رقابة القاضي الإداري العراقي
على العقوبة الانضباطية

المدرس الدكتور جلال جبار عليوي الماجدي

جامعة الاسراء, بغداد \ العراق

The Iraqi Administrative Judge's Control of the Disciplinary Punishment

Lect. Dr. Jalal Jabbar Aleiwi AL-Majidi

Al-Esraa University, Baghdad / Iraq

jalal@esraa.edu.iq

المستخلص

ان للقاضي الإداري دور مهم في الرقابة على قرار فرض العقوبة الانضباطية، سواء بالنسبة للإجراءات السابقة على فرض العقوبة او في المرحلة اللاحقة لفرض العقوبة.

وان ابرز صور الرقابة السابقة، هي رقابة القضاء على تشكيل اللجنة التحقيقية وكيفية عملها نظراً لما لها من دور في الكشف عن مدى ارتكاب الموظف للمخالفة.

وكذلك فإن للقضاء دور بارز في البحث في مشروعية قرار العقوبة الانضباطية، وله سلطة واسعة تجاه القرار الصادر.

الكلمات المفتاحية: العقوبة الانضباطية، محكمة قضاء الموظفين، المحكمة الإدارية العليا، تقدير العقوبة.

Abstract

The administrative judge has an important role in supervising the decision to impose a disciplinary penalty, whether with regard to the procedures prior to the imposition of the penalty or in the post-imposition phase.

And the most prominent form of previous oversight is the judiciary's oversight of the formation of the investigation committee and how it works, given its role in revealing the extent of the employee's violation.

Likewise, the judiciary has a prominent role in examining the legality of the disciplinary punishment decision, and it has a wide authority regarding the issued decision.

Keywords: Disciplinary punishment, Employee judiciary court, Administrative court, Punishment estimation.

المقدمة

أن ازدياد تدخل الدولة في اشباع الحاجات العامة، يؤدي الى تعاظم دور الموظفين في السعي لتحقيق الصالح العام.

ونتيجة ازياد مهام الموظفين فإن ذلك يؤدي الى ارتكاب البعض للمخالفات التي ترتب مسؤوليتهم الانضباطية وفي النهاية مجازاتهم عما ارتكبوه من مخالفات.

ويعطي المشرع والقضاء للإدارة سلطة تقديرية عند مساءلة الموظف تأديبياً، فالإدارة لها سلطة واسعة في تحديد الأفعال التي تشكل مخالفة تأديبية من عدمه، كما ان للإدارة سلطة واسعة في تحديد نوع العقوبة الانضباطية.

وقد نصت المادة 7 من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل على أن:"اذا خالف الموظف واجبات وظيفته او قام بعمل من الاعمال المحظورة عليه، يعاقب بإحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون ولا يمس ذلك بما يتخذ ضده من إجراءات أخرى وفقاً للقوانين".

وان العقوبة الانضباطية ترتبط بالعلاقة بين الموظف والمرفق العام، فهي لا توقع الا على موظف، وتكون بحرمانه من بعض او كل المزايا الوظيفية.

وتعرف العقوبة الانضباطية بانها عقاب يعهد المشرع بسلطة توقيعها الى جهة الإدارة، ويتم فرضها على كل من يخالف التزاماً قانونياً[1].

وتختص محكمة قضاء الموظفين في العراق بالنظر في الطعون الموجهة إلى قرار فرض العقوبة الانضباطية، لذلك فانه يكون لها دور كبير في الرقابة على الالتزام بالإجراءات والضمانات الواجب على الإدارة الحفاظ عليها.

كما يكون للمحكمة دور في الرقابة على تقدير العقوبة الانضباطية، وسوف نحاول عبر هذا البحث التركيز على دور القضاء الإداري في الرقابة السابقة على قرار العقوبة الانضباطية، ودوره في تقدير العقوبة.

1- احمد عبد العزيز السيد، القانون الإداري، النشاط الإداري، دار النور، طنطا، 2015، ص 143.

أهمية البحث

يحتل النظام القانوني لتأديب الموظف العام مكانة بارزة في مجال الوظيفة العامة، فهو بمثابة الوسيلة التي تلجأ اليها الإدارة للحفاظ على سير المرفق العام بانتظام واضطراد، إذ ان عدم مجازاة الموظف سيؤدي إلى ارتكاب الموظف المزيد من المخالفات.

كما ان البحث في هذا الموضوع له أهمية خاصة من حيث بيان دور القاضي الإداري في الحفاظ على الموظف العام من تعسف الإدارة عند فرض العقوبة الانضباطية.

كما يكون لهذا البحث أهمية كبيرة لأنه يركز على احكام القضاء الإداري ذات الصلة بموضوع البحث.

إشكالية البحث

سوف نحاول عبر هذا البحث الإجابة على العديد من التساؤلات لعل ابرزها: ما هو دور القضاء الإداري في الرقابة على قرار العقوبة الانضباطية.

