معالجة القصور التشريعي في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل (دراسة مقارنة)

Addressing the legislative shortcomings in the law on the discipline of state and public sector employeesNo14 of 1991 ، amended (Comparative study).

ابراهيم جبار منصور

Ibrahim Jabbar Mansour

ا.د.علي حسن عبد الامير

Dr. Ali Hassan Abdul Amir

الجامعة المستنصرية/ كلية القانون

تاريخ قبول البحث

٢٠٢٤/٨/١٤

تاريخ نشر البحث

٢٠٢٤/١٢/٢٥

الملخص:

ان التشريع ينبغي ان تكون نصوصة واضحة وسليمة حتى تحقق الهدف المنشود منها، وأن يكون هناك تنظيم سليم يكفل جودته، وأن صياغة القواعد القانونية يجب أن تقوم على جميع الاسس التي تكفل دقتها، وضرورة توافقها مع المطالب التي وضعت من اجلها ، وان تنظيم الاحكام القانونية لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، لها اهمية واسعة ودور اساسي في تحقيق عنصري الفاعلية والضمان لما في ذلك من أثر كبير في تحقيق العدالة الانضباطية، لذلك لابد من التغلل في اعماق احكام تلك القواعد، والتصدي للقصور التشريعي الذي يتخلل تنظيمها بأنواعه كافة، بغية ضمان تحقيق التوازن المطلوب بين الفاعلية والضمان وتوفير القدر اللازم من الامن القانوني في احكامه وبالنتيجة تحقيق العدالة الانضباطية بأبهى صورها.

Abstract :

almulakhas an la yajuz an takun nusus tafwid wasalimat hataa tahaqiq alhadaf almanshud minha, wa'an yakun hunak tanzim salim yakful jawdataha, wa'ana siaghat alqawaeid alqanuniat yajib 'an taqum ealaa jamie al'usus alati takful diqtaha, wadarurat tawafuqiha mae almatalib alati altabaqat min ajiliha, wan tanzim alaihkam alqanuniat liqanun aindibat muazaf aldawlat walqitae aleami raqm 14 lisanat 1991 almuqarari, laha 'ahamiyat eamat eamat bishakl 'asasiin fi tahqiq almanhajii alfaeilii waldaman lima fi dhalik min musahamat kabirat fi tahqiq aleadalat alaindibatiati, lidhalik la buda min altaghalul fi aiemaq aihhkam aldawabiti, waltasadiy lilqawanin altanzimiat aladhi yatakhalaluha bi'anwaeih kafatun, lidaman tahqiq almatlub bayn alfaeilin waldaman waziadat alqadr allaazim min al'iijra'at alqanuniat fi aihkamih wabialnatijat tahqiq aleadalat alaindibatiat bibihaa suariha .

المقدمة

أن التشريع يمثل الاداة الاساسية لتنظيم المجتمع وتحقيق الاصلاح في الميادين كافة، وأن البنيان القانوني للقاعدة القانونية يتكون من عنصرين اساسيين، يتمثل أولهما بمادتها الأولية التي تعد جوهرها، فتكمن فيها الغاية التي يروم المشرع ادراكها والمتمثلة بالاستجابة لمتطلبات الحياة الاجتماعية وحاجاتها المختلفة، اما شكل القاعدة فهو العنصر الثاني الذي يعد الاداة اللازمة لأدراك غايتها فيتمم الأول ويجسده ويعمل على ابراز جوهرها في هيئة النص القانوني، فيتحقق الشكل بالصياغة التي يجري بواسطتها تحويل جوهر تلك القواعد ومادتها الخام إلى حالتها الصالحة للتطبيق العملي بعد اصداره من الجهة المختصة.

وان قانون الانضباط يمثل تشريع مهم كونه يتضمن حقوق وواجبات شريحة كبيرة من الموظفين، لذلك لابد من ان تكون صياغة نصوصه واضحة وسليمة حتى لاتقبل التأويل، ولكن المشرع مهما بذل من جهد في صياغة نصوص القانون الا انه سيظهر هناك نقص او غموض، وذلك بسبب التطور العلمي المستمر وبالتالي سيؤثر ذلك على العدالة الانضباطية.

اهمية البحث

تتجلى اهمية الموضوع من خلال اهمية القواعد الانضباطية كونها تتضمن حقوق وواجبات شريحة كبيرة من الموظفين لذلك لابد ان تكون هذه القواعد واضحة ودقيقة، وان مسألة القصور في التشريع تمثل في حد ذاتها ضرورة ملحة كون المجتمع في طبيعته قائم على التطور المستمر في جوانب الحياة المختلفة ومنها التشريعات، وحيث أن وجود هذا القصور في احكام قانون الانضباط من شأنه أن يضعف من ضمانات الموظف سواء كأن ذلك القصور يرجع إلى العيوب التي تشوب التشريع ذاته أم إلى التطور في المجتمع أو لأسباب أخرى، لذلك لابد من معالجة مسألة القصور التي تعتري احكام قانون الانضباط لما في ذلك من تأثير على العدالة الانضباطية.

مشكلة البحث

ان احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام يعتريها الكثير من القصور التشريعي من (نقص وغموض وتعارض) والسبب في ذلك هو عدم مراعاة المشرع لكثير من الاصول السليمة عند صياغة النصوص الانضباطية، وبالتالي فأن ذلك سيؤثر على العدالة الانضباطية، مما يستوجب ادخال التعديلات عليه من قبل فقهاء ومختصين في هذا المجال حتى تظهر النصوص الانضباطية بشكل واضح وسليم وتكون موازنة بين الفاعلية والضمان.

المبحث الاول

معالجة القصور التشريعي في قانون أنضباط موظفي الدولة والقطاع العام

ان القصور التشريعي هو ظاهرة حتمية حتى في ظل الظروف الطبيعية للمجتمع، وذلك لأن وقائع الحياة وبما تتضمنه من حركة وحيوية ليست امرا جامدا أو ثابتا لكي يحتويها نص قانوني كما ان التقدم العلمي المستمر بما يثيره من مسائل ونزاعات قانونية وحقوق لايمكن ان يقف عند حد معين، وان المشرع مهما كان حريصا لايمكن أن يتنبأ بها، ويكشف تحقق القصور في التشريع عن تطور المجتمع تطوراً جوهرياً وعدم قدرة النصوص القانونية التي وضعت في زمن سابق على مواكبة هذا التطور.

