الضمانات غير المالية لأعضاء مجلس الدولة

Non-financial guarantees for members of the State Council

الاستاذ جلال سعود سالم

الملخص

لا يمكن ان يتحقق الاستقلال المنشود لمجلس الدولة من دون تنظيم الشؤون التأديبية لأعضاء المجلس، ومن ابرز الضمانات التي تكفل هذا الاستقلال، ان ينص في قانون المجلس على الجهة المختصة بفرض العقوبة واجراءات فرضها، واستقلال مجلس الدولة في مواجهة السلطات الاخرى، لا يكفي في حظر التدخل في اداء عضو المجلس لوظيفته، وكذلك في نقلهم وترقيتهم، اذ لا يمنع هذا الحظر من امكانية التدخل في شؤون الاعضاء وكذلك ابعادهم عن عملهم الوظيفي بالعزل، لذلك لا بد لهم من ضمانة تجاه هذا التدخل، ومن هنا جاءت اهمية وجود ضمانة عدم قابلية اعضاء المجلس للعزل.

Abstract

The desired independence of the State Council cannot be achieved without organizing the disciplinary affairs of the members of the Council. One of the most prominent guarantees that guarantees this independence is that the Council's law stipulates the authority competent to impose punishment and the procedures for imposing it. The independence of the State Council vis-à-vis other authorities is not enough to prohibit interference in The council member's performance of his job, as well as in their transfer and promotion, as this prohibition does not prevent the possibility of interference in the members' affairs, as well as their removal from their job work by removal. Therefore, they must have a guarantee regarding this interference, and from here comes the importance of having a guarantee that council members cannot be removed.

المقدمة

ان توافر ضمانات تؤدي إلى تقوية وترصين استقلال مجلس الدولة، يضمن للمجلس القيام بممارسة الاختصاصات الممنوحة له بنحو مجرد من جميع انواع التدخل في شؤونه، والتأثير في اتجاهاته، فلابد ان تتصل هذه الضمانات بالوظيفة

القضائية نفسها، وتنبع منها وتعد تلك الضمانات الأساس الذي يرتكز عليه عمل المجلس عند ممارسة تلك الوظيفة، وان من الضمانات الاساسية التي تساعده في حماية استقلالية مجلس الدولة، هي ان يكون للمجلس السلطة الكاملة على جميع شؤونه الخاصة، ولكي يكفل المجلس الاستقلال له لابد ان يحاط الاعضاء قانونا بضمانات تكفل لهم اداء واجباتهم، بعيدا عن اي ضغوطات وتدخلات، ولغرض الاحاطة بضمانات استقلال مجلس الدولة واعضاءه من تلك النواحي.

اهمية البحث:

ان سمو منصب اعضاء مجلس الدولة واهميته، جعلت لهم مكانة خاصة في النظام القانوني، فهم لا يخضعون لما يخضع له بقية الموظفين في كثير من الحقوق والواجبات، باعتبارهم يشغلون وظيفة خاصة تستمد خصوصيتها من طبيعة العمل ومن الغاية السامية التي يبتغيها المجتمع من القضاء، لذلك وضعت لهم انظمة اضافة الى قواعد خاصة مهيمنة على ادائهم لوظائفهم القضائية لا يخضع لها بقية الموظفين، ومنها الضمانات الانضباطية لهم، وعدم قابليتهم للعزل، التي يراد منها ضمان سلامة الاحكام واعطاء الاطمئنان للخصوم.

هدف البحث:

اما الهدف من دراسة هذا الموضوع فيتضح في اعطاء فكرة عن النظام الانضباطي لأعضاء مجلس الدولة، وبيان واجباتهم والاعمال المحظورة عليهم وتحديد العقوبة التي سيتعرضون لها اذا ما اخلوا بتلك الواجبات، وبيان السلطة المختصة بفرض العقوبة عليهم وكذلك الضمانات القانونية التي لابد من توافرها اثناء فرض العقوبة بحقهم.

هيكلية البحث:

ان البحث في موضوع حدود الضمانات غير المالية لأعضاء مجلس الدولة يتطلب تقسيمه الى مبحثين ندرس في المبحث الاول الضمانات الانضباطية لأعضاء مجلس الدولة، ونخصص المبحث الثاني لدراسة ضمانة عدم قابلية أعضاء مجلس الدولة للعزل.

