

اختصاص الإدارة في إصدار قرار الترقية والرقابة الإدارية عليه

The administration's jurisdiction in issuing
The promotion decision and administrative oversight thereof

الباحث: حسين ساجت عباس
طالب ماجستير - كلية القانون - جامعة القادسية
albdryhsyn984@gmail.com

أ. د. علي نجيب حمزة
كلية القانون - جامعة القادسية
ali2013najeb@gmail.com

تاريخ قبول النشر ٢٠٢٤/٧/٢٦

تاريخ استلام البحث ٢٠٢٤/٤/٥

المستخلص:

تتولى مجالس الخدمة المدنية في العراق والدول المقارنة تنفيذ القوانين التي تتولى تنظيم الخدمة المدنية والتي تتمثل في التعيين وإعادة التعيين والترقية، حيث حددت التشريعات اختصاصات وصلاحيات تلك المجالس في ترقية الموظف العام، ففي العراق الواقع النظري يتعارض مع الواقع العملي من حيث الجهة التي تتولى الترقية، أما في الدول المقارنة فأدت الجهات التي حددتها التشريعات هي من تتولى ذلك، ولا تعد الترقية نافذة إلا بعد صدور القرار من الجهة المختصة، ويعد قرار الترقية نافذ من تاريخ الاستحقاق، وفي سبيل ذلك ولغرض أنصاف الموظف من تعسف الإدارة، فقد أوجدت التشريعات رقابة إدارية للنظر في تلك القرارات.

الكلمات المفتاحية: قرار الترقية، الرقابة الإدارية، اختصاص الإدارة، نفاذ قرار الترقية.

Abstract:

The civil service councils in Iraq and comparative countries implement the laws that regulate the civil service, which is the appointment, reappointment and promotion, where the legislation specified the terms of reference and powers of those councils in the promotion of the public employee, in Iraq the theoretical reality contradicts with the practical reality in terms of the entity that undertakes the promotion, but in the comparative countries the bodies identified by the legislation are the ones who undertake it, Promotion is not considered effective until after the issuance of the decision by the competent authority, and the promotion decision is effective from the due date, and for this purpose and for the purpose of redress the employee from the arbitrariness of the administration, legislation has created administrative control to consider those decisions.

Keywords: promotion decision, administrative control, management competence, enforcement of promotion decision



المقدمة:

أولاً: موضوع الدراسة:

تعد الترقية من المزايا المادية والمعنوية التي يطمح لها الموظف لانتشاله من الركود الذي يؤدي به إلى الإحباط الذي يؤثر سلباً على أدائه الوظيفي وبالتالي يؤثر على سير المرافق العامة، ومن أجل ذلك أوجد المشرع نظاماً للترقية نصت عليه التشريعات المتمثلة بقوانين الخدمة المدنية، حيث تؤدي الترقية إلى تولي الموظف مهام وصلاحيات تختلف عن مهام وصلاحيات الوظيفة السابقة، كما تؤدي الترقية إلى زيادة مالية في مرتب الموظف المرقى، وقد أناطت التشريعات مهمة ترقية الموظفين بمجلس الخدمة العامة، حيث تتولى تلك المجالس ترقية الموظف العام، أي يجب أن يصدر قرار الترقية من الجهة المختصة بذلك ولا يعد الموظف مرقى إلا بعد صدور القرار من الجهة التي أناط بها القانون ذلك، ويعد قرار نافذ من تاريخ الاستحقاق.

ثانياً: أهمية الدراسة: تكمن أهمية الدراسة في تحديد الجهة التي تتولى ترقية الموظفين والجهة التي تتولى إصدار قرارات الترقية، حيث تؤدي الترقية دوراً مهماً في سير المرافق العامة وتنمية الموارد البشرية ووصول أكفأ الموظفين إلى تبوء المناصب الوظيفية وبالتالي يمكن تقديم أفضل الخدمات للمرافق العامة والمواطنين على السواء بالإضافة إلى حث الموظف على الأبداع في مجال أعمالهم من خلال تقارير تقييم الأداء من قبل الرئيس المباشر التي لها دور في مجال الترقية، أضف إلى ذلك أن تحديد الجهة التي تتولى ترقية الموظفين على وجه الدقة دون أن يكون هنالك تعارض بين النص الدستوري أو القانوني وعدم تعطيل للنص الدستوري يعد إضافة جديدة إلى موضوعات القانون الدستوري.

ثالثاً: مشكلة الدراسة: تأتي مشكلة الدراسة من التعارض بين الواقع النظري والواقع العملي، حيث حدد دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في المادة (١٠٧) الجهة التي تتولى ترقية الموظفين حيث نصت على أنه (يؤسس مجلس، يسمى مجلس الخدمة العامة الاتحادي، يتولى تنظيم شؤون الوظيفة العامة الاتحادية، بما فيها التعيين والترقية، وينظم تكوينه واختصاصاته بقانون)، كما نص قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩ في المادة رقم (٩) على أنه (يتولى المجلس المهام الأتية: ثانياً: التعيين وأعادته التعيين والترقية في الوظيفة العامة ويكون ذلك من اختصاص المجلس حصراً وعلى أساس معايير المهنية والكفاءة)، ثم بعد ذلك صدر التعديل الأول لقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ بالقانون رقم (١٠٣) لسنة ٢٠١٢ في المادة (٧) من والذي تضمن يكون ترقية الموظف من قبل لجنة تتشكل في كل وزارة بأمر من الوزير تتولى النظر في ترفيع الموظفين ويصدر قرار الترقية من الوزير المختص أو رئيس الجهة غي مرتبطة بوزارة، وهذه الفقرة تتعارض مع النص الدستوري وكل قانون أو نص يتعارض مع النص الدستوري واجب الإلغاء

رابعاً: هدف الدراسة: أن الهدف من تقديم هذا البحث هو تحديد الجهة المختصة بترقية الموظف العام ولفت نظر الفقه والتشريع إلى إيلاء الاهتمام إلى معالجة التعارض ما بين النصوص القانونية والنص الدستوري وذلك بإلغاء كل نص يتعارض مع النص الدستوري حيث لا يجوز تشريع أي قانون أو فقرة قانونية تتعارض مع ما نص عليه الدستور، كما تهدف الدراسة إلى بيان عدم اعتبار الموظف مرقى تلقائياً إلا بعد صدور قرار الترقية من الجهة ذات العلاقة، كما أشارت الدراسة إلى اختصاص الرقابة الإدارية الفصل في تلك القرارات في حال تعسف الإدارة في ترقية الموظف العام.

خامساً: منهج الدراسة: لبيان الجهة التي تتولى ترقية الموظف العام والمختصة بإصدار قرار الترقية وبيان تاريخ نفاذه والجهات الرقابية المختصة برقابة القرارات الإدارية، لذلك ارتأينا إلى اعتماد المنهج المقارن مع جمهورية مصر ودولة الإمارات العربية المتحدة لمقارنة اختصاصات مجلس الخدمة العامة الاتحادي مع مجالس الخدمة المدنية بترقية الموظف العام لبيان مواطن الخلل ومعالجتها، وكما تم اعتماد المنهج التحليلي ليتسنى لنا تحليل القواعد القانونية ذات الصلة في العراق والدول المقارنة محل الدراسة لبيان وتحديد الجهة المختصة بترقية الموظف العام على أن لا تتعارض تلك القوانين مع النصوص الدستورية.

سادساً: هيكلية الدراسة: أن موضوع الدراسة يتطلب تقسيمه إلى مطلبين، تتقدمها مقدمة تتضمن موضوع الدراسة وأهميتها ومشكلتها والهدف منها وهيكلية تلك الدراسة وكما يلي:

المبحث الأول: الجهة المختصة بإصدار قرار ترقية الموظف العام ونفاذه.

المطلب الأول: الجهة المختصة بإصدار قرار ترقية الموظف العام.

المطلب الثاني: نفاذ قرار ترقية الموظف العام

المبحث الثاني: الرقابة الإدارية على قرار ترقية الموظف العام في الدول المقارنة والعراق.

المطلب الأول: الرقابة الإدارية على ترقية الموظف العام فب التشريعات المقارنة.

المطلب الثاني: الرقابة الإدارية على قرار ترقية الموظف العام فب التشريع العراقي.

اختصاص الإدارة بإصدار قرار ترقية الموظف العام والرقابة الإدارية عليه

لا ينشأ المركز القانوني للموظف في حال تخطي الموظف إلى الدرجة الأعلى بالرغم من استيفاء الشروط التي حددها القانون وانتقاء الموانع التي تقع حائل دون ترفيعه، بل ينشأ المركز القانوني للموظف عند قيام السلطة المختصة بإصدار قرار الترقية الذي يعد كاشفاً لترقية الموظف، حيث يعد قرار الترقية نافذاً من تاريخ صدور قرار الترقية، أما قبل صدور قرار الترفيع فإنه يبقى الترفيع عديم الأثر، وإحاطة قرار ترقية الموظف العام بعدد من الضمانات فقد أوجد المشرع الرقابة الإدارية على تلك القرارات لحماية الحقوق المالية للموظف، لذلك سوف نتناول هذا البحث في مبحثين، نتناول في المبحث الأول السلطة المختصة بإصدار قرار ترقية الموظف العام ونفاذه، ثم نعرض على الرقابة الإدارية على قرار ترقية الموظف العام نفاذ قرار الترقية المبحث الثاني.



المبحث الأول: السلطة المختصة بإصدار قرار ترقية الموظف العام ونفاذه

أن استيفاء الموظف لشروط الترقية التي حددها القانون إضافة إلى انتفاء موانع الترقية التي تقف حائل دون ترقيته، لا تنشأ المركز القانوني له، بل لابد من صدور قرار بالترقية من السلطة المختصة التي خولها القانون حق إصداره، إذ لا يمكن أن يتصور حصول الموظف على ترقية من دون ذلك، أما قبل صدور القرار فإن الترقية تبقى مجرد طموح يسعى الموظف لتحقيقه^(١). اختلفت الأنظمة القانونية في الدول المقارنة والعراق في تحديد الجهة المختصة بالترقية الوظيفية، منها من أناطها بالسلطة المختصة بالتعيين كما في جمهورية مصر ودولة الإمارات العربية المتحدة ومنها من أناطها بالوزير المختص في كل وزارة كما في جمهورية العراق، لذلك سنتناول هذ المبحث في مطلبين، نتناول السلطة المختصة بإصدار قرار ترقية الموظف العام في المطلب الأول، ومن ثم نتناول نفاذ قرار ترقية الموظف العام في المطلب الثاني.

