



المنظمة العربية للتربية والثقافة  
والعلوم  
معهد البحوث والدراسات العربية  
جامعة الدول العربية  
القاهرة

## النظام التأديبي (الانضباطي) للموظف العام وضماناته

(دراسة مقارنة بين التشريع العراقي والمصري)  
بحث قانوني أعد لنيل درجة الماجستير في القانون  
العام

إعداد الطالبة  
زينة سالم محمد الطائي

إشراف الدكتور

صلاح الدين فوزي



جامعة الدول العربية  
المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم  
معهد البحوث والدراسات العربية  
قسم البحوث والدراسات القانونية  
القاهرة

## النظام التأديبي للموظف العام و ضماناته

(دراسة مقارنة بين التشريع العراقي والمصري)  
بحث قانوني أعد لنيل درجة الماجستير في القانون  
العام

إعداد الباحثة  
زينة سالم محمد الطائي

### لجنة الحكم على الرسالة :

- أ.د. صلاح الدين فوزي محمد  
رئيساً ومشرفاً  
أستاذ ورئيس قسم القانون العام بكلية الحقوق - جامعة المنصورة
  - أ.د. المستشار . عماد عبد الحميد النجار  
عضواً
  - مساعد وزير العدل
  - أ.د. ربيع أنور فتح الباب  
عضواً  
أستاذ ورئيس قسم القانون العام بكلية الحقوق جامعة عين شمس
- القاهرة



١٤٣١هـ - ٢٠١٠م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ الْحَمْدُ لِلَّهِ الَّذِي أَنْزَلَ عَلَى عَبْدِهِ الْكِتَابَ وَلَمْ يَجْعَلْ لَهُ عِوَجًا

(١) قِيمًا لِيُنْذِرَ بَأْسًا شَدِيدًا مِمَّنْ لَدُنْهُ وَيُبَشِّرَ الْمُؤْمِنِينَ الَّذِينَ يَعْمَلُونَ

الصَّالِحَاتِ أَنْ لَهُمْ أَجْرًا حَسَنًا <sup>(٢)</sup> ﴾

صدق الله العظيم

(سورة الكهف، الآيتان ١، ٢)

# الإهداء

- إلى شهداء وطني الجرح

- إلى الطائر بن نوران ولينا

ابنتي واختي اللتين خطفتهم المنية قبل أن أثر لهما حبات القلب

- إلى القلب الكبير الذي أوجأ إليه وقت الشدائد ...

- إلى من أشد به أنمرمي وأشامركه أمري ...

وأدخره لغد مرات الزمان ...

إلى قدوتي ومفخرتي ... من أكن له في قلبي كل الحب والاحترام

نروجي "هات اليوسفي".

- إلى ابنتي الوحيدة وقرّة عيني "جيهان" ...

- إلى من قضيت معهم أجمل أيام حياتي ...

إلى من ساندوني في أيام الغربة القاسية ...

إلى أجمل اللحظات ... وأحلى الذكريات ...

نرملاقي ونرميلاتي

أهدي هذه الرسالة

الباحثة

## شكر وتقدير ....

والآن وبعد أن أنهيت بحثي المتواضع لايسعني إلا أن احمده الله أولاً على نعمه الكثيرة ومنها نعمة السعي والمواصلة على انجاز هذا البحث كما اشكره مرة أخرى حيث هيا لي الأستاذ الدكتور صلاح الدين فوزي العلامة والفقيه الجليل ليكون مشرفاً على هذا البحث فكان لتوجيهاته السديدة وسعة صدره الأثر المهم والمساعد لي في إكمال هذا البحث ، فله مني كل التقدير والعرفان ، فلقد نهلت من فيض علمه وواسع معرفته كما نهلت قبلي أجيال كثيرة من طلبة العلم ، فلا أملك إلا أن أقول جزاك الله عن العلم وطلابه خير الجزاء .

كما أتوجه بالشكر للأستاذ الدكتور المستشار عماد عبد الحميد النجار المستشار في وزارة العدل لتفضله وقبوله المشاركة في لجنة الحكم على هذه الرسالة فله مني أسمى آيات الشكر والتقدير .

