



الجمهورية العربية السورية

جامعة دمشق

كلية الحقوق

قسم القانون العام

الترقية في نطاق الوظيفة العامة

(دراسة مقارنة)

أطروحة أعدت لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام

إعداد الطالب

بشار حافظ الخياط

إشراف

الدكتور جميل صابوني

الأستاذ في قسم القانون العام

كلية الحقوق – جامعة دمشق

العام الدراسي 2025

نوقشت أطروحة بشار حافظ الخياط لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام

والمعنونة بـ:

الترقية في نطاق الوظيفة العامة

(دراسة مقارنة)

وأجيزت يوم الثلاثاء الواقع في 11-رمضان-1446 هـ والموافق لـ 2025/3/11 من

قبل السادة أعضاء لجنة الحكم التالية أسماؤهم:

الدكتور سعيد نحيلي	الأستاذ في قسم القانون العام بكلية الحقوق جامعة دمشق	عضواً
الدكتور جميل صابوني	الأستاذ في قسم القانون العام بكلية الحقوق جامعة دمشق	عضواً مشرفاً
الدكتور سنان عمار	الأستاذ المساعد في قسم القانون العام بكلية الحقوق جامعة دمشق	عضواً
الدكتور عيد قريطم	المدرس في قسم القانون العام بكلية الحقوق جامعة الفرات	عضواً
الدكتور محمود صالح	قاضي في مجلس الدولة/ من خارج الجامعة	عضواً

وتم إجراء التعديلات المطلوبة

بسم الله الرحمن الرحيم

قال تعالى:

﴿ أَلَمْ تَرَ كَيْفَ ضَرَبَ اللَّهُ مَثَلًا كَلِمَةً طَيِّبَةً كَشَجَرَةٍ طَيِّبَةٍ أَصْلُهَا ثَابِتٌ وَفَرْعُهَا فِي السَّمَاءِ

(24) تُؤْتِي أكلًا كُلَّ حِينٍ بِإِذْنِ رَبِّهَا وَيَضْرِبُ اللَّهُ الْأَمْثَالَ لِلنَّاسِ لَعَلَّهُمْ

يَتَذَكَّرُونَ (25) وَمِثْلُ كَلِمَةٍ خَبِيثَةٍ كَشَجَرَةٍ خَبِيثَةٍ اجْتُثَّتْ مِنْ فَوْقِ الْأَرْضِ مَا لَهَا مِنْ

قَرَارٍ (26) .

صدق الله العظيم

سورة إبراهيم الآية: 24-26

الإهداء

إلى سندي في الحياة، إلى من علّمني الصبر والإصرار ومنحني قوة الإرادة...

والذي العزيز

إلى من أحاطتني بالرعاية وأمدتني بالقوة والمثابرة، إلى التي أذابت كل عمرها لتتير شمعة دروب
حياتنا...

والذي الغالية

إلى من هم أقرب إليّ من روعي من شاركوني همومي ومنهم أستمد عزتي وإصراري...

أخواتي العزيزات

إلى النور الذي يضيء لنا درب الفخار، ويعطينا دون انتظار، ويدفعنا إلى العلم فنزداد به
افتخار...

أساتذتي في كلية الحقوق في جامعة دمشق

إلى من آنسوني في دراستي، وكانوا عوناً لي في أجمل أيام الدراسة.....

أصدقائي وزملائي في العمل

إلى الوطن الغالي الذي أفتخر بماضيه، وأعاش تحديات حاضره، وأحلم بمستقبله....

سورية الحبيبة

إليكم جميعاً أهدي ثمرة جهدي المتواضع.

الباحث

بشار حافظ الخياط

الشكر

أتوجه في الابتداء والانتهاء للمولى عز وجل بالحمد والشكر والثناء على ما أنعم به عليّ من نعم كثيرة لا تعد ولا تحصى.

ومن لا يشكر الناس لا يشكر الله، فإن الكلمات والألفاظ تنفذ، والمعاني والأقوال تعجز في التعبير عن جزيل الشكر والعرفان إلى مشرفي الفاضل الدكتور جميل الصابوني الأستاذ في قسم القانون العام في جامعة دمشق الذي لم يخل علي بنصائحه وتوجيهاته القيمة التي كان لها الدور المهم في إعداد هذه الأطروحة، والأثر الملموس في إخراجها بالصورة الحالية، سائلاً المولى تعالى أن يديم عليه الصحة الدائمة والسعادة الكاملة، وأن يجعل ذلك في ميزان حسناته.

كما يسعدني أن أتوجه بالشكر والعرفان إلى أعضاء لجنة الحكم: الدكتور سعيد نخيلي الأستاذ في قسم القانون العام في جامعة دمشق، والدكتور سنان عمار الأستاذ المساعد في قسم القانون العام في جامعة دمشق، والدكتور عيد قريطم عميد كلية الحقوق فرع القنيطرة، وذلك على تفضلهم بقبول الاشتراك في لجنة الحكم على الأطروحة، وستكون لملاحظاتهم الأهمية البالغة في إخراجها على الوجه الأمثل، فلهم مني كل الاحترام والتقدير.

ويسرني أن أتقدم بجزيل الشكر ووافر الامتنان إلى الدكتور محمود صالح نائب رئيس مجلس الدولة، ومعاون الأمين العام لرئاسة مجلس الوزراء للشؤون القانونية على ما قدمه لي من توجيهات ونصائح على الصعيدين العملي والتطبيقي في المجال القانوني فله مني كل التقدير والعرفان.

الفهرس

1.....	مقدمة:
9.....	الباب الأول الإطار النظري للترقية في الوظيفة العامة
13.....	الفصل الأول ماهية الترقية
17.....	المبحث الأول مفهوم الترقية وطبيعتها القانونية
17.....	المطلب الأول تعريف الترقية وأنواعها
17.....	الفرع الأول تعريف الترقية واختلافها عن الأنظمة المشابهة لها
17.....	أولاً: تعريف الترقية:
20.....	ثانياً: التمييز بين الترقية والأنظمة المشابهة لها:
24.....	ثالثاً: أهمية الترقية:
25.....	الفرع الثاني أنواع الترقية
26.....	أولاً- أنواع الترقية في فرنسا:
27.....	ثانياً- أنواع الترقية في مصر:
28.....	ثالثاً- أنواع الترقية في الأردن:
30.....	المطلب الثاني الطبيعة القانونية للترقية
30.....	الفرع الأول الترقية الوظيفية بين الحق والمنحة
35.....	الفرع الثاني قرار الترقية
35.....	أولاً – ماهية قرار الترقية:
38.....	ثانياً- الجهة المختصة بإصدار قرار الترقية:
41.....	المبحث الثاني ضوابط الترقية
41.....	المطلب الأول معايير الترقية
42.....	الفرع الأول الترقية بالأقدمية
42.....	أولاً: مفهوم الترقية بالأقدمية:
44.....	ثانياً: مزايا وعيوب الترقية بالأقدمية:
50.....	ثالثاً- تطبيقات الترقية بالأقدمية:
51.....	الفرع الثاني الترقية بالاختيار
51.....	أولاً: مفهوم الترقية بالاختيار:
52.....	ثانياً – مزايا وعيوب الترقية بالاختيار:
56.....	ثالثاً- تطبيقات الترقية (بالاختيار) و (الاختيار والأقدمية):
67.....	رابعاً- أدوات الترقية بالاختيار:
72.....	المطلب الثاني شروط الترقية
74.....	الفرع الأول الشروط الوظيفية
74.....	أولاً – الشروط الواجب توافرها في الوظيفة محل الترقية:
80.....	ثانياً- الشروط الواجب توافرها في الموظف المرشح للترقية:
86.....	الفرع الثاني الكفاية

86	أولاً: مفهوم الكفاية وأهميتها:
89	ثانياً- أنواع تقارير الكفاية:
93	ثالثاً: ضمانات تقارير الكفاية:
99	الفصل الثاني الترقية: موانعها، والرقابة عليها
103	المبحث الأول موانع الترقية
104	المطلب الأول الموانع المتعلقة بتأديب الموظف العام
105	الفرع الأول الإحالة للمحاكمة والوقف عن العمل
105	أولاً: الإحالة للمحاكمة:
111	ثانياً: الوقف عن العمل:
116	الفرع الثاني العقوبات التأديبية
123	المطلب الثاني الموانع المتعلقة بأوضاع الموظف
124	الفرع الأول النقل
124	أولاً: تعريف النقل وأنواعه:
130	ثانياً: النقل بصفته مانعاً من موانع الترقية:
131	الفرع الثاني الإجازة والإعارة
132	أولاً- الإجازة:
137	ثانياً: الإعارة:
143	المبحث الثاني الرقابة على قرار الترقية
144	المطلب الأول الرقابة الإدارية على قرارات الترقية
146	الفرع الأول ماهية التظلم الإداري
146	أولاً: تعريف التظلم:
149	ثانياً: شروط التظلم:
152	ثالثاً: أنواع التظلم:
161	الفرع الثاني آثار التظلم الإداري
162	أولاً: الاستجابة لطلب التظلم:
169	ثانياً: آثار رفض التظلم الإداري:
170	ثالثاً: آثار امتناع الإدارة عن الرد على التظلم الإداري:
172	المطلب الثاني الرقابة القضائية على قرارات الترقية
172	الفرع الأول الطعن بقرارات الترقية
172	أولاً: القضاء المختص في النظر بالطعن بقرارات الترقية:
179	ثانياً: نوع الدعوى:
182	ثالثاً: شروط قبول الدعوى:
192	الفرع الثاني أوجه الطعن بإلغاء قرار الترقية وآثاره
193	أولاً: أوجه الطعن بإلغاء قرار الترقية:
199	ثانياً: آثار رفع دعوى الإلغاء والفصل فيها:

الباب الثاني تطبيقات الترقية في المنظومة القانونية السورية	205
الفصل الأول الترقية في التشريع السوري	211
المبحث الأول ضوابط الترقية في التشريع السوري	217
المطلب الأول الترقية في الأنظمة الأساسية للوظيفة العامة في سورية	217
الفرع الأول الترقية في القانون الأساسي للعاملين في الدولة	217
أولاً - هوية الوظيفة العامة:	217
ثانياً - توصيف الوظائف:	220
ثالثاً-وجود نظام المراتب:	221
رابعاً-ربط سلاله الأجور بالمراتب الوظيفية:	224
خامساً -نظام تقييم أداء العاملين في الدولة:	225
سادساً -نظام إدارة الموارد البشرية:	228
الفرع الثاني الترقية في قانون الموظفين الأساسي	229
أولاً- أنواع الترقية في قانون الموظفين:	229
ثانياً- شروط الترقية ومعاييرها في قانون الموظفين:	231
ثالثاً- السلطة صاحبة الحق في الترقية في قانون الموظفين:	235
رابعاً- موانع الترقية في قانون الموظفين:	236
المطلب الثاني الترقية في الأنظمة الوظيفية الخاصة في سورية	240
الفرع الأول الترقية في الوظائف المدنية	241
أولاً- ترقية القضاة في مجلس الدولة:	242
ثانياً - ترقية أعضاء الهيئة التدريسية:	247
ثالثاً- ترقية الدبلوماسيين:	257
الفرع الثاني الترقية في الوظائف العسكرية	265
أولاً- ترقية العسكريين في القوات المسلحة:	265
ثانياً - ترقية العسكريين في قوى الأمن الداخلي:	272
ثالثاً - ترقية أفراد الضابطة الجمركية:	276
المبحث الثاني الرقابة على قرارات الترقية في التشريع السوري	283
المطلب الأول الرقابة الإدارية على قرارات الترقية	283
الفرع الأول الرقابة الداخلية على قرارات الترقية (التظلم الإداري)	284
أولاً - شروط التظلم الإداري:	285
ثانياً- أنواع التظلم الإداري:	287
ثالثاً - الآثار القانونية للتظلم:	290
الفرع الثاني الرقابة الخارجية على قرارات الترقية	292
أولاً- الجهاز المركزي للرقابة المالية ومهامه الرقابية:	293
ثانياً- الدور الرقابي للجهاز المركزي على قرارات الترقية:	296
المطلب الثاني الرقابة القضائية على قرارات الترقية	299
الفرع الأول الطعن بقرارات الترقية	300

300	أولاً- القضاء المختص في النظر بالطعن بقرارات الترقية:
302	ثانياً- نوع الدعوى:
304	ثالثاً- شروط قبول الدعوى:
310	رابعاً- ميعاد الدعوى:
312	الفرع الثاني أوجه إلغاء قرار الترقية وإجراءات الطعن فيه
312	أولاً- أوجه إلغاء القرار الإداري:
317	ثانياً: إجراءات الدعوى:
323	ثالثاً- وقف تنفيذ القرار المتعلق بالترقية وآثار إلغاؤه:
329	الفصل الثاني الترقية في ضوء المشروع الوطني للإصلاح الإداري
333	المبحث الأول ركائز الترقية في المشروع الوطني للإصلاح الإداري
333	المطلب الأول مشاريع الإصلاح الإداري في سورية
334	الفرع الأول قبل المشروع الوطني للإصلاح الإداري
334	أولاً المشكلات التي تعاني منها الأجهزة الإدارية العامة في سورية:
335	ثانياً- خطوات الإصلاح الإداري في سورية:
341	الفرع الثاني في ظل المشروع الوطني للإصلاح الإداري
341	أولاً: الإطار العام للمشروع الوطني للإصلاح الإداري:
342	ثانياً: إعادة هيكلة وزارة التنمية الإدارية:
347	ثالثاً: اللجنة التوجيهية للمشروع الوطني للإصلاح الإداري:
348	رابعاً: المؤتمر الوطني للإصلاح الإداري:
354	المطلب الثاني برامج المشروع الوطني للإصلاح الإداري
354	الفرع الأول في إعادة الهيكلة التنظيمية والوظيفية للجهات العامة
355	أولاً: الهيكلية التنظيمية:
363	ثانياً: الهيكلية الوظيفية:
370	الفرع الثاني في التحديث التشريعي وتنمية الموارد البشرية
370	أولاً: الإطار العام لتحديث بنية الخدمة العامة في الجمهورية العربية السورية:
379	ثانياً: التحفيز الوظيفي:
387	ثالثاً: في تطوير أنظمة التعيين:
399	المبحث الثاني ضوابط الترقية في المشروع الوطني للإصلاح الإداري
400	المطلب الأول الترقية في وظائف الإدارة العليا
400	الفرع الأول الترقية لوظائف معاون وزير ومدير عام وأمين عام محافظة
402	أولاً-المعايير والشروط:
404	ثانياً-آلية الترشيح والمفاضلة:
406	ثالثاً- موانع الترشح:
406	رابعاً- أسس التقييم:
408	خامساً- المسار الزمني:
413	الفرع الثاني الترقية لوظيفة مستشار

414	أولاً- توصيف وظيفة المستشار:
414	ثانياً- المعايير والشروط:
415	ثالثاً- موانع الترشيح:
415	رابعاً- المسار الزمني:
415	خامساً- المستشارون من خارج الوظيفة العامة:
418	المطلب الثاني الترقية في وظائف الإدارة الإشرافية والدعم العملياتي
418	الفرع الأول الترقية في وظائف الإدارة الإشرافية
418	أولاً: الترقية لوظيفة (مدير مركزي- مدير فرعي – معاون مدير عام):
423	ثانياً- الترقية لوظيفة مدير تنمية إدارية:
427	الفرع الثاني الترقية لوظائف الدعم العملياتي
427	أولاً-الترقية لوظيفة رئيس دائرة في المديريات المركزية والفرعية:
430	ثانياً- الترقية لوظيفة رئيس دائرة في مديرية التنمية الإدارية:
435	ثالثاً - القرابة كمانع من موانع الترقية:
441	الخاتمة
441	أولاً-النتائج:
443	ثانياً-المقترحات:
448	ثالثاً: آفاق البحث:
451	(قائمة المراجع)
451	أولاً: المراجع باللغة العربية:
468	ثانياً: المراجع باللغة الأجنبية:

الملخص

نظراً لأهمية الوظيفة العامة أناط دستور الجمهورية العربية السورية في المادة السادسة والعشرون صلاحية تحديد شروط توليها وحقوق وواجبات المكلفين بها بالمشروع.

فإذا كان المواطنون متساوين في تولي وظائف الخدمة العامة كمبدأ دستوري، فإن سعي الدولة في تحقيق هذا المبدأ يجب أن يبنى على مرتكزات ويكون وفق ضوابط واضحة تتضمن أسس ومعايير وشروط وضمانات تنظم سبيل ضبط وإدارة شغل هذه الوظائف من خلال القوانين والأنظمة الناطمة للوظيفة العامة، حيث عنيت التشريعات الوظيفية العامة المتتالية وأسهمت بموضوع دخول الموظفين إلى الوظيفة العامة من الخارج وعالجت على استحياء كيفية الترقى وشغل الوظائف العامة داخلياً، مع خروج عدد من التشريعات الوظيفية الخاصة عن هذا السياق وإعطاء الترقية الوظيفية مكانة مهمة فيها.

ومن هذا المنطلق ارتأينا البحث في هذه الأطروحة محل الدراسة الموسومة بعنوان: "الترقية في نطاق الوظيفة العامة" في إشكالية رئيسية تمثلت بعدم وجود نظام قانوني للترقية في القانون الأساسي للعاملين في الدولة الذي يعد الناظم الرئيس للوظيفة العامة في المنظومة القانونية السورية، ومدى انعكاس ذلك على طموحات العاملين في الجهات العامة في الترقى الوظيفي، ويتفرع عن الإشكالية المطروحة عدة تساؤلات نذكر منها ما يلي: ماهو مفهوم الترقية وطبيعتها القانونية وأهدافها وآثارها؟ ماهي المرتكزات التي يقوم عليها نظام الترقية؟ ماهي الضوابط التي تعتمد عليها التشريعات في الترقية؟ ماهي تطبيقات الترقية في سورية؟

وخلصت الأطروحة إلى أهمية الترقية الوظيفية بالنسبة للوظيفة والموظف على حد سواء، ومدى ضرورة وأهمية قيام المشرع السوري بإحداث نظام ترقية وظيفية يساهم في إرساء المبادئ والقواعد التي يرى توافقها مع ما يصبو إليه من الوظيفة العامة والتي يمكن استخلاصها من تشريعات الدول في هذا الإطار كما التشريع السوري وما نتج عن المشروع الوطني للإصلاح الإداري، لما لهذا النظام من الأثر الكبير في إثراء النظام الوظيفي في سورية وتطوره بما يتلاءم مع تطور دور الدولة وحاجاتها، وما يسهم به في إشاعة الطمأنينة والاستقرار بين العاملين.

الكلمات المفتاحية: الترقية-الوظيفة العامة- الموظف - العامل - القرار الإداري.

مقدمة:

ينظر المرء إلى الدولة نظرة احترام ومهابة بقدر ما يلمسه من اهتمامها بالوظيفة العامة وحرصها على القائمين عليها؛ فلا ينبع ذلك إلا من فهم عميق لمقياس التقدم، ورغبة حقيقية في الارتقاء بالإنسان بوصفه اللبنة الأولى في بناء المجتمع، ولا يتم لها هذا الأمر على أكمل وجه إلا بتنظيم شؤون هذه الوظيفة تنظيمًا إداريًا وقانونيًا وبشريًا دقيقًا عن طريق سنّ أنظمة وقوانين تعنى بها وتمنح العاملين فيها حقوقهم كاملة؛ المادية منها من أجور وعلاوات ومكافآت تشجيعية، والمعنوية من ترقية وإجازات وما إلى ذلك.

من هذا المنطلق تحرص كل دولة على وضع نظام موضوعي وعقلاني لتنظيم شؤون الوظيفة العامة لجهة طرق التوظيف في الأجهزة الإدارية المختلفة ولناحية الاهتمام بالموارد البشرية التي تعد العمود الفقري لأي عملية تنمية تسعى الدول إلى تحقيقها.

وإذا كانت واجبات الموظف من الأهمية بمكان في علاقته بالإدارة وأدائه لمتطلبات الوظيفة المسندة إليه، فإنه بالمقابل تعنى الإدارة بحقوق العاملين المتمثلة بالمقابل المالي كالأجر والعلاوات والمكافآت التشجيعية أو تلك الحقوق المترتبة على الوظيفة العامة كالترقية والإجازة وغيرها، حيث يخضع العاملون بشكل متساوٍ دون محاباة لما تنص عليه القوانين والأنظمة النافذة في هذا الشأن الأمر الذي يشجعهم على القيام بواجباتهم وتحسين أدائهم. ومما لا شك فيه أن نظام الترقية يعد من الحوافز الأساسية التي تنطلق من إدراك احتياجات الموظف العام في الجهاز الإداري؛ وتلبي طموحه إلى مزايا مادية أكبر ومكانة أدبية أسمى تؤثر في سير حياته الوظيفية، ويرتقي بها أعلى درجات السلم الوظيفي، والإنسان السوي مفطور على الطموح، يتحدى في سبيله الصعاب ويبدل الغالي والنفيس.

ومن خلال الترقية ينتقل العامل إلى وظيفة أخرى ذات مستوى أعلى أو مسؤولية أكبر، ولو لم يترتب على ذلك زيادة في الأجر الشهري، فهي بهذا كل تغيير إيجابي يطرأ على وضعه الوظيفي، ولها بالمقابل دور بارز ومؤثر في تطوير عمل الجهات العامة من خلال ترقى العناصر الأكفأ مهنيًا إلى الوظائف العليا.

ولا بد لتحقيق ذلك من تبني نظام موضوعي وعادل للترقية يقوم على أسس سليمة تكفل تحقيق كل أهدافه وغاياته، مع البعد عن الاعتبارات الشخصية والمحسوبية؛ مما يسهم في الارتقاء بمستوى الجهاز الإداري في الدولة

ويحقق التوازن المنطقي بين المصلحة الخاصة للموظف والمصلحة العامة للدولة ويؤدي حال تطبيقه تطبيقاً عادلاً نزيهاً إلى إعداد وتأهيل أفضل العناصر، وحثها على الإبداع والتميز، وتشجيعها على البقاء في الخدمة العامة، وعدم التسرب إلى القطاع الخاص أو الهجرة إلى الخارج سعياً للحصول على ما هو أفضل معنوياً ومادياً.

فللترقية إذاً فوائد جلى تطول العامل وجهة العمل على حد سواء كما أسلفنا، وتنطوي على معاني التقدير والتكريم للعامل، فتدفعه إلى أن يكون عنصراً فاعلاً في الجهاز الإداري، لا مجرد آلة صماء تعمل ضمن نطاق الجهاز الإداري، وهذا عامل نفسي يؤثر في معنوياته ويزيد من انتمائه للوظيفة، فالروح المعنوية ترتبط عادة بمتطلبات إشباع الحاجات الفردية، فإذا تحققت الروح المعنوية العالية للفرد وضع المصلحة العليا فوق مصالحه الشخصية.

وتهدف الترقية إلى غرس الحماس وتحفيز النفوس لدى الموظفين جميعهم لبذل أقصى ما يستطيعون من جهد أملاً في الظفر بالترقية فالحافز المعنوي وحتى المادي قوة ذات مفعول متعدد محرك من جهة وموجهة من جهة أخرى.

وانطلاقاً من أهمية الترقية، وباعتبار العنصر البشري الركيزة الأهم في الإصلاح الإداري لكون عملية الإصلاح تتبع من الإرادة البشرية لها، كان لموضوع الترقية في المشروع الوطني للإصلاح الإداري في سورية أهمية كبيرة من خلال ما تضمنه من توجهات ومرتكزات أساسية للتنمية الإدارية والتطوير الإداري، وهيكلية تنظيمية ووظيفية وتحفيز، فهذه العناصر مجتمعة تشكل متطلبات ضرورية ولازمة لخلق نظام ترقية وظيفية جيد، يكون دافعاً أساسياً لكافة العاملين للقيام بأعمالهم بكفاءة وفعالية، وتحقيق المنشود من المشروع الوطني للإصلاح الإداري.

أولاً: إشكالية البحث:

إن إشغال الوظائف العامة في المنظومة القانونية السورية من الخارج تكاد تكون إجراءاته قد أصبحت من الثوابت التي لا لبس فيها والواضحة بالشكل الذي لا يكتفه أي غموض، في حين نجد أن إشغال الوظائف ترقيةً من داخل الوظيفة العامة في هذه المنظومة يكون دائماً محل تساؤلات عدة ولا سيما ضوابطه ومرتكزاته، الأمر الذي يثير معه إشكالية رئيسة تتمثل في السؤال التالي: هل يوجد نظام قانوني واضح للترقية في القوانين الناضمة للوظيفة

العامة في سورية ولا سيما في القانون الأساسي للعاملين في الدولة الذي يعد الناظم الرئيس للوظيفة العامة في التشريع السوري؟ وفي حال وجوده ما هي المرتكزات والضوابط التي يقوم عليها نظام الترقية فيها، ومدى انعكاس ذلك على طموحات العاملين في الجهات العامة في الترقى الوظيفي؟

ثانياً: تساؤلات البحث:

- أ- ما مفهوم الترقية وطبيعتها القانونية؟
- ب- ما أهداف الترقية وآثارها؟
- ج- ما المرتكزات التي يقوم عليها نظام الترقية؟
- د- ما الضوابط التي تعتمد عليها التشريعات في الترقية؟
- هـ- ما موانع الترقية التي تقوم بالموظف وتحول دون ترقيته؟
- و- ما الضمانات التي أقرها المشرع لحماية حق الموظف في الترقية؟
- ز- ما تطبيقات الترقية في المنظومة القانونية السورية؟
- ح- ما الركائز والضوابط للترقية التي أسس لها المشروع الوطني للإصلاح الإداري؟

ثالثاً: هدف البحث:

إيماناً من الباحث بأهمية إحداث نظام لترقية العامل في الجهات العامة في التشريع السوري، بما يتطلبه من توفير تحفيزات مادية ومعنوية عبر قنوات قانونية تحقق للعامل حاجاته ومتطلبات للحياة الكريمة التي ينشدها، يسلط هذا البحث الضوء على عدة نقاط تتمثل بالآتي:

- أ- تحليل ماهية الترقية وبيان معاييرها ومدى كفايتها وفعاليتها.
- ب- توضيح شروط الترقية وموانعها.
- ج- بيان وسائل الرقابة على قرار الترقية سواء أكانت رقابة إدارية أم رقابة قضائية.

د- محاولة وضع ركائز وضوابط فعالة تسهم في بلورة نظام قانوني لترقية العاملين في القطاع العام في سورية، مما سينعكس إيجاباً على الجهاز الوظيفي بالدولة، ويؤدي إلى النهوض به ورفع كفايته تحقيقاً للصالح العام.

رابعاً: أهمية البحث:

تتبع أهمية هذا البحث من أنه يعالج موضوعاً ذو أثر كبير على الوظيفة العامة، وهو محط اهتمام شريحة واسعة من المجتمع، هي شريحة العاملين في الجهات العامة، ومن أن الترقية مطلب حق للعامل المجتهد ويشكل حافزاً أساسياً يعزز من طموحه في الارتقاء بدرجات السلم الوظيفي، فضلاً عن أنها وسيلة مهمة من وسائل الإدارة لاستقطاب الكوادر البشرية الجديرة إليها.

خامساً: مسوغات البحث:

تتمثل مسوغات البحث فيما يأتي:

أ- البحث في مدى تضمين التشريعات الوظيفية في سورية ولا سيما القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (50) لعام 2004 نظاماً للترقية الوظيفية.

ب- الأهمية التي يحظى بها نظام الترقية لجهة تحسين أداء العاملين في الجهات العامة وتطوير خدماتها.

ج- ما ينطوي عليه نظام الترقية من خلق روح المنافسة بين العاملين لتطوير مهاراتهم في سبيل المحافظة على استمرار العمل بالشكل الأمثل، لكونه يشكل حافزاً للعاملين كل حسب أدائه واجتهاده ومدى انضباطه في العمل.

د- عدم كفاية المعرفة لدى العاملين في الجهات العامة في سورية بنظام الترقية ومتطلبات تحقيقه.

سادساً: مصطلحات البحث:

أ- نظام الترقية: هو نقل الموظف من وظيفته الحالية الى وظيفة أخرى في مستوى تنظيمي أعلى ضمن مراتب سلم رواتب الموظفين العام، حيث يتحمل شاغلها واجبات ومسؤوليات أكبر مقابل مزايا مادية أو أدبية.

ب- العامل في الجهات العامة: كل من يعين بصورة دائمة في إحدى الوظائف الملحوظة في الملاك العددي للجهة العامة.

ج- الموظف العام: هو كل من يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى بطريق مباشر.

د- الوظيفة العامة: هي مجموعة الواجبات والمسؤوليات التي تسند لها الإدارة إلى من يستوفي شروط شغلها، وهي حيز محدد ومخطط من الأعباء والمسؤوليات لتحقيق هدف معين يتصل بالصالح العام.

هـ- القرار الإداري هو عمل قانوني صادر عن الإدارة العامة بإرادتها المنفردة بقصد إحداث أثر قانوني معين.

سابعاً: حدود البحث:

يتناول الباحث في هذه الدراسة أنظمة الترقية في عدد من التشريعات المقارنة وتطبيقاتها في التشريع السوري، والمعايير والمبادئ التي تقوم عليها، وعليه لن يتم التطرق إلى الأنظمة الأخرى النازمة للوظيفة العامة إلا بالقدر الذي يخدم موضوع البحث.

ثامناً: الدراسات السابقة:

أبرز الدراسات السابقة ذات الصلة بموضوع الدراسة:

1- الدكتور وليد سعود القاضي، ترقية الموظف العام، (دراسة مقارنة) أطروحة دكتوراه، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2012.

تناول الباحث موضوع الرسالة من خلال فصل تمهيدي وبابين، فتحدث في الفصل التمهيدي عن مفهوم الموظف العام وعلاقته بالدولة. وتناول في الباب الأول أساس الترقية من خلال الحديث في الفصل الأول عن الطبيعة القانونية للترقية، وتوضيح معاييرها في الفصل الثاني، أما في الباب الثاني فقد تناول موانع الترقية والرقابة عليها من خلال التطرق إلى موانع الترقية في الفصل الأول، والرقابة على قرار الترقية في الفصل الثاني.

ولكن نجد أن الباحث أعد دراسته بناءً على أحكام نظام الخدمة المدنية الأردني رقم /30/ لعام 2007 في ضوء عدم وجود ترقية وظيفية بمعناها الحقيقي بشكلها الواضح والصريح في التشريع الأردني، وكذلك الأمر بالنسبة للتشريع المصري إذ بنيت الدراسة على القانون رقم /47/ لعام 1987 اللذين كانا نافذين في حينه، حيث تم العمل في هذه الأطروحة على البحث في الأنظمة القانونية النافذة حالياً في كل من الأردن ومصر بعد تبلور مؤسسة الترقية في كلاهما بالإضافة إلى تطبيقاتها في المنظومة القانونية السورية.

2- الدكتور خالد بن محمد بن سالم المشيفري، الترقية في مجال الوظيفة العامة في سلطنة عمان "دراسة مقارنة" رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2014.

تناول الباحث من خلال هذه الدراسة موضوع الترقية في مجال الوظيفة العامة في سلطنة عمان في كل من القوانين: المصري والعماني والإماراتي، وقد عالج الموضوع في فصل تمهيدي وثلاثة أبواب، فاستعرض في المبحث الأول من الفصل التمهيدي ماهية الموظف العام، وبين في المبحث الثاني طبيعة علاقته بالدولة، وتطرق في الباب الأول إلى أنواع الترقية، وقد اشتمل على فصلين: الأول يناقش الترقية بالأقدمية وموقف النظم المقارنة منها، والثاني يتناول الترقية بالاختيار، أما الباب الثاني فقد تم تخصيصه لدراسة شروط وموانع الترقية، وناقش في الفصل الأول شروط الترقية، وفي الفصل الثاني موانعها، أما الباب الثالث فقد خصصه لدراسة الرقابة على قرارات الترقية، وذلك في فصلين: الأول للرقابة الإدارية والثاني للرقابة القضائية.

3- الدكتور عصام محمد أحمد العسود، موانع الترقية في الوظيفة العامة: دراسة مقارنة وتطبيقية في القانون الأردني رسالة دكتوراه، الجامعة الأردنية، 2015.

ناقشت هذه الرسالة موانع الترقية في الوظيفة العامة في القانون الأردني بالمقارنة مع القانون المصري، حيث تناولت في الفصل الأول منها الإطار القانوني للترقية في مجال الوظيفة العامة، أما الفصلان الثاني والثالث فعالجا الموانع العامة والموانع الخاصة للترقية في الوظيفة العامة.

في حين حاولنا في هذه الأطروحة الإحاطة بكل ما يتعلق في الترقية الوظيفية من ماهية وضوابط وأساليب رقابة.

تاسعاً: منهج البحث:

اتبع الباحث المنهج التحليلي للنصوص القانونية والقرارات والأنظمة النافذة التي تحكم ترقية بعض الموظفين في التشريع السوري؛ كالموظفين في السلك العسكري أو في السلك الدبلوماسي وغيرهم. وكذلك المنهج المقارن؛ إذ تناولت هذه الدراسة موضوع ترقية العامل في إطار مقارن بين الأحكام القانونية النافذة لها في كل من الأردن ومصر بشكل رئيس وفرنسا، لما له من أهمية في تحفيز الموظفين في الجهات العامة سواءً أكانت حوافز مادية أم معنوية وبما يسهم في تطوير أداء الموظفين وتحسين مهاراتهم.

عاشراً: أدوات البحث:

استخدم الباحث الأدوات الآتية:

- أ- المصادر والمراجع ذات الصلة الوثيقة بموضوع الدراسة.
- ب- القوانين واللوائح والقرارات الصادرة في سورية، وبعض تشريعات الدول المعنية المتعلقة بالموضوع محل البحث.
- ج- الاجتهادات القضائية الصادرة عن القضاء الإداري في سورية وعدد من الدول.
- د- المقالات القانونية المحكمة.
- هـ- الدوريات والموسوعات ذات الصلة.

أحد عشر: محتويات الدراسة:

يمثل العاملون في الدولة الذراع الأيمن للسلطة الإدارية لتنفيذ السياسة العامة للدولة؛ وذلك في إطار نظام قانوني خاص يحكم مراكز عملهم ويحدد توصيفهم الوظيفي، بما في ذلك معايير وشروط شغل مراكز محددة فيها. والترقية حقٌّ من حقوق العامل في جانب منها، وتعمل الإدارة من خلالها على اجتذاب أفضل العناصر لشغل الوظائف العامة، وهو أيضاً الوسيلة الطبيعية لإعداد القادة الإداريين من جهة، وتعزيز الحافز في نفوس العاملين لبذل جهودهم في خدمة وظائفهم من جهة ثانية.

وفي هذا المقام صدر في سورية عدة قرارات في إطار المشروع الوطني للإصلاح الإداري، وبدأت عدة تطبيقات تتعلق بترقية العاملين.

في ضوء ما سبق ستقسم الدراسة إلى بابين؛ نتناول في الباب الأول الإطار النظري للترقية في الوظيفة العامة من خلال التطرق في الفصل الأول إلى ماهية الترقية، والحديث في الفصل الثاني عن الترقية: موانعها، والرقابة عليها. أما الباب الثاني فنتناول فيه تطبيقات الترقية في المنظومة القانونية السورية، فنعرض في الفصل الأول الترقية في التشريع السوري، وفي الفصل الثاني الترقية في إطار المشروع الوطني للإصلاح الإداري.

ونخلص أخيراً إلى الخاتمة التي توصلنا فيها إلى مجموعة من النتائج والمقترحات يمكن الأخذ بها في إطار إيجاد صياغة تشريعية لنظام قانوني للترقية في القانون الأساسي للعاملين في الدولة أو في مشروع قانون خدمة عامة جديد.

الباب الأول
الإطار النظري للترقية في الوظيفة العامة

تمهيد وتقسيم:

كان تدخّل الدولة محدوداً في المجال الإداري والاقتصادي والاجتماعي، وتبعاً لذلك كانت الحاجة إلى إنشاء الوظائف العامة، والبحث عن من يشغلها لا تشكل أهمية تذكر، كما كان للبعد الشخصي غالباً الأثر الكبير في مجال إشغال هذه الوظائف، حيث سادت طريقة التوارث والاختيار المباشر، ورضا الرئيس عن المرشحين بحسبانه عاملاً حاسماً في الاختيار، دون الالتفات إلى أي معايير موضوعية.

إلا أنّ تطور دور الدولة وتدخلها في مختلف المجالات والأنشطة، فرض عليها التوسع في إحداث المؤسسات للنهوض بهذه الأنشطة، وتفرّع عن ذلك زيادة عدد الوظائف اللازمة لتسيير عمل المؤسسات وتنوعها الأمر الذي أوجب على التوازي زيادة عدد الموظفين لإشغالها واختلاف شروط شغل كل منها تبعاً لمتطلباتها، وهذا ما دفع بدوره إلى السعي بشكلٍ جادٍ لإيجاد أساليب مناسبة وعادلة لتنظيم عملية إشغال الوظائف العامة سواء من خارج الوظيفة العامة بالتعيين أو من داخلها بالنقل أو بالترقية.

حيث تشكل الترقية أحد أهم أساليب إشغال الوظائف العامة لما لها من تأثير كبير على المؤسسة ولما لها من تأثير لا يقل أهمية على الموظف، فالإنسان عموماً محكوم بالأمل ولولاه فقد الرغبة في الحياة، والعامل بصفة خاصة يؤدي مهامه الوظيفية يحده الأمل أن يجد صدى تقانيه وعنايته بعمله في صورة ترقية إلى وظيفة أعلى بما يقابل ذلك من مزايا معنوية ومادية.

والترقية تتميز عن النظم المشابهة لها من نقل وتعيين وغيرها، بل إن تكييفها مختلفٌ فيه لدى الفقهاء؛ فمنهم من عدها حقاً، ومنهم من اعتبر أنها لا تعدو أملاً في ضمير العامل لا يرقى إلى مستوى الحقوق المكتسبة.

وبالنظر لما للترقية من أهمية فقد حرص المشرع في القوانين التي تنظم الوظيفة العامة على وضع أحكام تبين معايير إجراء الترقية، سواء أكانت عن طريق الترقية بالأقدمية أم بالاختيار أو الجمع بينهما معاً¹. فلا بد أن تسمّ العدالة نظام الترقية، ليلمس العاملون من خلالها جدوى جهودهم الحثيثة التي يبذلونها في خدمة وظائفهم، وأن يقوم هذا

¹ د. الطماوي ، سليمان، (1995) الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ص436.

النظام على أسس واضحة وصحيحة تمنع أن يطوله الفساد، فإذا طاله تسرب اليأس إلى نفوس العاملين، وعندئذ يفسد كل شيء¹.

فالتنظيم الإداري الحديث يتجلى في صورة هرم متعدد الدرجات والمستويات، تكون قمته ضيقة جداً بعكس قاعدته التي تتسم بالسعة، وبالتالي فإن فرص الترقية تقل كلما صعد الموظف سلم الهرم المتعدد الدرجات، وهو ما يؤثر على التنظيم الإداري الحديث، وعلى اختيار معيار بعينه للترقية².

ولأن اختيار معيار علمي وموضوعي سليم لترقية الموظفين يعد من أكثر المشاكل التي تواجه واضعي نظم الخدمة المدنية³، سنقوم في خضم السعي للإحاطة بموضوع الترقية من كافة جوانبه بدراسة ماهية الترقية وما تتضمنه من مفهوم وأنواع ومعايير وشروط وغيرها ودراسة الترقية: موانعها، والرقابة عليها، وذلك من خلال الغوص واستعراض عدد من تجارب الدول في هذا الإطار بما فيها من نصوص قانونية وآراء فقهية وأحكام قضائية على النحو التالي:

الفصل الأول: ماهية الترقية.

الفصل الثاني: الترقية: موانعها، والرقابة عليها.

¹ د. الطماوي ، سليمان، (1965) الأسس العامة لنظم الترقية والترقية، مجلة العلوم الإدارية، تصدرها الشعبة المصرفية للمعه الدولي للعلوم الإدارية، العدد الثالث، المجلد 7، ص 179.

² د. السليطي، أحمد، (2005) ترقية الموظف العام في قطر (دراسة مقارنة)، دار النهضة، القاهرة، ص80.

³ د. جعفر، أنس، (1973) نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص134.

الفصل الأول ماهية الترقية

تفرض الوظيفة العامة على الموظف مسؤوليات وواجبات يجب القيام بها، إلا أنها في الوقت ذاته ترتب له حقوقاً ومزايا جمة، قد تكون مالية مثل المرتبات والعلاوات والتعويضات والمكافآت، وقد تكون أدبية كالإجازات والترفيهات، ومنها ما يحصل عليها أثناء خدمته الوظيفية، وأخرى يحصل عليها بعد انتهاء خدمته¹. فالوظيفة العامة إنما هي رسالة وعمل يرتبط به الموظف ويخصص له كل نشاطه وذلك منذ بدء التحاقه بالخدمة لحين إحالته على التقاعد².

والترقية من أهم هذه الحقوق والمزايا التي يتمتع بها العامل، وهي وسيلة من وسائل الإدارة لتحفيز العاملين؛ بما يعود عليها بالمنفعة ويرفد المرفق العام بالعناصر ذات الكفاءات العالية، فالترقية تهدف إلى تحقيق مصلحة العامل والمرفق العام في الوقت ذاته، فيجب أن يكون تنظيم الوظيفة العامة قائماً على التوافق بين ضروريات المرفق العام ومصالح الموظفين، وبناءً على هذين الاعتبارين، أي ضروريات المرفق العام ومصالح الموظفين، تتضح أهمية الترقية، إذ بها وعن طريقها تتحقق هذه الاعتبارات وفي سياق ما تم بيانه من أهمية للترقية، يثار التساؤل التالي بل تبرز أهمية التدقيق والبحث عن إجابة لما يلي: هل يوجد تعريف دقيق للترقية فقهاً وقضاً وتشريعاً؟ وفي حال وجوده ما مفهومه؟ وبمعنى أدق: هل الترقية حق من حقوق الموظف العام أم مجرد منحة تستند إلى ما تمتلكه الإدارة من سلطة تقديرية؟ وهل هي قرار إداري؟ وإذا كان كذلك فما هي مواصفاته ومن أين يستمد مشروعيتها؟ ومتى يرتب آثاره القانونية؟ وماهي المعايير والشروط التي تستند عليها الترقية في سبيل إشغال الوظائف من قبل الأجدد والأكفأ وبما يحقق العدالة والمساواة؟ كل تلك التساؤلات يجب الباحث عنها في المبحثين التاليين:

المبحث الأول: مفهوم الترقية وطبيعتها القانونية.

المبحث الثاني: ضوابط الترقية.

¹ د. كنعان، نواف، (2007) القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، ص110.

² د. عودة، عبد اللطيف، (2009) الاستقالة في الوظيفة العامة، دار الكتاب القانوني، الإسكندرية، ص21

المبحث الأول

مفهوم الترقية وطبيعتها القانونية

نفصل الحديث في هذا المبحث في مفهوم الترقية وطبيعتها القانونية من خلال تقسيمه إلى مطلبين رئيسيين؛ نركز في الأول على تعريفها لغةً واصطلاحاً، وشرح ما يميزها عن الأنظمة المشابهة لها، مع تحديد أبرز الفروق بين الترقية وكل نظام يشابهها على حدة، وأهميتها، ثم نشرح أنواعها في كل من التشريع الفرنسي والمصري والأردني، لنتحدث في المطلب الثاني عن طبيعة قرار الترقية والجهة المختصة بإصداره.

المطلب الأول

تعريف الترقية وأنواعها

سنحاول في هذا المطلب الوقوف على تعريف للترقية في الوظيفة العامة وسنبحث في تمييزها عن الأنظمة المشابهة بها التي تحكم الأوضاع الوظيفية الأخرى، وصولاً إلى دراسة أنواعها.

الفرع الأول

تعريف الترقية واختلافها عن الأنظمة المشابهة لها

تنظم التشريعات الوظيفية قواعد الترقية كونها تشكل إحدى الدعامات التي يبنى عليها النظام الوظيفي السليم، وسنحاول في هذا الفرع على الوقوف على تعريف للترقية، لنتمكن من تمييزها وإظهار نقاط اختلافها عن الأنظمة المشابهة لها.

أولاً: تعريف الترقية:

أغلب التشريعات لم تتطرق إلى تحديد تعريف للترقية بشكل مباشر وغالباً ما تترك ذلك للفقهاء والقضاء¹، مع أنها أفردت نصوصاً خاصة بالترقية الوظيفية تعنى بأحكامها وضوابطها لجهة تحديد مستحقّيها والاشتراطات اللازمة لاستحقاقها والموانع التي تحول دون حصولها.

¹ نجد مثلاً أن التشريع الجزائري في المرسوم التنفيذي رقم (59) لعام 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارية العمومية عرف الترقية بأنها "الالتحاق بمنصب أعلى حسب التسلسل السلمي وتترجم إما بتغيير الرتبة في السلك ذاته أو بتغيير

فالترقية لغة تعني الصعود والارتقاء¹، وإذا عدنا للتشريعات العربية وجدناها تستخدم مصطلحين في هذا المجال هما الترقية والترفيغ، وهما مترادفان من حيث المعنى والمدلول، فلا مفاضلة بينهما في أغلب هذه التشريعات مع وجود اختلاف في تشريعات أخرى.

وحول المعنى الفقهي للترقية دارت العديد من التعريفات، وبتتبع ما ذهب إليه الفقه من تعريف للترقية نجد اختلاف نسبي بين هذه التعاريف حيث هناك من يرى أن الترقية تكون حصراً إلى الوظيفة الأعلى من حيث مستوى المسؤولية والواجبات، في حين يرى آخرون أنها تتمثل بترقية الموظف من وظيفة إلى أخرى، أو من درجة إلى درجة أعلى بما يرافقها من امتيازات².

كما عرفها البعض بأنها صعود الموظف في السلم الرئاسي وزيادة سلطاته ومسؤولياته، ولكنها تعني أيضاً زيادة مرتب الموظف المرقى وامتيازاته³.

ويشير البعض إلى أن المقصود بالترقية، إنما هو نقل أو تعيين الموظف العام في وظيفة أعلى من وظيفته التي يشغلها بناءً على شروط ومقومات توافرت فيه ما يجعله مؤهلاً لشغل الوظيفة الجديدة⁴.
واتجه البعض إلى القول بأنها رفع الموظف من وظيفته الحالية إلى وظيفة أخرى ذات مستوى أعلى ومسؤولية أكبر؛ مما يجعل الترقية عادة مقترنة بزيادة في الراتب، وإن كانت هذه الزيادة لا تعتبر في حد ذاتها معياراً للترقية ما لم تصاحبها زيادة في السلطة والمسؤولية⁵.

السلك"، بينما نجد مثلاً أن المشرع القطري في قانون الموارد البشرية القطري رقم (15) لعام 2016 لم يحدد معنى الترقية وإنما اكتفى بأن عدها أحد أساليب إشغال الوظيفة العامة.

¹ رقي في السلم، صعد فيه، رقاء، رفعه وصعده، ترقى فلان: تنقل من حال إلى حال، وترقى العامل: ارتفع من درجة إلى درجة، المعجم الوسيط، إصدار مجمع اللغة العربية، الطبعة الثالثة، الجزء الأول، ص 380. جاء في القرآن الكريم قوله تعالى: {أَوْ تَرْقى فِي السَّمَاءِ وَلَنْ نُؤْمِنَ لِرقِيكَ}

² د. قاسم جعفر، أنس، (1973) نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، دار النهضة، مصر، ص 23.

³ د. الطماوي، سليمان، (1965) الأسس العامة لنظم الترقية والترفيغ، مجلة العلوم الإدارية، تصدرها الشعبة المصرفية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، العدد الثالث، المجلد 7، ص 191.

⁴ - د. جمال الدين، سامي، (2009) أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص 295.

⁵ د. العبود بن حمد، إبراهيم، (1961) تقويم مدى موضوعية أسس وأساليب الترقية في الخدمة المدنية بالمملكة العربية السعودية، معهد الإدارة العامة، ص 22.

أما قضاءً نجد أن المحكمة الإدارية العليا في مصر قد عرفت الترقية في أكثر من حكم لها، وخلصت إلى أن مفهوم الترقية لا يقتصر على الترقية إلى درجة مالية أعلى بل ينصرف أساساً إلى تعيين الموظف في وظيفة تعلو بحكم طبيعتها الوظيفة التي يشغلها في مدارج السلم الإداري، وينصرف ذلك أيضاً إلى تقليد الموظف وظيفة تعلو وظيفته الحالية في مجال الاختصاص، وإن لم يصاحب هذا التقليد نفع مادي¹،

كما أننا نجد أن أحكام مجلس الدولة المصري استخدمت عبارة (تعيين الموظف في درجة أعلى من درجته)، في تعبيره أحياناً عن كلمة (الترقية) لأنها تنصرف إلى شغل الموظف درجة مالية أعلى....²، إذ أن مدلول عبارتي (نقل الموظف)، أو (تعيينه) يقود إلى أنه ليس المعنى الحقيقي لهما؛ وإنما قصد به ما ترتب عليهما من أثر، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا عندما قضت بأنه: "ومن حيث إن قضاء هذه المحكمة جرى على أن العبرة في تحديد طبيعة القرار ليست بعباراته، وإنما بالأثر القانوني المترتب عليه، وأن صياغة القرار بلفظ تعيين لا يخرج به بصفة تلقائية من نطاق وتطبيق أحكام الترقية إذا ما كان في حقيقته ومضمونه لا يعدو أن يكون قراراً بالترقية، أساس ذلك أن قرار الترقية... ينصرف أساساً إلى تعيين الموظف في درجة مالية أعلى من درجته، وهو بالطبع يشمل تصعيد العامل أيضاً في سلم التدرج الوظيفي ليشغل وظيفة أعلى من وظيفته، وهو بهذا المعنى يعتبر تعديلاً في المركز القانوني للعامل يكون من شأنه تقديمه على غيره في مدارج السلم الوظيفي والإداري...³."

أما القضاء الإداري في الأردن لم يتطرق لمصطلح الترقية، ومرد ذلك إلى أن قانون القضاء الإداري في الأردن رقم (27) لسنة 2014 وقوانين محكمة العدل العليا السابقة لم تنص في اختصاصها على النظر في الطعون الخاصة بترقية الموظفين صراحة؛ ويظهر ذلك في أحكامها التي درجت عليها، فعلى سبيل المثال قضت بأن: "صلاحية محكمة العدل العليا هي صلاحية محددة، وأن المادة العاشرة من قانون تشكيل المحاكم القضائية قد أخرجت قرارات

¹ - حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم/1577/ لسنة/7/ قضائية، جلسة 1967/4/32، مذكور لدى د. أبو العينين، محمد ماهر، (2009) العاملون المدنيون بالدولة في قضاء وإفتاء مجلس الدولة في خمسين عاماً 2008/1959، دار أبو المجد للطباعة، ص317.

² د. عبد الله الشيخ، عصمت، (1999) الطبيعة القانونية للترقية بين الحق والواجب، دار النهضة العربية، القاهرة، ص19-20.

³ حكمها في الطعن رقم 1100 لسنة 37 ق، جلسة عليا 18/4/1992. انظر: د. محمد عبد الفتاح، خالد، (2006)، نظام العاملين المدنيين بالدولة، دار الحقانية، الطبعة الأولى، القاهرة، ص313.

الترقية من صلاحيتها، ولا تختص المحكمة بالنظر في الطعن بقرار رفض ترقية المستدعي¹، ولكن بالرغم من ذلك لا يمكن القول إن القضاء الإداري في الأردن لم يتعرض بأحكامه لمسألة الترقية حيث سجد من خلال الدراسة العديد من الأحكام الصادرة عنه بهذا الخصوص بحسبان القضاء الإداري مختص بكافة الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية².

ويمكن أن نعزو ذلك إلى أن مصطلح الترقية لم يكن مستخدماً في قوانين الخدمة المدنية الأردنية السابقة حتى قانون الخدمة المدنية الأردني الحالي رقم 9 لعام 2020 الذي أورد فيه المشرع صراحة تعريفاً للترقية بأنها شغل الموظف لوظيفة شاغرة أعلى من وظيفته الحالية التي يشغلها، أو لمسمى وظيفي آخر وفقاً للمسار المهني المتخصص، أو نظام الرتب أو المسار الإداري، ولا يدخل في مفهومها الترفيع الوجوبي أو الجوازي، فقد درج المشرع الأردني في التشريعات السابقة لقانون الخدمة المدنية رقم 9 لعام 2020 وآخرها قانون الخدمة المدنية رقم 30 لعام 2007 وتعديلاته على استخدام مصطلح الترفيع، لكن القانون الجديد أفرد تعريفاً وأحكاماً خاصة للترقية إلى جانب الترفيع الذي يتضمن، بحسب ما سيتم بحثه، معنى الترقية من حيث آثاره وأحكامه³.

بينما لم يعرف المشرع المصري في قانون الخدمة المدنية رقم 81 لعام 2016 الترقية صراحة، ويُستشف من خلال النصوص التي أفردتها لموضوع الترقية ولا سيما في المادة (29)، أن الترقية هي شغل الموظف للوظيفة التي تسبقها مباشرة في المستوى والمجموعة الوظيفية التي تنتمي إليها بموجب قرار يصدر من السلطة المختصة، على أن يستوفي شروط شغل الوظيفة المرقى إليها.

ثانياً: التمييز بين الترقية والأنظمة المشابهة لها:

لا شك أن هناك فروقاً تميز الترقية عن غيرها من الأنظمة المشابهة كالتعيين والنقل وغيرها، وسنبحث في الفرق بين أكثر هذه الأنظمة تشابهاً ألا وهي التعيين والنقل.

¹ عدل عليا رقم 78/119، العدد 5، سنة 1979 ص 698، انظر: د. الخطيب، نعمان، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة العدل العليا في خمسة وعشرين عاماً 72-97، ص 211.

² المادة (5) من قانون القضاء الإداري في الأردن رقم (27) لعام 2014، وكذلك كانت المادة (10) من قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لعام 1992 والمعدلة بالقانون رقم (2) لعام 2000.

³ المادة (2) من قانون الخدمة المدنية الأردني رقم 9 لعام 2020.

أ- التمييز بين الترقية والتعيين: يتشابه التعيين مع الترقية بأنه اختيار الفرد المناسب من بين مجموعة أفراد لشغل وظيفة معينة وفقاً لشروط ومستلزمات القيام بها، ولكن يبدو الاختلاف جلياً فيما عدا ذلك¹، وقد ميز المشرع في قانون الخدمة المدنية الأردني بين التعيين والترقية إذ أفرد للتعيين الفصل التاسع منه بحيث يكون التعيين لالتحاق شخص خارج إطار الوظيفة بالخدمة المدنية وفق إجراءات تنافسية من خلال تقديم الطلبات مرفقاً بها مجموعة من البيانات² بينما الترقية تكون لموظف أثناء خدمته المدنية، فنظام التعيين يعني التحاق الشخص بوظيفة جديدة لم يكن يمارسها قبل ذلك مقابل حصوله على أجر محدد للدرجة الوظيفية التي سيشغلها، وفقاً لجدول الأجور³ وذهبت محكمة العدل العليا الأردنية إلى أن: "التعيين بالمعنى المقصود في المادة (2/1/29) من قانون محكمة العدل هو إحلال موظف في وظيفة بدرجةها المحددة في ملاك الدائرة أو المؤسسة لمدة غير محددة، وتبدأ بذلك علاقة الموظف الوظيفية التنظيمية بالحكومة أو المؤسسة العامة المعنية⁴. أما الترقية فتعني صعود الموظف من وظيفة إلى أخرى أعلى منها؛ تتضمن صعوده في السلم الوظيفي من ناحية، وتمنحه ممارسة صلاحيات واختصاصات أعلى من الاختصاصات التي كان يمارسها قبل ترقيته⁵. وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا في الأردن؛ حيث قضت بأن: "التعيين هو أول قرار يصدر من السلطة بإسناد وظيفة إلى شخص عادي"⁶.

أما في التشريع المصري يعد كلاً من الترقية والتعيين أسلوباً لشغل الوظيفة العامة وفق أحكام المادة (11) من قانون الخدمة العامة في مصر أن يكون شغل الوظائف عن طريق التعيين أو الترقية أو النقل أو الندب أو الإعارة بمراعاة استيفاء شروط شغلها وميز المشرع المصري بين التعيين والترقية في المادة (22) في ضوء ما قرره في تحديد الأقدمية الوظيفية وفقاً لما يأتي:

¹ خاطر، شريف يوسف، (2007) الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ص23.

² المادة(42) من قانون الخدمة المدنية الأردني رقم 9 لعام 2020

³ حكم المحكمة الإدارية العليا، الدائرة الثانية، الطعن رقم 7542 لسنة 46ق، جلسة 202/11/30.

⁴ عدل عليا رقم 40/90/155، ص 822 سنة 91، انظر: أبو رحمة، إبراهيم، (1993) المبادئ القانونية لمحكمة العدل، ص 499. منشورات مركز عدالة.

⁵ حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 2728، لسنة 30ق، جلسة 1986/11/21، إعداد: د. عبد الفتاح محمد، خالد، (2006) نظام العاملين المدنيين بالدولة، دار الحقانية، الطبعة الأولى، القاهرة، ص172.

⁶ عدل عليا رقم 85/89، العدد (3)، مجلة نقابة المحامين، 1986، ص 437.

- 1- إذا كان شغل الوظيفة لأول مرة اعتبرت الأقدمية بحسب الأسبقية في التعيين.
 - 2- إذا كان شغل الوظيفة بطرق الترقية اعتبرت الأقدمية على أساس الأقدمية في الوظيفة السابقة.
- أي بمعنى آخر يبدو الفرق بين النظامين أن الموظف حال ترقيته يكون ملتحقاً أصلاً بالوظيفة، ويقتصر الأمر على انتقاله إلى وظيفة أعلى، أما التعيين يعني دخول الشخص إلى الوظيفة العامة بصور قرار تعيينه من السلطة المختصة.
- ب- التمييز بين الترقية والنقل:** يأخذ النقل شكلين فقد يؤدي إلى تغيير في العمل والوظيفة في نفس الجهاز ويطلق عليه حينئذٍ تحرك أو انتقال داخلي وبهذا يتشابه النقل مع الترقية، وقد يترتب على النقل تحرك كامل للعامل والوظيفة والمكان وهو ما يطلق عليه الانتقال الخارجي¹.
- ويلاحظ أن المشرع في قانون الخدمة المدنية الأردني حدد بدقة مفهومي الترقية والنقل إذ تكون الترقية وظيفياً بشغل الموظف لوظيفة شاغرة أعلى من وظيفته الحالية بينما يكون النقل مكانياً من دائرة إلى أخرى أو ضمن الدائرة نفسها أي بين الوحدات التنظيمية لهذه الدائرة وفق ما جاء في الفصل الثالث عشر²، فالنقل يعني استبدال الموظف بوظيفته الحالية وظيفية أخرى مماثلة لها في النوع والدرجة، سواء داخل الدائرة التي يعمل بها أم خارجها أو استبدال العمل أو مكان الإقامة عن طريق قرار تصدره الإدارة وإبرادتها المنفردة³.
- وفي هذا قضت محكمة العدل العليا الأردنية بأن: "نقل الموظف هو فك ارتباطه من الدائرة المنقول منها وربطه بالدائرة المنقول إليها؛ بحيث يصرف راتبه وتصدر القرارات المتعلقة به من قبل هذه الدائرة"⁴.
- وأكدت في حكم آخر لها بأن نقل الموظف من وظيفة إلى أخرى بنفس درجته وراتبه - بحيث لا تقل الوظيفة المنقول إليها عن الوظيفة المنقول منها - هو أمر جائز للإدارة؛ إذ إنها تتمتع بسلطة تقديرية، وهي تملك تقدير مصلحة المرفق العام بشرط عدم المساس بحقوق الموظفين⁵.

¹ خاطر، شريف يوسف، (2007) الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ص53.

² المادة (91) من قانون الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لعام 2020.

³ د. كنعان، نواف، (2007) القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، ص123.

⁴ عدل عليا رقم 5/27، مجلة نقابة المحامين، سنة 1967. د. حنا ندة، (1972) مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا، ص553.

⁵ عدل عليا رقم 95/365، ص1015، سنة 1997، نقابة المحامين، سنة 1967 د. الخطيب، نعمان، (1998) مجموعة الأحكام التي قررتها محكمة العدل العليا في خمسة وعشرين عاماً، ص783.

وبما أن علاقة الموظف بالدولة هي علاقة تنظيمية، فإنه يجوز للإدارة تغيير مركزه القانوني كلما اقتضت المصلحة العامة ذلك، أي إن لها أن تنقل الموظف في أي وقت بشرط عدم التعسف باستعمال السلطة، وألا تفوت عليه دوره في الترقية بالأقدمية، ودون أن يكون له الاحتجاج بأن له حقاً مكتسباً في البقاء في وظيفة بعينها¹، فالغاية الأساسية من النقل هي إعادة توزيع الموظفين لضمان سير المرافق العامة².

أما في التشريع المصري فيعد كلاً من الترقية والنقل أيضاً كما التعيين أسلوباً لشغل الوظيفة العامة حيث أجاز المشرع بقرار من السلطة المختصة نقل الموظف من وحدة إلى أخرى³ أما الترقية فتكون بموجب قرار يصدر من السلطة المختصة من الوظيفة التي تسبقها مباشرة في المستوى والمجموعة الوظيفية التي تنتمي إليها⁴، وذلك على غرار المشرع الأردني كما سلف بيانه.

وتأسيساً على ما سبق تتضح لنا الفروق التالية بين الترقية والنقل:

1. النقل لا يؤدي إلى أي تغير يذكر في مستوى المسؤوليات والسلطات التي يتمتع بها الموظف، على عكس الترقية؛ حيث تؤدي إلى صعوده في السلم الإداري.
2. النقل يبقي مرتب الموظف متقارباً، إن لم يكن متساوياً، في كل من الوظيفة التي كان يشغلها والوظيفة التي نقل إليها، أما الترقية غالباً تؤدي إلى زيادة مرتبه.
3. تستطيع الإدارة نقل الموظف في أي وقت مادامت تتشد من وراء ذلك تحقيق المصلحة العامة، إلا أن الترقية لا تتم إلا وفقاً للشروط والتمدد القانونية، فعلى سبيل المثال، لا تستطيع الإدارة ترقية الموظف خلال سنة مرتين، لكنها تستطيع نقله، وفي حال كان قرار نقل الموظف يؤثر على ترقيته بالأقدمية، فلا يجوز للإدارة نقله، وإلا اعتبرت أنها قد أساءت استعمال السلطة في قرارها هذا، وجاز الطعن به بالإلغاء.

¹ بهذا المعنى كان حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر بجلسة 13 يانير سنة 1991، الطعن رقم 1866 سنة 31 ق، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، السنة 36، ص 471.

² د. ذنبيات، محمد جمال، (1995) اختصاص محكمة العدل العليا الأردنية في الرقابة على قرارات النقل، مجلة الحقوق، العدد الثاني، السنة التاسعة والعشرون، الكويت، ص 251.

³ المادة (32) من قانون الخدمة العامة المصري رقم (81) لعام 2016

⁴ المادة (29) من قانون الخدمة العامة المصري رقم (81) لعام 2016

ثالثاً: أهمية الترقية:

تحتل الترقية الوظيفية مكاناً مهماً في أحكام الوظيفة العامة بالنسبة للعاملين والمرافق العامة معاً، بحيث تشكل الترقية وسيلة مهمة وضرورية ولازمة في السلم الإداري كي تتمكن الإدارة من خلالها أن تنهض وتتطور¹، وتظهر أهمية نظام الترقية من خلال ما يحققه من مزايا، منها ما يتعلق بالموظف ومنها ما يتعلق بالوظيفة وبيئة العمل لأن الترقية تهدف إلى تحقيق مصلحة الموظف والوظيفة في آن معاً، فقد ذهب الاستاذ M.PLANTY إلى أنه يجب أن يكون تنظيم الوظيفة العامة قائماً على التوافق بين ضروريات المرفق العام ومصالح الموظفين².

أ- أهمية الترقية بالنسبة للموظف: لا شك أن هناك أهمية كبيرة للترقية في حياة الموظف العام ويمكن إجمال مفردات هذه الأهمية بما يلي:

1- تشكل الترقية أهم أولوية بعد الأجر بالنسبة للموظفين العامين، بما تحققه له من أمان وظيفي نتيجة تحقق تقدم مستمر في حياته الوظيفية دون تغيير مكان العمل³.

2- تعدّ الترقية من الحوافز الأساسية للموظفين بحسبانها مكافأة تدفعهم حتماً إلى الارتقاء بمستوى الأداء⁴، وهذا أمر طبيعي لأن من حق من يعمل بجد وإخلاص أن يجني ثمرة عمله وكفاحه للوصول إلى درجة وظيفية أعلى⁵.

3- الترقية في الوظيفة العامة أمر يسعى إليه الموظف، ويضعه في أعلى سلم أولوياته، والمزايا التي سوف يحققها من الوظيفة.

4- تساعد الترقية إجمالاً في رفع معنويات العامل الذي طالما يسعى إلى الارتقاء والنمو والتقدم في عمله، وخاصة أن الترقية تكون مترافقة عادة مع زيادة في الأجر أو التعويضات الوظيفية الأخرى⁶، وفي مقدمتها علاوة الترقية المتمثلة بالزيادة المالية في الأجر، نتيجة صدور قرار الترقية إلى الوظيفة الأعلى⁷.

1 د. القاضي، وليد سعود، (2012) ترقية الموظف العام، ط1، دار الثقافة للتوزيع والنشر، عمان، ص86.

2 د. عبد الله الشيخ، عصمت، (1999) الطبيعة القانونية للترقية بين الحق والواجب، دار النهضة العربية، القاهرة، ص69.

3 د. قاسم جعفر، أنس، (2009) الوظيفة العامة، دار النهضة، القاهرة، ص94.

4 د. أمينة، قاضي، (2021) سياسة الترقية بين التأصيل القانوني وتحقيق الرضى الوظيفي، مجلة البحوث القانونية، الجزائر، مجلد 3 العدد 16، ص191.

5 د. عبد الوهاب، محمد رفعت، (2018) النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، ص418.

6 د. أبو السعود حبيب، محمود، (1991) القانون الإداري، دار الثقافة الجامعية، عين شمس، ص194.

7 د. الدسوقي علي، محمد ابراهيم، (2011) الحقوق المالية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ص107.

5- إنَّ الترقية تفسح المجال للوصول إلى الوظائف العليا، وخلق جو من التنافس بين العاملين ما يدفعهم إلى بذل أقصى ما يستطيعون من جهد رغبة في الفوز بالترقية، مما ينعكس إيجاباً على أداء المرفق العام¹.

ب- **أهمية الترقية بالنسبة للوظيفة:** كما أن هناك أهمية كبيرة للترقية بالنسبة للموظف فعلى التوازي نجد أن هناك أهمية لا تق شأناً للترقية بالنسبة للوظيفة العامة تتمثل بما يلي:

1- تشكل الترقية عنصراً أساسياً ومهماً في ارتقاء الخدمة التي يقدمها المرفق العام، والعمل على استمرارها بفعالية طالما أنها تستند أساساً إلى بذل مزيد من الجهد والتفاني من قبل العامل، وهذا يعود بالنفع الأكيد على الوظيفة التي يعمل فيها، وبالمقابل فإنَّ عدم وجود نظام ترقية يعني من حيث النتيجة إضعاف الحوافز والرغبات التي تدفع إلى الإجابة بالعمل، أو التفوق فيه².

2- تعدّ الترقية إحدى الوسائل الرئيسة التي من شأنها استقطاب أفضل العناصر للعمل في الوظيفة العامة.

3- تعدّ الترقية أداة رئيسة يستطيع القائد الإداري من خلالها ترغيب العاملين وحثهم على طاعته واحترامه³.

4- هناك علاقة حتمية وتبادلية بين الترقية وتنظيم الهيكل الوظيفي للجهة العامة، إذ أنَّ وجود هيكل تنظيمي يفسح المجال لحركة جيدة للترقية الوظيفية يساعد بشكل رئيس على استقطاب أفضل العناصر للعمل في الوظائف العامة، فالترقية تلعب دوراً فاعلاً، وتؤثر وتتأثر في تنظيم الهيكل الوظيفي من حيث تحديد عدد الوظائف وتوصيفها على نحو يزيد من فعالية أداء الجهة العامة.

الفرع الثاني

أنواع الترقية

من خلال ما سبق بحثه في الفرع الأول تتضح الأهمية الحقيقية للترقية الوظيفية بالنسبة للموظف والوظيفة وتأثيره الكبير على أداء المرفق العام، مع وجود علاقة حتمية بين ضرورة البناء الهيكلي الصحيح لأجهزة الدولة تنظيمياً

1 د. قاسم جعفر، أنس، (1973) نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، دار النهضة، مصر ص 27.

2 د. عبد الله الشيخ، عصمت، (1999) الطبيعة القانونية للترقية بين الحق والواجب، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 70.

3 د. أبو السعود حبيب، محمود، (1991) القانون الإداري، دار الثقافة الجامعية، عين شمس، ص 194.

ووظيفياً، وبين فعالية نظام الترقية، وبناءً عليه سنتحدث في الفرع الثاني عن أنواع الترقية والتي تتأثر بشكل كبير في اختيارها من قبل المشرع بالشكل الهيكلي لأجهزة الدولة.

أولاً- أنواع الترقية في فرنسا:

للترقية نوعان تقليديان تناولهما المشرع الفرنسي في المادة (26) من الأمر رقم (244/59) لعام 1959 من قانون الموظفين العموميين، وهما: ترقية السُّلْمَة وترقية الدرجة، وبالإضافة إليهما أجاز قانون (7) لعام 1965 أيضاً أن تتم الترقية نتيجة اختبارات خاصة ذات طابع مهني تكون ملازمة لجدول الترقيات، وقد تكون مستقلة عنه¹، وبالتالي هناك ثلاثة أنواع للترقية تبعاً لقانون الموظفين العموميين في فرنسا هي: ترقية السلمة، وترقية الدرجة، والترقية المهنية، وهذا ما نص عليه قانون الوظيفة العامة رقم (30) لعام 2006، وتجدر الإشارة إلى أن هناك نوعاً رابعاً للترقية لم ينص عليه قانون الموظفين العموميين الفرنسيين، ولكن أفرزته التطبيقات العملية ونصوص لوائح بعض الوحدات الإدارية، وهذا النوع هو ترقية الفئة².

تأسيساً على ما سبق فإنه يوجد في فرنسا أربعة أنواع من الترقيات نفصلها فيما يلي:

أ- ترقية السُّلْمَة:

يقتصر هذا النوع على زيادة مرتب الموظف دون أن يكون لذلك أي أثر يذكر في تغيير الاختصاصات الوظيفية، وغالباً ما يتم وفقاً للأقدمية وتقارير الكفاية³، ويكون الوصول إليها حسب مدة الخدمة في السلم السابق⁴.

ب- ترقية الفئة:

وهذا النوع أوجدته التطبيقات العملية لمعالجة مشكلات بعض المجموعات الوظيفية، والتي تتمثل في أن وظائفها غير متعددة، وبالتالي لا يمكن تقسيمها إلى درجات متنوعة يمكن الترقية إليها، لذلك جاءت هذه الترقية لسد الثغرة

¹ Andre de Laubadere, Yves Gaudemet, Traite de Droit Administratif, L.G.D.J, 12 edition, p.125.

² بطيخ، رمضان، (1985)، نظم الترقية في الوظيفة العامة الفرنسية ومدى إمكانية استفادة الإدارة المصرية منها، مكتبة سيد عبد الله وهبة، القاهرة، ص3.

³ Andre de Laubadere, Yves Gaudemet, op.cit, P.125.

⁴ ALAIN PLANTEY, fonction publique , L.G.D.J, 1963, p.428

وتكتمل لترقية السلمة، وعليه فإنها لا تختلف عنها؛ حيث إن أثرها يقتصر على زيادة المرتب دون أي تغيير يذكر في الاختصاصات¹.

ج- ترقية الدرجة:

يقصد بها ترقية الموظف من درجة إلى درجة أخرى أعلى منها في الواجبات والمسؤوليات، وغالباً ما تصاحبها زيادة في المرتب، وتتم هذه الترقية إما حسب الاختيار، وإما بالقيود في الجداول بطريقة الاختيار المهني عن طريق تقارير الكفاية والاختبارات والمسابقات المهنية².

د- الترقية المهنية:

وجد هذا النوع لكي يتيح للموظفين غير الحاصلين على مؤهلات عليا الالتحاق بالكوادر العليا، عن طريق الترقية من مجموعة وظيفية إلى أخرى أعلى منها في نفس المجموعة أو إلى طائفة أخرى، وتتم ترقية الموظف بعد أن يجتاز الامتحان المخصص لهذه الغاية، مع ضرورة نجاحه في الدورات التدريبية التي تعقدها إدارته³، فالإدارة لا تتبع طرق الترقية في حالة الوظائف العليا⁴.

ثانياً- أنواع الترقية في مصر:

أما بخصوص أنواع الترقية في مصر، فقد تناول المشرع المصري في المادة (29) من قانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة (2016) الترقية، وتكون من الوظيفة التي تسبقها مباشرة في المستوى والمجموعة الوظيفية التي ينتمي إليها الموظف بحيث يقابل كل مستوى درجة مالية معادلة، وقد اعتمد في الترقية على تقسيم الوظائف إلى ثلاثة مجموعات النحو التالي⁵:

¹ د. بطيخ، رمضان، (1985)، نظم الترقية في الوظيفة العامة الفرنسية ومدى إمكانية استقادة الإدارة المصرية منها، مكتبة سيد عبد الله وهبة، القاهرة، ص 4 .

² ALAIN PLANTEY, la fonction publique, traite general, 2nd edition, Litec, 2001, p. 552-553, et Andre de Laubadere, op. cit, p. 1250.

³ د. جعفر، أنس قاسم، (1973) نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، دار النهضة العربية، ص 126.

⁴ Andre de Laubaderet, op. cit, P. 125.

⁵ انظر الجدول رقم (1) الملحق بقانون الخدمة المدنية رقم (81) لعام 2016.

أ- وظائف تخصصية: وتقسم إلى (10) مستويات من الممتازة إلى الثالثة ج واشتراط المشرع في المادة (29) أن الترقية للوظائف التخصصية من المستوى الأول (ب) هي بالاختيار على أساس بيانات تقويم الأداء وما ورد في ملف الخدمة من عناصر الامتياز، وتكون للوظائف التخصصية الأخرى بالاختيار في حدود نسب معينة

ب- وظائف كتابية وفنية: وتقسم إلى (9) مستويات من الأولى أ حتى الرابعة ب.

ج- الوظائف الحرفية والخدمة المعاونة: وتقسم إلى (11) مستوى من الثاني أ حتى السادس ب.

ثالثاً- أنواع الترقية في الأردن:

وفي الأردن تضمن نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020 نوعين من أنواع الترقية هما الترقية بالفئة، والترقية بالدرجة، نعرض لهما كما يلي:

أ- الترقية بالفئة:

نص المشرع الأردني في أنظمة الخدمة المدنية السابقة على ترقية الموظف من درجة إلى درجة أعلى منها، وإلى الراتب الأعلى في الدرجة الأعلى ضمن الفئة الواحدة، أو إلى الفئة الأعلى منها براتبه، أو من فئة إلى فئة أعلى منها والفئة هي مجموعة من الوظائف ذات درجات ورواتب ومواصفات ومسؤوليات محددة بمقتضى أحكام نظام الخدمة المدنية؛ فترقية الموظف من الفئة الوظيفية التي يشغلها إلى أخرى أعلى منها ترتب عليه زيادة في المسؤولية والاختصاص والراتب¹، حيث تضم كل فئة وظيفية عدة درجات تختلف تبعاً لكل فئة، فوظائف الفئة الأولى مثلاً تضم ثلاث درجات، هي الخاصة والأولى والثانية، أما الفئة الثانية فتضم تسع درجات، وتضم الفئة الثالثة عشر درجات².

ولم ينص نظام الخدمة المدنية رقم 30 لعام 2007 الملغى على ترقية الموظف من فئة إلى فئة أخرى، بل قصر الترقية على الفئة ذاتها، فتتم ترقية الموظف من درجة إلى أخرى أعلى منها، وإلى الراتب الأعلى من راتبه في الدرجة ضمن الفئة الواحدة³، وبالتالي فإن عبارة: "أو إلى الفئة الأعلى منها براتبه ودرجته"، قد ألغيت في هذا النظام.

¹ مثال ذلك: المادة (75) من نظام الخدمة المدنية رقم 30 لسنة 2002.

² المادة (15)، فقرة (2) من نظام الخدمة المدنية رقم 55 لسنة 2002

³ المادة (77)، فقرة (أ) من نظام الخدمة المدنية رقم 30 لسنة 2002

أما نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 9 لسنة 2020 فقد قرر الترقية بموجب الفئة وهي انتقال الموظف من فئة إلى فئة أعلى؛ من حيث المسؤولية والاختصاص والمراتب، ويقصد بالفئة حسب نظام الخدمة المدنية الأردني: (مجموعة من الوظائف ذات درجات ورواتب ومواصفات ومسؤوليات محددة بمقتضى أحكام هذا النظام)¹، وتوجد أربع فئات تتم الترقية فيها من الفئة الأولى إلى العليا، أي الترقية من الوظائف القيادية والإشرافية إلى العليا، والترقية من الفئة الثالثة إلى الثانية، أي الترقية من الوظائف الدنيا إلى الوظائف المتوسطة، ولا يوجد نظام ترقية بالنسبة لشاغلي الفئة العليا لكونها وظائف سياسية².

ب- الترقية بالدرجة:

تعرف الدرجة بأنها مستوى وظيفي متدرج ضمن الفئة الواحدة، تحدد رواتبها وسنواتها ومواصفاتها وفق أحكام نظام الخدمة المدنية³، وقد قُسمت فيه المستويات الوظيفية إلى عدد من الدرجات تتكون كلٌّ منها من مجموعة أو أكثر. وتعني الترقية بالدرجة أن تتم ترقية الموظف من درجة أدنى إلى درجة أعلى، وإلى الراتب الأعلى من راتبه مباشرة في الدرجة الأعلى ضمن الفئة الواحدة⁴، وينبغي الإشارة إلى أن نظام الخدمة المدنية الأردني حدد لكل فئة من الفئات الوظيفية عدداً من الدرجات؛ فالفئة العليا تضم مجموعتين، والفئة الأولى تضم ثماني درجات من الدرجة السابعة إلى الدرجة الخاصة، وأما الفئة الثانية فتضم تسع درجات من الدرجة التاسعة إلى الدرجة الأولى، كما إن الفئة الثالثة تضم ثلاث درجات هي: الثالثة والثانية والأولى⁵.

¹ انظر المادة (2) من نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020. وتعليمات وصف وتصنيف الوظائف في الخدمة المدنية الصادرة بمقتضى المادة (13/ب) من نظام الخدمة المدنية رقم 9 لعام 2020 الجدول رقم (1) منه.

² لا تتم ترقية شاغلي المجموعة الأولى من الفئة العليا لكون وظائفهم سياسية. وشاغلوها ينقسمون إلى مجموعتين: المجموعة الأولى وهم: قاضي القضاة، ورئيس ديوان المحاسبة، ورئيس ديوان الخدمة المدنية، ورئيس ديوان التشريع والرأي، وأمين عام رئاسة الوزراء، والأمين العام، والمحافظ في وزارة الداخلية، والمستشار في رئاسة الوزراء وفي ديوان التشريع والرأي الذي يقرر مجلس الوزراء تعيينه في هذه المجموعة بناءً على تنسيب، أما المجموعة الثانية فتضم رئيس الوزراء، وأمين سر مجلس الوزراء، ومدير عام مكتب رئيس الوزراء، ومراقب عام الشركات، ومدير المركز الوطني للطب الشرعي، وفق المادة (17) من نظام الخدمة المدنية الحالي.

³ المادة (2) من نظام الخدمة المدنية الأردني، رقم 9 لسنة 2020.

⁴ المادة (78) فقرة (أ) من نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020.

⁵ المادة (16) من نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020.

وتتم هذه الترقية بصورة دورية ومنتظمة أثناء وجود الموظف في وظيفته على أن يستوفي الشروط التي تحددها الأنظمة الوظيفية في هذا النطاق، وتقوم على أساسين مهمين هما: جدارة الموظف، وقضاؤه الفترة الزمنية المطلوبة للترقية.

المطلب الثاني

الطبيعة القانونية للترقية

ليست الترقية، كما تبدو للوهلة الأولى، حقاً عاماً مقررّاً سلفاً لجميع الموظفين العاملين في الدولة، بل تستلزم توفر شروطها في المراد ترقيته منهم؛ فالقوانين والأنظمة النازمة للوظيفة العامة في مختلف الدول تستلزم شروطاً عديدة للترقية تشكل في مجموعها ضوابط متزنة وشروطاً نزيهة تضمن لها أن تتم على نحو سليم، وهذه الضوابط جزء لا يتجزأ من المركز القانوني الذي يتولاه الموظف العام، وأهمها: مبدأ تكافؤ الفرص ومبدأ المساواة¹، وسنتناول في هذا المطلب الترقية الوظيفية بين الحق والمنحة في الفرع الأول، لننتقل في الفرع الثاني لدراسة قرار الترقية.

الفرع الأول

الترقية الوظيفية بين الحق والمنحة

إن تحديد ما إذا كانت الترقية حقاً أم منحة يرجع بداية إلى تحديد طبيعة العلاقة بين الدولة والموظف العام، فمفهوم الوظيفة العامة ينقسم إلى مفهومين رئيسيين في دول العالم أجمع؛ فهناك نظرة للوظيفة العامة تراها بأنها مهنة لها صفة الدوام والاستقرار، ويرتبط بها الموظف العام بعلاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح والقرارات وينقطع لها ويكرس لها جل جهده منذ أن يلتحق بها وحتى انتهاء خدمته، وخلال خدمته هذه يزداد مرتبه ويترقى في السلم الإداري وبشكل تدريجي، وهذا النظام يركز على الموظف، ويعرف بالنظام المغلق أو النظام الأوربي، وتأخذ به كل

¹ د. شطناوي، علي خطار، (2000) دراسات في الوظيفة العامة، الجامعة الأردنية، ص130.

من فرنسا¹ ومصر والأردن بشكل رئيسي²، تقابل تلك النظرة نظرة أخرى ترى بأن الوظيفة العامة ليست أكثر من مجرد عمل مؤقت يستمر الموظف فيه لفترة زمنية قصيرة، ومن ثم فإن العلاقة التي تربط الموظف بالدولة أو الإدارة ماهي إلا علاقة تعاقدية لا تنظيمية وبالتالي فإن فكرة الترقية غير مطبقة في هذا النظام، وعندما يستبدل الموظف وظيفة بأخرى فإنه يستلزم ان تتوافر فيه شروط الوظيفة الجديدة، بمعنى أن شغله للوظيفة الجديدة لا يعتبر ترقية بل تعييناً جديداً، وهذا ما يطلق عليه النظام المفتوح³ أو النظام الأمريكي والذي يستخدم في أمريكا وبعض البلدان مثل سويسرا وفنلندا⁴، ولقد أخذ المشروع المصري، وكذلك الأردني بالنظامين معاً، وإن كان النظام الأوربي هو الغالب في هذا الشأن، فالمرشح الأردني أخذ بالنظام الأوربي عندما عرّف الوظيفة العامة بأنها مجموعة من المهام والواجبات التي تحددها جهة مختصة وتوكلها إلى الموظف للقيام بها بمقتضى أحكام هذا النظام وأي تشريع آخر أو تعليمات أو قرارات إدارية وما يتعلق بتلك المهام من صلاحيات وما يترتب عليها من مسؤوليات⁵، كما أنه أخذ بالنظرة

¹ تعرف الخدمة المدنية الفرنسية بأنها مجموعة من موظفي الخدمة المدنية الذين يعملون لحساب الحكومة الفرنسية، ولكن ليس كل موظف حكومي يخضع لقانون الخدمة المدنية، حيث أخرج قانون الخدمة المدنية الفرنسي من نطاق تطبيقه ما يسمى بالموظف بالمؤسسة العامة وأخضعه لنظام أقرب لقوانين القطاع الخاص من حيث قياس الأداء والتعين والترقية.

² د. الحلو، ماجد راغب، (2006) القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ص172. وكذلك: د. بطيخ، رمضان، (1985)، نظم الترقية في الوظيفة العامة الفرنسية ومدى إمكانية استعادة الإدارة المصرية منها، مكتبة سيد عبد الله وهبة، 1985، ص193.

³ د. خليفة، عصمت عبد الكريم، (1981) نظم الترقية للوظيفة العمومية في الجمهورية الجزائرية الشعبية، منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ص34-36 وكذلك: د. بطيخ، رمضان، (1997) الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص342. وكذلك: د. الحلو، ماجد راغب، (2006) القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ص172-173. وكذلك: د.

محفوظ، طلعت حرب، (1998) مبدأ المساواة في الوظيفة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ص68.

⁴ تجدر الإشارة إلى أن الوظيفة العامة في أميركا مرت بالعديد من المراحل ويمكن إجمالها بما يلي:

1- تم تأسيس الخدمة المدنية الفيدرالية عام 1871 وتعرف بأنها جميع المناصب المعنية في السلطة التنفيذية والقضائية والتشريعية لحكومة الولايات المتحدة الأمريكية باستثناء الوظائف في القوات المسلحة.

2- صدور قانون بندلتون لإصلاح الخدمة المدنية عام 1883 الذي أنشأ لجنة لإدارة الخدمة المدنية وحماية الموظفين المدنيين من تأثيرات المحسوبية السياسية ومبدأ نظام الغنائم للمنتصر.

3- عام 1909 أصبح ما يقرب ثلثي الموظفين يعينون على أساس الجدارة نتيجة الاختبارات باستثناء عدد من الوظائف العليا والدبلوماسية يتم التعيين فيها بقرار سياسي من الرئيس أو الكونغرس أو كلاهما معاً.

4- قانون هاتش عام 1939 تضمن منع موظفي الخدمة المدنية من الانخراط في الأنشطة السياسية أثناء أداء واجباتهم.

5- قانون إصلاح الخدمة المدنية عام 1978 المتضمن إنشاء مكتب الولايات المتحدة لإدارة شؤون الموظفين الذي ألغى امتحانات الخدمة لعدد من الوظائف كونها تؤدي إلى عدم تعيين الأقليات.

⁵ المادة (2) من نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020.

الأمريكية عندما صنف الوظائف ورتبها¹، فالنظامان السابقان لا غنى لهما عن بعضهما، بمعنى أنهما متداخلان ومرتبطان، ويستفيد كل منهما من الآخر، فإذا كان النظام الأوربي يركز على الموظف وعلى الشروط الواجب توافرها فيه لملء الوظيفة العامة، فإن النظام الأمريكي يركز على الوظيفة من خلال التحليل الدقيق للوظيفة والتوصيف الكامل للأعمال المراد شغلها، ومن ثم فإن من الضروري للنظام الأوربي أن يستعين بالنظام الأمريكي لمعرفة شروط الوظيفة العامة، كما أن النظام الأمريكي بحاجة ماسة للنظام الأوربي لإيجاد الموظف الذي تتوافر فيه الشروط التي أفضى إليها هذا التحليل أو ذاك التوصيف، وبالتالي فإن أي إدارة لكي تنظم هيكلها الوظيفي لا بد من أن تعتمد على النظامين معاً².

وعليه فإن المركز القانوني للموظف هو مركز عام تستطيع الإدارة تعديله تبعاً لمقتضيات الصالح العام دون أن يتوقف ذلك على موافقته أو رفضه، على أن تحترم القواعد الشكلية، مستخدمة في التعبير عن إرادتها سيما التقديرية منها أو المقيدة القرار إداري³، والترقية الوظيفية كونها متأصلة في نظام الوظيفة المغلق كما سلف بيانه فهي مصبوعة بذات الطبيعة التنظيمية وتحكمها القوانين واللوائح، ويترتب على ذلك إن القرارات التي تصدر بحق الموظف بما فيها الترقية تصدر من جهة الإدارة وإرادتها المنفردة دون أن يكون له أي مشاركة في وضعها⁴.

فالقاعدة إذاً أن الترقية ليست حقاً للموظف ولو استوفى شروطها، وحقه ينحصر في أن تلتزم الإدارة حدود القانون وهي تستعمل سلطة الترقية، فلا ترقى إلا من استوفى الشروط القانونية⁵.

¹ تضمنت المادة (2) من نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020 - أ- تصنف الوظائف في مجموعات تتضمن كل منها الوظائف المتماثلة من حيث طبيعة عملها ومستوى مهامها ومسؤولياتها والمؤهلات المطلوبة لإشغالها، وعليه صدرت تعليمات وصف وتصنيف الوظائف متضمنة في الفصل الثالث والرابع منه تقسيم الوظائف إلى فئات ومستويات ودرجات ورموز ومجموعات نوعية، أي أن حسب النظام الأمريكي انصب اهتمام المشرع في التصنيف على الوظيفة دون الموظف.

² د. بطيخ، رمضان، (1993) أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، ص282.

³ د.الحلو، ماجد راغب، (2006) القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ص264.

⁴ تجدر الإشارة في هذا الإطار إلى ما نهجه المشرع في إمارة أبو ظبي في قانون الموارد البشرية رقم (6) لعام 2016 المعدل بالقانون رقم (17) لعام 2019 فقد نصت المادة (18) منه على أن يرتبط الموظف بالجهة الحكومية بموجب عقد أي أن العلاقة عقدية وليست تنظيمية وهو أهم ما يميز نظام الوظيفة المفتوح في حين نظم في الفصل العاشر نظام الترقية الوظيفية وهو حسب ما سبق بيانه من مميزات نظام الوظيفة المغلق.

⁵ الطماوي، سليمان، (1981) الأسس العامة لنظم الترقية والترشيح، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، القاهرة العدد 33، ص2 وما

ونهج القضاء الإداري على عدم اعتبار الترقية حق للموظف العام يستمده مباشرة من القوانين وإنما هي جوازية للإدارة، فالقضاء الأردني استقر على أن الترقية ليست حقاً للموظف العام، وفي هذا تقول المحكمة صراحة: "إن من المبادئ المستقرة أن الترقية ليست حقاً للموظف تجوز له مطالبة الجهة الإدارية على سبيل الحزم والإلزام، وإنما هو حق للجهة الإدارية يستعمل في حدود سلطتها التقديرية بما تراه محققاً للصالح العام، ولا يخضع ذلك إلى رقابة القضاء إلا إذا خالفت قانوناً صدر مقيداً لسلطتها في استعمال هذا الحق، أو أساءت استعماله، كما أنه من المسلم به قانوناً أن المحكمة لا تملك إصدار قرار بتلك الترقية؛ لأن هذا كله من شأن الإدارة"¹. كما أن القضاء المصري جرى في ذلك مجرى القضاء الأردني وانتهى إلى أن إجراء الترقية من عدمه في وقت معين هو مسألة ملاءمة تستقل جهة الإدارة بتقديرها حسب ظروف العمل ومقتضيات الصالح العام، وحاجة العمل، بحسبان أن ذلك من مناسبات القرار الإداري، فلها أن ترقّي العامل إلى وظيفة أو أكثر، وأن ترجئ شغل وظيفة أو أكثر فهذه المسألة تتركب في تقديرها بلا معقب عليها، إذ ليس للعامل حق يحتج به في هذا المجال أو أن يلزمها بمقتضاه في ترقّيته، حتى ولو كان مستوفياً شروط الترقية المقررة قانوناً²، كما أن وقت إجراء الترقية أو عدمها يظلّ أمراً متروكاً لجهة الإدارة تتخذه في الوقت الذي تراه مناسباً حسب حاجة العمل، وفي حدود الوظائف الخالية، ولا يجوز إلزام جهة الإدارة بإجراء الترقية في تاريخ معين³.

وعلى ذات النهج سار المشرع عندما اشترط للترقية مجموعة من الشروط وقيد تقريرها وإخراجها إلى الوجود وترتيبها لآثارها على المركز القانوني للموظف بإصدار الإدارة لقرار الترقية وإدراجها ضمن أساليب إشغال الوظائف العامة وليس ضمن حقوق الموظف، فقد أورد المشرع المصري في الباب الرابع من القانون رقم 81 لسنة 2016 فصلاً خاصاً بالترقية، وتناوله في المواد من (29-31)، فبيّن في المادة (29) أن الترقية تتطلب استيفاء الموظف الشروط المطلوبة منه للترقي إلى الوظيفة الأعلى وحدد الوسيلة القانونية للإدارة في التعبير عن إرادتها بترقية الموظف بموجب

¹ عدل عليا، قرار 2000/72، تاريخ 2001/1/21، منشورات عدالة.

² حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، في الطعن رقم 1836/ لسنة 34/ق، 1995، مشار إليه لدى سمير يوسف البهي، قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق، ص 469.

³ - الطعن رقم 577/ لسنة 25/ قضائية، جلسة 28 نوفمبر، 1982، مذكور لدى، نبيلة عبد الحليم كامل، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 328.

قرار يصدر من السلطة المختصة بحيث تكون الترقية من الوظيفة التي تسبقها مباشرة في المستوى والمجموعة الوظيفية التي تنتمي إليها، وكذلك فعل المشرع الأردني ففي المادة (89) من قانون الخدمة المدنية رقم 9 لعام 2020 قضى بأن تتم ترقية الموظف من وظيفة الى وظيفة أعلى ضمن المسار الإداري في الدائرة بقرار من الوزير وذلك بناء على تنسيب الأمين العام ووفق تعليمات وصف وتصنيف الوظائف المعمول بها وحسب مجموعة من الشروط، أي أن الموضوع نص صراحة على السلطة التنسيبية للإدارة في ترقية الموظف العام.

إلا أن هذا الأمر ليس مطلقاً وله استثناءات وإن كانت في حدها الأدنى؛ فالترقية الحتمية تتحقق تلقائياً عندما يستوفي الموظف الفترة الزمنية المعينة في القانون، ولا يكون ثمة مانع من ترقيته، وبالتالي فإن قرار الإدارة في هذه الحالة يكون قراراً كاشفاً¹، لا منشئاً²، ويترتب على هذا القول إن الموظف في هذه الحالة يكون له الحق بالترقية³ فالمشرع الأردني استخدم ما يفيد بوجوب الترفيع كأصل عام حيث قضى نظام الخدمة أن يرفع الموظف وجوباً من درجة إلى درجة أعلى منها حسب مجموعة من الشروط، ومعنى ذلك أنه يجب على الإدارة ترقيته إذا ما استوفى الشروط المحددة في القانون، وسلطتها في هذا الأمر مقيدة وليست تقديرية⁴.

فالترقية إذاً تكون بموجب قرار إداري تعبر فيه الإدارة عن إرادتها المنفردة، ويصدر من ذات الجهة الإدارية المختصة⁵ وتصبح حقاً للموظف اعتباراً من صدور هذا القرار، وقبل ذلك لا تعدو أن تكون أكثر من مجرد طموح وأمل للموظف يتمنى أن يتحقق لكي يرقى ويصعد في السلم الوظيفي، ففرصة الموظف بالترقية لا يمكن أن يكون حقاً مكتسباً.

¹ يكون القرار الإداري كاشفاً عندما لا يحدث جديد في عالم القانون، وإنما يقتصر أثره على تقرير أو إثبات حالة موجودة فعلاً ومنتجة لأثارها القانونية، ويترتب على هذا القرار نتيجة غاية في الأهمية تتمثل في أن أثر هذا القرار يرتد إلى التاريخ الذي ولد فيه الأثر القانوني الذي كشف عنه القرار، انظر: د. خاطر يوسف، شريف، (2007) القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 4.

² هو القرار الذي يترتب على إصداره تغير في المراكز القانونية القائمة، سواء بالتعديل أو الغاء، وبالتالي يؤدي إلى إنشاء مراكز قانونية جديدة لم تكن قائمة قبل إصدار القرار المنشئ ويترتب آثاره منذ تاريخ صدوره، انظر: د. خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، (2007) القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، القاهرة، ص 220.

³ د. عبد الله الشيخ، عصمت، (1999) الطبيعة القانونية للترقية بين الحق والواجب، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 43.

⁴ المادة (89) من نظام الخدمة المدنية رقم 9، لسنة 2020

⁵ تنص المادة (29) من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016 على أنه: "يصدر قرار الترقية من السلطة المختصة....".

الفرع الثاني

قرار الترقية

من خلال ما سبق بحثه في الفرع الأول، انتهينا إلى أن الترقية تكون بموجب قرار إداري، وسنبحث في هذا الفرع ماهية هذا القرار ومفهومه والسلطة المختصة بإصداره وفقاً لما يلي:

أولاً - ماهية قرار الترقية:

أجمع الفقه والقضاء على تعريف القرار الإداري بأنه¹، هو "إفصاح جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني متى كان ذلك جائزاً وممكناً، وكان الباعث إليه تحقيق مصلحة عامة²، وقد عرفه الفقه الفرنسي بأنه: "كل عمل يصدر من جهة الإدارة بإرادتها المنفردة بقصد تعديل أو رفض تعديل الحقوق والواجبات القائمة". بمعنى أنه عمل قانوني صادر من الإدارة بإرادتها المنفردة بقصد إحداث أثر قانوني معين³، وقد ذهب البعض في الفقه الإداري الأردني إلى تعريف القرار الإداري بأنه القرار الذي يصدر عن سلطة إدارية بإرادتها المنفردة ويقبل الطعن بالإلغاء⁴. هذا وقد امتنع المشرع المصري⁵، وكذلك الأردني⁶، عن وضع تعريف محدد للقرار الإداري تاركين هذا الأمر للفقه والقضاء، ولقد حددت تلك التعاريف عناصر القرار، وهي:

أ- أنه تصرف قانوني يصدر من جهة الإدارة، فلا تنطبق صفة القرار الإداري على الأعمال المادية الصادرة من جهتها، ولا على الأعمال التمهيدية التي تهدف إلى تنفيذه⁷.

¹ د. بطيخ، رمضان، (2005) قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ص116. وفي هذا الصدد قضت محكمة التمييز الأردنية باعتبارها محكمة عدل عليا بأن: "القرار الإداري حسب التعريف الذي استقر عليه الفقه الإداري هو تصريح من جانب الإدارة من شأنه أن يحدث مركزاً قانونياً يصدر عن سلطة إدارية في صيغة تنفيذية" قرارها رقم 52 / 53، عدد2، سنة2، ص70، انظر د. نده، حنا، (1972) مجموعة المبادئ لمحكمة العدل العليا، ص 485.

² الطعن رقم 6330، 3356، لسنة 42 ق ع، جلسة 1999/8/25، ص432. عن: د. أبو العينين، محمد ماهر، (2021) ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقاً للمنهج القضائي، دار روائع القانون للنشر والتوزيع، مصر، ص431.

³ أشار إليه: د. يوسف حلمي، خاطر، شريف، (2007) القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص8.

G. Lebreton, Droit administrative general, 2e ed, Dalloz, Paris, 2000, P. 169.

⁴ د. العبادي، محمد، (1995) قضاء الإلغاء الإداري، (دراسة مقارنة)، عمان، جامعة الإسماعيل، ص103.

⁵ د. عبد الله بيسيوني، عبد الله، (2001) وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، الإسكندرية، منشأة المعارف، ص38.

⁶ اكتفى المشرع الأردني في قانون القضاء الأردني رقم (27) لعام 2014 والقوانين السابقة لمحكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992، والقانون المعدل رقم (2) لسنة 2000، ببيان اختصاص المحكمة بالنظر في المنازعات المتعلقة بالقرارات الإدارية.

⁷ د. عبد العزيز، شيجا، (1994) القضاء الإداري اللبناني، الجزء الثاني، الدار الجامعية، بيروت، ص25.

ب- أنه يصدر من جهة الإدارة بوصفها سلطة إدارية وطنية عامة وإيرادتها المنفردة، وعلى هذا الأساس ينبغي أن تكون سلطة عامة لا سلطة إدارية فحسب، والسبب في ذلك يعود إلى أن الإدارة قد تمارس بعض اختصاصاتها بوصفها شخصاً عادياً لا سلطة عامة¹.

ج- أنه يصدر عن سلطة إدارية عامة بصفة نهائية، ويؤدي إلى إحداث أثر قانوني معين²، سواءً بإنشاء أو تعديل أو إلغاء المراكز القانونية³.

وتم انتقاد هذا التعريف لعدة أسباب منها⁴:

- أن عبارة "إفصاح الإدارة" لا تنطبق إلا على القرارات الإدارية الصريحة، ولا تشمل القرارات الإدارية الضمنية.
- اهتم التعريف ببيان شروط صحة القرار، وأغفل خصائصه التي تميزه عن الأعمال المادية.
- حصر التعريف آثار القرار بإحداث مركز قانوني معين، وحقيقة الأمر أن آثاره تمتد لتشمل إنشاء وتعديل وإلغاء المركز القانوني المعين.

ولكن خلافاً للانتقادات المذكورة فإن عبارة "إفصاح الإدارة" تحتل إصدار الإدارة قراراتها صراحة أو ضمناً؛ فالمادة (24) من القانون رقم 47 لسنة 1972 الخاص بقانون مجلس الدولة المصري اعتبرت أن انقضاء مدة ستين يوماً على تقديم التظلم للجهة أو السلطة المختصة دون أن تبدي تجاوباً، أو أنها التزمت الصمت حيال التظلم يعتبر بمثابة قرار بالرفض⁵، وبفس هذا المعنى قضت الفقرة (ب) من المادة (7) من قانون القضاء الإداري في الأردن رقم (27) 2014 عندما اعتبر المشرع رفض الإدارة اتخاذ قرار بحكم القرار إذا كان يترتب عليها اتخاذ بموجب التشريعات النافذة، أما فيما يتعلق بأن التعريف لم يهتم ببيان خصائص القرار الإداري، نجد أن القرار الإداري يكتمل بوجود أركانه الأساسية، حتى ولو كان بعضها مشوباً بعيب من عيوب الإلغاء⁶، أما فيما يتعلق بحصر التعريف

¹ د. بطيخ، رمضان، (2005) قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 117.

² د. عبد العزيز، شيحا، (1994) القضاء الإداري اللبناني، الجزء الثاني، الدار الجامعية، بيروت، ص 25.

³ د. عبد الله بيسيوني، عبد الله، (2001) وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، الإسكندرية، منشأة المعارف، ص 40.

⁴ د. أبو يونس، محمد باهي، (1996) أحكام القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، ص 213.

⁵ د. بطيخ، رمضان، (2005) قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 122-121.

⁶ د. خاطر يوسف، شريف، (2007) القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 11.

آثار القرار بإحداث مركز قانوني معين ليست لها أهمية لكون الواقع يدحضها؛ فالقرار الإداري قد ينشئ أو يعدل أو يلغي أية مراكز قانونية معينة¹.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن القرار الإداري يشتمل على خمسة عناصر لا بد من توفرها، هي: الاختصاص، والسبب، والشكل، والمحل، والغاية².

وتخرج أعمال السلطتين التشريعية والقضائية من نطاق هذه القرارات طبقاً للمعيار الشكلي الذي يحدد القرارات الإدارية³، في حين يرى البعض أن المعيار الشكلي عسير التطبيق⁴، ويعتمد على مبدأ الفصل بين السلطات، لذلك ينبغي الأخذ بمعيار النظام القانوني، أي من خلال القواعد الشكلية والموضوعية مجتمعة⁵.

من المفترض أن يكون شكل القرار منسجماً مع مضمونه، ولهذا تتعذر التفرقة بينهما، فالمعيار الشكلي يتطلب أن يصدر القرار من جهة الإدارة استناداً إلى ما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح⁶، وإذا كان القرار بحكم طبيعته إدارياً، وجب أن يكون الطعن به ضمن اختصاص القضاء الإداري، وعلى وجه التحديد ضمن اختصاص قضاء الإلغاء⁷.

وعوداً على ذي بدء فقرار الترقية من القرارات الإدارية، فتسري عليه القواعد العامة التي تسري على القرارات الإدارية الأخرى والموضحة آنفاً، إضافة إلى بعض الأحكام الخاصة التي تنطبق عليه دون غيره من القرارات الإدارية المماثلة، فالقرار الصادر بالترقية هو قرار إداري بكل سماته⁸، وأول ما يميزه أنه عمل قانوني له تأثير في المراكز

¹ د. القاضي، وليد سعود، (2012) ترقية الموظف العام (دراسة مقارنة) أطروحة دكتوراه، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2012.

² د. عبد الحليم كامل، نبيلة، (1981) الوجيز في القانون الإداري المغربي، دار النشر المغربية، ص 186.

³ د. بطيخ، رمضان، (2005) قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 117.

⁴ د. الزعبي، خالد، (1999) القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص 28.

⁵ د. شنتاوي، علي خطر، (1994) القضاء الإداري الأردني، الكتاب الأول قضاء الإلغاء، المركز العربي للدراسات الطلابية، ص 402.

⁶ د. عبد الله عبد الغني، بسيوني، (1996) القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص 434.

⁷ د. خليفة، عصمت عبد الكريم، (1981) نظم الترقية للوظيفة العمومية في الجمهورية الجزائرية الشعبية، منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ص 121.

⁸ د. فؤاد بركات، عمرو، (1986) الترقية وأثر الحكم بإلغائها، طنطا، ص 34.

القانونية القائمة؛ فهو تعبير عن إرادة الإدارة المنفردة بهدف إحداث أثر قانوني معين، سواءً بإنشاء أو إلغاء أو تعديل المراكز القانونية القائمة¹.

ولا ترقى التوصية أو التنسيب بالترقية إلى مصاف القرار بالترقية، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا الأردنية؛ إذ قضت بأن " التنسيب لا يرقى إلى درجة القرار النهائي " ²، وبأن: " التوصية لا تعتبر قراراً إدارياً " ³، وعليه فإن تأشيرة الوزير بالترقية أو الاقتراح بالترقية على سبيل المثال لا ترقى إلى مرتبة القرار الإداري، ذلك أنها لا تنشئ أو تعدل حقوقاً أو التزامات، وبالتالي ليس لها تأثير مباشر على المراكز القانونية القائمة⁴، و من المعلوم أن الترقية لا تفترض افتراضاً، بل يصدر قرار بها من الجهة المختصة⁵، و الجهة المختصة بإصدار قرار الترقية هي (الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس إدارة الهيئة بحسب الأحوال) بناء على اقتراح لجنة الموارد البشرية، كما هو مبين في المواد (2-27-31) من قانون العاملين المدنيين بالدولة في مصر .

أداة الترقية إذاً هي القرار الإداري؛ وهذا مسلم به في كل من فرنسا ومصر⁶، وكذلك الأردن.

ثانياً- الجهة المختصة بإصدار قرار الترقية:

لا تتحقق الترقية كما أسلفنا إلا بقرار إداري تصدره الجهة المختصة، وبغير ذلك لا تعدو كونها طموحاً لدى العامل يرجو تحقيقه، وثمة عدة تساؤلات تثار بشأن هذا الموضوع عن طبيعة قرار الترقية الذي تصدره الإدارة؛ هل هو قرار إداري؟ وهل حدد المشرع السلطة المختصة بإصدار قرار الترقية؟

بالعودة إلى التشريع الفرنسي نجد أن الإدارة أُعطيت صلاحية إعداد جداول الترقيات، فالسلطة المختصة بالترقية هي السلطة المختصة بالتعيين بعد أخذ اقتراحات اللجان الإدارية التي يكون لها سلطة تقديم التوصيات للوزير المختص،

¹د. عبد العزيز، شبحا، (1994) القضاء الإداري اللبناني، الجزء الثاني، الدار الجامعية، بيروت، ص 25.

² عدل عليا رقم 2002/194، بتاريخ 30/9/2002 منشورات مركز عدالة.

³ عدل عليا رقم 1998/259، بتاريخ 15/10/1998 منشورات مركز عدالة.

⁴ د. أبو يونس، محمد باهي، (1996) أحكام القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ص 217.

⁵د. رسلان، أنور، (1998) وسيط القانون الإداري، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ص 241.

⁶ د. محمد، حسين عبد العال، (2004) الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ص 257.

ويتم إصدار الجدول كل سنة في 15 كانون الأول في الحد الأقصى، ويتم إعلام أصحاب الشأن خلال الأيام الثلاثة التالية لصدور الجدول¹.

أما التشريع المصري فقد حدد الجهة المختصة بترقية الموظفين بـ (الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس إدارة الهيئة بحسب الأحوال)²، وطلب في المادة (4) أن تشكل في كل وحدة من لجنة أو لجان تعني بشؤون الموارد البشرية، وبتن كيفية تشكيلها ومهامها التي من بينها النظر في ترقية الموظفين من الدرجة الأولى، كما بينت المادة (31) أن قرار الترقية يجب أن يصدر من السلطة المختصة، وتعتبر الترقية نافذة من تاريخ صدور قرار بها.

أما المشرع الأردني فقد حدد السلطة المختصة بالترقية بالوزير³، ويقصد بالوزير المختص⁴:

1. رئيس الوزراء فيما يتعلق بموظفي رئاسة الوزراء.
 2. المرجع المختص فيما يتعلق بموظفي الديوان الملكي.
 3. رئيس مجلس الأعيان فيما يتعلق بموظفي مجلس الأعيان، ورئيس مجلس النواب فيما يتعلق بموظفي مجلس النواب إذا كان المجلس منحلًا.
 4. رئيس أي دائرة يمارس صلاحيات الوزير بموجب تشريعات خاصة فيما يتعلق بموظفي الدائرة.
- وطلب تشكيل لجنة يطلق عليها اسم اللجنة المركزية⁵، وأوضح كيفية تشكيلها أو تكوينها وصلاحياتها ومهامها، ومن هذه المهام التنسيب بترقية الموظفين من الفئتين الأولى والثانية، على أن يرفع التنسيب للوزير المختص، وهنا نجد أن المشرعين الفرنسي والمصري والأردني يتوافقوا إلى حد كبير فيما يتعلق بالسلطة المختصة بالترقية من حيث كيفية تشكيل السلطة المختصة، وإصدار هذه السلطة قرار تشكيل اللجنة المركزية التي من مهامها التنسيب للسلطة المختصة بترقية الموظفين، التي تصدر بدورها قرار الترقية.

وبعد أن انتهينا في هذا المبحث من التعريف بمفهوم الترقية وطبيعتها القانونية وموقف القانون المقارن منها سنحاول في المبحث الثاني الإضاءة على ضوابط الترقية من معايير وشروط.

¹ ANDRE de Laubadere, Y ves Gausemet, Traite de Droit administrative, P,126.

² المادة (2) من قانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة 2016.

³ المادة (89)، من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020.

⁴ المادة (2)، من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020.

⁵ المادة (36)، من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020.

المبحث الثاني

ضوابط الترقية

إن أي نظام قانوني غير قائم على ضوابط يكون عرضة للأهواء ومتقلبت من أدنى قواعد العدالة، وسنتناول في هذا المبحث دراسة معايير الترقية الوظيفية في المطلب الأول لننتقل في المطلب الثاني لدراسة الشروط الواجب توافرها للترقية.

المطلب الأول

معايير الترقية

تحدد القوانين الوظيفية معيارين للترقية¹: الترقية بالأقدمية الذي يجعل من الأقدمية الوظيفية أساساً للترقية، والترقية بالاختيار الذي يعد الاختيار والكفاءة أساس الترقية، وتمزج معظم التشريعات بين هذين المعيارين وتأخذ بهما معاً، في معيار ثالث يسمى معيار الأقدمية والاختيار.

ويتوقف نجاح أي معيار للترقية على مدى قدرته وفعالته في التوفيق والتقريب والتوازن بين أمرين: أولهما: طبيعة التنظيم الإداري للوحدة الإدارية؛ إذ إن عدد الوظائف يتناقص طرماً مع الانتقال للوظائف العليا ذات المسؤوليات والمستويات الأعلى؛ وبالتالي لا ينال فرصة الانتقال إليها إلا من تتوفر فيهم الشروط لشغلها، أما ثانيهما فيتجلى في تطلعات الموظفين المطالبين بالترقية بأعدادهم الهائلة²، ولأشك أن اختيار معيار ما لترقية الموظفين العامين يؤثر تأثيراً إيجابياً أو سلبياً على الإدارة والموظفين معاً؛ فلا بد أن تختار الإدارة الطريقة المثلى لترقية موظفيها، ذات المقدرة والفاعلية في تحقيق الأهداف المرجوة لكل من الإدارة والموظف.

ولكل دولة اعتبارات ومعطيات مختلفة تؤثر في اختيارها لطريقة الترقية، ومن هذه الاعتبارات الظروف السياسية والإدارية أو الاجتماعية أو الاقتصادية السائدة في الدولة الواحدة³، فلا غرابة في أن تأخذ معظم دول العالم بعدة

¹ ANDRE de Laubadere, et yves Gaudemet, Traite de Droit administrative, L.G.D.J, 12 EME ed P.125.

² د. جعفر، أنس قاسم، (1973) نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، دار النهضة العربية، ص135.

³ ANDRE de Laubadere, et yves Gaudemet, Traite de Droit administrative, L.D.J, 12 EME ed P.103. et Victor Silvera, op. cit, p.303.

معايير لترقية موظفيها، فتدمج الأقدمية وتقارير الكفاية معاً، أو الأقدمية ونتائج اختبارات الانتقاء، أو تجمع بين المعايير السابقة عند ترقية موظفيها، وفي هذا الدمج ضمانة مهمة وجوهرية لا للموظفين فحسب، بل للإدارة ذاتها أيضاً¹.

الفرع الأول

الترقية بالأقدمية

يتطلب البحث في الترقية بالأقدمية باعتبارها أحد المعايير الأساسية التي اعتمدتها العديد من التشريعات الوظيفية للترقية الوظيفية، الإحاطة بمفهومها وسلبياتها وإيجابياتها بداية، لننتقل فيما بعد لأهم تطبيقاتها في التشريعات المقارنة.

أولاً: مفهوم الترقية بالأقدمية:

أساس نظام الترقية بالأقدمية أن يمضي الموظف مدة زمنية معينة في وظيفته وفقاً لما تتطلبه القوانين والأنظمة، وعند انقضاء تلك المدة يرقى إلى الوظيفة أو الدرجة الأعلى مباشرة².

مما يعني أنه كلما زادت مدة خدمة الموظف في الدرجة أو الوظيفة زادت كفاءته وخبرته؛ بل إن تمضيته فترة زمنية طويلة في الوظيفة قرينة على أنه اكتسب الخبرة والمعرفة وأصبح جديراً بالترقية³، وتعتبر الأقدمية ميزة من ميزات الوظيفة العامة في فرنسا⁴، وقد عرفها البعض بالقول إن الترقية بالأقدمية هي شغل الموظف للوظيفة الأعلى نظراً لقضائه الفترة الزمنية المحددة في القوانين واللوائح، ولكنها لا تنفي دور الكفاءة كلياً⁵.

وتعرف الأقدمية أيضاً بأنها مركز قانوني تحدده القوانين واللوائح، يتم من خلاله ترقية الموظف الأقدم للوظيفة الأعلى عن طريق إدراج اسمه وترتيبه بين زملائه⁶، وبالتالي ليس للمعايير الموضوعية التي تراعي جانب العمل

¹ د. بطيخ، رمضان، (1997) الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص286.

² د. محمد السنوسي، صبري، (1998)، وسائل النشاط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص165.

³ د. قاسم جعفر، أنس، (2009) الوظيفة العامة، دار النهضة، القاهرة، ص81.

⁴ JEAN-Michel de forges, op.cit. p.244.

⁵ د. الشنطاوي، علي خطار، (2000) دراسات في الوظيفة العامة، الجامعة الأردنية، عمان، ص128.

⁶ C.E "dautrait" 7-1-1949, Rec. p.5.

الوظيفي وصالحه أي أثر يذكر لترقية الموظف؛ فالإدارة هي التي تقوم بتسوية أقدمية الموظف قبل إجراء الترقية استناداً للقوانين واللوائح السارية، ونقصد بالأقدمية هنا أقدمية الدرجة التي شغلها الموظف فعلياً أو اعتبارياً¹، وهذا ما أكدته محكمة القضاء الإداري في القضية رقم 813 لسنة 6 ق؛ حيث قضت بأن: "القاعدة الأصلية المقررة للأقدمية عند شغل الدرجات الشاغرة هي الأقدمية في الدرجة، سواء أكانت أقدمية فعلية أم اعتبارية، وعلى من يدعي العكس أن يقيم الدليل على ذلك"².

وبموجب الترقية بالأقدمية تتم ترقية الموظف تلقائياً وفق تسلسل موقعه في قائمة الموظفين، فينتقل الموظف الأقدم، الذي أمضى الفترة المحددة للترقية، للدرجة أو الوظيفة الأعلى متى كانت شاغرة³.

ويجسد هذا الأسلوب مقولة أن الكفاءة المهنية والخبرة الحقيقية قد تكونان بديلاً عن نتائج المسابقات للمفاضلة بين المتقدمين لتبوء الوظائف العامة⁴.

غير أن للبعض رأياً آخر في شرط الأقدمية المطلوب للدرجة الأعلى، مفاده أنه وإن كان شرطاً أساسياً، إلا أنه ليس الشرط الوحيد بأي حال من الأحوال؛ بل هناك شرطان آخران للترقية أولهما: صلاحية الموظف للنهوض بأعباء الوظيفة، وثانيهما: صدور قرار الترقية من قبل الإدارة المختصة⁵.

الترقية بالأقدمية إذاً أحد أساليب الترقية التي يتم من خلالها ترقية الموظف من درجة أو وظيفة أدنى إلى درجة أو وظيفة أعلى إذا أمضى خدمة فعلية أو اعتبارية في الخدمة الوظيفية المدنية.

فهي مرتبطة بمدة زمنية معينة وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها في الدولة؛ وكلما أمضى الموظف مدة زمنية أطول من تلك التي أمضاها أقرانه في الوظيفة العامة انتقل للدرجة أو الوظيفة الأعلى التي تليها متى كانت شاغرة.

أشار إليه: د. عبد الله الشيخ، عصمت، (1999) الطبيعة القانونية للترقية بين الحق والواجب، دار النهضة العربية، القاهرة، ص30.

¹ د. بطيخ، رمضان، (1997) الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص507.

² سليم، عبد العزيز، (2007) موسوعة الفقه والقضاء والتشريع في شرح قانون العاملين بالدولة والقطاع العام والشركات والكادرات الخاصة والتسويات، شركة ناس للطباعة، القاهرة ص108.

³ د. سامي جمال الدين، (2005) منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشؤون الموظفين، منشأة المعارف، الاسكندرية، ص238.

⁴ هذا ما توصل إليه خبراء الأمم المتحدة. راجع: د. صبري جليبي، (2004) نظام الجدارة في تولية الوظائف العامة، ص96.

⁵ د. بطيخ، رمضان، (1997) الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص508.

ويقع على عاتق الإدارة مهمة التأكد من مدى صلاحية الموظف لشغل الموقع الوظيفي الجديد، وذلك من خلال دراسة ملفه وظروفه ومدى مقدرته على الانسجام مع العمل الجديد، وألا تضيف شروطاً أخرى لترقيته، وأن تأخذ بالحسبان ذكر سبب الترقية في قرارها.

ثانياً: مزايا وعيوب الترقية بالأقدمية:

كما أي منظومة قانونية أخرى فقد تعددت الحجج والأسانيد التي تدعم اتجاه الترقية بالأقدمية، كما تعددت الاتجاهات المعارضة لهذا المعيار ولكل من الاتجاهين حججهم وبراهينهم.

أ- مزايا معيار الترقية بالأقدمية:

- 1- **الموضوعية:** يتسم معيار الترقية بالأقدمية بالموضوعية إذ يحول دون وقوع الموظفين في متاهات المحسوبية التي يتصف بها الرؤساء الإداريون¹، ولمّا كانت الترقية قديماً تقوم على أسس شخصية واعتبارات سياسية وحزبية واجتماعية، فقد تم اللجوء إلى معيار الأقدمية لمعالجة هذا الخلل باعتباره أكثر موضوعية وعدالة ودقة ويحقق تكافؤ الفرص بين الموظفين²، إذ يتلافى الاعتبارات الشخصية والتحيز والمحاباة³.
- 2- **البساطة في التطبيق:** وذلك لأن ترتيب أقدمية الموظفين لشغل الدرجات الشاغرة يقدر بحسب عددها⁴، فالترقية وفق هذا المعيار إذاً تقاس بمرور فترة زمنية معينة على خدمة الموظف في وظيفته، فهي واقعة ظاهرة تتسم بالنظام غير قابلة للمعارضة⁵، ولا خلاف أو شك فيها، بل ولا صعوبات تُذكر⁶، فهي سهلة وواضحة لأن من سيظفر بالترقية هو أقدم المتنافسين⁷.

¹ د. بركات، عمرو فؤاد، (1990) مذكرات في الإدارة العامة، الجزء الأول، دار النهضة العربية، الطبعة الثالثة، القاهرة، ص 86.
² د. سامي جمال الدين، (2005) منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشؤون الموظفين، منشأة المعارف، الاسكندرية، ص، ص238.

³ د. قاسم جعفر، أنس، (2009) الوظيفة العامة، دار النهضة، القاهرة، ص82.

⁴ د. النجار، عادل عبد الفتاح، (1997) النظام القانوني لوقف الموظف العام احتياطياً (رسالة دكتوراه)، جامعة القاهرة، ص 148.

⁵ د. ليلى تكلّا، الترقّيات، المؤتمر العربي الخامس للعلوم الإدارية، جامعة الدول العربية، الكويت، 1969، ص 77.

⁶ د. عبد الواحد، حسني سعد، (1984) تنفيذ أحكام القضاء الإداري، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، القاهرة، ص293.

⁷ د. الطماوي، سليمان، (1965) الأسس العامة لنظم الترقية والترقيع، مجلة العلوم الإدارية، تصدرها الشعبة المصرفية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، العدد الثالث، المجلد 7، ص 184.

3- **ضمانة للموظف من تعسف الإدارة:** وهذا يؤدي إلى تحقيق مصلحة الإدارة والموظف معاً؛ فمصلحة الموظف هي شعوره بالاطمئنان والاستقرار الوظيفي، ويصب ذلك في مصلحة الإدارة مؤدياً بدوره إلى تحسين أداء الجهاز الإداري وتطويره¹، وبالتالي يحسن ويوطد العلاقة بين الإدارة وموظفيها إذ أن اطمئنان الموظف إلى أنه سينال حقه في الترقية بالموعد المحدد يؤدي إلى زيادة جهده؛ مما يهيئ بدوره الظروف المناسبة للإنتاج نتيجة الاستقرار الوظيفي².

4- **رصد الإدارة بذوي الخبرة من الموظفين:** فهذا المعيار يؤدي إلى اكتساب الموظفين للخبرة المطلوبة والضرورية لتبوء الوظائف القيادية والإشرافية، ناهيك عن أن الشخص أو الموظف الأقدم يفترض به أن يكون صاحب الخبرة والتجربة والنضج³، فهناك من يرى علاقة وثيقة تربط بين طول مدة الخدمة وزيادة كفاءة الموظف؛ فكلما طالت خدمته كان أكثر مهارة وخبرة في القيام بأعماله على أكمل وجه⁴.

5- **الانسجام مع مبدئي العدالة والمساواة:** إذ يضمن هذا المعيار تحقيق المساواة والعدالة بين الموظفين الذين يعلمون مسبقاً بهذين المبدئين اللذين يطولانهم جميعاً دون استثناء⁵، ويطبقان عليهم بشكل عام ومجرد⁶، وبالمقابل يفتح عدم تطبيقهما الباب على مصراعيه أمام الوساطة والمحسوبية والفوضى؛ مما ينعكس سلباً على أداء الوظيفة العامة برمتها⁷، وثمة من يرى بأنه تكاد لا توجد نساء في الوظائف القيادية، والسبب يعود إلى عدم الأخذ بمعيار الأقدمية في الترقية الذي يتفق مع مبدئي المساواة والعدالة، على عكس الأساليب الأخرى التي تتيح المجال للتحيز للرجل وتفضيله على المرأة فيُشعر الموظفات بالغبن، وينعكس ذلك سلباً على أدائهن للعمل⁸.

¹ د. بطيخ، رمضان، (1997) الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 509.

² د. جعفر قاسم، أنيس، (1973) نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، دار النهضة العربية، ص 139.

³ د. بركات، عمرو فؤاد، (1990) مذكرات في الإدارة العامة، الجزء الأول، دار النهضة العربية، الطبعة الثالثة، القاهرة، ص 86.

⁴ د. السناري، محمد عبد العال، (2007) نظم وأحكام الوظيفة العامة والسلطة الإدارية والقانون الإداري في جمهورية مصر العربية، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، ص 115.

⁵ د. محمد السنوسي، صبري، (1998)، وسائل النشاط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 166.

⁶ د. قاسم جعفر، أنس، (2009) الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 82.

⁷ د. حسن علي، محمد إبراهيم، (1995) مبدأ المساواة في تقلد الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ص 65.

⁸ د. مهنا، أميمة فؤاد، (1981) المرأة والوظيفة العامة (رسالة دكتوراه)، جامعة القاهرة، ص 126.

6- الرضا الوظيفي: جميع الموظفين، بموجب هذا المعيار، ينالون حقهم في الترقية بحسب ترتيب أقدمية كل منهم، فلا مجال للشكوى ولا التظلم؛ وهذا يؤدي إلى زيادة انتمائهم للإدارة من ناحية، وزيادة إنتاجهم من ناحية أخرى؛ أما التظلم فينشأ من شعور الموظف بانعدام العدالة، ويدل في الوقت ذاته على عدم الرضا، ويعد مؤشراً خطيراً إلى انخفاض الروح المعنوية¹، وبما أن الترقية بالأقدمية تستلزم زيادة في الأجر إضافة إلى الارتقاء إلى وظيفة أعلى فهي بمثابة مكافأة من الإدارة للموظف عن الفترة التي أمضاها في الوظيفة العامة، مما يجعله يرتب أعباءه المستقبلية على هذا الأساس².

7- استجابة للنوازح النفسية والإنسانية للموظف: من المتعارف عليه أن يتقدم الأقدم والأكبر في السن في درجات السلم الوظيفي لدى إجراء الترقية³، وعادة ما يرفض الموظف أن يتقدم عليه من هو أصغر منه بالعمر وأقل منه بالخدمة، وإن حدث شيء من هذا القبيل سيدفع الموظف الأقدم خدمة والأكبر سناً إلى افتعال المشاكل اعتراضاً منه على ذلك؛ وهو ما يجعل سير العملية الإدارية والنهوض بها أمراً في غاية الصعوبة.

ب- عيوب الترقية بالأقدمية:

لم تسلم مزايا معيار الترقية بالأقدمية من الانتقاد على الرغم من منطقيتها ووجاهتها، فرأى بعض الفقهاء أنها شكلية أو ظاهرية، وفصلوا القول فيها على النحو الآتي:

1. **التراخي الوظيفي:** إن اعتماد الأقدمية معياراً للترقية قد يؤدي إلى طغيان نزعة اللامبالاة لدى الموظف، ليصبح غير مكترث⁴، متواكلاً في عمله؛ وهو ما يفضي حال استمراره إلى تثبيط الهمم وانعدام الفاعلية⁵، ويؤثر تأثيراً سلبياً بليغاً على سير المرفق العام ومصلحة العمل، إذ يولد قناعة لدى الموظف بألا فائدة ترجى من بذله جهداً أكبر في العمل مادام الفرق بين المجتهد والمهمل معدوماً وكلاهما سيرقى بمجرد مرور الفترة الزمنية المطلوبة

¹ د. فهمي، منصور، (1988) الروح المعنوية بين العاملين، مجلة الاقتصاد والإدارة، جامعة الملك عبد العزيز، السعودية، المجلد 4، ص145.

² د. قاسم جعفر، أنس، (2009) الوظيفة العامة، دار النهضة، القاهرة، ص82.

³ د. حمدي أمين عبد الهادي، أساليب الترقية والترقية في البلاد العربية، مرجع سابق، ص284.

⁴ د. بطيخ، رمضان، (1997) الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص285.

⁵ د. رسلان، أنور، (1998) وسيط القانون الإداري، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، ص222.

للترقية للدرجة الأعلى¹، ويقضي ذلك بدوره على المنافسة في العمل بين الموظفين²، مع ضرورتها، إن كانت منافسة شريفة، لجعل الموظفين أكثر فاعلية وإنتاجاً في الجهاز الإداري، وتعزيز التعاون والتنافس البناء فيما بينهم³.

2. **تولي الوظائف من غير ذوي الكفاءة:** ليس لطول الفترة التي يقضيها الموظف في الوظيفة أثر عندما يتعلق الأمر بصلاحيته لتولي المواقع الرئاسية والإشرافية، فقد لا تتوفر فيه أية صفة من الصفات الذاتية التي تؤهله لتبوء تلك المواقع أو المناصب، ويقتصر أثر طول فترة خدمته الوظيفية على زيادة خبرته في مجال وظيفته فقط⁴، ثم إن الكفاءة ليست محصورة بالأقدمية، فثمة مواهب شخصية وطاقات للقيام بالعمل تختلف من موظف إلى آخر، وقد يمتلكها موظف حديث الخدمة في حين يفتقد إليها موظف أقدم منه⁵.

3. **خفض روح الابداع والاحباط لدى الموظفين الشباب:** يعيق تطبيق نظام الترقية بالأقدمية ترقية الموظفين الموهوبين من صغار السن، ويظهرهم بمظهر العاجزين، دونما حساب للأساليب الجديدة التي تعلموها، فيخمد ذلك روح الحماس والابداع لديهم؛ مما يؤثر سلباً على الوظيفة العامة⁶، ويقف حائلاً أمام بروز الكفاءات الممتازة التي تسهم في تطوير الإدارة والارتقاء بها⁷، إضافة إلى أن الترقية بالأقدمية تترك الموظفين في حالة انتظار لمدد طويلة دون مبرر مقنع نظراً لارتباطها بمدة زمنية محددة، وهو ما يشعرهم بالإحباط ويوهن عزائمهم، ويفضي بهم إلى الخمول والكسل والإهمال، فيقضي بذلك على كل نشاط يسهم في تحسين أداء العمل.

4. **لا يحقق مبدأ العدالة:** يساوي أسلوب الترقية بالأقدمية عند تطبيقه الموظف الممتاز بالموظف البسيط، فيؤثر ذلك سلباً في الموظفين المتفوقين عند قيامهم بأعمالهم⁸، ويقلل من فاعلية النشاط الإداري⁹ خصوصاً وأن المساواة

¹ د. محمد السنوسي، صبري، (1998)، وسائل النشاط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 166.

² د. قاسم جعفر، أنس، (2009) الوظيفة العامة، دار النهضة، القاهرة، ص 86.

³ د. مرعي، توفيق، (1984) علم النفس الاجتماعي، دار الفرقان للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، عمان، ص 80.

⁴ د. الطماوي، سليمان، (1997) مبادئ علم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، ص 553.

⁵ د. نواف العنزي، سعد، (2007) النظام القانوني للموظف العام، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ص 27.

⁶ جون م فيز، (1965) التنظيم الإداري، ترجمة محمد توفيق رمزي، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 215-216.

⁷ بطيخ، رمضان، (1997) الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 509.

⁸ د. الحلو، ماجد راغب، (2006) القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ص 268.

⁹ د. النجار، عادل عبد الفتاح، (1997) النظام القانوني لوقف الموظف العام احتياطياً (رسالة دكتوراه)، جامعة القاهرة، ص 149.

في الحقوق تقتضي المساواة في الواجبات، وهو ما لا تحققه الترقية بالأقدمية¹، فبذلك يتعارض تطبيق الأقدمية معياراً للترقية مع الاستعدادات الفطرية والفروق الشخصية بين الأفراد، فالموظفون يختلفون اختلافاً بيناً فيما بينهم من حيث الكفاءة والمقدرة على اكتساب المعرفة العلمية أثناء خدمتهم الوظيفية².

5. **التقليل من فعالية الإشراف:** تتم الترقية وفق الأقدمية دون تدخل من جانب الرؤساء، فلا يؤخذ بأرائهم أو وجهات نظرهم عند تقريرها؛ مما يؤدي إلى ضعف أو انعدام تأثير الرؤساء في مرؤوسيهـم، وينعكس ذلك سلباً على العلاقة القائمة بينهم، ويفضي لاحقاً إلى عدم اكتراث هؤلاء المرؤوسين بتنفيذ أوامر رؤسائهم وعدم إعارتها الأهمية المطلوبة³، وبالتالي يتم تجريد الرؤساء الإداريين من وسيلة هامة وضرورية لمكافأة الموظفين المتميزين⁴، فيتغشى التسبب الوظيفي نظراً لفقدان مبدأ احترام الرؤساء الذي يتصل بهيئة الوظيفة العامة بكل ما تعنيه الكلمة من معنى، فطاعة الرؤساء من الأسس الرئيسية للحصول على الترقية⁵.

6. **إهمال الشروط والمعايير الأخرى للترقية:** يتم الانتقال للوظائف الأعلى بموجب معيار الأقدمية بطريقة آلية تلقائية؛ إذ يرقى للدرجات الأعلى الشاغرة الموظفون الأقدم في الدرجات الدنيا، وبالتالي ينحصر المؤهل المطلوب لاستحقاق الترقية في الأقدمية فقط بغض النظر عن الشروط الأخرى⁶.

7. **إشكاليات في التطبيق العملي:** يرى مؤيدو معيار الترقية أنه يتميز بالسهولة والبساطة، إلا أن الواقع يُظهر إشكاليات عدة لدى تطبيقه⁷، ومنها كيفية احتساب تاريخ الأقدمية؛ هل يُعتمد فيه تاريخ صدور قرار التعيين أم تاريخ المباشرة.

¹د. أحمد عبد العال، صبري جليبي، (2004) نظام الجدارة في تولية الوظائف العامة، ص100.

²د. جعفر، أنس، (1973) نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 144 وما بعدها.

³د. جعفر، أنس، (2009) الوظيفة العامة، دار النهضة العربية للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ص85.

⁴د. شنتاوي، علي خـطار، (1994) القضاء الإداري الأردني، الكتاب الأول قضاء الإلغاء، المركز العربي للدراسات الطلابية، ص127.

⁵د. عجيلة، عاصم أحمد، (2000) واجب الطاعة في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ص20، ص159.

⁶د. الطماوي، سليمان، (1995) الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ص429.

⁷د. أحمد عبد العال، صبري جليبي، (2004) نظام الجدارة في تولية الوظائف العامة، ص97.

8. **عدم ربط الأجر بالكفاءة:** يطمح الموظف إلى بناء مستقبل وحياء مريحة اعتماداً على حصوله على زيادة مالية كلما تقدم به السن في الوظيفة العامة، وهذه الزيادة تتمثل في العلاوات الدورية التي تهيئه لمواجهة صعوبات الحياة، وحصوله عليها إلزامي حتى ولو لم يُرقَّ، فلا ارتباط بين العلاوات الدورية والترقية، وكل ما هو مطلوب منه أن يقوم بواجباته بكفاءة متوسطة¹، فإن الاحتجاج بأن الإدارة عندما تأخذ بأسلوب الأقدمية كمعيار للترقية فإنها تكافئ الموظف عن الفترة الزمنية التي أمضاها في الوظيفة يعد ظلماً لذوي الكفاءات العالية، فترقية الموظف إلى درجة أعلى ذات مسؤوليات وأعباء أكبر لمجرد أنه أمضى في سابقتها مدة زمنية معينة، غير مجدٍ ولا منطقي، فعماد الترقية اقتران الكفاءة والصلاحية معاً، وتتطلب من الموظفين بذل المزيد من الجهد في العمل ليظفروا بها².

9. **التعارض مع مصلحة الإدارة:** إن معيار الترقية بالأقدمية يقوم على عنصر ضروري هو إعطاء المدة الزمنية التي يمضيها الموظف في وظيفته الأهمية الكبرى عند استحقاقه للترقية؛ وهو ما يشعره بالاستقرار الوظيفي ويجعله بمنأى عن القلق، ويتجاوب هذا أن الاستقرار بدوره مع احتياجاته ويلبي بعض المصالح والرغبات الشخصية، إلا أن ذلك أعلى أهميته لا يمكن أن يكون على حساب الوظيفة العامة؛ فالأقدمية هنا تتعارض مع مصلحة الإدارة، وبالتالي مع المصلحة العامة لأنها تعتبر أن مضي الوقت يُكسب الموظف الخبرة في الوظيفة، وهذا لا يستقيم مع منطق تطوير أداء الإدارة والنهوض بها.

مما سبق نجد اعتماد معيار الأقدمية أسلوباً لترقية الموظفين أثار جدلاً فقهيّاً واسعاً؛ فمعظم الذين كتبوا عنه أوردوا مزاياه وعيوبه في مؤلفاتهم دون أن يبينوا بطريقة علمية ما إذا كان هذا الأسلوب ناجحاً وفعالاً، والطريقة التي عولجت بها هذه المسألة توحى بأن هذا الأسلوب غير ناجح لكونهم عرضوا في البداية المزايا ثم أتبعوها بالعيوب، ولكننا نرى أنه من الأفضل أن يقال إن الأقدمية كمعيار للترقية ناجعة إذا دمجت مع معيار آخر.

¹ د. محمد علي عبده سليمان، (1994) ترقية الموظف باليمن، رسالة ماجستير، ص98.

² د. جعفر، أنس، (2009) الوظيفة العامة، دار النهضة، القاهرة، ص82.

ثالثاً - تطبيقات الترقية بالأقدمية:

أخذ المشرع الفرنسي بنظام الأقدمية في الترقية وترتبط هذه الترقية بالزيادة في المرتب دون أن يترتب عليها تغيير في الوظيفة، كما تؤدي إلى تحريك أقدمية الموظف وإعطائه وصفاً وظيفياً آخر¹، وتكون الترقية على أساس الأقدمية تلقائية وكذلك فإن ترتيب الموظفين هو الذي يبين مدة خدمات كل موظف²، وقد أوضح مجلس الدولة الفرنسي أنّ اللوائح والنظم هي التي تحدد المدة التي يجب أن يقضيها الموظف في الدرجة أو المرتبة لكي يرقى إلى الدرجة الأعلى، فهذه النظم هي التي تبين مدة الأقدمية المطلوبة للترقية، أو المدة المتوسطة أو الحد الأقصى الذي ينبغي على الموظف أن يمضيه في كل درجة أو مرتبة³.

كما أخذ المشرع المصري بالترقية بالأقدمية بالنسبة لكافة الوظائف باستثناء وظائف الدرجات العليا، إذ قصر فيها الترقية على أساس الاختيار، إلا أنه عالج الترقية بالأقدمية في حدود معينة لكل وظيفة، بحيث بدأ يضيق نسب الترقية بالأقدمية كلما ارتفعت الوظيفة بالسلم الوظيفي بشكل متدرج، ويلاحظ أنه اعتمد الترقية بالأقدمية في الدرجة السادسة بنسبة 100% في حين أنه لم يفسح المجال للترقية بالأقدمية نهائياً في الدرجات الأولى وما يعلوها⁴. أما في الأردن فنجد أن المشرع في قانون الخدمة المدنية الأردني لم يأخذ بمعيار الأقدمية كمعيار مطلق سواء في الدرجات والفئات، وحتى أن المشرع الأردني استند إلى معايير أخرى في الترفيع الوجوبي بين الدرجات إلى جانب معيار الأقدمية كالترتيب والكفاءة وغيرها⁵.

1- د. محمد خليل، علي عبد الفتاح ، (2007) الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، الدار الجامعية الجديدة، الاسكندرية ، ص280.

2- Alain Plantey, fonction publique traité general, 2nd edition, litec, 2001, p.554.

3 - C.E, 31/7/1992,rec, p.1056.

4 - بحسب الجدول رقم 1/ الملحق بقانون الخدمة المصري رقم (81) لعام 2016.

5 المادة (79) من قانون الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لعام 2020

الفرع الثاني

الترقية بالاختيار

أثبت التطبيق العملي لمعيار الترقية بالأقدمية أن اعتماده أساساً لترقية الموظفين لا يستقيم إذا كان منفرداً، ومن ناحية أخرى لا يصلح للترقية في الوظائف العليا التي تتطلب توفر مؤهلات خاصة في الموظف تمكنه من تولي المواقع القيادية، ولا يمكن للأقدمية أن تظهرها؛ واعتماد الأقدمية هنا يؤدي إلى الإضرار بسير العمل بالجهاز الإداري، وبالتالي بالمصلحة العامة.

وإزاء تلك المشكلات التي أفرزها معيار الأقدمية كان لا بدّ من إيجاد معايير أخرى قد تكون بديلاً أو مكماً له، فتعمل على سدّ النقص الذي ينتج عند التطبيق العملي له، وتعالج العيوب التي اعترت هذا التطبيق.

أولاً: مفهوم الترقية بالاختيار:

إن الترقية بالاختيار، وقد تعني للوهلة الأولى أن هناك أكثر من معيار للترقية، وأن الترقية بالاختيار أحد تلك المعايير، وقد تعني فيما تعنيه أيضاً أن هناك عدداً كبيراً من الموظفين ينبغي اختيار بعضهم للترقية دون البعض الآخر، باعتبار أن الترقية أحد الحوافز المقررة للموظفين، ولكن للترقية بالاختيار معنى ومفهوم قد يكون مغايراً في جزء كبير منه على ما تم ذكره فهو يعني تفضيل الأكفأ والأجدر من الموظفين ممن تتوفر فيهم الشروط المطلوبة لشغل الوظائف ذات المستوى الأعلى؛ من حيث المسؤولية والسلطة في التنظيم الإداري¹، أي بمعنى آخر فإنّ الترقية بالاختيار تجد حدها الطبيعي في جعل اختيار الموظفين في شغل الوظائف الأعلى على أساس الصلاحية والجدارة²، وعليه تقع على عاتق شاغل الوظيفة الجديدة مسؤوليات وسلطات أكبر، ويحصل مقابل ذلك على المزايا

¹ جاء في المبدأ رقم 32/ب من مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في مصر (2015-2016) الجزء الثاني "لم يكتف المشرع في قوانين الهيئات القضائية بالأقدمية والكفاية كشرط للترقية، بل تطلب ضرورة توفر الأهلية والجدارة ولا يقتصر مفهوم الجدارة على كفاية العضو وقدراته الفنية وحسن أدائه لعمله، بل يتسع ليشمل مسلكه وانضباطه داخل نطاق العمل وخارجه....."، وكلمة الجدارة مأخوذة من كلمة (جدر)، وتعني (جدير) والجمع منها جذراء، وهذه الكلمة هي التي ينبغي استخدامها لتدل على الجدارة، وليس من الصواب استخدام كلمة كفاء لكونها تعني (مماثل)، ولا تعني (جدير). انظر: د. صبري جليبي، (2004) نظام الجدارة في تولية الوظائف العامة، ص128.

2 - د. عبد الله الشيخ، عصمت، (1999) الطبيعة القانونية للترقية بين الحق والواجب، دار النهضة العربية، القاهرة، ص47.

المادية والمعنوية مكافأة له على جدارته، فالهدف من تطبيق هذا المعيار إمداد الوظيفة العامة بموظفين من ذوي الجدارة والخبرة¹.

والسبب الرئيسي في تقرير نظام الترقية بالاختيار يعود إلى رغبة المشرع في تمكين الإدارة من اختيار بعض الموظفين الذين ترى أنهم الأصلح لشغل المناصب المهمة خصوصاً القيادية منها، من جهة، وتقادي السلبات التي قد تنشأ عن تطبيق معيار الأقدمية من جهة أخرى². وبمقتضى هذا المعيار تجري الترقية بناءً على قياس درجة كفاءة العامل التي حققها خلال ممارسته لمهامه الوظيفية، ومدى تحمله للمسؤولية³، إذ لا يؤخذ أهمية لأقدمية الموظف في هذا النظام، وإنما يعول على اجتهد العامل وتقانيه وابتكاره في عمله على الرغم من حادثته في الوظيفة⁴.

ثانياً - مزايا وعيوب الترقية بالاختيار:

يمكن أن يكون معيار الترقية بالاختيار بما يتضمنه من مزايا جاء لتجاوز ما تم توجيهه لمعيار الأقدمية من انتقادات ولكن نجد أن معيار الترقية بالاختيار ذاته لم يسلم من هذه الانتقادات.

أ- مزايا الترقية بالاختيار:

1- ترفع كفاءة الإدارة: تعد الترقية بالاختيار أحد العناصر الأساسية في تقدم الإدارة ورفيها، فالموظف يدرك بموجبها أن لكفاءته ومهارته دوراً حاسماً في أداء مهام وظيفته، وينعكس ذلك إيجابياً على الإدارة⁵، إذ يمنحها فرصة للكشف عن الكفاءات الموجودة لديها⁶، فالموظف الكفء إذاً لديه حافز للترقية يقوم على كفاءته وجدارته، ويحمل كذلك مسؤولية النهوض بالإدارة لتكون مواكبة لثورة التكنولوجيا ومتطلبات العصر على أساس العدالة والمساواة.

¹ C.E. Lourties, 17 3 1911, Rec.p.359. Alain plantey, op.cit, p.426.

² د. محمد السنوسي، صبري، (1998)، وسائل النشاط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 323.

³ د. جمال الدين، سامي، (2009) أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص 296.

⁴ - د. الطماوي، سليمان، (1995) الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ص 328.

⁵ د. بطيخ، رمضان، (1997) الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 509.

⁶ د. العنزي، سعد نواف، (2007) النظام القانوني للموظف العام، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ص 100.

2- **تعزيز قدرات الموظفين الشباب:** إن نظام الترقية بالاختيار يشجع الموظفين الممتازين على السعي لتولي المناصب العليا والمهمة¹، حيث تساعد الترقية بالاختيار على إيجاد نوع من التوازن والتوفيق بين رغبة العامل في الترقية من ناحية، وحاجة الإدارة في قصر الوظائف العليا في الجهاز الإداري على العامل الأكفأ²، ويتفانى الموظفون في أداء أعمالهم مبرزين ملكاتهم وقدراتهم في سبيل الحصول على الترقية³، ومن ثم فإن الترقية حسب الجدارة تحثهم على الكمال؛ وتتيح للشباب من أصحاب القدرات الترقى سريعاً دون أن يؤثر ذلك على المرفق العام⁴.

3- **تشكل حافز للموظف:** يحفز نظام الترقية بالاختيار الموظفين ويخلق جواً من المنافسة بينهم ويترك ذلك أثره الإيجابي في الإدارة؛ فالإنسان بفطرته ميال للعمل يقبل عليه من تلقاء نفسه، ويدفعه إلى ذلك الالتزام بالمثل والقيم والأخلاق الاجتماعية⁵، وما الحوافز إلا مؤثرات خارجية تؤثر فيه فتدفعه إلى العمل، وفي نطاق الوظيفة العامة تعتبر الترقيات من الحوافز الإيجابية من الناحيتين المادية والمعنوية⁶، إذ تشجع الموظفين وتقوي عزائمهم لبلوغ درجات الامتياز والتفوق، مما يعود بالفائدة على الإدارة، وهي أيضاً حق للموظف مقابل جهوده للنهوض بأداء الجهاز الإداري، ولا بد أن تتسم الحوافز بالعدالة لما لذلك من أثر في تنمية الكفاءة لدى الموظفين، دون أن تساوي من يعمل ومن لا يعمل⁷.

4- من شأن نظام الترقية بالاختيار أن يفرز الموظفين، وتشجيعه على بذل جهودهم لخدمة المرفق العام في معرض إبداء كفاءتهم التي تشكل فرصة للارتقاء، فالكفاءة تقدّم على الأقدمية⁸، ومن حيث المبدأ لا تجوز ترقية الأحدث وتخطي الأقدم، إلا إذا كان الأحدث أكفأ واجدر، أما في حال تساويهما في الكفاءة فالأفضلية في الترقية للأقدم حكماً

¹ د. العنزي، سعد نواف، (2007) النظام القانوني للموظف العام، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ص 101.

² د. الطماوي، سليمان، (1995) الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ص 429.

³ د. يوسف حلمي، خاطر، شريف، (2007) القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 151.

⁴ Rene Chapus, Droit administrative general, t. 2, ed montchrestien, 2001, p. 221.

⁵ د. العبودي، محسن، (2006) الإدارة العامة، عمال الإدارة، الجزء الثاني، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ص 211.

⁶ د. بدران، محمد محمد، (1990) القانون الإداري، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ص 353.

⁷ د. العبودي، محسن، (2006) الإدارة العامة، عمال الإدارة، الجزء الثاني، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ص 211-212.

8 - د. عبد الحليم كامل، نبيلة، (1981) الوجيز في القانون الإداري المغربي، دار النشر المغربية، ص 324.

¹، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في مصر؛ إذ قضت بأن الترقية بالاختيار تجد حدها الطبيعي في المبدأ القائل بعدم جواز تخطي الأقدم إلى الأحدث، إلا إذا كان الأحدث أكفأ، على أن يفضل الأقدم في حال التساوي، وإلا كانت الترقية عرضة للأهواء والتحكم².

ب- عيوب الترقية بالاختيار:

1. **الشخصية وعدم الموضوعية:** تتم الترقية بالاختيار وفقاً للتقدير الشخصي إذ أنّ العيب الرئيس لهذا المعيار قيامه أساساً على منح سلطة تقديرية واسعة للإدارة، مما قد يفسح المجال في غياب المساواة أحياناً وظهور المحاباة في هذا المجال، مما يترك تدمراً وعدم استقرار بين العاملين³، لذلك لا تستخدم على إطلاقها إلا في نطاق ضيق، في الترقية للوظائف العليا حصراً لاعتبارات سياسية خاصة⁴.