المبحث الاول: الضمانات الانضباطية لأعضاء مجلس الدولة

Disciplinary guarantees for members of the State Council

لا يمكن أن يتحقق الاستقلال المنشود لعضو مجلس الدولة، الا بوجود نظام خاص بانضباط أعضاءه، لأنهم عند ممارستهم اعمالهم، من المحتمل ارتكابهم بعض الأخطاء، الأمر الذي يستوجب فرض بعض العقوبات الانضباطية بحقهم، بالكيفية التي تتلاءم وطبيعة الوظيفة التي يمارسونها[١١٩]، وحيث ان النظام التأديبي الذي يخضع له عضو المجلس، نابع من طبيعة الواجبات الملقاة على

عـاتقهم والتـي تفـرض علـيهم التزامـات تختلـف عـن النظـام الخـاص بمـوظفي الدولة[١٢٠].

درجت قوانين الدول المنظمة لمجالس الدولة على ترتيب العديد من الحقوق لأعضاء مجلس الدولة، واوجبت عليهم الالتزام ببعض الواجبات التي تقتضيها طبيعة الوظيفة، ومتى ما حدث منهم اي وقائع تعد خروجا على مقتضيات الوظيفة العامة، يتطلب ذلك اثارة المسؤولية ومحاسبتهم عن الاخطاء الصادرة منهم[١٢١]، لذلك فان اغلب قوانين الدول وحرصا منها على استقلال عضو المجلس، تعمد الى تضمين نصوصها العديد من الضمانات، من شانها حماية العضو من احتمال استغلال احكام المسؤولية، لغرض التنكيل به او تهديده او التأثير على القرارات التي يتخذها[١٢٢].

سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين ندرس في المطلب الأول ماهية المسؤولية الانضباطية لأعضاء مجلس الدولة والسلطة المختصة بها، اما في المطلب الثاني سنتناول العقوبات الانضباطية لأعضاء مجلس الدولة والطعن بقرار فرضها، وكما يأتي:

المطلب الاول: ماهية المسؤولية الانضباطية لأعضاء مجلس الدولة والسلطة المختصة بها

Disciplinary responsibility of members of the State Council and its competent authority

سنبحث في هذا المطلب ماهية المسؤولية الانضباطية لأعضاء مجلس الدولة في الفرع الاول، والسلطة المختصة بها في الفرع الثاني وكما يأتي:

الفرع الاول: ماهية المسؤولية الانضباطية لأعضاء مجلس الدولة:

Disciplinary responsibility of members of the State Council

عضو مجلس الدولة باعتباره موظف لدى الدولة، قد يرتكب بسبب الوظيفة او اثنائها اخطاء تستوجب الجزاء[١٢٣]، فهو كأي موظف عام، قد يتعرض الى ارتكاب الخطأ والسهو وارتكاب المخالفة القانونية، لذلك لا بد من وضع نظام قانوني خاص به، لمحاسبته بشكل مختلف عن محاسبة غيره من الاشخاص بما لا يمس مبدا استقلال مجلس الدولة[١٢٤]، فمن الضروري توفير نظام تأديبي عادل لأعضاء مجلس الدولة، اذا ما نسب اليهم ارتكاب خطا مسلكي، نظام يستهدف ويتضمن ضمانات عادلة في التحقيق والاحالة الى مجلس تأديب من بين كبار اعضاء المجلس انفسهم، وليكون هذا المجلس المرجع وحده بتقدير المخالفة المسلكية، ويناسبها من عقوبة وذلك بناء على تقدير سليم للأمور وبروح العدل وحده[١٢٥].

فالمخالفة الانضباطية هي الاساس او نقطة الارتكاز، الذي بمجرد ثبوتها تتقرر المسؤولية الانضباطية لعضو مجلس الدولة المخالف، فمسؤولية عضو المجلس

تقوم عما ارتكبه من اخطاء اثناء وبمناسبة تأديته لوظيفته[١٢٦]، عليه سنتناول في هذا الفرع تعريف المخالفة الانضباطية لأعضاء مجلس الدولة في اولا، وتحديد واجبات عضو مجلس الدولة في ثانيا، وكما يأتي:

اولا: تعريف المخالفة الانضباطية لأعضاء مجلس الدولة:

لم يتفق الفقه على تسمية واحدة للخطأ الذي يرتكبه الموظف، ويجعله واقعا تحت طائلة العقوبات الانضباطية، فالبعض يسميه "بالجريمة الانضباطية"، والبعض الاخر يسميه "بالجريمة التأديبية" وفي تسميه اخرى يسمى "بالذنب الاداري" ويسميه اخرون "بالمخالفة التأديبية"[١٢٧]، والفيصل التسمية والمصطلح الذي يستخدمه المشرع.

