

الشروط الشكلية لسلطة الادارة العقابية

في النظام القانوني العراقي

الباحث: اشرف رياض خضير ال برهان

الأستاذ المشرف : د. ميثم نعمتي

عضو اللجنة العلمية وهيأة التدريس

في جامعة العلوم القضائية والخدمات الإدارية في طهران

وهذا البحث هو جزء من متطلبات الحصول على درجة الماجستير

Formal conditions for

the authority of the punitive

administration in the Iraqi legal system

Researcher preparation

ASHRAF RIYADH KHUDHAIR AL BURHAN

Professor Supervisor

Dr. Maytham Nemati

Member of the scientific committee

and teaching staff

University of Judicial Sciences

and Administrative Services in Tehran

الخلاصة

الدولة بمفهومها الحديث لديها وظائف وأنشطة الغرض منها هو تحقيق اهدافها وسياساتها العامة، فتدخل سلطة الادارة بالنزاعات لتحقيق الرعاية المشتركة للأفراد، لذلك نرى الجهود الفقهية والقضائية لإرساء الادارة القانونية للسلطة الادارية بما يحقق الحماية للحقوق والحريات بالشكل الذي يحقق المصلحة العامة، فالواجب فرض قيود على السلطة الادارية عند ممارستها لنشاطها بالشكل الذي يساعدها على ممارسة نشاطها في حدود الدستور والتشريعات الاخرى أذ يعبر منح السلطة العقابية للهيئات الإدارية المستقلة عن هدف أساسي ، وهو عدم التجريم، وتقليص دور القضاء في هذا المجال. من المهم أن يوضح بحثنا المفاهيم العامة لسلطة الإدارة ، ومن ثم أن نوضح للقارئ ما هي إمكانية الإدارة لفرض العقوبة باتباع الشروط الشكلية والموضوعية من أجل فرض العقوبة وتنفيذها، ويكون ذلك بالتوافق مع القانون. لذا فمن المهم هنا طرح السؤال التالي وهو: ماهي الشروط الشكلية والموضوعية لسلطة الادارة العقابية في النظام القانوني العراقي؟، وقد اتخذنا ببحثنا ولتغطية موضوع الرسالة بكامل جوانبه الموضوعية المنهج الوصفي من خلال التوصيف الفعلي لأعمال الموظف العام التقريبية والتي تعتبر اخلافا وظيفيا موجبا للمسؤولية الادارية . والمنهج التحليلي من خلال تحليل واستنباط جملة الشروط الشكلية وافرازها وجملة الشروط الموضوعية بالشكل الواضح. وتوصلنا الى نتائج مهمة هي: تعد أكمل نموذج التحقيق الإداري المكتوب والاستجواب من أهم الشروط الشكلية للموظف المحال إلى الاستفسار والإدارة ، ويمكن للموظف المحال للتحقيق كتابياً الرجوع إلى محضر الإجراءات والاطلاع على الشهادات ضده. أما بالنسبة للإدارة ، فالوثيقة الكتابية لا تعرض قراراتها للبطلان إذا رغب الموظف المعني أو أحد أطراف التحقيق في نفي أقواله. تعد الشروط الموضوعية من اهم مبادئ مشروعية اي قرار سواء اكان القرار تصدره الادارة بما لها من سلطة بحكم القانون ام كان الامر صادر من السلطة القضائية.

ولغرض الاحاطة بهذا الموضوع فقد تناولنا من خلال مطلبين، الاول خصص للحديث عن المفاهيم للموظف العام، وللسلطة العقابية، وللشروط الشكلية والموضوعية وللإدارة من حيث التعريف ومن حيث ما يتضمنه من بيانات عن التطور التاريخي، والعلاقة

وطبيعتها بين الموظف والادارة . وجاء المطلب الثاني في البحث عن الشروط الشكلية والدور الذي يبرز للفقه والقضاء لتقييم ومراقبة سلطة الادارة العقابية بهذا الخصوص , وقد ختمنا البحث بخاتمة اودعنا فيها اهم النتائج التي توصلنا اليها , والاقتراحات التي تهم موضوع البحث.

Conclusion

The state, in its modern sense, has functions and activities whose purpose is to achieve its goals and public policies, so the authority of the administration intervenes in disputes to achieve joint care for individuals, so we see jurisprudential and judicial efforts to establish the legal administration of the administrative authority in order to achieve protection for rights and freedoms in a way that achieves the public interest, so it is necessary to impose restrictions on the administrative authority When carrying out its activity in a way that helps it to carry out its activity within the limits of the constitution and other legislations, as granting punitive authority to independent administrative bodies expresses a basic goal. It is decriminalization, and reducing the role of the judiciary in this area. It is important that our research clarifies the general concepts of the authority of the administration, and then to explain to the reader what is the possibility of the administration to impose punishment by following the formal and objective conditions in order to impose and implement the punishment, and this is in accordance with the law. Therefore, it is important here to ask the following question, which is: What are the formal

and objective conditions for the authority of the punitive administration in the Iraqi legal system? In our research, we have taken the descriptive approach to cover the topic of the thesis in all its objective aspects through the actual description of the approximate actions of the public servant, which is considered a functional breach resulting in administrative responsibility. The analytical approach is through analyzing and deriving the totality of formal conditions and their secretion and the totality of objective conditions in a clear manner. And we reached important results: The completion of the written administrative investigation and interrogation form is one of the most important formal conditions for the employee referred to the inquiry and the administration, and the employee referred to the investigation in writing can refer to the minutes of the procedures and see the testimonies against him. As for the administration, the written document does not render its decisions invalid if the concerned employee or one of the parties to the investigation wishes to deny his statements. Objective conditions are among the most important principles of the legitimacy of any decision, whether the decision is issued by the administration with its authority by law, or the order is issued by the judicial authority For the purpose of taking note of this topic, we have dealt with two requirements, the first was devoted to talking about the concepts of the public employee, the punitive authority, the

formal and objective conditions and management in terms of definition and in terms of what it contains of data on historical development, and the relationship and its nature between the employee and the administration. The second requirement came in the search for the formal conditions and the role that emerges for jurisprudence and the judiciary to evaluate and control the authority of the punitive administration in this regard.

المقدمة:

أولاً: موضوع البحث

ان عمل الموظف العام قد يشوبه بعض المخالفات القانونية الادارية وبعض حالات الاهمال التي تكون مخالفة ادارية يحاسب عليها الموظف وهذه المخالفة لا تصل الى حد الجرائم الناشئة عن الوظيفة , بذلك تبرز سلطة الادارة في العقاب وفقاً للقانون والانظمة والذي رسم لتلك السلطة الادارية حدوداً شكلية على السلطات بالإدارة ان تتبعها كي لا تتغالى الادارة في استعمالها لتلك السلطة اتجاه الموظف العام . لهذا فقد سعت قوانين الوظيفة العامة وانظمتها الى ايجاد نوع من التوازن بين التزامات وحقوق كل من الادارة العامة والموظف العام خلال فترة العلاقة الوظيفية ابتداءً بالتعيين وانتهاءً بفك الرابطة الوظيفية بالوسائل العادية او الاستثنائية .ومن اجل هذا التوازن شرع العديد من التشريعات المنظمة للعمل الوظيفي والعلاقة الوظيفية بين الموظف العام والادارة وحدد الصلاحيات المنظمة للعمل الوظيفي وكما اسلفنا دونما مغالات او اسراف اتجاه الموظف العام وجعلتها كضمانات للموظف العام اتجاه سلطة الادارة . والهدف الذي دعا الى منح الادارة وسلطاتها لهذه الاجراءات لغرض التقليل من التجريم الجنائي للموظفين على اشياء لا تصل الى حد الجريمة المسببة للعقاب الجنائي لأغلب الاحيان, وتقليل الضغط على القضاء بسبب القضايا الادارية المتشعبة بإجراءاتها.

وقد فوض المشرع الإدارة بوضع أنظمة تتضمن أنواع المخالفات والجزاءات المقررة لها ، مبيناً أن كل دائرة على علم بالمخالفات التي تحدث فيها وخطورة كل منها ، كما فوضها المشرع بتنفيذها. هم. . سلبياً أو إيجابياً ، وما تتطلبه هذه الواجبات من احترام وطاعة الرؤساء. بل ينشأ هذا الانتهاك أيضاً عندما يتورط العامل في سلوك معيب يتضمن انتهاكاً لكرامة الوظيفة، أو أنه لا يلتزم بما يفرض عليه من عفة واستقامة ، ويبعده عن أماكن الشبهات ، وإذا لم يقيم حاجزاً كثيفاً بين الحياة العامة والحياة الخاصة يمنع كل تأثير متبادل بينهما ، فهو يبرر الموظف ، حتى خارج نطاق وظيفته ، ويتجاهل صفته كموظف عام ويعتمد على بعض السلوكيات التي تمس كرامته. تركيز. وهذا يؤكد أن واجبات الموظف والأفعال المحظورة عليه ليست محدودة ومحددة ، فهي بطبيعتها غير مقبولة حصرياً أو محدداً.

فالمعروف ان سلطة العقاب هي ملك للقضاء الا ان الواقع فرض منح الدولة سلطة عقابية لغرض المحافظة على المرافق العام فتفرض على مخالفني قانونها أو لوائحها أو إجراءاتها العقوبة دون الرجوع إلى القضاء ، مع ضمان حق المخالف في التقدم بشكوى إلى القضاء للنظم من إجراءات الإدارة العامة. وأصبحت العقوبة الإدارية التي تفرضها السلطة الإدارية المختصة على الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين لخرقهم الالتزامات القانونية المقررة للصالح العام ، طريقاً بديلاً للدعوى القضائية بشكل عام. العقوبة الإدارية هي العقوبة التي تفرضها الإدارة أثناء ممارسة المهام الموكلة إليها لضمان الالتزام بقواعد إدارة المرافق العامة ، أو قواعد تسيير الأنشطة المختلفة الخاضعة لرقابة ونشاط الإدارة. الغرض منه هو الصالح العام، العقوبة الإدارية التي تفرضها الإدارة في غير مجال العقود والتأديب أمر إداري يقع على عاتق مرتكبيها. لذلك فإن مسألة انضباط الموظف العام من أهم وأدق قضايا الوظيفة العامة ، حيث تضرب بجذورها في طبيعة النظام الاجتماعي.

ثانياً: أهمية البحث

من الأهمية لبحثنا هذا الاتي:

1. اظهر المفاهيم العامة لسلطة الادارة , وبعد ذلك ان نوضح للقارئ ماهي امكانية الادارة بفرض العقوبة من خلال اتباعها للشروط الشكلية في فرض العقوبة وجعلها متوافقة مع القانون.
2. لأهمية الانضباط بالنسبة للموظف العام ، ولأنها ضمان وأداة في يد الإدارة ، تستخدمها لتحقيق حسن سير العمل وانتظام المرافق العامة .
3. العقوبة الانضباطية تقع على الموظف المخطئ ويؤثر على منصبه الوظيفي بشكل يؤثر على حياته وقدراته الوظيفية .
4. ونظراً لعدم وجود أحكام محددة للمخالفات الإدارية ، على سبيل المثال ، وبما أن الإدارة مخولة بتطبيق القواعد التي تضعها لذلك كان اتجاه البحث نحو الضمانات اللازمة لتأديب الموظف العام في النظام القانوني العراقي الذي يحاول تحقيق العدالة والحصول على العقوبة المناسبة للخطأ المنسوب إليه .
5. قصر تجاوزات الإدارة على الموظف من خلال وجود سبب واضح للقرار التأديبي أو الحكم التأديبي وتحميله مسؤولية ما فعله بالفعل. العقوبة التأديبية مشروعة ، وأهمها حياد المحكمة وضمان حيادها.

ثالثاً: اشكالية البحث

ان المشكلة الرئيسية التي يهدف اليها هذا البحث الوقوف على ماهية الوظيفة العامة من جانب , والجانب الاخر معرفة الشروط الشكلية التي تتمتع بها الادارة وتفسيرها وفق النسق الدستوري والقانوني, كذلك معرفة الشروط الشكلية التي على الادارة ان تتبعها وان تلتزم بها, والا فان مخالفة تلك الشروط يجعل ما تصدره من عقوبات معيب من حيث الشكل والاجراءات.

