني ، لذا نقترح على المشرع ان تكون مدة القدم الممنوحة بقدر مدة الدورة التدريبية على ان لا تزيد على شهرين لمن يجتازها بنجاح وبمعدل (٦٠ - ٦٩) فما فوق وتوجيه كتاب شكر لمن يجتاز الدورة بنجاح وبمعدل (٥٠-٥٩) او بتقدير مقبول .

٣- نقترح توسيع نطاق حصول الموظف على شكر ليس فقط من الوزير التابع له ، وشموله بكتاب شكر الذي يمكن ان يحصل عليه من باقي الوزارات لكي يمكن الغاء قسم من العقوبات .

٤- نقترح توسيع نطاق الغاء العقوبة الانضباطية التي نصت عليها المادة (٢١ / ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ وجعلها تشمل عقوبتي انقاص الراتب وتنزيل الدرجة ايضاً .

٥- استناداً الى قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ٣٦١ في ٢٤/٣/١٩٨٣ والذي صدر قبل صدور قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل حيث يوجه كتاب شكر وتقدير للذين يكون معدل درجاتهم الامتحانية ضمن الربع الاول من المشاركين في الدورات التدريبية التي تكون مدتها اقل من

ثلاثة اشهر ، على ان لا تقل معدلاتهم عن (٧٠%) الى جانب تقديم الجوائز العينية او النقدية للثلاثة الاوائل ، لذا نقتراح على المشرع ان يرتب على الشكر الموجه للموظف اعلاه قدماً لمدة شهر واحد .

٦ - نحن نقدر خطوة المشرع في التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة والقطاع العام رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ عندما جعل مدة الطعن امام محاكم قضاء الموظفين (٣٠) يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بالامر او القرار المعترض عليه اذا كان داخل العراق ، و (٦٠) يوماً اذا كان خارج العراق ، الا اننا نرى ان المشرع لم يشترط التظلم على القرار الاداري امام الجهة الادارية التي اصدرته قبل الطعن امام محاكم قضاء الموظفين لذا نهيب بالمشرع او نقترح عليه ان يتم التظلم امام الجهة الادارية التي اصدرت القرار خلال (٣٠) يوماً قبل الطعن امام محاكم قضاء الموظفين وذلك حيث ان للتظلم اهمية تبرز من خلال الفوائد التي من الممكن الحصول عليها منه لكل من الادارة والافراد ، فالادارة يمثل لها دعوة لان تسلك سبيل التأي والحيادية والموضوعية وهذه كلها ضمانات للموظفين حيث تخشى الجهات الادارية التي اصدرت القرار من ان يعاد النظر في قراراتها من قبل الجهات التي هي اعلى منها ، ولا نغفل الاشارة اليه الى ان هذا التظلم يخفف من كاهل القضاء فيحل المنازعات بطريق ودي عندما تراقب الادارة اعمالها التي صدرت فتكون رقابتها منتجة الى رقابة المشروعية ورقابة الملاءمة ، وكما ان التظلم امام الجهات الادارية يخفف عن كاهل الاطراف المتنازعة من حيث الجهد والوقت .

- المصادر العربية

أولاً - الكتب :-

- ١- إبراهيم عبد العزيز شيحا: مبادئ القانون الاداري الليبي ، الدار الجامعية للنشر ، بدون سنة طبع .
- ٢ - احمد حافظ النجم : القانون الاداري ، الجزء الثاني ، الطبعة الاولى ، د ١ ، الفكر العربي ، ١٩٨١ .
- ٣ - احمد ماهر : ادارة الموارد البشرية ، الطبعة الخامسة ، الدار الجامعية ، الاسكندرية ، ٢٠٠١ .
- ٤ - اعاد علي حمود القيسي : القضاء الاداري وقضاء المظالم ، دار وائل للنشر ، ط ١ ، ١٩٩٩ .
- ٥ - اعاد علي حمود القيسي : الوجيز في القضاء الاداري ، الاوائل للنشر والتوزيع ، الاردن ، ط ١ ، ١٩٩٩ .
- ٦ - انور احمد رسلان : نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام ، مكتبة النهضة العربية ، ١٩٨٣ .
- ٧ - انور احمد رسلان : الوظيفة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٥ .
- ٨ - اياد عبد اللطيف سالم : في قانون الخدمة المدنية العلاوة والترفيح والترقية ، دراسة تحليلية للنص القانوني والتطبيق العملي ، مكتب زاكي ، ٢٠١٠ .
- ٩ - ايهاب صبيح محمد زريق : العلاقات الصناعية وتحفيز الموظفين ، دار الكتب العلمية للنشر والتوزيع ، القاهرة ، ٢٠٠٧ .
- ١٠ - بكر القباني : القانون الاداري الكويتي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، دون سنة طبع.

