

## المحاضرة رقم (3) نشأة القضاء الإداري وتنظيمه في العراق

اتبع العراق في أول عهد تنظيمها القضائي أسلوباً متميزاً فلم يأخذ بنظام القضاء المزدوج كما فعلت فرنسا ومصر، بل اتبعت أسلوباً يتمثل في ازدواجية القانون ووحدة القضاء والذي بموجبه كان القضاء العادي يبسط سلطانه على جميع المنازعات في الدولة ويغض النظر عن أطرافها سواء أكانوا من الأفراد العاديين أم جهة من جهات الإدارة إلا أن هـ عدلت عن هذا التوج ه منذ صدور القانون رقم (106) لسنة 1989 قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدولة رقم (65) لسنة 1979 حيث اصبح العراق من الدول ذات النظام القضائي المزدوج،

### المبحث الأول نشأة القضاء الإداري

بصدور القانون رقم 106 لسنة 1989 قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدولة رقم 60 لسنة 1979 انشأ لأول مرة في العراق قضاء إداريا مستقلا إلى جانب القضاء العادي وبات العراق كالنظام القضائي المزدوج.

أما قبل هذا التاريخ فقد عرف العراق بموجب القانون 140 ما يسمى بالمحاكم الادارية وهي محاكم تختص بالنظر في المنازعات التي تكون الادارة طرفا فيها بصرف النظر كون عن المنازعة ذات طبيعة إدارية مدنية لذلك كانت جزء من القضاء العادي وقد تم الغاء هذه المحاكم بالقانون رقم 16 لسنة 1989 كما عرف قضاء مجلس الانضباط العام الذي يتولى مهمة الفصل في المنازعات التي تنشأ بين الموظف والدولة استنادا إلى قانون انضباط موظفي الدولة القطاع الاشتراكي رقم 69 لسنة 1936 وقانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960.

وإذا ذهب البعض إلى أن العراق قد أخذ بنظام القضاء المزدوج قبل عام 1989 بالاستناد إلى اختصاص مجلس الانضباط العام ، فان المستقر لدى غالبية الفقهاء أن النظام القضائي المزدوج لم يظهر إلا بعد صدور قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدولة عام 1989 والمتضمن إنشاء محكمة القضاء الاداري إلى جانب مجلس الانضباط العام.

## المبحث الثاني

### تنظيم مجلس شورى الدولة

أوردت المادة الاولى المعدلة من مجلس شورى الدولة " يؤسس مجلس يسمى مجلس شورى الدولة يرتبط إداريا بوزارة العدل يكون مقره في بغداد ويتألف من رئيس ونائبين للرئيس وعدد من المستشارين لا يقل عن اثني عشرة ومن عدد من المستشارين المساعدين لا يزيد على نصف عدد المستشارين".

في حين نصت الفقرة الاولى من المادة الثانية المعدلة من القانون المذكور على أن " يتكون المجلس من الهيئة العامة وهيئة الرئاسة والهيئة الموسعة لمجلس الانضباط العام ومحكمة القضاء الاداري وعدد من الهيئات المتخصصة حسب الحاجة" ونبين فيما يلي هذه الهيئات واختصاصاتها:

أولاً: الهيئة العامة: وتتألف من الرئيس ونائبه والمستشارين وتعد برئاسة الرئيس وعند غيابه اقدم نائبه ويحضر المستشارين المساعدون الهيئة العامة ويشتركون في النقاش دون حق التصويت.

وتختص الهيئة العامة كأعلى هيئة في المجلس بالعمل على توحيد المبادئ الاحكام واستقرارها فيما يختص به المجلس في مجال التقنين وابداء الرأي في المسائل القانونية كما تمارس الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة اختصاصات محكمة التمييز المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية، عند النظر في الطعن في القرارات الصادرة من مجلس الانضباط العام. (١) وتتخذ الهيئة العامة قراراتها باغلبية عدد الاعضاء الحاضرين واذا تساوت الاصوات يرجح الجانب الذي فيه الرئيس.

ثانياً : هيئة الرئاسة: تتألف هيئة الرئاسة من الرئيس ونائبه ورؤساء الهيئات المتخصصة وتقدم هيئة الرئاسة كل ستة اشهر وكلما رات ذلك الى ديوان الرئاسة تقريراً متضمناً ما اظهرته الاحكام والبحوث من نقص في التشريع القائم او غموض فيه او حالات اساءة استعمال السلطة من اية جهة من جهات الادارة او مجاوزة تلك الجهات لسلطاتها.

<sup>١</sup> - كما كانت تمارس الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة اختصاصات محكمة التمييز المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية، عند النظر في الطعن في القرارات الصادرة من محكمة القضاء الاداري ومجلس الانضباط العام لكن بصور قانون المحكمة الاتحادية العليا اصبح الاختصاص بنظر الطعون المتعلقة بقرارات من محكمة القضاء الاداري من اختصاص المحكمة الاتحادية العليا.

ثالثا : الهيئة المتخصصة: وتتالف كل هيئة متخصصة من رئيس بعنوان مستشار وعدد من المستشارين المساعدين شرط ان لا تزيد نسبتهم على ثلث عدد المستشارين . ولم يحدد المشرع عدد الهيئات المتخصصة وترك ذلك لمقتضيات الحاجة وتخصص هذه الهيئات بالظر فيما يحيله رئيس المجلس من مشروعات التشريعات والقضايا المعروضة على المجلس لدراستها وابداء الراي فيها .

ويخضع ما تنجزه الهيئة في مجال التقنين للمراجعة النهائية من الهيئة العامة . اما المشوره القانونيه فيخضع رايتها لمصادقة رئيس المجلس او الهيئة العامه ، وللرئيس ان يعترض على راى الهيئة المتخصصة ويحيله الى الهيئة الموسعة.

رابعا : الهيئة الموسعة : وهي هيئة مؤقتة تتكون كلما اقتضت الحاجة وتتالف من هينتين متخصصتين يعينهما الرئيس وتعقد برئاسة احد نائبيه ويحضر اجتماعها المستشارين المساعدينويشتركون في النقاش دون حق التصويت .

