



Tikrit University Journal for Rights

Journal Homepage : <http://tujr.tu.edu.iq/index.php/t>



Disguised penalties and administrative control over them

Assist. Lect. Zwan Hamdamin Abdullah

Department of Business Administration, Juman Technical Institute, Erbil Technical
University, Erbil, Iraq

Ibrahim.haji892@gmail.com

Assist. Lect. Ibrahim Mohamed Hajji

Department of Business Administration, Juman Technical Institute, Erbil Technical
University, Erbil, Iraq

Article info.

Article history:

- Received 25 July 2022
- Accepted 14 Aug 2022
- Available online 1 Dec 2022

Keywords:

- Disguised Punishment.
- Disciplinary Punishment.
- Discretionary Authority.
- Administrative Judiciary Oversight.
- Public Interest.

Abstract: The administration has the discretion to take internal administrative measures against its employees in order to achieve the public interest, and in some cases the administration uses its discretion in order to impose punishment on the employee without following the disciplinary measures mentioned by the legislator in the law, where the administration carries out internal administrative measures against the employee under the cover of interest. The general facility for the public facility, but in fact it is a disguised punishment against the employee, with the aim of getting rid of the administration from the employee at the easiest costs and with the aim that its internal administrative procedures are not subject to the control of the administrative judiciary, and this procedure is illegal and subject to cancellation, because this procedure is considered a disguised punishment against the employee, as This is a blatant attack on the principle of (legitimacy of punishment), and it is also considered the abuse of discretionary power by the administration against the employee, and this topic received great attention by the administrative judiciary when it extended its control over administrative decisions related to employees in terms of their legality and illegality, and through extrapolation Administrative Judiciary Applications This study focuses on some of the criteria set by the administrative judiciary in Iraq and the Kurdistan Region-Iraq to reveal the penalties disguised.

العقوبات المقنعة ورقابة القضاء الإداري عليها

م.م. ابراهيم محمد حاجي

قسم ادارة الاعمال، المعهد التقني جؤمان، جامعة اربيل التقنية، اربيل، العراق

Ibrahim.haji892@gmail.com

م.م. ثوان حمدامين عبدالله

قسم ادارة الاعمال، المعهد التقني جؤمان، جامعة اربيل التقنية، اربيل، العراق

معلومات البحث :

الخلاصة: تتمتع الإدارة بالسلطة التقديرية في اتخاذ الاجراءات الادارية الداخلية ضد

تواريخ البحث:

موظفيها بهدف تحقيق الصالح العام، وفي بعض الأحيان تقوم الإدارة بإستخدام سلطتها

- الاستلام : ٢٥ / تموز / ٢٠٢٢

التقديرية بهدف توقيع العقوبة على الموظف دون اتباع الاجراءات الانضباطية التي

- القبول : ١٤ / اب / ٢٠٢٢

أوردها المشرع في القانون، حيث تقوم الإدارة بإجراءات إدارية داخلية تحت غطاء

- النشر المباشر : ١ / كانون الأول / ٢٠٢٢

المصلحة العامة للمرفق العام ولكن في الحقيقة هي العقوبة المقنعة ضد الموظف،

الكلمات المفتاحية :

وذلك بهدف أن تكون إجراءاتها الإدارية الداخلية غير خاضعة لرقابة القضاء الإداري،

- العقوبة المقنعة.

ويعد هذا الاجراء غير مشروعاً وقابلاً للإلغاء، لأن هذا الاجراء يعتبر عقوبة مقنعة ضد

- العقوبة الانضباطية.

الموظف، حيث يعد هذا اعتداء صارخاً على مبدأ شرعية العقوبة، ويعتبر ذلك أيضاً

- السلطة التقديرية.

إساءة استعمال السلطة التقديرية من قبل الإدارة ضد الموظف، ول ذلك حضي هذا

- رقابة القضاء الاداري.

الموضوع بإهتمام كبير من قبل القضاء الاداري عند بسط رقابته على القرارات الادارية

- المصلحة العامة.

التي تتعلق بالموظفين من حيث مشروعيتها وعدم مشروعيتها، ومن خلال استقراءنا

لتطبيقات القضاء الاداري تركز هذه الدراسة على بعض المعايير التي وضعها القضاء

الاداري في العراق واقليم كوردستان-العراق للكشف عن العقوبات المقنعة.

© ٢٠٢٢، كلية الحقوق، جامعة تكريت

المقدمة :

كأصل العام تتمتع الإدارة بالسلطة التقديرية للحماية على مبدأ حسن سير

وإنتظام المرافق العامة، ولتحقيق هذا الغرض تمتك الإدارة الكثير من السبل والوسائل

القانونية تتمثل أبرزها في إتخاذ الإجراءات الإدارية الداخلية للحفاظ على الصالح

العام وتحقيقه، فالإدارة في مجال الانضباط الموظفين لا تمتلك سلطة تقديرية، كونه

هذا المجال يخضع الى مبدأ شرعية العقوبة كما يسمى بمبدأ(لاعقوبة إلا بنص)،

طبقاً لهذا المبدأ ليس للإدارة توقيع عقوبة على الموظف المخالف خارج ما اوردها

المشرع حصراً في القانون الانضباط الموظفين، وللتخلص عن الضمانات التي

منحت للموظف عند فرض العقوبة عليه طبقاً للقانون ك(التحقيق، والدفاع، واختيار

العقوبة الملائمة بين العقوبات الواردة في القانون، والتناسب، والتسبيب، والتظلم، والطعن)، وللتخلص عن الإجراءات الإنضباطية (التأديبية) التي تحتاج الى وقت وإجراءات إدارية معقدة وتحتاج لرقابة القضاء الإداري عليها، تقوم الإدارة بإبتداع بعض الأساليب غير انضباطية في تأديب موظفيها وذلك باللجوء الى إستعمال سلطتها تقديرية في العمل الإداري التي لارقابة عليها، وهذه اساليب غير الإنضباطية تسمى (بالعقوبات الإنضباطية المقنعة)، حيث تتخفى العقوبة ضمن إجراء إداري داخلي التي للإدارة سلطة تقديرية فيها دون خضوعها لرقابة القضاء، وهذه العقوبات تعتبر خروجاً عن المبدأ المذكور أعلاه (للعقوبة الا بنص) أي مبدأ شرعية العقوبات الإنضباطية، وإساءة إستعمال السلطة التي منحت للإدارة.

أهمية الدراسة: لهذا الموضوع اهميتان رئيسيتان: أولاً: الأهمية النظرية تتمثل في تحديد المفهوم العقوبة المقنعة على الصعيد الفقه والقضاء المقارن، ولتحقيق ذلك لابد أن نسعى الى توضيح التكييف القانوني للعقوبة المقنعة ومعيار وجودها وعناصرها واساليبها بشكل مفصل داخل هذه الدراسة. وثانياً: الأهمية العملية تتمثل في بيان التطبيقات القضائية وتطرق اليها واستقراءها، وإظهار صور العقوبات المقنعة في العراق واقليم كوردستان وتحليلها وإنتقادها. وتكمن أهمية هذه الدراسة أيضاً في توضيح الضمانات سواء أكانت قضائية أو تشريعية تجاه العقوبات الإدارية المقنعة.

أهداف الدراسة: يتمثل الهدف الأساسي في دراسة هذا الموضوع في بيان الوجه الصحيح أو الحقيقي للإنضباط وهو ضمان حسن سير المرفق العام وليس مجرد التتكيل بالموظف الذي يخالف أدائه الوظيفية أو غيره من الموظفين، وهدفنا هنا الوقوف على الخطر الذي يحدث جراء الإجراءات المستترة للعقاب التي تنتهجها الإدارة ضد الموظف، ونسعى أن نجد الحلول لمشكلات التي تواجه الموظف إذ قد يعجزر المشرع عن ايجاد حل لها وحماية الموظف عن طريق الإجراءات التي تمنح له للتخلص من العقوبة الإنضباطية المقنعة.

إشكالية الدراسة: ان الإدارة عند إستعمالها لسلطتها التقديرية الممنوحة لها تتخذ في بعض الاحيان الإجراءات ربما تؤدي تلك الاجراءات إلى الحاق الضرر المادي والمعنوي بالموظف، وفي نفس الوقت تدعيها بأن الغرض من إتخاذه هذه الاجراءات

هو تحقيق المصلحة العامة، ولكن في الحقيقة هذا يعد بمثابة التهرب الإدارية من الضمانات التي منحها المشرع للموظف تجاه الإدارة وذلك من خلال إتباع بعض الإجراءات الإدارية الداخلية التي تؤدي الى معاقبة الموظف وراء إتخاذها دون اللجوء الى فرض عقوبة صريحة المنصوصة عليها في القانون.

نطاق الدراسة: يقتصر إطار دراستنا على رقابة القضاء الإداري على العقوبات المقنعة، ولتحقيق هذا قمنا بالبحث عن تعريف العقوبات المقنعة والآراء الفقهية بخصوصها، وكذلك نتحدث في دراستنا عن عناصر العقوبات المقنعة، وكذلك خصصنا جزء كبير من هذه الدراسة الى الجهات التي تختص بنظر في العقوبات المقنعة على صعيد القضاء الإداري العراقي و اقليم كردستان وتحليل واستقراء أحكامهما.

منهجية الدراسة: لإهتمام بكافة جوانب هذا الموضوع، قمنا بدراسة هذا الموضوع من خلال دمج بين منهجين وهما (المنهج التحليلي والمقارن وكذلك المنهج التطبيقي). ودراستنا تحليلية تتمثل في التحليل الاتجاهات الفقهية وماهية العقوبات المقنعة وتحديد عناصرها وصورها وتكييفها ومعاييرها. أما دراسة تطبيقية تتمثل بجلب أحدث القرارات للقضاء الإداري على صعيد العراق و اقليم كردستان في موضوع العقوبات المقنعة وتحليلها واستقراءها.

هيكلية الدراسة: سوف نقسم هذه الدراسة على بحثين مستقلين، وذلك على الشكل الآتي:

المبحث الأول: تعريف العقوبات المقنعة وعناصرها.

المطلب الأول: تعريف العقوبات المقنعة.

المطلب الثاني: عناصر العقوبات المقنعة.

المطلب الثالث: تمييز العقوبات المقنعة عما يشته بها.

المبحث الثاني: التكييف القانوني للعقوبة المقنعة ومعاييرها، والجهة القضائية المختصة بنظرها.

المطلب الأول: التكييف القانوني للعقوبة المقنعة.

المطلب الثاني: معايير العقوبات المقنعة وإتجاهات القضاء الاداري بخصوصها.

المطلب الثالث:الجهة القضائية التي تختص بنظر العقوبات المقنعة.

المبحث الأول

تعريف العقوبات المقنعة وعناصرها وتميزها

تعتبر العقوبة المقنعة اجراء إداريا داخليا، وتسعى به الإدارة من خلال سلطاتها التقديرية ضمان حسن سير المرافق العامة وتحقيق هدفها المشروع وهو الصالح العام، فهو إجراء صحيح اذا ما نظرنا اليه من ناحية الادارية والاجرائية، حيث يحقق هذه الاجراء المصلحة العامة للمرافق العامة، واذا مانظرنا اليه من الناحية شرعية يعد هذا الاجراء انتهاكا صارخا على مبدأ شرعية العقوبة، حيث يبتدع عقوبة جديدة خارج ما اوردها المشرع، ولغرض توضيح مفهوم العقوبة المقنعة سوف نقسم هذا المبحث على ثلاث مطالب رئيسية، نخصص المطلب الأول لتعريف العقوبة المقنعة، والمطلب الثاني لبيان عناصر العقوبة المقنعة، والمطلب الثالث لتمييز العقوبة المقنعة عما يشته بها.

المطلب الأول / تعريف العقوبة المقنعة^١ في الفقه والقضاء

سنحاول أن نسلط الضوء في هذا المطلب على موقف كل من الفقه والقضائين المقارن في كل من(فرنساومصر والعراق)، وذلك فيما يأتي:

لم يذهب مجلس الدولة الفرنسي الى وضع تعريف محدد للعقوبات الإنضباطية المقنعة معتبرا أن وضع التعريفات من عمل الفقه وليس القضاء، ولكن أصر مجلس الدولة من خلال قراراته على توفير ضمانات كثيرة للموظف مثل وجوب استشارة اللجان الإدارية المشتركة هي ضمانة كبيرة حول قرار النقل عندما يكون النقل(نقل مكاني) أو عندما يكون النقل (النقل النوعي)خصوصا إذا كان هذا النقل يحتوي على تغير طبيعة الوظيفة التي تؤدي الى تقليل المزايا المادية أو تغير المسؤولية المعهود بها إليه أوخفض كبير في نسبة المنافع، كما أكد في بعض من أحكامه على وجود العقوبة المقنعة أوعدم وجوده من خلال كيفية الإجراء المتخذ والضرورة التي تدعى الى إتخاذه^٢.

