



دور جودة التشريعات في الحد من التضخم التشريعي

دور جودة التشريعات في الحد من التضخم التشريعي

القيمة القانونية للملف الوظيفي في التشريع العراقي

The legal value of the job file in Iraqi legislation

الكلمات الافتتاحية :

الموظف العام، الملف الوظيفي القيمة القانونية، التشريع العراقي
القضاء الإداري

Keywords :

public employee, job file, legal value, Iraqi legislation, administrative judiciary.

Abstract

This research deals with the issue of the legal value of the job file in Iraqi legislation, jurisprudence and administrative judiciary And how to organize it and consider it as a legal argument to be relied upon in job rights, in the field of administrative discipline, and in administrative disputes. And the disciplinary one.

أ.م.د فرقد عبود العارضي



جامعة القادسية- كلية القانون-العراق

م. زينب صبري محمد الخزاعي

جامعة القادسية- كلية القانون-العراق



الملخص

يتناول هذا البحث موضوع القيمة القانونية للملف الوظيفي في التشريع العراقي والفقه والقضاء الاداري وكيفية تنظيمه واعتباره حجة قانونية يتم الاستناد عليها في الحقوق الوظيفية وفي مجال التأديب الاداري وفي الخصومات الادارية وقد توصل البحث الى نتيجة مهمة مفادها القصور التشريعي في تحديد مفهوم الملف الوظيفي وقيمه القانونية مما يمثل مساس بحقوق الموظف و ضماناته المقررة لمصلحته واهمها حق الدفاع والاطلاع على كامل ملفه الوظيفي والتأديبي.

المقدمة

تهتم معظم التشريعات في الدول بالوظيفة العامة اذ تمارس من خلالها نشاطها المرفقي ووضعت لها نظاما " خاصا" يحدد حقوق وواجبات الموظفين و ضمانات تحقيقها ومن اهم هذه الضمانات هو الملف الوظيفي والذي يعتبر الوعاء القانوني لحياة الموظف منذ تعيينه ولحين انتهاء خدماته الوظيفية وتتحمل الادارة المسؤولية الكاملة عن محتويات الملف في حالة فقدان او الاتلاف المتعمد او نتيجة لإهمال على اساس مسؤوليتها عن اعمال موظفيها. وللملف الوظيفي مكانة قانونية مهمة اذ من خلاله يمكن اثبات الحقوق الوظيفية كالعلاوات والترفيغ والترقية والاستحقاق من الاجازات الوظيفية على وفق القوانين المنظمة لذلك , كما له دور كبير في مجال التأديب اذ يحاط الموظف العام اثناء التحقيق الانضباطي بعدد من الضمانات القانونية الهدف منها اطمئنان الموظف على عدالة المساءلة الانضباطية ومن اهمها حق الدفاع والاطلاع على الملف الوظيفي وهو حق طبيعي ومقدس تحرص التشريعات كافة على تقريره وان لم ينص عليه اذ يعد من المبادئ القانونية العامة لا يمكن اغفالها او تجاوزها وهذا ما نص عليه في الاعلان العالمي لحقوق الانسان لسنة ١٧٨٩ والدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ من ان حق الدفاع مقدس ومكفول في جميع مراحل التحقيق والمحاكمة . وقد حرص مجلس الدولة الفرنسي على جعل حق الاطلاع على الملف ذو طابع مطلق لا يمكن للإدارة التنصل منه ومن المهم تأمين حق الموظف



بالاطلاع ودراسة المستندات المتعلقة بالتهمة او المخالفة المنسوبة اليه ليتمكن من الدفاع عن نفسه وتفنيدهم الاتهامات الموجهة له باعتبارها محرقة وغير دقيقة. ولأهمية ذلك حاولنا البحث في القيمة القانونية للملف الوظيفي لقللة الابحاث القانونية عنه وتركيزها فقط على حق الدفاع والذي يجب ان يشتمل ايضا " حق الاطلاع على الملف الوظيفي ليس في مسائل التأديب فقط وانما في كل ما يمس الموظف من حقوق وواجبات وامكانية الطعن بالقرارات الادارية غير المشروعة في مسائل الترفيع والترقية والمستحقات التقاعدية او الاجازات وتقارير التقييم او الاداء الوظيفي.

اهمية البحث: تكمن اهمية البحث في تحديد القيمة القانونية للملف الوظيفي في التشريع العراقي والوصول الى استنتاجات ومقترحات مهمة تخدم الواقع القانوني وتعالج القصور في تشريعاته بما يشكل مساهمة كبيرة في تطوير القوانين. مشكلة البحث: تتلخص مشكلة البحث في الاجابة عن التساؤل عن القيمة القانونية للملف الوظيفي في التشريع العراقي وهل نظم القانون العراقي هذا الملف بشكل يتناسب مع قيمته القانونية؟

اهداف البحث: يهدف البحث الى بيان مدى تنظيم المشرع العراقي للملف الوظيفي وبيان مفهومه وكيفية الرجوع اليه في المسائل الادارية والقضائية من خلال الرجوع الى قوانين الخدمة والملاك وقرارات القضاء الاداري في العراق ممثلة بمجلس الدولة ومحكمة قضاء الموظفين والمحكمة الادارية العليا وتحليل النصوص القانونية لبيان مواطن الخلل والنقص التشريعي ومحاولة ايجاد المعالجات لذلك.

منهجية البحث: اعتمدنا في البحث المنهج التحليلي والوصفي لنصوص القانون واحكام القضاء الاداري لتحديد المفاهيم والمصطلحات القانونية.

الاية البحث: قسمنا البحث الى ثلاث مباحث نتكلم في الاول عن ماهية الملف الوظيفي من خلال تحديد مفهومه وتنظيمه اما المبحث الثاني فنبحث فيه القيمة القانونية للملف الوظيفي في مجال الحقوق الوظيفية وهي الترفيع والترقية

والاجازات الوظيفية والمبحث الثالث القيمة القانونية للملف الوظيفي في العقوبات الانضباطية وخلصنا الى جملة من النتائج والمقترحات في خاتمة البحث.

المبحث الاول / ماهية الملف الوظيفي وتنظيمه: يلزم قبل البدء بالبحث والدراسة في الموضوعات الاساسية لبحثنا ان نحدد المصطلحات والمفاهيم الاساسية التي وردت فيه ولتوضيح مفهوم الملف الوظيفي لابد ابتداء تحديد معنى الوظيفة العامة والموظف العام بشكل خاص، فالوظيفة العامة لها أكثر من معنى وصفي، تحليلي، فني، وقانوني فيركز المعنى الوصفي على الشخص الذي يمارس اعباء الوظيفة العامة والقانون الذي يخضع له. ^(١) اي هي الاشخاص الذين يعملون في خدمة أحد المرافق العامة للدولة ويخضعون لنظام قانوني معين. اما المعنى التحليلي فهي مجموعة من الاختصاصات التي يمارسها موظف عام تتوافر فيه شروط معينة تستهدف بعمله المصلحة العامة كما يركز المعنى الفني على كيفية انشاء الوظائف وكيفية ترتيبها وما يتعلق بها من طرق العمل. اما المعنى القانوني فيعرف الوظيفة العامة بانها النظام القانوني الذي يخضع له الموظف منذ بداية دخوله الخدمة وحتى انتهائها. كما عرفها جانب من الفقه بانها مجموعة من الواجبات والمسؤوليات التي تحددها السلطة المختصة وتتطلب فيمن يقوم بها مؤهلات واشتراطات معينة ويعني ذلك أنها قدر محدد ومخطط من الأعباء والمسؤوليات يقوم بها الفرد لتحقيق هدف معين أو جزء من هدف يتصل بالصالح العام أو بخدمة جمهور المنتفعين بالمرافق العامة - مجموعة من الواجبات والمسؤوليات التي تتطلب تعيين موظف للقيام بها، وترتبط هذه الواجبات مع بعضها البعض لأداء عمل معين في الدوائر والمنشآت الحكومية - هي منصب مدني أو عمل معين يقتضي من شاغله القيام بواجبات محددة، و تحمل مسؤولية معينة، سواء تفرغ لذلك كلية أو لم يتفرغ. اما في العراق فقد عرفها المشرع بقانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل بانها (تكليف وطني وخدمة اجتماعية يستهدف القائم بها المصلحة العامة وخدمة المواطنين في ضوء القوانين النافذة ^(٢) ونظرا للتطور الحاصل في الوظيفة العامة كونها تستند الى الاسس العلمية والاساليب الفنية العصرية ، اصدر المشرع



العراقي القواعد والقوانين التي تنظم الوظيفة العامة بشكل مستمر ليوأكب تطور العصر والتطور القانوني للخدمة العامة . اما الموظف العام لم يرد في معظم التشريعات تعريف منظم يحدد المقصود بالموظف العام، ويعود ذلك بسبب اختلاف الوضع القانوني للموظف بين دولة وأخرى من حيث عالقة الموظف العام بالمرفق العام الذي يعمل فيه. وكذلك من الأسباب الأخرى في عدم تعريف الموظف العام في تشريعات الموظفين هو التجدد المضطرب أي المستمر للقانون الإداري .ولهذه الأسباب لم يقم المشرع الفرنسي وكذلك المشرع المصري بتعريف الموظف العام، بحيث تركت هذه المسألة الى الفقه والقضاء. ولكن يلاحظ ان المشرع العراقي قد قام بتعريف الموظف العام في قانون الخدمة المدنية رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٠ بأنه - كل شخص عهدت اليه وظيفة داخلية في الملك الخاص بالموظفين - كما عرفته المادة ١٤ من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل بأنه - كل شخص عهدت اليه وظيفة داخل ملك الوزارة او الجهة غير المرتبطة بوزارة- لم تعد الوظيفة العامة مقتصرة على فئة معينة من المواطنين كما كان في الماضي، بل أصبحت حقا عاما يتمتع به المواطنون على قدم المساواة. وقد ادى انتشار التعليم ومجانيته إلى جعل هذه المساواة حقيقية وفعلية بعد ان كانت مجرد مبدأ نظري، الامر الذي ترتب عليه نتيجةً بالغة الاهمية وهي زيادة عدد الصالحين لتولي الوظائف العامة زيادة هائلة. كما يلاحظ ان يراعي تطبيق مبدأ المساواة الدستوري في عموم الدولة للتعين في الوظيفة العامة ، فلا يجوز التمييز والتفرقة بين المواطنين امام حق التعيين سواء كان ذلك التمييز بسبب الجنس او الاصل او المعتقد او الانتماء الى طبقة اجتماعية معينة^(٣) وهذا ما نص عليه دستور جمهورية العراق الحالي لسنة ٢٠٠٥ اذ جاء في المادة ١٤ منه ان العراقيين متساوون امام القانون دون تمييز بسبب الجنس او العرق او القومية ... وان تكافؤ الفرص مكفول للجميع وتكفل الدولة الاجراءات اللازمة لتحقيق ذلك. وبمجرد دخول الفرد للوظيفة العامة وشغل اولى درجاتها الوظيفية تنظم له الاضبارة الوظيفية او الملف الوظيفي والذي يشتمل على قرار التعيين وكافة المستمسكات التي تقدم بها الشخص للحصول على الوظيفة من مؤهلات

وأوراق ثبوتية ومن أجل الوقوف على ماهية هذا الملف الوظيفي وكيفية تنظيمه سنتناول هذا المبحث بمطالبتين نتكلم في الدول منه عن معنى ومفهوم الملف الوظيفي وفي الثاني عن تنظيمه.

