نحو استحداث محكمة تأديبية للموظفين في العراق-(*)-

Towards the establishment of a staff disciplinary tribunal in Iraq

نكتل إبراهيم عبد الرحمن

كلية الحقوق/ جامعة الموصل

Nktl Ibrahim Abdel Rahman
College of Law/ University of Mosul
Correspondence:
Nktl Ibrahim Abdel Rahman
E-mail: naktalaltaee@yahoo.com
Available online 1/12/2023

Abstract

The existence of the Employee Judiciary Court formed pursuant to the Fifth Amendment Law to the State Affairs Council Law No. 17 of 2013 is considered an important turning point in the history of the administrative judiciary in Iraq. Its effort to confirm its independence from the ordinary judiciary since it was first established pursuant to the Second Amendment Law No. 106 of 1989. Thus, the court provides a guarantee that protects the employee from the abuse and oppression of the administration when it uses its authority in order to achieve a balance between the authority to punish on the one hand and protect the employee on the other hand.

The Employee Judiciary Court faces some problems in the administrative and financial aspects, which require

(*) مقال مراجعة الموضوع.

Doi: 10.33899/arlj.2023.181150
© Authors, 2023, College of Law, University of Mosul This is an open access articl under the CC BY 4.0 license (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0).

legal solutions for them. In addition, it does not have the right to award compensation when canceling disciplinary punishments that resulted in harm to the employee, which requires the necessity of reconsidering the legal system of the court in terms of its formation and specializations, and finally the necessity of organizing an investigation into it. Thus, punishment is imposed on employees of special and higher levels.

The above requires amending the law on the discipline of state employees in matters related to the authority of the formed investigative committees and their recommendations, and referring it to the relevant competent authorities. This requires the establishment of an administrative representation by the legislator's draft to enhance the work of the disciplinary court. Likewise, the necessity of establishing a moral court with its own legal system, in addition to the civil servant court or alternatively, the employees' judiciary court is a court of annulment of legitimacy and does not have the right to impose a retribution .

المستخلص

ان وجود محكمة قضاء الموظفين والمشكلة بموجب قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم١٧ لسنة٢٠١٣ و يعتبر انعطافه مهمة في تاريخ القضاء الاداري في العراق في سعيه من اجل تأكيد استقلاله عن القضاء العادي منذ تأسيسه أول مرة بموجب قانون التعديل الثاني رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩، كون هذه المحكمة توفر ضمانة تحمي الموظف من تعسف وظلم الادارة عند استعمالها سلطتها من أجل تحقيق ألموازنة بين سلطة العقاب من جهة وحماية الموظف من جهة أخرى.

وتواجه محكمة قضاء الموظفين بعض المشاكل في الجوانب الادارية والمالية والتي تتطلب وجود معالجات قانونية لها ،اضافة لذلك ليس لها حق الحكم بالتعويض عند الغاء العقوبة الانضباطية التي ترتب عليها اضرار بالموظف ، مما يستدعي وجوب اعادة النظر في النظام القانوني للمحكمة من حيث التشكيل والاختصاصات واخيرا وجوب تنظيم الية التحقيق وفرض العقوبة على الموظفين من الدرجات الخاصة والعليا.

ما ذكر يستلزم تعديل قانون انضباط موظفي الدولة في المسائل المتعلقة بصلاحية اللجان التحقيقية المشكلة وتوصياتها واحالتها الى الجهات المختصة ان لزم الامر، مما يستدعي وجوب انشاء نيابة ادارية من قبل المشرع لتعزز عمل المحكمة التأديبية، كذلك وجوب انشاء محكمة تأديبية لها نظامها القانوني الخاص الى جانب محكمة قضاء الموظفين أو بديلا عنها كون محكمة قضاء الموظفين هي محكمة الغاء(مشروعية) ليس لها فرض العقوبة.