- ١١- جلال الدين احمد قاسم وعبد الحليم مرسي طه : الملامح الرئيسية لنظام الخدمة المدنية الفدرالية في الولايات المتحدة الامريكية ، منشورات المنظمة العربية للعلوم الادارية ، ١٩٧٢ .
- ١٢- جورج فوديل & بيار دلفولفيه : القانون الاداري ، ط١ ، ج١ ، ترجمة منصور القاضي ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، ٢٠٠١ .
- ١٣- حسين حمودة المهدي : شرح احكام الوظيفة العامة ، منشأة المعارف للنشر والتوزيع ، طرابلس ، ١٩٨٦ .
- ١٤- حمد عمر حمد : السلطة التقديرية للادارة ومدى رقابة القضاء عليها ، الطبعة الاولى ، مكتبة الملك فهد ، الرياض ، ٢٠٠٣ .
- ١٥- حمدي امين عبد الهادي : الخدمة المدنية في الدول العربية ، دراسة مقارنة ، منشورات المنظمة العربية للعلوم الادارية ، ١٩٧٠ .
- ١٦- حمدي ياسين عكاشة : القرار الاداري في قضاء مجلس الدولة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ١٩٨٧ .
- ١٧- خالد سمارة الزغبى : القانون الاداري وتطبيقاته في المملكة الاردنية الهاشمية ، الطبعة الثانية ، عمان ، ١٩٩٣ .
- ١٨- زكي محمود هاشم : انظمة الترقيات في الدول العربية ، دراسة مقارنة ، منشورات المنظمة العربية للعلوم الادارية ، ١٩٧٠ .
- ١٩- سليمان محمد الطماوي : القضاء الاداري - قضاء الالغاء ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧٦ .
- ٢٠- سليمان محمد الطماوي : مبادئ القانون الاداري ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧١ .

- ٢١ - سليمان محمد الطماوي : النظرية العامة للقرارات الادارية ، الطبعة الخامسة ، دار الفكر العربي ، ١٩٨٤ .
- ٢٢ - سليمان محمد الطماوي : الوجيز في القانون الاداري ، دراسة مقارنة ، مطبعة جامعة عين شمس ، ١٩٨٩ .
- ٢٣ - شاب توما منصور : القانون الاداري ، دراسة مقارنة ، الجزء الاول ، دار الطبع والنشر الاهلية ، ١٩٧٠-١٩٧١ .
- ٢٤ - عادل الطبطبائي : قانون الخدمة المدنية الكويتي الجديد ، كلية الحقوق ، جامعة الكويت ، ١٩٨٣ .
- ٢٥ - عبد العزيز خليل بدوي : الطعن بالنقض والطعن امام المحكمة الادارية العليا ، الطبعة الاولى ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧٠ .
- ٢٦ - عبد الغني بسيوني عبد الله : ولاية القضاء الاداري على اعمال الادارة (قضاء الالغاء) ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ١٩٨٣ .
- ٢٧ - عبد القادر الشخلي : النظام القانوني للجزاء التأديبي ، دار الفكر العربي ، عمان ، ١٩٨٣ .
- ٢٨ - عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان : مبادئ القانون الاداري المصري ، مطبعة عابدين ، ١٩٨٢-١٩٨٣ .
- ٢٩ - عبد المنعم عبد العظيم جيدة : اثار حكم الالغاء في القانونين المصري والفرنسي ، الطبعة الاولى ، ١٩٧١ .
- ٣٠ - عصام عبد الوهاب البرزنجي : السلطة التقديرية والرقابة القضائية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧١ .
- ٣١ - عدنان عمرو : القضاء الاداري ، دراسة مقارنة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، الطبعة الثانية ، ٢٠٠٤ .