2. **انتشار الفساد الإداري:** إذ يفتح تطبيق هذا المعيار المجال واسعاً أمام المحسوبية مما يشعر الموظفين بعدم الاستقرار الوظيفي ويؤدي إلى تدميرهم⁵، فمن لا وساطة له منهم سيتعرض للظلم الصارخ⁶، وهو ما يمهد لانتشار الفساد في الجهاز الإداري، وحال الجهاز الإداري الذي يجعل الترقية منوطة بالمحسوبيات تلخصه مقولة شهيرة أنه لن يعمل له أحد؛ فمن له وساطة من الموظفين يعلم سلفاً بأنه سيرقى ووسيلة الترقية ليست النقابي في العمل، ومن لا وساطة له لن يعمل أيضاً لمعرفته أنها السبب المباشر للترقية؛ فعمله وعدمه سيان في نظر من بيده أمر

¹ د. رسلان، أنور، (1998) وسيط القانون الإداري، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ص 223.
² الطعن رقم 6056، 42ق، جلسة 2000/6/24، انظر: د. محمد ماهر أبو العينين، جديد أحكام وفتاوى مجلس الدولة، الكتاب الأول، ص 659. وحكمها رقم 1336 لسنة 26 ق، جلسة 1986/6/22. انظر: سليم، عبد العزيز، (2007) موسوعة الفقه والقضاء والتشريع في شرح قانون العاملين بالدولة والقطاع العام والشركات والكادرات الخاصة والتسويات، شركة ناس للطباعة، القاهرة، ص 118.
³ د. عبد الوهاب، محمد رفعت، (2005)، القضاء الإداري، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ص 199 وما بعد.

⁴ د. الطماوي، سليمان، (1965) الأسس العامة لنظم الترقية والترقية، مجلة العلوم الإدارية، تصدرها الشعبة المصرفية للمعه الدولي للعلوم الإدارية، العدد الثالث، المجلد 7، ص 186.

⁵ د. رسلان، أنور، (1998) وسيط القانون الإداري، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ص 224.

⁶ د. محمد السنوسي، صبري، (1998)، وسائل النشاط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 172.

الترقية، وهكذا تضيق المصلحة العامة بين الاستهزاء واليأس¹ وتتخفف الروح المعنوية للموظفين لإحساسهم بعدم الرضا وعدم الاستقرار والتشاؤم²

3. **عدم فعالية الترقية بالاختيار:** أثبت التطبيق العملي أن الضوابط التي وضعت للترقية بالاختيار بالنسبة للوظائف العليا فقدت أهميتها، واعتمدت الأقدمية معياراً حاكماً للترقية، ذلك أن معظم من تتم ترقيتهم بالاختيار يحصلون على تقديرات عالية دون دراسة وافية لأوراقهم؛ فلا توجد لجنة مختصة بذلك، ولا يحق للسلطة المختصة إجراء اختبارات لقياس قدراتهم، وما يقدمه رؤسائهم من بيانات شكلية هو الأساس في ترقيتهم، بل إنهم يبقون في مواقعهم إلى نهاية خدمتهم الوظيفية، فيفقدون المقدرة على البذل والعطاء، وتغيب لديهم الدوافع نحو تطوير ملكاتهم ومهاراتهم.

4. **عدم الانسجام بين العاملين:** إن اعتماد معيار الترقية بالاختيار الذي يجعل من العامل الشخصي أساساً للترقية ينمي الحقد والكراهية والتشكيك في نفوس الرؤوسين تجاه رؤسائهم؛ مما يفضي إلى عواقب وخيمة للغاية تؤثر سلباً على الجهاز الإداري بسبب الآثار الناجمة عن سلوكهم المشحون بتلك العوامل، فاعتماد هذا المعيار إذاً يستلزم دقة عالية من الرئيس الإداري لضمان تقديره السليم³.

مما سبق فإن أسلوب الترقية بالاختيار، بالرغم من تميزه عن أسلوب الترقية بالأقدمية، ولكن تشوبه العديد من المثالب التي قد يقع فيها المسؤول عند التقييم، ودخول العوامل الشخصية والوساطات والمحسوبيات في منح الترقية، ومحاباة المسؤول بعض الموظفين على حساب البعض الآخر، وهو ما يمهد الطريق أمام أصحاب المصالح الخاصة لمجاملة المسؤول أملاً في الترقية دون أي جهد في مجال العمل، ويجعل التنافس بين الموظفين على أشده فيزرع بينهم البغضاء والكراهية، مما يعزز نقمة الموظفين على الجهاز الإداري، الذي سيتأثر سلباً حكماً بذلك، فلهذا كله لا بد من وضع ضوابط للترقية بالاختيار تحول دون تفرد الرئيس الإداري بوضع تقارير الكفاية.

¹ د. الشنطاوي، علي خطر، (2000) دراسات في الوظيفة العامة، الجامعة الأردنية، عمان، ص 129-130.

² د. فهمي، منصور، (1988) الروح المعنوية بين العاملين، مجلة الاقتصاد والإدارة، جامعة الملك عبد العزيز، السعودية، المجلد 4، ص 134.

³ د. فتح الباب، ربيع أنور، (1992) العلاقة بين السياسة والإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 200-201.

ثالثاً- تطبيقات الترقية (بالاختيار) و (الاختيار والأقدمية):

تتم عملية الاختيار وفقاً لأسس وضوابط منصوص عليها في القوانين والأنظمة، فلا تعطى الإدارة السلطة المطلقة لترقية من تشاء دون ضمانات لحسن الاختيار، وقد يكون معيار الترقية بالاختيار مطلقاً بلا قيود، وقد يكون مقيداً بشروط مثل كفاءة الموظف ومدى صلاحيته؛ فأسلوب الاختيار المطلق كان مطبقاً قديماً بصورة كبيرة في قوانين وأنظمة الخدمة المدنية في بعض الدول، ومنها فرنسا ومصر، ثم تغير ذلك إلى حد ما واتجهت قوانين التوظيف إلى الحد من سلطات الإدارة المطلقة ووضعت شروط وضوابط أسلوب الترقية بالاختيار، ألا أن سلطة الإدارة بقيت مطلقة في بعض الوظائف العليا¹، وعلى هذا الأساس نعرض للتطبيق العملي للترقية بالاختيار في فرنسا ومصر والأردن، مع التطرق إلى تطبيقات المعيار الثالث آل وهو الأقدمية مع الاختيار نظراً للتداخل الكبير في التطبيقات التشريعية بينهما، كما يلي:

أ- الترقية (بالاختيار) و (الاختيار والأقدمية) في فرنسا:

تتم الترقية في فرنسا بالاختيار؛ فينتقل الموظف بموجبها من درجة إلى درجة، ومن رتبة إلى أخرى أعلى منها عن طريق تسجيل اسمه وقيدته في الجدول السنوي للترقية بعد أخذ رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء²، وعادة ما ترتبط هذه الترقية بزيادة في الراتب³، وتكون السلطة المخولة بالتعيين هي صاحبة الحق في إصدار الترقية بالاختيار⁴.

وقد وضع النظام العام لسنة 1946، وسنة 1959 تقنية واحدة للترقية بالاختيار عن طريق القيد في جدول الترقيات، إلا أن قانون 7 حزيران 1965 أضاف طرقاً أخرى لقياس جدارة الموظفين؛ كانتقائهم بطريقة المسابقة⁵.

¹ د. جعفر، أنس، (1973) نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 152-153.

² Georges Dupuis, Marie- Jose Guedon, Partrieb chretien, Droit administratif. 6 eme ed, Aman Dcolin, 1998, p. 337.

³ Rene Chapus, Droit administrative general, t. 2, ed montchrestien, 2001, p. 220.

⁴ Allain PLANTEY, La fonction publique traite general, op. cit, p.559

⁵ Rene Chapus, op. cit, p.221

وتضع الإدارة جدول الترقية بعد النظر في درجات كل موظف ودراسة اقتراحات الترقية المسببة التي يقدمها موظفو المرفق، ويخضع للنظر فيه من قبل اللجان الإدارية الثلاث، ولها أن تطلب سماع المعنيين وإخضاع اقتراحاتها للسلطة المخولة صلاحية التعيين، ويتم اصدار الجدول كل سنة في 15 كانون الثاني على أقصى تقدير، ويبلغ لأصحاب العلاقة خلال الأيام الثلاثة التالية، وليس للجنة المتساوية الأعضاء إلا سلطة استشارية، ويجوز الطعن أو اللجوء إلى المجلس الأعلى للوظيفة العامة مع الإقرار لها بسلطة تقديم توصيات إلى الوزير¹، ومن حيث المبدأ تقرر السلطة المختصة بمنح الترقية ذلك الجدول².

ويتم القيد أو التسجيل في سجل الترقية بطريقة تقليدية؛ فيضع رئيس المرفق الجدول سنوياً بعد أخذ رأي اللجنة الإدارية العامة التي تجتمع بعدد محدد "ويستبعد الأعضاء الذين تقل درجاتهم أو رتبهم عن الموظفين الذين يراد ترقيتهم" ثم يسجل الموظفون المراد ترقيتهم في الجدول بالترتيب حسب تقييم الجدارة³، على أن تتوفر فيهم الشروط المطلوبة عند وضع التقدير، وتعود اللجنة المكونة للترقية بالاختيار، وهي هيئة المحلفين للاختيار، إلى ملفات المرشحين⁴.

وتكون الترقية بالاختيار حسب تكوين الوظائف وتدرج الرتب وتنظيم الإدارات، ولأن عدد الوظائف المتاحة محدود لجأت بعض الإدارات إلى تنظيم الترقية بالمرتبة عن طريق زيادة عدد الوظائف العليا⁵، وفي حال التساوي في الجدارة بين الموظفين يقدم صاحب الأقدمية⁶.

¹ Andre de Laubadere, Yves Gaudemet, Traite de Droit Administratif, L.G.D.J, 2eme ed, la fonction publique, p.126.

² Allain PLANTEY, La fonction publique traite general, op. cit, p.567

³ C.E. 12 fevrier 1971, Dubois, p.128. Rene Chapus, op. cit, p p .220-221

⁴ C.E 10 Des 1971, ce ASS, 28 JUIN 1991, SERGE SALON, JEAN- CGARLES SAVIGNAC, cod de la fonction publique, Dalloz, 2006, p.585

⁵ 560 Allain PLANTEY, op. cit, p.

⁶ C.E. 14 juin 1993, Centre hospitalier general de Bar- le- Dus: req. n 114409, serge salon, op. cit, p.584

ولا تجوز تجزئة الجدول إلى قسمين أو أكثر ما لم تكن هناك ظروف تستدعي ذلك أو تشريع يبرره¹، وإلا كان غير قانوني، بالإضافة إلى تجديده سنوياً إذ لا يجدد ضمناً²، ويسري من أول يناير وينتهي أثره في 31 ديسمبر³، ويجيز القضاء التأخر في رفع الجدول، إذا كانت هناك ظروف استثنائية، أو أحكام نظامية خاصة تبرر ذلك، وفي بعض الحالات يسمح بتخصيص جدول تكميلي أو إضافي لتكملة النقص غير المتوقع، إذا اتضح أن الجدول غير كافٍ أثناء السنة، وتقدر ذلك السلطة المختصة فتحدد عدد الموظفين الذين ينبغي إدراجهم فيه⁴.

ومن أسباب عدم قانونية الجدول أيضاً خلوه من التقديرات وتقارير الكفاية التي حازها المدرجون بالجدول طبقاً للتنظيم السائد⁵.

وقد تضمن القانون رقم 84 لعام 1984 نصوصاً تشريعية متعلقة بالوظيفة العامة في فرنسا، فاعتبرت المادة (17) أن معيار الترقية هو الأقدمية والكفاءة، كما إن القانون رقم 715 لعام 1991 نص في المادة (11) منه على أن يكون لموظفي الدولة ولرجال شرطة البلدية المعينين في مناطق تثار فيها مشكلات اجتماعية وأمنية ذات صعوبة خاصة ميزة خاصة، وهي الحق في الترقية بالأقدمية وبالشروط نفسها المحددة في المرسوم لحساب الأقدمية المؤهلة للترقية إلى الدرجة، أما الترقية بالرتبة فتتم وفقاً للنسب المحددة عن طريق النظم الخاصة بطريقة من الطرق المتعددة، ومنها طريقة الاختيار بالقيد في جدول سنوي للترقية بعد أخذ رأي اللجنة الإدارية⁶.

والمرسوم 1090 لسنة 2005، حدد في المادة (58) منه القاعدة العامة لترقية الرتبة أو الدرجة وذلك أن تتم حسب نسبة محددة من الموظفين لتتم ترقيتهم بقرار من الوزير المختص، أما ترقية هيئة المديرين المدنيين فتصدر بقرار يصدره رئيس الوزراء ووزير المالية، تحدّد فيه نسبة المؤهلين للترقية، فإن كان عدد الترقيات المحسوب غير كامل يضاف الكسر العشري المحسوب على أساس السنة التالية، ويتم تحديد النسب المطبقة في سنة 2006-2007

1. C.E.Faure 9-7- 1954, Rec. p. 1441. Alain Planety, op. cit, p. 563.

2 C.E. Mallet de chauny 24-11-1954, Rec.p .818. Alain Planety, OP. cit, p. 563.

3 .563 Allain PLANTEY, op. cit, p.

4 Allain PLANTEY, La fonction publique traite general, op. cit, p.p . 563-565.

5 Allain PLANTEY, La fonction publique traite general, op. cit, p. 565.

6 Serge Salon, jean- charies, OP. CIT, P.587

بقرار من الوزير المعني، والوزير المكلف بالوظيفة العامة، ووزير المالية¹، إلا أن الإدارة غير ملزمة باتباع طرق الترقية في حالة الترقية للوظائف العليا².

ب- الترقية (بالاختيار) و (الاختيار والأقدمية) في مصر: أخذ المشرع المصري بالترقية بالاختيار، فقد نصت المادة (29) من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لعام 2016 على ما يلي: "وتكون الترقية للوظائف التخصصية من المستوى الأول (ب) بالاختيار على أساس بيانات تقييم الأداء وما ورد في ملف الخدمة من عناصر الامتياز، وتكون الترقية للوظائف التخصصية الأخرى بالاختيار في حدود النسب الواردة في الجدول رقم (1) الملحق بهذا القانون أي الترقية بالاختيار والأقدمية وفق نسب محددة، وتكون الترقية لباقي الوظائف بالأقدمية"³.

أما شغل الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية فيتم عن طريق مسابقة تعييناً وفق ما جاء في المادة (17) من قانون الخدمة المدنية.

فالمشرع المصري اعتبر أن الترقية للوظائف التخصصية تكون حسب المستوى الوظيفي، إذ بين في الجدول المرفق بقانون الخدمة المدنية رقم (1) المنصوص عليه في المادة (29) من قانون الخدمة المدنية أن الترقية بالاختيار تتم بنسبة 100% للوظائف من المستوى (الأولى أ)، أما الترقية بالاختيار للوظائف التخصصية الأخرى فتكون في حدود النسب الواردة بين الأقدمية والاختيار في الجدول التالي:

درجات الوظائف	نسبة الترقية بالاختيار إلى المستوى
الممتازة	مسابقة
العالية	مسابقة

¹ Serge Salon, jean- charies, OP. CIT, P.588

² Andre de Laubadere, Yves Gaudemet, , OP. CIT,p.588.

³ تجدر الإشارة إلى أن حكم هذه المادة كان وفق المادة (37) من قانون العاملين بالدولة رقم 47 لسنة 1978 الملغى "تكون الترقية لوظائف الدرجتين الممتازة والعالية بالاختيار؛ وذلك على أساس بيانات تقييم الأداء وما ورد في ملفات خدمتهم من عناصر الامتياز، وتكون الترقية إلى الوظائف الأخرى بالاختيار في حدود النسب الواردة في الجدول رقم (1) المرفق؛ وذلك بالنسبة لكل سنة مالية على حدة على أن يبدأ بالجزء المخصص للترقية بالأقدمية"

مسابقة	مدير عام
%100	الأولى (أ)
%75	الأولى (ب)
%50	الثانية (أ)
%40	الثانية (ب)
%30	الثالثة (أ)
%25	الثالثة (ب)
—	الثالثة (ج)

يلاحظ أن جميع الترقيات في هذه الوظائف من الفئة الأولى (ب) إلى الفئة الثالثة (ب) تتم بنسب محددة ماعدا الثالثة (ج) فهي تتم بالأقدمية.

وتجدر الإشارة إلى توافق ما هو نافذ حالياً مع ما كان معمولاً به في قانون الخدمة الملغى بشكل نسبي و ما كانت أكدته المحكمة الإدارية العليا، حيث قضت بأن: "الترقية إلى وظائف الدرجة الأولى والوظائف العليا، إنما تتم بوسيلة الاختيار دون غيرها خلافاً للوظائف الأدنى التي تتم الترقية إليها بالأقدمية والاختيار معاً بمراعاة النسب المبنية في الجدول المرافق...¹".

ويعتمد في تقدير وكفاءة شاغلي هذه الوظائف وقدراتهم الخاصة على بيانات تقييم الأداء وما تتضمنه ملفاتهم الشخصية من عناصر الامتياز²، باعتبارها الوعاء الطبيعي لحياتهم الوظيفية، وهذا ما درجت أحكام المحاكم الإدارية على تأكيده، فعلى سبيل المثال، قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه: " وإن كانت الترقية إلى الوظائف الرئاسية من الملاءمات التي تترخص فيها الإدارة، إلا أن مناط ذلك أن يكون هذا الاختيار قد استمد من عناصر

¹ الطعن رقم 2351 لسنة 29 ق، تاريخ الجلسة 1997/10/11، مكتب فني 43.

² المادة (37)، الفقرة الأولى من قانون العاملين المدنيين بعد تعديلها بالقانون رقم 115 لسنة 1983، وكانت قبل التعديل تشير إلى أن الكشف عن قدرات شاغلي تلك الوظائف يتم عن طريق ما يبديه رؤساؤهم عنهم.

صحيحة مؤدية إلى النتيجة التي انتهت إليها- وأن تجري مفاضلة حقيقية وجادة بين العاملين على أساس ما تحتويه ملفات خدمتهم وما يبيده الرؤساء عنهم، وذلك للتعرف على مدى تفاوتهم في مضممار الكفاية....¹.

وقد حدد المشرع المصري في المادة (29) الضوابط التي تحكم الترقية بالاقتيار، وألزم الإدارة بها، وهذه الضوابط تتمثل بما يلي:

1- ترقية العاملين إلى الوظائف التخصصية دون المستوى الوظيفي (الأول أ) تكون بالاقتيار وبالشروط

التالية:

- استيفاء الشروط العامة السابق ذكرها.
 - الحصول على تقرير تقييم أداء بمرتبة ممتاز عن السنتين السابقتين.
 - أن تتم في حدود النسب الواردة في الجدول (1) الملحق بالقانون.
 - أن يجتاز المرشح التدريب الذي تتيحه له الوحدة بنجاح.
- 2- ترقية العاملين بالوظائف التخصصية من المستوى الوظيفي (الأول أ) تكون بالاقتيار وبالشروط التالية:
- استيفاء الشروط العامة السابق ذكرها.
 - الحصول على تقرير تقييم أداء بمرتبة ممتاز عن السنتين السابقتين.
 - بيانات تقييم الأداء وليس مرتبة تقرير تقييم الأداء فقط.
 - ما ورد في ملف خدمة المرشح من عناصر الامتياز.
 - أن يجتاز المرشح التدريب الذي تتيحه له الوحدة بنجاح.

ويفاضل في الترقية بالاقتيار بعدة مفاضلات وفق ما جاء في المادة (30) من قانون الخدمة المدنية المصري على النحو التالي:

¹ الطعن رقم 3767 لسنة 40ق، جلسة 1996/6/8، مكتب فني 41، وكذلك: الطعن رقم 1663 لسنة 43 ق، جلسة 1998/11/7، انظر: د. محمد ماهر أبو العينين، جديد أحكام وفتاوى مجلس الدولة في خصوص العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام و الكادرات الخاصة، الكتاب الأول، مرجع سابق، 1998، ص 654-656. وكذلك: الطعن رقم 5316، 5942 لسنة 45 ق، جلسة 2001/3/25. انظر: لدى د. أبو العينين، محمد ماهر، (2009) العاملون المدنيون بالدولة في قضاء وإفتاء مجلس الدولة في خمسين عاماً 1959/2008، دار أبو المجد للطباعة، ص 665-666

1. ترقية الموظف الأعلى في مجموع درجات تقييم أداء السنتين السابقتين مباشرة على الترقية.
 2. عند التساوي في مجموع درجات تقييم أداء السنتين السابقتين، يفضل الأعلى في مجموع درجات تقييم أداء السنة السابقة عليهما.
 3. الحاصل على درجة علمية أعلى متى كانت متصلة بطبيعة العمل طبقاً لما تقرره السلطة المختصة بناءً على اقتراح لجنة الموارد البشرية.
 4. عند التساوي في الدرجة العلمية يفضل الأعلى في التقدير العام لهذه الدرجة.
 5. الأقدم في المستوى الوظيفي المرقى منه.
- وقد بينت المحكمة الإدارية العليا أن: "المشرع أجاز للسلطة المختصة إضافة ضوابط للترقية بالاختيار بشرط أن تكون عامة مجردة، وألا تكون مخالفة لأي حكم من أحكام الترقية بالاختيار، وأن تكون معلومة لدى أصحاب الشأن ليحددوا مراكزهم القانونية على ضوءها"¹.

ج- الترقية (بالاختيار) و (الاختيار والأقدمية) في الأردن:

حرص المشرع الأردني على الأخذ بمعيار الترقية بالاختيار، وجعل من هذا المعيار الأساس في ترقية الموظفين، بل إنه أولى الترقية بالاختيار أهمية خاصة من خلال معظم أنظمة الخدمة المدنية المتعاقبة، ويتجلى ذلك في النصوص التي كانت تؤكد على مراعاة عدة اعتبارات عند اختيار أكثر الموظفين استحقاقاً للترقية، وكان الاعتبار الأول دائماً لكفاءة الموظف في القيام بمهام وظيفته وإنتاجه فيها ومسؤولياته الوظيفية، ولقياسها يتم إخضاعه لنظام التقارير السنوية²، وهذا ما سار عليه القضاء الإداري الأردني، حيث قضى بأنه: "عند انظر في اختيار أكثر الموظفين استحقاقاً للترقية تراعى الاعتبارات المتعلقة بكفاءة الموظف....."³، فالكفاءة هي القاعدة العامة و

¹ الطعن رقم 977 لسنة 30 ق، تاريخ الجلسة 17/4/1984، مكتب فني 33

² مثال ذلك: المادة (76)، فقرة (أ) من نظام الخدمة المدنية، رقم 55 لسنة 2002، والنظام رقم 1 لسنة 1988، في المادة (56)، والمادة (50) من النظام، رقم 40 لسنة 1982، والمادة (52) من النظام رقم 23 لسنة 1966، والمادة (12)، فقرة (د) من النظام رقم 74 لسنة 1965، والمادة رقم (3)، فقرة (د) من النظام رقم 1 لسنة 1958.

³ عدل عليا رقم 179/1999، تاريخ 15/11/1999، المنشور على الصفحة رقم 1534 من عدد مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 2000/1/1، منشورات مركز عدالة

المعيار الغالب الذي يؤخذ به لترقية الموظف في جميع وظائف الجهاز الإداري بكافة مستوياتها العليا والوسطى والدنيا، إلا أن نظام الخدمة المدنية لعام 2007 خرج عن القاعدة، واعتمد الأقدمية في الترقية معياراً أساسياً والاختيار معياراً استثنائياً، لكنه عاد في نظام الخدمة المدنية رقم 9 لعام 2020 إلى اعتماد الترقية بالاختيار معياراً أساسياً بحسب الجدارة والكفاءة¹.

ووضع المشرع في الفقرة (ج) من المادة (89) من نظام الخدمة المدنية رقم 9 لعام 2020 اعتبارات محددة عند اختيار أكثر الموظفين استحقاقاً للترقية من بين من تتوفر فيهم شروط الترقية، وذلك بأن تتم ترقية الموظف الحاصل على أعلى العلامات في الامتحان أو المقابلة إذا كانا منفردين، أو أعلى علامة من مجموعهما في حال إجرائهما معاً، وفي حال تساوي المتقدمين في العلامات، يتم التنسيق مع المعهد الوطني للإدارة لعقد اختبار لتقييم القدرات، ويرقى الموظف الحاصل على أعلى علامة فيه.

وقد بينت أحكام مواد نظام الخدمة المدنية الحالي اعتبارات اختيار أكثر الموظفين استحقاقاً للترقية الجوازي أيضاً²، وهذا يتوافق مع أحكام القضاء الإداري الأردني في هذا الشأن، إذ درجت أحكامه على أنه: " لا يرد ادعاء المستدعي في خصوص المفاضلة بينه وبين الموظفين الآخرين الذين جرى ترفيعهم من أن مؤهلاته أفضل من المؤهلات التي يحملونها، وأنه أقدم منهم في الوظيفة، ذلك أن الأسس المعتمدة في الترفيعات الجوازية....، ومع ذلك فإن المؤهلات العلمية للموظف إن صح أن تكون عنصراً من عناصر الاختيار للوظائف العامة، إلا أن المعول عليه بصفة أساسية في تقرير صلاحية الموظف للترقية إلى الوظائف المذكورة هي كفاءته العلمية واستعداداه للوظيفة التي يراد ترقية إليها حسبما يدل ماضي خدمته في الحكومة وتقاريره السنوية"³.

¹ المادة (89-90) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 9 لعام 2020.

² المادة (85) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 9 لعام 2020. تراعى الاعتبارات المبينة أدناه...

1. أقدمية الموظف في الحلول في الدرجة الحالية

2. أقدمية الموظف في التعيين في الخدمة المدنية

3. المؤهل العلمي للموظف

4. معدل العلامة في التقدير النهائي في التقرير السنوي للسنتين الأخيرتين للموظف....

³ عدل عليا رقم 194 لسنة 2002، تاريخ 2002/9/30، منشورات مركز عدالة.

وكانت أنظمة الخدمة المدنية السابقة تأخذ بنظام أو بمعيار الترقية بالاختيار تقادياً لتقيد الإدارة حرفياً ووصفياً في تحديد معيار الترقية بنسب ملزمة لها، فكانت ترقية الموظفين بكافة المستويات الوظيفية تتم دون تحديد نسبة معينة إلى أن وُضع نظام الخدمة المدنية لعام 2007، واعتمد نظام الخدمة المدنية رقم 9 لسنة 2020، إذ حددا نسباً لتقيد بها الإدارة عند اتباعها معيار الترقية بالاختيار، ويتجلى ذلك في النصوص القانونية التي حددت تلك النسبة¹، و تطلبت ألا تزيد نسبة التخصيص لغايات الترقية بالاختيار عن (8%) من كل من الفئتين الأولى والثانية في الدائرة، وتعتبر الدرجة الأولى من الفئة الأولى فئة لغايات الترفيع الى الدرجة الخاصة، فإذا لم تتحقق النسبة المذكورة في أي فئة لإحداث شواغر للترفيع الجوازي وفقاً لذلك يجوز إحداث شاغر واحد في هذه الفئة لهذه الغاية، وهذا يعني أن المشرع قد أخرج أو استثنى الفئة الثالثة والوظائف العليا من التقيد بتلك النسب عند إجراء الترقية بالاختيار.

مما سبق نجد أن المشرع في الأردني دمج بين معيار الأقدمية ومعيار الاختيار أو الكفاءة بحيث اعتبر معيار الكفاءة هو المعيار الأساسي، كما أن المشرع الفرنسي بدوره أوجد ثلاث طرق للترقية وهي:

1. الترقية على أساس جدول الترقيات أو الأقدمية.

2. الترقية عن طريق جداول الترقيات المسبوقة باختيار.

3. الترقية على أساس المسابقات أو الامتحانات المهنية.

أما في مصر توجد ثلاث طرق للترقية أيضاً وهي:

1. الأقدمية المطلقة: شريطة عدم الحصول على تقرير كفاية بدرجة ضعيف في السنة السابقة لسنة الترقية.

2. الاختيار: شريطة الحصول على تقدير بدرجة ممتاز في السنتين الأخيرتين.

3. الترقية الحتمية: إذا توفر شرط المدة.

¹ حيث نصت المادة (82) من نظام الخدمة المدنية، رقم 9 لسنة 2020 على أن: "1- يخصص لغايات الترفيع الجوازي وظائف ودرجات في جدول تشكيلات الوظائف في كل سنة على ألا تزيد نسبتها على (8%) من كل فئة من الفئتين الأولى والثانية في الدائرة وتعتبر الدرجة الأولى من الفئة الأولى فئة لغايات الترفيع الى الدرجة الخاصة وإذا لم تتحقق النسبة المذكورة في أي فئة لإحداث شواغر للترفيع الجوازي وفقاً لذلك فيجوز إحداث شاغر واحد في هذه الفئة لهذه الغاية، مع الإشارة إلى أن النسبة كانت (5%) في نظام الخدمة المدنية لعام 2007 الملغى.

وبالرغم من وجود ثلاث طرق للترقية في النظام الفرنسي، إلا أن اللوائح الخاصة بالمجموعات الوظيفية تختار طريقة واحدة منها؛ هي أكثر ملاءمة لطبيعة الوظيفة المرقى إليها، أما في مصر فالإدارات مجبرة على تطبيق الطرق الثلاث، ومن هنا يجد مبدأ المساواة تطبيقاً عملياً له في الإدارات الفرنسية، في حين قد يؤدي اختلاف أنماط وطرق الترقية في مصر إلى إلحاق الضرر ببعض الموظفين، لما قد يتطلبه تطبيق هذه الطريقة أو تلك من شروط قاسية أو مرنة في هذا الصدد¹.

ويتطلب نظام الخدمة المدني الأردني تطبيق كافة طرق الترقية على الموظف عند إجراء الترقية، كما هو الحال في قانون الخدمة المدنية في مصر.

بناءً على ما تقدم لا يمكن أن تطبق الترقية بشكل عام والترقية بالاختيار بشكل خاص إلا مع أخذ بعض الركائز الأساسية بعين الاعتبار²، وهي الآتية:

1. وجود نظام مراتب ووصف واضح للوظائف العامة في الدولة.
2. وجود نظام تقييم واضح فاعل يمكن من خلاله قياس كفاءة الموظفين قياساً سليماً.
3. تحديد الجهة المختصة بالترقية بوضوح ودقة.
4. إعطاء الأولوية للمعايير الواضحة المعتمدة في أعمال معيار الترقية بالاختيار.
5. إيجاد وسيلة ناجعة وفعالة لمتابعة وتقييم عمل الموظف.

¹ د. رمضان بطيخ، (1985) نظم الترقية في الوظيفة الفرنسية ومدى إمكانية استفادة الإدارة المصرية منها، مكتب السيد وهبة، القاهرة، ص 194-196.

² د. جمال الدين، جمال سامي، (2005) منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشؤون الموظفين، منشأة المعارف، الاسكندرية، ص 239.

6. اتباع سياسة تؤدي إلى تحديد سن التقاعد، مما يتيح الترقى في الدرجات العليا لعدد أكبر من الموظفين، وعدم احتفاظ الموظفين الكبار في السن بمناصبهم لمدة طويلة، إضافة إلى رفد المناصب العليا بدماء جديدة لشغلها¹.

7. يقع على عاتق الدولة، باعتبارها القائمة على المصلحة العامة، وضع القواعد الدقيقة من خلال القوانين والأنظمة التي تمكنها من مراقبة عمل الموظف بما يكفل حسن سير العمل وزيادة الإنتاج، وتدفعه بالتالي للتخلي بأرفع أخلاق المهنة بما يعود بالنفع على المواطنين والجهاز الإداري والدولة².

وقد رأى البعض أن ما قرره المشرع المصري لا يقل أهمية عما أكدته نظيره الفرنسي، إذ إنه وضع ضمانات تضاهي ما وضعه نظيره الفرنسي، كتقارير الكفاية والتظلم منها، وأقر القضاء الإداري حق الموظف في الطعن بقرارات الترقية في هذا الإطار³.

ولكن النظام الفرنسي لا يكتفي بمعياري الأقدمية وتقارير الكفاية، بل يضيف إليهما نظام المسابقات والامتحانات المهنية، مما يعطي الموظفين الثقة الكاملة بعدالة نظم الترقية التي تطبق عليهم وذلك من خلال عوامل عديدة نلخصها بالآتي:

1. تشكيل اللجان الإدارية المشتركة وتضم ممثلين عن الموظفين في إعداد جداول الترقيات.
2. وجود المجلس الأعلى للوظيفة العامة الذي يلجأ إليه الموظفون عند شعورهم بالظلم.
3. اتباع نظم المسابقات والامتحانات المهنية أسلوباً للترقية، يقف حائلاً أمام المحسوبيات والوساطات.
4. وجود مجلس الدولة مما يحول دون تعسف الإدارة واستبدادها.

¹ د. السناري، محمد عبد العال، (2007) نظم وأحكام الوظيفة العامة والسلطة الإدارية والقانون الإداري في جمهورية مصر العربية، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، ص120.

² د. الطائي، عادل أحمد، (1999) المسؤولية المدنية للدولة عن أخطاء موظفيها، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص47.

³ د. محمد خليل، علي عبد الفتاح، (2002) الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، طبعة أولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ص291-292.

أما في مصر فلم يقرر المشرع شيئاً من ذلك بموجب نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم (47) لعام 1978 باستثناء مجلس الدولة، ولا يلجأ إليه إلا القليل من الموظفين، ولا تضم لجان شؤون الموظفين ممثلين عن الموظفين فيها، ولكن المشرع تدارك ذلك بموجب أحكام قانون الخدمة المدنية رقم (81) لعام 2016 في المادة (4) منه ولأئحته التنفيذية¹ التي نصت على أن تعرض الكشوف التي تعدها إدارة الموارد البشرية على لجنة الموارد البشرية عند النظر في ترقية الموظف، ثم تعرض توصيات اللجنة على السلطة المختصة لإصدار قرارات الترقية، وبالتالي المشكلة أعقد من القول إن الموظف المصري ليس له من الضمانات مثلاً لنظيره الفرنسي، فالمشكلة تتجلى في أن الموظف الفرنسي يذهب إلى عمله مطمئناً على مستقبله الوظيفي، وبالتالي يكون أكثر فاعلية وإنتاجاً، مما يؤدي بدوره إلى وجود إدارة نشطة ذات كفاءة عالية، في حين أن الموظف المصري يفتقد لتلك الطمأنينة، فيظل مشغول البال بمصيره ويفقد اهتمامه بعمله مما يؤدي ذلك إلى وجود إدارة غير نشطة وليس لها الكفاءة التي تؤهلها للتطور و التقدم²، إلا أنه تم تدارك ذلك في التشريع الجديد، وينطبق الأمر نفسه على الموظف الأردني.

رابعاً - أدوات الترقية بالاختيار:

لقياس كفاءة الموظف بدقة يجب استعمال أدوات وتطبيق معايير واضحة للاختيار؛ وذلك لسد الثغرات التي قد تسفر عن تطبيق الترقية، ومن هذه الأدوات:

أ - الامتحانات:

تعتبر الامتحانات إحدى أهم طرق قياس كفاءة الموظف ومدى صلاحيته للترقية خصوصاً في الوظائف العليا، إذ تُسَبَّر من خلالها حصيلة معلوماته الخاصة في مجاله الوظيفي، وما اكتسبه من خبرات، وبالتالي يتم تقدير

¹ تضمن قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (1216) لسنة 2017 اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم (81) لسنة 2016.

2 د. رمضان بطيخ، (1985) نظم الترقية في الوظيفة الفرنسية ومدى إمكانية استعادة الإدارة المصرية منها، مكتب السيد وهبة، القاهرة، ص 201-202

مدى صلاحيته للقيام بالاختصاصات الجديدة التي ستسند إليه في حال اجتيازه للامتحان¹، وتقسم هذه الامتحانات من حيث الشكل إلى نوعين: الامتحانات المفتوحة، والامتحانات المغلقة.

1- الامتحانات المفتوحة:

وهي الامتحانات التي تقوم على أساس المنافسة بين موظفي الوحدة أو الدائرة (التي توجد بها الوظائف الشاغرة)، وغيرهم ممن يعملون بالدوائر أو المصالح الأخرى على أن يكونوا مستوفين لشروط الترقية²، وبذلك قد يفوز بالترقية شخص من غير موظفي الوحدة أو الدائرة³، ففرصة التقدم للامتحان متاحة لموظفي الدائرة أو الوحدة ولغيرهم عن طريق الإعلان عن تلك الوظائف الشاغرة⁴، وتتميز هذه الطريقة للترقية بموضوعيتها في حال مراعاة القواعد الأساسية لها من حياد لجان الامتحانات وموضوعية الاختبارات والإعداد الجيد لها⁵، وهي تضمن ضخ دماء جديدة في الجهاز الإداري، بتوفره على أفضل العناصر و أكفئها⁶، ومن عيوبها إثارة قلق موظفي الجهاز الإداري؛ الذين يثقون بأحقيتهم في الوظائف الشاغرة في دوائرهم، فينظرون إلى من يعينون من الخارج على أنهم دخلاء على الجهاز، مما يؤثر سلباً على معنوياتهم ويترك نتائجها السيئة في سير العمل والجهاز الإداري⁷.

¹ د. جعفر، أنس، (1973) نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص159-160.

² د. عبد الله الشيخ، عصمت، (1999) الطبيعة القانونية للترقية بين الحق والواجب، دار النهضة العربية، القاهرة، ص49.

³ د. الطماوي، سليمان، (1965) الأسس العامة لنظم الترقية والترفيغ، مجلة العلوم الإدارية، تصدرها الشعبة المصرفية للمعه الدولي للعلوم الإدارية، العدد الثالث، المجلد 7، ص183.

⁴ د. جعفر، أنس، (1973) نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص88.

⁵ د. الطماوي، سليمان، (1965) الأسس العامة لنظم الترقية والترفيغ، مجلة العلوم الإدارية، تصدرها الشعبة المصرفية للمعه الدولي للعلوم الإدارية، العدد الثالث، المجلد 7، ص183.

⁶ د. رمضان بطيخ، (1985) نظم الترقية في الوظيفة الفرنسية ومدى إمكانية استعادة الإدارة المصرية منها، مكتب السيد وهبة، القاهرة، ص197.

⁷ د. الطماوي، سليمان، (1965) الأسس العامة لنظم الترقية والترفيغ، مجلة العلوم الإدارية، تصدرها الشعبة المصرفية للمعه الدولي للعلوم الإدارية، العدد الثالث، المجلد 7، ص183.

وقد أخذ المشرع المصري بنظام الخدمة المدنية بهذا الأسلوب في التعيين في الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية¹ وذلك من خلال مجموعة من الإجراءات يمكن إجمالها بما يلي²:

- تعد إدارة الموارد البشرية بكل وحدة بياناً عن الوظائف القيادية والإشرافية الخالية أو المتوقع خلوها خلال ستة أشهر متضمناً المسميات الوظيفية وشروط شغلها.
- يعرض البيان على السلطة المختصة لاتخاذ الإجراءات اللازمة عن الإعلان عن شغل هذه الوظائف.
- تعلن كل وحدة عن الوظائف الشاغلة مع مسمياتها وشروط شغلها.
- تشكل في كل وحدة لجنة للوظائف القيادية والإشرافية أو لكل منها مهمتها تقييم المتقدمين على أربعة أسس (القدرات العلمية-التاريخ الوظيفي-المقترح التطويري-السمات الشخصية) واختيار شاغل الوظائف المعلن عنها وتقييم أدائهم عند التجديد.
- يشترط فيمن يتقدم لشغل الوظائف المذكورة (استيفاء شرط شغل الوظيفة-تقديم مقترح تطوير عمل الوحدة).

2- الامتحانات المغلقة:

وتسمى أيضاً بالامتحانات المقيدة، وتشمل الموظفين الموجودين في الوحدة أو الدائرة، التي توجد بها الوظائف الشاغرة، فالمنافسة فيها مغلقة بين موظفي الوحدة أو الدائرة دون غيرها³. والامتحانات المقيدة مستخدمة أكثر من المفتوحة⁴، وقد تكون تحريرية أو شفوية⁵، لكنها بنوعها تكشف فقط عن المعلومات المخزنة في الذهن وقوة الذاكرة في استرجاعها فقط، لا عن القدرات أو الإمكانيات أو المواهب

¹ تضمنت المادة (17) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لعام 2016 أن يكون التعيين في الوظائف الإدارية والإشرافية عن طريق مسابقة.

² انظر المواد من (51) حتى (59) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري.

³ د. جعفر، أنس، (1973) نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، دار النهضة العربية، ص 89. وكذلك د. عبد الله الشيخ، عصمت، (1999) الطبيعة القانونية للترقية بين الحق والواجب، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 49.

⁴ د. الطماوي، سليمان، (1965) الأسس العامة لنظم الترقية والترقية، مجلة العلوم الإدارية، تصدرها الشعبة المصرفية للمعه الدولي للعلوم الإدارية، العدد الثالث، المجلد 7، ص 184.

⁵ د. جعفر، أنس، (2009) الوظيفة العامة، دار النهضة، القاهرة، ص 89

الأخرى التي يتمتع بها الموظف¹، ناهيك عن أن البرامج التي تشتمل عليها نظم هذه الامتحانات تولي الاهتمام الأكبر للمعارف النظرية والأسلوب المدرسي، فلا تُبرز كفاءات المرشحين للترقية².

وقد تبنى المشرع الأردني أسلوب الامتحانات المقيدة أو المغلقة في أنظمة الخدمة المدنية، وتتم بموجبه ترقية الموظف الحاصل على أعلى العلامات في الامتحان أو المقابلة إذا كانا منفردين، أو أعلى علامة من مجموعهما في حال إجرائهما معاً، وفي حال تساوي المتقدمين يتم التنسيق مع المعهد لعقد اختبار لتقييم القدرات، والموظف الحاصل على أعلى علامة في هذا الاختبار هو الذي ينال الترقية³.

والمشرع المصري أيضاً تبنى هذا الأسلوب، وطبقه في ترقية الكتّبة والمحضرين وغير الحاصلين على مؤهلات علمية عليا ممن ينطبق عليهم قانون السلطة القضائية⁴، لا في الترقية إلى الوظائف الإشرافية، على أن طريقة الامتحانات بنوعها وإن كانت بصورة ضيقة في مصر والأردن، إلا أنها أكثر شيوعاً في فرنسا⁵.

ب- الوضع تحت التجربة:

وتقوم على أساس ترشيح الموظف للقيام مؤقتاً بمهام الوظيفة التي من الممكن ترقيته إليها، وذلك على سبيل التجربة لفترة معينة حتى يتم التأكد من صلاحيته، وبعدها إما أن تتم ترقيته إلى هذه الوظيفة أو إعادته للوظيفة الأصلية⁶.

وقد تطرق المشرع الأردني لموضوع الوضع تحت التجربة، لكن ليس في مجال الترقية، بل في التعيين، فطلب من كل إدارة تأهيل الموظف تحت التجربة من خلال تعريفه بواقع عمله وأهدافه ومهامه، وتدريبه على أساليبه العمل عبر إشراكه في برامج توجيه الموظف الجديد⁷.

¹ د.الحلو، ماجد راغب، (2006) القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ص271.
² بطيخ، رمضان، (1985)، نظم الترقية في الوظيفة العامة الفرنسية ومدى إمكانية استفادة الإدارة المصرية منها، مكتبة سيد عبد الله وهبة، القاهرة، ص122.

³ المادة (89)، فقرة (ج) من نظام الخدمة المدنية، رقم (9) لسنة 2020.

⁴ د. عبد الله الشيخ، عصمت، (1999) الطبيعة القانونية للترقية بين الحق والواجب، دار النهضة العربية، القاهرة، ص49-50.

⁵ د. عبد الواحد، حسني سعد، (1984) تنفيذ أحكام القضاء الإداري، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، القاهرة، ص293، ص298..

⁶ د. جعفر، أنس، (2009) الوظيفة العامة، دار النهضة، القاهرة، ص91.

⁷ المادة (63)، فقرة (د) من نظام الخدمة المدنية الأردني، رقم 9 لسنة 2020.

ويكشف الوضع تحت التجربة عملياً وواقعياً عن العديد من صفات الموظف، ويتيح أيضاً للإدارة أن تستغني عن خدماته إذا أثبت عدم لياقته الفنية أو صدر عنه أي تصرف ينم عن سوء سلوكه¹. ومن عيوب هذا المعيار أن الموظف الذي يوضع تحت التجربة سيحاول جاهداً خلال تلك الفترة المؤقتة أن يظهر بمظهر الموظف النشط والكفء، مخفياً الصورة الحقيقية لطبيعته وقدراته وصفاته وذلك في سبيل الحصول على الترقية، وبمجرد حصوله عليها يعود إلى سيرته الأولى².

ج- التقارير السنوية أو تقارير الكفاية:

يقصد بالتقارير السنوية أو تقارير الكفاية تقييم أداء الموظف لعمله، ومسلكه وعلاقاته الوظيفية وتقدير مدى قدرته وصلاحيته للقيام بأعمال وظائف ذات مستوى أعلى³. وتعدّ هذه التقارير وسيلة فعّالة لقياس كفاية العامل وذلك لوضع نتائج القياس في الاعتبار عند ترقّيته من ناحية، ولتبصير العامل والرؤساء بوضعه ومواطن ضعفه وقوّته في العمل، والأثر البارز لتقارير الكفاية إنما يكون في مجال الترقية⁴.

يقوم هذا الأسلوب على تكليف الرئيس المباشر بوضع تقارير دورية تتضمن تقديره لمستوى كفاية العاملين للوحدة التي يرأسها وذلك وفقاً لأسس وقواعد عامة محددة سلفاً⁵. ويؤخذ بأسلوب التقارير السنوية في مجال الوظيفة العامة بحسبانه عاملاً رئيساً لقياس كفاءة الموظف، أو عاملاً مساعداً لتحقيق هذه الغاية⁶.

¹ د. الذنيبات، محمد جمال، (2004) مدى التباين في المركز القانوني بين الموظف والعامل تحت التجربة في القانون الأردني، مجلة الحقوق، ص209.

² د. جعفر، أنس، (2009) الوظيفة العامة، دار النهضة، القاهرة ص91-92.

3 - الطنطاوي، مصطفى إبراهيم، (2002) تقدير كفاية العاملين في الدولة، بحث منشور في مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد3، السنة 46، ص58.

4 - د. رسلان، أنور، (1998) وسيط القانون الإداري، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ص527.

5 - د. رسلان، أنور، (1998) تقارير الكفاية/ دراسة لتقييم الأداء الوظيفي، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ص45.

6 - د. جعفر، أنس، (2009) الوظيفة العامة، دار النهضة، القاهرة، ص109.

من خلال ما سبق فإننا نجد أن تقارير الكفاية تهدف إلى تقييم كفاءة الموظف وتحقيق العدالة بين الموظفين، على الرغم من الانتقادات التي وجهت إلى هذا النظام، فإنه لا يوجد نظام آخر يفوقه في مزاياه، أو يتلافى عيوبه، وسنقوم ببحث موضوع الكفاية بشيء من التفصيل في المطلب الثاني كشرط من شروط الترقية.

المطلب الثاني

شروط الترقية

تقوم الأجهزة الحكومية على هياكل تنظيمية تتناسب والغاية من إحداثها وتنفيذها للاختصاصات والمهام الموكلة إليها، وذلك عن طريق إحداث وظائف عامة محددة يتم إشغالها من أعداد معينة من الموظفين يتولون القيام بهذه المهام والاختصاصات، إذ تقوم الإدارة بداية بترتيب هذه الوظائف من خلال تقسيمها وتصنيفها وتحليلها بحيث تبدأ بتصنيف الوظائف ثم تنظيمها¹، بطريقة تكفل حسن سير العمل في الجهاز الإداري بشكل أفضل²، ويتسم ترتيب الوظائف بأنه نظام يشمل مجموع عمليات تتعلق بتحليل وتصنيف وإدراج الوظائف في مجموعات تبعاً لواجباتها ومسؤولياتها والمؤهلات اللازمة لها³، وأساس ترتيب الوظائف لا يخرج عملياً عن أحد أمور ثلاثة، هي العمل الوظيفي والموظف ذاته والوظيفة والموظف معاً، مع ملاحظة وجود تباين في الأسس التي يقوم عليها ترتيب الوظائف من بلد إلى آخر⁴.

ويعد تصنيف الوظائف من أهم الخطوات التي تقوم بها الإدارة في سعيها لترتيب هذه الوظائف، فإنه يتكون من إجراء وصف تحليلي لكل وظيفة يشتمل على اسمها والاختصاصات التي تتضمنها، والمؤهلات أو الخبرة اللازمة لشغلها⁵، وتتعدد الأغراض والأهداف من ترتيب الوظائف ولعل أهمها أن ترتيب الوظائف يحقق مزايا عديدة في

1 د. جمال الدين، سامي، (2009) أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص 240.

2 د. مهنا، محمد فؤاد، (1962) الأسس التي تقوم عليها سياسة الوظائف العامة، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، السنة الرابعة - العدد الأول - شعبة الجمهورية العربية المتحدة للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، القاهرة، ص 70.

3 د. عبد الهادي، حمدي أمين، (1982) إدارة شؤون موظفي الدولة، ط2، دار الفكر العربي، ص 11.

4 د. الحلو، ماجد راغب، (2009) علم الإدارة العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ص 210.

5 د. رسلان، أنور، (1981) نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، مكتبة النهضة العربية، القاهرة، ص 20.

مجال الوظيفة العامة، منها ما يتعلق بتنظيم شغل الوظائف وضبط عمليات الترقية وغيرها من تحركات وظيفية¹، فضلاً عن أن ترتيب الوظائف أمر تحتمه طبيعة الأشياء، فلا يتصور أن يترك الموظفون الذين يعملون في خدمة الدولة بدون تنظيم مهما كان عددهم، ومهما كان النظام المعمول به في الدولة التي يعملون لديها²، كما يلعب توصيف الوظائف دوراً جوهرياً في تطبيق مبدأ الصلاحية في مجال إشغال الوظائف العامة³، لآته يساعد على وضع الشخص المناسب في الوظيفة المناسبة أي بمعنى آخر يعتبر ترتيب الوظائف وتوصيفها أحد الركائز الضرورية لأي نظام ترقية لكونه يشكل اللبنة الأساسية لبناء شروط الترقية، فنجد أن المشرع في فرنسا قام بتحديد الأسس العامة والخطوط الرئيسة لعملية ترتيب الوظائف، على أن تتولى السلطة الإدارية بعد ذلك مهمة وضع الأحكام والقواعد التفصيلية لنظام الترتيب⁴.

وتعد بطاقة وصف الوظيفة المرجع الأساسي في بيان الشروط اللازمة لشغل الوظيفة من حيث التأهيل العلمي والخبرة العملية والقدرات الشخصية⁵، أي أن المعول عليه في هذا الإطار هو مدى تطابق الشروط المدرجة في البطاقة مع مؤهلات المرشح لشغل الوظيفة.

وقد سعت التشريعات الوظيفية في مختلف الدول إلى تحقيق مبدأ المساواة القانونية في نطاق الوظيفة العامة، فأتاحت الفرصة لمن تتوفر فيه الشروط القانونية لشغل الوظيفة العامة وعدم احتكار أي فئة أو طبقة لها، إضافة إلى المساواة بين الموظفين في الحقوق الوظيفية من مرتبات ونقل وإنهاء للخدمة وترقيات⁶، وبذلك يستحق الموظف المستوفي للشروط المطلوبة للترقية وفق التوصيف الوظيفي وتقارير الكفاية أن يُمنح الدرجة الأعلى من درجته

1 د. عبد الهادي، حمدي أمين، (1982) إدارة شؤون موظفي الدولة، ط2، دار الفكر العربي، ص15 وما بعد.

2 د. مهنا، محمد فؤاد، (1962) الأسس التي تقوم عليها سياسة الوظائف العامة، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، السنة الرابعة - العدد الأول - شعبة الجمهورية العربية المتحدة للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، القاهرة، ص 70.

3 - د. سيد محمد، بدوي عبد العليم، (2006) مبدأ الصلاحية في الوظائف العامة وضمانات تطبيقه، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، ص356.

4 د. جمال الدين، سامي، (2009) أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص241.

5 - محمود صالح، الموسوعة الإدارية في الفقه والقضاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2009، ص55.

6 د. السليطي، أحمد، (2005) ترقية الموظف العام في قطر (دراسة مقارنة)، دار النهضة، القاهرة، ص141.

مباشرة من خلال قرار يصدر من السلطة الإدارية المختصة، سواء استندت فيه إلى الأقدمية أم الاختيار أو كليهما¹، وبالتالي لا بد أن يستوفي الموظف كافة الشروط، وإلا حال ذلك دون ترقيته².

وبناءً على ذلك حددت التشريعات المقارنة في فرنسا ومصر والأردن مجموعة من الشروط الواجب توفرها لإجراء الترقية، وسنتناول بالشرح تلك الشروط في هذا المطلب، فننتقل إلى توفر مواصفات شغل الوظيفة المرقى لها في الفرع الأول، ونتحدث عن الكفاية في الفرع الثاني.

الفرع الأول

الشروط الوظيفية

يعد استقطاب الموارد البشرية من أهم وظائف الإدارة فبعد إنجاز الإدارة مهمة تحديد الوظائف وتوصيفها وترتيبها وتقييمها تأتي مهمة الإدارة في إشغال هذه الوظائف سواء بالتعيين أو بالترقية أو غيرها من طرق الإشغال الأخرى³، وانطلاقاً من ذلك وضعت التشريعات المقارنة مجموعة من الشروط لا بد من توفرها لشغل الوظيفة المرقى لها وتتمثل بالآتي:

أولاً - الشروط الواجب توفرها في الوظيفة محل الترقية:
أ - وجود وظيفة أعلى شاغرة:

يستلزم إشغال الوظائف العامة وجود وظيفة شاغرة أيّاً كان أسلوب الإشغال، وبما أن الترقية تكون لإشغال الوظيفة الأعلى في السلم الإداري فالأصل أن تكون هذه الوظيفة شاغرة وموجودة فعلاً في ملاك الجهة العامة باستثناء بعض الحالات.

¹ د.الحلو، ماجد راغب، (2006) القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية ، ص264.

² د. رسلان، أنور، (1998) وسيط القانون الإداري، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، ص230.

³ د. السيد علي، سعيد، (2005) الوجيز في مبادئ وأصول علم الإدارة العامة دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، ص133.

وفي هذا السياق اتفق المشرع المصري مع المشرعين الفرنسي والأردني في أن الترقية لا تكون إلا إذا وجدت وظائف أعلى شاغرة وتوفرت الرغبة الحقيقية لدى الإدارة في شغلها¹.

وتتجلى أهمية هذا الشرط في المبادئ العلمية السليمة التي تتطلب وجود وظائف شاغرة ذات فئات مالية أعلى وواجبات ومسؤوليات وظيفية مغايرة لتلك التي كان الموظف يشغلها قبل ترقيته²، وهو ما يتوافق مع قواعد التنظيم الإداري السليم؛ إذ ليس من المقبول أن يرقى الموظف إلى وظيفة مشغولة من موظف آخر يتولى أمرها لأن ذلك يؤدي إلى التضارب والازدواجية في توزيع الاختصاصات³، لذلك تنقيد الإدارة باحتياجات العمل الوظيفي تقيداً تاماً دون السماح بالتضخم في الجهاز الإداري مما يضمن التنظيم الإداري السليم في الوظيفة العامة.

وإذا كان المشرع المصري قد ألمح في قانون العاملين بالدولة الملغى إلى ضرورة وجود وظيفة شاغرة كشرط لإجراء الترقية⁴، فقد نص على ذلك صراحة في قانون الخدمة المدنية، لاسيما في نص المادة (12) من قانون الخدمة رقم (81) لعام 2016 التي تضمنت أنه يشترط في جميع الأحوال لشغل الوظائف أن تكون شاغرة وممولة.

أما المشرع الأردني فقد نص على هذا الشرط بوضوح في المادة (89) من نظام الخدمة المدنية رقم 9 لعام 2020 التي حدد فيها شروط الترقية ومنها توفر وظيفة شاغرة وفق الهيكل التنظيمي لوظائف الدائرة، ونصت كذلك المادة (77)، الفقرة (أ) على أنه: "يتم ترفيع الموظف إلى وظيفة شاغرة في الملاك..."

وكذلك الأمر في التشريع الفرنسي الذي اشترط وجود الوظيفة الشاغرة في الدرجة أو الرتبة في المستوى الأعلى كشرط أساسي للترقية⁵.

¹ كان التطبيق الإداري المصري قد أوجد وضعاً استثنائياً كان بمناسبة معالجة مشكلة الموظفين المنسيين، وأطلق عليه تسمية الترقية الحتمية، ويتم الترقية بموجبه وإن لم تتوفر وظائف أعلى شاغرة انظر: د. بطيخ، رمضان، (1985)، نظم الترقية في الوظيفة العامة الفرنسية ومدى إمكانية استفادة الإدارة المصرية منها، مكتبة سيد عبد الله وهبة، القاهرة ص203.

² د. جعفر، أنس، (1973) نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص306.

³ د.الحو، ماجد راغب، (2006) القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ص321 وما بعد.

⁴ د. رسلان، أنور، (1998) وسيط القانون الإداري، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، ص230.

⁵ Rene Chapus op cit,p.221

وليس هناك ما يلزم السلطة الإدارية بملء الوظائف الشاغرة فوراً¹، إذ أن وجود الوظيفة الشاغرة لا يعني بأي حال من الأحوال أن تكون الترقية إليها حتمية، فذلك يعود إلى رغبة الإدارة في شغلها أو عدمه، ولها كامل الحرية في اختيار الوقت الذي تراه مناسباً وملائماً لشغلها، وأسلوب أو طريقة شغلها؛ فقد تشغلها بالتعيين من الخارج أو بنقل أحد الموظفين الموجودين إليها، ولا تثريب عليها مادامت لم تنحرف في استعمال سلطتها²، فنجد أن المشرع الأردني استخدم الصيغة الجوازية لترقية الموظف³، فأقر بذلك للإدارة بسلطة تقديرية في هذا الأمر، أي إنه، وإن وجدت وظيفة شاغرة أعلى وموظف تتوفر فيه كافة شروط الترقية، وكان مستحقاً لها، فلا يعني ذلك ترقى ويبقى الأمر منوطاً بالجهة الإدارية المختصة بالترقية، ويعود إليها إجراء الترقية أو عدمه، ولا يوجد ما يلزمها في هذا الصدد، ما دامت لم تسرف باستعمال سلطتها.

وهذا ما درج عليه القضاء المصري أيضاً عندما اعتبر أن توفر الشروط المطلوبة للترقية الموظف لا يلزم الإدارة بإجرائها أو عدمه؛ فللإدارة الحرية الكاملة والسلطة التقديرية في اختيار الوقت الذي تراه مناسباً لذلك تبعاً لمقتضيات العمل ووجود الوظائف الشاغرة⁴.

ثم أن وجود الوظيفة الشاغرة في المرتبة الأعلى من مرتبة الموظف يعني أن هناك فرصة حقيقية للترقية، والمستقر اجتهاداً في القضاء الإداري الأردني أن شغل الوظيفة الشاغرة بترقية موظف إليها هو من قبيل الترقية لا التعيين⁵. وبموجب المادة (82) من نظام الخدمة المدنية الأردني النافذ لا يتم إحداث الوظائف الشاغرة إلا في حال عدم اكتمال نسبة 8%، عندها يجوز إحداث وظيفة شاغرة واحدة لغاية إكمال النسبة، وسلطة الجهة الإدارية المختصة هنا جوازية "تقديرية"، فقد تحدث شاغراً وقد لا تحدثه حسب حاجة العمل.

¹ Alain Plancy, op.cit, p,553

² د. بطيخ، رمضان، (1985)، نظم الترقية في الوظيفة العامة الفرنسية ومدى إمكانية استفادة الإدارة المصرية منها، مكتبة سيد عبد الله وهبة، ص 287، وكذلك انظر: د محمد فتحي حسانين، الحماية الدستورية للموظف العام، (دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا)، مرجع سابق، ص 444

³ المادة (82) من نظام الخدمة المدنية، رقم 9 لسنة 2020.

⁴ الطعن رقم 577 لسنة 25ق، جلسة 1982/11/28

⁵ عدل عليا، رقم 1980/73، مجلة نقابة المحامين، 1/1/1981، ص 592، منشورات عدالة.

ويجب ألا يتم إحداث الوظائف وفقاً لأسباب شخصية، بل ينبغي أن يستند إلى دراسات تنظيمية موضوعية مبنية على بيانات وإحصاءات حقيقية عن حجم العمل ومستوياته ماضياً وحاضراً ومستقبلاً¹.

ومن الجدير بالذكر أن شرط وجود الوظيفة الشاغرة ينبغي أن يتوفر بتاريخ وضع جداول الترقيات في فرنسا²، ولا تتمتع الإدارة عن وضع الجدول الخاص بالترقية، إلا في حال عدم وجود وظائف شاغرة يمكن أن يشغلها موظفون مرشحون للترقية³، ومن الجائز أن يكون عدد الموظفين المقيد في جدول الترقيات أقل من عدد الوظائف الصحيحة وال شاغرة⁴.

ب- أن تكون الترقية للدرجة التالية مباشرة للدرجة التي يشغلها الموظف:

الأصل أن تجري الترقية إلى الوظيفة الأعلى في الهيكل الوظيفي، ولا يجوز تخطي أي درجة في مجال الترقية ما لم يكن هناك نص يبيح ذلك فتكون الترقية بنقل الموظف من درجته إلى أخرى أعلى منها تدريجياً⁵. ويجب أن تكون الوظيفة التي يرقى إليها الموظف من نوعية وظيفته التي كان يشغلها قبل الترقية⁶، وعلى هذا الأساس لا يجوز ترقية موظف بإحدى الوحدات، أو الوزارات إلى درجة شاغرة تلي درجته في وحدة أو وزارة أخرى إن كانت كل وحدة أو وزارة تتمتع باستقلال كامل عن الأخرى⁷، ولا يجوز أيضاً أن يرقى موظف من درجته إلى درجة لا تليها مباشرة، لأن في ذلك تجاوزاً لعدة درجات وظيفية من ناحية، وخرقاً لأحكام الترقية من ناحية أخرى. وقد يعود السبب المباشر لوجود مثل هذا الشرط إلى ضمان تسلسل الوظائف من خلال تدرج الموظف في كافة الدرجات الوظيفية في الوحدة الإدارية⁸ وتمكين الموظف من ممارسة العمل الوظيفي واكتساب الخبرة وتحمل

¹ د. كنعان، نواف، (2007) القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، ص 123.

² C.E. Chevry, 23/5/1939, Rec.p.355.

أشار إليه: AIAN, Plantey, op, cit, p, 564,

³ Serge Salon, op. cit, p. 583.

⁴ C.E. Association generale des administrateurs, de la prefecture de Paris, 30/3/1973

Alain Plantey, op. cit, p. 564

⁵ Alain plancy, op, cit, 552

⁶ د. محمد السنوسي، صبري، (1998)، وسائل النشاط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 166

⁷ د. بطيخ، رمضان، (1997) الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة ص 510.

⁸ د. بطيخ، رمضان، (1997) الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 265.

المسؤوليات¹، ولا يتحقق ذلك إذا بلغ الدرجات العليا دون تسلسل²، مما يحول دون تخطي بعض الموظفين بعضهم الآخر، وهو ما يتوافق مع مبادئ العدالة، فلا يعقل أن يقفز موظف درجات السلم الإداري، في حين أقرانه يتدرجون فيه.

إلا أن المشرع الفرنسي قد خرج عن القاعدة المذكورة عندما أجاز تخطي درجات السلم الوظيفي في حال إجراء الترقية على أساس اختبارات، أما في حال الترقية التقليدية فقد حرص في القانون رقم 538/65 والصادر سنة 1965 على الالتزام بمبدأ التدرج المتسلسل في الترقية من الدرجة أو الوظيفة الحالية إلى الدرجة أو الوظيفة التالية لها مباشرة³. أما المشرع المصري فقد نص صراحة على هذا الشرط في المادة (36) من قانون الخدمة وجاء فيها: "مع مراعاة استيفاء العامل لاشتراطات الوظيفة المرقى إليها، تكون الترقية إليها من الوظيفة التي تسبقها مباشرة في الدرجة أو المجموعة النوعية التي تنتمي إليها"، ونص المشرع الأردني أيضاً على الشرط نفسه في المادة (78) من قانون الخدمة وجاء فيها: "يرفع الموظف ... من درجة إلى درجة أعلى منها، وإلى الراتب الأعلى من راتبه مباشرة في الدرجة الأعلى ضمن الفئة الواحدة".

ويلاحظ أن الترقية في مصر تكون من وظيفة إلى أخرى أعلى منها في الدرجة، ومن المجموعة الوظيفية ذاتها، والأمر نفسه مطبق في الأردن؛ إذ تكون الترقية من درجة إلى أخرى أعلى منها، ولكن تختلف التسميات فقط بينهما؛ إذ اشترط الأول أن تكون الترقية في المجموعة النوعية ذاتها، في حين اشترط الثاني أن تكون ضمن الفئة الواحدة. وهذا ما درجت عليه أحكام القضاء الإداري الأردني؛ حيث قضى في أحد أحكامه "بأن القرار المتعلق بتقليد موظف وظيفة أخرى تختلف عن الوظيفة التي كان يشغلها؛ من حيث التأهل وشروط التعيين فيها مما يعد تعييناً لا ترقية"⁴.

¹ د.الحو، ماجد راغب، (2006) القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية ، ص 265

² د. محمد السنوسي، صبري، (1998)، وسائل النشاط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة ص 167.

³ د. بطيخ، رمضان، (1985)، نظم الترقية في الوظيفة العامة الفرنسية ومدى إمكانية استفادة الإدارة المصرية منها، مكتبة سيد عبد الله وهبة، ص 204.

⁴ عدل عليا 83/20، ص 327، سنة 84، د. الخطيب، نعمان، (1998) مجموعة الأحكام التي قررتها محكمة العدل العليا في خمسة وعشرين عاماً.

ج- **توفر الاعتماد المالي اللازم:** فتوفر الاعتماد المالي شرط أساسي لتنفيذ الترقية، لأن الترقية تتطلب أن تكون هناك وظيفة ممولة، وفي حال عدم وجودها تسحب الإدارة القرار أو تلغيه¹، فوجود الوظيفة الأعلى الشاغرة والموظف المرشح للترقية والمستحق لها لا يعني حتمية الترقية، مالم يتوفر الاعتماد المالي، فالترقية في فرنسا على سبيل المثال تعني منح الموظف المرقى إحدى الوظائف المحجوزة (الخالية)، والزيادة المالية المترتبة عليها². وبموجب مواد قانون الخدمة المدنية في مصر، تضع كل وحدة جدولاً للوظائف يشتمل على بطاقات وصف لكل وظيفة ويتم تمويل هذه الوظائف حسب الاحتياجات الحقيقية لكل وحدة³، واشترطت التعليمات التنفيذية للقانون أن تكون الترقية إلى وظيفة ممولة⁴.

أما المشرع الأردني فقد أعطى للجنة المركزية لشؤون الموظفين صلاحية إقرار احتياجات الدوائر (الوحدات) من الوظائف وإحالتها إلى دائرة الموازنة العامة لتتولى بدورها استكمال تهيئة وإعداد الجداول التي تتضمن تشكيلات الوظائف العامة⁵، وصلاحيات التنسيب بترقية الموظفين⁶. والجدير بالذكر أن لجان شؤون الموظفين وفقاً لنظام الخدمة المدنية الأردني الحالي تنقسم إلى اللجنة المركزية لشؤون الموظفين ولجنة شؤون الموظفين، وتشكل اللجنة الأولى برئاسة أمين عام ديوان الخدمة المدنية، أما اللجنة الثانية فتشكل بقرار من الوزير في الدائرة وتكون برئاسة الأمين العام، وتعد كل دائرة خطتين: خطة سنوية وأخرى مدتها ثلاث سنوات، تتضمنان تحديد الاحتياجات الضرورية في جدول التشكيلات من الوظائف والفئات والدرجات التي تستلزمها عملية الحراك الوظيفي⁷.

¹ سليم، عبد العزيز، (2007) موسوعة الفقه والقضاء والتشريع في شرح قانون العاملين بالدولة والقطاع العام والشركات والكادرات الخاصة والتسويات، شركة ناس للطباعة، القاهرة، ص 107.

² د. محمد خليل، علي عبد الفتاح، (2007) الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، الدار الجامعية الجديدة، الاسكندرية ص 281-282.

³ المادة (9) من قانون الخدمة المدنية رقم (81) لعام 2016.

⁴ انظر المادة (91) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (1216) لسنة 2017 المتضمن اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم (81) لسنة 2016.

⁵ المادة (37)، فقرة (أ) من نظام الخدمة المدنية، رقم (9) لسنة 2020.

⁶ المادة (39)، فقرة (أ) من نظام الخدمة المدنية، رقم (9) لسنة 2020.

⁷ المادة (12)؛ فقرة (د) من نظام الخدمة المدنية، رقم (9) لسنة 2020.

ثانياً- الشروط الواجب توافرها في الموظف المرشح للترقية:

أ- استيفاء مدة زمنية للترقية: فلا يمكن ترقية الموظف إلا بعد أن يمضي حداً أدنى في وظيفته قبل انتقاله إلى الوظيفة الأعلى الشاغرة؛ فالأصل في الترقية إلى الوظيفة الأعلى أن تبنى على زيادة في الخبرة، والمعرفة، والدراسة، وهذه الأمور لا يمكن أن يحصل العامل عليها إلا بعد قضاء مدة زمنية في العمل¹، ومعظم القوانين والأنظمة المتعلقة بالوظيفة العامة تشترط فترة زمنية محددة يجب أن يمضيها الموظف المرشح للترقية في وظيفته الحالية. وتختلف تلك الفترة الزمنية باختلاف كل وظيفة وفقاً لما تتطلبه من مسؤوليات واختصاصات وسلطات، وقد تطول أو تقصر تبعاً لذلك، على ألا تكون ثمة مبالغة في زيادتها؛ إذ يضمن ذلك وصول الموظفين إلى الوظائف العليا في سن مبكرة أو مناسبة.

ويطلق على هذه المدة في مصر مصطلح المدة البينية وتحدد بسنة واحدة في المستوى الأول (أ) وثلاث سنوات في باقية المستويات الأقل، أما بالنسبة للمستوى الوظيفي من مدير عام إلى الوظائف العالية فالممتازة فتحددها شروط شغل الوظيفة العامة أي بمقتضى بطاقات الوصف الوظيفية² التي تحدد واجبات الموظف، وتبين شروط شغل الوظيفة العامة³.

وتحدد اللوائح الخاصة بكل إدارة أو مرفق في فرنسا المدة الزمنية اللازمة التي يجب أن يقضيها المرشح للترقية في وظيفته الحالية لكي يرقى للدرجة الوظيفية الأعلى⁴.

أما في الأردن فقد قضى المشرع بموجب أحكام المادة (90) من نظام الخدمة المدنية أن يمضي الموظف فترة زمنية معينة في وظيفته الحالية قبل ترقيته؛ فاشتراط للترقية أن يتوفر لدى الموظف حد أدنى من السنوات الفعلية المطلوب اشغالها في الوظائف المشمولة بنظام الرتب أو بالمسارات المهنية المتخصصة حسب مقتضى الحال، كما اشترط في المادة (83) لترقيع الموظف من الدرجة الأولى من الفئة الأولى إلى الدرجة الخاصة من الفئة

1 د. عبد الوهاب، محمد رفعت، (2018) النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، ص427.

2 د. محمد السنوسي، صبري، (1998)، وسائل النشاط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص170.

3 تضمنت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المصري في المادة (91) أن يشترط لترقية الموظف توفر عدد من الشروط منها قضاء المدد البينية انظر الجداول رقم (3-2-1) الملحق بقانون الخدمة المدنية رقم (81) لعام 2016.

4 Alain plantey ,op, 712.

الأولى، ومن الدرجة الثانية من الفئة الثانية الى الدرجة الأولى من الفئة الثانية أن يكون قد أمضى مدة لا تقل عن خمس سنوات خدمة فعلية في الدرجة الأولى من الفئة الأولى، وثلاث سنوات في الدرجة الثانية من الفئة الثانية.

ب- استيفاء المؤهلات العلمية المطلوبة: يشترط توفر حد أدنى من المؤهلات العلمية لدى الموظف لأداء العمل وتبوء درجات السلم الإداري المختلفة.

وقد أفتى مجلس الدولة المصري بأن من أهم شروط شغل الوظيفة عن طريق الترقية الحصول على المؤهل العلمي المطلوب، فصدور قرار الترقية دون استيفاء هذا الشرط يجعله منعماً¹.

كذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه: "... متى كانت بطاقة الوصف قد اشترطت لشغل تلك الوظيفة الحصول على مؤهل علمي إلى جانب قضاء مدة بينية؛ فإن مقتضى ذلك أن يكون الحصول على المؤهل سابقاً على قضاء العامل المدة البينية المطلوبة.... إذ لا يتصور الاعتماد بأي من المدد دون سبق الحصول على المؤهل العلمي المطلوب واللازم لشغل الوظيفة...²، وطبق القضاء الإداري الأردني النهج ذاته؛ إذ أكد على وجوب توفر شرط المؤهل العلمي لترقية الموظف للدرجة أو للوظيفة الأعلى الشاغرة بوصفه عنصراً من عناصر الاختيار للوظائف العليا³. وفي حكم آخر قضى بأن تعديل راتب الموظف الحاصل على مؤهل جديد يعد من قبيل الترقية⁴، وبالتالي من حق الموظف الحاصل على مؤهل أعلى أن يتم حساب مدة خبرته الزائدة استناداً للقوانين والأنظمة؛ وعليه تعد سلطة الإدارة هنا مجرد إجراءات تنفيذية تهدف إلى تطبيق القانون على الموظف⁵، فيما قن ذلك المشرع المصري عندما نص في المادة (29) على وجود استيفاء الموظف لشروط شغل الوظيفة المرقى إليها ولا سيما المؤهل العلمي.

¹ د. محمد السنوسي، صبري، (1998)، وسائل النشاط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 171.

² الطعن رقم 419 لسنة 32 ق، عليا جلسة 1989/3/19.

³ عدل عليا رقم 194/2002، 2002/9/30، منشورات مركز عدالة.

⁴ عدل عليا 1986/2، منشور 1986/1/1 على الصفحة 1186 من العدد (1) مجلة نقابة المحامين.

⁵ د. الجميلي محمد عبد الواحد، (2001) الخبرة العلمية والعملية الزائدة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 139.

وقد نص المشرع الأردني صراحة على ضرورة توفر المؤهل العلمي للموظف كشرط لترقيته، فاشتراط فيها التأكد من توفر الكفايات الفنية التخصصية والسلوكية والادارية وتقييمها وفقاً لأدوات تقييم القدرات المعتمدة¹.

ج- ألا يكون هناك مانع من موانع الترقية: وذلك في عدة حالات وسنفصل الحديث عنها في الفصل الثاني عند عرض موانع الترقية:

1- الإحالة إلى المحكمة التأديبية أو المحاكمة الجنائية أو الإيقاف عن العمل²: مثال ذلك ما أكد عليه نظام الخدمة المدنية الأردني؛ فقد نصت المادة (86) منه على أنه: "إذا أحيل الموظف إلى القضاء أو إلى المجلس التأديبي فلا ينظر في ترفيعه..."، كما نصت المادة (150) على أنه: "أ- يوقف الموظف عن العمل بقرار من الوزير في الحالات التالية:

- إذا تمت إحالته من دائرته إلى المجلس التأديبي.

- إذا تمت إحالته إلى الجهة القضائية المختصة³.

إذاً لا ينظر في ترقية الموظف المحال إلى المحكمة أو إلى المجلس التأديبي خلال مدة الإحالة، بل تحجز له الوظيفة لمدة سنة حتى يتم البت بقضيته⁴، ويوقف عن العمل بقرار من الوزير المختص بسبب تلك الإحالات، ويرقى بعد صدور قرار نهائي من المجلس التأديبي أو حكم من المحكمة التأديبية ببراءته من التهم المنسوبة إليه، وتتم الترقية من تاريخ استحقاقها.

2- توقيع جزاءات تأديبية: ويستثنى من ذلك من تم توقيع الجزاء عليه قبل مدة زمنية معينة بشرط أن تكون قد انقضت على تلك الجزاءات المدد المحددة بالقانون⁵ بمعنى أن العقوبة التأديبية أو الجزاء إذا فرض على الموظف ونُقذ بحقه ومضى عليه مدة زمنية، لا يعتد به وفقاً للمشرعين المصري والأردني.

¹ انظر الفقرة (ب) من المادة 90 - والمادة (85) من قانون الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لعام 2020.

² د. بطيخ، رمضان، (1997) الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة؛ ص 512.

³ المادة (150، 86) من نظام الخدمة المدنية الأردني، رقم 9 لسنة 2020 يقابلها المادة (65) من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016 في مصر، وسوف نتعرض لهذا الموضوع بشكل مفصل عند البحث في موانع الترقية.

⁴ د. خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، (2006) الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام الطبعة الأولى، بدون دار أو نشر، القاهرة، ص 241.

⁵ المادة (154) من نظام الخدمة المدنية في الأردن رقم 9 لسنة 2020.

3- الأوضاع الوظيفية: مثال ذلك ألا يكون الموظف المراد ترقيته منقولاً حديثاً أو في إعاره أو إجازة لمدة معينة.

د- اجتياز الموظف للتدريب بنجاح:

يعد اكتساب الموظف الخبرة النوعية والتدريب العملي أحد الشروط الأساسية التي تؤهله لشغل الوظيفة الأعلى التي يطمح إلى الترقية إليها¹، فيجب أن يجتاز الموظف الامتحان الذي قد تتطلبه القوانين والأنظمة في بعض الوظائف تمهيداً لترقيته².

ف نجد في فرنسا أنه إذا تطلبت الترقية إجراء تدريب معين للموظف كان إجراؤه إلزامياً³ مثال ذلك الترقية لبعض الوظائف الفنية تشترط الزامية التدريب قبل إجراء أية ترقية إليها⁴، ولكن شرط التدريب ليس شرطاً أساسياً في ترقية الدرجة في فرنسا لأنها لا تؤدي إلى تغيير مهم وجذري في الوظيفة المرقى إليها من حيث الاختصاص والمسؤولية؛ ولأن التدريب قد لا يتوافق مع مبدأ المساواة في معاملة الموظفين، الذين ينتمون إلى نفس المجموعة الوظيفية الواحدة؛ فبموجب مبدأ المساواة تتاح الفرصة لجميع الموظفين المرشحين للترقية للحصول على الدورات التدريبية، وهذا ما يتعارض مع مصلحة العمل لاضطرار كافة الموظفين للتغيب من أجل حضور هذه الدورات، فإذا سمح لبعض الموظفين دون البعض الآخر بحضور تلك الدورات سيؤدي ذلك إلى حرمان من لم يسمح بحضورها من فرصة الترقى، مما يخل بمبدأ المساواة.

¹ د. بطيخ، رمضان، (1997) الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة؛ ص 288.

² د.الحو، ماجد راغب، (2006) القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية ، ص267.

³C.E.Syndicat national du personnel des services agricoles , 30/11/1956 . Res> P .686

مشار إليه عند: Alain plantey, op, p, 562

⁴ د. بطيخ، رمضان، (1985)، نظم الترقية في الوظيفة العامة الفرنسية ومدى إمكانية استفادة الإدارة المصرية منها، مكتبة سيد عبد الله وهبة، ص 29-30.

ولا شك أن تدريب الموظف من الأهمية بمكان ليقوم بأداء واجباته بشكل سليم فالمواهب والقدرات الشخصية لا تكفي وحدها كي يؤدي الشخص ما عليه من واجبات¹، فالتدريب أحد أهم الوسائل العملية الحديثة التي تتبعها الإدارة لتنمية ورفع كفاءة موظفيها من جهة، وإيجاد الحلول الناجعة لمشكلات العمل من جهة أخرى².

ويجب أن يخضع الموظف لدورات تدريبية بشكل مستمر من أجل تنمية خبراته، وتبقى آثار هذا التدريب مستمرة مع الموظف طوال خدمته الوظيفية إلى أن يبلغ وظيفة قيادية، بل حتى في ظل هذه الوظيفة تستمر عملية التنمية بطرق شتى حتى يرقى للمنصب القيادي³.

واشترط المشرع المصري في جميع حالات الترقية بالاختبار اجتياز العامل التدريب الذي تتيحه وحدته، بنجاح⁴ ويلاحظ أن المشرع المصري في هذا الأمر، وإن كان قد طلب صراحة ضرورة نجاح الموظف في الدورات التدريبية لكي تتم ترقيته، إلا أنه لم يفرض على الإدارة ضرورة إتاحتها، بل ترك لها سلطة تقديرية في هذا الإطار، وهو في موقفه هذا يتوافق مع المشرع الفرنسي الذي لم ينص صراحة على اعتبار النجاح في البرامج التدريبية شرطاً ضرورياً للترقية، لكنه في الوقت نفسه لم يحظر على اللوائح الخاصة النص عليه، وهناك أمر غاية في الأهمية يتعلق بتدريب الموظفين المراد ترقيتهم في مصر، وهو أن المشرع ترك للإدارة أمر تقدير إتاحة تدريبهم، إلا أن هذا الأمر موضع انتقاد؛ إذ لا يجوز ترك ذلك للإدارة فقد تتعاس أو تهمل موضوع التدريب؛ مما يؤدي إلى عدم إتاحة التدريب المناسب للموظفين⁵.

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا بإلزام الموظف باختيار البرنامج التدريبي وعدم تخطيه في الترقية، إلا إذا تخلف بمحض إرادته عن حضور الدورات التي أتاحها له الجهة الإدارية⁶، ومن هذا المنطلق يجب إعطاء

¹ د. السناري، محمد عبد العال، (2007) نظم وأحكام الوظيفة العامة والسلطة الإدارية والقانون الإداري في جمهورية مصر العربية، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، ص123.

² جعفر، أنس، (1973) نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص316.

³ د. العبودي، محسن، (2006) الإدارة العامة، عمال الإدارة، الجزء الثاني، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ص171.

⁴ المادة (29) من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016.

⁵ د. بطيخ، رمضان، (1985)، نظم الترقية في الوظيفة العامة الفرنسية ومدى إمكانية استفادة الإدارة المصرية منها، مكتبة سيد عبد الله وهبة، ص203-204.

⁶ حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 3412 لسنة 31 ق. مارس 1988.

التدريب أهمية قصوى من خلال التوسع في إنشاء المعاهد المتخصصة، وإتاحة الفرصة لكافة الموظفين للاستفادة منها، مع شمول التدريب كافة الإدارات للنهوض بمستوى العمل الإداري¹.

وقد اتفق المشرع الأردني مع المصري في ذلك؛ فنص بصراحة على أن اجتياز البرنامج التدريبي يعد شرطاً أساسياً للترقية في جميع الفئات، وألزم كل دائرة بإنشاء وحدة مهمتها الإشراف على عملية التدريب ومتابعتها؛ إذ بين المشرع الأردني أن هذه العملية لا تهدف إلى رفع كفاءة الموظف فحسب، بل إلى رفع كفاءة الجهاز الوظيفي برمته، كما ترفد الجهاز الوظيفي بالمهارات والمؤهلات من خلال استخدام الأساليب والوسائل الحديثة في مختلف المجالات بما يحقق كفاءة الإدارة².

وتقوم عملية التدريب على مبادئ أساسية من التخطيط المسبق لتوجهات وبرامج التدريب، وبما يتفق مع الإمكانيات المتاحة، وشمولها جميع الدوائر وفقاً لمقتضيات الحاجة ومصلحة العمل وجميع الفئات الوظيفية، وملاءمة برامجها لمتطلبات رفع وتطوير كفاءة الأداء في الجهاز الوظيفي، مع تبني الإدارة لمبادئ العدالة والمساواة وتكافؤ الفرص بما يحقق الشفافية³.

وقد أوكل المشرع الأردني إلى المعهد الوطني للتدريب مهمة وضع وتنفيذ الخطط الخاصة ببرامج التدريب، التي يجب أن يتبناها الموظف وفقاً للمسار التدريبي المعتمد⁴، واشترط لترقية الموظف استكمال متطلبات المسار التدريبي للوظيفة الشاغرة وخطط التعاقب الوظيفي وخطط التطوير الفردية للموظف⁵.

¹ د. بطيخ، رمضان، (1985)، نظم الترقية في الوظيفة العامة الفرنسية ومدى إمكانية الاستفادة الإدارية المصرية منها، مكتبة سيد عبد الله وهبة ص210.

² المادة (119). فقرة (أ) من نظام الخدمة المدنية. رقم 9 لسنة 2020.

³ المادة (120). فقرة (ب) من نظام الخدمة المدنية. رقم 9 لسنة 2020.

⁴ المادة (72). من نظام الخدمة المدنية. رقم 9 لسنة 2020.

⁵ المادة (89). من نظام الخدمة المدنية. رقم 9 لسنة 2020.

الفرع الثاني

الكفاية

تستلزم العدالة إضافة إلى توفر الشروط الوظيفية لإجراء الترقية أن تبني هذه الترقية على أساس الكفاية؛ إذ إن هدف الترقية في الأساس هو ضمان شغل مختلف الدرجات الوظيفية من قبل موظفين يتمتعون بكفاءة عالية للقيام بأعبائها وهذا ما أكدته القضاء أيضاً فنجد أن المحكمة الإدارية العليا في مصر قضت بما يلي "... يتعين أن يتوافر فيمن يرقى من الدرجة السابقة اشتراطات شغل الوظيفة المرقى إليها، والتي تشمل المؤهل العلمي المطلوب والمدد البينية التي قضاها المرشح للترقية في الدرجة المرقى منها، وكل ما هو مقرر من اشتراطات شغل الوظيفة المطلوب لترقيته إليها فضلاً عن توافر الكفاية ...¹".

وبعد أن تطرقنا في الفرع الأول إلى الشروط الوظيفية للترقي من توفر مواصفات شغل الوظيفة المرقى لها بالنسبة للعامل وللوظيفة في آن وهي من الشروط المقيدة نظراً لطبيعتها سنتحدث في هذا الفرع عن الكفاية لما لهذا الشرط من أهمية وذلك بمزيد من الشرح والتفصيل.

أولاً: مفهوم الكفاية وأهميتها:

أ- **مفهوم الكفاية:** انصرف المشرعون والباحثون إلى محاولات تقديم حلول لقياس مقدار ما يحققه الموظف من إنجاز في تأديته لعمله، بما يرتقي بأداء الفرد ووحدات العمل في مختلف المؤسسات العامة²، وكانت تقارير الكفاية أحد هذه الوسائل وهي مصطلح مرادف لمصطلحات متعددة منها: تقييم الموظف، وتقييم الكفاية، وتقارير الكفاية، وقياس الأداء، وقياس الكفاءة³، وتقييم الأداء، وتقارير الأداء، والتقارير السنوي، وما إلى ذلك.

¹ الطعن رقم 2803 لسنة 33ق، جلسة 1992/2/8، مكتب فني 37.

² انظر د. العزاوي، نجم، (2010)، الوظائف الاستراتيجية في إدارة الموارد البشرية المعاصرة، دار الباروزي العلمية للنشر والتوزيع السلمي، الأردن. و، د العزاوي، علي. (1998) إدارة الموارد البشرية، القاهرة - مصر، دار غريب للطباعة والنشر والتوزيع.

³ د. محمد إبراهيم الدسوقي، (2005) حماية الموظف العام إدارياً دار النهضة العربية للطبع والنشر والتوزيع، القاهرة، ص 304.

والكفاية شرط مهم من شروط الترقية¹. ولتقارير الكفاية دورها البارز في الحياة الإدارية بوجه عام، وفي مجال الترقية بوجه خاص². فهي وسيلة أساسية من وسائلها، وعلى أساسها يتم اختيار أفضل المرشحين للترقية، لكن ذلك لا يقف حائلاً أمام الإدارة كي تضع معايير أخرى لترقية الموظفين على ألا تتعارض من الناحية القانونية مع أحكام ومبادئ الترقية³.

وبناء على ماسبق تصبح الحاجة ماسة لاستخدام تقدير الكفاية في تحقيق الأغراض الإدارية، وأهمها ترقية الموظفين، فذلك مفيد للإدارة وللموظفين على حد سواء، إذ إن برنامج تقدير الكفاية إذا وُضع وأُدير بشكل سليم قد يساهم في تحديد الموظفين المستحقين للترقية⁴.

وكي تتحقق غايات نظام الكفاية على الوجه الأكمل، يجب أن يتناسب مع طبيعة الوظائف، ويُجدد بصورة دائمة كي يواكب التطور الذي يطرأ على الحياة الإدارية، فلا يجوز أن يطبق لفترة زمنية طويلة دون إعادة تقييمه، فعلى سبيل المثال، تم تعديل نظام الكفاية أربع مرات في الخمسين سنة الأخيرة في الإدارة الفرنسية، وعُدِّل أكثر من ثلاث مرات خلال واحد وثلاثين عاماً في الإدارة المصرية⁵.

وتجدر الإشارة إلى وضع نظام جديد لتقارير الكفاية في فرنسا بموجب المرسوم الصادر في 29 نيسان 2002، ويقوم هذا النظام على الحوار بين الموظف ورئيسه مع تطبيق معايير محددة، وقد وُجِهُت إليه انتقادات جمة كما كان عليه الحال بالنسبة للنظام السابق المعمول به بموجب المرسوم رقم 59/308 الصادر في 14 كانون الثاني 1959 والمُلغى في 1983، فلم يسلم أيضاً من الانتقادات والاقتراحات القائمة على أساس تراكم الخبرات على مدى تسعة وأربعين عاماً⁶.

¹ د. رسلان، أنور، (1998) وسيط القانون الإداري، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، ص238.

² د. بطيخ، رمضان، (1997) الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة ص477.

³ د. عبد الله الشيخ، عصمت، (1999) الطبيعة القانونية للترقية بين الحق والواجب، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 51 - 52.

⁴ د. السيد إبراهيم، فاروق عبد البر، (1983) تقدير كفاية العاملين بالخدمة المدنية في علم الإدارة العامة والقانون الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ص17.

⁵ د. بطيخ، رمضان، (1997) الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص477-478.

⁶ S.SALONp la reforme de la natation des fonctionnaires de l etat AjDa , 2004 , p 958.

أما في الأردن فلم يتضمن نظام الخدمة المدنية الأول لعام 1926، ولا قانون موظفي الدولة رقم 8 لسنة 1939، ولا نظام سنة 1949 أية أحكام تتعلق بتقارير الكفاية، مع أن النظام رقم (1) لسنة 1958 كان قد أخذ بنظام التقارير، وكذلك النظام رقم (23) لسنة 1966، ورقم (30) لسنة 2007، وذلك حتى صدور النظام الحالي رقم 9 لعام 2020 الذي جعل من تقارير الكفاية أو ما اصطلح على تسميته التقارير السنوية من الوسائل المهمة في تقييم الموظف معتبراً إياه أحد الشروط الأساسية للترقية وأحد معايير المفاضلة بين الموظفين بهذا الخصوص¹.

ب- أهمية تقارير الكفاية:

تتمثل أهمية تقارير الكفاية في كونها إحدى الأدوات الرئيسة التي تسهم في تعزيز ثقافة المتابعة والتقييم والمساءلة والتعلم والتحفيز، والحصول على مستوى أداء أفضل يساهم في تحقيق الأهداف المؤسسية للدائرة وتحفيز الموظفين وتشجيعهم ودعمهم لتحسين أدائهم وتنمية مهاراتهم وقدراتهم وتطويرها وتفعيل مبدأ التنافسية² وذلك من خلال قياس كفاءة الموظفين، فهي المنبع الذي تُستقى منه المعلومات الكاملة والدورية عن أداء الموظف، ويمكن القول بأن لتقارير الكفاءة عدد من الفوائد منها:

1- تحقيق أهداف الإدارة من خلال رفع مستوى العملة وتقييم عمل موظفيها، وتتيح المجال لوضع الخطط المتعلقة بالعمل والمتابعة والقياس.

2- تنمي القدرات الإبداعية لدى الموظفين؛ مما يؤدي إلى تطوير وتنمية العملية الإدارية، ويُعلي من شأن العمل في المجتمع³

3- تعزز التواصل بين الرئيس المباشر وموظفيه مما يتيح لهم الفرصة ليتعرفوا على مستوى أدائهم الوظيفي فيعززوا جوانب القوة، ويتجنبوا نقاط الضعف، إضافة إلى العمل على الاستجابة لمجالات التحسين المطلوبة من خلال النصح والإرشاد الذي يقدمه الرؤساء.

¹ انظر المواد (83-84-85) من نظام الخدمة المدنية. رقم 9 لسنة 2020

² المادة (71) من نظام الخدمة المدنية. رقم 9 لسنة 2020

³ د. محمد خليل، علي عبد الفتاح، (2007) الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، الدار الجامعية الجديدة، الاسكندرية، ص 254.

4- تعمل على تشجيع الموظفين، وتفعيل المنافسة العملية فيما بينهم، ودعمهم لتطوير أدائهم وتنمية مهاراتهم وقدراتهم.

5- لها آثار قانونية بعيدة المدى في مجال الترقيات والعلاوات الدورية والاستمرار بالخدمة الوظيفية في الأجهزة الإدارية بالدولة¹.

6- معرفة الاحتياجات التدريبية للموظفين وفقاً لمنهجية علمية موضوعية².

7- تدفع الموظفين إلى بذل أقصى جهودهم في العمل، وتحفز الرؤساء الإداريين على متابعة أداء موظفيهم متابع مباشرة ومستمرة³.

8- تساهم في الكشف عن المخالفات المالية والإدارية التي يرتكبها الموظفون⁴ مما يحد من الفساد في الأجهزة الإدارية للدولة.

9- تتيح الفرصة للإدارة لتقويم برامجها بحيث تزيل المعوقات التي تحول دون سير العمل على وجه مرض⁵ بحيث تبين لها التقارير كيفية أداء الموظفين لمهامهم، مما يمكن الرئيس الأعلى من الإحاطة بسير العمل في الإدارة، ولهذا يطلق عليها جانب من الفقه مصطلح تقدير العمل أو قياس الكفاية⁶.

ثانياً - أنواع تقارير الكفاية:

تتنوع أنماط تقارير الكفاية بتنوع طبيعة الوظائف والإمكانات والظروف السائدة، وتهدف الإدارة من وراء هذا التنوع إلى تحقيق النجاح في أداء دورها في المجتمع، فهي تعمل جاهدة لتطوير أنماط نظم تقارير الكفاية كي تتوافق مع

¹ د محمد، أحمد أبو السعود، (2004) الاتجاهات الحديثة لقياس وتقييم أداء الموظفين، منشأ المعارف، الإسكندرية، ص 24- 25.

² انظر؛ المادة (71)، فقرة (أ) من نظام الخدمة المدنية رقم 9 لسنة 2020

³ د. كنعان، نواف، (1998) النظام القانوني لتقييم أداء الموظفين، مجلة أبحاث اليرموك، العدد الرابع، المجلد الرابع عشر، أريد، ص 142.

⁴ د. كنعان، نواف، (1998) النظام القانوني لتقييم أداء الموظفين، مجلة أبحاث اليرموك، العدد الرابع، المجلد الرابع عشر، أريد، ص 142.

⁵ د. جعفر، أنس، (1973) نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة ، 186. وكذلك انظر؛ د. صبري جليبي، (2004) نظام الجدارة في تولية الوظائف العامة، ص 310.

⁶ د. الطماوي، سليمان، (1997) مبادئ علم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، ص 491.

التطورات المستمرة في الحياة الإدارية العصرية، فليس تقييم أداء الموظفين مجرد إجراء شكلي كما يعتقد البعض¹، بل هو وسيلة مهمة من وسائل تقدم الجهاز الإداري في الدولة، ولتقارير الكفاية أنواع متعددة من أبرزها²:

أ- التقدير العددي أو الرقمي: وبموجبه تجري التقديرات بالأرقام والدرجات ذات النهاية القصوى 100% على أن توزع بنسب متفاوتة إلى عناصر الكفاية حسب أهميتها وبنسب متساوية.

ب- التقدير الوصفي: ويتم بموجبه تقدير مراتب الكفاية والمراتب ك ممتاز وجيد ومتوسط وضعيف.

ج- التقدير المزدوج: وهذا النوع يمزج بين التقديرين الرقمي والوصفي.

د- التقدير البياني: حيث يجري تحديد مستوى الكفاية لكل عنصر من عناصر كفاية بوضع جمل بيانية وعبارات وصفية مقابل كل عنصر توضح مدى توفرها مثل: على غير استعداد لتقبل المسؤولية مقابلها صفات القيادة ضعيفة وغير حازم ولا يستطيع تخطيط العمل للآخرين، ويختلف عدد الجمل البيانية بالنسبة لكل عنصر ما بين ثلاث وأربع وخمس جمل مستويات كفاية، وثمة أربع طرق لترتيبها إما تصاعدياً أو تنازلياً أو هرمياً أو غير منظم.

هـ- التقدير المقارن: حيث يتم مقارنة كفاية الموظف برفقائه ممن يؤدون نفس العمل، وعليه قد يكون ترتيب الموظف في صفه متقدماً على زملائه، وفي صفة أخرى متأخراً عنهم.

وتتفاوت الدول محل المقارنة في الأخذ بهذا النوع أو ذاك من التقارير، وتتفاوت أيضاً في تحديدها للتقديرات الوصفية والرقمية لكفاية موظفيها، ففي فرنسا، ووفقاً للمرسوم الصادر في عام 1959، يتكون تقرير الكفاية من تقدير رقمي، يوضع وفقاً لمعدل من (0 إلى 20)، ويصاحبه تقييم آخر عام يعبر عن القيمة المهنية للموظفين، وبعد توزيع التقديرات، يصبح التقدير الرقمي عاماً³.

أما المشرع المصري فقد أخذ بتقارير الكفاية عبر عدة مراحل حسب القوانين الصادرة، فكانت مصر من أوائل الدول، التي عرفت هذا النظام، وأخذت به لأول مرة عام 1883، فنصت المادة السادسة من الأمر العالي الصادر

¹ د. بطيخ، رمضان، (1997) الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 482 - 483.

² انظر: د. عبد الهادي، حمدي أمين، (1966) نظرية الكفاية في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ص 580 - 584.

³ S. Saldn; La reforme de la notation des fonctionnaires ds l, Op. cit, P. 958.

في 10/4/1883 على أن تتم ترقية الموظفين بترشيح من لجنة إدارية بناءً على تقارير سنوية¹، وفي القانون رقم 210 لسنة 1951 أخذ المشرع المصري بالتقرير الوصفي، وكان النظام المعمول به هو التقدير الثلاثي للمراتب (جيد - وسط - ضعيف)، أما القانون رقم 579 لسنة 1953 فقد أخذ بأسلوب التقدير العددي أو الحسابي، وأخذ القانون رقم 73 لسنة 1957 بالأسلوب المشترك أو المزدوج، فكان يتم تقدير كفاءة الموظف بناءً على درجات تُترجم إلى أوصاف تدل على مراتب الكفاءة، وكان التقدير الرباعي هو المتبع ومراتبه: (ضعيف، مرضي، جيد، ممتاز)، أما القانون رقم 46 لسنة 1964، والقانون رقم 85 لسنة 1971، فكانا يأخذان بنظام التقدير الرباعي أيضاً، لكن مراتبه هي: (جيد، متوسط، دون المتوسط، ضعيف)، حيث يلاحظ أن تحديد مراتب الكفاءة بأربع تتمثل غايته في حث الرؤساء على عدم الإفراط في منح التقديرات العليا لما لها من أهمية وأثر الترقية بالاقتدار ومنح العلاوات التشجيعية، فلا تمنح إلا للموظفين المتميزين²، ونصت المادة (28)، الفقرة (3) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 74 لعام 1978 والمعدلة بالقانون رقم 34 لسنة 1992 على أنه: "يعتبر الأداء العادي هو المعيار الذي يؤخذ أساساً لقياس كفاية الأداء، ويكون تقدير الكفاية بمرتبة ممتاز أو جيد جداً أو متوسط أو ضعيف، ويجب أن يكون التقدير بمرتبة ممتاز وضعيف مسبباً ومحددًا لعناصر التميز، أو الضعف الذي أدت إليه، ولا يجوز اعتماد التقرير إلا باستيفاء ذلك"، ووفقاً لقانون الخدمة المدنية رقم 81 لعام 2016 تم استخدام لفظ تقرير تقويم الأداء ليحل محل تقرير الكفاية ويقدر تقويم أداء الموظف بخمس مراتب وتكون درجات كل مرتبة على النحو الآتي³:

الدرجة	مرتبة تقويم الأداء
من 90 إلى 100	ممتاز

¹ د. رسلان أنور، (1998) تقارير الكفاية، (دراسة مقارنة) لتطور الأداء الوظيفي في القانون المقارن وفي قوانين دول مجلس التعاون الخليجي، دار النهضة العربية، القاهرة، ص49.

² بطيخ، رمضان، (1997) الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة ص 484 - 487.

³ انظر المادة (75) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (1216) لسنة 2017 المتضمن اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم (81) لسنة 2016 ولاسيما المادة (25) منه.

كفاء	من 80 إلى أقل من 90
فوق المتوسط	من 65 إلى أقل من 80
متوسط	من 50 إلى أقل من 65
ضعيف	أقل من 50

يلاحظ أن القانون في مصر أعطى دور كبير لتقييم الأداء وخصوصاً في تقييم أداء العامل فقد نص على أنه في حالة تقدير تقييم أداء الموظف بمرتبة ضعيف تلحقه إدارة الموارد البشرية في أقرب وقت وبعد التنسيق مع رئيسه المباشر ببرنامج تأهيلي لتحسين أدائه¹.

ووفقاً للوضع الحالي المعمول به في مصر، تأخذ تقارير الكفاية بنظام التقييم الخماسي الذي يمنح الموظف مرتبة حقيقية تقابل أو تعادل كل درجة يحصل عليها، ويكاد هذا أن يكون متطابقاً مع الدرجات التي يحصل عليها الموظف، وربما يكون التقييم الخماسي أفضل التقديرات لأنه يفتح المجال واسعاً أمام الرؤساء كي يمنحوا كل موظف مرتبة درجته؛ إذ لديهم الكثير من المراتب (خمس مراتب).

وقد ذهب بعض الفقهاء إلى القول بأن المشرع إذا ما حصر مراتب التقييم في نطاق ضيق، يكون قد منح الرؤساء سلاحاً ذا حدين لن يحسنوا استخدامه؛ لأن معظمهم سيلجؤون غالباً إلى المرتبة الوسطى².

هذا في مصر، أما في الأردن فنلاحظ أن أول نظام للخدمة المدنية يأخذ بنظام تقدير مراتب الكفاية كان النظام رقم (1) لسنة 1958 فنص في المادة (51) على أن تكون مراتب التقييم هي (ممتاز، جيد جداً، جيد، متوسط، ضعيف)، ثم جاء نظام الخدمة المدنية الحالي رقم 9 لسنة 2020، وعاد إلى التشريعات السابقة وأخذ بالنظام الخماسي، ونص على أنه: "1-تعتمد البيانات والوقائع والملاحظات المدونة في سجل الأداء في تقييم أداء الموظف بموجب تقرير الأداء السنوي، ويتم ذلك التقييم بتقدير (ممتاز أو جيد جداً أو جيد أو متوسط أو ضعيف)³.

¹ انظر المادة (87) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (1216) لسنة 2017 المتضمن اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم (81) لسنة 2016.

² الطماوي، سليمان، (1995) الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ص 432.

³ المادة رقم (72)، فقرة (هـ) من نظام الخدمة المدنية رقم 9 لسنة 2020.

وقد اتبع المشرع الأردني النهج ذاته الذي اتبعه المشرع المصري في اعتماد النظام الخماسي في التقدير، ولكنه اشترط أن تكون البيانات والوقائع التي تدون أو تحرر في سجل الأداء عن الموظف هي المعتمدة لتحديد مرتبة التقدير الذي يتم منحه للموظف، وهو ما يتفق مع الوضع السائد في التشريع المصري الذي يحدد مرتبة تقدير الموظف بناءً على الدرجة الرقمية التي يحصل عليها من التقدير، فالمشرع الأردني جمع بين التقديرين الكتابي والرقمي عندما استند إلى البيانات والوقائع والملاحظات التي يتم تسجيلها عن الموظف في تحديد مرتبته مع اعتماد الدرجات الرقمية، أما المشرع الفرنسي اعتمد التقديرين الكتابي والرقمي، ثم التقرير الخاص بالتقييم الذي يتم مع الموظف عند نهاية اللقاء.

ثالثاً: ضمانات تقارير الكفاية:

تمر تقارير الكفاية بعدة مراحل ابتداءً من تقدير الرئيس الإداري وانتهاءً بصدر قرار التقييم والاعتراض عليه، فقد تتعدد السلطات التي تشترك في وضع تقرير الكفاية، فلا ينفرد الرئيس الإداري المباشر في إعداده، توخياً للدقة والموضوعية والجدية؛ وحمايةً للموظف من تعسف الرؤساء عند استخدام هذه السلطة¹. ولأن السلطة المختصة بوضع تلك التقارير عنصر أساسي في نجاح هذا النظام أو فشله؛ ينبغي أن يكون القائمون عليها، على مستوى من المسؤولية؛ من حيث إدراكهم لحقيقة وأهمية عملهم، وضرورة تدريبهم للتدريب اللازم وتزويدهم بكافة التعليمات والتوجيهات الواجب اتباعها عند وضع تقارير الكفاية². ويجب أن يمر التقرير بمراحل متعددة قبل أن يصدر مستكماً لشكله القانوني، فيبدأ بتقدير الرئيس المباشر، ويعرض بعدها على الرئيس الأعلى، وله أن يعدل التقرير أو يقره، ثم على لجنة شؤون الموظفين³.

¹ د. سامي جمال الدين، (2005) منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشؤون الموظفين، منشأة المعارف، الاسكندرية، ص 251.

² د. بطيخ، رمضان، (1997) الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة ص 490-491.

³ د. جعفر، أنس، (1973) نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 117.

وتعود عملية التقدير بادئ الأمر إلى الرئيس الإداري لأنه أقرب الرؤساء إلى الموظف، وأكثرهم معرفة به، والأقدر على تقييم كفاءته وقدراته¹.

وقد اتبع نظام الموظفين الفرنسي النهج السابق، فنصت المادة (24) من المرسوم الصادر في 1959/3/4 على أن تقرير الكفاية سنوي، ومن يصدره هو رئيس المرفق بعد الأخذ برأي رؤساء الموظف الذي وضع عنه التقرير²، كما تقدم اللجان الإدارية المتساوية آراءها ومقترحاتها في هذا الشأن³.

ويتطلب تقرير الكفاية تدخل سلطتين؛ إحداها التي يناط بها أولاً وضع التقرير، والثانية تتمثل في رئيس المرفق الذي يملك سلطة تقرير الكفاية.

وتنص القرارات الوزارية على إجراء تقرير الكفاية كل عام، لاسيما المادة (55) من القانون الصادر في 11 كانون الثاني 1984، إذ نصت على أن رئيس المصلحة هو الذي يتولى وضع تقارير الكفاية، ويناط بالقرارات الوزارية وضع قائمة برؤساء المصالح ممن يملكون الصلاحية لوضع تقارير الكفاية⁴، فالسلطة الإقليمية لها صلاحية وضع تقرير الكفاية، وكذلك المدير العام للمرافق أو مدير المرافق والرئيس الأعلى، ووفقاً للمادة (2) من المرسوم رقم 473-86 لعام 1986، يوضع تقرير الكفاية مرة في العام خلال الفصل الأخير منه، ويستطيع الوزير الأول في إطار سلطته تنظيم هذه الإجراءات، وإحالة كيفية تحديد طرق الكفاية إلى القرارات الوزارية⁵، وله أخذ التقييم بعين الاعتبار بالنسبة لتقارير الكفاية، ووضع قائمة الترقية، وبالنظر إلى أن الرئيس المباشر للموظف هو الذي يعقد اللقاء الخاص بالتقييم، فلا يشكل ذلك مخالفة لأحكام المادة (55) من قانون 11 كانون الثاني 1984، التي نصت على أن رئيس المصلحة هو المنوط به تحديد التقديرات⁶.

¹ د. كنعان، نواف، (1998) النظام القانوني لتقييم أداء الموظفين، مجلة أبحاث اليرموك، العدد الرابع، المجلد الرابع عشر، أريد، ص 153.

² د. شطناوي، علي خطر، (2000) دراسات في الوظيفة العامة، الجامعة الأردنية، ص 196.

³ Elaine Ayoub, "la fonction publique en vingt principes, 1994, Frison Rochep, P.P. 183 – 193.

⁴ S. SALONp la reforme de la natation des fonctionnaires de l, 2004, p 959.

⁵ /Appel do notation mode d, employ. <http://www.cfdt-finance.fr>.

⁶ رفض مجلس الدولة الطعن المقدم ضد مرسوم 92 أبريل 2003، من أحد موظفين النقابة الوطنية للضرائب، وقد استند مجلس الدولة في رفض هذا الطعن إلى أن التقييم لا يتعارض مع الضمانات الأساسية للموظفين.

وقد حقق المشرع الفرنسي ضماناً مهمة للموظف عندما فرضت المادة (17) من القانون رقم 634 الصادر في 13 حزيران 1983 على الإدارة الالتزام بإطلاع الموظفين على التقديرات العامة المعبرة عن تقييمهم المهني، ونص المرسوم رقم 92 الصادر في نيسان 2003 صراحة على ذلك¹.

وانتهى مجلس الدولة الفرنسي إلى أن عدم إطلاع الموظف على تقرير الكفاية الخاص به كافٍ لكي يشاب القرار بعيب البطلان²، ويجب أن يتاح له الاطلاع على بطاقته الفردية لتقرير الكفاية خلال ثلاثة أسابيع على الأقل قبل اجتماع اللجنة الإدارية ذات التشكيل المتكافئ، على أن يقر باطلاعه عليه؛ إذ تبين البطاقة التقرير العام، والتقدير الرقمي له³.

أما المشرع المصري فقد تردد كثيراً بين الأخذ بعلانية وسرية تقارير الكفاية⁴، وفي القانون الحالي نص صراحةً على مبدأ علانيتها، فقد نصت المادة (30) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 81 لعام 2016 على أنه: "تعلن وحدة شؤون العاملين العامل بصورة من البيان المقدم عن أدائه أو تقرير الكفاية بمجرد اعتماده من السلطة المختصة أو من لجنة شؤون العاملين بحسب الأحوال"⁵، كما قضت المحكمة الإدارية العليا بأن: "المشرع قد ألزم الجهة الإدارية بإعلان العامل بصورة من البيان المقدم عن أدائه أو بتقرير الكفاية الذي وضع عنه بمجرد اعتماده من السلطة المختصة أو لجنة شؤون العاملين"⁶.

ويعد إقرار المشرع المصري، وكذلك القضاء لمبدأ علانية التقارير ضماناً أكيدة للموظفين؛ إذ يتمكنون من معرفة تقاريرهم، مما يحقق لهم الاستقرار النفسي وينعكس إيجاباً على استقرار الجهاز الإداري بشكل عام، وتفسح هذه العلانية المجال لمن لا يقرون بالتقديرات التي وضعها رؤساؤهم عنهم للاعتراض عليها، والطعن بها أمام القضاء.

انظر:

S. Saldn; La reforme de la notation des fonctionnaires ds I, Op. cit, P. 958.

¹ S. SALON p la reforme de la notation des fonctionnaires de l etat AjDa , 2004 , p 958.

² /Appel do notation mode d, emploi. <http://www.cfdt-finance.fr>.

³ Notation, Centre de gestation de la fonction publicatque terrioir www.fonction-publique.fr

⁴ د. رسلان، أنور، (1998) وسيط القانون الإداري، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، ص 257.

⁵ مادة (30) مستبدل بها القانون رقم 115 لسنة 1983، عدد الجريدة الرسمية رقم (32) في 1983/8/11.

⁶ الطعن رقم 3370 لسنة 42 ق، تاريخ الجلسة 1997/5/3، مكتب فني 42.

يتضح مما سبق أن المشرعين الفرنسي والمصري أخذوا بمبدأ علانية تقارير الكفاية في أنظمة الخدمة المدنية المتعاقبة¹، ولكن المشرع الأردني في قانون الخدمة المدنية رقم (9) لعام 2020 تطلب أن يكون التقرير سرياً، كما هو مثبت من وجود كلمة (مكتوم)، إلا أنه أكد على ضرورة إعلام الموظف بنتيجة تقرير كفايته بعد مضي شهر من تاريخ إيداع كشوفات نتائج التقارير في ديوان الخدمة المدنية، وعلى أن الموظف الذي يكون تقرير كفايته بمرتبة ضعيف أو متوسط يجب اطلاعه عليه بعد تاريخ اعتماده مباشرة، وكانت المادة (71) في الفقرة (ج) منها، قد نصت على أن: "يكون إعداد تقرير الأداء السنوي النهائي مكتوماً غير أنه يجب إطلاع الموظف على تقرير أدائه السنوي، إذا كان تقديره النهائي بدرجة ضعيف أو متوسط بعد تاريخ اعتماده مباشرة للاعتراض عليه، ويحق لجميع الموظفين الاطلاع على نتائج تقاريرهم بعد مضي شهر من تاريخ إيداع كشوفات نتائج التقارير السنوية في الديوان"، فعلى الرغم من الأخذ بمبدأ السرية، إلا أن جميع الموظفين يستطيعون معرفة نتيجة تقاريرهم بعد مضي شهر على إيداع كشوفات نتائجها في الديوان.

الخلاصة:

من خلال ما تم دراسته في هذا الفصل تبين ما للترقية من أثر كبير على الموظف من جهة وعلى المؤسسة من جهة أخرى، حيث تختلف الترقية عن غيرها من النظم المشابهة، وتعرف بأنها وسيلة لاختيار أفضل العاملين وأصلحهم لتولي الوظائف العامة في المستوى الأعلى من حيث المسؤولية والسلطة في التنظيم الإداري للوحدة، وبما يشكل على نحو أكيد زيادة في الواجبات والمسؤوليات والتمتع بمزايا مادية ومعنوية أفضل للموظف.

¹ في أول نظام خدمة يعتمد تقارير الكفاية لم يوضح المشرع أو لم ينص على هل أن تقارير الأداء سرية، أم علنية، وكان هذا النظام هو النظام رقم (1) لسنة 1958، أما النظام الثاني رقم 74 لسنة 1965، فلم يعتمد تقارير الكفاية من الأصل، وفي النظام الثالث رقم 23 لسنة 1966، نصت المادة (53) على أنه: "يضع التقرير السنوي عن الموظف رئيسه المباشر، ويطلع عليه بعد رفعه إلى المدير"، وفي النظام الخامس رقم (1) لسنة 1988، فقد نصت المادة (50) على أنه: "1- ترسل نسخة من التقرير السنوي إلى الموظف العام من قبل رئيسه..."، إلا أن النظام السادس رقم 55 لسنة 2002، فقد نص في المادة (72) فقرة (أ) على أن: "تكون جميع مراحل إعداد سجل الأداء والتقرير السنوي مكتومة، ولا يجوز إطلاع الموظف عليها، إلا إذا كان تقديره النهائي في التقرير السنوي الذي يضعه صاحب الصلاحية، أو من يفوضه بدرجة متوسط أو ضعيف".

ولا تعدو الترقية أن تكون سلطة تقديرية بيد الإدارة ولا تصبح حقاً للموظف إلا من تاريخ صدور قرار من السلطة المختصة بترقيته، ونجد أن المشرع في الدول محل الدراسة قد أناط إدارة شؤون الوظيفة العامة بجهة مركزية تُعنى بشؤون الوظيفة العامة بشكل عام ولا سيما إدارة الموارد البشرية، بالإضافة إلى وحدة تنظيمية داخل كل إدارة.

ويرتبط نظام الترقية وجوداً وعدمياً بتوفر مجموعة من الركائز بشكل رئيس، (هوية الوظيفة العامة ذات البنية المغلقة - وجود توصف وظيفي - وجود نظام إدارة موارد بشرية - وجود نظام للمراتب - وجود نظام تقييم أداء للموظفين - ربط سلالم الأجور بالمراتب الوظيفية)، يُبنى عليها هذا النظام الذي يتكون من جملة من المعايير الأساسية للترقية، ومن خلال دراسة تجارب الدول في الترقية نجد أن الترقية تستند إلى معيارين أساسيين هما الترقية بالأقدمية أو الترقية بالاختيار ولكل منهما إيجابياته وسلبياته، وبالتطبيق تبين أن الترقية بالأقدمية أو بالاختيار لا يصلح كلاً منهما كأساس منفرد لترقية الموظفين مما أفرز معيار ثالث يعتمد على كلا المعيارين ولكن بنسب متفاوتة بحسب الوظيفة المراد الترقية إليها.

ولا يتم النظر بترقية موظف إلا في حال توفر عدد من الشروط تشكل في مجموعها سواء ما تعلق منها بالوظيفة أو بالموظف قيوداً موضوعية تجعل الترقية متاحة قانوناً وبشكل عادل لجميع الموظفين ولكن في ضوء اجتهاد كلاً منهم في خضم سعيه للترقي.

وبعد ما تم استعراضه من ماهية وضوابط لنظم الترقية في تشريعات عدد من الدول في الفصل الأول سننتقل في الفصل الثاني من هذا الباب لدراسة مواضيع لا تقل أهمية عما تم بحثه ألا وهي الترقية: موانعها، والرقابة عليها، والتي لا يمكن القول بوجود نظام سليم متكامل للترقية في حال عدم وجودها.

الفصل الثاني

الترقية: موانعها، والرقابة عليها

من المتفق عليه أن الجهة الإدارية المختصة ملزمة بعدم إرجاء ترقية الموظف العام دون سبب إذا استوفى الشروط القانونية اللازمة لها، وإن كان لها سلطة تقديرية في هذا السياق، فالمركز القانوني للموظف لا يُنشأ في الوظيفة العامة باستيفاء الشروط المقررة للترقية، وإنما يُنشأ ويحدث أثره القانوني بإصدار قرار الترقية¹، من قبل الجهة المختصة وفقاً للإجراءات القانونية المتبعة، ولكن قرار الترقية قد لا يصدر من الجهة الإدارية المختصة لا بسبب عدم استيفاء الشروط، وإنما لوجود مانع أو موانع تتعلق بالموظف نفسه وتحويل دون ترقيته²، وبالتالي لن يرى القرار النور إلا بعد زوالها.

وفي حال توفر كافة الشروط اللازمة لترقية الموظف، وعدم وجود مانع يحول دون تحقيق ذلك، أو وجد مانع وزال أثره، يقع على عاتق الإدارة إصدار قرارها بالترقية، فإذا ارتكبت بعض الأخطاء في قراراتها، جعلها ذلك مشوبة بعيوب عدم المشروعية، ومن هنا تبرز التساؤلات التالية: هل يمكن للإدارة مراقبة قراراتها هذه؟، وهل تستطيع من تلقاء نفسها مراجعتها، والعمل على تصحيحها أو سحبها؟، وهل يحق للموظف المتضرر التظلم للجهة المختصة أو الطعن بإلغاء تلك القرارات؟

يقتضي منطق دولة القانون خضوع جميع من فيها من هيئات وسلطات ومؤسسات -بما فيها الجهات الإدارية- إلى مبدأ سيادة القانون، ومن هذا المنطلق يجب أن يعزز القضاء رقابته بما يكفل تأكيد وتفعيل مبدأ المشروعية³. وقد كفل المشرع للموظفين ما يوفر لهم الأساس العادل لقرار ترقيتهم من ضمانات، وعدم المساس بمراكزهم القانونية، فهذا القرار بوصفه إدارياً -كما رأينا في الفصل الأول من الباب الأول- يحتم على الإدارة أن تصدره في نطاق مبدأ المشروعية.

¹ فتوى رقم 1059 بتاريخ 1996/2/14، جلسة، ملف 934/3/86. وانظر كذلك: الطعن رقم 2089 لسنة 33 ق، جلسة 1989/11/19 مشار إليه عند: خالد موسى أحمد، الموسوعة الذهبية في شرح قوانين العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام والشركات، دار العدالة لتوزيع الكتب القانونية، القاهرة، ص 131-133.

² الطعن رقم 2276، السنة 29 ق، تاريخ الجلسة 1985/11/10، مكتب فني 31.

- الطعن رقم 485، السنة 35 ق، تاريخ الجلسة 1992/5/16، مكتب فني 37.

- الطعن رقم 3161، السنة 36 ق، تاريخ الجلسة 1994/11/29، مكتب فني 39.

³ د. عمر، حمدي علي، (1997) سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 1.

والإدارة تملك رقابة ذاتية تستطيع من خلالها أن تراقب نفسها¹، في قراراتها الإدارية عموماً، وقراراتها في الترقية خصوصاً، وبالتالي تخضع قرارات الترقية لرقابة إدارية تمارسها الإدارة بنفسها، أو قضائية، وهاتان الرقابتان ضمانات مهمة وفعالة للموظفين تحميهم من تعسف الإدارة وشططها.

وتأسيساً على ما سبق، سنتناول بالدراسة في هذا الفصل الترقية: موانعها، والرقابة عليها، من خلال تقسيمه إلى مبحثين:

- المبحث الأول موانع الترقية.
- المبحث الثاني الرقابة على الترقية.

¹ د. علي، سعيد السيد، (2005) الوجيز في مبادئ وأصول علم الإدارة العامة، الجزء الأول، العملية الإدارية، دار أبو المجد للطباعة، القاهرة، ص 291.

المبحث الأول

موانع الترقية

خصّ المشرع الموظف العام بجملة من الحقوق ومن جملة هذه الحقوق الترقية، ولكي يتمتع الموظف بهذه الحقوق لابد أن يلتزم بما يقرره المشرع من واجبات ومحظورات، فالواجب الأول بالنسبة للموظفين وعمال الإدارة والذي يجب أن يبقى محفوراً في نفوسهم وحاضراً في خواطرهم أنهم ملزمون بخدمة الدولة و المجتمع بإخلاص بلا حدود و إن ذلك يتطلب منهم ان يضعوا تحت تصرف الدولة و المجتمع وقتهم و ملكاتهم و معارفهم و أن يتجردوا من كل غرض شخصي و أن يبتعدوا عما ينال من سمعتهم و هيبتهم و أن يراعوا منتهى الدقة و اللباقة في تصرفاتهم و ألا يحدوهم في أعمالهم إلا رغبة تحقيق الصالح العام و عليهم أن يراعوا اعتبارات الشرف في حياتهم العامة و الخاصة و أن تقوم علاقاتهم مع سائر الموظفين على الثقة المتبادلة لا على مجرد الأمر.

والأصل العام هو أن الترقية تعتبر نافذة ومنتجة لكافة آثارها القانونية متى استوفى الموظف شروطها¹، وصدر بها قرار من الجهة المختصة، إلا أن هناك استثناء على هذا الأصل، يتمثل في وجود ما يمنع من صدور مثل هذا القرار، وبالتالي لا تملك الإدارة أو الجهة الإدارية المختصة في هذه الحالة سلطة تقديرية لإصداره.

وتعرف موانع الترقية بأنها هي سبب أو أسباب تحول دون ترقية الموظف وإن توفرت فيه شروطها من أقدمية وكفاءة وغيرها، وهي مادامت موجودة تمنع ترقّيته مدة زمنية معينة قد تطول أو تقصر حسب اختلاف هذا السبب أو تلك الأسباب². فوجودها يماثل عدم توفر شرط من شروط الترقية سواء كانت بالأقدمية أم بالاختيار، بل حتى في الترقية الحتمية أو الإلزامية³.

¹ "يلاحظ في هذا الصدد أنه ثمة عدم تفريق من جانب بعض الفقه الذي تناول هذا الموضوع بالدراسة والبحث، بين شروط وضوابط الترقية من جهة، وموانعها من جهة أخرى، ويمكن القول إنّ عدم التفريق المذكور قد يكون أساسه تقارب الضوابط والموانع في مضمونها، إذ أنّ ما يشكل شرطاً لاستحقاق الترقية هو في الوقت ذاته يشكل مانعاً من استحقاقها، وهو أمر طبيعي في حال عدم تحققه، ولكن الرأي الراجح يكاد يجمع على أنّ شروط الترقية تتمحور بشكل عام حول الشروط الواجب توفرها في العامل وشروط الوظيفة محل الترقية"، انظر، د صالح، محمود(2014) أساليب إشغال الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، ص317.

² عطية، نعيم، (2007) موانع الترقية، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الثالث، السنة الخامسة عشرة، ص602.

³ الطعن رقم 3161 لسنة 36 ق، تاريخ الجلسة 1994/1/29، مكتب فني، ص 39.

وهذه الموانع محددة بنص صريح من المشرع، فهي لا تتقرر إلا بنص قانوني، وقد ذُكرت على سبيل الحصر، فلا يجوز لجهة الإدارة أن تضيف إليها أية موانع لم ينص القانون عليها¹، ولا أن تتوسع فيها، ولهذه الموانع مميزات فهي مؤقتة بطبيعتها، فلا يحرم الموظف بسببها من الترقية حرماناً نهائياً، بل يربحاً النظر في ترقيته، حتى يتم البت فيما نسب إليه من مخالفات أو إزالة المانع الذي لصق به، وتنتهي متى انتهت أسبابها²، كما تقيد من سلطة الإدارة، فليس لها أي سلطة تقديرية في هذا النطاق، وتختلف في هذا عن شروط الترقية التي متى توفرت في الموظف لا تقلل من سلطة الإدارة التقديرية التي تجربها حسبما تراه محققاً لمصلحة العمل في الجهاز الإداري الواقع تحت سلطتها، أما الموانع فهي قيود قانونية تلزم جهة الإدارة وتقيدها إلى حين زوال أسبابها، ولا يجوز للإدارة أن إغفالها أو التغاضي عنها، بل عليها الالتزام بحكمها وتطبيق النصوص القانونية بحكم سلطتها المقيدة في هذا السياق³.

وتختلف الدول فيما بينها في تحديد هذه الموانع فما هو مانع من الترقية في هذه الدولة قد لا يعتبر مانعاً في دولة أخرى، وهو ما سنتناوله بالشرح لاحقاً، فالحرمان من الترقية عقوبة تأديبية أصلية في بعض الدول كفرنسا، في حين هو عقوبة تبعية في دول أخرى، وإن اعترت هذه القاعدة بعض الاستثناءات، كما هو سائد في مصر والأردن⁴، وسنحاول دراسة موانع الترقية من خلال مطلبين: في الأول منهما سنبحث في الموانع المتعلقة بتأديب الموظف العام، وفي الثاني سنبحث في الموانع المتعلقة بأوضاع الموظف.

المطلب الأول

الموانع المتعلقة بتأديب الموظف العام

موانع الترقية المتعلقة بتأديب الموظف العامة تتمثل إما بعقوبة تأديبية يقررها المشرع لمعاقبة الموظفين العاميين مرتكبي المخالفات التأديبية ممن تتقرر مسؤوليتهم عنها، ومن شأنها التأثير على الوضع القانوني للموظف

¹ د. رسلان، أنور، (1998) وسيط القانون الإداري، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ص 258.

² د. قاسم جعفر، أنس، (2009) الوظيفة العامة، دار النهضة، القاهرة، ص 128.

³ عطية، نعيم، (2007) موانع الترقية، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الثالث، السنة الخامسة عشرة، ص 604.

⁴ بطيخ، رمضان، (1985)، نظم الترقية في الوظيفة العامة الفرنسية ومدى إمكانية استعادة الإدارة المصرية منها، مكتبة سيد عبد الله وهبة، القاهرة، ص 205-206

مالياً وإدارياً ويمكن أن تصل إلى إنهاء العلاقة الوظيفية¹، أو أحد التدابير التي منحها المشرع للإدارة لحماية الوظيفة العامة في حال إحالة الموظف للمحاكمة الجنائية، أو التأديبية، أو الوقف عن العمل، ومن هنا قسمنا هذا المطلب إلى فرعين؛ أولهما: الإحالة للمحاكمة والوقف عن العمل، والثاني: توقيع العقوبات التأديبية.

الفرع الأول

الإحالة للمحاكمة والوقف عن العمل

تتحقق الإحالة إلى المحاكمة التأديبية بصدور قرار من السلطة المختصة بالتصرف بالتحقيق، وتقديم العامل إلى المحكمة التأديبية أو مجلس التأديب، وذلك لمحاكمة العامل فيما هو منسوب إليه من مخالفات² وسنبحث هذا الفرع من خلال ما يلي:

أولاً: الإحالة للمحاكمة:

إن إحالة الموظف إلى القضاء أو المجلس التأديبي له بالغ الأثر على ترقية الموظف، فقد أوجب المشرع المصري عدم النظر بترقية الموظف المحال إلى المحكمة التأديبية أو المحاكمة الجنائية أو الوقف عن العمل³، كما أن المشرع الأردني سار على ذات النهج ولكن تناول هذا الأمر بطريقة أخرى، فاعتبر أن الموظف المحال إلى القضاء أو المجلس التأديبي⁴ لا يجوز النظر في ترقية⁵، واشترط أن يتم إيقاف الموظف عن العمل بقرار من الوزير في الحالات التالية ومن جهات معينة⁶:

¹ الطائي، حسان، (2016)، ضمانات المساءلة التأديبية المتصلة بضوابط الجزاء التأديبي، مجلة وادي النيل للدراسات والبحوث، العدد العاشر، ص 130.

2 - د. عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم، (1997) ضمانات العاملين في الترقية أثناء التأديب، بحث منشور في مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد الثالث، ص 79.

³ المادة (65) من قانون الخدمة المدنية في مصر رقم (81) لعام 2016.

⁴ يؤلف المجلس التأديبي لاتخاذ الإجراءات التأديبية بحق موظفي الفئات الأولى والثانية والثالثة...، المادة (147)، فقرة (أ) من قانون الخدمة المدنية في الأردن رقم (9) لعام 2020، وللمزيد من التفاصيل انظر: د. المجارمة، نوفان، (2007) سلطة تأديب الموظف العام، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص 378-386.

⁵ المادة (86) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 9 لسنة 2020.

⁶ المادة (150)، فقرة (أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 9 لسنة 2020.

1. إذا تمت إحالته من دائرته إلى المجلس التأديبي أو المدعي العام أو المحكمة لارتكابه مخالفة مسلكية أو جنائية أو جنحة مخلة بالشرف أو بواجبات الوظيفة.

2. إذا تمت إحالته إلى الجهة القضائية المختصة بموجب أحكام النظام المالي المعمول به.

3. إذا طلب من دائرته إيقافه عن العمل بموجب أحكام أي تشريع آخر.

4. إذا قدمت شكوى ضده.

وحدد المشرع المصري في المادة (63) من قانون الخدمة المدنية الجهة المختصة بتوقيف الموظف بالوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس إدارة الهيئة بحسب الأحوال، ورئيس هيئة النيابة الإدارية، ويتم توقيفه إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك مدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر، ولا يجوز مدها إلا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة.

أما في فرنسا فإن مجرد الإحالة إلى المحاكمة التأديبية أو الجنائية أو الوقف عن العمل، لا يترتب عليه حرمان الموظف من الترقية؛ فذلك متروك للسلطة التقديرية للإدارة، إذ إن الوقف عن العمل في حد ذاته لا يعتبر جزاءً تأديبياً¹، ويبقى الموظف محتفظاً بحقه في الترقية حتى وإن كان موقوفاً عن العمل احتياطياً²، فالإيقاف عن العمل في فرنسا إجراء تقوم به الجهة أو السلطة التأديبية المختصة ضد الموظف الذي يرتكب مخالفات تتعلق بالوظيفة العامة أو جريمة من جرائم القانون العام³.

فالمشرع الفرنسي لم يترتب على إحالة الموظف إلى المحاكمة أو وقفه عن العمل حرمانه أو منعه من الترقية، على عكس المشرعين المصري والأردني، اللذين اعتبرا أن ترقية الموظف لا تجوز ويمنع منها في حالتين هما:

1. الإحالة إلى المحاكمة التأديبية أو الجنائية.

2. الوقف عن العمل احتياطياً.

¹د. بطيخ، رمضان، (1985)، نظم الترقية في الوظيفة العامة الفرنسية ومدى إمكانية استعادة الإدارة المصرية منها، مكتبة سيد عبد الله وهبة، القاهرة، 206.

²د. الدسوقي علي، محمد إبراهيم، (2011) الحقوق المالية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ص329.

³ Rene Chapus ,Droit administratif general. Tome II ,Parlsmontchrestien,1992,P.P.284-285.

وقد ذكرنا سابقاً أن المشرع الأردني اعتبر من يحال إلى القضاء عموماً، أو إلى المجلس التأديبي، موقوفاً عن العمل تلقائياً، على أن يصدر بذلك قرار من الوزير، وبالتالي لا تجوز ترقية الموقوف عن العمل.

أما بالنسبة للتاريخ الذي يعتبر الموظف فيه محالاً للمحاكمة التأديبية أو الجنائية فلم يتعرض المشرع المصري في قانون الخدمة المدنية رقم 81 لعام 2016 إلى هذا الموضوع، وذلك خلافاً لما كان مقررراً في قانون العاملين المدنيين بالدولة الملغى؛ حيث تضمن أن الموظف يعد محالاً إلى المحاكمة من تاريخ إقامة الدعوى التأديبية عليه، واشترط بأن يتم تقديم طلب لإقامة هذه الدعوى، وحدد الجهات التي تستطيع تقديمه وهي¹:

1. الجهة الإدارية.

2. الجهاز المركزي للمحاسبات.

3. النيابة الإدارية.

في حين أن القضاء المصري حدد بدقة تاريخ الإحالة فقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى أن: الإحالة إلى المحاكمة الجنائية تتم بصدر أمر الإحالة من قاضي التحقيق، أو بتكليف المتهم بالحضور أمام المحكمة المختصة من قبل النيابة العامة، كما اعتبرت المحكمة المذكورة أن الدعوى التأديبية تعتبر مرفوعة بحق العامل عند ايداع قرار الإحالة، أو أوراق التحقيق سكرتارية المحكمة²، وتعد ترقية العامل المحال إلى المحاكمة التأديبية مخالفة جسيمة تتحدر بالقرار إلى درجة الانعدام، وبالتالي يجوز سحبه في أي ميعاد دون التقيد بالمواعيد المقررة قانوناً³. وحذى المشرع الأردني حذي المشرع المصري ولم يحدد تاريخاً معيناً لإحالة الموظف إلى المجلس التأديبي أو المدعي العام أو المحكمة، لكنه اعتبر أن توقيف الموظف عن العمل يتم بقرار من الوزير، بعد إحالته إلى المجلس التأديبي أو المدعي العام أو المحكمة، من قبل دائرة الموظف، أي الوحدة التي يعمل بها.

¹ المادة (87) من قانون العاملين المدنيين بالدولة، رقم 47 لسنة 1978.

2 - حكم المحكمة في الطعن رقم 621/ لسنة 37 ق، جلسة 1998/4/21، وكذلك حكمها رقم 1610/ لسنة 43 ق/ جلسة 1999/10/30 مذكور لدى موسوعة المستشار محمد ماهر أبو العينين، العاملون المدنيون (1959-2008) الكتاب الثالث، مرجع سابق، ص 697-698.

3 - حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 8080/ لسنة 47/ قضائية، جلسة 2005/12/24، مذكور لدى سمير يوسف البهي، قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق، ص 487.

وتجدر الإشارة إلى أن إحالة الموظف إلى المحاكمة التأديبية تكون من اختصاص النيابة العامة وتقوم بها من تلقاء نفسها، أو بناء على طلب من الجهة الإدارية في حالة المخالفات الإدارية، أما في المخالفات المالية فتقوم بإجراء الإحالة من تلقاء نفسها، أو بناء على طلب من رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات¹.

والإحالة إلى المحاكمة هي إجراء قانوني وقائي مؤقت يتم بصدر قرار الإحالة من الجهة الإدارية التي يحددها النظام أو القانون².

والوقف عن العمل إما أن يكون وفقاً بقوة القانون لا يحتاج إلى صدور قرار أو حكم به، كما في حالة الحبس الاحتياطي أو تنفيذ الحكم الجنائي³، وإما أن يكون إجراءً مؤقتاً يطبق لصالح القانون، ويتم بقرار من السلطة المختصة، كإجراء وقائي، فهو إسقاط ولاية الوظيفة عن الموظف إسقاطاً مؤقتاً يؤدي إلى نزع سلطاته الوظيفية وعدم مباشرته أعماله الوظيفية أيضاً، فالموظف الذي يتهم يجب كف يده عن الأعمال الموكولة إليه حفاظاً على المصلحة العامة من جهة، ولإجراء التحقيق في جو هادئ، خالٍ من المؤثرات التي قد يمارسها الموظف إن لم يتم كف يده عن العمل من جهة أخرى، بالإضافة إلى أن التوصل للحقيقة يتطلب تلك الأمور⁴، ولكن يجب ألا يكون منح سلطة التحقيق حق توقيف الموظف، مطلقاً، وأن يحاط بضمانات تكفل عدم إساءة استعماله.

وقد ساوى المشرع المصري بين الإحالة للمحاكمة التأديبية والمحاكمة الجنائية وبين الوقف عن العمل، وجعل لهما جزاءً واحداً هو تأجيل الترقية طيلة مدة اعتبار الموظف محالاً إلى المحاكمة أو موقوفاً عن العمل⁵، وهو ما سار عليه المشرع الأردني، وإن لم يربط بينهما ربطاً مباشراً.

¹ د. خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، (2006) الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، بدون دار نشر، الطبعة الأولى، القاهرة، ص241.

² قاسم جعفر، أنس، (2009) الوظيفة العامة، دار النهضة، القاهرة، ص132.

³ عبد الباقي، محمد عجمي، (1969) أحكام وقف الترقية في قانون العاملين بالدولة ونظام العاملين بالقطاع العام، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الأول، السنة الثالثة عشرة، ص119.

⁴ عطية، نعيم، (2007) موانع الترقية، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الثالث، السنة الخامسة عشرة، ص611-612.

⁵ محمد السنوسي، صبري، (1998)، وسائل النشاط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص181.

وقد نص المشرع المصري صراحة¹، على أن تحجز للموظف الوظيفة التي كان سيرقى إليها، في حال توفر الشروط التالية:

1. إذا ثبت عدم إدانة الموظف.

2. إذا وقع عليه جزاء الإنذار.

3. إذا عوقب بجزاء الخصم.

ورتب على ذلك عدة نتائج تتمثل بما يلي:

1. حجز الوظيفة.

2. احتساب أقدميته في الوظيفة المرقى إليها، كما لو لم تتم إحالته إلى المحاكمة، واعتباراً من التاريخ المعتمد قبل الإحالة.

3. منحه كامل الأجر الذي لم يحصل عليه اعتباراً من تاريخ الإحالة.

أما المشرع الأردني فقد تطلب²، أن تترك إحدى الدرجات الشاغرة للموظف المحال إلى القضاء أو المجلس التأديبي من أجل ترقيته إليها، وذلك في حال توفر أحد الشرطين التاليين:

1. صدور قرار ببراءته.

2. الحكم بعدم مسؤوليته عن التهمة الجزائية أو المسلكية.

ورتب على ذلك مايلي:

1. يعتبر تاريخ ترقيته من تاريخ ترقية الموظف المساوي له في الترقية، وكانت قد تمت ترقيته قبل صدور

القرار القضائي أو التأديبي.

2. يستحق راتبه كاملاً مع العلاوات عن المدة التي أوقف خلالها عن العمل³.

¹ المادة (65) من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016.

² المادة (86) من نظام الخدمة المدنية رقم 9 لسنة 2020

³ المادة (156) من نظام الخدمة المدنية رقم 9 لسنة 2020.

وقد نص المشرع الأردني صراحة على أن يتقاضى الموظف خلال مدة توقيفه عن العمل 50% من مجموع راتبه وعلاواته خلال الأشهر الستة الأولى من تاريخ إيقافه، و25% من مجموع الراتب والعلاوات عن المدة التي تزيد عن الأشهر الستة الأولى، أما موظفو الفئة العليا فيقرر مجلس الوزراء النسبة التي تصرف للموظف الموقوف من راتبه.

كما تطلب المشرعان المصري والأردني حجز وظيفة للموظف المحال إلى المحاكمة، دون أن يحددا مدة لحجزها، فقد تطول مدة الإحالة للمحاكمة أو الوقف عن العمل وتتجاوز السنة، وفي هذه الحالة لن يتضرر الموظف البريء من عدم ترقيته في الموعد المحدد، وكان المشرع المصري قد حدد مدة حجز تلك الوظيفة بسنة واحدة في قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم 47 لسنة 1978 والملغى¹.

وأوجب المشرعان منح الموظف كامل مرتبه بعد الحكم ببراءته، ولكن المشرع الأردني منح الموظف الموقوف خلال مدة إيقافه عن العمل 50% من راتبه وعلاواته عن الأشهر الستة الأولى، و25% من الراتب والعلاوات عن المدة التي تزيد عن الأشهر الستة كما أسلفنا، أما المشرع المصري، فقد رتب على وقف الموظف عن العمل وقف نصف أجره من بداية التوقيف²، دون تحديد مدد ونسب، كما فعل المشرع الأردني، وفي ذلك إنصاف للموظف الموقوف خلال تلك الفترة ليتدبر أمور معيشته هو وأفراد أسرته حتى صدور الحكم، خصوصاً إذا ما حكم له بالبراءة. مما سبق فالإحالة إلى المحاكم التأديبية أو الجنائية تشكل مانعاً مؤقتاً أو تأجيلاً للترقية، ويتوقف البت فيه على النتيجة النهائية للمحاكمة، وهذا أمر طبيعي تقتضيه الآثار التي قد تترتب على نتيجة المحاكمة، والتي منها فرض جزاء جنائي أو تأديبي على الموظف، الأمر الذي لا ينسجم مع منحه الترقية عن الفترة الزمنية نفسها، على الرغم من أن الإحالة إلى المحاكمة التأديبية ليست عقوبة بذاتها، ولا تؤدي إلى الإدانة في جميع الحالات³.

¹ المادة (87) من قانون العاملين بالدولة رقم 47 لسنة 1978.

² المادة (150) من نظام الخدمة رقم 9 لسنة 2020.

3 - د. خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، (2008) إجراءات تأديب الموظف العام، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، ص242.

ثانياً: الوقف عن العمل:

يتطلب فرض العقوبة التأديبية أحياناً إجراء تحقيق تمهيداً للإحالة إلى المحكمة التأديبية فبالرغم من أن المشرع لم يضع تعريفاً دقيقاً للتحقيق، إلا أن جانباً من الفقه تصدى لهذا الأمر¹، وعرف التحقيق بأنه أحد الإجراءات الجوهرية التي ينبغي القيام بها بعد وقوع المخالفة، وقبل توقيع الجزاء التأديبي على الموظف، وتتخذ السلطة التأديبية هذا الإجراء الشكلي، سواء كانت الجهة الرئاسية أو المحكمة التأديبية، بقصد الوصول إلى الحقيقة، وإمطة اللثام عنها عن طريق تحديد الأفعال المبلغ عنها، والبحث عن الأدلة وبيان ما إذا كانت تشكل مخالفة تنسب للموظف من عدمها².

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن الغرض من إجراء التحقيق هو إحاطة العامل بالمخالفات المنسوبة إليه، وتمكينه من تقديم دفاعه، وتمحيص الأدلة بإجراءات محايدة تستهدف إظهار الحقيقة³. كما قضت بأن قرار الوزير معاقبة الموظف بخصم شهر من أجره دون إجراء تحقيق في حقيقة المخالفات المنسوبة إليه، يعتبر قراراً صادراً دون تحقيق مما يوجب إلغاءه⁴.

وأحاطت المحكمة الإدارية العليا التحقيق مع الموظف بمجموعة من الضمانات فأوجبت توفر ضمانات السلامة والحيدة والاستقصاء لمصلحة حقيقية، وأن يكفل حماية حق الدفاع للموظف تحقيقاً للعدالة، فلا يكون التحقيق مستكمل الأركان صحيحاً من حيث محله وغايته إلا إذا تناول الواقعة محل الاتهام بالتمحيص، فلا بد أن يحدد عناصرها بوضوح ويقين، من حيث الأفعال والزمان والمكان والأشخاص وأدلت الثبوت، وإذا ما قُصر التحقيق عن استيفاء عنصر أكثر من هذه العناصر على نحو تُجهل معه الواقعة وجوداً وعدمًا كان التحقيق معيباً⁵.

¹ د. المجارمة، نوفان، (2007) سلطة تأديب الموظف العام، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ص286

² الطائي، حسان عبد الله يونس، (2016) ضمانات المساءلة التأديبية المتصلة بضوابط الجزاء، مجلة وادي النيل للدراسات والبحوث، العدد العاشر ص118

³ الطعن رقم 7437 لسنة 45 ق، جلسة 2000/12/10، مشار إليه في كتاب: سليم، عبد العزيز، (2007) موسوعة الفقه والقضاء والتشريع في شرح قانون العاملين بالدولة والقطاع العام والشركات والكادرات الخاصة والتسويات، شركة ناس للطباعة، القاهرة، ص326.

⁴ الطعن رقم 7437 لسنة 45 ق، جلسة 2000/12/10، مشار إليه في كتاب: عبد العزيز سليم، المرجع السابق، ص326.

⁵ المبدأ رقم 62/ط من مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في مصر (2014-2015) الجزء الثاني.

وقد بين المشرع المصري الأساس القانوني للتحقيق، فنص صراحة على أنه: لا يجوز توقيع جزاء على العامل، إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، ويجب أن يكون القرار الصادر مسبباً، ومع ذلك يجوز بالنسبة لجزاء الإنذار والخصم من الأجر لمدة لا تتجاوز ثلاثة أيام أن يكون الاستجواب للتحقيق شفاهه، على أن يثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع الجزاء¹.

ويلاحظ أن المشرع المصري لم يعتبر إجراء التحقيق مع الموظف سبباً لحرمانه من الترقية، وبالتالي لم ينص على ذلك، ولو أراد منعه أو حرمانه لنص على ذلك صراحة.

أما المشرع الأردني فقد نهج في التشريعات السابقة وآخرها نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007 في المادة (143) منه على أن يتم استجواب الموظف، وليس التحقيق معه، كي يتم توقيع الجزاء عليه، وإن أجاز تشكيل لجنة تتولى التحقيق مع الموظف، إذ استخدم الصيغة الجوازية (يجوز) ، وبالتالي قد تشكل هذه اللجنة وقد لا تشكل، ولكن تنبه المشرع على ضرورة التحقيق كضمان للموظف في قانون الخدمة المدنية النافذ وأوجب التحقيق مع العامل من قبل لجنة تشكل لهذا الغرض إضافة إلى استجوابه²، وبهذا يكون قد سار على نهج المشرع المصري، لكون التحقيق مع الموظف يعتبر ضماناً له ويتيح له الدفاع عن نفسه بطريقة أفضل من الاستجواب، فالتحقيق يختلف عن الاستجواب لفظاً ومضموناً فالاستجواب -كما يرى جانب من الفقه- يعد أحد إجراءات التحقيق، ويوجه المحقق من خلاله أسئلة محددة للموظف بخصوص الاتهام الموجه إليه³.

¹ المادة (59) من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016.

² تنص المادة (146)، فقرة (أ) من قانون الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لعام 2020 على أنه: " لا يجوز لأي من الجهات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة (143) من هذا النظام إيقاع أي من العقوبات المنصوص عليها في البندين (1) و(2) من الفقرة (أ) من المادة (142) من هذا النظام على المخالفة المرتكبة إلا بعد استجوابه من أي جهة من الجهات المحددة في الفقرة (أ) من المادة (143) من هذا النظام أما في البنود من (3) إلى (8) من الفقرة (أ) من المادة (142) من هذا النظام فلا يجوز لأي من الجهات إيقاع العقوبة إلا بعد تشكيل لجنة تحقيق بقرار من الوزير عدد أعضائها ثلاثة بمن فيهم الرئيس تتولى التحقيق في المخالفة التي ارتكبها الموظف قبل اصدار قرار بشأنها.

² - لا يجوز إحالة الموظف إلى المجلس التأديبي إلا بعد تشكيل لجنة تحقيق وفقاً لأحكام البند (1) من هذه الفقرة للتحقيق في المخالفة التي ارتكبها هذا الموظف.

³ د. المجارمة، نوفان، (2007) سلطة تأديب الموظف العام، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص428.

يتضح مما سبق أن التحقيق مع الموظف لا يعد مانعاً من الموانع التي تحول دون ترقيته، سواء في مصر أم في الأردن¹، فالتحقيق إذاً مع الموظف لا يترتب عليه حظر الترقية إلا إذا كان الموظف موقوفاً عن العمل، فإذا لم يكن كذلك فإن التحقيق معه لا يحول دون ترقيته².