ان معظم التشريعات لم تتناول تعريفا محددا للمخالفة الانضباطية، بل اكتفت هذه التشريعات ببيان اهم واجبات الموظف الوظيفية التي يجب عليه اتباعها، وهذا يعود الى اتساع واجبات الموظف العام وعدم امكانية حصرها لتنوعها، وكما بينت المحكمة الادارية العليا في مصر في احد احكامها بقولها "يجوز لمن يملك قانونا سلطة التأديب ان يرى في اي عمل ايجابي او سلبي يقع من الموظف عند ممارسته اعمال وظيفته ذنبا تأديبيا، اذا كان ذلك لا يتفق مع واجبات الوظيفة، ومن ثم فلا يمكن حصر الذنوب التأديبية مقدما"[١٢٨].

وقد عرف الفقيه الفرنسي سيرج سالون المخالفة الانضباطية بانها "فعل او امتناع عن فعل يكون مخالفة للواجبات التي تفرضها الوظيفة"[١٢٩]، وعرفها د. سليمان الطماوي بانها "كل فعل او امتناع يرتكبه العامل "الموظف" ويجافي واجبات منصبه"[١٣٠]، وعليه يمكن تعريف المخالفة الانضباطية لعضو المجلس بانها "كل فعل او امتناع ارادي يصدر عن عضو مجلس الدولة، يخل بواجبات الوظيفة، يعاقب عليها انضباطيا".

ثانيا: واجبات عضو مجلس الدولة:

بالرغم من ان عضو مجلس الدولة، موظف عام تتميز وظيفته بالجانب القانوني والقضائي، وتقع عليه الواجبات التي تقع على غيره من منتسبي الدولة، ولكن وظيفته تتميز بالخصوصية، لذلك تتجه التشريعات المنظمة لمجالس الدولة الى النص صراحة على بعض الواجبات التي تقع على عاتق الاعضاء، اكثر من غيرهم من منتسبي الدولة، وهذه الواجبات، في حقيقتها، انما هي، الالتزام بالدوام الرسمي، الامتناع عن بعض الاعمال، والحفاظ على اسرار المداولات[١٣١]، وسياتي بيانها كالاتي:

١- الالتزام بالدوام الرسمي:

ان المواظبة على العمل هي اهم واجب يلتزم به الموظف، كونها ترتبط بديمومة واستمرار الوظيفة العام[١٣٢]، فالأصل ان عضو مجلس الدولة من اوائل الملتزمين

بالدوام الرسمي، وهو قدوة في هذا المجال، ولا يجوز له الانقطاع عن الدوام الرسمي الا لعذر مشروع[١٣٣]، ففي فرنسا حظر المشرع على عضو مجلس الدولة الانقطاع عن الدوام الرسمي، من دون عذر مشروع، وعلى عضو المجلس المتغيب اخبار رئاسة المجلس بالظروف الطارئة التي تمنعه من مباشرة مهامه[١٣٤].

اما المشرع المصري فقد منع عضو مجلس الدولة من الانقطاع عن عمله دون ان يرخص له في ذلك كتابة، الا اذا كان انقطاعه لسبب مفاجئ[١٣٥]، والملاحظ ان المشرع العراقي لم يوردا نص يتعلق بالتقييد بالعمل، وعدم التغيب عن الدوام الرسمي في قانوني مجلس شورى الدولة اللبناني ومجلس الدولة العراقي، وكان من الاجدى تنظيم ذلك، حرصا على انتظام عمل المجلس، وضمانة لعضو المجلس في حال تعرضه الى ظرف طارئ يحول دون مباشرته عمله، الا ان قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل اشار الى وجوب التزام الموظف بمواعيد العمل، وعدم الغياب الا بأذن والالتزام بجميع اوقات العمل الرسمية[١٣٦].

