التنظيم القانوني
لمحكمة قضاء الموظفين

م.م. أحمد حمزة ناصر
جامعة واسط/ كلية القانون

البريد الإلكتروني Email: ahmed84@yahoo.com

الكلمات المفتاحية: الرقابة، القضائية، محكمة، موظفين، حقوق، قضاء.

كيفية اقتباس البحث

ناصر ، أحمد حمزة، التنظيم القانوني لمحكمة قضاء الموظفين، مجلة مركز بابل للدراسات الانسانية،٢٠١٩، المجلد:٩ ،العدد:٣ .

هذا البحث من نوع الوصول المفتوح مرخص بموجب رخصة المشاع الإبداعي لحقوق التأليف والنشر (Creative Commons Attribution) تتيح فقط للآخرين تحميل البحث ومشاركته مع الآخرين بشرط نَسب العمل الأصلي للمؤلف، ودون القيام بأي تعديل أو استخدامه لأغراض تجارية.

مفهرسة في Indexed
IASJ

مسجلة في Registered
ROAD

Legal Organization of the Staff Court

Ahmed Hamza Nasser
University of Wasit / Faculty of Law

Keywords :Censorship, Judicial, Court, Civil Servants, Judiciary.

How To Cite This Article
Nasser, Ahmed Hamza , Legal Organization -Of the Staff Court, Journal Of Babylon Center For Humanities Studies, Year :2019,Volume:9,Issue: 3.

This is an open access article under the CC BY-NC-ND license (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License.

Abstract

That the existence of judicial control over the legitimacy of the conduct of management towards employees is an important guarantee of the rights and freedoms of employees, because of the adoption of the legitimacy of the rule of law and justice. Since its inception, the administrative judiciary has borne the burden of achieving a balance between the requirements of the public interest that the administration seeks to achieve and the protection of the rights and freedoms of employees from the arbitrariness of the administration if they are used to these rights.

The Staff Court is one of the important legal institutions that plays an effective role in protecting the rights of employees arising from the application of the amended Civil Service Law No. 24 of 1960 and is also a competent authority to challenge the decisions imposing a penalty on the employee. The Court of Administrative Jurisdiction is one of the administrative courts in Iraq, which deals with the dispute between the

employee and the administration, which is one of the bodies of the Judicial Council of the State and represents the Administrative Court in Iraq, which exercises its role in supervising the work of the administration, The Staff Court is a refuge for the employee if he believes that the decision of the administration to impose a disciplinary sanction against him or to challenge the decisions arising from the application of the Civil Service Law is illegal. It must be said that there are administrative procedures to be followed when challenged. Disciplinary sanctions or appeals arising from the civil service rights.

المقدمة

اولاً: موضوع البحث:

أن وجود الرقابة القضائية على مشروعية تصرفات الإدارة تجاه الموظفين يمثل ضمانة مهمة من ضمانات حقوق الموظفين وحرياتهم ؛ لما في ذلك من تبني لشرعية دولة القانون والعدالة . وقد حمل القضاء الإداري على عاتقه ومنذ نشأته عبء تحقيق التوازن بين مقتضيات المصلحة العامة التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها ، وبين حماية حقوق الموظفين وحرياتهم من تعسف الإدارة إذا ما اعتدت على هذه الحقوق.

وتُعدُّ محكمة قضاء الموظفين إحدى المؤسسات القانونية الهامة التي تقوم بدور فعال في حماية حقوق الموظفين الناشئة عن تطبيق قانون الخدمة المدنية رقم(٢٤) لسنة ١٩٦٠المعدل، وهي في الوقت ذاته جهة مختصة ومرجعاً للطعن في القرارات التي تفرض عقوبة على الموظف . وعليه تمثل محكمة قضاء الموظفين إحدى محاكم القضاء الإداري في العراق التي تفصل في النزاع الذي يثور بين الموظف والإدارة وهي إحدى هيئات مجلس شورى الدولة القضائية وهي تمثل إلى جانب محكمة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا القضاء الإداري في العراق الذي يمارس دوره في الرقابة على أعمال الإدارة ، ومحكمة قضاء الموظفين تمثل الملاذ الذي يلتجأ إليه الموظف إذا ما اعتقد بعدم مشروعية قرار الإدارة بفرض إحدى العقوبات الانضباطية بحقه أو الطعن بالقرارات الناشئة عن تطبيق قانون الخدمة المدنية ، ولا بد من القول بأن هناك إجراءات إدارية يتم إتباعها عند الطعن بالعقوبات الانضباطية أو بالطعون الناشئة عن حقوق الخدمة المدنية .

ثانياً: مشكلة البحث:

ان الهدف من تشكيل محكمة قضاء الموظفين في مناطق متعددة في العراق هو تسهيل اجراءات التقاضي وسرعة البت في الدعاوي التي يقيمها الموظف عند فرض عقوبة انضباطية عليه وكذلك في مجال حقوق الخدمة المدنية، فهل يضمن التعديل الخامس لمجلس شورى الدولة

عملية التقاضي وحماية حقوق الموظفين من تعسف السلطات الادارية وحماية حقوق الدولة وصيانتها من اخلال الموظفين بواجباتهم الوظيفية وهل تضمن فعلاً السرعة في حسم الدعاوى الادارية.

ثالثاً: خطة البحث:

ارتأينا تقسيم البحث الى مقدمة وخاتمة يتوسطهما مبحثين الاول عن نشأة محكمة القضاء الاداري وتشكيلها والثاني عن اختصاص المحكمة في مجال العقوبات الانضباطية وقانون الخدمة المدنية.