أما الموقف الاحتياطي فهو مجرد إجراء مؤقت يستند أساساً إلى الاختصاص بالتأديب، فالسلطة المختصة بالتأديب تملك سلطة الوقف عن العمل احتياطياً، وأبرز مجالات هذه الحكمة أن يكون الموظف صاحب سلطة، أو نفوذ من شأنه التأثير في سير التحقيق عن طريق إرهاب الموظفين الآخرين الذين قد يستشهد بهم أو يحقق معهم أو عن طريق إخفاء الوثائق والمستندات أو توجيه التحقيق وجهة مضللة³، ولا يجوز للموظف بعد وقفه عن العمل القيام بأي عمل من أعمال وظيفته، وإلاّ عدّ هذا العمل منعماً لصدوره من شخص لا ولاية له أصلاً للقيام به⁴. وللوقف الاحتياطي عن العمل شروط عامة مردّها وجود تحقيق ولمصلحة التحقيق وصدور القرار من السلطة المختصة⁵، وبمفهوم المخالفة يتضح أنّه لا مجال لوقف الموظف عن العمل لأي سبب آخر غير التحقيق، بل أنّ مجرد الإحالة إلى التحقيق لا تكفي للوقف عن العمل، إذ يجب إضافة إلى ذلك أن تكون مصلحة التحقيق تتطلب ضرورة اتخاذ مثل هذا الإجراء⁶.

¹ هناك بعض التشريعات تحرم الموظف من الترقية إذا تم إحالته إلى التحقيق، فمثلاً نصت المادة (67) من نظام الخدمة المدنية في الكويت على أنه: "لا تجوز ترقية الموظف الموقوف عن العمل أو المحال إلى التحقيق أو انظر: د. العنزي، سعد نواف، (2007) النظام القانوني للموظف العام، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ص 98.

2 - د. عبد البرّ، عبد الفتاح عبد الحليم، (1997) ضمانات العاملين في الترقية أثناء التأديب، بحث منشور في مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد الثالث، ص 77.

³ انظر مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في مصر (2014-2015) الصادرة عن مجلس الدولة المصري، ص 1160.

4 د. الصروخ، مليكة، (1983) سلطة التأديب في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ص 292.

5 د. أبو العز، عبد الباسط علي، (2010) حق الدفاع و ضمانات المحال إلى المحاكمة التأديبية، ط 1، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 91 وما بعد.

6 د. بطيخ، رمضان، (1993) الوجيز في القضاء الإداري، دار الثقافة الجامعية، عمان، ص 211.

ولكن عدم وجود تحقيق لا يعني عدم جواز إيقاف العامل احتياطياً، فالرأي الغالب جواز الوقف وإن لم تستلزمه مصلحة التحقيق¹ متى صدر لصالح العمل في المرفق الذي ينتمي إليه العامل².

ويشكل وقف الترقية خلال فترة الوقف الاحتياطي أحد أهم الآثار والنتائج المترتبة عليه بالإضافة إلى نتائج أخرى³. وحظر الترقية بدور وجوداً وعدمياً مع الوقف، فإذا أوقف الموظف عن عمله تحقق السبب المانع من الترقية مؤقتاً، وإذا انقضت مدة الوقف عادت الترقية بانقضائه⁴، فإذا ثبت عدم إدانته تحسب أقدميته من التاريخ الذي كانت فيه لو لم يكن موقوفاً، ويتقاضى الفروق المستحقة له عن هذه الترقية بدءاً من التاريخ الذي تجري فيه ترقيته حكماً⁵. فالتوقيف الاحتياطي يعدّ قيداً مؤقتاً لا يحرم من الترقية بشكل نهائي إلا في حالات محددة، ولكن يلاحظ أنّ هناك ارتباطاً بين عدم الترقية وبين سريان مدة الوقف⁶.

وفي فرنسا وبموجب المادة رقم(30) من القانون رقم (634-83) الصادر في 13/ تموز سنة 1983 بشأن حقوق وواجبات الموظفين، يجوز وقف الموظف احتياطياً في حال ارتكابه خطأ جسيماً يتعلق بواجبات وظيفته، إلا أنّ الوقف عن العمل لا يؤدي إلى الحرمان من الترقية، وإن كان يسمح بتأخيرها⁷، إذ لا يترتب على وقف الموظف احتياطياً حرمانه من الترقية أو حتى الحق في المعاش عن فترة الوقف، وهذا يتوافق مع السياسة التي اتبعها المشرع الفرنسي بشأن الوضع المالي للموظف الموقوف احتياطياً عن العمل، والتي أضحت بمقتضاها يحق للعامل الاحتفاظ بمرتبه بالكامل ومعظم بدلاته⁸.

-
- 1 د. الملط، محمد جودت، (1967) المسؤولية التأديبية للموظف العام، جامعة القاهرة، ص213.
 - 2 د. عطية، نعيم، (2007) موانع الترقية، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الثالث، السنة الخامسة عشرة، ص602.
 - 2 الطعن رقم 3161 لسنة 36 ق، تاريخ الجلسة 1994/1/29، مكتب فني، ص612.
 - 3 خضر، محمود محمد حسن، (1995) الوقف الاحتياطي كإجراء وقائي تمهيدي سابق على مساءلة العامل تأديبياً، بحث منشور في مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد الرابع، السنة التاسعة والثلاثون، ص54.
 - 4 د. قاسم جعفر، أنس، (1973) نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، دار النهضة، مصر، ص351.
 - 5 د. الصروخ، مليكة، (1983) سلطة التأديب في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ص293.
 - 6 د. بطيخ، رمضان، (1998) المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال العام فقهاً وقضاء، دار النهضة العربية للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ص236.

⁷ – Alain Plantey, fonction publique traité general, op.cit, p 566.

8 د. بركات عمرو فؤاد، (1984) الوقف الاحتياطي، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، ص182.

كما بحث المشرع المصري نوعين من الوقف الاحتياطي هما الوقف الاحتياطي لمدة ثلاثة أشهر بأمر من السلطة المختصة أو رئيس النيابة الإدارية بحسب الحال، وذلك بموجب المادة رقم (63) من القانون رقم 81 لعام 2016 ولا يجوز مد هذه المدة إلى بقرار من المحكمة التأديبية المختصة، كما عدّ العامل الذي يحبس احتياطياً أو تنفيذياً موقوفاً عن عمله بحكم القانون، وذلك بموجب المادة رقم (64) من القانون المذكور.

والأثر المباشر الذي رتبّه المشرع على هذا الوقف هو منع ترقية العامل الموقوف احتياطياً خلال فترة وقفه في حال تجاوز الوقف خمسة أيام، وذلك بموجب المادة رقم (65) من القانون المذكور، ويتوقف البت في ترقية العامل عن فترة الوقف على نتيجة المحاكمة، فإذا وقع عليه جزاء الإنذار أو الخصم أو الوقف عن العمل لمدة لا تزيد عن 10 أيام يجب ترقّيته اعتباراً من التاريخ الذي كانت ستم فيه الترقية لو لم يحل إلى المحاكمة ويمنح الأجر من هذا التاريخ. ويستفاد مما تقدم أنّه لا يرقى العامل عن فترة الوقف إذا نال جزاءً أقسى من الجزاءات المشار إليها، ويحرم من الترقية وهذا يشكل نتيجة منطقية إذ لا يجوز أن يرقى العامل عن فترة يكون معاقباً فيها، لأن طبيعة الترقية تتنافى مع ذلك، إلّا أنّه على التوازي لا يجوز أن تتضرر مصلحة العامل في الترقية إذا تبين بعد الوقف أنّه لا ذنب له إلا وجود خشية منه على مصلحة التحقيق التي لا يكون لها أساس من الواقع¹.

مما سبق فإن المقرر أن اتهام أو إحالة الموظف إلى المحاكمة سواء كانت تأديبية أو جنائية يدخله في فترة ريبة الأمر الذي يترتب عليه أن يكون عرضة لاتخاذ بعض الإجراءات الاحتياطية التي تقيد من حقوقه التي يستمدّها من مركزه انتظاراً لما يسفر عنه التحقيق والمحاكمة وتتلخص هذه الإجراءات في وقف الموظف عن العمل وفي جعله غير صالح للترقية، كما أن من المنطق المحافظة على حقوقه في الأجر إضافة إلى حقه في الترقية منعاً من الدعاوى الكيدية أو المبنية على الشك².

1 د. ياقوت محمد ماجد، (2006) شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ص 886.

2 في فتوى للجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في مجلس الدولة المصري ذهبت إلى أن انقضاء الدعوى التأديبية أو الجنائية و عدم جواز السير فيها بسبب وفاة الموظف لا يترتب عليه جواز ترقية الموظف المحال إلى المحاكمة التأديبية أو الجنائية إذا انقضت الدعوى بوفاته، ذلك أن انقضاء الدعوى على هذا الوجه ليس من شأنه ثبوت براءة أو إدانة الموظف المتوفى، بالرغم من انقضاء الدعوى بوفاته، وبالتالي فإن الشرط الفاسخ لا يتحقق، ذلك أن المشرع رتب على مجرد إحالة الموظف إلى المحاكمة عدم جواز ترقّيته طوال

الفرع الثاني

العقوبات التأديبية

كما أنه من المنطق القول بأن تحفيز الموظف المجد والمنضبط بعمله وجه من أوجه العدالة، فالوجه الآخر للعدالة يقول إن من يخل في أداء واجباته الوظيفية لسبب أو لآخر أو يرتكب خطأ معيناً أثناء أدائها يعاقب عليه تأديبياً.

فالأصل ألا يرقى الموظف خلال فترة تنفيذ العقوبة، أو على الأقل تؤجل ترقيته حتى يتحقق الغرض من العقوبة كما رسمه المشرع¹ فالجهة الإدارية المختصة بالتأديب مقيدة بخصوص العقوبات المنصوص عليها في القوانين والأنظمة²، والتي يحددها المشرع حصراً، حتى وإن كانت لها سلطة تقديرية واسعة في تحديد الأخطاء التأديبية، وهو ما أكدته القضاء، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن: "العقوبات التأديبية وما يترتب عليها من آثار عقابية لا تسوغ أن تجد مجالاً في التطبيق، إلا حيث يوجد النص الصريح شأنها في ذلك شأن العقوبات الجنائية"³، فالعقوبة التأديبية ينطبق بشأنها مبدأ "لا عقوبة إلا بنص"⁴، فالعقوبات التأديبية التي تحول دون الترقية إنما هي العقوبات المحددة من قبل المشرع حصراً، وعلى هذا الأساس لا تشكل الجزاءات التأديبية المقنعة مانعاً من الترقية⁵، كما إن

فترة المحاكمة. فتوى رقم 215 في 1996/2/26. انظر: د. محمد ماهر أبو العينين، جديد أحكام وفتاوى مجلس الدولة، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص 594-596.

1 - انظر بذات المعنى: د. بدرية جاسر الصالح، تطور النظام القانوني لحقوق الموظف العام وفقاً لتشريعات الوظيفة العامة في الكويت، مرجع سابق، ص 90.

2 الطائي، حسان عبد الله يونس، (2016) ضمانات المساءلة التأديبية المتصلة بضوابط الجزاء، مجلة وادي النيل للدراسات والبحوث، العدد العاشر ص 112.

3 القضية رقم 1507 لسنة 6 ق، مجموعة السنة الثانية، ص 477، جلسة 1963/1/13.

انظر: سليم، عبد العزيز، (2007) موسوعة الفقه والقضاء والتشريع في شرح قانون العاملين بالدولة والقطاع العام والشركات والكادرات الخاصة والتسويات، شركة ناس للطباعة، القاهرة، ص 353-354.

4 إذا كانت الجريمة التأديبية لا تخضع لمبدأ لا جريمة إلا بنص فإن العقوبة التأديبية تحكم بمبدأ لا عقوبة إلا بنص ويعني هذا المبدأ أن السلطة التأديبية المختصة إذا كانت تترخص في تقدير ما يندرج في نطاق المخالفة التأديبية، فإنها ملزمة أن توقع عقوبة من العقوبات التي حددها المشرع عكس قانون العقوبات حيث يوجد ارتباط كامل بين كل جريمة على حده مع ما يناسبها من عقاب، انظر المبدأ رقم (125) من مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا (2015-2016) في مجلس الدولة المصري، ص 1756.

5 - يقصد بالجزاء التأديبي المقنع تأديب العامل بإجراء آخر غير إجراء التأديب، لمزيد من التفاصيل انظر: د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الجزاء التأديبي المقنع، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، 1993.

الجريمة التأديبية لا تقبل التحديد أو الحصر، لكونها تتغير من وقت لآخر وفقاً للظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية السائدة في المجتمع، وإن كانت مرتبطة بشكل أو بآخر بالخطأ أو المخالفة التي يرتكبها الموظف في أثناء خدمته الوظيفية¹، ولا يعني التزام السلطة التأديبية باحترام مبدأ شرعية العقوبة انتفاء سلطتها التقديرية بشكل كامل، فهي التي تحدد الأفعال المكونة للجريمة التأديبية، وتختار في نفس الوقت العقوبة المناسبة والملائمة لتلك الأفعال من بين العقوبات التي حددها المشرع، ذلك أن مبدأ الارتباط بين الجريمة والعقوبة بصورة مطلقة غير معروف في القانون التأديبي².

ولا شك أن توقيع الجزاءات التأديبية على الموظف يرتب آثاراً مباشرة على وضعه الوظيفي³، منها الحرمان من الترقية.

وقد نص المشرع الفرنسي صراحة على عقوبة الحرمان من الترقية باعتبارها عقوبة أصلية، في جملة العقوبات أو الجزاءات التي يجوز توقيعها على الموظفين الفرنسيين في القطاع العام إذ تصنف هذه العقوبات على أربع مجموعات هي⁴:

المجموعة الأولى:

1. الإنذار.

2. اللوم.

المجموعة الثانية:

1. الحرمان من الترقية.

2. خفض الأقدمية في الدرجة.

¹ د. بطيخ، رمضان، (1998) المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال العام فقهاً وقضاء، دار النهضة العربية للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ص107.

² الطائي، حسان عبد الله يونس، (2016) ضمانات المساءلة التأديبية المتصلة بضوابط الجزاء، مجلة وادي النيل للدراسات والبحوث، العدد العاشر ص115.

³ د. محمد السنوسي، صبري، (1998)، وسائل النشاط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص177.

⁴ المادة (66) من القانون رقم (16 - 84) الصادر في 11 يناير 1984 المتضمن النظام العام لموظفي الدولة والوحدات الإقليمية..

3. الخصم من المرتب مدة لا تزيد عن 15 يوم.

المجموعة الثالثة:

1. تنزيل الدرجة.

2. الاستبعاد من الوظيفة لمدة ثلاثة شهور خلال سنتين.

المجموعة الرابعة:

1. الإحالة إلى التقاعد (المعاش).

2. العزل من الوظيفة مع حفظ الحق في التقاعد (المعاش).

وعليه فإن الجزاءات التي تشكل مانع من موانع الترقية في التشريع الفرنسي هي: الحرمان من الترقية وخفض الأقدمية وتنزيل الدرجة، فمن الواضح إذاً أن العقوبات التي يتم توقيعها على الموظف الفرنسي هي عقوبات أصلية، ومن ثم لا يتم توقيعها عليه كعقوبة تبعية¹.

أما التشريع المصري فقد رتب على توقيع الجزاء التأديبي على الموظف آثاراً أخرى غير الآثار المباشرة، وتؤدي إلى حرمان أو منع الموظف من الترقية لفترة زمنية معينة، وتختلف باختلاف الجزاء الموقع عليه²، فقد سارت قوانين التوظيف المتعاقبة على قاعدة مفادها حرمان الموظف من الترقية، إذا وقعت عليه العقوبات التأديبية³، وهذه العقوبة في التشريع المصري لا تكون إلا كعقوبة تبعية تتم بقوة القانون باستثناء الحالة التي نصت عليها المادة رقم (61)، والتي تفيد بجواز توقيع عقوبة المنع من الترقية كعقوبة أصلية لمدة لا تتجاوز السنتين⁴، فقد حدد المشرع العقوبات التي يمكن إيقاعها على الموظف في مصر وفق مجموعتين تبعاً لمركز الموظف:

المجموعة الأولى: وتضم الجزاءات التي يجوز توقيعها على الموظف العادي وهي:

1. الإنذار.

¹ د. بطيخ، رمضان، (1985)، نظم الترقية في الوظيفة العامة الفرنسية ومدى إمكانية الاستفادة الإدارية المصرية منها، مكتبة سيد عبد الله وهبة، القاهرة، ص 205.

² د. محمد السنوسي، صبري، (1998)، وسائل النشاط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 177-178.

³ د. رسلان، أنور، (1998) وسيط القانون الإداري، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة ص 260.

⁴ المادة (61) من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016.

2. الخصم من الأجر لمدة أو مدد لا تجاوز ستين يوماً في السنة.
3. الوقف عن العمل لمدة لا تجاوز ستة أشهر من صرف نصف الأجر الكامل.
4. تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد على سنتين.
5. الخفض إلى وظيفة في المستوى الأدنى مباشرة.
6. الخفض إلى وظيفة في المستوى الأدنى مباشرة مع خفض الأجر إلى القدر الذي كان عليه قبل الترقية.
7. الإحالة إلى المعاش.
8. الفصل من الخدمة.

المجموعة الثانية: وتضم الجزاءات التي يجوز توقيعها على شاغلي الوظائف القيادية وهي:

1- التنبيه.

2- اللوم.

3- الإحالة إلى المعاش.

4- الفصل من الخدمة.

ومنح المشرع للسلطة المختصة سلطة تقدير مدى استمرار شاغل الوظائف القيادية الذي تم توقيع الجزاء عليه في شغل تلك الوظيفة.

يلاحظ أن المشرع المصري وضع حداً أعلى لمدة تأجيل الترقية وترك مادون ذلك الحد للسلطة التقديرية للإدارة بحيث ترتبط مدة تأجيل الترقية ارتباطاً مباشراً بمقدار المخالفة أو الجزاء الموقع¹، كما أن المشرع المصري أجاز فرض عقوبة تأجيل الترقية مدة معينة على الموظفين العاديين فقط، أما شاغلو الوظائف العليا فلا توقع عليهم، وهذه العقوبة من العقوبات المستحدثة في القانون الحالي، فلم تنص عليها القوانين السابقة، بل كانت تعتبر من العقوبات التبعية لبعض العقوبات التأديبية الأصلية، ولا يستحق من توقع عليه هذه العقوبة الترقية بعد انقضاء السنتين تلقائياً، إذ يترك الأمر لتقدير السلطة الإدارية المختصة، فهي التي تقرر مدى صلاحيته للترقية لا سيما

¹ د. رسلان، أنور، (1998) وسيط القانون الإداري، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ص 179.

إذا كانت بالاختيار، ويقابل عقوبة تأجيل الترقية في التشريع المصري عقوبة الشطب من جداول الترقية في التشريع الفرنسي¹، وإن الترقية المحظورة كعقوبة تمتد لتشمل جميع أنواع الترقيات بمختلف تسمياتها، سواء كانت بالأقدمية أو بالاختيار أو حتى الترقية الحتمية، فقد جاء النص مطلقاً، والمطلق يؤخذ بإطلاقه، ولا يجوز تقييده أو تخصيصه بلا مخصص، وبالتالي يشمل تأجيل الترقية بسبب توقيع الجزاءات التأديبية كافة أنواع الترقية دون تخصيص². مع الإشارة إلى أن الجزاءات التأديبية التي توقع على الموظف تمحى بانقضاء الفترات التالية حيث تحسب هذه الفترات من تاريخ توقيع الجزاء ويترتب عليها اعتبار الجزاء كأن لم يكن بالنسبة للمستقبل³:

- 1- سنة في حالة الإنذار والتنبيه والخصم من الأجر مدة لا تزيد عن خمسة أيام.
 - 2- سنتان في حالة اللوم والخصم من الأجر مدة تزيد عن خمسة أيام وحتى خمسة عشر يوماً.
 - 3- ثلاث سنوات في حالة الخصم من الأجر مدة تزيد عن خمسة عشر يوماً وحتى ثلاثين يوماً.
 - 4- أربع سنوات بالنسبة للجزاءات الأخرى عدا جزائي الفصل والإحالة إلى المعاش.
- أما عن المشرع الأردني، فقد تطرقت معظم أنظمة الخدمة المدنية المتعاقبة إلى توقيع بعض العقوبات التأديبية على الموظف، ومن بينها الحرمان من الترقية حتى صدور القانون رقم 30 لسنة 2007 وما استقر عليه المشرع في القانون رقم 9 لعام 2020 إذ نجد أن العقوبات التي نص عليها المشرع الأردني في النظام الحالي ليس من بينها عقوبة الحرمان من الترقية سواء كعقوبة أصلية أو كعقوبة تبعية، أو حتى تأجيلها بمدة زمنية معينة و العقوبات التي أجازها المشرع والعقوبات هي⁴:

1. التنبيه.
2. الإنذار.
3. الخصم من الراتب الشهري الأساسي، بما لا يزيد على سبعة أيام في الشهر.

¹ د. محارب، علي جمعة، (2004) التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، بغداد، ص309

² د. فؤاد بركات، عمرو، (1986) الترقية وأثر الحكم بالإعائها، طنطا، ص76.

³ المادة (67) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم 81 لسنة 2016

⁴ المادة (141) من نظام الخدمة المدنية رقم 9 لسنة 2020.

4. حجب الزيادة السنوية لمدة سنة.

5. حجب الزيادة السنوية لمدة ثلاث سنوات¹.

6. حجب الزيادة السنوية لمدة خمس سنوات.

7. الاستغناء عن الخدمة.

8. العزل.

ولتفعيل مبدأ الردع والعدالة بالنسبة للعقوبة فقرر المشرع الأردني أنه إذا ارتكب الموظف مخالفة مسلكية تستوجب إيقاع عقوبة تأديبية عليه، وكانت العقوبة المراد إيقاعها بحقه قد فرضت عليه سابقاً لمرتين متتاليتين للمخالفة نفسها، فتتخذ بحقه العقوبة التي تليها مباشرة وفقاً للتدرج الوارد لهذه العقوبات.

وعلى الرغم من أن المشرع الأردني لم يفرق بالنسبة لأنواع الجزاءات التي يمكن اتخاذها بين الموظفين من كافة الفئات، وبين موظفي الفئة العليا كما فعل المشرع المصري في تمييزه بالنسبة لأنواع الجزاءات الممكنة ولكن ومن خلال التدقيق في نص المادة (160) من نظام الخدمة المدنية الأردني² يلاحظ أن المشرع الأردني كرس تمييزاً بشكل آخر بين الموظف من مختلف الفئات، وبين شاغلي الوظائف العليا يمكن توضيحه بالنقاط التالية:

¹ أ. رتب المشرع الأردني على حصول الموظف على تقارير كفاية بتقدير منخفض عقوبة تأديبية تتمثل في حجب الزيادة السنوية، فقد نصت المادة (76) من قانون الخدمة المدنية رقم 9 لعام 2020 على أنه: "بعد اكتساب تقارير الأداء الصفة النهائية يقوم المرجع المختص باتخاذ الإجراءات اللازمة:

1-.....

2- إذا كان تقدير الموظف في تقرير الأداء السنوي بدرجة ضعيف لسنة واحدة أو بتقدير متوسط لسنتين متتاليتين، فتحجب عنه زيادة سنوية واحدة.

3- إذا كان التقدير الوارد في تقرير الأداء السنوي بدرجة ضعيف، وفي السنة السابقة مباشرة بتقدير متوسط، تحجب عنه الزيادة السنوية لمدة سنتين.

4- إذا كان تقدير الموظف في تقرير الأداء السنوي بتقدير ضعيف لسنتين متتاليتين تنهى خدمته بقرار من المرجع المختص.
ب. يعامل حجب الزيادة السنوية الواردة في الفقرة (أ) من هذه المادة معاملة العقوبة التأديبية بجميع الغايات المنصوص عليها في هذا النظام.

² تضمنت المادة (160) من نظام الخدمة المدنية رقم 9 لسنة 2020. لمجلس الوزراء تشكيل لجنة برئاسة وزير العدل وعضوية وزيرين يختارهما مجلي الوزراء للنظر في المخالفة المرتكبة من موظفي المجموعة الأولى من الفئة العليا.

أ. تشكل لجنة برئاسة وزير العدل وعضوية رئيس ديوان التشريع والرأي ورئيس الديوان تتولى ما يلي:

1. النظر في المخالفة المرتكبة من موظفي المجموعة الثانية من الفئة العليا المحالة إليها من رئيس الوزراء، بناء على تقرير الوزير.

1. أن المشرع الأردني قد تطلب لتوقيع العقوبة على موظفي الفئة العليا تشكيل لجنتين إحداها خاصة بالمجموعة الأولى من موظفي الفئة الأولى، وتشكل من ثلاثة وزراء أحدهم رئيس اللجنة وهو وزير العدل، أما اللجنة الثانية فتكون خاصة بالمجموعة الثانية من موظفي الفئة العليا وتشكل من رئيسي ديوان الخدمة وديوان التشريع والرأي وبرئاسة وزير العدل، وتقوم هاتان اللجنتان بدراسة المخالفة المرتكبة.

2. أن مجلس الوزراء هو الجهة المختصة بتوقيع الجزاء على الموظفين من الفئة العليا.

3. الموظف من مختلف الفئات باستثناء الفئة العليا يتم توقيع الجزاء عليه، إما من رئيسه المباشر أو من المدير أو من الأمين العام، و من الوزير في حال كانت العقوبة التأديبية هي حجب الزيادة السنوية لمدة سنتين¹. وبما أن صلاحيات السلطة التأديبية الرئاسية متخصصة في توقيع جزاء دون آخر بمعنى أن الجزاء الذي يوقعه المدير يختلف عن الذي يقدره الوزير، فإن توقيع سائر الجزاءات يدخل في اختصاص المجالس التأديبية، والتي يتم تشكيلها للفئات الأولى والثانية والثالثة².

ووفر المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية في إطار حمايته للموظف العام مجموعة ضمانات مهمة للموظفين، تتمثل في³:

1. إعلام الموظف بالمخالفة المنسوبة إليه قبل توقيع العقوبة.
2. ضمان حياد رؤساء لجان التحقيق والمجلس التأديبي.
3. لكل مخالفة مسلكية عقوبة واحدة، وبالتالي لا يجوز توقيع أكثر من عقوبة واحدة من العقوبات المنصوص عليها في النظام على المخالفة الواحدة.

2. دراسة الشكوى المقدمة ضد أي موظف وكانت مما لا يمكن النظر فيها بناء على تهم معينة، ورأي الوزير عدم إحالة الموظف إلى المجلس التأديبي.

ب. ترفع اللجنتان المنصوص عليهما في الفقرتين (أ) و(ب) من هذه المادة تنسيباً لهما إلى مجلس الوزراء لاتخاذ القرار المناسب بذلك وإيقاع أب من العقوبات التأديبية المنصوص عليها في هذا النظام".

¹ المادة (143) من نظام الخدمة المدنية رقم 9 لسنة 2020.

² المادة (147) من نظام الخدمة المدنية رقم 9 لسنة 2020.

³ المادة (141) من نظام الخدمة المدنية رقم 9 لسنة 2020.

4. يجب أن يكون هناك تناسب بين العقوبة المتخذة والمخالفة المرتكبة¹.
 5. تسبب القرار التأديبي.
 6. وضع آليات لضمان إدراك الموظفين وتوعيتهم بالأفعال التي تشكل مخالفات، ودراسة أسباب ارتكاب المخالفات المرتكبة من قبل الموظفين ومحاولة علاجها، مما يحول دون تكرارها مستقبلاً.
- كما أن المشرع الأردني اعتبر أن مضي فترة زمنية على توقيع العقوبة التأديبية يؤدي إلى اعتبارها ملغاة حكماً، إذا وقعت على الموظف وتم تنفيذها بحقه ومضى عليها فترة زمنية محددة سلفاً ومنصوص عليها في هذا النظام، فلقد نص المشرع الأردني في المادة (154) فقرة (أ) على أنه: "لا يعتد لأي غاية من الغايات المقصودة بهذا النظام بأي عقوبة تأديبية فرضت على الموظف وتم تنفيذها بحقه ومضى عليها المدد التالية:
1. ستة أشهر إذا كانت العقوبة التنبيه.
 2. سنة إذا كانت العقوبة الإنذار.
 3. سنتان إذا كانت العقوبة الحسم من الراتب.
 4. ثلاث سنوات إذا كانت العقوبة حجب الزيادة السنوية لمدة سنة واحدة.
 5. ست سنوات إذا كانت العقوبة حجب الزيادة السنوية لمدة ثلاث سنوات فأكثر.

المطلب الثاني

الموانع المتعلقة بأوضاع الموظف

إن الموظف دائماً في مركز تنظيمي وفق ما استقر عليه الفقه والقضاء الإداريان، فقرار التعيين لا ينشئ مركزاً ذاتياً خاصاً له، بل المركز سابق على قرار التعيين، فالقانون عندما ينشئ الوظيفة ينشئ معها سلفاً مركز من سيتولى شغلها مستقبلاً، ولا يقصد البتة شخص الموظف بعينه أو مصلحته، بل يقصد دائماً المصلحة العامة، ويتم

¹ إذا كان الأصل العام أن الجهة المختصة بتوقيع الجزاء هي التي لها السلطة التقديرية في تحديد مدى تناسب الجزاء التأديبي مع المخالفة المرتكبة، إلا أن هذا لا يمنع من خضوع ملائمة الجزاء التأديبي للرقابة، وذلك في حالة ما إذا كان الجزاء الموقع من المحكمة التأديبية أو مجلس التأديب يتصف بالمغالاة والشدة ولا يتناسب البتة مع المخالفة، حكم المحكمة الإدارية العليا، تاريخ 1961/11/11، س7 ص27.

شغل الوظيفة بطرق متعددة منها التعيين المباشر والنقل والندب والإعارة¹، وسنبحث مفصلاً في طرق شغل الوظيفة العامة التي لا تتم بالتعيين كالنقل والإعارة من خلال بحث الموانع المتعلقة بانفكاك أو انقطاع الموظف عن الوظيفة وبالطرق القانونية، وهناك تشابه بين حصول الموظف على إجازة دون راتب، أو حصوله على إعارة في الداخل أو الخارج، فالأصل العام عند المشرع المصري هو جواز ترقية الموظف الحاصل على إجازة أو إعارة، لذلك سنتناولهما بالشرح في فرع واحد، فنعرض في الأول للنقل، ونخصص الثاني للإعارة والإجازة.

الفرع الأول

النقل

لا بد من إلقاء الضوء على موضوع نقل الموظفين في الجهاز الإداري للدولة في الدول محل الدراسة من خلال توضيح المقصود بالنقل وبيان أنواعه وشروطه، ثم سنبحث فيه بوصفه مانعاً من موانع الترقية.

أولاً: تعريف النقل وأنواعه:

لم يحاول المشرع وضع تعريف لمفهوم النقل، وترك المهمة للفقهاء والقضاء الإداريين، شأنه في ذلك شأنه في عدم وضع تعريف جامع مانع لمفهوم الموظف العام، وقد عرف أحد الفقهاء الفرنسيين النقل بأنه يعني تغيير الموظف لمكان عمله أو محل إقامته، وذلك بقرار تصدره جهة الإدارة بإرادتها المنفردة وتقرضه فرضاً عليه². وفي الفقه المصري نجد أن النقل هو قرار يتم بإفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني معين، وهو إنهاء الولاية الوظيفية للعامل في دائرة الوظيفة المنقول منها، وإسناد اختصاصات الوظيفة العامة في دائرة الجهة المنقول إليها³.

¹ د. بركات، عمرو فؤاد، (1989) نظام الإعارة في الوظيفة العامة، بدون دار نشر، القاهرة، ص 8-9

² (A) de laubadère, Traité de droit administratif, Paris, L.G.D.1984,P.14.

³ د. الطباح، شريف أحمد، (2006) التعويض الإداري في ضوء الفقه والقضاء وأحكام المحكمة الإدارية، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، الاسكندرية، ص 291.

أما في الأردن فقد عرفه جانب من الفقه بأن: "المقصود بنقل الموظف أن تستبدل بالوظيفة المسندة إليه وظيفة أخرى تعادلها¹، وعرفه آخر بأنه: "سلطة تقديرية تتمتع بها السلطة الإدارية المختصة تمكنها من إجراء تنقلات بين موظفيها بغية الاستفادة من قدرات وخبرات ومؤهلات الموظف على أفضل صورة ممكنة².

وتصدى القضاء الإداري لتوضيح معنى النقل في مصر، فقضت المحكمة الإدارية العليا بأن: "علاقة الموظف بجهة الإدارة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح، ومن ثم فهو في مركز لائحي لا تعاقدية - وتملك جهة الإدارة تعديل هذا المركز بنقل الموظف من وظيفته إلى أخرى متى كان الغرض من ذلك تحقيق الصالح العام³، كما قضت بأن النقل يخضع لسلطة جهة الإدارة، كلما كان في ذلك تحقيق للصالح العام وحسن سير العمل في المرفق العام⁴.

وعرفت القضاء الإداري الأردني النقل كما يلي: "النقل بمعناه القانوني هو فك ارتباط الموظف من الدائرة المنقول كما قضت محكمة العدل الأردنية بأنه يحق للإدارة أن تصدر قراراً بنقل الموظف من وظيفة إلى أخرى ضمن الدائرة التي نقل إليها، ما دامت الوظيفة التي نقل إليها لا تقل عن الوظيفة المنقول منها، وكان الباعث على النقل تحقيق المصلحة العامة⁵.

من خلال تلك التعاريف يتبين أن النقل هو انتقال الموظف من وظيفة إلى أخرى مساوية لها في الواجبات والحقوق، ويتم بقرار إداري يصدر من الجهة المختصة بقصد إحداث تعديل في المركز القانوني للموظف بغية تحقيق الأهداف العليا التي تنشدها جهة الإدارة من وراء هذا القرار، وللنقل أنواع متعددة تختلف باختلاف النظرة التي يراها الباحث على النحو التالي:

أ- مدى تدخل إرادة الموظف في النقل: عادة ما يصدر قرار نقل الموظف، إما بناء على طلبه أو بناء على تقدير جهة الإدارة.

¹ د. الزعبي، خالد، (1998) القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص224.

² د. شطناوي، علي خطار، (2000) دراسات في الوظيفة العامة، الجامعة الأردنية، ص240.

³ الطعن رقم 462 لسنة 36 ق، تاريخ الجلسة 1994/10/9، مكتب فني 40.

⁴ الطعن رقم 749 لسنة 18 ق، تاريخ الجلسة 1978/5/14، مكتب فني 23.

⁵ عدل عليا، 94/354، انظر إبراهيم أبو رحمة، مرجع سابق، ص543.

1. النقل بناء على طلب الموظف:

ويتحقق هذا النوع عندما يقوم الموظف بتقديم طلب للجهة الإدارية المختصة للموافقة على نقله إلى مكان إقامته، أو أي مكان آخر لشغل وظيفة لا تختلف في نوعيتها عن وظيفته الأولى، أو الطلب منها (أي الإدارة) نقله إلى وظيفة تختلف عن وظيفته الأصلية، وهنا تكون الكلمة الفصل للإدارة، فلها سلطة تقديرية واسعة في الموافقة على هذا الطلب أو رفضه¹.

وقد تطلب المشرع الفرنسي أخذ طلبات الموظفين ورغباتهم وأوضاعهم العائلية والاجتماعية بعين الاعتبار عندما تقوم السلطة المختصة بإجراء النقل².

2. النقل بناء على تقدير الإدارة:

قد يتم نقل الموظف دون رغبته، وبما يتعارض مع مصلحته الشخصية البحتة، وذلك تحقيقاً لمصلحة العمل ومراعاةً للاستخدام الأمثل للموارد البشرية والعمل على تنميتها³، فالنقل من صلاحية الجهة الإدارية، وقد منحها إياها المشرع، ذلك أن شغل الوظيفة العامة يقوم على أساس موضوعي لا شخصي⁴، فبمقتضى العلاقة التنظيمية التي تربط الموظف بالإدارة يجوز لها نقله من وظيفة إلى أخرى، سواء ترتب على ذلك تغيير نوعية الوظيفة أو مكانها، وبالتالي لا يجوز للموظف أن يدعي بحق مكتسب في المكوث أو البقاء في وظيفة بعينها⁵.

ب- **الغاية أو الهدف من النقل:** فإما أن يكون النقل تحقيقاً لمصلحة العمل أو عقوبةً تأديبية على الموظف.

1- النقل لتحقيق مصلحة العمل: تضمنت المادة (91) من قانون الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لعام

2020 أن تراعى مصلحة العمل والاستخدام الأمثل للموارد البشرية وتنميتها عند اتخاذ أي قرار بالنقل، فالهدف

¹ د. الذنيبات، محمد جمال، (2004) اختصاص محكمة العدل العليا الأردنية في الرقابة على قرارات النقل، مجلة الحقوق - جامعة الكويت، المجلد 28، العدد 1، ص 236.

² تطلبت المادة (60) من القانون رقم 16/84، الصادر في 1984/1/11، أن على السلطة المختصة أخذ رأي اللجان الإدارية ذات التشكيل المتساوي وقت وضع القوائم الدورية في الإدارات. انظر: د. شطناوي، علي خنار، (2000) دراسات في الوظيفة العامة، الجامعة الأردنية، ص 141.

³ المادة (91)، فقرة (أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 9 لسنة 2020.

⁴ حكم محكمة القضاء الإداري في جلسة فبراير 2002، انظر: د. عبد العزيز سليم، موسوعة الفقه والقضاء والتشريع في شرح قانون العاملين بالدولة والقطاع العام والشركات والكادرات الخاصة والمستويات، مرجع سابق، ص 425.

⁵ د. نواف العنزي، سعد، (2007) النظام القانوني للموظف العام، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ص 227.

الأساسي من نقل الموظف العام هو تحقيق مصلحة العمل عن طريق توزيع الموظفين إلى مختلف الإدارات، فالموظف المنقول قد يكون فائضاً عن حاجة الإدارة التي يعمل بها، أو غير مستوف لشروط الوظيفة، أو ربما تهدف الإدارة من وراء نقله إلى درء المشكلات التي تؤثر على حسن سير المرفق؛ وذلك إن أصبحت علاقته غير جيدة مع الموظفين الذين يشاركونه مكان العمل، مما يجعل تعاونهم صعباً لأداء العمل¹.

ويطلق على هذا النوع في فرنسا اسم (النقل المصلحي)، وغايته تحقيق مقتضيات حسن سير العمل بانتظام واطراد². وتتجلى الحكمة من النقل في إتاحة المجال للإدارة لمواجهة احتياجات العمل في مختلف الدوائر أو الوحدات التابعة لها، ومعالجة أو سد النقص في الأيدي العاملة، والاستفادة من خبرة الموظفين عن طريق نقلهم إلى الجهات التي تحتاج إلى خبراتهم، وسلطة الإدارة في النقل هي سلطة مشروعة، وأداة من الأدوات المقررة للإدارة لتحقيق متطلبات العمل³.

2- النقل الذي ينطوي على عقوبة تأديبية: اعتبر المشرع الفرنسي النقل عقوبة تأديبية في جميع قوانين الوظيفة العامة الفرنسية⁴، في حين لم يعتبره قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016 في مصر ونظام الخدمة المدنية رقم 9 لسنة 2020 في الأردن، كذلك⁵، و لم ينصا عليه بين الجزاءات التي يجوز توقيعها على الموظف، ولكن النقل قد لا يتم من أجل تحقيق مصلحة العمل عن طريق الاستفادة من خدمات الموظفين، بل يكون توطئة لأغراض أخرى، فظاھر تحقيق مصلحة العمل لكن باطنه عقوبة تأديبية للموظف، والتطبيق العملي لحالات نقل الموظفين يؤكد هذه الحقيقة، إذ يتم نقل الموظف دون طلب منه وهو ما يوحي بأنه نقل تأديبي في أغلب الأحيان، وقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه: "لذلك تكون الجهة الإدارية قد انحرفت بسلطتها في نقل الموظفين من مكان إلى آخر عن الغاية التي وضعت لها واتخذتها أداة للعقاب، وبذلك تكون قد ابتدعت نوعاً من الجزاء التأديبي

¹ د. الزعبي، خالد، (1999) القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص224.

² د. محمد إبراهيم الدسوقي، حماية الموظف العام إدارياً، مرجع سابق، ص261.

³ د. نعيم عطية، موانع الترقية، مرجع سابق ص662.

⁴ د. الذنبيات، محمد جمال، (2004) اختصاص محكمة العدل العليا الأردنية في الرقابة على قرارات النقل، مجلة الحقوق - جامعة الكويت، المجلد 28، العدد 1، ص238.

⁵ المادة (61) من قانون الخدمة المدنية المصري تقابلها المادة (142) في نظام الخدمة المدنية الأردني.

لم ينص عليه القانون¹، واعتبرت محكمة العدل العليا أن القرار الذي يخفي عقوبة تأديبية مقنعة يعتبر إجراءً تأديبياً خاضعاً للطعن بالإلغاء²، وقضت بأن: " قرار نقل مدير المدرسة إلى مدرّس في مدرسة أخرى بناء على قرار مدير مكتب التربية والتعليم الذي أسند فيه للمدعي عدم لياقته بوظيفة مدير مدرسة بسبب ضعف شخصيته وتعدد المخالفات المتعلقة بواجبات الموظف ومخالفاته المتكررة لواجبات الوظيفة، وسوء إدارته وتصرفه وعدم التقيد بالدوام الرسمي، وسوء تصرفه بالأموال المالية، ومخالفته أصول المخاطبات الرسمية لرؤسائه، مما ينطوي على الإخلال بواجبات الوظيفة، و يدل على أن الإدارة اتجهت إلى عقاب الموظف بغير اتباع الإجراءات التأديبية فيكون قرار النقل المطعون فيه ينطوي على إجراء مقنع، وهو بهذه الصفة يكون مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة و يتعين إلغاؤه"³.

إذاً العبرة فيما تقصده الإدارة من وراء قرارها نقل الموظف، لا بما تصفه من وصف مخالف للحقيقة، فقد يحمل هذا القرار في طياته توقيع جزاء تأديبي مقنع على الموظف⁴، وعليه قيد المشرع المصري بموجب أحكام المادة (32) من قانون الخدمة المدنية رقم (81) لعام 2016 صراحة سلطة الإدارة بنقل الموظف بشرط ألا يفوت عليه دوره في الترقية أو في حال كان بناء على طلبه، كما أكد على هذه الشروط في اللائحة التنفيذية⁵.

¹ الطعن رقم 419 لسنة 15 ق، تاريخ الجلسة 1970/4/18، مكتب فني 15. وقضت كذلك بأن: " نقل الموظف لا يعد من بين الجزاءات المقررة في القانون كعقوبة عن المخالفات التي يرتكبها الموظف"، الطعن رقم 2255 لسنة 36 ق، تاريخ الجلسة 1993/4/3، مكتب فني 38.

² عدل عليا رقم 77/86، 1978، ص524، عدل عليا رقم 78/83، 1979، ص99. عدل عليا رقم 82/98، 1983، ص509، عدل عليا رقم 85/38، 1985، ص1772، عدل عليا رقم 94/345، 1995، ص3335 تشريع.

³ عدل عليا رقم 85/147، 1987، ص833، موقع تشريع.

⁴ د. الطباخ، شريف أحمد، (2006) التعويض الإداري في ضوء الفقه والقضاء وأحكام المحكمة الإدارية، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، الاسكندرية ص291.

⁵ اشترطت المادة (99) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري للنقل ما يلي:

- أن تكون الوظيفة المنقول إليها شاغرة وممولة أو أن ينقل الموظف بالمستوى الوظيفي أو أن ينقل على إحدى الوظائف التي يوفرها الجهاز بالتنسيق مع وزارة المالية.
- أن يستوفى الموظف اشتراطات شغل الوظيفة المنقول إليها.
- أن يكون النقل بناء على طلب الموظف أو تحقيقاً للمصلحة العامة.
- أن تسمح حاجة العمل بالوحدة المطلوب النقل

ج- **طبيعة النقل:** ويقسم النقل من حيث طبيعته إلى نوعين هما: النقل المكاني، والنقل النوعي:

1- النقل المكاني:

ويتحقق هذا النوع عند نقل الموظف من وظيفته إلى وظيفة أخرى مماثلة سواء في النوع أو الدرجة داخل الوحدة (الدائرة) أو خارجها¹، فيقتصر على اختلاف مكان الوظيفة وأداء العمل²، وقد استقر القضاء الإداري الأردني على أن: "قرارات النقل المكاني غير قابلة للطعن بها أمام محكمة العدل العليا"³.

وتطبق الإدارة النقل المكاني وفقاً لمقتضيات العمل وبما لها من سلطة تقديرية، فتستطيع تقدير متطلبات توزيع العمل بغية تحقيق المصلحة العامة، وحسن سير المرفق العام بانتظام واطراد⁴، وذلك بنقل الموظف من وظيفة إلى أخرى في نفس المجموعة أو المستوى الوظيفي الذي يشغله.

2- النقل النوعي:

ويقصد به نقل الموظف من وظيفة إلى وظيفة أخرى مغايرة لها في النوع، ومنه على سبيل المثال نقل موظف من وظيفة تخصصية إلى أخرى إدارية في نفس الدرجة، على ألا تكون درجة الوظيفة التي نقل إليها أقل من درجة وظيفته الأصلية التي نقل منها، وأن يخلو قرار النقل من أي عيب من عيوب الإلغاء كعيب إساءة استعمال السلطة⁵.

وقد قضت محكمة القضاء الإداري في مصر بأنه: "يجوز نقل الموظف من إدارة إلى أخرى، ويجوز نقله من مصلحة أو وزارة إلى مصلحة أو وزارة أخرى إذا كان النقل لا يفوت عليه دوره في الترقية بالأقدمية أو كان بناء على طلبه"⁶.

¹ د. قباني، بكر، (1982) الخدمة المدنية في المملكة العربية السعودية، (دراسة نظرية تطبيقية مقارنة)، معهد الإدارة العامة، ص 161.
² د. الذنيبات، محمد جمال، (2004) اختصاص محكمة العدل العليا الأردنية في الرقابة على قرارات النقل، مجلة الحقوق - جامعة الكويت، المجلد 28، العدد 1، ص 239

³ عدل عليا رقم 77/43، 1978، ص 23، موقع تشريع.

⁴ د. الطباخ، شريف أحمد، (2006) التعويض الإداري في ضوء الفقه والقضاء وأحكام المحكمة الإدارية، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، الاسكندرية ص 291

⁵ د. قباني، بكر، (1982) الخدمة المدنية في المملكة العربية السعودية، (دراسة نظرية تطبيقية مقارنة)، معهد الإدارة العامة، ص 161-162.

⁶ اطلعن رقم 1455 لسنة ق، تاريخ الجلسة 1955/1/11، مكتب فني رقم 9، جزء رقم (1).

واعتبرت محكمة العدل العليا الأردنية أن نظام الخدمة المدنية¹ أجاز النقل النوعي المتمثل في: "نقل الموظف من وظيفة إلى وظيفة أخرى معادلة لها في الدرجة بقطع النظر عن ماهية الوظيفة التي ينقل إليها"² بناء على ما سبق يتبين الفرق الواضح بين النقل المكاني والنقل النوعي، وكلاهما جائزان شرط ألا يفوتاً على الموظف دوره في الأقدمية، وألا تكون درجة الوظيفة التي نقل إليها أقل من درجة وظيفته التي نقل منها.

ثانياً: النقل بصفته مانعاً من موانع الترقية:

سبق القول بأن النقل يعد أحد الجزاءات التي يتم توقيعها على الموظف في فرنسا، وبالتالي لا يشكل مانعاً من موانع ترقيته، وكذلك في الأردن، فلا يؤثر في ترقية الموظف سلباً ولا إيجاباً، وقد قضى المشرع الأردني بأنه لا يؤثر قرار النقل على الدرجة أو الأقدمية أو الراتب³، و مسلكه ليس بالجديد، إذ لم يكن النقل يوماً مانعاً من موانع الترقية في أنظمة الخدمة المدنية المتعاقبة، فعلى سبيل المثال لا الحصر نص المشرع في نظام الخدمة المدنية رقم(1) لسنة 1988 على أنه: " لا يؤثر نقل الموظف في أي حالة من حالات النقل على أقدميته في الدرجة أو على الراتب الذي يستحقه"⁴، وكذلك نص نظام الخدمة المدنية رقم (55) لسنة 2002⁵، على ذات الدلالة وينفس العبارة.

وهذا ما أشار إليه المشرع المصري في اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم 81 لعام 2016 التي تضمنت أنه في حال نقل الموظف من جهة إدارية إلى أخرى تُعد الجهة المنقول منها الموظف تقريراً عن تقويم أدائه خلال مدة عمله فيها وترسله إلى الجهة المنقول إليها للاسترشاد به عند تقويم أدائه، وبذلك جعلت المدة السابقة محل

¹ وبذات الحكم جاءت المادة (92) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لعام 2020 النافذ حيث أجازت نقل الموظف من وظيفة إلى وظيفة ذات مسمى وظيفي آخر يقع ضمن مجموعة مسميات الوظائف التي تقابل فئته ودرجته الوظيفية المحددة وفقاً لتعليمات وصف وتصنيف الوظائف المعمول بها.

² عدل عليا رقم 78/1117، 1979، ص1001، موقع تشريع.

³ المادة (91) الفقرة (ب) من قانون الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لعام 2020.

⁴ المادة (67) الفقرة (ج) من النظام المشار إليه أعلاه.

⁵ المادة (83) الفقرة (أ) من النظام المشار إليه أعلاه.

اعتبار في تقويم الأداء، وعلى النقيض تماماً كان المشرع قد نص في القانون الملغى على منع الموظف المنقول من الترقية قبل مضي سنة من تاريخ النقل¹.

فالنقل بصفته مانعاً من موانع الترقية يختلف عن الموانع التي عرضنا لها في المطلب الأول، والمتعلقة بإحالة الموظف إلى المحاكمة أو توقيفه عن العمل أو توقيع جزاءات عليه، فالأصل أن نقل الموظف من مركز عمله إلى مركز آخر هو من الأمور الطبيعية في حياته الوظيفية، فقضت المحكمة الإدارية العليا بأنه "ولذلك تكون الجهة الإدارية قد انحرفت بسلطانها في نقل الموظفين من مكان إلى آخر عن الغاية التي وضعت لها واتخذتها أداة للعقاب، وبذلك تكون قد ابتدعت نوعاً من الجزاء التأديبي لم ينص عليه القانون وأوقعته على المدعي بغير سبب يبرره"².

مع الإشارة إلى أهمية التأكيد على نص المادة رقم (36) من قانون العاملين المدنيين بالدولة الأردني رقم 47 لسنة 1978 الملغى والمتضمنة أنه "لا يجوز ترقية العامل المنقول إلا بعد مضي سنة على الأقل ما لم تكن الترقية في وظائف الوحدات المنشأة حديثاً أو كان نقل العامل بسبب نقل تمويل وظيفته أو لم يكن من بين العاملين بالوحدة المنقول إليها العامل من يستوفي الشروط القانونية اللازمة للترقية خلال هذه السنة"³، وذلك لجهة الحيلولة دون اتخاذ النقل وسيلة لتحقيق مطامع وظيفية كالترقية وترسيخ الغاية، أو للهدف الذي من أجله وجد النقل والمتمثل في تحقيق المصلحة العامة والمحافظة على دوام سير العمل في المرافق العامة بانتظام واطراد، ومنع المحاباة من جهة ولاستقرار وطمأنينة الموظفين بالوحدة (الدائرة) من جهة أخرى⁴.

الفرع الثاني

الإجازة والإعارة

تشكل كل من الإجازة والإعارة مانعاً استثنائياً من موانع الترقية وفي حالات معينة فقط، لذلك كان من البديهي دراسة كل منهما على حدة.

¹ المادة (36) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978.

² الطعن رقم 419 لسنة 15 ق، تاريخ الجلسة 1970/4/18، مكتب فني 15.

³ الفقرة الثانية من المادة رقم (36) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978

⁴ د. رسلان، أنور، (1998) وسيط القانون الإداري، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة ص 259.

أولاً- الإجازة:

سنبين أولاً مفهوم الإجازة وأنواعها، ثم نصل الحديث فيها بوصفها مانعاً لترقية الموظف العام:

أ- مفهوم الإجازة وأنواعها:

الأصل العام من حيث المبدأ أن الموظف العام عندما يلتحق بالوظيفة العامة يجب عليه التفرغ لأداء العمل الموكل إليه وفقاً للمواعيد التي تحددها السلطة المختصة، فوقت الموظف ملك للدولة، وعليه لا يجوز له الانقطاع عن العمل إلا بسبب قانوني يتمثل في حصوله على الإجازة المقررة وفقاً للأنظمة والقوانين¹، وتعرف الإجازة بمختلف أنواعها بأنها مدة زمنية معينة ينقطع فيها الموظف عن عمله²، وفقاً لما تسمح به التشريعات الوظيفية.

وتطبيقاً لذلك نصت التشريعات الوظيفية في مختلف دول العالم على حق الموظفين في الحصول على الإجازات المتعددة، وهي وإن كان صالح الموظفين هدفها ظاهرياً، إلا أنها في حقيقتها تمثل توازناً منطقياً بين مصلحة الموظفين من جهة والمصلحة العامة من جهة أخرى، فالمقصود منها صالح العمل وأداؤه على الوجه الأحسن قدر الإمكان³، وهي تسمح للموظف بالانقطاع عن العمل دون مساءلته قانوناً⁴.

ففي فرنسا نص المشرع على حق الموظف في الحصول على الإجازات الاعتيادية والمرضية، ومنحه أيضاً الحق في الحصول على إجازات بأجر؛ كحق المرأة العاملة في الحصول على إجازة وضع مدتها أربعة عشر أسبوعاً، وحق الموظف المخالط للمريض بمرض معد، ونص أيضاً على حق الموظف في الحصول على إجازة بدون راتب لمدة عامين لرعاية الطفل، سواء كان الموظف هو الأب أم الأم دون تفرقة بينهما، وعلى حقه في الحصول على إجازة للدراسة لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد، وإجازة لمرافقة الزوج أو الزوجة، وإجازة بدون راتب للأسباب التي يبيدها، وغيرها من الإجازات، ولا تؤثر تلك الإجازات عموماً على حق الموظف في الترقية عندما يحين دوره فيها،

¹ د. رسلان، أنور، (1998) وسيط القانون الإداري، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ص265.

² د. بطيخ، رمضان، (1997) الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص524

³ د. بطيخ، رمضان، (1997) الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص524

⁴ د. نواف العنزي، سعد، (2007) النظام القانوني للموظف العام، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ص118

وفي حالة الإجازة الدراسية والإجازة التي يحصل عليها لمرافقة الزوج يتم إحالته على الاستبعاد¹، والإجازة في العموم حق من حقوق الموظف العام في فرنسا².

أما المشرع المصري فقد نص في المادة (46) من الباب السادس من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لعام 2016 على كافة أنواع الإجازات ونظمها بدقة على النحو الآتي:

أ. عطلات الأعياد والمناسبات.

ب. الإجازات العارضة أو الطارئة.

ج. الإجازات الاعتيادية.

د. الإجازات المرضية.

هـ. الإجازات الخاصة للمرأة العاملة.

و. الإجازات الخاصة بمرتب أو دون مرتب.

ونص المشرع الأردني على حق الموظف في الحصول على الإجازات التي حددها وفقاً للأحكام والإجراءات المنصوص عليها في النظام، واشترط مراعاة مصلحة العمل عند الموافقة على منحها باستثناء إجازة الأمومة أو إجازة الأبوة أو الإجازة العرضية أو إجازة الحج³، وقد حددها المشرع متسلسلة على النحو الآتي⁴:

أ. الإجازة السنوية.

ب. إجازة الأمومة.

ج. الإجازة العرضية.

د. إجازة الحج.

هـ. الإجازة دون راتب وعلاوات.

و. الإجازة المرضية.

¹ محمد إبراهيم الدسوقي، حماية الموظف العام إدارياً، مرجع سابق، ص 104-125

² Gustave Peiser: Droit administratif de la fonction publique 16 eme edition, dalloz 2000, p,78.

³ المادة (98) من نظام الخدمة المدنية رقم 9 لسنة 2020، مع الإشارة إلى أن هذا الاستثناء في القانون رقم 30 لعام 2007 كان يشمل الإجازة العرضية، وإجازة الأمومة والحج.

⁴ المادة (99) من نظام الخدمة المدنية رقم 9 لسنة 2020.

ب- الإجازة بصفتها مانعاً من موانع الترقية:

الأصل العام-كما أسلفنا- هو حق الموظف في الحصول على كافة أنواع الإجازات خلال حياته الوظيفية، وبالتالي لا يعتبر تمتعه بالإجازة مخالفة من المخالفات القانونية التي توجب مجازاته، مادام الموظف يحصل عليها وفقاً للقوانين والأنظمة في هذه الدولة أو تلك، إلا أن المشرع المصري حظر أو منع ترقية الموظف العام، إذا حصل على إجازة بدون مرتب إما في حالة الالتحاق بالزوج المسافر أو لأسباب خاصة يبيده الموظف وتقدرها السلطة المختصة، حيث لا يجوز في الحالتين ترقية الموظف إلا بعد عودته من الإجازة واستكمال المدة البينية اللازمة لشغل الوظيفة الأعلى مباشرة حيث لا تدخل مدد الإجازات ضمن المدد البينية اللازمة للترقية¹.

وللإدارة في التشريع المصري سلطة تقديرية في منح الإجازات لموظفيها باستثناء الإجازات المرضية، فلها أن تمنحهم الإجازة أو ترفضها حسب ظروف الحال وحجم العمل، شرط ألا تتعسف باستعمال هذا الحق²، وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا عندما قضت بأن الإجازات بأنواعها تعتبر من الحقوق الوظيفية التي يتم منحها للموظف بموافقة السلطة المختصة، وهذه الإجازات تقضي إلى نتيجة مؤداها تحلل الموظف من أداء العمل³.

إلا أن سلطتها مقيدة في الموافقة على منح الزوج أو الزوجة إجازة بدون مرتب لمرافقة الزوج، إذ إن تلك الإجازة تأبى الخضوع لبعض القيود، وبالتالي لا تقدير للجهة الإدارية فيها، وفي جميع الأحوال يجب أن تستجيب لطلب الزوج أو الزوجة في الحصول على تلك الإجازة⁴، ووفق المشرع المصري بين شاغلي درجات الوظائف العليا، وبين غيرهم من الموظفين، بخصوص المنع، فبالنسبة لشاغلي درجات الوظائف العليا، لا يجوز ترقية الموظف، إلا بعد عودته من الإجازة، ولا يجوز لشاغلي درجات الوظائف العليا الحصول على هذه الإجازة إلا بعد مضي سنة على الأقل من تاريخ شغلهم لها، أما بالنسبة للموظفين الآخرين من غير شاغلي درجات الوظائف العليا، أي بقية

¹ المادة (53) من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016.

² د. محفوظ، طلعت حرب، (1998) مبدأ المساواة في الوظيفة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ص 255.

³ الطعن رقم 3220 لسنة 39 ق، تاريخ الجلسة 1995/2/4، مكتب فني 40. وكذلك: الطعن رقم 3192 لسنة 38 ق، تاريخ الجلسة 1997/3/1. انظر: خالد موسى، الموسوعة الذهبية في شرح قوانين العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام والشركات، مرجع سابق، ص 129.

⁴ الطعن رقم 771 لسنة 42 ق، تاريخ الجلسة 2000/7/1. انظر: د. ماهر أبو العينين، جديد أحكام وفتاوى مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 620.

الموظفين لا يجوز، أو يمنع، ترقية الموظف إذا تجاوزت مدة إجازته أربع سنوات متصلة وتكون المدة متصلة حتى لو فصل بينها فاصل زمني لا يتجاوز السنة الواحدة، وقد أكد القضاء الإداري المصري على ضرورة التفرقة بين شاغلي درجات الوظائف العليا، وغيرهم من الموظفين بخصوص المنع من الترقية في حال حصول الموظف على إجازة دون راتب، فقضت المحكمة الإدارية العليا بأن: "الترقية إلى الوظائف العليا هي الممنوعة لمن كان في إجازة بدون مرتب لمرافقة الزوج في الخارج، أما الوظائف الأخرى فلا يشملها الحظر"¹.

وسار المشرع الأردني على النهج نفسه في حرمان الموظف أو منعه من الترقية في حال حصوله على إجازة بدون راتب، ووضع شروطاً معينة تضبط هذا المانع بشكل دقيق ومتسلسل، ووضع عدة شروط لمنحها نجمها فيما يأتي²:

1. يجب أن يتقدم الموظف بطلب للحصول على الإجازة بدون راتب يرفق به الوثائق التي تثبت أنه بحاجة إلى هذه الإجازة لسبب من الأسباب التالية:

- مرافقة الزوج أو الزوجة، إذا كان أحدهما خارج المملكة بسبب العمل أو الدراسة أو الإعارة أو الإيفاد.
- الدراسة من أجل حصول الموظف على أي مؤهل علمي، أو لتحسين مستواه العلمي أو المهني، ويشترط في هذه الحالة أن يكون لدراسته علاقة بطبيعة عمله، وأن تكون له خدمة فعلية في الخدمة المدنية لمدة سنتين متصلتين.

- العمل خارج المملكة، ويشترط هنا أن يقدم الموظف عقد عمل ساري المفعول، وأن تكون له خدمة فعلية في الخدمة المدنية لا تقل مدتها عن سنتين متصلتين.

- العناية بأحد أفراد الأسرة بسبب وضعه الصحي، وهذه الإجازة محددة بعام واحد فقط.

- عناية الموظفة بطفلها الرضيع، وذلك لمدة لا تزيد عن سنتين.

- قضاء الموظفة العدة الشرعية بعد وفاة زوجها، ولمدة لا تزيد عن أربعة أشهر وعشرة أيام.

¹ الطعن رقم 485 لسنة 35 ق، تاريخ الجلسة 1992/4/16.

² المادة (109) من نظام الخدمة المدنية رقم 9 لسنة 2020

- رعاية الموظف بعقد لأحد الوالدين أو الزوج أو الزوجة أو أحد الأبناء، إذا كان مريضاً أو في حالات استثنائية مبررة، وذلك لمدة لا تتجاوز شهراً في السنة.
 - 2. لا يجوز أن تزيد مدة الإجازة بدون راتب وعلاوات عن عشر سنوات، سواء كانت مجتمعة أم متفرقة، وذلك خلال مدة عمل الموظف في الخدمة المدنية.
 - 3. يجب أن تصدر السلطة المختصة موافقتها بقرار منها على الطلب الذي يتقدم به الموظف للحصول على إجازة بدون راتب وعلاوات، كي تصبح الإجازة قانونية، وسلطانها في هذا الأمر تقديرية، فقد توافق أو ترفض، وتمنح الإجازة وفقاً للصلاحيات التالية¹:
 - بقرار من رئيس الوزراء لموظفي المجموعة الأولى من الفئة العليا.
 - بقرار من الوزير لموظفي المجموعة الثانية من الفئة العليا.
 - بقرار من الأمين العام أو من يفوضه للموظف من الفئة الأولى.
 - بقرار من المدير بناء على تنسيب الرئيس المباشر لموظفي الفئتين الثانية والثالثة. - 4. يمنع أي موظف يحصل على إجازة بدون راتب من الترقية، وكلمة موظف تنطبق هنا على جميع الموظفين الخاضعين لنظام الخدمة المدنية والمخاطبين بأحكامه بقطع النظر عن فئاتهم²، سواء كانوا من موظفي الفئة العليا أم من الفئات الأولى والثانية والثالثة.
- وتلزم الدائرة بإعادة الموظف المنتهية إجازته إلى الخدمة المدنية بنفس الدرجة التي كان يشغلها عند بدء إجازته³. فنرى أنه على خلاف المشرع المصري لم يميز المشرع الأردني بين الموظفين، فقرر حرمان أي موظف يحصل على إجازة بدون راتب من الترقية، في حين ميز المشرع المصري شاغلي درجات الوظائف العليا عن بقية الموظفين.

¹ المادة (102) من نظام الخدمة المدنية رقم 9 لسنة 2020.

² المادة (109)، فقرة (د) من نظام الخدمة المدنية رقم 9 لعام 2020 وتتص على: " لا تعتبر مدة الإجازة دون راتب وعلاوات، مقبولة... لاستحقاق.... الترفيع"

³ المادة (110)، فقرة (أ) م من نظام الخدمة المدنية رقم 9 لسنة 2020.

ولم ينص المشرع الأردني على أي مدد زمنية لبدء المنع من الترقية، فهو يبدأ من يوم صدور القرار بالموافقة على الإجازة بدون راتب وعلاوات، أما المشرع المصري فقد نص صراحة على عدم جواز ترقية الموظف الذي تتجاوز مدة إجازته أربع سنوات متصلة باستثناء حالة الترقية لدرجات الوظائف العليا.

ثانياً: الإعارة:

يعدُّ وجود الموظف في الخدمة شرطاً أساسياً لاستحقاق الترقية، وتطرأ حالات على الموظف لا يكون فيها قائماً على رأس عمله في الوظيفة التي يشغلها أصلاً كما سلف ذكره، وإنما يكون في أوضاع خاصة مثال ذلك: الإعارة، وقبل تحديد المقصود بالإعارة بوصفها أحد موانع الترقية، لا بد من إلقاء الضوء على مفهومها وبيان ضوابطها، وعليه.

أ- مفهوم الإعارة وضوابطها: عرف جانب من الفقه الإداري الإعارة بأنها: "استغناء للمصالح العام من إحدى وحدات الجهاز الإداري للدولة عن أحد الموظفين تلبية لطلب إحدى الجهات العامة أو الخاصة في الداخل أو الخارج"¹، وعرفها آخر بأنها: "وضع الموظف مؤقتاً في وظيفة خارج الجهة الأصلية التي يعمل فيها إلى أي حكومة أخرى أو إلى منظمة دولية أو إقليمية أو مؤسسة عامة داخل المملكة أو خارجها، ويكون ذلك بقرار من الجهة المختصة"²، ويبدو أن التعريف الأخير هو نسخة طبق الأصل من نص المادة رقم (96) من نظام الخدمة المدنية رقم 9 لسنة 2020.³

وتهدف الإعارة إلى تحقيق النفع العام للوظيفة العامة⁴، وإقامة نوع من التعاون المتبادل بين الدول والهيئات الدولية في نطاق الوظيفة العامة عن طريق تبادل الموظفين فيما بينهما⁵.

¹ الإعارة لغة هي طلب الشيء للاستخدام مؤقتاً ثم عودته، يقال استعاره ثوباً فأعاره إياه، أي طلب منه ثوباً فأعطاه إياه. انظر: د. قاسم جعفر، أنس، (2009) الوظيفة العامة، دار النهضة، القاهرة، ص 203.

² د. خالد خليل الظاهر، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، قضاء التعويض، مرجع سابق، ص 146.

³ تنص المادة رقم (96) من النظام المذكور أعلاه على أنه: "يجوز إعارة الموظف إلى أي حكومة أخرى أو أي منظمة دولية أو إقليمية أو مؤسسة عامة أو دائرة غير خاضعة لنظام الخدمة المدنية أو مؤسسة عامة داخل المملكة أو خارجها أو شركة تدبير مرفقاً عاماً، وذلك بناء على طلب تلك الجهات" يلاحظ أن المشرع الأردني لم يتطلب موافقة الموظف على الإعارة، وإنما تتطلب موافقة الخدمة المختصة على طلب الجهات المعار إليها الموظف، وهذا ما جعلنا نبدأ بكلمة موافقة جهة الإدارة في التعريف أعلاه.

⁴ د. بركات، عمرو فؤاد، (1989) نظام الإعارة في الوظيفة العامة، بدون دار نشر، القاهرة، ص 22.

⁵ د. الزعبي، خالد، (1999) القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص 229.

وقد يلتبس الأمر على البعض فيخلط بين النذب والإعارة، إلا أن الفروق بينهما واضحة في عدة جوانب¹، فالنذب يكون حصراً من جهة حكومية إلى جهة حكومية أخرى، أما الإعارة فقد تكون لجهة حكومية أو خاصة²، وفي مصر قضت محكمة القضاء الإداري بأن النذب لا يشترط فيه موافقة الموظف على نذبه، أما الإعارة فلا بد من موافقة الموظف المعار عليها³، والنذب محدد بمدة زمنية معينة⁴، أما الإعارة فلم يضع لها القانون حداً أقصى⁵، إضافة إلى أن الجهة الأصلية التي انتدب منها الموظف تتحمل دفع راتبه والعلاوات التي يستحقها⁶، في حين تتحمل الجهة المستعيرة راتب الموظف المعار بالكامل⁷، وللاعارة ضوابط عامة تتمثل بما يلي:

1. يجب أن يصدر قرار الإعارة من الجهة المختصة: ففي فرنسا يتم إعارة الموظف بقرار من الجهة الإدارية بناءً على طلبه، أو بأمر من جهة الإدارة⁸، أما في مصر فإن إعارة الموظف تكون بقرار من السلطة المختصة، ولكن المشرع المصري اشترط موافقة الموظف المعار على الإعارة، وأن تكون مكتوبة، وفي الأردن اشترط المشرع موافقة الجهة المعار منها الموظف بناءً على طلب الجهة المستعيرة، دون النص على ضرورة موافقة الموظف على قرار إعادته حيث جاء في المادة (96) من نظام الخدمة المدنية رقم 9 لسنة 2020 على أنه "يجوز إعارة الموظف إلى أي جهة حكومية أخرى، أو أي منظمة دولية أو...، وذلك بناءً على طلب تلك الجهات...."، وقد حدد المشرع الأردني الجهة المختصة بإصدار قرار الإعارة على النحو الآتي⁹:

- بقرار من رئيس الوزراء بالنسبة لشاغلي وظائف الفئة العليا.

¹ د. قاسم جعفر، أنس، (2009) الوظيفة العامة، دار النهضة، القاهرة، ص206.

² د. بركات، عمرو فؤاد، (1989) نظام الإعارة في الوظيفة العامة، بدون دار نشر، القاهرة، ص9.

³ الطعن رقم 461 لسنة 31 ق، تاريخ الجلسة 1960/5/23، مكتب فني 14.

⁴ تنص المادة رقم (98)، فقرة (د) من نظام الخدمة المدنية رقم 9 لسنة 2020 على أنه: "لا يجوز انتداب الموظف لمدة تزيد عن سنتين مجتمعة أو متفرقة خلال مدة عمله في الخدمة المدنية...."

⁵ د. قاسم جعفر، أنس، (2009) الوظيفة العامة، دار النهضة، القاهرة، ص207، تجدر الإشارة إلى أن المشرع الأردني وضع حداً أعلى للإعارة بموجب المادة (96) من قانون الخدمة المدنية رقم 9 لعام 2020 وحددها بثلاث سنوات.

⁶ تنص المادة رقم (94)، فقرة (د) من نظام الخدمة المدنية رقم 9 لسنة 2020 على أنه: ".... ويتقاضى راتبه وعلاواته التي يستحقها من مخصصات الوظيفة التي انتدب منها"

⁷ المادة رقم (35)، من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016

⁸ د. بركات، عمرو فؤاد، (1989) نظام الإعارة في الوظيفة العامة، بدون دار نشر، القاهرة، ص14

⁹ الفقرة (أ) من المادة (96) من نظام الخدمة المدنية رقم 9 لسنة 2020.

- بقرار من الوزير بعد تنسيب الأمين العام بالنسبة للفئات الأخرى.

- وتطلب أن تحدد الجهة المختصة مدة الإعارة، ومنحها الحق في تمديدتها على ألا تزيد عن ثلاث سنوات¹.
2. يجب أن يكون الموظف المعار معيّنًا في وظيفة دائمة، وهذا مطبق في فرنسا بموجب النظام الوظيفي هناك، وبالتالي لا يجوز إعارة الموظف المعين في وظيفة مؤقتة²، أما المشرع المصري فقد نص صراحة على أنه لا يجوز إعارة المعين خلال فترة الاختبار، واستثنى من ذلك شاغلي الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية³ وفي الأردن لا يجوز إعارة أي موظف لم يمض في الخدمة خمس سنوات فعلية.
3. تكون الإعارة إلى جهات حكومية أو غير حكومية داخل الدولة أو خارجها⁴.
4. تتحمل الجهة المستعيرة الأجور والعلاوات المستحقة للموظف، والأصل أن يتقاضى الموظف خلال مدة إعارته كامل رواتبه وعلاواته من الجهة التي تمت الإعارة إليها⁵.
5. تلتزم الجهة المعار منها الموظف بإعادته إلى وظيفته دون أن يؤثر ذلك على درجته ومرتبته الذي يستحقه⁶.

ب- الإعارة بوصفها أحد موانع الترقية:

نشير بداية إلى أن الإعارة في النظام الوظيفي الفرنسي لا تعتبر مانعاً يحول دون ترقية الموظف المعار، فقد نصت المادة (1/3) من أمر 4 فبراير سنة 1959 على حق الموظف المعار في الحصول على الترقية، فلا يعود للدرجة الوظيفية التي كان يشغلها قبل الإعارة وإنما إلى الدرجة التي يجب أن يشغلها إن لم تكن تمت إعارته أصلاً، شريطة أن يكون مستوفياً للشروط المتطلبة في الترقية⁷.

¹ الفقرة (ب) من المادة (96) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 9 لعام 2020، مع الإشارة إلى أن المادة (95) من نظام الخدمة المدنية الملغى رقم 30 لسنة 2007 كانت قد حددت مدة الإعارة بخمس سنوات.

² د. بركات، عمرو فؤاد، (1989) نظام الإعارة في الوظيفة العامة، بدون دار نشر، القاهرة، ص126.

³ المادة (15)، من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016.

⁴ المادة (35)، من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016، تقابلها المادة (96) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 9 لسنة 2020.

⁵ المادة (91)، فقرة (ج) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 9 لسنة 2020.

⁶ المادة (91)، فقرة (ب) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 9 لسنة 2020.

⁷ د. بركات، عمرو فؤاد، (1989) نظام الإعارة في الوظيفة العامة، بدون دار نشر، القاهرة، ص127.

وفي الأردن لا تعتبر الإعارة مانعاً من موانع الترقية، وبالتالي لا تحسب مدة الإعارة للموظف المعار لغايات الترقية¹، ولا تؤثر على درجته أو على الأقدمية فيها²، وقد قضت محكمة العدل العليا في الأردن بأن: "علاقة المعار بوظيفته تبقى قائمة خلال مدة الإعارة، ومن حقه الحصول على الزيادة السنوية والترفع"³، وفي حكم آخر قضت بأن الإعارة لا تبخس حقاً من حقوق الموظف الوظيفية، بما في ذلك حقه في الترقية عند استحقاقه لها⁴. فالإعارة إذاً ليست مانعاً من موانع الترقية في فرنسا والأردن، أما في مصر فنظام الإعارة مختلف، إذ اعتبر المشرع المصري في التعديل الأخير الذي أجراه على هذا النظام أن الإعارة تحول دون ترقية الموظف المعار، ولا يجوز ترقيته إلا بعد عودته من الإعارة واستكمال المدة البيئية اللازمة لشغل الوظيفة الأعلى مباشرة، ولا تدخل مدة الإعارة ضمن هذه المدة البيئية⁵.

وبهذا الخصوص أقرت المحكمة الإدارية العليا حظر ترقية الموظف المعار، ويسري هذا الحكم على الموظف الحاصل على إجازة بدون راتب وفقاً للحالة المنصوص عليها⁶، وعليه فالحظر الذي يسري على ترقية الموظف المجاز بدون راتب يسري كذلك على الموظف المعار، وليس الحكم المشار إليه هو الوحيد، فقد درجت أحكام المحكمة الإدارية العليا على تأكيد التشابه أو الترابط بين منع ترقية كل من المجاز بدون راتب والمعار في الحالات المنصوص عليها في القانون، وسارت عليه، حيث أكدت: "أن كلاً من المعار و الحاصل على إجازة بدون مرتب لا تجوز ترقيته خلال الإعارة أو الإجازة، مهما تعددت مراتها، إلا في نسبة الأقدمية و لمدة واحدة، كذلك لا يجوز ترقية أي منهما سواء بالأقدمية أو بالاختيار خلال الأشهر الستة التالية لعودته من الإعارة أو الإجازة، إذا استلزم

¹ المادة (96)، فقرة (هـ)، من نظام الخدمة المدنية رقم 9 لسنة 2020 ونصت على: "... تحسب مدة الإعارة المنصوص عليها في الفقرة (ج) لغايات استحقاق الزيادة السنوية والترفع الوجوبي".

² المادة (91)، فقرة (ب) من نظام الخدمة المدنية رقم 9 لسنة 2020، حيث نصت على أنه: "لا يؤثر قرار النقل أو الانتداب أو الإعارة أو التكليف على الدرجة أو الأقدمية فيها أو الراتب الأساسي".

³ عدل عليا رقم 1972/100، هذا الحكم منشور على الصفحة 49 من عدد مجلة نقابة المحامين، بتاريخ 1973/1/1، منشورات مركز عدالة.

⁴ عدل عليا رقم 1993/75، بتاريخ 1993/3/31، هذا الحكم منشور على الصفحة 2047 من عدد مجلة نقابة المحامين، بتاريخ 1994/1/1، منشورات مركز عدالة.

⁵ المادة (35)، من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لعام 2016.

⁶ الطعن رقم 2167 لسنة 37 ق، تاريخ الجلسة 1992/7/4، مكتب فني 37

المشرع لإجرائها تقدير كفاية عن مدة أدناها ستة أشهر، والحكم الذي قرره المشرع بنص تشريعي قاطع له حكمة تتمثل في تحقيق المصلحة العامة المنوطة بجهة الإدارة في مجال الترقية بالاختيار، فالفارق بين الأمرين جد كبير والخلط بينهما يؤدي إلى قضاء غير سديد¹.

وتجدر الإشارة إلى أن رأي المشرع المصري يكون محل اعتبار في منع ترقية الموظف المعار، ومبني على أساس من العدالة، فلا يجوز مساواة الموظف المعار بالموظفين الآخرين الذين استمروا في أداء الأعمال الموكولة إليهم في وظائفهم الأصلية، مالم تكن الإعارة للمصلحة العامة.

مما سبق نجد توزع الحالات والأسباب التي تمنع من الترقية في الوظيفة العامة بين موانع متعلقة بتأديب الموظف العام، وموانع متعلقة بأوضاع الموظف، كما نجد تعدد الاتجاهات في الدول والتشريعات في تبني حالة معينة وعدم تبني حالة أخرى مع الاتفاق على التقسيمات العامة.

¹ طعن رقم 614 لسنة 38 ق، تاريخ الجلسة 1997/8/25، مكتب فني 42. وكذلك: الطعن رقم 2341 لسنة 39 ق، تاريخ الجلسة 1997/10/11، مكتب فني 43.

المبحث الثاني

الرقابة على قرار الترقية

يقع على عاتق الإدارة إصدار قرار ترقية الموظف في حال استيفائه لجميع شروطها وانتقاء موانعها عنه، وكما سبق أن ذكرنا قد ترتكب الإدارة الأخطاء _ بحسن أو سوء نية _ التي قد يترتب عليها أن تشاب قراراتها بعيوب تنتعها، وبالتالي لا بد لها تصدر قراراتها في نطاق مبدأ المشروعية، وتُخضع جميع أعمالها للرقابة وذلك تطبيقاً لمبدأ سيادة القانون، فالقرارات الإدارية من أهم الوسائل التي تستخدمها الإدارة في تسيير مرافقها لكونها إحدى أدوات التعامل اليومي لها، وعن طريقها تنشئ وتعديل وتلغي المراكز القانونية للموظفين¹.

ولا شك أن هدف الحصول على الترقية واحد من أهم وأسمى الأهداف التي يسعى الموظف العام إلى الوصول إليها لما تحققه له من منافع ومزايا مادية ومعنوية ولإسهامها الجلي في تحسين وضعه الوظيفي²، لذلك هو أوحج ما يكون للضمانات التي تؤدي للحفاظ على حقوقه الوظيفية أو الدفاع عنها³، وتهدف هذه الضمانات إلى تحقيق مبدأ المساواة بين جميع الموظفين وعدم التفرقة بينهم، خصوصاً من يشغلون نفس المراكز القانونية، وهي تكفل عدم تنكيل جهة الإدارة بالموظف خاصة في المجالات التي تتمتع فيها بسلطة تقديرية واسعة كترقية الموظفين⁴، فالإدارة ليست بحاجة لمن يدافع عنها باعتبارها تمتلك من القدرات والامتيازات والسلطات ما يضمن لها الدفاع عن نفسها وبارادتها المنفردة⁵، ولما كان للترقية دور مهم وبارز في حياة الموظفين، فإن التشريعات الوظيفية في مختلف الدول عملت على إيجاد حماية قانونية للموظف تهدف بشكل أساسي إلى تفعيل مبدأ المساواة بين الموظفين من جهة، وتكفل لهم عدم المساس بمراكزهم القانونية من جهة أخرى، وذلك من خلال إخضاع القرارات الإدارية المتعلقة

¹ د. محمد، حسين عبد العال، (2004) الرقابة الإدارية على الجهاز الإداري للدولة بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار الفكر العربي، الإسكندرية، ص 257.

² د. عبد الجلي، حسن محمد عبد العال، (بدون سنة) الوقف الاحتياطي للعاملين المدنيين بالدولة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ص 425.

³ د. أحمد، منصور محمد، (1999) الحرية النقابية للموظف العام، (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ص 2.

⁴ د. محمد خليل، علي عبد الفتاح، (2007) الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، الدار الجامعية الجديدة، الاسكندرية، ص 252_253.

⁵ د. نجم، أحمد حافظ، (1982) السلطة التقديرية للإدارة ودعاوى الانحراف بالسلطة في الأحكام الحديثة لمجلس الدولة الفرنسي، جامعة الزقازيق، مصر، ص 308.

بالترقية للرقابتين الإدارية والقضائية، كي تبقى منسجمة مع مبدأ المشروعية، وتحول دون تعسف جهة الإدارة في استخدام سلطتها في إصدارها¹، إذا تتجلى الضمانات التي كفلها المشرع للدفاع عن حقوق الموظف العام في الرقابة الإدارية، والرقابة القضائية، وسوف نتناولهما بمزيد من البحث في هذا المبحث من خلال تقسيمه إلى المطلبين التاليين:

المطلب الأول: الرقابة الإدارية.

المطلب الثاني: الرقابة القضائية.

المطلب الأول

الرقابة الإدارية على قرارات الترقية

تعرف الرقابة الإدارية بأنها الرقابة التي تمارسها الإدارة على أعمالها وتصرفاتها، فتراقب نفسها بنفسها وتراجع قراراتها التي تتصف بعدم المشروعية أو الملاءمة، وذلك لتتمكن من تقويم وتصحيح ما تكتشفه من أخطاء في تصرفاتها، وهي تقوم بهذا كله من تلقاء نفسها، أو بناءً على تظلم من أصحاب الشأن، أو من خلال هيئة خارجية تتولى الرقابة على أعمالها²، وتتسم الرقابة الإدارية بالعموم والشمول، فقد تنطوي على رقابة الأعمال من جهة، وقد تكون الرقابة على الأشخاص من جهة أخرى، ومن بين وسائل الرقابة على الأشخاص الرقابة على قرارات الترقية باعتبارها من أهم القرارات الخاصة بالموظف العام، لذلك تتمحور الرقابة عليها حول مدى استيفاء المرقى³ لشروط الترقية حتى يكون قرار الإدارة صحيحاً ومتوافقاً مع القوانين والأنظمة.

ومن المتعارف عليه أن دولة القانون تراقب أعمالها ذاتياً، بحيث تضمن احترام القواعد القانونية وتحول دون إلغاء قراراتها عن طريق الإلغاء القضائي، وبالتالي فإن التظلم الإداري الذي يقدمه أصحاب الشأن في هذا الخصوص ليس أكثر من محرك لتلك الرقابة الموجودة أصلاً في حكم القانون، والتظلم لا يغير من طبيعتها أو من شروط

¹ د. محمد خليل، علي عبد الفتاح، (2007) الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، الدار الجامعية الجديدة، الاسكندرية، ص 279.

² السناري، محمد عبد العال، (2007) مجلس الدولة والرقابة القضائية على أعمال الإدارة في جمهورية مصر العربية، بدون دار نشر، ص 418.

³ د. محمد، حسين عبد العال، (2004) الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية ص 176

ممارستها¹، وتشمل الرقابة بمفهومها الواسع جميع الأعمال والتصرفات التي تقوم بها أجهزة الدولة والقائمون عليها، بحيث يمكن التحقق من مدى مطابقتها للقوانين والأنظمة والتعليمات².

وفي مصر أنشئ الجهاز المركزي للمحاسبات بالقانون رقم (129) لسنة 1964، ونص القانون رقم 144 لسنة 1988، المعدل بالقانون رقم (157) لسنة 1988 على أنه من صلاحية الجهاز الرقابة المالية عن طريق "مراجعة قرارات شؤون العاملين فيما يتعلق بصحة التعيينات والمرتبات والأجور والترقيات والعلاوات....."³، ويمارس أيضاً الاختصاصات التالية: "مراجعة القرارات الخاصة بشؤون العاملين بالجهات المشار إليها في المادة الثانية _ بالوزارات والمصالح والإدارات والهيئات العامة والمؤسسات العامة والشركات والمنشآت التابعة لها"⁴، وذلك فيما يتعلق بصحة التعيينات والترقيات....."الخ.

كما يمارس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، الذي أنشئ بالقانون رقم (118) لسنة 1964 صلاحية الإشراف على تنفيذ القوانين واللوائح الخاصة بالموظفين⁵.

فالجهاز المركزي للمحاسبات والجهاز المركزي للتنظيم والإدارة يباشران رقابة خارجية تتسم بالرقابة القانونية والمالية على قرارات الترقية.

أما في الأردن فقد تم إنشاء ديوان المحاسبة بموجب القانون رقم (28) لسنة 1952 حيث أتاح المشرع للديوان ممارسة هذا النوع من الرقابة في المادتين (13) و (14) من حيث تبيح المادة (13) لرئيس الديوان أن يوجه النظر إلى أي نقص يجده في التشريع المالي أو الإداري والمتعلقة بالأمور المالية كما تبيح المادة (14) لرئيس الديوان أن يطلع على جميع التقارير والمعلومات الواردة من المفتشين سواء أكانوا ماليين أو إداريين والمتعلقة

¹ د. شنتاوي، علي خطار، (1994) القضاء الإداري الأردني، الكتاب الأول قضاء الإلغاء، المركز العربي للدراسات الطلابية، ص 177.

² د. السيد علي، سعيد، (2005) الوجيز في مبادئ وأصول علم الإدارة العامة دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، 2005، ص 287.

³ المادة الخامسة من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم 157 لسنة 1998 القاضي بتعديل بعض أحكام قانون الجهاز المركزي للمحاسبات الصادر بالقانون رقم 144 لسنة 1988.

⁴ المادة الثالثة من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم 157 لسنة 1998

⁵ المادة السادسة، بند (1) قانون الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رقم 118 لسنة 1964

بالأمور المالية وعلى تقارير التحقيق في المخالفات التي لها مساس بالأمور المالية وأن يطلب تزويده بكل ما يريد الاطلاع عليه من معلومات وإيضاحات من جميع دوائر الحكومة مما له مساس بأعمال دائرته ويندرج تحت هذا النوع من الرقابة رقابة التعيينات في الدوائر والوزارات والمؤسسات الحكومية وكذلك الترفيعات والترقيات. وتتميز الرقابة الإدارية¹، بما يلي:

أ. عدم اقتصارها على مشروعية العمل الإداري، بل تمتد لتشمل رقابة وملاءمة هذا العمل، وبالتالي هي رقابة مشروعية وملاءمة.

ب. تعتبر جائزة وإن لم ينص عليها المشرع صراحة.

ج. لا تخضع لأي إجراءات أو تعقيدات في كثير من جوانبها، وبالتالي تتميز بالسهولة والبساطة والمرونة.

د. لا تؤدي أو تحول دون لجوء صاحب الشأن للقضاء الإداري.

وبالرغم من هذه المزايا التي تتمتع بها الرقابة الإدارية، لكن يؤخذ عليها أنها تجعل من جهة الإدارة خصماً وحكماً في الوقت ذاته، وخاصة في الرقابة الداخلية، مما يتنافى ويتعارض مع اعتبارات الحيطة والنزاهة، وسنتوسع في هذا الصدد بالبحث في التظلم الإداري باعتباره أحد أهم الوسائل المقررة في الرقابة الإدارية.

الفرع الأول

ماهية التظلم الإداري

سنبحث في ماهية التظلم الإداري من خلال التطرق بداية إلى مفهومه وشروطه وصولاً إلى التمييز بين أنواعه المختلفة.

أولاً: تعريف التظلم:

التظلم الإداري لا يعدو أن يكون أداة من أدوات الرقابة الإدارية التي تباشرها الإدارة على أعمالها سواء اكانت رقابة ذاتية، أو رقابة رئاسية²، وقد عرف التظلم الإداري بالعديد من التعريفات إذ عرف بأنه " التماس يقدمه صاحب الشأن إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو الجهة الرئاسية، يطلب فيه إعادة النظر في القرار أما بسحبه أو

¹ د. السليطي، أحمد، (2005) ترقية الموظف العام في قطر (دراسة مقارنة)، دار النهضة، القاهرة، ص 353

² انظر 13p1999: administrative contentieux, paris, 1999

إلغائه أو تعديله وذلك قبل اللجوء إلى القضاء الإداري برفع دعوى الإلغاء"¹، وفي معرض التظلم من قرارات الترقية ذهب جانب من الفقه إلى تعريفه بأنه تقديم الموظف بالتماس أو طلب إلى مصدر القرار الإداري نفسه أو إلى رئيس مصدر القرار، أو إلى لجنة إدارية خاصة - تشكل بنص صريح من قبل المشرع لهذه الغاية- يلتزم فيه من صاحب الشأن إعادة النظر في قرار الترقية المعيب، إما بسحبه أو تعديله أو إلغائه².

كما أنه التجاء صاحب الشأن إلى الجهة الإدارية المختصة التي أصدرت القرار طالباً منها تعديله أو سحبه³، وذهب البعض إلى أنه شكوى أو التماس يتقدم به صاحب الشأن إلى الجهة التي أصدرت القرار، أو إلى السلطة الرئاسية، ويسمى في الحالة الأولى تظلاً ولأثماً، وفي الثانية تظلاً رئاسياً⁴، فالتظلم إذاً يؤدي إلى حصول ذوي الشأن على حقوقهم ورفع الظلم عنهم، لكون جهة الإدارة خصم شريف، وعليها رفع الظلم عنهم وإعطاء كل ذي حق حقه⁵.

فالتظلم إذاً إحدى الوسائل القانونية التي تسمح باستصدار قرار إداري يتفق وأحكام القوانين والأنظمة، وهذا يعني أن هناك نزاعاً معيناً بين الموظف وجهة الإدارة، ويتميز التظلم الإداري بالعديد من المزايا نذكر منها:

أ- تقليل نسبة المنازعات الإدارية، وتمكين جهة الإدارة ذاتها من تدارك أخطاءها⁶

ب- تعزيز مبدأ الشفافية والعدالة والمساءلة بخصوص حقوق المواطنين والموظفين على حد سواء⁷.

ج- الحد من الأخطاء والتجاوزات المتعلقة بحقوق الموظفين وواجباتهم والتزاماتهم، مما ينعكس إيجاباً على السلوك الوظيفي، ويجعل أداء العمل في الجهاز الإداري أكثر انضباطاً⁸.

¹ د. العاني، وسام صبار (2020) القضاء الإداري، دار السنهوري، بغداد، ص 213

² د. شنتاوي، علي خطار، (1994) القضاء الإداري الأردني، الكتاب الأول قضاء الإلغاء، المركز العربي للدراسات الطلابية، ص 177.

³ د. محمد علي، أحمد يوسف، (بدون سنة) التظلم الإداري وميعاد دعوى الإلغاء، رسالة دكتوراه، جامعة طنطا، ص 76.

⁴ د. بطيخ، رمضان، (2005) قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 141.

⁵ د. شتيوي، سعيد، (2008) المساءلة التأديبية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ص 136.

⁶ د. نواف العنزي، سعد، (2007) النظام القانوني للموظف العام، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ص 308.

⁷ المادة (161)، الفقرة (أ) من نظام الخدمة المدنية رقم 9 لسنة 2020.

⁸ المادة (161)، الفقرة (ب) من نظام الخدمة المدنية رقم 9 لسنة 2020.

د- منع تكرار التجاوزات والأخطاء، مما يسهم في محاربة كل أشكال الفساد الذي يقوض ويعرقل التنمية الاقتصادية والكفاءة الإدارية، ويفقد الثقة بالجهاز الإداري¹.

هـ- يحقق اللجوء إلى التنظيم الإداري نتائج لا يمكن الوصول إليها عن طريق التنظيم القضائي، لأن رقابة القضاء في أغلب الحالات رقابة مشروعية فقط، أما رقابة جهة الإدارة فهي رقابة ملائمة بالإضافة إلى أنها رقابة مشروعية في الوقت ذاته، وبالتالي تستطيع أن تلغي أو تعدل أو تسحب قراراتها بداعي عدم الملاءمة².

و- تحقيق العدالة الإدارية ببساطة وسهولة، مما ينعكس إيجابياً على مصلحة الموظف العام من جهة، ومصلحة الإدارة من جهة أخرى³.

ز- هو الطريقة الأكثر شيوعاً لتسوية المنازعات، فالمتظلم يتفاوض على الحل الودي مع الإدارة المعنية بالحل، ويعتبر التنظيم الإداري بمثابة المحور الأساسي في تسوية المنازعات التي قد تنشأ بينه وبين الإدارة⁴.
ويختلف التنظيم الإداري عن الطعن القضائي في عدة أوجه نوجزها بما يلي⁵:

أ- من حيث الشروط: إن شروط قبول التنظيم الإداري تختلف عن شروط قبول الطعون القضائية؛ فالتنظيم الإداري لا يخضع لشروط شكلية، على حين تخضع الطعون القضائية لشروط عديدة منها الشروط الشكلية، ومن أبرزها الصفة الأهلية والمواعيد.

ب- من حيث الجهة التي يقدم أمامها الطعن: حيث يقدم التنظيم إلى السلطات الإدارية، أما الطعن القضائي فيقدم إلى المحاكم الإدارية.

ج- من حيث الالتزام: في التنظيم الإداري لا تلتزم جهة الإدارة قانوناً بالرد أو الإجابة على التنظيم، أما الطعن القضائي فتلتزم المحاكم الإدارية بالفصل فيه، ويتجلى ذلك في إصدار الأحكام القضائية في الطعون المقدمة إليها.

¹ د. بواوي، حسين المحمدي، (2008) الفساد الإداري، لغة المصالح، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ص 28، 29.
² السناري، محمد عبد العال، (2007) مجلس الدولة والرقابة القضائية على أعمال الإدارة في جمهورية مصر العربية، بدون دار نشر، ص 418.

³ د. الشتيوي، سعد، (2008) المسألة التأديبية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ص 136.

⁴ P.330. Ph. Foillard, Droit administrative, PARADIGME, 2005.

⁵ د. شطناوي، علي خطار، (1995) القضاء الإداري الأردني، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، الطبعة الأولى، مؤسسة وائل للنسخ السريع، عمان، ص 178-179.

د- من حيث النتيجة: تختلف النتيجة التي يفرضي إليها كل من التظلم الإداري والطعن القضائي، فنتيجة النظر في التظلم الإداري نابعة من قرار إداري صادر من السلطة الإدارية المختصة، أي إنه يخضع للنظام القانوني للقرارات، أما الطعن القضائي فنتيجته صدور حكم قضائي من المحكمة الإدارية يخضع للنظام القانوني الخاص بالأحكام القضائية.

ويختلف التظلم الإداري أيضاً عن الشكوى¹، مع أنه يعتبر أحد صورها، إلا أن المشرع جعل له تنظيمًا خاصاً، بصفته إجراء داخلياً يتقدم به صاحب الشأن إلى الجهة الإدارية قبل أن يلجأ للجهات القضائية².

ثانياً: شروط التظلم:

يشترط لصحة التظلم مجموعة من الاشتراطات نجملها بما يلي:

أ- من حيث المبدأ العام، لا يخضع التظلم لأية شروط شكلية أو إجرائية، إلا أنه يجب أن يحتوي على البيانات المتعلقة بالقرار المتظلم منه، على نحو يسمح للإدارة بفحص التظلم للبت فيه³، ولا بد أن يمر بعدد من الإجراءات⁴ كما يلي:

1. الطلب، أي تقديم صاحب الشأن طلب التظلم من القرار الإداري إلى الجهة الإدارية المختصة.
2. الرد، وتبدأ عند إحالة التظلم إلى الجهة الإدارية لإبداء رأيها.
3. الفحص، وتتم بإحالة الطلب إلى الجهة القانونية لإبداء رأيها.
4. الاعتماد، وتعرض فيها نتيجة الفحص للجهة المختصة للبت بالرأي.
5. الإبلاغ، وهي المرحلة الأخيرة، وفيها يتم إبلاغ صاحب الشأن بالنتيجة.

¹ الشكوى يقدمها صاحبها إلى أي جهة من السلطات العامة الثلاث: فلقد نصت المادة (36) من الدستور المصري لسنة 1971 على أنه: "لكل فرد حق مخاطبة السلطات العامة كتابة وبتوقيعه، ولا تكون مخاطبة السلطات العامة باسم الجماعات، ولا الهيئات النظامية والأشخاص الاعتبارية.

² د. محمد علي، أحمد يوسف، (بدون سنة) التظلم الإداري وميعاد دعوى الإلغاء، رسالة دكتوراه، جامعة طنطا، ص 87.

³ د. الشتيوي، سعد، (2008) المسألة التأديبية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ص 143.

⁴ د. محمد علي، أحمد يوسف، (بدون سنة) التظلم الإداري وميعاد دعوى الإلغاء، رسالة دكتوراه، جامعة طنطا، ص 87.

ولمّا كان التظلم الإداري لا يخضع لأي شكل معين، فقد يتم شفهيًا¹، ويجوز أن يكون بترقية، ومع أن القاعدة العامة-كما سبق القول-تشير إلى عدم خضوعه لأي شكل أو إجراء معين، إلا أنها ليست مطلقة²، وبالتالي تستطيع الإدارة إصدار ما تراه من القرارات اللازمة التي تتظلم التظلم الإداري³.

ب- يجب التعبير عن فكرة النزاع بوضوح عند صياغة التظلم الإداري الذي يقدم إلى الجهة الإدارية المختصة، وذلك كي تستطيع الإدارة تكييفه وتقرر أنه تظلم إداري بالمعنى القانوني، وليس مجرد التماس أو استرحام⁴.

ج- يجب أن يقدم التظلم باسم الشخص المتظلم، سواء بطريقة مباشرة أم عن طريق نائب، ويجوز تقديمه من النقابات بشرط أن يكون موضوعه مما يدخل في اختصاصها في سبيل الدفاع عن مصالح أعضائها⁵، وعن طريق محام⁶، أو شخص من غير الموكل توكيلاً صحيحاً من قبل صاحب المصلحة⁷، أما إذا كانت الوكالة غير صحيحة، فلن يكون للتظلم أي أثر على مهلة الطعن أمام القاضي الإداري⁸، ويذكر في الطلب اسم المتظلم

¹ Cons.D, Etat, 24 Oct, 1956, Delzant: Rec.cons. D, Etat, P.421, Aj 1957, 2, p.3.j-M. Auby, R. Drago, Traité des recours en matière administrative, Litec, 1992, P.23

² المادة (166) من نظام الخدمة المدنية رقم 9 لسنة 2020، تنص على أنه: "أ. يقدم طلب التظلم خطياً إلى الدائرة خلال مدة لا تزيد على عشرة أيام من تاريخ وقوع الحالة أو صدور القرار موضوع التظلم..."

³ د. الشتيوي، سعد، (2008) المسألة التأديبية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ص144.

⁴ د. شطناوي، علي خطار، (1995) القضاء الإداري الأردني، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، الطبعة الأولى، مؤسسة وائل للنسخ السريع، عمان، ص180.

⁵ السناري، محمد عبد العال، (2007) مجلس الدولة والرقابة القضائية على أعمال الإدارة في جمهورية مصر العربية، بدون دار نشر، ص419.

⁶ Cons.D, Etat, 10 mars 1965, Mindes Armées C.Moller: Rec. cons.D, Etat, P.1897.j-M. Auby, R. Drago, op. cit, P.22.

⁷ Cons. D, Etat, 23 Oct. 1981, Epoux Marce: Rec cons. D, Etat, P. 392-11 mars, 1983, Vanderscheildrev, Dr. adm N. 170.

J. M. Auby, R. Drago, Traité des recours en matière administrative, Litec, 1992, P.P.22-23.

⁸ Cons. D, Etat, 11 fév. 1983, Min. du Travail, P.63, concl. Dondoux. j. M. Auby, R. Drago, Traité des recours en matière administrative, op. cit, P.23

ووظيفته وعنوانه، ويشار في هذا السياق إلى أن مجلس الدولة الفرنسي قد درج في أحكامه على عدم اعتبار شرط الأهلية أو المصلحة من الشروط المطلوبة في التظلم الإداري¹.

د- يجب تقديم التظلم الإداري بعد صدور القرار، أما تقديمه قبل صدور القرار الإداري لا يترتب عليه أية آثار قانونية، ومن ثم لا يقطع ميعاد الطعن بالإلغاء، أو يقطع النقادم بالنسبة للحقوق الأخرى²، وعليه يجب أن يتعلق التظلم بقرار إداري نهائي.

هـ- يجب تقديم التظلم في الميعاد المحدد وفقاً للأنظمة والقوانين المعمول بها، وهو ستون يوماً من تاريخ النشر أو الإعلان أو العلم اليقيني، فهو بذلك يتحصن ضد الطعن بالإلغاء حتى لو كان معيباً، كأن يصدر بشكل مخالف للقانون³، هذا في مصر، أما في الأردن فيتم تقديمه إلى الجهة المختصة خلال مدة لا تزيد عن عشرة أيام تحسب من تاريخ وقوع الحالة، أو من تاريخ صدور القرار موضوع التظلم، على أن يُبت فيه خلال مدة لا يجوز أن تزيد عن ثلاثين يوماً من تاريخ تسلم الاعتراض أو التظلم⁴، أما في فرنسا فشرط المهلة غير موجود أصلاً، فقد يقدم التظلم الإداري مباشرة في أي وقت⁵، دون أن يؤثر ذلك على حق المتظلم بادعاء فوات المواعيد، إلا أن الواقع العملي يشير إلى أن أصحاب المصلحة يباشرون التظلم من القرارات الإدارية خلال مواعيد الطعن القضائي⁶.

¹ Cons. D, Etat, 23 Nov, 1962, Association des anciens. élèves de l'institut commun Nancy: Rec. cons. D'Etat, P. 625. 10 mars, 1965, Ministre des Armées C. Mo cons. D'Etat, 10.

J. M. Auby, R. Drago, Traité des recours en matière administrative op. cit, P.2

² السناري، محمد عبد العال، (2007) مجلس الدولة والرقابة القضائية على أعمال الإدارة في جمهورية مصر العربية، بدون دار نشر)، ص420.

³ انظر المادة رقم (12) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972.

⁴ المادة (166)، من نظام الخدمة المدنية رقم 9 لسنة 2020.

⁵ مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 15 ديسمبر 1969 أوضح أن التظلم لا يخضع لمهلة الطعن، إلا في حالة ما صاحب المصلحة في استخدام هذا التظلم لمدة فترة الطعن انظر:

J. M. Auby, R. Drago, Traité des recours en matière administrative op. cit, P.2

⁶ M. Auby. R. Dr, op. cit, P.23.

- و- يجب أن يكون التظلم من القرار الإداري قاطعاً ومجدياً، أي أن يكون بوسع السلطة الإدارية المختصة التي أصدرت القرار تعديله أو سحبه، أما إذا كانت قد استنفدت ولايتها بإصدار القرار، فإن التظلم المقدم هذه الحالة يعتبر غير مجدٍ¹، وهذا ما نص عليه المشرع الأردني صراحة، حيث أكد أنه: "إذا اتضح أن التظلم غير مبني على معلومات صحيحة، وأن وراءه قصداً كيدياً أو يهدف إلى الإساءة الشخصية للآخرين، فيخضع صاحبه للمساءلة وتطبق بحقه الإجراءات التأديبية التي ينص عليها هذا النظام"².
- ز- يجب أن يقدم التظلم إلى الجهة أو السلطة الإدارية المختصة، أما إذا تم رفعه إلى أي جهة أو سلطة أخرى فيعتبر أنه قد قُدم إلى سلطة غير مختصة، وبالتالي تقترب هذه الأخيرة خطأ عندما تبادر بإصدار قرار إداري لا يدخل أصلاً في نطاق اختصاصها³.

ثالثاً: أنواع التظلم:

إن للتظلم أنواعاً متعددة تختلف باختلاف جهته أو تقديمه، فهو من حيث الجهة التي يقدم إليها إما تظلم ولائي، أو رئاسي، أو وصائي، أما من حيث شرط تقديمه قبل رفع دعوى الإلغاء، فهو إما تظلم اختياري، أو وجوبي، وسنبحث فيما يأتي أنواع التظلم، بمزيد من التفصيل.

أ- أنواع التظلم من حيث الجهة التي يقدم إليها:

1- التظلم الولائي:

والمقصود به تقديم الموظف تظلمه بطريق الكتابة، أو بصورة شفوية⁴، إلى مصدر القرار نفسه، ويلتمس فيه إعادة إصدار القرار أو تعديله أو سحبه⁵، ولهذا النوع من التظلم ميزة خاصة تتمثل في إتاحة الفرصة أمام جهة الإدارة

¹ السناري، محمد عبد العال، (2007) مجلس الدولة والرقابة القضائية على أعمال الإدارة في جمهورية مصر العربية، بدون دار نشر)، ص420.

² المادة (164) من نظام الخدمة المدنية رقم 9 لسنة 2020

³ Cons. D'Etat 30 Mai, 1947, syndicat des pilotes du port d'Oran: Rec, cons D, Etat, P. 22-13 Nov, 1987, min de l'interieur. Cireard, 7 Oct, 1988 zubid: Rec. cons D, Etat. P. 1037. J. M Auby, R. Drago, Traité des recours en matière administrative, op. cit, p.23.

⁴ O.Gohin, Contentieux administratif, 5e éd, litec, 2004, p.14.

⁵ د. الشثوي، سعد، (2008) المساءلة التأديبية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ص 142.

لمراجعة قراراتها الخاطئة، لا سيما إذا ما ارتكبت بحسن نية، وبذلك يتم حل النزاع القائم بين جهة الإدارة والموظف ودياً، مما يؤدي إلى احترام مبدأ المشروعية ويحقق مصلحة المتظلم بطريقة سهلة بعيدة كل البعد عن التعقيدات¹، ويعتبر التظلم الولائي من قبيل الرقابة الذاتية التي يمارسها الموظف (المروؤوس) عن طريق تقديم طلب التظلم للإدارة، فهو بذلك يحث السلطة الإدارية المختصة على إصدار القرار بما يتفق ويتلاءم مع مبدأ المشروعية²، ولكن يؤخذ على هذا النوع من التظلم انطوائه على عيوب ومساوئ لا يمكن نكرانها، فمقدم التظلم لا يعلم مسبقاً أن الجهة التي قدم تظلمه إليها ستنظر وتفصل فيه، وإن صح القول بأن الجهات الإدارية تقوم ببحث وفحص التظلمات المقدمة إليها بعناية فائقة في أغلب الأحيان، إضافة إلى أنه قد لا تتوفر الضمانات الإجرائية المقررة لصالح الموظفين، ناهيك عن أن اعتبارات الحيادة والنزاهة قد تختل أو تنعدم مادام من ينظر في النزاع هو جهة الإدارة، بمعنى أن الإدارة هي الخصم والحكم في النزاع في آن معاً.

2- التظلم الرئاسي:

ويقصد به أن يقوم الموظف بتقديم تظلمه إلى الرئيس الإداري لمصدر القرار، طالباً منه ممارسة سلطته الرئاسية، واتخاذ الإجراءات الكفيلة بتصحيح ذلك القرار أو إلغائه أو تعديله أو سحبه³، ولا يمكن بطبيعة الحال مباشرة مثل هذا الالتماس، إلا ضد قرار صريح، ومن ثم يجب أن يكون هناك رئيس أعلى⁴، فالرئيس الإداري قد يقوم من تلقاء نفسه بمباشرة هذه السلطة على أساس أنها تدخل في اختصاصه الرقابي الذي يمارسه على الموظفين الخاضعين لسلطته، بمعنى أنه يمارسها دون حاجة إلى تظلم يقدم إليه من صاحب الشأن⁵، فيقوم بسحب أو تعديل أو إلغاء

¹ د. شطناوي، علي خطر، (1995) القضاء الإداري الأردني، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، الطبعة الأولى، مؤسسة وائل للنسخ السريع، عمان، ص 183.

² O.Gohin, Contentieux administratif, op, cit,p.16

³ بطيخ، رمضان، (1998) المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال العام فقهاً وقضاء، دار النهضة العربية للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ص 330، وكذلك انظر: د. شطناوي، علي خطر، (1994) القضاء الإداري الأردني، الكتاب الأول قضاء الإلغاء، المركز العربي للدراسات الطلابية، ص 183_184.

⁴ O. Gohin, Contentieux administratif, op, cit, p.16

⁵ د. بطيخ، رمضان، (1998) المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال العام فقهاً وقضاء، دار النهضة العربية للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ص 331.

ما يصدر عن الجهات التابعة له من قرارات إدارية متى كانت مخالفة لأحكام القانون¹، وهو يمارس هذا الدور بصفته ممثل السلطة الرئاسية أو المسؤول الأعلى، ويقوم به مباشرة أو بناء على تظلم يقدم إليه من أصحاب الشأن، ويطلق على هذا التظلم في هذه الحالة تسمية التظلم الرئاسي، وأساسه هو التسلسل الإداري.

ومن الجدير بالذكر أنه يمكن في القانون الفرنسي مباشرة التظلم سواء كان ولأئياً أم رئاسياً على الرغم من عدم ورود نص صريح عليهما، إذ إن التظلمات الإدارية تعبير عن الحق في تقديم الالتماس إلى السلطات العامة، وهو من الحقوق المقررة بصورة تقليدية للمواطنين بموجب القانون الفرنسي، وقد درجت أحكام القضاء في فرنسا على اعتبار أنه من الممكن مباشرة هذه الحقوق حتى وإن لم ينص عليها صراحة² إلا أن وجود مثل هذه الحقوق لا يعني بأي حال من الأحوال أنها أصبحت أشبه بالمبدأ العام، فالواقع يشير إلى أن القضاء لم يستقر على موقف محدد في هذا السياق، وبالتالي من الممكن استبعاد مثل هذه التظلمات وفقاً لنصوص لائحية³، أي إن الأصل العام أن التظلم حق والاستثناء عليه وجود نصوص لائحية تستبعده، وتتميز الرقابة الرئاسية بعدة سمات، لعل من أبرزها:

- تعد من صور الرقابة الإدارية لأنها مستمدة من القائمين عليها، ومما لهم من سلطات تخولهم ممارستها، سواء كانت هذه السلطات سلطات رئاسية أم محلية، فهي ناتجة بطبيعة الحال عن أعضاء الهيكل الوظيفي لتلك الوحدات.

- تعتبر رقابة مفترضة، وبالتالي لا خيار للرئيس الإداري في إعمالها أو إغفالها، فعلى سبيل المثال تختص السلطة الإدارية بوضع تقارير الكفاية واعتمادها طبقاً لأحكام القوانين والأنظمة، باعتبارها أحد أساليب

¹ د. خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، (2006) الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام الطبعة الأولى، بدون دار أو نشر، القاهرة ص 331

² انظر بخصوص التظلم الرئاسي أحكام مجلس الدولة التالية:

Cons.D, Etate, 30 Juin 1950, Queralt: Rec. cons. Dtat. p. 413, D. 1951, p.246 concl.

Delvove, S. 1951,3, 85, note Aboy, pour les deux recours gracieux : cons. D état, 20 Avril 1956, 322; Rev Adm . 1956, 271 , note liet – velux; pour les deux recours: cons. Déta, 10 Juill, 1964, Centre méd pédagogique de Beaulieu: Rec. cons Déta, p. 399,D. 1965, 84, concl. Rigaud; Rev Adm. 1964, p.469, note liet – veaux- 11 fevr. 1987, Dutilloy: Dr. Adm. 1987

³ J.M.AubyK R.Drago, Traité des recours en matière administrative, op. cit,p.20

الرقابة الرئاسية، بحيث لا يترك للرئيس الإداري أي سلطة تقديرية في تقرير وضع هذه التقارير أو عدم وضعها.

- تتميز بأنها رقابة شاملة، أي إنها تمتد لتشمل كافة أنواع الأعمال والتصرفات، وكافة المراحل والإجراءات التي يمر بها نطاق التصرف والعمل الواحد، وتعتبر رقابة مشروعية وملاءمة في الوقت ذاته¹.

3- التظلم الوصائي:

يصنف التظلم الوصائي على أنه تظلم خارجي، فبغيا التظلم الولائي والرئاسي يمكن للموظف أن ينازع في القرار الصادر بحقه بالطلب من جهة خارجية أو لجنة خارجية تُشكل لغرض تلقي التظلمات والبت فيها_ سحب أو تعديل أو إلغاء القرار الإداري المخالف للقانون²، فغالباً ما تقوم الجهات الإدارية بتشكيل لجان إدارية خاصة³ لتلقي التظلمات والاعتراضات التي يقدمها الموظفون بغية الفصل فيها بعد دراستها دراسة وافية، ويعتبر التظلم، الذي يقدم للسلطة المركزية باعتبارها جهة رقابية تشمل مراقبة تصرفات وأعمال الجهات اللامركزية الإقليمية والمرفقية من ناحية المشروعية والملاءمة، ضماناً لحماية المصلحة العامة القومية باعتبارها من يمثل السلطة الوصائية الإدارية⁴، مثال ذلك ما قضت محكمة العدل العليا في الأردن بأن للمحافظ سلطة وصائية على رئيس البلدية التابعة للمحافظة⁵.

¹ د. السليطي، أحمد، (2005) ترقية الموظف العام في قطر (دراسة مقارنة)، دار النهضة، القاهرة، ص 345_348.

² O.Gohin, Contentieux administratif, op, cit,p.16

³ فمثلاً في الأردن تم تشكيل ديوان المظالم سنة 2008، وها الديوان يتلقى الشكاوى من المواطنين والموظفين على السواء، بخصوص الممارسات والقرارات الإدارية التي يعتقد أصحاب الشكاوى من المواطنين والموظفين على السواء، بخصوص الممارسات والقرارات الإدارية التي يعتقد أصحاب الشكاوى أنها أوقعت ظلماً بحقهم، وفي دراسة أجرتها جريدة الرأي الأردنية والمنشورة في عددها رقم 1433 يوم 2009/3/13 (السنة 38)، بينت أن النصيب الأكبر من الشكاوى التي وردت للديوان كان من نصيب ديوان الخدمة المدنية، حيث بلغت شكاوى الموظفين أربعين شكوى يومياً، وأكدت الدراسة أن الوساطة غير الرسمية التي يقوم بها الديوان مع الجهات الحكومية ذات العلاقة أسهمت إلى حد بعيد في تسوية النزاعات الإدارية بالتراضي.

⁴ د. السليطي، أحمد، (2005) ترقية الموظف العام في قطر (دراسة مقارنة)، دار النهضة، القاهرة، ص 250.

⁵ عدل عليا رقم 1994/305، بتاريخ 1995/2/4، منشور في مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد رقم (4)، 1995. انظر: موسوعة التشريع الصادرة عن نقابة المحامين الأردنيين حيث تضمن ما يلي "استقر الاجتهاد على اعتبار موظفي البلديات موظفين عموميين لغايات الطعن بالإلغاء بالمعنى المقصود في المادة التاسعة من قانون محكمة العدل العليا، وعليه يكون قرار رئيس بلدية مغير السرحان (المستدعي ضده الأول)، والمتضمن إنهاء خدمات المستدعي الموظف براتب مقطوع هو قرار إداري صادر عن سلطة إدارية

وتجدر الإشارة إلى أن الإجراءات المنصوص عليها في المادة (8/2131) من قانون الوحدات المحلية في فرنسا تتيح للمرؤوس أن يقدم طلباً إلى السلطة الإدارية لإحالة القرار الإداري الصادر بحقه إلى المحكمة الإدارية استناداً إلى أسباب المشروعية بمعناها الضيق، ويحال هذا الطلب إلى القضاء الإداري بطريق غير مباشر، مما يحفظ للموظف المهلة القانونية المتاحة له¹.

وقد نص الدستور المصري على أن: " تقسم جمهورية مصر العربية إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، منها المحافظات والمدن والقرى، ويجوز إنشاء وحدات إدارية أخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية، إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك"²، وبين قانون الإدارة المحلية تسلسل الرقابة بالنسبة لوحدات الإدارة ابتداءً من رئيس الجمهورية مروراً بالمجلس الأعلى للإدارة المحلية، ورئيس مجلس الوزراء وانتهاءً بمنصب المحافظ³، وحدد مهام المحافظ التي من بينها ممارسة الرقابة الوصائية، حيث يجوز له باعتباره رئيساً لجميع الموظفين في المحافظة أن يمارس سلطة إصدار القرارات الإدارية، أو إلغاء القرارات الإدارية التي يصدرها رؤساء المصالح التابعة لمحافظة⁴، وله أيضاً

مختصة أثر على مركز الطاعن القانوني _ قابلاً للطعن بالإلغاء، وأن طلب المستدعي من المحافظ الإيعاز لرئيس البلدية لإعادته إلى عمله هو من قبيل التظلم من القرار المطعون فيه والمتضمن الاستغناء عن خدماته للجهة الإدارية صاحبة الوصاية على البلدية قصد به العودة عن قرار إنهاء خدمته وسحب، ولا يعتبر إذعاناً للقرار المطعون فيه"

¹ C.E. Sect, 25 Janv 1991, Brasseur: Rec. CE23, concl. Stirn; RED adm, 1991, 587 , 1991 , 11 , 21564, note Moreau;Quot. Jur . 16 févr. 1992, note M.C.Rouault.

ويأخذ الحكم القضائي الصادر عن مجلس الدولة الحل المطبق على التظلمات الإدارية الأخرى، ويتجنب سقوط الحق في الدعوى لفوات مواعيد الطعن المقررة، في الافتراض بأن السلطة الإدارية ترفض وبشكل صريح تلك التظلمات، ولكن في وقت متأخر من الطلب المقدم بالإحالة على القضاء الإداري. انظر:

O.Gohin Contentieux administratif, op. cit, P. 16.

² المادة (175) من الدستور المصري لسنة 2019، وقد نص الدستور الأردني الصادر سنة 1952 في المادة (120) على أن: " التقسيمات الإدارية في المملكة الأردنية الهاشمية وتشكيلات دوائر الحكومة ... تعين بأنظمة يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك".

³ المادة (1، 2، 4) من قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979.

⁴ المادة (27) من قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979.

مراقبة الأشخاص العاملين بالمحافظة أو أعضاء المجالس الشعبية وما يصدر عنهم من أعمال¹، وفي الأردن يمارس المحافظ الإشراف على دوائر الدولة ومصالحها الواقعة ضمن نطاق المحافظة².

أ- أنواع التظلم من حيث مدى اشتراط تقديمه قبل رفع دعوى الإلغاء:

الأصل في التظلم أن يكون اختيارياً، بحيث تترك الحرية المطلقة لصاحب الشأن في تقديم طلب الاعتراض أو التظلم من القرار الإداري المخالف لأحكام القانون، إلا أنه قد يكون وجوبياً كشرط لرفع دعوى الإلغاء³، وعلى هذا الأساس ينقسم التظلم من القرار الإداري إلى نوعين: تظلم اختياري وآخر وجوبي نستعرضهما على النحو التالي:

1- التظلم الاختياري:

قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بالآتي "إن طريق المنازعة القضائية هو محض سبيل اختياري لا التزام في اللجوء إليه، وليس من شأنه أن يحول دون الالتجاء إلى أولي الأمر من خلال التظلم إليهم، بل إن هذا التظلم بما يفصح عنه مدلول المصطلح عليه قانوناً _ ويعني التظلم الولائي _ هو الأصل في مجال استخلاص ذوي الشأن لحقوقهم ورفع الظلم عنهم، ذلك أن جهة الإدارة وهي الخصم الشريف يتعين أن تعيد الحق لأصحابه دون أن تكبدهم مشقة القضاء وإجراءاته"⁴ وعليه فأن التظلم الذي يقدمه صاحب الشأن يعتبر رخصة له، إن شاء قدمه أو التجأ إلى القضاء⁵، بمعنى أن التظلم الاختياري يعتبر رخصة للموظف العام، فيحق له أن يتقدم بطلب للجهة أو للسلطة الإدارية طالباً منها إلغاء أو سحب أو تعديل القرار الإداري الصادر بحقه، والذي يعتبر مخالفاً للقانون،

¹ د. السناري، محمد عبد العال، (2007) نظم وأحكام الوظيفة العامة والسلطة الإدارية والقانون الإداري في جمهورية مصر العربية، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، ص 274.

² د. شطاوي، عيلي خطار، (1993) مبادئ القانون الإداري الأردني، الكتاب الأول، التنظيم الإداري، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، الأردن، ص 261.

³ د. خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، (2006) الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام الطبعة الأولى، بدون دار أو نشر، القاهرة ص 91.

⁴ الطعن رقم 680 لسنة 31 ق. بتاريخ 1985/12/7.

⁵ السناري، محمد عبد العال، (2007) مجلس الدولة والرقابة القضائية على أعمال الإدارة في جمهورية مصر العربية، بدون دار نشر، ص 422.

وله ألا يتظلم من القرار الإداري ويلجأ مباشرة للقضاء الإداري طالباً إلغاءه عن طريق رفع دعوى الإلغاء، أي إن له مطلق الحرية في التظلم أو عدمه قبل أن يلجأ للقضاء الإداري مباشرة¹.

ففي فرنسا فإن التظلم الإداري وفقاً للقواعد العامة هو اختياري وليس وجوبي ومن ثم يمكن إقامة دعوى الإلغاء دون أن يكون هناك تظلم سابق من قبل المتضرر من القرار الإداري².

أما في مصر فقد أخذ المشرع المصري بالتظلم الاختياري من حيث الأصل؛ لأن صاحب الشأن غير ملزم قانوناً بالتظلم من القرار الذي يروم الطعن فيه أمام الجهة الإدارية، إذ يمكن له اللجوء للقضاء والطعن بالقرار الإداري خلال مدة (60) ستين يوماً من تاريخ الإعلان أو النشر أو العلم اليقيني³.

2- التظلم الوجوبي:

يكون التظلم وجوبياً إذا استلزم القانون صراحة تقديم تظلم إداري مسبق إلى الجهة الإدارية _ أيأ كانت _ قبل تقديم الطعن القضائي، وبالتالي لا يجوز قبول الطعن القضائي إلا بعد استفاد هذه المرحلة الإدارية من مراحل مخصصة لمشروعية القرار الإداري، وعلى هذا الأساس يعتبر التظلم الإداري في هذه الحالة شرطاً من شروط قبول الدعوى القضائية. وشرط تقديم التظلم هو شرط شكلي⁴ فرضه المشرع لقبول دعوى إلغاء القرارات الإدارية، ويرى جانب من الفقه أن هذا المسلك من المشرع يعتبر تحكماً غريباً، لذلك نادى بضرورة التضييق في نطاق وأثار التظلم الوجوبي قدر الإمكان⁵، وهناك العديد من الحالات التي تتطلب فيها النصوص التشريعية في فرنسا ضرورة تقديم تظلم إداري مسبق قبل سلوك طريق الطعن القضائي، فيكون التظلم وجوبياً في حالة الطعن بالقرار الإداري غير المشروع، لغرض حصول الطاعن على تعويض مناسب؛ بسبب الضرر المادي أو المعنوي الذي أصابه من جراء ذلك القرار،

¹ J.M. Abuy, R. Drago, Traité des recours en matière administrative, op. cit, p.18.

² عبد اللطيف، محمد محمد، (2020) الوجيز في القضاء الإداري، ج 1، دون مكان نشر، ص94

³ د. رسلان، أنور أحمد، (2003) وسيط القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 504.

⁴ د. شطناوي، علي خطر، (1995) القضاء الإداري الأردني، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، الطبعة الأولى، مؤسسة وائل للنسخ السريع، عمان، ص 181.

⁵ د. خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، (2006) الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام الطبعة الأولى، بدون دار أو نشر، القاهرة ص 90_91.

وبذلك يجب على الإدارة في هذه الحالة أن تثبت في التظلم خلال مدة أربعة أشهر من تاريخ تقديمه¹ كما نصت المادة (24) من النظام رقم 82_451 الصادر في 1982/5/28، والمتعلق باللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، والتظلم الوجوبي يظهر بصورة واضحة أن المشرع أراد إعطاء الإدارة فرصة إضافية لمراجعة القضية، وإعادة النظر بمشروعية قراراتها، وحسم بعض المنازعات ودياً².

والتظلم الوجوبي إجراء ليس مقصوداً لذاته، بل هو تمهيد لغرض آخر يتمثل في افتتاح المنازعة الإدارية في مراحلها الأولى، وقد جعله المشرع شرطاً لقبول طلب إلغاء قرارات الترقية، ومتى وصل التظلم إلى علم الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أصبح منتجاً لآثاره. والتظلم الإداري يسبق اللجوء إلى لجان التوفيق³، وقد عرف المشرع المصري نظام التوفيق في المنازعات للتوفيق فيها عموماً منذ فترة بعيدة نسبياً، وذلك عندما أنشأ في مجال القانون الخاص العديد من اللجان التي كان اختصاصها النظر في المنازعات من أجل التوفيق بين أطراف النزاع، وهذا النظام أحد أشكال الوساطة القانونية التي نظمها القانون بقصد تسوية بعض المنازعات بطريقة ودية عن طريق تقريب وجهات النظر المتعارضة، ويمكن اللجوء إليه اختيارياً أو وجوبياً وفقاً لأحكام القانون، وذلك قبل عرض النزاع على القضاء⁴. وفي الأردن درجت أحكام القضاء الإداري الأردني على التمييز بين التظلم الجوازي والتظلم الوجوبي، فقضت محكمة العدل العليا في أحد أحكامها بأنه: "استقر الفقه والقضاء الإداري على أن التظلم الجوازي لا يقطع مدة الطعن بالقرار المطعون فيه ما لم يرد نص على ذلك، أو يشترط المشرع بالنص سبق التظلم قبل إقامة دعوى الإلغاء، كما إن نظام الخدمة المدنية أجاز للموظف ذي المصلحة الطعن بقرار مجلس الوزراء خلال ستين يوماً من تاريخ صدور أي قرار يتعلق بالتعيين أو الترفيع أو النقل أو الانتداب أو إنهاء الخدمة أو تعديل الوضع"⁵، وفي

¹ د. العاني، وسام صبار (2020) القضاء الإداري، دار السنهوري، بغداد، ص 214

² د. شطناوي، علي خطر، (1995) القضاء الإداري الأردني، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، الطبعة الأولى، مؤسسة وائل للنسخ السريع، عمان، ص 181_182.

³ د. عيسى، عيسى غازي عبد الحليم، (2007) فلسفة لجان التوفيق في المنازعات الإدارية وأهدافها، رسالة دكتوراه، جامعة طنطا، ص 384_386.

⁴ د. الليثي، محمد سعيد إبراهيم، (2008) امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، الأساليب _ الأسباب _ كيفية المواجهة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ص 781.

⁵ عدل عليا رقم 67/1993، العدد (1، 2، 3) مجلة نقابة المحامين، 1993، ص 32.

حكم آخر قضت بأنه "استقر الاجتهاد على أن التظلم القاطع لمرور الزمن هو التظلم ضد قرارات إدارية قابلة للتظلم بحكم القانون"¹.

وقد اشترط المشرع الأردني في المادة (165) من نظام الخدمة المدنية الحالي أن يتم البت في التظلم خلال ثلاثين يوماً، ودرجت أحكام القضاء الإداري في الأردن على ضرورة تقديم التظلم قبل الطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية المتعلقة بالتعيين والترقية والنقل.....، إذ يجب على الموظف التقدم بالتظلم أولاً، ثم يحق له بعد أن يصبح القرار نهائياً الطعن أمام المحكمة بعد أن يكون قد استنفد طرق التظلم الإداري²، كما أعطى المشرع الموظف الحق بالطعن خلال ستين يوماً من تاريخ تقديم التظلم الوجوبي، وإذا ما تقدم صاحب الشأن بالتظلم الوجوبي خلال الميعاد المحدد قانوناً، فإن ميعاد الطعن القضائي ينقطع متى قدم قبل انقضائه، والتظلم الذي يعتد به هو التظلم الأول³.

وبهذا المعنى قضت محكمة العدل العليا الأردنية: "استقر الفقه والقضاء على عدم قبول الطعن بقرارات التوكيد، لأن تأكيد الإدارة قرارها السابق لا يعد قراراً إدارياً قابلاً للطعن، لأنه ليس فيه إحداث أو تعديل في المركز القانوني للطاعن، وعليه لما كان القرار التوكيدي لم يصدر بناءً على تحقيق جديد في أمور استحدثت بعد صدور القرار السابق، ولم يتناول تغييراً أو تعديلاً فيه، فيكون غير قابل للطعن فيه بدعوى الإلغاء، وكان على المستدعي الطعن في القرار السابق ضمن المدة القانونية، إذ إن تكرار التظلمات والاعتراضات على القرار الأول التوكيدي لا يعني أن يبقى باب الطعن مفتوحاً"⁴.

أي إنه إذا تتابعت أو تعددت التظلمات، الأمر سيان، فالعبرة تكون بالتظلم الأول لأنه هو الذي يقطع الميعاد، وتأسيساً على ذلك ينبغي على ذي الشأن أن يرفع الدعوى خلال الستين يوماً التالية للبت في تظلمه الأول.

¹ عدل عليا رقم 74 / 1991، العدد (10، 11)، مجلة نقابة المحامين، 1992، ص 1046. وعدل عليا رقم 1983/70، 1979/42.

² عدل عليا رقم 249 / 1999، بتاريخ 1 / 2 / 2000، منشور على الصفحة 13 من العدد (1) من مجلة نقابة المحامين لسنة 2001.

³ د. بطيخ، رمضان، (1998) المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال العام فقهاً وقضاء، دار النهضة العربية للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ص 330 _ 331.

⁴ عدل عليا رقم 61 / 1997، تاريخ 19/6/1997، منشور على الصفحة رقم 4393 من العدد رقم (1) من مجلة نقابة المحامين لسنة 1997.

- وبالمقارنة بين التظلم الاختياري والتظلم الوجوبي نجد أن هناك أوجهاً للتشابه والاختلاف بينهما¹، تتمثل بالآتي:
- يتشابهان في الأثر المترتب على تقديمهما، وهو قطع الميعاد، بمعنى استبعاد المدة السابقة للتظلم والبدء بمدة جديدة من تاريخ زوال سبب القطع.
 - تظهر إرادة المتظلم جلية واضحة في التظلم الاختياري، فله مطلق الحرية في هذا السياق إن شاء قدمه، وإن شاء تركه، أما في حالة التظلم الوجوبي فتتعدم إرادة المتظلم لكونه يعتبر شرطاً لقبول دعوى الإلغاء، فيترتب على عدم تقديمه عدم قبول الدعوى.
 - من حيث الشكل يختلف كل منهما عن الآخر، فالتظلم الاختياري لا يتطلب المشرع في تقديمه شكلاً معيناً، أما التظلم الوجوبي فيتطلب اتباع إجراءات معينة، مع اشتراط أن يكون كتابياً.
 - التظلم الاختياري جائز في كافة القرارات الإدارية، أما التظلم الوجوبي فينحصر في قرارات إدارية تتعلق بالوظيفة العامة.
 - التظلم الاختياري هو المبدأ العام والاستثناء عليه هو التظلم الوجوبي، وبالتالي لا يجوز التوسع في تفسيره.
 - يسري التظلم الوجوبي على الموظفين فقط لا على الأفراد.

الفرع الثاني

آثار التظلم الإداري

تبين مما سبق أنه يجب على المتظلم التقدم بتظلمه إلى جهة الإدارة خلال المهلة القانونية المتاحة له، وذلك حتى يقطع مدة الطعن قبل إقامة دعوى الإلغاء، فالموظف عندما يتظلم من قرار الإدارة المخالف للقانون، والذي يمس مركزه القانوني يهدف إلى استصدار قرار إداري لصالحه، فهو ينتظر من الجهة الإدارية التي قدم إليها التظلم سواء كان ولائياً أم رئاسياً أو وصائياً، ممارسة صلاحياتها القانونية والمتمثلة في سحب القرار الأول أو تعديله أو إلغائه، وللإدارة قبول التظلم أو رفضه أو الامتناع عن الرد عليه.

¹ د. محمد علي، أحمد يوسف، (بدون سنة) التظلم الإداري وميعاد دعوى الإلغاء، رسالة دكتوراه، جامعة طنطا، ص 112_113.

والمبدأ العام أن السلطة المختصة بالترقية لا تملك أن ترتب آثاراً للترقية غير تلك التي أرادها المشرع، بمعنى أن الآثار الناتجة عن ترقية الموظفين يحكمها القانون، لا إرادة مصدر القرار بطبيعة الحال.

وليست الإدارة أو السلطة المختصة بالترقية ملزمة بتسبب قراراتها كقاعدة عامة، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في مصر، حيث قضت بالآتي: " من حيث إن المستقر عليه أن الجهة الإدارية غير ملزمة بتسبب قراراتها إلا أنها إذا أفصحت عن أسباب صدور قرار معين خضعت هذه الأسباب جميعها لرقابة المشروعية"، وقضت محكمة العدل العليا الأردنية بأن: " الأصل أن الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها إلا إذا تطلب القانون تسببها"، وقد تطلب المنشور الصادر في 31 أغسطس 1979 في فرنسا وبالتطبيق للقانون 11 يوليو 1979، أن يكون القرار الصادر في التظلم الإداري مسبباً متى كان القرار محل التظلم مسبباً، ومن الملاحظ أن السلطة التي تفصل في التظلم الرئاسي ضد القرار الواجب تسببه قد يكون لها أسبابها الخاصة، فسلطة الإدارة لا تقف عند البحث في مشروعية القرار، بل تمتد لتشمل البحث في ملاءمة إصداره، بالإضافة لما لها من سلطة تقديرية في هذا المجال، فالملاءمة تعتبر عنصراً من عناصر المشروعية، وللتظلم الإداري مجموعة من الآثار يمكن تقسيمه بحسب مدى استجابة الإدارة للتظلم من عدمه وفق ما يلي:

أولاً: الاستجابة لطلب التظلم:

وتكون الاستجابة للتظلم، إما بسحب القرار أو تعديله أو إلغائه أو تصحيحه وفقاً لما يلي:

أ- سحب قرار الترقية:

والجدير بالتنويه في هذا الخصوص أن قرار الترقية إذا صدر من جهة إدارية غير مختصة فإنه يكون قراراً منعماً يجوز لجهة الإدارة سحبه في أي وقت دون أن تتقيد بالمواعيد المتعلقة بالسحب والإلغاء¹، ومن المعلوم أن الترقية لا تفترض افتراضاً، بل ينبغي أن يصدر بها قرار من الجهة المختصة².

¹ د. محمد السنوسي، صبري، (1998)، وسائل النشاط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 183.

² د. رسلان، أنور، (1998) وسيط القانون الإداري، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ص 241.

و مما لا شك فيه أن للإدارة الحق في سحب قراراتها الصادرة بالترقية¹، إذا كانت فاقدة لشرط المدة البيئية، على أن يتم ذلك خلال المواعيد المقررة، أما إذا تم السحب بعد فوات المواعيد فإن القرار يصبح في حكم القرار الصحيح وبالتالي لا يجوز سحبه لكونه أضحي حصيناً من السحب، ما دام أن العيب الذي شابه يتعلق بشرط المدة البيئية، فهو عيب بسيط لا يرقى إلى درجة الانعدام الذي يعتبر القرار كأن لم يكن، ذلك أن الذي ينحدر بالقرار الإداري إلى درجة الانعدام هو مدى جسامته العيب، فكلما كان العيب جسيماً كان القرار منعماً فلا يتحصن، أما إذا كان العيب بسيطاً فإنه يكون باطلاً، ولكنه يتحصن وبالتالي لا يجوز سحبه².

ولقد درجت أحكام المحكمة الإدارية العليا في مصر على اعتبار أن القرار وإن بني على تسوية خاطئة فإنه لا يجوز سحبه بعد مضي ستين يوماً من صدوره، وهذا الأمر أضحي أصلاً عاماً، بحجة أن قرار الترقية المبنية على تسوية خاطئة يعتبر قراراً إدارياً منشأً لمركز قانوني ذاتي، وهذا القرار يتحصن بفوات المواعيد ولا يجوز سحبه أيّاً كان وجه الخطأ ما دام لم يصل إلى درجة الانعدام الذي يجعل منه مجرد عمل مادي بحث لا يتمتع بالحصانة، والسبب في ذلك يعود إلى ضمان عدم زعزعة واستقرار المراكز القانونية الذاتية المكتسبة من تلك القرارات، وبذات المعنى أفتى مجلس الدولة المصري بأن قرار الترقية المعيب الي لا يجوز سحبه بعد فوات المواعيد هو قرار إداري بكل معنى الكلمة من حيث خصائصه وسماته وما يترتب عليه من كونه منشأً لمراكز قانونية ذاتية حتى لو تجرد من سببه، فعدم توافر المدة البيئية لا ينفي عنه القرار الإداري ولا يؤثر عليه فيعدمه ويهبط إلى درجة الفعل المادي بحجة أن دواعي المصلحة العامة تأبى الاضطراب ولا تستقيم موجباتها إلا باستقرار الأوضاع القانونية³.

إلا محكمة العدل الأردنية لها مسلك مختلف في هذا الخصوص فقد أجازت سحب قرار الترقية الذي يشوبه عيب حتى لو كان بسيطاً، بغض النظر عن الفترة الزمنية، أي حتى بعد فوات المواعيد، فقد جرى الاجتهاد على أنه في

¹ C.E Touzel 11-1-1935, Rec. P. 431.

Alain Plantey, La fonction publique, P. 551 مشار إليه في كتاب

² الطعن رقم 213 لسنة 35 ق، عليا، جلسة 1990/12/23، وبنفس المعنى الطعن رقم 1556 لسنة 8 ق، جلسة 1967/12/17. والطعن رقم 386 لسنة 16 ق، جلسة 1976/2/1. انظر: د.د. أبو العينين، محمد ماهر، (2021) ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقاً للمنهج القضائي، دار روائع القانون للنشر والتوزيع، مصر، ص 433_434.

³ فتوى رقم 2050 في 23/12/1992، جلسة 1992/12/6، ملف رقم 860/30/86. وملك الفتوى رقم 285، جلسة 1993/3/28، ملف رقم 860 / 3 / 842.

حالة الترقية المبنية على سلطة مقيدة (الترقية الحتمية) فلإدارة الحق في سحب قراراتها إذا كانت مخالفة للقانون، فسلطة الإدارة مقيدة بنصوص أمرة حددت سلفاً، وعليه فإن استبان لها فيما بعد أن تصرفها كان خاطئاً، فحق السحب هذا يتقرر للإدارة دون تقييدها بموعد محدد، ولا يمكن الاحتجاج تجاهها بالحقوق المكتسبة، إذ ليس هناك حق مكتسب يتمتع عليها المساس به، لكون القرار الخاطئ لا ينشئ حقاً¹.

ولكن من الممكن أن يؤدي مثل هذا الاتجاه للقضاء الأردني إلى عدم استقرار في المراكز القانونية، إذ تبقى دون أي حماية مادام أن للإدارة الرجوع عن قراراتها في أي وقت متى وجدت أن هذه القرارات يشوبها خطأ عظم هذا الخطأ أم صغر، لذلك نرى أنه ينبغي أن تميز جهة الإدارة عند ممارستها سلطتها بالرجوع عن القرارات الإدارية بين فيما إذا كان خطأ الإدارة بسيطاً لا يرقى إلى درجة الجسامة التي تجعل القرار الإداري منعماً، فإنها لا تستطيع الرجوع عن القرار وتسحبه بعد فوات مواعيد السحب، وبالتالي يصبح القرار محصناً.

وبين فيما إذا كان خطأ الإدارة جسيماً، بحيث يهبط بالقرار الإداري إلى درجة الانعدام²، فيجوز للإدارة سحبه في أي وقت، بقطع النظر عن المواعيد القانونية المتعلقة بالسحب³.

وفي كلتا الحالتين ينبغي على الإدارة أن تراعي المصلحة العامة وأن تحافظ على استقرار المراكز القانونية المكتسبة⁴.

¹ عدل عليا رقم 2004/149، بتاريخ 2004/6/21، منشورات مركز عدالة، وبنفس المعنى قرارها رقم 2005/290، بتاريخ 2005/9/28، منشور على الصفحة رقم 127، من العدد رقم 1، من مجلة نقابة المحامين لسنة 2006، وقرارها رقم 1994/258، منشورات مركز عدالة، قرارها رقم 87/146، ص 1585، سنة 1989، المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا من بداية 1987 لنهاية عام 1990، الجزء الثالث، الناشر وكالة التوزيع الأردنية، ص 319. وكذلك: عدل عليا رقم 2005/290، بتاريخ 2005/9/28، منشور على الصفحة رقم 137، العدد (1)، من مجلة نقابة المحامين لسنة 2006.

² القرار المعدوم هو: " القرار الي بلغ عيبه حداً من الجسامة تجعله فاقداً لصفته كقرار إداري بل مجرد عمل مادي، بحيث يتعذر معه القول بأنه تطبيق لقانون أو لائحة كالقرار الصادر من شخص ليس بموظف عام"، انظر د. بطيخ، رمضان، (1994) الرقابة على الجهاز الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 272.

³ يقصد بسحب القرار الإداري إنهاء الآثار المترتبة على القرار الإداري بالنسبة للماضي والمستقبل معاً واعتبارها كأن لم تكن وذلك بقرار تصدره جهة الإدارة. انظر: د. خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، (2007) القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، القاهرة، ص 297.

⁴ تضمن المبدأ رقم (34/هـ) من مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة (2014-2015) ص 1500 (أنه متى استجمع القرار الإداري مقوماته وسماته بعد نافداً من تاريخ صدوره، ولا يجوز سحبه إلا خلال المواعيد المقررة للطعن القضائي، ومن ثم يتحصن القرار بفوات تلك المواعيد مهما كان وجه الخطأ أو مخالفة القانون في شأنه، مادام أن المخالفة لم تتحدر به إلى درك الانعدام عمد التشريع والقضاء إلى تغليب عنصر الاستقرار حال قوات ميعاد الطعن بإلغاء القرار الباطل أو سحبه

ومن الجدير بالإشارة هنا أن سحب القرار الإداري يعتبر بحد ذاته من قبيل الرقابة التي تمارسها الإدارة على نفسها، أي الرقابة الذاتية، وهي رقابة توصف بأنها رقابة مشروعية وملاءمة على تلك القرارات¹، وسحب القرار يلغي آثاره بالنسبة للمستقبل والماضي معاً².

ومتى ظهر للسلطة التي تنتظر التظلم المقدم إليها أن القرار المطعون ضده غير مشروع فإنها تملك سحبه، ويجب أن يتم هذا السحب قبل مرور مهلة الطعن القضائي³.

ويلحظ في هذا السياق أن حق الإدارة في سحب قراراتها يعود لعدة أسباب لعل من أبرزها⁴:

- طالما أن إلغاء القرار الإداري هو حق ثابت للقضاء، فإنه من باب أولى وقياساً على ذلك، أن يكون للإدارة الحق في سحب قراراتها المعيبة.
- أن الإدارة هي صاحبة الحق والاختصاص في إصدار القرارات الإدارية، وبالتالي لها أن تسحب قراراتها الفردية المعيبة لكونها صاحبة الشأن في هذا الخصوص.
- حاجة الإدارة إلى مراجعة وإصلاح ما صدر عنها من قرارات فردية خاطئة ومخالفة للقانون، ومن ثم تستطيع إزالتها.
- يؤدي السحب من جانب الإدارة إلى تقادي إجراءات التقاضي المعقدة.
- لجوء الإدارة إلى سحب القرار الإداري يؤدي إلى اختصار الوقت والجهد اللذين يتطلبهما القضاء.
- يقتصر السحب على القرارات الفردية المشوبة بعيب مخالفة القانون منذ صدورها.
- السحب الإداري والإلغاء القضائي يفضيان إلى ذات النتيجة، وهي زوال القرار بأثر رجعي.

أساس ذلك أن التصرف الإداري إن بطل أو ألغي تترتب عليه من التفرعات والآثار ما قد يصعب حصره ومتابعته . مقتضى ذلك أن يقتصر أعمال أثر البطلان على التصرف المعيب).

¹ د. خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، (2007) القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، القاهرة، ص 297.

² د. بركات، عمرو فؤاد، (1986) الترقية وأثر الحكم بإلغائها، جامعة طنطا، ص 78.

³ J.M.Abuy, R.Drago, Traité des recours en matière administrative, litec, 1992, P.26.

⁴ د. بطيخ، رمضان، (1994) الرقابة على الجهاز الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 268.

ب- تعديل قرار الترقية:

قد تتمثل استجابة الإدارة للتظلم الإداري المقدم إليها من الموظف في صورة تعديل قرار الترقية بالإضافة أو الحذف، وقد تقوم ذات الجهة التي أصدرت ذلك القرار بهذا الإجراء في حالة التظلم الولائي، كما قد تقوم به الجهة الرئاسية في حالة التظلم الرئاسي.

ومما لا شك فيه أن تعديل القرار يعني فيما يعنيه أن القرار الأصلي يبقى قائماً ومنتجاً لآثاره، وبالتالي لا يجوز استبداله بقرار إداري آخر لأنه لو تم استبدال قرار إداري آخر به، فإن ذلك يعني أن الإدارة تكون قد سحبتته وبالتالي لم تعدله _ كما رأينا سابقاً _ فالتعديل يبقي القرار الأصلي قائماً مع إجراء بعض التعديلات عليه إما بالحذف أو بالإضافة¹.

والتعديل يشكل إلغاءً جزئياً للقرار الإداري، أي أنه يتعلق بجزء من القرار الإداري فيتم إلغاء أو حذف الجزء المعيب والإبقاء على الجزء الصحيح منه².

وهذا ما أكدته مجلس الدولة المصري عندما أقر بأن: "... إلغاء القرار قد يكون إلغاءً جزئياً يقتصر على شطر منه أو أثر من آثاره"³.

وفي واقع الأمر، يمكن القول إن صلاحية الإدارة في تعديل القرارات الإدارية تفترض مشروعية تلك القرارات الصادرة من السلطة المختصة بإصدارها، أما إذا لم تكن هذه القرارات مشروعية فعندئذٍ يجب على جهة الإدارة أن تلجأ إلى سحبها أو إلغائها⁴، وبالتالي فإن تعديل قرارات الترقية لا يجوز من حيث المبدأ، إلا إذا كانت تلك القرارات مشروعية.

¹ د. شطناوي، علي خطار، (1995) القضاء الإداري الأردني، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، الطبعة الأولى، مؤسسة وائل للنسخ السريع، عمان، ص 198.

² د. محمد علي، أحمد يوسف، (بدون سنة) التظلم الإداري وميعاد دعوى الإلغاء، رسالة دكتوراه، جامعة طنطا، ص 176.

³ فتوى رقم 865 في 7 ديسمبر 1959، جلسة 18 نوفمبر 1959.

انظر: د. أبو العينين، محمد ماهر، (2021) ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقاً للمنهج القضائي، دار روائع القانون للنشر والتوزيع، مصر، ص 651_656.

⁴ د. شطناوي، علي خطار، (1995) القضاء الإداري الأردني، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، الطبعة الأولى، مؤسسة وائل للنسخ السريع، عمان، ص 196.

ج- إلغاء قرار الترقية:

يقصد بالإلغاء الإداري للقرار الإداري إنهاء آثاره القانونية بالنسبة للمستقبل فقط دون أن يرتد ذلك على الماضي¹، أي بمعنى آخر إبطال العمل بالقرار برفع قوته الملزمة، ويتم الإلغاء الإداري عن طريق صدور قرار من جهة الإدارة، سواء كانت هي ذات الجهة التي أصدرته أو الجهة الرئاسية التي لها حق التعقيب على تلك القرارات²، فالإدارة تستطيع أن تلغي القرار الإداري محل التظلم بدلاً من سحبه³.

ومن الجدير بالإشارة أن الإلغاء الإداري للقرار الإداري يختلف عن سحبه، فمن ناحية يؤدي السحب إلى إزالة القرار، وكافة آثاره بالنسبة للماضي والمستقبل معاً، ويصبح القرار المسحوب كأن لم يكن، بينما الإلغاء الإداري يؤدي إلى إلغاء القرار بالنسبة للمستقبل دون الماضي، وبالتالي لا يمس ما أنتجه من آثار في الماضي، إعمالاً لمبدأ عدم جواز المساس بالمراكز الفردية المكتسبة ومبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية⁴.

والإلغاء يتعلق دائماً بقرار غير مشروع⁵، بينما لا يجوز إلغاء القرارات المشروعة، وبالتالي يتعين تنفيذها واحترامها حتى تنتهي نهاية طبيعية، أما القرار المشروع فيجوز _ كما رأينا _ تعديله من الناحية القانونية.