فالقانون تعبير حي ونموذجي عن حاجات المجتمع وتطلعاته فضلا عن كونه تعبير عن السياسة العامة للدولة ومبادئها والقيم التي تتبناها، ولمعالجة القصور التشريعي فان المشرع يتدخل بين فترة وأخرى بوسيلة التعديل او الإلغاء وتشريع القوانين الجديدة ليلائم بين القانون وحاجات الروابط الاجتماعية المتجددة والمتطورة في كافة الاتجاهات، ويتدخل القضاء لمعالجة القصور في التشريع تحت ستار الاجتهاد في التفسير، كما أن صياغة النصوص القانونية لها أهمية كبيرة ولها دور بالارتقاء بمستوى التشريعات ولما يترتب على الأنحراف عن استخدام الأدوات الأساسية المعززة لجودة أنتاج التشريعات من مساس مباشر بمبدأ الأمن القانوني" بوصفه ضرورة اجتماعية بعد تحقيقها تحصيلاً حاصلاً لمراعاة المعايير الموضوعية لجودة التشريعات واستيفاء متطلبات سلامة صياغة قواعدها، مما يبرز الدور المتعاظم للقضاء الإداري في ضمان تحقيق المبدأ المذكور، وذلك من خلال مواجهة القصور التشريعي الذي يعتري أحكام قواعد القانون الإداري بعد دخولها في

مجال التطبيق العملي، ولاسيما أحكام تشريعات الوظيفة العامة ومنها أحكام قانون الأنضباط، فضلاً عن دور التفسير في توضيح معنى الأحكام القانونية الغامضة، والعمل على رفع التعارض والتناقض الذي يشوبها، ضماناً للتطبيق السليم الذي يكفل تحقيق المبدأ المذكور أنفاً، وللإحاطة بالموضوع قسمنا هذا المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول

مراعاة معايير جودة التشريع لتحقيق العدالة الانضباطية

إن بناء القاعدة القانونية تتطلب مراعاة مجموعة من الأسس المنهجية، لضمان جودة التشريعات، وإن عدم مراعاة تلك الأسس من شأنه التأثير على البنية العامة للنص القانوني، مما قد يجعل القاعدة القانونية أمام تحدي تحقيق مبدأ يضمن استقرارها واستقرار الحقوق والحريات على وجه آخر، ولا شك أن الصياغةَ القانونية هي اللسان الناطق بجوهر النص القانوني وبقدر نجاح هذه الصياغة أو فشلها يكون حظ هذا النص من النجاح أو الفشل، لذا تحرصُ الدول في العصر الحديث على توفير مقومات الصياغة الجيدة لتشريعاتها المختلفة إدراكا منها بقيمة هذه الصياغة ودورها المتعاظم في الارتقاء بمستوى تشريعاته، والحقيقة أن للصياغة القانونية أهمية كبيرة وتلعب دورا هاما كأداة تهدف الى الوصول إلى الغرض من التشريع من خلال صياغة تشريعات جيدة ومتطورة في منتهى الوضوح والدقة منسجمة مع الدستور، وغير متعارضة مع القوانين الأخرى، مفهومة لدى المخاطب بالقانون وتكون سهلة التطبيق، وقد قسمنا هذا المطلب إلى فرعين وكما يأتي:

الفرع الأول

مراعاة الاسس السليمة للتشريع

يعد التشريع تعبيرا فنيا عما تقضي به حاجة المجتمع وما يسيطر عليه من موجهات عقلية أو مثالية، فهو تعبير عن حاجة المجتمع ومشيئته، وهي حاجة يحكمها ما تزخر به الحياة من وقائع وحقائق وما يفرضه العقل[١]، الا ان القاعدة التشريعية لا يمكن ان تتولد عن مجرد واقعة اجتماعية، فهي مرتبطة ارتباطا وثيقا بعملية معينة من عمليات التفكير الانساني وهي عملية تقويم القواعد السببية السابق استنباطها بالنظر الى

(١) د. حسن كيره، المدخل الى القانون، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٩٩، ص٢١٧ومابعدها.

تحقيق تلك القواعد للصالح المشترك[١]، وان القانون ينبع من الواقع الاجتماعي ويصير بنيانه كالهرم الراسخ قاعدته هي المصالح الانسانية وقمته المباديء القانونية، فالمشرع قد يتأثر بعوامل اخرى عند اعداده مشروع التشريع في مجال معين ومن هذه العوامل هي القوانين الاجنبية ويكون ذلك بصورة غير صحيحة من خلال نقل القانون الاجنبي حرفيا وتطبيقه اذ لا يصلح الاجنبي في اعداد تشريع لبد ما، كما انه ليس صحيحا ان ينتزع قانون اجنبي من بيئة ونقله الى بيئة اخرى لم تألفه ولم تتعود تطبيقه، وذلك لان القانون ابن البيئه ووليد التقاليد الطويلة والمتعاقبة، فان كل نص تشريعي يجب ان يعيش في البيئة التي يطبق فيها ويحيا حياة توثق صلته بما يحيط به من ملابسات، وما يخضع له من مقتضيات[٢]، ولا شك أن التشريع وسيلة لتحقيق هدف أو غاية اجتماعية أو اقتصادية أو سياسية وأن المشرع يجب أن يكون لديه تصور سابق عن الهدف المطلوب تحقيقه[٣]، وتحقيق تلك الاهداف يكون عن طريق وسائلة المختلفة[٤]، ويستوجب لتحقيق الجودة في أحكام التشريعات بوصفها متطلب جوهري لضمان الأمن القانوني، لذلك لابد من مراعاة جملة مقومات ومبادئ أساسية في صياغة القواعد القانونية أو تعديلها تتمثل أهمها بالآتي:

١- الاختيار الجيد للصائغ تكون الخطوة الأولى في طريق جودة الصياغة وحسن اختيار الصائغ يضفي على صياغة القواعد القانونية طابع الرصانة أو الضعف وفقاً لما يمتلكه من قدرات، لأنه يرسم النص القانوني ويتكفل بإخراج مضمونه إلى الواقع لفظاً ومعنى، لذلك لابد أن يكون الصائغ ملما الماما كافيا بالعلوم المرتبطة بالنصوص القانونية، ويكون ملماً بقواعد اللغة العربية بقدر معقول.[٥]

٢. التبويب السليم وترتيب النصوص مع الربط بين اجزائها، وكشف الهدف منها بشكل واضح ودقيق، وحاصة اذا تعلق الامر بقانون يعتمد مصطلحات خاصة، اذ يتطلب الامر عندئذ التعريف بها حتى يعلم المخاطب بهاثم يتم توزيع بقية الابواب بحسب المحاور المراد تنظيمها ولا يقل تبويب مواد التشريع وترتيبها اهمية عن صياغة عباراته، لما له من أثر في استنباط مايدل عليه من احكام فترتيب مواد التشريع يساعد على عرض

(١) د.نعيم عطية، الروابط بين القانون والدولة والفرد، دار الكتاب العربي للطباعة والنشر، القاهرة، ١٩٦٨، ص١٣.
(٢) ميثم فالح حسين، القصور التشريعي في قانون العقوبات، مصدر سابق، ص٤٦٢.
(٣) غسان علوان خضير، مفهوم العقوبات الانضباطية، بحث منشور في مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، كلية القانون-جامعة ميسان، المجلد ١، العدد١٠٧، لسنة ٢٠٢٢، ص٤٩٥.
4.Ashour, Ameel Jabbar,"Criminal liability against perpetrators of economic crimes", International Journal of Innovation, Creativity and Change, 2019, 9(2), pp. 285–299.
(٥) ينظر د. عبد الحي حجازي، المدخل لدراسة العلوم القانونية، الجزء الاول ، مطبعة جامعة الكويت، ١٩٧٢، ص٥٢٠.

محتوياته بشكل منطقي ومتسلسل ومن ثم توصيلها الى المخاطبين بالتشريع بشكل يساعدهم على فهم وحسن تطبيق ماورد فيه من احكام، ومن مراجعة قاون الانضباط نجد سلامة التبويب والترتيب اذ جاءت المسائلة الانضباطية فيه بشكل واضح ومتسلسل من المخالفات فالعقوبات فاجراءات التحقيق فالقرار الانضباطي والطعن فيه[١].

