

ضمانات الموظف في التحقيق الإداري والإقصاء الوظيفي في القانون العراقي

م. م. محمد عبدالله خلف

مديرية تربية الانبار

aldlymydmhmd051@gmail.com

تاريخ استلام البحث 2024/11/2 تاريخ قبول النشر 2024/12/8 تاريخ النشر 2024/12/22

الملخص:

هدف هذا البحث الى الكشف عن ضمانات الموظف في التحقيق الإداري والإقصاء الوظيفي في القانون العراقي، وتمحورت الإشكالية الدراسية حول الرد على التساؤل الاتي "ما ضمانات الموظف في التحقيق الإداري والإقصاء الوظيفي في القانون العراقي؟"، وتوصل البحث الى استنتاجات عدة أهمها يعتبر التحقيق الإداري أداة يركز عليها القانون تهدف إلى خلق حالة توازن ما بين صالح الدولة في كشف الحقائق المتعلقة بالمخالفات المنسوبة للموظف، وحماية حقوق الموظف المتهم من خلال منحه الفرصة للدفاع عن نفسه. كما يوفر له ضمانات عدة تكفل له العدالة في المساءلة التأديبية، وتبرز ضرورة البنود الشرطية ذات الصلة بالمنصب المهني، كالمؤهل العلمي، والدرجة الشاغرة، وصحة قرار التعيين من جهة مختصة. هذه الشروط لا تقل أهمية عن تلك التي سبق ذكرها، حيث منحها المشرع اهتماما خاصا. وفي حال عدم استيفاء هذه الشروط بشكل كلي أو جزئي، يجب على الجهة المختصة اتخاذ قرار بإقصاء الموظف.

الكلمات المفتاحية: ضمانات الموظف، التحقيق الإداري، الإقصاء الوظيفي، القانون العراقي.

Employee Guarantees in Administrative Investigation and Job

Dismissal in Iraqi Law

Mr. Mohammed Abdullah Khalaf

Anbar Education Directorate

Abstract:

This research aims to reveal the employee's guarantees in administrative investigation and job dismissal in Iraqi law. The research problem crystallized in answering the following question: "What are the employee's guarantees in

administrative investigation and job dismissal in Iraqi law?" The research reached several conclusions, the most important of which is that the administrative investigation is a legal tool that aims to achieve a balance between the state's interest in revealing the facts related to the violations attributed to the employee, and protecting the rights of the accused employee by giving him the opportunity to defend himself. It also provides him with several guarantees that ensure justice in disciplinary accountability, and highlights the importance of conditions related to the job position, such as academic qualification, vacant degree, and the validity of the appointment decision by a competent authority. These conditions are no less important than those previously mentioned, as the legislator has given them special attention. If these conditions are not met in whole or in part, the competent authority must take a decision to dismiss the employee.

Keywords: Employee guarantees, administrative investigation, job dismissal, Iraqi law.

المقدمة

نظرا للأهمية الكبيرة التي تمثلها الوظيفة العامة من حيث كونها مركزا قانونيا وتقديمها للخدمات التي تساهم بتأمين المنافع العامة والاستجابة لاحتياجات المواطنين وتوفيرها، أولى المشرع عناية خاصة للشروط التي يجب توفرها ضمن الوظيفة نفسها أو حتى ضمن الفرد المتقدم لها، فالوظيفة العامة تعد ذات أهمية كبيرة لكل من الإدارة والمواطن، خاصة بعد تطور العلاقة بينهما، حيث أصبح الموظف يشغل مركزا تنظيميا في إطار الوظيفة العامة، ومن خلال الوظيفة العامة تتمكن الإدارة من تنظيم وتسيير المرافق العامة واستمرارها على مستوى البلاد لتلبية الحاجات العامة وتقديم الخدمات للجمهور بشكل عادل، مما يساهم في تحقيق النفع العام. كما أنها تلعب دورا حيويا في حياة المواطن.

يعد النظام الإداري في أي دولة من الركائز الأساسية التي تقوم عليها المؤسسات الحكومية، حيث يعتمد على موظفين يمثلون القوة الدافعة لتحقيق الأهداف المنشودة. ومع ذلك، فإن تواجد حالة توازن بين الصالح الإداري وحقوق العاملين يعتبر تحديا قانونيا

يستدعي عناية كبيرة، خاصة عندما يمر العامل بوضع يخضعه لمساءلة إدارية أو يواجه عقوبات إدارية قد تصل إلى حد الإقصاء الوظيفي.

في القانون العراقي، حظي الموظف بموجب الدستور الوظيفي بعدة ضمانات توفر له الحفاظ على حقوقه خلال خضوعه للمساءلة من قبل مديره، كما تضمن عدم تعرضه لعقوبات تعسفية أو غير مبررة. ترنو دراستنا لإلقاء بقعة من النور على تلك الضمانات التي ينص عليها القانون العراقي، وأهميتها في حماية الموظف من تجاوزات الإدارة أو أي انتهاكات قد تؤثر على مسيرته الوظيفية.

يركز البحث على دراسة نصوص القانون العراقي المتعلقة بالتحقيق الإداري والإقصاء الوظيفي، وتحليل الضمانات الممنوحة للموظف أثناء تلك الإجراءات، مثل حق الدفاع، والمساءلة القانونية المنصفة، و ضمانات الحياد والنزاهة في التحقيق.

اولا: مشكلة البحث

تتمثل مشكلة البحث في تحديد مدى كفاية الضمانات القانونية المؤمنة للموظف ليقابل الإجراءات الإدارية الخاصة بالتحقيق الإداري والإقصاء الوظيفي وفقا لأحكام القانون العراقي. فالتحقيقات الإدارية قد تؤدي إلى فرض عقوبات تأديبية قد تصل إلى الإقصاء الوظيفي، مما يثير تساؤلات حول مدى التزام الجهات الإدارية بالإجراءات القانونية التي تحمي حقوق الموظفين. السؤال الرئيسي الذي يتناوله البحث هو: ما ضمانات الموظف في التحقيق الإداري والإقصاء الوظيفي في القانون العراقي؟

ثانيا: اهمية البحث

1. **البعد القانوني:** يساهم البحث في توضيح وتقييم مدى كفاية وفعالية النصوص القانونية العراقية التي تنظم حقوق الموظف أثناء التحقيق الإداري والإقصاء الوظيفي، كما يساعد في الكشف عن الثغرات القانونية التي قد تؤدي إلى إساءة استخدام السلطة الإدارية.

2. **البعد العملي:** يفيد هذا البحث الجهات التنفيذية والمؤسسات العامة من خلال تقديم مقترحات لتحسين الإجراءات الإدارية وتفعيل الضمانات التي تحمي حقوق الموظفين، مما يعزز من العدالة الإدارية ويقلل من النزاعات بين الموظفين والإدارة.

3. **البعد الحقوقي:** يسهم بالحفاظ على حقوق العامل دستوريا وإنسانيا عبر بيان الإجراءات التي تضمن عدم التعرض للتعسف الإداري أو الإقصاء غير العادل، وذلك في ضوء مبادئ العدالة والإنصاف التي ينص عليها القانون.

ثالثا: هدف البحث

ترنو دراستنا للآتي:

1. بيان مفهوم التحقيق الإداري.
2. التعرف على المعايير الناظمة لسير أداء اللجان الواقعية.
3. التعرف على مسببات الإقصاء الذاتية للإقصاء الوظيفي.
4. بيان مسببات الإقصاء الوظيفي الموضوعية.

المبحث الاول

الإطار المفاهيمي للتحقيق الإداري

المطلب الأول: تعريف التحقيق الإداري

الإدارة لا تنظر إلى التحقيق الإداري كغاية بحد ذاتها، بل تعتبره وسيلة تهدف من خلالها إلى التدقيق في الحقائق والكشف عن الحقيقة، وصولاً إلى تعيين أماكن الخطأ التي تحويها المرافق العامة والعمل على إصلاحها وفق ما أملاه المشرع من حدود مسموحة. ويأتي هذا تطبيقاً لمبدأ استمرارية عمل المرافق العامة بشكل منتظم ودائم، من أجل إرساء المنفعة العمومية وهي الهدف الأسمى لكل إجراء أو قرار تتخذه الإدارة. وعند مراجعة القوانين الوظيفية في العراق ودول أخرى، يلاحظ أنها أحجمت عن سن وصف معين يسم التحقيق الإداري بدقة، وهو ما يعتبر نقطة إيجابية في صف المشرع. حيث أن سن وصف ثابت محدد قد يؤدي إلى تقييد الفهم ويلزم الالتزام الحرفي بالنص، مما أتاح الفرصة للفقهاء والقضاء لاجتهاداتهم.

وجاء الفقه ليصف التحقيق الإداري بأنه "نشاط مهاد يرنو لتوضيح الصلة الرابطة بين المجرم وما قد نسب إليه من مخالفات سطرت بحقه"⁽¹⁾.. كما وصف بأنه "عدة نشاطات أو ممارسات ترنو لتعيين التعديات التأديبية والشخص المقترف، حيث يتم استشفاف التعدي أولاً ثم يصار لفتح التحقيق"⁽²⁾.

وتم تعريف التحقيق الإداري في مصر بأنه "عملية استجواب العامل (الموظف) حول ما نسب إليه من ارتكاب مخالفة إدارية، ويتم ذلك إما بتدوين خطي أو شفهي على وفق الأوضاع، من قبل الجهة المختصة التي أوكل إليها هذا الإجراء من قبل المشرع، بعد صدور الأمر من الرئيس المختص، مع اتباع جميع الإجراءات المنصوص عليها. ويتم مراعاة الضمانات القانونية المطلوبة بهدف تسهيل الجهود على الجهة الإدارية لاستقصاء صحة الواقعة واستشفاف الصحيح، بالإضافة إلى ضمان توفير الشعور بالأمان للعامل موضوع المساءلة الإدارية، حتى يتمكن من الاستعداد للذود عن شخصه وتصنيف ما نسب إليه من مخالفات".

ونرى أن التعريف الأخير (تعريف القضاء) قد نجح في الإحاطة بمختلف جوانب التحقيق الإداري. فقد تناول التحقيق بدءاً من الإحالة إليه، مروراً بإجراءات التحقيق وضماناته، التي تشكل الأساس في بلوغ الهدف المرئى من التحقيق. كما أشار التعريف إلى مبدأ مهم لا يمكن تجاهله في أي تحقيق إداري، وهو "تحقيق الضمان وتوفير الاطمئنان للموظف"، حيث إن أي تحقيق إداري لا يلتزم بهذا المبدأ قد يكون عرضة للإبطال من قبل القضاء⁽³⁾.

وقد تم تعريف التحقيق الإداري بأنه "عدة ممارسات إدارية تزاولها الناحية الموكل بها عبر إنشاء لجنة تحقيق بهدف استشفاف الواقع، وذلك عبر تحديد المخالفة الإدارية أو المالية والمسؤول عنها". وعلى الرغم من أن المشرع العراقي لم يقدم تعريفاً واضحاً للتحقيق الإداري، إلا أنه وضع عدة مبادئ وضوابط من الضروري الالتزام بها فيما يخص تأليف اللجنة التحقيقية وطريقة عملها.

وقد تضمن القانون الانضباطي المعمول به لعام ألف وتسعمائة وواحد وتسعين ذي الرقم أربعة عشر بمادته العاشرة هذه المبادئ، حيث تضمن المادة الأخيرة بقسمها الأولى: "أن يقوم الوزير أو رئيس الدائرة بتشكيل لجنة تحقيقية مكونة من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة والكفاءة، على أن يكون أحدهم حاصلًا على شهادة جامعية أولية في القانون". في حين ترسم المادة في قسمها الثاني آلية عمل هذه اللجنة.

