مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد (٣) – العدد (١)، شتاء ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

اختصاصات هيئة انضباط موظفي إقليم كردستان العراق والطعن في أحكامها

The Competences of Kurdistan Region Employees Disciplinary Committee and appealing its provisions.

المدرس الدكتور مهدي حمدي مهدي
كلية القانون / جامعة نولج

المدرسة المساعدة هند عبدالأمير علوش
كلية القانون / جامعة نولج

معلومات البحث

تاريخ البحث:
الاستلام:١٥/١١/٢٠١٧
القبول: ٤/١/٢٠١٨
النشر: **شتاء** ٢٠١٨

Doi: 10.25212/lfu.qzj.3.1.31

الكلمات المفتاحية:
-Disciplinary Committee
-Service Rights

-Cassation appeal.

الملخص

لهيئة انضباط موظفي اقليم كردستان / العراق نوعان من الاختصاصات، أولهما النظر في الطعون المتعلقة بحقوق الخدمة المدنية للموظف وتخضع احكامها للطعن التمييزي، وثانيها النظر في الطعون بالعقوبات الصادرة بموجب قانون انضباط الموظفين واحكامها في هذا الشأن باته، الامر الذي لا نجد له مبررا واقترحنا اخضاع جميع احكام الهيئة للطعن التمييزي بغض النظر عن موضوع الحكم خصوصا وان بعض العقوبات كالعزل اشد تأثيرا على الموظف من بعض حقوق الخدمة، كالإجازة، وتوخينا في ذلك تعزيز ضمانات الموظف تحقيقا لمبدا الموازنة بين فاعلية الإدارة وضم انات الموظف وقد تضمن البحث مقترح انشاء محكمة إدارية عليا في الإقليم تتولى اختصاصات الهيئة العامة لمجلس شورى الإقليم بصفتها التمييزية، فضلا عن اختصاص تعيين المرجع عند حصول تنازع في الاختصاص بين المحكمة الإدارية وهيئة انضباط موظفي الإقليم ، مع منح هيئة تعيين المرجع اختصاص النظر بتنازع الاختصاص بين هيئة انضباط موظفي الإقليم والمحاكم المدنية. اما مدة الطعن التمييزي المحددة بخمسة عشر يوما فلا نراها كافية لإغناء الحكم دراسة، ومن ثم الاهتداء الى الطعن فيه من

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد (٣) – العدد (١)، شتاء ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

عدمه.

الكلمات المفتاحية

1. هيئة الانضباط: هيئة انضباط موظفي اقليم كوردستان/العراق
2. حقوق الخدمة: الحقوق الناشئة عن تطبيق قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960
3. الطعن التميزي: الطعن في احكام هيئة الانضباط امام الهيئة العامة لمجلس شورى الاقليم بصفتها التميزية.
4. انضباط الموظف: القرارات الصادرة بمعاقبة الموظف وفقا لقانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991.
5. تنازع الاختصاص: تنازع اختصاص هيئة الانظباط مع المحكمة الادارية والمحاكم العادية

مقدمة

انشئت هيئة انضباط موظفي اقليم كوردستان العراق بموجب المادة (الرابعة/ثانيا) من قانون مجلس الشورى لإقليم كوردستان رقم 14 لسنة 2008. اما البند (ثالثا) من المادة نفسها فقد نص على انها تتألف من نائب رئيس مجلس الشورى رئيسا وعضوية اثنين من المستشارين في المجلس . وتعد الهيئة احدى جهتي القضاء الادارية في الإقليم فضلا عن المحكمة الادارية اذ اسند اليها قانون مجلس شورى الإقليم بموجب المادة (العشرين، أولا) منه اختصاص النظر في الطعون التي يقدمها الموظف المتعلقة بحقوقه في قانون الخدمة المدنية فيما أسند اليها بموجب المادة (الحادية والعشرين، أولا) منه اختصاص النظر في الطعون المتعلقة بالعقوبات المنصوص عليها في قانون انضباط الموظفين أو اي قانون آخر يحل محله.

وهذه الاختصاصات تناظر اختصاصات محكمة قضاء الموظفين في العراق التي انشئت بموجب القانون رقم 17 لسنة 2013 قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم 65 لسنة 1979 لتحل محل مجلس الانضباط العام الذي كان يمارس هذه الاختصاصات بمقتضى أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 وقانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 وقانون مجلس شورى الدولة رقم 65 لسنة 1979.

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية– اربيل، كوردستان، العراق
المجلد (٣) – العدد (١)، شتاء ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

اشكالية البحث

وبسبب التعديلات التي طرأت على القوانين المطبقة في العراق والمشار اليها آنفا أصبح هناك تفاوت في الاحكام بين العراق والاقليم فيما يتعلق بسلطة هيئة انضباط موظفي الاقليم وسلطة محكمة قضاء الموظفين ومدد الطعن أمام كل منها ومدى جواز الطعن التمييزي في احكامهما والمدد المحددة لهذا الطعن فضلا عن اغفال المشرع لأمور كثيرة تتعلق بتنازع اختصاص كل منهما مع القضاء المدني وأغفال المشرع في الاقليم معالجة تنازع الاختصاص بين الهيئة كأحد قطبي القضاء الاداري في الاقليم والقطب الاخر ممثلا بالمحكمة الادارية.

خطة البحث

في ضوء ما تقدم فأن البحث سيسلط الضوء على هذه الاشكاليات واقتراح الحلول القانونية لها بما ينسجم مع مبادئ القانون الاداري وذلك في مبحثين يعالج الاول اختصاصات الهيئة المشار اليها آنفا فيما يعالج الثاني مشكلة تنازع اختصاص الهيئة مع اختصاص الهيئات القضائية الاخرى ومدى جواز الطعن التمييزي في احكامها من عدمه.

الدراسات السابقة

دراسة مازن ليلو راضي: مجلس شورى إقليم كردستان – العراق [1]

البحث السابق عالج اختصاصات الهيئة في اطار اختصاصات مجلس الشورى بشكل عام وتناول إجراءات فرض العقوبة والجهة المختصة بفرضها الامر الذي يخرج عن اختصاص الهيئة، اما بحثنا فقد تناول جملة التشريعات ذات الصلة باختصاصات الهيئة حصرا وخصوصا القانونية رقم 17 لسنة 2013 ورقم 71 لسنة 2017 مما احدث تفاوتا بينها وبين اختصاص الجهة المناظرة لها في العراق وبالأخص في مجال الطعن في العقوبة الانضباطية ووجوب ان يسبقه تظلم وتنازع الاختصاص وتسمية الهيئة واستقلاليتها وانشاء المحكمة الإدارية العليا وهي أمور لم يتناولها البحث السابق على النحو المبين في بحثنا.

[1] راضي، مازن ليلو، مجلس شورى إقليم كوردستان – العراق، مجلة جامعة السليمانية، العدد 26 تموز، 2009.

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد (٣) – العدد (١)، شتاء ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

المبحث الاول

اختصاصات هيئة انضباط موظفي الاقليم

لهيئة انضباط موظفي الاقليم اختصاصان هما، النظر في الدعاوى المقدمة امامها في مجال حقوق الخدمة المدنية [2] ونظر الدعاوى في العقوبات المنصوص عليها في قانون انضباط الموظفين او اي قانون آخر يحل محله [3].وسنتناول هذين الاختصاصين في مطلبين.

