

## حماية الموظف العام اداريا

م.م ليلي حنتوش ناجي

كلية القانون / جامعة بابل

### المقدمة:

نشأة الموظف العام قديمة قدم التاريخ نفسه فالموظف العام وجد يوم وجدت الدولة اذ ان الموظفين هم أداة الدولة القائمين بأعبائها فالنشاط الإداري والموظف أمران متلازمان لا يمكن القول بوجود احدهما دون الاخر فلا يمكن وجود موظف عام بدون وجود نشاط إداري وكذلك لا يمكن إن يتم النشاط الإداري بدون موظف عام. ان نظام الوظيفة العامة يتميز بصفة الدوام والاستقرار أي ان علاقة الموظف العام بالدولة هي علاقة تنظيمية وليس علاقة تعاقدية تحكمها القوانين واللوائح ويخضع الموظف وفقا لهذا النظام للسلطة الرئاسية وهي تقوم على أساس السلم الهرمي، كما إن نظام الوظيفة العامة يقوم على الاعتبار الشخصي لشاغل الوظيفة بمعنى انه يهتم بالمؤهلات الدراسية والعلمية لشاغل الوظيفة ومن الملاحظ انه في فرنسا ساد نظام التعامل في الوظائف حيث ان الوظيفة كانت تشتري وتورث وعلى من يرغب في شغل الوظيفة ان يشتريها من مالها ويتقلدها لا إن هذا الأمر سرعان ماشملته الثورة الفرنسية بالتغيير من خلال إلغاء نظام توارث الوظيفة وبيعها وإتاحة الفرصة بالتعين امام جميع المواطنين تحقيقا لمبدأ المساواة، وقد صدر في فرنسا العديد من التشريعات المنظمة للوظيفية العامة كان آخرها قانون الوظيفة العامة لعام ١٩٨٣ وهو القانون الساري لحد الآن وادخل عليه عدة تعديلات. وفي مصر أيضا صدرت تشريعات منظمة للوظيفية العامة منذ عام ١٩٥١ وكان آخرها قانون عام ١٩٧٨ وهو القانون النافذ حاليا وقد أدخلت عليه عدة تعديلات. اما في العراق فقد صدرت عدة تشريعات تولت تنظيم موضوع الوظيفة العامة وهي قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ وقانون الملاك رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٠ وقانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١.

### أهمية الموضوع:

يرجع أهمية اختيارنا لموضوع البحث لما له من أهمية بالغة وذلك نظرا لزيادة عدد الموظفين نتيجة اتساع نشاط الدولة في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية مما ترتب عليه اتساع النشاط الإداري الأمر الذي أدى القيام الدولة بوضع قواعد ونظم لحماية هؤلاء الموظفين وذلك لضمان استقرارهم في حياتهم الوظيفية وأيضا لضمان سير المرافق العامة بانتظام.

### خطة البحث:

سوف نتناول موضوع البحث في ثلاثة مطالب الأول سيكون مخصص لبيان مفهوم الموظف العام وعلاقته بالإدارة في حين سنجعل المطلب الثاني لتوضيح كيفية حماية حقوق الموظف بينما المطلب الثالث سنكرسه لوسائل الحماية الإدارية للموظف العام.

### المطلب الأول: مفهوم الموظف العام وعلاقته بالإدارة

مفهوم الموظف العام ليس له معنى محدد في الفقه او التشريع او القضاء ففي التشريع مثلا نجده يختلف من القانون الجنائي الى القانون الإداري بل أكثر من ذلك نجد ان مفهوم الموظف العام له معنى مختلف داخل القانون الواحد نفسه<sup>(١)</sup>، إضافة إلى اختلاف الفقه والقضاء في تحديد مفهوم الموظف، كما ان طبيعة العلاقة بين الموظف والإدارة هي الأخرى محل اختلاف الفقه، عليه سوف نقسم هذا المطلب الى فرعين الفرع الأول سيكون

(١) د. عبد الحميد كمال حشيش: دراسات في الوظيفة العامة، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٧٧. ص ٢٦٩.

لبيان مفهوم الموظف العام في حين الفرع الثاني سنجعله مكرس لبيان علاقة الموظف بالإدارة وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول: مفهوم الموظف العام

الفرع الثاني: علاقة الموظف بالإدارة

### الفرع الأول: مفهوم الموظف العام

اختلف الفقهاء حول وضع تعريف محدد للموظف العام الأمر الذي أدى بدوره الى تعدد تعريفات الموظف العام ومن خلال استعراض هذه التعريفات المتعددة نجد ان هناك اتجاهاً في الفقه لتحديد مفهوم الموظف العام وسوف نتناول هذان الاتجاهان على النحو التالي:

الاتجاه الأول: يذهب أصحاب هذا الاتجاه الى التوسع في تحديد مفهوم الموظف العام وكان هذا الاتجاه سائد في القرن العشرين من تعريفات أصحاب هذا الاتجاه نجد ان هوريو عرف الموظف بأنه كل شخص يشغل وظيفة دائمة في مرفق عام تديره الادارة العامة وان يتم تعيينه من قبل السلطات العامة. (١) اما رولاند فقد عرفه بأنه الشخص الذي يشغل احدى الوظائف الدائمة للمنشأة لضمان سير المرافق العامة بطريقة منتظمة (٢). اما الدكتور محمد زهير فقد عرفه على انه الشخص الذي يساهم في تسيير المرفق العام من خلال التحاقه بعمل من الاعمال الدائمة لملاك الاداريين (٣). اما الدكتور محمد فؤاد مهنا فقد عرفه الموظفين بانهم الاشخاص الذين يعهد اليهم باعمال دائمة في خدمة المرافق العامة التي تدار بواسطة السلطات الادارية المركزية او المحلية. (٤)

عليه يتضح لنا من استعراض التعريفات السابقة ان اصحاب هذا الاتجاه يتوسعون في تحديد مفهوم الموظف العام ويستندون في ذلك على عنصرين هما ان يشغل الموظف وظيفة بصقة دائمة ووان يكون اشغاله لهذه الوظيفة في احد المرافق العامة.

الاتجاه الثاني: يميل اصحاب هذا الاتجاه الى التضييق من نطاق مفهوم الموظف العام ويستند اصحاب هذا الاتجاه على عنصر الشكل وهو ضرورة انتماء الموظف الى تدرج اداري يشغل احدى درجاته ومن اهم تعريفات هذا الاتجاه تعريف الدكتور محمد حسنين عبد العال ان الموظف العام هو كل شخص يساهم في عمل مرفق عام تديره الدولة وغيرها من الوحدات الادارية باسلوب الاستغلال المباشر على ان تكون مساهمته في ذلك العمل عن طريق اسناد الوظيفة اليه بموجب قرار تعيين صادر من السلطة المختصة. (٥)

وايضاً اورد الدكتور احمد حافظ نجم تعريفاً للموظف جاء فيه هو كل شخص يعهد اليه بوظيفة دائمة في خدمة مرفق عام تديره الدولة او احد اشخاص القانون العام بطريق مباشر على ان يشغل منصب يدخل في التنظيم الاداري للمرفق على ان يكون ذلك بصفة دائمة ومستمرة وان يصدر قرار من السلطة المختصة بالتعيين، وفي حين اورد جانب من الفقه تعريفاً للموظف العام بأنه الشخص الذي يعهد اليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة او احد اشخاص القانون العام بطريق مباشر. (٦)

(١) د. محمد حامد الجمل: الموظف العام فقها وقضا، ج ١، ط ١، دار الفكر العربي، ١٩٥٨، ص ٥.

(٢) د. عبد الحميد كمال: مصدر سابق، ص ٢٧.

(٣) د. محمد فؤاد مهنا: المرافق العامة، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٥٢، ص ٢٢٩.

(٤) المصدر نفسه، ص ٢٢٩.

(٥) د. محمد حسنين عبد العال: الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، ١٩٧٤، ص ١.

(٦) د. سليمان الطماوي: الوجيز في القانون الاداري، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٨٨، ص ٣٩٠.

وبعد استعراض اهم التعريفات التي اورده اصحاب هذا الاتجاه نجدهم يتفقون على ضرورة توافر عناصر اساسية لاكتساب الشخص صفة الموظف العام اهمها ان يشغل وظيفة دائمة وان يسهم في ادارة مرفق عام وان يكون التعيين في احد درجات السلم الاداري.

