



جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة الموصل
كلية الحقوق

الحماية الإدارية للموظف العام دراسة مقارنة.

رسالة ماجستير تقدمت بها الطالبة

حلا غانم عبد الرحمن سعيد

إلى

مجلس كلية الحقوق في جامعة الموصل
وهي جزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير
في القانون العام/القانون الإداري

إشراف

الدكتور نكتل إبراهيم عبد الرحمن
أستاذ القانون الإداري

المستخلص

يعد موضوع الحماية الإدارية للموظف العام بوصفها إحدى الضمانات الأساسية لاستقرار مركزه القانوني وحمايته من تعسف الإدارة أو القرارات المعيبة، وتهدف هذه الدراسة إلى تحليل الإطار القانوني العراقي في هذا المجال، من خلال استعراض الوسائل الإدارية كالسحب والإلغاء، والوسائل القضائية كدعوى الإلغاء ودعوى التعويض، مع مقارنتها بالتجربتين الفرنسية والمصرية لتقييم فعاليتها والكشف عن أوجه القصور والقوة واقتراح المعالجات التشريعية لتحقيق حماية أكثر فاعلية وتوازناً، وتكمن مشكلة الدراسة في مدى كفاية وفعالية الوسائل القانونية لحماية الموظف العام في العراق مقارنة بفرنسا ومصر، خصوصاً فيما يتعلق بآليات سحب وإلغاء القرارات الإدارية ومسؤولية الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية، وقد اعتمدت الدراسة منهجاً تحليلياً - مقارناً، وقد توزعت الدراسة على فصلين : الأول تناولنا الوسائل الإدارية لحماية الموظف العام السحب والإلغاء الإداريين، والثاني تناولنا الوسائل القضائية دعوى الإلغاء ودعوى التعويض، وتوصلت الدراسة الى جملة من النتائج ابرزها، وجود قصور تشريعي واضح في العراق، لاسيما في غياب التمييز بين العيوب الجوهرية والثانوية بالقرارات الإدارية، وخضوع دعوى التعويض لقواعد المسؤولية المدنية العامة دون تنظيم مستقل للمسؤولية الإدارية، فضلاً عن ضعف آليات إلزام الإدارة بتنفيذ الأحكام القضائية، بينما يتميز النظام الفرنسي بتنظيم إداري متطور يميز بين المسؤوليتين المدنية والإدارية ويقر أحياناً بالتعويض دون خطأ، أما مصر فالأصل فيها المسؤولية المدنية مع اتجاه نحو المسؤولية الإدارية في بعض الحالات التي يجاز التعويض فيها دون خطأ الى جانب غياب آليات فعالة لإلزام الإدارة بتنفيذ الأحكام القضائية مقارنة ما توفره فرنسا من غرامة تهديدية وعقوبات إدارية، كما تبين أن فرنسا ومصر أكثر تقدماً من العراق في ضمانات الحماية ووسائل الردع ضد الإدارة، وفي ضوء ذلك وقدمت الدراسة عدة توصيات أبرزها: إدخال تعديلات تشريعية على قوانين الخدمة المدنية ومجلس الدولة، إنشاء وحدات رقابة داخلية مستقلة، إلغاء شرط التظلم الوجوبي قبل رفع دعوى الإلغاء، او قصره على نطاق محدود مع توفير الضمانات التي تكفل فاعليته وتحقيق الغاية المرجوة منه، تنظيم دعوى التعويض الإداري بشكل مستقل عن دعوى الإلغاء، ومنح القضاء الإداري سلطة فرض الغرامة التهديدية لضمان تنفيذ الأحكام القضائية، وبذلك تسعى الدراسة إلى طرح تصور إصلاحي يعزز مبدأ المشروعية والعدالة وسيادة القانون في الإدارة العراقية، مستنيراً بالتجربتين الفرنسية والمصرية.

Abstract

This study addresses the issue of administrative protection for public employees as one of the basic guarantees for the stability of their legal status and their protection from administrative arbitrariness or flawed decisions. It aims to analyze the Iraqi legal framework in this area by reviewing administrative means such as withdrawal and cancellation, and judicial means such as cancellation lawsuits and compensation lawsuits, while comparing them with the French and Egyptian experiences to evaluate their effectiveness, reveal shortcomings and strengths, and propose legislative remedies to achieve more effective and balanced protection. The problem of the study lies in the adequacy and effectiveness of legal means to protect public employees in Iraq compared to France and Egypt, especially with regard to the mechanisms for withdrawing and canceling administrative decisions and the administration's responsibility for implementing judicial rulings. The study adopted an analytical-comparative approach and reached a number of results, the most prominent of which is the existence of a clear legislative deficiency in Iraq, especially in the absence of a distinction between fundamental and secondary defects in administrative decisions, and the subjection of compensation lawsuits to the rules of general civil liability without an independent organization of administrative liability, in addition to the weakness of mechanisms obligating the administration to implement judicial rulings, while the French system is characterized by a developed administrative organization that distinguishes between civil and administrative responsibilities. Compensation is sometimes recognized without fault, while in Egypt, the principle is civil liability with a tendency toward administrative liability in some cases where compensation is permitted without fault, in addition to the absence of effective mechanisms to compel the administration to implement judicial

rulings compared to what France provides in terms of threatening fines and administrative penalties. It also became clear that France and Egypt are more advanced than Iraq in terms of protection guarantees and means of deterrence against the administration. In light of this, the study presented several recommendations, most notably: introducing legislative amendments to the laws of the civil service and the Council of State, establishing independent internal oversight units, abolishing the requirement of mandatory grievance before filing a cancellation suit, or limiting it to a limited scope while providing guarantees that ensure its effectiveness and achieving the desired goal, organizing the administrative compensation suit independently from the cancellation suit, and granting the administrative judiciary the authority to impose threatening fines to ensure the implementation of judicial rulings. Thus, the study seeks to propose a reformist vision that strengthens the principle of legitimacy, justice, and the rule of law in the Iraqi administration, informed by the French and Egyptian experiences.

**Ministry of Higher Education and
Scientific Research
University of Mosul
College of Law**



**Administrative protection for public employees
-Comparative study-**

Master's thesis submitted by the student

Hala Ghanem Abdel Rahman Saeed

To

College of Law Council/University of Mosul

As part of the requirements for a master's degree

Public Law /Administrative Law

Supervised by

Dr. Naktal Ibrahim Abdulrahman

Professor of Administrative Law