وبالاستناد إلى هذه المادة، ومع مراجعة التعاريف المذكورة سابقاً، يمكننا استخلاص توصيف يحدد التحقيق الإداري بأنه: "نشاط يسير حسب ما أورد القانون بغية استشفاف الواقع الفعلي والتأكد من

صحة الإثباتات لتعيين حقيقة الفاعل ومحاسبته، وذلك ضمن حدود تضمن للعامل جميع الضمانات القانونية التي تجعله مطمئناً إلى عدالة الإجراءات المتخذة بحقه.

المطلب الثاني: المبادئ التي تحكم عمل اللجان التحقيقية

تضمن قانون التزام عاملي القطاع العمومي والدولة لعام ألف وتسعمائة وواحد وتسعين المعدل ذي الرقم أربعة عشر في مادته العاشرة وتحديدًا في فقرتها (ثانياً وثالثاً) اختصاصات هيئة التحقيق كما يأتي:

1. تحقق اللجنة التحقيقية مع الموظف المخالف بشكل تحريري وبحضوره الشخصي. يتطلب ذلك في البداية إخطار العامل للمثول أمام سلطة التحقيق، مع تحديد زمان ومكان انعقاد جلسات هيئة التحقيق. يتم الإخطار إما من خلال نص مكتوب بصفة رسمية يرسل إلى الموظف أو مديره المباشر، الذي يقوم بدوره بإبلاغ الموظف بالزمان والمكان المحددين في كتاب الإخطار. يمكن أيضاً إبلاغ الموظف عبر توقيعه على كتاب الإخطار، أو شفويًا من قبل رئيس اللجنة أو أحد أعضائها، أو عن طريق رئيسه المباشر، وفي حالة امتناع الموظف عن الحضور، يتم تبليغه مرة أخرى كتابةً. وإذا استمر في الامتناع عمداً بهدف تأخير أو تعطيل التحقيق، أو لإخفاء الحقائق أو التهرب من المسؤولية، فإن ذلك لا يشكل عائقاً أمام استكمال هيئة التحقيق مهامها. يمكنها الانصات لما أدلى به الخبراء أو الشهود، ودراسة الأوراق والمستندات والوثائق. عدم حضور الموظف رغم تبليغه يعد قرينة ضده ويفسر كتنازل عن حقه في الدفاع، ما لم يكن غيابه لظروف قاهرة خارجة عن إرادته، وفي المقابل، يعتبر النظام الفرنسي عدم مثول الموظف للتحقيق خطأً تأديبياً مستقلاً، ويحاسب عليه باعتباره تمرداً على تنفيذ أمر صادر من سلطة إدارية وفق القانون⁽⁴⁾.

في الوقت الذي سكت فيه المشرع العراقي عن تحديد الحكم القانوني للموظف الذي يمتنع عن المثول أمام سلطة التحقيق، فإنه أيضاً لم يحدد وسيلة أو آلية واضحة لضبط أو إحضار الموظف الذي يرفض أو يتمرّد على الحضور أمام سلطة التحقيق. يعد هذا من أوجه القصور التشريعي، وكان من المفترض أن يتلافى المشرع هذا الخلل في التعديلات الأخيرة للقانون، لضمان انضباط الإجراءات وسير التحقيقات بشكل فعال وعادل.

2. تباشر هيئة التحقيق خطواتها التسلسلية التحقيقية بصورة تحريرية، حيث اعتمد المشرع العراقي مبدأ "التحقيق المكتوب" كأحد الضمانات الأساسية للموظف العام أثناء التحقيق. إذ تعتبر الكتابة ذات قيمة ثبوتية مهمة، وهي من المبادئ العامة في التأديب. كما أن الكتابة تمثل إجراء جوهريا في القانون العراقي، إذ يتعلق بالنظام العام وحقوق العامل المتهم باقتراف تجاوز تأديبي بتدوين خطي لكافة ما يخص المخالفة من أقوال ووقائع، لضمان عدم ضياعها. وتعتبر الكتابة بمثابة حجة سواء للموظف أو عليه، مما يعني أن إغفال هذا الإجراء الجوهري الذي يخدم مصلحة الموظف المخالف قد يؤدي إلى بطلان الإجراءات اللاحقة على التحقيق، بما في ذلك بطلان القرار الإداري المتعلق بفرض الجزاء التأديبي، وتقوم هيئة التحقيق بتولي مهمة تدوين ما أدلى به العامل المتهم وما دافع به عن نفسه بشكل تحريري، وهذا يعد من حقوق الدفاع المقررة للموظف. ولأداء مهامها، يحق للجنة سماع وتدوين أقوال الموظف المخالف والشهود، بالإضافة إلى الاطلاع على جميع المستندات والبيانات التي ترى ضرورة الاطلاع عليها⁽⁵⁾، ويجب على اللجنة تدوين ما أفاد به الشهود والعامل المتهم والخبراء بشكل مكتوب وبخط واضح، خال من التحشيات والإضافات والطمس، في محاضر ضبط أقوال الشهود أو العامل المتهم، وسواء كانوا قد أفادوا بالنفي أو الإيجاب، إلا أنه لم يحدد القانون عدد النسخ الواجب تنظيمها من إفادة الموظف المخالف أو الشهود، كما لم يحدد مكان توقيع رئيس اللجنة التحقيقية والأشخاص الذين جرى ضبط إفادتهم، وجرى العرف الإداري على تنظيم محضر إفادة الموظف المخالف أو الشاهد أو الخبير الفني من نسختين أو أكثر، وذلك لضمان عدم ضياعها وتزويد الجهات ذات العلاقة بصورة منها عند الطلب أو عند تنفيذ الرئيس الإداري لما أوصت به هيئة التحقيق المعتمدة. كما اعتاد أن يوقع رئيس اللجنة في أسفل الجهة اليمنى من محضر ضبط إفادة الموظف والشهود، كإشارة إلى أن الإفادة قد ضبطت بحضور رئيس اللجنة وأعضاء اللجنة التحقيقية. بينما يطلب من الموظف المخالف أو الشهود التوقيع في أسفل الجهة اليسرى من محضر ضبط أقوالهم، مع بصمة إبهام اليد اليسرى لضمان عدم إنكارهم لأقوالهم أو التراجع عنها، خصوصا إذا كانت هذه الإفادات تصب في مصلحة الموظف المخالف، وبعد الانتهاء من ضبط إفادة الموظف المخالف أو الشاهد أو الخبير، يجب على هيئة التحقيق قراءة فحوى الإفادة

أو الشهادة ليسمع الفرد الذي أدلى بها، أو تقديم الإفادة له لغرض قراءتها والتوقيع عليها. وإذا امتنع الموظف المخالف أو الشاهد أو الخبير عن التوقيع، يمكن للجنة تثبيت هذا الامتناع مع شرح أسبابه، ولم ينص القانون على شكلية معينة لإعداد الإفادات والشهادات وفق نموذج محدد، وإنما أكد على ضرورة إفراغ إجراءات التحقيق بشكل مكتوب لا يخل بمحتوى وجوه التحقيق، دون اشتراط شكل معين لهذا التحقيق. يعد هذا الأمر مسألة تنظيم داخلي تعود إلى هيئة التحقيق ومدى مهارتها وخبرتها في إفراغ ما أجرته بصورة مدونة خطيا، مهما كان هذا الشكل. ومع ذلك، يجب أن يتضمن محضر ضبط الإفادات وشهادات الشهود الحد الأدنى من المعلومات، كاسم العامل المخالف، والتهمة المنسوبة إليه، ومضمون دفاعه، وأدلة الإثبات، وأما البيانات غير الجوهرية، التي لا يؤدي إغفالها إلى المساس بضمانات التحقيق الأساسية، فلا يستلزم بطلان إجراءات التحقيق في حال إغفالها. كما يجب أن يتضمن التحقيق تثبيت كافة إجراءات اللجنة التحقيقية، بما في ذلك إجراءات انتقالها للمعينة في محل الحادث أو الكشف عن مكان المخالفة، مع تثبيت وقت الانتقال وسبب الانتقال والمرافقين، وكل ما شهدته اللجنة أو وجدته في الموقع.

3. على هيئة التحقيقي عقب إكمال تسجيل إفادات الموظف المخالف وشهود الإثبات والنفي وضبط إفادة الخبراء أن تطلب تحقيق ذلك، وبعد جمع الأدلة والمستندات المتعلقة بلب التحقيق، ينبغي أن تبرز أمام العامل الأدلة والبراهين على اقترافه الجرم التأديبي. يتعين مناقشة الموظف المخالف حول هذه الأدلة، حيث يعتبر مبدأ مواجهة الموظف بالإثباتات المدينة له باقترافه الجرم التأديبي ضمانا جوهرية لا غنى عنها، فالأدلة التي ستستند إليها هيئة التحقيق في إعداد توصياتها تشكل عنصرا حاسما ستعتمد عليه الجهة المسؤولة عن انتقاء الجزاء التأديبي. لذلك، ينبغي على العامل الاطلاع على هذه الأدلة إذا كان مهددا بالعقوبة التأديبية نتيجة لمخالفته.

4. عقب إتمام الخطوات التحقيقية من قبل هيئة التحقيق حسب القانون، تقوم اللجنة بتنظيم محضر يتضمن الخطوات التي أجرتها والإفادات التي مثلت أمامها، إلى جانب ما توصي به تبعا لذلك. يمكن أن تتضمن هذه التوصيات إنهاء التحقيق دون التعرض للعامل بأي جزاء أو محاسبة، أو قد تحتوي على إقرار واحدة من الجزاءات المقررة في قانون التزام عاملي الدولة والقطاع العام

ألف وتسعمائة وواحد وتسعين المعدل ذي الرقم أربعة عشر وتحديدا في مادته الثامنة، ونقدم اللجنة محضر ونتائج التحقيق إلى الجهة المسؤولة عن تحويل العامل للتحقيق⁽⁶⁾، وذلك بغية القيام بالإجراء الملائم. يمكن أن يتضمن هذا القرار التأكيد على التوصيات وإقرار الجزاء، أو نفيه، أو تعديله، أو حتى بدأ التحريات من جديد في حال وجود خلل أو عيب شكلي أو جوهري. يتوقف ذلك على الصلاحية التقديرية للسلطة التأديبية.

ينبغي على هيئة التحقيق إعداد محضر مفصل يتضمن إجراءاتها، يتضمن القرار المنادي بتكوين الهيئة، وأسماء الموظفين المخالفين، والشهود، والخبراء إن وجدوا، مع توضيح عناوينهم الوظيفية ومناصبهم. كما يجب أن يحتوي المحضر على ملخص وقائع القضية، والخلاصات والأدلة التي خرجت الهيئة بها، بالإضافة إلى التوصيات المدعومة التي ينبغي أن تدرج تحت أحد الاحتمالات: أ- التوقف عن استجواب العامل وعدم محاسبته⁽⁷⁾.

ب- التوصية بفرض إحدى الجزاءات القانونية الملزمة والتي عينها قانون التزام عاملي القطاع العام والدولة لعام ألف وتسعمائة وواحد وتسعين المعدل ذي الرقم أربعة عشر وتحديدا بمادته الثامنة⁽⁸⁾.

ج- التوصية بكف يد العامل في حال احتجز من قبل ناحية مختصة طوال فترة التوقيف، كذلك يحق للجنة طلب إيقاف نشاط العامل ضمن أي جزء من أجزاء التحقيق⁽⁹⁾.

