

رقابة القضاء الإداري على العقوبات المقنعة (دراسة تحليلية معرزة بأحكام القضاء الإداري في العراق واقليم كردستان)

أ.م.د. مريوان صابر حمد* الباحث: هوشهنگ خورشيد محمد**

* قسم القانون/ كلية القانون، جامعة صلاح الدين - اربيل- اقليم كردستان العراق.
** طالب ماجستير/ كلية القانون، جامعة صلاح الدين - اربيل- اقليم كردستان العراق.

الملخص

تتمتع الإدارة بالسلطة التقديرية في إتخاذ الإجراءات الإدارية الداخلية بحق الموظف وذلك بهدف تحقيق المصلحة العامة، وأحياناً تستخدم الادارة هذه السلطة التقديرية لأجل عقاب الموظف، مما يضيف طابعاً عقابياً على الاجراء الاداري الداخلي ويحوله الى عقوبة مقنعة. وقد كرسست هذه الدراسة للبحث في رقابة القضاء الاداري على العقوبات المقنعة، اذ حظي الانحراف بالسلطة في القرارات التي ينطوي على عقوبة مقنعة باهتمام القضاء الاداري عند ممارستها للرقابة على مشروعية القرارات الإدارية الخاصة بالموظفين. ومن خلال استقراء أحكام القضاء الاداري، ركزت الدراسة على المعايير التي تبناها القضاء الاداري في العراق واقليم كردستان-العراق للكشف عن العقوبات المقنعة، حيث تصدى القضاء الإداري للعديد من الطعون المقدمة ضد القرارات الادارية المتضمنة عقوبات مقنعة بصفتها تتعارض مع حقوق الخدمة المدنية للموظف.

پوخته

كارگيري دهسه لاتی ته قدیری پراکتیزه دهکات له ده رکردنی ریکاره کارگیرییه ناوخییه کان ده رهق به فه رمانبه به ئامانجی به یهینانی به رژه وهندی گشتی، وه هه ندی جار کارگیری ئه وه دهسه لاته ته قدیرییه بو مه به سستی سزادانی فه رمانبه به کارده هینتی، به شیوه یه ک سروشتیکی سزایی بو ئه و ریکاره کارگیرییه ناوخییه سه ربارده کات و ده یگوریت بو سزای رووداپوئشراو.

ئەو توێژینه‌وه‌یه له چاودێری قەزای کارگیری له‌سه‌ر سزای رووداپۆشراوه‌کان دەکۆلیتەوه، کاتیک خراب به‌کارهێنانی ده‌سه‌لات هه‌بیت له بریاره‌کان که سزای رووداپۆشراو له خۆده‌گریت جیگای بایه‌خی قەزای کارگیریه کاتیک پراکتیزه‌ی چاودێری ده‌کات له‌سه‌ر ره‌وایی بریاره کارگیریه‌کانی تابه‌ت به‌فه‌رمانبه‌ران.

له‌میانه‌ی خۆبندنه‌وه‌ی حوکه‌مه‌کانی قەزای کارگیری، توێژینه‌وه‌ جه‌خت له‌سه‌ر ئەو پێوه‌رانه ده‌کات، که قەزای کارگیری عیراق و هه‌ریمی کوردستان-عیراق بنیاتیناوه‌ بۆ ئاشکراکردنی سزای رووداپۆشراوه‌کان، کاتیک قەزای کارگیری رووبه‌رووی زۆریک له‌و تانوو‌تانه ده‌بیت‌ه‌وه‌ که پێشکه‌شکراون دژی ئەو بریارانه‌ی که سزای رووداپۆشراو له‌خۆی ده‌گریت به‌و سیفه‌ته‌ی ه‌اودژده‌بیت له‌گه‌ڵ مافه‌کانی راژه‌ی شارستانی فه‌رمانبه‌ر.

Abstract

The administration has the discretionary authority to take internal administrative measures against the employee in order to achieve the public interest, and sometimes the administration is used this discretionary authority to punish an official employee, adding a punitive nature to internal administrative procedure and turning it into disguised punishment. This study has been devoted to research to administrative judiciary's control over the disguised punishments, as there is a deviation authority in decisions that involving disguised punishment with attention the administrative judiciary when its exercise control over legitimacy of administrative decisions concerning employee.

By the extrapolation of the administrative judiciary's provisions, the study focused on the standards that built by the administrative judiciary in Iraq and the Kurdistan Region-Iraq to reveal the disguised punishments, where the

administrative judiciary addressed many of the appeals against the administrative decisions contained disguised punishment as contrary to the civil service rights of the public employee.

المقدمة

أولاً/ موضوع الدراسة:

يحكم النظام الإنضباطي في الوظيفة العامة مبدأ شرعية العقوبة الإنضباطية أو كما يطلق عليه (لعقوبة الا بنص)، فوفقاً لهذا المبدأ لايجوز للسلطة الإنضباطية أن تفرض على مرتكب المخالفة الوظيفية عقوبة لم تقرر تشريعياً، اذ يجب أن تكون العقوبة الموقعة على الموظف المخالف من بين العقوبات التي أوردها المشرع على سبيل الحصر.

وكأصل العام تتمتع الإدارة بالسلطة التقديرية من أجل المحافظة على مبدأ حسن سير وانتظام المرافق العامة، ولتحقيق هذا الهدف تملك مجموعة من الوسائل القانونية تتمثل أهمها في إتخاذ الإجراءات الإدارية الداخلية حفاظاً على المصلحة العامة، وإذا ما انحرفت الإدارة دون وجه حق، في إتخاذها لتلك الإجراءات، بقصد عقاب الموظف والحاق الأذى به، كان قرارها محلاً للطعن كونه ينطوي على ما اصطلح على تسميتها في الفقه والقضاء الاداري بـ(العقوبات المقننة) والتي تعد من أبرز صور الانحراف بالإجراءات من قبل الإدارة.

ثانياً/ أهمية الدراسة:

يعد الموظف العام الأداة الرئيسية لمبدأ المحافظة على حسن سير وانتظام المرافق العامة، وبالتالي فإن إيقاع العقوبات المقننة عليه يمثل إخلالاً بالمبدأ المذكور من ناحية أن هذه العقوبات تؤثر سلباً على المركز القانوني للموظف ومستقبله الوظيفي وبالتالي مردوده تجاه وظيفته.

وفي الحقيقة يمكن أن تتخذ العقوبات المقننة طرقاً ووسائل عدة لايمكن الأمام بها جميعاً، ومن هنا تظهر أهمية هذه الدراسة في البحث عن عناصر العقوبات المقننة، فمن الأهمية بمكان، تحديد مجموعة من العناصر التي تسوعب الصور المختلفة للعقوبات المقننة.

وتزداد أهمية الدراسة في تطرقها لأحكام القضاء الإداري بصدد العقوبات المقنعة، ولاسيما أن القضاء الإداري في العراق له باع طويل في التصدي للقرارات المجحفة بحق الموظفين. وفيما يتعلق بإقليم كردستان- العراق فإن القضاء الإداري فيه قد قطع شوطاً جيداً في مجال حماية حقوق الموظفين في الإقليم بصورة عامة وفي مجال موضوع الدراسة بصورة خاصة.

ثالثاً/ إشكالية الدراسة:

تتجلى إشكالية هذه الدراسة في كيفية التوازن بين المحافظة على مبدأ حسن سير وأنظمة المرافق العامة من جهة و ضمان حماية حقوق الموظفين بتلك المرافق، والتركيز على دور القضاء الإداري في المحافظة على هذا التوازن.

وبهذا الشأن، يتجه القضاء الإداري إلى الاعتماد على بعض المعايير التي بواسطتها يحاول الكشف عن حقيقة الإجراء المتخذ من قبل الإدارة، إذ يستند القضاء الإداري على تلك المعايير وذلك لمعرفة الدافع على اتخاذ الإجراء الإداري وفيما إذا كان لمقتضيات تنظيم المرفق العام أو إذا كان النية على ايقاعه عقاب الموظف، ففي هذه الحالة الأخيرة عدّ عقوبة مقنعة. وفي ضوء ذلك تُثار الاشكالية حول المعايير التي يعتمدها القضاء الإداري للكشف عن العقوبات المقنعة؟.

رابعاً/ فرضية الدراسة:

تكمن فرضيات هذه الدراسة فيما يلي:

- ١- ان العقوبات المقنعة تعد خروجاً عن مبدأ شرعية العقوبة الإنضباطية والتي تعد من المبادئ الثابتة والمستقرة في إطار القانون الإداري وتحديداً النظام القانوني لانضباط الموظفين.
- ٢- عندما تلجأ الإدارة إلى فرض العقوبات المقنعة على الموظف عن طريق الإنحراف بالإجراءات الإدارية الداخلية، فانها بذلك تخالف الغرض الذي من أجله منحت السلطة التقديرية في إتخاذها لتلك الإجراءات، وبذلك فان قرار فرض العقوبة المقنعة يكون مشوباً بعيب الغاية ومحللاً للالغاء من قبل القضاء الإداري.

٣- استقر القضاء الإداري في العراق وإقليم كردستان-العراق على فرض الرقابة على الإدارة في مجال العقوبات المقنعة، وتصدت بالإلغاء للعديد من القرارات الإدارية المتضمنة للعقوبات المقنعة.

خامساً نطاق الدراسة:

يقتصر نطاق هذه الدراسة على رقابة القضاء الإداري على العقوبات المقنعة، ولهذا الغرض فإننا سنقوم بالبحث في تعريف العقوبات المقنعة والآراء الفقهية التي تعرضت لمفهوم العقوبات المقنعة، وكذلك نتطرق لعناصر العقوبات المقنعة، وفيما يخص الأحكام القضائية، فقد كرسنا الجزء الأكبر من هذه الدراسة لبيان الجهة القضائية المختصة بالنظر في العقوبات المقنعة وكذلك التطبيقات القضائية في العراق وإقليم كردستان-العراق بصددھا.

سادساً منهجية الدراسة:

لغرض إحاطة بكافة جوانب موضوع، تعتمد الدراسة على مزج بين منهج التحليلي والمنهج التطبيقي. فالدراسة تحليلية، وذلك لتحليل الإتجاهات الفقهية في ماهية العقوبات المقنعة وبيان عناصرھا.

وكذلك فإن الدراسة تطبيقية، فقد قمنا بإيراد أحدث أحكام القضاء الإداري سواءً في العراق أو في إقليم كردستان-العراق في مجال موضوع الدراسة، وبهذا الصدد، تزخر الدراسة بأحكام المحكمة الإدارية العليا ومحكمة قضاء الموظفين من جهة وأحكام الهيئة العامة لمجلس شوري الإقليم بصفتها التمييزية وهيئة إنضباط موظفي الإقليم من جهة أخرى، والمتعلقة بتصدي القضاء الإداري للطعون الموجهة ضد القرارات الإدارية التي تنطوي على عقوبات مقنعة.

سابعاً هيكلية الدراسة:

سوف نقسم هذه الدراسة على ثلاثة مباحث على الشكل الآتي:

المبحث الأول: تعريف العقوبات المقنعة وعناصرھا.

المطلب الأول: تعريف العقوبات المقنعة.

المطلب الثاني: عناصر العقوبات المقنعة.

المبحث الثاني: الجهة القضائية المختصة بنظر العقوبات المقنعة.

المطلب الأول: الجهة القضائية المختصة بنظر العقوبات المقنعة في العراق.

المطلب الثاني: الجهة القضائية المختصة بنظر العقوبات المقنعة في إقليم كردستان-العراق.

المبحث الثالث: معايير العقوبات المقنعة وإتجاهات القضاء الإداري بشأنها.

المطلب الأول: معيار تحديد نية الإدارة.

المطلب الثاني: معيار جسامه الأثر على الإجراء الإداري.

المطلب الثالث: معيار إقتران العقوبة المقنعة بفرض إحدى العقوبات الإنضباطية.

المبحث الأول

تعريف العقوبات المقنعة (١) وعناصرها

تعد العقوبات المقنعة في ظاهرها اجراءاً ادارياً تنظيمياً، يسعى به رجل الادارة من خلال سلطاته التقديرية الى تعزيز ضمان حسن سير عمل المرفق العام، وهو هدف مشروع يتفق مع دواعي المصلحة العامة، وبالتالي فهو إجراء سليم إذا ما نظرنا إليه من الناحية الادارية، فيما تحمل في حقيقتها معنى من معاني العقاب الاداري، الذي يتوخى به رجل الادارة ايداء الموظف المشمول بالاجراء، والحاق الضرر بمركزه القانوني أو بمستقبله الوظيفي كجزء من عملية انتقام شخصي مبيت^(٢).

ولغرض تعريف العقوبات المقنعة وبيان عناصرها، سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين وعلى

الشكل الآتي:

(١) تجدر الإشارة الى أن الفقه الإداري يستخدم مصطلحات متعددة للتعبير عن العقوبات المقنعة، فيشير البعض الى (العقوبات غير المباشرة)، ويستعمل البعض الآخر مصطلح (العقوبات غير الصريحة)، بينما يفضل البعض استخدام مصطلح (العقوبات التأديبية غير المباشرة)، ويستعمل البعض الآخر مصطلح (العقوبات غير القانونية) ويستعمل البعض الآخر مصطلح (العقوبات التأديبية المقنعة) ويفضل البعض الآخر استخدام مصطلح (القرارات التأديبية المستترة)، ونحن بدورنا آثرنا استعمال (العقوبات المقنعة) وذلك لأنها الأكثر شيوعاً واستخدماً في الفقه الإداري من جهة، وأشارت إليها أحكام القضاء الإداري من جهة أخرى.

(٢) عبدالمحسن السالم، العقوبات المقنعة بين المشروعية وتعسف الإدارة (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، مطبعة الشعب، بغداد، ١٩٨٦، ص ٩٠.

المطلب الأول: تعريف العقوبات المقنعة.

المطلب الثاني: عناصر العقوبات المقنعة.

المطلب الأول

تعريف العقوبات المقنعة

لقد تطرق الفقه الإداري لمفهوم العقوبات المقنعة وقدم تعريفات متعددة بشأنها، إذ عرفت بأنها: (الإجراءات الإدارية التي تبغى الإدارة من أخذها معاقبة الموظف لمخالفته واجبات وظيفته، ومهام عمله، بعقوبات من غير تلك المنصوص عليها، وتدل على انحراف الإدارة في استخدام صلاحيتها لغير الأهداف التي قصد القانون تحقيقها)^(١). كما عرفها البعض بأنها: (كل إجراء أو تصرف تتخذه جهة الإدارة في صورة مشروعة ضد الموظف دون إتباع الإجراءات والضمانات المقررة، ويحمل بين طياته توقيع عقوبة على الموظف غير التي نص عليها القانون)^(٢). ويذهب البعض الآخر إلى أن العقوبة المقنعة هي: (إجراء مؤم تتخذه الإدارة ضد الموظف دون أن توجه إليه اتهاماً معيناً، أو استيفاء إجراءات التأديب، وذلك خروجاً على مبدأ شرعية العقوبة، والذي يقوم على أساس اختيار عقوبة بذاتها من بين العقوبات التي حددها المشرع، باعتبار أن إجراءات التأديب معقدة، وتستغرق وقتاً طويلاً)^(٣).

وعرفت العقوبات المقنعة أيضاً بأنها: (إفصاح الإدارة عن إرادتها الضمنية بتوقيع جزاء مستتر وذلك بمناسبة قيامها بتوقيع جزاء صريح ومشروع عن مخالفة تأديبية ارتكبتها الموظف أو بمناسبة قيامها بإجراء قانوني خولها القانون إياه ويحمل في طياته جزاء مقنع)^(٤).

(١) د. عثمان سلمان غيلان العبودي، المرشد العملي في مهارات التحقيق الإداري، الطبعة الأولى، الناشر صباح صادق جعفر الأنباري-بغداد، ٢٠٠٨، ص ١٥٣-١٥٤.

(٢) د. علي علي كامل، شرعية العقوبات التأديبية للموظف العام (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، مكتبة نانسي بدمياط، بلا سنة نشر، ص ٣٥٦.

(٣) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٥، ص ٣١٠.

(٤) د. بشير علي باز، الجزاءات التأديبية المقنعة للموظف العام/ دراسة مقارنة، منشأة المعارف-الإسكندرية، بدون سنة نشر، ص ٤٦.

ويذهب البعض الآخر إلى أن العقوبة المقنعة هي: (إجراء مؤتم تتخذه الإدارة عمداً في مواجهة الموظف دون توجيه اتهام معين إليه، متفادية بذلك الالتزام بإتباع الإجراءات والضمانات التأديبية المقررة قانوناً والتي قد تستغرق فترة زمنية طويلة قد يفوت معها هدف الإدارة لإلحاق عقاب سريع منجز بالموظف يؤتي ثماره في ردع الموظف وزجر غيره من الموظفين)^(١). ومن هذه التعاريف يتضح لنا بأن العقوبات المقنعة هي ليست من العقوبات الإنضباطية المنصوص عليها في القانون على سبيل الحصر، فضلاً عن أن الإدارة تتخذ إجراءات داخلية إزاء الموظف، من ضمن السلطة التقديرية الممنوحة لها، وذلك بغرض إيذاء الموظف وعقابه. وعرفت العقوبات المقنعة بأنها: (كل إجراء أو تدبير تتخذه الإدارة في مواجهة الموظف ينطوي على جزاء يستتر في إجراء مشروع يتخذ لصالح المرفق كالتدابير الداخلية في حين تهدف الإدارة من اتخاذها توقيع جزاء على الموظف وذلك بهدف الإفلات من الضمانات التأديبية بخلق جزاء من إجراء مشروع)^(٢). وعرفها البعض بأنها: (تأديب الموظف بإجراء آخر غير إجراء التأديب)^(٣). كما عرفها البعض بأنها: (تتخذ الإدارة إجراءً إدارياً، لم يوضع للتأديب، واستعملته بقصد إيذاء الموظف وعقابه)^(٤). وقد عرفها البعض بكونها: (تلك العقوبات التي تتخذها الإدارة في حق الموظف دون أن ينص عليها القانون صراحة على أنها عقوبات إنضباطية، على اعتبار أنها إجراءات إدارية داخلية تطبق على الموظف خدمة لمصلحة المرفق العام دون مخالفة وظيفية منه)^(٥).

