



## مجلة النور للدراسات القانونية

<https://jnls.alnoor.edu.iq/>



### الأمن القانوني في إحالة الموظف الى التحقيق الإداري دراسة مقارنة

محمد مضر يحيى  
الجامعة التقنية الشمالية

خلدون فاضل علي  
جامعه نينوى/ كلية القانون

#### معلومات المقال

تاريخ المقال:  
تم الاستلام 3 اذار 2025  
تم المراجعة 24 اذار 2025  
تم القبول 17 ايار 2025

الكلمات المفتاحية:  
الأمن القانوني  
التحقيق الإداري  
الإحالة الى التحقيق الإداري  
الضمانات القانونية

تواصل: م.د. خلدون فاضل علي

[fkaldon67@gmail.com](mailto:fkaldon67@gmail.com)

#### المستخلص

يعد الموظف أداة الإدارة في إدارة المرافق العامة ومن ثم ان أي خلل في تصرف الموظف في أداء المهام الموكل بها ، واي قصور في تلك الخدمات يعرضه للمساءلة ومن هنا نشأت فلسفة منح الإدارة تقويم أداء الموظف ومحاسبته على قصوره ، ومنحها من الأدوات التي من شأنها المحافظة على فاعلية الإدارة ، ومقابل هذه الفاعلية تحرص التشريعات ذات العلاقة على منح الموظف مجموعة من الضمانات في ظل تغليب الفاعلية على الضمان ، لذا دعت الحاجة الى البحث في السلطة التقديرية للإدارة ومدى توافر الامن القانوني للموظف في مرحلة البدء في إجراءات التحقيق سواء من حيث السلطة المختصة بها او من حيث اجراءات الإحالة او من حيث الاثار المترتبة عليها .

DOI: <https://doi.org/10.69513/jnfls.v2.i1.a10> , ©Authors, 2025, College of Law, Alnoor University, ISSN:3007-3340

This is an open access article under the CC BY 4.0 license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

## Legal Certainty in Referring Employees to Administrative Investigation: A Comparative Study

Khaldon Fadhil Ali  
College of law\ University of Ninevah

Mohammed Muthar Yahiya  
Northern Technical University

### Abstract:

The employee acts as an administrative tool in managing public facilities. Any deficiency in the employee's performance of the assigned tasks or any shortcomings in the provided services subjects him to accountability. Hence, the philosophy of granting the administration the right to assess the employee's performance and hold him accountable for his shortcomings emerged, providing it with tools to maintain administrative effectiveness. In contrast, relevant legislation ensures that the employee is granted a set of guarantees, prioritizing effectiveness over guarantees. Therefore, the necessity arose to explore the discretionary power of the administration and the extent of legal security available to the employee at the commencement of investigative procedures, whether in terms of the competent authority, referral procedures, or the consequent effects.

**Keyword:** legal security, administrative investigation, referral to administrative investigation, legal safeguards.



**المقدمة:**

بين التشريع المحلي والتشريعين الفرنسي والمصري وبيان مواطن القوة والضعف في كل تشريع، بهدف تدعيم مقومات الامن القانوني في الأنظمة الانضباطية محل الدراسة مع الاستشهاد ببعض الاحكام القضائية ذات العلاقة بالموضوع.

**خطوة الدراسة**

سنقسم هذا البحث على مطلبين؛ إذ سنتناول في المطلب الأول مدلول الأمن القانوني ومسوغات الإحالة إلى التحقيق من خلال ثلاثة فروع؛ نتناول في الفرع الأول مفهوم الامن القانوني ومقوماته والفرع الثاني سنخصصه للمخالفة المبررة للإحالة إلى التحقيق اما الفرع الثالث نخصصه للأساس القانوني للإحالة إلى التحقيق.

اما المطلب الثاني فنكرسه لبيان مسوغات الامن القانوني في إجراءات الإحالة إلى التحقيق خلال تقسيمه على ثلاث فروع؛ نخصص الفرع الأول للسلطة المختصة في الإحالة إلى التحقيق، والفرع الثاني الاجراءات التمهيدية للإحالة إلى التحقيق، اما الفرع الثالث فنخصصه للأثار الإجرائية المترتبة على قرار الإحالة إلى التحقيق.

**المطلب الأول****مدلول الأمن القانوني ومسوغات الإحالة إلى التحقيق**

ان ضرورة توافر الامن القانوني في الإحالة إلى التحقيق لا يتحقق بمعزل عن مقومات الامن القانوني بذاته ومن ثم التعرف الأسباب المؤدية للإحالة إلى التحقيق والمتمثلة في المخالفة، فضلا عن ماهية الإحالة إلى التحقيق، فهي مجموعة نصوص تحدد الخارطة وتبين الاتجاه الذي تسلكه الإدارة لإحالة الموظف إلى التحقيق ومدى الأمان الذي يوفره له، فالأمن القانوني يعتبر السراج الذي يضيء طريق الإدارة عند إحالة الموظف إلى التحقيق ويمنعها من الضلال في هذا الطريق ، ومن هذا المنطلق نقسم هذا المطلب على ثلاثة فروع ، نخصص الفرع الأول لمفهوم الامن القانوني ومقوماته ، والفرع الثاني المخالفة المبررة للإحالة إلى التحقيق ، اما الفرع الثالث فنخصص للإحالة إلى التحقيق .

**الفرع الاول****مفهوم الامن القانوني**

وتتبع فكرة الامن القانوني في المجال الإداري في ضرورة التزام الإدارة بتحقيق قدر كافي من الاستقرار والثبات في العلاقات و المراكز القانونية من اجل إشاعة الطمأنينة في العلاقة بين الإدارة والموظف دون تعرض الأخير الذي يخضع لمركز قانوني تنظيمي لتصرفات او مفاجآت مباغته في أداء وظيفته ينجم عنها عدم استقرار الموظف في أداء الخدمة العامة ، مما يترتب عليه اثر سلبي على أداء المرفق العام ناهيك عن تقويض المصلحة العامة<sup>1</sup>.

ولبيان معنى الامن القانوني وتوضيح اهم مرتكزاته يتوجب علينا ان نقسم هذا الفرع على فترتين نخصص الأولى لتعريف الامن القانوني، والثانية لمقومات الامن القانوني.

يهدف تفعيل دور الإدارة بأداء مهامها في تسيير المرافق العامة تمنحها التشريعات الانضباطية سلطات واسعة تجاه تنظيم الوظيفة العامة، وباعتبار ان الموظف هو أداة الإدارة في تسيير المرافق العامة وتحقيق مآربها فإنها تملك كما ونوعا من السلطات تجاه الموظف وتعد السلطة الانضباطية من أبرز تلك السلطات.

وتأتي الإحالة إلى التحقيق في مقدمة هذه السلطات، إذ أن الإدارة عندما تشترع بممارسة هذه السلطة تبدأ بالخطوة الأولى بالإحالة إلى التحقيق باعتباره اجراء تمهيدي للبدء والشروع في إجراءات التحقيق.

وبهذه الخطوة يتشكل لدينا نوعا من التعارض بين تلك السلطات القانونية المقررة للإدارة من سلطة تقديرية واسعة وإجراءات متعددة وبين مقومات الامن القانوني للموظف في ضرورة ان تكون هذه الإجراءات واضحة وضمن التوقع المشروع مما يتطلب ان يكون قرار الإحالة مبني على أساس إجراءات واضحة ومكتملة المعالم ومتوقعة من قبل الموظف.