المطلب الأول/اختصاصات الهيئة في نظر طعون الخدمة المدنية

تمارس الهيئة اختصاصها في نظر الدعاوى التي يقيمها الموظفون بموجب أحكام قا نون الخدمة المدنية كما أشرنا . ودعاوى من هذا النوع تنصب على القرارات والاوامر الصادرة من الادارة بالتعيين والترفيع ومنح العلاوات والاستغناء عن الخدمات واعادة الموظف الى الوظيفة والاستقالة وما يتعلق برواتب ومخصصات الموظف وغيرها من الامور المتعلقة بحقوق الخدم ة المدنية[4].

وتعد ولاية الهيئة وهي تنظر الطعن في هذا النوع من القرارات الإدارية ولاية قضاء كامل لاتقف عند مجرد الغاء القرار المطعون فيه وانما لها ان تحكم بتعديل القرار او التعويض عن الضرر الذي لحق بالمدعي نتيجة صدوره[5].

ولو أمعنا النظر في هذه الاختصاصات لوجدنا انه مناظر لاختصاص محكمة قضاء الموظفين في العراق المنصوص عليه في قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960[6].وقانون مجلس شورى الدولة رقم 65 لسنة 1979 الذي حلت فيه (المحكمة) محل مجلس الانضباط العام بموجب القانون رقم 17 لسنة 2013 قانون التعديل الخامس لقا نون مجلس شورى الدولة اذ باتت (المحكمة) تمارس اختصاصها القضائي في نظر الدعاوى التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام في الحقوق الناشئة عن قانون الخدمة المدنية أو القوانين والانظمة التي تحكم العلاقة بين الموظف والجهة التي يعمل فيها [7].ولكن على الرغم من ذلك نجد أن المشرع العراقي أضعف هذا الاختصاص عندما أناط اختصاص النظر في دعاوى التضمين التي يقيمها الموظف على الجهة

[2] المادة (العشرون/ أولا) من قانون مجلس شورى اقليم كوردستان رقم 14 لسنة 2008.
[3] المادة (الحادية والعشرون/أولا) من القانون نفسه.
[4] البرزنجي، عصام عبد الوهاب، مجلس شورى الدولة وميلاد القضاء الاداري في العراق، منشور في مجلة العلوم القانونية، العدد الاول والثاني كلية القانون، جامعة بغداد1990، ص84.
[5] راضي، مازن ليلو، القضاء الاداري، كلية القانون، جامعة دهوك،2009، ص145.
[6] المادة التاسعة والخمسون من قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 المعدل.
[7] (المادة 7/تاسعا/أ/1) من قانون مجلس شورى الدولة رقم 65 لسنة 1979 المعدل، ولمزيد من التفاصيل راجع د محمد علي جواد كاظم ود نجيب خلف احمد الجبوري، القضاء الاداري، كلية القانون، الجامعة المستنصرية الطبعة السادسة 2016، ص100.

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد (٣) – العدد (١)، شتاء ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

التي اصدرت قرار التضمين الى محكمة القضاء الاداري [8] الامر الذي نعتقده محل نظر اذ أن محكمة قضاء الموظفين هي صاحبة الاختصاص الطبيعي في هذا الشأن.

اما بالنسبة لإجراءات الطعن امام الهيئة فان المشرع لم يشترط أن يسبق الطعن تظلم أمام الجهة الادارية التي اصدرت القرار وبذلك يجوز للموظف ان يقدم طعنه مباشرة امام الهيئة لكن الهيئة ملزمة باتباع احكام قانون المرافعات المدنية [9]،ويشترط لقبول دعوى الغاء القرار الاداري الصادر بحق الموظف ان يكون نهائيا [10] بمعنى ان لا يكون من قبيل الاعمال التحضيرية او التوصيات او الدراسات او المقترحات، لان كل ذلك لا يعد من القرارات الادارية النهائية [11].ولذلك لا يقبل الطعن فيها ما لم يصدق عليها من رئيس الجهة الإدارية الاعلى [12] أي صاحب الا ختصاص بإصدارها . وكذلك التعليمات الداخلية والمنشورات التي تصدر لتسهيل تنفيذها شريطة الا تتضمن قواعد جديدة[13].

اما فيما يتعلق بالمدة المحدودة للطعن في القرار الإداري المتعلق بحق من حقوق الخدمة المدنية امام هيئة انضباط موظفي الإقليم فان قانون مجلس شورى الإقليم رقم 14 لسنة 2008 لم يحددها ولكن بالرجوع الى احكام المادة التاسعة والخمسين من قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 المعدل، نجد انه حدد مدة الطعن امام مجلس الانضباط العام [14] بثلاثين يوما من تاريخ تبليغ الموظف بالقرار اذا كان داخل العراق، وستين يوما اذا كان خ ارجه وهي المدة نفسها التي حددها القانون رقم 17 لسنة 2013 قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة في العراق رقم 65 لسنة 1979 للطعن امام محكمة قضاء الموظفين[15].

وحيث ان اختصاص هيئة انضباط موظفي الإقليم في هذا الشأن مستمد من المادة التاسعة والخمسين من قانو ن الخدمة المدنية، فان المدد التي حددها هذا القانون للطعن امامها واجبة الاحترام، والى ذلك ذهب مجلس شورى إقليم كردستان في احد قراراته عادا هذه المدد مدد سقوط لا مدد تقادم وانها من النظام العام[16]

اما الزام الهيئة باتباع احكام قانون المرافعات المدنية، كما سبق ا ن ذكرنا فان محكمة قضاء الموظفين ملزمة هي الأخرى باتباع هذه الاحكام[17].

يتضح مما تقدم ان كلا من هيئة انضباط موظفي الإقليم ومحكمة قضاء الموظفين في العراق عند ممارسة كل منهما لاختصاصه في هذا الشأن يتبع نفس الإجراءات، وهي تلك المنصوص عليها في قانون المرافعات الم دنية رقم 83 لسنة 1969 المعدل. كما لا يوجد اختلاف في المدد المحددة للطعن وشروطه . والاختلاف هنا يكمن في الأساس القانوني اذ ان الهيئة تستمد

[8] المادة (6/اولا) من قانون التضمين رقم 31 لسنة 2015، علما ان الطعن كان امام محكمة البداءة في قانون التضمين رقم 12 لسنة 2006 قبل الغائه.
[9] المادة(العشرون/رابعا) من قانون مجلس شورى الاقليم رقم 14 لسنة2008 .
[10] العاني، وسام صابر، القضاء الاداري، الطبعة الاولى، دار السنهوري، بغداد،2015، ص203.
[11] علاوي، ماهر صالح، القرار الاداري، كلية صدام للحقوق، بغداد،1991، ص8.
[12] البنا، محمود عاطف، الوسيط في القضاء الإداري، ط2، بدون دار نشر،1999، ص267.
[13] ساري، جورجي شفيق، القرارات الإدارية القابلة للانفصال في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة2005، ص18.
[14] حلت محكمة قضاء الموظفين محل مجلس الانضباط العام بالقانون رقم 17 لسنة 2013.
[15] المادة (7/ تاسعا) من قانون مجلس شورى الدولة رقم 65 لسنة 1979 المعدل.
[16] قرار المجلس رقم 15/ هيئة عامة، انضباطية، 2011 في 2011/10/24. منشور في كتاب المبادئ القانونية في قرارات وفتاوى مجلس شورى إقليم كردستان العراق لعام 2011/ وزارة العدل في الإقليم، ص248.
[17] المادة (7/حادي عشر) من قانون مجلس شورى الدولة رقم 65 لسنة 1979 المعدل.

