



## The legal framework for abolishing the disciplinary punishment of a public employee: a comparative study

shema Hatem rashid

Lecturer

University of Mosul - College of Medicine

### ARTICLE INFORMATION

Received: 25 June.,2023

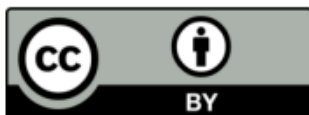
Accepted: 2 Oct, 2023

Available online: 30 June, 2024

**PP :53-74**

© THIS IS AN OPEN ACCESS ARTICLE  
UNDER THE CC BY LICENSE

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>



**Corresponding author:**

**Shaima Hatem Rashid**

University of Mosul - College of  
Medicine

**Email:**

***shaimaahr@uomosul.edu.iq***

### Abstract

Disciplinary punishment of all kinds is the most severe and serious punishment that can be prolonged for a public official, since it directly affects his career and professional future, so the legislator has taken note of this sanction with procedures and controls that must be available for the proper imposition of such punishment to be lawful.

The legislator has entrusted certain specific powers to the Bill of Limitation to abolish disciplinary penalties on a public official after following certain procedures and controls set out in advance by law, and to ensure that the decisions issued with this penalty are violated.

The Court of Personnel Justice in Iraq is one of the tools of control over administrative decisions, as after the appeal before it meets the conditions, it ascertains the correct and non-contrary procedures to that decision, and ultimately gives the ruling of annulment, amendment, or ratification.

**Keywords:** *Public employee - Disciplinary punishment*



## الإطار القانوني لإلغاء العقوبة الانضباطية للموظف العام - دراسة مقارنة



شيماء حاتم رشيد

مدرس

كلية الطب - جامعة الموصل

### المستخلص

تعد العقوبة الانضباطية باختلاف أنواعها أشد وأخطر عقاب يمكن أن يطول الموظف العام، باعتباره يؤثر بشكل مباشر على مستقبله الوظيفي والمهني، لذلك أحاط المشرع هذا الجزاء بإجراءات وضوابط ينبغي أن تكون متوافرة لكي يكون إنزال هذه العقوبة على الوجه الصحيح قانونياً. فأناط المشرع بسلطات معينة محددة على سبيل الحصر بإلغاء العقوبات الانضباطية على الموظف العام بعد اتباع إجراءات وضوابط معينة وضحاها القانون سلفاً، والتأكد من مخالفة القرارات الصادرة بهذه العقوبة، فالدور الرقابي لتلك السلطات يؤكد على مشروعية القرارات من عدمها. وتعد محكمة قضاء الموظفين في العراق من أدوات الرقابة على القرارات الإدارية، فهي تقوم بعد أن يستوفي الطعن أمامها الشروط، من التأكد من الإجراءات الصحيحة و غير المخالفة لذلك القرار، وفي النهاية تصدر قرار حكمها فيكون إما بالإلغاء أو التعديل (تخفيض العقوبة) بما يتناسب مع المخالفة، أو رد الدعوى.

الكلمات المفتاحية : الموظف العام - العقوبة الانضباطية.

مجلة الكتاب للعلوم الإنسانية  
KJHS

مجلة علمية، نصف سنوية  
مفتوحة الوصول، محكمة

تاريخ تسلم البحث: ٢٠٢٣/٦/٢٥

تاريخ قبول النشر: ٢٠٢٣/١٠/٢

تاريخ النشر: ٢٠٢٤/٠٦/٣٠

المجلد: (٧)

العدد: (١١) لسنة ٢٠٢٤م

جامعة الكتاب - كركوك - العراق



تحتفظ (TANRA) بحقوق الطبع والنشر للمقالات المنشورة، والتي يتم إصدارها بموجب ترخيص

(Creative Commons Attribution) ل (CC-BY-4.0) الذي يتيح الاستخدام، والتوزيع والاستنساخ غير المقيد وتوزيع للمقالة في أي وسيط نقل، بشرط اقتباس العمل الأصلي بشكل صحيح  
ش

" الإطار القانوني لإلغاء العقوبة الانضباطية  
للموظف العام-دراسة مقارنة"

مجلة الكتاب للعلوم الإنسانية

<https://doi.org/>

P-ISSN:1609-591X

E-ISSN: (3005-8643) -X

kjhs@uoalkitab.edu.iq

## المقدمة

يعد موضوع التأديب من أهم ركائز التنظيم الإداري الفعال لضمان حسن سير المرفق العام كما يُعد ضمانا فعالا لالتزام الموظف بواجبات الوظيفة، وسلاحاً ذا حدين إن أحسن استعماله أدى إلى وجود نظام إداري متكامل ومنسجم وذو فاعلية. وإن أسيء استعماله فسيكون عائقاً أمام الجهاز الإداري وأمام المسار الوظيفي للموظف. ولنجاح هذا النظام يجب اتباع القواعد الأساسية وتحديد الإجراءات القانونية اللازمة لكيفية فرض العقوبة الانضباطية.

إن العقوبة الانضباطية وسيلة قانونية تتخذ من طرف السلطة التي لها صلاحية فرض العقوبة ضد الموظف المقترف أعمالاً تخل بواجباته الوظيفية المنصوص عليها في القانون، إذ يشكل كل إخلال بالواجبات الوظيفية وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء تأدية مهام وظيفته يشكل خطأ مهنياً يعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية. ويقتضي تأديب الموظف أن يحاط بضمانات قانونية تحميه من تعسف الإدارة في إيقاع العقوبة، وأن يطبق مبدأ شرعية العقوبة الانضباطية، وإذا ما اتخذت الإدارة إجراءات مخالفة للقانون فإن من أهم الضمانات التي كفلها القانون الإداري للموظف هو حقه في اتخاذ الإجراءات كافة التي حددها القانون لإلغاء العقوبة الانضباطية.

## أهمية البحث

تعد إجراءات إلغاء العقوبة الإدارية من أهم موضوعات القانون الإداري، فهي تمثل ضمانات للموظف في مواجهة تعسف الإدارة في توقيع العقوبة، فتقوم برفع ما يقع على الموظف من ظلم من قبل الإدارة، وحسن سير انتظام المرفق العام بشكل دائم.

وتكمن أهمية البحث أيضاً في إيضاح الرؤيا لدى الموظف العام عن ماهية تلك الإجراءات والتي تجعله على علم ودراية بها، حتى يتمكن من إلغاء عقوبته، موضحين ما مدى دور محكمة قضاء الموظفين في العراق في إلغاء العقوبة الانضباطية وفعالية تصديها للقرارات الصادرة بخصوص العقوبات الانضباطية والتي قد تكون مخالفة للقانون، وهو ما دفعنا لتناول هذا الموضوع.

## مشكلة البحث

قد يجد الموظف نفسه في نزاع مع الإدارة التي يعمل بها، وقد تتخذ تلك الإدارة الإجراءات الإدارية ضده، فيُثار تساؤل حول مدي صحة تلك الإجراءات المتخذة ضده، وقد تظهر إشكالية هنا وهو عدم تناسب بين العقوبة والفعل الذي قام به الموظف، أو قد يكون هناك تعسف من الإدارة فنحاول الجواب عن هذه الإشكالية وهي:  
- ما هي الإجراءات التي فرضها القانون على الإدارة حتى يكون قرارها بالعقوبة صحيحاً وموافقاً له؟  
- ما مدى تناسب العقوبة مع المخالفة المرتكب من الموظف؟  
- ما هي الإجراءات التي يسلكها الموظف لكي يقوم بإلغاء العقوبة الانضباطية؟

## منهجية البحث

نعتمد في هذا البحث على المنهج التحليلي وذلك بتناول الجوانب القانونية والإجرائية كافة والتي تخص إلغاء العقوبة الانضباطية للموظف العام أثناء تأدية وظيفته، من خلال قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ والمعدل في العراق، مع الاعتماد على المنهج المقارن بين القانون المقارن كالقانون المصري والفرنسي.