عليه وبعد استعراض التعريفات المختلفة يمكننا ان نعرف الموظف العام على انه الشخص الذي يصدر قرار بتعيينه من السلطة المختصة وذلك للعمل في وظيفة دائمة وبصورة مستمرة في مرفق عام تديره الدولة او احد اشخاص القانون العام بطريق مباشر. ومن خلال هذا التعريف يمكننا ان نحدد العناصر اللازمة لاكتساب الشخص صفة الموظف العام وذلك على النحو التالي:

. **دائمة الوظيفة العامة:** الدائمة هنا تعد عنصر مهم من العناصر اللازمة لاكتساب صفة الموظف العام ،و الدائمة تقوم على عنصرين احدهما موضوعي والاخر شخصي فالعنصر الموضوعي يقصد به ان تكون الوظيفة دائمة حتى يكتسب الشخص صفة الموظف العام لانه لو كانت مؤقتة فلا يكتسب الشخص صفة الموظف العام . اما العنصر الشخصي في دائمة الوظيفة العامة ان يكون الموظف يشغل الوظيفة بصفة دائمة وليس بصفة مؤقتة. (١)

. **العمل في مرفق عام تديره الدولة او احد اشخاص القانون العام:** ولغرض اعتبار الشخص موظف عام لا بد ان يعمل في مرفق عام تديره الدولة او احد اشخاص القانون العام سواء كانت تديره سلطة مركزية مثل الوزارات او سلطة لالامركزية مثل الهيئات او المؤسسات العامة، (٢) والمرفق العام هو كل نشاط تمارسه الدولة او احد الاشخاص الادارية الاخرى سواء بنفسها او بواسطة احد الافراد تحت رقابتها واشرافها ويستهدف تحقيق منفعة عامة. (٣)

ولا يكفي لكي يكتسب الشخص صفة الموظف العام ان يعمل في مرفق عام وانما يجب ان يدار هذا المرفق العام عن طريق الدولة او احد اشخاص القانون العام وبالتالي لا يعد موظف عام من يعمل لدى شخص من اشخاص القانون الخاص حتى لو كان هذا الشخص الاعتباري يخضع لاشراف الدولة في العمل الذي يمارسه.

. **ان يدار المرفق العام بطريق الادارة المباشرة:** يشترط لكي يكتسب الشخص صفة الموظف العام ان يعمل في خدمة مرفق عام تديره الدولة او احد اشخاص القانون العام اضافة الى ان يدار هذا المرفق العام بطريق الادارة المباشرة .

وهناك عدة طرق لادارة المرفق العام منها طريقة التزام المرفق العام او الادارة عن طريق الامتياز او عن طريق المؤسسة العامة او عن طريق الاستغلال غير المباشر فهنا لا يعتبر الاشخاص موظفين عموميين، وذلك لانه الطريق المباشرة يضمن للدولة السيطرة الكاملة على المرفق العام وادواته وهي وحدها لها الحق في الاعتراف للموظفين فيها بصفة الموظف العام وبالتالي لا يعد موظف عام من يعمل في مرفق يدار بغير الطريق المباشر. (٤)

. **ان يصدر قرار بتعيينه من السلطة المختصة:** لغرض اعتبار الشخص موظف عام لا بد ان يصدر قرار تعيينه من السلطة المختصة بالتعيين ولا يكفي استيفاء الشخص الشروط المقررة لشغل الوظيفة العامة أي يصدر قرار

(١) د. محمد انس قاسم جعفر: الوسيط في القانون الاداري، ط٤، ١٩٩٤، ص٣١٠، ص٣١١.

(٢) المصدر نفسه، ص٣١٥.

(٣) د. محمد ابراهيم علي: حماية الموظف، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠١٠، ص٣٦.

(٤) د. ماجد راغب الحلو: مبادئ القانون الاداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٠، ص٤٥.

اداري بتعيينه في الوظيفة العامة من السلطة المختصة بالتعيين، عليه فان مجرد الترشيح لشغل احدى الوظائف او اجتياز الاختبار الذي تجريه الادارة او حتى استيفاءه الشروط اللازمة للتعيين لاكتسبه صفة الموظف العام لان هذه الاجراءات لاتعد تعبير صريح عن ارادة السلطة المختصة بالتعيين وان الشخص يكتسب صفة الموظف من تاريخ صدور قرار التعيين لانه الترشيح غير ملزم للادارة لانها تملك العدول عنه قبل صدور قرار التعيين. (١)

### الفرع الثاني: علاقة الموظف بالادارة:

ان علاقة الموظف بالادارة هي محل خلاف الفقه والقضاء فقد ذهب راي الى ان العلاقة بين الموظف والادارة علاقة تعاقدية يحكمها القانون الخاص في حين ذهب راي ثاني الى ان العلاقة بين الموظف والادارة علاقة تعاقدية يحكمها القانون العام وهناك راي ثالث يذهب الى ان العلاقة بين الموظف والادارة هي تنظيمية عليه سوف نبين هذه الاراء على النحو الاتي:

**الرأي الأول: علاقة تعاقدية يحكمها القانون الخاص:** ذهب هذا الري الى ان العلاقة بين الموظف والادارة هي علاقة تعاقدية يحكمها القانون الخاص والسبب في ذلك يعود الى سيطرة احكام القانون المدني على موضوعات القانون الاداري، وهذا العقد قد ياخذ صورة صريحة في شكل عقد من عقود التوظيف وقد ياخذ صورة ضمنية اساسها الإيجاب والقبول بين الطرفين الإيجاب يتمثل في رغبة الدولة في اشغال وظيفة ما وشروط هذا الإشغال اما القبول فيتمثل في تقدم المرشح الذي تتوافر فيه الشروط التي حددتها الادارة لشغل الوظيفة ومن ثم يتوافر في هذا العقد شرطي الايجاب والقبول من جانب الدولة والموظف وقد وصف هذا العقد بانه عقد وكالة اذا كان العمل المنوط بالموظف العام عملا قانونيا او عقد اجارة أشخاص او عقد عمل اذا كان العمل الذي يقوم به للدولة عملا ماديا وتظهر الدولة في هذه العلاقة كأنها صاحبة عمل. (٢) لان هذا الراي تعرض للنقد وكان اهم هذه الانتقادات: اذا كان العقد يقوم على اساس الإيجاب والقبول فانه يمكن للموظف العام ان لا يلتزم بقبول الوظيفة وانه يمكن رفضها في أي وقت. (٣)

. ان عقود القانون المدني تحتاج الى مفاوضات ومناقشات بين المتعاقدين وذلك لتحديد شروط التعاقد والحقوق والالتزامات المتبادلة بين المتعاقدين وهذه لا يمكن اتمامها في التعيين لانه هذا الاخير ينتج اثاره بمجرد صدور قرار التعيين من السلطة المختصة. (٤)

ان هذه العلاقة التعاقدية تخضع لمبدأ العقد شريعة المتعاقدين وبذلك لاتستطيع الادارة تعديل شروط العقد اذا اقتضت المصلحة العامة الا بعد اخذ موافقة الطرف الاخر الموظف وهذا يتعارض مع مبدأ حق الادارة في تعديل احكام الوظيفة العامة دون موافقة الموظف او الاحتجاج بالحقوق المكتسبة. (٥)

. يختص القضاء العادي بنظر المنازعات المتعلقة بالوظيفة على اعتباره عقد من عقود القانون الخاص في حين ان المحاكم الادارية هي صاحبة الاختصاص في هذا الموضوع. (٦)

. وفي حالة الخطاء تكون الادارة مسئولة عن خطأ موظفيها طبقا لمسئولية المتبوع عن اعمال تابعه. (١)

(١) د. محمد حسنين عبد العال، مصدر سابق، ص ٣.

(٢) د. ابراهيم الدسوقي، مصدر سابق، ص ٥٢.

(٣) د. طعيمة الجرف: القانون الاداري، بدون دار نشر، ١٩٧٣، ص ٢٧٧.

(٤) د. محمد فؤاد مهنا: المصدر السابق، ص ٤٨١.

(٥) د. طعيمة الجرف: المصدر السابق، ص ٢٧٨.

(٦) د. سليمان الطماوي: الوجيز في القانون الاداري، مصدر سابق، ص ٣٩٤.