كما سوف نحاول الإجابة على التساؤلات الاتية:

1. ما هو دور القضاء الإداري في الرقابة على الإجراءات السابقة على فرض العقوبة الانضباطية؟
2. ماهو دور القاضي الإداري في تقدير العقوبة الانضباطية؟

منهجية البحث

سوف نعتمد في هذا البحث على المنهج التحليلي، وذلك عبر دراسة وتحليل النصوص القانونية والاحكام القضائية، للوصول الى الأهداف المرجوة من البحث، والمتمثلة في إيجاد الحلول لإشكالية البحث وفق ما يتناسب مع البيئة القانونية العراقية.

خطة البحث

قسم هذا البحث إلى مطلبين هما:

المطلب الأول: رقابة القاضي الإداري على إجراءات فرض العقوبة الانضباطية.

المطلب الثاني: سلطة القضاء الإداري على تقدير العقوبة الانضباطية.

المطلب الأول
رقابة القاضي الإداري على إجراءات فرض العقوبة الانضباطية

ان للقاضي الإداري دور مهم في الرقابة على الإجراءات السابقة على فرض العقوبة الانضباطية، وان أبرز صور تلك الرقابة، هي رقابته على الإجراءات الخاصة بعمل اللجنة التحقيقية، والرقابة على ضرورة تسبيب قرار العقوبة الانضباطية.

وسوف نتناول في البحث من خلال هذا المطلب هذا الدور وفقا لما يلي:

الفرع الأول: رقابة القضاء الإداري على تشكيل اللجنة التحقيقية وعملها

نصت الفقرة الأولى من المادة 10 من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل على أنه للوزير او رئيس الدائرة تشكيل لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين يكون أحدهم حاصل على شهادة جامعية أولية في القانون.

اما الفقرة الثانية فقد نصت على ان تتولى اللجنة التحقيق تحريرياً مع الموظف المخالف المحال اليها فيما نسب اليه من مخالفات.

ويلاحظ بإن القضاء الاداري لا يقبل الطعن بتوصيات اللجنة التحقيقية على وجه الاستقلال، وإنما ينظر ذلك ضمن دعوى قرار فرض العقوبة الانضباطية من خلال الطعن المقدم أمامه، ويدرس الإجراءات التي أدت إلى صدور هذا القرار كونها ركن من أركانه الخمسة، فإذا رأى عدم مشروعيته لوجود عيب في الإجراءات قضى بإلغائه، وجاء في حكم للقضاء الاداري العراقي بأن: "... ولما كانت إجراءات الدائرة التي ذكرها المعترض في الفقرات الأخرى من الادعاء غير منصوص عليها كعقوبات انضباطية في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991، وهي بالتالي غير خاضعة لرقابة مجلس الانضباط العام، قُرر رد الطعن"[1].

1- قراره رقم 96/92 بتاريخ 1996/12/15/ إضبارة 1996/46/ عير منشور.

وقد بسطت محكمة قضاء الموظفين رقابتها على تشكيل اللجنة التحقيقية فإذا وجدت أي إخلال بعدد أعضائها زيادة أو نقصاناً فإنها تقوم بإلغاء قرار العقوبة الصادر بناءً على التحقيق الذي قامت به تلك اللجنة، ومن الأمثلة على ذلك حكمها بأن "... المعترضة ادعت أن المعترض عليه إضافة لوظيفته أصدر الأمر الوزاري، المتضمن عزلها من الوظيفة.... ووجد المجلس أن اللجنة التحقيقية قد شكلت من أربعة أشخاص... كما وجدت أن توصيات اللجنة المذكورة قد ذيلت بتواقيع الأربعة المذكورين، ويرى المجلس أن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 أوجب أن تكون اللجنة التحقيقية من ثلاثة أشخاص، وذلك بموجب المادة رقم 10/الفقرة أولاً من القانون... وحيث أن اللجنة التحقيقية كانت مكونة من أربعة أشخاص وليس من ثلاثة أشخاص وهو العدد المحدد قانوناً، وعليه قرر المجلس إلغاء عقوبة العزل المفروضة بحق المعترضة..."[1].

ولا يكفي أن تكون اللجنة التحقيقية مشكلة من ثلاثة أشخاص فقط، بل أوجب المشرع كما اشرنا سابقاً الى أن يكون أحد أعضائها على الأقل حاصلاً على شهادة جامعية أولية في القانون[2]، إذ أراد المشرع توفير الحد الأدنى من المقومات التي يستلزمها القانون في التحقيق، ومن الأمثلة على رقابة القضاء الاداري على ضرورة وجود شخص حاصل على شهادة جامعية أولية في القانون في اللجنة التحقيقية، حكمه "... إن المعترض ادعى أمام المجلس بأن المعترض عليه قد وجه إليه عقوبة التوبيخ بناءً على توصية اللجنة التحقيقية، وطلب إلغاء العقوبة المفروضة بحقه لكونها جاءت مجحفة، واطلع المجلس على تشكيلة اللجنة التحقيقية ووجد أنها شكلت خلافاً لنص البند أولاً من المادة رقم 10 من قانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991 والذي يقضي أن يكون أحد اعضاء اللجنة التحقيقية والذي لم يشر إلى أي من رئيس وأعضاء اللجنة ممن هو يحمل شهادة جامعية أولية في القانون، وحيث أن تشكيل اللجنة التحقيقية جاء مخالفاً للمادة 10 لذا فإن اللجنة التحقيقية تعد غير قانونية، وبالتالي يكون القرار المتخذ بناءً على توصية اللجنة المذكورة لغرض فرض عقوبة التوبيخ بحق المعترض غير قانوني أيضاً وعليه ولما تقدم قرر المجلس إلغاء عقوبة التوبيخ المفروضة بحق المعترض..."[3].