¹ د. أبو العينين، محمد ماهر، (2021) ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقاً للمنهج القضائي، دار روائع القانون للنشر والتوزيع، مصر، ص 682.

² د. خاطر يوسف، شريف، (2007) القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 120.

³ Cons, D, Etat 30 Ojany. 1982, Ministre du Travail et de la Participation: Rec cons. D, Etat, 30P. 32, concl. Mme Hagelsteen; D, 1982, P. 7, note Auby; D. 1982, Inf. Rap, 277, note Eelvolve; Ajda 1981, 245, chr. Feffer et Pinault.

⁴ د. أبو العينين، محمد ماهر، (2021) ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقاً للمنهج القضائي، دار روائع القانون للنشر والتوزيع، مصر، ص 680.

⁵ قضت محكمة العدل العليا بأنه: " لرئيس الوزراء إيقاف تنفيذ أي قرار بالتعيين أو الترفيع ... إذا كان ذلك القرار مخالفاً لأحكام نظام الخدمة المدنية أو غير متفق مع نظام تشكيلات وظائف في الوزارات والدوائر الحكومية ... وعليه لا يرد احتجاج المستدعي بأن رئيس الوزراء لا يملك إلغاء أو تعديل قرار مجلس الوزراء: بحجة أن السلطة الأدنى لا تملك إلغاء قرار السلطة الأعلى، لأن قرار الترفيع الملغى صدر عن وزير النقل"، عدل عليا رقم 94/258، ص 3237، 1995.

كما تجدر الإشارة إلى أن الإلغاء الإداري للقرار يجب أن يكون مسبباً¹، نظراً لما له من آثار على المراكز القانونية للموظف ومنها الترقية².

د- تصحيح قرار الترقية:

القاعدة العامة هي عدم جواز إلغاء أو تعديل القرارات الإدارية بأثر رجعي، والاستثناء على هذه القاعدة هو جواز تصحيح تلك القرارات، بمعنى أن للإدارة إذا ارتأت أن ما أصدرته من قرارات إدارية قد شابها أو اكتنفها أخطاء مادية فلها عندئذ أن تصح تلك القرارات، والإدارة تمارس هذا الحق عندما تدرك أن قرارها الذي أصدرته كان معيباً، ولكنها لا تتوي سحبه ، بل ترغب في الاحتفاظ به من تاريخ إصداره ، وفي هذه الحالة تعمل على تصحيح هذا القرار من خلال إصدار قرار لاحق يترد اثره إلى صدور القرار المراد تصحيحه بحيث يكون له أثر رجعي³. ومن المسلم به أن الإدارة تملك تصحيح القرارات الإدارية ، إذا شابها أخطاء مادية، إلا أنه لا تملك تصحيح القرارات المشوبة بعيب يستحيل قانوناً تصحيحه كالقرارات المعيبة بعيب الانحراف بالسلطة أو المشوبة بأخطاء التكيف القانوني... وهكذا⁴، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا عندما قضت بأن: " الفقه والقضاء استقرا على أنه لا يجوز للإدارة تصحيح القرار الإداري بأثر رجعي، لأن القرار الذي صدر مخالفاً للقانون، أو أهملت فيه الشكليات الجوهرية قرار ولد معيباً، ولتصحيحه لا بد من استيفاء الإجراءات الشكلية القانونية ابتداءً بإصدار قرار جديد"⁵، وهكذا يجب أن يقتصر تصحيح القرار الإداري على النواحي الشكلية البسيطة والأخطاء المادية.

¹ د. أبو العينين، محمد ماهر ، (2021) ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقاً للمنهج القضائي، دار روائع القانون للنشر والتوزيع، مصر، ص 689.

² د. أبو العينين، محمد ماهر ، (2021) ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقاً للمنهج القضائي، دار روائع القانون للنشر والتوزيع، مصر، ص 577.

³ خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، (2007) القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، القاهرة، ص 251.

⁴ د. شطناوي، علي خطر، (1995) القضاء الإداري الأردني، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، الطبعة الأولى، مؤسسة وائل للنسخ السريع، عمان، ص 198.

⁵ عدل عليا رقم 155/1972، بتاريخ 1/1/1972، منشور على الصفحة 939، العدد (2)، مجلة نقابة المحامين، السنة 1973.

ثانياً: آثار رفض التظلم الإداري:

استعرضنا سابقاً لحالة استجابة الإدارة للتظلم الإداري، وبيّنا أن الإدارة في استجابتها للتظلم إما أن تسحب القرار أو تعدله أو تلغيه أو تصححه، ولكن الإدارة قد ترفض صراحة التظلم الإداري الذي يتقدم به الموظف، وتتمسك بقرارها الأول.

فيجب أن يكون الرد على التظلم مسبباً، والأصل أن يرد تسبب القرار في قرار رفض التظلم، ولكن يمكن أن يأتي هذا التسبب في صلب قرار الرفض¹. ويترتب على رفض التظلم بداية ميعاد الطعن بالإلغاء من تاريخ العلم بقرار الإدارة الصريح، وبالتالي يكون أمام الموظف ستون يوماً من تاريخ علمه بالقرار في حال رفض التظلم، ولا يقتصر الأمر على الرفض، بل يمتد ليشمل ما إذا اكتفت الإدارة بتعديل القرار محل التظلم على نحو لا يتلاءم مع رغبة ومصلحة المتظلم².

وقد لاحظ جانب من الفقه أن معظم القرارات الإدارية المتظلم منها يكون مصيرها الرفض، ولذلك كان من المفضل أن تبين جهة الإدارة الأسباب الحقيقية التي دعته إلى رفض التظلم، كي يكون المتظلم على بينة من أمره، وكي تستطيع تقدير الفائدة والجدوى من لجوئه إلى القضاء الإداري بدعوى تجاوز حدود السلطة للقضاء³.

ومما لا شك فيه أن هناك حقاً، وهناك حقيقة تقابله، فحق الموظف أو صاحب الشأن في التظلم من القرارات الإدارية المخالفة للقانون، هو حق منصوص عليه وموجود ومستقر في الفقه الإداري، ويقابله حقيقة يؤكدّها الواقع العملي هي أن الإدارة ترفض معظم تلك التظلمات من جهة، وأن معظم الموظفين يترددون، إن لم نقل يخشون، التظلم لرؤسائهم أو إداراتهم لخوفهم من التعرض للمعاقبة أو التوبيخ أو فقد بعض المزايا من جهة أخرى، وقد

¹ د. خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، (2006) الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام الطبعة الأولى، بدون دار أو نشر، القاهرة ص 94.95.

² د. سامي جمال الدين، (2005) منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشؤون الموظفين، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص 198.

³ د. شطناوي، علي خطار، (1995) القضاء الإداري الأردني، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، الطبعة الأولى، مؤسسة وائل للنسخ السريع، عمان، ص 185.

قضت محكمة العدل العليا في أحد أحكامها بأن: "مجرد رفض التظلم لا يعتبر قراراً جديداً ومستقلاً عن القرار المتظلم منه"¹.

ثالثاً: آثار امتناع الإدارة عن الرد على التظلم الإداري:

خلافًا لحالتي الاستجابة للتظلم، وحالة رفض التظلم، اللتين أسلفنا الحديث عنهما، هناك حالة ثالثة تترتب على تقديم التظلم تتمثل بعدم استجابة الإدارة لهذا التظلم وعدم رفضه في الوقت نفسه، مع الإشارة إلى أن للسلطة التقديرية للإدارة صوراً مختلفة منها حرية الاختيار بين إصدار القرار أو الامتناع عن إصداره²، وتستطيع التزام الصمت، مادام لا يوجد نص قانوني يلزمها بقبول التظلم أو رفضه، ويفترض في حال صمتها أن هناك سلوكاً أو تصرفاً إيجابياً يتمثل في وجود طلب أو تظلم مقدم للجهة الإدارية يقابله صمت من الإدارة أو عدم رد، و يحال هذا الطلب أو التظلم لمدة معينة ومحددة وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها³.

وهناك رأي يقول إنه في حال مضي الستين يوماً المقررة للبت في التظلم دون أن إصدار الجهة الإدارية قراراً برفضه أو قبوله، فيفترض أن الإدارة رفضته ضمناً لا صراحة، وفي هذه الحالة يلتزم المتظلم بأن يطعن بالقرار الإداري خلال الستين يوماً المقررة⁴.

وكان القضاء الفرنسي يجيز للسلطة الإدارية التزام الصمت أو رفض اتخاذ أي قرار⁵، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي استقر على أنه لا يجوز لها الامتناع عن الفصل في التظلم⁶، ومن جهة أخرى استقر المبدأ في القانون الوضعي وبالتطبيق للمادة (21) من القانون الصادر في 12 حزيران 2000، المتعلقة بحقوق المواطنين في علاقاتهم مع الإدارة على أن: "التزام السلطة الإدارية الصمت لمدة تتجاوز الشهرين يعتبر بمثابة قرار الرفض"⁷.

¹ عدل عليا رقم 1975/76، بتاريخ 1975/1/1، منشور على الصفحة 146، العدد الأول، مجلة نقابة المحامين، 1976.

² R.Chopus.Droit administrative général Tom 1,15e éd,montchrasien,2001,P.1055

³ د. السيد، رفعت عيد، (2006) دراسة تحليلية لبعض جوانب القرارات الناشئة عن سكوت الإدارة في فرنسا ومصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ص81.

⁴ د. سامي جمال الدين، (2005) منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشؤون الموظفين، منشأة المعارف، الاسكندرية ص196.

⁵ Cons.D'Etat,20Janv.1882, Lafaille: Rec, cons, D'Etat, P.P.53-31, Juill,1903, Picard: S.1906,3.14.

⁶ Cons.D'Etat 19 Nov.1971,Min.de la santé Publique: Rec cons D, Etat, P.634 cons. D'Etat, 24 Mail,1947.

⁷ O.Gohin, Contentieux administrative, op. cit,P.15.

وتتص المادة (24) من قانون مجلس الدولة المصري على أنه: "...يعتبر مضي ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه، ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن على القرار الخاص بالتظلم ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة"¹.

وبناء على ذلك فإن عدم رد الجهة الإدارية على التظلم والتزامها الصمت يساوي رفضه، ومن ثم يجوز للمتظلم اللجوء للقضاء ورفع دعواه بعد ستين يوماً من تاريخ تقديم تظلمه، وخلال مدة ستين يوماً لانقضاء مدة الستين يوماً الأولى²، فالتزام الإدارة الصمت لمدة معينة دون أن ترد صراحة يعتبر بمثابة قرار إداري سلبي يجوز الطعن فيه بالإلغاء أمام المحكمة المختصة، وذلك من أجل المحافظة على حقوق الأفراد وتحقيق العدالة³.

كما أن المشرع الأردني ساوى بين القرار وبين الامتناع عن القرار عندما نص صراحة في المادة (7) من قانون القضاء الأردني رقم (27) لعام 2014 أنه: "يقع في حكم القرار الإداري رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن اتخاذها، إذا كان يترتب عليها اتخاذها بمقتضى التشريعات المعمول بها"⁴، ولكن يلاحظ أن القضاء الأردني لم ينص صراحة كما فعل المشرع المصري على اعتبار عدم الرد على التظلم بمثابة رفض للتظلم أو قبول له، وكان من الأفضل لو نهج المشرع الأردني نهج المشرع المصري في ذلك.

يتضح مما سبق أن تظلم الموظف قد يترتب عليه استجابة الجهة الإدارية، أو رفضها له، أو امتناعها عن الرد عليه، وفي الحالة الأخيرة يستوي الأمر مع الرفض، وفي مقابل ذلك للموظف التسليم بالقرار الصادر من الجهة الإدارية، أو اللجوء للقضاء الإداري طالباً بإلغاء ذلك القرار الذي يتعارض مع مصلحته، وهو ما سنتناوله في المطلب القادم.

¹ المادة (24) من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972.

² د. عيسى غازي عبد الحليم عيسى، فلسفة لجان التوفيق في المنازعات الإدارية وأهدافها، مرجع سابق، ص 386.

³ د. عبد الله بسيوني، عبد الله، (2001) وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، الإسكندرية، منشأة المعارف، ص 43.

⁴ كانت المادة (11) من قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992، والقانون المعدل رقم 2 لسنة 2000 تنص على ذات الحكم.

المطلب الثاني

الرقابة القضائية على قرارات الترقية

نظراً لأهمية الترقية الوظيفية بالنسبة للموظف والوظيفة على حد سواء، وحماية لموظف من تعسف الإدارة، عمد المشرع إلى خلق منظومة قانونية لحماية الموظف عن طريق إخضاع القرارات الإدارية المتعلقة بالترقية للرقابة القضائية، فالإدارة مع سلطاتها الواسعة تجاه الموظف تبقى مقيدة بمبدأ المشروعية ويتوجب عليها احترام القانون بمعناه الواسع في ممارستها لصلاحياتها.

ونظراً لما تتسم به الرقابة القضائية من استقلالية وحيادية ونزاهة وموضوعية فهي تعد من الطرق الأنجع في حماية حق الموظف العام مقارنة بالرقابة الإدارية، وعليه سنبحث الرقابة القضائية على قرارات الترقية من خلال الفرعين التاليين.

الفرع الأول

الطعن بقرارات الترقية

سنفصل في هذا الفرع في القضاء المختص بالطعن بقرارات الترقية ونوع الدعوى وشروط قبول الدعوى انتهاء بميعاد الدعوى من خلال ما يلي:

أولاً: القضاء المختص في النظر بالطعن بقرارات الترقية:

أ- في فرنسا: إن السلطة القضائية، حارسة الحرية الفردية، والسلطة القضائية منظمة في فرنسا وفقاً لتمييز أساسي بين المحاكم القضائية المكلفة بتسوية النزاعات بين الأفراد، من جهة، والمحاكم الإدارية للبت في النزاعات بين المواطنين والسلطات العامة، من جهة أخرى¹.

ويتضمن النظام القضائي في فرنسا نوعين من المحاكم عادية فيها محكمة النقض، أعلى هيئة قضائية، مكلفة بالنظر في الطعون المقدمة ضد الأحكام الصادرة عن محاكم الاستئناف، ومحاكم إدارية يحتل مجلس الدولة موقع القمة فيها فهو أعلى هيئة قضائية للفصل نهائياً بقانونية الإجراءات الإدارية الذي يمثل أيضاً هيئة

¹ المادة 66 من دستور الرابع من تشرين الأول عام 1958 الفرنسي.

استشارية تقوم الحكومة باستشارتها فيما يتعلق بمشاريع القوانين وبعض مشاريع المراسيم، ومجلس الدولة الفرنسي بموجب مرسوم (30) أيلول لسنة 1953، يعد محكمة ذات اختصاص محدد بالنظر في المسائل الآتية:

1. النظر في الطعون المرفوعة إلى مجلس الدولة بسبب تجاوز السلطة أو دعاوى الإلغاء الموجهة ضد المراسيم والقرارات التنظيمية أو الفردية، وكذلك النظر في الدعاوى المتعلقة بالمراكز الفردية للموظفين المعيّنين بمراسيم فيما يتعلق بوظائفهم.

2. النظر في المنازعات الخاصة بتعيين أعضاء المجلس الاقتصادي، وقد تم إضافة هذا الاختصاص إلى اختصاصات مجلس الدولة بموجب الأمر الصادر في (29) كانون الأول لسنة 1958، كما تتولى أيضاً النظر في طعون الإلغاء الموجهة إلى اللوائح التي تصدر من الوزراء، وأيضاً الطعون التي توجه ضد القرارات الإدارية النهائية التي تصدر من مجالس نقابات المهن، وقد أضيف هذا الاختصاص إلى مجلس الدولة بموجب مرسوم (30) تموز لسنة 1963.

3. النظر في الطعون التي توجه ضد أعمال أو قرارات إدارية والتي يتجاوز نطاق تطبيقها دائرة اختصاص محكمة إدارية واحدة، كما ينظر أيضاً في دعاوى المنازعات الإدارية التي يخرج نظرها وحسمها عن اختصاص المحاكم الإدارية.

4. النظر في الطعون الموجهة على القرارات الصادرة من الوزراء بعد استشارة مجلس الدولة الفرنسي بشكل وجوبي، وقد أضيف هذا الاختصاص إلى اختصاصات مجلس الدولة بموجب مرسوم (31) حزيران لسنة 1966.

وبذلك فإن مجلس الدولة الفرنسي يختص بنظر تلك المسائل بوصفة محكمة أول وآخر درجة أي أن مجلس الدولة أصبح قاضياً بحدود تلك الاختصاصات كأول وآخر درجة عند النظر بها، وبذلك فإن الأحكام الصادرة من قبل المجلس تعد باتة وغير قابلة للطعن فيها، كما يمارس المجلس اختصاصاته كقاضي استئناف عندما يتولى النظر في الطعون التي تقدم ضد أحكام المحاكم الإدارية بصفتها محكمة أول درجة كما يقوم المجلس

بممارسة اختصاصه كقاضي محكمة نقض بالنسبة إلى الأحكام التي تصدر من المحاكم الإدارية، والتي لا يجوز الطعن بأحكامها استثناءً أمام المحاكم الإدارية الاستثنائية، مثل محكمة المحاسبات.

ويتضح من خلال ما يملكه مجلس الدولة الفرنسي من سلطة رقابة على القرارات الفردية التي تصدرها الإدارة أنه هو صاحب الصلاحية في الرقابة على قرارات الترقية بحسبانها قرارات إدارية فردية كما سبق بيانه.

ب- في مصر: مجلس الدولة المصري هو أحد الأعمدة الثلاث التي تشكل السلطة القضائية في مصر، (المحكمة الدستورية العليا، محكمة النقض، مجلس الدولة) وذلك باستقراء نصوص الدستور المصري لعام 2014 وتعديلاته.

وأنشئ المجلس عام 1946 على غرار مجلس الدولة الفرنسي، والقانون الحاكم له الآن هو القانون رقم 47/ لسنة 1972 ويختص المجلس بالفصل في المنازعات الإدارية التي تثور بين الأفراد والجهات الحاكمة في الدولة، ويقوم بإلغاء القرارات الصادرة من الحكومة، فضلاً عن التعويض عنها، ويتكون من ثلاثة أقسام القسم القضائي وقسم الفتوى وقسم التشريع¹ وبموجب أحكام الدستور المصري لعام 2014 وتعديلاته، فإن مجلس الدولة هو جهة قضائية مستقلة، يختص دون غيره بالفصل في المنازعات الإدارية، ومنازعات التنفيذ المتعلقة بجميع أحكامه، كما يختص بالفصل في الدعاوى والطعون التأديبية، ويتولى وحده الإفتاء في المسائل القانونية للجهات التي يحددها القانون، ومراجعة، وصياغة مشروعات القوانين والقرارات ذات الصلة التشريعية، ومراجعة مشروعات العقود التي تكون الدولة، أو إحدى الهيئات العامة طرفاً فيها، ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى². ويتألف الهيكل التنظيمي لمجلس الدولة من قسمين قسم الفتوى والقسم القضائي بحيث يضم القسم القضائي ما يلي³:

¹ توزع الأقسام في قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لعام 1972 على الشكل التالي (الباب الأول: القسم القضائي - الباب الثاني: قسما الفتوى والتشريع).

² المادة (190) من دستور جمهورية مصر العربية لعام 2014 وتعديلاته للعام 2019.

³ المادة (3) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لعام 1972.

1- المحكمة الإدارية العليا: هي أعلى محكمة بالقسم القضائي الإداري المصري ويتزأسها رئيس مجلس الدولة، وتستأنف أمامها أحكام محكمة القضاء الإداري¹، في حين أن أحكام المحكمة الإدارية العليا أحكام نهائية باتة ولا يمكن الطعن عليها، وتصدر أحكامها من دوائر من خمسة مستشارين وتكون بها دائرة أو أكثر لفحص الطعون وتشكل من ثلاثة مستشارين، ويجوز الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري أو من المحاكم التأديبية، أما الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري في الطعون المقامة أمامها في أحكام المحاكم الإدارية فلا يجوز الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا إلا من رئيس هيئة مفوضي الدولة².

2- محكمة القضاء الإداري: تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في المسائل المنصوص عليها في المادة (10) من قانون مجلس الدولة عدا ما تختص به المحاكم الإدارية والمحاكم التأديبية كما تختص بالفصل في الطعون التي ترفع إليها عن الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية. ويكون الطعن من ذوي الشأن أو من رئيس هيئة مفوضي الدولة، ويرأسها نائب رئيس المجلس لهذه المحكمة وتصدر أحكامها من دوائر تشكل كل منها من ثلاثة مستشارين ويجوز بقرار من رئيس مجلس الدولة إنشاء دوائر للقضاء الإداري بالمحافظات الأخرى. ويحدد اختصاصات دوائر محكمة القضاء الإداري رئيس المجلس³.

3- المحاكم الإدارية: حدد المشرع المصري في قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972، اختصاص المحاكم الإدارية في المادة (14) بالفصل في إلغاء القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح العلاوات. وإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالة الموظفين العموميون إلى المعاش أو الاستبعاد أو فصلهم بغير الطريق التأديبي متى كانت تلك متعلقة بالموظفين العموميون من المستوى الثاني والثالث ومن يعادلهم وفي طلبات التعويض المترتبة على تلك القرارات. والفصل في المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت. والفصل في المنازعات الخاصة بعقود الالتزام أو الأشغال العامة أو التوريد

¹ المادة (4) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لعام 1972.

² المادة (23) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لعام 1972.

³ المادة (4) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لعام 1972.

أو بأي عقد إداري آخر متى كانت قيمة المنازعات لا تتجاوز خمسمائة جنيه، ويكون لهذه المحاكم نائب رئيس يعاون رئيس المجلس في القيام على تنظيمها وحسن سير العمل بها ويجوز إنشاء محاكم إدارية في المحافظات الأخرى بقرار من رئيس المجلس وتصدر أحكامها من دوائر تشكل كل منها برئاسة مستشار مساعد وعضوية اثنين من النواب على الأقل. ويحدد اختصاصات كل محكمة بقرار من رئيس المجلس¹.

4- المحاكم التأديبية: تتكون المحاكم التأديبية من المحاكم التأديبية للعاملين من مستوى الإدارة العليا ومن يعادلهم وتؤلف من دائرة أو أكثر تشكل كل منها من ثلاثة مستشارين والمحاكم التأديبية للعاملين من المستويات الأولى والثاني والثالث ومن يعادلهم²، ومقارها في القاهرة والإسكندرية وتؤلف من دوائر تشكل كل منها برئاسة مستشار مساعد على الأقل وعضوية اثنين من النواب على الأقل. ويجوز بقرار من رئيس المجلس إنشاء محاكم تأديبية في المحافظات الأخرى، ويتولى أعضاء النيابة الإدارية الادعاء أمام المحاكم التأديبية³. وتختص المحاكم التأديبية بنظر الدعاوى التأديبية عن المخالفات المالية والإدارية التي تقع من العاملين المدنيين بالجهاز الإداري للدولة وأعضاء مجالس إدارة التشكيلات النقابية المشكلة طبقاً لقانون العمل وأعضاء مجالس إدارة التشكيلات النقابية المنتخبة والعاملين بالجمعيات والهيئات الخاصة التي يصدر بتحديد قرار من رئيس الجمهورية كما تختص بنظر الطعون التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية. ونظر الطعون في الجزاءات الموقعة على العاملين بالقطاع العام في الحدود المقررة قانوناً⁴.

5- هيئة مفوضي الدولة: هيئة مفوضي الدولة هي الأمانة على المنازعات الإدارية وتعد عاملاً أساسياً في تحضيرها وتهيئتها للمرافعة وإبداء الرأي القانوني المحايد فيها وهي ليست طرفاً ذا مصلحة شخصية في المنازعة⁵. ولا يسوغ الحكم في الدعاوى والطعون الإدارية إلا بعد أن تقوم الهيئة بتحضيرها وتقديم تقرير

¹ المادة (5) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لعام 1972.

² المادة (7) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لعام 1972.

³ المادة (8) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لعام 1972.

⁴ المادة (15) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لعام 1972.

⁵ المادة (27) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لعام 1972.

بالرأي القانوني مسبباً فيها والإخلال بهذا الإجراء الجوهري يؤدي إلى بطلان الحكم وإبقاء الآثار المترتبة عليه. وتؤلف هيئة مفوضي الدولة من أحد نواب رئيس المجلس رئيساً وعدد كاف من المستشارين والمستشارين المساعدين والنواب والمندوبين. ويكون مفوضي الدولة لدى المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري من درجة مستشار مساعد على الأقل¹.

وعليه فإن الاختصاص بالطعن بقرارات الترقية معقود للقسم القضائي لمجلس الدولة في مصر ضمن الاختصاصات المحددة للمحاكم الإدارية فيه.

ج- في الأردن: تضمنت التعديلات الدستورية لعام 2011² النص في المادة (100) إنشاء قضاء إداري على درجتين عوضاً عما كان معمولاً به سابقاً من خلال محكمة العدل العليا كدرجة واحدة³، وتنفيذاً لذلك وبموجب أحكام المادة (3) من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 انشئ القضاء الإداري ويتكون من المحكمة الإدارية كمحكمة درجة أولى، والمحكمة الإدارية العليا⁴.

وتختص المحكمة الإدارية بالنظر في جميع الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية وفقاً لما ورد النص عليه في المادة (5) من قانون القضاء الإداري، وتكون قراراتها قابلة للطعن أمام المحكمة الإدارية العليا بما في ذلك:

- الطعون في نتائج انتخابات مجالس هيئات غرف الصناعة والتجارة والنقابات والجمعيات والنوادي المسجلة في المملكة، وفي الطعون الانتخابية التي تجرى وفق القوانين والأنظمة المعمول بها ما لم يرد نص في قانون آخر على إعطاء هذا الاختصاص لمحكمة أخرى.

- الطعون التي يقدمها ذوو الشأن في القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بالتعيين في الوظائف العامة أو بالترقية أو بالنقل أو بالانتداب أو بالإعارة أو بالتكليف أو بالتثبيت في الخدمة أو بالتصنيف.

¹ المادة (6) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لعام 1972.

² دستور المملكة الأردنية الهاشمية المنشور في العدد 1093 على الصفحة 3 بتاريخ 08-01-1952 والمعدل بتعديل الدستور الأردني لسنة 2011 المنشور في العدد 5117 على الصفحة 4452 بتاريخ 01-10-2011 والساري بتاريخ 01-10-2011

³ تضمنت المادة (43) من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 إلغاء قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992

⁴ انظر د.قدورة، زهير، بن طريف، محمد عبد المحسن، (2020) الوجيز في القضاء الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية وفقاً لآخر التعديلات التشريعية، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، ط 2، ص 87، 97.

- طعون الموظفين العموميين المتعلقة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بإنهاء خدماتهم أو إيقافهم عن العمل.

- طعون الموظفين العموميين المتعلقة بإلغاء القرارات النهائية الصادرة بحقهم من السلطات التأديبية.

- الطعون الخاصة بالرواتب والعلاوات والمكافآت والزيادات السنوية والحقوق التقاعدية المستحقة للموظفين العموميين أو للمتقاعدين منهم أو لورثتهم بموجب التشريعات النافذة.

- الطعون التي يقدمها أي متضرر لطلب إلغاء أي نظام أو تعليمات أو قرار والمستندة إلى مخالفة النظام للقانون الصادر بمقتضاه أو مخالفة التعليمات للقانون أو للنظام الصادرة بمقتضاه أو مخالفة القرار للقانون أو النظام أو التعليمات التي صدر بالاستناد إليها.

- الطعون التي يقدمها أي متضرر المتعلقة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية ولو كانت محصنة بالقانون الصادرة بمقتضاه.

- الطعون في أي قرارات نهائية صادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي فيما عدا القرارات الصادرة عن هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل.

- الطعون التي تعتبر من اختصاص المحكمة الإدارية بموجب أي قانون آخر.

- تختص المحكمة الإدارية بالنظر في طلبات التعويض عن الأضرار اللاحقة نتيجة القرارات والإجراءات المذكور سابقاً إذا رفعت إليها تبعاً لدعوى الإلغاء.

في حين تختص المحكمة الإدارية العليا بالنظر في الطعون التي ترفع إليها في جميع الأحكام النهائية الصادرة عن المحكمة الإدارية من الناحيتين الموضوعية والقانونية، ويمثل أشخاص الإدارة العامة أمام القضاء الإداري في جميع إجراءات الدعوى الإدارية ولآخر مرحلة من مراحلها، نيابة عامة إدارية تشكل من رئيس ومساعديه¹.

من خلال ما سبق نجد أن المشرع الأردني لم يعدد اختصاصات المحكمة الإدارية على سبيل الحصر وإنما عقد لها الاختصاص الشامل فيما يتعلق بالطعون في القرارات الإدارية النهائية وعدد على سبيل المثال لا الحصر عدد

¹ المادة (25) من قانون القضاء الإداري في الأردن رقم 27 لسنة 2014

من هذه القرارات، وعليه فإن الاختصاص في الطعن بقرارات الترقية يكون للقضاء الإداري في الأردن متمثلاً بالمحكمة الإدارية العليا كدرجة ثانية والمحكمة الإدارية بالدرجة الأولى في حال توفر شروط الطعن، ولكن يلاحظ أن المشرع الأردني حصر اختصاصات القضاء الإداري بالجانب القضائي فقط، وبالتالي لم يمنحه أي دور استشاري يتعلق بالإفتاء أو التشريع أي على خلاف ما قرره المشرع لمجلس الدولة من دور في الإفتاء والتشريع إلى جانب الدور القضائي.

ثانياً: نوع الدعوى:

تعد رقابة القضاء الإداري على قرارات الترقية رقابة مشروعية لا رقابة ملاءمة، ويمارس القضاء الإداري رقابته عليها من خلال رقابة الإلغاء بشكل رئيسي ورقابة التعويض¹ في حالات محددة مثال ذلك: ما سبق بيانه من اختصاصات للمحكمة الإدارية في الأردن بالنظر في طلبات التعويض عن الأضرار اللاحقة نتيجة القرارات والإجراءات إذا رفعت إليها تبعاً لدعوى الإلغاء، فرقابة القضاء الإداري على القرارات الإدارية سواء في مجال وقف تنفيذها أم إلغائها رقابة قانونية تطبقها المحكمة في هاتين الحالتين على هذه القرارات لتتعرف مدى مشروعيتها، من حيث مطابقتها للقانون، ولكن نجد أن القضاء الإداري وإن كان بشكل حذر ومتأن أعمل رقابة الخطأ البين في نطاق الترقية وتحديد الكفاءة المطلوبة لشغل الوظائف، والتي تفترض تمتع الإدارة حيالها بسلطة تقديرية أوسع مما تتمتع به في طرق التوظيف العادية، بحسبان أن طريقة التعيين المذكورة تستلزم بطبيعة الحال توافر شروط خاصة بالمرشح، إضافة إلى توافر الشروط العامة، فهي من الطرق التي تفترض في الشخص المرشح لشغلها توافر الخبرة المهنية والفنية اللازمة².

ويطلق على دعوى الإلغاء *Recours D'annulation* في فرنسا دعوى تجاوز السلطة *Recours Pour excès de pouvoir* - *Recours de droit commun* - دعوى القانون العام - وتعتبر الطريق الأساسي للطعن بإلغاء

¹ تعرف دعوى التعويض: بأنها تلك الدعوى التي يرفعها أحد الأشخاص إلى القضاء للمطالبة بتعويضه عما أصابه من ضرر نتيجة تصرف الإدارة، المجني، محمد، (2014) المحاكم الإدارية وقضاء التعويض، مجلة الفقه والقانون، العدد (7)، ص 105

² انظر: د. سعيد، طارق شوكت، (2024) الخطأ البين في التقدير والرقابة القضائية عليه (رسالة دكتوراه)، كلية الحقوق، جامعة دمشق، ص 207 وما بعد.

القرارات الإدارية، والوسيلة الأكثر أهمية للمطالبة بإلغاء القرارات الإدارية المخالفة للقانون بالنسبة للأفراد، وعليه فهي ضمانة قضائية مهمة لحماية وصيانة مبدأ المشروعية من جهة، وصيانة وحماية حقوق الأفراد ومصالحهم ضد تعسف وشطط الإدارة من جهة أخرى¹.

وقد كان أول من أعطى حق اللجوء للقضاء الإداري للطعن بإلغاء القرارات الإدارية المخالفة للقانون المشرع الفرنسي، فالموظف الذي يصدر قرار بعدم ترقيته دون مسوغ قانوني الحق في الطعن فيه مطالباً بحقه بالترقية عن طريق رفع دعوى الإلغاء².

ويحق للموظف في فرنسا الطعن في قرار الترقية إذا ما تم تخطيه فيها³، وله أن يطلب إلغاء الترقيات التي تتم سواء في درجته أم الدرجات الأعلى في ملاكه⁴، وله أيضاً الطعن بقرارات الترقية أمام المجلس الأعلى للوظيفة العامة وأمام مجلس الدولة⁵، وكذلك في مصر يحق للموظف الطعن في قرارات الترقية، حيث بينت المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة القرارات التي يجوز الطعن بها بالإلغاء، ومن بينها حق الطعن في قرارات الترقية⁶، فقضاء الإلغاء في مصر يختص بالنظر في قرارات الترقية منذ إنشاء مجلس الدولة في سنة 1964 أي منذ الانتقال إلى منظومة القضاء المزدوج.

أما في الأردن فتقول محكمة العدل العليا في دعوى الإلغاء "أن القاعدة هي أن دعاوي الإلغاء من دعامات القانون الإداري وضمنان فعال لحماية الموظفين والأفراد من تجاوز الإدارة مبدأ المشروعية"⁷، وكما أسلفنا سابقاً فقد أجاز المشرع الأردني للموظف الطعن بقرارات الترقية بوصفها قرارات إدارية نهائية، وأفرد المحكمة الإدارية العليا والمحاكم الإدارية دون غيرها باختصاص النظر بتلك الطعون.

¹ د. بطيخ، رمضان، (2008) قضاء الإلغاء، ضمانة للمساواة وحماية للمشروعية، الناشر: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ص113.

² C.E.5 juin, 1970, Puisoye. A.J.D.A. 1970, P. 480

³ د. الدسوقي، محمد إبراهيم، (2005) حماية الموظف العام إدارياً (رسالة دكتوراه)، جامعة القاهرة، ص154.

⁴ د. محمد، حسين عبد العال، (2004) الرقابة الإدارية بين علم الإدارة، والقانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ص273.

⁵ د. الزيات، طارق حسنين، (2022) حرية الرأي لدى الموظف العام، دار النهضة العربية، ط 2، ص209.

⁶ المادة (14) من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972.

⁷ محكمة العدل العليا 1980/9/2م، مجلة نقابة المحامين، 1980، ص1330 وعدل عليا: 1987/1/23، مجلة نقابة المحامين، 1988، ص66 وعدل عليا: 1982/6/3، مجلة نقابة المحامين، 1982، ص1089.

وتتصف دعوى الإلغاء بعدة خصائص نعرضها فيما يلي:

- أ- أنها دعوى قضائية: تتوفر في دعوى الإلغاء كافة الشروط التي يستلزم توافرها في العمل القضائي سواء بالنسبة للمذهب الشكلي أو الموضوعي أو المذاهب المختلطة. فدعوى الإلغاء يشترط لقبولها توافر المصلحة والأهلية واحترام مواعيد الطعن واتباع الإجراءات التي ينص عليها القانون لتحضير الدعوى كما أن العمل الذي يقوم به القاضي الإداري عند النظر بدعوى الإلغاء والمتمثل في التحقق من الادعاء بعدم مشروعية قرار إداري معين هو عمل قضائي محض¹.
- ب- أنها دعوى موضوعية: تعد دعوى الإلغاء بحق دعوى عينية (أو موضوعية) فهي تقوم على مخاصمة قرار إداري، فالخصم هو القرار الإداري كما أن القاضي الإداري يقوم في دعوى الإلغاء ببحث مشروعية القرار الإداري فهو يهدف إلى حماية المصلحة العامة المتمثلة بحماية مبدأ المشروعية على العكس من الدعوى الشخصية حيث يكون الهدف منها الدفاع عن الحقوق الشخصية وحمايتها².
- ج- أنها دعوى تنتمي لقضاء المشروعية: يقوم القاضي الإداري عن طريق دعوى الإلغاء بمراقبة مشروعية القرارات التي تصدرها جهات الإدارة المختلفة فإذا توصل إلى أن القرار غير مشروع فإنه يقضي بعدم مشروعيته ويقرر إلغاءه لهذا السبب³.
- د- أنها دعوى من النظام العام: نتيجة لما تتمتع به دعوى الإلغاء من موضوعية واستهدافها لحماية مبدأ المشروعية فإنها تعد من النظام العام⁴ ولا يجوز التنازل عن الحقوق المقررة بموجب حكم الإلغاء ذلك أن هذا التنازل لا يجعل القرار الملغى مشروعاً ولا يعيده إلى نطاق الوجود القانوني⁵.

¹ د. الشرقاوي، سعاد، (1976) المنازعات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 144

² الغريزي، احمد عودة، (2000) التنازل عن الخصومة في دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة، مجلة المنارة، تصدر عن جامعة ال البيت، الاردن، المجلد الخامس، العدد الثاني، 2000، ص 482.

³ د. أبو راس، محمد الشافعي، (بدون سنة نشر) القضاء الإداري، مكتبة النصر بالزقازيق، القاهرة، ص 195.

⁴ انظر المبدأ رقم (86) من مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة المصرية (2015) - 1122، (2016)، ص 1122

⁵ العتوم، منصور (2015) مدى سلطة قاضي الإلغاء في توجيه أوامر للإدارة لضمان تنفيذ حكمه، مجلة علوم الشريعة والقانون، المجلد 42، العدد 1، ص 30.

ثالثاً: شروط قبول الدعوى:

إن أول شيء يتصدى له قاضي الإلغاء ويتأكد منه هو مدى توافر الشروط اللازمة لقبول دعوى الإلغاء قبل الخوض في موضوع الدعوى المقامة أمامه، وبما أن الدعوى هي تصرف قانوني فإنه يلزم لصحتها عدة شروط يجب توافرها منها ما هو خاص بشخص المدعي من خلال البحث في مدى أحقيته في مخاصمة الإدارة وتحريك دعوى ضدها والتأكد من أن طبيعة العمل الإداري يقبل المخاصمة القضائية، وأيضاً أن تتوافر لدى المدعي مصلحة حقيقية في مخاصمة الإدارة والتأكد من مشروعية هذه المصلحة¹.

بالإضافة إلى تلك الشروط يجب أن تتوافر في دعوى الإلغاء الشروط الخاصة بالشكل وإجراءات انعقاد الخصومة ومدى الالتزام بمواعيد إقامة الدعوى أمام القضاء، فإذا ما توافرت جميع هذه الشروط فإن على القاضي الإداري قبول الدعوى المقامة من أحد طرفي النزاع والسير بإجراءاتها على الوجه المحدد في القانون، أما إذا تخلف أحد هذه الشروط فلا يملك القاضي في هذه الحالة أن يبحث في موضوع الدعوى ويجب عليه الحكم برد الدعوى شكلاً²، وعليه يمكن أجمال شروط دعوى الإلغاء بما يلي:

أ- أن تكون الدعوى ضد قرار إداري: سبق وأن بينا عند البحث بماهية الترقية أن الترقية تكون بموجب قرار إداري والقرار الإداري هو "إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكناً وجائز قانوناً وكان الباعث عليه ابتغاء المصلحة العامة"³، وكما عُرف القرار الإداري من قبل الفقيه الفرنسي (ليون دوجي) بأنه "كل عمل إداري يصدر بقصد تعديل الأوضاع القانونية، كما هي قائمة وقت صدوره أو كما ستكون في لحظة مستقبلية"⁴ ولكن ليس كل قرار إداري يقبل الطعن فيه بالإلغاء فقد قضت محكمة العدل العليا بأن: "القرار الإداري القابل للطعن بالإلغاء هو كل قرار إداري نهائي

¹ الطماوي، سليمان، (1986) قضاء الإلغاء، الطبعة السادسة، دار الفكر العربي، القاهرة، ص 336

² الغويري، أحمد عودة، (1989) قضاء الإلغاء في الأردن، الطبعة الأولى، مطبعة الدستور التجارية، عمان، ص 215.

³ الطماوي، سليمان، (1984) النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط 5، دار الفكر العربي، القاهرة - مصر، ص 170

⁴ أشار إليه. د. عكاشة، حمدي ياسين، (1987) القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص 17

صادر عن سلطة إدارية مختصة ومنتج لأثر قانوني¹ وعليه فإنه يشترط بالقرار الإداري القابل للطعن بالإلغاء ما يلي:

1- أن يكون قراراً نهائياً: لابد أن يكون القرار الإداري محل الطعن نهائياً، أي أنه يتمتع بقابليته للتنفيذ فور صدوره دون الحاجة إلى أي إجراء لاحق على القرار الإداري، كالتصديق عليه من قبل الرئيس المختص، فإذا كان كذلك فلا يمكن الطعن به بالإلغاء²، فلا يكفي لتوفر صفة النهائية للقرار الإداري أن يكون صادراً عن صاحب اختصاص بإصداره، بل ينبغي أن يقصد مصدره الذي يملك إصداره تحقيق أثره القانوني فوراً ومباشرة بمجرد صدوره، وألا تكون هناك سلطة إدارية للتعقيب عليه، وإلا كان بمثابة توصية أو اقتراح أو إبداء رأي لا يترتب عليه الأثر القانوني للقرار الإداري النهائي³.

وهذا ما أشارت إليه المحكمة الإدارية العليا في مصر على أن " القرار الإداري النهائي الذي يدخل في ولاية محاكم مجلس الدولة هو القرار الذي يستكمل مقومات القرار الإداري بمفهومه الذي استقر عليه حكم المحكمة الإدارية العليا⁴، وما أكدته المشرع المصري صراحة في المادة (14) من قانون مجلس الدولة، وما انتهجه المشرع الأردني أيضاً في المادة (5) من قانون القضاء الإداري.

2- أن يكون القرار الإداري محل الطعن صادراً عن سلطة إدارية وطنية: يشترط في القرار الإداري الطعين أن يكون صادراً من قبل جهة إدارية وطنية مختصة بإصداره بغض النظر عما إذا كانت هذه الجهة مركزية أم

¹ عدل عليا رقم 2000/50، 2000/6/13، منشور على الصفحة رقم 334، العدد (6)، مجلة نقابة المحامين، 2000.

عدل عليا رقم 1999/492، 2000/6/20، منشور على الصفحة رقم 339، العدد (6)، مجلة نقابة المحامين 2000.

² ينتقد البعض مدى ضرورة وصف القرار الإداري بالنهائية وذلك لأن القرار الإداري لا يقوم ولا يتحقق مالم يولد بذاته آثاراً قانونية دون توقف على أية إرادة أخرى وإلا كان على الأكثر من الإجراءات التمهيدية التي تسبق إصدار القرار واتخاذها من جانب كافة السلطات المشتركة في إصدار هذا القرار، انظر د.قدورة، زهير، بن طريف، محمد عبد المحسن، (2020) الوجيز في القضاء الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية وفقاً لآخر التعديلات التشريعية، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، ط 2، ص 153.

³ المبدأ رقم (45/ب) من المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة (2015-2016) الجزء الثاني، ص 1497.

⁴ أشار إليه د. بدر، أحمد سلامة (2003) إجراءات التقاضي أمام محاكم مجلس الدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 241-242.

لا مركزية¹ ويجب ألا يكون القرار صادراً من جهة أجنبية؛ لأن القرارات التي تصدر من الجهات الأجنبية لا تعد من قبيل القرارات الإدارية التي تخضع للطعن بالإلغاء أمام المحاكم الإدارية، لأن هذه المحاكم تكون مختصة بالنظر بالقرارات الإدارية الصادرة من جهات إدارية وطنية حصراً² ولا يختلف الحال بالنسبة إلى القضاء الإداري الفرنسي والمصري إذ إنه ليس له الولاية على القرارات الصادرة من جهات أجنبية غير وطنية³ وكذلك الأمر بالنسبة للقضاء الأردني.

3- أن يكون القرار الإداري المطعون فيه مؤثراً في المركز القانوني للطاعن: من المقتضى أن الطاعن لا يلجأ إلى القضاء والطعن في القرارات الإدارية، إلا إذا كانت تلك القرارات قد مست أو أحدثت تغييراً في مركزه القانوني، سواء أكان ذلك من حيث إنشاء مركز قانوني جديد كالقرار الصادر بتعيين شخص في وظيفة ما، أم تعديل في المركز القانوني للطاعن كالقرار الخاص بترقيته إلى درجة أعلى من درجته الوظيفية، أو إلغاء مركز قانوني قائم كالقرار الخاص بفصل الموظف من وظيفته⁴ كما يجب أن يكون ذلك القرار محدثاً لآثاره القانونية، وأن يكون تنفيذه محققاً، وفقاً لما جاء بقرار المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه " يلزم لقبول دعوى إلغاء القرارات الإدارية أن يكون من شأن القرار التأثير في المركز القانوني للطاعن، فإذا لم يكن مؤثراً في مركزه القانوني لم يجز الطعن فيه"⁵.

ب- **المصلحة:** يشترط لقبول الدعاوى عموماً ولقبول دعوى الإلغاء خصوصاً أن يكون لرافع الدعوى في حال كان موظفاً أو غيره مصلحة في رفعها⁶، فلا تقبل الدعوى التي يرفعها الطاعن إذا لم يكن لديه مصلحة شخصية أو مباشرة في إلغاء القرار الإداري المطعون فيه وذلك بحسب مجلس الدولة الفرنسي⁷، فالمصلحة كما أكدت

¹ د. الحلو، ماجد راغب، (2006) القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ص 303

² د. العبودي، عثمان سلمان غيلان، (2020) الأحكام القانونية لإقامة الدعاوى الإدارية، ط1، مكتبة القانون والقضاء، بغداد، ص 48

³ د. جمال الدين، سامي (2004) الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، ط1، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص 147

⁴ د. الوافي، سامي، (2018) الوسيط في دعوى الإلغاء (دراسة تشريعية قضائية وفقهية)، المركز الديمقراطي العربي برلين 2018، ص 95

⁵ د. بدر، أحمد سلامة (2003) إجراءات التقاضي أمام محاكم مجلس الدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 250.

⁶ د. الدسوقي، محمد إبراهيم، (2005) حماية الموظف العام إدارياً (رسالة دكتوراه)، جامعة القاهرة، ص 423.

⁷ د. رسلان، أنور أحمد، (2003) وسيط القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 476

محكمة العدل العليا في الأردن: "هي مناط الدعوى التي تقدم لإلغاء أي قرار إداري"¹، وهي شرط لقبول الدعوى، حيث قضت بأنه: "تختص محكمة العدل العليا دون غيرها بالنظر في الطعون المقدمة من ذوي المصلحة والمتعلقة بالقرارات النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو المتعلقة بالزيادة السنوية أو بالترفيع أو النقل أو الانتداب أو الإعارة"².

وفي التقنين النافذ حالياً للقضاء الإداري في الأردن نص المشرع صراحة على عدم قبول الدعوى ممن ليس له مصلحة شخصية³، كما هو الحال في قانون مجلس الدولة المصري المتضمن أنه: "لا تقبل الطلبات المقدمة من أشخاص ليس فيها مصلحة شخصية أو مباشرة"⁴.

وفي حين أن اشتراط توفر المصلحة عند رفع الدعوى كان محل التقاء في كل من القضاء الفرنسي والمصري والأردني، لكن اشتراط استمرار هذه المصلحة لحين الفصل فيها كان محل خلاف فنجد أن القضاء المصري تطلب استمرار هذه المصلحة لحين الفصل بالدعوى⁵ في حين لم يشترط ذلك مجلس الدولة الفرنسي معللاً ذلك بأنه إذا انتقت المصلحة التي تم إقامة الدعوى على أساسها، وكان ذلك أثناء نظر الدعوى فأن تلك الدعوى تبقى قائمة ومستمرة؛ كونها تهدف إلى حماية المصلحة العامة⁶، ونرى أن ذلك ينسجم مع القصد العام من دعوى الإلغاء وهي حماية المشروعية، ولا بد أيضاً من توفر المصلحة المبررة كشرط لقبول دعوى الإلغاء، وتتمثل بعنصرين أساسيين هما⁷:

¹ عدل عليا رقم 113/1994، 1995/5/20، منشور على الصفحة رقم 3180، مجلة نقابة المحامين، 1995، منشورات التشريع.

² عدل عليا رقم 12/1995، 1995/5/20، منشور على الصفحة رقم 533، العدد (3)، مجلة نقابة المحامين، 1997.

³ الفقرة (هـ) المادة (5) من قانون القضاء الإداري في الأردن رقم (27) لعام 2014.

⁴ المادة (12) من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972.

⁵ طعن رقم 1915 سنة قضائية 31 جلسة 14/4/1987، منشور في موسوعة الجامع القانوني الإلكتروني، رقم الإصدار 6، الصادر عن شركة أليكس سوفت.

⁶ الصراف، ماجد حامد حمود، (2019) شرطا المصلحة والصفة في دعوى الإلغاء، دار الفكر والقانون للنشر، المنصورة، ص 142

- 143

⁷ د. بطيخ، رمضان، (2008) قضاء الإلغاء، ضمانات للمساواة وحماية للمشروعية، الناشر: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ص 127-

132.

1. المصلحة الشخصية المباشرة: يجب أن تكون المصلحة شخصية ومباشرة لأن الغاية من إقامة الدعوى هي الدفاع عن مصلحة الطاعن، وبذلك لا تقبل الدعوى المقدمة من الزوج الذي يطلب إلغاء قرار مسّ مصلحة شخصية لزوجته، ولا مصلحة كذلك لوارث الطاعن الذي توفي في أثناء سير الدعوى.

2. المصلحة المحققة والمصلحة المحتملة: قد تكون المصلحة في رفع دعوى الإلغاء محققة عندما تعود بصورة مؤكدة بفائدة مادية أو أدبية على رافع الدعوى الإدارية¹، وتكون المصلحة محتملة عندما تؤدي إلى تهيئة الفرصة للحصول على منفعة أو دفع ضرر² وعند تحقق إحدى هذه المصالح فإنها تكون كافية لإقامة الدعوى³، وقد استقر قضاء مجلس الدولة المصري على قبول دعوى الإلغاء وإن كانت المصلحة محتملة، فقضت المحكمة الإدارية العليا بأن: "للموظف حق الطعن في القرارات المخالفة للقانون حتى ولو لم يكن من شأن إلغاء هذه القرارات ترقّيته فوراً، وكفي أن يكون من شأن هذا الإلغاء تقديم ترقّيته في كشوف الأقدمية، ومن ثم فإن المدعي في هذه الدعوى مصلحة شخصية محتملة في الطعن في القرار رغم عدم استيفائه وقت صدوره للمدة الزمنية الواجبة للترقية وأن مصلحته تتمثل في أن تضل هذه الدرجة شاغرة حتى يرقى إليها عندما يستوفي شروط الترقية"⁴.

ج- **الصفة:** ويقصد بالصفة أنها "السلطة التي تمكن الشخص من رفع الدعوى وهي تكون عادة لصاحب الحق المدعي به، كما تكون لمن يمثل صاحب الحق بناءً على نص قانوني أو اتفاق"⁵.
بذلك فإنه يجب على الطاعن أن يتمتع بالصفة التي تسمح له برفع الدعوى أمام القضاء للمطالبة بحقه، كونه يُعدّ طرفاً في المنازعة الإدارية وأن يرفع الطعن بذات الصفة التي كانت متوفرة فيه في الدعوى أو وقت صدور الحكم

¹ د الشوابكة، فيصل عبد الحافظ، (2012) شرط المصلحة في دعوى الإلغاء (دراسة مقارنة الأردن -فرنسا)، بحث منشور في مجلة

دفا تر السياسة والقانون، جامعة العلوم الإسلامية العالمية في الأردن، العدد السابع، ص 157

² د. الحلو، ماجد راغب، (1995) القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ص 298

³ د. عمران، علي سعد، (2008) القضاء الإداري، ط1، دار الكتب والوثائق بغداد، ص 125

⁴ الطعن رقم 234 لسنة 11 ق، جلسة 1958/2/27، منشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، (2012-2013) ص77.

⁵ د. محمد ماضي، عبد اللطيف عبد الحميد، (2016) شرط الصفة في دعوى الإلغاء (دراسة مقارنة)، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ص 78

فيها؛ كما أن شرط الصفة يعد من النظام العام يمكن للمحكمة أن تقضي به من تلقاء نفسها حتى وأن لم يدفع به من قبل الخصوم¹، ففي فرنسا عد المشرع الفرنسي شرط الصفة من الشروط الجوهرية التي يجب توفرها عند تقديم الطعن في الدعاوي الإدارية، كما أنها تمثل أهلية الطاعن التي تمكنه من تقديم الطعن، وقد أشارت مدونة القضاء الإداري الفرنسي لسنة (2000) إلى الأحكام التي تتعلق بصفة الطاعن وفقاً لما جاء في نص المادتين (431، 811)، كما سمح المشرع للأشخاص الاعتبارية بممارسة حق الطعن في أحكام المحاكم الإدارية عن طريق أحد الأشخاص المعنوية التي تقوم بالتمثيل نيابة عنها² على الرغم من أنهم ليسوا أطراف في الخصومة، وهذا ما أخذت به محكمة المحاسبات في فرنسا بالنسبة إلى أحكامها التي يطعن فيها من قبل الممول ووزير المالية ومن قبل جميع من يمسه هذا الطعن كممول البلدة أو الحي في حين هم من غير أطراف الدعوى³ وينبغي توافر شرط الصفة في الدعاوى المقامة على دوائر الدولة المختلفة، أما إذا لم تتمتع الإدارة مصدرة القرار بتلك الشخصية المعنوية، فإن الدعوى تقام على الوزير؛ لأنه يملك صلاحية التقاضي بالنسبة إلى جميع الهيئات والإدارات التي تدخل في التنظيم الإداري بالنسبة إلى الشؤون الخاصة بوزارته التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة⁴.

أما في مصر فقد نص قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972 المعدل، في المادة (44) على وجوب توافر شرط الصفة لقبول الطعن، والتي أشارت إلى ضرورة تقديم الطعن من ذوي الشأن بتقرير يودع في قلم كتاب المحكمة موقع عليه من محامي من المقبولين أمامها، ومن ذلك يشترط أن يقدم الطعن من ذي صفة، ويكون تحديد هذه الصفة من تاريخ تقرير الطعن وإيداعه لدى قلم كتاب المحكمة، كما نصت المادة (23) من ذات القانون على شرط الصفة واعتبرته من الشروط الجوهرية التي ينبغي توافرها عند تقديم الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا إذ

¹ النادي، فؤاد محمد، (دون سنة نشر) إجراءات التقاضي أمام محاكم مجلس الدولة المصري، مطابع الزهراء للأعلام العربي، القاهرة، ص 114 - 116.

² د. جادو، جيهان محمد إبراهيم، (2009) الإجراءات الإدارية للطعن في الأحكام القضائية الإدارية، دار الكتب القانونية، القاهرة، ص 81 - 79.

³ بدر حمادة صالح، (2013) الطعن في أحكام القضاء الإداري (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية القانون جامعة تكريت، ص 66.

⁴ كريل، رفاه كريم رزوقي، (2006) دعوى التعويض من القرارات الإدارية غير المشروعة (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية القانون جامعة بغداد، ص 160.

نصت على أنه " يكون لذوي الشأن ولرئيس هيئة مفوضي الدولة أن يطعن في تلك الأحكام خلال ستين يوماً من تاريخ صدور الحكم...." وذوي الشأن هم أطراف الدعوى الأصليين حسب ما أشارت إليه المادة أعلاه، وأن الخصومة الإدارية والخصومة القضائية لم تتحقق إذا لم تكن الدعوى مرفوعة على ذي صفة، وقد اتجه القضاء الإداري المصري على أن إقامة الدعوى تكون على رئيس الجهة الإدارية بصفته وليس بشخصه¹ ومن ذلك قرار المحكمة الإدارية العليا في مصر الذي أشارت فيه إلى أنه يلتزم لصحة الخصومة القضائية أن تكون موجهة من قبل صاحب الشأن نفسه أو من قبل صاحب الصفة في تمثيله قانوناً أو اتفاقاً، إذ إن الصفة تعد أمر جوهري في الخصومة الإدارية نتيجة اتصالها بالنظام العام² ويندمج شرط المصلحة بشرط الصفة بدعوى الإلغاء فقضت المحكمة الإدارية العليا في مصر أنه: "ولئن كان القانون قد اشترط لقبول دعوى الإلغاء أن يكون لرافعها مصلحة شخصية ومباشرة، إلا أن القضاء الإداري قد استقر على توافر هذا الشرط، إذا ما كان صاحب الشأن في حالة قانونية مسها القرار المطعون فيه، وأن قيام شرط المصلحة يعني توافر الصفة في رافع الدعوى، حيث يندمج الشرطان في دعوى الإلغاء"³.

ولم يجز المشرع الأردني في قانون القضاء الإداري تمثيل الخصوم أمام المحكمة الإدارية إلا بوساطة محامين على أن يكون هذا المحامي أستاذ مارس المحاماة بهذه الصفة لمدة لا تقل عن خمس سنوات أو عمل في وظيفة قضائية لمدة مماثلة قبل ممارسته للمحاماة⁴.

د- **الأهلية:** يقصد بالأهلية بأنها الوسيلة التي يتقرر من خلالها للشخص الطبيعي أو الشخص المعنوي إمكانية التقاضي للدفاع عن الحقوق والمصالح المقررة لهم قانوناً، وأن الشخص الطبيعي الذي ليس له أهلية قانونية تمكنه من التقاضي فيمكن له المثل أمام القضاء ويمثله في ذلك شخص آخر له صفه تخوله ذلك بموجب القانون أو

¹ د. خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، (2013) ضوابط إصدار الأحكام الادارية والطعن عليها دراسة تحليلية تطبيقية، ط1، المكتب الجامعي الحديث، القاهرة، ص 210-212

² ينظر الطعن رقم (5117) لسنة 58 قضائية، جلسة 2016/1/6 إدارية عليا، مكتب فني 61/ ج 1/ ق 27، ص 377.

³ انظر المبدأ رقم (91) من مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في مصر (2015-2016) الجزء الثاني.

⁴ المادة (9) من قانون القضاء الإداري في الأردن رقم (27) لسنة 2014.

لديه وكالة قانونية¹، وأن القواعد التي تحكم أهلية التقاضي لدى الشخص الطبيعي في كل من فرنسا ومصر والأردن تخضع لما تقرره القواعد الخاصة بالقانون المدني، ففي فرنسا ذهب المشرع في القانون المدني الفرنسي لعام 1804 من خلال نص المادة (491) إلى تحديد الأشخاص الذين ليس لهم الحق في رفع الدعوى أمام القضاء المختص؛ لعدم تمتعهم بالأهلية اللازمة لإقامة الدعاوى وهم كل من القاصر، وكل من أصابه عارض من العوارض التي تعد الأهلوية كالجنون، أو الشخص الذي فرضت عليه عقوبات جنائية تؤدي إلى عدم إجازة تصرفه القانوني، ومن ثم لا يحق لهؤلاء الأشخاص إقامة أية دعوى من الدعاوى الإدارية؛ لكونهم لا يتمتعون بأهلية التقاضي كما يمكن للأشخاص الذين لا يتمتعون بأهلية التقاضي من رفع الدعوى الإدارية بأنفسهم أو عن طريق من ينوب عنهم، عندما تكون الدعوى موجهة ضد القرارات الإدارية التي ينصرف أثرها إلى المساس بالحريات الفردية الخاصة بهم.²

أما في مصر فإن المحكمة الإدارية العليا اتجهت للترقية بين الصفة وأهلية التقاضي، إذ ترى أن الصفة هي ليست شرطاً لقبول النظر في الدعوى، إنما هي شرط أساسي ولازم لصحة إجراءات التقاضي؛ لأن الصفة والأهلية تؤدي إلى حقيقة واحدة إذ ترى المحكمة أن الأهلية ليس شرطاً لقبول الدعوى، وإنما هي شرط لصحة إجراءات الخصومة، فإذا باشرت الدعوى ممن ليس هو اهلاً لمباشرتها تكون الدعوى مقبولة، ولكن إجراءات الخصومة فيها هي التي يمكن أن يتبعها البطلان³ وكما سبق ذكره فإن أهلية التقاضي تحكمها أيضاً القواعد المقررة في القانون المدني المصري، إذ يشترط في رافع الدعوى الإدارية أن يكون متمتعاً بالأهلية اللازمة لإقامة الدعوى وأن هذا الشرط يجب توافره في كافة الدعاوى سواء أكانت مدنية أم إدارية، وإذا لم يتوافر به شرط الأهلية فلا يمكن له إقامة الدعوى، ويستطيع مباشرتها نيابة عنه من يمثله سواء أكان الولي أم الوصي أم القيم.⁴

¹ شنتاوي، علي خاتر، (2011) موسوعة القضاء الإداري، ج1، دار الثقافة للنشر، عمان، ص 287

² د. المحروقي، شادية إبراهيم، (2005) الإجراءات في الدعوى الإدارية (دراسة مقارنة)، دار الجامعة الجديدة للنشر الإسكندرية، ص 99 - 103

³ د. الجمل، يحيى (1986) القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 379 - 380

⁴ د. جمال الدين، سامي، (1981) الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص 101

أما في الأردن فكما تمت الإشارة إليه سابقاً فتسري أحكام قانون أصول المحاكمات المدنية في غير الحالات المنصوص عليها في قانون القضاء الإداري¹ ومنها أهلية التقاضي إذ حددها المشرع بثمانية عشرة سنة².

رابعاً: ميعاد الدعوى:

حفاظاً على استقرار المراكز القانونية³، حرص المشرع الإداري سواء في فرنسا أم في مصر أم في الأردن، على تحديد مدة معينة، ولا بد أن يتم رفع دعوى الإلغاء ضمن هذه المدة، وإلا حكم القضاء الإداري بعدم قبول الدعوى شكلاً دون الخوض في موضوعها. وهذه المدة هي شهران في القانون الفرنسي⁴، وستون يوماً في مصر والأردن، وتبدأ من تاريخ تبليغ القرار أو تاريخ نشره بالجريدة الرسمية، أو بأي طريقة أخرى ينص عليها بالقرار⁵، وقد قضت محكمة العدل العليا في الأردن بأن: "ميعاد الطعن بإلغاء القرار الإداري ستين يوماً من تاريخ تبليغه، أو نشره في الجريدة الرسمية أو بأي طريقة أخرى يقضي التسريع بتبليغ ذوي الشأن بها، إذا كان التشريع ينص على أن العمل بالقرار من ذلك التاريخ"⁶، كما أخذ القضاء بمبدأ العلم اليقيني لبدء دعوى الإلغاء في حال ثبت العلم اليقيني بالقرار

¹ المادة (41) من قانون القضاء الإداري في الأردن رقم (27) لعام 2014.

² انظر قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني رقم 24 لعام 1988 وتعديلاته.

³ تضمن المبدأ رقم 113/ج من مجموعة المبادئ القانونية التي قررتتها المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة المصري (2015) - 2016 ص 1552 "لأن مراعاة استقرار الحقوق والمراكز القانونية، تعد غاية عليا يهدف القانون إلى تحقيقها في كل فروع من خلال المزاوجة بين الشرعية والاستقرار، ويجدل منهما معاً هياكل الحقوق والمراكز القانونية، يجنح القانون في مجال الولايات العامة إلى تغليب عنصر الاستقرار، لأن التصرف المعيب في هذا المجال لا يتعلق أثره بوضع فردي يسهل رده إلى ما كان عليه ويسهل حصر آثاره المتعاقبة، بل يتعلق هذا التصرف المعيب هنا بأعمال متتابعة وآثار متتابعة ويتداخل بعضها في بعض، فالتصرف الإداري إن بطل أو ألغي تترتب عليه من التفرجات والآثار ما قد يصعب حصره ومتابعته، ومن ثم رجح القانون عنصر الاستقرار بتحديد الأجل الذي يمكن فيه الطعن على القرار من ذي مصلحة، وجعل انتهاء هذا الأجل علامة على تحصن القرار الإداري واستقرار المركز القانوني الناشئ عنه كلياً وجزئياً"

⁴ الحلو، ماجد راغب (1977) - القضاء الإداري - دار المطبوعات الجامعية الاسكندرية، ص 254

⁵ انظر المادة (24) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لعام 1972، يقابلها المادة (8) من قانون القضاء الإداري في الأردن رقم (27) لعام 2014، مع الإشارة إلى أن المشرع الأردني نص صراحة على جواز التبليغ بالوسائل الالكترونية.

⁶ عدل عليا رقم 1994/212، 1994/11/23، منشور في الصفحة رقم 3249، مجلة نقابة المحامين، انظر: إبراهيم أبو رحمة، المرجع السابق، ص 883.

المطعون فيه ولو بغير الطرق التي أقرها المشرع وذلك إذا قام الدليل على هذا العلم اليقيني بما يمكن للطاعن معه من تحديد مركزه القانوني بالنسبة للقرار¹.

وقد انتهت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى أن ترتيب اقدمية المعينين على نحو يخالف أحكام القانون، ثم ترقيةهم بعد ذلك إلى الدرجة الأعلى بالأقدمية نفسها التي تضمنها قرار التعيين، وعدم قيام صاحب الشأن بالطعن على ذلك القرار في موعده، يؤدي إلى تحصن هذا القرار فيما تضمنه من ترتيب أقدمية زملائه المرقين وتحصن قرار ترتيب الأقدمية مؤداه عدم أحقيته في الطعن على قرارات ترقيةهم إلى الدرجات الأعلى بمقولة إنه يمثل تخطيا بالنسبة له، أو معاودة الطعن على ترتيب الأقدمية بمناسبة تلك الترقية².

ويمكن أن يتمدد الموعد المقرر لرفع دعوى الإلغاء في عدة حالات هي:

أ- التظلم الإداري: التظلم هو طلب يتقدم به صاحب الشأن إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو الجهة الرئاسية التي تتبعه تلك الجهة، على أمل أن تعدل قرارها فتسحبه أو تلغيه كما سبق بيانه عند البحث بموضوع التظلم، فإذا ما تم التظلم من القرار - قبل اللجوء إلى القضاء لطلب الإلغاء - لدى الجهة المختصة فإن ميعة الطعن ينقطع، ولا يبدأ بالسريان من جديد، إلا من بعد تاريخ رفض الإدارة للتظلم³.

ب- طلب الإعفاء من الرسوم القضائية: رتب قضاء مجلس الدولة الفرنسي والمصري على تقديم طلب الإعفاء من الرسوم القضائية تمهيداً لرفع دعوى الإلغاء قطع ميعة رفع دعوى الإلغاء لتبدأ مدة جديدة، ابتداءً من تاريخ إعلان القرار الصادر في طلب الإعفاء من الرسوم⁴، كما أرسى ذلك المشرع الأردني في قانون القضاء الإداري⁵.

¹ انظر المبدأ رقم 113/د من مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة المصري (2015) - 1552 (2016) ص

² انظر مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة المصري (2014- 2015) ص 370
³ انظر المادة (24) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لعام 1972، يقابلها الفقرة (ج) من المادة (8) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لعام 2014.

⁴ الحلو، ماجد راغب. (1985) القضاء الإداري، الإسكندرية، منشورات دار المطبوعات الجامعية.

⁵ حدد المشرع الأردني في الفقرة (ز) من المادة (8) من قانون القضاء الإداري الحالات التي يوقف بها ميعة الطعن بالإلغاء:

1- القوة القاهرة.

2- رفع الدعوى إلى محكمة غير مختصة.

ج- رفع الدعوى إلى المحكمة غير المختصة: رفع دعوى الإلغاء إلى محكمة غير مختصة، يترتب عليه قطع مدة رفع الدعوى، كما لو رفع الطاعن دعواه إلى محكمة مدنية، على أن يكون رفع الطعن إلى المحكمة غير المختصة قد جرى خلال ميعاد الطعن بالإلغاء. ثم يبدأ سريان الميعاد المنقطع من تاريخ الحكم الصادر بعدم الاختصاص كما هو متبع في قضاء مجلس الدولة المصري، وحسبما هو متبع في قضاء مجلس الدولة الفرنسي¹ وكذلك الأردني كما سلف بيانه.

د- القوة القاهرة: من المتفق عليه في كل من مصر وفرنسا والأردن أن القوة القاهرة التي تمنع صاحب المصلحة من رفع دعواه بالإلغاء قرار إداري، تؤدي إلى وقف مدة الطعن طيلة قيام هذه القوة، ثم يبدأ سريان هذه المدة بعد زوالها².

وتجدر الإشارة إلى أن دعوى الطعن في القرارات المنعقدة غير مقيدة بأي ميعاد وهذا ما استقر عليه القضاء في كل من فرنسا ومصر والأردن، والقرار المنعقد الذي لا يتقيد الطعن به بميعاد هو القرار الذي تكون فيه مخالفة صارخة إلى حد يفقد معها القرار طبيعته، وتخرجه من دائرة تطبيق الإحكام العامة للقرارات الإدارية، كما إذا صدر عن شخص ليس له صفة أصلاً في إصداره أو ليس له صفة الموظف العمومي أو إذا صدر القرار عن الإدارة في موضوع يدخل في إحدى السلطتين التشريعية أو القضائية³.

الفرع الثاني

أوجه الطعن بإلغاء قرار الترقية وآثاره

بعد الانتهاء من دراسة الإطار العام للطعن بقرارات الترقية سننقل في هذا الفرع لدراسة أوجه الطعن بإلغاء قرار الترقية ومن ثم سنحاول الإحاطة بآثار رفع دعوى الإلغاء والفصل فيها وفق الآتي:

3- تقديم طلب تأجيل الرسوم.

¹ خليل، محسن، (1968) القضاء الإداري اللبناني ورقابته على أعمال الإدارة، ط2، ص376

² الدغيث، فهد، (1988) رقابة القضاء على قرارات الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص193

³ قرار محكمة العدل العليا، رقم 1976/48.

أولاً: أوجه الطعن بإلغاء قرار الترقية:

إن الموظف العام إذا ما توافرت فيه شروط الترقية وانتفت عنه موانعها، فإنه يقع على عاتق الإدارة إصدار قرار بترقيته، إلا أنها قد لا تصدر ذلك القرار أو تصدر قراراً بترقية إقرانه وتتخطاه، وله عندئذ أن يطعن بذلك أمام القضاء الإداري، فالأصل أن تصدر القرارات الإدارية صحيحة مستكملة لأركانها، وحيث إن قضاء المحكمة الإدارية العليا في مصر قد استقر على أن الإدارة لا تسأل إلا على أساس الخطأ، الذي يحدده القاضي وهو يسترشد في ذلك بالنسبة للقرارات الإدارية بما يتخذه الخطأ من صورة واضحة وملموسة من صور عدم المشروعية التي تكون قد أصابت القرار الإداري المطعون فيه، سواء كان مرد ذلك إلى مخالفة الشكل أم إلى عدم الاختصاص أم إلى مخالفة القانون أم إلى عيب الانحراف¹، ومن خلال التدقيق في قانون مجلس الدولة المصري وقانون القضاء الإداري في الأردن يلاحظ أن المشرع ذهب في كلا البلدين إلى تحديد أوجه الإلغاء ولم يترك الأمر للاجتهاد القضائي²، وسنستعرض أوجه الإلغاء للقرار الإداري باختصار وفق الآتي:

أ- **عيب عدم الاختصاص:** الاختصاص هو القدرة القانونية على مباشرة عمل معين (صادر من جهة مختصة). وقد يكون مصدر هذا الاختصاص (المشرع) وهو مصدر مباشر أو (التفويض والحلول والإنابة) وهو مصدر غير مباشر، وتعتبر قواعد الاختصاص من النظام العام لا يجوز الاتفاق على مخالفتها³، ويتكون من مجموعة من

¹ انظر مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة المصري (2014-2015) الجزء الأول، ص 257

² اشترط المشرع المصري في المادة (10) من قانون مجلس الدولة في طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو عيباً في الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة، كما اشترط المشرع الأردني في المادة (7) من قانون القضاء الإداري أن تستند الدعوى على سبب أو أكثر من الأسباب التالية (عدم الاختصاص - مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها - اقتران القرار أو إجراءات إصداره بعيب في الشكل - إساءة استعمال السلطة - عيب السبب)

³ تضمن المبدأ رقم 59/ب من مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة المصري (2015 - 2016) الجزء الثاني ص 1496 "من مجموعة مبادئ من المبادئ الدستورية المقررة أنه متى عهد القانون إلى سلطة معينة بإصدار القرارات اللازمة لتنفيذ أحكامه، فإن هذه السلطة دون سواها تكون صاحبة الاختصاص بإصدار هذه القرارات، بحيث يتمتع على غيرها ممارسة هذا الاختصاص - صدور القرار عن شخص غير منوط به إصداره قانوناً أو غير مفوض في إصداره، يصمه بعيب عدم الاختصاص؛ لما في ذلك من افتئات على السلطة المختصة بإصداره هذا العيب من النظام العام، وللمحكمة أن تقضي به من تلقاء نفسها".

العناصر (الاختصاص المكاني - الاختصاص الزمني - الاختصاص الموضوعي - الاختصاص الشخصي)¹، واستقر الفقه والقضاء على التمييز بين صورتين من عدم الاختصاص:

1- عيب عدم الاختصاص البسيط: وهو نوعين فقد يكون عيب عدم الاختصاص سلبي مثال امتناع السلطة الإدارية المختصة عن مباشرة اختصاصها المقرر لها أو عيب عدم الاختصاص الإيجابي مثال قيام السلطة الإدارية بإصدار قرار جعله المشرع من اختصاص جهة إدارية أخرى، وهي تتمثل في ثلاثة صور ذكرناها سابقاً وهي (عيب عدم الاختصاص الموضوعي والزمني والمكاني)². (بطيخ والعجاردة، 2012).

2- عيب عدم الاختصاص الجسيم: وهو يتمثل في صدور القرار من فرد عادي لا صله له بالإدارة أو اعتداء السلطة الإدارية على اختصاص السلطة التشريعية، اعتداء السلطة الإدارية على اختصاص السلطة القضائية. والفرق بين عيب عدم الاختصاص البسيط والجسيم هو أن في حال عيب عدم الاختصاص البسيط يعتبر قرار باطل ويجوز تعديله أو إلغائه خلال 60 يوم أو شهرين حسب الحال، أما بعد 60 يوم يكون القرار مشروع ويتحصن (ولا يلغى)، وفي حال عيب عدم الاختصاص الجسيم لا يعتبر قرار باطل فحسب بل معدوماً وفاقداً لصفته الإدارية، ولا يتحصن من الطعن بفوات ميعاد الطعن، ويجوز للإدارة سحبه في أي وقت دون التقيد بميعاد محدد³.

واستقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي على عدم القضاء بمسؤولية الإدارة عن القرارات الإدارية المعيبة بعيب الاختصاص إلا إذا كان عيب الاختصاص جسيماً، أما إذا كان بسيطاً فإن مجلس الدولة يرفض الحكم بالتعويض،

¹ - الاختصاص الزمني: يجب أن يصدر القرار الإداري من الجهة المختصة بإصداره قانوناً في الوقت الذي يكون فيه مختصاً بذلك، وبخلاف ذلك نكون أمام حالة عدم اختصاص من حيث الزمان.

- الاختصاص المكاني: إن الرئيس الإداري يصدر قراراً إدارياً يمتد أثره إلى خارج الحدود الإقليمية أو المكانية الموضوعية لمزاولة اختصاصه ويتربط على ذلك إن تكون هذه القرارات مشوبة بعيب عدم الاختصاص المكاني.

- الاختصاص الموضوعي: جهة إدارية تتخذ قرار إداري هو من اختصاص جهة إدارية أخرى وبالتالي يكون هذا القرار معيب بعدم الاختصاص - الموضوعي.

- الاختصاص الشخصي: أن يتم إصدار القرار الإداري من الموظف المختص بمباشرة هذا الاختصاص دون غيره من الأشخاص لأنه اختصاص شخصي لصيق بصفة هذا الشخص، انظر:

² بطيخ، رمضان، العجاردة، نوفان (2012) مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية، اثره للنشر والتوزيع، الأردن، ص 430.

³ النهري، مجدي، (1997) مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة - مصر، ص 292

كذلك لم يجعل مجلس الدولة المصري عيب الاختصاص في القرار الإداري مصدراً لمسؤولية الإدارة إلا إذا كان هذا العيب مؤثراً في موضوع القرار وجوهره شأنه في ذلك شأن عيب الشكل¹.

ب- **عيب مخالفة الشكل أو الإجراءات:** يعرف الشكل بأنه المظهر الخارجي للقرار الإداري (مكتوب أو غير مكتوب، مسبب أو غير مسبب)، أما الإجراءات فهي الخطوات العملية لإصدار القرار الإداري (أخذ رأي جهة معينه أولاً، التحقيق الإداري)، والأصل إن القرار الإداري لا يخضع في إصداره لشكليات وإجراءات معينه إلا إذا حدد المشرع إشكال وإجراءات معينه للقرار، فعندئذ لا يكون القرار سليماً إلا إذا صدر وفقاً للشروط والإجراءات الشكلية المقررة في القانون، فإذا تجاهلت الإدارة عند إصدار قرارها الشكليات والإجراءات التي قررها القانون كان القرار معيباً بعيب الشكل والإجراءات².

وقد أكدت على ذلك محكمة العدل العليا "أنه إذا فرض المشرع على الإدارة قبل إصدار قرار معين استشاره فرد أو هيئة من الهيئات فإنه يتعين عليها القيام بهذه الشكلية قبل إصدار القرار ولو كان الرأي بحد ذاته غير ملزم للإدارة فإن إغفاله يشكل إهداراً ل ضمانات كفلها القانون من إيجاد رأي بجانب الوزير ليستعين به كضمانه من الضمانات التي قررها المشرع الصالح الأفراد وينبني على ذلك بطلان القرار الإداري الذي لم يراع ما ذكر"³.

و تبنى القضاء الإداري في فرنسا ومصر، التفرقة بين الشكليات الجوهرية والشكليات غير الجوهرية، فقضى بإلغاء القرار في الحالة الأولى مع إمكانية التعويض عن الضرر، أما في الحالة الثانية، فإذا كان يمكن للإدارة أن تعيد القرار وفق للشكلية المطلوبة فلا مجال إلى الحكم بالتعويض⁴، وأخذ الفقه في فرنسا ومصر بمعيار جسامه للتمييز

¹ السناري، محمد، (2000) مبدأ المشروعية والرقابة على الأعمال الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة، ط1، مطبوعات جامعة الإمارات العربية المتحدة، الإمارات، ص 403-406.

² البشتاوي، مهند، (1994) عيب الشكل والإجراءات في القرار الإداري الأردني الجامعة الأردنية، عمان-الأردن، ص 20

³ قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم (9) لعام 1982.

⁴ شوايل، عاشور سليمان، (2004) مسؤولية الدولة عن أعمال الضبط الإداري في القانون الليبي والمقارن جنائيا وإداريا، ط1، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع، طرابلس-ليبيا، ص764، 799.

بين الشكليات الجوهرية وغير الجوهرية، فإن أثرت مخالفة الشكل على مضمون القرار اعتبر الشكل جوهرياً، وإن لم تؤثر فليس بجوهرى ولا تأثير له على القرار الإداري¹.

ج- **عيب مخالفة القانون:** الخطأ في القانون يعتبر سبباً مهماً للرقابة القضائية وهو من أهم أوجه إلغاء القرار الإداري وأكثرها تطبيقاً²، وينطوي هذا العيب على جميع العيوب التي تشوب القرارات الإدارية وتجعلها باطلة، لأن مخالفة الاختصاص المحدد بالقانون، أو مخالفة الإجراءات الشكلية المقررة، أو إساءة استعمال السلطة تعد في جميع الأحوال مخالفة للقانون، إلا أن الفقه والقضاء الإداريين درجا على استخدام مصطلح مخالفة القانون بمعناه الضيق، والمتمثل في العيب المتعلق بمحل القرار فحسب³ فقد حدد المشرع الأردني في قانون القضاء الإداري المقصود بعيب مخالفة القانون في المادة (7) منه بأنه "مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها"، في حين تصدى مجلس الدولة المصري لبيان صور هذا العيب⁴، ونوجزها فيما يلي:

- مخالفة نصوص القوانين واللوائح.

- الخطأ في تفسير القوانين واللوائح، (الخطأ في القانون).

- الخطأ في تطبيق القوانين واللوائح، (الخطأ في تطبيق الوقائع).

وتتحقق المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية عندما تتجاهل الإدارة القاعدة القانونية تماماً، ويكون هذا التجاهل ايجابياً أو سلبياً، كان تصدر قراراً على خلاف ما يقضي به القانون، أو تمتنع عن إصدار قرار يلزمها القانون بإصداره⁵، إما الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية فهو إصدار الإدارة قرارها دون إن تتحقق من قيام وقائع صحيحة تستند إليها كأساس لتطبيق أحكام القانون، إذ يستحيل على القاضي الإداري أن يقدر مشروعيه القرار الإداري دون فهم للوقائع المطروحة والموجبة لتطبيق نصوص القانون ودون التأكد من وجودها، إما الخطأ في التفسير فينشأ نتيجة الخطأ في تفسير القاعدة القانونية من قبل الإدارة، وذلك عندما تقوم الإدارة بإعطاء القاعدة القانونية مدلولاً ومعنى غير

¹ د. بطيخ، رمضان، (2009) قضاء الإلغاء، ضمانات للمساواة وحماية للمشروعية، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 179-180

² R. Chapus.(2001), Droit administratif general, cit, P.1040.

³ د. عبد الله عبد الغني، بسيوني، (1996) القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص 619.

⁴ د. بطيخ، رمضان، (2009) قضاء الإلغاء، ضمانات للمساواة وحماية للمشروعية، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 184.

⁵ أبو رأس، محمد، (1976) القضاء الإداري، ط1، مكتبة النصر، الإسكندرية-مصر، ص 283.

المعنى الذي قصده المشرع من وضعها أو تفسيرها بطريقة خاطئة، مما يترتب عليه منازعه الطاعن في القرار الصادر من الإدارة¹، فمن المبادئ المسلم بها في تفسير احكام القانون عدم الانحراف عن صريح عبارات النص، أو تفسيره على نحو يتعارض مع عباراته الواضحة الصريحة والقاطعة الدلالة على المقصود منها إلى معان أخرى؛ وإلا كان ذلك اعتداء على إرادة المشرع، وإحلالاً لإرادة المفسر قاضياً كان أو غيره محل السلطة التشريعية، دون سند من الدستور أو القانون لا اجتهد مع صراحة النص التشريعي وقطعية دلالاته على ما تقصده السلطة التشريعية من تقريره².

د- **عيب السبب:** يعرف السبب بأنه الحالة الواقعية أو القانونية التي دفعت رجل الإدارة لإصدار قراره، أما عيب السبب يتمثل في غياب الأسباب القانونية أو الواقعية التي قام عليها، فلا بد أن يقوم القرار الإداري على سبب يتمثل في الحالة القانونية، أو الواقعية التي تدفع الإدارة إلى إصداره³. ويجب إن يكون السبب محقق الوجود في وقت حدوث الواقعة المادية أو القانونية إلى حين صدور القرار، كما يجب أن يكون مشروعاً أي أن يكون صحيحاً ومبرراً للقرار المستند إليه حقيقة لا وهمياً ولا صورياً ومستخلصاً استخلاصاً سائغاً من أصول ثابتة تنتج⁴.

وتتمثل صور الرقابة القضائية على عنصر السبب في عدة أوجه⁵:

- الرقابة على الوجود المادي للوقائع: وتتمثل بقيام الإدارة بإصدار قرار لا يستند إلى وقائع محققة الوجود حتى صدور القرار أو كانت الوقائع التي تستند إليها في قرارها غير مشروعة وغير صحيحة.

¹ كنعان، نواف، (2009) القانون الإداري الأردني، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، ص 237
² المبدأ رقم 3/ب من مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة المصري (2015-2016) الجزء الثاني ص 1992.
³ د. الدسوقي، محمد إبراهيم، (2005) حماية الموظف العام إدارياً (رسالة دكتوراه)، جامعة القاهرة، ص 439-440.
⁴ كنعان، نواف، (1992) تسبب القرار التأديبي كضمان أساسية من ضمانات التأديب الوظيفي، بحث منشور في مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، عدد 6، كانون أول.
⁵ عبد العال، محمد حسنين، (1971) فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، رسالة دكتوراه، مقدمة لكلية حقوق جامعة القاهرة، ص 143.

- الرقابة على التكيف القانوني للوقائع: فلا يكفي أن تكون الواقعة موجودة ولكن كذلك أن تكون الإدارة قد كلفتها تكيفاً قانونياً تكون معه الواقعة كافية لإصدار القرار.

- الرقابة على ملائمة القرار للوقائع: وهي غالباً تدخل في حالتين الضبط الإداري والتأديب الإداري في معرض تناسب الإجراء أو التأديب مع الفعل المرتكب.

ويقتصر دور القضاء في رقابة مشروعية القرار الإداري على بحث مصداقية السبب الذي أفصحت عنه جهة الإدارة للقرار - لا يسوغ للقضاء أن يتعدى هذا السبب إلى ما وراء ذلك بافتراض أسباب أخرى يُحمل عليها القرار - فصحة القرار الإداري تتحدد بالأسباب التي قام عليها، ومدى سلامتها على أساس الأصول الثابتة في الأوراق وقت صدور القرار، ومدى مطابقتها للنتيجة التي انتهى إليها¹.

تجدر الإشارة إلى أن عيب السبب لم يكن من أوجه إلغاء القرار الإداري بموجب قانون محكمة العدل العليا رقم رقم (12) لعام 1992 وتعديلاته حيث حدد المشرع في المادة (10) أوجه الطعن بالإلغاء بعدم الاختصاص أو مخالفة القانون أو بعيب الشكل، إلى أن صدر قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لعام 2014 الذي أضاف عيب السبب وعيب إساءة استعمال السلطة إلى أوجه الطعن بالإلغاء بموجب المادة (7) منه.

هـ - **عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف في السلطة:** القرار الإداري يجب أن يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، وهذه القاعدة هي قاعدة عامة يجب على الإدارة الالتزام بها ولو بدون نص، وقد يهدف القرار الإداري إلى تحقيق هدف مخصص فيما يسمى بقاعدة تخصيص الأهداف حيث إن المشرع قد يحدد في إطار فكرة المصلحة العامة الأهداف المتوخاة من القرارات الإدارية واللصيقة بها دائماً²، فالغاية من القرار الإداري تتم بالنظر إلى البواعث و النوايا الخاصة بالسلطة الإدارية والمتمثلة بالمصلحة العامة، فالانحراف بالسلطة يقع عندما يحيد مصدر القرار عن تحقيق المصلحة العامة أو عن الهدف المخصص الذي يبتغيه القرار³، و بالتالي فتعارض نية الإدارة مع الغاية

¹ المبدأ رقم (34/أ) من مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة المصري (2014 - 2015) الجزء الثاني.

² بسيوني، عبد الغني، (1998) ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة، ط1، الدار الجامعية، بيروت - لبنان، ص 288.

³ د. خليفة، عبد المنعم، (2008) الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، منشأة المعارف، ص184.

المحددة سلفاً من القرار الإداري يجعل القرار الإداري مشوباً بعبء عدم المشروعية، و الذي تتجسد بالانحراف بالسلطة أو إساءة استعمال السلطة، أي إن الإدارة استخدمت سلطتها لغاية أخرى غير الغاية التي تم على أساسها تم منحها هذه السلطة¹.

"إذا كانت جهة الإدارة تترخص بما لها من سلطة تقديرية في التعيين في الوظائف العامة، وكذلك الترقية إليها، بلا معقب عليها، إلا إذا ثبتت إساءة استعمال السلطة والانحراف بها عن تحقيق المصلحة العامة، فإن للقاضي الإداري أن يتحرى بواعث القرار وملاصباته للوقوف على الهدف الحقيقي الذي تنشده الإدارة من القرار، وما إذا كان قد تغيا وجه المصلحة العامة، أم تتكبد السبيل وانحرف عن غايته، وهذا الأمر يشمل القرار الإداري والسلبي"².

ثانياً: آثار رفع دعوى الإلغاء والفصل فيها:

أ- **وقف تنفيذ القرار:** تتمتع الجهة الإدارية في سبيل القيام بممارسة نشاطها بامتيازات عديدة منها إصدار القرارات الإدارية ونفاذها بمجرد صدورها وتعتبر من الوسائل الفعالة بغرض تسيير العمل الإداري، فالأصل هو تنفيذ القرار الإداري بالرغم من الطعن عليه بالإلغاء وذلك استناداً لمبدأ الأثر غير الواقف للطعن. وتطبيق هذا المبدأ على وجه الإطلاق قد يترتب عليه نتائج يتعذر تداركها³.

وقد أدرك المشرع أهمية ذلك، وبالتالي قرر نظام وقف تنفيذ القرار الإداري كاستثناء من القاعدة بغرض عدم إساءة الجهة الإدارية لحقها في تنفيذ قراراتها الإدارية، وبالتالي إقامة التوازن بين مصلحة الفرد، ومصلحة الإدارة مع وجود ضوابط وشروط معينة، فنجد حرص المشرع الفرنسي على الطابع التنفيذي للقرارات الإدارية، واعتبار وقف التنفيذ استثناء وذلك في القوانين المتعاقبة، وآخرها تقنين القضاء الإداري الجديد حيث صار وقف تنفيذ القرارات الإدارية من نطاق قاضي الأمور الإدارية المستعجلة⁴. ولقد تناولت قوانين مجلس الدولة المصري نظام وقف تنفيذ القرار

¹ R. Chapus.(2001), Droit administratif general, cit, P.1209.

² المبدأ رقم (91) من مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة المصرية (2015-2016) الجزء الثاني، ص 1178-1179.

³ د. محمد علي، أحمد يوسف (2023) وقف تنفيذ القرار الإداري في القانون المصري والفرنسي، مجلة جامعة الأزهر، القاهرة، الإصدار الثاني، العدد 38، ص 207.

⁴ قانون ٣٠ يونيو سنة ٢٠٠٠م، والذي تم تطبيقه وأصبح ساري المفعول اعتباراً من أول يناير سنة ٢٠٠١م، وعلى أثره أصبح وقف تنفيذ القرار الإداري يختص به قاضي الأمور الإدارية المستعجلة وفقاً للمادة ٥٢١ - ١/١ من تقنين القضاء الإداري الفرنسي.

الإداري، حيث نجد المشرع يردف القاعدة بالاستثناء فلقد نصت المادة (٤٩) فقرة أولى من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م بأنه: " لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها ". وتبعاً لذلك فإن المادة (٤٩) سالف الذكر بعد أن أعلنت نفاذ القرارات الإدارية استطردت قائلة (يجوز للمحكمة)،

مما يعني أن وقف التنفيذ له طابع استثنائي وأنه جوازي للقاضي في ضوء ما يراه من جدية واستعجال. وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في سبيل تبريرها لهذا الاستثناء بأن: " المشرع إذ خول القضاء الإداري صلاحية وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها بالإلغاء إنما استهدف من ذلك تلافي النتائج الخطيرة التي قد تترتب على تنفيذها، مع الحرص في الوقت نفسه على مبدأ سلامة القرارات الإدارية وقابليتها للتنفيذ "¹.

ولم يخرج المشرع الأردني عما ذهب إليه المشرع الفرنسي والمشرع المصري في هذا الصدد حيث عقد في قانون القضاء الإداري للمحكمة الإدارية اختصاص النظر بالطلبات المتعلقة بالأمور المستعجلة التي تقدم بشأن الطعون والدعاوى الداخلة باختصاصها بما في ذلك وقف تنفيذ القرار المطعون به مؤقتاً إذا رأت أن نتائج تنفيذه قد يتعذر تداركها².

من خلال ما سبق نجد أن المشرع والاجتهادات القضائية وإن كانت قد أجاز للقاضي وقف تنفيذ القرار الإداري إلى أنها وضعت لذلك ثلاثة شروط:

1- تقديم طلب من صاحب الشأن بوقف التنفيذ: وهناك عدة اتجاهات في ذلك منها القائل بوجود تقديم طلب

وقف التنفيذ مع عريضة الدعوى كما في مصر³، ومنها ما جعلها من اختصاص القضاء المستعجل أي

بشكل منفصل عن قاضي الأصل كما سلف بيانه في فرنسا، ومنها ما أجاز تقديم الطلب المستعجل عند

تقديم الدعوى أو بعد مباشرة النظر فيها كما هو الحال في الأردن⁴.

¹ حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣١٠٤ لسنة ٣٤ ق - جلسة 1990/12/1.

² المادة (6) من قانون القضاء الإداري في الأردن رقم (27) لعام 2014.

³ المادة (49) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لعام 1972

⁴ الفقرة (ب) من المادة (6) من قانون القضاء الإداري في الأردن رقم (27) لعام 2014

2- توفر صفة الاستعجال: إمكانية حدوث نتائج يصعب تداركها.

3- الجدية: أي أن يكون هناك احتمالية في أحقية صاحب الشأن فيما يطلبه.

وينتج عن الحكم بوقف التنفيذ أن تلتزم الجهة الإدارية بالامتناع عن تنفيذ القرار الصادر منها، فإذا تبادت في التنفيذ بالرغم من صدور الحكم فإن ذلك يعرضها للمسؤولية، والحكم الصادر بوقف التنفيذ يتطلب إعادة الحالة إلى ماكانت عليه عند بدء التنفيذ حتى يتم الفصل في موضوع الدعوى¹.

ب- إلغاء القرار وآثاره:

يترتب على صدور حكم بإلغاء قرار إداري انعدام هذا القرار من الوجود القانوني، واعتباره كأن لم يكن بأثر رجعي ينسحب إلى تاريخ صدوره، وهو ما يولد التزاماً يقع على عاتق الإدارة بتنفيذ هذا الحكم وفق منطوقه بتحقيق كافة نتائجه القانونية والمادية بالشكل الذي يؤدي إلى إعادة تنظيم المراكز القانونية للأفراد وإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار الملغى².

وتلتزم الإدارة بتنفيذ حكم الإلغاء بكل ما يترتب على تنفيذ هذا الحكم من آثار فقد نصت الفقرة (ب) من المادة (34) من قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014 "يتوجب تنفيذ أحكام المحكمة الإدارية العليا وأحكام المحكمة الإدارية القطعية بالصورة التي تصدر فيها" أما في التشريع المصري، يجد الأساس القانوني لالتزام الإدارة بتنفيذ أحكام الإلغاء سنده في المادة (54) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972، حيث نصت على ما يلي: الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون صورتها التنفيذية مشمولة بالصيغة الآتية: " على الوزراء ورؤساء المصالح المختصة تنفيذ هذا الحكم وإجراء مقتضاه"، وبهذا الصدد اتجه المشرع الفرنسي إلى منح القضاء الإداري سلطة استخدام أسلوب التهديد المالي في مواجهة الإدارة، وسلطة إصدار أوامر إليها لإلزامها باتخاذ ما يلزم من إجراءات لتنفيذ أحكامه، حيث بدأت حركة الإصلاح التشريعي في هذا المجال بصدور القانون رقم 539 لسنة 1980م والذي أجاز المجلس الدولة فرض غرامة تهديدية على الإدارة لإجبارها على تنفيذ أحكامه ثم صدر بعد

¹ د. عطية، محمد أحمد (1996) الطلبات المستعجلة أمام مجلس الدولة - منشأة المعارف بالإسكندرية، ص ٣٢١

² أبو رميلة، بسام محمد (2015) الدور الإيجابي للإدارة في تنفيذ حكم الإلغاء، مجلة علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، الأردن، المجلد 42، العدد 3، ص 1097.

ذلك القانون رقم 125 لسنة 1995 والذي منح مجلس الدولة وجميع المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية سلطة إصدار أوامر للإدارة بهدف تنفيذ الأحكام الإدارية، كما منحها إمكانية فرض غرامة تهديدية ضماناً لتنفيذ تلك الأحكام¹.

أما فيما يتعلق بحجية حكم إلغاء القرار الإداري ففي التشريع الأردني، نص المشرع صراحة على تمتع الأحكام الصادرة بالإلغاء بالحجية المطلقة ولكن دون أن يشير إلى أن ذلك يمثل طابعاً استثنائياً على القاعدة العامة في القانون المدني والمتمثلة بالحجية النسبية². فقد نصت المادة (34/ج) من قانون القضاء الإداري الأردني المشار إليه على أنه: "إذا صدر حكم الإلغاء فيكون حجة على الكافة، ويستفاد من هذا النص السابق بأن الأحكام الصادرة بإلغاء قرار إداري معين هي وحدها التي تتمتع بالحجية المطلقة دون الأحكام الصادرة برفض الإلغاء أي برد دعوى الإلغاء موضوعاً لا شكلاً. وقد أشارت إلى هذه الحقيقة محكمة العدل العليا بالقول: "لا يرد القول بأن الحكم الذي تصدره محكمة العدل العليا في الموضوع نفسه، يكون حجة على الكافة، إذ إن المبادئ التي استقر عليها الفقه والقضاء الإداريان هي أن الأحكام التي تكون حجة على الكافة هي الأحكام الصادرة بإلغاء القرارات الإدارية فقط، أما تلك التي ترفض الإلغاء، فإن حجيتها نسبية مقصورة على أطراف الخصومة ولا تتعدى إلى غيرهم³.

ولا يختلف موقف المشرع المصري عن نظيره الأردني بشأن الطابع الاستثنائي للحجية المطلقة لحكم الإلغاء، إذ تقضي القاعدة العامة بتمتع جميع الأحكام القضائية -إدارية كانت أم مدنية -بحجية نسبية، فقد نصت المادة (52) من قانون مجلس الدولة المصري المشار إليه على أنه: "تسري في شأن جميع الأحكام القواعد الخاصة بقوة الشيء المحكوم فيه على أن الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون حجة على الكافة.." وقد أكدت المحكمة الإدارية

¹ العنوم، منصور ابراهيم (2015) مدى سلطة قاضي الإلغاء في توجيه أوامر لإدارة لضمان تنفيذ حكمه، مجلة علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، الأردن، المجلد 42، العدد 1، ص 35.

² (نصت المادة (41) من قانون البيانات الأردني المعدل بالقانون رقم (16) لسنة 2005 على أن الأحكام التي حازت الدرجة القطعية تكون حجة بما فصلت فيه من الحقوق، ولا يجوز قبول دليل ينقض هذه القرينة، ولكن لا تكون لتلك الأحكام هذه القوة إلا في نزاع قام بين الخصوم أنفسهم دون أن تتغير صفاتهم وتعلق النزاع بالحق ذاته محلاً وسبباً).

³ انظر حكم محكمة العدل العليا رقم 32/76، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1976، ص 1218

العليا المصرية من جانبها هذا المبدأ وهي بصدد التمييز بين الأحكام الإدارية الصادرة بالإلغاء وبين الأحكام المدنية بالقول: " الأحكام الإدارية شأنها شأن الأحكام المدنية تكون حجة بما فصلت فيه من حقوق - التي لا يجوز قبول دليل ينقض هذه الحجة - حجة الأمر المقضي به التي تتمتع بها هذه الأحكام - فيما عدا الأحكام الصادرة بالإلغاء التي تكون حجة على الكافة - هي حجة نسبية لا يكون للحكم حجة الأمر المقضي إلا في نزاع قام بين الخصوم أنفسهم وتعلق بذات الحق محلاً وسبباً¹.

الخلاصة:

قيد المشرع في الدول محل الدراسة وبشكل متفاوت الترقية بالإضافة إلى ما أقره من شروط بموانع عديدة منها ما يستند إلى تأديب الموظف أو توقيع إحدى الجزاءات عليه أو إحالته إلى المحاكمة ومنها ما يكون بسبب وضع وظيفي معين يؤدي إلى انقطاع الرابطة الوظيفية للموظف بشكل جزئي أو كامل كما في حالة الندب أو الإعارة أو الإجازة.

ونظراً لما للترقية من أهمية وحفاظاً على حقوق الموظفين واستقرار المراكز القانونية أقر المشرع في الدول محل الدراسة مجموعة من الضمانات للموظف اتجاه الإدارة حفاظاً على حقوقه في الترقية بإخضاع القرارات المتعلقة بالترقية للرقابة الإدارية عن طريق التظلم من جهة والرقابة القضائية من جهة أخرى، من خلال منظومة متكاملة ومتوازنة تحافظ على حقوق الموظف من جهة وعلى استقرار وانتظام سير المرفق العام من جهة أخرى. مما سبق استعراضه في الباب الأول من تجارب في الترقية الوظيفية في الدول محل الدراسة يمكن القول إن المشرع في هذه الدول مع وجود اختلافات نسبية أقام نظام الترقية على مجموعة من الركائز كعوامل للتكوين الأساسي والهيكلية لبناء هذا النظام وهي:

أ- هوية الوظيفة العامة ذات البنية المغلقة.

ب- وجود ترتيب وتوصيف للوظائف.

¹ المحكمة الإدارية العليا المصرية طعن رقم 3516 لسنة 36 ق عليا، جلسة 1998.

ج- وجود نظام المراتب.

د- وجود نظام تقييم أداء للموظفين.

هـ- وجود نظام إدارة الموارد البشرية.

و- وجود ربط لسلالم الأجور بالترقية الوظيفية.

وقد ضمّن المشرع في الدول محل الدراسة نظام الترقية مجموعة من الضوابط كعناصر أساسية في تكوينه، وهي:

أ- معايير الترقية.

ب- شروط الترقية.

ج- موانع الترقية.

د- الرقابة على قرارات الترقية.

وسنحاول اسقاط الركائز والضوابط المذكورة على تطبيقات الترقية في المنظومة القانونية السورية عند

دراستها وتحليلها في الباب الثاني من هذه الرسالة، استهداءً بها للإجابة على تساؤلاتنا حول هل يوجد نظام

للترقية في القانون الأساسي للعاملين في الدولة؟ وماهي تطبيقات الترقية في المنظومة القانونية السورية؟

وماهي الركائز والضوابط للترقية التي أسس لها المشروع الوطني للإصلاح الإداري؟

الباب الثاني

تطبيقات الترقية في المنظومة القانونية السورية

تمهيد وتقسيم:

لا يستقيم البحث والنقاش في كل ما يخص النظام الإداري في الجمهورية العربية السورية مالم تنطلق من الوظيفة العامة والموظف العام لما لهذه المفاهيم من أهمية في تكوين هذا النظام وما يحمله من آثار كبيرة حتى على هوية النظام السياسي للدولة.

وتتميز الوظيفة العامة بأن لها نظام خاص بها، يحدد حقوق وواجبات الموظفين العموميين، وشروط التحاقهم بالوظيفة، ويرجع ذلك إلى دور الموظف العام كأداة للدولة في تحقيق أهدافها المختلفة. ومن هذا المنطلق ونظراً لأهمية تأطير الطاقات البشرية بسوق العمل بشكل عام وبالوظيفة العامة بشكل خاص تعددت النصوص الدستورية¹ في هذا الخصوص حيث تنص المادة الثالثة عشرة من الدستور على ما يلي:

- 1- يقوم الاقتصاد الوطني على أساس تنمية النشاط الاقتصادي العام والخاص من خلال الخطط الاقتصادية والاجتماعية الهادفة إلى زيادة الدخل الوطني وتطوير الإنتاج ورفع مستوى معيشة الفرد وتوفير فرص العمل.
- 2- تهدف السياسة الاقتصادية للدولة إلى تلبية الحاجات الأساسية للمجتمع والأفراد عبر تحقيق النمو الاقتصادي والعدالة الاجتماعية للوصول إلى التنمية الشاملة والمتوازنة والمستدامة.
- 3- تكفل الدولة حماية المنتجين والمستهلكين وترعى التجارة والاستثمار وتمنع الاحتكار في مختلف المجالات الاقتصادية وتعمل على تطوير الطاقات البشرية وتحمي قوة العمل، بما يخدم الاقتصاد الوطني.

كما جاء في المادة السادسة والعشرون من الدستور:

1. الخدمة العامة تكليف وشرف، غايتها تحقيق المصلحة العامة وخدمة الشعب.
2. المواطنون متساوون في تولي وظائف الخدمة العامة، ويحدد القانون شروط توليها وحقوق وواجبات المكلفين بها.

كما تنص المادة الأربعون من الدستور على ما يلي:

¹ دستور الجمهورية العربية السورية الذي أقره الشعب بالاستفتاء الجاري بتاريخ 2012/2/26 والمنشور في الجريدة الرسمية بموجب المرسوم رقم (94) تاريخ 2012/2/28.

1- العمل حق لكل مواطن وواجب عليه، وتعمل الدولة على توفيره لجميع المواطنين، ويتولى القانون تنظيم العمل وشروطه وحقوق العمال.

2- لكل عامل أجر عادل حسب نوعية العمل ومردوده، على ألا يقل عن الحد الأدنى للأجور الذي يضمن متطلبات الحياة المعيشية وتغيُّرها.

3- تكفل الدولة الضمان الاجتماعي والصحي للعمال.

ولم تجز المادة الثامنة تسخير الوظيفة العامة أو المال العام لمصلحة سياسية أو حزبية أو انتخابية، كما قضت المادة السادسة والعشرون بأن الخدمة العامة تكليف وشرف، غايتها تحقيق المصلحة العامة وخدمة الشعب، وأن المواطنين متساوون في تولي وظائف الخدمة العامة، ويحدد القانون شروط توليها وحقوق وواجبات المكلفين بها. ومن المفيد الدخول إلى مناقشة ملف الوظيفة العامة في سورية بشكل عام بما فيها الترقية بشكل خاص من الباب الواسع لمفهوم العمل كأصل دستوري، ولمفهوم القطاع العام ومقارنتهما بشكل مشترك يسمح بإنتاج مشهد أكثر كفاءة وأكثر موضوعية وأكثر تعبيراً عن رؤية وهدف المشرع السوري حيال الموضوع المطروح.

فالأصل أن العمل قيمة مركبة إنسانية واجتماعية واقتصادية في آن معاً ولا يمكن تناول هذا المفهوم من أحد جوانبه بمعزل عن الجوانب الأخرى، كما إنه لا يمكن تناول الإنسان "العامل" من بعض جوانبه وصفاته ومكوناته بمعزل عن بقية المكونات، فالإنسان بتكوينه ينزع إلى العمل للتعبير عن ذاته، وعن مواهبه وقدراته، كما إن لديه حاجات مادية لتوليد دخلٍ ومردود وكذلك أيضاً لديه حاجات معنوية كحاجة اجتماعية للإنسان ليعمل ضمن الفريق ويعبر عن ذاته ككائن اجتماعي وللترقية الوظيفية نصيب كبير في ذلك¹.

فإذا كانت الدولة "تعمل على توفير العمل لجميع المواطنين"، فإن هذا السعي يجب أن يكون وفق أسس ومعايير وضوابط تنظم سبيل ضبط وإدارة هذه الموارد من خلال القوانين والأنظمة الناظمة للعمل بشكل عام والوظيفة العامة بشكل خاص، حيث عنيت التشريعات الوظيفية المتتالية وأسهمت بموضوع دخول الموظفين إلى الوظيفة العامة من

¹ انظر: ديوب، باسم، (2022)، أثر سياسات التوظيف والترقية على الأداء الوظيفي في سوريا، الجامعة الافتراضية السورية، دمشق سورية، حيث خلصت الدراسة إلى وجود علاقة ذات أثر إحصائي بين سياسة الترقية والأداء الوظيفي.

الخارج وعالجت على استحياء كيفية الترقى وشغل الوظائف العامة داخلياً، مع خروج عدد من التشريعات الوظيفية الخاصة عن هذا السياق وإعطاء الترقية الوظيفية مكانة مهمة فيها.

لذا يُعدّ إصلاح الوظيفة العامة في سورية أمراً ملحاً وحتمياً، وقد تركّزت الجهود في ضوء المشروع الوطني للإصلاح الإداري عام 2017 على تطوير وتحديث البنية التنظيمية والإدارية للدولة لا سيما نظام شغل الوظائف العامة انطلاقاً من أن النجاح في إصلاح الإدارة العامة يرتبط بمدى القدرة على وضع أسس ومعايير علمية وموضوعية لنظام شغل الوظائف العامة ونظام الترقية الوظيفية، وتطوير بيئة العمل الحكومي بما يساعد على تحسين مستوى أداء الجهاز الإداري للدولة ويجعله أكثر رشاقة في تنفيذ مهامه.

مما سبق سنبحث في موضوع تطبيقات الترقية في سورية على النحو التالي:

الفصل الأول: الترقية في التشريع السوري.

الفصل الثاني: الترقية في ضوء المشروع الوطني للإصلاح الإداري.

الفصل الأول

الترقية في التشريع السوري

نهج المشرع السوري في مجال الوظيفة العامة إصدار أنظمة وظيفية عامة تعتبر أساساً في ذلك مع التسليم بوجود أنشطة مختلفة في عمل مراكز الدولة تستدعي إيجاد أنظمة عمل مختلفة تناسب النشاطات وطبيعتها سواء أكانت اقتصادية أم إدارية أو خدمية، فنجد أن المشرع في القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50/ لعام 2004 وتعديلاته قد نظم أوضاع العاملين في الجمهورية العربية السورية بشكل عام، ولكن هناك بعض فئات العاملين بقيت خارج نطاق تطبيق القانون المذكور، حيث ينطبق على أوضاعهم الوظيفية قوانين وظيفية خاصة (كقانون تنظيم الجامعات بالنسبة لأساتذة الجامعات وكقانون السلطة القضائية بالنسبة للقضاة) وذلك مع بقاء قانون الموظفين الأساسي رقم 135 سنة 1945 قابلاً للتطبيق على الأوضاع الوظيفية للفئات المستثناة من أحكام قانون العاملين وفي كل مالم يرد به نص في قوانينهم الخاصة.

وفي مجال الترقية لم يورد المشرع السوري تعريف الترقية سواء في قانون العاملين الأساسي أو القوانين الوظيفية الخاصة، وإن كان قد عُني في قانون العاملين الأساسي بموضوع الترفيع الدوري، الذي يراه البعض لا يختلف عن الترقية في مدلوله والغاية منه¹ وذلك على غرار بعض التشريعات التي تستخدم لفظ ترفيع للدلالة على مفهوم الترقية، بينما يرى آخرون قصر مدلوله بمجرد الحصول على درجة أو مرتبة مالية أعلى²، وبالمقابل أورد المشرع السوري للترقية أحكاماً خاصة في بعض القوانين الوظيفية الخاصة.

وقد أفرد عدد من الباحثين في سورية للترقية عدد من التعاريف حيث عرفها البعض بأنها: "تقليد العامل مركزاً وظيفياً أعلى من المركز الذي كان يشغله ليرتّب عليه نفع مادي يتمثل في زيادة مرتبه، ونفع معنوي يتمثل في صعوده مدارج السلم الإداري"³، بينما ذهب آخرون إلى تعريف الترقية تحت عنوان الترفيع الذي يقصد به: "الصعود في درجات السلم الإداري مع ما يترتب على هذا الصعود من تولي وظائف ومناصب متدرجة في الأهمية والمسؤولية والصعوبة والأجر في حين أن الترقية تعني تقريب موعد الترفيع بستة أشهر مثلاً بدلاً من المدة العادية

1 - د. صالح، محمود. (2014) أساليب إشغال الوظيفة العامة، كلية الحقوق - جامعة دمشق، دمشق، سورية ص 80.
2 - د. عبد الهادي، حمدي أمين، (1969) أساليب الترقية والترفيّع في البلاد العربية، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول ص 284.
3 - د. نحيلي، سعيد، د. الحسن، عيسى، (2014) القانون الإداري، ص 69.

للترفيع"¹، بينما أشار آخرون إلى مفاهيم أخرى تكون لازمة للترقية منها، مفهوم قياس كفاءة أداء الموظفين الذي يستهدف تقييم أدائهم لعملهم وسلوكهم بهدف التأكد من مدى كفايتهم لمباشرة صلاحيتهم الوظيفية، ومدى جواز نجاحهم في وظائف أعلى²، حتى أن البعض نهج على اعتبار أن الترقية أثر من آثار تقييم أداء العاملين³.

وفي هذا الإطار يجب التنويه إلى أنه، وإن درج جانب من الفقه على لحظ الترقية وتصنيفها بحسبانها حقاً من الحقوق الوظيفية عند بحثه لحقوق العامل⁴، إلا أنّ المستقر عليه فقهاً وقضاءً أنّ الترقية لا تعد حقاً للموظف العام يستمد مباشرة من القوانين، وإنما هي جوازية للإدارة⁵، وهذا ما نرجحه، وبالمقابل إذ يمكن القول إن الترقية في التشريع السوري هي حق للموظف عند توفر شروطها وما يسعف هذا القول أو إمكانية تبنيه هو القاعدة القائلة بأن لكل حق دعوى تحميه، إذ نجد أن المشرع أفرد في قانون مجلس الدولة ضمن اختصاصاته فقرة خاصة بالطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالظعن في القرارات الإدارية الصادرة بالترقية أي أن هناك اعتراف من المشرع بهذا الحق للموظف من خلال ما منحه إياه من دعوى تمكنه من هذا الحق، ولكن المتتبع لأحكام مجلس الدولة يجد أن أحكامه انصبت على إلغاء القرارات المشوبة بعيب عدم الاختصاص أو مخالفة القانون أو العيب في الإجراءات دون التطرق في منطوق أحكامها إلى التوجيه للإدارة بتمكين الموظف رافع الدعوى من حقه في الترقية وبذلك يكون قد ترك ذلك للسلطة التقديرية للإدارة في حدود القوانين والأنظمة النافذة⁶.

ومن خلال التتبع في الأحكام لصادرة عن القسم القضائي لدى مجلس الدولة نجد أن الترقية هي ما يطرأ على الموظف من تغيير في مركزه القانوني، يكون من شأنه تقديمه على غيره وتدرجه في مدارج السلم الوظيفي والإداري ويتحقق ذلك بتقليد الموظف وظيفة تعلو وظيفته الحالية في مجال الاختصاص وإن لم يصاحب هذا التقليد نفع

1 د. عبد الله طلبة، د. أحمد إسماعيل، (2021) الوظيفة العامة، ص 271.

2 د. الحسين، محمد، د. نوح، مهني (2012)، القانون الإداري، ص 100.

³ انظر د. السالم، عمار. (2020) تقييم أداء العاملين وأثره على المسار الوظيفي، كلية الحقوق – جامعة دمشق، دمشق، سورية ص 300 وما بعد.

4 - د. نوح، مهني (2010)، الحقوق المالية للموظف العام، بحث منشور في الموسوعة القانونية المتخصصة، هيئة الموسوعة العربية، المجلد الخامس، ص 90.

5 - د. صالح، محمود. (2014) أساليب إشغال الوظيفة العامة، كلية الحقوق – جامعة دمشق، دمشق، سورية ص 283.

⁶ سنتوسع ببحث ذلك عند دراسة الرقابة القضائية على الترقية في سورية.

مادي، أي أن الترقية لا يقتصر مدلولها على تعيين موظف في درجة مالية أعلى من درجته بل يشمل تعيين الموظف في وظيفة تعلو بحكم طبيعتها الوظيفة التي يشغلها في مدارج السلم الإداري¹.

مما سبق سنبحث في موضوع الترقية في التشريع السوري على النحو التالي:

المبحث الأول: ضوابط الترقية في التشريع السوري.

المبحث الثاني: الرقابة على قرارات الترقية في التشريع السوري.

¹ قرار المحكمة الإدارية العليا الصادر في 1965/6/2 مجموعة أبو شادي ص 2341، ملخص القضية تعيين مدرس في وظيفة مدرس أول وهو أمر لا يصاحبه منح درجة مالية جديدة فعدته المحكمة ترقية لأن منصب مدرس أول أرقى في مدارج السلم الإداري من وظيفة مدرس.

المبحث الأول

ضوابط الترقية في التشريع السوري

سنبحث في موضوع ضوابط الترقية الوظيفية في التشريع السوري من خلال التطرق بداية إلى ما جاء في الأنظمة الأساسية للوظيفة العامة من أحكام بهذا الخصوص ولاسيما ما يتعلق منها بأنواع الترقية وشروطها وإجراءاتها والسلطة صاحبة الاختصاص في الترقية وموانعها لنخوض بعد ذلك فيما جاء في الأنظمة الوظيفية الخاصة من أحكام بهذا الخصوص من خلال التعرض لما ورد من أحكام في عدد من هذه التشريعات.

المطلب الأول

الترقية في الأنظمة الأساسية للوظيفة العامة في سورية

سنحاول في هذا المطلب الوقوف على مكانة ومركز مؤسسة الترقية في الأنظمة الأساسية للوظيفة العامة في التشريع السوري وذلك من خلال البحث بداية في الترقية في القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (50) لعام 2004 وصولاً إلى البحث في نظام الترقية في قانون الموظفين الأساسي رقم (135) لعام 1945.

الفرع الأول

الترقية في القانون الأساسي للعاملين في الدولة

إن الإجابة عن التساؤل حول إن كان القانون الأساسي للعاملين في الدولة والأنظمة الصادرة بناءً عليه تتضمن في أحكامها نظام للترقية الوظيفية أم لا يتطلب منا البحث والتمحيص والتقييم لما تضمنه القانون المذكور من أحكام وذلك من خلال إسقاط ما تم استعراضه سابقاً لتجارب في القوانين المقارنة وما تضمنته من ركائز بنت عليها أنظمة الترقية لديها، على الأحكام الواردة في القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (50) لعام 2004.

أولاً – هوية الوظيفة العامة:

يوجد نظامان في الوظيفة العامة، نظام مفتوح يرتكز أساساً على مبدأ التعاقد والتقاء الإرادات، ونظام الوظيفة المغلق القائم على تكيف العلاقة بين الموظف والدولة على أنها علاقة تنظيمية لائحية تضع الموظف في مركز قانوني عام وموضوعي يجوز تغييره وتعديله بقواعد عامة ومجردة وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة، حيث إن الموظفين

هم عمال المرافق العامة، وبهذه الصفة يجب أن يخضع نظامهم القانوني للتعديل والتغيير وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة والترقية الوظيفية تتميز في ظل نظام الوظيفة المغلق بالوضوح إذ تغدو الترقية إحدى خصائص هذا النظام¹. أخذ في مختلف قوانين الوظيفة العامة المتعاقبة بالنظام المغلق كأصل عام، بهدف المحافظة على توازن واستمرار الجهات العامة بتقديم خدماتها ومهامها الموكلة إليها من جهة وما يشكله هذا النظام من شبكة أمان اجتماعي للعامل، ولكن بغية إضفاء المرونة اللازمة على عمل الإدارة لكي تتكيف مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية، تم الاستعانة ببعض مظاهر نظام الوظيفة العامة المفتوح، كاللجوء إلى التعاقد في حالات معينة ومحددة قانوناً، ولكل منهما شروطه وأحكامه الخاصة.

حيث عرف المشرع الوظيفة في القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (50) لعام 2004 بأنها كل عمل دائم وردت تسميته في ملاك الجهة العامة، والأصل المقرر أن يتم إشغال هذه الوظائف من عامل يعين بصورة دائمة في إحدى الوظائف الملحوظة في الملاك العددي للجهة العامة وفق ما جاء بتعريف العامل في القانون المذكور² ووفق أصول وإجراءات التعيين المحددة في الباب الثالث منه، حيث يقوم العاملون الدائمون في الجهة العامة بتنفيذ المهام المحددة بصك إحداثها، والمبينة في النظام الداخلي، لكنّ ثمة أعمالاً ومهام توصف بالمؤقتة، أو الثانوية، أو الطارئة، والتي لا تتكرر غالباً، وقد تكون غير متوقعة بالأصل، ولذلك لا يتم لحظها ضمن وظائف الملاك العددي للجهة العامة، ويجري تنفيذها عن طريق التعاقد، ومن غير السائغ إحداث وظائف دائمة لها، وإشغالها من قبل عاملين دائمين.

وعليه أورد المشرع في الباب السادس عشر من القانون الأساسي للعاملين في الدولة أحكاماً خاصة بالاستخدام المؤقت والتعاقد وذلك وفق طريقتين:

¹ د.نحيلي، سعيد(2013) أوجه النشاط الإداري، منشورات جامعة البعث، سورية، ص 18.

² المادة (1) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (50) لعام 2004

أ- إما وفق أحكام المادة 146 التي أجازت للجهة العامة، وضمن حدود الاعتمادات المرصدة في الموازنة لهذا الغرض، استخدام عمال مؤقتين، على أعمال مؤقتة بطبيعتها، أو موسمين، أو عرضيين، حيث يحدد النظام الداخلي للجهة العامة، الحالات والأعمال التي يجوز فيها استخدام هؤلاء العمال، كما يحدد بوجه خاص:

- الأسس والقواعد، التي يجري بموجبها استخدام هؤلاء العمال.

- الأسس والشروط، التي يتم بموجبها تحديد الأجور التي يتم فيها الاستخدام.

ويتم إجراء صكوك الاستخدام بناء على صك الاستخدام النموذجي (القرار رقم 547 لعام 2005 الصادر بناء على اقتراح وزير المالية والشؤون الاجتماعية والعمل والاتحاد العام لنقابات العمال)،

ب- أو وفق أحكام المادة 147 التي أجازت للجهة العامة وضمن حدود الاعتمادات المرصدة لهذا الغرض في الموازنة، التعاقد مع الخبراء والاختصاصيين والمهنيين، ويحدد النظام الداخلي للجهة العامة:

- الحالات التي يتم بها التعاقد.

- أسس وقواعد، تحديد أجور المتعاقدين.

- أسس وقواعد، تحديد الحقوق الأخرى لهؤلاء المتعاقدين على ألا تزيد هذه الحقوق عن الحقوق التي يجوز منحها لأمثالهم من العاملين الدائمين.

- الجهة المخولة بإجراء التعاقد.

ويتم تصديق العقود الجارية، وفق أحكام هذه المادة، كما يلي:

- بمرسوم: فيما إذا كان الأجر الشهري المقطوع المتعاقد عليه يبلغ أو يزيد عن الحد الأقصى لأجر الفئة الأولى من جداول الأجور الملحق بهذا القانون.

- بقرار من الوزير المختص: فيما إذا كان الأجر الشهري المقطوع المتعاقد عليه، يقل عن الحد المشار إليه في البند السابق.

ويخضع المتعاقدون في علاقتهم مع الجهات العامة المتعاقدين معها سواء من حيث الواجبات أو الحقوق إلى الأحكام الواردة في عقود استخدامهم دون غيرها من أحكام هذا القانون أو أي قانون أو نظام آخر.

ولا يجوز أن يجري الاستخدام المؤقت أو التعاقد، على الوظائف الدائمة، ولا ينقلب الاستخدام المؤقت أو التعاقد إلى استخدام دائم وذلك مهما مدد أو جدد، بحيث تنتهي مفاعيل الصكوك والعقود بانتهاء المدة المحددة فيها ولا يجوز الاستمرار في تنفيذها بعد ذلك، إلا إذا جددت أو مددت أصولاً.

كما درجت الجهات العامة على تأمين بعض الخدمات اللازمة للقيام بعملها من خلال أنواع أخرى للاستخدام وهي:

نظام البونات: لم يتطرق القانون الأساسي للعاملين في الدولة له ولا يوجد أساس قانوني له سواءً في نظام العقود الصادر بالقانون رقم 51/ لعام 2004 أو في القانون الأساسي للعاملين في الدولة، كما أن الاعتمادات التي تصرف بالنسبة لهؤلاء لا ترد في بند الأجور والرواتب أو التعويضات وإنما تؤخذ من بند النفقات المتنوعة أو من تعويضات بعض البرامج الاعلامية.

نظام الفاتورة: يجد له أساس قانوني بنظام العقود الصادر بالقانون رقم 51/ لعام 2004 عن طريق الشراء المباشر (الفاتورة) فيما يتعلق بتقديم بعض الخدمات للإدارة مثال ذلك (أعمال العتالة والتنظيف) والعلاقة تتوقف في حدود الخدمة المقدمة بالفاتورة وقيمة الخدمة المقدمة للجهة العامة.

نظام الاستكتاب: هو نظام تعويضات ويمنح التعويض على الإنتاجية ويعمل به في مجال المؤسسات الإعلامية وينظمه قرار من رئيس مجلس الوزراء بالاستناد إلى أحكام المادة رقم 109/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (50) لعام 2004.

نظام المياومة: هي استخدام شخص بشكل يومي مقابل منحه أجر يومي وفق الحد الأدنى للأجور المعمول به ويتشابه مع نظام الفاتورة.

ثانياً – توصيف الوظائف:

يعد ترتيب وتوصيف الوظائف عملية تنظيمية إدارية بحتة في سورية، حيث يبدأ هذا الموضوع بعد إنشائها، ولذلك فقد ترك المشرع السوري معالجة هذه المسألة في النظام الداخلي النموذجي والأنظمة الداخلية للجهات العامة، حيث أوجبت المادة رقم (4) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50 لعام 2004 وتعديلاته، أن يتضمن هذا

النظام بشكل خاص توصيف الوظائف المتشابهة في طبيعتها ومهامها لدى الجهات العامة، وتوصيف الوظائف وشروط إشغالها أصالةً ووكالةً.

وبحسب أحكام المادة رقم (1) من النظام الداخلي النموذجي الصادر بقرار من رئيس مجلس الوزراء رقم 903 تاريخ 2005/2/28 فإنّ توصيف الوظائف بشكل مجموعة من الإجراءات المترتبة على التوصيف، والتي تبدأ بعملية جمع المعلومات عن الوظائف وتنتهي بعد تحليلها، وإعادة تركيبها، إلى نتيجة تتمثل في بيان (وصف تحليلي) يعرف الوظيفة، أمّا وصف الوظيفة فيقصد به النتيجة التي تنتهي إليها وبها عملية توصيف الوظيفة. وبموجب المادة رقم (7) من النظام المذكور فإنّ الوصف الوظيفي يتضمن في جملة ما يتضمن، شروط التعيين وإسناد الوظيفة من حيث الشهادات والخبرة والمؤهلات المطلوبة.

وتجدر الإشارة إلى وجود علاقة كبيرة بين دقة وسلامة التوصيف والحصول على الأفضل والأنسب من المرشحين لشغل الوظائف، بينما على العكس من ذلك فإن ضبابية الترتيب والتوصيف قد تؤدي إلى استقطاب غير المطلوب من المرشحين من حيث المستوى.

ثالثاً- وجود نظام المراتب:

إن إشغال الوظائف العامة، إنما يكون عن طريق التعيين فيها ابتداءً، وفقاً لطرق التعيين المقررة في القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (50) لعام 2004 وتعديلاته عن طريق المسابقة أو الاختبار¹.

ولكن هذا النوع من إشغال الوظائف، إنما يقصد به الدخول إلى الوظيفة من خارجها، وغالباً ما يحصل ذلك بهدف إشغال الدرجات الدنيا في السلم الوظيفي، ولا يكفي لوحده لإشغال جميع الوظائف في الجهات العامة لتعذر أو صعوبة تنفيذه من جهة، ولا اعتبارات تتعلق بالمؤهلات والخبرات المطلوبة للوظائف من جهة أخرى².

ولتحقيق ما تقدّم، وجد نظام الترقية في الوظائف العامة طريقاً رئيساً لشغل الوظائف حيث يشكل وسيلة لاختيار أفضل العاملين وأصلحهم لتولي الوظائف العامة في المستوى الأعلى من حيث المسؤولية والسلطة في التنظيم

¹ المادة (8) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (50) لعام 2004 المعدل بالمرسوم التشريعي رقم (116) لعام 2011.

² د. صالح، محمود. (2014) أساليب إشغال الوظيفة العامة، كلية الحقوق - جامعة دمشق، دمشق، سورية ص 122.

الإداري للوحدة وبما يشكل على نحو أكيد زيادة في الواجبات والمسؤوليات والتمتع بمزايا مادية ومعنوية أفضل للموظف.

ومن خلال التدقيق في أحكام القانون الأساسي للعاملين في الدولة نجد أنه جاء خالياً في من نظام للمراتب (وهذه نتيجة طبيعية لعدم وجود نظام للترقية)، وإنما اكتفى في المادة (5) منه بتقسيم الوظائف إلى خمس فئات وفق جداول الأجور الملحقه بالقانون يتم شغلها بناء على شهادات ومؤهلات وخبرات محددة، ولا يمكن الانتقال من فئة إلى فئة أخرى إلا في حال حصول أحد العاملين - القائمين على رأس العمل - من شاغلي إحدى وظائف الفئات الأولى والثانية والثالثة، على شهادة أعلى من الشهادة المعين على أساسها وبشرط أن تكون الشهادة الأعلى التي حصل عليها العامل - بعد تعيينه - من الشهادات المقبولة لشغل وظائف الجهة العامة التي يعمل لديها بموجب نظامها الداخلي وأن تكون هناك وظيفة شاغرة في الملاك العددي للجهة العامة التي يعمل لديها تتوفر فيه شروط شغلها¹، وقضى بأن يصدر لكل جهة عامة ملاك بمرسوم يحدد فيه سلسلة الوظائف والشروط الخاصة لإشغالها². وإن أي تقنين للوظيفة العامة لا يتضمن، أو لا يوجد، إلى جواره نظاماً للمراتب يعد تقنياً غير متكامل، لأن مثل هذا التقنين يعتمد بالضرورة على نظام المراتب الوظيفية، ومن هنا نرى أن ثمة إشكالية بعدم وجود مثل هذا النظام، وما يقطع بالدلالة على ذلك أن تطبيق الترقية لم يأخذ مساحته اللازمة في مجال الوظيفة العامة في سورية، إن لم نقل انتفاؤه.

ولا يختلف الرأي حول ضرورة حاجة الترقية الوظيفية إلى نظام مراتب إذا عرفنا أنه الأساس أو العمود الفقري للترقية الوظيفية، وهو المقياس الحقيقي الذي تستند إليه بالمجمل، إلى جانب عوامل أخرى تؤخذ بالحسبان عند إجراء الترقية، أو وضع معاييرها الإلزامية والاختيارية، وذلك لتفعيل الترقية انطلاقاً من الأسباب التالية:

1. إن جود نظام مراتب وظيفية هو مبدأ أساسي من مبادئ تقييم العمل وإيجاد الوظائف اللازمة لكل أنواعه

ضمن الجهة العامة من حيث مستوى الوظيفة والمؤهلات المطلوبة لشغلها، وخاصة في الوظائف التي

¹ المادة (13) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (50) لعام 2004

² المادة (3) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (50) لعام 2004

يتطلب أن يتوفر في شاغلها حيازة شهادات علمية، ومؤهلات أخرى لديه، بحيث تتميز الوظائف عن بعضها في عملية الترقية.

2. يشكل نظام المراتب الأراضية اللازمة والكافية لإجراء عملية الترقية، مع الأخذ بعين الاعتبار التمييز بين الوظائف، بحيث تشكل كل وظيفة حيزاً قانونياً نستطيع أن نشغله من خلال الترقية الوظيفية، حيث إن وجود نظام المراتب يساعد بشكل فعال على إشغال الوظائف العامة من خلال الترقية الوظيفية.

3. يشكل نظام المراتب العماد الأساسي للترقية الوظيفية، أي أن الترقية الوظيفية يلزمها أساساً وجود هذا النظام.

4. يتطلب التقسيم الإداري للوظائف بالضرورة وجود نظام مراتب يرافق هذا التقسيم لتتم عملية الترقية، إذ من المتفق عليه في شروط أو حصول الترقية هو انقضاء مدة قانونية بينية (قدم وظيفي)، ووجود وظيفة شاغرة كشروط أساسية للترقية، وبالتالي يجب أن يصمم نظام المراتب ليتوافق مع مدة الخدمة في الوظيفة العامة.

5. نظام المراتب والترقية الوظيفية هما وحدة لا تقبل التجزئة، ويكمل أحدهما الآخر.

نخلص مما تقدم إلى أن نظام المراتب يساعد على التكوين المهني للعامل من خلال ترقيته بشرط اجتياز التدريب المتاح، والتفكير في إيجاد نظام مراتب يستدعي مراعاة بعض الملامح الأساسية الآتية¹، التي تشكل ضرورة لنجاحه من خلال تعديل الأحكام المذكورة أعلاه في القانون الأساسي للعاملين في الدولة أو لحظ هذه الأحكام في مشروع نظام خدمة جديد:

1. تصميم نظام مراتب بمدد زمنية بينية تراعي وجود درجات ومراتب تسمح بالترقية منذ دخول العامل المشمول بالترقية إلى الوظيفة وحتى خروجه منها نتيجة بلوغ سن الإحالة على المعاش، بمعنى آخر، يصمم نظام

¹ انظر الغزاوي، نجم عد الله، وجوا، عباس (2010) الوظائف الاستراتيجية في أداء الموارد البشرية، دار اليازودي العلمية للنشر، عمان، الأردن ص1،5.

المراتب بطريقة تسمح بالترقية الوظيفية حتى سن متقدمة، وعدم خسارة السنين في النصف الأول من العمر الوظيفي، وتوقف العامل عن الترقية في النصف الآخر من عمره الوظيفي، ويمكن تقادياً لهذه الإشكالية أن تكون المراتب متباعدة زمنياً كلما صعد العامل في السلم الوظيفي، ولا سيما في المراتب العليا أو ما قبلها، وهذا التباعد ينعكس إيجاباً على تراكم الخبرة.

2. تعديل تقسيم الوظائف إلى عدد من الفئات وكل فئة إلى حلقات وكل حلقة إلى مراتب وكل مرتبة إلى درجات.

رابعاً- ربط سلاسل الأجور بالمراتب الوظيفية:

قسم القانون الأساسي للعاملين في الدولة في المادة (5) منه الوظائف إلى خمس فئات وذلك وفق جداول الأجور الملحقة بالقانون يتم شغلها بناء على شهادات ومؤهلات وخبرات محددة، ولم يأت القانون على تصنيف الوظائف إلى مسالك أو مراتب.

من خلال ما سبق بيانه نرى أن المشرع السوري في القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50 لعام 2004 وتعديلاته، لم يفرد أحكاماً خاصة للترقية الوظيفية، لا بحسبانها أحد أساليب إشغال الوظيفة العامة¹ ولا حتى أحد الأوضاع الوظيفية للعامل (النقل-الندب-الإعارة)²، إلا ما أشار إليه المرسوم (322) لعام 2005 الناظم لقواعد وإجراءات عملية تقويم الأداء لجميع العاملين في الجهات العامة، وإن كان يمكن القول أن اسناد الوظائف³ ما هو إلا ترقية بالاختيار المباشر اجتهداً وتأويلاً ولكن لا يمكن القول البتة بوجود مؤسسة للترقية الوظيفية في القانون الأساسي للعاملين في الدولة كمؤسسة قانونية قائمة بذاتها إلا بوجود كامل ركائز هذه المؤسسة.

¹ يكون التعيين بموجب مسابقة أو اختبار من حيث الأصل بموجب أحكام المادة (8) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة وأفرد المشرع عدد من الفئات وهم المشار إليهم في المواد (12 و 13 و 14 و 16) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة، حيث يجري تعيينهم وفقاً للأصول الواردة في هذه النصوص وهذه الطرق تشمل التعيين المباشر والاستثنائي والمُلمزمين بخدمة الدولة والتأهيل الفني المسبق.

² الباب السابع من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (50) لعام 2004/

³ عنون المشرع الباب السادس من القانون الأساسي للعاملين في الدولة بإسناد الوظائف واشتمل على مادة واحدة فقط (30) وقضت بما يلي: أ - يشترط فيمن تسند إليه إحدى الوظائف، أن تتوفر فيه شروط شغلها الواردة في النظام الداخلي للجهة العامة ذات العلاقة. ب - يتم إسناد الوظيفة، بصك صادر عن السلطة صاحبة الحق في التعيين لها.

خامساً -نظام تقييم أداء العاملين في الدولة:

حظي تقييم أداء العاملين في القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50 لعام 2004 بمساحة جيدة حيث جاء الباب الخامس منه تحت عنوان تقييم أداء العاملين وترفيعهم، حيث يصدر بمرسوم نظام عمل اللجان المركزية والفرعية المناط بها تحديد أداء العاملين حسب كفاءتهم ومردودهم، ويتضمن بشكل خاص¹:

1. كيفية تشكيل اللجان المذكورة، على أن يشارك التنظيم النقابي فيها.

2. أسلوب ممارستها لعملها.

3. اختصاصاتها وصلاحياتها.

4. كيفية الاعتراض على قراراتها، وقطعية هذه القرارات.

5. شكل النماذج والبيانات المستعملة من قبلها.

6. كيفية حفظ تقاريرها وسريتها.

وحددت مدة تقدير كفاءة العاملين بمرة كل سنتين²، وبناء عليه صدرت بموجب المرسوم رقم /322/ لعام 2005 التعليمات التنفيذية الخاصة بتقييم أداء العاملين في الدولة وتضمنت القواعد الخاصة بإجراء عملية تقييم الأداء لجميع العاملين في الجهات العامة على أن تستخدم نتائجها في اتخاذ قرارات الترقية والترفيع والنقل والتسريح وإنهاء التعاقد وتخطيط الموارد البشرية وتحديد هيكل العمالة وكذلك في تقييم سياسات وأساليب الاختيار والتعيين المستخدمة وتحديد الاحتياجات التدريبية للعاملين ومدى نجاح الأفراد في أداء أعمالهم ووضع كل عامل في العمل الذي يتناسب مع قدراته ومؤهلاته وأدائه³، وفق ما هو معمول به في ظل القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (50) لعام 2004.

¹ المادة (23) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (50) لعام 2004

² المادة (24) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (50) لعام 2004

³ المادة (2) من المرسوم رقم (322) لعام 2005

وقد نظم المرسوم تقويم الأداء وإجراءاته¹، والجهة المختصة بوضع التقارير والهدف من وضعها، كما أخذ بمبدأ علنية التقارير، وإمكانية الاعتراض عليها وحدد درجات التقويم بعدة مستويات، كما حدد نوعين من تقويم الأداء الأول تقويم الأداء نصف السنوي ويجري كل ست أشهر ويهدف إلى متابعة أداء العامل بشكل دوري ومناقشته بالنتائج ومساعدته على تحسين أدائه وتجاوز نقاط الضعف وتعزيز نقاط القوة في هذا الأداء، والثاني تقويم الأداء بقصد الترفيع ويجري مرة كل سنتين بقصد اتخاذ قرار الترفيع أو عدمه وتحديد مقدار علاوة الترفيع².

وينصرف الذهن في سورية إلى أن تقييم الأداء مسألة أثرها المباشر والحقيقي ينصب على الترفيع الدوري والعلاوة التي تمنح على ذلك، والمستقر في التعامل هو تعبئة استمارات تقييم روتينية دون المطابقة بين ما يرد فيها من مفردات والواقع الحالي للعامل، والاتجاه العام يميل إلى منح العلاوة بسقفها الأعلى، ولا يوجد على مستوى الدولة مؤشرات لنتائج تقييم الأداء بالنسبة للعاملين، على الرغم من أن تقييم الأداء له نتائج بالغة الأهمية واقعاً وقانوناً، حيث يُسرح العامل الذي لا يُرفع مرتين متتاليتين أو ثلاث مرات خلال خدمته³.

ونخلص مما تقدم إلى أن ثمة إشكالية في عملية تقييم الأداء المعمول بها حالياً، وأن إيجاد نظام ترقية يعتمد في جزء كبير منه على تقييم الأداء، مما يتطلب بالضرورة الرحيل، أو العدول، أو الابتعاد عن الآلية الحالية، ولا سيما لجهة التطبيق.

مع وجود خلط في المفهوم بين تقويم الأداء وتقييمه، فتقييم الأداء يسبق تقويم الأداء والعكس ليس صحيحاً لأنه على ضوء نتائج تقييم الأداء يمكن معرفة السبل الملائمة لتقويم الأداء في الجهة العامة.

¹ المادة (4) من المرسوم رقم (322) لعام 2005

² المادة (3) من المرسوم رقم (322) لعام 2005.

³ انظر المادة (25) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (50) لعام 2004 المتضمنة أن يسرح العامل الذي لا يرفع مرتين متتاليتين أو ثلاث مرات خلال خدمته لدى الجهات العامة، وذلك بصك من الجهة صاحبة الحق في التعيين ويقصد بها أن يحصل العامل موضوع قرار التسريح على تقويم اداء كان قد أجرى أصولاً وفق احكام المرسوم 322 لعام 2005 بتقدير ضعيف مرتين متتاليتين و يتم حساب ذلك وفق مقاصد المشرع بأن تقويم أداء العامل قد كان ضعيفاً خلال فترة أربع سنوات متتالية في حسابان عن تقويم الأداء بقصد الترفيع أن ما يجري كل سنتين مرة بالاستناد إلى نتائج تقويم الأداء نصف السنوي الدوري وينتج عن ذلك أن عملية تقويم الأداء الدوري تنتج آثار خطيرة الأمر الذي يجعلنا نفكر بأن تجري بكل حياديته وموضوعيته لتكون آثارها سليمة وإلا فمن حق العامل الطعن بقرار انتهاء الخدمة لعدم مشروعيتها حيث يستطيع أن يتمسك بالإجراءات او عيب اساءه استعمال السلطة.

ومن المتفق عليه أن تقييم الأداء لا يعدو أن يكون أحكاماً وقواعد لقياس إنتاجية العامل خلال مدة زمنية معينة، وبيان مدى مساهمته في تحقيق أهداف ومهام الجهة العامة، ويهدف تقييم الأداء أساساً إلى تحقيق مجموعة من الأغراض، ومنها رفع مستوى الأداء من خلال رفع كفاءة الموظفين ومعرفة معوقات العمل وتحديد أوجه القصور في أداء الافراد والتعرف على جوانب الضعف في الأداء والكشف عن العاملين الصالحين لشغل الوظائف القيادية، وبالمجمل كل ما يتعلق بالوظيفية بالنسبة للعامل والجهة العامة¹.

ويتناول نظام تقييم الأداء من حيث المبدأ مجموعة من العناصر تشمل جوانب العمل المختلفة من حيث الحجم، وكيفية الأداء، وسرعة الإنجاز، والاستعداد الذاتي، وقدرات العامل وكل ما يتصل بسلوكه وتعاونيه، ومدى تحمله للمسؤولية، واستثماره لأوقات العمل.

يجب أن يأخذ أي نظام تقييم للأداء بالاعتبار مسألة تصميمه على مقاييس أداء موثوقة، أو بمعنى آخر تحسين درجة الوثوق في هذه المقاييس كركيزة أساسية لنظام التقييم بمجمله، وقد يتطلب ذلك مراعاة مجموعة من النقاط، منها²:

- أن تكون معايير التقييم موضوعية وحيادية، وتركز أساساً على القدرات والمهارات والسلوك العام للعامل والعمل ضمن فريق، وأن تتجنب قدر الإمكان مساحات التقييم الشخصي، أو تلغي هذه المساحة.
- أن يتم التقييم على أكثر من مستوى إداري، مع وجود مستوى وظيفي فعال للمراجعة.
- أن يعتمد التقييم على محور رئيسي يتعلق بمدى إنجاز العمل في الوقت المحدد وبكل دقة وجودة.
- أن يكون هناك مساحة للابتكار أو التطوير في العمل، بحيث يتم التركيز على هذه الناحية كلما ارتقى العامل في السلم الوظيفي.

¹ انظر الغزاوي، نجم عد الله، وجوا، عباس (2010) الوظائف الاستراتيجية في أداء الموارد البشرية، دار اليازودي العلمية للنشر، عمان، الأردن ص 367.

² انظر ماهر، أحمد. (2004) إدارة الوارد البشرية، الدار الجامعية ص 285 وما بعد، و. د. صالح، محمود. (2014) أساليب إشغال الوظيفة العامة، كلية الحقوق - جامعة دمشق، دمشق، سورية ص 314.

- أن يتضمن نظام التقييم قواعد صارمة في الحجب، أو المنع، أو التأخير في منح الدرجة، ولا سيما موضوع الإهمال الثابت، أو إنشاء مساحات ترهل، أو المشاركة فيها.
- أن يكون هناك مساحة للتعامل مع تكنولوجيا المعلومات في مجال العمل، ولا سيما موضوع التحول الرقمي.
- أن يكون الإطار الزمني للتقييم سنوياً لأن مدة السنة مدة كافية للتحقق من صحة التقييم.
- تحديد المصادر التي يتم الاعتماد عليها في عملية تقييم الأداء بحيث تكون هذه المصادر موضوعية، والاعتماد على الواقعات الموثقة في السجل الذاتي للعامل، والابتعاد عن المواقف الشخصية.

سادساً - نظام إدارة الموارد البشرية:

نظم القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50 لعام 2004 ما يتعلق بشؤون العاملين في الدولة انطلاقاً من تصنيف وتوصيف الوظائف¹، إلى التعيين وإجراءاته وشروطه حيث أفرد لذلك الباب الثالث منه² كما تطرق إلى تمرين العامل الجديد³، ونظراً لأهمية التدريب والتأهيل وتقويم أداء العاملين وترفيعهم خصص الباب الرابع والباب الخامس لتنظيم ذلك، ونظم إسناد الوظائف للعاملين وأوضاعهم الوظيفية من (نقل وندب و إعارة) وإجازاتهم و حقوقهم وواجباتهم في الباب السادس والسابع والثامن، ولكون كل عمل يقابله أجر حدد قواعد منح الأجور والتعويضات في الباب الثاني عشر والثالث عشر، وصولاً إلى انتهاء خدمة العامل في الباب الرابع عشر، وذلك مع عدم تحديد الوحدة التنظيمية المعنية بممارسة هذه المهام ضمن الجهة العامة، ولكن لم يأت المشرع في القانون الأساسي للعاملين في الدولة إلى تنظيم الموارد البشرية في وحدة تنظيمية معنية بإدارة الموارد البشرية ضمن الهيكلية التنظيمية للجهات العامة.

وتتركز إشكالية إدارة الموارد البشرية في سورية بشكل خاص حول عدم وجود نظام إداري حقيقي وفعال للموارد البشرية، وفي حال وجوده فإن التعاطي مع مسألة الموارد البشرية لسنوات خلت كان على أساس تطبيق ما ورد في

¹ المادة (3-4) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (50) لعام 2004

² المادة (5-16) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (50) لعام 2004

³ المادة (17) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (50) لعام 2004

القانون الأساسي للعاملين في الدولة في مسائل تخص إدارة الموارد البشرية ولا يوجد حيز فعال في هذا القانون لمقاربة موضوع إدارة الموارد البشرية وفق أسس عصرية.

أي وبمعنى آخر فإن القانون الأساسي للعاملين في الدولة جاء خالياً من نظام للترقية الوظيفية على الرغم من احتوائه على ملامح وركائز أساسية لهذا النظام كالنظام الوظيفي المغلق ونظام التقييم للعاملين ولكن غاب عنه أهم هذه الركائز ألا وهي وجود نظام المراتب الوظيفية، ومن حيث النتيجة لا يمكن الحديث عن ضوابط للترقية بما تتضمنه من أنواع وشروط ومعايير وموانع في ظل عدم وجود الركائز التي يقوم عليها نظام الترقية.

الفرع الثاني

الترقية في قانون الموظفين الأساسي

صدر قانون الموظفين الأساسي برقم (135) تاريخ 1945/1/10 وطراً عليه مجموعة من التعديلات، حيث كانت تشمل أحكامه جهاز الدولة كاملاً الذي كان يتألف من إدارات عامة مرتبطة بالوزراء¹ وتأتي أهمية البحث في أحكام قانون الموظفين لكون ما زال نافذاً ومطبّقاً حتى تاريخه بالنسبة لعدد من الفئات من الموظفين كما تسري أحكامه على كل ما لم يرد به نص في القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (50) لعام 2004، وكذلك الأمر في العديد من الأنظمة الوظيفية الخاصة.

أولاً- أنواع الترقية في قانون الموظفين:

أعطى المشرع السوري في قانون الموظفين الأساسي أهمية كبرى لعملية الترقية حيث قضت المادة (3) من القانون أن تحوي كل إدارة عامة سلسلة من الوظائف العامة الدائمة يتألف منها ملاك تلك الإدارة الخاص حيث يتضمن ملاك الإدارة الخاص ما يلي:

1. التعريف بمهمة الإدارة وتحديد صلاحياتها وتوزيعها بين الإدارات المركزية والإدارات الملحقة بها.

¹ تضمنت المادة (1) من قانون الموظفين رقم (135) لعام 1945 أن جهاز الدولة يتألف من:

1. الإدارات العامة المرتبطة مباشرة بالوزير.

2. المؤسسات العامة ذات الشخصية الحقوقية والاستقلال المالي وهي تخضع لإشراف الوزير المختص وفقاً لأحكام القانون القاضي بإحداثها وتتمتع بحقوق إدارات الدولة والخزينة العامة.