## خطة البحث

وتتكون من مبحثين:

المبحث الأول: الأسباب القانونية لإلغاء العقوبة الانضباطية

ويتكون من مطلبين:

المطلب الأول: مخالفة الإجراءات الشكلية.  
المطلب الثاني: مخالفة القواعد الموضوعية.  
المبحث الثاني: الجهة المختصة بإلغاء العقوبة الانضباطية وإجراءاتها الخاصة.  
ويتكون من مطلبين:

المطلب الأول: محكمة قضاء الموظفين في العراق.  
المطلب الثاني: الإجراءات الخاصة بإلغاء العقوبة الانضباطية.

### المبحث الأول

#### الأسباب القانونية لإلغاء العقوبة الانضباطية

لو وضع المشرع العقوبة الانضباطية شروطاً معينة كي يكون قرارها صحيحاً، فيجب على الإدارة مراعاة تلك الضوابط قبل أن تقوم بإصدار قرار العقوبة حتى لا يكون عرضه للإلغاء، أو تعديله أو سحبه، فسوف تنقوم بتناول تلك الشروط في هذا المبحث وهي:

### المطلب الأول

#### مخالفة الإجراءات الشكلية

لقد حمى المشرع مصلحة الموظف الخاصة، وفرض إجراءات في قوانين الوظيفة يجب إتباعها حتى لا يشوب القرار الصادر بالعقوبة الانضباطية عيب يُوجب معه الإلغاء (١)، ومن ذلك عيب الشكل والذي يعرف بأنه: "مخالفة الإدارة للقواعد الإجرائية واجبة الاتباع في إصدار القرارات الإدارية" (٢). ولكي يكون إجراءات التحقيق صحيحة، ولا تشوبها شائبة ولا تؤثر على شكل القرار الصادر بالعقوبة وبالتالي تعرضه للإلغاء، ينبغي توافر تلك الضمانات وهي:

#### أولاً: شكل التحقيق:

لقد نص المشرع العراقي على ضرورة أن يتم التحقيق بشكل معين فلقد اشترط أن يباشر التحقيق لجنة مكونة من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على أن يكون أحدهم حاصلًا على شهادة قانونية جامعية وهو ما نصت عليه المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ والمعدل، على أنه: أولاً: على الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على أن يكون أحدهم حاصلًا على شهادة جامعية أولية في القانون".

كما اشترط المشرع العراقي أن يكون التحقيق مكتوبًا وذلك يكون أكثر ضمانًا للتحقيق وحفظه له من العبث وأكثر تأكيداً، وهو ما نصت عليه المادة (١٠) من القانون سالف الذكر "ثانياً: تتولى لجنة التحقيق تحريرياً مع الموظف المخالف المحال عليها ولها في سبيل أداء مهمتها سماع وتدوين أقوال الموظف والشهود والاطلاع على جميع المستندات والبيانات التي ترى ضرورة الاطلاع عليها وتحرر محضراً تثبت فيه ما اتخذته من إجراءات وما سمعته من أقوال مع توصياتها المسببة، إما بعدم المساءلة للموظف وغلق التحقيق أو بغرض

(١) حسين عثمان محمد عثمان، قانون القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠١٠، ص ٤٩٤.

(٢) د. مصطفى أبو زيد فهمي، ماجد راغب الحلو، الدعاوي الإدارية "دعوي الإلغاء"، "دعوي التسوية"، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص ٢٣٣.

إحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون.....، وهو ما نصت عليه المادة(٥٩) من قانون الخدمة المدنية المصري:" لا يجوز توقيع أي جزاء علي الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابةً...."(٣).

أي أن المشرع العراقي والمصري جعل التحقيق مكتوباً لضمان التأكيد على ما اتخذ من أقوال الموظف المحال وضمان الحفاظ على أقواله من العبث بها، وفي ذات الوقت كي يكون من السهل الرجوع إليها واتخاذ القرار المناسب إما بحفظ التحقيق وعدم المساءلة أو بإحالتها للمحاكمة وتوقيع العقوبة على الموظف بالعقوبة المناسبة للمخالفة.

#### ثانياً: أن يكون قرار العقوبة مكتوباً

لم يشترط المشرع أن يصدر قرار العقوبة بشكل معين، وشرط كتابة القرار الخاص بالعقوبة وإن لم يقيم المشرع بتحديد شكل معين في قراره فقد يكون شفوياً أو مكتوباً (٤).

إلا أنه اشترط في بعض الأحيان أن يكون القرار مكتوباً، ويفهم هذا من نصوص المواد المنظمة لإجراءات التحقيق كما في المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ والمعدل، على أنه:..... وتحرر محضراً يثبت فيه ما اتخذته من إجراءات وما سمعته من أقوال مع توصياتها المسببة إما بعدم مساءلة الموظف وغلق التحقيق أو بفرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون.....

وفهم من هذا النص أن المشرع يصدر قرار فرض العقوبة مكتوبة مشفوعة بالتوصيات التي يراها ملائمة للمخالفة بتوقيع العقوبة أو حفظ التحقيق.

وفي حقيقة الأمر أن كتابة القرار الخاص بالعقوبة هو أفضل كثيراً للموظف المحال، إذ إن ذلك يكون أكثر تحديداً للمخالفة وأسبابها وواضحاً للموظف المحال ويمكنه من التظلم من هذا القرار بشكل أفضل كي يطلع على الأسباب المعللة للعقوبة، وإذا اشترط القانون أن يكون مكتوباً فلا بد أن يكون ذلك وإلا كان القرار باطلاً (٥).

(٣) قانون الخدمة المدنية المصري، رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦.

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم (٢١٨٣)، سنة قضائية ٣٤. عليا، جلسة ١٩٩٢/٧/٢٥.

(٥) د. محمد السيد عبد المجيد، نفاذ القرارات الإدارية وسريانها في حق الأفراد، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٣٠.

### ثالثاً: تسبب العقوبة الانضباطية (٦):

من الضمانات المهمة والتي تعاصر العقوبة الانضباطية، يجب أن يكون القرار الصادر بالعقوبة مسبباً، فالتسبب يعد ضماناً مهماً للموظف، فهو ذكر للأسباب الحقيقية وراء فرض العقوبة على الموظف، فالإدارة تقوم بذلك سبب اتخاذ العقوبة في متن القرار كتابة.

وقد ورد في نص المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل في الفقرة (ثانياً) منه: " تتولى اللجنة التحقيقية تحريراً مع الموظف المحال إليها تحرر محضراً تثبت فيه ما اتخذته من اجراءات وما يحصل من أقوال مع توصياتها المسببة " ، أن توصية اللجنة التحقيقية تعد بمنزلة قرار اتهام أو قرار براءة وكلا النمطين يستدعي منها أن تبين الأسس والأدلة التي تم اعتمادها في اتخاذهم لهذه التوصية ، أي أن تكون التوصية واضحة غير مبهمة (7) ، وفي كل الأحوال أن فرض العقوبات الانضباطية في العراق يجب أن يكون مسبباً ، على الرغم من أن المشرع العراقي قد أورد التسبب في ثلاث عقوبات انضباطية فقط وبشكل صريح وهي: (التوبيخ، والفصل، والعزل) (8) دون غيرها من العقوبات .

وبهذا الصدد كان قرار المحكمة الإدارية العليا المتعلق بعقوبة الإنذار المفروضة على المميرة (المعتزضة بموجب الأمر المرقم (٩٧٦٢) في ٢٠١٤/٥/٥ وملحقه الأمر المرقم (١٠٦٩٠) في ٢٠١٤/٥/٢٩ وذلك لارتكابها فعلاً مخالفاً للقانون ، إلا أن المحكمة لاحظت أن الأمر المعتزض عليه يخلو من أسباب فرض العقوبة ولم يذكر بشكل واضح وصريح ، وأن الإشارة إلى توصيات اللجنة التحقيقية لا تغني من وجوب ذكر المخالفة المرتكبة من الموظف ، إذ يكون الأمر المطعون فيه قد خالف القانون لذلك يستوجب إلغاؤه، وعليه جاء قرارها بأن يكون قرار فرض العقوبة غير صحيح إذا خلا من أسباب فرضها "" (9).