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد (٣) – العدد (١)، شتاء ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

التزامها بالمدد المحددة في المادة (التاسعة والخمسين) من قانون مجلس شورى الدولة رقم 65 لسنة 1979 بعد تعديله بالقانون رقم 17 لسنة 2013. لذا نقترح على المشرع في إقليم كردستان النص صراحة على هذه المدد في قانون مجلس شورى الإقليم بشكل صريح منعا للتفسير والتأويل والاجتهاد . كما نقترح على المشرع في الإقليم تغيير اسم هذه الهيئة بحيث يغطي اختصاصها في مجال الخدمة المدنية فضلا عن اختصاصها الانضباطي كأن تسمى هيئة قضاء موظفي الإقليم او محكمة قضاء موظفي الإقليم على النحو الذي قام به المشرع العراقي والذي أشرنا الية انفا.

المطلب الثاني/ اختصاصات الهيئة في المجال الانضباطي

تختص هيئة انضباط موظفي الإقليم بالنظر في الاعتراضات المقدمة بخصوص العقوبات الواردة في قانون انضباط موظفي الدولة او أي قانون اخر يحل محله [18].

وبالرجوع الى قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 النافذ، نجد ان العقوبات المنصوص عليها فيه هي (لفت النظر، الإنذار، قطع الراتب، التوبيخ، انقاص الراتب، تنزيل الدرجة، الفصل والعزل)[19].

وقد حصر القانون سلطة فرض هذه العقوبات بالجهات الإدارية على النحو المبين فيه [20]. مما يعني ان العقوبة تصدر بقرار اداري لذا فان أسباب الطعن فيها امام الهيئة هي نفس أسباب الطعن في القرار الإداري الناشئة عن العيوب التي تشوب اركانه فتسوغ طلب الغائه[21].

كما يشترط لقبول الطعن في القرار ان يكون نهائيا اذ لا يجوز الطعن في توصية اللجنة التحقيقية المشكلة للتحقيق مع الموظف[22].

وحيث ان قانون مجلس شورى إقليم كردستان العراق رقم 14 لسنة 2008 الذي أنشئت الهيئة بموجبة [23] لم يتطرق الى مدد خاصة للطعن في العقوبة امامها فانه يكون بذلك قد احال الامر كما يبدو على قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل[24]. والمدة المحددة للطعن في العقوبة كما منصوص عليها في هذا القانون هي (30) يوما من تاريخ تبليغ الموظف برفض تظلمه حقيقة او حكما، وفي حالة عدم الطعن في العقوبة خلال هذه المدة تصبح باتة [25]. اذ ان القانون اشترط ان يسبق الطعن في العقوبة امام القضاء تظلم يقدمه الى الجهة التي أصد رتها خلال (30) يوما من تاريخ تبليغه بها وعلى الجهة

[18] المادة (الحادية والعشرون/ أولا) من قانون مجلس شورى الإقليم رقم 14 لسنة 2008.
[19] المادة (8) من القانون
[20] مهدي حمدي الزهيري، انهاء العقوبة الانضباطية للموظف العام في القانون العراقي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 1998، ص30 وما بعدها.
[21] العبيدي، ضامن حسين، الضمانات التأديبية للموظف العام، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، 1991، ص323.
[22] تضمنت المادة (10) من قانون الانضباط رقم 4 لسنة 1991 شروط تشكيل اللجنة وصلاحياتها.
[23] أنشئت الهيئة بموجب المادة (الرابعة/ثالثا) من القانون.
[24] راضي، مازن ليلو، مصدر سابق، ص143.
[25] المادة (15/ رابعا/أ) في قانون الانضباط رقم 14 لسنة 1991.

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد (٣) – العدد (١)، شتاء ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

الإدارية البت فيه خلال 30 يوما من تاريخ تقديمه اليها وعند عدم البت فيه رغم انتهاء هذه المدة فان ذلك يعد رفضا حكميا للتظلم[26].في حين مر علينا ان القانون لم يشترط تظلما يسبق الطعن امام الهيئة في القرارات المتعلقة بحقوق الخدمة المدنية. وهذا التباين في اشتراط التظلم في بعض الطعون وعدم اشتراطه في البعض الاخر على الرغم من اختصاص النظر فيها من هيئة قضائية واحدة، لا نجد له مبررا لمجرد اختلاف موضوع الطعن . ونجد في خطوة المشرع العراقي توحيد شروط الطعن في الحالتين بموجب القانون 17 لسنة 2013 قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم 65 لسنة 1979 اتجاها سليما، وان كنا نتمنى لو انه ابقى على التظلم في الحالتين بدلا من جعل الطعن مباشرة امام محكمة قضاء الموظفين خلال (30) يوما من تاريخ تبليغ الموظف بالقرار اذا كان داخل ال عراق و (60) يوما اذا كان خارجه، بغض النظر عما اذا كان هذا الطعن متعلقا بالشأن الانضباطي ام بحقوق الخدمة المدنية دون الحاجة الى ان يسبق الطعن تظلما امام الجهة التي أصدرت القرار [27]، وذلك لما في التظلم من فوائد تؤدي الى التخفيف عن كاهل القضاء فضلا عن فسح المجال امام الإدارة لمراجعة قراراتها وتصحيح اخطائها وربما تتراجع عن قرارها وبذلك توفر عليها وعلى الموظف جهد اللجوء للقضاء وإجراءاته . لذا ندعو المشرع في إقليم كردستان الى التدخل لمعالجة هذا الموضوع على النحو الذي أشرنا اليه انفا.

اما فيما يتعلق بالإجراءات التي يتوجب على الهيئة اتباعها وهي تنظر في الطعن المتعلق بالعقوبة فان المشرع الزمها عند ممارسة اختصاصها في هذا الشأن باتباع احكام قانون أصول المحاكمات الجزائية[28].

ويمكننا القول ان هيئة انضباط موظفي الإقليم تملك ولاية مجلس الانضباط العام [29]، وذلك تأسيسا على منح الهيئة اختصاص النظر في الاعتراضات على العقوبات الواردة في قانون انضباط موظفي الدولة [30] رقم 14 لسنة 1991، فلها ان تقرر رد الطعن شكلا اذا لم تتوفر فيه شروط قبول الدعوى او ان تصادق على القرار المطعون فيه اذا وجدته موافقا للقانون او ان تخفف العقوبة اذا وجدتها لا تتناسب مع جسامة الخطأ او تلغيها اذا كان قرار فرضها معيبا[31].

يتضح مما سبق بيانه ان هيئة انضباط موظفي الإقليم تمارس اختصاصها في الرقابة القضائية على العقوبة الانضباطية من زاويتين:

الأولى/ رقابة مشروعية فتقوم بفحص القرار الإداري الصادر بفرض العقوبة ومدى توفر جميع اركانه سليما فاذا وجدته معيبا في أحد اركانه قررت الغاءه.

الثانية/ رقابة ملاءمة فتنظر في مدى تناسب العقوبة مع الخطأ فاذا وجدتها لا تتناسب مع جسامة الخطأ قررت تعديل القرار بتخفيف العقوبة.