1- قراره رقم 314/999 بتاريخ 1999/12/29، غير منشور.

2- المادة 10/أولاً من قانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991المعدل.

3- قراره رقم 251/1999 بتاريخ 1999/11/10، غير منشور.

وفي قرار رقم 98/92 بتاريخ 1998/4/25 قرر القضاء الإداري بأن"...أن اللجنة التحقيقية تم تشكيلها من ستة أعضاء وحيث أن تشكيل اللجنة يعد غير قانوني... لذا تكون عقوبة التوبيخ الموجهة للمعترض غير قانونية أيضاً..." وفي قرار آخر للمجلس قضى بأن "ولدى الوقوف على العقوبة وسندها القانوني فقد وجد أن وزارة التربية لم تقم بإجراء التحقيق الأصولي فيما ينسب للموظف فإن العقوبة التي فرضتها لم تكن صحيحة...."[1].

وفي رقابته على إجراءات عمل اللجنة التحقيقية وضرورة توفير الضمانات اللازمة للموظف المتهم، فإن على اللجنة كفالة حق الدفاع للموظف المتهم، وفي حال عدم احترام اللجنة لهذا الحق فإن قرارها يكون معيباً ويتم الغاؤه، فقد قرر القضاء "... أنه بموجب الأمر الوزاري... تم تشكيل لجنة تحقيقية حول المعلومات المتعلقة بالمخالفات المالية التي قامت بها مديرية الزراعة في محافظة ميسان للسنة المنتهية في 1995/12/31... وأن هذه اللجنة أجرت التحقيقات وقدمت تقريرها بتوجيه عقوبة التوبيخ بحق المعترض، ولكن هذه اللجنة لم تجر التحقيق الأصولي مع المعترض ولم تدون أفادته حول الأفعال المنسوبة إليه ولم تستمع إلى دفوعه في هذا الشأن على الرغم من أنها أوصت بمعاقبته بعقوبة التوبيخ في حين يقتضي الأمر إجراء التحقيق معه وتدوين إفادته والاستماع إلى دفوعه بغية التحقق من الأفعال المنسوبة إليه، وإن عدم قيام اللجنة بهذا الإجراء يخل بالنتيجة التي توصلت إليها بشأن التوصية بمعاقبته... لذا قرر المجلس إلغاء عقوبة التوبيخ..."[2].

كما قضى في قراره المرقم 94/198 الصادر في 1994/11/6، والذي وجد فيه أن عقوبة جماعية طالت خمسة موظفين في أمر واحد "ما يدل على أن العقوبات متسرعة بناءً على إجراءات فيها شيء من الارتباك" ثم انتهى إلى القول "ولما كان القرار المطعون فيها معيباً من حيث الشكل وينطوي على التعسف لإغفاله ضمانات الموظف في الدفاع عن نفسه ونفي التقصير عنه لذا قرر إلغاؤه"[3].

1- قراره رقم 94/137 بتاريخ 1994/7/31، أشار إليه د. ماهر علاوي الجبوري. الوسيط في القانون الاداري. وزارة التعليم العالي،2009، ص56.

2- قراره رقم 1998/16 في 1998/6/3، منشور في مجلة العدالة، العدد الثاني، 1999، ص115.

3- اشار إليه د. ماهر صالح علاوي، المرجع السابق، ص56.

كما يلزم القضاء الإداري اللجنة التحقيقية بتطبيق مبدأ المواجهة في التحقيق الإداري والذي يتطلب سماع وتدوين اقوال الموظف وعدم الاكتفاء بالتدوين[1].

الفرع الثاني: رقابة القضاء الإداري على تسبيب قرار العقوبة الانضباطية

إن التسبيب هو تدوين وادراج للأسباب التي دعت الإدارة لاتخاذ القرار ويكون ذلك بإضافته الى صلب القرار ذاته[2].

والتسبيب يعد شرطاً في صحة قرار فرض العقوبة الانضباطية، وإن كان الأصل في القرارات الإدارية أن الإدارة غير ملزمة بتسبيبها، وفي رقابته على تسبيب العقوبات الانضباطية قررت محكمة قضاء الموظفين ان ".... أن القرار الصادر بفرض عقوبة العزل كان مشوباً بعيب آخر من العيوب الشكلية هو وجوب صدوره معللاً ومسبباً"[3].