(١) د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها / دراسة مقارنة، بلا مكان نشر، ١٩٧٦، ص ١٢١.
(٢) د. محمد النحاس محمد حسن، الجزاءات التأديبية المقنعة / دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية- القاهرة، ٢٠١٠، ص ١١٩.
(٣) د. عبدالفتاح عبدالحليم عبدالبر، الجزاء التأديبي المقنع، مجلة العلوم الإدارية، تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، السنة الخامسة والثلاثون، العدد الثاني، ١٩٩٣، ص ٥٨.
(٤) عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام و ذوي الكادرات الخاصة، دار الفكر العربي- القاهرة، بلا سنة نشر، ص ١٨٢.
(٥) مخلوفي مليكة، رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي في مجال الوظيفة العمومي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري- تيزي وزو/ الجزائر، ٢٠١٢، ص ١١١. النص الكامل للرسالة متاح على العنوان الإلكتروني الآتي:

كما عرفها البعض بأنها: (كل تصرف مقصود يصدر من جانب الإدارة بحق الموظف المخطيء وغير المخطيء من شأنه المساس بالمركز القانوني للموظف ويؤثر في حقوقه ومزايا وظيفته مرتباً نفس الآثار الضارة التي تترتب في مواجهة الموظف فيما لو فرضت عليه واحدة من العقوبات المنصوص عليها في القانون، متجاوزة بذلك مبدأ مشروعية العقوبات الإنضباطية والإجراءات والضمانات التي يوفرها القانون للموظف)^(١).

ونرى أن التعريف الذي أورده (د. عادل الطبطبائي) هو التعريف الأدق للعقوبات المقنعة إذ يعرفها بأنها: (تصرفات تتخذها الإدارة ضد الموظف، وتحاول ان تضفي عليها صفة المشروعية، مستترة في ذلك وراء بعض الإجراءات التي يجيز لها القانون اتخاذها، كالتدابير الإدارية الداخلية، ولكنها في حقيقة الأمر تهدف من اتخاذها بحق الموظف توقيع عقوبة تأديبية لايجريها القانون)^(٢). فهذا التعريف قد وافق حقيقة العقوبات المقنعة في أنها لايمكن حصرها، وأشار إليه في تعريفه بأن العقوبات المقنعة هي تصرفات، إذ أن أي إجراء تتخذه الإدارة بنية إيذاء الموظف وتحاول إلبسه ثوب المشروعية بأنه إجراء استلزمه حسن سير العمل داخل المرفق يصبح عقاباً مقنعاً، وكذلك أوضح في تعريفه مدى عدم مشروعية هذه التصرفات وكيف أن الإدارة تحاول أن تلبسها ثوب المشروعية بإدخالها تحت وصف الإجراءات الإدارية الداخلية وأخيراً أبرز نية الجهة الإدارية حيث إنها تهدف من إتخاذها لهذا التصرف توقيع العقوبة على الموظف.

وهنا يثار التساؤل الآتي: هل أن كل قرار تصدره الإدارة ويكون من شأنه تقليل مزايا الموظف يعتبر قراراً متضمناً عقوبة مقنعة؟

ان الموظف، وبمناسبة العلاقة التنظيمية التي تربطه بالإدارة، قد يتعرض للعديد من قرارات التي من شأنها التقليل من المزايا الوظيفية، ومع ذلك فإنها تعتبر قرارات مشروعة ولا سلطان للقضاء في التعقيب عليها. ومن ثم فإن القضاء الإداري لايعتبر قراراً إدارياً متضمناً لعقوبة مقنعة

(١) عبيرعبدالله عبدالمجيد سعيد الخالدي، العقوبات التأديبية المقنعة، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق-جامعة النهرين، ٢٠٠٢، ص ٦٥.

(٢) د.عادل الطبطبائي، النقل..متى يعتبرعقوبة تأديبية مقنعة/ تعليق على حكم دائرة التمييز محكمة الاستئناف العليا، مجلة الحقوق، تصدرها كلية الحقوق بجامعة الكويت، الطبعة الثانية، السنة السادسة، العدد الأول، ١٩٩٤، ص ١٧٠.

إلا إذا اكتشف نية الإدارة القاطعة في توقيع عقوبة على الموظف دون اتباع الإجراءات التأديبية^(١). فالقرار الذي يحتوي على عقوبة مقنعة هو قرار إداري يتسم بالمشروعية شكلاً وباللامشروعية مضموناً، فتتجلى في ظاهره دواعي مصلحة المرفق العام وفي باطنه الرغبة في إيذاء الموظف المشمول به، فهو إذن اجراء اداري تنظيمي المظهر، كيدي الجوهر^(٢). فهذا القرار لم يستكمل في ظاهره مقوماته بحسب موضوعه على وجه يدل به أن الإدارة قصدت من ورائه إنضباط الموظف على نحو يؤدي الى القول بأنه يستر في الواقع عقاباً مقنعاً ليس من بين العقوبات الإنضباطية التي وردت في القانون على سبيل الحصر^(٣)، ولكن معرفة القصد الحقيقي للإدارة من وراء الاجراء المتخذ لا يكون سهلاً بل يصعب معرفته في أغلب الأحوال، خاصة عندما لا يقترن الاجراء المتخذ بأية ظروف وملابسات دالة ومحددة لطبيعته^(٤).

وبناءً عليه، إذا ثبت من تحليل قصد الادارة اتجاهاً نيتها الى عقاب الموظف دون اتباع الاوضاع والاجراءات المقررة لذلك منحرفة بذلك بسلطتها في القرار لتحقيق هدف مستتر متمثل بالحق الأذى والضرر بالموظف وليس تحقيق الصالح العام، فإنها تعتبر في هذه الحالة كذلك قد ابتدعت نظاماً للعقاب يقوم على التعسف والانحراف في استخدام سلطتها الرئاسية التقديرية المخولة لها قانوناً مخالفة بذلك مضمون مبدأ شرعية العقوبة التأديبية، ويتعين على القضاء في هذا الحال ابطال الاجراء المتخذ لعدم مشروعيته وقيامه على التعسف والانحراف في السلطة^(٥).

وفيما يتعلق بدوافع الإدارة في اللجوء إلى العقوبات المقنعة، يمكننا ابراز مايلي:

١- قد تلجأ الإدارة إلى وسائل العقاب المقنعة لتنزل عقابها على موظف لم يرتكب أي خطأ وانما بقصد الانتقام والامعان في إيذاء الموظف و إذلاله تحت تأثير دوافع شخصية لدى مصدر القرار^(٦).

(١) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، مصدر سابق، ص ٣١٠.

(٢) عبدالمحسن السالم، مصدر سابق، ص ٥.

(٣) د. احمد محمود جمعة، منازعات القضاء التأديبي، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٤، ص ١١٨.

(٤) د. عادل الطبطاوي، قانون الخدمة المدنية الكويتي الجديد، كلية الحقوق-جامعة الكويت، ١٩٨٣، ص ٤٣٧.

(٥) د. مصطفى عفيفي، مصدر سابق، ص ١٢٢.

(٦) عبدالمحسن السالم، مصدر سابق، ص ٥.

- ٢- ان الإدارة قد تلجأ الى العقاب المقنع بهدف التخلص من موظفيها الذين ثبت لديها عدم نفعهم الوظيفي وضعف أدائهم صيانة للمصلحة العامة من الضرر وعلى الرغم من عدم ارتكاب هؤلاء الموظفين لأي مخالفة وظيفية^(١).
- ٣- قد تلجأ الإدارة الى فرض أحد العقوبات المقننة على الموظف بحجة أن طول المدة التي يستغرقها توقيع العقوبة الإنضباطية قد يفوت معه هدف الإدارة في ضمان سير المرفق العام بانتظام وأطراد وتوقيع العقاب المنجز بحق الموظف المخطئ^(٢).

المطلب الثاني

عناصر العقوبات المقننة

سوف نتناول بالدراسة في هذا المطلب أهم عناصر العقوبات المقننة، فتكون العقوبة مقننةً اذا توافرت فيها ثلاثة عناصر، وهي عدم ورود العقوبة ضمن العقوبات المقننة، وفيها مساس بحقوق الموظف والحاك الأذى به، وقد اتخذت العقوبة لدوافع لا علاقة لها بالمصلحة العامة ودون استيفاء الإجراءات والضمانات التي نص عليها القانون. وعليه سنتطرق إلى هذه العناصر من خلال ثلاثة فروع.

الفرع الأول

عدم ورود العقوبة ضمن العقوبات المقننة

يعد مبدأ شرعية العقوبة من أهم المبادئ التي تحكم توقيع العقوبة الإنضباطية وهي تعني تقييد السلطة التأديبية بتوقيع عقوبة من العقوبات المنصوص عليها حصراً في قوائم العقوبات فالعقوبة محكوم بمبدأ الشرعية، ولكن الجهة الإدارية تتمتع بقدر كبير من الحرية في أن تحول أي إجراء من الإجراءات الإدارية الداخلية إلى عقوبة مقننة، ومن هذا المنطلق، فإن العقوبة المقننة هي عقوبة غير مشروعة بحسب الأصل فهي تعد خروجاً عن مبدأ شرعية العقوبة حيث أنها تمثل عقوبة بالمعنى الحقيقي ومع ذلك فهو إجراء غير مشروع وهو ما يوجب بالتالي على

(١) د. مصطفى عفيفي، مصدر سابق، ص ١٢٢.

(٢) د. عادل الطبطبائي، قانون الخدمة المدنية الكويتي الجديد، مصدر سابق، ص ٤٣٦.

الإدارة احترام مبدأ الشرعية واستعمال الإجراء في الغرض المخصص له وعدم استخدامه كعقوبة غير مشروعة^(١).

وإستناداً إلى ذلك، نستنتج بأنه لامجال للإجتهد مع صراحة النصوص المحددة للعقوبات الإنضباطية والقول بغير ذلك يؤدي إلى خلق عقوبات جديدة، وإضافتها إلى قائمة العقوبات التي حددها القانون صراحة وعلى سبيل الحصر، وهو ما لايتفق وأحكام القانون^(٢).

وفي هذا السياق، يتصور أن تقوم السلطة الإنضباطية بإتخاذ الإجراءات الإنضباطية بحق الموظف الذي ارتكب مخالفة وظيفية، غير أنها تتجه إلى معاقبته بعقوبة لم ترد ضمن العقوبات الإنضباطية المنصوص عليها حصراً في القانون^(٣)، كما في حالة فرض (التنبيه) كعقوبة في بعض دوائر الدولة في العراق وإقليم كردستان.

والتساؤل الذي يثار هنا: هل يمكن اعتبار (التنبيه) عقوبة مقنعة؟

للإجابة على هذا التساؤل، هناك إتجاهين في الفقه العراقي، إذ يرى إتجاه فقهي بأن (التنبيه) يعتبر من قبيل العقوبة المقنعة، كونها لم ترد بنص في قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة (١٩٩١) المعدل، ويرى هؤلاء بأنه قد جرى العرف الإداري على إستخدام عقوبة (التنبيه)، والعرف مهما كان قوته لا يصلح سنداً في فرض العقوبات دون نص قانوني، والقول بخلاف ذلك، يعد تجاوزاً على مبدأ شرعية العقوبة^(٤). حيث أن المادة (٨) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة (١٩٩١) المعدل حددت العقوبات التي بالإمكان فرضها على الموظف المخالف، ولم ترد فيها أي إشارة إلى التنبيه كعقوبة إنضباطية، ومن ثم في حالة قيام اللجنة التحقيقية أو رئيس الدائرة بفرض التنبيه عد ذلك مخالفة صريحة لأحكام القانون، ومن ثم يخلص هذا الإتجاه إلى عدم وجود سند قانوني لعقوبة التنبيه^(٥).

(١) د.محمد النحاس محمد حسن، مصدر سابق، ص ١٣١.

(٢) د.عبدالفتاح عبدالحليم عبدالبر، الجزء التأديبي المقنع، مصدر سابق، ص ٦٩.

(٣) د.علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة / دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع - عمان، ٢٠٠٤، ص ٥١٠.

(٤) ينظر في ذلك: عبدالمحسن السالم، مصدر سابق، ص ٣٠. وكذلك: د.عبدالقادر الشخلي، انقضاء الجزاء التأديبي بطريق المحو الإداري، مجلة العدالة، يصدرها مركز البحوث القانونية في وزارة العدل، العدد الثاني، السنة السادسة، ١٩٨٠، ص ٦١٦.

(٥) د.مصطفى عادل طالب، الوسيط في الخدمة المدنية، الجزء الثاني، دار السنهوري - بغداد، ٢٠١٦، ص ٣٩-٤٠.

و يذهب إتجاه ثاني يمثله الأستاذ (د.غازي فيصل مهدي) إلى أن (التنبيه) لاتعد عقوبة مقننة، وهي ليست عقوبة جديدة لم ينص عليها القانون لأن معناها لايتجاوز المعنى اللفظي، حيث لا يقصد به سوى مجرد تنبيه والفتات نظر الموظف إلى الخطأ الذي وقع منه، وإن هناك ما يدعو الإدارة إلى عدم الرضا^(١).

ومن وجهة نظرنا فإن الإتجاه الأول هو الأقرب إلى الصواب، ذلك أن الإدارة قد مارست إختصاصها بصفتها سلطة إنضباطية واختارت عقاب الموظف بعقوبة لم ينص عليها القانون وهو الأمر الذي يجعل (التنبيه) تتصف بأنها عقوبة مقننة. ولا سيما أن الإجراءات التي تتخذها الإدارة بقصد إنضباط الموظف أو إيذائه والإضرار به يقع باطلاً حتى لو كان قد سبقها تحقيق اداري، مادام قد استهدف به مصدره الإيذاء والعقاب، ولأنه ليس من العقوبات الإنضباطية التي نص عليها المشرع.

وفيما يتعلق بالإتجاه الفقهي الثاني نرى بأن الأستاذ (د.غازي فيصل مهدي)، لايعتبر التنبيه عقوبة اصلاً، بل مجرد إجراء إداري تستهدف به الإدارة تذكّر الموظف بوجوب التزام الواجب الوظيفي، وهذا محل انتقاد، فالإدارة تتخذ من التنبيه وسيلة لإيذاء الموظف والإضرار بسمعته أو مركزه الوظيفي، وكذلك فإن الموضوع يتجاوز المعنى اللفظي للمصطلحات، إذ لايجوز استخدام ألفاظ غير التي وردت بالنص للدلالة على العقوبة.

الفرع الثاني

المساس بحقوق الموظف والحاق الأذى به

يعتبر القرار الإداري غير مشروع إذا استهدف غير المصلحة العامة، إذا لم يكن هناك نص، أو غير الأهداف المخصصة إذا نص القانون عليها، وفي هذه الحالة يشوب القرار الإداري عيب الإنحراف بالسلطة وهو ما يتحقق إذا استهدف مصدر القرار مصلحة شخصية له كالإنتقام أو الإضرار بالغير أو تحقيق مصلحة مالية لنفسه أو لغيره^(٢).

(١) د.غازي فيصل مهدي، شرح أحكام قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١، المعد والنشر/صباح صادق جعفر الأنباري، ٢٠٠٦، ص٣٧.

(٢) د.سامي جمال الدين، دعاوى الإدارية / دعوى إلغاء القرارات الإدارية دعاوى التسوية، الطبعة الثانية، منشأة المعارف- الإسكندرية، ٢٠٠٣، ص٣٢٠.

ونية الإضرار أو العقاب، لا تكفي وحدها للقول بأن الإجراء ينطوي عقوبة مقنعة، لأن تعيب القرار لهذا السبب وحده، دون اتصاله بمسلك وظيفي، هو تعيب له بعيب الإنحراف في استعمال السلطة، ولذا يجب في الإجراء الذي ينطوي على عقوبة مقنعة، أن تتجه النية للعقاب عن مسلك وظيفي معين، فيكون هذا الإجراء، قد اتخذ لتحقيق غرض العقاب عن خطأ، لا يمكن تحقيقه قانوناً، إلا بإتباع إجراء آخر، هو إجراء التأديب.

ان العقوبة المقنعة تتميز بأقتران عنصر شخصي فيه بالعنصر الموضوعي الذي يتضمنه، فالعنصر الشخصي يتأسس على نية من اصدر التصرف المطعون ضده بتوقيع عقوبة مقنعة في الاضرار بالموظف في وظيفته، اما العنصر الموضوعي فإنه يتعلق بأثار الاجراء المطعون فيه بان تكون له نفس اثار العقوبة الإنضباطية بحرمان الموظف من بعض حقوقه او مزاياه الوظيفية^(١).

الفرع الثالث

يتخذ العقوبة لدوافع لا علاقة لها بالمصلحة العامة ودون استيفاء الإجراءات والضمانات

التي نص عليها القانون

إذا نسب إلى الموظف ارتكاب مخالفة وظيفية، فإن ثمة إجراءات يجب التزامها قبل تبرئته أو توقيع العقاب عليه، وهذه الإجراءات بمجملها تهدف إلى الوصول إلى الحقيقة، وفي ذلك صالح مؤكد للإدارة، وللموظف على حد سواء. ويتمثل صالح الإدارة في ضبط المخالفة، وتعقب المخطئ ومجازاته، كفاءة لحسن انتظام وأطراد العمل في المرافق العامة. أما عن صالح الموظف فهي تتيح له الذود عما نسب إليه، والدفاع عن نفسه^(٢).

وللإدارة الحق في اتخاذ الإجراءات اللازمة لضمان انتظام ما تقدمه من خدمات للمواطنين وحسن تنفيذ الأنظمة والقوانين. وهي بذلك تستهدف تحقيق المصلحة العامة. ومن الطبيعي أن تتخذ الإدارة، وهي بسبيل تحقيق هذا الهدف العام، بعض الإجراءات التي تتعلق بشؤون

(١) محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص ٥٨١.
(٢) د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مجموعة رسائل الدكتوراه، المطبعة العالمية- القاهرة، بلا سنة نشر، ص ١٧٩.