المبحث الاول: نشأة محكمة قضاء الموظفين وتشكيلها

سنبحث في هذا المطلب نشأة المحكمة وتشكيلها في مطلبين الاول يتحدث عن تشكيل المحكمة والثاني عن تشكيلها.

المطلب الاول: نشأة محكمة قضاء الموظفين

كان العراق من الدول ذات القضاء الموحد ، واستمر الحال كذلك حتى عام ١٩٨٩، إذ تم إنشاء القضاء الإداري العراقي بموجب القانون رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ – قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ – ليؤدي هذا القضاء دوره بكافة هيئاته – مجلس الانضباط العام ومحكمة القضاء الإداري والهيئة العامة لمجلس شورى الدولة – جنباً إلى جنب مع القضاء العادي ، الذي كان صاحب الولاية العامة على كافة الدعاوى سواء كانت إدارية أم عادية(١).

ومع ذلك فقد كان لمجلس الانضباط العام اختصاصات واسعة في مجال الوظيفة إذ مارس هذا المجلس رقابة فعالة على قرارات الإدارة سواء كان ذلك في إنضباط الموظفين ، أو في حقوق الخدمة المدنية(٢).

ويعد قانون إنضباط موظفي الدولة رقم (٤١) لسنة ١٩٢٩(٣) أول قانون انشأ بموجبه مجلس الانضباط العام (المجلس العام) للنظر في الدعاوى التي يرفعها موظفي الدولة ضد القرارات الصادرة من اللجان الإنضباطية(٤).

ثم أضيف إلى المجلس اختصاص آخر بموجب المادة (٣٤) من قانون الخدمة المدنية رقم (١٠٣) لسنة ١٩٣١ لينظر في دعاوى حقوق الخدمة المدنية التي يرفعها الموظفون والناشئة عن تطبيق قانون الخدمة المدنية .

وبعد صدور قانون ديوان التدوين القانوني رقم (٤٩) لسنة ١٩٣٣ ليمارس اختصاصات مجلس الانضباط العام وفق أحكام قانون انضباط موظفي الدولة رقم (٤١) لسنة ١٩٢٩ وقد

جرت محاولات عدة لإنشاء قضاء إداري متخصص في العراق كان أهمها صدور قانون إصلاح النظام القانوني رقم (٣٥) لسنة ١٩٧٧ الذي أشار إلى ضرورة إنشاء محاكم خاصة وهيئات تحكيم تنظر في قضايا موظفي الدولة والقطاع العام والمنظمات المهنية وفي الفصل في المنازعات التي تكون الوزارات أو المؤسسات العامة أو القطاع العام طرفاً فيها(٥).

وطبقاً لذلك اصدر المشرع قانون المحاكم الإدارية رقم (١٤٠) لسنة ١٩٧٧ ، ونظراً للتطورات الكبيرة التي طرأت على الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية بعد صدور قانون التدوين القانوني دفعت المشرع إلى إصدار قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ ليمارس اختصاصات ديوان التدوين القانوني كمستشار قانوني للحكومة وبصيغ حديثة تلائم الظروف المتقدم ذكرها.

وبقي مجلس الإنضباط العام يمارس اختصاصاته ضمن تشكيلة مجلس شورى الدولة ، لكن بصدور قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٧١٧) في ١٢/٢١/ ١٩٨١ أصبح مجلس الإنضباط العام هيئة مستقلة تماماً عن مجلس شورى الدولة ، غير أن مجلس الانضباط العام ما لبث حتى أعيد إلى مجلس شورى الدولة مرة أخرى وأصبح جزء من تشكيلاته القضائية بموجب قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ ، والذي أصبح العراق بموجبه من دول القضاء المزدوج(٦).

وبعد صدور القانون رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ بات مجلس شورى الدولة يمارس اختصاصاته في مجال القضاء الإداري من خلال مجلس الانضباط العام ومحكمة القضاء الإداري والهيئة العامة لمجلس شورى الدولة .

غير أن هناك تغيراً قد طرأ في مجال القضاء الإداري في العراق إذ صدر القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ – قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ الذي تم بموجبه استحداث محاكم للقضاء الإداري وقضاء الموظفين في بعض المناطق الإدارية كالمنطقة الشمالية والوسطى ومنطقة الفرات الأوسط والمنطقة الجنوبية(٧)، وذلك لتسهيل وتيسير عملية التقاضي أمام أطراف الدعوى وعدم إطالة الفصل في القضايا بعد أن ازداد عددها كذلك لتخفيف العبء عن كاهل مجلس شورى الدولة .

كما أن هذا القانون بدل تسمية مجلس الانضباط العام لتحل عبارة (محكمة قضاء الموظفين) محل عبارة (مجلس الانضباط العام) أينما وردت في القوانين والأنظمة والتعليمات، والتغيير الأهم الذي جاء به قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة هو إنشاء

المحكمة الإدارية العليا لتمثل أعلى درجات التقاضي أمام القضاء الإداري لتمارس دورها في الرقابة على أحكام محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين بصفتها التمييزية.

المطلب الثاني: تشكيل محكمة قضاء الموظفين

كما أسلفنا أن تشكيل محكمة قضاء الموظفين قد مر بمراحل تطور متعددة إبتداءً من صدور قانون انضباط موظفي الدولة عام ١٩٢٩ وحتى عام ٢٠١٣ الذي صدر فيه القانون رقم (١٧) – قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩. وكانت محكمة قضاء الموظفين في بداية نشأتها عبارة عن مجلس يدعى (المجلس العام) الذي أنشئ لأول مرة بموجب القانون رقم (٤١) لسنة ١٩٢٩؛ لكي ينظر في الاعتراضات المرفوعة ضد القرارات الصادرة من اللجان الانضباطية وكان المجلس العام يشكل بقرار من مجلس الوزراء من رئيس وأربعة أعضاء ينتخبون من رؤساء الدوائر على أن ينشر قرار مجلس الوزراء في الجريدة الرسمية ابتداءً من كل سنة.

