

حقوق الموظف العام المالية وغير المالية قبل وبعد إنهاء الرابطة الوظيفية

Research titled

Public employee financial and non-financial rights before and after termination of employment relationship

بحث مقدم من قبل

م.م حوراء عدنان شمرا / ماجستير قانون عام

Prepared by researcher

Hawraa Al-Karkoshi

جامعة الزهراء عليها السلام للبنات

الخلاصة :

انصبَّ اهتمام التشريع على تنظيم علاقة العمل الوظيفي، انطلاقاً من كونها تمثل الجهاز الإداري للدولة. وقد عمل المشرع القانوني على تنظيم هذه العلاقة من خلال قوانين خاصة بالوظيفة العامة في الدولة. ولذلك، تضمن التشريع شرحاً لكيفية نشوء العلاقة الوظيفية بين الفرد من جهة والدولة من جهة أخرى. ويتحقق هذا الارتباط الوظيفي من خلال قواعد وأحكام عامة تلزم الأطراف بالعمل بموجبها، وتفرض ضمانات والتزامات على من يلتحق بوظيفة إدارية، يكون الغرض منها الوفاء بالتزاماته. ويتضح من مراجعة تشريعات الوظيفة العامة في مختلف الدول أنها مجرد مجموعة نصوص تنظم العلاقة الوظيفية من بدايتها إلى نهايتها. كما أنها تنظم المسائل المالية وغير المالية المتعلقة بالوظيفة العامة، بما في ذلك شروط الارتباط بالوظيفة العامة، والحقوق المالية للموظفين العموميين في الأجور والبدلات والإجازات المختلفة، بالإضافة إلى الواجبات غير المالية الملقة عليهم، والأحكام المتعلقة بمسؤوليات العمل التأديبية والسلوكية. كما أنها تضع نصوصاً قانونية توضح كيفية إنهاء علاقة العمل، سواءً بالتأديب أو بالفصل لأسباب جنائية ارتكبتها الموظف العمومي. لهذا فإن عملية إنهاء الرابطة الوظيفية إنما تتم من خلال نصوص قانونية تنظيمية واجبة الاتباع وملزمة للطرفين فإذا ما تم مخالفتها فإن القرار بالإنهاء يكون معيباً وعرضة للطعن والالغاء من قبل القضاء، وهذا الشأن هو الذي سوف نأتي على بيانه من خلال بحثنا هذا.

الكلمات المفتاحية: الموظف العام ، الرابطة الوظيفية، الخدمة المدنية، العقوبات الانضباطية.

Abstract

Legislation has focused on regulating the employment relationship, based on the fact that it represents the state's administrative apparatus. Legislators have worked to regulate this relationship through laws specific to public service in the state. Therefore, the legislation includes an explanation of how the employment relationship arises between the individual on the one hand and the state on the other. This employment relationship is achieved through general rules and provisions that oblige the parties to act in accordance with them, and impose guarantees and obligations on those who join an administrative position, the purpose of which is to fulfill their obligations. A review of public service legislation in various countries reveals that it is merely a set of texts regulating the employment relationship from beginning to end. It also regulates financial and non-financial matters related to public service, including the conditions of engagement in public service, the financial rights of public employees to wages, allowances, and various vacations, in addition to the non-financial duties assigned to them, and provisions related to disciplinary and behavioral work responsibilities. It also establishes legal texts that clarify how the employment relationship may be terminated, whether by disciplinary action or by dismissal for criminal reasons committed by the public employee. Therefore, the process of terminating an employment relationship is carried out through legal and regulatory texts that must be followed and are binding on both parties. If these provisions are violated, the termination decision is flawed and subject to appeal and annulment by the judiciary. This is the issue we will address in this research.

Keywords: Public employee, employment relationship, civil service, disciplinary sanctions.

المقدمة.

التعريف بالموضوع:

تُعَدُّ الحقوق المالية وغير المالية من المسائل التي تحمل الكثير من الأهمية من الناحية القانونية، وهذه الحقوق تقرر في مختلف مراحل العلاقة العقدية الوظيفية سواء اثناء تلك العلاقة أو قبيل إنهاء تلك العلاقة. وتعرف هذه الحقوق بالحقوق الرسمية وهذه الحقوق تكون واجبة الاتباع من قبل الإدارة، وتوضح الإجراءات الرسمية الواجب اتباعها قبل إنهاء العلاقة الوظيفية في حالة المخالفة التأديبية. تهدف هذه الحقوق إلى ضمان حماية مصالح وحقوق كل طرف من أطراف العقد. غالباً ما تُوفر التشريعات ضماناً للموظفين فيما يتعلق بالحقوق الرسمية قبل إنهاء علاقة العمل أو عقد العمل. يُصدر أمر الإنهاء هذا نتيجة لمخالفة تأديبية تتعلق بإنهاء علاقة العمل. والحقوق الشكلية لإنهاء العقد بين الإدارة والموظف العمومي تبدأ من مرحلة تسبق وقوع المخالفة التي تفضي إلى إنهاء العقد الوظيفي، وتنتهي بإصدار الإدارة قرارها الانضباطي النهائي، وهذه الحقوق الشكلية تعتبر بمثابة الضامن لكي تلتزم الإدارة بما فرضه القانون من اجراءات في حالة ايقاع العقوبة بالإنهاء للرابطة الوظيفية، إذن يجب على الإدارة التأديبية ان تلتزم بالحقوق الشكلية لكي يكون قرارها متوافق والقانون¹.

ومن المفروض أن الاجراءات التي تتعلق بالحقوق الشكلية تسبق الحكم بالجزاء الادبي المتعلق بالإنهاء، حيث ان الموظف العمومي بمجرد التحاقه بالوظيفة تجري عليه قوانين الوظيفة العامة في ما يتعلق بقوانين الوظيفة العمومية والقوانين الانضباطية، لهذا فإن الإدارة تراعي القانون وما فيه من شروط تتعلق بالتعيين في الموقع الوظيفي فاذا ما وجدت الإدارة تحقق شرط من شروط الاقصاء فعليها اتباع الاجراءات قبل اقدمها على الاقصاء لأجل الوقوف على الحقيقة، وهذه الحقوق الشكلية ما هي الا ضمانات لتحقيق المبادئ القانونية العامة، لهذا فان الاجراءات الشكلية التي تسبق الانهاء تتسع كثيراً وعلى الإدارة الالتزام بالحقوق الشكلية وهذه الحقوق نبينها من خلال البحث.

اهمية البحث

موضوع البحث بالغ الأهمية، فالوظيفة العامة قديمة قدم الدولة. ومع نشأة الدولة، ظهرت الخدمة العامة. إلا أن السلطة الإدارية تتمتع بالسلطة القانونية لإنهاء علاقة عمل الموظف العام. ولذلك، اكتسبت هذه السلطة أهمية بالغة في مجال الوظيفة العامة، ولها مكانة في القانون الإداري الذي يحكمها. وللسلطة العامة الحق في إنهاء الخدمة، وفقاً للقانون الذي ينظم إجراءات إنهاء الخدمة، وذلك لحماية المرفق العام وتمكين إدارته على النحو الأمثل. ولا يتم ذلك إلا وفقاً للوائح القانونية التي تلتزم بها الإدارة في علاقتها بالموظف العام. وتبرز أهمية ذلك بشكل أكبر في كون الإدارة تملك سلطة قانونية كبيرة في إدارة شؤون الوظيفة العامة مثلاً سلطة إنهاء علاقة العمل مع الموظف العام وهذا يؤثر الحاجة الى ضمانات قانونية تعمل على التوازن بين مصلحة المرفق العام في الاستمرارية والانتظام وبين حقوق الموظف الفردية المالية وغير المالية.

اهداف البحث

ان الهدف الرئيسي لكتابة هذا البحث هو :

1. البحث في الدراسات المتعلقة بالفقه الإداري العراقي في تنظيم حالة إنهاء العلاقة الوظيفية .
2. البحث في المعايير التي تتبعها السلطة العامة في موضوع الحقوق المالية وغير المالية التي تكون للوظيفة العامة.
3. إجراء دراسة مقارنة في مجال الحقوق الوظيفية المتعلقة بإنهاء العلاقة الوظيفية مع التشريعات الأخرى.