ولايفوتني الاعتراف بالجميل للأستاذ الدكتور ربيع أنور فتح الباب أستاذ ورئيس قسم القانون العام بجامعة عين شمس ، لتفضله المشاركة في مناقشة الرسالة والحكم عليها فجزاه الله عني خير الجزاء ، ويقينا إن ملاحظات الأستاذين الكريمين السديدة ستغني الرسالة بالكثير وستكون علامة في تصحيح مواطن الخلل ، وقد لاتسعفني عبارات الشكر والثناء والامتنان لهما .

والشكر موصول إلى عمادة معهد البحوث والدراسات العربية وفي المقدمة منهم أستاذنا عميد المعهد الدكتور أحمد يوسف أحمد وكافة الأساتذة الكرام فشكراً لهم جميعاً .

وختاماً لابد من وقفة أمتنان وعرقان أقفها أمام مصر الكنانة وشعبها الخالد ونيلها المبارك

فقد تفيأت بظلال محبتها

وتدفأت بنبضات قلوب أبنائها

ورويت الظماً من برد مائها ....

فلها علي أن أبقى وفياً لذكراها ، ولأساتذتنا علينا دالة الفضل والمنة

نعلم لأجيالنا ماتعلمناه منهم

ونواصل معاً طريق العلم والمعرفة

بعبق مصري عربي خالص

ورؤى مستقبلية تضع الأمة نصب عيونها

لتعيد لها مجدها وعزها من جديد .

## مقدمة

النظام التأديبي في الوظيفة العامة له دوراً مهماً في إرساء مبدأ الانضباط الواجب توافره لتمكين الإدارة من القيام بما يناط بها من أدوار لتحقيق الصالح العام، وهو بمثابة وسيلة لعقاب الموظف العام على السلوك المنحرف الذي يشكل خروجاً عن مقتضيات الواجب الوظيفي، وتهديداً لمبدأ حسن سير المرافق العامة بانتظام واضطراد. (١)

وإذا كان مبدأ فاعلية العقوبة التأديبية يتجه نحو تقوية سلطات التأديب تحقيقاً للصالح العام في الدولة، فإن ذلك ينبغي ألا يكون على حساب ضمانات الموظفين، ومن هنا فإن المشرع والقضاء الإداريين قد حاولا حماية الموظف العام وتأمينه وهو يؤدي وظيفته؛ لكي ينجح في أداء مهمته القومية ألا وهي سير المرافق العامة بانتظام. ولذلك فقد كفل المشرع والقضاء للموظف العام ضمانات عديدة في جميع مراحل حياته الوظيفية بما فيها مرحلة اتهامه بارتكاب ما يخل بأداء واجباته الوظيفية (٢).

---

(١) يقول د. عبد الفتاح حسن في هذا الشأن: "ليست الغاية من توقيع الجزاء التأديبي إصلاح ضرر مادي أو أدبي حل بالدولة بتعويضها عنه أو بإعادة الحال إلى ما كان عليه، بل منع المخالف من العودة إلى الخطأ وضرب المثل لغيره حتى يحترم واجباته الوظيفية، ولا شك أن للجزاء بجانب ذلك غاية حالة هي مواجهة الخطأ الذي وقع، ولكنها غاية تتضائل بجانب الغاية الآجلة وهي منع ارتكاب الخطأ، وبعبارة أخرى: للجزاء وظيفتان: عقابية بتأديب من أخطأ، ووقائية بمنع الأخطاء قبل حدوثها عن طريق التلميح بتوقيع الجزاء..."، د. عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري، الطبعة الثانية، مكتبة الجلاء بالمنصورة، ١٩٨٤م، ص ٦٠٨ وما بعدها.

(٢) راجع في ذلك: د. مجدي مدحت النهري، قواعد وإجراءات تأديب الموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧م، ص ١ وما بعدها.