المطلب الأول: السلطة المختصة بإصدار قرار ترقية الموظف العام

من خلال تتبع مراحل قوانين الخدمة المدنية في مصر لمعرفة السلطة المختصة بإصدار قرار الترقية الوظيفية، نجد أن الجهة التي تتولى إصدار قرار الترقية في قانون نظام العاملين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ هي السلطة المختصة بالتعيين^(٢) وان المقصود بالجهة المختصة التي لها الحق في اصدر قرار الترقية هو الوزير المختص، ويقصد بالوزير المختص هو وزير الخدمة المدنية أو المحافظ المختص بالنسبة لوحدات الحكم المحلي أو رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة المختص، وذلك حسب الأحوال^(٣). أما في ظل قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، فإن قرار الترقية يصدر من السلطة المختصة^(٤)، أما اللائحة التنفيذية للقانون المذكور، فقد نصت على أن قرار الترقية يصدر من السلطة المختصة، حيث بينت من المقصود بالسلطة المختصة وهو (الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس إدارة الهيئة بحسب الأحوال)^(٥).

نلاحظ مما سبق أن الجهة التي تتولى إصدار قرار الترقية في قانون نظام العاملين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨، هي السلطة المختصة (الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس إدارة الهيئة بحسب الأحوال)، أما في ظل قانون الخدمة المدنية، فإن الجهة المختصة بإصدار قرار الترقية هي ذات الجهة المختصة في قانون نظام العاملين بالدولة، وفي هذا دلالة على أن القوانين التي تتولى تنظيم الوظيفة العامة في مصر في منأى من التحولات السياسية.

أما في دولة الإمارات العربية المتحدة فإن الجهة المختصة بإصدار قرار الترقية في القانون الاتحادي رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١ بشأن الخدمة المدنية هي السلطة المختصة بالتعيين^(٦)، وقد تباينت السلطة المختصة بالتعيين وحسب الدرجات الوظيفية، إذ يكون تعيين وكلاء الوزراء ووكلاء الوزراء المساعدين بموافقة مجلس الوزراء بعد اقتراح من قبل الوزير المختص وبعدها يصدر مرسوم اتحادي بتعيينهم، أما وظائف الدرجتين الأولى والثانية فيكون تعيينهم بقرار من مجلس الوزراء بناءً على اقتراح

من الوزير المختص واخذ رأي مجلس الخدمة المدنية، كما يستثنى من الدرجتين الأولى والثانية الوظائف الفنية والتخصصية، ويكون تعيين هذه الوظائف بقرار من الوزير المختص بعد اخذ رأي مجلس الخدمة المدنية، وأما وظائف الدرجات من الثالثة إلى الدرجة العاشرة فيكون تعيين هذه الدرجات بقرار من الوزير المختص ويكون ذلك بعد اخذ رأي لجنة شؤون الموظفين، وأما الدرجات الدنيا من الدرجة الحادية عشر إلى الدرجة الرابعة عشر فيكون تعيينهم بقرار من الوزير المختص على أن تسبق القرار اخذ رأي لجنة شؤون الموظفين^(٧). كما نص قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية على أن تكون الترقية من اختصاص السلطة المختصة بالتعيين^(٨)، كما نصت اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية على أن قرار الترقية يصدر من الجهة المختصة بالتعيين^(٩)، وفي هذا الشأن حيث أكدت المحكمة الاتحادية في أحد أحكامها أن مشروع قرار بالترقية لا ينشئ حقا أو مركزا قانونيا، حيث يجب أن يصدر القرار من الجهة المختصة حتى ينشئ ذلك المركز، حيث أشاره المحكمة في مبدئها على أن (لما كان من الأصول المقررة في فقه القانون الإداري أن القرار الإداري الذي يتمتع بالشرعية والحصانة ذو إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكنا وجائزا قانونا وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة، وترتبطا على ذلك يجب أن يتجسد القرار كعمل قانوني في مظهر خارجي ذي دلالة قاطعة على صدور إعلان من جانب الإدارة تعبر فيه عن إرادة ملزمة لها تستهدف بها إحداث أثر قانوني معين يتعلق بحق ذي الشأن فيه، ويحظر عليها المساس به أو سحبه إلا في الأحوال التي يقرها القانون، وعلى ذلك فأن مشروع القرار بترقية موظف إلى الدرجة الأعلى لا يعد من قبيل القرارات النهائية إذ لا يعدو أن يكون عملا ماديا لا ينشئ حقوقا أو مركزا شرعيا ويحميه القانون طالما لم يستجمع عناصر ومقومات القرار الإداري)^(١٠)..

أما في العراق عند تتبع الجهة المختصة بترقية الموظفين في قوانين الخدمة المدنية الملغية، نجد في قانون الخدمة المدنية رقم (١٠٣) لسنة ١٩٣٢ (الملغى) أن الجهة التي تتولى ترفيع الموظفين هو الوزير، حيث يكون الترفيع استنادا إلى شروط، ومن هذه الشروط أن تكون هنالك وظيفة شاغرة في الملاك وكذلك أن يتمتع الموظف بمقدرة، أي يتمتع بالكفاءة عن طريق توصية من قبل رئيس الدائرة، وفي حال توافر الشروط المذكورة في أكثر من موظف، ففي هذه الحالة يكون المعيار هو ترفيع الموظف الذي يكون راتبه اعلى وتكون المدة التي قضاه في الدرجة اكثر من المدة التي قضاه في نفسه الدرجة، كما يعدّ الموظف المرفع إلى درجة اعلى من الدرجة التي كان فيها تحت التجربة ولمدة ستة اشهر، فأن لم يثبت كفاءته يعاد إلى الدرجة السابقة^(١١).

أما في ظل قانون الخدمة المدنية رقم (٥٥) لسنة ١٩٥٦ (الملغى)، فقد حصر مهام المجلس في ثلاث مهام، حيث تتجسد الأولى والثانية في التعيين وإعادة التعيين، أما المهمة الثالثة مدار البحث تتمثل في ترقية الموظفين^(١٢).



أما في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠، نجد أن الجهة المختصة بترقية الموظفين هي لجنة تتشكل في كل وزارة وبأمر من الوزير المختص تأخذ على عاتقها ترشيح الموظفين للترقية وفق شروط ومعايير، كما يتوجب على اللجنة التي تتولى الترفيع قيامها بتبليغ الموظف الذي لم تتوفر به شروط الترفيع بغية منحه فرصة للاعتراض أمام الوزير المختص وخلال مدة عشرة أيام من تاريخ التبليغ، حيث يكون قرار الوزير باتا ولا يجوز الطعن به^(١٣).

ففي العراق نجد أن هناك تباين بين الواقع النظري وبين الواقع العملي في تحديد الجهة المختصة بترقية الموظف، حيث نجد ولأول مرة منذ ولادة الدساتير العراقية أن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الذي يعدّ أول دستور أشار إلى الجهة المختصة بترقية الموظفين^(١٤)، حيث أنط هذه المهمة بهيئة مستقلة تسمى مجلس الخدمة العامة الاتحادي، وكان من الأسباب الموجبة لذلك هو أبعاد ملف التعيينات والترقية عن سطوة الأحزاب أو التسييس^(١٥)، حيث نص قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩ أن يكون من اختصاصه الحصري هو التعيين وإعادة التعيين والترقية في الخدمة العامة، أي لا يحق لأي مؤسسة أن تتولى تلك الترقية التي أنطها به الدستور، وان تكون الترقية وفق شروط ومعايير الكفاءة والمهنية^(١٦).

أما في قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨، فقد أوجب المشرع تشكيل لجنة بأمر الوزير المختص في الوزارات أو بأمر من رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو من يخوله، حيث تتشكل هذه اللجنة برئاسة موظف لا يقل عنان وظيفته عن معاون مدير عام وعضوين تختلف عناوينهم الوظيفية عن العنوان الوظيفي لرئيس اللجنة، حيث لا تقل عناوينهم الوظيفية عن مدير، حيث يكون اختصاص اللجنة هو النظر في طلبات الترفيع وخلال مدة لا تزيد عن (٦٠) يوما، حيث يكون من اختصاص اللجنة التحقق من مدى توافر شروط الترفيع المذكورة في المادة (٦/ثانيا) من هذا القانون على أن يصدر قرار الترفيع من الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة، حيث يعتبر قرار الترفيع نافذاً من تاريخ الاستحقاق اذا لم يكن الموظف معاقبا بإحدى العقوبات التي من شأنها أن تؤدي إلى تأخير ذلك الاستحقاق^(١٧).

ويرى الباحث أن هنالك تعارض تشريعي مع نصوص الدستور تتمثل في أن الدستور قد نص في المادة (١٠٧) على أنه (يؤسس مجلس يسمى مجلس الخدمة العامة الاتحادي. يتولى تنظيم شؤون الوظيفة العامة الاتحادية بما فيها التعيين والترقية. وينظم تكوينه واختصاصاته بقانون)، وبما أن الدستور يعد القانون الأسمى أي تسمو قوانينه على جميع القوانين، فلا يجوز تشريع قانون يتعارض مع نصوصه وكل تشريع يتعارض معه جدير بالإلغاء، لذلك ندعو المشرع العراقي إلى إلغاء المادة (٢) من القانون رقم (١٠٣) لسنة ٢٠١٢ التعديل الأول لقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ ولأسباب التالية:

١. أن قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩ قد صدر بعد صدور قانون موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨، وأن القانون اللاحق ينسخ القانون السابق.
٢. أن قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ يتعارض مع نص المادة (١٠٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وكل تشريع يتعارض مع الدستور جدير بالإلغاء.
٣. أنط دستور جمهورية العراق في المادة (١٠٧) لسنة ٢٠٠٥ ترقية الموظفين إلى مجلس الخدمة العامة الاتحادي وجعلها من المهام الحصرية به دون غيره، لذلك أي تشريع ينيط مهمة ترقية الموظفين إلى جهة أخرى، فإنه يتعارض مع النص الدستوري ويصبح واجب الإلغاء.