وللقضاء الإداري العراقي العديد من الاحكام في هذا الصدد، نظراً لأهمية التسبيب واعتباره ضمانة مهمة للموظف العام، فقد قرر بأن "... ولدى وقوف المجلس على عقوبة العزل المفروضة بحق المعترض وجد أنه لم يراع في فرضها تطبيق القانون تطبيقاً صحيحاً حيث أن التهمة لم توضح للمعترض ولم يجر التحقيق فيها بصورة أصولية تقتضيها أهمية وخطورة التهمة التي تؤدي إلى العزل، وحيث أن قرار العزل الذي جاء بهذا الشكل قد كان معيباً لعدم مراعاته الشكلية القانونية في إصداره وافتقاره إلى التسبيب المنصوص عليه في المادة رقم 8/الفقرة ثامناً من القانون لذا قرر المجلس إلغاء عقوبة العزل...."[4]، وفي قرار آخر قررت "... أن عقوبة العزل لا يجوز إيقاعها إلا بقرار من الوزير المختص وعلى أن يكون القرار مسبباً..."[5].

ومن الاحكام الحديثة للقضاء الإداري العراقي في هذا الصدد تأكيده لمبدأ مهم بأن قرار فرض العقوبة الانضباطية يكون غير صحيح عند خلوه من أسباب فرضها، فقد قضت

1- قرار المحكمة الإدارية العليا، الطعن، رقم 626 الصادر في 2018/6/7، مجموعة قرارات مجلس الدولة لعام 2018، ص403.
2- د. احمد فاضل مصطفى، التسبيب في القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار المجد للطباعة والنشر، القاهرة، 2017، ص24.
3- قراره رقم 1996/11 في 1996/2/21، غير منشور.
4- قراره رقم 1997/378 في 1997/1/19 غير منشور.
5- قراره رقم 1996/11 في 1996/2/21 غير منشور.

المحكمة الإدارية العليا بأنه:"..لاحظت المحكمة ان الامر المعترض عليه قد خلا من أسباب فرض العقوبة ولم تذكر بشكل واضح وان الإشارة الى توصيات اللجنة التحقيقية لا تغني عن وجوب ذكر المخالفة التي ارتكبها الموظف.."[1]

المطلب الثاني
سلطة القضاء الإداري على تقدير العقوبة الانضباطية

ان للقضاء الإداري سلطات واسعة إزاء قرار العقوبة الانضباطية، وسوف نحاول ان نبين رقابة محكمة قضاء الموظفين على القرار، كما سنتناول دور المحكمة الإدارية العليا كجهة تمييز، يتم اللجوء اليها لتمييز قرارات محكمة قضاء الموظفين.

الفرع الأول: سلطة محكمة قضاء الموظفين إزاء العقوبة الانضباطية

نصت المادة (15) في فقرتها الأولى من قانون انضباط موظفي القطاع العام رقم 14 لسنة 1991 على أن القضاء الاداري وهو يصدر قراره (له أن يقرر المصادقة) على القرار أو (تخفيض العقوبة) أو (إلغائها)، وبناءً على ذلك، فإن ولاية القضاء فيما يتعلق بالطعن بقرار فرض العقوبة تتمثل بما يأتي:

1 – المصادقة على قرار فرض العقوبة

وذلك إذا وجدت المحكمة أن القرار مشروع وصحيح في جميع أركانه وعناصره، وأن ما أثاره الطاعن من حالات عدم الشرعية غير صحيح، حيث تراقب محكمة قضاء الموظفين ركن الاختصاص، فقد ذهب القضاء الإداري في احد قراراته إلى ان "... المصادقة على عقوبة العزل المفروضة بحق المعترض الذي كان يعمل أمين مخزن في كلية الهندسة في جامعة بابل، حيث وجد المجلس لدى الخوض في قرار فرض العقوبة المطعون فيه، أنه قد جاء متفقاً مع حكم القانون، فضلاً عن كونه صادراً من الوزير المختص... مما يجعل

1- قرار المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 147 الصادر في 2018/9/13، منشورات مجلس الدولة العراقي لعام 2018، ص351.

القرار المطعون فيه غير مشوب بعيب قانوني يوجب التصدي له بالإلغاء...."[1]، كذلك راقبت محكمة قضاء الموظفين شكليات القرارات الانضباطية وإجراءات فرضها، عندما ينظر الطعون الموجهة إليها، ففي قرار لمحكمة قضاء الموظفين جاء فيه "... وحيث أن إجراءات التحقيق سليمة وموافقة للقانون ولا يشوبها عيب أو نقص في الشكل، عليه قرر المجلس المصادقة على قرار فرض عقوبة التوبيخ..."[2]، وقد خضع محل القرار التأديبي لرقابة فعالة من محكمة قضاء الموظفين حيث جاء في أحد قراراتها "... أن الفعل المسند إلى المعترض والذي تم تجريمه عنه، والحكم عليه بقرار مكتسب درجة البتات، كان عن جناية متعلقة بواجبات وظيفته، وتعد من الجرائم المخلة بالشرف، وحيث أن الفقرة (ب) من البند (8) من المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة...، أوجبت على الإدارة وبقرار من الوزير عزل الموظف في حالة الحكم عليه عن جناية ناشئة عن وظيفته أو ارتكبها بصفة الرسمية، مما تكون عقوبة العزل المطعون بها موافقة للقانون، وعليه قرر المجلس الحكم بتصديقها ورد الاعتراض...."[3].