١- د.محمد النحاس محمد حسن، مصدر سابق، ص ١١٣.

٢ - د.محمد النحاس محمد حسن، الجزاءات التأديبية المقنعة، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢١٠، ص ١٠٧.

لذلك قد طبق مبدأ شرعية العقوبة التأديبية في العديد من أحكام مجلس الدولة الفرنسي حيث قضى بأنه لا يجوز فرض عقوبة التي لم ترد في القانون، فالسلطة الإدارية لها حرية في اختيار فرض جزاء من ضمن الجزاءات الواردة في القانون على سبيل الحصر^١.

وقد عرف الفقه الفرنسي بأنها (ستر إجراء له صفة الجزاءات التي تنص عليها القانون العقوبات الإنضباط التي تتخذ من قبل الإدارة ضد الموظف دون أن تتبع الإجراءات الصحيحة والمقررة قانوناً، بهدف عدم إسباغ وصف الجزاء التأبيي عليه)^٢.

وعرفها الفقه الفرنسي من زاوية إهدار الضمانات التأديبية وعدم إتباع الإجراءات والاشكال بأنها (الإجراءات الإدارية القائمة على بواعث تأديبية دون إتباع الإجراءات والاشكال التأديبية مكونة للعقوبة مقنعة، وتلغى من جانب القضاء لأنها أهدرت الضمانات الممنوحة للموظفين وتكون إنحراف بالإجراء)^٣.

ويتجه جانب آخر من الفقه الى تحقيق من نية الإدارة حيث قال بأن (النقل اذا كان بهدف المصلحة العامة للمرافق العامة فلا يعد معيباً بل يكون صحيحاً لا عقوبة عليه، أم اذا كان النقل عقب ظروف تكشف عن حقيقة دوافعه وكان من شأنه الإنقاص من الحقوق والمزايا أما للموظف فإنه يعد عقوبة إنضباطية)^٤.

من خلال مما تقدم تبين لنا بأن إتجاه الأول ينظر الى العقوبة المقنعة من زاوية إهدار الضمانات وإتجاه الثاني ينظر اليها من زاوية نية الإدارة.

ويتجه الباحث بدوره الرأى الذي يرى بضرورة الأخذ بالإتجاهين معاً، لأنه في العديد من الأوقات فإن الإدارة تهدر الضمانات الممنوحة للموظف دون أن تكون لها قصد الحاق الاذى به، أي دون وجود نية توقيع عقوبة مقنعة ضد الموظف لديها.

أما على الصعيد القضاء الإداري المصري فقد عرفت المحكمة الإدارية المصرية في حكم لها بأنها "عقاب الموظف ولكن بغير إتباع الإجراءات والالواضع المقررة لذلك،

١ - د.نوفان العقيل العجارمة، السطة التأديب الموظف العام، ط١، دارالثقافة، عمان، ٢٠٠٧، ص١١٩.

٢ - د.محمد ماجد ياقوت، شرح قانون التأديبي للوظيفة العامة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٦، ص٥٧١.

٣ - د.محمد النحاس محمد حسن، مصدر سابق، ص١٠٩.

٤ - Alain- plantey: traite Pratieue de la fonction publigue- op- cit P 929.

فإنحراف الإدارة بسلطتها في القرار وتحقيق ذلك الغرض المستتر في عقاب الموظف، يكون القرار بمثابة العقوبة التأديبية المقنعة^١

لكي يعتبر القرار الإداري بمثابة العقوبة المقنعة يكفي وصول المحكمة الى نية أو قصد الإدارة في إتخاذ هكذا الإجراء عقاباً وليس تحقيق المصلحة العامة التي تعد الغرض الذي يتوخاه المشرع.

وعلى الصعيد الفقه المصري قد عرف الدكتور مصطفى عفيفي بأنها (إجراء مؤلم تتخذه الإدارة عمداً في مواجهة الموظف دون توجيه اتهام معين اليه متفاديه بذلك الالتزام بإتباع الإجراءات والضمانات التأديبية المقررة قانوناً والتي تستغرق فترة زمنية طويلة قد يفوت معها هدف الإدارة الحاق اعقاب سريع منجز بالموظف يؤتي ثماره في ردع الموظف وزجر غيره من الموظفين).

يرى الباحث هذا التعريف يعد الأكثر شمولاً من بين التعاريف السابقة المصرية، لأن جمع بين الفقه والقضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر حيث كي يعد القرار متضمناً عقوبة مقنعة يكفي أن يكون فيه عنصر نية العمد في الحاق الاذى بالموظف عند إتخاذ الإجراء ضده.

أما على الصعيد القضاء العراقي لم تعرف العقوبة المقنعة من قبل القضاء الإداري العراقي ولكن هناك إشارات تدل عليها من خلال أحكامه تطبيقية، بحيث قضى مجلس شورى الدولة ".....ولدى عطف النظر على قرار الحكم المميز وجد انه صحيح وموافق للقانون، ذلك ان الأمر الإداري بنقل المدعي الى شركة مصافي الشمال يدخل ضمن باب التعسف في إستعمال الحق لغرض مصلحة العمل...".^٢

نستنتج من قرار المحكمة ان النقل يحمل في طياته عقوبة مقنعة لانه لم يهدف لتحقيق الصالح العام بل كان الغرض منه تحقيق غايات شخصية لذا يجب الغائه.

١١- حكم المحكمة الإدارية المصرية، في ٢٣ يونيو سنة ١٩٥٦، نقلا عن دسليمان محمد الطماوي، قضاء الغداري قضاء التأديب، ك٣، دارالفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٥، ص ٣١٠.

٢ - حكم قضية رقم ٢/انطببات/تميز/٢٠٠٧ من قرارات مجلس شورى تاريخ ٢٥/١/٢٠٠٧

أما على الصعيد الفقهي العراقي فقد عرفه الفقه بأنها (إجراء تتخذه الإدارة ظاهرياً من أجل تنظيم المرفق العام ولعلاقة له بالانضباط إلا أن حقيقته هو معاقبة الموظف و الحاق الاذى به دون ارتكاب اي خطأ عند ممارسة عمله)^١.

ومما تقدم نستطع ان نعرف العقوبات المقننة بأنها (إجراء التي تتخذه الإدارة ضد الموظف، وتسعى الى إضفاء صفة المشروعية عليها، وتحاول أن تستتر بواسطتها بعض الإجراءات التي يسمح القانون إتخاذها، ولكنها الغرض الحقيقي وراء إتخاذ هذه الإجراءات هو فرض عقوبة إنضباطية دون أن يسمح لها القانون بتوقيعها).

المطلب الثاني / عناصر العقوبات المقننة

لكي أن يطبق وصف المقنع على العقوبات يجب أن تتوفر فيها ثلاثة عناصر وهي (عدم موجود العقوبة من ضمن العقوبات التي أدرجها المشرع نصاً، ويجب أن تتضمن العقوبة في محتواها الحاق الاذى والضرر بالموظف، ويجب أن تتخذ العقوبة لبواعث لا علاقة بالصالح العام بل لتحقيق المصالح الاخرى بعيدة عن المصالح العامة للمرفق الدولة)، ولتوضيح هذا الموضوع، سنحاول أن نتطرق اليه في الفروع الآتية وهي:

الفرع الأول / عدم وجود العقوبة ضمن العقوبات الواردة في متن القانون

يعتبر مبدأ شرعية العقوبة من أهم المبادئ التي تسند اليها الإدارة عند توقيع العقوبة التأديبية، أي تنقيد السلطة الإدارية الإنضباطية بفرض العقوبات ضمن العقوبات الواردة في قائمة العقوبات المنصوصة عليها في القانون على سبيل الحصر، لذلك فإن العقوبة المقننة هي تعتبر خروجاً صارخاً عن مبدأ شرعية العقوبة وتعد عقوبة المقننة عقوبة غير مشروعة طبقاً للقانون.

من خلال مما سبق، لأمجال للإجتهد عندما يأتي النصوص الصريحة المحددة في قانون الانضباط أو التأديب الموظفين، وبخلاف ذلك نواجه موضوع خلق عقوبات خارج القوائم العقوبات المنصوصة عليها في المتن القانون التي أوردتها المشرع حصراً، وهو يخالف لأحكام القانون.

١ - د عبدالقادر الشيعلي، مكلة الجزاء المقنع في تأديب الموظف العام، مجلة العدالة، العدد ٣، السنة ٥، ١٩٧٩، ص ٨٧٣.

جدير بالملاحظة، قد تتخذ السلطة التأديبية في دولة العراق واقليم كردستان الإجراءات الانضباطية ضد الموظف الذي ارتكب مخالفة وظيفية، غير أنها تقوم بفرض عقوبة لم ترد في متن القانون الانضباط الموظفين على سبيل الحصر، مثل فرض التنبيه كعقوبة إدارية ضد الموظف، السؤال هو، هل بإمكاننا أن نعتبر التنبيه عقوبة مقنعة أم لا؟

للجواب على هذا التساؤل يوجد هناك رأيان على الصعيد الفقه العراقي بخصوصه، فالرأي الأول يعتبر (التنبيه) عقوبة المقنعة كونها لم ترد بنص في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة (١٩٩١) المعدل، ويستند أنصار هذا الرأي الى أن استخدام التنبيه كعقوبة يرجع الى العرف الإداري المتبع عند فرض التنبيه كعقوبة^١.

ونحن بدورنا نرفض هذا الرأي لان العرف لا يمكن أن يكون سنداً في فرض العقوبات ويعد ذلك تجاوزاً على مبدأ شرعية العقوبة، حيث لم ترد في قانون انضباط الدولة والقطاع العام المذكور إعلاه في المادة (١١) التي حدد العقوبات الانضباطية دون وجود اية اشارة الى ان التنبيه تعتبر عقوبة إنضباطية، لذلك فرض عقوبة التنبيه يعد مخالفة صريحة لأحكام القانون، لذلك هذا الرأي ليس لديه سند قانوني.

ويرى الرأي الثاني الذي يتزعمه الأستاذ (د. غازي فيصل مهدي) الى أن التنبيه لا يعتبر عقوبة أصلاً، وهي ليست عقوبة جديدة لم ينص عليها القانون لأن مدلولها لا يتجاوز مدلول اللفظي، حيث لا يقصد به سوى مجرد تنبيه والفت النظر الموظف الى الخطأ الذي ارتكبه.

ونحن بدورنا نرجح هذا الرأي الثاني لأن التنبيه مجر إجراء إداري فقط تستهدف به رجل الإدارة تذكّر الموظف بقيامه بواجباته الوظيفية وليس عقوبة أصلاً، مثلاً غياب الموظف هو مجرد إجراء إداري وليس عقوبة أصلاً، ناهيك عن عقوبة مقنعة، لذلك نستطيع أن نقاس غياب كإجراء إداري بالتنبيه كإجراء إداري.

١ - د عبد القادر الشخيلي، انقضاء الجزاء التأديبي بطريق المحو الإداري، مجلة العدالة، مركز البحوث القانونية في الوزارة العدل، العدد ٢، السنة ٦، ١٩٨٠، ص ٦١٦.

الفرع الثاني / أن يمس بحقوق ومزايا الموظف وإلحاق الأذى به

يفقد القرار الإداري شرعيته إذا استهدف إلى غير الصالح العام في حالة عدم وجود نص، وإذا استهدف إلى غير الهدف الذي خصص بالقانون، وفي هذه الحالة يكون القرار معيباً بعيب الإنحراف بالسلطة، وغالباً ما يتحقق ذلك إذا كان استهدف رجل الإدارة منفعة شخصية له كالانتقام أو الإضرار بالآخرين أو حصول على منفعة مالية لنفسه أو لغيره^١.

قصد إلحاق الأذى والعقاب لا يكفي بوحده أن نقول بأن الإجراء يطلق عليه عقوبة مقننة، بل يجب أن يتصل هذا القصد بمسلك وظيفي، لذلك يجب أن تتجه قصد الإدارة إلى قصد عقوبة الموظف عن مسلك وظيفي معين، فيكون هذا الإجراء قد اتخذ لهدف العقاب عن الخطأ لا يمكن تحقيقه قانوناً، إلا بإتخاذ إجراء آخر هو إجراء التأديب.

في العقوبة المقننة تقترب عنصر الشخصي بالعنصر الموضوعي، فالعنصر الشخصي يبنى على قصد من قام بإصدار التصرف المطعون ضده بفرض عقوبة مقننة في الإضرار بالموظف في وظيفته، أما العنصر الموضوعي يتعلق بأثار الإجراء الذي قدم الطعن ضده بأن تكون له نفس أثار العقوبة التأديبية بمنع الموظف من بعض الحقوق والمزايا الوظيفية^٢.