المطلب الدول / مفهوم الملف الوظيفي: بالرجوع الى المؤلفات القانونية نجد انها تخلو تماما من تعريفات محددة للملف الوظيفي او الاضبارة الوظيفية وبالمعنى اللغوي او الاصطلاحي هي الجمع: إضبارات وأضابير

الإِضْبَارَةُ: الحَزْمَةُ مِنَ الصُّحُفِ، ضَمَّ بَعْضُهَا إِلَى بَعْضٍ: مَلَفٌ؛ حَزْمَةٌ مِنَ الْأُورَاقِ ضَمَّ بَعْضُهَا إِلَى بَعْضٍ وَتَتَوَلَّى هَذِهِ الْمَهْمَةُ الشَّعْبِ وَالوَحَدَاتِ الْإِدَارِيَّةِ مِنْ خِلَالِ تَنْظِيمِ الْإِضْبَارَةِ الشَّخْصِيَّةِ لِكُلِّ مَنْتَسِبٍ مَعَ التَّأَكُّدِ مِنْ تَوَافُرِ جَمِيعِ الْمَسْتَمْسَكَاتِ الْمَطْلُوبَةِ وَالْعَمَلِ عَلَى تَرْتِيبِهَا وَإِعْدَادِهَا بِطَرِيقَةٍ تَضْمَنُ سَهُولَةَ الرَّجُوعِ إِلَيْهَا مَعَ مِرَاعَاةِ الْأَرْشَفَةِ الْإِلِكْتُرُونِيَّةِ وَالوَرَقِيَّةِ لِكُلِّ إِضْبَارَةٍ. كَذَلِكَ مَنَعَ الْوَصُولَ إِلَى الْأُضْبَائِرِ إِلَّا مِنْ قَبْلِ الْمَوْظِفِ الْمَخْتَصِّ وَالْعَمَلِ عَلَى إِعْدَادِ خِلَاصَةِ خِدْمَةِ لِكُلِّ الْكَادِرِ وَوَفْقًا لِأَعْرَاضِ التَّرْفِيعِ أَوْ التَّرْقِيَّةِ أَوْ التَّقَاعِدِ أَوْ الدِّرَاسَةِ كَمَا تَتَوَلَّى حَسَابَ الْإِجَازَاتِ الْمَتْرَاكِمَةِ لِلْمَوْظِفِينَ الْمَحَالِينَ عَلَى التَّقَاعِدِ. وَتَكُونُ الْإِدَارَةُ مَسْؤُولَةً مَسْؤُولِيَّةً كَامِلَةً عَنِ هَذَا الْمَلْفِ الْوِظِيفِيِّ. وَعَلَى الرَّغْمِ مِنْ خَلْوِ الْفَقْهِ الْقَانُونِيِّ مِنْ تَعْرِيفِ الْمَلْفِ الْوِظِيفِيِّ نَجِدُ أَنَّ الْقَضَاءَ الْإِدَارِيَّ حَاوَلَ بَيَانَ مَفْهُومِهِ حَيْثُ قَضَتْ مَحْكَمَةُ الْقَضَاءِ الْإِدَارِيِّ الْمِصْرِيَّةُ بِأَنَّ «الْمَلْفَ الْوِظِيفِيَّ هُوَ الْوَعَاءُ الطَّبِيعِيُّ لِحَيَاةِ الْمَوْظِفِ»^(٤) وَهَذَا مَدْلُولٌ وَاسِعٌ لِمَعْنَاهُ أَيِ يَشْتَمِلُ عَلَى كُلِّ مَا يَتَعَلَّقُ بِمَرْكَزِ الْمَوْظِفِ الْقَانُونِيِّ وَحَيَاتِهِ الْوِظِيفِيَّةِ بِشَكْلِ تَسْلُسُلِيٍّ وَتَنْظِيمِيٍّ مِنْ قَرَارَاتٍ وَأَوَامِرٍ وَوَتَائِقٍ وَبِذَلِكَ مُمْكِنٌ أَنْ نَوْرِدَ تَعْرِيفَ الْمَلْفِ الْوِظِيفِيِّ أَوْ الْإِضْبَارَةِ الْوِظِيفِيَّةِ بِأَنَّهَا مَجْمُوعَةُ الْوَتَائِقِ وَالْقَرَارَاتِ الْإِدَارِيَّةِ وَالْمَعْلُومَاتِ الْخَاصَّةِ بِالْمَوْظِفِ الْعَامِّ وَالتِّي تَمَثِّلُ مَرْكَزَهُ الْقَانُونِيِّ وَالْوِظِيفِيِّ. وَحَاوَلَ جَانِبٌ مِنَ الْفَقْهِ بَيَانَ مَاهِيَةِ مَحْتَوِيَّاتِ الْمَلْفِ الْوِظِيفِيِّ مِنْ قَرَارَاتِ انضباطية صادرة بحقه أو تغيبات أو مكافآت وحوافز وكتب الشكر والتقدير وعلوات وترفيعات وتقييمات الاداء لكل سنة من سنوات الخدمة يسهل الرجوع اليها في المسائل المهمة. اضافة الى ذلك يجب ان يتضمن الملف الوظيفي أداء الموظف وإنجازاته

الوظيفية والمهنية، ويتضمن ذلك حجم ونوعية الأداء وطبيعة الإنجازات بما في ذلك من تحقيق أهداف تزيد عن المتوقع أو وتتفوق على متطلبات عمله الوظيفي ويتضمن كذلك إنجاز مهام صعبة تتطلب وقتاً وجهداً وعملاً دؤوباً. مدى مبادرة الموظف إلى تقديم أفكار أو اقتراحات أو دراسات أو مبادرات أو أساليب عمل متميزة ومبدعة تساهم في تطوير الأداء أو تحسين الإنتاجية أو الارتقاء بمستوى الخدمات المقدمة للمتعاملين أو تبسيط الإجراءات، أي الإبداع والمبادرة ومستوى التميز والتفرد فيما قدمه الموظف من أفكار أو اقتراحات وإنجازات. كما قد يتضمن الملف المشاركة في النشاطات والفعاليات الرسمية وغير الرسمية التي تنظمها أو تشارك بها المؤسسة الادارية، ومدى مساهمته في الجهود التطوعية التي ترعاها الدائرة، اضافة الى كافة الدورات التدريبية والوظيفية التي يشارك بها والمتعلقة بالتنظيم والتحفيز وتعلم المهارات الجديدة والمعلومات الحديثة والتي تسهم في تطوير الاداء الوظيفي. تجمع الدراسات الإدارية الحديثة على أن تقدير آراء الموظف العام المهنية ووضعها في الحسبان من الضرورات الفنية المهنية^(٥) ولم يكون من المقبول ان ينفرد المسؤول المباشر بالقرار الاداري دون الرجوع الى الموظفين الخاضعين لسلطته^(٦) ويرتبط ذلك في مدى التواصل مع الرئيس الاداري وشعور الموظف بالأمان الوظيفي ومدى علمه بان آرائه واقتراحاته محل ثقة واهتمام.^(٧) مما ينعكس بشكل ايجابي على الموظف العام والوظيفة العامة ويحقق الاستقرار فيها لذا لابد ان تدرج هذه المسائل كاه في ملفه الوظيفي ليشعر بانه شريك في الاداء الوظيفي وليس تابع ومرؤوس وبالمقابل ان يكون هذا العمل في حدود صلاحياته ومهامه المكلف بها وان يحسن استعمال سلطته لتحقيق واجبات الوظيفة بعيدا عن المنافع الشخصية. وقد اشارت معظم التشريعات على ان يضم الملف الوظيفي كافة الاوراق الوظيفية بشكل منظم ومصنف بتسلسل رقمي فقد اشار المشرع الفرنسي الى ضرورة ان يتضمن الملف كافة القرارات والتوصيات الخاصة باللجان التأديبية وان لا يذكر فيه اي اشارة لآراء الموظف السياسية او الدينية.^(٨) وعلى خلاف ذلك اشار المشرع المصري في اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم ١٨ لسنة