وبصدور قانون التدوين القانوني رقم (٤٩) لسنة ١٩٣٣ ، قضت المادة (٦) منه بأن يعهد إلى ديوان التدوين القانوني بوظائف مجلس الانضباط العام ويكون رئيس الديوان رئيساً للمجلس بحكم وظيفته والمدونون أعضاء طبيعيون فيه ، على أن يضاف إليه عضوان من رؤساء الدوائر بقرار من مجلس الوزراء ، وينعقد المجلس من الرئيس وعضوين(٨).

وبعد ذلك اصدر المشرع قانون تعديل قانون ديوان التدوين القانوني رقم (١٢) لسنة ١٩٤٢ الذي أعاد فيه تشكيل مجلس الإنضباط العام ، فأصبح ينعقد من رئيس الديوان وعضوين من أعضاء الديوان ويجوز تعيين واحد أو أكثر من رؤساء الدوائر بقرار من مجلس الوزراء كأعضاء إضافيين ليحلو محل الأعضاء الأصليين عند غيابهم أو وجود عذر لهم.

يتبين مما تقدم أن جميع أعضاء مجلس الإنضباط العام كانوا من الموظفين العموميين ويخضعون لقانون الخدمة المدنية وليس لهم أي صفة قضائية ومن ثمَّ لا يتمتعون بأية حصانة تحميهم من تحكم إلادارة(٩).

وبقي تشكيل مجلس الانضباط العام كما هو عليه حتى بعد صدور قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ ، إلا أن صدور قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٧١٧) في ١٩٨١/١٢/٢١ – جعل من مجلس الانضباط العام هيئة مستقلة ، ويتشكل من رئيس وعضوين يسميهم وزير العدل بقرار منه ، على أن يكون الرئيس من بين قضاة محكمة التمييز أو من المستشارين في مجلس شورى الدولة أو من قضاة الصنف الأول ، أما العضوان فيتم اختيارهما

من بين قضاة الصنف الثاني أو من المشرفين العدليين أو المستشارين المساعدين أو المدراء العاميين في وزارة العدل.

يبدو أن هذا التشكيل للمجلس أفضل مما كان عليه سابقاً بصورة يتيح لأعضائه التفرغ لمهام المجلس ، بعد أن كان أعضاؤه في مجلس شورى الدولة مسؤولين عن أعمال الهيئة العامة بالإضافة إلى أعمال مجلس الانضباط العام.

وبعد صدور القانون رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ – قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ ، أصبح مجلس الانضباط العام جزء من هيئات وأقسام مجلس شورى الدولة التي تمثل القضاء الإداري في العراق ، ويتكون من رئيس مجلس شورى الدولة رئيساً له وأعضاء المجلس أعضاء طبيعيون فيه وينعقد مجلس الانضباط العام برئاسة الرئيس وعضوين من أعضاء مجلس شورى الدولة ، وللرئيس أن ينيب عنه احد نوابه أو احد أعضاء المجلس(١٠).

واستمر تشكيل مجلس الإنضباط العام بهذه الصورة على الرغم من أن هذا التشكيل كان محلاً للانتقاد الفقهي ، وبالذات فيما يتعلق بالمهام العديدة المناطة برئيس وأعضاء مجلس الانضباط العام التي تحول دون تفرغهم لمهام وأعمال مجلس شورى الدولة.

وبعد صدور القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ – قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ – دخل مجلس الانضباط العام في مرحلة جديدة من التطور في مجال القضاء الإداري بما يواكب التطورات الكبيرة التي طرأت على الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية في العراق بعد عام ٢٠٠٣ وصدور دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ . إذ أصبح مجلس الانضباط العام محكمة مختصة بقضاء الموظفين تدعى (محكمة قضاء الموظفين) تمارس دورها في مجال القضاء الإداري إلى جانب محكمة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا في العراق .

وتشكل محكمة قضاء الموظفين برئاسة نائب رئيس مجلس شورى الدولة لشؤون القضاء الإداري أو من مستشار وعضوين من المستشارين أو المستشارين المساعدين في المناطق الآتية:

أ– المنطقة الشمالية وتشمل المحافظات نينوى وكركوك وصلاح الدين ويكون مركزها في مدينة الموصل .

ب– منطقة الوسط وتشمل محافظات بغداد والانبار وديالى وواسط ويكون مركزها في مدينة بغداد.

ج- منطقة الفرات الأوسط وتشمل محافظات كربلاء والنجف وبابل والقادسية ويكون مركزها في الحلة .

د- المنطقة الجنوبية وتشمل محافظات ذي قار والمثنى والبصرة وميسان ويكون مركزها في مدينة البصرة .

ولم يكتف المشرع بذلك بل انه أجاز عند الاقتضاء تشكيل محاكم أخرى للقضاء الإداري ولقضاء الموظفين في مراكز المحافظات ببيان يصدره وزير العدل ، بناءً على اقتراح من هيئة الرئاسة وينشر في الجريدة الرسمية كما يجوز انتداب القضاة من الصنف الأول أو الثاني بترشيح من مجلس القضاء الأعلى إلى محاكم قضاء الموظفين(١١).