وتجتمع هذه الهيئة عندما لايتفق رئيس المجلس والهيئة المتخصصة على راى واحد في غير مشروعات القوانين فعند اذن تجتمع الهيئة المتخصصة برئاسة رئيس المجلس لبحث الموضوع ثانية فاذا صدر القرار بالاتفاق اصبح نهائيا . اما اذا لم يتم الاتفاق على راى موحد فالرئيس امام خياران : اما ان يحيل الموضوع الى الهيئة العامة او الى هيئة تشكل من الهيئة المتخصصة ذات العلاقة وهيئه اخرى يعينها الرئيس من بين الهيئات المتخصصة الاخرى وتسمى هاتين الهيئتين ( الهيئة الموسعة). وتصدر قرارا نهائيا بالاتفاق او بالاكثرية ، اما اذا تساوت الاصوات فيرجح الجانب الذي يصوت معه الرئيس .

#### خامسا :مجلس الانضباط العام :

يتكون مجلس الانضباط العام وفقا للتعديل الثاني لمجلس شورى الدولة من رئيس مجلس شورى الدولة رئيسا واعضاء مجلس الشورى اعضاء طبيعيين فيه، وينعقد مجلس الانضباط العام لممارسة اختصاصاته برئاسة الرئيس وعضوين من اعضاء مجلس الشورى، ويجوز انتداب القضاة من الصنف الاول والثاني لعضوية مجلس الانضباط العام من غير المنتدبين لعضوية مجلس شورى الدولة.

وقد كان مجلس الانضباط العام قائما قبل صدور قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة إذ تم انشاءه بموجب قانون انضباط موظفي الدولة رقم 41 لسنة 1929 ثم تولى ديوان التدوين القانوني وظيفة مجلس الانضباط العام بموجب قانون ديوان التدوين القانوني رقم

49 لسنة 1933 وعندما صدر قانون انضباط موظفي الدولة رقم 69 لسنة 1936 أحال في تشكيل المجلس الى ما ينص عليه قانون ديوان التدوين القانوني، ثم صدر القانون رقم 12 لسنة 1942 بتعديل القانون المذكور.

وعندما صدر قانون مجلس شورى الدولة رقم 65 لسنة 1979 ألغى قانون ديوان التدوين القانوني باستثناء المادة السادسة المتعلقة بتشكيل مجلس الانضباط العام. ثم صدر قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم 1717 في 1981/12/21 ليجعل مجلس الانضباط العام هيئة مستقلة تماما عن مجلس شورى الدولة، يتكون من رئيس وعضوين يسميهم وزير العدل على ان يكون رئيس المجلس من بين قضاة محكمة التمييز او المستشارين في مجلس شورى الدولة او من قضاة الصنف الاول وان يكون العضوان من قضاة الصنف الثاني في الاقل والمشرفين العدليين والمستشارين المساعدين والمدراء العاميين في وزارة العدل، ويجوز تسمية رئيس وعضو احتياط او اكثر ليحل محل من يغيب منهم.

واخيرا وبصدور قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة (القانون رقم 106 لسنة 1989) عاد مجلس الانضباط العام الى مجلس شورى الدولة ليصبح هيئة من هيئاته ليمارس اختصاصات المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام الحالي المعدل رقم 14 لسنة 1991 وقانون الخدمة المدنية.

سادسا: محكمة القضاء الاداري: لعل هذه المحكمة هي الاستحداث الاكثر اهمية الذي جاء به القانون رقم 106 لسنة 1989 اذ ورد النص على تشكيل المحكمة برئاسة قاضي من الصنف الاول او مستشار في مجلس شورى الدولة وعضوين من القضاة لا يقل صنفهما عن الصنف الثاني من صنوف القضاة او من المستشارين المساعدين في مجلس شورى الدولة. ويجوز انتداب القضاة من الصنف الاول او الثاني الى محكمة القضاء الاداري من غير المنتدبين لعضوية مجلس شورى الدولة وتمارس المحكمة مهمة النظر في صحة القرارات الادارية الغاء وتعويضا ويكون قرار المحكمة خاضعا للطعن فيه لدى المحكمة الاتحادية العليا.

سابعا: هيئة التنازع: وهي هيئة قضائية تتكون من ستة اعضاء ثلاثة يختارهم رئيس محكمة التمييز من اعضاء المحكمة وثلاثة اخرون يختارهم رئيس مجلس شورى الدولة من بين اعضاء المجلس وتجتمع برئاسة رئيس محكمة التمييز وتختص بحسم اشكالات التنازع في الاختصاص بين القضاء العادي والقضاء الاداري.

## المبحث الثالث

### الاختصاصات غير القضائية لمجلس شورى الدولة

يضطلع مجلس شورى الدولة بعدة وظائف منها ما يتعلق بالتقنين والاستشارة القانونية.

#### المطلب الاول: وظيفة المجلس في مجال التقنين.

يمارس مجلس شورى الدولة طبقا للمادة الخامسة المعدلة من قانون مجلس شورى الدولة رقم 65 لسنة 1979 المعدل اعداد وصياغة مشروعات التشريعات المتعلقة بالوزارات او الجهات غير المرتبطة بوزارة بطلب من الوزير المختص او الرئيس الاعلى للجهة غير المرتبطة بوزارة بعد ان يرفق بها ما يتضمن اسس التشريع المطلوب مع جميع اولوياته وآراء الوزارات او الجهات ذات العلاقة .

كما يختص المجلس بتدقيق جميع مشروعات التشريعات المعدة من الوزارات او الجهات غير المرتبطة بوزارة من حيث الشكل والموضوع على النحو الاتي :

1- تلتزم الوزارات او الجهات غير المرتبطة بوزارة بعرض مشروع القانون على الوزارات ذات الصلة لبيان رايها بشأنه قبل عرضه على المجلس.