٣.الوضوح والدقة وعدم الغموض: ان اللغة البسيطة تعني الكتابة المباشرة، والتي تقرأ كما لو كانت منطوقة انها تعني الكتابة غير المزخرفة بكلمات قديمة متعددة المقاطع وصياغات بلاغية للعبارات، والتي لا يستطيع حتى القراء المتعلمون فهمها اما عدم الغموض فيعني ببساطة ان كلمات القانون واضحة وصريحة وقاطعة عندما يكون للكلمات اكثر من معنى او يمكن تفسيرها بأكثر من طريقة يقال ان القانون يكون غامضا، فالصياغة التشريعية تتطلب دقة اختيار الكلمات الصحيحة والحفاظ على معناها النحوي مما يؤدي الى تجنب اليقين وغموض معنى الكلمات او الجمل والذي بدوره يؤثر على بناء التشريع، اضافة الى ذلك ان يتجنب الصائغ الترابط المفرط بين التشريعات، فكلما زاد عدد المرات التي ينتقل فيها القارئ بين الاحكام والقوانين كلما كان التشريع اقل وضوحا واقل فهما مما يفرض على الصائغ تجنب المراجعات الدائرية بالنص على حكم يحيل الى نص اخر هو نفسه يشير بالعودة الى الحكم الاول، وتجنب المراجعات التسلسلية بالإشارة الى حكم اخر والذي بدوره يحيل الى حكم ثالث وهكذا، وقد خلا قانون الانضباط من تلك الحالات الا في مواضع محدودة.[٢]

٤. الالمام بكل جوانب المعنى : اذ يجب على الصائغ ان يحيط علما بكل ما يتعلق بالشيء محل التقنين، وقد حاول قانون الانضباط ان يجمع في ثناياه كل ما له علاقة بالنظام الانضباطي من المخالفة حتى الطعن بالقرار الانضباطي، كما ان وجود صائغ جيد لا يكفي لوحده من أجل حسن صياغة التشريعات وجودتها، اذ لابد توفير الوسائل المساعدة على جودة الصياغة، ومن وجود جملة عناصر مساعدة تعمل على تهيئة الجو المناسب لأداء الأخير لوظيفته على الوجه الأمثل كتسهيل الحصول على المعلومات اللازمة، فالثقافة القانونية

(١) ينظر د. حنان القيسي، أثر ضوابط الصياغة التشريعية الجيدة على استقرار النظام الانضباطي في العراق، المؤتمر العلمي الثالث عشر لقسم دراسات المجتمع المدني وحقوق الانسان بالتعاون مع كلية الحقوق /جامعة النهرين، العدد١١، ص١٣.

(٢) ينظر د. حنان القيسي، أثر ضوابط الصياغة التشريعية الجيدة على استقرار النظام الانضباطي في العراق، مصدر سابق، ص١٣.

تعد جزءا مهما من عملية الصياغة مما يقتضي توفير مكتبة ثرية بالمراجع القانونية والعلوم الاجتماعية كالسياسة والاقتصاد والاجتماع لصلة القانون الوثيقة بها، فضلا عن الاستفادة من وسائل التطور التكنولوجي بغية إتاحة الفرصة للمواطنين.[١]

٥.الاقتصار على ما هو ضروري مع التركيز على المبادئ الاساسية وتلافي الدخول في التفاصيل بصفة مبالغ فيها، وهذا تجنبا لأثقال النص القانوني، وعليه وجب التعبير عن المعنى المقصود باقل مايمكن من الالفاظ، لان الاطالة تفتح الباب للتأويلات التي لا تتوافق وغاية المشرع، كما انها تعيق التطبيق الاجدى للنص القانوني، وهذا امر غني عن البيان في قانون الانضباط.

وبناء على ما تقدم ذكره فأن سلامة الصياغة التشريعية للقواعد القانونية وجودتها يهدف الى تحقيق العدالة الأنضباطية وهو ما سيسهم في ضمان سير المرفق العام وفق ما تستهدف الدولة تحقيقه على الوجه الامثل.

الفرع الثاني

مراعاة المبادئ العامة لسلامة تنظيم أحكام التشريع

أولاً: مراعاة مبدأ الضرورة:

إن الخطوة الأولى نحو صياغة أي نصٍ تشريعيٍ ، هي وجود إقتراحٍ لصياغة نصٍ قانوني جديدٍ ، أو تعديل نصٍ قائمٍ ، ولكن قبل البحث في الاقتراح يجب أن يتسنى للصائغ البحث في مدى ضرورة سن وتشريع هذا القانون، ومدى حاجة المجتمع لمثل ذلك التشريع، إذ قد يكون القانون المطلوب صياغته ، غير ذي جدوى ، وبدلًا من أن يقوم بتنظيم حياة الناس في المجتمع، سيؤدي إلى فوضى ناتجة عن عدم تطبيق الناس لهذا القانون لإنعدام الضرورة في سنه إبتداءً، بمعنى إن سن التشريع ينبغي أن يكون نتيجةً لحاجةٍ ملحةٍ يقتضيها تنظيم الحياة داخل المجتمع، فإذا لم تكن هنالك ضرورةٌ ، فعدم صياغته وسنه تكون من باب أولى أفضل وإن مبدأ الضرورة في سن القانون هو مبدأٌ نسبيٌ يختلف بإختلاف الزمان والمكان وبإختلاف الشعوب والأفراد ،

(١) د. خالد جمال احمد حسن، ماهية الصياغة التشريعية ومقومات جودتها، مصدر سابق، ص١٧١.

فالقانون الضروري في بلدٍ ما، قد لايكون ضروريًا في بلدٍ آخر والقانون الذي يكون ضروريًا في زمنٍ ما، قد لايكون مهمًا وضروريًا في زمن لاحق(١).

ثانيا: اعتماد الدراسات العلمية التي تعتمد على الاستدلال المستمد من التجارب الواقعية في صناعة التشريع.

إذ يجب الاعتماد على الحقائق المستخلصة من الدراسات العلمية، والوقوف على التجارب المجتمعية عند تحديد الفلسفة التي ينطلق منها المشرع في صناعة أي تشريع وغاياته التي ينشدها ومحاوره وموضوعاته من خلال استخدام الأسلوب العلمي المعتبر وضمن الإطار المنطقي المتسم بالسلامة والعمومية، وذلك بغية الابتعاد عن الإدراك الشخصي لصناع التشريعات وعقائدهم أو أفكارهم المتحيزة أو التي تعبر في حقيقتها عن أنتمائهم الخاص أو رؤيتهم الذاتية التي قد تكون غير محايدة وتابعة من تلك الأنتماءات أو العقائد سواء أكأنت سياسية أم فكرية(٢).

ثالثاً: مراعاة الفاعلية في أحكام التشريع.