الفرع الثالث / إتخاذ العقوبة لدوافع لاعلاقة بالصالح العام، دون استثناء الإجراءات والضمانات المنصوصة في القانون

للإدارة إتخاذ الإجراءات الضرورية لضمان تقديم أفضل خدمات للمواطنين وحسن تنفيذ القوانين والانظمة، وهي بذلك تقوم باستهداف تحقيق الصالح العام، ومن الطبيعي أن تتخذ الإدارة العديد من الإجراءات التي تتعلق بأمور الموظفين ومس حياتهم الوظيفية، وإذا كانت السلطة التقديرية متروكة للإدارة فإن هذا لا يعني ترك أصحاب الشأن إلى الإرادة المحضة للإدارة دون وضع حد لسلطتها التقديرية، وعلى هذا الأساس لايسمح للإدارة أن تقوم بإستخدام الإجراء إلا في حدود تنفيذ الهدف الذي يقصده المشرع وراء

١- دسامي جمال الدين، الدعاوي الإدارية، دعو الغاء القرارات الإدارية دعاوي التسوية، ط٣، منشأة المعاريف، الاسكندرية، ٢٠٠٣، ص ٣٢٠.

٢ - محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، منشأة المعاريف، الاسكندرية، ٢٠٠٦، ص ٥٨١.

النص، وتواجه الإدارة في هذه الحالة أن يشوب قرارها بغيب الإنحراف بالسلطة لمخالفته قاعدة تخصيص الأهداف^١.

جدير بالإشارة، إن حق الإدارة في فرض العقوبات على موظفيها، ليس حقاً مطلقاً، بل تشترط أن تقوم بإتباع الإجراءات الإنضباطية المنصوصة في القانون عند فرضها، حتى يكون للموظف هينا وسهلا عند الطعن ضده، فإذا خالفت الإدارة ذلك يكون قرارها بفرض العقوبة باطلا، لكونه معيبا بغيب الإنحراف بالسلطة^٢.

المطلب الثالث / تمييز العقوبات المقنعة عما يشتهر بها

في بعض الأحيان يختلط معنى العقوبات المقنعة مع بعض المصطلحات الأخرى مثل (العقوبات التأديبية الصريحة والإجراء الإداري الداخلي)، ولكن هناك فروق بين كل هذه المصطلحات، ففيما يتعلق بالعقوبات التأديبية الصريحة التي يمكن أن تسمى بالعقوبات الإنضباطية أو التأديبية الصريحة، حيث العقوبات الانضباطية الصريحة هي جزاءات التي تحددها المشرع حصرا التي تفرض على الموظف المخطأ وتحمل في ثنائها الحصول على امتيازات الموظف أو مزايا الوظيفية بشكل عام، ويمكن أن نلخص هذا التمييز بما يأتي:

١- إن العقوبات المقنعة لم يرد في متن القانون حصرا وتخالف مبدأ شرعية العقوبة فهي كثيرة ومتنوعة وتتعد مع تعدد اسالب توقيعيها.

٢- إن العقوبات المقنعة تقتصر الى الضمانات الإنضباطية التي يكفل القانون وجوب استيفائها عند توقيع العقوبات الإنضباطية الصريحة وقد يكون احد دوافع واره لجوء الإدارة اليها.

٣- العقوبات المقنعة في الحقيقة هي إجراءات إدارية تدخل في صميم صلاحية الإدارة في تحقيق الصالح العام، ولكن الإدارة تقوم بإساءة إستخدامها ضد الموظف.

١- د عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، ج ١، ط ١، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٦، ص ٣٧٢.
٢- د عبد العزيز عبدالمعيم خيفة، الشرعية الجزائية في التأديب الرئاسي و القضائي، ط ١، مشناة المعاريف، الاسكندرية، ٢٠٠٦، ص ١٠٩.

أما فيما يتعلق بالتمييز بين العقوبات المقنعة والإجراء الإداري الداخلي، نلاحظ ليس هناك أي تعريف من قبل التشريعات الأجنبية والعربية ل(الإجراء الإداري الداخلي)، بل اكتفت التشريعات الدول بتحديد بعض صورته مثلا(النقل والندب والاعارة)، لذلك يتولى الفقه مهمة تعريف الإجراء الإداري الداخلي ب(كل إجراء تنظيمي صادر عن السلطة الرئاسية بموجب سلطتها التقديرية بهدف العمل على تحقيق المصلحة العامة للمرافق العامة للدولة وحسن سيره بإنتظام وإطراد وليس بغرض توقيع العقاب على المسلك الخاطئ الصادر من قبل الموظف).

ويمكن أن نلخص المزايا العقوبة المقنعة فيما يلي:

١- ان العقوبة المقنعة إجراء أو تدابير من الإجراءات أو التدابير الإدارية الداخلية ولكن الإدارة تقوم بإساءة هذا الإجراء وتقوم بها خلافا مع الغرض الذي يحدد لها المشرع لأنها تستخدم لتوقيع العقوبة على الموظف وليس لتحقيق الصالح العام.

٢- ان العقوبة المقنعة تفرض على الموظف بسبب ارتكابه مسلكا يمثل مخالفة لواجبات وظيفته فتكون عقوبة لهذا المسلك حيث يستهدف الرجل الإدارة من الإجراء الذي يتخذه فرض العقوبة ومجازاة الموظف جراء ارتكابه خطأ وظيفي، في حين أن الإجراء الداخلي لايتخذ بمناسبة ارتكاب الموظف لمخالفة وظيفية وبهدف توقيع العقوبة ضدها، وإنما تتطلب المصلحة العامة إتخاذها ولو لم يصدر من الموظف أي تصرف مخالف.

المبحث الثاني

التكييف القانوني للعقوبة المقنعة ومعاييرها، والجهة القضائية المختصة بنظرها

لكي أن يتضح لنا مدلول العقوبة المقنعة لابد ان نجري تكييف قانوني سليم للعقوبات المقنعة، كي يتسنى للموظف الإمام بها عند التظلم أو الطعن، وكذلك لكي يستطع القاضي الاداري إدراجها ضمن عيب من عيوب القرار الاداري، وطالما أن الإدارة لها سلطة تقديرية وفي نفس الوقت يجب تحقيق الصالح العام، هذا الموضوع يتعرض الى تفسيرات وتأويلات مختلفة، لذلك يحتاج الى وضع معايير له ويؤدي ذلك الى تفسير موضوع أين الجهة المختصة بنظرها، ولتوضيح هذه الاشكاليات،

سنحاول أن نقسم هذا المطلب الى ثلاث مطالب مستقلة، ونخصص المطلب الاول للتطرق عن التكييف القانوني للعقوبات المقنعة، ونخصص المطلب الثاني لبيان معاييرها واتجاهات القضاء الاداري تجاهها، ونخصص والمطلب الثالث للتطرق عن الجهة القضائية المختصة بنظرها على صعيد العراق واقليم كردستان-العراق.

المطلب الأول / التكييف القانوني للعقوبات المقنعة

سنحاول في هذا المطلب ان نتطرق الى التكييف القانوني للعقوبة المقنعة، ونقسم هذا المطلب الى ثلاث فروع رئيسية، وهي:

الفرع الأول / العقوبة المقنعة خروج عن مبدأ شرعية

مبدأ شرعية العقوبة يعني أنه لايجوز للسلطة الإدارية الانضباطية ان تفرض أية عقوبة على الموظف الذي يرتكب مخالفة إدارية خارج العقوبات التي قررها القانون على سبيل الحصر، أي يجب أن تكون العقوبة المفروضة على الموظف من بين العقوبات التي أوردتها المشرع صراحة في نصوصها^١.

حيث أن نطاق مبدأ شرعية لايشمل فقط أن تكون العقوبة التي توقع على الموظف منصوصة عليها تشريعياً وصادرة من سلطة مختصة بفرضها، بل يمتد ليشمل الجزاءات التأديبية المقنعة أيضاً، لذلك دأب القضاء على الغائها لما تتسم به من نتائج جزائية جراء فرض هذا القرارات التأديبية على أساس أن الإدارة قد خرجت عن مبدأ شرعية العقوبة^٢.

بسبب هذا الخروج الصارخ من قبل الإدارة على مبدأ شرعية في مجال مهيم ودقيق، كان على القضاء الإداري أن يقف وقفة متميزة هنا ويظهر كالرقيب والحامي الأول لمبدأ شرعية، ورفض القضاء شديداً عند استخدام هذه الإجراءات القانونية من قبل الرجل الإدارة التي لا صفة مسلكية لها التي ترمي الإدارة تحقيق غرض خارج الغرض الذي يقصده المشرع، ويذهب بعض من الفقهاء العرب الى أن القضاء إتخذ من فكرة النقل والندب الذي يقوم باخفاء عقوبة انضباطية سبيلا الى إلغاء هذه

١ - شفيق عبدالمجيد الحديثي، نظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون والسياسة، جامعة بغداد، ١٩٧٢، ص ١٥٤

٢ - نقلا عن عبدالعزيز عبالمنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، ط ١، المركز القومي للإصدارات القانونية، ٢٠٠٨، ص ٢٢.

القرارات لأنها تحتوي عقوبة إنضباطية مقنعة وهذه الفكرة مأخوذة من المبدأ نفسه الذي تطرقنا اليه سابقا وهو انه لايجوز خلق عقوبات جديدة خارج العقوبات المنصوصة عليها في القانون^١.

الفرع الثاني / العقوبة المقنعة صورة من صور إنحراف بالسلطة التقديرية

لإدارة سلطة مقيدة وسلطة تقديرية بشكل عام، فيما يتعلق بالعقوبات الإنضباطية أو التأديبية فالإدارة لها سلطة تقديرية في إختيار الجزاء التأديبي التي تراها مناسبة للمخالفة من بين الجزاءات التي نص عليها القانون، ولكن الإدارة تمنع من خلق جزاءات إدارية جديدة خارج ماورد في القانون حصرا، مهما كانت تلك الجزاءات مناسبة للجريمة، كما يمتنع على الإدارة توقيع الجزاءات التأديبية مقنعة بذريعة الصالح العام^٢.

في الحقيقة ان السلطة التقديرية التي تعطى للإدارة في بعض المجالات لتحقيق الصالح العام لاتمثل تجاوز على حقوق ومزايا الافراد أو تقليل من مزاياهم وحقوقهم، فهذه السلطة التقديرية لاتعني أن تسمح للإدارة بالتعسف والظلم والبطش بحجة تحقيق المصلحة العامة، وانما تبقى الإدارة خاضعة لمبدأ شرعية وبإمكان القضاء مراقبة تصرفاتها وأعمالها للكشف عن مدى إتفاق هذه الأعمال أو التصرفات مع أحكام القانون وعدم إنطوائها على إساءة إستعمال السلطة او الإنحراف بالسلطة^٣.

على الرغم من أن القضاء الإداري العراقي يتسم بالحدائثة ولم يهتم بالنظريات التي إبتدعها مجلس الدولة الفرنسي والقضاء الإداري المصري، ولكن قد بسط رقابته على السلطة التقديرية للإدارة، حيث عبرت (محكمة قضاء الموظفين) عن ذلك في قرار لها(.....) ان سلطة الرئيس الإداري في توجيه العقوبات الإنضباطية هي لتحقيق المصلحة العامة وبخلافه يشوب القرار الإداري في هذا الشأن عيب إساءة إستعمال السلطة التقديرية، وهذا يعد من عيوب القرار الإداري و وجهها من أوجه الإلغاء لان عيب إساءة إستعمال السلطة يتعلق بجوهر القرار الإداري وليس بشكله الظاهري،

١ - دتغريد محمد قدوري النعيمي، مصدر سابق، ص٣٢٨-٣٢٩.

٢ - دخليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، دار الجامعة الجديد للنشر، الاسكندرية، ٢٠٠٩، ص٤٩

٣ - رمضان محمد بطيخ، القضاء الإداري القضاء الالغاء، دار النهضة العربية، ٢٠١١، ص١١٥

ويعني مخالفة الإدارة لروح التشريع والغاية التي يتبعها المشرع بنصوصه وما يفرضه من أحكام وهي ليست غاية في ذاتها وإنما سبيل لتحقيق المصلحة العامة....^١.

الفرع الثالث / العقوبة المقنعة هي صورة من صور عيب الغاية

لاشك أن القرار الإداري مثل جميع الأعمال القانونية يجب أن يستهدف إلى تحقيق غاية معينة، وقد اجمع الفقهاء الإداري على تحديد معيار للغاية هو تحقيق الصالح العام. والغاية من توقيع العقوبة الانضباطية ضد الموظف هو تحقيق إنظام المرافق العامة وحسن سيرها، فمثلاً غاية من نقل الموظف هو تحقيق الصالح العام.

