

العلاوة والترفيـع في التشريع العراقي

Premium and promotion in Iraqi legislation

م.د. سـجى محمد عباس – كلية الحقوق – جامعة النهرين – العراق

أ. حيدر نعيم شنين – كلية الحقوق – جامعة النهرين – العراق

الملخص:

ان موضوعا العلاوة والترفيـع يعتبران من المواضيع المهمة في مجال الوظيفة العامة لما لها من علاقة وارتباط وثيق بالحقوق المالية للموظف، اذ تم دراسة الموضوع من الناحية القانونية والعملية واهم التطبيقات على المستوى الإداري، فقد تباينت التطبيقات وكذلك اجتهادات مجلس الدولة العراقي بهذا الخصوص وبناء على ما ورد انفا، تم تقسيم البحث الى ثلاث مباحث في الاول درسنا مفهوم (الموظف العام) وفي المبحث الثاني والثالث درسنا مفهوم (العلاوة والترفيـع).
وأنهينا البحث بخاتمة وضحنا فيها اهم الاستنتاجات والتوصيات بهذا الشأن وبنقاط عدة.
كلمات مفتاحية: العلاوة، الترفيـع، الموظف، التشريع العراقي.

Abstract:

The subject of the premium and promotion are considered important topics in the field of public service because of the relationship and close link with the financial rights of the employee, where the study of the subject in terms of legal and practical and the most important applications at the administrative level where the varied applications and the jurisprudence of the Iraqi State Council in this regard and according to what was reported , The research was divided into three topics in the first we studied the concept (public employee) and in the second and third, we studied the concept (premium and promotion).

We concluded the research by concluding with the most important conclusions and recommendations in this regard and several points.

Keywords: Allowance, promotion, employee, Iraqi legislation

مقدمة:

نستطيع القول ان القانون الاداري لم يكن قانونا قديما كالقانون المدني او القانون الجزائي وانما ظهر حديثا بعد قيام الثورة الفرنسية عام 1789 حيث تبلورت فكرة المرفق العام وظهور فرع جديد من افرع القانون العام الداخلي حيث تطور تدريجيا مع مرور الزمن الى ان اصبح كما هو الآن اذ يعتبر من اهم القوانين التي تحكم الادارة العامة، ومن وسائل تحريك الاخير هي الوظيفة العامة التي تعتبر الركن الاساسي فيها فالموظف العام لما له من دور في تقديم الخدمات للمواطنين وبمقابل ما يقوم به من اعمال وما تفرض عليه من واجبات حسب ما تنص عليه القوانين والانظمة والتعليمات، وبمقابل ذلك له حقوق وامتيازات، ومن اهم هذه الحقوق هو (الراتب الوظيفي) الذي يقوم على أساسه تدبير حياته المادية ويواجه به متطلبات حياته، وغالبا ما يتقاضاه الموظف شهريا، والراتب بمرور الزمن لا يستمر كما كان عليه اول مره وانما يتدرج الموظف في الوظيفة ليضاف الى المرتب ومن اهمها (العلاوة و الترفيع) وحسب جدول الدرجات الوظيفية وهما يعتبران الرافد الرئيسي لتغذية الراتب من دخول الموظف للسلك الوظيفي لحين انتهاء رابطة الوظيفية.

اهمية البحث

تظهر أهمية البحث من خلال تسليط الضوء على ما تضمنه التشريع العراقي من نصوص قانونية وتعديلات حول موضوع العلاوة والترفيغ وابداء الراي بشأنها لتصويب او تقويم ما قد يتخللها من عيوب سواء من الجانب النظري او من الناحية العملية، اذ لا يخفى على احد ان أهمية كل من العلاوة والترفيغ، اذ يعتبران من الحقوق المالية المهمة للموظف اثناء خدمته في الوظيفة حتى نهايتها، بما لها من دور فعال في تحسين الواقع المالي له ولعائلته حيث ان الموظف منذ تعيينه ومرار سنوات الخدمة لا يبقى الراتب كما كان عليه وانما يجب ان يحسن بتقديم الزمن وسنوات الخدمة، لتقديم أفضل الخدمات لجمهور المواطنين، ولا سيما فئة الموظفين ممن كرسوا جهودهم لخدمة الإدارة لقاء الراتب الوظيفي وما يتبعه من زيادات ومخصصات.

اشكالية البحث

ان تطبيق حقي العلاوة والترفيغ تشوبه الكثير من الاشكاليات فكل دائرة تطبق هذا الحق كما يحلو لها حيث انه ومن خلال الواقع العملي تتباين آليات التطبيق من دائرة الى اخرى، لما لهذا الحق من أهمية إضافية مع إيضاح التطبيق الاصح والذي يتلائم مع النصوص القانونية الموضوعية بهذا الشأن بما يخدم

مصلحة الموظف والدائرة ويصب في تحقيق المصلحة العامة، أخيراً ان ابداء الراي بهذا الشأن سوف يساعد في تلافي ما يتخلل في النصوص القانونية من عيوب او الملاحظات التي تظهر خلال التطبيق العملي لتلك القواعد.

منهجية البحث

استخدمنا المنهج القانوني التحليلي من خلال استعراض جميع الآراء المتعلقة بموضوع العلاوة والترفيـع واهميتها بالنسبة للموظف وتحليلها ومقارنتها وترجيح أحدها.

المبحث الاول: مفهوم الموظف العام

قبل التطرق الى العلاوة والترفيـع سوف نتكلم في هذا المبحث عن تعريف الموظف العام، والطبيعة القانونية التي تربطه بالدولة ومن ثم التطرق للحقوق المالية للموظف وفي ثلاث مطالب.

المطلب الأول: تعريف الموظف العام

لا يعتبر الشخص موظفا مالم تتوافر شروط معينه وان انتفت هذه الشروط اصبح الشخص مجردا من هذه الصفة، فالموظف هو اداة تحريك المرفق العام وتقديم الخدمات لجمهور المواطنين ويساهم في تطوير مؤسساتها الادارية، فهو يعتبر كالعمود الفقري في جسد الانسان باستقامته تستقم المؤسسات الادارية وتسير المرفق العام، حيث ان اغلب القوانين الخاصة بالوظيفة العامة لم تضع تعريفاً موحد للموظف العام فيختلف من قانون الى اخر حسب النظم السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية والقانونية، ايضا التطور المتسارع الذي يلاحق القانون الاداري باعتباره قانون حديث النشأة، ومن هذا التعاريف ما عرفة القانون الفرنسي في التشريع رقم 2294 في 19/اكتوبر/1946 في مادته الاولى التي نصت (تسري احكامه على الاشخاص الذين يعينون في وظيفه دائمة ويشغلون درجة من درجات الكادر في احدى الادارات المركزية للدولة او احدى المرافق الخارجية التابعة لها او في المؤسسات العامة القومية) ومن خلال التمعن بالنص انفاً يتبين ان المشرع الفرنسي قد حدد الاشخاص المخاطبين و الذين تنطبق عليهم نصوص هذا القانون، واستثنى بعض الفئات التي ينظمون بموجب قوانين خاصة كالجيش و الشرطة

م.د. سجي محمد عباس / أ. حيدر نعيم شنين

و القضاة¹ في حين عرف الفقه المصري الموظف بانه (الشخص الذي يساهم في عمل دائم وفي خدمة مرفق عام تديره الدولة او احدى اشخاص القانون العام الاخرى)².

اما في العراق فقد عرفة محكمة قضاء الموظفين (مجلس الانضباط العام سابقاً) الموظف انه (كل شخص يشغل وظيفة في الإدارة أو مؤسسة بغض النظر عن كل اعتبار آخر متعلق بصفته أو تبعيته)³، اما على مستوى القانون فقد عرفه المشرع العراقي صراحةً في المادة الثانية من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل حيث جاء فيها إن الموظف العام هو (كل شخص عُهدت إليه وظيفة داخلية في الملاك الخاص بالموظفين)، وعرفة قانون انضباط موظفي الدولة و القطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل في المادة 1 / ثالثاً (كل شخص عهدت اليه وظيفة داخل ملاك الوزارة او الجهة غير المرتبطة بوزارة) .

المطلب الثاني: طبيعة علاقة الموظف بالدولة

اولاً: علاقة الموظف بالدولة علاقة تعاقدية

ان النظرية العقدية التي تعتبر علاقة الموظف بالدولة على انها علاقة تعاقدية، فهي تستمد قوتها واحكامها من العقد المبرم بين الادارة والموظف أي تطبيق المبدأ القانوني العقد شريعة المتعاقدين، وهذه النظرية لم تدم طويلاً حيث وجهت اليها سهام النقد من قبل المهتمين بالقانون الاداري، وأدت الى ترجعها، وأبرز هذه الانتقادات:

1. الناحية الشكلية: أن هذه العقود لا يوجد فيها عنصري الإيجاب والقبول وهي من متطلبات الضرورية في العقود على مستوى القانون المدني، والعنصر الآخر المفاوضة التي تتم في مجلس العقد لتحديد الحقوق والواجبات بالنسبة للطرفين، ولو رجعنا بالشروط الخاصة بالتوظيف لوجدناها معدة مسبقاً في القوانين والأنظمة والتعليمات دون أن يكون للموظف أي دور في إنشائها أو

1. senegas(c) , les droits et les obligation des fonctionnaires , paris 1955.

2. شفيق عبد المجيد الحديثي لنظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون جامعة بغداد/ الطبعة الأولى/ ص 09.

3. د. فؤاد محمود عوض، تأديب الموظف العام في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي، دار الجامعة الجديدة للنشر، بلا طبعة، 2006، ص 68.

تعديلها أو مناقشة محتواها.¹

2. الناحية الموضوعية: اذا كان الطرفين في العقد يخضعان لمبدأ العقد شريعة المتعاقدين لما جاء في العقد و هو ما يتطلب موافقة الطرفين على أي تعديل يمكن اجراءه على العقد، نلاحظ أن الإدارة تتمتع بالسلطة في التعديل من جانب واحد إذ لا يمكن للموظف اجراء اي تعديل لشروط العقد لأنه ليس في مركز متساوي مع الإدارة و هو ما يمس ببعض حقوقه و للإدارة أن تجري التعديلات التي ترها مناسبة في النظام القانوني للموظف و ذلك تغليبا للمصلحة العامة على مصلحة الموظف الخاصة، غير أنه بالنسبة لعقد الموظف فإن الآثار تمتد إلى كافة الموظفين الدائمين المتعاقدين معها و يبدو ذلك واضحا في تحمل الموظف لالتزاماته تجاه الإدارة و تجاه المتعاملين معها كذلك فإن الموظف يبقى مرتبطا بالإدارة و لا يمكنه الانفصال عنها حتى في حالة تقديم استقالته و ذلك لحين قبولها، و في حالة رفضها يبقى ملزما بأداء الاعمال الوظيفية

ثانياً: العلاقة بين الموظف والإدارة هي علاقة تعاقدية في إطار القانون العام

نظرا لتأسيس مجلس الدولة الفرنسي و تقرير مسؤولية الدولة عن أعمال موظفيها وخصوصا حادثة (بلانكو) الشهير و أمام ضعف بعض النظريات عن العلاقة بين الموظف و الدولة تبنت مجموعة من أساتذة القانون العام في فرنسا الفكرة القائلة بأن العلاقة بين الموظف العام و الدولة هي علاقة تعاقدية في إطار القانون العام و العقد الذي يربط الإدارة بالموظف هو عقد الوظيفة العامة و يقصد بمصطلح عقد القانون العام أن العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة هي علاقة تعاقدية تبدأ بمجرد صدور امر التعيين و قبول الموظف به و يتميز هذا العقد حسب هؤلاء الفقهاء بمميزات خاصة به لا توجد في العقود المدنية أو عقد العمل العادي بحيث يكون للدولة وحدها صلاحية تحديد شروط العقد و لا تكون في حاجة إلى إشراك الطرف الثاني في العقد (الموظف) في تحديد موضوعه فهي تملك الكلمة الفصل في تحقيق السير الحسن للمرافق العامة، وايضا هذه النظرية منتقدة من قبل الفقهاء و الباحثين المتخصصين في القانون الإداري حيث اعتبروا انه عدم وجود طرفين في العلاقة الوظيفية العقدية لأن العقد يفترض تطابق إرادتين و هذا الأمر لا وجود له في هذه النظرية و إن نظام التعاقد في الوظيفة العامة نظام استثنائي تلجا الية الدول ما عدا الدول الإنجلوسكسونية.

1. محمد الاحسن، النظام التأديب في الوظيفة العامة/ دراسة مقارنة/ اطروحة دكتوراه مقدمة الى مجلس جامعة ابي بكر بلقايد لسنة 2016/ ص 48.

ثالثاً: العلاقة بين الموظف والإدارة علاقة تنظيمية

بعد الانتقادات التي وجهة الى النظريتين التي سبق التكلم عنهما في هذا المطلب، اتجه الفقه و القضاء الفرنسيان عن العدول عن رأيهما بالنسبة للعلاقة التي تربط الموظف بالدولة واعتبار ان علاقة الموظف بالأخير هي علاقة تنظيمية حسب ما تنص عليه القوانين و الانظمة و التعليمات من حيث الحقوق و الواجبات ،وقد ضمن هذا المبدأ في قانون التوظيف الفرنسي الصادر سنة 1946 في مادته الخامسة ثم ضمن بقانون التوظيف لسنة 1959، ولو رجعنا الى قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960 المعدل وفي مادته الأولى اخذ بمبدأ العلاقة التنظيمية للموظف.¹

المطلب الثالث: الحقوق المالية للموظف

يعتبر الراتب من اهم الحقوق المالية للموظف اثناء الخدمة وعلى الدولة ان تعمل اقصى ما بوسعها لتحديد الراتب الذي يحقق رضا الموظفين لما يقدموه من اعمال وظيفية، فهو يعد الاساس و الدافع في التحاق الفرد بالوظيفة، ويتكون الراتب من عناصر متعددة ومن اهم هذه العناصر (الراتب الاسمي) و المخصصات الاضافية التي تمنح بموجب القانون²، ويعرف الراتب (هو مبلغ ملي نقدي يحصل عليه الموظف من وظيفته بصفة دورية في كل شهر ويكون مستحقا عند مباشرته بالوظيفة من دون مخصصات سواء كانت ثابتة ام غير ثابتة)³، وقد حدد قانون الرواتب رقم 22 لسنة 2008 الرواتب حسب الدرجات الوظيفية مع مراعاة التحصيل الدراسي وسنوات الخدمة، اما المخصصات فأنها تعرف (هي مبلغ من المال يمنح للموظف لتحقيق مستوى عالي معاشي أفضل له وهي تمنح على اساس الراتب المحدد في جدول رواتب موظفي الدولة على ان لا تزيد هذه المخصصات بكل الاحوال على 200% من الراتب)، وقد تباينت هذه المخصصات من درجة الى اخرى حسب ما نص عليه القانون،⁴ وتمثل قاعدة

1. شفيق عبد المجيد الحديثي/ النظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق/ دراسة مقارنة/ رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون جامعة بغداد / الطبعة الأولى، ص 35.
2. عبد الله سعدون حمزة الشمري النظام القانوني للمخصصات الممنوحة للموظفين / دراسة مقارنة/ رسالة مقدمة الى مجلس كلية الحقوق / جامعة النهرين لنيل شهادة الماجستير/ ص 63.
3. المستشار القانوني راهي احمد الغالي/ اصول العمل الاداري بحث منشور في مجلة المفتش العام في وزارة الداخلية العدد 16 لسنة 2015/ ص 49.
4. تنظر المواد (10,11,12,13,14,15,16) من قانون رواتب موظفي الدولة رقم 22 لسنة 2008.

دفع الاجر (الراتب) مقابل الخدمة الوظيفية الضمانة الاساسية للموظف العام، ولهذا فان الراتب يجب ان يحدد بشكل شرعي وتنظيمي متميز لما له من اهمية بالغة لسير المرفق العام وتحقيق المصلحة العامة.¹

المبحث الثاني: مفهوم العلاوة

سنتطرق في هذا المبحث الى مفهوم العلاوة وسنقسمه الى ثلاث مطالب، اذ سوف ندرس تعريف العلاوة والطبيعة القانونية لها كمطلب اول ثم ندرس أنواع العلاوة كمطلب ثاني ثم ندرس موانع منح العلاوة كمطلب ثالث.

المطلب الاول: تعريف العلاوة والطبيعة القانونية لها

تعريف العلاوة من الناحية اللغوية والاصطلاحية بتعريفات متعددة، كما ان توضيح الطبيعة القانونية للعلاوة يتطلب تقسيم هذا المطلب الى فرعين، اذ سندرس في الفرع الأول تعريف العلاوة اما الفرع الثاني الطبيعة القانونية للعلاوة.

الفرع الأول: تعريف العلاوة

تعريف العلاوة لغةً: (جمع علاوة علاوي ومن كل شيء ما زاد عليه وما يزيد على المرتب الاصلي للعامل كل مدة معينة تمضي في العمل وهي العلاوة الدورية او الترقية الى الدرجة الاعلى).²

و تعرف العلاوة اصطلاحاً (بانها مبلغ مالي يضاف الى الراتب سنوياً ليزيد بها من مقداره)، وتعد العلاوة من الحقوق الاساسية للموظف العام والمقررة بنص القانون³، وقد عرفت كذلك هي (مبلغ نقدي ثابت يضاف الى الراتب الثابت غالباً ما يكون أول يناير من كل عام ، ويتكرر صرفها بمرور سنه على صرف آخر علاوة، وتحتسب أول علاوة بعد مرور عام على استلام العامل للعمل)، وتعرف العلاوة أيضاً (وهي عبارة عن مبلغ مقطوع من المال يمنح للموظف على راتبه الأساسي إذا قضى سنة خدمة في وظيفته، ينتقل بعدها إلى المرتبة التالية في داخل درجته الوظيفية، ولكل درجة وظيفية حدد القانون إزاءها مبلغاً مالياً كزيادة أو علاوة تمنح سنوياً للموظف عند تحقق ما ذكر في أعلاه، ويستمر الموظف بأخذ

1. de lauhadere traite de droit administrative , t,II, prec ,p , 71.

2. المعجم الجامع على الانترنت <https://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar> اخر زيارة 2017/12/15.

3. د. بدرية جاسر صالح/ تطور النظام القانوني لحقوق الموظف العام وفق التشريعات الوطنية العامة في دولة الكويت / مجلة الحقوق /قسم القانون العام / كلية الحقوق جامعة الكويت الطبعة الاولى 1994.

م.د. سجي محمد عباس / أ. حيدر نعيم شنين

العلاوة حتى يصل راتبه إلى الحد الأعلى للراتب المقرر لدرجته الوظيفية)، علماً أن قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع لم يعرف العلاوة بشكل واضح كما عرف الترفيع.

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للعلاوة

ان الطبيعة القانونية للعلاوة تحدد موجب النظام القانوني للوظائف العامة، حيث تحدد للموظف ماله وما عليه من حقوق و التزامات قانونية، ولو رجعنا الى القانون الخاص فالحقوق في مجال الاخير مصلحة مالية أي حق عيني وحق شخصي، اما ما يخص الوظائف العامة فالحق يختلف عن القانون الخاص بل ان المصلحة هي القانون النافذ وهذه المصلحة قد تكون مالية او معنوية او ذا طابع شخصي، فالراتب و المخصصات و التعويضات حقوق مالية يعترف للموظف بها بموجب القانون، حيث ان الترقية اذا لم تقترن بمبالغ مالية أي زيادة في الراتب تصبح مصلحة معنوية او ان ترفع مكانة الموظف في مدارج السلم الاداري، اما الاجازات المنصوص عليها في قوانين الخدمة المدنية ايضا تعتبر من حقوق الموظف المعتبرة لا يمكن ادراجها ضمن النوعين المذكورين، فالموظف الذي يمنح اجازة ينصرف بموجبها للراحة و التمتع بها وقضاء أشغاله الضرورية ، ان الحقوق التي تقرر للموظفين هي حقوق موضوعية لان موضوعا يخص جميع الموظفين دون استثناء وحسب الشروط الموضوعية بموجب القوانين، والحقوق الموضوعية ساكنة فهي حبيسة نصوص القانون، لا نه اذا منحت الى الموظفين وحسب الشروط فتتحول من الحالة الساكنة الى المتحركة وهذا الانتقال لا يتم الى بتدخل السلطة الادارية بوسائلها وهي عن طريق اصدار قرارات ادارية فهذه القرارات هي التي تمنح الحقوق.¹

المطلب الثالث: انواع العلاوة

تتعدد العلاوات وحسب انواعها ومن هذه العلاوات:

اولاً: العلاوة الدورية

وتعني العلاوة الدورية زيادة سنوية تطرا على الراتب الاسمي وينسب متفاوتة وحسب الدرجة الوظيفية التي يشغلها الموظف² وصفة الدورية والاستمرار اهم المميزات التي تتمتع بها العلاوة الدورية

1. الدكتور غازي فيصل، النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة في العراق، اطروحة دكتوراه مقدمة الى جامعة: بغداد لسنة 1992، ص 64 و 65.

2. د. بدرية جاسر صالح/ مصدر سابق 1994 ص 44.

فمنها استمدت هذه العلاوة اسمها وبها اكتسبه صفة الحتمية و الالزامية¹ اما المشرع العراقي اطلق تسمية العلاوة السنوية وليس الدورية كما هو معروف في عديد من قوانين الخدمة المدنية في المنطقة العربية، وورد في قانون رواتب موظفي الدولة و القطاع العام لسنة 2008 فقد حدد مدة العلاوة السنوية للموظف عند أكامله (1) سنة واحدة في الخدمة الوظيفية حسب نص المادة (6) من القانون بشرط عدم تعارضها مع المادة (9) من القانون انفا.²

ثانياً: العلاوة التشجيعية

مبلغ من المال يضاف للراتب الاسمي مكافاة له للجهود المبذولة في العمل، فهي وان منحت للموظف الى انها تسهم مساهمة كبيرة في حث الموظفين الاخرين للعمل وتقديم الافضل لغرض اكتساب هذه العلاوة وقانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960 المعدل، خلا من هكذا نوع من العلاوات، الا ان هناك بعض النصوص والقوانين الخاصة التي اخذت بهذا النوع من العلاوات ومنها قانون المصالح الزراعية رقم (50) لسنة 1972 وايضا ورده في المادة الثالثة من قواعد الخدمة في المصرف الزراعي التعاوني التي قضت (تمنح علاوة مصرفية لموظفي المصرف حسب النسب المدونة ادناه اضافة للعلاوة السنوية المذكورة في مادة (2) لا تأثير لها على مدد الترفيه وتعتبر من اصل الراتب، وايضا في قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم 1878 لسنة 1980 الخاص منح مدرسي اللغة العربية المنتسبين للعمل في المكاتب الخاصة في الوزارات علاوة إضافية حيث ورد في المادة الاولى من القرار (يمنح مدرسو اللغة العربية المنتسبون من قبل وزارة التربية، الى المكاتب الخاصة في الوزارات للأشراف على اعداد الكتب الرسمية قبل طبعها، لضمان سلامة اللغة العربية، علاوة اضافية واحدة على الراتب الذي يتقاضونه خلال مدة تنسيبهم).³

1. محمد علي رسلان عمران الموجز في شرح قوانين موظفي الحكومة/ دار الفكر العربي/ الطبعة الاولى سنة 1956، ص 135.

2. نصت المادة التاسعة / أولاً إذا تعذر ترفيع الموظف إلى الدرجة التالية لدرجته او منحه العلاوة السنوية لوصول راتبه الحد الأعلى لدرجته فيجوز الاستمرار بمنحه العلاوة السنوية للدرجة التالية لدرجته، الفقرة الثانية / يستمر منح الموظف في المرتبة (11) من الدرجة الأولى علاوة السنوية بما لا يتجاوز راتب الحد الأدنى للدرجة العليا (ب) .

3. فيصل غازي، مرج سابق، ص 75-76.

ثالثاً: علاوة الترقية

وتعني ان الموظف يتقاضى علاوة الترقية عندما يتم ترقيته من درجة الى درجة اخرى اعلى منها، وبذلك يختلف عن العلاوة الدورية والغرض من منحه هو الوصول بالمرتبة الاولى للدرجة الجديدة، فمن شروط استحقاق هذه العلاوة هو الترقية الى درجة اعلى من التي كان يشغلها الموظف، وقانون الخدمة المدنية العراقي لم يأخذ بمثل هكذا نوع من العلاوات.

رابعاً: العلاوة العائلية

وتمنح هذه العلاوة للموظف المتزوج، لكل زوجة ولكل مولود وبمبالغ متفاوتة اين كانت درجته، ويلاحظ ان الموظف يستحق علاوة واحدة عن الزوجة فاذا تعددت الزوجات فان لكل زوجة علاوة عائلية واحدة، وكذلك يستحق كل مولود على علاوة حتى سن الثامن عشر، وهذا النوع من العلاوة اخذ بها المشرع الليبي، اما في قانون الخدمة المدنية العراقي لا يعمل بمثل هكذا نوع من العلاوات.¹

خامساً: العلاوات الاستثنائية

هي العلاوات التي تمنح بسبب ظروف استثنائية وهذه العلاوات مطبقة في مصر ولا يوجد مثلها في قانون الخدمة المدنية العراقي.

المطلب الرابع: موانع منح العلاوة

في هذا المطلب سوف نتناول اهم الاسباب التي تمنع منح العلاوة السنوية للموظف وكما مبين في ادناه:

اولاً: العقوبات الانضباطية

تعتبر العقوبات التأديبية من ابرز الأمثلة على موانع منح العلاوة وتلجا الادارة الى فرض العقوبات التأديبية لغرض حمل الموظفين على اداء واجباتهم بصورة مرضية، والادارة تملك الصلاحيات التي منحها القانون اياها لتوقيع العقاب على الموظفين المخالفين، وهذا الجزاء يمكن اساءة استخدامه ولهذا يحيط القانون بالضمانات للموظف بمجابهة الادارة في توقيع الجزاء عليه، ونظم المشرع العراقي العقوبات الانضباطية في المادة الثامنة من قانون انضباط موظفي الدولة و القطاع العام رقم 14 لسنة 1991

1. حسين حمودة المهدي، شرح احكام الوظيفة العامة، عضو التحقيق بالجهاز المركزي للرقابة الادارية العامة بنغازي، المنشاة العامة للنشر والتوزيع والإعلان، طرابلس الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية، الطبعة الأولى، ص

المعدل على سبيل الحصر هي (لفت النظر، الانذار، قطع الراتب، التوبيخ، انقاص الراتب، تنزيل الدرجة، الفصل، و العزل) واورد المشرع التبعات القانونية التي ترتبها هذا العقوبات ومن بينها تأخير (الترفيغ و الزيادة) من تاريخ الاستحقاق فاذا عوقب الموظف بأكثر من عقوبة في الدرجة الواحدة فانه تطبق بحقة العقوبة الاشد في ما يتعلق بالترفيغ، ولو تمعنا بالنصوص القانونية الواردة المادة الثامنة من قانون انضباط موظفي الدولة لم نجد ذكر للعلاوة السنوية وانما فقط ورود كلمتي (الترفيغ و الزيادة) والمشرع هنا غير موفق بذكر كلمة الزيادة، ويجب اعادة النظر بهذا الموضوع ، ورغم لم يتم ذكرها فمن الواقع العملي عندما يتم معاقبة الموظف بإحدى العقوبات الواردة في المادة 8 فانه لا يتم منحه العلاوة لحين فوات المدد القانونية المحددة في كل عقوبة، اما في ما يخص عقوبتي (الفصل و العزل) فانهما تنهيان الرابطة الوظيفية فانهما يخرجان من موانع العلاوة.

ثانياً: نتائج تقارير الكفاءة

تأخذ عملية منح العلاوة السنوية شكل التكريم نتيجة الوظيفة بصورة مرضية وهذا ما صرحت به المادة (5) من قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 المعدل بنصها (تتضمن المقاييس الواردة في المادة الثالثة علاوة من الحد الأدنى الى الحد الأقصى المبين في كل درجة وذلك بمنحها الموظف عند اكماله سنة براتب يقل عن الحد الأعلى للمقياس. ولا يجوز منح هذه العلاوة للموظفين من الدرجة التاسعة حتى الدرجة الثالثة عدا من يشغل وظيفة مدير عام إلا بموجب توصية يقدمها الرئيس المباشر للموظف ويصادق عليها الرئيس الأعلى التالي يبين فيها ان خدمات الموظف المستحق للعلاوة كانت مرضية من جميع الوجوه خلال السنة ، ويصدر وزير المالية تعليمات فيما يتعلق بتقديم هذه التوصيات) في حين ان قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم 378 في 1987/5/31 الذي احدث انقلابا في النظام القانوني لمنح العلاوة السنوية الذي اعطى الصلاحيات للوزير او رئيس الجهة الغير مرتبطة بوزارة منح الموظف نسبة معينة من العلاوة السنوية المقررة في قوانين وانظمة وقواعد وتعليمات الخدمة المدنية النافذ او حجبها كاملة في حالة عدم قيامه في واجباته الوظيفية بصورة مرضية وبصدور قانون رواتب موظفي الدولة و القطاع العام رقم 22 لسنة 2008 فبموجبه وحسب نصوصه لا يحتاج الى التقييم لغرض منح العلاوة وانما تمنح مباشرة عند إكماله سنة (1) في خدمة وظيفية فعلية، وبالرغم من وضوح النص الا ان وزارة المالية اكدت في ضوابط تنفيذ قانون رواتب موظفي الدولة الصادر في 2008 التمسك بهذا الشرط حيث ورد في الفقرة السابعة (تمنح العلاوة السنوية للموظف عند إكماله سنة واحدة براتب يقل عن المرتبة

م.د. سجي محمد عباس / أ. حيدر نعيم شنين

الاحيرة للدرجة التي تقع وظيفته فيها بتوصية يقدمها الرئيس المباشر ويصادق عليها الرئيس الاعلى التالي يبين فيها ان خدمات الموظف المستحق للعلاوة كانت مرضية من جميع الوجوه خلال سنة على تقدم التوصية خلال شهر واحد قبل اكمال السنة) وانا هذا الشرط مخالف للمادة (5) من قانون الرواتب باعتبار ان القانون الاخير قانون خاص وقيد القانون العام المتمثل بقانون الخدمة المدنية و هناك راي لمجلس الدولة العراقي بهذا الموضوع الذي نص على ان الموظف (يمنح العلاوة السنوية عند اكماله سنة واحدة في الخدمة الوظيفية)¹، وهذا يعني ان العلاوة هي حق للموظف بعد اكمال السنة وغير مشروطة بشرط ونرى انه على وزارة المالية اعادت النظر بتعليماتها لتتلاءم مع نصوص القانون.

ثالثاً: سحب اليد

يقصد بسحب اليد منع الموظف من ممارسة أعماله الوظيفية بسبب ارتكابه جريمة لها علاقة بوظيفته ، اذا تم توقيفه من قبل جهة مختصة، وهو يعتبر اجراء وقائي تفرضه المصلحة العامة لضمان اجراء تحقيق عادل مع الموظف وابعاده عن محاولة تضليل التحقيق او اخفاء الادلة و البيانات المتعلقة بالفعل الجرمي التي تدينه² ومن القوانين الخاصة التي اجازت سحب يد الموظف في حالة ارتكاب جريمة او مخالفة مالية هو قانون ديوان الرقابة المالية رقم (31) لسنة 2011، وبناءً على طلب رئيس الديوان³ وبخصوص تأثير سحب اليد على استحقاق الموظف من الترفيه و العلاوة لم نجد نص يعالج هذا الموضوع في قانون انضباط موظفي الدولة و القطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل ، عكس قانون العاملين المدنيين المصري الذي عالج موضوع سحب يد الموظف بالنسبة للعلاوات و الترفيه حيث اورد القانون انه لا تجوز ترقية عامل (موظف) محال إلى المحاكمة التأديبية أو المحاكمة الجنائية . وموقوف عن العمل خلال مدة الإحالة ، أو الوقف وفي هذه الحالة تحجز للعامل الوظيفة للعامل لمدة عام ، فإذا استطالت المحاكمة لأكثر من ذلك وثبت عدم إدانته أو وقع عليه جزاء الإنذار أو الخصم أو الوقف عن العمل لمدة خمسة أيام فأقل ، وجب عند ترقيته احتساب أقدميته في الوظيفة المرقى إليها من التاريخ الذي كانت تتم فيه أو لم يُحَلْ إلى المحاكمة التأديبية أو المحاكمة الجنائية ويمنح أجرها من هذا التاريخ،

1. قرار مجلس الدولة العراقي بالعدد 63/2015 في 24/6/2015.

2 . شفيق عبد المجيد الحديثي، النظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون جامعة بغداد كلية القانون، مديرية مطبعة الادارة المحلية ن بغداد، الطبعة الأولى ص 22 و 23.

3. تضمنت المادة 15 / اولاً من قانون ديوان الرقابة المالية لسنة 2011 (إحالة الموظف المسؤول عن المخالفة الى التحقيق وله أن يطلب سحب يده).

م.د. سجي محمد عباس / أ. حيدر نعيم شنين

و يعتبر العامل محالاً للمحاكمة التأديبية من تاريخ طلب الجهة الإدارية أو الجهاز المركزي للمحاسبات من النيابة الإدارية إقامة الدعوى التأديبية)، وقد جاء في فتوى الجمعية العمومية المصرية بالعدد (1317/4/86 جلسة 1995/12/20) ما يلي: (إذا حكم على العامل (الموظف) بالحبس لمدة سنتين فمن ثم عند عودته إلى عمله لا تحسب مدة عمله ضمن مدة خدمته وعدم حساب تلك المدة ضمن المدة المشترطة لاستحقاق العلاوات و الترقيات)، ولم نجد في احكام القضاء العراقي تطبيقاً يعالج مثل هكذا مواضيع سواء في مجلس الدولة أو جهاز القضائي الاداري بشأن مدى جواز ترفيغ (ترقية) الموظف المحال للتحقيق الاداري والتي يمكن استعارة أحكامها للموظف مسحوب اليد، حيث ذهب فيها المجلس إلى جواز تعليق ترفيغ الموظف خلال مدة الإحالة بالقول ((... إن تعليق ترفيغ الموظف المحال إلى لجنة الانضباط إلى حين البت بالقضية المحال من اجلها بصورة نهائية، إجراء إداري سليم، فإذا ما ثبت قيامه بالأفعال المنسوبة إليه وقع تحت طائلة العقاب، أما إذا حسمت قضيته بالبراءة وتوفرت الشروط القانونية الأخرى للترفيغ، انسحب ترفيغه إلى موعد استحقاقه))، وهو ما نراه سليماً لأن مصير الموظف في هذه المدة يعد قلقاً مما يجعله بين احتمال يتم معاقبته تأديبياً أو حتى جنائياً وهو ما يحرمه من الترفيغ، وبين احتمال براءته واستحقاقه الترفيغ الذي ينسحب إلى تاريخ وقفه عنه. وعلى أية حال فان الوقف في واقع الحال أصبح غامضاً لدى اغلب الدوائر والمرافق العامة في العراق حول هذا الموضوع. وعلى العموم نجد ان سحب اليد الاحتياطي ستين يوماً عندنا في العراق وكما جرى العمل عليه لا يؤثر فيه على ترفيغ الموظف أو احتساب علاوته رغم كون الموظف لا يمارس وظيفته خلال مدة سحب يده. ولكن الاعتبارات الاجتماعية غلبت على ذلك.¹

1. الباحث كزار حليم حسن العباسي سحب يد الموظف العام، دراسة مقارنة/ وزارة التربية مكتب المفتش العام/ منشور على موقع الانترنت www.inspgoedu.gov.iq/upload اخر زيارة للموقع 2017/12/20.

المبحث الثالث: مفهوم الترفيع

يعتبر الترفيع من الاليات المتبعة لزيادة الراتب في العراق ويقع تحت مفهوم (الترقية بالراتب) وسوف ندرس مفهوم الترفيع من خلال تعريفه كمطلب اول ثم بيان شروطه كمطلب ثاني ثم ندرس الطبيعة القانونية وموانعه كمطلب ثالث.

المطلب الاول: تعريف الترفيع

يعرف الترفيع لغة (رفع، يرفع، ترفيعاً. رفع الموظف رقيه الى رتبه اعلى وقدمه واعلى مكانته)¹ ويعرف اصطلاحاً هو زيادة في مرتب الموظف وفق الشروط المحددة قانوناً أي صعود الموظف من الدرجة التي يشغلها الى درجة اعلى وفق جدول سلم الدرجات الوظيفية المنصوص عليه قانوناً² وعرف القانون الفرنسي الترفيع الذي يطلق عليه تسمية (ترقية الدرجة) هو (ترقية الموظف من درجة الى اخرى اعلى منها في الواجبات والمسؤوليات ويصاحبها زيادة في الراتب وتتم هذه الترقية اما حسب الاختيار واما بالقيود في الجدول بطريقة الاختبار المهني عن طريق تقارير الكفاية والاختبارات والمسابقات المهنية)³، اما تعريف الترفيع على مستوى القوانين العراقية فقد عرفه قانون الخدمة الخارجية رقم 45 لسنة 2008 بموجب المادة (1) تاسعا (حصول الموظف على راتب أعلى مما يتقاضاه) وعرفته المادة 6 / اولاً من قانون رواتب موظفي الدولة و القطاع العام لسنة 2008 (الترفيع هو انتقال الموظف من الوظيفة التي يشغلها إلى وظيفة تقع في الدرجة الأعلى التالية لدرجته مباشرة ضمن تدرجه الوظيفي).

وبناءً على ذلك يختلف الترفيع على العلاوة من حيث التطبيق فالعلاوة تعتبر حركة داخل الدرجة الوظيفية ولا تتعداها ، اما الترفيع يعتبر تحركه من درجة الى اخرى أي درجة اعلى منها ودرجات الموظفين في سلم قانون رواتب موظفي الدولة و القطاع العام من عشر درجات وظيفية ، و القانون الاخير اخذ بطريقة الحدود المتقاربة في الدرجات الدنيا المتباعدة في الدرجات العليا ، ونظام الترفيع لا ينتظم الى اذا اخذ بطريقتي الحدود المتباعدة والحدود المتقاربة وسلم رواتب موظفي الدولة اخذ بنظام

1. معجم المعاني منشور على شبكة الانترنت (www.almaany.com) اخر زيارة للموقع 2017/12/17.

2. رشا عبد الرزاق جاسم الشمري/ المبادئ الحديثة للوظيفة العامة بين الشريعة الاسلامية والقانون الوضعي / دراسة مقارنة / اطروحة دكتوراه مقدمة الى مجلس كلية الحقوق / جامعة النهرين لسنة 2009 ص 78.

3. الدكتور وليد سعود القاضي/ ترقية الموظف العام / درسه مقارنة / . كلية الحقوق / جامعة الاردن / دار الطباعة والنشر، الطبعة الأولى/ ص 93.

الفصل بين الدرجات الوظيفية بشكل تصاعدي فالأدنى هي العاشرة و الأعلى هي الدرجة الاولى، فاذا تم ترقيـع الموظف فانه سوف ينتقل من درجة الى اخرى اعلى منها.

المطلب الثاني: شروط استحقاق الترقيـع

ان استحقاق الترقيـع هو عمل جوازي وليس وجوبي ولا يمنح للموظف مباشرة وانما القانون نص على توافر بعض الشروط التي وردت في قوانين عديدة ومن اهم هذه الشروط:
اولاً: وجود وظيفة شاغرة في الدرجة الأعلى التالية لدرجته ضمن الملاك الوظيفي للدائرة.

ورد في نص المادة (7 / اولاً) من قانون رواتب موظفي الدولة القطاع العام كلمة (وظيفة) ولم يقل (درجة) حيث وردت في غير موضعها المناسب ، فمن الشروط الواجب توافرها للترقيـع هي الوظيفة الشاغرة وليس الدرجة الشاغرة فهنا حدث خلط بين الوظيفة و الدرجة حيث ورد هذا المصطلح في كثير من نصوص قانون الخدمة المدنية وبعض القوانين و الانظمة الخاصة بالخدمة المدنية حيث وقعت بنفس الخطأ ، فهذا الشرط لازم وهو وجود الدرجة الوظيفية في سلم الدرجات الوظيفية المنصوص عليها قانوناً وينصرف مفهوم الدرجة الى الاعتماد المالي المرصود في قانون الموازنة السنوية للدولة فان شرط الاعتماد المالي ضروري لأنه يترتب عليه زيادة في مفردات الراتب، والادارة لا يمكن توفيرها مالم يكن مرصوده لها في الموازنة العامة والمؤشرة في وزارة المالية، وبخصوص لفظة وظيفة لو رجعنا الى قانون الخدمة المدنية رقم (55) لسنة 1956 الملغي فانه اورد نفس اللفظ¹ وبعد التحول السياسي في العراق سنة 2003، و صدور نظام اصلاح رواتب وظروف عمل موظفي الدولة من قبل سلطة الائتلاف المؤقتة²، فقد سار المشرع ولأول مرة على اطلاق تسمية (ترقية) بدل الترقيـع ، ومن المعروف لدينا في العراق ان

1. المادة السابع عشر الفقرة أ من قانون الخدمة المدنية رقم 55 لسنة 1956

2. ورد في القسم السادس من نظام اصلاح رواتب وظروف عمل موظفي الدولة تحت عنوان (إجراءات التعيين والترقية) الذي تضمن في الفقرتين 5- سوف تستند قرارات ترقية الموظفين والعاملين في القطاع العام إلى الطاقة الكامنة لدى كل مهم على العمل وإلى قدرة كل منهم على الاطلاع بمهام مسؤوليات أكثر تعقيداً وأداء المهام المرتبطة بدرجة اعلى من الدرجة التي يشغلها ولا تعتبر ترقية الموظف أو العامل استناداً إلى طول مدة خدمته فقط أساساً سليماً ومناسباً للترقية بدون اخذ المؤهلات الأخرى في الاعتبار، و 6- لا يجوز ترقية الموظفين أو العاملين في القطاع العام إلا في حالة وجود وظيفة شاغرة في الدرجة التالية الأعلى ولا يسمح ترقية أي موظف أو عامل ف درجته قبل وجود وظيفة شاغرة في تلك الدرجة.

الترقية لا تعتبر تغير في الدرجة الوظيفية وانما تغيير في السلم الاداري و الوظيفي، اذ تعرف الترقية فقهيًا بانها (شغل الموظف لوظيفة اعلى من حيث الدرجة من الوظيفة السابقة و التي كان يشغلها قبل ترقيته)¹.

ثانيا: اكمال المدة المقررة للترفيغ

اشترطت المادة (6 / ثانيا / ب) من قانون رواتب موظفي الدولة و القطاع العام رقم (22) لسنة 2008 اكمال المدة المقررة للترفيغ التي حددت في جدول قانون الرواتب وتتراوح مدد الترفيع من (اربع سنوات الى خمس سنوات) فهي تبدأ من المادة العاشرة الى الخامسة بأربع سنوات ومن المادة الخامسة الى المادة الاولى خمس سنوات ، ولو رجعا الى قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 فقد حددت المادة (19) مدد الترفيع من سنتين الى خمس سنوات، وتبدأ احتساب الخدمة من تاريخ المباشرة وليست من تاريخ صدور الامر الاداري بالتعيين حيث ان القانون اشترط وجود خدمة فعلية، و الاجازات بدون راتب لا تعتبر خدمة فعلية للموظف وعدم احتسابها نهائيا، واذا كانت الاجازة بنصف راتب فأنها تحتسب للنصف فقط، ويوجد في العراق العديد من القوانين الخاصة و القرارات التي توجب احتساب الخدمات الوظيفية المقضية لغرض الترفيع، مثل اضافة خدمة الموظفين العقود في الدوائر الحكومية لكافة الاغراض ومن بينها الترفيع ، وكذلك بالنسبة لأصحاب الدرجات الخاصة (اعضاء المجالس المحلية والبلدية والمحافظات والنواب والوزراء والمستشارين والمحافظين ونواب المحافظين ورؤساء الوحدات الادارية) احتساب خدماتهم لغرض الترفيع و العلاوة في حال اعادة تعيينهم بصفة موظفين في الدوائر الحكومية² وايضا هناك خدمات اخرى تضاف الى الموظف في حال تم تعيينه في الدوائر الحكومية مثل مهنة المحاماة و الصحافة الفصل السياسي وما شابه ذلك.

ثالثا: تقرير كفاءة الموظف المرفع للدرجة الوظيفية

اشترطت المادة (6 / ثانيا / د) من قانون رواتب موظفي الدولة تقرير كفاءة الموظف للدرجة المرفع اليها بتوصية من رئيسه المباشر و مصادقة الرئيس الأعلى، وتعتبر تقارير الكفاءة من اهم الطرق المتبعة في العمل الاداري بما تلعبه من دور بارز في هذا المجال فهي الوسيلة الاساسية للترفيغ ، وتعرف تقارير

1. الدكتورة نبيلة عبد الحليم كامل، الوجيز في القانون الاداري المغربي، دار النشر المغربية، الدار البيضاء، 1981 ص 241.

2. راجع المادة 11/ ثانيا وسادسا/ من قانون الموازنة الاتحادية للعراق لسنة 2017.

م.د. سجي محمد عباس / أ. حيدر نعيم شنين

الكفاءة (تحليل دقيق لما يؤديه الموظف من واجبات وما يتحملة من مسؤوليات بالنسبة للوظيفة التي يشغلها ثم تقييم هذا الاداء تقييما موضوعيا وفقا لنظام متكامل يسمح بتسجيل عمل كل موظف، ووزنة بميزان دقيق وعادل لكي يكون التقدير بالنهاية ممثلاً لحقيقة وضع الموظف، ومدى كفاءته في العمل، وذلك خلال فترة زمنية هي سنة)¹، وتبرز اهمية تقارير الكفاءة من حيث انها وسيلة لقياس كفاءة الموظفين وتؤدي الى الحصول على مستوى اداء افضل للموظف ، وايضا تشجع الموظفين للتنافس في مي ما بينهم لبذل اقصى جهد ممكن في العمل، والمتبع في الدوائر الحكومية ومن خلال واقعا العملي انه لا يتم ترفيع الموظف الى بعد اجراء تقييم له بواسطة مسؤولة المباشر عن طريق اعتماد استمارة معد مسبقا لهذا الغرض تحتوي على حقول بالدرجات يتم ملئها بصور سرية ليتم ارسالها للرئيس الاعلى للمصادقة عليه، ومن ثم اعادتها الى اللجنة المختص بالترفيغ المشكلة بموجب المادة (7) من قانون الرواتب للنظر فيها.

رابعا: القدم

يعتبر منح القدم من الآليات الواجبة الاتباع بالترفيغ اذن نصت المادة (19) الفقرة الرابعة من قانون الخدمة المدنية على منح الموظف قدما اذا اشترك في دور او ورشة تدريبية لا تقل مدتها عن (6) اشهر او اذا حصل على شهادة اختصاص جامعية فانه يمنح قدم لمدة سنة بالنسبة للدكتوراه و الماجستير اما الدبلوم العالي فتمنح مدة (6) اشهر لغرض الترفيع فقط²، وهذا نقص يشوب هذه المادة لأنه لم ينص صراحة على منح العلاوة وعلى المشرع التدخل لسد هذا النقص، في حين ان وزارة المالية قد فسرة مضمون شهادة الاختصاص الجامعية واعتبرتها الشهادة العليا التي تلي الشهادة الاولى (البكالوريوس) أي شهادة (الدكتوراه و الماجستير والشهادات العليا الطبية و الدبلوم العالي) ولم تشمل الشهادة الاولى، ومن القرارات بهذا الخصوص قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (161) لسنة 1983 ، الخاص منح القدم للمشاركين في الدورات، وهذه المدد واجب على الادارة منحها للموظف وليس جوازاً كما ورد في المادة (6) من قانون الرواتب.

خامساً: الجهة المختصة بأصدر قرار الترفيع

1. الدكتور انيس جعفر قاسم، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، دار النهضة، القاهرة: 2007، ص 92.

2. تنظر المادة 19 الفقرة 4/ من قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960.

من الامور الشكلية في ترفيع الموظف هو اصدار قرار اداري بذلك حيث يعرف القرار الاداري (عمل قانوني نهائي يصدر عن سلطة ادارية وطنية مختصة ويترتب عليها اثار قانونية)¹، وكما ان الترفيع سلطة تقديرية للإدارة بمنحه من عدمه حسب توافر شروط الترفيع، بالإضافة الى ذلك فان المادة (07 / أولاً) من قانون رواتب موظفي الدولة و القطاع العام رقم (22) لسنة 2008 قد تضمن اجراءات شكلية معينة للترفيع وهي بتشكيل لجنة مختصة بذلك في كل وزارة او جهة غير مرتبطة بوزارة تتألف من رئيس لا تقل درجته عن معاون مدير عام وعضوين لا تقل درجتهم عن مدير تختص بترشيح الموظفين الذين يستحقون الترفيع مع توافر الشروط المنصوص عليها قانوناً، ومن ثم اصدار القرار بالترفيع من قبل الوزير او رئيس الجهة الغير مرتبطة بوزارة او من يخول بذلك، مع العلم ان القرار الذي يصدر من قبل صاحب الاختصاص لا يكون نهائياً حيث يتم ارساله الى وزارة المالية باعتبارها صاحبة الاختصاص لما يترتب عليه من جنبه مالية، وبخصوص ذيل المادة (07 / ثانياً) من القانون انف الذكر و التي نصت (ويكون الترفيع نافذاً من تاريخ الاستحقاق) حيث ثار خلاف بهذا الموضوع ، هل يتم احتساب الترفيع من تاريخ صدور القرار الاداري ام من تاريخ توافر شروط الترفيع؟ وان من الواقع العملي ان كثير من الدوائر الحكومية تحتسب الترفيع من تاريخ صدور القرار الاداري، ودوائر اخرى والقليل منها تحتسب الترفيع من تاريخ توافر الشروط، الى ان وزارة المالية أصدرت قرارها بالعدد 4820 في 2017/3/6 الذي بموجبه وجهت اصحاب الشأن باحتساب الترفيع من تاريخ الاستحقاق.

المطلب الثالث: الطبيعة القانونية للترفيع وموانعه

في هذا المطلب سوف نتطرق ونوضح الطبيعة القانونية للترفيع كمطلب اول ومن ثم ندرس موانع الترفيع كمطلب ثاني.

الفرع الاول: الطبيعة القانونية للترفيع

ان الطبيعة القانونية للترفيع مختلف عليها فقها وقضاءً فمن الفقهاء والكتاب من اعتبر الترفيع بانه ليس حقاً واخذت بهذا الراي محكمة قضاء الموظفين في العراق، وذهب اخرون الى اعتبار الترفيع حقاً من حقوق الموظف المنصوص عليها قانوناً في مجال قانون الخدمة المدنية، وقد اخذ بهذا الراي الاخير معظم الكتاب و فقهاء القانون الاداري، ورغم ان قانون الخدمة المدنية العراقي وكذلك قانون رواتب

1. الشيخ عصمت عبد الله، الطبيعة القانونية لترقية الموظف العام بين الحق والواجب، دار النهضة العربية، القاهرة: ص 34.

م.د. سجي محمد عباس / أ. حيدر نعيم شنين

موظفي الدولة و القطاع العام اقرا الترفيغ ولكن بصيغة الجواز و ليس الوجوب الذي اعطى الصلاحيات للإدارة في منح الترفيغ من عدمه حسب الشروط المنصوص عليها قانونا، وهناك العديد من قوانين الخدمة الخاصة بالعراق قد اقرت حق الترفيغ وجوبا ومن هذه القوانين ، قانون الادعاء العام (الملغي) رقم 159 لسنة 1979 الذي نص في مادته 44 (يرفع عضو الادعاء العام، من درجة الى درجة اعلى، بقرار من مجلس العدل، بعد قضائه المدة المحددة في درجته المبينة في الفقرة اولا من المادة 43 من هذا القانون)، كما اكد الدكتور الطماوي (القاعدة ان الترفيغ ليس حقا ولو استوفى شروطه وحقه سينحصر ان تلتزم الادارة حدود القانون وهي تستعمل سلطة الترفيغ فلا ترفع الا من استوفى الشروط القانونية)، مجمل ما ورد رغم ان الترفيغ من حقوق الموظف التي اقرتها قوانين الخدمة المدنية الا انه لا يمنح الا اذا توافرت شروط سبق وان تم ذكرها في المطلب الثاني من هذا المبحث .

الفرع الثاني: موانع الترفيغ

تعتبر العقوبات الانضباطية من اهم موانع الترفيغ، و ان الموظف اذا عوقب بإحدى العقوبات الانضباطية الواردة في نص المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة و القطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل، وتأخير الترفيغ يعتبر تبعا للعقوبة الاصلية حسب شدتها ، فاذا عوقب الموظف بعقوبة لفت النظر فانه سوف يتم تأخير ترفيغه مد ثلاثة اشهر، وستة اشهر بالنسبة للإنذار ، وشهر واحد عن كل يوم قطع راتب ، اما بالنسبة لعقوبي التوبيخ و انقاص الراتب فتكون المدة لأول سنة وللثانية سنتين ، في حين اذا عوقب الموظف بأكثر من عقوبة فتطبق بحقه العقوبة الأشد.

الخاتمة

من خلال دراستنا المتواضعة البحث عن موضوع (العلاوة والترفيغ في التشريع العراقي) توصلنا الى مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات، سوف نذكرها تبعا وكما يلي.

• الاستنتاجات

1- تعتبر العلاوة من الحقوق المالية للموظف حيث انها عبارة عن مبلغ مقطوع تمنح سنويا على أساس راتبه لكي ينتقل الموظف من مرتبه الى اخرى داخل الدرجة الوظيفية، عكس الترفيغ الذي يتم منحه الى الموظف لينتقل بموجبه من درجة الى أخرى ضمن سلم الراتب المعمول به في العراق مع توافر بعض الشروط.

2- يتم منح الموظف للعلاوة والترفيغ بناء على قانون بموجب النظام القانوني للوظائف العامة حيث عندما تقوم الرابطة الوظيفية بين الموظف والدولة تحدد للموظف ماله وما عليه من حقوق والتزامات ومن هذه الحقوق العلاوة والترفيغ.

3- هناك العديد من الموانع القانونية التي تحول دون منح حقي العلاوة والترفيغ في حال توافرها ومن اهم هذه الموانع العقوبات الانضباطية وتقارير الكفاءة المعدة من قبل الدائرة المعنية التابع اليها الموظف.

4- اختلف الفقه بالنسبة للوضع القانوني للعلاوة والترفيغ فمنهم من اعتبرها حقا من حقوق الموظف واخرون اعتبروها ليس بحق والاخير اخذت به محمة قضاء الموظفين في العراق، بينما اخذ الكثير من كتاب القانون الإداري بالرأي الأول واعتبروه حقا من حقوق الموظف.

5- اعتبر القانون العراقي (الترفيغ) من الحقوق الجوازية للموظف وليس الوجوبية، حيث اعطى الحق للإدارة تقدير ذلك لتوافر الشروط المنصوص عليها قانوناً ومن اهمها وجود درجة وظيفية شاغرة ضمن الملاك الوظيفي للدائرة.

6- ويوجد في العراق العديد من القوانين الخاصة و القرارات التي توجب احتساب الخدمات الوظيفية المقضية لغرض الترفيغ ، مثل اضافة خدمة الموظفين العقود في الدوائر الحكومية لكافة الاغراض ومن بينها الترفيغ ، وكذلك بالنسبة لأصحاب الدرجات الخاصة (اعضاء المجالس المحلية والبلدية والمحافظات والنواب والوزراء والمستشارين والمحافظين ونواب المحافظين ورؤساء الوحدات الادارية) احتساب خدماتهم لغرض الترفيغ و العلاوة في حال اعادة تعيينهم بصفة موظفين في الدوائر الحكومية وايضا هناك خدمات اخرى تضاف الى الموظف في حال تم تعيينه في الدوائر الحكومية مثل مهنة المحاماة و الصحافة الفصل السياسي وما شابه ذلك

• التوصيات

- 1- وضع ضوابط وتعليمات فعالة لتتلاءم مع النصوص القانونية.
- 2- اعادة النظر بشرط الدرجة الوظيفية بخصوص الترفيغ لأنه في حال عدم توافرها يحرم الموظف من هذا الحق، لان القانون اعطى سلطة تقديرية للإدارة بمنح الترفيغ من عدمه وحسب الشروط التي نصت عليها المادة (7) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم 22 لسنة 2008 المعدل.
- 3- اعادة النظر بتشكيل لجنة الترفيغ المشكلة بموجب المادة (7) من قانون الرواتب واطافة (جملة) ذوي الاختصاص لتكون أكثر مشروعية، لتضمن تطبيق أمثل وأكثر عدالة.

م.د. سجي محمد عباس / أ. حيدر نعيم شنين

- 4- نوكد على احتساب الفروقات المالية للموظف من تاريخ الاستحقاق المنصوص عليه قانونا، وليس من تاريخ صدور قرار الترفيع، وكما يتم العمل به حاليا لدى بعض الدوائر والوزارات الحكومية وهي مخالفة للقانون.
- 5- معالجة موضوع بقاء الموظف في درجته لعدم وجود درجة وظيفية اعلى شاغرة، حيث عدم وجود درجة شاغرة يحرم الموظف من هذه الحق المهم.
- 6- نوصي بإعادة النظر بتعديل نص المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل، لينص صراحة على مصطلح العلاوة السنوية بدلا من الزيادة.
- 7- على الوزارات والجهات الغير مرتبطة بوزارة كافة منح العلاوة السنوية عند اكمال الموظف سنة في خدمة فعلية مرضية وعدم اشتراط تقارير الكفاءة لان نص القانون واضح ولا يحتاج للتأويل وهذا ما ورد في نص المادة (5) من قانون الرواتب الذي يعتبر قانونا خاصا يقيد القانون العام.
- 8- تعديل نص المادة (7- اولاً) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (22) لسنة 2008، وتضمنها جملة (درجة شاغرة) مدلاً من وظيفة شاغرة، حيث هناك خلط بين المصطلحين اذ وردت في غير موضعها المناسب والمشرع العراقي وقع بهذا الخلط في كثير من قوانين الخدمة المدنية.

المراجع:

أولاً: الكتب:

1. د. فؤاد محمود عوض، تأديب الموظف العام في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي، دار الجامعة الجديدة للنشر، بلا طبعة، 2006.
2. شفيق عبد المجيد الحديثي/ النظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق/ دراسة مقارنة/ رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون جامعة بغداد / الطبعة الأولى.
3. المستشار القانوني راهي احمد الغالبي، اصول العمل الاداري بحث منشور في مجلة المفتش العام في وزارة الداخلية العدد: 16 لسنة 2015.
4. محمد علي رسلان عمران، الموجز في شرح قوانين موظفي الحكومة، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، سنة 1956.

5. حسين حمودة المهدي، شرح احكام الوظيفة العامة، عضو التحقيق بالجهاز المركزي، للرقابة الادارية العامة بنغازي، المنشأة العامة للنشر والتوزيع والإعلان، طرابلس الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية / الطبعة الأولى.
6. الشيخ عصمت عبد الله، الطبيعة القانونية لترقية الموظف العام بين الحق والواجب، دار النهضة العربية/ القاهرة .
7. الدكتورة نبيلة عبد الحليم كامل، الوجيز في القانون الاداري المغربي، دار النشر المغربية، الدار البيضاء، 1981.
8. الدكتور انيس جعفر قاسم، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، دار النهضة القاهرة: 2007.
9. الدكتور وليد سعود القاضي، ترقية الموظف العام ، دراسة مقارنة، كلية الحقوق، جامعة الاردن: دار الطباعة والنشر، الطبعة الأولى.

ثانيا: المجالات:

1. بدرية جاسر صالح، تطور النظام القانوني لحقوق الموظف العام وفق التشريعات الوطنية العامة في دولة الكويت، مجلة الحقوق، قسم القانون العام، كلية الحقوق: جامعة الكويت، الطبعة الاولى، 1994.

ثالثا: الرسائل الجامعية:

1. عبد الله سعدون، حمزة الشمري، النظام القانوني للمخصصات الممنوحة للموظفين، دراسة مقارنة، رسالة مقدمة الى مجلس كلية الحقوق ، جامعة النهرين لنيل شهادة الماجستير.
2. محمد الاحسن، النظام التأديب في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه مقدمة الى مجلس جامعة ابي بكر بلقايد، تلمسان، لسنة 2016.
3. شفيق عبد المجيد الحديثي، لنظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون جامعة بغداد، الطبعة الأولى.
4. الدكتور غازي فيصل، النظام القانون للترقية في الوظيفة العامة في العراق، اطروحة دكتوراه، مقدمة الى جامعة بغداد، لسنة 1992.
5. شفيق عبد المجيد الحديثي، النظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون جامعة بغداد كلية القانون، مديرية مطبعة الادارة المحلية، بغداد، الطبعة الاولى.

م.د. سجي محمد عباس / أ. حيدر نعيم شنين

6. رشا عبد الرزاق جاسم الشمري، المبادئ الحديثة للوظيفة العامة بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه مقدمة الى مجلس كلية الحقوق، جامعة النهرين لسنة 2009.

رابعاً: القوانين:

1. قانون رواتب موظفي الدولة رقم 22 لسنة 2008.
2. قانون ديوان الرقابة المالية لسنة 2011.
3. قانون الخدمة المدنية رقم 55 لسنة 1956.
4. قانون الموازنة الاتحادية للعراق لسنة 2017.
5. قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960.

خامساً: القرارات:

1. قرار مجلس الدولة العراقي بالعدد 63/2015 في 2015/6/24.

سادساً: المواقع الالكترونية:

1. الباحث كزار حليم حسن العباسي سحب يد الموظف العام، دراسة مقارنة/ وزارة التربية مكتب المفتش العام/ منشور على موقع الانترنت www.inspgoedu.gov.iq/upload اخر زيارة للموقع 2017/12/20.
2. معجم المعاني منشور على شبكة الانترنت (www.almaany.com) اخر زيارة للموقع 2017/12/17.
3. المعجم الجامع على الانترنت <https://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar> اخر زيارة 2017/12/15.

باللغة الأجنبية:

1. de lauhadere traite de droit administrative , t, ll, prec , p , 71.
2. senegas(c) , les droits et les obligation des fonctionnaires , paris 1955.