الموظفين وتمس بالتالي حياتهم الوظيفية. وإذا كانت الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية في هذه المجالات ، فإن وجود هذه السلطة ، ليس معناه ترك أصحاب الشأن لمحض رغبات الإدارة دوّمًا حد لسلطتها في التقدير، وإمّا معناه أن تكون للإدارة سلطة اتخاذ الموقف الذي تراه مناسباً عند تحقق الحالة التي هدف إليها القانون. وعلى هذا الأساس لايجوز للإدارة أن تستخدم الإجراء، إلا في تنفيذ الغرض الذي استهدفه النص القانوني. وهذا يعني أن الإدارة إذا خالفت الهدف من اعطائها سلطة اتخاذ أي إجراء معين لحق موظف ، فإن إجراءها أو قرارها يكون مشوباً بعيب الإنحراف نظراً لمخالفته قاعدة تخصيص الأهداف^(١).

وحق الإدارة في توقيع الجزاء على أحد موظفيها، ليس حقاً مطلقاً، بل هو حق مشروط بأن تتبع الإدارة في توقيعه الإجراءات الإنضباطية التي قررها القانون، حتى يتسنى للموظف من خلالها الدفاع عن نفسه، فإذا خالفت الإدارة ذلك يكون قرارها الصادر بتوقيع الجزاء باطلاً، ذلك لكونه مشوباً بالإنحراف بالسلطة^(٢).

وفي الحقيقة يمكن أن تتخذ العقوبات المقننة طرقاً و وسائل عدة لايمكن الأمام بها جميعاً وذلك بدون اللجوء إلى الطرق الرسمية المعروفة ويبرر التجاء الإدارة إلى مثل هذه العقوبات بأن كثيراً من المخالفات الإدارية أو سلبية الموظف أو عدم تعاونه مع الإدارة قد تكون من نوع طفيف لايمكن إثباته بسهولة ولايستدعي الاتجاه إلى الطرق القانونية^(٣).

المبحث الثاني

الجهة القضائية المختصة بنظرالعقوباتالمقننة

إن تمتع الإدارة بسلطة تقديرية بالنسبة لبعض تصرفاتها لايمكن أن يكون في الدولة القانونية خارج اطار القواعد القانونية التي يجب على الإدارة الالتزام بها. فالسلطة سواء أكانت مقيدة أم تقديرية ليست سوى وسيلة لتطبيق القانون. ومع ذلك فإن خضوع الإدارة للقانون لا يبدو

(١) د.عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري (دراسة مقارنة)، الجزء الأول، الطبعة الأولى، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع-عمان، ١٩٩٦، ص٣٧٢.

(٢) د.عبدالعزیز عبدالمعزم خليفة، الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، الطبعة الأولى، منشأة المعارف-الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص١٠٩.

(٣) د.حمدي امين عبدالهادي، إدارة شؤون موظفي الدولة أصولها وأساليبها، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، ١٩٧٦، ص٢٣٦.

بصورة جلية وواضحة وتثبت قيمته الحقيقية إلا بوجود رقابة قضائية حقيقية. وفي هذا الإطار، يباشر القضاء الإداري رقابة فعالة على مختلف أوجه النشاط الإداري بغية تحقيق التوازن بين مقتضيات تحقيق المصلحة العامة وحماية حقوق وحرريات الأفراد من تعسف الإدارة وتصرفاتها غير المشروعة. والمشرع في تنظيمه تصرفات الإدارة، قد يمنحها اختصاصاً معيناً، ويحدد لها الإجراءات الواجب عليها اتخاذها، تجاه الواقعة، وعلى جهة الإدارة اتخاذ هذا الإجراء دون غيره، وإلا اتصف عملها بعدم المشروعية. ومع ذلك، فإن المشرع في حالات أخرى قد لا يحدد للإدارة الإجراء الواجب اتخاذها تجاه واقعة معينة، مما يترك للإدارة حرية اختيار الإجراء المناسب^(١).

وتمثل رقابة القضاء الإداري الضمانة الأكبر للموظف والتي من خلالها يستطيع أن يطعن في القرار الإداري الذي يحتوي على عقوبة مقنعة في طياته، والتساؤل الذي يثار في هذا السياق: ما هي الجهة القضائية المختصة بالنظر في العقوبات المقنعة في العراق وفي إقليم كردستان-العراق؟

للإجابة على التساؤل المتقدم، سنقوم في هذا المبحث ببيان الجهة القضائية المختصة بنظر العقوبات المقنعة في العراق وإقليم كردستان-العراق وذلك من خلال تقسيمه إلى مطلبين رئيسيين، ندرس في الأول الجهة القضائية المختصة بنظر العقوبات المقنعة في العراق ونكرس المطلب الثاني لبيان الجهة القضائية المختصة بنظر العقوبات المقنعة في إقليم كردستان-العراق، وعلى الشكل الآتي:

المطلب الأول: الجهة القضائية المختصة بنظر العقوبات المقنعة في العراق.

المطلب الثاني: الجهة القضائية المختصة بنظر العقوبات المقنعة في إقليم كردستان-العراق.

(١) د. عادل الطبطبائي، الرقابة القضائية على مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الوظيفية، مجلة الحقوق، تصدرها كلية الحقوق بجامعة الكويت، الطبعة الأولى، السنة السادسة، العدد الثالث، سبتمبر، ١٩٨٢، ص ٧٧-٧٨.

المطلب الأول

الجهة القضائية المختصة بنظر العقوبات المقننة في العراق

صدر قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة (٢٠١٧)^(١)، والذي يعد تنويجاً لعدة مراحل تأريخية مرت بها تكوين و إختصاصات القضاء الاداري في العراق، فقد ولد القضاء الإداري العراقي بالقانون رقم (١٠٦) لسنة (١٩٨٩)^(٢)، وهو قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩)، مما يعني أن العراق كان قبل هذا التاريخ يأخذ بنظام القضاء الموحد والذي بموجبه كان للقضاء العادي الولاية العامة بنظر جميع المنازعات في الدولة بغض النظر عن أطرافها ومهما كان موضوعها فردياً أو إدارياً. ووفقاً للقانون رقم (١٠٦) لسنة (١٩٨٩) تحول

(١) منشور في الوقائع العراقية، العدد (٤٤٥٦) بتاريخ ٢٠١٧/٨/٧. وتنص المادة (٢) منه على أنه: "تسري أحكام قانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) وتعديلاته باستثناء الفقرة (رابعاً) من المادة (٦) منه، على مجلس الدولة المنصوص عليه في المادة (١) من هذا القانون. وتحل تسمية (مجلس الدولة) محل (مجلس شوري الدولة) أينما وردت في التشريعات".

(٢) كان القضاء الإداري في العراق قبل صدور القانون رقم (١٠٦) لسنة (١٩٨٩) من دول القضاء الموحد، إذ كان للقضاء العادي ولاية عامة في الفصل في جميع المنازعات سواء كانت إدارية أم فردية، دون النظر إلى أطرافها، والأصل التاريخي لنظام القضاء الموحد يعود لنص المادة (٧٣) من القانون الأساسي العراقي لسنة (١٩٢٥) الذي جاء فيه: "للمحاكم المدنية حق القضاء على جميع الأشخاص في العراق في كل الدعاوى والامور المدنية والجزائية التي تقيمها الحكومة العراقية او تقام عليها". وقد أكدت العديد من النصوص التشريعية الولاية العامة للمحاكم ومنها: المادة (٢٩) من قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة (١٩٦٩) المعدل على أنه: "تسري ولاية المحاكم على جميع الأشخاص الطبيعية والمعنوية بما في ذلك الحكومة وتختص بالفصل في المنازعات والجرائم كافة إلا ما استثنى منها بنص خاص".

للمزيد من التفاصيل حول تطور القضاء الاداري في العراق ، ينظر: د. عصمت عبدالمجيد بكر، مجلس الدولة، الطبعة الاولى، دار الكتب العلمية، بيروت، ٢٠١١، ص ٢٤ وما بعدها. وكذلك: د. مازن ليلو راضي، القضاء الاداري، الطبعة الأولى، دهبوك، ٢٠١٠، ص ٩٤ وما بعدها. وكذلك: د. عصام عبدالوهاب البرزنجي، مجلس شوري الدولة وميلاد القضاء الاداري العراقي، مجلة العلوم القانونية، تصدرها كلية القانون في جامعة بغداد، المجلد التاسع، العدد الأول والثاني، ١٩٩٠، ص ١١٤ وما بعدها. وكذلك: م.م. حوراء حيدر ابراهيم و م.م. نبراس عبد الكاظم وني، التنظيم القانوني للقضاء الإداري العراقي في ظل قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، بحث منشور في مجلة جامعة ذي قار، المجلد (١٢)، العدد (٣)، ايلول ٢٠١٧، ص ١٠٠ وما بعدها.

العراق من النظام القضائي الموحد إلى نظام القضاء المزدوج والذي انشأ بموجبه قضاء إداري مستقل عن القضاء العادي^(١).

بذلك يمكننا القول بأن مجلس شوري الدولة السابق قد مر بعد تشكيله بالقانون رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) ولحين صدور قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة (٢٠١٧) بالعديد من المراحل، حيث كانت تجرى تعديلات في قانون المجلس بين الحين والآخر، كان اخرها قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣)^(٢)، الذي جاء بتغييرات مهمة فيما يخص عمل المجلس وتنظيمه^(٣) واختصاصاته، فعلى صعيد تشكيلات المجلس، استحدث المحكمة الإدارية العليا كجهة طعن في أحكام محكمة القضاء الاداري ومحكمة قضاء الموظفين، وغير من تسمية (مجلس الانضباط العام) وجعلها (محكمة قضاء الموظفين)، ونص على انشاء عدة مراكز لكل من محكمة القضاء الاداري ومحكمة قضاء الموظفين^(٤).

(١) د.ماهر صالح علاوي الجبوري و د.عصام عبدالوهاب البرزنجي و د.ابراهيم طه الفياض، توزيع الاختصاص بين القضاء العادي والقضاء الاداري وحسم اشكالات التنازع بينهما، ندوة فكرية عقدت في بيت الحكمة، قسم الدراسات القانونية ضمن سلسلة المائدة الحرة (٤٠)، آذار 1999، ص ٣١.

(٢) منشور في الوقائع العراقية، العدد (٤٢٨٣) بتاريخ ٢٩/٧/٢٠١٣.

(٣) نصت المادة (٢) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣): "أولاً: يتكون المجلس من الآتي: أ- الهيئة العامة. ب- هيئة الرئاسة. ج- الهيئة المتخصصة. د- المحكمة الإدارية العليا. هـ- محاكم قضاء الإداري. و- محاكم قضاء الموظفين".

(٤) حيث نصت المادة (٥) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣) على تشكيل أربع مناطق لكل من محكمة القضاء الاداري ومحكمة قضاء الموظفين، وعلى النحو الآتي:

أ- المنطقة الشمالية وتشمل المحافظات نينوى وكركوك وصلاح الدين ويكون مركزها مدينة الموصل.

ب- منطقة الوسط وتشمل المحافظات بغداد والانبار وديالى وواسط ويكون مركزها في مدينة بغداد.

ج- منطقة الفرات الاوسط وتشمل المحافظات كربلاء والنجف وبابل والقادسية ويكون مركزها في الحلة.

د- المنطقة الجنوبية وتشمل محافظات ذي قار والمثنى والبصرة وميسان ويكون مركزها في مدينة البصرة.

وقد نصت المادة (٧/ ثانياً) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣) على أنه: "يجوز عند الإقتضاء تشكيل محاكم اخرى للقضاء الإداري ولقضاء الموظفين في مراكز المحافظات بيان يصدره وزير العدل، بناء على اقتراح من هيئة الرئاسة وينشر في الجريدة الرسمية".

ويحمد موقف المشرع العراقي بهذا الصدد، فضمانة حق التقاضي تتطلب تسهيل وتوفير إمكانية اللجوء إلى القضاء بأقل التكاليف وأقصر وقت ممكن، وهذا ما تجسد في هذه المادة، على عكس ما كان موجوداً في السابق، إذ كان مقر محكمة قضاء الموظفين (مجلس الانضباط العام سابقاً) ومحكمة القضاء الاداري في العاصمة بغداد، مما شكل عائقاً أمام مواطني وموظفي المحافظات الأخرى لممارسة حق التقاضي وإقامة الدعوى، لأن العامل المكاني هنا يكون سبباً لزيادة مصاريف المتقاضين منها مصاريف النقل واستغراق أوقات

ويتضح مما تقدم، ان التعديلات التي اجراها قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة في مجال تنظيم هيكلية القضاء الاداري في مجلس شوري الدولة، تعديلات اتجهت بالاتجاه الصحيح وعلى نحو ضاهى به غيره من قوانين التعديلات السابقة، لأنه عمد على اكتمال درجات التقاضي، فضلا عن توحيد جهة الطعن في احكام القضاء الاداري بأنشاء المحكمة الادارية العليا كمحكمة تمييز على احكام محكمة القضاء الاداري ومحكمة قضاء الموظفين ، فضلا عن استحداثه محاكم جديدة للقضاء الاداري وقضاء الموظفين^(١).

ويمارس مجلس الدولة في العراق اختصاصاته القضائية من خلال ثلاثة محاكم ، وهي المحكمة الادارية العليا و محاكم قضاء الموظفين ومحاكم القضاء الاداري^(٢).

وتعد محكمة قضاء الموظفين الجهة القضائية المختصة بالنظر في الدعاوى التي تنشأ بين الموظف والادارة بسبب العلاقة الوظيفية، اذ تمارس اختصاصاتها في الرقابة على أعمال الإدارة المتعلقة بشؤون الوظيفة العامة عن طريق ما تصدره من أحكام ، وبالتالي تقوم بدور فعال في حماية حقوق الموظفين الناشئة عن تطبيق قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة (١٩٦٠) المعدل و القوانين والأنظمة التي تحكم العلاقة بين الموظف والجهة الإدارة، وهي في الوقت ذاته جهة مختصة ومرجعاً للطعن في القرارات الإدارية المتعلقة بفرض العقوبات الإنضباطية على الموظف^(٣).

الموظف. يُنظر في ذلك: القاضي الدكتور عثمان ياسين علي، الإشكالية الإجرائية في قضاء الموظفين (إشكالية الدعوى وإقامتها) (دراسة تحليلية مقارنة)، بحث منشور في مجلة القانون والسياسة، مجلة أكاديمية نصف سنوية محكمة تصدر عن كلية القانون والعلوم السياسية جامعة صلاح الدين-أربيل، السنة السادسة عشرة، العدد(٢٣)، المجلد الأول، أيار، ٢٠١٨، ص٢١٦.

(١) م.م. حوراء حيدر ابراهيم و م.م. نراس عبد الكاظم وني، مصدر سابق، ص١٠٢.

(٢) تنص المادة (٧/رابعاً) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣) على أنه "تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في صحة الأوامر والقرارات الإدارية الفردية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام التي لم يعين مرجع للطعن فيها بناء على طلب من ذي مصلحة معلومة وحالة ممكنة، ومع ذلك فالمصلحة المحتملة تكفي ان كان هناك ما يدعو إلى التخوف من الحاق الضرر بذوي الشأن". وبما أن اختصاصات هذه المحكمة تخرج عن نطاق دراستنا، اذ لا تختص محكمة القضاء الإداري في الدعاوى التي تتعلق بالخدمة الوظيفية كون ذلك من اختصاص محكمة قضاء الموظفين ، ومن ثم في حالة إقامة الدعوى أمام محكمة القضاء الإداري فتزد الدعوى. ينظر في ذلك: قرار محكمة القضاء الإداري المرقم ٧/إداري / ٢٠٠٤ الصادر في ٢٢/٣/٢٠٠٤. أشار إليه: د.مصطفى عادل طالب، مصدر سابق، ص٢٦٥.

(٣) وسام رزاق فليح، الطعن في أحكام محكمة قضاء الموظفين في العراق/ دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة القانونية للدراسات والبحوث القانونية، جامعة ذي قار، العدد(١٠)، ايلول ٢٠١٥، ص١٥٧.

واستناداً لذلك، تستمد محكمة قضاء الموظفين اختصاصاتها من خلال مصدرين رئيسيين:

الأول / قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة (١٩٩١) المعدل:

وفقاً لقانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة (١٩٩١) المعدل فإن محكمة قضاء الموظفين هي جهة اعتراض على قرارات فرض العقوبات الإنضباطية، وما تملكه المحكمة بهذا الصدد يتمثل بالنظر إلى الاعتراضات التي يقدمها الموظف المعاقب بإحدى العقوبات الإنضباطية المنصوص عليها في المادة (٨) من القانون المذكور وللمحكمة أن تصدق قرار فرض العقوبة أو يخفضها أو يلغيها. فضلاً عن ذلك فليس للمحكمة الحكم بالتعويض عن الأضرار وإنما للموظف المتضرر اللجوء إلى القضاء العادي للمطالبة بالتعويض^(١).

الثاني / قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة (١٩٦٠) المعدل أو القوانين أو الأنظمة التي

تحكم العلاقة بين الموظف والجهة التي يعمل فيها:

تختص محكمة قضاء الموظفين بالنظر في الدعاوى التي يقيمها الموظف على الحكومة مدعياً بحقوق نشأت عن تطبيق قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة (١٩٦٠) المعدل أو القوانين أو الأنظمة التي تحكم العلاقة بين الموظف والجهة التي يعمل بها استناداً إلى نص المادة (٧/تاسعاً /أ) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣) والجدير بالذكر، أن عبارة حقوق الخدمة المدنية لدى محكمة قضاء الموظفين توسعت لتشمل كل إخلال بالمركز القانوني للموظف، فضلاً عن ذلك فالمحكمة لا تكتف بالنظر إلى الدعاوى الناشئة عن قانون الخدمة المدنية، بل تمد اختصاصاتها لتشمل دعاوى أخرى ناشئة عن تطبيق القوانين أو الأنظمة التي تحكم العلاقة بين الموظف والجهة التي يعمل فيها وقرارات مجلس قيادة الثورة (المنحل)، لأن قانون الخدمة المدنية لم يعد المصدر الوحيد لحقوق الموظف إذ توجد معه تشريعات متعددة تضمنت حقوقاً للموظفين لا يصح تركها في قبضة الإدارة من دون رقيب^(٢)، منها على سبيل المثال قانون رواتب موظفي الدولة رقم (٢٢) لسنة (٢٠٠٨) المعدل.