**أهمية الموضوع**

تتجسد أهمية الموضوع على الصعيدين النظري والعملي، فعلى الصعيد النظري تتبع أهمية الموضوع في ضرورة توافر الامن القانوني في التشريعات الوطنية بعناصره كافة، إذ تتطلع الدراسة إلى تنظيم قانوني يستغرق مقومات الامن القانوني في قرار الإحالة والذي يعتبر حجر الزاوية في النظام الانضباطي برمته.

اما من الناحية العملية فان التشريعات الانضباطية وان وفرت قدرا متواضعا من الضمانات للموظف اثناء وبعد التحقيق الا انها لم تكن معالمها واضحة في قرار الإحالة بل يستلزم الامر إلى المزيد من بعد النظر في توفير قدرا اوفر من الامن القانوني للموظف في مرحلة الإحالة إلى التحقيق بما يحقق شيئا من التوازن مع تلك السلطات المقررة للإدارة تجاه موظفيها.

**إشكالية البحث:**

1. عدم وجود ضوابط تشريعية محددة لإحالة الموظف إلى التحقيق على نحو يجعل قرار الإحالة مجافيا للأمن القانوني.
2. عدم وجود أساس قانوني يمنح الموظف حق التظلم والطعن القضائي بقرار الإحالة إلى التحقيق مما جعله يفتقر إلى ضمانات مهمة ضد القرارات التعسفية للإدارة.
3. النصوص التشريعية الخاصة بإحالة الموظف إلى التحقيق تمنح الإدارة سلطة تقديرية واسعة بل باتت أقرب إلى عدم الوضوح عنها إلى الوضوح مما يعد مساسا بالأمن القانوني للموظف.

**منهج البحث**

سنعتمد في هذه الدراسة المنهج التحليلي التطبيقي المقارن من خلال تحليل النصوص التشريعية المقارنة



وان يكون هذا التوقع في حدود المعقول فضلا عن وجوب مشروعية الاجراء الأول للإدارة .

## 2. استقرار القانون

يرى جانب من الفقه ان الاستقرار القانوني هو ذاته الامن القانوني<sup>6</sup> ، الا ان جانب آخر والذي نؤيده انه مرتكز مهم للامن القانوني الا انه لا يشمل كل الامن القانوني او يستغرفه ذلك ان عدم الاستقرار القانوني لا يفسد الامن القانوني او يشوبه بالخلل الا اذا أصاب الاستقرار الحقوق او مس المراكز القانونية بدون سابق انذار ، وللاستقرار القانوني صورتان أولهما من الناحية الشكلية والثانية من ناحية المضمون ؛ فيما يخص الشكل يأتي تقديماً للتعديلات المتعاقبة للنصوص بما يخل باستقرار المراكز القانونية التي تنشأ بناءً على تلك النصوص، وهذا لا يعني جمود وعدم تعديل القانون وعدم الاستقرار هو تضاعف وكثرة التعديلات بما لا يتوازن مع إمكانية استقرار المراكز القانونية ، اما تحقيق الاستقرار من حيث المضمون فيتم من خلال تجنب الصياغة المرنة والاختذ بالصياغة الجامدة كلما امكن ذلك ، اذ تعطي الصياغة المرنة إمكانية واسعة للاجتهاد في تطبيق النص مما قد يؤدي إلى ضياع معالمه من حيث المضمون ، وتشويه القصد التشريعي<sup>7</sup>.

## 3. الوصول الى القانون

يعني الوصول الى القانون " التزام السلطات العامة بجعل القانون في متناول المواطنين، وذلك بجعله اكثر وضوحاً حتى يتمكنوا من التصرف باطمئنان على هدي القواعد القانونية القائمة وترتيب اوضاعهم في ضوئها دون التعرض لتصرفات مباحة ناجمة عن غموض القانون او صعوبة العلم به<sup>8</sup>.

ويتحقق الوصول الى القانون عندما تكون القاعدة القانونية واضحة وسهلة الفهم والتطبيق لذا يتوجب على المشرع صياغة العبارات بصيغة يسهل على الافراد والقاضي تطبيقها، فالوصول الى القانون يقتضي ان تكون القاعدة القانونية سهلة وواضحة تشتمل جميع تفاصيل الموضوع التي تنظمها بصورة كاملة وفق نسق متوافق، ولهذا المرتكز صورتان؛ يتمثل الأول في الوصول الشكلي للقانون او ما يعرف بالمادي، اما الصورة الثانية فتتمثل بالوصول الجوهري الى القانون وهو ما يعرف بالوصول الفكري. ومضمون الوصول الشكلي او المادي للقانون فيتمثل بالوصول الأكثر سهولة الى القانون من خلال النشر الأكثر نجاعة للقانون بما يضمن الاطلاع السهل عليه، اما الصورة الثانية فتتمثل بالوصول الجوهري او الفكري ، وتقوم هذه الصورة على عنصرين أولهما وفهم القانون ووضوح القانون ومرادفه اللغوي "لا يعذر بجهل القانون"، من خلال التزام السلطة التشريعية بصياغة التشريعات بمصطلحات دقيقة لا غموض فيها او لبس<sup>9</sup>، اما فهم القانون كعنصر من عناصر إمكانية الوصول الفكري للقانون فيعني ( ان يجد من يخاطبه النص القانوني نفسه في وضع لا يفهم حقوقه وواجباته نتيجة لغموض النص وقبوله اكثر من تفسير )<sup>10</sup>.

## اولاً – تعريف الامن القانوني

ان الحاجة الى توافر الامن القانوني في التصرفات القانونية كافة القلت بظلالها على اختلاف التعريفات الواردة بشأن هذا المصطلح الحديث حسب زاوية الرؤيا او المجال الذي يخدمه هذا المصطلح ، فالامن القانوني يعتبر هدف التنظيمات الاجتماعية كافة، بل الهدف الذي لا غنى عنه بأي نظام قانوني<sup>2</sup>، وقد عرفه الفقه باعتباره "كل ضمانات وكل نظام قانوني للحماية يهدف الي تأمين، ومن دون مفاجآت ، حسن تنفيذ الالتزامات وتلافي او على الأقل الحد من عدم الوثوق في تطبيق القانون"<sup>3</sup> ، أما القضاء فقد كان له الفضل في ترسيخ معنى الامن القانوني بحكم مهامه في نظر النزاعات اذ عرفه مجلس الدولة الفرنسي "الامن القانوني يقتضي ان يكون المواطنون دون عناء كبير في مستوى تحديد ما هو مباح لهم وما هو ممنوع عليهم من طرف القانون المطبق، وللوصول إلى هذه النتيجة يتعين أن تكون القواعد المقررة واضحة ومفهومة، وأن لا تخضع في الزمان إلى تغييرات متكررة أو غير متوقعة"<sup>4</sup>، ويتضح من أن هذا التعريف جاء من نظرة مجلس الدولة بضرورة توافر مقومات التشريع شكلاً ومضموناً من قبل المخاطبين بهدف ان يكونوا على بينة في تحديد ما هو مباح لهم ، فاليقين يتطلب توفير قدرأ من الوضوح في القانون بما يقطع به الجدل وما يقطع الاجتهاد الواسع في تفسيره ، الا ان ما يلاحظ ان المعيار المعتمد في فهم القانون من قبل المجلس هو معيار جميع المواطنين وهذا ما لا يستقيم مع اختلاف المستوى الفعلي والذكاء لطبيعة البشر ، فالامن القانوني لا يعتبر مجرد فكرة تهدف الى توفير الاستقرار في المراكز والعلاقات القانونية من خلال اتباع سياسة تشريعية مطابقة للدستور بل غايتها ترسيخ الطمأنينة والثقة بين اطراف العلاقة القانونية بعيداً عن الاضرار والمفاجآت .

