

الضمانات الإدارية المقررة للموظف العام خلال المساءلة التأديبية في النظام القانوني

الأستاذ المشارك في جامعة قم الحكومية المشرف: أ. د. علي مشهدي

أحمد منصور كاظم الخفاجي طالب دكتوراه في كلية الحقوق بجامعة قم الحكومية

Administrative guarantees provided to public employees during disciplinary accountability in the legal system

Supervisor: Prof. Dr. Ali Mashhadi Associate Professor at Qom State University

Ahmed Mansour Kazem Al-Khafaji PhD student at the Faculty of Law, Qom University

Droitenviro@gmail.com

Ahmedalkafajy1979@gmail.com

المستخلص

إنّ المساس بواجبات الوظيفة العامة تجعل من الموظف العام في وضع تأديبي، لتعتبر هذه الأخيرة جزء لا يتجزأ من نظام الوظيفة العامة، إذ أنّ بدون التأديب لا تستطيع مواجهة الموظف العام عن أخطائه التي ارتكبها وقت قيام العلاقة الوظيفية، فالغاية من وضع نظام التأديب جاءت من أجل محاولة إصلاح وتقويم السلوك الإداري للموظف العام من خلال العقوبات التأديبية (الانضباطية)، ومن جهة أخرى المحافظة على كيان الوظيفة العامة وحفظ هيبتها من أجل ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد. وكما كان نجاح الإدارة في أداء مهامها يتوقف على مقدار شعور الموظف العام بالطمأنينة وتوفر ضمانات تكفل له الاستقرار الوظيفي وخاصة في مجال التأديب، التي من خلالها تبرز أهمية المبادئ التي يمكن التوفيق بينها كمبدأ الفعالية الإدارية الذي يقتضي بمنح الإدارة قدرًا من الحرية الكافية عند تأديب الموظف مرتكب الخطأ، ومبدأ الضمان الذي يتطلب من ذات الوقت أن يتوافر لذلك الموظف قدرًا كافيًا من الضمانات الوظيفية على نحو يحمي حقوقه اتجاه سلطة الإدارة الواسعة، لذا كان من الضروري حماية الموظف العام من خلال توفير قدر كافي من الضمانات لمواجهة السلطات التي خولت لها صلاحية فرض العقوبات التأديبية (الانضباطية). **المفتاحية:** الضمانات، الموظف العام، الوظيفة العامة، المساءلة التأديبية (الانضباطية)، الرقابة الإدارية، الرقابة القضائية.

Abstract:

Any breach of public office duties places a public employee in a disciplinary situation, which is considered an integral part of the public office system. Without discipline, a public employee cannot be held accountable for errors committed during the employment relationship. The purpose of establishing a disciplinary system is to attempt to reform and correct the administrative behavior of public employees through disciplinary sanctions. On the other hand, it is intended to preserve the integrity of the public office and maintain its prestige, ensuring the smooth and steady operation of public facilities. Just as the success of administration in performing its duties depends on the public employee's sense of security and the availability of guarantees that ensure job stability, especially in the area of discipline, the importance of reconcilable principles emerges. These include the principle of administrative effectiveness, which requires the administration to be granted a sufficient degree of freedom when disciplining an employee who commits an error, and the principle of guarantee, which simultaneously requires that the employee be provided with sufficient job guarantees to protect their rights against the administration's broad authority, it is therefore necessary to protect the public employee by providing sufficient guarantees to confront the authorities empowered to impose disciplinary sanctions. **Keywords:** Guarantees, Public Employee, Public Service, Disciplinary Accountability, Administrative Oversight, Judicial Oversight.

تُعد الضمانات التأديبية (الانضباطية) على توقيع الجزاء التأديبي، من الضمانات الجوهرية التي يتعين أن تتوفر للموظف عقب فرض الجزاء التأديبي عليه، يعني ذلك أن للموظف عدة خيارات للطعن بالقرار الصادر ضده بالجزاء التأديبي، فله أما أن يستند للخطأ أو لعدم مشروعية القرار أو للتعسف أو المغالاة أو عدم التناسب وما شابه ذلك، فليس القرار التأديبي الصادر بفرض العقوبة على الموظف يكون مرضياً له دائماً، فربما يكون في كثير من الأحيان قراراً تعسفياً أو هو يضمنه كذلك، لذا فلا بد من توافر ضمانات للموظف لكي يقوم بالطعن على هذه العقوبة.

أولاً: أهمية البحث

إذ أن إيقاع العقوبة التأديبية على الموظف المخالف لا تنهي ضماناته، فلا يزال يحيطه المشرع بالضمانات التي من شأنها إرساء مبادئ العدالة وصون حقوق الموظفين، فهي الفرصة الأخيرة للموظف، إذا لم تسعفه الضمانات المقررة تشريعياً وقضائياً طيلة مراحل الإجراءات السابقة قبل إصدار القرار التأديبي بحقه، إذا شعر بعدم كفاية تلك الضمانات المقررة له، كون قرار فرض العقوبة التأديبية يؤدي إلى المساس بالمركز القانوني للموظف.

ثانياً: أهداف البحث

تتمحور أهداف البحث في تسليط الضوء على الضمانات الإدارية في القوانين السارية، ومن أجل معرفة ما هي الثغرات الموجودة في تلك القوانين التي إذا ما سُلط عليها الضوء وتمت معالجتها، فأنه سيتطور الجهاز الوظيفي في الدولة وستزداد كفاءته.

ثالثاً: مشكلة البحث

يدور بحثنا هذا حول مجموعة تساؤلات لما له من تأثير على مسار الموظف المهني، والتي كان من أهمها ما هي الحدود والصلاحيات المخولة للسلطة التأديبية في إصدار القرار التأديبي؟، وكذلك ما هي المكنات التي فرضها المشرع لمواجهة تلك القرارات التأديبية المفروضة على الموظف العام؟

رابعاً: منهج البحث

يتبع الباحث في هذه الدراسة المنهج الوصفي التحليلي أو الاستقرائي المقارن لوصف النصوص القانونية وأراء الفقهاء وأحكام المحاكم وتحليل تلك النصوص ومقارنتها في القوانين الأخرى.

خامساً: هيكلة البحث

أن عنوان البحث هو الضمانات الإدارية المقررة للموظف العام خلال المساءلة التأديبية في النظام القانوني، ومن هنا سيتم تقسيم هذه الدراسة إلى بحثين، سندرس في أولهما ماهية الآليات الإدارية (الرقابة الإدارية) لمواجهة القرارات التأديبية، وفي ثانيهما أنواع الآليات الإدارية (الرقابة الإدارية).

المبحث الأول: ماهية الآليات الإدارية (الرقابة الإدارية) لمواجهة القرارات التأديبية

لقد شاع مصطلح الرقابة في كثير من مؤلفات الفقه القانوني والسياسي والاقتصادي إلا أنه لم يأخذ معنى واحد في تلك المؤلفات، وهذا الاختلاف في المعنى لم يقتصر فقط على المعنى الاصطلاحي بل وجد أساساً له في المعنى اللغوي. فكلمة الرقابة لغة لها معانٍ عدة، فهي تعني قوة أو سلطة التوجيه، أو الأمر، وكذلك تعني السهر أو الملاحظة أو الحراسة أو المخالفة أو الانتظار أو الرصد، كما إنها تأتي بمعنى المراجعة أو التفتيش أو الاختبار (١)، والرقابة بمعنى المراقبة، والرقابة من رَقَبَ وراقب أي نظر بإمعان، والمُراقِب: من يقوم بالمراقبة، والرقيب: هو المكلف بتصحيح وتقييم عمل المُراقِب، والرقيب أيضاً: من أسماء الله الحسنى: وهو الحافظ الذي لا يغيب عنه شيء ومن يلاحظ أمراً والحارس (٢). وأما الرقابة اصطلاحاً، فإنها لم تتخذ مضموناً في القانون الإداري، وقد أدت صعوبة تحديد مفهوم معين لمصطلح الرقابة ببعض الكتاب إلى أن يحجموا عن تعريف المفهوم بحد ذاته وأن يلجؤوا إلى نسبته لأوصاف أخرى وتعريفه عن طريق العناصر التي يتكون منها، كالمهدف من هذه الرقابة، وتنظيمها، والأساليب التي تُمارَس بها (٣). وعرفها آخر بأنها: "الوظيفة الرئيسية في قياس أداء المرؤوسين وتصحيحه من أجل التأكد من إن الأهداف قد تحققت وإن الخطط قد وضعت موضع التنفيذ بالطريق الصحيح" (٤). وكما تم تعريفها على أنها: "عملية تكشف عن الانحرافات أياً كان موقعها سواء في ذلك الانحرافات عمّا يجب أن ينجز أو الانحرافات من الإجراءات والعمل على مواجهتها بالأسلوب الملائم حتى تصحح ولا تظهر مرة أخرى في المستقبل" (٥). وبعد أن فرغنا من بيان معنى الرقابة، لا بد من التطرق للتعريف بالرقابة الإدارية على أعمال السلطات الإدارية، كأحد أنواع الرقابة التي ترد على عمل السلطة التنفيذية على نفسها، والتحقق من مدى مطابقتها للقانون أو ملاءمتها للظروف المحيطة بها،

وللتعرف على أهمية الرقابة الإدارية من بين أنواع الرقابة، لابد من إجراء مقارنة بينها وبين الرقابة القضائية. وكما تبدو أهمية هذا النوع من الرقابة في إتاحة الفرصة للإدارة التي أصدرت قرارها الغير مشروع أن تصحح قرارها وذلك بسحب أو إلغاء أو تعديله، لذا سيتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، نبحث في المطلب الأول: مفهوم الرقابة الإدارية، وفي المطلب الثاني: مزايا وعيوب الرقابة الإدارية.

المطلب الأول: مفهوم الرقابة الإدارية

يمكن تقسيم هذا المطلب وكالاتي: الفرع الأول: التعريف بالرقابة الإدارية. أحتلت الرقابة الإدارية أهمية كبيرة في التشريعات محل الدراسة المقارنة وهما التشريع العراقي والايرواني، إذ وضعت هذه الرقابة وتم تبنيها من أجل سيادة مبدأ المشروعية. وتعني الرقابة الإدارية، الرقابة التي تتولاها الإدارة أو بتعبير أدق رقابة الإدارة نفسها، فهي رقابة ذاتية، ويمتد نطاقها إلى المشروعية والملائمة معاً، فهي رقابة مشروعية من حيث موافقتها للقانون بمعناه العام ورقابة ملائمة من حيث تناسبها مع الهدف الذي تسعى الإدارة إلى تحقيقه (٦)، وتتناول جميع تفاصيل العملية الإدارية السابقة واللاحقة، إضافة إلى إنها قد تمارس من داخل الجهاز الإداري ذاته عن طريق مراقبة الرئيس لمروؤوسيه أو من وحدات الرقابة المتخصصة في ذلك الجهاز وحينها تسمى بالرقابة الداخلية، أو قد تمارس من قبل مؤسسات خاصة بالرقابة الإدارية والمالية تستقل في عملها عن من يخضع لرقابتها وعند ذلك تسمى بالرقابة الخارجية، كديوان الرقابة المالية في العراق (٧). وعُرفت أيضاً على إنها: التقيد الرسمي لأي تعبير عام يعتقد بأنه يهدد السلطة الحاكمة أو نظام الآداب مما يجعلها أسلوباً لحماية السلطة من خلال الملاحظة والتقييد (٨) وذهب البعض إلى تعريفها بأنها: التأكد من تنفيذ أهداف الخطة بأعلى كفاءة ممكنة ومن صحة شرعية الأعمال الإدارية لتصحيح ما يكشف من أخطاء وانحرافات (٩). وهي بهذا الوصف أي (الرقابة الإدارية) تختلف عن الأنشطة الأخرى التي تمارسها الإدارة مثل التوجيه والإشراف والمتابعة والتقييم (١٠).

الفرع الثاني: الأساس (التكليف) القانوني للرقابة الإدارية إذا كان من المسلم به أن الإدارة لها الحق في ممارسة رقابتها الإدارية على أعمالها من خلال سحب وإلغاء قراراتها الإدارية المعيبة، فإنه لابد من الوقوف على الأساس القانوني لهذا الحق لما يحمله من نتائج هامة تؤثر في تنظيم حدوده ونطاقه، ونجد أنه فضلاً عن النصوص الدستورية والتشريعات العادية التي تمنح الإدارة سلطة فرض رقابتها على نفسها، فإن الفقه قد أوجد عدة آراء في أساس الرقابة، فذهب بعض الفقه أن الإدارة تلجأ للرقابة الإدارية حتى تتجنب الإلغاء القضائي لقراراتها الإدارية غير المشروعة (١١)، في حين يرى آخرون في أن حق الإدارة في الرجوع عن قراراتها إلى السلطة الرئاسية من خلال ما تقوم به من تقويم وتصحيح وتوجيه وأمر، بينما اتجه رأي إلى تأسيس الرقابة الإدارية على فكرة المصلحة العامة وحدها أو بإضافتها إلى المشروعية، وفيها تستطيع الإدارة أن تبطل القرار الإداري في بعض أجزائه استناداً إلى عدم المشروعية، إلا أنها تبقى على عناصره التي تكون قراراً آخر صحيحاً استناداً إلى المصلحة العامة والمشروعية في ذات الوقت (١٢)، ومع كل تلك الآراء إلا أننا نجد أن الأصوب قد ذهب إلى أن الأساس القانوني لحق الإدارة في الرقابة على قراراتها هو مبدأ المشروعية أي أن تكون أعمالها ضمن القانون غير خارجة على أحكامه ومن باب أولى إذا هي خالفته أو حادت عن احترامه وذلك بأن ترجع عن هذه القرارات المخالفة للقانون.