د- التوصية بتحريك الشكوى الجزائية ضد الموظف إذا أثبتت اللجنة، نتيجة التحقيق، وجود عنصر جزائي يخرج القضية عن نطاق التأديب الإداري، ويعتبر ما افتعله العامل جريمة ناجمة عن مكانته المهنية، أو قام بافتعالها وهو على رأس عمله، مثل جريمة الاختلاس أو الرشوة أو استغلال النفوذ الوظيفي أو الإهمال الجسيم أو تبديد أموال الدولة⁽¹⁰⁾.

وترفع الأوراق التحقيقية مع توصيات اللجنة المدعومة بالأسباب، بحيث يتوجب توضيح أسباب التوصية، بغض النظر عن طبيعتها، سواء كانت بفرض إحدى العقوبات الانضباطية، أو بعدم مساءلة الموظف لعدم كفاية الأدلة، أو بتحريك شكوى جزائية أمام المحاكم المختصة. كما ينبغي ربط كافة المرفقات، مثل المستندات والوثائق والمحاضر، وإفادات الموظف والشهود والخبراء إن وجدوا، إلى الناحية التي وجهت العامل لدراسة هذه التوصيات.

هـ- إن توصيات هيئة التحقيق، المؤلفة بموجب قانون التزام عاملي القطاع العام والدولة لعام ألف وتسعمائة وواحد وتسعين المعدل ذي الرقم أربعة عشر، ليست ملزمة للرئيس الإداري أو للوزير، ولا تعد قرارا إداريا، حيث لا يفرض بموجب هذه التوصيات أي إجراء قانوني. يمكن للوزير ورئيس الدائرة إما قبول هذه التوصيات، أو تعديلها، أو تجاهلها. لذلك، لا يجوز الطعن في ما أوصت به هيئة التحقيق فيما يخص إقرار العقوبات الانضباطية، نظرا لعدم انطباق وصف القرار الإداري عليها. ولكن يمكن الطعن في قرارات إقرار الجزاء الانضباطي الصادر عن الرئيس الإداري بناء على هذه التوصية⁽¹¹⁾.

5. تتولى الجهة التي أحالت الموظف إلى اللجنة التحقيقية اتخاذ القرار بشأن توصيات اللجنة، إما بالمصادقة عليها أو تعديلها أو تجاهلها. وإذا أصدرت هذه الجهة قرارا بفرض العقوبة الانضباطية أو بتعديلها أو بإهمالها، فلا يحق لها بعد ذلك إعادة التحقيق في نفس الموضوع، ما لم تظهر أدلة ووقائع جديدة ذات قيمة قانونية تؤثر على سير التحقيق. وهذا هو ما أكدته مجلس الدولة في قراره المرقم (2006/31) بتاريخ 2006/5/3، حيث أفتى بأنه (لا يحق لرئيس الدائرة أو للوزير المعني عقب موافقته على ما قدمته هيئة التحقيق من توصيات معاودة إجراء تحريات إدارية جديدة في الملف نفسه إلا في حال اكتشاف إثباتات حديثة ذات أثر في تغيير مجرى التحقيق)⁽¹²⁾.

6. تناول قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المشار إليه سابقا مبدأ (التحقيق التحريري) الذي أطلق عليه اسم (الاستجواب)⁽¹³⁾، وهو إجراء استثنائي منح المشرع العراقي للرئيس الإداري لاستخدامه قبل فرض عقوبات محددة. حيث تضمنت المادة العاشرة وتحديدًا في فقرتها الرابعة أنه (استثناء من أحكام الفقرتين (أولاً) و(ثانياً) من هذه المادة، يمكن للوزير أو رئيس الدائرة، بعد استجواب الموظف المخالف، فرض أي من العقوبات المنصوص عليها في الفقرات (أولاً، ثانياً، وثالثاً) من المادة (8) من هذا القانون). وبالعودة إلى نص المادة (8)، نجد أن المشرع قد حدد العقوبات الانضباطية التي يجوز فرضها دون تشكيل لجنة تحقيقية أو إجراء تحقيق، وهي عقوبات ثلاث على سبيل الحصر: (لفت النظر، الإنذار، وقطع الراتب).

ومعنى ما تقدم أنه يستثنى الرئيس الإداري أو الوزير من القاعدة العمومية المتضمنة ضرورة إجراء تحقيق إداري كضمانة للموظف العام قبيل إقرار الجزاء الانضباطي المقرر ضمن المادة القانونية رقم ثمانية. حيث يمكنهما فرض ثلاثة أنواع من العقوبات الانضباطية، وهي (الإشارة، التنبيه، إيقاف مرتبهم)، دون الاضطرار لتأليف هيئة تحقيق أو توثيق الإفادات كتابيا، والاكتفاء بالاستجواب (التحقيق التحريري)، وحقيقة الأمر أن الاستجواب يعتبر تحقيقا، إذ يقوم الرئيس الإداري بطرح الأسئلة التحريرية على الموظف المخالف ويواجهه بالأدلة وأقوال الشهود بطريقة شفوية، مما يؤدي إلى فرض العقوبة الانضباطية عليه أو تبرئته. والجدير بالذكر أن الصنف التحقيقي هذا منقوص من ناحية التدوين كتابيا ذي القيمة الثبوتية، مما قد يضعف قدرة الموظف على الدفاع عن نفسه أمام الرئيس الإداري، وفي جميع الأحوال، يجب أن يصدر قرار فرض العقوبة الانضباطية كتابيا ومسببا، بحيث يتضمن الأسباب التي دعت الرئيس الإداري إلى فرض العقوبة مع الإشارة إلى المادة القانونية المعنية. وتجدر الإشارة إلى أن هذا الإجراء استثنائي ولا يجوز التوسع فيه، ويقتصر على الرئيس الإداري فقط (رئيس الدائرة أو الوزير) ⁽¹⁴⁾ أو من يوليه الوزير سلطة سن الجزاء المقرر في القانون الانضباطي. وفي حال إقدام عامل آخر مغاير لرئيس الدائرة أو الوزير على البدء بهذا الإجراء، يعد ذلك باطلا، ويجوز الطعن فيه بالإلغاء. وهذا ما أكدته مجلس الدولة في قراره المرقم (2008/116) بتاريخ 2008/8/11، والذي جاء فيه:

1- يحق للوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة فرض العقوبات المنصوص عليها في الفقرات (رابعا) و(خامسا) و(سادسا) و(سابعا) و(ثامنا) من المادة (8) من القانون، وذلك بعد إجراء التحقيق الأصولي وفق أحكام الفقرتين (أولا) و(ثانيا) من المادة (10).

2- يمكن للوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة فرض عقوبة لفت النظر أو الإنذار أو قطع الراتب مباشرة بعد استجواب الموظف المخالف، دون الحاجة لإجراء تحقيق ⁽¹⁵⁾.

يرى بعض الفقهاء أن الاستجواب يعتبر بديلا عن التحقيق الكتابي، يلجأ إليه في حال كانت الانحرافات سهلة من قبل الوزير أو رئيس الدائرة، دون الحاجة إلى تأليف هيئة للتحري والتحقيق. حيث يتم استجواب الموظف المخالف بنفسه، مستمعا إلى أقواله بشأن التهمة الموجهة إليه، ومن ثم يتخذ القرار بفرض ما أقرته المادة الثامنة من القانون الانضباطي للعاملين ضمن واحدة من الجزاءات

والمساءلة المحددة على سبيل الحصر في المادة الثامنة وتحديدًا ضمن فقرتها (أولاً، ثانياً، وثالثاً) من القانون الانضباطي والقطاع العام المشار إليه سابقاً، إذا ثبت لديه إخلال الموظف بواجباته. ويعتبر الاستجواب استثناء من القاعدة العامة، ولا يجوز التوسع فيه إلا ضمن الحدود التي رسمها القانون⁽¹⁶⁾.

ونرى أن مبدأ (الاستجواب) أو التحقيق التحريري، على الرغم من أنه يضعف قدرة الموظف العام على الدفاع عن نفسه بسبب سرعة وشفوية الإجراءات، أو بسبب ما قد يتعرض له الموظف من تجاهل الرئيس الإداري لأسانيد دفاعه، إلا أنه يعتبر وسيلة فعالة من قبل الإدارة للتأكد من ديمومة سير المرافق العمومية بصورة منسقة وملائمة، خاصة في الأوضاع التي يركب فيها الفيل مخالفة بسيطة لا تتطلب إجراء تحقيق مكتوب، وتحتاج الإدارة إلى فرض العقوبة بشكل سريع لتحقيق عنصر الردع. وبالتالي، يتيح هذا الإجراء للإدارة اختصار الوقت والجهد وتحقيق الغاية المنشودة من إقرار الجزاء الرادع المقوم، لذا، نرى أنه عند (الاستجواب) أو التحقيق التحريري في كافة حالاته يمثل تعارضاً مع ما يحكم التأديب الإداري من معايير ومبادئ، مثل مبدأ عدم جواز تحديد العقوبة مسبقاً أو تقدير حجم وجسامة الفعل والمخالفة المرتكبة، هو أمر غير دقيق بشكل مطلق. فإجراءات تقدير الجزاء هي نتيجة للتحقيق، و(الاستجواب) يعد تحقيقاً شفوياً. ولذلك، فإن فرض الجزاء التأديبي بعد القيام بالمساءلة شفوياً يعد نتيجة منطقية كونه أثراً للتحقيق، ومن ناحية أخرى، نجد أن بعض الفقهاء اتجهوا نحو موقف أكثر تشدداً، حيث اعتبروا أن الاستجواب يقوم على أساس فكرة أو تقدير مسبق بحجم الجزاء المراد إيقاعه بالموظف. ويرون أن (التحقيق التحريري هو مصادرة على المطلوب واستباق للأحداث، إذ أن تقدير العقوبة يأتي سابقاً على إجراء التحقيق والوقوف على الحقيقة، وهي نتيجة غير منطقية أساساً)⁽¹⁷⁾.

وتزداد خطورة الأمر في البلدان التي تعتمد نظام التأديب الرئاسي، مثل العراق. حيث إن تطبيق هذا النظام في التأديب يتعارض، في رأينا، مع مبدأ الموضوعية في العمل الإداري، والذي يعرف أحياناً بمبدأ (الحيادية أو الحيادة)، الذي يعد ضماناً للعامل في وقوفه بوجه الإجراءات التأديبية. إن إسناد توقيع العقوبات التأديبية إلى الرئيس الإداري على رؤوسه، بما في ذلك مباشرة الاتهام والتحقيق وفرض الجزاء، يكون خرقاً للقواعد الموضوعية ضمن الإجراءات المؤدبة، وإن تجاهل الجوانب

الموضوعية يخل بالضمانات التي ينبغي أن تتوفر للموظف، سواء كانت منصوصا عليها في القانون أو مستمدة من مبادئ الإنصاف والعدالة. وبالتالي، يعتبر بعض الفقهاء أن الإجراءات التي تتجاهل القواعد الموضوعية تقتصر إلى الشرعية، وتتحدر إلى درجة الانعدام.

يميل قانون انضباط موظفي الدولة رقم (14) لسنة 1991 المعدل إلى مبدأ فاعلية الإدارة، مما يمنحها سلطات واسعة في توجيه الاتهامات للموظف والتحقيق معه وفرض العقوبات التأديبية عليه. هذا الوضع يضع الإدارة في مركز أعلى من مركز الموظف⁽¹⁸⁾، مما يؤثر سلبا على ضمانات الموظف، ومن الناحية المنطقية، نرى أن الأمر كان يستوجب تحقيق توازن بين هذين المركزين، على الأقل، أي الموازنة بين سلطات الإدارة وضمانات الموظف. فهذا التوازن هو ما تقتضيه المبادئ العامة للقانون ومبادئ الإنصاف والعدالة، من أجل منع أي تعسف أو انحراف من قبل الإدارة".