## ثانياً – عناصر الامن القانوني

ان اهداف الصياغة التشريعية لا تقتصر على الاهتمام بالجانب الموضوعي والاجرائي، وانما لغاية ابعاد من ذلك، إذ تتمثل في الوصول الى دولة القانون من خلال سن تشريعات واضحة ومتطورة ذات صياغة دقيقة ومتطابقة مع الدستور ومفهومة لدى المخاطبين وقابلة للتطبيق وهنا نكون امام توافر عناصر الامن القانوني والمتمثلة بما يلي:

### 1. التوقع المشروع

ان التشريع الذي يهدف الى ترسيخ الثقة العامة يعزز فكرة الثقة المشروعة، وهذه الغاية جعلت جانب من الفقه يخلط بين الامن القانوني والتوقع المشروع<sup>5</sup>، الا انه ورغم هذا التشابه بينهما الا ان هناك اختلاف بينهما في اطار القرارات الإدارية، فمن ناحية منظور الامن القانوني يتوجب ان تكون قرارات الإدارة متوافقة مع قاعدة ثبات المراكز القانونية، اما فكرة التوقع المشروع فتسعى الى توفير الحماية للثقة التي حصل عليها الفرد ، فمبدأ التوقع المشروع انما يعتبر تعبير ذاتي لمبدأ الامن القانوني ، فهو ليس حق قانوني وانما توقع باستمرار الحصول على المنفعة من القانون، وتحقيق هذا الامر يتطلب ان يكون التوقع المشروع مبني على إجراءات إدارية سابقة



**الفرع الثاني****المخالفة المبررة للإحالة الى التحقيق**

المعلومات في تحديد مسؤولية الموظف المحال الى التحقيق سواء بالإدانة وما يترتب عليه من فرض للعقوبة او براءته وغلغ التحقيق<sup>16</sup>، وطبقاً لذلك فإن الشروع في الاجراءات الانضباطية تباشر بصدر قرار إحالة الموظف الى التحقيق الانضباطي من قبل السلطة المخولة قانوناً بهدف تقصي الحقيقة والكشف عن ملبسات وظروف اقتراف الموظف للمخالفة<sup>17</sup>.

ومما سبق تظهر اهمية الاحالة الى التحقيق اذ تعتبر بمثابة إشعار الى الموظف المخالف بنية الإدارة اتخاذ الاجراءات التحقيقية بهدف استجلاء الحقيقة وتقدير ثبوت المخالفة وفرض احدي العقوبات الانضباطية بحقه او عدم مسؤوليته وغلغ التحقيق بحقه.

**ثانياً – الاساس القانوني للإحالة الى التحقيق**

من خلال الاطلاع على نصوص القوانين الانضباطية في التشريع المقارن والتشريع العراقي نلاحظ ان قانون الخدمة المدنية الفرنسي نص على ان "اي خطأ يرتكبه موظف عام اثناء ممارسته الوظيفة او بمناسبةها يعرضه لعقوبة انضباطية"<sup>18</sup>، في حين نص قانون الخدمة المدنية المصري النافذ على ان "كل موظف يخرج على مقتضى الواجب في اعمال وظيفته، او يظهر بمظهر من شأنه الاخلال بكرامة الوظيفة يجازى تأديبياً"<sup>19</sup>، فجعل المشرع من كل خروج على واجب وظيفي أو انتقاص من كرامة الوظيفة مرتباً للمسؤولية التأديبية<sup>20</sup>، اما قانون انضباط موظفي الدولة العراقي النافذ نص على ان "... اذا خالف واجبات وظيفته او قام بعمل من الاعمال المحظورة عليه يعاقب باحدى العقوبات المنصوصة عليها في القانون"<sup>21</sup>. بل ان المشرع العراقي ذهب الى ابعد من ذلك فهو لا يقتصر على إتيان فعل محظور وإنما بالتراخي عن أداء واجب أو الامتناع كلية عن أدائه<sup>22</sup>.

ومن جراء استعراضنا لنصوص القوانين موضوع البحث نرى ان الاساس القانوني الذي يستند اليه المشرع الفرنسي في احالة الموظف الى التحقيق هو ارتكاب الخطاء، والخطاء بالمفهوم الواسع يراد به الخطيئة والتي تبرر للإدارة توقيع العقوبة فهو يستند بشكل وثيق بالإرادة الأئمة للموظف لمقتضيات الاوامر والنواهي فلا عقوبة دون توافر الخطأ وهذا الخطأ قد يكون عمدي او غير عمدي<sup>23</sup>، والاصل في العقوبة تكون على الخطأ العمدي دون غير العمدي ان لم نجد نص خاص يعاقب عليه<sup>24</sup>، وبذلك نرى ان القانون الفرنسي افترض توافر القصد في ارتكاب الخطأ وبالتالي قيام المسؤولية الانضباطية، او عدم وجود القصد لدى الموظف ومن ثم عدم قيام مسؤوليته وبالتالي وفر للموظف الامن القانوني في انتفاء المسؤولية في حال تخلف الركن المعنوي للمخالفة والمتمثل بالخطأ غير العمدي.

اما اتجاه المشرعين المصري والعراقي نرى انهما ذهبا الى ان اساس احالة الموظف الى التحقيق او تعرضه للعقوبة هو مخالفة مقتضيات واجباته الوظيفية او

تعد المخالفة الانضباطية من اهم اركان النظام الانضباطي ولهذا تتعدم الحاجة اليها في حال عدم وجود المخالفة، وقد تعددت التعريفات للمخالفة الانضباطية سواء من الجانب القانوني او الفقهي أو القضائي<sup>11</sup>، الا ان الذي يهمننا بهذا المضمون مدى تقنين المخالفة من عدمها اذ نجد ان اغلبية القوانين الانضباطية اتجهت نحو عدم تقنين المخالفات الانضباطية باعتبار ان تقنينها ربما يؤدي الى شل فاعلية الادارة وان طبيعة هذه المخالفات مرنة ومنظورة اذ ان ما يعتبر مخالفة ادارية في وقت معين قد لا يعتبر كذلك في وقت آخر بل قد يكون امراً مباحاً والعكس صحيح<sup>12</sup>.

ومن هنا نخلص الى ان نقطة الاختلاف في نطاق المشروعية بين القانونين الاداري والجزائي انبثق من هذه البذرة وترتب عليه نتائج جمة من اهمها حصر الشرعية في الجانب الانضباطي بالعقوبات دون المخالفات وما ترتب عليه من حرية الادارة في اسباغ ثوب المخالفة على ما يترأى لها من الافعال دون ذلك الافعال المذكورة على سبيل المثال بالقوانين الانضباطية<sup>13</sup>، فيترتب عليه نتائج اخرى إذ تعد سلاحاً بيد الادارة متى تراءى لها شرعته في وجه الموظف ماسة في ذلك بأمنه القانوني وذلك من خلال تفسير ما تراه من افعال بأنها مخالفة يترتب عليها احالة الموظف الى التحقيق وفرض العقوبة بحقه.