2- يرسل المشروع التشريع الى المجلس بكتاب موقع من الوزير المختص او الرئيس الاعلى للجهة غير المرتبطة بوزارة مع اسبابه الموجبه وآراء الوزارات او الجات ذات العلاقة مشفوعا بجميع الاعمال التحضيرية، ولا يجوز رفعه الى ديوان الرئاسة مباشرة الا في الاحول التي ينسبها الديوان .

3- يتولى المجلس دراسة الموضوع واعادة صياغته عند الاقتضاء واقتراح البدائل التي يراها ضرورية وابداء الراى فيه ورفع مع توصيات المجلس الى ديوان الرئاسة وارسال نسخة من المشروع وتوصيات المجلس الى الوزارة او الجهة ذات العلاقة.

وفي كل ذلك يساهم المجلس في ضمان وحدة وحدة التشريع وتوحيد اسس الصياغة التشريعية وتوحيد المصطلحات والتعابير القانونية كما يلتزم المجلس بتقديم تقرير كل ستة اشهر الى ديوان الرئاسة يتضمن ما يكتنف التشريع القائم من نقص او غموض.

## المطلب الثاني : وظيفة المجلس في مجال الراي والمشورة:

اشارت المادة السادسة من قانون مجلس شورى الدولة الى الاختصاصات الاستشارية لمجلس شورى الدولة والتي يمكن اجمالها فيما يلى:

- ١ - ابداء المشورة القانونية في المسائل التي تعرضها عليه الجهات العليا.
- ٢ - ابداء المشورة القانونية في الاتفاقيات والمعاهدات الدولية قبل عقدها او الانضمام اليها.
- ٣ - ابداء الراي في المسائل المختلف فيها بين الوزارات او بينها وبين الجهات غير المرتبطة بوزارة اذا احتكم اطراف القضية الى المجلس ويكون راى المجلس ملزما لها.
- ٤ - ابداء الراي في المسائل القانونية اذا حصل تردد لدى احدى الوزارات او الجهات غير المرتبطة بوزارة على ان تشفع برأي الدائرة القانونية فيها مع تحديد النقاط المطلوب ابداء الراي بشأنها والاسباب التي دعت الى عرضها على المجلس ويكون رايه ملزما للوزارة او الجهة طالبة الراي..
- ٥ - توضيح الاحكام القانونية عند استيضاح عنها من قبل احدى الوزارات او الجهات غير المرتبطة بوزارة.

ومن الجدير بالذكر انه لايجوز لغير الوزير المختص او الرئيس الاعلى للجهات غير المرتبطة بوزارة عرض القضايا على المجلس ، ولايجوز ان يبدي المجلس رأية او مشورته في القضايا المعروضة على القضاء وفي القرارات التي لها مرجع قانوني للطعن.(٢)

## المبحث الرابع

### الاختصاصات القضائية لمجلس شورى الدولة

يمارس مجلس شورى الدولة اختصاصاته القضائية باعتباره قضاء اداريا من خلال هيئتين قضائيتين هما مجلس الانضباط العام و محكمة القضاء الاداري .

### المطلب الاول : الاختصاصات القضائية لمجلس الانضباط العام

كان مجلس الانضباط العام يمارس اختصاصاته القضائية قبل صدور قانون مجلس شورى الدولة و قانون تعديله الثاني ،فقد كان يمارس اختصاصاته بموجب قوانين سابقة هي قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 و قانون انضباط موظفي الدولة رقم (69) لسنة 1936 الذي حل محله قانون انضباط موظفي الدولة و القطاع الاشتراكي رقم (14) لسنة 1991 غير ان نص المادة السابعة من قانون مجلس شورى الدولة المعدل بقانون التعديل الثاني قد نصت على ان مجلس شورى الدولة يمارس في مجال القضاء الاداري الاختصاصات التالي ذكرها ..((اولا :وظائف مجلس الانضباط العام ..)) و من ثم اصبح المجلس في ضمن تشكيلات مجلس شورى الدولة .

و يمارس المجلس وظيفته القضائية في مجالين رئيسيين :

- اختصاصاته في مجال انضباط موظفي الدولة .
- باختصاصاته في مجال النظر في دعاوى الخدمة المدنية .

#### اولا: اختصاصاته في مجال انضباط موظفي الدولة

يختص مجلس الانضباط العام بنظر الطعون المقدمة ضد العقوبات التأديبية الصادرة وفقا لقانون انضباط موظفي الدولة و القطاع العام المعدل رقم ( 14 ) لسنة 1991 الاختصاصات القضائية لمجلس الانضباط العام . وفي سبيل بيان اختصاص مجلس الانضباط العام في مجال انضباط موظفي الدولة نجد أنه من المناسب أن نبين مفهوم الموظف العام ابتداءً والعقوبات التي يمكن ايقاعها على الموظف وولاية مجلس الانضباط العام في كل ذلك .

#### تعريف الموظف العام

لم يرد في معظم التشريعات تعريف منظم يحدد المقصود بالموظف العام . ( ٣ ) ويرجع ذلك إلى اختلاف الوضع القانوني للموظف العام بين دولة وأخرى وإلى صفة التجدد المضطرد للقانون الإداري .

واكتفت أغلب التشريعات الصادرة في ميدان الوظيفة العامة بتحديد معني الموظف العام

في مجال تطبيقها .(٤)

٣ - 1971 - Plantey (A) – Trate Pratique de la fonction Publique Libairie general de droit de Jurisprudence – P 19 .

٤ - د. عبد الحميد كمال حشيش – دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي – دار النهضة العربي – القاهرة – 1977 – ص 165 .

غير انه وعلى عكس أغلب التشريعات نجد أن المشرع العراقي قد درج على تعريف الموظف العام في صلب قوانين الخدمة المدنية وقوانين انضباط موظفي الدولة ، فقد عرفه في المادة الأولى من قانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991 المعدل " كل شخص عهدت إليه وظيفة داخل ملاك الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة " . وعلى ذلك نرى انه يلزم للتمتع بصفة الموظف العام ما يلي:

1. أن يعهد إليه بعمل دائم : يشترط لإضفاء صفة الموظف العام أن يشغل العامل وظيفة دائمة داخله في نظام المرفق العام ، وبذلك لا يعد العاملون بصورة مؤقتة أو موسمية كالخبراء والمشاورين القانونيون موظفين .