يستند مبدأ فاعلية الإدارة إلى مبررات متعددة، تتمثل في تحقيق المصلحة العامة وضمان استمرار سير المرافق العامة بشكل منتظم وفعال. وهذا يتطلب منح الإدارة سلطة فرض الجزاءات التأديبية على المخالفين بشكل سريع وحاسم، بما يضمن تأثير العقوبة المؤدبة على العامل المنحرف بصورة مباشرة، مما يعزز فاعلية الجزاء في تحقيق الردع. إذ تعتبر الإدارة، من خلال سلطاتها الرئاسية، الجهة الأكثر قدرة على فهم السلوك الوظيفي للموظف وتقدير خطورة المخالفة والخطأ الذي ارتكبه، وتأثير ذلك على سير العمل والمصلحة العامة، مما يجعلها الجهة الأنسب لاختيار الجزاء التأديبي المناسب، طبقاً لمبدأ "تتوافر المسؤولية حيث تتوافر السلطة، ومع ذلك، ينبغي أن لا يعود ذلك بالتأثير على ضمانات العامل. وأود أن أوضح أنني لا أؤيد النظام الرئاسي في التأديب، الحل يكمن، كما ذكرت سابقاً، في تحقيق توازن بين فاعلية الإدارة وضمانات الموظف، من خلال التدخل التشريعي، خاصة بعد تطور مفاهيم الحقوق والحريات الشخصية التي انعكست بدورها على أنظمة التأديب الإداري، وتحديدًا في ما يتعلق بحق الدفاع وضمانات تحقيقه⁽¹⁹⁾.

وجاء دستور جمهورية العراق لعام 2005 بمبدأ مهم ينص على حظر تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن، حيث نصت المادة (100) على أنه "يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن". استجابة لهذا المبدأ، قام المشرع العراقي بتعديل قانون انضباط

موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 بموجب قانون التعديل الأول رقم (5) لسنة 2008، ليتوافق مع النص الدستوري المذكور، وقبل التعديل، كان قانون الانضباط يتضمن عقوبات انضباطية⁽²⁰⁾ دون إمكانية الطعن فيها. ومع التعديل، أجازت الفقرة (ثالثا) من المادة (12) للموظف الذي يشغل وظيفة مدير عام فما فوق الطعن في قرارات الوزير المختص المتعلقة بفرض عقوبة (لفت النظر، الإنذار، قطع الراتب)، بعد أن كانت هذه العقوبات غير قابلة للطعن. كما سمحت الفقرة (ثالثا) من المادة (14) للطعن بقرارات فرض العقوبات الانضباطية الصادرة من رئيس الجمهورية أو الوزير أو رئيس المجلس الوزاري أو رئيس الدائرة اللامتعلقة بوزارة، بعد أن كانت هذه القرارات غير قابلة للطعن.

وعلى الرغم من أن هذا التعديل يمثل خطوة هامة نحو ضمان حقوق الموظف، إلا أنه يعتبر ضمانا لاحقة لفرض العقوبة الانضباطية، حيث يكون الطعن بعد صدور القرار الإداري بفرض العقوبة. وكان الهدف من توفير ضمانات سابقة هو كبح جماح سلطة الإدارة ومنع تعسفها. في هذا السياق، نجد أنه بالنظر للقانون الانضباطي بمادته الحادية عشر فإن المحكمة الاتحادية العليا أعلنت انعدام دستورية الفقرة الرابعة من المادة المذكورة وذلك بناء على قرارها (4/اتحادية/2007) بتاريخ الثاني من يوليو ألفين وسبعة، وذلك لأن استثناء عقوبتي (لفت النظر، والإنذار) المنصوص عليهما في المادة (8) من القانون من الطعن يتعارض مع أحكام المادة (100) من الدستور، حيث تخضع قرارات فرض العقوبات الانضباطية للطعن وفقا لنص المادة (100) من الدستور⁽²¹⁾.

المبحث الثاني

أسباب الإقصاء الوظيفي

المطلب الأول: الأسباب الشخصية للإقصاء الوظيفي

لقد وردت مفردة الإقصاء من الوظيفة العامة لأول مرة بشكل صريح في قانون الخدمة المدنية لعام ألف وتسعمائة وستين المعدل ذي الرقم أربعة وعشرين وتحديدا في مادته الثانية والستين. ويعرف الإقصاء بأنه إبعاد العامل عن ممارسة مهام الوظيفة العامة إذا أخل بشرط أو أكثر من شروط التوظيف المقررة في قانون الخدمة المدنية لعام ألف وتسعمائة وستين المعدل ذي الرقم أربعة وعشرين وتحديدا في مادتيه السابعة والثامنة. يعد الإقصاء جزاء إداريا يلزم العامل بالخضوع له في حال

تجاوزه وتعديه على تلك الشروط، وهو إجراء ينبغي أن تتخذه السلطة المختصة بالتعيين، ويمتاز الإقصاء الوظيفي بكونه إجراء إدارياً، قد يكون دائماً في حال عدم استيفاء الموظف المقصى للشروط المطلوبة بشكل كامل، أو مؤقتاً إذا استكمل الموظف هذه الشروط التي أوجبها المشرع. للإقصاء مدلول إيجابي يتمثل في تصحيح مسار الإدارة، ومدلول سلبي ينعكس على الموظف من الناحية المادية والمعنوية. كذلك، يختلف الإقصاء عن مفاهيم أخرى مثل الفصل والعزل، الخاصة بإخلال موظف ما بالأخلاق المهنية وتخضع لأحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل، وبناء على ذلك، سيتم تخصيص هذا المبحث لتوضيح أسباب الإقصاء، وتقسيمه إلى مطلبين: الأول يناقش محددات السن القانوني، والثاني يتناول مسألة حسن السيرة والسلوك.

الفرع الاول: محددات السن القانونية

يشترط فيمن يشغل الوظيفة العامة أن يكون قد بلغ مستوى من النضوج والتفكير السليم يمكنه من أداء واجباته ومهامه المهنية على الوجه المرسوم والمحدد⁽²²⁾، ولذا، يلاحظ أن معظم الدساتير التشريعية النازمة لشؤون الوظيفة العامة تضمنت أحكاماً تحدد السن القانونية لشغل الوظيفة. فعلى سبيل المثال أقر الدستور التشريعي في العراق بضرورة إتمام سن الثامنة عشر عاماً لكل فرد يتم توظيفه ضمن أحد المناصب الوظيفية الحكومية، في حين سمح بتعيين الممرضة إذا أكملت السادسة عشرة⁽²³⁾؛ حيث جاء في قانون الخدمة المدنية أن السن القانوني للمتقدم للوظيفة هو إكمال الثامنة عشرة، مما يعني أنه يمكنه التقديم للوظيفة في اليوم الأول من عامه التاسع عشر. واستثنى المشرع من ذلك الإناث الراغبات في العمل في مهنة التمريض، حيث حدد السن القانوني لهن بإكمال السادسة عشرة من العمر⁽²⁴⁾.

بالمقابل، اشترطت بعض القوانين الأخرى شروطاً خاصة تتعلق بالسن، تزيد عن الحد الأدنى الذي نص عليه قانون الخدمة المدنية. فعلى سبيل المثال، نص قانون الخدمة الخارجية العراقي على ضرورة إتمام الثانية والعشرين عاماً لكل فرد يتقدم للتوظيف في المسار الدبلوماسي وعدم تجاوزه سن الخامسة والثلاثين عاماً أيضاً⁽²⁵⁾.

وفي قانون الخدمة المدنية الإماراتي أشار المشرع إلى عدم إمكانية توظيف الفرد في الوظيفة العامة إذا كان عمره أقل من ثماني عشرة سنة، ويتم إثبات العمر بواسطة شهادة الميلاد أو مستخرج رسمي منها، وفي حال عدم توفر ذلك، تحدد السن بواسطة اللجنة الطبية المختصة، ويكون قرارها في هذا الشأن نهائياً⁽²⁶⁾، وجاء في المرسوم بقانون اتحادي تأكيد على هذا الشرط، حيث نص على "ألا يقل سن المتقدم عن ثماني عشرة سنة"⁽²⁷⁾.

وبالنظر لقانون الخدمة المدنية المصري نلاحظ أيضاً إقراره بضرورة إتمام الفرد المتقدم للتوظيف سن الثامنة عشر عاماً ميلادياً⁽²⁸⁾، وفي حال الإخلال بهذا الشرط يتم إقصاء الموظف من منصبه الوظيفي، مما يؤكد أهمية تحقيق المتطلبات العمرية للالتحاق بالوظائف العامة في مختلف القوانين.

الفرع الثاني: حسن السيرة والسلوك

يقصد بحسن السيرة والسلوك أو السمعة الصفات التي اشتهر بها الشخص، سواء كانت حميدة أو غير حميدة، والتي تناقلها الناس واستقرت في الأذهان على أنها صحيحة، حتى وإن لم يكن لها دليل ثابت⁽²⁹⁾، ويصعب تحديد معيار ثابت مسبق لقياس السلوك اللائق، لأنه يعتمد على تقاليد المجتمع وقيمه الدينية والأخلاقية، ويشترط في من يتولى الوظيفة العامة أن يكون له تاريخ مشرف وسلوك مستقيم⁽³⁰⁾، حيث يتعين على المرشح تقديم دليل على حسن سيرته وسلوكه، خاصة إذا لم يكن له أي تاريخ حكم جنائي أو جرائم تتعلق بالشرف، كالالاختلاس أو السرقة، أما إذا تعذر ذلك جاز تقدير السن بناء على قرار من لجنة طبية⁽³¹⁾.

وقد أكد المشرع العراقي في قانون الخدمة المدنية على هذا الشرط بقوله: "لا يعين لأول مرة إلا من كان حسن الأخلاق وغير محكوم بجناية غير سياسية أو بجنحة تمس الشرف"⁽³²⁾ إذ إن حسن سيرة وسلوك المتقدم شرط أساسي لمن يقدم على التوظيف في الوظائف الحكومية كما يجب أن يكون تاريخه لا يشير إلى حكم سابق مخل بالسلوك العام كالسرقة أو الاختلاس أو التزوير أو الاحتيال التي تعد من الجرائم المخلة بالشرف ولا يأتي ذلك إلا من خلال تقديم البيانات المؤيدة لحسن سيرته وسلوكه كما جاء في قانون الخدمة المدنية العراقي أنه لا يجوز أن يكون المتقدم للتوظيف في المسار الحكومي الوظيفي من له تاريخ جنائي بجناية أو جنحة تمس الشرف وقد جاء القرار 997 لسنة 1978 إذ نص على أنه يلغى قانون رد الاعتبار رقم (3) لسنة 1967 المعدل كما تلغى المواد من

342 إلى 351 من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم 23 لسنة 1971 المعدل ويلغى كذلك كل نص يشترط استعادة المحكوم عليه الحقوق ومزايا رد الاعتبار أينما ورد في القوانين والأنظمة⁽³³⁾. وعليه، فإن القرار المشار إليه قد أوجد قيما جنائيا يلاحق الموظف الذي صدرت بحقه إدانة في الجرائم المذكورة سابقا، بوصفها مانعا للتوظيف. عدم تقديم ما يثبت سلامة السيرة والسلوك يعد إخلالا بجزء من شروط التوظيف، مما يؤدي إلى بطلان أي قرار إداري يخالف ما نصت عليه المادة القانونية المعنية. إذ يعتبر حسن السيرة والسلوك مؤهلا أساسيا للموظف المتقدم للتوظيف، كونه يعبر عن مدى قدرته على أداء مهامه الوظيفية بفاعلية وكفاءة، وأي جريمة ارتكبتها الموظف وصدرت بحقه إدانة جنائية ستقف حائلا أمام تحقيق المصلحة العامة. وفي حال تم تعيينه بالمخالفة لهذه النصوص القانونية، فإنه يكون قد عرض نفسه للإقصاء من الوظيفة، وقد ورد في نص القرار والقانون العراقي للعقوبات أنه يتم الاستتباع التلقائي للحكم المؤقت أو المؤبد بالسجن، اعتبارا من يوم صدور الحكم وحتى إخلاء سبيل المحكوم عليه، حرمانه من حقوق ومزايا معينة ومنها ما يلي:

- 1- ما كان الفرد المعني ملزما ومسؤولا عنه من خدمات ومهام.
 - 2- أن يكون ناخبا أو منتخبا في المجالس التمثيلية، مما يعني أن له حق التصويت أو أنه قد تم انتخابه لتمثيل الآخرين.
 - 3- أن يكون عضوا في المجالس الإدارية أو البلدية أو إحدى الشركات أو مديرا لها، مما يدل على دوره في إدارة الشؤون العامة أو الخاصة.
 - 4- أن يكون وصيا أو قيما أو وكيلًا، مما يعني أنه يحمل مسؤولية قانونية أو مالية تجاه الآخرين.
 - 5- أن يكون مالكا أو ناشرا أو رئيس تحرير إحدى الصحف، مما يشير إلى تأثيره في وسائل الإعلام والمعلومات.
- وأكد القرار المذكور أن فترة بقاء الموظف المحكوم في السجن تعتبر فصلا من الخدمة العامة. ويشترط لإعادة الموظف المفصول أن ينهي مدة محكوميته، بشرط ألا يفقد أي بند شرطي من بنود التوظيف المقررة في القانون الخدمي المدني. في حين تم إقرار قرار إضافي يقر بـ ...:

المادة 1: (يلغى كل نص يشترط للتعين أو لإعادة التعيين في دوائر الدولة ومؤسساتها .. تقديم شهادة عدم المحكومية أينما ورد في القوانين والأنظمة والتعليمات ويعفى المواطنون من تقديم تلك الشهادة) .

المادة 2: (يستعاض عن شهادة عدم المحكومية ... بإقرار يقدمه صاحب الشأن يتضمن عدم الحكم عليه بعقوبة السجن المؤبد أو المؤقت أو الحبس لمدة تزيد على سنة فإذا كان محكوما عليه بإحدى هذه العقوبات فعليه أن يرفق نسخة من قرار الإدانة والحكم الصادر بحقه⁽³⁴⁾، وقد تطرق مجلس شورى الدولة لأثر الجرائم المخلة بالشرف على المركز القانوني للموظف العام في الوظيفة العامة وقضى بأن:

1- الحكم على موظف بعقوبة عن جريمة مخلة بالشرف لا يستتبعه عزل الموظف من الوظيفة، ما لم تشكل تلك الجريمة قرينة على أن بقاءه في خدمة الدولة مضر بالمصلحة العامة.

2- الحكم بالعقوبة في جرائم الرشوة أو الاختلاس أو السرقة يستتبعه بحكم القانون عزل الموظف من الوظيفة. يعاد الموظف المحكوم عليه عن جريمة إلى الوظيفة بعد إخلاء سبيله من السجن، ما لم تكن الجريمة من جرائم الرشوة أو الاختلاس أو السرقة⁽³⁵⁾، وفي قانون الخدمة المدنية الإماراتي تم التنويه إلى ضرورة أن يكون المتقدم للتوظيف غير محكوم سابقا بعقوبة عدا الغرامة في جنائية أو جنحة تتعلق بالأمانة أو الشرف، إلا في حال وجود عفو سابق عنه من قبل الجهات المختصة أو أن يكون قد تم رد اعتباره بموجب القانون⁽³⁶⁾، كما جاء في المرسوم بقانون اتحادي أنه لا يجوز أن يكون قد سبق الحكم عليه بعقوبة مقيدة للحرية في جنحة أو جنائية تمس الأمانة أو الشرف، إلا في حال توافر عفو سابق عنه من الجهات المختصة أو قد جرى رد اعتباره⁽³⁷⁾.

وبالعودة للقانون الخدمي المدني في مصر فقد نوه إلى ضرورة اتسام من يقدم على الوظيفة الحكومية بالسيرة الحسنة، والسمعة الحسنة، وعدم وجود حكم سابق عليه بعقوبة جنائية أو بعقوبة سجن في جريمة تتعلق بالأمانة أو الشرف، ما لم يكن قد جرى رد اعتباره⁽³⁸⁾.

فيما استقر القضاء الإداري المصري على افتراض حسن السيرة في الشخص إلى أن يثبت العكس من خلال ما يطال سمعة الموظف وسيرته من دلائل وشبهات. كما يجب اتخاذ الحيطة والحذر في اتهام شخص بسوء السمعة، حيث يترتب على ذلك آثار وخيمة قد تعذر بقاءه في الوظيفة العامة⁽³⁹⁾.

إذ يمكن أن يعتبر فقدان الصلاحية للموظف سببا من أسباب فقدانه لوظيفته، شريطة أن يكون ذلك متصلا بالسلوك غير الصحيح والسلبي للموظف، الذي يؤثر بصورة مباشرة على منصبه الوظيفي وما يتحمله من مسؤوليات، مما يؤثر سلبا على المرفق أو المؤسسة التي يعمل بها⁽⁴⁰⁾، ومن هذا المنطلق، جاءت القوانين والأنظمة والتعليمات لتضع شرطا أساسيا في شخص المتقدم للوظيفة العامة، وهو عدم وجود سوابق سيئة تؤثر على مسلكه وسمعته ونزاهته⁽⁴¹⁾، وعليه، فإن هذا الشرط، رغم اختلافه لفظيا، إلا أن التشريعات قد اتفقت على عدم جواز تعيين الموظف في حال احتواء تاريخه على حكم بجناية أو جنحة تمس بالشرف، كذلك أشار إليه المشرع العراقي، وبخلاف ذلك، يعتبر ذلك سببا في إبطال قرار التعيين وإقصاء الموظف.

المطلب الثاني: الأسباب الموضوعية

اشترط التشريع في الدولة العراقية وما يقابله من تشريعات توافر عدد من الشروط العلمية والفنية التي يجب أن تتوفر في الموظف المتقدم للوظيفة. يؤدي انعدام هذه الشروط إلى إخلال بشروط التوظيف، مما قد يمنع الموظف من الحصول على الوظيفة. وفي حال تم تعيين الموظف واكتشف لاحقا وجود خلل في هذه الشروط العلمية أو الفنية، فإن ذلك قد يتسبب في إقصائه عن الوظيفة⁽⁴²⁾، وعليه سيتم بحث الأسباب الموضوعية في ثلاثة مطالب:

الفرع الأول: المؤهل العلمي والفني

تشترط قوانين الخدمة المدنية عادة أن يكون طالب التعيين في الوظائف العامة حاصلا على شهادة دراسية مناسبة لشغل هذه الوظائف⁽⁴³⁾ إذ يتم اختيار الموظفين وإسناد الوظائف إليهم بناء على مؤهلاتهم وقدراتهم العامة، ومن أهمها المؤهلات العلمية اللازمة للقيام بأعباء الوظيفة العامة، ويتضح هذا المبدأ بشكل خاص في التشريع العراقي، حيث نص المشرع على أنه: "لا يعين لأول مرة في الوظائف الحكومية إلا من كان حائزا على شهادة دراسية معترف بها"⁽⁴⁴⁾.

أشار قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام إلى أنه "مع مراعاة الأحكام المتعلقة بوصف الوظائف، يتم تعيين حاملي الشهادات الدراسية وفقا لجدول الرواتب المرفق بهذا القانون"⁽⁴⁵⁾. كما أكد الفقه القانوني الإماراتي على أن "القاعدة العامة لتولي أي منصب حكومي أو وظيفة تتطلب المساواة بين المواطنين، شريطة أن تتساوى ظروفهم الموضوعية مثل المؤهل العلمي، واللياقة الصحية،

والنزاهة الأخلاقية". وهذا يتواءم مع المحتوى الدستوري في مادته الخامسة والعشرين حيث أشارت إلى مبدأ المساواة بين مواطني الاتحاد وعدم التمييز بالنسبة للمنشأ أو الانتماء أو المعتقد الديني أو حتى المكانة الاجتماعية.

وقد أشار قانون الخدمة المدنية إلى ضرورة أن يكون المتقدم حاصلًا على المؤهل العلمي المطلوب للتعيين في الوظيفة وفقًا لنظام توصيف وتصنيف الوظائف⁽⁴⁶⁾، كما ينص المرسوم بقانون اتحادي على أن يتعين أن يكون المتقدم يملك ما تتطلبه الوظيفة المتقدم لها من إمكانيات عملية وعلمية⁽⁴⁷⁾. من ناحية أخرى، تضمن القانون الخدمي المدني في مصر إقرارًا بضرورة أن يكون الفرد الطالب للمنصب الوظيفي مستوفيا لشروط شغل الوظيفة⁽⁴⁸⁾ ويستفاد من هذا النص أن هذه الشروط تحدد المؤهل العلمي والفني الذي يجب أن يتمتع به المتقدم للوظيفة.

ولقد اشترطت كافة التوجيهات والأنظمة والمعايير القانونية الخاصة بشروط التوظيف ضرورة توفر المؤهل العلمي والفني لدى المرشح للوظيفة الحكومية، مع اختلاف المؤهل حسب الدرجات الوظيفية⁽⁴⁹⁾، كما تم الأخذ بالاعتبار في قوانين الخدمة المدنية شرطًا إضافيًا وهو الخبرة العملية لنيل الوظيفة العامة من قبل المتقدم للوظيفة⁽⁵⁰⁾، حيث توضح هيئات معينة موضوع متطلبات الخبرة، كضرورة ممارسة مهنة معينة قبل التقدم للوظيفة⁽⁵¹⁾. وعند مقارنة التشريعات المختلفة، يتضح أن التشريع العراقي هو الأكثر وضوحًا، إذ حدد لكل وظيفة مؤهلات علمية وفنية معينة، مما يحجب الوظيفة عن أولئك الذين لا يستوفون هذه الشروط. في حين أشارت التشريعات الأخرى إلى مصطلح "عدم الكفاءة العلمية والفنية"، الأمر الذي يشير إلى عدم امتلاك المتقدم المؤهل المطلوب لإشغال تلك الوظيفة، وبناءً على ما سبق، فإن الوظيفة العامة، وبالنظر إلى الخدمات التي تقدمها للجمهور والتطورات الحاصلة في العمل الإداري، تتطلب حصول المتقدم على شهادة دراسية أو مؤهل علمي معترف به، وهذا يعتبر من الشروط الأساسية لتولي الوظيفة العامة. وفي حال ثبوت عدم حصول المتقدم على المؤهل العلمي المطلوب، يتم استبعاده من الوظيفة العامة.

الفرع الثاني: عدم توافر الدرجة شاغرة

يشترط لصحة التعيين توافر منصب وظيفي فارغ⁽⁵²⁾، ومن الشروط الأساسية التي تتعلق بالوظيفة الحكومية والتي تساهم في قيامها هو توافر منصب فارغ في الموقع المصدق. وقد ورد هذا الشرط في قانون الخدمة المدنية العراقي، حيث نص على ضرورة مراعاة وجود وظيفة شاغرة في الملاك أثناء عملية التوظيف⁽⁵³⁾.