---

[26] المادة (15/ثانيا) من القانون نفسه.
[27] المادة (7/تاسعا/ب) من القانون.
[28] المادة (الحادية والعشرون/ثالثا) من قانون مجلس شورى الإقليم رقم 14 لسنة 2008.
[29] حلت محكمة قضاء الموظفين محل مجلس الانضباط العام بموجب القانون رقم 17 لسنة 2013 قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم 65 لسنة 1979.
[30] المادة (الحادية والعشرون/أولا) من قانون مجلس شورى الإقليم رقم 14 لسنة 2008.
[31] راضي، مازن ليلو، مصدر سابق ص143 -144، على ان هذا الاختصاص تتولاه محكمة قضاء الموظفين بعد ان حلت محل مجلس الانضباط العام بموجب القانون رقم 17 لسنة 2013.

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد (٣) – العدد (١)، شتاء ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

هذا ولا يجوز للهيئة تشديد العقوبة لان طرفي النزاع هما الإدارة والموظف، وان الإدارة هي من أصدر العقوبة فالطاعن هو الموظف وليس الإدارة، إذا لا يمكننا تصور ان تطعن الإدارة بقراراتها وهذا ينسجم مع القاعدة المعروفة (ان الطاعن لا يضار بطعنه). اما احكام قانون انضباط موظفي الدولة رقم 69 لسنة 1936[32]. فأنها كانت تسمح بتشديد العقوبة وذ لك لان الجهة التي كانت تفرضها لجنة مستقلة وليس الإدارة. فكان يحق للإدارة والموظف على حد سواء الطعن فيها[33].

ومما تجدر الإشارة اليه ان قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام كان قبل تعديله بالقانون رقم 5 لسنة 2008 قد اضفى صفة البتات على بعض العقوبات بمجرد صد ورها[34]. فكانت محصنه من رقابة القضاء وهذا أصبح مخالفا للمادة (100) من دستور العراق لسنة 2005 التي منعت تحصين أي عمل او قرار اداري من الطعن فيه امام القضاء وقد أزال هذه المخالفة القانون رقم 5 لسنة 2008 الذي اخضع جميع العقوبات المنصوص عليها في قانون الانضباط للطعن فيها امام القضاء بغض النظر عن درجة الموظف المعاقب ومنصبه وبغض النظر عن مستوى الجهة الإدارية التي أصدرت العقوبة . وهذا اتجاه سليم يعزز ضمانات الموظف تجاه سلطة الإدارة فيحقق التوازن المطلوب بين هذه الضمانات وبين فاعلية الإدارة فضلا ان انسجامه مع الدستور.

وخلاصة ما تقدم في هذا المبحث ان هيئة انضباط موظفي الإقليم تمارس اختصاص القضاء الإداري في نظر الطعون المقدمة امامها في مجال حقوق الخدمة وفي المجال الانضباطي ، وعلية فان قراراتها تعد احكاما قضائية تمتد اثارها الى القرار الإداري المطعون فيه باثر رجعي من لحظ ة صدوره فاذا ما اصدرت حكما بإلغاء عقوبة مثلا فان هذا الإلغاء يمتد ليزيل العقوبة باثر رجعي من تاريخ صدورها وتصبح كأنها لم تكن قد صدرت ابتداء[35].

كما ان جزءا من احكام الهيئة تصدر باته وملزمة لا يجوز الطعن فيها والجزء الاخر يكون خاضعا للطعن امام جهة قضائية اعلى، وهذا ما سنتناوله في المبحث الثاني من هذا البحث.

[32] الغي بموجب المادة (25) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل.
[33] الجبوري، ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الإداري، جامعة الموصل، 1996، ص128.
[34] الزهيري، مهدي حمدي، مصدر سابق، ص98.
[35] الزهيري، مهدي حمدي مهدي، انهاء العقوبة الانضباطية بحكم القانون في العراق، مجلة دراسات قانونية، بيت الحكمة، العدد الثاني 2001، بغداد، ص110.

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد (٣) – العدد (١)، شتاء ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

المبحث الثاني

الطعن في احكام هيئة انضباط موظفي الإقليم

يمكننا تقسيم احكام الهيئة من حيث جواز الطعن فيها من عدمه الى احكام يجوز الطعن فيها تمييزا امام هيئة قضائية أخرى، واحكام تكون باتة بمجرد صدورها وهذا ما سنتناوله في المطلب الثاني من هذا المبحث، اذ أثرنا قبل الخوض في تفاصيل هذا الموضوع ان نعرف كيف يمكننا معالجة تنازع اختصاص هيئة انضباط موظفي الإقليم مع اختصاص هيئة قضائية أخرى في نظر الطعن المقدم امامها، باعتبار ان ذلك وجها من أوجه الطعن بأحكا م الهيئة المتعلقة بالاختصاص، وهذا ما نتناوله في المطلب الأول من هذا المبحث.

المطلب الأول/ تنازع اختصاص الهيئة في نظر الطعن مع اختصاص هيئة قضائية أخرى

يثار تنازع الاختصاص بين الهيئات القضائية حول مدى اختصاص هذه الهيئة او تلك في نظر الدعوى المعروضة امام القضاء. ويأخذ هذا التنازع صورا متعددة . وفي مجال القضاء الإداري قد يثار التنازع في الاختصاص مع احدى هيئات القضاء العادي وقد تتنازع الاختصاص جهات القضاء الإداري فيما بينها، وحيث ان جهات القضاء الإداري في الإقليم حصرها الفصل الثالث من قانون مجلس شورى الإقليم رقم 14 لسنة 2008 في هيئتين هما المحكمة الإدارية وهيئة انضباط موظفي الإقليم فقد فضلنا بحث موضوع هذا المطلب في فرعين:

الفرع الأول/ تنازع الاختصاص بين القضاء الإداري والقضاء العادي:

يأخذ تنازع الاختصاص بين القضاء الإداري والقضاء العادي ثلاث صور هي:[36]

1 - التنازع السلبي، ويعني امتناع كل من جهتي القضاء عن نظر الدعوى لاعتقادها بعدم اختصاصها فيه.
2 - التنازع الإيجابي، ويعني تمسك كل جهة باختصاصها في نظر الدعوى.
3 - التعارض في الاحكام وذلك بصدور حكمين نهائيين من كل من جهتي القضاء (الإداري والعادي) في الدعوى نفسها متعارضين تعارضا يؤدي الى انكار العدالة، لذلك ولحل هذا الاشكال في تنازع الاختصاص يلجا المشرع الى تشكيل هيئة تختص بالنظر في تنازع الاختصاص بين جهتي القضاء وهذا ما فعله المشرع في إقليم كردستان بالنص في قانون مجلس شورى الإقليم رقم 14 لسنة 2008 على انه (اذا تنازع اختصاص محكمة القضاء الإداري والمحكمة المدنية فيعين المرجع

[36] لمزيد من التفاصيل راجع د. سالم راشد العلوي/ القضاء الإداري/ الجزء الأول/ دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009، ص222 وما بعدها.