القرار الانضباطي يشوب عيب الغاية فيه إذا قامت الجهة المصدرة بإنحرافه عن سبيل الغاية المقصودة منه وهي الصالح العام وضمان سيره بإنظام وإطراد فضلاً على تحقيق ردع الآخرين، فإذا كان استهدف القرار الانضباطي إلى التكيل والنكران لسبب معين أو لسبب آخر اعتبر قرار العقوبة باطلاً، حيث شابه عيب الإنحراف بالسلطة لوجود حيدة الجزاء التأديبي عن الهدف العام لجميع القرارات الإدارية ومنها القرارات الانضباطية وهو تحقيق المصلحة العامة، وذلك بأن جعلت من التأديب سوطاً مسلطاً على رقاب الموظفين بدون أي أوجه الحق، والأمر الذي يؤدي إلى فقدان الثقة التي تفترض توافرها في الوظيفة العامة الإدارية التي تتبع من قبلهم مما ينعكس سلباً على قيامهم بأدائه الوظيفية^٢.

يتضح مما تقدم، بأن للعقوبة المقنعة ذاتيتها الخاصة التي تتميز من العقوبة الانضباطية الصريحة في أنها عقوبة غيرمنصوصة صريحة في القانون، وإنما تقوم الإدارة اللجوء إليها وتقصد وراءها التكيل بالموظف وذلك لما تملكه من سلطة تقديرية، دون إبتغاء الصالح العام وراءها.

المطلب الثاني / معايير العقوبات المقنعة وأراء القضاء الإداري بخصوصها

هناك معايير كثيرة ومبعثرة لكي أن تكشف العقوبات المقنعة من خلالها، ولكن حسب تطبيقات القضاء واتجاهات القضائية المقارنة، لدينا ثلاث معايير رئيسية،

١ - القرار م.١٠ع. رقم ٩٩٩/١١ في ١٩٩٩/١/٢٠ غير منشور، نقلاً عن د تغريد محمد قدوري النعيمي، مصدر سابق، ص ٤٧٤.

٢ - د عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، ج ٢، منشأة المعارف، الاسكندرية، ص ١٢٢-١٢٣.

وسنقسم هذا المطلب الى ثلاث فروع، ونخصص الفرع الاول لتطرق عن معيار تحديد النية، والفرع الثاني ل معيار أخذ جسامه الضرر المترتب على الإجراء الإداري بعين الاعتبار، والفرع الثالث لتطرق عن معيار إقتران العقوبة المقنعة بتوقيع احدى العقوبات التأديبية.

الفرع الأول / معيار تحديد النية

لاشك بدون اي استثناء، إن كل قرار إداري (كقاعدة عامة) بما فيها القرارات الإنضباطية، يجب استهدافها الى تحقيق المصلحة العامة دون إنحراف بها من قبل الرجل الإدارة الذي يقوم باصداره، وبخلاف ذلك يكون القرار معيبا بعيب إساءة الإستعمال السلطة ويكون عرضة للإلغاء^١. لذلك أن اي تدابير وخطوات الكيدية التي يمكن اللجوء اليها من قبل الإدارة احيانا للتكيل بالموظف الذي تحت تصرفه بدون اي سبب معقول وغير قادر على توقيع العقوبة بحقه صراحة، فانها تعد عقوبة مقنعة^٢.

ويسعى القضاء طبقا لهذا المعيار أن يقوم بتحديد نية الإدارة عندما تقوم الإدارة بإتخاذ قراراتها، وما اذا كانت تهدف به الى توقيع العقاب على الموظف، أم مجرد تستعمل صلاحياتها في تنظيم المرفق العام بهدف تمكنه بقيام باداء عمله بإنظام وإطراد.

بدون اي شك الاعتماد على هذا المعيار يتطلب قصار الجهود للوصول الى كشف قصد الحقيقي للإدارة في إتخاذ القرار، اذ من الضروري جدا تحييص وفحص جميع الظروف التي تعاصر إتخاذ القرار وتحيطه و الظروف السابقة التي رافقتها اذا كانت لهذه الظروف علاقة بها، كما يجب فحص سبب القرار والهدف القرار، للوصول الى النية الحقيقية لإتخاذه، فيما اذا كان قد صدر بقصد فرض الجزاء أم صدر بنية تنظيم سير العمل في المرافق العامة، وفي حالة الأخيرة يعد التدابير

١ - مصطفى ابوزيد فهمي، قضاء الالغاء، ط٢، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٦، ص١٤٥.

٢ عبدالمحسن عبدالسالم ، العقوبات التأديبية المقنعة بين المشروعية و تعسف الادارة، ط١، مطبعة اوفيسيت الشعب، بغداد، ص١٠٤.

بالتدابير الإدارية الداخلية التي يملكها الرجل الإدارة عند إتخاذ القرار الإداري الانضباطي^١.

وجدير بالملاحظة، في كثير من الاحيان لاكتشف الإدارة عن قصدها في القرارات الإدارية مثلاً في (القرار النقل) بل تعتبرها مشروعة ويفسرهما قد صدرت وحققّت المصلحة العامة في حالة سلطة التقديرية وسلطة المقيدة في القرارات لحين إثبات العكس، ولكن القضاء الفرنسي قد اتجهت الى دخول نية الإدارة بشكل أعمق و أوسع، حيث يسعى أن يبحث عن جملة من الاعتبارات المهمة لتحديد نية الإدارة، مثلاً يرجع القضاء الى الملابس والظروف المترافقة للقضية، والى مدى تطبيق النص القانوني بتنظيم ذلك التي تسمح للإدارة إتخاذ القرار محل النزاع^٢.

على الصعيد القضاء العراقي في العراق واقلیم كوردستان هناك العديد من القرارات القضائية بخصوص الرقابة القضائية على نية الإدارة عند إتخاذ قرارات الإدارية، حيث قضت الهيئة العامة في مجلس الدولة العراقي (.....كما ان الإدارة حرة في تغيير مكان عمل الموظف طالما كانت الغاية من ذلك تحقيق مصلحة العامة)^٣. و قضت هيئة إنضباط الموظفين في اقليم كوردستان ايضاً ب (حيث لم يثبت من اوراق هذه الدعوى ووقائعها مايفيد ان القرار النقل المطعون فيه كان يستهدف معاقبة المدعي بل جاء استجابة لتقرير وحدة الاشراف المعينة وتقديراً لمقتضيات المصلحة العامة)^٤.

من خلال مما تقدم من القرارات اعلاه، يتضح لنا، ان القرارات القضائية اقرت بالسلطة التقديرية في إتخاذ الإجراءات الإدارية الداخلية مادام هذه الإجراءات قد بنيت على المصلحة العامة، ويتبين لنا القضاء الإداري في العراق واقلیم كوردستان يتبعان نفس المسلك، وذلك بمصادقة على القرارات الإدارية التي تحتوي على

١ - د ابراهيم العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام (دراسة مقارنة)، ط١، مطبعة الشرق، عمان، ١٩٨٤، ص١٣٨.
2- F.LAURIE, La faute disciplinaire dans la fonction public, tom I, PUAM, 2002, pp. 207-208

٣ - قرار الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة بصفة التمييزية، الرقم ١٧، انضباط، تيمز، ٢٠١٣، ٢٠١٣/٢/٧، وزارة العدل، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٣، ص٢٦٩

٤ - قرار الهيئة العامة في مجلس شورى اقليم كردستان، بصفتها التمييزية، القم ١٨٢، انضباط، تمييز، ٢٠٠٨، في ٢٠٠٨/٩/١٨، وازة العدل، قرارات و فتاوى مجلس شورى الدولة العراقي عام ٢٠٠٨، ص ٤٥١

إجراءات إدارية داخلية التي أخذت بناء علي حسن سير أو بقصد تنظيم سير المرافق العامة^١.

يهتم القضاء الإداري العراقي وفي اقليم كوردستان العراقي عند رقابته المشروعة عند سير الدعوى التي تخص بالموظفين بمسألة الإنحراف في إستعمال الإجراءات الإدارية الداخلية بشكل عام و القرارات التي تتضمن عقوبة مقنعة بصورة خاصة، كما قضت القضاء الإداري العراقي في حالة تجاوز الإدارة السلطة التقديرية وإنحرافها عن الهدف الحقيقي وتحديد النية تكشف عن طريق بعض الاعتبارات الهامة مثل الضرر بالموظف ومركزه الوظيفي وزياد التكاليف....والخ، حيث(ان المدعي المميز عليه يسكن وعائلته في محافظة بغداد وحيث نقله الى محافظة ميسان قد الحق ضررا ماديا فيما يتعلق تكاليف الذهاب والاياب والسكن ومصارف العيش وضررا معنويا بالابتعاد عن عائلته وحيث أن النقل هو سلطة التقديرية للإدارة الا ان هذه السلطة ليست مطلقة وتخضع لرقابة القضاء وحيث أن المدعي قد تجاوز حدود صلاحياته التقديرية، حيث أن محكمة قضاء الموظفين تصدت لهذا الأمر بالإلغاء)^٢.

وفي قرار آخر لهيئة انضبات الموظفين في اقليم التي تقضي(....كما ان القرار المدعي عليه لا يستند الى أسباب صحيحة لإعفاء المدعي من مصب مسؤول الشعبة الشؤون القانونية في الدائرة لذا فان القرار المدعي عليه إضافة لوظيفته باعفاء المدعي من منصبه فيه تعسف في إستعمال السلطات تجاه المدعي مما يستوجب إلغاء القرار المطعون فيه)^٣.

من خلال مما تقدم توصلنا الى أن: لا يكفي لمعرفة قصد الإدارة في قرارات المتضمنة العقوبة المقنعة مثلا(قرارالنقل)وكونه قد استهدف المصلحة العامة او الهدف المخصص الذي حدده القانون، ان تم الإدارة بالمركز القانوني للموظف المنقول أو

٢ -قرار المحكمة الادارية العليا، الرقم ٣٤٥، قضاء الموظفين، تميز ٢٠١٣، في ٢٨/١١/٢٠١٣، وزارة العدل، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٣، ص ٣٢٩

٣ -قرار هيئة إنضباط موظفي الاقليم الرقم ٦٠/الهيئة الانضباطية، ٢٠١٧/ في ١٧/١٠/٢٠١٧، غير منشور.

لا، وإنما يجب على القضا الإداري العراقي التثبت من حاجة الإدارة العامة المنقول إليها الموظف من عدمه، لأنها قرينة مهمة في الوصول الى هذا القصد.

الفرع الثاني / معيار أخذ جسامة الضرر المترتب على الإجراء الإداري بعين الاعتبار

يعتمد هذا المعيار على النتائج التي يخلفها القرار الإداري الذي أخذتها الإدارة وبموجبه ينظر القضاء عند بسط رقابته الى الاثار التي تنجم عن القرار ومقدار الضرر المترتب عنه. ويشترط ان يكون الضرر على قدر معين من الخطورة والجسامة كي يضاف عليه الوصف الانضباطي التي ينطوي على عقوبة مقنعة^١.

هذا المعيار يعتبر القرار الإداري عقوبة مقنعة اذا ما نتجت عنه النتائج الضارة بشكل بديهي وجلي للموظف، أما اذا اتضح أن الإجراء لم ينتج عنه ضرر مادي ومعنوي للموظف ولم يؤد الى انتقاص من حقوق ومزايا المادية والمعنوية له، فإنه يكون إجراء داخلياً مشروعاً، ويفسر في حالة الأخيرة قصد الإدارة مشروعاً بحجة حسن سير العمل في المرافق العام، وبعبارة أدق وأكثر شمولاً لايعتمد هذا المعيار على كشف النية و قصد الإدارة صراحة، بل يعتمد هذا المعيار على كشف الاثار التي تترتب عن إتخاذ هذا الإجراء، هل هذه الاثار تنتج عنها الحاق الضرر المادي والمعنوي بالموظف عند إتخاذ الإجراء أم لا، في حالة نعم فإن ذلك يكون دليلاً على إنحراف نية الإدارة، لذلك السبب نستطع القول بأن هذا المعيار طالما يكشف لنا نية الإدارة فإنه يعد مكملاً لمعيار تحديد النية ويكون قرينة من قرائن اثبات النية الإدارة في الكثير من الأحيان، وعند فحص وبحث ودراسة الظروف والملابسات التي تحيط بالإجراء الإداري الداخلي المتخذ فيكون وصول الى القصد الحقيقي للإدارة اسهل للقاضي عند رقابته عليه لكشف النية الحقيقية للإدارة، وبالتالي أن معيار جسامة الإثر المترتب على الإجراء الإداري يساعدنا في الوصول الى القصد الحقيقي للإدارة، لذلك السبب هناك إرتباط وثيق ومتين بين هذين

١ - قرار الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة العراقي بصفتها التمييزية، الرقم ١٢٦/انضباط/تمييز/٢٠٠٨ في

٢٠٠٨/٥/١٩، وزارة العدل، مجلس شورى الدولة، مجموعة قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٨،

المعيارين) معيار تحديد النية، ومعيار الجسامة الإثر المترتب)، حيث ويكملان بعضهما بعض، وسنحاول أن نتطرق إليها بدليل التطبيقات القضائية الآتية:

حيث قضى مجلس الدولة الفرنسي في ١٠/١/١٩٧٨ (إجراء النقل ولو تم لمصلحة المرفق إلا أن الصفة التأديبية تلحقه إذا أدى إلى خفض المسؤوليات المناطة بالموظف خفضاً حقيقياً، أو أدى إلى تغيير في صفته الوظيفية)^١.

