

أثر القرار الإداري الضمني في نطاق الوظيفة العامة وتطبيقاته (إقليم كردستان - العراق نموذجاً)

بحث مستل من مشروع رسالة الماجستير بعنوان (تأثير القرار الإداري الضمني على حقوق الموظفين وأوجه الطعن فيه - دراسة تحليلية مقارنة) للباحثة (بيكرد أحمد حمد) بأشراف (م.د. ساكار امير عبدالكريم حويزي)

م.د. ساكار امير عبدالكريم حويزي¹ بيكرد أحمد حمد²
¹جامعة كوية/ فاكولتي العلوم الإنسانية والاجتماعية/ قسم القانون
²جامعة كوية/ فاكولتي العلوم الإنسانية والاجتماعية/ قسم القانون

المستخلص

تتمتع الإدارة في ممارسة نشاطها الإداري بامتيازات وسلطة تقديرية من بينها اصدار قرارات إدارية من خلال الممارسة اليومية لنشاطها الإداري، بغية تحقيق أهدافها وهي المصلحة العامة والأصل أن الإدارة غير ملزمة في شكلية معينة عند اصدار أي قرار إداري مالم يقيدته المشرع في شكل معين، وأن افصاح الإدارة لإرادتها بهدف احداث أثر قانوني أما إلغاء أو تعديلاً أو إنشاءاً لمركز قانوني قائم وهذا الافصاح قد يكون على شكل قرار إداري إيجابي أو سلمي أو قرار إداري صريح أو ضمني، وهذه الأخيرة هي موضوع الدراسة أو هذا البحث والتي تنشأ من سكوت الإدارة خلال مدة المحددة قانوناً، لاتخاذ قرار إداري صادر من الإدارة لشخص معين أو موظف وعليه فإن القرار الإداري الضمني سواء كان قبولا أو رفضاً يكون أثره على مركز قانوني قائم ورأبنا في هذه الدراسة اظهار الواقع العملي لتطبيقات القرار الإداري الضمني في المنازعات الإدارية في القضاء الإداري من خلال تحليلها وتحديدًا في المسائل المتعلقة بالموظف العام ونأخذ إقليم كردستان - العراق نموذجاً لهذه التطبيقات في مجالات التظلم والاستقالة والتقاعد الاختياري.

(الكلمات الدالة: القرار الإداري الضمني، الوظيفة العامة، الموظف، التظلم الإداري، الاستقالة، الإحالة للتقاعد الاختياري)

المقدمة

وبما أن القرار الإداري الضمني ينشأ عن سكوت الإدارة، وبذلك يعد القرار الإداري الضمني شكل من أشكال القرارات الإدارية ذات الطبيعة الخاصة الذي افترضه المشرع لصالح الموظفين في حالة تعمد الإدارة في سكوته أو تعسفها أو تقصيرها في الرد، ازاء طلبات المقدمة إليه من قبل الموظفين، مما يشكل إخلالاً بمبدأ المساواة وإهداراً لحقوق الموظف، وذلك لضمان حقوق الموظف وتوفير الحماية القانونية من عنت الإدارة. ومن هنا يأتي أهمية مناقشة موضوع بحثنا عن تطبيقات القرار الإداري الضمني في الإقليم كردستان - العراق .

أولاً: أهمية البحث

تتمتع أهمية الموضوع (أثر القرار الإداري الضمني في نطاق الوظيفة العامة وتطبيقاته) (إقليم كردستان - العراق نموذجاً) الى ماينطوي عليه في شأن صمت الإدارة

إن القرار الإداري هو الشكل السائد للنشاط اليومي للإدارة إلى جانب العقود الإدارية، وتصدر قراراتها في حالة تمتعها بسلطتها التقديرية أو المقيدة وفقاً للقانون، وبما أن القرار الإداري الضمني قد تصدرها الإدارة من خلال سلطتها التقديرية ويترب عليها آثار قانونية، تؤثر في المركز القانوني لصاحب الطلب سواء كانت هذه الآثار بإلغاء مركز قانوني قائم له، أو تعديله أو إنشاء مركز قانوني جديد، ويترب ذات الأثر الذي يترتب عليه القرار الإداري الصريح، والسلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة ليست سلطة مطلقة، لذلك على الإدارة عند إصدارها للقرارات الإدارية، أن لا تتجاوز حدود سلطتها التي رسمها لها القانون.

المبحث الأول

ماهية القرار الإداري الضمني والتظلم وتطبيقاته

والأصل في طبيعة الوظيفة الإدارية أن تراقب الإدارة سلوكها بنفسها، لكي يكون متفقة مع حكم القانون المطبق في الدولة. وقد أعطى هذا الحق لذوي الشأن بغية مشاركة الآخرين في أداء الأمور الإدارية وفقاً لمبدأ المشروعية، وهكذا ظهرت الطعون الإدارية المتمثلة بالتظلم الإداري، تسهلاً وتكميلاً للطعون القضائية .

المطلب الأول

ماهية القرار الإداري الضمني وتعريفه وأنواعه

الفرع الأول: ماهية القرار الإداري الضمني

يعد القرار الضمني من إحدى صور القرارات التي تتخذها الإدارة ولا يمكن أن نشير إلى وجود القرار الضمني، إلا إذا سبقه سكوت أو صمت من الإدارة خلال فترة زمنية محددة عن الرد أو البت في الطلبات المقدمة من الأفراد أو الموظفين أو الأشخاص المعنوية ذوي العلاقة بهذا القرار. لذلك فإن القرار الضمني يأخذ شكلاً من أشكال القرارات الإدارية، ذات طبيعة خاصة (المطلق ، 2014 ، ص: 15).

ولوضع مدلول تام ودقيق للقرارات الضمنية لا بد من إعطاء واطهار عينه من مختلف التعريفات الفقهية التي وردت لهذا النوع من القرارات هذا ما سنبينه في هذا المطلب.

الفرع الثاني: تعريف القرار الإداري الضمني

أولاً: التعريف اللغوي: يعرف القرار لغة بأنه: ما قرر وثبت عليه الرأي، أو ما صم عليه الإنسان بعد التفكير ومضي فيه بثبات (عبدالله ، 2012 ، ص: 22).

وجاء في اللغة كلمة (قر) بمعنى سكن واطمان، وقرر الأمر رضا عنه وامضاه، والقرار هو ما انتهى إليه الأمر (مصطفى ، 1960 ، ص: 732).

أما بالنسبة للفظ (الضمنية) لغة هو اسم منسوب إلى (الضمن)، والضمن: هو باطن الشيء وداخله (نجم ، مرعي ، 2017 ، ص: 41). ويشير الضمني إلى ما ينطوي عليه الشيء دون التصريح به، أي موافقة غير صريحة لأداء العمل وهو ما يتفق مع معناه اصطلاحاً، إذ يستخدم لفظ ضمني للتعبير عن كل ما ليس مصرحاً به، فيقال إن الإرادة الضمنية هي الإرادة التي لا يصرح بمضمونها إنما يستدل عليها من الألفاظ المستخدمة أو من ظروف الحال أو من تصرف بعينه (فؤاد ، 2020 ، ص: 18).

ثانياً: تعريف القرار الضمني اصطلاحاً: فقط اختلف الفقهاء في تعريفهم للقرار الإداري الضمني ، فمنهم من عرفه بأنه: " ذلك الموقف الذي تكشف ظروف الحال دون إفصاح على أن الإدارة تتخذ حيال أمر معين ويستدل على وجود هذا القرار من الظروف والملابسات التي تعتبر من القرائن القانونية أو القضائية الدالة على اتجاه معين لإرادة الإدارة " (يوسف ، 2018 ، ص: 5).

في حين يذهب إجماع آخر إلى تعريف القرار الإداري الضمني بأنه " القرار الذي يفترضه المشرع إستناداً إلى سكوت الإدارة سكوتاً ملائماً، أي إنه ذلك الموقف الذي تكشف ظروف الحال دون إفصاح عن نية الإدارة حيال أمر معين (سمهدانة ، خليل ، 2014 ، ص: 342) .

وعليه وفقاً لما تقدم نستخلص تعريف القرار الضمني بأنه " شكل من أشكال القرارات الإدارية ذات طبيعة خاصة التي تنتج عن سكوت الإدارة في بعض الحالات عن الرد لمدة من الزمن يحددها القانون سواء كان عن الطلب أو تظلم قدم لها بالرفض أو

من تعرض لحقوق الموظفين وإلى ما يترتب عليه من آثار. أن هذه الدراسة ستوضح كيفية مواجهة صمت الإدارة تجاه طلبات الموظفين وتكييف هذا السكوت، هو رفض أو القبول؟

وان القرارات الإدارية الضمنية قد تجعل الإدارة أكثر إيجابية لكي يتمكن الأفراد والموظفين من مواجهة الصمت الإداري ومنعهم من عدم المساومة أو الاساءة أو الاهمال

قد تزيد أهمية إضافية لهذا الموضوع، كونه انه يتعلق بمسألة أساسية وهي احترام مبدأ المشروعية من قبل الإدارة وحماية حقوق الموظف العام من الصمت الذي تتخذه الإدارة، مما يترتب عليه من آثار على حقوقهم وحررياتهم، وهذا ما يؤكد أهميته وضرورته خاصة في حالة انعكاس تطبيقات هذا النوع من القرارات .

ثانياً: أهداف البحث

تهدف البحث إلى توضيح مفهوم القرار الإداري الضمني وبيان تطبيقاته في القضاء الإداري، المصري والعراقي وفي الإقليم تحديداً فيما يتعلق بالتظلم الإداري ومدى أهميته كإجراء هام وسابق على إقامة الدعوى الإدارية مع ذكر أنواعه ومباده، كما ركزنا في هذا البحث على حالة القرار الإداري الضمني في الاستقالة مع بيان أنواع الاستقالة، وأخيراً نبين حالة القرار الإداري الضمني في حالة الإحالة للتقاعد الاختياري، مع بيان مفهومه وشروط قبوله وتطبيقاته.