(١) وبذلك قضت محكمة قضاء الموظفين بـ((ان اعتراض المميرة يعد خارج اختصاصات مجلس الانضباط العام، وبامكان المميرة مراجعة الدوائر ذات العلاقة لاثبات حقاها في المحاكم المدنية للمطالبة بالتعويض ان شاءت بعد ذلك بعد اثبات الضرر.....)). ينظر: قرارها بالرقم (٣٧٤ / م / ٢٠٠٨) في (٢٠ / ٤ / ٢٠٠٩) والمصادق عليه من قبل الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة بصفتها التمييزية بالرقم ١٦٣ / انضباط / تمييز / ٢٠٠٩ في ٢٤ / ٦ / ٢٠٠٩. قرارات وفتاوي مجلس شوري الدولة لعام ٢٠٠٩، ص ٣٧٣ - ٣٧٤.

(٢) د.نجيب خلف احمد و د. محمدعلي جواد كاظم، القضاء الإداري، الطبعة الرابعة، مكتبة يادكار-سليمانية، ٢٠١٤، ص ١٠٩.

ويجدر بنا التساؤل: هل تنظر محكمة قضاء الموظفين في الطعون المقدمة ضد القرارات الإدارية المتضمنة عقوبات مقننة بصفتها تهدر حقاً من الحقوق الوظيفية أم تنظر في تلك الطعون كما تنظر في الطعون ضد القرارات الإدارية المتضمنة احدي العقوبات الانضباطية؟ وماذا لو اقترنت العقوبة المقننة بعقوبة انضباطية فرضت على الموظف نتيجة ارتكابه مخالفة وظيفية؟

فالإجابة على هذين التساؤلين لها أهمية خاصة، ذلك أن الاجراءات التي تتبعها محكمة قضاء الموظفين تختلف فيما اذا كانت الدعوى من قضايا الخدمة المدنية أو كونها من قضايا العقوبات الانضباطية، فمن الناحية الاجرائية تتبع المحكمة قواعد قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة (١٩٦٩) المعدل بالنسبة لقضايا الخدمة المدنية، بينما تطبق قانون اصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة (١٩٧١) المعدل على قضايا العقوبات الانضباطية^(١). فضلاً عما سبق، يشترط لقبول الطعن أمام محكمة قضاء الموظفين في قضايا العقوبات الانضباطية أن يكون الطاعن قد تظلم من قرار فرض العقوبة لدى الجهة التي أصدرتها وذلك خلال (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ التبليغ بالقرار^(٢)، بينما قضايا الخدمة المدنية التي تُثار أمام محكمة قضاء الموظفين فإنها لا تحتاج إلى تقديم تظلم لقبول الدعوى أمام المحكمة.

وللإجابة على التساؤلين المذكورين، ومن خلال استقراء أحكام محكمة قضاء الموظفين، نجد بأنها قد استقرت على نظر العقوبات المقننة كونها من الموضوعات التي تتعلق بجانب حقوق الخدمة المدنية للموظف، اذ دأبت محكمة قضاء الموظفين على النظر في العقوبات المقننة باعتبار هذه الأخيرة ذات علاقة بحقوق الخدمة المدنية، حيث قضت في إحدى أحكامها ((إن نقل المدعية كان لمقتضيات المصلحة العامة ومصلحة التلاميذ والإدارة وليس عقوبة إدارية وقد

(١) اذ تنص المادة (١٥ / خامساً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة (١٩٩١) المعدل على أنه: "يراعي مجلس الانضباط العام عند النظر في الطعن أحكام قانون اصول المحاكمات الجزائية وما يلاءم وأحكام هذا القانون وتكون جلساته سرية".

(٢) وعلى الجهة المذكورة البت بهذا التظلم خلال (٣٠) يوماً من تاريخ تقديمه وعند عدم البت فيه رغم انتهاء المدة يعد رفضاً للتظلم ومن ثم يقدم الطعن لدى محكمة قضاء الموظفين خلال (٣٠) يوماً من تاريخ تبليغ الموظف برفض التظلم حقيقةً أو حكماً. يُنظر: المادة (١٥ / ثانياً و ثالثاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة (١٩٩١) المعدل.

اتخذ هذا الإجراء لتهدئة الوضع المتأزم في المدرسة ..،،،، ولكن نقل المدعية كان في المنطقة الكائنة في نفس القاطع، وحيث أن الإدارة وتبعاً لسلطتها التقديرية أن تنقل الموظف على الوجه الذي تراه مناسباً من مكان إلى آخر دون أن يكون له حق التمسك بمكان معين لأنه منوط توزيع الموظفين مكانياً من إطلاقات سلطة الإدارة في إدارة شؤون الوظيفة وتبعاً لحاجتها وتحقيقها للمصلحة العامة^(١).

وبهذا الصدد قضت المحكمة الإدارية العليا بـ ((حيث أن النقل حصل في صورة العقوبة المقنعة وإنه واقع من محافظة بغداد إلى محافظة ميسان وهي غير المحافظة التي تسكن فيها المدعية مما يلحق اضراراً جسيمة بالمدعية. وحيث أن المقتضى القانوني أن يكون جزاء المخالفة الإنضباطية هو العقوبة الإنضباطية والتي يتعين ان تكون متناسبة مع الفعل الذي يقترفه الموظف وماتحقق عنه من نتيجة^(٢))). وفي قرار آخر لها قضت بـ ((وحيث أنه لا يوجد سند قانوني يجيز للمدعى عليه نقل الموظف دون درجته الوظيفية وتخصيصه المالي ما لم توفر له الجهة المنقول إليها تلك الدرجة والتخصيص المالي^(٣))).

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا هذا الأمر في قراراتها، وقضت ((ولصعوبة تطبيق هذا الأمر واستحالته من حيث الإقامة والمعيشة والنواحي الأمنية في ظل الظروف الحالية التي تعيشها المنطقة المنقول إليها ورغم أن النقل سلطة تقديرية بيد الدائرة إلا أن الإدارة ملزمة بتطبيق تلك السلطة بما لا يلحق الضرر بالموظف، وحيث ان هذا النقل قد الحق ضرراً بالميز عليه ولم يستند إلى أسباب معتبرة لذلك يعد تعسفاً في استعمال السلطة^(٤))).

(١) ينظر: قرار محكمة قضاء الموظفين بالرقم ٧١ / إنضباط / ٢٠١٢-١٥٦ / مدنية / ٢٠١١ في ٢٦ / ١ / ٢٠١٢. وزارة العدل، مجلس شوري الدولة، قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لعام ٢٠١٢، ص ٢٩١-٢٩٢.

(٢) ينظر: قرار المحكمة الإدارية العليا بالرقم ٤٨٧ / قضاء موظفين / تمييز / ٢٠١٣ في ١٤ / ٨ / ٢٠١٤. وزارة العدل، مجلس شوري الدولة، قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لعام ٢٠١٤، ص ٣٠٣.

(٣) ينظر: قرار المحكمة الإدارية العليا بالرقم ٦٦١ / قضاء موظفين / تمييز / ٢٠١٤ في ١٤ / ٨ / ٢٠١٤. وزارة العدل، مجلس شوري الدولة، قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لعام ٢٠١٤، ص ٣١٦.

(٤) ينظر: قرار الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة العراقي بصفحتها التمييزية بالرقم ١٢٦ / إنضباط / تمييز / ٢٠٠٨ في ١٩ / ٥ / ٢٠٠٨. وزارة العدل، مجلس شوري الدولة، قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لعام ٢٠٠٨، ص ٤١٩.

ومن خلال هذه القرارات، يتبين لنا أن الأصل في القرارات التي تحمل عقوبات مقنعة أنها قرارات إدارية تتضمن إساءة استعمال سلطة اتخاذ إجراء إداري داخلي كالنقل أو غيره، فهنا تدخل هذه القرارات في نطاق اختصاصات محكمة قضاء الموظفين في مجال حقوق الموظفين المستمدة من القوانين والأنظمة والتعليمات التي تحكم العلاقة الوظيفية بين الموظف وجهة الإدارة.

وبخصوص التساؤل الثاني، يرى بعض الباحثين^(١) بأن محكمة قضاء الموظفين تنظر في العقوبات المقنعة التي صدرت بمقتضى توقيع عقوبة انضباطية باعتبارها تدخل ضمن نطاق اختصاصات محكمة قضاء الموظفين في مجال العقوبات الانضباطية المستمدة من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة (١٩٩١) المعدل عند رقابته لقرار العقوبة الانضباطية. ونحن بدورنا نختلف مع هذا الرأي ونرى بأن القرارات المتضمنة عقوبة مقنعة تنظرها محكمة قضاء الموظفين باعتبارها تلك القرارات تتعارض مع حقوق الخدمة المدنية للموظف سواء من الناحية المادية أو المعنوية، ولايغير من هذه الصفة كون العقوبة المقنعة قد جاءت بمقتضى عقوبة انضباطية أو قررتها الإدارة بناءً على توصية اللجنة التحقيقية المشكلة وفق القانون.

وفي ذلك قضت الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة العراقي بصفحتها التمييزية على أن: ((.....ولما كان القرار المطعون فيه يرتب ضرراً للمدعية، ويعد عقوبة مبطنة رغم ان المدعى عليه قد وجه اليها عقوبة لفت النظر، وحيث ان للادارة سلطة تقديرية في نقل الموظف متى ما وجدت ان مصلحة العمل تقتضي بذلك، الا ان هذه السلطة مقيدة بعدم الاضرار بالموظف وان لاتكون عقوبة مخفية، اذ ان لها الحق في عقوبة الموظف المخالف وفقاً لاحكام القانون، الا ان النقل بمثابة العقوبة ليس له سند من القانون، وحيث ان نقل المدعية الى مدرسة خارج منطقة عملها بحجة قيامها بتدريس مواد اختصاصها يؤدي الى الاضرار بها مادياً بتخلية الشقة التي تسكنها، وان تطلب الامر نقلها فيكون ضمن منطقة سكنها ولعدم جواز فرض عقوبتين على الموظف لفعل واحد عليه. قرر تصديق الحكم المميز (...))^(٢).

(١) ينظر في ذلك: م.م. أحمد طالب حسين الجعيفري، العقوبات الوظيفية المقنعة التي تفرض على الموظف العام، مجلة واسط للعلوم الانسانية، كلية القانون، جامعة واسط، المجلد الثامن، العدد العشرين، السنة ٢٠١٢، ص ٣٦٣.

(٢) ينظر: قرار الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة العراقي بصفحتها التمييزية بالرقم (١٥٣) انضباط/ تمييز / (٢٠٠٨) في (٢٣/ ٦ / ٢٠٠٨). وزارة العدل، مجلس شورى الدولة، قرارات وفتاوي مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٨، ص ٤٣٦.

المطلب الثاني

الجهة القضائية المختصة بنظر العقوبات المنقعة في إقليم كردستان - العراق

بعد التحولات الكبيرة التي شهدتها الإقليم في مختلف نواحي الحياة السياسية والإقتصادية والإجتماعية وما تبعد ذلك من زيادة تدخل الدولة في مختلف النشاطات داخل المجتمع، وبالتالي زيادة اختصاصاتها وتعدد الأجهزة الإدارية فيها، فكان لابد من وجود جهة قضائية متخصصة تقوم بالرقابة على أعمال الإدارة، لكي توازن بين امتيازات السلطة العامة وهي تمارس نشاطها وحماية حقوق وحرريات الأفراد تجاه الإدارة. الا ان ذلك لايعني ان الرقابة القضائية على أعمال الإدارة تعني اخضاع جميع ما يصدر عنها من اعمال وقرارات للرقابة، اذ المفروض ان الإدارة تستهدف تحقيق المصلحة العامة، وأنها تقوم باختصاصاتها وفقاً للقانون، لذا فإن الرقابة القضائية تكون عند تقديم طعن بقرار أو عمل إداري جاء مخالفاً للقانون^(١).

وقد شكل إتباع النظام الفيدرالي في العراق في دستور سنة (٢٠٠٥) الأرضية المناسبة لوجود مجلس شورى لإقليم كردستان-العراق وقضاء إداري متخصص قادر على صياغة تشريعات الإقليم والنظر في مشروعية قرارات الإدارة وموافقتها لها. وبعد صدور قانون مجلس الشورى لإقليم كردستان-العراق رقم (١٤) لسنة (٢٠٠٨)^(٢)، وقد سار المشرع في إقليم كردستان على نهج المشرع العراقي متبعاً نظام القضاء المزدوج. ليتسني لمواطني الإقليم لأول مرة الإحتكام إلى القضاء الإداري للطعن في القرارات الإدارية غير المشروعة أمام المحكمة الادارية^(٣) وإتاحة الفرصة لموظفي الإقليم أن يطعنوا لدى هيئة إنضباط موظفي الإقليم في القرارات الصادرة بحقهم من رؤسائهم بالإضافة إلى إختصاصات المجلس المتعلقة بإبداء الرأي والمشورة ومنها ما يتعلق بصياغة التشريعات^(٤).

(١) د.نجيب خلف احمد و د. محمد علي جواد كاظم، مصدر سابق، ص ١١٧.

(٢) منشور في وقائع كردستان، العدد (٩٣) بتاريخ ٢٠٠٨/١٢/١.

(٣) ينظر: المادتين (١٢ و ١٣) منقانونمجلس الشورى لإقليم كردستان- العراق رقم (١٤) لسنة (٢٠٠٨).

(٤) د.مازن ليلو راضي، القضاء الإداري، مصدر سابق، ص ١٣٤.

وعلى غرار محكمة قضاء الموظفين العراقي، تختص هيئة انضباط موظفي الاقليم^(١) بنوعين من الاختصاصات، أولى هذه الاختصاصات تتصل بالمنازعات الناشئة بين الموظفين ودوائهم فيما يتعلق بتطبيق قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة (١٩٦٠) المعدل، حيثورد في قانون مجلس الشورى لاقليم كوردستان-العراق ما نصه: "أولاً: تنظر هيئة انضباط موظفي الإقليم في الدعاوي التي يقيمها الموظف بموجب أحكام قانون الخدمة المدنية"^(٢). ونرى بأن هذا النص لا يستوعب جميع المنازعات التي تنشأ بين الموظف والادارة، فقد ذكرت المادة المذكورة قانون الخدمة المدنية فقط، في حين، وكما سبق القول، فان حقوق الخدمة المدنية لا توجد في قانون الخدمة المدنية فحسب، بل تشمل كل حقوق الخدمة الوظيفية الواردة في التشريعات الكوردستانية والعراقية النافذة في الاقليم، وبناءً عليه، ندعو المشرع الكوردستاني الى ان يحذو حذو المشرع العراقي في اشارته للدعاوى المتعلقة بحقوق الخدمة المدنية لتشمل أي منازعة نشأت عن تطبيق قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة (١٩٦٠) المعدل أو القوانين أو الأنظمة التي تحكم العلاقة بين الموظف والجهة التي يعمل بها^(٣).

ومن قبيل هذه الدعاوي ما يتعلق بالمنازعات التي يختص بالنظر فيها هيئة إنضباط موظفي الإقليم في هذا المجال، المنازعات الخاصة بالرواتب والمخصصات المستحقة للموظفين واحتساب القدم للترقية بسبب الحصول على شهادات الاختصاص الجامعية واجتياز الدورات التدريبية واحتساب مدة ممارسة المهنة عند التعيين أو إعادة التعيين والقرارات الخاصة بالتعيين أو الترفيع

(١) الجدير بالذكر أن تسمية (هيئة انضباط موظفي الاقليم) محل انتقاد دائم من قبل الباحثين، لأن التسمية الحالية تعبر عن اختصاص الهيئة في مجال العقوبات الانضباطية فقط، في حين تشمل اختصاص الهيئة أيضاً النظر في الدعاوى المتعلقة بالحقوق والخدمة المدنية، ونرى أن من الأفضل قيام المشرع في الإقليم بتغيير تسمية هيئة إنضباط موظفي إقليم كوردستان، وتسميته بـ(محكمة قضاء الموظفين في إقليم كوردستان) أسوةً بما قام به المشرع العراقي في التعديل الخامس لعام ٢٠١٣ لقانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥) لعام ١٩٧٩ المعدل. ينظر في ذلك: القاضي الدكتور عثمان ياسين علي، مصدر سابق، ص٢٠٧. وكذلك: ريزان سعيد حمه شريف، إختصاصات القضاء الإداري في إقليم كوردستان-العراق/دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون والسياسة، جامعة السليمانية، ٢٠١٤، ص٧٢.

(٢) ينظر: المادة (٢٠) منقانونمجلس الشورى لإقليم كوردستان-العراق رقم (١٤) لسنة (٢٠٠٨).

(٣) ينظر: (المادة ٧ / تاسعاً أ) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣).

أو منح العلاوات أو الإستغناء عن الخدمة في فترة التجربة أو إعادة الموظف المرفع إلى وظيفته السابقة في فترة التجربة و مكافأة نهاية الخدمة والإستقالة الخ^(١).

ويتمثل الاختصاص الثاني لهيئة انضباط موظفي الاقليم في النظر في الطعون المقدمة ضد العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في المادة (٨) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة (١٩٩١) المعدل^(٢).

وفي هذا السياق، تُثار نفس التساؤلات التي أشرنا إليها لدى تطرقنا للجهة القضائية المختصة بالنظر في العقوبات المقنعة في العراق، وفيما اذا كانت هيئة انضباط موظفي الاقليم تنظر في القرارات التي تحتوي العقوبات المقنعة بصفتها من قضايا الخدمة المدنية أو باعتبارها من قضايا العقوبات الانضباطية؟

وتزداد أهمية الاجابة على هذا التساؤل بالنسبة لاقليم كوردستان، ولا سيما أن القرارات التي تصدرها هيئة انضباط موظفي الاقليم في مجال الطعون في العقوبات الانضباطية تعد باثة^(٣) بخلاف قراراتها في مجال طعون حقوق الخدمة المدنية، اذ تكون قابلة للطعن فيها أمام الهيئة العامة لمجلس شوري الاقليم^(٤).