ومن متمات العمل الدائم أن تكون الوظيفة داخله ضمن الملاك الدائم في الوحدة الإدارية

ومن الواجب عدم الخلط بين الموظف الذي يعمل بعقد مؤقت في وظيفة دائمة والوظيفة المؤقتة أو الموسمية لأن شاغل الوظيفة الأولى يعد موظفاً عاماً ولو أمكن فصله بانتهاء مدة العقد .

أما الثانية فلا يعد شاغلها موظفاً عاماً تغليباً للطبيعة اللاتحوية لعلاقة شاغل الوظيفة الدائمة بالإدارة على العلاقة التعاقدية .

2- أن يعمل الموظف في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام : لا يكفي لاعتبار الشخص موظفاً عاماً أن يعمل في وظيفة دائمة إنما يلزم أن يكون عمله هذا في خدمة مرفق عام Le Service Public وللمرفق العام معنيان : المعنى العضوي ويفيد المنظمة التي تعمل على أداء الخدمات وإشباع الحاجات العامة ، ويتعلق هذا التعريف بالإدارة أو الجهاز الإداري

أما المعنى الآخر فهو المعنى الموضوعي ويتمثل بالنشاط الصادر عن الإدارة بهدف إشباع حاجات عامة والذي يخضع لتنظيم وإشراف ورقابة الدولة . (٥) وقد كان المعنى العضوي المعنى الشائع في القضاء الفرنسي والمصري ثم جمعا بين المعنيين بتطور أحكامهما ومن ثم استقرا على المعنى الموضوعي .

٥ - ينظر :

- د. محمد فؤاد مهنا  
د. ثروت بدوي  
د. عثمان خليل عثمان  
د. توفيق شحاته
- القانون الإداري المصري والمقارن – الجزء الأول – 1958 – ص 89 .  
– مبادئ القانون الإداري – مصر – 1973 – ص 80 .  
– نظرية المرافق العامة – القاهرة – 1958 – ص 245 .  
– مبادئ القانون الإداري – 1955 – ص 384 .



ويشترط لاكتساب صفة الموظف العام أن تدير الدولة أو أحد أشخاص القانون العام هذا المرفق إدارة مباشرة . وبذلك لا يعد الموظفون في المرافق التي تدار بطريقة الالتزام موظفين عموميين . وكذلك العاملون في الشركات والمنشآت التي لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية العامة ولو تم إنشائها بقصد إشباع حاجات عامة .

3- أن تكون تولية الوظيفة العامة بواسطة السلطة المختصة :الشرط الأخير اللازم لاكتساب صفة الموظف العام هو أن يتم تعيينه بقرار من السلطة صاحبة الاختصاص بالتعيين . فلا يعد موظفاً عاماً من يستولي على الوظيفة دون قرار بالتعيين كالموظف الفعلي .كما أن مجرد تسليم العمل أو تقاضي المرتب لا يكفي لاعتبار المرشح معيناً في الوظيفة إذا لم يصدر قرار التعيين بإدارة القانونية ممن يملك التعيين . (٦)

## واجبات الموظف العام

يجب أن يؤدي الموظف العام مهام معينة ضماناً لحسن سير الوظيفة العامة ، وقد تعرض المشرع لواجبات الموظفين . ولا بد من الإشارة إلى أن هذه الواجبات ليست محددة على سبيل الحصر ، وإنما هي واجبات عامة ناتجة عن طبيعة الوظيفة العامة اذا ما خالفها فانه يعرض نفسه للمساءلة والتأديب ، وقد نص المشرع على الأساسية منها في المادة الثالثة من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المعدل ومن اهمها :

- 1- أداء العمل
- 2- طاعة الرؤساء
- 3- احترام القوانين واللوائح
- 4- عدم إفشاء أسرار الوظيفة.
- 5- المحافظة على شرف وكرامة الوظيفة
- 6- عدم جواز الجمع بين الوظيفة وأي عمل آخر.

## تأديب الموظف العام

إذا اخل الموظف العام بواجب من واجبات الوظيفة اعلاه ، لابد أن يعاقب أو يجازى تأديبياً

في العادة لا يضع المشرع تعريفاً محدداً للجريمة التأديبية ( ٧ ) كما هو الشأن في الجريمة الجنائية ويكتفي غالباً بإيراد الوجبات والمحظورات وينص على أن كل موظف يجب أن يلتزم بهذه الواجبات ويمتنع عن كل ما يخل بها .

ولعل خشية المشرع في إضفاء وصف الجريمة على المخالفات التأديبية يعود إلى التشابه الذي قد يحصل بينها وبين الجريمة في المجال الجنائي :

لكن الفقه من جانبه قد سد النقص في هذا المجال فقد عرف الدكتور مغاوري محمد شاهين الجريمة التأديبية بأنها إخلال بواجب وظيفي أو الخروج على مقتضاها بما ينعكس عليها . (٨) كما عرفها الاستاذ محمد مختار محمد عثمان بانها كل فعل أو امتناع عن فعل مخالف لقاعدة قانونية أو لمقتضى الواجب يصدر من العامل اثناء اداء الوظيفة أو خارجها مما ينعكس عليها بغير عذر مقبول . (٩)

ومن الملاحظ ان هذه التعاريف قد جاءت خالية من الاشارة الى دور الارادة بوصفها ركن من اركان الجريمة التأديبية لايمكن ان تقوم الجريمة بدونه وان هذا الاتجاه لو اصبحت اتجاهاً عاماً فانه سيؤدي الى مساواه حسن النية من الموظفين بسئى النيه ولاشك ان ذلك يقود الى التطبيق العشوائى للمساءلة التأديبية مما يترك اثراً سلبياً على العمل فى المرفق .