وقرارها أيضاً الخاص بعقوبة الإنذار المفروضة على المميز عليها (المعتزضة) بموجب الأمر المرقم (٤٥١٩٠) في (٢٠١٨/٨/١١) والأمر التنفيذي المرقم (٢٧٠٨٠) في (٢٠١٨/١١/١٥) حيث طلبت المعتزضة إلغاءهما ، فحكمت المحكمة لها بذلك على أساس أن الأمر تشكيل اللجنة التحقيقية صادر من مكتب المفتش العام في وزارة المالية وأن توصيات اللجنة لم تُصدّق من الوزير المختص وإنما من المفتش العام وأن تشكيل اللجان التحقيقية ينحصر في حدود موظفيه لا يتعدى ذلك إلا في حالة تخويل من الوزير المختص ، فضلاً عن أن أمر فرض العقوبة جاء خالياً من أسبابه القانونية ومعيباً بعبء السبب ، أي خالياً من بيان المخالفة المنسوبة إلى المعتزضة ، فيكون بذلك خالف الحكم الذي أوجبه القانون لفرض العقوبة ، لذلك تكون العقوبة

(١) هو: التزام السلطة الانضباطية المختصة ببيان الوقائع الجدية المبررة للعقوبة الانضباطية بصفة واضحة وكافية وتكييفها من الناحية القانونية، وذكر الأسس والأسانيد القانونية المعتمد عليها في إصدار القرار التأديبي. مباركة بدري، ضمانة تسبب القرار التأديبي في مجال الوظيفة العامة، مركز البصيرة للبحوث والاستشارات والخدمات التعليمية، عدد ٨، ٢٠١٠، ص ١١٢.

(٧) القاضي لفنة هامل العجيلي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة (إجراءاته وضماناته وحججته)، ط٢، مطبعة الكتاب، بغداد، ٢٠١٦، ص ٤٠.

(٨) الفقرات (رابعا-سابعاً-ثامناً) من المادة (٨) من قانون الانضباط النافذ.

(٩) قرار رقم (١٤٧-قضاء موظفين/تميز/٢٠١٦)، في ٢٠١٨/٩/١٣، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٨، ص ٣٥١.

غير صحيحة ، وعليه جاء قرارها بأن " : يكون قرار فرض العقوبة باطلاً إذا جاء خالياً من أسباب فرضها (10) ""

وقد أوردت المادة (٥٩) من قانون الخدمة المدنية المصري هذا الشرط فنصت على أن: "لا يجوز توقيع أي جزاء على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة، وسماع أقواله، وتحقيق دفاعه، ويكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسيئاً، والمادة (٤٣) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ في قانون مجلس الدولة المصري على: "أن تصدر الأحكام من المحاكم الانضباطية مسببة".

فقضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها الصادر في ١٧ / ٠٦ / ١٩٨٩ بأنه "ويتفرع على حق الدفاع المقدس المكفول لكل إنسان أن تصدر الأحكام والقرارات الانضباطية بالنسبة للعاملين مسبة لكي يتسنى لمن صدرت بشأنه أن يطعن عليها أمام الجهات الرئاسية أو المحاكم القضائية المختصة لكي تباشر ولايتها في الرقابة على مشروعية تلك الأحكام أو القرارات الانضباطية....." (١١).

وبصدور قانون الوظيفة العامة بتاريخ ١٩ أكتوبر ١٩٤٦ أوجب المشرع الفرنسي تسبب القرار الصادر بتوقيع عقوبتي الإنذار واللوم وهذا ما أكد عليه في المرسوم الصادر في ١٤ فبراير ١٩٥٩ والذي تضمن النص أيضاً على ضرورة تسبب رأي مجلس التأديب بالنسبة للعقوبات الانضباطية، وتطبيقاً لذلك أبطل مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر في ١٣ / ٠٢ / ١٩٧٣ قرار عزل أحد العمد بسبب عدم قيام مرسوم العزل بتحديد للوقائع المنسوبة للمدعي والتي كانت غير كافية ولا مقنعة في الوصف التشريعي الذي ألزم بالتسبب (١٢).

فهذه الشروط لا بد من توافرها في قرار العقوبة والتي في حالة فقد أي منهما يعد عيباً يستوجب معه الطعن بإلغاء العقوبة.

(10) قرار رقم (٩٦٩/قضاء موظفين/ تمييز/ ٢٠١٩)، في ٣٠/٥/٢٠١٩، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٩، ص ٤٢٣-٤٢٤.

(١١) د. ممدوح طنطاوي، الأدلة التأديبية، ط١، مطبعة الانتصار، مصر، ٢٠٠٠، ص ٢٥٧.

(١٢) د. سعد نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب" دراسة مقارنة"، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص ٣٦٠-٣٦١.

## المطلب الثاني مخالفة القواعد الموضوعية

أولاً: عيب عدم الاختصاص (١٣):

ويُقصد به: عدم قدرة سلطة إدارية معينة على ممارسة عمل قانوني أو مادي محدد جعله المشرع من اختصاص سلطة أخرى (١٤).

وعيب الاختصاص له صورتان:

الأولى: عيب عدم الاختصاص البسيط:

وتكون هذه الصورة في حالة قيام شخص أو جهة إدارية بإصدار قرار إداري ليس من اختصاصها، وإنما يدخل في اختصاص جهة إدارية أخرى مساوية لها، مثل ما يصدر وزير قرارا يدخل في اختصاص وزير آخر (١٥).

الثانية: عيب عدم الاختصاص الجسيم:

ويطلق عليه مصطلح " اغتصاب السلطة"، ويكون من أثره فقدان لصفة مصدر القرار، كما في حالة قيام شخص أو جهة إدارية بمباشرة عمل معين ليس له الحق بتوليئه، ومن ذلك ما قضي به محكمة قضاء الموظفين في العراق من أن: " أمين بغداد لم يكن من هيئة الوزراء فإنه لا يملك هذه الصلاحية كما لا يملك تخويلها ويكون الأمر الإداري الصادر بفصل الموظف قد وقع بناء على توهم الموظف الإداري بأنه لا يملك هذه السلطة، وحيث لا اختصاص إلا بنص، فيكون حكمه حكم الغاصب لهذه السلطة مما يجعل القرار الصادر فيه محل الطعن من القرارات المعدومة من حيث الأثر القانوني ولا يخضع لمدة الطعن المقررة قانوناً" (١٦).

عيب الاختصاص الزماني:

لقد حدد المشرع نطاق زمني لكي تباشر فيه الاختصاصات سواء أكان الذي يصدرها شخص أو هيئة أو مجلساً، فقد يقوم الموظف بإصدار خارج المدة أو الزمن التي حددها له القانون، فيكون عندئذ باطلاً، فالموظف مقيد بفترة معينة من الوقت فلا بد من إصدار القرار في الوقت الذي يكون مختصاً به (١٧).

(١٣) وقد نصت المادة (٧) من البند الثاني من قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم/٦٥ لسنة ١٩٧٩، ولذي أصبح يحمل أسم مجلس الدولة بموجب قانون ٧١ لسنة ٢٠١٧، علي أنه: " يعتبر من أسباب الطعن بوجه خاص ما يأتي: ٢- أن يكون الأمر أو القرار صدر خلافاً لقواعد الاختصاص.....".

(١٤) د. وسام صابر العاني، القضاء الإداري، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ص ٢٢٠.

(١٥) مازن راضي ليلو، القانون الإداري، ط٣، المؤسسة الحديثة، مطبعة جامعة دهوك، ٢٠١٠، ص ٢٤٣.

(١٦) د. ماهر صالح علاوي، مفهوم القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري في العراق، ص ٨٠.

(١٧) محمد كامل ليلة، الرقابة علي أعمال الإدارة- الرقابة القضائية-، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ١١٥٧.



-فلا يجوز للموظف العام أن يقوم بإصدار قرار بعد إحالته للتقاعد أو العزل من الوظيفي، ومن أجل ذلك قد أنشئت قاعدة (عدم رجعية القرارات الإدارية)، وذلك لكي يكون هناك استقرار للمراكز القانونية والحفاظ على قواعد الاختصاص.