(١) د. مازن ليلو راضي، مجلس شوري اقليم كوردستان-العراق تنظيمها اختصاصاته، بحث منشور في مجلة جامعة السليمانية، العدد ٣٦، ٢٠٠٩، ص ١٤٥.

(٢) حيث نصت المادة (٢١) أولاً) من قانون مجلس الشوري لإقليم كوردستان-العراق رقم (١٤) لسنة (٢٠٠٨) على أنه: "أولاً: تنظر هيئة انضباط موظفي الإقليم في الاعتراضات المقدمة من قبل ذوى العلاقة بخصوص العقوبات الواردة في قانون انضباط موظفي الدولة وأيقانوناً خريحل محله".

(٣) ينظر: المادة (٢١) ثانياً) من قانون مجلس الشوري لإقليم كوردستان-العراق رقم (١٤) لسنة (٢٠٠٨). وقد انتقد الباحثون موقف المشرع الكوردستاني بهذا الصدد، ذلك أن الموظف يفقد طريقاً من طرق الطعن و يؤدي ذلك إلى تقليل ضمانات الموظف في التقاضي ولاسيما مبدأ التقاضي على درجتين، عليه ندعو المشرع الكوردستاني بتعديل النص المذكور ويسمح للطعن بأحكام هيئة إنضباط موظفي الإقليم أمام الهيئة العامة لمجلس شوري الاقليم. ينظر في ذلك: د. مازن ليلو راضي، مجلس شوري اقليم كوردستان-العراق تنظيمها اختصاصاته، مصدر سابق، ص ١٤٤. وكذلك: ريزان سعيد حمه شريف، مصدر سابق، ص ٧٨.

(٤) ينظر: المادة (٢٠) من قانون مجلس الشوري لإقليم كوردستان-العراق رقم (١٤) لسنة (٢٠٠٨). اذ تمارس الهيئة العامة في مجلس شوري اختصاصات محكمة التمييز المنصوص عليها في قانون النظر في الطعن من القرارات الصادرة من المحكمة الادارية والطعون المقدمة من الموظفين فيقرارات هيئة انضباط موظفي الاقليم المتعلقة بأحكام قانون الخدمة المدنية ، وتتخذ

من خلال استقرائنا للتطبيقات القضائية في إقليم كردستان، نجد ان هيئة إنضباط موظفي اقليم كردستان قد استقرت على النظر في العقوبات المقننة بصفتها من قضايا حقوق الخدمة المدنية، وقد قضت الهيئة بهذا الصدد ((فقد تبين بأن المدعى عليه الثاني إضافة لوظيفته متعسف في مسألة أمر نقل المدعي وذلك لانضباطه والتزامه بواجباته الوظيفية وحرصه على مراعاة المصلحة العامة سيما وان المدعي حصل على الشكر والتقدير وقد خفض من مخصصاته مما يؤثر على ظروف حياته المعيشية لذا فإن المدعى عليه إضافة لوظيفته قد مارس صلاحياته القانونية بشكل مغاير للقانون لذا يستوجب معه إلغاء أمر نقله وان الوظيفة التي نقل إليه لايتماشع اختصاصه الوظيفي عليه))^(١). وعلى نفس المنوال، قضت الهيئة في قرار آخر: ((وما أن قرار النقل الموظف يجب ان تستند مقتضيات المصلحة العامة إلى أسباب تذكر في أمر النقل لذا فان دعوى المدعي له سند من القانون وان الامر الاداري المذكور فيه تعسف في استعمال الحق ومخالف لنص احكام المادة (٣٦) السادسة والثلاثون من قانون الخدمة المدنية النافذ في الاقليم مما يستوجب إلغائه))^(٢).

وفي نفس السياق، جاء في قرار هيئة انضباط موظفي الاقليم: ((تبين أن المدعية قد مارست صلاحياتها و واجباتها الوظيفية ضمن الحدود المقررة وفق القانون واعفاء المدعية من المنصب وان كان ضمن صلاحية الوزير أو رئيس الدائرة ونظراً لكون الاجراءات المتخذة بحق المدعية معتمدة على قرار اللجنة بإعفائها من منصبها بشكل نوعاً من العقوبة المقننة والتي تمت على أساس توصية لجنة تحقيقية مشكلة خلافاً للقانون لذا فإن هذا القرار مخالف للقانون لذا فإن دعوى المدعية لها سند من القانون وفيه نوع من التعسف في ممارسة السلطة التقديرية للإدارة مما يستوجب إلغائها))^(٣).

الهيئة العامة قراراتها بأغلبية عدد الأعضاء الحاضر بنواذ تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي فيها الرئيس. يُنظر في ذلك: المادة (٤) من قانون مجلس الشورى لإقليم كردستان-العراق رقم (١٤) لسنة (٢٠٠٨).

(١) يُنظر: قرار هيئة إنضباط موظفي الإقليم بالرقم ٥١ / الهيئة الإنضباطية / ٢٠١٥ في ٢٤ / ٥ / ٢٠١٥. (غير منشور).

(٢) يُنظر: قرار هيئة إنضباط موظفي الإقليم بالرقم ٣٥ / الهيئة الإنضباطية / ٢٠١٧ في ٢٣ / ٥ / ٢٠١٧. (غير منشور).

(٣) يُنظر: قرار هيئة إنضباط موظفي الإقليم بالرقم ١٠٤ / الهيئة الإنضباطية / ٢٠١٥ في ٤ / ١١ / ٢٠١٥. (غير منشور).

بناءً على ما تقدم، يتبين لنا أن الجهة القضائية المختصة بالنظر في العقوبة المقنعة هي هيئة إنضباط موظفي الإقليم في مجال الخدمة المدنية، ذلك أن معظم صور العقوبات المقنعة تنشأ عن العلاقة الوظيفية بين الموظفين ودوائرهم، والجهة المختصة بنظر المنازعات المتعلقة في هذه المجال هي هيئة إنضباط موظفي الإقليم وفقاً لقانون مجلسشوربإقليمكوردستان- العراق رقم (١٤) لسنة (٢٠٠٨).

وفي بعض الأحيان، تقوم الإدارة باللجوء الى العقوبات المقنعة بناء على توصيات اللجان التحقيقية المشكلة وفقاً لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة (١٩٩١) المعدل، وهنا يثار التساؤل الآتي: هل أن توصية اللجان التحقيقية باتخاذ اجراءات قد تنطوي على عقوبات مقنعة تغير من الوصف الذي يسبغ على القضية وتحولها من قضية من قضايا حقوق الخدمة المدنية الى قضية من قضايا العقوبات الانضباطية؟

للإجابة على هذا التساؤل، يمكننا أن نورد العديد من التطبيقات القضائية بهذا الصدد، إذ قضت الهيئة العامة لمجلس شورى الإقليم في قرار تمييزي لها على أنه: ((حيث أن البند /ثانياً من المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل قد الرم اللجان التحقيقية المشكلة بموجب هذا القانون بحصر توصياتها (أما بعدم مساءلة الموظف وغلقت التحقيق أو بفرض احدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون)، وحيث أن مضمون القرار المطعون فيه يتجسد في اعفاء المدعي من منصبه ونقله إلى قائممقامية مركز السليمانية وهي مسائل لايجوز للجنة التحقيقية التوصية بها لأنها لاتعد عقوبات إنضباطية، وهي بذلك قد تجاوزت حدود اختصاصاتها المحددة قانوناً، الامر الذي يقدر في القيمة القانونية لهذه التوصيات، وبذلك يكون القرار صدر بالاستناد إلى مالا يسوغ قانوناً الاستناد إليه، فيفقد بذلك سند القانوني فضلاً عن ان القرار المطعون قد جاء خالياً من أسبابه ويكون بذلك معيباً في ركن السبب فيه من هاتين الجهتين، مما يستدعي إلغاءه))^(١).

وقضت هيئة انضباط موظفي الإقليم على أنه: ((تم نقل المدعي إستناداً إلى محضر اللجنة التحقيقية ولأن نقل الموظفين ليس بعقوبة لكي يتم تشكيل اللجنة التحقيقية بخصوص ذلك

(١) يُنظر: قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الإقليم بالرقم ١٠ / الهيئة العامة / إنضباطية / ٢٠١٨ في ٢٠١٨/٢/١٣. (غير منشور).

وعند مخالفة الموظف يتم معاقبته بموجب توصية من تلك اللجنة لذا فإن المدعى عليه إضافة لوظيفته بإصداره الأمر المتضمن نقل خدمات المدعي كان متعسفاً في استعمال سلطاته مما يستوجب الحكم بإلغاء الأمر الإداري المشار إليه^(١). وفي ذات المعنى، قضت الهيئة في قرار آخر: ((تبين بأنه تم نقل المدعي من وظيفته بناءً على توصية من اللجنة التحقيقية وحيث أن نقل الموظف ليس بالعقوبة حتى يتم بناءً على توصية اللجنة التحقيقية بل ان نقل الموظف من صلاحيات رئيس الدائرة ويتم لتنظيم الامور الادارية لذا فان الامر الاداري المرقم الصادر عن المدعى عليه لا يستند إلى سبب صحيح لأنه استند على توصية من لجنة تحقيقية وبذلك يكون القرار الإداري المذكور معيباً في ركن السبب مما يستوجب إلغائه^(٢))).

نستنتج من كل ما سبق، وبناءً على القرارات القضائية الآتية الذكر، أن اللجان التحقيقية التي تشكلها الإدارة وفقاً لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة (١٩٩١) المعدل تنحصر مهامها في إطار هذا القانون، حيث أن القانون^(٣) قد ألزم اللجان التحقيقية بحصر توصياتها اما بعدم مساءلة الموظف وغلط التحقيق أو بفرض احدي العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون، وبالتالي لا يمكنها التوصية باتخاذ اجراءات بحق الموظف مما يخرج عن اختصاصها، ويقع باطلاً توصية اللجنة التحقيقية بنقل الموظف على سبيل العقوبة أو اعفائه من منصبه وغير ذلك.

المبحث الثالث

معايير العقوبات المقنعة و اتجاهات القضاء الإداري بشأنها

تتمتع الإدارة بالسلطة التقديرية في إتخاذ الإجراءات الإدارية الداخلية بحق الموظف وذلك بهدف تحقيق المصلحة العامة، ولما كانت فكرة المصلحة العامة مرنة و واسعة وفضفاضة فقد استخدمتها جهة الإدارة أحياناً للمصلحة العامة، وفي أحيان أخرى أستعملتها لأجل المصلحة الشخصية، فكان لا بد من تدخل القضاء للرقابة على تلك السلطة للحد منها والسهر على رعايتها لصالح المرفق العام وضمانة وحصانة للموظف إزاء السلطة التقديرية للإدارة^(٤).

(١) ينظر: قرار هيئة إنضباط موظفي الإقليم بالرقم ٩٨ / الهيئة الإنضباطية / ٢٠١٥ في ٢٠١٥/٧/٧. (غير منشور).
(٢) ينظر: قرار هيئة إنضباط موظفي الإقليم بالرقم ١٤٢ / الهيئة الإنضباطية / ٢٠١٥ في ٢٠١٥/١٠/٢٧. (غير منشور).
(٣) ينظر: المادة (١٠ / ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة (١٩٩١) المعدل.
(٤) د. بشير علي باز، مصدر سابق، ص ١٦٦.

غير أن الكشف عن القصد الحقيقي لجهة الإدارة لا يكون سهلاً في كل الأحوال، ولذلك اتجه القضاء الإداري إلى الاعتماد على بعض المعايير التي بواسطتها يحاول الكشف عن حقيقة الإجراء المتخذ من قبل الإدارة، إذ يستند القضاء الإداري على تلك المعايير وذلك لمعرفة الدافع على اتخاذ الإجراء الإداري وفيما إذا كان لمقتضيات تنظيم المرفق العام أو إذا كان النية على إيقاعه عقاب الموظف، ففي هذه الحالة الأخيرة عدَّ عقوبة مقنعة.

ولعلّ ذلك ما يثيره موضوع العقوبة المقنعة، هو تحديد معياره، لأنه هو الذي يبين الحدود بين ما يجوز وما لا يجوز للإدارة عند اتخاذ إجراء من إجراءات الإدارة الداخلية، وبصفة خاصة النقل والندب وغيرهما من الإجراءات^(١). وبناءً عليه، نتساءل: ما هي المعايير التي تلجأ إليها القضاء الإداري للكشف عن العقوبات المقنعة؟

للإجابة على هذا التساؤل، ومن استقرائنا للتطبيقات القضائية في العراق وإقليم كردستان- العراق، نجد بأنه هناك ثلاثة معايير تستند إليها القضاء الإداري للكشف عن العقوبات المقنعة، وسوف نتطرق في هذا المبحث إلى هذه المعايير، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول: معيار تحديد نية الإدارة.

المطلب الثاني: معيار جسامه الأثر المترتب على الإجراء الإداري.

المطلب الثالث: معيار إقتران العقوبة المقنعة بفرض إحدى العقوبات الإنضباطية.

المطلب الأول

معيار تحديد نية الإدارة

تستخدم الإدارة أحياناً سلطتها التقديرية في إنزال العقوبة الإنضباطية على الموظف، فتنحرف عن الغرض الذي يستهدفه القانون وهو المصلحة العامة، تلك المصلحة التي من أجلها شرع الإنضباط الوظيفي، وينصرف وجه الإنحراف بالسلطة في هذه الصورة، إلى استخدام السلطة

(١) د. محمد فاروق محمود، الجزء التأديبي المقنع، مجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، المجلد (٣٠)، العدد (٦٠)، الرياض، ٢٠١٤، ص ٦٨. بحث متاح على العنوان الإلكتروني الآتي:

<http://www.repository.nauss.edu/> Last visited 25/4/2018

الإنضباطية في سبيل تحقيق هدف الإنضباط الإداري، وسيلة غير تلك المقررة قانوناً والتي تأخذ شكل العقوبات المقننة تحت ستار الإجراءات الإدارية الداخلية^(١).
فلا تعترف السلطة التقديرية للإدارة، لا يعنى الاعتراف لها بسلطة تحكمية أو تعسفية، بل يتعين استخدامها لامتلاك السلطة في حدود المشروعية، وذلك وفقاً لاعتبارات العدل والمصلحة العامة، ففي كثير من الأحيان تصدر الإدارة قراراتها الإدارية من خلال الصلاحيات التقديرية التي تتمتع بها، وقد تستغل الإدارة هذه الصلاحيات الممنوحة لها بموجب القوانين والأنظمة لتتحرف بها عن المصلحة العامة، وذلك لتحقيق مآرب شخصية أو غير مشروعة، حيث يشكك هذا التصرف انحرافاً بغاية القرار الإداري عن المصلحة العامة، ومن ثم ما كان قرار الإدارة معيباً بعدما مشروعية لانحرافها في استعمال السلطة، ومستوجبا للإلغاء^(٢).

بموجب هذا المعيار يحاول القضاء الإداري تحديد نية الإدارة من اتخاذها لقرارها، وما إذا كانت تهدف به إنزال العقاب بالموظف والحاق الأذى به أم مجرد استخدام سلطتها الرئاسية في تنظيم المرفق العام، بهدف تمكينه من أداء عمله بانتظام واطراد^(٣).

(١) د. بشير علي باز، مصدر سابق، ص ١٥٠.

(٢) د. عمر عبد الرحمن البوريني، عيب الانحراف بالسلطة ماهيته، أساسه، حالات تهفيضه اجتهاد محكمة العدل العليا الأردنية، مجلة الحقوق فصلية علمية محكمة، تصدرها عن مجلس النشر العلمي-جامعة الكويت، السنة الواحد والثلاثون، العدد 4، ٢٠٠٧، ص ٤٢٥ ما بعدها.

(٣) د. عادل الطبطبائي، النقل... متى يعتبر عقوبة تأديبية مقننة، مصدر سابق ص ١٧٢. ويذهب البعض إلى أن القضاء الإداري يقوم بثلاث خطوات للكشف عن نية الإدارة والغاية التي استهدفتها من إتخاذها الإجراء الإداري، وهي:

- معرفة النتيجة التي تريد الوصول إليها وكيفية تحقيقها باستعمال القرار الإداري، والغاية المتوخاة من هذه المرحلة التي يمكن تحديدها ومعرفتها من خلال محل القرار الذي أصدرته أو بواسطة الآثار القانونية والمادية التي أرادت الإدارة أن يربتها القرار الإداري عند اتخاذها.
- تحديد الإجراء الإداري الذي يتعين على الإدارة القيام به لتحقيق هذا الهدف، ويمكن للقضاء الإداري الارتكاز إلى القوانين والأنظمة النافذة لتحديد الإجراء القانوني المنظم والمنصوص عليه.
- قيام الإدارة بالتأكد من الإجراء الإداري الذي لجأت إليه واستعملته بشكل مغاير للإجراء القانوني المنصوص عليه. ينظر في ذلك: د. محمد جمال الذنبيات، اختصاص محكمة العدل العليا الأردنية في الرقابة على قرارات النقل، بحث منشور في مجلة الحقوق، مجلة فصلية علمية محكمة تصدرها عن مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، العدد ٢، السنة ٢٩، ٢٠٠٥، ص ٢٥٧.

ويتضح مما تقدم، أن القضاء الإداري يقوم بالبحث عن الأسباب التي جعلت الإدارة تتخذ الإجراء، وذلك لمعرفة ما إذا كانت الإدارة تهدف إلى المحافظة على المصلحة العامة للمرفق العاماً وعقاب الموظف. فإذا كانت الأسباب واقعية أو قانونية من

طبيعة تأديبية ثبتت الصفة العقابية للإجراء المتخذ^(١)، أما إذا كانت الأسباب من طبيعة رئاسية يقتضيها العمل في المرفق فإن القرار لا يعدو أن يكون مجرد إجراء تنظيمي ولو كان ذلك في غير مصلحة الموظف^(٢). وبلا شك فإن الاستعانة بهذا المعيار يقتضي بذل الجهد للكشف عن النية الحقيقية في اتخاذ القرار، إذ لا بد من فحص الظروف المعاصرة لاتخاذ القرار والظروف السابقة عليه، إذا كان لها علاقة به، كما ينبغي فحص سبب القرار وغايته، للكشف عن النية الحقيقية لاتخاذ، وفيما إذا كان قد صدر بنية توقيع الجزاء؟ أم صدر بنية تنظيم سير العمل في المرفق العام؟ وفي الحالة الأخيرة يعتبر الإجراء من الإجراءات الإدارية الداخلية التي تملكها جهة الإدارة^(٣).