منهجية البحث

سيتم اتباع المنهج التحليلي لغرض تحليل النصوص القانونية والاحكام القضائية ذات الصلة بموضوع البحث، كما سيتم اتباع المنهج الوصفي في ثنايا البحث.

خطة البحث

لغرض الوصول بالبحث الى الاهداف المطلوبة نجد من المهم ان نقسم البحث على مطلبين نتعرض في المطلب الاول لبيان الحقوق الشكلية قبل اصدار قرار إنهاء الرابطة الوظيفية ، وفي المطلب الثاني نأتي على بيان الحقوق الشكلية بعد اصدار قرار الانهاء ومن ثم خاتمة البحث.

المطلب الاول/الحقوق الشكلية قبل اصدار قرار إنهاء الرابطة الوظيفية

فرض التنظيم الإداري واجبات معينة على الإدارة والموظف العام اتباعها والالتزام بها ومن دونها يكون قرار الإدارة معيب ومن السهولة الطعن به لمخالفته للنصوص القانونية، وهذا ما يتضح لنا في حالة الانهاء للرابطة الوظيفية نتيجة الخطأ، حيث يتطلب على الإدارة اتباعها اجراءات معينة قبل اصدارها القرار بالإنهاء وهذا ما نحاول بيانه من خلال الفرعين الآتيين:

الفرع الاول/التحقيق الإداري

إن التحقيق الإداري ليس غاية في حد ذاته، بل هو وسيلة تسعى من خلالها الجهة الإدارية إلى كشف الحقيقة وكشف مواطن الخلل في المرفق العام لمعالجتها، استناداً إلى الصلاحيات الممنوحة لها من قبل الجهة الرقابية، وتطبيقاً لمبدأ استمرارية سير المرفق العام بانتظام واستمرار، وسعياً إلى تحقيق المصلحة العامة التي هي دائماً الهدف المنشود من كل عمل أو امتناع تقوم به الجهة الإدارية². والتحقيق الإداري "هو إجراء تتخذه الإدارة أو من تخوله، بقصد جمع المعلومات والأدلة وسماع إفادة الموظف المخالف والشهود، للتحقق من وقوع المخالفة التأديبية ونسبتها إليه، تمهيداً لفرض الجزاء الانضباطي

المناسب³. وعرف على انه " مجموعة الاجراءات التي تباشرها الجهة المنوط بها امر التحقيق نظاماً، من خلال الفحص والبحث والتقصي الموضوعي والمحايد والنزيه وجه الحقيقة واستجلائها، ووفقاً للضمانات التي حددها النظام بهدف جمع الأدلة والقرائن، فيما يتعلق بصحة وقائع محددة، وما اذا كانت تشكل مخالفة ادارية او جريمة من عدمها، ونسبتها الى اشخاص محددين، وذلك لوجه الحق والصدق"⁴. ونقصد التحقيق الاداري كونه من الموارد الشكلية التي تسبق حكم الانهاء للرابطة الوظيفية، وهي من الحقوق الجوهرية والضامنة لحقوق الموظف العام اذا ما جاء بمخالفة قانونية تستوجب المساءلة التأديبية، وهذا المورد ينبني وفق القوانين الحاكمة للموضوع في كل من العراق ولبنان. والتحقيق الإداري هو إجراء تقوم به الإدارة المختصة أو لجنة التحقيق، بهدف جمع المعلومات والوقائع، وسماع أقوال الموظف المخالف والشهود، وذلك للتحقق من صحة المخالفة المنسوبة إليه، وتحديد مسؤوليته التأديبية تمهيداً لاتخاذ القرار المناسب⁵. وكقاعدة عامة، تُحدد الاختصاصات بإحالة تحقيق وإصدار أمر به من سلطة محددة، والتي تُنفذ بدورها من قبل سلطة أخرى. وتُعرف الاختصاصات على النحو التالي " القدرة القانونية على مباشرة عمل معين جعله المشرع من سلطة هيئة او فرد اخر"⁶، الاختصاص ركن أساسي من أركان القرارات الإدارية، وتُعتبر قواعده جزءاً من النظام العام، ويُفرض عدمه إلى البطلان. وللاختصاص أهمية بالغة في توزيع العمل بين الجهات والموظفين، بما يضمن إطلاع كلٍّ منهم على وضعه. ولذلك، ونظراً لأن التحقيق والإحالة إليه يُمثّلان ضماناً بالغة للموظفين العموميين، فقد حرصت الجهة الرقابية على تحديد الجهات التي يتعلق بها هذا الأمر⁷. إن إحالة الموظف إلى التحقيق تُعرضه للتشهير والتلميح، وتُثير الشك في نزاهته وسمعته مما ينعكس على كفاءته في العمل وعلى حالته الاجتماعية والنفسية بغض النظر عن نتيجة التحقيق⁸. والتحقيق الاداري من الاجراءات الشكلية والجوهرية التي تهدف الى بيان الاسس والحقائق التي تكشف الفاعل والجمع للأدلة والمستندات والوثائق التي تدين فاعلها، وبعد التحقيق الاداري اجراء للكشف عن الحقائق وبيان الاثار المترتبة على التحقيق والتي تعد على مستوى عالٍ من الاهمية وبالخصوص اذا ما توصلت الى اكتشاف الادانة وتوضيحها لما يرتكبه الموظف من مخالفات تأديبية تدين الموظف والتي تستوجب العقاب من قبل السلطة الرئاسية او المجالس التأديبية، وهذا الامر انما يكون وفق التنظيم القانوني والانظمة الانضباطية التي تتبع في البلاد، اضافة الى ذلك ان التحقيق الاداري يعود على الموظف العام في بعض الحالات بان يمس بسمعته ومكانته الاجتماعية ويعرضه الى اثار نفسية، لهذا فمن المهم ان تكون اسباب الاحالة الى التحقيق على مستوى يستدعي ذلك⁹. وتعين القوانين والانظمة الوظيفية الواجبات التي تقع على الموظف العام على اساس انها خدمة تكليف وطني الهدف منها المصلحة العامة وخدمة المجتمع بما يرسمه القانون¹⁰، نظم المشرع العراقي المسائل التحقيقية في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام بالرقم 14 لعام 1991 وفق مبادئ عامة تحكم التحقيق الاداري، حيث اوضح ان التحقيق الاداري يتم بصورة كتابة حسب الاصل ومن قبل السلطة الادارية المختصة بالتحقيق، مثل اللجنة او الهيئة التحقيقية والاستثناء ان يتم التحقيق بصورة شفوية او ما يسمى بالاستجواب في القانون العراقي¹¹. والإحالة هي الخطوة الأولى في عملية التحقيق، حيث يُتخذ إجراء تأديبي بحق الموظف بإحالاته للتحقيق من قبل الجهة المختصة قانوناً. لذا، تعد الإحالة خطوة أساسية في بدء التحقيقات لكشف حقيقة واقعة معينة، مما يُهدد الطريق لاتخاذ الإجراء التأديبي المناسب، مع توفير ضمانات للموظف الذي قد يُحال للتحقيق بشكل مفاجئ، والإحالة إلى التحقيق شرط أساسي لإجراء تحقيق مع موظف متهم بارتكاب مخالفة مُحددة، ريثما تبدأ الجهات المختصة تحقيقاً. ولا يجوز لهذه الجهات إجراء التحقيق من تلقاء نفسها، بل تشترط صدور أمر إحالة من الجهات المُخولة قانوناً. وهذا يعني أن إحالة موظف للتحقيق من قبل جهة غير مختصة يؤدي حتماً إلى إبطال إجراءات التحقيق¹². عليه فان السلطة المختصة بالإحالة في القانون العراقي هي للوزير او رئيس الدائرة تآليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على ان يكون احدهم حاصلاً على شهادة جامعية اولية في القانون، لهذا فان الادارة ممثلة بالوزير او رئيس الدائرة او الموظف المخول هي جهات الاحالة او الاتهام، وان الاجراءات تبدأ بالامر بالتحقيق أي توجيه التهمة للموظف¹³. وفي مصر فان الجهة المختصة بالاحالة والتحقيق تكون الجهة الرئاسية التي يتبعها العامل والموظف المحال للتحقيق، او النيابة الادارية¹⁴، كذلك الحال في النظام الاداري في السعودية¹⁵. وعليه فان الجهة المختصة بإصدار أمر إحالة الموظف العام إلى التحقيق هي رئيس الإدارة وهو الوزير المختص وذلك وفقاً لما ورد في المذكرة الإيضاحية لنظام تأديب الموظفين " ان الوزير هو الرئيس الاداري الاعلى لوزارته، وان من واجباته الاساسية ان يراقب مروضيه، وان يحقق مع المخطئ منهم، كما ان حسن ممارسته لسلطاته الرئاسية يقتضي ان تترك في يده بعض الاختصاصات الجزائية"، وهو ما نص عليه نظام التأديب للموظفين على انه "يكون لرئيس المصلحة المستقلة وللرئيس الاداري للمؤسسة العامة بالنسبة لموظفي ادارتهم من الصلاحيات ما للوزير بالنسبة لموظفي وزارته" وفي ذات المادة ايضاً اجاز النظام للوزير ان يفوض بعض اختصاصاته مع اشتراط ان يكون هذا بموجب قرار مكتوب، حيث كان نصها انه " ويجوز للوزير او من في حكمه بقرار مكتوب تفويض بعض صلاحياته المقررة في هذا النظام"¹⁶. كذلك فان النظام الاداري السعودي منح الرئيس الاداري سلطة الاحالة للتحقيق بحق الموظف المخالف وهو رئيس هيئة الرقابة والتحقيق، فقد نص نظام التأديب للموظفين السعودي على "اذا رأي رئيس الهيئة ان اموراً تستوجب التحقيق ينتدب من يراه من المحققين لأجرائه يجب اخطار الجهة الادارية التي يتبعها الموظف بأجراء التحقيق قبل البدء به"¹⁷. ومن الجدير بالذكر ان اجراءات التحقيق الاداري في العراق تتم من خلال لجنة تحقيقية تعمل وفق الاجراءات التي تقع ضمن التحقيق ابتداءً بالاستدعاء للموظف الذي صدرت منه المخالفة والحضور امام اللجنة لغرض المباشرة بالتحقيق، وغالباً ما يكون بتوجيه اسئلة من قبل اللجنة على تكون مقرونة بإجابات من قبل