-فقد استقر القضاء الفرنسي الإداري في أحكامها على أن مهمة الوزارة المستقبلية تنحصر في تصريف الأمور الجارية والمستعجلة دون أن يكون هناك تجاوز قراراتها هذا الحد لضمان عدم اعتداء الوزارة المستقبلية على اختصاص الوزارة الجديدة (١٨).

وقضت محكمة القضاء الإداري المصري بأنه: "أن مبدأ الاختصاص من حيث الزمان باعتباره عيباً متعلقاً بالنظام العام لا يمكن الاتفاق على مخالفته وأن جزاء الإلغاء آيته ألا يباشر الموظف اختصاص وظيفته بعد الأجل الذي يجوز له فيه ذلك وينتهي ذلك الأجل إما بنقل الموظف، أو ترقيته، أو فصله وإبلاغه القرار الخاص بذلك وإلا تجاوز اختصاصه وتعداه إلى اختصاص خلفه" (١٩).

### عيب الاختصاص المكاني

وهو صدور قرار إداري من جهة إدارية خارج الحدود الإقليمية المحدد لها لممارسة اختصاصها (٢٠).  
فيقوم الاختصاص المكاني على نطاقين: الأول: وهو نطاق مكاني شامل: وفيه يتمتع من له الاختصاص في إصدار القرار الإداري في كامل إقليم الدولة، كرئيس الدولة أو من ينوب عنه.

**الثاني: نطاقي مكاني محدود:** وهذا في حالة ما إذا حدد المشرع لهم عدم صدور قرار خارج نطاق جغرافي معين ومحدد، بحيث يصبح باطلاً كل قراراتهم خارج هذا النطاق، فالمحافظ مثلاً والذي يدير محافظة معينة كالقاهرة مثلاً لا يجوز له إصدار قرار يدخل في نطاق محافظة أخرى كأسوان مثلاً، بحيث يصبح قراره باطلاً مهما بلغت ورُعت فيه درجة عالية للمصلحة العامة (٢١).

وقد أشارت إلى هذا المبدأ محكمة القضاء الإداري المصري إذ أكدت أن: "الاختصاص الوظيفي لكل موظف إنما هو منوط بالمكان المعين له، ومن ثم لا يجوز لأي موظف تخطى حدود هذا الاختصاص إلا بتكليف من الجهة القائمة على شؤون المرفق، ويشترط أن يكون حلول الموظف محل زميله المختص في حالة غيابه من عمله، وأن تعين هذه الجهة من يقوم بالعمل مكان الموظف الأول..." (٢٢).

(١٨) د. عبد الغني بسيوني عبدالله، القضاء الإداري، ط٣، شركة الجلال للطباعة- الإسكندرية- ٢٠٠٦، ص ٥٩٠.

(١٩) راجع حكمها بتاريخ ١٩٥٥، ١١، ٥، مجموعة أحكام السنة التاسعة، ص ٤٢٣.

(٢٠) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري "قضاء الإلغاء"، ط١، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠١٥، ص ٧٤١.

(٢١) د. خميس السيد إسماعيل، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، دار محمود للنشر والتوزيع، ٢٠٠٤، ص ١٢.

(٢٢) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، الصادر في ٢٧، نوفمبر ١٩٦٨، مجموعة الثلاث سنوات، ص ٤١٥.

## عيب مخالفة القانون

إن هذا العيب يقع على محل القرار الإداري، بحيث يترك عليه أثراً، وهو قد يتمثل ثلاث صور، وهي أنه قد ينشئ قانونياً، أو يعدله أو يلغيه، ويعد الأثر صحيحاً متى ما كان متوافقاً مع القانون والا عُد باطلاً مخالفاً له، أي أن يصيب مضمون القرار وأثره القانوني الذي يحدثه المركز القانوني للفرد، ويحدث هذا العيب عند الخروج عن أحكام القانون ومخالفة القاعدة القانونية أياً كان مصدرها، سواء أكان مكتوبة، كالدستور، والتشريع، واللوائح، أو غير مكتوب، كالعرف، والمبادئ العامة للقانون حسب التدرج القانوني لها؟ (٢٣).

وجاء ذكره كأول سبب للطعن في القرار الإداري في المادة (٧٢s) من قانون مجلس الدولة العراقي، وتكون الإدارة متجاوزة لحد سلطتها في حالات متعددة منها:

- عند عدم مراعاة القواعد القانونية الإلزامية على اختلافها، أي أنه لا يجوز أن تصدر الإدارة قراراً يخالف مرسومة تشريعية أو قانوناً، وكذلك لا يجوز للإدارة أن تصدر قراراً يخالف حكماً قضائياً.

- عند الخطأ في تفسير القاعدة القانونية أو في تطبيقها؛ إذ يؤدي ذلك إلى بطلان القرار.

## عيب الانحراف بالسلطة

ويتحقق عيب الانحراف في استعمال السلطة، عندما تقوم الإدارة بعمل إداري من اختصاصها، ولكن لغاية غير تلك المحددة بالقانون، أي التحايل على القانون، ومن الصعوبة تتبع هذا العيب، لأنه يستند إلى طبيعة شخصية داخلية، تتصل بنية مصدر القرار ونفسيته؛ إذ قد تدفعه العوامل النفسية والداخلية إلى إصدار هذا القرار تحقيق لغاياته وأغراضه الشخصية المخالفة للمصلحة العامة، أو للهدف الذي حدده المشرع في القانون؛ ولهذا يعد من أكثر العيوب دقة وصعوبة (٢٤).

ويتحقق في صورتين (٢٥): الأولى: في حال تبتغي الإدارة التي تصدر القرار هدفاً غير ذلك المحدد بالقانون وهو إما أن يكون غريباً عن المصلحة العامة أي أن تبتغي مصلحة فرد معين أو تحقيق منافع لفئة معينة واما تبتغي مصلحة عامة، ولكن ليست الغاية التي حددها القانون، وإنما هي غاية غريبة عن النص. وفي الحالتين، يكون حكم القاضي ببطلان القرار الإداري.

والصورة الثانية: في حال اتباع الإدارة إجراءات لغاية غير التي وجد الإجراء لأجلها، أي الانحراف بالإجراءات للتحايل على القانون.

وفي سبيل هذا يجب على الإدارة أن تلتزم بالإجراءات التي حددها لك القانون وهي في سبيل تحقيق الغاية من القرار الإداري، فإذا اتخذت وسلكت الإدارة طريقاً آخر، حتى لو وصلت في نهاية الأمر لتحقيق غاية القرار الإداري، فيكون قد انحرفت وأساءت استعمال سلطتها في نطاق الإجراءات الإدارية، ففي حكم للمحكمة الإدارية

(٢٣) د. ماجد راغب الحلو، الدعاوي الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ١٧٦.

(٢٤) د. فوزي فرحات، القانون الإداري العام، الكتاب الأول، ط ١، بدون ناشر، ٢٠٠٤، ص ٦٦٨.

(٢٥) يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، القضاء الإداري، مسؤولية السلطة العامة، الكتاب الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٤، ص ١٧٠.

العليا المصرية في هذا الصدد:" من المقرر أن القرار الإداري يكون غير مشروع، إذا استند إلى غاية من غايات المصلحة العامة....."(٢٦).

## المبحث الثاني

### الجهة المختصة بإلغاء العقوبة الانضباطية وإجراءاتها الخاصة

من مقتضيات العدالة أن تخضع الإدارة لحكم القانون وأن تكون كلمة القانون هي العليا، فلا بد إذاً من تنظيم رقابة قضائية على أعمال الإدارة، لضمان سيادة حكم القانون ومبدأ المشروعية من جهة، والحفاظ على مصلحة الموظفين وحقوقهم من جهة أخرى.