٢٠١٥ في المادة الثالثة ((بان ينشأ لكل موظف بالوحدة ملف إلكتروني او ورقي تودع به الوثائق والبيانات والمعلومات الخاصة به مما يكون متصلاً بوظيفته ، والملاحظات المتعلقة بعمله وتقارير تقويم ادائه كما يودع بالملف المذكور ما يثبت جديته من الشكاوى والبلاغات المقدمة ضد الموظف وذلك بعد تحقيقها وسماع اقواله فيها وفي حالة الملف الإلكتروني يجب ان يكون مؤمناً وفي حالة الملف الورقي يجب ان ترقم اوراق الملف ويثبت رقم كل ورقة ومضمونها على غلافه ولا يجوز نزع ايه ورقه منه بعد ايداعها فيه)) ومن ملاحظة النص نجد ان المشرع المصري لم يشر الى الآراء السياسية والدينية والفلسفية كضمانة من ضمانات الموظف وحريته في ابداء الرأي الا انه واكب التطورات التشريعية بنصه على الملف الإلكتروني اذ إن الإدارة الإلكترونية نمط جديد من الإدارة يمثل ثورة عميقة وواسعة في بيئة الإدارة وأساليبها وتطبيقاتها، التي تقود إلى تغيير كبير في أساليب التعامل في تقديم الخدمات وتحقيق المهام للمنظمات، وسيغير كثيراً من المفاهيم التقليدية في القانون الإداري، وسيسمح بتجاوز البعد الزمني والمكاني في إنجاز المعاملات داخل التنظيمات ليشكل جزءاً مهماً من نظام الإدارة الإلكتروني الذي يهدف للارتقاء بالخدمات التي يقدمها الملاك الإداري. أما المشرع العراقي فلم ينص بشكل صريح وواضح على مفهوم الملف الوظيفي او تنظيمه عدا ما جاء في مسائل التأديب او توجيه العقوبات للموظفين وكذلك في التوصيف الوظيفي للشعب والوحدات الادارية اذ تتولى شعبة الاضابير الشخصية مهمة فتح الملفات الخاصة بالموظفين على الملاك الدائم و الملاك المؤقت وحفظ الاوامر في اضابيرهم الشخصية. وعمل خلاصة خدمة لكل موظف ووضعها في اضابره الشخصية كما تتولى فهرسة الملفات الإلكترونية و اليدوية و متابعة الاجازات الاعتيادية و المرضية و بدون راتب وحفظها في جهاز الحاسبة وفق نظام برمجي معد بالتعاون من وحدة الحاسبة في قسمنا مع قسم الحاسبة و الانترنت . ارشفة الملفات الشخصية إلكترونياً وحفظ نسخة امنه في مخزن خارجي حفظ الاضابير الشخصية الخاصة بالموظفين في اماكن امنه ومهيئة للحفظ. ووضع نظام لأرشفة الاضابير وفقاً للقانون والتعليمات ذات الصلة مع تحديث



المعلومات التي يجب ان تتضمنها اصابة الموظف وضمان سرية محتويات اصابير الموظفين. والعمل على بناء نظام متكامل للأرشيف الالكتروني وفق اسس علمية وتقنية حديثة. والتنسيق مع وحدة البيانات ووحدة الاصابير الشخصية في كل الامور المتعلقة بالأرشيف الالكتروني. وفي العراق توجد خمسة قوانين نافذة تحكم الوظيفة العامة وهي قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ وقانون الملك رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٠ وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ وقانون التقاعد الموحد رقم ٩ لسنة ٢٠١٤ وقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ بالإضافة الى الكثير من التشريعات الخاصة وقرارات مجلس قيادة الثورة المنحل وأوامر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة في العراق. ولكن مازالت الوظيفة العامة تعاني الكثير من المشاكل وخصوصا أن الكثير من هذه القوانين قد مضى عليها فترة طويلة ولم تعد تتلاءم مع الظرف الحالي وأهمها قانون الخدمة المدنية والتي تم تشريعها في عام ١٩٦٠ وعدم وجود قاعدة بيانات للعدد الحقيقي للموظفين الامر الذي يمنع الازدواج الوظيفي والهدر في المال العام ومشكلة الوظائف المؤقتة العقود والاجر اليومي والتي تثار عند أي مناقشة لقانون الموازنة العامة وتحديد الوضع القانوني لفئات كثيرة من العاملين في اجهزة الدولة سيما وان النظام القانوني للوظيفة العامة في العراق يعتبر من الانظمة القانونية المغلقة أي ان الاصل في الوظيفة هي الوظيفة الدائمة لذا نرى من الضروري تعديل القوانين المتعلقة بالوظيفة العامة وسد النقص والقصور في اغلبها ومنها ضرورة تنظيم الملف الوظيفي وتوضيح مفهومه مع بيان ما يحتويه بشكل دقيق والجهة المسؤولة عن ذلك .

المطلب الثاني/ تنظيم الملف الوظيفي: تبين لنا ان ملف الموظف الشخصي هو الملف الرئيسي الذي يحتوي على تاريخ انتمائه للوظيفة بدايةً من طلب التوظيف وحتى مقابلة ووثائق إنهاء العمل. ويمكن لموظفي الموارد البشرية والوحدات الادارية، والمشرف المباشر للموظف، والمسؤول المباشر فقط الوصول إلى المعلومات في ملف الموظف الشخصي، ولا يغادر هذا الملف مكتب الموارد



البشرية أبدأ. وعادة ما يتم تخزين الملف الشخصي للموظف في خزانة ملفات مغلقة ومقاومة للحريق في مكان مغلق يُمكن لموظفي الموارد البشرية الوصول إليه. وتعتبر خصوصية معلومات الموظف في الملف الشخصي ذات أهمية قصوى. ونحاول في هذا المطلب ان نبين كيفية تنظيم هذا الملف الوظيفي ليصبح له قيمة قانونية يسهل الرجوع اليه في اثبات الحقوق او تحقق المسؤولية التأديبية. ويتضمن هذا الملف كافة المستندات المتعلقة بالأوضاع الخاصة للموظف من حالته الاجتماعية وضرورة تحديثها عند اي تغيير مع خدماته السابقة وتاريخ تعيينه الاول ووضع الاداري من نقل او تنسيب او اعاره وغيرها من الاحوال الوظيفية اضافة الى المكافاة والمنح والجوائز الوظيفية وكتب التقدير او الشكر التي حصل عليها الموظف واي ملاحظات او تقييمات صادرة من الإدارة تجاهه واهمها العقوبات التأديبية على ان يتم وضع ارقام تسلسلية واضحة لكافة المستندات وادراجها في الفهرس بدون اي حكاوشطب، ويعتبر كل مستند يودع في الملف الشخصي جزءا منه، يبقى ما بقي الملف ولا يجوز بالتالي اتلافه بأي حال. يعتبر الموظف المؤمن على الملف الشخصي ومستنداته مسؤولا شخصيا عن كل تحريف او تزوير يحدث فيه. للملف الشخصي طابعه السري الدائم، غير انه يحق للموظف الاستعلام عن المستندات المتعلقة بأوضاعه الخاصة وللإدارة في هذه الحال، ان تعطيه نسخا عنها او افادة عن مضمونها ويحق للإدارة ان تطلع الموظف، بناء على طلبه، على المستندات التي استند اليها في اتخاذ تدابير تأديبية بحقه من عقوبات الدرجة الاولى، وعلى المستندات المتعلقة بالنقل المبني على اعتبارات تأديبية. بالإضافة الى الجهات التي نصت الاحكام القانونية على حقها في الاطلاع على ملف الموظف، يحق لكل من المدير العام والمحافظ، في حدود صلاحياته، الاطلاع بصورة دائمة على ملفات موظفيه. كما يحق لرؤساء الموظف المباشرين والقائمقامين، كل من في حدود صلاحياته ايضا، الاطلاع على ملفات الموظفين العاملين بأشرفهم. وعلى من يتولى مهمة حفظ هذه الاضابير او الملفات الوظيفية الالتزام بحفظ سرية هذه الملفات بحيث يحظر عليهم افشاء محتوياتها سواء اثناء قيامهم بالوظيفة او بعد انتهاء مدة



خدمتهم. كما ان هذا الملف ينقل مع الموظف عند تنسيبه او نقله الى جهة ادارية جديدة بموجب معاملة تضمن سرية وسلامة محتوياته، وبعد انتهاء خدمة الموظف تقفل الاضبارة الوظيفية وتحتفظ الجهة الادارية بها او تنقل الى دائرة التقاعد عند الاحالة الى التقاعد بموجب القانون. وبمعنى اخر إن الملف عبارة عن حافظة وثائق تخص الحياة الوظيفية للموظف، وتتعلق هذه الوثائق أساسا بحالته الإدارية ومساره الوظيفي بما في ذلك القرارات أو المقررات التأديبية المتخذة ضده بسبب ارتكابه خطأ تأديبيا. توضع مجمل هذه الوثائق في حافظة تسمى اصطلاحا ملفا. وقد اختلفت أوصاف هذا الملف، حسب التشريعات القانونية فتارة يسمى ملفا فرديا وتارة أخرى يسمى ملفا شخصيا أما قانون وكل هذه الأوصاف الفردي والشخصي والإداري تعبر في الحقيقة عن معنى واحد، وهو الملف الخاص بالموظف خلال مساره الوظيفي، ان ملف الموظف يقسم إلى ملفات جزئية، فيتضمن الملف الجامع على ملف جزئي للحالة المدنية للموظف من شهادة ميلاد وشهادة عائلية وشهادة زواج، وشهادة ميلاد أولاده وشهادة الوفاة لاحد أصول الموظف أو فروعه أو موت زوجه وشهادة الجنسية وشهادة السوابق القضائية، وملف جزئي يخص الشهادات والمؤهلات العلمية، وملف جزئي يخص المسار المهني من قرارات تعيين وتثبيت وترقية وهذا الاجراء هو ليس اختياريًا" للإدارة وانما يلزم ويتوجب عليها ذلك.^(٩) ولما لهذا الملف الوظيفي من اهمية بالغة بما يحتويه من حقوق و ضمانات للموظف العام فتقع على عاتق الادارة مسؤولية حفظه وعدم ضياع او فقدان اي مستند فيه ، ولقد اعتمد الفقه والقضاء الإداريين على نوعين أساسيين من المسؤولية هما المسؤولية على أساس الخطأ ، و المسؤولية على أساس المخاطر (دون خطأ) ، وهذا ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا المصرية عندما قضت((وحيث إنه ولئن كان ملف الخدمة هو الوعاء الذي يحوى بيانا كاملا لوقائع حياة العامل الوظيفية إلا أن ذلك لا يفترض نفس أي بيان أو مستند يخص العامل إذا لم يوجد له أصل بملف خدمته، بل أن فقد ملف الخدمة ذاته لا يعنى ضياع الحقيقة وإنما يتعين الوقوف على ما لدى الإدارة من سجلات ومستندات أخرى مسطر فيها البيانات والطلبات