- ٣٢- علي خطار شطناوي : الوجيز في القانون الاداري ، دار وائل للنشر ، ٢٠٠٣ .
- ٣٣- علي عبد القادر مصطفى : الوظيفة العامة في النظام الاسلامي والنظم الحديثة ، ١٩٨٣ .
- ٣٤- علي محمد بدير و عصام عبد الوهاب البرزنجي و مهدي ياسين سلامة : مبادئ القانون الاداري ، دار الكتب للطباعة والنشر ، بغداد ، ١٩٩٣ .
- ٣٥- غازي فيصل مهدي : شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ ، جامعة النهريين ، ٢٠٠٦ .
- ٣٦- فارس الخوري : اصول المحاكمات الحقوقية ، ١٩٢٥ .
- ٣٧- فارس رشيد فهد الجبوري : الموظف - الوظيفة ، دار الكتب والوثائق ، الطبعة الاولى ، ٢٠١١ .
- ٣٨- فوزي حبيش : الوظيفة العامة وادارة شؤون الموظفين ، بيروت ، ١٩٨٦ .
- ٣٩- ماجد راغب الحلو : القانون الاداري الكويتي وقانون الخدمة المدنية الجديد ، الطبعة الاولى ، ١٩٨٠ .
- ٤٠- ماجد راغب الحلو : القضاء الاداري ، دار المطبوعات الجامعية ، ١٩٨٥ .
- ٤١- ماهر جبر نضر : الاصول العامة للقضاء الاداري - قضاء الالغاء ، دار النهضة العربية ، ١٩٨٥ .
- ٤٢- محمد انس قاسم جعفر : كتاب مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقاتها على التشريع الجزائري ، ١٩٨٢ .
- ٤٣- محمد انس قاسم جعفر : نظم الترقية في الوظيفة العامة واثرها على فاعلية الادارة ، دار النهضة ، ١٩٧٣ .
- ٤٤- محمد انس قاسم جعفر : الوسيط في القانون العام ، اسس واصول القانون الاداري ، ١٩٨٤ .

- ٤٥- محمد حامد الجمل : النظرية العامة للموظف العام ، دار النهضة العربية ، الطبعة الثانية ، ١٩٦٩ .
- ٤٦ - محمد علي جواد : القضاء الاداري ، بلا مكان طبع ، ٢٠٠٤ .
- ٤٧- محمد فهيم امين : شرح نظام العاملين بالشركات العامة ، ط٢ ، ١٩٦٥ .
- ٤٨- محمد فؤاد مهنا : القانون الاداري المصري والمقارن ، السلطة الادارية ، الجزء الاول ، مطبعة مصر ، ١٩٥٨ .
- ٤٩- محمود خلف الجبوري : القضاء الاداري في العراق ، دار المرتضى ، ٢٠١٤ .
- ٥٠- نوفان العقيل العجارمة : سلطة تأديب الموظف العام ، دراسة مقارنة ، الطبعة الاولى ، دار الثقافة والنشر والتوزيع ، ٢٠٠٧ .
- ٥١- يوسف الياس : المرجع العلمي في شرح قوانين الخدمة المدنية والانضباط والتقاعد المدني ، الطبعة الاولى ، ١٩٧٩ .

ثانياً - الرسائل والاطاريح:-

- ١- اسماعيل زكي : ضمانات الموظفين في التعيين ، الترقية ، التأديب ، رسالة دكتوراه ، القاهرة ، ١٩٣٦ .
- ٢- ايمان عبد الكريم السلطاني : القرار الاداري التنظيمي التنفيذي ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، الجامعة المستنصرية ، ٢٠٠٥ .
- ٣- شفيق عبد المجيد : النظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق ، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، الطبعة الاولى ، بغداد ، ١٩٧٥ .
- ٤- عبد الزهرة ناصر الدليمي : مجلس الخدمة واهميته في الوظيفة العامة ، رسالة ماجستير ، جامعة بغداد ، كلية القانون ، ١٩٨٣ .