وتمثل محكمة قضاء الموظفين في العراق ملاذاً يلجأ إليه الموظف إذا ما اعتقد بعدم مشروعية قرارات الإدارة، فهي تمارس اختصاصاتها في الرقابة على أعمال الإدارة المتعلقة بشؤون الوظيفة العامة، وسوف نوضح ذلك من خلال المبحث الآتي:

## المطلب الأول

### محكمة قضاء الموظفين في العراق

تتمثل السلطة المختصة بإلغاء القرارات الصادرة بإلغاء العقوبة الانضباطية في العراق في محكمة قضاء الموظفين (٢٧):

#### أولاً: تطور نشأة المحكمة:

تعد محكمة قضاء الموظفين أحد محاكم مجلس الدولة العراقي، ويرجع نشأتها بموجب القانون رقم ١ لسنة ١٩٢٩ بشأن نظام التأديب في العراق، وكانت تحمل اسم محكمة قضاء الموظفين (٢٨).

وفي عام ١٩٣٣ صدر قانون رقم (٤٩) وكان يختص بديوان التدوين القانوني ونصت المادة السادسة منه على أن: يعهد إلى ديوان التدوين القانوني بوظائف محكمة قضاء الموظفين وفق أحكام قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١ لسنة ١٩٢٩، ثم صدر القانون رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ والذي أحال ما يتعلق بتشكيل المجلس إلى ما نص عليه قانون التدوين القانوني رقم ٤٩ لسنة ١٩٣٣.

وقام المشرع في عام ١٩٤٢ بإصدار قانون رقم (١٢) والذي تم فيه تعديل التدوين القانوني، فتم تشكيل المجلس ثم أصدر المشرع العراقي قانون مجلس شوري الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ والذي حل محل قانون التدوين القانوني.

(٢٦) حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم ٥٣/٨٤١٧ ق.ع، جلسة ٢٧/٨/٢٠١٦.

(٢٧) كانت تسمى من قبل بمحكمة قضاء الموظفين، وتعتبر من هيئات مجلس شوري الدولة بالعراق، والذي أصبح يحمل اسم مجلس الدولة بموجب قانون ٧١ لسنة ٢٠١٧م.

(٢٨) د. عبد الرحمن نورجان الايوبي، القضاء الإداري في العراق حاضره ومستقبله، دار ومطابع الشعب، بغداد، ١٩٦٥، ص ٢٩٧.

وأصدر المشرع قانون مجلس قيادة الثورة المنحل لسنة ١٩٨١ والذي جعل من محكمة قضاء الموظفين هيئة مستقلة عن مجلس شوري الدولة (٢٩).

وأصدر المشرع بعد ذلك القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، والذي تم بموجبه استحداث محكمة قضاء الموظفين لتحل محل محكمة قضاء الموظفين ولتمارس الاختصاصات المتعلقة بالموظفين كافة إذ تنظر بالمنازعات المتعلقة بحقوق الخدمة المدنية من جهة، وتمثل قضاءً انضباطياً (تأديبياً) من جهة أخرى، فهي محكمة ذات اختصاص مدني وعقابي في مجال القضاء الإداري.

### ثانياً: اختصاص محكمة قضاء الموظفين

لقد حدد قانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ اختصاصات تلك المحكمة والتي يتمثل في:

١- **الدعاوي المتعلقة بقانون الخدمة المدنية:** فنصت المادة (٥٩) على أنه: " لا تسمع في المحاكم الدعاوي التي يقيمها الموظف أو المستخدم على الحكومة، والتي يدعي بحقوق نشأت من هذا القانون أو بموجب قانون الخدمة المدنية رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٦ وتعديلاته، وجعل مدة الثلاثين يوماً مدة الطعن أمام المحكمة لو كان بداخل العراق، وستين يوماً لو كان خارج العراق

٢- **الدعاوي التي تنشأ بسبب تأديب الموظف:** ما تقوم به اللجنة الانضباطية من إصدار توصيات، والوزير يقوم بفرض العقوبة أو رئيس الدائرة أو الموظف المخول، ويكون للموظف المعاقب الحق في الطعن أو التظلم في قرار العقوبة (٣٠).

٣- **تختص في الطعون التي تقام بمناسبة قرارات فرض العقوبة الانضباطية على الموظف، والتي تصدر من السلطة الإدارية المختصة بعد قرار التظلم (31) من قرار العقوبة لدى الجهة الإدارية التي أصدرته في مهلة ٣٠ يوماً.**

٤- **مراقبة توافر شرط المشروعية والتناسب في القرارات الانضباطية في دعوى الإبطال:** كما في نص المادة (٧) بند (٥) من قانون (١٧) لسنة ٢٠١٣، وينص على انه: يعد من أسباب الطعن في الأوامر والقرارات بوجه خاص: ١- أن يتضمن الأمر أو القرار خرقاً أو مخالفة للقانون أو الأنظمة أو التعليمات أو الأنظمة الداخلية، ٢- أن يكون الأمر أو القرار قد صدر خلافاً لقواعد الاختصاص أو معيباً في شكله أو في الإجراءات أو في محله

(٢٩) د. عبد الرسول الجصاني، محكمة قضاء الموظفين، بحث منشور في مجلة الوقائع العدلية، العدد ٥٧- السنة الرابعة، ١٩٨٢، ص ٣٦.

(٣٠) ما نصت عليه المادة (١١) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤/ لسنة ١٩٩١، المعدل. (31) إن المشرع العراقي قد اخذ بالتظلم الوجوبي، وهذا ما نصت عليه المادة (١٥/ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل على أن " يشترط قبل تقديم الطعن الى مجلس الانضباط العام - محكمة قضاء الموظفين - على القرار الصادر بفرض العقوبة، التظلم من القرار الاداري لدى الجهة التي اصدرته وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بقرار فرض العقوبة.....".

أو سببه، ٣- أن يتضمن الأمر أو القرار خطأ في تطبيق القوانين أو الأنظمة أو التعليمات أو الأنظمة الداخلية أو في تفسيرها فيه إساءة أو تعسف في استعمال السلطة أو الانحراف عنها".

ثالثاً: شروط الطعن أمام محكمة قضاء الموظفين: وحتى يكون الطعن بإلغاء العقوبة الانضباطية يشترط الآتي:

#### الشرط الأول: شرط المصلحة

شرط المصلحة يعد شرطاً عاماً يقتضي تحققه في الدعاوى كافة سواء رفعت أمام المحاكم الاعتيادية أمام محاكم القضاء الإداري (٣٢)، وقد أكدت هذا الشرط النصوص التشريعية، فبصدد الدعاوى العادية نص قانون المرافعات المدنية العراقي في المادة السادسة منه على أنه: - "يشترط في الدعوى أن يكون المدعى به مصلحة معلومة وحاله وممكنة ومحققة ومع ذلك فالمصلحة المحتملة تكفي إن كان هناك ما يدعو إلى التخوف من إلحاق الضرر بذوي الشأن".

وذكر المصلحة في قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ والمعدل بالقانون (١٧) لسنة ٢٠١٣ في المادة (٧) فقرة (٤)، فنصت علي: "بناء على طلب من ذي مصلحة معلومة وحالة وممكنة، ومع ذلك فالمصلحة المحتملة تكفي إن كان هناك ما يدعو إلى التخوف من إلحاق الضرر بذوي الشأن....".

وقد أخذ بذلك محكمة قضاء الموظفين في أحكامه، ومنها: ورد من الهيئة العامة لمجلس الدولة والذي تؤيد فيه وجهة نظر محكمة القضاء الإداري حيث تقول: "..... إن طلب المدعي جاء مطلقاً ولا يعبر عن مصلحة معلومة ومحددة، وفق حسابان دقيقة وبمبلغ محدد تحديداً نافياً للجهالة، إذ يمكن للمحكمة الحكم به"، فقررت الهيئة العامة رد الطعن التمييزي وتصديق حكم محكمة القضاء الإداري (٣٣).

وأخذ بذلك الشرط، قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لعام ١٩٧٢ في المادة (١٢) على أنه: - "لا تقبل الطلبات الآتية: - أ- الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم فيها مصلحة شخصية... " (٣٤).

ويختلف شرط المصلحة عن شرط الصفة في أنه أن الصفة تعني إمكان رفع الدعوى قانوناً أو الصلاحية للترافع أمام القضاء كطرف في الدعوى، فمن الممكن أن يكون الشخص له مصلحة ومع ذلك يتمتع عليه مباشرة الدعوى، كما في حال عدم اكتمال الأهلية (٣٥).