المبحث الثاني: اختصاصات محكمة قضاء الموظفين

لا شك في أن الرقابة القضائية على تصرفات الإدارة تمثل إحدى الضمانات الأساسية للموظفين نظراً لما يتمتع به القضاء من تخصص وحيادية ونزاهة لا يرقى إليها الشك . وتمارس محكمة قضاء الموظفين اختصاصاتها القضائية في مجالين هامين الأول يتعلق بالنظر في الدعاوى الناشئة عن فرض العقوبات الانضباطية على موظفي دوائر الدولة والقطاع العام ، والثاني يتعلق بالنظر في دعاوى حقوق الخدمة المدنية المستمدة من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل .

ولأهمية بيان هذه الاختصاصات ، لذا سنتناول هذا المبحث في مطلبين ، إذ سنتناول في المطلب الأول اختصاصات المحكمة في مجال فرض العقوبات الانضباطية ، أما المطلب الثاني سندرس فيه اختصاصات المحكمة في مجال حقوق الخدمة المدنية .

المطلب الاول: اختصاص المحكمة في مجال فرض العقوبات الانضباطية

تستمد محكمة قضاء الموظفين اختصاصها في مجال انضباط موظفي الدولة من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل وبالرغم من أن قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ لم يبين اختصاصات محكمة قضاء الموظفين (مجلس الانضباط العام سابقاً) ، إلا انه بصدور قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ حدد المشرع فيه اختصاصات محكمة قضاء الموظفين في مجال الانضباط وذلك بموجب المادة (٥/ تاسعاً/ أ) التي نصت : (تختص محاكم قضاء الموظفين بالفصل في المسائل الآتية : ... ٢- النظر في الدعاوى التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام للطعن في العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل ...) .

وبناءً على ذلك فأن نطاق اختصاص محكمة قضاء الموظفين يتحدد بموجب القانون بالنظر في الدعاوى التي يرفعها موظفي الدولة والقطاع العام، ضد القرارات المتعلقة بفرض العقوبات الانضباطية عليهم والتي جعلها القانون من اختصاص الوزير أو رئيس الدائرة، والتي تتمثل بالعقوبات الآتية : " لفت النظر ، الإنذار ، قطع الراتب لمدة لا تتجاوز عشرة أيام ، التوبيخ ، إنقاص الراتب ، تنزيل الدرجة ، الفصل ، العزل ".

وكان قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي لا يجيز الطعن في القرارات المتضمنة عقوبات لفت النظر والإنذار وقطع الراتب كونها عقوبات باتة ولا يمكن الطعن فيها ، كما انه عدّ جميع العقوبات الصادرة من رئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء باتة ولا يجوز الطعن فيها. ولكن بصدور القانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٨ – قانون التعديل الأول لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي لم تعد هذه العقوبات باتة ، وأصبح من الممكن الطعن فيها جميعاً أمام محكمة قضاء الموظفين. كما أن هذا القانون غير تسمية قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي لتحل محلها تسمية قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل(١٢).

لذا فأن للموظف المعاقب بإحدى العقوبات الانضباطية المنصوص عليها قانونا حق الاعتراض على قرار فرض العقوبة لدى محكمة قضاء الموظفين لتفرض رقابتها عليه وتبحث أوجه عدم المشروعية التي يستند إليها الطاعن للتوصل إلى إلغاء القرار المطعون فيه ، فالقرار الصادر بفرض العقوبة الانضباطية هو قرار إداري ومن ثم يمكن أن يشوبه عيب أو أكثر من العيوب التي قد تصيب القرار في أي ركن من أركانه ، كركن الاختصاص أو السبب أو الشكل والإجراءات أو المحل أو الغاية.

ويلاحظ أن قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل ، قد حصر إيقاع العقوبات الانضباطية بالإدارة فقط ، إذ قام بإلغاء اللجان الانضباطية ، فجعل فرض العقوبة من قبل الوزير أو رئيس الدائرة أو الموظف المخول الذي يملك فرض عقوبة ما ، ومن ثمَّ فأن الحق في الطعن انحصر في الموظف دون الإدارة ، فمن غير المنطقي منح الإدارة الحق في الطعن بعقوبة اختارتها هي ورأتها مناسبة كجزاء يفرض على الموظف المخالف(١٣).

المطلب الثاني: اختصاص المحكمة في مجال حقوق الخدمة المدنية

تستند محكمة قضاء الموظفين في ممارسة اختصاصاتها في مجال حقوق الخدمة المدنية على قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، وبعد صدور قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ حدد أختصاصات محكمة قضاء الموظفين

فيما يتعلق بحقوق الخدمة المدنية في المادة (٥/ تاسعاً/ أ) التي نصت (أ- تختص محاكم قضاء الموظفين بالفصل في المسائل الآتية : ١- النظر في الدعاوى التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام في الحقوق الناشئة عن قانون الخدمة المدنية أو القوانين أو الأنظمة التي تحكم العلاقة بين الموظف وبين الجهة التي يعمل فيها ...) .

لذلك فان نطاق اختصاص محكمة قضاء الموظفين يتحدد بالنظر في جميع الدعاوى التي يرفعها موظفي الدولة والقطاع العام التي يكون موضوعها حق للموظف ناشئ عن قانون الخدمة المدنية أو القوانين أو الأنظمة التي تحكم العلاقة بين الموظف وبين الجهة التي يعمل فيها ، إذ يقضي هذا القانون بعدم جواز سماع الدعاوى التي يقيمها الموظف على الحكومة أمام المحاكم بشأن هذه الحقوق ويسمح للموظف أن يقاضي الإدارة أمام محكمة قضاء الموظفين([١٤]).