يقصد بفاعلية التشريع بأنها قدرة أحكام التشريع على الوصول إلى الأهداف التنظيمية المرجوة منه والنتائج المقرر تحققها، فالتشريع لا يمكن الوصول إلى أهدافه إلا بضمان تحقيق فاعليته عند سنه، وذلك من خلال اقترأن الخروج على قواعده الأمرة التي لا تملك إرادة الأفراد إزاؤها دفعاً ولا تعطيلا بجزاء عادل بلا أفراط ، ولاسيما القواعد الواردة في القانونين الجنائي والإداري وذلك لحماية المصالح التي ابتغى المشرع حمايتها عند سن تلك القواعد، ويعود اشتراط تناسب الجزاء مع جسامة المخالفة المرتكبة أو بساطتها إلى الرغبة بعدم عند التشريع مجرد أداة للقهر والإجبار معتمداً على القوة المجردة مما يؤدي إلى تسلح الدولة بنفوذها وسلطتها من جانب، ولضمان عدم تهاون المخاطبين بمضمون تلك القواعد بتجنب المحظورات الواردة فيها لبساطة الجزاء من جانب آخر (٣).

---

(١) ثامر عبد الجبار السعيدي، مقال بعنوان مبدأ الضرورة ودوره في الصياغة القانونية، منشور على موقع الانترنيت على الرابط https://www.uomus.edu.iq/NewDep.aspx?depid=1&newid=4479.

(٢) ورود محمد جابر، القصور التشريعي في احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، رسالة ماجستير جامعة النهرين، كلية القانون، ٢٠٢٣، ص١٢٦.

3.Ashour, Ameel Jabbar," Criminal measures to combat administrative corruption in Iraq Medidas penales para combatir la corrupción administrativa en Irak" Opcion, 2018, 34(Special Issue 17), pp. 572–596.

المطلب الثاني

دور التفسير في معالجة القصور التشريعي لتحقيق العدالة الأنضباطية

ان النصوص القانونية تتسم بالعمومية والتجريد وهذه خاصية من خصائص القاعدة القانونية ولكن احيانا تكون صياغة هذه النصوص بصورة غامضة أو قد تحتوي على نقص في الاحكام مما يتطلب تفسيرها لبيان مضمون النص ومعرفة المعنى الحقيقي الذي اراده المشرع من اصداره، ويكون ذلك عن طريق عملية التفسير التي تختلف بأختلاف الطرق المتبعة لتفسير النص القانوني، فمهما كانت القواعد القانونية شاملة ودقيقة فانها لايمكنها ان تكون ملمة بكل ما يحدث من وقائع لان المشرع ليس بأمكانه الاحاطة بجميع مايحدث من امور ووضع ماتقتضيه من احكام وان فعل المشرع ذلك وقام بوضع الاحكام لكل واقعة فانه ليس بمقدوره ان يضع احكاما تناسب كل مكان وزمان، وعليه فانه لايستطيع تلافي هذه الحالات بسبب التدخل التشريعي المستمر بحجة التعديل لان ذلك يجعل القوانين محورا للتبديل والتعديل، وان القوانين حين تشرع يكون ذلك من اجل تطبيقها على روابط ونزاع معين عندما تنشأ هذه الروابط أو يقع ذلك النزاع يثار التساؤل عن معرفة النص التشريعي الذي يحكم هذا النزاع، ولكي يطبق القاضي النص التشريعي من دون ان يكتنفه أي غموض يكون من واجبه تفسير النص من اجل الكشف عن قصد المشرع وهدفه، ولذلك فان المشرع احيانا يقع بتناقض أو نقص أو غموض أو خطأ عند سن النصوص القانونية وان حاول جاهدا تلافي ذلك، وأن استقامة القواعد القانونية ووضوح التعبير عن معناها اللغوي والأفكار الأساسية التي تنظمها أحكامها ضرورة مهمة لسلامة تطبيقها على الحالات الخاصة، إلا أن التطبيق العملي لتلك القواعد كثيراً ما يكشف عن العيوب التي تنتاب صياغتها فيبرز الدور المهم للتفسير في تحديد نطاقها الدقيق وبيان معناها الحقيقي للتأكد من إمكانية تطبيقها على تلك الحالات وعليه فأن الوقوف على أهمية التفسير ودوره في معالجة القصور الذي يعتري قواعد قانون أنضباط موظفي الدولة والقطاع العام، ويتطلب تقسيم هذا المطلب على فرعين، تتناول في الفرع الأول منه بيان مفهوم التفسير، أما الفرع الثاني فسنخصصه للبحث في دور مجلس الدولة في مجال توضيح أحكام القانون المذكور.

الفرع الأول

مفهوم التفسير

ان التفسير يعد عمليه ضرورية في جميع حالات النص الواضح والغامض، الا ان الفقه التقليدي يرى بانه لامجال للتفسير ولا ضرورة له حينما يكون النص التشريعي واضحا، يكون القاضي ملزما بتطبيقه مباشرة دون تفسيره وهو مايطلق عليه (نظرية النص الواضح)، فأن الفقه التقليدي يفرق بين تفسير التشريع وتطبيقه ويؤكد انه لامجال للتفسير اذ كان النص واضحا، أي انه لاضرورة للتفسير ألا في حالة كون النص غامضا او ناقص، ففي حالة كون النص واضحا فنكون بصدد التطبيق لا التفسير فيكون عمل القاضي هو التطبيق الالي للقانون أي لايعدو أن يكون بوقا يردد كلمات القانون، اما التفسير فهو من مهام المشرع وحده وقد رتب هذا الاتجاه على ذلك وجوب تطبيق هذا النوع من النصوص[١] كما هي مهما بدت له نتائج هذا التطبيق شاذة لا يقبلها المنطق أو خفيت عليه حكمة التشريع، ولا يخفى ان هذا الرأي قد حرف المبدأ الاصول القاضي (لا مساغ للأجتهاد في مورد النص) وهذا يعني ان هذا المبدأ مؤداه ان دلالة العبارة مقدمة على أي دلالة اخرى كدلالة الاشارة او دلالة الفحوى أو الأقتضاء وهذا بالقطع لايتوصل اليه الا بعد اجراء عملية التفسير، وقد عرف "تفسير القانون" بأنه الاستدلال على ما تتضمنه القاعدة القانونية من حكم، وتحديد المعنى الذي قصده المشرع في هذه القاعدة عند تطبيقها على الظروف الواقعية[٢]، وعرف أيضاً بأنه (توضيح) ما أبهم من ألفاظه، وتكميل ما اقتضب من نصوصه، وتخريج ما نقص من أحكامه، والتوفيق بين أجزائه المتناقضة، إذ يلاحظ تأكيد جميع التعاريف المذكورة على أن التفسير كعملية أو إجراء يستهدف توضيح أحكام القواعد القانونية والكشف عن معناها أنما يقتصر على القواعد الواردة بموجب القانون المكتوب أحكامه بدقة، أما القواعد القانونية العرفية فنظراً لكونها غير واردة في ألفاظ محددة لذلك يستوجب التشريع، إذ أن نصوص الأخير ترد غالبا بشكل موجز ومختصر مما يؤدي إلى صعوبة الوقوف على التقصي عن وجودها عندما يراد تطبيقها وذلك بطبيعة الحال سيؤدي إلى الوقوف على معناها، ومن ثم فأن التحري عن وجود القواعد العرفية يتضمن التعرف على حقيقة أحكامها في الوقت نفسه فتزول الحاجة إلى التفسير.[٣]

---

(١) ينظر ميثم فالح حسين، القصور التشريعي في قانون العقوبات العراقي، مصدر سابق، ص٣٠٥.