المطلب الثاني: مزايا وعيوب الرقابة الإدارية

يمكن تقسيمها وكالاتي:

الفرع الأول: مزايا الرقابة الإدارية التي تمارسها الإدارة على نفسها على النحو الذي بيناه تتضمن مزايا عديدة، إلى الحد الذي يبدو معه تفوقها لأول وهلة على الرقابة القضائية التي تتحرك بناءً على مراجعة أو طعن قضائي، وفيما يلي بعضاً من هذه المزايا التي يشير إليها الفقه عادة: أولاً: تمتاز الرقابة الإدارية بالشمول، وتعدّد الوسائل، وتنوع المظاهر، واختلاف طرق تحريكها (١٣). ثانياً: إن التظلم الإداري أقل كلفة من نفقات الطعن القضائي التي هي غالباً مرهقة، إذ إنها لا تكلف المتظلم تكاليف وأعباء مالية كما في الرقابة القضائية (١٤) ثالثاً: إن أعمال الرقابة الإدارية التلقائية جائزة بغير نص قانوني وبدون حاجة إلى اتباع إجراءات معينة أو شكلية أو دفع رسوم (١٥) رابعاً: الطعن القضائي في ظل الرقابة القضائية له عادة ميعاد معين حدّد القانون، وهذا الميعاد عادة قصيراً بالنسبة لدعوى إلغاء القرارات الإدارية، فقد ينتهي هذا الميعاد القصير ولا تُقبل الدعوى بالتالي، هذا في حين إن التظلم الإداري ليس له ميعاد يتحدّد به، فيمكن تقديمه في كل وقت بعد فوات ميعاد الطعن القضائي حتى يتمكن إذا ما رفض تظلمه من رفع الدعوى القضائية (١٦) الفرع الثاني: مأخذ وعيوب الرقابة الإدارية كما يؤخذ على الرقابة الإدارية جملة من الانتقادات ومنها: أولاً: تختلف هذه الرقابة قوة ومدى تبعاً لاختلاف النظام الإداري المتبع في الدولة فإن كان النظام مركزياً كانت الرقابة قوية متسعة نظراً لتمتع الرؤساء الإداريين بسلطة واسعة تجاه تصرفات مرؤوسيه إلغاء وتعديلاً وتبديلاً في حين نجد في النظام اللامركزي لا يكون للإدارة المركزية سوى رقابة وصائية مقيدة ومحصورة في نطاق محدّد تتمثل بالتصديق أو عدم التصديق على تصرفات الجهات اللامركزية

دون أن يشمل الإلغاء أو التعديل أو التبديل أو حتى الأوامر أو التعليمات إلى الجهات اللامركزية (١٧). ثانياً: تجمع الإدارة في الرقابة الإدارية بين صفتي الخصم والحكم في آن واحد فقد تأخذها العزة بالآثم وبالتالي تتمسك بالأعمال المخالفة للقانون، فغالباً ما تمتنع الإدارة عن الرد على التظلمات المرفوعة أمامها، فهي تسعى إلى تغليب مصالحها على حساب مبدأ المشروعية مما يلحق بالأفراد ضرراً كبيراً (١٨). ثالثاً: أن يكون النظام الرقابي سهلاً واضحاً بحيث يفهمه من يمارسه وكذلك من يطبق عليهم من رؤوسين، فضلاً عن وجوب توجهه إلى تصحيح الخطأ المرتكب (١٩).

المبحث الثاني: أنواع الآليات الإدارية (الرقابة الإدارية) على أعمال الإدارة

ترتبط تلك الأنواع المتعلقة بالرقابة الإدارية بالأسلوب الذي يتبعه المشرع لتطبيقها، وعادة يتبع المشرع أكثر من أسلوب لهذه الرقابة وذلك من أجل الوصول إلى الغاية النهائية المراد منها، والتي تتمثل بضمان احترام السلطة الإدارية لمبدأ المشروعية واستهدافها تحقيق المصلحة العامة من كل أعمالها والنشاطات التي تصدر عنها. وتعد الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة أمر ضروري تقتضيه مراقبة مبدأ المشروعية، وتتولاها الإدارة ذاتها، أما عن طريق استدراكها للأخطاء الموجودة بقراراتها من تلقاء نفسها وهي ما تسمى بالرقابة الذاتية (التلقائية) في المطلب الأول منهما، وأما أن تباشرها الإدارة بناءً على تظلم من الموظف صاحب الشأن وهي ما تسمى بالرقابة بناءً على تظلم (التظلم الإداري) في المطلب الثاني، وسنبحث كلاً منهما بشيء من التفصيل.

المطلب الأول: الرقابة الإدارية الذاتية (التلقائية)

بما أن الرقابة الإدارية تمارسها الجهات الإدارية تلقائياً دون طلب مستتدة بذلك إلى وجوب تقييمها أعمالها مع ما يمكن أن تؤدي إليه المراجعة من نتائج، ألا وهي سحب هذه القرارات الإدارية أو إلغائها أو تعديلها، وذلك احتراماً لمبدأ المشروعية مع مراعاة حقوق الأفراد المتولدة عن تلك القرارات، حيث يعتبر سبباً مهماً لتطبيقها ومما يترتب على ذلك فإن المقصود بالرقابة الذاتية "هي الرقابة التي تمارس من داخل التنظيم الإداري" (٢٠). وقال آخر "هي أن تراجع الإدارة من تلقاء نفسها التصرف الذي صدر عنها فتعيد النظر فيه، وتقوم بإلغائه أو تعديله" (٢١). وبهذا تحقق الرقابة الذاتية مصلحة الإدارة وتحافظ على مكانتها ولا تجعلها عرضة لإلغاء قراراتها من قبل جهات أخرى، وكذلك تحقق سير المرفق العام بانتظام وإطراد، إضافة إلى زيادة كفاءة الجهاز الإداري ونزاهته.

الفرع الأول: الرقابة الولائية وهي رقابة تمارسها ذات الجهة الإدارية أو الموظف الذي أصدر القرار، وهنا تراقب الإدارة نفسها في أن تعيد النظر في قراراتها التي أصدرتها، فإذا بدت لها مخالفة قرارها للقانون جاز لها سحبه أو إلغائه أو تعديله، مع العلم إن هناك بعض القرارات يستنفذ فيها العضو سلطته بمجرد إصدارها، إذ يُعدّ القرار نهائياً لا رجعة فيه كقرارات الكمارك ولجان الضرائب ومجالس التأديب (٢٢).