٢ـ الامتناع عن بعض الاعمال:

يحظر على عضو مجلس الدولة، ممارسة بعض الاعمال التي تمس هيبة واستقلال الوظيفة العامة المنوطة به، او توثر في سمعته او سمعة الوظيفة، وتخل هذه الاعمال بالثقة والنزاهة عند انجاز اعمال المجلس، ومن هذه الاعمال هي:

أ ـ العمل التجاري:

ان مزاولة عضو مجلس الدولة للعمل التجاري، قد تؤدي به الى الدخول في صفقات ومعاملات تجارية مع اشخاص يحاولون التأثير عليه في قناعاته في ممارسته لعمله في المجلس، وقد يلجا الى مخالفة القوانين والانظمة، مما يعرضهم الى المساءلة القانونية، ويؤثر كل ذلك على سمعة وهيبة عضو المجلس لكونه يعمل مع مثل هؤلاء في العمل التجاري[١٣٧]، لذلك حظر المشرع الفرنسي، على عضو مجلس الدولة ممارسة العمل التجاري، اذ اشترط على عضو المجلس بمنع حالات تضارب المصالح ووضع حد فوري لها، بشان اي تداخل بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة، والذي يؤثر على الممارسة المستقلة والمحايدة والموضوعية للوظيفة[١٣٨].

وحظر المشرع المصري صراحة على عضو مجلس الدولة القيام باي عمل تجاري، كما لا يجوز له القيام باي عمل لا يتفق واستقلال القضاء وكرامته[١٣٩].

اما المشرع العراقي فلم يتطرق الى هذا حظر العمل التجاري في قانون مجلس الدولة النافذ، وبالعودة الى قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١، الذي منع الموظف من مزاولة الاعمال التجارية، وتأسيس الشركات والعضوية في

مجلس ادارتها، ويجوز للموظف شراء اسهم الشركات المساهمة، والقيام بالأعمال التي تخص امواله التي الت اليه ارثا، وادارة اموال زوجته واقاربه حتى الدرجة الثالثة، وعلى الموظف ان يخبر دائرته خلال ثلاثين يوما، وعلى الوزير اذا رأى ان ذلك يؤثر على اداء الموظف، او يضر بالمصلحة العامة ان يخيره بين البقاء بالوظيفة او تصفية تلك الاموال او التخلي عن الادارة خلال سنة من تبليغه بذلك، بين طلب الاستقالة والاحالة على التقاعد(١٤٠).

فضلا عن ان قانون التنظيم القضائي العراقي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩ قد منع القاضي من مزاولة التجارة(١٤١)، وفي الحقيقة فان عضو مجلس الدولة يعد قاضيا في حالة ممارسة العمل القضائي، لذا فان مهنة القضاء الاداري لا تقل اهمية عن القضاء العادي، من حيث ضرورة سريان الحظر الوارد فيه على اعضاء مجلس الدولة كونهم يمارسون العمل القضائي الذي حظر مزاولة التجارة.

ب ـ العمل الذي لا يأتلف وشرف الوظيفة:

من المعلوم ان هناك اعمال لا تأتلف مع شرف القضاء والاعمال القانونية والقضائية التي يمارسها عضو مجلس الدولة، وقد يكون العمل في ذاته مباحا ومنظما وفق احكام القانون، ولكنه ومع ذلك لا يجوز لعضو المجلس ممارسته وامتهانه، كمهنة شراء وبيع المركبات او العقارات، وحجز التذاكر للقطارات او الطائرات، وغير ذلك، مما قد يؤدي به الى الدخول في تعاقدات وصفقات تجارية ومالية قد تؤثر على سمعته ومكانته وهيبته(١٤٢).

لذا كان لزاما على عضو مجلس الدولة ان يبتعد عن الشبهات، ويتحلى بالأخلاق الحميدة، والسمعة الطيبة، وان تكون تصرفاته متزنة حتى لا يفقد الناس الثقة بمجلس الدولة، حيث اشترط القانون في فرنسا، على اعضاء مجلس الدولة عند ممارسة مهامهم، الالتزام بالاستقلال والكرامة والحياد والنزاهة والصدق، والعمل على منع اي شك في هذا الصدد، وان يمتنعوا عن اي تصرف يتنافى مع التحفظ الذي تفرضه عليهم وظائفهم(١٤٣).

واجاز المشرع المصري، في قانون مجلس الدولة للمجلس الاعلى للهيئات القضائية، منع اي عضو من اعضاء مجلس الدولة من مباشرة اي عمل يرى ان القيام به يتعارض مع واجبات الوظيفة وحسن ادائها(١٤٤).