. قاعدة نسبية اثار العقد: ان عقود القانون الخاص تتميز بنسبية اثار العقد أي انه لا يمتد الى غير اطراف العقد في حين الامر عكس ذلك في الوظيفة العامة حيث تمتد اثارها الى غير الموظف أي اتجاه الافراد وهذه مخالفة لقاعدة نسبية اثار العقود.<sup>(٢)</sup>

**الراي الثاني: علاقة تعاقدية يحكمها القانون العام** ازاء الانتقادات التي تعرض لها اصحاب الراي الاول ذهب جانب من الفقه الى القول ان العلاقة بين الادارة والموظف علاقة تعاقدية يحكمها القانون العام اذ ان هذه العلاقة تعطي الادارة سلطات واسعة اتجاه المتعاقد بغية تحقيق المصلحة العامة ولا تخضع لقاعدة العقد شريعة المتعاقدين الامر الذي يعطي للادارة سلطة تعديل العقد طبقا لمقتضيات المصلحة العامة وكان لاصحاب هذا الراي حجج لعل اهمها هو ان التعيين لا يتم من جانب واحد وهو الادارة بل من جانب الموظف والادارة معا أي صدور القرار من جانب الادارة يعد ايجابيا وتنفيذ الموظف القرار وتسلمه العمل يعد قبولاً من جانبه، اضافة الى ان الموظف لا يعين في الوظيفة العامة لاجارادته، كما ان تعيين الموظف لا يتم لاعن طريق المسابقة وهذه لا تختلف عن المناقصة في العقود الادارية حيث يكون الهدف فيكل منهم هو اختيار افضل المتقدمين.<sup>(٣)</sup>

الا ان هذا الراي لم يسلم من النقد على اعتبار ان عقود القانون العام ملزمة للادارة ولا يجوز لها ان تتخلى عنها لانها مقيدة بتحقيق المصلحة العامة وفقا لشروط محده يقف في مقدمتها هو ان تتغير الظروف التي تم التعاقد في ظلها، ان تكون هناك حجة للتعديل، ان لا يخل التعديل بالتوازن المالي للعقد.<sup>(٤)</sup>

**الراي الثالث: علاقة تنظيمية:** ترتب على تعرض الراي السابق للنقد من جانب الفقه والقضاء، بان استقر الراي في الفقه على تكييف العلاقة بين الموظف والادارة بانها علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح، وان الموظف يستمد حقوقه وواجباته مباشرة من النصوص المنظمة للوظيفة العامة، وعليه يترتب على تكييف العلاقة بين الموظف والادارة بانها علاقة تنظيمية عدة نتائج اهمها:

. انه بمجرد صدور القرار بالتعيين من السلطة المختصة يتسلم الموظف العام عمله ويترتب على ذلك عدة اثار قانونية منذ هذا التاريخ دون النظر الى رضاء الموظف او قبوله لهذه الوظيفة .

. حق الادارة في تغيير مركز الموظف في اي وقت دون توقف على رضاء الموظف وليس لهذا الاخير ان يحتج بان له حقا مكتسبا ولهذا يخضع الموظف للقوانين واللوائح الصادرة بعد تعيينه دون ان يتمسك بتطبيق القانون القديم الذي عين في ظلها.<sup>(٥)</sup>

. لا يجوز للادارة ان تتفق مع الموظف على مخالفة احكام القوانين واللوائح المنظمة للوظيفة فاذا حدث مثل هذا الاتفاق يعد باطلا حتى لو قبله الموظف.

. يلتزم الموظف العام بالعمل من اجل ضمان سير المرفق العام بانتظام، أي لا يجوز للموظف الاضراب عن العمل او يمتنع عن اداء عمله او الاستقالة الا بعد قبولها.

### **المطلب الثاني: حماية حقوق الموظف العام**

ان هناك اهتمام بتوفير الضمانات الضرورية لحماية حقوق الموظف العام سواء منها الحقوق المادية او المعنوية، وذلك من اجل تامين الاستقرار لوضاعه والاطمئنان على مستقبله الوظيفي مما يساعده على اداء عمله

(٧) د. عبد الحميد ابو زيد: المرجع في القانون الاداري، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٨٩، ص ١٩٩.

(١) المصدر نفسه، ص ٢٠٠.

(٢) د. محمد انس قاسم جعفر: مصدر سابق، ص ٢٤.

(٣) د. ابراهيم الدسوقي: مصدر سابق، ص ٥٥.

(٤) د. محمد انس: مصدر سابق، ص ٢٦.

على اكمل وجه، وفي هذا البحث سوف نسلط الضوء على بعض حقوق الموظف العام وذلك في ثلاثة فروع الفرع الاول سيكون مخصص لبيان الحماية لحق الموظف العام في راتبه اما الفرع الثاني سنخصصه لبيان حق الموظف العام في الاستقالة واخيرا الفرع الثالث سوف يكون مكرس لبيان حق الموظف العام في الراتب التقاعدي:

الفرع الاول: حماية حق الموظف العام في الراتب

الفرع الثاني: حماية حق الموظف العام في الاستقالة

الفرع الثالث: حماية حق الموظف العام في الراتب التقاعدي

### الفرع الاول: حماية حق الموظف في الراتب

يعتبر الراتب من أهم الحقوق الوظيفية للموظف العام لان الموظف قبل التحاق بالوظيفة العامة من اجل الحصول على الراتب ولو لا ربما لم يلتحق الموظف بالوظيفة فالموظف يكرس وقته في أداء عمله الوظيفي من أجل الحصول على الراتب وذلك لمواجهة الاعباء المعيشية ولا يقتصر حق الموظف على الراتب فقط بل يشمل كافة المزايا المتعلقة بالوظيفة مادية كانت أو أدبية بأذا يعتب من ملحقات الراتب وتاخذ حكمه كالمخصصات الاضافية مثل مخصصات السفر ومخصصات السكن ومخصصات النقل، والراتب لا يعتبر مقابل العمل وإنما وسيلة تسمح للموظف بأن يحتفظ بمكانته الاجتماعية لوظيفته.<sup>(١)</sup>

وعرف البعض الراتب بأنه هو نصيب العامل او الموظف في الدخل يتحدد بما يضمن مستوي من الحياة لانقا طبقا للمستوى الاقتصادي والحضاري لبلد ما يتفاوت هذا الاجر أو الراتب بمقدار ما يسهم به العامل في تكوين هذا الدخل القومي.<sup>(٢)</sup>

بينما عرف البعض الاخر الراتب بأنه هو المبلغ الذي يحصل عليه العامل دوريا لقاء ونظير انقطاعه لخدمة جهة الادارة اذا انها ملزمة بان تؤدي للعامل مقابل أنقطاعه لاداء هذا العمل كما ان الراتب لا يتحدد باتفاق العامل مع الادارة بل تحدده القوانين واللوائح ومن ثم فمن الممكن تعديلته بالزيادة او النقصان دون ان يكون للعامل التمتع بأي حق مكتسب بيدهانه بالنسبة لما استحق بالفعل من الرواتب فلا يجوز الساس بها باعتبارها حقوق شخصية للعامل لايجوز المساس بها باثر رجعي الابلمقتضي قانون يتضمن ذلك الاثر الرجعي<sup>(٣)</sup>، اما محكمة القضاء الاداري فقد قصت في حكم لها بان معنى الراتب في فقة القانون الاداري يختلف عن معنى الاجر في القانون المدني ومرد ذلك الى اختلاف طبيعة علاقة الموظف بالدولة وهي علاقة لائحية عن طبيعة علاقة الاجير بصاحب العمل وهي علاقة تعاقدية فاراتب الموظف تحدده القوانين واللوائح بصفة عامة وموضوعية وهذا التحديد لايقوم فقط على الموازنة بين العمل ومايقابلة من جزاء فحسب بل يراعي في تحديده ماينبغي ان يتوفر للموظف من مزايا مادية وأدبية تتناسب مع المركز الاجتماعي اللائق بالوظيفة مما يجنب الموظف انشغال البال بمطالب الحياة وضرورتها ومن ثم يكفل حسن سير المرفق العام والاصل ان الراتب مقابل العمل فيستحق الموظف راتبه بعد قضاء مدة خدمة فعلية بمعني ان الموظف يستحق راتبه عند نهاية كل شهر حيث يصبح الموظف دائما بالراتب المستحق له ولايجوز للادارة المساس بالراتب وتعديله باثر رجعي وذلك باعتباره الراتب حق شخصي للموظف<sup>(٤)</sup> والجدير بالذكر انه يتم تحديد راتب الموظف مقدما عن

(١) المصدر نفسه: ص ٧٧.

(٢) د. حامد محمد شط: النظام القانوني للاجور ولرواتب في الوظيفة العامة، القاهرة، ١٩٧٧، ص ٤٨.

(٣) المصدر نفسه: ص ٧٨.

(٤) د. محمد انس جعفر: مصدر سابق، ص ٧٨.