أولا: محكمة قضاء الموظفين في العراق:

تشكلت محكمة قضاء الموظفين بموجب نص المادة ٢/اولا من قانون التعديل الخامس رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ والتي نصت((يتكون المجلس من الاتي :أ–الهيئة العامة. ب– هيأة الرئاسة .ج– الهيئات المتخصصة .د– المحكمة الادارية العليا–محاكم القضاء الاداري. و–محاكم قضاء الموظفين.))،وبموجب نص المادة ٩من القانون ذاته حلت محكمة قضاء الموظفين محل مجلس الانضباط العام، فنصت على((تحل عبارة (محكمة قضاء الموظفين)محل عبارة (مجلس الانضباط العام)اينما وردت في القوانين والانظمة والتعليمات)). [١]

وانشاء محكمة قضاء الموظفين كان لها محاسن كثيرة عند اقرارها حيث وفرت درجة ضمن درجات التقاضي وهذا يوفر ضمانة مهمة للخصوم حتى لا يتم حرمانهم من درجات التقاضي ،وهذا كان له دور مهم واساسي في تخفيف العبء عن محكمة القضاء الاداري، مع ملاحظة ان اكثر المنازعات الادارية هي في مجال الوظيفة العامة خاصة بعد العام ٢٠٠٣ حيث زاد عدد الموظفين بشكل كبير حتى بلغ الملايين.

(١) المادة (٩) من قانون التعديل الخامس رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣.

تتكون محكمة قضاء الموظفين من نائب رئيس مجلس الشورى لشؤون القضاء الاداري رئيسا لها أومن مستشار وعضوين من المستشارين أو المستشارين المساعدين، ويتم تشكيلها في اربع مناطق على مستوى العراق[١].

وتختص محكمة قضاء الموظفين في النظر(١–الدعاوى التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام في الحقوق الناشئة عن قانون الخدمة المدنية او القوانين او الانظمة التي تحكم العلاقة بين الموظف والجهة التي يعمل بها.٢–النظر في الدعوى التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام للطعن في العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة١٩٩١ المعدل). [٢]

ويلاحظ ان للموظف ان يطعن امام محكمة قضاء الموظفين بعد التظلم وللمحكمة عند النظر بالطعن ان تحكم بإلغاء القرار الاداري لعدم مشروعيته اذا شاب بعض اركانه عدم صحة يخل بتركيب القرار وصحته، وطبقا لنص المادة١٠/اولا _ثانيا من قانون انضباط موظفي الدولة ٢والقطاع العام العراقي فأن((على الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على ان يكون احدهم حاصلا على شهادة جامعية اولية في القانون))،وثانيا نصت على ((تتولى اللجنة التحقيق تحريريا مع الموظف المخالف المحال عليها ولها––––– سماع وتدوين أقوال الموظف والشهود والاطلاع على جميع المستندات والبيانات التي ترى ضرورة الاطلاع عليها ، وتحرر محضرا تثبت فيه ما اتخذته من اجراءات–––––––– مع توصياتها المسببة، إما بعدم مساءلة الموظف وغلق التحقيق أو بفرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون، وترفع كل ذلك الى الجهة التي أحالت الموظف عليها))[٣].

(١) المادة٧(/اولا من القانون نفسه).

(٢) المادة ٧/تاسعا القانون نفسه.

(٣) المادة١٠/اولا–ثانيا ،من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل

اللجنة اذا رات ان فعل الموظف المحال اليها يشكل جريمة نشأت عن وظيفته أو ارتكبها بصفته الرسمية فعليها ان توصي بإحالته الى المحاكم المختصة.[١]

اللجان التحقيقية حسب نص المادة ١٠ من القانون ليس لها سوى التوصية بإيقاع العقوبة او التوصية بإحالة الاوراق الى المحاكم الجنائية اذا شكل فعله جريمة او براءة الموظف من التهمة المنسوبة اليه، اي ليس لها الاحالة مباشرة الى القضاء بسبب ليس لدينا نيابة ادارية اولا والقانون لم يجعل لها صلاحية الاحالة الى المحكمة أو ان النيابة الادارية تستلم ملف اللجنة وتحيله الى المحكمة المختصة بعد التحقيق مع الموظف واحالته الى المحكمة التأديبية للفصل في الاوراق المحالة اليها من النيابة الادارية.

٢-: المحكمة التأديبية في مصر نموذجا :

مجلس الدولة المصري رقم ٤٧لسنة ١٩٧٨ الخاص بتنظيم السلطة القضائية ،يتكون هذا المجلس من ثلاثة اقسام رئيسية هي التشريع والفتوى والقضاء ، وقد تضمن الباب الاول-القسم القضائي/م٣،يؤلف القسم القضائي من:١-المحكمة الادارية العليا.٢-محكمة القضاء الاداري.٣-المحاكم الادارية.٤-المحاكم التاديبية.٥-هيئة مفوضي الدولة[٢].