وتتمثل هذه الدعاوى بالمنازعات الخاصة بالرواتب والمخصصات المستحقة للموظفين واحتساب القدم للترفيع وإعادة التعيين وكذلك الدعاوى التي يقيمها الموظف للطعن في الأوامر والقرارات الإدارية الصادرة بالتعيين والترفيع ومنح العلاوات والاستغناء عن خدمة الموظف في مدة التجربة ونقل الموظفين وغيرها.

ويلاحظ على محكمة قضاء الموظفين إنها قد وسعت من نطاق اختصاصها لتنظر في الدعاوى المتعلقة بالحقوق الناشئة عن تطبيق قوانين أخرى للخدمة المدنية طالما إنها تدخل ضمن المركز القانوني للموظف ، وهذا الاتجاه مقبول ويحمد عليه المشرع والقضاء الإداري ، لان قانون الخدمة المدنية لم يعد المصدر الوحيد لحقوق الموظفين ، بل يوجد معه الكثير من القوانين والأنظمة المكملة والتي لا يصح أن يترك أمر تطبيقها لمشيئة وتحكم الإدارة وحدها

وعلى ضوء ذلك وسعت محكمة قضاء الموظفين اختصاصها لتنظر في الدعاوى المتعلقة ببعض قرارات مجلس قيادة الثورة المنحل ذات العلاقة بحقوق الخدمة المدنية([١٥]).

وبالرغم من كل ذلك فقد ترد بعض الاستثناءات على نطاق أختصاص محكمة قضاء الموظفين في مجال الخدمة المدنية تتمثل بجميع الدعاوى التي يقيمها الأفراد دون أن تتوفر فيهم صفة الموظف بسبب انتهاء الرابطة الوظيفية كالإحالة على التقاعد والفصل والعزل

وتمتلك محكمة قضاء الموظفين ولاية أو سلطة القضاء الكامل تجاه الدعاوى الناشئة عن حقوق الخدمة المدنية التي لا تقف عند مجرد إلغاء القرار الإداري ، وإنما ترتب جميع الآثار القانونية على ذلك كتعديل القرار والتعويض عن الأضرار التي لحقت بالمدعي. غير أن هذا لا يمنع من أن يكون الطعن مقتصراً على إلغاء القرار الإداري فقط إذا كان غير مشروع ، وللمحكمة عندما تنظر في الطعون البحث في جميع أسباب الطعن بعدم المشروعية التي يثيرها

رافع الدعوى ضد القرار المطعون فيه كعيب الاختصاص وعيب مخالفة القانون ، وعيب الشكل والإجراءات ، وعيب السبب وعيب الانحراف باستعمال السلطة([١٦]).

ويشترط لإمكانية قبول الطعن القضائي سواء أمام محكمة القضاء الإداري أو أمام محكمة قضاء الموظفين التظلم من القرار وجعل المشرع التظلم وجوبياً فيما يتعلق بالعقوبات الانضباطية التي يتعرض لها الموظف رغم ان المشرع لم يشترط شكلية معينة للتظلم ، إذ نصت المادة (٥/سابعاً) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ بأنه (أ- يشترط قبل تقديم الطعن إلى محكمة القضاء الإداري أن يتم التظلم منه لدى الجهة الإدارية المختصة خلال (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ تبلغه بالأمر أو القرار الإداري المطعون فيه أو اعتباره مبلغاً ، ...) ، كما نصت المادة (١٥/ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل بأنه (يشترط قبل تقديم الطعن لدى مجلس الانضباط العام على القرار الصادر بفرض العقوبة التظلم من القرار لدى الجهة التي أصدرته ، ...)، ونلاحظ أن الفقرة (ب) من البند (تاسعاً) من المادة (٥) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ ، لم توجب التظلم بالنسبة للدعاوى المقامة أمام محكمة قضاء الموظفين وفقاً لأحكام الفقرة (أ) من البند (تاسعاً) ، وإنما جاءت مطلقة بالنسبة لجميع الدعاوى التي ترفع أمام المحكمة ، وهذا النص يتعارض مع نص الفقرة (ثانياً) من المادة (١٥) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام ، التي توجب التظلم قبل رفع الدعوى ، غير أن المشرع قد تدارك هذا التعارض وذلك بإصداره بيان تصحيح للخطأ المطبعي الوارد في الفقرة (ب) من البند (تاسعاً) من المادة (٥) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ ، لتصبح كالآتي : (ب- لا تسمع الدعاوى المقامة وفقاً لأحكام (١) من الفقرة (أ) من هذا البند بعد مضي (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ تبلغ الموظف بالامر أو القرار المعترض عليه ، إذا كان داخل العراق و(٦٠) يوماً إذا كان خارجه)

ولكن في مجال الخدمة المدنية نجد أن المشرع لم يوجب التظلم الإداري فيما يتعلق برفع الدعاوى المتعلقة بحقوق الخدمة المدنية أمام محكمة قضاء الموظفين على الرغم من أهمية التظلم .

أما قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل فأخذ بالتظلم ألولائي أمام ذات الجهة التي أصدرت قرار فرض العقوبة الانضباطية وهو ما يستشف من نص المادة (١٥/ ثانياً) من قانون مجلس شورى الدولة.

ومن كل ما تقدم يتضح لنا انه من اجل قبول الدعوى أمام محكمة قضاء الموظفين في العراق لابد من إجراء التظلم الإداري بعد صدور القرار المتضمن فرض العقوبة الانضباطية

وليس قبل صدوره وخلال مدة أقصاها ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بقرار فرض العقوبة عليه ؛ حتى تستطيع الإدارة التي أصدرته أو السلطة الرئاسية لها إعادة النظر في القرار الصادر فعلاً ، وقد يقدم الموظف تظلماً في مرحلة من مراحل القرار التمهيدية فلا يكون لتظلمه اثر قانوني إلا بعد صدور القرار نهائياً .

وفي حالة استلام الجهة الإدارية تظلم الموظف سواء كانت الإدارة مصدرة القرار أم السلطة الرئاسية عليها أن تبت فيه خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ التظلم إليها ، أما بقبول التظلم شكلاً وموضوعاً وتعديل القرار الإداري أو سحبه أو إلغائه حسب قناعتها ، أو أن ترفض التظلم رفضاً مسبباً (وهذا ما يسمى بالرفض الحقيقي) أو أن تسكت الإدارة عن الإجابة لتظلم الموظف رغم انقضاء مدة الثلاثين يوماً من تاريخ تقديم التظلم (وهذا ما يسمى بالرفض الحكمي للتظلم) وهنا يحق للموظف تقديم الطعن أمام محكمة قضاء الموظفين خلال مدة أقصاها ثلاثين يوماً من تاريخ رفض التظلم حقيقةً أو حكماً ولا يمكن بعد فوات هذه المدة الطعن بالقرارات الإدارية كما أن القضاء لا يقبل الطعون الموجهة ضد القرارات الإدارية بالإلغاء بل تصبح هذه القرارات حصينة على الإلغاء ، وعليه فأن القضاء يحكم بعدم قبول الدعوى إذا ما أقيمت بعد مضي المدة القانونية . وقد سار قضاء محكمة قضاء الموظفين **في العراق** على ذلك

أما القرارات الإدارية المتعلقة بحقوق الخدمة المدنية بإمكان الموظف أن يطعن فيها مباشرةً أمام محكمة قضاء الموظفين دون إجراء التظلم منها لدى الجهة التي أصدرت القرار .

أما عن كيفية حساب مدة الطعن بالإلغاء في التشريع **العراقي** فإنها تبدأ من تاريخ نشر أو تبليغ القرار الإداري أو علم صاحب الشأن به علماً يقينياً . غير أن قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل لم يبين كيفية حساب مدة الطعن بالإلغاء وكذلك الحال بالنسبة لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل ، لذا فان الأمر يخضع للأحكام التي قررتها نصوص قانون المرافعات المدنية العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل بوصفه القانون الواجب التطبيق ، فنجد أن المادة (٢٥) من قانون المرافعات قد بينت بان لا يحتسب اليوم الأول من المدة وهو اليوم الذي تم فيه النشر أو التبليغ أو العلم اليقيني ، وإنما يبدأ سريانها من اليوم التالي لذلك ، بينما يحسب اليوم الأخير منها كونها مدة كاملة ، أما إذا صادف أن وقع يوم عطلة رسمية أو أسبوعية في آخر يوم من أيام مدة الطعن فانه يمتد إلى أول يوم من أيام الدوام الرسمي الذي يليها .

ويستدل من هذه المواد أن مدة الطعن المحددة قانوناً هي مدة سقوط أي أن حق صاحب المصلحة بالطعن في القرار الإداري يسقط في حالة ما إذا تم انتهاء المدة دون أن يستعمل حقه

في الطعن . وهذا يعني أن المدة المذكورة لا تنقطع ولا يوقف سريانها ولا تمتد إلا في الأحوال التي ينص عليها القانون بهدف حماية الأوضاع المستقرة ؛ لذلك يجب على صاحب الشأن أن يقيم الدعوى ويقدم اعتراضه أمام محكمة قضاء الموظفين خلال المدة القانونية المحددة وإلا سقط حقه في الطعن(١٧).ولا يمكن اعتبار التظلم **في العراق** قاطعاً للمدة ؛ لأنه في العراق يعد شرطاً من شروط قبول الدعوى.

الخاتمة:

بعد ان انتهينا من كتابة البحث توصلنا الى النتائج والمقترحات الاتية:

اولاً: النتائج:

١.ان تشكيل محكمة قضاء الموظفين ادى الى اكتمال درجات التقاضي وتوحيد جهة الطعن في أحكام القضاء الإداري وتخفيف العبء عن كاهل الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة، لتمارس دورها في مجال التقنين وإبداء الرأي والمشورة القانونية .

٢.أن محكمة قضاء الموظفين تمثل جهة قضاء تأديبي وفقاً لأحكام قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام المعدل ، وتفصل في الدعاوى الناشئة عن فرض العقوبات الإنضباطية.

٣.أن محكمة قضاء الموظفين تمثل جهة قضاء إداري تمارس دوراً مهماً في الرقابة على أعمال الجهات الإدارية من خلال النظر في المنازعات التي تثور بين الموظف والحكومة والتي يكون مصدرها حقوق الخدمة المدنية ، فهي تمتلك إزاءها ولاية القضاء الكامل التي لا تقف عند مجرد إلغاء القرار الإداري أو تعديله والتعويض عن الأضرار التي لحقت بالمدعي.

٤.أن المشرع العراقي أحسن فعلاً عندما حدد مدة رفع الدعوى الإدارية بالأيام وليس بالأشهر نظراً لدقة هذا التحديد وعدالته.