ثالثاً: اشكالية البحث

تتمثل اشكالية البحث، حيث تواجهنا أسئلة متعددة، تتطلب منا، اجابتها حسب مفهومنا للدراسة، والتي تتمثل بما يلي :

- 1- ما المقصود بالقرار الضمني ؟
- 2- إظهار موقف المشرع الكوردستاني في مواجهة صمت الإدارة تجاه الطلبات المقدمة إليها من قبل الموظف العام.
- 3- أهم التطبيقات للقرار الإداري الضمني في الإقليم كوردستان - العراق وأثر تلك القرارات عليهم.

آملين في الوصول إلى أجوبة كاملة ، وحماية حقوق الموظف العام من القرارات الضمنية غير المشروعة .

رابعاً: منهجية البحث

سوف نعتمد على المنهج التحليلي والمقارن، في المنهج التحليلي: من خلاله نحلل الآراء الفقهية والأحكام القضائية لكي نتمكن من الكشف المواضيع الخلل في المجال التشريعي . أما في المنهج المقارن: يؤدي بنا إلى تبيان الاطار النظري والعملية للقرار الإداري الضمني في الآراء الفقهية والأحكام القضائية بين إقليم كوردستان - العراق والمركز (العراق) تحديداً.

خامساً: هيكلية البحث

وللإجابة على الاشكالية المطروحة في الدراسة فقد ارتأينا أن نقسم البحث إلى مبحثين، في المبحث الأول سنتناول التظلم الإداري وماهية القرار الإداري الضمني، وقسمناه إلى المطلبين في المطلب الأول تطرقنا إلى ماهية التظلم وتطبيقاته القضائية وفي المطلب الثاني بحثنا عن ماهية القرار الإداري الضمني وتعريفه وأنواعه. وفي المبحث الثاني نستعرض التطبيقات القضائية في الاستقالة والتقاعد الاختياري، وقسمناه إلى مطلبين، ففي المطلب الأول نبين الاستقالة، وتطبيقاته في الإقليم، وفي المطلب الثاني تناولنا حالة التقاعد الاختياري، وتطبيقاته في الإقليم.

بالرفض أم بالقبول هذا ما سنبحثه من خلال فرعين، نخصص الفرع الأول لدراسة القرار الضمني بالرفض، والثاني لدراسة القرار الضمني بالقبول وكما يأتي:

أولاً: القرار الإداري الضمني بالرفض

إن الأصل العام في القرارات الإدارية الضمنية هو الرفض، وإن هذا الرفض مستمد من رفض الإدارة للطلبات المقدمة من قبل الأشخاص سواء من الأفراد أو الموظفين العام، حتى لا يتم بشكل صريح فتلقاً الإدارة عدم أو إهمال الرد عليها من قبل رجل الإدارة على الطلب الذي لا يريد أو لا يستطيع أن يرد عليها.

ويوضح ذلك بعض الكتاب بأن الموظفين يمتنون أساساً بالتخصص للرد على الأفعال الإيجابية (جبريل ، 1996 ، ص: 76). وتعد هذه الأسانيد التي تستند عليها القرار الإداري الضمني بالرفض، فالنسبة للتشريع الفرنسي- ففي بداية الأمر نجد المرسوم الصادر في 2 ديسمبر عام 1864 من خلال مادته السابقة والتي هدفت إلى مكافحة صمت الوزير بإعتباره سلطة رئاسية إزاء التطلعات المقدمة ضد القرارات الصادرة من الجهات الإدارية التابعة له.

وفي عام 1900 صدر قانون يوليو وجاء في المادة الثالثة منه بأن صمت جهة الإدارة لمدة أربعة أشهر تعتبر قرار ضمني بالرفض. وفي نفس السياق سار قانونا مجلس الدولة لعامي 1945 ، 1963 وامتد نطاق المبدأ إلى المحاكم الإدارية عن طريق المادة الثالثة من مرسوم نوفمبر 1953.

ثم جاء مرسوم 11 يناير لعام 1965 ليضع من خلال مادته الأولى مبدأ عام يفسر- سكوت الإدارة لمدة أشهر دون أن تجيب عن الطلب المقدم إليها بمثابة قرار بالرفض . (نوال ، 2010 ، ص: 12-13).

أما في مصر لقد قرر المشرع المصري في قوانين مجلس الدولة المتعاقبة إن سكوت الإدارة مدة معينة يعد بمثابة قرار بالرفض وهذا ما قررت محكمة القضاء الإداري بقولها " إن رفض الإدارة أو إمتناعها عن إتخاذ قرار يلزم القانون إتخاذها، يعد قراراً إدارياً يجوز الطعن فيه بالإلغاء وإن مرور أربعة أشهر على التظلم المقدم للإدارة دون الرد يعد قراراً ضمناً بالرفض (كامل ، 2014 ، ص: 76).

أما الموقف في العراق، لقد نص المشرع العراقي في قانون مجلس شورى الدولة العراقي، بأنه يجب قبل رفع دعوى الإلغاء لدى محكمة القضاء الإداري في العراق ، تقديم التظلم إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار المطعون فيه خلال (30) ثلاثين يوماً من تبليغ القرار أو إعتبره مبلغاً به، وعلى هذه الجهة البت في التظلم المقدم إليها خلال (30) ثلاثين يوماً من تقديمه فإذا لم تبت في التظلم يحق لصاحب الشأن تقديم الدعوى لدى المحكمة الإدارية طالبا الغائه.

من خلال إستطلاعنا من النص يمكن أن نلاحظ ان المشرع لم يذكر صراحة على أن عدم البت يعتبر رفضاً للتظلم، ويلخص من سياق النص إلى (عند عدم البت التظلم أو رفضه فعلى محكمة قضاء الإداري، أن تفعل بتسجيل الطعن لديها بعد إستفتاء الرسم القانوني) فعبارة تقديم الطعن بمعنى أن سكوت الإدارة يعتبر بمثابة قرار ضمني بالرفض لأنه من المعروف إن دعوى الإلغاء سيقدم فقط في مواجهة قرار الإداري.

والمهلة التي يمكن للجهة الإدارية أن تحدها بموجب هذه المادة تشمل جميع طلب يقدم للإدارة سواء كان موظفاً أو غيره لأن هذه المحكمة تختص بالنظر في الدعاوي المرفوعة ضد جميع القرارات الإدارية، ماعدا القرارات التي جعلت لها المشرع مرجعاً للطعن فيها أو الدعاوي التي تتعلق بالعقوبات الإضباطية أو تتعلق بالخدمة المدنية للموظفين (عبدالله ، 2020 ، ص: 90).

القبول يؤدي إلى وجود قرار إداري متميز عن القرار الصريح سمته أغلب النظم القانونية المارح حسب مسمى القرار الإداري الضمني "

من خلال سردنا للتعريف السابقة وهناك تعاريف أخرى لم تذكر لعدم الحاجة إليها هنا، حاولنا في هذا التعريف بيان جميع عناصر وجود القرار الإداري الضمني من مبادره من جانب الغير تجاه الإدارة، من خلال طلب أو تظلم وسكوت الإدارة عن الرد لمدة من الزمن وفقاً لنص القانون، وإضفاء القانون صفة القرار الإداري على هذا السكوت من خلال ترتيب أثر الموافقة أو الرفض. وكذلك نص التعريف على مدة من الزمن يجدها القانون وذلك لحماية حقوق الأفراد بشكل عام والموظفين بشكل خاص من سكوت الإدارة بعدم البت في الطلبات المقدمة إليها.

سنتناول تعريف القضاء، ثم تعريف الفقه للقرار الضمني وكما يأتي:

تعريف القرار الإداري الضمني قضاءً

وقد عرفت محكمة القضاء الإداري في مصر- القرار الضمني بأنه: كلما إتخذت إرادة الإدارة مسلكاً يستفاد منه وجود قرار ضمني يتمثل في موقف معين تتخذه الإدارة حيال أمر محدد تكشف عنه ظروف الحال دون إفصاح صريح من جانبها. (البوسعيدي ، 2008 ، ص: 208).

وقد جرى على نفس النهج القضاء الإداري العراقي ، حيث قضت الهيئة العامة في مجلس الدولة العراقي (مجلس شورى الدولة العراقي سابقاً) في قرار رقم 2/ انضباط/ تمييز في تاريخ 19 /1/ 2004 بأنه (يعتبر الموظف مثبتاً في وظيفته بعد مضي- سنة على تأريخ مباشرته بحكم القانون، إذا لم تصدر الإدارة قراراً بتجديده تجربته عند إكمال السنة، إذ أن سكوت الإدارة يعتبر قراراً ضمناً بثبوت كفاءته في الوظيفة (الأنباري ، 2004 ، ص: 248).

أما بالنسبة للقضاء الإداري في إقليم كردستان أشار مجلس شورى لإقليم كردستان في إحدى من مبادئه العامة حسب العدد (55) في التاريخ 2011/12/21 قائلة: " إذا أقطع الموظف عن الدوام الرسمي لمدة تتجاوز المدة المقررة قانوناً عد مستقبلاً بحكم القانون " وعليه يرى المجلس بأن المستوضح عنها تعتبر مستقبلاً بحكم القانون طالما إقطعت عن دائرتها لمدة تتجاوز المدة المقررة قانوناً (منشورات مجلس الشورى لإقليم كردستان - العراق ، 2011 ، ص: 101).

وأيضاً، ذهب المجلس الوطني لكوردستان - العراق في هذا الاتجاه وفقاً للمادة (الأولى) من قانون (اعتبار الموظف مستقبلاً) رقم (1) لسنة 2002 الصادر من قبل المجلس الوطني لكوردستان -العراق) العدد (7) في 28/4/2002 تنص على : (إذا أقطع الموظف عن دائرته بدون عذر مشروع لمدة ثلاثين يوماً خلال السنة التقويمية سواء كان الاقترع بصورة مستمرة أو متقطعة يعتبر مستقبلاً (www.parliament.krd ، 2002 ، ص: 4).

وعليه نستخلص بأن القرار الضمني هو حالة قانونية يستخلص من ظروف وملابسات معينة تكشف عن إتجاه إرادة الإدارة ولايختلف من الجانب الموضوعي عن القرار الإداري الصريح ولكن الاختلاف من حيث الشكلية من رأي الباحث.

الفرع الثالث: أنواع القرارات الإدارية الضمنية

بما إن سكوت الإدارة عن البت في الطلبات التي تقدم إليها خلال مدة زمنية محددة، واستقر هذا السكوت حتى إنتضاء المدة المذكورة، ويترتب عليه أثر قانوني معين، وهو اعتبار إن الإدارة قد أفصحت عن إرادتها ضمناً التي تستخلص من ظروف وملابسات المحيطة بهذا السكوت وبالتالي يعتبر بمثابة قرار ضمني، الذي له كافة الصفات التي يتمتع بها القرار الصريح، إذن القرار الناشئ عن سكوت الإدارة أما يكون

يتطلب تقديم الطلب (التظلم) ردا من الإدارة حتى يفهم الموظف وضعه القانوني، وقد يكون الرد صريحا أو ضمنيا، مما استوجب بيان التظلم كأحد تطبيقات القرار الإداري الضمني.

الفرع الأول: تعريف التظلم الإداري وأنواعه أولا- تعريف التظلم الإداري

إن التظلم في لغة هو: تشكي الظلم والمتظلم هو الذي يشكو أحد ظلمه والظلم (بالضم) هو وضع الشيء في غير موضعه أو إنتقاص الحق. (ابن منظور ، دون سنة نشر ، ص: 266). ويراد بالتظلم الإداري اصطلاحا أن: " يصدر قرار إداري معيب أو غير ملائم على الأقل، فيتقدم أحد الأفراد ممن يسمهم الضرر الى الجهة التي أصدرت القرار، أو الى الجهة الرئاسية طالبا سعيه ، أو تعديله " (الطاوي ، 1986 ، ص: 533).

ومنهم من عرفه بأنه: هو الطلب الذي يتقدم به صاحب الشأن الى مصدر القرار وإلى الهيئات الرئاسية، لسحب القرار لعيوب قانونية تشوبه، وذلك بدلا من رفع الدعوى فورا بطلب إلغائه (محمد ، 2018 ، ص: 126).

ومن خلال ما تقدم يمكن استخلاص تعريفا للتظلم " إنها وسيلة قانونية للمتضررين للوقوف أمام قرار إداري معيب في مشروعيته وأن يطلبوا من الجهة الإدارية إلغاء القرار المتخذ بشأنه خلال المهلة القانونية، وبخلافه يتم اللجوء للقضاء الإداري لطلب إلغاء القرار الإداري ".
ثانيا: أنواع التظلم الإداري

ينقسم التظلم الإداري من حيث السلطة المختصة بفحصه إلى تظلم ولائي وتظلم رئاسي ومن حيث مدى إلزامية القيام به الى تظلم جوازي وتظلم وجوبي

أ- التظلم الإداري من حيث السلطة المختصة به

• التظلم الولائي

يقدم هذا النوع من التظلم إلى نفس الموظف الذي أصدر القرار أو اتخذ التصرف المخالف للقانون، حيث يطلب ذوو الشأن منه أن يعيد النظر في قراره، أما بسحبه أو بإلغائه أو تعديله بعد أن يجدد له المتظلم وجه الخطأ الذي ارتكبه. وقد اخذ المشرع العراقي بهذا النوع من التظلم صراحة في قانون انضباط موظفي الدولة المرقم (14) لسنة 1991 المعدل (علي ، 2007 ، ص: 96).

• التظلم الرئاسي

فيقصد به " تظلم من قبل الشخص المتضرر من القرار الإدارة إلى رئيس من أصدر القرار، فيتولى الرئيس بناء على سلطته الرئاسية سحب القرار أو إلغاءه أو تعديله بما يجعله مطابقا للقانون ". بهذا التعريف نجد أن التظلم الرئاسي هو الذي يقدم للسلطة الرئاسية التي تعلق السلطة المصدرة للقرار، ويرجع في تحديد الصفة الرئاسية داخل كل وزارة أو مصلحة إلى القوانين والقرارات المنظمة لها، والموزعة للاختصاصات داخلها (السويدي ، 2018 ، ص: 184).

والتظلم الرئاسي وهو على نوعين أما تظلم رئاسي على درجة واحدة أو على متعددة الدرجات:

التظلم الرئاسي على درجة واحدة: فيتم هذا إما وفقا لنص القانون يقرر الحق في التظلم، مثلا عندما يخص التظلم من قرار المحافظ برفض تأسيس جمعية تعاونية. إذ يجوز التظلم من القرار المحافظ أمام وزير الداخلية. أو عندما هذا الصنف من التظلم مصدره نظام

وعليه قضت المحكمة الإدارية العراقية في حكمها بأن تقديم التظلم للإدارة وعدم البت فيه يعتبر قرارا ضمنيا بالرفض قائلة (وقد لاحظت المحكمة إن المدعي قد تظلم الى المدعي عليه إضافة لوظيفته إلا أن المدعي عليه إضافة لوظيفته لم يجب عليه مما يعتبر ذلك قرارا ضمنيا بالرفض) (قرارات وفتاوي مجلس شورى الدولة العراق ، 2008 ، ص: 534).

أما الموقف في إقليم كردستان لقد جاء في قانون مجلس الشورى لإقليم كردستان – العراق قانون رقم (14) لسنة 2008 في المادة (17) السابعة عشرة:

1- يشترط قبل تقديم الطعن الى المحكمة الإدارية أن يتظلم صاحب الطعن لدى الجهة الإدارية المختصة التي عليها أن تبت فيه خلال (15) خمسة عشرة يوما من تأريخ تسجيل التظلم لديها.

2- للمتظلم عند رفض تظلمه أو عدم البت فيه خلال المدة المنصوص عليها في الفقرة (أولا) أعلاه أن يطعن لدى المحكمة الإدارية خلال مدة (30) ثلاثين يوما من تأريخ إنتهاء المدة المذكورة، والا سقط حقه في الطعن.

إذا لاحظنا إلى هذه المادة نبين لنا أن المشرع الكوردستاني لم ينص صراحة، على إن عدم البت يعتبر رفضا للتظلم ، فعبارة (تقديم الطعن) هذا يعني ذلك إن سكوت الإدارة يعتبر بمثابة قرار ضمنى بالرفض ، لأنه من المعلوم إن دعوى الإبطال لا يقدم إلا بوجه قرار إداري، وكذلك نبين أن المدة المحددة في هذه المادة التي يجوز للإدارة البت فيها تشمل جميع الطلبات المقدمة للإدارة ، سواء كانت من الموظفين أم من غيرهم لان هذه المحكمة تختص بالنظر في الدعوى التي ترفع على جميع القرارات الإدارية، ما عدا القرارات التي جعل لها المشرع مرجعا للطعن فيها (منشورات مجلس شورى إقليم كردستان ، 2012 ، ص: 381).

ثانيا: القرار الإداري الضمني بالقبول

إن القرارات الإدارية الضمنية بالقبول قد أصبحت تحتل مكانا هاما الآن في مجرى الروابط القانونية إذ يعد هذا النوع من القرارات أحد التعبيرات عن إستقلال الجماعات المحلية أو الهيئات اللامركزية، ومخفف للوصاية الإدارية على إدارة الأشخاص الإدارية اللامركزية، والمؤسسات العامة (النجار ، 1998 ، ص: 38).

وبما إن صمت الإدارة لا يعد في كل حالات بمثابة رفض فهناك حالات إستبعد المشرع فيها قاعدة الرفض وأعتبر إن عدم الرد فيها بمثابة قبول، ويظهر ذلك في بعض الحالات التي يتطلب فيها تحديد سريع لموقف الإدارة .

فإن الوضع في العراق والإقليم كردستان، لم يضع المشرع العراقي قاعدة عامة تحكم جميع حالات التي تظهر منها القرار الضمني بالقبول، بل جعلت لكل حالة مدة معينة من الزمن الذي يجوز للإدارة البت في الطلبات المقدمة لها، والا يعد سكوتها بمثابة قرار ضمنى بالقبول، وهذه الحالات شملت مجالات عديدة، منها ما يتعلق بحقوق الموظفين وهو موضوع بحثنا التي نركز عليها أدناه.

المطلب الثاني

ماهية التظلم وتطبيقاته القضائية

يتخذ الموظف ذي المصلحة أحد الطريقتين أو كليهما للتظلم ضد قرارات الإدارة، لأن هذه القرارات إذ تآثر على مركزه القانوني، أحدها هو تقديم طلب التظلم إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار، والآخر هو اللجوء إلى القضاء الإداري ورفع دعوى الإلغاء والتعويض.

(15) الفقرات (أولاً ثانياً وثالثاً) على أنه يجب على الموظفين الذين يعتمون الاعتراض على قرار فرض العقوبة تقديم التظلم إلى الجهة التي أصدرته. وذلك خلال (30) يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بقرار فرض العقوبة. وعلى تلك الجهة البت بهذا التظلم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه، إذا لم تبت تلك الجهة بالتظلم على الرغم من إنتهاء المدة يعد ذلك رفضاً للتظلم (القيسي، 2017، ص: 187). أما إذا لم يتقدم الموظف التظلم خلال هذه المدة، فلا تقبل منه دعواه أمام محكمة قضاء الموظفين، التي أوضحها مجلس الدولة العراقي على أساس الرأي الاستشاري "ان تظلم الموظف من العقوبة الانضباطية المفروضة عليه بعد اقضاء المدة القانونية المنصوص عليها في المادة (15) من قانون انضباط موظفي الدولة و القطاع العام يعد كأن لم يكن لأغراض اقامة الدعوى" (محي الدين، راضي، 2010، ص: 22).

وأما ميعاد في إقليم كردستان اشترط المشرع التظلم الوجوبي لدى الجهة الإدارية المختصة و أورد المشرع في قانون مجلس الشورى لإقليم كردستان - العراق رقم (25) لسنة 2008 موضوع التظلم في أحكام المادة (17 / أولاً) " حيث نصت بأنه " يشترط قبل تقديم الطعن إلى المحكمة الإدارية ان يتظلم صاحب الطعن لدى الجهة الإدارية المختصة التي عليها أن تبت فيه خلال (15) يوماً من تاريخ تسجيل التظلم لديها " وفي فقرته الثانية حيث تنص " للمتظلم عند رفض تظلمه أو عدم البت فيه خلال المدة المنصوص عليها في الفقرة الأولى أعلاه أن يطعن لدى المحكمة الإدارية خلال مدة (30) يوماً من تاريخ إنتهاء المدة المذكورة وإلا سقط حقه في الطعن " (محي الدين، راضي، 2010، ص: 22).

علماً أن ميعاد تقديم التظلم في فرنسا يحسب بالأشهر لا بالأيام و الأشهر ليست متساوية الأيام، و يحسب بالأيام في القانون المصري والعراقي وفي الإقليم .

2- سكوت الإدارة في الإقليم

قد يكون رفض التظلم ضمناً ويمثل ذلك في مضي المدة المحددة قانوناً دون أن تجيب عنه الإدارة، إلا أن سكوت الإدارة عن الرد على التظلم ومرور المدة المقررة قانوناً على تلقيها له، وإن كان قرينة على رفضه إلا أنها قابلة لإثبات العكس، فهي تنفي إذا ما اتخذت الإدارة مسلكاً إيجابياً يبنى بشكل واضح أنها في سبيلها لإجابة المتظلم إلى طلباته، وفي هذه الحالة لا تسرى ميعاد الطعن بالإلغاء إلا من تاريخ إبلاغ المتظلم بموقف الإدارة النهائي من تظلمه (خليفة، 2005، ص: 190).

وقد أخذ القانون العراقي بالرفض الضمني للتظلم عند فوات المدة القانونية المقرر قانوناً، وفقاً لأحكام المادة (15/ ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل منه التي تنص ".....وعلى الجهة المذكورة البت بهذا التظلم خلال (30) يوماً من تاريخ تقديمه وعند عدم البت فيه برغم انتهاء هذه المدة يعد رفضاً للتظلم" (العامري، 2018، ص: 102).

وفي قانون مجلس الشورى لإقليم كردستان - العراق قد أخذ المشرع بالرفض الضمني عند فوات المدة القانونية وذلك في (المادة 17/ الأولى) من قانون مجلس شوري لإقليم كردستان - العراق رقم (14) لسنة 2008 التي تنص " يشترط قبل تقديم الطعن الى المحكمة الإدارية أن يتظلم صاحب الطعن لدى الجهة الإدارية المختصة التي عليها أن تبت فيه خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تسجيل التظلم لديها " (محي الدين، راضي، 2010، ص: 24).

وهذا ما أكدته القضاء الإداري في إقليم كردستان حيث جاء كثير من قراراتها ومنها قرار الهيئة العامة / إدارية / 2012/ 8 / 7 في إقليم ما يأتي:

تدرج الوظيفة الإدارية، الذي يعطي للرئيس الإداري سلطة واسعة على أعمال مرؤوسه (راضي، كريم، سعيد، 2020، ص: 46).

التظلم الرئاسي متعدد الدرجات: يعد تظلم بقوة القانون. لأن المتظلم من القرار الإداري يمكنه أن يلجأ إلى درجات متعددة في السلم الإداري للجهة الإدارية التي يتظلم من أعمالها. مثلاً عندما يقوم الشخص المتضرر بالتظلم من قرار الذي صدرت من قبل مدير الناحية، يمكنه التظلم منه أمام المحافظ ثم أمام الوزير الداخلية (راضي، كريم، سعيد، 2020، ص: 45).

ب- التظلم الإداري من حيث مدى إلزامية القيام به

• التظلم الإختياري (الجواري)

الأصل في التظلم إنه إختياري لصاحب الشأن إما أن يقدم عليه أو لا، ويتركه المشرع لصاحب الشأن حرية تقديمه، أي لصاحب الشأن الخيار فيه، إذ أراد أن يتظلم إلى جهة الإدارة العامة المختصة، وإن شاء يرفع دعواه القضائية مباشرة بعد علمه بالقرار الإداري دون أن يخاف من وراء مسلكه هذا عدم قبول دعواه القضائية شكلاً (السويدي، 2018، ص: 186). وبما أن التظلم الإختياري لا يؤثر في قبول الدعوى لنا فإن صاحب الشأن لا ينتظر نتيجة البت في التظلم حتى يرفع دعواه، بل يستطيع أن يرفع الدعوى دون إنتظار لنتيجة تظلمه (علي، 2011، ص: 200).

• التظلم الوجوبي (الإجباري)

هو ذلك الاجراء الذي يجب أن يقدمه صاحب الشأن في حالات محددة نص عليه المشرع صراحة كشرط سابق على رفع دعوى الإلغاء، ورتب على مخالفته عدم قبول الدعوى ورده شكلاً من قبل القضاء الإداري (حمد، 2006، ص: 177).

واشترط المشرع العراقي في قانون مجلس شوري الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل (مجلس الدولة العراقي حالياً) والمشرع الكوردستاني في قانون مجلس الشورى لإقليم كردستان-العراق الرقم (14) لسنة 2008 التظلم من القرار الإداري لدى الجهة الإدارية المختصة كشرط لقبول دعوى الإلغاء أمام محكمة القضاء الإداري، وكذلك ذكر أيضاً اشتراط تقديم التظلم من قبل الموظف المعاقب بأحدى عقوبات التأديبية قبل تقديم الطعن إلى محكمة قضاء الموظفين في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل، من أجل النظر في مشروعية قرار العقوبة وإعطاء فرصة للإدارة بأن تراجع قراراتها قبل مقاضاتها أمام القضاء الإداري (راضي، كريم، سعيد، 2020، ص: 47-48).

الفرع الثاني: ميعاد التظلم وسكوت الإدارة في الإقليم

يقدم التظلم إلى الجهة التي أصدرت القرار أو الجهة الرئاسية على الوجه السابق. ويتم تقديمه في الموعد الذي يحدده القانون، حيث أن موضوعنا القرار الضمني، لذلك سنظهر هنا سكوت الإدارة رداً على تظلم الموظفين من القرارات ضدهم. فمن أجل تسليط الضوء على هذا الموضوع نبحثها في نقطتين مستقلتين:

1- ميعاد التظلم

وقد عرف الميعاد القانوني بصورة عامة بأنه الاجل أو المدة الزمنية التي يحددها القانون لاجراء عمل معين بحيث اذا اقتضى هذا الاجل امتنع عن اجراء العمل. إن ميعاد تقديم التظلم في القانون العراقي، فمن الجدير بالذكر أن قانون انضباط الموظفين في الدولة والقطاع العام رقم (14) سنة 1991 المعدل وفقاً على نص المادة

المختص....." على رغم من أن المشرع في قانون الخدمة المدنية رقم (103) لسنة 1930 الملغي لم ينص على شرط الكتابة في طلب الاستقالة لكنه في القوانين اللاحقة إعتاد المشرع على النص بشكل صريح على شرط الكتابة (الجبوري ، 2015 ، ص: 252).

وأن تنظيم موضوع الاستقالة بالنسبة لإقليم كردستان إنه يسير بنفس الطريقة التي يسير بها العراق لأنه يطبق قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 في كامل قضائها.

ب- أن يكون الطلب صادرا عن إرادة سليمة وخاليا من الشروط

أن طلب الاستقالة يمثل مظهرا من مظاهر إرادة الموظف في اعتزال الخدمة في المرفق العام نهائيا، فإنه لا بد أن يصدر هذا الطلب برضا سليم عن الموظف لا يفسده ما يفسده الرضا من عيوب، ومنها الإكراه إذا توافرت عناصره، بأن يقدم الموظف طلب الإستقالة تحت سلطان رهبة بعثتها الإدارة في نفسه دون حق، بحيث توهم له ظروف الحال خطرا جسما محققا وقريب الوقوع يهدده هو أو غيره في النفس أو الجسم أو الشرف أو المال مما دفعه الى تقديم استقالته ، وهذا ما قضى- به مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر في 1971/11/5 بأن الاستقالة مظهر من مظاهر إرادة في إنهاء الخدمة ويجب أن تقدم بكل حرية و اختيار وإلا فإنها تعد باطلة .

وجاءت القوانين الفرنسية والعراقية خاليا من الإشارة إلى طلب الاستقالة المعلق على شرط، إلا أن البعض اعتبر من الممكن أن تصدر الإدارة قرارها بقبول طلب الاستقالة مع الشروط التي علق عليها متى ما كانت تلك الشروط غير مخالفة للقوانين والانظمة و داخلة في نطاق الوظيفة العامة، غير أن الموظف إذا قدم استقالة وعين فيها موعدا للقبول فيجوز قبولها من تاريخ ذلك الموعد أو قبله (البرزنجي، البدير، السلامي، 2015 ، ص: 375).

يستنتج ممحا أن هذه الشروط وضعت بالإضافة إلى مصالح الإدارة ومصالح الأفراد المستفيدين من خدمة المصلحة العامة، فإن هذه الشروط هي أولا وقبل كل شيء في مصلحة الموظف العام، حيث أن هذه الشروط تحمي من الغضب والتهور، لأن الإدارة لا يعتبر تصريح الموظف الشفهي لتك الوظيفة ، لكن القانون يشترط أن يكون النية أن يترك الموظف وظيفته كتابة وإرادة حرة عن طريق الاستقالة. ويظل هذا الطلب ساري المفعول إلى أن تتخذ السلطة الإدارية المختصة قرارا، وعلى هذا الأساس، تكون السلطة المختصة ملزمة بالرد على الطلب خلال فترة زمنية معينة، وعند الانتهاء، يتم قبول طلب الاستقالة ضمينا. و خلاصة القول، وجدنا أن هذه الظروف لم تعرقل حرية الموظفين في الاستقالة والتوقف عن العمل، بل عملت على حماية حقوقهم الوظيفية.

2- البت في طلب الاستقالة

فقد أشار المشرع العراقي موضوع البت في طلب الاستقالة في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة 1960 المعدل في المادة (2/35) بعد ما أجاز للموظف تقديم طلب استقالته الى الجهة المختصة على إنه " على الجهة المختصة الإدارة أن تبت بالاستقالة خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوما من تأريخ تقديمها ويعتبر الموظف منفكا بانتهاها إلا إذا صدر أمر القبول قبل ذلك " (الجبوري ، 2015 ، ص: 252) .

وهذا على الإدارة المختصة أن ترد على طلب الاستقالة خلال مدة معينة وفي حال انتهت تلك المدة ولم تبت الإدارة بالطلب سواء كان رفضا أو قبولا بل أشرت السكوت في شأنه، فيعد الموظف مستقبلا ومنفكا عن الخدمة بانتهاء تلك المدة، إن سكوت الإدارة عن الرد على طلب الاستقالة يعد بانتهاء المدة المشار إليها قانونا

و لدى عطف النظر حيث أن المادة السابعة عشرة من قانون مجلس - شوري اقليم كردستان - العراق رقم (14) لسنة ٢٠٠٨ اشترطت قبل تقديم الطعن الى المحكمة الادارية ان يتظلم صاحب الطعن لدى الجهة الادارية المختصة التي عليها ان تبت فيها خلال (15) خمسة عشرة يوما من تاريخ تسجيل التظلم لديها و للمتظلم عند رفض تظلمه او عدم البت فيه خلال المدة المنصوص عليها أعلاه ان يطعن لدى المحكمة الادارية خلال مدة (30) ثلاثين يوما من تاريخ انتهاء المدة المذكورة والا سقط حقه في الطعن (قرارات وفتاوى مجلس شوري إقليم كردستان - العراق ، 2012 ، ص: 206).

المبحث الثاني

التطبيقات القضائية في الإستقالة والتقاعد الاختياري

وما أصبحت القرارات الإدارية الضمنية مكانة محممة في عملية الاتصالات القانونية، لأنها أحد مظاهر رفض الإدارة أو قبولها للطلبات المقدمة إليها سواء كان من قبل الأفراد العاديين أو من قبل موظفين الدولة.

ولهذا سنتناول تطبيقات القرار الإداري الضمني في مجال الوظيفة العامة من خلال تقسيم هذا البحث الى مطلبين، خصص الأول منه حالة القرار الإداري الضمني في الاستقالة، في حين نتناول في المطلب الثاني حالة القرار الإداري الضمني في الإحالة إلى التقاعد الإختياري في إقليم كردستان-العراق.

المطلب الأول

حالة القرار الإداري الضمني في الاستقالة وتطبيقاته في الإقليم

المقصود بالاستقالة ترك الموظف لوظيفته بمرتبته وبصفة نهائية (الطهراوي ، 2006 ، ص: 302). إلا أن حرية الموظف في الاستقالة ترد عليها بعض القيود التي تتعلق بسير المرافق العامة بشكل منظم، تتمثل في عدم نفاذ الاستقالة إلا بعد قبولها من قبل الإدارة، وهذا يستلزم استمرار الموظف الذي قدم استقالته في إنجاز أعمال وظيفته والقيام بواجباتها حتى يصدر القرار من الإدارة بقبول أو رفض هذه الاستقالة (كنعان ، 2006 ، ص: 339). لذلك فقط نظم القانون استقالة الموظف محاولا التوازن بين مصلحة الموظف الذي يريد ترك العمل الوظيفي وبين المصلحة العامة التي تقتضي- استمرار عمل المرفق العام وللإحتواء بهذا الموضوع سندرس استقالة الموظف بنوعها الصريحة والضمنية بوصفها أحد تطبيقات القرار الإداري الضمني في مجال الوظيفة العامة.

الفرع الأول: الإستقالة الصريحة

الأصل هو أنه عند استقالة الموظف، يتم تقديم طلب كتابي إلى السلطة المختصة للإشارة إلى الاستقالة، والتي تسمى الاستقالة الصريحة، أي الحالة التي ينتهي فيها الموظف الخدمة وفقا للطلب الكتابي. سنحدد شروط الاستقالة، كما ينص القانون، أي الطلب، بالإضافة إلى البت في طلب من قبل الإدارة.

1- شروط طلب الإستقالة

يعد الطلب شرط من شروط الاستقالة ولطلب شروط خاصة بينها القوانين في نصوصه وهي :

أ- أن يكون مكتوبا

المشرع العراقي قد نظم موضوع الاستقالة في قانون الخدمة المدنية، حيث أشارت المادة (35) منه الاحكام الخاصة بالاستقالة ونص في فقرتها الأولى من هذه المادة على أن " للموظف ان يستقيل من وظيفته بطلب تحريري يقدمه إلى مرجعه

الأخطار يعتبر مستقبلاً. 2 - على الموظف أو المستخدم أن يلتحق بوظيفته حالما تنتهي إجازته فإن لم يلتحق دون عذر مشروع خلال مدة إقصاها عشرة أيام من تاريخ انتهاء إجازته يعد مستقبلاً. 3 - يعد الموظف المنقطع عن وظيفته مستقبلاً إذا زادت مدة انقطاعه على عشرة أيام ولم يبد معذرة مشروعة تبرر هذا الانقطاع .

ظاهرياً، يبدو أن المشرع قد نص على ثلاث حالات استقالة ضمنية، وهي عدم الالتحاق الموظف بالوظيفة التي تم نقله إليها خلال المدة التي يحددها القانون بعد إخطاره بأمر النقل، وعدم التحاق الموظف المجاز بوظيفته. بعد انتهاء الإجازة، وحالات الغياب بخلاف الاثنين أعلاه، ولكن في الواقع هذه الثلاثة ليست سوى حالة واحدة حيث يترك الموظف وظيفته دون سبب وجيه أو دون عذر مشروع .

وإذا كان الموظف مجهول محل الإقامة فيخطر بواسطة الاعلان في الصحف المحلية. ويعتبر تأريخ النشر- مبدأ للاخبار (البرزنجي ،بدير ،السلامي، 2015، ص: 376).

أما في إقليم كردستان حيث جاء في المادة الأولى من قانون (اعتبار الموظف مستقبلاً) رقم (1) لسنة 2002 الصادر من قبل المجلس الوطني لكوردستان - العراق . " إذا انقطع الموظف عن دائرته بدون عذر مشروع لمدة ثلاثين يوماً خلال السنة التقويمية سواء كان الانقطاع بصورة مستمرة أو متقطعة يعتبر مستقبلاً " (جريدة وقائع كردستان، 2002، ص: 12).

ثالثاً: عدم تقديم عذر مشروع مبرر للانقطاع لمدة أطول من المدة المحددة

وهذا يعني أن الموظف الذي تمت مقاطعته عن ممارسة النشاط الوظيفي ولم يقدم عذر مشروع يبرر إنقطاعه لأداء عمله، وتقوم قرينة الاستقالة الضمنية على أساس الانقطاع بدون إذن المدد التي حددها المشرع، وإذا توافرت قرينة الاستقالة الضمنية وجب على جهة الإدارة إصدار قرار بإنهاء تلك رابطة الوظيفية، أو إذا تبين أن عذر الانقطاع في الظروف غير صحيح أو غير معقول، في هذه الحالة فإن الانقطاع هو سبب استقالة الموظف (نصار، 2015، ص: 67). وهذا ما أخذ به المشرع العراقي وإقليم كردستان كما بنا سابقاً.

حيث قضت في قرار عدده 2011/55 في تاريخ 21 / 12 / 2011 - الجهة طالبة الرأي: وزارة العمل و الشؤون الاجتماعية لإقليم تطلب وزارة العمل و الشؤون الاجتماعية لإقليم كردستان بكتابها المرقم (4259) في 11/12/2011 الراي من مجلس شوري إقليم كردستان - العراق عن حالة المستوضح عنها الموظفة ...والتي انقطعت عن الدوام الرسمي بعد إنتهاء العطلة الصيفية، و حيث أن المادة (الأولى) من قانون رقم (1) لسنة 2002 الصادر من قبل المجلس الوطني لكوردستان. العراق تنص على: "إذا انقطع الموظف عن دائرته بدون عذر مشروع لمدة ثلاثين يوماً خلال السنة التقويمية سواء كان الانقطاع بصورة مستمرة أو متقطعة يعتبر مستقبلاً". عليه يرى المجلس بأن المستوضح عنها تعتبر مستقبلة بحكم القانون طالما انقطعت عن دائرتها لمدة تتجاوز المدة المقررة قانوناً.... (المبادئ القانونية في قرارات وفتاوى مجلس شوري إقليم كردستان - العراق ، 2009-2011، ص: 101).

من ذلك كله يتبين أن طلب الاستقالة مظهر من مظاهر إرادة الموظف في ترك الخدمة الوظيفية، والقرار بقبوله مظهر من مظاهر إرادة الإدارة في قبول الطلب وإحداث أثره القانوني، وكذلك يجب أن يصدر طلب الاستقالة وقرار قبولها برضا صحيح وغير مشوب بأي عيب يفسد هذا الرضا، وذلك بهدف تحقيق وتوازن وتوفيق بين المصلحة العامة المتمثلة بحسن سير المرافق العامة، وبين المصلحة الخاصة

موافقة ضمنية على الاستقالة واعتباره منفكاً منذ انتهاء تلك المدة، وكان موقف المشرع سليماً وصائباً حين وازن بين حماية سير المرفق العام حين أوجب على الموظف الاستمرار بالعمل بعد تقديمه لطلب الاستقالة، وبين حق الموظف في الاستقالة وعدم السماح للإدارة في التعسف في استعمال سلطتها وذلك بأن جعل سكوتها عن الرد على الطلب بمثابة قبولاً له (العامري ، 2018، ص: 112).

من ذلك، يتبين أن سلطة الإدارة في كل من التشريعين العراقي والمصري مقيّدة في مجال الاستقالة، بموجب القوانين التي تحكم العلاقة بين الموظف والإدارة العامة.

وكذلك بالنسبة لإقليم كردستان وردت في إحدى من مبادئ القانونية لمجلس شوري إقليم كردستان - العراق لعام 2012 حيث جاءت فيه: (تكون دعوى المدعي واجبة الرد اذا قدم المدعي استقالته من الوظيفة بمحض إرادته وتم قبولها وفق الصياغات القانونية المرسومة لها قانوناً).

المقصود هنا بعبارة (وفق الصياغات القانونية المرسومة لها قانوناً)، هذا ما يعنيه أن جميع الدعاوى المتعلقة بموضوع الاستقالة في الإقليم قد تطبق قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 المعدل على الموظفين في الإقليم كردستان مثل ما تطبق على الموظفين في عموم العراق .

الفرع الثاني: الاستقالة الضمنية

الأصل في الاستقالة هو الإعلان صراحة عن رغبة الموظف العام في ترك الخدمة بناء على طلب تحريري مع ذلك يوجد حالات معينة، إذا توافرت إحداها، فإن ذلك يعتبر قرينة على أن الموظف مستقبلاً حكماً، وهذا ما يدل على وجود استقالة ضمنية أو الحكيمية. وتكاد أغلب التشريعات الوظيفية تقر هذه الاستقالة. سوف نسلط الضوء على حالات الاستقالة الضمنية.

أولاً: حالة تقديم طلب الاستقالة من الموظف وعدم بت الإدارة فيه بعد مرور مدة (30) يوماً

جاء المشرع العراقي بنص واضح في الفقرة الثانية من المادة (35) من قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 المعدل على أن: " على المرجع ان يبت في الاستقالة خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً و يعتبر الموظف منفكاً بانتهاءها الا اذا صدر امر القبول قبل ذلك " و بهذا النص فقد اقام المشرع قرينة ايجابية من سكوت الجهة الإدارية المختصة بالبت في طلب الاستقالة اذ عدده قرار ضمني بالقبول، بعده يعد الموظف منفكاً عن الخدمة. وعليه لاتنتهي خدمة الموظف إلا بقبول استقالته صراحة أو ضمناً، ويجب أن يستمر في أداء أعمال وظيفته بعد تقديم الطلب إلى أن يتسلم القرار بقبول استقالته او رفضها، اذ لا يترتب على مجرد تقديم الطلب أي أثر قانوني (الجبوري ، 2015، ص: 253).

ثانياً: الإنقطاع عن العمل دون إذن

فإن رغبة الموظف في ترك الخدمة الوظيفية و إنقطاعه عن الوظيفة دون إذن واستمراره لغاية إنتهاء المدة المحددة في الاخطار، قد يعتبره المشرع في بعض الدول مستقبلاً ضمناً.

فبالنسبة للعراق والإقليم كردستان نص قانون الخدمة المدنية العراقي رقم 24 لسنة 1960 المعدل في المادة (37) منه على " 1- على الموظف أو المستخدم المبلغ بالنقل ان يلتحق بوظيفته خلال مدة لا تتجاوز خمسة ايام (عدا ايام السفر المعتادة) الا اذا نص في أمر النقل على مدة تزيد على ذلك، و اذا تأخر عن الالتحاق و لم يبد معذرة مشروعة، فعلى المرجع المختص أن يخطره تحريماً بلزوم الالتحاق بالوظيفة خلال سبعة أيام من تاريخ التبليغ بالإخطار وفي حالة عدم التحاقه عند انتهاء مدة

لا يقل عدد اطفالها عن (3) ثلاثة ولا يزيد عمر أي منهم على (15) سنة، وأن تنصرف لرعاية اطفالها. ثالثاً: موظفي الشركات والدوائر الممولة ذاتياً الخاسرة لمدة (3) سنوات متتالية على التقاعد اذا كانت لديه خدمة لا تقل عن (15) سنة استثناء من شرط العمر.

ولا يجوز إحالة الموظف بغير الحالات تلك، وهذا ماقتضت المحكمة الإدارية العليا في حكمها المرقم 409/ انضباط / تمييز/2016 " لايجوز إحالة الموظف إلى التقاعد إلا في الحالات التي حددها القانون " (قرارات وفتاوى مجلس الدولة ، 2016 ، ص: 340-339).

وللإدارة لها سلطة تقديرية في البت للطلب المقدم اليها مع مراعاة المصلحة العامة كما أشارت إليه المادة (12/رابعاً) من القانون مذكور سابقاً في مسألة قبول إحالة الموظف على التقاعد وذلك حيناً نص على إنه " بيت الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو المحافظ أو من يخوله أي منهم في طلب الاحالة على التقاعد المقدم ... خلال (45) خمسة وأربعين يوماً ... وعند عدم البت في الطلب يعد الموظف محالاً إلى التقاعد بانتهاء المدة المذكورة "، بمعنى أن الاحالة إلى التقاعد يمكن أن تكون بموافقة الادارة الصريحة على طلب الاحالة إلى التقاعد أما في حال سكنت الادارة المختصة وانتهت مدة ال (45) يوماً من تاريخ تسجيل الطلب في مكتب المسؤول المختص فيعد هذا الطلب موافقاً عليه موافقة ضمنية (العامري ، 2018 ، ص: 118).

هذا ما ذهبت الهيئة العامة في مجلس الدولة بصفتها التمييزية في قرارها المرقم 198/ انضباط / تمييز/2014على ما يلي: " يعتبر الموظف محالاً إلى التقاعد بعد مرور(30) يوماً (في ظل القانون الملغى) من تقديمه الطلب حتى إذا لم يبت الوزير المختص في الطلب لأن السكوت وعدم البت في هذه الحالة يعتبر قراراً ادارياً ضمياً بقبول الاحالة الى التقاعد " (الشاوي ، 2013 ، ص: 185).

وبالنسبة لقانون التقاعد في إقليم كردستان قد أصدر المشرع العراقي قانون رقم 27 لسنة 2006 النافذ في الإقليم، حيث عين فصلاً خاصاً بالإعترضات الواردة على تطبيق أحكامه، حيث يتضمن اختصاص النظر في جميع قضايا المتقاعدين المعترض عليها الناشئة من تطبيق القانون بلجنة تسمى لجنة تدقيق قضايا المتقاعدين برئاسة قاضي من الصنف الثاني يتنديه مجلس القضاء وعضوين من الموظفين القانونيين لا تقل درجتهم الوظيفية عن مدير احدهما من وزارة المالية والآخر من وزارة الدفاع، حيث أن قرارات اللجنة قابلاً للتمييز لدى محكمة التمييز خلال (60) يوماً. حيث جاء في المادة (1/ثانياً) تستلزم إحالة الموظف إلى التقاعد في إحدى الحالتين الآتيتين:

أ- عند إكمال سن ال (63) الثالثة والستين من العمروهي السن القانونية للتقاعد بغض النظر عن مدة خدمته ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

ب - إذا قررت اللجنة الطبية الرسمية المختصة عدم صلاحيته للخدمة.
المادة 1 / ثالثاً - لرئيس مجلس الوزراء باقتراح من الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة تمديد خدمة الموظف لمدة لا تزيد على (3) ثلاث سنوات عند إكمال السن القانونية للإحالة على التقاعد مع مراعاة ندرة الاختصاص و نوعية الوظيفة وحاجة الدائرة لخدماته.

المادة 1 / رابعاً - للموظف أن يطلب إحالته على التقاعد إذا كان قد أتمل سن (50) الخمسين سنة من عمره فأكثر أو كانت له خدمة تقاعدية لا تقل عن (25) خمس وعشرين سنة وعلى الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو من يخوله

المتثلة بمصلحة الموظف العام. ويتضح أيضاً مما تقدم أن المشرع العراقي والمشرع الكوردستاني قد فرض قرينة على حالة الاستقالة الضمنية الا وهي (انقطاع الموظف عن العمل دون ابداء معذرة مشروعة) مقصود به اتجاه نية الموظف إلى ترك الخدمة الوظيفية بصفة نهائية.

المطلب الثاني

حالة القرار الإداري الضمني في الإحالة للتقاعد الإختياري وتطبيقاته في الإقليم

الفرع الأول: مفهوم الإحالة الى التقاعد

تعد الإحالة إلى التقاعد إحدى حالات إنهاء الرابطة الوظيفية، وتُعرف بأنها " إنهاء خدمة الموظف وإخراجه نهائياً من الملاك على أن يخصص له راتب تقاعدي، ويطبق هذا التدبير على الموظفين الذين بلغوا سننا معيناً وقضوا في الخدمة المدة القانونية وفقاً لأحكام القوانين النافذة " (كاظم ، 2017 ، ص: 136).

والإحالة إلى التقاعد إما أن تتم دون حاجة إلى الطلب بعد إستيفائه أيضاً للشروط التي يحددها القانون، وهذه هي الإحالة الوجوبية حيث يشير قانون التقاعد الموحد رقم (9) لسنة 2014 في (المادة الثالثة) إلى إحالة الموظف الوجوبية إلى التقاعد في حالتين:

الأول: هي إكمال سن (63) سنة بصرف النظر عن مقدار خدمته التقاعدية، مع مراعاة أحكام القوانين الأخرى التي تجيز بقاء الموظف في خدمة تقاعدية بعد بلوغه هذا السن. وهذا ما أكدته مجلس الدولة العراقي في إحدى مبادئها القانونية الصادرة في عام 2020 مما يأتي: يحال الموظف على التقاعد دون طلب إذا كانت إحالته بحكم القانون (قرارات مجلس الدولة وفتاواه ، 2020 ، ص: 343).

الثاني: إذا ثبت عجزه عن القيام بواجبات وظيفته، بصرف النظر عن مقدار عمره وخدمته التقاعدية، لإصابته بعاهة جسمية أو عقلية وتأييد ذلك بقرار من لجنة طبية رسمية.

وأما أن تتم بناء على طلب يقدمه الموظف بعد إستيفائه لشروط معينة يحددها القانون، وهذه ما تسمى بالإحالة الجوازية أو الإختيارية وهذا ما سنحاول الضوء عليها والتي يكون للإدارة سلطة تقديرية في قبول الطلب أو رفضه.

في معظم الحالات، لا تقر السلطات الإدارية إحالة أي موظف من قبل الوزير أو رئيس الدائرة المعنية أو المحافظ إلى التقاعد إلا بعد طلب صريح من الموظف، باستثناء الموظف المعين بموجب مرسوم جمهوري أو بقرار من مجلس الوزراء، والذي يتم إحالته الى التقاعد بنفس الآلية التي تم تعيينه فيها (العامري ، 2018 ، 117-118).

الفرع الثاني: شروط قبول طلب الإحالة للتقاعد الإختياري

ومن أهم الشروط الإحالة إلى التقاعد هي الطلب الذي يقدمه الموظف قبل بلوغ السن القانونية، والإجابة على هذا الطلب قد يخضع لتقدير الجهة الإدارية المختصة ويكون لها قبوله أو رفضه وفق ما يريده المصلحة العامة وتوافر الشروط المنصوص عليها في هذا المجال (ريقط ، 2015 ، ص: 11).

في القانون العراقي فقد حدد المشرع في قانون التقاعد الموحد رقم (9) لسنة 2014 إحالة إلى التقاعد بناء على الطلب في ثلاث حالات منصوص عليها في المادة (12) أولاً: إذا كان قد أتمل (50) سنة من عمره أو كانت له خدمة تقاعدية لا تقل عن (25) سنة. ثانياً: للموظفة المتروجة أو الأرملة أو المطلقة الحاضنة لأطفالها ان تطلب إحالتها على التقاعد ، إذا كانت لديها خدمة تقاعدية لا تقل عن (15) سنة، بشرط ان

3- تنقسم القرارات الإدارية الضمنية إلى قرارات ضمنية بالرفض في الحالة التي يحمل فيها صمت الإدارة على أنه بمثابة رفض، وقرارات ضمنية بالموافقة في الحالة التي يحمل فيها صمت الجهة الإدارية على القبول.

4- المشرع العراقي لم يضع قاعدة عامة تنظم جميع حالات التي ينشأ منها القرار الضمني بالقبول، وجعل لكل حالة مدة معينة من الزمن الذي يجوز للإدارة البت في الطلبات المقدمة لها، بغية عدم اتخاذ القرارات متسارعة التي تسبب الضرر بالمصلحة العامة وكما الحال بالنسبة للإدارة في الإقليم..

5- إن صمت الإدارة لا يعد في كل حالات بمثابة رفض فهناك حالات إستبعد المشرع فيها قاعدة الرفض وأعتبر إن عدم الرد فيها بمثابة قبول، ويظهر ذلك في بعض الحالات التي يستلزم فيها تحديد سريع لموقف الإدارة ومنها حالات الأستقالة، والتقاعد الإختياري .

ثانياً: التوصيات

توصلنا أثناء هذه الدراسة إلى المقترحات الآتية:

1- إن تغافل الإدارة على المدى الطويل وفشلها في الإستجابة لطلبات الموظفين يؤدي إلى ضياع الحقوق والتضحية بمبدأ الشرعية، ولهذا السبب نقتح من المشرع الكوردستاني تقيد السلطة التقديرية للإدارة، خصوصاً في المسائل المتعلقة بحقوق الموظفين وطلباتهم، وينظم في نصوص قانونية محددة.

2- نقتح على المشرع الكوردستاني تعديل المادة السابعة عشرة/ الفقرة الأولى منه لقانون مجلس الشورى لإقليم كوردستان - العراق رقم (25) لسنة 2008 وفقاً الآتي: تغير المدة الزمنية لميعاد النظم من (15) خمسة عشرة يوماً إلى (30) ثلاثين يوماً، وذلك كي تتخذ الإدارة المعنية قرارها بشكل سليم بعيداً عن التسرع والعشوائية، لضمان مصلحتين أولاً: الحفاظ على مبدأ المشروعية المتمثلة بالمصلحة العامة وثانياً: المصلحة الخاصة لذوي المصلحة.

3- تزويد الموظفين بالدورات، وخاصة رؤسائهم، لإبلاغهم بأن القوانين الحالية تمنع الإدارة من إصدار قرارات تؤثر على حقوق الموظفين، ولتوضيح أن مثل هذا السلوك يشكل مخالفة إدارية، وأحياناً مخالفة جنائية قد يتعرض لها الموظف الذي تتجاهل إصدار القرار وعدم الرد على الطلبات المقدمة للإدارة.

المصادر والمراجع

أولاً: المعاجم اللغوية

1- ابن منظور لسان العرب، ج51، بيروت: دار العربية للتأليف، دون مكان نشر، دون سنة نشر.

2- مصطفى، د.ابراهيم وآخرون، 1960، المعجم الوسيط، جز2، القاهرة: دار مصر.

ثانياً: كتب

3- أبو سمهدانة، خليل، د. عبد النصر- عبدالله، د. حسين ابراهيم، 2014، ط1، موسوعة الاجراءات السابقة على رفع الدعاوي الإدارية، القاهرة: المركز القومي للإصدارات القانونية.

4- أبو سمهدانة، خليل، د. عبدالناصر عبدالله، د. حسين ابراهيم، 2014، اللجوء إلى لجان التوفيق في بعض المنازعات التظلم الإداري الوجودي، ط1، القاهرة: المركز القومي للإصدارات القانونية.

5- البرزنجي، بدير، السلامي، د. عصام عبد الوهاب، د. علي محمد، د. ياسين، 2015، مبادئ وأحكام القانون الإداري، ط1، بغداد: دار السنهوري.

أي منها البت في طلبه خلال (45) خمسة وأربعين يوماً من تاريخ تسجيل الطلب في دائرة الموظف وبعبارة يعكسه يعد الموظف محالاً على التقاعد بانتهائها.

المادة 1/ خامسا - لا يمنع عزل الموظف أو فصله أو تركه للخدمة لأسباب اضطرارية عدا الإستقالة دون موافقة الجهة المختصة أو ما في حكمها من استحقاقه الحقوق التقاعدية ولا يصرف الراتب التقاعدي إلا إذا كان قد أكمل سن الخمسين من عمره.

المادة 1/ سادسا - يحال على التقاعد الموظف المعين بمرسوم جمهوري أو بأمر من مجلس الوزراء أو رئيس الوزراء أو هيئة رئاسة مجلس النواب العراقي بالكيفية التي تم تعيينه فيها عدا الإحالة على التقاعد لإكمال السن القانونية أو لأسباب صحية فتجوز إحالته على التقاعد من قبل الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة ولا يشمل ذلك وكيل وزير .

إذ لاحظنا في الفقرة الرابعة من هذه المادة قد حدد القانون المذكور أعلاه مدة البت في الطلب (45) يوماً من تاريخ تسجيل الطلب في دائرة الموظف الذي يريد إحالته على التقاعد في حالة إكمال (50) سنة من عمره أو كانت له خدمة تقاعدية لا تقل عن (25) سنة، إذا مضت هذه المدة ولم يبت الطلب من قبل الجهة المختصة فيعتبر سكوت الإدارة قراراً إدارياً ضمياً بقبول الإحالة إلى التقاعد.

حيث جاء في قرار الهيئة التمييزية في رئاسة محكمة إستئناف أربيل المؤرخ 20 / 1 / 2020 في الدعوى المرقمة 48 / تقاعد / 2019 حيث قضت: لدى التدقيق والمداولة وجد ان الطعن التمييزي مقدم ضمن المدة القانونية.....ولدى عطف النظر على القرار المميز وجد إنه صحيح وموافق للقانون من حيث النتيجة لان اللجنة قد قررت رد الاعتراض موضوعاً من دون تسبب رغم انه كان عليه رده شكلاً وليس موضوعاً حيث ان المميز / المعارض / كان قد أحيل للتقاعد في سنة ٢٠١٦ واستلم الراتب التقاعدي المحتسب في حينه إلا أنه في سنة ٢٠١٩ قدم طلباً الى دائرة التقاعد لتعديل راتبه التقاعدي وحيث ان طلبه هذه قد تم ردها ما يعد غير قابل للاعتراض عليه أمام لجنة تدقيق قضايا المتقاعدين لمضي- المدة القانونية المقررة قانوناً لأن قرار دائرة التقاعد في هذه الاحوال تعتبر نهائياً وذلك طبقاً لأحكام المادة ٢٠ / رابعاً من قانون التقاعد الموحد النافذ.....(عبدول ، 2021 ، ص: 88-89).

ومن المفروض أن لايجبر الموظف على تقديم الطلب ويجب أن يعبر عن إرادة سليمة خالية من العيوب والإعا بعد باطلاً وخال عن إنتاج أي أثر قانوني وبالتالي غير المناسب بأن يكون سبباً واقعياً لصدور قرار الإحالة إلى التقاعد، وهذا يؤدي لإفتراده لركن محم فيه وهو ركن السبب ويكون القرار معيباً بسبب (فيصل ، 2014 ، ص: 22).

الخاتمة

في نهاية بحثنا الموسوم (أثر القرار الإداري الضمني في نطاق الوظيفة العامة وتطبيقاتها) (إقليم كوردستان- العراق نموذجاً) فقد توصلنا إلى عدد من الاستنتاجات وكذلك التوصيات التي نراها ضرورية وعلى النحو الآتي:

أولاً: الاستنتاجات

1- القرار الإداري الضمني يولد في نهاية المدة القانونية المحددة للإدارة للرد على الطلب المقدم لها وتختلف هذه المدة، بحسب النص التشريعي، ولذا يمكن إعتبار القرار الإداري الضمني هو نتيجة للسكوت الذي يسبقه.

2- نرى أن القرار الضمني هو حالة قانونية يستنبط من ظروف وملابسات معينة تظهر عن إتجاه إرادة الإدارة ولايختلف من جانب الموضوعية عن القرار الإداري الصريح .

- 26- حمد، مريوان صابر، 2006، الجوانب الإجرائية لانضباط الموظف العام في العراق، دراسة تحليلية مقارنة، رسالة ماجستير تقدم جامعة صلاح الدين، كلية القانون والسياسة، أربيل.
- 27- ريقط، محمد، 2015، نهاية الحياة الوظيفية في مجال الوظيفة العمومية، رسالة ماجستير تقدم جامعة محمد خيضر - بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر.
- 28- السويدي، مقرب خليفة عبدالله، 2018، القرارات الناشئة عن سكوت الإدارة، رسالة ماجستير، تقديم إدارة الشرطة، الشارقة.
- 29- العامري، حيدر ماضي عبود، 2018، تطبيقات القرار الإداري الضمني في القانون العراقي، رسالة ماجستير تقدم جامعة النهريين، كلية الحقوق، بغداد.
- 30- علي، عثمان ياسين، 2007، اجراءات إقامة الدعوى الإدارية في دعوي الإلغاء والتعويض، رسالة ماجستير تقدم جامعة صلاح الدين، كلية القانون والسياسة، أربيل.
- 31- المطلق، سعد عبدالله، 2014، القرار الإداري الضمني، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، تقديم جامعة يرموك، كلية القانون، الأردن: دار المنظومة.
- 32- نصار، محمد رمضان طه، 2015، حماية الموظف العام من تسف الإدارة في استعمال سلطتها التقديرية، أطروحة دكتوراه، تقديم جامعة الإسكندرية، كلية الحقوق.
- 33- نوال، دايم، 2010، القرارات الإدارية الضمنية والرقابة القضائية عليها، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، تقديم جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر.
- رابعاً: بحوث والدوريات**
- 34- البوسعيدي، طارق بن هلال، 2008، انعدام القرار الإداري وفقاً لأحكام القضاء الإداري، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الرابع.
- 35- كاظم، ميثم محمد، 2017، التكييف القانوني لسكوت الإدارة، مجلة جامعة كربلاء العلمية، مجلد 15، عدد 3.
- 36- محمد، بقرزان علي رحيم، 2018، النظم الإداري في التشريع العراقي والمصري، دراسة مقارنة، مجلة الفنون والأدب والعلوم الانسانيات والاجتماع، العدد 24.
- 37- نجم، مرعي، د. سامي حسن، د. عبيدة، 2017، القرار الإداري الضمني، مجلة الرافدين، عدد 43.
- خامساً: القوانين**
- 38- قانون التقاعد رقم 27 لسنة 2006 النافذ.
- 39- قانون التقاعد رقم 9 لسنة 2014.
- 40- قانون الخدمة المدنية العراقي المعدل رقم 24 لسنة 1960.
- 41- قانون انضباط الموظفين في الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991.
- 42- قانون رقم (1) لسنة 2002، (قانون اعتبار الموظف المستقبلاً) الصادر من قبل مجلس الوطني لكوردستان العراق.
- 43- قانون مجلس شوري الدولة (مجلس الدولة العراقي حالياً) رقم 65 لسنة 1979 المعدل.
- 44- قانون مجلس شوري لإقليم كوردستان - العراق الرقم 14 لسنة 2008.
- 45- قرارات وفتاوى مجلس الدولة العراقي لعام 2004، صادق جعفر الانباري.
- 46- قرارات وفتاوى مجلس الدولة العراقي لعام 2008.
- 47- قرارات وفتاوى مجلس الدولة العراقي لعام 2016.

- 6- جبريل، د. محمد جمال عثمان، 1996، السكوت في القانون الإداري في التصرفات الإدارية الفردية، القاهرة: دار النهضة العربية.
- 7- الجبوري، د. نجيب خلف أحمد، 2015، القانون الإداري، ط 1، السليمانية: مكتبة يادكار.
- 8- خليفة، د. عبدالعزيز عبد المنعم، 2005، شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، مصر: الولاة الحديثة.
- 9- راضي، كريم، سعيد، د. مازن ليلو، د. زانا رؤوف حمة، د. دانا عبدالكريم، 2020، القضاء الإداري، ط 1، السليمانية: مطبعة يادكار.
- 10- الشاوي، سري حارث عبدالكريم، 2013، النظام القانوني لخدمة موظفي الخدمة الجامعية، ط 1، بغداد: دار مكتبة عدنان.
- 11- الطراوي، د. سليمان محمد، 1986، القضاء الإداري، القاهرة: دار الفكر العربي.
- 12- الطراوي، د. سليمان محمد، 1986، القضاء الإداري - قضاء الإلغاء، القاهرة: دار الفكر العربي.
- 13- الطهراوي، د. هاني علي، 2006، القانون الإداري، ط 1، عمان: دار الثقافة.
- 14- عبدالله، د. راجح سريير، 2012، القرار الإداري، ط 1، عمان: دار ومكتبة حامد.
- 15- عبدالله، د. يحيى جلال، 2020، الرقابة القضائية على القرارات الضمنية للإدارة، دراسة مقارنة تحليلية بين فرنسا، مصر، ولبنان والعراق، ط 1، السليمانية: مطبعة يادكار.
- 16- عبدول، عبدالقادر صالح، 2021، قضايا المتقاعدين في ضوء القرارات التمييزية الصادرة من محكمة تمييز إقليم كوردستان - العراق الهيئة الزراعية والمتفرقة والعمل (2017-2020) السليمانية: مكتبة يادكار.
- 17- عبدول، عبدالقادر، 2021، دعوى إلغاء، شروطها وأسبابها واجراءاتها أمام هيئة انضباط موظفي الإقليم، ط 2، سليمانية: مكتبة يادكار.
- 18- فؤاد، د. رنا مصطفى أحمد، 2020، نظرية السلطات الضمنية في القانون الدولي، الاسكندرية: دار المطبوعات الجامعية.
- 19- فيصل، د. دغاري، 2014، شرح أحكام قانون التقاعد الموحد رقم 9 لسنة 2014، ط 1، بغداد مكتبة القانون والقضاء.
- 20- القيسي، د. حنان محمد، 2017، الرقابة القضائية على الملائمة في القرارات التأديبية، ط 1، القاهرة: المركز العربي دار الكتب المصرية.
- 21- كامل، سميرة محمد، 2014، الشكل في القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية.
- 22- كنعان، د. نواف، 2006، القضاء الإداري، ط 1، عمان: دار الثقافة.
- 23- محي الدين، ليلو، شوان، د. مازن، 2010، المرشد إلى مجلس شوري إقليم كوردستان، ط 1، مطبعة الحاج هاشم.
- 24- النجار، د. زكي محمد، 1998، القرار الإداري الضمني بالقبول، دراسة مقارنة، القاهرة: دار النهضة العربية.
- 25- يوسف، د. يس عمر، 2018، مستقبل القضاء الإداري في السودان، ط 1، القاهرة: دار مصر.

ثالثاً: الرسائل والأطاريح الجامعية

- 48- قرارات وفتاوى مجلس الدولة العراقي لعام 2020.
- 49- المبادئ القانونية في قرارات وفتاوى مجلس شوري إقليم كردستان – العراق لعام 2012.
- 50- المبادئ القانونية في قرارات وفتاوى مجلس شوري إقليم كردستان – العراق لعام 2011.
- 51- المبادئ القانونية في قرارات وفتاوى مجلس شوري إقليم كردستان – العراق لعام 2009-2011.

ABSTRACT

The administration has the right to practice its administrative activity, with appreciation authority, that's include issuing administrative decisions through the daily practice of its administrative activity, in order achieving its goals, which is the public interest, and the basic principle is that the administration is not binding in a certain formal form when issuing any administrative decision unless the legislator is established in a specific form, and that a disclosure Administration for its will with the aim of creating a legal impact, either canceling, modifying or creating an existing legal center, and this disclosure may be in the form of an administrative, negative, or implicit administrative decision, and the latter is the subject of the study or this research that arises from the silence of the administration during the period specified by law To take an administrative decision issued by the administration to a specific person or an employee, and accordingly, the implicit administrative decision, whether acceptance or rejection, has an impact on an existing legal center and we have seen in this study to show the practical reality of the applications of the implicit administrative decision in administrative disputes in the administrative judiciary through their analysis and comparison, and specifically in Issues related to the public employee.

For the purpose of explaining and clarifying those applications that we referred to at the beginning, we will take the Kurdistan Region as a model for those applications in the areas of resignation, elective retirement, and grievance