المقدمة من العاملين قبل أن تودعها ملفات خدمتهم وذلك للحكم على صحة الواقعة من عدمه وثبوت الادعاء أو نفيه^(١٠) و أخذ الاتجاه الحديث لقضاء مجلس الدولة ، بأن العمل الإداري الخاطيء يعد الأساس الأصلي للمسؤولية الإدارية ، و الأساس التكميلي يتحقق حتى بدون خطأ في حالات و شروط محددة نزولا عن فكرة العدالة ، التي توجب التعويض عن الأضرار الناشئة عليه ، ولذلك فإن لها أهمية كبيرة من منطلق أنها قاعدة عامة و أصلية ، بحيث ظهرت من زمن بعيد و هي تقوم على ثلاثة أركان ، و هي الخطأ و الضرر ، و العلاقة السببية بين الخطأ و الضرر. نظم المشرع العراقي مسؤولية الادارة عن أعمال موظفيها بنص خاص ضمن قواعد المسؤولية التقصيرية، وتحت عنوان المسؤولية عن فعل الغير، هذا وأن أساس هذه المسؤولية هو خطأ مفترض من جانب الإدارة مفاده أنها لم تقم بما ينبغي من الرقابة والتوجيه وبذل الحيطة لمنع الموظف من ارتكاب الخطأ.^(١١)

وهكذا نجد أن المشرع قرر المسؤولية في بعض الأحيان من دون الاستناد إلى فكرة الخطأ، فالقانون المدني العراقي لم يأخذ بنظرية المخاطر بصورة صحيحة وإنما نص في المادة (٢٣١) منه أن كل من كان تحت تصرفه آلات ميكانيكية أو أشياء أخرى تتطلب عناية خاصة للوقاية من ضررها يكون مسؤولا عما تحدثه من ضرر ما لم يثبت أنه اتخذ الحيطة الكافية لمنع وقوع هذا الضرر، هذا مع عدم الإخلال بما يرد في ذلك من أحكام خاصة. فالمادة المذكورة بالرغم من أنها جعلت الخطأ مفترضا، إلا أنها تركت المجال مفتوحا لما تقررته القواعد الخاصة إن وجدت. وهذا يعني أن المشرع العراقي اقر بوجود مخاطر في حراسة الأشياء أو على الأقل احتمال وجودها في المستقبل. وجاء تطبيق ذلك في حكم لمحكمة قضاء الموظفين بتاريخ ٢١/٨/٢٠١٩. إذ اعتبر ان الادارة ملزمة بترفيح الموظف على الرغم من ضياع امر اخر ترفيح وامر تعديل الراتب في اضارته الشخصية كونها المسؤولية عن المحافظة عليها وان ذلك لا يبرر امتناعها وقد صادقت المحكمة الادارية العليا في العراق على هذا الحكم وأصبح مبدأ قانوني يؤكد ان حفظ اضبارة الموظف من مسؤولية الادارة وان اي فقدان فيها تتحملة تبعا لهذه المسؤولية لذلك فان الموظف غير مسؤول عن فقدان اي امر اداري من اضبارته وان



الادارة هي من تتحمل هذه الاخطاء. ومن خلال ما تقدم يتبين لنا ضرورة اهتمام التشريعات الوظيفية بما يحتويه الملف بشكل دقيق، كي لا يكون هذا الملف مهملاً أو عرضة لأهواء السلطة في ما يجب أن يحتويه وما لا يجب أن يحتويه، على الرغم من وجود عرف إداري حول تنظيم الملف الوظيفي أو ترتيبه بموجب قرارات فردية، حيث يجب أن ينظم الملف في صلب قانون الخدمة المدنية الرئيسية للدولة أو على أقل تقدير في اللائحة التنفيذية للقانون، بحيث تبين هذه التشريعات على وجه الدقة وعلى سبيل المثال لا الحصر ما يجب أن يشتمله الملف ومالا يجب أن يشتمله، وعلى ذلك يجب أن يحوي الملف كافة الوثائق والمعلومات المتصلة بالموظف سواء فيما يتعلق بالمركز الوظيفي من قرار التعيين والترقيات والجزاءات وتقارير الأداء وغيرها ، وتلك التي تتعلق بالعمل من رسائل شكر وإطراء ومقترحات فنية عززت من الإنتاجية أو لجان اشترك فيها أو أعمال لخدمة المجتمع انخرط فيها الموظف ومرتبطة بعمله، ويجب أن تذكر هذه الأعمال مهما كان مستواها وذلك لما ذكرناه من فائدة تتصل بالروح المعنوية للموظف وتحفيز إنتاجيته والحفاظ على رصيده الإنتاجي رغم تغير الإدارة وتعاقبها. كما يجب أن تبين التشريعات عدم الإشارة في الملف الى كل ما هو مبني على التمييز الغير مشروع في المعاملة أو الرأي السياسي أو الديني أو الفلسفي.

(١٢)

المبحث الثاني/ القيمة القانونية للملف الوظيفي في الحقوق الوظيفية: يتمتع الموظف العام بعدة حقوق ومزايا، بعضها مالي والبعض الاخر ادبي يستفيد منها اثناء الخدمة وبعدها وهذه الحقوق والمزايا هي الاجازات والترفيغ والترقية والتي لا يمكن منحها او تنظيمها بدون الرجوع الى الملف الوظيفي للموظف العام وسنحاول من خلال هذا المبحث بيان القيمة القانونية للملف الوظيفي في الحقوق بمطلبين نتكلم في الاول عن القيمة القانونية للملف الوظيفي في الترفيغ والترقية وفي المطلب الثاني عن القيمة القانونية للملف الوظيفي في الاجازات الوظيفية.

المطلب الاول/ القيمة القانونية للملف الوظيفي في الترفيع والترقية: يعتبر الترفيع من الوسائل الضرورية واللازمة للنهوض والتطوير بالسلم الوظيفي لان الكفاءة المهنية للموظف تؤخذ بنظر الاعتبار وتعد حافزا مشجعا له لتطوير مهاراته وزيادة كفاءته ولم يعرف المشرع العراقي الترفيع او يضع مفهوما له في قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل الا انه تدارك هذا النقص التشريعي واورد تعريفا له في قانون رواتب الموظفين رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ حيث جاء في نص المادة السادسة منه بفقرتها الاولى: الترفيع هو انتقال الموظف من الوظيفة التي يشغلها الى وظيفة تقع في الدرجة الاعلى التالية لدرجته مباشرة ضمن تدرجه الوظيفي . ويكون من خلال الانتقال الى درجات اعلى او فئات حسب النظام المتبع في ترتيب الرواتب.^(١٣) ويتم ذلك وفق اسس واعتبارات موضوعية واهمها مبدأ تكافؤ الفرص والمساواة وتدعيم هذا النظام بالضمانات اللازمة لمنع تسرب عناصر الفساد له ومن اهم هذه الضمانات هي الاحكام الادارية والرقابة سواء كانت ادارية او قضائية. وفي سبيل حصول الموظف على حقه في الترفيع وان لم يكن حقا " مطلقا" كونه يستند الى السلطة التقديرية للإدارة عند توفر شروطه الا انها ملزمة بإصداره في نطاق مبدأ المشروعية ويتم ذلك من خلال متابعة خدمة الموظف وحصوله على كتب الشكر والتقدير وعدم توجيه اي عقوبة انضباطية له تمنع صدور امر الترفيع وجميع هذه المستندات تكون مثبتة في اضرارته او ملفه الوظيفي وبدونه لا يمكن اثبات حقه او استحقاقه , ومن هنا تظهر القيمة القانونية للملف الوظيفي في اثبات حقوق الموظف بالترفيع ويمكن الاحتجاج به كضمانه امام القضاء الاداري كالحكم السابق المشار اليه بتحصيل الادارة مسؤولية الفقد او الضياع في الاوامر الادارية التي تثبت ترفيع الموظف والزامها بإجرائه , وقضت المحكمة الادارية العليا بحكم اخر لها بانه:(لا يجوز للإدارة ان ترتب اثارا" غير التي رتبها القانون لحالة كون الموظف مستمرا" بالخدمة وهذا يعني استحقاقه للحقوق والامتيازات المقررة قانونا" ومنها الترفيع عند توفر شروطه)^(١٤) . كما ان الرقابة الادارية والقضائية لا يمكن احكامها الا بالرجوع الى اضاير الموظفين وتدقيقها بما يخدم مصلحة الموظف نفسه او الجهة الادارية التي



قامت بإصداره فقد يتم تعديل القرار الإداري بالترفيغ او الغائه او تصديقه على وفق ما يتم اثباته في ملفه الموظف، كما تسهم الرقابة القضائية بحماية حقوق الافراد لما تتمتع به من حيادية ونزاهة واستقلال بعيدا " عن تعسف واهمال الادارة ويكون ذلك من خلال الطعن بالقرارات الادارية واجبار الادارة على الامتثال للقانون واحترامه في القرارات والوامر الصادرة منها.^(١٥) اما القيمة القانونية للملف الوظيفي في الترقية فالمشروع العراقي لم يعرفها ايضا في قانون الخدمة المدنية او قانون رواتب الموظفين الا ان للفقهاء الاداري دور في تعريفها بانها نقل الفرد من وظيفته الحالية الى وظيفة اخرى في مستوى تنظيم اعلى يتحمل شاغلها مسؤوليات وواجبات اكبر^(١٦) . وبعضهم يقصرها على الحالة التي تكون فيها اعمال الوظائف واختصاصاتها من نوع واحد وفي وحدة ادارية واحدة فهي انتقال الموظف من الوظيفة التي يقوم بها الى وظيفة ذات مستوى اعلى في التنظيم الاداري ويترتب عليها اصلاح وتحسين مركزه الوظيفي والمالي^(١٧) . وللترقية ايضا " ضمانات مقررمة لمصلحة الموظف فمثلا " وضع المشروع الفرنسي جملة من الضمانات تتمثل بوجود عرض قوائم الترقية على اللجان الادارية كما يحق للموظف التظلم من هذه القرارات ، اضافة الى الرقابة القضائية والتي تؤدي الى تحقيق المساواة بين الموظفين كافة . اما ضمانات الترقية في العراق فهي وان كان حقا " للموظف الا انه غير مطلق يخضع لسلطة الادارة التقديرية كالترفيغ . ونامل من المشروع العراقي ايجاد تمييز بين الترفيغ والترقية وفصل الدرجة الوظيفية عن العنوان الوظيفي فيكون الترفيغ مقتصر " على الزيادة في الراتب والمعيار المعتمد في ذلك هو الاقدمية نتيجة تراكم سنين الخدمة اما الترقية فتكون بالتدرج الوظيفي والمعيار المعتمد في الترقية هو الجدارة والكفاءة . وفي سبيل ان يحصل الموظف على ترقيته الوظيفية او العلمية لابد من الرجوع الى ملفه الوظيفي واحتساب سنوات خدمته الوظيفية مع مؤهلاته الدراسية والعلمية لينال الترقية التي يستحقها مع ضرورة ان لا يكون هناك مانع قانوني من الحصول عليها كإحالتها الى مجلس تأديبي او حصوله على تقارير اداء منخفضة وعلى الرغم من عدم نص المشروع العراقي على هذه الموانع بصورة صحيحة في قوانين