هذا وقد بسط القضاء الإداري رقابته على ركن الغاية أو الغرض ففي حكم لمحكمة قضاء الموظفين فإنها قررت: "... أن المعترض كان يعمل لدى المعترض عليه بعنوان موظف في ديوان الرقابة المالية، وقد نسب إليه إهماله وتقصيره في أداء واجباته الوظيفية، وقد شكلت لجنة تحقيقية وباشرت التحقيق وتوصلت إلى أن المعترض قد تسبب في فقدان التصاريح الكمركية الخاصة ببعض المكلفين بدفع الضريبة، وعدم مبالاته في أداء عمله، ووجد المجلس أن الأمر الإداري المتضمن عقوبة التوبيخ بحق المعترض، يحقق الغرض من فرضه، وهو تحسين أداء الموظف المعاقب، وردع الموظفين الآخرين، وتسيير المرفق الحكومي على أفضل وجه، لذا قرر المجلس المصادقة على قرار فرض العقوبة...."[4].

1- انظر: قرار مجلس الانضباط العام المرقم 994/4 في 1994/10/27، رقم الإضبارة 993/26، (غير منشور).
2- انظر: قرار مجلس الانضباط العام المرقم 1999/109 في 1999/5/30، رقم الإضبارة 999/14، (غير منشور).
3- انظر: قرار مجلس الانضباط العام المرقم 2002/268 في 2002/6/20، رقم الإضبارة 2002/4، (غير منشور).
4- انظر: قرار مجلس الانضباط العام المرقم 994/29 في 1994/11/20، رقم الإضبارة 994/32، (غير منشور).

2 – سلطة القاضي الإداري في تخفيض العقوبة الانضباطية

وذلك عندما يجد المجلس أن هناك مفارقة واضحة بين ما ثبت بحق الموظف من مخالفة والعقوبة المفروضة عليه، حيث أن الشيء المفرح في هذا المجال، هو أن محكمة قضاء الموظفين في العراق قد بسطت رقابتها بشكل واسع على تناسب قرارات فرض العقوبة الانضباطية، بل تعدى إلى أبعد من ذلك، عندما قامت باختيار العقوبة المناسبة لبعض الأفعال، حيث جاء في قرار للمحكمة: (... أن المجلس بعد مرافعة الدعوى، والوقوف على أوليات التحقيق وأدلة التقصير، وأداء المدعي من خلال إضبارته الشخصية، قد هداه ضميره القضائي ومبادئ العدالة أن الذنب لا يتناسب مع عقوبة التوبيخ، وقد خفضت إلى لفت النظر....)[1].

3 – سلطة القاضي الإداري في إلغاء العقوبة الانضباطية

وذلك إذا وجدت المحكمة أن قرار العقوبة معيب بالفعل بحالة من حالات عدم الشرعية أو عند حدوث خلل في أحد أركانه، كما في صدور قرار فرض العقوبة من جهة غير مختصة، حيث جاء في قرار للقضاء الإداري العراقي ما يأتي "... أن مجلسنا يجد في هذا العزل موضوع التظلم قد صدر من موظف لا يملك إصداره، وأن هذه الوثيقة لا تخول المدير العام إصدار عقوبة عزل الموظف، لأنها من الصلاحيات الشخصية حصراً بالوزير..."[2].

كذلك فإن للقضاء الإداري العراقي أن يلغي قرار فرض العقوبة الانضباطية، إذا صدرت العقوبة من دون مراعاة للإجراءات والشكلية المطلوبة من حيث تشكيل اللجنة التحقيقية[3].

وفضلاً عن ما تقدم، فإن محكمة قضاء الموظفين تقوم بإلغاء العقوبة الانضباطية المفروضة إذا ما كانت مشوبة بعيب السبب، حيث جاء في أحد قرارات القضاء الداري العراقي انه: "... ووجد المجلس أن الأدلة التي اعتمدتها اللجنة التحقيقية غير كافية

1- انظر: قرار مجلس الانضباط العام المرقم (994/248) في 1994/12/28، رقم الإضبارة 1994/163، (غير منشور).

2- انظر: قرار مجلس الانضباط العام المرقم 94/241 في 1994/12/28، رقم الإضبارة 1994/47، (غير منشور).