المطلب الثاني نفاذ قرار ترقية الموظف العام

بعد قرار الترقية كسائر القرارات الإدارية الأخرى نافذا ومنتجا لأثاره القانونية من تاريخ صدوره، إذ يسري قرار الترقية على الحاضر دون أن تنسحب آثاره على الماضي، ولذلك فإن أثره يكون مباشرا بعد صدور القرار، حيث يتمثل هذا الأثر بانتقال الموظف إلى الدرجة التي تلي درجته حيث يتقرر له منافع مادية ومعنوية فضلا عن ذلك يؤدي ذلك إلى تحديد تاريخ الأقدمية وبذلك يسري القرار على المستقبل دون أن يكون له أثر رجعي على الماضي^(١٨).

ولغرض اكتساب هذا الحق، يجب أن يصدر هذا القرار من السلطة المختصة التي خولها القانون ذلك، وبما أن الأجراء الصادر من الإدارة بترقية الموظف يعد قرارا إداريا، فإنه يخضع لما يخضع له من أحكام ومنها مبدأ عدم الرجعية على الماضي^(١٩)، وتأسيسا على ذلك فإن قرار الترقية يعد منتجا لأثاره من تاريخ صدوره، كما لا يجوز سحب آثاره على الماضي لان من شأن ذلك يؤدي إلى المساس بالمركز القانوني للموظف الذي سبق ترفيعه وأسقرت أقدميته، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن سحب القرار الخاص بالترقية على الماضي، معناه أسناد الدرجة الوظيفية إلى الموظف من تاريخ سابق لتاريخ صدور قرار الترقية، حيث يعد هذا الأجراء مخالف لواقع الحال، لان الموظف كان يتولى مهام الوظيفة الأدنى خلال المدة المشار إليها، فضلا عن ذلك ليس من العدالة منح الموظف راتب الدرجة المرفع إليها بأثر رجعي لا نه لم يكن قد شغلها بعد، وبذلك لم تستفد الإدارة من خدماته فيها^(٢٠)، ونجد أن القاعدة العامة هي عدم رجعية القرارات الإدارية، إذ تسري القرارات بأثر مباشر من تاريخ نفاذها دون أن تسري على ما تم من مراكز قانونية قبل ذلك^(٢١)، وان هذه القاعدة تهدف إلى تحقيق عدة اعتبارات منها:

١. تهدف إلى أعمال قواعد الاختصاص من حيث الزمان.
٢. تؤدي إلى حماية المراكز القانونية الذاتية او الحقوق المكتسبة.
٣. تعمل على تأمين استقرار المعاملات^(٢٢).

وفي سبيل ذلك جاء في احدى قرارات الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة العراقي (المحكمة الإدارية العليا) على انه (أن القرارات الإدارية لا تسري بأثر رجعي إذا اكتسب ذو العلاقة بها حقا وأصبحت لهم مراكز قانونية ثابتة بعد مضي مدة الطعن القضائي بالقرار الإداري).^(٢٣)، ويجوز استثناء من القاعدة العامة المتضمنة عدم رجعية القرارات الإدارية بأثر رجعي، سريان قرار الترقية بأثر رجعي في حالتين وهما: -



١. القرارات الإدارية التي تصدر تنفيذاً لا أحكام قضائية التي تتضمن إلغاء قرارات إدارية بعدم الترفيع (٢٤).

٢. القرارات التي تصدر تنفيذاً لقوانين نصت على تطبيقها بأثر رجعي. (٢٥)
أما إذا كانت الترقية وفقاً للقاعدة العامة لا تسري بأثر رجعي فلا يجوز تعليقها على إثر واقف، ولأسباب عدّة، منها قد يكون الموظف غير مستوفي الشروط القانونية للترقية عند حلول أجلها، أو قد تكون هنالك عقوبات انضباطية تم توقيعها التي من شأنها تؤدي إلى تأخير منح الترقية (٢٦)، لذلك سنتناول هذا المطلب في فرعين، نتناول نفاذ قرار الترقية الوظيفية في الدول المقارنة في الفرع الأول ومن ثم نعرض على نفاذ قرار الترقية الوظيفية في الفرع الثاني.

ففي مصر يعد نفاذ قرار الترقية اعتباراً من تاريخ صدور القرار بها (٢٧)، حيث يصدر قرار نفاذ الترقية من السلطة المختصة بالتعيين، كما يجب على الموظف وبعد صدور القرار عليه ممارسة جميع المهام التي تطلبها الوظيفة المرقي إليها، فضلاً عن مباشرة مسؤولياتها وتحمل واجباتها، ومن أجل إثبات ذلك يجب أن يكون هنالك إقرار استلام عمل يكون موقع من قبل الموظف المرقي وكذلك من الرئيس المباشر (٢٨)، وقد قضى أن الترقية (تعتبر نافذة من تاريخ القرار الصادر من السلطة المختصة إلا أنه بحكم الأصل لا يشترط في القرار الإداري أن يصدر في صيغة معينة أو في شكل معين، بل ينطبق هذا الوصف ويجري حكمه كلما أفصحت الإدارة أثناء قيامها بوظائفها عن أرائها الملزمة بقصد أحداث أثر قانوني معين في حق الأفراد) (٢٩)

كما يستحق الموظف اجر وظيفي أو علاوة الترقية بنسبة (٥%) من هذا الأجر إيهما أكبر والمنصوص عليها عليه بالجدول أرقام (١، ٢، ٣) المرافقة لقانون الخدمة المدنية واعتباراً من تاريخ صدور قرار الترقية (٣٠).

وأما في دولة الإمارات العربية المتحدة، فقد نص قانون الخدمة المدنية على تاريخ نفاذ قرار الترقية حيث عدّه نافذاً من تاريخ صدور قرار الترقية، حيث يستحق الموظف المرقي أول مربوط الدرجة المرقي إليها أو يستحق علاوة من علاواتها، كما لا يجوز رد قرار الترقية بأثر رجعي إلى قرار سابق (٣١)، وفي سبيل ذلك نصت اللائحة التنفيذية على أن تاريخ نفاذ قرار الترقية يعد نافذاً حال صدور قرار الترقية ولجميع الوظائف، سواء وظائف وكلاء الوزراء أو وكلاء الوزراء المساعدين أو وظائف الدرجات من الأولى إلى الدرجة الرابعة ولا يجوز منح أية ترقية بأثر رجعي (٣٢).

أما في العراق فأن قانون الخدمة المدنية جعل نفاذ قرار الترفيع (الترقية) معلق على شرط مباشرة الموظف في وظيفته المرفع إليها، وتأسيساً على ما تم ذكره، فأن نفاذ قرار الترفيع وفقاً لقانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠، يستوجب مباشرة الموظف في الوظيفة المرفع إليها كشرط لنفاذ قرار الترقية. (٣٣)

أما قانون التعديل الأول لقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام فقد نص على أن (يصدر قرار

الترفيغ من الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة، ويكون الترفيع نافذاً من تاريخ الاستحقاق إن لم يكن للموظف دور في تأخير ترفيعه^(٣٤)، وفي سبيل ذلك قضى مجلس الدولة على انه (لدى التدقيق والمداولة وجد المجلس أن المدعي يطعن بالأمر الوزاري ٤١٧ في ١١/٣/٢٠١٠ وحيث أن المدعي أقام دعواه بتاريخ ٢٥/٣/٢٠١٠ لذا تكون الدعوى مقامة ضمن المدة القانونية المنصوص عليها في الفقرة (٣) من المادة (التاسعة والخمسين) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ ومقبولة شكلاً من هذه الجهة، ولدى عطف النظر على الموضوع وجد أن المجلس أن المدعي من (معاون قضائي/خامس) إلى (معاون قضائي/رابع) واعتباراً من تاريخ مصادقة الوزير في ١٣/١/٢٠١٠. لاحظ المجلس أن الفقرة (ثانياً) من المادة (٦) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ حددت شروط ترفيع الموظف كما قضت الفقرة (ثانياً) من المادة (٧) من القانون المشار اليهم أنفاً أن يكون الترفيع نافذاً من تاريخ الاستحقاق وحيث أن وكيل المدعي عليه دفع بأن سبب تأخير ترفيع المدعي راجع إلى عدم توافر احد شروط الترفيع المنصوص عليها قانوناً والمتمثلة بعدم وجود وظيفة شاغرة، فكلف المجلس وكيل المدعي عليه تقديم الملاك المصدق لدائرة المدعي في وقت استحقاقه وبالنسبة للوظيفة التي يستحق الترفيع إليها فاطلع المجلس على الملاك ووجد أن الشاغر مؤشر (صفر) مما يعني عدم وجود وظيفة شاغرة وبذلك يكون قرار المدعي عليه بترفيع المدعي من تاريخ مصادقة الوزير موافق للقانون طالما لم تتوافر وظيفة شاغرة لان الموظف لا يستحق الترفيع إلا من تاريخ توافر الوظيفة الشاغرة متى ما توافرت شروط الترفيع الأخرى، قرر المجلس بالاتفاق الحكم برد دعوى المدعي (ع.غ.ك) وقيد الرسم المدفوع إيراداً لخزينة الدولة بعد اكتساب الحكم لدرجة البتات وتحميل المدعي أتعاب محاماة وكيل المدعي عليه الموظف الحقوقي (ه.م.ر) مبلغاً مقداره (عشرة آلاف دينار)، صدر الحكم استناداً لاحكام المواد (١٥٦، ١٦١، ١٦٦) من قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ والمادة (٦٣) من قانون المحاماة رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥، حضورياً قابل للتمييز لدى الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة وافهم علناً...^(٣٥).

