

Legal adaptation of management silence

التكييف القانوني لسكوت الإدارة

م.م. ميثم محمد عبد كاظم
جامعة الفرات الأوسط التقنية / المعهد التقني بابل
maitam_2005@yahoo.com

المُلخَص

غالباً ما تُعبر الإدارة عن إرادتها بشكل صريح بإصدارها القرار الإداري بقبول طلب الإستقالة أو التقاعد المُقدم إليها من أحد الموظفين أو رفضه حسب رؤيتها في تحقيق المصلحة العامة، أو إصدارها القرار بتثبيت الموظف عند إكماله مدة التجربة وقناعتها بصلاحيته للقيام بمهام وأعباء وظيفته، أو عدم تثبيته إذا تبين لها العكس. لكن قد تسكت الإدارة عن الرد على الطلب المُقدم إليها لمدة قد تطول أو تقصر، أو عن تثبيت الموظف بعد إكماله مدة التجربة. فهل يُعدّ سكوتها قراراً إدارياً؟ وإذا كان كذلك، فهل هو قراراً صريحاً أم ضمنياً؟ وهل يُعدّ ذلك السكوت قبولاً للطلب أم رفضاً له؟. هذا ما سنحاول الإجابة عنه ضمن نطاق البحث.

الكلمات المفتاحية: سكوت، إدارة، قرار ضمنى.

Abstract

The administration often explicitly express its will by issuing the administrative decision to accept the request for resignation or retirement submitted to it by one of the employees or reject it according to its vision in achieving the public interest or issuing the decision to confirm the employee upon completion of the experience period and the conviction of his authority to carry out the tasks and burdens of his job, or not confirmation, if approved the opposite. But the administration may be silent on the response to the request submitted to it for a period that may be extended or shortened, or the confirmation of the employee after completing the trial period. Is it silence regarded an administrative decision? If so, is it an explicit or implicit decision? Is this silence regarded acceptable to the request or rejected it? This is what we'll try to answer within our search.

Keywords: Silence, management, implicit decision.

المقدمة

الإدارة العامة وهي تمارس نشاطها الواسع تصدر عنها مجموعة من الأعمال، فمنها الأعمال المادية كمد الجسور أو تبليط الشوارع أو حفر القنوات... إلخ، ومنها الأعمال القانونية التي تتخذ أحد مظهرين: أولهما (وهو ما سنقتصر دراستنا عليه) القرارات الإدارية التي تصدر عن الإدارة بإرادتها المنفردة دون مشاركة من الأفراد، وثانيهما العقود الإدارية التي تصدر نتيجة إتفاق بين الإدارة والأفراد أو بين الهيئات الإدارية نفسها.

ويُعدّ القرار الإداري من أهم وسائل الإدارة في تحقيق أهدافها وأغراضها من خلال ممارستها لسلطتها العامة؛ وهذا ما يميز الإدارة في علاقتها مع الأفراد الذي يجعلها في موقع أقوى؛ لكي تتمكن من توجيه الأوامر والنواهي بإرادتها المنفردة وإلزام الأفراد بما يترتب عليها من حقوق والتزامات دون حاجة إلى موافقتهم متى كانت مشروعة.

ومن الثابت في الفقه الإداري أنّ القرارات الإدارية تُقسم على عدة أنواع ووفق معايير متعددة؛ فلها تقسيم من حيث آثارها وطبيعتها، ولها تقسيم آخر من حيث مدى خضوعها للرقابة القضائية، وكذلك من حيث التكوين، وكذا الأمر من حيث الشكل، كما لها تقسيم أخير من حيث أسلوب التعبير عن الإرادة (وهو ما يهمننا)؛ فالقرارات الإدارية بموجبه أمّا أنّ تكون قرارات صريحة أو أنّ تكون قرارات ضمنية. إذ يُعدّ النوع الثاني (القرارات الضمنية) من القرارات الإدارية المهمة؛ فقد تترتب عليها آثار معينة بإنشاء أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية للأفراد، من خلال سلوك الإدارة لمنهج معين أو التزامها الصمت وعدم إتخاذها إجراء صريح سواء بالقبول أو الرفض تجاه طلب معين من أحد الأفراد، كما في حالة سكوت الإدارة وعدم الرد على التظلم المُقدم إليها خلال مدة معينة، أو عدم الرد على طلب الإستقالة خلال مدة معينة.

ولكون أنّ موضوع البحث واسع يتعلّق بقرارات الإدارة الضمنية تجاه الأفراد سواء كانوا موظفين أو غير موظفين؛ لذا سوف تقتصر هذه الدراسة على القرارات الضمنية تجاه الموظفين دون غيرهم.

أولاً: أهمية الموضوع وأسباب إختياره: تتجلى أهمية موضوع البحث المُتمثل بـ (التكييف القانوني لسكوت الإدارة) في بيان وتوضيح موقف الإدارة من سكوتها تجاه الطلبات المُقدمة إليها من بعض الموظفين وعدم الإجابة عليها بإصدارها القرارات الإدارية الصريحة بشأنها، وما قد يُرتبه ذلك من آثار معينة بحقهم بإنشاء أو تعديل أو إلغاء مراكزهم القانونية، كما نوهنا أعلاه، وبذلك فإنّ سكوتها قد يُشكل تهديداً لهم، كما تظهر أهمية هذه الدراسة في بيان الأساس القانوني الذي يستند عليه الموظف في تفسيره لسكوت الإدارة؛ ولكل ما تقدم دفع الباحث إلى إختيار (التكييف القانوني لسكوت الإدارة) ليكون محلاً للبحث. وتُطرح مجموعة من التساؤلات، ومنها: هل أنّ سكوت الإدارة خلال ممارستها لسلطتها العامة، يُعدّ من وسائل التعبير عن الإرادة؟ وإذا كان كذلك، فهل أنّ ذلك التعبير يُعدّ قراراً إدارياً؟، وهل يُعدّ سكوت الإدارة قبولاً أم رفضاً للطلب المُقدم إليها؟، وما هي الآثار القانونية المترتبة على سكوت الإدارة؟، والتي سنحاول الإجابة عنها في ثنايا البحث.

ثانياً: أهداف البحث: يستهدف البحث تحديد ماهية سكوت الإدارة، وتوضيح التكييف القانوني لذلك السكوت بعد ذكر حالاته، مع بيان الآثار القانونية التي يرتبها المشرع أو القاضي على ذلك السكوت في تلك الحالات.

ثالثاً: منهج البحث: نتبع في هذا البحث المنهج التحليلي للنصوص القانونية المتعلقة بالموضوع في ضوء النظريات الفقهية و عبر الرجوع إلى الأحكام القضائية، إلى جانب استخدام المنهج المُقارن في كل من لبنان والعراق ومصر، إضافة إلى دول عربية أخرى وحسب ما تيسر لنا من مصادر.

رابعاً: تقسيم البحث: تُقسم هذه الدراسة على ثلاث مباحث، نتناول في الأول ماهية سكوت الإدارة، فيما نُعرج في المبحثين الثاني والثالث على حالات سكوت الإدارة والأثر القانوني المترتب على ذلك السكوت. كما نُنتهي الدراسة بخاتمة تتضمن أهم ما تمّ التوصل إليه من استنتاجات ومُفترحات.

المبحث الأول

ماهية سكوت الإدارة

قبل الخوض في ماهية سكوت الإدارة لا بد لنا في بادئ الأمر من توضيح معنى التكييف القانوني الذي يُقصد به "تحديد موضوع النزاع لربطه بمسألة قانونية معيّنة تمهيداً لتحديد القانون الذي يخضع له النزاع". ويفرض التكييف نفسه في مختلف فروع القانون (الإداري، الجزائي، الدولي، المدني ... إلخ)، فهو المفتاح الحقيقي لتلمس الأسس الصحيحة التي تقوم عليها الدعوى، وساحة النزاع دوماً هي الدعوى، وسيد التكييف هو القاضي^[1].

ولا ريب أنّ إرادة الإدارة^[2] هي جوهر القرار الإداري^[3]، ولكي ينشأ القرار لا بد من وجود إرادة ذاتية يعتد بها القانون، ولا يكفي وجودها، وإنّما يجب التعبير عنها، فالقانون لا يعتد بها إلا إذا ظهرت للعالم الخارجي. ويمكن التعبير عن الإرادة بشكل صريح أو ضمني، وهناك عدة وسائل للتعبير الصريح عن الإرادة، فقد تكون عن طريق الكلام أو الكتابة أو الإشارة المفهومة، أو بإتخاذ أي مسلك آخر لا تدع ظروف الحال شكاً في دلالته على حقيقة المقصود^[4].

فيكون التعبير الصريح بالكلام؛ وذلك بإيراد الألفاظ الدالة على المعنى الذي تنطوي عليه الإرادة، عن طريق اللسان، وبأية لغة كانت، على أنّ يفهمها من وجهت له سواء مباشرة أو بالهاتف أو عن طريق رسول. كما يكون التعبير الصريح بالكتابة، وبأية لغة كانت أيضاً على أنّ يفهمها أي شخص حتى ولو إستعان بمترجم، في أي شكل من أشكالها عرفية كانت أو رسمية، في شكل كتاب أو سند أو إعلان أو نشرة، موقفاً عليها أو غير موقع، مكتوبة باليد أو بالآلة الطابعة أو بأية وسيلة أخرى، أصلاً كانت أو صورة، ويأتي أسلوب الكتابة بعد أسلوب الكلام في المرتبة، فيتطلب الإثبات فيه شروطاً أشد ممّا يتطلبه التعبير بالكلام. وقد يكون التعبير الصريح أيضاً بالإشارة المفهومة المتداولة عرفاً ولو لم يتضمنها كلام والتي تأتي من الأخرس أو من غير الأخرس، فهز الرأس عمودياً دلالة على القبول وهزه أفقياً دلالة على الرفض. كما يُعدّ إفصاح عن الإرادة أي موقف أو مسلك يتخذه الشخص يدل على مقصود صاحبه^[5]، فعرض التاجر لبضائعه على الجمهور مع بيان أمانها يُعدّ إيجاباً صريحاً^[6].

فيما يكون التعبير عن الإرادة ضمناً إذا كان المظهر الذي يُتخذ ليس في ذاته موضوعاً للكشف عن الإرادة، ولكنه مع ذلك لا يمكن تفسيره دون أنّ يفترض وجود هذه الإرادة^[7]، فتصرف الشخص في شيء عُرض عليه أنّ يشتريه يُعدّ دليلاً على قبوله الشراء.

نخلص من كل ذلك، أنّ التعبير الصريح عن الإرادة يؤدي إلى فهم الإرادة مباشرة دون إستنتاج أو تخمين، كما في الوسائل الأربعة التي أوضحناها، بينما التعبير الضمني فيكون من خلال الإفصاح عن الإرادة بطريق غير مباشر يستنتج من ظروف الواقعة.

والتعبير عن الإرادة سواءً كان صريحاً أو ضمناً، لا ينتج أثره إلا في الوقت الذي يتصل فيه بعلم من وجه إليه، ويُعدّ وصول التعبير قرينة على العلم به ما لم يعم الدليل على عكس ذلك^[8]. وفي حالة إجتماع التعبير الصريح مع التعبير الضمني للإرادة، فالأولوية تكون للتعبير الصريح^[9].

وبعد معرفة حالات التعبير عن الإرادة، يتبادر إلى الذهن السؤال التالي: هل يصلح السكوت أن يكون وسيلة من وسائل التعبير عن الإرادة؟ وإذا كان كذلك، فهل هو من وسائل التعبير الصريح أم الضمني؟
للإجابة عن هذا السؤال، لابد لنا في بادئ الأمر من توضيح معنى السكوت، ثم نتناول الألفاظ ذات الصلة به.

المطلب الأول

معنى السكوت

عُرّف السكوت في كل من معاجم اللغة العربية والفقهاء، لذلك سنقسم هذا المطلب على فرعين، نتناول في الأول التعريف اللغوي للسكوت وفي الثاني التعريف الإصطلاحي له.

الفرع الأول

التعريف اللغوي للسكوت

جاءت معاجم اللغة العربية بالعديد من المعاني لكلمة السكوت، فمما جاء به في لسان العرب، السكُتُ والسُكُوتُ : خلافُ النُطقِ؛ يقال سَكَتَ الصائِتُ يَسْكُتُ سَكُوتاً إذا صَمَتَ؛ والاسم من سَكَتَ: السَكْنَةُ والسُكْنَةُ. ويقال: تَكَلَّمَ الرَّجُلُ ثُمَّ سَكَتَ، بغير ألف، فإذا انقطع كلامه فلم يَتَكَلَّمْ، قيل: أَسَكَتَ. والسَكْنَةُ في الصلاة: أن يَسْكُتَ بعد الإِفْتِتاحِ، وهي تُسْتَحَبُّ، وكذلك السَكْنَةُ بعد الفَراغِ من الفاتحة. التهذيب: السُكْنَتَانِ في الصلاة تُسْتَحَبَّانِ: أن تُسْكُتَ بعد الإِفْتِتاحِ سَكْنَةً، ثم تُفْتَحَ القراءة، فإذا فَرَغْتَ من القراءة، سَكَتَ أيضاً سَكْنَةً، ثم تُفْتَحَ ما تيسر من القرآن. وفي التنزيل العزيز: ﴿وَلَمَّا سَكَتَ عَن مُوسَى الْغَضَبَ أَخَذَ الْأَلْوَابَ...﴾^[10]، معناه ولما سَكَنَ؛ وقيل: معناه ولما سَكَتَ موسى عن الغَضَبِ^[11].

فيما جاء في المعجم الوسيط، سَكَتَ، سَكُوتاً، وسُكَاتاً: صَمَتَ. وانقطع عن الكلام. والمتحرِّكُ: سَكَنَ. ويقال: سَكَتَ: مات. والغضبُ عنه: فَرَّ أو زال. والريحُ: رَكَدَتْ أو انقطعت. والحرُّ: اشْتَدَّ لركود الريح. والفرس: جاء سَكِيناً. (أَسَكْنَةُ): جعله يَسْكُتُ. ويقال: لا أَسَكَتَ اللهُ لَكَ جَساً: دعاء له بالحياة. (سَكْنَةُ): أَسَكْنَةُ. (الإِسْكَاتَةُ): سَكُوتٌ يُنْتَظَرُ بعده كلامٌ أو قراءة، مع قِصْرِ المُدَّةِ. (السَّاكُوتُ): الكثيرُ السكوت. (السُّكَاتُ): مُدَاوِمَةُ السكوت، وداء يمنع من الكلام، وما يُسَكِتُ، وموت السَكْنَةُ. ومن الحَيَاتِ: ما يلدغ وهو ساكت لا يُشْعِرُ به. ويقال: هو على سُكَاتِ الأمر: أي مُشْرِفٌ على قضائه. (السُّكْتُ): سَكُونُ النَّفْسِ في العِنَاءِ والقراءة. (السُّكْنَةُ): المرةُ من السكوت، و(في الصلاة): أن يُسَكِتَ بعد الإِفْتِتاحِ أو بعدَ الفَراغِ من قراءة الفاتحة، وموت الفُجَاءَةِ. (السُّكْنَةُ): كل ما أَسَكَتَ به صبيّاً أو غيره. (السُّكُوتُ): وصف المبالغة (للمذكَر والمؤنث)^[12].