2. وتحديد عدد الموظفين في كل مرتبة أو درجة وتوزيعه بين الإدارات المركزية والإدارات الملحقة بها.
 3. بالإضافة للشروط الخاصة بانتقاء الموظفين لبعض الوظائف وفي اجتياز الحلقات في بعض الوظائف الاختصاصية.
- ونظم الفصل الثاني من القانون من القانون تسلسل المراتب والرواتب حيث صنف الوظائف العامة في عشر مراتب ومرتبة ممتازة وتقسم إلى ثلاث حلقات¹:
- تتألف الحلقة الأولى من المراتب الممتازة والراتب الخمس الأولى.
 - تتألف الحلقة الثانية من المراتب السادسة والسابعة والثامنة والتاسعة.
 - تتألف الحلقة الثالثة من المرتبة العاشرة
- تقسم المرتبة إلى درجات، وتحدد الدرجات وفقاً لما يلي²:
- المرتب الممتازة ثلاث درجات.
 - كل من المرتبة الأولى والثانية والثالثة والرابعة من الحلقة الأولى إلى ثلاث درجات.
 - المرتبة الخامسة من الحلقة الأولى درجتان.
 - كل من المراتب السادسة والسابعة والثامنة من الحلقة الثانية تقسم إلى ثلاث درجات.
 - كل من المراتب التاسعة والعاشرة من الحلقة الثالثة تقسم إلى ثلاث درجات.

¹ تم تعديل المادة (6) من قانون الموظفين بموجب المرسوم التشريعي رقم (94) لعام 1953 حيث كانت تصنف الوظائف العامة في إحدى عشرة مرتبة ومرتبة ممتازة وتقسم إلى ثلاث حلقات، وتم تعليق العمل بأحكام المادة المذكورة على صدور المرسوم التنظيمي المتعلق بقواعد تطبيق المادة الثامنة المعدلة بموجب أحكام المرسوم التشريعي رقم (94) لعام 1935، انظر رأي ديوان المحاسبات رقم (75) تاريخ 1954/5/12.

² تم تحديد الرواتب والدرجات وفق الجدول رقم (1) الملحق بقانون الموظفين الأساسي.

ونلاحظ في قانون الموظفين التوجه نحو الربط بين المرتبة والدرجة الوظيفية فنجد فيه إن المرتبة والدرجة تلازم الوظيفة¹ ولكن أجاز المشرع بموجب أحكام المادة (7) وتعديلاتها من قانون الموظفين تكليف الموظف بوظيفة ذات مرتبة أعلى أو أدنى من مرتبته ودرجته حسب اقتضاء المصلحة مع احتفاظه بالمرتبة والدرجة اللتين حصل عليهما، وميز المشرع في هذه الحال بين فيما إذا كان التكليف لوظيفة أعلى فتعتبر الوظيفة الأصلية شاغرة أما إذا كان التكليف لوظيفة أدنى فتعتبر الوظيفة المكلف بها هي الشاغرة².

وعليه نجد أن المشرع في قانون الموظفين حدد نوع الترقية للموظفين حسب الحلقات والمراتب والدرجات من خلال تصنيف الوظائف العامة في عشر مراتب ومرتبة ممتازة وتنقسم إلى ثلاث حلقات، حيث تضمنت نصوصه بأن يكون الترفيع درجة درجة في المرتبة الواحدة، ومن الدرجة الأولى في المرتبة الأدنى إلى الدرجة الأخيرة في المرتبة.

ثانياً- شروط الترقية ومعاييرها في قانون الموظفين:

نظم المشرع قواعد الترقية بحيث يكون الترفيع درجة درجة في المرتبة الواحدة ومن الدرجة الأولى في المرتبة الأدنى إلى الدرجة الأخيرة في المرتبة الأعلى كما سلف ذكره، آخذاً بطريقة الترقية بالأقدمية كمعيار بشكل كبير حيث اشترط المشرع للترفيع الشروط الآتية³:

أ- وجود شاغر في الملاك للترفيع إلى المرتبة الأعلى حيث إن الترفيع من درجة إلى درجة أعلى لا يتوقف على وجود الشاغر أما الترفيع من مرتبة إلى مرتبة أعلى فيتوقف على وجود الشاغر.

ب- وجود اعتمادات في الموازنة.

ج- وجود الموظف مدة لا تقل عن سنتين في مرتبته اعتباراً من تاريخ تعيينه أو من تاريخ ترفيعه السابق، أما الترفيع من درجة إلى درجة فلا يتوقف على وجود شاغر.

¹ د. عبد الله طلبة، د. أحمد إسماعيل، (2021) الوظيفة العامة، ص223.

² انظر بلاغ وزارة المالية رقم 55/ب-1/25 لعام 1952 في معرض تفسير حكم المادة (7).

³ المادة (17) المعدلة بموجب المرسوم التشريعي رقم 38/ تاريخ 7 أيلول 1953

د- القيد في جدول الترفيع: لا يجوز ترفيع الموظف ما لم يقيد في جدول الترفيع ويتوقف القيد في الجدول على استكمال الشرطين الآتيين¹:

1- وجود الموظف مدة لا تقل عن سنة ونصف في الخدمة الفعلية الحالية أما في 1 كانون الثاني أو في 1 تموز من السنة التي ينظم من أجلها جدول الترفيع.

2- ثبوت مقدرته بشهادة رؤسائه.

ونظم المشرع أصول إعداد جداول الترفيع فقد تضمنت المادة (19) المعدلة بالمرسوم التشريعي رقم (42) تاريخ 1952/7/30 أن ينظم لكل إدارة خلال الربع الثاني من كل سنة جدول ترفيع يعمل به من أول تموز من السنة ذاتها لغاية 30 حزيران من السنة التالية.

وتضع جدول الترفيع تحت إشراف الوزير لجنة مؤلفة من:

1. معاون الوزير²

2. موظفين يعينهما الوزير عضوين.

تدقق اللجنة في سجل الموظفين وفي أحوالهم وفي اقتراحات رؤسائهم بالتسلسل وتضع الجدول بترتيب الاستحقاق لكل مرتبة ودرجة، ويقدم الجدول إلى الوزير قبل 15 حزيران، بعدها يتم إعلان الجدول بقرار من الوزير بتوقيعه ولا يعتبر قابل التنفيذ إلا إذا نشر في الجريدة الرسمية مع القرار الوزاري خلال مدة لا تتجاوز 30 حزيران.

وتضمن بلاغ وزارة المالية رقم 74/ب - 3/25 تاريخ 1952/9/25 تعليمات إعداد جداول ترفيع الموظفين الأصلية والإضافية:

أ- تقوم كل إدارة من الإدارات العامة أو المؤسسات العامة الخاضعة لقانون الموظفين الأساسي باستصدار قرار وزاري بتسمية عضوين في لجنة الترفيع المنصوص عليها في الفقرة الأولى من المادة 19 المعدلة

¹ المادة (18) المعدلة بالمرسوم التشريعي رقم 38/ تاريخ 7 أيلول 1953 ويستثنى من القيد في جدول الترفيع الموظفون الذين يعينون بمرسوم من مجلس الوزراء ويجوز ترفيعهم بقرار من المجلس المشار إليه في حال استكمالهم الشرطين المذكورين في المادة (18)

² تضمنت المادة (19) أن تكون اللجنة برئاسة الأمين العام ولكن المرسوم التشريعي رقم 298 لعام 1969 تضمن في المادة (الثانية) منه أن تحل عبارة معاون الوزير محل عبارة الأمين العام أو معاون الوزير الأول أو الأمين العام المساعد حيثما وردت في القوانين والملاكات والأنظمة النافذة.

من قانون الموظفين الأساسي ويستحسن نشر هذا القرار في الجريدة الرسمية خلال الشهر الأول من الربع الثاني من السنة.

ب- تتولى هذه اللجنة وضع:

1. الجدول الأساسي للترفيه - المنصوص عنه في المرسوم التشريعي رقم 4 المؤرخ في 31/12/1949.

2. الجدول الإضافي للترفيه - المنصوص عنه في المرسوم التشريعي رقم 42 والتاريخ 30/7/1952.

ج- يتضمن كل من الجدولين أسماء الموظفين، الذين يستحقون الترفيه بترتيب مراتبهم ودرجاتهم ابتداء من المراتب العليا، وترقم الأسماء في كل منهما حسب ترتيبها بأرقام متسلسلة على أن يثبت آخر رقم بالحروف، وأن يوقع أعضاء اللجنة على كل صحيفة من صحائف الجدول أولاً وأن يصدقها الوزير المختص بعد ذلك إشارة إلى وضع الجدول تحت إشرافه كما أوجبت المادتان 19 المعدلة و19 مكرر من قانون الموظفين الأساسي وليعتبر اجتماع اللجنة قانونياً.

د- هذا وتتم هذه العملية خلال التواريخ الآتية:

1. بشأن جدول التر فية الأساسي: حتى الثالث الأول من شهر حزيران من كل سنة، وفي كل حال قبل

15 حزيران من السنة الجارية تاريخ وجوب تقديمه إلى الوزير .

2. بشأن جدول الترفيه الإضافي: في الثالث الأول من شهر تموز من كل سنة وفي كل حال قبل 20

تموز من السنة الجارية تاريخ وجوب تقديمه إلى الوزير .

هـ- يراعى عند تنظيم جدولي الترفيه الأساسي والإضافي التمييز بين فئتين من مستحقي الترفيه الفئة الأولى

التي تستحق الترفيه في أول تموز والأخرى التي تستحق الترفيه في أول كانون الثاني من السنة التالية،

وأن يرد ترتيب أسماء موظفي كل فئة حسب تسلسل استحقاقهم بالترفيه على أن يقدم موظفو الفئة

الأولى في الترفيه وذلك على اعتبار أن الفقرة الأولى من المادة 18 من قانون الموظفين الأساسي

اعتبرت مبدأين للقدم هما أول تموز وأول كانون الثاني من السنة التي ينظم لها جدول التر فية، وأنه

يجب التوفيق بين أحكامها وأحكام لمادتين 19 المعدلة و19 مكرر من قانون الموظفين الأساسي،

اللتين نصتا على أن يوضع جدول أساسي واحد للترقية خلال شهر حزيران وآخر إضافي خلال شهر تموز، و أن يتضمن كل من هذين الجدولين أسماء الموظفين الذين انقضى على وجودهم في الخدمة الفعلية في درجتهم الحالية مدة لا تقل عن سنتين في 1 تموز أو في 1 كانون الثاني من السنة التي ينظم من أجلها جدول الترقية، وذلك بالإضافة إلى الشروط المنصوص عليها في الفقرة 2 من المادة 18 من قانون الموظفين الأساسي.

و- تقوم الإدارة بإعداد قرار وزاري بإعلان جدول الترقية ويوقع من الوزير بالذات ويرسل هذا القرار إلى الجريدة الرسمية خلال مدد يستحسن ألا تتجاوز 20 حزيران من السنة الجارية على أن ينشر في عدد الجريدة الرسمية الصادر قبل تاريخ أول تموز.

لا يجوز أن يجري على جدولي الترقية الأساسي أو الإضافي أي تصحيح أو تحوير إلا لخطأ مادي ناشئ عن الطباعة أو عن خطأ في تحديد مرتبة الموظف ودرجته وراتبه كما لا يجوز أن يتضمن الجدول حكاً أو شطباً أو تحشية بين الأسطر أو كتابة على الهامش أو أن تصدر ملاحق مستقلة لهما.

ز- لا يجوز أن يتضمن جدول الترقية الإضافي إلا أسماء الموظفين، الذين قضوا مدة لا تقل عن السنتين في الخدمة الفعلية في درجتهم الحالية إما في 1 تموز أو 1 كانون الثاني ولم ترد أسماؤهم في جدول الترقية الأساسي كما لا يجوز أن يرد في جدول الترقية الإضافي تصحيح لما ورد في جدول الترقية الأساسي.

ح- تعتبر كل فئة من الجدولين الأساسي والإضافي متممة للأخرى في كل مرتبة من مراتبها ولا يصار إلى ترقية كل مرتبة من الجدول الإضافي حتى يتم ترقية موظفي نفس المرتبة من الفئة نفسها من الجدول الأساسي، كما لا يصار إلى ترقية أية مرتبة من الفئة (ب) من الجدول الأساسي حتى يتم ترقية موظفي المرتبة المماثلة من الفئة (أ) من الجدولين الأساسي والإضافي.

وأجاز المشرع في المادة (21)¹ الترفيع الفعلي حيث يتم حسب ترتيب جدول الترفيع بمرسوم أو قرار من السلطة التي تمارس حق التعيين ويتوقف الترفيع الفعلي في رحال اجتياز الحلقة على حيازة الشهادة المطلوبة للحلقة الأعلى ويعطى الموظف المرتبة والدرجة والراتب المقطوع والأعلى مباشرة من مرتبته ودرجته وراتبه المقطوع. يستثنى من الشهادة موظفو المرتبتين السادسة والتاسعة إذا خدموا سنتين في كل درجة من درجات مراتب الحلقة الثانية أو الثالثة منذ تاريخ تعيينهم أو ترفيعهم أو تصنيفهم في مراتب ودرجات الحلقة التي ينتمون إليها. وكان المشرع يشترط في الحالتين أن ينحصر انتقال الموظف إلى الحلقة الأعلى إلى وظيفة من نوع مسلكي مماثل لنوع وظيفته التي كان يشغلها في الحلقة الأدنى وأن ينجح في مسابقة تدعى مسابقة اجتياز الحلقة تقام في الربع الأول لمرة واحدة من كل سنة بين موظفي المرتبة السادسة والدرجة الأولى والمرتبة التاسعة والدرجة الأولى المستوفين لشروط التقدم للترفيع المقبل قبل أن يتم إلغاء هذا الشرط بموجب المرسوم التشريعي رقم (25) لعام 1974.

ويتضح أن المشرع في قانون الموظفين اعتمد على معيار مختلط بين الأقدمية والكفاءة مع ترجيح معيار الأقدمية كمعيار أساسي للترقية بين الدرجات وبشكل متوازن للترقية بين المراتب.

ثالثاً- السلطة صاحبة الحق في الترقية في قانون الموظفين:

نصت المادة 21 من القانون المذكور على أن يتم الترفيع حسب ترتيب جدول الترفيع بمرسوم أو قرار من السلطة التي تمارس حق التعيين. ويستدل من النصوص الواردة أعلاه أنه لا يمكن إجراء ترفيع موظف ما إلا بحسب ترتيب جدول الترفيع وإلا من السلطة التي تمارس حق التعيين وقد حدد المشرع هذه السلطة وفق ما يلي²:

1- بقرار من رئيس مجلس الوزراء للوظائف ذات المرتبة الاستثنائية والممتازة والأولى والثانية والثالثة.

2- بقرار وزارة بناء على اقتراح معاون الوزير للوظائف ذات المرتبتين الرابعة والخامسة.

3- بقرار من معاون الوزير لوظائف الحلقتين الثانية والثالثة في الإدارة المركزية.

¹ معدلة بالمرسوم التشريعي رقم 94 تاريخ 4 تشرين الأول 1953 وبالقانون رقم 38 تاريخ 6 آذار 1955.

² انظر المادة رقم 13/ من قانون الموظفين رقم (135) لعام 1945 وتعديلاتها.

4- بقرار من المحافظ لوظائف الحلقتين الثانية والثالثة في منطقة المحافظة.

رابعاً- موانع الترقية في قانون الموظفين:

إنَّ حركة العامل الوظيفية داخل الجهة العامة أو خارجها قد تؤثر على فرص ترقيته أو ترقية غيره من الموظفين وهذه الموانع يمكن تقسيمها إلى:

أ- موانع الترقية المتعلقة بأوضاع الموظف: يمر الموظف وفق قانون الموظفين بأوضاع متعددة منها النقل

والندب والإجازة وغيرها ومنها ما يمنع الموظف من الترقية ومنها ما يحتفظ للموظف بهذا الحق:

1- ترقية الموظف المنقول: نصت الفقرة الأولى من المادة 48 من قانون الموظفين الأساسي على احتفاظ

الموظف المنقول من ملاك إلى آخر بالقدم المكتسب في ملاكه السابق، وجاء في رأي ديوان المحاسبات¹

" إن الموظف المنقول من ملاك إلى آخر المستحق للترقية والمنشور اسمه في الجدول التبشيري من قبل

الدائرة المنقول منها يخضع بشأن تربيعة في الإدارة المنقول إليها لقواعد الترفيع العامة المنصوص عليها

في المواد 18 و19 و21 من قانون الموظفين الأساسي وبموجبها لا يجوز ترفيع مثل هذا الموظف إلا إذا

قيد اسمه في جدول ترفيع الإدارة المنقول إليها والمنظم خلال الربع الثاني من كل سنة على أن يتم الترفيع

حسب ترتيب الجدول التبشيري بمرسوم أو قرار من السلطة التي تمارس حق التعيين، وهذا وإن القانون لم

يحفظ لهذا الموظف المنقول إلا ما ورد عليه النص في المادة 48 من قانون الموظفين الأساسي وفحواه

أن يحتفظ الموظف المنقول من ملاك إلى آخر بالقدم المكتسب في ملاكه السابق، وأما إذا كان الموظف

المنقول ممن يستثنون من القيد في جدول الترفيع فإنه يرفع في الإدارة الجديدة المنقول إليها متى استجمع

الشرائط القانونية للترقية ومنها القدم والكفاءة".

2- ترقية الموظف المعاد إلى عمله: سمح المشرع في قانون الموظفين الأساسي للموظف عدا بلوغه حدود

السن أو مدة الخدمة القصوى أن ينفصل عن الوظيفة بإحدى الطرق الآتية²:

¹ كتاب وزارة المالية "المراقبة" رقم 5055-1/25 تاريخ 1954/4/6.

² المادة (74) من قانون الموظفين الأساسي رقم (135) لعام 1945 المادة 80/ من المرسوم التشريعي 67 تاريخ 1952/1/19 المعدلة لأحكام قانون الموظفين الأساسي

- طلب الإحالة على الاستيداع بموافقة الإدارة.
 - طلب الاستقالة بموافقة الإدارة.
 - طلب الإحالة على التقاعد قبل بلوغه السن القانونية وفقاً للأحكام الواردة في قانون التقاعد.
- ومن نص هذه المادة يتضح أن القانون فرّق بين طلب الاستقالة وبين طلب الإحالة على التقاعد قبل بلوغ السن القانونية فنص على الاستقالة بالفقرة الثانية وعلى الإحالة على التقاعد بالفقرة الثالثة، فإن الموظف المحال على التقاعد قبل بلوغه السن القانونية بناء على طلبه لا يمكن اعتباره بحكم المستقبل لأنه لم تتوفر فيه شروط الاستقالة ولأن مثل هذا الموظف إنما تشمله أحكام الفقرة الثالثة من المادة 74/ من قانون الموظفين وفي حالة إعادته إلى الوظيفة في المرتبة والدرجة اللتين تقاعد عنهما يجوز إدخال المدة التي قضاها سابقاً في تلك المرتبة والدرجة في حساب قدمه المؤهل للترقية أما المدة التي قضاها في مرتبة أو درجة أدنى من مرتبته ودرجته اللتين كان عليهما قبل إحالته على التقاعد فلا تدخل في حساب القدم المؤهل له للترقية وعلى ذات النهج سار مجلس الدولة السوري إذ قضى باستحقاق الموظف الذي أحيل على المعاش قبل بلوغه السن القانونية وأعيد للخدمة تقاضي كامل رواتبه عن فترة بقائه خارج الوظيفة وحساب الفترة التي بقي فيها خارج الخدمة من خدماته المقبولة في الترقية والمعاش¹، أما الموظف المستقبل فقد نصت الفقرة الأخيرة من المادة 80 من قانون الموظفين الأساسي على أنه يفقد الموظف المستقبل جميع الحقوق التي كان يتمتع بها ولا سيما الحقوق التقاعدية أو تعويض التسريح وبحسب نص المادة 82 من القانون المذكور يستفيد الموظف المستقبل والمعاد إلى الخدمة من إدخال خدماته السابقة في حساب الخدمات المؤهلة للتقاعد ومن هنا يتضح أن القصد من نص المادتين الآنفتي الذكر هو عدم تمتع الموظف المستقبل بأي حق عند إعادته للخدمة سوى قبول إدخال خدماته السابقة في حساب التقاعد وعليه نرى عدم قانونية ضم خدمات الموظف السابقة إلى اللاحقة في حساب المدة اللازمة للقيّد في جدول الترقية ولا يجوز ترفيعه إلا بعد مضي سنتين على تاريخ إعادته للخدمة الفعلية في مرتبته ودرجته الأخريتين.

¹ قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (111) في الطعن لسنة 1984

3- ترقية الموظف مكفوف اليد:

كف يد الموظف إنما هو إسقاط الولاية الوظيفية عنه مؤقتاً فلا يتولى خلال فترة كف اليد السلطة ولا يباشر عملاً ذلك أن الموظف قد تسند إليه تهم وتوجه إليه مآخذ ويدعو الحال إلى التحفظ والاحتياط حيال العمل العام الموكل إليه بكف يده عنه كما يقضي الأمر إقصاءه عن الوظيفة ليجري التحقيق في جو خال من المؤثرات بعيد عن سلطان الموظف مكفوف اليد توصلأ لإظهار الحقيقة في أمر ما نسب إليه، واستقر مجلس الدولة إن استحقاق الموظف مكفوف اليد لمرتبه وتوابعه وبالتالي للترقية خلال فترة كف يده يبقى معلقاً على شرط عدم إدانته بعقوبة مانعة للحرية جزائياً أو بفرض عقوبة مسلكية تؤدي إلى فصله عن الوظيفة فإذا لم تنته مسألة الموظف مكفوف اليد إلى أي من هاتين العقوبتين كان استحقاق الموظف للمرتب وتوابعه ولما فاتته من ترفيع نتيجة لازمة لما تقدم¹.

4- ترقية الموظف المجاز إجازة بلا راتب: أجاز المشرع من قانون الموظفين الأساسي وتعديلاته² منح الموظف إجازة خاصة بلا راتب لمدة ثلاثة أشهر قابلة للتجديد ثلاثة أشهر أخرى ويجوز تمديد هذه الإجازات بدون راتب لمدة سنة على الأكثر بغية التخصص المسلكي أو استكمال ثقافة، ولكن المشرع لم يدخل مدة هذه الإجازات في حساب قدم الموظفين، ويعامل الموظف الذي يؤخذ لخدمة العلم معاملة العامل المجاز بلا راتب³.

5- ترقية الموظف الموضوع خارج الملاك: أجاز المشرع وضع الموظف من الحلقتين الأولى والثانية خارج الملاك بموافقة الخطية تحت تصرف إحدى الإدارات أو المؤسسات الامة أو البلديات أو الحكومات الأجنبية ويقطع عن الموظف في هذه الحالة راتبه على أنه تعتبر خدمته من الخدمات الفعلية ويخضع لجميع الأحكام العامة السارية على موظفي الدولة وتعتبر الوظيفة شاغرة إذا تجاوزت مدة الوضع خارج

¹ قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (17) في الطعن (21) لسنة 1976، كما تضمن قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (167) في الطعن رقم (202) لعام 1974 أنه لا يسوغ حرمان الموظف من الترفيع عن مدة كف يده إذا ما استبان بأن عدم إدراج اسمه في جدول الترفيع خلال مدة كف يده كان ناشئاً بسبب كف اليد، إلا أن هذا الحق يبقى معلقاً حتى يثبت في أمره.

² المادة (55) من قانون الموظفين رقم (135) لعام 1945 المعدلة بموجب أحكام القانون رقم (358) لعام 1947.

³ بلاغ وزارة المالية رقم 4/ب-6/5 لعام 1949.

الملاك ثلاثة أشهر، ويجوز ترفيع الموظف الموضوع خارج الملاك لمدة تزيد عن ثلاثة أشهر وذلك في حدود مرتبته أما في حالة وجود شاغر في الملاك في المرتبة الأعلى فيجوز ترفيعه إليها وحينئذ لا فرق بينه وبين موظفي الملاك على أن تراعى في هذا الترفيع كافة الشروط المنصوص عليها في قانون الموظفين¹ ولكن مجلس الدولة كان له رأي آخر فيما يتعلق بهذا الخصوص وساوى بين الموظف خارج الملاك والموظف في الملاك حيث قضى بأن وضع الموظف خارج الملاك لا يحرمه من الترفيع ولا يجرده من حقوقه بل على العكس يحفظها له ويصونها، فإذا كان مستحقاً للترفيع تم ترفيعه بشرط أن تتحقق أسباب الترفيع وشروطه ومنها توفر الشاغر شأنه في ذلك شأن باقي موظفي الدولة، وليس في القانون ما يميز الموظفين الموضوعين خارج الملاك عن زملائهم الذين داخله من حيث الشروط الواجب توافرها لترفيعهم².

ب- موانع الترقية المتعلقة بتأديب الموظف في قانون الموظفين:

حدد المشرع في قانون الموظفين العقوبات المسلكية التي يمكن فرضها على الموظف وقسمها إلى عقوبات خفيفة وعقوبات شديدة وهي³:

1- العقوبات الخفيفة: (التوبيخ - قطع الراتب - إبطال الترفيع)

2- العقوبات الشديدة: (التنزيل - العزل - الطرد)

فهذه العقوبات محددة على سبيل الحصر ولا يجوز كما سلف بيانه اجترار عقوبات جديدة غير المحددة، فعلى سبيل المثال لا تعدّ قرارات تغريم العاملين في الدولة عن الأضرار التي يلحقونها بجهة الإدارة من قبل العقوبات المسلكية⁴.

¹ رأي الهيئة العامة لديوان المحاسبات رقم (55) تاريخ 1954/4/7.

² قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (8) في الطعن (192) لسنة 1974،

³ المادة (24) من قانون الموظفين الأساسي رقم (135) لعام 1945.

4 - انظر: قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم (2/325) في الطعن 2045 لسنة 1997، مجموعة المبادئ لسنة 1997، مرجع سابق، ص 1012.

وعرفت المادة (25) من قانون الموظفين عقوبة ابطال الترفيع بأنها طي اسم الموظفين من جدول الترفيع وتقرض هذه العقوبة من قبل الوزير بناء على رأي رؤسائه الإداريين، وكذلك الأمر مع عقوبة التنزيل وهي تنزيل الموظف درجة واحدة في المرتبة أو تنزيله من الدرجة الأخيرة إلى الدرجة الأولى من المرتبة الأدنى وتقرض من قبل المحكمة المسلكية¹، وأجاز المشرع للوزير إلغاء العقوبات الخفيفة على ألا يكون لهذا الإلغاء مفعول رجعي من الناحية المالية².

المطلب الثاني

الترقية في الأنظمة الوظيفية الخاصة في سورية

كما سلف بيانه فقد جاء القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (50) لعام 2004 ناظماً لشؤون العاملين في كافة الجهات العامة حيث عرف الجهة العامة في المادة (1) منه بأنها إحدى الوزارات والإدارات والهيئات العامة أو المؤسسات والشركات والمنشآت العامة، أو إحدى البلديات أو المؤسسات البلدية أو وحدات الإدارة المحلية، أو إحدى جهات القطاع العام الأخرى.

وقد راعى المشرع خصوصية عدد من الوظائف واستثنائها من تطبيق أحكام القانون الأساسي للعاملين في الدولة حيث حددها بموجب المادة (159) منه وهي³:

1. قضاة الحكم والنيابة الخاضعون لقانون السلطة القضائية، وقضاة المحكمة الدستورية العليا، وقضاة مجلس الدولة. ومحامو إدارة قضايا الدولة.

2. أعضاء الهيئة التعليمية والتدريسية والفنية، الخاضعون لقانون تنظيم الجامعات.

¹ كانت العقوبات الشديدة بموجب أحكام المادة (28) من قانون الموظفين تقرض من قبل لجان التأديب وتنفذ من قبل السلطة صاحبة الحق في التعيين، وتم إلغاء ذلك بالمرسوم التشريعي رقم 37 لعام 1950 المتضمن احداث مجلس التأديب وأصول محاكمة الموظفين، وذلك إلى أن أصبح ذلك من اختصاص المحاكم المسلكية بموجب قانون المحاكم المسلكية رقم 7 لعام 1990 حتى صدور قانون مجلس الدولة رقم 32 لعام 2019 الذي ألغى قانون المحاكم المسلكية وضمه ضمن أحكام قانون مجلس الدولة.

² المادة (26) من قانون الموظفين رقم (135) لعام 1945.

³ مع وجود عدد من التشريعات الخاصة بالناظمة لعمل بعض الجهات التي استثنيت العاملين لديها من تطبيق أحكام القانون الأساسي للعاملين في الدولة واللجوء إلى أنظمة خاصة لإدارتها مثال ذلك (العاملون لدى الشركة السورية للاتصالات بموجب قانون الاتصالات رقم 18 لعام 2010 – العاملون لدى الشركة السورية للمدفوعات بموجب القانون رقم 13 لعام 2012).

3. العاملون في الفتوى والتدريس الديني، والائمة والخطباء والوعاظ والقراء والمؤذنون وخدم المساجد وغيرهم من أرباب الشعائر الدينية.

4. عسكريو الجيش والقوات المسلحة، وقوى الأمن الداخلي.

5. الضابطة الجمركية.

6. الجهاز الفني، وأعضاء هيئة البحث العلمي، في مركز البحوث العلمية. وأعضاء الهيئة الفنية، وأعضاء الهيئة المخبرية وأعضاء هيئة البحث العلمي، في هيئة الطاقة الذرية.

7. العاملون العلميون، في هيئة الموسوعة العربية.

8. الركب الطائر. في مؤسسة الطيران العربية السورية. والركب المبحر. في شركة الملاحة البحرية السورية.

9. العمال المحليون، المعينون في البعثات الخارجية.

وستتناول في هذا المطلب دراسة الترقية في عدد من الأنظمة الوظيفية الخاصة من خلال تقسيم هذا المطلب

إلى فرعين أساسيين حيث سيتم التطرق في الفرع الأول إلى الترقية في الوظائف المدنية، لننتقل بالفرع الثاني إلى البحث في الترقية في الوظائف العسكرية.

الفرع الأول

الترقية في الوظائف المدنية

انطلاقاً من غاية المشرع في المحافظة على الصبغة الخاصة لبعض الوظائف العامة في الدولة كما سبق

وأن تم إيضاحه تم تنظيم هذه الوظائف بتشريعات خاصة تراعي هذه الصبغة والخصوصية وخصوصاً ما يتعلق

منها بموضوع الترقية وسنورد فيما يلي على سبيل المثال لا الحصر عدد من هذه الوظائف.

أولاً- ترقية القضاة في مجلس الدولة:

مجلس الدولة هيئة قضائية واستشارية مستقلة تتولى القضاء الإداري مقره مدينة دمشق ويصدر أحكامه باسم الشعب العربي في سورية ويشكل قضاة المجلس من رئيس ونواب رئيس ومستشارين ومستشارين مساعدين ونواب وتحدد مراتبهم ودرجاتهم في الهيكل الوظيفي المتضمن الملاك العددي¹.

ونظراً لأهمية العمل القضائي أو الوظيفة القضائية لكونها أهم ما يميّز فكرة القضاء بوصفه يمثل جانب الحماية للنظام القانوني في الدول تطبيقاً لمبدأ سيادة القانون حيث أنه أساس الحكم في الدولة² فقد أولى المشرع العناية الكبيرة لموضوع اختيار رجل القضاء ونظام تعيينه، سواء كان ذلك التعيين في أدنى درجات السلك القضائي أم كان في الوظائف القضائية التي تعلو ذلك في قانون مجلس الدولة معتمداً بذلك على نظام الترقية.

أ- أنواع الترقية في قانون مجلس الدولة: من خلال استعراض أحكام قانون مجلس الدولة يمكن القول بوجود

نوعين للترقية للقضاة فيه وفق ما هو محدد بجدول الوظائف القضائية وذلك بالمراتب والدرجات³ والمبينة

بالتالي:

الوظيفة	المرتبة	الدرجة
رئيس المجلس	الممتازة	2-1
نائب رئيس المجلس	الممتازة	2-1
مستشار	ممتازة	3-2-1
	أولى	3-2-1
مستشار مساعد	ثانية	3-2-1
مستشار مساعد	ثالثة	2-1
نائب من الدرجة الأولى	ثالثة	3
نائب من الدرجة الأولى	رابعة	1

¹ المادة (1) من قانون مجلس الدولة رقم (32) لعام 2019

² د. محمد واصل، أصول المحاكمات المدنية، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق، جامعة دمشق، 2011، الجزء الأول، ص 57.

³ الجدول الملحق باللائحة الداخلية لمجلس الدولة الصادرة بالمرسوم رقم (400) لعام 2021

		نائب من الدرجة الثانية
2	رابعة	نائب من الدرجة الثانية
3	رابعة	نائب من الدرجة الثانية نائب من الدرجة الثالثة
2-1	خامسة	نائب من الدرجة الثالثة

ب- شروط الترقية ومعاييرها للقضاة في مجلس الدولة:

تضمنت اللائحة الداخلية لمجلس الدولة¹ جدول الوظائف القضائية والمراتب والدرجات المعادلة وفق ما سبق بيانه وميزت اللائحة الداخلية في شروط الترقية بين الوظائف القضائية² وبين شروط تسمية رئيس ونواب رئيس مجلس الدولة³ حيث تتم التسمية بناء على اقتراح المجلس الخاص المكون وفقاً لأحكام قانون مجلس الدولة من رئيس مجلس الدولة رئيساً وستة من نواب الرئيس –أعضاء⁴، وتتم الترقية وفق القواعد والشروط الآتية:

أ- أن تكون التسمية على وظيفة شاغرة في الملاك العددي.

ب- أن تتوفر في المرشح للتسمية المرتبة والدرجة المحددتين في جدول الوظائف القضائية للمجلس.

ج- ألا يكون قد فرضت بحق المرشح عقوبة تأديبية خلال السنوات الخمس الأخيرة باستثناء عقوبة اللوم، وفي

هذه الحالة تتم إعادة النظر في طلب الترقية بعد سنة واحدة.

د- ألا يكون المرشح معاراً أو مجازاً إجازة خاصة بلا أجر، خلال الأعوام الخمس الأخيرة لمدة تزيد عن عام

واحد.

هـ- في حال كان عدد من تتوفر فيهم شغل وظيفة نائب رئيس أكثر من الوظائف المحددة في الملاك العددي

فنتم التسمية وفق الأقدمية.

¹ المرسوم رقم (400) لعام 2021 المتضمن اللائحة الداخلية لمجلس الدولة.

² المادة (118) من المرسوم رقم (400) لعام 2021 المتضمن اللائحة الداخلية لمجلس الدولة.

³ المادة (116) من المرسوم رقم (400) لعام 2021 المتضمن اللائحة الداخلية لمجلس الدولة.

⁴ المادة (90) من قانون مجلس الدولة رقم (32) لعام 2019.

في حين حدد المادة /118/ من النظام الداخلي لمجلس الدولة أسس وشروط الترقية في الوظائف القضائية على النحو الآتي:

أ- أن يكون المرشح للترقية قد أمضى الحد الأدنى من المدة المحددة في الوظيفة التي يشغلها وفق جدول الوظائف القضائية للمجلس.

ب- أن تكون الترقية على وظيفة شاغرة في الملاك العددي.

ج- أن تكون الترقية إلى الوظيفة الأعلى مباشرة من الوظيفة التي يشغلها القاضي.

د- أن تتوفر في المرشح للترقية المرتبة والدرجة المحددتين في جدول الوظائف القضائية للمجلس.

هـ- ألا يكون قد صدر بحق المرشح للترقية عقوبة تأديبية بتأخير الترفيع، وفي حال فرض هذه العقوبة فتتزل من مدة العقوبة من المدة المؤهلة للترقية.

و- أن تراعى حسب الحال تقارير الكفية الواردة من إدارة التفتيش القضائي وآراء رؤساء المحاكم والإدارات ورئيس هيئة مفوضي الدولة.

كما قضت الفقرة /ز/ من المادة /118/ المشار إليها أعلاه بأن يحسب معدل التنقيل في معرض الترقية وفق الأسس الآتية:

1- رأي المجلس الخاص بالسلوك القضائي/ثلاثون نقطة.

2- تقارير الكفاية الصادرة عن إدارة التفتيش القضائي/ثلاثون نقطة.

3- الأقدمية/عشرون نقطة.

4- رأي رؤساء المحاكم والإدارات ورئيس هيئة مفوضي الدولة/عشر نقاط.

5- الشهادة العلمية في القانون العام أو الأبحاث العلمية/عشر نقاط.

وقضت الفقرة/ح/ من المادة/118/ من النظام الداخلي لمجلس الدولة بأن في حال عدم حصول القاضي على ستين نقطة على الأقل من مجموع نقاط التنقيل فلا تتم ترقيته.

وأشارت المادة /119/ من اللائحة الداخلية للمجلس إلى أهمية شرط الأقدمية حينما قضت بأنه حال كان عدد من تتوفر فيهم شروط الترقية المنصوص عليها في المادة /118/ من هذه اللائحة أكثر من الوظائف المحددة في الملاك العددي فتتم الترقية وفقاً للأقدمية.

وما يعكس اهتمام المشرع في تشجيع القضاة على التطور العلمي أنه في حال حصل أحد القضاة القائمين على رأس عملهم على شهادة الماجستير أو الدكتوراه في القانون العام يمنح درجة وظيفية إضافية وذلك عن كل واحدة منهما شريطة حصوله على موافقة المجلس الخاص وفي حال عدم الموافقة فيمنح فقط علاوة مالية قدرها 9 بالمئة تسعة بالمئة من الراتب الشهري المقطوع بتاريخ أداء العمل ويستفيد من العلاوة المذكورة القضاة الحاصلون على أي من الشهادات المذكورة عند التعيين ابتداء¹.

من خلال ما سبق استعراضه من شروط يتضح ترجيح معيار الكفاءة والتقييم في ترقية القضاة حيث شكلت 80% من معدل التثقيف العام في معرض الترقية بينما شكل معيار الأقدمية 20%، ولكن نجد إن المادة /119/ من اللائحة الداخلية للمجلس رجحت معيار الأقدمية في حال كان عدد من تتوفر فيهم شروط الترقية المنصوص عليها في المادة /118/ من هذه اللائحة أكثر من الوظائف المحددة في الملاك العددي حيث تتم الترقية وفقاً للأقدمية.

ج- السلطة صاحبة الحق في الترقية للقضاة في مجلس الدولة:

من خلال ما سبق استعراضه من شروط للترقية في قانون مجلس الدولة وجدنا أن المشرع ميز بين الوظائف بالنسبة لشروط الترقية ولم يقتصر هذا التمييز على موضوع الشروط بل تعداه إلى السلطة المختصة بإصدار قرار الترقية إذ يسمى رئيس المجلس بمرسوم من بين أعضاء المجلس الخاص² أو من بين مستشاري محكمة النقض من مرتبة نائب رئيس على الأقل³ ويتقاضى الراتب والتعويضات والمعاش التقاعدي وفق التشريعات النافذة كما

¹ المادة (86) من قانون مجلس الدولة رقم (32) لعام 2019.

² مثال ذلك المرسوم رقم (119) تاريخ 2017/4/27 المتضمن تكليف المستشار محمود فهد قطان بالعمل رئيساً لمجلس الدولة.

³ مثال ذلك المرسوم رقم (140) تاريخ 2018/4/5 المتضمن تعيين القاضي عبد الناصر خالد الضللي رئيساً لمجلس الدولة وإنهاء تكليفه رئيساً للغرفة المختصة بقضايا الإرهاب في محكمة النقض.

يسمى نواب رئيس المجلس بمرسوم بناءً على اقتراح المجلس الخاص من أقدم قضاة المجلس¹، وعليه فإن السلطة المختصة بإصدار قرارات الترقية لوظائف رئيس المجلس ونوابه تكون معقودة لرئيس الجمهورية².

أما الوظائف الأخرى من وظيفة مستشار من المرتبة الممتازة فما دون فتكون السلطة صاحبة الاختصاص بإصدار قرارات الترقية معقودة لرئيس مجلس الدولة حيث يتم تعيين قضاة مجلس الدولة وإعارتهم ونقلهم بناءً على طلبهم وقبول استقالتهم بمرسوم بناءً على اقتراح رئيس المجلس أما ما عدا ذلك من القرارات فتصدر بقرار من رئيس المجلس ومن هذه القرارات قرارات الترقية³، وذلك بناءً على اقتراح المجلس الخاص الذي يختص بالموافقة على كل ما يتعلق بشؤون القضاة الوظيفية على الوجه المحدد في قانون مجلس الدولة وفي القوانين والأنظمة النافذة ومنها تعيينهم وتحديد أقدميتهم وترقياتهم ونقلهم وندبهم وإعارتهم وقبول استقالتهم وإحالتهم على الاستداع⁴. ولا نجد هذا الاختلاف في السلطة المختصة بترقية القضاة الخاضعين لأحكام قانون السلطة القضائية أي في القضاء العادي إذ يتم ترفيع كافة القضاة على اختلاف وظائفهم ومراتبهم يكون بموجب مرسوم⁵.

د- موانع الترقية للقضاة في مجلس الدولة: أناط المشرع بمجلس التأديب⁶ مهمة فرض العقوبات التأديبية على القضاة في حال ارتكابهم لمخالفات ومن هذه العقوبات عقوبة تأخير الترفيع وهي تأخير ترفيع القاضي لمدة لا

¹ مثال ذلك المرسوم رقم (100) تاريخ 2022/4/14 المتضمن تسمية كل من القاضيين (المستشار الدكتور محمود صالح-المستشار الدكتور عارف إبراهيم) بوظيفة نائب رئيس مجلس الدولة.

² المادة مئة وواحد بعد المئة من الدستور السوري (يصدر رئيس الجمهورية المراسيم والقرارات والأوامر وفقاً للقوانين).

³ انظر المادة (93) من قانون مجلس الدولة رقم (32) لعام 2019، مع الإشارة إلى أن قانون مجلس الدولة رقم (55) لعام 1959 الملغى منح اختصاص ترقية القضاة بكافة مراتبهم ودرجاتهم لرئيس الجمهورية.

⁴ المادة (90) من قانون مجلس الدولة رقم (32) لعام 2019.

⁵ المادة 66/ من قانون السلطة القضائية رقم (98) لعام 1961.

⁶ تضمنت المادة (108) من قانون مجلس الدولة رقم (32) لعام 2019 مايلي:

1. يشكل مجلس التأديب من المجلس الخاص منضماً إليه أربعة من المستشارين بحسب ترتيب الأقدم منهم ويختص هذا المجلس بمحاكمة قضاة المجلس من الناحية التأديبية ويفصل مجلس التأديب في الدعوى التأديبية بعد سماع أقوال القاضي والاطلاع على ما بيديه من دفع و يصدر قراراته بأغلبية ثلثي الأعضاء.
2. يكون لمجلس التأديب ولاية القضاء كاملة وتصدر أحكامه باسم الشعب العربي في سورية وتكون قراراته مبرمة.
3. تتم الإحالة إلى مجلس التأديب بمرسوم بناءً على اقتراح المجلس الخاص.
4. تنقضي الدعوى التأديبية باستقالة القاضي المحال لمجلس التأديب.

تتجاوز السنة¹، وقد اشترط النظام الداخلي لمجلس الدولة كما سلف بيانه لترقية القاضي ألا يكون قد صدر بحقه عقوبة تأديبية بتأخير الترفيع، وفي حال فرض هذه العقوبة فتنزل من مدة العقوبة من المدة المؤهلة للترقية، أي أن المشرع اعتبر فرض العقوبة التأديبية مانع من موانع الترقية ويحول دون إجرائها.

أما ما يتعلق بموانع الترقية المتعلقة بأوضاع القضاة في قانون مجلس الدولة فلم يأت قانون مجلس الدولة على أحكام خاصة بها فيما خلا ما يتعلق بتولي قضاة المجلس لإحدى المناصب² أو الوظائف لدى أي من الجهات العامة في الدولة حيث يعاد القاضي إلى الوظيفة الشاغرة من الوظائف المعادلة لمرتبته ودرجته، أو يشغل وظيفته الأصلية على أن تسوى حالته في أول وظيفة تشغل من الوظيفة المعادلة لمرتبته ودرجته³ أي أن المشرع احتفظ للقاضي خلال فترة توليه منصبه أو وظيفته بقدمة المؤهل للترقية وإن إشغاله لمنصب أو وظيفة خارج ملاك المجلس لا يحول دون ترقيته، وتطبق بشأن الأوضاع الوظيفية الأخرى القواعد العامة المطبقة في قانون الموظفين التي سبق دراستها وذلك لكون المشرع نص على أن يطبق قانون الموظفين الأساسي رقم 135 لعام 1945 وتعديلاته على قضاة مجلس الدولة في كل ما لم يرد عليه نص في هذا القانون إضافة إلى قانون السلطة القضائية⁴.

ثانياً - ترقية أعضاء الهيئة التدريسية:

تقوم الجامعات في أدائها لمهامها المنوطة بها على العاملون العلميون فيها وقد حدد المشرع في قانون تنظيم الجامعات السورية، رقم 6/ لعام 2006 العاملون العلميون بالآتي⁵:

¹ تضمنت المادة (109) من قانون مجلس الدولة رقم (32) لعام 2019 أن يفرض مجلس التأديب إحدى العقوبات التأديبية التالية بحق قضاة المجلس:

أ- عقوبة اللوم.. هي إخطار القاضي بكتاب يتضمن المخالفة المرتكبة وضرورة تفاديها مستقبلاً ويجوز أن يتضمن القرار عدم تسجيل اللوم في سجل العضو المعاقب.

ب- عقوبة الإنذار.. هي إخطار القاضي بكتاب يتضمن وجود مخالفة مرتكبة وإنذاره بفرض عقوبة أشد في حال تكرار المخالفة.

ج- عقوبة تأخير الترفيع.. هي تأخير ترفيع القاضي لمدة لا تتجاوز السنة.

د- عقوبة العزل.. هي إنهاء خدمة القاضي وتصفيه حقوقه التقاعدية وفق القوانين والأنظمة النافذة

² حددت المادة (الثانية والخمسون بعد المئة) المناصب ب (رئيس الجمهورية - رئيس مجلس الوزراء ونوابه - الوزراء ونوابهم - عضوية مجلس الشعب - عضوية المحكمة الدستورية العليا).

³ المادة (120) من اللائحة الداخلية لمجلس الدولة الصادرة بالمرسوم رقم (400) لعام 2021.

⁴ المادة (121) من قانون مجلس الدولة رقم (32) لعام 2019.

⁵ المادة (65) من قانون تنظيم الجامعات رقم (6) لعام 2006

- أعضاء الهيئة التدريسية
- أعضاء هيئة التدريس العرب والأجانب
- المتعاقدون والمحاضرون
- أعضاء الهيئة الفنية
- المعيدون.

وسنقتصر ببحثنا على أعضاء الهيئة التدريسية في الجامعات لكون هذه الفئة تعتبر الركيزة الرئيسية التي تقوم عليها العملية التعليمية

أ- أنواع الترقية لأعضاء الهيئة التدريسية:

يجري تعيين أعضاء الهيئة التدريسية إما من خارج الجامعة بموجب إعلان¹ أو من داخل الجامعة عن طريق تعيين أعضاء الهيئة التدريسية كمعيدين بغية إعدادهم علمياً وعملياً وفنياً ليكونوا أعضاء في الهيئة التدريسية، وعليهم القيام بما يعهد إليهم مجلس القسم المختص من البحوث العلمية والتمرينات والدروس العلمية والعلمية وسواها من الأعمال تحت إشراف أعضاء الهيئة التدريسية²، أو عن طريق ترقية أعضاء الهيئة التدريسية وقد حدد المشرع نوع الترقية بالنسبة لوظائف الهيئة التدريسية إلى وظائف ومراتب ودرجات وفق الآتي³:

الدرجة	المرتبة	اسم الوظيفة
أولى	ممتازة	استاذ
ثانية	ممتازة	أستاذ، أستاذ مساعد
ثالثة	ممتازة	أستاذ، أستاذ مساعد
أولى	أولى	أستاذ، أستاذ مساعد، مدرس
ثانية	أولى	أستاذ، أستاذ مساعد، مدرس

¹ المادة (68) من قانون تنظيم الجامعات رقم (6) لعام 2006

² المادة (134) من قانون تنظيم الجامعات رقم (6) لعام 2006

³ انظر الجدول الملحق في قانون تنظيم الجامعات رقم (6) لعام 2006

أستاذ، أستاذ مساعد، مدرس	أولى	ثالثة
أستاذ مساعد، مدرس	ثانية	أولى
أستاذ مساعد، مدرس	ثانية	ثانية
أستاذ مساعد، مدرس	ثانية	ثالثة
مدرس	ثالثة	أولى
مدرس	ثالثة	ثانية
مدرس	ثالثة	ثالثة

ب- شروط الترقية ومعاييرها لأعضاء الهيئة التدريسية:

1- الترقية لوظيفة مدرس:

يجري ترقية المعيدين في الجامعات السورية وفقاً لأحكام الفصل الخامس من قانون تنظيم الجامعات رقم 6/ لعام

2006 وذلك بهدف إعدادهم علمياً وعملياً وفنياً، ليكونوا لاحقاً أعضاء في الهيئة التدريسية .

ويشترط في التعيين لوظيفة معيد أن يكون المرشح حاصلاً على درجة الإجازة على الأقل من الجامعات السورية أو

ما يعادلها، حيث يتم انتقاؤه بعد ذلك وفقاً للقواعد التي يضعها مجلس التعليم العالي، والتي يتم ذكرها في الإعلان

عند طلب تعيين المعيدين في الجامعات السورية¹، وقد أجاز المشرع تعيين الخريج الأول معيد في كل اختصاص

أو قسم يمنح درجة الإجازة والخريجين الثلاثة الأوائل على الأكثر في كل كلية تمنح درجة إجازة واحدة في نظام

التعليم العام من السوريين ومن في حكمهم معيدا في الكلية التي تخرج فيها من دون إعلان أو مسابقة وفق شروط

محددة².

¹ المادة (136) من قانون تنظيم الجامعات رقم (6) لعام 2006

² المرسوم التشريعي رقم (25) لعام 2015.

وبعد تعيين المعيد وفقاً للقواعد والشروط السابقة، فإنه يجب على الجامعة إيفاده خلال ثلاث سنوات من تاريخ تعيينه للحصول على المؤهل العلمي الذي يحدده مجلس الجامعة، ويعامل المعيد خلال مدة إيفاده معاملة الموفد وفق أحكام قانون البعثات العلمية السورية¹.

ويلاحظ هنا، أن هذا النوع من التعيين، إنما يشكل إلى حد ما نوعاً من أنواع التأهيل الفني المسبق، بهدف إشغال الوظائف العامة وفقاً لمتطلباتها العلمية لأنّ عدم حصول الموفد على المؤهل العلمي بعد إيفاده أو استتكاؤه عن الإيفاد، أي عدم إجراء التأهيل المسبق يفضي إلى إنهاء خدمته، ويلاحظ أنّ تعيين المعيد في هذه الحالة إنما هو تعيين مؤقت، ويتوقف تعيين المعيد بشكل نهائي على إيفاده وحصوله على المؤهل العلمي اللازم لشغل وظيفة عضو الهيئة التدريسية².

وبموجب الفقرة (ج) من المادة 68/ من قانون تنظيم الجامعات رقم 6 لعام 2006 يعيّن الموفدون لصالح الجامعة للحصول على المؤهل العلمي الصالح للتعيين في وظيفة مدرّس دون إعلان، وبناءً على التفويض التشريعي الممنوح لمجلس التعليم العالي³ ووضع مجلس التعليم العالي مجموعة من الشروط الإضافية للترقية إلى وظيفة مدرس والتي من شأنها ضمان كفاءة المعيد للترقية لوظيفة مدرس وهي⁴:

- إلقاء محاضرة أمام لجنة يؤلفها عميد الكلية يستخدم خلالها المصطلحات العلمية في مجال اختصاص وتظهر منهجيته العلمية وسلامة النطق واللغة والتعبير.
- إجازة التعامل مع الحاسوب.
- أن يكون الإنتاج العلمي وفق رأي أكثرية المحكمين مؤهلاً للتعيين في الوظيفة.

¹ قانون البعثات العلمية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (6) لعام 2013 ولا سيما المواد (16-37).

² د. صالح، محمود. (2014) أساليب إشغال الوظيفة العامة، كلية الحقوق - جامعة دمشق، دمشق، سورية ص 152.

³ الفقرة (م) المادة (2) من قانون تنظيم الجامعات رقم (6) لعام 2006

⁴ قرار مجلس التعليم العالي رقم (2) لعام 2007 المعدل بالقرار رقم (228) لعام 2009.

2- الترقية لوظيفة أستاذ مساعد: أجاز المشرع السوري في قانون تنظيم الجامعات السوري رقم 6/ لعام 2006

ترقية أعضاء الهيئة التدريسية المدرسين في الجامعات السورية إلى وظيفة أستاذ مساعد، ووضع لذلك مجموعة من الاشتراطات الأساسية¹:

- أن يكون قد شغل وظيفة مدرس مدة خمس سنوات على الأقل في إحدى جامعات الجمهورية العربية السورية أو ما في مستواها من الجامعات والهيئات العلمية الأخرى بدءاً من تاريخ صدور قرار تعيينه مدرساً.
- أن يكون قد قام في اختصاصه وهو مدرس بإجراء بحوث علمية أصلية ونشرها.
- أن يكون قد قام بالتأليف أو الترجمة أو تحقيق المخطوطات أو الإشراف على رسائل الدراسات العليا (الماجستير أو الدكتوراه).
- أن يلي متطلبات نظام الأداء التربوي وتنمية الكفاءة العلمية والتقنية واللغوية والقيام بالواجبات التعليمية والبحثية.

وبموجب الصلاحيات الممنوحة لمجلس التعليم العالي وضع مجموعة من الشروط للترقية إلى وظيفة أستاذ مساعد وهي:²

- أن ينشر بحثين أصليين منفردين على الأقل أو ما يكافئهما (أربعة بحوث مشتركة) أو تمت الموافقة على نشرهما في مجال اختصاصه العام أو الدقيق في مجلة محكمة معتمدة³.
- التأليف أو الترجمة أو تحقيق المخطوطات أو الإشراف على رسائل الماجستير أو الدكتوراه (منجزة فعلياً) أو بحوث دبلومات الدراسات العليا في كليات الحقوق وأن يكون كل ذلك في مجال اختصاصه بالمعنى الواسع (متطلب إجباري).

¹ المادة (71) من قانون تنظيم الجامعات رقم (6) لعام 2006.

² قرار مجلس التعليم العالي رقم (2) لعام 2007 المعدل بالقرار رقم (228) لعام 2009 والقرار (57) لعام 2010.

³ تجدر الإشارة إلى أن قرار مجلس التعليم العالي رقم (57) لعام 2010، اشترط أن يكون أحد الباحثين في مجلة عالمية محكمة معتمدة من مجلس التعليم العالي، ولكن تم التريث تطبيقه.

- أن يحصل على /18/ نقطة على الأقل من جدول النقاط¹.
- إلقاء محاضرة أمام لجنة يؤلفها عميد الكلية يستخدم خلالها المصطلحات العلمية في مجال اختصاصه وتظهر منهجيته العلمية وسلامة النطق واللغة والتعبير ومقدرته على استخدام الوسائل الالكترونية الحديثة في التعليم.
- أن يلم باللغة الإنكليزية من خلال فحص معياري بدرجة متوسط يجري في المعهد العالي للغات ويعفى من هذه الدورة خريجو الدول الناطقة باللغة الإنكليزية.
- أن يكون مؤصلاً.
- إجادة التعامل مع الحاسوب بالحصول على شهادة (ICDL) وفق أحكام قرار مجلس التعليم العالي رقم /178/ تاريخ 2009/5/24.
- أن يكون الإنتاج العلمي وفق رأي أكثرية المحكمين مؤهلاً للتعين في الوظيفة.

3- الترقية لوظيفة أستاذ:

- وضع المشرع مجموعة من الشروط الواجب توافرها في المرشح للترقية من وظيفة أستاذ مساعد إلى وظيفة أستاذ²:
- أن يكون قد شغل وظيفة أستاذ مساعد مدة خمس سنوات على الأقل في إحدى الجامعات أو المعاهد العليا في الجمهورية العربية السورية أو ما في مستواها من الجامعات والهيئات العلمية الأخرى.
 - أن يكون قد قام في اختصاصه وهو أستاذ مساعد بإجراء بحوث علمية أصيلة ونشرها بشكل مساهمة علمية قيمة.
 - أن يكون قد قام بالتأليف أو الترجمة أو تحقيق المخطوطات أو الإشراف على رسائل الدراسات العليا (الماجستير أو الدكتوراه).

¹ ويقصد به جدول النقاط المرفق بقرار مجلس التعليم العالي رقم (228) لعام 2009 حيث تم توزيع نقاط الترفيع إلى أستاذ مساعد وأستاذ وفق 20 معيار لكل معيار منها عدد من النقاط متدرجة بين 1 نقطة إلى 6 نقاط.

² المادة (73) من قانون تنظيم الجامعات رقم (6) لعام 2006.

- أن يلبي متطلبات نظام تقويم الأداء التربوي وتنمية الكفاءة العلمية والتقنية واللغوية والقيام بالواجبات التعليمية والبحثية.

بالإضافة لما وضعه المشرع من شروط أساسية للترقية إلى وظيفة أستاذ تضمنت قرارات مجلس التعليم العالي مجموعة من الشروط الإضافية وهي¹:

- أن ينشر أربعة بحوث أصلية منفرداً على الأقل أو ما يكافئهما (ثمانية بحوث مشتركة) أو تمت الموافقة على نشرهما في مجال اختصاصه العام أو الدقيق².

- التأليف أو الترجمة أو تحقيق المخطوطات أو الإشراف على رسائل الماجستير أو الدكتوراه (منجزة فعلياً) وأن يكون كل ذلك في مجال اختصاصه العام أو الدقيق (متطلب إجباري).

- أن يحصل على /28/ نقطة على الأقل من جدول النقاط.

- إلقاء محاضرة أمام لجنة يؤلفها عميد الكلية يظهر فيها قدرته على استخدام الوسائل الالكترونية في التعليم.

- أن يجيد اللغة الانكليزية إذا لم تكن لغته الثانية الانكليزية وذلك وفق فحص معياري يتم في المعهد العالي للغات.

- إجادة التعامل مع الحاسوب بالحصول على شهادة (ICDL)

ويكون فحص الانتاج العلمي³ من خلال لجنة لبيان ما إذا كان المرشح يرقى لشغل الوظيفة وتؤلف اللجنة بقرار من رئيس الجامعة بناء على اقتراح نائب رئيس الجامعة للشؤون العلمية وأخذ رأي عميد الكلية المختص لفحص الإنتاج العلمي وتتكون اللجنة من ثلاثة من أعضاء الهيئة التدريسية ويجوز أن يكون واحد أو أكثر منهم اختصاصياً من خارج الجامعات، ويشترط في عضو اللجنة أن يكون على الأقل في مستوى الوظيفة التي تقدم إليها المرشح.

¹ قرار مجلس التعليم العالي رقم (2) لعام 2007 المعدل بالقرار رقم (228) لعام 2009 والقرار (57) لعام 2010.

² تجدر الإشارة إلى أن قرار مجلس التعليم العالي رقم (57) لعام 2010، اشترط أن يكون بحثين من الأربعة بحوث منشور في مجلة عالمية محكمة معتمدة من مجلس التعليم العالي، ولكن تم التريث تطبيقه كما سلف ببيانه.

³ الفصل الأول من الباب الثاني من المرسوم رقم /250/ لعام 2006³ المتضمن اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات

ويتولى نائب رئيس الجامعة للشؤون العلمية خلال عشرة أيام من تاريخ صدور قرار تأليف اللجنة، تبليغ كل من أعضائها على انفراد تسميته في هذه اللجنة، ونسخة عن الإنتاج العلمي للمرشح كما يبلغ كلاً من أعضائها نسخة من تقرير فحص الإنتاج العلمي السابق لمن يرشح للتعين في وظيفة تدريسية أعلى.

وتتم دراسة الإنتاج العلمي من قبل مجلس القسم المختص ويرفع اقتراحه في موضوع التعيين إلى مجلس الكلية الذي يبين بدوره رأيه في هذا الشأن، ثم يعرض اقتراح مجلس الكلية على مجلس الشؤون العلمية. ويرفع اقتراح مجلس الشؤون العلمية إلى مجلس الجامعة لاتخاذ القرار المناسب

ويلاحظ مما تقدم أن التعيين من داخل الجامعة وفق ما سبق بيانه يشكل ترقية إلى الوظيفة الأعلى، إلا أنها ليست وجوبية، وتعتمد على اشتراط التأهيل العلمي والمسلكي والزمني.

ويمكن القول أن المشرع استند إلى معيار مختلط في الترقية قائم على الأقدمية من جهة حينما اشترط للترقية لوظيفة أستاذ مساعد على سبيل المثال أن يكون المرشح قد شغل وظيفة مدرس مدة خمس سنوات على الأقل في إحدى جامعات الجمهورية العربية السورية أو ما في مستواها من الجامعات والهيئات العلمية الأخرى بدءاً من تاريخ صدور قرار تعيينه مدرساً، وعلى معيار الكفاءة من جهة أخرى باشتراطه أن يكون المرشح للترقية قد قام في اختصاصه وهو مدرس بإجراء بحوث علمية أصلية ونشرها، و أن يكون قد قام بالتأليف أو الترجمة أو تحقيق المخطوطات أو الإشراف على رسائل الدراسات العليا (الماجستير أو الدكتوراه)، و أن يلبي متطلبات نظام الأداء التربوي وتنمية الكفاءة العلمية والتقنية واللغوية والقيام بالواجبات التعليمية والبحثية.

ج- السلطة صاحبة الحق في الترقية لأعضاء الهيئة التدريسية:

حدد المشرع بموجب قانون تنظيم الجامعات السلطة المختصة بترقية أعضاء الهيئة التدريسية بوزير التعليم العالي والبحث العلمي إذ نص في المادة (76) منه على أن "يعين الوزير أعضاء الهيئة التدريسية بناء على قرارات

مجالس الجامعة والكليات والقسم المختص"

د - موانع الترقية لأعضاء الهيئة التدريسية:

يُراعى عند ترقية أعضاء الهيئة التدريسية عقوبات تأخير الترفيع حيث حدد المشرع العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على أعضاء الهيئة التدريسية بمجموعة من العقوبات ومنها تأخير التعيين في الوظيفة الأعلى لمدة سنتين على الأكثر¹.

وتفرض عقوبة تأخير الترفيع من قبل مجلس التأديب² والتي تخضع للطعن أمام مجلس الدولة وفق الأصول النافذة³

أما بالنسبة للأوضاع الوظيفية لأعضاء الهيئة التدريسية فقد نظم المشرع موضوع النقل والندب والإعارة والإجازة الخاصة بلا أجر والاستقالة لأعضاء الهيئة التدريسية من المواد /78/ وحتى /89/ ولم يأت على أحكام خاصة تتعلق بهذه الأوضاع كمنع من موانع الترقية إلا في حال ندب عضو الهيئة التدريسية لغير الجامعات والمعاهد العليا في الجمهورية العربية السورية حيث لا تحسب مدة الندب في عداد المدة اللازمة للترقية⁴، ولكن أحال المشرع في كل ما لم يرد عليه نص في قانون تنظيم الجامعات إلى القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (50) لعام

¹ تضمنت المادة (108) من قانون تنظيم الجامعات العقوبات بما يلي:

1- الإنذار.

2 - توجيه اللوم.

3 - توجيه اللوم مع تأخير الترفيع لمدة سنتين على الأكثر.

4 - تأخير التعيين في الوظيفة الأعلى لمدة سنتين على الأكثر.

5 - قطع تعويض التفرغ وتعويض التفرغ الإضافي كلياً أو جزئياً لمن يستحقه.

6 - عقوبة النقل التأديبي خارج الجامعة، ويتم النقل بقرار من رئيس مجلس الوزراء.

7 - العزل أو الطرد وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة.

² تضمن المادة /107/ أن تكون محاكمة أعضاء الهيئة التدريسية أمام مجلس التأديب الذي يتألف في كل جامعة بقرار من الوزير من:

- مستشار بدرجة عضو محكمة إدارية عليا يسميه رئيس مجلس الدولة رئيساً.

- مستشار يسميه رئيس مجلس الدولة عضواً.

- أحد نواب رئيس الجامعة يسميه رئيسها عضواً.

- أستاذ يسميه مجلس الجامعة عضواً.

- ممثل عن النقابة يسميه المكتب التنفيذي من بين الأساتذة عضواً.

³ الفقرة (ج) من المادة (108) من قانون تنظيم الجامعات رقم (6) لعام 2006.

⁴ المادة (53) من اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات الصادرة بالمرسوم رقم (250) لعام 2006.

2004¹ وبالعودة إلى القانون المذكور - ومع الإشارة إلى ما سبق بيانه من غياب مؤسسة الترقية عن هذا القانون - نجد أن المشرع في سورية احتفظ للعامل المنقول بقدمه المؤهل للترقية المقبل وذلك في المادة رقم 31/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50/ لعام 2004 وتعديلاته

أما بالنسبة للإعارة فنجد أن الفقرتان هـ - و/ من المادة رقم 40/ من القانون المذكور قضت بما باعتبار مدة الإعارة خدمات فعلية في الجهة العامة المُعيّرة فيما يتعلق بالترقية والمعاش شريطة أن يؤدي عنها العائدات التقاعدية على أساس أجره من الجهة العامة المُعيّرة، ويجري ترفيع العامل المعار في الجهة المعار منها على أساس درجة الكفاءة التي تعادل متوسط تقديرات كفاءته خلال أربع سنوات سابقة لتاريخ إعارته، ويستفاد من أحكام الفقرتين السابقتين أنّ مدة الإعارة تحتسب صراحة في الترفيع الدوري، الأمر الذي يقطع في الاستفاد منها في مجال الترقية.

ونهج المشرع على اعتبار النذب في الجهة العامة المندب إليها، بحكم الخدمة في الجهة العامة المندب منها، ويتم تقويم أداء العامل المندب، من قبل الجهة العامة المندب إليها، ويتم إصدار صك ترفيعه، في ضوء هذا التقويم، من قبل الجهة العامة المندب منها²، أي أن المشرع وفقاً لذلك لم يعتبر النذب مانعاً للترقية.

أما فيما يتعلق بالإجازة الخاصة بلا أجر فقد ميز المشرع بين الإجازة لأقل من ثلاثة أشهر حيث قضى باحتسابها في حساب الخدمة الفعلية وفي قدم العامل المؤهل للترقية وفي حساب المعاش، شريطة أن يؤدي العامل عنها العائدات أو الاشتراكات التي تترتب عليه وعلى الجهة العامة معاً أما إذا تجاوزت مدة الإجازة بلا أجر - منفردة أو مجتمعة ثلاثة أشهر، فيدخل ما زاد منها على ثلاثة أشهر في حساب المعاش فقط، شريطة أن يؤدي العامل عنها العائدات أو الاشتراكات التي تترتب عليه وعلى الجهة العامة معاً، أي أنها لا تدخل في حساب الخدمة الفعلية وفي قدم العامل المؤهل للترقية³، وهذا ما أيده مجلس الدولة في عدد من أحكامه⁴.

¹ المادة (157) من قانون تنظيم الجامعات رقم (6) لعام 2006.

² لمادة (36) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (50) لعام 2004.

³ المادة (57) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (50) لعام 2004.

⁴ قرار المحكمة الإدارية العليا رقم 47 في الطعن رقم 246 لسنة 1984 ان انقطاع المدرس في كلية الهندسة عن عمله بإجازة بلا راتب ومن ثم بالإحالة على الاستيداع للقيام على نفقته بأبحاث علمية يفقده النصاب الزمني المشترط لإشغال وظيفة استاذ مساعد.

يتضح من خلال استعراض النصوص الواردة في قانون تنظيم الجامعات ولائحته التنفيذية التمييز بين إشغال وظيفة ضمن وظائف الهيئة التدريسية بطريق التعيين بمعنى الدخول إلى الوظيفة العامة وذلك من خلال الإعلان، وإشغال الوظيفة بالترقية من خلال التدرج وفق شروط محددة ضمن وظائف أعضاء الهيئة التدريسية.

كما يبدو جلياً تمييز المشرع بين الترفيع والترقية حيث حصر الترفيع بالانتقال من درجة إلى أخرى ضمن الوظيفة الواحدة وما يصاحب ذلك من زيادة في الأجر في حين أن الترقية تكون بالانتقال من الوظيفة الأدنى إلى الوظيفة الأعلى ويتضح هذا التمييز من خلال ما تضمنته اللائحة التنفيذية في المادة /35/ منها عندما حددت مهمة لجنة فحص الإنتاج العلمي بتقويم انتاج المرشح وبيان ما إذا كان يرقى لشغل الوظيفة، حيث أطلق نعت الترقية على هذه الحالة ولم يستخدم لفظ التعيين أو الترفيع، الأمر الذي يدل صراحة على مقاصد المشرع وفق ما سبق بيانه.

ثالثاً – ترقية الدبلوماسيين:

تتولى وزارة الخارجية والمغتربين مهمة تنسيق وتنفيذ السياسة العامة للدولة وتوجيهاتها في شؤون السياسة الخارجية وممارسة جميع الشؤون والصلاحيات التي تتصل بالعلاقات الثنائية والدولية ومعالجة القضايا العائدة للمواطنين السوريين والمصالح السورية في البلدان العربية والأجنبية حسب ما تحدده المعاهدات والقوانين والأعراف الدولية والدستور والقوانين الأخرى في مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية وذلك ضمن توجهات السياسة الخارجية للجمهورية العربية السورية، وتهض بتنفيذ هذه المهام من خلال العاملين لديها وخصوصاً السلك الدبلوماسي والقنصلي¹.

. يشترط في المرشح لإشغال وظيفة استاذ مساعد أن يكون قد شغل وظيفة مدرس خمس سنوات على الأقل ولا يغني اكتساب الخبرة الفنية عن عنصر الزمن الذي يجب قضاؤه فعلاً في عمل وظيفة مدرس.

¹ المادة (2) من قانون وزارة الخارجية والمغتربين الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /20/ لعام 2016 المعدل بموجب أحكام المرسوم التشريعي رقم (3) لعام 2019.

أ- أنواع الترقية للدبلوماسيين:

بالبحث في أحكام القانون الناظم لعمل وزارة الخارجية والمغتربين وحدد المشرع نوع ترقية العاملين الدبلوماسيين بحسب المراتب لمنح اللقب الدبلوماسي الأعلى وتتألف الألقاب الدبلوماسية من حلقتين وتشكل مجموعة وظائف السلك الدبلوماسي والقنصلي:

الدبلوماسية	القنصلية
سفير	-
وزير مفوض	قنصل عام
وزير مستشار	قنصل عام
مستشار	نائب قنصل عام

ب - تشمل الحلقة الثانية الألقاب التالية:

الدبلوماسية	القنصلية
سكرتير أول	قنصل
سكرتير ثان	قنصل
سكرتير ثالث	نائب قنصل
ملحق	نائب قنصل

ب- شروط الترقية ومعاييرها للدبلوماسيين:

نظراً لأهمية الألقاب الدبلوماسية باعتبارها ملكاً للدولة حصر المشرع منح هذه الألقاب بطريقة الانتقاء¹ وقد أحال المشرع بموجب المادة /48/ من المرسوم التشريعي رقم /20/ لعام 2016 إلى النظام الداخلي قواعد منح الألقاب

¹ المادة (13) من المرسوم التشريعي رقم (3) لعام 2019.

الدبلوماسية والقنصلية وشروط الترقية في الألقاب¹، ويعتبر ترتيب النجاح في دورات التقييم في المعهد الدبلوماسي أساساً في تحديد الأسبقية في الألقاب².

وعليه نجد أن نظام الترقية في الوظائف الدبلوماسية قام على نظام الجدارة بشكل رئيسي، أما الأقدمية فتشكل أحد متطلبات الترقية.

حيث يتطلب الانتقال من الحلقة الثانية إلى الحلقة الأولى اجتياز الاختبارات اللازمة وعرض نتائجها على المجلس الاستشاري الذي ينظر في كفاءة العامل الدبلوماسي وتقارير رؤسائه عنه في التقارير والأعمال التي يقدمها³.

أما الانتقال من الحلقة الثانية إلى الحلقة الأولى (مستشار) يتطلب اجتياز مجموعة من الاختبارات حيث يحق للدبلوماسي الحائز على لقب سكرتير أول التقدم بطلب لامتحانات بداية السنة الرابعة لاستحقاقه اللقب الأخير ويبت المجلس الاستشاري في اقتراح منح اللقب بعد إتمام العامل الدبلوماسي المدة المقررة بأربع سنوات⁴.

ويعرف نظام الاختبارات المستمر بأنه وهو نظام يهدف إلى دعم وترميم المعارف والمهارات اللازمة للارتقاء بالعمل الدبلوماسي في سبيل ترقية العاملين الدبلوماسيين إلى مرتبة أعلى ومنحه اللقب الدبلوماسي (المرتبة الدبلوماسية التالية) في سلسلة الألقاب الثلاثة الأولى للحلقة الثانية وسلسلة الألقاب للحلقة الأولى وفق ما قضت به المادة 16/ من نظام المعهد الدبلوماسي،⁵ ويتكون نظام الاختبارات من نظامين:

1- نظام الاختبار الأولي للانتقال بين المراتب الدبلوماسية للحلقة الثانية، ويتكون من:

¹ صدر النظام الداخلي لوزارة الخارجية والمغتربين بالقرار رقم (214) تاريخ 2013/10/22 الصادر عن وزير الخارجية والمغتربين.

² المادة (14) من المرسوم التشريعي رقم (3) لعام 2019.

³ الفقرة (ب) من المادة (40) من النظام الداخلي لوزارة الخارجية والمغتربين بالقرار رقم (214) تاريخ 2013/10/22 الصادر عن وزير الخارجية والمغتربين.

⁴ الفقرة (ج) من المادة (40) من النظام الداخلي لوزارة الخارجية والمغتربين بالقرار رقم (214) تاريخ 2013/10/22 الصادر عن وزير الخارجية والمغتربين.

⁵ يلاحظ أن المشرع استخدم ألفاظ المنح والتعيين أو الانتقال للألقاب الدبلوماسية تعبيراً عن نقل العامل الدبلوماسي لوظيفة أو درجة أعلى في السلك الدبلوماسي وما قد يرافقها من زيادة مالية في الأجر في حين تم استخدام لفظ الترقية صراحة في النظام الداخلي للمعهد الدبلوماسي عندما عبر عن ذلك.

أ- برنامج التدريب الأول للانتقال من مرتبة ملحق إلى مرتبة سكرتير ثالث بعد اجتياز الاختبارات المحددة،
ويضم:

- وحدة الدبلوماسية العامة.
- وحدة التخطيط الاستراتيجي.
- وحدة الدراسات السياسية.
- وحدة التغذية الراجعة وكتابة التقارير.

ب- برنامج التدريب الثاني للانتقال من مرتبة سكرتير ثالث إلى مرتبة سكرتير ثان بعد اجتياز الاختبارات المحددة، ويضم:

- وحدة العلاقات العامة ومهارات الاتصال.
- وحدة المنظمات الدولية والإقليمية.
- وحدة القانون الدبلوماسي.
- وحدة التطوير الإداري وبناء فرق العمل.

2- نظام الاختبار المتقدم للانتقال بين المراتب الدبلوماسية للحلقة الأولى، ويتكون من:

أ- برنامج التدريب الثالث للانتقال من مرتبة مستشار إلى مرتبة وزير مستشار بعد اجتياز الاختبارات المحددة،
ويضم:

- وحدة التحليل الاستراتيجي واتخاذ القرار.
- وحدة الأنظمة السياسية.
- وحدة الأفكار السياسية.
- مهارات الوساطة والتفاوض.

ب- برنامج التدريب الرابع للانتقال من مرتبة وزير مستشار إلى مرتبة وزير مفوض بعد اجتياز الاختبارات المحددة،
ويضم:

- وحدة التحليل الاستراتيجي واتخاذ القرار .

- وحدة النظام الدولي المعاصر .

- وحدة الأزمات الدولية.

- وحدة إدارة الأزمات.

ج- برنامج التدريب الخامس للانتقال من مرتبة وزير مفوض إلى مرتبة سفير بعد اجتياز الاختبارات المحددة،

ويضم:

- وحدة التحليل الاستراتيجي واتخاذ القرار .

- وحدة العلاقات الدولية والدبلوماسية.

- وحدة السياسات الخارجية المقارنة.

- وحدة إدارة النزاع.

وتتكون الاختبارات من امتحان مؤتمت 30 % - امتحان كتابي 40% - مقابلة شفوية 30 % ويُعتبر المتردب

ناجحاً في البرنامج في حال حصوله على (65%) من مجموع الاختبارات.

ونلاحظ تأكيد النظام الداخلي للمعهد الدبلوماسي على معيار الكفاءة لاختيار العاملين حيث يتم تحديد أحقية العامل

في الترشيح لنيل اللقب الدبلوماسي الأعلى (المرتبة الدبلوماسية الأعلى) أو النقل للبعثات وفقاً لمحصلة التقييم

لمجموع سنوات خدمته في الإدارة المركزية والتقييم الأخير له في البعثة ووفقاً لمحصلة التقييم لمجموع سنوات اللقب

الدبلوماسي الحالي (المرتبة الدبلوماسية الحالية)، كما يبين الجدول التالي:

محصلة التقييم	نتيجة التقييم
(أ)	يرشح للترقية أو النقل للبعثات
(ب)	يرشح للترقية أو النقل للبعثات
(ج)	يعاد تقييمه بعد 6 أشهر أو النقل للبعثات
(د)	لا يرشح للترقية والنقل للبعثات

ويتم احتساب علامة الإدارة استناداً إلى العام الذي اتبع خلاله العامل البرنامج التدريبي، ويعتبر هذا التاريخ سنة أساس للسنوات القادمة.

ومنحت المادة /22/ من نظام المعهد الدبلوماسي الحق للعامل الدبلوماسي الحاصل على نسبة تقييم دون 50% إعادة البرنامج التدريبي واجتياز الاختبارات المخصصة، وإعادة التقييم بعد مضي عام، كما يفقد حقه بالترقية ونيل اللقب الأعلى بعد مضي عامين.

وذلك كله تحت إشراف لجنة مشكلة برئاسة معاون الوزير وعضوية كل من مدير المعهد الدبلوماسي، ومدير الشؤون الإدارية والمالية ومدير الشؤون القانونية ومدير الرقابة الداخلية، والمدير المسؤول عن العامل الدبلوماسي، لضمان تطبيق نظام التقييم العام بشكل دوري ليتم رفع نتائج عمل اللجنة إلى المجلس الاستشاري.

وأجاز النظام الداخلي لوزارة الخارجية والمغتربين منح لقب دبلوماسي أعلى مباشرة بصورة استثنائية لمن يحوز شهادة جامعية عليا إضافية غير التي اتخذت أساساً للتعيين على أن تكون من الشهادات المقبولة للتعيين في الوزارة وفق ما يلي:¹

- يمنح قدم في اللقب مدته أربع سنوات لمن يحوز على شهادة الدكتوراه.

- يمنح قدم في اللقب مدته سنتين لمن يحوز على شهادة الماجستير.

- يمنح قدم في اللقب مدته سنة واحدة لمن يحوز على شهادة دبلوم في الدراسات العليا.

من خلال استعراض ما تقدم من شروط للترقية يبدو جلياً أن القوانين والأنظمة النازمة لعمل وزارة الخارجية والمغتربين بنت نظام الترقية فيها على معيار الكفاءة لاختيار العاملين حيث يتم تحديد أحقية العامل في الترشيح لنيل اللقب الدبلوماسي الأعلى بناء على ذلك مع الاعتماد على معيار الأقدمية كشرط لازم ولكن غير كاف في مختلف المراتب والحلقات.

¹ الفقرة (د) من المادة (40) من النظام الداخلي لوزارة الخارجية والمغتربين بالقرار رقم (214) تاريخ 2013/10/22 الصادر عن وزير الخارجية والمغتربين ومثال ذلك (القرار رقم (1351) تاريخ 2023/9/4 الصادر عن رئيس مجلس الوزراء المتضمن منح الوزير المستشار ريم جهاد جبر قدماً في لقبها الدبلوماسي الحالي وذلك لحصولها على درجة الدكتوراه).

ج- السلطة صاحبة الحق في الترقية للدبلوماسيين:

حدد المشرع السلطة صاحبة الحق في ترقية العاملين في السلك الدبلوماسي تبعاً للوظيفة الدبلوماسية وتدرجها

حيث تمنح الألقاب الدبلوماسية وفقاً لما يلي¹:

1- بمرسوم للقب سفير بناء على اقتراح الوزير²، ولا يقترن منح لقب سفير بتعيينه لرئاسة بعثة دبلوماسية،

بحيث يمكن منح اللقب في الإدارة المركزية³، ويحتفظ السفير باللقب الممنوح له مدى الحياة ما لم يجرّد

منه بصك من السلطة المانحة.

2- بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناءً على اقتراح الوزير لبقية ألقاب الحلقة الأولى (وزير مفوض - وزير

مستشار - مستشار -قنصل عام - نائب قنصل عام)⁴، حيث يتطلب الانتقال من الحلقة الثانية إلى

الحلقة الأولى الحصول على شهادة "التأهيل المتقدّم في الدبلوماسية " التي تُمنح من قبل المعهد الدبلوماسي.

3- بقرار من الوزير لألقاب الحلقة الثانية بناء على اقتراح المجلس الاستشاري⁵.

¹ المادة (49) من قانون وزارة الخارجية والمغتربين الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 20/ لعام 2016

² مثال على ذلك: المرسوم رقم (309) تاريخ 2023/12/11 المتضمن نقل الوزير المستشار قصي عبد الجبار الضحاك من الإدارة المركزية لوزارة الخارجية من الإدارة المركزية لوزارة الخارجية والمغتربين إلى نيويورك ويسمى سفيراً ويعتمد مندوباً للجمهورية العربية السورية لدى منظمة الأمم المتحدة.

³ مثال على ذلك: المرسوم رقم (153) تاريخ 2023/6/15 المتضمن منح الوزراء المفوضون في وزارة الخارجية والمغتربين لقب سفير وهم (زياد زهر الدين-ماهر بدور-لؤي العوجي-محمد محمد-عبد الله حلاق-خالد شرف).

⁴ مثال على ذلك:

⁵ أناط المشرع بالمجلس الاستشاري بموجب أحكام المادة (1) من المرسوم التشريعي رقم (3) لعام 2019 مهمة اقتراح منح الألقاب الدبلوماسية بناء على نتائج اختبارات نظامي التأهيل والاختبارات المستمر المقررة من مجلس إدارة المعهد ويشكل المجلس الاستشاري من:

- وزير الخارجية والمغتربين رئيساً للمجلس.
- نائب وزير الخارجية والمغتربين نائباً لرئيس.
- معاون الوزير.
- مدير المعهد الدبلوماسي.
- مدير إدارة الدراسات والترجمة.
- ممثل عن رئاسة الجمهورية.
- مدير مكتب وزير الخارجية والمغتربين أميناً للسر .

د - موانع الترقية للدبلوماسيين:

منحت المادة (61) من قانون وزارة الخارجية والمغتربين الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (20) لعام 2016 الحق لوزير الخارجية والمغتربين إصدار قرار بحرمان العامل من العمل في البعثات وحجب أو تأخير منحه اللقب الدبلوماسي وذلك بناء على اقتراح المجلس الاستشاري، كما يصدر عن مجلس إدارة المعهد الدبلوماسي¹ قراراً بتأخير نيل اللقب الدبلوماسي لمدة عامين في حال تكرار المخالفات المتعلقة بنظام التدريب لأكثر من مرتين، وتصل العقوبة إلى درجة الفصل من السلك الدبلوماسي والنقل خارج ملاك وزارة الخارجية والمغتربين في حال تكرار المخالفات المتعلقة بالقواعد السلوكية لأكثر من مرتين.

ولا يشكل نقل العامل خارج ملاكه الأصلي مانعاً من موانع الترقية إذ يحتفظ بقدمه الوظيفي المؤهل للترقية بعد انتهاء مهمته²، وكذلك الأمر بالنسبة للإجازة الدراسية والإعارة إذ تعتبر من الخدمات الفعلية التي تدخل في حساب المعاش على أن يؤدي عنها حصة العامل من العائدات التقاعدية، كما تعتبر من الخدمات الفعلية المؤهلة للترقية³، أما ما يتعلق بالإجازة الخاصة بلا جر كمانع من موانع الترقية فتطبق عليها أحكام القانون الأساسي للعاملين كما سبق بيانه⁴.

¹ تضمنت المادة (4) من المرسوم التشريعي رقم (3) لعام 2019 أن يتضمن مجلس إدارة المعهد الدبلوماسي من:

- وزير الخارجية والمغتربين رئيساً.
- وزير شؤون رئاسة الجمهورية نائباً للرئيس.
- نائب الوزير
- مدير المعهد
- مدير إدارة الدراسات والترجمة.
- مدير إدارة الشؤون الإدارية.
- ممثل عن وزارة شؤون رئاسة الجمهورية

يلاحظ وجود شبه تماثل بين تشكيل مجلس إدارة المعهد وتشكيل المجلس الاستشاري مما يتطلب إجراء مراجعة بما يحقق متطلبات الحوكمة والشفافية لكون المجلس الاستشاري يشكل سلطة مرجعية لمجلس إدارة المعهد في عدد من المواضيع.

² انظر المادة (24) من المرسوم التشريعي رقم (20) لعام 2016.

³ انظر المادة (56) من المرسوم التشريعي رقم (20) لعام 2016.

⁴ انظر المادة (64) من المرسوم التشريعي رقم (20) لعام 2016.

الفرع الثاني

الترقية في الوظائف العسكرية

بالنظر لخصوصية المؤسسات العسكرية أفرد المشرع لها بشكل عام وللموظفين فيها تشريعات خاصة لتنظيم مهامهم وأعمالهم وأوضاعهم ولا سيما ما يتعلق منها بترقيتهم.

أولاً- ترقية العسكريين في القوات المسلحة:

تضمن المرسوم التشريعي 18 لعام 2003 وتعديلاته قانون الخدمة العسكرية وقد عرف القوات المسلحة بأنها هيئة

عسكرية نظامية تتألف من ضباط وصف ضباط وأفراد القوات التالية¹:

أ- القوات الرئيسية هي الجيش العربي السوري الذي يشتمل على:

1- القوى البرية 2- القوى الجوية والدفاع الجوي 3- القوى البحرية

ب- القوى الفرعية وتتكون من:

- قوى الأمن الداخلي ضمن أنظمتها الخاصة².

ج- القوى الإضافية: وتتكون من:

1- قوى الاحتياط 2- قوى الجيش الشعبي 3- القوى الأخرى التي تقتضي الضرورة إنشاؤها.

أ- أنواع الترقية للعسكريين في القوات المسلحة:

حدد المشرع أنواع الترقية حسب المراتب والرتب بالنسبة للضباط وحسب الرتب بالنسبة لصف الضباط والأفراد

حيث تكون مراتب ورتب العسكريين كالآتي³:

1- رتب الضباط:

المرتبة	الرتبة
استثنائية	فريق

¹ المادة 10/ من المرسوم التشريعي رقم 18/ لعام 2003

² أفرد المشرع أحكاماً خاصة للعسكريين في قوى الأمن الداخلي بموجب المرسوم التشريعي رقم (1) لعام 2012.

³ المادة 11/ من المرسوم التشريعي رقم 18/ لعام 2003

الأمراء	عماد أول
	عماد
	لواء
	عميد
القادة	عقيد
	مقدم
	رائد
الأعوان	نقيب
	ملازم أول
	ملازم

2- رتب صف الضباط:

وتقسم الرتب لصف الضباط إلى (مساعد أول - مساعد - رقيب أول - رقيب)

3- رتب الأفراد:

وتقسم إلى (عريف - جندي أول - جندي)

ب- شروط الترقية ومعاييرها للعسكريين في القوات المسلحة:

منح المشرع في قانون الخدمة العسكرية صلاحية الترقية والترقية الاستثنائية للجنة الضباط في القيادة العامة

المؤلفة من¹:

رئيساً - القائد العام

أعضاء - نواب القائد العام

عضواً - رئيس هيئة الأركان

¹ المادة 13/ من المرسوم التشريعي رقم 18/ لعام 2003

أعضاء - نواب رئيس هيئة الأركان

عضواً - رئيس شعبة المخابرات

عضواً - قائد القوى الجوية والدفاع الجوي

عضواً - قائد القوى البحرية

عضواً ومقرراً - مدير إدارة شؤون الضباط

وحدد المرسوم التشريعي رقم 18/ لعام 2003 الشروط العامة لترقية الضباط من رتبة إلى أخرى بما

يلي¹:

1. أن يتم المدة الصغرى المحددة للخدمة في كل رتبة.
 2. أن يخدم الضابط من مرتبتي الأعوان والقادة مدة سنتين على الأقل في كل رتبة في التشكيلات أو الوحدات الميدانية أو في المراكز أو الوظائف التي تعتبر الخدمة فيها ميدانية.
 3. أن ينجح في الدورات التعليمية الحتمية أو الحصول على المؤهلات العلمية المقررة.
 4. أن يحصل على المعدل المقرر لدرجات الكفاءة.
 5. أن تتوافر الشواغر للوظائف المحددة في ملاك الجهة المعين بها.
 6. أن تتوافر الشروط الخاصة المقررة للترقية في كل رتبة.
- كما حددت المادة 55/ من المرسوم التشريعي المذكور مدة الخدمة الصغرى للترقية في كل رتبة بالنسبة للضبط كما يلي²:

1. سنتين على الأقل في رتبة ملازم للترقية إلى رتبة ملازم أول.

¹ المادة 53/ من المرسوم التشريعي رقم 18/ لعام 2003

² تضمن المرسوم التشريعي رقم (9) لعام 2023 تعديل المادة (55) وفق الآتي:

- خمس سنوات على الأقل في رتبة ملازم أول للترقية إلى رتبة نقيب، أربع سنوات للطيارين والأطباء البشريين وخريجي الكليات العسكرية التي مدة دراستها أربع سنوات، والأطقم القتالية خريجي الكلية الحربية اختصاص دفاع جوي "صواريخ م/ط" والمهندسين الحربيين خريجي أكاديمية الأسد للهندسة العسكرية باختصاص (مهندس حربي توجيه صواريخ م/ط في إدارة الدفاع الجوي وتشكيلاتها، وست سنوات على الأقل لحملة الشهادات الجامعية التي مدة دراستها أربع سنوات.

2. خمس سنوات على الأقل في رتبة ملازم أول للترقية إلى رتبة نقيب وأربع سنوات للطيارين.
3. خمس سنوات على الأقل في رتبة نقيب للترقية إلى رتبة رائد.
4. أربع سنوات على الأقل في رتبة رائد للترقية إلى رتبة مقدم.
5. أربع سنوات على الأقل في رتبة مقدم للترقية إلى رتبة عقيد.
6. أربع سنوات على الأقل في رتبة عقيد للترقية إلى رتبة عميد.
7. أربع سنوات على الأقل في رتبة عميد للترقية إلى رتبة لواء.

كما أخضع قانون الخدمة العسكرية العسكريين لنظام تقارير الكفاءة على الوجه التالي¹:

1. ينظم لكل ضابط حتى رتبة العميد ضمناً تقرير كفاءة مرة واحدة في السنة.
2. ينظم تقرير الكفاءة للضباط المعينين تحت الاختبار مرة كل ستة أشهر.
3. يجوز في الحالات الأخرى إعداد تقارير كفاءة خاصة للضباط بناءً على طلب القيادات أو كلما اقتضت ذلك مصلحة الخدمة.
4. ينظم لكل صف ضابط وفرد تقرير كفاءة عند كل ترشيح للترقية لرتبة أعلى.
5. ويبلغ الضابط الذي يكتب عند تقرير كفاءة سنوي بتقدير إجمالي دون المعدل المقرر للترقية مضمون هذا التقرير بعد تصديقه من الجهات المختصة، وللضابط حق تقديم أوجه دفاعه إلى القيادة العامة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه، وتنتظر لجنة الضباط في الطلبات التي يحيلها القائد العام ويكون قرارها بهذا الشأن نهائياً.

وعرفاناً بجميل تضحيات وإنجازات العسكريين في القوات المسلحة أجاز المشرع استثناءً بأمر من القائد العام

مايلي²:

1. ترقية الضباط إلى الرتبة التالية إذا قاموا بأعمال استثنائية مجيدة في ميدان القتال أو خدمة القوات المسلحة.

¹ المواد /35-36-37/ من المرسوم التشريعي رقم /18/ لعام 2003

² المادة /71/ من قانون الخدمة العسكرية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (18) لعام 2003.

2. ترقية الضباط المستشهدين أو المصابين بسبب العمليات الحربية بعجز كلي رتبتين على الأكثر إذا قاموا

بأعمال استثنائية مجيدة في ميدان القتال أثناء الاشتباكات المسلحة مع العدو.

3. ترقية الضابط الذي يحمل شهادة جامعية من رتبة عميد إلى رتبة لواء دون التقيد بالملك المصدق إذا قام

بعمل إبداعي أو حصل على براءة اختراع محكمة في أحد المجالات التي تخدم مصلحة القوات المسلحة¹.

كما حدد المشرع الشروط العامة لترقية صف الضباط والأفراد من رتبة إلى أخرى بما يلي²:

1. أن يمضي الحد الأدنى الزمني للخدمة في كل رتبة وهو أربع سنوات.

2. أن يوصي رؤساء التسلسل بذلك.

3. أن تسمح شواغر الملك بالترقية.

4. أن يجتاز الامتحانات والدورات التعليمية المقررة لذلك وفقاً للقواعد التي تحددها القيادة العامة

5. وعند تساوي الشروط المحددة للترقية يرجع إلى كشوف الأقدمية العامة والخاصة ويرقى الأقدم.

أما فيما يتعلق بموضوع معايير الترقية نجد أن المشرع كان بغاية الدقة في ذلك بالنسبة لترقية العسكريين في القوات المسلحة حيث نجد التدرج الكبير بين الترقية بالأقدمية إلى الترقية بالكفاءة والأقدمية معاً وصولاً إلى الترقية بالكفاءة فقط انتهاء بالانتقاء المباشر وذلك تبعاً للرتبة المطلوب الترقية إليها صعوداً³.

حيث حدد أسس الأقدمية عند بدء تعيين الضباط وذلك حسب ترتيب التخرج وإذا عين ضابط أو نقل من كشف إلى آخر فتحدد أقدميته حسب تاريخ ترقيته إلى الرتبة المعين فيها أو المنقول بها.

بينما اعتمد معياري الكفاءة والقدم للترقية من رتبة الملازم حتى رتبة النقيب ضمناً ويتم ذلك بالانتقاء تبعاً للقدم والكفاءة على أن يحصل الضابط على معدل إجمالي لتقارير الكفاءة في رتبته بتقدير جيد على الأقل.

كما اعتمد القانون المذكور معياري الكفاءة والقدم بالنسبة للترقية إلى رتبة الرائد والمقدم والعقيد على أن يحصل الضابط على معدل إجمالي لتقارير الكفاءة في رتبته بتقدير جيد جداً.

¹ تمت إضافة هذه الفقرة بناءً على أحكام المرسوم التشريعي رقم (82) لعام 2023.

² المادة /68/ من المرسوم التشريعي رقم /18/ لعام 2003

³ المادة /42/ من المرسوم التشريعي رقم /18/ لعام 2003

في حين استند بالنسبة إلى ترقية العقيد إلى رتبة العميد بالانتقاء إلى معيار الكفاءة فقط على أن يحصل الضابط على معدل إجمالي لتقارير الكفاءة في رتبته بتقدير جيد جداً.

وأيضاً بالنسبة للترقية إلى رتبة اللواء وذلك بالانتقاء تبعاً للكفاءة وأهلية الضابط لاستلام قيادة أعلى على أن يحصل العميد على معدل إجمالي لتقارير الكفاءة في رتبته بتقدير جيد جداً.

في حين تكون الترقية إلى رتبة العماد بالاختيار المطلق من بين الضباط برتبة اللواء الذين أمضوا أربع سنوات على الأقل في الخدمة بهذه الرتبة، وتتم هذه الترقية بمرسوم.

وتكون الترقية إلى رتبة العماد أول بالاختيار المطلق من بين الضباط برتبة العماد الذين أمضوا أربع سنوات على الأقل في الخدمة بهذه الرتبة، وتتم هذه الترقية بمرسوم.

وأشار القانون المذكور إلى أن الترقية إلى رتبة الفريق تكون بالاختيار المطلق من بين الضباط برتبة عماد أول الذين أمضوا أربع سنوات على الأقل في الخدمة بهذه الرتبة، وتتم هذه الترقية بمرسوم.

ج- السلطة صاحبة الحق في الترقية للعسكريين في القوات المسلحة:

تتولى لجنة الضباط في القيادة العامة أمور ضباط القوات المسلحة وفقاً للاختصاصات المحددة لها في هذا القانون ومنها البت بمواضيع الترقية والترقية الاستثنائية¹، وتعتبر قرارات اللجنة نافذة بعد تصديقها من القائد العام الذي له الحق في تصديق أو تعديل أو رد هذه القرارات إلى لجنة الضباط لإعادة دراستها، وتتشتر قرارات لجنة الضباط في النشرة العسكرية بتوقيع القائد العام ويعتبر هذا النشر إعلاناً قانونياً²، وأعطى المشرع الحق للضباط النظم إلى اللجنة عند تخطيطه في الترقية³.

أما بالنسبة لترقية صف الضباط فقد تضمنت المادة /68/ الشروط العامة لترقية صف الضباط والأفراد من رتبة إلى أخرى، ويحدد القائد العام بقرار يصدر عنه الشروط التفصيلية الخاصة بالترقية والتأهيل لها، وتحديد السلطات المخولة بحق إصدار أوامر الترقية، وعليه صدر الأمر الدائم رقم (4) لعام 2007 الصادر عن القائد العام للجيش

¹ المادة /16/ من المرسوم التشريعي رقم /18/ لعام 2003

² المادة /17/ من المرسوم التشريعي رقم /18/ لعام 2003

³ المادة /18/ من المرسوم التشريعي رقم /18/ لعام 2003

والقوات المسلحة المتضمن في المادة (36) منه أن تتم الترقية لكافة الرتب العسكرية بأمر من القائد العام للجيش والقوات المسلحة، وذلك بناءً على اقتراح إدارة القوى البشرية.

أما الترقية الاستثنائية للضباط وصف الضباط للعسكريين في القوات المسلحة يكون بأمر من القائد العام للجيش والقوات المسلحة¹.

د- موانع الترقية للعسكريين في القوات المسلحة:

بين المشرع العقوبات التأديبية التي يجوز فرضها بحق الضباط ومنها تأخير الترقية² أما بالنسبة لصف الضباط فالعقوبات التأديبية التي يجوز فرضها عليهم هي 1- التأخير في الترقية. 2- تنزيل الرتبة أو نزعها. 3- الإحالة إلى سرية التأديب. 4- الاستغناء عن الخدمة.

وقضت المادة /113/ من القانون المذكور بأن تتولى لجنة الضباط في القيادة العامة أمور ضباط القوات المسلحة وفقاً للاختصاصات المحددة لها³ ومنها إقرار العقوبات التأديبية.

واعتبر المشرع في قانون الخدمة العسكرية الخدمات المفقودة كمانع من موانع الترقية أو تأخيرها هي المدد التي لا تحسب من أصل الخدمة الفعلية نتيجة تعرض العسكري إلى إحدى الحالات التالية (مدة الأحكام القضائية المنفذة -مدة الفرار - مدة الغياب غير المشروع إذا تجاوزت الثلاثة أيام-مدة الأسر إذا لم تثبت براءة الأسير وفقاً للتعليمات

¹ المادة /71-72/ من المرسوم التشريعي رقم /18/ لعام 2003

² حددت المادة /145/ من المرسوم التشريعي رقم /18/ لعام 2003 العقوبات وهي التأخير في الترقية. 2- الاستغناء عن الخدمة. 3- أي إجراء انضباطي تراه اللجنة مناسباً وتوقع العقوبات المنصوص عليها في هذه الفقرة بعد إحالة الضابط أمام لجنة تحقيق تشكل بأمر من القائد العام وترفع هذه اللجنة نتائج تحقيقاتها واقتراحاتها إلى لجنة الضباط. وفي حال فرض عقوبة الاستغناء عن الخدمة لا ينفذ قرار لجنة الضباط إلا بعد صدور النشرة العسكرية أو المرسوم الخاص بذلك.

³ حددت المادة /16/ من المرسوم التشريعي رقم /18/ لعام 2003 تختص لجنة الضباط بما يلي :

- 1- بدء تعيين الضباط في القوات المسلحة . 2- إنهاء الخدمة في القوات المسلحة والإعادة إليها أو النقل منها 3- تحديد الأقدمية وردها ومنح القدم الممتاز . 4- الترقية والترقية الاستثنائية. 5- نقل وتعيين الضباط ضمن القوات المسلحة من رتبة عقيد فما فوق. 6- انتقاء الملحقين العسكريين. 7- انتقاء الضباط للعمل في القيادات المشتركة والموحدة. 8- نذب الضباط من رتبة عقيد فما فوق. 9- الإعارة. 10- تسمية الضباط للدراسة في الأكاديميات العسكرية أو ما يعادلها أو للدراسة خارج البلاد بالنسبة للضباط الأمراء والقادة من رتبة رائد فما فوق. 11- الترخيص بالإجازات الدراسية للضباط من رتبة رائد فما فوق. 12- الإحالة على الاستبعاد. 13- تبديل الاختصاص للضباط الأعوان. 14- التوصية بمنح الأوسمة. 15- إقرار العقوبات التأديبية. 16- استدعاء الضباط المتقاعدين من مرتبة الأمراء والقادة للخدمة في القوات المسلحة وترقيتهم وشطبهم من عداد القوات المسلحة. 17- ترقية الضباط الاحتياطيين وشطبهم نهائياً من ملاك الاحتياط. 18- المواضيع الأخرى التي يحيلها القائد العام إلى اللجنة للنظر والبت فيها.

التي يصدرها القائد العام - مدة وجوده في المشافي والمؤسسات الصحية بسبب جناية إدانته فيها أو بسبب إحداثه علة أو عاهة في جسمه¹، في حين لم يعتبر الإيفاد² أو مدة انقطاع الضابط عن العمل قبل إعادته³ من موانع الترقية.

ثانياً - ترقية العسكريين في قوى الأمن الداخلي:

قوى الأمن الداخلي وفق أحكام المرسوم التشريعي 1 لعام 2012 هي قوى عسكرية نظامية تتكون من ضباط وصف ضباط وعاملون مدنيون⁴.

أ- أنواع الترقية للعسكريين في قوى الأمن الداخلي:

حدد المشرع أنواع الترقية للعسكريين في قوى الأمن الداخلي حسب المراتب والرتب بالنسبة للضباط وحسب الرتب بالنسبة لصف الضباط والأفراد حيث تكون مراتب ورتب العسكريين كالاتي⁵:

1- رتب الضباط:

المرتبة	الرتبة
الأمرأ	لواء عميد
القادة	عقيد مقدم رائد

¹ المادة 4/ من المرسوم التشريعي رقم 18/ لعام 2003

² حددت المادة 23/ من المرسوم التشريعي رقم 18/ لعام 2003

³ حددت المادة 44/ من المرسوم التشريعي رقم 18/ لعام 2003

⁴ المادة 2/ من المرسوم التشريعي رقم 1/ لعام 2012

⁵ المادة 3/ من المرسوم التشريعي رقم 1/ لعام 2012

نقيب	الأعوان
ملازم أول	
ملازم	

2- رتب صف الضباط:

ونقسم إلى (مساعد أول - مساعد - رقيب أول - رقيب)

3- رتب الأفراد:

ونقسم إلى (عريف - شرطي أول - شرطي - شرطي متمرن - حارس ليلي).

ب- شروط الترقية ومعاييرها للعسكريين في قوى الأمن الداخلي:

منح المشرع صلاحية الترقية للعسكريين في قوى الأمن الداخلي لمجلس أمور الضباط برئاسة وزير الداخلية¹،

وحدد المرسوم التشريعي رقم 1/ لعام 2012 الشروط العامة لترقية الضباط من رتبة إلى أخرى بما يلي²:

1. أن يتم المدة الصغرى المحددة للخدمة في كل رتبة.

2. أن ينجح في الدورات التأهيلية الحتمية أو الحصول على المؤهلات العلمية المقررة.

3. أن تتوافر الشواغر للوظائف المحددة في ملاك الجهة المعين بها.

4. أن تتوافر الشروط الخاصة المقررة للترقية في كل رتبة.

كما حددت المادة 42/ من المرسوم التشريعي المذكور مدة الخدمة الصغرى للترقية في كل رتبة بالنسبة

للضبط كما يلي:

¹ المادة 8/ من المرسوم التشريعي رقم 1/ لعام 2012

الوزير رئيساً - معاوني الوزير أعضاء ويكون أقدمهم نائباً للرئيس وعضوية (رئيس شعبة الأمن السياسي - مدير إدارة شؤون الضباط - مدير إدارة التفيتش والقضايا - مدير إدارة الهجرة والجوازات - مدير إدارة التنظيم والإدارة مدير إدارة التوجيه - قائد شرطة محافظة دمشق - قائد شرطة محافظة ريف دمشق - قائد شرطة محافظة حلب)

² المادة 41/ من المرسوم التشريعي رقم 1/ لعام 2012

1. سنتين على الأقل في رتبة ملازم للترقية إلى رتبة ملازم أول.
 2. خمس سنوات على الأقل في رتبة ملازم أول للترقية إلى رتبة نقيب. خمس سنوات على الأقل في رتبة نقيب للترقية إلى رتبة رائد. أربع سنوات على الأقل في رتبة رائد للترقية إلى رتبة مقدم.
 3. أربع سنوات على الأقل في رتبة مقدم للترقية إلى رتبة عقيد.
 4. أربع سنوات على الأقل في رتبة عقيد للترقية إلى رتبة عميد.
 5. أربع سنوات على الأقل في رتبة عميد للترقية إلى رتبة لواء.
- كما أخضع قانون الخدمة العسكرية العسكريين لنظام تقارير الكفاءة على الوجه التالي¹:
- ينظم لكل ضابط حتى رتبة العميد ضمناً تقرير كفاءة مرة واحدة في السنة.
 - يجوز في الحالات الأخرى إعداد تقارير كفاءة خاصة للضباط بناءً على طلب القيادات أو كلما اقتضت ذلك مصلحة الخدمة.
- وأوجب المشرع أن يبلغ الضابط الذي يكتب عنه تقرير كفاءة سنوي بتقدير إجمالي دون المعدل المقرر للترقية مضمون هذا التقرير بعد تصديقه من الجهات المختصة وللضابط حق تقديم أوجه دفاعه إلى الوزارة إلى إدارة شؤون الضباط خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه، وينظر المجلس في الطلبات التي يحيلها إليه رئيس المجلس أو نائبه ويكون قراره بهذا الشأن نهائياً².

وذلك بالنسبة للضباط أما بالنسبة لصف الضباط والأفراد فقد حدد المشرع الشروط العامة لترقيتهم من رتبة

إلى أخرى بما يلي³:

1. أن يمضي أربع سنوات في الرتبة كحد أدنى.
2. أن يوصي رؤساء التسلسل بذلك.
3. أن تسمح شواغر الملاك بالترقية.

¹ المادة 52/ من المرسوم التشريعي رقم 1/ لعام 2012

² المادة 27/ من المرسوم التشريعي رقم 1/ لعام 2012

³ المادة 50/ من المرسوم التشريعي رقم 1/ لعام 2012

4. أن يجتاز الامتحانات والدورات التعليمية المقررة لذلك وفقاً للقواعد التي تحددها الوزارة.

5. وعند تساوي الشروط المحددة للترقية يرجع إلى كشوف الأقدمية ويرقى الأقدم.

وتم تحديد أسس الأقدمية عند بدء تعيين الضباط وذلك حسب ترتيب التخرج على أسس معدل النجاح¹ كما حدد المشرع قدم العسكري في الرتبة بتاريخ تعيينه أو ترفيقته إليها².

وعلى غرار ما نهجه المشرع في التشابه بين العسكريين في القوات المسلحة والعسكريين في قوى الأمن الداخلي بالنسبة لاشتراطات الترقية نهج المشرع ذات النهج بالنسبة لمعايير الترقية حيث نجد أنه اعتمد معياري الكفاءة والقدم للترقية من رتبة الملازم حتى رتبة النقيب ضمناً ويتم ذلك بالانتقاء تبعاً للقدم والكفاءة على أن يحصل الضابط على معدل إجمالي لتقارير الكفاءة في رتبته بتقدير جيد.

كما اعتمد القانون المذكور معياري الكفاءة والقدم بالنسبة للترقية من رتبة نقيب وحتى رتبة العميد على أن يحصل الضابط على معدل إجمالي لتقارير الكفاءة في رتبته بتقدير جيد جداً.

وأيضاً بالنسبة للترقية إلى رتبة اللواء وذلك بالانتقاء تبعاً للكفاءة وأهلية الضابط لاستلام قيادة على أن يحصل العميد على معدل إجمالي لتقارير الكفاءة في رتبته بتقدير جيد جداً.

ج- السلطة صاحبة الحق في الترقية للعسكريين في قوى الأمن الداخلي:

عقد المشرع الاختصاص في ترقية العسكريين في قوى الأمن الداخلي من الضباط للمجلس الأعلى لقوى الأمن الداخلي حيث جاء ضمن اختصاصاته ترقية الضباط والترقية الاستثنائية³، ولا تكون قرارات المجلس نافذة إلا بعد تصديقها من قبل وزير الداخلية فيما خلا الترقية لرتبة لواء والترقية الاستثنائية فلا تكون نافذة إلا بعد صدور المراسيم الخاصة بها، حيث تنشر هذه القرارات في نشرة قوى الأمن الداخلي بتوقيع وزير الداخلية بصفته رئيساً للمجلس ويعتبر هذا النشر إعلاناً قانونياً⁴، ومنح المشرع الحق للضباط في التظلم إلى المجلس في حال تخطيه في الترقية⁵.

¹ المادة /31/ من المرسوم التشريعي رقم 1/ لعام 2012

² المادة /29/ من المرسوم التشريعي رقم 1/ لعام 2012

³ المادة /10/ من المرسوم التشريعي رقم 1/ لعام 2012

⁴ المادة /11/ من المرسوم التشريعي رقم 1/ لعام 2012

⁵ المادة /12/ من المرسوم التشريعي رقم 1/ لعام 2012

أما بالنسبة للسلطة صاحبة الحق في ترقية صف الضباط فقد أحال المشرع التفاصيل وصاحب الاختصاص بإصدار أوامر الترقية للتعليمات التي تصدر بقرار من وزير الداخلية¹

د - موانع الترقية للعسكريين في قوى الأمن الداخلي:

بينت المادة /120/ من المرسوم التشريعي رقم /1/ لعام 2012 العقوبات التأديبية بالنسبة للضباط ومنها التأخير في الترقية بالإضافة إلى الإحالة على البطالة التأديبية وصولاً إلى الاستغناء عن الخدمة.

في حين تشمل بالنسبة لصف الضباط التأخير في الترقية، وتنزيل الرتبة أو نزعها والاستغناء عن الخدمة. وقد منحت المادة /9/ من المرسوم التشريعي المذكور للمجلس الأعلى لقوى الأمن الداخلي صلاحية فرض العقوبات التأديبية بناءً على حكم المحكمة المسلكية.

ثالثاً - ترقية أفراد الضابطة الجمركية:

الضابطة الجمركية وفق أحكام القانون رقم /37/ لعام 2006 هي الأداة التنفيذية المسلحة لمديرية الجمارك العامة وتعتبر عناصرها من القوى العامة ومن رجال الضابطة العدلية في حدود اختصاصهم ويرأسها آمر الضابطة الجمركية.

أ - أنواع الترقية لأفراد الضابطة الجمركية:

حدد المشرع أنواع الترقية بالنسبة لعناصر الضابطة الجمركية بحسب الوظائف المراتب والدرجات والرتب وفق الآتي:

الوظيفة	المرتبة الدرجة	الرتبة
آمر الضابطة الجمركية	ممتازة 1 و 2 و 3	عميد
	أولى 1 و 2 و 3	

¹ المادة /50/ تضمنت الشروط العامة لترقية صف الضباط والأفراد من رتبة إلى أخرى، ويحدد وزير الداخلية بقرار يصدر عنه الشروط التفصيلية الخاصة بالترقية والتأهيل لها، وتحديد السلطات المخولة بحق إصدار أوامر الترقية

عميد	أولى 1 و 2 و 3	معاون آمر الضابطة الجمركية
عميد	أولى 1 و 2 و 3	رئيس شعبة أو رئيس
عقيد	ثانية 1 و 2	ضابطة فرعية
عقيد	ثانية 1 و 2	رئيس منطقة
مقدم	ثانية 3	
مقدم	ثالثة 1	
رائد	ثالثة 2 و 3	
نقيب	رابعة 1 و 2	
ملازم 1	رابعة 3	
ملازم	خامسة 1 و 2	
مساعد 1	رابعة 1 و 2 و 3	فئة صف الضباط
مساعد 1	خامسة 1	رئيس مفرزة
مساعد 1	سادسة 1 و 2	
مساعد	سادسة 3	
رقيب 1	سابعة 1 و 2	
رقيب	سابعة 3	

عریف	ثامنة 1 و 2 و 3	
------	-----------------	--

ب- شروط الترقية ومعاييرها لأفراد الضابطة الجمركية:

تصدر جداول الترفيع لعناصر الضابطة الجمركية من خلال لجنة مؤلفة من:

- آمر الضابطة الجمركية (رئيساً).
- معاون آمر الضابطة الأول عضو مجلس الضابطة الجمركية (عضواً).
- رئيس شعبة الذاتية (عضواً).

وقضى القانون /37/ بأن يرفع ضباط الضابطة الجمركية عند توفر الشاغر كما يلي:

1. رئيس الشعبة أو رئيس الضابطة الفرعية في الرتبة العسكرية حتى رتبة عميد.
2. رئيس المنطقة في المرتبة العسكرية حتى رتبة عقيد.

واعتمد المشرع على معيار الأقدمية بالنسبة لترقية الضباط حيث قضى بأن يرفع ضباط الضابطة الجمركية عند

توفر وحدد المدة في حدها الأدنى للترفيع في كل رتبة كما يلي:

1. سنتان على الأقل في رتبة ملازم للترفيع إلى رتبة ملازم أول.
2. خمس سنوات على الأقل في رتبة ملازم أول للترفيع إلى رتبة نقيب.
3. خمس سنوات على الأقل في رتبة نقيب للترفيع إلى رتبة رائد.
4. أربع سنوات على الأقل للترفيع إلى الرتب الأخرى.
5. سنتان على الأقل لصف الضباط والخبراء في كل درجة.

ج- السلطة صاحبة الحق في الترقية لأفراد الضابطة الجمركية:

أعطى المشرع صلاحية الترقية للجهة صاحبة الحق في التعيين¹ وبالعودة إلى الأحكام المتعلقة بالتعيين يتبين

الآتي:

¹ المادة (10) من قانون الضابطة الجمركية رقم (37) لعام 2006

1. يعين أمر الضابطة الجمركية وتنتهي خدماته بقرار من رئيس مجلس الوزراء.
2. يعين معاونو أمر الضابطة الجمركية بقرار من الوزير حسب الأقدمية من بين رؤساء الشعب أو الضابطات الجمركية الفرعية.
3. يعين رؤساء الشعب أو الضابطات الفرعية بقرار من الوزير من بين رؤساء المناطق الأولين بناء على اقتراح مجلس الضابطة الجمركية.
4. يعين رؤساء المناطق بقرار من مجلس الضابطة الجمركية وفق مايلي:
 - نتيجة النجاح بمسابقة يكون المشتركون فيها من حملة الإجازة في الحقوق ويحدد شروطها مجلس الضابطة الجمركية ويخضعون لدورة عسكرية يعلن عنها.
 - يجوز للوزير أن ينتقي لهذه الوظيفة العسكريين الحاصلين على رتبة عسكرية لا تقل عن رتبة ملازم.
5. يعين رؤساء المفارز في المرتبة السابعة والدرجة الثالثة ترفيلاً من بين وكلاء رؤساء المفارز (العرفاء) الذين أمضوا سنتين برتبة عريف باقتراح من قبل رؤسائهم واعتماد ذلك من قبل مجلس الضابطة، ويحتفظ المعين بمرتبته ودرجته إذا كانت تفوق المرتبة والدرجة المعين عليها.
6. يعين وكلاء رؤساء المفارز (العرفاء) في المرتبة الثامنة والدرجة الثالثة ترفيلاً من بين الخفراء الذين بلغوا المرتبة التاسعة والدرجة الثانية وأمضوا في الخدمة ست سنوات ونجحوا في المسابقة المسلكية واجتازوا بنجاح دورة تدريبية مسلكية مدتها ستة أشهر يحدد برنامجها وشروطها مجلس الضابطة الجمركية ويحتفظ المعين بمرتبته ودرجته وقدمه بالترافع المقبل إذا كانت مرتبته ودرجته تفوق المرتبة والدرجة المعين فيها.
7. يعين الخفراء العاديون والاختصاصيون وموظفو الحاسب وضاربو الآلة الكاتبة والمستخدمون وفنيو المحطات اللاسلكية وعمال المقاسم وفق مسابقات يحدد شروطها مجلس الضابطة الجمركية.

د - موانع الترقية لأفراد الضابطة الجمركية:

أشار قانون الضابطة الجمركية رقم /37/ لعام 2006 إلى درجات العقوبات التي يمكن فرضها بحق عناصر الضابطة الجمركية وصنفها إلى عقوبات الدرجة الأولى والمتضمنة: (التنبيه من مرة إلى ثلاث مرات) والتوبيخ المسجل وحسم الراتب (من يوم إلى خمسة أيام).

وعقوبات الدرجة الثانية والمتضمنة: التوبيخ مع تأخير الترفيع (من ستة أشهر إلى سنة) والنقل التأديبي وتنزيل الدرجة والإحالة على الاستبعاد التأديبي (لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر) وشطب الاسم من جدول الترفيع أو من لائحة الناجحين نتيجة مسابقة للترفيع إلى مرتبة أعلى.

وعقوبات الدرجة الثالثة وتتضمن: تنزيل المرتبة والرتبة، والإحالة على الاستبعاد التأديبي (لمدة تزيد على ثلاثة أشهر ولا تتجاوز السنة)، والتسريح أو الإحالة على التقاعد حكماً والطرده.

ومنح القانون /37/ لعام 2006 لأمر الضابطة الجمركية صلاحية فرض عقوبات الدرجة الأولى بحق عناصر الضابطة الجمركية باستثناء معاوني أمر الضابطة ورؤساء الشعب والضابطات الفرعية الذين ينظر الوزير بمعاقبتهم بناءً على اقتراح مجلس الضابطة الجمركية.

في حين منح القانون لمعاوني أمر الضابطة الجمركية صلاحية فرض عقوبات الدرجة الأولى بحق رؤساء المناطق والمفارز والخفراء، وحدد صلاحية فرض العقوبات من الدرجة الأولى بالنسبة لخفراء الحراسة والتعداد والمكلفين بأعمال مكتبية في المديریات والأمانات الجمركية بالتنسيق مع رئيس الضابطة.

في حين أن القانون منح اختصاص فرض العقوبات من الدرجة الثانية بحق عناصر الضابطة الجمركية عدا معاوني أمر الضابطة الجمركية ورؤساء الشعب والضابطات الفرعية الذين ينظر في معاقبتهم الوزير.

وحدد القانون /37/ لعام 2006 جهة فرض العقوبة التأديبية من الدرجة الثالثة من قبل الوزير لجميع عناصر الضابطة الجمركية بناءً على رأي مجلس التأديب، الذي يحال إليه عناصر الضابطة بقرار قطعي يصدر عن السلطة التي تمارس حق التعيين بالاستناد إلى إضارة التحقيق الجاري من قبل إحدى الجهات المختصة وضمن الشروط المحددة والمدد المعينة في قانون أصول المحاكمات الجزائية.

المحاكمات الجزائية.

وبعد الانتهاء من البحث في ضوابط الترقية في عدد من التشريعات السورية من خلال التطرق بداية إلى ما جاء في الأنظمة الأساسية للتوظيفة العامة وما جاء في الأنظمة الوظيفية الخاصة من أحكام بهذا الخصوص، سننتقل في المبحث الثاني لدراسة موضوع الرقابة على قرارات الترقية لما له من موقع هام في منظومة الترقية.

المبحث الثاني

الرقابة على قرارات الترقية في التشريع السوري

نظراً للآثار الكبيرة لقرارات الترقية التي قد تحملها على مستوى الموظفين وعلى مستوى الجهات العامة، كان من الضرورة بمكان أن يتم ضبطها بمجموعة من الشروط والإجراءات والضمانات التي تصب في مصلحة العمل والعامل.

وتتركز الإشكالية في أن الحكم بتوافر معايير الترقية واشتراطاتها في العامل أو عدمها، إنما يكون بإرادة الإدارة وفي نطاق سلطتها التقديرية¹، الأمر الذي يمكن أن يولد في الممارسة العملية احتمال انحراف الإدارة بقراراتها وإساءة استعمال سلطاتها في هذا المجال.

فكان لزاماً على المشرع السوري أن يضع الضمانات اللازمة التي تؤمن للموظف حماية كافية للدفاع عن مركزه القانوني إزاء إجراء الإدارة في ترفيقه أو عدم ترفيقه الإدارية منها والقضائية، حيث تتراوح هذه الضمانات عادة بين الاعتراض الإداري (التظلم الإداري) أمام الإدارة مصدرة القرار، أو أمام الجهة الرئاسية (التظلم الرئاسي) أو الرقابة الخارجية التي تمارسها أجهزة مختصة، وبين الدعوى القضائية أمام مجلس الدولة الذي كان لاجتهاداته الدور الكبير في ترسيخ هذه الضمانات.

المطلب الأول

الرقابة الإدارية على قرارات الترقية

تعد الرقابة أهم الوظائف الإدارية الرئيسية، وتهدف إلى حماية الصالح العام من خلال مجموعة من العناصر والأدوات المتمثلة بتحديد الأهداف ووضع المعايير ومقارنة النتائج بما هو مخطط وصولاً لتصحيح الانحرافات².

¹ نجد أن المشرع في شتى دول عالمنا المعاصر قد يمنح الإدارة حيزاً خاصاً تتحرك فيه بحث يخيّرنا بمجموعة من الخيارات ويمحّنها سلطة اختيار الوسيلة الأنسب والأكثر ملاءمة لتحقيق الهدف، فتتحول سلطة الإدارة في هذه الحالة من سلطة مقيدة إلى سلطة تقديرية تمارسها الإدارة كلما أجاز لها المشرع ذلك، انظر: د نحيلي، سعيد، د الحسن، عبي، (2007) القانون الإداري (النشاط الإداري)، جامعة حلب، ص 231 وما بعد.

² انظر: ديري، زاهد محمد. (2011) الرقابة الإدارية - دار المسيرة للطباعة - عمان - الأردن.

ويطلق على هذا النوع من الرقابة الإدارية الذاتية (الداخلية) التي تتمثل في قيام الإدارة بمراقبة ما يصدر عنها من تصرفات وذلك ليس فقط من حيث توافقها مع القانون وإنما أيضاً من حيث تناسبها مع الهدف الذي صدرت من أجله، فهي رقابة مشروعية وملاءمة في نفس الوقت وهذه الرقابة إما ان تتم تلقائياً وإما أن تأتي بناءً على تظلم ممن يهمهم الأمر¹.

ولكن ضرورة وجود نظام متابعة خارجي متين مبني على أساس قوي يقوم بمهمة متابعة أداء وممارسات الجهات العامة في ظل اتساع نطاق عملها وزيادة حجم مسؤولياتها ومهامها، وتقييم مدى التزامها بقواعد السلوك التي تحكمها، ومدى تطبيق معايير الشفافية والوضوح وغيرها ظهرت حاجة لوجود قطاع مستقل منظم تنظيمياً جيداً بتشريعات جيدة وعصرية، ووجود أجسام رقابية منظمة بتلك التشريعات والقوانين بدرجة عالية من الاستقلالية والقدرة على الرقابة والضبط، وضمان الالتزام بتلك القواعد والتشريعات المقررة²، ويطلق على هذا النظام اسم الرقابة الخارجية، والتي يمكن تعريفها بأنها هي عبارة عن الرقابة التي يتم ممارستها من هيئات ونقابات وجهات خارجية مستقلة بشكل تام عن العمل الحكومي وعن الأنشطة التي تقوم بها الجهات العامة، وتتمثل بصورة مباشرة في المجالس التشريعية وهيئات الرقابة العمومية والمراجع وهيئات التدقيق الخارجية³

وسنستعرض فيما يلي ما تضمنه التشريع السوري في هذا الصدد من أحكام ونصوص تشكل ضماناً للموظف وتتيح فرض رقابة على مشروعية وملاءمة القرارات المتخذة موضوع ترقية الموظفين.

الفرع الأول

الرقابة الداخلية على قرارات الترقية (التظلم الإداري)

التظلم الإداري يعني أن يقصد الفرد الذي صدر بحقه قرار أضر به باب الإدارة، ويطلب منها إعادة النظر بالقرار الذي أصدرته، وتصحيحه أو تطهيره من العيوب التي لحقته، وذلك بإلغائه أو سحبه، ويسمى التظلم ولاتياً إذا قدم

¹ الحلو، ماجد راغب. (1995) القضاء الإداري - دار المطبوعات الجامعية - الاسكندرية - مصر، ص 64 وما بعد.

² انظر الشباطات، ميسون لطفي. (2022) أثر الرقابة الخارجية على ترشيد الإنفاق في المؤسسات الحكومية - المجلة العربية للنشر العلمي - الأردن، الاصدار 2 عدد 40.

³ انظر السعيد، ثامر عبد الجبار. (2021) الرقابة ودورها في مكافحة الفساد الإداري والمالي - مجلة الشرق الأوسط للدراسات القانونية والفقهية - الأردن، مجلد 1 عدد 2، ص 49 حتى 70.

للجهة التي أصدرت القرار ويسمى رئيسياً إذا قدم إلى الجهة الرئيسية للجهة التي أصدرت القرار¹، وسنبحث في التظلم في التشريع السوري من حيث شروطه وأنواعه وآثاره وتطبيقاته في مجال الترقية في الوظيفة العامة.

أولاً - شروط التظلم الإداري:

لكي يحقق التظلم الإداري آثاره القانونية؛ لابد أن تتحقق فيه الشروط القانونية التالية:

1. يجب أن ينصب التظلم على قرار معين، وهذا يحتم أن يكون التظلم لاحقاً على إصدار القرار، ومن ثم فلا يجوز أن يقدم التظلم ضد الإجراءات التمهيدية للقرار، كأن ينصب على إنذار سابق على إصدار القرار².

2. يجب أن يقدم التظلم من قبل صاحب الحق أي الشخص القانوني الذي مس القرار مركزاً قانونياً له أو من يمثله قانوناً كمحاميه مثلاً ويمتد ليشمل الأشخاص الاعتبارية، والقاعدة هي ألا يفيد من التظلم إلا صاحبه³، ومن ثم فإنه لا يجوز الاستناد إلى التظلمات التي قدمها الغير حتى لو انصببت على الموضوع نفسه للقول بإنتاج التظلم لأثره القانوني.

3. يجب أن يقدم التظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار مثال ذلك قرار التظلم المقدم من قبل أحد ضباط القوات المسلحة إلى لجنة الضباط في حال تخطيه بالترقية بموجب أحكام قانون الخدمة العسكرية رقم (18) لعام 2003، أو إلى الجهات الرئيسية لها مثال ذلك أن يقدم الضابط التظلم إلى القائد العام للجيش والقوات المسلحة، وبالتالي إذا قدم لغير هذه الجهات فإنه لا ينتج أثره القانوني، والعلة من ذلك واضحة، إذ إن التظلم يقدم إلى الجهة التي أصدرت القرار أو إلى الجهات الرئيسية لها؛ لأن هاتين الجهتين لهما

¹ انظر اسكندر، ميرفت. (2018) التظلم الإداري من العقوبات المسلكية الخفيفة في التشريع السوري، مجلة جامعة البعث للعلوم الإنسانية، المجلد 40، حمص، سورية ص 43.

² انظر د. شباط، يوسف. (2002) الجهاز المركزي للرقابة المالية، الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد السابع، دمشق، سورية ص 753.

³ انظر د. الأحمد، نجم. (2013) التظلم الإداري، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 29، دمشق، سورية ص 25.

ولاية على القرار، ومن ثم فإنهما تستطيعان سحبه أو إلغائه، أما الجهة غير المختصة؛ فلا تملك شيئاً حيال قرارات لم تصدرها، وليس لها أي ولاية حيالها.

4. ويجري الواقع العملي في الجمهورية العربية السورية أن يتم التظلم من القرارات التي تصدرها السلطات الإدارية المختصة بناء على توصية الأجهزة الرقابية (الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش - الجهاز المركزي للرقابة المالية)، ويقدم التظلم في هذه الحالة إلى الجهة الإدارية التي أصدرت التوصية بناء على تقرير الجهة الرقابية، فتقوم الجهة الإدارية بفتح حوار مع الجهة الرقابية حول موضوع التظلم، وعادة لا ينتج التظلم أثراً إلا إذا كانت هناك وقائع جديدة أو وقائع لم يحط بها التقرير التفتيشي، وتطبق هذه القاعدة ضمن أضيق الحدود حيث منح المشرع هذه الأجهزة في معرض قيامها بمهامها بصلاحيات واسعة في مجال فرض العقوبات واقتراحها واتخاذ التدابير بحق المخالفين.

5. يجب أن يهدف التظلم إلى الحصول من الجهة المتظلم إليها على قرار إداري قابل للطعن بطريق الإلغاء، ومن ثم يجب أن يكون القرار حاسماً في تحديد هدفه سواء بسحب القرار أم إلغائه أم تعديله. فإذا كان القصد من التظلم الحصول على مقابلة مع المتظلم، أو الغرض منه أخذ رأي الإدارة، أو مجرد الاحتجاج؛ فإن الطلب المقدم إلى الإدارة لا ينتج أثراً قانونياً.

6. يجب أن يقدم التظلم ضمن الميعاد الأصلي للطعن بالإلغاء ستون يوماً من تاريخ نفاذ القرار¹ لأن مرور هذا الميعاد من شأنه أن يؤدي إلى استحالة المساس بالقرار من قبل الإدارة والقضاء على السواء، وبالتالي لا يجدي أي تظلم، والعبرة في هذا المجال ليست بتاريخ تقديم التظلم، إنما بميعاد وصوله للجهة صاحبة العلاقة، لذلك لا يكفي أن يثبت المتظلم أنه قد أرسل تظلمه في الميعاد المحدد قانوناً، بل يجب عليه أن يثبت أن هذا التظلم المرسل في الميعاد قد وصل إلى الجهة صاحبة العلاقة، وضمن الميعاد المحدد لرفع دعوى الإلغاء.

¹ المادة (21) من قانون مجلس الدولة رقم 32 لعام 2019

7. يشترط في التظلم أن يكون مجدياً، أي يمكن أن ينتهي بنتيجة في مصلحة المتظلم؛ بأن تسحب الجهة المتظلم إليها القرار محل التظلم أو تعدله أو تلغيه، وهذا يفترض منطقاً وقانوناً أن تملك الإدارة المتظلم إليها مثل هذه السلطة، وإلا فلا داعي لتقديم التظلم¹.

8. لا يشترط في التظلم شكل معين، فقد يحصل بعريضة يقدمها صاحب الشأن يودعها في ديوان الإدارة، كما يمكن أن يكون بإنذار على يد محضر، أو بخطاب بريدي مضمون، أو بخطاب عن طريق الكاتب بالعدل... إلخ؛ وذلك كله ما لم يوجد نص خاص يقرر أوضاعاً شكلية محددة لتقديم التظلم. وعلى العموم لا يؤثر في الوجود القانوني للتظلم إغفال التوقيع عليه، أو إذا كان خالياً من إصاق الطابع عليه، إذ يكفي أن يقدم التظلم تحت مسمع الإدارة وبصرها حتى يترتب أثره القانوني².

ثانياً – أنواع التظلم الإداري:

يكون التظلم إما ولأئياً يتقدم به ذو المصلحة إلى من صدر منه القرار المخالف للقانون طلباً لإعادة النظر بقراره، أو رئاسياً يقدمه المتضرر إلى الرئيس الإداري لمصدر القرار، ويكون التظلم اختياريًا، ويمكن أن يكون وجوبيًا³، والتظلم الاختياري خاضع لتقدير ذوي الشأن إن شاؤوا أخذوا به، وإن شاؤوا تركوه، وطرقوا باب القضاء مباشرة، وذلك راجع إلى أن القانون لا يلزم به، ويعدّ التظلم الاختياري هو الأصل، كما يستطيع صاحب العلاقة أن يجمع الطريقتين في آن معاً، فبعد تقديم التظلم ضمن الميعاد القانوني (ستون يوماً من تاريخ نفاذ القرار)، يحق لصاحب الشأن ألا ينتظر رد الإدارة على التظلم المذكور، وألا ينتظر مرور الستين يوماً من تاريخ وصول تظلمه للجهة الإدارية، ويقدم على رفع دعوى الإلغاء خلال المدة الأولى الأصلية التي قدم فيها تظلمه. وفي هذه الحالة يمكن

¹ د. نوح، مهندس. (2010) التظلم الإداري، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 2، دمشق، سورية ص 195

² نجد أن الدكتور نجم الأحمد في بحثه التظلم الإداري، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 29، دمشق، سورية ص 34 أوجب أن يشتمل التظلم على:

1- اسم المتظلم ووظيفته.

2- تاريخ صدور القرار المتظلم منه وتاريخ نشر في الجريدة الرسمية أو تاريخ إعلان المتظلم به.

3- موضوع القرار المتظلم منه والأسباب التي بني عليها التظلم ويرفق بالتظلم المستندات التي يرى المتظلم تقديمها.

³ انظر د. الأحمد، نجم. (2013) التظلم الإداري، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 29، دمشق، سورية ص

أن تستجيب الإدارة لطلبات المتظلم كلها أو بعضها، فإذا استجابت لكل الطلبات، فعندئذٍ تحكم المحكمة برد الدعوى لأنها أصبحت غير ذات موضوع، أما إذا استجابت لجزء من الطلبات فإن المدعي يكون بالخيار إما أن يتابع الدعوى بالنسبة إلى ما تبقى من طلبات، أو أن يقنع بما أعطته الإدارة، ويسقط حقه بالدعوى برمتها، ويكون هذا الحل وارداً غالباً عندما تقوم الإدارة بتلبية مطالب جوهرية له واردة في تظلمه، فلا يبقى لموضوع الدعوى سوى المطالب الثانوية،

مثال ذلك ما نص عليه قانون الخدمة العسكرية رقم (18) لعام 2003 الذي منح الحق للضباط التظلم إلى لجنة الضباط في عدة حالات منها عند تحديد الأقدمية وعند تخطيه في الترقية¹، ولكن المشرع جعل اختصاص لجنة الضباط حصري وشامل بالنظر في كافة المنازعات الإدارية المترتبة على قراراتها دون غيرها من السلطات القضائية العسكرية والمدنية، وتعتبر قراراتها بشأن المنازعات مبرمة بعد تصديقها من القائد العام وغير قابلة لأي طريق من طرق المراجعة² الأمر الذي يمكن أن يكون محل إعادة نظر لكونه يشوبه شبهة دستورية فقد حظر الدستور السوري النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء³.

أما التظلم الوجوبي، فهو التظلم الإلزامي، ويكون التظلم كذلك إذا فرضه المشرع بالنص القانوني، حيث يورد المشرع في هذه الحالة طائفة من القرارات لا يمكن الطعن بها إلغاء قبل التظلم منها، وهذا هو ما كان عليه الحال في القضايا الجوهرية للعاملين في الدولة في ظل قانون مجلس الدولة رقم (55) لسنة 1959، وذلك في المادة (12) منه، والتي نصت على ما يلي:

«لا يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بالنظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة، ولا تقبل الطلبات الآتية:

1- الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم مصلحة شخصية.

¹ المادة (18) من قانون الخدمة العسكرية رقم (18) لعام 2003.

² المادة (19) من قانون الخدمة العسكرية رقم (18) لعام 2003.

³ المادة الحادية والخمسون من الدستور السوري.

2- الطلبات المقدمة رأساً بإلغاء القرارات الإدارية المنصوص عليها في البندين (ثالثاً) و(رابعاً) - عدا ما كان منها صادراً عن مجالس تأديبية - والبند (خامساً) من المادة (8)؛ وذلك قبل التظلم منها إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئيسية وانتظار المواعيد المقررة للبت في هذا التظلم».

أما الطلبات التي لا يجوز قبولها قبل التظلم منها والمذكورة في البنود ثالثاً ورابعاً وخامساً من المادة (8) من قانون مجلس الدولة فتتمثل فيما يلي:

- الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو بمنح علاوات.
- الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية.
- الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستبعاد أو فصلهم عن غير الطريق التأديبي (باستثناء المراسيم والقرارات التي تصدر استناداً إلى أحكام المادة (85) من قانون الموظفين الأساسي).

وهذا يعني أن معظم القرارات التي تصدر بالشأن الوظيفي للعاملين في الدولة لا يجوز مخصصتها قضائياً قبل التظلم منها لدى الإدارة، بيد أن القانون (7) لسنة 1990 قد ألغى هذا الحكم، حيث أبقى الدعاوى التي يرفعها العاملون في الدولة من أي تظلم وجوبي، ومن ثم فإنه يجوز قبول جميع دعاوى العاملين في الدولة دون اللجوء إلى التظلم المسبق، ولعل المشرع أراد من وراء هذا الإلغاء التخفيف من كم الدعاوى العمالية التي يمكن أن ترد شكلاً بسبب عدم تقديم التظلم المسبق، وأكد على ذلك قانون مجلس الدولة رقم 32/ لعام 2019 الذي أبقى جميع الدعاوى التي تقام من الموظفين العموميين أو العاملين ومن في حكمهم في سائر الجهات العامة في الدولة تقديم أي تظلم إداري مسبق بشأنها¹.

¹ المادة 124/ من قانون مجلس الدولة رقم (32) لعام 2019.

ومن ثم فإن ما ورد في القانون الأساسي للعاملين في الدولة من أحقية كل عامل أن يطالب بأي حق من حقوقه أو أن يشرح أي ظلامة تقع عليه وعن طريق التنظيم النقابي المختص؛ إنما يصب في خانة التظلم الاختياري¹. ولكن نجد أن المشرع في قانون السلطة القضائية أغلق الباب أمام أي مراجعة لقرارات مجلس القضاء الأعلى فيما يتعلق بترقية القضاة حيث جاء فيه أن القرارات الصادرة عن المجلس بشأن التعيين والترقية والنقل والندب والتأديب مبرمة لا تخضع للطعن أمام هيئة أخرى².

ثالثاً – الآثار القانونية للتظلم:

يمكن القول إن للتظلم الإداري أثرين مهمين، يتمثلان بتمكين الإدارة من إعادة النظر بالقرار من جهة، وقطع الميعاد المقرر لدعوى الإلغاء من جهة أخرى:

1- تمكين الجهة الإدارية من إعادة النظر بالقرار:

يترتب على التظلم الإداري تمكين الجهة المختصة من إعادة النظر بالقرار محل التظلم، حتى لو تم الطعن بهذا القرار أمام القضاء، حيث أن التظلم أمام الإدارة الفاعلة والنزيهة يؤت ثماره إذا ما نظرت إلى التظلم المذكور على أنه وسيلة توازرها في أعمال حكم القانون أو بالحد الأدنى التأكد من أنها قد أعملت ذلك في معرض بحثها للتظلم، فضلاً عن أن التظلم بحسب المستقر إنما يحد من طرق باب القضاء في مسائل كثيرة ويوفر جهداً للإدارة والمتظلم في الوقت ذاته³.

كما أن الرقابة الإدارية تفسح المجال للإدارة بسحب قرار الترقية أو تعديله أو إلغائه، بينما يقتصر دور المحكمة على إلغاء القرار أو التعويض عنه، وهذا ما سارت عليه المحكمة الإدارية العليا في سورية حيث قضت "إن سلطة الإدارة في سحب القرار المعيب تكون مادام القرار مهتداً قضائياً بالإلغاء لتتوخى بذلك إجراءات التقاضي، وإذا أوصد الطريق القضائي وجب تحصن القرار في مواجهة الإدارة حتى لا تبقي العلاقة مفتوحة من جانب الإدارة ومغلقة من جانب الأفراد، وإن ذلك مرده إلى وجوب التوفيق بين ما يجب أن يكون للإدارة من حق في إصلاح ما

¹ المادة (67) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (50) لعام 2004.

² المادة (51) من قانون السلطة القضائية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (98) لعام 1961 وتعديلاته.

³ د. صالح، محمود. (2014) أساليب إشغال الوظيفة العامة، كلية الحقوق – جامعة دمشق، دمشق، سورية ص 365.

ينطوي عليه القرار من مخالفة للقانون ووجوب الاستقرار للأوضاع المترتبة على القرار، لذلك لا يجوز للإدارة سحب القرار أو تعديله إلا خلال الستين يوماً المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة مالم ينحدر به العيب إلى حد الجسامة الذي يجعله معدوماً¹، استناداً إلى ذلك فقرار الترقية الباطل الذي تصدره جهة الإدارة يعد أساساً صالحاً لإصدار القرارات كافة الأخرى المتعلقة به متى تحصن بمرور مدة التقاضي ومدد السحب فيمكن أن يكون هذا القرار الذي أسبغت عليه الحصانة أساساً لمنح الموظف العلاوات التي تنشأ عن الترقية كما يمكن أن يكون أساساً لترقية الموظف إلى الدرجة التالية².

2- قطع مهلة دعوى الإلغاء :

وفقاً لقانون مجلس الدولة السوري³ ينقطع سريان مهلة دعوى الإلغاء بالتظلم إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية، ويجب أن يبت في التظلم قبل مضي ستين يوماً من تاريخ تقديمه، وإذا صدر القرار بالرفض يجب أن يكون مسبباً، ويعدّ مضي ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمنزلة رفضه، وتكون مهلة الطعن بالإلغاء عندئذٍ ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة⁴. ومن الواضح وفقاً للنص سالف الذكر أن ميعاد دعوى الإلغاء ينقطع بتقديم التظلم ولو كان اختيارياً وهذه هي الفرضية الوحيدة في القانون السوري حالياً.

وفي كل الأحوال يجب على المتظلم أن يبادر برفع الدعوى قبل رفض التظلم صراحة أو حكماً؛ إذا أصبح التظلم غير مجدٍ؛ كأن يتنازل المتظلم عن التظلم مما ينطوي على إقرار منه بعدم رغبته في بحث التظلم؛ الأمر الذي تنتهي معه الحكمة من انتظار مدة الستين يوماً المقررة للجهة الإدارية للبت في التظلم.

وإضافة إلى ما تقدم فإن هناك أثراً قانونياً مهماً ينجم عن التظلم أقره الاجتهاد القضائي، وهو ذاك المتعلق بإثبات العلم اليقيني بالقرار محل الادعاء أمام القضاء الإداري، فتقديم التظلم إلى الإدارة المعنية يثبت علم صاحب العلاقة

¹ قرار الحكمة الإدارية العليا رقم (2/603) في الطعن رقم (1878) لعام 2004-مجموعة المبادئ لأعوام 2001-2002-2003-2004 ص 648.

² د. دعبول، ناديا (2019) القرار الإداري المضاد - دراسة مقارنة رسالة دكتوراة جامعة دمشق ص 250.

³ المادة (21) من قانون مجلس الدولة رقم (32) لعام 2019.

⁴ قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (936) في الطعن (2377) لسنة 1990، مجموعة المبادئ لسنة 1990، ص 242.

بالقرار محل الادعاء من تاريخ تقديم تظلمه، ومن ثم فقد استقرت المحكمة الإدارية العليا على اعتبار بدء سريان مدة الطعن بالإلغاء من تاريخ إيداع التظلم بحسابه التاريخ الذي علم فيه صاحب العلاقة يقينياً بالقرار¹.

الفرع الثاني

الرقابة الخارجية على قرارات الترقية

يمكن القول إنه يوجد في الجمهورية العربية السورية وضمن السلطة التنفيذية جهازين للرقابة هما الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش² والجهاز المركزي للرقابة المالية المحدث بموجب المرسوم التشريعي رقم (64) لعام 2003 حيث يلاحظ تداخل في الاختصاص³ لجهة أن كل من الجهازين مسؤول عن الرقابة على أموال الدولة وأداء

¹ قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (68-2) في الطعن رقم (586) لسنة 1997، مجموعة المبادئ لسنة 1997.

² تضمن القانون رقم (24) لعام 1981 إحداث الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش وهي هيئة رقابية مستقلة ترتبط برئيس مجلس الوزراء، هدفها تحقيق رقابة فعالة على عمل إدارات الدولة ومؤسساتها المختلفة انظر المادة (2) من قانون الهيئة.

³ ومن خلال التدقيق في الصكوك التشريعية النازمة لكلا الجهتين يلاحظ ما يلي:

وجود تشابه كبير بين الجهتين يتمثل في النقاط التالية:

✓ من حيث الإحداث وجهة الارتباط:

- تم إحداث كلٍّ من الجهاز والهيئة بموجب صك تشريعي.

- يرتبط كلٍّ من الجهاز والهيئة برئيس مجلس الوزراء

✓ من حيث الهدف: يهدف كلٌّ من الجهاز والهيئة يهدفان للرقابة على عمل إدارات الدولة (إدارياً ومالياً).

✓ من حيث الاختصاص:

- يمارس كلٌّ من الجهاز والهيئة اختصاصاتهما على الجهات العامة الإدارية والاقتصادية والبلديات وجهات

القطاع المشترك والجهات التي تقدم لها الدولة إعانة.

- يعطي ظاهر النصوص انطباعاً باختلاف المهام، ولكن لدى التدقيق بها ولا سيما أثناء التطبيق العملي،

نجد تداخلاً كبيراً في الاختصاصات حيث إن كافة الاختصاصات تصب في الرقابة على الالتزام في تطبيق

القوانين والأنظمة النافذة وحسن إدارة المال العام ومكافحة الفساد.

مع وجود عدد من أوجه الاختلاف المتمثلة بالنقاط التالية:

❖ يوجد استثناءات على عمل الهيئة بالنسبة لعدد من الجهات العامة التي لا تدخل باختصاصها بينما لا توجد هذه الاستثناءات

في قانون الجهاز فصلاحيات الجهاز أوسع في ذلك وقد جاءت مطلقة وتشمل في ذلك المؤسسات المدنية في وزارة الدفاع

والجانب الإداري والمالي في الجهات القضائية.

❖ في حين لا نجد صلاحية للجهاز بالرقابة على حزب البعث العربي الاشتراكي بينما أعطى المشرع هذه الصلاحية للهيئة.

❖ بالإضافة للتوسع بالصلاحيات للهيئة التي من الممكن أن تطل القطاع الخاص.

❖ اختصاصات الهيئة في عدد منها جاءت بألفاظ واسعة وفضفاضة في حين أن اختصاصات الجهاز في عمومها جاءت أكثر

تحديداً.

الجهات العامة-وما يحمله ذلك من آثار سلبية- ولكن فيما يتعلق بالرقابة على الصكوك المتعلقة بالعاملين في الدولة ومدى سلامتها تظهر بشكل جلي رقابة الجهاز المركزي للرقابة عليها باعتبارها مهمة أصيلة من مهام الجهاز المحددة في صك إحداثه بينما تغدو هذه المهمة مهمة ثانوية تمارسها الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش في إطار شكوى معينة أو على هامش ممارسة مهامه في تحقيق المخالفات الإدارية والمسلكية¹، وعليه ستقتصر الدراسة على دور الجهاز في الرقابة على القرارات المتعلقة بترقية الموظف العام.

أولاً- الجهاز المركزي للرقابة المالية ومهامه الرقابية:

يعتبر من أقدم الأجهزة الرقابية في الجمهورية العربية السورية فمنذ عام 1920 تبنى الدستور السوري إيجاد هيئة رقابية مالية عليا قضائية سميت (ديوان المحاسبات) والذي تم إنشاؤه فعلياً بموجب القانون /38/ لعام 1938 والملغى بعد الاستقلال، حيث صدر بدلاً عنه المرسوم /207/ تاريخ 1952/4/19 والقاضي بإنشاء ديوان المحاسبات وفق ما نصت عليه المادة /147/ من الدستور السوري إلى أن وبتاريخ 1967/7/19، صدر المرسوم التشريعي رقم (93) المتضمن إحداث الجهاز المركزي للرقابة المالية الذي اعتبر الجهاز المركزي للرقابة المالية هيئة تتبع وزير المالية² وبذلك فقد جعل المرسوم /93/ الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة مرتبطة بذات الجهة التي وضعت أسس هذه الموازنة وتقديراتها الأولية وزارة المالية³.

وذلك حتى تاريخ 2003/9/29 حيث صدر المرسوم التشريعي رقم (64) لعام 2003⁴ والذي عرف الجهاز المركزي للرقابة المالية بأنه هيئة رقابية مستقلة ترتبط برئيس مجلس الوزراء وتهدف أساساً إلى تحقيق رقابة فعالة

❖ نص قانون الهيئة على إحداث أجهزة للرقابة الداخلية في الجهات العامة تقدم تقاريرها إلى الجهة التي تتبع لها والتي تقوم بدورها برفعها إلى الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش.

¹ انظر المادة (4) من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش رقم (24) لعام 1981

² انظر د. شباط، يوسف. (2002) الجهاز المركزي للرقابة المالية، الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد السابع، دمشق، سورية ص 753.