رابعاً: الدراسات السابقة

1. دراسة بعنوان حول بعض اجتهادات مجلس الانضباط العام في ظل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي (العام حالياً) للباحث الجبوري ماهر

أوجه الشبه :- ان كلا الدراستين دراسة الباحث الجبوري ودراسة الباحث المعني بالدراسة هنا تعالج المسائل الشكلية والموضوعية التي تطرق لها قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل .

أوجه الاختلاف :- ان تلك الدراسة بينت جملة اجتهادات لمجلس الانضباط العام ولم تشر بشكل مباشر وموضوعي للشروط الشكلية والموضوعية لسلطة الادارة العقابية وانما ركزت على اخر مرحلة من مراحل الطعن بالعقوبات الانضباطية وهي حقه في التقاضي امام المحاكم الادارية /كما تلك الدراسة قديمة ولم توكب التغيير التشريعي الذي اصاب القوانين الادارية العقابية .

ان الدراسة التي سيتناولها الباحث قد ركزت على جملة الضمانات الشكلية والموضوعية الحامية للموظف قبل وبعد اصدار الامر الاداري بالعقاب /كما انها واكب التطور التشريعي للقوانين العقابية وكذلك المنشأة للقضاء المختص بالامور المتعلقة بالوظيفة العامة ككل وهو محكمة قضاء الموظفين والمحكمة الادارية العليا

2. دراسة بعنوان رقابة القاضي الاداري على المؤسسات العقابية للباحث عامر زغير محيسن وتناول فيها الرقابة للقاضي الاداري ودوره بالرقابة على المؤسسات العقابية.

وتتشترك هذه الرسالة مع موضوع الرسالة ببيان الدور القضائي للرقابة والتقييم والتقدير لسلطة الادارة وبيانها وتوضيحها.

الجدير بالذكر ان دراستنا هذه تتميز بانها اوضحت الشروط الشكلية والموضوعية للقرار الاداري الصادر من قبل السلطة الادارية والذي يوجب على الادارة اتباعها.

3. دراسة بعنوان الأساس القانوني للعقوبات الإدارية للباحث محمد علي عبد الرضا عفلوك، وتناولت الدراسة الصلاحيات الادارية بفرض العقوبة دون الرجوع الى القضاء بحالة ما كانت العقوبة غير سالبة للحرية كالعقوبة الادارية او المالية، واشتركة الرسالة مع بحثنا ببيان المفهوم من العقوبة الادارية والخصائص لتلك العقوبة، وتميزت تلك الرسالة ببيان التناسب بين التجريم والعقاب في ضوء المصلحة والمبررات الموضوعية والاجرائية لاعتماد العقوبة.

وامتازت دراستنا بانها بينت الشروط الشككية لفرض العقوبة من قبل السلطة الادارية من جهة وما يتطلبه الامر من شروط موضوعية لفرض تلك العقوبة.

خامساً: منهجية البحث

من اجل وصول الباحث الى مبتغاه وهدفه المنشود وهو تغطية موضوع الرسالة بكامل جوانبه لذا سوف يتبع المنهج الوصفي من خلال التوصيف الفعلي لأعمال الموظف العام التقريبية والتي تعتبر اخلايا وظيفيا موجبا للمسؤولية الادارية .

والمنهج الوصفي التحليلي من خلال تحليل واستتباط جملة الشروط الشككية وافرازها بشكل دقيق وفقا لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل .

سادساً: هيكلية البحث

ولغرض الاحاطة بهذا الموضوع فقد تناولنا من خلال مطلبين , الاول خصص للحديث عن المفاهيم للموظف العام, وللسلطة العقابية, وللشروط الشككية والموضوعية وللإدارة من حيث التعريف ومن حيث ما يتضمنه من بيانات عن التطور التاريخي, والعلاقة وطبيعتها بين الموظف والادارة . وجاء المطلب الثاني في البحث عن الشروط الشككية والدور الذي يبرز للفقه والقضاء لتقييم ومراقبة سلطة الادارة العقابية بهذا الخصوص, وقد ختمنا البحث بخاتمة اودعنا فيها اهم النتائج التي توصلنا اليها , والاقتراحات التي تهم موضوع البحث.

المطلب الاول: المفاهيم

الفرع الاول: تعريف الموظف العام

نبين من خلال التالي المعنى من الموظف العام باللغة, ثم ناتي على بيان المعنى الاصطلاحي للموظف العام:

اولاً: الموظف العام لغة

((معنى الموظف العام في اللغة : أصلها من الفعل الثلاثي (وظيف) يظيف وظيفاً ، وهي كلمة تدل على تقدير شيء ، والوظيفة من كل شيء : ما يقدر له في كل يوم من رزق أو طعام أو علف ، وجمعها وظائف ، ووظف ، ووظف الشيء على نفسه توظيفاً : ألزمها إياه ، وجاء يظفه : أي يتبعه . ثم استعير ذلك في عظم الساق كأنه

شيء مقدر وهو ما فوق الرسغ من قائمة الدابة إلى الساق . ويقال : للدنيا وظائف ، ووظف : أي نواب ودول ، ويقال له كل يوم وظيفة من رزق ، وعليه كل يوم وظيفة من عمل ، ويقال : وظيفة الكتابة وصاحبها كاتب ، ووظيفة المحاسبة وصاحبها محاسب وغير ذلك ، أو هي : العمل الدائم بأجر بشركة أو مؤسسة حكومية ، وخارج الوظيفة : الشيء المعين الذي يجب دفعه خراجاً عن الأرض إن لم تزرع¹ ونتيجة لذلك، فمن الممكن لاستخراج المعنى اللغوي بانه وظيفة عامة أن ذلك يعني: التقدير والديمومة، والتقدير هو في إعطاء بدلاً من إعطاء شيء، بشكل دوري ودائم. ثانياً: الموظف العام اصطلاحاً

إن وضع تعريف عام موحد للموظف العام في النظم القانونية المعاصرة هو أمر ليس بالسهل ، ولا يمكن الوصول إلى مثل هذا التعريف العام المحدد بسبب تباين النظم القانونية في الدول المختلفة لذا سوف نركز على تعريف الموظف العام في القانون العراقي مع الإشارة إلى بعض القوانين الأخرى العربية والأجنبية . لقد دأب المشرع العراقي على إعطاء تعريف للموظف العام في قوانين الخدمة المدنية ، المتعاقبة، فقد عرف قانون الخدمة المدنية رقم 103 لسنة ١٩٣١ الموظف في المادة الثانية منه على النحو الآتي : (الموظف كل شخص عهدت إليه وظيفة في الحكومة لقاء راتب يتقاضاه من الميزانية العامة أو ميزانية خاصة وتابع لأحكام التقاعد) وعرف قانون الخدمة المدنية رقم 64 لسنة ١٩٣٩ الموظف في المادة (الثانية) بأن الموظف : (كل شخص عهدت إليه وظيفة دائمة داخلية في ملاك الدولة الخاصة بالموظفين) . استقر المشرع العراقي على التعريف الأخير في قانوني الخدمة المدنية رقم (55) لسنة 1956 ورقم ٢٤ لسنة 1960 النافذ .

كما يعرف الموظف العام بانه الأداة المهمة والرئيسية التي تستند عليها السلطة الإدارية ونظراً لأداء مهام كبيرة شؤونه في العراق²

و لقد وضع تعريفات عديدة للموظف العام حيث تعرفه المادة 1 / (ثالثاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل بأنه (كل شخص عهدت اليه وظيفة داخل ملاك الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة)

اما قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 المعدل عرف الموظف العام بأنه (كل شخص عهدت اليه وظيفة دائمية في الملاك الخاص بالموظفين) او الأداة المهمة الرئيسية على أساس السلطة الإدارية، ونظرا لأداء ألهم الذي يقوم به الموظف الأمور في العراق يعلم.

وقد وضعت العديد من التعريفات لمفهوم موظفي القطاع العام على النحو محدد إذ عرفة في المادة 1 / ف(3) (كل شخص يعهد إليه بعمل ضمن ملاك الوزارة أو الجهة غير المرتبطة مع وزارة) وقد عرف قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 المعدل الموظف العام بأنه (كل شخص عهدت اليه وظيفية دائمية في الملاك الخاص بالموظفين)³

وفي قانون التقاعد الموحد السابق بالرقم 27 لسنة 2006 المعدل فقد عرف الموظف العام بتعريف أوسع وأشمل من التعاريف السابقة حيث عرفت المادة (1 / أولا) بأن الموظف العام (كل شخص عهدت اليه وظيفة داخلية في الملاك المدني أو العسكري أو قوى الامن الداخلي الذي يتقاضى راتباً من الدولة وتستقطع من راتبه الوظيفي التوقيفات التقاعدية ويشمل ذلك موظف القطاع العام ما لم يرد نص خاص في هذا القانون يقضي تغييراً في ذلك) .

وفي قانون التقاعد الموحد السابق بالرقم 27 لسنة 2006، (/ في المادة 1 ف اولاً) عرف موظفي القطاع العام بتعريف أوسع وأشمل من التعاريف السابقة إذ أن موظفي القطاع العام وفقاً لهذه المادة هو (كل شخص عهدت اليه وظيفة المدرجة في الملاك المدني أو العسكري أو الأمن الداخلي، الذي يتقاضى راتباً من الدولة و تخصص من معاشه والتوقيفات التقاعدية الأجور المهنية تشمل موظفي القطاع العام، ما لم يقتض نص خاص في هذا القانون تغييراً في ذلك).

وعرفت المادة (1 / ف7) من قانون التقاعد الموحد رقم (9) لسنة 2014 العراقي أذ تنص على أن الموظف (كل شخص يعهد له مع العمل المدني أو العسكري أو داخل قوات الامن أو خدمة الجمهور او كان مكلف والذين يحصلون على راتب أو مكافأة من الدولة وخصمها من التوقيفات والمعاشات التقاعدية)

وهنا يجب الى اشارة الى مفهوم لم يتطرق اليه الباحثين وهو مفهوم موظف الخدمة الجامعية : لقد وضعت تعاريف عديدة في القوانين الخاصة بوزارة التعليم العالي والبحث العلمي أي قوانين الخدمة الجامعية وهي جاءت مماثلة في صياغة التعريف وكذلك المضمون حيث عرفت المادة (الثانية) موظف الخدمة الجامعية بأنه (كل موظف يقوم بممارسة التدريس والبحث العلمي أو الاستشارة الفنية في الجامعات ومؤسسات المعاهد الفنية أو العمل في الدوائر الفنية في ديوان وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ممن تتوفر فيهم شروط عضو الهيئة التدريسية كما وردت في قانون التعليم العالي والبحث العلمي)⁴

و عرف موظف الخدمة الجامعية في المادة (1 / ثالثاً)⁵ (يقصد بموظف الخدمة الجامعية (كل موظف يقوم بممارسة التدريس الجامعي والبحث العلمي والاستشارة العلمية والفنية أو العمل في ديوان وزارة التعليم العالي والبحث العلمي أو مؤسساتها ممن تتوفر فيهم شروط الهيئة التدريسية المنصوص عليها في قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (40) لسنة 1988 أو أي قانون يحل ويلاحظ من أن قانون الخدمة الجامعية رقم (23) لسنة 2008 المعدل اشترط (اعتبار الموظف من موظفي الخدمة الجامعية ان يكون ممن تنطبق عليه الشروط المذكورة في المواد (25-26-27-28-29-30)

ثالثاً:تعريف الموظف العام في الفقه القانوني

ذهب جانب من الفقه القانوني إلى تعريف الموظف العام بأنه : الشخص الذي يسهم في عمل دائم في مرفق عام تديره الدولة وغيرها من الوحدات الإدارية بأسلوب الاستغلال المباشر ، ويكون إسهامه في هذا العمل عن طريق إستاد مشروع لوظيفة تنطوي على قرار بالتعيين من جانب الإدارة⁶.

وقد عرفه بعض الفقه القانوني بأنه : الشخص الذي يتقلد مهام وظيفته بصورة قانونية بتعيينه حسب الأصول من السلطة المختصة . كما وعرف جانبا آخر من الفقه الموظف العام بأنه : " كل شخص يتم تعيينه من قبل سلطة مختصة في وظيفة دائمة في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد الأشخاص العامة " ⁷.

كما ان المحكمة الإدارية العليا عرفت من الموظف العام المعروف قائلًا «الموظف العام الذي يباط به وظيفة دائمة في مركز الخدمة الذي تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام عن طريق إدخال هذا المنصب في التنظيم الإداري للمنشأة»⁸.