الفرع الثاني: الرقابة الرئاسية وهي رقابة يمارسها الرئيس الإداري، من تلقاء نفسه، على أعمال المرؤوسين، فإذا رأى أن التصرف الصادر عن المرؤوس مشوب بعيب قانوني، أو غير ملائم اتخاذه في الظروف التي تم فيها، كان له، في حدود السلطة المخولة له قانوناً، أن يلغي هذا الإجراء، أو يعدله جزئياً، أو يحل محله إجراء آخر (٢٣)، ويتوجب على المرؤوسين احترام أوامر رؤسائهم وتنفيذها إلا إذا كانت مخالفة للقانون بصورة واضحة وصريحة (٢٤). والرقابة الرئاسية، يمكن أن تكون رقابة سابقة ويمكن أن تكون متزامنة وكذلك لاحقة. أولاً: فالرقابة السابقة يقوم بها الرئيس الإداري قبل أن يقوم المرؤوس المختص بعمل ما في اختصاصه في رقابة سابقة على إتمام العمل كالإرشاد والتوجيه أو تطلب الأذن للقيام بالعمل. إذ أنها تمارس قبل مرحلة صدور العمل الإداري، وهي رقابة وقائية لتلافي المشكلة قبل وقوعها، حيث يقوم بإصدار التوجيهات لهم وإرشادهم وحثهم على احترام القوانين أثناء قيامهم بواجب الوظيفة العامة، كذلك الالتزام بالهدف الذي تسعى الإدارة إلى تحقيقه وهو المصلحة، والرقابة المسبقة لا تقتصر على الرئيس الإداري بل يمكن مباشرتها من قبل الموظف المختص بإصدار العمل القانوني وذلك من خلال قيامه بفحص وتدقيق أعماله قبل إصدارها والتأكد من عدم مخالفتها للقانون والمصلحة العامة (٢٥). ثانياً: أما الرقابة المتزامنة فلها أهمية كبيرة، تتمثل في إمكانية معالجة الوضع الخاطئ والانحراف الذي وقعت فيه الإدارة في نفس الوقت الذي صدر فيه العمل أو التصرف الإداري، فتعمل الإدارة تلافي الانحراف الذي يشوب عملها، وتحجيم المشكلة ومنع تفاقمها، وهذه الرقابة يمكن أن تباشرها الجهات الإدارية المختصة بالعمل الرقابي قانوناً (٢٦). ثالثاً: وأما الرقابة اللاحقة فهي لا تباشر إلا بعد قيام الموظف المختص بالعمل، وأهم صورها التصديق ومقتضاه أن يكون للرئيس الإداري فحص مكونات الأعمال والقرارات الصادرة من المرؤوس والتعقيب عليها سواء عن طريق إلغائها لعدم ملائمتها أو مخالفتها للقانون، كما يكون للرئيس أيضاً حق الحلول محل المرؤوس في اتخاذ هذه الأعمال والقرارات، ويلاحظ إن الرقابة اللاحقة هي الأكثر شيوعاً للرقابة الرئاسية (٢٧). ويتولى الرئيس الإداري رقابته بطرق مختلفة منها الرقابة الشاملة بحيث تشمل رقابته جميع الأعمال الموكولة إلى مرؤوسيه، ومنها رقابة

جزئية تستهدف جزءاً معيناً من الأعمال، وأيضاً رقابة خاطفة يقوم بها الرئيس ساعة يشاء من شأنها إشعار المرؤوسين بالوجود الدائم والفعال لرئيسهم، وبالمسؤوليات الملقاة على عاتقهم (٢٨).

المطلب الثاني: الرقابة بناءً على تظلم (التظلم الإداري)

يُعدُّ التظلم الإداري من الوسائل التي يمنحها القانون للأفراد للمطالبة بعدول الإدارة عن قرار اتخذته بحقهم وذلك أما بتعديله، أو إلغائه، أو سحبه، أو إحلال قرار آخر محله، ويكون هذا طريق التظلم الإداري أمراً لا بد من سلوكه ابتداءً ليتمكن بعد ذلك قبول الطعون الموجهة ضد القرارات الإدارية أمام القضاء الإداري ومنها القانون العراقي (٢٩) ويعزو الفقه هو أنَّ سبب تقرير مبدأ التظلم الإداري إلى أنَّ المشرع قد أجاز للأفراد الالتجاء إلى الإدارة بعد إصدارها القرار الإداري وقبل الالتجاء للقضاء لعلها تقتنع بعدم مشروعية قرارها وبأحقية المدعي في طلباته، وهو ما يؤدي إلى عدول الإدارة عن موقفها وذلك بسحب القرار، أو تعديله، وعدم سلوك الطريق القضائي، وحل كثير من المنازعات الإدارية في وقت قصير وبأدنى النفقات بواسطة الطريق الإداري غير القضائي (٣٠). الفرع الأول: تعريف التظلم الإداري ويُعرف التظلم لغة بأنه: تشكي الظلم، والمتظلم هو الذي يشكو أحداً ظلمه، والتظلم أي تظلم منه أو شكاً من ظلمه، وتظلم الرجل: أحال الظلم على نفسه، والمتظلم أيضاً الظالم ويُقال ظلمته فتظلم أي صبر على الظلم، وأنظلم أي أحتمل الظلم، وظلمته أبناءه أنه ظالم أو نسبهُ إلى الظلم، ويُقال تظلم فلان إلى الحاكم من فلان فظلمه تظلماً أي أنصفه من ظالمه وأعانه من عليه (٣١) والتظلم الإداري اصطلاحاً معناه: الطلب المُقدم من المتضرر من القرار الإداري إلى الإدارة الذي يُبين فيه أوجه مخالفة القرار الصادر بحقه لأحكام القانون طالباً بإلغاء (٣٢) وقد عُرِفَ التظلم الإداري كذلك بأنه: طلب يتقدم به صاحب الشأن إلى الإدارة، لإعادة النظر في قرار إداري يدعي مخالفة القانون (٣٣) وتم تعريفه أيضاً بأنه: لجوء صاحب الشأن إلى الإدارة شاكياً من قرار أصدرته يعتقد أنه معيب، ويطلب إلغاءه جزئياً أو كلياً (٣٤) وآخر عرّفه بأنه: أحد الضمانات التي كفلها المشرع للموظف للتخلص من الجزاء الذي فرض عليه من قبل السلطات التأديبية، وهذا التظلم يكون على صورة التماس يتقدم به الموظف إلى السلطة التأديبية مصدرة القرار، أو يقدمه إلى الرئيس الإداري للسلطة التي أصدرته، يطلب فيه إلغاء هذا القرار أو تعديله أو سحبه بما يجعله أكثر اتفاقاً مع حكم القانون (٣٥) كما أنَّ التظلم يمثل فرصة للإدارة لإصلاح أخطائها بنفسها ما يؤدي من هيبة الإدارة وثقة الأفراد بها، وإنه يخفف الأعباء عن كاهل القضاء في حل الكثير من المنازعات، كما يؤدي التظلم إلى وإنهاء الخصومة في مهدها ومن ثم توفير الوقت والجهد وإبعاد الإدارة والموظف عن الدخول في خصومة لا طائل من ورائها (٣٦).

الفرع الثاني: أنواع التظلم الإداري والتظلم الإداري يكون على أنواع، حيث إنه يُقسم بحسب إلزاميته إلى تظلم اختياري (جوازي) وهو (الأصل) وتظلم إجباري (وجوبي) وهو (الاستثناء)، وكذلك يُقسم التظلم الإداري من حيث الجهة التي يُقدم إليها إلى تظلم ولائي، وتظلم رئاسي، وتظلم وصائي، وتظلم إلى اللجان الإدارية. الفقرة الأولى: التظلم الإداري من حيث الالتزام. ويُقسم إلى التظلم الإداري الاختياري (الجوازي) والتظلم الإداري الإلزامي (الوجوبي) وكالاتي: أولاً: التظلم الإداري الاختياري (الجوازي) التظلم الإداري الاختياري هو الذي يتقدم به ذوي المصلحة من تلقاء نفسه إلى الإدارة، دون أن يكون ملزماً بذلك من قبل المشرع، لذلك سُمي هذا النوع من التظلم بالتظلم الجوازي أو التقديري (٣٧). وقد يلجأ الفرد اختياريًا للتظلم من القرار الإداري الذي أضرَّ بمصلحته قبل رفع دعواه إلى القضاء، وذلك حتى يوفر على نفسه مشقة التقاضي وتكاليفه، ويكون معذوراً بعدها إذا لجأ للقضاء وكون التظلم اختياريًا هو الأصل العام في التظلم، فكل الطريقين متاحين أمامه، والأثر المهم المترتب على التظلم الاختياري هو صحة الطعن بالقرار من صاحب الشأن في حالة التوجه إلى القضاء من دون التظلم أمام الإدارة، أي لا يكون التظلم شرط لقبول دعوى الإبطال (٣٨). ثانياً: التظلم الإداري الإلزامي (الوجوبي) التظلم الإداري الوجوبي لا يكون إلا بنص القانون الصريح أو الضمني، وفي هذه الحالة لا يمكن أن يسري النص إلا على حالات قد عينها القانون على وجه التحديد (٣٩). وهذا النوع من التظلم ليس كسابقه، فقد يحدّد القانون شكله وإجراءاته، وقد يحدّد له مُددًا معينة لتقديمه. ومما لا شك فيه أنَّ في هذا التظلم يحمل مزايا ويحمل عيوب في نفس الوقت، فهو أمر جيد لما يحمله من اعتبارات الثقة في الإدارة لكي تقوم بمراجعة قراراتها وتصحيح أخطائها، وتظهر بصورة واضحة رغبة المشرع في منح الإدارة فرصة إضافية جديدة لمراجعة ملف القضية وإعادة النظر بمشروعية قرارها، وحسم بعض المنازعات الإدارية ودياً، وهو الأمر الذي يبعدها عن مواجهة القضاء مما يخفف من العبء الملقى على كاهل محاكم القضاء الإداري، ولكن يؤخذ عليه بأنه عامل من عوامل تعقيد الأمور، وتأخير الفصل في المنازعات الإدارية، خصوصاً إذا أظهرت الإدارة المعنوية نيتها وعبرت عن إرادتها بعدم إعادة فحص ملف القضية، كما يلاحظ من الناحية العملية ميل الجهات الإدارية إلى إعادة التأكيد على قراراتها السابقة دون بحث جدي وحقيقي للقضية من جديد، إذ تتمسك الإدارة بعض الأحيان بموقفها وعدم حيادها عنه، كما أنه محدّد بمهلة قانونية يجب الالتزام بها وإلا ردت الدعوى شكلياً (٤٠). ثالثاً: التمييز بين التظلم الاختياري والتظلم الوجوبي

مما تمّ بيانه نستنتج أنّ هناك ثمة فوارق يتميز بها كلّ من التظلم الاختياري عن التظلم الوجوبي إذ أنّ في حالة التظلم الاختياري يتمتع صاحب الشأن بصلاحيّة تقديرية واسعة عند تقديم التظلم من عدمه قبل اللجوء إلى القضاء لرفع دعوى الإلغاء، بينما لا يتمتع صاحب الشأن في التظلم الوجوبي بهذه الصلاحيّة التقديرية، لأنّه ملزم بتقديم التظلم الإداري، في حين أنّ تقديم أو عدم تقديم التظلم الاختياري لا يؤثر على قبول الدعوى أمام القضاء، وحيث أنّ عدم تقديم التظلم الوجوبي يكون سبباً لعدم قبول دعوى الإلغاء أمام القضاء، كما أنّ صاحب الشأن في حالة تقديم التظلم الاختياري لا ينتظر نتيجة البت فيه لكي يرفع دعواه لأنّه يؤثر في قبول الدعوى، في حين أنّ التظلم الوجوبي يلزم صاحب الشأن بانتظار نتيجة التظلم، فإذا لم يكن هناك جدوى في التظلم وأصرّت الإدارة على قرارها السابق، فعند ذلك يحق لصاحب الشأن رفع دعواه أمام القضاء بخصوص القرار الإداري (٤١). الفقرة الثانیة: التظلم الإداري من حيث الجهة التي يُقدّم إليها. إنّ التظلم الإداري هو ذات طبيعة إداريّة محض، إذ أنّه يوجه إلى الإدارة مصدر القرار المطعون فيه تظلماً رئاسياً وهو الأصل غير أنّ عدم وجود جهة تعلو مباشرة على مصدر القرار يفسح المجال للتظلم ولأثباتاً. وبذلك تتنوع صور التظلم الإداري من حيث الجهة التي يُقدّم إليها، وعلى النحو الآتي: أولاً: التظلم الولائي: وهو الطريق الذي يلجأ إليه المتضرر للتظلم على أمام الرئيس الإداري نفسه، أي أنّه طلب يتوجه به صاحب الشأن إلى الجهة الإداريّة التي أصدرت القرار موضوع التظلم، يسألها فيه مراجعة قرارها وإعادة النظر فيه لغرض تعديله، أو إلغائه، أو سحبها، بما يتفق وقواعد المشروعيّة وبما يتلاءم مع الاعتبارات المحيطة، وذلك بعد أن يوضح المتظلم أوجه المخالفة في قرار الإدارة، مشيراً إلى الأسباب التي يستند إليها، وهذا النوع من التظلم لا يلزم السّلطة الإداريّة في تعديل القرار الصادر منها اتجاه الموظف المخالف، بل لها إحابة الطلب بالرفض أو القبول، وتبقى لها السّلطة التقديرية، التي تستطيع بموجبها أن تعدل القرار جزئياً أو كلياً أو تبقيه كما هو (٤٢). ثانياً: التظلم الرئاسي (٤٣): وهو التظلم الذي يرفعه الفرد المضرور إلى الرئيس الإداري الأعلى للمؤوس الذي أصدر القرار، أي إلى رئيس مصدر القرار الذي أضرب به، طالباً منه ممارسة سلطته الرئاسيّة التي تخوله حق إقرار أعمال مؤوسيه، أو وقفها، أو إلغائها، أو تعديل آثارها، أو الحلول محلهم في مباشرتها، ويستند هذا التظلم إلى مسؤوليّة الرئيس الإداري على أعمال مؤوسيه وهي سلطة يستمدّها من قاعدة السلم الإداري التي تبدأ من أصغر موظف وصولاً إلى الوزير الذي يقف على قمة هذا السلم المتصاعد، والجدير بالذكر أنّه قدّ يلجأ صاحب الشأن إلى هذا النوع من التظلم بعد استنفاد طريق التظلم الولائي وإصرار الجهة التي أصدرت القرار على رأيها السابق ورفضها لتظلمه. ثالثاً: التظلم الوصائي (٤٤): هو التظلم الذي يكون أمام الجهة التي تمتلك الوصاية على جهة معيّنة أو إلى الجهة التي لها حق الوصاية على أعمال الإدارة، ويرتبط هذا التظلم بالإدارة اللامركزيّة فالأصل فيها إنّ الإدارة تتمتع بحرية اتخاذ القرار، إلا إنّ استثناءً يرد عليها يتمثل في حق السّلطة المركزيّة في ممارسة الرقابة عليها وعادة ما يحدّد القانون جهة ممارستها وأسلوبها وطبيعتها وفيما إذا كانت رقابة إلغاء أو ملائمة، عندما يتأكد هذا النوع من التظلم قانوناً يصبح اللجوء إليه من قبل الأفراد قاعدة عامّة، أي لا تستطيع الجهة الرقابية التي حدّدتها القانون رفض النظر في التظلم. رابعاً: التظلم إلى لجنة إداريّة خاصّة (٤٥): وأخيراً، أحياناً قدّ يستلزم القانون أو تستلزم الإدارة تقديم التظلم إلى لجنة إداريّة خاصّة أنشئت لغرض بحث التظلمات وإصدار قرار بشأنها، وفحص التظلم عن طريق لجنة إداريّة يمثل ضمانتها أكثر من الطرق الثلاثة السابقة، فهي تمثل حلقة الاتصال بين الإدارة القاضيّة ونظام المحاكم الإداريّة بمعناها الفني، وسبب ذلك إنّ مثل هذه اللجان تجمع عادة موظفين من طبقة معيّنة وذوي كفاية خاصّة، بالإضافة إلى ضمانتها تعدّد أعضاء اللجنة وتنوع وجهة نظرهم وهو ما لا يتوافر في حالة شخص مصدر القرار أو رئيسه وكلاهما فرد واحد أو في الجهة صاحبة الوصاية، وتقتصر هذه اللجان في طلبات التظلم المقدمة إليها من دون الرجوع إلى الرئيس الإداري، وغالباً ما ينتهي تطور هذه اللجان إلى انتقالها نحو الرقابة القضائيّة كما هو الشأن في مجلس الدوّلة الفرنسي. الفرع الثالث: آثار التظلم الإداري: التظلم من أهم الإجراءات التي تجعل الجهة الإداريّة تُحرك الرقابة على نفسها، فإذا ما توافرت شروط صحة التظلم فإنّ ذلك يؤدي إلى انقطاع ميعاد الطعن بإلغاء القرار الإداري، وتعد هذه نتيجة مهمة بالنسبة لصاحب الشأن فبعد الانتهاء من التظلم تبدأ مدّة الطعن بالإلغاء في القرار الإداري، فإنّ أثر التظلم من الآثار المهمة التي تترتب على التظلم، وبدونه تنتفي باقي الآثار، ويكون مصير دعوى التظلم غير مقبولة، بسبب انقضاء الشرط الشكلي، وهو التظلم الإجباري (٤٦) والجدير بالذكر إنّ قطع الميعاد يختلف عن إيقاف الميعاد، فالأول يعني مَحُو الفترة السابقة على التظلم، والبدء بفترة جديدة مماثلة للفترة المحددة قانوناً بعد زوال سبب الانقطاع، في حين أنّ إيقاف الميعاد فهذا يعني احتساب الفترة التي مضت ضمن الميعاد القانوني لرفع الدعوى، فإذا انتهى سبب الإيقاف يبدأ الميعاد لتكملة الفترة السابقة، وهذا ما تبناه المشرّع العراقي في قانون انضباط موظفي الدوّلة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، حيث نصّ على أنّ: "ميعاد التظلم (٣٠) يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بقرار فرض العقوبة، وفي حال قدّم تظلماً يبدأ ميعاد جديد بالنسبة للسّلطة التأديبيّة، وهو (٣٠) يوم متتالية من تاريخ تقديم التظلم للبت فيه، كما يبدأ ميعاد جديد لرفع الدعوى من تاريخ تبليغ الموظف برفض التظلم حقيقة أو حكماً (٤٧).

وفي معرض ختام هذا البحث الذي تناول معالم النظام الوظيفي للموظف العام وابتغى بيان الأصول والإجراءات التي تحكم هذه الفئة، بما يساعد في إشاعة الثقة والاطمئنان بين الإدارة والموظف بموضوعية وحيادية، كما سعى فيه الباحث إلى بيان القصور القانوني والثغرات القانونية التي قد تستغلها الإدارة في معاقبة الموظف مرتكب المخالفة التأديبية، ولعل من الملائم في هذا المقام المرور بأهم الاستنتاجات والتوصيات التي توصلنا إليها على النحو التالي:

التائج:

- ١- إن المسؤولية التأديبية للموظف العام تنهض عند إخلاله بواجبات الوظيفة الإيجابية منها والسلبية.
- ٢- تخضع سلطة التأديب لعدد من المبادئ التي تقابل سلطاتها الواسعة في تكيف المخالفات التأديبية ومن هذه المبادئ مبدأ المشروعية.
- ٣- اشترط المشرع إعلام الموظف بالمخالفة المنسوبة إليه في كافة مراحل التحقيق.
- ٤- كذلك توصلنا إلى أن فاعلية الإدارة ومقتضيات ضمانات الموظف لا يقفان على طرفي نقيض، بل على نقطة توازن للتوفيق بين المصلحتين، وهذا ما أخذ به الاجتهاد الحديث الذي طبق هذه النظرية نظراً لقدرتها في تحقيق التوازن العادل بين حقوق الإدارة وحقوق الموظفين.

التوصيات:

- ١- وضع قواعد خاصة تتعلق بضمانات الموظف العام في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل وقانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل، تتناسب مع أهمية تلك الضمانات.
- ٢- تفعيل إجراءات الثواب والعقاب ومعنى ذلك اثابة الموظفين الأكفاء المتميزين بعملهم ويقومون به على أتم وجهه، وأن أهم الحوافز هو الحافز المالي التي يرغب بها الفرد الذي يفجر الطاقة والكفاءة، وكذلك من حيث محاسبة العناصر غير الكفوة والمقصرة في أداء عملها فكما أن المال حافزاً نحو التقدم كما هو الحال بالنسبة للعقاب.
- ٣- كان على المشرع العراقي، فيما يخص موضوع التظلم الذي جعل الاصل فيه اختيارياً، والذي يوجب العمل على تصحيحه، والأفضل هو جعله وجوبياً والسبب في ذلك؛ من أجل جعل الإدارة على علم، الأمر الذي قد يدفعها أن تعيد النظر بقرارها، والسبب الآخر في وجوب التظلم يرفع العبء عن كاهل القضاء عند حل النزاع داخل الوحدة الإدارية.