³ حيث كانت الرقابة التي يمارسها الجهاز المركزي لرقابة المالية في حينه توصف بأنها رقابة داخلية إذ أن الجهة المشرفة على تنفيذ الموازنة هي ذاتها الجهة المسؤولة عن الرقابة على حسن تنفيذها، انظر د. العموري، محمد (2003) الرقابة المالية العليا ومدى حاجة القطر العربي السوري إلى هيئة رقابية ذات طابع قضائي، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، كلية الحقوق.

⁴ تضمنت مدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات المهنة في الجهاز المركزي للرقابة المالية الصادرة بقرار رئيس الجهاز رقم (392) لعام 2018 أن الجهاز المركزي للرقابة المالية من أهم المؤسسات الحكومية التي تمارس العمل الرقابي على مختلف أجهزة الدولة فهو الجهاز المتخصص بإبداء رأي فني محايد من خلال تقاريره التي توضح مدى التزام الجهات العامة بالأنظمة والقوانين للتصرفات المالية

على أموال الدولة ومتابعة أداء الأجهزة التنفيذية الإدارية والاقتصادية لمسؤولياتها من الناحية المالية ويختص بتدقيق وتفتيش حساباتها¹.

وقد حددت المادة /4/ من قانون الجهاز رقم /64/ لعام 2003 اختصاصات الجهاز بما يلي:

أ. مراقبة حسابات مختلف أجهزة الدولة في ناحيتي الإيرادات والنفقات وذلك بمراجعة مستندات ودفاتر وسجلات المتحصلات والمستحقات العامة والنفقات العامة والتثبت من أن التصرفات المالية والقيود الحسابية الخاصة بالتحصيل أو الصرف تمت بصورة نظامية ووفقاً للقوانين والنظم المحاسبية والمالية المقررة وللقواعد العامة للموازنة العامة للدولة.

ب. الرقابة المسبقة لقرارات وحسابات المعاشات وتعويضات التسريح ومبالغ التأمين والإعانات والضمان الاجتماعي والتثبت من مطابقتها للقوانين والأنظمة الخاصة بها.

ج. الرقابة المسبقة للمراسيم والقرارات الخاصة بشؤون العاملين بالجهات العامة المشار إليها في المادة /3/ فيما يتعلق بصحة التعيينات والعلاوات والنقل والإعادة للعمل وما في حكمها والتثبت من مطابقتها للموازنة العامة وللقوانين والأنظمة وذلك خلال شهر من تاريخ صدورها وبالشكل الذي تعتبر فيه رقابة الجهاز قاطعة لمدة الحصانة الإدارية للمرسوم أو القرار.

د. مراقبة الصكوك المتعلقة بالترفيعات الدورية للعاملين في الدولة وذلك خلال سنة من تاريخ صدورها.

هـ. مراجعة جميع الحسابات خارج الموازنة من أمانات وسلف وحسابات جارية والتثبت من صحة العمليات الخاصة بها ومن أن أرقامها مقيدة في الحسابات وأنها مؤيدة بالمستندات القانونية.

والإدارية، إضافة لإجراء الرقابة الفعالة على أموال الدولة وبذل الجهود للحفاظ عليها ، ناهيك عن دور الجهاز المركزي في عملية تقييم أداء الجهات العامة الخاضعة للرقابة، فالجهاز المركزي يقوم بممارسة ثلاث أنواع من الرقابة: رقابة الالتزام-رقابة كفاية الأداء-الرقابة المالية.

¹ المادة (2) من المرسوم التشريعي رقم (64) لعام 2003.

- و. مراجعة القروض والتسهيلات الائتمانية التي عقدها الدولة، وما يقتضيه ذلك التأكد من توريد أصل القرض وفوائده إلى خزانة الدولة في حالة الإقراض وكذلك سداد الدولة في حالة الاقتراض.
- ز. مراقبة قيود المستودعات وفحص دفاترها وسجلاتها ومستندات التوريد والصرف ودراسة أسباب ما يتلف أو يتكدس بها.
- ح. فحص سجلات ودفاتر ومستندات التحصيل والصرف وكشف حوادث الاختلاس والإهمال والمخالفات المالية والتحقيق بها وبحث بواعثها وأنظمة العمل التي أدت إلى حدوثها واقتراح وسائل علاجها.
- ط. مراجعة الحساب العام لموازنة الدولة والهيئات العامة ذات الطابع الإداري والوحدات الإدارية المحلية ومديريات الأوقاف والحسابات والميزانيات الختامية لمؤسسات وشركات ومنشآت القطاع العام الاقتصادي للتعرف على حقيقة المركز المالي وفقاً للمبادئ المحاسبية السليمة وإبداء الملاحظات بشأن الأخطاء والمخالفات والقصور في تطبيق القوانين والأنظمة على أن يبدي ملاحظاته بشأنها إلى هذه الجهات كما يبلغ الجهاز هذه الملاحظات في نفس الوقت إلى الوزير المختص وعلى الجهة المعنية إبلاغ الجهاز عن الإجراءات التي اتخذتها لتصحيح الخلل وذلك خلال شهر من تاريخ ورود ملاحظات الجهاز.
- ي. تدقيق المنح والإعانات والهبات المقدمة من الدول والمنظمات الدولية والإقليمية.
- ك. رقابة الكفاية والأداء والتحقق من أن استخدام الموارد المالية قد تم بأعلى درجة من الكفاية دون إسراف أو ضياع.
- ل. مراجعة السجلات المقرر إمساكها للخطط الاقتصادية والاجتماعية ومتابعة تنفيذها بما يحقق أهدافها.
- م. يمارس الجهاز أعماله بطريق التدقيق والمراجعة وبطريق التفتيش وفقاً للأحكام المنصوص عليها في هذا المرسوم التشريعي ويقوم الجهاز بأعمال التفتيش من تلقاء نفسه أو بناء على طلب الجهات العامة أو بناء على إخبار صريح مقدم من قبل المخبر.

ويمارس الجهاز اختصاصاته على الجهات الخاضعة لرقابته على النحو الآتي:

أ- يباشر مفتشو الجهاز اختصاصاتهم بموجب أحكام المادة /20/ من قانونه في مقر الجهاز أو في مقر الجهة الخاضعة للرقابة حسب متطلبات العمل وذلك بطريقة الرقابة المسبقة والرقابة الشاملة أو الرقابة الانتقائية والمراجعة المسبقة على صكوك التعيين والنقل للعاملين في الدولة قبل مباشرة العامل العمل ويعتبر جميع العاملين في الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز مسؤولين أمامه من الناحية المالية ويخضعون لتفتيشه ومراقبته.

ب- يكون للجهاز في سبيل القيام بأعمال الرقابة والتفتيش والتحقيق وفق المادة /24/ من قانونه اتخاذ جميع الوسائل اللازمة لتحري المخالفات أو الكشف عنها والاستماع إلى الشهود والتحقيق مع العاملين وغير العاملين وكف يدهم عن العمل والحجز على الأموال والاستعانة بالقوة الإجرائية واستعمال جميع الوسائل اللازمة للمحافظة على الأموال العامة واسترداد الأموال الضائعة والمدفوعة على غير وجه حق.

ج- ينهض الجهاز المركزي للرقابة المالية في ممارسة اختصاصاته وفي إطار علاقته مع الجهات العامة من خلال:

1. إما خطة العمل السنوية المقررة من قبل المجلس الأعلى للرقابة المالية¹.
2. أو للتحقيق في المخالفات المالية والإدارية والاقتصادية والجزائية التي ينجم عنها آثار مالية والمكتشفة من قبله أثناء قيامه بأعمال رقابته أو المحالة إليه².
3. أو المراجعة المسبقة للصكوك الخاضعة لرقابته (وهو موضوع بحثنا)

ثانياً- الدور الرقابي للجهاز المركزي على قرارات الترقية:

يمارس الجهاز المركزي رقابة مشروعية على المراسيم والقرارات الخاصة بشؤون العاملين التي تتجاوز آثارها السنة المالية³ ومنها الصكوك المتعلقة بالإسناد أو التسمية لإشغال الوظائف (ومنها ما يتعلق بالترقية) وذلك في الجهات

¹ المادة (11) من قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (64) لعام 2003

² المادة (23) من قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية رقم (64) لعام 2003

³ الفقرة (أ) المادة (26) من قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية رقم (64) لعام 2003

الخاضعة لرقابة الجهاز¹ وتعد رقابة الجهاز هذه قاطعة لمدة الحصانة الإدارية وهي مدة الستين يوماً التي تنتقضي على تبليغ القرار لصاحب العلاقة والتي لا يجوز إلغاؤها بعدها² ويجب على الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز أن تبلغه المراسيم والقرارات الخاضعة لرقابته خلال شهر من تاريخ صدورها.

إذا ظهر نتيجة التدقيق في الصكوك أنها مطابقة للقانون وأن أوراقها الثبوتية كاملة فعلى المدير المختص بالجهاز وخلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغ الجهاز الصك أن يضع النسخة الأصلية وعلى صورة طبق الأصل عنها عبارة (نظر فيه وسجل برقم تاريخ.....) ثم يوقع عليها، أما إذا ظهر في الصكوك وجود مخالفة لأحكام القانون أو نقص في الوثائق يستوجب رفضها فإن المدير المختص يعيد الصك إلى الجهة المختصة مبيناً المخالفة أو النقص ومحدداً مدة شهر لإزالة المخالفة أو تبريرها أو استكمال النقص ومحدداً مدة شهر لإزالة المخالفة أو تبريرها أو استكمال النقص فإذا أصرت الجهة المختصة على وجهة نظرها يعرض الموضوع على الوكيل المختص فإذا رأى وجهاً لقبول الصك إعادة إلى المدير المختص للتأشير عليه مع بيان الأسباب المبررة وإذا رأى رفض التأشير رفع الموضوع إلى رئيس الجهاز الذي يقرر عندئذ قبول التأشير أو رفضه مع بيان الأسباب المبررة لذلك ويعد الصك مرفوضاً حكماً من الجهاز بعض انقضاء مدة الشهر إذا لم تقوم الجهة المختصة بإزالة المخالفة أو تبريرها أو استكمال النقص.

في حال رفض الجهاز المرسوم أو القرار المقدم إليه بسبب مخالفته للقوانين والأنظمة النافذة على الجهة الإدارية أن تعدله أو تلغيه بما يتفق مع طلب الجهاز خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغها رفض الجهاز وفي حال إصرار الجهة الإدارية على وجهة نظرها يمكن للوزير المختص أن يطلب خلال المدة المحددة آنفا عرض الموضوع

¹ حددت المادة (3) الجهات التي يمارس الجهاز اختصاصاته على الجهات الآتية:

أ- الوزارات والإدارات والهيئات العامة ذات الطابع الإداري والجهات التابعة لها والوحدات الإدارية المحلية ومديريات الأوقاف والوحدات الحسابية المستقلة.

ب- المؤسسات والشركات والمنشآت العامة ذات الطابع الاقتصادي والوحدات الاقتصادية التابعة لها.

ج- أي جهة أخرى تقوم الدولة بإعانتها أو ضمان حد أدنى للربح لها.

د- لمؤسسات والشركات التي تساهم الدولة في رأسمالها بما لا يقل عن 25 بالمائة كحد أدنى وبما لا يتعارض مع صكوك إحداثها.

هـ- الجهات التي تنص صكوك إحداثها على خضوعها لرقابة الجهاز.

² الفقرة (ج) المادة (4) من قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية رقم (64) لعام 2003

على المجلس الأعلى للرقابة المالية¹ خلال خمسة عشر يوماً ويعمل بالقرار الصادر عن المجلس ويحق للوزير المختص في حال عدم قبوله لقرار المجلس أن يعرض القضية خلال شهر من تاريخ تبليغه على رئيس مجلس الوزراء فإذا اتخذ رئيس مجلس الوزراء على مسؤوليته خلال مهلة شهر على الأكثر قراراً بقبول المعاملة أعيدت إلى الجهاز للتأشير عليها بتحفظ²، ويمنع على الجهات الإدارية إجراء أية معاملة على الصكوك التي تخضع لرقابة الجهاز ولا اعتبارها مستنداً قانونياً بعد انقضاء المهل التالية³:

1. شهر من تاريخ إصدار القرار أو المرسوم الذي لم يبلغ إلى الجهاز.
2. خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغ الإدارة رفض الجهاز للمرسوم أو القرار الذي لم يقترن بتأشير.
3. المهل التي يعرض فيها الوزير الموضوع على المجلس الأعلى للرقابة المالية أو على رئيس مجلس الوزراء. ويجوز سحب تأشيرة الجهاز خلال ستين يوماً من تاريخ التأشير على الصك وذلك بقرار من رئيس الجهاز بناء على طلب معمل من الوكيل أو المدير المختصين يُشرح فيه المخالفة القانونية الواردة في الصك المؤشر عليه والتي أدت إلى سحب التأشير عنه⁴.
- ويلاحظ أن المشرع أعطى الحق للوزير المختص للاعتراض في حال تأشير الصك من الجهاز ولم يعط هذا الحق للعامل الذي صدر الصك بشأنه علماً بأنه صاحب المصلحة في الاعتراض، كما أعطي الجهاز صلاحية إعادة النظر من تلقاء نفسه في قراراته المتضمنة التأشير على الصكوك ولم يعط هذه الصلاحية في حال عدم التأشير⁵.

¹ تضمنت المادة (6) من قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية رقم (64) لعام 2003 بأن يتألف المجلس الأعلى للرقابة المالية من:

1. رئيس الجهاز رئيساً
2. وكلاء الجهاز أعضاء
3. ثلاثة من المديرين في الجهاز يسمون بقرار من رئيس الجهاز أعضاء
4. ويقوم بأمانة السر أحد العاملين الفنيين يسميه رئيس الجهاز ويعتبر وكيل الجهاز الأقدم نائباً لرئيس الجهاز وينوب عنه في حال غيابه.

² الفقرة (ب) المادة (26) من قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية رقم (64) لعام 2003.

³ المادة (27) من قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية رقم (64) لعام 2003

⁴ المادة (51) من النظام الداخلي للجهاز المركزي للرقابة المالية الصادر بقرار رئيس الجهاز رقم (4) لعام 2015.

⁵ د. العموري، محمد (2003) الرقابة المالية العليا ومدى حاجة القطر العربي السوري إلى هيئة رقابية ذات طابع قضائي، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، كلية الحقوق ص 306.

المطلب الثاني

الرقابة القضائية على قرارات الترقية

"إن القانون ميت ولكن القاضي حي" عبارة شهيرة للفقيه الفرنسي " أناتول فرانس " حيث إن نصوص القانون التي تصدر عن السلطة التشريعية تظل جامدة بلا روح، قد يستفيد من ثغراتها المخالفون فيفلتون من العقاب مستغلين نصوصها الصماء، ومن هنا يأتي دور القضاء العادل في هذا المقام كالروح التي تدب معها الحياة في هذه التشريعات¹.

ومن هذا المنطلق ضمن المشرع الدستوري في دستور الجمهورية العربية السورية لعام 2012 الحقوق والحريات الأساسية في أحكامه، كما ضمن وصان حماية هذه الحقوق والحريات قضائياً، حيث جاء في الفصل الأول من الباب الثاني من الدستور (المواد 33-49) موسوماً بعنوان الحقوق والحريات، أما الفصل الثاني فجاء موسوماً بعنوان "سيادة القانون إذ نصت المادة (50) من الدستور على أن "سيادة القانون أساس الحكم في الدولة"، فبهذا النص بات واضحاً أن الدستور السوري لعام 2012 قد تبني صراحة مبدأ المشروعية، وليس هذا فحسب بل نصت المادة (51) فقرة 3 على أنه " حق التقاضي وسلوك سبل الطعن والمراقبة والدفاع أمام القضاء مصون بالقانون، وتكفل الدولة المساعدة القضائية لغير القادرين وفقاً للقانون" وحظر النص الدستوري الوارد في المادة (51) فقرة (4) النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار من رقابة القضاء."

ونظراً لأن قرارات الترقية هي قرارات بيد الإدارة قانوناً وبلاستناد لما تشكله من تهديد لطموح الموظف في الترقية وما يحمله من أثر على مركزه القانوني، فإن إخضاع هذه القرارات لرقابة مزدوجة (إدارية وقضائية) إنما يشكل ضماناً حقيقية لصالح الموظف العام.

لذا وبعد أن تم عرض الضمانات الإدارية المتاحة قانوناً أمام الموظف العام في المطلب الأول، فمن الضروري بمكان دراسة الضمانات القضائية التي أحاط المشرع قرارات الترقية بها.

¹ الحزوري، محمد عوض. (2012). المنازعات الضريبية ووسائل إنهاؤها، (دراسة مقارنة) أطروحة دكتوراه، القاهرة، دار النهضة العربية، ص 379.

الفرع الأول

الطعن بقرارات الترقية

سنبحث هذا الفرع من خلال تبيان القضاء المختص ونوع الدعوى وشروطها فيما يتعلق بالنظر في الطعن بقرارات الترقية.

أولاً- القضاء المختص في النظر بالطعن بقرارات الترقية:

يعدّ القضاء الملجأ الحصين لضمان حقوق الأفراد وحياتهم لنزاهته وحياده، وقد اعتمدت بعض الدول نظاماً قضائياً موحداً ينظر في جميع المنازعات سواء أكانت إدارية أم مدنية أم تجارية، وسمّي هذا النظام بـ(نظام القضاء الموحد) الذي لا يميز بين سلطة عامة أو أفراد، وذلك استناداً إلى مبدأ سيادة القانون ومساواة الجميع أمامه، في حين أن دولاً أخرى، ومنها سورية اعتمدت نظام القضاء المزوج حيث قسم الدستور السوري السلطة القضائية في الفصل الثالث منه إلى (قضاء الحكم والنيابة العامة – القضاء الإداري):

1. قضاء الحكم والنيابة العامة¹ (القضاء العادي): يفصل بالمنازعات التي تحصل بين الأفراد فيما بينهم،

وبين الأفراد والإدارة عندما تتنازل عن امتيازاتها كسلطة عامة، .

2. القضاء الإداري² (مجلس الدولة): الذي ينظر بالمنازعات الإدارية وفق قواعد قانونية متميزة ومختلفة عن

قواعد القانون الخاص؛ لكونه يأخذ في الحسبان طبيعة المنازعات الإدارية ومقتضيات المصلحة العامة

ويتولى مجلس الدولة القضاء الإداري في سورية وهو هيئة قضائية واستشارية مستقلة.

وأول ما يتوجب البت به في سياق دراسة الرقابة القضائية على قرارات الترقية هو تحديد جهة القضاء التي تتولى

الرقابة على هذه القرارات من ناحية، ومدى سلطة القاضي إزاء ذلك.

¹ المادة الثانية والثلاثون بعد المئة حتى المادة الثامنة والثلاثون بعد المئة من الدستور السوري "السلطة القضائية مستقلة، ويضمن رئيس الجمهورية هذا الاستقلال، ويعاونه في ذلك مجلس القضاء الأعلى".

² المادة التاسعة والثلاثون بعد المئة من الدستور السوري.

من خلال البحث في قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019 وتعديلاته، نجد أن المشرع انطلق من مبدأ التعداد الحصري لاختصاصات مجلس الدولة بهيئة قضاء اداري، وفق ما أورده المشرع في قانون مجلس الدولة حيث يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بالفصل في المسائل الآتية¹:

- أ- الطعون المتعلقة بانتخابات مجالس الإدارة المحلية.
- ب- الطعون في القرارات النهائية الصادرة عن الجهات الإدارية في منازعات الضرائب والرسوم بما فيها رسم الانفاق الاستهلاكي والتكاليف العامة.
- ج- الطعون التي يقدمها الموظفون العموميون في سائر الجهات العامة بالقرارات الصادرة عن السلطات التأديبية.
- د- المنازعات المتعلقة بالرواتب والمعاشات والمكافآت والعلاوات وتعويضات الموظفين العموميين ومن في حكمهم في سائر الجهات العامة في الدولة.
- هـ- المنازعات المتعلقة بالرواتب والمعاشات والتعويضات المستحقة لأصحاب المناصب وأعضاء مجلس الشعب.
- و- المنازعات الناشئة عن تطبيق أحكام القانون الأساسي للعاملين في الدولة بالإضافة إلى جميع أنظمة التوظيف والاستخدام المعمول بها في الجهات العامة الأخرى بما في ذلك الخلافات المالية الناجمة عن الأجور والتعويضات للعاملين ومن في حكمهم وسائر المنازعات التي تنشأ بينهم وبين أي من الجهات العامة.
- ز- الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء القرارات الإدارية النهائية.
- ح- الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو بالترقية.

¹ المادة (8) من قانون مجلس الدولة رقم (32) لعام 2019

ط- الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم على المعاش أو الاستيداع أو فصلهم عن غير الطريق التأديبي.

ي- دعاوى الجنسية.

ك- محاكمة الموظفين العموميين والعاملين ومن في حكمهم في سائر الجهات العامة من الناحية المسلكية وفقاً لأحكام هذا القانون.

ل- سائر المنازعات الإدارية والمنازعات التي تنص القوانين الأخرى على اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري في النظر فيها.

وبالتدقيق نجد أنه ورد في البنود من ج حتى ط أنواع الطلبات التي يطلبها الموظفون أمام القضاء الإداري، التي لخصها الفقه تحت عنوان واحد أطلق عليه: طعون الموظفين، وهذه الطلبات متعددة ومختلفة حيث ورد الحديث هنالك عن طلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية النهائية للسلطات التأديبية، وكذلك أيضاً الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم على المعاش أو الاستيداع أو فصلهم عن غير الطريق التأديبي.

ولكن المشرع أعطى أهمية كبيرة لموضوع الرقابة على القرارات الإدارية الخاصة بالترقية حيث أفرد البند (ح) لذلك إذ نص على الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو بالترقية، بذلك بات واضحاً ثبوت الاختصاص القضائي لمجلس الدولة بهيئته قضاء إداري فيما يختص بطعون الموظفين في قرارات الترقية.

ثانياً - نوع الدعوى:

بعد أن تم عقد الاختصاص لولاية مجلس الدولة في معرض الطعن في قرارات الترقية، فيتوجب تحديد مدى الرقابة وحجمها التي أحاطت هذه القرارات بها.

فإن الاجتهاد القضائي مستقر بأن ولاية القضاء الإداري فيما يتعلق بطلبات الموظفين يمكن أن تتضمن كلا النوعين الرئيسيين من الدعاوى الإدارية وهما: دعاوى الإلغاء مثال ذلك ما يتعلق بالقرارات التأديبية¹، دعاوى القضاء الكامل (التعويض) مثال ذلك دعاوى مطالبة الموظف بالرواتب².

أما فيما يتعلق بدعاوى الطعن في قرارات الترقية فمن المقتضى تحديد مدى نوع الدعاوى الإدارية المناسبة لمواجهة هذه القرارات بشكل خاص، وما يضيفي على هذه النقطة أهمية كبيرة، إنما يكمن من الآثار القانونية التي تترتب على معرفة نوع الدعاوى الصحيح، فالمقرر أن لكل من دعاوى الإلغاء ودعاوى القضاء الكامل شروطها المختلفة وإجراءاتها المختلفة سواء ما يتعلق بشخص رافع الدعاوى أو بميعادها أو بآثار الحكم.

ولتحديد نوع الدعاوى يتوجب الإجابة على السؤال التالي وهو ماذا يريد الموظف من دعواه؟ وعليه فإن الطلب الرئيس للعامل يتجسد في إلغاء القرار الصادر عن الجهة صاحبة الحق في التعيين في عدم ترقيته وترتيب جميع الآثار القانونية التي ينتجها حكم الإلغاء.

وقد استقر الاجتهاد القضائي على أن جميع المنازعات الخاصة بالترقية سواء منها الطعن بالترقية إيجاباً أم سلباً بالترك دون ترقية تعتبر طعناً بالإلغاء³ فمثلاً إذا طعن موظف بالإلغاء في قرار الوزير الصادر بترقية زملائه الأحدث منه في ترتيب الأقدمية نظراً لما يتضمنه ذلك القرار من تخطي له في تلك الترقية، فإن القاضي الإداري إذا تحقق له مخالفة ذلك القرار للقانون فإنه يقوم بإلغائه وإعدامه ولكن لا يستطيع القاضي أن يتعدى ذلك إلى تحديد وبيان حقوق الطاعن، فهو لا يستطيع أن يحكم بترقيته مثلاً إلى الدرجة التي كان يستحقها كما لا يستطيع أن يأمر الإدارة بترقيته، بل يقتصر دور القاضي الإداري على إلغاء قرار الترقية غير المشروع وجهة الإدارة ملتزمة من

¹ انظر قرار المحكمة الإدارية العليا رقم 149 في الطعن 188 لعام 1974، المتضمن إن اللجنة التأديبية الخاصة بمستخدمي وزارة الدفاع التي أصدرت جزاء بحق أحد المستخدمين ما هي إلا سلطة إدارية، بحسب تشكيلها وأسلوب عملها وقراراتها من ثم تعتبر قرارات إدارية صادرة عن سلطة تأديبية تخضع للطعن بالإلغاء، طبقاً لأحكام البند 4 من المادة 8 من قانون مجلس الدولة.

² نظر قرار المحكمة الإدارية العليا رقم 14 في الطعن 26 لعام 1968 إن دعاوى مطالبة الموظف بالرواتب المستحقة له اعتباراً من تاريخ كف يده وحتى تاريخ تبليغه مرسوم تسريحه استناداً للمادة 85 من قانون الموظفين تعتبر منازعة في صميم الراتب ويختص مجلس الدولة دون غيره بالفصل فيها وله في هذا الخصوص ولاية القضاء الكاملة تطبيقاً للبند الثاني من المادة الثامنة من قانون مجلس الدولة. كما أنها من دعاوى التسوية التي لا يخضع الإدعاء فيها إلى المدة المعينة في القانون الآنف الذكر.

³ قرار المحكمة الإدارية العليا رقم 22 في الطعن 9 لعام 1967.

ناحياتها بترتيب آثار ذلك الإلغاء وذلك بأن تقوم بسحب قرار الترقية غير المشروع و بأن تحترم ترتيب الأقدمية عند إجراءات والترقيات، ذلك أن القاعدة في ذلك هي أن القاضي الإداري يقضي ولا يدير.

ثالثاً - شروط قبول الدعوى:

قرار الترقية كغيره من القرارات الإدارية الأخرى باعتباره تصرفاً قانونياً يتعين لمشروعيته أن يصدر مبرئاً من العيوب التي من شأنها أن تؤدي إلى الإلغاء، كما لو صدر عن غير مختص أو مخالفاً للشكل المقرر لإصداره أو وقع مخالفاً لأحكام القانون أو مبادئه العامة، أو افتقد لسبب يبرره أو شابه انحراف بسلطة إصداره¹.

وإذا كان توفر أيّاً من العيوب السابقة في قرار إداري كافياً بذاته لالتجاء صاحب الشأن للقضاء طلباً للإلغاء، إلا أن استعمال هذه الرخصة مرتبط بتوفر شروطها.

وعلى اعتبار أن الطعن بقرارات الترقية لا يعدو أن يكون دعوى الغاء والمعروف ان دعوى الالغاء هي خصومة قضائية ربطها المشرع بمجموعة من الشروط المحددة والخاصة لكي تقبل أمام القضاء وهذه الشروط يجب أن تتوافر في الدعوى قبل التفكير في إقامة الدعوى وقبل إقامتها أمام مجلس الدولة²، ومؤدى ذلك أنه إذا لم يتحقق أحد هذه الشروط، فإن الدعوى تكون غير مقبولة شكلاً ودون الخوض في موضوعها، وهذه الشروط منها ما هو موضوعي ومنه ما هو شكلي.

أ - أن يكون قرار الترقية نهائياً:

يجب أن يكون محل الطعن في دعوى الإلغاء قراراً إدارياً قابلاً للطعن فيه، بحسبان أن القرار الإداري هو ذلك التصرف القانوني الصادر عن الإرادة المنفردة للإدارة، وهذا القرار الذي هو محل لدعوى الإلغاء يجب أن يكون نهائياً، لأن القرار الإداري لا يحدث أثر قانوني في المحيط الخارجي إلا إذا توافرت له الصفة النهائية أو النافذة أو التنفيذية فقد تعددت مصطلحات وعلى الرغم من تعدد المصطلحات يمكن القول أن القرار الإداري النهائي يقصد به صدوره عن السلطة المختصة قانوناً التي تملك حق إصداره على نحو نهائي من دون حاجة لتصديق أو اعتماد

¹ انظر د. طلبة، عبد الله (1991) الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، جامعة دمشق، دمشق، سورية.

² انظر د. الحسين، محمد. (2008) القضاء الإداري، الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد السادس، دمشق، سورية ص 352.

أو تعقيب من سلطة أخرى، ويكون له تأثير في المركز القانوني للمخاطب به الذي استهدفه القرار بأن ينشئ وضعاً قانونياً جديداً أو تعديلاً أو إلغاءً لوضع قانوني قائم أي أن يمس بصورة مباشرة وأكيدة وضعية قانونية له وحقاً شخصياً يعود إليه¹، وقد حدد المشرع اختصاص محاكم مجلس الدولة السوري بالفصل في طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية² وأكد على ذلك قضاء مجلس الدولة عندما عرف القرار الإداري الذي يصح أن يكون محلاً للخصومة بأنه هو الذي يصدر عن جهة إدارية عامة، وتمتعه بصفة النهائية، والنفاد، واثيره على مركز المدعي والمساس بحقه³.

فغني عن البيان بأن قرار الترقية بحسابه أحد القرارات الإدارية لا يقبل الطعن بالإلغاء إذ لم يكن نهائياً، مثال ذلك تقارير لجنة فحص الإنتاج العلمي المتضمن بيان ما إذا كان المرشح من أعضاء الهيئة التدريسية في الجامعات يرقى لشغل الوظيفة الأعلى أم لا لا يعتبر قراراً نهائياً يقبل الطعن بالإلغاء لكونه يعد تحضيرياً لصدور قرار الترقية ويخضع للدراسة من قبل المجالس المتخصصة وصولاً لمجلس الجامعة لاتخاذ القرار المناسب⁴ ورفعته إلى وزير التعليم العالي والبحث العلمي الذي يصدر القرار بناء على الصلاحيات الممنوحة له⁵ والقرار الصادر عن الوزير هو الذي ممكن أن يكون محلاً لطلب الإلغاء باعتبار أنه لا معقب عليه، ولكن نجد أن قضاء مجلس الدولة بحسبان أن جدول الترفيع يفتح الباب أمام الموظف لنوال الترقية⁶ فقد أجاز الطعن بعد إدراج اسم موظف في جدول الترفيع إذ اعتبر الجدول المذكور حائزاً لكل الخصائص التي تجعل منه قراراً إدارياً بالمعنى المصطلح عليه في القانون الإداري⁷.

¹ دعبول، ناديا. (2021). الاتجاهات الفقهية والقضائية لصفة النهائية للقرار الإداري، مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية، المجلد

1 العدد الثالث ص 94 وما بعد.

² المادة (8) من قانون مجلس الدولة رقم (32) لعام 2019.

³ انظر قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (124) في الطعن رقم (1882) لسنة 2007 مجموعة المبادئ لعام 2009 ص 675.

⁴ انظر الفصل الأول من الباب الثاني من اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات الصادرة بالمرسوم رقم (250) لعام 2006.

⁵ المادة (68) من قانون تنظيم الجامعان رقم (6) لعام 2006.

⁶ انظر قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (58) في الطعن رقم (216) لسنة 1974

⁷ نظر قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (74) في الطعن رقم (104) لسنة 1967

ب- المصلحة:

أوجب المشرع في قانون مجلس الدولة السوري بعدم قبول الطلبات المقدمة من أشخاص ليس لهم مصلحة

شخصية¹.

وبالنظر للتغيير في المركز القانوني الذي يحدثه قرار الترقية للموظف العام، حيث يرتب له مزايا مالية ومزايا

أدبية، تغدو مصلحة الموظف مؤكدة في الطعن بإلغاء قرارات الإدارة بتخطيه في الترقية.

وحيث ن دعوى الإلغاء تنتمي إلى قضاء عدم المشروعية فإذا ما ألغى القضاء قراراً إدارياً فإن ذلك يعني عدم

مشروعية هذا القرار فإن نطاقها يجب أن يتسع إلى حد بعيد في سبيل تحقيق هذه الغايات، لذلك ينظر إلى شرط

المصلحة في رافع دعوى الإلغاء نظرة واسعة، فلا يشترط لتوافر المصلحة ومن ثم قبول الدعوى وجود حق شخصي

تم الاعتداء عليه عن طريق القرار غير المشروع، إنما يكفي أن يكون المدعي في حالة قانونية خاصة حيال القرار

من شأنها أن تجعله يؤثر فيه تأثيراً مباشراً، وهذا يعني أن تكون المصلحة شخصية، ويتحقق ذلك بأن يتوافر قدر

من العلاقة بين القرار المطعون فيه ومركز المدعي².

وكذلك يجب أن تكون المصلحة مباشرة³، ويتحقق ذلك بأن يحدث القرار المطعون فيه تهديداً مباشراً للمركز القانوني

للمدعي بصورة كافية. ولا يوجد معيار محدد لهذا الشرط، إنما يقدره القضاء وفقاً لكل حالة على حدة. وكذلك، لكي

يتوافر شرط المصلحة لا يجب أن تكون هذه المصلحة مؤكدة ولكن وقد جاء في قرار لمحكمة النقض السورية "

تكفي المصلحة لإقامة الدعوى ولو كانت محتملة باعتبار أن المصلحة مناط كل دعوى غير أن على الشخص

إثبات مصلحته"⁴ كما أكد على ذلك قانون أصول المحاكمات السوري رقم 1 لعام 2016 الذي جاء فيه " لا يقبل

أي طلب أو دفع لا يكون لصاحبه فيه مصلحة قائمة بقررها القانون، وتكفي المصلحة المحتملة إذا كان الغرض من

¹ الفقرة 1 من المادة (12) من قانون مجلس الدولة رقم (32) لعام 2019.

² انظر قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (149) في الطعن رقم (187) لسنة 1977 المتضمن إن للمستخدم الذي عوقب بتنزيل الدرجة مصلحة شخصية قائمة في طلب إلغاء القرار التأديبي الصادر بحقه، بالرغم من اعتباره بحكم المستقيل بواقع تركه للخدمة، وتلك المصلحة تتمثل في رغبة صاحب العلاقة بالإبقاء على صحيفته الوظيفية ببضء نقيه وفي الإفادة من تصفية حقوقه وتسويتها على موجب الدرجة التي كان عليها قبل التنزيل، وبذلك تتحقق في مباشرته للدعوى الفائدتان المعنوية والمادية معاً.

3 - حكم المحكمة الإدارية العليا السورية، رقم/37 في الطعن 107 لعام 1974.

⁴ نقض مدني، قرار 540، تاريخ 2000/4/24، مجلة المحامون لعام 2003، العدد 3-4، ص 261.

الطلب الاحتياط لدفع الضرر أو الاستيثاق من حق يخشى زوال دليله عند النزاع" فهويقصد بذلك أن يكون التهديد الذي يحدثه القرار المطعون فيه للمركز القانوني للمدعي مؤكداً بصورة كافية، والمصلحة قد تكون قائمة أو مستقبلية، وتكون المصلحة قائمة إذا كان القرار المطعون فيه قد اتصل فعلاً بمركز الطاعن مما ينطوي على تهديدٍ حالٍ لهذا المركز، أما المصلحة المستقبلية فهي تعني أن تهديد المركز القانوني للمدعي سوف يقع مستقبلاً، وفي هذه الحالة لا بد من التمييز بين المصلحة المستقبلية، والمصلحة المحتملة، وهي التي يمكن أن تتحقق أو لا تتحقق في المستقبل. والقاعدة في هذا الشأن أن احتمال حدوث الضرر لا ينشئ مصلحة في إثارة دعوى الإلغاء¹. وإضافة إلى ما تقدم، لكي يتوافر شرط المصلحة في دعوى الإلغاء لا بد أن تكون المصلحة مشروعة، وهذا يعني أن الدعوى تكون غير مقبولة إذا كانت تهدف إلى الحفاظ على مركز مخالف للقانون، أو غير أخلاقي². وأن يكون القرار المطعون فيه له أثر مباشر على مقدم الدعوى. ويؤدي انتقاء شرط المصلحة في مثل هذه الحالات إلى عدم قبول الدعوى حتماً³.

وعلى كل حال يترتب على ما تقدم، أن اتساع شرط المصلحة في دعوى الإلغاء، كما هو ملاحظ أعلاه، ليس من شأنه أن يقلب دعوى الإلغاء إلى دعوى حسبة، وهذا يعني أنه لا يجوز أن يطعن بإلغاء القرار من قبل من لم يمس القرار مركزه القانوني ولمجرد أسباب المصلحة العامة المجردة.

وهذا ما انتهى إليه مجلس الدولة السوري في إن المصلحة في دعوى إلغاء القرارات الإدارية تتوفر عندما يكون رافعها في حالة قانونية يؤثر فيها القرار المطعون فيه تأثيراً مباشراً ويجعل له مصلحة شخصية مباشرة في طلب إلغائه⁴.

بالإضافة لما تم ذكره من شروط عامة للاعتراف بمصلحة الموظف في الطعن بقرارات الترقية يمكن القول بوجود ضابطين هما:

¹ د. بعلوشة، شريف أحمد. (2016) إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري، الطبعة الأولى، الجيزة، مصر، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع ص 115.

² د. عبد الوهاب، محمد رفعت، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، منشورات الحلبي الحقوقية، 2005، ص 42.

3 - حكم المحكمة الإدارية العليا السورية، رقم 2/136 في الطعن 1311 لسنة 1994.

⁴ قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (7) في الطعن رقم (40) لسنة 1967، سجلات مجلس الدولة.

1- استيفاء الطاعن لشروط شغل الوظيفة محل قرار الترقية: فتتحقق المصلحة إذا كان العامل مستوفياً لشروط الترقية في الوظيفة ومع ذلك تجاهلت الإدارة أحقيته وأصدرت قراراً بترقية من كان دونه أقدمية وكفاءة، والعبرة في ذلك بتوفر شروط الترقية في الطاعن وقت صدور قرار الترقية محل الطعن، وهذا ما استقر عليه اجتهاد مجلس الدولة السوري¹.

2- أن يرتب قرار الترقية المطعون بإلغائه إيجاد منافس للطاعن: حيث يجب أن لصاحب الشأن دائماً مصلحة في إلغاء القرار الإداري الذي من شأنه إيجاد منافس له في الترقية مستقبلاً وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بعدم قبول دعوى إلغاء قرار ترقية استناداً إلى أن المطعون عليه لا يزاحم الطاعن في ترقيته حالاً ولا مستقبلاً².

ج- الصفة:

إضافة إلى ضرورة توافر شرط المصلحة، لا بد أن يتوافر في المدعي شرط الصفة فالصفة هي إمكانية رفع الدعوى قانوناً أمام القضاء وهي تختلف عن المصلحة في الدعوى فقد يكون الشخص صاحب مصلحة تجيز له الطعن ومع ذلك لا يجوز له مزاوله هذا الدعوى بنفسه لقيام سبب من أسباب عدم الأهلية وذلك يكون صاحب الصفة في هذه الحالة النائب أو الوصي أو الوكيل³.

ويقصد بالصفة أن يكون صاحب الحق محل الاعتداء هو الذي يباشر الحق في الدعوى التي ترفع من أجل تقرير هذا الحق أو حمايته حيث تقتضي الصفة أن يكون مقدم الدعوى القضائية هو صاحب الحق لأجل حمايته من شخص أو طرف آخر، وتعني صفة التمثيل القانوني اتخاذ إجراءات الخصومة ومتابعتها لعدم قدرة صاحب الحق أو عدم تمكنه من مباشرة هذه الإجراءات لاستحالة مادية أو قانونية⁴.

¹ قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (18) في الطعن رقم (18) لسنة 1966، سجلات مجلس الدولة

² قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (531) لسنة 1980، سجلات مجلس الدولة

³ انظر نقض مدني، قرار 1040، تاريخ 7/28، العددان 5-6، مجلة المحامون لعام 2000، ص 684.

⁴ انظر د. الأحمد، نجم. (2018) القانون الإداري 3، منشورات الجامعة الافتراضية السورية، دمشق، سورية، ص 34.

وعليه فقد تضمنت المادة (8) اختصاصات مجلس الدولة التي قضت بأن يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بالفصل في المسائل الآتية: (ح) الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو بالترقية.

حيث نجد أن المشرع استخدم لفظ ذوي الشأن للتعبير عن الصفة التي يجب أن يتمتع بها رافع دعوى الإلغاء في معرض الطعن في القرارات الإدارية لا سيما قرارات الترقية، بحيث يكون رافع الدعوى هو صاحب الحق المدعى به، والغالب في دعاوى الإلغاء أن ترفع الدعوى من قبل من يحمل الصفة الإجرائية، أي من يمثل المدعي قانوناً نيابة عن صاحب الصفة فيها، وغني عن البيان أن من يحمل هذه الصفة الإجرائية هم المحامون حصراً أمام محاكم القسم القضائي لمجلس الدولة السوري فقد اشترط قانون مجلس الدولة لقبول استدعاء الدعوى تقديمه من قبل محامي حيث نصت على أن كل طلب يرفع إلى مجلس الدولة يجب أن يقدم إلى ديوان المحكمة المختصة باستدعاء موقع من محام مقيد بجدول المحامين الأساتذة لدى نقابة المحامين واستناداً إلى توكيل أصولي¹.

د- الأهلية:

حدد المشرع السوري كمال أهلية الأداء بتمام الثامنة عشرة من العمر مالم يطرأ عارض عليها فينقصها أو يعدمها². وبالرجوع إلى قانون مجلس الدولة السوري رقم (32) لعام 2019 وقانون أصول المحاكمات السوري رقم 1 لعام 2016 نجد أنه لم ينص على وجوب توفر الأهلية شرطاً لقبول الدعوى، إلا أنه لا يمكن إغفال وجوب توافر هذا الشرط الإجرائي.

وعليه لا تقبل الدعوى ممن افتقد أهلية الأداء أو كان ناقصها سواء لصغر العمر أم لأي عارض أصابه من جنون أو عته أو سفه أو غفلة أو المحكوم عليه بعقوبة جنائية، بل ترفع الدعوى ممن يمثل قانوناً من ولي أو وصي أو قيم أو وكيل قضائي³.

1 المادة (19) من قانون مجلس الدولة رقم (32) لعام 2019.

² تنص المادة 46 من القانون المدني السوري على ما يأتي (1- كل شخص بلغ سن الرشد بقواه العقلية ولم يحجر عليه يكون كامل الأهلية لمباشرة حقوقه المدنية 2- ومن الرشد هي ثماني عشرة سنة ميلادية كاملة)

³ جاء في قرار لمحكمة النقض السورية (لا يقبل الادعاء المباشر من قبل ناقص الأهلية وعلى المحكمة التثبت من توافر الأهلية وصحة التمثيل تلقائياً) راجع أديب استانبولي ، مجموعة النقض الشرعية ، القرار رقم 142 تاريخ 1968/4/15، ص230

مع الإشارة إلى أن الأهلية في دعاوى الترقية متوفرة غالباً في العامل الذي يخاصم الإدارة أمام القضاء، حيث اشترط المشرع في تعيين العامل في الدولة ابتداءً توفر الأهلية لشغل الوظيفة العامة والتعيين فيها¹.

رابعاً – ميعاد الدعوى:

دعوى الإلغاء تمثل قضاء موضوعياً لا شخصياً، ومعنى ذلك أن رافع الدعوى لا يخاصم الإدارة إنما يخاصم قراراً إدارياً معيناً ويطلب من القضاء تقرير عدم مشروعيته والحكم بإلغائه، وانطلاقاً من ذلك فقد عدت دعوى الإلغاء موجهة ضد تصرف الإدارة مصدرة القرار غير المشروع أكثر منها ضد شخص معين، فهي لا تقوم على نزاع بين خصوم، لأن المختصم فيها هو القرار الإداري غير المشروع، لا الإدارة مصدرة هذا القرار، ولكن وحفاظاً على استقرار المعاملات والأوضاع القانونية للعاملين في الدولة وانعكاسه على حسن سير وانتظام المرفق العام فقد قيد المشرع السوري دعوى الإلغاء بمدة زمنية يتحتم أن ترفع الدعوى خلالها، وإلا قضى بعدم قبولها شكلاً وهذه المهلة حسب قانون مجلس الدولة السوري هي ستون يوماً².

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا السورية وجوب التقيد بالمهلة القانونية في دعوى الإلغاء بحسبان أنه قد نظمت عن طريق قواعد قانونية آمرة³، وعلى ذات النهج سار قضاء مجلس الدولة بالنسبة للمنازعات الخاصة بالترقية سواء منها الطعن بالترقية إيجاباً أم سلباً بالترك دون ترقية حيث اعتبرها طعنًا بالإلغاء ويتعين على صاحبها أن يتقيد في رفعها بالمدد المحددة في قانون مجلس الدولة لدعاوى الإلغاء⁴، ويرى جانب من الفقه أن مدة الستين يوماً تعد مدة قصيرة نسبياً⁵.

¹ انظر المادة (7) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (50) لعام 2004 حيث تضمنت الشروط العامة للتعيين تمام الثامنة عشرة من العمر بتاريخ تقديم طلب التوظيف وذلك مع مراعاة النصوص القانونية النافذة التي تشترط للتعيين في بعض الوظائف أن يكون المرشح من سن يتجاوز الثامنة عشرة من عمره على أنه يمكن استثناء تشغيل الأحداث، في الوظائف الإنتاجية، وبعض وظائف الفنانين، من هذا الشرط – ضمن الشروط، وفي الحالات الواردة في النظام الداخلي للجهة العامة، كما اشترط أن يكون غير محكوم بجناية أو جنحة شائنة أو مخلة بالثقة العامة.

² المادة (21) من قانون مجلس الدولة السوري رقم (32) لعام 2019

³ قرار المحكمة الإدارية العليا رقم/182/ في الطعن رقم /225/، المجموعة لسنة 1977، ص 131).

⁴ قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (22) في الطعن رقم (9) لسنة 1967 سجلات مجلس الدولة.

⁵ د. نوح، مهند. (2010) دعوى الإلغاء، الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد الثالث، دمشق، سورية ص 471.

وقد حدد المشرع بدء سريان مدة الستين يوم بموجب أحكام المادة /21/ من قانون مجلس الدولة من تاريخ تبليغ القرار محل الدعوى، أو نشره، ويقصد بالنشر النشر في الجريدة الرسمية وتعني إعادة طباعة صورة مطابقة لأصل الصك القانوني الخاضع للنشر ويكون النشر لصكوك محددة تتضمن في الغالب قواعد عامة مجردة تهم فئة واسعة من المخاطبين أو المشمولين بأحكامه¹ أما التبليغ فيقصد به تسليم صاحب العلاقة شخصياً أو في موطنه المختار المحدد من قبله نسخة عن القرارات المصدق على مطابقتها للأصل ضمن كتاب مضمون في البريد مع الاشعار بالاستلام² ويكون غالباً للصكوك ذات الطبيعة الفردية التي لا تتضمن قواعد عامة ومجردة، وانطلاقاً من ذلك فإن بدء سريان مدة الستين يوم فيما يتعلق بقرارات الترقية يكون من تاريخ التبليغ حيث أن قرارات الترقية هي قرارات إدارية فردية ، تتناول مراكز قانونية فردية وتنتج آثاراً قانونية خاصة بالعامل المشمول بالقرار، وقد سار مجلس الدولة على النهج ذاته حيث أشار في أحكامه إلى أنه³:

1- في القرارات التنظيمية العامة التي لا تخص فرداً بذاته، وإنما الخطاب فيها موجه إلى العامة يكون العلم بمثل هذه القرارات بحكم طبائع الأشياء، لا يتأتى إلا افتراضاً عن طريق النشر، ومن ثم يجري ميعاد الطعن فيها من تاريخ نشرها.

2- القرارات الفردية فإن الوسيلة الطبيعية لإعلان صاحب الشأن بها هو تبليغها إليه، ومن ثم فإن الأصل أن يجري ميعاد الطعن فيها من تاريخ تبليغها، ولو كانت هذه القرارات مما يجب نشرها حتى تنفذ قانوناً. وإضافت المحكمة الإدارية العليا السورية حالة لنفاذ المدة المذكورة، إذ يمكن أن تبدأ هذه المدة بالسريان من تاريخ العلم اليقيني بالقرار من قبل المدعي⁴.

ويتم وقف المهلة المذكورة في عدة حالات⁵ ومنها حالة القوة القاهرة، ويتحقق ذلك فيما لو وجد المدعي في ظروف يستحيل عليه معها اتخاذ الإجراءات اللازمة لإقامة الدعوى، وذلك مثل الكوارث الطبيعية، وفي حال ظهر الوقف

¹ انظر قانون النشر رقم (5) لعام 2004.

² انظر المادة (13) من قانون النشر رقم (5) لعام 2004.

³ قرار المحكمة الإدارية العليا رقم/44/ في الطعن رقم 2/ لسنة 1960، مجموعة المبادئ لسنة 1964-1960، ص238.

⁴ قرار المحكمة الإدارية العليا رقم/1047/ في الطعن رقم 1189/ لسنة 1990، مجموعة المبادئ لسنة 1990، ص274.

⁵ انظر المادة (22) من قانون مجلس الدولة رقم (32) لعام 2019

قبل بدء المهلة، فإن المهلة لا تبدأ بالسريان، أما إذا ظهر سبب الوقف بعد بدء المهلة، فإن المهلة توقف حتى يزول سبب الوقف، فإذا زال هذا السبب عادت المهلة إلى السريان، على أن تحسب المدة السابقة على الوقف مع المدة اللاحقة عليه¹.

كما تنتقطع هذه المدة بالنظم الإداري، علماً أنه لا أثر لتقديم التظلم بعد إقامة دعوى الإلغاء على قطع ميعاد رفعها²، وقد أقر الاجتهاد القضائي انقطاع المهلة في حالة طلب الإعفاء من الرسوم القضائية وذلك إلى أن يصدر القرار بقبوله أو برفضه³، وهذا ما كرسه المشرع في قانون مجلس الدولة رقم 32 لعام 2019 وكذلك إذا صادف آخر يوم في المهلة يوم عطلة رسمية فإن المهلة تنتقطع وتمتد إلى اليوم التالي ليوم العطلة الرسمية⁴، كما تنتقطع المهلة المذكورة في حال رفع الدعوى إلى محكمة غير مختصة⁵.

الفرع الثاني

أوجه إلغاء قرار الترقية وإجراءات الطعن فيه

بعد البيان للشروط الواجبة للطعن في قرارات الترقية والقضاء المختص ونوع الدعوى يجب التطرق إلى الحالات التي من الممكن لصاحب الشأن التمسك بها لإلغاء القرار الإداري المتعلق بالترقية، والإجراءات التي رسمها المشرع لصاحب الحق للوصول إلى حقه أمام مجلس الدولة:

أولاً- أوجه إلغاء القرار الإداري:

دعوى إلغاء قرار الترقية لا تختلف عن أي دعوى تتقدم لإلغاء قرار إداري والمحكمة تراقب أركان القرار لجهة الاختصاص والمحل والسبب وقانونيته حيث اشترط المشرع في قانون مجلس الدولة أن يكون مرجع الطعن في الطلبات الخاصة بالترقية عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل والإجراءات أو مخالفة القوانين أو الأنظمة

1 قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم (48) في الطعن (604) لسنة 1988، المجموعة لسنة 1988، ص 645
2 قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (614) في الطعن (2644) لسنة 1990، مجموعة المبادئ لسنة 1990 ص 612.
3 قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم (28) لسنة 1963، مجموعة المبادئ للسنوات بين 1960 و 1964، ص 259
4 قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم (4) في الطعن (28) لسنة 1968، ص 71
5 قرار المحكمة الإدارية العليا السورية الحكم رقم (92) في الطعن (23) لسنة 1971، المجموعة لسنة 1971، ص 265

أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة¹ فبعد أن يتأكد القضاء من توافر شروط قبول دعوى الإلغاء، ينتقل إلى مرحلة الفصل في موضوع الدعوى، أي البحث في عناصر مشروعية القرار المطلوب إلغاؤه والمتمثلة بما يلي:

أ- عيب عدم الاختصاص:

ويقصد بعيب عدم الاختصاص في دعوى الإلغاء عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين جعله المشرع من اختصاص هيئة أو فرد آخر².

ويتسم عيب عدم الاختصاص بأنه متعلق بالنظام العام، ولا يمكن تصحيحه بإجراء لاحق، وأنه غير خاضع لتقدير الإدارة، ومن ثم فلا يجوز لها أن تتفق مع الغير على تعديل قواعده³.

ويكون عيب عدم الاختصاص بسيطاً في حالة مخالفة قواعد الاختصاص المكاني، ويتحقق ذلك حين يتخذ رجل الإدارة قراراً ضمن مجال الاختصاص المكاني لرجل إدارة آخر، أو مخالفة قواعد الاختصاص الزمني وذلك يتحقق خصوصاً حين يصدر رجل الإدارة قراراً خارج نطاق الإطار الزمني لولايته الوظيفية، أي قبل توليه للوظيفة أو بعد خروجه منها، وكذلك إذا صدر القرار بعد الميعاد الذي حدده القانون لاتخاذ القرار، وإضافة إلى ما تقدم يتحقق عيب عدم الاختصاص البسيط من حيث الموضوع، ويحدث ذلك حين تعتدي سلطة إدارية على المواضيع التي تدخل ضمن اختصاصات سلطة إدارية أخرى، وسواء أكان ذلك التجاوز واقعاً من قبل سلطة إدارية أعلى من السلطة الإدارية التي وقع التجاوز على اختصاصاتها مثال ذلك إصدار قرار ترقية عامل لمرتبة مدير لدى هيئة التخطيط والتعاون الدول من قبل رئيس مجلس الوزراء باعتبار الهيئة ترتبط فيه ولكن الاختصاص هنا قانوناً يكون

1 الفقرة (2) من المادة (8) من قانون مجلس الدولة رقم (32) لعام 2019.

² انظر قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (9) في الطعن رقم (143) لسنة 1977 حيث جاء فيه إن كل تصرف يصدر بناء على تفويض باطل يكون باطلاً أيضاً ولا يرتب أثراً ما تأسيساً على أن مثل هذا التصرف صدر من غير مختص في إصداره ولا يخفى أن عيب عدم الاختصاص في دعوى الإلغاء هو عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين جعله المشرع من اختصاص هيئة أو فرد آخر وهو بلا شك عيب جسيم ينحدر بالتصرف إلى درجة العدم يؤدي به ويقضي عليه دونما حاجة للتقيد بمواعيد طلب الإلغاء من جانب صاحب المصلحة.

3 انظر د. نوح، مهند. (2010) دعوى الإلغاء، الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد الثالث، دمشق، سورية ص 471.

لرئيس الهيئة وقرار رئيس مجلس الوزراء مشوب بعيب عدم الاختصاص¹، أو السلطة الإدارية المتجاوزة في الاختصاص أدنى، أو كانت السلطان المتجاوزة والتي تم التجاوز على اختصاصاتها متوازيتين على السلم الإداري كأن يكون الاختصاص بالترقية معقود لوزير الصناعة في حين مصدر القرار وزير الزراعة والإصلاح الزراعي. ويكون عيب عدم الاختصاص جسيماً، في حال صدور القرار من غير موظف أو من قبل هيئة خاصة لا تملك إطلاقاً حق مباشرة أي اختصاصات إدارية، كما يتحقق في حالة اعتداء السلطة الإدارية على اختصاصات السلطة التشريعية أو السلطة القضائية فعلى سبيل المثال صلاحية ترقية العاملين في مجلس الشعب كما كل الصلاحيات الأخرى المتعلقة بالعاملين من تعيين وغيره معقودة لرئيس مجلس الشعب ووفق الأنظمة الخاصة بمجلس الشعب ولا يجوز للسلطة التنفيذية اتخاذ القرار فيها أو حتى تنظيمها وأي تدخل منها يكون مشوب بعيب عدم الاختصاص الجسيم²، ومن المستقر عليه أن عيب عدم الاختصاص البسيط يؤدي إلى بطلان القرار، أما عيب عدم الاختصاص الجسيم فيؤدي إلى انعدامه³.

ب- عيب مخالفة الشكل أو الإجراءات:

يُراد بعيب مخالفة الشكل أو الإجراءات عدم التزام الجهة الإدارية بالقواعد الشكلية المطلوبة قانوناً، في إصدار القرارات الإدارية، وذلك بتجاهلها وإسقاطها كلياً أو بمخالفتها⁴. ومن المستقر عليه أن مخالفة الشكل والإجراءات لا تؤدي دائماً وحتماً إلى بطلانه، ومن ثم إلى إلغائه، إنما لا بد من التفرقة بين مخالفة الإجراءات والأشكال الجوهرية وهي التي تقود إلى بطلان القرار، والإجراءات والأشكال الثانوية وتلك لا تؤدي إلى بطلانه⁵، ويعد الإجراء أو الشكل جوهرياً إذا أسبغ القانون عليه هذا الوصف صراحة، أو إذا عد القرار باطلاً في حالة مخالفة الشكل أو الإجراء

¹ انظر المواد (2-4) من قانون هيئة التخطيط والتعاون الدولي رقم (1) لعام 2011

² نصت المادة التاسعة والستون من الدستور السوري "يضع مجلس الشعب نظامه الداخلي لتنظيم أسلوب العمل فيه وكيفية ممارسة مهامه وتحديد اختصاصات مكتب المجلس" وعليه صدر النظام الداخلي لمجلس الشعب بالقرار رقم (304) تاريخ 2017/8/6 حيث حددت المادة (42) منه صلاحيات رئيس مجلس الشعب ومنها تعيين العاملين وإنهاء خدماتهم وفقاً لأحكام الأنظمة متمتعاً بالصلاحيات الأخرى المتعلقة بهم والمخولة لأي جهة كانت. المتضمن

³ انظر د. الأحمد، نجم. (2018) القانون الإداري³، منشورات الجامعة الافتراضية السورية، دمشق، سورية، ص 52.

⁴ د. طلبه، عبد الله، (2005-2006) الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، جامعة دمشق، دمشق، سورية ص 273.

⁵ د. طلبه، عبد الله، (2005-2006) الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، جامعة دمشق، دمشق، سورية ص 301.

المطلوب، وفي حالة سكوت النص القانوني يعد الإجراء أو الشكل جوهرياً إذا كان له أثر حاسم على مسلك الإدارة وهي تحدد مضمون القرار، أو إذا وضع الإجراء أو الشكل لمصلحة الأفراد، ومن أمثلة الأشكال والإجراءات الجوهرية، أن يستلزم القانون أخذ رأي جهة معينة قبل اتخاذ القرار مثال ذلك في الترقية الدبلوماسية حيث اشترط المشرع أن يكون مرسوم أو قرار -حسب الحال- منح الألقاب الدبلوماسية باقتراح من المجلس الاستشاري في وزارة الخارجية والمغتربين بناءً على نتائج اختبارات نظامي التأهيل والاختبارات المستمر المقررة من مجلس إدارة المعهد الدبلوماسي وتوصيته¹.

ج- عيب مخالفة القانون:

يتصل عيب مخالفة القانون بمحل القرار من حيث كونه الأثر القانوني الناجم عن القرار، وذلك بإنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل مركز قانوني قائم أو إلغائه². ومحل القرار يجب أن يكون ممكناً وجائزاً قانوناً، ومعنى أن يكون جائزاً ألا يكون مستحيلًا، ومعنى أن يكون جائزاً قانوناً أن يكون متوافقاً مع القانون بمعناه الواسع، أي يجب أن يتوافق مع كامل المنظومة التشريعية السائدة في الدولة والتي تشمل الدستور والقانون واللوائح والأعراف الإدارية³. ويأخذ عيب مخالفة القانون أشكالاً مختلفة فقد تكون المخالفة صريحة، كأن يحرم القانون أمراً فتأتيه عن طريق إصدار قرار بهذا الشأن، وقد تأخذ مخالفة القانون صورة الخطأ في تفسير القانون بحيث تجاوز الإدارة قصد المشرع، وتظهر المخالفة كذلك إذا وضع القانون قيوداً معينة على بعض الحقوق، أو شروطاً معينة في مكان استعمالها ثم تأتي الإدارة فتضيف قيوداً جديدة أو تتشدد في القيود القائمة، وكذلك تتحقق حالة مخالفة القانون إذا عمدت الإدارة إلى عدم تطبيق القانون، وكشف مسلكها عن هذا القصد مثال ذلك أن تقوم الإدارة بزيادة أو انقاص المدة الصغرى المحددة للخدمة في كل رتبة والمطلوبة كشرط لترقية الضباط من رتبة إلى أخرى⁴.

¹ المرسوم التشريعي رقم 20/ لعام 2016 المتضمن النظام الداخلي ومهام وزارة الخارجية والمغتربين المعدل بالمرسوم التشريعي رقم (3) لعام 2019 ولا سيما الفقرة (ج) من المادة (1).

² انظر د.الأحمد، نجم، (2018) القانون الإداري 3، منشورات الجامعة الافتراضية، سورية ص 73.

³ د. طلبه، عبد الله، (2005-2006) الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، جامعة دمشق، دمشق، سورية ص 284.

⁴ المادة (53) من قانون الخدمة العسكرية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (18) لعام 2003.

د- عيب السبب:

يُعرف السبب بأنه الحالة القانونية أو الواقعية التي تسبق القرار وتدفع إلى إصداره، وعلى هذا الأساس يجب أن يقوم القرار على حالة قانونية أو واقعية صحيحة تحمل الإدارة على اتخاذ القرار¹، وعلى هذا الأساس فإن لكل قرار إداري سبباً يحمله، لذلك إذا صدر قرار عن الإدارة ولم تكن هناك حالة واقعية أو قانونية دفعت إليه، فإن القرار يكون جديراً بالإلغاء، ولا يكفي أن يكون السبب موجوداً كواقعة، بل لا بد أن يكون تكييف الإدارة لهذه الواقعة صحيحاً لتكون قادرة على حمل القرار، أما إذا كان تكييف الواقعة التي استند عليها القرار غير صحيح، فإن السبب المدعى عندئذ يكون غير قادر على حمل القرار، ويكون القرار جديراً بالإلغاء²، كما هو الحال في مجال موانع الترقية المتعلقة بالقرارات التأديبية، إذ لا بد أن تكييف الوقائع التي يستند عليها القرار على أنها من قبيل خرق واجبات الوظيفة، أما إذا لم يكن الأمر كذلك، فمعنى هذا أن الإدارة أخطأت في تكييف الوقائع، ويغدو القرار معيباً في سببه.

هـ- عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف في السلطة:

"يحمل القرار الإداري الصادر بالترقية الصّحة، فسلامة هذا القرار إنما تنبثق من سلطة الإدارة الممارسة في حدود القانون ومفروض أنّه صدر عن مسلكٍ إداريٍّ لُحِمتَه استقامة القصد، وسَداه عدم الانحراف بالسلطة"³. يرتبط عيب الانحراف في السلطة بركن الغاية المراد تحقيقها من إصدار القرار، إذ يتعين دائماً على مصدر القرار تحقيق المصلحة العامة، وهي غاية النشاط الإداري كله أيّاً كانت صورته⁴، وعيب الانحراف أو الإساءة استعمال السلطة هو عيب موضوعي يستخلص من وقائع الدعوى وظروفها⁵، وقد يحدد المشرع للقرار الإداري هدفاً معيناً، وهنا لا يكفي الغرض العام، إنما يتعين أن يتوجه القرار الإداري نحو الهدف المخصص، وهذا هو ما يطلق عليه مبدأ تخصيص الأهداف، وقد يحدد المشرع إجراءات محددة يجب اتباعها ضماناً للأفراد المخاطبين بالقرار، إلا أن

¹ د.الأحمد، نجم. (2018) القانون الإداري³، منشورات الجامعة الافتراضية السورية، دمشق، سورية، ص 79

² د. الحسين، محمد و د. نوح، مهند. (2012) القانون الإداري، منشورات جامعة دمشق، دمشق، سورية ص.

³ د. عطية، نعيم، (1969) نظم الترقية في الجمهورية العربية المتحدة، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، ص 209.

⁴ د.طلبه، عبد الله، (2009) الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، منشورات جامعة حلب، سورية ص 292.

⁵ قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم (73) لسنة 1968.

الإدارة تسيء استعمال الإجراءات الواجبة عليها، وتلجأ إلى استعمال إجراءات أخرى لا تحوي الضمانات نفسها المقررة للأفراد في الإجراءات التي تجاهلتها الإدارة، وفي كل الحالات فإن صدور القرار مخالفاً للمصلحة العامة، أو خارج نطاق الهدف المخصص، أو صدوره خارج الإجراء المفروض قانوناً، إنما يؤدي إلى بطلان القرار¹.

ثانياً: إجراءات الدعوى:

تضمن قانون مجلس الدولة في سورية مجموعة من الأحكام الإجرائية التي تتعلق بتسجيل الدعوى وتبليغها وتحضيرها.

أ- المحكمة المختصة: يتكون مجلس الدولة من قسمين القسم القضائي، والقسم الاستشاري للفتوى والتشريع ويتألف القسم القضائي من حيث التكوين من (المحكمة الإدارية العليا - محاكم القضاء الإداري - المحاكم الإدارية - المحاكم المسلكية - هيئة مفوضي الدولة - دائرة توحيد المبادئ - إدارة التفتيش)² ويقوم هذا القسم بالفصل في المنازعات الإدارية المحددة بالقانون، وقد وزع المشرع المسائل التي يختص مجلس الدولة بالفصل فيها بصفته قضاء إداري والسابق بيانها على مكونات القسم القضائي منه، حيث حدد فيه المنازعات التي تختص المحكمة الإدارية بالفصل فيها وهي³:

1. الطعون التي يقدمها الموظفون العموميون في سائر الجهات العامة بالقرارات الصادرة عن السلطات

التأديبية.

¹ انظر قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (277) في الطعن رقم (102) لسنة 1988 حيث جاء فيه في معرض ترقية أستاذ مساعد في الجامعة إلى وظيفة أستاذ "انه وإن كان تقييم الانتاج العلمي للمرشح يعود للهيئات التي نص عليها قانون الجامعات ولائحته التنفيذية، إلا أن هذه الصلاحية تجد حدها الطبيعي فيما اذا كان القرار الصادر نهائياً مستمداً من أصوله المنتجة له والموجبة لاتخاذ وغير متعارض مع القواعد والأسس القانونية النازمة والاجراءات الواجب اتباعها في هذا الخصوص، والا غدا هذا القرار عرضة للتمحيص والتدقيق من قبل القضاء بهدف الوقوف على سلامته ومدى اتساقه مع الاحكام والموجبات القانونية المبررة لاتخاذ أو صدوره. متى تبين ان لجنة تقييم الانتاج العلمي للمدعي قد قررت بعد دراسة أن انتاجه العلمي يرقى به للتعين بوظيفة أستاذ واقتراح قرارها بالموافقة من كل من القسم المختص ومجلس الكلية ومجلس الشؤون العلمية في الجامعة، فانه لم يعد من السائع لمجلس الجامعة رفض الموافقة على القرارات المذكورة ألا ان يكون قراره معللاً تعليلاً قانونياً سليماً ومثبتاً لنفي تلك القرارات. تأكيد عضوي لجنة التقويم على قرار اللجنة السابق وعدم عرض هذا القرار والقرارات الأخرى المؤيدة له على مجلس الجامعة خلال الميعاد المحدد، مؤداه أن قرار مجلس الجامعة الصادر بعدم الموافقة على التعيين بحجة تدني الانتاج العلمي لم يكن مبنيًا على تعليل سليم ناف لما سبقه من قرارات ومشوباً بعيب مخالفة القانون والانحراف في استعمال السلطة ومستوجب الإلغاء"

² انظر المادة (2) من قانون مجلس الدولة رقم (32) لعام 2019.

³ المادة (13) من قانون مجلس الدولة رقم (32) لعام 2019

2. المنازعات المتعلقة بالرواتب والمعاشات والمكافآت والعلاوات وتعويضات الموظفين العموميين ومن في

حكمهم في سائر الجهات العامة في الدولة.

3. المنازعات المتعلقة بالرواتب والمعاشات والتعويضات المستحقة لأصحاب المناصب وأعضاء مجلس

الشعب.

4. المنازعات الناشئة عن تطبيق أحكام القانون الأساسي للعاملين في الدولة بالإضافة إلى جميع أنظمة

التوظيف والاستخدام المعمول بها في الجهات العامة الأخرى بما في ذلك الخلافات المالية الناجمة عن

الأجور والتعويضات للعاملين ومن في حكمهم وسائر المنازعات التي تنشأ بينهم وبين أي من الجهات

العامة.

5. الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو

بالترقية.

6. الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم على المعاش أو

الاستيداع أو فصلهم عن غير الطريق التأديبي.

حيث أدرج المشرع المنازعات الخاصة بقرارات الترقية ضمن القضايا التي تختص المحكمة الإدارية بالنظر فيها.

ب- ماهية استدعاء الدعوى:

كل طلب يرفع إلى مجلس الدولة يجب أن يقدم إلى ديوان المحكمة المختصة باستدعاء موقع من محام مقيد بجدول

المحامين الأساتذة لدى نقابة المحامين واستناداً إلى توكيل أصولي¹ ويجب أن يتضمن الاستدعاء البيانات العامة

المتعلقة بما يلي²:

1- أسماء المدعين والمدعى عليهم وصفاتهم ومحال إقامتهم.

2- عنوان مكتب المحامي الوكيل وموضوع الدعوى.

¹ المادة (19) من قانون مجلس الدولة رقم (32) لعام 2019

² المادة (20) من قانون مجلس الدولة رقم (32) لعام 2019

3- الطلبات والمستندات المؤيدة للدعوى.

4- يرفق الاستدعاء بصورة أو ملخص عن القرار المطعون فيه.

5- عدداً كافياً من صور الاستدعاء والمستندات وذلك لإجراء التبليغ.

ج- تبليغ استدعاء الدعوى:

يتم تبليغ استدعاء الدعوى مع مرفقاته إلى الجهة المدعى عليها في ميعاد لا يتجاوز عشرة أيام من تاريخ تقديمه وفق القواعد العامة للتبليغ، ويكون توزيع القضايا على دوائر محاكم القضاء الإداري والمحاكم الإدارية بمراعاة نوعها.

وأوجب المشرع على الجهة المدعى عليها أن تودع ديوان المحكمة خلال ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تبليغها مذكرة بالبيانات والدفعات المتعلقة بالدعوى مرفقة بالمستندات والأوراق والملفات الخاصة به، وللجهة المدعية أن تودع لدى ديوان المحكمة مذكرة بالرد مرفقة بما لديها من مستندات في المهلة التي يحددها لها مفوض الدولة إذا رأى وجهاً لذلك فاذا استعملت حقها في الجواب كان للجهة المدعى عليها أن تودع مذكرة بدفعها مع المستندات خلال مدة مماثلة¹.

حيث يقوم ديوان المحكمة خلال أربع وعشرين ساعة من انقضاء الميعاد المبين سابقاً بإيداع ملف الدعوى لدى هيئة مفوضي الدولة بالمحكمة²، ويجوز لرئيس المحكمة في حالة الاستعجال أن يقرر تقصير المواعيد المبينة في المادة (23) من هذا القانون ويبلغ ذوو الشأن بذلك ويسري الميعاد الجديد من تاريخ التبليغ يعد مكتب المحامي الوكيل عن الجهة المدعية موطناً مختاراً لها كما يعد مكتب المحامي الوكيل عن الجهة المدعى عليها أو ذوي الشأن في تقديم دفعاتهم موطناً مختاراً لهم³ وقد راعى المشرع قانون إدارة قضايا الدولة في ذلك⁴.

¹ المادة (23) من قانون مجلس الدولة رقم (32) لعام 2019

² المادة (24) من قانون مجلس الدولة رقم (32) لعام 2019

³ المادة (26) من قانون مجلس الدولة رقم (32) لعام 2019

⁴ تتولى إدارة قضايا الدولة المحدثّة بموجب أحكام القانون رقم (55) لعام 1977 مهمة الوكيل بالخصومة عن الدولة والمصالح العامة فيها، وقد نصت المادة /7/ منه على أن يجري تبليغ جميع الأحكام الخاضعة للتبليغ والتي تكون إدارة قضايا الدولة ممثلة لأحد الأطراف فيها إلى الإدارة المذكورة في مقر فرعها في مركز المحافظة التي توجد فيها المحكمة مصدرة الحكم، ولا يكون التبليغ قانونياً إلا إذا جرى لرئيس ديوان الفرع أو القسم المختص أو رئيس الفرع ويحل مقر شعبة إدارة قضايا الدولة وأي من محامي الدولة العاملين فيها محل

د - تحضير الدعوى والنظر فيها:

تتولى هيئة مفوضي الدولة تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة ولمفوض الدولة الاتصال بالجهات العامة ذات الشأن للحصول على ما يكون لازماً لتهيئة الدعوى من بيانات وأوراق ولمفوض أن يأمر باستدعاء ذوي الشأن لتقديم مذكرة عن الوقائع التي يرى لزوم التحقيق فيها أو إدخال طرف ثالث في الدعوى أو تكليف ذوي الشأن بتقديم مذكرات أو مستندات تكميلية في الأجل الذي يحدده لذلك.

ولا يجوز في سبيل تهيئة الدعوى تكرار التأجيل لسبب واحد إلا إذا رأى المفوض ضرورة منح أجل جديد وفي هذه الحالة يجوز له أن يحكم على طالب التأجيل بغرامة لا تتجاوز 25000 ل.س خمسة وعشرين ألف ليرة سورية، ولمفوض أن يعرض على الأطراف في المنازعات التي ترفع إلى المحكمة الإدارية تسوية النزاع على أساس المبادئ القانونية التي استقر عليها قضاء المحكمة الإدارية العليا خلال أجل يحدده فإن تمت التسوية استبعدت القضية من الجدول لانتهاؤه النزاع¹.

يعد المفوض بعد إتمام تحضير الدعوى تقريراً يحدد فيه وقائع الدعوى والمسائل القانونية التي يثيرها النزاع ويبدى رأيه مسبقاً، وبدورها تقوم هيئة مفوضي الدولة خلال ثلاثة أيام من تاريخ إعداد التقرير المشار إليه بعرض ملف الدعوى على رئيس المحكمة لتحديد جلسة لها².

حيث يبلغ ديوان المحكمة تاريخ الجلسة إلى أطراف الدعوى ويكون ميعاد الحضور ثمانية أيام على الأقل ويجوز في حالة الضرورة إنقاصه إلى ثلاثة أيام³.

ويجوز لرئيس المحكمة أن يطلب إلى أطراف الدعوى أو إلى المفوض ما يراه لازماً من إيضاحات وإذا فتح القاضي حق تقديم مذكرة إلى أحد أطراف الخصومة خلال فترة الترخيص وتقدم بها، قرر القاضي ضمها للملف بعد تبليغها

مركز مقر الفرع في المحافظة والموظفين المعنيين فيه للتبليغ بحكم هذه المادة إذا كان الحكم المطلوب تبليغه صادراً عن محاكم إحدى المناطق التي توجد في مركزها شعبة لإدارة قضايا الدولة.

¹ المادة (29) من قانون مجلس الدولة رقم (32) لعام 2019

² المادة (30) من قانون مجلس الدولة رقم (32) لعام 2019

³ المادة (31) من قانون مجلس الدولة رقم (32) لعام 2019

للطرف الآخر¹، لأن الخصم يكون قد اطلع على المذكرة ويحق له الرد إذا قدر ضرورة ذلك، الأمر الذي يساعد القاضي على حسم الدعوى بسرعة أكبر من دون أن يضطر إلى فتح باب المرافعة من جديد وتأخير الفصل فيها². وتكون جلسات المحاكمة علنية، كما يجوز لأطراف النزاع تقديم الدفوع والطلبات والأدلة إلى المحكمة دفعة واحدة ولو لم يتم تقديمها سابقاً إلى هيئة مفوضي الدولة قبل إحالة القضية إلى رئيس المحكمة لتعيين جلسة لها إذا ثبت للمحكمة أن أسباب ذلك الدفع أو الطلب أو تقديم تلك الورقة طرأت بعد الإحالة أو كان أطراف الدعوى يجهلونّها عند الإحالة أو رأت المحكمة قبولها تحقيقاً للعدالة على أن الدفوع والأسباب المتعلقة بالنظام العام يجوز إبدائها في أي وقت كما يجوز للمحكمة أن تقضي بها من تلقاء نفسها³.

هـ - الطعن في قرار المحكمة:

تقبل الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا وذلك في الأحوال الآتية:⁴

1. إذا كان الحكم المطعون فيه مبنياً على مخالفة القانون أو الخطأ في تطبيقه أو تأويله.
 2. إذا وقع بطلان في الحكم أو بطلان في الإجراءات أثر في الحكم.
 3. إذا صدر الحكم خلافاً لحكم سابق حاز قوة القضية المقضية سواء دفع بهذا الدفع أم لم يدفع به.
- ولذوي الشأن أن يطعنوا في تلك الأحكام خلال ستين يوماً من اليوم التالي لتاريخ صدور الحكم وتبدأ مدة الطعن بالنسبة للقرارات الصادرة في غرفة المذاكرة من اليوم التالي لتبليغها، كما لرئيس هيئة مفوضي الدولة أن يطعن في الأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية في ذات المدة المذكور، ويتعين على ذوي الشأن عند الطعن أن يودعوا لدى الخزينة العامة الكفالة المالية المقررة قانوناً وتقضي دائرة فحص الطعون بمصادرتها في حالة الحكم برفض الطعن.

¹ د. رسلان، زكريا محمود. (2011) إجراءات دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة السوري، مرجع سابق، ص 367-368.

² عليا، إيهاب. (2020) طرائق الطعن في الأحكام القضائية الإدارية (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، جامعة دمشق، كلية الحقوق، ص 52.

³ المادة (32) من قانون مجلس الدولة رقم (32) لعام 2019

⁴ المادة (16) من قانون مجلس الدولة رقم (32) لعام 2019

ولا يجوز تنفيذ الأحكام الصادرة بالدرجة الأولى قبل فوات ميعاد الطعن فيها أو اكتسابها الدرجة القطعية أما الأحكام الصادرة بوقف التنفيذ أو في غرفة المذاكرة فتكون واجبة التنفيذ من تاريخ صدورها وإن الطعن بها لا يوقف تنفيذها إلا إذا قضت دائرة فحص الطعون بغير ذلك¹.

ويقدم الطعن من ذوي الشأن باستدعاء يودع لدى ديوان المحكمة الإدارية العليا أو المحكمة مصدرة الحكم موقعاً عليه من محام مقيد بجدول المحامين الأستاذة لدى نقابة المحامين منذ عشر سنوات على الأقل واستناداً إلى توكيل أصولي²، حيث يشمل الاستدعاء البيانات العامة المتعلقة بأسماء الخصوم وصفاتهم وموطن كل منهم وبيان الحكم المطعون فيه وتاريخه والأسباب التي بني عليها الطعن وطلبات الجهة الطاعنة فإذا لم يقدم الطعن على هذا الوجه جاز الحكم بعدم قبوله ويتولى ديوان المحكمة تبليغ الجهة المطعون ضدها استدعاء الطعن مع مرفقاته خلال سبعة أيام من تاريخ إيداع الطعن، زلله الجهة المطعون ضدها أن تقدم طعناً تبعياً خلال مدة خمسة عشر يوماً من اليوم التالي لتاريخ تبليغها استدعاء الطعن أو حضورها جلسة المحاكمة أيهما أسبق.

وبشكل عام تطبق الأصول المعمول بها أمام محاكم القضاء الإداري والمحاكم الإدارية على إجراءات التبليغ أمام المحكمة الإدارية العليا³.

حيث تنتظر دائرة فحص الطعون لدى المحكمة الإدارية العليا في الطعن بعد سماع إيضاحات مفوض الدولة وذوي الشأن وتقديم دفوعهم إن وجد رئيس الدائرة وجهاً لذلك وفي ذلك عدة حالات⁴:

1- إذا رأت دائرة فحص الطعون أن الطعن جدير بالعرض على المحكمة الإدارية العليا إما لأن الطعن مرجح

القبول أو لأن الفصل فيه يقتضي تقرير مبدأ قانوني لم يسبق للمحكمة تقريره أصدرت قراراً بإحالته إليها.

¹ المادة (17) من قانون مجلس الدولة رقم (32) لعام 2019

² المادة (33) من قانون مجلس الدولة رقم (32) لعام 2019

³ المادة (34) من قانون مجلس الدولة رقم (32) لعام 2019

⁴ المادة (35) من قانون مجلس الدولة رقم (32) لعام 2019

2- أما إذا رأت بإجماع الآراء أنه غير مقبول شكلاً أو باطل أو غير جدير بالعرض حكمت برفضه ويكتفى بذكر القرار أو الحكم بمحضر الجلسة وتبين المحكمة في المحضر بإيجاز وجهة النظر إذا كان الحكم صادراً بالرفض ولا يجوز الطعن فيه بأي طريق من طرق الطعن.

3- إذا قررت دائرة فحص الطعون إحالة الطعن إلى المحكمة الإدارية العليا يؤشر رئيس ديوان المحكمة بذلك على استدعاء الطعن ويخطر ذوو الشأن وهيئة مفوضي الدولة بقرار المحكمة.

وتسري القواعد المقررة لنظر الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا على الطعن أمام دائرة فحص الطعون ويجوز أن يكون من بين أعضاء المحكمة الإدارية العليا من اشترك من أعضاء دائرة فحص الطعون في إصدار قرار الإحالة.

ثالثاً - وقف تنفيذ القرار المتعلق بالترقية وآثار إلغائه:

أ- وقف تنفيذ القرار:

معلوم أن القاعدة العامة في مجال القرارات الإدارية هو نفاذها وترتيبها لآثارها القانونية منذ صدورها وأن الطعن فيها لا يوقف تنفيذها¹.

فإذا كان لحكم الإلغاء حجية مطلقة في مواجهة الكافة حيث يؤدي إلى إعدام القرار الإداري وإزالة جميع آثاره بأثر رجعي، واعتباره كأن لم يكن فكيف ينتج حكم الإلغاء هذه الآثار إذا قامت الإدارة بتنفيذه وأنتج جميع آثاره. وهذا يعني إنه في هذه الحالة حكم الإلغاء لا قيمة له من الناحية العملية إذ يصبح تنفيذه مستحيلاً، ومن ناحية أخرى فإن التعويض الذي يحكم به لصالح المتضرر مهما كانت قيمته فإنه لن يعيد الحالة إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار.

ومن هنا فإن الأخذ بالقاعدة السابقة على إطلاقها سيؤدي في أغلب الأحيان إلى إلغاء دعوى الإلغاء ذاتها، ويحول الحكم فيها إلى حكم صوري مجرد من كل الآثار، بالمقابل يجب ألا تتعطل أعمال الإدارة إذا أخذنا بمؤسسة الأثر غير الواقف للطعن بالإلغاء.

¹ المادة (22) من قانون مجلس الدولة رقم (32) لعام 2019

وعليه ظهرت الحاجة إلى ضرورة الأخذ بنظام وقف التنفيذ عند توافر شروط معينة وإن الحكم بوقف التنفيذ سيؤدي إلى تدارك المحاذير التي قد تترتب على تنفيذ القرار الإداري والتي يصعب إصلاحها فيما بعد، وعليه أجاز قانون مجلس الدولة للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري في حال توفر الشروط التالية¹:

1- إذا طلب ذلك في استدعاء الدعوى.

2- إذا ورأت المحكمة أن هناك جدية في الطلب.

3- إذا رتب القرار نتائج قد يتعذر تداركها.

ولا شك أن القرارات المتعلقة بالترقية قد تحمل معها آثار لا يمكن تداركها فيما بعد في حال ترتب على هذه القرارات مراكز قانونية لأشخاص آخرين.

ب- إلغاء القرار وآثاره:

إعمالاً لمبدأ الفصل بين الإدارة العاملة والإدارة القضائية ليس لقاضي الإلغاء إلا أن يقضي بإلغاء القرار إذا كان غير مشروع كلياً أو جزئياً والإلغاء الكلي هو الذي يشمل القرار بكامل أجزائه وآثاره، بحيث يعد كأن لم يكن من تاريخ صدوره، أما الإلغاء الجزئي فينصب على الجزء المعيب من القرار دون الأجزاء الأخرى². ولكن في ضوء ما تتمتع به الإدارة من امتيازات السلطة العامة وانعدام وسائل التنفيذ المباشر في مواجهتها في الوقت الذي يحظر فيه على القاضي التدخل في عمل الإدارة والحلول محلها، يثور التساؤل حول أهمية صدور الأحكام القضائية عن مجلس الدولة في مواجهة الإدارة فيما يخص القرارات الصادرة عن الإدارة ومنها قرارات الترقية مع إمكانية عدم الالتزام بتنفيذ هذه الأحكام من قبل الإدارة.

¹ المادة (22) من قانون مجلس الدولة رقم (32) لعام 2019

² انظر د.نوح، مهند، (2004) القاضي الإداري والأوامر القضائية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 2-، العدد الثاني، ص 217 وما بعد.

ومن خلال الوقوف على أحكام مجلس الدولة نجد تبنيه لمبدأ حظر توجيه أوامر لجهة الإدارة¹ إلا أنه في الكثير من أحكامه خرج عن هذا المبدأ ووجه أوامر للإدارة بين من خلالها الإجراء الواجب اتخاذه لأجل تنفيذ الحكم²، الأمر الذي يحتم إما تدخل دائرة توحيد المبادئ لدى مجلس الدولة المناط بها قانوناً توحيد الاجتهاد في حال وجود تناقض أو اختلاف بين الأحكام الصادرة عن محاكم مجلس الدولة أو إذا ارتأت المحكمة الإدارية العليا العدول عن اجتهاد قائم³ أو تدخل المشرع في تعديل قانون مجلس الدولة وإيجاد نص صريح يمنح فيه مجلس الدولة سلطة توجيه أوامر للإدارة وذلك من أجل إصدار القرارات اللازمة لتنفيذ الأحكام القضائية وذلك أسوة بالمشرع الفرنسي⁴. ويمكن أن يؤدي إلغاء القرار إلى إلغاء قرار أو قرارات أخرى، وهو ما يطلق عليه تسمية الإلغاء بالتبعية، ويشترط لتحقيق الإلغاء بالتبعية أن توجد رابطة واضحة ووثيقة بين القرار المحكوم بإلغائه والقرارات الأخرى التابعة، وهذه القرارات تكون تابعة للقرار الملغى، إما لأن هذا القرار هو السبب الوحيد لوجودها، وإما لأن هذه القرارات قد صدرت تطبيقاً للقرار المحكوم بإلغائه، أو لأنها ترتبط بهذا القرار برابطة لا تقبل التجزئة⁵.

أما حجية الحكم الصادر بالإلغاء فهي حجية مطلقة، يحتج به في مواجهة كافة لا بمواجهة أطراف الدعوى فقط، وهذا ما يعنيه الفقهاء بقولهم "أن دعوى الإلغاء ليست دعوى بين خصوم، ولكنها دعوى ضد قرار" وهذا الوضع هو نتيجة طبيعية لانتماء دعوى الإلغاء إلى القضاء الموضوعي أو العيني حيث يخاصم القرار الإداري ذاته، فالحكم بالإلغاء هو إعدام للقرار الإداري أي كان نوعه، ومن ثم ليس مقبولاً أن يكون القرار معدوماً لبعض الأفراد وقائماً

¹ انظر قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (1228) في الطعن رقم (873) لسنة 1992 القاضي بأن يخرج عن اختصاص القضاء الإداري توجيه أوامر للإدارة للقيام بعمل ما. مثال: إلزام الإدارة بإعطاء عامل صورة مصدقة عن كتب صادرة عنها كما يخرج عن اختصاصه أيضاً أمر النظر في طلب التعويض عن عمل خاطئ قامت به الإدارة.

² قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (796) في الطعن رقم (5590) لسنة 2015 المتضمن إلغاء قرار المشكو منه ذي الرقم 26/110 تاريخ 2013/9/1 بكل ما يترتب عليه من آثار ونتائج وإلزام الإدارة بإعادة المدعي إلى عمله بذات وظيفته وفئته وأن تدفع له كامل الأجور والتعويضات عن المدة الممتدة من تاريخ 2013/7/17 ولغاية 2013/9/13.....

³ المادة (18) من قانون مجلس الدولة رقم (32) لعام 2019.

⁴ القانون رقم (125) لعام 1995، حيث نصت المادة (11-11 L911) من قانون القضاء الإداري الفرنسي على أنه إذا اقتضى تنفيذ الحكم الصادر من المحاكم الإدارية أو محاكم الاستئناف الإدارية اتخاذ الشخص المعنوي العام أو الخاص المكلف بإدارة مرفق عام قراراً معيناً أو إجراءً محدداً يكون للمحكمة التي أصدرته وبناء على طلب صاحب الشأن أن تأمر في ذات حكمها باتخاذ.

⁵ د. نوح، مهند. (2010) دعوى الإلغاء، الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد الثالث، دمشق، سورية ص 481.

لبعضهم الآخر غير أن الحجة المطلقة تقتصر على حكم الإلغاء ذاته دون غيره من الأحكام الأخرى، فهي لا تشمل الأحكام الأخرى التي يمكن أن تصدر بالدعوى مثل الحكم برفض الدعوى والحكم في مسائل الاختصاص القضائي، وكذلك الحكم في وقف تنفيذ القرار محل الدعوى¹.

ولحكم الإلغاء أثر رجعي يترتب عليه إعدام القرار من يوم صدوره، ومن ثم يجب على الإدارة أن تتخذ الإجراءات اللازمة لإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار الملغى وأن تمتنع كذلك عن تنفيذ القرار المذكور إذا كانت لم تنفذه فعلاً. والحل العملي المتبع في هذه الحالة لتنفيذ حكم الإلغاء أن تصدر الإدارة قراراً من شأنه أن يسحب القرار الذي تم إلغاؤه. كما يجب عليها أن تقوم بإعادة المركز القانوني الذي كان قائماً قبل الإلغاء، وعلى أن تكون هذه الإعادة بأثر رجعي، حتى يكون تنفيذ حكم الإلغاء تنفيذاً حقيقياً وكاملاً².

الخلاصة:

من خلال ما تم استعراضه نجد أن تطبيقات الترقية في المنظومة القانونية السورية ذات مؤسسات قانونية معتبرة في عدد من التشريعات الوظيفية الخاصة المدنية منها والعسكرية بالإضافة إلى قانون الموظفين الأساسي قائمة على مرتكزات وضوابط، في حين نجد أن المشرع السوري أغفل وجود هذه المؤسسة الهامة في القانون الأساسي للعاملين في الدولة على الرغم من أن هذا القانون ينظم أوضاع السواد الأعظم من الموظفين العاملين في الجهات العامة.

ويمكن القول إن ترقية العسكريين في القوات المسلحة تشكل منظومة متكاملة بما تستند إليه من مرتكزات أساسية يمكن إجمالها بما يلي:

- رسم هوية للوظائف العسكرية تعتمد بشكل رئيسي على نظام الوظيفة المغلق مع جواز التعاقد حيث عرفت المادة (9) العسكري بأنه هو كل من اتخذ الجنديّة مسلّكاً له أو دعي لأداء خدمة العلم ويشمل هذا التعبير

¹ د. طلبه، عبد الله، (2005-2006) الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، جامعة دمشق، دمشق، سورية ص 301.

² د. نوح، مهند. (2010) دعوى الإلغاء، الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد الثالث، دمشق، سورية ص 483.

كافة الرتب، وعرفت المتطوع بأنه هو الذي يرتبط بالخدمة العاملة في القوات المسلحة عن طريق التطوع أو التجديد لمدة معينة تحدد في عقد تطوعه العامة.

- وجود نظام المراتب بمدد زمنية بينية تراعي وجود درجات ومراتب تسمح بالترقية منذ دخول العسكري إلى الوظيفة وحتى خروجه منها.

- وجود نظام تقييم أداء العاملين في الدولة قائم على مقاييس أداء موثوقة وموضوعية من خلال تقارير الكفاءة مع وجود مساحة للابتكار وقواعد صارمة للحجب أو التأخير في الترقية.

- وجود نظام إداري حقيقي وفعال للموارد البشرية من خلال لجنة شؤون الضباط وإدارة الموارد البشرية.

- ربط سلاله الأجور بالمراتب الوظيفية حيث قسم المشرع الوظائف إلى أنواع حسب المراتب والرتب بالنسبة للضباط وحسب الرتب بالنسبة لصف الضباط والأفراد حيث تحدد الرواتب المقطوعة للعسكريين حسب رتبهم ودرجاتهم ويتم تبديل الدرجة في الرتبة الواحدة كل سنتين اعتباراً من تاريخ الترقية لهذه الرتبة بالانتقال إلى الدرجة الأعلى مباشرة في حقل الراتب المحدد لهذه الرتبة.

وما تتضمنه من أسس (معايير للترقية- شروط للترقية- أنواع للترقية- موانع للترقية) سبق بيانها، مما يمكن الاستناد إليها أو الاستئناس بها كنموذج في أي تطوير لبنية الوظيفة العامة في القانون الأساسي للعاملين في الدولة.

وبعد الانتهاء من دراسة تطبيقات الترقية في التشريع السوري سننتقل في الفصل الثاني من هذا الباب للوقوف على أهم ما جاء به المشروع الوطني للإصلاح الإداري من ركائز وأسس يمكن البناء عليها للتأسيس لنظام ترقية وظيفية حقيقي.

الفصل الثاني

الترقية في ضوء المشروع الوطني للإصلاح الإداري

ترجع جذور الإصلاح الإداري إلى الدول الغربية، فأول حركة للإصلاح الإداري قد ظهرت بداية في الولايات المتحدة الأمريكية في أوائل القرن العشرين داعية أجهزة الإدارة العامة إلى تحقيق الكفاءة في الأداء والاقتصاد في النفقات¹.

وقد انتقل الاهتمام بالإصلاح الإداري إلى الوطن العربي منذ خمسينات القرن العشرين على أثر الاستقلال السياسي لمعظم الدول العربية، حيث اتجهت الحكومات العربية نحو بناء جهاز الدولة وظل الإصلاح الإداري في الوطن العربي منذ ذلك التاريخ موضوعاً أثيراً وشعاراً مرفوعاً وحلماً مطلوباً، إلا أن ما تحقق منه دون الطموحات².

وقد تبني خبراء الإصلاح والتنمية العرب تعريفاً ينص على أن الإصلاح الإداري هو جهد سياسي وإداري واجتماعي وثقافي وإرادي هادف لإحداث تغيرات أساسية إيجابية في السلوك والنظم والعلاقات والأساليب والأدوات تحقيقاً لتنمية قدرات وإمكانات الجهاز الإداري بما يؤمن له درجة عالية من الكفاءة والفعالية في إنجاز أهدافه³.

ولما كان العنصر البشري الركيزة الأهم في الإصلاح الإداري لكون عملية الإصلاح تتبع من الإرادة البشرية في الإصلاح بداية، فمن هنا تأتي أهمية دراسة التوجهات والركائز الأساسية للتنمية الإدارية والتطوير الإداري في المشروع الوطني للإصلاح الإداري من هيكليّة تنظيمية ووظيفية وتحفيز لكون هذه العناصر مجتمعة تشكل متطلبات ضرورية ولازمة لخلق نظام ترقية وظيفية جيد وما يشكله هذا النظام من دافع أساسي لكافة العاملين للقيام بأعمالهم بكفاءة وفعالية وتحقيق ما هو منشود من المشروع الوطني للإصلاح الإداري، ولذلك سيتم البحث في هذا الفصل من خلال ما يلي:

المبحث الأول: دراسة ركائز الترقية في المشروع الوطني للإصلاح الإداري.

البحث الثاني: أسس الترقية في المشروع الوطني للإصلاح الإداري.

¹ الشيخ، حسن أديب. (1998) الإصلاح الإداري في سورية في ظل المتغيرات العالمية الجديدة - دمشق، سورية، دار الرضا.

² التجارب الإدارية والإصلاح الإداري في الوطن العربي (2002)، المنظمة العربية للإدارة (مشروع خطة التنمية الإدارية السورية)، مصر.

³ - تجارب عالمية مختارة في الإصلاح الإداري، (1997) المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة

المبحث الأول

ركائز الترقية في المشروع الوطني للإصلاح الإداري

تتجه إدارة الأفراد الحديثة إلى تنويع نشاطاتها والقيام بثلاث وظائف رئيسية وهي الحصول على الموارد البشرية وتنميتها وحسن استخدامها وتقويمها وذلك ضماناً لاستخراج أفضل ما عند العاملين من طاقات وذلك من خلال عدد من الأنشطة والأنظمة أهمها الرواتب والحوافز والترقية وهذه الوظائف ليست منفصلة عن بعضها البعض بل تتكامل من خلال منظومة منسقة للوصول إلى أداء لائق لإدارة الأفراد¹.

وستتطرق من خلال هذا المبحث إلى عدد من برامج المشروع الوطني للإصلاح الإداري التي تهدف إلى بناء منظومة متكاملة لإدارة العاملين وصولاً إلى نظام ترقية مبني على أسس ومعايير وضوابط يلبي حاجة الإدارة والعاملين في الجهات العامة من خلال المطلب الأول الذي نتعرف فيه على برامج الإصلاح الإداري في سورية بشكل عام والمشروع الوطني للإصلاح الإداري بشكل خاص ومدى قدرتها ونضجها على النهوض بالإدارة العامة، وسنتناول بالمطلب الثاني دراسة أساسيات في المشروع الوطني للإصلاح الإداري وما تشكله من ركائز لنظام ترقية فعال.

المطلب الأول

مشاريع الإصلاح الإداري في سورية

تعددت المبادرات الوطنية للإصلاح الإداري التي تم إطلاقها في سورية، فمنها من أبصر النور ومنها ما بقي مبادرة لاحول لها ولا قوة، ونظراً لأهمية هذه البرامج والوقوف على مواقع الخلل فيها لتلافيها مستقبلاً، سنتناول في هذا المطلب دراسة برامج الإصلاح الإداري في سورية قبل المشروع الوطني للإصلاح الإداري في الفرع الأول وسنفرد الفرع الثاني لدراسة المشروع الوطني للإصلاح الإداري.

¹ أبو الحجاج، يوسف. (2010) - إدارة وتنمية الموارد البشرية - دار الكتاب العربي للنشر - حلب - سورية ص(10)

الفرع الأول

قبل المشروع الوطني للإصلاح الإداري

تركز البنى الإدارية في الإدارة الحكومية السورية على متابعة القضايا اليومية، ويؤدي الجهد المبذول للقيام بهذه المتابعات إلى عدم قدرة البنى الحالية على إدارة برامج تغيير بشكل فاعل، فالانشغال اليومي في متابعة المعاملات المعقدة، والمرتكزة على بيروقراطية مبالغ بها تستنزف وقت وجهد الكوادر الإدارية، وكل هذا يؤثر على عملية إدارة مشاريع التطوير بالشكل المناسب.

أولاً المشكلات التي تعاني منها الأجهزة الإدارية العامة في سورية:
لا بد لنا وقبل استعراض الخطوات التي قامت بها سورية في عملية الإصلاح من المرور على المشكلات التي عانت وتعاني منها الأجهزة الإدارية العامة في سورية والتي تشكل عقبة حقيقية تقف في طريق الوصول إلى الأهداف المنشودة وتتمثل هذه المشكلات في¹:

1. تداخل الأعمال والاختصاصات بين الوزارات والجهات التابعة والمرتبطة بها بهذه الوزارات².
2. عدم تلبية تنظيم الجهاز الإداري لمتطلبات التخطيط السليمة.
3. إنشاء الوظائف العامة لا يتم بدافع من حاجات العمل وإنما بدافع إحداث مراتب ودرجات جديدة لاعتبارات شخصية واجتماعية.
4. زوال التمييز بين الوظائف الاختصاصية والعامة.
5. غلبة المركزية على تنفيذ الأعمال الإدارية.
6. تعدد التشريعات والقواعد المنظمة لشؤون الجهات العامة.

¹ - طرابلسي، عدنان خضر. (2006) تقويم فعالية تجارب التنمية والإصلاح الإداري في سوريا ولبنان ، أطروحة دكتوراه، جامعة دمشق، دمشق.

² مثال ذلك التداخل الحاصل بين مهام وزارة المالية المحددة بموجب المرسوم الاشتراعي رقم (66) لعام 1943 والهيئة العامة للضرائب والرسوم المحددة مهامها بموجب القانون رقم (41) لعام 2007 لجهة ما يتعلق بموضوع تنظيم الواردات، وكذلك بالنسبة لوزارة الإدارة المحلية والبيئة ووزارة الكهرباء فيما يتعلق بالطاقات المتجددة في ضوء النصوص القانونية الواردة في قانون البيئة رقم (50) لعام 2002 وقانون الكهرباء رقم (32) لعام 2010 وتعديلاته.

7. نقص الهيئات الاستشارية العليا إلى جانب الإدارة العليا.
8. النقص الواضح في ممارسة التنسيق داخل الجهة العامة الواحدة.
9. ضعف الرقابة بجميع صورها وأنواعها وأصنافها وهيئاتها.
10. عدم الاهتمام بطرق وأساليب العمل.
11. انتشار روح اللامبالاة والخروج على حكم القانون وخاصة بين القادة الإداريين والتساهل والتراخي، بل والإهمال في تحديد المسؤولية واستعمال العقوبات ضد العاملين المرتكبين للمخالفات.
12. إن طريقة اختيار الموظفين لدينا والأسئلة التي توجه لهم لا تتم بأسلوب علمي موضوعي.
13. انخفاض مستوى الإنتاج لدى الموظفين.

ثانياً- خطوات الإصلاح الإداري في سورية:

ونتيجة لهذه المشكلات التي قوضت عمل الجهاز الإداري فقد تم اتخاذ عدة إجراءات تصحيحية، مبنية على اعتبار أن الإصلاح والتنمية مفهومان ذو وجهان لعملة واحدة يعبران عن العملية المنظمة المستمرة والعقلانية التي تتضمن مجموعة من الأنشطة تهدف إلى تحسين الأداء الإداري للأجهزة الحكومية ومؤسسات القطاع العام الاقتصادي والخدمي والخاص في سورية¹ وقد أدى تضافر العوامل التي ذكرناها سابقاً إلى دفع القيادة السياسية إلى تبني مبادرة الإصلاح الإداري في سورية وفرضها فوقياً² على الأجهزة الإدارية التنفيذية ومتابعة التوجيه بإعداد وتنفيذ استراتيجية وطنية شاملة بناء على دراسات معمقة وحوارات علمية وجهود تعاونية تحيط بالواقع والتجارب المختلفة لنستخلص ما هو ملائم لاقتصادنا ومجتمعنا وبالتالي توفرت الدفعة السياسية والمقومات المجتمعية الكلية التي تدعم وتوازر

¹ مصطفى، كافي. (2018) الإصلاح والتطوير الإداري بين النظرية والتطبيق، دمشق سوريا، دار رسلان، ص 97.

² يمكن أن نجد أن التغيير يمكن أن يأخذ الشكّلين التاليين:

المدخل الإلزامي: الذي ينبع من إحساس خارجي بوجود خلل، أو أخطاء في الجهاز الإداري الكلي، تعيق عمله وتجعله غير قادر على القيام بالتزاماته وتحقيق الأهداف المنوطة به، مع ملاحظة المجتمع بفئاته المختلفة لأعراض مرضية معينة تظهر في الجهاز الإداري، وهو ما كان عليه الحال في التجربة السورية.

المدخل الذاتي: ينص هذا المدخل على أن الأجهزة الإدارية يجب أن تمتلك المقدرة على التصحيح الذاتي المستمر من خلال اكتشاف مواطن الخلل والضعف بداخلها والعمل على إصلاحها، انظر عارف، عالية عبد الحميد. (2007) الإصلاح الإداري: قضايا نظرية ومدخل للتطوير - القاهرة، مصر، مكتبة الشروق الدولية - القاهرة.

إصلاح نظم إدارة الجهاز الإداري بتمامه وقد تجسد الدعم في تسمية وزير دولة للتنمية الإدارية في سورية عام 2000 كجهة مرجعية تشخص مشاكل الإدارة الحكومية وتحدد منهجية عملية للإصلاح الإداري واستراتيجيته كما تم تكوين الفريق الوطني للتنمية الإدارية لإجراء البحوث والدراسات حول الواقع الإداري والمشاركة في إعداد وتنفيذ برامج التنمية الإدارية إلا أنه وفي التشكيل الوزاري لعام 2002 تم إلغاء هذه الوزارة¹. وتم طرح العديد من الخطط للإصلاح الإداري في سورية أهمها²:

أ- **الخطة الوطنية للتنمية:** وقد اشتملت الخطة الوطنية للتنمية عام 2002 على عدة محاور هي:

1. إعداد القيادات الإدارية.
 2. البرنامج الوطني لحصر وتنمية القيادات البشرية.
 3. تنمية الموارد البشرية في الدولة.
 4. تطوير نظم وإجراءات العمل.
 5. تعميق استخدام تقانة المعلومات والاتصالات.
 6. الإصلاح التشريعي.
 7. التأهيل المؤسسي لشركات قطاعات الأعمال العام والخاص.
- ونلاحظ أن الأهداف توزعت حول العنصر البشري وإنتاجية العمل وتحقيق مزيد من اللامركزية ومجموعة أهداف تتعلق بوسائل وأدوات العمل الإداري وبرامجه وغابت عنها سياسات العمل الإداري وتحقيق مزيد من الرقابة الفعالة على عمليات الجهاز الإداري والتي تتعلق بالنواحي الاقتصادية والحد من الإسراف والهدر والفساد.

¹ تم تأليف حكومة الدكتور مصطفى مورو من 13 آذار عام 2000 حتى 13 كانون الأول عام 2001 بموجب المرسوم رقم (8) تاريخ 2000/3/13 حيث تم تفويض الدكتور حسان النوري وزير الدولة بشؤون التنمية الإدارية، وتم إعادة تكليف الدكتور مصطفى مورو بتأليف الحكومة (من 13 كانون الأول 2001 - 18 أيلول 2003) بموجب المرسوم رقم (622) تاريخ 2001/12/13 حيث لم تتضمن تفويض وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، وذلك حتى حكومة المهندس محمد ناجي العطري (من 18 أيلول 2003 م حتى 14 نيسان 2011) المشكلة بموجب المرسوم رقم (349) تاريخ 2003/9/18 كما تم تفويض الوزير عبد الله خليل بصلاحيات رئيس الوزراء في شؤون التنمية الإدارية بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (8881) لعام 2012 ، إلى أن تم إحداث وزارة التنمية الإدارية بموجب المرسوم التشريعي رقم (39) لعام 2014.

² - د. الحاج عارف، دبالا. (2003) **الإصلاح الإداري الفكر والممارسة**، دمشق، سورية، دار الرضا للنشر.

وقد تم طرح عدة برامج في هذه الخطة من مثل برامج تدريب القيادات الإدارية وتم طرح مشروع وطني للتنمية الإدارية يركز على قياس الأداء المؤسسي بالأجهزة الحكومية وتم وضع وصف لعمل هذا المشروع وبدأ بدراسة واختيار إحدى المؤسسات لوضعه موضع التنفيذ ولكن نظراً لعدم توافر البنية التحتية التنظيمية للبدء الفوري بهذا المشروع فقد بدأ الفريق الوطني بوضع غايته وأهدافه من خلال شرح مفهوم وفلسفة قياس الأداء المؤسسي¹.

وفي عام 2003 صدر مشروع خطة التنمية والإصلاح تحت إشراف اللجنة العليا للتنمية الإدارية برئاسة مجلس الوزراء² واختلفت الخلفية والمحاور ونطاق الإشراف وطرق التنفيذ والمسائل اختلافًا كبيراً عن الخطة الوطنية للتنمية الإدارية وهكذا طويت صفحة الخطة الوطنية للتنمية الإدارية دون معرفة المحقق منها وتحديد الدروس المستفادة وقد تضمن هذا المشروع برامج تدريبية للإدارة العليا وبرامج الإدارة الأساسية والإدارات المتخصصة كما تضمن برنامج وطني لحصر القيادات الإدارية في القطر وهذا البرنامج طرح ولم ينفذ.

ب- الخطة الخمسية العاشرة³: وقد حددت الخطة مجموعة التحديات للبنى الإدارية الحالية نبينها فيما يلي:

1. الهياكل التنظيمية والتي تعتمد على المركزية الإدارية والمغالاة في البيروقراطية والروتين والتكرار والافتقار إلى التسلسل الإداري الفعال وعدم وجود التزام وآلية تفويض ومتابعة دقيقة.
2. عدم وضوح دور الإدارة الحكومية وآليات عملها خصوصاً في ظل موجبات اقتصاد السوق الاجتماعي⁴.

¹ مصطفى، كافي. (2018) الإصلاح والتطوير الإداري بين النظرية والتطبيق، دمشق سوريا، دار رسلان.

² حيث تم تعديل تشكيل اللجنة الوطنية لتنمية الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (2000) تاريخ 2004/6/3 بموجب قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (1709) لعام 2008 وتم تغيير أهدافها بشكل جذري.

³ - تبنت سورية الخطط الخمسية (هي مجموعة إجراءات تضعها الحكومة لتنفيذ في خمس سنوات، من أجل تطوير مختلف القطاعات) لأول مرة في عهد الجمهورية العربية المتحدة (1960-1965) واستمرت في تبني الخطط الخمسة حتى مشروع الخطة الخمسية الحادية عشرة (2011-2015) التي لم يتم اقرارها.

وجاءت الخطة الخمسية العاشرة (2006-2010) في إطار ما أقر في المؤتمر القطري العاشر لحزب البعث العربي الاشتراكي ولاستكمال مشروع الإصلاح الاقتصادي والاجتماعي والاداري تحت شعار " رؤية متجددة وفكر يتسع للجميع" انظر: هيئة تخطيط الدولة- الخطة الخمسية العاشرة (2006-2010) - سورية - 2005.

⁴ اقتصاد السوق الاجتماعي هو نظام اقتصادي رأسمالي يبنى اقتصاد السوق لكنه يرفض الشكل الرأسمالي المطلق كما يرفض أيضاً الاشتراكية الثورية حيث يجمع القبول بالملكية الخاصة لوسائل الإنتاج والشركات الخاصة مع ضوابط حكومية تحاول تحقيق منافسة عادلة، تقليل التضخم، خفض معدلات البطالة، وضع معايير لظروف العمل، وتوفير الخدمات الاجتماعية، انظر: مجموع من الباحثين، كتاب اقتصاد السوق الاجتماعي بين المفهوم والتطبيق، دار نون للنشر والطباعة والتوزيع، مصر، 2009.

3. وجود عادات وترسبات من النظام المركزي البيروقراطي، والتي لها جذور عميقة في التقليد الإداري السوري على جميع المستويات.

4. عدم وضوح الحدود الفاصلة للمسؤوليات والصلاحيات داخل الإدارة الحكومية ذاتها وفي علاقتها مع غيرها.

5. النقص الشديد بوضع برامج تأهيلية وتدريب وتطوير قدرات ومهارات الموارد البشرية في الجهات العامة.

6. عدم تناسب مستويات الدخل في الجهات العامة مع احتياجات الموظفين المعيشية.

7. ضعف علاقات الجهات العامة وتنسيقها مع القطاع الخاص والمجتمع الأهلي.

8. عدم اعتماد نطاق كبير من عملية الإصلاح الإداري على الاستمرارية.

9. افتقار معظم الإدارات الحكومية إلى هيئة تخطيطية فاعلة.

كما وقد وضعت الخطة مجموعة من الغايات للإصلاح الإداري من خلال المنهجية الجديدة:

1. إعادة هندسة البناء التنظيمي للإدارات الحكومية بعيداً عن المركزية والتركيز على إعادة هيكلة القطاع

الإداري بالاستناد إلى توصيف دقيق لمهام العمل والمستخرجات والقائمين عليه بدقة والخبرات المطلوبة

بحيث تكون أساساً للتقييم وتعزيز الدور المؤسساتي من حيث المرونة وحسن الأداء. وإعادة توزيع

الصلاحيات والمسؤوليات داخل الإدارة الواحدة وبين الإدارات بما يضمن وجود تفويض واضح وعملي

ومتابعة مستمرة للتنفيذ.

2. بناء ترابط عملي وتقني وإداري بين جميع الهيئات والإدارات الحكومية والعمل على توفير أفضل أداء

وتقديم أحسن الخدمات للمواطنين والأعمال بعيداً عن الفساد والمحسوبية.

3. إصلاح وتحديث الإجراءات الإدارية لتكون أكثر مرونة وفعالية وشفافية، وتوحيد مرجعية الجهات

الرقابية¹ والوصائية بشكل يمكنها من ضبط الخلل الإداري والقانوني وإصلاحه قبل وقوعه واجتثاث

الفساد بوضع الحلول الجذرية لتجفيف منابعه والتخلص منه على المستويات كافة.

4. تطبيق أحدث تقنيات المعلومات والاتصالات لدعم عمليات التحديث والإصلاح الإداري والاقتصادي

وتشمل تطبيق نظم كاملة للحكومة الالكترونية والمواقع على الإنترنت، وتدقيق العمل، وإدارة الشؤون

الإدارية والمالية، والربط بين جميع الهيئات الحكومية والقطاع الخاص².

ج- احداث وزارة التنمية الادارية عام 2014:

واستكمالاً للخطوات الإصلاحية السابقة وبناء على أحكام المرسوم التشريعي رقم 39 لعام 2014 تم احداث وزارة

التنمية الادارية بهدف تنظيم وتطوير أداء الإدارة والوظيفة العامة وتحسين خدماتها للمواطنين ومكافحة الفساد

الإداري من خلال تحديث القوانين والتشريعات النازمة والتطوير المؤسساتي وتأهيل الكوادر البشرية واستخدام

تقانات المعلومات. وتم تحديد مهامها بالمرسوم رقم (281) بالآتي:

1. وضع استراتيجية متكاملة للتنمية والتطوير الإداري تبدأ بتحديد دور الإدارة العامة وإعادة توزيع مسؤوليات

التنمية بشكل يتناسب مع التوجهات الاقتصادية ويخدم أهداف التنمية.

2. مراجعة الأنظمة الداخلية للجهات الحكومية بما في ذلك الهيكليات والإجراءات الإدارية الموجودة في الإدارة

العامة ووضع الأطر العامة لتعديلها.

¹ إن وجود جهازين للرقابة في الجمهورية العربية السورية وضمن السلطة التنفيذية هما الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش المحدثة بموجب القانون رقم 24 لعام 1981 والجهاز المركزي للرقابة المالية المحدث بموجب المرسوم التشريعي رقم (64) لعام 2003) وتداخل اختصاصاتهما لجهة أن كل من الجهازين مسؤول عن الرقابة على أموال الدولة وأداء الجهات العامة، يحمل آثار سلبية في الممارسة العملية.

² أطلقت وزارة الاتصالات والتقانة بتاريخ 2020/2/27 بوابة الحكومة الالكترونية السورية “e.sy” ويهدف الموقع إلى التواصل مع المواطنين، وقطاع الأعمال، وضمان تعرفهم على الخدمات التي تقدمها الجهات الحكومية، وشروط تقديمها لضمان تقديم هذه الخدمات بالشكل المناسب.

3. وضع أطر ونماذج إدارة الموارد البشرية وتحديث القوانين والإجراءات المتعلقة بها وعلى كافة الصعد بدءاً من التعيين وقوانين العمل في الإدارة ومعايير تقييم الأداء¹ ونظم الحوافز والأمان للعاملين في الإدارة العامة.

4. وضع أطر برامج تأهيل وتطوير الكوادر البشرية ومراقبة واعتماد برامج تطوير الموارد البشرية التي تقوم بها الجهات العامة.

5. اقتراح التعديلات التشريعية والإجرائية الضرورية لتمكين التطوير الإداري ومراقبة توافقية التشريعات المقترحة قبل صدورها مع توجهات واستراتيجيات التنمية والتطوير الإداري.

6. الإشراف على مشاريع تطوير خدمات المواطن ومراقبة توافقيتها مع استراتيجيات التنمية والتطوير الإداري.

على أن يتم أحداث وحدات للتنمية الإدارية في كل وزارة أو هيئة أو محافظة أو مؤسسة عامة تتبع فنياً إلى وزارة التنمية الإدارية² وتحدد هيكلاتها بقرارات تصدرها وزارة التنمية الإدارية.

يعكس ما تم بحثه من مبادرات للإصلاح الإداري وتعددتها عدم نجاحها ويمكن أن نعزو ذلك لغياب الأطر الإدارية (التغييرية) التي تسمح بإطلاق وإدارة برامج تغيير بالكفاءة المناسبة مع ضمان استمراريتها. وعدم وجود التنسيق الكافي بين الجهات العامة وكل ذلك وغيره أدى إلى بطء في معدلات تنفيذ البرامج المذكورة. وبالتالي فالخطوات التي حصلت في الوزارات المختلفة كانت غير منسقة بالمستوى المطلوب، وهذا أدى لانخفاض في فعالية هذه النشاطات.

¹ تضمن المرسوم (322) لعام 2005 القواعد الخاصة بإجراء عملية تقييم الأداء لجميع العاملين في الجهات العامة لاستخدام نتائجها في اتخاذ قرارات الترقية والترقية والنقل والتسريح وإنهاء التعاقد وتخطيط الموارد البشرية وتحديد هيكل العمالة وكذلك في تقييم سياسات وأساليب الاختيار والتعيين المستخدمة وتحديد الاحتياجات التدريبية للعاملين ومدى نجاح الأفراد في أداء أعمالهم ووضع كل عامل في العمل الذي يتناسب مع قدراته ومؤهلاته وأدائه، وفق ما هو معمول به في ظل القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (50) لعام 2004.

² لا تعتبر التبعية الفنية غريبة عن الهيكلية التنظيمية للجهاز الحكومي في سورية مثال ذلك (أجهزة الرقابة الداخلية المحدثة بموجب قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش رقم 24 لعام 1981 – أجهزة التخطيط المحدثة بموجب قانون هيئة التخطيط والتعاون الدولي رقم (1) لعام 2011 – محاسب الإدارة المحدث بموجب القانون المالي الأساسي الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (54) لعام 2006).

الفرع الثاني

في ظل المشروع الوطني للإصلاح الإداري

أولاً: الإطار العام للمشروع الوطني للإصلاح الإداري:

أطلق المشروع الوطني للإصلاح الإداري في 20 حزيران عام 2017¹، ويعتمد المشروع على محاور عدة أولها خلق منهجية واحدة ومتجانسة لكلّ الوزارات عبر مركز يسمى "مركز القياس والدعم الإداري"، يقوم بوضع الهيكليات والتوصيف الوظيفي، وإيجاد آليات لقياس الأداء، والأنظمة الداخلية للمؤسسات، وقياس الإجراءات بين المواطن والمؤسسات، أو داخل المؤسسات، أو فيما بينها، وقياس رضى المواطن والموظف ومكافحة الفساد. ويشمل المشروع أيضاً "مرصد الأداء الإداري"، وهي بنية إلكترونية بالدرجة الأولى وأحد أهم مهامها متابعة تطبيق المؤسسات للمعايير التي ستوضع من قبل مركز القياس والدعم الإداري، بما يسمح في النهاية بتقييم وضع كلّ مؤسسة، والتميز ما بين مؤسسة وأخرى وفق تطور أدائها.

ويتضمن المشروع الوطني للإصلاح الإداري أيضاً "مركز خدمة الكوادر البشرية" ومهمته وضع خارطة للموارد البشرية الموجودة بشكل تفصيلي ودقيق، وخارطة للشواغر، وربط الخارطتين مع بعضهما البعض من خلال التوصيف الوظيفي، ولملء الشواغر المتوفرة بالكفاءات المناسبة، كما أن المركز سيؤمن التدريب الإلكتروني لرفع مستوى الأداء.

ويشمل المشروع أيضاً تأسيس "موقع الكتروني" بهدف التواصل مع المواطنين وتلقي مقترحاتهم وشكاويهم أو تقييمهم لمؤسسة ما، لتكون العملية بذلك أكثر شمولية ويشارك فيها الجميع، عوضاً من أن تكون مرتبطة فقط بالوزارات أو بمؤسساتها.

¹ تم إطلاق المشروع الوطني للإصلاح الإداري خلال ترؤس رئيس الجمهورية العربية السورية جلسة مجلس الوزراء في 20 حزيران عام 2017 الأمر الذي يعكس الأهمية الاستراتيجية لهذا الموضوع على المستوى الوطني، حيث قضت المادة (الثامنة والتسعون) من الدستور أن يضع رئيس الجمهورية في اجتماع مع مجلس الوزراء برئاسته السياسة العامة للدولة ويشرف على تنفيذها

ثانياً: إعادة هيكلة وزارة التنمية الإدارية:

كان لزاماً إجراء تحديث تشريعي على مهام وزارة التنمية الإدارية لتتمكن من تنفيذ مهامها في المشروع الوطني للإصلاح الإداري وإحداث المراكز المكونة لبنية المشروع الوطني للإصلاح الإداري في ظل الإطار العام للمشروع، وربطها وظيفياً بمهام متكاملة ضمن الإطار العام الوظيفي للوحدات التنظيمية المكونة للوزارة¹، فصدر القانون رقم 28/ لعام 2018 والذي يمكن إجمال ما ورد فيه من أحكام بما يلي:

أ. أهداف ومهام الوزارة:²

- 1- تهدف وزارة التنمية الإدارية إلى تنفيذ السياسة العامة للدولة وتوجيهاتها في كل ما يتعلق شؤون التنمية الإدارية والإصلاح الإداري والوقاية من الفساد ودعم الشفافية المؤسسية بما يحقق التنمية الشاملة والمستدامة.
- 2- مراجعة ودراسة القوانين النازمة للوظيفة العامة واقتراح تطويرها بما يضمن تحسين أدائها وجودة خدماتها.
- 3- مراجعة الأنظمة الداخلية والهيكل التنظيمية والوظيفية للجهات العامة، واقتراح الأطر العامة لتطويرها.
- 4- دعم مشاريع التطوير الإداري بما ينسجم مع استراتيجية التنمية الإدارية والإصلاح الإداري.
- 5- اقتراح سياسة إشغال الوظيفة العامة، ووضع أسس ومعايير عامة للترشيح والمسالك والمرتبات الوظيفية.
- 6- مراجعة الأسس النازمة للمسابقات والاختبارات للتعيين والتعاقد، واقتراح الأطر العامة لتطوير أنظمة الترقية والترفيه والحوافز والتعويضات والمزايا الوظيفية والأداء الفردي للعاملين في الجهات العامة.
- 7- وضع مؤشرات قياس الأداء الإداري وتطويرها.
- 8- وضع الأطر العامة لإدارة الموارد البشرية، واقتراح برامج تأهيلها وتطويرها وتدريبها وتقويم أدائها.
- 9- منح ترخيص مزاوله مهنة التدريب الإداري.

¹ انظر الأسباب الموجبة للقانون رقم 28/ لعام 2018.

² انظر المواد (2-3-4) من القانون رقم 28/ لعام 2018.

10- وضع الأطر العامة للوقاية من الفساد الإداري ودعم الشفافية المؤسسية.

11- دراسة حجم العمالة في الجهات العامة واقتراح أسس ومعايير لسياسات الإحلال الوظيفي والخروج الآمن.

12- تمكين الفكر الريادي لدى الموارد البشرية في الجهات العامة، ودعم المبادرات المتميزة والابداعية.

ب. الإطار التنظيمي لمراكز الإصلاح الإداري:

1- مركز دعم وقياس الأداء الإداري¹: تم إحداث مركز في وزارة التنمية الإدارية يسمى مركز دعم وقياس الأداء الإداري بهدف تطوير عمل الجهات العامة ودعم الشفافية المؤسسية² من خلال الاستجابة لتطلعات المواطن بما يتوافق مع تحسين أداء الخدمة العامة ويسهم في مكافحة الفساد الإداري، ويمارس المركز بالتعاون والتنسيق مع الجهات العامة المهام التالية:

- مراقبة جودة الهيكل الإداري للجهات العامة، وتقديم الدراسات والمعلومات اللازمة المتعلقة بالدمج والإحداث والحل.

- اقتراح الهيكل الإداري والوظيفي للجهات العامة وتحديد مزايا المراكز الوظيفية.

- وضع تطوير مؤشرات قياس الأداء الإداري للجهات العامة، وتحديد شرائح وأدوات قياسها.

- رصد الأداء المؤسسي وتقديم الدعم والنصائح والإرشادات.

- وضع ترتيب للجهات العامة وفق النتيجة الإجمالية لقياس مؤشرات الأداء على مرصد الأداء الإداري.

- إعداد التقارير عن نتائج أداء الجهات العامة التي يمكن توظيفها في مراجعة وتحسين الأداء الحكومي.

- وضع مؤشرات لمعدلات الأداء المؤسسي لقياس مدى التقدم والتطور بأداء الجهات العامة والاسترشاد بها في تحسين واقع العمل فيها.

- إجراء مسح دوري واعتماد أنظمة وإجراءات خاصة لمتابعة رأي المواطنين عن أداء الجهات العامة.

¹ المواد (13-14-15) من القانون رقم 28/ لعام 2018.

² وعرفت منظمة الشفافية الدولية الفساد: "بأنه إساءة استغلال السلطة المؤتمنة من أجل المصلحة الشخصية" انظر:

<https://www.transparency.org/ar/press>

2- مركز خدمة الموارد البشرية¹: تضمنت المادة (16) من القانون رقم 28 لعام 2018 إحداث مركز في وزارة التنمية الإدارية يسمى مركز خدمة الموارد البشرية² ويمارس المركز بالتعاون والتنسيق مع الجهات العامة المهام التالية:

- رسم السياسة العامة للتشغيل في الوظيفة العامة³، ووضع النظم والقواعد والإجراءات اللازمة لتنفيذها والإشراف عليها.
- ضبط أوضاع العاملين الوظيفية في الجهات العامة.
- تقديم خدمة التوظيف الإلكتروني في الوظيفة العامة.
- وضع خريطة الموارد البشرية للعاملين في الدولة من حيث النوع والكم وتحديد أماكن الفائض أو العجز وتقديم الحلول المناسبة لاستثمارها.
- وضع خريطة الشواغر الوظيفية للعاملين في الدولة وتوصيف مراكز العمل.
- تطوير عملية التوصيف الوظيفي في الجهات العامة ونشر ثقافته وتمكين ممارساته.
- تقديم خدمة التدريب الإلكتروني وتنمية الموارد البشرية للعاملين في الدولة.

¹ المواد (16-17-18) من القانون رقم 28/ لعام 2018.

² حل مركز خدمة الموارد البشرية محل السجل العام للعاملين في الدولة المحدث بموجب أحكام القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50 لعام 2004 حيث كانت جهة ارتباطه محددة برئاسة مجلس الوزراء وتم تعديل جهة ارتباطه وفق أحكام المرسوم التشريعي رقم 19/ لعام 2016 لتصبح وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل إلى أن صدر القانون رقم 36/ لعام 2017 ونقل جهة ارتباطه بوزارة التنمية الإدارية.

³ صدر الرأي الدستوري رقم (1) لعام 2024 عن المحكمة الدستورية العليا في سورية في معرض إبداء الرأي في دستورية مجموعة من المواد في مشروع القانون الخاص بإحداث وزار الاتصالات وتقانة المعلومات، والمنتهي إلى عدم توافق عبارات رسم سياساتها الجديدة وغيرها من العبارات الواردة في المشروع والتي أناطت بالوزارة رسم سياساتها ذات العلاقة بالمعلوماتية مع المادة (98) من الدستور بحسبان أن رسم أو وضع السياسة العامة للدولة معقود لرئيس الجمهورية في اجتماع مع مجلس الوزراء برئاسته وهو الذي يشرف على تنفيذها، ولا يجوز إدراج نص في أي مشروع قانون يتضمن تفويضاً تشريعياً إلى السلطة التنفيذية أو أحد أعضائها من دون أن يأذن الدستور بالتفويض التشريعي الأمر الذي يعني عدم دستورية أي نص تشريعي تصدره السلطة التنفيذية لعل غيباب الإنذ الدستوري بالتفويض التشريعي، فالمشرع فوض من قبل الشعب ولا يملك حق تفويض الاختصاصات التي فوض بها وهو ما يعد مبدأ دستوري ثابت حيث نصت الفقرة (2) من المادة (2) من الدستور على أن (السيادة للشعب لا يجوز لفرد أو جماعة ادعاؤها وتقوم على مبدأ حكم الشعب بالشعب وللشعب)، وعليه فإن النص القائل بمنح مهمة رسم السياسة العامة للتشغيل في الوظيفة العامة إلى وزارة التنمية الإدارية مشوب بعدم الدستورية انسجاماً مع الدستور ومع الرأي الدستوري.

- تقديم الخدمات الالكترونية المتعلقة بتسيير شؤون العاملين في الدولة.
 - تقديم الخدمات الالكترونية المتعلقة بتسيير شؤون العاملين في الدولة.
 - تطوير الإدراك العام للوظيفة العامة.
 - إعداد سجل مركزي لجميع العاملين في الدولة يتضمن جميع المعلومات والبيانات عن أوضاع العاملين في الجهات العامة وجميع التبدلات الطارئة عليها.
 - العمل على أتمتة الخدمات التي يقدمها.
- 3- مركز القادة¹: بهدف تمكين أصحاب المؤهلات النوعية لتولي الوظائف العليا²، وتزويدهم بالمعلومات والمعارف الإدارية الحديثة اللازمة لممارسة وظائفهم بكفاءة وفعالية أكبر تم إحداث مركز القادة في وزارة التنمية الإدارية، الذي يمارس بالتنسيق والتعاون مع الجهات العامة المهام التالية:
- تنفيذ برامج التأهيل وبناء القدرات لشاغلي الوظائف القيادية.
 - إعداد القادة الإداريين وبناء المستوى المؤهل للإدارات العليا.
 - وضع دليل لتوصيف الوظائف القيادية ونظام للترشيح وقياس وتقويم الأداء.
 - بناء قاعدة بيانات تتضمن المعلومات كافة عن شاغلي الوظائف القيادية وأصحاب المؤهلات النوعية ومساراتها التدريبية وتقويم الأداء السنوي لها.
 - رصد المسار الوظيفي للكفاءات النوعية من العاملين في الدولة وتقديم المعلومات اللازمة لاستثمارها.
 - رصد المشاريع التنموية والتجارب النوعية العربية والدولية وتنظيم الورش والملتقيات لمناقشة قضايا الإصلاح والتطوير الإداري.
 - نشر ثقافة التنمية الإدارية وتعزيز المبادرات الإبداعية.
 - إجراء مسابقات تميز الأداء وتقديم الجوائز.

1 المادتين (19-20) من القانون رقم 28 لعام 2018.

² حددت الوثيقة الاستراتيجية لإعداد ومراجعة الهياكل التنظيمية والوظيفية للجهات العامة الصادرة بقرار وزير التنمية الإدارية رقم 9/ت.م تاريخ 2019/2/26 الوظائف العليا حيث تتضمن معاوني الوزراء، والمدراء العاملين، ورؤساء الهيئات، والمجالس.

ج. إدارة الموارد البشرية والتنمية الإدارية في الجهات العامة¹:

بهدف إحداث أذرع تنفيذية لوزارة التنمية الإدارية في الوزارات والمحافظات لتتمكن من النهوض بمهامها على مستوى كافة الجهات العامة² قرر المشرع أن تحدث بقرار من الوزير المختص أو المدير العام في كل وزارة أو هيئة أو مؤسسة عامة مديرية تسمى مديرية التنمية الإدارية تحل محلّ الوحدات التنظيمية في الجهات العامة، التي تقوم بمهام التنمية الإدارية والتدريب والتأهيل، وإدارة الموارد البشرية، وشؤون العاملين وتتولّى مهامها، حيث ترتبط إدارياً بالجهة المختصة بإصدار قرار الإحداث وترتبط فنياً بوزارة التنمية الإدارية³ وتتولى المهام التالية:

- تنفيذ برنامج الإصلاح الإداري.
- العمل على تأمين متطلبات دعم وقياس الأداء الإداري.
- مراجعة النظام الداخلي واقتراح تحديث الهيكل التنظيمي.
- التوصيف الوظيفي ووضع بطاقات الوصف الوظيفي⁴.
- اقتراح تحديث الأحكام الخاصة بأنظمة العمل والعاملين بما يحقق تنمية الموارد البشرية والتطوير الإداري.
- إدارة وتنمية الموارد البشرية وإعداد نظم إدارة وتحسين الأداء.
- العمل على تبسيط الإجراءات باستخدام تقانات المعلومات.

¹ المواد (من 20 إلى 27) من القانون رقم 28 لعام 2018 مع الإشارة إلى أنه بموجب أحكام القانون رقم 28 كانت الوحدة التنظيمية المسؤولة عن الموارد البشرية على مستوى إدارة وتم تعديلها إلى مديرية بموجب أحكام المرسوم التشريعي رقم 2 لعام 2019.

² انظر الأسباب الموجبة للقانون رقم 28 لعام 2018.

³ إن موضوع تعدد الارتباط غير غريب عن التشريع السوري فنجد بوظيفة محاسب الإدارة في القانون المالي الأساسي رقم 54 لعام 2006، والرقابة الداخلية في قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش رقم 24 لعام 1981 وكذلك في قانون هيئة التخطيط والتعاون الدولي رقم 1 لعام 2011 بالنسبة لأجهزة التخطيط والتعاون الدولي.

⁴ تجدر الإشارة إلى أن وزارة التنمية الإدارية قامت بإنجاز نموذج موحد لبطاقات الوصف الوظيفي للوظائف التالية (معاون وزير - مدير عام - أمين عام محافظة - مدير مركزي - رئيس دائرة) تتضمن ما يلي:

- القسم الأول: يتضمن (الفئة الوظيفية المطلوبة - المسمى الوظيفي - الوحدة التنظيمية - مسمى من ينوب عن شاغل الوظيفة - مسمى وظيفة الرئيس المباشر)
- القسم الثاني: يتضمن (المؤهل العلمي المطلوب - القدم الوظيفي المطلوب - الخبرة الوظيفية المطلوبة)
- القسم الثالث: يتضمن (المهام: المهام الإشرافية - المهام الإدارية - المهام الفنية)

- تنظيم المسابقات والاختبارات اللازمة لتعيين العاملين.
 - القيام بجميع الأعمال المتعلقة بشؤون العاملين (سبر الاحتياجات التدريبية-وضع خطط التدريب والتأهيل ومتابعة تنفيذها.
 - نشر المعرفة الإدارية ورفع مستوى الوعي بالتنمية الإدارية.
- وأوجب المشرع أن يصدر عن مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزارة التنمية الإدارية دليل نموذجي يتضمن توصيف آليات وإجراءات والهيكل التنظيمي والوظيفي لمديريات التنمية الإدارية¹، وتجدر الإشارة إلى أن قانون وزارة التنمية الإدارية تضمن أيضاً إحداث صندوق يسمى الصندوق الوطني لدعم مشاريع الإصلاح الإداري لتوفير التمويل اللازم للتعاقد مع الخبراء والمدرّبين لإجراء الدراسات.

ثالثاً: اللجنة التوجيهية للمشروع الوطني للإصلاح الإداري²:

قرر مجلس الوزراء في جلسته المنعقدة بتاريخ 2018/1/16 تشكيل لجنة توجيهية عليا للمشروع الوطني للإصلاح الإداري برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية (رئيس لجنة التنمية البشرية³-وزير الشؤون الاجتماعية والعمل-وزير الاتصالات والتقانة-وزير التنمية الإدارية-وزير الإعلام-رئيس هيئة التخطيط والتعاون الدولي-الأمين العام لرئاسة مجلس الوزراء-مدير مكتب المتابعات في رئاسة مجلس الوزراء)، وتتولى المهام التالية:

- الإشراف العام على مراحل تنفيذ المشروع ومكوناته، وفق الخطة الزمنية الموضوعة وتذليل المعوقات التي تحول دون ذلك.

- إصدار القرارات اللازمة المرتبطة بتنفيذ المشروع والإشراف على تنفيذ جميع الصكوك والقرارات ذات الصلة.

¹ انظر قرار مجلس الوزراء رقم 23/م.و تاريخ 2019/4/22، مع الإشارة إلى أن القرار تضمن أيضاً تشكيل لجان مركزية في الوزارات مهمتها إنجاز عملية الدمج بين الوحدات التنظيمية المسؤولة عن الموارد البشرية في الجهات العامة.

² قرار مجلس الوزراء رقم 3/م.و لعام 2018، وألغيت اللجنة بموجب قرار مجلس الوزراء رقم 1/م.و تاريخ 2019/1/6 بناء على ما تقرر في جلسته المنعقدة بتاريخ 2019/1/6.

³ لجنة التنمية البشرية هي إحدى اللجان الوزارية المشكلة في مجلس الوزراء بموجب أحكام المادة 18/ من المرسوم التشريعي رقم 20 لعام 2017 الناظم لعمل مجلس الوزراء واللجان الوزارية الأخرى هي (الخدمات والبنى التحتية-الموارد والطاقة-الاقتصادية-الأمن الوطني)

- دراسة واعتماد تقارير تتبع التنفيذ لكل مرحلة من مراحل التنفيذ قبل الانتقال إلى المرحلة التالية والتأكد من جودة المخرجات وملاءمتها للأهداف الموضوعية.
- النظر في المواضيع ذات البعد الاستراتيجي التي يضعها الوزراء والمتعلقة بتنفيذ وتطوير المشروع.

رابعاً: المؤتمر الوطني للإصلاح الإداري:

- تحت شعار "إدارة فعالة.. نحو مؤسسات ديناميكية" انعقد مؤتمر الإصلاح الإداري خلال الفترة بين 20-2021/6/30¹ حيث تم خلاله استعراض نتائج الإصلاح الإداري على المستوى العام للجهاز الحكومي ومخرجاته الأساسية، وخلص المؤتمر إلى مجموعة من التوصيات وهي:
- إصدار التقارير الإدارية لكافة الوزارات على منصة "مرصد الأداء الإداري" ونشرها على الموقع الإلكتروني لكل وزارة².
- إصدار تقرير الهيكل الإداري³ للجهاز الحكومي على منصة "مرصد الأداء الإداري".
- مخاطبة وزارة الخارجية والمغتربين لمراسلة المنظمات الإقليمية والدولية المعنية بالإدارة العامة والشفافية المؤسساتية لتحسين ترتيب سورية على المقياس العالمي⁴.

1 تم اعتماد توصيات المؤتمر الوطني للإصلاح الإداري وتعميمها بموجب كتاب رئاسة مجلس الوزراء رقم 1/8393 تاريخ 2021/7/11.

2 تضمن بلاغ رئاسة مجلس الوزراء رقم 15/7944 تاريخ 2012/6/7 أن تكون جميع المواقع الإلكترونية العائدة للجهات العامة باستضافة الهيئة الوطنية لخدمات الشبكة وتحت إشرافها الفني.

3 ويشمل الهيكل الإداري كافة الهياكل التنظيمية للوزارات، وتجدر الإشارة إلى أن رئاسة مجلس الوزراء كانت تصدر الدليل التنظيمي للدولة الذي يظهر السلطات الثلاث وما يرتبط بها من جهات حيث تتضمن كل جهة (صك إحداثها-مهامها-عنوانها-الجهات التابعة والمرتبطة بها) وكان آخر نسخة صدرت عام 1996.

4 يعد مؤشر مدركات الفساد التصنيف الأكثر استعمالاً للفساد على مستوى العالم، فهو يقيس النسب المدركة لفساد ساد القطاع العام في كل دولة، طبقاً للخبراء وأوساط الأعمال تتكون درجة كل دولة من مجموع تركيبة جامعة لثلاثة مصادر بيانات على الأقل مستمدة من ثلاثة عشر مسحاً وتقيماً مختلفاً للفساد. وتُجمع مصادر البيانات هذه من قبل مجموعة متنوعة من المؤسسات المرموقة، بما فيها البنك الدولي والمنندى العالمي الاقتصادي العالمي، حيث صنفت سورية بالمركز 180/178 عام 2022 انظر press@transparency.org

- إحداث هيئة الإنفاق، وحل التداخل بين الإدارة المركزية لوزارة المالية وهيئة الضرائب والرسوم¹ وتحويلها إلى هيئة الإيرادات، وحوكمة الاستعلام الضريبي.
- إطلاق الحوار في وزارة العدل مع الجهات المعنية في السلطة القضائية لمراجعة الصكوك النازمة لعمل الوزارة وفصل مرسوم الأحداث عن السلطة القضائية²، بما يعزز مبدأ فصل السلطات.
- موافاة لجنة إقرار البنى التنظيمية³ بدليل عمل إجرائي لمديرية التكاليف والتحليل المالي في وزارة الصناعة خلال مدة ثلاثة أشهر.
- موافاة لجنة إقرار البنى التنظيمية بدليل عمل ومهام وإجراءات مديرية المعرفة التقنية في وزارة الاتصالات والتقانة.
- عقد ورشة حوارية تقيمها وزارة الثقافة لمناقشة توضيح العلاقة بين التراث المادي واللامادي⁴، تمهيداً لاتخاذ ما يلزم من إجراءات.

¹ حيث تقسم مهام وزارة المالية إلى إيرادات ونفقات وتشكل الضرائب جزئ كبير من الإيرادات وعليه تم إحداث الهيئة العامة للضرائب والرسوم بموجب القانون رقم (41) لعام 2007.

² تضمن المرسوم التشريعي رقم (98) لعام 1961 قانون السلطة القضائية الذي نظم إلى جانب عمل المحاكم (كسلطة قضائية) عمل وزارة العدل (كسلطة تنفيذية)، ويمكن أن يكون أحد أسباب التداخل بين السلطين هو تشكيل مجلس القضاء الأعلى المختلط حيث جاء في المادة (65) من قانون السلطة القضائية أن يؤلف مجلس القضاء الأعلى على الوجه الآتي:

- رئيس الجمهورية بنوب عنه وزير العدل . رئيساً
- رئيس محكمة النقض . عضواً
- النائبان الأقدمان لرئيس محكمة النقض . عضواً
- معاون الوزير لوزارة العدل . عضواً
- النائب العام . عضواً
- رئيس إدارة التفتيش القضائي . عضواً
- إذا تغيب معاون الوزير أو رئيس التفتيش يكمل النصاب مدير إدارة التشريع وفي حالة غياب أحد الأعضاء الآخرين، يكمل النصاب أقدم المستشارين في محكمة النقض

³ تضمن قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (1559) تاريخ 2018/9/10 تشكيل لجنة إقرار البنى التنظيمية برئاسة وزير التنمية الإدارية وعضوية ممثلين عن الجهات المعنية مهمتها (دراسة الهيكل الوظيفي - دراسة النظام الداخلي - دراسة بطاقات الوصف الوظيفي - مراجعة البنية التنظيمية - دراسة إحداث وظائف جديدة) للجهات العامة.

⁴ عرفت اتفاقية باريس تاريخ 17 تشرين الأول لعام 2003 المعتمدة من اليونسكو في المادة (2) التراث الثقافي غير المادي أنه الممارسات والتصورات وأشكال التعبير والمعارف والمهارات وما يرتبط بها من آلات وقطع ومصنوعات وأماكن ثقافية التي تعتبرها الجماعات والمجموعات وأحياناً الأفراد جزءاً من تراثهم الثقافي، وهذا التراث الثقافي غير المادي المتوارث جيلاً بعد جيل تبذعه الجماعات

- نظراً لخصوصية العمل الخدمي المباشر والإنتاجي لكل من مديرية المخابر المركزية والمخابر التابعة لها ومركز إعادة التأهيل وتصنيع الأطراف الصناعية، المقتضى على وزارة الصحة إعداد الصكوك القانونية اللازمة لإحداث الهيئات الخاصة بذلك خلال مدة ستة أشهر.
- تحويل مديرية أملاك الدولة¹ في وزارة الزراعة والإصلاح الزراعي إلى هيئة عامة أو مديرية عامة ذات استقلال مالي وإداري بهدف الحفاظ على أملاك الدولة.
- عقد ورشة حوارية تقيمها وزارة الإدارة المحلية والبيئة لمناقشة تنظيم صلاحيات الإشراف بين وحدات الإدارة المحلية والمديريات الفرعية في المحافظات².
- التأكيد على المعالجة المقترحة سابقاً بشأن تشكيل لجنة برئاسة وزير التنمية الإدارية لوضع نموذج صك قانوني موحد لإحداث الوزارات على مستوى الجهاز الحكومي.
- وضع دليل لإحداث المديريات أو تعديلها وفق ضوابط ومعايير.
- مراجعة الصكوك التشريعية لإحداث الوزارات، سواء الوزارات المدمجة أو الوزارات ذات مرسوم إحداث قديم ولا يعكس واقعها الراهن.

والمجموعات من جديد بصورة مستمرة بما يتفق مع بيئتها وتفاعلاته مع الطبيعة وتاريخها وهو ينمي لديها الإحساس بهويتها والشعور باستمراريتها، وانضمت سورية إلى الاتفاقية بموجب المرسوم التشريعي رقم (65) لعام 2004.

1 نظم القانون رقم 252 لعام 1959 أملاك الدولة الخاصة وجعل الولاية عليها لوزارة الزراعة والإصلاح الزراعي (مديرية أملاك الدولة) وعرفها بأنها "العقارات المبنية وغير المبنية والحقوق العينية غير المنقولة التي تخص الدولة بصفقتها شخصاً اعتبارياً بموجب القوانين والقرارات النافذة سواء أكانت تحت تصرفها الفعلي أم تحت تصرف أشخاص آخرين.

2 تضمنت المادة (2) من قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (107) لعام 2011 أن هذا القانون يهدف إلى تطبيق لامركزية السلطات والمسؤوليات وتركيزها في أيدي فئات الشعب تطبيقاً لمبدأ الديمقراطية الذي يجعل الشعب مصدر كل سلطة وذلك من خلال توسيع وتحديد واضح وغير مزدوج لسلطات وصلاحيات مجالس الوحدات الإدارية لتمكينها من تأدية اختصاصاتها ومهامها في تطوير الوحدة الإدارية اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً وعمرانياً، وعرف الأجهزة المحلية بأنها مديريات الوزارات والإدارات والمؤسسات العامة والشركات التي نقلت اختصاصاتها إلى السلطة المحلية، وتأتي هذه الاجتماعات في سياق استكمال نقل الصلاحيات للأجهزة المحلية حيث تم التعميم على كافة الوزارات لتسمية ممثليها بهذا الخصوص بموجب الكتاب رقم 1/12068 تاريخ 2021/10/13.

- إصدار هياكل وظيفية للوزارات متضمنة الملاك العددي، وتحدد الوظائف النوعية اللازمة لكل جهة عامة لمدة ثلاث سنوات لا أكثر، وإلغاء أسماء الوظائف القديمة وتحديثها بما يتلاءم مع تطور العمل في الوزارات¹.
- تشكيل فريق عمل من مديريات التنمية الإدارية لإعداد دليل نموذجي للنظام الداخلي.
- تشكيل فريق عمل من مديريات التنمية الإدارية لإعداد دليل نموذجي للهياكل الوظيفية يحدد آلية إعداده وطريقة الإصدار.
- التأكيد على المعالجة المقترحة بشأن وضع دليل نموذجي للمديريات الإدارية المساندة والفنية الداعمة بحيث يتماثل الجانب الإداري في كل وزارة.
- يجب أن يشمل الهيكل الوظيفي المتضمن الملاك العددي للوزارة الوظائف في الإدارة المركزية والمديريات الفرعية في المحافظات فقط، وكل ما تبقى من جهات تابعة يجب أن تستقل بهياكل وظيفية متضمنة ملاك عددي خاص بها منعاً للتضخم الإداري².
- التأكيد على المعالجة المقترحة سابقاً بشأن إرفاق مرسوم الهيكل الوظيفي مع الصك التشريعي الخاص بإحداث أو تعديل مهام أو دمج أو فصل أي جهة عامة.
- مراجعة الفئات الوظيفية لتتلاءم مع التطور الحاصل بنوعية التأهيل العلمي الموجود في سوق العمل سواء من خلال دمج بعض الفئات أو إضافة فئات جديدة.
- الاكتفاء بالأعداد الموجودة من العاملين من الفئات (3-4-5) في القطاع الإداري، والتوجه إلى التعيين من الفئتين (1-2) فقط، عبر إجراء مسابقة مركزية في شهر أيلول³.

1 مثال ذلك الهيكل الوظيفي لوزارة الإدارة المحلية والبيئة الصادر بالمرسوم رقم (239) تاريخ 2020/9/20 حيث أضاف تسميات وظيفية جديدة غير تلك المتعارف عليها والواردة في الملاكات العددية السابقة مثال ذلك (مدخل بيانات) بدلاً من وظيفة (ضارب آلة كتابة).

2 مثال ذلك يتألف الهيكل الوظيفي للجهاز المركزي للرقابة المالية وفق أحكام المرسوم رقم (70) لعام 2023 من 2009/ وظيفة موزعة على الإدارة المركزية وفروعه في المحافظات.

3 تضمن قرار مجلس الوزراء رقم 81/م.و تاريخ 2021/12/2 تنظيم مسابقة مركزية للفئتين الأولى والثانية واختبار للفئات الثالثة والرابعة والخامسة في الجهات العامة للتعيين الدائم أو التعاقد المؤقت السنوي، ركزت على تحديد احتياجات الجهات العامة من المسمى

- وضع معايير لضبط حركة دوران العمالة بكافة أشكالها القانونية بين الجهات العامة بكافة أشكالها القانونية بما يلبي ضرورات العمل فقط وتنظيمه.
- معالجة حالات الاستخدام التي لا تتوافق مع أحكام القانون الأساسي للعاملين في الدولة والتي لا تستند إلى أي مستند قانوني (البونات-الاستكتاب....)¹.
- إعادة النظر في التشريعات المتضمنة (التعيين/إعادة التعيين) على شواغر محدثة، لما لها من آثار كبيرة على التوسع غير المدروس في الملاكات العددية².
- مراعاة بطاقات الوصف الوظيفي للوظائف المحددة في الهيكل الوظيفي الخاص بكل جهة عامة والموصفة أصولاً.
- اعتماد منهجية علمية وإدارية لتوزيع العمالة بما يضمن الاستثمار الأمثل للعمالة الموجودة.
- وضع المعايير الفنية للحفاظ على الخبرات النوعية في القطاع العام وتوظيفها بالشكل الأمثل في جميع الوزارات.
- إضافة وظيفة مستشار واحد ترتبط بالوزير إلى الهياكل الوظيفية في كل من الإدارة المركزية للوزارات، وتحديد الشروط والمؤهلات والخبرات اللازمة لإشغال تلك الوظيفة ضمن الهياكل³.
- إعادة تخصيص الاعتمادات في بند التدريب في موازنات كافة الوزارات وتوحيد جهة الإشراف على برامجه التنفيذية من قبل وزارة التنمية الإدارية.

الوظيفي والاختصاص المطلوب للتعين أو التعاقد على شكل مراكز عمل تم الإعلان عنها مفصلاً لتأمين احتياجات تلك الجهات بدقة، وذلك بهدف إشغال هذه المراكز تعييناً أو تعاقداً من قبل المتقدمين الناجحين في المسابقة أو الاختبار.

1 درجت الجهات العامة على تأمين بعض الخدمات اللازمة للقيام بعملها من خلال ما يسمى نظام الفاتورة أو نظام البونات.
2 تضمنت عدد من التشريعات إمكانية التعيين على شواغر محدثة حكماً مثال ذلك (المرسوم التشريعي رقم (6) لعام 2004 الخاص بفرز المهندسين - والمرسوم التشريعي رقم (27) لعام 2002 المتضمن احداث المعهد الوطني للإدارة وما تضمنه من قواعد لتوزيع حملة الشهادة العليا في الإدارة العامة ومنها التعيين على شاغر محدث في حال عدم وجود شاغر).

3 صدر القرار 4/م.و تاريخ 2023/1/8 الذي أجاز أن يكون لكل رئيس إداري أعلى (وزير -أمين عام رئاسة مجلس وزراء-رئيس هيئة-رئيس جهاز-مدير عام-محافظ) مستشار من الملاك العددي في الهيكل الوظيفي أو من خارجه، يقوم بتقديم الدراسات وإعداد البحوث والاستشارات.

- تكليف وزارة التنمية الإدارية بوضع معايير لاختبار المدراء المركزيين في الإدارات المركزية للوزارات¹، وإعداد دورات لتدريبهم وتوزيع العمالة واستثمارها بالشكل الأمثل.
- التقييم الدوري لأداء مديريات ومديري التنمية الإدارية، ووضع خطة تدريب وتأهيل سنوية لمديري التنمية الإدارية والعاملين في مديريات التنمية الإدارية تنفذها وزارة التنمية الإدارية.
- ضرورة العمل على استقطاب موارد بشرية للعمل في مديريات التنمية الإدارية من العاملين في الجهة العامة.
- تحفيز قسم الإبداع الحكومي ضمن مركز القادة في وزارة التنمية الإدارية خلال فترة ستة أشهر، من خلال إطلاق مسابقات إدارية وجوائز وطنية في مجال الإبداع الحكومي.
- نقل اختصاص طلب التوظيف في القطاع العام كاملاً إلى وزارة التنمية الإدارية بموجب أحكام القانون رقم 28/ لعام 2018، حيث أن عمل مكاتب التشغيل قد تحول إلى عمل إحصائي بموجب المرسوم التشريعي رقم 116/ لعام 2013².
- تكليف وزارة التنمية الإدارية بالإسراع بـ:
 - وضع ضوابط ومعايير لإحداث المديريات المركزية في الجهات العامة مما يحد من تضخم الهياكل التنظيمية.
 - وضع معايير لاختبار المدراء المركزيين في الإدارات المركزية للوزارات، وإعداد دورات لتدريبهم على التوصيف الوظيفي وتوزيع العمالة واستثمارها بالشكل الأمثل.

1 تضمن البلاغ رقم 15/1/ب تاريخ 2023/1 الذي ألقى التعميم رقم 15/35 لعام 2021 وثيقة معايير اختيار المديرين المركزيين في مديريات الإدارات المركزية للوزارات والمديريات الفرعية التابعة لها ومعاوني المديرين العاملين ومديري الفروع.

2 قضت المادة (3) من المرسوم التشريعي رقم (116) لعام 2011 بتعديل المادة (17) من قانون العمل رقم (17) لعام 2010 لتصبح.. تعتبر وثيقة قيد العمل الصادرة عن المكاتب العامة للتشغيل من الأوراق الثبوتية المطلوبة للتعيين أو التشغيل في الجهات العامة والقطاع الخاص والمشارك والقطاع التعاوني داخل أراضي الجمهورية العربية السورية.

- مراجعة آلية اختيار مديري التنمية الإدارية والعاملين في المديرية، وإضافة معايير تتعلق بالمعارف الإدارية والقدرات الذاتية والمهارات القيادية والثقافة العامة للمرشحين وإفساح المجال للراغبين بشغل مركز العمل المذكور-ممن تنطبق عليهم الشروط المطلوبة-لترشيح أنفسهم¹.
- اعتماد البرنامج التنفيذي لإقرار البنى التنظيمية في الإدارات المركزية لكافة الوزارات اعتباراً من بداية شهر آب 2021 ولغاية شهر آب 2022.

المطلب الثاني

برامج المشروع الوطني للإصلاح الإداري

تمخض عن المشروع الوطني للإصلاح الإداري مجموعة من البرامج لتنفيذ ما تضمنه المشروع، وسنبحث في هذا المطلب في هذه البرامج ومدى تأثيرها على إنشاء نظام للترقية الوظيفية وقدرتها على أن تكون ركائز متينة لهذا النظام، من خلال تقسيم هذا المطلب إلى فرعين ندرس في الفرع الأول ما تضمنه المشروع من برامج لإعادة الهيكلة التنظيمية والوظيفية، وفي الفرع الثاني سنقوم بدراسة البرامج المتعلقة بالتحديث التشريعي والموارد البشرية.

الفرع الأول

في إعادة الهيكلة التنظيمية والوظيفية للجهات العامة

تعتبر إعادة هيكلة الأجهزة الحكومية سياسة موضوعية تملئها اعتبارات التنمية المستدامة وتحقيق الرؤى الوطنية، وهي منفذ استراتيجي لاستيعاب المتغيرات السريعة في النظم الإدارية والاجتماعية والاقتصادية والانتاجية²، فهي جميع التدخلات الشاملة بشأن تغيير الهيكل التنظيمي وإدخال تقنيات جديدة كدورة جديدة لاستثمار طاقات المنظمة³. ويتجه نمط هيكلة العمل الحكومي عالمياً نحو المرونة وإعادة الهيكلة المستمرة لتحقيق الأولويات الوطنية بما يتلاءم مع التحديات التي تفرضها البيئة المحيطة، وذلك بهدف ضمان استمرارية الجهات العامة وتطوير قدرتها وبنيتها

1 تضمن قرار وزير التنمية الإدارية رقم (380) تاريخ 2022/5/17 آليات الترشيح لشغل وظيفة مدير التنمية الإدارية.

2 المطيري، ثامر (2018). تجارب التنمية الإدارية في دول مجلس التعاون الخليجي، الرياض، معهد الإدارة العامة

3 PANDEY,D. & MURALI,S. 2020. Restructuring and employee performance: An Assessment of impact of work stress. Association of Academic Researchers and Faculties (AARF), 7(6).117-129.

التنظيمية لتتمكن من أداء مهامها بكفاءة وفعالية، ومن جهة أخرى، لا تقتصر عملية إعادة الهيكلة الإدارية على تطوير الهياكل التنظيمية وإلغاء أو دمج وحدات تنظيمية واستحداث أخرى، بل تشمل كذلك تحديد الأهداف العامة التي تسعى الدولة إلى تحقيقها وإقامة البناء التنظيمي المناسب لها، واستحداث وتنمية الاستراتيجيات والسياسات والمشاريع التي ترشد اتخاذ القرارات¹، إضافة إلى تطوير الأنظمة واللوائح ورسم سياسة شاملة لبناء وتوظيف الموارد البشرية، وضبط مسار الإجراءات الإدارية والمالية لتكون متناسبة مع معايير الأداء².

لذا فقد انطلق المشروع الوطني للإصلاح الإداري في سورية عام 2017 بهدف إحداث نقلة نوعية شاملة على المستوى الإداري باعتباره حجر الزاوية في تحقيق الإصلاح الاقتصادي والوصول إلى أداء إداري كفء يسهم في إعادة الإعمار، وبناء على المهام الموكلة لوزارة التنمية الإدارية³ في مراجعة الأنظمة الداخلية والهياكل التنظيمية والوظيفية للجهات العام واقتراح الأطر العامة لتطويرها أصدرت وزارة التنمية الإدارية بموجب القرار رقم 9/ت.م تاريخ 2019/2/26 الوثيقة الاسترشادية لإعداد ومراجعة الهيكل التنظيمي والوظيفي للجهات العامة⁴.

أولاً: الهيكلية التنظيمية:

يشكل الهيكل التنظيمي الهيكل العظمي لأي جهة عامة الذي يوضح توضع الوحدات التنظيمية الفرعية وكيفية ارتباط العلاقات الوظيفية مع المستويات العليا والدنيا والأفقية بما يخدم تنفي المهام المحددة⁵. فهو يشكل المنطق والأساس الأول في عملية البناء التنظيمي للجهة العامة. وكلما اتسم بالمرونة والحدثة كان قادراً على تحقيق أهداف ومهام الجهة العامة.

أ. المبادئ العامة لإعداد الهياكل التنظيمية:

1 عبد الجواد، هشام. (2016). الممارسات الايجابية والسلبية الدولية في إعادة هيكلة الأجهزة الحكومية. القاهرة. المنظمة العربية للتنمية الإدارية.

2 حسن، محمد حربي. (2011). إعادة الهيكلة الإدارية واصلاح العمل المؤسسي. ورقة عمل مقدمة في مؤتمر إعادة هندسة الاجراءات ودورها في التطوير الإداري، القاهرة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية

3 انظر المادة 4/ من القانون رقم 28 لعام 2018

4 تضمنت المادة 2/ من القرار رقم 9/ت.م تاريخ 2019/2/26 أن تعتبر الوثيقة الاسترشادية جزئاً من الدليل الاسترشادي لإعداد ومراجعة البنى التنظيمية في الجهات العامة وذلك بناء على محضر اجتماع لجنة البنى التنظيمية رقم 1/ لعام 2019.

5 المادة 1/ من القانون رقم 28 لعام 2018.

1. أن يغطي الهيكل التنظيمي جميع المهام التي يتوجب على الجهة العامة¹ تحقيقها استناداً إلى التشريعات النازمة لعملها، فمن السليم أن تكون المهام المنوطة بالجهة العامة مستندة إلى نصوص قانونية.
2. تجميع الأعمال والنشاطات المتشابهة والمتكاملة في وحدة تنظيمية واحدة ما أمكن، وعدم تجزئة النشاط الواحد بين أكثر من وحدة تنظيمية، وذلك لمنع الازدواجية في الصلاحيات والقرارات ولكيلا يأخذ انجاز الأعمال والنشاطات مدة زمنية أطول من المدة اللازمة، بما يحقق الكفاءة والفعالية في الأداء².
3. إعطاء الثقل والاهتمام للأنشطة الرئيسية التي تحقق أهداف الجهة العامة بشكل مباشر، وهذا المبدأ الذي يقوم في إطاره تحديد المستوى التنظيمي بالإضافة إلى عوامل أخرى كحجم الجهة العامة وطبيعة عملها.
4. مراعاة مبدأ أنه كلما قل عدد المستويات الإدارية ازدادت سهولة عملية الاتصال بين المستويات الإدارية ومعرفة معوقات العمل وجل جميع مشاكله، مما يؤدي إلى رفع فعالية الهيكل التنظيمي.
5. أن تشكل كل مجموعة من الأنشطة ذات الهدف الواحد وحدة تنظيمية يديرها رئيس واحد يصدر الأوامر والتعليمات لمروؤسه في الوقت المناسب.
6. تبعية المروؤوس للرئيس إدارياً، وتسلسل السلطة هرمياً من أعلى الهرم التنظيمي إلى أسفله.
7. تحقيق التوازن في الهيكل التنظيمي من حيث حجم ونوع وعدد وتبعية الوحدات التنظيمية.
8. أن تصمم كل وحدة تنظيمية داخل الجهة العامة أهدافها طبقاً لأهداف الجهة الأصلية بحيث تسعى إلى تحقيق هدفها الجزئي الذي يجب أن يتكامل مع الهدف النهائي للجهة.

1 عرف القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50 لعام 2004 الجهة العامة بأنها إحدى الوزارات والإدارات والهيئات العامة أو المؤسسات والشركات والمنشآت العامة أو إحدى البلديات أو المؤسسات البلدية أو وحدات الإدارة المحلية أو إحدى جهات القطاع العام الأخرى

2 تعريف الفاعلية هي عبارة عن القدرة على تحقيق الأعمال الصحيحة، وبالتالي فتعتبر من أهم أهداف الفاعلية هي تحقيق الأهداف، وترتبط ارتباط وثيق بالمدخلات والمخرجات.

تعريف الكفاءة هي عبارة عن القدرة على أداء الأعمال بالطريقة الصحيحة وهي بذلك ترتبط ارتباط وثيق بالموارد والنتائج، كما يمكن تعريفها بأنها هي القدرة على تحقيق أعلى منفعة عن طريق الاستغلال الأمثل للموارد المتاحة، انظر محمد، دعاء رضا. (2015) التأصيل النظري لمفهوم الكفاءة والفعالية وتحليل طبيعة العلاقة بينهما، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة .

9. ضرورة توفر المرونة والانسائية في الهيكل التنظيمي بما يحقق سهولة الإجراءات وانسيابها، وإمكانية

إضافة وظائف أو وحدات تنظيمية في المستقبل، والتكيف السريع مع الظروف والمتغيرات.

ب. القواعد الأساسية في اعداد الهيكل التنظيمي:

1- يتضمن الهيكل التنظيمي مجموعة من الوحدات التنظيمية الداعمة والمساندة التي تمكن الوحدات التنظيمية

الرئيسية المعنية بالمهام الفنية من القيام بعملها بكفاءة وفعالية، تتوزع الوحدات التنظيمية على:

وحدات فنية رئيسية: وتغطي هذه الوحدات المهام الفنية الرئيسية التي تمارسها الجهة العامة لتنفيذ أهدافها

(التي أحدثت الجهة العامة من أجلها).

وحدات فنية داعمة: وتكون مهمتها رفع كفاءة التنفيذ ودعم الوحدات الفنية الرئيسية لتنفيذ خططها (مديرية

التخطيط والتعاون الدولي¹).

وحدات إدارية مساندة: تشمل الوحدات التنظيمية المتعلقة بتنظيم الشؤون الإدارية والمالية والعاملين،

ويراعى عند إعداد الهيكل التنظيمي ألا تتجاوز نسبة هذه الوحدات 30% من مجموع الوحدات التنظيمية

في المستوى ذاته.

2- تحديد المستوى الإداري وفق معايير حجم العمل وطبيعته، معدل تكراره، ودرجة مساهمة الوحدة التنظيمية

في تحقيق الأهداف الاستراتيجية للجهة بما يحقق الانسجام بين هذه المعايير ومستوى الوحدة التنظيمية،

حيث:

- كلما زادت درجة مساهمة الوحدة التنظيمية في تحقيق الأهداف الاستراتيجية للجهة، كلما ارتفع المستوى

الإداري للوحدة التنظيمية واتسعت دائرة الاشراف والصلاحيات.

- كلما زاد حجم العمل كلما ارتفع المستوى الإداري للوحدة التنظيمية.

1 تضمنت المادة (15) من القانون رقم (1) لعام 2011 القاضي بإحداث هيئة التخطيط والتعاون الدولي يحدث في كل وزارة أو مؤسسة أو منشأة اقتصادية جهاز للتخطيط والتعاون الدولي ويحل محل الأجهزة المختصة القائمة حالياً، يصدر تشكيله بقرار من الوزير المختص أو المدير العام المختص.

- كلما زاد معدل تكرار العمل كلما انخفض المستوى الإداري للوحدة التنظيمية إلى المستوى التنفيذي¹.
- 3- عدم تسمية أي وحدة تنظيمية باسم الوحدة التنظيمية التابعة لها أو الأعلى منها في المستوى الإداري، لأن ذلك يؤدي إلى لبس في فهم طبيعة مهام الوحدة التنظيمية. على سبيل المثال إن كان هناك دائرة لها نفس مسمى المديرية التي تتبع لها قد يشير ذلك إلى أن الدائرة تقوم بكافة أعمال المديرية.
- 4- لا يجوز تسمية وحدة تنظيمية بمسميين تنظيميين مثال (مديرية مكتب الوزير)².
- 5- أن يكون نطاق الاشراف في المستوى التنظيمي الواحد بين اثنين إلى خمسة مستويات حيث أن:
 - زيادة نطاق الاشراف أو الوحدات التنظيمية الفرعية المرتبطة بوحدة تنظيمية رئيسية عن 5 يؤدي إلى زيادة عبء العمل وتشعب وتعقيد سير المعاملات.
 - أما نقصان نطاق الاشراف عن 2 يعني احداث وحدات تنظيمية إضافية دون مبررات موضوعية تخدم مصلحة الجهة العامة الأمر الذي يؤثر سلباً على التنسيق وتكامل المهام.
- 6- تناسب نوع الهيكل التنظيمي مع نوع ونشاط وطبيعة الجهة العامة والدور المنوط بها، حيث أن الهيكل التنظيمي الذي يناسب الجهات ذات الطابع الاقتصادي يختلف عن الهيكل التنظيمي الذي يناسب الجهات ذات الطابع الإداري أو الخدمي³.
- 7- أن يكون لكل وحدة تنظيمية غرض أو أغراض فرعية محددة تعمل على تحقيق الأهداف الاستراتيجية للجهة.

1 مثال: مهمة التنظيم المؤسسي هي مهمة أساسية فنية لعمل وزارة التنمية الإدارية تم اسنادها إلى وحدة تنظيمية بمستوى إدارة وسطي هي إدارة التنظيم المؤسسي، ولم يتم اسنادها تنظيمياً لقسم أو شعبة وفق الهيكل التنظيمي لوزارة التنمية الإدارية الصادر بقرار وزير التنمية الإدارية رقم (1063) تاريخ 2022/10/3.

2 يلاحظ سابقاً في الهياكل التنظيمية للوزارات إطلاق تسمية مديرية مكتب الوزير على الوحدة التنظيمية التي تقوم بتنظيم شؤون الوزير وهذه التسمية مخالفة للنظام الداخلي النموذجي الصادر بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (903) لعام 2005 حيث أن المكتب هو أصغر وحدة تنظيمية ضمن المديرية.

3 يوجد العديد من الهياكل التنظيمية التقليدية ومنها (الهياكل التنفيذية - الهياكل الوظيفية - الهيكل الرأسي - الهيكل التقسيمي) والهياكل الحديثة ومنها (الهيكل الجغرافي - الهيكل المصفوفي - الهيكل الفرقي - الهيكل الشبكي - الهيكل الزمني - على أساس المنتج - على أساس الزبائن) انظر عاطف، زاهر. (2011) الهيكل التنظيمي للمنظمة عمان الأردن، دار الراية للنشر والتوزيع.

8- يتم تصميم الهيكل التنظيمي وفقاً للاحتياجات الفعلية للجهة العامة، بغض النظر عن مؤهلات ومهام

العاملين الحاليين، أي لا يجوز تصميم الهيكل التنظيمي ليتناسب مع مؤهلات وأدوار العاملين الحاليين.

9- ليس من الضروري أن تظهر كافة الوحدات التنظيمية على رسم الهيكل التنظيمي وإنما يظهر الوحدات

التنظيمية المتعلقة بأعمال دائمة ومستمرة، أما الوحدات التنظيمية التي تمثل أعمال مؤقتة تقوم بها الجهة

لفترة زمنية ولغايات محددة لا تظهر على الهيكل التنظيمي. مثال (اللجان المؤقتة)، كما لا تظهر الوحدات

التنظيمية بمستوى الشعبة.

10- يفضل في الجهات العامة التي تقدم خدمات للمواطنين أن يتم تجميع تقديم الخدمات ضمن وحدة تنظيمية

واحدة تسمى "دائرة خدمات المواطنين" أو "دائرة النافذة الواحدة"، على أن تظهر في الهيكل التنظيمي¹.

11- يفضل أن ينتهي المستوى الإداري بوحدة تنظيمية بسمى "دائرة" للاستفادة من تكامل المهام وتخصص

العاملين وتوزيع المهام في بطاقات الوصف الوظيفي عبر مراكز العمل ضمن الدائرة.

12- يفضل عدم إحداث وحدة تنظيمية بسمى "شعبة" إلا عندما يكون حجم العمل كبير ومعدل إلى تكراره عالي

ويحتاج إلى عدد كبير من العاملين.

ج. يشمل الهيكل التنظيمي العناصر التالية:

1. الوحدات التنظيمية التخصصية ومواقعها ضمن الهيكل التنظيمي.

2. الوحدات التنظيمية الداعمة والمساعدة ومواقعها ضمن الهيكل التنظيمي.

3. المستويات الإدارية المختلفة.

4. خطوط التبعية والاشراف والتغذية.

1 سبق وأن صدر تعميم رئاسة مجلس الوزراء رقم 15/9921 تاريخ 2002/11/25 بالطلب إلى عدد من الوزارات المعنية بتقديم الخدمات بإحداث نافذة واحدة تهدف إلى (تبسيط الإجراءات-تقليل المعاناة-توحيد المرجعيات - توضيح الإجراءات المطلوبة - سرعة إنجاز المعاملات - توفير الوقت والمال)، مع الإشارة إلى تشكيل لجنة اعتمادية الخدمات الحكومية بموجب قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (454) تاريخ 2024/4/4، وبرئاسة وزير التنمية الإدارية.

5. المجالس (لا تظهر المجالس ضمن الهيكل التنظيمي إلا في حال نصّ صك إحداث الجهة العامة على وجودها)¹.

د. تدرج الوحدات التنظيمية في الهيكل التنظيمي:

تتوزع الوحدات التنظيمية في الهيكل التنظيمي للجهات العامة على ثلاث مستويات إدارية إلى خمس مستويات إدارية كما يلي:

1. مستوى الإدارة العليا: يتضمن معاوني الوزراء، والمدراء العاملين، ورؤساء الهيئات، والمجالس.

2. مستوى الإدارة الوسطى: تتضمن الوحدات التنظيمية الاستشارية، المراكز، الفروع.

3. مستوى الإدارة الإشرافية: يتضمن الإدارات أو المديريات المركزية، المديريات الفرعية في المحافظات.

4. مستوى الإدارة التنفيذية: تتضمن الأقسام.

5. مستوى الإدارة العملياتية: يتضمن الدوائر، الشعب

تتدرج الوحدات التنظيمية في الهيكل التنظيمي وفق إحدى الحالتين التاليتين:

الحالة الأولى- في حال كانت الوحدة التنظيمية الرئيسية الإدارة: هي وحدة تنظيمية تحدث لممارسة إحدى المهام

الرئيسية المنوطة بالجهة العامة وتتكون من مجموعة من الأقسام، تكون الوحدات التنظيمية الفرعية وفق الآتي²:

القسم: هو وحدة تنظيمية تحدث لممارسة مجموعة من الأنشطة الرئيسية ويتبع لوحدة تنظيمية أعلى هي إدارة.

الدائرة: هو وحدة تنظيمية تحدث لممارسة مجموعة من الأنشطة الفرعية ويتبع لوحدة تنظيمية أعلى هي القسم.

الحالة الثانية- في حال كانت الوحدة التنظيمية الرئيسية المديرية: وهي وحدة تنظيمية تحدث لممارسة إحدى المهام

الرئيسية المنوطة بالجهة العامة وتتكون من مجموعة من الدوائر وفق الوحدات التنظيمية الفرعية التالية³:

الدائرة: وحدة تنظيمية تحدث لممارسة مجموعة من الأنشطة الرئيسية ويتبع لوحدة تنظيمية أعلى هي المديرية.

1 تضمن الهيكل التنظيمي رئاسة مجلس الوزراء وجود المجلس الاستشاري يرتبط برئيس مجلس الوزراء وذلك بناء على أحكام المرسوم التشريعي رقم (22) لعام 2016 القاضي بتشكيل مجلس استشاري لمجلس الوزراء يرتبط برئيس مجلس الوزراء ويتضمن من عشرة إلى ثلاثين عضواً من ذوي الخبرة المتميزة في المجالات الإدارية والقانونية والاقتصادية والمالية والتنمية وغيرها.

2 مثال ذلك الهيكل التنظيمي لوزارة الخارجية والمغتربين الصادر بموجب قرار وزير الخارجية والمغتربين رقم 73/ تاريخ 2021/7/11.

3 مثال ذلك الهيكل التنظيمي لرئاسة مجلس الوزراء الصادر بموجب قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1702/ تاريخ 2021/7/12.

الشعبة: هي أدنى مستوى تنظيمي تحدده طبيعة المهام وتتبع لوحدة تنظيمية أعلى هي الدائرة.

ملاحظة

- لا يشترط أن يحتوي الهيكل التنظيمي جميع الوحدات التنظيمية السابقة.
- يجوز في حالات خاصة تقتضيها مصلحة العمل وأهميته إنشاء وحدات تنظيمية لا تنطبق عليها المستويات الإدارية أعلاه على أن يتم تحديد مستواها الإداري.
- ليس بالضرورة وجود "مستوى الإدارة الإشرافية" و "مستوى الدعم العملياتي" في جميع الجهات العامة، ويرتبط ذلك بمهام وطبيعة وتخصص الجهة العامة.
- هـ. إعداد هيكل تنظيمي لجهة محدثة:

الخطوة الأولى: تحديد الهدف العام من إحداث الجهة العامة بالرجوع إلى صك إحداثها¹.

الخطوة الثانية: تحديد المهام والاختصاصات الرئيسية للجهة العامة، والتي إما قد تكون مذكورة في صك الإحداث، أو يتم تحديدها من قبل الإدارة العليا في الجهة المعنية بالاستناد إلى الهدف العام.

الخطوة الثالثة: تحديد الأنشطة والمهام الفرعية التي تحقق الهدف العام والمهام الرئيسية، ويتم ذلك إما بالاعتماد على الخبراء والمدراء في الجهة المعنية، أو باستخدام طريقة المقارنة المرجعية حيث يتم اختيار جهة مماثلة من حيث الطبيعة والهدف العام من تجارب الدول الأخرى، والاستئناس والاسترشاد بتقسيماتها للمهام الفرعية والاختصاصات.

الخطوة الرابعة: تحديد النشاطات الفنية أو الرئيسية والتي تتعلق بطبيعة العمل الفني والاختصاص للجهة المعنية².

1 مثال ذلك ما جاء في القانون رقم (27) لعام 2019 المتضمن إحداث وزارة التعليم العالي والبحث العلمي حيث حددت المادة (3) منه هدف الوزارة بتنفيذ السياسة العامة للدولة وتوجهاتها في كل ما يتعلق بشؤون التعليم العالي والبحث العلمي وتضمنت المادة (4) المهام التي تتولاها الوزارة (اقترح السياسة العامة لقطاع التعليم - اقترح السياسة العامة للبحث العلمي.....) المنبثقة من الهدف العام لإحداث الوزارة.

2 مثلاً التطوير المؤسسي أو تبسيط الإجراءات في وزارة التنمية الإدارية نشاط رئيسي، وتحديد النشاطات الداعمة والمساندة (الديوان، المرآب، الشؤون المالية) انظر قرار الهيكل التنظيمي لوزارة التنمية الصادر بقرار وزير التنمية الإدارية رقم (1063) تاريخ 2022/10/30

الخطوة الخامسة: تجميع الأنشطة المتشابهة في طبيعتها في وحدة تنظيمية واحدة، وهناك أسس متعددة لتجميع الأنشطة ينتج عن كل منها نوع من أنواع الهياكل التنظيمية (التجميع على أساس المناطق الجغرافية أو الموقع، التجميع على أساس الهدف، التجميع على أساس الوظائف، التجميع على أساس العملاء، التجميع على أساس العمليات أو المراحل)، لكن في أغلب الأحيان يتم تجميع الأنشطة حسب تخصص الوظائف بحيث يعكس اسم الوحدة التنظيمية طبيعة عملها والمهمة الرئيسية لها ، وتأخذ الوحدات التنظيمية التي نتجت عن تجميع المهام والاختصاصات الرئيسية تسمية إدارة أو مديرية حسب حجم الجهة المعني وطبيعة عملها، أما الوحدات التي نتجت عن تقسيم المهام الفرعية فتأخذ تسمية دائرة أو قسم كمستوى ثاني، أو شعبة أو وحدة كمستوى ثالث.

الخطوة السادسة: ربط الوحدات المشكلة مع بعضها البعض بخطوط ارتباط مستقيمة أو متقطعة حسب نوع الارتباط، لتحقيق التنسيق بينها من خلال شبكة اتصالات رسمية.

و. تعديل هيكل تنظيمي لجهة قائمة:

1. دراسة الوضع الحالي للجهة العامة وتحديد سبب الخلل أو المشكلة، أي السبب الذي يقتضي مراجعة وتعديل الهيكل التنظيمي (عدم الموائمة مع الواقع، تغيير في مهام الجهة العامة...) ¹، وهناك عدة طرق ومنهجيات لجمع البيانات حول المشكلة القائمة وتحليلها للكشف عن مكامن الخلل (استبيانات، مقابلات، الحصول على الوثائق القانونية، الزيارات الميدانية...)، وتحدد الوحدات التنظيمية المتأثرة.
2. إجراء تغييرات على مهام الوحدات التنظيمية المتأثرة، بما ينسجم مع الدراسة المتضمنة تحديد الخلل والحل المطلوب وتحديد الخيارات التنظيمية: حذف الوحدة التنظيمية، أو تغيير تسميتها ومستواها الإداري (من مديرية إلى دائرة مثلاً) ²، دمج الوحدة مع وحدة أخرى....
3. إعداد الهيكل التنظيمي الجديد وفق الآلية المذكورة سابقاً لإعداد هيكل تنظيمي لجهة محدثة.

1 مثال ذلك ما جرى من تعديلات على الهيكل التنظيمي لوزارة التنمية الإدارية المحدثة بموجب المرسوم التشريعي رقم (39) لعام 2014 وذلك نتيجة تغيير مهامها التي كانت محددة بموجب المرسوم رقم (281) لعام 2014 في ضوء المشروع الوطني للإصلاح الإداري، لتتمكن من النهوض بهذه المهام.

2 مثال ذلك تعديل تسمية مديرية الآليات الثقيلة لدى مكتب شؤون الآليات والمركبات الحكومية في رئاسة مجلس الوزراء إلى دائرة الآليات الثقيلة بموجب أحكام قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (172) تاريخ 2021/7/12.

ثانياً: الهيكلية الوظيفية:

يشكل الهيكل الوظيفي¹ الإطار العام الذي تندرج وتتوزع فيه وظائف ضمن الهرم الوظيفي للجهة العامة وارتباطاتها وعلاقاتها فيما بينها، فهو التسلسل الهرمي للوظائف بمستوياتها الإدارية المتعددة كماً ونوعاً والمتشابهة من حيث الخصائص والمستويات، أي أنه يركز على مركز العمل ومحتوى الوظيفة، فالعنصر الأساسي في الهيكل الوظيفي هو الوظيفة أو مركز العمل (مدير، رئيس دائرة، محاسب، مساعد...) في حين أن العنصر الأساسي في الهيكل التنظيمي هو الوحدة التنظيمية (مديرية، دائرة، شعبة...) وبالتالي فإن الهيكل الوظيفي يؤثر بشكل مباشر في قدرة الجهة العامة على تحقيقها للأهداف والغايات الموضوعة، لأنه يعكس جودة الأداء التنظيمي لكل تشكيل إداري من خلال مجموعات الوظائف (القيادية، والتنفيذية والفنية والخدمية).

يشير مفهوم الهيكل الوظيفي إلى عملية متكاملة لبناء التسلسل الهرمي للوظائف تبدأ بدراسة الهيكل التنظيمي للجهة العامة وتحليل العمل ووضع الوظائف ومسمياتها وتقدير الاحتياج من العاملين لكل وظيفة، ومن ثم تنسيق وترتيب هذه الوظائف ضمن مستويات متعددة، أما الملاك العددي فهو عدد الوظائف أو مراكز العمل في الجهة العامة، أو هو النتيجة أو المحصلة الرقمية لعملية بناء الهيكل الوظيفي²، وبالتالي فإن الهيكل الوظيفي يشمل الملاك العددي الذي يعد جزءاً منه.

أ. قواعد إعداد الهيكل الوظيفي: هناك مجموعة من القواعد تحكم إعداد الهيكل الوظيفي:

القاعدة الأولى: أن يتوافق الهيكل الوظيفي مع الهيكل التنظيمي حيث يتم إعداد الهيكل الوظيفي بالاستناد إلى الهيكل التنظيمي، من خلال تحويل الهيكل التنظيمي إلى هيكل وظيفي عبر تحديد المسميات الوظيفية التي تعبر عن مهام الوظيفة والتي تتكون منها وحدة تنظيمية لتنفيذ مهامها ومسؤولياتها.

1 عرفت المادة (1) من القانون رقم (28) لعام 2018 الهيكل الوظيفي بأنه التسلسل الهرمي للوظائف بمستوياتها الإدارية المتعددة كماً ونوعاً والمتشابهة من حيث الخصائص والمسؤوليات ضمن الوحدة التنظيمية الواحدة، ويشمل الملاك العددي للجهة، وتجدر الإشارة إلى أن مفهوم الهيكل الوظيفي غير معرف بموجب القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (50) لعام 2004.

2 بالعودة إلى المادة (3) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (50) لعام 2004 نجد أن الملاك العددي لا يقتصر على عدد وظائف وإنما يتضمن وبشكل خاص:

سلسلة الوظائف، وتحديد الملاك العددي لهذه الوظائف أو قواعد تحديد هذا الملاك.

تحديد الشروط الخاصة اللازمة لشغل وظائفها، ولاسيما اختصاص الشهادة أو نوع المؤهل المطلوب لهذه الغاية.

القاعدة الثانية: وضوح العلاقات الأفقية والعمودية التي تربط كل وظيفة مع باقي الوظائف، سواء تلك الوظائف التي تقع في نفس المستوى الإداري (علاقات أفقية) أو بمستويات أعلى أو أدنى منها (علاقات عمودية)، أي ربط مراكز العمل مع بعضها البعض بخطوط ارتباط لتتحقق التنسيق فيما بينها من خلال شبكة اتصالات رسمية، مع مراعاة أشكال خطوط الارتباط كما وردت في الوثيقة الاسترشادية لإعداد الهيكل التنظيمي¹.

القاعدة الثالثة: مراعاة تناسب عدد مراكز العمل مع حجم العمل وطبيعته ومعدل تكراره²، بما يضمن الاستثمار الأمثل للموارد المتاحة وأداء الأعمال المطلوبة بكفاءة وفعالية، فكلما زاد حجم العمل ومعدل تكراره كلما زادت عدد مراكز العمل.

القاعدة الرابعة: عدم ترك أي مهمة أو نشاط دون وجود مركز عمل مسؤول عن تنفيذها.

القاعدة الخامسة: منع الازدواجية والتكرار في المهام، بمعنى ألا يتواجد أكثر من وظيفة أو مركز عمل يؤدي نفس المهام في الوحدة التنظيمية، حيث يترتب على هذه الازدواجية هدر للموارد وزيادة في الإنفاق وتضارب في تنفيذ المهام وتعدد المرجعيات والصلاحيات.

القاعدة السادسة: تحديد المسالك التي يتكون منها الهيكل الوظيفي للجهة العامة بناءً على طبيعة عملها ومهامها، ومن ثم تجميع الوظائف المتشابهة في طبيعتها ومهامها والمتباينة في مستوياتها الإدارية في مجموعات ضمن هذه المسالك.

القاعدة السابعة: مراعاة تسلسل المستويات الإدارية للوظائف حيث تتسع الصلاحيات الممنوحة للأفراد التي تمكنهم من اتخاذ القرارات ذات التماس المباشر بأهداف المنظمة، في المستويات الإدارية العليا وتضييق في المستويات الدنيا المنفذة لتلك القرارات.

1 حددت الوثيقة الاسترشادية خطوط الارتباط التي تربط الوحدات التنظيمية بالأنواع التالية:

خطوط ارتباط مستقيمة/—/ تشير إلى التبعية الإدارية التي تربط الرئيس بالمرؤوس كارتباط معاون الوزير بالوزير.
خطوط ارتباط منقطعة/- - - - -/ تشير إلى علاقات التنسيق كارتباط الوحدات التنظيمية من ذات المستوى الإداري مع بعضها البعض.

خطوط ارتباط منقطعة ومنقطة /- . - . - . - . - / تشير إلى علاقات الإشراف الفني كارتباط المديرين بمعاوني الوزراء.

خطوط ارتباط منقطة/ / تشير إلى التغذية الراجعة بين الوحدات التنظيمية كعلاقة المجالس الاستشارية بالوزراء.

2 يعبر عبء العمل عن صرف الطاقة والتعب الناتج عن أداء العمل أو عن الوقت اللازم لتنفيذ مقدار معين من العمل أو مقدار العمل المنجز انظر ملحة، سعودي.(2021) عبء العمل وصحة العامل، مجلس مجتمع تربية عمل جامعة مولود معمر (تيزي وزو)، المجلد 6/ العدد 1، ص 106/88.

القاعدة الثامنة: يتم تحديد نطاق الإشراف¹ بالمستويات الإدارية الأعلى وفق المعايير التالية:

1. طبيعة النشاط الذي يمارسه الرؤوسون ومدى صعوبته أو مسؤوليته، فيما لو كان عملاً روتينياً أو عمل متنوع معقد.

2. مدى استخدام أنظمة تقنية حديثة في العمل، حيث تسهل الأجهزة والمعدات القيام بالعمل الإداري وتقلل عدد الكوادر البشرية وتيسر عملية الإشراف.

3. صعوبة أداء مهام الإشراف منوطة بالتوزع المكاني للنشاط الإداري.

ب. إعداد الهيكل الوظيفي: وذلك من خلال اتباع الخطوات التالية:

الخطوة الأولى: إعداد وإصدار الهيكل التنظيمي.

يشكل الهيكل التنظيمي الأساس الذي يستند عليه إعداد الهيكل الوظيفي للجهة العامة، فبعد تحديد الهيكل التنظيمي يتم تحويله إلى هيكل وظيفي من خلال تحديد المسميات الوظيفية التي تعبر عن سبب وجود الوظيفة والتي تتكون منها كل وحدة تنظيمية لتنفيذ مهامها ومسؤولياتها.

الخطوة الثانية: تحول الوحدات التنظيمية الموجود في الهيكل الوظيفي إلى مركز عمل².

يتم في هذه المرحلة تحويل جميع الوحدات التنظيمية في الهيكل التنظيمي للجهة المعنية إلى مراكز عمل تعبر عن شاغل مركز العمل ومسماه الوظيفي، على سبيل المثال تتحول مديرية التنمية الإدارية إلى "مدير التنمية الإدارية".

الخطوة الثالثة: تحديد مراكز العمل والمسميات الوظيفية في المسلك الإداري (مجموعة الوظائف الإدارية)

1 يسمى عدد الأفراد الذين يشرف عليهم رئيس معين بنطاق الإشراف span of control فإذا كان المدير يشرف على 10 أفراد فإن نطاق إشرافه يكون أوسع Wider من نطاق الإشراف لدى المدير الذي يشرف فقط على 4 أفراد ونطاق الإشراف له تأثير مباشر على عدد المستويات الإدارية في الهيكل التنظيمي فنطاق الإشراف الضيق يؤدي إلى وجود عدد أكبر من المستويات الإدارية بما يعنى تعدد عمليات الاتصال خاصة الاتصال الرأسي بين المستويات العليا والدنيا في المنظمة انظر القحطاني، محمد دليم. (2015) إدارة الموارد البشرية (نحو منهج استراتيجي متكامل)، الرياض، المملكة العربية السعودية، العبيكان للنشر.

2 إن مصطلح مركز عمل هو مصطلح جديد غير معروف في القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (50) لعام 2004 ويمكن القول إنه يعبر عن الوظيفة المعرفة في المادة (1) منه بأنها كل عمل دائم وردت تسميته في ملاك الجهة العامة، وتجدر الإشارة إلى أن المسابقة المركزية المنظمة وفق أحكام قرار مجلس الوزراء رقم 81/م.و تاريخ 2021/12/2 أطلقت وصف مركز العمل على الوظائف المراد التعيين عليها أو التعاقد عليها سواء.

عدد مراكز العمل في المستويات الإدارية العليا والإشرافية والوسطى والتنفيذية يأتي انعكاساً تفصيلياً للهيكل التنظيمي بعدد وحداته التنظيمية. فبعد إنجاز الخطوة السابقة من خطوات إعداد الهيكل الوظيفي، نحصل على المسميات الوظيفية في هذه المستويات ع تحديد عددها أي يتحدد عدد معاوني الوزير، ومديري المديريات، ورؤساء الدوائر، ورؤساء الشعب (إن وجدت)، وذلك على اختلاف مسمياتهم الدقيقة والتفصيلية، مع العلم أن الوزير هو منصب سياسي إداري وبالتالي لا يدخل ضمن عملية بناء هيكل وظيفي¹.

الخطوة الرابعة: تحديد مراكز العمل والمسميات الوظيفية ضمن الوحدات التنظيمية.

يتم تحديد عدد مراكز العمل والمسميات الوظيفية عبر تحليل متطلبات العمل ومتطلبات تأدية كل وحدة تنظيمية لمهامها وذلك وفق ما يلي:

1. تحديد مهام الوحدة التنظيمية في المستوى الذي انتهى الهيكل التنظيمي عنده وهي إما أن تكون دائرة أو قسم.

2. تقسيم هذه المهام إلى أنشطة

3. تحديد اسم مركز العمل لإنجاز الأنشطة المحددة وذلك من قبل إدارة الجهة بالتشاور مع الخبراء لتحديد العدد الأمثل ضمن حدود الموازنة السنوية.

الخطوة الخامسة: إعداد هيكل وظيفي تفصيلي يبين توزيع كل مركز عمل ومسماه الوظيفي والعدد وفق الوحدات التنظيمية في الهيكل التنظيمي (إعداد الملاك العددي).

الخطوة الأخيرة: إعداد مشروع مرسوم الهيكل الوظيفي.

1 وإن كان توصيف الوزير بأنه منصب سياسي إداري يتلف مع الواقع إلا أن ذلك محل نظر في ضوء ما جاء بدستور الجمهورية العربية السورية في المادة الثانية والعشرون بعد المئة "الوزير هو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته ويتولى تنفيذ السياسة العامة للدولة فيما يختص بوزارته" مع الإشارة إلى أن أصحاب المناصب تم تحديدهم في المادة الثانية والخمسون بعد المئة "... رئيس الجمهورية أو نائبه أو رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو عضوية مجلس الشعب أو عضوية المحكمة الدستورية العليا".

ج. تصنيف الوظائف في مسالك وظيفية:

يشتمل هذا التصنيف على جميع الوظائف المتشابهة في عدد من المسالك بغض النظر عن القطاع الذي تمارس فيه الوظيفة سواء أكان قطاعاً إدارياً أم صناعياً أم مصرفياً أم إنشائياً أم خدمياً أو في أي قطاع آخر من الجهات العامة، ويقسم كل مسلك إلى مجموعات من الوظائف¹.

1. المسلك الإداري: هو مجموعة الوظائف التي تكون واجباتها ومسؤولياتها القيام بأعمال الخدمات الإدارية والمالية

اللازمة لعمل الجهة العامة، وتشمل:

- مستوى الإدارة العليا: يتضمن معاوني الوزراء، والمدراء العامين، ورؤساء الهيئات، والمجالس.
- مستوى الإدارة الوسطى: تتضمن المستشارون، مدراء المراكز، مديرو الفروع.
- مستوى الإدارة الإشرافية: يتضمن مديرو الإدارات أو مديرو المديرية المركزية، مديرو المديرية الفرعية في المحافظات.

- مستوى الإدارة التنفيذية: تتضمن رؤساء الأقسام.

- مستوى الدعم العملي: يتضمن مدراء الدوائر، رؤساء الشعب.

2. مجموعة وظائف الخدمات الإدارية المساعدة: وتتضمن جميع الأعمال الوظائف التي تتسم بطابعها الخدمي

المساعد للإدارة في أداء واجباتها. وتضم وظائف مثل (الديوان، المكتبات، المستودعات، المراسلة، خدمات حفظ البيانات، الاستعلامات، الأعمال المكتبية، أعمال القيود في السجلات المختلفة، الحراسة والتنظيف).

3. المسلك الفني: هو مجموعة الوظائف التي تكون واجباتها ومسؤولياتها القيام بأعمال تخصصية في مجال

العمل التخصصي الذي أنشأت الجهة العامة من أجله وتشمل:

1 مثال ذلك يتألف الهيكل الوظيفي لوزارة الإدارة المحلية والبيئة وفق أحكام المرسوم رقم (239) لعام 2020 من (مسلك إداري-مسلك فني-مسلك هندسي) في حين يتألف الهيكل الوظيفي من للجهاز المركزي للرقابة المالية وفق أحكام المرسوم رقم (70) لعام 2023 من (مسلك إداري -مسلك فني)، ويختلف الأمر في الهيكل الوظيفي للهيئة العامة لمستشفى جامعة البعث الصادر بالمرسوم رقم (174) لعام 2022 والذي يتألف من (مسلك إداري - مسلك طبي).

مجموعة الوظائف الفنية التخصصية: وتتضمن جميع الأعمال والوظائف التي تكون واجباتها ومسؤولياتها القيام بأعمال تخصصية تضمن تحقيق الأهداف التي أنشأت من أجلها الجهة العامة، وتضم وظائف مثل (الهندسة بكل الاختصاصات_ التعليم_ الطب بكل الاختصاصات_ تبسيط إجراءات_ الصيدلة_ التوجيه التربوي_ رياض الأطفال_ الإعلام_ السياحة_ التسويق_ الآثار والمتاحف_ وظائف الأوقاف_ وظائف مالية ومحاسبية_ أعمال القضاء والمحاماة_ وظائف الأمن الداخلي والدفاع_ التطوير التنظيمي).

مجموعة الوظائف المساعدة للوظائف الفنية التخصصية: وتتضمن جميع الأعمال والوظائف المساعدة للوظائف التخصصية ويتطلب أداء هذه الواجبات درجة من المعرفة النظرية والفنية إضافة إلى حد معين من المهارات المكتسبة للقيام بها، وتضم وظائف مثل (الهندسية المساعدة، التقنيات المساعدة، وظائف العلوم والمختبرات المساعدة، الطبية المساعدة البيطرية المساعدة).

يعد المسلك الفني من أكثر المسالك شمولاً وتبايناً بين الجهات العامة، فقد تكون تسميته واحدة لدى الجهات العامة، لكن مضمونه وتقسيم المجموعات الفرعية ضمنه تختلف باختلاف المهمة الرئيسية للجهة العامة¹، المسلك البحثي: هو مجموعة الوظائف التي تكون واجباتها ومسؤولياتها القيام بأعمال الخدمات البحثية في الجهة العامة، وتقوم بوظائف إعداد الأبحاث والدراسات العلمية والتقارير الدورية وجميع البيانات والمراجع التي تهدف إلى تطوير العمل في الجهة العامة، تشمل وظائف مثل (باحث رئيسي، باحث مساعد...) ²

4. المسلك التدريبي: هو مجموعة الوظائف التي تكون واجباتها ومسؤولياتها القيام بأعمال الخدمات للتدريب والتأهيل في الجهة العامة، وتشمل:

1 فالمسلك الفني في المؤسسة العامة للصناعات الغذائية المحدثة بموجب المرسوم التشريعي رقم 1849 تاريخ 10/7/1975 وهي تشرف على تسعة عشر شركة ووحدة موزعة في عشر محافظات سورية، هو الإنتاج والذي يمكن أن يقسم إلى هندسات (غذائية، إنتاج...) وتسويق...، في حين أن المسلك الفني في وزارة العدل المحددة مهامها بموجب قانون السلطة القضائية الصادر بالمرسوم التشريعي (98) لعام 1961 هو العمل القانوني والذي يمكن أن يقسم إلى أعداد دراسات وتحليل تشريعات.

2 مثال ذلك الجهات العامة البحثية (مركز الدراسات والبحوث العلمية الذي حدد المرسوم التشريعي رقم 26/ لعام 2006 وتعديلاته ووظائف العاملين في المركز مع شروط إشغالها -هيئة الطاقة الذرية المحدثة بالقانون رقم (12) لعام 1976 - الهيئة العليا للبحث العلمي المحدثة بموجب المرسوم التشريعي رقم 68 لعام 2005 وتعديلاته)

مجموعة وظائف التدريب الاستشارية: وتتضمن جميع الأعمال والوظائف المشابهة في المهام والواجبات من حيث المسؤولية عن تقديم المعلومة الصحيحة والدقيقة والمناسبة في الوقت المناسب لاتخاذ القرار وطرح الخيارات المكملّة والمتاحة لصناع القرار في موضوع الاستشارة وتحليل الخيارات الاجتماعية والاقتصادية والإدارية في المدى القريب والبعيد، وتشمل على وظائف مل (مدرب مستشار _مدرب خبير).

مجموعة وظائف التدريب المهني: هو التدريب في مجال المهن الميكانيكية واليدوية والأعمال الحرفية ويساهم في تزويد العاملين بالأساليب المناسبة بالتعامل مع الحرف والمهن التي تعتمد على استخدام مهارات حركية ويدوية¹.
مجموعة وظائف التدريب التخصصي: يهتم هذا النوع من التدريب بالمعارف المتخصصة والخاصة بالأفراد أصحاب التخصصات مثل (المحاسبين، الأطباء، المهندسين).

مجموعة وظائف التدريب الإداري: هو التدريب الذي يساهم باكتساب المهارات الإدارية المناسبة للأفراد في أي مستوى من مستويات الإدارة. ويشمل على وظائف (مدرب معتمد، مدرب مساعد، متمرّن، دارس احتياجات تدريبية وحفائظ تدريب). وظائف (مدرب معتمد، منسق...) ².

ليس بالضرورة أن يشتمل الهيكل الوظيفي للجهة العامة على جميع المسالك المذكورة أعلاه، إذ يجوز أن يتم جمع مسلكين أو أكثر أو إضافة مسلم جديد بما يناسب طبيعة عمل الجهة العامة، كما أن توزيع الوظائف على مسالك

1 أحدث مركز تطوير الإدارة والإنتاجية بالمرسوم التشريعي رقم 79/ لعام 1967/وبإشراف عمله، بالتعاون مع منظمة العمل الدولية في عام 1968 ويتبع لوزارة الصناعة في الجمهورية العربية السورية.
يباشر المركز عمله في سائر أنحاء الجمهورية ويشمل نشاطه كافة الجهات العامة - الحكومية، ومؤسسات وشركات القطاعات الاقتصادية والخدمية (العام والخاص والمشارك) يعمل المركز على:

1- الدراسات الفنية التي تطلبها المؤسسات والشركات، ومعالجة مشاكلها واقتراح الحلول الفعالة لها.
2- بغية تحسين إنتاجية الشركات والمؤسسات على اختلاف أنواعها، وتأمين الإداريين والفنيين للمشروعات الجديدة، يعمل المركز على تطوير الطبقات الإدارية والفنية العاملة، وتدريبها على الطرق والوسائل العلمية الحديثة في تنظيم الأعمال الإدارية والفنية
2 وتتولى وزارة التنمية الإدارية وفق أحكام القانون رقم (28) لعام 2018 مهام وضع الأطر العامة لإدارة الموارد البشرية واقتراح برامج تأهيلها وتدريبها كما لها صلاحية منح ترخيص مزاولة مهنة التدريب الإداري، وتقوم بتنفيذ برامج التأهيل وبناء القدرات لشاغلي الوظائف القيادية عن طريق مركز القادة.

قد يختلف من جهة إلى أخرى فالوظيفة (وظيفة مهندس معلوماتية تصنف ضمن المسلك الفني في الهيكل الوظيفي في شركة اتصالات، بينما تصنف ضمن المسلك المهني في الهيكل الوظيفي لوزارة الصحة).

الفرع الثاني

في التحديث التشريعي وتنمية الموارد البشرية

انطلاقاً من أهمية وضرورة إجراء التحديثات التشريعية على المنظومة القانونية القائمة عليها الجهات العامة في سورية، وإيماناً بأهمية تنمية الموارد البشرية سنبحث في هذا الفرع أهم مخرجات المشروع الوطني للإصلاح الإداري على صعيد التحديث التشريعي وتنمية الموارد البشرية.

أولاً: الإطار العام لتحديث بنية الخدمة العامة في الجمهورية العربية السورية:

في إطار المهام الموكلة لوزارة التنمية الإدارية بموجب القانون /28/ لعام 2018 ولا سيما في مجال مراجعة ودراسة القوانين الخدمة للوظيفة العامة واقتراح تطويرها بما يضمن تحسين أدائها وجودة خدماتها واقتراح سياسة إشغال الخدمة العامة، ووضع أسس ومعايير عامة للترشيح والمسالك والمراتب الوظيفية، ومراجعة الأسس الناظمة للمسابقات والاختبارات للتعيين والتعاقد، واقتراح الأطر العامة لتطوير أنظمة الترقية والترفيه والحوافز والتعويضات والمزايا الوظيفية والأداء الفردي للعاملين في الجهات العامة¹.

وما يتطلبه ذلك من مراجعة شاملة للقانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 بشكل أساسي وكافة الأطر الإجرائية والقانونية لإدارة الموارد البشرية وتأهيلها وتدريبها وإيجاد النصوص التشريعية اللازمة لذلك في سبيل ربط المسؤولية بالمحاسبة والحقوق بالواجبات وتعزيز مبادئ الحوكمة في الإدارة باعتبارها وسيلة أساسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية لتحسين أداء المرفق العام من حيث الكفاءة والفعالية بما يساهم في توطيد ثقة المواطنين في الإدارات العامة² ، وانطلاقاً من المادة /26/ من دستور الجمهورية العربية السورية التي تنص (الخدمة العامة تكليف وشرف، غايتها تحقيق المصلحة العامة وخدمة الشعب) وأن (المواطنون متساوون في تولي

¹ المادة (2-3) من القانون رقم (28) لعام 2018

² البسام، بسام بن عبد الله (2021) (الحوكمة في القطاع العام والتنمية الشاملة والمستدامة، المجلة العربية للإدارة، مج 41، ع3، المملكة العربية السعودية، جامعة الملك سعود).

وظائف الخدمة العامة، ويحدد القانون شروط توليها وحقوق وواجبات المكلفين بها)، قدمت وزارة التنمية الإدارية مشروع الإطار العام لتحديث بنية الخدمة العامة في الجمهورية العربية السورية إلى رئاسة مجلس الوزراء وتم اعتماده من مجلس الوزراء¹.

أ- رؤية البرنامج الوطني للإصلاح الإداري في تطوير الخدمة العامة:

يُعد تحديث بنية الخدمة العامة وتطويرها مشروع سياسي بالدرجة الأولى، ويهدف إلى إعادة تكييف دور الإدارة وتأهيل مواردها، بما يمكنها من الانصهار في محيطها الداخلي والخارجي. وباعتبار أن العنصر الأهم على الإطلاق في أي إدارة أو مؤسسة هو العنصر البشري الذي يعتبر العنصر الفعال والنشط في جميع أجزاء الإدارة، وأن الموظف العام هو عقل الإدارة وأداتها الرئيسية في تنفيذ مهامها لذلك تم وضع برنامجاً لتحديث قوانين وبيئة الخدمة العامة وتطويرها بما يتلاءم مع دورها المستقبلي. وفي إطار سعي وزارة التنمية الإدارية لتنفيذ هذه الرؤية بالتنسيق والتعاون والتشارك مع وزارات الدولة المختلفة لإعادة النظر في بنية وهيكلية وسياسات وإجراءات عمل الإدارة والخدمة العامة وذلك من خلال فرق عمل فنية تخصصية واستشارية مكونة من معظم وزارات الدولة ذات الاختصاص.

فكانت رؤية المشروع الوطني للإصلاح الإداري:

إعداد الإطار العام لبرنامج إصلاح بنية الخدمة العامة وذلك بهدف تطوير هذه البنية وتحديثها بما يجعلها قادرة على الاستجابة المثلى لمتطلبات الإصلاح الإداري واستحقاقات العمل في مرحلة إعادة الإعمار، ليتم الاستعاضة عن القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50/ لعام 2004 بقانونين /قانون الخدمة العامة – قانون التنظيم المؤسساتي/.

¹ تضمن قرار مجلس الوزراء رقم 66/م.و تاريخ 2019/10/13 اعتماد وثيقة (الإطار العام لتحديث بنية الخدمة العامة في الجمهورية العربية السورية) المقدمة من وزارة التنمية الإدارية بكتابها رقم 1285/ت.م تاريخ 2019/9/29.

ب- الوضع الراهن ومراجعة مختصرة للقانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50/ لعام 2004:

في ظل الظروف الحالية والمرحلة المستقبلية لإعادة الإعمار، وفي ضوء رؤية الدولة المستقبلية لتحديث بنية الخدمة العامة في سورية، فإن القانون الأساسي للعاملين في الدولة لم يعد قادراً على تلبية متطلبات العمل في المرحلة القادمة، فالقانون بشكله الحالي لا يحتاج فقط إلى إعادة النظر ببعض مواده، بل إلى إعادة هيكلة بالكامل بما يخلق مرونة كافية للمؤسسات لاتخاذ قراراتها ورفدها بالكوادر المؤهلة وإقرار نظام للمراتب الوظيفية يضمن حقوق الموظف ويسهم بتحسين أدائه بما ينهض بواقع المؤسسة.

وبعد دراسة الآراء والمقترحات التي تم إرسالها من الجهات العامة حول القانون من قبل وزارة التنمية الإدارية توصلت أن إيجابيات هذا القانون يمكن إجمالها بكونه ضامناً لحقوق العاملين من حيث منحهم الحصانة ضد القرارات التعسفية وإمكانية التظلم، إضافة لشموله لمعظم المسائل المتعلقة بالخدمة العامة، وفيما يخص نقاط الضعف التي تشوب القانون، فقد أجمعت أغلب الجهات العامة على ما يلي:

نقاط الضعف بالقانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50/ لعام 2004:

1. يُخضع القانون كافة الجهات العامة لنظام قانوني واحد بما لا يراعي التمايز بين القطاعات الإدارية والاقتصادية والخدمية، مما يحد من حرية الجهات العامة في تنفيذ أهدافها وجذب الكفاءات التي تحتاجها¹.
2. عدم وجود نظام للمراتب الوظيفية².
3. القانون الحالي أغفل جانب العدالة من حيث منح علاوة الترفيع الدورية لجميع العاملين بالتساوي دون لحظ فروق الأداء الفردية، كما أن الآلية المطبقة في تقييم الأداء تقتصر لأسس واضحة ودقيقة.
4. لا يلبي طموح أصحاب الكفاءات بسبب تدني الرواتب والأجور والتعويضات والحوافز وتحديد سقفها، مما يدفعهم للبحث عن فرص خارج الجهات العامة مما يؤثر سلباً على إنتاجية هذه الجهات.

¹ أخضع القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (50) لعام 2004 كافة العاملين في الجهات العامة سواء لدى (إحدى الوزارات والإدارات والهيئات العامة أو المؤسسات والشركات والمنشآت العامة، أو إحدى البلديات أو المؤسسات البلدية أو وحدات الإدارة المحلية، أو إحدى جهات القطاع العام الأخرى لأحكامه) باستثناء الجهات المشمولة بأحكام المادة (159) منه.

² تجدر الإشارة إلى أن قانون الموظفين الأساسي رقم (135) لعام 1945 اشتمل في المواد (6 - 7) منه والجدول الملحق به على تسلسل المراتب والدرجات ورواتبها.

5. عدم وجود مدونة سلوك وظيفية تتضمن حقوق العامل وواجباته بشكل دقيق ومفصل.

6. إنَّ إجراءات وأصول التعيين غير كفيلة بالاستقطاب الأمثل لموارد بشرية خبيرة.

7. عدم وجود معايير واضحة لشغل الوظائف.

8. لم يتضمن فكرة واضحة عن التنظيم الأساسي في الجهات العامة.

ج- الصكوك التشريعية المقترحة:

1. مشروع قانون الخدمة العامة: يهدف إلى توضيح القواعد الرئيسية والأسس النازمة للخدمة العامة، حيث

يشكل الإطار القانوني العام الحاكم للخدمة العامة بحيث تعود له الجهات العامة عند وضع أنظمة العمل

الخاصة بها بما يتلاءم مع طبيعتها الخاصة ولا يتعارض مع أحكامه¹.

ويسهم بمواكبة التطور المستمر في القوانين النازمة للخدمة العامة بهدف تحقيق العدالة والرفاه المجتمعي،

وبهدف زيادة الوعي للعامل والمواطن بأهمية تحسين الأداء للوصول إلى تعاون بينهما لتأدية خدمات عامة

جيدة ومعالجة الترهل الإداري، ويتضمن المشروع ما يلي:

- مقدمة تتضمن مدونة السلوك الوظيفي: تعمل على إرساء قيم وظيفية وثقافة مهنية عالية لدى

العاملين في الدولة وتعزيز الالتزام بهذه المعايير والقواعد والقيم وترسيخ أسس الممارسات الجيدة،

وذلك من خلال توعية العاملين في الدولة وتوجيههم نحو أخلاقيات الخدمة السليمة وأطر الانضباط

الذاتي، التي تحكم سير العمل في الخدمة العامة والمنسجمة مع القوانين والأنظمة النافذة وتشمل

بشكل أساسي (واجبات الموظف السلوكية ومسؤولياته العامة - أصول التعامل مع الآخرين - أصول

التعامل مع المال والممتلكات العامة وتكنولوجيا المعلومات - الحفاظ على السرية وآليات الإفصاح

¹ يُلاحظ في هذا المشروع اعتماد تسمية قانون الخدمة العامة على القانون النازم للعاملين لدى الجهات العامة بما ينسجم مع المادة (26) من الدستور ووفق ما هو معمول به في الدول محل المقارنة في مصر والأردن وفرنسا وغيرها، وفي ذلك تغيير للنهج المتبع في إطلاق تسمية القانون الأساسي للعاملين في الدولة أو قانون العاملين الموحد أو قانون الموظفين الأساسي.

عن المعلومات - الاستحقاق والجدارة التنافسية والعدالة - الصحة والسلامة الوظيفية - حقوق الموظف الشخصية¹.

- **تحديد طبيعة نظام الخدمة العامة:** إن نظام الخدمة العامة في سورية ذو طبيعة خاصة تجمع بين النظامين المفتوح والمغلق لتخلق لنفسها هوية مختلطة خاصة تتمتع بالمرونة الكافية للاستجابة لمعطيات العمل المؤسساتي².

- **نظام المراتب الوظيفية:** يقوم هذا النظام على فكرة الربط بين الأداء والكفاءة من جهة، وبين الأجور وتولي المواقع الوظيفية من جهة أخرى، بما يساهم في تحسين الكفاءة والارتقاء الوظيفي، والتركيز على تحقيق مبدأ تكافؤ الفرص وذلك من خلال تقسيم الوظائف العامة إلى فئات وكل فئة تتألف من مراتب، والمرتبة بدورها من درجات³، حيث تتضمن الفئة الأولى (خمس مراتب وظيفية كل مرتبة إلى عدة درجات ماعدا المرتبة الأولى في أعلى سلم المراتب الوظيفية للعاملين في الجهات العامة، ولا يتم الوصول إليها إلا بشروط محددة تصدر بقرار من مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزارة التنمية الإدارية، أما الفئات الثانية والثالثة والرابعة فتضم كل منها أربعة مراتب كل مرتبة ثلاث درجات، تتم الترقية فيها وفق آلية تقييم تقوم على تعداد أقنية التقييم بموجب شروط ومعايير موضوعية وواضحة وقابلة

¹ لا نجد في القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (50) لعام 2004 لفظ مدونة السلوك ولكننا نجد مفرداتها ضمن أحكام الباب التاسع منه تحت عنوان الواجبات والمحظورات والعقوبات المسلكية، في حين نجد مدونة السلوك في بعض القوانين والأنظمة النافذة ومنها مدونة قواعد السلوك القضائي الصادرة بقرار مجلس القضاء الأعلى رقم ٢٢٧ تاريخ ٢٠١٢/١٠/١٥ والمعممة على السادة القضاة بالبلاغ الوزاري رقم ٨ تاريخ ٢٠١٢/١٧/١٠ الصادر عن وزير العدل.

² نجد أن القانون الأساسي للعاملين في الدولة نظم نوعين من الاستخدام في الوظيفة العامة إما التعيين الدائم وذلك بموجب أحكام الباب الثالث الفصل الأول ومنه وهو ما يسمى نظام الوظيفة المغلق، أو الاستخدام المؤقت والتعاقد بموجب أحكام الباب السادس عشر منه وهو ما يسمى نظام الوظيفة المفتوح، ولكل منهما شروطه وأحكامه الخاصة، وهذا ما خلصت إليه ورشة عمل تحديث بنية الخدمة العامة التي أقيمت في وزارة التنمية الإدارية بتاريخ 2018/10/4.

³ تجدر الإشارة إلى أن القانون الأساسي للعاملين في الدول رقم (50) لعام 2004 في المادة (5) منه قسم الوظائف إلى خمس فئات وفق جداول الأجور الملحق بهذا القانون يتم شغلها بناء على شهادات ومؤهلات وخبرات محددة، ولا يمكن الانتقال من فئة إلى فئة أخرى إلا في حال حصول أحد العاملين - القائمين على رأس العمل - من شاعلي إحدى وظائف الفئات الأولى والثانية والثالثة، على شهادة أعلى من الشهادة المعين على أساسها وبشرط أن تكون الشهادة الأعلى التي حصل عليها العامل - بعد تعيينه - من الشهادات المقبولة لشغل وظائف الجهة العامة التي يعمل لديها بموجب نظامها الداخلي وأن تكون هناك وظيفة شاغرة في الملاك العددي للجهة العامة التي يعمل لديها تتوفر فيه شروط شغلها وذلك بموجب المادة (13).

للمقياس بحيث سيتضمن (تصنيف الوظائف العامة - توصيف الوظائف العامة بالنسبة لكل صنف - ترتيب الوظائف العامة - تقييم الوظائف العامة (الأجور)، (شغل الوظائف العامة وشروط شغلها "الشخصية - الموضوعية" - أساليب شغلها - العمل الدائم - التعاقد بكل أشكاله)، ويجب في شروط ترقية العامل من فئة إلى فئة أعلى:

■ الخبرة كأن يكون قد مضى على تعيينه في هذه المرتبة عدد من السنوات المحددة للمرتبة تبعاً لدرجته ومؤهلاته.

■ التدريب والتأهيل: حيث يخضع لعدد من البرامج التأهيلية المقررة تبعاً لمرتبته بهدف الارتقاء بمهارات وقدرات العاملين بما يرفع المستوى¹.

- القواعد الأساسية النازمة للخدمة العامة في القطاع الإداري: تحديد نوع العلاقات بين أجزاء الوحدات الإدارية أفقياً وعمودياً من خلال تقسيم تلك الوحدات الإدارية وتحديد نوع الارتباطات فيما بينها وعلاقتها مع الوسط الخارجي، ونطاق الإشراف، كذلك الصلاحيات والمسؤوليات والتفويضات ونظام سير العمل.

- مبادئ وأسس أنظمة العمل والعاملين الخاصة بالقطاع الاقتصادي: يكتسب القطاع الاقتصادي خصوصية من حيث بيئة وطبيعة العمل والتي تتباين حتى ضمن مؤسسات القطاع الاقتصادي ذاتها (إنتاجي - صناعي - خدمي - زراعي..... الخ)، ولذلك سيتم في هذه القانون وضع المبادئ العامة التي تحكم عمل القطاع الاقتصادي بما يضمن خصوصيته ويمنح مجالس الإدارات الصلاحيات التي تمكنها من اتخاذ القرارات شريطة تحقيق الريعية الاقتصادية، بالإضافة لدراسة موضوع أنظمة الحوافز الممنوحة للعاملين من الأرباح المحققة في المؤسسات ذات الطابع الاقتصادي - وفق القوانين والأنظمة النافذة - وربطها بالإنتاجية ونسبة الأداء (يصبح العامل كشريك في الأرباح).

¹ تم تشكيل لجنة برئاسة معاون وزير التنمية الإدارية وعضوية ممثلين عن الجهات المعنية مهمتها مراجعة نظام المراتب الوظيفية المقترح ضمن مشروع قانون الخدمة العامة بموجب قرارا وزير التنمية الإدارية رقم 2991/ت.م تاريخ 2022/11/29.

- تحديث سلالم الأجور: حيث سيتم من خلال هذا القانون وضع سياسة شاملة للأجور تتبع في سقف الأجر الممنوح للعامل بما يتناسب مع تكاليف المعيشة المرتفعة ويسهم في ردم الفجوة بين النفقات والإيرادات¹.
- أنظمة جديدة للحوافز والتعويضات والمكافآت ترتبط بالأداء والإنتاجية وتحقق مبدأ العدالة للعاملين في الدولة.
- تحديد طبيعة العلاقة القانونية بين الإدارة والموظف العام (الدائم والمتعاقد)²:
 - المركز القانوني للموظف الدائم والمتقاعد.
 - حقوق الموظف العام: (المادية والمعنوية).
- الترقية: تعريفها - شروطها - موانعها - الربط بين المسار التدريجي والترقية الوظيفية.
- واجبات الموظف العام ومسؤولياته المسلكية والمدنية والجزائية.
- أسباب انتهاء الرابطة الوظيفية (بقوة القانون - بإرادة الموظف - بإرادة الإدارة)
- قواعد إدارة الموارد البشرية: وتشمل كافة الإجراءات الرسمية والقانونية التي يخضع لها الموظف منذ التعيين وحتى التقاعد.
- معايير تقييم الأداء الوظيفي: تغيير مفهوم تقييم الأداء وتحريره من الثقافة الحالية عن طريق بناء مصفوفة معايير إدارية وتقييم أداء كمية ووصفية، إضافة إلى إنشاء قطاع لإدارة أداء الموظفين يسهم

¹ ينسجم هذا الطرح مع دستور الجمهورية العربية السورية حيث نص في المادة أربعون على (لكل عامل أجر عادل حسب نوعية العمل ومردوده، على ألا يقل عن الحد الأدنى للأجور الذي يضمن متطلبات الحياة المعيشية وتغيرها).

² وقد استقر الرأي الراجح في الفقه والقضاء على تكييف العلاقة بين الموظف والدولة بأنها علاقة تنظيمية لائحية تضع الموظف في مركز قانوني عام وموضوعي يجوز تغييره وتعديله بقواعد عامة ومجردة وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة. وهذا ما أكدته صراحة اجتهاد المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد أحكامها الذي قضى بأن علاقة الموظف بالإدارة علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح. فمركز الموظف هو مركز عام يجوز تغييره في أي وقت وليس له أن يحتج بأن له حقاً مكتسباً. إن الموظفين هم عمال المرافق العامة وبهذه الصفة يجب أن يخضع نظامهم القانوني للتعديل والتغيير وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة (مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا المصرية . السنة العاشرة ص: 800). انظر د. نحيلي، سعيد. (2010) انقضاء الخدمة الوظيفية، الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد الخامس، دمشق، سورية ص 93.

في تعزيز الأداء في القطاع الحكومي وترسيخ ثقافة التميز بهدف ترسيخ منهج علمي لمكافأة الإنجازات والنتائج المتميزة وتشجيع التعلم والتطور المستمرين.

- القواعد الناظمة لمسؤوليات وواجبات الموظف.

- أسس ومبادئ التدريب: تتضمن القواعد الأساسية لأنواع التدريب التي تسهم في تحسين أداء العامل وزيادة خبرته في مجال عمله، وقواعد وشروط الالتحاق به وقياس الأثر على تحسين الأداء الفردي للعامل المتمرن¹.

- وأحكاماً يمكن إنجازها بـ (أحكام عامة - إدارة الموارد البشرية - التدريب الإداري - الإعداد المسبق - الإعداد الآني - تعريف التدريب وأهدافه - طرق تحديد الاحتياجات التدريبية - تنظيم الدورة التدريبية - النطاق الشخصي (الفئة المستهدفة - المدرب) - النطاق الموضوعي (الحقيبة التدريبية) - ماديات التدريب - أساليب التدريب (محاضرات - دراسة حالات - تقمص الأدوار - التمرين التطبيقي) - /تقويم الأداء/ تعريفه - معايير قياسه - أثاره الوظيفية والمالية/).

- العمالة الموسمية: سبل تنظيمها وتسوية وضعها وأسس انتقالها من العمالة الموسمية إلى العمالة الدائمة وفق ضوابط ومعايير معينة في حال توفر الشاغر والاعتماد اللازمين لذلك، وتحديد كتلة العمالة الموسمية التي يمكن استخدامها من قبل الجهات العامة.

- تمديد الخدمة: ضبطها لمن تجاوز سن التقاعد وفق ضوابط معينة بحيث لا يتم تحديدها بالفئة وإنما بالخبرة وحاجة الجهة العامة الفعلية لخدمات المومأ إليه².

¹ أفرد المشرع في القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (50) لعام 2004 باباً خاصاً للتدريب والتأهيل المواد (18- 19- 20 - 21 - 22 من الباب الرابع) كما تضمنت القوانين والأنظمة النافذة موضوع التدريب الخارجي ولا سيما (المرسوم التشريعي 6 لعام 2013 المتضمن قانون البعثات العلمية - وقرار رئيس مجلس الوزراء رقم 532 تاريخ 2022/3/16 الصادر بناء على قانون هيئة التخطيط والتعاون الدولي رقم 1 لعام 2011 والخاص بالدورات الاطلاعية والتدريبية الخارجية).

² يلاحظ أن موضوع تمديد الخدمة قد حاز أهمية كبيرة حيث أجاز المشرع في القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (50) لعام 2004 في حالات الضرورة . بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على طلب العامل واقتراح الوزير المختص . تمديد خدمة العامل بعد إتمامه الستين من العمر لمدة سنة قابلة للتجديد حتى خمس سنوات على أبعد حد، وتضمن قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 172/ تاريخ

- تعزيز دور القضاء الإداري مع الإدارة العامة، والعمل على تعديل الدور الرقابي وليس توسيعه وذلك عن طريق نهوض الجهات الرقابية بالرقابة السابقة وتقديم الرأي الذي يحسن عمل الإدارة وعدم الاكتفاء برصد الأخطاء¹.

- مراجعة إجازات الأمومة بما ينسجم مع سياسة الدولة الإنجابية وتحديد النسل وفق متطلبات كل مرحلة.

2. مشروع قانون التنظيم المؤسساتي:

ويهدف إلى تحديث التشريعات والقوانين والهيكلية الإدارية والتنظيمية وإرساء منهجية واحدة متجانسة بين كافة الجهات العامة، ومعالجة الترهل الإداري وتبسيط الإجراءات، والحد من تضخم الجهاز الإداري² وتجذر المركزي الإدارية، وتحقيق الترابط والوثيق والتفاعلي بين مختلف هذه المرتكزات للوصول إلى أفضل مخرجات في مجال التنظيم المؤسساتي وإيجاد بيئة ملائمة ورشيقة للعمل الإداري، ويتضمن مشروع قانون التنظيم المؤسساتي ما يلي:

- وضع الأسس الناظمة لإحداث الجهات العامة وتحديد بنيتها الإدارية ومعايير التميز بين الجهات العامة ذات الطابع الإداري، الاقتصادي، الخدمي، الإنتاجي³، وتحقيق مبدأ التناسب بين الكلفة والريعية، ووضع معايير إحداث الوحدات التنظيمية وتصنيفها.

2021/1/26 أسس وضوابط تمديد الخدمة وأناط باللجنة المشكلة بالقرار رقم 2039/ تاريخ 2020/12/8 برئاسة رئيس لجنة الخدمات والبنى التحتية مهمة تطبيق هذه الضوابط.

1 في هذا الإطار يمكن أن نلاحظ دور القسم الاستشاري للفتوى والتشريع في مجلس الدولة من خلال المهام التي أوكلها المشرع له بموجب قانون مجلس الدولة رقم (32) لعام 2019 من خلال ما تقدمه إداراته للجهات العامة من آراء.

² يتألف الجهاز الحكومي في الجمهورية العربية السورية من:

- الوزارات: 29 وزارة
- المؤسسات: 124 مؤسسة.
- الهيئات العامة: 72 هيئة.
- الشركات العامة: 14- شركة.
- الوحدات الإدارية: (14 محافظة - 156 مدينة - 519 بلدان - 755 بلدات).

³ تضمن القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (50) لعام 2004 في المادة (2) منه أ- يتم إحداث الجهة العامة، على الشكل التالي:

- 1- يتم إحداث الجهات العامة ذات الطابع الإداري، بقانون.
- 2- يتم إحداث الجهات ذات الطابع الاقتصادي، بمرسوم.

- قواعد دمج وحل الجهات العامة: رسم القواعد العامة والخطوات الأساسية والقانونية في عملية دمج أو حل الجهات العامة.
- قواعد التنظيم المؤسساتي: تتضمن المعايير الأساسية لوضع الهياكل التنظيمية لكافة القطاعات وتحديد الإطار العام والمبادئ والأسس العامة التنظيمية الواجب اتباعها وفق القطاعات.
- قواعد وضع الهياكل التنظيمية والهياكل الوظيفية النموذجية (أنواع الوحدات التنظيمية-مبدأ التدرج الإداري).
- أسس تصنيف الوظائف في مسالك ومجموعات وظيفية: قواعد تصنيف الوظائف المتشابهة في الجهات العامة وأسس إحداث المسالك والقواعد الناطمة لها.
- أسس توصيف الوظائف وتنظيم قواعد التزام الجهات العامة بها.
- مبادئ العمل في المنظمات الحكومية.
- التنظيم القانوني للتفويض الإداري¹.
- التنظيم القانوني للملاكات العددية للجهات العامة.

ثانياً: التحفيز الوظيفي:

تعتبر الحوافز من المؤثرات الأساسية التي تلعب دوراً هاماً وحيوياً في سلوك الأفراد، ومن خلالها يمكن خلق الرغبة لديهم في الأداء. الأمر الذي يمكن معه القول إن قدرة المنظمات على تحقيق أهدافها تتوقف إلى حد كبير على نجاح الإدارة في توفير القدر الكافي من الدافعية لدى الأفراد ووضع نظام فعال للحوافز الذي يوجه لإثارة الدوافع

3- يتم إحداث البلديات ووحدات الإدارة المحلية، وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة بهذا الشأن.

ب - تحدد مهام واختصاصات الجهة العامة، في صك إحداثها

¹ التفويض في القانون الإداري، هو أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جانب من اختصاصه، سواء في مسألة معينة أم في نوع معين من المسائل، إلى فرد آخر. ولا يمكن، من حيث المبدأ، للسلطة أن تتصرف باختصاصها المسند إليها في الدستور أو القانون أو اللوائح، ومع ذلك قبل القانون الإداري التفويض، للتخفيف من بعض أعباء المسؤولية عن المرافق، وذلك فيما يجيزه الدستور والقانون واللوائح من التفويضات، ويجري تمييز صورتين من صور التفويض وهما: تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع انظر: د. الطماوي، سليمان. (1976) القضاء الإداري، القاهرة، دار الفكر العربي، ومن الجدير بالذكر أن المرسوم التشريعي رقم (69) لعام 2005 نظم موضوع التفويض في الجمهورية العربية السورية

التي بدورها تدفع العاملين للإنتاج وتحقق لهم الرضا عن ذلك العمل مما يؤدي إلى رفع الروح المعنوية وزيادة معدلات الأداء¹.

وإن عملية ترقية الفرد من وظيفة إلى وظيفة أخرى تمثل أحد الحوافز المهمة التي تعتمد عليها إدارة المنظمات الحديثة للدفع بأفرادها باتجاه تطوير أدائهم وتحسينه للحصول على فرص ترقية مناسبة².

وتعتمد فاعلية الترقية كحافز على العمل فيما إذا ربطت بالكفاءة وأداء الفرد في المؤسسة فإذا كان لدى العاملين رغبة أو دافع لشغل منصب وظيفي أعلى من منصبهم الحالي، تحقيقاً لنزعة أو حاجة لديهم وهي المكانة الوظيفية³.

ومن هنا تأتي أهمية دراسة نظام التحفيز الوظيفي الصادر في ضوء المشروع الوطني للإصلاح الإداري،

أ- الإجراءات التمهيدية لإعداد نظام التحفيز:

بههدف استقطاب الكفاءات وتوطينها واستثمارها في الجهات العامة وزيادة الإنتاجية وتحسين الأداء الفني للجهات العامة من خلال ربط الأجر بالإنتاج وبناء على المهام المنوطة بوزارة التنمية الإدارية في مراجعة ودراسة القوانين الناظمة للوظيفة العامة واقتراح تطويرها بما يضمن تحسين أدائها وجودة خدماتها⁴ تم تشكيل لجنة برئاسة وزير التنمية الإدارية وعضوية ممثلين عن الجهات المعنية⁵ مهمتها مراجعة النصوص والأحكام القانونية المتعلقة بمنح الحوافز والتعويضات والمكافآت، ووضع معايير وأسس جديدة وتطويرها.

من خلال دراسة الصكوك التشريعية والأنظمة النافذة الخاصة بمنح الحوافز والعلاوات والمكافآت وتطبيقها في الجهات العامة أعدت اللجنة مشروع مرسوم يتضمن النظام النموذجي للحوافز والعلاوات والمكافآت في الجهات

1 أبو حيمد، محمد. (2020) أثر الحوافز المادية والمعنوية على أداء العاملين، المجلة العربية للنشر العلمي، العدد (21)، الأردن.

2 غزيان، ليلى. (2010) الترقية كحافز لتحسين أداء العاملين (دراسة ميدانية)، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر، الجزائر.

3 الحلابية، غازي. (2013) أثر الحوافز في تحسين الأداء لدى العاملين في مؤسسات القطاع العام في الأردن (دراسة تطبيقية)، كلية الأعمال، جامعة الشرق الأوسط، الأردن.

4 المادة (2) من القانون رقم (28) لعام 2018.

5 قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (677) تاريخ 2021/5/9 حيث تتضمن اللجنة ممثلين عن (وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل-وزارة المالية-الأمانة العامة لرئاسة مجلس الوزراء-الجهاز المركزي للرقابة المالية-الاتحاد العام لنقابات العمال-وزارة التنمية الإدارية)

العامة والذي يتضمن معايير وضوابط ناظمة لمنح الحوافز والعلاوات والمكافآت للعاملين بما يحقق العدالة وتطوير

عمل الجهات العامة ورفع معدلات الإنتاجية فيها وقد اعتمد النظام على الأسس التالية¹:

- ربط الحوافز بمجموعات الأنشطة الإنتاجية والخدمية والمهنية في كافة الجهات العامة ذات الطبيعة الاقتصادية والإدارية.

- ربط العلاوات بمجموعات الأنشطة الاجتماعية والفكرية والمالية والإدارية.

- وضع معايير لمنح المكافآت.

ب- الإطار القانوني لنظام التحفيز:

بالنظر لاختلاف وتعدد القوانين الناطمة لعملية منح الحوافز للعاملين في الدولة بين القطاعات الإدارية والاقتصادية والمالية، ولوجود تباين في الإجراءات ومعايير المنح والحجب وغياب المنهجية الواحدة².

فكان من الضروري إيجاد سند قانوني ومرجعية واحدة في مختلف القطاعات الإدارية والاقتصادية³ وعليه صدر المرسوم التشريعي رقم (18) لعام 2022 الذي تضمن أن يصدر بمرسوم نظام نموذجي للتحفيز الوظيفي للعاملين في الجهات العامة ذات الطابع الإداري والاقتصادي واستثنى الفئات الواردة في المادة /159/ من القانون الأساسي

¹ كتاب وزارة التنمية الإدارية رقم 44/ت.م تاريخ 2022/3/17.

² أهم الأحكام الناطمة لمنح الحوافز والمكافآت في الجهات العامة ذات الطابع الإداري:

- القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50 لعام 2004.

- المرسوم 476 لعام 2004 المتعلق بحوافز العاملين.

- قانون الموازنة العامة للدولة.

- القانون الموحد للمشاغي رقم 8/ لعام 2010 المادة /16/.

- المرسوم التشريعي رقم 11/ لعام 1986 اعطى صلاحية لرئيس مجلس الوزراء بمنح مكافآت دون التقيد بالحدود الواردة في قانون العاملين

أهم الأحكام الناطمة لمنح الحوافز والمكافآت في الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي:

- القانون رقم 2/ لعام 2005

- المرسوم التشريعي رقم 59/ لعام 2007 وتعديلاته الخاص بالحوافز الإنتاجية (المؤسسة أو الشركة العامة – مصرف سورية المركزي – المصارف العامة)

- المرسوم رقم 1715/ لعام 1977

³ انظر الأسباب الموجبة للمرسوم التشريعي رقم (18) لعام 2022.

للعاملين في الدولة رقم 50/ لعام 2004 من أحكامه¹ وقضى باعتبار كافة التشريعات معدلة حكماً بما يتوافق مع أحكامه.

وتجدر الإشارة إلى مكتب صياغة التشريعات لدى القسم الاستشاري في مجلس الدولة بين لدى دراسة مشروع الصك التشريعي أنه ليس ثمة ما يبرر استثناء الموظفين الخاضعين لأحكام قانون الموظفين رقم (135) لعام 1945 ما دام أن المشروع يهدف إلى وضع نظام نموذجي لكافة الجهات العامة وإن القول بخلاف ذلك من شأنه إحداث شرح وتفاوت بين موظفي وعاملي الدولة بدون مبرر².

وبناءً على أحكام المادة (1) من المرسوم التشريعي رقم (18) لعام 2022 صدر المرسوم رقم (252) لعام 2022 المتضمن النظام النموذجي للتحفيز الوظيفي للعاملين في الجهات العامة والذي يتكون من:

- الحوافز الإنتاجية: وهي بدل معنوي أو مادي يمنح كأداة تحفيزية لقاء جهد أو سلوك أو عمل، يسهم في رفع مستويات الأداء في الجهة العامة، وزيادة الإنتاجية، ورفع مستوى الخدمات المقدمة، وتحسين صورتها.

¹ تضمنت المادة 159/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (50) لعام 2004 أن يستثنى من أحكام هذا القانون:

1. قضاة الحكم والنيابة الخاضعون لقانون السلطة القضائية، وقضاة المحكمة الدستورية العليا، وقضاة مجلس الدولة. ومحامو إدارة قضايا الدولة.
2. أعضاء الهيئة التعليمية والتدريسية والفنية، الخاضعون لقانون تنظيم الجامعات.
3. العاملون في الفتوى والتدريس الديني، والائمة والخطباء والوعاظ والقراء والمؤذنون وخدم المساجد وغيرهم من أرباب الشعائر الدينية.
4. عسكريو الجيش والقوات المسلحة، وقوى الأمن الداخلي.
5. الضابطة الجمركية.
6. الجهاز الفني، وأعضاء هيئة البحث العلمي، في مركز البحوث العلمية. وأعضاء الهيئة الفنية، وأعضاء الهيئة المخبرية وأعضاء هيئة البحث العلمي، في هيئة الطاقة الذرية.
7. العاملون العلميون، في هيئة الموسوعة العربية.
8. الركب الطائر. في مؤسسة الطيران العربية السورية. والركب المبحر. في شركة الملاحة البحرية السورية.
9. العمال المحليون، المعينون في البعثات الخارجية.

² انظر رأي مكتب صياغة التشريعات لدى القسم الاستشاري في مجلس الدولة رقم (247) لسنة 2022 في القضية رقم (247) لسنة 2022، وذلك بموجب الاختصاص المعقود له وحده دون غيره في المادة (73) من قانون مجلس الدولة رقم (32) لعام 2019 بمراجعة وضبط وصياغة مشروعات الصكوك التشريعية.

- العلاوات التشجيعية: وهي مبلغ مالي يمنح عند القيام بنشاط محدد أو عمل استثنائي وفقاً لشروط ومعايير ناظمة، وترتبط بتقييم الأداء

- المكافآت: وهي مبلغ مالي يمنح عند القيام بجهود نوعية في إنجاز العمل وزيادة فاعليته، وتسهم في تحقيق الأهداف الاستراتيجية ورفع كفاءة الأداء للجهة العامة.

وقد حدد المرسوم المعايير الأساسية للمنج¹:

- ربط العمل بالوحدة المعيارية لنوع النشاط.
- تحديد الإنتاج المعياري والزمن المعياري، بما يزيد عن نسبة 70% من الطاقة المتاحة الحالية لخط الإنتاج أو المشروع أو الخدمة.
- زيادة أداء العامل عن الإنتاج المعياري والزمن المعياري لمجموعة النشاط.
- تقييم مهارة العامل وإتقانه للعمل.
- الوفرة في تكاليف الإنتاج أو إنجاز العمل أو تقديم الخدمات.
- اعتماد أيام العمل الفعلية للعامل على ألا تقل عن 18/ يوماً في الشهر الواحد

كما وضع المرسوم الشروط العامة للحجب²:

- انخفاض إنجاز العامل أو فريق العمل عن حد الإنتاج المعياري والزمن المعياري لمجموعة الأنشطة.
- عدم تحقيق عدد أيام العمل الفعلية اللازمة للاستحقاق.
- انخفاض جودة الوحدة المعيارية لنوع النشاط المنتجة من قبل العامل، ومخالفتها للمعايير والمواصفات المحددة.

- التسبب في الهدر وزيادة التكلفة، وعدم المحافظة على أدوات العمل.

- التقصير أو الإهمال أو التصرف بشكل مخالف لمصلحة العمل.

¹ المادة (6) من المرسوم رقم (252) لعام 2022.

² المادة (7) من المرسوم رقم (252) لعام 2022.

- الحصول على تقييم أداء أقل من جيد.

- فرض إحدى العقوبات المسلكية خلال فترة استحقاق الحافز أو العلاوة التشجيعية

وقضى القرار بتشكيل لجنتين:

1- اللجنة المركزية للحوافز والعلوات والمكافآت وتتولى المهام التالية:

- إقرار أنظمة الحوافز والعلوات التشجيعية والمكافآت التي تضعها اللجان الفرعية في الجهات العامة، ليصار إلى إصدارها من قبل الجهة المختصة.
- إقرار الوحدة المعيارية والإنتاج المعياري والزمن المعياري لكل نشاط فرعي ضمن مجموعة الأنشطة لدى كل جهة عامة¹.

- إقرار الأداء المعياري لمجموعات الأنشطة وتوحيدها في الجهات العامة ذات طبيعة العمل والأنشطة المتشابهة.

- دراسة تقارير التتبع المرفوعة من اللجان الفرعية في الجهات العامة، ودراسة أثر النظام النموذجي للتحفيز الوظيفي في الجهات العامة على تحسين الأداء المؤسسي.

- متابعة إجراءات تنفيذ النظام النموذجي للحوافز والعلوات التشجيعية والمكافآت في الجهات العامة.

2- اللجنة الفرعية للحوافز والعلوات التشجيعية والمكافآت وتتولى المهام التالية:

- وضع أنظمة الحوافز والعلوات التشجيعية والمكافآت الفرعية في الجهة العامة، من خلال العمل على تحديد:

- الوحدة المعيارية لمجموعات النشاطات لديها، وتحديد مواصفاتها وجودتها.
- الإنتاج المعياري والزمن المعياري لكل نشاط فرعي ضمن مجموعة الأنشطة.

¹ تضمنت المادة (1) من المرسوم رقم (252) لعام 2022 ما يلي:

- الإنتاج المعياري: كمية المنتجات أو الخدمات أو المهام التي ينجزها العامل خلال الوحدة الزمنية المعتمدة وضمن المواصفات والجودة المطلوبة.
- الزمن المعياري: الزمن الإجمالي المقرر لإنجاز الإنتاج المعياري.
- الوحدة المعيارية: المنتج أو الخدمة أو العمل الذي يقوم به عامل واحد أو مجموعة عاملين.

▪ تمييز الشرائح المستهدفة وتحديد لها في الجهة العامة.

- وموافاة اللجنة المركزية بها لاعتمادها خلال مدة ثلاثة أشهر من تاريخ نفاذ المرسوم.
- تقدير الاعتمادات الواجب رصدها ضمن موازنة الجهة العامة، استناداً للمعايير الواردة في هذا المرسوم ودليل الإجراءات التنفيذية.
- استلام التقييمات من مديرية التنمية الإدارية، وتحديد الحوافز والعلاوات التشجيعية والمكافآت وفق المعايير الواردة في المرسوم، والتنسيق مع من يلزم بهذا الخصوص لتوفير البيانات المطلوبة.
- إقرار قائمة أسماء العاملين المستحقين للحوافز والعلاوات التشجيعية والمكافآت.
- إعداد محضر باجتماعات اللجنة الفرعية، واعتمادها من قبل رئيس اللجنة الفرعية.
- إعداد تقرير تتبع سنوي لتطبيق نظام الحوافز والعلاوات التشجيعية والمكافآت في الجهة العامة، وعرضه على اللجنة المركزية.

ج- الإجراءات التنفيذية لنظام التحفيز:

اعتمد مجلس الوزراء في جلسته المنعقدة بتاريخ 2023/11/29 البرنامج التنفيذي للنظام النموذجي للتحفيز الوظيفي للعاملين في الجهات العامة¹ وذلك وفق الخطوات التالية:

- 1- تشكيل اللجنة المركزية: تضمن قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (1709) تاريخ 2022/10/2 تشكيل اللجنة المركزية للحوافز والعلاوات والمكافآت برئاسة وزير التنمية الإدارية وعضوية ممثلين عن (وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل-وزارة المالية - الجهاز المركزي للرقابة المالية - رئاسة مجلس الوزراء-وزارة التنمية الإدارية - الاتحاد العام لنقابات العمال).
- 2- تشكيل اللجان الفرعية في الجهات العامة².

¹ كتاب مجلس الوزراء رقم 1/14812 تاريخ 2022/12/1 المتضمن موافقة مجلس الوزراء على البرنامج التنفيذي للنظام النموذجي للتحفيز الوظيفي للعاملين في الجهات العامة المعد من قبل وزارة التنمية الإدارية بكتابها رقم 193/ت.م تاريخ 2022/11/23.

² مثال ذلك: قرار الأمين العام لرئاسة مجلس الوزراء رقم (1628) تاريخ 2022/9/25 وتعديله المتضمن تشكيل اللجنة الدائمة الفرعية للحوافز والعلاوات والمكافآت برئاسة الأمين العام لرئاسة مجلس الوزراء وعضوية (مدير التنمية الإدارية - مدير الشؤون القانونية - مدير الشؤون المالية - ممثل التنظيم النقابي - مدير الخدمات المشتركة).

3- تحديد مجموعات الأنشطة والوحدات المعيارية وتمييز الشرائح المستهدفة وأعداد العاملين: حيث يعتبر تصنيف الأنشطة العمود الفقري لتطبيق النظام، وقد تم توزيعها وفق نوع النشاطات في مجموعات بني على أساسها منح الحوافز الإنتاجية والمادية والعلاوات التشجيعية، وتوزع على أربع مستويات على النحو الآتي¹:

المستوى الأول: تحديد مجموعة النشاط ويتضمن /10/ مجموعات.

المستوى الثاني: تحديد مجموعة النشاط الفرعي ويتضمن /28/ مجموعة. (ورد المستوى الأول والثاني في المادتين 9 و 17 من المرسوم /252/).

المستوى الثالث: تحديد فئة النشاط الفرعي ويتضمن /94/ فئة.

المستوى الرابع: تحديد نوع النشاط الفرعي وفق الفئة ويتضمن /2100/ نوع. (تم الاعتماد على التصنيف المرجعي الدولي الرابع ISIC4

4- تنفيذ ورش عمل تفاعلية لشرح النظام النموذجي للتحفيز الوظيفي، وجدول البيانات المطلوب.

5- تحديد الأداء المعياري للأنشطة الفرعية في الجهات العامة بالتعاون مع مركز تطوير الإدارة والإنتاجية².

6- إعداد الدليل التنفيذي لنظام التحفيز وإصداره: تضمن قرار وزير التنمية الإدارية رقم (269) تاريخ 2023/5/10 دليل الإجراءات التنفيذية لنظام التحفيز الوظيفي للعاملين في الجهات العامة.

7- وضع نظام التقويم النموذجي.

8- وضع أنظمة الحوافز والعلاوات الخاصة بكل جهة عامة: ويتم ذلك بعد مناقشتها لدى اللجنة المركزية وإقرارها ليتم بعد ذلك إصدارها من قبل الوزير المختص³.

¹ المادة (9) من المرسوم رقم (252) لعام 2022.

² بلاغ رئاسة مجلس الوزراء رقم 15/38/ب تاريخ 2022/10/2 والبلاغ 15/54/ب تاريخ 2022/12/19.

³ مثال ذلك: النظام النموذجي للتحفيز الوظيفي في رئاسة مجلس الوزراء الصادر بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (715) تاريخ 2023/5/14 والمعتمد بمحضر اللجنة المركزية للحوافز والعلاوات التشجيعية والمكافآت رقم 1/ تاريخ 2023/5/10.

ثالثاً: في تطوير أنظمة التعيين:

تضمن الفصل الرابع من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (50) لعام 2004 إجراءات وأصول التعيين حيث تضمنت المادة (8) منه على أن يجري التعيين وفق ما يلي:

1. بموجب مسابقة تجرى لوظائف الفئة الأولى، ووظائف الفئة الثانية التي يشترط للتعين فيها الحصول على شهادة مدرسة أو معهد من الشهادات المشار إليها في جدول الأجور الملحق بهذا القانون.

2. بموجب اختبار: لوظائف الفئة الثانية الأخرى ووظائف الفئات الثالثة والرابعة والخامسة.

3. وتحدد شروط المسابقة والاختبار، بصك من السلطة صاحبة الحق في التعيين، بما يتلاءم مع طبيعة الوظيفة.

ويجب أن تشمل المسابقة، على أسئلة تحريرية في موضوعات تتصل بالوظيفة العامة التي سيتم التعيين فيها، وعلى مقابلة شفوية. وينطبق ذلك على الاختبار للتعين في وظائف الفئة الثانية المشار إليها في البند (2) من هذه المادة ووظائف الفئة الثالثة، ويحدد في الصك المتضمن شروط المسابقة أو الاختبار توزيع العلامات بين الأسئلة التحريرية والمقابلة الشفوية.

وصدر المرسوم التشريعي رقم (116) لعام 2011 حيث نصت المادة (1) منه على أن تعدل المادة (8) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة لتصبح أن يجري التعيين وفق ما يلي:

1. بموجب مسابقة: تجري لوظائف الفئتين الأولى والثانية.

2. بموجب اختبار: يجري لوظائف الفئات الثالثة والرابعة والخامسة.

3. تصدر بقرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزير الشؤون الاجتماعية والعمل إجراءات وأصول التعيين والتعاقد في الجهات العامة.

وبناء عليه صدر قرار مجلس الوزراء رقم 66/م.و. تاريخ 2013/10/10 المعدل بموجب أحكام قرار مجلس الوزراء رقم 62/م.و. تاريخ 2018/11/14 المتضمن الأحكام العامة المتعلقة بتنظيم أصول وإجراءات التعيين بموجب المسابقات والاختبارات.

وبموجب أحكام القانون رقم (28) لعام 2018 أوكل المشرع إلى وزارة التنمية الإدارية في المواد (3-4) منه مهمة مراجعة الأسس النازمة للمسابقات والاختبارات ومهمة تقديم خدمة التوظيف الإلكتروني في الوظيفة العامة بموجب البند رقم (3) من المادة (17) منه.

وبناء على توصيات المؤتمر الوطني للإصلاح الإداري وعلى اقتراح اللجنة المشكلة¹ بالقرار رقم (1766) تاريخ 2020/10/28 وبهدف استقطاب الكفاءات الشابة النوعية واستثمارها في تحسين الأداء الفني للجهات العامة صدر قرار مجلس الوزراء رقم 81/م.و تاريخ 2021/12/2² المتضمن إجراء مسابقة مركزية لدى الوزارات والجهات ويمكن إجمال إجراءاتها بما يلي:

أ - تنظيم المسابقة:

تضمنت المادة 2/ أن تتولى وزارة التنمية الإدارية تنظيم مسابقة للفتتين الأولى والثانية واختبار للفتات الثالثة والرابعة والخامسة في الجهات العامة للتعيين الدائم أو التعاقد المؤقت السنوي وفق المعايير والضوابط الآتية:

1. عدم تجاوز مراكز العمل المطلوب إشغالها 90% من الملاك العددي الكامل للجهة العامة مالم يكن التعيين أو التعاقد على مراكز العمل الفنية والمهنية حصراً، وبعد دراسة الاحتياج الفعلي بدقة.
2. التقيد بنتائج خارطتي الشواغر الوظيفية والموارد البشرية والاحتياج الفعلي الدقيق.

¹ تضمن قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (1766) تاريخ 2020/10/28 تشكيل لجنة برئاسة وزير التنمية الإدارية مهمتها مراجعة القرار رقم 62/م.و لعام 2018 ومواءمته مع مركزية إجراء المسابقات وفق نموذج مسابقة المرشحين التي جرت بناء على موافقة مجلس الوزراء بجلسته المنعقدة بتاريخ 2020/3/1 بناء على اقتراح وزارتي (الشؤون الاجتماعية والعمل - التنمية الإدارية) بكتابها رقم 573/م/1 تاريخ 2020/1/21 حيث تم الإعلان عن المسابقة بقرار وزير التنمية الإدارية رقم 55/ت.م تاريخ 2020/9/23 بناء على كتابي مجلس الوزراء رقم 1/3689 تاريخ 2020/3/5 المتضمن الموافقة على إجراء المسابقة ورقم 1/1322 تاريخ 2020/9/23 المتضمن الموافقة على إلغاء المقابلة الشفهية وأن يترك الخيار للمتقدم لطلب ثلاث رغبات للتعاقد مع الجهات العامة دون التقيد بالقرار رقم 62/م.و لعام 2018 الناطم للتعيين والتعاقد لدى الجهات العامة.

² يلاحظ أن قرار مجلس الوزراء بالإعلان عن المسابقة المركزي صدر بناء على اقتراح وزارة التنمية الإدارية المركزي الأمر الذي قد يكون محل مخالفة لصراحة النص القانوني الوارد في المادة (8) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة التي تضمنت أن تصدر بقرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزير الشؤون الاجتماعية والعمل إجراءات وأصول التعيين والتعاقد في الجهات العامة، ولكن قد يكون هناك مبرر باعتبار أن القانون رقم 28 لعام 2018 منح صلاحية مراجعة المسابقات والتعيين والتعاقد لوزارة التنمية الإدارية وبالتالي نقل هذه الصلاحية ضمناً لوزير التنمية الإدارية بدلاً من وزير الشؤون الاجتماعية والعمل.

3. إعطاء الأولوية للتعين أو التعاقد من الفئتين الأولى والثانية في الجهات العامة ذات الطابع الإداري

والعمالة المهنية في القطاع العام الاقتصادي.

4. تحديد الاحتياج وفق العدد المتوفر لدى الجهة العامة من المسمى الوظيفي والاختصاص المطلوب للتعين

أو التعاقد عليه.

ب- شروط التقدم للمسابقة والإعلان: يشترط للتقدم للمسابقة أو الاختبار:

1- أن يتقدم الراغب بالاشتراك بالمسابقة أو الاختبار بالوثائق الآتية:

- صورة عن البطاقة الشخصية أو بيان قيد مدني.
- صورة مصدقة عن المؤهل العلمي.
- وثيقة مهنية بالنسبة للفئة الرابعة مع شهادة إتمام مرحلة التعليم الأساسي للمتقدم للتعين الدائم.
- وثيقة غير عامل.
- وثيقة غير محكوم.
- وثيقة تأدية خدمة العلم أو معفى منها أو ما يثبت أنه في الخدمة.
- موافقة الجهة العامة، في حال كان الراغب بالتقدم للمسابقة أو الاختبار من العاملين الدائمين أو المؤقتين لدى هذه الجهة.
- وثيقة استشهاد أو وثيقة عجز تام صادرة عن مكتب شؤون الشهداء أو أحد فروعها في المحافظات أو عن الجهة المعنية (مكتب الأمن الوطني – الاتحاد العام لنقابات العمال) للمتقدمين من ذوي الشهداء ومن في حكمهم أو ذوي المصابين بحالة العجز التام (العسكريين – قوى الأمن الداخلي – لمدنيين – الموظفين والعاملين) المشمولين بأحكام القانون رقم 36/ تاريخ 2014/12/31 وتعديلاته بتاريخ تقديم طلب الاشتراك بالمسابقة أو الاختبار.
- الوثائق التي تثبت استحقاقه للدرجات التفضيلية إن وجدت.

- لا يتطلب من المتقدم للاختبار للتعاقد على مركز عمل مؤقت الحصول على شهادة إتمام مرحلة التعليم الأساسي للفئة الرابعة، ويُكتفى بما يثبت إجادته للقراءة والكتابة.

2- يتقدم الراغب بالاشتراك بالمسابقة أو الاختبار بطلب يتضمن تحديد مراكز العمل التي تتناسب مع مؤهلاته العلمية أو الخبرة المهنية بثلاث رغبات للتعين والتعاقد وفق مراكز العمل المعلن عنها بكل محافظة والمعتمدة من الوزارة، وذلك ضمن المحافظة الواحدة والفئة الواحدة حصراً ويكون مسؤولاً عن تحديد مكان مركز العمل المحدد وتوصيفه في الطلب.

3- يصدر بقرار من الوزير، دليل مراكز العمل المعلن عنها، يحدد فيه (الوحدة التنظيمية لمركز العمل – مكان العمل – المسمى الوظيفي – المؤهل العلمي أو المهني المطلوب- المهام المحددة لمركز العمل – عدد مراكز العمل) وذلك قبل موعد بدء تقديم الطلبات بما لا يقل عن 10/ أيام، ويتم نشره خلال (24) ساعة من تاريخ صدوره في الموقع الإلكتروني للوزارة ومراكز أمانات المحافظات.

4- تنشر شروط المسابقة والاختبار في:

- إحدى صحف العاصمة.
- لوحة إعلانات المركز الرئيسي للوزارة والأمانة العامة في كل محافظة.
- إحدى وسائل الإعلام المرئية الرسمية والموقع الإلكتروني للوزارة.
- تقدم الطلبات إلى ديوان المحافظة التي يرغب المتسابق التعيين أو التعاقد في الجهات العامة ضمن المحافظة، من صباح يوم الأحد الموافق لـ 2022/1/23 وحتى يوم الخميس الموافق لـ 2022/2/24.

ج- الإشراف على المسابقة:

1- تشكل بقرار من الوزير لجنة إشراف مركزية برئاسته وعضوية كل من:

- معاون وزير الشؤون الاجتماعية والعمل.
- معاون وزير التنمية الإدارية.
- معاون الأمين العام لشؤون القانونية.

- وكيل الجهاز المركزي للرقابة المالية.

- مدير إدارة الموارد البشرية في وزارة التنمية الإدارية.

- أمين سر اللجنة.

تتولى اللجنة المهام الآتية:

- ضمان حسن سير إجراءات المسابقة والاختبار والإشراف على أعمال اللجان (التنظيمية الفرعية- الاختبار

العلمي).

- إعداد كافة النماذج الخاصة بالمسابقة (طلب الاشتراك بالمسابقة أو الاختبار - قرارات تشكيل اللجان -

محاضر.....وغير ذلك).

- الرد على الاستفسارات والتوضيحات التي ترد إليها من اللجان الفرعية بخصوص المسابقة والاختبار.

- متابعة إجراءات المسابقة والاختبار حتى صدور صكوك التعيين أو التعاقد.

2-تشكل بقرار من المحافظ لجنة تسمى لجنة استلام الطلبات على ألا يقل عدد أعضائها عن خمسة أعضاء من

الفئة الأولى من بينهم مهندس معلوماتية ورئيس دائرة الموارد البشرية وممثل عن الوزارة، برئاسة مدير الشؤون

القانونية، مهمتها:

- تدقيق طلبات الاشتراك والوثائق المطلوبة في المسابقة والاختبار والتأكد من مدى توافقها مع بطاقة توصيف

مركز العمل.

- إعداد جداول بأسماء المتقدمين المقبولين للاشتراك بالمسابقة والاختبار حسب كل فئة ومراكز العمل

المطلوب إشغالها وتنظيم محضر أصولي بذلك.

- إيداع الجداول الإسمية لدى اللجنة التنظيمية الفرعية ورقياً وإلكترونياً خلال مدة أقصاها عشرة أيام من

تاريخ انتهاء تقديم الطلبات.

3-تشكل بقرار من المحافظ لجنة تسمى لجنة تنظيمية فرعية على ألا يقل عدد أعضائها عن خمسة أعضاء من

الفئة الأولى من بينهم مهندس معلوماتية وبرئاسة مدير التنمية الإدارية وممثل عن الوزارة، مهمتها:

- تدقيق الجداول الإسمية الواردة من لجنة استلام الطلبات خلال عشرة أيام من تاريخ ورودها إليها.
- إحالة الجداول إلى فرع الجهاز المركزي للرقابة المالية في المحافظة المعنية للنظر في اعتمادها خلال أسبوع من تاريخ ورودها إليه.
- رفع الجداول الإسمية للمقبولين للاشتراك في المسابقة والاختبار للوزارة ورقياً وإلكترونياً، وذلك خلال ثلاثة أيام من ورودها من فرع الجهاز المختص.
- تنظيم كافة إجراءات المسابقة والاختبار منذ الإعلان وحتى صدور صكوك التعيين أو التعاقد.
- إعداد المستلزمات الفنية للامتحان التحريري المؤتمت الخاص بالمسابقة والاختبار العملي المؤتمت
- واتخاذ كافة التدابير اللازمة لضمان نجاحه.
- إعداد جداول الحضور والغياب للامتحان التحريري المؤتمت والاختبار العملي المؤتمت وتنظيم محضر أصولي يوقع من كامل أعضاء اللجنة.
- جمع الأوراق الامتحانية للمتقدمين ومتابعة تصحيحها حاسوبياً لدى المركز المعتمدة في الجامعة، وإعداد محضر بنتائج الامتحان متضمن العلامات التي حصل عليها كل متسابق مضافاً إليها العلامات التفضيلية لمن يستحقها، ويوقع من كامل أعضاء اللجنة بحضور ممثل عن الوزارة.
- 4-تشكل بقرار من الوزير لجنة علمية من ذوي الاختصاص والخبرة مهمتها وضع بنك أسئلة موحد للامتحان التحريري والمؤتمت والاختبار العملي المؤتمت وإعداد واعتماد سلالمة التصحيح.

د - إجراءات الامتحان التحريري المؤتمت:

يصدر الوزير قراراً بأسماء المقبولين للاشتراك بالمسابقة والاختبار حسب المحافظة، تحدد بعد مواعيد الامتحان التحريري المؤتمت والاختبار العملي المؤتمت خلال شهر من تاريخ صدوره بعد اعتماد جداول المقبولين من الجهاز المركزي للرقابة المالية ويحق لمن لم يرد اسمه في قرار المقبولين التقدم بطلب اعتراض خلال خمسة أيام من تاريخ صدوره إلى اللجنة التنظيمية الفرعية بالمحافظة التي تقدم فيها، على أن يبيت بطلبه خلال ثلاثة أيام على الأكثر

من تاريخ تسجيله الطلب، ويشمل الامتحان التحريري /4/ اختبارات مؤتمتة، مجموع درجاته /100/ درجة¹، توزع على النحو الآتي:

الاختبار	المحاور	الدرجة	الدرجة الكلية	النتيجة /100/ من
الاختبار الأول-المهارات الذاتية	مهارات التواصل	40	100	25
	الذكاء الطبيعي والعاطفي (IQ-EQ)	60		
الاختبار الثاني-المهارات الإدارية	المهارات التنظيمية	25	110	25
	الالتزام الوظيفي	25		
	القدرة على فهم النصوص	20		
	إدارة الوقت	20		
	العمل الجماعي	20		
الاختبار الثالث-المعارف العامة	القانون الإداري	30	140	30
	الإدارة العامة	40		
	الثقافة العامة	50		
	اللغة العربية	20		

¹ بناء على المرسوم التشريعي (116) أصبحت أصول وإجراءات التعيين والتعاقد في الجهات العامة الخاضعة لأحكام تنظم بقرار من مجلس الوزراء بدلاً من السلطة صاحبة الحق بالتعيين، ولم يرد نص قانوني يلزم بإجراء المقابلة الشفوية أو يحدد شكل الامتحان التحريري، وإنما ترك الاقتراح من وزير الشؤون الاجتماعية والعمل حيث كان نص المادة (8) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة ينص صراحة على وجود مقابلة شفوية ولا يخفى على أحد أهمية المقابلة الشخصية في التوظيف فهي عملية يتم فيها التفاعل والإجابة على الأسئلة بين باحث عن عمل وصاحب العمل أو مسؤول التوظيف، هذا بشكل أساسي لغرض معرفة ما إذا كان يمكن توظيف الباحث عن عمل لمنظمتهم. حيث تعتبر المقابلات الوظيفية جزءاً مهماً من عملية الاختيار والتعيين، ويمكن تقييم مدى ملائمة مقدم الطلب بوضوح من خلال هذه العملية، وتشكل المقابلات خطوة مهمة في عملية التوظيف، وذلك لأن عملية المقابلة تتضمن أيضاً العديد من الخطوات الأخرى التي تساعد القائم بإجراء المقابلة في تحديد الشخص الأفضل، وذلك للحصول على أفضل نتيجة انظر السلمي، علي. (1998) إدارة الموارد البشرية، القاهرة - مصر، دار غريب للطباعة والنشر والتوزيع، ص 145-191.

20	50	50	MS Office	الاختبار الرابع-مهارات الحاسوب
----	----	----	-----------	-----------------------------------

وتمنح درجات تفضيلية تُضاف إلى المحصلة النهائية لنتائج الامتحان التحريري المؤتمت¹ وفقاً للآتي:

- /5/ درجات للحصول على شهادة الدكتوراه.
 - /3/ درجات للحصول على شهادة الماجستير.
 - درجة واحدة عن كل سنة خدمة علم (الإلزامية أو الاحتياطية) للمسرح من الخدمة أو لا يزال يؤديها وبما لا يتجاوز /10/ درجات، ويعد جزء السنة سنة في معرض احتساب هذه الدرجة.
 - درجة واحدة عن كل سنتين خدمة للمتعاقد (القائم على رأس عمله بتاريخ الإعلان) المتقدم للمسابقة للتعيين الدائم، ونصف درجة عن السنة الواحدة، وتهمل كسور السنة وبما لا يتجاوز /5/ درجات.
 - لا يجوز الجمع بين أي من الدرجات التفضيلية المذكورة أعلاه، ويمنح الدرجة الأعلى في حالة استفادته من أكثر من درجة تفضيلية.
 - عند التساوي بالدرجات في المحصلة النهائية يقبل الناجح الأعلى معدلاً أو مجموعاً في الشهادة وفي حال التساوي يقبل الأقدم تخرجاً.
- وتقوم اللجنة التنظيمية الفرعية بإعداد محضرين بنتائج الامتحان التحريري المؤتمت حسب تسلسل الدرجات (بالنسبة للفئتين الأولى والثانية) وخلال مدة أسبوع من تاريخ إجراء الامتحان المؤتمت:

1. المحضر الأول: أسماء ذوي الشهداء ومن في حكمهم يتضمن البيانات المحددة في النموذج المعد والمعمم

من لجنة الإشراف المركزية.

¹ تضمن قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (2065) تاريخ 2021/12/13 منح درجات تفضيلية لذوي الشهداء¹ ومن في حكمهم تضاف إلى المحصلة النهائية لنتائج الامتحان التحريري ونتائج الاختبار، وكان من المفترض إصدار عن القرار عن مجلس الوزراء كونه يعتبر تعديلاً على إجراءات وشروط المسابقة.

2. المحضر الثاني: أسماء من غير ذوي الشهاداء يتضمن البيانات المحددة في النموذج المعد والمعمم من لجنة الإشراف المركزية.

و تُرسل المحاضر بكتاب من المحافظ إلى الوزارة على نسخة ورقية موقعة من كامل أعضاء اللجنة وأخرى الكترونية يصدر الوزير قراراً يتضمن أسماء المقبولين بالمسابقة للتعين أو التعاقد وبحسب المحافظة ومركز العمل خلال مدة لا تتجاوز الشهر من تاريخ إجراء الامتحان التحريري المؤتمت ويتم نشره خلال (24) ساعة من تاريخ صدوره في الموقع الالكتروني للوزارة وأمانة المحافظة.

هـ - إجراءات الاختبار العملي المؤتمت والمتعدد الاختيارات:

الاختبار العملي المؤتمت: اختبار متعدد الخيارات يضمن تكافؤ الفرص القائم على القياس الموحد للكفاءة الذاتية والجدارة المهنية لدى كل من المتقدمين ويحول دون تدخل العامل البشري في معرض الاختبار لشغل مراكز العمل في الفئات الثالثة والرابعة والخامسة، وذلك مع مراعاة الشريحة المستهدفة من حيث مدة وآلية وطريقة الاختبار على أن يشمل مدى ملاءمة المتقدم لمركز العمل ومستوى إلمامه وإتقانه للمهنة المراد تعيينه عليها، شريطة حصوله على وثيقة صحية تثبت سلامته لتنفيذ المهام الموكلة إليه في مركز العمل.

الفئة الثالثة والخامسة		
الاختبار المؤتمت	الدرجة	النتيجة من /100/
الذكاء العاطفي (EQ)	40	100
الالتزام الوظيفي	20	
السلوك الانضباطي	20	
معارف عامة	20	

الفئة الرابعة		
الاختبار المؤتمت	الدرجة	التثقيف من /100/
الذكاء العاطفي (EQ)	30	50
الالتزام الوظيفي	10	
السلوك الانضباطي	10	
الاختبار المهني	50	50

في حال التساوي بالدرجات في المحصلة النهائية للناجحين في الاختبار لوظائف الفئتين الرابعة والخامسة يُقبل الناجح الأكبر سناً وبالنسبة للناجحين في الاختبار على وظائف الفئة الثالثة يُقبل الناجح الأعلى مجموعاً في الشهادة وفي حال التساوي يُقبل الأقدم حصولاً على الشهادة، وتمنح درجات تفضيلية تُضاف إلى المحصلة النهائية لنتائج الاختبار العملي المؤتمت وفق الآتي:

- درجة واحدة عن كل سنة خدمة علم (الإلزامية أو الاحتياطية) للمسرح من الخدمة أو لا يزال يؤديها، وبما لا يتجاوز /10/ درجات ويعد جزء السنة سنة في معرض احتساب هذه الدرجة.
- /4/ درجات للمتقدم للتعاقد على أحد مراكز العمل المؤقتة ضمن الفئة الرابعة من حملة شهادة إتمام مرحلة التعليم الأساسي.
- درجة واحدة عن كل سنتين خدمة للمتعاقد (القائم على رأس عمله بتاريخ الإعلان) المتقدم للاختبار للتعيين الدائم ونصف درجة عن السنة الواحدة، وتُهمل كسور السنة وبما لا يتجاوز /5/ درجات.
- لا يجوز الجمع بين أي من الدرجات التفضيلية المذكورة أعلاه، ويمنح الدرجة الأعلى في حالة استفادته من أكثر من درجة تفضيلية.

وتقوم اللجنة التنظيمية الفرعية بإعداد محضرين بنتائج الاختبار العملي المؤتمت حسب تسلسل الدرجات (بالنسبة للفئات الثالثة والرابعة والخامسة) وخلال مدة أسبوع من تاريخ إجراء الاختبار العملي المؤتمت:

1. المحضر الأول: أسماء ذوي الشهداء ومن في حكمهم يتضمن البيانات المحددة في النموذج المعد والمعمم من لجنة الإشراف المركزية.

2. المحضر الثاني: أسماء من غير ذوي الشهداء يتضمن البيانات المحددة في النموذج المعد والمعمم من لجنة الإشراف المركزية.

و تُرسل المحاضر بكتاب من المحافظ إلى الوزارة على نسخة ورقية موقعة من كامل أعضاء اللجنة وأخرى الكترونية. ويصدر الوزير قراراً يتضمن أسماء المقبولين بالاختبار للتعيين أو التعاقد وبحسب المحافظة ومركز العمل خلال مدة لا تتجاوز الشهر من تاريخ إجراء الاختبار العملي المؤتمت، ويتم نشره خلال (24) ساعة من تاريخ صدوره في الموقع الالكتروني للوزارة وأمانة المحافظة المعنية.

و - إجراءات التعيين والتعاقد:

1. يتولى الجهاز المركزي للرقابة المالية تدقيق مدى انطباق طلب المتقدم للاشتراك بالمسابقة والاختبار مع مطابقة الوصف الوظيفي في دليل مراكز العمل المشار إليه بالمادة 4/ من هذا القرار والوثائق المطلوبة للتقدم للمسابقة والاختبار.
2. تُحيل الوزارة القرار المتضمن أسماء المقبولين للتعيين أو التعاقد في المسابقة والاختبار مع الوثائق اللازمة إلى الجهاز المركزي للرقابة المالية خلال 48/ ساعة من تاريخ صدور قرار المقبولين لدراستها واعتمادها.
3. يقوم الجهاز المركزي بتدقيق نتائج المسابقة والاختبار خلال 10/ أيام من تاريخ ورودها إلى ديوان الإدارة المختصة في الجهاز، وتبلغ إلى الوزارة النتائج بعد اعتمادها.
4. يتعين على المقبولين استكمال الأوراق الثبوتية المطلوبة للتعيين أو التعاقد خلال مدة شهر من تاريخ كتاب الوزارة المرسل إلى المحافظات المتضمن نتائج المسابقة والاختبار المعتمدة من الجهاز المركزي للرقابة المالية تحت طائلة سقوط الحق في التعيين أو التعاقد.
5. يصدر الوزير قراراً تحدد فيه أسماء المستنكفين من المقبولين عن التعيين أو التعاقد بناءً على كتب رسمية من الجهات العامة صاحبة الحق بالتعيين وفقاً لمركز عمل كل منهم وحسب المحافظة.

6. يصدر الوزير قراراً بأسماء المقبولين لشغل مراكز العمل المستكف عنها حسب تسلسل درجات المتقدمين للمسابقة أو الاختبار وفق مركز العمل.
 7. عند عدم توفر نسبة 50% من المقبولين للتعيين أو التعاقد من ذوي الشهداء ومن في حكمهم يصار إلى ملء مراكز العمل المتبقية من باقي المقبولين.
 8. ترسل الجهة العامة إلى وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل خلال 30/ يوماً أسماء المعنيين والمتعاقدين المباشرين لديها مرفقة بصورة عن البطاقة الشخصية وشهادة قيد العمل ليصار إلى شطب قيدهم في مكتب التشغيل.
 9. يلتزم المعين بموجب المسابقة والاختبار بالعمل لدى الجهة العامة لمدة لا تقل عن ثلاث سنوات دون تقدمه بطلب (لنقل أو الندب أو تحديد مركز عمل)¹ إلى جهة عامة ضمن محافظة أخرى وستتين إلى جهة عامة أخرى ضمن المحافظة الواحدة.
 10. يسقط حق القبول للتعيين أو التعاقد عند عدم تحقيقه لشروط شغل مركز العمل المحددة في بطاقة الوصف الوظيفي.
 11. تتولى الجهات العامة تدريب وتأهيل المعين أو المتعاقد معها بنتيجة هذه المسابقة والاختبار للقيام بالمهام المعلن عنها في بطاقة الوصف الوظيفي التي تم تعيينه أو التعاقد معه على أساسها².
- بعد الانتهاء من دراسة ما يمكن أن يكون ركائز للترقية في المشروع الوطني للإصلاح الإداري التي يمكن أن يتم البناء عليها في رسم الملامح الأساسية لنظام للترقية، سننتقل في المبحث الثاني للخوض فيما تضمنه هذا المشروع من ضوابط يمكن تضمينها في نظام للترقية الوظيفية كعناصر أساسية في تكوينه.

¹ تضمن كتاب رئاسة مجلس الوزراء رقم 1/7610 تاريخ 2023/6/5 المعطوف على كتاب وزارة التنمية الإدارية رقم 1231/ت.ص تاريخ 2023/5/30 المنتهي إلى عدم قبول طلبات الإعارة واعتبارها ضمن الأوضاع الوظيفية المذكورة.

² إن التدريب والتأهيل للعاملين واجب على الإدارة وفق أحكام الباب الرابع من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (50) لعام 2004 وذكره في معرض إعلان المسابقة هو من باب الاستزادة وتأكيد المؤكد.

المبحث الثاني

ضوابط الترقية في المشروع الوطني للإصلاح الإداري

تتوزع الوظائف بشكل عام في الجهة العامة على نحو هرمي من القاعدة إلى القمة وبمستويات متدرجة تبعاً لمهام كل جهة عامة، وقسمت الوثيقة الاسترشادية كما سلف بيانه الهيكل التنظيمي للجهة العامة على خمس مستويات إدارية (العليا - الوسطى - الإشرافية - التنفيذية - العملياتي)

مما يجعل الأساليب النمطية في التعيين غير كافية لشغل جميع الوظائف في السلم الوظيفي للإدارات ولاسيما، وأن قسماً منها يحتاج إلى انقضاء فترة زمنية تتخللها ممارسة عملية تكسب العامل خبرة، وتولد لديه الكفاءة نتيجة المران، وقد لا يتوافر هذا الأمر في أشخاص من خارج الوظيفة، مما يقتضي البحث عن تتوافر فيهم تلك العناصر من شاغلي الوظائف في الجهة العامة الأمر الذي يجعل وجود نظام للترقية الوظيفية أمر لا مفر منه في الأنظمة الوظيفية.

ولتحقيق ما تقدم، وتنفيذاً لتوصيات مؤتمر الإصلاح الإداري وانطلاقاً من مهام وزارة التنمية الإدارية في تحديث أنظمة إشغال الوظائف والترقية عملت وزارة التنمية الإدارية على وضع وتطوير آليات الترشيح لشغل الوظائف الإدارية على مختلف المستويات بالشكل الذي يفسح المجال للراغبين بشغلها ممن تنطبق عليهم الشروط المطلوبة بترشيح أنفسهم وفي سبيل ذلك تم وضع وتطوير عدد من المعايير المتعلقة بالمعارف الإدارية والقدرات الذاتية والمهارات القيادية والثقافة العامة، بالإضافة إلى تطوير آلية اختيار متعددة المراحل تهدف إلى ضمان الدقة والعدالة التنظيمية¹ واختيار الأكفأ لشغل الوظيفة، وسنقوم بدراسة ذلك من خلال تقسيم المبحث إلى مطلبين الأول يتناول عن الترقية في وظائف الإدارة العليا والثاني يتناول الترقية في وظائف الإدارة الإشرافية والتنفيذية.

1 تعرف العدالة التنظيمية بأنها كل ما يطابق الحق ويتنزه عن التحيز، ويكون بمساواة الفرد في الحقوق والواجبات في شؤون الحياة العامة، وإتاحة الفرصة لكل فرد بأن يأخذ حقه دون تمييز بين فرد وآخر، انظر د. خونده، همام (2022) العدالة التنظيمية والحد من ظاهرة الاختطاف العاطفي، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والسياسية، المجلد 38، العدد الثالث، ص 113.

المطلب الأول

الترقية في وظائف الإدارة العليا

نظراً لأهمية الوظائف الإدارية العليا في رسم السياسات والاستراتيجيات للجهات العامة فكان لازماً وضع أسس وقواعد لإشغال هذه الوظائف بالشكل الذي يضمن شغلها من العاملين الأكثر كفاءة في الجهات العامة بما ينعكس إيجاباً على أداء هذه الجهات وسنبحث في هذا المطلب في الفرعين التاليين.

الفرع الأول

الترقية لوظائف معاون وزير ومدير عام وأمين عام محافظة

تضمن القانون الأساسي للعاملين في الدولة¹ أنه يتم التعيين بمرسوم لوظائف معاوني الوزير والمديرين العامين، كما أحدث قانون الإدارة المحلية وظيفة أمين عام المحافظة ويعين بقرار من رئيس مجلس الوزراء²، حيث جاءت النصوص خالية من أي ضوابط أو معايير لهذا التعيين أو الترشيح.

وفي إطار المشروع الوطني للإصلاح الإداري وما رافقه من تحديث في التشريعات النافذة صدر القانون رقم (14) لعام 2018³ المتضمن طريقة تعيين ومهام معاون الوزير⁴، فعرف معاون الوزير⁵ بأنه المشرف الإداري على تنفيذ خطة عمل الوزارة في القطاع الذي يرأسه ضمن حدود المهام الموكلة إليه بموجب مرسوم تعيينه والتفويضات الصادرة عن الوزير ويكون للوزير معاون أو أكثر، ويتولى مجموعة من الاختصاصات والمسؤوليات

¹ انظر المادة (15) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (50) لعام 2004.

² انظر المادة (58) من قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (107) لعام 2011 المتضمنة:

- تحدث وظيفة أمين عام المحافظة في كل محافظة ويعدل النظام الداخلي ليشمل توصيف الوظيفة وشروط اشغالها.
- يعين الامين العام للمحافظة من عاملي الفئة الأولى من أبناء المحافظة من ذوي الخبرة بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير.

- تحل عبارتا امين عام وامانة عامة محل عبارتي أمين سر وأمانة سر أينما وجدت في القوانين والأنظمة.

³ ألغى القانون رقم (14) لعام 2018 العمل بأحكام المرسوم التشريعي رقم (22) لعام 2002 الناظم لعمل معاون الوزير إذ لم يحدد المرسوم التشريعي توصيف وظيفة معاون الوزير واختصاصاته وصلاحياته، انظر الأسباب الموجبة للقانون رقم (14) لعام 2018.

⁴ تضمنت المادة (9) من القانون رقم (14) لعام 2018 أن تسري أحكام هذا القانون على معاوني ووكلاء من يعامل معاملة الوزير ونذكر منهم (معاون رئيس هيئة التخطيط والتعاون الدولي-وكلاء الجهاز المركزي للرقابة المالية-معاون رئيس الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش).

⁵ انظر المواد (1-2-3-4-5) من القانون رقم (14) لعام 2018.

كالإشراف على شؤون المديرية المركزية والمديريات في المحافظات وعلى الجهات التابعة للوزارة أو المرتبطة بها ومتابعة تنفيذ أعمالها، واقتراح أو إعداد الدراسات المتعلقة بتطوير عمل الوزارة المعنية والإشراف على الدراسات المعدة من الجهات التابعة لها، والتنسيق بين الإدارات المركزية الواقعة تحت إشرافه والمديريات الفرعية في المحافظات، وتوجيه عملها وفقاً لسياسة الوزارة، وممارسة الاختصاصات الإدارية المتعلقة بشؤون العاملين وفق أحكام النظام الداخلي للوزارة المعنية، وهو أمر الصرف وعائد النفقة بمبلغ يحدد بقرار من الوزير¹.

واستناداً لأحكام المادة (7) من القانون المتضمنة أن تحدد قواعد الترشيح والتعليمات التنفيذية لشغل وظيفة معاون وزير بقرار يصدر عن مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير التنمية الإدارية، صدر القرار رقم 36م.و تاريخ 2019/5/8² الذي وضع مجموعة من المعايير للترشيح والمفاضلة اعتمدت على الخبرة والمؤهل العلمي والسمعة الوظيفية ومشروع لتطوير أساليب العمل، وتم مراجعة القرار وإلغاؤه بالقرار رقم 24م.و تاريخ 2021/3/23² الذي أوجد مجموعة من المعايير النوعية إلى جانب المعايير العامة للتقييم، وأضاف القرار 67م.و تاريخ 2021/9/30 وظيفة مدير عام إلى جانب وظيفة معاون وزير في معايير الترشيح والتقييم³. وذلك إلى أن صدر القرار مجلس الوزراء رقم 5/م.و تاريخ 2023/1/8⁴ الذي حدد المعايير الأساسية للترشيح شغل وظيفة معاون وزير أو مدير عام أو أمين عام محافظة على النحو الآتي:

¹ عرف نظام العقود الصادر بالقانون رقم (51) لعام 2004 أمر الصرف بأنه عائد النفقة المحدد وفق الأنظمة النافذة في الجهات ذات الطابع الإداري أو المدير العام للمؤسسة العامة أو المنشأة العامة حسب الحال، والظاهر من صراحة النص أن المشرع منح لمعاون الوزير صلاحية أمر الصرف وعقد النفقة ولكن بتقييده هذه الصلاحية برغبة الوزير يمكن أن يكون قد أخرج هذه الصلاحية إلى خانة التقويض، الأمر الذي يمكن أن يكون بحاجة لمراجعة.

² صدر القرار 24م.و لعام 2021 بناءً على اقتراح وزير التنمية الإدارية بكتابه رقم 18/ت.م تاريخ 2021/3/18 وعلى ما تقرر في جلسة مجلس الوزراء المنعقدة بتاريخ 2021/3/9.

³ صدر القرار 67م.و لعام 2021 بناءً على اقتراح وزير التنمية الإدارية بكتابه رقم 67/ت.م تاريخ 2021/9/26 وعلى ما تقرر في جلسة مجلس الوزراء المنعقدة بتاريخ 2021/9/29.

⁴ صدر القرار 5/م.و لعام 2023 بناءً على ما تقرر في جلسة مجلس الوزراء المنعقدة بتاريخ 2022/12/6 بناءً على اقتراح وزارة التنمية الإدارية بكتابتها رقم 12/ت.ص تاريخ 2023/1/4، وإن تعديل القرارات النازمة لموضوع الترشيح أكثر من مرة خلال فترة قصيرة يعكس مرونة هذه القرارات وقابليتها للتطوير والتحديث ولكنها في الوجه الآخر يمكن أن تؤدي إلى الابتعاد عن أحد الأهداف الرئيسية للمشروع وهو ضمان الاستقرار الوظيفي.

أولاً-المعايير والشروط:

تحدد المعايير الأساسية للترشيح لشغل وظيفة معاون وزير¹ أو مدير عام أو أمين عام محافظة، على النحو الآتي:

القيمة النسبية (بالدرجات)	المعايير
معيار التوصيف الوظيفي: مطابقة الاختصاص مع بطاقة الوصف الوظيفي لمركز العمل، ويتم تحديده وفق أحد المعايير التالية:	
20 درجة	- مطابقة الإجازة الجامعية أو الدراسات العليا مع بطاقة الوصف الوظيفي.
	- الخبرة الفنية: أن يكون لدى المرشح خبرة فنية في القطاع الفني لمركز العمل تزيد عن 5/ سنوات في القطاع العام، أو 10/ سنوات في القطاع الخاص (على أن يكون عاملاً في الدولة حالياً وتنطبق عليه باقي المعايير)، وذلك في حال عدم مطابقة الشهادات الجامعية.
	- يمكن أن يكون المرشح خريج أحد الاختصاصين: (علوم الإدارة - شهادة عليا في الإدارة العامة)، في حال عدم مطابقة الشهادات الجامعية أو الخبرة الفنية.
10 درجات	معيار الخبرة الوظيفية: أن يكون قد مارس مهام إدارة وسطى (بمرتبة مدير مركزي - مدير فرع - معاون مدير عام - معاون مدير فرع - مدير مديرية فرعية - رئيس قسم) أو ثلاثة مستويات إدارية على الأقل في الجهة العامة، لمدة لا تقل عن ثلاثة أعوام لمعاون الوزير وعن عامين للمدير العام أو أمين عام المحافظة.
معيار المؤهل العلمي: أن يكون المرشح حاصلاً على أحد المؤهلات العلمية التالية:	

¹ تضمنت المادة 10/ من القانون رقم 14/ لعام 2018 أن تطبق أحكام هذا القانون فيما لا يخالف الأحكام الواردة في قانون الإدارة المحلية وأحكام قانون تنظيم العمل بوزارة الخارجية والمغتربين دون الأخذ بالاعتبار المرسوم التشريعي رقم 1/ لعام 2012 المتعلق بعسكريي قوى الأمن الداخلي حيث جاء في المادة 5/ منه أن يعاون الوزير عدد من معاونين لشؤون الشرطة من الضباط الأمراء يعينون بمرسوم بناء على اقتراح الوزير ويحدد الوزير مهام وصلاحيات كل من معاونين بقرار منه أي أن معاوني وزير الداخلية غير مشمولين بأحكام القانون الخاص بمعاوني الوزير الأمر الذي يمكن أن يحتاج إلى إعادة نظر في التشريع الحالي، ويلاحظ من خلال التطبيق العملي وعلى سبيل المثال صدر المرسوم رقم 237/ تاريخ 2023/9/14 المتعلق بإسناد وظيفة معاون وزير الداخلية لشؤون الإدارة والتفتيش حيث استند المرسوم في حيثياته إلى أحكام قانون خدمة عسكريي قوى الأمن الداخلي وقانون معاون الوزير معاً.

20 درجة	20 درجة	- شهادة دكتوراه.	
	15 درجة	- شهادة ماجستير أو شهادة عليا في الإدارة العامة.	
	10 درجات	- إجازة جامعية.	
معيار القدم الوظيفي: يتكون من:			
■ الخدمة السابقة للمرشح في الوظيفة العامة:			
20 درجة	16 درجة	- خمسة عشر عاماً	16 درجة
		- اثنا عشر عاماً	13 درجة
		- تسعة أعوام	10 درجات
		- سبعة أعوام	7 درجات
	■ أن يكون المرشح قد أمضى السنتين إلى الأربع سنوات الأخيرة في الوزارة أو إحدى الجهات العامة التابعة لها أو المرتبطة بالوزير أو من إحدى القطاعات المتكاملة في العمل ¹ ، وفق الشرائح الآتية:		
	4 درجات	- 4 سنوات	4 درجات
		- 3 سنوات	3 درجات
		- سنتان	درجتان
معيار العمر، مع مراعاة أنظمة التعيين في المسالك الخاصة (وزارتي الدفاع والداخلية):			
10 درجات	10 درجات	- من 30 إلى 40 سنة	
	8 درجات	- من 41 إلى 50 سنة	
	6 درجات	- من 51 إلى 55 سنة	
	4 درجات	- من 56 إلى 58 سنة	
20 درجة	معيار المهارات القيادية والشخصية: ويتضمن قياس مجموعة المهارات القيادية والسمات الشخصية للمرشح وفق استمارة معدة من قبل وزارة التنمية الإدارية.		

¹ إن من الأفضل تحديد المقصود بالقطاعات المتكاملة في العمل وعدم ترك الباب مفتوحاً أمام الآراء والأفكار والتكهنات في ذلك لما يترتب على ذلك من نتائج.

ويُرتَّب المرشحون حسب درجات التقييم النهائية من خلال محصلة نتائج قنوات التقييم المختلفة، وفق الآتي:

ممتاز	يعتبر مرشحاً أول في حال حصوله على نتيجة نهائية تقدر بـ	76 - 100 %
جيد جداً	يعتبر مرشحاً ثانياً في حال حصوله على نتيجة نهائية تقدر بـ	61 - 75 %
جيد	يعتبر مرشحاً ثالثاً في حال حصوله على نتيجة نهائية تقدر بـ	50 - 60 %
مرفوض	في حال حصوله على نتيجة نهائية تقدر بـ	49 % فما دون

في حال تساوي التقييم للمرشحين يتم أخذ تسلسل الدرجات لكل مرشح بعين الاعتبار.

ثانياً-آلية الترشيح والمفاضلة:

يتم اختيار المرشحين لشغل وظيفة معاون وزير أو مدير عام أو أمين عام محافظة ممن تنطبق عليهم المعايير الواردة في الفقرة (أ) من المادة 1/ من هذا القرار من العاملين في الوزارة¹ أو الجهات التابعة لها والمرتبطة بها² أو

¹ مثال ذلك:

- المرسوم رقم 296/ تاريخ 2023/11/27 المتضمن إسناد وظيفة معاون وزير النقل لشؤون النقل البري والبحري، للمهندسة بشرى نزار ناصيف العاملة من الفئة الأولى لدى وزارة النقل-الإدارة المركزية.
- القرار رقم (1919) تاريخ 2023/12/7 الصادر عن رئيس مجلس الوزراء المتضمن تكليف المهندس عبد اللطيف إبراهيم شريف العامل لدى المؤسسة العامة للتبغ بوظيفة مدير عام المؤسسة المذكورة.
- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (1714) تاريخ 2023/11/6 المتضمن تكليف السيد رائد محمد ذياب العامل لدى الأمانة العامة لمحافظة ريف دمشق بوظيفة أمين عام محافظة ريف دمشق.

² مثال ذلك:

- المرسوم رقم (207) تاريخ 2023/8/10 بنقل المهندس فرحان جميل عبد الله العامل من الفئة الأولى لدى الشركة السورية للنفط إلى وزارة النفط والثروة المعدنية (الإدارة المركزية) وإسناد وظيفة معاون وزير النفط والثروة المعدنية لشؤون البترول والثروة المعدنية له.
- تضمن المرسوم رقم (336) تاريخ 2022/12/28 ندم الدكتور رامي وحيد الدين الضللي عضو الهيئة التدريسية لدى جامعة الفرات إلى وزارة التربية وإسناد وظيفة معاون وزير التربية للشؤون التربوية له، الأمر الذي يمكن أن يكون محل إعادة نظر لهذه الحالة وحالات مماثلة حيث أن اختصاص الندم لعضو الهيئة التدريسية معقود بموجب أحكام قانون تنظيم الجامعات رقم (6) لعام 2006 ولائحته التنفيذية للجهة المندوب إليها بقرار يصدر عنها وذلك بعد موافقة مجلس الجامعة وبعد اخذ رأي مجلسي الكلية والقسم، وفي حال تجاوز مدة الندم ست سنوات يحتاج موافقة مجلس الوزراء.
- القرار رقم (1812) تاريخ 2023/11/22 الصادر عن رئيس مجلس الوزراء المتضمن نقل المهندسة منال ميشال أسد العاملة لدى شركة حمص لتصنيع العنب إلى ملاك المؤسسة العامة للصناعات الغذائية وتكليفها بوظيفة مدير عام المؤسسة العامة للصناعات الغذائية.

ممن ينطبق عليهم معيار الخبرة الفنية في جهات أخرى¹، على ألا يقل عددهم عن ثلاثة²، وترفع الترشيحات إلى رئيس مجلس الوزراء، لتتم المفاضلة بينهم وفق المعايير النوعية التالية:

المعيار	شرح المعيار	مؤشرات القياس	أدوات القياس
معيار الخبرة الفنية	المواءمة بين الاختصاص الفني المطلوب لمركز العمل والخبرة الفنية للمرشح من مؤهلات علمية وخبرة سابقة في ذات المجال.	سنوات الخبرة الفنية، على ألا تقل عن عامين للدكتوراه، 3/ أعوام للماجستير، 5/ أعوام للإجازة الجامعية.	رئيس مجلس الوزراء
معيار القدرة على الإبداع والابتكار	امتلاك رؤية لتطوير العمل والإصلاح الإداري في القطاع المرشح للإشراف عليه، وفق الأهداف الموضوعية من الوزير المختص (بطاقة تخطيط الأداء).	إعداد ورقة عمل تتضمن: ■ معالجة الإشكالية. ■ وضع برنامج تنفيذي. ■ وضع رؤية للتطوير.	تقييم الوزير المختص

- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (1234) تاريخ 2023/8/7 المتضمن نقل المهندس حسان نديم حسن من مجلس مدينة طرطوس إلى الأمانة العامة لمحافظة طرطوس وتكليفه أميناً عاماً للمحافظة المذكورة.

¹ مثال ذلك:

- المرسوم رقم 305/ تاريخ 2023/12/7 القاضي بنقل السيد حبيب علي عباس من وزارة السياحة إلى وزارة الخارجية والمغتربين وإسناد وظيفة معاون وزير الخارجية والمغتربين له.

- القرار رقم (1846) تاريخ 2023/11/29 الصادر عن رئيس مجلس الوزراء المتضمن نقل الدكتور المهندس أحمد إبراهيم الجمعة من الهيئة العامة للبحوث العلمية الزراعية إلى المؤسسة العامة لحلج وتسويق الأقطان وتكليفه بوظيفة مدير عام المؤسسة العامة لحلج وتسويق الأقطان. ويلاحظ أن قرار النقل في هذه الحالة أيضاً وحالات مماثلة صدر بقرار عن رئيس مجلس الوزراء في حين أن القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (50) لعام (2004) نص في المادة (31) منه ويتم النقل في هذه الحالة بقرار من الوزير المختص للجهة المنقول إليها بعد موافقة الوزير المختص في الجهة المنقول منها، الأمر الذي من الممكن أن يكون محل إعادة نظر.

² يلاحظ عدم تضمين القرار حكماً خاصاً في حال عدم وجود العدد المطلوب من المرشحين ممن تنطبق عليهم المعايير وسبل المعالجة حفاظاً على حسن سير المرفق العام.

ثالثاً - موانع الترشح:

لا يقبل ترشيح من فرضت بحقه عقوبة إنذار لثلاث مرات أو حسم من الأجر أو عقوبة تأخير الترفيع أو عقوبة أشد من العقوبات المحددة في القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50/ لعام 2004 وتعديلاته، أو العقوبات المشابهة لها في القوانين والأنظمة النافذة الأخرى¹.

يلتزم المرشح بعد عملية المفاضلة بتقديم إقرار عن الذمة المالية عن كل ما يملكه وزوجه وأولاده القُصر من أموال منقولة وغير منقولة، وما له من حقوق وما عليه من التزامات داخل أراضي الجمهورية العربية السورية وخارجها قبل صدور مرسوم أو قرار بتعيينه، وتحفظ نسخة منه في مجلس الوزراء، ونسخة في الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش².

رابعاً - أسس التقييم:

تحدد معايير تقييم معاوني الوزير والمديرين العامين والأمناء العامين في المحافظات في كل وزارة ومؤسسات وأدوات قياسها، على النحو الآتي:

¹ تضمنت المادة (68) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (50) لعام 2004 تم تصنيف العقوبات إلى خفيفة وتشمل (التنبيه - الإنذار - الحسم من الأجر - تأخير الترفيع - حجب الترفيع) وعقوبات شديدة وتشمل (النقل التأديبية - التسريح التأديبي - الطرد)، فنصت المادة 70/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50/ لعام 2004 على أنه تحدد أسس وقواعد فرض العقوبات الخفيفة والتظلم منها بقرار يصدر عن رئيس مجلس الوزراء. وتنفيذاً لذلك صدر القرار التنظيمي رقم 549/ عن رئيس مجلس الوزراء لعام 2005 لينظم أحكام فرض العقوبات المسلكية الواردة في القانون 50 لعام 2004 وإجراءات التظلم منها، أما العقوبات الشديدة فتقرض من قبل المحكمة المسلكية سنداً لأحكام المادة (52) من قانون مجلس الدولة رقم 32 لعام 2019، وقد نظم المشرع في قانون مجلس الدولة ولائحته التنفيذية موضوع إعادة الاعتبار في المخالفات المسلكية، وصدر تعميم رئاسة مجلس الوزراء رقم 15/8 لعام 2023 المتضمن التوجيه إلى السادة الوزراء عند استخدام الصلاحيات الممنوحة لهم في المادة (70) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة بإلغاء العقوبات المسلكية الخفيفة التقيد بالشروط الموضوعية في قانون مجلس الدولة لاتحاد العلة (مرور سنة دون فرض عقوبة خلالها).
2 يعد إقرار الذمة المالية الطريق الأمثل لتحقيق مبادئ النزاهة والشفافية والمساءلة ومنع تضارب المصالح في الوظيفة العامة ويتوافق مع مبادئ منظمة الشفافية العالمية، انظر: عفيفي، منال. (2022) الطبيعة القانونية لإقرار الذمة المالية وفكرة الالتزام بالكشف عنه، المجلة القانونية المتخصصة العدد 758 ، القاهرة، مصر ص 918 - 964، وبالمقارنة مع الدول يتوجب صدور صك تشريعي لإقرار الذمة المالية مثال ذلك قانون الكسب غير المشروع في مصر رقم (62) لعام 1975 وقانون التصريح عن الذمة المالية اللبناني رقم (189) لسنة 2020، وعدم الاكتفاء بقرار تنظيمي لكون ذلك يشكل قيد على الحرية الشخصية المصانة بموجب الدستور السوري ولا سيما المادة الثالثة والثلاثون " الحرية حق مقدس وتكفل الدولة للمواطنين حريتهم الشخصية وتحافظ على كرامتهم وأمنهم" والمادة الخامسة عشرة " الملكية الخاصة من جماعية وفردية، مصانة".