## الفهرس

| الصفحة | الموضوع                                                                      |
|--------|------------------------------------------------------------------------------|
| ١      | المقدمة .....                                                                |
| ٩      | فصل تمهيدي: مفهوم الموظف العام والتمييز بينه وبين العاملين<br>بالدولة .....  |
| ١٠     | المبحث الأول: مفهوم الموظف العام.....                                        |
| ١٠     | المطلب الأول: مفهوم الموظف العام في كل من التشريعين العراقي<br>والمصري ..... |
| ١٧     | المطلب الثاني: مفهوم الموظف العام إدارياً .....                              |
| ٢٠     | المطلب الثالث: مفهوم الموظف العام جنائياً.....                               |
| ٢٦     | المطلب الرابع: مفهوم الموظف العام مدنياً .....                               |
| ٢٩     | المبحث الثاني: التفرقة بين الموظف العام والعاملين الآخرين في<br>الدولة ..... |
| ٢٩     | المطلب الأول: الفرق بين الموظف العام والعامل .....                           |

|     |                                                                       |
|-----|-----------------------------------------------------------------------|
| ٣١  | المطلب الثاني: الفرق بين الموظف العام والعاملين في القطاع العام ..... |
| ٣٥  | الفصل الأول: الواجبات الوظيفية للموظف العام .....                     |
| ٣٦  | المبحث الأول: الواجبات الإيجابية للموظف العام .....                   |
| ٦٤  | المبحث الثاني: الواجبات السلبية للموظف العام .....                    |
| ٧٣  | الفصل الثاني: إجراءات التأديب الإداري .....                           |
| ٧٤  | المبحث الأول: التحقيق الإداري .....                                   |
| ٧٤  | المطلب الأول: مفهوم التحقيق الإداري وأهميته .....                     |
| ٨٠  | المطلب الثاني: الجهة المختصة بإجراء التحقيق .....                     |
| ٨٦  | المبحث الثاني: المحاكمة التأديبية وإجراءاتها .....                    |
| ٩٥  | المبحث الثالث: الجزاء التأديبي .....                                  |
| ٩٥  | المطلب الأول: تعريف الجزاء التأديبي .....                             |
| ١٠٢ | الفرع الأول: خصائص الجزاء التأديبي .....                              |
| ١٠٤ | الفرع الثاني: تمييز الجزاء التأديبي عن الأنظمة المشابهة له .....      |

|     |                                                                             |
|-----|-----------------------------------------------------------------------------|
| ١١١ | المطلب الثاني: أنواع الجزاءات التأديبية في القانون العراقي<br>والمصري ..... |
| ١١٢ | الفرع الأول: أنواع الجزاءات في القانون العراقي .....                        |
| ١١٤ | الفرع الثاني: أنواع الجزاءات في القانون المصري .....                        |
| ١١٩ | الفصل الثالث: ضمانات التأديب الإداري .....                                  |
| ١٢٠ | المبحث الأول: ضمانات التأديب في مرحلة التحقيق الإداري .....                 |
| ١٢٣ | المطلب الأول: الضمانات الشكلية .....                                        |
| ١٢٤ | الفرع الأول: الإذن بإجراء التحقيق .....                                     |
| ١٢٩ | الفرع الثاني: كتابة التحقيق .....                                           |
| ١٤٢ | المطلب الثاني: الضمانات الموضوعية .....                                     |
| ١٤٤ | الفرع الأول: ضمان حيده هيئة التحقيق .....                                   |
| ١٤٧ | الفرع الثاني: ضمان المواجهة .....                                           |
| ١٤٩ | الفرع الثالث: حق الدفاع (ضمان تحقيق الدفاع للمتهم) .....                    |
| ١٥٢ | المبحث الثاني: ضمانات التأديب في مرحلة المحاكمة .....                       |
| ١٥٢ | المطلب الأول: حيده الهيئة التأديبية .....                                   |

|     |                                                              |
|-----|--------------------------------------------------------------|
| ١٥٧ | المطلب الثاني: كفالة حق الدفاع.....                          |
| ١٦٣ | المطلب الثالث: تسبيب الجزاء التأديبي .....                   |
| ١٦٧ | المبحث الثالث: الضمانات في الجزاءات التأديبية .....          |
| ١٦٧ | المطلب الأول: التظلم .....                                   |
| ١٧٢ | المطلب الثاني: إلغاء القرارات التأديبية.....                 |
| ١٨٧ | المطلب الثالث: التماس إعادة النظر في الأحكام التأديبية ..... |
| ١٩١ | الخاتمة .....                                                |
| ١٩٣ | النتائج .....                                                |
| ١٩٥ | التوصيات.....                                                |
| ١٩٨ | المراجع.....                                                 |