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد (٣) – العدد (١)، شتاء ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

هيئة قوامها ستة أعضاء ثلاثة منهم من قضاة التمييز يختارهم رئيس محكمة التمييز وثلاثة اخرون يختارهم رئيس المجلس من بين أعضائه وتجتمع الهيئة برئاسة رئيس محكمة التمييز ويكون قرارها باتا).[37] وقد وجد هذا النص تطبيقا له في بعض احكام الهيئة العامة لمجلس شورى الإقليم اذ ورد في احد قراراته (حيث كان على المحكمة الإدارية بعد ان وجدت نفسها غير مختصه بالنظر في الدعوى المحالة اليها من محكمة البداءة ان تعرض الامر على هيئة تعيين المرجع المشكلة بموجب المادة الخامسة عشرة من قانون م جلس شورى إقليم كردستان العراق رقم 14 لسنة 2008 لتحديد المحكمة المختصة ولا يجوز اتخاذ قرار يرفض الإحالة).[38]

ولنا على هذا النص الملاحظات الاتية:

1 - وردت تسمية (محكمة القضاء الإداري) في حين سماها القانون نفسه في مواد أخرى (المحكمة الإدارية)[39] الامر الذي يتطلب التعديل بحيث يكون للمحكمة تسمية واحدة.
2 - لم يضع النص تسمية للهيئة التي تنظر في تنازع الاختصاص. وقد اجتهد مجلس شورى الإقليم بقراره المشار اليه انفا بتسميتها ب (هيئة تعيين المرجع) استنادا الى اختصاصها الموضوعي الوارد في النص ونقترح على المشرع تسمية الهيئة بنص صريح.
3 - أغفل المشرع حالة تنازع الاختصاص بين هيئة انضباط موظفي الإقليم والمحاكم المدنية، الامر الذي يتطلب استبدال عبارة (محكمة القضاء الإداري) ب (جهتي القضاء الإداري) وذلك لكي لا يقتصر اختصاص (هيئة تعيين المرجع) على التنازع الذي يحصل مع احدى جهتي القضاء الإداري دون الاخرى.

وهذا النص الذي اعتمده المشرع في إقليم كردستان مستمد من النص الوارد في قانون مجلس شورى الدولة رقم 65 لسنة 1979 قبل تعديله بالقانون رقم 17 لسنة 2013، ولكن بعد التعديل استطاع المشرع العراقي تلافي الانتقادات التي كانت توجه للقانون من جانب من الفقه في العراق[40]. اذ أضاف التعديل كلمة (الاتحادية) الى عبارة (محكمة التمييز) واطلق على الهيئة تسمية (هيئة تعيين المرجع) بعد ان كانت بدون تسمية، والاهم من ذلك ان القانون أضاف محكمة قضاء الموظفين الى محكمة القضاء الإداري عند تنازع اختصاص كل منهما مع المحاكم المدنية ، الى اختصاص هيئة تعيين المرجع [41]. وبذلك أصبحت هذه الهيئة بنص القانون صاحبة الاختصاص في تعيين المرجع عند تنازع الاختصاص بين القضاء المدني والقضاء الإداري بقطبية (محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين)، بعد ان كان محصورا في تنازع الاختصاص بين المحاكم المدنية ومحكمة القضاء الإداري فقط، وهذه خطوة في الاتجاه الصحيح . ندعو المشرع في إقليم كردستان ان يخطوها لكي لا يبقى تنازع اختصاص هيئة انضباط موظفي الإقليم مع المحاكم المدنية دون مرجع يتولى النظر فيه، في حين إذا تنازع اختصاص هذه المحاكم مع محكمة القضاء

[37] المادة الخامسة عشرة من القانون.
القرار رقم 101/ الهيئة العامة/ إدارية/2012 في 2012/11/20/ منشور في المبادئ العامة لقرارات وفتاوى مجلس شورى إقليم كردستان لعام 2012 وزارة العدل في الإقليم، ص224.
[39] المواد (الثانية عشرة والثالثة عشرة والرابعة عشرة والسابعة عشرة والثامنة عشرة والتاسعة عشرة) من القانون.
[40] لمزيد من التفاصيل راجع/ د. ماهر صالح علاوي الجبوري و د. عصام عبد الوهاب البرزنجي و د. إبراهيم طه الفياض، توزيع الاختصاص بين القضاء العادي والقضاء الإداري واشكالات التنازع بينهما، بيت الحكمة، بغداد 1999، ص42.
[41] المادة (7/ ثاني عشر) من قانون مجلس شورى الدولة رقم 65 لسنة 1979 المعدل.

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد (٣) – العدد (١)، شتاء ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

الإداري (المحكمة الإدارية) تتولى هيئة تعيين المرجع اختصاص النظر في هذا التنازع، اذ لا مبرر لهذا التمييز بين جهتي القضاء الإداري في الإقليم.

الفرع الثاني/ تنازع الاختصاص بين الهيئة والمحكمة الإدارية

إذا كان المشرع في إقليم كردستان قد عين هيئة لتعيين المرجع بين المحاكم المدنية وإحدى جهتي القضاء الإداري، دون الجهة الأخرى على النحو الذي بيناه فانه سكت تماما عن تعيين جهة معينة تتولى النظر في تنازع الاختصاص بين جهتي القضاء الإداري نفسيهما (هيئة انضباط موظفي الإقليم والمحكمة الإدارية فيه)، لكنه منح الهيئة العامة لمجلس شورى الإقليم اختصاص النظر في الطعون التمييزية في احكام المحكمة الإدارية، واحكام هيئة انضباط موظفي الإقليم المتعلقة بحقوق الخدمة المدنية . وهذا ينطبق تماما على الحال في العراق قبل صدور القانون رقم 17 لسنة 2013 الذي أنشئت بموجبه محكمة إدارية عليا ومنحها اختصاصا حصريا في النظر في[42]:

1 - الطعون المقدمة على القرارات والاحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين.
2 - التنازع حول تعيين الاختصاص في نظر الدعوى الذي يقع بين محكمة القضاء الإداري ومحاكم قضاء الموظفين.
3 - التنازع حول تنفيذ حكمين مكتسبين درجة البتات متناقضين صادرين من محكمة النقض الإداري، او محكمة قضاء الموظفين في موضوع واحد إذا كان بين الخصوم أنفسهم او كان أحدهم طرفا في هذين الحكمين، وترجح أحد الحكمين وتقرر تنفيذه دون الاخر.

ان خطوة المشرع العراقي في هذا الشأن محل تقدير اذ استطاع بهذا التعديل ان يتدا رك انتقادات جاءت كبير من النقض نتيجة النقص التشريعي في معالجة هذا الموضوع، قبل التعديل، لذا فان المشرع في الإقليم مدعو لان يتدخل لسد النقص التشريعي، والنص صراحة على ذلك ويقترح ان يمنح هذا الاختصاص للهيئة العامة لمجلس شورى الإقليم بصفتها التمييزية لحين تشكيل محكمة إدارية عليا في الإقليم . اما المخرج القانوني في ظل الواقع التشريعي الحالي في الإقليم فيمكن ان يستند الى اختصاص الهيئة العامة بصفتها التمييزية في نظر الطعون المقدمة امامها في احكام المحكمة الإدارية وهيئة الانضباط، فينعقد اختصاصها تبعا لذلك في نظر تنا زع الاختصاص بين هيئة الانضباط والمحكمة الإدارية على أساس ان الهيئة التمييزية وهي تنظر في الطعن في الحكم، فأنها تتدخل إذا كان الحكم مخالفا لقواعد الاختصاص الا ان هذا السند قد يكون مقبولا إذا حصل التنازع في حكم صادر حول حق من حقوق الخدمة المدنية . اما احكام ه يئة الانضباط المتعلقة بالعقوبات الانضباطية فلا يمكن للهيئة العامة لمجلس شورى الإقليم ممارسة هذا الاختصاص بشأنها ذلك لان القانون نص صراحة على انها باته بمجرد صدورها وبالتالي ليس للهيئة التمييزية سلطة النظر في أي طعن فيها فمن باب أولى تكون ممنوعة من نظر موضو ع تنازع الاختصاص بشأنها، وعليه لابد من تدخل تشريعي لتعيين مرجع يتولى النظر في هذا التنازع على النحو الذي عالجه المشرع العراقي كما سبق ان بينا.