(٣٢) علي يونس إسماعيل السنجاري، مركز الإدارة في دعوى الإلغاء والقضاء الكامل، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الموصل، ٢٠٠٤، ص ٥٠.

(٣٣) قرار محكمة القضاء الإداري، رقم ١٠٦/إداري/١٩٩٧، المقترن بتصديق الهيئة العامة بقرارها المرقم (٥٣) إداري تمييز، بتاريخ ١٧/٨/١٩٩٨، قرار تمييزي غير منشور.

(٣٤) د. محمد رفعت عبد الوهاب و د. حسين عثمان محمد عثمان، القضاء الإداري، الكتاب الأول، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٠، ص ٣٣.

(٣٥) صعب ناجي عبود الدليمي، الدفوع الشكلية أمام القضاء الإداري في العراق، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، ٢٠١٠، ص ٦٥-٦٦.

## الشرط الثاني: التظلم من قرار فرض العقوبة الانضباطية

وهو ما نصت عليه المادة (٥) البند السابع من قانون تعديل مجلس الدولة، رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، بأنه: "يشترط قبل تقديم الطعن إلى محكمة القضاء الإداري أن يتم التظلم منه لدى الجهة الإدارية المختصة، وذلك خلال ٣٠ يوماً من تاريخ تبليغه بالأمر أو القرار الإداري المطعون فيه أو اعتباره ملغي.....".

فالتظلم شرط شكلي لقبول الطعن والاعتراض أمام محكمة قضاء الموظفين فإذا لم يحصل فمن حق المجلس رد الاعتراض شكلاً (٣٦).

## المطلب الثاني

### الإجراءات الخاصة بإلغاء العقوبة الانضباطية

بالنظر لقانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ والمعدل، نجد أنها قد نصت على طرق وإجراءات معينة لإلغاء العقوبة الانضباطية، وهي كالاتي:

### أولاً: إلغاء العقوبة الانضباطية عن طريق التظلم الإداري:

أ- **تعريف التظلم:** والتظلم هو طلب يقوم الموظف الذي صدر في حقه العقوبة إلى جهة الإدارة والتي أصدرت القرار متمسكاً بإعادة النظر فيه، من أجل تعديل أو سحب أو إلغاء العقوبة ضده (٣٧).

وعرف أيضاً بأنه: " طلب يقدمه الفرد إلى الإدارة؛ لكي تعدل عن قرار اتخذته أو تعيد النظر فيه لأنه مس مركزه القانوني أو أضر به " (٣٨).

ويعد التظلم الإداري وسيلة ودية لتسوية النزاع حول العقوبة الانضباطية، كما أنه يساعد جهة الإدارة على تصحيح أخطائها بشأن إصدار العقوبات.

### ب- صور التظلم: ويتخذ التظلم الإداري إحدى الصورتين:

الصورة الأولى: من حيث جهة إزمه: ينقسم لتظلم جوازي (الاختياري) أو وجوبي (الإجباري أو الإلزامي):

#### ١- التظلم الاختياري (الجوازي):

(٣٦) نجيب خلف أحمد، د. محمد علي جواد كاظم، القضاء الإداري، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، العراق، ص ١٠٠.

(٣٧) أماني زين بدر فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوروبية، دار الفكر والقانون، مصر، ٢٠١٠، ص ٣٣.

(٣٨) د. خالد محمد مصطفى المولى، السلطة المختصة في فرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠١٢، ص ٣١١.

هو التظلم الذي يتقدم به الموظف أو الفرد صاحب المصلحة من تلقاء نفسه إلى الإدارة دون أن يكون ملزماً بذلك من قبل المشرع، ويسمى هذا النوع من التظلم بالتظلم الجوازي أو التقديري (٣٩).

ولا يتطلب هذا النوع من التظلم شكلاً معيناً أو إجراءات خاصة أو مدد معينة إلا في الحالات التي ينص فيها القانون على خلاف ذلك.

## ٢- التظلم الإجمالي (الإلزامي):

وهو في حالة ما إذا اشترط المشرع على الموظف أو الفرد أن يتظلم من القرار إلى الجهة الإدارية تمهيداً للطعن فيه أمام الجهة القضائية المختصة، وذلك حمايةً لمصلحته وتأكيداً لمبدأ المشروعية وإفساح المجال أمام الإدارة لإعادة النظر في قرارها (٤٠).

## والصورة الثانية: من حيث الجهة التي يُقدم إليها: ينقسم إلى تظلم ولائي، وتظلم رئاسي

١- التظلم الولائي: وهو التماس يقدمه صاحب المصلحة أو الموظف الموقع عليه العقوبة للجهة الإدارية التي أصدرت قرار العقوبة ويوضح فيه أوجه الخطأ والأسباب التي يستند إليها المتظلم، وهدف ذلك هو إلغاء أو تعديله أو استبداله بغيره، وعادة ما يُنظر إلى هذا التظلم بجديّة إذا كان قائماً على أسباب جديّة خشية اللجوء للقضاء (٤١).

٢- التظلم الرئاسي: وفي هذه الصورة يتقدم الموظف للرئيس الإداري مباشرة أو الجهة التي أصدرت القرار دون اللجوء بالتظلم الولائي، أو يقوم به بعد التظلم الولائي في حال رفضه، وهدف هذا التظلم هو إلغاء أو تعديل أو استبدال قرار العقوبة (٤٢).

## ت- شروط التظلم الإداري: ويشترط فيه:

(٣٩) فاطمة بني سنوسي، مبدأ وجوب التظلم الإداري السابق كشرط ضمن شروط دعوي الإلغاء، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية، العدد ٢، الجزائر، ١٩٩٦، ص ٣٣٠.

(٤٠) وهو ما يأخذ به قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ والمعدل.

(٤١) د. عثمان سلمان غيلان العبودي، النظام التأديبي لموظفي الدولة، دار الكتب والوثائق، بغداد، ٢٠٠٩، ص ٦٥.

-وقد أخذ به التشريع العراقي في المادة (١٥) / ثانياً، من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي لسنة ١٩٩١ والمعدل.

(٤٢) د. خالد محمد مصطفى المولى، السلطة المختصة في فرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام، مرجع سابق، ص ٣١٤.

**الشرط الأول: أن يكون قرار العقوبة الانضباطية نهائياً:** فلا بد وأن يكون قرار العقوبة قراراً نهائياً لا يحتاج إلى تصديق سلطة أعلى من التي أصدرته، فلا يجوز التظلم من قرار في مرحلة التحضير ولم يصدر بعد (43).

وقد أكد القضاء الإداري في العراق ذلك حيث ذهب مجلس الدولة في قراره المرقم (٧١/انضباط/تميز/٢٠٠٧) في ٢٠٠٧/٧/١٧ إلى أنه: " لا تعد التوصيات الصادرة عن اللجنة التحقيقية التي يشكلها الوزير وفقاً لإحكام القانون قرارات إدارية نهائية ما لم يصدقها الوزير المختص وبذلك لا يجوز للموظف الاعتراض عليها أمام محكمة قضاء الموظفين " (44).

**الشرط الثاني: أن يقدم التظلم في المدة المحددة له قانوناً:** في حال نص القانون وحدد مدة معينة يقدم فيها التظلم فإنه يخضع لتلك المدة، والتي حددها التشريع الفرنسي بشهرين من تاريخ نشر القرار أو العلم به، والقانون المصري الذي حدده بستين يوماً من تاريخ النشر في الجريدة الرسمية، أو إعلان صاحب الشأن، والتشريع العراقي نص على ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بفرض العقوبة (45)، ومن قرارات محكمة قضاء الموظفين (سابقاً) في هذا الصدد ما نص عليه: " لاحظ المجلس أن الأمر الإداري محل الاعتراض صادر بتاريخ ٢٠١٢/٦/١٢ وتبلغ به عندما تظلم منه بتاريخ ٢٠١٢/٦/١٨ حسبما جاء بإقراره في محضر ضبط جلسة المرافعة المذكور آنفاً وحسب صورة التظلم المقدمة إلى المجلس ، وحيث إن المعارض قدم اعتراضه أمام المجلس بتاريخ ٢٠١٢/٧/١٦ وبذلك يكون الاعتراض مقدماً قبل انتهاء المدة القانونية البالغة (٣٠) ثلاثون يوماً للبت فيه المنصوص عليها في البند (ثانياً) من المادة (١٥) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ والمعدل، مما يستوجب رد الاعتراض شكلاً ... " (46).