يتضح لنا ممّا ذُكر أعلاه من تعريفات لغوية للسكوت، بأنّ القاسم المشترك بينها هو أنّ السكوت يعني عدم النطق وإلتزام الصمت.

الفرع الثاني

التعريف الإصطلاحي للسكوت

لا يوجد تعريف موحد للسكوت، إذ اختلف الفقهاء في تعريفه، نذكر منهم الشرنباصي الذي عرفه بأنّه "حالة سلبية غير مصحوبة بلفظ، أو إشارة، أو فعل شيء ينبئ عن الإرادة ويدل عليها"^[13]، كما عرفه الجرجاني بأنّه "ترك الكلام مع القدرة عليه"^[14]. كذلك عرفه قلعه جي بأنّه "ترك الكلام مع القدرة عليه، فهو مختص بترك الكلام، والعلاقة بينهما التضاد"^[15]. ونلاحظ أنّ التعريف الأخير يشابه إلى حدٍ ما لتعريف الجرجاني للسكوت.

يتبين لنا ممّا ذُكر أعلاه، أنّ المعنى الإصطلاحي للسكوت لا يخرج عن المعنى اللغوي له، فكلاهما يُعطي ذات المعنى تقريباً وهو ترك الكلام.

ومن خلال ما تقدم، وبعد إستعراض التعريفات الفقهية للسكوت نستطيع أن نُعرفه بأنّه الإعراض المُتعمد عن القيام بأية وسيلة من وسائل التعبير الصريح عن الإرادة.

المطلب الثاني

الألفاظ ذات الصلة بالسكوت

تداول في المجتمع بعض الألفاظ التي تتشابه مع السكوت، يمكن إجمالها بما يلي^[16]:

أولاً: الصمت^[17]: هو السكوت مطلقاً، سواء أكان قادراً على الكلام أم لا، والصمت هو السكوت الطويل، أي أن السكوت اذا طال سُمي صمتاً.

ثانياً: الإنصات: هو السكوت للإستماع والإصغاء والمراعاة، كما في قوله تعالى: ﴿وَإِذَا قُرِئَ الْقُرْآنُ فَاسْتَمِعُوا لَهُ وَأَنْصِتُوا لَعَلَّكُمْ تُرْحَمُونَ﴾^[18].

ثالثاً: الإصاخة: هي الاستماع إلى ما يصعب إدراكه كالسُرِّ والصوت من المكان البعيد.

وبعد توضيح معنى السكوت و بيان الألفاظ ذات الصلة به، نأتي للإجابة عمّا سألناه، وهو هل يصلح السكوت بأن يكون وسيلة من وسائل التعبير عن الإرادة؟

وضع المشرع العراقي قاعدة قانونية مستنداً في ذلك إلى الشريعة الإسلامية وبالأخص الفقه الشافعي^[19]، إذ جاء في الفقرة (1) من المادة (81) من القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951 المعدل: "لا يُنسب إلى ساكت قول، ولكن السكوت في معرض الحاجة إلى البيان يُعتبر قبولاً".

من خلال الإطلاع على هذه القاعدة، يتضح لنا بأنها مكونة من قسمين: الأول (لا ينسب إلى ساكت قول)، وهو الأصل، والثاني (السكوت في معرض الحاجة إلى البيان يُعتبر قبولاً)، وهو الإستثناء. ولا بدّ لنا من توضيح هذين القسمين، وكما يلي: أولاً: لا يُنسب إلى ساكت قول: الأصل أن مجرد السكوت لا يُعدّ إيجاباً ولا قبولاً^[20]. والسكوت في حد ذاته مجرداً عن أي ظرف مُلابس له، لا يُعدّ تعبيراً عن الإرادة، فالإرادة عمل إيجابي والسكوت موقف سلبي، وبذلك فإنّ السكوت عدم، وأولى بالعدم أن تكون دلالة الرضا لا القبول^[21].

يتبين لنا، بأنّ السكوت المجرد عن أي ظرف مُلابس له لا يصلح أن يكون تعبيراً صريحاً أو ضمناً عن الإرادة، فقد يكون السكوت لسبب عارض يمنع صاحبه من الرد، كما يمكن أن يكون لشروء ذهن أو غفلة أو إستهزاء ... إلخ. فإذا تزوجت امرأة رجلاً فوجدته عنيماً فسكتت عنه مدة أملاً في شفائه أو حياءً أو تصبراً، فلا يسقط هذا حقها في المطالبة بفسخ العقد لاحقاً، وإذا باع شخص سلعة وصاحبها حاضر ساكت فبيعه باطل.

وإن كانت هذه هي القاعدة العامة، إلا أن لكل قاعدة إستثناء، وهو ما سنوضحه في القسم الثاني.

ثانياً: السكوت في معرض الحاجة إلى البيان يُعتبر قبولاً: إنّ هذا الإستثناء يجد أساسه في الفقرة (2) من المادة (81) من القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951 المعدل، التي جاء فيها "ويعتبر السكوت قبولاً بوجه خاص إذا كان هناك تعامل سابق بين المتعاقدين وإتصل الإيجاب بهذا التعامل أو إذا تمخض الإيجاب لمنفعة من وجه اليه. وكذلك يكون سكوت المشتري بعد أن يتسلم البضائع التي إشتراها قبولاً لما ورد في قائمة الثمن من شروط". فالسكوت يُعدّ قبولاً إذا صاحبه قرائن أو أحاطت به ظروف وملابسات من شأنها أن تجعله يدل على الرضا، وهذا ما يُعرف بالسكوت المُلابس^[22].

من خلال الإطلاع على المادة (81/2) من القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951 المعدل (أنفة الذكر)، يتبين لنا بأنّ المشرع العراقي قد وضع بعض حالات السكوت المُلابس (والتي تُعدّ قبولاً)، إستثناءً من الأصل، وهي:

- 1- إذا كان هناك تعامل سابق بين المتعاقدين وإتصل الإيجاب بهذا التعامل، كأن يطلب المؤجر من المستأجر زيادة مبلغ الإيجار فيسكت المستأجر ويظل ساكناً في المأجور، فسكوته دليل على قبوله للزيادة.
- 2- إذا تمخض الإيجاب لمنفعة من وجه اليه، كمن يعرض على آخر أن يهبه مالا من أمواله فيسكت الموهوب له، فإنّ سكوته يُعدّ قبولاً للهبه.
- 3- إذا كان العرف التجاري يعدّ السكوت قبولاً، فإستلام المشتري لبضائع مكتوب عليها أسعارها يُعدّ قبولاً منه لما ورد في قائمة الأسعار.

فالسكوت في الحالات المذكورة لو أراد أن يعترض لتكلم، ولكنه سكت في معرض الحاجة إلى الكلام؛ ولذلك عدّ سكوته قبولاً. وأخيراً، وبعد أن تبين لنا أنّ الأصل في السكوت الرضا والإستثناء القبول، فتارةً لا يُعدّ السكوت تعبيراً عن الإرادة، وتارةً أخرى يُعبر عن الإرادة، يُثار السؤال التالي: هل أن سكوت الإدارة خلال ممارستها لسلطتها العامة، يُعدّ من وسائل التعبير عن الإرادة؟ وإذا كان كذلك، فهل أن ذلك التعبير يُعدّ قراراً إدارياً؟ وهل يُعدّ السكوت قبولاً أم رفضاً للطلب المُقدم إليها؟ إنّ القرارات الإدارية تُقسم على عدة أنواع وفق معايير متعددة^[23]، آخرها من حيث أسلوب التعبير عن الإرادة، والقرارات بموجبه أمّا أن تكون قرارات صريحة أو قرارات ضمنية^[24]. وأوضحنا سابقاً أنّ هذا التقسيم قد تترتب عليه آثار معينة منها إنشاء أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية للأفراد.

فالقرار الإداري الصريح تُعبر الإدارة فيه عن إرادتها بعبارة صريحة دون الحاجة للبحث عن قرائن وأدلة أخرى للوصول إلى ذلك؛ لأنَّ الإدارة في هذا النوع من القرارات تفرغ وتترجم هذه الإرادة في شكل خارجي، ومثالها قرار تعيين موظف^[25] أو قرار ترقيته أو فصله من الوظيفة. أمَّا القرار الإداري الضمني فتلتزم فيه الإدارة الصمت ولا تُعبر عن إرادتها بشكل واضح وصريح ومعلن، إلاَّ أنه يمكن إستنتاجه من الظروف والملابسات والقرائن^[26].

يتبين لنا، بأنَّ سكوت الإدارة في حالات معينة من وسائل التعبير الضمني عن الإرادة، ويُعدُّ بذلك قراراً إدارياً في بعض الأحيان، ومن الحالات الشائعة لسكوت الإدارة والتي تُعدُّ قرارات إدارية ضمنية هي سكوت الإدارة وعدم ردها على التظلم المُقدم إليها من أحد الموظفين خلال مدة معينة، أو سكوتها عن إصدار قرار بتثبيت الموظف بعد إنتهاء مدة التجربة، أو عدم ردها على طلب الإستقالة أو التقاعد المُقدم إليها من أحدهم خلال مدة معينة^[27].

وقد جاء قانون رقم (17) لسنة 2013 قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم (65) لسنة 1979، بقاعدة عامة تشمل كل حالات سكوت الإدارة، فعدها بحكم القرارات الإدارية^[28].

لكن قرار الإدارة الضمني يتذبذب بين القبول والرفض، فتارةً يُعدُّ سكوتها قبلاً للطلب المُقدم إليها، وتارةً أخرى يُعدُّ رفضاً له؛ وحسب ما تنهجه الإدارة من مظاهر ومؤشرات معينة، وحسب النتيجة التي يربتها المشرع على مضي المدة التي يُحددها دون رد الإدارة على الطلب المُقدم إليها؛ لذلك لا بُد لنا من معرفة كل حالة من حالات سكوت الإدارة، وما يترتب عليها من أثر قانوني، هذا ما سنتناوله في المبحثين التاليين، نلقي في أولهما الضوء على سكوت الإدارة عن التظلم والتثبيت، وفي ثانيهما على سكوت الإدارة عن الإستقالة والتقاعد.

المبحث الثاني

سكوت الإدارة عن التظلم والتثبيت

يُعدُّ سكوت الإدارة كما أسلفنا في معرض هذه الدراسة، من وسائل التعبير الضمني عن الإرادة، ويُعدُّ بذلك قراراً إدارياً في بعض الأحيان، كما في حالة سكوت الإدارة وعدم ردها على التظلم المُقدم إليها من أحد الموظفين عن أحد قراراتها خلال مدة معينة، أو سكوتها عن إصدار قرار بتثبيت الموظف بعد إكمال مدة التجربة؛ لذلك فإنَّ الوقوف على هذا الموضوع، يتطلب منا تقسيمه على مطلبين، نخصص الأول لسكوت الإدارة عن التظلم، فيما نخصص الثاني لسكوتها عن إصدار قرار إداري بتثبيت الموظف بعد إنتهاء مدة التجربة.

المطلب الأول

سكوت الإدارة عن التظلم

يُعدُّ التظلم من القرار الإداري من الضمانات الهامة التي كفلها القانون للموظف للمطالبة بحقوقه الوظيفية أو الاعتراض على الجزاء التأديبي الذي أوقع عليه من السلطة التأديبية. والخوض في هذا الموضوع يستوجب تقسيمه على فرعين، نخصص الأول لماهية التظلم، فيما نُعرج في الثاني للأثر المترتب على سكوت الإدارة عن الرد عليه.

الفرع الأول

ماهية التظلم

للبحث في التظلم، يقتضي توضيح كل من مفهومه وأهميته وأنواعه وشكليته والمدة التي يُقدم خلالها، وهي ما سنتناولها تبارعاً. أولاً: مفهوم التظلم: يُعرف التظلم بأنه "إلتماس صاحب العلاقة (المصلحة) من الجهة الإدارية التي صدر عنها القرار، أو الرئيس الأعلى يطلب فيه إعادة النظر في القرار الصادر وذلك من خلال سحبه، أو إلغائه، أو تعديله^[29]"^[30]، كما يُعرف بأنه "وسيلة يلجأ إليها المتضرر من القرار الإداري، إذ يطلب بمقتضاها من الجهة الإدارية التي أصدرت القرار العدول عن قرارها لكي تكفيه بذلك عناء الإلتجاء إلى القضاء للمطالبة بإلغاء القرار المتظلم منه"^[31].

ثانياً: أهمية التظلم: يُعدُّ التظلم وسيلة مهمة يلجأ من خلالها الموظفون إلى الإدارة لإنصافهم بدلاً من اللجوء إلى القضاء المعروف بإجراءاته الطويلة والمكلفة، كما أنَّه يفسح المجال أمام الإدارة لإعادة النظر في قرارها وتقييمه مجدداً في ضوء المعلومات والأسباب التي تقدم بها الموظف في تظلمه، كذلك يُعدُّ التظلم في كثير من الأحيان شرطاً لقبول دعوى إلغاء القرار الإداري أمام القضاء المختص^[32]، كما أنَّه يُخفف الأعباء عن كاهل القضاء في حل الكثير من المنازعات الإدارية ودياً قبل رفع الدعوى أمامه، ويُجنب قدر الإمكان الإدارة والأفراد الخصومات التي تخلقها المنازعات القضائية^[33].

ثالثاً: أنواع التظلم: يُقسم التظلم على عدة أنواع وإعتبارات متعددة، وكما يلي:

1- التظلم من حيث أثره: يُقسم على نوعين هما التظلم الإختياري والتظلم الوجوبي، فيكون إختيارياً متى كان صاحب الشأن غير ملزم بالتقدم به قبل سلوك سبيل الطعن القضائي، ويكون وجوبياً في الحالات التي يجعل القانون من التظلم شرطاً لقبول دعوى الإلغاء^[34].