كما عرف الموظف العام بأنه (الشخص الذي يعهد اليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد اشخاص القانون العام)⁹ وعرف أيضا بأنه (كل من يعيد اليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد اشخاص القانون العام الأخرى بالطريق المباشر)¹⁰.

او هي حق لكل شخص يملك مؤهلات تعطى له وظيفة دائمة في المرافق العامة التي تديرها الدولة أو أحد أشخاص القانون العام)، "وتسمى أيضا (على حد سواء المشار اليها وظيفة دائمة في تشغيل المرافق العامة من قبل الدولة أو إحدى الجهات العامة الأخرى لقانون مباشرة)¹¹ .

من خلال التعاريف السابقة يتضح أن الفقه القانوني يؤكد بوجود عدة عناصر لا بد من توافرها في الشخص لاكتساب صفة الموظف العام هي : الخدمة الدائمة في مرفق عام ، وأن يدار المرفق العام من قبل الدولة أو أحد أجهزتها ، وأن يتم تعيين الشخص بقرار من السلطة الإدارية المختصة قانونا . أما عن موقف محكمة العدل العليا الأردنية من تعريف الموظف العام ، فقد قضت في أحد أحكامها بأن الموظف العام هو : الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام ، ويتسحب هذا التعريف على موظفي المؤسسات العامة¹² .

الفرع الرابع: تعريف الوظيفة العامة

تعرف الوظيفة العامة على النحو التالي:

تعرف الوظيفة العامة بانها كيان قانوني يقوم على ادارته الدولة التي تتألف من مجموعه اعمال محدده ويسمى شاغلها الموظف العام¹³.

وتكون الوظيفة العامة على نوعين الوظيفة الدائمة والوظيفة المؤقتة وهي مشغولة او شاغله ولكل منهما تعريف خاص بها اذ ان الوظيفة الدائمة تعرف بانها التي تقتضي القيام بعمل محدد وبزمن معين ، اما الوظيفة المؤقتة فهي التي تختص القيام بعمل مؤقت وينتهي العمل بانتهائها او تكون مستهدفه في العصر لأغراض محددة فالوظيفة

الدائمة ، هي التي تقتضي القيام بعمل غير محدد بزمان معين ¹⁴. أما الوظيفة المؤقتة ، فهي التي تقتضي القيام بعمل مؤقت ، ينتهي في زمن محدد ، أو تكون مستحدثة في الأصل لغرض مؤقت ¹⁵.

الفرع الثاني :تعريف الشروط الشكلية

للقرار الاداري شكلية كونه من الاركان الاساسية لذلك القرار فبدون تلك الشكلية فان ما يصدر من الادارة يعد معيباً، وهذا ما استقر عليه القضاء الاداري، لهذا نبين مفهوم الشكلية بالنقطتين التاليتين:

اولاً: تعريف الشروط الشكلية باللغة:

للشكلية باللغة مفاهيم بانها صورة لشيء محسوس وجمعها باللغة "اشكال" أي هو الهيئة والصورة، والبعض يقول مسائل شكلية ومفهوم انه الاعتناء بالمظهر دون الجوهر. وهو ما يراد به غالباً ما كان من الهيئات ¹⁶. والشكل بالفتح المثل والجمع "اشكال" و "شكول" فيقال هذا اشكال بكذا أي اشبه وقوله تعالى "قل كل يعمل على شاكلته" ¹⁷، أي على جدليته وطريقته والاشكال العقل والجمع شكل وفي حديث النبي (ص) "كره الاشكال في الخيل"، وهو ان تكون ثلاث قوائم محجلة وواحدة مطلقة وثلاث قوائم مطلقة واحدة محجلة ولا يكون الشكال الا في الرجل والفرس مشكول وهو مكروه واشكل الامر التبس. وشكل الطائر والفرس من باب نصر وكذا شكل الكتاب اذا قيده بالاعراب ويقال ايضاً اشكل الكتاب كأنه ازال به اشكاله والتباسه والمشكلة الموافقة والتشاكل مثله ¹⁸. والشكل بالكسر الدل يقال امرأة ذات شكل، والاشكال من الشاة الابيض الشاكلة والانثى شكلاً بينه الشكل ¹⁹، وقد يراد به بالشكل هيئة الشيء وصورته ويقال مسائل شكلية يهتم فيها بالشكل دون الجوهر.

ثانياً: تعريف الشروط الشكلية بالاصطلاح:

الشكلية عند فقهاء القانون يقصد منها "الاسلوب المحدد الذي يتعين ان يكون الرداء الذي تظهر به الارادة عن التعبير عن نفسها" ²⁰، وعرفت ايضاً بكونها "وضع يوجب القانون اتخاذه والالتزام به لانعقاد العقد من اجل حماية مصلحة معينة او خاصة" ²¹، ويهدف القانون من فرض شكلية معينة لغرض انعقاد التصرف القانوني ولأجل حماية المتصرف وتحذيره بخطورة التصرف الذي يأتي به، فلا يأتي بالتصرف من دون تدبر

وتمعن²²، ويهدف المشرع من اشتراط الشكلية لحماية من قام بالتصرف ومن يقع عليه التصرف، بالخصوص التصرفات القانونية. حسم الفقه الاداري والاجتهاد القضائي أنه لا يكفي أن يكون التعبير عن إرادة الإدارة صادر عن سلطة مختصة موضوعياً ومكانياً وزمانياً ، بل يجب أن يصدر القرار بشكل صحيح من حيث الشكل والإجراءات التي يفرضها القانون²³. وعرف الفقيه الطماوي الشكل بأنه " شكلية يؤدي عدم مراعاتها الى عدم ترتيب اي اثر قانوني للقرار الاداري"²⁴.

وعرفه الديداموني بـ "مجموعة القواعد الاجرائية والشكلية التي اوجب القانون على رجل الادارة مراعاتها قبل اصدار القرار الاداري"²⁵.

وعرف الفقيه حنا نده الشكل بأنه "الاطار الخارجي الذي يصدر به القرار او القالب الذي تعبر به الادارة عن ارادتها"²⁶.

كما أن المقصود بركيزة الشكل والإجراءات هو مجموعة الإجراءات الشكلية التي تشكل الإطار الخارجي وتبرز إرادة السلطة الإدارية لاتخاذ وإصدار قرار إداري محدد ، حيث تنتج آثاره القانونية ويحتج المخاطبين به²⁷.

في القرار الإداري ، يقصد بالشكل او النموذج المظهر الخارجي الذي يظهر فيه القرار والإجراءات المتبعة في صدوره. تهدف الإجراءات إلى ضمان حسن سير المرافق العامة من جهة وضمان حقوق الأفراد من جهة أخرى. أي أنها ليست مجرد إجراءات إدارية روتينية أو عقبات أو لا قيمة لها²⁸.

وبين الفقيه الحلو الشكل "بأنه مخالفة الادارة للقواعد الاجرائية واجبة الاتباع في اصدار القرارات الادارية"²⁹ وهناك من يذهب الى ان عيب الشكل والاجراءات ما هو الا اهمال او نسيان هذه الشكليات والاجراءات التي يجب ان يخضع لها القرار الاداري قانوناً لإكماله واتمائه³⁰.

الفرع الثالث: تعريف الادارة

ترتيب الانسان لحياته يعد سلوكاً ادارياً وان كان بسيطاً واولياً. الا ان الادارة كحقل من حقوق المعرفة فقد ظهرت حديثاً في عشرينات القرن الماضي ، وبسبب تعدد وسائل الانتاج والعمل والتقدم بالعلم تطورة الادارة ومفاهيمها، نحاول بيان مفهوم الادارة باللغة والاصطلاح من خلال الاتي:

أولاً:تعريف الادارة باللغة:

"مصدر أَدَارَ. 2- مركز الرِّياسة والتَّصَرُّف "إدارة الكَلِيَّة - مجلس الإدارة: فريق من المساهمين المسؤولين عن إدارة عملٍ ما" إدارة محلِّيَّة: خاصة بإقليم أو منطقة من المناطق خلاف الإدارة المركزيَّة التي تتركز في العاصمة. 3- عمل المدير ومركزه أوراق الإدارة: وثيقة قانونيَّة تخوِّل شخصًا ما بإدارة الأملاك الخاصَّة بشخص متوقَّى. • الإدارة المطلقة: منهج في الإدارة يتَّخذ فيه المديرون أو الرؤساء قراراتهم بأقلَّ اشتراك من الموظَّفين التَّابعين لهم. • برنامج إدارة الذَّاكرة: (حس) برنامج يستخدم لتخزين المعطيات والبرامج في ذاكرة النظام ويراقب استخدامها ويعيد توزيع الفراغ المحرر بعد تنفيذها. • علم الإدارة: علم وفنّ تدبير الأعمال وتوجيهها والسيطرة عليها وضبطها واستعمال الحكمة في اتِّخاذ قرارات مناسبة بشأنها"³¹.

"مصدر أَدَارَ "توجيه، تدبير، حُكْم.؛-: تَشْغِيل (إدارة جِهَازٍ/مُحَرِّكِ).؛-: جَعَلَ الشَّيْءَ يَدُورُ.؛-: مجموعة من الهيئات الرسمية المكلفة بتأمين نشاطات وحاجات المصلحة العامة؛ مَصْلَحَة، قِسم، مَرْفِق (إدارة مَدَنِيَّة/بَحْرِيَّة).

ومصدر "أَدَارَ": سِيَّاسَةُ شَرِكَةٍ أو مُؤَسَّسَةٍ أو مَدْرَسَةٍ أو عَمَلٍ وَتَدْبِيرُ شُؤُونِهَا. القَاعَةُ الَّتِي يُقِيمُ فِيهَا الْمُدِيرُ. الْجِهَازُ الَّذِي يُشْرِفُ عَلَى مُؤَسَّسَةٍ أو نَحْوِهَا وَيُدَبِّرُ شُؤُونَهَا * تَنْجَحُ الْمُؤَسَّسَةُ بِإِدَارَتِهَا الْحَازِمَةِ"³².

ثانياً:تعريف الادارة بالاصطلاح:

الادارة يراد منها الموظفين والهيئات التي تمارس نشاط الوظيفة العامة للدولة, أي انها تطلق ويراد بها مجموعة الهيئات والسلطات التي تتولى الاطلاع بمختلف اوجه تدخل الدولة في حياة الجماعة على اساس الاهداف التي تحددها السلطة السياسية والتوجهات التي تضعها لها وفي داخل النطاق الذي ترسمه لها وبالوسائل التي تنص عليها³³. وبتعبير اخر عرفت بانها "مجموعة اجهزة الدولة التي تباشر نشاطها بوصفها جهات ادارية وتوصف بالوصف الاداري"³⁴.

وتطلق كلمة الادارة ويارد منها النشاط المتميز ذي الطبيعة التنفيذية الذي يصدر عن الدولة ومن مختلف اجهزتها للوفاء بالحاجات العامة, أي ان الادارة يقصد بها الوظيفة

الادارية للدولة دون النظر الى الاعضاء او الاجهزة او الهيئات التي صدرت عنها هذه الوظيفة³⁵.

وعرفها "ديموك ورفاقه"³⁶ بانها " انسياب النشاط من مستوى الى اخر , ومن مرحلة في التنفيذ الى المرحلة التالية, مع اندماج جميع العناصر بصفة مستمرة في مجرى واحد. وعمل الادارة في المستوى الاعلى هو التأكد من حدوث الاندماج واستمراره". ويذكر كذلك "ان الادارة العامة كجزء من المجال الاكبر للادارة الشاملة, التي هي دراسة كيفية تنظيم جميع انواع المؤسسات وتمويلها وتعيين الافراد فيها وتحفيزهم وادارتهم".

وعرفها الهواري "الادارة هي ذلك العضو في المؤسسة المسؤول عن تحقيق النتائج التي وجدت من اجلها تلك المؤسسة سواء اكانت المؤسسة شركة ام مستشفى ام جامعة ام مصلحة ام وزارة ... الخ"³⁷.

ويعرف مفهوم الادارة بانه "هي العملية الخاصة بتنسيق وتوحيد جهود العناصر المادية والبشرية في المنظمة, من مواد , وعدد , ومعدات , وافراد , واموال عن طريق تخطيط, وتنظيم وتوجيه ومراقبة هذه الجهود من اجل تحقيق الاهداف النهائية للمنظمة"³⁸. والادارة هي "عبارة عن النشاط الخاص بقيادة وتوجيه وتنمية الافراد, وتخطيط وتنظيم ومراقبة العمليات والتصرفات الخاصة بالعناصر الرئيسية في المشروع من افراد ومواد والالات وعدد ومعدات واموال واسواق لتحقيق اهداف المشروع المحددة باحسن الطرق واقل التكاليف"³⁹.