الموظف المخالف ويثبت الحوار بما تضمنه من الاسئلة والاجوبة في المحضر الخاص بالتحقيق كتاباً، وقد يكون التحقيق من خلال اسئلة مكتوبة في محضر التحقيق وللموظف الاجابة عنها بنفسه في المحضر، وفي اسلوب اخر تعمل اللجنة التحقيقية بطريقة الاسترسال ويكون بان يوجه سؤالاً للموظف المخالف وتترك تتمتع لجنة التحقيق أو هيئة التحقيق بصلاحيات واسعة للتحقيق في الوقائع، والتوصل إلى الحقيقة، وصياغة توصية بتوقيع عقوبة تأديبية من قبل الرئيس الإداري أو إحالة الأمر إلى المحاكم التأديبية. وقد تتطلب إجراءات التحقيق زيارة موقع المخالفة، والإطلاع على الوثائق والأوراق ذات الصلة، أو الاستعانة بخبراء ذوي خبرة إذا لم يكن أعضاء التحقيق على دراية بالموضوع. ويحق للجنة التحقيق الاحتفاظ بالوثائق والسجلات وضمها إلى ملف التحقيق. وتشكل هذه الإجراءات الضمانات الأساسية للموظف قبل توقيع العقوبة التأديبية. وهذه الإجراءات ليست سوى وسيلة لتحديد الوقائع التي قد تبرئ الموظف المتهم بالمخالفة أو قد تؤدي إلى كشف إهمال موظفين آخرين في أداء واجباتهم. وقد يدحض التحقيق التهم الموجهة إلى الموظف، أو قد يكشف عن خطأ إداري أو تعسف من جانب الرئيس الإداري في القرارات أو الإجراءات المتخذة¹⁸. ولقد اتخذ المشرع في العراق من خلال قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم 14 لعام 1991 المعدل، بمبدأ التحقيق والاستجواب¹⁹ باعتباره من الضمانات للموظف العام، وهي من المسائل الشكلية التي تسبق فرض العقوبة التأديبية فقد خول القانون الوزير أو رئيس الدائرة العمل على تأليف لجنة تحقيقية تتكون من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة شرط ان يكون احدهم حاصل على شهادة جامعية اولية في القانون، وهذا النص انما هو من النظام العام فليس للإدارة التجاوز عليه أو اهداره أو تعديله وبذات الوقت فإنه يقرر الاجراءات الشكلية للتحقيق الاداري وهي لجنة تحقيقية، كذلك فإن القانون قد حدد عدد اعضاء اللجنة التحقيقية بالعدد ثلاثة حصراً وأن يكون احدهم حاصل على شهادة البكالوريوس في القانون²⁰.

لهذا فإن أي خلل أو مخالفة في تشكيل اللجنة التحقيقية من حيث الشكلية المطلوبة تعتبر مخالفة للمادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم 14 لعام 1991 المعدل، ما يترتب على ذلك البطلان للإجراءات المتخذة من قبل اللجنة التحقيقية وفق قاعدة (ما يبني على الباطل باطل)²¹، وإلى ذلك الأمر استقر مجلس الانضباط العام سابقاً (محكمة قضاء الموظفين حالياً) في أكثر من قرار فقد جاء في القرار المرقم (2001/2000) في 2001/6/14 "ان تأليف اللجنة التحقيقية من خمسة اعضاء يعد مخالفة لأحكام القانون وبالتالي فإن عقوبة العزل الصادرة بناءً على توصية منها تعد غير اصولية ولهذا قرر المجلس الغاءها"²²، ولقد اعتبر مجلس الدولة الشكلية من النظام العام والجزاء بحالة الاخلال البطلان للقرارات الصادرة بفرض العقوبات التأديبية، وهذا ما قرره الهيئة العامة في قرارها بالعدد (166/انضباط/تميز/2008) والصادر في 2008/9/4 حيث تضمن "وحيث أن اللجنة التحقيقية المذكورة مؤلفة من أربعة أشخاص خلافاً لأحكام المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل التي تشترط تشكيل اللجنة من رئيس وعضوين أي (ثلاثة أشخاص) وحيث أن الشكلية من النظام العام وان عدم مراعاة عدد أعضاء اللجنة زيادة أو نقصاناً يعد انتهاكاً للشكلية التي أوجبهها القانون ويترتب عليه بطلان القرارات التي تصدرها اللجنة..."²³. إلى ذلك فإن قانون التضمين العراقي بالرقم (31) لعام 2015 نص على قيام الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة بتشكيل لجنة تحقيقية من ثلاثة اعضاء على الاقل من ذوي الخبرة والاختصاص يكون احد اعضائها موظفاً قانونياً لتحديد مبلغ التضمين والمسؤول عن احداث الضرر في المال العام وتقدير جسامه الخطأ المرتكب²⁴. ومن المهم على اللجنة المشكلة ارفاق توصياتها المسببة ورفعها الى الوزير المختص ورئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة لإصدار قراره بالتضمين، وفي حالة الاخلال بالشكلية المنصوص عليها في القانون يحكم بالبطلان لكافة الاجراءات المتخذة من قبل اللجنة التحقيقية وهذا ما اوضحه مجلس شوري الدولة (مجلس الدولة حالياً) في قراره بالمرقم (2008/100) في 2008/7/1 فقد جاء فيه :

" 1- يصدر الوزير قراره استناداً لأحكام قانون التضمين بالرقم (12) لعام 2006 بناءً على توصيات اللجنة التحقيقية إذا تضمنت رأي الجهات ذات الاختصاص في الوزارة طبقاً للمادة (2) من القانون المذكور.
1- للوزير عدم الأخذ بتوصيات اللجنة التحقيقية غير المتفقة مع حكم المادة (2) من القانون وأعادتها إليها للوقوف على رأي الجهات ذات الاختصاص"²⁵.