- ٥- عصمت عبد الكريم خليفة : نظام الترقية في الوظيفة العمومية في الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، رسالة ماجستير ، جامعة الجزائر ، ١٩٨١ .
- ٦- عواطف عبد المجيد الظاهر : النظام القانوني للوحدات الانتاجية ، رسالة ماجستير ، جامعة بغداد ، ١٩٧٨ .
- ٧- غازي فيصل مهدي : النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة في العراق ، دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون ، جامعة بغداد ، ١٩٩٢ .

ثالثاً - المجالات والمجموعات :-

- ١ - مجلة ديوان التدوين القانوني ، العدد الاول ، السنة الثانية ، ١٩٦٤ .
- ٢ - مجلة الادارة العامة ، العدد ١٦٠ ، لسنة ١٩٧٤ .
- ٣ - مجلة الاحكام العدلية ، العدد الثاني ، ١٩٨٠ .
- ٤ - مجلة العدالة ، العدد الثاني ، ١٩٨٠ .
- ٥ - مجلة نقابة المحامين ، لسنة ١٩٨٦ .
- ٦ - مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الاداري في مصر في (١٥) لسنة ١٩٤٦-١٩٦١ .
- ٧ - مجموعة الاحكام العدلية ، العدد الثالث ، لسنة ١٩٧٨ .
- ٨ - مجموعة الاحكام العدلية ، العدد الرابع ، لسنة ١٩٧٨ .
- ٩ - مجموعة الاحكام العدلية ، العدد الخامس ، لسنة ١٩٨١ .
- ١٠ - جريدة الوقائع العراقية العدد (٢٤٢٤) في ١٤/٢/١٩٧٤ .
- ١١ - جريدة الوقائع العراقية العدد (٢٤٤٠) في ١٠/٢/١٩٧٥ .
- ١٢ - جريدة الوقائع العراقية العدد (٣٧٥٩) في ٣/٣/١٩٨٠ .

- ١٣ - جريدة الوقائع العراقية العدد (٣٠٣١) في ١٩٨٥/٢/٤ .
- ١٤ - جريدة الوقائع العراقية العدد (٣٤٠٠) في ١٩٩٢/٤/٦ .
- ١٥ - جريدة الوقائع العراقية العدد (٣٦٣٥) في ١٩٩٦/٩/١٦ .
- ١٦ - جريدة الوقائع العراقية العدد (٤٠٧٤) في ٢٠٠٨/٥/١٢ .
- ١٧ - جريدة الوقائع العراقية العدد (٤٢٨٨) في ٢٠١٣/٩/٢ .
- ١٨ - جريدة الزمان العدد (٤٥٨٢) لسنة (١٦) في ٢٠١٣/٨/١٤ .

رابعاً - القوانين والقرارات :-

القوانين العراقية :-

- ١ - قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٤١ لسنة ١٩٢٩ .
- ٢ - قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ .
- ٣ - قانون الخدمة المدنية لسنة ١٩٣٩ .
- ٤ - قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ .
- ٥ - قانون المحاماة رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل .
- ٦ - قانون الخدمة الخارجية الملغي لسنة ١٩٧٦ .
- ٧ - قانون الادعاء العام رقم ١٥٩ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته .
- ٨ - قانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ .
- ٩ - قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ .
- ١٠ - قانون المفصولين السياسيين رقم ٢٤ لسنة ٢٠٠٥ .
- ١١ - قانون التقاعد الموحد رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٦ .

- ١٢ - قانون المحاماة رقم ٦٥ لسنة ٢٠٠٧ .
- ١٣ - قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ .
- ١٤ - قانون الخدمة الخارجية رقم ٤٥ لسنة ٢٠٠٨ .
- ١٥ - قانون الخدمة والتقاعد العسكري رقم ٣ لسنة ٢٠١٠ .
- ١٦ - قانون الخدمة والتقاعد لقوى الامن الداخلي رقم ١٨ لسنة ٢٠١١ .
- ١٧ - قانون التقاعد الموحد رقم ٩ لسنة ٢٠١٤ .
- ١٨ - قانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الخامس مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ .

قرارات مجلس قيادة الثورة المنحل :-

- ١ - القرار المرقم (٣٧٢) في ١٩٧٤/٤/٧ - الوقائع العراقية بالعدد (٢٣٤٠) في ١٩٧٤/٤/١٣ .
- ٢ - القرار المرقم (٤٠١) في ١٩٧٥/٤/١٢ - الوقائع العراقية بالعدد (٢٤٦٠) في ١٩٧٥/٥/٢٢ .
- ٣ - القرار المرقم (٨٣٩) في ١٩٧٥/٨/٥ - الوقائع العراقية بالعدد (٢٤٨٥) في ١٩٧٥/٨/١٨ .
- ٤ - القرار المرقم (٥٢٥) في ١٩٧٦/٥/١٣ - الوقائع العراقية بالعدد (٢٥٣١) في ١٩٧٦/٥/٣١ .
- ٥ - القرار المرقم (٩٥٤) في ١٩٧٧/٨/٢٤ - الوقائع العراقية بالعدد (٢٦٠٩) في ١٩٧٧/٩/١٢ .
- ٦ - القرار المرقم (٥٣٨) في ١٩٧٨/٤/٢٤ - الوقائع العراقية بالعدد (٢٦٥٢) في ١٩٧٨/٥/٨ .

المصادر

- ٨ - القرار المرقم (٩٧٧) في ١٩٧٩/٦/١٢ - الوقائع العراقية بالعدد (٢٥٥٠) في ١٩٧٩/٩/٢٧ .
- ٩ - القرار المرقم (٦٠٠) في ١٩٨٠/٤/٢٧ - الوقائع العراقية بالعدد (٢٧٧٣) في ١٩٨٠/٥/١٢ .
- ١٠ - القرار المرقم (٧٣٢) في ١٩٨٠/٥/١٨ - الوقائع العراقية بالعدد (٢٧٢٩) في ١٩٨٠/٦/١٦ .
- ١١ - القرار المرقم (١٠٥٧) في ١٩٨٠/٧/٥ - الوقائع العراقية بالعدد (٢٧٨٦) في ١٩٨٠/٧/٢٨ .
- ١٢ - القرار المرقم (٧٩٣) في ١٩٨٠/١٢/٨ - الوقائع العراقية بالعدد (٢٨٠٩) في ١٩٨٠/١٢/٢٩ .
- ١٣ - القرار المرقم (٥٤٠) في ١٩٨١/٥/٢ - الوقائع العراقية بالعدد (٢٨٢٩) في ١٩٨١/٧/٢٨ .
- ١٤ - القرار المرقم (٨٦٨) في ١٩٨١/٦/٣٠ - الوقائع العراقية بالعدد (٢٨٤١) في ١٩٨١/٧/٢٠ .
- ١٥ - القرار المرقم (٣٥٠) في ١٩٨٢/٣/٦ - الوقائع العراقية بالعدد (٢٨٧٧) في ١٩٨٢/٣/٢٩ .
- ١٦ - القرار المرقم (٣٦١) لسنة ١٩٨٣ - الوقائع العراقية بالعدد (٢٩٣٤) في ١٩٨٣/٤/١٨ .
- ١٧ - القرار المرقم (١٠٦٠) في ١٩٨٤/٩/٢٣ - الوقائع العراقية بالعدد (٣٠١٤) في ١٩٨٤/١٠/٨ .

. ١٩٨٥/٩/٩

١٩ - القرار المرقم (١١٨) في ١٩٨٦/١/٢٨ - الوقائع العراقية بالعدد (٣٠٨٥) في

. ١٩٨٦/٢/١٧

٢٠ - القرار المرقم (٥١٨) في ١٩٨٦/٦/١٤ - الوقائع العراقية بالعدد (٣١٥٤) في

. ١٩٨٦/٦/٣٠

٢١ - القرار المرقم (٣٨٠١) في ١٩٨٧/٦/٢ - الوقائع العراقية بالعدد (٣١٧١) في

. ١٩٨٧/٦/١٥

٢٢ - القرار المرقم (٦٣٦) في ١٩٨٧/٨/١٨ - الوقائع العراقية بالعدد (٣١٦٥) في

. ١٩٨٧/٩/٩

القوانين والانظمة العربية :-القوانين العربية :-

١ - القانون المصري رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ .

٢ - قانون الخدمة المدنية الليبي رقم ١٩ لسنة ١٩٦٤ .

٣ - قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ .

٤ - قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ .

٥ - قانون الخدمة المدنية الكويتي الجديد لسنة ١٩٨٩ .

٦ - قانون الخدمة المدنية اليمني لسنة ١٩٩١ .

المصادر

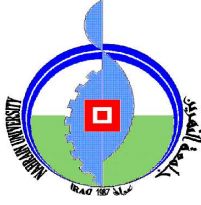
الانظمة العربية :-

- ١ - نظام الخدمة المدنية الكويتي رقم ٧ لسنة ١٩٦٠ .
- ٢ - نظام الخدمة المدنية الاردني رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٦ .
- ٣ - نظام الخدمة المدنية الاردني رقم ١ لسنة ١٩٨٨ .
- ٤ - نظام الخدمة المدنية الاردني رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٢ .

خامساً - قرارات مجلس شوري الدولة :-

- ١ - قرار مجلس شوري الدولة المرقم ٧٣ لسنة ٢٠٠٧ .
- ٢ - قرار مجلس شوري الدولة المرقم ٤١ لسنة ٢٠٠٨ .
- ٣ - قرار مجلس شوري الدولة المرقم ١ لسنة ٢٠٠٩ .
- ٤ - قرار مجلس شوري الدولة المرقم ٥٩ لسنة ٢٠٠٩ .
- ٥ - قرار مجلس شوري الدولة المرقم ٦٦ لسنة ٢٠٠٩ .
- ٦ - قرار مجلس شوري الدولة المرقم ٨٧ لسنة ٢٠٠٩ .
- ٧ - قرار مجلس شوري الدولة المرقم ٩٠ لسنة ٢٠٠٩ .
- ٨ - قرار مجلس شوري الدولة المرقم ٦٦ لسنة ٢٠١٠ .
- ٩ - قرار مجلس شوري الدولة المرقم ٩٤ لسنة ٢٠١٠ .
- ١٠ - قرار مجلس شوري الدولة المرقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٠ .
- ١١ - قرار مجلس شوري الدولة المرقم ١٣ لسنة ٢٠١١ .
- ١٢ - قرار مجلس شوري الدولة المرقم ٣٨ لسنة ٢٠١١ .
- ١٣ - قرار مجلس شوري الدولة المرقم ٣٩ لسنة ٢٠١١ .

- 1- Andre de Labadere , manual de droit administratif .
- 2- Andre Grisel droit administratif , Suisse , 1970 .
- 3- Code Adminstraif , Fonctionnaires publics code DaIloz , cha VIII Discipline , 1989 .
- 4- Concourses des Fonctions publiques . Xieme edition Paris . 1986.
- 5- H-jean Michel de forges , droit de la Fonction publique 1986 .
- 6 -Claude leclerce . et ander chaminade . droit administratif .
- 7 -S.S , la notation des Fonctionnaires en France cahiers de la fonction publique .N49 . Juin 1987 .
- 8 – Marcel waline . précis de droit administratif Paris . 1970 .
- 9 - Marcel PIQUEMAI, I,e ,Fonctionnaire devoirs et obligations Paris 1976 .
- 10 – Willim G . Tory . public personnel Managment, New York , 1957 .



جمهورية العراق

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة النهريين

كلية الحقوق

منح القدم في التشريع العراقي ((دراسة مقارنة))

رسالة تقدم بها

حمزة عيدان شياح

الى مجلس كلية الحقوق في جامعة النهريين ، وهي
جزء من متطلبات

نيل شهادة الماجستير في القانون العام

إشراف

الأستاذ الدكتور

غازي فيصل مهدي

١٤٣٥

٢٠١٤م