3- انظر: قرار مجلس الانضباط العام المرقم 2001/200 والصادر في 2001/6/14، قرار منشور في مجلة العدالة (مجلة فصلية تصدرها وزارة العدل) العدد الرابع، 2001، ص113.

ولا مقدمة للاسناد، حيث أن واقعة تمكين الطالب الغشاش من حيازة الإجابة نقلاً من دفتر زميله تحتاج إلى إثباتات مادية لا يجوز افتراضها.. ولما كان الفعل المنسوب إلى المعترض يبنى على الظن والقرائن.... ولم يثبت بالدليل المقنع وقوع الغش، لذا قرر المجلس إلغاء عقوبة التوبيخ"[1].

كذلك للقضاء الإداري العراقي أن يقوم بإلغاء قرار فرض العقوبة الانضباطية في حالة عدم مطابقة محل القرار الانضباطي لأحكام القانون، ومن ذلك ماقضى به مجلس الدولة العراقي من اعتبار عقوبة الإنذار التي تم فرضها بحق الموظف غير صحيحة لأنها لم تتضمن اشعار اشعار تحريري للموظف بالمخالفة المنسوبة اليه وفق مانصت عليه المادة 8 من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل[2].

وتجدر الإشارة إلى أن رقابة القضاء الإداري للقرار التأديبي فيما يتعلق بعيب مخالفة القانون هي رقابة داخلية[3].

وأخيراً لابد لنا من تسليط الضوء على عيب الانحراف بالسلطة، هذا العيب يصيب ركن الغاية في القرار الانضباطي، وهو يختلف عن سائر العيوب التي تشوب القرار التأديبي، لأنه يتعلق بالبواعث الخفية وراء إصدار القرار، ولهذا أضفى القضاء الإداري الصفة الاحتياطية على الطعن بالانحراف بالسلطة[4].

حيث بسطت محكمة قضاء الموظفين رقابته على عيب الانحراف بالسلطة، ففي قرار له ألغى العقوبة المفروضة على المعترض، لأنها لا تحقق الصالح العام، وتدل على انحراف في استعمال السلطة، ومما جاء في القرار ".. وحيث لا يوجد في القضية ما يجلب القناعة كون المعترض قد ارتكب إخلالاً وظيفياً يوجب معاقبته والتضييق عليه بشكل ملفت للنظر، مما يعد انحرافاً بالسلطة يوجب إلغاء عقوبة التوبيخ...."[5].

1- انظر: قرار مجلس الانضباط العام المرقم 1994/231 في 1994/11/7، رقم الإضبارة 1994/44، (غير منشور).

2- المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 358، الصادر في 2018/2/22.، قرارت مجلس الدولة لعام 2018، ص384.

3- د. سعاد الشرقاوي: قضاء الإلغاء وقضاء التعويض، دار النهضة العربية – القاهرة، بلا سنة نشر، ص87.

4- عمر محمد مرشد الشويكي: مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة وتطبيقاتها في الأردن، معهد الإدارة العامة – عمان، 1981، ص222.

5- انظر: قرار مجلس الانضباط العام المرقم 97/371 في 1997/10/5، رقم الإضبارة 1997/22، (غير منشور).

الفرع الثاني: رقابة المحكمة الإدارية العليا على قرار العقوبة الانضباطية

وقد نص القانون على جواز الطعن تمييزاً في قرارات محكمة قضاء الموظفين أمام المحكمة الإدارية العليا، خلال (30) يوماً من تاريخ التبليغ به أو عده مبلغاً، وبذلك يكون العراق قد عرف التمييز الإداري من خلال وجود هذه الهيئة التي تعد بمثابة محكمة عليا للقضاء الإداري.

وأن دور المحكمة الإدارية العليا يقتصر على التأكد من أن الحكم المطعون فيه موافق للقانون أم لا، فهي هنا تمارس الدور الذي تمارسه محكمة التمييز، ونظراً لكون قانون مجلس الدولة، لم يبين الشروط اللازم توافرها في الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا، ففي ذلك إشارة واضحة على أن المشرع اكتفى بالإحالة إلى قانون المرافعات المدنية رقم (83) لسنة (1969م) المعدل، على أساس أن هذه الإحالة وقتية ومرحلية، لحين وضع قواعد إجرائية خاصة بالمرافعات الإدارية[1].

وإن إمكانية الطعن بقرار محكمة قضاء الموظفين أمام المحكمة الإدارية العليا يترتب عليه تمتع الموظف بضمانة قضائية هامة، خصوصاً عندما يتعلق بالأمر بفرض عقوبة انضباطية قد تصل أحياناً إلى الفصل أو العزل، وفي منح هذه الضمانة القضائية للموظف العام، حث لمحكمة قضاء الموظفين من أجل توخي الحذر والدقة والعناية عند إصدار قراراته في المجال الانضباطي، لاسيما إذا علم أن القرار الذي يتخذه، سوف يكون عرضة للطعن تمييزاً أمام المحكمة الإدارية العليا.