يتبين لنا، بأنَّ صاحب العلاقة في التظلم الإختياري يمكنه التوجه إلى الإدارة للتظلم من قرارها أو اللجوء مباشرة إلى القضاء للطعن بالقرار الإداري، كذلك فإنَّ لجوئه إلى الإدارة لا يمنعه من إقامة الدعوى القضائية قبل البت في تظلمه من قبل الإدارة. بينما في التظلم الوجوبي فإنَّ دعوى الإلغاء تُرد من قبل القضاء إذا لم يتظلم صاحب العلاقة من القرار الإداري أمام الجهة التي أصدرته قبل الطعن به أمام القضاء، فإنَّ رُفض هذا التظلم صراحةً أو ضمناً، يمكنه حينها اللجوء إلى القضاء. وقد أخذ بالتظلم الوجوبي كل من المشرع اللبناني^[35] والعراقي^[36] والمصري^[37].

2- **التظلم من حيث الجهة التي يُقدم إليها:** يُقسم على نوعين أيضاً هما التظلم الولائي والتظلم الرئاسي، فيكون التظلم ولائياً حينما يُقدمه صاحب الشأن إلى الجهة الإدارية ذاتها التي أصدرت القرار الإداري، فيما يكون التظلم رئاسياً حينما يُقدم إلى السلطة الرئاسية التي تعلق الجهة الإدارية المُصدرة للقرار^[38]. وقد أخذ بكلا النوعين المشرعان اللبناني^[39] والمصري^[40]، فيما ذهب المشرع العراقي إلى الأخذ بالتظلم الولائي فقط^[41].

رابعاً: **شكل التظلم:** لم تُحدد القوانين الإدارية العراقية والمقارنة شكلاً مُعيّناً للتظلم، فقد يكون شفهيّاً وقد يكون مكتوباً^[42]، كما لا يُشترط فيه ذكر رقم القرار الإداري وتاريخه، كما أنه ليس هنالك طريقة مُحددة لتسليم التظلم للإدارة، فقد يُسلم باليد أو من خلال البريد الإلكتروني أو عن طريق مُبلغ^[43].

خامساً: **المدة التي يُسمح خلالها بتقديم التظلم:** مع عدم اشتراط شكلية معينة للتظلم، إلاَّ أنه يجب أن يستوفي شروطه القانونية^[44] لكي يُنتج أثره في قطع مدة الطعن أمام القضاء؛ منها أن يُقدم بعد صدور القرار الإداري، وخلال المدة التي يجوز فيها رفع دعوى الإلغاء، وهي ما حددها المشرع اللبناني بشهرين من تاريخ نشر القرار المطعون فيه أو من تاريخ تبليغه أو تنفيذه^[45]، فيما حددها المشرع العراقي بثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بالقرار الإداري^[46]، وحددها المشرع المصري بستين يوماً من تاريخ نشر القرار في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تُصدرها المصالح العامة، أو إعلان صاحب الشأن به^[47]. فإذا إنقضت هذه المدة ولم يتظلم صاحب الشأن أو أنه تظلم بعد إنتهائها، فإنَّ القرار الإداري يتحصن، ولا يُقبل منه الطعن أمام القضاء المختص^[48].

الفرع الثاني

الأثر القانوني المترتب على سكوت الإدارة عن التظلم

من البديهي عند تسلم الإدارة لتظلم الموظف المستوفي لشروطه كافة والمُقدم خلال المدة القانونية، لا بُد لها أن تبت فيه خلال مدة معينة، والتي حددها المشرع اللبناني بشهرين من تاريخ تقديم التظلم^[49]، فيما حددها المشرع العراقي بثلاثين يوماً^[50]، وحددها المشرع المصري بستين يوماً^[51]، ويكون البت أمّا بقبول التظلم وإلغاء القرار الإداري أو سحبه أو تعديله حسب قناعتها، أو برفض التظلم، وهذا ما يُسمى بالرفض الحقيقي^[52].

لكن يتبادر إلى الذهن السؤال التالي: ما هو مصير التظلم عند سكوت الإدارة عن الرد عليه رغم إنقضاء المدة المُحددة للإدارة؟ عدَّ المشرع اللبناني سكوت الإدارة في هذه الحالة قرينة على رفض التظلم، وتُعدّ من قبيل الرفض الحكمي له، وذلك حينما نص في المادة (68) من نظام مجلس شورى الدولة الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم (10434) لسنة 1975 المعدل، على أنه: "... وإذا لم تجبه السلطة إلى طلبه خلال مدة شهرين إعتباراً من تاريخ إستلامها الطلب المقدم منه أعتبر سكوتها بمثابة قرار رفض ...". وهذا ما سلكه أيضاً المشرعان العراقي^[53] والمصري^[54].

يتضح لنا، بأنَّ سكوت الإدارة عن الرد على التظلم المُقدم إليها مع إنتهاء المدة المحددة هو تعبير لها عن إرادتها الضمنية بالرفض، فهو قرار إداري ضمني برفض التظلم. ونرى بأنَّ السبب الذي دفع المشرع الإداري لسلوك هذا الإتجاه هو أنه عدَّ سكوتها تأييداً لقرارها السابق ورفضها للتظلم.

وسواء كان رفض التظلم حقيقياً أم حكماً (ضمناً)، فقد أعطى المشرع اللبناني الحق للموظف بتقديم طعنه لدى مجلس شورى الدولة^[55]، إلاَّ أنه لم يُحدد مدة تقديم الطعن، أمّا المشرع العراقي فقد أعطى الحق للموظف بتقديم طعنه لدى محكمة قضاء الموظفين^[56]، خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ رفض تظلمه حقيقةً أو حكماً^[57]، بينما أعطى المشرع المصري الحق للموظف بتقديم طعنه لدى محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية خلال ستين يوماً^[58]، وللمحكمة حق المصادقة على القرار أو تعديله أو إلغائه^[59]، أمّا إذا إنتهت هذه المدة ولم يطعن بالقرار يصبح باتاً^[60].

ومن التطبيقات القضائية على سكوت الإدارة عن التظلم، قرار مجلس شورى الدولة اللبناني الذي جاء فيه: "... إذا كان القرار الإداري قراراً ضمناً بالرفض ناتجاً عن سكوت الإدارة، فمهلة الشهرين تُبتدئ إعتباراً من إنتهاء مهلة جواب الإدارة على طلبه ..."^[61]، وقرار مجلس شورى الدولة العراقي الذي أكد على ما جاءت به الفقرة (ثانياً) من المادة (15) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل، إذ عدَّ سكوت الإدارة عن التظلم المقدم إليها قرينة على رفضه^[62]، وقرار المحكمة الإدارية العليا المصرية، الذي جاء فيه: "... قدم المدعي تظلم من قرار هيئة الشرطة في 1982/3/11، إلاَّ أنها لم ترد عليه خلال الستين يوماً، الأمر الذي يُعدّ رفضاً للتظلم ..."^[63].

المطلب الثاني

سكوت الإدارة عن تثبيت الموظف بعد إنتهاء مدة التجربة

يُعدّ الموظف أداة الإدارة العامة للوصول إلى المصلحة العامة التي تبغي تحقيقها عند ممارستها لنشاطها، فالإدارة لا تتصرف إلا من خلال موظفيها؛ لذلك لا تقوم بتثبيت الموظف إلا بعد مضي مدة على تعيينه، محددة بنص القانون، تتأكد من خلالها من صلاحيته للقيام بمهام وأعباء وظيفته. وبذلك فإنّ الخوض في هذا الموضوع يستوجب تناول أحكام مدة التجربة في فرع أول، ومن ثم تحديد الأثر المترتب على سكوت الإدارة عن تثبيت الموظف بعد إنتهائها في الثاني:

الفرع الأول

أحكام مدة التجربة

يستوجب البحث في الأحكام الخاصة بمدة التجربة تحديد تلك المدة وبيان المصلحة المتوخاة منها، وهي ما سنستعرضها تباعاً:
أولاً: تحديد مدة التجربة: يُوضع الموظف في بداية تعيينه تحت التجربة لمدة محددة بنص القانون في خدمة فعلية^[64]، والتي حددها المشرع اللبناني بسنة واحدة غير قابلة للتמיד، بموجب الفقرة (1) من المادة (10) من نظام الموظفين الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم (112) لسنة 1959 المعدل^[65]، فيما حددها المشرع العراقي بسنة واحدة - تبدأ من تاريخ مباشرته لوظيفته -، قابلة للتמיד لستة أشهر أخرى، بموجب الفقرة (1) من المادة (14) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل^[66]، أما المشرع المصري فقد حددها بستة أشهر غير قابلة للتמיד، بموجب المادة (15) من قانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة 2016^[67].

ثانياً: المصلحة المتوخاة من تحديد مدة التجربة^[68]: إنّ الحكمة من تحديد مدة التجربة هي التأكد من مدى كفاءة الموظف المهنية وحسن أخلاقه الوظيفية^[69]. كما تكمن الحكمة من تحديد تلك المدة في منع تحايل الإدارة على القانون في إنهاء الوظيفة عن طريق إطالة مدة التجربة؛ حتى لا يبقى الموظف تحت رحمة الإدارة، تُنهي خدماته متى تشاء^[70].

الفرع الثاني

الأثر المترتب على سكوت الإدارة عن تثبيت الموظف بعد إنتهاء مدة التجربة

يتعين على الإدارة إصدار قرار بتثبيت الموظف في درجته الوظيفية بعد إنتهاء مدة التجربة الأصلية وهو في خدمة فعلية، إذا أثبت كفاءته ومقدرته على إنجاز أعماله الوظيفية، وإلا فتمدد مدة تجربته ستة أشهر أخرى^[71]، وعليها إصدار قرار إداري بتثبيته عند إنتهائها إذا أثبت كفاءته، وتُحسب مدة التجربة من مدة خدمة الموظف بعد التثبيت^[72]. أمّا إذا تبين العكس فلها سلطة الإستغناء عن خدماته^[73].

ويُعدّ التمديد وجوبياً^[74]، فلا يجوز للإدارة أن تستغني عن خدمات الموظف بعد إنتهاء مدة التجربة الأصلية، بل عليها أن تمنحه الفرصة التي وهبها له القانون كاملة، فإذا إنتهت مدة التمديد وهو في خدمة فعلية أيضاً فإنّ الإدارة أمّا أن تقرر تثبيته في وظيفته إذا إستيفت من كفاءته ومقدرته لشغلها أو تقوم بالإستغناء عنه إذا لم يثبت لها ذلك^[75]. وتملك الإدارة سلطة تقديرية واسعة في تقدير كفاءة الموظف تحت التجربة؛ وذلك لتمكينها كونها مسؤولة عن ضمان سير المرافق العامة بانتظام وإطراد وبما يحقق المصلحة العامة، في إختيار من ترى فيه القدرة على مساعدتها في أداء هذه المهمة وإبعاد من تراه غير أهل لذلك، لا سيما في ظل إقبال الأفراد المتزايد على شغل الوظائف العامة، وفيهم من هو أهل لذلك أو غير أهل، فلها حق مراقبتهم وإصدار قرار الإستغناء عن تراه غير صالح للوظيفة، إلا أنّ حقها في ذلك ليس مطلقاً، وإنّما تستعمله في حدود المصلحة العامة، فإنّ تعدت هذه الحدود وأصدرت قرار الإستغناء عن هوى كان عملها غير مشروع^[76].

وللموظف الذي يُستغنى عنه لعدم كفاءته أن يعترض على القرار الإداري بالإستغناء عن خدماته أمام محكمة قضاء الموظفين خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه بالقرار^[77]، ويكون قرار المحكمة قابلاً للطعن فيه تمييزاً لدى المحكمة الإدارية العليا خلال (30) يوماً من تاريخ التبليغ به أو إعتبره مبلغاً، ويُعدّ قرار محكمة قضاء الموظفين غير المطعون فيه وقرار المحكمة الإدارية العليا الصادر نتيجة الطعن باتاً وملزماً^[78].

ورُب سائل يسأل: ما هو الحكم القانوني عند إنتهاء مدة التجربة وسكوت الإدارة عن إصدار قرار بتثبيت الموظف أو تمديد تجربته عند إكمالها مدة التجربة الأولى أو الإستغناء عنه عند إكمالها مدة التجربة الثانية؟

إشترط نظام الموظفين اللبناني الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم (112) لسنة 1959 المعدل أن يُقدم الموظف تحت التجربة طلباً بتثبيته خلال شهر من تاريخ إنتهاء مدة التجربة، وعلى الإدارة أن تبت بطلبه خلال شهراً آخرأ، وألا عُدّ مثبتاً حكماً منذ إنتهاء مدة التجربة^[79]. فيما جاء كل من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960 المعدل وقانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016 يخلوان من أي إجابة لهذه الحالة؛ لذلك نقترح على المشرعين العراقي والمصري تعديل القانونين المذكورين ليتضمنا النص القانوني الذي يُشير إلى أنّ سكوت الإدارة عن إصدار قرار إداري بتثبيت الموظف أو إنهاء خدماته بعد إنتهاء مدة التجربة سواء كانت الأولى أو الثانية، يُعدّ قراراً ضمناً بتثبيت الموظف تحت التجربة؛ وذلك لحماية الموظف من تحايل الإدارة

على القانون بإنهاء خدماته في أي وقت ترتئيه حتى بعد إكماله مدة التجربة؛ ولكي لا يكون الموظف ضحية سكوت الإدارة أو تقاعسها أو إهمالها.

ومن التطبيقات القضائية على سكوت الإدارة عن تثبيت الموظف بعد إنتهاء مدة التجربة، قرار مجلس شوري الدولة اللبناني الذي جاء فيه: "... يجوز لبلدية طرابلس صرف المتمرن خلال مدة تمرينه، وإذا لم يصرف فور إنقضاء مدة التمرين كان له أن يطلب تثبيته، وإذا لم يبت بأمره خلال مدة أقصاها شهران من تاريخ الطلب أعتبر مثبتاً بحكم القانون ..."^[80]. كما إستقر القضاء العراقي على أن سكوت الإدارة يُعدّ دليلاً على قناعتها بصلاحيه الموظف لوظيفته، ويُعدّ بذلك مُثبتاً بوظيفته بحكم القانون، في حالتين، أولهما عند إكماله لمدة التجربة الأولى (السنة الواحدة) مع سكوت الإدارة عن إصدارها قراراً بتثبيته أو بتمديد تجربته^[81]، وثانيهما عند إكماله لمدة التجربة الثانية (الستة أشهر) مع سكوت الإدارة عن إصدارها قراراً بتثبيته أو الإستغناء عنه^[82]، وبذلك تُعدّ هذه القرينة تعبيراً عن إرادة الإدارة الضمنية بقبول تثبيت الموظف. كما ذهبت المحكمة الإدارية بالمنصورة (مصر) إلى إلغاء القرار الإداري بإنهاء خدمات الموظف بعد إنتهاء مدة التجربة؛ كونه أصبح مُثبتاً حكماً^[83].