المعايير التقييم	النوع	مؤشرات القياس	التوقيت	أدوات القياس
المعيار التفافعي	قياس تطور المهارات الذاتية	- اتباع برنامج تدريبي في مركز القادة في وزارة التنمية الإدارية ¹ .	مرة كل عام	استمارات قياس المهارات غير المباشرة قبل وخلال وبعد التدريب.
		- استمارة تقريرية عن الإنجازات التي قام بها ضمن القطاع الذي يشرف عليه.	مرة كل عامين	- رأي الوزير المختص. - الاستعانة برأي خبير.
معيار تقييم الإدارة العليا	تقييم الوزير المختص	- استمارة تقييم المهارات الإدارية والقيادية في العمل اليومي.	مرة كل ستة أشهر	تقييم الوزير المختص
معيار التقييم الذاتي	حجم ونوع المساهمة في تطوير القطاع الذي يشرف عليه.	- استمارة تقريرية عن قياس الأثر (لمعاون الوزير). - استمارة تقريرية عن قياس الأداء المالي والفني وتخفيض الهدر ومكافحة الفساد في الجهة العامة (للمدير العام وأمين عام المحافظة).	مرة كل عامين	تقييم معاون أو المدير العام لأدائه المهني ثم تعرض الاستمارة على الوزير المختص لوضع تقييمه.

1 تم تنظيم البرنامج التدريبي الحواري لمعاوني الوزراء من قبل وزارة التنمية الإدارية بتاريخ 2023/8/17 واتعت بذلك نظام التدريب المغلق لمدة ثلاثة أيام.

خامساً- المسار الزمني:

يهدف المسار الوظيفي إلى تنظيم إشغال الوظائف العليا من خلال إرساء قواعد تقوم على الكفاءة والمعايير الموضوعية لشغل هذه الوظائف، والارتقاء المؤسساتي وضمان الاستقرار الوظيفي في الجهات العامة؛ ويحدد المسار

الوظيفي بثلاثة أركان:

أ- تحديد المسار الزمني.

ب- تخطيط الأداء والتدريب.

ج- التقييم

1- بالنسبة لمعاون الوزير¹: تبلغ مدة المسار الزمني لمعاون الوزير /7/ سنوات²، ويتكون من أربع ولايات إدارية

مدة كل منها عامان عدا الولاية الإدارية الأولى مدتها عام واحد، ويجوز إضافة ولاية إدارية خامسة مدتها عام

واحد فقط، ولا يجوز التبديل أو انتهاء التعيين ضمن مدة الولاية الإدارية مالم يتم سبب يحول دون بقائه في

مركز عمله³، مع الإشارة إلى أنه تم إلغاء الفقرة المذكورة آنفاً بموجب قرار مجلس الوزراء رقم 24/م.و. تاريخ

2024/6/12

ويضع الوزير بالتشارك مع معاونه بطاقة تخطيط الأداء التي يجب أن يقوم بها المعاون تنفيذاً لاختصاصه

وصلاحياته الواردة بمرسوم تعيينه، ويتم الاتفاق على نوع الإنجازات والمخرجات المطلوبة منه وفق مسار زمني

خلال مدة شهر من مرسوم تعيينه، وتجدد في بداية كل ولاية إدارية وتعد معياراً لتقييم أدائه العام في نهايتها،

¹ يُمكن القول إن تعييد إشغال وظيفة معاون وزير بمسار زمني محدد وبتعليمات صادرة عن مجلس الوزراء يمكن أن يُشكل قيداً على الصلاحيات الممنوحة لرئيس الجمهورية في تعيين معاوني الوزراء وتكون بذلك هذه التعليمات مشوبة بعيب عدم الاختصاص، ولا سيما في ظل غياب التفويض التشريعي لمجلس الوزراء في إصدارها سواء أكان ذلك في القانون الأساسي للعاملين في الدولة أو القانون رقم (14) لعام 2018 الخاص بمعاون الوزير حيث اقتصر التفويض التشريعي لمجلس الوزراء في القانون (14) على وضع التعليمات الخاصة بمعايير الترشيح لشغل وظيفة معاون وزير.

² تم تخفيض المسار الزمني لمعاون الوزير مقارنة مع القرار 25/م.و. لعام 2021 الملغى حيث كان يبلغ /10/ سنوات ويتمون من خمس ولايات إدارية مدة كل منها عامين.

³ مثال ذلك المرسوم رقم (96) تاريخ 2023/4/6 المتضمن إلغاء العمل بالمرسوم رقم (381) تاريخ 2021/11/24 المتضمن إسناد وظيفة معاون وزير التنمية الإدارية لشؤون التدريب والتنظيم المؤسساتي للسيد باسم حيدر العامل من الفئة الأولى لدى وزارة التنمية الإدارية.

ويجوز تعيين معاون الوزير بموقع إداري آخر (مدير عام-رئيس هيئة..) شريطة إتمام ولايتين إداريتين وتقييم جيد جداً، ويختار معاون الوزير بعد انتهاء تعيينه بين خيارين إما الاستمرار في الوظيفة العامة أو إنهاء خدمته العامة والحصول على تعويض نهاية الخدمة أو المعاش حسب الحال¹.

ويتم إجراء التقييم العام لمعاوني الوزير في نهاية كل ولاية إدارية في كافة الوزارات حيث يتبع معاونو الوزراء ورشة حوارية وتدريبية سنوية تقيمها وزارة التنمية الإدارية، وترفع إلى رئيس مجلس الوزراء، الذي يقوم بدوره برفعها إلى رئيس الجمهورية للنظر بإصدار مراسيم التجديد أو إنهاء التعيين أو النقل إلى موقع إداري آخر.

2- بالنسبة للمدير العام وأمين عام المحافظة: تبلغ مدة المسار الزمني للمدير العام وأمين عام المحافظة /5/ سنوات²، ويتكون من ثلاث ولايات إدارية مدة كل منها عامان، عدا الولاية الإدارية الأولى مدتها عام واحد، ويجوز إضافة ولاية إدارية رابعة مدتها عام واحد فقط³، مع مراعاة التشريعات الخاصة ببعض الجهات العامة⁴،

¹ بالتدقيق في أحكام القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (50) لعام 2004 يتضح أن المشرع حدد حالات إنهاء الخدمة بتسع حالات (إتمام العامل الستين من العمر - الاستقالة أو ما في حكمها - التسريح لأسباب صحية - ثبوت عدم صلاحية العامل المتمرن - التسريح بسبب ضعف أداء العامل - التسريح التأديبي - الطرد - الصرف من الخدمة - الوفاة) كما أن المشرع لم يسمح بنقل العامل إلى وظيفة أدنى من الوظيفة التي يشغلها إلا في إطار عقوبة النقل التأديبية بموجب أحكام المادة (68) وعليه يمكن أن نكون أمام إيجاد قواعد وأحكام بقرار تنظيمي محلها النص القانوني مما يتوجب معه إعادة النظر في هذا الجانب من القرار، كما تجدر الإشارة إلى أن موضوع المسار الزمني للوظائف بالشكل المنظم حالياً لا يألف مع بنية الوظيفة العامة الحالية في التشريع السوري التي يغلب عليها صفة الوظيفة المغلقة والتي تشكل المجال الحقيقي لتطبيق الترقية الوظيفية.

² تم تخفيض المسار الزمني للمدير العام مقارنة مع القرار 68/م.و لعام 2021 الملغى حيث كان يبلغ /9/ سنوات ويتكون من ثلاث ولايات إدارية مدة كل منها ثلاثة أعوام، ويمكن إضافة ولاية إدارية رابعة في حال تم الانتقال ضمنها من جهة عامة إلى أخرى لتصبح /12/ عام.

³ مثال ذلك:

- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (1987) تاريخ 2023/12/21 المتضمن تمديد إسناد وظيفة مدي عام الهيئة العامة لإدارة وتطوير الغاب إلى المهندس أوفى وسوف لولاية إدارية رابعة مدتها عام واحد فقط اعتباراً من تاريخ انتهاء مساره الزمني لشغل هذه الوظيفة.

- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (1156) تاريخ 2023/7/23 المتضمن تمديد تعيين السيد محمود قصاب أميناً عاماً لمحافظة حماه لولاية إدارية رابعة مدتها عام واحد فقط اعتباراً من انتهاء مساره الزمني لشغل هذه الوظيفة

⁴ مثال ذلك الهيئة العليا للبحث العلمي المحدث بالمرسوم التشريعي رقم (68) لعام 2005 حيث حدد المشرع الولاية الإدارية للمدير العام بأربع سنوات قابلة للتجديد فقد تضمنت المادة (12) "يعين المدير العام بمرسوم بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، ويختار من بين الشخصيات العلمية الخبيرة بشؤون البحث العلمي ممارسة وإدارة، وممن شغلوا مرتبة أستاذ أو ما يعادلها".

ولا يجوز التبدل إن انتهاء التعيين ضمن مدة الولاية الإدارية مالم يتم سبب يحول دون بقاءه في مركز عمله¹، وتعتبر مدة المسار الزمني واحدة، وفي حال الانتقال ضمنها بين جهة عامة وأخرى تتم إضافة ولاية إدارية رابعة مدتها سنتان لتصبح مدة المسار الزمني 7/ أعوام.

ويضع مجلس الإدارة بالتشارك مع المدير العام بطاقة تخطيط الأداء التي يجب أن يقوم بها المدير العام تنفيذاً لاختصاصه وصلاحياته الواردة في القوانين والأنظمة النافذة، ويتم الاتفاق على نوع الإنجازات والمخرجات المطلوبة منه وفق مسار زمني خلال مدة شهر من صدور الصك القانوني المتضمن تعيينه، ويختار المدير العام الذي أنهى مساره الوظيفي بعد انتهاء تعيينه بين خيارين إما الاستمرار في الوظيفة العامة أو إنهاء خدمته العامة والحصول على تعويض نهاية الخدمة أو المعاش حسب الحال.

ويتم إجراء التقييم العام للمديرين العامين في نهاية كل ولاية إدارية في كافة المؤسسات والشركات والهيئات العامة، وترفع إلى وزارة التنمية الإدارية لإعداد التقرير النهائي ورفعته إلى رئيس مجلس الوزراء، وترفع نتائج التقييم إلى الجهة صاحبة الاختصاص بالتعيين للنظر بإصدار صكوك التجديد أو إنهاء التعيين أو النقل إلى موقع إداري آخر.

وحفاظاً على القيادات الإدارية المؤهلة وحسن إدارة المرافق العامة تم وضع آلية لتقييم كفاءة معاوني الوزير والمديرين العامين المنتهية مساراتهم الوظيفية وفق معايير وضوابط من خلال محافظة الخبرات القابلة للتدوير بين المسارات الوظيفية المتضمنة منح قابلية الترشيح لمركز عمل آخر ومسار زمني جديد لهم وفقاً لما يلي²:

أ- يتم بناء محافظة الخبرات القابلة للتدوير بين المسارات الوظيفية وفق الآتي:

1. منح قابلية الترشيح لمركز عمل آخر ومسار زمني جديد لشغل مركز عمل معاون وزير المنتهي مساره الزمني بعد تقييمه وفق الآلية الواردة في المادة 2/ من هذا القرار، على أن يتم ترشيحه لمركز عمل إدارة

¹ مثال ذلك قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (1930) تاريخ 2023/12/12 المتضمن إلغاء تكليف السيد علي داسم عبود بوظيفة مدير عام المؤسسة العامة للطباعة.

² قرار مجلس الوزراء رقم 25/م.و تاريخ 2023/6/3 الصادر بناءً على اقتراح وزير التنمية الإدارية بكتابها رقم 1264/ت.ص تاريخ 2023/6/1 وعلى ما أقره مجلس الوزراء بجلسته المنعقدة بتاريخ 2023/5/30.

علياً آخر (رئيس هيئة - مدير عام) وفق مسار زمني يتكون من أربع سنوات فقط، ويخضع للتقييم الدوري سنوياً¹.

2. منح قابلية الترشح لمركز عمل آخر ومسار زمني جديد لشغل مركز عمل مدير عام المنتهي مساره الزمني بعد تقييمه وفق الآلية الواردة في المادة /2/ من هذا القرار، على أن يتم ترشيحه لمركز عمل إدارة علماً آخر في ذات القطاع (رئيس هيئة - مدير عام - معاون وزير) وفق مسار زمني يتكون من خمس سنوات فقط، ويخضع للتقييم الدوري سنوياً².

3. تبقى قابلية الترشح لمركز عمل آخر ومنحه مسار زمني جديد سارية لمدة ثلاثة أعوام في حال عدم توفر مركز عمل شاغر في مستوى الإدارة العليا.

4. يخضع شاغل مركز عمل معاون وزير أو مدير عام المنتهي مساره الزمني بعد منحه قابلية الترشح لمركز عمل آخر ومسار زمني جديد لأنظمة الترشيح والتعيين المقررة والتنافس مع باقي المرشحين على ذات المركز.

ب - آلية منح قابلية الترشح لمركز عمل آخر ومسار زمني جديد:

1. تشكل لجنة برئاسة رئيس مجلس الوزراء، وعضوية كل من:

- الوزير المختص، يكون دوره تقديم تقرير عن الخبرة الفنية والأداء الفني والإنجازات.

- وزير التنمية الإدارية، يكون دوره تقديم تقرير تقييم المهارات الإدارية والقيادية.

¹ مثال ذلك قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (1255) تاريخ 2023/8/13 المتضمن تكليف المهندس معتز تيسير قطان بوظيفة مدير عام المدينة الصناعية في عدرا وذلك بعد صدور المرسوم رقم (147) تاريخ 2023/6/15 المتضمن إلغاء إسناد وظيفة معاون وزير الإدارة المحلية والبيئة لشؤون المجالس والخدمات المحلية إلى الموما إليه، نظراً لانتهاء المسار الزمني.

² يمكن أن يكون حظر نقل معاون وزير لوظيفة معاون وزير له ما يبرره في سبيل إعطاء الفرصة لغيره لكونه قد يكون أعطى ما لديه من خبرة في مجال عمله وخصوصاً أن وظيفة معاون وزير هي أعلى الوظائف على السلم الإداري، ولكن حظر شغل مدير عام لوظائف معاون وزير أو رئيس هيئة لا يدخل ضمن السياق الطبيعي وخصوصاً في ضوء السعي لبناء نظام ترقية وفي ظل نظام وظيفي مغلق الأساس فيه هو التدرج الأمر الذي يستوجب المراجعة، حيث يلاحظ عدم وجود تطبيقات عملية لهذه الحالة مع الإشارة إلى صدور عدد من المراسيم بتعيين مدير عام بوظيفة معاون وزير مثال: المرسوم رقم (117) تاريخ 2023/5/23 المتضمن إسناد وظيفة معاون وزير النفط والثروة المعدنية لشؤون التكرير والتوزيع للمهندس أحمد الشماط، حيث كان الموما إليه يشغل وظيفة مدير عام الشركة السورية لتخزين وتوزيع المواد البترولية بموجب القرار رقم (2012) تاريخ 2020/12/1.

2. مهمة اللجنة:

- دراسة الحالات المنتهية مساراتهم الزمنية، ومقترحات الوزير المختص بخيارات ترشيحه لمراكز عمل أخرى شاغرة أو قيد الشغور.
- طلب تقرير من الجهاز المركزي للرقابة المالية حول تقييم المركز المالي للجهة العامة التي كان يشغل مركز العمل بها، وتقرير من الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش حول النزاهة ومكافحة الفساد والهدر فيها، ودراسة تلك التقارير.
- يضع كل من عضوي اللجنة تقييمه الخاص بظرف مغلق (وفق نموذج محدد) يتضمن مقترحات المعالجة المناسبة إما منحه إمكانية الترشح لمركز عمل آخر، أو الحفاظ عليه بموقع استشاري، أو إعطائه الخيار بين الاستمرار في الوظيفة العامة أو إنهاء خدمته العامة، وترفع التقييمات إلى رئيس مجلس الوزراء.

ج- معايير التقييم ودور أعضاء اللجنة:

الجهة المسؤولة عن التقييم	معايير منح مسار زمني جديد
الوزير المختص	تقييم الأداء الفني والإنتاجية والإنجازات
الوزير المختص	تقييم الخبرة الفنية
وزير التنمية الإدارية	تقييم المهارات الإدارية والقيادية

د- نتائج التقييم واقتراحات المعالجة:

- 1- يتم اقتراح قابلية الترشح لمركز عمل آخر ومنحه مسار زمني جديد في حال حصوله على تقييم جيد (70-80 درجة)، شريطة أن يكون المعيار الأول بتقييم مرتفع (80 درجة فما فوق) والمعيار الثالث بتقييم (70 درجة فما فوق)، والمعدل الوسطي لكلا المعيارين (75 درجة فما فوق).
- 2- يتم اقتراح الحفاظ على الكفاءات لشاغلي مراكز العمل المشمولة المنتهية مساراتهم في حال حصوله على تقييم جيد (70-75 درجة) على أن يُمنح صفة مستشار أو خبير فني.

3- في حال حصل شاغل مركز العمل المشمول على تقييم وسط (69 درجة فما دون) يختار بين خيارين إما الاستمرار في الوظيفة العامة أو إنهاء خدمته العامة والحصول على تعويض نهاية الخدمة أو المعاش بحسب الحال.

يرفع رئيس مجلس الوزراء نتائج التقييم المقدم من عضوي اللجنة وخلاصة التقارير الواردة مع الرأي والمقترح النهائي إلى السيد رئيس الجمهورية لإقرار ما يراه مناسباً¹ على ألا يزيد عدد شاغلي مراكز العمل المضاف لهم مسار جديد عن 20% من عدد مراكز العمل في الشريحة المستهدفة ضمن كل وزارة.

الفرع الثاني

الترقية لوظيفة مستشار

من الوظائف المتعارف عليها في الجهات العامة ووظيفة المستشار فلا يخلو قطاع حكومي تقريباً دون أن يوجد به المستشار أو المستشارون، ولكن بقيت هذه الوظيفة مجهولة المعالم في كثير من القطاعات الحكومية. فالأصل المقرر أن يتضمن ملاك الجهة العامة سلسلة الوظائف وتحديد عددها والشروط الخاصة اللازمة لشغلها ومنها وظيفة مستشار² كما يجوز للجهات العامة في حال عدم وجود وظيفة مستشار على الملاك استخدام عمال مؤقتين أو التعاقد مع الخبراء³.

¹ المعمول به حالياً بالنسبة للمديرين العامين لجهة إصدار قرارات التسمية أو التعيين أو الاسناد أو التكليف هو أن تصدر هذه القرارات عن رئيس مجلس الوزراء عملاً بأحكام المرسوم التشريعي رقم (11) لعام 1986 الذي قضى بأن تصدر بقرار من رئيس مجلس الوزراء الصكوك التي تقضي القوانين والأنظمة النافذة بأن تصدر بمرسوم وذلك في الشؤون التالية... 3- التكليف - 4- اسناد الوظائف أي أنه كان من الأجدر وانسجاماً مع ما هو مقرر من أحكام أن يكون القرار النهائي بالنسبة للمديرين العامين بقرار رئيس مجلس الوزراء ومعاوني الوزراء بمرسوم عن رئيس الجمهورية، مع الإشارة إلى أن القرار لم يحدد الصك القانوني ومضمونه الذي سيصدر عن رئيس الجمهورية بهذا الخصوص.

² انظر المادة (3) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (50) لعام 2004.

³ انظر الباب السادس المتضمن الأحكام الخاصة بالاستخدام المؤقت والتعاقد المواد (146 - 147 - 148 - 149) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (50) لعام 2004.

وبهدف تنظيم إشغال هذه الوظيفة وعدم تحولها إلى وسيلة لتحقيق أغراض متنوعة تتجاوز الهدف

الموضوعي العملي والعلمي لإحداثها صدر القرار رقم 4/م.و لعام 2023¹ والمتضمن ما يلي:

أولاً- توصيف وظيفة المستشار:

يكون لكل رئيس إداري أعلى (وزير - محافظ - أمين عام رئاسة مجلس الوزراء - مدير عام - رئيس هيئة - رئيس جهاز) مستشاراً من الملاك العددي في الهيكل الوظيفي أو خارجه، يقوم بتقديم الدراسات والبحوث والاستشارات، واقتراح الأساليب والنظم المتبعة، وإبداء الحلول والمقترحات العملية والعلمية للمشكلات التي تعترض أنشطة الجهة العامة في مجال تخصصه، ونقل الخبرة للمديرين المختصة والمتصلة بمجال تخصصهم من خلال تدريب العاملين فيها والعمل على تأهيلهم.

يتم تحديد عدد المستشارين لكل جهة عامة حسب المهام وفق قواعد التنظيم المؤسساتي وتعرض على لجنة إقرار البنى التنظيمية لاعتمادها، وترفع إلى مجلس الوزراء للموافقة عليها.

كما يتم وضع بطاقة وصف وظيفي لمركز عمل مستشار وفق نموذج محدد، واعتمادها من قبل وزارة

التنمية الإدارية.

ثانياً- المعايير والشروط:

تحدد الشروط الأساسية للترشيح لشغل وظيفة مستشار، على النحو الآتي:

1. أن يكون اختصاص التأهيل العلمي للمرشح في نطاق المسمى الوظيفي لمركز العمل، وتعطى الأفضلية

لمن يحمل شهادة الماجستير أو الدكتوراه في الاختصاص.

2. أن تكون الخبرة الوظيفية للمرشح في نطاق المسمى الوظيفي لمركز العمل، وألا تقل عن 15/ سنة.

3. ألا يقل عمر المرشح عن 45/ عاماً ولا يزيد عن 70/ عاماً².

¹ القرار رقم 4/م.و تاريخ 2023/1/8 الصادر بناء على اقتراح وزير التنمية الإدارية بالكتاب رقم 12/ت.ص تاريخ 2023/1/4 بناء على ما تقرر في جلسة مجلس الوزراء المنعقدة بتاريخ 2023/12/6.

² يبدو أن القرار قد راعى بعض الوظائف حيث يكون سن الإحالة إلى التقاعد أكثر من 60 عام مثال (عضو هيئة تدريسية أو قاضي) كما هو مقرر في القانون الأساسي للعاملين في الدولة في المادة (131)، انظر المادة (115) من قانون مجلس الدولة رقم (32) لعام 2019، والمادة (111) من قانون تنظيم الجامعات رقم (6) لعام 2006 وتعديلاته.

4. إعداد دراسة بحثية أو تطبيقية متضمنة رؤية الوزارة في نطاق المسمى الوظيفي، وتقييمها من قبل الوزير

المختص، وتعرض على مجلس الوزراء للموافقة عليها.

ثالثاً- موانع الترشيح:

أن يتمتع المرشح بالسمعة الجيدة والنزاهة، وألا تكون قد فرضت بحقه عقوبة إنذار لثلاث مرات أو عقوبة حسم من الأجر أو عقوبة تأخير الترفيع أو عقوبة مسلكية أشد من العقوبات المحددة في القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50/ لعام 2004 وتعديلاته، أو العقوبات المشابهة لها في القوانين والأنظمة النافذة الأخرى، مالم يعاد إليه اعتباره أصولاً.

رابعاً- المسار الزمني:

تبلغ مدة المسار الزمني للمستشار سنتين، ويجوز التمديد لشاغلي مركز عمل مستشار في إحدى الجهات العامة شريطة مطابقة الخبرة الوظيفية والاختصاص العلمي له مع نطاق المسمى الوظيفي لعمله كمستشار، على أن:

1. لا تقل عدد سنوات خبرته الوظيفية عن 15/ عاماً.

2. شغل مراكز عمل في الإدارة العليا أو الوسطى.

3. صدر قرار تكليفه كمستشار قبل نفاذ هذا القرار.

خامساً- المستشارون من خارج الوظيفة العامة:

مع مراعاة الأحكام الواردة في هذا القرار، يجوز التعاقد لشغل مركز عمل مستشار من غير العاملين في الدولة بموافقة رئيس مجلس الوزراء بناءً على اقتراح الوزير المختص، على أن تتوفر فيه الشروط التالية:

أ- توافر الشروط العامة الواجب توافرها للتعيين في الوظيفة العامة.

ب- ندرة الخبرة المطلوبة، ألا يوجد في الجهة العامة من يملك خبرة مماثلة في التخصص المطلوب ويمكن الاستعانة به.

ج- أن يكون اختصاص التأهيل العلمي للمرشح في نطاق المسمى الوظيفي لمركز العمل، ويفضل من يحمل

شهادة الماجستير أو الدكتوراه في الاختصاص.

د- سبق أن قدّم بحثاً أو دراسة واحدة في الأقل منشورة تخدم نطاق المسمى الوظيفي لمركز العمل. ويتم التعاقد وفق الأحكام الواردة في القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50/ لعام 2004 وتعديلاته وبالعودة إلى أحكام التعاقد نجد أنه يمكن أن تتخذ إجراءات التعاقد مع المستشارين إحدى المسارين التاليين في ضوء عدم ورود مسار صريح لذلك في متن القرار، وفق ما يلي:

إما وفق أحكام المادة 146 التي أجازت للجهة العامة، وضمن حدود الاعتمادات المرسدة في الموازنة لهذا الغرض، استخدام عمال مؤقتين، على أعمال مؤقتة بطبيعتها، أو موسميّين، أو عرضيين، حيث يحدد النظام الداخلي للجهة العامة، الحالات والأعمال التي يجوز فيها استخدام هؤلاء العمال، كما يحدد بوجه خاص:

- الأسس والقواعد، التي يجري بموجبها استخدام هؤلاء العمال.
 - الأسس والشروط، التي يتم بموجبها تحديد الأجور التي يتم فيها الاستخدام.
- ويتم إجراء صكوك الاستخدام بناء على صك الاستخدام النموذجي¹، بحيث يستفيد العمال المؤقتون من التعويض العائلي، وفق الأحكام النافذة بهذا الشأن على العاملين الدائمين، كما يخضع العمال المؤقتون والموسميون والعرضيون في كل مالم يرد عليه نص في صكوك استخدامهم المنبثقة عن الصك النموذجي، لأحكام هذا القانون وقانون التأمينات الاجتماعية، في سائر المنازعات التي تنشأ بينهم وبين الدولة.
- أو وفق أحكام المادة 147 التي أجازت للجهة العامة وضمن حدود الاعتمادات المرسدة لهذا الغرض في الموازنة، التعاقد مع الخبراء والاختصاصيين والمهنيين، ويحدد النظام الداخلي للجهة العامة:

- الحالات التي يتم بها التعاقد.
- أسس وقواعد، تحديد أجور المتعاقدين.
- أسس وقواعد، تحديد الحقوق الأخرى لهؤلاء المتعاقدين على ألا تزيد هذه الحقوق عن الحقوق التي يجوز منحها لأمثالهم من العاملين الدائمين.

¹ انظر القرار رقم (547) لعام 2005 الصادر عن رئيس مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزيري المالية والشؤون الاجتماعية والعمل والاتحاد العام لنقابات العمال.

- الجهة المخولة بإجراء التعاقد.

ويتم تصديق العقود الجارية، وفق أحكام هذه المادة، كما يلي:

- بمرسوم: فيما إذا كان الأجر الشهري المقطوع المتعاقد عليه يبلغ أو يزيد عن الحد الأقصى لأجر الفئة

الأولى من جداول الأجور الملحقه بهذا القانون.

- بقرار من الوزير المختص: فيما إذا كان الأجر الشهري المقطوع المتعاقد عليه، يقل عن الحد المشار إليه

في البند السابق.

ويخضع المتعاقدون في علاقتهم مع الجهات العامة المتعاقدين معها سواء من حيث الواجبات أو الحقوق إلى الأحكام

الواردة في عقود استخدامهم دون غيرها من أحكام هذا القانون أو أي قانون أو نظام آخر.

ولا يجوز أن يجري الاستخدام المؤقت أو التعاقد، على الوظائف المعرفة بمقتضى المادة الأولى من هذا القانون،

ولا ينقلب الاستخدام المؤقت أو التعاقد إلى استخدام دائم وذلك مهما مدد أو جدد، بحيث تنتهي مفاعيل الصكوك

والعقود بانتهاء المدة المحددة فيها ولا يجوز الاستمرار في تنفيذها بعد ذلك، إلا إذا جددت أو مددت أصولاً.

وفي حال كان من استخدم أو تم التعاقد معه صاحب معاش¹ مهما كان القانون الذي استحق بموجبه هذا المعاش

جاز له الجمع بين المعاش التقاعدي وبين الأجر الشهري المقطوع المؤدى له من الجهة العامة التي تم استخدامه

فيها أو التعاقد معها شريطة ألا يتجاوز المجموع مقدار الراتب أو الأجر الشهري المقطوع الذي حسب المعاش على

أساسه مضافاً إليه الزيادات العامة في الرواتب والأجور التي لحقت هذا المقدار بمقتضى النصوص التشريعية

الصادرة بهذا الشأن، أو مقدار الحد الأدنى لأجر الفئة الأولى، أيهما أكثر، ويجوز تجاوز الحدود القصوى للجمع

بمرسوم، فيما إذا كان صاحب المعاش المراد استخدامه أو التعاقد معه، من الخبراء، أو أصحاب الاختصاصات أو

الخبرات الفنية النادرة.

¹ انظر المادة (149) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (50) لعام 2004.

المطلب الثاني

الترقية في وظائف الإدارة الإشرافية والدعم العملياتي

يؤدي شاغلو الوظائف الإشرافية من مديري الإدارات أو مديري المديرية المركزية ومديري المديرية الفرعية في المحافظات مجموعة من الواجبات والمسؤوليات تهدف إلى تسيير العمل في الجهات العامة من خلال الإشراف العام أو المباشر على العمل والعاملين، وما يتطلبه ذلك من القيام بالعملية الإدارية المتمثلة في التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة والتنسيق والمتابعة لإنجاز الأعمال في الوحدات التنظيمية التي يشرف عليها شاغل الوظيفة الإشرافية.

ولا تكفي الوظائف الإشرافية وحدها لتسيير أمور الجهة العامة وما يستلزمه ذلك من تنفيذ المتطلبات الإجرائية والنظامية والتنظيمية الأخرى وفقاً لواجبات ومسؤوليات الوظيفة ضمن منظومة الجهة الإدارية حيث تعتبر وظائف الدعم العملياتي من الوظائف القيادية التي تعني بتنظيم وتنسيق الموارد المادية والبشرية لتحقيق أهداف المؤسسة من مديري دوائر ورؤساء شعب.

الفرع الأول

الترقية في وظائف الإدارة الإشرافية

سنتطرق في هذا الفرع لدراسة الترقية لوظائف مدير مركزي ومدير فرعي ومعاون مدير عام أولاً، وسنفرد دراسة إشغال وظيفة مدير تنمية إدارية بالدراسة ثانياً نظراً لخصوصية هذا المركز في المشروع الوطني للإصلاح الإداري.

أولاً: الترقية لوظيفة (مدير مركزي - مدير فرعي - معاون مدير عام):

في إطار مهام وزارة التنمية الإدارية في تطوير طرق إشغال الوظائف العامة صدر تعميم رئاسة مجلس الوزراء رقم 15/317 تاريخ 2021/7/15 المتضمن معايير اختيار المديرين المركزيين في الإدارات المركزية للوزارات وبنتيجة التطبيق ظهرت العديد من الملاحظات منها سنوات الخبرة المطلوبة ودرجة التقييم وفي ضوء ذلك صدر البلاغ رقم 15/35 ب تاريخ 2023/10/16 وبهدف توسيع الشريعة المستهدفة لمعايير الترشيح لتشمل معاوني

المديرين العامين ومديري الفروع صدر البلاغ¹ رقم 15/1/ب لعام 2023 المتضمن اعتماد وثيقة معايير اختيار المديرين المركزيين في مديريات الإدارات المركزية للوزارات والمديريات الفرعية التابعة لها ومعاوني المدراء العامين ومدراء الفروع، وفق الآتي²:

أ- المعايير والشروط:

تُحدد معايير الترشيح لشغل مركز عمل مدير مركزي لدى الإدارات المركزية للوزارات والمديريات الفرعية التابعة لها ومعاون مدير عام ومدير فرع، على النحو الآتي:

1. التوصيف الوظيفي: مطابقة الاختصاص مع بطاقة الوصف الوظيفي لمركز العمل.
2. القدم الوظيفي: أن يكون للمرشح قدم وظيفي /5/ سنوات /2/ منها على الأقل ضمن الفئة الأولى للترشح لشغل مركز عمل مدير مركزي لدى الإدارات المركزية للوزارات والمديريات الفرعية التابعة لها، وقد عمل السنة الأخيرة في نفس الوزارة المرشح لشغل مركز عمل مدير لديها أو في إحدى الجهات العامة التابعة للوزارة أو المرتبطة بالوزير.
3. وأن يكون للمرشح قدم وظيفي /6/ سنوات /3/ منها على الأقل ضمن الفئة الأولى للترشح لشغل مركز عمل معاون مدير عام ومدير فرع، وقد عمل في السنتين الأخيرتين في الوزارة المرشح لشغل مركز العمل لديها أو في إحدى الجهات العامة التابعة للوزارة أو المرتبطة بالسيد الوزير.

¹ يُلاحظ تغير الصك القانوني الناظم لاعتماد المعايير بين تعميم وبلاغ وهذا يعود إلى صدور قرار مجلس الوزراء رقم 16/م.و تاريخ 2023/2/28 الذي اعتمد الضوابط والمعايير الاسترشادية لإعداد وصياغة وتنظيم البلاغات والتعاميم وأهم هذه الضوابط:

- تستعمل صيغة البلاغ في الخطاب الذي يتضمن أمراً بالتبني للمعنيين بهدف إلزامهم بالعمل وفقاً لهديه بغية الوصول إلى غاية الإدارة بتنفيذ أمر معين تطبيقاً لنص القانون تحت طائلة المساءلة، ويصدر عن أعلى مستوى في السلم الإداري.
- تستعمل صيغة التعميم في الخطاب الذي يتضمن تعليمات وإرشادات تهدف الإدارة من خلالها إلى حث العاملين لديها على القيام بعمل معين لمصلحة العمل دون صيغة إلزام.

² بلاغ رئاسة مجلس الوزراء رقم 15/1/ب تاريخ 2023/1/8 الصادر بناء على اقتراح وزير التنمية الإدارية بكتاب رقم 12/ت.ص تاريخ 2023/1/4 بناء على ما تقرر في جلسة مجلس الوزراء المنعقدة بتاريخ 2023/12/6.

4. الخبرة الوظيفية: أن يكون المرشح قد شغل سابقاً مركز عمل مدير أو رئيس دائرة في نفس المديرية، أو يمتلك خبرة فنية تخصصية لمدة لا تقل عن سنتين في مجال الاختصاص الأساسي للمديرية داخل الوزارة أو في أي جهة عامة أخرى.

وفي حال عدم وجود مرشحين تنطبق عليهم المعايير المطلوبة، يمكن قبول مرشحين تنطبق عليهم تلك المعايير ويعملون في مديريات أخرى¹.

ب- آلية الترشيح والمفاضلة:

تقوم مديرية التنمية الإدارية في الجهة العامة بترشيح كل من تنطبق عليهم بطاقات الوصف الوظيفي ومعايير الترشيح الواردة في الفقرة (أولاً) من هذا البلاغ، ورفعها للوزير المختص ليتم موافاة وزارة التنمية الإدارية بها². يجب ألا يقل عدد المرشحين لشغل مركز عمل مدير مديرية عن ثلاثة مرشحين وتتم عملية المفاضلة بين المرشحين وفق مرحلتين:

المرحلة الأولى- قياس المهارات القيادية والسمات الشخصية للمرشحين من خلال اتباع برنامج تدريبي متضمن تنفيذ مجموعة من اختبارات المهارات القيادية والمهارات الوظيفية الأساسية (تخطيط - صنع السياسات واتخاذ القرار - حل المشكلات) في مركز القادة في وزارة التنمية الإدارية، وتنفذ بالتنسيق مع الوزارة المعنية، ويقدر مجموع درجاته بـ 50/ درجة.

المرحلة الثانية- قياس الخبرة الفنية من خلال إجراء مقابلة شخصية للمرشحين من قبل الرئيس الإداري الأعلى، بهدف تقييم مدى ملاءمة الخبرة الفنية والسلوك التنظيمي للمرشح لشغل مركز العمل، ويقدر مجموع درجاتها بـ 50/ درجة، وفق المعايير التالية:

¹ لم يعالج القرار موضوع حالة عدم وجود من تنطبق عليهم شروط إشغال الوظيفة داخل الجهة العامة ذاتها، وهل يمكن الاستفادة من حكم البند (2) من الفقرة (أ) من المادة (77) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (50) لعام 2004 التي أجازت بقرار من الوزير المختص العهدة بوظيفة العامل الذي تغيب عن عمله لأي سبب كان، إلى أي من العاملين الآخرين، ولو لم تتوفر فيه شروط شغل الوظيفة وذلك في حال عدم وجود من تتوفر فيه تلك الشروط، أو ترك الوظيفة شاغرة وما يترتب على ذلك من آثار على سير الجهة العامة، الأمر الذي يمكن أن يكون محل مراجعة لأحكام هذا القرار.

² يفضل إعادة النظر في آلية الترشيح عن طريق مديرية التنمية الإدارية بحيث يتم الترشيح من مستوى إداري أعلى من المستوى الوظيفي المراد إشغاله.

الدرجة القصوى	المعيار
25	1. الخبرة الفنية
25	2. السلوك التنظيمي
50	المجموع

ويُكلف المرشح الحائز على المحصلة الأعلى في مرحلتَي المفاضلة مديراً للمديرية المعنية وفق القوانين والأنظمة النافذة لحين صدور مرسوم الهيكل الوظيفي للوزارة المعنية، بشرط ألا تقل محصلته عن 60%¹.

ج- موانع الترشيح:

ألا تكون قد فُرضت بحق المرشح عقوبة إنذار لثلاث مرات، أو عقوبة تأخير الترفيع أو عقوبة مسلكية أشد من العقوبات المحددة في القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50/ لعام 2004 وتعديلاته أو العقوبات المشابهة لها في القوانين والأنظمة النافذة الأخرى.

يلتزم المرشح بعد عملية المفاضلة بتقديم إقرار عن الذمة المالية عن كل ما يملكه المرشح وزوجه وأولاده القصر من أموال منقولة وغير منقولة وما له من حقوق وما عليه من التزامات داخل أراضي الجمهورية العربية السورية وخارجها قبل صدور قرار تكليفه، تحفظ نسخة منه في الوزارة المعنية، ونسخة في الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش.

¹ بالتدقيق نجد أن آلية الترشيح بالنسبة لمركز عمل مدير فرعي في المحافظة لم تأخذ بالحسبان صلاحيات المحافظ بهذا الخصوص والتي منحه إياها قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 107/ لعام 2011 حيث تضمنت المادة 44/ من قانون الإدارة المحلية رقم 107/ لعام 2011 بما يلي: " يتولى المحافظ المهام الآتية: 3- شؤون العاملين في أجهزة المحافظة وفق أحكام القانون الأساسي للعاملين في الدولة باستثناء قوى الأمن الداخلي وبما يفوض به من الوزير المختص ". كما قضت المادة 46/ من قانون الإدارة المحلية بما يلي: " على الوزارات والأجهزة المحلية (باستثناء قوى الأمن الداخلي) أخذ رأي المحافظ في تعيين ونقل مديري الدوائر المركزية والمؤسسات والشركات التي ينحصر عملها في نطاق المحافظة" الأمر الذي يمكن أن يكون محل مراجعة بهذا الخصوص.

ويبدو أن مجلس الوزراء تنبّه إلى ذلك حيث تضمن الكتاب رقم 1/16052 تاريخ 2023/11/16 بناء على ما تقرر في جلسته المنعقدة بتاريخ 2023/11/14 الطلب إلى الوزراء موافاة المحافظ المعني بقائمة تتضمن أسماء المرشحين الثلاثة لشغل مركز عمل مدير فرعي في الجهات العائدة للوزارة في المحافظة ممن تنطبق عليهم المعايير والشروط المعتمدة وذلك لبيان الرأي خلال مدة لا تتجاوز عشرة أيام على أبعد تقدير وبما يضمن اختيار العناصر الكفؤة لشغل هذه المراكز ويحقق التكامل والانسجام في العمل الحكومي. ولكن كان من الأفضل تعديل التعليمات الصادرة بهذا الخصوص لعدم تشتت الصكوك النازمة للموضوع وضمان وصول هذه التعليمات إلى جميع المعنيين على اعتبار أن البلاغ يعمم على كافة الجهات العامة أما كتاب المخاطبة فقد تم توجيهه إلى الوزراء فقط.

د-أسس التقييم:

1. يتم تقييم أداء المديرين المكلفين وفق هذه الوثيقة سنوياً، مع الالتزام بخطوات البرنامج التنفيذي للمشروع الوطني للإصلاح الإداري، على النحو الآتي:
 2. يخضع المديرون لدورة تدريبية مكثفة في تطوير المهارات القيادية وإدارة الموارد البشرية والمهارات الذاتية في وزارة التنمية الإدارية سنوياً، ويتم إجراء اختبار بطريقة الامتحان المؤتمت متعدد الخيارات، ويقدر مجموع درجاته بـ 50/ درجة من تقييم أدائهم.
 3. يقوم الرئيس الإداري الأعلى بتقييم المدراء سنوياً وفق استمارة تضعها وزارة التنمية الإدارية، ويقدر مجموع درجاتها بـ 50/ درجة من تقييم أدائهم.
 4. في حال حصول المدير المكلف على درجة تقييم تقل عن 60%، يصار إلى إعفائه وترشيح كافة العاملين المطابقين لبطاقة الوصف الوظيفي لمركز العمل، ويخضع لنظام الترشيح والتعيين الوارد في هذا البلاغ.
 5. في حال تقدم المدير المكلف نتيجة تطبيق الآلية الواردة هذه الوثيقة باعتذار عن مركز العمل لأسباب لا تقبلها الإدارة، يعتبر معدل التقدير العام لتقييم أدائه المؤهل للترفيه عن الدورة الحالية بدرجة (وسط)¹.
- وتجدر الإشارة إلى أن وزارة التنمية الإدارية قد صنفت المديرين المركزيين في الجهات العامة موزعين على أربع مجموعات حسب درجاتهم نتيجة الاختبار المؤتمت وفق الآتي² دون مراعاة التقييم الفني للرئيس الإداري الأعلى:

التقييم	النتيجة	الوصف العام
جيد جداً	50-40	يملك الكفاءة المطلوبة وقابلاً للترقي للمناصب الأعلى
جيد	39-30	يملك الكفاءة المطلوبة لمركز عمل مدير ويحتاج إلى تقييم أكثر
وسط	29-20	لا يملك الكفاءة المطلوب لشغل مركز عمل مدير مركزي ولكن قد يكون لديه الكفاءة لشغل مركز رئيس أدنى أو أقل في إطار اختصاصه
ضعيف	19 -	لا يملك الكفاءة لشغل مركز عمل مدير مركزي أو حتى رئيس دائرة

¹ يتوجب إعادة النظر في هذا الحكم لكون التقييم والترفيه المالي تحكمه الأحكام القانونية النازمة لذلك بالإضافة إلى أنه يشكل مصادرة لرأي الجهة صاحبة الحق بالترفيه خلافاً لأحكام المادة (27) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة لا سيما أن الترشيح لا يتم بناء على طلب العامل.

² انظر كتاب وزارة التنمية الإدارية رقم 199/ت.م تاريخ 2023/12/7.

ثانياً- الترقية لوظيفة مدير تنمية إدارية:

حدد المشرع في المادة (25) من القانون رقم (28) لعام 2018 وتعديلاته معايير الترشيح لشغل وظيفة مدير

التنمية الإدارية على النحو التالي:

1- إجازة جامعية على الأقل في علوم الإدارة أو الاقتصاد أو الحقوق أو شهادة عليا في الإدارة العليا صادرة

عن إحدى الجامعات أو المعاهد السورية، أو أي شهادة معادلة أصولاً في أحد تلك الاختصاصات.

2- خبرة وظيفية لا تقل عن (5) سنوات منذ بدء التعيين.

3- ويجوز الترشيح للوظيفة المذكورة عند عدم توفر الاختصاصات المذكورة أعلاه.

وبناءً على أحكام المادة (24) من القانون المذكور التي تضمنت أن يحدد الهيكل التنظيمي والوظيفي لمديريات

التنمية الإدارية في الجهات العامة ضمن دليل نموذجي يصدر عن مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزارة التنمية

الإدارية صدر القرار 23/م.و لعام 2019 المتضمن في المادة (20) منه أن تصدر آليات الترشيح لشغل وظيفة

مدير مديرية التنمية الإدارية بقرار من وزير التنمية الإدارية، صدر قرار وزير التنمية الإدارية رقم 17/ت.م تاريخ

2019/5/13 وبهدف تطوير آليات الترشيح لشغل مركز عمل مدير التنمية الإدارية بشكل يفسح المجال للراغبين

بشغل مركز العمل من تتطبق عليهم الشروط المطلوبة بترشيح أنفسهم بالإضافة إلى تطوير معايير الاختيار تم

إصدار القرار رقم 380/ت.م تاريخ 2022/5/17 المتضمن اعتماد وثيقة المعايير التالية لاختيار مديري الإدارات

في الجهات العامة التي تكون التنمية الإدارية فيها بمستوى إدارة، مديري المديريات في الجهات العامة التي تكون

التنمية الإدارية فيها بمستوى مديرية، ورؤساء الدوائر في الجهات العامة التي تكون فيها التنمية الإدارية بمستوى

دائرة وفق الآتي:

أ- المعايير والشروط:

تحدد شروط الترشيح لشغل مركز عمل مدير مديرية التنمية الإدارية في الجهات العامة على النحو الآتي:

المعايير		القيمة النسبية (بالدرجات)
1- معيار المؤهل العلمي: أن يكون المرشح حاصلاً على إحدى المؤهلات العلمية التالية: الشهادة العليا في الإدارة العامة - إجازة جامعية على الأقل في (علوم الإدارة بمختلف اختصاصاتها - الحقوق - الاقتصاد/الإدارة - إدارة أعمال - اقتصاد عام/)، وتوزع الدرجات وفق الآتي:		
20 درجة	20 درجة	-شهادة دكتوراه.
	15 درجة	-شهادة ماجستير أو شهادة عليا في الإدارة العامة.
	12 درجة	-إجازة جامعية.
	5 درجات	-المؤهل العلمي البديل وفق ما ورد في المادة /2/ من هذا القرار.
2- معيار القدم الوظيفي: الخدمة السابقة للمرشح في الوظيفة العامة، أن يكون للمرشح قدم وظيفي لا يقل عن /5/ سنوات، /2/ منها على الأقل ضمن الفئة الأولى وقد عمل آخر سنة في نفس الجهة العامة أو لمدة لا تقل عن ثلاث سنوات في إحدى مديريات التنمية الإدارية في الجهات العامة، وتوزع الدرجات وفق الآتي:		
20 درجة	10 درجات	-من 5 إلى 6 سنوات
	15 درجة	-من 7 إلى 8 سنوات
	20 درجة	-8 سنوات فما فوق
3- معيار العمر، توزع الدرجات وفق الآتي:		
10 درجات	10 درجات	-من 30 إلى 40 سنة
	8 درجات	-من 41 إلى 51 سنة
	4 درجات	-52 سنة فما فوق
50 درجة	4- تقييم المرشح من قبل الوزير المختص وفق ما ورد في المادة /4/ من هذا القرار.	

ويجوز قبول مرشحين من حملة أحد المؤهلات العلمية الآتية: إجازة جامعية على الأقل في (العلوم السياسية - الهندسة المعلوماتية - العلوم /معلوماتية - علوم الحاسوب/)، وذلك في حال عدم ترشح عاملين يحملون المؤهلات

العلمية الواردة سابقاً على أن يقع على مسؤولية الجهة العامة بيان عدم وجود مرشحين يحملون المؤهل العلمي المطلوب.

ب- آلية الترشيح والمفاضلة:

يتقدم الراغب بشغل مركز عمل مدير مديرية التنمية الإدارية، وتطبق عليه شروط الترشيح بطلب ترشحه وفق النموذج المعتمد إلى مديرية الاتصال والدعم التنفيذي لـ (الوزير - المحافظ - المدير العام - رئيس الهيئة - رئيس الجهاز - مدير الفرع - مدير المديرية الفرعية في المحافظة)، ويتم اختيار مدير التنمية الإدارية وفق أربع مراحل:

المرحلة الأولى: تقييم المرشحين وقبول طلبات الترشيح:

تستهدف هذه المرحلة جميع المرشحين المطابقين لشروط الترشيح حيث يقوم الرئيس الإداري الأعلى (الوزير - المحافظ - المدير العام - رئيس الهيئة - رئيس الجهاز - مدير الفرع - مدير المديرية الفرعية في المحافظة) بتقييم المرشحين وفق النموذج المعتمد من قبل وزارة التنمية الإدارية، وقبول ترشيح من حصل على /70/ درجة فما فوق في مطابقة المعايير المذكورة وتُرسل الوزارة جدولاً إلى وزارة التنمية الإدارية يتضمن أسماء العاملين المقبولة لطلبات ترشحهم ونتائج مطابقة المعايير مرفقاً باستمارات التقييم.

المرحلة الثانية: اختبار القابلية الوظيفية:

1. يتضمن الاختبار أسئلة بمحاور (الإدارة العامة - التنمية الإدارية - إدارة الموارد البشرية - القدرات الذاتية - المهارات القيادية - المعلومات العامة).

2. يُنفذ الاختبار بطريقة الامتحان المؤتمت متعدد الخيارات.

3. يُشترط لانتقال المرشح إلى المرحلة الثالثة تحقيق /65/ درجة على الأقل من أصل /100/ درجة.

4. تُنفذ هذه المرحلة وزارة التنمية الإدارية بالتنسيق مع جميع الوزارات والجهات العامة.

المرحلة الثالثة: اتباع برنامج تدريبي:

مدة البرنامج /20/ ساعة تدريبية، يتضمن البرنامج التدريبي موضوعات تتعلق بالتنمية الإدارية والإصلاح الإداري، يخضع المرشحين في نهاية البرنامج التدريبي لاختبار بمحاوره، ويُشترط لانتقال المرشح إلى المرحلة الرابعة تحقيق

70/ درجة على الأقل من أصل 100/ درجة، حيث تُنفذ هذه المرحلة وزارة التنمية الإدارية بالتنسيق مع جميع الوزارات والجهات العامة.

المرحلة الرابعة: مقابلة شخصية:

يقدم المرشح عرضاً تقديمياً مدته خمس دقائق، يتعلق بمعالجة مشكلة إدارية وتُجرى المقابلة الشخصية وفق المعايير الآتية:

الدرجة القصوى	المعيار
30	1. جودة المعالجة المقدمة للمشكلة الإدارية
30	2. التفكير الابتكاري
20	3. الشخصية القيادية
20	4. مهارات التواصل والإقناع
100	المجموع

وتُرسل وزارة التنمية الإدارية إلى الوزارة المعنية اسم المرشح الحائز على التقييم الأعلى لإصدار قرار من الجهة المختصة بتكليفه مديراً للتنمية الإدارية وفق القوانين والأنظمة النافذة.

ج- موانع الترشيح:

لا يقبل ترشيح من فُرضت بحقه عقوبة إنذار لثلاث مرات، أو عقوبة تأخير الترفيع، أو عقوبة أشد من العقوبات المحددة في القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50/ لعام 2004 وتعديلاته، أو العقوبات المشابهة لها في القوانين والأنظمة الأخرى¹.

¹ مثال ذلك نجد العقوبات المقررة وفق قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش رقم (24) لعام 1984 حيث تضمنت المادة 35/ - أ - للمجلس أن يفرض العقوبات التالية بحق العاملين بالتفتيش:

- 1- اللوم.
- 2- قطع الراتب.
- 3- إبطال الترفيع.
- 4- الصرف من الخدمة.

د- أسس التقييم:

يُعاد تقييم مديري التنمية الإدارية بعد ستة أشهر من التكليف، ويمكن للجهة العامة إعفاء مدير التنمية الإدارية على أن توافي الجهة العامة الراغبة بإعفاء مدير التنمية الإدارية أو الراغبة بتكليفه بشغل مركز عمل آخر وزارة التنمية الإدارية بالأسباب، ويستمر مدير التنمية الإدارية الحالي بمهامه لحين اختيار بديل له وفق الآلية المحددة بهذا القرار، على أن ألا يقل عدد المرشحين لشغل مركز عمل مدير التنمية الإدارية في كل جهة عامة ثلاثة مرشحين، ويجب على المكلف بمركز عمل مدير مديرية التنمية الإدارية نتيجة تطبيق هذا القرار أن يُنقل إلى ملاك الجهة العامة إذا كان مندباً إلى هذه الجهة العامة أو من إحدى الجهات العامة التابعة للوزارة أو المرتبطة بالوزير، وذلك بعد التقييم الذي سيجري بعد ستة أشهر من التكليف.

الفرع الثاني

الترقية لوظائف الدعم العملياتي

أولاً- الترقية لوظائف رئيس دائرة في المديريات المركزية والفرعية:

نظراً لأهمية مركز عمل رئيس دائرة في الهيكلية الوظيفية للجهات العامة صدر تعميم رئاسة مجلس الوزراء رقم 15/318 تاريخ 2021/7/15 المتضمن وثيقة معايير اختيار رؤساء الدوائر في مديريات الإدارات المركزية للوزارات، وفي إطار مراجعة أنظمة الترشيح لشغل الوظائف ولا سيما المتعلقة منها برؤساء الدوائر صدر البلاغ رقم 15/2 ب تاريخ 2023/1/8 الذي اعتمد وثيقة معايير اختيار رؤساء الدوائر في مديريات الإدارات المركزية للوزارات حيث شمل أيضاً رؤساء الدوائر في المديريات الفرعية التابعة للوزارات، وفق الآتي¹:

أ- المعايير والشروط:

تُحدد معايير الترشيح لشغل مركز عمل رئيس دائرة لدى الإدارات المركزية للوزارات والمديريات الفرعية التابعة لها على النحو الآتي:

¹ بلاغ رئاسة مجلس الوزراء رقم 15/2 ب تاريخ 2023/1/8 الصادر بناء على اقتراح وزير التنمية الإدارية بكتاب رقم 12/ت.ص تاريخ 2023/1/4 بناء على ما تقرر في جلسة مجلس الوزراء المنعقدة بتاريخ 2023/12/6.

1. التوصيف الوظيفي: مطابقة الاختصاص مع بطاقة الوصف الوظيفي لمركز العمل.
 2. القدم الوظيفي: أن يكون للمرشح قدم وظيفي /3/ سنوات، سنة منها على الأقل ضمن الفئة الأولى.
 3. الخبرة الوظيفية: أن يكون المرشح من نفس المديرية¹، أو يمتلك خبرة فنية تخصصية لمدة لا تقل عن سنة واحدة في مجال الاختصاص الأساسي للدائرة داخل الوزارة أو في أي جهة عامة أخرى.
- عند عدم وجود مرشحين تنطبق عليهم المعايير المطلوبة، يمكن قبول مرشحين تنطبق عليهم تلك المعايير ويعملون في مديريات أخرى.

ب- آلية الترشيح والمفاضلة:

تقوم مديرية التنمية الإدارية في الجهة العامة بترشيح كل من تنطبق عليهم بطاقات الوصف الوظيفي ومعايير الترشيح الواردة في الفقرة (أولاً) من هذا البلاغ، ورفعها للوزير المختص ليتم موافاة وزارة التنمية الإدارية بها². ويجب ألا يقل عدد المرشحين لشغل مركز عمل رئيس دائرة عن ثلاثة مرشحين، وتتم عملية المفاضلة بين المرشحين وفق مرحلتين:

المرحلة الأولى - قياس المهارات القيادية والسمات الشخصية للمرشحين من خلال اتباع برنامج تدريبي متضمن تنفيذ مجموعة من اختبارات المهارات القيادية والمهارات الوظيفية الأساسية (تخطيط - صنع السياسات واتخاذ القرار - حل المشكلات) في مركز القادة في وزارة التنمية الإدارية، وتنفذ بالتنسيق مع الوزارة المعنية، ويقدر مجموع درجاته بـ /50/ درجة.

¹ يلاحظ أن القرار فتح باب الترشيح لكافة العاملين بنفس المديرية دون أن يراعي الأقدمية وسنوات الخبرة للعاملين أو حتى يمنح درجات تفضيلية لذلك.

² تم تعديل آلية الترشيح عن ما كان معمول به في التعميم رقم 15/318 تاريخ 2021/7/15 حيث كانت الجهة العامة تفتح باب الترشيح ليتقدم إلى مركز العمل من يرغب من العاملين أما في ضوء البلاغ رقم 15/2/ب لعام 2023 أصبحت مديرية التنمية الإدارية ترفع أسماء كافة المطابقين لشغل مركز العمل إلى وزارة التنمية الإدارية دون النظر إلى رغبة العامل مع الإشارة إلى أن الآلية المتبعة والشروط الموضوعية لا تعطي مرونة كافية لشغل مركز عمل رئيس دائرة في ضوء عدم وجود آلية محددة لشغل مركز العمل عند عدم وجود مرشحين مطابقين لمعايير شغله.

المرحلة الثانية- قياس الخبرة الفنية من خلال إجراء مقابلة شخصية للمرشحين من قبل الرئيس الإداري الأعلى، بهدف تقييم مدى ملاءمة الخبرة الفنية والسلوك التنظيمي للمرشح لشغل مركز العمل، ويقدر مجموع درجاتها بـ 50/ درجة، وفق المعايير التالية:

الدرجة القصوى	المعيار
25	1. الخبرة الفنية
25	2. السلوك التنظيمي
50	المجموع

ويُكلف المرشح الحائز على المحصلة الأعلى في مرحلتي المفاضلة مديراً للمديرية المعنية وفق القوانين والأنظمة النافذة لحين صدور مرسوم الهيكل الوظيفي للوزارة المعنية، بشرط ألا تقل محصلته عن 60%.

ج- موانع الترشيح:

ألا تكون قد فُرضت بحق المرشح عقوبة إنذار لمرة، أو عقوبة تأخير الترفيع أو عقوبة أشد من العقوبات المحددة في القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50/ لعام 2004 أو العقوبات المشابهة لها في القوانين والأنظمة الأخرى.

د- أسس التقييم:

1. يتم تقييم أداء رؤساء الدوائر المكلفين وفق هذه الوثيقة سنوياً وفق استمارة تضعها وزارة التنمية الإدارية، مع الالتزام بخطوات البرنامج التنفيذي للمشروع الوطني للإصلاح الإداري.

2. في حال حصول رئيس الدائرة المكلف على درجة تقييم تقل عن 60%، يصار إلى إعفائه وترشيح كافة العاملين المطابقين لبطاقة الوصف الوظيفي لمركز العمل، ويخضع لنظام الترشيح والتعيين الوارد في هذا البلاغ.

3. في حال تقدم رئيس الدائرة المكلف نتيجة تطبيق الآلية الواردة هذه الوثيقة باعتذار عن مركز العمل لأسباب لا تقبلها الإدارة، يعتبر معدل التقدير العام لتقييم أدائه المؤهل للترفيع عن الدورة الحالية بدرجة (وسط)

4. في حال حصول المدير المكلف على درجة تقييم تقل عن 60%، يصار إلى إعفائه وترشيح كافة العاملين المطابقين لبطاقة الوصف الوظيفي لمركز العمل، ويخضع لنظام الترشيح والتعيين الوارد في هذا البلاغ.

5. في حال تقدم المدير المكلف نتيجة تطبيق الآلية الواردة هذه الوثيقة باعتذار عن مركز العمل لأسباب لا تقبلها الإدارة، يعتبر معدل التقدير العام لتقييم أدائه المؤهل للترقية عن الدورة الحالية بدرجة (وسط).

ثانياً- الترقية لوظيفة رئيس دائرة في مديرية التنمية الإدارية:

بناءً على أحكام المادة (26) من القانون رقم (28) لعام 2018 المتضمن أن تضع وزارة التنمية الإدارية بالتنسيق مع الجهة العامة والمعنية المعايير اللازمة للتطبيق لانتقاء العاملين في مديريات التنمية الإدارية¹، وفي ضوء الدور الجوهري الذي تلعبه دوائر التنمية الإدارية في تنفيذ المهام والإجراءات اللازمة للإصلاح الإداري في الجهة العامة، صدر قرار وزير التنمية الإدارية رقم (741) تاريخ 2022/8/7 المتضمن اعتماد وثيقة المعايير التالية لاختيار رؤساء الأقسام في الجهات العامة التي تكون التنمية الإدارية فيها بمستوى إدارة، ورؤساء الدوائر في

¹ تضمنت المادة 8/ من قرار مجلس الوزراء رقم (31) م.و تاريخ 2019/4/22 الخاص بالدليل النموذجي لعمل مديريات التنمية الإدارية في الجهات العامة أن يتكون الهيكل التنظيمي لمديرية التنمية الإدارية من الدوائر والشعب التالية:

- 1- دائرة الموارد البشرية: حيث تتولى المهام المتعلقة بتخطيط المسار الوظيفي للعاملين ومعالجة الأعمال الإدارية.
 - شعبة شؤون العاملين.
 - شعبة التوصيف الوظيفي.
- 2- دائرة التنظيم المؤسسي: تتولى المهام المتعلقة بتحديث البنية التنظيمية للجهة العامة وتطوير الهيكل التنظيمي والوظيفي.
 - شعبة جودة الأداء الإداري.
 - شعبة تبسيط الإجراءات.
- 3- دائرة التأهيل والتدريب: تتولى المهام المتعلقة برفع كفاءة الأداء الفردي وتعزيز القدرات ووضع أنظمة تدريب وتأهيل.
 - شعبة نشر المعرفة الإدارية.
 - شعبة تبسيط الإجراءات.
- 4- دائرة الديوان العام: تتولى المهام المتعلقة باستلام البريد الوارد إلى الجهة العامة وتسجيله وتوزيعه على الجهات المختصة.
 - شعبة المراسلات الإدارية.
 - شعبة الأرشفة الإلكترونية.

الجهات العامة التي تكون التنمية الإدارية فيها بمستوى مديرية، ورؤساء الشعب في الجهات العامة التي تكون فيها التنمية الإدارية بمستوى دائرة وفق الآتي:

أ- المعايير والشروط:

تُحدد المؤهلات العلمية المطلوبة لشغل مراكز عمل رؤساء الدوائر في مديرية التنمية الإدارية، على النحو الآتي:

مركز العمل	المؤهل العلمي المطلوب
- رئيس دائرة الموارد البشرية	الشهادة العليا في الإدارة العامة -إجازة جامعية على الأقل في الحقوق.
- رئيس دائرة التنظيم المؤسساتي	الشهادة العليا في الإدارة العليا - إجازة جامعية على الأقل في (علوم الإدارة بمختلف اختصاصاتها - الاقتصاد /الإدارة - إدارة أعمال - اقتصاد عام/).
- رئيس دائرة التدريب والتأهيل	الشهادة العليا في الإدارة العامة - إجازة جامعية على الأقل في (علوم الإدارة بمختلف اختصاصاتها -الاقتصاد الإدارية - إدارة أعمال - اقتصاد عام/ العلوم السياسية - الآداب والعلوم الإنسانية /الفلسفة - علم الاجتماع /-الاختصاص الأساسي للجهة العامة في حال عدم توفر الاختصاصات السابقة).
- رئيس دائرة الديوان العام	إجازة جامعية في (الآداب والعلوم والإنسانية /المكتبات والمعلومات - اللغة العربية/-الاختصاص الأساسي للجهة العامة في حال عدم توفر الاختصاصات السابقة).

وتُحدد معايير ترشيح العاملين لشغل مركز عمل رئيس دائرة في مديرية التنمية الإدارية على النحو الآتي:

المعايير	القيمة النسبية (بالدرجات)
1. معيار المؤهل العلمي، توزع الدرجات وفق الآتي:	

20 درجة	20 درجة	- شهادة دكتوراه.
	15 درجة	- شهادة ماجستير أو شهادة عليا في الإدارة العامة.
	12 درجة	- إجازة جامعية.
2. معيار القدم الوظيفي: الخدمة السابقة للمرشح في الوظيفة العامة، أن تكون للمرشح قدم وظيفي لا يقل عن سنتين، /1/ منها على الأقل ضمن الفئة الأولى وقد عمل آخر سنة في نفس الجهة العامة أو يمتلك خبرة فنية تخصصية في مجال الاختصاص الأساسي للدائرة، وتوزع الدرجات وفق الآتي:		
20 درجة	8 درجات	- من 2 إلى 3 سنوات
	10 درجات	- من 4 إلى 5 سنوات
	12 درجة	- من 6 إلى 7 سنوات
	15 درجة	- من 8 إلى 9 سنوات
	17 درجة	- من 10 إلى 11 سنوات
	20 درجة	- 12 سنوات فما فوق
3. معيار العمر، توزع الدرجات وفق الآتي:		
10 درجات	10 درجات	- من 30 إلى 39 سنة
	8 درجات	- من 40 إلى 49 سنة
	6 درجات	- من 50 إلى 55 سنة
	4 درجات	- 56 سنة فما فوق

ب- آلية الترشيح والمفاضلة:

يتم اختيار رؤس الدائرة في مديرية التنمية الإدارية وفق أربع مراحل:

المرحلة الأولى - مطابقة المعايير:

تستهدف هذه المرحلة جميع العاملين المطابقين لمعايير الترشيح حيث يقوم الرئيس الإداري الأعلى (الوزير - المحافظ - المدير العام - رئيس الهيئة - رئيس الجهاز - مدير الفرع - مدير المديرية الفرعية في المحافظة) بمطابقة المعايير وفق النموذج المعتمد وموافاة وزارة التنمية الإدارية بها وفق تسلسل درجات مطابقة المعايير من الأعلى إلى الأدنى.

المرحلة الثانية - اختبار القابلية الوظيفية للمرشحين:

1. يتضمن الاختبار أسئلة بمحاور (الإدارة العامة - التنمية الإدارية - إدارة الموارد البشرية - القدرات الذاتية - المهارات القيادية - المعلومات العامة).

2. يُنفذ الاختبار بطريقة الامتحان المؤتمت متعدد الخيارات.

3. يُشترط لانتقال المرشح إلى المرحلة الثالثة تحقيق /60/ درجة على الأقل من أصل /100/ درجة.

4. تُنفذ هذه المرحلة وزارة التنمية الإدارية بالتنسيق مع جميع الوزارات والجهات العامة.

المرحلة الثالثة - اتباع برنامج تدريبي:

1. مدة البرنامج /12/ ساعة تدريبية.

2. يتضمن البرنامج التدريبي موضوعات تتعلق بالتنمية الإدارية والإصلاح الإداري.

3. يخضع المرشحين في نهاية البرنامج التدريبي لاختبار بمحاوره.

4. يُشترط لانتقال المرشح إلى المرحلة الرابعة تحقيق /70/ درجة على الأقل من أصل /100/ درجة.

5. تُنفذ هذه المرحلة وزارة التنمية الإدارية بالتنسيق مع جميع الوزارات والجهات العامة.

المرحلة الرابعة - مقابلة شخصية: يقدم المرشح عرضاً تقديمياً مدته خمس دقائق، يتعلق بمعالجة مشكلة إدارية، تُجرى المقابلة الشخصية من قبل لجنة مشكلة من خبراء وممثل عن الوزارة المعنية بمرتبة لا تقل عن مدير، وفق المعايير الآتية:

الدرجة القصوى	المعيار
40	1. الخبرة الفنية
30	2. مهارات التواصل مع الرؤساء والمرؤوسين
30	3. القدرة على العمل ضمن فريق عمل وإدارته
100	المجموع

وترسل وزارة التنمية الإدارية إلى الوزارة المعنية أسماء المرشحين الحائزين على تقييم /70/ درجة فما فوق لإصدار قرار من الجهة المختصة بتكليف من تراه مناسباً رئيساً للدائرة المرشح عنها وفق القوانين والأنظمة النافذة.

ج- موانع الترشيح:

لا يرشح من فُرضت بحقه عقوبة إنذار لمرة، أو عقوبة حسم من الأجر أو عقوبة تأخير الترفيع أو عقوبة أشد من العقوبات المنصوص عليها في القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 أو العقوبات المشابهة لها في القوانين والأنظمة الأخرى.

د- أسس التقييم:

يُعاد تقييم رؤساء الدوائر في مديرية التنمية الإدارية بعد عام من التكليف، ويمكن للجهة العامة إعفاء مدير التنمية الإدارية على أن توافي الجهة العامة الراغبة بإعفاء رئيس أحد الدوائر أو الراغبة بتكليفه بشغل مركز عمل آخر وزارة التنمية الإدارية بالأسباب، ويكلف الوزير المختص مدير التنمية الإدارية بتسيير الأعمال إضافة إلى عمله لحين ترشيح بديل وفق الآلية المحددة بهذا القرار، على أن ألا يقل عدد المرشحين لشغل مركز عمل رئيس دائرة عن ثلاثة مرشحين، يجب على المكلف لشغل مركز عمل رئيس دائرة في مديرية التنمية الإدارية نتيجة تطبيق هذا

القرار أن يُنقل إلى ملاك الجهة العامة إذا كان مندباً إلى هذه الجهة العامة أو من إحدى الجهات العامة التابعة للوزارة أو المرتبطة بالوزير، وذلك بعد التقييم الذي يجري بعد عام من التكليف.

ثالثاً - القرابة كمانع من موانع الترقية:

تضمن قرار مجلس الوزراء رقم 5/م.و لعام 2022¹ الناظم للعلاقة الوظيفية حظر عمل الموظف تحت الرئاسة المباشرة لأحد أقاربه حتى الدرجة الثانية أو من تربطه به علاقة زوجية في ذات الوحدة التنظيمية في الجهة العامة وذلك بهدف عدم وجود حالات تعارض مصالح² وفي إطار العمل على تعزيز الشفافية والوقاية من الفساد وتحقيق العدالة والكفاءة والفعالية، الأمر الذي يشكل مانعاً من موانع إشغال الوظائف بكافة الطرق المقررة ومنها الترقية إليها حيث أوجب القرار في المادة (6) منه على الراغب بإشغال الوظائف العامة تقديم تصريح إلى الجهة العامة التي سيتم إشغال الوظيفة لديها يتضمن عدم وجود رابطة قرابة مع الرئيس الإداري الأعلى و الرئيس الإداري المباشر للوحدة التنظيمية أو أي عامل فيها حسب الحال.

ونظم في المادة (2) إشغال الوظيفة العامة بين الأقارب وفق ما يلي:

أ- لا يجوز إشغال الوظيفة العامة للعاملين في ذات الجهة العامة أو الوحدة التنظيمية وذلك وفق الأحكام الواردة في هذه المادة:

1. لمن تربطه رابطة القرابة بالرئيس الإدارية الأعلى للجهة العامة (وزير - محافظ - أمين عام رئاسة مجلس الوزراء - رئيس هيئة - رئيس جهاز - رئيس جامعة - مدير عام أو كل من له صلاحية الحق في التعيين).

1 صدر القرار 5/م.و تاريخ 2022/2/3 بناء على ما تقرر في جلسة مجلس الوزراء المنعقدة بتاريخ 2022/2/1 وعلى اقتراح وزير التسمية الإدارية بكتابها رقم 9/ت تاريخ 2022/1/27.

2 تعارض المصالح: كل حالة يكون للمسئول الحكومي أو الشخص المرتبط به مصلحة مادية أو معنوية تتعارض تعارضاً مطلقاً أو نسبياً مع ما يتطلبه منصبه أو وظيفته من نزاهة واستقلال وحفاظ على المال العام أو تكون سبباً لكسب غير مشروع لنفسه أو للشخص المرتبط، انظر: العومي، نورة طه عبد اللطيف. (2020) تعارض المصالح في الوظيفة العامة، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، المجلد 44، العدد 4، الكويت.

2. لمن تربطه رابطة القرابة بالرئيس الإداري المباشر في ذات الوحدة التنظيمية (إدارة_ قسم_ مديرية_ دائرة_ شعبة_ مكتب) ضمن الجهة العامة.

3. لمن تربطه قرابة بعامل آخر في ذات الوحدة التنظيمية ضمن الجهة العامة.

ب- تطبيق أحكام الفقرة (أ) من هذه المادة عند تعيين المرشحين لشغل مراكز عمل معاوني الوزير والمديرين العامين والمديرين المركزيين ورؤساء الدوائر وفق الأنظمة النافذة بعد صدوره.

كما نظم القرار في المادة /3/ منه الحالات الوظيفية القائمة قبل صدوره:

أ- لا يجوز إشغال الوظيفة العامة للعاملين من الفئتين الأولى والثانية في الإدارات المركزية للوزارات:

1- لمن تربطه رابطة القرابة من الرئيس الإداري الأعلى.

2- لمن تربطه رابطة القرابة مع الرئيس الإداري المباشر أو مع عامل آخر في ذات الوحدة التنظيمية.

ب- تشكل لجنة في كل وزارة برئاسة الوزير المختص¹ لمعالجة الحالات الوظيفية القائمة في الجهات العامة التابعة للوزارات أو المرتبطة بها للعاملين من الفئتين الأولى والثانية ممن تربطهم رابطة القرابة مع الرئيس الإداري الأعلى أو الرئيس المباشر أو مع عامل آخر من ذات الوحدة التنظيمية، ويتم موافاة وزارة التنمية الإدارية بجداول الحالات الوظيفية القائمة ، والمعالجة التي أقرتها اللجنة ل يتم إنشاء قواعد بيانات بذلك.

ج- في حال كانت المعالجة بتحديد مركز عمل العامل أو ونقله خارج الجهة العامة، يجب أن يتم النقل إلى مركز عمل لا يقل مستواه عن مستوى مركز العمل المنقول منه على أن تتوفر فيه شروط إشغاله ومطابقة بطاقة الوصف الوظيفي، وألا يكون هذا النقل إلى خارج المحافظة.

وحظر القرار على أي عامل الاشتراك في أي قرار يتعلق بتقييم أو ترقية أي عامل تربطه به صلة قرابة.

¹ مثال ذلك اللجنة المشكلة بموجب قرار الأمين العام لرئاسة مجلس الوزراء رقم (564) تاريخ 2022/3/23 والتي مهمتها دراسة حالات القرابة في رئاسة مجلس الوزراء والجهات التابعة والمرتبطة به (الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش-الجهاز المركزي للرقابة المالية - هيئة التخطيط والتعاون الدولي - هيئة الطاقة الذرية - المكتب المركزي للإحصاء - هيئة الأوراق والأسواق المالية)

وأوجب على العامل الراغب بإشغال الوظيفة العامة وفق أحكام المادة /2/ من هذا القرار تقديم تصريح إلى الجهة العامة التي سيتم إشغال الوظيفة لديها يتضمن عدم وجود قرابة مع الرئيس الإداري الأعلى أو الرئيس الإداري المباشر للوحدة التنظيمية أو أي عامل فيها حسب الحال، مع إلزام العامل الذي تربطه رابطة القرابة بالرئيس الإداري الأعلى أو الرئيس الإداري المباشر للوحدة التنظيمية أو أي من العاملين فيها، بإبلاغ مديرية التنمية الإدارية بذلك. واستثنى القرار من أحكامه العاملين في المدارس كافة، ووحدات الإدارة المحلية من مستوى بلدة وبلدية وباقي الوحدات الإدارية التابعة للجهات العامة في البلدة والبلدية، وكل عامل يترتب عليه التزام بالعمل تجاه الجهة العامة وبالتدقيق في القرار المذكور أعلاه فمن الممكن أن يكون ما ورد فيه من أحكام محل إعادة نظر ومراجعة حيث تضمنت المادة الأربعون من دستور الجمهورية العربية السورية أن العمل حق لكل مواطن وواجب عليه، وتعمل الدولة على توفيره لجميع المواطنين، ويتولى القانون تنظيم العمل وشروطه وحقوق العمال.

كما نظم القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 شروط التعيين وشغل والوظائف العامة كما حدد الواجبات والمحظورات والعقوبات المسلكية للموظف العام.

ويتضح أن المشرع لم يحظر وجود علاقة قرابة في العمل فيما بين العامل وأي من رؤسائه الإداريين بأي درجة كانت.

فالأصل أن تولي الوظائف العامة يكون مبنياً على الجدارة ومدى انطباق شروط إشغال الوظيفة العامة على العامل، فلا يجوز من حيث المبدأ في ضوء غياب النص حرمان الشخص من العمل في نطاق وظيفة أو قطاع بسبب وجود صلة قرابة مع رئيسه.

ولكن ومن حيث أن العلاقات الأسرية (سواء أكانت جيدة أم سيئة) يمكن أن تتعكس سلباً على سير العمل، وسداً للذرائع ودرءاً للشبهات.

ولكون قاعدة الحظر مقررّة تشريعياً ولكن ليس على نحو واسع حيث جاء بقانون السلطة القضائية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /98/ لعام 1962 وتعديلاته في المادة /88/ منه أنه لا يجوز أن يجمع في محكمة واحدة قضاة حكم أو قضاة نيابة عامة تربطهم ببعضهم صلة مصاهرة أو قرابة من الدرجة الرابعة فما دون، كما جاء في قانون تنظيم

مهنة المحاماة في المادة/72 / بأنه لا يجوز للمحامي أن يقبل الوكالة أو يستمر فيها في دعوى أمام قاض تربطه به قرابة أو مصاهرة حتى الدرجة الرابعة.

ومقارنة مع التشريعات النافذة في الدول العربية ولاسيما قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لعام 2016 المتضمن في المادة/24/ منه ألا يجوز بأية حال من الأحوال أن يعمل موظف تحت الرئاسة المباشرة لأحد أقاربه من الدرجة الأولى في ذات الوحدة، في حين أن نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لعام 2020 اكتفى بأن يكون عدم وجود صلة قرابة كضمانة للموظف قبل إيقاع أي عقوبة فجاء في المادة (141) على رؤساء وأعضاء لجان التحقيق أو المجلس التأديبي المشكل أي منهما بمقتضى أحكام هذا النظام التنحي في الحالات التي توجد فيها صلة قرابة أو اعتبارات شخصية من شأنها التأثير على مجريات التحقيق أو إيقاع العقوبة ، كما لا يجوز لأي شخص اشترك في مرحلة التحقيق أو الاتهام أو الشهادة الاشتراك في النظر في إيقاع عقوبة أو الحكم فيها. وعليه فإن القرار يشكل قيداً على حرية العمل المقررة بالدستور ويتضح أن الموضوع يحتاج إلى صك تشريعي يجيزه وفق ما هو متبع في حالات مماثلة وأن يكون في أضيق الحدود من حيث (درجة القرابة والوظائف) ويهدف إلى تحقيق الغاية، وأن يصدر لهذا النص تعليمات تنفيذية على غرار القرار المذكور.

الخلاصة:

ومن خلال ما تم دراسته في هذا الفصل من تطبيقات للترقية في ضوء المشروع الوطني للإصلاح الإداري وما بني عليه من ركائز وما تضمنه من ضوابط يمكن تقييم هذه التطبيقات وبحث إمكانية الاستفادة منها في الوصول إلى تشريع جديد يؤسس لنظام ترقية عصري يحقق مصلحة الدولة والعامل في إطار رؤية الحكومة المستقبلية لتحديث بنية الخدمة العامة في سورية¹ وفي ظل عدم قدرة القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (50) لعام 2004 على تلبية متطلبات العمل في المرحلة القادمة ، وبما ينسجم مع توجهات المشروع الوطني للإصلاح الإداري من خلال اسقاط هذه التطبيقات على الركائز والضوابط اللازمة لنظام ترقية وظيفية وفقاً لما يلي:

¹ انظر كتاب رئاسة مجلس الوزراء رقم 1/8345 تاريخ 2023/6/17، الموجه إلى السادة الوزراء المتضمن طلب تشكيل مجموعة عمل في كل وزارة من الخبراء والمختصين في مجال قانون الوظيفة العامة لبحث المحاور المذكورة، تمهيداً لإطلاق ملتقى لمناقشتها.

1. هوية الوظيفة العامة (نظام مفتوح/ مغلق): البيئة التشريعية الحالية في القانون الأساسي للعاملين في الدولة تحاكي نظام الوظيفة المغلقة في كثير من النقاط على مستوى الجهات العامة، وإن الانتقال إلى نظام الوظيفة المفتوح يتطلب مراجعة شاملة للمنظومة التشريعية ذات الصلة، ولم يعد مجدياً البقاء على نظام الوظيفة المغلقة كأساس الذي يهدف إلى انتظام المرفق العام وحده، لعدم القدرة من خلاله على تلبية احتياجات الجهات العامة النوعية من الموارد البشرية، إذ يمكن الاستفادة من قرار المسابقة المركزية الذي عامل المعين كما المتعاقد في المادة (4) بالنسبة لدليل مراكز العمل حيث تم من خلاله تحديد (الوحدة التنظيمية لمركز العمل - مكان العمل - المسمى الوظيفي - المؤهل العلمي أو المهني المطلوب - المهام المحددة لمركز العمل - عدد مراكز العمل) الأمر الذي من شأنه ضبط الحاجة الفعلية للتعاقد لدى الجهات العامة، مع ضرورة مراعاة الحالة المؤقتة للاستخدام، مع ترسيخ النظام الوظيفي المغلق للوظائف الرئيسية التي تقوم لأجلها الجهات العامة وما يتطلبه ذلك من وجود نظام ترقية فعال.

2. التوصيف الوظيفي وأهمية وجود نظام المراتب في دعم الترقية الوظيفية: يتضح من خلال استعراض الوثيقة الاسترشادية وما يتعلق منها بالهيكلية الوظيفية من ترتيب الوظائف على أساس مسالك إدارية وفنية وإدارية مساعدة وما تم اعتماده من قبل وزارة التنمية الإدارية كنموذج لبطاقات الوصف الوظيفي يمكن الاستئناس به عند تصميم نظام مراتب وظيفية، كما أن ما تم وضعه من معايير متعلقة بالمعارف الإدارية والقدرات الذاتية والمهارات القيادية والثقافة العامة، بالإضافة إلى تطوير آلية اختيار متعددة المراحل تعتبر نواة يمكن أن يبنى عليها نظام قانوني للترقية ولا سيما لجهة (المعايير والشروط وأسس المنع، وقواعد التقييم).

3. تطوير نظام تقييم أداء العاملين في الدولة: يمكن الاسترشاد بالمعايير والأوزان الأساسية الواردة في قرارات إشغال الوظائف العامة ولا سيما للعاملين من الفئة الأولى (السمعة الوظيفية/العقوبات - الخبرة الفنية - السلوك التنظيمي - التفكير الابتكاري - مهارات التواصل والتأثير - العمل الجماعي وإدارة فرق العمل وغير ذلك) وكذلك شروط المنح والحبس الواردة في نظام التحفيز الوظيفي، في تصميم نظام تقييم متطور يكون ركيزة أساسية في نظام الترقية.

4. تحديث نظام إدارة الموارد البشرية: في ظل عدم وجود نظام إدارة موارد بشرية في سورية في ظل القانون الأساسي للعاملين في الدولة كما سلف بيانه، أضحت وزارة التنمية الإدارية وفق القانون رقم 28/ لعام 2018 المعنية بالوظيفة العامة من مراجعة قوانين وأنظمة داخلية والتطوير والإداري وسياسة إشغال الوظيفة العامة مراجعة الأسس الناضجة للمسابقات والاختبارات للتعيين والتعاقد، واقتراح الأطر العامة لتطوير أنظمة الترقية والترفيه والحوافز والتعويضات والمزايا الوظيفية والأداء الفردي للعاملين في الجهات العامة حيث تم إحداث مديريات للتنمية الإدارية لتنفيذ هذه المهام ضمن الجهات العامة كوحدة تنظيمية معنية بإدارة الموارد البشرية من استقطاب وتدريب وتقييم وتقويم وغيرها. وتضمن قرار مجلس الوزراء رقم 3/ م.و لعام 2018 الدليل نموذجي يتضمن توصيف آليات وإجراءات والهيكل التنظيمي والوظيفي لمديريات التنمية الإدارية.
5. ربط سلالم الأجور بنظام المراتب: يشكل ربط سلالم الأجور بالمراتب ضرورة حتمية، لأن نظام الأجور في سورية يعاني مجموعة من المشكلات، وفي مقدمتها عدم التوزيع الصحيح لسلم الأجور بين الفئات، والتقارب بين أجور الفئات حيث إن الفروق بينها قليلة، وهذا يعطي انطباعاً أن السلاسل غير مدروسة وغير مرتبطة بالوظائف، وبناء على المهام الموكلة لوزارة التنمية الإدارية بمراجعة الأنظمة الداخلية والهيكل التنظيمية والوظيفية للجهات العام تضمنت الوثيقة الاستراتيجية لإعداد ومراجعة الهيكل التنظيمي والوظيفي للجهات العامة حيث جاء فيها فيما يخص إعداد الهياكل الوظيفية ضرورة مراعاة مجموعة من القواعد ومنها تصنيف الوظائف في مسالك وظيفية ويشتمل هذا التصنيف على تجميع الوظائف المتشابهة في عدد من المسالك بغض النظر عن القطاع الذي تمارس فيه الوظيفة سواء أكان قطاعاً إدارياً أم صناعياً أم مصرفياً أم إنشائياً أم خدمياً أو في أي قطاع آخر من الجهات العامة، ويقسم كل مسلك إلى مجموعات من الوظائف وهذه المسالك تصنف إلى (المسلك الإداري - المسلك الفني - المسلك التدريبي) حيث يمكن تقنين موضوع المسالك الوظيفية المذكورة في مشروع الخدمة الوظيفية واعتباره أساساً للتمايز بين الوظائف من جهة والأجور من جهة أخرى.

الخاتمة

وختامًا لدراستنا حول الترقية في نطاق الوظيفة العامة، التي رأيتُ أنها كانت مطلبًا مهمًا في هذه الفترة، وأمام المراجعات الشاملة للجهاز الحكومي، التي أصبح فيها تطوير مؤسسات الدولة، سواء بإعادة هيكلتها أو تطوير نظم عملها ولا سيما ما يتعلق منها بالموارد البشرية، ضرورة لا بد منها، وذلك لما للترقية من أثر كبير على حسن سير وانتظام عمل هذه المؤسسات، حيث سعينا بهذه الدراسة قدر الإمكان إلى الوصول إلى منظومة متكاملة للترقية راجياً أن تكون ذات أثر ولو قليل في تطوير التشريعات النازمة للوظيفة العامة في سورية، وفي ضوء ذلك خلصنا في بحثنا إلى مجموعة من النتائج والمقترحات وتم السعي إلى كتابة المقترحات بشكل تفصيلي بحيث تكون قابلة للتطبيق المباشر في حال تبنيها من قبل المشرع وتحويلها إلى صكوك قانونية منتجة:

أولاً-النتائج:

- أ- لا بد من أن تقوم الوظيفة العامة على عدد من المعايير والقيم والمبادئ التي تضمن مصلحة الجهة العامة في سياق تحقيقها لأهدافها الوطنية من جهة، ومصلحة العاملين من جهة أخرى.
- ب- يعد موضوع الترقية من المواضيع الهامة في الوظيفة العامة لما له من أثر كبير على الموظف من جهة وعلى المؤسسة من جهة أخرى.
- ج- تختلف الترقية عن غيرها من النظم المشابهة في إشغال الوظائف العامة، وتعرف بأنها وسيلة لاختيار أفضل العاملين وأصلحهم لتولي الوظائف العامة في المستوى الأعلى من حيث المسؤولية والسلطة في التنظيم الإداري للوحدة، وبما يشكل على نحو أكيد زيادة في الواجبات والمسؤوليات والتمتع بمزايا مادية ومعنوية أفضل للموظف.
- د- إن الترقية تدخل في إطار السلطة التقديرية للإدارة ولا تصبح حقاً للموظف إلا من تاريخ صدور صك من السلطة المختصة بالترقية.
- هـ- يوجد مجموعة من الركائز تقوم عليها أنظمة الترقية في الوظيفة العامة وهي:

1. هوية الوظيفة العامة ذات البنية المغلقة.

2. وجود توصيف وظيفي.

3. وجود نظام للمراتب.

4. وجود نظام تقييم أداء للموظفين.

5. نظام حديث لإدارة الموارد البشرية.

6. ربط سلاله الأجور بالمراتب الوظيفية.

و- يوجد مجموعة من الضوابط لتكوين أنظمة الترقية:

1. معايير الترقية: من خلال دراسة تجارب الدول في الترقية نجد أن الترقية تستند إلى معيارين أساسيين

هما الترقية بالأقدمية أو الترقية بالاختيار ولكل منهما إيجابياته وسلبياته، وبالتطبيق تبين أن الترقية

بالأقدمية أو بالاختيار لا يصلح كلاً منهما كأساس منفرد لترقية الموظفين مما أفرز معيار ثالث يعتمد

على كلا المعيارين ولكن بنسب متفاوتة بحسب الوظيفة المراد الترقية إليها.

2. شروط الترقية: وضع المشرع في الدول محل الدراسة الترقية عدد من الشروط تشكل في مجموعها

سواء ما تعلق منها بالوظيفة أو بالموظف قيوداً موضوعية تجعل الترقية متاحة قانوناً وبشكل عادل

لجميع الموظفين ولكن في ضوء اجتهاد كلاً منهم في خضم سعيه للتقدم.

3. موانع الترقية: قيد المشرع في الدول محل الدراسة وبشكل متفاوت الترقية بموانع عديدة منها ما يستند

إلى تأديب الموظف أو توقيع إحدى الجزاءات عليه أو إحالته إلى المحاكمة ومنها ما يكون بسبب

وضع وظيفي معين يؤدي إلى انقطاع الرابطة الوظيفية للموظف بشكل جزئي أو كامل كما في حالة

النذب أو الإغارة أو الإجازة.

ز- أوجد المشرع في الدول محل الدراسة مجموعة من الضمانات للموظف اتجاه الإدارة حفاظاً على حقوقه

في الترقية بإخضاع القرارات المتعلقة بالترقية للرقابة الإدارية عن طريق التظلم من جهة والرقابة القضائية

عندما خصّ هذا الموضوع بدعوى تحميه من جهة أخرى.

ح- إن القانون الأساسي للعاملين في الدولة جاء خالياً من نظام للترقية الوظيفية على الرغم من احتوائه على ملامح وركائز أساسية لهذا النظام ولكن غاب عنه أهم هذه الركائز ألا وهي وجود نظام المراتب الوظيفية، ومن حيث النتيجة لا يمكن الحديث عن ضوابط للترقية بما تتضمنه من أنواع وشروط ومعايير وموانع في ظل عدم وجود الركائز التي يقوم عليها نظام الترقية.

ط- إن تطبيقات الترقية في سورية ذات مؤسسات قانونية معتبرة وذات قيمة حقيقية في عدد من التشريعات الوظيفية الخاصة المدنية منها والعسكرية بالإضافة إلى قانون الموظفين الأساسي.

ي- يتضمن المشروع الوطني للإصلاح الإداري مجموعة من الركائز والضوابط يمكن الاستفادة منها بإحداث نظام ترقية وظيفية إما من خلال تعديل القانون الأساسي للعاملين في الدولة أو في مشروع قانون خدمة مدنية جديد لغياب المشروعية القانونية عن عدد من الأحكام التي أقرت في إطار المشروع المذكور.

ثانياً-المقترحات:

أ- تقنين نظام للترقية الوظيفية في القانون الأساسي للعاملين في الدولة ولحظه ضمن أي قانون خدمة عامة جديد، انسجماً مع أحكام الدستور، بحيث يتضمن فيما يتضمن الركائز التالية لنظام ترقية وظيفية عصري وفعال:

1. هوية الوظيفة العامة المغلقة ومعالجة العمالة المؤقتة: يتم اعتماد نظام الوظيفة المغلق بما يحقق الاستقرار والانتظام بعمل الجهات العامة، إلى جانب نظام الوظيفة المفتوح بشكل ثانوي لعدد من الاختصاصات والوظائف النوعية وعلى الأعمال المؤقتة بطبيعتها حيث يجب أن يحاط الاستخدام المؤقت للعاملين بمجموعة من النصوص التي توضح وتجزم بهوية هذا الاستخدام بأنه مؤقت وعرضي وغير دائم لكي يكون معروفاً سلفاً لمن يتم استخدامه أن العمل الذي يجري الاستخدام عليه مؤقت، وأن الخروج من هذا الاستخدام هو حتمي ويمكن معالجة العمالة المؤقتة باختيار أحد الطريقتين التاليتين أو كليهما معاً:

- إشغال الوظائف الدائمة من خلال العاملين المؤقتين عبر مسابقة واختبار داخلي لهم، أو إصدار صك تشريعي لتثبيتهم لدى إحدى الجهات العامة التي يتبين أن وظائفهم فيها يغلب عليها الطابع الدائم، ولا تنتمي إلى العمل المؤقت، وهذا الاقتراح من شأنه أن يحافظ على الخبرات الموجودة.
- إجراء مراجعة سنوية للعقود المؤقتة، يقتصر فيها تجديد العقود على أساس الحاجة وحدها دون الحاجة للتمديد التقليدي لهذه العقود، وبنسبة لا تتجاوز 25% من نسبة العمالة المؤقتة الموجودة بالتنسيق مع وزارة التنمية الإدارية كبرنامج تدريجي للاستغناء عنهم، وذلك بالنسبة للعمالة الفائضة، مع بحث إمكانية تحويل العمالة الفائضة إلى جهات عامة أخرى لديها حاجة، وهو ما يحتاج إلى صك تشريعي.

2. بطاقات وصف وظيفي: اعتماد بطاقة وصف نموذجية تتضمن ما يلي:

القسم الأول: يتضمن (الفئة الوظيفية المطلوبة - المسمى الوظيفي - الوحدة التنظيمية - مسمى من ينوب عن شاغل الوظيفة - مسمى وظيفة الرئيس المباشر)

القسم الثاني: يتضمن (المؤهل العلمي المطلوب - القدم الوظيفي المطلوب - الخبرة الوظيفية المطلوبة)

القسم الثالث: يتضمن (المهام: المهام الإشرافية - المهام الإدارية - المهام الفنية)

3. نظام مراتب وظيفية: بحيث يكون واضح يسمح بالتمييز بين الموظفين من حيث الشهادة،

والاختصاص، والجهد، والإنتاجية وغير ذلك بحيث يقترن بمنظومة عوائد مالية مناسبة لكل شريحة،

ويتم تصميمه بحيث يتم تقسيم الوظائف فيه إلى عدد من المجموعات أو المسالك بحسب طبيعة

الوظائف (إدارية - فنية) وكل مجموعة إلى عدد من الفئات وكل فئة إلى حلقات وكل حلقة إلى مراتب

وكل مرتبة إلى درجات، ويمدد زمنية بينية تسمح بالترقية منذ دخول العامل المشمول بالترقية إلى

الوظيفة وحتى خروجه منها نتيجة بلوغ سن الإحالة على المعاش. حيث تكون المراتب متباعدة زمنياً

كلما صعد العامل في السلم الوظيفي، ولا سيما في المراتب العليا مما ينعكس إيجاباً على تراكم الخبرة،

وذلك كله بناءً على توصيف دقيق لهذه الوظائف وشروط إشغالها، مع جواز التنقل بين المسالك

الوظيفية في حال توفر الشروط.

4. نظام تقييم أداء: بناء منظومة تقييم مستمرة بتفديد بترقية العاملين في مساهمهم الوظيفي وفق معايير أداء واضحة وقابلة للقياس الموضوعي والشفاف، بما يسمح بأفضل مزج ممكن بين مؤهلات بدء العمل، والخبرة المتراكمة في سياق أداء العمل، من خلال اعتماد نظام تقييم نموذجي يصدر بناءً عليه أنظمة تقييم خاصة بكل وزارة تراعي خصوصيتها، ويأخذ بالاعتبار عند مسألة تصميمه على مقاييس أداء موثوقة، ويراعي مجموعة من النقاط، منها:

- أن تكون معايير التقييم موضوعية وحيادية وعلنية، وتركز أساساً على القدرات والمهارات والسلوك العام للعامل والعمل ضمن فريق، وأن تتجنب قدر الإمكان مساحات التقييم الشخصي، والعاطفي أو تلغي هذه المساحة.
- أن يتم التقييم على أكثر من مستوى إداري، مع وجود مستوى وظيفي فعال للمراجعة كلجنة معنية بشؤون الموظفين.
- أن يعتمد التقييم على محور رئيسي يتعلق بمدى إنجاز العمل في الوقت المحدد وبكل دقة وجودة.
- أن يكون هناك مساحة للابتكار أو التطوير في العمل، بحيث يتم التركيز على هذه الناحية كلما ارتقى العامل في السلم الوظيفي.
- أن يتضمن نظام التقييم قواعد صارمة في الحجب، أو المنع، أو التأخير في منح الدرجة، ولا سيما موضوع الإهمال الثابت، أو إنشاء مساحات ترهل، أو المشاركة فيها.
- أن يكون هناك مساحة للتعامل مع تكنولوجيا المعلومات في مجال العمل، ولا سيما موضوع التحول الرقمي كمعيار للتقييم، والانتقال إلى الحكومة الإلكترونية والإفادة منها في مجال الموارد البشرية.
- أن يكون الإطار الزمني للتقييم سنوياً لأن مدة السنة مدة كافية للتحقق من صحة التقييم.
- تحديد المصادر التي يتم الاعتماد عليها في عملية تقييم الأداء بحيث تكون هذه المصادر موضوعية، والاعتماد على الوقائع الموثقة في السجل الذاتي للعامل، والابتعاد عن المواقف الشخصية.

- الاسترشاد بالمعايير والأوزان الأساسية الواردة في قرارات إشغال الوظائف العامة الصادرة في ضوء المشروع الوطني للإصلاح الإداري ولا سيما للعاملين من الفئة الأولى (السمعة الوظيفية/العقوبات - الخبرة الفنية - السلوك التنظيمي - التفكير الابتكاري - مهارات التواصل والتأثير - العمل الجماعي وإدارة فرق العمل وغير ذلك) وقواعد المنح والحجب في نظام التحفيز الوظيفي.

5. نظام إدارة الموارد البشرية: بحيث تتحدد مساحة عمل الوحدة التنظيمية المسؤولة عن إدارة الموارد البشرية في الجهة العامة بدءاً من تخطيط حجم ونوع الموارد البشرية، وصولاً إلى استقطابها، والعمل على تدريبها وتقييمها وتحفيزها، حيث يتخلل هذه المهمة مجموعة من التفاصيل تتعلق بتحليل وتوصيف الوظائف، واختيار وتعيين الموارد البشرية، وتقييم أدائها والحفاظ عليها، وإتاحة التدريب المناسب لها، بحيث يتم تقنين عمل هذه الوحدة بقانون الخدمة العامة حيث موقعها الطبيعي وليس ضمن قانون منفصل كما هو الحال حالياً، وذلك تحت إشراف مركزي للخدمة العامة مثال (وزارة - لجنة عليا - جهاز أعلى).

6. ربط سلالم الأجور بالمسلك الوظيفي ونظام المراتب: بحيث يترتب زيادة بالأجر عند الانتقال من مرتبة إلى أخرى ووضع عتبة دنيا للأجر في المرتبة الدنيا، لتتمكن الجهات العامة من إقامة بنية سليمة للوظيفة العامة، تراعي متطلبات الكفاءة والعدالة والتحفيز، وفق أسس ومعايير شفافة وموضوعية وواضحة، تتجاوز الواقع الحالي نحو بنية وظيفية أكثر استقراراً وقابلية للاستدامة التي تسمح للجهات العامة بالقيام بالأدوار المناطة بها وفق صكوك إحداثها، وذلك من خلال:

- تقنين موضوع المسالك الوظيفية، بشكل شفاف وموضوعي لا يقبل التأويل، وبما يعطي العاملين في الدولة الثقة بمنظومة التحفيز والترقية.

- مراجعة سلالم الأجور على نحو يتم فيه التمييز في الأجور بين فئة وأخرى بمستوى واضح يعطي استقلالية وذاتية لكل حلقة أو مرتبة.

- تسعير الوظائف بحيث تتفق مع الخبرات والمؤهلات لحاملها مقارنة مع القطاع الخاص من خلال تشكيل لجنة مركزية دائمة لتسعير الوظائف وربطها بالقوة الشرائية للأجور تكون قراراتها نافذة من خلال تفويض تشريعي.

- الأخذ بعين الاعتبار عند تصميم سلالم الأجور أن تكون مجزية، تحمل صاحبها على الالتحاق بالوظيفة العامة والبقاء فيها.

ب- تضمين قانون الخدمة العامة الجديد الضوابط التالية للترقية:

- 1- تعريف الترقية، واعتبارها أسلوب من أساليب إشغال الوظيفة العامة.
- 2- أن يكون هناك ثلاثة معايير للترقية (الأقدمية - الاختيار - الأقدمية مع الاختيار)، بحيث تكون الترقية بالأقدمية وجوبية بين الدرجات يرافقها ترفيع مالي، وأن تنتقل إلى الترقية بالاختيار مع الأقدمية في المراتب والحلقات ضمن الفئة الواحدة من خلال تقارير الكفاءة الوظيفية، إضافة إلى وجود فترة تجربة أو إجراء اختبار.

3- وضع شروط للترقية:

منها ما يخص الوظيفة المرقى لها:

- وجود وظيفة أعلى شاغرة.
- أن تكون الترقية للدرجة التالية مباشرة للدرجة التي يشغلها العامل.
- أن تكون الترقية في ذات المجموعة التي ينتمي لها العامل.

ومنها ما يخص العامل:

- قضاء مدة زمنية معينة في الوظيفة الأدنى قبل الترقية إلى الوظيفة الأعلى.
- استيفاء شروط شغل الوظيفة المرقى إليها.
- اجتياز التدريب بنجاح، الذي يجب على الإدارة توفيره للعامل.
- حصول العامل على تقارير كفاية تؤهله للترقية.

4- تحديد موانع للترقية:

- موانع تتعلق بتأديب الموظف (عقوبات مسلكية - إحالة للقضاء وغير ذلك).
 - موانع متعلقة بالأوضاع الوظيفية للعامل وانفصاله عن الوظيفة (النقل - النذب وغير ذلك)
- 5- منح الحق في التظلم الإداري من قرارات الترقية سواء أمام الجهة مصدرة القرار وأمام الجهة الرئاسية بالإضافة لما هو مقرر بقانون مجلس الدولة من رقابة قضائية بحيث يكون الموظف محاطاً بضمانات جدية تسهم في الدفاع عن حقوقه بالإضافة إلى إمكانية إحداث لجنة تضم ممثلين عن الإدارة وممثلين عن الموظفين يستطيع العامل التظلم إليها، مع إعطاء مجلس الدولة صلاحية التفسير بالنسبة لقانون الخدمة المدنية لكونه الأقدر على ذلك.

ج- النظر بمراجعة التشريعات الخاصة النازمة لعدد من الوظائف وتعديل ما تتضمنه من أنظمة للترقية بما يتناسب مع الركائز والضوابط المقترحة في قانون الخدمة العامة الجديد السابق ذكرها.

ثالثاً: آفاق البحث:

هناك كثير من الجوانب التي يُمكن أن يُفَصِّلها الباحثون فيما يتعلّق بتطبيق الترقية في الوظيفة العامة، ولم نتناول إلا القدر اليسير منه مثال ذلك: ما يتعلق بموضوع التقييم، وكذلك موضوع السلطة التقديرية للإدارة في مجال الترقية، وربما يكون هناك قصور في بحثي، وأدعو الله أن يُوفِّق باحثينا في جميع ما يُقَدِّمونه من معارف تُساهم في تخطّي السلبات التي تُعاني منها في بحثنا هذا، فقد تم إعداد هذه الأطروحة في ظل القانون الأساسي للعاملين في الدولة الذي جاء خالياً من نظام للترقية الوظيفية وفي ضوء ما يتم دراسته حالياً من قانون جديد للخدمة العامة يمكن للأخوة الباحثين البناء على ما تم بحثه في هذه الأطروحة لمناقشة نظام الترقية في القانون الجديد في حال تم إقراره والوقوف على سلباته وإيجابياته.

وَأَسْأَلُ اللَّهَ الْعَلِيِّ الْقَدِيرَ أَنْ أَكُونَ قَدْ وَفَّقْتُ فِي إِنْجَازِ هَذِهِ الْأَطْرُوحَةِ.

(قائمة المراجع)

أولاً: المراجع باللغة العربية:

أ- الكتب والمؤلفات العامة:

- (1) أبو الحجاج، يوسف. (2010) - إدارة وتنمية الموارد البشرية-دار الكتاب العربي للنشر- حلب- (سوري)
- (2) أبو رأس، محمد، (1976) القضاء الإداري، ط1، مكتبة النصر، الإسكندرية-مصر.
- (3) أبو رحمة، إبراهيم، (1993) المبادئ القانونية لمحكمة العدل، منشورات مركز عدالة.
- (4) بسيوني، عبد الغني، (1998) ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة، ط1، الدار الجامعية، بيروت - لبنان.
- (5) البشتاوي، مهند، (1994) عيب الشكل والإجراءات في القرار الإداري الأردني الجامعة الأردنية، عمان-الأردن.
- (6) جون م فيز، (1965) التنظيم الإداري، ترجمة محمد توفيق رمزي، دار النهضة العربية، القاهرة.
- (7) الحلابية، غازي. (2013) أثر الحوافز في تحسين الأداء لدى العاملين في مؤسسات القطاع العام في الأردن (دراسة تطبيقية)، كلية الأعمال، جامعة الشرق الأوسط، الأردن.
- (8) الحلو، ماجد راغب. (1995) القضاء الإداري-دار المطبوعات الجامعية -الإسكندرية -مصر.
- (9) خليل، محسن، (1968) القضاء الإداري اللبناني ورقابته على أعمال الإدارة، ط2.
- (10) د نحيلي، سعيد، د الحسن، عيسي، (2007) القانون الإداري (النشاط الإداري)، جامعة حلب.
- (11) د. أبو السعود حبيب، محمود، (1991) القانون الإداري، دار الثقافة الجامعية، عين شمس.
- (12) د. أبو العز، عبد الباسط علي، (2010) حق الدفاع وضمانات المحال إلى المحاكمة التأديبية، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة.
- (13) د. أبو العينين، محمد ماهر. (2010) إجراءات الدعوى الإدارية والدفع أمام محاكم مجلس الدولة، الجزء الأول، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر.
- (14) د. أبو العينين، محمد ماهر، (2009) العاملون المدنيون بالدولة في قضاء وإفتاء مجلس الدولة في خمسين عاماً 2008/1959، دار أبو المجد للطباعة.
- (15) د. أبو العينين، محمد ماهر، (2021) ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقاً للمنهج القضائي، دار روائع القانون للنشر والتوزيع، مصر.
- (16) د. أبو راس، محمد الشافعي، (بدون سنة نشر) القضاء الإداري، مكتبة النصر بالزقازيق، القاهرة.

- 17) د. أبو يونس، محمد باهي، (1996) أحكام القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية.
- 18) د. أحمد عبد العال، صبري جليبي، (2004) نظام الجدارة في تولية الوظائف العامة.
- 19) د. الجمل، يحيى (1986) القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة.
- 20) د. الجميلي محمد عبد الواحد، (2001) الخبرة العلمية والعملية الزائدة، دار النهضة العربية، القاهرة.
- 21) د. الحاج عارف، دبالا. (2003) الإصلاح الإداري الفكر والممارسة، دمشق، سورية، دار الرضا للنشر.
- 22) د. الحسين، محمد و د. نوح، مهند. (2012) القانون الإداري، منشورات جامعة دمشق، دمشق، سورية ص.
- 23) د. الحلو، ماجد راغب، (1995) القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية.
- 24) د. الحلو، ماجد راغب، (2009) الإدارة العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية.
- 25) د. الخطيب، نعمان، (1998) مجموعة الأحكام التي قررتها محكمة العدل العليا في خمسة وعشرين عاماً.
- 26) د. الزعبي، خالد، (1998) القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.
- 27) د. السناري، محمد عبد العال، (2007) نظم وأحكام الوظيفة العامة والسلطة الإدارية والقانون الإداري في جمهورية مصر العربية، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع.
- 28) د. السيد علي، سعيد، (2005) الوجيز في مبادئ وأصول علم الإدارة العامة دار النهضة العربية للنشر والتوزيع.
- 29) د. السيد، رفعت عيد، (2006) دراسة تحليلية لبعض جوانب القرارات الناشئة عن سكوت الإدارة في فرنسا ومصر، دار النهضة العربية، القاهرة.
- 30) د. الشرقاوي، سعاد، (1976) المنازعات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة.
- 31) د. الشطناوي، علي خطار، (2000) دراسات في الوظيفة العامة، الجامعة الأردنية، عمان.
- 32) د. الطباخ، شريف أحمد، (2006) التعويض الإداري في ضوء الفقه والقضاء وأحكام المحكمة الإدارية، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، الإسكندرية.
- 33) د. الطماوي، سليمان، (1995) الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة.
- 34) د. الطماوي، سليمان، (1997) مبادئ علم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة.
- 35) د. العاني، وسام صبار (2020) القضاء الإداري، دار السنهوري، بغداد.
- 36) د. العبادي، محمد، (1995) قضاء الإلغاء الإداري، (دراسة مقارنة)، عمان، جامعة الإسرء.

- (37) د. العبودي، عثمان سلمان غيلان، (2020) الأحكام القانونية لإقامة الدعاوي الإدارية، ط1، مكتبة القانون والقضاء، بغداد.
- (38) د. العبودي، محسن، (2006) الإدارة العامة، عمال الإدارة، الجزء الثاني، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة.
- (39) د. العزاوي، علي. (1998) إدارة الموارد البشرية، القاهرة - مصر، دار غريب للطباعة والنشر والتوزيع.
- (40) د. العزاوي، نجم، (2010)، الوظائف الاستراتيجية في إدارة الموارد البشرية المعاصرة، دار الباروزي العلمية للنشر والتوزيع السلمي، الأردن.
- (41) د. المحروقي، شادية إبراهيم، (2005) الإجراءات في الدعوى الإدارية (دراسة مقارنة)، دار الجامعة الجديدة للنشر الإسكندرية.
- (42) د. الوافي، سامي، (2018) الوسيط في دعوى الإلغاء (دراسة تشريعية قضائية وفقهية)، المركز الديمقراطي العربي برلين.
- (43) د. بدر، أحمد سلامة (2003) إجراءات التقاضي أمام محاكم مجلس الدولة، دار النهضة العربية، القاهرة.
- (44) د. بدران، محمد محمد، (1990) القانون الإداري، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة.
- (45) د. بركات، عمرو فؤاد، (1989) نظام الإعاة في الوظيفة العامة، بدون دار نشر، القاهرة.
- (46) د. بركات، عمرو فؤاد، (1990) مذكرات في الإدارة العامة، الجزء الأول، دار النهضة العربية، الطبعة الثالثة، القاهرة.
- (47) د. بركات، عمرو فؤاد، (1990) مذكرات في الإدارة العامة، الجزء الأول، دار النهضة العربية، الطبعة الثالثة، القاهرة.
- (48) د. بطيخ، رمضان، (1993) أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة.
- (49) د. بطيخ، رمضان، (1994) الرقابة على الجهاز الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة.
- (50) د. بطيخ، رمضان، (1997) الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة.
- (51) د. بطيخ، رمضان، (1998) المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال العام فقهاً وقضاء، دار النهضة العربية للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ص236.
- (52) د. بطيخ، رمضان، (2005) قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة.
- (53) د. بطيخ، رمضان، (2009) قضاء الإلغاء، ضمانات للمساواة وحماية للمشروعية، دار النهضة العربية، القاهرة.

- (54) د. بعلوشة، شريف أحمد. (2016) إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري، الطبعة الأولى، الجيزة، مصر، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع.
- (55) د. بوادي، حسين المحمدي، (2008) الفساد الإداري، لغة المصالح، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية.
- (56) د. جادو، جيهان محمد ابراهيم، (2009) الإجراءات الإدارية للطعن في الاحكام القضائية الإدارية، دار الكتب القانونية، القاهرة.
- (57) د. جعفر، أنس، (2009) الوظيفة العامة، دار النهضة العربية للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة.
- (58) د. جمال الدين، سامي (2004) الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، ط1، منشأة المعارف، الإسكندرية.
- (59) د. جمال الدين، سامي، (1981) الدعاوى الادارية والاجراءات أمام القضاء الاداري، منشأة المعارف، الإسكندرية.
- (60) د. جمال الدين، سامي، (2009) أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية.
- (61) د. جمال الدين، سامي، (2014) القضاء الإداري، الرقابة على أعمال الإدارة، تنظيم القضاء الإداري. الإسكندرية، مصر، دار الجامعة الجديدة.
- (62) د. خاطر يوسف، شريف، (2007) القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة.
- (63) د. خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، (2013) ضوابط إصدار الأحكام الادارية والطعن عليها دراسة تحليلية تطبيقية، ط1، المكتب الجامعي الحديث، القاهرة.
- (64) د. خليفة، عبد المنعم، (2008) الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، منشأة المعارف.
- (65) د. رسلان، أنور أحمد، (2003) وسيط القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة.
- (66) د. رسلان، أنور، (1981) نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، مكتبة النهضة العربية، القاهرة.
- (67) د. رسلان، أنور، (1998) تقارير الكفاية/ دراسة لتقويم الأداء الوظيفي، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة.
- (68) د. رسلان، زكريا محمود. (2011) إجراءات دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة السوري.
- (69) د. شتيوي، سعيد، (2008) المساءلة التأديبية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية.
- (70) د. شطناوي، علي خطار، (1995) القضاء الإداري الأردني، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، الطبعة الأولى، مؤسسة وائل للنسخ السريع، عمان.
- (71) د. شطناوي، علي خطار، (2000) دراسات في الوظيفة العامة، الجامعة الأردنية.

- (72) د. شنتاوي، عيلي خطر، (1993) مبادئ القانون الإداري الأردني، الكتاب الأول، التنظيم الإداري، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، الأردن.
- (73) د. صبري جليبي، (2004) نظام الجدارة في تولية الوظائف العامة.
- (74) د. طلبة، عبد الله. (2006) الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، القضاء الإداري، الطبعة الثامنة، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق.
- (75) د. طلبة، عبد الله، (1988) القضاء الإداري، جامعة دمشق.
- (76) د. عبد الحليم كامل، نبيلة، (1981) الوجيز في القانون الإداري المغربي، دار النشر المغربية.
- (77) د. عبد العزيز، شيحا، (1994) القضاء الإداري اللبناني، الجزء الثاني، الدار الجامعية، بيروت.
- (78) د. عبد الفتاح محمد، خالد، (2006) نظام العاملين المدنيين بالدولة، دار الحقانية، الطبعة الأولى، القاهرة.
- (79) د. عبد الله بسيوني، عبد الله، (2001) وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، الإسكندرية، منشأة المعارف.
- (80) د. عبد الله طلبة، د. أحمد إسماعيل، (2021) الوظيفة العامة، جامعة دمشق، مديرية الكتب والمطبوعات في جامعة دمشق.
- (81) د. عبد الله عبد الغني، بسيوني، (1996) القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية.
- (82) د. عبد الواحد، حسني سعد، (1984) تنفيذ أحكام القضاء الإداري، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، القاهرة.
- (83) د. عبد الوهاب، محمد رفعت، (2005)، القضاء الإداري، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت.
- (84) د. عبد الوهاب، محمد رفعت، (2018) النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية.
- (85) د. عطية، محمد أحمد (1996) الطلبات المستعجلة أمام مجلس الدولة - منشأة المعارف بالإسكندرية.
- (86) د. عكاشة، حمدي ياسين، (1987) القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية.
- (87) د. علي، سعيد السيد، (2005) الوجيز في مبادئ وأصول علم الإدارة العامة، الجزء الأول، العملية الإدارية، دار أبو المجد للطباعة، القاهرة.
- (88) د. عمر، حمدي علي، (1997) سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة.

- (89) د. عمران، علي سعد، (2008) القضاء الإداري، ط1، دار الكتب والوثائق بغداد.
- (90) د. فتح الباب، ربيع أنور، (1992) العلاقة بين السياسة والإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة.
- (91) د. قباني، بكر، (1982) الخدمة المدنية في المملكة العربية السعودية، (دراسة نظرية تطبيقية مقارنة)، معهد الإدارة العامة.
- (92) د. كنعان، نواف، (2007) القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى.
- (93) د. محمد السنوسي، صبري، (1998)، وسائل النشاط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة.
- (94) د. محمد عبد الفتاح، خالد، (2006)، نظام العاملين المدنيين بالدولة، دار الحقانية، الطبعة الأولى، القاهرة.
- (95) د. محمد ماضي، عبد اللطيف عبد الحميد، (2016) شرط الصفة في دعوى الإلغاء (دراسة مقارنة)، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية.
- (96) د. مرعي، توفيق، (1984) علم النفس الاجتماعي، دار الفرقان للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، عمان.
- (97) د. نجم، أحمد حافظ، (1982) السلطة التقديرية للإدارة ودعاوى الانحراف بالسلطة في الأحكام الحديثة لمجلس الدولة الفرنسي، جامعة الزقازيق، مصر.
- (98) د. نحيلي، سعيد، د. الحسن، عيسى، (2014) القانون الإداري، منشورات جامعة البعث.
- (99) د. واصل، محمد، أصول المحاكمات المدنية (2011)، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق، جامعة دمشق، الجزء الأول.
- (100) د.الأحمد، نجم، (2018) القانون الإداري 3، منشورات الجامعة الافتراضية، سورية.
- (101) د.الحلو، ماجد راغب، (2006) القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية.
- (102) د.الطماوي، سليمان. (1976) القضاء الإداري، القاهرة، دار الفكر العربي
- (103) د.بطيخ، رمضان، العجارمة، نوفان (2012) مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية، اثراء للنشر والتوزيع، الأردن.
- (104) د.سيد محمد، بدوي عبد العليم، (2006) مبدأ الصلاحية في الوظائف العامة وضمانات تطبيقه، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة.
- (105) د.قدورة، زهير، بن طريف، محمد عبد المحسن، (2020) الوجيز في القضاء الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية وفقاً لآخر التعديلات التشريعية، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان.
- (106) د.نحيلي، سعيد(2013) أوجه النشاط الإداري، منشورات جامعة البعث، سورية.

- (107) الدغيث، فهد، (1988) رقابة القضاء على قرارات الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة.
- (108) ديري، زاهد محمد. (2011) الرقابة الإدارية-دار المسيرة للطباعة -عمان -الأردن.
- (109) السناري، محمد عبد العال، (بدون سنة نشر) مجلس الدولة والرقابة القضائية على أعمال الإدارة في جمهورية مصر العربية، (بدون دار نشر).
- (110) السناري، محمد، (2000) مبدأ المشروعات والرقابة على الأعمال الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة، ط1، مطبوعات جامعة الإمارات العربية المتحدة، الإمارات.
- (111) شوايل، عاشور سليمان، (2004) مسؤولية الدولة عن أعمال الضبط الإداري في القانون الليبي والمقارن جنائيا وإداريا، ط1، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع، طرابلس-ليبيا.
- (112) الشيخ، حسن أديب. (1998) الإصلاح الإداري في سورية في ظل المتغيرات العالمية الجديدة - دمشق، سورية، دار الرضا.
- (113) الصراف، ماجد حامد حمود، (2019) شرطا المصلحة والصفة في دعوى الإلغاء، دار الفكر والقانون للنشر، المنصورة.
- (114) عارف، عالية عبد الحميد. (2007) الإصلاح الإداري: قضايا نظرية ومدخل للتطوير-القاهرة، مصر، مكتبة الشروق الدولية -القاهرة.
- (115) عبد الجواد، هشام. (2016). الممارسات الايجابية والسلبية الدولية في إعادة هيكلة الأجهزة الحكومية. القاهرة. المنظمة العربية للتنمية الإدارية.
- (116) عبد اللطيف، محمد محمد، (2020) الوجيز في القضاء الاداري، ج 1، دون مكان نشر.
- (117) الغزاوي، نجم عد الله، وجوا، عباس (2010) الوظائف الاستراتيجية في أداء الموارد البشرية، دار اليازودي العلمية للنشر، عمان، الأردن.
- (118) الغويري، أحمد عودة، (1989) قضاء الإلغاء في الأردن، الطبعة الأولى، مطبعة الدستور التجارية، عمان.
- (119) القحطاني، محمد دليم. (2015) إدارة الموارد البشرية(نحو منهج استراتيجي متكامل)، الرياض، المملكة العربية السعودية، العبيكان للنشر.
- (120) كنعان، نواف، (2009) القانون الإداري الأردني، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان - الأردن.
- (121) ماهر، أحمد. (2004) إدارة الوارد البشرية، الدار الجامعية.
- (122) مجموع من الباحثين، كتاب اقتصاد السوق الاجتماعي بين المفهوم والتطبيق، دار نون للنشر والطباعة والتوزيع، مصر، 2009.

(123) مصطفى، كافي. (2018) الإصلاح والتطوير الإداري بين النظرية والتطبيق، دمشق سوريا، دار رسلان.

(124) المطيري، ثامر. (2018) تجارب التنمية الإدارية في دول مجلس التعاون الخليجي، الرياض، معهد الإدارة العامة

(125) المعجم الوسيط، إصدار مجمع اللغة العربية، الطبعة الثالثة، الجزء الأول.

(126) النادي، فؤاد محمد، (دون سنة نشر) إجراءات التقاضي أمام محاكم مجلس الدولة المصري، مطابع الزهراء للأعلام العربي، القاهرة.

(127) النهري، مجدي، (1997) مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة - مصر.

(128) د. الجرف، طعيمه. (1999) قضاء الإلغاء، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، القاهرة، مصر، دار النهضة العربية.

ب- الكتب والمؤلفات المتخصصة:

(1) د. عبد الله الشيخ، عصمت، (1999) الطبيعة القانونية للترقية بين الحق والواجب، دار النهضة العربية، القاهرة.

(2) د. السليطي، أحمد، (2005) ترقية الموظف العام في قطر (دراسة مقارنة)، دار النهضة، القاهرة

(3) د. العبود بن حمد، إبراهيم، (1961) تقويم مدى موضوعية أسس وأساليب الترقية في الخدمة المدنية بالمملكة العربية السعودية، معهد الإدارة العامة د. بركات، عمرو فؤاد، (1986) الترقية وأثر الحكم بإلغائها، جامعة طنطا

(4) د. بطيخ، رمضان، (1985)، نظم الترقية في الوظيفة العامة الفرنسية ومدى إمكانية استعادة الإدارة المصرية منها، مكتبة سيد عبد الله وهبة، القاهرة

(5) د. جعفر، أنس، (1973) نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة

(6) د. عبد الهادي، حمدي أمين، (1970) أساليب الترقية والترفيح في البلاد العربية، ط1، الجزء الأول، مطبعة المعارف، بغداد.

(7) د. خليفة، عصمت عبد الكريم، (1981) نظم الترقية للوظيفة العمومية في الجمهورية الجزائرية الشعبية، منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية.

(8) د. خليفة، عصمت عبد الكريم، (1981) نظم الترقية للوظيفة العمومية في الجمهورية الجزائرية الشعبية، منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية

- 9) د. فؤاد بركات، عمرو، (1986) الترقية وأثر الحكم بإلغائها، طنطا
- 10) ديوب، باسم، (2022)، أثر سياسات التوظيف والترقية على الأداء الوظيفي في سوريا، الجامعة الافتراضية السورية، دمشق سورية.
- 11) د. الدسوقي علي، محمد ابراهيم، (2011) الحقوق المالية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة
- 12) د. الزيات، طارق حسنين، (2022) حرية الرأي لدى الموظف العام، دار النهضة العربية، ط 2
- 13) د. الطائي، عادل أحمد، (1999) المسؤولية المدنية للدولة عن أخطاء موظفيها، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان
- 14) د. المجارمة، نوفان، (2007) سلطة تأديب الموظف العام، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان
- 15) د. الملط، محمد جودت، (1967) المسؤولية التأديبية للموظف العام، جامعة القاهرة
- 16) د. بدرية جاسر الصالح، تطور النظام القانوني لحقوق الموظف العام وفقاً لتشريعات الوظيفة العامة في الكويت، مرجع سابق
- 17) د. جمال الدين، جمال سامي، (2005) منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشؤون الموظفين، منشأة المعارف، الاسكندرية
- 18) د. خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، (2006) الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام الطبعة الأولى، بدون دار أو نشر، القاهرة
- 19) د. خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، (2008) إجراءات تأديب الموظف العام، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر
- 20) د. سامي جمال الدين، (2005) منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشؤون الموظفين، منشأة المعارف، الاسكندرية
- 21) د. عبد الهادي، حمدي أمين، (1982) إدارة شؤون موظفي الدولة، ط2، دار الفكر العربي
- 22) د. محمد إبراهيم الدسوقي، (2005) حماية الموظف العام إدارياً دار النهضة العربية للطبع والنشر والتوزيع، القاهرة
- 23) د. محمد خليل، علي عبد الفتاح، (2002) الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، طبعة أولى، دار النهضة العربية، القاهرة.
- 24) د. محمد خليل، علي عبد الفتاح، (2007) الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، الدار الجامعية الجديدة، الاسكندرية

(25) د. محمد، أحمد أبو السعود، (2004) الاتجاهات الحديثة لقياس وتقييم أداء الموظفين، منشأ المعارف، الإسكندرية

(26) د. نواف العنزي، سعد، (2007) النظام القانوني للموظف العام، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية

(27) د. عجيبة، عاصم أحمد، (2000) واجب الطاعة في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة

(28) د. عودة، عبد اللطيف، (2009) الاستقالة في الوظيفة العامة، دار الكتاب القانوني، الإسكندرية

(29) د. قاسم جعفر، أنس، (2009) الوظيفة العامة، دار النهضة، القاهرة

(30) د. محارب، علي جمعة، (2004) التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، بغداد

(31) د. محفوظ، طلعت حرب، (1998) مبدأ المساواة في الوظيفة، الهيئة المصرية العامة للكتاب.

(32) د. ياقوت محمد ماجد، (2006) شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، منشأة المعارف، الاسكندرية

ج- المقالات والموسوعات والدوريات:

(1) د، نوح، مهند، (2016). الصلح كوسيلة لحل المنازعات الإدارية، المجلة الدولية للقانون، جامعة قطر.

(2) أبو حيمد، محمد. (2020) أثر الحوافز المادية والمعنوية على أداء العاملين، المجلة العربية للنشر العلمي، العدد (21)، الأردن.

(3) أبو رميلة، بسام محمد (2015) الدور الإيجابي للإدارة في تنفيذ حكم الإلغاء، مجلة علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، الأردن، المجلد 42، العدد 3.

(4) اسكندر، ميرفت. (2018) التظلم الإداري من العقوبات المسلكية الخفيفة في التشريع السوري، مجلة جامعة البعث للعلوم الإنسانية، المجلد 40، حمص، سورية

(5) السعيد، ثامر عبد الجبار. (2021) الرقابة ودورها في مكافحة الفساد الإداري والمالي -مجلة الشرق الأوسط للدراسات القانونية والفقهية -الأردن، مجلد 1 عدد 2

(6) د. الأحمد، نجم. (2013) التظلم الإداري، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 29، دمشق، سورية

(7) د.نوح، مهند، (2004) القاضي الإداري والأوامر القضائية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 2-، العدد الثاني،

- (8) البسام، بسام بن عبد الله (2021) الحوكمة في القطاع العام والتنمية الشاملة والمستدامة، المجلة العربية للإدارة، مج 41، ع3، المملكة العربية السعودية، جامعة الملك سعود.
- (9) خضر، محمود محمد حسن، (1995) الوقف الاحتياطي كإجراء وقائي تمهيدي سابق على مساءلة العامل تأديبياً، بحث منشور في مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد الرابع، السنة التاسعة والثلاثون.
- (10) د الشوابكة، فيصل عبد الحافظ، (2012) شرط المصلحة في دعوى الإلغاء (دراسة مقارنة الأردن -فرنسا)، بحث منشور في مجلة دفا تر السياسة والقانون، جامعة العلوم الإسلامية العالمية في الأردن، العدد السابع
- (11) د. الذنبيات، محمد جمال، (2004) اختصاص محكمة العدل العليا الأردنية في الرقابة على قرارات النقل، مجلة الحقوق -جامعة الكويت، المجلد 28، العدد 1
- (12) د. الطماوي، سليمان، (1965) الأسس العامة لنظم الترقية والترفيه، مجلة العلوم الإدارية، تصدرها الشعبة المصرفية للمعه الدولي للعلوم الإدارية، العدد الثالث، المجلد 7
- (13) د. أمينة، قاضي، (2021) سياسة الترقية بين التأصيل القانوني وتحقيق الرضى الوظيفي، مجلة البحوث القانونية، الجزائر، مجلد 3 العدد 16.
- (14) د. بركات عمرو فؤاد، (1984) الوقف الاحتياطي، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني
- (15) د. ذنبيات، محمد جمال، (1995) اختصاص محكمة العدل العليا الأردنية في الرقابة على قرارات النقل، مجلة الحقوق، العدد الثاني، السنة التاسعة والعشرون، الكويت
- (16) د. عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم، (1997) ضمانات العاملين في الترقية أثناء التأديب، بحث منشور في مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد الثالث
- (17) د. عبد الحليم عبد البر، عبد الفتاح، (1993) الجزاء التأديبي المقنع، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني
- (18) د. عبد الهادي، حمدي أمين، (1969) أساليب الترقية والترفيه في البلاد العربية، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول
- (19) د. عطية، نعيم، (1969) نظم الترقية في الجمهورية العربية المتحدة، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول.
- (20) د. عطية، نعيم، (2007) موانع الترقية، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الثالث، السنة الخامسة عشرة.د. فهمي، منصور، (1988) الروح المعنوية بين العاملين، مجلة الاقتصاد والإدارة، جامعة الملك عبد العزيز، السعودية، المجلد 4.

- (21) د. كنعان، نواف، (1998) النظام القانوني لتقييم أداء الموظفين، مجلة أبحاث اليرموك، العدد الرابع، المجلد الرابع عشر، أريد.
- (22) د. خونده، همام (2022) العدالة التنظيمية والحد من ظاهرة الاختطاف العاطفي، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والسياسية، المجلد 38، العدد الثالث.
- (23) د. محمد علي، أحمد يوسف (2023) وقف تنفيذ القرار الإداري في القانون المصري والفرنسي، مجلة جامعة الأزهر، القاهرة، الإصدار الثاني، العدد 38.
- (24) د. مهنا، محمد فؤاد، (1962) الأسس التي تقوم عليها سياسة الوظائف العامة، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، السنة الرابعة - العدد الأول-شعبة الجمهورية العربية المتحدة للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، القاهرة.
- (25) د. نوح، مهند. (2010) التظلم الإداري، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 2، دمشق، سورية
- (26) د. نوح، مهند. (2010) دعوى الإلغاء، الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد الثالث، دمشق، سورية
- (27) دعبول، ناديا. (2021). الاتجاهات الفقهية والقضائية لصفة النهائية للقرار الإداري، مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية، المجلد 1 العدد الثالث
- (28) الشباطات، ميسون لطفي. (2022) أثر الرقابة الخارجية على ترشيد الإنفاق في المؤسسات الحكومية - المجلة العربية للنشر العلمي -الأردن، الاصدار 2 عدد 40
- (29) الطائي، حسان عبد الله يونس، (2016) ضمانات المساءلة التأديبية المتصلة بضوابط الجزاء، مجلة وادي النيل للدراسات والبحوث، العدد العاشر
- (30) الطنطاوي، مصطفى إبراهيم، (2002) تقدير كفاية العاملين في الدولة، بحث منشور في مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد 3، السنة 46.
- (31) عبد الباقي، محمد عجمي، (1969) أحكام وقف الترقية في قانون العاملين بالدولة ونظام العاملين بالقطاع العام، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الأول، السنة الثالثة عشرة
- (32) العتوم، منصور (2015) مدى سلطة قاضي الإلغاء في توجيه أوامر للإدارة لضمان تنفيذ حكمه، مجلة علوم الشريعة والقانون، المجلد 42، العدد 1.
- (33) عفيفي، منال. (2022) الطبيعة القانونية لإقرار الذمة المالية وفكرة الالتزام بالكشف عنه، المجلة القانونية المتخصصة العدد 758، القاهرة، مصر

- (34) العمومي، نورة طه عبد اللطيف. (2020) تعارض المصالح في الوظيفة العامة، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، المجلد 44، العدد 4، الكويت.
- (35) الغريزي، احمد عودة، (2000) التنازل عن الخصومة في دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة، مجلة المنارة، تصدر عن جامعة ال البيت، الاردن، المجلد الخامس، العدد الثاني.
- (36) كنعان، نواف، (1992) تسبيب القرار التأديبي كضمان أساسية من ضمانات التأديب الوظيفي، بحث منشور في مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، عدد6، كانون أول
- (37) المجني، محمد، (2014) المحاكم الإدارية وقضاء التعويض، مجلة الفقه والقانون، العدد (7).
- (38) د. صالح، محمود. (2010). طرق الطعن في الأحكام الإدارية، الموسوعة القانونية المتخصصة، الطبعة الأولى، المجلد5، دمشق، سورية.
- (39) ملحة، سعودي. (2021) عبء العمل وصحة العامل، مجلس مجتمع تربية عمل جامعة مولود معمري (تيزي وزو)، المجلد 6/ العدد1.
- (40) موسوعة المستشار محمد ماهر أبو العينين، العاملون المدنيون (1959-2008) الكتاب الثالث. د. شباط، يوسف. (2002) الجهاز المركزي للرقابة المالية، الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد السابع، دمشق، سورية.
- (41) د. عبد العزيز سليم، موسوعة الفقه والقضاء والتشريع في شرح قانون العاملين بالدولة والقطاع العام والشركات والكادرات الخاصة والمستويات
- (42) د. نحيلي، سعيد. (2010) انقضاء الخدمة الوظيفية، الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد الخامس، دمشق، سورية
- (43) د. نوح، مهدي (2010)، الحقوق المالية للموظف العام، بحث منشور في الموسوعة القانونية المتخصصة، هيئة الموسوعة العربية، المجلد الخامس.
- (44) سليم، عبد العزيز، (2007) موسوعة الفقه والقضاء والتشريع في شرح قانون العاملين بالدولة والقطاع العام والشركات والكادرات الخاصة والتسويات، شركة ناس للطباعة، القاهرة
- (45) شباط، يوسف. (2002) الجهاز المركزي للرقابة المالية، الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد السابع، دمشق، سورية
- (46) شنتاوي، علي خطار، (2011) موسوعة القضاء الاداري، ج1، دار الثقافة للنشر، عمان
- (47) د. الحسين، محمد. (2008) القضاء الإداري، الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد السادس، دمشق، سورية.

د- الرسائل العلمية:

- 1) د. سعيد، طارق شوكت، (2024) الخطأ البين في التقدير والرقابة القضائية عليه (رسالة دكتوراه)، كلية الحقوق، جامعة دمشق.
- 2) كربل، رفاه كريم رزوقي، (2006) دعوى التعويض من القرارات الإدارية غير المشروعة (دراسة مقارنة) أطروحة دكتوراه، كلية القانون جامعة بغداد.
- 3) زكريا محمود رسلان. (2011) إجراءات دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة السوري، رسالة دكتوراه، جامعة حلب، كلية الحقوق.
- 4) عليا، إيهاب. (2020) طرائق الطعن في الأحكام القضائية الإدارية (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، جامعة دمشق، كلية الحقوق.
- 5) د. العموري، محمد (2003) الرقابة المالية العليا ومدى حاجة القطر العربي السوري إلى هيئة رقابية ذات طابع قضائي، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، كلية الحقوق
- 6) د. السالم، عمار. (2020) تقييم أداء العاملين وأثره على المسار الوظيفي (رسالة دكتوراه)، كلية الحقوق -جامعة دمشق، دمشق، سورية
- 7) د. أحمد، منصور محمد، (1999) الحرية النقابية للموظف العام، (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة.
- 8) د. الدسوقي، محمد إبراهيم، (2005) حماية الموظف العام إدارياً (رسالة دكتوراه)، جامعة القاهرة.
- 9) د. السيد إبراهيم، فاروق عبد البر، (1983) تقدير كفاية العاملين بالخدمة المدنية في علم الإدارة العامة والقانون الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة.
- 10) د. الصروخ، مليكة، (1983) سلطة التأديب في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس
- 11) د. الليثي، محمد سعيد إبراهيم، (2008) امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، الأساليب _ الأسباب _ كيفية المواجهة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس
- 12) د. النجار، عادل عبد الفتاح، (1997) النظام القانوني لوقف الموظف العام احتياطياً (رسالة دكتوراه)، جامعة القاهرة
- 13) د. حسن علي، محمد إبراهيم، (1995) مبدأ المساواة في تقلد الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة
- 14) د. دعبول، ناديا (2019) القرار الإداري المضاد - دراسة مقارنة -رسالة دكتوراه جامعة دمشق
- 15) د. صالح، محمود. (2014) أساليب إشغال الوظيفة العامة (رسالة دكتوراه)، كلية الحقوق -جامعة دمشق، دمشق، سورية

- (16) د. عبد الهادي، حمدي أمين، (1966) نظرية الكفاية في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة
- (17) د. عيسى، عيسى غازي عبد الحليم، (2007) فلسفة لجان التوفيق في المنازعات الإدارية وأهدافها، رسالة دكتوراه، جامعة طنطا
- (18) د. محمد علي عبده سليمان، (1994) ترقية الموظف باليمن، رسالة ماجستير
- (19) د. محمد علي، أحمد يوسف، (بدون سنة) التظلم الإداري وميعاد دعوى الإلغاء، رسالة دكتوراه، جامعة طنطا
- (20) د. مهنا، أميمة فؤاد، (1981) المرأة والوظيفة العامة (رسالة دكتوراه)، جامعة القاهرة
- (21) د. عبد الجلي، حسن محمد عبد العال، (بدون سنة) الوقف الاحتياطي للعاملين المدنيين بالدولة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس
- (22) عبد العال، محمد حسنين، (1971) فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، رسالة دكتوراه، مقدمة لكلية حقوق جامعة القاهرة
- (23) طرابلسي، عدنان خضر. (2006) تقييم فعالية تجارب التنمية والإصلاح الإداري في سوريا ولبنان، أطروحة دكتوراه، جامعة دمشق، دمشق
- (24) بدر حمادة صالح، (2013) الطعن في أحكام القضاء الإداري (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية القانون جامعة تكريت.
- (25) د. القاضي، وليد سعود، (2012) ترقية الموظف العام (دراسة مقارنة) أطروحة دكتوراه، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع.

هـ - المؤتمرات والندوات:

- (1) حسن، محمد حربي. (2011). إعادة الهيكلة الإدارية وإصلاح العمل المؤسسي. ورقة عمل مقدمة في مؤتمر إعادة هندسة الاجراءات ودورها في التطوير الإداري، القاهرة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية.
- (2) د. ت كلا، ليلي، (1969) الترقيات، المؤتمر العربي الخامس للعلوم الإدارية، جامعة الدول العربية، الكويت.
- (3) تجارب عالمية مختارة في الإصلاح الإداري، (1997) المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة.
- (4) التجارب الإدارية والإصلاح الإداري في الوطن العربي (2002)، المنظمة العربية الادارية (مشروع خطة التنمية الإدارية السورية)، مصر.

و- المبادئ والمجموعات القانونية:

- (1) مجموعة المبادئ التي قررتتها المحكمة الإدارية العليا السورية الجزء الأول لعام 2022
- (2) المجموعة الذهبية الحديثة للمبادئ التي أقرها القسم الاستشاري للفتوى والتشريع في مجلس السوري لعام 2020.
- (3) المجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائية الصادرة عن مجلس الدولة السوري لعام 2017.
- (4) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتتها المحكمة الإدارية العليا في مصر (2015-2016).
- (5) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتتها المحكمة الإدارية العليا في مصر (2014-2015).
- (6) مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا الأردنية منذ بداية سنة 1953 حتى نهاية سنة 1971، الدكتور حنا نده، جمعية عمل المطابع التعاونية، سنة 1972.
- (7) برنامج عدالة، مركز عدالة للمعلومات القانونية، إصدار شهر فبراير لعام 2007، عمان. العدد (1)، من مجلة نقابة المحامين في الأردن لسنة 2006.
- (8) العدد (6)، مجلة نقابة المحامين في الأردن 2000.
- (9) العدد الأول، مجلة نقابة المحامين في الأردن، 1976.

ز- القوانين والمراسيم التشريعية والأنظمة:

- (1) الدستور السوري الصادر عام 2012.
- (2) الدستور المصري لعام 2014 وتعديلاته.
- (3) الدستور الأردني الصادر سنة 1952 وتعديلاته.
- (4) دستور الرابع من تشرين الأول عام 1958 الفرنسي.
- (5) القانون رقم 28 لعام 2018.
- (6) قانون النشر رقم (5) لعام 2005.
- (7) المرسوم رقم (322) لعام 2005.
- (8) المرسوم رقم (252) لعام 2022.
- (9) المرسوم التشريعي رقم (18) لعام 2022.
- (10) قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني لعام 1988
- (11) القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (50) لعام 2004
- (12) قانون البعثات العلمية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (6) لعام 2013
- (13) قانون البينات الأردني المعدل بالقانون رقم (16) لسنة 2005

- (14) قانون الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في الأردن رقم 118 لسنة 1964
- (15) قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية رقم (64) لعام 2003
- (16) قانون الجهاز المركزي للمحاسبات في الأردن رقم 157 لسنة 1998
- (17) قانون الخدمة العسكرية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (18) لعام 2003 وتعديلاته
- (18) قانون الضابطة الجمركية رقم (37) لعام 2006
- (19) قانون القضاء الإداري في الأردن رقم (27) لعام 2014
- (20) قانون الموارد البشرية القطري رقم (15) لعام 2016
- (21) قانون الموظفين الأساسي رقم (135) لعام 1945 وتعديلاته.
- (22) قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش رقم (24) لعام 1981
- (23) قانون تنظيم الجامعات رقم (6) لعام 2006.
- (24) قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لعام 1972
- (25) قانون مجلس الدولة رقم (32) لعام 2019
- (26) قانون وزارة الخارجية والمغتربين الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /20/ لعام 2016 وتعديلاته
- (27) قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (1216) لسنة 2017 المتضمن اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم (81) لسنة 2016.
- (28) قرار مجلس التعليم العالي رقم (2) لعام 2007 وتعديلاته
- (29) اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات الصادرة بالمرسوم رقم (250) لعام 2006
- (30) اللائحة الداخلية لمجلس الدولة الصادرة بالمرسوم رقم (400) لعام 2021.
- (31) المرسوم التشريعي رقم (98) لعام 1961 قانون السلطة القضائية
- (32) المرسوم التنفيذي رقم (59) لعام 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات الإدارية العمومية في الجزائر.
- (33) النظام الداخلي للجهاز المركزي للرقابة المالية الصادر بقرار رئيس الجهاز رقم (4) لعام 2015.
- (34) النظام الداخلي لوزارة الخارجية والمغتربين الصادر بقرار وزير الخارجية والمغتربين رقم (214) تاريخ 2013/10/22
- (35) الوثيقة الاستراتيجية لإعداد ومراجعة الهياكل التنظيمية والوظيفية للجهات العامة الصادرة بقرار وزير التنمية الإدارية رقم 9/ت.م تاريخ 2019/2/26
- (36) قانون إدارة قضايا الدولة رقم 55 لعام 1977 وتعديلاته.
- (37) قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني رقم 24 لعام 1988 وتعديلاته.

- (38) القرار رقم 4/م.و تاريخ 2023/1/8.
- (39) القرار رقم 5/م.و تاريخ 2023/1/8.
- (40) القرار رقم 6/م.و تاريخ 2023/1/8.
- (41) القرار رقم 2/م.و تاريخ 2022/1/27.
- (42) القرار رقم 5/م.و تاريخ 2022/2/3.
- (43) البلاغ رقم 15/1/ب تاريخ 2023/1/8.
- (44) البلاغ رقم 15/15/2 تاريخ 2023/1/8.
- (45) القرار رقم 81/م.و تاريخ 2021/12/2.

ثانياً: المراجع باللغة الأجنبية:

- 1) **Allain Plantey**, La fonction publique traite general, 2nd edition, litec, 2001.
- 2) **Allain Plantey**, Traite pratique de la fonction publique, L. G .D. J, Paris, 1971.
- 3) **Andre de Laubadere**, Yves Gaudemet, Traite de Droit Administratif, L.G.D.J, 12 edition.
- 4) **Andre de Laubadere**, Traite elemantair de Droit administratif, L.G.D.J, Paris, edition 1953.
- 5) **Catherine (Robert)**, Le fonctionna francais, paris,1973.
- 6) **Chapus (R)**, Droit administratif general, T2, 15^c ed Montchristien, 2001.
- 7) **De Laubadere (Andre)**, manuel de droit administratF, Paris, 1982.
- 8) **de Laubadere**, Traite de droit administratF, Paris, L.G.D. 1984.
- 9) **Duez et Debeyre**, traite de droit administratfe, D. 1952.
- 10) **Duguit (L)**, Traite de droit administratif, 2ed Paris, 1933.
- 11) **Elaine Ayoub**, “la fonction publique en vignt principes, 1994, Frison Rochep.
- 12) **Georges Dupuis**, maire-jose Guedon, patrien cheten , Droit administttatif , 6 eme, ed, Armand Dcolin ,1994.
- 13) **Gustave Peiser**, Droit administratif de la fonction publique 16 eme edition, dalloz 2000.
- 14) **Haurio (Maurice)**, Precis elementaire de droit Administratif, Paris, 1925.

- 15) **Jean Michel de forges**, Droit de la fonction publique ,2^{ème} édition, 1997,
- 16) **Jean Rivero**, droit administrative, 4^{ed}, 1970.
- 17) **Lavessiere**, le silence de l'administration Bordeacax, 1979.
- 18) **M. Auby**, R. Drago, Traité des recours en matière administrative.
- 19) **Nezard (Henry)**, La théorie juridique de la fonction publique, Th. Dr., Paris, 1901.
- 20) **O. Gohin**, Contentieux administrative, 5^e ed, Litec, 2004.
- 21) **Ph. Foillard**, Droit administratif, Paradigme, 2005.
- 22) **Plquemal (M)**, Le fonctionnaire droits et garanties, Paris, 1973.
- 23) **Plantey (A)**, La fonction publique traité général, 2nd édition, Litec, 2001.
- 24) **R. Chapus**, Droit administratif général, T2, 15^e ed Montchrestien, 2001.
- 25) **Roland (Lonis)**, Précis de droit Administratif, Paris, 2nd édition, 1928.
- 26) **S. salon**, La réforme de la nomination des fonctionnaires de l'état AJDA, 2004.
- 27) **G. Lebreton**, Droit administrative général, 2^e ed, Dalloz, Paris, 2000,
- 28) **PANDEY,D. & MURALI,S.** 2020. Restructuring and employee performance: An Assessment of impact of work stress. Association of Academic Researchers and Faculties (AARF), 7(6).117-129.

ثالثاً: المواقع الإلكترونية:

- الموقع الإلكتروني: <http://www.cfdt-finance.fr>.
- الموقع الإلكتروني: <http://www.fonction-publique.fr>.
- الموقع الإلكتروني: <https://www.transparency.org/ar/press>.
- الموقع الإلكتروني: بعنوان "مبدأ المشروعية" <http://www.Philadelphia.edu.jo>.

Abstract

Considering the importance of public service, the Constitution of the Syrian Arab Republic, in Article 26, entrusted the legislator with the authority to determine the conditions for assuming public office and the rights and duties of those entrusted with it.

While citizens are constitutionally equal in assuming public service positions, the State's pursuit of this principle must be based on clear foundations and regulations. These include principles, standards, conditions, and guarantees that organize the management and control of occupying these positions through laws and regulations governing public employment. Successive public employment legislations have extensively addressed the entry of employees into public service from outside but have only timidly addressed the issue of promotion and occupying public positions internally. Some specific employment legislations have deviated from this context, giving significant importance to job promotion.

From this standpoint, we decided to research this dissertation titled “**Promotion within the Scope of Public Service**” to address a major issue: the absence of a legal system for promotion in the Basic Law for State Employees, which is the main regulator of public employment in the Syrian legal system. This absence affects the aspirations of employees in public entities regarding job promotion. Several questions arise from this, including: What is the concept of promotion, its legal nature, objectives, and effects? What are the foundations of the promotion system? What regulations do legislations rely on for promotion? What are the applications of promotion in Syria?

The dissertation concluded the importance of job promotion for both the position and the employee. It emphasized the necessity and importance of the Syrian legislator establishing a job promotion system that contributes to laying down principles and rules aligned with the objectives of public employment. These can be derived from the legislations of other countries, as well as Syrian legislation and the outcomes of the national administrative reform project. Such a system would significantly enrich the employment system in Syria, aligning it with the evolving role and needs of the State, and contribute to spreading reassurance and stability among employees.

Keywords: Promotion – Public Service – Employee – Administrative Decision.



Syrian Arab Republic

Damascus University

Faculty of Law

Public Law Department

Promotion within the Scope of Public Service

(Comparative Study)

Thesis Prepared For Captaining a Doctorate of Philosophy
Degree in Public Law

by

Bashar Al-khayat

Supervisor

Dr. Jameel Sabouni

Prof. Department Of Public Law

Faculty of Law – Damascus University

2025