ولم يتطرق المشرع العراقي الى حظر العمل الذي لا يأتلف وشرف الوظيفة، ولكن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل قد نص على منع ممارسة مجموعة من الاعمال، ومنها الاقتراض او قبول مكافئة او هدية او منفعة من المراجعين، او من كل من كانت له علاقة بعمله بسبب الوظيفة(١٤٥)، وكذلك حظر المشرع العراقي على القاضي في قانون التنظيم القضائي (١٦٠) لسنة ١٩٧٩، عدم مزاولة اي عمل لا يتفق ووظيفة القضاء

والمحافظة على وظيفة القضاء والمحافظة على كرامة القضاء والابتعاد عن كل ما يبعث الريبة في الاستقامة[١٤٦].

جـ العمل السياسي:

لما كان من الواجب ان يلتزم عضو مجلس الدولة، الحياد التام والتجرد في اعماله وواجباته، بعيدا عن الاتجاهات والاهواء، لذلك كان من الطبيعي حظر ممارسة العمل السياسي على عضو مجلس الدولة[١٤٧]، وفي هذا الصدد، منع المشرع الفرنسي اعضاء المجلس، من المشاركة في العمل السياسي، لان ذلك لا يتفق مع التحفظ الذي تفرضه عليهم وظيفتهم[١٤٨]، وفي مصر حظر المشرع على اعضاء مجلس الدولة الاشتغال بالعمل السياسي، والترشيح لانتخابات مجلس الشعب او الهيئات المحلية الا بعد تقديم استقالتهم وتعتبر الاستقالة مقبولة بمجرد تقديمها[١٤٩].

والملاحظ ان المشرع في العراق لم يتطرق الى حظر العمل السياسي على عضو مجلس الدولة، في قانون مجلس الدولة النافذ، وكذلك لم ينص قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١، وقانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩، على هذا الحظر، لذلك انتبه المشرع في دستور عام ٢٠٠٥، فحظر على القاضي وعضو الادعاء العام الانتماء الى اي حزب، او منظمة سياسية، او العمل في اي نشاط سياسي[١٥٠].

ونرى ضرورة النص صراحة على حضر مزاولة النشاط السياسي على اعضاء مجلس الدولة او اي تشكيلات تمارس مهام مجلس الدولة من ممارسة العمل السياسي او اي نشاط سياسي بغية الحفاظ على الاستقلالية والحياد لأعضاء المجلس، وكذلك نرى ان يحظر عليه الترشيح للانتخابات الا بعد استقالته، وفي حالة عدم فوزه بها يعاد الى وظيفته.

٣ـ الحفاظ على اسرار المداولات:

ان مناقشة اعمال مجلس الدولة ومشروعات التشريعات والآراء والفتاوى القانونية، وما يحدث في الهيئات والمحاكم، يجب ان تكون سرية، ويتوجب على عضو مجلس الدولة عدم افشائها[١٥١]، فالمحافظة على سرية المداولة تفرضها طبيعة المداولة ذاتها، ويقوم واجب الحفاظ على اسرار المداولة، على اساس المصلحة العامة[١٥٢].

ففي فرنسا يلتزم اعضاء مجلس الدولة بالسرية المهنية[١٥٣]، وفي حال مخالفتهم لذلك، يعاقبون بالحبس لمدة سنة واحدة وبغرامة مقدارها ١٥٠٠٠ الف يورو[١٥٤]، في حين منع المشرع المصري اعضاء مجلس الدولة من افشاء سر المداولات[١٥٥].

لم يتطرق المشرع العراقي الى الحفاظ على اسرار المداولات، في قانون مجلس الدولة النافذ، في حين اوجب المشرع العراقي في قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩ على القاضي كتمان الامور و اي معلومات ووثائق يطلع عليها بحكم وظيفته او خلالها اذا كانت سرية بطبيعتها، او يخشى من افشائها لحوق ضرر بالدولة او الأشخاص ويظل هذا الالتزام قائما حتى بعد احالته الى التقاعد(١٥٦).

كما اكد قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، على التزام الموظف بالحفاظ على سرية المعلومات والوثائق التي يطلع عليها اثناء وظيفته اذا كانت هذه المعلومات او الوثائق سرية بطبيعتها او يخشى من افشائها الحاق الضرر بالدولة او الاشخاص، او صدرت اليه اوامر من رؤسائه بكتمانها ويبقى هذا الواجب قائما حتى بعد انتهاء خدمته، ولا يجوز ان يحتفظ بوثائق رسمية سرية بعد احالته على التقاعد او انتهاء خدمته باي وجه كان(١٥٧).