وبما أن المحكمة الإدارية العليا تمارس جميع الاختصاصات التي تمارسها محكمة التمييز المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية عند النظر في الطعون بأحكام محكمة قضاء الموظفين، لذلك فإن أسباب الطعن أمام المحكمة، تكون مستندة إلى أحكام المادة (203) من قانون المرافعات المدنية، وبالرجوع إلى نص هذه المادة نجد أنها تنص على أنه (ينقض الحكم المميز في الأحوال التالية:

1. إذا كان الحكم قد بني على مخالفة القانون أو خطأ في تطبيقه أو عيب في تأويله.

1- د. قيس عبد الستار، رقابة مجلس شورى الدولة على الأحكام الصادرة من مجلس الانضباط العام ومحكمة القضاء الإداري، بحث منشور، مجلة دراسات قانونية، العدد الرابع، السنة الثالثة، قسم الدراسات القانونية في بيت الحكمة، بغداد، 2001، ص9.

2. إذا كان الحكم قد صدر على خلاف قواعد الاختصاص.
3. إذا وقع في الإجراءات الأصولية التي انبثقت عند رؤية الدعوى خطأ مؤثر في صحة الحكم.
4. إذا صدر حكم يناقض حكماً سابقاً صدر في الدعوى نفسها بين الخصوم أنفسهم أو من قام مقامهم وحاز درجة البتات[1].
5. إذا وقع في الحكم خطأ جوهري[2].

وأخيراً نلحظ أن المحكمة الإدارية العليا، وبعد إكمال التدقيقات التمييزية على الحكم المطعون فيه، فإنها تصدر أحد القرارات الآتية وفقاً لما نص عليه قانون المرافعات المدنية وهي:

1. رد عريضة التمييز إذا كانت مقدمة بعد مضي مدة التمييز أو كانت خالية من الأسباب التي بني عليها الطعن[3].
2. تصديق الحكم المميز إذا كان موافقاً للقانون، وإن شابه خطأ في الإجراءات غير مؤثر في صحة الحكم[4].
3. نقض الحكم المميز إذا توفر سبب من الأسباب المينة في المادة (203) من قانون المرافعات المدينة[5].

1- انظر: (البند/رابعاً) من المادة (203) من قانون المرافعات المدنية العراقي رقم 83 لسنة 1969 المعدل.
2- انظر: (الفقرة/هـ) من المادة (203) من القانون ذاته.
3- انظر: (الفقرة/أولاً) من المادة (210) من القانون ذاته.
4- انظر: (الفقرة/ثانياً) من المادة (210) من القانون ذاته.
5- انظر: المادة (203) من القانون ذاته.

الخاتمة

في ختام البحث وفي ميدان الرقابة القضائية وسلطات القاضي إزاء قرار الإدارة في فرض العقوبة الانضباطية، فإن البحث توصل الى العديد من النتائج والتوصيات و كالاتي:

أولاً- النتائج

1. أن للقضاء رقابة فعالة وأساسية وتشكل ضمانه مهمة لا يمكن الاستغناء عنها لما تقدمه، من ضمانة للموظف تجاه سلطة الإدارة إزاء الخطأ، وسوء التقدير.
2. يراقب القاضي الإداري التزام الإدارة بما نص عليه المشرع العراقي فيما يخص تشكيل اللجنة التحقيقية وأداء عملها، على اعتبار ان التحقيق يعد ضمانة مهمة للموظف، فهو يساعد على الوقوف على حقيقية ارتكاب الموظف للفعل من عدمه.
3. يراقب القضاء بموضوعية، ودراية عمل السلطة الإدارية في بحث الوقائع التي تشكل مخالفه بحق الموظف المعاقب، والتأكد من أن فعل الموظف يشكل مخالفة تستحق إيقاع العقوبة، فرقابة الوجود المادي للواقعة تشكل ركن أساسي في عمل القضاء لتحديد الواقعة التي تشكل مخالفة تستحق العقاب.
4. إزاء خطأ الإدارة بتقدير العقوبة الانضباطية يتمتع القضاء بسلطات واسعة إزاء ذلك، فإذا اتسم عمل الإدارة بخطأ بتقدير العقوبة الانضباطية، وجاءت العقوبة مخالفة لفعل الموظف أو صدر قرار تأديبي مشوب بعيب من العيوب التي تصيب القرار الإداري التأديبي كعيب الاختصاص، وعيب المحل، والسبب إلى غير ذلك من العيوب، يملك القضاء إزاء ذلك إلغاء العقوبة لمخالفتها لمبدأ المشروعية وتعدّيها على حقوق الموظف.
5. ويملك أيضاً القضاء في حالة فرض الإدارة عقوبة لا تتناسب وفعل الموظف، وانطوت العقوبة على تشديد أو مست المركز القانوني للموظف أو المالي

وألحقت أذى به وولدت آثاراً تبعية سلبيه عليه أعاقت تقدمه في السلم الإداري فيملك القضاء تخفيف العقوبة لتتناسب مع الفعل المرتكب أو إلغائها، باستثناء تشديد العقوبة في العراق، حيث لا تملك محكمة قضاء الموظفين تشديدها استناداً إلى قاعدة لا يضار الطاعن من طعنه.