المبحث الثالث

سكوت الإدارة عن الإستقالة والتقاعد

إنّ العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة مثلما تبدأ بقرار إداري والمتمثل بتعيينه لديها، فإنها تنتهي أيضاً بقرار إداري في حالتي الإستقالة والتقاعد^[84]، فيبرز دور الإدارة عند تقديم الموظف طلباً بإستقالته أو بإحالاته على التقاعد في قبولها الطلب أو رفضه بقرار إداري وحسبما تراه مناسباً لتحقيق المصلحة العامة، لكن قد تسكت الإدارة عن الرد على ذلك الطلب لفترة قد تطول أو تقصر، فهل يُعدّ سكوتها في هذه الحالة قراراً إدارياً؟ وإذا كان كذلك، فهل هو قراراً صريحاً أم ضمناً؟ وهل يُعدّ قراراً بالقبول أم بالرفض؟ للإجابة عن هذه التساؤلات، لا بد من إستعراض حالتي الإستقالة والتقاعد على مطلبين، وكالاتي:

المطلب الأول

سكوت الإدارة عن الإستقالة

لمعالجة هذا الموضوع، لا بد من تقسيمه على فرعين، نخصص الأول لماهية الإستقالة، فيما نستعرض في الثاني للأثر القانوني المترتب على سكوت الإدارة عن الإستقالة.

الفرع الأول

ماهية الإستقالة

تُعرف الإستقالة بأنها "إفصاح الموظف عن رغبته في ترك الوظيفة نهائياً"^[85]. وتُعدّ الإستقالة حقاً ممنوحاً للموظف وأمرأً مباحاً له؛ فالوظيفة ليست سخرة أو تكليف دائم رغم إرادة الموظف، على أن لا يتعارض ذلك الحق مع المصلحة العامة^[86]. والإستقالة قد تكون صريحة وقد تكون حكمية:

أولاً: الإستقالة الصريحة: هي "أن يتقدم الموظف إلى المرجع المختص بمحض إرادته بطلب تحريري بيدي فيه رغبته بترك العمل في وظيفته بصورة نهائية"^[87].

ثانياً: الإستقالة الحكمية: هذه الإستقالة يمكن تعريفها بأنها "إستقالة مفترضة غير صريحة، تقوم على أساس إتخاذ موقف معين من جانب الموظف بحيث يؤدي بذاته إلى إعتبار هذا الموظف مستقبلاً بقوة القانون"^[88].

الفرع الثاني

الأثر القانوني المترتب على سكوت الإدارة عن الإستقالة

يفترض على الإدارة عند تسلمها لطلب الإستقالة المستوفي لشروطه القانونية^[89]، أن تبت فيه إما بالقبول أو الرفض خلال مدة معينة، والتي حددها المشرع اللبناني بشهرين^[90]، فيما حددها المشرع العراقي بما لا يتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم الطلب^[91]، أمّا المشرع المصري فلم يُحدد هذه المدة بموجب قانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة 2016، بالرغم من تحديدها مسبقاً بثلاثين يوماً بموجب قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978 المُلغى^[92]، علماً أن قبول الإستقالة من عدمه مسألة جوازية يخضع تقديرها لسلطة الإدارة^[93]، إلا أن قرار الإدارة بالرفض يجب أن يخضع لرقابة القضاء^[94]. ومن الجدير بالذكر، أن القرار الصادر من الإدارة بقبول طلب الإستقالة أو رفضه يُعدّ قراراً صريحاً، لكن ما هو مصير ذلك الطلب عند إنتهاء المدة المحددة، مع سكوت الإدارة عن الرد عليه؟

عَدّ المشرع اللبناني هذه الحالة تعبيراً للإدارة عن إرادتها الضمنية بقبول طلب الإستقالة^[95]، فيشكل ذلك قراراً إدارياً ضمناً بقبولها عند إنتهاء تلك المدة، كما سار المشرع العراقي على الإتجاه ذاته^[96]، فيما لم يأتِ المشرع المصري بمثل هذا الحكم في قانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة 2016، رغم أنه كان قد أتى مسبقاً بنفس الحكم الذي أتى به المشرعان اللبناني والعراقي، إذ

عدّ الإستقالة مقبولة بحكم القانون عند سكوت الإدارة عن الرد عليها، بموجب قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978 الملغى^[97].

ومن التطبيقات القضائية على سكوت الإدارة عن الإستقالة، قرار مجلس شوري الدولة اللبناني الذي عدّ الموظف مستقياً بحكم القانون بعد إنتهاء الشهرين المحددة للإدارة دون أن ترفض طلب الإستقالة^[98]، وقرار مجلس الإنضباط العام العراقي (السابق) الذي ألغى قرار الإدارة برفض طلب إستقالة الموظف من الخدمة؛ كونه صدر بعد إنتهاء المدة القانونية (الثلاثين يوماً)، وعدّ الموظف مستقياً بحكم القانون^[99]، وقرار محكمة القضاء الإداري المصرية الذي ألغى أيضاً قرار الإدارة برفض طلب إستقالة الموظفة؛ كونها لم تبت فيه إلا بعد إنتهاء مدة الثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه، وعدّ الإستقالة مقبولة بحكم القانون^[100]، والذي تم تصديقه تمييزاً من قبل المحكمة الإدارية العليا^[101].

نخلص من ذلك كله، أنّ قرار قبول الإستقالة قد يكون صريحاً بصدور القرار الإداري من المرجع المختص بقبولها خلال المدة المحددة في القانون، وقد يكون ضمناً وذلك بإنتهاء المدة المحددة للجهة المختصة دون أن تبت فيها، فيعدّ الموظف مستقياً بإنتهاؤها.

المطلب الثاني

سكوت الإدارة عن التقاعد

يستوجب البحث في هذا الموضوع تقسيمه على فرعين، نخرج في الأول إلى ماهية الإحالة إلى التقاعد، فيما نستعرض في الثاني للأثر القانوني المترتب على سكوت الإدارة عن التقاعد.

الفرع الأول

ماهية الإحالة إلى التقاعد

تُعدّ الإحالة إلى التقاعد إحدى حالات إنتهاء الرابطة الوظيفية، وتُعرف بأنها "إنهاء خدمة الموظف وإخراجه نهائياً من الملاك على أن يخصص له راتب تقاعدي، ويطبق هذا التدبير على الموظفين الذين بلغوا سنّاً معيناً وقضوا في الخدمة المدة القانونية وفقاً لأحكام القوانين النافذة"^[102].

والإحالة إلى التقاعد إما أن تتم بناء على طلب يقدمه الموظف بعد إستيفائه لشروط معينة يحددها القانون، وهذه ما تُسمى بالإحالة الجوازية^[103]، أو أن تتم دون حاجة إلى ذلك الطلب بعد إستيفائه أيضاً للشروط التي يُحددها القانون، وهذه هي الإحالة الوجوبية^[104].

الفرع الثاني

الأثر القانوني المترتب على سكوت الإدارة عن التقاعد

يتعين على الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو المحافظ أو من يخوله أياً منهم البت في طلب الإحالة إلى التقاعد (الإحالة الجوازية) بالقبول أو الرفض خلال مدة معينة، والتي حددها المشرع العراقي بخمسة وأربعين يوماً من تاريخ تسجيله في دائرته^[105]، فيما لم يحدد المشرع اللبناني والمصري هذه المدة.

ونلاحظ على المشرعين (اللبناني والعراقي والمصري)، أنّهم لم يُضمنوا قوانينهم الإدارية ما يُشير إلى رقابة القضاء على قرارات الإدارة في قبول أو رفض طلب الإحالة إلى التقاعد، أي أنّهم أحالوا تلك المسألة إلى القواعد العامة التي تُشير إلى أنّ للموظف الذي يُرفض طلب إحالته إلى التقاعد أن يعترض على القرار الإداري بالرفض أمام المحاكم الإدارية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه بالقرار، فيما أوضح المشرع العراقي في قانون التقاعد المدني رقم (33) لسنة 1966 الملغى بأنّ القرار الصادر من الإدارة بخصوص طلب الإحالة إلى التقاعد يكون نهائياً^[106].

ومن الجدير بالذكر، أنّ القرار الصادر من الإدارة بقبول طلب الإحالة إلى التقاعد أو رفضه يُعدّ قراراً صريحاً، لكن ما هو مصير ذلك الطلب عند إنتهاء المدة المحددة، مع سكوت الإدارة عن الرد عليه؟

عدّ المشرع العراقي هذه الحالة تعبيراً للإدارة عن إرادتها الضمنية بقبول طلب الإحالة إلى التقاعد^[107]. فيما لم يُشير كل من نظام الموظفين اللبناني الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم (112) لسنة 1959 المعدل، وقانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016 إلى هذه الحالة، أي أنّ سكوت الإدارة عند إنتهاء هذه المدة يُعدّ بموجب هذين القانونين رفضاً لطلب التقاعد في حالة عدم إكمال الموظف السن القانونية للتقاعد.

ومن التطبيقات القضائية على سكوت الإدارة عن التقاعد، القرار الذي أصدره مجلس الإنضباط العام العراقي (السابق) الذي ألغى قرار الإدارة برفض طلب إحالة أحد الموظفين إلى التقاعد؛ كونه صدر بعد إنتهاء المدة القانونية (الثلاثين يوماً)، وعدّ الموظف محالاً إلى التقاعد بحكم القانون^[108]، ولم نجد في أحكام القضاء الإداري اللبناني والمصري ما يُشير إلى سكوت الإدارة عن التقاعد.

وبذلك فإنّ قرار قبول الإحالة إلى التقاعد قد يكون صريحاً بصدور القرار الإداري من المرجح المختص بقبولها خلال المدة المحددة في القانون، وقد يكون ضمناً وذلك بإنهاء المدة المحددة للجهة المختصة دون أن تبث فيها، فيُعدّ الموظف مُحالاً إلى التقاعد بإنتهائها، ويستحقّ الحقوق التقاعدية.

وبعد بيان الأثر القانوني المترتب على سكوت الإدارة عن طلبيّ الإستقالة والتقاعد عند إنتهاء المدة المحددة لها دون أن تبث فيهما، فيُعدّ ذلك قراراً إدارياً ضمناً لها بقبولهما، ونرى بأنّ المشرع العراقي قد رتب ذلك الأثر لحماية الموظف من تعسف الإدارة في تباطؤها أو تكاسلها أو إهمالها للطلبات المقدمة إليها، إلّا أنّنا نلاحظ عليه، أنّه قد أخفق عندما تبني قرينة القبول الضمني للإستقالة والتقاعد؛ لما ينطوي عليه من عدم مراعاته لمصلحة المرفق العام وضرورة سيره بانتظام وإضطراب، فتأخر الإدارة عن البت في طلب الإستقالة أو التقاعد نتيجة إهمال أو بطأ في الإجراءات الإدارية يؤدي إلى إنتهاء العلاقة الوظيفية بين الإدارة والموظف، ممّا يعود بشكل سلبي على المرفق العام من خلال عدم وجود موظف يقدم الخدمات اللازمة لسيره بانتظام وإضطراب، مع احتمال عدم تهيؤ الإدارة لوضع البديل، وكان الأجدر بالمشرع أن يأخذ بقرينة الرضا الضمني، أي عدّ سكوت الإدارة بعد إنتهاء المدة المحددة قراراً ضمناً برفض طلب الإستقالة أو التقاعد.

وأخيراً، وبعد إيضاح حالات سكوت الإدارة، نقترح على الإدارة الحد من حالات سكوتها، بدلاً من التلاعب بمصير الموظفين، وإصدار قراراتها الصريحة بالرد على طلباتهم إمّا بالقبول أو الرفض.

الخاتمة

توصلنا من خلال هذه الدراسة إلى عدة استنتاجات وضعنا في ضوءها جملة مقترحات، فجاءت كما يأتي:

أولاً: الإستنتاجات

- 1- يمكن أن تُعرف السكوت بأنّه الإعراض المُتعمد عن القيام بأية وسيلة من وسائل التعبير الصريح عن الإرادة.
- 2- عدّ المشرع سكوت الإدارة عن الرد على التظلم المُقدم إليها مع إنتهاء المدة المحددة تعبيراً لها عن إرادتها الضمنية بالرفض، فهو قرار إداري ضمني برفض التظلم. ونرى بأنّ السبب الذي دفع المشرع لسلوك هذا الإتجاه هو أنّه عدّ سكوتها تأييداً لقرارها السابق ورفضها للتظلم.
- 3- إنّ سكوت الإدارة عن إصدار قرار بتثبيت الموظف تحت التجربة يُعدّ دليلاً على قناعتها بصلاحيّة الموظف لوظيفته، ويُعدّ بذلك مُثبتاً بوظيفته بحكم القانون، في حالتين، أولهما عند إكماله لمدة التجربة الأولى (السنة الواحدة) مع سكوت الإدارة عن إصدارها قراراً بتثبيته أو بتعميد تجربته، وثانيهما عند إكماله لمدة التجربة الثانية (الستة أشهر) مع سكوت الإدارة عن إصدارها قراراً بتثبيته أو الإستغناء عنه، وبذلك تُعدّ هذه القرينة قراراً إدارياً ضمناً بقبول تثبيت الموظف.
- 4- عدّ المشرع سكوت الإدارة عن طلبيّ الإستقالة والتقاعد عند إنتهاء المدة المحددة لها دون أن تبث فيهما، قراراً إدارياً ضمناً لها بقبولهما، ونرى بأنّ المشرع العراقي قد رتب ذلك الأثر لحماية الموظف من تعسف الإدارة في تباطؤها أو تكاسلها أو إهمالها للطلبات المقدمة إليها.
- 5- نلاحظ على المشرع العراقي أنّه قد أخفق عندما تبني قرينة القبول الضمني للإستقالة والتقاعد عند إنتهاء المدة المحددة للإدارة دون أن تبث فيهما؛ لما ينطوي عليه من عدم مراعاته لمصلحة المرفق العام وضرورة سيره بانتظام وإضطراب، فتأخر الإدارة عن البت في طلب الإستقالة أو التقاعد نتيجة إهمال أو بطأ في الإجراءات الإدارية يؤدي إلى إنتهاء العلاقة الوظيفية بين الإدارة والموظف، ممّا يعود بشكل سلبي على المرفق العام من خلال عدم وجود موظف يقدم الخدمات اللازمة لسيره بانتظام وإضطراب، مع احتمال عدم تهيؤ الإدارة لوضع البديل.

