

# الجزء التأديبي في الوظيفة العامة دراسة مقارنة

الباحث. وليد رجب سلمان

مستشار قانوني - مجلس محافظة البصرة

Email : Waleedhiba06@gmail.com

## الملخص

الهدف الأساسي للعقوبات هو زجر الموظفين وتحفيزهم لأداء واجباتهم بشكل كامل وصحيح وهذا طبقاً لنطاق القواعد القانونية النافذة، وبطريقة تحقق أهداف الإدارة في إصلاح المصلحة العامة وبتنفيذ أوامر الإدارة، وبهذا المعنى نجد أن العقوبة هي مجرد وسيلة وليست غاية للأنظمة التأديبية. إن العقوبات الانضباطية والعقوبات التأديبية، لا تقتصر على فكرة العقاب فقط، بل غرضها أيضاً إصلاح ورفع كفاءة الموظف العام، حينما يُدرك هذا الموظف أن كل تقصير سوف يصدر منه في واجباته الوظيفية، ينتج عنه عقوبة من الجهات المختصة بالإصلاح والتأهيل. ونظراً لما تتمتع به جهة الإدارة العامة من سلطة تقديرية كبيرة في مجال إيقاع الجزاءات التأديبية على الموظف المخالف أو المذنب، فإنه من الممكن أن تكون هذه الجزاءات التأديبية الصادرة بحق الموظف المخالف معيبة أو غير صحيحة بإحدى العيوب التي تمس الجزء التأديبي، أو أنها تخالف مبدأ المشروعية.

**الكلمات المفتاحية:** الجزء التأديبي، الوظيفة العامة، العقوبات الانضباطية، التظلم الإداري.

---

## Disciplinary Punishment in the Public Service: A Comparative Study

**Researcher. Walid Rajab Salman**

**Legal Advisor / Basra Governorate Council**

**Email : Waleedhiba06@gmail.com**

### **Abstract**

Disciplinary sanctions in public service are primarily intended to deter employees and motivate them to perform their duties fully and correctly, in accordance with the applicable legal rules. These sanctions constitute a tool used by the administration to safeguard the public interest and ensure the proper execution of its directives. In this sense, disciplinary punishment is a means rather than an end in itself.

Disciplinary measures are not limited to the notion of punishment; their broader purpose is to reform and enhance the efficiency of public employees. When an employee realizes that any negligence in performing his duties may lead to a penalty imposed by the competent authorities, this awareness contributes to discipline, accountability, and professional improvement.

Given the wide discretionary authority granted to public administration in imposing disciplinary penalties on violating or delinquent employees, such penalties may sometimes be flawed, unlawful, or affected by procedural or substantive defects that undermine their validity. They may also contravene the principle of legality, making them subject to challenge through administrative grievance mechanisms.

**Keywords** :Disciplinary punishment, Public service, Disciplinary sanctions, Administrative grievance.

## المقدمة

قد يتعرض الموظف العام للعقوبات التأديبية المفروضة عليه من قبل الإدارة التي ينتمي إليها، نتيجة أخطائه المهنية، ولكن هذا الموظف له الحق في الطعن في القرار التأديبي المتضمن توقيع العقوبة الإدارية. أمام لجنة الاستئناف من خلال التظلم الإداري، إذ يسعى لإلغاء هذا القرار على المستوى الإداري الذي يراه معيباً وأضر بحقوقه.

ويعتبر التظلم الإداري بهذا المعنى وسيلة لحلّ الخلافات الإدارية بين الموظف والإدارة التي ينتمي إليها لإلغاء القرار التأديبي، وقد أثر الباحث أن يجعل الجزء التأديبي مبحثاً ثالثاً في هذا الفصل لا مبحثاً تمهيدياً، أولاً لما له من خصوصية انطباق أحكامه على الموظف من دون سواه.

ولا شك في أن للتأديب في الوظيفة العامة دوراً هاماً وأساسياً في منع الموظف من الإخلال بالمسؤوليات وأخلاقيات الوظيفة العامة وواجباته المنوطة به كموظف عام سواء أكان هذا العمل في حياته العامة أو الخاصة المرتبطة بأعماله العامة، فهو (الجزء التأديبي) بمثابة وسيلة لعقاب الموظف العام نظراً لارتكابه مخالفة تستوجب مساءلته تأديبياً.<sup>(١)</sup>

وترتباً على ذلك الهدي فإنه كان لا بد من مساءلة الموظف المخالف باتخاذ قرارات إدارية تمس الطبيعة الوظيفية للموظف العام، ومن هذه القرارات الجزاءات التأديبية، والتي توقع بهدف إلى تسيير المرفق العام بانتظام واطراد ومنع الموظف المخالف من تكرار مخالفته مستقبلاً وتزجر غيره من الموظفين.<sup>(٢)</sup>

ونظراً لما تتمتع به جهة الإدارة العامة من سلطة تقديرية واسعة في مجال إيقاع الجزاءات التأديبية على الموظف المخالف أو المذنب، فإنه من الممكن أن تكون هذه الجزاءات التأديبية الصادرة بحق الموظف المخالف معيبة أو غير صحيحة بإحدى العيوب التي تمس الجزء التأديبي، أو أنها تخالف مبدأ المشروعية.

ومن هذا المنطلق فإن أقسى أنواع التعسف التي قد تمارسها الإدارة باستخدام السلطة أن تقوم الإدارة بإصدار قرارات إدارية تتطوي على مساس بحقوق وحريات الأفراد، من دون توفير أية ضمانات لهؤلاء الأفراد من تعسف وجور الإدارة، وبذلك فإن توفير طريق التظلم من هذه القرارات قبل رفع الأمر أمام القضاء الإداري أصبح ضرورة ملحة.<sup>(٣)</sup>

ومن خلال النظر داخل العمل الوظيفي فإن كثيراً من الموظفين تنقصهم المعرفة القانونية بحقوقهم الوظيفية والتي تشكل الضمانة الحقيقية للموظف قبل وبعد إيقاع أية عقوبة تأديبية، وللحيلولة من دون تكرارها في المستقبل أثرت الكتابة في هذا الموضوع.<sup>(٤)</sup>

وينقسم التظلم على عدة أنواع بحسب الجهة المرفوعة إليه أمام الدولة أو التظلم الرئاسي أمام الجهة الرئاسية التي أصدرت القرار أو أمام لجنة خاصة مكونة من موظفين ينتخبهم زملائهم أو يعينون كمديرين.<sup>(٥)</sup>

وهناك التظلم الإلزامي أو الوجوبي لأنه يجب أن يفى بالشروط الشكلية والموضوعية، ولكي تتم الموافقة عليه من قبل السلطة المختصة للفصل فيه، كما يرتب هذا التظلم النتائج للموظف الذي قدمه والإدارة التي أصدرت القرار، كما يرتب الآثار المتعلقة بالمواعيد والمواعيد النهائية لرفع دعوى الإلغاء أمام المختص، على القضاء الطعن في القرار التأديبي في حال رفض التظلم أو سكوت السلطة المختصة عنه. خلال الفترة الممنوحة لها <sup>(٦)</sup>.

### مشكلة البحث

المشكلة الأساسية التي تواجه البحث هو فرضية تعرض الموظف في الوظيفة العامة إلى جزاء تأديبي ومدى انطباقها مع الشرعية القانونية التي من أجلها وجد هذا الجزاء ، وعدم تغول الإدارة في مديات فرض الجزاء لاعتبارات خارج المصلحة العامة، لتدخل في اعتبارات المصالح الخاصة والاعتبارات الشخصية.

والمشكلة المنفرعة من الاشكالية الاولى هي الضمانات القانونية للموظف العام بعد ايقاع العقوبة عليه وامكانية التظلم منها، وهو اجراء كفلته القوانين والانظمة القانونية الحديثة وماهي وسائله.

### أهمية الدراسة

نظراً لما تتمتع به جهة الإدارة العامة من سلطة تقديرية واسعة في مجال إيقاع الجزاءات التأديبية على الموظف المخالف أو المذنب، فإنه من الممكن أن تكون هذه الجزاءات التأديبية الصادرة بحق الموظف المخالف معيبة أو غير صحيحة بإحدى العيوب التي تمس الجزاء التأديبي، أو أنها تخالف مبدأ المشروعية.

### الدراسات السابقة

- التظلم الإداري كضمانة لاحقة للجزاء التأديبي وهي رسالة ماجستير للباحث مصطفى عبدالله .
- دعوى إلغاء القرار الإداري بحث مختصر للباحث أبو ذر عبد الكريم شاكر .
- أنواع التظلم الإداري وأثره في الأحكام رسالة دكتوراه للباحث حميد النشمي .
- فلسفة الإجراءات التأديبية للعاملين بالخدمة المدنية دراسة نظرية وتطبيقية في القانون اللبناني والفرنسي للباحث عبدالله محمد محمود .
- طرق الطعن في العقوبات التأديبية إداريا وقضائيا للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام ، دراسة فقهية وآراء مجلس الدولة في العراق ومصر للباحث عبد الوهاب البندراوي .
- مجموعة من البحوث والدراسات والمقالات المنشورة على صفحة المكتبة القانونية في العراق .

### خطة الدراسة

ترتبا على ما سبق سوف نتناول الحديث حول الجزاءات التأديبية وما هو أثر التظلم الإداري على القرار التأديبي وذلك من خلال مطلبين مستقلين على النحو الآتي:

المطلب الأول: مفهوم الجزاء التأديبي وأحكامه.

الفرع الأول: مفهوم الجزاء التأديبي.

الفرع الثاني: أهم الأحكام التي تتعلق بالجزاء التأديبي.

الفرع الثالث: تسبب قرار الجزاء أو تبريره

المطلب الثاني: التظلم التأديبي في العراق والأنظمة المقارنة

الفرع الأول: التظلم التأديبي في النظام المصري.

الفرع الثاني: التظلم التأديبي في النظام العراقي.

الفرع الثالث: التظلم التأديبي في النظام اللبناني

الفرع الرابع: التظلم التأديبي في النظام الفرنسي.

## المطلب الأول/ مفهوم الجزاء التأديبي وأحكامه

نجد أن العقوبة التأديبية تحدد بشكل حصري وهذا يكون مخالفاً عن المخالفة التأديبية، فمن ثم، نجد أن ( العقوبة ) تخضع إلى مبدأ الشرعية " لا عقوبة إلا بنص " ويقصد أن المشرع يقوم بتحديد العقوبات التي لا بد أن يتم فرضها على الموظف الذي يقوم بالمخالفة، ويتم ترك تقدير العقوبة المناسبة للسلطة التي لديها الاختصاص.<sup>(٧)</sup>

وهذا يوصف كقاعدة عامة وهامة في ذلك السياق. إذ إن الموظف الذي ارتكب مخالفة وقد تم صده عن أن يرتكب مخالفة مرة ثانية، وهذا يكون هدفه ردع الزملاء الموظفين كي لا يقوموا بارتكاب أي مخالفات مثلها.<sup>(٨)</sup>، ونجد أن فقه العقوبة التأديبية يُعرف: يقع جزاء على الموظف الذي تم إثبات مسؤوليته عن ارتكاب جريمة تأديبية، كما أنها تُعرف بأنها الجزاءات التي تقع وتقرض على من ارتكب جرائم تأديبية من الموظفين.<sup>(٩)</sup>، وترتبط على ما سبق فسوف نتناول الحديث حول الجزاءات التأديبية وذلك من خلال فرعين مستقلين على النحو الآتي:

الفرع الأول: مفهوم الجزاء التأديبي.