[42] كاظم، محمد علي جواد والجبوري، نجيب خلف احمد، مصدر سابق، ص98.

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد (٣) – العدد (١)، شتاء ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

المطلب الثاني/ الطعن تمييزا في احكام هيئة انضباط موظفي الإقليم

يمكننا تصنيف احكام هيئة انضباط موظفي الإقليم من ح يث مدى جواز الطعن التمييزي في احكامها الى نوعين، أحدهما يجوز الطعن فيه والأخر لا يجوز الطعن فيه وذلك تبعا لنوع الاختصاص الذي تمارسه الهيئة وعلى النحو الذي سنفصله في فرعين

الفرع الأول/ احكام هيئة الانضباط التي يجوز الطعن فيها:

وهي الاحكام التي تصدرها هيئة الانضباط بنتيجة الطعن امامها في الدعوى المتعلقة بحقوق الخدمة المدنية اذ تخضع للطعن فيها امام الهيئة العامة لمجلس شورى الإقليم بصفتها التمييزية [43]، وذلك خلال خمسة عشر يوما من اليوم التالي للتبليغ ويكون قرار هيئة الانضباط غير المطعون فيه من خلال المدة المذكورة باتا، اما اذا تم الطعن خلال هذه المدة فان قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الإقليم بنتيجة الطعن يكون باتا [44]. اما الاجراءات التي تتبعها الهيئة العامة عند نظر الدعوى فتكون وفق احكام قانون المرافعات المدنية[45].

ومن ذلك يتضح ان القانون منح الموظف حق التقاضي في القرارات المتعلقة بحقوق الخدمة المدنية مرتين، اذ تنظر هيئة الانضباط في الدعاوى بصفتها محكمة اول درجة ثم تنظر الهيئة العامة لمجلس شورى الإقليم في الطعون المقدمة امامها بوصفها محكمة تمييز وهذا اتجاه نراه سليما لان فيه تعزيز لضمانات الموظف تجاه سلطة الإدارة في اص دار قراراتها الإدارية ذات الصلة بحقوق الموظف منعا لاحتمال تعسفها في استخدام سلطتها في هذا الشأن وذلك بخلاف ما هو عليه في احكام هيئة الانضباط المتعلقة بالعقوبات التي تصدرها الإدارة بحقه كما سنرى في الفرع الثاني من هذا المطلب.

ونهج المشرع في إقليم كردستان لا يختلف عن نهج المشرع العراقي في هذا الشأن حيث أجاز قانون مجلس شورى الدولة رقم 65 لسنة 1979، للموظف الطعن بأحكام محكمة قضاء الموظفين المتعلقة بحقوق الخدمة المدنية امام المحكمة الإدارية العليا خلال (30) يوما من تاريخ التبلغ او اعتبارها مبلغة . ويكون قرار محكمة قضاء الموظفين غير المطعون فيه وقرار المحكمة الإدارية العليا الصادر بنتيجة الطعن باتا وملزما [46]. وتسري احكام قانون المرافعات المدنية رقم 83 لسنة 1969 وقانون الاثبات رقم 107 لسنة 1979 وقانون أصول المحاكمات الجزائية رقم 23 لسنة 1971 وقانون الرسوم العدلية رقم 114 لسنة 1981 في شان الإجراءات التي تتبعها المحكمة الإدارية العليا، فيما لم يرد فيه نص خالص في هذا القانون[47].

[43] المادة(العشرون/ثانيا) من قانون مجلس شورى الإقليم رقم 14 لسنة 2008.
[44] المادة(العشرون/ثالثا) من قانون مجلس شورى الإقليم رقم 14 لسنة 2008.
[45] المادة (العشرون/ رابعا) من القانون نفسه.
[46] المادة (7/تاسعا/ج) من القانون.
[47] المادة (7/حادي عشر) من القانون.

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد (٣) – العدد (١)، شتاء ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

وهذا يعني ان الهيئة العامة لمجلس شورى الإقليم تمارس نفس اختصاص الحكمة الإدارية العليا [48] مع بعض الفوارق في التفاصيل هي:

1 - ان مدة الطعن امام الهيئة العامة لمجلس شورى الإقليم هي (15) يوما في حين ان هذه المدة هي (30) يوما امام المحكمة الإدارية العليا، وفي تقديرنا ان كلا المدتين لا تكفي لدراسة الحكم وعرضه على المختصين من القانونيين بغية اتخاذ قرار الطعن من عدمه في ضوء الثغرات القانونية التي تعتري الحكم.

2 - ان سريان مدة الطعن امام الهيئة العامة لمجلس شورى الإقليم تبدأ من اليوم التالي للتبليغ في القرار وبذلك لا يكفي اعتبار الموظف مبلغا لبدء سريان هذه المدة كالعلم اليقيني مثلا اذ لابد من اثبات واقعة التبليغ حقيقة، في حين ان بدء سريان مدة الطعن امام المحكمة الإدارية العليا يكون من تاريخ التبليغ او اعتبار الموظف مبلغا اذ ليس بالضرورة ان يكون التبليغ حقيقة فيكفي التبليغ الحكمي كالعلم اليقيني موعدا لبدء سريان هذه المدة . وفي تقديرنا ان نهج المشرع الكردستاني هو أقرب الى الصواب وملامسة الواقع في هذه المرحلة بسبب كثرة ا لقوانين والأنظمة والتعليمات وتضاربها أحيانا المتعلقة بخدمة الموظف بحيث تجعله غير قادر على معرفة ماله وما علية على وجهة الدقة . فما يعد تبليغا حكميا في نظر القانون قد لا ينتبه اليه الموظف، ومثال على ذلك راتب الموظف الذي يتسلمه في كل شهر مختلفا عن غيره من الأ شهر فكيف له ان يعرف ان راتبه قد نقص نتيجة قرار اداري قد صدر بحقه في وقت تنوعت فيه الاستقطاعات بقوانين تارة وبغيرها تارة أخرى.

3 - للهيئة العامة لمجلس شورى الإقليم اختصاص اخر غير الاختصاص القضائي، وهو اختصاص يتعلق بالمشورة والتقنين [49]. في حين ان المحكمة الإدارية العليا تمارس الاختصاص القضائي فقط، وهذا الاتجاه من المشرع العراقي نراه سليما وينسجم مع الجهود الرامية الى تعزيز دور جهات القضاء الإداري واستقلاله، لذا نكرر دعوتنا للمشرع في الإقليم للمبادرة الى انشاء محكمة إدارية عليا تمارس اختصاصات الهيئة العامة لمجلس شور ى الإقليم في مجال القضاء الإداري الا ان ما يخل بهذا الاستقلال هو ارتباط الجهتين (في الإقليم وفي العراق) بمجلس الشورى الذي يرتبط بوزير العدل وهو جزء من السلطة التنفيذية . الا المشرع العراقي اتخذ خطوة في الاتجاه الصحيح عندما اصدر قانون نص على استقلال مجلس شورى الدولة في العراق عام 2017.[50]

[48] حلت المحكمة الإدارية العليا محل الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفتها التمييزية وحلت محكمة قضاء الموظفين محل مجلس الانضباط لعام بموجب القانون رقم 17 لسنة 2013 قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم 65 لسنة 1979.