المبحث الثاني: الشروط الشكلية لسلطة الادارة العقابية في العراق

ان الشروط الشكلية لسلطة الادارة العقابية تقوم على اساس الشروط الشكلية قبل وبعد فرض العقوبة بمعنى أنه قبل إجراء تحقيق إداري مع الموظف المخالف ، يجب مراعاة ضرورة تشكيل لجان تحقيق وتحري وفق القانون⁴⁰، لهذا سوف نقسم المبحث الى مطلبين المطلب الاول نبين الشروط الشكلية قبل فرض العقوبة و المطلب

الثاني: الشروط الشكلية بعد فرض العقوبة

الفرع الاول: الشروط الشكلية قبل فرض العقوبة

لاجل ان تكون العقوبة وفق القانون فهناك شكلية معينة على السلطة الادارية ان تتبعها, وهذه الشكلية هي ان يكون هناك لجان تحقيق وضبط, وان تكون هذه اللجان

على درجة من الحياد بالشكل والمضمون، وايضا ان يوفوا بالشكلية من حيث الكتابة قبل ان تفرض العقوبة، وهذا كله نوضح بالفروع ادناه:

أولاً: تشكيل لجان التحقيق والضبط

من أهم الضمانات للموظف في مجال الانضباط الإداري أن يتم استجواب الموظف وسماع أقواله وإعطائه الفرصة للدفاع عن التهم الموكلة إليه ، باعتبار أن التحقيق الإداري هو الخطوة الأولى في هذا المجال. الإجراءات التطلعية والتحقيقات الإدارية بشكل عام تعني التحقيق وعدم الاتساق الموضوعي والحياد والأمانة للكشف عن الحقيقة وإسناد الحقائق إلى أشخاص محددين للرد عليهم ومعاقبتهم وفقاً للقانون. فقط لكشف الحقيقة وتوضيح حقيقة العلاقة بين الموظف والجريمة المنسوبة إليه⁴¹. نظراً لأهمية التحقيق الإداري ، فإن معظم القواعد التنفيذية تنص على وجوب تشكيل لجنة تحقيق للتحقيق مع الموظف المخالف قبل توقيع عقوبة تأديبية. في القوانين المصرية ، لا يجوز للشرطة معاقبة الموظف إلا بعد إجراء تحقيق ، وتنص المادة (59) من قانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة 2016 على أنه (لا عقاب على صاحب العمل). الموظف: فقط بعد تحقيق كتابي معه والاستماع إلى أقواله والتحقيق معه والدفاع عنه واتخاذ قرار بتوقيع عقوبة عليه⁴². كما اعتبر المشرع العراقي مبدأ التحقيق والتحقيق ضماناً من ضمانات الموظفين العموميين واعتبره من الضمانات الرسمية الأساسية ، وتشكيل لجنة التحقيق إجراء رسمي يتم بعد حدوثه. المخالفة بقصد الكشف عن الجاني أو التحقق من صحة نسبتها إلى فاعل معين. التي تهدف للوصول للحقيقة وكشف الحجاب عنها.

كما و تنص المادة 16 من القانون رقم 69 لسنة 1936 الخاص بقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام الملغي⁴³، على (تشكيل لجنة تأديبية من رئيس وعضوين)، تنص المادة (10 / أولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والموظفين العموميين (14) لعام 1991 وتعديلاته (2) على أن الوزير أو رئيس الدائرة يجب أن يشكل لجنة تحقيق تتكون من: رئيس واثنين من ذوي الخبرة الأعضاء بشرط أن يكون لدى أحدهم شهادة أولية في القانون⁴⁴ ، ونصت المادة (2 / أولاً) من القانون رقم 31 لسنة 2015 بشأن الدمج على أن (الوزير المختص ، رئيس الجهة غير المرتبطة

تشكل الوزارة أو الوالي أو من ينيبه أحدهما لجنة تحقيق مكونة من رئيس وعضوين من الخبراء والمتخصصين ، بشرط أن يكون أحدهم حاصل على الأقل على شهادة جامعية أولية في القانون ...⁴⁵، يجب أن يتوافق تشكيل لجان التحقيق مع مقتضيات المادة (10) من قانون ما بعد النظام العام ، الأمر الذي يترتب عليه مخالفة بطلان الإجراءات التي تتخذها هيئة التحقيق ، ومن بين الطلبات القضائية. ان هذا برائنا هو أن مجلس التأديب العام (حالياً المحكمة القضائية للموظفين) قد حكمة بالفعل بأن (نص المادة هو نصوص إلزامية لا يمكن انتهاكها)⁴⁶، وفي قرار صدر مؤخراً (تم إنشاء مجلس التحقيق) ما يصل إلى أربعة أشخاص بالمخالفة لأحكام المادة (10) من قانون موظفي الدولة والخدمة العامة رقم (14) لسنة 1991 ويتطلب تشكيل المجلس رئيساً وعضوين أي: ثلاثة أشخاص. وكون الإجراء شكلياً يتعلق بالنظام العام ، فإن عدم الامتثال لعدد أعضاء اللجنة يزيد أو ينقص يعد انتهاك الإجراءات التي يقتضيها القانون ، وبالتالي بطلان القرارات الصادرة عن اللجنة⁴⁷.

و تم تحديد الركن القانوني المنصوص عليه في المادة (10). لما لها من تأثير فعال على عمل لجنة التحقيق مما يجعلها متوافقة مع القانون بتقديم ضمانات كافية للموظف المخالف لمعرفته ومعرفته بالنصوص القانونية وأهداف التشريع⁴⁸ تعتبر حقيقة فرض العقوبة على الموظف دون إجراء تحقيق معه أمراً تعسفياً من قبل الإدارة باستخدام سلطتها والانتقاص من سلطتها التقديرية⁴⁹. يتضح مما سبق أن أي انتهاك في تشكيل مجلس التحقيق المنصوص عليه في المادة 10 من قانون انضباط موظفي الدولة المعدل بالرقم 14 لعام 1991 تم تشكيله من قبل عضوين أو أربعة أعضاء أو أكثر ، أو نيابة عن عضو قانوني (درجة البكالوريوس معترف بها في القانون) ، فإن هذا يتعارض مع المادة أعلاه لأنها جزء من النصوص الحتمية غير القابلة للانتهاك وتستتبع بطلان جميع الإجراءات التي تتخذها لجنة التحقيق⁵⁰.

وبحسب القانون المصري تنص المادة 151 من اللائحة رقم 81 لقانون الخدمة المدنية لسنة 2016 على (إحالة الموظف إلى التحقيق في المخالفات المنسوبة إليه بموافقة أحد رؤسائه الإداريين).

كما تنص المادة 163 من قانون تنظيم الجامعات المصرية رقم 49 الصادر عام 1972 على (التحقيق مع الموظفين غير الأكاديميين من قبل أي من الجهات المذكورة في المادة السابقة أو دعوى إدارية باختصار الصلاحيات التي منحها المشرعون والمصريون لفصل الموظف المتهم للتحقيق من أجل الكشف عن المخالفة المنسوبة إليه ، تعود فقط إلى رئيس الإدارة)⁵¹.

كما يتبنى نظام الخدمة المدنية الأردني النظام الرئاسي من خلال توزيع صلاحيات فرض العقوبات التأديبية بين المسؤولين الرئاسيين ومجالس التأديب ، كما يؤكد نص المادة 142 (أ) من هذا النظام: "أ. تطبق العقوبات التأديبية الواردة في الفقرة (أ) ". الفقرة (141) من هذا النظام للمخالفات السلوكية التي يرتكبها موظفو الدرجة الأولى والثانية والثالثة وفق الصلاحيات الآتية: 1- بقرار من المدير المباشر. إذا كانت عقوبة المخالفة لا تزيد عن إنذار. 2- بقرار من المدير إذا كانت العقوبة التأديبية للمخالفة لا تزيد على الحسم من الراتب الأساسي. 3- بقرار من الأمين العام ، إذا كانت العقوبة التأديبية للمخالفة لا تتجاوز رفض الزيادة السنوية لمدة ثلاث سنوات 4- بقرار من الوزير ، إذا كانت العقوبة التأديبية للمخالفة هي سحبها من الانتهاك، كما ورد في المادة (146 / أ) عن نفس النظام: "أ) يتم تشكيل مجلس التأديب لاتخاذ الإجراءات التأديبية بحق موظفي الدرجات الأولى والثانية والثالثة. الطبقات التي يرأسها أمين عام وزارة العدل والتكوين: 1- أمين عام المحكمة 2- المستشار التشريعي ورأي المحكمة في ما هو محدد في المادة (45) رئيس المحكمة وأمرها. لنقل ذلك⁵². الدول التي تم اعتماد هذا النظام ألمانيا والنمسا⁵³.

ثانياً: الحياد بجانبه الشكلي

، بالإضافة إلى تشكيل لجان التحقيق والضبط ، هناك شروط شكلية يجب أن تكون موجودة في التحقيقات الإدارية لاستكمال الشروط الشكلية الخاصة بها وتحقيق النتيجة المرجوة من القانون ، في نطاق التحقيق هو حياد هيئات التحقيق ، والموظف المحال للتحقيق على يقين من صحة الإجراءات التأديبية والمرأة هي أحد الضمانات الأساسية المكفولة في أي محاكمة جنائية أو تأديبية ، وذلك لضمان حياد المتهم، للبحث.

القاضي المتهم وصدقه وحياده⁵⁴ وإن حياد المحقق مهم جدا للمتهم. لأنه يجب عليه إظهار الكفاءة والاستقلالية واللباقة حتى يتمكن من أداء وظيفته بشكل صحيح⁵⁵. و بالنظر إلى أهمية التحقيق قبل فرض العقوبة ونتائجه المحددة ، كان من الضروري أن يتمتع الشخص الذي أجرى عملية التحقيق يتمتع بـ(الحياد المطلق) ، وهي العنصر الأولى التي يحتاجها المحقق عند بدء عمله في المجال الذي حدده الأوروبي بمحكمة حقوق الإنسان. في أحد أحكامها ، أي (عدم التمييز أو التعصب ، وهي سمة تلزم المحقق بالنظر في مبدأ البراءة وليس الذنب)⁵⁶، ويتم تحقيق الحياد بشكل عام في (تنظيم الولاية القضائية). القوانين بطريقة تجعل أصل التحقيق والغموض وقوة العقوبة وعدم كفاءة المحاطين باعتبارات شخصية أو وظيفية أو موضوعية ، يشك في الحياد ، ثم إذا طلب عضو مجلس التأديب للرد أو يكون عضوا في مجلس التأديب أو استئناف على القرار بعد إعلانه من أجل الحد من استخدام السلطة الإدارية الرئيسية⁵⁷.

لذلك يتضح لنا أن الانحراف يقوم على شكلين :

- 1- الركن الشكلي في الحياد : - أي شكل الهيئة أو السلطة التي تجري التحقيق والتي من خلالها تضمن في حالة الفصل بين صلاحيات الادعاء والحكم ، ويمكن كتابة هذا الضمان في التدريب. . من هذا الضمان. يجب احترام الهيئة نفسها ، سواء كانت هيئة أو لجنة⁵⁸، المبدأ الأساسي هو أن الشخص لا يعتبر محكماً في نزاع ، وللمستخدم الحق في الرد ، والسبب أن انتهاك هذا المبدأ ضروري وأن وسائل تطبيقه تؤدي إلى إفراغه. محتوى ومضمون الضمانات التأديبية وتحويلها إلى مظاهر خارجية لا معنى لها⁵⁹.
- 2-الركن الموضوعي في الحياد: - فيما يتعلق بالاعتبارات الشخصية أو الوظيفية أو الموضوعية للمحقق والتي تشك في وحياده. ونتيجة لذلك ؛ من خلال حيادية جهات التحقيق الذي يتم من خلال الفصل بين سلطتي الاتهام والحكم ، وشكل هيئة التحقيق⁶⁰.