ويكون أمام الإدارة ثلاثة خيارات خلال مدة التظلم: إما أن تقوم بإعادة النظر في قرار العقوبة، وإما أن تمضي المدة دون رد ويعد هذا رفضاً ضمناً، وإما أن ترفضه رفضاً حقيقياً مباشراً.

### ثانياً: إلغاء العقوبة الانضباطية:

هناك حالة أخرى غير التظلم يجوز فيها إلغاء العقوبة الانضباطية وهي الإبطال، وهو ما نص عليه قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ والمعدل، في المادة (١٣) منه، فنص علي: " أولاً: للوزير أن يبطل أيّاً من العقوبات المفروضة على الموظف الوارد ذكرها في الفقرات (أولاً-ثانياً-ثالثاً-رابعاً)، من المادة (٨) منه، وهي عقوبات (لفت النظر-الإذار-وقطع الراتب-التوبيخ)، وذلك في حال توافر الشروط الآتية:

(٤٣) د. سعد عصفور، د. محسن خليل، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، بدون سنة طبع، ص ٤١٩.

(١) مجموعة قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٧، ص ٣٠٦-٣٠٧.

(٤٥) نصت المادة (١٥/ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل بأنه (يشترط قبل تقديم الطعن لدى محكمة قضاء الموظفين على القرار الصادر بفرض العقوبة التظلم من القرار لدى الجهة التي أصدرته، وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بقرار فرض العقوبة ...).

(٤٦) قرار محكمة قضاء الموظفين رقم (٢٤/ج/٢٠١٣) في ٢٠١٣/١/٢٧، غير منشور. كذلك ينظر القرار رقم (٢٣/ج/٢٠١٣) في ٢٠١٣/١/٢٧، غير منشور.



-مضي سنة واحدة على فرض العقوبة.

-قيامه بأعمال بصورة متميزة عن أقربائه.

-عدم معاقبته بأية عقوبة خلا المدة المشار إليه (سنة) من هذه الفقرة.

ويترتب على إلغاء قرار العقوبة: في حال لو صدر قرار بإبطال العقوبة فإن أثرها يلغي إن لم تكن قد استنفدت ذلك، وتجدر الإشارة هنا إلى أن سلطة الوزير المشار إليها في الفقرة أولاً: وهي للوزير أن يبطل أيّاً من العقوبات المفروضة على الموظف الوارد ذكرها في الفقرات... إلخ، لا يجوز للوزير أن يفوض بها غيره، بل لا بد من شخصه، وأن العقوبات التي يمكن أن يصح التفويض فيها هي (لفت النظر - الإنذار - قطع الراتب - التوبيخ) فقط، أما العقوبات الأخرى فلا مجال للموظف المعاقب سوى اللجوء للقضاء، ويجوز إلغاء عقوبة لفت النظر في حال توجيه شكر من الرئاسة أو مجلس الوزراء أو الوزير.

### الطعن بالإلغاء في العقوبات الانضباطية أمام محكمة قضاء الموظفين

يحق للموظف والذي صدر في حقه عقوبة تأديبية أن يلجأ إلى القضاء بإلغاء القرار التأديبي (٤٧).

ولا تختلف الرقابة القضائية على العقوبات الانضباطية عن رقابة القضاء الإداري على القرارات الإدارية بشكل عام (٤٨).

ولكي يمكن الطعن أمام محكمة قضاء الموظفين لا بد أن يكون هناك إجراء سابق وهو تقديم تظلم فلا يجوز رفع الدعوي أمامها بدون تقديم ذلك التقديم وإلا كان هناك عيب في الشكل يترتب عليه عدم قبول الدعوي، وذلك لعدم مراعاة الطريق الذي رسمه القانون.

ويكون رفع الدعوي أمام المحكمة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إعلان الموظف بالرفض، وينبغي أن يكون هناك مراعاة من المحكمة عند نظر الطعن للأحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية وبما يتلزم وأحكام القانون (٤٩).

### ويترتب على رفع الطعن صحيحاً أمام المحكمة، ثلاثة خيارات:

١-تحكم برد الطعن شكلاً، إذ قضى محكمة قضاء الموظفين في حكم له بأنه: " لاحظ المجلس أن الأمر الإداري محل الاعتراض صادر بتاريخ ٢٥/١١/٢٠٠٩ وتظلم منه المعارض بتاريخ ٢٦/٥/٢٠١٠ حسب الكتاب المرقم (ع/٣/١٢/٣٥٥٠) في ١٣/٦/٢٠١٠ المقدم إلى المجلس، وحيث أن المعارض قدم اعتراضه أمام المجلس بتاريخ ٢٧/٩/٢٠١٢ وبذلك يكون الاعتراض مقدم خارج المدة القانونية البالغة (٣٠) ثلاثون يوماً المقررة لتقديم الاعتراض من تاريخ تبليغ الموظف برفض التظلم حقيقةً أو حكماً المنصوص عليها في البند

(٤٧) د. عبد الحكيم فودة، الخصومة الإدارية، ج ١، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣، ص ٢١.

(٤٨) ماجد راغب الحلو، الدعوي الإدارية، مرجع سابق، ص ٢٦٥.

(٤٩) المادة (١٥/خامساً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

(ثالثاً) من المادة (١٥) من من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ والمعدل، مما يستوجب رد الاعتراض شكلاً ... " (٥٠).

٢- التصديق على القرار المطعون فيه، ففي قرار مجلس الانضباط(سابقاً) الذي ذهب فيه " وحيث أن العقوبة المفروضة بحق المعارض قد جاءت مناسبة مع الفعل المرتكب من قبله، عليه قرر المجلس بالاتفاق تصديق العقوبة الإنذار الصادرة بحق المعارض لموافقها أحكام القانون ... " (٥١).

٣- في حال وجود عيب في قرار العقوبة تقوم بإلغاء تلك العقوبة(٥٢)، حيث قضى محكمة قضاء الموظفين بأنه: " تم تشكيل لجنة للتحقيق حول المعلومات المتعلقة بالمخالفات المالية التي قامت بها مديرية الزراعة ... وان هذه اللجنة أجرت التحقيقات المقتضية وقدمت تقريرها المؤرخ بعقوبة التوبيخ ... لكن هذه اللجنة لم تجر التحقيق الأصولي مع المعارض ولم تدون إفادته حول الأفعال المنسوبة إليه ولم تستمع إلى دعوته في هذا الشأن ... وحيث إن المدعي العام طلب أيضاً إلغاء عقوبة التوبيخ المفروضة على المدعي المعارض ... وصدر القرار حضورياً بحق الطرفين وبالاتفاق ... " (٥٣).

- وفي حال إذا ما وددت المحكمة أن قرار فرضها معيباً بشكل يستوجب إلغاءه بإزالة آثار القرار واعتباره كأن لم يكن، وقضت محكمة الموظفين في حكم لها بأن: " عند رفض العقوبة على الموظف المخالف من رئيس الدائرة أو الموظف المخول بذلك أشد من العقوبات التي تخوله القانون فرضها فعليه إحالتها إلي الوزير المختص للبت فيها" (٥٤).

- وبناء على ما سبق فقد تبين أن محكمة قضاء الموظفين تعتبر جهة قضاء تأديبي وذلك وفقاً لما نص عليه أحكام مجلس شوري الدولة المعدل، قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ والمعدل، ومن اختصاصها أن تقوم بالفصل في الدعاوي الناشئة عن فرض العقوبات الانضباطية، وبالتالي فهي لا تقوم بنظر الدعاوي التي لا يتضمن طعن بعقوبة تأديبية، وقرار العقوبة الانضباطية لا يكون عرضه للطعن أمام إلا إذا شابه ما يشيب القرار الإداري من عيوب.