(٢) د. غالب على الداودي، المدخل إلى علم القانون، طلا، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١، ص ٢٣٥.

(٣) د. يحيى قاسم على المدخل لدراسة العلوم القانونية، ط١، مطبعة كوميت القاهرة، ١٩٩٧، ص١٤٨.

وهناك عدة انواع للتفسير منها (التفسير التشريعي) وهو ان يقوم المشرع نفسه بتفسير التشريع الذي أصدره، أي بيان المعنى الذي أراده منه، فاذا قدر المشرع ان نصا معينا بحاجة الى توضيح لبيان المعنى المقصود منه، أو لتفسير نص من أجل وضع حد للخلاف الذي يثور بشأن مضمونه وحكمه، فيجد المشرع نفسه مضطرا الى التدخل باصدار تفسير تشريعي لهذا النص يتخذ صورة النص القانوني [١].

والتفسير القضائي والذي يصدر عن القاضي في معرض الفصل في دعوى معينة للتعرف على قصد المشرع، بغية التوصل الى تطبيق النص على الواقعة المعروضة أو عدم تطبيقة[٢]، اما التفسير الفقهي ذي طبيعة علمية، ذلك أن الفقيه يقوم بدراسة النصوص التشريعية والاحكام القضائية، دراسة علمية تستهدف رد القواعد القانونية الى أصولها التي استيقت منها، وهذه الاصول تتضمن النظريات الاجتماعية والدينية والسياسية والاقتصادية، فضلا عن المذاهب الفلسفية المختلفة، بغية الربط بين تطبيقات هذه القواعد في القضاء، في حين ان التفسير الاداري يصدر من جهة ادارية أو من لجنة ادارية مفوضة في التفسير، بقصد تحديد معنى النصوص القانونية المراد تطبيقها على الوقائع والحالات المعروضة [٣] .

وهناك ثلاث مدارس تحكم تفسير النصوص القانونية، وهي مدرسة الشرح على المتون، ومدرسة التاريخية الاجتماعية، والمدرسة العلمية.

اولا: نظرية مدرسة التزام النصوص (الشرح على المتون) ان انصار هذه المدرسة يأخذون بأرادة المشرع في تفسير النصوص القانونية، ذلك ان هدف التفسير هو البحث عن ارادة المشرع التي عبر عنها في ألفاظ النص وذلك من أجل تطبيقها على مايعرض في العمل من وقائع، يرى اصاب هذه المدرسة أن المشرع أحاط بكل شيء، ولم يعد للمفسر من دور سواء كان قاضيا ام فقيها سوى البحث عن ارادة المشرع للوصول الى الحكم الذي أراده وهم في ذلك يشيرون الى نوعين من الارادة للمشرع هما الارادة الحقيقية والارادة الضمنية[٤]، وقد سميت هذه المدرسة بهذا الاسم وذلك للطريقة التي جرى عليها فقهاؤها في شرح تقنين

---

(١) د. أمين مصطفى محمد، قانون العقوبات، القسم العام، نظرية الجريمة، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، بيروت، ٢٠١٠، ص٤٥.

(٢) د. عصام انور سلطان، المدخل للعلوم القانونية، الجزء الأول، نظرية القانون، ط١، دار الجامعيين للطباعة، ٢٠٠٥، ص٣٥٠.

(٣) د. محمد حسام محمود لطفي، المدخل لدراسة القانون، نظرية القانون، الكتاب الاول، ط١، القاهرة، مصر، ١٩٩٦، ص٢٩٦.

4-Ashour, Ameel Jabbar. "Criminal Confrontation for Drug Offenses in Penal Legislations." Rigeo 11.4 (2021).

نابليون متنا متنا، أي نصا تلو الاخر بنفس الترتيب الذي وردت به نصوص هذا التقنين، وان التفسير عند هذه المدرسة يجب أن يتجه الى الكشف عن نية المشرع الحقيقية وقت التشريع، وفي حالة وجود النص يلجأ أصحاب هذه المدرسة الى التفسير اللغوي، أي استخدام دلالة الالفاظ، اما في حالة عدم وجود نص فيجب البحث عن أرادة المشرع المفترضة وذلك بأستعمال وسائل الانتاج عن طريق القياس والاستنتاج من باب اولى وللوصول الى نية المشرع المفترضة كانوا يستعينون بالمصادر التاريخية وبالأعمال التحضيرية.[١]

ثانيا: نظرية المدرسة التاريخية أو الاجتماعية

ان هذه المدرسة تقترن باسم العلامة الألماني سافيني، وايد هذه النظرية قلة من الفقهاء الفرنسيين على رأسهم ساليس، أصحاب هذه النظرية يرون ان هذه المدرسة يجب ان تفسر التشريع وفقا للظروف الاجتماعية والاقتصادية القائمة في الوقت الذي تفسر فيه النصوص، اذ ان التزام المشرع وقت وضع النص أمر غير منطقي، لأن ظروف المجتمع في تغير مستمر، فلاعبرة بارادة المشرع الحقيقية أو المفترضة عند وضع النص، وانما العبرة بارادته المحتملة أي الارادة التي كان يتجه اليها المشرع لو أنه وجد في الظروف الحالية التي تحيط بالمفسر عند تفسيره للقانون، وبالتالي فان النصوص التشريعية تنفصل عن ارادة واضعيها، ويكون لها مضمون مستقل عم ارادة المشرع يتعلق بالحياة الاجتماعية، ويتغير معناها تبعا لتغير الظروف الاجتماعية.[٢]

اذ يوكد أنصار هذه النظرية بأن تفسير النص التشريعي يجب أن يتوافق مع الظروف السائدة في المجتمع في الميادين كافة وقت حصول التفسير، فلا اهمية لإرادة المشرع في وقت وضع النص وإنما يجب الاعتداد بإرادته التي كأن سيقصدها عند احاطته بالظروف السائدة وقت التفسير لأن القانون وليد المجتمع بظروفه المتغيرة[٣] .

(١) احمد عبد الغني جلاب، دور تفسير القاضي الاداري في معالجة القصور في التشريع، بحث منشور في مجلة الجامعة العراقية، العدد٦٥ (ج٣)، ص٥٦٤.

(٢) ينظر د.حسن كيره، المدخل الى القانون، القانون بوجه عام، النظرية العامة للقاعدة القانونية والنظرية العامة للحق، منشأة المعارف، مصر، الاسكندرية، ص٤٠٩.

(٣) د. محمد حسن قاسم، المدخل لدراسة القانون، الجزء الأول، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنأن، ٢٠٠٦، ص٣٩٩.