ثانياً: المقترحات

- 1- نقترح على المشرع العراقي تعديل قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل ليتضمن النص القانوني الذي يُشير إلى أنّ سكوت الإدارة عن إصدار قرار إداري بتثبيت الموظف أو إنهاء خدماته بعد إنتهاء مدة التجربة سواء كانت الأولى أو الثانية، يُعدّ قراراً ضمناً بتثبيت الموظف تحت التجربة؛ وذلك لحماية الموظف من تحايل الإدارة على القانون بإنهاء خدماته في أي وقت ترتئيه حتى بعد إكماله مدة التجربة؛ ولكي لا يكون الموظف ضحية سكوت الإدارة أو تقاعسها أو إهمالها.
- 2- نقترح على المشرع العراقي أن يأخذ بقرينة الرضا الضمني لطلبيّ الإستقالة والتقاعد عند إنتهاء المدة المحددة للإدارة دون أن تبث فيهما، بأنّ يعدّ سكوت الإدارة بعد إنتهاء المدة المحددة قراراً ضمناً برفض طلب الإستقالة أو التقاعد.
- 3- نقترح على الإدارة الحد من حالات سكوتها، بدلاً من التلاعب بمصير الموظفين، وإصدار قراراتها الصريحة بالرد على طلباتهم إمّا بالقبول أو الرفض.

- 1 أحمد حداد، التكييف القانوني، الموسوعة القانونية المتخصصة، بحث مُتاح على شبكة الإنترنت في الموقع الإلكتروني: <https://www.arab-ency.com>، ص 1.
- 2 يُعرف "هايمان" الإدارة بأنها "وظيفة من شأنها أداء أعمال عن طريق أفراد آخرين وتوجيه جهود هؤلاء الأفراد نحو هدف مشترك". أنظر: Haimann, Theo: Professional Management, Theory and Practice, Houghton Mifflin Co, Boston, 1962, P.1.
- 3 والإدارة تمارس نشاطها من خلال وسيلتين أساسيتين، أولهما الوسيلة البشرية وتتمثل بالموظفين العموميين الذين يعملون باسمها ولحسابها، وثانيهما الوسيلة المادية وتتمثل بالأموال العامة التي تستعين بها الإدارة من أجل إشباع الحاجات العامة وتحقيق أهداف العملية الإدارية. أنظر: د. محمد علي جواد، مبادئ القانون الإداري، محاضرات مطبوعة أُغيت في كلية القانون، جامعة بابل، 1998، ص (82-83).
- 3 لم يقم المشرع العراقي بتعريف القرار الإداري، وبذلك ترك مهمة التعريف للفقه والقضاء، وقد اختلف الفقه والقضاء حول ذلك، فقد عُرف من قبل العديد من الكُتّاب، نذكر منهم: الدكتور سليمان الطماوي، حيث عرّفه بأنه "إفصاح الإدارة عن إرادة ملزمة يقصد إحداث أثر قانوني، وذلك إما بإصدار قاعدة تنشئ أو تُلغى حالة قانونية أو موضوعية حين يكون العمل لائحة، وإما بإنشاء حالة فردية أو تعديلها أو إلغائها لمصلحة فرد أو أفراد معينين أو ضدهم في حالة القرار الإداري الفردي". أنظر: د. سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، دار الفكر العربي، القاهرة، ط2، 1991، ص 31. كما عرّفه الدكتور محمد فؤاد مهنا بأنه "عمل قانوني من جانب واحد يصدر بإرادة إحدى السلطات الإدارية في الدولة ويحدث آثاراً قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم". أنظر: د. محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري العربي في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني، دار المعارف، القاهرة، مجلد 2، 1967، ص 1009. كما جاء الدكتور محمد الزبيبات بذات التعريف. أنظر: د. محمد جمال مطلق الزبيبات، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، عمّان، 2003، ص 198. أمّا قضائياً، فقد عرفته محكمة العدل العليا الأردنية في قرار لها بأنه "عمل قانوني نهائي صادر بالإرادة المنفردة والملزمة لجهة الإدارة العامة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة وفي الشكل الذي يتطلبه القانون، بقصد إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني معين ابتغاء للمصلحة العامة". أنظر: قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم (75/2008-هيئة خصاسية)، 31/3/2008، قرار مُتاح على شبكة الإنترنت في الموقع الإلكتروني: <http://www.adaleh.info> (منشورات مركز عدالة)، تاريخ الدخول: 9/2/2017. كما عرّفه القضاء الإداري العماني في أحد أحكامه بأنه "تصرف قانوني يصدر عن الإدارة بما لها من سلطة عامة ملزمة لإنشاء مركزاً قانونياً جديداً أو يؤثر في مركز قانوني قديم لفرد أو لعدد من الأفراد وبناء على سلطتها العامة بمقتضى القوانين واللوائح". أنظر: مجموعة من المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري بسلطنة عُمان في عاميها القضائيين الأول والثاني، 2006، ص 247.
- 4 تنص المادة (79) من القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951 المعدل على أنه "كما يكون الإيجاب أو القبول بالمشافهة يكون بالمكتبة وبالإشارة الشائعة الاستعمال ولو من غير الأخرس وبالمبادلة الفعلية الدالة على التراضي ويتخاذ أي مسلك آخر لا تدع ظروف الحال شكاً في دلالة على التراضي".
- 5 د. عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، نظرية الالتزام بوجه عام، مصادر الالتزام، ج 1، دار النشر للجامعات المصرية، القاهرة، 1952، ص 176.
- 6 أنظر: الفقرة (1) من المادة (80) من القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951 المعدل.
- 7 د. عبد الرزاق أحمد السنهوري، مصدر سابق، ص 176.
- 8 أنظر: المادة (91) من القانون المدني المصري رقم (131) لسنة 1948، ولا نظير لنص هذه المادة في القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951 المعدل.
- 9 وتنص المادة (157) من القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951 المعدل على أنه "لا عبرة بالدلالة في مقابلة التصريح".
- 10 سورة الأعراف، الآية (154).
- 11 أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم بن منظور، لسان العرب، مجلد 7، دار صادر للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، 2003، مادة سَكَّتْ، ص 215.
- 12 إبراهيم مصطفى وأحمد الزيات وحامد عبد القادر ومحمد النجار، المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية، الإدارة العامة للمجمعات وإحياء التراث، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، ط4، 2004م، مادة سَكَّتْ، ص 522.
- 13 د. رمضان علي السيد الشرنباصي، السكوت ودلالته على الأحكام الشرعية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1984، ص 16.
- 14 علي بن محمد الجرجاني، كتاب التعريفات، دار الكتب العلمية، بيروت، ط1، 1983، ص 120.
- 15 د. محمد رواس قلعه جي، معجم لغة الفقهاء، دار النفائس، بيروت، ط2، 1988، ص 2477.
- 16 د. عمر محمود حسن، مصطلح السكوت، بحث مُتاح على شبكة الإنترنت في الموقع الإلكتروني: <http://figh.islammassage.com>، ص (2-3).
- 17 يمكن التمييز بين السكوت والصمت من عدة وجوه، وكما يلي:
 - أ- السكوت إمساك عن الكلام حقاً كان أم باطلاً، أمّا الصمت فهو إمساك عن قول الباطل دون الحق.
 - ب- السكوت يكون بعد بدأ به، فنقول: تكلم ثم سكت، أمّا الصمت فهو عدم الحديث مطلقاً.
 - ت- السكوت يتولد من الخوف، بينما يكون الصمت من الأدب.
 - ث- يكون الصمت أعم من السكوت؛ لأنّ الصمت يستعمل فيما يقوى على النطق وما لا يقوى عليه، بينما السكوت فهو ترك الكلام لمن يقدر عليه.
 - ج- يُقال لغير الناطق صامت ولا يُقال ساكت، بينما يستعمل السكوت للناطق وغير الناطق.
 - ح- الصمت يُراعى فيه الطول النسبي، فمن ضم شفثيه مؤقتاً يكون ساكناً ولا يكون صامناً إلا إذا طالت مدة الضم.

أنظر: رهام سامر، الفرق بين الصمت والسكوت، مقال مُتاح على شبكة الإنترنت في الموقع الإلكتروني: <http://mawdoo3.com>، ص2.

18 سورة الأعراف، آية (204).

19 أبو الكلام شفيق القاسمي المظاهري، شرح قاعدة: لا ينسب إلى ساكت قول ولكن السكوت في معرض الحجة بيان، مقال مُتاح على شبكة الإنترنت في الموقع الإلكتروني: <http://www.alukah.net/sharia>، ص1.

20 الإيجاب هو العرض الذي يتقدم به أحد المتعاقدين للأخر تاركاً له أمر قبوله أو رفضه. ويُعرّف بأنه "التعبير البات عن إرادة شخص يتجه به إلى شخص آخر يعرض عليه التعاقد على أسس وبشروط معينة". فيما يُعرّف القبول بأنه "التعبير البات عن إرادة الطرف الذي وُجه إليه الإيجاب". ويُعدّ الإيجاب الإرادة الأولى التي تظهر في العقد، فيما يُعدّ القبول الإرادة الثانية فيه. أنظر: د. عبد المجيد الحكيم، عبد الباقي البكري، محمد طه البشير، الوجيز في نظرية الالتزام في القانون المدني العراقي، ج1، في مصادر الالتزام، مكتبة السنهوري، بغداد، ط1، 2015، ص (38، 41). فيما عرّف المشرع العراقي الإيجاب والقبول في الفقرة (1) من المادة (77) من القانون المدني رقم (40) لسنة 1951 المعدل على إنهما "كل لفظين مستعملين عرفاً لإنشاء العقد. وأي لفظ صدر أولاً فهو إيجاب والثاني قبول". ويلاحظ أنّ المشرع العراقي قد حصر طرق التعبير عن الإيجاب في اللفظ، إلاّ أنّه تدارك ذلك في المادة (79) من القانون المدني المشار إليه، التي نص فيها "كما يكون الإيجاب أو القبول بالمشافهة يكون بالمكاتبه وبالإشارة الشائعة الإستعمال ولو من غير الأخرس وبالمبادلة الفعلية الدالة على التراضي وبإتخاذ أي مسلك آخر لا تدع ظروف الحال شكاً في دلالته على التراضي".

21 د. عبد الرزاق أحمد السنهوري، مصدر سابق، ص (220- 221).

22 د. أمجد محمد منصور، صلاحية السكوت للتعبير عن الإرادة في مجال عقد البيع في القانون المدني الأردني، بحث منشور في مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، عمّان، العدد الثامن، يناير (كانون الثاني) 2006، ص 315.

23 للمزيد من المعلومات حول أنواع القرارات الإدارية، أنظر: د. محمد علي جواد، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص (40- 45).

24 محمد أحمد إسماعيل، القرار الإداري (ماهيته وتعريفه وأنواعه وأشكاله)، بحث مُتاح على شبكة الإنترنت في الموقع الإلكتروني: <http://hrdiscussion.com>، ص5.

25 يُعرّف الموظف وفقاً للمادة (2) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل بأنه "كل شخص عهدت إليه وظيفة دائمة داخلية في الملاك الخاص بالموظفين". كما يُعرّف إستناداً للفقرة (ثالثاً) من المادة (1) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل بأنه "كل شخص عهدت إليه وظيفة داخل ملاك الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة". وأيضاً يُعرّف بموجب الفقرة (سابعاً) من المادة (1) من قانون التقاعد الموحد رقم (9) لسنة 2014، بأنه: "كل شخص عهدت إليه وظيفة مدنية أو عسكرية أو ضمن قوى الأمن أو مكلف بخدمة عامة والذي يتقاضى راتباً أو أجراً أو مكافأة من الدولة وتُستقطع منه التوقيفات التقاعدية".

26 محمد أحمد إسماعيل، مصدر سابق، ص (5 – 6).

27 ويميل الدكتور ماهر صالح علاوي إلى تكييف الآثار المترتبة على سكوت الإدارة على أنّها آثار رتبها نص تشريعي أو قرار قضائي وليس قرار الإدارة العامة، ولا يجوز للإدارة أن تبديل الآثار التي ترتبت على سكوتها بإتخاذ قرار يخالف هذه الآثار بعد إنقضاء المدة المحددة بها قانوناً. أنظر: د. ماهر صالح علاوي، سكوت الإدارة العامة في القانون العراقي (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون – جامعة بغداد، مجلد 10، عدد2، 1994، ص101.

28 تنص الفقرة (سادساً) من المادة (7) من قانون رقم (17) لسنة 2013 قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم (65) لسنة 1979، على أنه: "يُعدّ في حكم الأمر أو القرار رفض أو إمتناع الموظف أو الهيئة عن إتخاذ أمر أو قرار كان من الواجب عليها إتخاذه قانوناً".

29 يُعرف سحب القرار الإداري بأنه "إنهاء القرار الإداري بأثر رجعي يعود إلى تاريخ إصداره، وهذا يعني إنهاء آثاره بالنسبة للماضي والمستقبل وإعتبار القرار كأن لم يكن من تاريخ إصداره"، فيما يُعرف إلغاء القرار الإداري بأنه "إنهاء آثار القرار الإداري للمستقبل مع بقاء آثاره في الماضي سليمة". أنظر: د. محمد علي جواد، مبادئ القانون الإداري، مصدر سابق، ص (45- 46). أمّا تعديل القرار الإداري فيُعرف بأنه "إلغاء جزئي للقرار الإداري بمعنى أنّه يتعلّق بجزء من القرار الإداري المعيب ويبقى الجزء الباقي صحيحاً". أنظر: د. أحمد يوسف محمد علي، التظلم الإداري في ضوء الفقه والقضاء، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2011، ص177.

30 د. سليمان محمد الطماوي، دروس في القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1971، ص 11.

31 د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1995، ص 325. وأيضاً يُعرف بأنه "عرض ذي مصلحة حالة على الجهة الإدارية المختصة لتعيد النظر في قرار إداري أضر به، أو مس مركزه القانوني". أنظر: هاشم حمادي عيسى، النظام القانوني للتظلم الإداري، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 1989، ص51. كذلك يُعرف بأنه "عرض الفرد حالته على الإدارة طالباً منها إنصافه". أنظر: علي حسن عبد الأمير، التظلم الإداري في العراق – المزايا والعيوب، بحث منشور في مجلة القانون المقارن، جمعية القانون المقارن، بغداد، العدد 65، سنة 2009، ص119.