**الفرع الثالث****الاحالة الى التحقيق**

تعد الإحالة الى التحقيق اولى الاجراءات السابقة لتشكيل اللجنة التحقيقية بعد كشف المخالفة الادارية من قبل الادارة نتيجة قيامها بالأعمال الموكلة اليها في الرقابة والتدقيق من خلال المراجعة والمتابعة والاشراف الدائم<sup>14</sup>، او من خلال ما يحال اليها من الجهات الرقابية كديوان الرقابة المالية او هيئة النزاهة الاتحادية او من خلال ما ينشر في وسائل الاعلام باعتباره احد اساليب الرقابة الشعبية، ومن هنا يتطلب الامر منا للتوصل الى نقاط المساس بالأمن القانوني للموظف نتيجة الاحالة الى التحقيق تسليط الضوء على عدة أمور جوهرية منها تعريف الاحالة الى التحقيق واهميتها ومن ثم الاساس القانوني للإحالة الى التحقيق.

**اولاً – تعريف الاحالة الى التحقيق**

الاحالة الى التحقيق باعتباره سلطة اجرائية بيد الادارة تمكنها من الشروع باجراءات التحقيق مع الموظف يمكن تعريفها بانها (( وسيلة اجرائية يراد منها البدء في اجراءات التحقيق مع الموظف لوجود احتمال كبير بارتكابه مخالفة انضباطية ))<sup>15</sup>، فهي تعد بمثابة اعلان من قبل الادارة في البدء في اتخاذ الاجراءات القانونية تجاه الموظف بما يمكنها من مساءلته من قبل اللجنة التحقيقية.

فهي تعد اتهام انضباطي من خلال توجيه الادلة المتحصلة للإدارة من خلال البحث والتحري او اي وسيلة اخرى اعتمدت عليها الادارة في الحصول على



او تعدي سلطة على اختصاص سلطة اخرى نتيجة عدم وضوح القانون او غموض الفاظه، فمجرد توافر النص القانوني لا توفر الوضوح وانما يجب ان تصاغ في صورة قالب خارجي واضح ومحدد وسهل القراءة؛ ذلك ان وضوح النص القانوني ضروري لحماية المخاطبين في مواجهة مخاطر التحكم<sup>28</sup>.

وبالرجوع الى النصوص التشريعية المحددة للسلطة المختصة بالإحالة الى التحقيق في التشريع المقارن والعراقي، نجد ان المشرع الفرنسي منح اختصاص الاحالة الى التحقيق من اختصاص السلطة المختصة بالتعيين<sup>29</sup>، وفقاً لقاعدة من يملك الحق في التعيين يملك حق التأديب، اما في مصر فقد منحت اللائحة التنفيذية اختصاص احالة الموظف الى التحقيق للرئيس الاداري على ان لا يقل درجته عن مدير عام وذلك بالنص "يحال الموظف الى التحقيق فيما نسب اليه من مخالفات وذلك بموافقة احد رؤسائه الاداريين ممن لا يقل مستواه عن مدير عام"<sup>30</sup>، اما المشرع العراقي فقد منح "الوزير او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة او وكيل الوزير او المحافظ او المدير العام او اي موظف اخر يخوله الوزير صلاحية فرض العقوبة"<sup>31</sup>.

ومن خلال العرض السابق لموقف التشريعات من تحديد جهة الاختصاص بالإحالة الى التحقيق ندرج اهم الملاحظات التي تم استخلاصها:

1. بالرغم من اختلاف انظمة الانضباط بين التشريعين المقارن والعراقي فإن كلاً من التشريعات منحت سلطة الاحالة الى التحقيق للرئيس الاداري.
2. ان المشرع العراقي توسع في منح السلطات والاختصاص بالإحالة الى التحقيق من خلال تعريف رئيس الدائرة بـ "اي موظف آخر يخوله الوزير صلاحية فرض العقوبة المنصوص عليها في هذا القانون"<sup>32</sup>.

### الفرع الثاني

#### المتطلبات التمهيدية للإحالة إلى التحقيق

تعد الاحالة الى التحقيق اجراء في غيبة الخطورة يمكن ان يعقبه المساس بالمركز القانوني للموظف من خلال اذا ما قررت اللجنة التحقيقية بان تسحب يد الموظف كما قد يتلوه تدوين افادته ومن ثم تقرير مدى المسؤولية الانضباطية إما ببراءته ويترتب عليه إما غلق التحقيق بحقه او ثبوت تقصيره وفرض احدي العقوبات الانضباطية بحقه وتضمنه اذا كان قد تسبب بالإضرار بالمال العام، وما قد يترتب على ذلك من احالته الى المحاكم المختصة في حال ما اذا شكلت المخالفة جريمة جزائية.

لذا يستوجب الامر ان تستند الادارة في الاحالة الى التحقيق الى اسانيد وحجج من خلال اجراءات يتعين ان تتخذها الادارة سابقاً<sup>33</sup>، كالتحري عن موضوع المخالفة او تشكيل لجان فنية او تدقيقية وجمع الادلة او غيرها من الاجراءات الهادفة منها التحقق من وجود مخالفة من عدمها وبالتالي الى التوصل اليقين بوجود

الخروج عنها، واذا كانت المخالفة الوظيفية تعرف "كل فعل يصدر عن الموظف ايجابي او سلبي، داخل الوظيفة او خارجها، بقصد او بغير قصد، طالما يترتب عليه اخلال بواجبات الوظيفة او المساس بكرامتها"<sup>25</sup>.

ومما تقدم نرى ان اساس قيام المسؤولية واحالة الموظف الى التحقيق في التشريعين المصري والعراقي هي توافر المخالفة بغض النظر إن كانت عمدية او غير عمدية وهذا المعيار وان كان يساير ظروف النشاط الاداري الا انه يعتبر معيار مرن، وهذا يعطي الادارة سلطة تقديرية واسعة لتقدير سلوك الموظف وان كانت هذه السلطة غير مطلقة وذلك لخضوع تصرفات الادارة لمبدأ المشروعية من قبل القضاء<sup>26</sup>، الا ان هذا القول وان كان يصح في مرحلة ما بعد تقرير المسؤولية وفرض العقوبة، الا انه لا يصح في مرحلة الاحالة الى التحقيق، وذلك لعدم امكانية التظلم والطعن بقرار الاحالة الى التحقيق بصورة مستقلة عن قرار فرض العقوبة فإذا ما رافقت قرار الاحالة الى التحقيق مخالفة شكلية او موضوعية فلا يمكن للموظف الطعن بها الا بعد مصادقة توصيات اللجنة وابلاغه بذلك، وفي ذلك ذهب مجلس الانضباط العام ( محكمة قضاء الموظفين حالياً) الى اقرار المبدأ القانوني المتضمن "لا تعد التوصيات الصادرة عن اللجنة التحقيقية التي يشكلها الوزير وفقاً لأحكام القانون قراراً ادارياً نهائياً مالم يصادقها الوزير المختص وبذلك لا يجوز للموظف الاعتراض عليها امام مجلس الانضباط العام"<sup>27</sup>.

### المطلب الثاني

#### إجراءات الإحالة إلى التحقيق ومتطلبات تحقق الامن القانوني

بعد ان وضحنا في المطلب السابق مفهوم الامن القانوني وما يقوم عليه من مرتكزات والاحالة الى التحقيق والمخالفة المبررة للإحالة الى التحقيق، ننقل في هذا المطلب من مرحلة السكون الى مرحلة الحركة لتفحص مدى توافر الامن القانوني في مرحلة بدء السير في اجراءات التحقيق وأول ما نستهل به هذا الفحص هو قياس مدى توافره الامن القانوني من حيث تحديد الاختصاص في ممارستها ومن ثم الانتقال الى الاجراءات الممهدة لها وتفقد الآثار الإجرائية المترتبة عليها.