ثالثا: نظرية المدرسة العلمية

ان هذه المدرسة تنسب الى الفقيه الفرنسي (جيني) اذ عارض الافكار المبالغ فيها لكل من المدرستين، وحاول الجمع بين مزاياهما وذلك من خلال تبني منهج يتسم بالعلمية والمعقولية، فيأخذ من مدرسة الشرح على المتون ميزة البحث عن ارادة المشرع الحقيقية، ويتجنب النقد الذي وجه الى المدرسة الاجتماعية لأعتمادها على الارادة المحتملة للمشرع عند عدم وجود نص[١]، ويرى أنصارها بأن التفسير يجب أن يتم وفقا للإرادة الحقيقية للمشرع في وقت صدور التشريع متفقين في ذلك مع ما ذهب اليه مؤيدو مدرسة التزام النصوص، ولكنهم يختلفون عن مذهب الاخير في أن غياب الارادة الحقيقية للمشرع لا يكون مبررا للالتجاء إلى ما يسمى بالإرادة المفترضة التي تنسب للأخير[٢]، وإنما تتصف بكونها حالة فراغ تستلزم الركون إلى المصادر الرسمية الاخرى لاستنباط ما تقوم الحاجة اليه من قواعد قانونية، فضلا عن الاستعانة بالبحث العلمي في حال خلو هذه المصادر من حل لتلك الظاهرة.[٣]

وان موقف **مجلس الدولة الفرنسي** من مذاهب التفسير فان القاضي حين يعمل على تفسير النصوص القانونية من اجل الكشف عم نية المشرع فانه يلتزم بالأخذ بحرفية النصوص من دون الخروج عن معنى النص الحقيقي اي انه يتبع مذهب الشرح على المتون، وفي بعض الاحيان يحاول البحث عن الحكم الذي يلائم الواقعة المعروضة امامه والتي تطلبت تفسير النص فيتطلب البحث عن معنى النص وذلك من خلال الاستعانة بمصادر القانون الاخرى، اي انه اخذ بمذهب البحث العلمي الحر[٤].

اما **مجلس الدولة المصري** فانه قد سار على نفس منهج مجلس الدولة الفرنسي اذ اخذ بالارادة الحقيقية للمشرع والمعنى الحقيقي الذي أراده المشرع من وضع النص أي انه التزم حين حين تفسير النص القانوني

---

(١) ينظر د.عبد المنعم فرج الصده، أصول القانون، دار النهضة العربية، لبنان، بيروت، ١٩٧١، ص ٨١.

(٢) د. منتهى جواد كاظم، مدى دستورية التجريم والعقاب بمقتضى التشريع الفرعي، بحث منشور في مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، كلية القانون-جامعة ميسان، المجلد ١، العدد٦، لسنة ٢٠٢٢، ص١٣٦.

(٣) د. محمد واصل، المدخل إلى علم القانون، ط١، منشورات ، جامعة دمشق، سوريا، ٢٠١١، ص٢٤٦.

(٤) غشام عمرانه، اختصاص القاضي الاداري بتفسير المعاهدات الدولية، جامعة محمد خضير-بسكرة، الجزائر، ٢٠١٣، ص٢٤.

بالكشف عن نية المشرع وبيان معنى النص وهذا يعني انه اخذ بمذهب التزام النص، وان مجلس الدولة المصري قد خرج بعد ذلك عن هذه القاعدة، وأخذ بمذهب البحث العلمي الحر[١].

اما **مجلس الدولة العراقي** فلم يتبع منهجا واحدا من حيث الاخذ بالمذاهب من اجل تفسير النصوص وانما نلاحظ انه اتبع سلم التدرج فيما يتعلق باتباع هذه المذاهب، لذا فان المفسر يكون ملزما عند تفسيره للنصوص بحرفية ماورد بالنص من ألفاظ من دون ان يكون له حق في الخروج عنها، وان هذا يحدث اذا كان هناك حكم متعلق بالنزاع المعروض وعلى ذلك انه اتبع ما سار عليه مذهب الشرح على المتون اي انه يعد الى تفسير النص تفسيرا حرفيا ويلتزم بمنطوق النص كما وضعه المشرع ودون ان يميل الى تأويله لمعنى أخر.[٢]

اماالأساليب المتبعة في إجراء التفسير ويتمثل أبرزها بالأسلوبين الآتيين:

اولا: اسلوب التفسير اللفظي يقوم هذا الاسلوب على أساس الكشف عن المراد بالقاعدة القانونية بالاعتماد على الألفاض والعبارات التي يتكون منها النص التشريعي فمتى كان النص سليما لاعيب فيه وجب على القاضي أن يستخلص منه وفقا لقواعد أستنباط المعاني من العبارات [٣]، فان التفسير اللغوي يعتمد على الألفاظ والعبارات التي يتكون منها النص، وذلك من خلال البحث عن دلالة كل لفظ على حدة، ثم الانتقال الى بيان الدلالة الاجمالية لألفاظ النص مجتمعة[٤]، فأن مهمة المفسر تقتصر على توضيح العبارات الغامضة والمبهمة وذلك لاحتمالها أكثر من معنى، فيتولى تحديد المعنى المقصود أو مدى الطباق حكم النص على بعض الحالات اعتماداً على الألفاظ التي تتألف منها عباراته. [٥]

---

(١) د. محمد فؤاد عبدالباسط، اختصاص القاضي الاداري بتفسير المعاهدات الدولية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٧، ص١٧٢.

(٢) علي هادي عطية الهلالي، تفسير قوانين الضرائب المباشرة في العراق، اطروحة دكتوراه، كلية القانون–جامعة بغداد، ٢٠٠٤، ص١٥٠.

(٣) د. محمد حسن قاسم، المدخل لدراسة القانون الجزء الأول، طاء منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠١٧، ص٢٤.

4. Ashour, Ameel Jabbar. "Criminal Confrontation for Drug Offenses in Penal Legislations." Rigeo 11.4 (2021).

(٥) الاستاذ المتمرس عبد الباقي البكري والمدرس زهير البشير، المدخل لدراسة القانون، مصدر سابق، ص ١١٩.

ثانيا: أسلوب التفسير المنطقي: يقصد به استخلاص محتوى القاعدة القانونية، واستجلاء قصد المشرع من مدلول عبارة النص بما يتجاوز المدلول الظاهر للنص اللغوي والتعمق أكثر للوصول الى روح القاعدة[١]، ويعكس اتباع الأسلوب المنطقي في التفسير أهم تجليات الفكر الوضعي، فعلى نقيض الفكر الطبيعي الذي أدى الى اتباع الأسلوب اللغوي في التفسير، ويرى أنصار الفكر الوضعي أن القانون بوجه عام والقانون العقابي بوجه خاص يجد مبرراته في كونه وسيلة لتنظيم الجماعة ولحمايتها في مصالحها المتطورة والمتجددة، وتأسيسا على ذلك فان القاضي حين يفسر النص القانوني ويطبقه، ينبغي عليه أن يلتزم بالضرورات الاجتماعية ولا يتقيد في سبيل تحقيق ذلك بأي قيد كان، والعدالة القانونية ينبغي ألا تهمل الجوانب الاجتماعية والاقتصادية والسياسية للمجتمع، ومن ثم فان القاضي في تفسيره للنص العقابي وتطبيقه، عليه ان يفعل ذلك في ضوء المتغيرات الاجتماعية، بالشكل الذي تكون فيه عدالة القانون هي التعبير عن القيم الواقعية وليست تعبيرا عن قيم مجردة، وأن اول عنصر من العناصر التي يعول عليها الأسلوب المنطقي، هو العنصر الهدفي أو حكمة التشريع، أي الغرض الذي يراد للنص تحقيقه والوظيفة وضع لأدائها، وذلك عملا بالقاعدة الرومانية الواردة في مدونة جوستنيان والقائلة((بأن المعرفة بالقوانين ليست الماما بالفاظها وانما وقوفا على قوتها ومفعولها)).[٢]

الفرع الثاني

دور مجلس الدولة في تفسير أحكام التشريعات

يتخذ التفسير من زاوية الجهة التي تتولى إجراءه أنواعاً متعددة تتطلب منا ضرورة توضيحها وبيان الجهات التي تقوم بها، فضلاً عن البحث في دور مجلس الدولة وجهوده في مجال توضيح الأحكام القانونية للتشريعات العادية ومنها أحكام قانون الأنضباط وعلى الرغم من عدم الإشارة صراحة بموجب أغلب قوانين مجالس الدولة في الدول ذات النظام القضائي المزدوج إلى الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة في مجال تفسير القوانين، إلا أنها متفقة تقريباً على اسناد الاختصاص للمجلس المذكور في مجال توضيح وتفسير الأحكام القانونية للتشريعات العادية والفرعية وإبداء الرأي والمشورة القانونية[٣]، فالاختصاص التفسيري

1. Ashour, Ameel Jabbar, and Dina Attia Mashaf. "Legislative deficiency in the procedural aspect of information crime." Rigeo 11.5 (2021).