وفي لبنان نجد أن التشريع المتعلق بالوظيفة العامة قد أشار التشريع الى التحقيق، باعتباره من النظام الموظف العام في لبنان وهذا ما يتضح في المرسوم الاشتراعي بالرقم 112 لعام 1959 في المادة (59 الفقرة 5)، أيضاً في نظام المجلس التأديبي العام للموظفين اللبناني الصادر بالمرسوم (7236) لعام 1967 في المواد (26 و 28). علاوة على ذلك، فقد بين الفقه اللبناني أنه "على الرغم من أهمية التحقيق للموظفين والإدارة على حد سواء، إلا أن العديد من قواعده غير منصوص عليها صراحةً في النصوص التشريعية أو التنظيمية، أو أنها منصوص عليها لكنها تفتقر إلى الوضوح، مما يستدعي التفسير والتفسير. لذلك، يتدخل القضاء الإداري لتحقيق مقتضيات العدالة وتوضيح وسد الفراغ التشريعي من خلال المبادئ العامة للقانون ومبادئ المحاكمات المدنية والجزائية من جهة"²⁶. في لبنان، تُجرى التحقيقات من قبل الجهات الإدارية المختصة. في حال ارتكاب موظف مخالفة، يُجري المدير العام التحقيق بنفسه أو يُكلف رئيسه المباشر، كالمدير العام أو رئيس القسم أو رئيس الدائرة أو القسم، بإجراء التحقيق. ويجوز تكليف موظف أو تفويضه بإجراء التحقيق، شريطة أن يكون من نفس رتبة الموظف المخالف أو أعلى منها²⁷. أو ان يتم التحقيق من خلال هيئة التفتيش المركزي، والتي يباشرها المفتش العام أو المفتش المختص بالأعمال التي تدخل ضمن صلاحيته القانونية²⁸. كذلك فإن التحقيق يتم من خلال الهيئة

العليا للتأديب، وفيها تتم الاحالة للموظف المخالف على مجلس التأديب وفق الاحكام القانونية المنظمة للإدارة التابع لها²⁹، ويتم التبليغ لقرار الاحالة على مجلس التأديب لكل من المجلس والمفوض للحكومة، والادارات المختصة، وتلتزم الادارات التي يتبعها الموظف بالأخبار بقرار الاحالة الى مجلس التأديب، وتطلب منه تحدد مكان معين للتبليغ، ويثبت العنوان في وثيقة ويوقع عليها، وتنظم الادارة التي يتبعها الموظف المخالف الملف الخاص بالقضية وترسله الى مفوض الحكومة، الذي يعمل على دراستها ويقدم الى المجلس مطالعة خلال شهر، وتحتوي المطالعة على التوصيف للمخالفة والادلة اثباتية المتوافرة مع المقترح الذي يراه مناسباً، وللمجلس طلب ملف القضية وما فيها من وثائق واوراق تستوجب الاطلاع عليها اذا ما تطلب التحقيق الى التوسع بالمخالفة³⁰. والذي نراه من خلال ما مضى من ان التحقيق الاداري يتم من خلال نصوص حاكم واجبة الاتباع تلزم الادارة على عدم مخالفتها والا كان اجراءها معرض للطعن وفق القانون.

الفرع الثاني/ الحق في الدفاع:

إن توفير الضمانات الكافية للموظف للدفاع عن نفسه ضد الاتهامات الموجهة إليه من الإدارة بشكل متوازن وفعال كافٍ لتحقيق العدالة. فإتاحة الفرصة للموظف للدفاع عن نفسه حق، وهو الطرف المخالف لالتزام الإدارة بحماية هذا الحق. بمعنى آخر، يُحقق حق الدفاع التوازن في العلاقة الإجرائية، إذ يمنح الإدارة حق توجيه الاتهامات وفرض العقوبات التأديبية على الموظف، بينما يحق للموظف الرد على الاتهامات الموجهة إليه، مما يضمن مفهوم العدالة بمعناها العام³¹. في فرنسا، استطاع مجلس الدولة الفرنسي، من خلال دوره الخلاق والبناء، ترسيخ مبدأ الدفاع، لم يُرس مجلس الدولة حق الدفاع من فراغ، بل استلهمه وارساه في الإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان لعام ١٧٨٩، ومقدمة دساتير الجمهورية الفرنسية (١٩٤٦-١٩٥٨). وجاء ترسيخ هذا المبدأ استجابةً لمقتضيات العدالة والإنصاف، وتطور مفهوم الوظيفة العامة، وضرورة تحقيق التوازن بين ضمانات الموظفين العموميين وصلاحيات الإدارة. وبعد دستور 1958، واعتباراً من عام 1971، أعلن المجلس الدستوري القيمة الدستورية للمبادئ العامة للقانون، ومنها حق الدفاع، في عدة أحكام، منها حكمه الصادر بتاريخ 23 يناير 1987، الذي أعلن فيه القيمة الدستورية لحق الدفاع، وهو من المبادئ الأساسية المعترف بها في الجمهورية الفرنسية ويتمتع بقيمة دستورية. أصر مجلس الدولة الفرنسي على تطبيق هذا المبدأ رغم عدم وجود نص مكتوب في نطاق القانون الإداري. وقد نبع ذلك من القوة الذاتية للمبادئ العامة للقانون، والتي لا تحتاج إلى نص لتطبيقها طالما كان الهدف من تطبيقها هو احترام مبدأ الشرعية. ومن ثم أصبح من المسلم به أن القضاء الإداري مصدر رسمي للقانون الإداري. وقد اعتمد مجلس الدولة الفرنسي نهجاً تعميمياً، استناداً إلى نصوص جزئية متفرقة في التشريع، لاستنباط مبدأ الحق في الدفاع. وهذا يتطلب احترام حقوق الموظف في جوانب معينة وحقه في تقديم دفاعه قبل توقيع الجزاء التأديبي. ومن أهم أحكام هذا المجلس ترسيخ مبدأ الحق في الدفاع كمبدأ عام من مبادئ القانون، الحكم القاضي انه "ينتج من المبادئ العامة للقانون الواجبة التطبيق حتى بدون نص ان أي جزء لا يمكن ان يصدر مشروعاً بدون ان تعطي الفرصة لصاحب الشأن بتقديم اوجه دفاعه بصورة كاملة"³². ومن المهم اعلام الموظف بالمخالفات المتهم بها، ويكون العلم حقيقياً ويفهم بالمخالفة المنسوبة اليه، وما سيتخذ ضده من اجراءات مع مواجهته بالادلة والاثباتات المتوفرة بحقه، وهذا من اجل احاطته بما نسب اليه من تهم، وما استند عليه من ادلة او شبهات توجه اليه³³، ويمنح الموظف المخالف الحق بالاطلاع على ملف التحقيق والاوراق والمستندات ذات العلاقة، كل هذا لكي يدرس المتهم الملف ويقدم دفاعه قبال التهمة الموجه ضده فقد جاء قرار لمجلس شوري الدولة في لبنان بالرقم 67 في 2001/10/23 "عند سكوت النص، يبقى هناك حد ادنى من الضمانات يستمد من مبدأي الوجهة وحق الدفاع، وهما يقضيان باطلاع الموظف على المآخذ المنسوبة اليه وتمكينه من ممارسة حقوق الدفاع"³⁴، وهذا الامر يمنحه الحق بالدفاع وتمكينه من تقديم الادلة التي تثبت عدم علاقته بالمخالفة من مستندات وسجلات، وطلب شهادة الشهود، ووفق هذا المبدأ يمنح الموظف الحق بالاستعانة بمحامي او بموظف واحد من رتبته من اجل الدفاع عنه³⁵. وكذلك السماح للموظف المخالف من الاطلاع على الاوراق التحقيقية والادلة والمستندات، والحق بأخذ صور لها ويتم ذلك امام الجهة المختصة بالتحقيق وفي مكانها³⁶. وجاء التشريع اللبناني بهذا ضمان من خلال القانون والذي نص على "اذا تضمن تقرير المفتش اقتراحاً بمؤاخذة احد الموظفين، وجب على المفتش العام ان يبلغ هذا الموظف بالتقرير، او خلاصة عنه، لبيان دفاعه الخطي خلال اسبوع على الاقل من تاريخ التبليغ"³⁷. وقد اكد مجلس شوري الدولة اللبناني هذا بـ"انه يتوجب على كل سلطة قضائية كانت ام ادارية منحها القانون صلاحية فرض عقوبات تأديبية ان تبلغ الموظف قبل ان تتخذ بحقه عقوبة من شأنها الحاق الضرر به التقارير والمعلومات والمستندات الموجودة بحوزتها، والتي بنظرها تدنيه، كي يتمكن الموظف من بيان اقواله والدفاع عن نفسه، وان تلك الاجراءات هي من الاصول الجوهرية لتعلقها بالمبادئ العامة التي يؤدي عدم احترامها الى ابطال القرار التأديبي"³⁸. اما بخصوص قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي بالرقم 14 لعام 1991 المعدل، فهو لم يتبنى هذا الغرض من العلم او المواجهة، ما يستدعي اعادة النظر من اجل تضمين هذه الحق في القانون فمن الواجب مواجهة الموظف بالمخالفة والادلة المنسوبة اليه³⁹، كل هذا لكي يمنح الموظف إمكانية للدفاع عن نفسه، مع التأكيد على حق الدفاع من قبل الدستور العراقي لعام 2005 في المادة (19 البند رابعاً) في باب الحقوق والحريات حيث اكد على "حق الدفاع مقدس ومكفول في جميع مراحل التحقيق والمحاكمة، وهذا يدل على ان حق الدفاع بما فيه الاستعانة بمحام هو حق دستوري لا يمكن مخالفته، ويمكن تطبيق النص الدستوري لحين اجراء تعديل في القانون كونه النص الاعلى"⁴⁰.