ثالثاً: استيفاء نموذج الكتابي بجانبه الشكلي قبل فرض العقوبة

تعد أكمال نموذج التحقيق الإداري المكتوب من أهم الشروط الشكلية للموظف المحال إلى الاستفسار والإدارة ، ويمكن للموظف المحال للتحقيق كتابيًا الرجوع إلى محضر الإجراءات والاطلاع على الشهادات ضده. أما بالنسبة للإدارة ، فالوثيقة الكتابية لا تعرض قراراتها للبطلان إذا رغب الموظف المعني أو أحد أطراف التحقيق في نفي أقواله ، ولا شك أن كتابة التحقيق الإداري هي من الضمانات الموضوعة للموظف المحال إلى التحقيق ، بحيث تبسط العدالة سيطرتها على إجراءات التحقيق ، من جهة ، وتصل إلى " حتى تثبت السلطة الإدارية أنها ملتزمة بالإجراءات القانونية الصحيحة ، من جهة أخرى " ⁶¹. ويمكن تلخيص استيفاء نموذج الكتابي بجانبه الشكلي قبل فرض العقوبة في الآتي:

1: الشروط الشكلية الكتابية:

تعتبر الكتابة من الشروط الشكلية قبل فرض العقوبة التي يجب مراعاتها في التحقيق مع الموظف ، ويتم ذلك من خلال تسجيل جميع البيانات والمستندات المتعلقة بالمخالفة المعنية في تقرير يسمى تقرير التحقيق وإثبات براءته من التهم المنسوبة إليه ⁶² . وبما أن الوثيقة المكتوبة هي إحدى الشروط الشكلية قبل فرض العقوبة التي يجب ضمانها للموظف الذي يشير إلى التحقيق ، والوثيقة المكتوبة هي الوثيقة الأقوى والأكثر استخداماً ⁶³. تشترط معظم القوانين النافذة السماح بالتحقيقات الإدارية وهذا ما ورد في المادة (2/10) من قانون العقوبات رقم (14) المعتمد لسنة 1951 وتعديلاته ⁶⁴ موظفو القطاع العام والقطاع الخاص مع التعديل رقم (3) الذي يشترط أن يكون التحقيق كتابيًا ويقول: (تجري اللجنة تحقيقًا كتابيًا للموظف المخالف ويمكنها الاستماع إلى أقوالها وتسجيلها لأداء مهامها فحص الموظف والشهود ويفحص جميع المستندات والبيانات التي يقوم بها ويعد تقريرًا يسجل فيه أفعاله وتعليقاته ⁶⁵. وبعد استجواب الموظف أو إجباره على التعامل مع القواعد الرسمية التي لا يمكن تجاهلها ، فهو جزء منها، والالتزام بها يبطل الإجراءات القانونية التي تم البدء فيها ، وقبل أن تقترح العقوبة تتحقق كتابةً ، ومن ناحية أخرى تكون لجنة التحقيق قد خالفت الفقرة (2) من المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 في عام 1991 ...

أن لجنة التحقيق لا يمكنها إجراء تحقيق شفوي أو إرسال خطاب بالبريد أو البريد السريع ، ولكن يجب أن يكون الإعلان في شكل أسئلة وأجوبة⁶⁶.

هذا هو الحال في القانون المصري ، لأن المادة (59) من قانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة 2016 تنص على أنه (لا يمكن معاقبة الموظف إلا بعد تحقيق كتابي معه وسماع أقواله وإجراء تحقيق)... . نصت دفاعاته ...) والقسم (155) من لائحة قانون الخدمة العامة رقم (81) لسنة 2015 على أن (... العلاقات مع الموظف الخاضع للتحقيق مكتوبة ويجب تسجيلها في السجلات المتسلسلة ...)، ويجب أن يكون هناك سكرتير لتسهيل هذا العمل. يعد حضور السكرتير للتحقيق مع المحقق أحد الشروط الشكلية الممنوحة لحماية حقوق الدفاع في الدفاع حتى يكرس المحقق نفسه للتحقيق كفعل عقلي بحت ، وهذا هو الحال أيضًا في التحقيقات الجنائية ، حيث يقوم بصياغة إجراءات التحقيق كسكرتير متخصص⁶⁷ ، وتحقيقًا لهذه الغاية يختلف الوضع في القانون الجنائي عن مجال القانون الاجرائي ، لأن القوانين الإجرائية المتعاقبة ، سواء في فرنسا أو في مصر أو العراق ، لا تنص أو تحدد الحاجة لكتابة تحقيق وجود خبير⁶⁸.

2: استثناءات التحقيق الإداري الكتابي

إذا كان أصل إجراءات التحقيق الكتابي هو هذه القاعدة ، فهي ليست مطلقة ، لكنها تعرف الاستثناءات ، مع اختلاف أن بعض القوانين تعتبرها شفاعة في جمل معينة ، بشرط أن يكون محتواها كذلك ، وتقرر بحكم العقوبة التي قد اصدرها⁶⁹.

وبعد أن كان التشريع العراقي أحد القوانين ، الذي أجازته في المادة (10 / ب) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة (١٩٩١) المعدل (بغض النظر عن أحكام الفقرتين (1 و 2) من هذه المادة ، للوزير أو رئيس الدائرة بعد استجواب الموظف المخالف تطبيق العقوبات المنصوص عليها في الفقرات (1 ، 2 ، 3) من هذه المادة لا شك أنه في حالة المخالفات البسيطة لا يجوز للوزير أو رئيس الدائرة نقل الموظف إلى لجنة التحقيق إلا بالاستماع إليه مباشرة وسماع أقواله حول التهمة. وهذا يعد استثناء ولا يحق نشره على نطاق واسع. والدوائر المسؤولة وفقا لا أحكام المادة (١٠ / رابعا) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم)

(١٤) لسنة (١٩٩١) المعدل بشأن الوكلاء العاملين في القطاع العام و هي تم إلغاؤها بما في ذلك التطبيقات المكانية في هذا الصدد بقرار من مجلس شورى الدولة (مجلس الدولة حالياً)⁷⁰ ، وبموجبه فان وزير أو رئيس غير وزاري للهيئة الحق الحصري في توقيع العقوبات وفق أحكام الفقرة (4) وكذلك في المادة (8) من القانون بعد إجراء التحقيقات الأولية بناءً على أحكام الفقرتين (1) و (2) من المادة 10 وزير أو رئيس وكالة غير تابعة ويمكن للوزارة بعد ذلك مباشرة معاقبة الموظف المخالف دون إجراء "استفسار" وفرض عقوبة (التوبيخ أو الإنذار أو تخفيض الراتب)⁷¹.

كما يسمح القانون المصري في قانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة (2016) في نص المادة (59) بأن (... لكن فيما يتعلق بالإنذار وخصم الأجور لمدة أقصاها ثلاثة أيام ، يشرع أن يكون التحقيق شفهيًا بشرط أن يثبت محتواه العقوبة)⁷².

وفقاً لهذا النص ، فإن أساس صحة التعليمات الشفوية ، والتي تم ذكرها بشكل استثنائي ، هو ذكر محتوى هذه التعليمات في قرار المحكمة بإصدار عقوبة إنذار وخصم من الأجور. لا يجوز أن تزيد مدة إثبات مضمون التعليمات الشفهية في محضر الغرامة عن ثلاثة أيام ، مع تفاصيل موضوع الاستجواب في المحضر ، وجميع الوقائع المنسوبة إلى المتهم، والأقوال المأخوذة منه وإن تكرار دفاع العامل والتحقيق نفى كل الوقائع والأدلة ، وبذلك تحول التحقيق الشفوي إلى تحقيق كتابي. التحقيق الذي يعيق حكمة السماح بإجراء تحقيق شفهي يعني تسهيل العمل الإداري ، والغرض منه هو إثبات سير التحقيق والاستجواب ونتائج هذا التحقيق فيما يتعلق بإثبات "مخالفات في القانون القضائي بخصوص - التوسع في دقة الوقائع ومدى مطابقتها للقانون"⁷³ .

وفي بعض قوانين الدول الأخرى فانها تلزم القوانين التأديبية في البلدان ، الوزير أو رئيس الدائرة بتشكيل لجنة تحقيق تستمع إلى الموظف المخالف وتسجيله كتابةً أقواله وتحضير محضر تثبت فيه الخطوات التي فشل فيها والأقوال التي سمعها قبل تطبيق العقوبة التأديبية باستثناء العقوبة (توبيخ ، إنذار ، تخفيض الراتب) ، للوزير أو رئيس الدائرة. عند استجواب المخالفة من قبل الموظف (والغاء الإجراءات) اذ يمكنه تطبيق إحداها⁷⁴.

وعلى الرغم من اعتماد نظام الانضباط الرئاسي من قبل العراق والأردن ، فقد فصل المشرع العراقي بين سلطة التحقيق وصلاحيه فرض العقوبات وفق المادة 10 من قانون انضباط الموظفين العموميين والحكوميين⁷⁵ ، وقد قام المشرع الأردني بذلك. المنصوص عليها صراحة في المادة (140). (140 / 140) شرقاً. أ / 2 نظام الخدمة لا يجوز لأي شخص شارك في مرحلة التحقيق أو الاتهام أو الشهادة أن يشارك في التحقيق في الحكم فيه.

الفرع الثاني: الشروط الشكلية بعد فرض العقوبة

أولاً: شرعية و شخصية الجزاء الإداري

هناك عناصر شكلية تساعد الإدارة على إضفاء الشرعية على القرارات الإدارية ، خاصة إذا كان القرار ينطوي على عقوبات إدارية ، وهي: شرعية العقوبات الإدارية وشخصية الجزاء الإداري .

1: مشروعية العقوبات الإدارية:

مبدأ مشروعية الجنايات والعقوبات يعني أنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص القانون الذي حدد هذه الجريمة والعقوبة المقررة لها بشروط معينة لتقاضي القاضي. تترك السيطرة حرة في تقدير ومعاقبة الأعمال الإجرامية⁷⁶.

وقد ورد هذا المبدأ في اغلب الدساتير فقد جاء بدستور العراق " لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، ولا عقوبة إلا على الفعل الذي يعده القانون وقت اقترافه جريمة، ولا يجوز تطبيق عقوبة أشد من العقوبة النافذة وقت ارتكاب الجريمة "⁷⁷، وجاء الدستور الجزائري لعام 1996 المعدل بالقانون رقم 16/1 لسنة 2016 في المادة 58 على النحو التالي: "لا إدانة الا بمقتضى قانون صادر قبل ارتكاب الفعل المجرم"، كما جاء في المادة 59: "لا يتابع أحد، ولا يُوقف أو يُحتجز ، إلا ضمن الشروط المحددة بالقانون، وطبقاً للأشكال التي نص عليها". كما صدر الامر رقم 156/66 المؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق 8 يونيو لعام 1966، وقد تضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم نص منه على : "للاجريمة ولاعقوبة او تدابير امن بغير قانون" ⁷⁸، وجاء قانون العقوبات العراقي بالنص على "لا عقاب على فعل او امتناع إلا بناء على قانون

ينص على تجريمه وقت اقترافه ولا يجوز توقيع عقوبات او تدابير احترازية لم ينص عليها القانون"⁷⁹.

2: شخصية العقوبة الإدارية:

يرتبط مبدأ صفة العقوبة الإدارية بالمحكوم عليه بأية صفة أو كعامل في سلوكه السلبي أو الإيجابي في ارتكابه.

ولا يقتصر الأمر على الجاني وشريكه بصفته الشخصية ، لأن نطاق الشخصية هنا يقتصر بشكل عام على الوحدة الإدارية للجريمة ، وهذا بغض النظر عن الجاني ولهذا السبب. يمكن القول أن مبدأ طبيعة العقوبات الإدارية العامة له طبيعة تجعل انتهاكه لصلاحية إلغاء القرار الإداري التأديبي وذلك لعدم وجود سبب. لا يؤثر ذلك على عمومية هذا المبدأ ، وبالتالي ، مع الأخذ في الاعتبار أن أي عقوبة لها تأثير مباشر على الجاني ، فإنها لا تشكل استثناءً خطيراً لنشر الأثر الضار للعقوبة الإدارية. عامة على شخص آخر من الجاني. وينطبق الشيء نفسه على التأثير غير المباشر الذي يؤثر على أحد أفراد الأسرة ، حتى لو كان الأمر متروكاً للمشرع للحد من هذه الآثار غير المباشرة⁸⁰.