ويمكننا تعريف الجريمة التأديبية بأنها كل فعل أو امتناع إرادي يصدر عن الموظف من شانه الإخلال بواجب من واجبات الوظيفة التي ينص عليها القانون فهذا التعريف يجمع بين جنباته أركان الجريمة التأديبية كافة من ركن مادي ومعنوي وشرعي وركن الصفة .

## العقوبات التأديبية

٧ - اعتاد بعض الدارسين استعمال عبارة الجرائم التأديبية وهذا مما لا تجيزه اللغة الان الوصف بوقع فى التناقض فالجريمة لاتؤدب بل هى مفسدة للاداب ولكن المواخذة عليها هى التى توصف بالتأديبية اما عبارة الجرائم ذات العقوبة التأديبية فاستعمال لا يخالف القواعد اللغوية ومع ذلك أثرت استعمال عبارة ( الجرائم التأديبية ) رغم مخالفتها جريباً على ماذهب اليه اغلب الفقهاء .

٨ - د. مغاوري محمد شاهين - القرار التأديبي وضماناته ورقابته القضائية بن الفاعلية والضمان - مكتبة الأنجلو المصرية - 1986 - ص 205 .

٩ - د. محمد مختار محمد عثمان - الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة - ط1 - دار الفكر العربي - 1973 - ص 66 .

العقوبات التأديبية او الانضباطية كما اطلق عليها المشرع العراقي تمثل جزء الإخلال بالواجبات الوظيفية وهذه العقوبات توقع على مرتكبي الجرائم التأديبية وهي محددة على سبيل الحصر ولا يمكن تزواجها وإيقاع عقوبة أخرى غيرها . وقد حدد المشرع العراقي في المادة (8) في قانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991 المعدل العقوبات التي يجوز ان توقع على الموظف العام وهي :

- 1 - لفت النظر: ويكون باشعار الموظف تحريرا بالمخالفة التي ارتكبها وتوجيهه تحسين سلوكه الوظيفي ويترتب على هذه العقوبة تاخيرالترفيغ او الزيادة مدة ثلاثة اشهر .
- 2- الإنذار : ويكون باشعار الموظف تحريرا بالمخالفة التي ارتكبها وتحذيره من الاخلال بواجبات الوظيفة مستقبلا ويترتب على هذه العقوبة تاخيرالترفيغ او الزيادة مدة ستة اشهر .
- 3- قطع الراتب : ويكون بخصم القسط اليومي من راتب الموظف لمدة لا تتجاوز عشرة ايام بامر تحريري تذكر فيه المخالفة التي ارتكبها الموظف واستوجبت فرض العقوبة ، ويترتب عليها تاخير الترفيع او الزيادة خمسة اشهر في حالة قطع الراتب لمدة لا تتجاوز خمسة ايام ، وشهر واحد عن كل يوم من ايام قطع الراتب في حالة تجاوز مدة العقوبة خمسة ايام .
- 4 - التوبيخ : ويكون باشعار الموظف تحريرا بالمخالفة التي ارتكبها والاسباب التي جعلت سلوكه غير مرض ويطلب اليه وجوب اجتناب المخالفة لتحسين سلوكه الوظيفي ويترتب على هذه العقوبة تاخيرالترفيغ او الزيادة مدة سنة واحدة
- 5- انقاص الراتب: ويكون بقطع مبلغ من راتب الموظف بنسبه لا تتجاوز 10% من راتبه الشهري لمدة لا تقل عن ستة اشهر و لا تزيد على سنتين ويتم ذلك بامر تحريري يشعر الموظف بالفعل الذي ارتكبه ويترتب على هذه العقوبة تاخيرالترفيغ او الزيادة مدة سنتين .
- 6- تنزيل الدرجة: ويكون بامر تحريري يشعر الموظف بالفعل الذي ارتكبه ويترتب على هذه العقوبة:

أ - بالنسبه للموظف الخاضع لقوانين او انظمه او قواعد او تعليمات خدمه تاخذ بنظام الدرجات الماليه والترفيغ ، تنزيل راتب الموظف الى الحد الادنى للدرجة التي دون درجته مباشرة مع منحه العلاوات التي نالها في الدرجة المنزل منها ( بقياس العلاوة المقررة في الدرجة المنزل اليها ) ويعاد الراتب الذي كان يتقاضاه قبل تنزيل درجته بعد قضائه ثلاث سنوات من تاريخ فرض العقوبه مع تدوير المدة المقضيه في راتبه الاخير قبل فرض العقوبه .

ب - بالنسبة للموظف الخاضع لقوانين او انظمه او قواعد او تعليمات خدمه تاخذ بنظام الزيادة كل سنتين ، تخفيض زيادتين من راتب الموظف ، ويعاد الى الراتب الذي كان يتقاضاه قبل تنزيل درجته بعد قضائه ثلاثة سنوات من تاريخ فرض العقوبه مع تدوير المدة المقضية في مرتبه الاخير قبل فرض العقوبه.

ج - بالنسبة للموظف الخاضع لقوانين او انظمه او قواعد او تعليمات خدمه تاخذ بنظام الزيادة السنويه ، تخفيض ثلاثة زيادات سنويه من راتب الموظف مع تدوير المدة المقضيه في راتبه الاخير قبل فرض العقوبه

7 - الفصل :أجاز المشرع في المادة ( 8 ) من قانون انضباط موظفي الدوله والقطاع الاشتراكي إيقاع عقوبة الفصل على الموظف العام و يكون بتنحية الموظف عن الوظيفة مدة تحدد بقرار الفصل يتضمن الاسباب التي استوجبت فرض هذه العقوبه عليه على النحو الاتي:  
أ - مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على ثلاث سنوات اذا عوقب الموظف باثنين من العقوبات التالية او باحدهما لمرتين وارتكب في المرة الثالثة خلال خمس سنوات من تاريخ فرض العقوبة الاولى فعلا يستوجب معاقبته باحدها.