وقد دأب القضاء الإداري في العراق وفي إقليم كردستان-العراق إلى الإقرار بالسلطة التقديرية للإدارة في إتخاذها للإجراءات الإدارية الداخلية طالما كان ذلك بهدف تنظيم سير العمل في المرفق العام، وبهذا الصدد، قضت الهيئة العامة في مجلس الدولة العراقي بأن: ((وحيث أن نقل الموظف من مكان إلى آخر من أجل حفظ الأمن وانتظام سير المرفق العام يدخل ضمن المصلحة العامة التي تقدرها الإدارة))^(٤). وقضت أيضاً: ((كما أن الإدارة حرة في تغيير مكان عمل الموظف طالما كانت الغاية من ذلك تحقيق المصلحة العامة))^(٥).

(١) د. مصطفى عفيفي، مصدر سابق، ص ١٠٦.

(٢) د. عادل الطبطبائي، النقل.. متى يعتبر عقوبة تأديبية مقننة، مصدر سابق، ص ١٧٤.

(٣) د. منصور ابراهيم العتوم، المسؤولية التأديبية الموظف العام (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، مطبعة الشرق و مكتبتها، عمان، ١٩٨٤، ص ١٣٨.

(٤) ينظر: قرار الهيئة العامة في مجلس شوري الدولة في العراق بصفته التمييزية بالرقم ٣٠٦ / إنضباط / تمييز / ٢٠١٢ في ٢٠١٢/١٠/١١. وزارة العدل، مجلس شوري الدولة، قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لعام ٢٠١٢، ص ٢٥٩.

(٥) ينظر: قرار الهيئة العامة في مجلس شوري الدولة في العراق بصفته التمييزية بالرقم ١٧ / إنضباط / تمييز / ٢٠١٣ في ٢٠١٣/٢/٧. وزارة العدل، مجلس شوري الدولة، قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لعام ٢٠١٣، ص ٢٩٦.

وفي قرار اخر، في نفس السياق، قضت الهيئة العامة في مجلس شوري الدولة: ((لأن نقل الموظف من مكان عمل إلى اخر سلطة تقديرية للإدارة تستعملها على الوجه الذي تراه مناسباً وبما يتفق ومصلحة العمل))^(١). وأيضاً قضت: ((وحيث ان النقل بين اقسام المديرية العامة من صلاحية المدير العام المختص وهو سلطة تقديرية يتطلبها تنظيم عمل المرفق العام في الدولة))^(٢).

وقد انتهج القضاء الإداري في إقليم كردستان-العراق نفس نهج القضاء الإداري العراقي حيث قضت هيئة إنضباط موظفي الإقليم بأن: ((حيث لم يثبت من أوراق هذه الدعوى ووقائعها ما يفيد ان قرار النقل المطعون فيه كان يستهدف معاقبة المدعي بل جاء استجابة لتقرير وحدة الاشراف المعنية وتقديراً لمقتضيات المصلحة العامة))^(٣)، وكذلك قضت: ((نقل المدعي جاء منسجماً ومتفقاً مع الصلاحيات للمدعي عليه وحيث للادارة السلطة التقديرية بنقل الموظفين ولا سيما وانه لم ينقص من راتبه ومخصصاته))^(٤).

وكذلك قضت: ((وحيث ان نقله قدتم بناءً على المصلحة العامة وذلك لاهمال وتقصير المدعي في أداء واجباته الوظيفية ولعدم نقص راتبه ومخصصاته وحيث أن من حق رئيس الدائرة نقل الموظف ضمن دائرته وان ذلك لايعتبر تعسفاً مادام النقل يستند إلى أسباب معتبرة ولايعتبر الموظف متضرراً من هذا النقل طالما كان محتفظاً بمركزه الوظيفي لذا فإن المدعى عليه إضافة لوظيفته غير متعسف في ممارسة صلاحياته القانونية))^(٥).

(١) ينظر: قرار المحكمة الإدارية العليا بالرقم ١٦٣ / قضاء موظفين / تمييز / ٢٠١٤ في ٢٠١٤/٧/١٦. وزارة العدل، مجلس شوري الدولة، قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لعام ٢٠١٤، ص ٢٥٩.

(٢) ينظر: قرار الهيئة العامة في مجلس شوري الدولة العراقي بصفتها التمييزية بالرقم (١٨٢) / انضباط / تمييز / (٢٠٠٨) في (١٨ / ٩ / ٢٠٠٨). وزارة العدل، مجلس شوري الدولة، قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لعام ٢٠٠٨، ص ٤٥١.

(٣) ينظر: قرار الهيئة العامة في مجلس شوري إقليم كردستان بصفتها التمييزية بالرقم ٨٥ / الهيئة العامة / إنضباطية / ٢٠١٥ / ٢٠ / ٢٠١٥ / ٥ / ٢٠ (غير منشور).

(٤) ينظر: قرار هيئة إنضباط موظفي الإقليم بالرقم ٣١ / الهيئة الإنضباطية / ٢٠١٥ في ٢٠١٥/٤/٧ (غير منشور).
(٥) ينظر: قرار هيئة إنضباط موظفي الإقليم بالرقم ١١٦ / الهيئة الإنضباطية / ٢٠١٥ في ٢٠١٥/٩/١٤ (غير منشور).

وقضت هيئة إنضباط موظفي الإقليم: ((أن المدعى عليه إضافة لوظيفته استعمل سلطته التقديرية لغرض تحقيق المصلحة العامة لذا فإن الاجراءات المتخذة بحق المدعي جاء صحيحاً وموافقاً للقانون وأن المدعى عليه غير متعسف في استعمال سلطته تجاه المدعي وانها ضمن حدود صلاحيته لذا فان دعوى المدعي لاسند له من القانون))^(١). وبذات المعنى قضت بأن: ((تبين بأن اعفاء المدعية من منصبها ونقلها إلى شعبة أخرى ضمن صلاحيات المدعى عليه إضافة لوظيفته بغية توزيع الاعمال الوظيفية ولايوجد تعسف في القرار لذا فان دعوى المدعية ليس لها سند قانوني))^(٢).

إن هذه القرارات القضائية قد أعترفت للإدارة بالسلطة التقديرية في إتخاذ الإجراءات الإدارية الداخلية طالما كان الإجراء قد تم بناءً على المصلحة العامة، و اتضحنا بأن القضاء الإداري سواء في العراق وفي إقليم كردستان-العراق قد انتهجا نفس النهج وذلك بالمصادقة على القرارات الإدارية التي تتضمن إجراءات إدارية داخلية تم إتخاذها بهدف تنظيم سير المرفق العام. وقد حظي الانحراف في استعمال الإجراءات الإدارية الداخلية بصورة عامة والانحراف في القرارات التي ينطوي على عقوبة مقنعة بصورة خاصة بإهتمام القضاء الاداري عند ممارستها للرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية الخاصة بالموظفين^(٣). حيث تصدى القضاء الإداري في العراق للعديد من القرارات الإدارية التي تجاوزت فيها الإدارة للسلطة التقديرية، وقضت: ((حيث أن المدعي (المميز عليه) يسكن وعائلته في محافظة بغداد وحيث ان نقله إلى محافظة ميسان قد الحق ضرراً مادياً به فيما يتعلق بتكاليف الذهاب والاياب والسكن ومصاريف العيش وضرراً معنوياً بالابتعاد عن عائلته وحيث ان النقل هو سلطة تقديرية للإدارة إلا ان تلك السلطة غير مطلقة وتخضع لرقابة القضاء وحيث ان المدعى عليه (المميز) قد تجاوز حدود سلطته التقديرية وحيث ان محكمة قضاء الموظفين تصدت لهذا الامر بالإلغاء))^(٤).

(١) يُنظر: قرار هيئة إنضباط موظفي الإقليم بالرقم ٩٦ / الهيئة الإنضباطية / ٢٠١٧ في ٢٨/١١/٢٠١٧. (غير منشور).

(٢) يُنظر: قرار هيئة إنضباط موظفي الإقليم بالرقم ٦٨ / الهيئة الإنضباطية / ٢٠١٧ في ٨/١١/٢٠١٧. (غير منشور).

(٣) د.محمد جمال الذنبيات، مصدر سابق ، ص٢٥٥.

(٤) يُنظر: قرار المحكمة الإدارية العليا بالرقم ٣٤٥ / قضاء موظفين / تمميز / ٢٠١٣ في ٢٨/١١/٢٠١٣. وزارة العدل، مجلس شوري الدولة، قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لعام ٢٠١٣، ص٣٢٩.

وقضت أيضاً: ((ان المدعى عليه قد تجاوز حدود سلطته التقديرية في نقل المدعي من مقر الكلية في بغداد إلى ميسان، حيث جاء فيه أن نقل الموظف من بغداد إلى ميسان قد الحق به ضرراً مادياً يتعلق بتكاليف النقل والسكن والمعيشة واضراراً معنوية تتعلق بالإبتعاد عن عائلته ووحدتها وصعوبة نقلها معه، وحيث ان تلك السلطة التقديرية غير مطلقة وتخضع إلى رقابة القضاء وقد وجد المجلس ان المدعى عليه قد تجاوز حدود سلطته التقديرية وفق وقائع الدعوى في نقل المدعي من مقر الكلية في بغداد إلى ميسان وفق ما تقدم ويؤثر قرار النقل انحرافاً في استخدام تلك السلطة))^(١).

وعلى صعيد القضاء الإداري في إقليم كردستان-العراق، قضت هيئة إنضباط موظفي الإقليم: ((كما أن قرار المدعى عليه لا يستند إلى أسباب قانونية صحيحة لإعفاء المدعي من منصب مسؤول الشؤون القانونية في الدائرة لذا فإن قرار المدعى عليه إضافة لوظيفته بإعفاء المدعي من منصبه فيه تعسف في استعمال السلطات تجاه المدعي مما يستوجب الغاء القرار المطعون فيه))^(٢).

ومن خلال التطبيقات القضائية السالفة الذكر، يتضح أن القضاء الإداري يحاول تحديد قصد الإدارة من اتخاذها لقرارها وما إذا كانت تهدف به إلى إنزال العقاب بالموظف، أم مجرد استعمال سلطتها في تنظيم المرفق العام بهدف تمكينه من أداء عمله بانتظام واضطراب. فإعتبرت القرار الإداري بمثابة العقوبة المقننة اذا تبين للمحكمة من ظروف الأحوال وملابساتها ان نية الإدارة اتجهت الى عقاب الموظف.

المطلب الثاني

معيار جسامة الأثر المترتب على الإجراء الإداري

يقتضي هذا المعيار البحث عن النتائج التي خلفها القرار الذي اتخذته الإدارة ،
وموجبها نظر القضاء إلى المدد جسامة الآثار الناجمة عن القرار ومقدار الضرر اللاحق بالموظف. ويشترط أن

(١) ينظر: قرار محكمة قضاء موظفين بالرقم ١٦٣/١٦٣/تمميز/٢٠١٤ في ٢٠١٥/٧/١٦، أشار إليه: القاضي لفته هامل العجيلي، قضاء المحكمة الإدارية العليا، الطبعة الأولى، مطبعة الكتاب-بغداد، ٢٠١٦، ص ٣٥٢-٣٥٣.
(٢) ينظر: قرار هيئة إنضباط موظفي الإقليم بالرقم ٦٠ / الهيئة الإنضباطية/ ٢٠١٧ في ٢٠١٧/١٠/١٧. (غير منشور).

يكونا الضرر على قدر معين من الخطورة والجسامة كيتسبغ بالصفة التأديبية على القرار التي ينطوي على عقوبة مقنعة^(١).

والاصل ان عنصر جسامة المساس بالمرکز القانوني للموظف او الانتقاص منه يتطلب أن يكون على نحو مؤثر في مستقبله، فإن تمثلت في فقد بعض المزايا المادية للوظيفة، بحيث ينتج عنها نتائج ضارة بصورة واضحة فإنها تكون عقوبة مقنعة، أما إذا اتضح أن الأجراء لم يترتب عليه ضرر فإنه يكون إجراءً إدارياً داخلياً مشروفاً قصد به حسن سير العمل في المرفق، فهذا المعيار لا ينظر إلى النية من اتخاذ الإجراء أو قصد الإدارة من اتخاذه ولكن يعول على آثار الأجراء وهي النتائج التي ترتبت على اتخاذ هذا الإجراء^(٢). وقد استقرت أحكام القضاء الإداري العراقي علنا بتضرر الموظف العام مادياً ومعنوياً من النقل، يشكك لقرينة علنا تحراف الإدارة في استعمال سلطتها التقديرية، و في ذلك قضت محكمة قضاء الموظفين: ((لا يجوز نقل الموظف من محافظة إلى محافظة أخرى إذا ترتب على النقل ضرراً بالموظف. وحيث أن الموظف يسكن وعائلته في محافظة بغداد وحيث ان نقله إلى محافظة ميسان قد الحق ضرراً مادياً به فيما يتعلق بتكاليف الذهاب والإياب والسكن ومصاريف العيش وضرراً معنوياً بالابتعاد عن عائلته وحيث ان النقل هو سلطة تقديرية للإدارة الا ان تلك السلطة غير مطلقة وتخضع لرقابة القضاء وحيث ان الإدارة قد تجاوز حدود سلطته التقديرية وحيث ان محكمة قضاء الموظفين تصدت لهذا الأمر بالإلغاء^(٣))).

وفي نفس السياق، قضت الهيئة العامة في مجلس شوري الدولة: ((لان الوظيفة العامة هي تكليف وطني يستهدف القائمون بها تحقيق المصلحة العامة وبالتالي فان نقل المميز واعادته الى موقعه الاول جاء بناءً على مقتضيات مصلحة العمل ولم يلحق ضرراً مادياً بالمميز طالما احتفظ بدرجة و عنوانه الوظيفي وحيث ان النقل من المسائل التقديرية يعود تقديرها الى الجهة الادارية التي اصدرته^(٤))). وكذلك قضت: ((حيث أن أمر نقل الموظف من دائرة إلى أخرى يقع ضمن السلطة التقديرية للإدارة لضمان سير المرفق العام إلا أن تلك السلطة غير مطلقة وإنما

(١) د. عادل الطبطبائي، النقل.. متى يعتبر عقوبة تأديبية مقنعة، مصدر سابق، ص ١٧٣.

(٢) د. محمد النحاس محمد حسن، مصدر سابق، ص ١٢٤.

(٣) ينظر: قرار محكمة قضاء الموظفين بالرقم ٣٤٥/٣٤٥/٢٠١٣ في ٢٨/١١/٢٠١٣، أشار إليه: القاضي لفته هامل العجيلي، مصدر سابق، ص ٣١٧-٣١٨.

(٤) ينظر: قرار الهيئة العامة في مجلس شوري الدولة العراقي بصفتها التمييزية بالرقم ١٦٨/ انضباط/ تمييز / ٢٠٠٨ في ١٨/ ٨/ ٢٠٠٨. وزارة العدل، مجلس شوري الدولة، قرارات وفتاوي مجلس شوري الدولة لعام ٢٠٠٨، ص ٤٤١.

مقيدة بحدود المصلحة العامة وعدم التعسف في استخدام هذا الحق، وحيث أن أمر نقل المدعي من محافظة بغداد إلى محافظة بابل بعيداً عن أهله ومنطقة سكنه يكلفه اجوراً ومصاريف مما يجعل من الأمر المذكور بمثابة عقوبة مقننة الأمر الذي يستلزم إلغاءه^(١). وكذلك قضت الهيئة العامة في مجلس شوري الدولة: ((ذلك أن المميز اصدر الأمر الإداري المرقم (٣٧٥٥) في ٢٠٠٨/٣/٥ المتضمن نقل المميز عليه من مقر عمله في محافظة بغداد إلى محافظة صلاح الدين ولصعوبة تطبيق هذا الأمر واستحالتة من حيث الإقامة والمعيشة والنواحي الأمنية في ظل الظروف الحالية التي تعيشها المنطقة المنقول إليها ورغم أن النقل سلطة تقديرية بيد الدائرة إلا أن الإدارة ملزمة بتطبيق تلك السلطة بما لايلحق الضرر بالموظف، وحيث أن هذا النقل قد الحق ضرراً بالمميز عليه ولم يستند إلى أسباب معتبرة لذلك يُعد تعسفاً في إستعمال السلطة^(٢))).

وعلى صعيد القضاء الإداري في إقليم كردستان قضت هيئة إنضباط موظفي إقليم كردستان: ((وحيث ان نقله قد تم بناءً على المصلحة العامة وذلك لاهمال وتقصير المدعي في أداء واجباته الوظيفية ولعدم نقص راتبه ومخصصاته وحيث أن من حق رئيس الدائرة نقل الموظف ضمن دائرته وان ذلك لا يعتبر تعسفاً مادام النقل يستنداً إلى أسباب معتبرة ولايعتبر الموظف متضرراً من هذا النقل طالما كان محتفظاً بمركزه الوظيفي لذا فإن المدعى عليه غير متعسف في ممارسة صلاحياته القانونية^(٣)). وفي قرار آخر قضت: ((والتي لاتنسجم مع العنوان الوظيفي للمدعية ولتضرر المدعية من أمر نقلها ولعدم أخذ المدعى عليه إضافة لوظيفته بنظر الاعتبار العنوان الوظيفي ولعدم وجود المصلحة العامة فيما يتعلق بأمر نقل المدعية وبذلك فإن أمر النقل يخرج عن السلطة التقديرية للدائرة^(٤))).

(١) ينظر: قرار الهيئة العامة في مجلس شوري الدولة العراقي بصفتها التمييزية بالرقم ٧٣/ إنضباط/تميز ٢٠١٢/ في ٢٠١٢/٤/٢٦. وزارة العدل، مجلس شوري الدولة، قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لعام ٢٠١٢، ص٢٣٨.

(٢) ينظر: قرار الهيئة العامة في مجلس شوري الدولة العراقي بصفتها التمييزية بالرقم ١٢٦/ إنضباط/ تميز/ ٢٠٠٨ في ٢٠٠٨/٥/١٩. وزارة العدل، مجلس شوري الدولة، قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لعام ٢٠٠٨، ص٤١٨.

(٣) ينظر: قرار هيئة إنضباط موظفي الإقليم بالرقم ١١٣/ الهيئة الإنضباطية/ ٢٠١٥ في ٢٠١٥/١٠/١٣. (غير منشور).

(٤) ينظر: قرار هيئة إنضباط موظفي الإقليم بالرقم ١١٩/ الهيئة الإنضباطية/ ٢٠١٤ في ٢٠١٥/١٠/٢٩. (غير منشور).

يتضح من كل ما تقدم، أن هناك إرتباط وثيق بين المعيارين الأول والثاني، ويكملان بعضهما بعض، إذ يصعب في كثير من الأحيان كشف النية الحقيقية للإدارة دون بحث ودراسة الظروف والملابسات المحيطة بالإجراء الإداري المتخذ، وبالتالي أن معيار جسامته الأثر المترتب على الإجراء الإداري يساعد في الكشف عن النية الحقيقية للإدارة. وما يؤكد رأينا هذا قرار الهيئة العامة لمجلس الشورى في إقليم كوردستان حيث قضت: ((أن قرار نقل المميز.....يدخل ضمن السلطة التقديرية التي تملكها الإدارة، ولم يثبت ان الإدارة قد قصدت فعلاً من عملية النقل الاضرار بمصالح المميز المادية والمعنوية ويكون الطعن في صحة ومشروعية قرار النقل لاسند له في القانون))^(١).

المطلب الثالث

معيار إقتران العقوبة المقنعة بفرض إحدى العقوبات الإنضباطية

تختص السلطة الرئاسية للمرفق العام باتخاذ الإجراءات الإدارية الداخلية بمناسبة تنظيم شؤون الإدارة سواء تلك المتعلقة بسير العمل، كمكان الخدمة أو وقتها، أو ما كان لها علاقة بشؤون الموظفين، كنقل موظف لمصلحة الإدارة ظاهراً، الا أنه قد يتخذ صورة عقوبة مقنعة، فالأصل بالإجراءات الإدارية التي تتخذها السلطة الرئاسية، أنها تتخذ لأغراض تنظيمية بحتة، غير ان الاختصاصات الواسعة للسلطة الرئاسية، قد تغري هذه السلطة على الانحراف ولاسيما في مجال تنظيم المرفق^(٢).

حيث يتعارض ذلك مع أحكام التشريعات الإدارية النافذة، ومنها قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة (١٩٩١) المعدل، فيسعى عندئذ للالتفاف على هذا الحظر القانوني، وذلك من خلال سلطتها التقديرية واختصاصها في إدارة شؤون المرفق الوظيفي، فتلجأ إلى اصدار القرارات الإدارية ذات الطبيعة العقابية. ذلك إن توقيع عقوبة إنضباطية وأخرى

(١) ينظر: قرار الهيئة العامة لمجلس شوري الإقليم بصفتها التمييزية بالرقم ١٠٨/الهيئة العامة/إنضباطية/٢٠١٦ في ٢٠١٦/١١/١٤. (غير منشور).

(٢) د.عبدالقادر الشخيلي، مشكلة ازدواج الجزاء التأديبي، مجلة العدالة، يصدرها مركز البحوث القانونية في وزارة العدل، العدد الرابع، السنة الخامسة (تشرين الأول -تشرين الثاني- كانون الأول)، ١٩٧٩، ص١٠٩٥.

مقنعة بسبب مخالفة وظيفية، في نفس الوقت، أو في وقت متقارب يثير الشك بأن الإجراء الثاني قد جاء كعقوبة عما اقترفته الموظف، كأن تقوم الإدارة بإنذار الموظف ثم نقله مكانياً^(١). وبهذا الصدد قضت الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة بصفتها التمييزية: ((ولما كان القرار المطعون فيه يترتب ضرراً للمدعية، ويعد عقوبة مقننة علماً بالرغم من أن المدعى عليه قد وجه إليها عقوبة لفتال النظ، وحيث أن الإدارة سلطة تقديرية في نقل الموظف متى ما وجدته متمسكاً بمصلحة العمل تقتضي ذلك، إلا أنه بعد ما لا يضر بالمدعى عليه، ولا تكون عقوبة مخفية، إذ أن لها الحق في عقوبة الموظف المخالف وفقاً لأحكام القانون، إلا أن النقل بمثابة العقوبة ليس له سند من القانون))^(٢). وقد قضت محكمة قضاء الموظفين: ((وحيث أن النقل حصل في صورة العقوبة المقننة..... وحيث أن المقتضى القانوني أن يكون عقوبة المخالفة الوظيفية هو العقوبة الإنضباطية والتي يتعين أن تكون متناسبة مع الفعل الذي يقترفه الموظف وما تحقق عنه من نتيجة، وحيث أن دائرة المدعية فرضت العقوبة الإنضباطية التي تراها تناسب الفعل الذي ارتكبته المدعية وأن الموظفة اقتنعت بهذه العقوبة ولم تطعن بها فلا يجوز أن تتخذ العقوبة غير صورة العقوبة الإنضباطية التي حددها القانون، ذلك أن القانون حدد العقوبات الإنضباطية وترك للإدارة حرية الفعل الذي يقابل هذه العقوبة))^(٣).

وفي اتجاه مخالف لما ذهب إليه القضاء الإداري العراقي، قضت هيئة انضباط موظفي الإقليم على أن: ((وتبين الأمر الوزاري الصادر من المدعى عليه المتضمن توجيه عقوبة (التوبيخ) إلى المدعي بسبب الأعمال الغير القانونية الذي قام بها المدعي وتجاوزه على صلاحياته واستعمال سلطته الإدارية لمنفعتهم الخاصة لذا فإن قرار نقل المدعي من وظيفته قد جاء تحقيقاً للمصلحة العامة ولا تعسف فيه وبذلك فإن دعوى المدعي لا سند له في القانون))^(٤).

(١) د. منصور إبراهيم العتوم، مصدر سابق، ص ١٦١.

(٢) قرار الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة العراقي بصفتها التمييزية بالرقم ١٥٣/إنضباط-تمييز/٢٠٠٨ في ٢٣/٢٠٠٨، أشار إليه: د. خالد رشيد علي، مفهوم النقل الوظيفي واتجاهات القضاء الإداري العراقي الحديث بشأنه (دراسة مقارنة)، مجلة العلوم القانونية، تصدر عن جامعة بغداد، مجلد ٢٥، العدد الثاني، ٢٠١٠، ص ١٨١-١٨٢.

(٣) قرار محكمة قضاء موظفين بالرقم ٤٨٧/تمييز/٢٠١٣ في ١٨/٨/٢٠١٤، أشار إليه: القاضي لفته هامل العجيلي، مصدر سابق، ص ٢٦٤.

(٤) ينظر: قرار هيئة انضباط موظفي الإقليم بالرقم ١٠٨/الهيئة الإنضباطية/٢٠١٧ في ١٧/١٢/٢٠١٧. (غير منشور).

وبدورنا نرى بأن إتجاه القضاء الإداري العراقي هو الأسلم، ذلك أنه ينسجم مع فكرة عدم إضفاء الطابع العقابي على الإجراءات الإدارية الداخلية، والاتجاه الذي ذهب اليه القضاء الاداري الكوردستاني يعطي المجال للادارة للتعسف في استخدام سلطتها التقديرية، عليه، فإن معيار إقتران العقوبة المقنعة بفرض إحدى العقوبات الإنضباطية قد تبناه القضاء الإداري في العراق. ونرى بأن إتجاه القضاء الإداري في العراق يتفق مع المنطق القانوني السليم، فإقتران العقوبة المقنعة بعقوبة إنضباطية يجعل من الأولى وكأنها عقوبة ثانية وهو أمر مخالف للقانون، ذلك ان اتاحة السلطة للادارة لإستخدام العقوبة الإنضباطية والإجراء الإداري الداخلي إزاء واقعة واحدة تعد إزدواجاً في العقوبة.

الختام

من خلال هذه الدراسة، توصلنا إلى مجموعة من الإستنتاجات التي تكونت من خلالها، وعدد من المقترحات نشير إليهما بإجاز فيما يلي:

أولاً / الإستنتاجات:

١. تطرق الفقه الإداري لمفهوم العقوبات المقنعة وقدمت تعريفات متعددة بشأنها، وقد اتفقت هذه التعريفات على توافر ثلاثة عناصر في الاجراء الاداري المتخذ لتشكيل عقوبة مقنعة، وهذه العناصر تتمثل في أن العقوبة المقنعة ليست من العقوبات الانضباطية المنصوص عليه في القانون على سبيل الحصر، والعنصر الثاني يجد نفسه في ان الإدارة تتخذ من العقوبة المقنعة كوسيلة لإيذاء الموظف وعقابه، أما العنصر الأخير فهو أن فرض العقوبة المقنعة يفتقر للضمانات التي يوفرها القوانين والأنظمة الانضباطية للموظف.

٢. لاتعد القرارات التي تصدرها الإدارة بحق الموظف وتتضمن التقليل من المزايا الوظيفية مجملها منطوية على عقوبة مقنعة، فهذه الأخيرة تتطلب توافر نية الإدارة في إيذاء الموظف وعقابه من خلال الإجراءات الإدارية الداخلية.

٣. تبين لنا بصدد (التنبيه) بأن هناك إتجاهين في الفقه العراقي، الأول يعتبر (التنبيه) من قبيل العقوبة المقنعة، بينما ينفي إتجاه آخر صفة العقوبة المقنعة على (التنبيه). وقد استنتجنا بأن الإتجاه الأول هو الأقرب إلى الصواب، ذلك أن الإدارة في فرضها للـ(تنبيه) قد مارست إختصاصها بصفتها سلطة إنضباطية واختارت عقاب الموظف بعقوبة لم ترد ضمن العقوبات الإنضباطية الواردة على سبيل حصر في قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة (١٩٩١) المعدل، فضلاً عن أن الإدارة قد اتخذت من التنبيه وسيلة لإيذاء الموظف والإضرار بسمعته أو بمركزه الوظيفي.

٤. تمثل رقابة القضاء الاداري الضمانة الأكبر للموظف والتي من خلالها يستطيع أن يطعن في القرار الاداري الذي يحتوي على عقوبة مقنعة في طياته، وقد توصلنا إلى أن الجهة القضائية المختصة بنظر العقوبة المقنعة على المستوى الإتحادي في العراق تتمثل في محكمة قضاء

الموظفين، بينما تمثل هيئة إنضباط موظفي الإقليم الجهة القضائية المختصة على مستوى اقليم كوردستان.

٥. استناداً لقانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣) أن عبارة حقوق الخدمة المدنية لدى محكمة قضاء الموظفين توسعت لتشمل كل إخلال بالمركز القانوني للموظف، فالمحكمة لا تكتف بالنظر إلى الدعاوى الناشئة عن قانون الخدمة المدنية، بل تمد اختصاصاتها لتشمل دعاوى أخرى ناشئة عن تطبيق القوانين أو الأنظمة التي تحكم العلاقة بين الموظف والجهة التي يعمل فيها وقرارات مجلس قيادة الثورة (المنحل)، لأن قانون الخدمة المدنية لم يعد المصدر الوحيد لحقوق الموظف إذ توجد معه تشريعات متعددة تضمنت حقوقاً للموظفين. بينما اقتصر النص في قانون مجلس الشورى لإقليم كوردستان-العراق رقم (١٤) لسنة (٢٠٠٨) بهذا الصدد إلى الإشارة إلى المنازعات الناشئة بين الموظفين ودوائرتهم فيما يتعلق بتطبيق قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة (١٩٦٠) المعدل.

٦. من خلال استقراء أحكام محكمة قضاء الموظفين في العراق وكذلك هيئة إنضباط موظفي الاقليم في كوردستان، نجد بأنها قد استقرت على نظر العقوبات المقنعة بصفتها من قضايا حقوق الخدمة المدنية إذ دأبت محكمة قضاء الموظفين وهيئة انضباط موظفي الاقليم على النظر في العقوبات المقنعة باعتبار هذه الأخيرة ذات علاقة بحقوق الخدمة المدنية، ولايغير من هذه الصفة كون العقوبة المقنعة قد جاءت مقترنة بعقوبة إنضباطية أو قررتها الإدارة بناءً على توصية اللجنة التحقيقية المشكلة وفق القانون.

٧. ان اتجاهات القضاء الاداري سواء في العراق او في اقليم كوردستان، تؤكد على أن اللجان التحقيقية التي تشكلها الادارة وفقاً لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة (١٩٩١) المعدل تنحصر مهامها في اطار هذا القانون، حيث أن القانون قد الزم اللجان التحقيقية بحصر توصياتها اما بعدم مساءلة الموظف وعلق التحقيق أو بفرض احدي العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون، وبالتالي لا يمكنها التوصية باتخاذ اجراءات بحق الموظف مما يخرج عن اختصاصها.

٨. من خلال اتجاهات القضاء الإداري في رقابتها على العقوبات المقنعة، استنتجنا بأن القضاء الإداري يعتمد على ثلاثة معايير أساسية، والتي بواسطتها يحاول الكشف عن حقيقة الإجراء المتخذ من قبل الإدارة، وذلك لمعرفة الدافع على اتخاذ الإجراء الإداري وفيما إذا كان لمقتضيات تنظيم المرفق العام أو إذا كان النية على إيقاعه عقاب الموظف، ففي هذه الحالة الأخيرة عدّ عقوبة مقنعة.

٩. هناك إرتباط وثيق بين معياري تحديد نية الإدارة في اتخاذها للإجراء الإداري ومعياري جسامته الأثر المترتب على الإجراء، وهما يكملان بعضهما البعض، إذ يصعب في كثير من الأحيان كشف النية الحقيقية للإدارة دون بحث ودراسة الظروف والملابسات المحيطة بالإجراء الإداري المتخذ، وبالتالي أن معيار جسامته الأثر المترتب على الإجراء الإداري يساعد في الكشف عن النية الحقيقية للإدارة.

١٠. تبني القضاء الإداري في العراق في قراراته القضائية معيار إقتران العقوبة المقنعة بفرض إحدى العقوبات الانضباطية كمعيار للكشف عن العقوبة المقنعة، فمتى ما اقترن الإجراء الإداري بفرض إحدى العقوبات الانضباطية كان ذلك قرينة على أن هذا الإجراء تم اتخاذه بهدف عقابي ويحوّله إلى عقوبة مقنعة، بينما ذهب اتجاه القضاء الإداري في كوردستان إلى إتاحة الفرصة للإدارة في الجمع بين العقوبة الانضباطية والإجراء الداخلي، وقد استنتجنا بأن اتجاه القضاء الإداري العراقي هو الأسلم، ذلك أنه ينسجم مع فكرة عدم إضفاء الطابع العقابي على الإجراءات الإدارية الداخلية، وكذلك يتفق مع المنطق القانوني السليم، فإقتران العقوبة المقنعة بعقوبة إنضباطية يجعل من الأولى وكأنها عقوبة ثانية وهو أمر مخالف للقانون، ذلك أن إتاحة السلطة للإدارة لإستخدام العقوبة الانضباطية والإجراء الإداري الداخلي إزاء واقعة واحدة تعدّ إزدواجاً في العقوبة.

ثانياً / المقترحات:

١. نوصي مجلس الوزراء الاتحادي ومجلس الوزراء في إقليم كوردستان إلى ضرورة نشر تعميم على مؤسسات ودوائر الدولة يتضمن توجيه هذه المؤسسات والدوائر إلى عدم فرض (التنبية)، ذلك أن فرض (التنبية) ليس له سند في القانون. هذا من جهة. ومن جهة أخرى ضرورة

توجيه مؤسسات ودوائر الدولة الى التأكيد على اللجان التحقيقية التي تُشكل وفقاً لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة (١٩٩١) المعدل ضرورة أن تلتزم بحدود اختصاصاتها في رفع توصياتها للسلطة الرئاسية وفقاً للقانون، وأن تتجنب التوصية باتخاذ اجراءات ادارية داخلية مما يخرج عن اختصاصها.

٢. ندعو المشرع الكوردستاني إلى ان يحذو حذو المشرع العراقي في اشارته للدعاوى المتعلقة بحقوق الخدمة المدنية لتشمل أي منازعة نشأت عن تطبيق قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة (١٩٦٠) المعدل أو القوانين أو الأنظمة التي تحكم العلاقة بين الموظف والجهة التي يعمل بها.

٣. نوصي هيئة انضباط موظفي الاقليم في أن تنتهج نفس نهج القضاء الإداري في العراق في الأخذ بمقياس إقتران العقوبة المقنعة بفرض إحدى العقوبات الإنضباطية كمقياس للكشف عن العقوبة المقنعة، ذلك أن الاتجاه الحالي للقضاء الاداري في كوردستان تتيح الفرصة للادارة في الجمع بين العقوبة الانضباطية والاجراء الداخلي، ويدخل ضمن نطاق الازدواج في العقوبة وهو أمر مخالف للقانون.