(٥٠) قرار محكمة قضاء الموظفين رقم (٢٣/ج/٢٠١٣) في ٢٧/١/٢٠١٣، غير منشور.

(٥١) قرار محكمة قضاء الموظفين رقم (١١٨/ج/٢٠١٣) في ١٢/٢/٢٠١٣، غير منشور.

(٥٢) أحمد ماهر صالح علاوي، الرقابة القضائية على إجراءات فرض العقوبة الانضباطية في القانون العراقي، رسالة ماجستير، كلية القانون - جامعة بغداد، ٢٠٠٦، ص ١٦٩.

(٥٣) قرار محكمة قضاء الموظفين رقم (١٦/١٩٩٨) في ٣٠/٦/١٩٩٨، منشور في مجلة العدالة، العدد الثاني، ١٩٩٩، ص ١١٣ - ١١٤.

(٥٤) قرار محكمة قضاء الموظفين العراقية، رقم/٥٢ لسنة ٢٠٠٨، جلسة بتاريخ ٣١/١٢/٢٠٠٨، قرارات وفتاوي مجلس الدولة، ٢٠٠٩، ص ٢٠٤.

## الخاتمة

بعد ما تعرضنا للشروط والضوابط التي تحكم قرار العقوبة الانضباطية، من أجل أن يكون القرار سليماً، وخالياً من العيوب التي توجب الطعن فيه بالإلغاء، وتعرضنا لإجراءات إلغاء العقوبة سواء كانت شكلية أو موضوعية، يمكن أن نتوصل للنتائج والتوصيات الآتية:

### أولاً: الاستنتاجات:

١- تعد محكمة قضاء الموظفين إحدى محاكم القضاء الإداري في العراق لتفصل في القضايا التي تثار بين الموظف والإدارة، فلها دور فعال في حماية حقوق الموظفين الناشئة عن تطبيق قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

٢- نلاحظ أن المشرع العراقي قام باستحداث محاكم جديدة لقضاء الموظفين في بعض المناطق الإدارية بالمنطقة الشمالية والوسطى ومنطقة الفرات الأوسط والمنطقة الجنوبية، وذلك بموجب القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ - قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ - وان في ذلك تسهيل وتيسير لعملية التقاضي وتخفيف العبء عن كاهل الموظفين وعدم إطالة الفصل في الدعاوى الإدارية.

٣- تحتل الإجراءات الخاصة بتنظيم التقاضي أهمية كبيرة في مختلف الأنظمة القضائية، وتتبع إجراءات التقاضي الإدارية مركزاً لا يقل شأناً عن غيرها من الإجراءات في مجال التنظيم القضائي لأي بلد.

٤- هناك شروط معينة للدعوى حتى يتم قبولها أمام محكمة قضاء الموظفين، منها يتعلق بالقرار المطعون فيه (موضوع الدعوى) أما الآخر فيتعلق برفع الدعوى.

٥- حتى يمكن اللجوء للطعن أمام محكمة قضاء الموظفين، لا بد من تقديم تظلم من القرار الإداري، ومراعاة المدة القانونية المحددة لرفع الدعوى.

٦- التظلم الإداري وسيلة قد شرعها القانون لكي يقوم الموظف للاعتراض على العقوبة أمام جهة إصداره، أو رئيسها الأعلى كما في التظلم الرئاسي، ولا يشترط له شكلاً إلا ما كان منصوص عليه بنص القانون في اشتراط شكل معين فيجب التقيد بهذا الشكل، ولا بد من تقديم ذلك التظلم في المدة القانونية المحددة له.

### ثانياً: التوصيات:

نقترح أن يكون حصر لجميع الدعاوى الإدارية قدر المستطاع، يضمه قضاء واحد وهو قضاء خاص (1) للموظفين، بصرف النظر عن وصف المدعي وقت رفع الدعوى.

الدعوة لتحويل نظام التأديب في العراق إلى نظام شبه قضائي، يجمع بين النظام الرئاسي والقضائي. (2)

الدعوة إلى إنشاء محاكم قضاء الموظفين وتفعيل تأسيسها في باقي محافظات العراق، بدلاً من الاعتماد (3) على محكمة واحدة رئيسية في بغداد وذلك له نفع في تخفيف زحام الدعاوى واختصاراً للوقت والجهد.

نقترح على المشرع العراقي مجازة نظيره المصري بتعديل مدة الطعن القانونية أمام محكمة قضاء (4) الموظفين بستين يوماً بدلاً من ثلاثين يوماً، وكذا بتعديل تاريخ ابتداء هذه المدة من تبليغ الموظف إلى النشر.

## المراجع

- أحمد ماهر صالح علاوي، الرقابة القضائية على إجراءات فرض العقوبة الانضباطية في القانون العراقي، رسالة ماجستير، كلية القانون – جامعة بغداد، ٢٠٠٦.
- أماني زين بدر فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوروبية، دار الفكر والقانون، مصر، ٢٠١٠.
- حسين عثمان محمد عثمان، قانون القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠١٠.
- د. خالد محمد مصطفى المولى، السلطة المختصة في فرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠١٢.
- د. خميس السيد إسماعيل، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، دار محمود للنشر والتوزيع، ٢٠٠٤.
- د. سعد عصفور، د. محسن خليل، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون سنة طبع.
- د. سعد نواف العنزلي، الضمانات الإجرائية في التأديب" دراسة مقارنة"، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٧.
- د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري " قضاء الإلغاء"، ط١، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠١٥.
- د. عبد الحكيم فودة، الخصومة الإدارية، ج١، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣.
- د. عبد الرحمن نورجان الايوبي، القضاء الإداري في العراق حاضره ومستقبله، دار ومطابع الشعب، بغداد، ١٩٦٥.
- د. عبد الرسول الجصاني، محكمة قضاء الموظفين، بحث منشور في مجلة الوقائع العدلية، العدد ٥٧- السنة الرابعة، ١٩٨٢.
- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، ط٣، شركة الجلال للطباعة- الإسكندرية- ٢٠٠٦.
- د. عثمان سلمان غيلان العبودي، النظام التأديبي لموظفي الدولة، دار الكتب والوثائق، بغداد، ٢٠٠٩.
- د. فوزي فرحات، القانون الإداري العام، الكتاب الأول، ط١، بدون ناشر، ٢٠٠٤.
- د. ماجد راغب الحلو، الدعاوي الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤.
- د. محمد السيد عبد المجيد، نفاذ القرارات الإدارية وسريانها في حق الأفراد، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢.
- د. محمد رفعت عبد الوهاب و د. حسين عثمان محمد عثمان، القضاء الإداري، الكتاب الأول، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٠.
- د. مصطفى أبو زيد فهمي، ماجد راغب الحلو، الدعاوي الإدارية " دعوي الإلغاء"، " دعوي التسوية"، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٥.

- د. ممدوح طنطاوي، الأدلة الانضباطية، ط ١، مطبعة الانتصار، مصر، ٢٠٠٠.
- د. وسام صابر العاني، القضاء الإداري، ط ١، مكتبة السنهوري، بغداد.
- علي يونس إسماعيل السنجاري، مركز الإدارة في دعوي الإلغاء والقضاء الكامل، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الموصل، ٢٠٠٤.
- مازن راضي ليلو، القانون الإداري، ط ٣، المؤسسة الحديثة، مطبعة جامعة دهوك، ٢٠١٠.
- محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة- الرقابة القضائية-، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة.
- نجيب خلف أحمد، د. محمد علي جواد كاظم، القضاء الإداري، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، العراق.
- صعب ناجي عبود الدليمي، الدفوع الشكلية أمام القضاء الإداري في العراق، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، ٢٠١٠م.
- يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، القضاء الإداري، مسؤولية السلطة العامة، الكتاب الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٤.
- فاطمة بني سنوسي، مبدأ وجوب التظلم الإداري السابق كشرط ضمن شروط دعوي الإلغاء، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية، العدد ٢، الجزائر، ١٩٩٦.
- مباركة بدري، ضمانات تسبب القرار التأديبي في مجال الوظيفة العامة، مركز البصيرة للبحوث والاستشارات والخدمات التعليمية، عدد ٨، ٢٠١٠.