ومما تقدم يرى الباحث أن التشريعات المقارنة عدت أن استحقاق الترقية اعتباراً من تاريخ نفاذ قرار الترقية بعكس المشرع العراقي الذي عدّ استحقاق الترقية ليس من تاريخ نفاذ قرار الترقية بل من تاريخ استحقاق الترقية وحسناً فعل المشرع العراقي ليجنب التأخير الذي ربما يخل بالحقوق المالية للموظفين نتيجة الروتين المتبع.

المبحث الثاني: الرقابة الإدارية على قرار ترقية الموظف العام في الدول المقارنة والعراق

تعد هذه الرقابة احدى صور الرقابة الإدارية على أعمالها وقد تتحرك هذه الإدارة من تلقاء نفسها، وقد عرفها الفقه الإداري بأنها (تلك الرقابة التي تمارسها الإدارة ذاتها على أعمالها للتحقق من مدى مشروعيتها، أي مطابقتها للقانون، وكذلك مدى وملاءمتها للمصلحة العامة^(٣٦)).

ووفقاً لهذا التعريف تتحقق الرقابة الإدارية الذاتية أو التلقائية في حال قيام الإدارة بمراجعة تصرفاتها



التي تصدر عنها لفحص مدى مشروعيتها وموافقتها للقانون وانسجامها مع الهدف المنشود منها، فتعمد بذلك إلى تصحيح تلك التصرفات^(٣٧)، وتعد الرقابة في ضوء مما تقدم رقابة مشروعية وملائمة، وهي بذلك تختلف عن الرقابة القضائية التي تقف عند حدّ الرقابة على المشروعية دون الرقابة على الملائمة.

وقد تعددت صور الرقابة الإدارية الذاتية إلى ثلاثة صور، قد تكون ولائية وقد تكون رئاسية وقد تكون عن طريق هيئات خاصة، حيث يمارس الرقابة الولاية الموظف الذي اصدر القرار الإداري أو العمل القانوني التي تكون محل الرقابة والمراجعة^(٣٨)، إذ يقوم الموظف بمراجعة القرارات الإدارية التي اتخذها بنفسه من خلال تصحيحها أو إنهاءها أن وجد أنها لا تتفق والقانون أو كونها لا تتلاءم مع المصلحة العامة^(٣٩)، وأما الرقابة الإدارية الرئاسية والتي تعد الصورة الغالبة، حيث تمارس هذه الرقابة من قبل الرئيس الإداري الأعلى بما له من سلطة إدارية على الموظف الذي اصدر العمل الإداري محل الرقابة والمراجعة، وبما يملك من سلطة وصاية على الهيئات الإدارية المستقلة إداريا عنه والخاضعة في الوقت ذاته لوصايته الإدارية^(٤٠)، وأما الرقابة التي تمارسها هيئات إدارية خاصة، فأنها تمارس من قبل هيئات رقابية مستقلة^(٤١)، ومن آثار الرقابة الإدارية الذاتية هو تصحيح القرار الإداري تلقائياً وذلك من خلال عدّة وسائل، أما أن تكون القرارات الإدارية سليمة وموافقة للقانون، وبذلك تمتنع الإدارة عن تغيير مضمون قرارها، أو اذا تبين خلاف ذلك، فأن الإدارة تقوم بسحب قرارها المعيب لعدم المشروعية أو الملائمة أو إلغاؤه أو تروم إلى تعديله^(٤٢)، وقد تتجلى عملية سحب القرار الإداري في تجريد هذا القرار من قيمته القانونية بالنسبة للمستقبل والماضي على حد سواء، كما يعد القرار الإداري كأنه لم يصدر سلفاً^(٤٣)، وان قرار السحب على هذا النحو يفيد إنهاء جميع آثار القرارات المترتبة عليه واعتباراً من تاريخ صدوره، بحيث يصبح هذا القرار كأنه لم يصدر^(٤٤)، وان قرارات الترقية شأنها شأن غيرها من القرارات تخضع لنظام السحب.

كما أن قرار السحب أنما يتعلق بقرارات الترقية الفردية غير المشروعة، أما بالنسبة للقرارات التنظيمية المتعلقة بنظام الترقية فانه لا يجوز سحبها، وان كانت مخالفة للقانون، فالأصل انه لا يجوز سحبها، بل يمكن تعديلها أو إلغاؤها، حيث أن هذه القرارات بطبيعتها تطبق على المستقبل ولا يمكن أن يكون لها أثر رجعي، فهي أن كان طبقت في الماضي فقد صدرت لا محالة قرارات فردية بالتطبيق لها أكسبت الأفراد حقوقاً، أما لو أنها لم تطبق فلا يمكن سحبها بالنسبة للماضي ويكتفى بإلغاؤها بالنسبة للمستقبل^(٤٥).

وأما بخصوص تعديل القرار الإداري، فقد ذهب الفقه الإداري إلى القول بأن للإدارة ومن تلقاء نفسها أن ترى انه لا داعي لإنهاء القرار الإداري غير المشروع وذلك بسحبه كلياً أو إلغاؤه، بل ترى البقاء على هذا القرار والقيام بتصحيحه من خلال تعديله، مع الأخذ بالحسبان أو عدم المساس بالحقوق المكتسبة للأفراد^(٤٦)، فاذا كانت الجهة الإدارية بإمكانها تعديل القرارات التنظيمية في أي وقت فان القرارات الفردية لا يمكن تعديلها كونها مقيدة بمواعيد الطعن القضائي عليها بالإلغاء، فاذا ما انقضى هذا الميعاد



أصبح القرار محصنا من التعديل ألا إذا كان القرار قد أصابته شائبة جسيمة انحدرت به إلى درجة الإعدام في الشق القابل للتعديل^(٤٧)، وأما بالنسبة لإلغاء القرار الإداري فقد عرفه الفقه بأنه (تجريد القرار الإداري من قوته القانونية بالنسبة للمستقبل مع الإبقاء على الآثار التي رتبها في الماضي)^(٤٨)، كما أن قرار الإلغاء الإداري لقرارات الترقية يمكن له أن يحمل معنى التعديل، ذلك أن قرار الإلغاء مثلما يكون مباشرا يتمثل في إلغاء القرار برمته، فقد يكون غير مباشر يتمثل في تعديل القرار، أي إلغاء جزئيا وذلك بالإبقاء على بعض آثاره، وتعديل البعض الآخر من هذه الآثار بالنسبة للمستقبل^(٤٩)

وأما بشأن التظلم الإداري فقد عرفه الفقه الإداري بأنه (طلب يتقدم به صاحب الشأن إلى جهة الإدارة نفسها ليشكو أو يتظلم من القرار الإداري الذي اضر بمركزه القانوني بصورة مباشرة، بهدف أن ترجع الإدارة عن قرارها أو تسحبه)^(٥٠)، بينما عرفه آخر بأنه (عرض الفرد حالة على الإدارة طالباً منها أنصافه)^(٥١)، فبناء على هذا التعريف يعد التظلم الإداري شكوى أو التماسا يتقدم به صاحب الشأن إلى السلطة المختصة يعرب فيها عن اعتراضه على ذلك القرار الصادر بشأنه ويطلب من خلالها سحبه أو إلغاءه^(٥٢)، و ينقسم التظلم الإداري من حيث الجهة التي يقدم إليها إلى تظلم ولائي وتظلم رئاسي، بينما ينقسم من حيث مدى اشتراط المشرع لتقديمه إلى الإدارة إلى تظلم اختياري وتظلم وجوبي، كما هو شأن قرارات الترقية.

وقد يكون التظلم الإداري ولائي وقد يكون رئاسيا فأما التظلم الولائي، فهو قيام المتظلم صاحب الشأن من القرار بتقديم طلب إلى الإدارة يطلب منها أن تعيد النظر في قرارها وذلك أما بسحبه أو إلغاءه أو تعديله أو استبداله بقرار آخر، وذلك بعد أن يبصر مصدره بأوجه الخطأ الذي شاب القرار الإداري^(٥٣)، وأما فيما يخص التظلم الرئاسي فهو ذلك الذي يتقدم به صاحب الشأن إلى السلطة الرئاسية لمصدر القرار الإداري المعيب، والتي يكون لها حق تعديل أو سحب أو إلغاء ما يصدر عن الجهة الخاضعة لرئاستها من قرارات لا تتفق مع القانون أو إنها لا تتلائم مع موجبات المصلحة العامة، وذلك أعمالا لمبدأ الرقابة الإدارية الذاتية على أعمالها^(٥٤)، ومن جهة أخرى فقد يكون التظلم جوازي أو قد يكون وجوبيا، فان التظلم الجوازي أو الاختياري فهو ذلك التظلم الذي يقدمه من وقع عليه الغبن سواء إلى الهيئة الإدارية مصدرة القرار أو إلى الهيئات الرئاسية- دون أن يكون ملزما بذلك قانونا، وذلك لكي ترجع الإدارية عن قرارها المعيب فيتجنب ذلك اللجوء إلى طريق الطعن القضائي بما فيها من مشقة وطول إجراءات وكلفة مادية^(٥٥)، وأما بالنسبة للتظلم الوجوبي فهو ذلك الذي يفرضه المشرع على صاحب الشأن تقديمه إلى الإدارة قبل اللجوء بدعوى الإلغاء إلى القضاء^(٥٦)، ومن آثار التظلم الإداري هو قبول التظلم الإداري أو رفض التظلم الإداري، أما بخصوص قبول التظلم الإداري، قد تقتنع الجهة الإدارية بأحقية المتظلم لديها فتقوم باتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة كي تتراجع الإدارة عن قرارها المعيب، حيث تقوم الإدارة بالرد على التظلم بالإيجاب من خلال اتخاذ إجراء بإلغاء القرار محل التظلم أو سحبه كلياً أو جزئياً^(٥٧)، وفي حال قامت الإدارة بالرد إيجابا على المتظلم فان ذلك يغنيه عن اللجوء إلى القضاء، لأنه حينئذ لن تكون