المطلب الثاني / حقوق الموظف العام بعد قرار الانهاء الرابطة الوظيفية

إذا ما اصدرت الادارة قرارها بالانتهاء للعلاقة الوظيفية التي نظمها القانون ، فقد نجد ان قرارها لا يتلاءم والنص القانوني او الهدف الصحيح للإنهاء، فقد تصدر الادارة قرارها بالانتهاء من غير ان توضح السبب، وهنا فان القرار يتعرض للطعن، وهذا ما نحاول دراسته من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الاول/ التسبب الاداري للجزاء

يعد التسبب من الضمانات التي اوردها المشرع الاداري في حالة التأديب، ويقصد منه "ايراد الحجج الواقعية والقانونية المبني هو " أي القرار " عليها والمنتجة هي له، كبيان ما يقوم عليه استدعاء الدعوى، والواقعة ، أو العمل القانوني مدار التعويل ، وبيان ظروف الدعوى وملاساتها، ودحض الدفوع التي اوردها الخصم والمؤثرة والمجدية في النزاع، وبيان الاسباب التي حملت جهة الفصل في النزاع للأخذ بهذا المنحى دون غيره، وقبولها البيئة أو رفضها ، واسباب الرفض والقبول وذكر المادة القانونية التي تحكم الواقعة في قرار حكمها"⁴¹، تجدر الإشارة إلى أن التسبب شيء، والسبب شيء آخر⁴². فالسبب حاضرة دائماً في القرار التأديبي، ممثلةً بعناصر واقعية وقانونية. وهي عنصر موضوعي في القرار التأديبي، على عكس التسبب والذي يندرج ضمن العنصر الشكلي للقرار التأديبي، وإغفالها يشكل عيباً شكلياً⁴³.

والقاعدة العامة في القرارات الإدارية هي عدم التسبب إلا إذا نص القانون على ذلك. إلا أن هذه القاعدة لا تنطبق في مجال التأديب، وإنما القاعدة هي الطبيعة السببية للقرار التأديبي، لأنه ذو طبيعة قضائية، ويفصل في مسألة تقع أصلاً ضمن اختصاص القضاء⁴⁴. من المهم والضروري أن تتضمن توصيات جهات التحقيق مبررات وأسباباً من خلال التقرير أو المحضر المتضمن الاتهام. توضح هذه المبررات الأساس القانوني الذي استندت إليه هذه التوصيات والقرارات، والأدلة المستخدمة لدعم القرار. يُعد قرار فرض العقوبة قراراً إدارياً يجب أن يتضمن السبب الذي دفع الجهة التأديبية إلى اتخاذ قرار فرض العقوبة. وسبب القرار التأديبي الإداري هو المخالفة التأديبية التي ارتكبتها الموظف أو إخلاله بواجبات وظيفته. وتقع المخالفة من خلال أفعال محظورة، تُشكل مخالفة للقاعدة القانونية، وإخلالاً بالواجبات، وتجنباً للمحظورات⁴⁵، وتضمنت القوانين وجوب التعليل للقرارات التأديبية، وهذا يتضح من خلال قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي في المادة (10) منه والتي نصت على " ...وتحرر محضراً تثبت فيه ما اتخذته من اجراءات وما سمعته من اقوال، مع توصياتها المسببة ..."⁴⁶، كذلك المشرع في لبنان من نظام المجلس التأديبي العام للموظفين والذي نص على "يجب ان تكون قرارات المجلس معللة ..."⁴⁷، كذلك "يتخذ المجلس قرارات معللة بأكثرية الاصوات"⁴⁸. وللتسبب اهمية كبيرة وحكمة تكمن من وراءه ، حيث يتيح للموظف من فهم أسباب عقوبته، والتي قد تشمل اتهامات لم تُوجه إليه. وهذا يُشكل انتهاكاً لحق الدفاع، الذي يُمكنه استخدامه كأساس لاستئناف القرار. كما يُعطي الربط السببي الموظف المُخالف الثقة في عدالة العقوبة المفروضة، وتناسبها مع الفعل الذي ارتكبه، ومدى مراعاة الإدارة للحجج التي قدمها من خلال تضمين الرابط السببي في رد الإدارة على دفاع الموظف. اما بخصوص الادارة فان التسبب يدفع الإدارة إلى اتباع إجراءات سليمة ومدروسة للوصول إلى الحقيقة، بحيث تستند قراراتها إلى أسباب مقنعة وجادة ومثمرة. في هذه الحالة، توصف أفعالها بالعدالة والإنصاف، على عكس القرارات المبنية على أسباب غامضة وغير واضحة (انعدام السببية)، والتي قد تكون بعيدة عن العدالة وتنسب بالظلم والإجحاف، لأن السببية تُمثل قيماً على عمل الإدارة⁴⁹. وفي المجال القضائي وعمله الرقابي فان بيان أسباب القرار التأديبي يعطي مجالاً لفرض الرقابة القضائية على مشروعية القرارات التأديبية ومدى توافقها مع نص القانون وتناسبها مع خطورة المخالفة التأديبية⁵⁰. ونظراً لأهمية المنطق المذكور وهو التسبب ، فقد أدرج في تشريعات وظيفية مختلفة، وألزمت الإدارة باتباعه. وقد نصت على ذلك المادة (79) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم 47 لسنة 1978، والمادة (81) من قانون العاملين بالقطاع العام رقم 48 لسنة 1978، والفقرة الأخيرة من المادة (19) من القانون الفرنسي النافذ رقم (634) المؤرخ 13 يوليو 1983. أما في القانون العراقي، فقد نصت المادة 10 من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المعدل والنافذ في فقرتها الثانية على أن (...تحرر محضراً تثبت فيه ما اتخذته من اجراءات وما سمعته من اقوال مع توصياتها المسببة ...). والسبب هنا هو التوصية التي قدمتها لجنة التحقيق، وليس القرار النهائي، والذي يجب أن يكون مُعللاً أيضاً ، استناداً إلى نص المادة 8 من القانون نفسه، التي تُبين سبب القرار الصادر بشأن العقوبة المفروضة على الموظف (في الفقرات سابعة (الفصل)، ثامنة (الفصل)، ورابعة (التوبيخ)). ويجب أن تكون الأحكام التأديبية مُعللة استناداً إلى المبادئ القانونية العامة، حتى لو لم ينص أي قانوني على ذلك صراحةً. وهذا ما أقره القضاء في أحكامه⁵¹.

الفرع الثاني/ الحق بالنظم والطعن في قرار العقوبة

للموظف العام حقوق تتعلق بالعقوبة التي تفرض عليه من قبل الادارة ، فيكون للموظف العام تقديم تظلم الى الادارة خلال فترة 30 يوم من تاريخ التبليغ بها⁵²، ترتبط التظلمات الإدارية ارتباطاً وثيقاً بالرقابة القضائية، إذ تهدف إلى إيجاد آلية محددة لحل النزاع ودياً، متجنباً بذلك اللجوء إلى الطعن القضائي الذي يهدف إلى الطعن في صحة القرار الإداري المستأنف أمام الجهات القضائية المختصة. ولذلك فان الطعن يقدم الى امام الجهة التي اصدر قرار فرض العقوبة ولها البت بالتظلم خلال 30 يوم من تاريخ تقديمه وعند عدم البت فيه رغم انتهاء هذه المدة يعد ذلك رفضاً للتظلم⁵³. في حين يكون الطعن أمام المحكمة الإدارية، وعُرف الطعن القضائي بأنه " الطعن الذي يتقدم به الشخص أمام القاضي متبعاً في ذلك الإجراءات التي ينص عليها القانون والشكليات المفروضة وبهدف الحصول على حكم قضائي بشأن ما يدعيه"⁵⁴، وعرف

كذلك بأنه " الطريق الثاني أمام ذوي الشأن للشكوى ضد القرار الإداري الذي أضر بمركزهم ومس حقوقهم حيث يباح للأفراد مراجعة المحاكم المختصة لطلب إلغاء القرار الإداري المعيب من وجهة نظر ذوي الشأن، وفقاً لأسباب محددة للطعن وبشروط حددها المشرع بدقة"⁵⁵. أما التظلم الإداري فقد عرف على أنه " التجاء صاحب الشأن إلى الإدارة شاكياً لها من قرار إداري معيب مستهدفاً إلغائه أو تعديله أو سحبه خلال المواعيد القانونية المقررة"⁵⁶، تصدر السلطة الادارية قراراتها بفرض العقوبات التأديبية بالإنهاء للوظيفة العامة اذا ما خالف الموظف النظام العام للوظيفة، فيكون للموظف الحق بالطعن في العقوبة المفروضة عليه كضمان للموظف، وتكون امام القضاء الاداري، الذي تقع على عاتقه مسؤولية مراقبة القرارات التي تصدرها الادارة، والنظر في مراقبتها لمبدأ المشروعية، ومدى توافقها مع القوانين والتعليمات والانظمة القانونية النافذة، ما يستوجب ان يكون النظام القضائي الحامي لشرعية دولة القانون⁵⁷. وتشمل الحقوق الشكائية عدداً من الأمور، منها تحديد الإجراءات اللازمة لإنهاء العقد، والفترة الزمنية المطلوبة لإنهائه، ووضع تفاصيل الإشعارات المطلوبة قبل الانهاء والإجراءات اللازمة للاستلام والتسليم. وتختلف الحقوق الشكائية من عقد لآخر وتعتمد على المحتوى والطبيعة والقوانين المعمول بها في الدولة التي تتم فيها الصفة. الجدير بالذكر ان مجلس شوري الدولة في لبنان اكد بأكثر من مرة اجتهاده بالقضايا التأديبية، من مراقبة صحة الوقائع التي بررت توقيع العقوبة المشكو منها، والحال اذا ما ثبتت المخالفة تمنح الوصف القانوني واحلاله محل الوصف المعطى في القرار المطعون فيه حال الخطأ في التفسير والتطبيق، لهذا يقضي التحقق من صحة الوقائع ومضامينها التي بررت اتخاذ القرار الاداري التأديبي المطعون فيه قبل منحه الوصف القانوني والتحقق من الوقائع التي تبرر ايقاع العقوبة⁵⁸.

الخاتمة

بناءً على ما تم ذكره في الموضوع، فإن حقوق الموظف العام المالية وغير المالية قبل إنهاء الرابطة الوظيفية تلعب دوراً حاسماً في إنهاء الرابطة الوظيفية بين الموظف والادارة، حيث تحدد هذه الأحكام الإجراءات القانونية اللازمة لإنهاء العلاقة الوظيفية بشكل نهائي وفي إطار قانوني. ويعد القانون الإداري والقوانين المشابهة له أساساً في تحديد الإجراءات القانونية المتبعة في حالة إنهاء الرابطة الوظيفية، لهذا كله نجد من المهم توضيح عدد من النتائج التي توصلنا إليها، بالإضافة الى ذكر توصيات معينة نرجو ان تكون ذات قيمة للمطلع.

أولاً: الاستنتاجات

- 1- بيان موضوع التحقيق وانه ليس غاية الادارة في حد ذاته، بل هو وسيلة تسعى من خلالها الجهة الادارية إلى كشف الحقيقة وكشف مواطن الخلل في المرفق العام لمعالجتها.
- 2- بيان المفهوم من التحقيق الاداري او التأديبي وعرف بـ" مجموعة الاجراءات التي تباشرها الجهة المنوط بها امر التحقيق نظاماً، من خلال الفحص والبحث والتقصي الموضوعي والمحايد والنزيه وجه الحقيقة واستجلائها، ووفقاً للضمانات التي حددها النظام بهدف جمع الادلة والقرائن، فيما يتعلق بصحة وقائع محددة، وما اذا كانت تشكل مخالفة ادارية او جريمة من عدها، ونسبتها الى اشخاص محددين، وذلك لوجه الحق والصدق.
- 3- اعتبار التحقيق الاداري اجراء للكشف عن الحقائق وهو يبين الاثار التي تترتب على التحقيق والتي تعتبر على مستوى عالٍ من الاهمية.
- 4- ذكر موضوع الدفاع الذي يكون للموظف خلال فترة التحقيق وكيف له ان يدفع باي وسيلة قانونية تظهر الحقيقة التي ابتعدت عنها الادارة.
- 5- بيان انه من الواجب مواجهة الموظف بالمخالفة والادلة المنسوبة اليه، كل هذا لكي يمنح الموظف إمكانية للدفاع عن نفسه، مع التأكيد على حق الدفاع من قبل الدستور العراقي لعام 2005 في المادة (19 البند رابعاً) في باب الحقوق والحريات.

- 6- بيان جملة من الحقوق الشكائية التي على الادارة الالتزام بها خلال الامر بالتحقيق او السير في اجراءاتها.
- 7- بيان معنى التظلم الإداري فقد عرف على أنه " التجاء صاحب الشأن إلى الإدارة شاكياً لها من قرار إداري معيب مستهدفاً إلغائه أو تعديله أو سحبه خلال المواعيد القانونية المقررة " .
- 8- السماح للموظف في الطعن في العقوبة المفروضة عليه كضمان للموظف، وتكون امام القضاء الاداري، الذي تقع على عاتقه مسؤولية مراقبة القرارات التي تصدرها الادارة، والنظر في مراقبتها لمبدأ المشروعية، ومدى توافقها مع القوانين والتعليمات والانظمة القانونية النافذة، ما يستوجب ان يكون النظام القضائي الحامي لشرعية دولة القانون.

ثانياً: المقترحات

- 1- تحديث التشريعات واللوائح المتعلقة بإنهاء الخدمة لضمان حماية حقوق الموظفين وتحقيق العدالة في علاقات العمل الوظيفي.
- 2- زيادة وعي الموظفين بحقوقهم وواجباتهم عند إنهاء خدمتهم، وضمان حماية مصالحهم والحفاظ على استحقاقاتهم الوظيفية.
- 3- توسيع نطاق برامج التوعية والتثقيف للموظفين وأصحاب العمل بشأن الإجراءات القانونية لإنهاء الخدمة، من خلال وسائل الإعلام والنقابات وجمعيات العمال.

الهوامش

- ¹ غازي فيصل مهدي، التعسف في استعمال الصلاحيات القانونية، مجلة العدالة، ع4، 2001، ص122.
- ² مغاوري محمد شاهين، المسألة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، دار الهنا للطباعة، القاهرة، 1974، ص257.
- ³ محمد علي السامرائي، شرح قانون انضباط موظفي الدولة العراقي، مكتبة السنهوري، بغداد، ص156.
- ⁴ خالد خليل ابراهيم، احكام تأديب الموظفين في المملكة العربية السعودية، دراسة تحليلية، الرياض، مركز البحوث، معهد الادارة العامة، 2005، ص179.
- ⁵ عبد الفتاح حسن، القانون الإداري، الرقابة والمسؤولية التأديبية، ص214.
- ⁶ نواف سالم كنعان، القانون الاداري، الكتاب الثاني، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010، ص251.
- ⁷ سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية، دراسة مقارنة، ط5، دار الفكر العربي، 1984، ص279.
- ⁸ سليمان محمد الطماوي، القضاء الاداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، ط1، دار الفكر العربي، القاهرة، 1987، ص559.
- ⁹ احمد طلال عبد الحميد، التحقيق الاداري احد ضمانات الموظف السابقة على فرض العقوبة التأديبية (دراسة في القانون العراقي)، بحث في شبكة الانترنت، تاريخ المشاهدة <https://www.iasj.net/iasj/download/3e7b7fd2d1eb406a> 2025/4/24.
- ¹⁰ انظر المواد (3 و4) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي بالرقم (14) لعام 1991 المعدل.
- ¹¹ انظر المواد (10/ رابعاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي بالرقم (14) لعام 1991 المعدل.
- ¹² احمد بن محمد الهرماس الشمري، التحقيق التأديبي وضماناته النظامية دراسة تحليلية مقارنة بين النظام السعودي والقانون الفرنسي، العدد 74، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، 2020، ص124.
- ¹³ ينظر المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (14) لسنة 1991 المعدل.
- ¹⁴ سليمان الطماوي، القضاء الاداري - قضاء التأديب، 1987، ص569.
- ¹⁵ فإبنا نجد أنه إذا ارتكب الموظف العام فعلاً أو امتنع عن فعل يدخل في نطاق الوظيفة العامة ويشكل إخلالاً بواجباتها مما يشكل مخالفة تأديبية تستوجب التحقيق التأديبي فإن الجهة المختصة بإحالاته للتحقيق هي الرئيس الإداري، حيث نص القانون فيها على "مع عدم الإخلال بسلطة الجهة الادارية المعنية في الرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق تختص هذه الهيئة في حدود القواعد المنصوص عليها في هذا النظام بما يلي: اجراء التحقيق في المخالفات المالية والادارية التي تكشف عنها الرقابة وفيما يحال اليها من الوزراء المختصين او من أي جهة رسمية مختصة". المادة (3/5) من نظام تأديب الموظفين والمذكرة التفسيرية : الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/7 وتاريخ 1391/2/1 هـ بالموافقة عليه بناء على قرار مجلس الوزراء رقم 1023 وتاريخ 1390/10/28 هـ ونشر بملحق جريدة ام القرى بعدد 2365 وتاريخ 1391/2/10 هـ.
- ¹⁶ ينظر المادة (46) من المصدر اعلاه.
- ¹⁷ ينظر المادة (7) من نظام تأديب الموظفين والمذكرة التفسيرية : الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/7 وتاريخ 1391/2/1 هـ بالموافقة عليه بناء على قرار مجلس الوزراء رقم 1023 وتاريخ 1390/10/28 هـ ونشر بملحق جريدة ام القرى بعدد 2365 وتاريخ 1391/2/10 هـ.
- ¹⁸ علي خطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، مطبعة الجامعة الاردنية، عمان، 1998، ص326.
- ¹⁹ حاتم بكار، حماية حق المتهم في محاكمة عادلة، دراسة تحليلية تأصيلية انتقادية مقارنة في ضوء التشريعات الجزائية المصرية والليبية والفرنسية والانكليزية والامريكية والشرعية الاسلامية، منشأة المعارف، الاسكندرية، دون سنة طبع، ص246.
- ²⁰ انظر المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام في العراق بالرقم (14) لعام 1991 المعدل.
- ²¹ غازي فيصل مهدي، شرح قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام بالرقم (14) لعام 1991، 2006، ص66.
- ²² غازي فيصل مهدي، تعليقات ومقالات في نطاق القانون العام، ط1، 2004، ص42.
- ²³ منشور في كتاب قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2008، وزارة العدل، مجلس شورى الدولة، بدون سنة طبع، ص455.
- ²⁴ انظر المادة(2) من قانون التضمين العراقي بالرقم (31) لعام 2015.
- ²⁵ انظر كتاب قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2008، وزارة العدل، مجلس شورى الدولة، بدون سنة طبع، ص267.
- ²⁶ يوسف سعد الله الخوري، مجموعة القانون الاداري، ج6، الوظيفة العامة في التشريع والاجتهاد، ط2، ط1، 2004، ص317.
- ²⁷ انظر المادة (8/ الفقرة 7 و8) من المرسوم الاشتراعي بالرقم (111) في 1959/6/12، تنظيم الادارات العامة في لبنان.
- ²⁸ انظر المادة (16) من المرسوم الاشتراعي بالرقم 115 في 1959/6/12 في لبنان.
- ²⁹ انظر المادة (3) من نظام الهيئة العليا للتأديب في لبنان المرسوم الاشتراعي بالرقم (7236) لعام 1967.
- ³⁰ انظر المادة (28) من نظام الهيئة العليا للتأديب في لبنان المرسوم الاشتراعي بالرقم (7236) لعام 1967.
- ³¹ حاتم بكاره، حماية حق المتهم في محاكمة عادلة، منشأة المعارف في الاسكندرية، بدون سنة طبع، ص57.
- ³² M., October 26, 1945, Aramu-Mattei-Belloir, Recommendation, p. 213 F. Odent R., Conclusion. Dans les Affaires Aramu-Mattei-Belloir du conseil d'Etat, Etudes et Documents, 1947, p. 53 M., May 5, 1944, Trompère-Gravier, Rec., p. 133, Revue du Droit public, 1944, p. 257, Conclusions Chenu B., Memorandum Giese G., F. Ossi Langrod G., Administrative Procedure and Administrative Law, International Journal of Administrative Sciences, No. 22/3/1956, p. 14.
- ³³ سامي صادق الملا، اعتراف المتهم (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 1969، ص36.
- ³⁴ مجلة القضاء الاداري في لبنان، ع17، قرارات السنة القضائية (2001-2002)، م1، ص26.

- 35 انظر المادة (59 الفقرة 4) من نظام الموظفين العموميين في لبنان بالرقم 112 لعام 1959.
- 36 محمد طه بدوي، و محمد طلعت الغنيمي، الوجيز في النظم الادارية، دار المعارف، مصر، 1957، ص203.
- 37 المادة (13) من المرسوم الاشتراعي بالرقم 2862 لعام 1959 الخاص بأصول التفتيش المركزي في لبنان.
- 38 قرار مجلس شوري الدولة في لبنان بالرقم 523 في 14/5/1998، مجلة القضاء الاداري، ع13، قرارات السنة القضائية (1997-1998) م2، ص501.
- 39 تعريد محمد قدوري النعيمي، مبدأ المشروعية واثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1، بيروت، لبنان، 2013، ص419. وهيب عياد سلامة، وثروت عبد العال، الوجيز في القانون الاداري، جامعة اسبوط، كلية الحقوق، القاهرة، 2001، ص388.
- 40 صائب محمد ناظم، الموسوي، العقوبات التأديبية والرقابة القضائية العراق-لبنان (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير في القانون العام، الجامعة الاسلامية في لبنان، كلية الحقوق، 2014، ص42.
- 41 عبد الرحمن العلام، تحليل الاحكام، مقال منشور في مجلة القضاء، العدد4، السنة 12، 1954، ص7.
- 42 "سبب القرار التأديبي بوجه عام هو اخلال الموظف بواجبات وظيفته أو اتيانه عملاً من الاعمال المحرمة عليه..." حكم المحكمة الادارية العليا ذو الرقم 634 ، في 8/3/1958 ، مجموعة مبادئ المحكمة الادارية العليا في عشرة سنوات (1955-1965) اصدار عام 1966 القاعدة رقم 756 ، ص2037.
- 43 ليث حسن علي، النظام القانوني للشكل والاجراءات في القرار الاداري دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون والسياسة، جامعة بغداد، 1983، ص203.
- 44 مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الاداري في مصر في ثلاث سنوات 1966-1969 ، اصدار عام 1970 ، القاعدة رقم 182 ، ص304.
- 45 اسلام احسان، الدفوع التأديبية، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2013، ص104.
- 46 المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي بالرقم 14 لعام 1991 المعدل.
- 47 المادة (36) من نظام المجلس التأديبي العام للموظفين في لبنان الصادر بالمرسوم رقم 7236 لعام 1967.
- 48 المادة (59 الفقرة 9) من نظام الموظفين العموميين في لبنان الصادر بموجب المرسوم الاشتراعي بالرقم 112 لعام 1959.
- 49 عبد الفتاح حسن، التسبب كشرط شكلي في القرار الاداري، تعليق على حكم منشور في مجلة العلوم الادارية، العدد 2، السنة 8، 1966، ص175.
- 50 احمد محمود الربيعي، التحقيق الاداري في الوظيفة العامة دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ،جامعة الموصل كلية الحقوق - قسم القانون العام، 2003، ص97.
- 51 عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، 1979، ص497.
- 52 ينظر المادة (15/ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل.
- 53 نفس المادة اعلاه.
- 54 علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الاداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2009، ص122.
- 55 د. علاء ابراهيم محمود الحسيني، حماية الحقوق المكتسبة الناشئة عن القرار الاداري دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه كلية القانون جامعة بغداد، 2014، ص57.
- 56 محمد خليفة الخيلي، التظلم الاداري دراسة مقارنة بين قوانين المملكة الاردنية الهاشمية والامارات العربية المتحدة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة الشرق الاوسط للدراسات العليا، 2009، ص24.
- 57 مازن راضي ليلو، القضاء الاداري، المؤسسة الحديثة للكتاب، ط1، لبنان، 2013، ص9.
- 58 القضاء الاداري في لبنان، مرجع سابق، ص1225.

المصادر:

اولاً: الكتب

1. احمد بن محمد الهرماس الشمري، التحقيق التأديبي وضماناته النظامية دراسة تحليلية مقارنة بين النظام السعودي والقانون الفرنسي، العدد 74، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، 2020 .
2. حاتم بكارة، حماية حق المتهم في محاكمة عادلة، منشأة المعارف في الاسكندرية، بدون سنة طبع.
3. خالد خليل ابراهيم، احكام تأديب الموظفين في المملكة العربية السعودية، دراسة تحليلية، الرياض، مركز البحوث ، معهد الادارة العامة، 2005.
4. سليمان محمد الطماوي، القضاء الاداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، ط1، دار الفكر العربي، القاهرة، 1987.
5. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية، دراسة مقارنة، ط5، دار الفكر العربي، 1984 .
6. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، 1979 .
7. علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الاداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2009 .
8. مغاوري محمد شاهين، المسألة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، دار الهنا للطباعة ، القاهرة، 1974 .
9. نواف سالم كنعان، القانون الاداري، الكتاب الثاني، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010 .
10. اسلام احسان، الدفوع التأديبية، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2013 .
11. وهيب عياد سلامة، وثروت عبد العال، الوجيز في القانون الاداري، جامعة اسبوط، كلية الحقوق، القاهرة، 2001 .

12. حاتم بكار، حماية حق المتهم في محاكمة عادلة، دراسة تحليلية تأصيلية انتقادية مقارنة في ضوء التشريعات الجزائية المصرية والليبية والفرنسية والانكليزية والامريكية والشرعية الاسلامية، منشأة المعارف، الاسكندرية، دون سنة طبع.
13. سامي صادق الملا، اعتراف المتهم (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 1969.
14. علي خطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، مطبعة الجامعة الاردنية، عمان، 1998.
15. غازي فيصل مهدي، شرح قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام بالرقم 14 لعام 1991، 2006.
16. غازي فيصل مهدي، عدنان عاجل عبيد، القضاء الاداري، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع، ط2، بغداد، 2013.
17. مازن راضي ليلو، القضاء الاداري، المؤسسة الحديثة للكتاب، ط1، لبنان، 2013.
18. محمد طه بدوي، و محمد طلعت الغنيمي، الوجيز في النظم الادارية، دار المعارف، مصر، 1957.
19. يوسف سعد الله الخوري، مجموعة القانون الاداري، ج6، الوظيفة العامة في التشريع والاجتهاد، ط2، ط1، 2004.

ثانياً: الرسائل والاطاريح

1. د. علاء ابراهيم محمود الحسيني، حماية الحقوق المكتسبة الناشئة عن القرار الاداري دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه كلية القانون جامعة بغداد، 2014.
2. د. صائب محمد ناظم الموسوي، العقوبات التأديبية والرقابة القضائية العراق-لبنان (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير في القانون العام، الجامعة الاسلامية في لبنان، كلية الحقوق.
3. ليث حسن علي، النظام القانوني للشكل والاجراءات في القرار الاداري دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون والسياسة، جامعة بغداد، 1983.
4. محمد خليفة الخيلي، التظلم الاداري دراسة مقارنة بين قوانين المملكة الاردنية الهاشمية والامارات العربية المتحدة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة الشرق الاوسط للدراسات العليا، 2009.
5. احمد محمود الربيعي، التحقيق الاداري في الوظيفة العامة دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة الموصل كلية الحقوق - قسم القانون العام، 2003، ص97.

ثالثاً: البحوث القانونية

1. عبد الرحمن العلام، تحليل الاحكام، مقال منشور في مجلة القضاء، العدد4، السنة 12، 1954.
2. عبدالفتاح حسن، التسبب كشرط شكلي في القرار الاداري، تعليق على حكم منشور في مجلة العلوم الادارية، العدد2، السنة8، 1966.
3. غازي فيصل مهدي، التعسف في استعمال الصلاحيات القانونية، مجلة العدالة، ع4، 2001.
4. تغريد محمد قدوري النعيمي، مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية ط1 بيروت، لبنان 2013.

رابعاً: القوانين

1. نظام الهيئة العليا للتأديب في لبنان المرسوم الاشتراعي بالرقم (7236) لعام 1967.
2. نظام الموظفين العموميين في لبنان بالرقم 112 لعام 1959.
3. قانون التضمين العراقي بالرقم 31 لعام 2015.
4. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم 14 لسنة 1991 المعدل.
5. المرسوم الاشتراعي بالرقم 2862 لعام 1959 الخاص بأصول التفتيش المركزي في لبنان.
6. نظام الموظفين العموميين في لبنان الصادر بموجب المرسوم الاشتراعي بالرقم 112 لعام 1959.
7. المرسوم الاشتراعي بالرقم 115 في 1959/6/12 في لبنان.
8. المرسوم الاشتراعي بالرقم 111 في 1959/6/12، تنظيم الادارات العامة في لبنان.
9. قرار مجلس شوري الدولة في لبنان بالرقم 523 في 1998/5/14، مجلة القضاء الاداري، ع13، قرارات السنة القضائية (1997-1998) م2.
10. غازي فيصل مهدي، تعليقات ومقالات في نطاف القانون العام، ط1، 2004.

خامساً: الاحكام القضائية

1. " بسبب القرار التأديبي بوجه عام هو اخلال الموظف بواجبات وظيفته أو اتيانه عملاً من الاعمال المحرمة عليه ... " حكم المحكمة الادارية العليا ذو الرقم 634 ، في 1958/3/8 ، مجموعة مبادئ المحكمة الادارية العليا في عشرة سنوات (1955-1965) اصدار عام 1966 القاعدة رقم 756 ، ص2037.
2. مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الاداري في مصر في ثلاث سنوات 1966-1969 ، اصدار عام 1970 ، القاعدة رقم 182 .
3. ورد في احد احكام القضاء الاداري السعودي ان المخالفة التأديبية هي "كل مسلك يأتيه الموظف فيه اخلال بواجبات الوظيفة" حكم ديوان المظالم رقم 237/ت/2 ، لعام 1412 هـ حكم غير منشور.
4. نظام تأديب الموظفين والمذكورة التفسيرية : الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/7 وتاريخ 1391/2/1 هـ بالموافقة عليه بناء على قرار مجلس الوزراء رقم 1023 وتاريخ 1390/10/28 هـ ونشر بملحق جريدة ام القرى بعدد 2365 وتاريخ 1391/2/10 هـ.
5. قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لعام 2008، وزارة العدل، مجلس شوري الدولة، بدون سنة طبع.
6. مجلة القضاء الاداري في لبنان، ع17، قرارات السنة القضائية (2001-2002) م1.

سادساً: المصادر الالكترونية

1. احمد طلال عبد الحميد، التحقيق الاداري احد ضمانات الموظف السابقة على فرض العقوبة التأديبية (دراسة في القانون العراقي)، بحث في شبكة الانترنت، تاريخ المشاهدة 2025/4/24، <https://www.iasj.net/iasj/download/3e7b7fd2d1eb406a>.