٥.لقد احال المشرع في تنظيم كيفية حساب مدة الطعن بالإلغاء إلى القواعد المقررة في قوانين المرافعات المدنية، وذلك لعدم وجود قانون خاص بالإجراءات الإدارية.

ثانياً: التوصيات:

١.كان من الافضل لو أن المشرع العراقي قد حصر جميع الدعاوى المتعلقة بحقوق الموظفين أو الناشئة من خدمتهم الوظيفية في مرجع واحد وهو محكمة قضاء الموظفين وبغض النظر عن الوصف الذي يحمله المدعي وقت رفع الدعوى سواء كان مستمراً في الخدمة أم انقطعت علاقته بها لسبب قانوني، ذلك من اجل توسيع دائرة الضمانات المقررة للموظف العام.

٢.كان من الأفضل لو أن المشرع العراقي قد جعل الكتابة شرطاً لصحة التظلم لا سيما أن المشرع العراقي قد جعل التظلم من القرار الإداري أمرا وجوبياً وشرطاً لازماً لإمكانية قبول الطعن القضائي .

٣.كان من الافضل لو اتخذ المشرع والقضاء العراقي سبيل التظلم الإداري من القرارات الصادرة بشؤون الخدمة المدنية قبل اللجوء إلى محكمة قضاء الموظفين وذلك لما يتمتع به التظلم من أهمية وفائدة كبيرة تعود على الموظف والإدارة والقضاء.

٤.كان من الافضل لو ان المشرع العراقي نظم كيفية احتساب مدد الطعن بالالغاء بقانون اجراءات ادارية خاصة بها وعدم الاستعانة بالقواعد المقررة في قانون المرافعات المدنية وذلك لأهمية الدعاوى الادارية والتي لا تقل اهمية عن الدعاوى المدنية.

الهوامش

(١) ينظر علي سعد عمران ، القضاء الإداري ، منشورات مكتبة الرياحين ، حلة ، ٢٠٠٨ ، ص٧٨

(٢) ينظر د. تغريد محمد قدوري النعيمي ، مبدأ المشروعية واثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٣ ، ص٤٦٢ . كذلك ينظر حنان محمد مطلك القيسي، الرقابة القضائية على الملائمة بين المخالفة والعقوبة في القرارات التأديبية ، رسالة ماجستير ، كلية القانون– جامعة بغداد ، ١٩٩٤ ، ص٩١ .

(٣) نشر القانون رقم (٤١) لسنة ١٩٢٩ في الوقائع العراقية بالعدد (٧٨٣) في ٢٢/ ١٩٢٩/٨

(٤) تنظر: المادة (١٧) من القانون رقم (٤١) لسنة ١٩٢٩

(٥) ينظر د. عبد الرحمن نورجان الايوبي ، القضاء الإداري في العراق حاضره ومستقبله ، دار ومطابع الشعب ، بغداد ، ١٩٦٥ ، ص٢٩٧ .

(٦) ينظر مدحت المحمود ، القضاء في العراق ، بغداد ، ٢٠١٠ ، ص١٣٦ . كذلك ينظر د. عبد الرسول الجصاني ، مجلس الانضباط العام ، بحث منشور في مجلة الوقائع العدلية ، العدد ٥٧– السنة الرابعة ، ١٩٨٢ ، ص٣٦ .

(٧) نشر القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ في الوقائع العراقية بالعدد (٤٢٨٣) في ٢٠١٣/٧/٢٩ .

(٨)ينظر د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ، مجلس الانضباط العام وأسس تطويره في المستقبل ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية ، كلية القانون – جامعة بغداد ، المجلد الثاني عشر ، العددان الأول والثاني ، ١٩٩٧ ، ص١٠٢ . كذلك ينظر د. علي جمعة محارب ، التأديب الإداري في الوظيفة العامة ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٤ ، ص٥٢٨–٥٢٩ .

(٩) ينظر خالد عبد الغني عزوز ، دور القضاء الإداري العراقي في الرقابة على أعمال الإدارة ، كلية القانون– جامعة بغداد ، ١٩٩١ ، ص١٩٤ . كذلك ينظر احمد ماهر صالح علاوي ، الرقابة القضائية على إجراءات فرض العقوبة الانضباطية في القانون العراقي ، رسالة ماجستير ، كلية القانون – جامعة بغداد ، ٢٠٠٦ ، ص١٥٩–١٦٠

(١٠) ينظر المادة (٧) من القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩.

(١١) المادة (٥) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ .

(١٢)) نشر القانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٨ في الوقائع العراقية بالعدد (٤٠٦١) في ٢٠٠٨/٢/١٤ .

(١٣) ينظر د. تغريد محمد قدوري النعيمي ، مصدر سابق ، ص٤٦٦ وما بعدها .

(١٤) ينظر د. غازي فيصل مهدي ، تعليقات ومقالات في نطاق القانون العام ، كلية الحقوق – جامعة النهرين ، ٢٠٠٤ ، ص٦٤–٦٥ .

(١٥)ينظر د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ، مجلس شورى الدولة وميلاد القضاء الإداري العراقي ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية ، جامعة بغداد ، المجلد التاسع ، العدد (١-٢) ، ١٩٩٠

(١٦) تنظر : المادة (٥) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ .

(١٧) ينظر عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري ومجلس شورى الدولة اللبناني ، الدار الجامعية للطباعة والنشر ، الإسكندرية ، ١٩٩٩، ص٤٤٦.

المصادر

اولاً: الكتب:

١.د. تغريد محمد قدوري النعيمي ، مبدأ المشروعية واثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٣ .