وبما ان الهيئة التشريعية في الدول المقارنة تتمتع ، كقاعدة عامة ، بصلاحية سن قوانين مختلفة ، ومع ذلك ، قد يعترف المؤسس الدستوري للسلطة التنفيذية بالقاعدة كاستثناء ، وهذا ما يشار إليه باسم "التفويض التشريعي نجده في نص المادة 32 من الدستور الفرنسي 1958 الذي ينص عام صراحة على وجوب تحديد الجرائم والجناح من قبل السلطة التشريعية ، بينما تخول المادة 37 السلطة التنفيذية للتشريع بشأن الجرائم⁸¹.

إذ أكد مجلس الدولة الفرنسي ، عند مراجعة العقوبات الإدارية العامة ، أنه يمكن للسلطة التشريعية تخصيص سلطة تقييدية لأي سلطة إدارية طالما أنها مقتصرة على سلطة السلطة العامة المسألة هي أن المشرع أعطى هذا الحق لهيئة عادية مثل الوزير أو الوصي أو هيئة مستقلة ، وبالتالي إذا تم ذلك من قبل مؤسسة لا تتبع القانون ، فإن سلطة معاقبة الخروج من الكيان القانوني أو إذا تم ذلك من قبل السلطة الإدارية تم احتجازه ، لكنه لا يعتبر انتهاكاً⁸².

وإن فرض الحكومة للعقوبة الإدارية العامة لا يرقى إلى حد التعدي على اختصاص القضاء ، لأنه قد ينتهك مبدأ الفصل بين السلطات ، حيث ثبت أن الفصل بين السلطات مرن نسبياً. بناء على تعاون ورقابة وتوازن الأجهزة التنفيذية الأخرى بالإضافة إلى أداء مهمتها الرئيسية⁸³.

وبهذا يمكننا استخراج ذاتية شرعية وشخصية الجزاء الإداري الصادرة من سلطة الإدارة العقابية إذ تتحدد هذه الذاتية في ضوء ثلاث خصائص تختلف باختلاف الزاوية التي تظهر منها هذه الأطراف، بين الإدارة وأولئك الخاضعين لها⁸⁴، وهذه الخصائص هي الآتي:

أ. عقوبة صادرة عن جهة إدارية

يعتقد المعلقون في علم الجزاء الجنائي أن أهم جانب في التمييز بين العقوبة الجنائية والعقوبة الجنائية العامة هو السلطة المختصة بتنفيذها. يعتمد تحديد سلطة الإدارة كوسيلة للاعتراف بطبيعة العقوبة على ما إذا كانت هذه الهيئة خاضعة للقانون العام أم مؤسساتها⁸⁵.

ب. عمومية العقوبة الإدارية العامة

يتصف الجزاء الإداري ذات تطبيق عام ، كما في حالة العقوبات الجنائية ، حيث يشمل اختصاص الإدارة لتطبيقها جميع الأشخاص الذين ينتهكون القانون الذي يختارونه أو القواعد الإدارية القرار متعلق بها ،⁸⁶ ولا يقتصر فرضه على فئة معينة من الأشخاص، وفي هذه الحالة تختلف العقوبة الإدارية العامة عن العقوبات التأديبية والتعاقدية التي يتطلب تطبيقها علاقة معينة بين الإدارة والمعاقب⁸⁷.

ت. للعقوبة الإدارية العامة أثر رادع

يتصف الجزاء الإداري العام بخاصية رادعة يتم وضعها على أي سلوك خاطئ سواء كان فعلاً أو تقصير ، والغرض من هذا هو إظهار شخصية تلك العقوبة أو المخالفة للقواعد القانونية أو أمر إداري ، ولها نفس الميزة الذي يتوافق مع العقوبة الجنائية ، لأن السلوك المطلوب لأحدهما والآخر ينطوي على الاعتداء على المصالح التي يحميها القانون إن عين الهيئة التشريعية هي الحدود التي يجب الوفاء بها وحمايتها بغض النظر عن مشاركتها بجدية ومن يجب أن يخضع لعقوبات جنائية⁸⁸.

وتتطلب الصيغة الرادعة للعقوبات الإدارية العامة أمور وهي: -

أ. في الجريمة التي تتطلب عقوبة إدارية عامة ، يجب إزالة العناصر المادية والمعنوية. أولاً ، يجب أن يتحقق ، سواء عن طريق التصميم أو الغرض. خطأ ، لأن ذكر العكس يدل على عدم التقيد بأحد المبادئ الأساسية للقانون. في القانون الجنائي ، وهو مبدأ الجريمة دون أساس أخلاقي ، ينطبق هذا المبدأ أيضًا على الجرائم الإدارية ، لأن هناك بعضها ليس له سلطة إدارية. عمومية. العقوبات أشد من العقوبات الجنائية ، مثل إغلاق المنشأة لعدة أشهر ، وهي أشد من الغرامة الجنائية التي حددتها المحكمة⁸⁹.

ب. تخضع العقوبة الإدارية العامة لنفس مبادئ العقوبات الرادعة ما إذا كان من الضروري ضمان شرعيتها الموضوعية أو تهدف إلى ضمان شرعية أفعالها ، مثل مبدأ الشرعية ، ومبدأ طبيعة العقوبة ، ومبدأ التناسب بين الجريمة والعقوبة ، ومبدأ المواجهة. السببية وحق اللجوء لمنع الانحرافات في تطبيقه وفي نفس الوقت يضمنه لمن يتمتع بأقصى درجة من الحماية من التعسف في ارتكابها ، وهذا ما يتطلبه الدستور الفرنسي المعاقبة أصر المدير العام على هذه المبادئ⁹⁰.

ت. في القوانين المقارنة ان شرعية الجزاء الإداري تخضع العقوبات الإدارية للمبادئ العامة المنصوص عليها في الدستور وقانون العقوبات ، لما تتسم به هذه العقوبات من خصائص تؤدي إلى انتهاك حقوق الأشخاص وحرمتهم. .

ثانياً : تناسب الجزاء الإداري مع المخالفة وعدم رجعيته

يقتضي مبدأ التناسب بين العقوبة الإدارية والجريمة المرتكبة إقامة توازن بين مبدأ فعالية وأمن العقوبات الإدارية ، بالإضافة إلى ضمان أن هذه العقوبة الإدارية ليست بأثر رجعي للجريمة المرتكبة عند صدور القرار الإداري صادر يتضمن العقوبة الإدارية للجريمة المرتكبة ، مع اخذ في الاعتبار تطبيق القانون الساري وقت اتخاذ القرار ، وليس القانون الذي كان ساريًا وقت ارتكاب الجريمة⁹¹. وللتوضيح أكثر نجد ان هناك اعتبارات لتناسب الجزاء الإداري مع المخالفة وعدم رجعيته:

1: توافق العقوبة الإدارية مع المخالفة المرتكبة:

يعني أن الجهة الإدارية المختصة يجب ألا تتجاهل العقوبة المتعلقة بالمخالفة المرتكبة ، بل أن تصدر العقوبة المناسبة للمخالفة القانونية أو الإدارية ، الانتهاك ونتائج حكمه وعقلانية ردع الجاني وتوبيخه بخلاف ارتكاب نفس الفعل في المستقبل ، مما يعني أن مبدأ التناسب من أهم المبادئ التي تحكم مجرمي الأنظمة ومكوناتهم. ووافق المجلس على الضمان الأساسي لحماية حقوق وحريات الأفراد⁹².

وهذا ما أكدته مجلس الدستوري الفرنسي في قراره الصادر في 28 يوليو / تموز 1989 بالموافقة على ما يلي: "إن تطبيق مبدأ التناسب لا يقتصر على العقوبات الجنائية ، بل يمتد تطبيقه إلى أي عقوبة تتسم بالردع ، حتى لو كانت السلطة. من توقيعها إلى هيئة غير قضائية "، وقد تبعه المشرع. إذا كانت الإدارة الجزائية هي التي لها سلطة تحديد العقوبات الإدارية بموجب قانون وهي الوحيدة التي تكيف العقوبة الإدارية العامة مع الجاني ، ثم كفل القانون مراقبة هذه السلطة المخولة له⁹³.

2: عدم رجعية العقوبة الإدارية:

من أهم هذه المبادئ مبدأ عدم رجعية الأثر الذي لا يطبق على العقوبة قبل نص العقوبة في إدانة المخالف رغم الحقائق الثابتة. بالقوة. في القرار الصادر في 2 مارس 1982 ، تبنى مجلس الدولة الفرنسي النص الأصلي ، الذي لا يقتصر على النصوص الجنائية ، بل يشير إلى جميع النصوص القمعية ، لتبرير تطبيق مبدأ عدم المسؤولية عن العقوبة الإدارية. حتى العقوبات الإدارية ، إذا تم تعريفها في إطار غير جنائي ، بالإضافة إلى هذا المبدأ ، تؤدي واجبها في الحفاظ على الحرية الفردية في أي نص مشتق منها ، والعقوبة الإدارية ليست على الأقل حرماناً من الحرية. له تأثير عميق في الحد من الحرية ، لكنه في بعض الأحيان يكون أشد من العقوبة الجنائية نفسها ، ولهذا السبب ، يعتبر مبدأ عدم رجعية العقوبات الإدارية نتاجاً لمبدأ مشروعية العقوبات الإدارية و معرفتي وتستند الموافقة على ثلاثة أسباب مهمة: ⁹⁴

- احترام الوضع القانوني الشخصي للأفراد ،
- احترام قواعد الكفاءة من حيث مدة واستدامة العملية وفشلها أو عدم وجودها

- الامتثال لهذه الأسباب يضيفي شرعية على الاستجابة لها ولأن هذا المبدأ قد ترسخ .

وهناك استثناءان مهمان لهذه التأثيرات:⁹⁵

- 1-الأثر الرجعي للقانون الجديد بناءً على طبيعة الجريمة المرتكبة: هناك العديد من المخالفات الإدارية التي يوجد فيها تعدد في السلوك الإجرامي تسمى "الجرائم المتتالية" والتي تشكل مجتمعةً جريمة إدارية ، على الرغم من حدوثها في فترات متتالية وتعتبر كل منها مخالفة في حد ذاتها⁹⁶.
- 2-الأثر الرجعي هو أفضل عقوبة إدارية للجاني: هذا الاستثناء هو أحد الضمانات الأخرى للمخالف بإثبات رفض سبب عدم رجعية في هذه الحالة ، لأن القانون الجديد أقل شدة من القانون القديم القائم على عقوبات إدارية عامة ، وهي اعتبارات على الرغم من الاختلاف الواضح بينهما ، إلا أن لكل منهما خصائص رادعة⁹⁷.

الخاتمة

بعد الانتهاء من اعداد هذا الملخص لبحثنا الموسوم الشروط الشكلية والموضوعية لسلطة الادارة العقابية في النظام القانوني العراقي فقد توصلنا الى النتائج والمقترحات نذكرها في الاتي:

اولاً: النتائج: من اهم ما توصلنا الى نتائج هي ما يأتي:

1. ان المشرع العراقي قسم عمال الادارة الى اربعة طوائف هم (الموظفون, المستخدمين, الاجراء, العمال), والقواعد التي تحكم هذه الفئات كانت متشعبة بين قوانين مختلفة, تتراوح بين قانون الخدمة المدنية من جهة ومن جهة اخرى بين قانون العمل.
2. يتضح لنا ان كل فئة من هذه الفئات تربطهم بالادارة علاقة معينة, فالفئة الاولى والثانية تنظم علاقتها قانون الخدمة المدنية في مادتيه الاولى والثانية الا في حين ورد نص معين بقانون خاص به, والفئات الاخرى تخضع لقواعد قانون العمل الذي ياتي باغلب قواعده من القانون المدني او هو جزء منه.