- التوبيخ

- انقاص الراتب

- تنزيل الدرجه

ب - مدة بقاءه في السجن اذا حكم عليه بالحبس او السجن عن جريمة غير مخلة بالشرف وذلك اعتبارا من تاريخ صدور الحكم عليه ، وتعتبر مدة موقوفيته من ضمن مدة الفصل ولا تسترد منه انصاف الرواتب المصروفه له خلال مدة سحب اليد .

8- العزل : ويكون بتنحية الموظف عن الوظيفة نهائيا ولا تجوز اعاده توظيفه في دوائر الدوله والقطاع الاشتراكي ، وذلك بقرار مسبب من الوزير في احدى الحالات الاتيه:

أ- اذا ثبت ارتكابه فعلا خطيرا يجعل بقاءه في خدمة الدوله مضرا بالمصلحة العامة.

ب- اذا حكم عليه عن جناية ناشئه عن وظيفته وارتكبها بصفته الرسمية.

ج- اذا عوقب بالفصل ثم اعيد توظيفه فارتكب فعلا يستوجب الفصل مرة اخرى .

شرعية العقوبة التأديبية

لا يجوز توقيع أي عقوبة تأديبية لم ينص عليها المشرع ، تطبيقاً لمبدأ " شرعية العقوبة " مع ترك الحرية للإدارة في اختيار العقوبة المناسبة للمخالفة التأديبية .  
وعلى هذا الأساس لا يجوز لسلطة التأديب أن توقع على الموظف عقوبة لم ترد ضمن القائمة المحدودة قانوناً وليس لها إيقاع عقوبة مقنعة من خلال القرار بانتداب الموظف أو نقله ولا تبغى الإدارة من وراء ذلك إلا معاقبته بغير الطريق التأديبي .  
فمن المقرر في الفقه والقضاء الإداريين أن القانون التأديبي شأنه شأن القانون الجنائي إنما هو يقوم على مبدأ - لا عقوبة إلا بنص - ولهذا فإنه لا يجوز لأي سبب من الأسباب أن يعاقب من ثبت ارتكابه لجريمة تأديبية بعقوبة لم ينص عليها القانون .  
ويتفرع من مبدأ شرعية العقوبة التأديبية أيضاً عدم جواز أن توقع الإدارة على الموظف أكثر من عقوبة تأديبية على الفعل الواحد .

### السلطات التأديبية الرؤسائية

يضم قانون انضباط موظفي سلطة الرؤساء الإداريين في إيقاع العقوبات التأديبية في حالة مخالفة الموظفين لواجباته الوظيفية ، ويكون اختصاص هؤلاء الرؤساء كاملاً من حيث توجيه الاتهام وتكييف الخطأ وإصدار العقوبة المناسبة .  
وقد حدد المشرع في المادة (11) من قانون انضباط موظفي الجهات المختصة بفرض العقوبات الانضباطية او التأديبية وفق التفصيل الآتي.

#### 1-الرئاسة ومجلس الوزراء :

نص المشرع في المادة (14) من من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المعدل على انه: ( اولاً: لرئيس الجمهورية أو من يخوله فرض ايا من العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون على الموظفين التابعين له .ثانياً لرئيس مجلس الوزراء او الوزير او رئيس الدائرة الغير مرتبطة بوزارة فرض احدى العقوبات التالية والمشمولة باحكام هذا القانون .

أ-انقاص الراتب

ب-تنزيل الدرجة

ج -الفصل

د-العزل.

ثالثا: للموظف بموجب الفقرات (اولا) و (ثانيا) من هذه المادة الطعن في قرار فرض العقوبة وفقا لاحكام المادة (15) من هذا القانون).

## 2-الوزير:

يملك الوزير بالإسناد إلى المادة (12) فرض عقوبة لفت النظر او الانذار او قطع الراتب على الموظف الذي يشغل وظيفة مديرعام فما فوق. اما اذا تبين له ان المدير عام فما فوق قد ارتكب فعلا يستوجب عقوبه اشد فعليه ان يعرض الامر على مجلس الوزراء متضمنا الاقتراح بفرض احدى العقوبات المنصوص عليها في القانون ويكون قرار مجلس الوزراء بهذا الشأن خاضعا للطعن فيه وفقا لاحكام المادة (15) من القانون .

## 3-رئيس الدائرة او الموظف المخول له فرض العقوبة:

وله فرض العقوبات التاليه على الموظف المخالف لوجبات الوظيفة العامة

أ-لفت النظر

ب-الانذار

ج-قطع الراتب لمدة لا تتجاوز خمسة ايام

د- التوبيخ

اما اذا اوصت اللجنة التحقيقية بفرض عقوبة اشد فعلى رئيس الدائرة او الموظف المخول احوالها الى الوزير لاتخاذ القرار بشأنها .

## الاجراءات التأديبية

نص المشرع العراقي في المادة ( 10 ) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المعدل على الاجراءات الواجب اتباعها في ايقاع العقوبات الانضباطية على الموظف المخالف. فتطلبت تشكيل لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على ان يكون احدهم حاصلًا على شهادة جامعية اولية في القانون . تتولى هذه اللجنة التحقيق تحريريا مع الموظف . وتوصي الى السلطة الرئاسية بالعقوبه المقترحه اذا كان فعل الموظف يكون مخالفة لواجبات

الموظف او توصي بغلق التحقيق اذا لم يشكل فعله اي مخالفة ، اما اذا تبين لها ان فعل الموظف يشكل جريمة نشأت من وظيفته او ارتكبتها بصفته الرسمية فيجب عليها ان توصي باحالته الى المحاكم المختصة .

من جانب آخر للوزير ولرئيس الدائرة اسنادا الى نص المادة ( 10 - رابعا ) من القانون فرض اي من عقوبات لفت النظر والاذار وقطع الراتب مباشرة بعد استجواب الموظف ولا شك ان في ذلك اخلال بالضمانات الواجب توافرها للموظف خاصة .