٢.خالد عبد الغني عزوز ، دور القضاء الإداري العراقي في الرقابة على أعمال الإدارة ، كلية القانون- جامعة بغداد ، ١٩٩١.

٣.د. عبد الرحمن نورجان الايوبي ، القضاء الإداري في العراق حاضره ومستقبله ، دار ومطابع الشعب ، بغداد ، ١٩٦٥

٤.عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري ومجلس شورى الدولة اللبناني ، الدار الجامعية للطباعة والنشر ، الإسكندرية ، ١٩٩٩.

٥.ينظر د. علي جمعة محارب ، التأديب الإداري في الوظيفة العامة ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٤.

٦.علي سعد عمران ، القضاء الإداري ، منشورات مكتبة الرياحين ، حلة ، ٢٠٠٨.

٧.ينظر د. غازي فيصل مهدي ، تعليقات ومقالات في نطاق القانون العام ، كلية الحقوق – جامعة النهرين ، ٢٠٠٤.

٨.مدحت المحمود ، القضاء في العراق ، بغداد ، ٢٠١٠.

ثانياً: الرسائل والاطاريح:

١.احمد ماهر صالح علاوي ، الرقابة القضائية على إجراءات فرض العقوبة الانضباطية في القانون العراقي ، رسالة ماجستير ، كلية القانون – جامعة بغداد ، ٢٠٠٦.

٢.حنان محمد مطلك القيسي، الرقابة القضائية على الملائمة بين المخالفة والعقوبة في القرارات التأديبية ، رسالة ماجستير ، كلية القانون- جامعة بغداد ، ١٩٩٤

ثالثاً: البحوث:

١.د. عبد الرسول الجصاني ، مجلس الانضباط العام ، بحث منشور في مجلة الوقائع العدلية ، العدد ٥٧- السنة الرابعة ، ١٩٨٢.

٢.د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ، مجلس شورى الدولة وميلاد القضاء الإداري العراقي، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية ، جامعة بغداد ، المجلد التاسع ، العدد (١-٢)، ١٩٩٠.

٣.د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ، مجلس الانضباط العام وأسس تطويره في المستقبل ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية ، كلية القانون – جامعة بغداد ، المجلد الثاني عشر ، العددان الأول والثاني ، ١٩٩٧.

رابعاً: الدساتير والقوانين:

١.قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٤١ لسنة ١٩٢٩.

٢.قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل.

٣.قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل.

٤.قانون مجلس شورى الدولة رقم ١٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل.

٥.قانون مجلس شورى الدولة رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩.

٦.قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١.

٧.الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ .

٨.قانون التعديل الخامس لمجلس شورى الدولة رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣.

Sources

First: Books:
1.Dr. Taghreed Mohamed Kadouri Al-Nuaimi, The Principle of Legitimacy and its Impact on the Disciplinary System of Public Function, Al-Halabi Publications, Beirut, 2013.
2.Khalid Abdul Ghani Azzouz, The role of the Iraqi administrative judiciary in supervising the work of the administration, Faculty of Law, University of Baghdad, 1991.
3.Dr. Abdulrahman Nurgan Al Ayoubi, Administrative Judiciary in Iraq Present and Future, Dar Al-Shaab Press, Baghdad, 1965
4.Abdel Ghani Bassiouni Abdallah, Administrative Judiciary and Lebanese State Consultative Council, University Press and Publishing House, Alexandria, 1999.
5.Consider d. Ali Juma Mahareb, Administrative Discipline in the Public Job, Dar Al Thaqafa for Publishing and Distribution, Amman, 2004.
6.Ali Saad Omran, Administrative Judiciary, Al-Rihain Library Publications, Hilla, 2008.
7.Consider d. Ghazi Faisal Mahdi, Comments and articles in the scope of public law, Faculty of Law - Nahrain University, 2004.
8.Medhat Al-Mahmoud, Judiciary in Iraq, Baghdad, 2010.

Second: Messages and Notes:
1.Ahmed Maher Saleh Allawi, Judicial Supervision on the Procedures of Imposing Disciplinary Punishment in Iraqi Law, Master Thesis, Faculty of Law, University of Baghdad, 2006.
2.Hanan Mohammed Mutlaq Al-Qaisi, Judicial Supervision on the Suitability between Punishment and Punishment in Disciplinary Decisions, Master Thesis, Faculty of Law, University of Baghdad, 1994.

Third: Research:
1.Dr. Abdul Rasool Al-Jassani, General Discipline Council, Research published in the Journal of Legal Facts, No. 57- Fourth Year, 1982.
2.Dr. Essam Abdul Wahab Al-Barzanji, State Consultative Council and the Birth of the Iraqi Administrative Judiciary, Research published in the Journal of Legal Sciences, University of Baghdad, Volume IX, No. (1-2), 1990.
3.Dr. Essam Abdul Wahab Al-Barzanji, General Disciplinary Board and Foundations for Future Development, Research published in the Journal of Legal Sciences, Faculty of Law, University of Baghdad, Vol. XII, Volumes I and II, 1997.

Fourth: Constitutions and Laws:
1.The State Employees Discipline Law No. 41 of 1929.
2.Civil Service Law No. 24 of 1960 amending.
3.Civil Procedure Code No. 83 of 1969 amending.
4.Law of the State Consultative Council No. 165 of 1979 amending.
5.Law of the State Consultative Council No. 106 of 1989.
6.The State Employees Discipline Law No. 14 of 1991.
7.The Iraqi Constitution in force for the year 2005.
8.The Fifth Amendment Law of the State Consultative Council No. 17 of 2013.