طريق الادارة وبارادتها المنفردة ومن ثم يمكن تعديلها بالزيادة او النقصان في اى وقت دون رضاء من الموظف وملك بموجب اللوائح والقوانين وهذا امالكدة المحكمة الادارية العليا في حكم لها بان راتب الموظف تحدد القوانين واللوائح وان مركز الموظف بالنسبة لراتبه في المستقبل هو مركز قانوني عام يجوز تغييره في اى وقت اما مركزه بالنسبة لراتبه الذي حل فعلا فهو مركز قانوني ذاتي وله حق مكتسب واجب الاداء ولايجوز المساس به الاينص خاص في القانون وليس في اداة ادني منه كلائحة ويلاحظ ان الموظف لا يستحق راتب بمجرد صدور قرار بتعيينه وانما يستحق راتبه من تاريخ تسلمه العمل وهذا مانصت عليه المادة ٢٥-٢ من قانون العاملين المدنيين بالدولة وهذا ما اكدته المحكمة الادارية العليا في حكم لها بان المناط في استحقاق الراتب هو تاريخ استلام العمل وليس القرار الصادر بالتعيين وكذلك نص قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ كما ان الموظف لا يستحق راتبه اذا تسلم العمل قبل صدور قرار التعيين في الوظيفة اذ ان مناط هذا الاجر هو صدور قرار التعيين في الوظيفة مرتببا باستلام العمل والهدف من منح الراتب انه وسيلة تسمح للموظف بان يحتفظ بالمكانة الاجتماعية المقابلة لوظيفته وان تضمن الدولة له اتاحة العيش وان يكون بعيدا عن الا نشغال بالاحتياجات المادية وبذلك يكرس جهد في اداء عملة واذا كانت هذه هي القاعدة العامة التي تنص الاجر مقابل العمل الا انه ترد عليه استثناءات اهمها :

#### -الاستثناءات الواردة على قاعدة الاجر مقابل العمل-

وتجدر الاشارة انه اذا كان الاصل ان الاجر مقابل العمل الا ان هذا الاصل يرد عليه استثناءات فقد يستحق الموظف راتبه رغم انه منقطع عن العمل واهم هذه الحالات هي

**الاستثناء الاول: الموظف المريض:** يستحق الموظف المريض باحد الامراض المزمنة على اجازة استثنائية باجر كامل وهذا مانص عليه القانون العاملين في مصربانه استثناء من احكام الاجازات المرضية يمنح العامل المريض باحد الامراض المزمنة التي يصدر بتحديددها قرار من وزير الصحة المصري بناء على موافقة الادارة العامة للمجالس الطبية اجازة استثنائية باجر كامل الى ان يشفي او تستقر حالته استقرار يمكنه العودة الى العمل او يتبين عجزه عجزا كاملا وفي هذه الحالة الاخيرة يظل العامل في اجازة مرضية باجر كامل حتى بلوغه سن الاحالة الى التقاعد.<sup>(١)</sup> وفي القانون العراقي ورد نص مشابه له في قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠.

**الاستثناء الثاني: الموظف المعتقل:** يستحق الموظف المعتقل راتبه كاملا وذلك لان اعتقال الموظف يعتبر من قبيل القوى القاهرة يؤدي الى منعه من مباشرة اعمال وظيفته وان الموظف لا يترتب عليه انقضاء العلاقة الوظيفية بل تبقى العلاقة الوظيفية قائمة مما يترتب عليه من احقيته لراتبه وعلاواته وترقيته وهذا ما كدته المحكمة الادارية العليا في العديد من احكامها لما كان اعتقال الموظف يعتبر من الاعذار التي ترقى الى مرتبة القوة القاهرة في مجال الاعتقال طالما لم يسند الى الموظف تهمة او يحكم بادانته او يصدر بشانته قرار خاص وانه ترتيبا على استمرار العلاقة الوظيفية قائمة ومتصلة فان الموظف يستحق مرتبه عن فترة الاعتقال باعتباره مرتبا وليس تعويضا كما يكون له الحق في الترقية بالاقدمية اذا حل عليه الدور.<sup>(١)</sup>

**الاستثناء الثالث: الموظف المحبوس حبسا احتياطيا:** يستحق الموظف المحبوس حبسا احتياطيا او تنفيذ لحكم جنائي غير نهائي نصف راتبه رغم عدم قيامه باداء اعمال وظيفته ويحرم من كامل اجره في حالة حبسه تنفيذيا لحكم جنائي نهائي.<sup>(٢)</sup>

(١) د. محمد ماهر ابو العينين: مصدر سابق، ص ٣٥.

(٢) المصدر السابق نفسه: ص ٦٣.

(٣) د. ماهر ابو العينين: مصدر سابق، ص ٤٠.

## ضمانات راتب الموظف العام

وقد احاط المشرع في اغلب الدول راتب الموظف العام بعده ضمانات منها:

**أولاً: تقرير حد ادني للراتب:** في اغلب التشريعات المنظمة للتوظيف العامة تحدد الحد الادني للراتب لان الحد الادني للراتب يعني المبلغ الذي يكفي اقل الضروريات الفردية او الاجتماعية للشخص وتعتبر اساسية ولا يمكن الاستغناء عنها. (١)

في مصر فقد قام المشرع المصري بمقتضي القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ والخاص بنظام العاملين المدنيين بالدولة بوضع حد ادني للمراتبات بستة عشر جنيها ثم رفع الحد الادني الى عشرون جنيها بمقتضي القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٨١ ثم رفع هذا الحد الى خمسة وثلاثون جنيها بالقانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٨٤. وفي العراق حد المشرع الحد الادني للراتب في قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ واخيرا في قانون الرواتب الصادر عان ٢٠٠٨ وذلك وفقا لقل درجة وظيفيه وهي الدرجة الحادي عشر وكان راتبها الاسمي ١٢٥٠٠٠ الف دينار عراقي ومن الملاحظ ان هناك زيادة تصدر على رواتب العاملين في دوائر الدولة ولكن تكون على الراتب الاسمي فقط وليس الراتب الكلي وان هذه الزيادة لمواجهة الظروف المعيشية الصعبة .

**ثانياً: عدم جواز الحجز على الراتب:** حرص المشرع سواء في فرنسا او مصر على حماية الموظف من الحجز عليه او الخصم منه الا في حدود نسبة معينة من الراتب وذلك لان المفروض ان يعيش الموظف من راتبه وينفق منه لمواجهة متطلبات المعيشة لذلك فان حرمان الموظف منه لاي سبب يلحق به ضرار ويمنعه من القيام باعباء وظيفية وفي فرنسا نصت المادة ٥٨٠ من قانون المرفعات الفرنسي على انه لايجوز الحجز على المراتبات والمعاشات المستحقة من الدولة الا بنسبة معينة بموجب القانون او الاوامر اما في مصر فقد نصت المادة ٣٠٩ من قانون المرفعات المصري على انه لايجوز الحجز على الاجور والرواتب الا بمقدار الربع وعند التزام يخصص نصفه لوفاء دين النفقة المقررة والنصف الاخر لما عداه من الديون. (٢) وفي العراق نص قانون الخدمة المدنية على عدم جواز الحجز على راتب الموظف كقاعدة عامة الا في حالة وجود دين في ذمة الموظف للدولة وتكون في حدود خمس الراتب .

**ثالثاً: التجاوز عن استرداد ماتم صرفه بدون حق** قد عالج المشرع المصري هذا الوضع عن طريق اصدار قوانين تتضمن التجاوز عن استرداد ما صرف للموظف دون حق فقد اصدر المشرع المصري القانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٨٦ في شأن التجاوز عن استرداد ما صرف بغير وجه حق من رواتب او الاجور او بدلات او رواتب اضافية كما اصدر المشرع المصري القانون رقم ٤ لسنة ٢٠٠٠ بالتجاوز عن استرداد ما صرف بغير وجه حق من رواتب او الاجور او رواتب اضافية ويتبين من ذلك ان المشرع المصري قد حقق حماية هامة للموظف وذلك بالتجاوز عن استرداد ما صرف له بغير حق من رواتب او اجور او رواتب اضافية وذلك اذا كان الصرف تنفيذاً لحكم قضائي او فتوي من مجلس الدولة ثم عدل عنها او كان الصرف لراي صادر عن الجهاز المركزي للتنظيم والادارة ثم عدل عنه اما التجاوز عن الاسترداد في غير الحالات فيخضع لتقدير السلطة المختصة بقرار منها وكان الهدف من ذلك هو عدم ارهاق الموظف من رد المبلغ التي صرفت له من جهة الادارة فانفقتها ويصعب عليه ردها بعد ان ادركت جهة الادارة خطاها وانه يشترط للتجاوز وبهذا الصدد صدر العديد من الاحكام القضائية القضاء الاداري المصري ممثلاً بالمحكمة الادارية. وعن استرداد ماتم صرفه للموظف ان يكون

(١) د. سليمان الطماوي: القضاء الاداري، مصدر سابق، ص ٣١٣

(٢) محمد ماهر ابو العينين: مصدر سابق، ص ٣٣٧.

الصرف قد تم تنفيذاً لحكم قضائي أو فتوي من مجلس الدولة عدل عنه أو رأي للجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ثم عدل عنها ونأمل أن يرد نص مماثل في القانون العراقي.

### الفرع الثاني: حماية الموظف العام من الاستقالة

الاستقالة تعتبر عملاً إرادياً من جانب الموظف يظهر فيه رغبة في ترك وظيفته بصفة نهائية قبل بلوغ السن القانوني المحدد لترك الخدمة والاستقالة تختلف عن الإضراب حيث أن الاستقالة كما سبق القول بانها رغبة الموظف في ترك الوظيفة التي يشغلها والاستقالة أنواع قد تكون استقالة صريحة وقد تكون استقالة ضمنية.<sup>(١)</sup>

#### **اولاً: الاستقالة الصريحة**

#### **ثانياً: الاستقالة الضمنية**

**اولاً: الاستقالة الصريحة** تعرف الاستقالة الصريحة بانها هو عمل من جانب الموظف يظهر فيه اعدته الصريحة في ترك الوظيفة وانهاء علاقة الوظيفة مع جهة الادارة، وهناك عدة ضمانات لقبول الاستقالة الصريحة من الموظف العام واهم هذه الضمانات هي:

١- ان تكون الاستقالة مكتوبة: يشترط في الاستقالة الصريحة ان تكون مكتوبة يعبر فيها الموظف عن رغبته في ترك الوظيفة نهائياً.<sup>(٢)</sup>

ولم يتطلب المشرع شكلاً خاصاً للاستقالة كل ما اشترط ان تكون الاستقالة مكتوبة ويستدل من عباراتها رغبة الموظف في ترك الوظيفة.<sup>(٣)</sup>

والغرض من اشتراط الكتابة ليس كونها وسيلة للاثبات وانما تتيح الفرصة للموظف للتروي والتفكير في النتائج التي تترتب على فعله.<sup>(٤)</sup>

لذلك فان الاستقالة الشفهية لاتصلح سبباً لصدور قرار بانها خدمة الموظف حتي ولو امكن اثبات صدور تلك الاستقالة الشفهية منه

٢- ان تكون الاستقالة صادرة عن ارادة حرة: يجب ان تصدر الاستقالة عن رغبة صادقة ورضاء صحيح فان شابها عيب من عيوب الرضاء بطل طلب الاستقالة ويستطيع الموظف ان يطلب الغاء القرار الصادر بقبول الاستقالة لانعدام الرضاء.<sup>(٥)</sup>

فالاستقالة باعتبارها مظهراً من مظاهر ارادة الموظف في اعتزال الخدمة يجب ان يصدر برضاء صحيح فيفسده ما يفسد الرضاء من عيوب ومنها الاكراه اذا توفرت عناصره بان يقدم الموظف الطلب تحت سلطان رهبة بعثتها الادارة في نفسه دون حق وكانت قائمة على اساس فان كانت ظروف الحال تصور له خطراً جسيماً محققاً يهدده هو أو غيره في النفس أو الجسم أو الشرف أو المال ويراعي في تقدير الاكراه جنس من وقع عليه الاكراه وحالته الاجتماعي والصحية وكل ظرف اخر من شأنه ان يؤثر في جسامته.<sup>(٦)</sup>

٣- ان تكون الاستقالة غير معلقة على اي قيد أو شرط: هو شرط وضع لمصلحة الادارة وليس للموظف المستقيل ان يتمسك به اذ كانت الاستقالة صادرة وكانت الادارة قد قبلت الاستقالة المشروط اي انها تنازلت

(١) د. مصطفى ابو زيد فهمي: الادارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٢، ص ٩٦.

(٢) د. زكي النجار: اسباب انتهاء الخدمة للعاملين في الحكومة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٧، ص ١١٦.

(٣) د. ماجد راغب الحلو. مصدر سابق، ص ٥٦٦.

(٤) د. ماهر ابو العينين: احكام وفتاوي مجلس الدولة، ص ٨٦٨.

(٥) د. سليمان الطماوي: الوجيز في القانون الاداري: مصدر سابق، ص ٤٩٦.

(٦) د. محمد عبد الحميد أبو زيد: المرجع في القانون الاداري، ص ٥٦٦.

عن حقه فالاستقالة المشروطة لاتعتبر مقبولة الا اذا صدر قرار بقبولها مع الشروط التي علق عليها كما ان سكوت الادارة ثلاثين يوما من تاريخ تقديمها لاتعتبر قرينة على قبولها الاستقالة المشروطة فلا بد من تحقيق شروطها فتعتبر باطلة<sup>(١)</sup> ويجدر بنا ان نشير الى ان المقصود بالشروط المقرونة بالاستقالة هي الشروط الحقيقية اما اذا تضمن طلب الاستقالة عبارات بشأن امور تترتب على قبول الاستقالة بقوة القانون فان مثل العبارات لاتعتبر شروطا يعلق عليها الاستقالة قبولها او رفضا ومن هذا القبيل ان ينص العامل في طلب استقالته على وجوب صرف مكافاة عن مدة خدمته بمجرد تركه الوظيفة فان هذه العبارة لاتعتبر شرطا تعليق عليه الاستقالة قبولها او لرفضها وانما هي لاتعدو ان تكون استنهاضا للهمة في سرعة اتمام الصفر .

٤- صدور قرار بقبول الاستقالة: يترتب على تقديم الموظف العام استقالته الاستمرار في عمله حتي صدور قرار من جهة الادارة بقبولها او رفضها لان الاستقالة اذا كانت حقا للموظف الا انه ليس مطلقا فيتعين عليه الاستمرار في عمله حتي يصدر قرار من الادارة بقبولها لان ترك الموظف عمله بمجرد تقديم استقالته وقبل صدور قرار من جهة الادارة بقبولها يعرضه للساءلة التأديبية والجدير بالذكر انه من حق الموظف الذي تقدم باستقالته الرجوع فيها بشرط ان يصل هذا الى الادارة قبل صدور قرارها بقبول الاستقالة اما اذا قبلت الادارة الاستقالة قبل علمها بصدور الموظف عنها يعتبر منهيها لخدمته اما اذا صدر القرار برفض الاستقالة فانه من حق الموظف الطعن في القرار امام اللجنة الادارية المتساوية والتي تصدر رايها مسبا.<sup>(٢)</sup>

ثانيا: الاستقالة الضمنية: هو ان ياتي الموظف بتصرفات معينة تعبر عن رغبته في التخلي عن وظيفته وهي ما تسمى بالاستقالة الضمنية، لقد عالج المشرع المصري موضوع الاستقالة الضمنية للموظف العام محققا بذلك حماية ادارية من خلال احاطة الموضوع بعدة ضمانات يجب مراعاتها قبل انتهاء خدمته بالانقطاع واهم هذه الضمانات هي :

١- اذار الموظف المنقطع عن العمل كتابيا على عنوانه: يتعين اذار الموظف كتابة بعد خمسة ايام في حالة انقطاعه عن العمل بدون اذن اكثر من خمسة عشر يوما متصلة وبعد عشر ايام في حالة الانقطاع عن العمل بغير اذن اكثر من ثلاثين يوما غير متصلة<sup>(٣)</sup> ، ويعتبر الاذار اجراء جوهريا الغرض منه ان تستبين جهة الادارة اصرار العامل على ترك العمل وعزوفه عنه ومن جهة اخرى اعلانه بما يمكن اتخاذه ضده من اجراءات حيال هذا الانقطاع حتى يتمكن من ابداء عذره قبل اتخاذه الاجراء.<sup>(٤)</sup> ويشترط لصحة الاذار المرسل للموظف المنقطع عن العمل حتي ينتج الاذار اثره فيه انتهاء خدمة الموظف في بالاستقالة الضمنية عدة شروط اهمها:

- أ- ان تكون عبارة الاذار واضحة.
  - ب- ان يتم الاذار بعد مضي مدة معينة من الانقطاع عن العمل.
  - ج- ارسال الاذار عن طريق البريد او البريد.
  - د- ضرورة وصول الاذار الى المنذر اليه.
- ٢- تقديم الموظف عذرا للانقطاع عن العمل: حقق المشرع ضمانة هامة للموظف المنقطع عن عمله اكثر من خمسة عشر يوما متتالية اغو اكثر من ثلاثين يوم غير متصلة بان نص على ان تنتفي قرينة الاستقالة الضمنية

(١) د. محمد إبراهيم : حماية الموظف، ص ١٨٩.

(٢) المصدر نفسه، ص ١٩٤.

(٣) د. محمد عبد الحميد ابو زيد: مصدر سابق، ص ٦٤٥.

(٤) د. محمد ماهر ابو العينين: احكام مجلس الدولة، ص ٩٢٦.

إذا تقدم الموظف بعذر مقبول تقبل جهة الادارة<sup>(١)</sup> . وهناك حالات معينة حقق فيها المشرع المصري حماية ادارية للموظف العام المنقطع عن العمل ورغم انقطاع عن العمل لا يعتبر مستقبلا واهم هذه الحالات هي:

أ- الموظف المريض.

ب- اعتقال الموظف او القبض عليه.

ج- الموظف المكلف.

٣- لا يجوز اعتبار الموظف المنقطع مستقبلا اذا اتخذ ضده الاجراءات التأديبية عن مدة انقطاعه.:

والجدير بالذكر اذا انقطع الموظف عن عمله اكثر من خمسة عشر يوما متتالية او ثلثين يوما غير متتالية وقد قامت الادارة باتخاذ الاجراءات التأديبية حيال مدة الانقطاع وصدر ضده الجزاء التأديبي فلا يجوز للجهة الادارية بعد ذلك اعتبار الموظف مستقبلا من تاريخ انقطاع عن العمل.<sup>(٢)</sup>

### المطلب الثالث: وسائل تحقيق الحماية الإدارية للموظف العام

القرار الاداري يعني افصاح الجهة الادارية عن ارادتها الملزمة بمالها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح في الشكل الذي يتطلبه القانون بقصد احداث اثر قانوني معين متى كان ذلك ممكنا وجائزا قانونيا وكان الباعث تحقيق مصلحة عامة . يتضح مما تقدم ان القرار الاداري له عدة اركان يتعين توافرها حتى يكون القرار صحيحا ومنتجا لاثاره القانونية . وتتمثل اركان القرار الاداري في اربعة اركان اهمها: السبب Lamotif الذي يدعو الى اتخاذه ، والشكل Laforme الذي يبدو فيه القرار ، اما المحل L'obejt هو موضوع القرار واما الاختصاص La competence هو السلطة المختصة باصداره ، واخيرا الغاية Le but التي تسعى الادارة الى تحقيقها.<sup>(٣)</sup> واذا تخلف أي ركن من هذه الاركان يكون القرار الاداري معيبا ويكون قابلا للسحب او طعنه بالالغاء اذا كان له مقتضى ، فضلا عن التعويض اذا كان له مقتضى ، عليه سوف نتناول الموضوع وفقا للتالي:

الفرع الاول : سحب القرار الاداري .

الفرع الثاني: تعويض الموظف العام عما اصابه من ضرر .

### الفرع الاول: سحب القرار الاداري المعيب

يترتب على صدور القرار الاداري المشوب بعيب من العيوب المقررة في القانون الاداري سواء في الاختصاص او المحل او السبب او الشكل او تجاوز السلطة ، بان يجوز لجهة الادارية سحب قراراتها الادارية المعيبة المخالفة للقانون في خلال المدة القانونية المحددة للطعن القضائي . عليه سوف نتناول الموضوع على النحو التالي :

اولا : تعريف سحب القرار الاداري .

ثانيا : شروط سحب القرار الاداري .

اولا: تعريف سحب القرار الاداري:

عرف البعض سحب القرار الاداري بانه قرار تصدره جهة الادارة لازالة قرار فردي غير مشروع باثر

رجعي.<sup>(٤)</sup>

(١) مصدر سابق، ص ٥٨٦ .

(٢) د. محمد إبراهيم الدسوقي: مصدر سابق، ص ٢٠٦ .

(٣) د. جورج شفيق: قواعد واحكام القضاء الاداري ، الطبعة الخامسة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، سنة ٢٠٠٢/٢٠٠٣ ، ص ٤٧٧، ٤٧٨ .

(٤) د. محمد عبد الحميد ابو زيد : المرجع في القانون الاداري ، ص ٣٩١ .

بينما عرفه البعض بأنه الغاء قرار باثر رجعي ،وانهاء كافة اثاره القانونية في الماضي والمستقبل .اما الدكتور/محمد عبد الحميد ابو زيد فقد عرف سحب القرار الاداري بأنه زوال كافة اثاره سواء في الماضي او المستقبل وبذلك يعتبر القرار المسحوب كأنه لم يكن من تاريخ صدوره .<sup>(١)</sup> وبالتالي فإنه يجوز للجهة التي اصدرت القرار الاداري او التاديب ان تسحبه ، كما يجوز للجهة التي اصدرت القرار سحب ، وفي هذا الصدد قضت المحكمة الادارية العليا بقولها "بأنه من المقرر ان السلطة التي تملك سحب القرار الاداري النهائي المشوب هي الجهة التي أصدرته او الجهة الرئاسية لها فلا وجه للنعي على القرار الساحب من ذات الجهة التي أصدرت قرار الحفظ بأنه مشوب بعدم الاختصاص ذلك انه مصدر القرار المشوب ان يسحبه من تلقاء نفسه دون انتظار لتظلم ذوي الشأن منه"<sup>(٢)</sup>. والحكمة من تقرير مبدأ جواز سحب القرارات الإدارية ، هي ان القرار الإداري المخالف للقانون يبقى فترة من الزمن معرضا للإلغاء با لطريق القضائي ، فمن المنطق ان يكون لجهة الادارة التي اصدرته ان تتجنب الحكم القضائي بالغائه فتسحبه وتصلح بنفسها شوائب القرار وعيوبه .

**ثانيا : شروط سحب القرار الإداري** القاعدة العامة انه يشترط لسحب القرار الاداري او التاديب ان يكون القرار غير مشروع ، فلا يجوز سحب القرار الاداري او التاديب المشروع وذلك لانتفاء علة السحب وعدم المساس بحقوق الافراد المكتسبة<sup>(٣)</sup> وهذا ما اكدت عليه المحكمة الادارية العليا بقولها "بان القاعدة المستقر عليها هي ان القرارات الادارية التي تولد حقا او مركزا شخصيا للأفراد لايجوز سحبها في أي وقت متى صدرت سليمة وذلك استجابة لدواعي المصلحة العامة"<sup>(٤)</sup> عليه سوف نتناول الموضوع في فقرتين كالتالي :

١. ميعاد سحب القرار الاداري او التاديب

٢. الاثار المترتبة على سحب القرار الاداري

**١. ميعاد سحب القرار الاداري او التاديب :** لغرض سحب القرار الاداري لا بد التقيد بميعاد معين وهو في فرنسا شهرين من تاريخ البت في التظلم او اربعة اشهر من تاريخ تقديم التظلم تحسب المدة من تاريخ النشر بالنسبة للقرارات التنظيمية ومن تاريخ الاعلان بالنسبة للقرارات الفردية<sup>(٥)</sup> للادارة سحب القرار لتجنب الالغاء القضائي أي قبل انقضاء مواعيد الطعن اما اذا رفعت دعوى الالغاء فإنه يمكن لجهة الادارة سحب القرار الاداري طالما لم يصدر حكم قضائي في الدعوى ولكن انقضت المدة المحددة للطعن او صدر حكم قضائي فلا يجوز سحب القرار او المساس بالحقوق المكتسبة، هذا كان في فرنسا اما في مصر فان سحب القرار الاداري او التاديب الغير المشروع يكون خلال المدة القانونية المحددة للطعن القضائي بالالغاء أي في خلال مدة ستين يوما من نشر القرار او اعلان صاحب الشأن به او من تاريخ علمه به علما يقينيا فاذا انقضت هذه المدة اكتسب القرار اصاله تعصمه من الخطأ<sup>(٦)</sup>.

(١) المصدر نفسه ص ٣٩١ .

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا بجلسة ١٨ ابريل سنة ١٩٦٧ الطعن رقم ٢٣٠، ٩، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا ،قاعدة رقم ٩٥

(٣) د . محمد عبد الوهاب :القضاء الاداري ،الاسكندرية ،دار المطبوعات الجامعه ،٢٠٠٠ ، ص ١٣٩ .

(٤) د . فتاح ابو الليل :الوجيز في القانون الاداري، دار النهضة العربية ،القاهرة ،٢٠٠٠ ، ص ٧٠ .

(٥) عبد العظيم عبد السلام : تاديب الموظف العام ، ج ١ ، ط ١ ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٠ ، ص ٢٧١ .

(٦) المصدر نفسه ، ص ٢٧٢ .

وتجدر الاشارة الى انه اذا رفعت الدعوى بطلب الغاء القرار الاداري غير المشروع فأن للإدارة ان تسحب القرار في أي وقت قبل صدور الحكم في الدعوى ولكن حق الإدارة في هذه الحالة ان يتقيد بطلبات الخصوم في الدعوى فلا تستطيع الإدارة ان تمس القرار الا بالقدر الذي يملكه مجلس الدولة عن طريق الإلغاء<sup>(١)</sup> لانه يرد على شرط الميعاد بعض الاستثناءات يجوز فيها سحب القرار الاداري دون التقيد بميعاد معين لانه كما عرفنا سابقا ان الإدارة في الاصل يجوز لها سحب قراراتها الغير المشروعة ضمن المدة القانونية لان هذه القاعدة يرد عليها استثناءات تستطيع الإدارة بموجبها سحب القرار دون التقيد بمدة معينة ومن اهم هذه الاستثناءات هي :

أالقرار المنعدم: هو ذلك القرار الذي بلغ فيه العيب حدا جسيماً يجرده من صفته الادارية ويجعله مجرد عمل مادي لا يتمتع بما تتمتع به القرارات الادارية السليمة وعلى ذلك فالقرار المعيب الذي لحقت به مخالفة جسيمة للقانون تجرده من صفته كتصرف قانوني وتتحد به الى مجرد عمل مادي منعدم الاثر قانونا فلا تلحقه حصانة ويجوز سحبه والطعن به بالالغاء في أي وقت دون التقيد بميعاد سحب القرار الاداري او الطعن فيه بالالغاء.<sup>(٢)</sup>

ب . القرار الذي صدر بناء على غش او تدليس: فالقرار الاداري الذي صدر من جهة الإدارة بناء على غش او تدليس يجوز سحبه في أي وقت دون التقيد بذلك الميعاد، فالغش و التدليس يعني استعمال صاحب الشأن طرق احتيالية لتضليل الإدارة لاصدار قرارها الغير المشروع، بهذا الاتجاه سار القضاء الاداري في مصر وفرنسا.<sup>(٣)</sup> ج . سحب القرار الاداري تنفيذا للقانون: قد يصدر المشرع قانون يجيز او يحتم الغاء قرارات ادارية سابقة باثر رجعي من تاريخ صدورها وفي هذه الحالة يجوز للإدارة ان تصدر قرارات السحب في أي وقت مالم يشترط القانون صدور قرارات السحب خلال فترة معينة فاذا اصدر المشرع قانونا يجيز الغاء القرارات السابقة لترقية موظفين من تاريخ صدورها وفي هذه الحالة يجوز للإدارة ان تصدر القرارات اللازمة لسحب القرارات المذكورة.<sup>(٤)</sup>

د . سحب القرارات التي تعارض حجية الامر المقضي به: هذه القرارات المترتبة على القرارات الملغاة قضائيا يجوز سحبه في أي وقت دون التقيد بمدة السحب المقررة وذلك احتراماً لحجية الحكم وتنفيذا لمضمونه كليا.<sup>(٥)</sup>

## ٢. الآثار المترتبة على سحب القرار الاداري

يترتب على سحب القرار الاداري عدم جواز قبول دعوى الالغاء لهذا القرار المسحوب اما اذا كانت دعوى الالغاء قد رفعت فعلا فان سحب القرار المطعون يؤدي الى انتهاء الدعوى، وبهذا الاتجاه قضت المحكمة الادارية العليا في حكم لها<sup>(٦)</sup> بان السحب الاداري والالغاء القضائي كليهما جزء لمخالفة مبدأ المشروعية يؤدي الى انتهاء القرار باثر رجعي اعتباراً من تاريخ صدره". وقد يكون سحب القرار الاداري شاملاً لجميع محتوياته واثاره وقد يكون جزئياً مقصور على بعض منه مع الابقاء على بعضه الاخر. وهنا يجب التفرقة بين السحب الكلي والسحب الجزئي، فالسحب الكلي نقصد به ان تسحب الإدارة القرار لتعيد اصداره على اساس قانوني سليم وفي هذه الحالة يصبح القرار المسحوب وكأنه لم يكن، اما السحب الجزئي يظل القرار المسحوب

(١) سلمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الادارية ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧٥ ، ص ٦٤٠ .

(٢) حكم محكمة القضاء الاداري، في ١٩٥٣، الدعوى ٧١٨، ص ٥٥، مجموعة احكام القضاء الاداري.

(٣) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية، مصدر سابق، ص ٥٢٥.

(٤) د. عبد العظيم عبد السلام: تاديب الموظف العام، مصدر سابق، ص ٢٧٨.

(٥) مصطفى ابو زيد فهمي: الوسيط في القانون الاداري، الاسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٠ ص ٢٩١.

قائماً في بعض اجزائه التي لم يتناولها قرار السحب، ويترتب على سحب القرار الاداري الغاؤه باثر رجعي من تاريخ صدوره أي اعتبار كان لم يكن. (١) وقد يترتب على سحب القرار الاداري ان تقوم الادارة باصدار بعض القرارات الرجعية بهدف اعادة الحال الى ما كان يجب ان يكون عليه لو لم يصدر القرار الملغى. (٢) مثال ذلك سحب قرار فصل موظف يستتبع اصدار بعض القرارات التي تعيد لهذا الموظف مركزه القانوني كما لو لم يصدر قرار الفصل كمنحه ترقية و علاواته اعتباراً من الموعد المحدد والذي كان من اللازم ان تعطى له. (٣)

### الفرع الثاني: تعويض الموظف العام عما اصابه من ضرر

انه من حق الموظف العام الذي لحقه ضرر من القرار الاداري اوالتاديب المعيب ان يطالب الادارة بتعويض عما اصابه من ضرر نتيجة لتنفيذ هذا القرار ، عليه سوف نتناول هذا الموضوع وفقاً لتالي:

اولاً: تعريف دعوى التعويض.

ثانياً: شروط رفع الموظف العام دعوى التعويض.

ثالثاً: الحكم بالتعويض للموظف العام.

اولاً: تعريف دعوى التعويض من اجل حماية الموظف العام من القرارات الادارية او التاديبية غير المشروعة والتي تصدرها الادارة ولاسيما اذا كانت هذه القرارات قد تحصنت ضد الالغاء بفوات المدة (ميعاد الطعن) أو ظلت هذه القرارات الغير مشروعة فترة طويلة من الزمن قائمة حتى صدور حكم بالغائها وما يترتب على ذلك من اضرار مادية اوادبية تصيب الموظف العام من جراء تلك القرارات الادارية اوالتاديبية غير المشروعة. (٤)

ودعوى التعويض هي الدعوى التي يرفعها الموظف العام الى القضاء بغرض الحصول على حكم قضائي يلزم الادارة بان تؤدي اليه تعويضاً عما اصابه من ضرر نتيجة تصرف الادارة الغير المشروع. (٥) وقد عرف البعض دعوى التعويض قي المجال التاديبى بانها الدعوى القضائية التي يرفعها احد الموظفين للحصول على تعويض مالي عن كافة الاضرار التي لحقت به بسبب توقيع جهة الادارة عليه الجزاء التاديبى غير المشروع او بسبب عدم تنفيذها للحكم الصادر بالغاء ذلك الجزاء. (٦)

وقد منح المشرع المصري الموظفين العموميين الحق في طلب التعويض عن الاضرار التي لحقت بهم من تنفيذ القرارات الادارية المعيبة ويجوز للموظف العام رفع دعوى واحدة او رفع دعوى التعويض استقلالا عن دعوى الالغاء فلا تلازم او ترابط بينهما وخاصة اذا اغلق طريق الطعن بالالغاء وظل طريق الطعن بالتعويض مفتوحاً. (٧)

والجدير بالذكر ان دعوى التعويض لاتخضع لمدة معينة اذا يجوز للموظف العام رفعها ولايسقط الحق في اقامتها طبقاً للقواعد العامة.

(1) د. محمد ماهر ابو العينين : دعوى الالغاء "شروط قبول دعوى الالغاء"، الكتاب الثاني، دار ابو المجد للطباعة، ٢٠٠٠، ص ٣٢٥. د. سامي

جمال الدين: المصدر السابق، ص ١٨٢.

(٢) د. محمد ماهر ابو العينين: المصدر السابق، ص ٣٢٦.

(٣) د. سليمان الطماوي: مصدر سابق، ص ٦٤٥.

(٤) د. عبد العظيم عبد السلام: تاديب الموظف العام، ص ٦٥٩.

(٥) المصدر نفسه: ص ٦٦٠.

(٦) د. عبد العظيم عبد السلام: تاديب الموظف، مصدر سابق، ص ٦٦٠.

(٧) د. محمد ماهر ابو العينين، جديد أحكام مجلس الدولة، مصدر سابق، ص ٢٧٥.

### ثانيا: شروط رفع الموظف العام دعوى التعويض

من الشروط التي اقرها القضاء الاداري بغية تقرير مسؤولية الادارة عن القرارات الادارية الصادر منها ان يكون هناك خطأ من جانبها وذلك بان يكون القرار معيبا باحد العيوب التي حددها القانون وان يترتب على هذا الخطأ ضرر يصيب الموظف العام وان يكون هناك علاقة سببية بين الخطأ والضرر، وستتناول هذه الشروط على النحو التالي:

١- **الخطأ:** عرفت المحكمة الادارية العليا الخطأ في حكم لها بانه هو واقعة مجردة قائمة بذاتها تحققت مسؤولية مرتكبها عن تعويض الضرر الناشى عنها والواقع ان الجهة الادارية لاتخطى بذاتها وانما يحدث الخطأ من جانب موظفيها الذين يعملون لحسابها ويعبرون عنها امام الغير وهنا ينبغي التفرقة بين ما يعد خطأ مرفقيا وبين الخطأ الشخصي الذي يرتكبه الموظف العام مدفوعا برغباته ونزواته الشخصي من اجل الانتقام او الضرب بالآخرين وتجدر الاشارة الى ان مسؤولية الجهة الادارية عن القرارات الادارية الصادرة عنها يتمثل في وجود خطأ من جانبها يتمثل في ان القرار الاداري غير المشروع قد شابته عيب او اكثر من العيوب التي تشوب القرارات الادارية ففي هذه الحالة يحق للموظف العام ليس فقط الطعن بالالغاء في القرار الاداري المعيب وانما رفع دعوى تعويض عما اصابه من ضرر.<sup>(١)</sup> ومن الجدير بالذكر ان القضاء الاداري سواء في فرنسا او مصر لم يترتب التعويض على القرارات الاداري الغير مشروعة وانما اشترط درجة معينة من الجسامة في العيوب التي تصيب القرار الاداري منها عيب الشكل وعيب عدم الاختصاص وعيب مخالفة القانون وعيب السبب وعيب اساءة استعمال السلطة .

٢- **ان يصيب الموظف ضرر:** لا يكفي ان يكون هناك خطأ من جانب الادارة وانما يجب ان يترتب على هذا الخطأ ضرر يصيب الموظف العام، ويكون الضرر على نوعان هما: الضرر المادي والضرر الادبي، والضرر المادي: هو الذي يمس الشخص في حق او مصلحة مالية اما الضرر الادبي وهو الذي يصيب مصلحة غير مالية للمضرور وذلك كالمساس بالشعور او العاطفة او الكرامة او الشرف.<sup>(٢)</sup>

ويشترط في الضرر سواء كان ماديا او ادبيا الموجب للتعويض عدة شروط اهمها

أ- ان يكون الضرر محققا فاذا كان الضرر احتماليا فلا تعويض عن الضرر الاحتمالي.

ب- يجب ان يكون الضرر خاصا أي ان يصيب شخص بعينه او فرادا محددين.

ج- ان يقع الضرر على حق مشروع.

د- ان يكون الضرر قابلا للتقدير بالنقود.

٣- **العلاقة السببية بين الخطأ والضرر:**

يشترط لمسئولية الادارة عن قراراتها الادارية والتاديبة ان يكون هناك علاقة سببية بين الخطأ والضرر

فاذا لم تتوافر هذه العلاقة السببية بين الخطأ انتقت العلاقة السببية ولاتلتزم الادارة بالتعويض.<sup>(٣)</sup>

وتجدر الاشارة الى انة اذا توافرت هذه الشروط الثلاثة وهي وقوع خطأ من جانب الادارة في اصدار قراراتها وان يترتب على هذا الخطأ ضرر مباشر يصيب الموظف العام وان تقوم علاقة سببية بين الخطأ والضرر وتكون

(١) د. محمد الدسوقي: مصدر سابق، ص ٤٥٧.

(٢) د. جورج شفيق ساري: مسؤولية الدولة عن اعمال سلطاتها في قضاء التعويض، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢، ص ٢٣٥.

(٣) المصدر نفسه، ص ٢٣٦.

جهة الادارة مسؤلة عن تعويض الموظف العام عما اصابه من ضرر اما اذا انتقي شرط او اكثر من هذه الشروط انتقت بالتالي مسؤلية الادارة.

### الفرع الثالث: الحكم بالتعويض للموظف العام

اذا تحققت مسؤلية الادارة عن قراراتها الادارية غير المشروعة فانه يكون للقاضي الاداري الحكم بالتعويض للموظف المضروب الذي لحقه ضرر من جراء قيام الادارة باصدار قرارها الاداري او التأديبي غير المشروع والتعويض يأخذ احدى صورتين اما ان يكون تعويضا نقديا واما ان يكون التعويض غير نقدي والتعويض الخير هو التعويض عن الضرر الادبي وذلك في الحالات التي يكون فيها هذا التعويض كافيا لجبر الضرر ومن المبادئ المستقر عليها في تقدير التعويض ان لمن اصابه خطأ بضرر فلة ان يعوض عن هذا الضرر سواء كان الضرر ماديا او معنويا<sup>(١)</sup>

ويتم تقدير التعويض عن القرارات الادارية المعيبة وفقا للقواعد التالية:

- أ- يجب ان يقدر التعويض لما لحق الموظف المضروب من خسارة ومفاته من كسب.
- ب- يجب الايتجاوز التعويض قيمة الضرر الذي تسبب فيه الادارة بخطئها.
- ج- ان يتم التعويض على اساس جسامه الضرر لا جسامه الخطأ.
- د- ان يقدر التعويض على ضوء الملابس التي احاطت باصدار القرار الغير المشروع.
- هـ- يتم تقدير التعويض من تاريخ صدور الحكم به وذلك لان الحكم كثير ما يتاخر صدوره لاسباب خارجة عن ارادة المضروب فقد تتخفف قيمة العملة خلال الفترة من تاريخ تحقيق الضرر الى تاريخ صدور الحكم.<sup>(٢)</sup>

### الخاتمة:

بعد ان انتهينا من بحث موضوعنا هذا في ثلاثة مطالب، فقد توصلنا الى نتائج مهمة منه ان المشرع في اغلب الدول لم يضع تعريف محدد للموظف وانما اكتفى ببيان الأشخاص الذين تنطبق عليهم هذه القوانين دون بيان العناصر الاساسية الواجب توافرها في الشخص لكي يعتبر موظف، ونتيجة ذلك فقد تولى الفقه والقضاء وضع تعريف للموظف العام، كما تبين لنا ان اغلب التشريعات لاسيما القانون الفرنسي قد وضع للموظف عدة ضمانات لحماية الموظف العام لاسيما ما يتعلق منها بحماية الموظف العام في راتبه وحماية الموظف العام في المخصصات التي تلحق بالراتب إضافة الى حماية الموظف في استقالته وكذلك أيضا تتوافر للموظف حماية فيما يتعلق براتبه التقاعدي ومن اجل ان يتمتع الموظف العام بهذه الضمانات فقد أورد المشرع عدة وسائل بغية تحقيق الحماية ولعل ابرز هذه الوسائل هي سحب القرار الاداري او التأديبي الغير المشروع، إضافة الى ذلك دعوى الالغاء التي تعد السلاح الذي تستطيع الادارة من خلاله ان تتخلص من القرارات المعيبة، كما ان دعوى التعويض تعد ايضا من الوسائل التي يلجا اليها الموظف من تعويضه عن الضرر الذي لحقه من جراء قرار الادارة المشوب بعيب

من العيوب التي حددها المشرع والتي تكون موجبة للتعويض عن ما يترتب من ضرر من جرائها كما نامل من مشرعنا العراقي ان يتدخل لمعالجة حالات القصور التشريعي الموجودة في التشريعات المنظمة للوظيفة العامة لاسيما قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ وقانون الملاك رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٠ وخاصة في مجال تعريف الموظف العام وتنظيم وسائل حماية الموظف العام واحاطته بالضمانات الكفيلة بحمايته من تعسف الادارة.

(١) د. عبد العظيم عبد السلام: تاديب الموظف، مصدر سابق، ص ٦٦٥.

(٢) د. جورج شفيق ساري: مصدر سابق، ص ٣٧٣.

**المصادر:**

١٩٩٤. د.مجمد انس قاسم جعفر: الوسيط في القانون الاداري ،اسس واصول القانون الاداري، ١٩٩٤.
١٩٧٤. محمد حسنين عبد العال: الوظيفة العامة، القاهرة دار النهضة العربية، ١٩٧٤.
١٩٥٢. د.محمد فؤاد مهنا: المرافق العامة، القاهرة ،دار النهضة العربية، ١٩٥٢.
١٩٧٧. د.عبد الحميد كمال حشيش: دراسات في الوظيفة العامة ،القاهرة، دار النهضة، ١٩٧٧.
٢٠١٠. د.محمد ابراهيم علي :حماية المظف ،القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠١٠.
٢٠٠٠. د.ماجد راغب الحلو :مبادئ القانون الاداري، الاسكندرية ،دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٠.
١٩٨٨. د.سليمان الطماوي :الوجيز في القانون الاداري، دار الفكر العربي، ١٩٨٨.
١٩٩٥. د.سليمان الطماوي: القضاء الاداري القاهرة دار الفكر العربي، ١٩٩٥.
٢٠٠٢. د.صلاح الدين فوزي :مبادئ القانون الاداري، مكتبة الجلاء الجديدة ،المنصورة ، ٢٠٠٢.
٢٠٠٠. د.محمد رفعت عبد الوهاب: القضاء الاداري، اسكندرية دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٠.
١٩٩٥. د.محمد عبد الحميد ابو زيد :القضاء الاداري، القاهرة دار النهضة العربية ، ١٩٩٥.
١٩٩٤. د.عبد العظيم عبد السلام: شرط المصلحة في دعوى الالغاء والتعويض ، ١٩٩٤.
٢٠٠٠. د.عبد العظيم عبد السلام: تاديب الموظف العام، ج١، ط١، دار النهضة العربية ،القاهرة، ٢٠٠٠.
٢٠٠٠. د.مصطفى ابو زيد فهمي: الوسيط في القانون الاداري، الاسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٠.
٢٠٠١. د.محمد ماهر ابو العينين: احكام وفتاوي مجلس الدولة ،الكتاب الاول والثاني، دار ابو المجد للطباعة، ٢٠٠١.
١٩٨٧. د.محمد انس قاسم جعفر: القضاء الاداري، دار النهضة العربية ،القاهرة، ١٩٨٧.
- د.عبد الغني بسيوني :القانون الاداري الاسكندرية ،منشأة المعارف، بدون ذكر تاريخ الطبع.
١٩٨٧. د.زكي النجار :اسباب انتهاء الخدمة للعاملين بالحكومة والقطاع العام، دار الفكر العربي ،القاهرة، ١٩٨٧.
١٩٧٣. د.طعيمة الجرف: القانون الاداري، بدون ذكر دار نشر ، ١٩٧٣.