وهذا القانون قد حدد مستويات المحاكم التأديبية الى المحاكم الخاصة للعاملين من المستوى الثالث والثاني والاول وما يعادلهم ، ويضم المحاكم الخاصة للعاملين من مستوى الادارة العليا ومن يعادلهم.[٣]

ويتميز هذا القانون بانه يحفز للإسراع في حسم الدعاوى المحالة اليها ،حين الزمها بوجوب الانعقاد خلال ١٥ يوم من تاريخ احالة الاوراق اليها.[٤]

(١) المادة ١٠/ثالثا من قانون انضباط موظفي الدولة و القطاع العام العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ .

(٢) قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢.

(٣) المادة ١٥ من القانون نفسه .

(٤) المواد (٣٤ , ٣٥) من القانون نفسه.

واعطى القانون للمحكمة ايضا استجواب العامل او الموظف وسماع الشهود من العاملين وغيرهم بعد أداء الشهادة أمام المحكمة بعد حلف اليمين----- وتحرر المحكمة محضرا بما يقع من الشاهد.[١]

ويمكن ملاحظة ان هذا القانون اجراءاته فيها السرعة واعطاء ضمانات للموظف عند حضور جلسات المحاكمة من حيث ان للموظف حضور جلسات المحاكمة وتوكيل محامي وان يبدي دفاعه كتابةً او شفاها وان تقر المحكمة بحضور الموظف.[٢]

ومن الفقرات المهمة التي تضمنها القانون أنه أعطى للمحكمة التأديبية اذا رات ان الواقعة التي تم التحقيق فيها والمحالة اليها من الدائرة نفسها او من النيابة الادارية تشكل جريمة جنائية فلها ان تحيلها الى النيابة العامة لاتخاذ الاجراءات

اللازمة بخصوصها[٣].

ومن الملاحظ على المشرع المصري انه دعم قانون مجلس الدولة بقانون اخر له اثر كبير في تسهيل عمل المحاكم التأديبية ويساهم في سرعة الاجراءات والتخفيف عن كاهل الجهات القضائية الاخرى الا وهو قانون اعادة تنظيم النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية رقم ١١٧ لسنة١٩٥٨،حيث تضمن هذا القانون في الباب الثالث منه تشكيل المحاكم التأديبية وبين اختصاصاتها في المادة ١٨–اولا وثانيا[٤] .

في الباب الثاني من القانون بعنوان اختصاص النيابة الادارية/ الفصل الاول/احكام عامة٣(اجراء التحقيق في المخالفات الادارية والمالية التي يكشف عنها اجراء الرقابة وفيما

(١) المادة ٣٦ , القانون نفسه.

(٢) المادة ٣٧ , القانون نفسه.

(٣) المادة ٣٩ , مصدر سابق.

(٤) القانون رقم ١١٧ سنة ١٩٥٨ الصادر من جريدة رسمية , العدد ٢٤ مكرر , ٢٤ اغسطس ١٩٥٨.

يحال اليها من الجهات الادارية المختصة وفيما تتلقاه من شكاوى الافراد والهيئات التي ثبت الفحص جديتها)[١]

يفهم من هذا النص بان النيابة الادارية تساهم والى حد كبير في تسهيل اجراءات التحقيق والاحالة الى المحاكم المختصة ،وللنيابة الادارية ان تقوم بالتحقيق بنفسها وفحص الشكاوى الواردة اليها أوان تقوم بالتحقيق بناء على الاحالة المقدمة اليها من المؤسسة الادارية التي ينتمي اليها الموظف، ففي النظام القضائي الذي يأخذ بالمحاكم التأديبية فان الدائرة التي ينتمي اليها قد تبادر الى تشكيل لجنة تحقيقية من داخلها او انها تحيل الامر الى النيابة الادارية التي تأخذ على عاتقها اجراء التحقيق اللازم ، وحتى لو تم التحقيق من قيل الدائرة نفسها فان اللجنة التحقيقية لا توصي وانما تكتفي بالإحالة الى النيابة الادارية من اجل التحقيقي نفسه او اذا رات انه يشكل جريمة تحيله الى النيابة الادارية التي تفحص وتدقق الملف الخاص بالقضية وتحيله الى النيابة العامة اذا رات انه يشكل جريمة.

ويمكن ملاحظة ان انشاء المحاكم التأديبية قد يحقق مزايا عديدة منها السرعة في الاجراءات مما يجعل للعقوبة اثر واضح بعدم تأخير الاجراءات وبالتالي تأخير ايقاعها ،هذا من جانب ومن جانب اخر ان ليضل الموظف البريء معلقا على امر براءته من عدمها[٢] .