للمتظلم مصلحة في رفع دعوى الإلغاء متى كان رد الإدارة مراعيًا للاعتراضات التي أبدأها المتظلم في طلب تظلمه المقدم إليها^(٥٨)، وأما رفض التظلم الإداري يعني أن الإدارة رفضت طلب المتظلم خلال الميعاد القانون المقرر للرد عليه، وقد يكون الرد صريحاً وقد يكون ضمناً أو حكماً، فمن ناحية أولى قد ترد الإدارة على المتظلم خلال المدة التي حددها القانون ويكون الرد برفض تظلمه صراحة، وفي هذه الحالة ينتهي سبب قطع معاذ رفع دعوى الإلغاء بحيث يجب على المتظلم أن يرفع دعواه خلال ٦٠ يوم من تاريخ هذا الرفض الصريح والقاطع^(٥٩)، وقد يكون قرار رفض التظلم الإداري ضمناً، وبذلك يتحقق هذا الغرض حالما تنقضي المدة التي وضعها المشرع لبحث التظلم الإداري دون أن تقوم الإدارة بقبول التظلم أو رفضه صراحة حيث وضع المشرع الإداري قرينة قانونية مفادها أن سكوت الإدارة على الرد على التظلم الإداري خلال المدة المقررة يعتبر قرار ضمناً برفض هذا التظلم^(٦٠)، وفي هذه الحالة يبدأ ميعاد رفع دعوى الإلغاء منذ نهاية المدة المقررة لنظر التظلم، بحيث يكون أمام المتظلم مدة ٦٠ يوماً يجب أن يقوم خلالها برفع عواه إلى المحكمة المختصة^(٦١)، لذلك سنتناول هذا المبحث في مطلبين، نتناول الرقابة الإدارية على قرار ترقية الموظف العام في التشريعات المقارنة في المطلب الأول ومن ثم نتناول الرقابة الإدارية على قرار الترقية في التشريع العراقي في المطلب الثاني.

المطلب الأول: الرقابة الإدارية على قرار ترقية الموظف العام في التشريعات المقارنة

ففي مصر، فيما يخص الرقابة الإدارية، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه (يحق للرئيس الإداري دائماً أن يعقب على القرارات الصادرة من رؤوسيه، سواء كانت هذه القرارات ممارسه من المرؤوس لاختصاصه، أو كان مفوضاً فيها، ويكون التعقيب من الجهة الرئاسية لازماً ومن باب أولى إذا خالف المرؤوس ما أوجبه عليه القانون من التزامات- سلطة الرئيس على المرؤوس بالمعنى المتقدم هي سلطة تفرضها طبيعة التنظيم الإداري، فهي توجد وتقرر بدون نص، بل على وفق القواعد العامة، وتشمل ٠٠٠ سلطة إلغاء أو وقف أو تعديل قرارات المرؤوس، ولو كانت تدخل في صميم اختصاصه إذا تبين له مخالفتها للقانون).^(٦٢)

وأما الرقابة الذاتية التي تتم من خلال هيئات إدارية خاصة منحها الدستور والقانون صلاحية الرقابة على أعمال الإدارة، فإن الجهة التي تتولى الرقابة الإدارية على القرارات الإدارية والتي من ضمنها قرارات الترقية، هو الجهاز المركزي للمحاسبات^(٦٣)، والرقابة الإدارية والجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، حيث يتولان واجب الرقابة الإدارية على قرارات شؤون العاملين بصفة عامة، حيث يتمحور دور الجهاز المركزي للمحاسبات بالرقابة على مدى صحة التعيينات والترقيات والعلاوات وبدل السفر^(٦٤)، كما يتولى الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة عملية الرقابة والأشراف على تنفيذ القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين فضلاً عن إصدار التعليمات الفنية والنشرات المنظمة لها، ويبدو أن هنالك تعاون وتوازي لمهام التي يتولها كلا الجهازين رغبةً منهما لضمان فاعلية الرقابة على الترقية خاصةً، حيث أن الرقابة على النواحي القانونية تستلزم رقابة مالية^(٦٥)، وأما بخصوص أثار الرقابة الذاتية في مجال سحب قرار الترفيع، فقد قضى بأن (القرار السليم لا يجوز سحبه، أعمالاً لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، ذلك لما يترتب عليه القرار الصحيح

من مركز قانوني اصبح حقا مكتسباً لمن صدر القرار في شأنه، يتمتع على أية سلطة إدارية المساس بهذا لقرار السليم^(٦٦)، وأما بخصوص تعديل قرار الترقية فقد قضى بانه (إذا تضمن قرار التعيين أو الترقية شخصاً عين على زعم انه يتوافر فيه شرط المؤهل، على حين انه فاقده، وجب اعتبار هذا القرار بالنسبة اليهم فاقداً ركن النية على وجه يهبط به إلى درجة الانعدام، فلا يكتسب أي حصانة، ويجوز سحبه أو إلغائه في أي وقت، ولو فات الميعاد المحدد للطعن فيه بالإلغاء أو السحب)^(٦٧)، أما في مجال إلغاء قرار الترفيع فقد قضى مجلس الدولة المصري بالإلغاء بقوله (يجوز إنهاء القرار الإداري قبل النهاية الطبيعية له، وذلك بالنسبة للمستقبل، وفي الحالات وللأسباب التي نص عليها القانون، ولا يجوز إنهاء قرار أداري صدر سليماً، أو تحصن بفوات ميعاد الطعن عليه إلا في الحالات والأسباب التي نص عليها القانون، وبواسطة السلطة التي خولها القانون ذلك)^(٦٨)، وأما بخصوص التظلم الإداري، فقد عرفت المحكمة الإدارية العليا التظلم الإداري بأنه (ومن حيث الطلب المقدم من المدعي يتضمن - بلا مرأى - تظلماً من تخطيه في الترقية إلى وظيفة مدرس أول، إذ انه أورد فيه ما يفيد تمسكه بحقه ومطالبته باقتضائه)^(٦٩).

وحرى بالذكر أن المشرع المصري لم يورد تعريفاً للتظلم الإداري، لكنه أورد أحكاماً للتظلم الإداري في قانون مجلس الدولة^(٧٠)، فمن خلال مطالعة نص المادة (١٢/ب) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ نجد انه أوجب تقديم طلبات التظلم إلى الإدارة أو الهيئات الرئاسية كشرط لقبوله طلبات التظلم المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة (١٠) منه، وانتظار المواعيد المقررة للبت في هذا التظلم، كما نص مجلس الدولة على أن (ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن به، وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية، ويجب أن يبت في التظلم قبل مضي ستين يوماً من تاريخ تقديمه، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً، ويعتبر مضي ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه. ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة)^(٧١).

وأما بشأن التظلم، فإن القاعدة العامة في النظام القانوني ذهبت إلى أن التظلم هو امر جوازي، باستثناء حالات معينة يكون فيها التظلم وجوبي، أي يجب على صاحب الشأن أن يتظلم كشرط إجرائي يكون سابق على إجراء رفع دعوى الإلغاء، إذ يترتب على عدم تقديم التظلم قبل رفع الدعوى إلى عدم قبولها أمام القضاء شكلاً^(٧٢)، وتعد هذه الحالات بمثابة استثناءات على القاعدة العامة، التي أوجب فيها المشرع التظلم إدارياً قبل رفع دعوى الإلغاء، وهذه الحالات^(٧٣) هي: -

١. القرارات الإدارية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح العلاوات.
٢. القرارات الإدارية الصادرة بإحالة الموظفين إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي.
٣. القرارات الإدارية النهائية للسلطات التأديبية^(٧٤).



ومن آثار التظلم الإداري هو قبول التظلم أو رفض التظلم، وأما عن رفض التظلم، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا (يقدم التظلم للجهة الإدارية، وتفصل فيه إذا ما عنّ لها ذلك بموجب قرار أداري، وتمارس بشأنه رقابتي المشروعية والملائمة، فتلغي القرار أو تعدّله أو تسحبه) (٧٥).

وأما بخصوص رفض التظلم، فقد يكون رد الإدارة صريحاً أو قد يكون ضمناً، وفي كل الأحوال يجب على الإدارة أن ترد خلال مدة أقصاها ستون يوماً، وفي حال رفضت الإدارة قبل انتهاء المدة المقررة قانوناً يعتبر ذلك انتهاء سبب قطع ميعاد رفع دعوى الإلغاء، وذلك يجب على المتظلم رفع دعواه أمام القضاء الإداري خلال ستون يوم من تاريخ رفض الطلب الصريح والقاطع (٧٦).

أما في دولة الإمارات العربية المتحدة، نجد أن نظامها القضائي يعد من النظام القضائي الموحد، حيث ينظر القضاء في الدعاوى العادية والدعاوى الإدارية على حدّ سواء، حيث يطبق على الدعاوى الإدارية قانون الإجراءات المدنية.

ففي شأن الرقابة الإدارية التلقائية، فقد تتم هذه الرقابة نتيجة تقارير تقدم من قبل موظفون من نوات الاختصاص بالتفتيش على أعمال الإدارة يطلق عليهم غالباً بالمفتشين، وهؤلاء أما أن يكونوا ملحقين بالجهة الإدارية أو تجمعهم جهة إدارية مركزية واحدة (٧٧)، حيث أن المشرع الإماراتي اسند مهمة وضع التقرير في المرحلة الأولى للرئيس المباشر للموظف محل التقدير على اعتبار الرئيس المباشر هو اقدر من غيره بالإحاطة علماً بمستوى أداء الموظف وتقييمها بصورة صحيحة، وفي المرحلة الثانية، فقد أوكلت اللائحة للرئيس الإداري الأعلى سلطة أبداء الملاحظات بخصوص التعديل على تقييم التقدير، وذلك تحسباً لأي مظاهر شخصية قد لأتمت إلى المعايير الموضوعية بصلة (٧٨).