وكذلك قضت الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة في العراق (...ذلك ان المميز أصدر أمر إداري المرقم (٣٧٥٥) بتاريخ (٢٠٠٨/٣/٥) المتضمن نقل المميز عليه من مقر عمله في محافظة بغداد الى صلاح الدين ولصعوبة تطبيق هذا الأمر و استحالت من حيث الإقامة والمعيشة والنواحي الامنية في ظل الظروف الحالية التي تعيشها المنطقة المنقول اليها رغم ان النقل سلطة تقديرية بيد الدائرة الا ان الإدارة ملزمة بتطبيق تلك السلطة بما لا يخلق الضرر بالموظف، وحيث ان النقل قد الحق ضررا المميز عليه ولم يستند الى أسباب معتبرة لذلك يعد تعسفا قي إستعمال لسلطته)^٢.

وكذلك قضت هيئة انضباط موظفي الاقليم في قرار لها على أن (...وحيث ان نقله قد تم بناء على المصلحة العامة وذلك لإهمال وتقصير المدعي في اداء واجباته الوظيفية ولعدم نقص راتبه ومخصصاته وحيث ان من حق رئيس الدائرة نقل الموظق ضمن دائرته وإن ذلك لايعتبر تعسفا مادام النقل يستند الى أسباب معتبرة ولايعتبر الموظف متضررا من هذا النقل طالما محتفظا بمركزه الوظيفي لذا فان المدعي غير متعسف في ممارسة صلاحياته)^٣.

الفرع الثالث / معيار إقتران العقوبة المقنعة بتوقيع احدى العقوبات التأديبية

هذا يعنى تفرض الإدارة أحيانا عقوبة تأديبية (إنضاطية) وأخرى عقوبة مقنعة بسبب خطأ وظيفي للموظف، في نفس الوقت، أو في وقت متزامن، وهذا يكون حجة بيد القضاء الإداري عند رقابته على المشروعية القرار الإداري بأن يعتبر الإجراء الثاني

1 - C.E., 10 février 1978, Ministre du travail c/Dame Barba, R.D.P, n° 1, 1979, p.286.

٢ - قرار هيئة العامة في مجلس شورى الدولة العراقي بصفتها التمييزية الرقم ١٢٦، انضباط، تمييز، ٢٠٠٨، في

١٩/٥/٢٠٠٨، وزارة العدل، مجموعة قرارات و فتاوى مجلس شورى الدولة العراقي لعام ٢٠٠٨، غير منشور.

٣ - قرار هيئة انضباط موظفي الاقليم الرقم ١١٣، الهيئة الانضباطية، ٢٠١٥، في ١٣/١٠/٢٠١٥، غير منشور.

قد فرض (كعقوبة مقنعة)، مثلاً قيام الإدارة بإنذار الموظف وبعد ذلك قيامه بنقله من مكان الى مكان آخر.^١

تطبيقاً لذلك قضت مجلس شورى الدولة العراقي بصفتها التمييزية(....ولما كان القرار المطعون فيه تضرر للمدعية ، ويعد عقوبة مقنعة على الرغم من أن المدعي عليه قد وجهت اليها عقوبة لفت النظر، وحيث ان للإدارة سلطة تقديرية في نقل الموظف متى ما وجدت ان المصلحة العمل تقتضي ذلك، الا ان هذه السلطة مقيدة بعدم الاضرار بالموظف، وأن لا تكون عقوبة مخفية، اذ ان لها الحق في عقوبة الموظف المخالف وفقاً لأحكام القانون، الا ان هذه النقل بمثابة العقوبة ليس له سند في القانون)^٢.

وقضت هيئة انضباط موظفي الاقليم بعكس ما قضى مجلس شورى العراقي حيث(وتبين الأمر الوزاري الصادر من المدعي عليه المتضمن توجيه عقوبة (التوبيخ) الى ان المدعي بسبب الاعمال الغير القانونية الذي قام بها المدعي ولتجاوزه على صلاحياته واستعمال سلطته الإدارية لمنفعته الخاصة لذا فان القرار نقل المدعي قد جاء تحقيقاً للمصلحة العامة ولا تعسف فيه بذلك فان الدعوى المدعي لاسند له في القانون)^٣.

يرى الباحث ان الاتجاه القضاء العراقي في هذا الموضوع هو الاقرب الى الواقع العملي، ويتناسب مع فكرة عدم اصفاء الطابع الجزائي على الإجراءات الإدارية الداخلية، لأنه الاعتراف القضاء الإداري بإجراء الإداري الداخلي يعنى إقرار القضاء بعقوبة الثانية على الموظف وهو أمر مناقض للقانون ويتعارض مع مبدأ شرعية العقوبة، وهذا الاعتراف يعني ان منح السلطة الإدارية الانضباطية والإجراء الإداري الداخلي في وقت واحد للإدارة تجاه واقعة متماثلة او واحدة التي تعتبر ازدواجية في توقيع العقوبة على الموظف، حتى وإن كانت العقوبة الثانية غير مقنعة فإن فرض العقوبتين المنصوصة في القانون لايسمح له.

١ - د منصور ابراهيم العتوم، مجلد ٣٨، ط ٢، سنة ٢٠١٤، ص ١٦١.

٢ - قرار الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة العراقي بصفتها التمييزية، الرقم ١٥٣/انضباط/تميز/٢٠٠٨، قي ٢٣/٦/٢٠٠٨. غير منشور.

٣ - قرار هيئة انضباط موظفي الاقليم، الرقم ١٠٨، الهيئة الانضباطية، ٢٠١٧، في ١٧/١٢/٢٠١٧، غير منشور.

المطلب الثالث / الجهات القضائية التي تختص بنظر العقوبات المقنعة

سنحاول ان نتطرق الى موضوع الجهات المختصة بنظر في العقوبات المقنعة على صعيد القضاء الاداري العراقي واقليم كردستان، ونقسم هذا المطلب الى فرعين مستقلين، ونخصص الفرع الاول للتطرق عن الجهة القضائية التي تختص بنظر العقوبات المقنعة في العراق، ونخصص الفرع الثاني للتطرق عن الجهة القضائية المختصة بنظر العقوبات المقنعة في اقليم كردستان، ونعزز ارائنا بتطبيقات قضائية حديثة.

الفرع الأول / الجهة القضائية المختصة بنظرالعقوبات المقنعة في العراق

إن مجلس شورى الدولة العراقي الاسبق قد مر بعد إنشائه بقانون الرقم(٦٥)لعام(١٩٧٩) لحين صدور قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٧١)لعام (٢٠١٧) بالكثير من المراحل، حيث اجريت العديد من التعديلات على هذا القانون بين الفترة والآخر، و آخر التعديل هو(التعديل الخامس) لقانون مجلس شورى الدولة رقم (١٧)لعام (٢٠١٣)، حيث جلب القانون معه جملة من التغيرات الهامة خصوصا فيما يتعلق بعمل المجلس الدولة وتنظيمه وإختصاصاته، فعلى مستوى إختصاصاته، يمارس المجلس الدولة إختصاصاته القضائية عن طريق ثلاثة المحاكم، المحكمة الإدارية العليا ومحاكم قضاء الموظفين ومحاكم القضاء الإداري^١.

وتعتبر محكمة قضاء الموظفين الجهة القضائية التي تختص بالنظر في الدعاوى التى تنشأ بين الإدارة والموظف نتيجة للرابطة الوظيفية بينهما، وتصدر هذه المحكمة أحكامها بعد رقابتها على الاعمال الإدارة التي تتعلق بأمر الوظيفة العامة، وبالتالي تمارس بدور كبير وفعال في الحفاظ على حقوق الموظفين التي تنشأ عن تطبيق قانون الخدمة المدنية رقم(٢٤)لسنة(١٩٦٤) المعدل والقوانين والأنظمة التي تحكم الرابطة بين الموظف والجهة الإدارة، والى جانب ذلك هي جهة مختصة ومرجعا

١ - ينظر الى د.عثمان ياسين علي، الاشكالية الاجرائية في قضاء الموظفين(دراسة تحليلية مقارنة)، بحص مشنور في

مجلة القاتون والسياسية، مجلة اكااديمية نصف السنة، كلية القانون و السياسية جامعة صلاح الدين، السنة ١٦،

العدد ٢٣، م ١، ايار ٢٠١٨، ص ٢١٦.

للطعون التي تقدم ضد القرارات الإدارية التي تتعلق بتوقيع العقوبات الإنضباطية على الموظف^١.

إن هناك مصدرين رئيسيين التي تستمد منهما محكمة قضاء الموظفين اختصاصتها في العراق وهما:

الأول: قانون إنضباط موظفي الدولة القطاع العام رقم (١٤) لسنة (١٩٩١) المعدل: طبقاً للقانون المذكور فإن محكمة قضاء الموظفين هي جهة التي يمكن اعتراض على العقوبات الإنضباطية لديها، وتملك المحكمة النظر في الاعتراضات المقدمة من قبل الموظف المعاقب بأحدى العقوبات الإنضباطية المنصوص عليها في المادة (٨) من القانون المذكور، وللمحكمة أن تصدق قرار فرض العقوبة أو يخفّضها أو يلغيها، فضلاً عن ذلك فليس للمحكمة الحكم بالتعويض عن الأضرار، وإنما للموظف المتضرر اللجوء إلى القضاء العادي للمطالبة بالتعويض^٢.

الثاني: قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة (١٩٦٠) المعدل والقوانين أو الأنظمة التي تحكم العلاقة بين الموظف والإدارة.

يستطيع الموظف طبقاً لمادة (٧/تاسعاً/أ) من قانون التعديل (٥) لمجلس شوري الدولة رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣) أن يقيم الدعوى على الحكومة إذا كانت قد تعلقت بحقوق الناشئة عن تطبيق قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة (١٩٦٠) المعدل أو الأنظمة التي تحكم بين الموظف والإدارة.

وجدير بالإشارة، أن عبارة حقوق المدنية عند محكمة قضاء الموظفين تشمل جميع اخلال بالمركز القانوني للموظف، حيث تختص المحكمة بالنظر إلى جميع الدعاوى التي تتعلق بحقوق الناشئة عن قانون الخدمة المدنية، وتختص المحكمة بأبعد من ذلك أيضاً حيث تختص بجميع دعاوى الناشئة عن تطبيق القوانين والأنظمة التي تحكم الرابطة بين الموظف والإدارة، لأن القانون الخدمة لا يعد مصدر وحيد للحقوق

١ - وسام رزاق فليح، الطعن في احكام محكمة قضاء الموظفين في العراق، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة القانونية للدراسات والبحوث القانونية، جامعة ذي قار، العدد ١٠، ايلول ٢٠١٥، ص ١٥٧.

٢ - نص قانون انضاط الدولة العراقي، رقم ١٧ السنة ٢٠١٣ المعدل، المادة ٨.

الموظق بل هناك تشريعات أخرى التي تحتوي على الحقوق الكثيرة للموظف ومنها قانون رواتب موظفي الدولة رقم (٢٢) لسنة (٢٠٠٨) المعدل ١.

وهناك التساؤل بخصوص مما سبق، هل تنظر محكمة قضاء الموظفين في الطعون التي تقدم ضد القرارات الإدارية التي تتضمن عقوبات المقنعة بصفتها تمس حقاً من الحقوق الوظيفية أم تنظر في هذه الطعون كالطعون التي تقدم ضد القرارات الإدارية التي تتضمن إحدى العقوبات الإنضباطية؟ وما هو موقف القضاء العراقي بخصوص إقتران العقوبة المقنعة بإحدى العقوبات الإنضباطية التي فرضت على الموظف إثر قيامه بخطأ وظيفي؟.

للإجابة على هذين التساؤلين، نستطع القول بأن هناك أحكام كثيرة بخصوص ذلك لدى محكمة قضاء الموظفين، ومن خلال استقراءنا لهذا الموضوع نجد بأن المحكمة قد استقرت على النظر في قرارات العقوبات المقنعة وحكم عليها بإعتبار هذا الموضوع من الموضوعات التي تتعلق بحقوق الخدمة المدنية للموظف، بحيث بسطت المحكمة رقابتها على العقوبات المقنعة باعتبار هذه الأخيرة ذات علاقة بحقوق المدنية، حيث حكمت في أحد أحكامها (إن نقل المدعية كان لمقتضيات المصلحة العامة ومصلحة التلامذ والإدارة وليس عقوبة إدارية وقد إتخذ هذا لتهدئة الوضع المتأزم في المدرسة، ولكن نقل المدعية كان في المنطقة الكائنة في نفس القطاع، 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 إطلاقيات سلطة الإدارة في إدارة شؤون الوظيفة وتبعاً لحاجتها وتحقيقاً للمصلحة العامة) ٢.