[49] المادة (الثانية والعشرون) من قانون مجلس شورى الإقليم رقم 4 لسنة 2008.

[50] أصبح مجلس شورى الدولة مستقلا عن وزارة العدل العراقية بموجب القانون رقم71 لسنة 2017 المنشور بالوقائع العراقية، العدد 4456 في 2017/8/7 وأصبح اسمه (مجلس الدولة) بدلا من مجلس شورى الدولة.

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد (٣) – العدد (١)، شتاء ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

الفرع الثاني/ احكام هيئة الانضباط التي لا يجوز الطعن فيها

اذا كانت احكام هيئة الانضباط التي تتعلق بحقوق الخدمة المدنية يجوز الطعن فيها تمييزا على النحو الذي بينا فان هناك احكاما أخرى للهيئة نفسها لا يمكن الطعن فيها، اذ تكون باته من لحظة صدورها وهي الاحكام المتعلقة بالعقوبات المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، اذ نص القانون على ذلك صراحة.[51]

وبذلك حرم الموظف من حقه في الطعن تمييزا في القرار الصادر بمعاقبته انضباطيا في حين ظل يمتع بهذا الحق في مجال حقوق الخدمة المدنية، وفي تقديرنا ليس ثمة مبرر لهذا التفاوت في الضمانات امام احكام تصدر من جهة قضائية واحدة لا لشيء سوى لمجرد اختلاف موضوع الدعوى . اذ كيف لنا ان نبرر تمتع الموظف بضمانه قوية وهي التقاضي مرتين (اول درجة وتمييز) في امر قد يتعلق بإجازته او علاوته في حين نجد ان هذه الضمانة ضعيفة وهي التقاضي مرة واحدة في قرار قد يصل الى حد فصل الموظف او عزله من الوظيفة. فأي الامرين أولى بالضمانة؟![52]

وحسنا فعل المشرع العراقي عندما اخضع في القانون رقم 5 لسنة 2008 قانون التعديل الأول لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991، احكام مجلس الانضباط العام الى الطعن فيها تمييزا امام الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفتها التمييزية، وهو التعديل الذي لم يسر على هيئة انضباط موظفي الإقليم رغم انها ملزمة بتطبيق احكام قانون انضباط الموظفين او أي قانون اخر يحل محله [53]، لان النص على جعل قراراتها باته قد ورد في قانون مجلس شورى الإقليم رقم 14 لسنة 2008[54]. ولو كان القانون قد سكت عن تنظيم هذا الشأن وتركه لأحكام قانون الانضباط كما فعل في أمور كثيرة اخرى لسرى التعديل على هذا الحكم بشكل تلقائي . كما ان قانون مجلس شورى الدولة رقم 65 لسنة 1979 بعد تعديله بالقانون رقم 17 لسنة 2013 ساوى بين ضمانات الموظف في مجالي الخدمة المدنية والانضباط عندما اخضع احكام محكمة قضاء الموظفين في المجالين للطعن فيها تمييزا امام المحكمة الإدارية العليا [55]. ان هذه المعالجة السليمة للموضوع من قبل المشرع العراقي جعل الموظف في العراق يتميز من نظيره في الإقليم وذلك بتمتعه بضمانة التقاضي مرتين، تجاه سلطة الإدارة في معاقبته انضباطيا في حين لا يتمتع الموظف في الإقليم الا بحق التقاضي لمرة واحدة في هذا الشأن.

ان الواقع القانوني الجديد في العراق في المجال الانضباطي بعد س نة 2008 من جهة، وما استقر علية الفقه والقضاء الاداريان حول ضرورة ضبط الموازنة بين فاعلية الإدارة في تمكينها من تسيير المرافق العامة وضمانات الموظف في مواجهة سلطتها في مجال التأديب [56].من جهة أخرى يدعونا الى الاقتراح على المشرع في الإقليم ان يتدخل ويزيل هذا ال تباين في الضمانات بما يعزز ضمانة الموظف بمنحه حق الطعن تمييزا بقرار معاقبته انضباطيا . فسلطة الإدارة في هذا المجال واسعة تصل الى حد معاقبته بالعزل، لذلك لابد ان تتسع الضمانات في مواجهة هذه السلطة الواسعة اذ ان الإبقاء على ضمانات ضعيفة تجاه

[51] المادة (الحادية والعشرون/ ثانيا) من القانون نفسه.
[52] المزيد من التفاصيل راجع مهدي حمدي مهدي، انهاء العقوبة الانضباطية في القانون العراقي، مصدر سابق،ص99.
[53] المادة (الحادية والعشرون/ أولا) من قانون مجلس شورى الإقليم رقم 4 لسنة 2008.
[54] المادة (الحادية والعشرون/ ثانيا) من القانون.
[55] المادة (7/ تاسعا/ج) من قانون مجلس شورى الإقليم رقم 4 لسنة 2008.
[56] سلامة، وهيب عياد، الفصل بغير الطريق التأديبي ورقابة القضاء (دراسة مقارنة)، مكتبة الانكلو المصرية، القاهرة، 1972، ص3.

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد (٣) – العدد (١)، شتاء ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

سلطة واسعة يجعل ه امش التعسف في استخدامها واسعا مما يؤدي الى الاخلال بمبدأ الموازنة بين فاعلية الإدارة وضمانات الموظف في مجال التأديب (الانضباط).

كما ندعو المشرع في الإقليم على انهاء تبعية مجلس شورى الإقليم الذي ترتبط به جهات القضاء الإداري بوزارة العدل، اذ ليس صحيحا ان ترتبط جهة تمارس اختصاصا قضائيا بجهة تنفيذية اذ ان في ذلك تعارضا مع مبدا الفصل بين السلطات فضلا عن ان المجلس وهو يمارس اختصاصه القضائي انما يمارس رقابة قضائية على سلطة الإدارة التي من بينها سلطة وزارة العدل فكيف يمكن له ان يراقب جهة يرتبط بها ويمكنها ممارسة الضغط على قراراته في هذا المجال ولنا في سابقة المشرع العراقي مثال يمكن ان يحتذي به المشرع في الإقليم اذ فك ارتباط مجلس شورى الدولة بوزارة العدل وجعله هيئة مستقلة وغير اسمه الى مجلس الدولة[57].