الخدمة والرواتب الا ان ذلك لا يمنح الادارة من التريث في ترقية الموظف لحين البت في اللجان التأديبية او تحسين مستوى الاداء. وفي مقابل ذلك يحق للموظف الاعتراض على قرارات تأخير الترقية او منعها امام سلطات القضاء الاداري والتي تمثل ضمانة هامة من ضمانات الموظفين اضافة الى التظلم من هذه القرارات والطعن بها ، وفي سبيل ان تتخذ السلطات القضائية الاجراءات اللازمة في نظر الطعون لابد من الرجوع الى الملفات الوظيفية او الاضابير الشخصية الخاصة بالموظفين للوقوف على حقيقة القرارات الادارية المتخذة بحقه ومن ثم تعديلها او الغائها او تصديقها .ونورد في ذلك قرار مجلس الدولة رقم ٣٢٩/٢٠١٢ / انضباط تمييز والذي جاء فيه (لدى التدقيق والمداولة من الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة وجد ان الطعن التمييزي مقدم ضمن المدة القانونية فقررت قبوله شكلاً ، ولدى عطف النظر على الحكم المميز وجد ان المدعي (المميز عليه) موظف في دائرة الاصلاح العراقية التابعة للمدعي عليه (المميز) اضافة لوظيفته وتم تعيينه في ٢٠٠٥/٥/٨ بعنوان معاون احصائي بالدرجة السابعة المرحلة الاولى وتم تثبيته بموجب الامر الاداري المرقم (٥٩٤) في ٢٠٠٦/٦/٢٠ ويعترض على الامر الاداري المرقم (٣٣٤٧) في ٢٠١٠/٤/٥ المتضمن ترقيته بالراتب فقط ولحين توافر العنوان واعتبارا من تاريخ المصادقة في ٢٠١٠/٣/٢٧ وحيث ان ملك الدائرة المصدق من وزارة المالية للأعوام (٢٠٠٩ و٢٠١٠ و٢٠١١) يبين توافر الدرجة الشاغرة ولم يتم اشغالها عند استحقاق المدعي ولم يتم منحها له وحيث ان الدرجة لازالت شاغرة في ضوء ما مؤشر في الملاك للأعوام المذكورة وحيث ان ترقية المدعي من تاريخ المصادقة غير صحيح وحيث لا يجوز ترقية الموظف بالراتب دون العنوان الوظيفي وحيث ان شروط الترفيع الى الدرجة السادسة متوفرة في المدعي لذا يكون ترفيعه من تاريخ الاستحقاق استناداً الى احكام الفقرة (ثانياً) من المادة (٧) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ وحيث ان مجلس الانضباط العام قد التزم بوجهة النظر القانونية واصدر قراره بترفيع المدعي من معاون احصائي في الدرجة السابعة الى عنوان احصائي الواقعة في الدرجة السادسة واعتباراً من تاريخ الاستحقاق فيكون



قراره صحيح وموافق للقانون ، تقرر تصديقه ورد الطعون التمييزية وتحميل المميز رسم التمييز وصدر القرار بالاتفاق في ٢٥/شوال/١٤٣٣هـ الموافق ١٣/٩/٢٠١٢م.) وبذلك استند في القرار على الادلة الثبوتية الموجودة في اصابة الموظف والتي تثبت تاريخ استحقاقه والدرجة الوظيفية التي تتوافق مع مؤهلاته وسنوات خدمته عند توافر شروطها . ويتبين لنا من خلال ذلك اهمية الملف الوظيفي وقيمتها القانونية كدليل من ادلة الاثبات القانونية عند المنازعات الادارية وكذلك ضمانه مهمة من ضمانات الموظف العام في الترقية والترقية الوظيفي.

المطلب الثاني/ القيمة القانونية للملف الوظيفي في الاجازات : ناول في هذا المطلب بيان القيمة القانونية للإصابة الوظيفية في الاجازات على مختلف انواعها والتي تمنح للموظف خلال خدمته الوظيفية وكيف تسهم هذه الملفة في الحصول على هذه الامتيازات او اثباتها عند المطالبة بها او الطعن بالقرارات الصادرة من الجهات الادارية، ولا بد لنا قبل المضي في موضوع مطلبنا هذا ان نبين مفهوم الاجازات الوظيفية وانواعها وطبيعتها القانونية. الاجازة الوظيفية هي مدة زمنية معينة ينقطع فيها الموظف عن وظيفته بموجب القانون بدون ان يؤثر ذلك على حقوقه المالية والمعنوية وان كان بعضها يقلل من هذه الحقوق ، وهي حق للموظف يستحق عنها راتبه ومخصصاته بشكل كامل الا اذا كانت بنصف راتب او بدون راتب^(١٨) ويتصف هذا الحق بانه ذو طبيعة شخصية وتنظيمية سواء كانت الاجازات اعتيادية او غير اعتيادية^(١٩). لم يرد في التشريعات المتعاقبة تعريفاً " متكاملًا " للإجازة الوظيفية واكتفت بتحديد احكامها وشروط منحها وتركت مهمة ذلك للفقهاء القانونيين والقضاء لوضع تعريف شامل لها ، ونجد ان المشرع العراقي عند صياغته للتشريعات يكون مهتماً " بالوظائف اللغوية لكل مفردة من مفردات التشريع وعرفها الفقهاء تعريفات عدة منها هي انقطاع الموظف لفترة من الزمن عن ممارسة مهامه الوظيفية لسبب من الاسباب المحددة بموجب القانون.^(٢٠) وكان لابد ان يشار ان هذا الانقطاع بموافقة الجهة الادارية لان خلاف ذلك يكون مخالفة وظيفية . ومنهم من اعتبرها حق للموظف فيه توازن كامل بين الصالح العام وادائه على الوجه الاكمل^(٢١) اما القضاء الاداري فقد



اعتبرها انقطاع عن العمل وتخلف عن اداءه وتغيب عنه لسبب قرره القانون بحسب الاحوال وانواع الاجازات. ^(٢٢) وقد شرع بموجب القانون الاجازات المستحدثة ايضا" وهي اجازة الخمس سنوات والتي وردت ضمن قوانين الموازنة العامة الاتحادية والتي نجد اساسها الدستوري في المادتين ٦٢ و ١١/ثالثا" ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية . وتجد الاجازات بمختلف انواعها اساسها القانوني في التعليمات والانظمة والقرارات الملحقة بالقانون الاساس ولاتمس الحقوق والمراكز القانونية التي انشأت في ظلها، ويجب ان يتضمن منح الاجازات الاجراءات الشكلية والموضوعية التي نص عليها القانون وان تصدر بقرار اداري صريح بناء على طلب الموظف والذي يمثل ركن السبب في هذه الاجراءات. ويترتب على قرار منح الاجازة الوظيفية اثارا" قانونية اعتبارا" من تاريخ صدورها فترتب حقوقا" له والتزامات مالية او عينية وتنظيمية طيلة فترة تمتعه بالاجازة. وتحتاج الجهة الادارية قبل اصدار الامر الاداري بالاجازات الاطلاع على خلاصة خدمة الموظف والتي تنظم بالرجوع الى اضارته او ملفه الوظيفي اذ يتحتم تثبيت خدمته الفعلية لتحديد مدى استحقاقه للاجازة المطلوبة من عدمه ، والتي يثبت فيها كافة المعلومات الشخصية اضافة الى بيان الاجازات براتب او بدون راتب التي حصل عليها وتاريخها لبيان استحقاقه للاجازة التي تقدم بطلبها من عدمه وحساب مقدار الاجازات التراكمية لديه ، من هنا تبرز القيمة القانونية للملف الوظيفي ومدى اسهامه في الاطلاع على خلاصة بخدمات الموظف قد تغفل الادارة او الموظف نفسه المعلومات الواردة فيها .وان كانت الاجازات دراسية فأیضا" يعتمد على هذه المعلومات لحساب سنوات الخدمة المستحقة اذ لا بد ان يكون للموظف سنتين فعلية في الخدمة الوظيفية ليتمكن من الحصول على الاجازات الدراسية سواء داخل او خارج العراق وذلك وفقا" للقانون رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٩ والذي الغي بموجبه نص المادة ٥ من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ ليحل محلها اولاد" -أ- للوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة منح الموظف الذي يحمل شهادة جامعية اولية او عليا واكمل ٢ سنتين في خدمة وظيفية فعلية بعد اخر شهادة ، اجازة دراسية خارج العراق وبجميع ما يتقاضاه من راتب ومخصصات ثابتة



للحصول على شهادة اعلى للمدة التي تتطلبها الدراسة وتعلم اللغة وقد اشارت الفقرة ثانياً الى منح الاجازة داخل العراق بنفس مدة الخدمة السابقة التي فرضها القانون . ومن اجل ان تكون الاجازة فاعلة ومؤدية لأغراضها يجب ان تتوفر لها الضمانات الكافية وهي الرقابة بمختلف انواعها سواء كانت ادارية تمارسها الادارة من تلقاء نفسها او قضائية يمارسها القضاء الاداري بكونه جهة مستقلة ومحايدة ، ويترتب للموظف حق مكتسب وان كان القرار معيب او غير مشروع وقد اقرت الهيئة العامة لمجلس الدولة في قرارها التمييزي هذا المبدأ بقولها : من القرارات الفردية التي لا يجوز للإدارة سحبها او الغائها او تعديلها ولو كانت مخالفة للقانون الا بشرط ان يحصل السحب او الالغاء في ميعاد معقول او مناسب .^(٢٣) وقد يكون هذا بناء على تظلم من الموظف طالب الاجازة مما يسهم في الحد من التخاصم قضائياً ولصاحب الصلاحية ان يصحح القرار الاداري حال توضيح عدم مشروعيته والذي يتأكد من خلال ملفات الموظف ووثائقه الرسمية التي يتم اعادة تدقيقها للوصول الى مشروعية القرار من عدمه .^(٢٤) وتعد ضمانات الرقابة القضائية من افضل الضمانات الرقابية على اعمال الادارة بشكل عام وعلى قرار منح الاجازات من عدمه بشكل خاص كونه اكثر فاعلية في حماية مبدأ المشروعية ، اضافة الى انواع الرقابة الاخرى . وتكون هذه الرقابة على الاركان الخارجية والداخلية للقرار الاداري لغرض التأكد من سلامتها من العيوب التي توجب الالغاء دون المضي في مضمون القرار او مسيباته .^(٢٥)