وحيث قضت المحكمة الإدارية العليا العراقية (حيث أن النقل حصل في صورة العقوبة المقنعة وأنه واقع من محافظة بغداد إلى ميسان وهي غير المحافظة التي تسكن فيها المدعية مما يلحق أضراراً جسيمة بالمدعية، وحيث أن المقتضى القانوني

١ - نجيب خلف احمد ود محمد علي جواد كاظم، القضاء الاداري، ط٤، مكتبة يادكار، سليمانية، ٢٠١٤، ص ١٠٩.

٢ - قرار محكمة قضاء الموظفين الرقم ٧١/انضباط/٢٠١٢/١٥٦/مدنية/٢٠١١ في ٢٦/١/٢٠١٢، وزارة العدل، مجلس شوري الدولة، قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة العراقي عام ٢٠١٢، ص ٢٩١-٢٩١.

أن يكون جزء المخالفة الانضباطية هو العقوبة الانضباطية والتي يتعين ان تكون متناسبة مع الفعل الذي يقترفه الموظف وماتحقق عنه من نتيجة^١. وقضت نفس المحكمة المذكورة سابقا ب(وحيث أن لا يوجد سند قانوني يجيز للمدعي عليه نقل الموظف دون درجته الوظيفية وتخصيصه المالي مالم توفر له الجهة المنقول اليها تلك الدرجة والتخصيص المالي)^٢.

خلاصة القول، بخصوص التساؤل الأول، ومن خلال هذه القرارات، يتضح لنا أن الاصل في القرارات التي تحمل عقوبات مقنعة إنها قرارات إدارية تحتوي على إساءة إستعمال سلطة إتخاذ إجراء إداري داخلي مثل(النقل، أو غيره)، فهنا تدور هذه القرارات في نطاق وحدود إختصاصات محكمة القضاء الموظفين في مجال حقوق التي تستمد من القوانين و الانظمة والتعليمات التي تنظم علاقة الموظف بالإدارة.

أما بخصوص التساؤل الثاني، يرى بعض من الباحثين، بأن العقوبات المقنعة التي تقترب بفرض عقوبة انضباطية تنظر فيها من قبل محكمة قضاء الموظفين بحجة انها تدخل في نطاق إختصاصات محكمة قضاء الموظفين في مجال العقوبات الانضباطية المستمدة من قانون انضباط موظفي الدولة رقم(١٤) لسنة(١٩٩١) المعدل عند بسط رقابتها على القرارات التي تتضمن العقوبات الانضباطية.

اما يرى الباحث من خلال إستقراءه للأحكام القضاء العراقي في هذا الشأن، إنه هذا الرأي غير واقعي، ويرى الباحث بان القرارات المتضمنة عقوبة مقنعة تنظر فيها محكمة قضاء الموظفين بإعتبارها تتناقض مع حقوق الخدمة المدنية للموظف (ماديا أم معنويا)، ولايغير من هذه الصفة كون العقوبة المقنعة قد اقترنت بعقوبة انضباطية أو قررتها سلطة إدارية على أساس توصية من اللجان الانضباطية التي تتشكل طبقا للقانون.

حيث قضت الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة العراقي بصفتها التمييزية: ((....ولما كان القرار المطعون فيه يرتب ضررا للمدعية، ويعد عقوبة مبطنة رغم ان المدعى

١ -قرار المحكمة الادارية العليا الرقم ٤٨٧، قضاء الموظفين، تميز/٢٠١٣، في ١٤/٨/٢٠١٤، وزارة العدل، مجلس شورى الدولة ، مجموعة قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة العراقي، عام ٢٠١٤، ص ٣٠٣.

٢ - قرار المحكمة الادارية العليا الرقم ٦٦١، قضاء الموظفين، تميز/٢٠١٤، في ١٤/٨/٢٠١٤، وزارة العدل، مجلس شورى الدولة ، مجموعة قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة العراقي، عام ٢٠١٤، ص ٣١٦.

عليه قد جاء وجه اليها عقوبة لفت النظر، وحيث أن للإدارة سلطة تقديرية في نقل الموظف متى ما وجد مصلحة العمل تقتضي بذلك، إلا أن هذه السلطة مقيدة بعدم الاضرار بالموظف وإن لا تكون عقوبة مخفية، إذ إن لها الحق في عقوبة الموظف المخالف وفقاً لأحكام القانون، إلا أن النقل بمثابة ليس له سند من القانون، وحيث أن المدعية إلى مدرسة خارج منطقة عملها بحجة قيامها بتدريس مواد إختصاصها يؤدي إلى الاضرار بها مادياً بتخلية الشقة التي تسكنها، وإن تطلب الأمر نقلها فيكون ضمن منطقة سكنها ولعدم جواز فرض عقوبتين على الموظف لفعل واحد، عليه قرر تصديق الحكم المميز^١.

الفرع الثاني / الجهة القضائية المختصة بنظرالعقوبات في اقليم كردستان

الهيئة القضائية في اقليم كردستان تسمى ب(هيئة إنضباط موظفي إقليم) تختص بنوعين من الإختصاصات، فالإختصاص الأول يتعلق بالقضايا التي تنشأ بين الموظفين والإدارة بموجب قانون الخدمة المدنية رقم(٢٤) لسنة(١٩٦٠) المعدل، حيث جاء في قانون مجلس الشورى لإقليم كردستان، ونص في المادة (٢٠) الفقرة الأولى وهي(تنظرهيئة انضباط موظفي الاقليم في الدعاوى التي يقيمها الموظف بموجب أحكام قانون الخدمة المدنية)^٢. ونحن ننتقد المشرع الكوردستاني، إن هذا النص لا يمكن أن يغطي كل القضايا التي تنشأ بين الموظف والإدارة، لأنه تطرقت المادة المذكورة إلى قانون الخدمة المدنية فقط، لأنه حقوق الخدمة المدنية لايشمل فقط قانون الخدمة المدنية بل يمكن أن تشمل جميع الحقوق الخدمة الوظيفية التي تورد في التشريعات في اقليم كردستان والعراق أيضاً، وبناء على ذلك نطالب المشرع في اقليم كردستان أن يفعل ما فعل المشرع العراقي في إشاراته للدعاوى التي تتعلق بحقوق الخدمة المدنية لكي أن تشمل جميع

١ - قرار الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة العراقي بصفتها التمييزية الرقم ١٥٣/تميز/٢٠٠٨، في ٢٣/٦/٢٠٠٨، وزارة العدل، مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٨، ص ٤٣٦.

٢ - نص المادة(٢٠) من قانون مجلس الشورى لإقليم كردستان-العراق، رقم ٤ لسنة ٢٠٠٨.

المنازعات التي تنشأ عن تطبيق قانون الخدمة المدنية رقم (٦٤) لسنة (١٩٦٠) العدل أو القوانين أو الانظمة التي تحكم العلاقة الموظف بالإدارة^١.

وكذلك من قبيل هذه الدعاوى هي الدعاوى في مجال (المنازعات الخاصة بالرواتب والمخصصات المستحقة للموظفين وإحتساب القدم للترفيه بسبب الحصول على شهادات الاختصاص الجامعية واجتياز الدورات التدريبية وإحتساب مدة ممارسة المهنة عند التعيين أو إعادة التعيين والقرارات الخاصة بالتعيين أو الترفيه أو منح العلاوات أو الاستغناء عند الخدمة في فترة التجربة أو إعادة الموظف المرفع الى وظيفته السابقة في الفترة التجربة ومكافأة نهاية الخدمة والاستقالة...الخ)^٢.

و الاختصاص الثاني للهيئة انضباط موظفي الاقليم هو النظر في العطون التي تقدم ضد العقوبات الانضباطية المفروضة على الموظف طبقا للمادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة (١٩٩١) المعدل^٣.

ويشار التساؤل هنا أيضاً بخصوص نفس التساؤل الذي تطرقنا اليه في موضوع اختصاص محكمة قضاء الموظفين في العراق في الفرع الأول، هل تنظر هيئة انضباط موظفي الدولة في الاحكام المتضمنة للعقوبة المقنعة بإعتبار من قضايا الخدمة المدنية أو العقوبات الانضباطية؟

من خلال دراستنا للأحكام والتطبيقات القضائية الحديثة، نرى بأن هيئة انضباط موظفي اقليم كردستان قد إستقرت على النظر في العقوبات كقضايا حقوق الخدمة المدنية، حيث قضت هيئة انضباط موظفي الاقليم على أن (...فقد تبين بأن المدعي عليه الثاني إضافة لوظيفته متعسف في مسألة أمر نقل المدعي وذلك لإنضباطه والتزامه بواجباته الوظيفية وحرصه على مراعات المصلحة العامة سيما وإن المدعي حصل على الشكر والتقدير وقد خفض من مخصصاته مما يؤثر على

١ - المادة (٧/تاسعا/أ) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣.

٢ - نقلا عن د. مازن ليلو ، مجس شوري اقليم كردستان العراق، تنظيمه واختصاصاته، بحث منشور في مجلة جامعة سليمانية، العدد ٢٦، ٢٠٠٩، ص ١٤٥.

٣ - تنص المادة (٢١) (أولاً) من قانون مجلس شوري لاقليم كردستان العراق رقم ٤ لسنة ٢٠٠٨، على انه (تنظر هيئة انضباط موظفي اقليم كردستان في الاعتراضات المقدمة من قبل ذوي العلاقة بخصوص العقوبات الواردة في قانون انضباط موظفي الدولة واي قانون اخر يحل محله).

ظروف حياته المعيشية لذا فان المدعي عليه إضافة لوظيفته قد مارس صلاحياته القانونية بشكل مغاير للقانون لذا يستوجب معه إلغاء أمر نقله وان وظيفة التي نقل اليها لا تتماشى مع اختصاصه الوظيفي عليه^١.

وقضت هيئة إنضباط في حكم اخر لها ((وبما ان قرار النقل الموظف يجب أن تستند الى مقتضيات المصلحة العامة الى أسباب تذكر في أمر النقل لذا فإن دعوى المدعي له سند من القانون والأمر الإداري المذكور فيه تعسف في استعمال الحق ومخالف لنص أحكام المادة (٣٦) من القانون الخدمة المدنية النافذ في اقليم كوردستان مما يستوجب الغائه))^٢.

من خلال مما سبقت من الأحكام، يتضح لنا ان الجهة القضائية التي تنظر في العقوبات المقنعة هي (هيئة انضباط موظفي الاقليم) في مجال الحقوق الناشئة عن الخدمة المدنية، ذلك ان غالبية صور العقوبات المقنعة تنشأ عن العلاقة الوظيفية بين الإدارة والموظف، والجهة التي تختص بنظر في القضايا التي المتعلقة في هذا المجال هي هيئة انضباط موظفي الاقليم طبقا لقانون مجلس شورى اقليم كوردستان - العراق رقم (١٤) لسنة (٢٠٠٨).

وجدير بالملاحظة، ان الإدارة في بعض الاحيان تحاول ان تشكل اللجنة التحقيقية بهدف إتخاذ إجراءات ضد الموظف وبناء على توصية اللجنة تقوم الإدارة بفرض عقوبة مقنعة ضد الموظف لكي أن تغير الإدارة من الوصف الذي يسبغ على القضية وبهدف تحويل القضية من نطاق حقوق الخدمة المدنية الى قضية من العقوبات الانضباطية.

للإجابة على هذا التساؤل، لدينا بعض من تطبيقات القضائية بهذا الصدد، حيث قضت هيئة انضباط اقليم على انه ((تم نقل المدعي استنادا الى محضر اللجنة التحقيقية ولأن نقل الموظفين ليس عقوبة لكي يتم تشكيل اللجنة التحقيقية بخصوص ذلك وعند مخالفة الموظف يتم معاقبته بموجب توصية من اللجنة لذا فإن المدعي عليه إضافة لوظيفته بإصداره الأمر المتضمن نقل خدمات المدعي كان متعسفا في

١ - قرار هيئة انضباط موظفي الاقليم بالقرم ٥١/الهيئة الانضباطية/٢٠١٥ في ٢٤/٥/٢٠١٥، غير مشنور

٢ - قرار هيئة انضباط موظفي الاقليم بالقرم ١٠٤/الهيئة الانضباطية/٢٠١٥ في ١٤/١١/٢٠١٥، غير مشنور.