ففي إطار طلبات التظلمات الإدارية، نجد أن الجهة التي يُقدم لها طلبات التظلم هي مكتب الشكاوى والتظلمات، حيث انشأ خصيصاً للنظر في شكاوى وتظلمات الموظفين، كما أوجب المشرع الإماراتي على الموظف أن يتظلم إلى السلطة المختصة من تاريخ أخطاره بالتقارير، ولهذه السلطة إحالة هذا التظلم لغرض الدراسة إلى اللجنة المسؤولة عن شؤون الموظفين ليتسنى لها دراسة وتقديم توصياتها في ذلك إلى السلطة المختصة (٧٩)، وأما المدة التي يجب على الإدارة الرد فيها على التظلم هي مدة شهر واعتباراً من تاريخ تقديمه إلى السلطة المختصة، وفي هذا الشأن أوجب المشرع الإماراتي على المسؤول عن شؤون الموظفين أخطار الموظف المتظلم كتابةً بنتيجة قرار اللجنة إضافة إلى بيان أسبابه وخلال عشرة أيام من تاريخ صدوره، على أن تقوم اللجنة بإحاطة جهة عمل المتظلم بذلك (٨٠).

المطلب الثاني: الرقابة الإدارية على قرار ترقية الموظف العام في التشريع العراقي

في العراق، وفي إطار الرقابة الإدارية الذاتية، فقد تناولنا التظلم الولائي والتظلم الرئاسي في الدول المقارنة، حيث تكون الإجراءات متشابهة لمثيلتها في العراق.

أما في إطار الرقابة الإدارية بناء على تظلم، فقد نص مجلس شورى الدولة على انه (أ-يشترط قبل تقديم الطعن إلى محكمة القضاء الإداري أن يتم التظلم منه لدى الجهة الإدارية المختصة خلال (٣٠)

يوماً من تاريخ تبليغه بالأمر أو القرار الإداري المطعون فيه أو اعتباره مبلغاً، وعلى هذه الجهة أن تبت في التظلم خلال (٣٠) من تاريخ تسجيل التظلم لديها. ب- عند عدم البت في التظلم أو رفضه من الجهة الإدارية المختصة على المتظلم أن يقدم طعنه إلى المحكمة خلال (٦٠) ستين يوماً من تاريخ رفض التظلم حقيقة أو حكماً (٥٠٠٠) (٨١).

ومن المبادي التي قررتها الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة فيما يتعلق بالترقية ما يأتي :- الإدارة لها الحق في سحب القرار بالترقية وإلغاءه أو تعديله، وفي ضوء هذا المبدأ قررت الهيئة (لدى التدقيق والمداولة من الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة وجد أن الطعن التمييزي مقدم ضمن المدة القانونية فقررت قبوله شكلاً ولدى عطف النظر على الحكم المميز وجد انه صحيح وموافق للقانون حيث أن المعارض (المميزة) تعترض على الأمر الإداري المرقم (٦٣٣) في ٢٢/٨/٢٠١٠ الصادر من المعارض الثاني (المميز عليه الثاني) والمتضمن حصول موافقة الوزير على ترقية موظفي دائرة رعاية القاصرين والمديريات التابعة لها وتسكين المعارض (المميزة) بالدرجة السادسة المرحلة الأولى على أن ينفذ القرار المذكور أنفاً اعتباراً من ١/٩/٢٠١٠ وأنها تطلب أن تكون ترقيتها اعتباراً من تاريخ استحقاقها للترقية في الشهر الثالث لعام ٢٠٠٨ وليس كما جاء في الأمر المطعون فيه، وحيث أن المعارض عليه الثاني (المميز عليه الثاني) كان قد ألغى الأمر المطعون به المذكور أنفاً ولصدور الأمر الإداري المرقم (٩٢١) في ١٤/١١/٢٠١٠ المتضمن ترقية مجموعة من موظفي الدائرة بضمنهم المعارض وتسكينها في الدرجة السادسة - المرحلة الثانية بعنوان (باحث اجتماعي رابع) وبذلك يكون قد ألغى الأمر المطعون به محل الاعتراض، وحيث أن للإدارة الحق في سحب القرار وإلغاءه أو تعديله لذا يكون محل الاعتراض (الدعوى) قد اعدم وباتت الدعوى واجبة الرد، ولما كان مجلس الانضباط العام قد اتبع وجهة النظر المتقدمة، عليه قرر تصديق الحكم المميز ورد الطعن التمييزي وتحميل المعارض المميزة الرسم التمييزي وصدور القرار بالاتفاق (٨٢).

ومما لا شك فيه أن الرقابة الإدارية في مصر تسير وفق أطر قانونية محكمة وعلى مسافات متساوية من الإدارة والموظف، لذا نهيب بالمشروع العراقي السير وفق تلك القوانين.

الخاتمة:

الحمد لله الذي مكننا من البحث في موضوع الدراسة ومن ثم لا بد لنا أن نتناول ما توصلنا له من نتائج ثم بيان المقترحات بشأنها:

النتائج:

أولاً. تختص الإدارة بإصدار قرار ترقية الموظف العام بعد تشكيل لجنة بأمر الوزير المختص للنظر في توافر شروط الترقية من عدمه.

ثانياً. الأساس الدستوري لتولي مجلس الخدمة العامة الاتحادي ترقية الموظف العام نجد أساسه في نص المادة (١٠٧)، أما الأساس التشريعي لتولى الإدارة ترقية الموظف العام نجد أساسه في قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨.



ثالثاً. تعارض قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام مع النص الدستوري.
رابعاً. يصدر قرار ترقية الموظف العام من الجهة المختصة بالتعيين وفقاً للقانون ويعد قرار الترقية نافذ من تاريخ الاستحقاق.

خامساً. أوجدت التشريعات رقابة إدارية للنظر في قرارات الترقية غير المشروعة من خلال الرقابة الإدارية التلقائية والرقابة بناءً على تظلم.

المقترحات:

أولاً. نقترح على المشرع العراقي تولى مجلس الخدمة العامة الاتحادي النظر في ترقية الموظف العام على أرض الواقع.

ثانياً. نأمل من المشرع العراقي فك التعرض بين القوانين التشريعية والنص الدستوري وبيان اختصاص كل جهة.

ثالثاً. نقترح على المشرع العراقي الاقتداء بالمشرع المصري من ناحية الإجراءات المتبعة في ترقية الموظف العام.

رابعاً. نهيب بالمشرع العراقي اعتبار نفاذ قرار الترقية من تاريخ صدوره وليس من تاريخ الاستحقاق.

خامساً. نقترح على المشرع العراقي أن تكون مدد الطعن أمام الإدارة (١٥) بدلاً من (٣٠) يوماً للنظر في طلبات التظلم تجنباً لحرمان الموظف من الترقية.

الهوامش

- (١) ينظر/ محمد انس قاسم جعفر، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، ص ٣٥٢.
- (٢) ينظر/ المادة (٣٨) من قانون نظام العاملين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨، منشور في الجريدة الرسمية بالعدد ٢٩ (تابع ب) في ٢٠ يولييه ١٩٧٨.
- (٣) ينظر/ المادة (٢) من القانون ذاته.
- (٤) ينظر/ المادة (٣١) من قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦.
- (٥) ينظر/ المادة (٩٧) اللائحة التنفيذية لمجلس الخدمة المدنية.
- (٦) ينظر/ المادة (٣٤) من القانون الاتحادي رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١ بشأن الخدمة المدنية.
- (٧) ينظر/ المادة (١٨) من القانون الاتحادي رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١.
- (٨) ينظر/ المادة (٤/٤٠) مرسوم بقانون اتحادي رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاتها بالمرسوم بقانون اتحادي رقم (٩) لسنة ٢٠٠١، منشور بالجريدة الرسمية بالعدد (٥٢٨) ملحق سبتمبر ٢٠١١.
- (٩) ينظر/ المادة (٣/٤٩) قرار مجلس الوزراء رقم (١) لسنة ٢٠١٨ بشأن اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون اتحادي رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته، فبراير ٢٠١٨.
- (١٠) المحكمة الاتحادية العليا-الأحكام الإدارية - الطعن رقم ٣٤١ لسنة ٢٠١١ قضائية-تاريخ الجلسة ٢٥/١/٢٠١٢.

- (١١) ينظر/ المادة (١٦) من قانون الخدمة المدنية رقم (١٠٣) لسنة ١٩٣١ (الملغى)، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (١٠٧١) في ١٩٣١/١٢/٣١
- (١٢) ينظر/ المادة (٢٨/أ) من قانون الخدمة المدنية رقم (٥٥) لسنة ١٩٥٦ الملغى، منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٣٨٠٤ في ١٩٥٦/٦/١٢.
- (١٣) ينظر/ المادة (الثالثة والثلاثون) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠.
- (١٤) ينظر/ المادة (١٠٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (١٥) ينظر/ المادة () من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩.
- (١٦) ينظر/ المادة (٩/ثانيا) من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩.
- (١٧) ينظر/ المادة (٢) من القانون رقم (١٠٣) لسنة ٢٠١٢ قانون التعديل الأول لقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨.
- (١٨) ينظر/ د. محمد فتحي محمد حسانين، الحماية الدستورية للموظف العام، (دراسة مقارنة)، مطبعة الاهرام، ١٩٩٧ ص ٤٤٦.
- (١٩) ينظر/ د. وليد سعود القاضي، ٢. وليد سعود القاضي، ترقية الموظف العام في نظام الخدمة المدنية الأردني والنظم المقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، عين الشمس، القاهرة، ٢٠١٠. ص ١٠٠.
- (٢٠) ينظر/ د. محمد أنس قاسم جعفر، نظن الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، مصدر سابق، ص ٣٦١.
- (٢١) ينظر/ د. محمد فؤاد عبد الباسط، أعمال السلطة الإدارية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ١٩٨٩، ص ٢٢٥.
- (٢٢) ينظر/ د. عمرو فؤاد بركات، الترقية وأثر الحكم بإلغائها، مجلة العلوم الإدارية، تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، السنة الثامنة والعشرون، العدد الأول، ١٩٨٦، ص ٢٥-٢٦.
- (٢٣) قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة العراقي رقم ٤١/ انضباط/ تمييز/ ٢٠٠٦ في ٢٠٠٦/٤/٣، منشور في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة، ٢٠٠٦، ص ٤٢٨.
- (٢٤) ينظر/ د. محمد انس قاسم جعفر، مصدر سابق، ص ٣٦١.
- (٢٥) ينظر/ د. محمد فتحي محمد حسانين، مصدر سابق، ص ٤٤٦.
- (٢٦) ينظر/ محمد أنس قاسم جعفر، مصدر سابق، ص ٣٦٢-٣٦١.
- (٢٧) ينظر/ المادة (٣١) من قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦.
- (٢٨) مصطفى إبراهيم جمعه، شرح قانون الخدمة المدنية المصري في ضوء الفقه وقضاء وإفتاء مجلس الدولة، ص ٤٧٦.
- (٢٩) إدارية عليا: طعن رقم ٢١٣ لسنة ٣٥ ق. جلسة ١٩٩٠/١٢/٢٣ م.
- (٣٠) ينظر/ د. صلاح سيد عبد العال، مصدر سابق، ص ١٩٢.
- (٣١) ينظر/ المادة (٣٤) من القانون الاتحادي رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١ بشأن الخدمة المدنية.
- (٣٢) ينظر/ المادة (٤/٤٩) من قرار مجلس الوزراء رقم (١) لسنة ٢٠١٨ بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية
- (٣٣) ينظر/ الفقرة (١) من المادة (العشرون) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٤ المعدل.