الفرع الثاني: أهم الأحكام التي تتعلق بالجزاء التأديبي.

الفرع الثالث: تسبب قرار الجزاء أو تبريره

## الفرع الأول: مفهوم الجزاء التأديبي

تعرف العقوبة التأديبية على أنها : فرض جزاء معين كنتيجة مترتبة على إهمال وتقصير الموظف في أداء وظيفته وواجباته خلال فترة خدمته.<sup>(١٠)</sup>

كما وصفت أيضاً بأنها الأثر القانوني الذي يصفه المشرع أنه تم إخلال الموظف بمهامه الوظيفية وواجباته، وأنه يحصل على المزايا المعنوية والمادية للموظف، التي تقوم بفرضه السلطة الانضباطية المتخصصة تبعاً للإجراءات الشكلية المعينة وهذا يكون تحقيق للمصلحة العامة، ويكون أيضاً ضماناً بحسن سير للمرفق العام باطراد وبانتظام.<sup>(١١)</sup>

ومن كل ما ذكرنا، يمكننا أن نعرف تعريف جامع يمكنه أن يصف العقوبة التأديبية وهذا بأنها هي القصاص القانوني وهو الذي يتم فيه الفرض على الموظف الذي يخالف القانون، ويخالف المقتضيات

الوظيفة العامة والذي ينتج عنه آثار مادية أو معنوية أو من الممكن أنها تكون منهية للروابط الوظيفية.<sup>(١٢)</sup>

ذلك، ونجد أنه لم يرد في التشريعين اللبناني والعراقي تعريفاً للعقوبة، ولكن نجد أن كلاهما قام بتحديد أقسام وأنواع العقوبات والنتائج القانونية التي ترتبت عليها.<sup>(١٣)</sup>

ونجد ان في كل ما سبق نقطة أساسية وهي أن العقوبات التأديبية هدفها وغرضها هو ضمان اطراد العمل في المرافق العامة وحسن انتظامه، وهذا يكون بالاستدراك على الموظف الذي يرتكب المخالفة وذلك يكون بتقويم سلوكه، وهذا لأن النظام التأديبي السديد، لا يقتصر فقط على التأكد من عقاب مرتكب المخالفة.

ولكن ينظر بشكل جدي في الأسباب التي أدت الموظف ليقع في المخالفة، وهذا لأنه في معظم الأحيان قد يرتكب الموظف مخالفة ليس عن تقصير أو إهمال، ولكن قد يقع في المخالفة لأنه لم يتم تدريبه بصورة كاملة.

ويظهر ذلك مع الموظف الذي يؤدي عمله وهو ليس على علم بالحدود المرسومة له ولصلاحياته الوظيفية، أو بسبب سوء التنظيم الإداري في المرفق العام، أو بسبب الأعمال الكثيرة التي يكلف بها، أو في بعض الأحيان يكون بسبب غموض النص.

وبالإضافة إلى ما قدمناه، نجد أن الغاية من فرض العقوبات هي: ردع الموظف الذي يرتكب مخالفة لكي يكون عبرة لزملائه الموظفين.

وأيضاً لكي يقوم كل موظف بالالتزام تجاه وظيفته ومتطلباتها بطريقه تحقق المصلحة العامة، مع ضرورة مراعاة الأوضاع والظروف الإنسانية في طريقة التعامل مع الموظف المخالف، وبذلك لا نصفه عضواً فاسداً في المرافق العامة - ولا بد معاقبته ومحاسبته بالتأكيد بأشد عقاب - ولكن نصفه ونعامله كإنسان من الممكن أن يقع في الخطأ ويخطئ، وهذا الأمر لا يؤخذ به في كل الحالات، ولكن يتم مراعاته في حالات خاصة تستدعي ذلك.<sup>(١٤)</sup>

والأنظمة التأديبية تسعى إلى الإصلاح عن طريق إظهار العيوب في المرافق العامة، وذلك للعمل على الإصلاح، بما يمنع ويقلل من وقوع المخالفات، وذلك يعني أن قانون التأديب هو نظام علاجي في الأساس، فهو غرضه إصلاح الأخطاء، بأن يحول من دون حدوثها مرة أخرى في المستقبل بالصورة التي قد تلحق الضرر والتلف بالمصلحة العامة.<sup>(١٥)</sup>

كما إن العقوبات الانضباطية والعقوبات التأديبية، نجد أنها لا تقتصر على فكرة العقاب فقط، بل غرضها أيضاً إصلاح ورفع كفاءة الموظف العام، حينما يُدرك هذا الموظف أن كل تقصير سوف يصدر منه في واجباته الوظيفية، ينتج عنه عقوبة من الجهات المختصة بالإصلاح والتأهيل.<sup>(١٦)</sup>

وبذلك فإن الهدف الأساسي للعقوبات هو زجر للموظفين وتحفيزهم لأداء واجباتهم بشكل كامل وصحيح، وهذا طبقاً لنطاق القواعد القانونية النافذة، وبطريقة تحقق أهداف الإدارة في إصلاح المصلحة العامة وتنفيذ أوامر الإدارة، وبهذا المعنى نجد أن العقوبة هي مجرد وسيلة وليست غاية للأنظمة التأديبية. وهذا علماً بأنه لم ترد العقوبات في قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته.<sup>(١٧)</sup>

### الفرع الثاني: أهم الاسس التي تتعلق بجزاء التأديب

#### أولاً: الجزاء التأديبي ومبدأ الشرعية

يستمد النظام التأديبي جزءاً من مبادئه القانونية العامة المطبقة في مجال العقوبات التأديبية من المبادئ التي أرسيت في سياق القمع الجنائي، وقد حددنا سابقاً أنها تخضع لمبدأ أساسي في قانون العقوبات وهو المبدأ لا عقوبة إلا بنص، وهذا لا ينطبق على المخالفة التأديبية، لأنها لا تخضع لمبدأ لا جريمة إلا بالنص.<sup>(١٨)</sup>

كما لم يحدد التشريع التأديبي عقوبة محددة (بين الحدين الأعلى والأدنى) لكل فعل يخالف القانون، لكن هذا التشريع حدد عقوبات بهدف إعطاء السلطة المختصة سلطة اختيار العقوبة المناسبة لفعل الانتهاك، وهذا ما يسمى التقديرية أو ( النسبية )، الذي يقرر ربط العقوبة بالعمل المخالف للقانون، مع مراعاة الضمانات الممنوحة للموظف في سياق المراجعة القضائية الإدارية.<sup>(١٩)</sup>

ولعل مفهوم مبدأ الشرعية العقابية والتجريمية في مجال القانون الجنائي تعني أن الجرائم والعقوبات يتم تحديدها دائماً وفقاً لأحكام القانون. لا يمكن للقاضي أن يعتبر الفعل جريمة، ويعاقب صاحب البلاغ إذا لم ينص القانون الجنائي على هذا الفعل. لا يجوز للقاضي أن يبتدع جرائم أو يضع عقوبات على أساس مبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، وهو ما يأتي في وجهين.<sup>(٢٠)</sup>

الجانب الأول: أن المشرع وحده هو المعني بتعريف الجرائم، والجانب الثاني: أن المشرع هو الذي يحدد لكل جريمة عقوبتها، أي تحديد عقوبة معينة لهذه الجريمة على وجه الخصوص، ومن ثم يظهر



القيد القانوني لسلطة القاضي الجنائي في اختيار العقوبة الجنائية. أما نظام التأديب المهني فهو يتبنى مبدأ الشرعية في جانب واحد فقط وهو جانب العقوبات (لا عقاب إلا بالنص)<sup>(٢١)</sup>

عندما تحدد الأنظمة التأديبية العقوبات فقط، ولم تأخذ في الاعتبار المبدأ المذكور في جزء المخالفات، بسبب صعوبة تدوين المخالفات في مجال الانضباط الإداري للموظفين العموميين في الدولة.<sup>(٢٢)</sup>

هذا مع ضرورة منح السلطة المختصة السلطة التقديرية لاختيار العقوبة المناسبة لكل مخالفة، والتي لا توجد فيها سلطة الاختيار هذه في بعض الأحيان، عندما ينص القانون (صراحة) على تحديد عقوبة معينة لمخالفة معينة، كما نجد في قانون الانضباط التأديبي المادة (٨) نقطة (السابع والثامن) بخصوص عقوباتي (الفصل والعزل).<sup>(٢٣)</sup>

وهو كذلك ما أقره المشرع اللبناني في المادة (٧٣) من نظام موظفي الدولة فيما يتعلق بعقوبة العزل.<sup>(٢٤)</sup>

ويترتب على مبدأ مشروعية العقوبة التأديبية أن السلطة التأديبية يجب أن تلتزم بقائمة العقوبات الواردة في النظام التأديبي. لا يجوز توقيع عقوبة غير منصوص عليها في القانون، مثل قرار تنبيه الموظف، أو نقل الموظف من وظيفته، أو ما يسمى بالعقوبات المقنعة، حيث تلتزم الإدارة بعدم توقيع أكثر من عقوبة على جريمة واحدة.

العقوبات التأديبية لها آثار فقط من تاريخ النطق بها، ومن ثم لا يمكن أن يكون لها آثار قبل تاريخ النطق بها ضد الموظف المخالف، حتى لو كانت الجرائم التي يعاقب عليها قد ارتكبت في تاريخ النطق بالحكم.<sup>(٢٥)</sup>

### ثانياً: حياد السلطة التأديبية

لقد استقرت السوابق القضائية الإدارية على مبدأ هام وهو: عدم جواز الجمع بين وظيفة الاتهام ووظيفة الحكم، من أجل ضمان نزاهة السلطة التأديبية.

والسؤال الذي يطرح نفسه: هل يمكن تطبيق هذا المبدأ في إطار النظام التأديبي الرئاسي، الذي يملك فيه رئيس الإدارة سلطة فرض عقوبات تأديبية؟ هل يمكن للموظف أن يطلب ما ورد في النظام التأديبي العراقي وهو أن قانون التأديب الصادر بحقه لم يتضمن أي نص يسمح للموظف (المتهم)

بطلب إقالة عضو التحقيق أو عزله لجنة؟ وهنا لا يمكن الحديث عن وجود ضمان لحياذ لجان التحقيق.

لكننا نلاحظ أن هذا الضمان مضمون أكثر للموظف في النظام التأديبي شبه القضائي، لأن بعض التشريعات أصرت على اشتراط هذا الضمان، بما في ذلك التشريع اللبناني في نظام السلطة التأديبية العليا. (٢٦)

في ضوء ما تقدم، وبناءً عليه، فإن حياد السلطة التأديبية يكتسب أهمية قصوى من أجل طمأننة الموظف في مسائل التحقيق والمحاكمة، حتى يشعر بأنه مسؤول أمام جهة بعيدة كل البعد عن التحيز. وفي رأينا من الضروري أن يتبنى التشريع العراقي هذه المبادئ في قانون الانضباط العام بإدخال تعديلات على نظام تشكيل لجان التحقيق عنهم لأنه لا يوجد نص يلزمها بذلك، وهو أمر ينتهك أحد الضمانات الممنوحة للموظف. (٢٧)

### الفرع الثالث: تسبيب قرار الجزاء أو تبريره

يجب أن تكون توصيات سلطة التحقيق الواردة في التقرير أو المحضر الذي يتضمن الاتهام أسباب العقوبة، كذلك قد تحتوي أو لا تحتوي على الاتهام، وتتطلب مبرراً أو تعليلاً لتوضيح الأساس القانوني الذي تستند إليه هذه التوصيات والقرارات والسعي إلى استخدام الأدلة التي تدعم التهمة. (٢٨)

علاوة على ذلك، فإن قرار فرض عقوبة أو جزاء إداري معين هو غبن أساسه قرار إداري. يجب أن يحتوي على عنصر السبب الذي دفع السلطة التأديبية إلى اتخاذ القرار بشأن فرض العقوبة من عدمه. والذي يمثل خروجاً عن حكم القانون وأداء الواجبات والالتفاف على المحظورات. (٢٩)

القاعدة القانونية هي قاعدة ملزمة بمعنى أن هناك عقوبة بيد السلطة التأديبية المفروضة على الموظف الذي يخالف القاعدة. يجب أن يلتزم الموظفون المنضبطون بالقواعد القانونية، ليس خوفاً من التعرض للعقاب، بل للاعتقاد بأنهم يحققون مصالحهم ويقومون بأعمالهم التي أمدّها إليهم القانون، ولا شك أنه كلما ارتفع المجتمع، زاد شعور أفراده باحترام سيادة القانون بغض النظر عما يمكن أن يُنزل بالعقوبة، فهذا لا يسلب شيئاً من ذلك على أهمية العقوبة لسيادة القانون. (٣٠)

تم وضع القانون الإداري، كما رأينا بالفعل، لتنظيم سلوك الناس في المجتمع، وهؤلاء الأشخاص لديهم إرادة يمكن أن تتوافق مع سيادة القانون، أو يمكن أن تنتهكها، بحيث يجب ربط سيادة القانون بالعقوبة حتى يخشى الناس من انتهاكها، وتوقع العقوبة عليهم إذا خالفوا حكمها. (٣١)

ومعظم التشريعات العربية وغير العربية كذلك قد ضمنت أحكامها ما يفيد ضرورة تبرير أو تسبب القرار الخاص بالعقوبة والجزاء التأديبي ومن ثم نصت على وجوب تبرير القرارات التأديبية.

وهذا ما نجده واضحاً في المادة (١٠) من القانون العراقي الخاص بموظفي الدولة والقطاع العام الصادر في العام ١٩٦٠.

ونجد أيضاً أن المشرع اللبناني نص على ذلك في المادة (٣٦) من نظام الديوان العام لتأديب الموظفين (٤) وكذلك في المادة (٥٩) فقرة (٩) من نظام موظفي الخدمة المدنية (٩) بوصف القرارات التأديبية الصادرة عن المجالس التأديبية أو التأديبية.<sup>(٣٢)</sup>

كما يجب دائماً أن تكون الهيئات مسبباً، لأنها قرارات صادرة عن جهات إدارية ذات طبيعة قضائية، وقد تم وصفها سوابق قضائية إدارية، ويعتبر تبرير هذه القرارات أحد المبادئ العامة للقانون.<sup>(٣٣)</sup>

ومع ذلك، في نظام الموظفين العموميين لم يفرض على السلطات التأديبية الإدارية المنصوص عليها في المادة (٥٦) (رئيس دائرة التنوير، رئيس المصلحة المكلفة، المدير العام، المحافظ، الوزير) شرح القرارات التأديبية الصادرة عنها، لعدم وجود نص يلزمه بذلك، مما يخالف أحد الضمانات الممنوحة للموظف.<sup>(٣٤)</sup>

### المطلب الثاني/ أحكامه التظلم التأديبي

العقوبة الإدارية على أي موظف ليست نهاية الأمر، حيث يتعرض العديد من الموظفين للعقوبات بعد التحقيق معهم، بسبب الأخطاء التي يرتكبونها في العمل، ويتم الاحتفاظ بأجورهم أو إيقافها عن العمل بحسب العقوبة الإدارية المفروضة عليهم الأمر الذي يدفع كثيرين منهم إلى إيجاد سبل لرفع هذه العقوبات.<sup>(٣٥)</sup>

كما إنه تجدر الإشارة إلى أنه يمنح القانون الموظف الحق في تقديم شكوى خلال فترة زمنية من تاريخ صدور القرار، ويجب اتباع عدة خطوات حتى يكون تظلم الموظف ساري المفعول ضد قرار الجزاء التأديبي.<sup>(٣٦)</sup>

والتظلم هو إما شكوى الولاء للسلطة التي أصدرت القرار، أو تظلم رئاسي مرخص به من قبل الدولة.<sup>(٣٧)</sup>

وبناء على ما تقدم فإن هناك ضرورة لوجود التنظيم الإداري في الحياة الوظيفية أو الإدارية بشكل عام. وذلك بسبب إمكانية حل المنازعات والدعوى الإدارية بسهولة ويسر وبأقل وقت ممكن وبأقل تكلفة مما يوفر على صاحب الشأن اللجوء إلى طريق التقاضي في ظل تدني الرواتب، مما ينعكس إيجاباً على الوضع النفسي للموظف داخل الوظيفة العامة وعلاقته برؤسائه.<sup>(٣٨)</sup>

كما يؤدي التنظيم الإداري في المجال التأديبي تحديداً إلى إنهاء المنازعات الإدارية في بدايتها وذلك بالعدول عن القرار الخاطئ حال اكتشاف الإدارة أن القرار الصادر بحق الموظف المتظلم معيب وأنه على حق في تظلمه، ويضاف إلى ما سبق في أن التنظيم الإداري يقلل من المنازعات بين الموظف من جهة والإدارة من جهة أخرى وإظهار الإدارة أنها في موقف إيجابي بقبولها للتنظيم.<sup>(٣٩)</sup>

كما يؤدي التنظيم الإداري وبشكل فعال عن غيره من أساليب الطعن أو الاعتراض على القرارات الإدارية التي تصدرها السلطات العامة في الدولة ولا تراعي فيها أحكام القانون أو لا تنتبه إليها.

فإن التنظيم الإداري بهذا المعنى يمكن القول أنه يؤدي بصورة مباشرة إلى التخفيف عن كاهل المحاكم الإدارية من رفع الدعوى أمامها، هذا كله من شأنه أن يعزز الثقة المتبادلة بين الموظف وبين الإدارة. ويسعى للتخفيف من الكم الهائل من القضايا المرفوعة أمام القضاء فهو وسيلة لا تكلف صاحب الشأن سوى طلب يقدم إلى صاحب الاختصاص للنظر فيه يشرح فيه موضوعه.<sup>(٤٠)</sup>

ويعتبر التنظيم الإداري في بعض الأحوال غير مجد، على سبيل المثال إذا أفصحت الإدارة عن نيتها بعدم الاستجابة لأي تظلم يقدم ضد القرار الذي أصدرته، فإن معنى ذلك عدم جدوى ما يقدم من تظلمات إدارية. ولا يقطع التنظيم الإداري ميعاد الطعن بالإلغاء إذا قدم التنظيم ضد قرار إداري نهائي غير قابل للتظلم منه، بحيث لا تمتلك الإدارة العدول عنه أو تعديله.

وترتيباً على ما تقدم قضت محكمة القضاء الإداري في مصر بأنه:

"التظلم الإداري حتى يكون مجدياً الأمر الذي يجعل منه قاطعاً لميعاد الطعن بالإلغاء، فإنه يتعين تقديمه ضد قرار إداري نهائي قابل للتظلم منه، فإذا كانت القوانين واللوائح تقرر أن القرار نهائي، بمعنى أنه لا يجوز التظلم منه أمام أية جهة إدارية حيث لا تملك الإدارة العدول عنه أو تعديله فإن ميعاد الطعن بالإلغاء هذه الطائفة من القرارات لا يقطعها التقدم بتظلم إداري منه."<sup>(٤١)</sup>

ويستفاد مما سبق أن هذه القرارات الإدارية التأديبية هي قرارات نهائية تستنفذ ولاية الإدارة بإصدارها وعليه فإن التظلم في هذه الحالة يصبح غير مجدٍ ولا منتج لأثره القانوني في قطع ميعاد الطعن.

كما قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بالقول:

" قرار مجلس التأديب ما هو إلا حكم يسري عليه ما يسري على الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية، أي يكون الطعن فيه مباشرة أمام المحكمة الإدارية... ولا يجوز الطعن في قرار صادر من مجلس تأديب أمام المحكمة الإدارية، لأن اختصاص المحكمة الإدارية مقصور على نظر الطعون في القرارات الإدارية لا في الأحكام".<sup>(٤٢)</sup>

الأمر الذي يتعين على صاحب المصلحة اللجوء إلى القضاء الإداري للطعن على القرار وفي المواعيد المقررة لرفع دعوى الإلغاء، وفي حال تظلمه فلا أثر لهذا التظلم في قطع ميعاد الطعن بالإلغاء.<sup>(٤٣)</sup>

وعليه فإن قرارات مجالس التأديب تراعى فيها ضمانات شبه قضائية كونها تتشكل من عناصر قضائية وإدارية، فلا تملك أية سلطة إدارية التعقيب عليها، بعكس القرارات النهائية الصادرة عن السلطات التأديبية، الذي قد يجد التظلم الإداري منها.<sup>(٤٤)</sup>

وعلى هدي ما سرنا عليه في هذه الدراسة فسوف نقوم في هذا المطلب بتناول موقف التشريعات المختلفة من التظلم التأديبي وذلك من خلال تقسيم هذا المطلب على أربعة فروع مستقلة على النحو الآتي:

الفرع الأول: التظلم التأديبي في النظام المصري.

الفرع الثاني: التظلم التأديبي في النظام العراقي.

الفرع الثالث: التظلم التأديبي في النظام اللبناني.

الفرع الرابع: التظلم التأديبي في النظام الفرنسي.

#### ♦ الفرع الأول: التظلم التأديبي في النظام المصري

##### ♦ ماهية التظلم التأديبي في مصر

لا شك في أن الجزاءات أو العقوبات التأديبية تعد إجراء من الإجراءات التي تعكس التعبير عن الإرادة الخاصة بمصدرها وهذا يعد بمثابة تطبيق واقعي لتلك السلطة أو الصلاحية التي تم منحها لسلطة توقيع الجزاء التأديبي من جانب المشرع.

وتجدر الإشارة إلى أن الأصل العام في مجال تطبيق الجزاءات التأديبية هو ضرورة أن تحظى تلك الجزاءات أو العقوبات التأديبية بخاصية المشروعية.

ويقصد بقرينة المشروعية في هذا الصدد أن المشرع يفترض في تلك الجزاءات أنها صدرت بشكل صحيح ومشروع وسليم، غير أن افتراض المشرع في هذه الحالة ليس افتراضاً قائماً على قرينة قاطعة لا تقبل إثبات العكس وإنما تعد هذه القرينة قرينة من القرائن التشريعية البسيطة التي يجوز للأفراد ذوي المصلحة إثبات عكس الحكم الثابت فيها.<sup>(٤٥)</sup>

وترتباً على ذلك يكون بإمكان الشخص صاحب المصلحة أو الشأن أن يقوم بتقديم الطعن على هذه الجزاءات أو العقوبات التأديبية وذلك من خلال قيام الشخص صاحب المصلحة بإظهار العيب الذي لحق أو اتصف به هذا الجزاء التأديبي.<sup>(٤٦)</sup>

ومن خلال هذا العرض السابق تظهر الأهمية الملحة لتنظيم أحكام التظلم الإداري على الجزاء أو العقاب التأديبي وذلك على أساس وصف فكرة التظلم الإداري على الجزاء التأديبي تعد أحد أهم الضمانات التي قام المشرع بتنظيمها سعياً وراء تدعيم الضمانات التي يجب أن يحظى بها الموظف في مواجهة الجهة الإدارية على أساس أنه الطرف الضعيف، وتلحق على توقيع الجزاء أو العقاب التأديبي.<sup>(٤٧)</sup>

ومن أجل ذلك نجد أنه يحق لكل صاحب مصلحة أن يقدم اعتراضه على العقاب التأديبي ما دام هذا العقاب قد صدر بشكل معيب أو مخالف للقانون سواء أكان تقديم هذا الاعتراض إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار الإداري أو السلطة الرئاسية لها.<sup>(٤٨)</sup>

ويتضح من جماع ذلك أنه يكون لصاحب الشأن أن يقوم بتقديم تظلمه على القرار المتعلق بتوقيع الجزاء أو العقوبة التأديبية عليه متى كان يمس بمصالح الشخص التي يحميها القانون بظلال المشروعية، أو يقوم بالإنقاص من الحقوق التي يكسبه القانون إياها، ويقوم صاحب المصلحة من خلال تظلمه بطلب إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو السلطة الرئاسية لها قاصداً إلغاء القرار الإداري المعيب أو سحبه أو على الأقل القيام بتعديل الجزاء أو العقاب التأديبي في الجزء المخالف للقانون أو المعيب منه لجعله يتماشى أو يتوافق مع الأحكام التي نص عليها القانون.<sup>(٤٩)</sup>

ومن ثم يمكن وصف أن فكرة التظلم الإداري في مجال الجزاءات الإدارية على أنه ضمان تأديبية قررها المشرع لكي يتم تطبيقها في نطاق مجال نظام التأديب الرئاسي، والتي يقوم من خلالها الموظف

بالإعراب عن عدم تقبله أو لرفضه الصريح لقرار الإداريين الذي أصدرته سلطته الرئاسية وتشتمل على توقيع الجزاء التأديبي عليه.<sup>(٥٠)</sup>

ويمكن القول بأن مضمون فكرة التظلم الإداري في شأن نطاق الجزاء أو العقاب التأديبي تعد بمثابة الوسيلة الإدارية التي يمتلكها الشخص المتضرر من توقيع الجزاء التأديبي، حيث يقدمه الموظف إلى السلطة التأديبية التي أصدرت الجزاء المتظلم منه أو السلطة الرئاسية التي تعلوها بغرض أن تقوم هذه السلطة أو تلك بتعديل قرارها بصفتها هي التي أصدرت هذا العقاب التأديبي، أو حتى قيام السلطة الأعلى بعملية إلغاء الجزاء بصفتها سلطة رئاسية لها حق الرقابة والإشراف على قراراتها.<sup>(٥١)</sup>

ومن خلال العرض السابق يمكن القول أن التظلم الإداري على الجزاء التأديبي هو حق يصوته القانون وكفلته النصوص القانونية المنظمة للتظلم الإداري

بالإضافة إلى الأحكام القضائية الإدارية وما استقر عليه العرف الإداري، ويظهر التظلم الإداري في مصر بصورة أكثر تنظيماً حيث جاء النص بقانون مجلس الدولة المصري الحالي رقم ( ٤٧ ) لسنة ١٩٧٢ حيث نصت المادة رقم ( ١٢ ) من هذا القانون المشار إليه على أنه " لا تقبل الطلبات الآتية<sup>(٥٢)</sup> :

أ - الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم فيها مصلحة شخصية.

ب - الطلبات المقدمة رأساً بالطعن في القرارات الإدارية النهائية المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة رقم ( ١٠ ) من هذا القانون. وذلك قبل التظلم منها إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية وانتظار المواعيد المقررة للبت في التظلم، وتبين إجراءات التظلم وطريقة الفصل فيه بقرار من رئيس مجلس الدولة....

كما جاء النص في أحكام المادة رقم ( ٢٤ ) من القانون نفسه في الفقرة الثانية منها على أنه "..... وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية لها، ويجب أن يبت في التظلم قبل مضي ستين يوماً من تاريخ تقديمه - إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو السلطة الرئاسية لها- وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً ويعتبر مضي ستين يوماً على تقديم التظلم من دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه، ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يوماً تبدأ من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة - الخاصة بنظر التظلم ".<sup>(٥٣)</sup>

هذا وقد صدر تطبيقاً لتلك النصوص القانونية السالف الإشارة إليها قرار رئيس مجلس الدولة المصري رقم ( ٧٢ ) لسنة ١٩٧٣ المؤرخ في تاريخ ١٢ / ٤ / ١٩٧٣ بخصوص تنظيم إجراءات التظلم الوجوبي من القرارات الإدارية والفصل فيها.<sup>(٥٤)</sup>

ونخلص من جميع ما سبق إلى انه قبل اللجوء إلى الطعن في القرار التأديبي، يجب اتخاذ إجراء إداري للشكوى، والذي يعرف على أنه وسيلة لإبداء الاعتراض على القرار التأديبي الذي يجب اتباعه قبل إجراء الطعن القانوني، للشخص الذي صدر ضده قرار العقوبة.

وفي التظلم، يشترط أن يقدمه الشخص المعني، خلال المهلة القانونية، وأن يكون موضوع التظلم قراراً إدارياً، وأن يكون التظلم مقبولاً، بالإضافة إلى الاستئناف القضائي الذي تسبقه الشكوى الإدارية أو قبل انقضاء مدة ١٢٠ يوماً من تاريخ تقديم الشكوى في حالة الرفض الضمني.<sup>(٥٥)</sup>

وهذا الموعد النهائي لطلب الإلغاء. أما بالنسبة للمطالبة بالتعويض، فالأصل أنه لا يوجد تعويض عن القرارات الإدارية السليمة، ويمكن للموظف المطالبة بالتعويض بحسب الضرر الذي لحق به، ويمكن أن يكون هذا الضرر مادياً أو مادياً.<sup>(٥٦)</sup>

من الناحية الأخلاقية، لا تنطبق فترة الستين يوماً على هذه الإجراءات التي قد يتخذها صاحب المصلحة، طالما لم يتم حرمانه من حق رفعها وفقاً للمبادئ العامة ووفقاً لمدد التقادم التي تخضع لها جميع أنواع الإجراءات القانونية، هذه هي الشروط الشكلية التي يجب استيفائها لقبول الطعن ضد القرار التأديبي. نائب عدم الكفاءة، ونائب مخالفة النموذج، ونائب مخالفة القانون ونائب إساءة استخدام السلطة.<sup>(٥٧)</sup>

وأن الموظف أمامه اختيار أحد الطريقتين في التظلم الجوازي، أما في حال التظلم الوجوبي في التظلم أمام جهة الإدارة أو الجهة المقابلة، أمام هذه الجهات وينتظر ردها، ومن ثم اللجوء إلى طريق التقاضي.<sup>(٥٨)</sup>

الإدارة خلال المهلة الوظيفية للتظلم بما يفيد قبول التظلم صراحة أو ضمناً في الوصف القانوني لذلك، وإلا أجابت المتظلم إلى طلبه بسحب أو تعديل الجزاء التأديبي محل التظلم، فإنه ينهي النزاع التأديبي بأقصر الطرق.<sup>(٥٩)</sup>

ومن تطبيقات محكمة القضاء الإداري المصرية في هذا المجال بالقول.... لكي يحدث التظلم الإداري أثره يجب أن يشير المتظلم فيه إلى القرار إشارة واضحة تنبئ عن علمه بصدوره ومضمونه، ومن ثم



فلا يُعدّ تظلماً إذا جاءت عباراته عامه لا تشير إلى الطعن على قرار أو قرارات معينة بذاتها... وغني عن البيان أن مدعي التجهيل في التظلم وأثره إنما هي مسألة تقديرية مردّها إلى المحكمة...<sup>(٦٠)</sup>

#### ♦ الفرع الثاني: التظلم التأديبي في العراق

يعدّ التظلم الإداري شرط أساس ومسبق للطعن بقرار العقوبة أمام القضاء الإداري، ممثلة في محكمة شؤون الموظفين في العراق، من أجل ضمان حماية مصالح الموظف وضمان التطبيق السليم للقانون.<sup>(٦١)</sup>

ويُعرّف التظلم بأنه: " الطعن المقدم من الشخص الذي صدر ضده قرار تأديبي مصحوباً بعقوبة محددة".<sup>(٦٢)</sup>

وبالمثل من ذلك يُعرّف التظلم عند البعض على أنه: ذلك الطلب الذي يقدمه الطالب إلى الإدارة، سواء التي أصدرت القرار أو سلطته الرئاسية، والذي ينوي فيه إلغاء قرار الإدارة أو سحب هذا القرار أو تغييره.<sup>(٦٣)</sup>

ولعلّ مكن الغرض من نظام الشكاوى الإدارية أو التظلم الإداري هو: أن تجد الإدارة في الأسباب التي قدمها الموظف المعاقب ما يمكن أن يغير قناعاته فيما يتعلق بقرار العقوبة، ومن ثم فهي تعترف بعدم شرعيتها، وتعديل أو تلغي قرار العقوبة. كما يسمح نظام الشكاوى للإدارة بإعادة النظر في قرارها.<sup>(٦٤)</sup>

هذا وتراجع الإدارة القرار المتظلم منه لدرجة أنه يعاد تقييمه مرة أخرى في حال لم ينجح الشيك الإداري المسبق في تفادي الأخطاء المحتملة، مما مهد الطريق لحل العديد من الخلافات من دون اللجوء إلى العدالة.

وذلك يأتي بلا شك محققاً لمصلحة الإدارة إذ يحثها بجد على التطبيق السليم للقانون بحيث تتوافق أفعالها مع مبدأ الشرعية، وتجنب تحمل ثقل الإجراءات الطويلة والمكلفة في بعض الأحيان.<sup>(٦٥)</sup>

التظلم أمام الإدارة هو أيضاً شرط أساس لقبول الطعن أمام المحكمة الإدارية.

وصف التشريع العراقي التظلم من الإدارة ضد قرار فرض العقوبة إجراء إلزامي. يجب على الموظف أداء سلوكه خلال فترة زمنية محددة.<sup>(٦٦)</sup>

لذلك يسمى التظلم الإلزامي وهو ما نصت عليه الفقرة (ثانياً) من المادة (١٥) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ وتعديلاته. ذكر ما يأتي<sup>(٦٧)</sup>:

قبل تقديم الطعن أمام محكمة العمل ضد قرار الحكم بالعقوبة، يجب تقديم التظلم ضد القرار إلى السلطة التي أصدرت الحكم.

هذا، ويجب على الموظف أن يقوم بتقديم التظلم الإداري إلى جهة الإدارة التي أصدرت قرار الجزاء التأديبي كشرط لقبول الطعن الإبطال أمام القضاء الإداري، وإلا قررت المحكمة عدم قبول الطعن.<sup>(٦٨)</sup>

ويلاحظ أنه عند تقديم التظلم، يجب استيفاء الشروط الشكلية والموضوعية، والتي يمكن تلخيصها على النحو الآتي<sup>(٦٩)</sup>:

١. يجب تقديم الشكوى مصحوبة بطلب كتابي (محرر) إلى الجهة التي أصدرت القرار المطعون فيه.

٢. يجب تقديم الشكوى في الوقت المسموح به لقبولها، وهو وفق القانون (٣٠) ثلاثون يوماً من تاريخ نشر القرار أو إخطاره للموظف أو علمه المؤكد بذلك إذا كان مقيماً داخل الأراضي العراقية.

أو تكون ستين (٦٠) يوماً إذا كان خارج العراق، وإلا وصف القرار باتاً غير قابل للطعن عليه بأي حال من الأحوال.<sup>(٧٠)</sup>

كما إنه يجب مراعاة هذه المهلة، وذلك لأنه بفوات المهلة يسقط الحق بالتظلم استناداً إلى المادة (١٧١) من قانون المرافعات المدنية العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ والتي نصت على أن: "المدة المعيّنة لمراجعة طرق الطعن في القرارات حتمية يترتب على عدم مراعاتها، وتجاوزها سقوط الحق في الطعن، وتقضي المحكمة من تلقاء نفسها برّد عريضة الطعن إذا حصل بعد انقضاء المدة القانونية".<sup>(٧١)</sup>

هذا، مع وجوب تحقق العلم اليقيني لدى الموظف الذي صدر قرار العقوبة بحقه، والذي يجب أن يكون قد صدر نهائياً، أي لا يحتاج إلى المصادقة من جهة إدارية أو قضائية أخرى ليكتسب القوة التنفيذية.

٣. يجب أن يقدم التظلم من قبل الموظف المعاقب بالذات بوصفه صاحب المصلحة فيه، فهو الذي يبتغي أن تغير الجهة مصدرة قرار العقوبة رأيها وتلغي العقوبة.

٤. يجب أن يتضمن التظلم جميع المعلومات والبيانات التي تُمكن الإدارة من إبداء رأيها، مثل: رقم القرار الصادر، وتاريخه، ونوع العقوبة المفروضة، والأسباب التي يراها المتظلم ضرورية لعرضها على جهة الإدارة من أجل تعديله أو إلغائه.<sup>(٧٢)</sup>

كذلك يجب أن يشتمل التظلم على طلبات المتظلم، وليس مجرد عبارات عامة أو غير محددة، بل يجب أن ينصب على مضمون قرار العقوبة بالذات مع الأدلة الثبوتية كافة التي تدعم رأي الموظف المتظلم.

٥. يجب أن يقدم التظلم إلى الجهة الإدارية المصدرة لقرار العقوبة المتظلم منه، من أجل أن تعيد النظر في القرار، إذا ما ظهر لديها أنَّ هنالك أسباباً مقنعة تؤدي بها إلى إمكانية تغيير قرارها. ومما تجدر الإشارة إليه أنَّ التشريع العراقي لم يضع آلية محدّدة تشير إلى كيفية استلام التظلم.<sup>(٧٣)</sup>

الأمر الذي يتطلب إيجاد آلية محددة، وذلك من أجل إثبات حصول تقديم التظلم، ومن ثم سلوك طريق الطعن لدى القضاء الإداري؛ وكل ذلك منعاً للإدارة المتعسفة من أن تتكرر استلامها للتظلم من الموظف المعاقب، ما يؤدي بالنتيجة إلى عدم تمكنه من سلوك طريق الطعن القضائي بالدول التي أوجبت التظلم الإداري.<sup>(٧٤)</sup>

والأفضل أن يتم تقديم التظلم لدى الإدارة، مع منح الموظف المتظلم وصل استلام يثبت عليه: رقم وتاريخ الاستلام الأمر الذي يُسهل إثبات تقديم التظلم.

ونجد من ناحية التظلم الإداري أن المشرع العراقي قد أخذ بنظام التظلم الوجوبي أمام الإدارة قبل الطعن لدى محكمة قضاء الموظفين، وقد حرصت المحكمة على ضرورة التأكد من حصول التظلم الإداري كشرط لازم لقبول الدعوى شكلاً، وإلا في حال عدم استيفاء هذا الشرط يترتب رد الدعوى شكلاً.<sup>(٧٥)</sup>

ولضمان استقرار الأوضاع القانونية، حدد القانون مدة للتظلم الإداري على قرار فرض العقوبة وهي (٣٠) ثلاثون يوماً يبدأ سريانها من تاريخ تبلغ الموظف المعاقب بقرار فرض العقوبة حقيقة أو حكماً.

وبعد تقديم التظلم من قبل الموظف، تقوم الجهة المختصة وهي في الغالب الإدارة، بفحص التظلم ودراسته مع ما ورد فيه من أسباب، وتدقق بالمعطيات، وعلى الإدارة أن تثبت بالتظلم خلال مهلة (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم التظلم لديها، وهي إذا لم تثبت بالتظلم خلال هذه المهلة المحددة، فإنَّ المشرع يعتبر انتهاء المدة من دون البت بالتظلم من قبل الإدارة رفضاً حكماً للتظلم.<sup>(٧٦)</sup>

وبعد انتهاء المهلة برفض التظلم حقيقة أو حكماً، يجب تبليغ الموظف، وعلى ذلك تبدأ مهلة تقديم الطعن لدى محكمة قضاء الموظفين.

وإذا ما وجدت الإدارة أن قرار العقوبة المتظلم منه غير مشروع، فيتوجب عليها الغاؤه، أو إذا ما وجدت الإدارة أن قرارها مشروع إلا أن العقوبة غير متلائمة مع الفعل، أو مع المخالفة المرتكبة، فيجب أن تعتمد إلى تغيير العقوبة، وتستبدلها بعقوبة أخرى تكون أكثر ملائمة وهذا ما أكدته قرار مجلس شورى الدولة العراقي بصفته الاستشارية رقم (٨٣/٢٠١١): "وحيث إن المشرع قد أوجب على الإدارة البت في التظلم خلال (٣٠) يوماً من تاريخ تقديمه، وهذا البت قد يكون بالموافقة على ما ورد بالتظلم. أدلة وأسانيد.<sup>(٧٧)</sup>

تناقض مع ما ورد بمحضر اللجنة التحقيقية، أو برفض التظلم وحيث إن من مبادئ القانون الإداري جواز قيام الإدارة بإلغاء القرار الإداري، خلال المدة التي يجوز الطعن فيها بالقرار أمام القضاء، طالما لم يرتب حقاً للأفراد. وحيث إن قرار فرض عقوبة بحق الموظف لا يرتب حقوقاً للغير. وتأسيساً على ما تقدم، من أسباب يرى المجلس للإدارة إلغاء العقوبة المفروضة بحق الموظف بناءً على تظلمه.<sup>(٧٨)</sup>

### الفرع الثالث: التظلم التأديبي في لبنان

بينت المادة (٥٦) من نظام الموظفين العموميين في لبنان الآليات الإدارية الهرمية التي من حقها أن تقوم بتوقيع العقوبات التأديبية، ولأن قرار العقوبة يُعد قراراً إدارياً، فإنه يرجع لمراجعة الإلغاء لكي يتجاوز حدود السلطة أمام مجلس شورى الدولة، بحيث يحق للموظف بعد إخطاره بقرار الجزاء الصادر بحقه من المرجع الإداري التسلسلي المختص الطعن في قرار العقوبة الصادرة بحقه أمام مجلس شورى الدولة خلال مدة ثلاثين يوماً، من اليوم الآتي لإخطار الموظف بالجزاء.<sup>(٧٩)</sup>

أما المهلة القانونية فيمكن قطعها وتبدأ من غير تاريخ إخطار الموظف بقرار العقوبة، وفق نص المادة (٧١) من نظام مجلس شورى الدولة في لبنان، والموعد النهائي هو ثلاثون يوماً من الحضور العام، لا يمكن تجاوزها، ويمكن للمجلس رفع شرط المصطلح من نفسه إذا لم تتناوله الإدارة أثناء التظلم.<sup>(٨٠)</sup>

ونلاحظ هنا أن تلك الفترة هي نفس المدة التي قام بتحديد المشرع العراقي في قانون تأديب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ للطعن في قرار الجزاء أمام محكمة قضاء الموظفين.<sup>(٨١)</sup>

بعد تقديم التظلم منه تظلم وجوبي وإداري إلى السلطة الإدارية التي أصدرته، لم ينص التشريع اللبناني على وجوب التظلم الإداري أو التسلسلي الإجباري. تقبل القضية مجلس شورى الدولة، ولو لم يرفع التظلم أمام الإدارة، نتيجة تطبيق القواعد والمبادئ العامة التي اجتمع عليها الاجتهاد الإداري والفقهاء في لبنان.<sup>(٨٢)</sup>

يجوز للإدارة سحب قرار العقوبة وذلك وفقاً للشروط التي تقرر سحب القرار الإداري بشكل عام، وفي تلك الحالة يكون تظلماً مباحاً، وليس إلا التماساً أو طلباً للرحمة. يطلب صاحب الالتماس إزالة أو تعديل الأثر الناتج عن قرار الإدارة من دون الادعاء بانتهاك قرار أحكام القانون.

ومع ذلك، عن طريق الطلب الاسترجاعي، يمكن للإدارة تغيير قرارها أو رفضه، لأنه الأقرب لظروف العمل التي تحيط بالموظف، حيث يمكنها تقدير أن المخالفة غير مقصودة، أو يمكنها أن تقتض النية الحسنة في بعض الأفعال، التي قد يترتب عليها إلى انتهاكات ومخالفات طفيفة في بعض الاوقات.<sup>(٨٣)</sup>

ويرصد مجلس شورى الدولة في لبنان قرارات الإدارة وعيوبها ومدى توافقها على مبدأ الشرعية. وأيضاً يقوم بالتدقيق فيما يخص الجهة التي تصدر القرار ومدى صحة الإجراءات التي اتخذت لفرض العقوبة.<sup>(٨٤)</sup>

من بين الأمور الهامة التي يراقبها أيضاً المجلس قرار فرض عقوبة على الموظف بعد اقتراح مكتوب، يراقب المجلس أيضاً القرار من حيث المنطق، والذي لا بد أن يكون حتماً لمتطلبات المصلحة من المشرف المباشر على الموظف لتوقيع الجزاء العام.<sup>(٨٥)</sup>

ويقوم القاضي الإداري بفحص قرار الجزاء من حيث عدم مخالفة القانون، حيث يرصد صحة الوقائع المنسوبة للموظف، وصحة تكيفها القانوني، وهذا يعني هل المخالفة موجودة بالفعل أم لا؟ هل هذه الوقائع التي يرتكبها الموظف تشكل مخالفات قانونية يستحق الموظف بسببها العقوبة؟<sup>(٨٦)</sup>

#### الفرع الرابع: التظلم التأديبي في فرنسا

في الواقع، يوصف التظلم ضد القرارات التأديبية إجراءً ضرورياً إذا كان الشخص المعني يرغب في اتخاذ إجراء قانوني للطعن في إلغاء هذه القرارات.

إذا قدم الشخص المعني هذا التظلم في غضون المهلة المنصوص عليها في القانون، فإن المهلة الزمنية للطعن القانوني تنقطع.<sup>(٨٧)</sup>

وإذا استجابت الجهة الإدارية للموظف المطالب به قبل انتهاء المهلة (ستين) يوماً في مصر، وثلاثين يوماً في العراق بقرار صريح بالرفض، فيجب احتساب هذه المدة من تاريخ الإعلان عن هذا القرار أو العلم به على وجه اليقين، وإذا لم تستجب السلطة المختصة حتى بعد انقضاء المدة، يوصف هذا

رفضاً، ومع حقيقة التظلم أو الرفض القضائي له، يتم احتساب المدة المقررة للطعن القضائي ضد القرارات النهائية للسلطة التأديبية.

وفي فرنسا، يجوز للموظف المعني، في غضون شهرين من تاريخ النطق بالعقوبة التأديبية، أن يلجأ إلى السلطة الإدارية التي أصدرت قرار العقوبة التأديبية، مع طلب يطلب إعادة النظر في هذا القرار.<sup>(٨٨)</sup>

وذلك إما بسحبها أو بإلغائها أو تعديلها بشرط أن يوضح في الطلب الأسباب التي يستند إليها مقدم الطلب. كما يجوز له أن يتقدم بشكوى للموظف المسؤول عن مصدر القرار الذي يحق له سحب القرار التأديبي أو إلغائه أو تعديله بما يجعله مطابقاً للقانون.

التظلم الذي يؤخذ في الاعتبار لتخفيض المهلة المحددة لرفع دعوى الإبطال هو التظلم الأول الذي يقدم ضمن المهلة القانونية إلى السلطة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى سلطاتها الرئاسية، ولا يتم قطعه مرة واحدة فقط.<sup>(٨٩)</sup>، ولا يحق للأطراف المعنية النظر في تكرار المظالم كوسيلة لتمديد الموعد النهائي لتقديم الاستدعاء إلى أجل غير مسمى.<sup>(٩٠)</sup>، يبدأ النظر في احتساب تاريخ التظلم من تاريخ تسليمه إلى الجهة الإدارية المختصة أو علمها به حتى لو لم يقدم إليها مباشرة.

إن الحكمة من التظلم الإداري - هي مراجعة الإدارة لقراراتها، بأن تعيد النظر في القرار المتخذ، حتى يصبح التظلم مجدياً وقاطعاً لميعاد الطعن بالإلغاء في التظلمات الوجوبية - فإذا استنفذت الإدارة مصدرة القرار ولايتها بإصداره أو لعدم وجود سلطة رئاسية يحق لها أن تعقب على الجهة الإدارية التي أصدرت القرار فإن التظلم في هذه الحالة يصبح غير مجد، هذا بالإضافة إلى إمكانية سحب أو تعديل الجزاء المتظلم منه، فإذا لم تستطيع الجهة الإدارية سحب أو تعديل الجزاء الصادر أو القرار المتظلم منه فإن التظلم الإداري يصبح غير مجد تقديمه بعد ذلك.<sup>(٩١)</sup>

وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها " إذا امتنع على الإدارة إعادة النظر في القرار لاستنفاد ولايتها بإصداره أو لعدم وجود سلطة رئاسية تملك التعقيب على السلطة الإدارية التي أصدرته، فإن التظلم في هذه الحالة يصبح غير منتج، وبذلك تنتفي حكمته وتزول الغاية من التبرص طول المدة المقررة.<sup>(٩٢)</sup>

وعليه فإن الهدف من التظلم الإداري هو منح الإدارة فرصة لكي تعيد فحص القرار الإداري للتأكد من مدى مشروعيته ولكي تعمل على تصحيحه عند وقوعها بالخطأ توكياً لإلغائه قضائياً الأمر الذي يجنبها الآثار المترتبة على إلغائه من حرج أدبي، وأعباء مالية كتعويض يحكم به لمن أضر به القرار.<sup>(٩٣)</sup>

## النتائج والتوصيات التي خرج بها البحث

### أولاً: النتائج

يتعرض الموظفون في العديد من المجتمعات للظلم والتمييز أو الإهمال من قبل الجهات الإدارية من خلال الجزاءات التأديبية بحقهم، ولذلك تعد التظلمات الإدارية ودعاوى الإلغاء أدوات هامة لحماية حقوقهم والمصالح العامة، وتحتاج هذه الأدوات إلى إجراءات واضحة وشفافة وقوانين واضحة وفعالة لتحقيق العدالة والمساواة في المجتمع، وفي العمل الإداري يتم تحديد إجراءات التظلم الإداري ودعوى الإلغاء وفقاً للقوانين واللوائح المعمول بها، ويجب على الحكومات العمل على تحسين هذه الإجراءات باستمرار لضمان توفير الحماية للمواطنين والمصالح العامة.

ومن الضروري أن تكون هذه الإجراءات تتسم بسهولة الوصول إليها وفعالة في التعامل مع التظلمات والدعاوى.

كما يتطلب التحسين الدائم لإجراءات التظلم الإداري ودعوى الإلغاء توفير الدعم اللازم للمتظلمين والمدعين، وذلك من خلال توفير المعلومات اللازمة والدعم القانوني والتوجيهات حول الإجراءات المتبعة لتقديم التظلمات والدعاوى، ويجب أن تتميز إجراءات التظلم الإداري ودعوى الإلغاء بالشفافية والنزاهة، حيث يتم توفير المعلومات اللازمة للمتظلمين والمدعين والجهات الإدارية المعنية، ويتم توجيه التحقيقات واتخاذ القرارات بشكل عادل ومنصف.

ويجب على المتظلمين والمدعين أن يكونوا على علم بحقوقهم والإجراءات المتبعة لتقديم التظلم الإداري ودعوى الإلغاء، وأن يستخدموا هذه الأدوات بشكل صحيح وفي المدة الزمنية المحددة. ويجب أن يتم توفير المعلومات اللازمة للمتظلمين والمدعين حول كيفية تقديم التظلمات والدعاوى وما هي المتطلبات القانونية اللازمة لتحقيق النجاح.

## ثانياً: التوصيات

- ١- نوصي بضرورة الالتزام بالإجراءات القانونية المنصوص عليها في القانون العراقي والقانون اللبناني في التظلم الإداري ودعوى الإلغاء من جميع الأطراف سواء الإدارة أو أصحاب المصلحة.
- ٢- نوصي بتوفير المعلومات والإرشادات اللازمة للمتظلمين حول الإجراءات المتبعة لتقديم التظلم الإداري ودعوى الإلغاء من خلال إقامة الدورات والنشاطات التطويرية للموظفين في القطاع العام.
- ٣- نوصي بتوفير الوقت الكافي لدراسة وتحليل التظلمات الإدارية من قبل الجهات الإدارية المصدرة للقرارات الإدارية وكذلك نوصي بالرد على التظلمات الإدارية في المدة الزمنية المحددة قانوناً من قبل الجهات الإدارية المصدرة للقرارات الإدارية.
- ٤- على المشرع العراقي واللبناني العمل على تعديل القانون وبما يسمح بتقديم التظلم بصورة شفوية (التظلم شفاهة) وأن يعلق صحته على إثبات تقديمه إلى الجهة الإدارية المختصة لإنصاف بعض الشرائح محدودة التعليم.



## الهوامش

(١) محمد خميس حمادي - مرحلة ابرام العقود الإدارية ورقابة القضاء الإداري على القرارات الصادرة خلالها - رسالة ماجستير منشورة - كلية الحقوق - الجامعة الإسلامية في لبنان - لبنان - ٢٠٢١ - ص ٧٨.

(٢) سعيداني ياسين - ركن الشكل والإجراءات في القرار الإداري دراسة مقارنة - رسالة ماجستير - جامعة زيان عاشور - الجزائر - ٢٠١٦ - ص ٦٩.

(٣) سليمان الراجحي - وقف تنفيذ القرار الإداري دراسة مقارنة بين القانونين الأردني والكويتي - رسالة ماجستير - كلية الحقوق - جامعة الشرق الأوسط - الأردن - ٢٠١٣ - ص ٨٤.

(٤) محمد رياض ممدوح الصرايرة - مرجع سابق - ص ٧٠.

(٥) محمد خميس حمادي - مرجع سابق - ص ٨٠.

(٦) رائد محمد يوسف - نفاذ القرارات الإدارية بحق الأفراد دراسة مقارنة بين مصر والأردن - رسالة ماجستير - جامعة الشرق الأوسط - الأردن - ٢٠١٢\_٢٠١٣ - ص ٥٦.

(٧) محمد خليفة الخيلي - التظلم الإداري - دراسة مقارنة بين قوانين المملكة الهاشمية الأردنية والإمارات العربية المتحدة - رسالة ماجستير منشورة - كلية الحقوق - جامعة الشرق الأوسط - عمان - الأردن - ٢٠٠٩ - ص ٨٣.

(٨) سعيداني ياسين - مرجع سابق - ص ٧٠.

(٩) سليمان الراجحي - مرجع سابق - ص ٨٩.

(١٠) ابراهيم المنجي - إلغاء الجزاء التأديبي - منشأة المعارف للنشر - ط ١ - الاسكندرية - ٢٠٠٥ - ص ٤٥ وما بعدها.

(١١) أحمد فرقد قاسم - شرط المصلحة في دعوى إلغاء القرار الإداري - في القانون اللبناني والعراقي - رسالة ماجستير منشورة - كلية الحقوق والعلوم السياسية - الجامعة الإسلامية في لبنان - لبنان - ٢٠١٨ - ص ٢٩.

(١٢) وسن حميد زاطي - الرقابة القضائية على سلطة الإدارة في تقدير الجزاء التأديبي - رسالة ماجستير منشورة - كلية الحقوق - الجامعة الإسلامية في لبنان - لبنان - ٢٠٢٢ - ص ٦٣.

- (١٣) عادل حمد عبود الجباسي- المنازعات مع السلطة الإدارية في العقد الإداري- رسالة دكتوراه - كلية الحقوق- الجامعة الإسلامية في لبنان- لبنان- ٢٠٢١- ٢٠٢٢- ص ص ١٧٢ . ١٧٣ .
- (١٤) ماجد راغب الحلو- القانون الإداري- دار المطبوعات والمعرفة الجامعية- بدون سنة نشر- ص ٣١٧ .
- (١٥) عمر حسين علوان محمد النداوي- وسائل الإدارة لإزالة التجاوز على الأموال العامة- رسالة دكتوراه منشورة- كلية الحقوق- الجامعة الإسلامية في لبنان- لبنان- ص ١٠٠ .
- (١٦) عثمان سليمان غيلان العبودي- شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم ( ١٤ ) لسنة ١٩٩١ وتعديلاته- المكتبة الوطنية- ط ١ - بغداد- ٢٠١٠- ص ٢٠٧ .
- (١٧) جريدة الوقائع العراقية- العدد رقم ( ٣٠٠ )- بتاريخ ٦ / ٢ / ١٩٦٠ .
- (١٨) ماهر عبد الهادي- الشرعية الإجرائية في التأديب- القاهرة- بدون دار نشر- ١٩٨٦- ص ٣٩٢ .
- (١٩) عبد القادر الشليخي- القانون التأديبي وعلاقته بالقوانين الإدارية والجنائية- دار الفرقان للنش- ط ١- عمان- الاردن- ١٩٨٣- ص ١١ .
- (٢٠) رائد محمد يوسف- مرجع سابق- ص ٧٢ .
- (٢١) عمر حسين علوان محمد النداوي- مرجع سابق- ص ٧٨ .
- (٢٢) سعيداني ياسين- مرجع سابق- ص ٧٨ .
- (٢٣) سعيداني ياسين- مرجع سابق- ص ٨٩ .
- (٢٤) رائد محمد يوسف- مرجع سابق- ص ٩٠ .
- (٢٥) ماهر عبد الهادي- مرجع سابق- ص ٤٠١ .
- (٢٦) عثمان سليمان غيلان العبودي- مرجع سابق- ص ٢٠٧ .
- (٢٧) أحمد فرقد قاسم- مرجع سابق- ص ٢٢ .
- (٢٨) عمر حسين علوان محمد النداوي- مرجع سابق- ص ٨٢ .
- (٢٩) ماجد راغب الحلو- مرجع سابق- ص ٣٢٠ .

- (٣٠) سعيداني ياسين - مرجع سابق - ص ٧٦.
- (٣١) رائد محمد يوسف - مرجع سابق - ص ٨٠.
- (٣٢) أحمد فرقد قاسم - مرجع سابق - ص ١٩.
- (٣٣) عثمان سليمان غيلان العبودي - مرجع سابق - ص ٢٠٠.
- (٣٤) ماهر عبد الهادي - مرجع سابق - ص ٣٩٤.
- (٣٥) تغريد محمد قدوري النغمي - مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة - منشورات الحلبي الحقوقية - ط ١ - بيروت - لبنان - ٢٠١٣ - ص ١١٣.
- (٣٦) عثمان سليمان غيلان العبودي - مرجع سابق - ص ٢٠٩.
- (٣٧) أحمد فرقد قاسم - مرجع سابق - ص ٤٣.
- (٣٨) ماهر عبد الهادي - مرجع سابق - ص ٣٩٦.
- (٣٩) رائد محمد يوسف - مرجع سابق - ص ٨١.
- (٤٠) أحمد فرقد قاسم - مرجع سابق - ص ٤٥.
- (٤١) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، الصادر بتاريخ ٢١ / ١٢ / ١٩٥٠.
- (٤٢) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الصادر بتاريخ ٢٢ / ١٢ / ١٩٦٢.
- (٤٣) عثمان سليمان غيلان العبودي - مرجع سابق - ص ٢١٢.
- (٤٤) تغريد محمد قدوري النغمي - مرجع سابق - ص ٩٩.
- (٤٥) عثمان سليمان غيلان العبودي - مرجع سابق - ص ٢١٢.
- (٤٦) مازن راضي ليلو - القانون الإداري - مطبعة جامعة دهوك - ط ٣ - العراق - ٢٠١٠ - ص ١٣٥.
- (٤٧) تغريد محمد قدوري النغمي - مرجع سابق - ص ٩٨.
- (٤٨) أحمد سلامة بدر - التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية - مكتبة دار النهضة العربية للنشر والتوزيع - ط ٢ - القاهرة - ٢٠١٠ - ص ١٠٠.

- (٤٩) مصطفى فهمي الجوهري- النظرية العامة للجزاء الجنائي- مطابع البيان- دبي- الإمارات العربية المتحدة- ١٩٩٨- ص ٢٨ وما بعدها.
- (٥٠) أحمد سلامة بدر- مرجع سابق- ص ١٠٥.
- (٥١) تغريد محمد قدوري النعيمي- مرجع سابق- ص ٩٩.
- (٥٢) راجع بقانون مجلس الدولة المصري الحالي رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ حيث نصت المادة رقم (١٢).
- (٥٣) راجع بقانون مجلس الدولة المصري الحالي رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ حيث نصت المادة رقم (٢٤).
- (٥٤) راجع قرار رئيس مجلس الدولة المصري رقم ( ٧٢ ) لسنة ١٩٧٣ المؤرخ في تاريخ ١٢ / ٤ / ١٩٧٣.
- (٥٥) وهيب عياد سلامة، ثروت عبدالعال- الوجيز في القانون الإداري- كلية الحقوق- جامعة أسيوط- طبعة جامعية- مصر ٢٠٠١- ص ٣٨٨.
- (٥٦) محمد فؤاد مهنى- القانون الإداري المصري والمقارن- الجزء الأول- مطبعة ودار نشر الثقافة- الإسكندرية- ١٩٥٢- ص ٣٤١.
- (٥٧) محمد أحمد صفوت- النظام التأديبي للموظفين الدوليين- دار النهضة العربية للنشر والتوزيع - القاهرة - ٢٠٠٩- ص ٢٢١.
- (٥٨) محمد أحمد صفوت- مرجع سابق- ص ٢٢٢.
- (٥٩) محمد فؤاد مهنى- مرجع سابق- ص ٣٤٢.
- (٦٠) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الدعوى رقم ( ٨٧ )، السنة السادسة قضائية، الصادر بتاريخ ٢٣ / ١٢ / ١٩٥٦، مجموعة أحكام السنة العاشرة.
- (٦١) تغريد محمد قدوري النعيمي- مرجع سابق- ص ١٠٢.
- (٦٢) أحمد سلامة بدر- مرجع سابق- ص ١٠٩.
- (٦٣) مصطفى فهمي الجوهري- مرجع سابق- ص ٣١.
- (٦٤) محمد أحمد صفوت- مرجع سابق- ٢٢٦.
- (٦٥) أحمد فرقد قاسم- مرجع سابق- ص ٢٨.

- (٦٦) عثمان سليمان غيلان العبودي - مرجع سابق - ص ٢١٠.
- (٦٧) جريدة الوقائع العراقية - العدد رقم ( ٣٠٠ ) - بتاريخ ٦ / ٢ / ١٩٦٠.
- (٦٨) سعيداني ياسين - مرجع سابق - ص ٩٢.
- (٦٩) ماهر عبد الهادي - مرجع سابق - ص ٤٠٦.
- (٧٠) رائد محمد يوسف - مرجع سابق - ص ٩٣.
- (٧١) راجع أحكام المادة (١٧١) من قانون المرافعات المدنية العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩.
- (٧٢) رائد محمد يوسف - مرجع سابق - ص ٩٥.
- (٧٣) ماهر عبد الهادي - مرجع سابق - ص ٤٠٨.
- (٧٤) سعيداني ياسين - مرجع سابق - ص ٩٤.
- (٧٥) عثمان سليمان غيلان العبودي - مرجع سابق - ص ٢١٢.
- (٧٦) عثمان سليمان غيلان العبودي - مرجع سابق - ص ٢١٤.
- (٧٧) قرار مجلس شوري الدولة العراقي بصفته الاستشارية رقم ( ٨٣ ) لسنة ٢٠١١.
- (٧٨) ماهر عبد الهادي - مرجع سابق - ص ٤٠٩.
- (٧٩) نظام المجلس التأديبي العام للموظفين في لبنان الصادر بموجب المرسوم رقم ( ٧٢٣٦ ) - بتاريخ ٨ / ٥ / ١٩٦٧.
- (٨٠) أحمد سلامة بدر - مرجع سابق - ص ١١١.
- (٨١) ميشيل جوزيف سلامي -مراجعة القرارات الادارية في لبنان والعراق مجلة القضاء الاداري في لبنان ١٩٩٩-٢٠٠٠.
- (٨٢) مصطفى فهمي الجوهري - مرجع سابق - ص ٣٥.
- (٨٣) أحمد فرقد قاسم - مرجع سابق - ص ٣٢.
- (٨٤) تغريد محمد قدوري النعيمي - مرجع سابق - ص ١٠٦.

- (٨٥) قرار مجلس شورى الدولة في لبنان - رقم ( ٥٢٣ ) - بتاريخ ١٤ / ٥ / ١٩٩٨ - مجلة القضاء الإداري في لبنان - ع ١٣ - قرارات السنة القضائية ( ١٩٩٧ - ١٩٩٨ ) - المجلد ٢ - ص ٥٠١.
- (٨٦) أحمد فرقد قاسم - مرجع سابق - ص ٣٤.
- (٨٧) مصطفى فهمي الجوهري - مرجع سابق - ص ٣٦.
- (٨٨) محمد أحمد صفوت - مرجع سابق - ٢٣٠.
- (٨٩) أحمد سلامة بدر - مرجع سابق - ص ١١٢.
- (٩٠) أحمد فرقد قاسم - مرجع سابق - ص ٣٤.
- (٩١) أحمد سلامة بدر - مرجع سابق - ص ١١٤.
- (٩٢) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الصادر بتاريخ ١٧ / ٣ / ١٩٦٢ مشار إليه: محمد أحمد صفوت - المرجع السابق، ص ٣٢٩.
- (٩٣) أحمد فرقد قاسم - مرجع سابق - ص ٣٦.