هوامش البحث

١. ابن منظور: لسان العرب، المجلد الأول، المصدر السابق، ص ١٢٠٤، والجوهري: الصحاح في اللغة والعلوم، المجلد الأول، الطبعة الأولى، (بيروت: دار الحضارة العربية، ١٩٧٤)، ص ٤٩٨.
٢. إبراهيم مصطفى، وآخرون: المعجم الوسيط، الجزء الأول، (تركيا: دار الدعوة للنشر، بدون سنة النشر)، ص ٣٦٣.
٣. حبيب الهرمزي: الرقابة على المؤسسات العامة في التشريع العراقي، (بغداد: مطبعة الأوقاف، ١٩٧٧)، ص ٦٧.
٤. شوقي ناجي جواد، وآخرون: مبادئ الإدارة العامة، (الموصل: دار الكتاب للطباعة والنشر، ١٩٩١)، ص ١٨٩.
٥. محمد رفعت عبد الوهاب، وإبراهيم عبد العزيز شيجا: أصول الإدارة العامة، (الاسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٨)، ص ٣٩٠.
٦. محمد إبراهيم الدسوقي: الرقابة على أعمال الإدارة، (القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠١٠)، ص ٤١.
٧. مازن ليلو راضي: القضاء الإداري، (دهوك: مطبعة جامعة دهوك، ٢٠٠٩)، ص ٥٢.
٨. يُنظر قانون ديوان الرقابة المالية في العراق رقم ٣١ لسنة ٢٠١١، منشور في جريدة الوقائع العراقية العدد ٤٢١٧ بتاريخ ١٤/١١/٢٠١١.
٩. خولة عيسى صالح: الرقابة الإدارية والمالية في الدولة العربية الإسلامية، الطبعة الأولى، (بغداد: بدون مكان النشر، ٢٠٠١)، ص ٩.
١٠. عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، (الاسكندرية: منشأة المعارف، ٢٠٠٦)، ص ٤٠٤.
١١. حبيب الهرمزي: المصدر السابق، ص ٧٠.
١٢. سامي جمال الدين: الرقابة على أعمال الإدارة، الطبعة الأولى، (الاسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٩٢)، ص ٢١١.
١٣. عبدة محرم: سحب القرارات الإدارية الفردية، (بحث منشور في مجلة مجلس الدولة، السنة الأولى، ١٩٥٠)، ص ٩.
١٤. عبد القادر خليل: نظرية سحب القرارات الإدارية، (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٦٤)، ص ٦٥.
١٥. حسين عثمان محمد عثمان: قانون القضاء الإداري، الطبعة الأولى، (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٦)، ص ٨٠.

١٦. غازي فيصل مهدي، وعدنان عاجل عبيد: القضاء الإداري، الطبعة الثانية، (بغداد: بدون مكان النشر، ٢٠١٣)، ص ٩٩.
١٧. علي سعد عمران: القضاء الإداري العراقي والمقارن، (بغداد: دار السنهوري، ٢٠١١)، ص ٧١.
١٨. محمد رفعت عبد الوهاب: القضاء الإداري، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٥)، ص ٨٠ - ٨١.
١٩. علي سعد عمران: المصدر السابق، ص ٧٢.
٢٠. غازي فيصل مهدي، وعدنان عاجل عبيد: المصدر السابق، ص ١٠٠.
٢١. محمد رفعت عبد الوهاب، وإبراهيم عبد العزيز شياح: أصول الإدارة العامة، (الاسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، بدون سنة نشر)، ص ٣٨٦.
٢٢. أنور احمد رسلان: وسيط القضاء الإداري، (القاهرة: دار النهضة العربية)، ص ١٦٦.
٢٣. ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، (الاسكندرية: دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٨)، ص ٦٥.
٢٤. غازي فيصل مهدي، وعدنان عاجل عبيد: المصدر السابق، ص ٩٨.
٢٥. حسين عثمان محمد عثمان: المصدر السابق، ص ٧٩.
٢٦. فاروق أحمد خماس: الرقابة على أعمال الإدارة، (الموصل: بدون مكان النشر، ١٩٧٧)، ص ٧٦.
٢٧. محمد طه حسين الحسيني: مبادئ وأحكام القضاء الإداري، (بيروت: منشورات زين الحقوقية، ٢٠١٨)، ص ٩١.
٢٨. محمد طه حسين الحسيني: المصدر السابق، ص ٩٢.
٢٩. علي محمد بدير وآخرون: مبادئ وأحكام القانون الإداري، طبعة جديدة، (بغداد: دار السنهوري، ٢٠١٥)، ص ٤٦٧.
٣٠. طارق المجذوب: الإدارة العامة، (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٣)، ص ٥٣٣.
٣١. صالح إبراهيم أحمد الميتوتي: شروط الطعن أمام محكمة القضاء الإداري في العراق، (رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٤)، ص ١٥٤.
٣٢. جمال الدين محمد بن مكرم الانصاري، ابن منظور: لسان العرب، الجزء الثامن، الطبعة الثالثة طبعة ملونة، (بيروت: دار احياء التراث العربي للطباعة والنشر والتوزيع، بدون سنة النشر)، ص ٢٦٤ - ٢٦٥.
٣٣. أبي منصور محمد بن أحمد الأزهرى: معجم تهذيب اللغة، المجلد الثالث، الطبعة الأولى، (بيروت: دار المعرفة للطباعة والنشر والتوزيع، ٢٠٠١)، ص ٢٢٥.
٣٤. غازي فيصل مهدي، وعدنان عاجل عبيد: المصدر السابق، ص ٩٨.
٣٥. ساكار أمير عبد الكريم حويزي: الرقابة القضائية على ركن الغاية في القرار الإداري "دراسة مقارنة"، (اريل: مطبعة شهاب، ٢٠١٠)، ص ١٥.
٣٦. ضامن حسين العبيدي: الضمانات التأديبية للموظف العام في العراق، دراسة مقارنة، (اطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق، جامعة بغداد، ١٩٩١)، ص ٢٦٩.
٣٧. القاضي لفته هامل العجيلي: التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، الطبعة الأولى، (بغداد: مطبعة الكتاب، ٢٠١٣)، ص ٦٨.
٣٨. ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، (الاسكندرية: منشأة المعارف، ٢٠٠٤)، ص ٣٢٧.
٣٩. ضامن حسين العبيدي: المصدر السابق، ص ٢٦٩.
٤٠. مازن ليلو راضي: أصول القضاء الإداري، (الديوانية: دار نيبور للطباعة والنشر، ٢٠١٦)، ص ٦٧.
٤١. القاضي خالد عبد الغني عزوز: دورة القضاء الإداري العراقي في الرقابة على أعمال الإدارة، بحث ترقية مقدم إلى المعهد القضائي، ١٩٩١، ص ١٤٢.
٤٢. مازن ليلو راضي: القضاء الإداري، المصدر السابق، ص ٥٣، وعلى سبيل المثال، أشرت المشرع المصري، وجوب التنظيم الإداري في بعض الدعاوى قبل رفع الدعوى أمام القضاء الإداري.
٤٣. حيدر صباح مطشر: المراجعة الإدارية المسبقة كشرط لقبول الدعوى، (رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق، الجامعة الإسلامية، ٢٠١٧)، ص ٢٠ وما بعدها.