المصادر

أولاً / الكتب:

١. د.احمد محمود جمعة، منازعات القضاء التأديبي، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٤.
٢. د.بشير علي باز، الجزاءات التأديبية المقننة للموظف العام/دراسة مقارنة، منشأة المعارف-الإسكندرية، بدون سنة نشر.
٣. د.حمديامين عبدالهادي، إدارة شئون موظفي الدولة أصولها وأساليبها، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، ١٩٧٦.
٤. د.سامي جمال الدين، الدعاوي الإدارية/دعوى إلغاء القرارات الإدارية دعاوى التسوية، الطبعة الثانية، منشأة المعارف-الإسكندرية، ٢٠٠٣.
٥. د.سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب/ دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٥.
٦. د.عادل الطبطبائي، قانون الخدمة المدنية الكويتي الجديد، كلية الحقوق-جامعة الكويت، ١٩٨٣.
٧. د.عبدالعزیز عبدالمنعم خليفة، الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، الطبعة الأولى، منشأة المعارف-الإسكندرية، ٢٠٠٦.
٨. د.عبدالغني بسيوني عبدالله، القضاء الإداري/ قضاء الإلغاء، منشأة المعارف-الإسكندرية، ١٩٩٧.
٩. د.عبدالقادر الشخيلي، القانون التأديبي وعلاقته بالقانونين الإداري والجنائي، دار الفكر، عمان، ١٩٨٣.
١٠. د.عبدالمحسن السالم، العقوبات المقننة بين المشروعية وتعسف الإدارة/ دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، مطبعة الشعب، بغداد، ١٩٨٦.
١١. د.عبدالوهاب البنداري، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام و ذوي الكادرات الخاصة، دار الفكر العربي- القاهرة، بلا سنة نشر.

١٢. د. عثمان سلمان غيلان العبودي، المرشد العملي في مهارات التحقيق الإداري، الطبعة الأولى، الناشر صباح صادق جعفر الأنباري-بغداد، ٢٠٠٨.
١٣. د. عصمت عبدالمجيد بكر، مجلس الدولة، الطبعة الأولى، دار الكتب العلمية، بيروت، ٢٠١١.
١٤. د. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة/ دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع-عمان، ٢٠٠٤.
١٥. د. علي علي كامل، شرعية العقوبات التأديبية للموظف العام/ دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، مكتبة نانسي بدمياط، بلا سنة نشر.
١٦. د. عمر محمد الشويكي، القضاء الإداري/ دراسة مقارنة، الجزء الأول، الطبعة الأولى، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع-عمان، ١٩٩٦.
١٧. د. غازي فيصل مهدي، شرح أحكام قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١، المعد والناشر/صباح صادق جعفر الأنباري، ٢٠٠٦.
١٨. د. مازن ليلو راضي، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، د. هوك، 2010.
١٩. د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مجموعة رسائل الدكتوراه، المطبعة العالمية-القاهرة، بلا سنة نشر.
٢٠. محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦.
٢١. د. محمد النحاس محمد حسن، الجزاءات التأديبية المقنعة/دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية-القاهرة، ٢٠١٠.
٢٢. د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها/دراسة مقارنة، بلا مكان نشر، ١٩٧٦.
٢٣. د. مصدق عادل طالب، الوسيط في الخدمة المدنية، الجزء الثاني، دار السنهوري-بغداد، ٢٠١٦.

٢٤. د. منصور ابراهيم العتوم، المسؤولية التأديبية الموظف العام / دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، مطبعة الشرق و مكتبها، عمان، ١٩٨٤.
٢٥. د. نجيب خلف احمد و د. محمد علي جواد كاظم، القضاء الإداري، الطبعة الرابعة، مكتبة يادكار-سليمانية، ٢٠١٤.

ثانياً / الرسائل والأطاريح:

٢٦. ريزان سعيد حمه شريف، إختصاصات القضاء الإداري في اقليم كردستان-العراق / دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون و السياسة، جامعة السليمانية، ٢٠١٤.
٢٧. عبيد عبدالاله عبدالمجيد سعيد الخالدي، العقوبات التأديبية المقننة، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق-جامعة النهرين، ٢٠٠٢.

ثالثاً / الأبحاث العلمية:

٢٨. م.م. أحمد طالب حسين الجعيفري، العقوبات الوظيفية المقننة التي تفرض على الموظف العام، مجلة واسط للعلوم الانسانية، كلية القانون، جامعة واسط، المجلد الثامن، العدد العشرين، السنة ٢٠١٢.
٢٩. م.م. حوراء حيدر ابراهيم و م.م. نبراس عبد الكاظم وني، التنظيم القانوني للقضاء الإداري العراقي في ظل قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، بحث منشور في مجلة جامعة ذي قار، المجلد (١٢)، العدد (٣)، ايلول ٢٠١٧.
٣٠. د. خالد رشيد علي، مفهوم النقل الوظيفي واتجاهات القضاء الإداري العراقي الحديثة بشأنه / دراسة مقارنة، مجلة العلوم القانونية، تصدر عن جامعة بغداد، مجلد ٢٥، العدد الثاني، ٢٠١٠.
٣١. د. عادل الطبطبائي، الرقابة القضائية على مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الوظيفية، مجلة الحقوق، تصدرها كلية الحقوق بجامعة الكويت، الطبعة الأولى، السنة السادسة، العدد الثالث، سبتمبر، ١٩٨٢.

٣٢. د. عادل الطبطبائي، النقل.. متى يعتبر عقوبة تأديبية مقنعة/ تعليق على حكم دائرة التمييز بمحكمة الاستئناف العليا، مجلة الحقوق، تصدرها كلية الحقوق بجامعة الكويت، الطبعة الثانية، السنة السادسة، العدد الأول، ١٩٩٤.
٣٣. د. عبدالفتاح عبدالحليم عبدالبر، الجزء التأديبي المقنع، مجلة العلوم الإدارية، تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، السنة الخامسة والثلاثون، العدد الثاني، ١٩٩٣.
٣٤. د. عبدالقادر الشخلي، مشكلة ازدواج الجزاء التأديبي، مجلة العدالة، يصدرها مركز البحوث القانونية في وزارة العدل، العدد الرابع، السنة الخامسة (تشرين الأول - تشرين الثاني)، ١٩٧٩.
٣٥. د. عبدالقادر الشخلي، انقضاء الجزاء التأديبي بطريق المحو الإداري، مجلة العدالة، يصدرها مركز البحوث القانونية في وزارة العدل، العدد الثاني، السنة السادسة، ١٩٨٠.
٣٦. القاضي الدكتور عثمان ياسين علي، الإشكالية الإجرائية في قضاء الموظفين (إشكالية الدعوى وإقامتها) (دراسة تحليلية مقارنة)، بحث منشور في مجلة القانون والسياسة، مجلة أكاديمية نصف سنوية محكمة تصدر عن كلية القانون والعلوم السياسية جامعة صلاح الدين - أربيل، السنة السادسة عشرة، العدد (٢٣)، المجلد الأول، أيار، ٢٠١٨.
٣٧. د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، مجلس شورى بالدولة وميلاد القضاء الإداري العراقي، مجلة العلوم القانونية، تصدرها كلية القانون في جامعة بغداد، المجلد التاسع، العدد الأول والثاني، ١٩٩٠.
٣٨. د. عمر عبدالرحمن البوريني، عيب الانحراف السلطة ماهيته، أساسه، حالاته في ضوء اجتهاد محكمة العدل العليا الأردنية، مجلة الحقوق فصلية علمية محكمة، تصدرها عن مجلس النشر العلمي جامعة الكويت، السنة الواحد والثلاثون، العدد 4، ٢٠٠٧.
٣٩. د. مازن ليلوراضي، مجلس شورى إقليم كردستان - العراق تنظيمها واختصاصاته، بحث منشور في مجلة جامعة السليمانية، العدد ٢٦، ٢٠٠٩.
٤٠. د. ماهر صالح علاوي الجبوري و د. عصام عبد الوهاب البرزنجي و د. ابراهيم طه الفياض، توزيع الاختصاص بين القضاء العادي والقضاء الإداري وحسم اشكالات التنازع

بينهما، ندوة فكرية عقدت في بيت الحكمة، قسم الدراسات القانونية ضمن سلسلة المائدة الحرة (٤٠)، آذار 1999.

٤١. د.محمد جمال الذنبيات، اختصاص محكمة العدل العليا الأردنية في الرقابة على قرارات النقل، بحث منشور في مجلة الحقوق، مجلة فصلية علمية محكمة تصدرها عن مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، العدد ٢٥، السنة ٢٩، ٢٠٠٥.

٤٢. د.مصطفى عبدالعزيز الطراونة، النقل التأديبي المقنع في ضوء أحكام الفقه والقضاء الإداري، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والإقتصادية، تصدرها كلية الحقوق-جامعة الإسكندرية، مجلة فصلية محكمة، العدد الأول، ٢٠١١.

٤٣. وسام رزاق فليح، الطعن في أحكام محكمة قضاء الموظفين في العراق/ دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة القانونية للدراسات والبحوث القانونية، جامعة ذي قار، العدد (١٠)، ايلول ٢٠١٥.

رابعاً / موسوعات أحكام القضاء الإداري:

٤٤. وزارة العدل، مجلس شورى الدولة، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٨.
٤٥. وزارة العدل، مجلس شورى الدولة، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٩.
٤٦. وزارة العدل، مجلس شورى الدولة، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٢.
٤٧. وزارة العدل، مجلس شورى الدولة، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٣.
٤٨. وزارة العدل، مجلس شورى الدولة، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٤.
٤٩. القاضي لفته هامل العجيلي، قضاء المحكمة الإدارية العليا، الطبعة الأولى، مطبعة الكتاب-بغداد، ٢٠١٦.

خامساً / قرارات القضاء الإداري:

٥٠. قرار مجلس الإنضباط العام بالرقم ٩٧١/١٢٤ في ٩٧١/٩/٢٢.
٥١. قرار محكمة القضاء الإداري بالمرقم ٧/إداري / ٢٠٠٤ في ٢٠٠٤/٣/٢٢.
٥٢. قرار المحكمة الإدارية العليا بالرقم ١٢٦/ إنضباط / تمميز ٢٠٠٨/ في ٢٠٠٨/٥/١٩.

٥٣. قرار الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة العراقي بصفقتها التمييزية بالرقم ١٥٣/انضباط/تميز/٢٠٠٨ في ٢٣ / ٦ / ٢٠٠٨.
٥٤. قرار محكمة قضاء الموظفين بالرقم ٢٧٤ / م / ٢٠٠٨ في ٢٠ / ٤ / ٢٠٠٩ والمصادق عليه من قبل الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفقتها التمييزية بالرقم ١٦٣/انضباط / تميز/٢٠٠٩ في ٢٤ / ٦ / ٢٠٠٩.
٥٥. قرار محكمة قضاء الموظفين بالرقم ٧١ / انضباط / ٢٠١٢-١٥٦ / مدينة/٢٠١١ في ٢٦ / ١ / ٢٠١٢.
٥٦. قرار المحكمة الإدارية العليا بالرقم ٤٨٧ / قضاء موظفين / تميز / ٢٠١٣ في ١٤ / ٨ / ٢٠١٤.
٥٧. قرار المحكمة الإدارية العليا بالرقم ٦٦١ / قضاء موظفين / تميز / ٢٠١٤ في ١٤ / ٨ / ٢٠١٤.
٥٨. قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة العراقي بصفقتها التمييزية بالرقم ١٢٦ / انضباط / تميز / ٢٠٠٨ في ١٩ / ٥ / ٢٠٠٨.
٥٩. قرار الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة العراقي بصفقتها التمييزية بالرقم ١٥٣ / انضباط / تميز / ٢٠٠٨ في ٢٣ / ٦ / ٢٠٠٨.
٦٠. قرار الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة في العراق بصفقتها التمييزية بالرقم ٣٠٦ / انضباط / تميز / ٢٠١٢ في ١١ / ١٠ / ٢٠١٢.
٦١. قرار الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة في العراق بصفقتها التمييزية بالرقم ١٧ / انضباط / تميز / ٢٠١٣ في ٧ / ٢ / ٢٠١٣.
٦٢. قرار المحكمة الإدارية العليا بالرقم ١٦٣ / قضاء موظفين / تميز / ٢٠١٤ في ١٦ / ٧ / ٢٠١٤.
٦٣. قرار الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة العراقي بصفقتها التمييزية بالرقم ١٨٢ / انضباط / تميز / ٢٠٠٨ في ١٨ / ٩ / ٢٠٠٨.
٦٤. قرار المحكمة الإدارية العليا بالرقم ٣٤٥ / قضاء موظفين / تميز / ٢٠١٣ في ٢٨ / ١١ / ٢٠١٣.
٦٥. قرار محكمة قضاء موظفين بالرقم ١٦٣ / تميز / ٢٠١٤ في ١٦ / ٧ / ٢٠١٥.
٦٦. قرار محكمة قضاء الموظفين بالرقم ٣٤٥ / تميز / ٢٠١٣ في ٢٨ / ١١ / ٢٠١٣.

٦٧. قرار الهيئة العامة في مجلس شوري الدولة العراقي بصفتها التمييزية بالرقم ١٦٨ / انضباط / تمييز / ٢٠٠٨ / ١٨ / ٨ / ٢٠٠٨.
٦٨. قرار الهيئة العامة في مجلس شوري الدولة العراقي بصفتها التمييزية بالرقم ٧٣ / انضباط / تمييز / ٢٠١٢ في ٢٦ / ٤ / ٢٠١٢.
٦٩. قرار الهيئة العامة في مجلس شوري الدولة العراقي بصفتها التمييزية بالرقم ١٢٦ / انضباط / تمييز / ٢٠٠٨ في ١٩ / ٥ / ٢٠٠٨.
٧٠. قرار الهيئة العامة في مجلس شوري الدولة العراقي بصفتها التمييزية بالرقم ١٥٣ / انضباط - تمييز / ٢٠٠٨ في ٢٣ / ٦ / ٢٠٠٨.
٧١. محكمة قضاء موظفين بالرقم ٤٨٧ / تمييز / ٢٠١٣ في ١٨ / ٨ / ٢٠١٤.
٧٢. قرار هيئة انضباط موظفي الإقليم بالرقم ٥١ / الهيئة الانضباطية / ٢٠١٥ في ٢٤ / ٥ / ٢٠١٥. (غير منشور).
٧٣. قرار هيئة انضباط موظفي الإقليم بالرقم ٩٨ / الهيئة الانضباطية / ٢٠١٥ في ٧ / ٧ / ٢٠١٥. (غير منشور).
٧٤. قرار هيئة انضباط موظفي الإقليم بالرقم ١٤٢ / الهيئة الانضباطية / ٢٠١٥ في ٢٧ / ١٠ / ٢٠١٥. (غير منشور).
٧٥. قرار هيئة انضباط موظفي الإقليم بالرقم ١٠٤ / الهيئة الانضباطية / ٢٠١٥ في ٤ / ١١ / ٢٠١٥. (غير منشور).
٧٦. قرار هيئة انضباط موظفي الإقليم بالرقم ٣٥ / الهيئة الانضباطية / ٢٠١٧ في ٢٣ / ٥ / ٢٠١٧. (غير منشور).
٧٧. قرار الهيئة العامة لمجلس شوري الإقليم بالرقم ١٠ / الهيئة العامة / انضباطية / ٢٠١٨ في ١٣ / ٢ / ٢٠١٨. (غير منشور).
٧٨. قرار الهيئة العامة في مجلس شوري إقليم كردستان بصفتها التمييزية بالرقم ٨٥ / الهيئة العامة / انضباطية / ٢٠١٥ في ٢٠ / ٥ / ٢٠١٥. (غير منشور).
٧٩. قرار هيئة انضباط موظفي الإقليم بالرقم ٣١ / الهيئة الانضباطية / ٢٠١٥ في ٧ / ٤ / ٢٠١٥. (غير منشور).

٨٠. قرارهيئة إنضباط موظفي الإقليم بالرقم ١١٦/الهيئة الإنضباطية/٢٠١٥ في ٢٠١٥/٩/١٤. (غير منشور).
٨١. قرار هيئة إنضباط موظفي الإقليم بالرقم ٩٦/الهيئة الإنضباطية/ ٢٠١٧ في ٢٠١٧/١١/٢٨. (غير منشور).
٨٢. قرار هيئة إنضباط موظفي الإقليم بالرقم ٦٨/الهيئة الإنضباطية/ ٢٠١٧ في ٢٠١٧/١١/٨. (غير منشور).
٨٣. قرار هيئة إنضباط موظفي الإقليم بالرقم ٦٠/الهيئة الإنضباطية/ ٢٠١٧ في ٢٠١٧/١٠/١٧. (غير منشور).
٨٤. قرار هيئة إنضباط موظفي الإقليم بالرقم ١١٣/الهيئة الإنضباطية/ ٢٠١٥ في ٢٠١٥/١٠/١٣. (غير منشور).
٨٥. قرار هيئة إنضباط موظفي الإقليم بالرقم ١١٩/الهيئة الإنضباطية/ ٢٠١٤ في ٢٠١٥/١٠/٢٩. (غير منشور).
٨٦. قرار هيئة إنضباط موظفي الإقليم بالرقم ١٠٨/الهيئة الإنضباطية/ ٢٠١٧ في ٢٠١٧/١٢/١٧. (غير منشور).
٨٧. قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الإقليم بصفتها التمييزية بالرقم ١٠٨/الهيئة العامة/إنضباطية/ ٢٠١٦ في ٢٠١٦/١١/١٤. (غير منشور).

سادساً / القوانين:

٨٨. قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة (١٩٦٩) المعدل.
٨٩. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة (١٩٩١) المعدل.
٩٠. قانون مجلس الشورى لإقليم كردستان-العراق رقم (١٤) لسنة (٢٠٠٨).
٩١. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة (١٩٩١) المعدل.
٩٢. قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣).
٩٣. قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة (٢٠١٧).

سابعاً / المصادر الإلكترونية:

٩٣. مخلوفي مليكة ، رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي في مجال الوظيفة العمومي ،
مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة مولود
معمري-تيزي وزو/ الجزائر ، ٢٠١٢. رسالة متاحة على العنوان الإلكتروني الآتي:

<https://dl.ummtto.dz/bitstream/handle/.ummtto/.1088> Last visited 19/7/2018

٩٤. د. محمد فاروق محمود ، الجزاء التأديبي المقنع ، مجلة العربية للدراسات الأمنية
والتدريب ، المجلد (٣٠) ، العدد (٦٠) ، الرياض ، ٢٠١٤ ، ص ٦٩. بحث متاح على العنوان
الإلكتروني الآتي:

<http://www.repository.nauss.edu/> Last visited 25/4/2018