## مصادر البحث

١. محمد رياض ممدوح الصرايرة- أثر التظلم على ميعاد الطعن بالإلغاء- رسالة ماجستير منشورة- كلية الدراسات العليا- جامعة مؤتة- الأردن- ٢٠٢٠- ص ٦٧.
٢. محمد خميس حمادي- مرحلة ابرام العقود الإدارية ورقابة القضاء الإداري على القرارات الصادرة خلالها- رسالة ماجستير منشورة- كلية الحقوق- الجامعة الإسلامية في لبنان- لبنان- ٢٠٢١- ص ٧٨.
٣. سعيداني ياسين- ركن الشكل والإجراءات في القرار الإداري دراسة مقارنة- رسالة ماجستير- جامعة زيان عاشور- الجزائر- ٢٠١٦- ص ٦٩.
٤. سليمان الراجحي- وقف تنفيذ القرار الإداري دراسة مقارنة بين القانونين الأردني والكويتي- رسالة ماجستير- كلية الحقوق- جامعة الشرق الأوسط- الأردن- ٢٠١٣- ص ٨٤.
٥. محمد رياض ممدوح الصرايرة- مرجع سابق- ص ٧٠.
٦. رائد محمد يوسف- نفاذ القرارات الإدارية بحق الأفراد دراسة مقارنة بين مصر والأردن- رسالة ماجستير- جامعة الشرق الأوسط- الأردن- ٢٠١٢-٢٠١٣- ص ٥٦.
٧. محمد خليفة الخيلي- التظلم الإداري- دراسة مقارنة بين قوانين المملكة الهاشمية الأردنية والإمارات العربية المتحدة- رسالة ماجستير منشورة- كلية الحقوق- جامعة الشرق الأوسط- عمان - الأردن- ٢٠٠٩- ص ٨٣.
- ٨-ابراهيم المنجي- إلغاء الجزاء التأديبي- منشأة المعارف للنشر- ط ١ - الاسكندرية- ٢٠٠٥- ص ٤٥ وما بعدها.
٩. أحمد فرقد قاسم- شرط المصلحة في دعوى إلغاء القرار الإداري- في القانون اللبناني والعراقي- رسالة ماجستير منشورة- كلية الحقوق والعلوم السياسية- الجامعة الإسلامية في لبنان- لبنان- ٢٠١٨- ص ٢٩.
١٠. وسن حميد زاطي- الرقابة القضائية على سلطة الإدارة في تقدير الجزاء التأديبي- رسالة ماجستير منشورة- كلية الحقوق- الجامعة الإسلامية في لبنان- لبنان- ٢٠٢٢- ص ٦٣.
١١. عادل حمد عبود الجباسي- المنازعات مع السلطة الإدارية في العقد الإداري- رسالة دكتوراه - كلية الحقوق- الجامعة الإسلامية في لبنان- لبنان- ٢٠٢١-٢٠٢٢- ص ص ١٧٢، ١٧٣.
١٢. ماجد راغب الحلو- القانون الإداري- دار المطبوعات والمعرفة الجامعية- بدون سنة نشر- ص ٣١٧.
١٣. عمر حسين علوان محمد النداوي- وسائل الإدارة لإزالة التجاوز على الأموال العامة- رسالة دكتوراه منشورة- كلية الحقوق- الجامعة الإسلامية في لبنان- لبنان- ص ١٠٠.
١٤. عثمان سليمان غيلان العبودي- شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم ( ١٤ ) لسنة ١٩٩١ وتعديلاته- المكتبة الوطنية- ط ١ - بغداد- ٢٠١٠- ص ٢٠٧.

١٥. جريدة الوقائع العراقية- العدد رقم ( ٣٠٠ ) - بتاريخ ٦ / ٢ / ١٩٦٠.
١٦. ماهر عبد الهادي- الشرعية الإجرائية في التأديب- القاهرة- بدون دار نشر- ١٩٨٦- ص ٣٩٢.
١٧. عبد القادر الشليخي- القانون التأديبي وعلاقته بالقوانين الإدارية والجنائية- دار الفرقان للنشر- ط ١ - عمان- الاردن- ١٩٨٣- ص ١١.
١٨. تغريد محمد قدوري النغمي- مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة- منشورات الحلبي الحقوقية- ط ١ - بيروت- لبنان- ٢٠١٣- ص ١١٣.
١٩. حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، الصادر بتاريخ ٢١ / ١٢ / ١٩٩٩.
٢٠. حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الصادر بتاريخ ٢٢ / ١٢ / ٢٠٠٩.
٢١. مازن راضي ليلو- القانون الإداري- مطبعة جامعة دهوك- ط ٣ - العراق- ٢٠١٠- ص ١٣٥.
٢٢. أحمد سلامة بدر- التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية- مكتبة دار النهضة العربية للنشر والتوزيع- ط ٢ - القاهرة- ٢٠١٠- ص ١٠٠.
٢٣. مصطفى فهمي الجوهري- النظرية العامة للجزاء الجنائي- مطابع البيان- دبي- الإمارات العربية المتحدة- ١٩٩٨- ص ٢٨ وما بعدها.
٢٤. راجع بقانون مجلس الدولة المصري الحالي رقم ( ٤٧ ) لسنة ١٩٧٢ نص المادة رقم ( ١٢ ).
٢٥. راجع بقانون مجلس الدولة المصري الحالي رقم ( ٤٧ ) لسنة ١٩٧٢ نص المادة رقم ( ٢٤ ).
٢٦. راجع قرار رئيس مجلس الدولة المصري رقم ( ٧٢ ) لسنة ١٩٧٣ المؤرخ في تاريخ ١٢ / ٤ / ٢٠٢٠.
٢٧. وهيب عياد سلامة، ثروت عبدالعال- الوجيز في القانون الإداري- كلية الحقوق- جامعة أسيوط- طبعة جامعية- مصر ٢٠٠٩- ص ٣٨٨.
٢٨. محمد فؤاد مهنى- القانون الإداري المصري والمقارن- الجزء الأول- مطبعة ودار نشر الثقافة- الإسكندرية- ٢٠١٧- ص ٣٤١.



## Research References

- 1-Mohammed Rivadh Mamdouh Al-Saravrah. The Effect of Administrative Grievances on the Time Limit for Filing an Annulment Appeal. Published Master's Thesis, Graduate Studies College, Mu'tah University, Jordan, 2020, p. 67.
- 2-Mohammed Khamees Hammadi. The Stage of Concluding Administrative Contracts and Judicial Review of Decisions Issued Therein. Published Master's Thesis, Faculty of Law, Islamic University of Lebanon, Lebanon, 2021, p. 78.
- 3-Saidani Yassine. The Element of Form and Procedures in Administrative Decisions: A Comparative Study, Master's Thesis, Ziane Achour University, Algeria, 2016, p. 69.
- 4-Suleiman Al-Raihi. Suspension of the Execution of Administrative Decisions: A Comparative Study between Jordanian and Kuwaiti Law, Master's Thesis, Faculty of Law, Middle East University, Jordan, 2013, p. 84.
- 5-Mohammed Riyadh Mamdouh Al-Sarayrah, Previously Cited Reference, p. 70.
- 6-Raed Mohammed Youssef. The Enforceability of Administrative Decisions against Individuals: A Comparative Study between Egypt and Jordan, Master's Thesis, Middle East University, Jordan, 2012–2013, p. 56.
- 7-Mohammed Khalifa Al-Khivaili. Administrative Grievances: A Comparative Study between the Laws of the Hashemite Kingdom of Jordan and the United Arab Emirates. Published Master's Thesis, Faculty of Law, Middle East University, Amman, Jordan, 2009, p. 83.
- 8-Ibrahim Al-Munii. Annulment of Disciplinary Sanctions, Mansha'at Al-Ma'arif Publishing, 1st Edition, Alexandria, 2005, p. 45 ff.
- 9-Ahmed Farqad Oassem. The Requirement of Interest in Actions for Annulment of Administrative Decisions under Lebanese and Iraqi Law. Published Master's Thesis. Faculty of Law and Political Science, Islamic University of Lebanon, Lebanon, 2018, p. 29.
- 10-Wasan Hamid Zatti. Judicial Review of Administrative Discretion in Assessing Disciplinary Sanctions. Published Master's Thesis, Faculty of Law, Islamic University of Lebanon, Lebanon, 2022, p. 63.
- 11-Adel Hamad Aboud Al-Jabbasi. Disputes with the Administrative Authority in Administrative Contracts. PhD Dissertation. Faculty of Law, Islamic University of Lebanon, Lebanon, 2021–2022, pp. 172–173.
- 12-Maied Ragheb Al-Helou. Administrative Law, Dar Al-Matbou'at wa Al-Ma'rifa Al-Jami'iyya, no publication year, p. 317.

13-Omar Hussein Alwan Mohammed Al-Nadawi. Administrative Measures for Removing Encroachments on Public Funds. Published PhD Dissertation, Faculty of Law, Islamic University of Lebanon, Lebanon, p. 100.

14-Othman Suleiman Ghavlan Al-Obaidi. Explanation of the Provisions of the Iraqi Law on the Discipline of State and Public Sector Employees No. (14) of 1991 and Its Amendments, National Library, 1st Edition, Baghdad, 2010, p. 207.

15-Iraqi Official Gazette, Issue No. (300), dated 6 February 1960.

16-Maher Abdelhadi. Procedural Legality in Disciplinary Proceedings, Cairo, without publisher, 1986, p. 392.

17-Abdel Oader Al-Shalakhi. Disciplinary Law and Its Relationship with Administrative and Criminal Law, Dar Al-Furqan for Publishing, 1st Edition, Amman, Jordan, 1983, p. 11.

18-Taghreed Mohammed Oaddouri Al-Nughaimi. The Principle of Legality and Its Impact on the Disciplinary System of Public Service, Halabi Legal Publications, 1st Edition, Beirut, Lebanon, 2013, p. 113.

19-Judgment of the Egyptian Administrative Court, issued on 21 December 1999.

20-Judgment of the Egyptian Supreme Administrative Court, issued on 22 December 2009.

21-Mazen Radi Lilo. Administrative Law, University of Duhok Press, 3rd Edition, Iraq, 2010, p. 135.

22-Ahmed Salama Badr. Administrative Investigation and Disciplinary Trial. Dar Al-Nahda Al-Arabia Library for Publishing and Distribution, 2nd Edition, Cairo, 2010, p. 100.

23-Mostafa Fahmi Al-Gohary. The General Theory of Criminal Sanctions, Al-Bayan Press, Dubai, United Arab Emirates, 1998, p. 28 ff.

24-See the Egyptian State Council Law No. (47) of 1972, Article (12).

25-See the Egyptian State Council Law No. (47) of 1972, Article (24).

26-See the Decision of the President of the Egyptian State Council No. (72) of 1973, dated 12 April 2020.

27-Waheeb Evad Salama & Tharwat Abdel-Aal. A Concise Guide to Administrative Law, Faculty of Law, Assiut University, University Edition, Egypt, 2009, p. 388.

28-Mohammed Fouad Mahni. Egyptian and Comparative Administrative Law, Part One, Culture Printing and Publishing House, Alexandria, 2017, p. 341.