الخاتمة

نختم بحثنا ببيان اهم ما توصل اليه البحث من نتائج وتوصيات:

1 - اقترحنا تغيير اسم هيئة انضباط موظفي الإقليم الى هيئة قضاء موظفي الإقليم، او محكمة قضاء موظفي الإقليم لكي تنسجم تسمية الهيئة مع اختصاصاتها في مجال الانضباط وفي مجال شؤون الخدمة المدنية اذ ان اسمها الحالي يمثل جانبا من اختصاصاتها دون الاخر.
2 - اقترحنا النص صراح ة في قانون مجلس شورى الإقليم على المدد المحددة للطعن امام الهيئة وعدم ترك ذلك للاجتهاد والتفسير، وذلك على غرار ما فعله المشرع العراقي.
3 - عندما يطعن الموظف في قرار يتعلق بحق من حقوق الخدمة المدنية غير ملزم بتظلم امام الجهة الإدارية، في حين يجب علية التظلم قبل الطعن في العقوبة الانضباطية، رغم ان الطعنين امام هيئة الانضباط اقترحنا الغاء هذا التباين مع رأينا بالإبقاء على التظلم إلزاميا لفائدته في التخفيف عن القضاء، ولفسح المجال امام الإدارة لمراجعة قراراتها غير المشروعة.
4 - ايدنا مسلك المشرع العراقي في إزالة صفة الbتات عن جميع العقوبات الانضباطية بغض النظر عن جسامتها والجهة التي تصدرها، ووجدنا في ذلك انسجاما مع المادة 100 من الدستور التي تحرم تحصين أي عمل او قرار اداري من الطعن فيه امام القضاء. ودعونا المشرع في الإقليم للقيام بالعمل نفسه
5 - انتقدنا ايراد تسميتين لمحكمه واحدة في قانون مجلس شورى الإقليم، واقترحنا تسميتها اما (المحكمة الإدارية) او (محكمة القضاء الإداري)، كما انتقدنا اغفال المشرع في إقليم كردستان تعيين هيئة للنظر في تنازع الاختصاص بين هيئة قضاء الموظفين والمحاكم المدنية من جهة، وبينها وبين محكمة القضاء الإد اري من جهة أخرى، واقترحنا علية التدخل

[57] قانون مجلس الدولة رقم 71 لسنة 2017.

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد (٣) – العدد (١)، شتاء ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

بتعديل الأمور على النحو الذي فعله المشرع العراقي في القانون رقم 17 لسنة 2013، الذي اناط هذين الاختصاصين الى هيئة تعيين المرجع والمحكمة الإدارية العليا على النحو الذي فصلناه.

6 - اقترحنا ان يشمل حق الموظف في الطعن تمييزا في احكام هيئة انضباط الموظفين العقوبات الانضباطية وعدم حصره في حقوق الخدمة فقط، لان بعض العقوبات كالفصل والعزل اشد اثرا على الموظف من بعض أمور الخدمة المدنية كالإجازة والعلاوة فلا مبرر من حرمانه من حق الطعن تمييزا في العقوبات الانضباطية مع منحه هذا الحق في أ مور الخدمة المدنية رغم ان الحكمين صادران من جهة واحدة.

7 - وجدنا ان مدة الطعن في احكام هيئة الانضباط (15 يوما) قليلة لا تكفي الموظف لإغناء الحكم دراسة وعرضه على ذوي الاختصاص ليقرر الطعن فيه من عدمه واقترحنا إطالة هذه المدة.

8 - وأخيرا وجدنا ان ارتباط مجلس شورى الإقليم وهو يمارس اختصاصه القضائي بوزارة العدل التي هي جزء من السلطة التنفيذية بفقده استقلاليته ويجعله غير قادر على ممارسة دورة في رقابة اعمال الإدارة ومنها اعمال وزارة العدل على نحو حيادي ومستقل، لذا اقترحنا ان يحذو المشرع في الإقليم حذو المشرع العراقي وي فك ارتباط المجلس بالوزارة ويجعله هيئة مستقلة.

المراجع

1 - ساري، جورجي شفيق، القرارات الإدارية القابلة للانفصال في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.
2 - العلوي، سالم راشد، القضاء الإداري، الجزء الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009.
3 - راضي، مازن ليلو، القضاء الإداري، كلية القانون، جامعة دهوك، 2009.
4 - الجبوري، ماهر صالح علاوي وعصام عبد الوهاب البرزنجي وطه إبراهيم الفياض، توزيع الاختصاص بين القضاء العادي والقضاء الإداري واشكالات النزاع بينهما، بيت الحكمة، بغداد، 1996.
5 - الجبوري، ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الإداري، جامعة الموصل، 1996.
6 - علاوي، ماهر صالح، القرار الإداري، كلية صدام للحقوق، ط2، 1991.
7 - كاظم، محمد علي جواد ونجيب خلف احمد الجبوري، القضاء الإداري، ط6، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، 2016.
8 - البنا، محمود عاطف، الوسيط في القضاء الإداري، ط 2، بدون دار نشر، 1999.
9 - العاني، وسام صابر، القضاء الإداري، ط1، دار السنهوري، بغداد، 2015.
10 - سلامة، وهيب عياد، الفصل بغير الطريق التأديبي ورقابة القضاء، دراسة مقارنة، مكتبة الانكلو المصرية، القاهرة، 1972.

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد (٣) – العدد (١)، شتاء ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

الاطاريح والرسائل

1 - العبيدي، ضامن حسين، الضمانات التأديبية للموظف العام في القانون العراقي، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، 1991.
2 - الزهيري، مهدي حمدي، انهاء العقوبة الانضباطية للموظف العام في القانون العراقي، دراسة مقارنة، كلية القانون، جامعة بغداد، 1998.

الدوريات

1 - المبادئ العامة لفتاوى وقرارات مجلس شورى إقليم كردستان العراق لعام 2011، وزارة العدل في إقليم كردستان.
2 - المبادئ العامة لفتاوى وقرارات مجلس شورى إقليم كردستان العراق لعام 2012، وزارة العدل في إقليم كردستان.
3 - البرزنجي، عصام عبد الوهاب، مجلس شورى الدولة وميلاد القضاء الإداري في العراق، بحث م نشور في مجلة العلوم القانونية، العدد الأول والثاني، كلية القانون، جامعة بغداد،1990.
4 - الزهيري، مهدي حمدي، انهاء العقوبة الانضباطية بحكم القانون في العراق، بحث منشور في مجلة دراسات قانونية، بيت الحكمة، بغداد،2001.

الدساتير والقوانين

1 - دستور العراق لسنة 2005.
2 - قانون انضباط موظفي الدولة رقم 69 لسنة 1936.
3 - قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960.
4 - قانون مجلس شورى الدولة رقم 65 لسنة 1979.
5 - قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991.
6 - قانون مجلس الشورى لإقليم كردستان العراق رقم 14 لسنة 2008.
7 - القانون رقم 5 لسنة 2008، قانون التعديل الأول لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991.
8 - قانون التضمين رقم 6 لسنة 2012.
9 - القانون رقم 17 لسنة 2013 قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم 65 لسنة 1979.
10 - قانون التضمين رقم 31 لسنة 2015.
11 - قانون مجلس الدولة رقم 17 لسنة 2017.

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد (٣) – العدد (١)، شتاء ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

Abstract

Employees Discipline Commission of the Iraqi Kurdistan region has two Jurisdictions. First, looking to appeals of employees' civil services rights and its provisions are subjected to cassation appeal. Second, looking to the appeals of punishments issued under the Employees Discipline Law and its provisions is definite which is unjustified. so we proposed that all Commission's provisions be subject to cassation appeal regardless the matter of the judgment especially as some of the punishments, has a greater impact than certain service rights. We are in intention for strengthening employee's guarantees to achieve the balancing between the effectiveness of management and employee's guarantees. This research included suggestion to establish a high administrative court in the Kurdistan Region to undertake the jurisdictions of the General Assembly of the Region's Shura Council as attributive cassation. Also the jurisdiction of appointing competent authority for appeared conflicts on jurisdiction between the Administrative Court and the Employees Discipline Commission. Additionally, to give jurisdiction to the Appointment competent authority Commission to look on jurisdiction's conflict between Employees Discipline Commission and Civil Courts. As for the (15) days period of the cassation appeal is insufficient to study the judgment and then resort to appeal it or not.