#### الطعن بقرار فرض العقوبة:

عندما صدر قانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991 نص على الطعن في القرارات الصادرة بايقاع العقوبة الانضباطية في المادة ( 11 ) منه ، وقد جعل القرارات المتضمنة عقوبة لفت النظر والاذار وقطع الراتب باثة لايجوز الطعن بها امام مجلس الانضباط العام . كما نص على اعتبار جميع العقوبات الصادرة من رئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء باثة لا جوز الطعن فيها .

الا انه ويصدر القانون رقم ( 5 ) لسنة 2008 ( قانون التعديل الاول لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي ) لم تعد هذه العقوبات باثة واصبح من الممكن الطعن فيها جميعا امام مجلس الانضباط العام كما تغيرت تسمية القانون الى قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 ، ولاشك ان هذا التوجه محمود من المشرع وفي احترام للضمانات الواجب مراعاتها في النظام التاديبى .

هذا ولمجلس الانضباط العام ان يصدر الاحكام الاتية في الطعون المقدمة اليه :

أ. رد الطعن من الناحية الشكلية مثل عدم التظلم من القرار لدى الجهة الادارية التي اصدرته او فوات مدة الطعن .

ب . المصادقة على القرار المطعون فيه اذا وجد المجلس ان ذلك القرار موافق للقانون .

ج . للمجلس تخفيض العقوبة اذا كانت العقوبة لا تتناسب مع جسامه الخطأ

د. للمجلس الغاء العقوبة اذا وجد ان القرار المطعون به معيب .

مدة الطعن امام مجلس الانضباط العام:

اشترط المشرع العراقي قبل الطعن في القرار الاداري الخاص بفرض العقوبة التظلم من القرار امام الجهة التي اصدرته خلال ثلاثين يوما من تاريخ تبليغ الموظف بقرار فرض العقوبة وعلى هذه الجهة البت في التظلم خلال ثلاثين يوما من تاريخ التظلم وعند عدم البت يعد ذلك رفضا للتظلم يجوز عنده الطعن لدى مجلس الانضباط العام خلال ثلاثين يوما من تاريخ الرفض الصريح او الحكمي للتظلم.<sup>(١٠)</sup> ويعد القرار غير المطعون فيه خلال المدد المنصوص عليه اعلاه باتا.

ويجوز الطعن بقرار مجلس الانضباط العام لدى الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة خلال ثلاثين يوما من تاريخ التبليغ به او اعتباره مبلغا ، ويكون قرار الهيئة العامة الصادر نتيجة الطعن باتا وملزما.

## ثانيا : اختصاصات المجلس في مجال النظر في دعاوى الخدمة

يختص مجلس الانضباط العام بالنظر في دعاوى الموظفين الناشئة عن حقوق الخدمة بموجب قانون الخدمة المدنية رقم(24) لسنة 1960 المعدل و الانظمة الصادرة بمقتضاه . و من قبيل الدعاوى ما يتعلق بالمنازعات الخاصة بالرواتب و المخصصات المستحقة للموظفين و احتساب القدم للترفيغ بسبب الحصول على شهادات الاختصاص الجامعية و اجتياز الدورات التدريبية و احتساب مدد ممارسة المهنة عند التعيين و اعادة التعيين و القرارات الخاصة بالتعيين او الترفيع او منح العلاوات او الاستغناء عن الخدمة في فترة التجربة او اعادة الموظف المرفع الى وظيفته السابقة في فترة التجربة ... الخ . و قد مد مجلس الانضباط العام اختصاصاته لتشمل المنازعات الناشئة عن تطبيق بعض قرارات مجلس قيادة الثورة المنحل ، فقد بحث في الدعاوى المتعلقة باجور المحاضرات الاضافية و مكافأة نهاية الخدمة و غيرها . وولاية مجلس الانضباط العام بالنسبة الى هذه المنازعات ولاية قضاء كامل لا تقف عند مجرد الغاء القرار ، فله ان يحكم بتعديل القرار المطعون فيه او التعويض عن الاضرار التي لحقتها بالمدعي .

<sup>١٠</sup> - تنظر المادة (15/ثانيا ، ثالثا ، ثالثا ) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المعدل رقم 14 لسنة 1991



وقد اوضحت الفقرة الثالثة من المادة ( 59 ) من قانون الخدمة المدنية رقم ( 24 ) لسنة 1960 انه يتوجب على الموظف اقامة الدعوى بالحقوق الناشئة عن تطبيق القانون المذكور خلال ثلاثين يوما من تاريخ التبليغ بالقرار المطعون فيه اذا كان الموظف داخل العراق ، و ستين يوما اذا كان خارج العراق .

ومن ثم فانه لم يستلزم المشرع التظلم من القرارات المتعلقة بحقوق الخدمة المدنية قبل الطعن في قرار الاداره المتعلق بشؤون الخدمة المدنية.

و يكون حكم مجلس الانضباط العام استنادا الى المادة (59) من القانون المذكور خاضعا للطعن فيه امام الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة و يعد حكم مجلس الانضباط العام غير المطعون فيه و حكم الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة الصادر نتيجة الطعن باتا .

## المطلب الثاني : اختصاص محكمة القضاء الاداري

الهيئة القضائية الاخرى التي يتكون منها مجلس شورى الدولة هي محكمة القضاء الاداري

وتعد محكمة القضاء الاداري في العراق التي تم انشائها بصدور القانون رقم 106 لسنة 1989 (قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم 65 لسنة 1979 ) وفقا للبند (

ثانياً) من المادة السابعة الجهة ذات الاختصاص بالنظر في صحة الاوامر والقرارات الادارية التي تصدر عن الموظفين والهيئات والهيئات في دوائر الدولة والتعويض عنها.