يتضح أن المشرع أولى عناية خاصة لضرورة وجود منصب فارغ في الملاك المصدق، معتبرا إياه من الشروط الأساسية للتوظيف. في حال أصدرت الإدارة قرارا بتعيين موظف دون وجود هذه الدرجة، فإن هذا القرار يعد خاطئا لعدم توفر محل قانوني للتعيين، وتتحمل الإدارة المسؤولية عن هذا الخطأ. وقد أشار قرار مجلس الشورى رقم 26/2009 الصادر في 29/4/2009 إلى أن "الموظف لا يتحمل خطأ الإدارة"، مما يستوجب على الإدارة سحب أو إلغاء هذا القرار، وعلاوة على ذلك، ذهب قرار مجلس الدولة رقم 45/ انضباط تمييز / 2006، الصادر في 6/2/2006، إلى أبعد من ذلك، حيث نص على ضرورة إعلان الإدارة عن أماكن وظيفية فارغة كشرط لازم لملء هذه الأماكن الوظيفية، وذلك كونه أحد المبادئ الأساسية لانتقاء العاملين وإفساح المجال لكافة الأفراد لتولي الأماكن الفارغة في المناصب الوظيفية العامة، وأما بالنسبة للحقوق المكتسبة التي قد تنشأ للفرد بأي شكل، فإنه يجب أن تستند إلى سند قانوني معتمد لكي يعتد بها. وقد أكد مجلس الدولة ذلك في قراره المرقم 329/ انضباط/ تمييز / 2010 الصادر في 17/6/2010.

ونص القانون على أن "الحقوق المكتسبة لا تتم حمايتها ما لم تكن قد اكتسبت وفقا لأحكام القانون". كما جاء في قانون الملاك أن "وزير المالية مسؤول عن تحديد عدد ودرجات جميع الوظائف"⁽⁵⁴⁾. وفي مادة أخرى، أشار القانون إلى أنه "يحق لوزير المالية، عند الضرورة ووفقا لتحقيق المصلحة العامة، الموافقة على استخدام عناوين الوظائف الخاصة، وله أيضا أن يقرر استحداث بعض عناوين الوظائف"⁽⁵⁵⁾.

ونص قانون الملاك في إحدى مواده على أن "ملاكات الموظفين تصدق من قبل وزير المالية"⁽⁵⁶⁾ كما جاء في قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي أنه "تتطلب ترقية الموظف توفر شروط الكفاءة والقدرة على إشغال المنصب، بالإضافة إلى وجود درجة شاغرة، وحاجة الدائرة إلى إشغال هذه

الدرجة، وملاءمة ذلك للهيكل التنظيمي⁽⁵⁷⁾؛ ويعد وجود الدرجة شاغرة في الملاك المصدق، بالإضافة إلى المؤهل العلمي للمرشح لشغل هذه الدرجة، أمراً بالغ الأهمية، إلى جانب توفر الاعتماد المالي لإشغال الدرجة⁽⁵⁸⁾، ويعتبر التعيين قبل توفر هذه الشروط تعييناً غير قانوني ويعتبر باطلاً، حيث تتحرف الإدارة في استخدام سلطتها حين تسعى لتعيين شخص مبكراً لضمان حصوله على الوظيفة⁽⁵⁹⁾. ومن هذا المنطلق، يتضح أن وجود درجة شاغرة في الملاك الحكومي هو شرط أساسي للحصول على الوظيفة العامة، وعدم توفر هذه الدرجة يجعل إمكانية فوز المرشح بالمنصب الوظيفي أمراً أكثر تعقيداً.

ونص القانون الخدمي المدني في دولة الإمارات أنه "لا يجوز مباشرة أي عمل رسمي في الوزارات أو الدوائر إلا على وظيفة شاغرة ومعتمدة في الملاك"⁽⁶⁰⁾.

وبالعودة للقانون الخدمي المدني في مصر فقد أورد أنه "يشترط في جميع الأحوال لشغل الوظائف أن تكون شاغرة وممولة"⁽⁶¹⁾، ونؤكد بدورنا أن هذا الشرط يعد من الشروط الأساسية لضمان إجراء التعيينات بشكل مدروس ومن قبل جهة مختصة، بهدف تجنب إرباك عمل الإدارة أو خلق نوع من الفوضى الإدارية أو الترهل الناتج عن تعدد جهات التعيين. كما يسهم هذا الشرط في تجنب البطالة المقنعة، ويحول دون تحميل الإدارة أعباء مالية إضافية تثقل ميزانيتها.

الفرع الثالث: عدم صدور قرار التعيين من السلطة المختصة

في بعض الحالات، تصدر قرارات التعيين من جهات غير مختصة، ولا تمنح هذه القرارات أي حقوق مكتسبة للأفراد، كما أوضحنا سابقاً. وفي هذا الصدد أقر مجلس الدولة ضمن قراره المرقم 287/انضباط/ تمييز/ 2006 الصادر في 2006/12/18، الذي نص على أن "القرارات والأوامر الصادرة من جهة غير مختصة تعد معدومة ولا ترتب أي أثر قانوني ولا تفيد الحكم أصلاً". إذ إن الموظف يستمد سمته الشرعية من الأداة القانونية وهي الهيئة المعنية بالتوظيف. ولهذا، أولاًها المشرع وخصوصاً في الدولة العراقية اهتماماً خاصاً، حيث أقر دستوراً بتشكيل "مجلس الخدمة العامة الاتحادي" المسؤول عن تنسيق الوظيفة العامة الاتحادية، ويدخل ضمنها الترقية والتوظيف، ويتم تحديد مكوناته وتخصصاته بموجب القانون⁽⁶²⁾، وبناء على ذلك، صدر قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي الذي نص على "وضع الأهداف والوسائل اللازمة لعمل المجلس وربطه بمجلس

النواب، حيث يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري⁽⁶³⁾، أما فيما يتعلق بسلطة التعيين في العراق، فإن قانون الخدمة المدنية يعتبر الشريعة الأساسية التي تحكم الوظيفة العامة، بما في ذلك قواعد التوظيف والسلطة المختصة بذلك، وقد منح قانون الخدمة المدنية سلطة التعيين لمجلس الخدمة العامة الملغى⁽⁶⁴⁾، ولكن عقب اعتماد قرار مجلس قيادة الثورة الذي حل بموجبه المجلس، تم تحويل اختصاصات التعيين إلى "الوزراء المختصين أو من يخولهم من موظفي الدرجات الخاصة والمدراء العامين"⁽⁶⁵⁾، ولتنفيذ هذا القرار، أصدرت وزارة المالية توجيهات الخدمة المدنية، من خلال تأسيس هيئات التعيين في كل وزارة للنظر في طلبات التعيين⁽⁶⁶⁾.

أما الجهات المختصة بالتعيين في الوقت الحاضر (أن يكون التعيين أو إعادة التعيين من قبل الوزير المختص عدا من يعين أو يعاد تعيينه بالوظائف التالية التي تتم بمرسوم جمهوري يصدر بناء على اقتراح من الوزير المختص وموافقة مجلس الوزراء)⁽⁶⁷⁾.

ويتمتع رئيس مجلس النواب بسلطة التعيين وفقاً لما نص عليه نظام المجلس النيابي الداخلي في العراق، حيث يتوافق الرئيس مع نائبه في هيئة الرئاسة على الإشراف والرقابة على جميع الموظفين والعاملين في ديوان المجلس. كما يتخذون القرارات المتعلقة بالتعيين والإيفاد إلى الخارج بما يضمن تحقيق مبدأ التوازن وتكافؤ الفرص لجميع العراقيين في شغل وظائف الدولة. إضافة إلى ذلك، يختصون باتخاذ القرارات المتعلقة بالترقية، نقل الخدمة، التقاعد، والانضباط وفقاً للقوانين النافذة في الدولة. تصدر الأوامر بتوقيع رئيس المجلس أو من ينوب عنه في حالة غيابه⁽⁶⁸⁾.

ويتمتع المجلس الوزاري، المؤلف من رئيس المجلس والوزراء، بصلاحيات التوصية إلى مجلس النواب للموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة، بالإضافة إلى تعيين رئيس أركان الجيش ومعاونيه، ورؤساء الأجهزة الأمنية ورئيس جهاز المخابرات، ومن بمكانة قائد فرقة فما فوق⁽⁶⁹⁾.

ويحق للمحافظ إصدار أوامر تعيين العاملين ضمن المحافظة وذلك حسب تدرجات السلم الوظيفي القانونية من المستوى الخامس وما دون، وذلك للموظفين المرشحين من قبل الدوائر المعنية حسب المنهج المرسوم المقبولة في المجلس⁽⁷⁰⁾.

وفي القانون الخدمي المدني في الإمارات تمت الإشارة إلى الهيئة المعنية بالتوظيف، حيث أقر أنه يتم التعيين في الوظائف الشاغرة وفقا لما يلي:

أولاً: وظائف وكلاء الوزارة ووكلاء الوزارة المساعدين: يتم تعيينهم بمرسوم اتحادي بناء على عرض الوزير المختص وموافقة مجلس الوزراء، ثانياً: وظائف الدرجة الأولى والثانية: يتم تعيينها بقرار من مجلس الوزراء بناء على عرض الوزير المختص وبعد أخذ رأي المجلس، مع استثناء الوظائف الفنية والتخصصية التي يحددها قرار من مجلس الوزراء، حيث يتم تعيينها بقرار من الوزير المختص بعد أخذ رأي المجلس، ثالثاً: وظائف الدرجات الثالثة وحتى العاشرة: يتم تعيينها بقرار وزاري بعد أخذ رأي لجنة شؤون العاملين، رابعاً: وظائف الدرجات من الحادية عشرة وحتى الرابعة عشرة: يتم تعيينها بقرار من وكيل الوزارة المختص بعد أخذ رأي لجنة شؤون الموظفين⁽⁷¹⁾.

ونص المرسوم بقانون اتحادي على أن صلاحيات التعيين في الوظائف تكون وفقاً لما يلي:

1. وظيفتا المدير العام والمدير التنفيذي: يتم تعيينهما بمرسوم اتحادي بناء على موافقة مجلس الوزراء.

2. الوظائف العليا: تعين بقرار من الوزير المختص.

3. باقي الوظائف الأخرى: يتم تعيينها بقرار من الوزير المختص أو من يفوضه⁽⁷²⁾.

ونصت إحدى مواد المرسوم بقانون اتحادي على أن "يعطى مواطنو الدولة الأولوية التوظيفية في أي منصب وظيفي فارغ لدى الوزارات، مع جواز تعيين غير المواطنين في حال عدم وجود من تنطبق عليهم شروط ومتطلبات الوظيفة الشاغرة من المواطنين"⁽⁷³⁾.

أما في القانون الخدمي المدني في مصر فقد نص "يكون التعيين بموجب قرار يصدر من رئيس الجمهورية أو من يفوضه"⁽⁷⁴⁾؛ إذ إن إصدار أمر التوظيف من قبل الهيئة المعنية يعطي العامل سمة شرعية، مما يميز بين الموظف الشرعي والموظف الفعلي، وفقاً للرأي الراجح في الفقه. بمعنى أن الموظف الذي يعين من سلطة غير مختصة لا يعتبر موظفاً عاماً، حتى وإن كان قد تسلم العمل فعلياً⁽⁷⁵⁾.

وبشكل عام، فإن عدم صدور أمر التوظيف من الهيئة المعنية لا يمنح المتقدم صفة الموظف الذي اكتسب الشرعية. وذلك لأن قرار التعيين يكون معيبا بعبء الاختصاص، نتيجة لعدم وجود الأداة القانونية التخصصية، وهي سلطة التوظيف المحددة من قبل المشرع.