32. د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، ط2، 1979، ص615.
33. د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، قضاء الإلغاء (أو الإبطال) قضاء التعويض وأصول الإجراءات، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط1، 2005، ص (82-83).
34. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات إيقاف تنفيذه، دار الفكر العربي، الإسكندرية، دون سنة طبع، ص410.
35. وهو ما يُستشف من المادة (67) من نظام مجلس شورى الدولة الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم (10434) لسنة 1975 المعدل، التي تنص على أنه: "... لا يجوز لأحد من الأفراد أن يقدم دعوى أمام القضاء الإداري إلا بشكل مراجعة ضد قرار صادر عن السلطة الإدارية".
36. وهو ما يُستشف من الفقرة (ثانياً) من المادة (15) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل، التي تنص على أنه: "يشترط قبل تقديم الطعن لدى محكمة قضاء الموظفين على القرار الصادر بفرض العقوبة، التظلم من القرار..."، ويُستشف أيضاً من الفقرة (سابعاً) من المادة (7) من قانون رقم (17) لسنة 2013 قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (65) لسنة 1979، التي تنص على أنه: "يشترط قبل تقديم الطعن إلى محكمة القضاء الإداري أن يتم التظلم منه...".
37. أنظر: المادة (12) من قانون مجلس الدولة رقم (47) لسنة 1972، التي تنص على أنه: "لا تُقبل الطلبات الآتية... ب- الطلبات المقدمة رأساً بالطعن في القرارات الإدارية النهائية... وذلك قبل التظلم منها...". فيما ذهب المشرعان الإماراتي والعُماني إلى الأخذ بالتظلم الاختياري. أنظر: المادة (82) من قانون الخدمة المدنية الإتحادي الإماراتي رقم (21) لسنة 2001، والمادة (119) من المرسوم الخاص بنظام الموظفين العُماني رقم (97) لسنة 1997.
38. د. عمار عباس الحسيني، ضمانات فرض العقوبة التأديبية، محاضرات مطبوعة مُلقاة على الدورات التدريبية القانونية للمعهد التطويري، النجف الأشرف، 2012، ص12.
39. تنص المادة (71) من نظام مجلس شورى الدولة الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم (10434) لسنة 1975 المعدل، على أنه: "تقطع مهلة المراجعة: 1- إذا تقدم صاحب العلاقة ضمن المهلة بمراجعة إدارية إلى السلطة نفسها أو إلى السلطة التي تعلوها...".
40. أنظر: المادة (12) من قانون مجلس الدولة رقم (47) لسنة 1972، التي تنص على أنه: "لا تُقبل الطلبات الآتية... ب- الطلبات المقدمة رأساً بالطعن في القرارات الإدارية النهائية... وذلك قبل التظلم منها إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية...".
41. وهو ما يُستشف من الفقرة (ثانياً) من المادة (15) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل، التي تنص على أنه: "يشترط قبل تقديم الطعن لدى محكمة قضاء الموظفين على القرار الصادر بفرض العقوبة، التظلم من القرار لدى الجهة التي أصدرته...".
42. تطلبت بعض التشريعات صراحةً أن يكون التظلم مكتوباً، منها نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 المعدل بالنظام رقم (31) لسنة 2009، إذ جاء في الفقرة (أ) من المادة (165) منه: "يقدم طلب التظلم خطياً إلى الدائرة...".
43. د. عمار عباس الحسيني، التظلم من قرار فرض العقوبة التأديبية، بحث مُتاح على شبكة الإنترنت في الموقع الإلكتروني: <https://www.dorar-aliraq.net>، ص3. وإتينا مع من يرى أنه يجب أن يتضمن التظلم البيانات الأساسية الآتية:
- أ- اسم المتظلم وعنوانه الوظيفي ومقر عمله.
 - ب- نوع القرار الإداري المُتظلم منه والجهة الإدارية المُصدرة له.
 - ت- تاريخ صدور القرار الإداري المُتظلم منه وتاريخ التبليغ.
 - ث- موضوع القرار الإداري المُتظلم منه وأسباب التظلم وأسبابه القانونية.
 - ج- ما يريد المتظلم الحصول عليه من وراء التظلم (مطالب المتظلم).
- أنظر: د. عثمان سلمان غيلان العبودي، شرح أحكام قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل، دار الكتب والوثائق، بغداد، ط2، 2012، ص (497-498). ويُضيف الدكتور عمار الحسيني توقيع المُتظلم إلى تلك البيانات الأساسية التي يجب أن يتضمنها التظلم. أنظر: د. عمار عباس الحسيني، التظلم من قرار فرض العقوبة التأديبية، مصدر سابق، ص3.
44. للمزيد من المعلومات حول شروط التظلم، أنظر: د. محمد علي جواد، القضاء الإداري، المكتبة القانونية، بغداد، دون سنة نشر، ص67.
45. أنظر: المادة (69) من نظام مجلس شورى الدولة الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم (10434) لسنة 1975 المعدل.
46. أنظر: الفقرة (ثانياً) من المادة (15) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل، والفقرة (سابعاً) من المادة (7) من قانون رقم (17) لسنة 2013 قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (65) لسنة 1979. كما حددها المشرعان الإماراتي والعُماني بثلاثين يوماً أيضاً من تاريخ تبليغ الموظف بالقرار. أنظر: المادة (82) من قانون الخدمة المدنية الإتحادي الإماراتي رقم (21) لسنة 2001، والمادة (119) من المرسوم الخاص بنظام الموظفين العُماني رقم (97) لسنة 1997.

- 47 أنظر: المادة (24) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972. فيما حددها المشرع الأردني بعشرة أيام من تاريخ وقوع الحالة أو صدور القرار موضوع التظلم. أنظر: الفقرة (أ) من المادة (165) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 المعدل. علماً بأن موقف المشرع الأردني من مسألة بدأ سريان المدة محل انتقاد؛ لأنَّ العبرة بتاريخ العلم اليقيني للموظف بالقرار، وليس بتاريخ صدوره، فضلاً عن قصر المدة المحددة للتظلم. أنظر: د. عمار عباس الحسيني، التظلم من قرار فرض العقوبة التأديبية، مصدر سابق، ص3.
- 48 أنظر: المادة (69) من نظام مجلس شورى الدولة الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم (10434) لسنة 1975 المعدل.
- 49 أنظر: المادة (68) من نظام مجلس شورى الدولة الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم (10434) لسنة 1975 المعدل.
- 50 أنظر: الفقرة (ثانياً) من المادة (15) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل، والفقرة (سابعاً) من المادة (7) من قانون رقم (17) لسنة 2013 قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (65) لسنة 1979.
- 51 أنظر: المادة (24) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972.
- 52 د. عثمان سلمان غيلان العبودي، مصدر سابق، ص499.
- 53 تنص الفقرة (ثانياً) من المادة (15) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل، على أنه: "... وعند عدم البت فيه – أي في التظلم- رغم إنتهاء هذه المدة يعتبر ذلك رفضاً للتظلم".
- 54 تنص المادة (24) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972، على أنه "... ويُعتبر مضي ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تُجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه...".
- 55 أنظر: المادة (72) من نظام مجلس شورى الدولة الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم (10434) لسنة 1975 المعدل.
- 56 حلت عبارة "محكمة قضاء الموظفين" محل عبارة "مجلس الإنضباط العام"، بموجب المادة (31) من قانون رقم (17) لسنة 2013 قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (65) لسنة 1979.
- 57 تنص الفقرة (ثالثاً) من المادة (15) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل، على أنه: "يُشترط أن يُقدم الطعن لدى محكمة قضاء الموظفين خلال (30) يوماً من تاريخ تبليغ الموظف برفض التظلم حقيقةً أو حكماً". فيما حددها قانون رقم (17) لسنة 2013 قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (65) لسنة 1979 بستين يوماً، إذ جاء في الفقرة (سابعاً) من المادة (7) منه: "... على المتظلم أن يُقدم طعنه إلى المحكمة خلال (60) ستين يوماً من تاريخ رفض التظلم حقيقةً أو حكماً...".
- 58 جاء في المادة (24) من قانون مجلس الدولة رقم (47) لسنة 1972 على أنه: "... ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يوماً من تاريخ إنقضاء الستين يوماً المذكورة".
- 59 تنص الفقرة (أولاً) من المادة (15) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (14) لسنة 1991 المعدل، على أنه: "... وله – أي لمجلس الإنضباط العام (السابق)، محكمة قضاء الموظفين (الحالية) – أن يُقرر المصادقة على القرار أو تخفيض العقوبة أو إلغائها...". وتنص الفقرة (ثامناً) من المادة (7) من قانون رقم (17) لسنة 2013 قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (65) لسنة 1979 على أنه: "... ولها – أي لمحكمة القضاء الإداري- أن تقرر رد الطعن أو إلغاء أو تعديل الأمر أو القرار المطعون فيه مع الحكم بالتعويض إن كان له مقتضى بناء على طلب المدعي". ويكون قرار محكمة قضاء الموظفين قابلاً للطعن فيه لدى الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة خلال (30) يوماً من تاريخ التبليغ به أو إعتبره مبلغاً، ويُعدّ قرار الهيئة العامة الصادر نتيجة الطعن باتاً، أنظر: الفقرة (رابعاً) من المادة (15) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (14) لسنة 1991 المعدل. فيما يكون قرار محكمة القضاء الإداري قابلاً للطعن فيه تمييزاً لدى المحكمة الإدارية العليا خلال (30) يوماً من تاريخ التبليغ به أو إعتبره مبلغاً، ويُعدّ قرار محكمة القضاء الإداري غير المطعون فيه وقرار المحكمة الإدارية العليا الصادر نتيجة الطعن باتاً، أنظر: الفقرة (ثامناً) من المادة (7) من قانون رقم (17) لسنة 2013 قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (65) لسنة 1979.
- 60 أنظر: الفقرة (رابعاً) من المادة (15) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (14) لسنة 1991 المعدل.
- 61 أنظر: قرار مجلس شورى الدولة رقم (318) في 20 / 2 / 2003، مُتاح على شبكة الإنترنت في الموقع الإلكتروني: <http://www.legallaw.ul.edu.lb>
- 62 أنظر: قرار مجلس شورى الدولة رقم (81 / 2013) في 11 / 9 / 2013، مُتاح على شبكة الإنترنت في الموقع الإلكتروني: <https://www.moj.gov.iq>
- 63 أنظر: قرار المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم (296) لسنة 32 قضائية عليا بجلسة 15/3/1988، منشور بالمجموعة الرسمية للمكتب الفني، السنة 33، الجزء الثاني، القاعدة رقم 181، ص1130.
- 64 يُراد بالخدمة الفعلية "أداء الموظف واجباته بصورة شخصية خلال أوقات الدوام الرسمي سواء كان ذلك في مقر العمل أو خارجه". أنظر: د. غازي فيصل مهدي، المرشد لحقوق الموظف، المكتبة القانونية، بغداد، 2008، ص9.
- 65 تنص الفقرة (1) من المادة (10) من نظام الموظفين الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم (112) لسنة 1959 المعدل، على أنه: "يبقى المعينون ... متمرنين لمدة سنة من الدرجة التي عينوا فيها...".

- ⁶⁶ تنص الفقرة (1) من المادة (14) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل على أنه: "يكون الموظف عند أول تعيينه تحت التجربة لمدة سنة واحدة في خدمة فعلية ويجب إصدار أمر بتثبيتته في درجته بعد إنتهائها إذا تأكدت كفاءته وإلا فتتمدد مدة تجربته ستة أشهر أخرى".
- ⁶⁷ تنص المادة (15) من قانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة 2016، على أنه: "يُوضع الموظف لأول مرة تحت الإختبار لمدة ستة أشهر من تاريخ تسلمه العمل ...".
- ⁶⁸ نؤيد الإتجاه الذي يرى بأن وضع الموظف تحت التجربة يؤدي إلى تهيئة الفرصة للصفات غير الملموسة فيه؛ لأنّ جو التجربة الذي يكون فيه الموظف يختلف عما سيكون عليه العمل مستقبلاً، لأنّ من يُوضع تحت التجربة يكون قلقاً ومتهيّباً، وبخشي الكثير من التصرفات خوفاً من الوقوع في الخطأ؛ لأنّه يعلم سلفاً أنّ كل خطأ محسوب عليه، ونتيجة لذلك سيحاول بذل قصارى جهده في العمل ليتم تثبيته ثم لا يلبث أن يعود لحالته الطبيعية. أنظر: د. محمد أنس جعفر، د. أشرف أنس جعفر، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، ط3، القاهرة، 2013، ص143.
- ⁶⁹ أنظر: الفقرة (1) من المادة (14) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960 المعدل، والمادة (15) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016.
- ⁷⁰ سناء عبد طارش، المركز القانوني للموظف والعامل أثناء فترة التجربة (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، كلية القانون، جامعة القادسية، عدد 2، مجلد 4، كانون الأول 2011، ص(326، 330).
- ⁷¹ أنظر: الفقرة (1) من المادة (14) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960 المعدل.
- ⁷² أنظر: الفقرة (6) من المادة (10) من نظام الموظفين اللبناني الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم (112) لسنة 1959 المعدل، والفقرة (3) من المادة (14) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960 المعدل. ويتقاضى الموظف راتبه الوظيفي خلال مدة التجربة. أنظر: الفقرة (1) من المادة (16) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960 المعدل.
- ⁷³ أنظر: الفقرة (2) من المادة (14) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960 المعدل.
- ⁷⁴ د. غازي فيصل مهدي، مصدر سابق، ص10.
- ⁷⁵ المصدر نفسه، ص10.
- ⁷⁶ سناء عبد طارش، مصدر سابق، ص(318-319).
- ⁷⁷ أنظر: الفقرة (5) من المادة (14) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960 المعدل.
- ⁷⁸ أنظر: الفقرة (تاسعاً ج، د) من المادة (7) من قانون رقم (17) لسنة 2013 قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (65) لسنة 1979.
- ⁷⁹ تنص: الفقرة (5) من المادة (10) من نظام الموظفين اللبناني الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم (112) لسنة 1959 المعدل على أنه "إذا لم يتقرر التثبيت أو الصرف عند نهاية مدة التمرين، فعلى المتمرن أن يطلب تثبيته في مهلة شهر، وعلى الإدارة أن تبت في طلبه في مدة شهر آخر وإلا أعتبر مثبتاً حكماً منذ إنتهاء مدة تربيته".
- ⁸⁰ أنظر: قرار مجلس شورى الدولة رقم (769) في 31 / 10 / 1962، مُتاح على شبكة الإنترنت في الموقع الإلكتروني: <http://www.legallaw.ul.edu.lb>
- ⁸¹ أنظر: قرار مجلس الإنضباط العام رقم (60 / 2003) في 18 / 12 / 2003، الذي ألغى فيه قرار الإدارة (المعترض عليه) المرقم (1111) في 28 / 8 / 2003 بتمديد التجربة لمدة ستة أشهر أخرى وبأثر رجعي إعتباراً من 8 / 6 / 2003 خلافاً للقانون للموظف الذي باشر بوظيفته المعين فيها لأول مرة بتاريخ 9 / 6 / 2002، إذ كان عليها إصداره عند إنتهاء مدة التجربة الأولى مباشرة، أي بتاريخ 8 / 6 / 2003، وعدّ - أي المجلس - الموظف (المعترض) مثبتاً بوظيفته بعد مرور سنة على تاريخ مباشرته فيها في 9 / 6 / 2002. والذي تم تصديقه تمييزاً من قبل الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفتها التمييزية بموجب قرارها رقم (2/ إنضباط/ تمييز/ 2004) في 19 / 1 / 2004، الذي جاء فيه: "... إنّ المميز عليه قد تعين لأول مرة بوظيفة معاون ملاحظ تحت التجربة لمدة سنة واحدة، ولكن عندما إنقضت هذه المدة لم يصدر المميز إضافة إلى وظيفته أمراً بتثبيتته وإنّما عاد بعد ذلك وأصدر أمراً بعدد (1111) في 28 / 8 / 2003 يقضي بتمديد مدة التجربة ستة أشهر أخرى بأثر رجعي إعتباراً من 8 / 6 / 2003، وحيث أنّ نص الفقرة (1) من المادة الرابعة عشرة من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 قد جاء فيه: ((يكون الموظف عند تعيينه تحت التجربة لمدة سنة واحدة في خدمة فعلية ويجب إصدار أمر بتثبيتته في درجته بعد إنتهائها إذا تأكدت كفاءته وإلا فتتمدد مدة تجربته ستة أشهر أخرى))، وحيث أنّ مجلس الإنضباط قد إستند إلى هذه الفقرة، إذ قرر إلغاء الأمر المطعون فيه وإعتبار المميز عليه مثبتاً بعد مضي سنة على تاريخ مباشرته في 9 / 6 / 2003 وليس بأثر رجعي، فإنّ حكمه صحيح وموافق للقانون لذا قرر تصديقه ورد الطعون التمييزية ...". أنظر: قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة، إعداد صباح صادق جعفر الأنباري، بلا دار نشر، ط1، بغداد، 2008، ص (248-249).
- ⁸² أنظر: قرار مجلس الإنضباط العام رقم (199 / 1980) في 9 / 7 / 1980، مجلة الأحكام العدلية، العدد3، 1980، ص199. كما جاء في قرار آخر للمجلس: "... وحيث أنّ المدعي كان قد باشر وظيفته المعين فيها ابتداءً بتاريخ 18 / 1 / 1977 ووضع تحت التجربة لمدة سنة واحدة مددت بعد ذلك فترة التجربة لمدة ستة أشهر أخرى بعد إنتهاء فترة التجربة الأولى، فكان يقتضي على دائرته أن تصدر أمر الإستغناء عن خدماته بنهاية فترة التجربة الثانية مباشرة أي بتاريخ 18 / 7 / 1978 حيث أنّ الإستغناء عن خدمات المدعي قد تم بالأمر الإداري المعترض عليه بتاريخ 30 / 8 / 1978 أي بعد مرور أكثر من سنة ونصف على مباشرته وظيفته ... عليه قرر المجلس إلغاء الأمر الإداري المعترض عليه المرقم 16961 في 30 / 8 / 1978 وإعادة المدعي إلى