وهذا ما يفرض علينا تقسيم المطلب على ثلاثة فروع، نخصص الفرع الأول للسلطة المختصة في الإحالة الى التحقيق، والفرع الثاني الاجراءات التمهيدية للإحالة الى التحقيق، اما الفرع الثالث فنخصصه للآثار الإجرائية المترتبة لقرار الإحالة الى التحقيق.

### الفرع الثاني

#### السلطة المختصة للإحالة إلى التحقيق

ان اجراء احالة الموظف الى التحقيق ليست عملية ارجالية وانما يتطلب ان تجري بطريقة علمية منتظمة، لذا يتطلب ان يكون النصوص التشريعية المحددة لعنصر الاختصاص في الاحالة واضحة ومحددة بشكل دقيق لا تقبل التفسير والتأويل او تداخل الاختصاص



المخالفة او الظن الذي يغلبه اليقين في ذلك، ومن ثم يأتي بعدها دور اللجنة التحقيقية في تحديد الموظف المخالف وجسامة تقصيره في اداء مهامه الوظيفية او تجاوزها وهذا اليقين يعد أحد عناصر الامن القانوني ، وفي ذلك ترى المحكمة الادارية العليا في مصر " ... أن قوام المسؤولية التأديبية ومناطها هو ثبوت خطأ محدد يمكن نسبته إلى العامل على وجه القطع واليقين ولا يكفي أن تقوم الجريمة التأديبية على أساس الشك أو الاحتمال"<sup>34</sup>.

#### أولاً: سلطة سحب اليد

طبقاً لما ذهب اليه كل من القضاء والفقهاء المقارن فان سحب يد الموظف لا يعتبر عقوبة بل يعتبر اجراء احترازيًا تفرضه ظروف ومتطلبات التحقيق ، الا اننا نرى ان سحب يد الموظف بمثابة قرار اداري لما ينجم عنه مساس بالمركز القانوني للموظف ولما يتوفر فيه من عناصر للقرار الاداري ، فهو قرار يصدر بشكل مستقل عن قرار الاحالة الى التحقيق وكذلك قرار فرض العقوبة ، وقد رسم المشرع طريقتين لسلطة التحقيق في سحب يد الموظف فتارة قيدها وتارة جعلها سلطة تقديرية، وإذا كان الامن القانوني للموظف لا يمس في حالة السلطة المقيدة ، فإن الاشكالية تظهر لدينا في حال منح سلطة تقديرية في اتخاذ هذا الاجراء لذا سنبحث في مدى المساس بالامن القانوني للموظف في سلطة الإدارة التقديرية.

ومن خلال فحص القوانين الانضباطية في التشريع المقارنة والعراقي يتضح ان المشرع الفرنسي اجاز سحب يد الموظف نتيجة ارتكابه مخالفة جسيمة ومنح الاختصاص في استخدام ذلك السلطة الى ذات السلطة التي تملك صلاحية فرض العقوبة، وحدد مدة سحب اليد بأربعة أشهر وذلك من خلال النص (يجوز إيقاف الموظف المدني الذي يكون مذنبًا بارتكاب سوء سلوك جسيم، سواء كان ينطوي على خرق لالتزاماته المهنية أو جريمة بموجب القانون العام، من قبل السلطة التي تتمتع بصلاحيات تأديبية، والتي تلجأ على الفور إلى مجلس التأديب).

اما القانون المصري فقد منح سلطة تقديرية للسلطة المختصة ولرئيس هيئة النيابة الادارية سحب يد الموظف اذا تطلب مصلحة التحقيق ذلك وحدد المدة بثلاثة اشهر وقيد تمديد هذه المدة بقرار يصدر من المحكمة التأديبية وذلك من خلال النص على ان "كل من السلطة المختصة ورئيس هيئة النيابة الادارية بحسب الاحوال ان يوقف الموظف عن عمله احتياطياً اذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك لمدة لا تزيد على ثلاثة اشهر ، ولا يجوز مد هذه المدة الا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة للمدة التي تحددها ، ويترتب على وقف العامل عن عمله وقف صرف اجرة ابتداء من تاريخ الوقف" ، اما المشرع العراقي فقد منح بنينا قانون الانضباط للوزير ورئيس الدائرة سلطة سحب اليد للموظف المحال الى التحقيق اذا ما تراءى له بقاء الموظف في ممارسة وظيفته اذا ترتب على استمراره بالوظيفة ضرر بالمصلحة العامة او التأثير على مجريات التحقيق ، كما اعطى للجنة التوصية بسحب يد الموظف في جميع مراحل التحقيق ولمدة لا تتجاوز ( 60 ) يوماً .

ومما تقدم نرى ان القانون المقارن والعراقي أعطى سلطات تقديرية لذات الجهة المختصة بتوجيه العقوبة

المخالفة او الظن الذي يغلبه اليقين في ذلك، ومن ثم يأتي بعدها دور اللجنة التحقيقية في تحديد الموظف المخالف وجسامة تقصيره في اداء مهامه الوظيفية او تجاوزها وهذا اليقين يعد أحد عناصر الامن القانوني ، وفي ذلك ترى المحكمة الادارية العليا في مصر " ... أن قوام المسؤولية التأديبية ومناطها هو ثبوت خطأ محدد يمكن نسبته إلى العامل على وجه القطع واليقين ولا يكفي أن تقوم الجريمة التأديبية على أساس الشك أو الاحتمال"<sup>34</sup>.

ولم نجد في قانوني الخدمة المدنية الفرنسي والمصري النافذين نصاً يوجب على الادارة اتخاذ اجراءات معينة قبل الاحالة الى التحقيق ، اما موقف المشرع العراقي فقد تباين بين القوانين الانضباطية الملغية والنافذة اذ اشار قانون انضباط موظفي الدولة رقم 41 لسنة 1929 الملغى على ان "عندما يقرر الوزير او رئيس الدائرة احالة قضية ما على اللجنة يحرر ورقة اتهام مصحوبة بقائمة من اسماء شهود الاثبات وترسل هذه الورقة ومحضر التحقيق الى سكرتير اللجنة وترسل نسخة من ورق الاتهام الى الموظف الذي له الحق ان يدقق اوراق التحقيق ويستنسخ صورها في اي وقت شاء قبل سماع القضية"<sup>35</sup> ، اما قانون الانضباط النافذ فلم يتطرق بالنص الى اجراءات تهديدية تقتضي من الادارة اتخاذها قبيل احالة الموظف الى التحقيق والى الأسانيد التي يجب توافرها قبيل الاحالة الى التحقيق اهمية بالغة يمكن لنا اجمالها فيما يلي :

1. ان جمع الاسانيد والادلة قبل الاحالة التحقيق لها اهمية بالغة في اثبات المخالفة ومن ثم توفير الوقت والجهد للجنة التحقيقية.
2. التحري وجمع الادلة عن الموضوع المثار من شأنه تسهيل الحصول على ادلة الاثبات لكون اي جهة لا تعلم في حينها بوجود تحقيق في ذلك التحقيق.
3. ان وجود ادلة اثبات قبل اجراء التحقيق يعزز مركز الادارة القانوني في مواجهة الموظف، لان جمع الادلة المؤيدة لارتكاب الوقائع من قبل الموظف التي تبنى على اجراءات سليمة هدفه الوصول الى جوهر المخالفة الموجهة الى الموظف.