- (٣٤) البند (ثانياً) من المادة (٢) من قانون رقم (١٠٣) لسنة ٢٠١٢ قانون التعديل الأول لقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨.
- (٣٥) قرار مجلس الانضباط العام المرقم ٨٤/ انضباط ٢٠١٢ بتاريخ ٢٩/١/٢٠١٢.
- (٣٦) د. محمد رفعت عبد الوهاب، أريج محمود عويضة، القضاء الإداري لمبدأ المشروعية أو سيادة القانون-الاختصاص القضائي لمجلس الدولة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، ٢٠١٧، ص ٧٩.
- (٣٧) ينظر/ د. مازن ليلو راضي، أصول القضاء الإداري، ط ٤، دار المسلة للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد، العراق، ٢٠١٧، ص ٦١.
- (٣٨) ينظر/ د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة، مبدأ المشروعية، ٢٠١٨، ص ٢٣١.
- (٣٩) احمد يوسف محمد علي، التظلم الإداري وميعاد دعوى الإلغاء، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة طنطا الغربية، مصر، ٢٠٠٥، ص ٣٩.
- (٤٠) ينظر/ د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر ١٩٩٥، ص ٦٤.
- (٤١) ينظر/ د. احمد يوسف محمد علي، التظلم الإداري في ضوء الفقه والقضاء، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، ٢٠١١، ص ٣٩.
- (٤٢) ينظر/ د. محمد رفعت عبد الوهاب، اريج محمد عويضة، المرجع السابق، ص ٧٩.
- (٤٣) ينظر/ ايمن فتحي محمد عفيفي، القانون الإداري، عمال وأعمال الإدارة، الإسكندرية، مصر، ٢٠٢٠، ص ٣٢٩.
- (٤٤) ينظر/ د. طعيمة الجرف، القانون الإداري، دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، مصر، ١٩٧، ص ٤٢٢.
- (٤٥) ينظر/ د. أريج محمود عويضة، مبادئ القانون الإداري، الوسائل القانونية للسلطة العامة، دار الهدى للمطبوعات، الإسكندرية، مصر، ٢٠١٨، ص ١٣٦.
- (٤٦) ينظر/ د. محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة، الرقابة القضائية-القضاء الإداري، دراسة، مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر ١٩٦٧، ص ١٣٦.
- (٤٧) انتصار شلال مارد القريشي، حجية القرار الإداري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهدين، العراق، ٢٠٠١، ص ٧٩ وما بعدها.
- (٤٨) ايمن فتحي محمد عفيفي، مرجع سابق، ص ٣٢٤.
- (٤٩) ينظر/ د. طعيمة الجرف، مرجع سابق، ص ٤١٩.
- (٥٠) د. محمد رفعت عبد الوهاب، أصول القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، ٢٠١٧، ص ٧٩.
- (٥١) د. مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري طبقاً لقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، ط ٢، مطبعة الأمانة، القاهرة، مصر، ١٩٧٨، ص ١٧٠.
- (٥٢) ينظر/ د. إبراهيم محمد علي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ٢٠٠٤، ص ٣٦٧.
- (٥٣) ينظر/ د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، أحكام التظلم الإداري في القانون المصري والكويتي، دراسة فقهية وقضائية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ١٩٩٧، ص ١٢.

- (^{٥٤}) ينظر/ د. محمد إبراهيم خيرى الوكيل، التظلم الإداري، ط١، دار الفكر والقانون، المنصورة، الدقهلية، مصر، ٢٠١١، ص ٣٧.
- (^{٥٥}) ينظر/ د. فؤاد احمد عامر، ميعاد رفع دعوى الإلغاء في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠١، ص ١٢٤.
- (^{٥٦}) ينظر/ د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات وقف تنفيذه، دار محمود، القاهرة، مصر، ٢٠١٥، ص ٢٥٧.
- (^{٥٧}) ينظر/ د. محمد إبراهيم خيرى الوكيل، مرجع سابق، ص ١٦٠.
- (^{٥٨}) ينظر/ د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، مرجع سابق، ص ٩٣.
- (^{٥٩}) ينظر/ د. محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص ٩١.
- (^{٦٠}) ينظر/ د. محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص ٩٠.
- (^{٦١}) ينظر/ د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، مرجع سابق، ص ٩٥.
- (^{٦٢}) الطعن رقم ٧٢٩ لسنة ٣٩ ق. عليا، جلسة ٢٠/١١/١٩٩٤، المجموعة، السنة ٤٠/٤، المبدأ ٣٠، ص ٢٩١.
- (^{٦٣}) تنص المادة (٢١٥) من دستور مصر لسنة ٢٠١٤ على انه (يحدد القانون الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية. وتتمتع تلك الهيئات والأجهزة بالشخصية الاعتبارية، والاستقلال الفني والمالي والإداري، ويؤخذ رأيها في مشروعات القوانين واللوائح المتعلقة بمجال عملها. وتعد من تلك الهيئات والأجهزة البنك المركزي والهيئة العامة للرقابة المالية، والجهاز المركزي للمحاسبات، وهيئة الرقابة الإدارية.
- (^{٦٤}) المادة(٥/ثانيا) من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم (١٤٤) لسنة ١٩٨٨، منشور في الجريدة الرسمية بالعدد ٢٣(تابع) في ٩ يونية سنة ١٩٨٨.
- (^{٦٥}) ينظر/ د. محمد أنس قاسم جعفر، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ٣٦٤.
- (^{٦٦}) الطعن رقم ١٤٦٤ لسنة ٣٣ ق. عليا، جلسة ١١/٤/١٩٩٢، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السن ٣٧/ج٢، المبدأ ١٣٢، ص ١٢٢٤.
- (^{٦٧}) الطعن رقم ٤٤٥٩ لسنة ٣٥ ق. عليا، جلسة ١٦/١١/١٩٩٦، مجموعة المبادئ القانونية التي تقررها المحكمة الإدارية العليا، السنة ٤٢/ح١، المبدأ ١٤، ص ١٤٣.
- (^{٦٨}) الطعن رقم ٩٤٨٨ لسنة ٤٧ ق. عليا، جلسة ٢٥/٥/٢٠٠٢، مجموعة المبادئ القانونية التي تقررها المحكمة الإدارية العليا، السنة ٤٧. المبدأ ٩٨، ص ٩٠٥.
- (^{٦٩}) الطعن رقم ٣٨٩ لسنة ٨ ق. عليا، جلسة ٢٧/٦/١٩٦٥، مجموعة المبادئ القانونية التي تقررها المحكمة الإدارية العليا، السنة ١٠، العدد الثالث (من أول يونيو سنة ١٩٦٥ إلى آخر سبتمبر سنة ١٩٦٥)، ص ١٧٩١.
- (^{٧٠}) ينظر/ د. مفتاح خليفة عبد الحميد، النظام القانوني للتظلم الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠١٧، ص ٣١.
- (^{٧١}) المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢، منشور بالجريدة الرسمية بالعدد ٤٠ في ٥ أكتوبر سنة ١٩٧٢.



- (٧٢) ينظر/ سمير صادق، رفع دعوى الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، ١٩٦٩، ص ١٥٧.
- (٧٣) ينظر/ د. محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص ٨٠-٨١.
- (٧٤) المادة (١٢)، وكذلك البنود أرقام (ثالثا - رابعا - تاسعا) من المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة المصري.
- (٧٥) الطعن رقم ٣٣٣٩٢ لسنة ٦١ ق. عليا، جلسة ٢٠١٥/٩/٣٠، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة /٦٠/ج/٢، المبدأ ١٢١/ب، ص ١٣٥٦.
- (٧٦) ينظر/ د. محمد رفعت عبد الوهاب، أصول القضاء الإداري، ص ٩١.
- (٧٧) من امتلتها في دولة الإمارات العربية المتحدة مجلس الخدمة المدنية ودائرة شؤون الموظفين وديوان المحاسبة.
- (٧٨) ينظر/ المادة (٣٢) من اللائحة التنفيذية.
- (٧٩) ينظر/ المادة (٣٣) من اللائحة التنفيذية للقانون الاتحادي.
- (٨٠) قرار مجلس الوزراء رقم (١) لسنة ٢٠٠٨ بشأن اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون اتحادي رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته.
- (٨١) المادة (٥/سابعاً/أ) من قانون مجلس شورى الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.
- (٨٢) قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة رقم ١٣٣/ انضباط/ تمييز / ٢٠١١.