فقد ورد في المادة السابعة / ثانياً من القانون اعلاه:

(( يعتبر من اسباب الطعن بوجه خاص ما يلي:-

- 1- ان يتضمن الامر او القرار خرقاً او مخالفة للقانون او الانظمة والتعليمات.
- 2- ان يكون الامر او القرار قد صدر خلافاً لقواعد الاختصاص او معيباً في شكله.
- 3- ان يتضمن الامر او القرار خطأ في تطبيق القوانين او الانظمة او التعليمات او تفسيرها او فيه اساءة او تعسف في استعمال السلطة ويعتبر في حكم القرارات او الاوامر التي يجوز الطعن فيها رفض او امتناع الموظف او الهيئات في دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي عن اتخاذ قرار او امر كان من الواجب عليه اتخاذه قانوناً)).

ومن الجدير بالذكر ان المشرع العراقي قد اخرج من اختصاصات محكمة القضاء الاداري

الطعون في القرارات الاتية :

- 1- اعمال السيادة واعتبر من اعمال السيادة المراسيم والقرارات التي يصدرها رئيس الجمهورية .
- 2- القرارات الادارية التي تتخذ تنفيذاً لتوجيهات رئيس الجمهورية وفقاً لصلاحياته الدستورية .
- 3- القرارات الادارية التي رسم القانون طريقاً للتظلم منها او الاعتراض عليها او الطعن فيها .

وفي ضوء ذلك يتبين ان اختصاصات المحكمة محدودة جداً فهي علاوة على حصر اختصاصها بالنظر في صحة الاوامر والقرارات الادارية، نجد ان المشرع قد استثنى العديد من القرارات الادارية من قبيل المراسيم والقرارات الصادرة من رئيس الجمهورية والتي اعتبرها من اعمال السيادة . وهو امر يتنافى مع مبدأ المشروعية وضرورة خضوع الادارة للقانون ويفتح المجال امام تعسفها وانتهاك حقوق الافراد وحررياتهم . كما ان المتتبع لطبيعة النظام القانوني العراقي يجد انه زاخر بالنصوص التي ترسم طريقاً للتظلم من القرارات الصادرة من بعض الجهات الادارية امام الادارة نفسها او امام لجان ادارية او شبه قضائية وان استثناء المادة السابعة من قانون مجلس شورى الدولة هذا النوع من القرارات من ولاية محكمة القضاء الاداري يقضي على

ضمانة مهمة من ضمانات التقاضي ويحرم الافراد من الاستفادة من قضاء مستقل متخصص  
بالمنازعات الادارية .

ومع ذلك نتمس توجها آخر من المشرع الدستوري العراقي في الدستور الصادر عام  
2005 حيث ورد النص في الماده 97 (يحظر النص في القوانين على تحصين اي عمل او قرار  
اداري من الطعن.)

ومن المهم القول ان قرار محكمة القضاء الاداري كان قابلا للطعن به تمييزا لى الهيئة  
العامة لمجلس شورى الدولة خلال ثلاثين يوما من تاريخ التبليغ به او اعتباره مبلغا حتى أصدر  
مجلس الوزراء - بعد موافقة مجلس الرئاسة - وحسب صلاحياته التشريعية الأمر المرقم ( 30 )  
لسنة 2005 في 2005/2/24 قانون المحكمة الاتحادية العليا الذي جعل من اختصاصها النظر  
في الطعون المقدمة في احكام محكمة القضاء الاداري حيث نصت المادة ( 1 ) منه على (تنشأ  
محكمة تسمى المحكمة الاتحادية العليا ،ويكون مقرها في بغداد تمارس مهامها بشكل مستقل لا  
سلطان عليها لغير القانون).

وقد نصت المادة الرابعة من القانون على اختصاصات المحكمة وهي :

( أولا" : الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم  
والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية .

ثانيا" : الفصل في المنازعات المتعلقة بشرعية القوانين والقرارات والأنظمة والتعليمات  
والأوامر الصادرة من أية جهة تملك حق إصدارها وإلغاء التي تتعارض منها مع أحكام  
قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ويكون ذلك بناء" على طلب من محكمة أو  
جهة رسمية أو من مدع بمصلحة .

ثالثا" : النظر في الطعون المقدمة على الأحكام والقرارات الصادرة من محكمة القضاء  
الإداري .

رابعا" : النظر بالدعاوى المقامة أمامها بصفة استئنافية وينظم اختصاصها بقانون اتحادي

(. بعد صدور الدستور ونفاذه أورد بعض المتغيرات على تشكيل المحكمة عما كانت عليه في  
قانونها رقم (30) لسنة 2005. أضاف الدستور اختصاصات جديدة فأصبحت اختصاصاتها كما  
هو وارد في المادتين ( 52/ثانياً ) و (93). ( 11 ) ويصدر هذا القانون اصبح الطعن باحكام

---

١١ - وارد في المادتين ( 52/ثانياً ) و (93) من الدستور ان اختصاصات المحكمة كالاتي:

[ تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي :

أولاً:- الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة .

محكمة القضاء الاداري امام المحكمة الاتحادية العليا خلال ثلاثين يوماً من تاريخ التبليغ به او  
اعتباره مبلغاً ويكون قرار المحكمة غير المطعون فيه وقرار المحكمة الاتحادية العليا الصادر  
نتيجة الطعن باتاً .

وفي الجزء التالي من الدراسة نبحث في دعوى الالغاء امام محكمة القضاء الاداري  
ومجلس الانضباط العام وشروط اقامتها ومواعيدها.

- 
- ثانياً:- تفسير نصوص الدستور .
- ثالثاً:- الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية ، والقرارات والأنظمة والتعليمات والإجراءات الصادرة عن  
السلطة الاتحادية ويكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء وذوي الشأن من الأفراد وغيرهم حق الطعن المباشر لدى  
المحكمة .
- رابعاً :- الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية ، وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية
- خامساً :- الفصل في المنازعات التي تحصل فيما بين حكومات الأقاليم أو المحافظات .
- سادساً:- الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء وينظم ذلك بقانون .
- سابعاً:- المصادقة على النتائج النهائية للانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب .
- ثامناً :-
- الفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي ، والهيئات القضائية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم .
- الفصل في تنازع الاختصاص فيما بين الهيئات القضائية للأقاليم ، أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم .]