



دور المحكمة الادارية العليا في حماية الحقوق الوظيفية المكتسبة دراسة مقارنة

ا.م.د. رشا شاكر حامد العاني

كلية القانون / جامعة كربلاء

rasha.s@uokerbala.edu.iq

المستخلص

تعد الحقوق الوظيفية المكتسبة من اهم ضمانات الموظف العام ، لانها تحمي مركزه القانوني مما قد يصدر عن الادارة من قرارات تمس حقوقا نشأت له بصورة مشروعة ، وتتمثل هذه الحقوق في مزايا مالية وغير مالية ، كالراتب والترافع والاجازات والاستقرار الوظيفي ، وتبرز اهمية دور المحكمة الادارية العليا في حماية هذه الحقوق من خلال رقابتها على القرارات والاحكام المتعلقة بالوظيفة العامة ، وتصحيح ما يشوبها من مخالفة للقانون او تعسف في استعمال السلطة ، ومن هنا يهدف هذا البحث الى بيان مدى فاعلية المحكمة الادارية العليا في حماية الحقوق الوظيفية المكتسبة بالاعتماد على المنهج التحليلي والمقارن بين فرنسا ومصر والعراق .

الكلمات المفتاحية: المحكمة الادارية ، رقابة المحكمة ، الحقوق الوظيفية ، المكتسبة .

Abstract:

The acquired employment rights are one of the most important guarantees of the public servant, because they protect his legal status from the decisions that may be issued by the administration that affect the rights that have been legitimately established for him, and these rights are represented in financial and non-financial benefits, such as salary, promotion, vacations, and job stability, and the importance of the role of the Supreme Administrative Court in protecting these rights through its control over decisions and rulings related to the public service, and correcting the violation of the law or abuse of power, hence the purpose of this research. To indicate the effectiveness of the Supreme Administrative Court in protecting the acquired employment rights based on the analytical and comparative method between France, Egypt and Iraq.

Keywords: Administrative Court, Court Control, Employment Rights, Acquired.

المقدمة

تعد الحقوق الوظيفية المكتسبة من اهم الضمانات القانونية التي كفلها المشرع للموظف العام ، لما تمثله من استقرار للمركز القانوني للموظف وحماية لمصالحه المشروعة التي نشأت وفقا لاحكام القانون ، فهذه الحقوق لا تقتصر على الجوانب المالية فحسب ، وانما تمتد لتشمل مختلف المزايا والامتيازات الوظيفية التي اكسبها الموظف نتيجة خدمته او



استحقاقه القانوني، الامر الذي يقتضي توفير حماية قضائية فعالة تجول دون المساس بها او الانتقاص منها بصورة غير مباشرة ، وان المحوري للمحكمة الادارية العليا بوصفها قمة الهرم القضائي الاداري ، اذ تضطلع بمهمة مراقبة مشروعية القرارات الادارية وضمان خضوع الادارة لمبدأ سيادة القانون ، فضلا عن توحيد الاجتهادات القضائية المتعلقة بالمنازعات الوظيفية ، ومن خلال ذلك ما تصدره من احكام ومبادئ قضائية ، تسهم المحكمة الادارية العليا في تكريس الحماية القانونية للحقوق الوظيفية المكتسبة ، ذلك عبر الغاء القرارات الادارية المخالفة للقانون والتصدي لأي تجاوز يمس المراكز القانونية المستقرة للموظفين ، بما يحقق التوازن بين مقتضيات المصلحة العامة ومتطلبات حماية الحقوق الفردية .

اولا : اهمية البحث :

تكمن اهمية البحث في تعزيز حماية الحقوق المكتسبة بتزايد باطراد مع نمو الاحساس بالحاجة الى الامن القانوني والاهتمام المتزايد الذي اولاه الفقه والقضاء لدور المحكمة الادارية العليا المحكمة في ظل التطورات المتسارعة التي تشهدها الادارة العامة وما يرافقها من اصلاحات هيكلية وتنظيمية قد تنعكس على الاوضاع الوظيفية للعاملين في القطاع العام ، الامر الذي يجعل من الرقابة القضائية التي تمارسها المحكمة الادارية العليا ضمانا اساسية لصون الحقوق المكتسبة ومنع التعسف في استعمال السلطة ، كما انها تكتسب اهمية علمية وعلمية لكونها تسلط الضوء على الاليات القضائية الكفيلة بحماية الموظف العام وتعزيز لمبدأ المشروعية وترسيخ الثقة بين الادارة والافراد

ثانيا : اهداف البحث :

يهدف الى بيان الدور الذي تضطلع به المحكمة الادارية العليا وفاعلية الرقابة القضائية في حماية الحقوق الوظيفية المكتسبة للموظف العام ، من خلال الرقابة التي القضائية التي تمارسها على القرارات الادارية ومدى التزامها بمبدأ المشروعية ، كما يسعى البحث الى توضيح مفهوم الحقوق الوظيفية المكتسبة ، والبحث في انواع الحقوق الوظيفية المكتسبة التي تستند اليه في التشريعات والقضاء الاداري ، وتسلط الضوء على فاعلية الرقابة القضائية كوسيلة لحماية الحقوق الوظيفية المكتسبة وبيان اجتهادات المحكمة الادارية العليا في حماية الحقوق الوظيفية المكتسبة .

ثالثا : اشكالية البحث :

تتمثل مشكلة البحث في ان الحقوق الوظيفية المكتسبة تعد من المراكز القانونية التي استقرت للموظف العام بموجب القانون ، الا ان الواقع العملي يشهد صدور قرارات واجراءات ادارية قد تؤدي الى المساس بهذه الحقوق او الحد من اثارها بحجة تحقيق المصلحة العامة او متطلبات المرفق العام . وعليه تبرز اشكالية قانونية تتعلق بمدى فاعلية المحكمة الادارية العليا في توفير الحماية القضائية اللازمة لهذه الحقوق ، وحدود سلطتها في التصدي للقرارات الادارية التي تنال من المراكز القانونية المكتسبة للموظفين .



وعليه، يثير البحث التساؤل الرئيس الآتي :

الى اي مدى نجحت المحكمة الادارية العليا في تكريس حماية فعالة للحقوق الوظيفية المكتسبة للموظف العام وتحقيق التوازن بين مبدأ المشروعية ومتطلبات المصلحة العامة من جهة، وضمان استقرار المراكز القانونية للموظفين من جهة اخرى ؟

ويتفرع عن هذا التساؤل عدد من التساؤلات الفرعية منها :

1. ما المقصود بالحقوق الوظيفية المكتسبة وما هو اساسه القانوني ،وما هي انواع هذه الحقوق ؟
2. ما حدود سلطة الادارة في تعديل او الغاء المزايا والحقوق الوظيفية المكتسبة ؟
3. ما الاتجاهات القضائية التي تبنتها المحكمة الادارية العليا في حماية هذه الحقوق ؟
4. هل اسهمت المحكمة الادارية العليا من خلال مبادئها المستقرة ترسيخ قواعد تمنع الادارة من الرجوع عن الحقوق التي اكتسبها الموظف العام بطرق مشروعة ؟
5. هل للاجتهادات القضائية للمحكمة الادارية العليا مصدرا مهما لدعم الحماية القانونية للموظف العام ؟

رابعا : منهج البحث :

اعتمد البحث على المنهج التحليلي المقارن، من خلال دراسة النصوص القانونية المنظمة لاختصاص المحكمة الادارية العليا ودورها في حماية الحقوق الوظيفية المكتسبة للموظف العام مع تحليل الاحكام والقرارات القضائية الصادرة عنها ، كما استند الى المنهج المقارن ببيان بعض الاتجاهات القضائية والتشريعية المقارنة وصولا الى تقييم مدى فاعلية المحكمة الادارية العليا في ضمان استقرار المراكز القانونية للموظفين وحماية حقوقهم المكتسبة .

رابعا : خطة البحث

تم تقسيم الدراسة إلى مبحثين تناولنا في المبحث الأول مفهوم الحقوق الوظيفية المكتسبة ، وكان تحت مطلبين الأول التعريف بالحقوق الوظيفية المكتسبة ، اما في المطلب الثاني نبين انواع الحقوق الوظيفية المكتسبة ، أما المبحث الثاني فيكون تحت عنوان رقابة المحكمة الادارية العليا في حماية الحقوق الوظيفية المكتسبة ، وقسمنا المبحث الى مطلبين سندرس في المطلب الاول فاعلية الرقابة القضائية كوسيلة لحماية الحقوق الوظيفية المكتسبة، اما المطلب الثاني نبين فيه اجتهادات المحكمة الادارية العليا في حماية الحقوق الوظيفية المكتسبة ، ثم نختم البحث بخاتمة نوضح فيها أهم النتائج والمقترحات التي توصلنا إليها .



المبحث الاول

مفهوم الحقوق الوظيفية المكتسبة

لقد شغلت فكرة الحقوق الوظيفية المكتسبة الفكر القانوني فترة من الزمن ،حتى استقر مبدأ احترام الحقوق الوظيفية المكتسبة ، واصبح مبدأ قانونيا عاما تسعى مختلف الدول الى كفاله وتعزيزه ، نظرا للمركز القانوني للأفراد بوصفهم الطرف الاضعف في علاقاتهم مع الادارة ، ذلك لما تتمتع به هذه الاخيرة من مظاهر وامتيازات السلطة العامة ، و عليه فقد تقتضي الضرورة القانونية توفير الحماية اللازمة لهم ، ليحفظ ذلك حقوقهم التي اكتسبوها من خلال القواعد القانونية المختلفة ، فيمنع الادارة من الاعتداء على هذه الحقوق الوظيفية ، ذلك تحقيقا لاستقرار المراكز القانونية ، ووفقا لتلك المعطيات آثرنا تقسيم المبحث الى مطلبين ، نبين في المطلب الاول التعريف بالحقوق الوظيفية المكتسبة ، فيما سنبين في المطلب الثاني انواع الحقوق الوظيفية المكتسبة .

المطلب الاول

التعريف بالحقوق الوظيفية المكتسبة

مما لا شك فيه ان الحقوق الوظيفية المكتسبة من اهم الضمانات المقررة للموظف العام ، اذ تمثل المراكز القانونية التي استقرت له بصورة مشروعة نتيجة تطبيق القوانين والانظمة النافذة ، ونقصد بالحقوق الوظيفية المكتسبة ، ان الموظف رغم خضوعه لنظام وظيفي تنظيمي قابل للتعديل ، يكتسب مراكز قانونية فردية متى نشأت صحيحة واستقرت وفق القانون ، فهي الحقوق تنشأ عن نص قانوني او قرار اداري مشروع يتعلق بوضعه الوظيفي ، وتتحصن بعد اكمال اثارها ، اذ لا يجوز المساس بها ، ويستند ذلك الى اساس قانوني ، الامر الذي يوجب على الادارة احترامها وعدم الانتقاص منها الا في الحدود التي يقرها القانون ، لذا سنقسم المطلب الى فرعين ، نبين في الفرع الاول تعريف الحقوق الوظيفية المكتسبة اصطلاحا ، فيما سنبين في الفرع الثاني منه الاساس القانوني للحقوق الوظيفية المكتسبة .

الفرع الاول

تعريف الحقوق الوظيفية المكتسبة اصطلاحا

نظرا لاهمية الحقوق الوظيفية المكتسبة في تحقيق الاستقرار الوظيفي " والامن القانوني " ¹ ، فقد اهتمت التشريعات المختلفة ببيان مفهومها وتحديد نطاقها ، ومن ثم يقتضي الامر الوقوف على التعريف التشريعي والقضائي والفقهية وذلك من خلال الفقرات الاتية :-

¹ يعرف الامن القانوني على انه (حق الافراد في استقرار القواعد القانونية وعدم اخضاعهم لتغييرات مفاجئة او رجعية تمس حقوقهم المكتسبة ، لتحقيق الطمأنينة القانونية والثقة في النظام القانوني بين اطراف العلاقات القانونية) . ينظر في ذلك ، د. زينة غانم العبيدي ، و د . امال علي الموسوي ، الامن القانوني في ظل الظروف الطارئة بين استقرار النصوص ومقتضيات العدالة ، بحث منشور في مجلة نينوى للدراسات القانونية ، كلية القانون ، جامعة نينوى ، العدد (صفر) ، 2023 ، ص 16 .



اولا / التعريف التشريعي

يلاحظ ان تشريعات الدول محل المقارنة² ، بل تركت تحديدمضمونه لاجتهاد الفقه والقضاء ،ومع ذلك فقد اقرت هذه التشريعات الفكرة بصورة غير مباشرة من خلال تنظيمها لسريان القوانين من حيث الزمان ،ولا سيما تبنيها مبدأ عدم رجعية القوانين³ ، الذي يقضي بعدم سريان القانون الجديد على الماضي وعدم مساسه بالاثار القانونية التي ترتبت في ظل القانون السابق الا بنص صريح ،ويؤدي هذا المبدأ وظيفة اساسية في المجال الوظيفي ،اذ يهدف الى حماية المراكز القانونية التي استقرت للموظف قبل نفاذ التشريع الجديد ،كحقه في الراتب او الترقيع او الدرجة او اعلاوة او احتساب الخدمة ، ومن ثم فان عدم رجعية القوانين يشكل الاساس التشريعي الذي تقوم عليه فكرة الحقوق الوظيفية المكتسبة ،لانه يمنع الادارة او المشرع من الانتقاص من المزايا الوظيفية التي اكتسبها الموظف بصورة مشروعة⁴.

ثانيا/ التعريف القضائي

كان القضاء الاداري لا سيما القضاء الفرنسي خو المنشئ الحقيقي لمفهوم الحقوق الوظيفية المكتسبة⁵ ،فقد قرر مجلس الدولة الفرنسي ان الحق المكتسب هو الحق الناشئ عن قرار اداري فردي ونهائي ومشروع ، اذ يصبح جزءا من المركز القانوني الشخصي للفرد ولا يجوز للادارة الرجوع عنه ، وبتطبيق ذلك على الوظيفة العامة ،فان الحقوق الوظيفية المكتسبة تتمثل في الحقوق الفردية النهائية التي تنشأ للموظف نتيجة قرار اداري مشروع كقرار التعيين او الترقيع او التسكين او احتساب خدمة ،بعد استقرار هذا القرار وتحصنه فلا يجوز للادارة سحبه او تعديله لما يترتب عليه من مساس بالمركز القانوني الشخصي للموظف⁶.

² نصت المادة (2) من القانون المدني الفرنسي مع تعديلاته بعد عام 2016 على ان (ينص القانون على المستقبل فقط، ليس له تأثير رجعي) . والمادة (225) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014 على انه (لا تسري احكام القوانين الا على ما يقع من تاريخ العمل بها ،ولا يترتب عليها اثر فيما وقع قبلها ،ومع ذلك يجوز في غير المواد الجنائية النص على خلاف ذلك بموافقة اغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب) . ذلك المادة (19/تاسعا) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على ان (ليس للقوانين اثر رجعي ما لم ينص على خلاف ذلك) كما نصت المادة 46 من الدستور ذاته على انه (لا يجوز تقييد الحقوق والحريات الا بقانون وبما لا يمس جوهر الحق) .
³ يقصد بمبدأ (عدم رجعية القوانين والانظمة) ان القاعدة القانونية لا تكون نافذة الا من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية ،فلا يمتد اثرها الى الماضي ، وانما يقتصر تطبيقها على الوقائع والمراكز القانونية التي تنشأ بعد نفاذها ،تطبيقا لفكرة الاثر الفوري والمباشر للقانون ، ويهدف هذا المبدأ الى تحقيق استقرار المعاملات وتوفير الامن القانوني للأفراد ،ومؤدى ذلك ان القانون الجديد لا يسري على الاثار القانونية التي ترتبت في ظل القانون السابق ولا يسماها الا بنص صريح يقرر خلاف ذلك ينظر في ذلك : د. مصدق عادل طالب ، اختصاص مجلس الوزراء في اصدار الانظمة في التشريع العراقي ،مجلة النهرين للعلوم القانونية ، 2025 ، ص 370.

⁴ د. حمدي ابو النور السيد عويس ،مبدأ احترام الحقوق المكتسبة في القانون الاجاري ، دار الفكر الجامعي ،الاسكندرية ،2011، ص 21.
⁵ تتلخص وقائع القضية ان (السيدة كاشية مالكة لقطعة ارض مؤجرة للدولة وقد صدر قانون في 1918 /4/9 لتعويض من استأجرت الدولة اراضيهم لاستثمارها ،وحيث ان السيدة كاشية لا يشملها القانون لان ارضها ليست استثمارية بل زراعية ،قدمت الى مدير التسجيل طلبا للتعويض ،فقرر لها التعويض بناء على طلبها ولكن بادرت لتقدم تظلما من هذا القرار الى وزير المالية الذي لم يقتصر برد تظلمها فقط وانما قرر عدم شمول السيدة كاشية بالتعويض اساسا ، وحيث ان سحب القرار الاول غير جائز بسبب مضي مدد الطعن القضائي ،لذا تكون السيدة كاشية قد اكتسبت حقا نهائيا بالتعويض لا يحق لوزير المالية سحب القرار) ينظر : د. علاء ابراهيم محمود عبد الله الحسيني ،حماية الحقوق المكتسبة الناشئة عن القرار الاداري ،دراسة مقارنة ، دار الجامعة الجديدة ،الاسكندرية ،2018، ص 25-26.

⁶ محمد حسين الحمده ،العلاقة بين مبدأ احترام الحقوق المكتسبة وشرعية القرارات الادارية ،المجلة العربية للنشر العلمي ، العدد78 ،الاردن ، 2025 ، ص 476.



اما القضاء الاداري المصري فلم يضع تعريفا مباشرا الا انه ربط بين الحقوق المكتسبة وبين عدم الماس بالاثار الفردية للقرارات الادارية ، فاستقرت احكامه على ان (القرار الاداري الصحيح اذا وُلد حقا مكتسبا او مركزا شخصيا فلا يجوز للادارة سحبه متى صدر سليما ⁷.

كذلك القضاء العراقي لم يقدم تعريفا محددًا ، وانما اشار كمبدأ واجب الالتزام وعدم المساس به، اذ اعتبر ان استحقاقات الموظف التي تقررت بموجب نص قانوني او قرار اداري صحيح تكون مركزا قانونيا مكتسبا لا يجوز المساس به، ومن ذلك ما قضت به المحكمة الادارية العليا (ان احتساب الشهادة الدراسية للموظف وفق المادة 36 من قانون الموازنة لسنة 2019 ، يكسبه مركزا قانونيا مكتسبا لا يجوز المساس به ⁸.

كما اكدت محكمة قضاء الموظفين الاتجاه ذاته عندما قضت بالزام الادارة بتعديل الامر الاداري الخاص بترقية الموظف استنادا الى احكام قانون التعديل الاول لقانون الملاك رقم 19 لسنة 2024 ، واعتماد تدوير سنوات التسكين ، تأسيسا على مبدأ عدم جواز حرمان الموظف من حقوقه الوظيفية المكتسبة ⁹، ويستفاد من هذه الاحكام ان القضاء الاداري العراقي يتجه الى حماية الحقوق الوظيفية المكتسبة متى نشأت بصورة مشروعة ، ويمنع الادارة من المساس بها تطبيقا لمبدأ الاستقرار القانوني وحماية المراكز القانونية ، ومن ثم يظهر ان القضاء في الدول الثلاث يجمع على ان الحقوق الوظيفية المكتسبة هي نتيجة استقرار القرار الاداري الفردي المشروع المتعلق بالوظيفة العامة .

ثالثا / التعريف الفقهي

عرف البعض من الفقه الفرنسي بانه المحافظة على القرار الاداري الذي ادى الى نشوء هذا الحق او المركز القانوني ¹⁰، وقد عرف البعض من الفقه المصري بانه وضع قانوني مشروع ينشأ لصالح شخص معين ، يترتب عليه تمتع هذا الشخص بمنفعة او ميزة مادية كانت ام معنوية استنادا الى نص قانوني او قرار اداري صحيح ¹¹.

وكذلك عرف البعض الاخر من الفقه العراقي بانه (الحق الذي يدخل في ذمة الموظف اذا كان ماليا فيزيد في جانبها الايجابي ويصبح جزءا من المركز القانوني له او يوضع بين يديه فينتفع به اذا كان غير مالي ، كما في الاجازات التي تصدر بها قرارات ادارية ، وبالتالي فهو واجب الاجترام من جانب المشرع والادارة معا ، ولهذا لا يجوز لاي منهما

⁷ خليل عبد القادر حسين ، القرار الاداري المضاد واثره على الحقوق المكتسبة ، دراسة مقارنة ، اطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة السليمانية ، 2021 ، ص 173.

⁸ قرار المحكمة الادارية العليا رقم 977/قضاء موظفين / تمييز / 2024 في 2024 / 7/3 ، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام 2024 ، جمهورية العراق ، مجلس الدولة ، ص 83.

⁹ ينظر قرار محكمة قضاء الموظفين رقم (1269/قضاء الموظفين / 2025) بتاريخ 2025 / 5/10 .
¹⁰ د. علي فارس جانكير ، الرقابة القضائية على القرارات الادارية الفردية السليمة لحماية الحقوق المكتسبة للموظف العام ، دراسة تحليلية ، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية ، الجزء 3 ، العدد 1 ، المجلد 19 ، 2025 ، ص 174 .

¹¹ د. حسام الدين عبد الحميد ، الامن القانوني وعلاقته بفكرة الحقوق المكتسبة في القانون الاداري المصري والفرنسي ، مجلة بحوث الشرق الاوسط ، جامعة عين شمس ، العدد 80 ، مصر ، 2008 ، ص 271.



مصادره او الانتقاص منه ، ولهذا اصبحت حمايته مبدأ ما فوق الدستوري ،اي بمعنى ان المشرع الدستوري والمشرع العادي عليهما احترام الحقوق المكتسبة وحمايتها ،وعلى القضاء رد اي اعتداء يقع عليها¹². وعند تتبع هذه التعريفات على الوظيفة العامة يتضح ام المقصود ليس اي حق ، بل الحقوق التي تربط بالوضع الوظيفي للموظف العام ، كالراتب والعلاوة والترفيح والدرجة واللقب الوظيفي واحتساب الخدمة التقاعد متى نشأت واستقرت وفقا للقانون، وفي ضوء ما تقدم يمكن تعريف الحقوق الوظيفية المكتسبة بانها المراكز القانونية الفردية النهائية التي تنشأ للموظف العام نتيجة نص قانوني او قرار اداري مشروع يتعلق بوضعه الوظيفي ،ويترتب عليها تمتعه بمزايا وظيفية مادية او معنوية ،وتتضمن هذه المزايا بعد استقرارها ،اذ لا يجوز للادارة سحبها او تعديلها بما يضره الا في الحدود التي يقرها القانون .

الفرع الثاني

الاساس القانوني للحقوق الوظيفية المكتسبة

تستند الحقوق الوظيفية المكتسبة الى اساس دستوري وقانوني يهدف الى تحقيق الاستقرار الوظيفي وصيانة المراكز القانونية للموظفين ، وتبرز اهمية هذا الاساس في ضمان عدم المساس بالحقوق التي اكتسبها الموظف بصورة مشروعة الا وفقا للقانون وفي الحدود التي يقرها الدستور . لذا سنلقي الضوء على الاساس الدستوري في فقرة اولى ،والاساس التشريعي في فقرة ثانية وعلى الشكل الاتي :

اولا / الاساس الدستوري للحقوق الوظيفية المكتسبة

تعد القواعد الدستورية الاساس الذي يقوم عليه النظام القانوني ،اذ تتضمن هذه القواعد المبادئ العامة لحماية الحقوق والحريات ، ومن ثم فان المساس بها او تعديلها ينعكس بصورة مباشرة على استقرار المراكز القانونية ،ويبرز هذا الاساس بشكل واضح من خلال مبدأ عدم رجعية القوانين الذي يمثل ضمانا دستورية لحماية الحقوق المكتسبة¹³ . لم ينص المشرع الدستوري في فرنسا لسنة 1958 صراحة على مبدأ الحقوق المكتسبة ، الا ان القضاء الاداري ممثلا بمجلس الدولة الفرنسي اضطلع بدور رئيس في تكريس هذا المبدأ ، اذ استقر قضاؤه على ان القرارات الادارية المشروعة التي تنشأ حقوقا فردية لا يجوز سحبها او المساس بها بعد صدورها ما لم تكن مشوبة بعدم المشروعية ،وقد اكد مجلس الدولة هذا الاتجاه في حكمه الصادر بتاريخ /11/1981، عندما قرر عدم جواز رجوع الادارة في القرار

¹² د. غازي فيصل ، متى يعد الحق مكتوبا ، مقال منشور على الموقع الالكتروني facebook تاريخ الزيارة 2026 /6/20 .
¹³ محمد حسين الحمد ،العلاقة بين مبدأ احترام الحقوق المكتسبة وشرعية القرارات الادارية ،المجلة العربية للنشر العلمي ، المصدر السابق ، ص 477.



الاداري اذا كان قد انشأ حقوقا مكتسبة وكان صادرا بصورة مشروعة، وهو ما يعكس الدور الانشائي للقضاء الاداري الفرنسي في حماية الحقوق المكتسبة¹⁴.

اما في مصر فقد كرس الدستور المصري لسنة 2014 مبدأ عدم رجعية القوانين في المادة¹⁵ 225. اما الدستور العراقي لسنة 2005 فقد اكد بدوره مبدأ عدم رجعية القوانين في المادة (19/ تاسعا)، التي نصت على ان (ليس للقوانين اثر رجعي ما لم ينص على خلاف ذلك، ولا يشمل هذا الاستثناء قوانين الضرائب والرسوم)¹⁶، ويمثل هذا النص الاساس الدستوري لحماية الحقوق المكتسبة في النظام القانوني العراقي، اذ يمنع المساس بالمراكز القانونية التي استقرت في ظل تشريعات سابقة، ويؤكد خضوع المشرع ذاته لمبدأ حماية الحقوق المكتسبة. يتضح مما تقدم ذكره ان الاساس الدستوري للحقوق الوظيفية المكتسبة يتجلى بصورة واضحة من خلال مبدأ عدم رجعية القوانين ومبدأ الاستقرار القانوني، اذ ان حماية هذه الحقوق لا تمثل مجرد ضمانات فردية للموظف، وانما تعد ضمانات ايضا لحسن سير المرافق العامة، لما توفره من استقرار وظيفي وانعكاس ايجابي على الاداء الاداري، وان النظام الفرنسي اعتمد بصورة كبيرة على القضاء الاداري في تكريس حماية الحقوق المكتسبة، بينما اتجه كل من الدستورين المصري والعراقي الى النص عليها صراحة، وهو ما يعد اتجاها اكثر وضوحا من الناحية التشريعية.

ثانيا / الاساس التشريعي للحقوق الوظيفية المكتسبة

يتمثل الاساس التشريعي للحقوق الوظيفية المكتسبة في القوانين التي تنظم شؤون الوظيفة العامة وتحدد حقوق الموظفين وواجباتهم التي تهدف الى منع الادارة من المساس بهذه الحقوق الا وفقا للقانون. وفي فرنسا بعد قانون حقوق وواجبات موظفي الخدمة المدنية من اهم التشريعات التي كرست حماية الحقوق الوظيفية المكتسبة، اذ تضمن مجموعة من الضمانات من بينها حق الموظف في الضمانات الاجتماعية والمزايا الوظيفية، وحقه في الاجازات المرضية، فضلا عن عدم جواز انتهاء خدمته بسبب الغاء الوظيفة، وانما يتعين على الادارة نقله الى وظيفة اخرى ملائمة، وتمثل هذه الضمانات اساسا تشريعيهما لحماية المركز القانوني للموظف في مواجهة الادارة¹⁷.

¹⁴ خليل عبد القادر حسين، القرار الاداري المضاد واثره على الحقوق المكتسبة، دراسة مقارنة، المصدر السابق، ص 173.

¹⁵ ينظر المادة 225 من الدستور المصري لسنة 2014 على ان (لا تسري احكام القوانين الا على ما يقع من تاريخ العمل بها ومع ذلك يجوز في غير المواد الجنائية والضريبية النص في القانون على خلاف ذلك بموافقة اغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب.

¹⁶ المادة (19/تاسعا) من الدستور العراقي لسنة 2005.

¹⁷ ينظر قانون حقوق وواجبات موظفي الخدمة المدنية رقم (83- 634) لسنة 1983 المعدل بقانون الوظيفة العمومية لعام 2006 (المرسوم 03-06).



اما في مصر فيعد قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016 الاساس التشريعي الرئيس لحماية الحقوق الوظيفية ، اذ تضمن العديد من الحقوق ، منها استحقاق الاجر الوظيفي من تاريخ مباشرة العمل ، واستحقاق العلاوات السنوية ، وتنظيم الترقية الوظيفية والحق في الاجازات¹⁸.

وفي العراق يمثل كل من قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 ، وقانون التقاعد الموحد رقم 9 لسنة 2014 المعدل ، الاساس التشريعي لحماية الحقوق الوظيفية المكتسبة ، فقد نص قانون الخدمة المدنية على عدد من الحقوق من بينها استحقاق الراتب من تاريخ المباشرة ، والحق في الاجازات الاعتيادية واجازة الحمل والولادة ، وحق التداوي في المؤسسات الصحية الحكومية ، وحق السفر بوسائل النقل الحكومية باجور مخفضة¹⁹ ، كما نظم قانون التقاعد الموحد الحقوق التقاعدية للموظف ومن ذلك الاحالة الى التقاعد لاسباب صحية ، واستحقاق الراتب التقاعدي عند توافر شروط الخدمة القانونية ، وهو ما يعزز الحماية التشريعية للحقوق الوظيفية المكتسبة في مرحلة ما بعد الخدمة²⁰.

ويلاحظ مما تقدم ان التشريعات هذه سواء في فرنسا ومصر والعراق ، تشكل الاطار القانوني الذي يستند اليه الموظف في مواجهة الادارة للمطالبة بحقوقه الوظيفية بما يسهم في تحقيق الاستقرار الوظيفي وترسيخ مبدأ المشروعية .

المطلب الثاني

انواع الحقوق الوظيفية المكتسبة

تعد الحقوق الوظيفية للموظف العام من الاسس التي يقوم عليها النظام القانوني للوظيفة العامة ، لانها تمثل الاطار الذي يحدد المركز القانوني للموظف وتوفر له الضمانات اللازمة لاداء عمله في خدمة المرفق العام ، فالوظيفة العامة ليست مجرد علاقة عمل عادية ، بل هي علاقة تنظيمية تحكمها نصوص قانونية تهدف الى تحقيق التوازن بين متطلبات المصلحة العامة ، وحقوق الموظف بوصفه جزءا من الجهاز الاداري للدولة ، وتتنوع هذه الحقوق بحسب طبيعتها ، فمنها حقوق مالية تتعلق بالمركز الاقتصادي للموظف ، ومنها حقوق غير مالية تتعلق بالاستقرار الوظيفي والضمانات المهنية ، لذلك يقتضي الامر بيان هذه الحقوق وتحليلها في اطار دراسة مقارنة . وعلية سيتم تقسيم المطلب الى فرعين ، نتناول في الفرع الاول الحقوق المالية للموظف ، وفي الفرع الثاني الحقوق غير المالية للموظف .

الفرع الاول

الحقوق المالية للموظف

اولا / الراتب

¹⁸ ينظر المواد (37 – 49) من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016.
¹⁹ ينظر المواد (16، 40، 57، 58) من قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960.
²⁰ ينظر المادتان (15، 21) من قانون التقاعد الموحد رقم 9 لسنة 2014 المعدل .



يعرف الراتب بأنه (مبلغ مالي يتقاضاه الموظف من الخزينة العامة بصورة منتظمة مقابل ما يؤديه من خدمات وظيفية ويصرف عادة بشكل شهري)²¹.

لقد نظم المشرع الفرنسي في القانون رقم (83-634) لسنة 1983، الراتب ضمن اطار تشريعي يقر بحق الموظف في اجر يتكون من عدة عناصر، ويتم تحديده وفق الرتبة والدرجة الوظيفية، مع امكانية اضافة عناصر مرتبطة بالاداء المهني، ويبين هذا التنظيم ان الراتب يعد جزءا من منظومة مالية متكاملة تضم عناصر ثابتة واخرى متغيرة بحسب الاداء²².

اما في مصر فقد نظم قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016 مسألة الراتب، حيث يتم تحديده وفق جداول قانونية مرتبطة بالدرجة الوظيفية، ولا يجوز للادارة تعديله خارج اطار القانون، مما يؤكد ان استحقاق الراتب يستند مباشرة الى النصوص القانونية²³.

اما في العراق نص قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 على استحقاق الموظف للراتب من تاريخ مباشرته العمل²⁴، كما نظم قانون رواتب موظفي الدولة رقم 22 لسنة 2008 سلم الرواتب وحدد قيمتها وفق الدرجات الوظيفية²⁵، ويتميز التنظيم العراقي بوضوح التمييز بين الراتب الاسمي والمخصصات، مما يحدد بدقة عنصر الراتب الاساسي. ويتبين من خلال المقارنة ان فرنسا تعتمد نظاما ماليا متكاملًا يربط الراتب بالدرجة والاداء، بينما في مصر يرتبط الراتب بالجدول القانوني فقط، اما في العراق فقد اعتمد نظاما واضحا يفصل بين الراتب والمخصصات لضمان وضوح الاستحقاق.

ثانيا / المخصصات او البدلات

تعرف المخصصات او البدلات بأنها (مبالغ مالية اضافية يتقاضاها الموظف بصورة دورية، وقد تكون مبالغ ثابتة او نسبةً من الراتب، وتهدف الى مساعدة الموظف في مواجهة اعباء المعيشة او متطلبات الوظيفة)²⁶.

21 ماجد راغب الحلو، القانون الاداري، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2004، ص 216.
22 ينظر: المادة 20 من القانون رقم (83-634) الصادر بتاريخ 13 / 4 / 1983، بشأن حقوق وواجبات موظفي الخدمة المدنية (المعروف بقانون "الو بور"). ويعبر عن الاخير عن رقم القانون في النظام التشريعي الفرنسي بصيغة (رقم القانون - سنة اصداره) وعليه فان (83-634) يدل على القانون رقم 634 لسنة 1983. ويذكر ان هذا القانون كان يشكل الاطار الاساسي للمنظم للوظيفة العمومية في فرنسا، قبل ان تدمج احكامه ضمن المدونة العامة للوظيفة العمومية التي دخلت حيز النفاذ في 1 / 3 / 2022، واصبحت المرجع التشريعي الشامل في هذا المجال.

23 ينظر المادة 36 من قانون الخدمة المدنية المصري رقم 81 لسنة 2016 التي نصت على ان (يحدد الاجر الوظيفي للوظائف وفقا للجدول ارقام (1، 2، 3) الملحق بهذا القانون، ويستحق الموظف اجره من تاريخ تسلمه العمل ما لم يكن مستقبلي بالقوات المسلحة فيستحق اجره من تاريخ التعيين).

24 ينظر: المادة 16 من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم 24 لسنة 1960.

25 ينظر المادة: 4 من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم 22 لسنة 2008.

26 ثائر حسين علي، الوظيفة العامة: واجبات وحقوق، مجلة القرار للبحوث العلمية المحكمة، العدد 9، المجلد 3، السنة الاولى، لبنان، 2004، ص 1094.



لقد نظم المشرع الفرنسي الكود العام للوظيفة العمومية هذه المخصصات ،حيث اجاز منح المكافآت والدلات مع مراعاة طبيعة العمل ونتائج الاداء الفردي والجماعي ،واعتبرها جزءا مكملا للراتب الاساسي مع ترك تفاصيلها للتنظيمات التنفيذية²⁷.

وفي مصر كفل قانون الخدمة المدنية مجموعة من المخصصات والحوافز ،مثل حافز التميز العلمي ،والاجر المكمل ،والمكافآت التشجيعية ،وحقوق الموظف في الابتكارات ،اضافة الى الرعاية الاجتماعية مع تحديد شروط صرفها في اللائحة التنفيذية²⁸.

اما في العراق فقد نظم قانون رواتب موظفي الدولة رقم 22 لسنة 2008 انواعا مختلفة من المخصصات مثل مخصصات المنصب والشهادة والموقع الجغرافي والخطورة ،وساعات العمل الاضافي ،وهو ما يعكس اهتمام المشرع بربط التأهيل العلمي بالمركز المالي للموظف²⁹.

ويتضح لنا من خلال المقارنة ان المخصصات تعد مكملة للراتب في جميع الانظمة ،الا ان فرنسا تضع الاطار العام وتترك التفاصيل للتنظيم ،بينما مصر حددت انواعا متعددة من الحوافز ،اما في العراق فقد حدد المخصصات بنسب واضحة في القانون .

ثالثا / العلاوة السنوية

تعرف العلاوة السنوية بانها زيادة مالية دورية تضاف الى راتب الموظف وفق النظام الوظيفي ،بحيث يزداد راتبه تدريجيا ضمن حدود الدرجة الوظيفية وتدخل هذه الزيادة ضمن الراتب المعتمد لاغراض التقاعد³⁰ ، لا يوجد في فرنسا نظام تقليدي للعلامة السنوية ،بل يعتمد تحديد راتب الموظف على نظام (نقطة المؤشر) حيث يتم احتساب الراتب بضرب قيمة النقطة بالمؤشر الخاص بكل موظف حسب درجته واقدميته ،واي تعديل في قيمة النقطة يؤدي الى تعديل الراتب³¹ ، وفي مصر نص قانون الخدمة المدنية على استحقاق الموظف علاوة سنوية بنسبة لا تقل عن 7% من الاجر الوظيفي بعد اكمال سنة خدمة ،كما يجوز منحه علاوة تشجيعية بسبة 5% وفق تقييم الاداء³² ، اما في العراق فقد اكد مجلس الدولة في قراره رقم 63 لسنة 2015 ان العلاوة السنوية تمنح وفق رواتب موظفي الدولة رقم 22 لسنة 2008 بعد اكمال نة خدمة دون اشتراط تقييم الاداء³³.

27 اشار الى ذلك : د. حسن محمد عواضه ، ، السلطة الرئاسية ، اطروحة دكتوراه ،كلية الحقوق ،جامعة القاهرة ، 1975 ، ص 79.

28 ينظر المواد (44،45 ،39،41،42،43) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم 81 لسنة 2016.

29 ينظر المواد (10-17) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم 22 لسنة 2008 .

30 نائر حسن علي ، مصدر سابق ، ص 1095.

31 ينظر : المرسوم رقم (85-1148) الصادر في 3/ اكتوبر/ تشرين الاول 1985 ،المادة 24 والمتعلق بقيمة نقطة المؤشر للموظفين .

32 ينظر المواد (37- 38) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم 81 لسنة 2016 .

33 ينظر قانون مجلس الدولة العراقي رقم 63 لسنة 2015 بشأن العلاوة السنوية استنادا الى قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم 22 لسنة 2008 . اشار اليه : نائر حسين علي ، المصدر السابق ، ص 1096.



ويبدو من المقارنة للتشريعات ان فرنسا تعتمد نظام المؤشر بدلا من العلاوة السنوية، بينما تعتمد مصر والعراق نظام العلاوات مع اختلاف اشتراطات منحها، اذ تربط مصر العلاوة التشجيعية بالاداء، بينما يمنحها القانون العراقي دون هذا الشرط .

رابعا / الترقية والترقية

يعد التمييز بين الترفيع والترقية امرا مهما في الوظيفة العامة، اذ كثيرا ما يتم الخلط بينهما، فالترقية يعني انتقال الموظف الى درجة وظيفية اعلى وفق سلم الرواتب ويترتب عليه زيادة في الراتب بعد استيفاء الشروط القانونية، اما الترقية فهي اسناد وظيفة اعلى من الوظيفة التي يشغلها الموظف في السلم الاداري، حيث يترتب عليها زيادة في المسؤوليات والصلاحيات وقد يصاحبها زيادة في الراتب لكنها ترتبط اساسا بطبيعة المهام وليس بالدرجة الوظيفية .

ففي فرنسا تكون الترقية اما بالدرجة اي بالانتقال الى درجة اعلى مع نفس المهام، او بالرتبة اي الانتقال الى وظيفة اعلى بمهام اوسع³⁴، كما ان في مصر يشترط قانون الخدمة المدنية الحصول على تقارير اداء جيدة للترقية، مما يعكس تقييم الاداء اساسا لاستحقاقها³⁵، اما في العراق فينظم قانون الرواتب الترفيع ضمن سلم الدرجات، بينما تبقى الترقية مسألة ادارية تتعلق باسناد وظيفة اعلى وقد لا تكون منظمة بنصوص قانونية تفصيلية³⁶.

وتظهر المقارنة ان الترفيع يرتبط بالجانب المالي والدرجة الوظيفية، بينما ترتبط الترقية بالمسار الاداري والمسؤوليات، كما ان فرنسا ومصر نظمتا الترقية بشكل واضح في حين لا يزال تنظيمها في العراق اقل تفصيلا، مما يستدعي الامر وضع تنظيم قانوني اكثر وضوحا لضمان استقرار المسار الوظيفي للموظف .

الفرع الثاني

الحقوق غير المالية للموظف

تعد الحقوق الوظيفية غير المالية المكتسبة من اهم الضمانات التي تكفل للموظف العام ممارسة وظيفة في اطار من الكرامة والاحترام والاستقرار الوظيفي .

اولا / حق الحماية الوظيفية

تعد الحماية الوظيفية من ابرز الحقوق غير المالية المكتسبة، اذ تهدف الى صون كرامة الموظف وضمان امته القانوني اثناء اداء وظيفته، ففي فرنسا كرس المشرع هذا الحق ضمن قانون الوظيفة العامة، حيث نصت المادة (1- L 134) على التزام الادارة بحماية الموظف من التهديدات او الاهانات او الاعتداءات التي قد يتعرض لها اثناء اداء

³⁴ حسن محمد عواضة، المصدر السابق، ص 79.

³⁵ ينظر المادة 29 من قانون الخدمة المدنية المصري رقم 81 لسنة 2016 .

³⁶ ينظر المواد (6-9) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم 22 لسنة 2008 .



وظيفته او بسببها ، كما تلتزم بتقديم الدعم القانوني له وتحمل نفقات الدفاع عنه اذا تعرض لملاحقة قضائية نتيجة قيامه بواجباته الوظيفية ، وهو ما يعكس اتجاهها نحو حماية شاملة ومباشرة للموظف³⁷.

اما في مصر فقد نظم المشرع حماية الموظف من الاعتداء اثناء اداء وظيفته من خلال قانون العقوبات رقم 58 لسنة 1937 ، اذ نظمت المادة 133 على تجريم اهانة الموظف او التعدي عليه³⁸ ، كما كفل قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016 ضمانات تأديبية ، حيث نصت المادة 59 على عدم جواز توقيع اي جزاء تأديبي الا بعد التحقق وسماع اقوال الموظف وتمكينه من الدفاع عن نفسه ، وفي العراق يتمتع الموظف بحماية قانونية مماثلة ، اذ جرم قانون العقوبات رقم 111 لسنة 1969 في المواد (229- 231) الافعال التي تمس الموظف اثناء اداء وظيفته ، كما نص قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل في المادة 10 على ضرورة اجراء تحقيق تحريري قبل فرض اي عقوبة انضباطية³⁹. وعلية يتضح من التشريعات محل المقارنة اتفقت على اقرار مبدأ الحماية الوظيفية بوصفه حقا غير ماليا مكتسبا ، وان اختلفت في نطاقه ، حيث جاء اكثر شمولا في فرنسا في حين ركزت مصر والعراق على الحماية الجزائية والاجرائية .

ثانيا / حق الاجازات

يعد حق الاجازة من الحقوق الوظيفية غير المالية التي تكتسب للموظف بموجب القانون ، ويهدف الى تحقيق التوازن بين متطلبات الوظيفة والحياة الخاصة ، ففي فرنسا نظم قانون الوظيفة العامة هذا الحق ، حيث نصت المادة (1- 621 L) على استحقاق الموظف لاجازة سنوية مدفوعة الاجر الى جانب الاجازات المرضية والعائلية وفق الشروط القانونية⁴⁰ ، اما في مصر فقد كفل قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016 هذا الحق بنصوص تفصيلية ، اذ نصت المادة 47 على الاجازات الرسمية ، والمادة 53 على الاجازات بدون راتب ، كما منح المشرع اجازات خاصة برعاية الطفل ومرافقة الزوج مما يعكس توسعا في حماية الجوانب الاجتماعية للموظف⁴¹ ، وفي العراق نص قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 في المادة 43 على حق الموظف في الاجازات الاعتيادية والمرضية والعائلية ، مع الاحتفاظ بالراتب ، كما اجاز منح اجازات خاصة لمرافقة الزوج واستكمل ذلك بقرارات تنظيمية⁴² ، وكذلك اجازة الامومة⁴³ . ويستفاد من ذلك ان التشريعات تقر هذا الحق بوصفه حقا غير ماليا مكتسبا مع اختلاف في مدى التفصيل والتنظيم .

³⁷ الكود العام للوظيفة العمومية الفرنسي المادة (1- 134 L) النافذ في 1 مارس لسنة 2022 .

³⁸ ينظر المادة 133 من قانون العقوبات المصري رقم 58 لسنة 1937 المعدل .

³⁹ ينظر المادة 10 من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل

⁴⁰ الكود العام للوظيفة العمومية الفرنسي المادة (1- 621 L) النافذ في 1 مارس لسنة 2022 .

⁴¹ ينظر المادتان (47- 53) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم 81 لسنة 2016 .

⁴² ينظر المواد (43 ، 44 ، 45 ، 46 ، 48 ، 49) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم 24 لسنة 1960 المعدل .

⁴³ قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم 882 لسنة 1987 الذي نص على (منح الموظفة اجازة امومة لمدة سنة واحدة ، تكون بواقع ستة اشهر براتب تام وستة اشهر بنصف راتب ، كما منح ام التوأم اجازة لمدة سنة كاملة براتب تام) .



ثالثا / الحق في الاستقرار الوظيفي

يمثل الاستقرار الوظيفي احد اهم الحقوق غير المالية المكتسبة اذ يضمن للموظف عدم المساس بوظيفته او انتهاء خدمته الا وفقا للقانون ، ففي فرنسا نظم القانون النظام التأديبي⁴⁴، وحالات انتهاء الخدمة بصورة دقيقة⁴⁵، بما يمنع التعسف ، وفي ذات السياق ذهب المشرع المصري من قانون الخدمة المدنية على نظام تأيبي محدد ، كما حدد انتهاء حالات انتهاء الخدمة المدنية على سبيل الحصر⁴⁶، اما في العراق فقد كفل قانون الخدمة المدنية وقانون الانضباط هذا الحق من خلال تنظيم النقل⁴⁷، والعقوبات التأديبية بشكل مندرج⁴⁸، بما يحقق الحماية القانونية للموظف . وبالتالي يشكل هذا الحق ضمانا اساسية لاستقرار المركز القانوني للموظف .

رابعا / الحق في الطعن القضائي

يعد حق التظلم من الحقوق غير المالية المكتسبة التي تمكن الموظف من حماية مركزه القانوني ، ففي فرنسا يحق للموظف التظلم ، ثم الطعن امام القضاء الاداري خلال شهرين من تاريخ تبليغه⁴⁹، وفي مصر قد يكون التظلم اختياريا او وجوبيا بحسب الحالة ، ويترتب عليه وقف ميعاد الطعن⁵⁰، وللموظف الطعن في القرار امام محاكم مجلس الدولة خلال ستين يوما من تاريخ نشره او العلم به استنادا للمادة 24 من القانون ذاته ، اما في العراق فقد يلتزم الموظف بسلك طريق التظلم الاداري قبل الطعن القضائي ، وذلك بتقديمه الى الجهة المصدرة القرار خلال 30 يوما، وعلى هذه الجهة البت فيه خلال مدة متماثلة وفي حال رفضه يجوز الطعن امام محكمة قضاء الموظفين⁵¹. ويظهر ذلك اتفاق هذ الانظمة على توفير ضمانات قانونية فعالة لحماية الموظف من التعسف .

المبحث الثاني

رقابة المحكمة الادارية العليا في حماية الحقوق الوظيفية المكتسبة

تعد الوظيفة العامة مجالا خصباً لتداخل اعتبارات المصلحة العامة مع الضمانات الفردية ، الامر الذي يفرض وجود جهة قضائية عليا تضبط هذا التوازن وتمنع انحرافه ، وفي هذا الاطار تبرز المحكمة الادارية العليا بوصفها سلطة رقابية تضطلع بمراجعة الاحكام والقرارات ذات الصلة بالشأن الوظيفي ، بهدف التأكيد على انسجامها مع احكام القانون وروحه ، ولا يقتصر دورها على تصحيح الاخطاء القانونية بل تعتمد الى ارساء توجهات قضائية مستقرة تكفل صيانته

44 الكود العام للوظيفة العمومية الفرنسي المادة (1 - 531 L) النافذ في 1 مارس لسنة 2022 .

45 الكود العام للوظيفة العمومية الفرنسي المادة (1 - 550 L) النافذ في 1 مارس لسنة 2022 .

46 ينظر المادة 69 من قانون الخدمة المدنية المصري رقم 81 لسنة 2016 .

47 ينظر المادة 41 من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم 24 لسنة 1960 المعدل .

48 ينظر المادة 8 من قانون موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل .

49 الكود العام للوظيفة العمومية الفرنسي المادة (1 - 135 L) النافذ في 1 مارس لسنة 2022 .

50 ينظر المادة 12 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 المعدل

51 ينظر المادة 15 من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل .



المراكز الوظيفية التي نشأت بصورة مشروعة . ووفقا لتلك المعطيات اثرنا تقسيم المبحث الى مطلبين ،نخصص الاول منه لفاعلية الرقابة القضائية كوسيلة لحماية الحقوق الوظيفية المكتسبة ، والمطلب الثاني خصص لاجتهادات المحكمة الادارية العليا في حماية الحقوق الوظيفية المكتسبة .

المطلب الاول

فاعلية الرقابة القضائية كوسيلة لحماية الحقوق الوظيفية المكتسبة

تتجلى اهمية الرقابة القضائية في المجال الوظيفي من خلال اخضاع القرار الاداري لاختبار قانوني دقيق يكشف مدى سلامة بنائه واثره في مركز الموظف ،فالقاضي الاداري لا يقف عند حدود ظاهر القرار ،بل يتولى فحص الاساس الذي استندت اليه الادارة ،والغاية التي سعت الى تحقيقها ومدى انسجام الجزاء او الاجراء المتخذ مع الوقائع الثابتة ،ومن هنا تبدو هذه الرقابة وسيلة عملية لضمان عدم الاضرار بالحقوق الوظيفية التي استقرت وفق القانون . لذا سنتناول في هذا المطلب من خلال الفرعين نخصص الاول في رقابة المحكمة على مبدأ المشروعية وعنصر الملائمة ،ونبحث في الفرع الثاني الرقابة على عنصرى الواقع والقانون .

الفرع الاول

رقابة المحكمة على مبدأ المشروعية وعنصر الملائمة

تعد الرقابة القضائية على مبدأ المشروعية وعنصر الملائمة من اهم الضمانات التي تكفل حماية الحقوق الوظيفية المكتسبة ،اذ تسهم في تعزيز ثقة الموظف بالادارة من خلال اخضاع اعمالها لرقابة القضاء ومنعها من التعسف في استعمال السلطة .

أولاً / رقابة المحكمة على مبدأ المشروعية

يقصد بمبدأ المشروعية خضوع الادارة للقانون في جميع تصرفاتها بحيث لا يجوز لها اتخاذ اي قرار الا ضمن الحدود التي يرسمها القانون⁵².

وقد ثار خلاف فقهي حول معيار هذا الخضوع فهل يكفي الا يخالف القرار الاداري القانون ،ام يجب ان يستند الى نص قانوني صريح ،ام يكون مجرد تطبيق مباشر للقاعدة القانونية⁵³؟ وفي السياق برزت ثلاث اتجاهات فقهية :

الاتجاه الاول : يمنح الادارة قدرا من الحرية ويُعد القرار مشروعاً متى كان له اساس قانوني ولم يخالف احكام القانون .

⁵² د. سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الادارية ،دراسة مقارنة ، ط1 ، دار الفكر العربي ،1957 ، ص 9 . محمد فواد عبد الباسط ، القرار الاداري ،دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، مصر ، ص 103 .

⁵³ د. غازي فيصل مهدي ، عدنان عاجل عبيد ، القضاء الاداري ، ط 4 ، 2020 ، ص 20 .



الاتجاه الثاني : يضيق من نطاق حرية الادارة ،ويشترط فقط عدم مخالفة القرار لقاعدة قانونية قائمة .

الاتجاه الثالث : يلزم الادارة بالتقيد الحرفي بالقانون ، بحيث تكون مجرد منفذ له دون اي سلطة تقديرية.⁵⁴

وقد اتجه الفقه الى رفض الاتجاه الثالث لشدته ،والاعتداد بالاتجاهين الاول والثاني ، بحيث يكون القرار الاداري مشروعاً اذا استند الى قاعدة قانونية ولم يخالفها⁵⁵. وبناء على ذلك اعترفت التشريعات الحديثة للادارة بسلطة تقديرية تمارسها في حدود القانون ،كاختيار توقيت القرار او وسيلة مع بقائها خاضعة للرقابة القضائية،ومن ثم فان اي قرار اداري يخالف القواعد القانونية يعد باطلا ،وقد يصل العيب فيه الى الانعدام بحسب جسامته المخالفة ،وهو ما يعرف بجزاء مخالفة مخالفة مبدأ المشروعية مع مراعاة تدرج القواعد القانونية واختلاف قوتها⁵⁶ ، وتعد الرقابة القضائية اهم صور الرقابة على مبدأ المشروعية ،وتمارسها المحاكم الادارية بناء على طعن من صاحب المصلحة بهدف حماية الحقوق الوظيفية المكتسبة .

يمارس مجلس الدولة الفرنسي رقابة على مشروعية القرارات الادارية بصفته جهة عليا ،ويراقب الاحكام الصادرة عن القضاء الاداري⁵⁷ ، وقد استقر قضاؤه على القرار الاداري يكون غير مشروع اذا شابه احد عيوب المشروعية ،وعلى سبيل المثال عدم الاختصاص او عيب بالشكل او مخالفة القانون ، او الانحراف بالسلطة ويترتب على ذلك الغاؤه⁵⁸.

وفي مجال الوظيفة ،أكد مجلس الدولة الفرنسي ضرورة احترام الحقوق المكتسبة للموظف ، وعدم جواز سحب القرارات الادارية الصحيحة بعد استقرارها ، حماية لاستقرار الاوضاع القانونية⁵⁹، كما تمارس المحكمة الادارية العليا المصرية رقابة واسعة على اعمال الادارة خاصة في المجال التأديبي من خلال الطعون المقدمة اليها، وقد اكد في احكامها ان خضوع الادارة للقانون يعد ضماناً اساسية لحماية الحقوق الوظيفية ،وان هذه الحقوق التي تنشأ بصورة قانونية لا

⁵⁴ حسين حامد حسن ، دعوى الالغاء في حماية المشروعية ،دراسة مقارنة ، مجلة الشرائع ، العدد 1 ، المجلد 5 ، 2025 ، ص 1372 .
مسلم عزيز حميد ، القرار الاداري بين المشروعية والانعدام ،دراسة تحليلية مقارنة ، بحث منشور في مجلة المركز الديمقراطي العربي ، العدد 26 ، المجلد 9 ، 2026 ، ص 126 .

⁵⁵ غازي فيصل مهدي ، و عدنان عاجل عبيد ، المصدر السابق ، ص 18 .
⁵⁶ د. مازن ليلو راضي ، اصول القضاء الاداري ، دار القائل ، ط4 ، لبنان ، 2017 ، ص 95 . سليمان الطماوي ، المصدر السابق ، ص 21 .

⁵⁷ د. حمدي ابو النور السيد عويس ، مبدأ احترام الحقوق المكتسبة في القانون الاداري ، ط1 ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، مصر ، 2011 ، ص 23 .

⁵⁸ حالات الطعن تمييزاً هي : (1- مخالفة القانون 2- مخالفة الاجراءات الشكلية التي يترتب على عدم مراعاتها البطلان 3- عدم الاختصاص 4- تجاوز السلطة 5- التناقض في الاحكام) وهذه العيوب لم تظهر دفعة واحدة وانما مرت بمراحل تطور طويلة . ينظر في ذلك : ميسون علي عبد الهادي، التنظيم القانوني للمحكمة الادارية العليا في العراق ، دراسة مقارنة ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة النهدين ، 2015 ، ص 134 .

⁵⁹ حمدي ياسين عكاشة ، المستحدث في قضاء مجلس الدولة الفرنسي ، ط2 ، دون سنة نشر ، ص 300 .



يجوز المساس بها الا وفقا للقانون، كما شددت على ان استقرار المركز الوظيفي للموظف يمثل مصلحة مشروعة تستوجب الحماية القضائية .

اما من الجانب العراقي فقد تتولى المحكمة الادارية العليا مراقبة مشروعية القرارات الادارية لا سيما تلك المتعلقة بالوظيفة العامة ، من خلال نظر الطعون الموجهة ضد احكام محكمة قضاء الموظفين⁶⁰، فقد قضت المحكمة الادارية العليا في احد قراراتها بان حكم محكمة قضاء الموظفين بالمصادقة على عقوبة تنزيل الدرجة للطاعن ، جاء غير صحيح وخالفا للقانون ، لذا قررت نقض الحكم المميز والغاء الامر المطعون فيه لكون صادر من جهة غير مختصة ويكون مخالفا للقانون ومخالفا للمشروعية⁶¹.

ويستفاد من ذلك ان القضاء الاداري في فرنسا ومصر والعراق يتفق على ضرورة احترام مبدأ المشروعية وعدم المساس بالحقوق الوظيفية مما يجعله اداة فعالة في مواجهة تعسف الادارة .

ثانيا / رقابة المحكمة على عنصر الملاءمة

يقصد برقابة المحكمة الملاءمة مدى تناسب القرار الاداري مع الوقائع التي استند اليها ، اي التأكد من ان الوسيلة التي استخدمتها الادارة تتناسب مع الهدف المراد تحقيقه ، وتظهر هذه الرقابة بوضوح في المجال التأديبي ، فيراقب القاضي مدى تناسب العقوبة مع جسامة المخالفة منعا للمبالغة والتعسف⁶².

وشهد القضاء الاداري الفرنسي تطورا ملحوظا في هذا المجال ، حيث انتقل من رقابة محدودة الى رقابة اكثر عمقا تقوم على مبدأ التناسب⁶³، فلم يعد القاضي يكتفي بالتحقق من وجود الخطأ، بل اصبح يوازن بين خطورة الفعل والعقوبة المفروضة خاصة قضاء الموظفين⁶⁴. وقد تعزز هذا الاتجاه بعد حكم (Dohan) سنة 2013 ، حيث بسط مجلس الدولة رقابته الكاملة على اختيار العقوبة بما يحقق التوازن بين مصلحة الادارة وحقوق الموظف⁶⁵.

ويعتمد القضاء المصري في رقابته على نظرية التناسب ونظرية الغلو ، حيث يراقب مدى التوازن بين الذنب الاداري والعقوبة ، وقد استقر قضاء المحكمة الادارية العليا على ان المغالاة في العقوبة تعد عيبا يخرج القرار عن حدوده القانونية ويؤدي الى الفغائه ، ويأخذ القاضي في تقديره بعين الاعتبار ظروف الموظف مثل تاريخه الوظيفي وطبيعة

⁶⁰ ينظر المادة 2 من قانون مجلس الدولة رقم 65 لسنة 1979 المعدل .

⁶¹ ينظر قر المحكمة الادارية العليا المرقم 2215 /قضاء موظفين /تميز / 2017.

⁶² حسين علي قاسم ، رقابة القضاء الاداري على ملائمة القرارات الادارية ، مجلة العلوم القانونية والسياسية ، جامعة ديالى، العدد 1، المجلد 13، 2024، ص570.

⁶³ Long , M., et Aut0es, Les grands arrest de la jurisprudence administrative, Dallas, Paris. 1999, p. 111.

نظرية التناسب : هو مبدأ قضائي يقتضي بوجوب وجود تعادل مادي ومعنوي بين التدابير التي تتخذها الادارة وبين خطورة الوقائع والهدف المنشود " بحيث تلغى القرارات التي تتسم بعدم الضرورة او التي تلحق ضررا بالفرد يقوق المصلحة العامة المحققة " .

⁶⁴ ميسون علي عبد الهادي ، المصدر السابق ، ص 14.

⁶⁵ قرار مجلس الدولة الفرنسي في قضية (Dohan) الصادر في 13 نوفمبر 2013) الذي احل الرقابة الكاملة محل رقابة الخطأ الساطع في التأديب.



الخطأ للتحقق من عدالة الجزاء⁶⁶، واما في العراق تعززت الرقابة على عنصر الملائمة بعد صدور قانون رقم 17 لسنة 2013 ، حيث لم يعد القضاء الاداري يقتصر على فحص مشروعية القرار ،بل امتد الى مراقبة مدى تناسب العقوبة مع الفعل المرتكب خاصة في نطاق العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في المادة 8 من قانون موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991 المعدل ، وعليه تمارس محكمة قضاء الموظفين هذه الرقابة من خلال فحص الوقائع المادية المخالفة ودرجو خطورتها ومقارنتها بنوع الجزاء وشدته للتأكد من وجود تناسب معقول بينهما .

اما المحكمة الادارية العليا ،فقد اكدت في قراراتها ان السلطة التقديرية للادارة ليست مطلقة ،وان فرض عقوبة غير متناسبة ،كالعزل على خطأ بسيط ،يعد تعسفا يوجب الغاء القرار ،كما الزمت الادارة ببيان اختيار العقوبة مما يجعل الملاءمة خاضعة لرقابة فعلية قضائية تقوم على مبدأ التناسب⁶⁷.

ويتضح ان رقابة القضاء على عنصر الملائمة تمثل مرحلة متقدمة من الرقابة ،اذ لا تكتفي بفحص قانونية القرار بل تمتد الى تقييم عدالته وتناسبه ،وقد اسهم القضاء الاداري في فرنسا ومصر والعراق من خلال نظريات التناسب والغلو في تقييد السلطة التقديرية للادارة بما يحقق التوازن بين كفاءة المرافق العامة وحماية الحقوق الوظيفية المكتسبة .

الفرع الثاني

الرقابة على عنصري الواقع والقانون

تعد الرقابة على اعمال الادارة من اهم الضمانات حماية الحقوق الوظيفية المكتسبة للموظف ،بل تمتد لتشمل فحص ركن السبب بما يتضمنه من عنصر الواقع والقانون.

اولا/الرقابة على عنصر الواقع

تمثل رقابة القضاء الاداري على عنصر الواقع للتحقق من صحة الوقائع المادية التي استند اليها القرار الاداري ،ومدى ثبوتها في الواقع ،لان اي خطأ في هذه الوقائع يؤدي الى عدم مشروعية القرار لانتفاء سببه الصحيح .

وقد اكد مجلس الدولة الفرنسي في قضية كامينو (Camino)⁶⁸ سنة 1916 على سلطة القاضي في التحقق من صحة الوقائع التي بنى عليها القرار الاداري وعدم الاكتفاء بتقدير الادارة لها ،وقد انتهت القضية الى الغاء قرار عزل رئيس

⁶⁶ حكم المحكمة الادارية العليا المصرية ،الطعن رقم 216 لسنة 31 قضائية (ارساء مبدأ التناسب وعدم الغلو) .

⁶⁷ د. عامر زغير محيسن ، اختصاص المحكمة الادارية العليا بالنظر تمييزا في حكم القضاء الاداري في العراق ، مجلة كلية القانون والعلوم السياسية ، جامعة ميسان ، ص 91- 94.

⁶⁸ السيد "كامينو" يشغل منصب رئيس بلدية وصدر قرار من السلطات الادارية بايقافه عن العمل ثم عزله ،حيث استندت الادارة في قرارها اتهامات محددة ،منها انه لم يحترم حرمة الموتى اثناء مراسيم دفن ، وانه لم يقم بواجبه في الحفاظ على النظام العام ،السيد كامينو طعن في القرار امام مجلس الدولة ،مؤكدا ان هذه الوقائع (التهم) غير صحيحة اصلا ولم تحدث .



بلدية هينداي لعدم صحة الوقائع التي استند اليها⁶⁹، مما رسخ خضوع الادارة لرقابة القضاء في تقدير الوقائع وعدم تمتعة بالسلطة المطلقة في ذلك .

اما في مصر، قضت المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم 3709 لسنة 44 قضائية عليا لسنة 2000 في دعوى تتعلق بفصل موظف من الخدمة، حيث قامت المحكمة بمراجعة الوقائع التي استند اليها القرار التأديبي للتحقق من صحتها وثبوتها . وقد انتهت الى الغاء القرار لعدم قيامه على وقائع ثابتة بالاوراق .

وفي العراق قضت محكمة القضاء الاداري في القرار رقم (255/قضاء اداري/ قضاء اداري/2012) بالغاء قرار اداري يتعلق باقالة احد اعضاء مجلس محافظة واسط وذلك لعدم صحة الوقائع التي استند اليها القرار وعدم كفاية الادلة المؤيدة له ،وقد خاست المحكمة الى ان القرار يفتقر الى سند الواقعي ، الامر الذي افقده مشروعيته⁷⁰. يتضح من المقارنة ان القضاء الاداري في فرنسا ومصر والعراق يعزز رقابته على عنصر الواقع من خلال التحقق من صحة الوقائع وعدم الاكتفاء بتقدير الادارة لها ، وقد بدأ هذا الاتجاه في فرنسا بحكم كامينو وتبناه القضاء المصري والعراقي ، خاصة في المنازعات التأديبية .وبذلك اصبحت حماية الحقوق الوظيفية مرتبطة بثبوت الوقائع التي يقوم عليها القرار بما يعزز ويحد من تعسف الادارة .

ثانيا / الرقابة على عنصر القانون

تتمثل رقابة القضاء الاداري على عنصر القانون في التحقق من سلامة التكييف القانون للوقائع التي استند اليها القرار الاداري ، ومدى صحة تطبيق القاعدة القانونية عليها ، فالقاضي الاداري لا يقتصر دوره على فحص الوقائع فقط ، بل يمتح الى مراقبة التفسير القانوني الذي اعتمده الادارة ومدى مطابقته للقانون بما يضمن عدم الانحراف في تطبيق النصوص وحماية الحقوق الوظيفية المكتسبة .

وفي فرنسا ارسى مجلس الدولة الفرنسي هذا النوع من الرقابة من خلال حكم (، Gomel⁷¹) ، سنة 1914 ، عندما قرر القاضي الاداري سلطة التحقق من مدى انطباق القاعدة القانونية على الوقائع محل القرار ، وبذلك لم يعد التكييف القانوني الذي تقوم به الادارة نهائيا او غير قابل للرقابة ، وقد ادى هذا الحكم الى تعزيز مبدأ المشروعية في المجال الوظيفي ، من خلال منع الادارة من المساس بالمراكز الوظيفية للموظفين استنادا الى تفسير قانوني خاطئ بما ينعكس على حماية حقوقهم المكتسبة .

⁶⁹ Conseil Etat (France).(1916,january14).Camino.Legifrance.

⁷⁰ قرار محكمة القضاء الاداري رقم (255/قضاء اداري/ قضاء اداري/2012).

⁷¹ تتلخص قضية Gomel في ان الادارة رفضت منح تصريح بالبناء لاحد الاشخاص السيد جوميل في منطقة باريس مستندة الى ان المبنى الذي ينوي تشييده سيوشه المنظر العام او الطابع الفني للمنطقة .



اما في مصر ،فقد قضت المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم (3193 لسنة 42 قضائية عليا) بان رقابة القضاء الاداري تمتد الى التحقق من سلامة تطبيق القانون على الوقائع ،وان الخطأ في التفسير او التكييف القانوني يعد سببا لعدم مشروعية القرار الاداري ⁷². وعليه فان هذا الاتجاه يرتبط بالحقوق الوظيفية المكتسبة في كونه يحمي الموظف من اي قرار تأديبي او ادراي يمس مركزه الوظيفي ،اما في العراق فقد قضت محكمة القضاء الاداري في القرار رقم 147/ قضاء موظفين /2012 بمراجعة مدى صحة تطبيق الادارة للقانون على المركز الوظيفي للموظف ،حيث تبين لها وجود خطأ في التفسير او التطبيق القانوني مما ادى الى عدم مشروعية القرار ⁷³، ويترتب على ذلك حماية الحقوق الوظيفية المكتسبة للموظف من اي مساس قائم على تطبيق غير صحيح للنصوص القانونية . ويستفاد من ذلك ان القضاء الاداري في فرنسا ومصر والعراق قد وسع رقابته على عنصر القانون ليجعل سلامة التكييف القانوني وضمانة اساسية لحماية الحقوق الوظيفية المكتسبة .

يتضح من الدراسة المقارنة ان رقابة القضاء الاداري على عنصري الواقع والقانون تمثل ضمانة اساسية لحماية الحقوق الوظيفية المكتسبة ،اذ ترتبط مشروعية القرار بنبوت الوقائع وسلامة تكييفها القانوني ،وبالتالي لايجوز المساس بهذه الحقوق .

المطلب الثاني

اجتهادات المحكمة الادارية العليا في حماية الحقوق المكتسبة

لم تكن حماية الحقوق الوظيفية المكتسبة وليدة النصوص القانونية وحدها ،بل كان لاجتهادات القضاء الاداري دور بارز في توضيح مضمونها وتحديد نطاقها واثارها ،فقد اسهمت المحكمة الادارية العليا ،من خلال مبادئها المستقرة ،في ترسيخ قواعد تمنع الادارة من الرجوع عن الحقوق التي اكتسبها الموظف بطرق شرعية ، كما اكدت ضرورة احترام استقرار الاوضاع الوظيفية وعدم تحميل الموظف نتائج اخطاء الادارة . ومن اجل بيان ذلك سنتناول في المطلب في فرعين ،نخصص الاول لاتجاهات القضاء الاداري في ارسال مبدأ استقرار المراكز الوظيفية ،وفي الفرع الثاني المبادئ التمييزية المستقرة للمحكمة في الحفاظ على الحقوق المكتسبة .

الفرع الاول

اتجاهات القضاء الاداري في ارساء مبدأ استقرار المراكز الوظيفية

يعد مبدأ الحقوق الوظيفية المكتسبة من المبادئ المهمة في القانون الاداري ، لانه يهدف الى حماية المراكز القانونية التي حصل عليها الموظف العام بشكل صحيح ، ومنع الادارة من المساس بها بأثر رجعي ، وهذا المبدأ يعد ضمانة

⁷² قرار المحكمة العليا في مصر رقم 3193 لسنة 42 قضائية عليا .

⁷³ قرار محكمة القضاء الاداري رقم 147/ قضاء موظفين /2012 منشور على موقع وزارة العدل العراقية .



لتحقيق الاستقرار القانوني وبناء الثقة بين الموظف والادارة⁷⁴، وقد اسهم القضاء المقارن في فرنسا ومصر والعراق في ترسيخ هذا المبدأ من خلال اجتهاداته التي حددت مفهوم الحق المكتسب وشروط نشأته وحدود المساس به⁷⁵. ففي فرنسا قرر مجلس الدولة في قضية⁷⁶ L' Aurore، عدم جواز تطبيق القرارات الادارية بأثر رجعي اذا كان ذلك يؤدي الى الاضرار بالمراكز القانونية التي استقرت سابقا، وكانت القضية تتعلق بتعديل تسعيرة الكهرباء مع تطبيقها على فترات ماضية، فقام المجلس بالغاء الجزء الخاص بالاثار الرجعي واكد ان هذا المبدأ يعد من المبادئ العامة للقانون ويجب احترامه، كما اشار مجلس الدولة الفرنسي في قرار له الصادر بتاريخ 1981/11/13 عدم جواز رجوع الادارة في قراراتها الادارية متى كانت قد أنشأت حقوقا مكتسبة للأفراد وصادرة بصورة مشروعة، وهو ما يجسد بوضوح الدور الانشائي الذي يضطلع به القضاء الاداري في تكريس مبدأ استقرار المراكز القانونية وحماية الحقوق الوظيفية المكتسبة.

اما في مصر فقد قضت المحكمة الادارية العليا بعدم الاعتماد بقرار لمجلس الوزراء صدر سنة 1048 لانه يتضمن اثرا رجعيا يمس حقوق الموظفين التي اكتسبوها سابقا واكدت ان هذه الحقوق لا يجوز المساس بها الا بنص قانوني صريح يقرر الرجعية⁷⁷، وفي العراق اتجه القضاء الاداري الى حماية الحقوق الوظيفية المكتسبة ايضا، حيث قضت المحكمة الادارية العليا بان احتساب الشهادة الدراسية للموظف وفق المادة 36 من قانون الموازنة لسنة 2019 يمنحه حقا مكتسبا لا يجوز المساس به⁷⁸، ويفهم من هذا الحكم ان الحقوق التي تنشأ وفق قانون نافذ تعد حقوقا مستقرة ولا يجوز للادارة تعديلها او الرجوع عنها اذا كان ذلك يضر بالموظف.

ويلاحظ ان القضاء الاداري توسع في مفهوم الحق المكتسب، فلم يعد يقتصر على الحقوق الحالية فقط بل يشمل ايضا الاثار المستقبلية مثل الترفيع واحتساب الخدمة، مما يعزز العدالة الوظيفية ويحد من سلطة الادارة اذا تعارضت مع حقوق الموظف.

ومن خلال ما تقدم، يتضح ان القضاء الاداري في فرنسا ومصر والعراق لعب دورا مهما في تثبيت مبدأ استقرار المراكز الوظيفية، من خلال حماية الحقوق المكتسبة ومنع الادارة من اصدار قرارات بأثر رجعي تضر بالموظفين.

الفرع الثاني

المبادئ التمييزية المستقرة للمحكمة الادارية العليا في حماية الحقوق الوظيفية المكتسبة

⁷⁴ د. سامي جمال الدين، اصول القانون الاداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2004، ص 312.

⁷⁵ د. علي محمد بدير، مبادئ القانون الاداري، 1993، ص 198.

⁷⁶ Long, M., et Aut0es, Les grands arrest de la jurisprudence administrative, Dallas, Paris. 1999, p. 112.

⁷⁷ حكم المحكمة الادارية العليا المصرية بشأن قرار مجلس الوزراء رقم 1 لسنة 1948.

⁷⁸ اشار الى ذلك: د. سامي جمال الدين، المصدر السابق، ص 318.



يُعد استقرار الحقوق الوظيفية المكتسبة من الاسس الجوهرية التي يقوم عليها القنون الاداري ، لما يوفره من حماية فعالة للمراكز القانونية التي استقرت للموظف العام ، ويحول دون تعرضها للمساس او الانتقاص بفعل تقلبات الادارة او اساءة استعمال السلطة، وفي هذا الاطار ادت المحكمة الادارية العليا دورا مهما في ترسيخ مجموعة من المبادئ التمييزية المستقرة التي تهدف الى صيانة هذه الحقوق .

وتعرف المبادئ التمييزية بانها (مجموعة القرارات التي تستخلصها محاكم الطعن "التمييز او النقض " من خلال رقابتها على الاحكام والقرارات الادارية ، التي تهدف الى حماية المراكز القانونية المستقرة للموظفين ، ومنع المساس بحقوقهم المكتسبة خلافا للقانون ⁷⁹ .

ففي فرنسا فان مجلس الدولة بوصفه محكمة اول و اخر درجة في الحالات الاتية :

1- دعاوى الغاء قرارات الوزراء بسبب تجاوز السلطة والغاء القرارات الادارية الفردية والتنظيمية الصادرة بشكل رسمي .

2- الدعاوى المتعلقة بالموظفين المعيّنين بنـ=مراسيم فيما يتعلق بوظائفهم .

3- الدعاوى المتعلقة بالقرارات الادارية التي يمتد نطاقها لاكثر من محكمة ادارية واحدة .

4- المنازعات الادارية التي تقع في مناطق لا تدخل في اختصاص محاكم ادارية ⁸⁰ .

وقد اسهم مجلس الدولة الفرنسي في تكريس حماية الحقوق الوظيفية المكتسبة من خلال احكامه ، حيث استقر قضاؤه على ضرورة تسبب القرارات الادارية التي تمس المركز الوظيفي للموظف ومن التطبيقات على ذلك حكمه القاضي بعدم مشروعية قرار نقل موظف يشغل وظيفة عميد بحري لعدم استناده الى اسباب واضحة ومعلنة ، مؤكدا ان مجرد الاشارة الى رأي جهة استشارية لا يعد تسببا كافيا وان الاخطار السابق لا يغني عن وجوب تضمين القرار ذاته اسبابا صريحة ⁸¹ . اما في مصر فان المحكمة الادارية العليا تمارس دورها بوصفها جهة طعن في الاحكام الصادرة عن المحاكم التأديبية التي تختص بمسألة الموظفين ⁸² ، وقد اكدت هذه المحكمة في احد احكامها ان الخصومة.

⁷⁹ شكيب خلف جاسم ، الحقوق المالية للموظف العام والضمانات القضائية الممنوحة لها ، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية ، العدد 62 ، المجلد 16 ، 2024 ، ص 187 .

⁸⁰ غازي فيصل مهدي ، وعدنان عاجل ، القضاء الاداري ، ط4 ، مكتبة السلام القانونية ، النجف الاشرف ، 2020 ، ص 161 .

⁸¹ ينظر : محمد بن مرهون المعمري ، تسبب القرارات الادارية ، ط2 ، دار وائل للنشر ، القاهرة ، مصر ، 2000 ، ص 62 .

⁸² علي صبري حسن ، اشكالات العلاقة بين الحقوق المكتسبة في القانون الاداري والنفذ الرجعي للقرارات الادارية ، بحث منشور في مجلة الاطروحة ، العدد 2 ، المجلد 5 ، 2020 ، ص 81 .



التأديبية لا تتعدى الا اذا تمت الاحالة وفق الاجراءات التي حددها القانون ومن الجهة المختصة، كهيئة النيابة الادارية، وان مخالفة هذه الاجراءات تؤدي الى بطلان الدعوى وعدم اتصال المحكمة بها اتصالا صحيحا. ويظهر هذا الاتجاه حرص القضاء الاداري المصري على حماية الضمانات الاجرائية للموظف بوصفها جزءا من حقوقه المكتسبة⁸³.

وفي العراق تختص محاكم قضاء الموظفين بنظر المنازعات المتعلقة بشؤون الموظفين في نطاق حقوقهم في مجال الخدمة المدنية، وقد نص قانون التعديل الخامس رقم 17 لسنة 2013 لقانون مجلس الدولة رقم 65 لسنة 1979 المعدل، على اختصاصها للفصل في دعاوى التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام في الحقوق الناشئة عن قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 المعدل، او قانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991 المعدل، او الانظمة التي تحكم العلاقة بين الموظف والجهة التي يعمل بها، وقد استحدثت المشرع بموجب التعديل المذكور تشكيل المحكمة الادارية العليا للنظر في الطعون بقرارات محاكم القضاء الاداري ومحاكم قضاء الموظفين وتمارس الاختصاصات التي تمارسها محكمة التمييز الاتحادية⁸⁴.

وقد ارسى المحكمة الادارية العليا في العراق عددا من المبادئ التمييزية المهمة، من ابرزها مبدأ عدم تحميل الموظف اخطاء الادارة، اذ استقر قضاؤها على ان حق الادارة في تصحيح اخطائها لا يجوز ان يمس الحقوق المكتسبة التي نشأت في ظل اوضاع قانونية صحيحة، وبناء على ذلك قضت في احدى الحالات بالغاء قرار اداري مخالف للقانون وتصديق حكم⁸⁵ محكمة قضاء الموظفين الذي انتهى الى النتيجة ذاتها.

ويلاحظ ان محكمة قضاء الموظفين لا تصدر احكاما مخالفة للقانون، بل كثيرا ما تصدر احكاما صحيحة تتفق مع مبدأ المشروعية مع استمرار رقابة المحكمة الادارية العليا على هذه الاحكام وفقا لظروف كل حالة.

كما اكدت المحكمة على مبدأ لا يضر الطاعن بطعنه⁸⁶، وهو من الضمانات الاساسية في مرحلة الطعن، اضافة الى ضرورة توفير الضمانات القانونية للموظف اثناء التحقيق الاداري، ومنها حقه في الاستعانة بمحام للدفاع عنه⁸⁷. ويتضح مما ورد اعلاه ان القضاء الاداري المقارن قد اسهم بصورة فعالة في ترسيخ مبادئ تحمي الحقوق الوظيفية المكتسبة وتحقيق التوازن بين متطلبات الادارة وحقوق الافراد.

⁸³ قرار المحكمة في الطعن رقم 1684/43 ق عليا - الدائرة الخامسة - جلسة 20/5/2001 بان الخصومة في الدعاوى التأديبية لا تتعدى ولا تتصل بها المحكمة المختصة الا اذا تمت الاحالة وفق التي نص عليها القانون ... ينظر في ذلك : د. عبد الله قنديل، ضوابط الاحالة للمحاكمة التأديبية، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2008، ص 270.

⁸⁴ ينظر في ذلك : عامر زغير، اختصاص المحكمة الادارية العليا بالنظر تمييزا في احكام القضاء الاداري، دراسة مقارنة، 2015، ص 21.

⁸⁵ ينظر في ذلك : رائد حمدان المالكي وهاشم شحيت مغنم معاينة دور مجلس الدولة العراقي في حماية حقوق الموظف العام، بحث منشور على الموقع الالكتروني

⁸⁶ مروة موفق مهدي، الاختصاص النوعي للمحكمة الادارية العليا في العراق، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، المجلد 34، العدد الخاص، 2019، ص 493.

⁸⁷ ينظر المادة (27/اولا) من قانون المحاماة رقم 173 لسنة 1965 المعدل. وايضا قرار مجلس الدولة العراقي رقم 178 لسنة 2025.



الخاتمة

بعد الانتهاء من الدراسة دور المحكمة الادارية العليا في حماية الحقوق الوظيفية المكتسبة ، دراسة مقارنة ، نلخص اهم النتائج والتوصيات:

اولا / النتائج

1. لا يتضمن التشريع العراقي شأنه شأن الفرنسي والمصري تعريفا تشريعيا مباشرا للحقوق الوظيفية المكتسبة ، على الرغم ان تعريف المصطلحات لم يكن من شأن المشرع القانوني ، بل يقع على عاتق فقهاء القانون .
2. تتنوع الحقوق الوظيفية المكتسبة الى حقوق مالية وحقوق غير مالية ، وتتكامل هذه الحقوق في ضمان استقرار المركز القانوني للموظف العام .
3. يتضح من خلال البحث ان التشريعات المقارنة اتفقت على حماية الحقوق الوظيفية المكتسبة ، الا انها اختلفت في اسلوب تنظيمها ومدى تفصيلها .
4. يتبين من خلال من البحث ان الرقابة القضائية لم تعد تقتصر على التحقق من مشروعية القرار الاداري من الناحية الشكلية ، بل امتد لتشمل فحص مدى تناسبه مع الوقائع وصحة هذه الوقائع وسلامة تكييفها القانوني مما يجعلها رقابة شاملة تضمن حماية فعالة للحقوق الوظيفية المكتسبة .
5. يتضح من خلال البحث ان القضاء الاداري المقارن لا سيما في فرنسا ومصر والعراق قد اسهم في ترسيخ مبدأ خضوع السلطة التقديرية للادارة لرقابة القضاء من خلال اعتماد معايير التناسب والغلو ، والتأكد من صحة السبب واقعا وقانونا ، الامر الذي عزز استقرار المراكز الوظيفية ومنع المساس بها بقرارات تعسفية .

ثانيا / التوصيات

1. نقترح بهذا الصدد من البحث النص صراحة على عدم جواز المساس بالحقوق الوظيفية المكتسبة عند تعديل التشريعات الا في حدود ضيقة وبنص صريح.
2. ضرورة تدخل المشرع العراقي للفصل بين مفهومي الترقية والترفيه بنصوص واضحة وبيان الطبيعة القانونية لكل منها منعا للخلط القائم في قانون الرواتب .
3. تكريس حماية هذه الحقوق قضائيا من خلال توحيد اجتهادات القضاء الاداري ومنع سحب او تعديل القرارات الادارية المشروعة بعد استقرارها .
4. نأمل من المشرع انشاء هيئة مفوضي الدولة ضمن تشكيل مجلس الدولة العراقي لما لها من دور مهم في تطوير القضاء الاداري ، وتعزيز حماية الحقوق ولا سيما الحقوق الوظيفية المكتسبة .



5. دعم دور القضاء الإداري في حماية الحقوق الوظيفية من خلال سرعة الفصل في المنازعات المتعلقة بها ، بما يحقق الاستقرار القضائي.

قائمة المصادر

اولا / الكتب القانونية

1. بدير علي محمد، مبادئ القانون الإداري، 1993.
2. حمدي أبو النور السيد عويس، مبدأ احترام الحقوق المكتسبة في القانون الإداري، ط1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2011.
3. سامي جمال الدين سامي، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
4. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، ط1، دار الفكر العربي، 1957.
5. عبد الباسط، محمد فؤاد، القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر.
6. عكاشة، حمدي ياسين، المستحدث في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، ط2.
7. علاء إبراهيم محمود عبد الله الحسني ، حماية الحقوق المكتسبة الناشئة عن القرار الإداري، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2018.
8. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2004.
9. مازن ليلو راضي ، أصول القضاء الإداري، ط4، لبنان، 2017.
10. محمد بن مرهون المعمرى ، تسبيب القرارات الادارية ، ط2، دار وائل للنشر ، القاهرة، مصر ، 2000.

ثانياً / الرسائل والأطاريح الجامعي

1. حسن محمد عواضه ، السلطة الرئاسية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1975.
2. حسين خليل عبد القادر، القرار الإداري المضاد وأثره على الحقوق المكتسبة، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة السليمانية، 2021.
3. عبد الهادي، ميسون علي، التنظيم القانوني للمحكمة الإدارية العليا في العراق، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهدين، 2015.

ثالثاً / البحوث المنشورة

1. ثائر حسين علي، الوظيفة العامة: واجبات وحقوق، مجلة القرار للبحوث العلمية المحكمة، المجلد 3، العدد 9، لبنان، 2004.



2. حسام الدين عبد الحميد ، الأمن القانوني وعلاقته بفكرة الحقوق المكتسبة في القانون الإداري المصري والفرنسي، مجلة بحوث الشرق الأوسط، جامعة عين شمس، العدد 80، مصر، 2008.
3. حسين حامد حسين، دعوى الإلغاء في حماية المشروعية، دراسة مقارنة، مجلة الشرائع، المجلد 5، العدد 1، 2025.
4. حسين علي قاسم، رقابة القضاء الإداري على ملائمة القرارات الإدارية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة ديالى، المجلد 13، العدد 1، 2024.
5. رائد حمدان المالكي، ومغرم، هاشم شحيت، دور مجلس الدولة العراقي في حماية حقوق الموظف العام، بحث منشور إلكترونياً.
6. زينة غانم العبيدي، آمال علي الموسوي، الأمن القانوني في ظل الظروف الطارئة بين استقرار النصوص ومقتضيات العدالة، مجلة نينوى للدراسات القانونية، كلية القانون، جامعة نينوى، العدد (صفر)، 2023.
7. شكيب خلف جاسم، الحقوق المالية للموظف العام والضمانات القضائية الممنوحة لها، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 16، العدد 62، 2024.
8. عامر زغير محيسن، اختصاص المحكمة الإدارية العليا بالنظر تمييزاً في حكم القضاء الإداري في العراق، مجلة كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة ميسان.
9. علي صبري حسن، إشكالات العلاقة بين الحقوق المكتسبة في القانون الإداري والنفذ الرجعي للقرارات الإدارية، مجلة الأطروحة، المجلد 5، العدد 2، 2020.
10. علي فارس جانكير، الرقابة القضائية على القرارات الإدارية الفردية السليمة لحماية الحقوق المكتسبة للموظف العام، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، المجلد 19، العدد 1، 2025.
11. محمد حسين الحمده، العلاقة بين مبدأ احترام الحقوق المكتسبة وشرعية القرارات الإدارية، المجلة العربية للنشر العلمي، العدد 78، الأردن، 2025.
12. مروة موفق مهدي، الاختصاص النوعي للمحكمة الإدارية العليا في العراق، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، المجلد 34، العدد الخاص، 2019.
13. مسلم عزيز حميد، القرار الإداري بين المشروعية والانعدام، دراسة تحليلية مقارنة، مجلة المركز الديمقراطي العربي، المجلد 9، العدد 26، 2026.
14. مصدق عادل طالب ، اختصاص مجلس الوزراء في إصدار الأنظمة في التشريع العراقي، مجلة النهريين للعلوم القانونية، 2025.



رابعاً / القرارات الإدارية والقضائية المنشورة

1. قرار المحكمة الإدارية العليا رقم 977/قضاء موظفين/تميز/2024 بتاريخ 2024/7/3.
2. قرار محكمة قضاء الموظفين رقم (1269/قضاء الموظفين/2025).
3. قرار المحكمة الإدارية العليا رقم 2215/قضاء موظفين/تميز/2017.
4. قرار محكمة القضاء الإداري رقم (255/قضاء إداري/2012).
5. قرار محكمة القضاء الإداري رقم (147/قضاء موظفين/2012).
6. حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 216 لسنة 31 قضائية.
7. قرار المحكمة العليا المصرية رقم 3193 لسنة 42 قضائية عليا.
8. حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بشأن قرار مجلس الوزراء رقم 1 لسنة 1948.

خامساً / الدساتير والقوانين

1. دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
2. دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014.
3. القانون المدني الفرنسي المعدل بعد 2016.
4. قانون حقوق وواجبات موظفي الخدمة المدنية الفرنسي رقم (83-634) لسنة 1983 المعدل.
5. الكود العام للتوظيف العمومية الفرنسي (2022).
6. قانون الخدمة المدنية المصري رقم 81 لسنة 2016.
7. قانون الخدمة المدنية العراقي رقم 24 لسنة 1960 المعدل.
8. قانون التقاعد الموحد العراقي رقم 9 لسنة 2014 المعدل.
9. قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم 22 لسنة 2008.
10. قانون العقوبات المصري رقم 58 لسنة 1937 المعدل.
11. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل.
12. قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 المعدل.
13. قانون مجلس الدولة العراقي رقم 65 لسنة 1979 المعدل.
14. قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم 882 لسنة 1987.
15. المرسوم الفرنسي رقم (85-1148) لسنة 1985.

سادساً / المصادر الأجنبية



1. Long, M., et Autres, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, Dalloz, Paris, 1999.
2. Conseil d'État (France), Camino, 14 January 1916, Legifrance.