الخاتمة

اولا: الاستنتاجات

- 1- تعد الوظيفة العامة حقا من حقوق المواطن، وقد كفلته الدساتير والتشريعات. لذلك، يجب الالتزام بالشروط التي وضعها القانون للمتقدمين لهذه الوظائف، دون أي تهاون في مخالفتها. كما ينبغي أن يعامل الجميع على قدم المساواة كمواطنين، دون أي تمييز أو تحيز.
- 2- يعتبر التحقيق الإداري أداة قانونية تهدف إلى خلق حالة توازن بين صالح الدولة في كشف الحقائق المتعلقة بالمخالفات المنسوبة للموظف، وحماية حقوق الموظف المتهم من خلال منحه الفرصة للدفاع عن نفسه. كما يوفر له ضمانات عدة تكفل له العدالة في المساءلة التأديبية.
- 3- قام المشرع في العراق بجعل صلاحيات سلطة التأديب الرئاسية أكثر شمولية بموجب قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991، لتشمل جميع العقوبات التأديبية المنصوص عليها في هذا القانون.
- 4- تبرز أهمية الشروط المتعلقة بالمركز الوظيفي، مثل المؤهل العلمي، والدرجة الشاغرة، وصحة قرار التعيين من جهة مختصة. هذه الشروط لا تقل أهمية عن تلك التي سبق ذكرها، حيث منحها المشرع اهتماما خاصا. وفي حال عدم استيفاء هذه الشروط بشكل كلي أو جزئي، يجب على الجهة المختصة اتخاذ قرار بإقصاء الموظف.

ثانيا: التوصيات

- 1) نظرا لأن التحقيق الإداري يعد ضمانا أساسية للعامل ضد سوء استخدام الإدارة وتعسفها السلطوي، نوصي بأن يجرى التحقيق الإداري مع أي موظف يتم إقصاؤه مهما كان نوع المخالفة أو درجتها.

- (2) نوصي المشرع العراقي بضرورة معالجة مسألة تحييد الميول الشخصية لرئيس وأعضاء اللجان التحقيقية، كإحدى الضمانات الجوهرية التي تضمن عدالة المساءلة التأديبية.
- (3) نوصي بإعادة النظر في المادة (62) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960، واقتراح بديل ينص على أنه إذا ثبت أن حين تم توظيف المواطن للمرة الأولى وكان مخلاً بأحد البنود الشرطية للتعيين المقررة في المادتين القانونيتين السابعة والثامنة، يجب إقصاءه بقرار من قبل الهيئة المعنية بذلك، حتى وإن زالت أسباب عدم الأهلية لاحقاً، ولا تحتسب مدة الخدمة التي لم تتوافر فيها الشروط.
- (4) نوصي المشرع العراقي بالفصل بين سلطات الاتهام والتحقيق والحكم، من خلال الاستجواب الشفهي للموظف، لضمان نزاهة وحيادية التحقيق الإداري.

الهوامش

- (1) ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، الفنية للطباعة والنشر ، 1985 ، ص571.
- (2) مغاوري محمد شاهين ، المسألة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام ، دار الهنا للطباعة ، القاهرة ، 1974 ، ص257.
- (3) حكم المحكمة الإدارية العليا ذو الرقم 404 لسنة 23 ق في 1979/12/1 ، منشور في مجموعة المبادئ القانونية في 15 عاماً (1965-1980) ، ج2 ، القاعدة رقم 29 ، ص1679.
- (4) ماهر عبد الهادي ، الشرعية الإجرائية في التأديب ، دار غريب للطباعة ، القاهرة ، 1986 ، ص240.
- (5) انظر الفقرة (ثانياً) من المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل.
- (6) انظر الفقرة (ثانياً) من المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل.
- (7) انظر الشق الأخير من الفقرة (ثانياً) من المادة (10) من نفس القانون.
- (8) انظر المادة (10) والمادة (11) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل.
- (9) انظر المواد (16) و (17/ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل.
- (10) انظر الفقرة (ثالثاً) من المادة (10) والمادة (24) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل.

- (11) غازي فيصل ، شرح قانون الانضباط رقم (14) لسنة 1991 المعدل ، ص67.
- (12) صباح صادق جعفر ، قرارات مجلس الدولة للأعوام 2004 و 2005 و 2006 ، 2008 ، ص202.
- (13) نرى وجوب التمييز بين الاستجواب في نطاق القانون الجنائي والاستجواب في نطاق التأديب الإداري عن الاستجواب كأحد طرق الإثبات التي تضمنتها المادة (واحد وسبعين) من قانون الإثبات رقم (107) لسنة 1979 المعدل.
- (14) انظر المادة (1/ ثانيا) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل التي حددت رئيس الدائرة بوكيل الوزارة ومن هو بدرجة من أصحاب الدرجات الخاصة ممن يديرون تشكيلا معيناً والمدير العام أو أي موظف آخر يخوله الوزير صلاحية فرض العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون.
- (15) انظر قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام 2008 ، المرجع السابق، ص309.
- (16) غازي فيصل مهدي، شرح قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل ، 2006 ، ص68.
- (17) ماهر عبد الهادي ، المصدر السابق ، ص264.
- (18) غازي فيصل مهدي ، المرشد لحقوق الموظف ، 2006 ، ص36.
- (19) محمد محمد مصباح القاضي الحماية الجنائية للحرية الشخصية في مرحلة ما قبل المحاكمة الجنائية ، دار النهضة العربية ، مصر ، القاهرة ، 2008، ص3 وما بعدها.
- (20) كانت الفقرة (رابعا) من المادة (11) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل تعتبر العقوبات (لفت النظر، الإنذار ، قطع الراتب التي يفرضها الوزير أو رئيس الدائرة أو الموظف المخول باته، إلا أن هذه الفقرة ألغيت بناء على المادة الرابعة من قانون تعديل قانون انضباط عاملي الدولة المشار إليه في أعلاه وأصبح باستطاعة العامل الطعن بالقرارات المتضمنة لمثل هذه العقوبات.
- (21) للاطلاع على حيثيات قرار المحكمة الاتحادية العليا، انظر المحامي علاء صبري التميمي ، قرارات وآراء المحكمة الاتحادية العليا ، بغداد مكتبة صباح ، 2009 ، ص14.
- (22) حسن حمودي المهدي ، شرح أحكام الوظيفة العامة ، المنشأة العامة للنشر والتوزيع والإعلان ، طرابلس ، ليبيا ، 1986، ص49. ومازن لبلو راضي ، الوسيط في القانون الإداري (الطبعة الثانية) ، المؤسسة الحديثة للكتاب لبنان ، 2013 ، ص173.
- (23) الفقرة (2) من المادة (7) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل.
- (24) قرار مجلس الدولة المرقم (72) لسنة 2005 في 2005/11/16 ، ضمن فتاوى وقرارات مجلس الدولة لسنة 2005 ، ص184.

- (25) الفقرة (ب) من البند ثانيا من المادة (4) من قانون الخدمة الخارجية رقم (45) لسنة 2008 منشور في الوقائع العراقية العدد (4097) في 17/ تشرين الثاني/ 2008.
- (26) الفقرة (3) من المادة (21) من قانون الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية رقم (21) لسنة 2001.
- (27) الفقرة (2) من المادة (15) من المرسوم بقانون اتحادي الإماراتي رقم (11) لسنة 2008 المعدل.
- (28) الفقرة (8) من المادة (14) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016.
- (29) شريف يوسف خاطر ، الوظيفة العامة ، دراسة مقارنة ، الطبعة الثانية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2009 ، ص37.
- (30) نجيب خلف الجبوري ، الأسس التي تقوم عليها الوظيفة العامة ومدى تطبيقها في التشريع العراقي ، دراسة مقارنة ، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون ، جامعة بغداد ، 1991 ، ص134. ود. عثمان سلمان غيلان العبودي ، أخلاقيات الوظيفة العامة ، دراسة قانونية في الإطار الفلسفي لأخلاقيات الوظيفة العامة وسلوكياتها . (الطبعة الأولى) ، بغداد ، ص24.
- (31) عبد العزيز بن محمد الصغير ، القانون الإداري بين التشريعين المصري والسعودي ، (الطبعة الأولى) ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، 2015 ، ص127.
- (32) الفقرة (4) من المادة (7) من قانون الخدمة المدنية العراقي لعام 1960 المعدل ذي الرقم 24.
- (33) قرار رقم 997 لسنة 1978 من قرارات مجلس قيادة الثورة المنحل.
- (34) قرار مجلس قيادة الثورة رقم (1730) لسنة 1979 منشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد 2748 في 1979/12/31.
- (35) قرار مجلس الدولة العراقي رقم 2013/58 في 2013/9/23، المنشور ضمن فتاوى وقرارات مجلس الدولة لسنة 2013 ، ص198.
- (36) الفقرة (4) من المادة (21) من قانون الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية رقم (21) لسنة 2001.
- (37) الفقرة (6) من المادة (15) من المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 المعدل.
- (38) الفقرتان (2 و 3) من المادة (14) من قانون الخدمة المدنية المصري (81) لسنة 2016.
- (39) قرارات محكمة القضاء الإداري المصري: الدائرة الاستئنافية في 1971/6/28 لسنة 2 ق استئنافية ، ص102، سامي جمال الدين ، قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة ، (الطبعة الأولى) ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، 2014 ، ص220.
- (40) طارق الزيات ، حرية الرأي لدى الموظف العام ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، 1997 ، ص239- 238.
- (41) فوزي حبيش ، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين ، (الطبعة الرابعة) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1991 ، ص66.
- (42) عصام عبد الوهاب البرزنجي و د. علي محمد بدير ومهدي ياسين السلامي ، مبادئ واحكام القانون الاداري ، (الطبعة الأولى) ، دار السنهوري ، بيروت ، 2012 ، ص310.

- (43) سري حارث عبد الكريم ، النظام القانوني لخدمة موظفي الخدمة الجامعية دراسة مقارنة ، دار الشؤون الثقافية العامة ، بغداد ، 2013 ، ص35.
- (44) الفقرة (5) من المادة (7) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل.
- (45) المادة (4) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (22) لسنة 2008 المعدل ، منشور في الوقائع العدد 4074 في 2008/5/12.
- (46) الفقرة (7) من المادة (21) من قانون الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية رقم (21) لسنة 2001.
- (47) الفقرة (3) من المادة (15) من المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 المعدل.
- (48) الفقرة (6) من المادة (14) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016.
- (49) نجيب محمد خلف الجبوري ، الأسس التي تقوم عليها الوظيفة العامة ومدى تطبيقها في التشريع مصدر سابق ، ص209.
- (50) فوزي حبش ، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين ، مصدر سابق ، ص68.
- (51) نواف كنعان ، القانون الإداري الأردني ، مصدر سابق ، ص56.
- (52) قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة رقم (28) انضباط /تميز/ 2012 في 2012/3/15، ضمن فتاوى وقرارات مجلس الدولة لسنة 2012 ، ص231.
- (53) الفقرة (1) من المادة (8) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960 المعدل.
- (54) المادة (3) من قانون الملاك رقم (25) لسنة 1960 نشر في الوقائع العراقية العدد 300 في 1960/2/6.
- (55) المادة (3) مكررة من قانون الملاك رقم (25) لسنة 1960 مصدر سابق.
- (56) المادة (8) من قانون الملاك رقم (25) لسنة 1960 مصدر سابق..
- (57) قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة بصفتها التمييزية رقم 134/ انضباط/ تميز/ 2009 في 2009/9/10 ، ضمن فتاوى وقرارات مجلس الدولة لسنة 2009 ، ص369.
- (58) يوسف إلياس ، المرجع العلمي في شرح قوانين الخدمة المدنية والانضباط والتقاعد المدني ، مصدر سابق ، ص54.
- (59) مورييس نخلة ، شرح قانون الموظفين ، الجزء الأول ، (الطبعة الثانية) دار الحلبي الحقوقية ، 2004 ، ص48.
- (60) المادة (19) من قانون الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية الإماراتية رقم (21) لسنة 2001.
- (61) المادة (12) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016.
- (62) المادة (107) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 منشور في الوقائع العراقية العدد 4012 في 2005/12/28.
- (63) المواد (2 و 3 و 4) من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (4) لسنة 2009 المعدل ، نشر في الوقائع العراقية العدد (4116) في 2009/4/6.
- (64) يوسف إلياس ، المرجع العلمي في شرح قوانين الخدمة المدنية والانضباط والتقاعد المدني ، مصدر سابق ، ص66-67.
- (65) قرار رقم (996) في 1979/8/20 منشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد 2726 في 1979/8/20.
- (66) قرار تعليمات الخدمة المدنية رقم (119) في 1979/8/2 منشور في الوقائع العراقية العدد 2744 في 1979/2/10.