إستعمال سلطاته مما يستوجب الحم بإلغاء الأمر الإداري المشار اليه)^١. وفي نفس السياق قضت الهيئة على ((تبين بأنه تم نقل المدعي من وظيفته بناء على توصية اللجنة التحقيقية وحيث أن النقل الموظف ليس بالعقوبة حتى يتم بناء على توصية اللجنة التحقيقية بل ان النقل الموظف من صلاحيات رئيس الدائرة ويتم تنظيم الامور الإدارية لذا فإن الأمر الإداري المرقم الصادر عن المدعي عليه لا يستند الى سبب صحيح لانه استند على توصية من لجنة تحقيقية وبذلك يكون القرار الإداري المذكور معيبا في ركن السبب مما يستوجب الغائه)^٢.

ونستنتج مما تقدمت، وباستقراء هذه الاحكام القضائية السابقة، ان اللجان التحقيقية الإنضباطية المشكلة من قبل الإدارة وفقا لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة (١٩٩١) المعدل، تنحصر مهامها في إطار القانون المذكور، حيث ان هذا القانون يلزم اللجان التحقيقية بحصر توصياتها، إما بعدم فرض عقوبة وقيامها بغلق التحقيق أو بتوقيع عقوبة إنضباطية من بين العقوبات الواردة في القانون المذكور، وبالتالي لا يمكن للجنة التحقيقية قيامها بالتوصية الى سلطاتها الرئاسة بإتخاذ إجراءات ضد الموظف مما يخرج عن اختصاصاتها، وتوصية اللجنة التحقيقية تكون باطلة بنقل الموظف على سبيل العقوبة أو اعفاء من منصبه و... الخ.

الخاتمة :

توصلنا في ختام هذه الدراسة الى جملة من الاستنتاجات والمقترحات، وذلك على النحو الآتي:

أولاً/ الاستنتاجات

- ١ - العقوبة المقنعة تعد خروجاً صارخاً عن مبدأ شرعية العقوبة، وتهدر الضمانات الممنوحة للموظف، وتعتبر مناقضة للغاية التي قد شرعت العقوبة الانضباطية (التأديبية) من أجلها.
- ٢ - ان الإدارة طبقاً لما تمتلكها من السلطة التقديرية تقوم باللجوء الى توقيع العقوبات المقنعة بحق موظفيها، والغرض منها هو الانتقام منه وإلحاق ضرر مادي ومعنوي به، وإبعاد نفسها عن إجراءات مقعدة وطويلة، والتهرب من

١ - قرار هيئة انضباط موظفي الاقليم بالقرم ٩٨/الهيئة الانضباطية/٢٠١٥/ في ٢٠١٥/٧/٧، غير مشنور.

٢ - قرار هيئة انضباط موظفي الاقليم بالقرم ١٤٢/الهيئة الانضباطية/٢٠١٥/ في ٢٠١٥/١٠/٢٧، غير مشنور

الضمانات التي منحت للموظف ضدها أمام القضاء الإداري عند طعن بالإلغاء.

- ٣- العقوبة المقنعة تتميز عن العقوبات الانضباطية في أنها لم ترد في القانون بنص صريح، وغايتها بعيدة عن الصالح العام.
- ٤- إذا كان من الممكن حصر العقوبات التأديبية (الانضباطية)، إلا أنه ليس من الممكن حصر العقوبات الانضباطية.
- ٥- لا تعتبر جميع القرارات الإدارية التي تتضمن انتقاص من حقوق والمزايا الوظيفية والحق الاذى به عقوبة مقنعة، دون الوصول الى تحديد النية الحقيقية للإدارة وارهها، بحيث لابد تتوافر فيها نية الاذى والضرر.
- ٦- ان الجهة المختصة بنظر العقوبات المقنعة في العراق هي (محكمة قضاء الموظفين)، وفي اقليم كردستان هي (هيئة إنضباط موظفي الاقليم).
- ٧- إستقر القضاء الإداري في العراق واطليم كردستان على أن النظر في العقوبات المقنعة بإعتبار إنها من قضايا حقوق الخدمة المدنية، ولايغير من هذا الاعتبار اذا اقترنت العقوبة المقنعة بإحدى عقوبات إنضباطية أخرى أو قررتها الإدارة بناء على توصية اللجنة التحقيقية التي تتشكل طبقا للقانون.
- ٨- إن اتجاهات القضاء الإداري على صعيد العراق واطليم كردستان تتوجه نحو عدم امكانية اللجان التحقيقية بالتوصية الى سلطاتها الرئاسية باتخاذ اجراءات ضد الموظف خارج اختصاصاتها الممنوحة لها طبقا للقانون الانضباط الموظفين رقم (١٤) لسنة (١٩٩١).
- ٩- قد استقر القضاء الإداري على ثلاث معايير أساسية للإعتماد عليها بهدف كشف العقوبة المقنعة، وهي تحديد النية ، وجسامة الضرر بالموظف، واقتران عقوبة مقنعة بأحى عقوبات انضباطية أخرى، وهناك ارتباط وثيق بين معايير تحديد النية ومعيار جسامة الضرر، بحيث معيار جسامة يكون مساعدا لتحديد النية من خلال البحث عن الظروف والملابسات التي تحيط بالقرار الإداري .
- ١٠- من خلال استقرائنا للإحكام القضائية في العراق، نستنتج بأنها قد تبنى القضاء الإداري في العراق معيار إقتران العقوبة المقنعة بإحدى عقوبات إنضباطية

أخرى، بحيث يكون إقتران العقوبة قرينة من قرائن وجود العقوبة المقنعة، ولكن سار القضاء الإداري في إقليم كردستان على نهج مختلف، بحيث يعترف بالإزدواجية في العقوبة التي تخالف أحكام القانون، أي استخدام عقوبة الانضباطية والاجراء الإداري الداخلي تجاه واقعة واحدة.

ثانياً/المقترحات

- ١- نقترح أن تلتزم الإدارة بتسبيب قراراتها التي تصدرها خصوصاً تلك القرارات التي تتطوى في معناها عقوبة مقنعة مثلاً القرارات الخاصة بالنقل التي يكون في مظهرها تحقيق الصالح العام وفي باطنها عقوبة مقنعة.
- ٢- نوصي السلطة التنفيذية في العراق وإقليم كردستان بأن لاتفرض التنبية، لأنها لا سند لها في القانون وذلك يكون بإصدار تعميم خاص بمنع الإدارة في فرض التنبية ضد الموظف كعقوبة ادارية.
- ٣- نوصي للدوائر الدولة في العراق وإقليم كردستان عند توقيع العقوبات ضد الموظف التأكيد على تشكيل اللجان الانضباطية طبقاً لقانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة (١٩٩١)، ويجب أن تلتزم هذه اللجان بإطار اختصاصاتها عند رفع المحضر والتقرير التحقيقي الى سلطتها الرئاسية وفقاً للقانون، ويجب عليها أن تبتعد عن رفع أية توصية بإتخاذ اجراءات ادارية خارج إختصاصاتها الممنوحة في القانون، لأن هذا يعد إعتداء صارخاً على مبدأ (شرعية العقوبة).
- ٤- نطالب المشرع في إقليم كردستان أن يفعل ما فعل المشرع العراقي في إشاراته للدعوى التي تتعلق بحقوق الخدمة المدنية لكي أن تشمل جميع المنازعات التي تنشأ عن تطبيق قانون الخدمة المدنية رقم (٦٤) لسنة (١٩٦٠) العدل أو القوانين أو الانظمة التي تحكم العلاقة الموظف بالإدارة.
- ٥- نوصي هيئة إنضباط موظفي إقليم- كردستان بأن تتبع نفس المنهج التي إتبعته محكمة قضاء الموظفين في العراق في الأخذ بمعيار إقتران العقوبة بإحدى عقوبة انضباطية أخرى كمعيار لتأكد عن وجود العقوبة المقنعة وكشفها، لأن هذا المنهج لهيئة إنضباط موظفي إقليم-كردستان تفسح المجال

لإدارة الجمع بين (العقوبة الانضباطية والاجراء الاداري الداخلي)، حيث يخلق هذا المنهج (الازدواجية في العقوبة) التي تخالف القانون.

٦- نوصي بعدم الاسراف في استعمال سلطة الانضباط واستخفاف بها، لان انضباط لايعتبر وسيلة لإصلاح الموظف في جميع الاحيان، حيث تكون له تداعيات خطيرة واثّر سلبي على الموظف في حالة فرض العقوبة بدون وجه حق وخارج المنطق والعدالة.

٧- نوصي المشرع العراقي واقلية كوردستان بايراد نص قانوني صريح يقضي بعدم جواز توقيع العقوبة المقنعة على الموظف لتقليل إنحراف الروساء الاداريين سلطتهم التقديرية في هذا الشأن.

قائمة المصادر :

الكتب القانونية (باللغة العربية)

- ١- د ابراهيم العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام(دراسة مقارنة)، ط١، مطبعة الشرق، عمان، ١٩٨٤.
- ٢- د خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، دار الجامعة الجديد للنشر، الاسكندرية، ٢٠٠٩، ص٤٩
- ٣- دسامي جمال الدين، الدعاوي الإدارية، دعو إلغاء القرارات الإدارية دعاوي التسوية، ط٣، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٣، ص٣٢٠.
- ٤- د رمضان محمد بطيخ، القضاء الإداري القضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، ٢٠١١
- ٥- د عبدالعزيز عبالمنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، ج٢، منشأة المعارف، الاسكندرية.
- ٦- عبدالمحسن عبدالسالم ، العقوبات التأديبية المقنعة بين المشروعية و تعسف الإدارة، ط١، مطبعة اوفيسست الشعب، بغداد.
- ٧- د.عبدالقادر الشخيلي، مجلة الجزاء المقنعة في تأديب الموظف العام، مجلة العدالة، العدد٣، السنة٥، ١٩٧٩.

- ٨- د.عبدالقادر الشخيلي، انقضاء الجزاء التأديبي بطريق المحو الإداري، مجلة العدالة، مركز البحوث القانونية في الوزارة العدل، العدد ٢، السنة ٦، ١٩٨٠.
- ٩- د عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، ج ١، ط ١، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٦.
- ١٠- عبدالعزيز عبالمنعم خليفة، الضمانات التأديبية في القظيفية العامة، ط ١، المركز القومي للإصدارات القانونية، ٢٠٠٨.
- ١١- د.منصور ابراهيم العتوم مجلد ٣٨، ط ٢، سنة ٢٠١٤، عمان، ص ١٦١.
- ١٢- د.محمد النحاس محمد حسن، الجزاءات التأديبية المقنعة، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢١٠.
- ١٣- د.محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٦.
- ١٤- د مصطفى ابوزيد فهمي، قضاء الإلغاء، ط ٢، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٦.
- ١٥- د نجيب خلف احمد ود محمد علي جواد كاظم، القضاء الإداري، ط ٤، مكتبة يادكار، سليمانية، ٢٠١٤، ص ١٠٩.
- ١٦- د.نوفان العقيل العجارمة، السطة التأديب الموظف العام، ط ١، دارالثقافة، عمان، ٢٠٠٧.

الرسائل والاطاريح:

- ١- د.شفيق عبدالمجيد الحديثي، نظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون والسياسة، جامعة بغداد، ١٩٧٢.
- ٢- د. عبيد عبدالاله عبدالمجيد سعيد الخالدي، العقوبات المقنعة التأديبية، رساله ماجستير، كلية الحقوق، جامعه النهرين، ٢٠٠٢.

موسوعات أحكام القضاء الاداري:

- ١- وزارة العدل، مجلس شورى الدولة ، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٨.

٢- وزارة العدل، مجلس شورى الدولة ، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٩.

٣- وزارة العدل، مجلس شورى الدولة ، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٢.

٤- وزارة العدل، مجلس شورى الدولة ، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٣.

٥- وزارة العدل، مجلس شورى الدولة ، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٤.

٦- القاضي لفته هامل العجيلي، قضاء المحكمة الادارية العليا، ط١، مطبعة الكتاب-بغداد، ٢٠١٦.

الأحكام والقرارات المحاكم:

٧- حكم قضية رقم ٢/إنضباط/تميز/٢٠٠٧ من قرارات مجلس شورى تاريخ ٢٠٠٧./١/٢٥

٨- قرار الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة بصفة التمييزية، الرقم ١٧، انضباط، تميز، ٢٠١٣، ٢٠١٣/٢/٧، وزارة العدل، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٣.

٩- قرار هيئة انضبات موظفي الاقليم الرقم ٦٠/الهيئة الإنضباطية، ٢٠١٧/ في ٢٠١٧/١٠/١٧، غير منشور.

١٠- قرار الهيئة العامة في مجلس شورى اقليم كردستان، بصفتها التمييزية، القم ١٨٢، انضباط، تميز، ٢٠٠٨، في ٢٠٠٨/٩/١٨، وزارة العدل، قرارات و فتاوى مجلس شورى الدولة العراقي عام ٢٠٠٨.