ثانياً- التوصيات

1. نوصي المشرع العراقي بسن تشريع خاص بالعقوبات الانضباطية على غرار قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 المعدل، يبين فيه المخالفات الانضباطية ومعايير تحديدها، والعقوبة الانضباطية اللي يستحقها الموظف عند مخالفة واجبات عمله.
2. نوصي القضاء الإداري العراقي بتشديد الرقابة على القرارات الإدارية الصادر بمعاقبة الموظف بعقوبات شديدة كالفصل والعزل، وحصر سلطة فرضها بجهة القضاء الإداري، بعد التحقيق مع الموظف من جهة قضائية.
3. نوصي المشرع العراقي بسن تشريع خاص بالمرافعات الإدارية يبين فيه تفصيلاً سلطات القاضي الإداري تجاه قرارات الإدارة بمعاقبة الموظفين.
4. لضمان عدالة الإجراءات التأديبية فإننا نوصي المشرع العراقي الى تعديل قانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991، وذلك بالنص على اختصاص القضاء الإداري بالتحقيق في المخالفات التي تستوجب عقوبة العزل نظراً لشدتها واثرها البالغ في حياة الموظف وافراد اسرته.
5. نوصي المشرع العراقي بسن تشريع يحدد بموجبه القرارات التي تكون الادارة فيها ملزمة بالتسبيب، على ان تكون قرارات فرض العقوبات الانضباطية من بينها.

المصادر والمراجع

أولاً- الكتب

1. د. احمد فاضل مصطفى،(2017), التسبيب في القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار المجد للطباعة والنشر، القاهرة.
2. د. سعاد الشرقاوي: قضاء الإلغاء وقضاء التعويض، دار النهضة العربية – القاهرة، بلا سنة نشر.
3. د. قيس عبد الستار،(2001), رقابة مجلس شورى الدولة على الأحكام الصادرة من مجلس الانضباط العام ومحكمة القضاء الإداري، بحث منشور، مجلة دراسات قانونية، العدد الرابع، السنة الثالثة، قسم الدراسات القانونية في بيت الحكمة، بغداد.
4. عمر محمد مرشد الشويكي, (1981),مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة وتطبيقاتها في الأردن، معهد الإدارة العامة – عمان198.
5. د. ماهر علاوي الجبوري, (2009), الوسيط في القانون الاداري. وزارة التعليم العالي.
6. د.محمد عبد العزيز السيد،(2015), القانون الإداري، النشاط الإداري، دار النور، طنطا.

ثانياً- الاحكام القضائية

1. قرار مجلس الانضباط العام رقم 94/137 بتاريخ 1994/7/31، أشار إليه د. ماهر علاوي الجبوري. الوسيط في القانون الاداري. وزارة التعليم العالي،2009.
2. قرار مجلس الانضباط العام المرقم 994/4 في 1994/10/27، رقم الإضبارة 993/26، (غير منشور).
3. قرار مجلس الانضباط العام المرقم 1994/231 في 1994/11/7، رقم الإضبارة 1994/44، (غير منشور).
4. قرار مجلس الانضباط العام المرقم 994/29 في 1994/11/20، رقم الإضبارة 994/32، (غير منشور).
5. قرار مجلس الانضباط العام رقم 1996/11 في 1996/2/21، غير منشور.
6. قرار مجلس الانضباط العام رقم 96/92 بتاريخ 1996/12/15/ إضبارة 1996/46/ عير منشور.
7. قرار مجلس الانضباط العام رقم 1997/378 في 1997/1/19 غير منشور.

8. قرار مجلس الانضباط العام رقم 1998/16 في 1998/6/3، منشور في مجلة العدالة، العدد الثاني، 1999.
9. قرار مجلس الانضباط العام المرقم 1999/109 في 1999/5/30، رقم الإضبارة 999/14، (غير منشور).
10. قرار مجلس الانضباط العام رقم 1999/251 بتاريخ 1999/11/10، غير منشور.
11. قرار مجلس الانضباط العامرقم 999/314 بتاريخ 1999/12/29، غير منشور.
12. قرار مجلس الانضباط العام المرقم 2002/268 في 2002/6/20، رقم الإضبارة 2002/4، (غير منشور).
13. قرار المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 358، الصادر في 2018/2/22.، قرارات مجلس الدولة لعام 2018.
14. المحكمة الإدارية العليا، الطعن، رقم 626 الصادر في 2018/6/7، مجموعة قرارات مجلس الدولة لعام 2018.
15. قرار المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 147 الصادر في 2018/9/13، منشورات مجلس الدولة العراقي لعام 2018.

ثالثاً- القوانين

1. قانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991 المعدل.
2. قانون المرافعات المدنية العراقي رقم 83 لسنة 1969 المعدل.