٤٤. بيداء إبراهيم قادر، التنظيم القانوني لتسبيب العقوبات الانضباطية، دراسة مقارنة، (رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق، جامعة النهدين، ٢٠٠٨)، ص ١٠٧.

٤٥. بيداء إبراهيم قادر: المصدر السابق، ص ١٠٨.

٤٦. صعب ناجي عبود: القضاء الإداري في العراق (حاضره ومستقبله)، (بغداد: مكتبة القانون والقضاء، ٢٠١٧)، ص ١٤٧.

٤٧. يُنظر نص المادة (١٥)، الفقرة (ثانياً)، من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

المصادر

الكتب:

١- حسين عثمان محمد عثمان: دروس في قانون القضاء الإداري في لبنان وفرنسا ومصر، الطبعة الأولى، (بيروت: الدار الجامعية للطباعة، ١٩٨٩).

٢- ابن منظور: لسان العرب، المجلد الأول، (القاهرة: منشأة المعارف، ٢٠٠٣).

٣- الجوهري: الصحاح في اللغة والعلوم، المجلد الأول، الطبعة الأولى، (بيروت: دار الحضارة العربية، ١٩٧٤).

٤- إبراهيم مصطفى، وآخرون: المعجم الوسيط، الجزء الأول، (تركيا: دار الدعوة للنشر، بدون سنة النشر).

٥- حبيب الهرمزي: الرقابة على المؤسسات العامة في التشريع العراقي، (بغداد: مطبعة الأوقاف، ١٩٧٧).

٦- شوقي ناجي جواد، وآخرون: مبادئ الإدارة العامة، (الموصل: دار الكتاب للطباعة والنشر، ١٩٩١).

٧- محمد رفعت عبد الوهاب، وإبراهيم عبد العزيز شيجا: أصول الإدارة العامة، (الاسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٨).

٨- محمد إبراهيم الدسوقي: الرقابة على أعمال الإدارة، (القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠١٠).

٩- مازن ليلو راضي: القضاء الإداري، (دهوك: مطبعة جامعة دهوك، ٢٠٠٩).

١٠- خولة عيسى صالح: الرقابة الإدارية والمالية في الدولة العربية الإسلامية، الطبعة الأولى، (بغداد: بدون مكان النشر، ٢٠٠١).

١١- عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، (الاسكندرية: منشأة المعارف، ٢٠٠٦).

١٢- سامي جمال الدين: الرقابة على أعمال الإدارة، الطبعة الأولى، (الاسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٩٢).

١٣- عبد القادر خليل: نظرية سحب القرارات الإدارية، (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٦٤).

١٤- حسين عثمان محمد عثمان: قانون القضاء الإداري، الطبعة الأولى، (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٦).

١٥- غازي فيصل مهدي، وعدنان عاجل عبيد: القضاء الإداري، الطبعة الثانية، (بغداد: بدون مكان النشر، ٢٠١٣).

١٦- علي سعد عمران: القضاء الإداري العراقي والمقارن، (بغداد: دار السنهوري، ٢٠١١).

١٧- محمد رفعت عبد الوهاب: القضاء الإداري، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٥).

١٨- محمد رفعت عبد الوهاب، وإبراهيم عبد العزيز شيجا: أصول الإدارة العامة، (الاسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، بدون سنة نشر).

١٩- أنور احمد رسلان: وسيط القضاء الإداري، (القاهرة: دار النهضة العربية).

٢٠- ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، (الاسكندرية: دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٨).

٢١- فاروق أحمد خماس: الرقابة على أعمال الإدارة، (الموصل: بدون مكان النشر، ١٩٧٧).

٢٢- محمد طه حسين الحسيني: مبادئ وأحكام القضاء الإداري، (بيروت: منشورات زين الحقوقية، ٢٠١٨).

٢٣- علي محمد بدير وآخرون: مبادئ وأحكام القانون الإداري، طبعة جديدة، (بغداد: دار السنهوري، ٢٠١٥).

٢٤- طارق المجذوب: الإدارة العامة، (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٣).

٢٥- جمال الدين محمد بن مكرم الانصاري، ابن منظور: لسان العرب، الجزء الثامن، الطبعة الثالثة طبعة ملونة، (بيروت: دار احياء التراث العربي للطباعة والنشر والتوزيع، بدون سنة النشر).

٢٦- أبي منصور محمد بن أحمد الأزهرى: معجم تهذيب اللغة، المجلد الثالث، الطبعة الأولى، (بيروت: دار المعرفة للطباعة والنشر والتوزيع، ٢٠٠١).

٢٧- ساكار أمير عبد الكريم حويزي: الرقابة القضائية على ركن الغاية في القرار الإداري "دراسة مقارنة"، (اربيل: مطبعة شهاب، ٢٠١٠).

- ٢٨- ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، (الاسكندرية: منشأة المعارف، ٢٠٠٤).
- ٢٩- القاضي لفته هامل العجيلي: التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، الطبعة الأولى، (بغداد: مطبعة الكتاب، ٢٠١٣).
- ٣٠- مازن ليلو راضي: أصول القضاء الإداري، (الديوانية: دار نيبور للطباعة والنشر، ٢٠١٦).
- ٣١- صعب ناجي عبود: القضاء الإداري في العراق (حاضره ومستقبله)، (بغداد: مكتبة القانون والقضاء، ٢٠١٧).
- الرسائل والأطاريح الجامعية:
- ١- صالح إبراهيم أحمد الميثوتي: شروط الطعن أمام محكمة القضاء الإداري في العراق، (رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٤).
- ٢- ضامن حسين العبيدي: الضمانات التأديبية للموظف العام في العراق، دراسة مقارنة، (اطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق، جامعة بغداد، ١٩٩١).
- ٣- حيدر صباح مطشر: المراجعة الإدارية المسبقة كشرط لقبول الدعوى، (رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق، الجامعة الإسلامية، ٢٠١٧).
- ٤- بيداء إبراهيم قادر، التنظيم القانوني لتسبيب العقوبات الانضباطية، دراسة مقارنة، (رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٨).
- المجلات العلمية:
- ١- عبدة محرم: سحب القرارات الإدارية الفردية، (بحث منشور في مجلة مجلس الدولة، السنة الأولى، ١٩٥٠).
- ٢- القاضي خالد عبد الغني عزوز: دورة القضاء الإداري العراقي في الرقابة على أعمال الإدارة، بحث ترقية مقدم إلى المعهد القضائي، ١٩٩١.
- التشريعات:
- ١- قانون ديوان الرقابة المالية في العراق رقم ٣١ لسنة ٢٠١١، منشور في جريدة الوقائع العراقية العدد ٤٢١٧ بتاريخ ١٤/١١/٢٠١١.
- ٢- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.