كما ان وجود نيابة ادارية الى جانب الادعاء العام يعزز من مكانة ووظيفة المحكمة التأديبية، لان وجود النيابة الادارية اضافة الى المحاكم التأديبية يجعل تشكيل المحاكم قضائيا بحتا مما يقلل من دخول التشكيل الخاص بالمحكمة عنصرا اداريا.[٣]

من خلال ما سبق ليس هناك ما يمنع من تشكيل هذه المحكمة في العراق من قبل المشرع وجعلها واحدة من هيئات القسم القضائي بالإضافة الى ما موجود من هيئات في

---

(١) القانون نفسه .

(٢) نصت م ٥٤ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ (تفصل المحاكم التأديبية في القضايا التي تحال اليها على وجه السرعة و بعد سماع اقوال الرئيس الذي يتبعه الموظف المحال).

(٣) د. فهمي عزت ، سلطة التأديب بين الادارة و القضاء ، عالم الكتب للنشر، القاهرة ، ١٩٨٠ ، ص ٢٥٦ – ص ٢٥٧ .

القسم القضائي لمجلس الدولة العراقي حسب نص المادة ٣ من الباب الاول فتصبح هذه الهيئات ستة بدلا من خمسة او الغاء محكمة قضاء الموظفين واحلال المحكمة التأديبية محلها ،لعدم وجود مانع قانوني يحول دون تشكيلها والاستعانة بما موجود في القضاء الاداري المصري من حيث التشكيل والاختصاص.

نستنتج مما سبق ذكره :

١- المحكمة التأديبية هي تشكيل قضائي بحت خالي من العنصر الاداري وهذا يوفر ضمانة فعالة للموظف بالإضافة الى انه يجعل العضو الاداري يتفرغ للعمل بدلا من تقسيم الجهد بين المحكمة والدائرة.
٢- ان لهذه المحكمة الحق في توقيع العقوبة كما ان لها حق النظر بالتظلمات التي يتقدم بها الموظف ضد العقوبات المفروضة عليه من جهة الادارة.

ولتفعيل أمر تشكيل المحكمة نوصي بما يأتي :

١- نقترح تعديل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل فيمل يخص تشكيل اللجان واجراءاتها ،بان يقتصر دور اللجان فقط بالإحالة الى المحكمة التأديبية او النيابة الادارية وليس لها ان توصي بإجراء معين.
٢- نقترح على المشرع تشكيل نيابة ادارية تعمل الى جانب المحكمة التأديبية يكوم لها حق الرقابة والفحص والتدقيق اما بناء على احالة الاوراق من الدائرة المختصة او بناء على شكوى ،وهي تأخذ على عاتقها بعد الاحالة ان توصي بإحالة الموظف الى المحكمة المختصة اذا كان فعله يشكل جريمة .
٣- ان يكون لهذه المحكمة نظام قانوني خاص يحدد تشكيلات هذه المحكمة واختصاصاتها والعقوبات التي بأمكنتها ان تفرض على غرار ما موجود في مصر مثلا.
٤- تحديد الاختصاص الشخصي للمحكمة بان يشمل جميع موظفي الدولة والقطاع العام في العراق ولا ضير ان تكون على قسمين قسم يختص بموظفي الدولة من الدرجات الخاصة والعليا، والقسم الاخر بباقي الموظفين من الدرجات الاخرى.
٥- ان يكون اختصاص المحكمة النظر في الدعاوى التأديبية عن المخالفات المالية والادارية التي تبينها النيابة الادارية والتي تقع من العاملين.

٦- نرى ان يكون عضو النيابة الادارية ضمن تشكيل المحكمة باعتباره ممثل للاتهام وحضوره واجب والا تبطل المحاكمة....

The Author declare That there is no conflict of interest

المصادر

١. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

٢. انون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المرقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ .

٣. قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل .

٤. قانون اعادة تنظيم النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية المصري رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ .

٥. د . فهمي عزت، سلطة التأديب بين الادارة والقضاء ، عالم الكتب للنشر ، القاهرة ، ١٩٨٠ .

References

1. Iraqi state and public sector employees Discipline Law No. 14 of 1991 as amended.
2. The Fifth Amendment to the state Shura Council Law No. 65 of 1979, No. 17 of 2013.
3. Egyptian State Council Law No. 47 of 1972 as amended
4. Egyptian Administrative Prosecution and disciplinary trials Reorganization Law No. 117 of 1958.
5. Dr . Fahmy Ezzat, disciplinary authority between the administration and the judiciary, world of Books Publishing , Cairo, 1980 .