#### الفرع الثالث

##### الاثار المترتبة على قرار الاحالة الى التحقيق

نصت معظم القوانين الانضباطية على اجراء سحب يد الموظف، باعتباره "اجراء مؤقت او احترازي القصد منه ابعاد الموظف عن ممارسة الوظيفة لتجنب قيامه بالتضليل وإخفاء الأدلة والبيانات التي يمكن أن تدينه، وهذا الأبعاد لا يكون الا عندما يتعرض الموظف لاتخاذ اجراءات انضباطية او اجراءات جنائية ضده فيمتنع عليه ممارسة اعمال وظيفته طيلة مدة الوقف" ، فهو اجراء مقرر لجهة التحقيق بموجب القانون بهدف اقضاء الموظف بشكل مؤقت عن مباشرة مهام وظيفته بمناسبة التحقيق معه .

ولبيان مدى مساس هذا الاجراء بالامن القانوني للموظف يقتضي الامر منا التوقف عند عدة محطات منها مدى



**الاستنتاجات:**

1. الأساس القانوني الذي يرتكز عليه المشرع الفرنسي في احالة الموظف الى التحقيق هو قرينة ارتكاب الخطأ، اما المشرعين المصري والعراقي نرى انهما ذهبا الى ان اساس احالة الموظف الى التحقيق هي شبهة المخالفة.
2. عدم وجود نص قانوني في التشريعات المقارنة والعراقي يوجب على جهة الاحالة اتخاذ اجراءات معينة قبل الاحالة الى التحقيق.
3. توسع المشرع العراقي في المادة ( 1 / ثانياً ) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991 ، في منح السلطات والاختصاص بالإحالة الى التحقيق من خلال تعريف رئيس الدائرة بـ "اي موظف آخر يخوله الوزير صلاحية فرض العقوبة المنصوص عليها في هذا القانون"
4. لم يتضمن التشريع المقارن والعراقي ضوابط ينظم به ويقيد جهة سحب اليد في اتخاذ قرار سحب يد الموظف.
5. لم يمنح القانون المقارن والعراقي الموظف حق التظلم او الطعن بقرار سحب يده بصورة مستقلة عن قرار فرض العقوبة.

**التوصيات:**

1. نوصي بإضافة نص تشريعي في قانون انضباط موظفي الدولة تلزم الوزير او رئيس الدائرة او من يخوله بالارتكاز الى ادلة واسانيد عند احالة موضوع معين الى اجراء التحقيق.
2. اجراء تعديل على المادة ( 1 / ثانياً ) من القانون الانضباطي العراقي النافذ ، من خلال حذف فقرة "اي موظف آخر يخوله الوزير صلاحية فرض العقوبة المنصوص عليها في هذا القانون" لما يترتب عليه من مساس بالأمن القانوني للموظف .
3. اضافة نص على قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام تلزم جهة سحب اليد اتخاذ قرارها بتوافر شروط محددة، لما لهذا القرار من مساس بالأمن القانوني للموظف فضلا عن منح الموظف فرصة التظلم والطعن بقرار سحب اليد بصورة مستقلة عن قرار فرض العقوبة.

**قائمة المصادر****أولا / الكتب:**

1. أحمد أمين عارف البرزنجي، مبدأ الأمن القانوني وتطبيقاته في التشريع العراقي، هاتريك للطباعة والنشر والتوزيع، أربيل، 2024.
2. أحمد طلال عبد الحميد البديري، استراتيجية حوكمة التشريعات الإدارية (دراسة مقارنة)، المركز العربي للنشر والتوزيع، 2022 .
3. بوادي مصطفى، ضمانات الموظف العام في المجال التأديبي (دراسة مقارنة)، دار الأيام للنشر والتوزيع، عمان، ط1، 2017.
4. رفعت عيد سيد، مبدأ الأمن القانوني، دار النهضة العربية، القاهرة، 2014.

سلطة سحب اليد، وهنا نقف لتأمل قليلاً في مدى وجود مساس بالأمن القانوني للموظف نتيجة هذا القرار الذي ترتب عليه تغيير في المركز القانوني للموظف لاسيما ان هذه السلطة عندما منحت لم يتم قيدها باي ضوابط عدا الضوابط الخاص بتحديد مدة سحب اليد خشية من المشرع لسوء استخدام هذه السلطة لما ينتج من اثار وخيمة، وبذلك فان قرار سحب يد الموظف يعد بحد ذاته الغاية الميطة من الاحالة الى التحقيق؛ ذلك ان مجرد سحب يد الموظف من ممارسة مهامه يمكن الادارة من احلال موظف اخر بدلا عنه وبالتالي قد يكون ذلك بهدف تحقيق مآرب اخرى لا سميا ان المصلحة العامة مصطلح فضفاض يمكن من خلالها للإدارة اتخاذ قرارات تكون فيها ابعاد اخرى ، فضلا عن ذلك فان عدم وجود ضوابط محددة في سحب اليد تمنح الادارة سلطة تقديرية شبه مطلقة مقابل ذلك مقابل ذلك لا يمكن للموظف ان يتوقع مدى امكانية اتخاذ قرار سحب اليد من قبل الادارة من عدمه وهنا نكون امام امكانية وجود توقع مشروع من عدمه باعتباره عنصر من عناصر الامن القانوني ، الذي يقتضي عدم صدور القرارات الادارية بطريقة فجائية ومباغلة بصور تتصادم مع التوقع المشروع للموظف .

**ثانياً: امكانية الاعتراض على قرار سحب اليد**

وضحنا سابقاً ان القوانين الانضباطية باختلافها منحت سلطة تقديرية لجهة فرض العقوبة في سحب يد الموظف وان هذا الاجراء الاحترازي يعتبر قرار اداري لما له من مساس بالمركز القانوني للموظف ، لا سيما ان التشريعات باختلافها لم تحط قرار سحب اليد الا فيما يتعلق ببعض الامور التنظيمية المحددة التي لا تتجاوز تحديد اختصاص اتخاذها والمدة المقررة وما يتعلق براتب الموظف اثناء وبعد انقضاء مدة سحب اليد دون ان تتجاوز ذلك الى وضع ضوابط وشروط محددة بل حدد ذلك بمعيار المصلحة العامة التي يكتنفها عدم الوضوح مما يمنح الادارة سلطة اعتبار ما يترأى لها من الحالات والوقائع وتعتبرها من قبيل الاضرار بالمصلحة العامة ، وهذا ما لا يفترض التسليم به على اعتبار ان التحقيق الاداري يجب ان يحاط بنصوص صريحة وباجراءات محددة قابلة للتطبيق دون اجتهاد بما تضمن الامن القانوني للموظف دون انحراف الادارة من الغاية التي منحت هذا الاجراء من اجلها السلطة التقديرية وهذا ما يتطلب وضع معايير تشريعية محددة لسحب اليد .