(٢) ينظر د.عادل يوسف الشكري، فن صياغة النص العقابي، مكتبة زين الحقوقية والادبية، ط١، ٢٠١٧، ص٣٥٣.

(٣) د. زانا رؤوف حمه كريم و د. ريبين ابو بكر عمر، مظاهر الدور التشريعي لمجلس الدولة، مصدر سابق، ص٤.

لمجلس الدولة يقصد به (قيام المجلس بالكشف عن المعنى الحقيقي لمضمون النص التشريعي الذي ابتغاه المشرع عند وضعه ومحاولة ملاءمته مع حاجات المجتمع وظروفه).[١]

بالنسبة **لمجلس الدولة الفرنسي** فانه يمارس دوره الافتائي من خلال الاختصاص الاستشاري الذي يضم القسم الاداري للفتوى والتشريع ويحتوي على العديد من الهيئات التي تضم أربع غرف، وهي الاشغال العامة، والمالية، والاجتماعية، والداخلية، وان هذه الاختصاصات توزع بموجب المرسوم الصادر في ٩سبتمبر عام ١٩٦٣ بين الغرف الأربع التي تختص كل واحدة منها بامور عدة تخص كل وزارة من الوزارات ويكون ذلك من خلال تقديم الفتوى، وفضلا عن الغرف الاربع توجد للمجلس جمعية عمومية تتعلق بالامور الادارية[٢] وان المجلس يقوم بصياغة ما تقدمه الحكومة للبرلمان وصياغة مشاريع المراسيم الجمهورية التي تؤكد لها قوة القانون وفقا للدستور، وللمجلس دور بصياغة المشاريع المهمة للأنظمة الادارية، وجميع مايقدمة المجلس من مشاريع لا تكتسب صفة الالزام[٣]، اما ما يخص الدور الافتائي للمجلس فيبدي المجلس الفتوى والاستشارة القانونية المقدمة اليه من الجهات المختصة، اذ يقتصر مايبديه المجلس من فتوى باطار المواضيع التي تتطلب فتوى مجلس الدولة، فمن خلالها يستطيع المجلس تفسير نصوص القانون المطروحة امامه والمطلوب تقديم فتواه بها.[٤]

اما **مجلس الدولة المصري** فانه يعمل على تفسير النصوص القانونية لذلك يعتبر مجلس الدولة في مصر مستشار الحكومة عند قيامها باعمالها القانونية، وذلك حين يقدم طلب الى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع لغرض ابداء رأيها بشأن مسألة أونص معين، فانه القسم الافتائي في مجلس الدولة المصري يعمل على تقديم ادارات عدة مختصة تابعة لجهات الادارة المختلفة وتضم داخلها لجان الفتوى، وان الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة تختص بتفسير مسائل معينة منها مايتعلق بالخلاف القائم

(١) د. مروة محمود فارس، الاختصاص التفسيري لمجلس الدولة العراقي، دراسة مقارنة، ط١، دار المسنة، بيروت،٢٠٢١.

(٢) صادق محمد علي الحسيني، الوظيفة الاستشارية لمجلس شورى الدولة العراقي(دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة اهل البيت، المجلد ١، العدد٧، ٢٠٠٩، ص١٠٧.

(٣) متراس هاشم صيهود، تصدي مجلس الدولة لإصلاح الخلل في المنظومة التشريعية والادارية، بحث منشور في مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، كلية القانون–جامعة ميسان، المجلد ١، العدد٧، لسنة ٢٠٢٢، ص٤٣١.

(٤) د.علي سعد عمران، القضاء الاداري العراقي والمقارن، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١١، ص٩٦.

بين اللجان وتعمل على فض النزاع الذي يحصل بين جهات الادارة بسبب تعارض النصوص أو غموضها.[١]

اما بالنسبة **لمجلس الدولة العراقي** ان الاسناد الدستوري للوظيفة الافتائية لمجلس الدولة يرجع الى المادة(١٠١) من الدستور العراقي، فقد تضمنت اختصاصات مجلس الدولة بوظائف القضاء الاداري والافتاء والصياغة...الا ماستثنى منها بقانون، كما نصت المادة(٤) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩المعدل ((يختص المجلس بوظائف القضاء الاداري والافتاء والصياغة واعداد ودراسة وتدقيق مشروعات القوانين وابداء الرأي في الامور القانونية لدوائر الدولة والقطاع العام)) ونصت المادة (١) من قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧، على ممارسة اختصاصاته في مجال إبداء الرأي والمشورة القانونية[٢]، ان الدور الأفتائي لمجلس الدولة يتجلى في تقويم أداء الادارة ويساعدها على حسن التصرف ويجنبها مواطن الخلل، كما يهدف الى تشكيل ضمانة قانونية للموظف في عدم المسائلة القانونية سواء كانت انضباطية أو مدنية أو جزائية فلا يمكن ان يحاسب الموظف عن فعل ألتزم فيه برأي صادر عن مجلس الدولة.

الخاتمة:

بعد ان انتهينا من دراسة موضوع بحثنا لابد ان نختم هذه الدراسة بجملة من الاستنتاجات والتوصيات.

---

(١) ينظر المادة (٦٦) من قانون مجلس الدولة المصري.

(٢) حددت اختصاصات المجلس في مجال الرأي والمشورة القانونية بموجب المادة (٦) من قانون مجلس الدولة رقم(٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل على النحو الآتي :-

أولا ،ثانيا، ثالثا: إبداء الرأي في المسائل المختلف فيها بين الوزارات أو بينها وبين الجهات غير المرتبطة بوزارة إذا احتكم أطراف القضية إلى المجلس ويكون راي المجلس ملزما لها. رابها إبداء الرأي في المسائل القانونية إذا حصل تردد لدى إحدى الوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة على أن تشفع برأي الدائرة القانونية فيها مع تحديد النقاط المطلوب إبداء الرأي بشأنها، والأسباب التي دعت إلى عرضها ولاسيما نص البند (خامساً) منها والذي نص على اختصاصه في توضيح الأحكام القانونية عند الاستيضاح عنها من قبل إحدى الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، فتكون فتواه ملزمة للجهة طالبة التفسير.

النتائج:

١.توصل الباحث الى ان احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل يعتريها كثير من القصور التشريعي من (نقص وغموض وتعارض) .