3. ان المشرع العراقي احدث تغير بتوصيف هذه الفئات تحت فئة واحدة الا وهي الموظفين من اجل توحيد القواعد القانونية.
 4. تبين لنا ان من أهم الشروط الشكلية هي من الضمانات المهمة للموظف في مجال الانضباط الإداري.
 5. أن يتم استجواب الموظف وسماع أقواله وإعطائه الفرصة للدفاع عن التهم الموكلة إليه ، باعتبار أن التحقيق الإداري هو الخطوة الأولى في هذا المجال.
 6. الإجراءات التطلعية والتحقيقات الإدارية بشكل عام تعني التحقيق وعدم الاتساق الموضوعي والحياد والأمانة للكشف عن الحقيقة وإسناد الحقائق إلى أشخاص محددين للرد عليهم. وهذا يتفق مع الفرضية الفرعية الاولى للبحث والتي تتفق مع ما جاء بالبحث.
 7. أظهر الفقه القانوني رأيه في الشروط الشكلية لسلطة الإدارة العقابية قبل وبعد فرض العقوبة.
 8. انقسم الفقه الإداري في ذلك إلى ثلاثة اتجاهات، منهم من عارضة هذا التيار وزعيمه سليمان الطماوي ، و يرى ان مدى خطورة المخالفة الإدارية والعقوبات التأديبية الشكلية المناسبة وتجاه اخر معارضة هذا التيار، و يرى ان مدى خطورة المخالفة الإدارية والعقوبات التأديبية الشكلية المناسبة، اما الاتجاه الثالث يشير و يمثل الوسطية اذ يرى (عبد الفتاح حسن) بإلغاء المبالغة في جميع عناصره الشكلية أي حق المحكمة الإدارية.
- ثانياً: المقترحات: من المقترحات التي نبينها في الخاتمة هي:
- 1-نوصي بإدخال سياسة العقوبات الإدارية في نظام الرقابة الاقتصادية .
 - 2- نوصي في الالتزام في ظاهرة عدم التجريم والعديد من أوجه القصور المتعلقة بعدم استجابة المحاكم لنوع القضايا وانعدامها
 - 3- نوصي ان يكون تخصص القضاة من حيث أنه يكتسب صفة إدارية ويؤطر لضمان الحق في الضمانات القضائية.
 - 4- ولم ينظم المشرع العراقي الجوانب الشكلية بما يسهم في تفعيلها والوفاء بالوظيفة التي أنشئت من أجلها ، لا من حيث الإجراءات ولا من حيث

الضمانات ، لأنها استندت دائماً إلى إصدار النصوص القانونية. في النقل الأعمى والجزئي دون تهيئة الظروف ، يجب على المشرع أن يراجعها ويؤطرها بشكل أفضل.

5-تفتقر أجهزة إنفاذ القانون التي أنشأها المشرع العراقي إلى الوسائل المادية والقانونية لكشف وإلغاء جميع الممارسات التي تقيد المنافسة لأن الدولة لها سلطتها دائماً ، حيث تظهر السلطة التنفيذية غالباً في عمل هذه الأجهزة مما يزعجها ذلك ، يجب على المشرع العراقي أن يمنح هذه الهيئات استقلالاً حقيقياً ويحد من تدخل الدولة في وظائفها.

المصادر

أولاً- الكتب

1. ابن منظور ، أبو الفضل جمال الدين محمد ابن مكرم ، لسان العرب ، دار صادر ، بيروت ، ج 9 ، 1991 .
2. ابن فارس ، أبو الحسين أحمد ، معجم مقاييس اللغة ، دار الجليل ، بيروت ، الطبعة الأولى ، ج 6 ، 1993 .
3. الرازي، محمد بن ابي بكر بن عبد القادر،"مختار الصحاح"،ط3، دار العلوم دمشق،1989،ص:223.
4. الطماوي ، سليمان محمد، الوجيز في الإدارة العامة ، مطبعة جامعة عين شمس ، القاهرة ، 1970.
5. أبو عامر، محمد زكي ، قانون العقوبات، القسم العام ، منشأة المعارف ، الاسكندرية -مصر ،سنة 1993 .
6. ابو يونس، محمد باهي ،الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة ،دار الجامعة الجديدة للنشر ،2000
7. البرزنجي،عصام عبد الوهاب، وآخرون،"مبادئ واحكام القانون الاداري"،العاتك لصناعة الكتاب،القاهرة،2011.
8. بركات: عمر فلاد أحمد ،السلطة التأديبية، مكتبة النهضة العربية، القاهرة، 1970.

9. بعلي, محمد الصغير, "القرارات الاداري", دار العلوم للنشر, الجزائر, 2005.
10. بلال أمين زيد الدين ، تأديب إداري (دراسة فقهية في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا) ، دار الفكر الجامع ، الإسكندرية ، 2015.
11. الجبوري, ياسين, "المبسوط في شرح القانون المدني, القسم الاول", انعقاد العقد, ط1, دار وائل للنشر والتوزيع, عمان, 2002.
12. حبش ، فوزي ، الموظف العام وحقوقه وواجباته ، المنظمة الإدارية ، القاهرة ، 1982 .
13. الحلو ، ماجد راغب , القضاء الإداري ، منشأة المعارف للنشر ، الإسكندرية ، ٢٠٠٠.
14. الحلو, ماجد راغب, "القانون الاداري", دار المطبوعات الجامعية, 1987 .
15. خليفة ، عبد العزيز ، ضوابط العقوبة الإدارية العامة ، دار الكتاب الحديث ، الإسكندرية ، 2014.
16. خليل, محسن, "قضاء الالغاء", دار المطبوعات الجامعية. 1989 .
17. الديداموني, احمد مصطفى, "الاجراءات والاشكال في القرار الاداري", ط1, الهيئة العامة للكتاب, القاهرة, 1993.
18. ديموك, ادوار, و ج ديموك, "الادارة العامة", ترجمة ابراهيم علي البرلسي, الناشر مؤسسة الحلبي وشركاه, القاهرة, 1967.
19. الربيعي، أحمد محمود: التحقيق الإداري في الوظيفة العامة - دراسة مقارنة، دار الكتب القانونية، القاهرة، 2011.
20. ريفيرو, "القانون الاداري", 1975.
21. شاهين ، غاوري محمد ، القرار التأديبي و ضمانات رقابته القضائية بين الفعالية و الضمان ، الأنجلو مصرية للنشر والتوزيع مصر، سنة 1976
22. شحاته, توفيق, "مبادئ القانون الاداري", 1955.
23. الشدياق ، عصمت عبد هلالا: الحيادة التحقيق في نظام التأديب الوظيفي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003.

24. شطوناي: علي خطار: مبد دار القد دانون الإداري ، الوظيفة العامة، الكتاب التأديب مكتبة الجامعة الأردنية، 1998.
25. الشخلي ، عبد القاد ، أخلاقيات الوظيفة العامة ، دار مجدلاوي ، عمان ، ط1 ، 1999 .
26. الطماوي، سليمان، " النظرية العامة للقرارات الادارية"، ط3، 1966.
27. الطيب، حسين محمود: الضمانات القانونية في محاسبة العاملين بالخدمة المدنية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008.
28. العادي: محمود صالح ، النيابة الإدارية في مفترق الطرق، دار الكتاب الجامعي، ط1 ، لسنة 1986.
29. عبده، علي عبد المجيد، "الاصول العلمية للادارة والتنظيم"، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 1981.
30. العجيلي. لفته هامل: التحقيق الإداري في الوظيفة العامة (إجراءاته وضماناته وحجتيه)، دار الكتب والوثائق، ط1 ، ببغداد، 2013
31. عزوي عبد الرحمن ، ضوابط توزيع الصلاحيات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، الجزء الأول ، دار الغرب لنشر المخالفات. لمزيد من المعلومات والتوزيع ، وهران - الجزائر ، 2009.
32. علاقي، مدني، " الادارة دراسة تحليلية للوظائف والقرارات الادارية"، جدة، 1401.
33. عمرو، عدنان، "القضاء الاداري"، قضاء الالغاء.
34. العنزي سعد نواف : الضمانات الإجرائية في التأديب - دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2007.
35. عوابدي، عمار، "القانون الاداري"، ط3، دار المطبوعات الجامعي.
36. عودة: زياد خلف، التحقيق الإداري - دراسة مقارنة، جامعة النهرين، كلية الحقوق، 2006.
37. فودة ، محمد سعد ، النظرية العامة للعقوبات الإدارية (دراسة فقهية وقضائية مقارنة) ، دار نشر الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، 2010.

38. كنعان ، نواف ، القانون الإداري ، الكتاب الثاني ، دار الثقافة ، عمان .
39. ماهر صالح علاوي الجبوري ، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة ، دار الكتب للطباعة والنشر ، الموصل ١٩٩٦ .
40. ماهر صالح علاوي: الوسيط في القانون الإداري، بدون مكان نشر، 2009 .
41. ماهر عبد الهادي: الشرعية الإجرائية في التأديب، دار غريب للطباعة، ط2 ، القاهرة، 1986.
42. مصطفى ابو زيد فهمي، (القانون الإداري) الجزء الثاني ، بدون ناشر، الإسكندرية .
43. نده، حنا، "القضاء الاداري في الاردن"، 1972 .
44. الهواري، سيد، "الادارة الاصول والاسس العلمية"، مكتبة عين شمس، القاهرة، 1982.
45. يسر ، أنور علي ، شرح النظرية العامة للقانون الجنائي، دار النهضة للنشر والتوزيع ، مصر ، سنة 1990.
- ثانياً- المواقع الالكترونية
1. معنى "ادارة" في "معجم اللغة العربية المعاصرة"، موقع البيت العربي لتعلم اللغة العربية، شبكة الانترنت، تاريخ المشاهدة 2022/7/7
<https://www.arabehome.com/mojam/q>
- ثالثاً- القوانين
1. قرار، رقم (٧) لسنة ٢٠٠٨ ، منشور في الوقائع العراقية ، بالعدد ٤٠٦١ ، سنة ١٤/٢/٢٠٠٨ .
2. تقنين العقوبات الجزائية ، المرسوم رقم 156/66 بتاريخ 8 يونيو 1966
3. دستور العراق لعام 2005.
4. قانون التضمين بالرقم (٣١) لسنة ٢٠١٥
5. قانون الخدمة الجامعية رقم (142) لسنة 1976 الملغي.

6. قانون الخدمة الجامعية رقم (23) لسنة 2008 المعدل.
7. قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة(2016).
8. قانون الضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة (١٩٩١) المعدل
9. قانون العقوبات العراقي بالرقم 111 لعام 1969 المعدل.
10. نظام قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦

رابعاً- الرسائل

1. معروف, حسين عبد القادر, "فكرة الشكلية وتطبيقاتها في العقود", رسالة دكتوراه, كلية القانون جامعة بغداد, 2004.
2. معروف, حسن, "فكرة الشكلية وتطبيقاتها في العقود", رسالة دكتوراه, جامعة بغداد, العراق, 2004.
3. الدحدوح, سالم حماد شعبان , "الشكلية في العقود المدنية في القانون الاردني", رسالة ماجستير , الجامعة الاردنية, الاردن, 1989.
4. دبار , عيسى , النظام القانوني للجزاءات الإدارية , رسالة ماجستير , كلية الحقوق والعلوم السياسية , جامعة قاصدي مرباح ورقلة /الجزائر , 2014.
5. عفيفي , مصطفى محمود , فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها , أطروحة دكتوراه في القانون , كلية الحقوق , جامعة عين شمس , 1986.

1 ابن منظور , أبو الفضل جمال الدين محمد ابن مكرم , لسان العرب , دار صادر , بيروت , ج 9 , 1991, 358 . وأيضا ؛ ابن فارس , أبو الحسين أحمد , معجم مقاييس اللغة , دار الجليل , بيروت , الطبعة الأولى , ج 6 , 1993 ص 123 .

2 ماهر صالح علاوي الجبوري , مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة , دار الكتب للطباعة والنشر , الموصل ١٩٩٦ , ص ١٠٣ .

3 قانون موظفي الدولة والقطاع العام قانون رقم 14 لسنة 1991.

4 قانون الخدمة الجامعية رقم (142) لسنة 1976 الملغي.

5 قانون الخدمة الجامعية رقم (23) لسنة 2008 المعدل.

6 الطماوي , سليمان محمد, الوجيز في الإدارة العامة , مطبعة جامعة عين شمس , القاهرة , 1970 , ص

- 7 ابن منظور ، أبو الفضل جمال الدين محمد ابن مكرم ، لسان العرب ، دار صادر ، بيروت ، ج 9 ، 1991، 358 . وأيضا ؛ ابن فارس ، أبو الحسين أحمد (1993) ، معجم مقاييس اللغة ، دار الجليل ، بيروت ، الطبعة الأولى ، ج 6 ، 1993ص 123 .
- 8حبش ، فوزي ، المصدر السابق،ص23.
- 9 ماهر صالح علاوي الجبوري، المصدر السابق ص44.
- 10 الطماوي ، سليمان محمد ،المصدر السابق،ص300.
- 11 الطماوي ، سليمان محمد، المصدر السابق،ص237.
- 12 حبش ، فوزي ، الموظف العام وحقوقه وواجباته ، المنظمة الإدارية ، القاهرة ، 1982 ، ص 19.
- 13 الطماوي ، سليمان محمد ، المصدر السابق ،ص239.
- 14 كنعان ، نواف ، القانون الإداري ، الكتاب الثاني ، دار الثقافة ، عمان ، من 36 .
- 15 الشخيلي ، عبد القادر ، أخلاقيات الوظيفة العامة ، دار مجدلاوي ، عمان ، ط1 ، 1999 ، ص 29 . - 292
- 16 . معروف، حسين عبد القادر، "فكرة الشكلية وتطبيقاتها في العقود"، رسالة دكتوراه، كلية القانون جامعة بغداد، 2004.
- 17 . الآية 84 من سورة الاسراء .
- 18 . الرازي، محمد بن ابي بكر بن عبد القادر، "مختار الصحاح"، ط3، دار العلوم دمشق، 1989، ص:223.
- 19 . ابن منظور، جمال الدين محمد الانصاري، "لسان العرب"، المؤسسة المصرية العامة للتأليف والانتباء والنشر، الدار المصرية للتأليف والترجمة حرف الشين، مادة شكل.
- 20 . معروف، حسن، "فكرة الشكلية وتطبيقاتها في العقود"، رسالة دكتوراه، جامعة بغداد، العراق، 2004، ص:2.
- 21 . الجبوري، ياسين، "المبسوط في شرح القانون المدني، القسم الاول"، انعقاد العقد، ط1، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2002، ص:128.
- 22 . الدحويح، سالم حماد شعبان ، "الشكلية في العقود المدنية في القانون الاردني"، رسالة ماجستير، الجامعة الاردنية، الاردن، 1989، ص:68.
- 23 . عمرو، عدنان، "القضاء الاداري"، قضاء الالغاء ، ص:109.
- 24 . الطماوي، سليمان، " النظرية العامة للقرارات الادارية"، ط3، 1966، ص:244.
- 25 . الديداوني، احمد مصطفى، "الاجراءات والاشكال في القرار الاداري"، ط1، الهيئة العامة للكتاب، القاهرة، 1993، ص:28.
- 26 . نده، حنا، "القضاء الاداري في الاردن"، 1972 ، ص:373.
- 27 . عوايدي، عمار، "القانون الاداري"، ط3، دار المطبوعات الجامعي، ص:122.
- 28 . بعلي، محمد الصغير، "القرارات الاداري"، دار العلوم للنشر، الجزائر، 2005 ، ص:77.
- 29 . الحلوم، ماجد راغب، "القانون الاداري"، دار المطبوعات الجامعية، 1987 ، ص:328.
- 30 . خليل، محسن، "قضاء الالغاء"، دار المطبوعات الجامعية. 1989 ، ص:371.
- 31 . معنى "ادارة" في "معجم اللغة العربية المعاصرة"، موقع البيت العربي لتعلم اللغة العربية، شبكة الانترنت، تاريخ المشاهدة 2022/7/7 <https://www.arabehome.com/mojam/q>
- 32 . نفس المصدر .

- 33 . شحاته, توفيق, "مبادئ القانون الاداري", 1955, ص:3.
- 34 . ريفيرو, "القانون الاداري", 1975, ص:13.
- 35 . البرزنجي, عصام عبد الوهاب, وآخرون, "مبادئ واحكام القانون الاداري", العاتك لصناعة الكتاب, القاهرة, 2011, ص:20.
- 36 . ديموك, ادوار, و ج ديموك, "الادارة العامة", ترجمة ابراهيم علي البرلسي, الناشر مؤسسة الحلبي وشركاه, القاهرة, 1967, ص:418.
- 37 . الهواري, سيد, "الادارة الاصول والاسس العلمية", مكتبة عين شمس, القاهرة, 1982.
- 38 . علاقي, مدني, "الادارة دراسة تحليلية للوظائف والقرارات الادارية", جدة, 1401, ص:100.
- 39 . عبده, علي عبد المجيد, "الاصول العلمية للادارة والتنظيم", ط2, دار النهضة العربية, القاهرة, 1981, ص:21.
- 40 الربيعي, أحمد محمود: التحقيق الإداري في الوظيفة العامة - دراسة مقارنة, دار الكتب القانونية, القاهرة, 2011, ص8.
- 41 الحلو, ماجد راغب, القضاء الإداري, منشأة المعارف للنشر, الإسكندرية, ٢٠٠٠, ص ٥٢٤ .
- 42 المادة (59) من نظام قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦, منشور في الجريدة الرسمية, العدد ٤٣ مكرر () في أول نوفمبر سنة ٢٠١٦ .
- 43 قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة 1991, منشور في الوقائع العراقية, بالعدد (٢)
- 44 المادة (16) من القانون رقم (61) لسنة ١٩٣٦ الملغى, منشور في الوقائع العراقية, بالعدد 1513
- 45 قانون التعديل الأول لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم (١٤) لسنة 1991
- 46 قرار, رقم (٧) لسنة ٢٠٠٨, منشور في الوقائع العراقية, بالعدد ٤٠٦١, سنة ٢٠٠٨/٢/١٤.
- 47 المادة (1 / أولا) من قانون التضمين بالرقم (٣١) لسنة ٢٠١٥, منشور في الوقائع العراقية, بالعدد ١٣٨٠ وقرار مجلس الانضباط العام بالرقم (٩٢) في ٢١/٦/١٩٩٥, إشارة ١٧/٩٩٥.
- 48 الربيعي, أحمد محمود, المصدر السابق, ص14.
- 49 العجيلي. لفته هامل: التحقيق الإداري في الوظيفة العامة (إجراءاته وضماناته وحجته), دار الكتب والوثائق, ط1, ببغداد, 2013, ص35.
- 50 قانون انضباط الموظفين العموميين والدولة المعدلة رقم 14 لعام 1991.
- 51 انظر: المادة (163) (استبدلت بقانون, قدمت (142)) للسادات 1994, نشرت في الجريدة الرسمية, 21 آذار / مارس, الاحتياطي الفيدرالي. 31/5 / 1994.
- 52 نظام الخدمة المدنية الأردني.
- 53 بركات, عمرو فؤاد أحمد (1979). (السلطة التأديبية في مصر, دار النهضة العربية, القاهرة, ط1/ص250-251.
- 54 بركات: عمر فلاح أحمد, السلطة التأديبية, مكتبة النهضة العربية, القاهرة, 1970, ص307.
- 55 العنزي سعد نواف : الضمانات الإجرائية في التأديب - دراسة مقارنة, دار المطبوعات الجامعية, الإسكندرية, 2007, ص16.
- 56 الشدياق, عصمت عبد هلال: الحيادة التحقيق في نظام التأديب الوظيفي, دار النهضة العربية, القاهرة, 2003, ص 141.

- 57 العادي: محمود صالح ،النيابة الإدارية في مفترق الطرق، دار الكتاب الجامعي، ط1 ،لسنة 1986 ص91.
- 58 شطوناي: علي خطار: مبد دار القد دانون الإداري ، الوظيفة العامة، الكتاب التأديب مكتبة الجامعة الأردنية، 1998 ، ص583.
- 59 العنززي سعد نواف ، المصدر السابق ، ص43.
- 60 بركات: عمر فلاد أحمد ، المصدر السابق ، ص67.
- 61 الطيب، حسين محمود: الضمانات القانونية في محاسبة العاملين بالخدمة المدنية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008، ص:394.
- 62 ماهر عبد الهادي: الشرعية الإجرائية في التأديب، دار غريب للطباعة، ط2 ،القاهرة، 1986 ،ص216.
- 63 بموجب نص قانون التعديل الأول لسنة 2008 ،منشور في الوقائع العراقية، بالعدد 4061 ،سنة 2008/2/14.
- 64 من قانون العقوبات رقم (14) المعتمد لسنة 1951 وتعديلاته
65. المادة (10 أ / ثانياً) من القانون المعدل رقم 14 بشأن انضباط موظفي الدولة والقطاع العام (لسنة 1991).
- 66 عودة: زياد خلف، التحقيق الإداري - دراسة مقارنة، جامعة النهرين، كلية الحقوق، 2006 ، ص 75.
- 67 المادة 155 من اللائحة التنفيذية للقانون رقم 81 لسنة 2016 بشأن الخدمة المدنية المنشورة في الجريدة الرسمية. عدد التواريخ 21 ، منها العدد 27 ، تواريخ شهر 2017 ، لمزيد من التفاصيل انظر: المصطلح (9) والمحاکمات التأديبية بالمنطقة المصرية رقم 117 لسنة 1958 المنشورة بالجريدة الرسمية 24 أغسطس. 1958 ، السنة الأولى.
- 68 العنززي، سعد نواف: الضمانات الإجرائية في التأديب، ص140.
- 69 العبودي ،عثمان سلمان غيلان، المصدر السابق ، ص 319.
- 70 (١٠ / رابعا) من قانون الضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة (١٩٩١) المعدل
- 71 عودة: زياد خلف، المصدر السابق ، ص56.
- 72 قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة(2016).
- 73 ماهر صالح علاوي: الوسيط في القانون الإداري، بدون مكان نشر، 2009 ، ص 348.
- 74 عودة: زياد خلف، المصدر السابق ،ص67.
- 75 قانون الضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة (١٩٩١) المعدل.
- 76 فودة ،محمد سعد ،النظرية العامة للعقوبات الإدارية (دراسة فقهية وقضائية مقارنة) ، دار نشر الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ،2010، ص:70.
- 77 . المادة(19/ثانياً) من دستور العراق لعام 2005.
- 78 المادة 1 من تقنين العقوبات الجزائرية ، المرسوم رقم 156/66 بتاريخ 8 يونيو 1966 ، والذي يتضمن تصديق العقود المعدلة والمكملة بالقانون 256 رقم 4/15 المؤرخ في 10 نوفمبر 2004.
- 79 . المادة(1) من قانون العقوبات العراقي لعام 1969 المعدل.
80. مصطفى أبو زيد فهمي،(القانون الإداري)الجزء الثاني ، بدون ناشر، الإسكندرية ، ص 559.

- 81 عزاوي عبد الرحمن ، ضوابط توزيع الصلاحيات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، الجزء الأول ، دار الغرب لنشر المخالفات. لمزيد من المعلومات والتوزيع ، وهران - الجزائر ، 2009 ، ص 65 - 66.
- 82 فودة ، محمد سعد ، . المصدر السابق 74.
- 83 ابو يونس، محمد باهي ، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، 2000، ص15،
- 84 فودة ، محمد سعد، المصدر السابق، ص73.
- 85 مصطفى ابو زيد فهمي، المصدر السابق، ص601.
- 86 دبار ، عيسى ، النظام القانوني للجزاءات الإدارية ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة قاصدي مرباح ورقلة / الجزائر ، 2014 ، ص11.
- 87 خليفة ، عبد العزيز ، ضوابط العقوبة الإدارية العامة ، دار الكتاب الحديث ، الإسكندرية ، 2014 ، ص11.
- 88 فودة ، محمد سعد، المصدر السابق، ص80.
- 89 ابو يونس ، محمد باهي ، المصدر السابق ، ص11.
- 90 بلال أمين زيد الدين ، تأديب إداري (دراسة فقهية في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا) ، دار الفكر الجامع ، الإسكندرية ، 2015، ص370-371.
- 91 عفيفي ، مصطفى محمود ، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها ، أطروحة دكتوراه في القانون ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، 1986 ، ص183،
- 92 أبو عامر، محمد زكي ، قانون العقوبات، القسم العام ، منشأة المعارف ، الاسكندرية - مصر ، سنة 1993 ، ص 454.
- 93 عبد الفتاح، حسن: المصدر السابق، ص49.
- 94 ياقوت، محمد، المصدر السابق، ص78.
- 95 شاهين ، غاوري محمد ، القرار التأديبي و ضمانات رقابته القضائية بين الفعالية و الضمان ، الأنجلو مصرية للنشر والتوزيع مصر، سنة 1976 ص 561.
- 96 يسر ، أنور علي ، شرح النظرية العامة للقانون الجنائي، دار النهضة للنشر والتوزيع ، مصر ، سنة 1990 ، ص 13 ،
- 97 يسر ، أنور علي، المصدر السابق، ص14.