ومن الزاوية الثانية ننقل لنسلط الضوء الى الطرف الذي ينصب عليه قرار سحب اليد ومدى امكانية الاعتراض عليها سواء بالتظلم او الطعن ، وبصيغة اخرى نتساءل حول مدى منح المشرع مقابل هذه السلطة التقديرية لجهة فرض العقوبة فرصة التظلم او الطعن في قرار سحب يد الموظف، باعتباره قرار اداري يتخذ الادارة بهدف سلامة سير التحقيق او المصلحة العامة ... الخ ، وبالتالي يتصور ان تتعسف الادارة في اتخاذها ان يشوبه عيب من عيوب القرار الاداري التي قد تلحق اركانها ( كالاختصاص ، المحل ، الشكل ، السبب ، الغاية ) فيمكن الطعن به مع قرار فرض العقوبة وليس بشكل مستقل .



2. مشعل حامد الشرف، ضمانات وإجراءات تأديب الموظف العام دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة طنطا، 2021.
3. ميثاق غازي فيصل، الأمن القانوني الجنائي، أطروحة دكتوراه، جامعة تكريت، كلية القانون، 2020.

#### ثالثاً / المجلات العلمية

1. رفعت عيد سعيد، "مبدأ الأمن القانوني"، مجلة اتحاد الجامعات العربية للدراسات والبحوث القانونية، الجمعية العلمية لكليات الحقوق العربية، القاهرة، العدد 34، 2013.
2. عبد المجيد غميحة، "الأمن القانوني وضرورة الأمن القضائي"، عرض مقدم في إطار الندوة المنظمة من طرف الودادية الحسنية للقضاء، المؤتمر الثالث عشر للمجموعة الإفريقية للاتحاد العالمي للقضاة، الدار البيضاء، مجلة الملحق القضائي، العدد 42، سنة 2009.
3. محمد عمران بوليفة، علي فيلاي، "الوصول إلى القانون"، بحث مشارك في ملتقى الوصول إلى القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 16-17 فبراير 2014، منشور في حولية الكلية، عدد خاص بالملتقى، 2016.

#### رابعاً/ قوانين

1. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل.
2. قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016 ولائحته التنفيذية لقانون رقم (81 لسنة 2016).
3. قانون الخدمة المدنية الفرنسية رقم (1574) الصادر في 2021/11/24.

#### خامساً / قرارات مجلس الدولة

1. قرار مجلس الانضباط العام المرقم (71/انضباط/تميز/2007).
2. طعن رقم 5345 لسنة 58 ق.ع - جلسة 2020/2/23، برنامج فلاشة مصر.

5. رياض يوسف السبعوي، السلطة التقديرية للإدارة في فرض العقوبة الانضباطية (دراسة مقارنة)، دار السنهوري، بغداد، 2022.
6. عثمان سلمان غيلان العبودي، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل، دار الكتب والوثائق، بغداد، 2010.
7. عصمت عبد الله الشيخ، الإحالة إلى التحقيق في النظام التأديبي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003.
8. علي حسين خلف، سلطان عبد القادر الشاوي، المبادئ العامة في قانون العقوبات، العاتك لصناعة الكتب، القاهرة، بلا سنة نشر.
9. فخري عبد الرزاق صليبي الحديثي، شرح قانون العقوبات - القسم العام، المكتبة القانونية، بغداد، 1992.
10. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1967.
11. محمد سليمان الأحمد، الهندسة التشريعية، مركز البحوث القانونية، العراق، 2022.
12. محمود رمضان محمد علي سهوان، المخالفة والجزاء التأديبي ومبدأ المشروعية (دراسة مقارنة)، المركز العربي، القاهرة، 2017.
13. مغاوري محمد شاهين، القرار التأديبي و ضماناته ورقابته القضائية بين الفاعلية والضمان في نظم العاملين المدنيين بالدولة والقطاع، مكتبة الأنجلو المصرية، 1986.
14. هشام محمد البديري، الأثر الرجعي والأمن القانوني، دار الفكر والقانون، المنصورة، 2015.
15. يس محمد الطباخ، الاستقرار كغاية من غايات القانون، دار الكتب والوثائق القومية، الإسكندرية، 2011.

#### ثانياً / أطاريح دكتوراه

1. تغريد محمد قدوري النعيمي، مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، المعهد العالي للدكتوراه في الحقوق والعلوم السياسية والإدارية والاقتصادية، الجامعة اللبنانية، 2012.



## Reference:

### Books

1. Al-Barzinji, Ahmad Amin Aref. *The Principle of Legal Security and Its Applications in Iraqi Legislation*. Hatrek Publishing and Distribution, Erbil, 2024.
2. Al-Badri, Ahmad Talal Abdul-Hamid. *Governance Strategy of Administrative Legislation: A Comparative Study*. Arab Center for Publishing and Distribution, 2022.
3. Buwadi, Mustafa. *Guarantees of Public Employee in Disciplinary Procedures: A Comparative Study*. Dar Al-Ayyam Publishing, Amman, 2017.
4. Said, Rifaat Eid. *The Principle of Legal Security*. Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 2014.
5. Al-Sabaawi, Riyadh Yousif. *The Discretionary Power of Administration in Imposing Disciplinary Sanctions: A Comparative Study*. Al-Sanhouri House, Baghdad, 2022.
6. Al-Aboudi, Othman Salman Gilan. *Explanation of the Provisions of the State and Public Sector Employees Discipline Law No. 14 of 1991 (as amended)*. Dar Al-Kutub wa Al-Watha'iq, Baghdad, 2010.
7. Al-Sheikh, Ismat Abdullah. *Referral to Investigation in the Disciplinary System*. Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 2003.
8. Khalaf, Ali Hussein, and Sultan Abdul-Qadir Al-Shawi. *General Principles in Criminal Law*. Al-Atik for Book Publishing, Cairo, n.d.
9. Al-Hadithi, Fakhri Abdul-Razzaq Sulbi. *Explanation of Criminal Law – General Section*. The Legal Library, Baghdad, 1992.
10. Al-Malt, Mohammed Judt. *Disciplinary Responsibility of the Public Employee*. PhD diss., Faculty of Law, Cairo University, 1967.
11. Al-Ahmad, Mohammed Suleiman. *Legislative Engineering*. Legal Research Center, Iraq, 2022.
12. Sahan, Mahmoud Ramadan Mohammed Ali. *Violation, Disciplinary Sanction, and the Principle of Legality: A Comparative Study*. Arab Center, Cairo, 2017.
13. Shahin, Maghawri Mohammed. *Disciplinary Decision: Guarantees and Judicial Oversight in Civil Service Systems*. Anglo-Egyptian Library, 1986.
14. Al-Badri, Hesham Mohammed. *Retroactive Effect and Legal Security*. Dar Al-Fikr wal Qanun, Mansoura, 2015.
15. Al-Tabbakh, Yas Mohammed. *Stability as an Objective of Law*. National Library and Archives, Alexandria, 2011.

### Doctoral Theses

1. Al-Nuaimi, Taghreed Mohammed Qaddouri. *The Principle of Legality and Its Impact on the Disciplinary System of Public Employment: A Comparative Study*. PhD diss., The Lebanese University, Higher Doctoral Institute of Law and Political and Economic Sciences, 2012.
2. Al-Sharaf, Meshaal Hamed. *Guarantees and Procedures for Disciplining Public Employees: A Comparative Study*. PhD diss., Faculty of Law, Tanta University, 2021.
3. Faisal, Mithaq Ghazi. *Criminal Legal Security*. PhD diss., College of Law, Tikrit University, 2020.