- وظيفته بإعتباره مثبتاً فيها بحكم القانون إستناداً لأحكام الفقرة (5) من المادة الرابعة عشرة من قانون الخدمة المدنية...". أنظر: قرار مجلس الإنضباط العام رقم (181/1979) في 18/6/1979، مجلة الأحكام العدلية، العدد3، 1979، ص178.
- 83 أنظر: قرار المحكمة الإدارية بالمنصورة في الدعوى رقم (1874) لسنة 22 قضائية بجلسة 1997/1/4، مُتاح على شبكة الإنترنت في الموقع الإلكتروني: <http://www.atefsalem.net>.
- 84 نكتفي بحالتيّ الإستقالة والتقاعد من حالات إنتهاء العلاقة التي تربط الموظف بالدولة؛ كونهما متعلقان بموضوع بحثنا، وللمزيد من التفاصيل حول حالات إنتهاء العلاقة الوظيفية، أنظر: د. علي محمد بدير، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، د. مهدي ياسين السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، 1993، ص (372-383).
- 85 المصدر نفسه، ص 259.
- 86 د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005، ص453.
- 87 د. علي محمد بدير وآخرون، مصدر سابق، ص 372. وقد نص المشرع اللبناني على الإستقالة الصريحة في الفقرة (1) من المادة (64) من نظام الموظفين الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم (112) لسنة 1959 المعدل، بقولها: "للموظف أن يقدم إستقالته خطياً إلى الإدارة التي ينتمي إليها...". كما تضمنتها الفقرة (1) من المادة (35) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960 المعدل، بقولها: "للموظف أن يستقيل من وظيفته بطلب تحريري يقدمه إلى مرجعه المختص". وتضمنتها أيضاً المادة (97) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (47) لسنة 1978 المُلغى، بقولها: "للعامل أن يقدم إستقالته من وظيفته وتكون الإستقالة مكتوبة..."، فيما لم ينص قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016 على الإستقالة الصريحة.
- 88 د. محمد قدرى حسن، القانون الإداري (دراسة مقارنة في مصر ودولة الإمارات العربية المتحدة)، مكتبة الجامعة، الشارقة، الإمارات العربية المتحدة، ط1، 2009، ص 266. وقد جاء المشرع اللبناني بأربعة حالات يُعدّ فيها الموظف مستقياً، كما يأتي:
- أ- الموظف المعين أو المنقول الذي لا يتسلم وظيفته بدون سبب مشروع خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغه بمرسوم أو قرار تعيينه أو نقله.
- ب- الموظف الذي ينقطع عن عمله بدون إجازة قانونية ولا يستأنف عمله خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إنقطاعه عن العمل.
- ت- الموظف الذي لا يستأنف عمله بعد إنقضاء خمسة عشر يوماً على تاريخ إنتهاء إجازته.
- ث- الموظف الذي يضرب عن العمل.
- أنظر: الفقرة (1) من المادة (65) من نظام الموظفين الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم (112) لسنة 1959 المعدل. فيما جاء المشرع العراقي بثلاث حالات يُعدّ فيها الموظف مستقياً، كما يأتي:
- أ- إذا نُقل الموظف ولم يلتحق بالوظيفة المنقول إليها خلال مدة لا تتجاوز خمسة أيام (عدا أيام السفر)، دون عذر مشروع.
- ب- إذا تمتع بإجازة ولم يلتحق بوظيفته خلال مدة أقصاها عشرة أيام من تاريخ إنتهاء إجازته، دون عذر مشروع.
- ت- إذا إنقطع عن وظيفته لمدة تزيد على عشرة أيام دون عذر مشروع.
- أنظر: المادة (37) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل. أمّا المشرع المصري فقد عدّ الموظف مقدماً إستقالته في ثلاث حالات:
- أ- عند إنقطاعه عن العمل بدون إذن خمسة عشر يوماً متتالية.
- ب- عند إنقطاعه عن العمل بدون إذن ثلاثين يوماً غير متصلة في السنة.
- ت- عند إلحاقه بخدمة جهة أجنبية بغير ترخيص من الحكومة.
- أنظر: الفقرات (5، 6، 8) من المادة (69) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016.
- 89 يقتضي توفر هذه الشروط في الإستقالة الصريحة، أمّا الإستقالة الحكيمة فتحصل بقوة القانون دون حاجة إلى توفر شروط معينة. وللمزيد من المعلومات حول شروط الإستقالة. أنظر: د. محمد باهي أبو يونس، الإختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة في النظام الإداري الإسلامي والمقارن، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2016، ص240. وأنظر أيضاً: السيد محمد مدني، القانون الإداري الليبي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1965، ص307. وأنظر كذلك: د. محمد قدرى حسن، مصدر سابق، ص (264-266). ومن الجدير بالذكر، أن السلطة التي تبت بطلب الإستقالة هي السلطة الإدارية المختصة بالتعيين. أنظر: الفقرة (2) من المادة (64) من نظام الموظفين اللبناني الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم (112) لسنة 1959 المعدل.
- 90 أنظر: الفقرة (2) من المادة (64) من نظام الموظفين الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم (112) لسنة 1959 المعدل.
- 91 أنظر: الفقرة (2) من المادة (35) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل.
- 92 أنظر: المادة (97) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978 المُلغى.
- 93 أنظر: قرار مجلس شوري الدولة رقم (51/1996) في 7/4/1996 (غير منشور).
- 94 د. شاب توما منصور، القانون الإداري، ج1، مطبعة سلمان الأعظمي، ط2، بغداد، 1976، ص363.
- 95 تنص: الفقرة (2) من المادة (64) من نظام الموظفين الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم (112) لسنة 1959 المعدل، على أنه: "... وإن لم ترفض الإستقالة في غضون شهرين من تاريخ تقديمها اعتبرت مقبولة حكماً".

⁹⁶ تنص الفقرة (2) من المادة (35) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل، على أنه: "على المرجع أن يبيت في الإستقالة خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً ويعتبر الموظف منفكاً بإنتهائها إلا إذا صدر أمر القبول قبل ذلك".

⁹⁷ تنص المادة (97) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978 الملغى، على أنه: "... ويجب البت في طلب الإستقالة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه وإلا اعتبرت الإستقالة مقبولة بحكم القانون ...".

⁹⁸ أنظر: قرار مجلس شوري الدولة رقم (64) في 14 / 11 / 1995، مُتاح على شبكة الإنترنت في الموقع الإلكتروني: <http://www.legallaw.ul.edu.lb>

⁹⁹ أنظر: قرار مجلس الإنضباط العام رقم (115/ 1977) في 16 / 5 / 1977، مجلة الأحكام العدلية، العدد 2، 1977، ص 112.

¹⁰⁰ أنظر: قرار محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم (6255) لسنة 39 قضائية بجلسته 4 / 11 / 1985، منشور بالمجموعة الرسمية للمكتب الفني، السنة 33، الجزء الأول، القاعدة رقم 133، ص 850. وفي قرار آخر لمحكمة القضاء الإداري المصرية، جاء فيه: "... إن إرجاء البت في الإستقالة المقدمة من المدعى صدر من مدير الأمن وهو غير مختص بإصدار هذا القرار ويعتبر طلب الإستقالة المقدم من المدعى كأنه لم يُبت فيه خلال المدة المتطلبه قانوناً ومن ثم تعد الإستقالة مقبولة بحكم القانون. ومن حيث أن البت في الإستقالة المقدمة من المدعى ينعقد الاختصاص فيها لمساعد وزير الداخلية على أن يحل محله مدير الإدارة العامة لشؤون الأفراد، ولا يسوغ القول أن مدير الأمن طالما أنه يشغل الدرجة المالية المقررة لمساعد وزير الداخلية له ذات الاختصاص المقررة لمن يشغل وظيفة مساعد الوزير لما توجد من فوارق في قانون هيئة الشرطة من شغل تلك الوظيفة وبين شغل الدرجة المالية المقررة فيها ودون شغل الوظيفة ذاتها. ومن حيث أن الإستقالة المقدمة من المدعى لم يُبت فيها لا من مساعد وزير الداخلية ولا من مدير الإدارة العامة لشؤون الأفراد، فأنها تُعد مقبولة بحكم القانون طالما مضى على تقديمها ثلاثين يوماً. لهذه الأسباب أصدرت المحكمة حكمها بقبول الدعوى شكلاً، وفي الموضوع بإلغاء القرار الصادر بإرجاء البت في الإستقالة وباعتبار خدمة المدعى منهيبة بالإستقالة المقبولة بحكم القانون مع ما يترتب على ذلك من آثار وإلزام المدعى عليه بالمصروفات". أنظر: قرار محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم (4471) لسنة 36 قضائية بجلسته 28 / 10 / 1985، منشور بالمجموعة الرسمية للمكتب الفني، السنة 33، الجزء الثاني، القاعدة رقم 181، ص 1130. والذي تم تصديقه تمييزاً من قبل المحكمة الإدارية العليا. أنظر: قرار المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم (296) لسنة 32 قضائية عليا بجلسته 15/3/1988، (مُشار إليه سابقاً).

¹⁰¹ أنظر: قرار المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم (356) لسنة 32 قضائية عليا بجلسته 9/2/1988، منشور بالمجموعة الرسمية للمكتب الفني، السنة 33، الجزء الأول، القاعدة رقم 133، ص 850.

¹⁰² د. فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الكتاب الأول (التنظيم الإداري – النشاط الإداري)، كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، الجامعة اللبنانية، ط 1، 2004، ص 369. كذلك تُعرف الإحالة إلى التقاعد بأنها "الخروج من خدمة الوظيفة بعد بلوغ السن مع الحصول على معاش تقاعدي". أنظر: مورييس نخلة، روجي البعلبكي، صلاح مطر، القاموس القانوني الثلاثي (عربي – فرنسي – إنكليزي)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط 1، 2002، ص 556. وأيضاً عرفها المشرع اللبناني بموجب الفقرة (1) من المادة (66) من نظام الموظفين الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم (112) لسنة 1959 المعدل، بأنها "إنهاء خدمة الموظف وإخراجه نهائياً من الملك، على أن يخصص له معاش تقاعد".

¹⁰³ أجاز المشرع اللبناني إحالة الموظف إلى التقاعد في الحالات الآتية:
أ- إذا كانت لديه خدمة تقاعدية لا تقل عن عشرين سنة.

ب- عند إلغاء الوظيفة.

أنظر: المادتين (69، 70) من نظام الموظفين الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم (112) لسنة 1959 المعدل. فيما أجاز المشرع العراقي إحالة الموظف إلى التقاعد في الحالات الآتية:

أ- بناءً على طلب الموظف إذا كان قد أكمل الخمسين سنة من عمره أو كانت له خدمة تقاعدية لا تقل عن خمس وعشرين سنة.

ب- بناءً على طلب الموظفة المتزوجة أو الأرملة أو المطلقة الحاضنة لأطفالها، وفقاً للشروط الآتية:

- أن لا تقل مدة خدمتها التقاعدية عن خمس عشرة سنة.

- أن لا يقل عدد أطفالها عن ثلاثة ولا يزيد عمر أي منهم على خمس عشرة سنة.

- أن تتصرف لرعاية أطفالها.

أنظر: البندين (أولاً، ثانياً) من المادة (12) من قانون التقاعد الموحد رقم (9) لسنة 2014. أما المشرع المصري فأجاز إحالة الموظف إلى التقاعد بناءً على طلبه إذا كان قد أكمل الخمسين سنة من عمره، ما لم يكن قد اتخذت ضده إجراءات تأديبية. أنظر:

المادة (70) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016.

¹⁰⁴ أوجب المشرع اللبناني إحالة الموظف إلى التقاعد في الحالات الآتية:

أ- عند إكماله الرابعة والستين من عمره.

ب- عند إكماله الستين من عمره وكان من الذين يقومون بأعمال تتطلب جهوداً جسدية غير عادية.

ت- عند ثبوت عدم كفايته المسلكية.