- (67) الفقرة (2) من المادة الثامنة من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل.
- (68) الفقرة (أ) من البند ثاني عشر من المادة (1) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي المصوت عليها في 2006/6/15 المنشور في الوقائع العراقية العدد 4032 في 2007/5/2.
- (69) البند (خامسا) من المادة (80) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- (70) الفقرة (1) من البند سابعا من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (21) لسنة 2008 ، منشور في الوقائع العراقية بالعدد (4070) في 2008/3/31.
- (71) المادة (18) من قانون الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية رقم (21) لسنة 2001.
- (72) المادة (16) من المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 المعدل.
- (73) المادة (16) من المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 المعدل.
- (74) المادة (12) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016.
- (75) المادة (12) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016.

المصادر

• القرآن الكريم والسنة النبوية

أولاً: المراجع والمصادر

1. حسن حمودي المهدي ، شرح أحكام الوظيفة العامة ، المنشأة العامة للنشر والتوزيع والإعلان ، طرابلس ، ليبيا ، 1986.
2. سامي جمال الدين ، قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة ، (الطبعة الأولى) ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، 2014.
3. سري حارث عبد الكريم ، النظام القانوني لخدمة موظفي الخدمة الجامعية دراسة مقارنة ، دار الشؤون الثقافية العامة ، بغداد ، 2013.
4. شريف يوسف خاطر ، الوظيفة العامة ، دراسة مقارنة ، الطبعة الثانية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2009.
5. صباح صادق جعفر ، قرارات مجلس الدولة للأعوام 2004 و 2005 و 2006 ، 2008.
6. عبد العزيز بن محمد الصغير ، القانون الإداري بين التشريعين المصري والسعودي ، (الطبعة الأولى)، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، 2015.

7. عثمان سلمان غيلان العبودي ، أخلاقيات الوظيفة العامة ، دراسة قانونية في الإطار الفلسفي لأخلاقيات الوظيفة العامة وسلوكياتها . (الطبعة الأولى) ، بغداد.
8. عصام عبد الوهاب البرزنجي و د. علي محمد بدير ومهدي ياسين السلامي ، مبادئ واحكام القانون الاداري ، (الطبعة الأولى) ، دار السنهوري ، بيروت ، 2012.
9. علاء صبري التميمي ، قرارات وآراء المحكمة الاتحادية العليا ، بغداد مكتبة صباح ، 2009.
10. غازي فيصل ، شرح قانون الانضباط رقم (14) لسنة 1991 المعدل.
11. غازي فيصل مهدي، شرح قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل، 2006.
12. فوزي حبيش ، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين ، (الطبعة الرابعة) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1991.
13. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، الفنية للطباعة والنشر ، 1985.
14. مازن لبلو راضي ، الوسيط في القانون الإداري (الطبعة الثانية) ، المؤسسة الحديثة للكتاب لبنان ، 2013.
15. ماهر عبد الهادي ، الشرعية الإجرائية في التأديب ، دار غريب للطباعة ، القاهرة ، 1986.
16. محمد محمد مصباح القاضي الحماية الجنائية للحرية الشخصية في مرحلة ما قبل المحاكمة الجنائية، دار النهضة العربية ، مصر ، القاهرة ، 2008.
17. مغاوري محمد شاهين ، المسألة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام ، دار الهنا للطباعة، القاهرة ، 1974.
18. مورييس نخلة ، شرح قانون الموظفين ، الجزء الأول ، (الطبعة الثانية) دار الحلبي الحقوقية ، 2004.
19. نجيب محمد خلف الجبوري ، الأسس التي تقوم عليها الوظيفة العامة ومدى تطبيقها في التشريع.
20. نواف كنعان ، القانون الإداري الأردني.
21. يوسف الباس ، المرجع العلمي في شرح قوانين الخدمة المدنية والانضباط والتقاعد المدني.

ثانيا: الرسائل الجامعية

- 1- طارق الزيات ، حرية الرأي لدى الموظف العام ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، 1997.
- 2- نجيب خلف الجبوري ، الأسس التي تقوم عليها الوظيفة العامة ومدى تطبيقها في التشريع العراقي ، دراسة مقارنة ، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون ، جامعة بغداد ، 1991.

ثالثا: القوانين والدساتير

- 1) حكم المحكمة الإدارية العليا ذو الرقم 404 لسنة 23 ق في 1979/12/1.
- 2) دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- 3) قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016.
- 4) قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل.
- 5) قانون الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية رقم (21) لسنة 2001.
- 6) قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (21) لسنة 2008.
- 7) قانون الملاك رقم (25) لسنة 1960.
- 8) قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل.
- 9) قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (22) لسنة 2008 المعدل.
- 10) قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (4) لسنة 2009 المعدل.
- 11) قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة رقم (28) انضباط /تميز/ 2012 في 2012/3/15.
- 12) قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة بصفتها التمييزية رقم 134 /انضباط/ تميز/ 2009 في 2009/9/10.
- 13) قرار تعليمات الخدمة المدنية رقم (119) في 1979/8/2.
- 14) قرار رقم 997 لسنة 1978 من قرارات مجلس قيادة الثورة المنحل.
- 15) قرار مجلس الدولة العراقي رقم 2013/58 في 2013/9/23.
- 16) قرار مجلس الدولة المرقم (72) لسنة 2005 في 2005/11/16.
- 17) قرار مجلس قيادة الثورة رقم (1730) لسنة 1979.

(18) المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 المعدل.

(19) النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي المصوت عليها في 2006/6/15.

(20) فتاوي وقرارات مجلس الدولة لسنة 2009.

Sources

- The Holy Quran and the Sunnah

First: References and Sources

1. Hassan Hamoudi Al-Mahdawi, Explanation of the Provisions of the Public Service, General Establishment for Publishing, Distribution and Advertising, Tripoli, Libya, 1986.
2. Sami Jamal Al-Din, The Judiciary of Suitability and the Discretionary Power of the Administration, (First Edition), Dar Al-Jamia Al-Jadida, Alexandria, 2014.
3. Sari Harith Abdul Karim, The Legal System for the Service of University Service Employees, A Comparative Study, Dar Al-Shu'un Al-Thaqafiya Al-Amma, Baghdad, 2013.
4. Sharif Youssef Khater, The Public Service, A Comparative Study, Second Edition, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 2009.
5. Sabah Sadiq Jaafar, Decisions of the State Council for the Years 2004, 2005, 2006, 2008.
6. Abdul Aziz bin Muhammad Al-Sagheer, Administrative Law between Egyptian and Saudi Legislation, (First Edition), National Center for Legal Publications, Cairo, 2015.
7. Othman Salman Ghilan Al-Aboudi, Ethics of the Job Public, a legal study in the philosophical framework of public service ethics and behaviors. (First edition), Baghdad.
8. Issam Abdul Wahab Al-Barzanji and Dr. Ali Muhammad Badir and Mahdi Yassin Al-Salami, Principles and Provisions of Administrative Law, (First edition), Dar Al-Sanhouri, Beirut, 2012.
9. Alaa Sabri Al-Tamimi, Decisions and Opinions of the Federal Supreme Court, Baghdad, Sabah Library, 2009.
10. Ghazi Faisal, Explanation of the Disciplinary Law No. (14) of 1991 as amended.

11. Ghazi Faisal Mahdi, Explanation of the Law of Discipline of State and Public Sector Employees No. 14 of 1991 as amended, 2006.
 12. Fawzi Habish, Public Service and Personnel Affairs Management, (Fourth Edition), Dar Al Nahda Al Arabiya, Cairo, 1991.
 13. Majed Ragheb Al-Helou, Administrative Judiciary, Al-Faniya for Printing and Publishing, 1985.
 14. Mazen Lablo Rady, The Mediator in Administrative Law (Second Edition), Modern Book Foundation, Lebanon, 2013.
 15. Maher Abdel Hadi, Procedural Legitimacy in Discipline, Dar Gharib for Printing, Cairo, 1986.
 16. Muhammad Muhammad Misbah Al-Qadi, Criminal Protection of Personal Freedom in the Pre-Criminal Trial Stage, Dar Al Nahda Al Arabiya, Egypt, Cairo, 2008.
 17. Maghawry Muhammad Shahin, The Disciplinary Issue of Civilian Workers in the State and Public Sector, Dar Al-Hana for Printing, Cairo, 1974.
 18. Maurice Nakhl, Explanation of the Law Employees, Part One, (Second Edition) Dar Al-Halabi Legal, 2004.
 19. Najib Muhammad Khalaf Al-Jubouri, The Foundations on Which the Public Service is Based and the Extent of Its Application in Legislation.
 20. Nawaf Kanaan, Jordanian Administrative Law.
 21. Yousef Al-Bas, The Scientific Reference in Explaining the Laws of Civil Service, Discipline and Civil Retirement.
- Second: University Theses
- 1- Tariq Al-Zayat, Freedom of Opinion for the Public Employee, PhD Thesis, Cairo University, 1997.
 - 2- Najib Khalaf Al-Jubouri, The Foundations on Which the Public Service is Based and the Extent of Its Application in Iraqi Legislation, A Comparative Study, PhD Thesis Submitted to the College of Law, University of Baghdad, 1991.
- Third: Laws and Constitutions
- 1) The Supreme Administrative Court Ruling No. 404 for the Year 23 Q on 12/1/1979.
 - 2) Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005.
 - 3) Egyptian Civil Service Law No. (81) of 2016.

- 4) Civil Service Law No. (24) of 1960 as amended.
- 5) Civil Service Law in the Federal Government No. (21) of 2001.
- 6) Non-Regional Governorates Law No. (21) of 2008.
- 7) Personnel Law No. (25) of 1960.
- 8) State and Public Sector Employees Discipline Law No. (14) of 1991 as amended.
- 9) State and Public Sector Employees Salaries Law No. (22) of 2008 as amended.
- 10) Federal Public Service Council Law No. (4) of 2009 as amended.
- 11) Decision of the General Assembly of the State Council No. (28/Discipline/Distinction/2012 on 3/15/2012.
- 12) Decision of the General Assembly of the State Council in its capacity as a Court of Cassation No. 134/Discipline/Distinction/2009 on 9/10/2009.
- 13) Decision of the Civil Service Instructions No. (119) on 8/2/1979.
- 14) Decision No. 997 of 1978 of the decisions of the dissolved Revolutionary Command Council.
- 15) Decision of the Iraqi State Council No. 58/2013 on 9/23/2013.
- 16) Decision of the State Council No. (72) of 2005 on 11/16/2005.
- 17) Decision of the Revolutionary Command Council No. (1730) of 1979.
- 18) Federal Decree-Law No. (11) of 2008 as amended.
- 19) The internal regulations of the Iraqi Council of Representatives voted on on 6/15/2006. 20) Fatwas and decisions of the State Council for the year 2009.