المبحث الثالث/ القيمة القانونية للملف الوظيفي في العقوبات الانضباطية: بعد ان اوضحنا اهمية الملف الوظيفي ومكانته في الحقوق الوظيفية نتكلم في هذا المبحث عن القيمة القانونية للملف في مجال العقوبات الانضباطية اذ يحتل مكانة هامة كونه يحتوي العديد من الوثائق التي تهم الموظف والتي يستند عليها في تحقيق اهم ضمانات من ضمانات التأديب وهي حق الدفاع . ويعرف هذا الحق بأنه مجموع المكنتات القانونية التي يتاح للموظف من خلالها اصالة او بالوكالة دفع التهمة المسندة اليه بمخالفة الواجبات الوظيفية امام سلطة التحقيق او المحكمة .^(٢٦) وجاء الاساس القانوني لهذا الحق من القانون الفرنسي اذ طبقها مجلس الدولة الفرنسي



بشكل محدد ودقيق^(٢٧). ويكون الاطلاع على الملف الوظيفي والملف التأديبي ليعاط الموظف بكافة اللوراق والوثائق والمستندات التي يتضمنها ملفه الوظيفي كونه يتمشى مع مبادئ الشفافية والوضوح والتي يجب على الادارة تبنيها^(٢٨). إن الحق في الاطلاع على الملف الوظيفي يوفر للموظف عناصر ومعلومات ذات صلة بالقضية محل التأديب تمكنه من الدفاع عن نفسه، مما يؤدي بالنتيجة إلى الحد من إساءة استعمال الإدارة لسلطتها التقديرية في التأديب كما يحقق فائدة أخرى تتمثل في التروي والتدبر في ممارسة الإدارة لسلطتها التأديبية ، والملاحظ أن المشرع الفرنسي لم يقصر الاطلاع على الملف الوظيفي قبل اتخاذ إجراء تأديبي فقط بل مد ذلك ليشمل حالة تأخر ترقية الموظف بالأقدمية أو في حالة النقل الوظيفي كما مر ذكره سابقاً". ويكون هذا الاطلاع بطلب من الموظف نفسه ولا تلزم الادارة بذلك دون طلبه. والمراد هنا هو ملف التحقيق الاداري اي اللوراق التي تضمنها عمل اللجنة والامر الاداري الصادر بتشكيل اللجنة التحقيقية والكتب الرسمية المتهم بالتلاعب بها او اصدارها بصورة غير مشروعة وقد تحتوي على اوليات ذات اهمية كونها محررات رسمية بنسخ اصلية لا يمكن نسبتها اليه بدون اطلاعه عليها ، ونجد في الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ ما يضمن هذا الحق اذ جاء في الفقرة الرابعة من المادة ١٩ منه ان (حق الدفاع مقدس ومكفول في جميع مراحل التحقيق والمحاكمة) وارتبط هذا الحق بالخصومة الجزائية والادارية . أما بالنسبة الى موقف المشرع العراقي في قانون الانضباط النافذ فنجده قد أغفل النص على هذه الصورة المهمة من صور ممارسة حق الدفاع للموظف المخالف عند التحقيق معه، ولم يرد في القانون نصاً صريحاً "يجب للموظف الاطلاع على ملف اللوراق التحقيقية والمستندات والوثائق المرفقة به والتي جمعتها اللجنة التحقيقية اثناء اجرائها التحقيق كما لم يتضمن حق الموظف بطلب صورة عنها ليستعين بها عند التظلم او بالطعن بالقرار الخاص بالعقوبة الانضباطية^(٢٩). الا ان ذلك لا يمنع اطلاع الموظف المخالف على ملفه استناداً" الى ما جاء به القانون بان تتولى اللجنة التحقيق تحريرياً" مع الموظف المخالف المحال عليها ولها في سبيل أداء مهمتها سماع



وتدوين أقوال الموظف والشهود والاطلاع على جميع المستندات...^(٣٠) يتضمن في فحواه ومضمونه وبما لا يقبل الشك إن للجنة إن تواجه الموظف بالمخالفات المنسوبة إليه والاستماع الى رأيه بصددها لكن العبارة التي جاء بها المشرع العراقي "ولها في سبيل أداء مهمتها..." عبارة لا تحمل في طياتها دلالة الإلزام والإجبار، وإنما للاختيار أي من حق اللجنة إن تأخذ بذلك أو لا تأخذ به وهذا يجعل من الواجب أن نرجع الى القواعد العامة التي أوجبت الرجوع الى أحكام ومبادئ قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم(٢٣) لسنة ١٩٧١ في الحالات التي لم يرد نص عليها في قانون الانضباط وعند الرجوع الى أحكام القانون المذكور نرى أن المشرع العراقي أوجب في المادة ١٢٣ منه على من يقوم بالتحقيق مع المتهم ان يحيطه علما" بأوجه التهمة التي نسب إليه ارتكابها وإلا ترتب البطلان على إجراءاته . ومع ان الاضبارة الشخصية للموظف تعد من اهم الادلة التي يستند اليه الموظف في دفاعه الا انه لا يحصن من السلبيات الادارية انه حصل في حياته الوظيفية على كتب شكر وتقدير كثيرة.^(٣١) اذ جاء في قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة رقم ١٥٧/انضباط / تمييزم ٢٠١١ في ٢١/٤/٢٠١١ ان ادعاء المميز بحصوله على ٢٦ كتاب شكر وتقدير في حياته الوظيفية يعد دفعا" غير منتج لكونه لا يحصنه من السلبيات الادارية وقرر تصديق الحكم المميز وبالتالي اعفي من منصبه. كذلك يثور التساؤل عن إمكانيه اجبار الموظف العام لإدارة على اطلاعه على الملف الوظيفي؟ إن الفقه الفرنسي يرى أن الموظف لا يملك أي وسيلة قانونية لإجبار الإدارة على اطلاعه على الملف، وكل ما بوسعه في هذا المجال الطعن بعدم شرعية الجزاء الذي وقع عليه دون اتباع الضمانات التأديبية المنصوص عليها بالقانون. وإذا كان من حق الموظف الاطلاع على ملفه التأديبي فإنه يجب أن يكون هذا الاطلاع سرياً، لان الموظف من بين واجباته الوظيفية الحفاظ على السر المهني وبناء على ذلك فإن هذا الاطلاع على الملف يلتزم فيه الموظف بحفظ السر، سر الوثائق المطلع عليها، بحكم هذا الحق المقرر له قانوناً، واستعمال لهذا الحق يمكن للموظف أن يستنسخ نسخاً من الوثائق المطلع عليها أو بصورها تصويراً فوتوغرافياً. تتقارب معاني الاطلاع



الشخصي والسري على الملف التأديبي ولكن تتميز كل خاصية بمعنى خاص بها. يقصد بالاطلاع السري بأن الموظف هو نفسه الذي يقوم بالاطلاع على ملفه التأديبي الا إذا سمحت الإدارة بخلاف ذلك، ومعنى ذلك أن الموظف لا يفوض هذا الحق إلى الغير مهما كانت صفة هذا الغير ورتبته الوظيفية ولكن إذا طلب الموظف من الإدارة أن يمثله في عملية الاطلاع على الملف التأديبي مدافع، وقد يكون هذا المدافع موظفاً، أو مندوباً نقابياً أو محامياً يمارس مهامه طبقاً لتنظيم قانون المحاماة، فإن الإدارة كقاعدة عامة تخرجه بهذه الإمكانية وهذا ما هو معمول به في القانون الفرنسي. ألا ان المشرع العراقي أغفل النص على احقية الموظف المخالف بالاستعانة بمحام من اجل الاطلاع على ملفات التحقيق وملفة الموظف من اجل ضمان ممارسة حق الدفاع اصالة عن نفسه او بالوكالة. يتضح مما تقدم أن للملف الوظيفي قيمة قانونية باعتباره ضماناً مهمة للموظف العام من خلال الاطلاع عليه، لما توفره للموظف من عناصر ومعلومات ذات صلة بالقضية محل التأديب تمكنه من الدفاع عن نفسه، الأمر الذي يساعد بالنتيجة إلى الحد من إساءة استعمال الإدارة وتعسفها في استعمال حقها ولسلطتها التقديرية في التأديب وترويتها وتدبرها قبل ممارسة سلطتها التأديبية، كما تحقق هذه الضمانة في مجال حرية الرأي للموظف العام الاطمئنان على أن آرائه سواء كانت تأخذ الطابع السياسي أو الديني أو المهني لم تكن هي الدافع لإدارة عند إقدامها على التأديب، ومن وجهة نظرنا الا تنحصر ضمانات الاطلاع على الملف الوظيفي في مسائل التأديب أو مسائل النقل أو تأخر الترفيع والترقية فقط كما فعل المشرع الفرنسي بل يجب أن يترك هذه الحق للموظف العام حتى في غير هذه المسائل، بحيث يمكن من الاطلاع على ملفه في أي وقت يشاء، وذلك للتأكد بشكل دوري من محتويات ملفه وتفقد نواقصه لاسيما في الحالات التي لم ترصد فيه أعمال الموظف الفنية المتصلة بالعمل، الأمر الذي يبث الثقة والاطمئنان في نفس الموظف مما ينعكس على إتقانه للعمل ومستوى إنتاجيته. وفي مجال الفصل غير التأديبي لاعتبارات المصلحة العامة لجأ القضاء