ث- عند ثبوت كونه من الموظفين الفائضين الذين لا تتوفر فيهم الكفاءات المطلوبة للقيام بوظائفهم، في حالة إعادة تنظيم الدوائر.
أنظر: المواد (68، 71، 72) من نظام الموظفين الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم (112) لسنة 1959 المعدل. فيما أوجب المشرع العراقي إحالة الموظف إلى التقاعد في الحالات الآتية:

أ- عند إكمالها الثالثة والستين من عمره وهي السن القانونية للإحالة إلى التقاعد، بغض النظر عن مدة خدمته ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

ب- إذا قررت اللجنة الطبية الرسمية المختصة عدم صلاحيته للخدمة.

أنظر: البندين (أولاً، ثانياً) من المادة (10) من قانون التقاعد الموحد رقم (9) لسنة 2014. أما المشرع المصري فأوجب إحالة الموظف إلى التقاعد في حالتين هما:

أ- عند إكمالها الستين من عمره.

ب- إذا قرر المجلس الطبي المختص عدم لياقته للخدمة صحياً.

أنظر: الفقرات (1، 7) من المادة (69) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016.

¹⁰⁵ أنظر: البند (رابعاً) من المادة (12) من قانون التقاعد الموحد رقم (9) لسنة 2014. فيما حددها في المادة (40) من قانون

الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل بثلاثين يوماً. وحددها في الفقرة (1) من المادة (3) من قانون التقاعد المدني رقم

(33) لسنة 1966 الملغى بثلاثين يوماً أيضاً. ولا يُصرف الراتب التقاعدي للموظف المحال إلى التقاعد إلا إذا كان قد أكمل

خمس سنين من عمره ولديه خدمة تقاعدية لا تقل عن خمسة عشر سنة. أنظر: البند (أولاً) من المادة (21) من قانون التقاعد

العراقي الموحد رقم (9) لسنة 2014. أما إذا أصيب الموظف في أثناء الخدمة الوظيفية بمرض يستوجب العلاج لمدة طويلة أو

كان من الأمراض المستعصية وقررت اللجنة الطبية عدم صلاحيته للعمل بصورة نهائية فيحال إلى التقاعد مهما بلغت مدة

خدمته، فتبلغ حكماً إلى خمس عشرة سنة إذا كانت تقل عن ذلك. أنظر: البندين (أولاً، ثانياً) من المادة (15) من قانون التقاعد

العراقي الموحد رقم (9) لسنة 2014.

¹⁰⁶ أنظر: الفقرة (1) من المادة (3) من قانون التقاعد المدني رقم (33) لسنة 1966 الملغى.

¹⁰⁷ تنص المادة (12/ رابعاً) من قانون التقاعد الموحد رقم (9) لسنة 2014، على أنه: "... وعند عدم البت في الطلب يُعدّ الموظف

محالاً إلى التقاعد بإنهاء المدة المذكورة ويستحق الحقوق التقاعدية المقررة بموجب أحكام هذا القانون". وهذا ما أكدّه أيضاً

المشرع العراقي في الفقرة (1) من المادة (3) من قانون التقاعد المدني رقم (33) لسنة 1966 الملغى.

¹⁰⁸ جاء في هذا القرار: "... وحيث أنّ الجهة المختصة بالبت في طلب المدعي لإحالاته على التقاعد هي رئاسة جامعة بغداد، فإنّ

المدة القانونية المنصوص عليها في المادة (40) تسري من تاريخ ورود الطلب إليها في 18/ 2 / 1984. وحيث أنّ الجامعة

قررت رفض طلب المدعي في 22/ 3 / 1984، لذا فإنّ قرار الرفض يكون خارج المدة القانونية المشترطة في المادة المذكورة

... لما تقدم قرر المجلس إلغاء كتاب رئاسة جامعة بغداد المرقم (1099) في 28/ 3 / 1984 وإعتبار المدعي محالاً على التقاعد

بتاريخ إنتهاء مدة الثلاثين يوماً من تاريخ ورود الطلب إلى رئاسة جامعة بغداد في 18/ 2 / 1984 تطبيقاً لحكم المادة (40) من

قانون الخدمة المدنية...". أنظر: قرار مجلس الإنضباط العام رقم (38/ 1984) في 10/ 10 / 1984، مجلة الأحكام العدلية،

العدد4، 1984، ص40.

المصادر

القرآن الكريم

أولاً: المصادر العربية

أ. الكتب:

• كتب عامة

1- إبراهيم مصطفى وأحمد الزيات وحامد عبد القادر ومحمد النجار، المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية، الإدارة العامّة

للمجمعات وإحياء التراث، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، ط4، 2004.

2- أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم بن منظور، لسان العرب، مجلد 7، دار صادر للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت،

2003.

3- د. رمضان علي السيد الشرنباصي، السكوت ودلالاته على الأحكام الشرعية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1984.

4- علي بن محمد الجرجاني، كتاب التعريفات، دار الكتب العلمية، بيروت، ط1، 1983.

5- د. محمد رواس قلعه جي، معجم لغة الفقهاء، دار النفائس، بيروت، ط2، 1988.

6- موريس نخلة، روجي البعلبكي، صلاح مطر، القاموس القانوني الثلاثي (عربي – فرنسي – إنكليزي)، منشورات الحلبي

الحقوقية، بيروت، ط1، 2002.

• كتب خاصة

1- د. أحمد يوسف محمد علي، التظلم الإداري في ضوء الفقه والقضاء، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2011.

2- السيد محمد مدني، القانون الإداري الليبي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1965.

3- د. سليمان محمد الطماوي:

- القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، ط2، 1979.

- دروس في القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1971.

- نظرية التعسف في إستعمال السلطة، دار الفكر العربي، القاهرة، ط2، 1991.

- 4- د. شاب توما منصور، القانون الإداري، ج1، مطبعة سلمان الأعظمي، بغداد، ط2، 1976.
- 5- د. عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، نظرية الإلتزام بوجه عام، مصادر الإلتزام، ج1، دار النشر للجامعات المصرية، القاهرة، 1952.
- 6- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات إيقاف تنفيذه، دار الفكر العربي، الإسكندرية، دون سنة طبع.
- 7- د. عبد المجيد الحكيم، عبد الباقي البكري، محمد طه البشير، الوجيز في نظرية الإلتزام في القانون المدني العراقي، ج1، في مصادر الإلتزام، مكتبة السنهوري، بغداد، ط1، 2015.
- 8- د. عثمان سلمان غيلان العبودي، شرح أحكام قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل، دار الكتب والوثائق، بغداد، ط2، 2012.
- 9- د. علي محمد بدير، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، د. مهدي ياسين السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، 1993.
- 10- د. عمار عباس الحسيني، ضمانات فرض العقوبة التأديبية، محاضرات مطبوعة مُلقاة على الدورات التدريبية القانونية للمعهد التطويري، النجف الأشرف، 2012.
- 11- د. غازي فيصل مهدي، المرشد لحقوق الموظف، المكتبة القانونية، بغداد، 2008.
- 12- د. فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الكتاب الأول (التنظيم الإداري – النشاط الإداري)، كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، الجامعة اللبنانية، ط1، 2004.
- 13- د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1995.
- 14- د. محمد أنس جعفر، د. أشرف أنس جعفر، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ط3، 2013.
- 15- د. محمد باهي أبو يونس، الإختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة في النظام الإداري الإسلامي والمقارن، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2016.
- 16- د. محمد جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، عمّان، 2003، ص198.
- 17- د. محمد رفعت عبد الوهاب:
- القضاء الإداري، الكتاب الثاني، قضاء الإلغاء (أو الإبطال) قضاء التعويض وأصول الإجراءات، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط1، 2005.
- مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005.
- 18- د. محمد علي جواد:
- القضاء الإداري، المكتبة القانونية، بغداد، دون سنة نشر.
- مبادئ القانون الإداري، محاضرات مطبوعة أُقيمت في كلية القانون، جامعة بابل، 1998.
- 19- د. محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري العربي في ظل النظام الإشتراكي الديمقراطي التعاوني، مجلد 2، دار المعارف، القاهرة، 1967.
- 20- د. محمد قنري حسن، القانون الإداري (دراسة مقارنة في مصر ودولة الإمارات العربية المتحدة)، مكتبة الجامعة، الشارقة، الإمارات العربية المتحدة، ط1، 2009.

ب. الرسائل والأطاريح الجامعية:

- هاشم حمادي عيسى، النظام القانوني للتظلم الإداري، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 1989.

ت. الدوريات والمجلات:

- 1- د. أمجد محمد منصور، صلاحية السكوت للتعبير عن الإرادة في مجال عقد البيع في القانون المدني الأردني، بحث منشور في مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، عمّان، العدد الثامن، يناير (كانون الثاني) 2006.
- 2- سناء عبد طارش، المركز القانوني للموظف والعامل أثناء فترة التجربة (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، كلية القانون، جامعة القادسية، العدد الثاني، المجلد الرابع، كانون الأول 2011.
- 3- علي حسن عبد الأمير، التظلم الإداري في العراق – المزايا والعيوب، بحث منشور في مجلة القانون المقارن، جمعية القانون المقارن، بغداد، العدد 65، سنة 2009.
- 4- د. ماهر صالح علاوي، سكوت الإدارة العامة في القانون العراقي (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون – جامعة بغداد، مجلد 10، عدد 2، 1994.

ث. الأنظمة والقوانين:

● العراقية

- 1- القانون المدني رقم (40) لسنة 1951 المعدل.
- 2- قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل.
- 3- قانون التقاعد المدني رقم (33) لسنة 1966 المُلغى.
- 4- قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل.
- 5- قانون رقم (17) لسنة 2013 قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (65) لسنة 1979.
- 6- قانون التقاعد الموحد رقم (9) لسنة 2014.

● العربية

- 1- القانون المدني المصري رقم (131) لسنة 1948.
- 2- نظام الموظفين اللبناني الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم (112) لسنة 1959 المعدل.
- 3- قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972.
- 4- نظام مجلس شورى الدولة اللبناني الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم (10434) لسنة 1975 المعدل.
- 5- قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (47) لسنة 1978 المُلغى.
- 6- المرسوم الخاص بنظام الموظفين العُماني رقم (97) لسنة 1997.
- 7- قانون الخدمة المدنية الإتحادي الإماراتي رقم (21) لسنة 2001.
- 8- نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 المُعدل.
- 9- قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016.

ج. المجاميع القضائية:

- 1- المجموعة الرسمية للمكتب الفني، السنة 33، الجزأين الأول والثاني.
- 2- قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة، إعداد صباح صادق جعفر الأنباري، بلا دار نشر، بغداد، ط1، 2008.
- 3- مجموعة من المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري بسلطنة عُمان في عاميها القضائيين الأول والثاني، 2006.
- 4- مجلة الأحكام العدلية: (عدد2- 1977، عدد3- 1979، عدد3- 1980، عدد4- 1984).

ر. القرارات القضائية:

- 1- قرارات مجلس شورى الدولة اللبناني: [769 في 1962/10/31، 64 في 1995/11/14، 318 في 2003/2/20].
- 2- قرارات مجلس الإنضباط العام العراقي (السابق): [115/ 1977 في 16 /5 /1977، 181 /1979 في 18/6/1979، 199 /1980 في 9/7/1980، 38 /1984 في 10/10/1984، 60 /2003 في 18 /12 /2003].
- 3- قرارات محكمة القضاء الإداري في الدعاوى: [4471 لسنة 36 قضائية بجلسة 1985/10/28، 6255 لسنة 39 قضائية بجلسة 1985/11/4].
- 4- قرارات المحكمة الادارية العليا في الطعون: [356 لسنة 32 قضائية عليا بجلسة 1988/2/9، 296 لسنة 32 قضائية عليا بجلسة 1988/3/15].
- 5- قرارات مجلس شورى الدولة العراقي: [51 /1996 في 7 /4 /1996، 81 /2013 في 11/9/2013].
- 6- قرار المحكمة الإدارية بالمنصورة في الدعوى رقم (1874) لسنة 22 قضائية بجلسة 1997/1/4.
- 7- قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة العراقي بصفتها التمييزية رقم (2/ إنضباط/ تمييز / 2004) في 19 /1 /2004.
- 8- قرار محكمة العدل العليا الأردنية: 2008 /75- هيئة خماسية في 31/3/2008.

ز. المواقع الإلكترونية:

- 1- أبو الكلام شفيق القاسمي المظاهري، شرح قاعدة: لا ينسب إلى ساكت قول ولكن السكوت في معرض الحجة بيان، مقال مُتاح على شبكة الإنترنت في الموقع الإلكتروني: <http://www.alukah.net/sharia>.
- 2- أحمد حداد، التكييف القانوني، الموسوعة القانونية المتخصصة، بحث مُتاح على شبكة الإنترنت في الموقع الإلكتروني:

<https://www.arab-ency.com>

- 3- رهام سامر، الفرق بين الصمت والسكوت، مقال مُتاح على شبكة الإنترنت في الموقع الإلكتروني: <http://mawdoo3.com>
- 4- د. عمار عباس الحسيني، التظلم من قرار فرض العقوبة التأديبية، بحث مُتاح على شبكة الإنترنت في الموقع الإلكتروني: <https://www.dorar-aliraq.net>
- 5- د. عمر محمود حسن، مصطلح السكوت، بحث مُتاح على شبكة الإنترنت في الموقع الإلكتروني: <http://figh.islammessage.com>
- 6- قرارات مجلس شورى الدولة اللبناني، مُتاحة على شبكة الإنترنت في الموقع الإلكتروني: <http://www.legallaw.ul.edu.lb>
- 7- قرار المحكمة الإدارية بالمنصورة في الدعوى رقم (1874) لسنة 22 قضائية بجلسة 1997/1/4، مُتاح على شبكة الإنترنت في الموقع الإلكتروني: <http://www.atefsalem.net>
- 8- قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم (2008 /75- هيئة خماسية)، 2008/3/31، قرار مُتاح على شبكة الإنترنت في الموقع الإلكتروني: <http://www.adaleh.info> (منشورات مركز عدالة).
- 9- قرار مجلس شورى الدولة العراقي رقم (2013 /81) في 2013/9/11، مُتاح على شبكة الإنترنت في الموقع الإلكتروني: <https://www.moj.gov.iq>
- 10- محمد أحمد إسماعيل، القرار الإداري (ماهيته وتعريفه وأنواعه وأشكاله)، بحث مُتاح على شبكة الإنترنت في الموقع الإلكتروني: <http://hrdiscussion.com>

ثانياً: المصادر الأجنبية

- Haimann, Theo: Professional Management, Theory and Practice, Houghton Mifflin Co, Boston, 1962.