### Journal Articles and Conference Papers

1. Said, Rifaat Eid. "The Principle of Legal Security." *Arab Universities Union Journal for Legal Studies and Research*, Arab Law Faculties Association, Cairo, no. 34, 2013.
2. Ghamija, Abdel-Majid. "Legal Security and the Necessity of Judicial Security." Presented at the 13th African Group Conference of the International Association of Judges, Casablanca. *Judicial Supplement Journal*, no. 42, 2009.
3. Boulifa, Mohamed Omran, and Ali Filali. "Access to Law." Paper presented at the "Access to Law" Symposium, Faculty of Law and Political Sciences, Kasdi Merbah University, Ouargla, Algeria, February 16–17, 2014. *Faculty Journal*, special issue, 2016.

### Laws and Legislation

1. *Iraqi State and Public Sector Employees Discipline Law No. (14) of 1991 (as amended)*.
2. *Egyptian Civil Service Law No. (81) of 2016 and Its Executive Regulation*.
3. *French Civil Service Law No. (1574), Issued on 24/11/2021*.

### Council of State Decisions

1. Decision of the General Discipline Council No. (71/Discipline/Appeal/2007).
2. Appeal No. 5345 for the year 58 Judicial Administrative – Session on 23/2/2020, "Flash Egypt Program."



## لهوامش

- 23 د. علي حسين خلف ، د. سلطان عبد القادر الشاوي ، المبادئ العامة في قانون العقوبات ، العاتك لصناعة الكتب ، القاهرة ، ب س ن ، ص 337 .
- 24 د. فخري عبد الرزاق صليبي الحديثي ، شرح قانون العقوبات القسم العام ، المكتبة القانونية ، بغداد ، 1992 ، ص 274 .
- 25 رياض احمد يوسف السبعوي ، مصدر سابق ، ص 58 .
- 26 محمد جودت الملط المسؤولية التأديبية للموظف العام ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، 1967 ، ص 66 .
- 27 قرار مجلس الانضباط العام المرقم ( 71 / انضباط / تمييز / 2007 ) .
- 28 د. احمد امين عارف البرزنجي ، مبدأ الامن القانوني وتطبيقاته في التشريع العراقي ، هاتريك للطباعة والنشر والتوزيع ، اربيل ، 2024 ، ص 22 .
- 29 د. أحمد طلال عبد الحميد البديري، استراتيجية حوكمة التشريعات الادارية (دراسة مقارنة) ، المركز العربي للنشر والتوزيع ، 2022
- 30 المادة ( 151 ) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم ( 81 لسنة 2016 ) بالرقم ( 1216 / 2017 ) المنشور في الجريدة الرسمية بالعدد 21 ( مكرر ) في 27 مايو سنة 2017 .
- 31 ينظر الى المواد ( 1 - 10 ) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 1 لسنة 1991 المعدل .
- 32 المادة ( 1 / 1 ) ثانياً ) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ( 14 ) لسنة 1991 المعدل .
- 33 د. عثمان سلمان غيلان ، مصدر سابق ، ص 339 .
- 34 طعن رقم 5345 لسنة 58 ق .ع - جلسة 23 / 2 / 2020 ، برنامج فلاشة مصر .
- 35 المادة ( 24 ) م قانون انضباط موظفي الدولة رقم 41 لسنة 1929 الملغي .
- 1 هشام محمد البديري ، الأثر الرجعي والامن القانوني ، دار الفكر والقانون ، المنصورة ، 2015 ، ص 5 .
- 2 المستشار عبد المجيد غميحة ، الامن القانوني وضرورة الامن القضائي ، عرض مقدم في اطار الندوة المنظمة من طرف الودادية الحسنية للقضاء بمناسبة المؤتمر الثالث عشر للمجموعة الافريقية للاتحاد العالمي للقضاء 2008 ، الدار البيضاء ، مجلة الملحق القضائي العدد 42 لسنة 2009 ، المغرب ، ص 55 .
- 3 د. رفعت عبد سعيد ، مبدأ الامن القانوني ، بحث منشور في مجلة اتحاد الجامعات العربية للدراسات والبحوث القانونية ، الجمعية العلمية لكليات الحقوق العربية ، القاهرة ، العدد 34 ، 2013 ، ص 8 .
- 4 د. ميثاق غازي فيصل ، الامن القانوني الجنائي ، أطروحة دكتوراه ، جامعة تكريت ، كلية القانون ، 2020 ، ص 11 .
- 5 د. محمد سليمان الأحمد ، الهندسة التشريعية ، مركز البحوث القانونية ، العراق ، 2022 ، ص 92 .
- 6 د. يس محمد الطباخ ، الاستقرار كغاية من غايات القانون ، دار الكتب والوثائق القومية ، الاسكندرية ، 2011 ، ص 66 .
- 7 د. ميثاق غازي فيصل ، مصدر سابق ص 23 .
- 8 د. محمد عمران بوليفة و د. على فيلاي: الوصول إلى القانون. بحث شارك في ملتقى الوصول إلى القانون. كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة قاصدي مرباح. ورقلة. الجزائر للفترة 16-17 فبراير 2014. منشور في حولية الكلية عدد خاص بالملتقى. 2016 ص 6.
- 9 د. رفعت عبد سعيد: مبدأ الامن القانوني. دار النهضة العربية. القاهرة. 2014. ص 164.
- 10 المصدر اعلاه ذاته، ص 165.
- 11 محمود رمضان محمد علي سهوان ، "المخالفة والجزاء التأديبي ومبدأ المشروعية" (دراسة مقارنة) ، المركز العربي ، 2017 ، القاهرة ، ص 29 وما بعدها . رياض يوسف السبعوي ، السلطة التقديرية للإدارة في فرض العقوبة الانضباطية (دراسة مقارنة) ، دار السنهوري ، 2022 ، بغداد ، ص 50 وما بعدها .
- 12 د. مغاوري محمد شاهين ، القرار التأديبي وضماناته ورقابته القضائية بين الفاعلية والضمان في نظم العاملين المدنيين بالدولة والقطاع ، مكتبة الانجلو المصرية ، 1986 ، ص 104 .
- 13 حدد المشرع العراقي في المواد ( 4 ، 5 ) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ( 14 ) لسنة 1991 واجبات ومحظورات الموظف .
- 14 د. عثمان سلمان غيلان العبودي ، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل ، دار الكتب والوثائق ، بغداد ، 2010 ، ص 337 .
- 15 عصمت عبد الله الشيخ ، الاحالة الى التحقيق في النظام التأديبي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2003 ، ص 9 .
- 16 Serge Salon ,De,linquedence et repression disciplinaires dans la fonction publique ,Paris these 1969.p-133. نقلا عن عثمان سلمان غيلان ص 337.
- 17 د . بوادي مصطفى ، ضمانات الموظف العام المجال التأديبي (دراسة مقارنة) ، دار الايام للنشر والتوزيع ، عمان ، ط 1 ، 2017 ، ص 85 .
- 18 المادة ( 1 / 530 ) من قانون الخدمة المدنية الفرنسية رقم ( 1574 ) الصادر في 24 / 11 / 2021 .
- 19 المادة ( 58 ) من قانون الخدمة المدنية المصرية رقم ( 81 ) لسنة 2016 .
- 20 مشعل حامد الشرف، ضمانات وإجراءات تأديب الموظف العام دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة طنطا، 2021، ص 123.
- 21 المادة ( 7 ) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ( 14 ) لسنة 1991 المعدل .
- 22 تغريد محمد قدوري النعيمي، مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، المعهد العالي للدكتوراه في الحقوق والعلوم السياسية والإدارية والاقتصادية، الجامعة اللبنانية، 2012، ص 101.