٢.لاحظنا ان الصياغة التشريعية السليمة لها دور كبير في تطوير النظام الانضباطي كونها تسهم في ظهور احكام القانون بشكل واضح وسليم ولما لذلك من دور في تحقيق العدالة الانضباطية.

٣.توصل الباحث الى ان الصائغ (القائم بالتشريع) لابد من ان تتوفر فيه جملة الشروط منها ان يكون ملما الماما كافيا بالعلوم القانونية وقد وضحنا ذلك خلال بحثنا.

٤.توصل الباحث الى ان التفسير له دور كبير في معالجة القصور التشريعي في احكام قانون الانضباط.

التوصيات:

١. نقترح على المشرع العراقي بأزالة الغموض والتعارض الذي شاب احكام قانون الانضباط النافذ من خلال تعديل القانون من قبل فقهاء ومختصين حتى تظهر احكام قانون الانضباط بشكل واضح وسليم وبالتالي تحقيق العدالة الانضباطية.

٢. نقترح على المشرع العراقي ان ينص على الزامية الرأي الذي يبديه مجلس الدولة العراقي بالنسبة للوزارات والهيئات الاخرى، لما في ذلك من دور كبير وفعال في معالجة القصور والغموض والتعارض الذي يشوب كثير من النصوص القانونية، وبالتالي تحقيق العدالة الانضباطية.

٣. نقترح على المشرع العراقي أسلوب التدرج في تغيير أو تعديل القواعد القانونية القديمة عند الانتقال من نظام قانوني الى نظام قانوني آخر، والابتعاد عن التغيير المفاجيء للمخاطبين بالقواعد القانونية الجديدة، لان ذلل يؤدي الى ثقة الافراد بالنظام القانوني الذي يحكمهم ويحفظ حقوقهم، وبالتالي تحقيق العدالة بأبهى صورها.

٤. نقترح على المشرع العراقي ان ينص بشكل صريح على اختصاص مجلس الدولة العراقي (بتفسير القوانين)، وان يكون التفسير الصادر عن المجلس ملزما للوزارات والجهات الاخرى لان ذلك له أثر كبير في تحقيق العدالة بكل صورها.

Reference

1- Abdel-Baqi Al-Bakri and the teacher Zuhair Al-Bashir, Introduction to the Study of Law, Al-Atak Al-Sina'a Al-Kitab Company, Cairo, without year of publication.

2- Abdul Hay Hijazi, Introduction to the Study of Legal Sciences, Part One, Kuwait University Press, 1972

3- Adel Youssef Al-Shukri, The Art of Drafting the Punitive Text, Zein Legal and Literary Library2017.

4- Ahmed Abdel-Ghani Jalab The role of the administrative judge's interpretation in addressing deficiencies in legislation, research published in the Iraqi University Journal, No. 65 (Part 3).

5- Al-Halabi Legal Center, Beirut, Lebanon, 2006 19. Dr. Abdel Moneim Faraj Al-Sadda, Fundamentals of Law, Dar Al-Nahda Al-Arabi, Lebanon, Beirut

6- Ali Hadi Attiya Al-Hilali, Interpretation of direct tax laws in Iraq, a thesis Ph.D., College of Law, University of Baghdad 2004.

7- Ali Saad Imran, The Iraqi Administrative and Comparative Judiciary, Dar Al-Sanhouri, Baghdad, 2011.

8- Amin Mustafa Muhammad, Penal Code, General Section, Theory of Crime, 1st edition Al-Halabi Legal Publications, Lebanon, Beirut, 2010

9- Ashour, Ameel Jabbar, and Dina Attia Mashaf. "Legislative deficiency in the procedural aspect of information crime." Rigeo 11.5 (2021).

10- Ashour, Ameel Jabbar," Criminal measures to combat administrative corruption in Iraq Medidas penales para combatir la corrupción administrativa en Irak" Opcion, 2018, 34(Special Issue 17), pp. 572–596.

11- Ashour, Ameel Jabbar,"Criminal liability against perpetrators of economic crimes", International Journal of Innovation, Creativity and Change, 2019, 9(2), pp. 285–299.

12- Ashour, Ameel Jabbar. "Criminal Confrontation for Drug Offenses in Penal Legislations." Rigeo 11.4 (2021) .

13- Ghaleb Ali Al-Daoudi, Introduction to the Science of Law, Tala, Dar Al-Thaqafa for Publishing and Distribution, Amman, 2011.

14- Ghasham Omraneh: The Administrative Judge's Specialization in Interpreting International Treaties, Muhammad University, the Administrative Judge in Interpreting International Treaties

15- Hanan Al-Qaisi: The impact of good legislative drafting controls on the stability of the regime, Disciplinary in Iraq The thirteenth scientific conference of the Department of Civil Society Studies and Law Human Rights in cooperation with the College of Law / Al-Nahrain University, Issue 11.

16- Hassan Kira, Introduction to Law, Law in General, The General Theory of the Legal Rule and the General Theory of Right, Al-Ma'arif Institute, Egypt, Alexandria.

17- I wish Kamal Nasraween discussed the requirements of good legislative drafting and its impact on reform

18- Issam Anwar Sultan, Introduction to Legal Sciences, Part One, The Theory of Law, 1st edition Al-Jama'een Printing House, 2005.

19- Khudair - Biskra, Algeria 2013 22. D. Muhammad Fouad Abdel Basset, specialty New University House Alexandria 2007

20- Legal, research published in the Kuwait International College of Law Journal, Issue 2, Part One

21- Marwa Mahmoud Fares, The Interpretive Jurisdiction of the Iraqi State Council, A Study Comparison, 1st edition, Dar Al-Musannah, Beirut, 2021.

22- Muhammad Hassan Qasim, Introduction to the Study of Law, Part One, 1st Edition, Publications

23- Muhammad Hassan Qasim, Introduction to the Study of Law, Part One, I, Al-Halabi Publications Human Rights Watch, Beirut, Lebanon 2017

24- Muhammad Hassan Qasim, Introduction to the Study of Law, Part One, I, Al-Halabi Publications Human Rights Watch, Beirut, Lebanon, 2017

25- Muhammad Hossam Mahmoud Lotfy, Introduction to the Study of Law, Theory of Law, Book One 1 Cairo, Egypt, 1996.

26- Muhammad Jaber’s entry on legislative shortcomings in the law of discipline of state and public sector employees, master’s thesis at Al-Nahrain University, College of Law, 2023.

27- Muhammad Wasel, Introduction to the Science of Law 1 Publications, Damascus University, Syria. 2011

28- Naeem Attia, The Links between Law, the State, and the Individual, Arab Book Publishing House

29- Publishing, Cairo 1968.

30- Saad Jabbar Al-Sudani, Deficiencies in Legislative Drafting, research published in the Law Journal issued by the College of Law - Al-Mustansiriya 2012.

31- Sadiq Muhammad Ali Al-Husseini, The Advisory Position of the Iraqi State Shura Council, Research published in Ahl al-Bayt Magazine, Volume 1, Issue 7, 2009.

32- Suleiman Markus Al-Wafi in Explanation of Civil Law, Part One, Introduction to Legal Sciences, 6, 1987

33- Yahya Qasim on the introduction to the study of legal sciences, 1st edition, Comet Press, Cairo 1997.