



employee, it was important to discuss the effect of disciplinary measures as one of the obstacles to promotion and promotion of the public employee to know the provisions and implications of the legislatures For the Iraqi and the Jordanian.

**Key words; Promotion, public employee, disciplinary punishment**

## أَلْقَدِمَة

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على سيد المرسلين نبينا محمد وعلى آله وأصحابه أجمعين، أما بعد:

تُعد الوظيفة العامة إحدى الموضوعات الرئيسة التي يتناولها القانون الإداري نظراً لأنها تتناول المسار الوظيفي للموظف العام منذ تعيينه وحتى انتهاء خدمته بإحدى الطرق القانونية، ووفقاً لهذا المبدأ فإنَّ عملية ترقية وترقية الموظف العام تأخذ بدورها اهتماماً كبيراً من قبل المشرع نظراً لأنها تشكل حافزاً رئيساً وهاماً لدى الموظف العام وذلك من خلال تطوير مستواه الوظيفي واستمراره في أداء أعمال الوظيفة بكل تفان وإخلاص وجدية، ولما لها من أثر مهم في تحسين المركز الوظيفي للموظف من الناحيتين المادية والمعنوية.

إلا أن مسألة الحصول على الترقية أو الترفيع ليست بالأمر السهل، حيث يشترط المشرع عادة لترقية أو ترفيع الموظف العام إلى وظيفة أو درجة أعلى تحقق مجموعة من الضوابط والشروط، ولا يكتفي المشرع عند هذا الحد، ففي بعض الحالات قد يكون الموظف مستوفياً لتلك الشروط إلا أن قرار الترفيع قد يصطدم ببعض الموانع التي تحول دون ذلك.

وترجع موانع الترقية أو الترفيع إلى أسباب عديدة، فقد يكون المانع بسبب ضعف تقارير الكفاءة أو التقييم الدوري المقدم عن الموظف العام، وقد يكون بسبب انقطاع الموظف العام عن الوظيفة العامة كتمتعه بإجازة لمدة طويلة، ومن الموانع أيضاً اتخاذ الإجراءات الانضباطية بحق الموظف نظراً لارتكابه مخالفة انضباطية ومعاقبته بإحدى العقوبات الانضباطية التي نص عليها القانون، وسنسلط الضوء في هذا البحث على النوع الأخير من تلك الموانع.

**أهمية البحث:**

يُعد موضوع ترقية وترقية الموظف العام من الموضوعات الهامة في أنظمة الخدمة المدنية كونها تسهم في ارتقاء الجهاز الإداري وتطوره، وبموجبها يحصل الموظف على استحقاقه القانوني وتدرجه في الوظيفة العامة، فكان من الأهمية بمكان بحث هذا الموضوع لمعرفة الأسس والضوابط التي من خلالها تتم ترقية الموظف وترقيعه ومعرفة الموانع القانونية التي تحول دون ذلك.

**إشكالية البحث:**

تتمثل إشكالية البحث بأن التنظيم القانوني لترقية وترقية الموظف العام في التشريع العراقي قد تضمن العديد من أوجه القصور، فرغم كثرة النصوص القانونية المنظمة لهذا الموضوع إلا أنها جاءت في بعض الأحيان مبهمه وغير واضحة وخالية من بيان الأثر القانوني المترتب على اتخاذ بعض الإجراءات الانضباطية تجاه الموظف ومدى تأثير ذلك على ترقية وترقيعه مما قد يؤدي إلى إثارة العديد من الإشكالات في التطبيق العملي وانعكاس ذلك سلبياً على حقوق الموظف، كما يؤخذ على المشرع العراقي إشكالية الازدواج في مصطلحي الترقية والترقية وعدم التمييز بينهما في قوانين وأنظمة الوظيفة العامة.

**منهج البحث:**

سنتبع في هذه الدراسة المنهج الوصفي التحليلي المقارن، حيث ستكون الدراسة مقارنة بين قوانين وأنظمة الخدمة المدنية بين كل من العراق والأردن مع الإشارة في بعض المواطن إلى موقف المشرع المصري.

**خطة البحث:**

جاءت الدراسة مقسمة على مبحثين، خصصنا المبحث الأول لبيان مفهوم الترقية في مجال الوظيفة العامة وتم تقسيمه إلى مطلبين، بحثنا في المطلب الأول تعريف الترقية وتمييزها عن الترقيع، وبحثنا في المطلب الثاني أسس وشروط ترقية وترقية الموظف العام، أما المبحث الثاني فقد جاء بعنوان موانع الترقية والترقيع المتعلقة بإجراءات فرض العقوبات الانضباطية، وتم تقسيم هذا المبحث على مطلبين، تناولنا في المطلب الأول ضمانات فرض العقوبة الانضباطية وعلاقتها بترقية وترقية الموظف العام، وتناولنا في المطلب الثاني أثر العقوبات الانضباطية في ترقية وترقية الموظف العام، والله ولي التوفيق.

## المبحث الأول

### مفهوم الترقية في مجال الوظيفة العامة

يُعد نظام الترقية والترقية من أهم العناصر التي تعتمد عليها أنظمة التوظيف التي تعتبر الوظيفة العامة بمثابة مهنة يرتبط بها الموظف وينقطع إليها طيلة بقائه فيها، فالموظف الذي يقبل أن يُعين في بداية تعيينه في الدرجات الأولى للسلم الوظيفي يضع نصب عينيه أن يتدرج في ذلك السلم إلى أن يصل إلى أعلى درجاته، ونظم التوظيف القائمة على اعتبار الوظيفة العامة مهنة دائمة تؤيد هذا الاحتمال بل وتعمل على غرس هذا الأمل في نفس كل موظف<sup>(١)</sup>.

ولمعرفة مفهوم الترقية في مجال الوظيفة العامة ينبغي التعريف بها وبيان الأسس والشروط المتعمدة في ترقية الموظف العام، وهذا يتطلب منا تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين نخصص المطلب الأول لتعريف الترقية وتمييزها عن الترقيع، ونخصص المطلب الثاني لبيان أسس وشروط ترقية وترقية الموظف العام.

## المطلب الأول

### تعريف الترقية وتمييزها عن الترقيع

#### أولاً: الترقية لغة:

جاءت الترقية في بعض معاجم اللغة بلفظ: (ترقى وارتقى) فيقال ترقى فلان أي تنتقل من حال إلى حال وما زال يترقى به الأمر حتى بلغ غايته وترقى العامل ارتفع من درجة إلى درجة وترقى في العلم وغيره<sup>(٢)</sup>، كما جاءت بلفظ رقى ترقية وتعني إسناد وظيفة

---

(١) د. سليمان الطماوي، الأسس العامة لنظم الترقية والترقيع، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، المجلد (١٠)، العدد (٢)، (١٩٦٨)، ص ١.

(٢) ينظر: إبراهيم مصطفى وآخرون، المعجم الوسيط، (ج١)، مجمع اللغة العربية، دار الدعوة، (بدون سنة نشر)، ص ٣٦٧.

إلى الموظف أعلى من وظيفته، وتنطوي الترقية على زيادة واجباته ومرتبته عادة، "نال الموظف ترقية لكفاءته"<sup>(١)</sup>.

### ثانياً: الترقية اصطلاحاً:

لا يمكن تحديد المعنى الاصطلاحي للترقية إلا من خلال تناولها في التشريع والقضاء والفقهاء وهذا ما سنبحثه وفق التفصيل الآتي:

#### ١. تعريف الترقية في التشريع:

من خلال الرجوع إلى تشريعات دول محل المقارنة لم نجد نص في أي تشريع يعرف الترقية ويحدد مدلولها حيث اكتفت قوانين وأنظمة الخدمة المدنية بالإشارة إليها دون التعرض لمفهومها، كما تباينت أغلب التشريعات في اختيار المصطلح الذي تم استخدامه في هذا المجال، فجانب من التشريعات أطلق مصطلح الترقية وشمل به أمرين: الأول الترقية بالعنوان أو المركز الوظيفي (الوظائف القيادية والإشرافية)، والأمر الثاني التدرج والترقية في الدرجة الوظيفية، وهذا ما تبناه المشرع المصري في قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ حيث قسم الترقية إلى نوعين: الأول وهي الترقية في الوظائف التخصصية حيث وضع ضوابط وشروط خاصة تختلف عن تلك التي حددها للنوع الثاني وهي الترقية بالدرجة الوظيفية وهو ما يعرف في بعض التشريعات بالترقية<sup>(٢)</sup>.

أما المشرع العراقي فقد اختار مصطلح الترفيع في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل ولم يتطرق إلى مصطلح الترقية بتاتاً على الرغم من أن هذا القانون فصل مدلول الدرجة عن مدلول الوظيفة إلا أنه لم يفرق بالتسمية بين تغيير العنوان الوظيفي للموظف وبين انتقاله من درجة إلى أخرى رغم وجود فرق واضح بينهما، فقد يتدرج الموظف في الترفيع والدرجة الوظيفية إلا أنه يبقى في العنوان الوظيفي دون أن يترتب على ذلك الترفيع تغيير في المهام والصلاحيات.

(١) د. أحمد مختار عبد الحميد عمر، (ط١)، معجم اللغة العربية المعاصرة، عالم الكتب، (٢٠٠٨)، ص ٩٣١.

(٢) ينظر: المادة (٢٩) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، منشور في الجريدة الرسمية بالعدد (٤٣)، السنة التاسعة والتسعون.

أما مصطلح الترقية فقد ورد ذكرها في قراري مجلس قيادة الثورة (المنحل) المرقمين (٣٨٠) لسنة ١٩٨٧ و(٣٦١) لسنة ١٩٨٣<sup>(١)</sup>، ورغم أنّ المشرع العراقي قد عالج النقص الحاصل في قانون الخدمة المدنية فيما يتعلق بموضوع الترقية من خلال هذين القرارين إلا أنه يؤخذ عليه أنه لم يميز بشكل واضح بين الترقية والترقية فحصل ازدواج باستخدام مصطلح الترقية تارة والترقية تارة أخرى مما أدى إلى عدم وجود صيغة قانونية مستقرة يتم اعتمادها لغايات تغيير العنوان الوظيفي (الترقية للوظائف القيادية والإشرافية) أو تغيير الدرجة الوظيفية (الترقية).

وفي هذا الصدد ندعو المشرع العراقي أن يعالج الازدواج الحاصل في قوانين وقرارات وأنظمة الخدمة المدنية فيما يتعلق بمصطلح الترقية والترقية وأن يكون هناك تمييز واضح بينهما، مع الأخذ بنظر الاعتبار وضع شروط وأسس وأحكام خاصة للترقية تميزها عن الترقية نظراً لأهميتها في الوظيفة العامة وانعكاس خصوصية تلك الشروط والأحكام على جودة إدارة المرافق العامة لا سيما وإن الوظائف القيادية والإشرافية يتم إشغالها عن طريق الترقية.

أما المشرع الأردني فقد كان أكثر وضوحاً من المشرع العراقي في التمييز بين الترقية والترقية، حيث استخدم نظام الخدمة المدنية الحالي رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣ مصطلح

---

(١) قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (٣٨٠) لسنة ١٩٨٧، منشور في الوقائع العراقية بالعدد رقم (٣١٥٤) في ١٥/٦/١٩٨٧، وقراره رقم (٣٦١) لسنة ١٩٨٣، منشور في الوقائع العراقية بالعدد رقم (٢٩٣٤) في ١٨/٤/١٩٨٣، وقد نص البند (ثانياً) من القرار (٣٨٠) على مصطلحي الترقية والترقية في نفس السياق فجاء فيه: (يشترط لترقية الموظف إلى وظيفة أعلى أن تتوفر فيه شروط الترقية والمواصفات والمؤهلات التي تقتضيها تلك الوظيفة بما في ذلك اجتياز الدورات الإلزامية...)، كما نص البند (خامساً) من القرار (٣٦١) على: (تؤخذ نتائج المشاركين في الدورات التدريبية عند المفاضلة في الأمور التالية: إشغال الوظائف الإشرافية والقيادية، الترقية والترقية للدرجات الوظيفية الأعلى....).

الترقية للإشارة إلى انتقال الموظف من الدرجة التي يشغلها إلى درجة أعلى منها، واستخدم مصطلح الترقية كوسيلة لإشغال الوظائف الإشرافية والقيادية<sup>(١)</sup>.

## ٢- تعريف الترقية في القضاء:

لقد أسهم القضاء الإداري في بعض الدول في وضع تعريف واضح ومحدد للترقية، حيث بينت المحكمة الإدارية العليا في مصر مفهوم الترقية بقولها: (ما يطرأ على الموظف من تغيير في مركزه القانوني من شأنه تقديمه على غيره في مدارج السلم الوظيفي والإداري ويتحقق ذلك أيضاً بتقلد الموظف وظيفة تعلق وظيفته في مجال الاختصاص ولم يصاحب هذا التقليد نفع مادي)<sup>(٢)</sup>.

أما فيما يتعلق بموقف القضاء الإداري في العراق فمن خلال استعراض بعض القرارات والاجتهادات القضائية نلاحظ أن القضاء الإداري ساير المشرع وتأثر بالنصوص القانونية الخاصة بالترقية والترقية ولم يفرق بينهما في أغلب القرارات ومنها قرار مجلس الدولة رقم (٢٠٠٨/١٠٢) بتاريخ ٢٠٠٨/٧/٣، حيث يتبين من خلال هذا القرار أن القضاء الإداري في العراق دمج مفهوم الترقية بمفهوم الترفيع<sup>(٣)</sup>.

## ٣- تعريف الترقية في الفقه:

أما في الفقه فقد تعددت الاتجاهات الفقهية بخصوص تعريف الترقية، حيث عرفها البعض بأنها تغيير مركز الموظف من حيث تقديمه على غيره في درجات السلم الوظيفي الإداري وذلك عن طريق نقله إلى درجة أعلى من درجته التي كان يشغلها<sup>(٤)</sup>، كما تم تعريفها بأنها نقل الموظف من وظيفته الحالية إلى وظيفة أخرى في مستوى تنظيم أعلى إذ يتحمل

(١) المادة (٨٩ و ٧٧) من نظام قانون الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣ النافذ.

(٢) ينظر: حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر رقم (١٠٦١) بتاريخ ١٧/٦/١٩٧٦، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية في ١٥ سنة، ص ٣٧٩٦.

(٣) لمزيد من التفصيل ينظر: قرار مجلس الدولة رقم (٢٠٠٨/١٠٢) بتاريخ ٢٠٠٨/٧/٣، منشورات مجلس الدولة لسنة ٢٠٠٨.

(٤) د. علي خطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، منشورات الجامعة الأردنية، ١٩٩٩، ص ١٢٧.

شاغلها واجبات ومسؤوليات أضخم<sup>(١)</sup>، ويرى جانب من الفقه أن المقصود بالترقية هي ما يطرأ على الموظف من تغيير في مركزه القانوني من شأنه تقديمه على غيره في مدارج السلم الوظيفي الإداري<sup>(٢)</sup>.

وبعد الانتهاء من تعريف الترقية في التشريع والقضاء والفقه ومن خلال استقراء ما بحثناه نستنتج أن مفهوم الترقية يختلف مفهوم الترفيع، حيث ينصرف مفهوم الترقية إلى تغيير العنوان الوظيفي الذي يشغله الموظف إلى عنوان وظيفي أعلى منه من حيث المهام والصلاحيات، أي إسناد وظيفة للموظف أعلى من التي يشغلها ذات مسؤوليات وصلاحيات أوسع، كالترقية من معاون عميد إلى عميد أو من مساعد رئيس جامعة إلى رئيس جامعة، كما أن الترقية ليس بالضرورة أن تقترن بزيادة في الراتب وفقاً لسلم الدرجات الوظيفية، إلا أن الموظف يمنح على ضوء ذلك التغيير في العنوان الوظيفي امتيازات أخرى تتمثل بمخصصات المنصب وغيرها.

أما الترفيع فيترتب عليه تغيير في الدرجة الوظيفية (المالية) حيث ينتقل الموظف بموجبه إلى درجة وظيفية تالية للدرجة التي يشغلها في السلم الوظيفي دون أن يترتب على ذلك تغيير في المسؤولية أو الصلاحيات ويقترن دائماً بزيادة في الراتب، وهذا ما أشار إليه المشرع العراقي في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل<sup>(٣)</sup> وقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل<sup>(٤)</sup>.

---

(١) د. عادل الحسن و د. مصطفى زهير، الإدارة العامة، دار النهضة، (بدون سنة الطبع)، ص٣٩٥.

(٢) د. شريف يوسف خاطر، الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص١٠٥.

(٣) ينظر: المادة (١٨) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

(٤) حيث عرفت المادة (٦) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام الترفيع بأنه: (انتقال الموظف من الوظيفة التي يشغلها إلى وظيفة تقع في الدرجة الأعلى التالية لدرجته مباشرة ضمن تدرجه الوظيفي).

## المطلب الثاني

### أسس وشروط ترقية وترقية الموظف العام

لقد وضعت تشريعات دول محل المقارنة اعتبارات وأسس تحكم ترقية وترقية الموظف العام، فلكي تقوم الجهة الإدارية بترقية أو ترقيع الموظف العام عليها قبل ذلك أن تتحقق من وجود مجموعة من الضوابط اللازمة لذلك، وقبل الانتقال لتلك الشروط لابد أن نبين أن نظم الترقية تقوم على أسس متعددة وفقاً لطبيعة عمل الموظف وهي كالاتي:

أ. الترقية على أساس الأقدمية.

ب. الترقية على أساس القدرة والكفاءة.

ج. الترقية على أساس الجمع بين الأقدمية والقدرة والكفاءة.

وبالرجوع إلى تشريعات دول محل المقارنة وموقفها من شروط الترقية والترقيع

نلاحظ أن المشرع العراقي في المادة (١٩) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل لم يتطرق إلى شروط وأحكام الترقية بشكل واضح بل اكتفى ببيان شروط الترقيع فقط، إلا أنه يستنتج من نص المادة (١٨) التي نصت على: (ترقيع الموظفين يكون على أساس الكفاءة ومدة الخدمة) إن المراد بالترقيع هنا هو الترقية المقصود بها إشغال الوظائف العليا وهي الترقية بالوظيفة وليس بالدرجة الوظيفية، وهذا الاستنتاج يبدو أكثر وضوحاً من خلال ربط هذا النص مع نص المادة (١/٢٠) من نفس القانون التي جاء فيها: (يكون الموظف المرفع إلى وظيفة تختلف واجباتها عن واجبات وظيفته تحت التجربة لمدة ستة اشهر اعتباراً من تاريخ مباشرته وظيفته المرفع إليها.....). وهذا يدل على أن المشرع العراقي قد أخذ بمعيار الأقدمية والكفاءة للترقية إلى الوظائف العليا.

كما حدد قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (٣٨٠) لسنة ١٩٨٧ بعض الشروط والضوابط لترقية الموظف إلى وظيفة أعلى تتمثل بوجود وظيفة شاغرة في الملاك المصدق تسد حاجة فعلية تقتضيها متطلبات العمل وأن تتوفر في الموظف شروط الترقيع والمواصفات والمؤهلات التي تقتضيها تلك الوظيفة بما في ذلك اجتياز الدورات الإلزامية<sup>(١)</sup>.

(١) ينظر: البند (أولاً وثانياً) من القرار المشار إليه أعلاه.

ويُلاحظ أنَّ القرار سالف الذكر قد دمج بين شروط الترقية وشروط الترفيع، حيث اشترط لترقية الموظف أنَّ تتوافر فيه شروط الترفيع التي حددها في قانون الخدمة المدنية إضافة إلى شروط أخرى وردت في نفس القرار وهي اجتياز الدورات الإلزامية أو الحتمية التي نص عليها قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) المرقم (٣٦١) في ٢٤/٣/١٩٨٣، وكان الأجر بالمشرع أن يجعل للترقية شروطاً خاصة تتميز عن شروط الترفيع وذلك لأهمية الترقية كونها طريقاً لتقلد الوظائف العليا والمناصب المهمة دوائر الدولة والقطاع العام.

أما فيما يتعلق بشروط الترفيع بالدرجة الوظيفية فقد نص عليها قانون الخدمة المدنية وتتمثل بوجود وظيفة شاغرة تعادل الوظيفة المراد ترفيع الموظف إليها أو تفوقها، وأن يثبت الموظف قدرته على إشغال تلك الوظيفة، وإكمال المدة اللازمة للترفيع<sup>(١)</sup>.  
وكما أسلفنا في شروط الترقية التي نص عليها القرار رقم (٣٨٠) لسنة ١٩٨٧ فيما يتعلق باجتياز الموظف للدورات الإلزامية والحتمية كشرط لترقيته إلى وظيفة أعلى فكذلك يشترط في ترفيع الموظف اجتياز الدورات الإلزامية والحتمية، إلا أنَّ القرار استثنى بعض الموظفين من الخضوع لتلك الشروط وهم كل من:

- أ. الموظفون بوظائف قيادية من مستوى مدير عام فما فوق أو من يعين في إحداها.
- ب. الموظفون الذين تحدد القوانين الخاصة بخدمتهم شروط ترفيعهم وترفعهم كموظفي الخدمة الخارجية والخدمة الجامعية والقضاة وأعضاء الادعاء العام.
- ج. الموظفون من حملة شهادة الدكتوراه والماجستير أو ما يعادلها.

كما اشترط قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل لترقية الموظف عدة شروط هي وجود وظيفة شاغرة في الدرجة الأعلى لدرجته ضمن الملاك الوظيفي للدائرة، وأن يكمل المدة المقررة للترفيع وأن يكون مستوفياً للشروط

(١) ينظر: المادة (١٩) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

والمؤهلات المطلوبة لإشغال الوظيفة المرشح للترفيه إليها، وأن يثبت قدرته وكفاءته على إشغال الوظيفة المراد ترفيحه إليها<sup>(١)</sup>.

ويتم التأكد من قدرة وكفاءة الموظف من خلال رفع تقارير سرية عنه من قبل رئيسه المباشر وفق نموذج معين، وهذا ما نظمته تعليمات الخدمة المدنية النافذة رقم (٧١) لسنة ١٩٧١ الخاصة بالعلوّة السنوية<sup>(٢)</sup>، وقد أوجبت هذه التعليمات تبليغ الموظف تحريراً إذا كان التقرير الذي تم رفعه عنه بدرجة رديء وذلك لتلافي نقاط الضعف فيه، بحيث يكون تبليغ الموظف خلال شهر من تاريخ رفع التقرير السري عنه، كما أجازت التعليمات إصدار شهادة أخرى لصالح نفس الموظف خلال مدة لا تتجاوز سنة من تاريخ تأخير العلوّة<sup>(٣)</sup>.

أما المشرع الأردني فقد ميز بشكل واضح بين شروط الترقية وشروط الترفيع، حيث اشترط للترقية توافر وظيفة شاغرة وفق الهيكل التنظيمي لوظائف الدائرة وأن يجتاز الموظف متطلبات برامج إعداد القيادات لشغل الوظائف القيادية<sup>(٤)</sup>.

وفيما يتعلق بشروط الترفيع ميز المشرع الأردني بين الترفيع الوجوبي والترفيع الجوازي، حيث جعل ترفيع الموظف من الفئتين الأولى والثانية وجوبياً من درجة إلى درجة أعلى منها وإلى الراتب الأساسي الأعلى من راتبه الأساسي مباشرة في الدرجة الأعلى ضمن الفئة الواحدة وفقاً لشروط وردت في المادة (٧٨) من نظام الخدمة المدنية، أما الترفيع الجوازي فيكون بترفيع بعض فئات الموظفين طبقاً لشروط نصت عليها المادة (٨١) من نظام الخدمة المدنية النافذ<sup>(٥)</sup>.

يتضح لنا مما سبق أنّ تشريعات دول محل المقارنة قد اشترطت مجموعة من الشروط والضوابط لترقية وترفيع الموظف العام، إلا أنّ هذه الشروط والضوابط ليست كافية لوحدها لإصدار قرار بترقية أو ترفيع الموظف العام، بل هناك متطلبات أخرى يجب

(١) المادة (٦/ثانياً) من القانون أعلاه.

(٢) ينظر تفصيلاً: تعليمات الخدمة المدنية النافذة رقم (٧١) لسنة ١٩٧١ الخاصة بالعلوّة السنوية، منشورة بالوقائع العراقية بالعدد رقم (٢٠٣٣) بتاريخ ١٧/٠٨/١٩٧١، ص ١١.

(٣) ينظر: تعليمات الخدمة المدنية عدد (٧١) لسنة ١٩٧١ الخاصة بالعلوّة السنوية.

(٤) ينظر: المادة (٨٩) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣ النافذ.

(٥) ينظر تفصيلاً نص المادة (٨٢) من القانون أعلاه.

مراعاتها تتمثل بعدم وجود مانع من الموانع القانونية التي تحول دون ذلك، وهذا ما سنبحثه في المبحث التالي.

## المبحث الثاني

### موانع الترقية والترقية المتصلة بإجراءات

#### فرض العقوبات الانضباطية

قد تصطدم ترقية أو ترفيع الموظف العام في بعض الحالات بمانع أو أكثر مما يدفع الإدارة إلى الامتناع أو التريث في اتخاذ القرار، وتوصف هذه الموانع بأنها مؤقتة لأنَّ الموظف لا يحرم من الترقية بشكل نهائي وإنما الغرض منها هو التريث في ترفيع الموظف مؤقتاً لحين زوال المانع الذي بسببه حجت الترقية أو الترفيع عن الموظف، كما تعتبر هذه الموانع مقيدة لسلطة الإدارة وذلك لأنه متى ما تحقق المانع فلا يمكن للإدارة أن تصدر قراراً بترقية أو ترفيع الموظف إلا بعد زوال هذا المانع.

ومن أهم الأسباب التي تشكل مانعاً من ترقية أو ترفيع الموظف العام هي:

- حصول الموظف على تقدير ضعيف في تقارير تقييم الأداء.
- انقطاع الموظف عن الوظيفة لفترة طويلة كتمتعه بإجازة بدون راتب أو منحه الراتب الاسمي كما جاء بالمادة (٢٩) من قانون الموازنة العامة لجمهورية العراق رقم (٩) لسنة ٢٠١٨ والتعليمات الخاصة بمنح إجازة الخمس سنوات لموظفي الدولة والقطاع العام<sup>(١)</sup>.
- إحالة الموظف العام إلى الانضباط أو إلى المحكمة المختصة وتوقيفه احتياطياً.
- فرض إحدى العقوبات الانضباطية على الموظف.

وتماشياً مع عنوان بحثنا سنسلط الضوء على موانع الترقية والترقية المتعلقة بإجراءات فرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام، وذلك من خلال تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، نخصص المطلب الأول للحديث عن ضمانات فرض العقوبة الانضباطية وعلاقتها بترقية وترقية الموظف العام، ونخصص المطلب الثاني لأثر العقوبات الانضباطية في ترقية وترقية الموظف العام.

---

(١) ينظر: المادة (٢٩) من قانون الموازنة العامة لجمهورية العراق رقم (٩) لسنة ٢٠١٨، منشور بالوقائع بالعدد (٧٧٢٠) بتاريخ ٨/٧/٢٠١٨ والتعليمات الصادرة بشأنها.

## المطلب الأول

### ضمانات فرض العقوبة الانضباطية وعلاقتها

#### بترقية وترفيح الموظف العام

من الضمانات الأساسية التي يجب أن تكفل للموظف خلال المساءلة الانضباطية إجراء تحقيق معه من قبل لجنة مختصة تؤلف لهذا الغرض، وذلك للوقوف على حقيقة الاتهام المنسوب للموظف وتكييف المخالفة المرتكبة ثم التوصية بمعاقبته بإحدى العقوبات الانضباطية إذا ثبت ارتكابه المخالفة المنسوبة إليه، أو التوصية بسحب يده لحين انتهاء التحقيق أو إحالته إلى المحكمة المختصة إذا تبين من خلال التحقيق أنَّ الفعل الذي ارتكبه يشكل جريمة، وهنا نتساءل: هل تؤثر هذه الإجراءات في عملية ترقية وترفيح الموظف العام؟ هذا ما سنبحثه في النقاط الآتية:

**أولاً:** أثر التحقيق الإداري في ترفيح الموظف العام:

بالرجوع إلى تشريعات دول محل المقارنة نجد أنَّ المشرع العراقي قد أوجب على الوزير أو رئيس الدائرة تشكيل لجنة تحقيقية تتولى التحقيق تحريراً مع الموظف المخالف<sup>(١)</sup>، وهذا يعني إنَّ إجراء تحقيق مع الموظف المخالف هو أمر وجوبي يقع على عاتق الوزير أو رئيس الدائرة ولا يمكن بأي حال من الأحوال إغفال هذه الضمانة وإلا كان قرار العقوبة التي يتم توقيعها على الموظف العام بهذه الحالة مخالف للقانون ويستوجب الإلغاء.

ويسير المشرع الأردني بذات الاتجاه حيث نص نظام الخدمة المدنية الحالي على عدم جواز إحالة الموظف إلى المجلس التأديبي إلا بعد تشكيل لجنة تحقيقية للتحقيق في المخالفة التي ارتكبتها ذلك الموظف، ويتم تشكيل هذه اللجنة بقرار من الوزير المختص<sup>(٢)</sup>.

أما فيما يتعلق بأثر التحقيق الإداري على ترفيح الموظف العام فإنه ومن خلال استعراضنا للقوانين والأنظمة التي عالجت موضوع التحقيق في تشريعات دول محل المقارنة لم نجد نصاً صريحاً يعالج هذا الموضوع ويبين ذلك الأثر، وبتقديرنا أنَّ سكوت المشرع عن ذلك يعد خللاً ينبغي معالجته حتى لا يسود الغموض حول هذا الموضوع فتكون هناك

(١) ينظر: المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي.

(٢) ينظر: المادة (٢/١٤٥) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

اجتهادات مختلفة من جانب الجهات الإدارية، بخلاف ما إذا كان هناك نصاً قانونياً صريحاً وملزماً للإدارة ينظم هذه المسألة.

وبالرجوع إلى موقف القضاء الإداري نجد أن قراراً لمجلس الدولة في العراق اعتبر تأجيل ترفيع الموظف المحال إلى لجنة الانضباط إلى حين البت بالقضية المحال من أجلها بصورة نهائية هو إجراء إداري سليم، فإذا ما ثبت قيامه بالأفعال المنسوبة إليه وقع تحت طائلة العقاب، أما إذا حسمت قضيته بالبراءة وتوفرت الشروط القانونية الأخرى للترقية انسحب ترفيعه إلى موعد استحقاقه<sup>(١)</sup>.

يتضح من القرار أعلاه أن التحقيق مع الموظف المخالف يؤدي إلى تأجيل ترفيعه طوال مدة التحقيق ولحين حسم القضية التي بسببها أحيل الموظف إلى التحقيق. إلا إنَّ الفقه الإداري ذهب إلى خلاف ذلك، حيث يعتبر أنَّ التحقيق مع الموظف المخالف لا يؤدي إلى حرمانه من الترفيع أو تأجيله وذلك للأسباب التالية:

١. لو أراد المشرع أن يرتب على مجرد التحقيق مع الموظف حرمانه من الترقية أو الترفيع لذهب إلى النص على ذلك بشكل صريح<sup>(٢)</sup>.
٢. إنَّ التحقيق مع أحد الموظفين عادة ما ينتهي بتوصية من اللجنة التحقيقية متضمنة عدم مساءلة الموظف وغلق التحقيق أو فرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في القانون، أما إذا رأت اللجنة أنَّ فعل الموظف المحال عليها يشكل جريمة نشأت عن وظيفته أو ارتكبها بصفته الرسمية فيجب عليها أن توصي بإحالاته إلى المحاكم المختصة.
٣. عندما يرتكب أحد الموظفين مخالفة في الوظيفة العامة فإن التحقيق غالباً لا يتم مع الموظف وحده بل يمكن أن يشمل بعض الموظفين الآخرين الذين يرتبطون مع الموظف المتهم بحكم العمل الوظيفي من أجل تحديد الموظف الذي يتحمل المسؤولية،

(١) مشار إليه لدى: د. عمار عباس الحسيني (٢٠١٦)، أصول التحقيق الإداري - دراسة قانونية عملية مبسطة- (ط١)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت- لبنان، ص ١٩٤.

(٢) د. نوفان العقيل و د. وليد سعود القاضي، أثر المحاكمة التأديبية على ترقية الموظف العام، دراسة مقارنة بين القانونين الأردني والمصري، بحث منشور في المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية، الأردن، المجلد(٤)، العدد(٣)، (٢٠١٢)، ص ١٧٦.

فإذا سلمنا بأن التحقيق الإداري يؤدي إلى منع الموظف العام من الترقية فإنّ هذا يعني حرمان جميع هؤلاء الموظفين على الرغم من عدم توجيه أية تهمة إليهم<sup>(١)</sup>. وفي تقديرنا إنّ إجراء التحقيق الإداري مع الموظف المخالف بشأن ما نُسب إليه من مخالفة انضباطية لا يؤثر على ترفيعه أو احتساب العلاوة السنوية التي يستحقها، وذلك لأنّ التحقيق لا يعدو أن يكون إجراء مؤقت الهدف منه كشف ملامسات المخالفة المرتكبة، وعادة ما يتم التحقيق خلال مدة محدودة وينتهي بتوصية ترفعها اللجنة التحقيقية إلى الجهة التي كلفتها بالتحقيق مع الموظف، والتوصية قد تتضمن إحالة الموظف إلى المحكمة المختصة إذا تبين للجنة أنّ الفعل المرتكب يشكل جريمة وسحب يد الموظف عن العمل، أو التوصية بفرض إحدى العقوبات الانضباطية على الموظف، أو التوصية بغلق التحقيق وحفظ أوراق القضية، وبجميع هذه الأحوال لا يرتب التحقيق أثراً بشأن الترفيع أو العلاوة السنوية، لأنّ هذه التوصيات إذا أخذت بها الجهة الإدارية فإنها ستقوم باتخاذ الإجراءات الانضباطية التالية على التحقيق.

**ثانياً:** أثر سحب اليد في ترفيع الموظف العام:

من القواعد الأساسية في المساءلة الانضباطية هي وقف الموظف عن أعمال وظيفته لفترة مؤقتة كإجراء احتياطي تستلزمه طبيعة التحقيق الإداري مع الموظف وتقتضيه المصلحة العامة، وقد نصت على ذلك الكثير من التشريعات بما فيها تشريعات دول محل المقارنة<sup>(٢)</sup> التي حرصت على تضمين نصوصها ما يجيز للجهات الإدارية المختصة وقف الموظف احتياطياً عن العمل، إلا أن تلك النصوص القانونية لم تتعرض إلى تعريف هذا الإجراء وإنما اكتفت بذكر المصطلح الذي يدل على مضمون هذا الإجراء،

(١) د. نوفان العقيل و د. وليد سعود القاضي، مرجع سابق، ص ١٧٦.

(٢) ينظر: المادتين (١٦ و ١٧) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، والمادة (١٤٩) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣، وكانت بعض التشريعات العراقية قد تطرقت إلى موضوع سحب اليد كقانون ديوان الرقابة المالية رقم (٤٢) لسنة ١٩٦٨ في المادة (١٩/فقرة ٢) منه، وكذلك قانون التفقيش المالي رقم (٤٣) لسنة ١٩٥٩ المعدل في المادة (٦) منه.

فالمشروع العراقي أطلق عليه (سحب اليد)<sup>(١)</sup>، بينما أطلق عليه المشروع الأردني (الوقف عن العمل)<sup>(٢)</sup>.

ومن المسائل المهمة التي من الممكن أن تثار خلال فترة سحب يد الموظف عن العمل هي مدى استحقاقه للترقية والعلاوة السنوية، فقد يحين استحقاق كلاهما أو أحدهما خلال فترة السحب تلك، فما هو التنظيم القانوني لهذه الحالة؟ هل يمضي الترفيع في سبيله بشكل طبيعي؟ أو يتوقف خلال هذه الفترة؟

في حقيقة الأمر لم نجد لدى المشروع العراقي نصاً صريحاً يعالج هذه الحالة مع أنه تطرق إلى بعض الآثار التي تترتب على سحب اليد ومنها الإسقاط المؤقت لولاية الموظف على أعمال وظيفته فإذا باشر الموظف مسحوب اليد عملاً من أعمال وظيفته عد هذا العمل منعدياً لصدوره عن شخص لا ولاية له أصلاً، كما عالج المشروع العراقي الحقوق المالية للموظف خلال مدة سحب اليد فنص على أن يتقاضى الموظف مسحوب اليد أنصاف رواتبه خلال فترة سحب يده أما النصف الموقوف من راتب الموظف فشأنه يتعلق بنتيجة التحقيق أو المحاكمة....<sup>(٣)</sup>.

أما فيما يتعلق بالآثار الذي يترتب عليه سحب اليد على ترفيع الموظف العام فقد أغفل المشروع العراقي النص على ذلك ونرى ضرورة أن يتلافى هذا النقص وأن يساير قوانين الدول الأخرى كقانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ الذي منع ترقية الموظف المحال إلى المحاكمة التأديبية أو الجنائية أو الموقوف عن العمل خلال مدة الإحالة أو الوقف<sup>(٤)</sup>.

والتطبيق العملي في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة في العراق يسير باتجاه عدم ترفيع الموظف مسحوب اليد أو النظر في ذلك خلال مدة سحب اليد، ولهذا ذهب جانب من الفقه العراقي إلى اعتبار سحب اليد مانعاً يؤدي إلى اضطراب وضع الموظف خلاله وكذلك من الصعب التكهن بنتائج التحقيق ومعرفتها، فقد ينتهي التحقيق بإيقاع عقوبة العزل

(١) ينظر: المادة (١٦) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي.

(٢) ينظر: المادة (١٤٩) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

(٣) المادة (١٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام.

(٤) المادة (٦٥) من نظام الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦.

أو الفصل أو غيرها من العقوبات التي تجعل من شرط الكفاءة والمقدرة معيباً وهو أحد شروط الترقية<sup>(١)</sup>.

وبغياب النص القانوني الذي يعالج أثر سحب يد الموظف على ترفيعه نرى أن للإدارة أن تتريث في النظر في ترفيع الموظف حتى حسم القضية التي من أجلها أوقف عن العمل، لأن إصدار قرار ترفيع الموظف يدخل في مفهوم السلطة التقديرية للإدارة، فإذا تبين للإدارة براءة الموظف تنظر في ترفيعه ومن ثم يحسب له الترفيع من تاريخ استحقاقه له، وهذا ينسجم مع ما ذهب إليه القضاء العراقي الذي يرى أن للإدارة سلطة تقديرية في ترقية أو ترفيع الموظف بعد توافر شروط محددة في القانون، وهذا ما قضى به في العديد من أحكامه ومنها حكم المحكمة الاتحادية العليا الذي جاء فيه: (الترقية هي سلطة تقديرية للإدارة وليست ملزمة لها بشرط عدم الإساءة أو التعسف في استخدامها عند توفر شروطها)<sup>(٢)</sup>. وكذلك قرار مجلس الدولة العراقي الذي قرر بموجبه أن ترقية الموظف سلطة تقديرية للإدارة عند توفر شروط الترقية من وظيفة إلى أخرى وهي مجال المنافسة بين الموظفين<sup>(٣)</sup>.

أما فيما يتعلق بموقف المشرع الأردني من أثر سحب اليد على ترفيع الموظف العام فإنه لم ينص كذلك بشكل صريح على حرمان الموظف الموقوف عن العمل من الترفيع، ولكن يستفاد ضمناً من نص المادة (٨٥) من نظام الخدمة المدنية النافذ التي نصت على: (إذا أُحيل الموظف إلى القضاء أو إلى المجلس التأديبي فلا ينظر في ترفيعه إذا كان مستحقاً للترقية الوجوبي إلا بعد صدور القرار القضائي أو التأديبي بحقه واكتسابه الصفة القطعية).

فمن خلال ربط هذا النص مع المادة (١٤٩) بفقرتها الأولى والثانية من ذات النظام والتي ذكرت الحالات التي إذا تحققت يجب أن يوقف الموظف عن العمل، يتضح لنا

(١) ينظر: د. عثمان سلمان غيلان العبودي (٢٠١٢)، شرح أحكام قانون انضباط موظفي

الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، (بدون دار نشر)، ص ٥٦٠.

(٢) حكم المحكمة الاتحادية العليا في العراق بالرقم (٢٠١٣/٨٩)، منشور على الموقع

الرسمي الإلكتروني للمحكمة (<https://www.iraqfsc.iq>).

(٣) قرار مجلس الدولة في العراق رقم (٢٨٣/٢٨٢/انضباط/تميز/٢٠٠٦)، بتاريخ

٢٥/١١/٢٠٠٦، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٦.

أنَّ الموظف الذي يحال إلى القضاء أو المجلس التأديبي لا بد أن يوقف عن العمل، وعملاً بالمادة (٥٨) المذكورة آنفاً فإنَّ الموظف الذي يوقف عن العمل لسبب من الأسباب التي حددتها المادة (١٤٩) لا يجوز ترفيعه، فإذا صدر قرار ببراءته أو عدم مسؤوليته عن التهم التي أسندت إليه يجوز النظر في ترفيعه من تاريخ ترفيع الموظف الذي يتساوى معه في حق الترفيع وكان قد رفع قبل صدور القرار التأديبي أو الحكم القضائي، وقد أوجب نظام الخدمة المدنية الأردني على الجهة الإدارية أن تترك إحدى الدرجات شاغرة لحين البت في القضية التي من أجلها أوقف الموظف عن العمل.

**ثالثاً:** أثر إحالة الموظف إلى المحكمة المختصة في ترقية وترقية الموظف العام:

تُشكل إحالة الموظف إلى المحاكمة إذا ما تبين من خلال التحقيق معه أنَّ الفعل الذي ارتكبه يشكل جريمة جنائية مانعاً من موانع الترقية والترفيه، وذلك لأنَّ الترقية أو الترفيع تتضمن معنى التكريم والثقة في الموظف ولا يتفق هذا المعنى مع إحالة الموظف إلى القضاء لمحاكمته عن الجرم الذي ارتكبه.

وبالرجوع إلى تشريعات دول محل المقارنة نجد أنَّ المشرع العراقي عندما نظم مسألة إحالة الموظف إلى المحاكم المختصة في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام قد أوجب على اللجنة التي تقوم بالتحقيق مع الموظف أن توصي بإحالاته إلى المحاكم المختصة إذا تبين لها أنَّ الفعل الذي اقترفه يشكل جريمة نشأت عن وظيفته أو كان قد ارتكبها بصفته الرسمية. كما أوجب القانون على الوزير أو رئيس الدائرة أو الموظف المخول إحالة الموظف إلى المحاكم المختصة إذا تبين أنه ارتكب جرماً نشأ من وظيفته أو ارتكبه بصفته الرسمية<sup>(١)</sup>.

نستنتج مما سبق أنَّ إحالة الموظف إلى المحاكم المختصة في الأحوال المبينة في القانون يعد أمراً وجوبياً، فإذا ما رأت اللجنة التحقيقية أنَّ الفعل الذي من أجله أحيل الموظف إلى التحقيق يشكل جريمة يجب عليها أن ترفع توصيتها المسببة إلى الجهة التي كلفتها بالتحقيق متضمنة إحالة الموظف إلى القضاء. وكذلك الحال بالنسبة للوزير أو رئيس الدائرة أو الموظف المخول إذا ظهر لهم من خلال التحقيق أو من خلال محتويات التهمة أنَّ

(١) ينظر: المادة (١٠/ثالثاً) والمادة (٢٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام.

فعل الموظف يشكل جرمًا ناشئاً بسبب الوظيفة أو ارتكبه بصفته الرسمية فالواجب عليهم إحالة ذلك الموظف إلى القضاء.

ومع أنَّ المشروع العراقي قد احتاط من مسألة ارتكاب الموظف جريمة بسبب ممارسته لأعمال وظيفته أو بصفته الرسمية فأوجب في هذه الحالات إحالة هذا الموضوع إلى القضاء ليفصل فيه، إلا أنه لم يعالج أمراً في غاية الأهمية ألا وهو مدى أثر إحالة الموظف إلى المحكمة المختصة على ترفيعه أو النظر في ترفيعه خلال مدة إحالته إلى المحكمة المختصة ولحين البت في القضية.

بخلاف المشروع الأردني الذي اعتبر إحالة الموظف إلى المدعي العام أو المحكمة المختصة أو المجلس التأديبي مانعاً من الترفيع، ففي هذه الحالة لا يمكن النظر في ترفيع الموظف العام حتى وإن كان مستحقاً له إلا بعد صدور القرار القضائي أو التأديبي القاضي ببراءته أو عدم مسؤوليته بحيث يكتسب القرار الدرجة القطعية<sup>(١)</sup>. وهذا يعني أنه بمجرد إحالة الموظف إلى المحاكمة يتوقف النظر في ترفيعه بصورة مؤقتة، فيكون الترفيع في هذه الحالة متوقفاً على القرار القطعي الصادر عن المرجع المختص، لذلك فإنَّ الإحالة إلى المحكمة لا تؤدي إلى إلغاء قرار الترفيع<sup>(٢)</sup> وإنما تأجيل النظر فيه بالنسبة للموظف المستحق لحين صدور القرار القطعي ببراءته أو الحكم بعدم مسؤوليته من التهمة الجزائية أو المسلكية التي أسندت إليه.

وقد كفل المشروع الأردني للموظف العام حقه بالترفيع من تاريخ الاستحقاق في حالة صدور القرار النهائي من المجلس التأديبي أو من المحكمة المختصة متضمناً براءته أو عدم مسؤوليته من التهمة الجزائية أو المسلكية التي أسندت إليه، حيث أوجب على الجهة الإدارية أن تترك إحدى الدرجات شاغرة ليتم ترفيعه إليها وأن يكون تاريخ ترفيعه في هذه الحالة من تاريخ ترفيع الموظف الذي يتساوى معه في حق الترفيع وكان قد رفع قبل صدور القرار القضائي أو التأديبي.

(١) ينظر: المادة (٨٥) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

(٢) د. صفاء محمود السوليميين (٢٠١٦)، الرقابة الإدارية على قرار ترقية الموظف العام في نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ٨٢ لسنة ٢٠١٣، بحث منشور في مجلة دراسات - علوم الشريعة والقانون، الأردن، المجلد (٤٣)، العدد (٢)، ص ٧٤٤.

وندعو من المشرع العراقي أن يحذو حذو المشرع الأردني ويعالج النقص التشريعي فيما يتعلق بأثر إحالة الموظف إلى المحكمة المختصة على ترفيعه، وذلك من خلال النص بصورة صريحة على ضرورة التريث في ترفيع الموظف العام في حالة إحالته إلى المحكمة المختصة نظراً لارتكابه جريمة ما ولا ينظر في ترفيعه إلا بعد صدور القرار القطعي من المحكمة المختصة ببراءته أو عدم مسؤوليته عن الفعل الذي من أجله أحيل إلى القضاء، وفي هذه الحالة يجب أن يضمن للموظف حقه في الترفيع من تاريخ استحقاقه إياه.

## المطلب الثاني

### أثر العقوبات الانضباطية في ترقية وترقية الموظف العام

نصت تشريعات دول محل المقارنة على مجموعة من العقوبات الانضباطية التي يمكن فرضها على الموظف العام في حال ارتكابه أية مخالفة لواجبات ومقتضيات الوظيفة العامة، وترتب العقوبات الانضباطية بعض الآثار المباشرة وغير المباشرة على المركز القانوني للموظف، ويأتي في مقدمة هذه الآثار حرمان الموظف من الترقية أو الترفيع في بعض الحالات، وبالرجوع إلى موقف المشرع العراقي نجد أنه رتب لكل عقوبة من العقوبات التي أوردها المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام<sup>(١)</sup> أثراً قانونياً في حالة معاقبة الموظف بأي منها، وبعض هذه العقوبات كانت آثارها تشكل مانعاً من موانع الترفيع، ويمكن تقسيم العقوبات الانضباطية فيما يتعلق بأثرها المتعلق بترقية الموظف إلى قسمين:

**القسم الأول:** العقوبات الانضباطية التي اشتملت على أثر معنوي ومادي، وهي عقوبة (لفت النظر والإنذار والتوبيخ)، فالأثر المعنوي في هذه العقوبات يتمثل بتحذير الموظف وتنبهه ويطلب منه أن ينهج نهجاً قوياً في سلوكه المستقبلي، وكذلك شعوره بالإحراج أمام زملائه الموظفين بسبب هذه العقوبة فهي تمس الموظف في كيانه المعنوي، أما الأثر المادي فيتمثل بحرمانه من الترفيع طيلة المدة المحددة إزاء كل عقوبة، فعقوبة لفت النظر رتب عليها المشرع تأخير الترفيع أو الزيادة السنوية لمدة ثلاثة أشهر، وعقوبة الإنذار يترتب

(١) العقوبات الانضباطية التي حددها المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام هي: (لفت النظر - الإنذار - قطع الراتب - التوبيخ - إنقاص الراتب - تنزيل الدرجة - الفصل - العزل).

عليها تأخير الترفيع أو الزيادة السنوية مدة ستة أشهر، وكذلك عقوبة التوبيخ يترتب عليها تأخير الترفيع أو الزيادة السنوية<sup>(١)</sup> مدة سنة واحدة.

يتضح مما سبق أنّ الموظف الذي يعاقب إحدى هذه العقوبات الثلاث (لفت النظر- الإنذار- التوبيخ) يُؤخر ترفيعه طيلة المدة المحددة إزاء كل عقوبة من العقوبات الثلاث، حتى وإن كان ذلك الموظف مستحقاً للترفيع وتوفرت فيه شروطه القانونية فلا يمكن للجهة الإدارية أن تصدر قرار ترفيعه.

**القسم الثاني:** العقوبات الانضباطية التي تشتمل أيضاً على أثر معنوي ومادي وبذات الوقت تشتمل على أثر مادي يترتب بصورة تبعية للأثر الأول الذي يترتب على العقوبة الأصلية، وهذا يتحقق في عقوبتي قطع الراتب وإنقاص الراتب، فطبقاً لهاتين العقوبتين فإنّ الموظف الذي يعاقب بإحدى هاتين العقوبتين يتم حسم نسبة من راتبه لمدة محددة وهذه هي العقوبة الأصلية ولا شك أنها قد حققت أثراً مادياً ومعنوياً بنفس الوقت، وإضافة إلى ذلك فقد رتب المشرع على إيقاع هاتين العقوبتين أثراً آخر يتمثل بحرمان الموظف من الترفيع مدة معينة كعقوبة تبعية لهذه العقوبات الانضباطية.

فعقوبة قطع الراتب تكون بحسم القسط اليومي من راتب الموظف لمدة لا تتجاوز عشرة أيام وإضافة إلى هذه العقوبة المادية المباشرة رتب المشرع أثراً تبعياً عليها، وهو تأخير الترفيع أو الزيادة وفقاً لما يأتي:

١- خمسة أشهر في حالة قطع الراتب لمدة لا تتجاوز خمسة أيام.

٢- شهر واحد عن كل يوم من أيام قطع الراتب في حالة تجاوز مدة العقوبة خمسة أيام.

(١) تجدر الإشارة أنّ مصطلح الزيادة السنوية تضمنته بعض أنظمة الخدمة في العراق حيث كانت بديلاً عن الترفيع والعلاوة السنوية، كما أنها تأتي منسجمة من النظام القانوني الذي كان سائداً في ظل نظام سلم الدرجات المنصوص عليه في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، أما في الوقت الحاضر فإن الزيادة السنوية لم يعد لها تطبيقاً حيث أستعيض عنها بالتفسير الذي أقره التطبيق العملي بأنها العلاوة السنوية، لذا فإن الأمر يتطلب تعديل عجز البند (أولاً) من المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام وبقية بنودها المتعلقة بالأثر المترتب على فرض العقوبة الانضباطية.

وكذلك الحال بالنسبة لعقوبة إنقاص الراتب فقد قرر المشرع على فرض هذه العقوبة أثراً مادياً مباشراً وهو قطع مبلغ من راتب الموظف بنسبة لا تتجاوز (١٠٪) من راتبه الشهري لمدة لا تقل عن ستة أشهر ولا تزيد على سنتين، وبالإضافة إلى هذا الأثر المباشر فقد رتب المشرع على هذه العقوبة أثراً تبعياً يتمثل بتأخير الترفيع أو الزيادة مدة سنتين.

يبدو واضحاً أنَّ المشرع العراقي قد ربط بين العقوبة الانضباطية المتضمنة قطع راتب الموظف أو إنقاصه وبين قرار ترفيعه، فالموظف الذي يعاقب بإحدى هاتين العقوبتين تخضع منه نسبة من الراتب حسب المقدار الذي حددته العقوبة، علاوة عن ذلك يحرم الموظف من الترفيع ولا يستحق الزيادة السنوية ولا ينظر بقرار ترفيعه إلا بعد انتهاء المدة التي حددها المشرع كأثر للعقوبة الأصلية.

ويثار تساؤل بشأن التاريخ الذي يُعتد به في تأخير ترفيع الموظف إذا عوقب بإحدى العقوبات الانضباطية، هل يكون التأخير من تاريخ فرض العقوبة؟ أم من تاريخ استحقاق الموظف للترفيع؟

لقد أجابت على هذا التساؤل المادة (٩/أولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام والتي نصت على أنَّ مدد التأخير في الترفيع أو الزيادة التي تترتب على العقوبات الوارد ذكرها في المادة (٨) من قانون الانضباط تسري اعتباراً من تاريخ استحقاق الموظف الترفيع.

والسؤال الأهم بهذا الصدد هو ما يتعلق بالأثر التبعي الذي يترتب على فرض العقوبات والمتمثل بتأخير الترفيع لمدة زمنية معينة بحسب نوع العقوبة، فهل ينصرف ذلك الأثر إلى الترفيع والعلاوة السنوية؟ أم ينصرف إلى أحدهما؟

باستعراض الفقرات (أولاً وثانياً وثالثاً ورابعاً وخامساً) من المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام نجد أنَّ المشرع العراقي نصَّ على أنَّ الأثر الذي يترتب على تلك العقوبات ينصرف إلى تأخير الترفيع أو الزيادة السنوية، وبالتالي فإنه لا إشكال في أنَّ أثر تلك العقوبات ينصرف إلى الترفيع بمقتضى فقرات المادة (٨) آنفة الذكر، أما فيما يتعلق بأثر العقوبات الانضباطية على العلاوة السنوية للموظف المعاقب فبالرجوع إلى تعليمات الخدمة المدنية رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠ الخاصة بمنح العلاوة السنوية للموظف العام في العراق نلاحظ أنَّ هذه التعليمات قد نصت على حرمان الموظف من العلاوة السنوية

إذا عوقب بعقوبة انضباطية أو تأديبية خلال السنة السابقة لاستحقاقه العلوّة إذا وجهت إليه العقوبة خلال تلك السنة، كما نصت على اعتبار العقوبات المفروضة خلال نفس السنة عقوبة واحدة تحرم الموظف من علوّة واحدة فقط<sup>(١)</sup>.

وقد يعاقب الموظف بأكثر من عقوبة واحدة خلال الدرجة الوظيفية الواحدة، فكيف يتم التعامل مع هكذا حالات؟ هل تسري على الموظف آثار كلا العقوبتين من حيث تأخير الترفيع؟ أم يسري عليه أثر إحدى العقوبتين فقط؟

باستعراض نص المادة (٩/ثانياً) من قانون الانضباط العراقي نجد أنها عالجت هذه الحالة بقولها: (إذا عوقب الموظف بأكثر من عقوبة واحدة خلال الدرجة الوظيفية الواحدة فتطبق بحقه العقوبة الأشد فيما يتعلق بتأخير الترفيع)، وعلى سبيل المثال إذا عوقب موظف بعقوبتي لفت النظر والإنذار في نفس الدرجة الوظيفية التي يشغلها فإنّ ترفيعه يتأخر مدة ستة أشهر فقط، وهذه المدة هي الأثر المقرر للعقوبة الأشد وهي عقوبة الإنذار. وهناك سؤال آخر يثار بشأن الأثر التبعية للعقوبة الأصلية والمتمثل بحرمان الموظف الذي تتم معاقبته بإحدى العقوبات الانضباطية خلال مدة محددة، فهل هناك سلطة تقديرية للإدارة في إيقاع العقوبة الأصلية بدون ترتيب الأثر التبعية لعقوبتي قطع الراتب أو إنقاصه؟

لم يترك المشرع للجهة الإدارية أي خيار بشأن تنفيذ الأثر التبعية المترتب على إيقاع عقوبتي قطع الراتب أو إنقاصه، فالحرمان من الترفيع طوال المدة التي حددها المشرع كأثر لعقوبة قطع الراتب أو إنقاصه هو أثر حتمي لما يتعرض له الموظف بالإضافة إلى العقوبة الأصلية.

أما فيما يتعلق بموقف المشرع الأردني من أثر العقوبات الانضباطية في ترقية أو ترفيع الموظف العام فإنه كان يسير -سابقاً- بذات الاتجاه الذي سار عليه المشرع العراقي، حيث نصت أنظمة الخدمة المدنية المتعاقبة على اعتبار الحرمان من الترفيع عقوبة من العقوبات التأديبية التي يمكن للجهة الإدارية أن توقعها على الموظف المذنب، ولكن

(١) ينظر: تعليمات الخدمة المدنية رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠ المعدلة.

المشرع الأردني عدل عن هذا المسلك في نظام الخدمة المدنية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ الملغى وأكد على ذلك في نظام الخدمة المدنية الحالي رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣<sup>(١)</sup>.

ووفقاً لنظام الخدمة المدنية الأردني الحالي فإن المشرع الأردني لم يرتب أي أثر تباعي على فرض العقوبات الانضباطية على الموظف العام، إذ تخلى عن إيقاع عقوبة تبعية أو تكميلية تؤدي إلى حرمان الموظف من الترفيع، فالعقوبات الأصلية لا يترتب عليها عقوبة تبعية تؤدي إلى حرمان الموظف من الترفيع أو تأخيره لمدة زمنية معينة كما كان سائداً في الأنظمة السابقة<sup>(٢)</sup>.

ونرى أنّ الخطوة التي أقدم عليها المشرع الأردني والمتمثلة بإلغاء العقوبات الانضباطية التبعية هي خطوة رائدة ونقله نوعية في طريق الإصلاح الإداري، فالمشرع عندما يحدد العقوبات الانضباطية التي تملك الجهة الإدارية فرضها على الموظف الذي تثبتت مسؤوليته عن المخالفة التي ارتكبها فإنّ الغاية من تلك العقوبة تتحقق بمجرد إيقاعها وهي تتمثل بردع الموظف وإنزال العقوبة العادلة بحقه.

ونأمل من المشرع العراقي أن يسير بذات الاتجاه الذي سار عليه المشرع الأردني بحيث لا ينصرف أثر العقوبات الانضباطية إلى حرمان الموظف العام من الترقية لاسيما فيما يتعلق بالعقوبات الأصلية ذات الأثر المالي والتي يتحقق أثرها بشكل مباشر بمجرد إيقاعها على الموظف، وهما عقوبتي قطع الراتب وإنقاص الراتب، حيث أنّ قطع الراتب أو إنقاصه هي عقوبة مالية فهي تعني حسم أو قطع مبلغ من راتب الموظف بنسبة محددة ولمدة معينة، وكذلك تأخير الترفيع هي أيضاً عقوبة مالية يترتب عليها الإضرار براتب الموظف عندما يؤجل ترفيعه مدة زمنية معينة، فمن المعلوم أنّ الموظف الذي يتم ترفيعه

(١) حيث نصت المادة (١٤٤/أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني على العقوبات التي يجوز إيقاعها على الموظف العام وهي: (التنبيه - الإنذار - الحسم من الراتب الشهري الأساسي بما لا يزيد على سبعة أيام في الشهر - حجب الزيادة السنوية لمدة سنة واحدة - حجب الزيادة السنوية لمدة ثلاث سنوات - حجب الزيادة السنوية لمدة خمس سنوات - الاستغناء عن الخدمة - العزل).

(٢) د. نوفان العقيل ود. وليد سعود القاضي، مرجع سابق، ص ١٩٠.

يستحق مرتباً أعلى من الذي كان يستحقه في الدرجة الوظيفية التي كان يشغلها، وبتأخير الترفيع يحرم الموظف من هذه الزيادة.

## الخاتمة

تناولنا في هذه الدراسة موضوع أثر إجراءات فرض العقوبة الانضباطية على ترقية الموظف العام في التشريعين العراقي والأردني، وقد توصلنا في خاتمة هذا البحث إلى مجموعة من النتائج والتوصيات نجلها فيما يلي:

### أولاً: النتائج:

١. تؤدي الترقية والترفيع في مجال الوظيفة العامة دوراً مهماً في دعم الموظف العام وتحفيزه مادياً ومعنوياً، وتدفعه للارتقاء بنفسه وبالجهاز الوظيفي، ولهذه الأسباب فقد اشترطت تشريعات دول محل المقارنة لترقية وترقية الموظف العام تحقق عدة شروط، ولم تكتفِ التشريعات بتلك الشروط بل استلزمت فضلاً عن ذلك عدم وجود أي مانع يحول دون ذلك.
٢. لم يعالج المشرع العراقي الأثر المترتب على إحالة الموظف العام إلى المحكمة المختصة، هل تشكل مانعاً من موانع الترفيع وتحول دون إصدار قرار ترفيع الموظف العام أو النظر في ترفيعه خلال مدة إحالته إلى المحكمة المختصة، أم أنها لا تعد كذلك، بخلاف المشرع الأردني فقد عدَّ إحالة الموظف إلى المدعي العام أو المحكمة المختصة أو المجلس التأديبي مانعاً من موانع الترفيع.
٣. لم ينص قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام في العراق ولا قانون الخدمة المدنية على أثر سحب يد الموظف على ترفيعه، إلا أنَّ التطبيق العملي في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة يجري على عدم ترفيع الموظف مسحوب اليد أو النظر فيها.
٤. لقد رتب المشرع العراقي على توقيع بعض العقوبات الانضباطية على الموظف العام آثاراً تبعية غير الآثار المباشرة للعقوبة الانضباطية الأصلية، وتتمثل هذه الآثار بحرمان أو منع الموظف من الترفيع لفترة زمنية معينة، وحسب درجة العقوبة الموقعة، خلافاً لموقف المشرع الأردني الذي تخطى عن إيقاع عقوبة الحرمان من الترفيع، سواء أكانت عقوبة أصلية أو عقوبة تبعية.

## ثانياً: التوصيات:

١. نصي المشرع العراقي بمعالجة ازدواج النصوص القانونية المتعلقة بموضوع الترقية والترقية وعدم الخلط بينهما، مع الأخذ بنظر الاعتبار وضع أسس وأحكام خاصة للترقية في الوظائف العليا والوظائف الإشرافية والقيادية وأن تتميز شروط الترقية عن شروط الترفيع.
٢. نصي المشرع العراقي أن يعالج النقص التشريعي الحاصل في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، وذلك بأن يتم النص بصورة صريحة على الترتيب بترقية الموظف العام المحال إلى المحكمة المختصة والذي سحبته يده نظراً لارتكابه جريمة ما، ولا ينظر في ترفيعه إلا بعد صدور حكم قطعي بتلك القضية ببراءته أو عدم مسؤوليته عن الفعل الذي من أجله أحيل إلى القضاء، وأن يكون تاريخ ترفيعه من تاريخ الاستحقاق، وذلك بأن تبقى درجته الوظيفية التي يستحقها محجوزة لحين البت في القضية بصورة قطعية.
٣. نصي المشرع العراقي بتعديل البند (ثالثاً) و(خامساً) من المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المعدل، بحيث يكتفى بفرض عقوبة قطع الراتب وعقوبة إنقاص الراتب دون ترتيب أثراً مالياً تبعياً بحرمان الموظف العام من الترفيع أي تأخير منحها لمدة زمنية معينة، لأنه بمجرد إيقاع إحدى العقوبتين على الموظف فإن الأثر المالي يترتب مباشرة، وبالتالي لا داعي هناك لترتيب أثر مالي تبعي على الموظف العام.

## المصادر

### القرآن الكريم:

### المعاجم اللغوية:

١. إبراهيم مصطفى وآخرون، المعجم الوسيط، (ج١)، مجمع اللغة العربية، دار الدعوة، (بدون سنة نشر).
٢. د. أحمد مختار عبد الحميد عمر، (ط١)، معجم اللغة العربية المعاصرة، عالم الكتب، ١٤٢٩-٢٠٠٨.

**الكتب القانونية:**

١. د. شريف يوسف خاطر، الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦.
٢. د. عادل الحسن و د. مصطفى زهير، الإدارة العامة، دار النهضة، (بدون سنة الطبع).
٣. عثمان سلمان غيلان العبودي ، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، دراسة تحليلية- تأصيلية- مقارنة في ضوء القانون والفقه والقضاء، (بدون دار نشر)، ٢٠١٢.
٤. د. علي خطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، منشورات الجامعة الأردنية، ١٩٩٩.
٥. د. عمار عباس الحسيني، أصول التحقيق الإداري- دراسة قانونية عملية مبسطة، (ط١)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت- لبنان، ٢٠١٦.

**البحوث المنشورة:**

١. د. سليمان الطماوي، الأسس العامة لنظم الترقية والترفيح، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، المجلد (١٠)، العدد (٢)، ١٩٦٨.
٢. د. صفاء محمود السويلمي، الرقابة الإدارية على قرار ترقية الموظف العام في نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣، بحث منشور في مجلة دراسات- علوم الشريعة والقانون، الأردن، المجلد (٤٣)، العدد (٢)، ٢٠١٦.
٣. د. نوفان العقيل و د. وليد سعود القاضي ، أثر المحاكاة التأديبية على ترقية الموظف العام، دراسة مقارنة بين القانونين الأردني والمصري، بحث منشور في المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية، الأردن، المجلد (٤)، العدد (٣)، ٢٠١٢.

**القوانين:**

١. قانون التفتيش المالي العراقي رقم (٤٣) لسنة ١٩٥٩ المعدل.
٢. قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.
٣. قانون الملاك العراقي رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠ المعدل.
٤. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

٥. قانون القضاء الإداري الأردني رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤.

٦. قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦.

٧. قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧.

#### الأوامر والقرارات والتعليمات:

١. تعليمات الخدمة المدنية في العراق رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠.

٢. تعليمات الخدمة المدنية في العراق رقم (٧١) لسنة ١٩٧١ (العلاوة السنوية).

٣. قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (٣٦١) لسنة ١٩٨٣.

٤. قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (٣٨٠) لسنة ١٩٨٧.

٥. نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ (الملغي).

٦. نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣.

#### الأحكام القضائية:

١. أحكام المحكمة الاتحادية العليا، منشورة على الموقع الرسمي الإلكتروني للمحكمة

التالي: (<https://www.iraqfsc.iq>).

٢. قرارات وفتاوى مجلس الدولة في العراق، منشورة على الموقع الرسمي للمجلس على

الرابط التالي: ([www.moj.gov.iq/shora](http://www.moj.gov.iq/shora)).

الأحكام القضائية الصادرة عن محكمة العدل العليا الأردنية، منشورة على موقع

قسطاس الإلكتروني على الرابط التالي: ([www.qistas.com](http://www.qistas.com)).