إلى الملف الوظيفي لتحقق من وجود هذه الاعتبارات، وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية ((إذا ثبت أن إنهاء خدمة الموظف كان بسبب الاستغناء عنه لعجزه وعدم صلاحيته للبقاء في وظيفته العامة لأسباب قدرت خطورتها جهة الإدارة التي تنفرد بهذا التقدير، وبما يمكن ترتيبه عليه من آثار، كعدم الرضا عن عمله أو عدم إنتاجه أو رداءة صحيفة خدمته أو شذوذ مسلكه الخلقى أو عدم قدرته على الاستمرار في القيام بأعباء وظيفته المتصلة بتعليم النشء وتهذيبهم و تثقيف عقولهم، أو إخلاله بواجبات وظيفته واستهتاره بها، أو بالسلوك السوى المتطلب من القائم عليها، أو استهانتها بكرامتها أو بمقتضياتها أو بأصول النزاهة والشرف وحسن السمعة أو ما إلى ذلك - ورأت أن المصلحة العامة تقضى بإقصائه عن وظيفته، وكان لهذه الأسباب أصل ثابت في الأوراق يشهد به ملف خدمته وترويه صحيفة جزاءاته، فإن هذا التسريح غير التأديبي لا يستلزم أن يكون الموظف قد ارتكب ذنباً إدارياً محدداً بالفعل، بل يقع صحيحاً بريئاً من المعيب الموجب لإلغاء القرار الصادر به، ويعتبر قائماً" على سببه المبرر له قانوناً^(٣١)) "لذا كثيراً" ما يستعان بالملف الوظيفي في مسائل الفصل التأديبي لتبيان الفصل التعسفي من غيره المبني على وقائع صحيحة ، وبالرغم مما للملف الوظيفي من حجية في أحكام القضاء المختلفة و مرجعاً رئيسياً للقضاء إلا أنه ليس الوحيد في كل ما يتعلق بالموظف العام من بيانات ومعلومات يمكن الاستناد عليها للتحقق من وقائع الدعوى محل النزاع، وفي هذا الشأن قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية ((ملف الخدمة وإن كان هو المرجع الرئيس في ما يتعلق بمراحل حياة الموظف في الوظيفة...إلا أنه غني عن القول أنه ليس معنى هذا أنه المصدر الوحيد الذي يجب الاقتصار عليه وحده في كل ما يتعلق بالموظف من بيانات ومعلومات قد يكون لها أثرها في هذا الشأن...فقد تغيب تلك البيانات والمعلومات عن واضعي التقارير، وقد لا يحتويها الملف، لكنها لا تغيب عن ذوي الشأن ممن بيدهم زمام الأمر، يستوفونها سواء بأنفسهم بمصادرهم الخاصة أو بالأجهزة الرسمية المخصصة لجمع هذه البيانات والمعلومات



وتحريها))^(٣٣) من خلال ما تقدم تبين لنا أن إطلاع الموظف على ملفه التأديبي هو حق من حقوق الدفاع، وقاعدة أساسية من قواعد حقوق الإنسان وضمن من الضمانات الجوهرية للموظف قبل إحالته على المجلس التأديبي او الانضباطي، وأن القانون الفرنسي يبين بصورة أساسية وتفصيلية كيفية الاطلاع على الملف التأديبي وأن يكون الاطلاع كامل وشخصيا وسريا ومفيدا الأمر الذي أغفله المشرع العراقي والذي نأمل أن يتدارك ذلك بنصوص قانونية وتنظيمية دقيقة حفظا لحق الموظف وأبعادا لتحكم الإدارة وتعسفها لاسيما مع غياب النص القانوني أو التنظيمي. كما لم ينص المشرع على استعانة الموظف بمدافع أو محام أثناء فترة اطلاعه على ملفه التأديبي خلافا للقانون الفرنسي الذي أقر له هذا الحق، ونص عليه فقط أثناء مثول الموظف أمام المجلس التأديبي. نخلص مما تقدم ان القضاء يعطي للملف الوظيفي وزنا " قانونيا" هاما في الخصومات الادارية ويعتبر مرجعا " اساسي للمعلومات والوثائق في الحقوق والعقوبات التي تفرض على الموظف ولا يجوز ان يستند القرار الاداري على وقائع مادية لم يكن لها اساس في الملف الوظيفي او تخالف ما ورد فيه على الرغم من عدم اعتباره المصدر الوحيد لبطلان القرار او عدم مشروعيته الا انه يحظى بمكانة مهمة وبالتالي قيمة قانونية كبيرة متى ما كان يضم معلومات وبيانات كافية وشاملة.

الخاتمة

الاستنتاجات/

- ١- يقصد بالملف الوظيفي مجموعة الوثائق والقرارات الادارية والمعلومات الخاصة بالموظف العام والتي تمثل مركزه القانوني والوظيفي.
- ٢- لم يرد في التشريع العراقي تعريف واضح وصريح لمفهوم الملف الوظيفي واعتمد في ذلك على الفقه القانوني والاحكام القضائية في توضيح ذلك.
- ٣- تتحمل الادارة مسؤولية المحافظة على الملف الوظيفي وضمن عدم ضياع او اتلاف اي ملف فيه وذلك تأسيسا " على قاعدة مسؤولية الادارة عن اعمال موظفيها.

٤- نظم المشرع العراقي مسؤولية الادارة على اعتبار انها خطأ مفترض من جانب الادارة يلزم تحملها.

٥- لم يرد في التشريع العراقي تعريف واضح لمفهوم الترفيع او الترقية الوظيفية وهناك تشابه في المفهومين وكذلك الاجازات الوظيفية وانما نظم احكامها فقط.
 ٦- للملف الوظيفي اهمية كبيرة في اثبات الحقوق الوظيفية ويعتبر ضمانه من الضمانات التي نص عليها القانون لا يجوز للإدارة ان ترتب اثارا قانونية غير الواردة فيه.

٧- للملف الوظيفي اهمية في احكام الرقابة القضائية والادارية لحماية حقوق الافراد من تعسف الادارة او عدم مشروعية القرارات التي تصدرها.

٨- أغفل المشرع العراقي النص على حق الاطلاع على الملف الوظيفي والتأديبي، الا ان ذلك لا يمنع اطلاع الموظف المخالف استنادا الى مهمة اللجان التحقيقية في سماع وتدوين افادة الموظف.

٩- لم يلزم المشرع الادارة بهذا الحق وانما ترك الامر لسلطتها التقديرية كما لا يمكن للموظف ان يجبر الادارة على ذلك.

١٠- اعطى القضاء للملف الوظيفي مكانة قانونية مهمة في الخصومات الادارية وان لم يكن المصدر الوحيد في ذلك.

١٢- يحظى الملف الوظيفي بقيمة قانونية مهمة في مجال الحقوق الوظيفية والالتزامات القانونية المتمثلة بالعقوبات التأديبية المفروضة على الموظف نتيجة لمخالفته قواعد الوظيفة العامة.

١٣- أن إطلاع الموظف على ملفه التأديبي هو حق من حقوق الدفاع، وقاعدة أساسية من قواعد حقوق الإنسان وضمن من الضمانات الجوهرية للموظف قبل إحالته على المجلس التأديبي.



المقترحات/

- ١- ندعو المشرع العراقي الى ضرورة الاهتمام بالملف الوظيفي واعطائه قيمة قانونية صريحة في نصوص القوانين المنظمة للوظيفة العامة باعتباره ضمانا مهمة من ضمانات الموظف العام.
- ٢- ضرورة النص بشكل واضح على حماية الملف الوظيفي من الضياع او التلف نتيجة الالهمال او التعمد وتحميل الادارة مسؤولية ذلك مع ضرورة فرض العقوبات الجزائية نتيجة ذلك.
- ٣- ندعو المشرع العراقي الى ضرورة تعديل نص المادة (١) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل والنص بشكل صريح على حق الدفاع واطلاع الموظف على ملفه التحقيقي والاستماع الى اقواله وشهوده بكل حرية لمنع الادارة من التلاعب او التجاوز في حق الموظف.
- ٤- ندعو المشرع العراقي الى اعادة النظر بنص المادة العاشرة بفقرتها الثانية من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل بحيث تتولى اللجنة التحقيق تحريريا مع الموظف المحال اليها وعليها في سبيل اداء مهمتها سماع وتدوين دفاع الموظف بنفسه او بواسطة محامي ينتدبه لذلك والاطلاع على جميع المستندات والبيانات التي ترى ضرورة الاطلاع عليها وتحرر محررا" تثبت فيه كافة الاجراءات المتخذة.
- ٥- ندعو المشرع الى ضرورة وضع نظام قانوني لحقوق الموظف في الترفيع والترقية بالاعتماد على الاساليب الادارية الحديثة والتي يسهل على الموظف اللامام بها والمطالبة بحقوقه الوظيفية عند اغفال الادارة او اصدار قراراتها غير المشروعة ويحفظ كل ذلك في ملفه الوظيفي الذي يعتبر مرجع لهذه الحقوق.



٦- ندعو القضاء الإداري بضرورة تفعيل الرقابة القضائية فيما يتعلق بضوابط وشروط وسلامة القرارات الإدارية المتعلقة بالمساءلة التأديبية للموظف او بحقوقه الوظيفية، وذلك أسوة بما هو عليه الحال في توفير الضمانات القانونية والإجرائية للمحاكمات الجزائية.

٧- ندعو المشرع بضرورة تعزيز الضمانات الموضوعية للموظف العام الذي يواجه المساءلة التأديبية، والتي تشمل كافة مراحل التحقيق، وفي إطار من العدالة والشفافية والموضوعية، وذلك بأن يكون التحقيق كتابية، وأن يتم إعلام الموظف قبل ذلك بفترة كافية تسمح له بإعداد دفاعه.

٨- ضرورة تحديد محتويات الملف الذي يمكن الاطلاع عليه وما لايمكن ان يطلع كأسماء الشهود او مقدم الشكوى وان يقدم الموظف طلباً " يبدي رغبته في الاطلاع على ملفه الوظيفي او التأديبي وان يكون " وبشكل سري دون الاحتفاظ باي وثيقة او اخذ نسخة او صورة عنها.

٩- ندعو المشرع العراقي الى ضرورة اعتماد التنظيم الاللكتروني والنص عليه بما يتعلق بالملف الوظيفي اذ تمثل الارشفة الالكترونية وسيلة امنة لحفظ الملفات وعدم تعرضها للتلف او الفقدان مع اتخاذ كافة التدابير الاحترازية لتأمين الوثائق.
 تم بحمد الله

المصادر

اولاً / الكتب باللغة العربية

د. احمد طلال عبد الحميد البدري، التحقيق الاداري وضمانات تحقيق الدفاع دراسة مقارنة، دار ومكتبة عدنان للطباعة والنشر والتوزيع، ط ١، بغداد.