١١- قرار المحكمة الإدارية العليا، الرقم ٣٤٥، قضاء الموظفين، تميز ٢٠١٣، في ٢٠١٣/١١/٢٨، وزارة العدل، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٣.

١٢- قرار الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة العراقي بصفتها التمييزية، الرقم ١٢٦/انضبات/تميز/٢٠٠٨ في ٢٠٠٨/٥/١٩، وزارة العدل، مجلس شورى الدولة، مجموعة قرارات و فتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٨.

- ١٣- قرار هيئة العامة في مجلس شورى الدولة العراقي بصفتها التمييزية الرقم ١٢٦، انضباط، تمييز، ٢٠٠٨، في ١٩/٥/٢٠٠٨، وزارة العدل، مجموعة قرارات و فتاوى مجلس شورى الدولة العراقي لعام ٢٠٠٨، غير منشور.
- ١٤- قرار هيئة انضباط موظفي الاقليم الرقم ١١٣، الهيئة الانضباطية، ٢٠١٥، في ١٣/١٠/٢٠١٥، غير منشور.
- ١٥- قرار هيئة انضباط موظفي الاقليم، الرقم ١٠٨، الهيئة الانضباطية، ٢٠١٧، في ١٧/١٢/٢٠١٧، غير منشور.
- ١٦- قرار محكمة قضاء الموظفين الرقم ٧١/ انضباط/٢٠١٢/١٥٦/مدنية/ ٢٠١١/٢٦/١/٢٠١٢، وزارة العدل، مجلس شورى الدولة، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة العراقي عام ٢٠١٢، ص ٢٩١-٢٩١.
- ١٧- قرار المحكمة الإدارية العليا الرقم ٤٨٧، قضاء الموظفين، تمييز/٢٠١٣، في ١٤/٨/٢٠١٤، وزارة العدل، مجلس شورى الدولة ، مجموعة قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة العراقي، عام ٢٠١٤، ص ٣٠٣.
- ١٨- قرار المحكمة الإدارية العليا الرقم ٦٦١، قضاء الموظفين، تمييز/٢٠١٤، في ١٤/٨/٢٠١٤، وزارة العدل، مجلس شورى الدولة، مجموعة قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة العراقي، عام ٢٠١٤، ص ٣١٦.
- ١٩- قرار الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة العراقي بصفتها التمييزية الرقم ١٥٣/تمييز/٢٠٠٨، في ٢٣/٦/٢٠٠٨، وزارة العدل، مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٨، ص ٤٣٦.
- ٢٠- قرار هيئة انضباط موظفي الاقليم بالقرم ١٠٤/الهيئة الانضباطية/٢٠١٥/ في ١٤/١١/٢٠١٥، غير منشور.
- ٢١- قرار هيئة انضباط موظفي الاقليم بالقرم ٩٨/الهيئة الانضباطية/٢٠١٥/ في ٧/٧/٢٠١٥، غير منشور.
- ٢٢- قرار هيئة انضباط موظفي الاقليم بالقرم ٥١/الهيئة الانضباطية/٢٠١٥/ في ٢٤/٥/٢٠١٥، غير منشور.

٢٣- قرار المحكمة الإدارية العليا، الرقم ٣٤٥، قضاء الموظفين، تميز ٢٠١٣، في ٢٨/١١/٢٠١٣، وزارة العدل، قرارات وفتاوى مجلس شورة الدولة لعام ٢٠١٣.

القوانين:

- ١- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة (١٩٩١) المعدل.
- ٢- قانون مجلس الشورى لإقليم كردستان-العراق رقم (١٤) لسنة (٢٠٠٨).
- ٣- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة (١٩٩١) المعدل.
- ٤- قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣).
- ٥- قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة (٢٠١٧).

المجلات:

- ١- د. عثمان ياسين علي، الاشكالية الاجرائية في قضاء الموظفين (دراسة تحليلية مقارنة)، بحص مشنور في مجلة القاتون والسياسية، مجلة اكااديمية نصف السنة، كلية القانون و السياسية جامعة صلاح الدين، السنة ١٦، العدد ٢٣، م ١، ايار ٢٠١٨، ص ٢١٦.
- ٢- د. 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، ص ١٥٧.

Source list:

Legal books (in Arabic)

- 1- Dr. Ibrahim Al-Atoum, Disciplinary Responsibility of the Public Employee (Comparative Study), 1st Edition, Al Sharq Press, Amman, 1984.
- 2- Dr. Khalifa Salem Al-Jahmi, Judicial Control over the Proportionality between Punishment and Crime in the Field of Discipline, New University Publishing House, Alexandria, 2009, p. 49
- 3- Dasami Jamal Al-Din, Administrative Claims, Claims to Cancel Administrative Decisions, Settlement Claims, 3rd Edition, Manshaet Al-Maarif, Alexandria, 2003, p. 320.

- 4- Dr. Ramadan Muhammad Batikh, Administrative Judiciary, Cancellation Judiciary, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, 2011
- 5- Dr. Abdel Aziz Abdel Moneim Khalifa, The Comprehensive Administrative Encyclopedia in Abolishing Administrative Decisions and Disciplining the Public Employee, Part 2, Manshaat Al Maarif, Alexandria.
- 6- Abdel Mohsen Abdel Salem, Disguised Disciplinary Penalties between Legality and Abusiveness of Administration, 1st Edition, Al-Shaab Offset Press, Baghdad.
- 7- Dr. Abd al-Qadir al-Sheikhly, Journal of the Persuasive Penalty in Disciplining the Public Employee, Justice Journal, Issue 3, Year 5, 1979.
- 8- Dr. Abdul-Qader Al-Sheikhly, Ending the Disciplinary Penalty by Administrative Erasure, Al-Adala Journal, Legal Research Center in the Ministry of Justice, Issue 2, Year 6, 1980.
- 9- Dr. Omar Muhammad Al-Shobaki, Administrative Judiciary, Part 1, Edition 1, Dar Al-Thaqafa Library for Publishing and Distribution, Amman, 1996.
- 10- Abdulaziz Abdel Moneim Khalifa, Disciplinary Guarantees in the Public Service, 1st Edition, The National Center for Legal Publications, 2008.
- 11- Dr. Mansour Ibrahim Al-Atoum, Volume 38, Edition 2, Sunnah, Amman, 2014, p. 161.
- 12- Dr. Muhammad Al-Nahhas Muhammad Hassan, Disguised Disciplinary Penalties, 1st edition, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 210.
- 13- Dr. Muhammad Maged Yaqout, Explanation of the Disciplinary Law for the Public Service, Al-Maarif facility, Alexandria, 2006.
- 14- Dr. Mustafa Abu Zaid Fahmy, The Judiciary of Revocation, 2nd Edition, Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo, 1996.
- 15- Dr. Najeeb Khalaf Ahmed and Dr. Muhammad Ali Jawad Kazem, Administrative Judiciary, 4th edition, Yadkar Library, Sulaymaniyah, 2014, p. 109.

16- Dr. Noufan Al-Aqeel Al-Ajarmah, Disciplinary Authority for Public Employees, 1st Edition, Dar Al-Thaqafa, Amman, 2007.

Letters and treatises:

1- Dr. Shafiq Abd al-Majid al-Hadithi, Disciplinary System for State Employees in Iraq, Master's Thesis, College of Law and Politics, University of Baghdad, 1972.

2- Dr. Abeer Abd al-Ilah Abd al-Majid Saeed al-Khalidi, Disguised Disciplinary Penalties, master's thesis, Faculty of Law, Al-Nahrain University, 2002.

Encyclopedias of administrative judiciary provisions:

1- Ministry of Justice, State Shura Council, decisions and fatwas of the State Shura Council for the year 2008.

2- Ministry of Justice, State Shura Council, decisions and fatwas of the State Shura Council for the year 2009.

3- Ministry of Justice, State Shura Council, decisions and fatwas of the State Shura Council for the year 2012.

4- Ministry of Justice, State Shura Council, decisions and fatwas of the State Shura Council for the year 2013.

5- Ministry of Justice, State Shura Council, decisions and fatwas of the State Shura Council for the year 2014.

6- Judge Lifta Hamel Al-Ajili, Supreme Administrative Court Judiciary, 1st edition, Al-Kitab Press-Baghdad, 2016.

Court rulings and decisions:

7- Judgment of Case No. 2 / Discipline / Discrimination / 2007 from the Shura Council Decisions dated 1/25/2007

8- Decision of the General Assembly in the Syrian State Council in a discriminatory capacity, No. 17, discipline, Times, 2013, 7/2/2013, Ministry of Justice, decisions and fatwas of the State Shura Council for the year 2013.

- 9- Decision of the Region's Disciplinary Authority for Employees No. 60 / Disciplinary Authority, 2017 / on 10/17/2017, unpublished.
- 10- The decision of the General Assembly in the Kurdistan Region Shura Council, in its discriminatory capacity, Qom 182, Discipline, Discrimination, 2008, 9/18/2008, Ministry of Justice, Decisions and Fatwas of the Iraqi State Shura Council in 2008.
- 11- The decision of the Supreme Administrative Court, No. 345, Employees' Judgment, Excellence 2013, 11/28/2013, Ministry of Justice, Decisions and Fatwas of the State Shura Council for the year 2013.
- 12- Decision of the General Assembly in the Iraqi State Shura Council in its discriminatory capacity, No. 126 / Disciplines / Discrimination / 2008 on 5/19/2008, Ministry of Justice, State Shura Council, A set of decisions and fatwas of the State Shura Council for the year 2008.
- 13- Decision of the General Assembly in the Iraqi State Shura Council in its discriminatory capacity No. 126, Discipline, Discrimination, 2008, 5/19/2008, Ministry of Justice, A set of decisions and fatwas of the Iraqi State Shura Council for the year 2008, unpublished.
- 14- Decision No. 113 of the Disciplinary Authority of the Region's Employees, Disciplinary Authority, 2015, on 10/13/2015, unpublished.
- 15- Decision of the Disciplinary Authority of the Region's Employees, No. 108, Disciplinary Authority, 2017, on 12/17/2017, unpublished.
- 16- Decision of the Employees Judiciary Court No. 71/Discipline/2012/156/Civil/2011/ on 1/26/2012/, Ministry of Justice, State Shura Council, Decisions and Fatwas of the Iraqi State Shura Council in 2012, pp. 291-291.
- 17- Supreme Administrative Court Decision No. 487, Staff Judgment, Excellence / 2013, 8/14/2014, Ministry of Justice, State Shura Council, A set of decisions and fatwas of the Iraqi State Shura Council, 2014, p. 303.

- 18- Supreme Administrative Court Decision No. 661, Staff Judgment, Excellence / 2014, 8/14/2014, Ministry of Justice, State Shura Council, A set of decisions and fatwas of the Iraqi State Shura Council, 2014, p. 316.
- 19- Decision of the General Assembly in the Iraqi State Shura Council in its discriminatory capacity No. 153 / Excellence / 2008, on 6/23/2008, Ministry of Justice, State Shura Council for the year 2008, p. 436.
- 20- - The decision of the Disciplinary Authority of the Region's Employees in Crimea 104 / Disciplinary Authority / 2015 / on 11/14/2015, not published.
- 21- The decision of the Disciplinary Authority of the Region's Employees in Crimea 98 / Disciplinary Authority / 2015 / on 7/7/2015, not published.
- 22- Decision of the Region's Staff Disciplinary Authority in Crimea 51/Disciplinary Authority/2015/ on 5/24/2015, not published.
- 23- Supreme Administrative Court Decision, No. 345, Staff Judgment, Excellence 2013, 11/28/2013, Ministry of Justice, Decisions and Fatwas of the State Council of 2013.

Laws:

- 1- Law No. (14) of (1991) amending the Discipline of State and Public Sector Employees.
- 2- Law of the Shura Council of the Kurdistan Region-Iraq No. (14) of (2008).
- 3- Law of Disciplining State and Public Sector Employees No (14) for the year (1991) as amended.
- 4- The Fifth Amendment Law of the State Shura Council Law No. (17) of (2013).
- 5- State Council Law No. 71 of 2017.

Journals:

- 1- Dr. Othman Yassin Ali, The procedural problem in the employees' judiciary (a comparative analytical study), with Hoss Mashnour in Al-Qatoon and Al-Siyasiya Journal, Semi-Year Academic Journal, College of Law and Politics,

Salah Al-Din University, Year 16, Issue 23, Article 1, May 2018, p. 216.

- 2- Dr. Wissam Razzaq Fleih, Appeal against judgments of the Employees Court in Iraq, a comparative study, research published in the Legal Journal of Legal Studies and Research, Dhi Qar University, Issue 10, September 2015, p. 157.