قائمة المصادر:

أولاً: الكتب:

- (١) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة، مبدأ المشروعية، ٢٠١٨.
- (٢) د. إبراهيم محمد علي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ٢٠٠٤.
- (٣) د. احمد يوسف محمد علي، التظلم الإداري في ضوء الفقه والقضاء، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، ٢٠١١.
- (٤) د. أيمن فتحي محمد عفيفي، نظام الخدمة المدنية، دراسة تطبيقية لنظرية الوظيفة العامة وتطورها في مصر وفرنسا، ط ١، الحصري للطباعة، الإسكندرية، مصر، ٢٠١٨.
- (٥) د. سمير صادق، رفع دعوى الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، ١٩٦٩.
- (٦) د. صلاح سيد عبد العال، شرح أحكام قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٧.
- (٧) د. طعيمه الجرف، القانون الإداري، دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، مصر، ١٩٧٧.
- (٨) د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، أحكام التظلم الإداري في القانون المصري والكويتي، دراسة فقهية وقضائية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ١٩٩٧.
- (٩) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات وقف تنفيذه، دار محمود، القاهرة، مصر، ٢٠١٥.

- ١٠) د. فؤاد احمد عامر، ميعاد رفع دعوى الإلغاء في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠١.
- ١١) د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، ١٩٩٥،
- ١٢) د. محمد إبراهيم خيرى الوكيل، التظلم الإداري، ط ١، دار الفكر والقانون، المنصورة، الدقهلية، مصر، ٢٠١١.
- ١٣) د. أحمد أنس قاسم جعفر، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة.
- ١٤) د. محمد رفعت عبد الوهاب، أريج محمود عويضة، القضاء الإداري لمبدأ المشروعية او سيادة القانون-الاختصاص القضائي لمجلس الدولة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، ٢٠١٧
- ١٥) د. محمد فتحي محمد حسانين، الحماية الدستورية للموظف العام، (دراسة مقارنة) مطبعة الأهرام، ١٩٩٧
- ١٦) د. محمد كامل ليلة، الرقابة على إهمال الإدارة، الرقابة القضائية-القضاء الإداري، دراسة، مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر ١٩٦٧.
- ١٧) د. مصطفى إبراهيم جمعة، شرح قانون الخدمة المدنية المصري في ضوء الفقه وقضاء وإفتاء مجلس الدولة.
- ١٨) د. مصطفى إبراهيم جمعة، شرح قانون الخدمة المدنية المصري في ضوء الفقه وقضاء وإفتاء مجلس الدولة.
- ١٩) د. مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري طبقاً لقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، ط٢، مطبعة الأمانة، القاهرة، مصر، ١٩٧٨.

ثانياً: الاطاريح والرسائل:

الاطاريح:

- ١) احمد يوسف محمد علي، التظلم الإداري وميعاد دعوى الإلغاء، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة طنطا الغربية، مصر، ٢٠٠٥.
- ٢) وليد سعود القاضي، ترقية الموظف العام في نظام الخدمة المدنية الاردني والنظم المقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، عين الشمس، القاهرة، ٢٠١٠.

الرسائل:

- ١) انتصار شلال مارد القريشي، حجية القرار الإداري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهريين، العراق، ٢٠٠١.

ثالثاً: الدساتير والقوانين:

أ -الدساتير:

- ١) دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١، منشور في الجريدة الرسمية، العدد ١، السنة الأولى، في ١٢/٣١/١٩٧١.



- (٢) الدستور المصري لسنة ١٩٧١، منشور في الجريدة الرسمية بالعدد ٣٦ مكرر (أ) في ١٣ سبتمبر ١٩٧١.
- (٣) دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٢ في ٢٨ كانون الأول ٢٠٠٥.
- (٤) الدستور المصري لسنة ٢٠١٢، منشور في الجريدة الرسمية بالعدد (٥١) مكرر (ب) في ٢٥ ديسمبر ٢٠١٢.
- (٥) دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤، منشور في الجريدة الرسمية بالعدد ٣ مكرر (أ) في ١٨ يناير سنة ٢٠١٤.

ب - القوانين:

- (١) قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ المعدل، منشور في الجريدة الرسمية، العدد ٤٣ مكرر (أ) في أول نوفمبر سنة ٢٠١٦.
- (٢) قانون الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رقم (١١٨) لسنة ١٩٦٤، منشور في الجريدة الرسمية بالعدد (٦٩) في ٢٤ مارس سنة ١٩٦٤.
- (٣) قانون الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة رقم ٢١ لسنة ٢٠٠١، منشور في الجريدة الرسمية في ٤/١١/٢٠٠١.
- (٤) قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠.
- (٥) قانون الخدمة المدنية رقم (٥٥) لسنة ١٩٥٦ الملغى، منشور في الوقائع العراقية بالعدد (٣٨٠٤) في ١٢/٦/١٩٥٦.
- (٦) قانون الخدمة المدنية رقم (١٠٣) لسنة ١٩٣١، منشور في الوقائع العراقية بالعدد ١٠٧١ لسنة في ١٩/١٢/١٩٣١.
- (٧) من قانون الخدمة المدنية رقم (٦٤) لسنة ١٩٣٩، منشور بالوقائع العراقية بالعدد ١٧٥٣ في ١٨/١١/١٩٣٩.
- (٨) قانون الخدمة المدنية رقم (٥٥) لسنة ١٩٥٦، منشور بالوقائع العراقية بالعدد ٣٨٠٤ في ١٢/٦/١٩٥٦.
- (٩) القانون المصري لسنة ١٩٥٦، المنشور في الوقائع المصرية بالعدد (٥ مكرر) في ١٦/١/١٩٥٦.
- (١٠) قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩ المعدل.
- (١١) قانون ديوان الموظفين المصري رقم (٧٨) لسنة ١٩٥٢ الملغى، منشور في الوقائع المصرية بالعدد ٩٠ مكرر (أ)، غير اعتيادي في ٧ يونيو ١٩٥٢.
- (١٢) قانون الموظفين المصري رقم (١٥٨) لسنة ١٩٥٢ الملغى، منشور في الوقائع المصرية بالعدد ١٢٤ في ٢١ أغسطس سنة ١٩٥٢.
- (١٣) قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ الملغى، المنشور في الجريدة الرسمية، السنة الحادية والعشرون، بالعدد ٢٩ (تابع ب) في ٢٠ يولييه ١٩٨٧.

- ١٤) قانون مجلس الخدمة المدنية الإماراتي رقم (٨) لسنة ١٩٧٣ (الملغى).
- ١٥) قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨.
- ١٦) مرسوم بقانون اتحادي رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاتها بالمرسوم بقانون اتحادي رقم (٩) لسنة ٢٠٠١، منشور بالجريدة الرسمية بالعدد (٥٢٨) ملحق سبتمبر ٢٠١١.

واللوائح:

١) اللائحة التنفيذية للقانون الاتحادي رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١ في شأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية.

٢) اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ الصادرة بالقانون رقم (١٦١٢) لسنة ٢٠١٧.

رابعاً: الأحكام والقرارات القضائية:

أ - الأحكام:

١) المحكمة الاتحادية العليا - الأحكام الإدارية - الطعن رقم ٣٤١ لسنة ٢٠١١ قضائية - تاريخ الجلسة ٢٥/١/٢٠١٢.

ب - القرارات القضائية:

١) قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة العراقي رقم ٤١/ انضباط/ تمييز/ ٢٠٠٦ في ٣/٤/٢٠٠٦، منشور في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة، ٢٠٠٦.

٢) قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة العراقي رقم ١٤١/ انضباط/ تمييز/ ٢٠١١ في ٢١/٤/٢٠١١.

٣) قرار للهيئة العامة لمجلس شورى الدولة رقم ٣١٢/ انضباط/ تمييز/ ٢٠٠٩ في ١٦/٩/٢٠٠٩، منشور في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة، ٢٠٠٩.

٤) قرار مجلس الانضباط العام المرقم ٨٤/ انضباط ٢٠١٢ بتاريخ ٢٩/١/٢٠١٢.

٥) قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة رقم ١٣٣/ انضباط/ تمييز/ ٢٠١١.

ج - القرارات:

١) قرار مجلس الوزراء رقم (١١) لسنة ٢٠١٨ بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية لدولة الإمارات، فبراير ١٩٨٠.

خامساً: المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا

١) الطعن رقم ٤٤٥٩ لسنة ٣٥ ق. عليا، جلسة ١٦/١١/١٩٩٦، مجموعة المبادئ القانونية التي تقررها المحكمة الإدارية العليا، السنة ٤٢/ح١، المبدأ ١٤.



- (٢) الطعن رقم ٣٨٩ لسنة ٨ ق. عليا، جلسة ١٩٦٥/٦/٢٧، مجموعة المبادئ القانونية التي تقرها المحكمة الإدارية العليا، السنة ١٠، العدد الثالث (من أول يونيو سنة ١٩٦٥ إلى آخر سبتمبر سنة ١٩٦٥).
- (٣) الطعن رقم ٣٣٣٩٢ لسنة ٦١ ق. عليا، جلسة ٢٠١٥/٩/٣٠، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة /٦٠/ج/٢، المبدأ ١٢١/ب.
- (٤) الطعن رقم ٧٢٩ لسنة ٣٩ ق. عليا، جلسة ١٩٩٤/١١/٢٠، المجموعة، السنة ٤٠/خ/١، المبدأ ٣٠.
- (٥) الطعن رقم ١٤٦٤ لسنة ٣٣ ق. عليا، جلسة ١٩٩٢/٤/١١، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السن ٣٧/ج/٢، المبدأ ١٣٢، ص ١٢٢٤.
- (٦) الطعن رقم ٩٤٨٨ لسنة ٤٧ ق. عليا، جلسة ٢٠٠٢/٥/٢٥، مجموعة المبادئ القانونية التي تقرها المحكمة الإدارية العليا، السنة ٤٧. المبدأ ٩٨، ص ٩٠٥.