د. أشرف محمد انس، التنظيم الدستوري للوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١١

د. انور احمد رسلان، وجيز القانون الاداري، شركة مطابع



- د. صبري جليبي أحمد عبدالعال، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، دراسة مقارنة بين النظم الوضعية والشريعة الإسلامية"، دار الكتب القانونية، القاهرة، ط ١، ٢٠١٠.
- د. عادل حسن ود. مصطفى زهير، الادارة العامة، دار النهضة العربية، دون سنة طبع، د. عبد العظيم عبد الحميد، شرط المصلحة في دعوى الالغاء، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤.
- د. علي خطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، منشورات الجامعة الاردنية، عمان، ١٩٩٩.
- د. مازن ليلو راضي، النظام التأديبي، دار المسلة لطباعة والنشر والتوزيع، ط ٢، ٢٠١٢.
- د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الاداري، ابن الاثير للطباعة والنشر، الموصل، ٢٠٠٩.
- د. محمد بكر حسين، الوسيط في القانون الاداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٠٦.
- د. محمد رفعت عبد الوهاب: مبادئ وأحكام القانون الاداري، د ط، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢.
- د. محمد طه الحسيني، الوسيط في القانون الاداري، ج ٢، ط ١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٧.
- د. مصدق عادل طالب، الوسيط في الخدمة الجامعية، دراسة تحليلية مقارنة في التشريعات العراقية، مكتبة السنهوري، ط ١، بغداد، ٢٠١٢.
- د. سعد نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب، الإسكندرية: منشأة المعارف، ٢٠٠٨، ط ١،

د. علي جمعة مطرب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، عمان، دار الثقافة، ٢٠٠٤، ط ١.

د. محمد خيرى ابراهيم الوكيل، التظلم الإداري في ضوء آراء الفقه والقضاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٢.

د. محمد عبد الحميد أبو زيد، مبادئ الإدارة العامة، القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٨٠.
 د. نجيب خلف احمد ود. محمد علي جواد، القضاء الإداري، ط ٣، الجامعة المستنصرية، كلية القانون، ٢٠١٣.

ثانياً/الرسائل والاطاريح الجامعية

- ابراهيم طه الفياض -مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها في العراق-رسالة دكتوراه في كلية الحقوق/جامعة القاهرة- دار النهضة للطباعة والنشر- مصر ١٩٧٣.

- د. اسماعيل صعصاع البديري- مسؤولية الإدارة عن الرضا المعنوي في القانون العراقي- رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون/جامعة بغداد-سنة ٢٠٠٣.

- غلاي حياة، مدى فعالية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في مجال الحقوق والحريات الأساسية، أطروحة دكتوراه، جامعة ابو بكر بلقايد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ٢٠٢٠.

- بوادي مصطفى، ضمانات الموظف العام في المجال التأديبي، دراسة مقارنة بين القانونين الفرنسي والجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة أبوبكر بلقايد، تلمسان (٢٠١٤).

ثالثاً/البحوث القانونية

- د. فيساح جلول، حق الموظف في الاطلاع على ملفه التأديبي في قانون الوظيفة العمومية الجزائري، بحث منشور في مجلة صوت القانون، المجلد الثامن، العدد ١ القاهرة: دار الكتب، ٢٠١٠.

د. صقر الرويس، القيمة القانونية للملف الوظيفي تشريعا وقضاء، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية، المجلد ١، العدد ٢، ديسمبر ٢٠١٩.

رابعاً/ القوانين والقرارات

- قانون الخمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل.
- قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.
- قانون رواتب الموظفين رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨.
- قرارات مجلس الدولة العراقي.
- مجموعة قرارات المحكمة الادارية العليا، القاضي لفته هامل العجيلي.

خامساً/ المصادر الاجنبية

f Future the and Economy Knowledge The: Trust and, Hierarchy, Market, "Adler. P .234 - 215. pp, 2001, 2. No, 12. Vol, Science Organization", Capitalism it Does How School in Behavior Citizenship Organizational, "Somech. A and Bogler. R Administration Educational of Journal?", Making Decision in Participation to Relate .438 - 420. pp, 2005, 5. No, 43. Vol ,Press University illinois Southern. Employees Public of Rights The. Neil'O. M Robert .(1993, 1 October (edition 2nd US the in Performance Leader Predicting Values, "Bliese. P and Dickson. M, Thomas. J .197 - 181. pp, 2001, 2. No, 12. Vol, Quarterly Leadership", Model mediated Personality a for Evidence: Centre Assessment Corps Training Officer Reserve A

١. د. أشرف محمد ، التنظيم الدستوري للوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١١، ص ١٢
٢. المادة الثالثة من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل
٣. محمد رفعت عبد الوهاب: مبادئ وأحكام القانون الاداري . د ط ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ٣٦٩، ص ٢٠٠٢،
٤. حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، رقم ١٧٥ لسنة ٥ قضائية، بتاريخ ١٩٥١/٦/٧، مجموعة السنة الخامسة، ص ١٠٢٦.
- 3 °)rmance Leader Predicting Values, "Bliese. P and Dickson. M, Thomas. J) Evidence: Centre Assessment Corps Training Officer Reserve Army US the No, 12. Vol, Quarterly Leadership", Model mediated-Personality a for , 197 - 181. pp, 2.
٦. Adler. P "The and Economy Knowledge The: Trust and, Hierarchy, Market, "Adler. P No, 12. Vol, Science Organization", Capitalism of Future
٧. محمد عبدالحميد أبو زيد، مبادئ الإدارة العامة، (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٨٠، ص ٣
٨. سعد نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب، الإسكندرية: منشأة المعارف، ٢٠٠٨، ط ١، ص ٢١٣ - صبري جليبي أحمد عبدالعال، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، القاهرة: دار الكتب القانونية، ٢٠١٠، ص ١٤١.
٩. د. فيساح جلول، حق الموظف في الاطلاع على ملفه التأديبي في قانون الوظيفة العمومية الجزائري، بحث منشور في مجلة صوت القانون، المجلد الثامن، العدد ١٤٢٠٢١، ص ١٥٩.
١٠. الطعن رقم رقم ١٩٥٤ ل، سنة ٣٧ ق.ع جلسة ١٠ - ٤ - ١٩٩٠، سنة المكتب الفني « ٣٧ - الجزء الثاني» ص - ٩٢١ - القاعدة رقم (-) ٩٦.
١١. ابراهيم طه الفياض -مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها في العراق-رسالة دكتوراه في كلية الحقوق/جامعة القاهرة - دار النهضة للطباعة والنشر- مصر ١٩٧٣ - ص ٢٧-١٥٠. د- اسماعيل طعصاع البديري- مسؤولية الإدارة عن الرضا المعنوي في القانون العراقي- رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون/جامعة بغداد-سنة ٢٠٠٣ - ص ١٣٠.
١٢. د. صقر الرويس، القيمة القانونية للملف الوظيفي تشريعا وقضاء، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية، المجلد ١٦، العدد ٢٢، ديسمبر ٢٠١٩، ص ٧٨٩
١٣. د. علي خنجر شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، منشورات الجامعة الاردنية، عمان، ١٩٩٩، ص ١٢٧
١٤. القرار رقم ٦٤/اداري / تمييز/٢٠١٣، مجموعة قرارات المحكمة الادارية العليا، القاضي لفته هامل العجيلي، ط ١، ٢٠١٦، ص ٥١.
١٥. د. نجيب خلف احمد ود. محمد علي جواد، القضاء الاداري، ط ٣، الجامعة المستنصرية، كلية القانون، ٢٠١٣، ص ٤٦ .
١٦. د. عادل حسن ود. مصطفى زهير ، الادارة العامة، دار النهضة العربية، دون سنة طبع، ص ٢٩٥.
١٧. د. عبد العظيم عبد الحميد، شرط الصلحة في دعوى الالغاء، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤، ص ٢٩٩.
١٨. د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الاداري، ابن الاثير للطباعة والنشر، الموصل، ٢٠٠٩، ص ١٣١.

١٩. د. مصدق عادل طالب، الوسيط في الخدمة الجامعية، دراسة تحليلية مقارنة في التشريعات العراقية، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢، ص ١٤٩.
٢٠. د. محمد طه الحسيني، الوسيط في القانون الاداري، ج٢، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٧، ص ٢٠٢.
٢١. د. محمد بكر حسين، الوسيط في القانون الاداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٠٦، ص ٥٨٤.
٢٢. انور احمد رسلان، وجيز القانون الاداري، شركة مطابع
٢٣. قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي المرقم ٨٥/انضباط/تميز/٢٠٠٤ في ٢٠٠٤/٦/٧، قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة الراقي للسنوات ٢٠٠٤-٢٠٠٦، صادق جعفر الأنباري، ط١، ص ٢٥٧.
٢٤. د. محمد خيرى ابراهيم الوكيل، التلطم الاداري في ضوء اراء الفقه والقضاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٢، ص ٢٣-٢٢.
٢٥. غلاي حياة، مدى فعالية الرقابة القضائية على اعمال الادارة في مجال الحقوق والحريات الاساسية، اطروحة دكتوراه، جامعة ابو بكر بلقايد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ٢٠٢٠، ص ٣١.
٢٦. د. مازن ليلو راضي، النظام التأديبي، دار المسلة لطباعة والنشر والتوزيع، ط٢٠٢٠، ص ٣٠٤.
٢٧. د. علي جمعة محارب، التأديب الاداري في الوظيفة العامة، عمان دار الثقافة، ٢٠٠٤، ط١، ص ٢٣٣.
٢٨. بوادي مصطفى، ضمانات الموظف العام في المجال التأديبي، دراسة مقارنة بين القانونين الفرنسي والجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة أبوبكر بلقايد، تلمسان (٢٠١٤)، ص ١٢١.
٢٩. احمد طلال عبد الحميد البدري، التحقيق الاداري و ضمانات تحقيق الدفاع، دراسة مقال المعدل. ومكتبة عدنان للطباعة والنشر والتوزيع، ط١، بغداد، ٢٠١٤، ص ٩٦.
٣٠. المادة العاشرة من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل .
٣١. د. مازن ليلو راضي، النظام التأديبي، مصدر سابق، ص ٣١٨.
٣٢. حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، في الطعن رقم ١٠، لسنة ٢ قضائية، الصادر في ١٩٦٠/٦/٢١، ص ١٢٤١.
٣٣. حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، في القضية رقم ٥٨، لسنة ٤ قضائية، الصادر في ١٩٥٨/٧/١٢، مجموعة السنة الثالثة، العدد الثالث، ص ١٧٢٩ وما بعدها، قاعدة ١٧٦.