الفرع الثاني: السلطة المختصة بفرض العقوبات الانضباطية على اعضاء مجلس الدولة

The authority competent to impose disciplinary penalties on members of the State Council

نظرا لأهمية مركز عضو مجلس الدولة، وتوقع استهدافه، وتوجيه التهم الكيدية له، من هنا كان لزاما تنظيم تأديبه تنظيما دقيقا يكفل عدم استهدافه او السعي للنيل منه من خلال دقة تنظيم فرض العقوبات على اعضاءه، وبالتالي يبقى بعيدا عن تأثيرات شخصية، وعن نفوذ السلطة الادارية، لما تمثله المساءلة الانضباطية من مساس بحقوقه الشخصية وسمعته الوظيفية، كل ذلك بهدف المحافظة على استقلالية مجلس الدولة(١٥٨).

ومن ابرز الضمانات التي تكفل استقلال اعضاء مجلس الدولة، هو تشكيل لجنة تحقيقية يتكون جميع اعضاءها من اقدم مستشاري مجلس الدولة، بحكم مراكزهم التي يشغلونها، وخبرتهم العملية في العمل في المجلس ما يجعلهم خير من يقدرون ما اذا كان الخطأ الانضباطي الذي ارتكبه عضو المجلس يؤدي الى مساءلته من عدمه، مما يضع النظام الانضباطي للأعضاء في موضعه الصحيح(١٥٩).

ففي فرنسا، يشترط أن يكون انتهاء خدمة عضو مجلس الدولة تأديبيا بواسطة لجنة التأديب في المجلس، ويلاحظ أن نائب الرئيس هو الذي يمارس سلطة التأديب في حدود التنبيه واللوم، يساعده في ذلك مكتب المجلس، ويتألف من (٦) رؤساء أقسام فضلا عن السكرتير العام، وزيادة في الضمانات بانضباط الاعضاء هناك لجنة استشارية يتراسها نائب الرئيس، وتتألف هذه اللجنة من (٩) أعضاء بحكم

وظائفهم، و(٤) أعضاء بالاختيار، تختص بإبداء الرأي في شؤون المجلس ويكون رأيها الزامياً[١٦٠].

وفي مصر، جاء المشرع بتقرير ضمانة غاية في الاهمية في مجال التأديب، حيث اناط المشرع مهمة تأديب الاعضاء تأديب خاص، ويشكل المجلس من رئيس المجلس رئيساً، ومن (٦) من نواب الرئيس بحسب الأقدمية، وعند غياب الرئيس او خلو وظيفته يحل محله الأقدم فالأقدم من نوابه، وكذلك الحكم بالنسبة لأعضاء مجلس التأديب ففي غياب احدهم فيحل محلهم من يليه في الأقدمية من نواب الرئيس[١٦١].

أما في العراق فإن المشرع لم يتطرق إلى السلطة المختصة بفرض العقوبات الانضباطية على أعضاء مجلس الدولة، وازاء هذا السكوت يذهب البعض الى سريان القوانين الخاصة بانضباط القضاة على الموما اليهم، كونهم يمارسون عملا قضائيا بحتا، في حين يذهب راي اخر الى التمييز بين القضاة المنتدبين للعمل في مجلس الدولة، اذ تسري بحقهم القوانين المقررة للقضاة، وبين باقي اعضاء المجلس من غير القضاة المنتدبين، اذ يخضع هؤلاء للأحكام العامة في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام[١٦٢].

وخولت المادة (٤) من قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ رئيس مجلس الدولة صلاحية الوزير المختص المنصوص عليها في التشريعات، وبما ان الوزير يملك سلطة تشكيل اللجان التحقيقية على الموظف المخالف[١٦٣]، وكذلك سلطة فرض العقوبة عليه[١٦٤]، بموجب قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، فليس من العدل ان يخضع اعضاء مجلس الدولة للإجراءات نفسها التي يخضع لها الموظف العادي من دون ضمانات خاصة، اذا ما اخذنا بالحسبان ان المبادئ الدولية تؤكد على عدم اتخاذ الاجراءات الانضباطية في حق من يشغل منصب قضائي، ما لم ترد هذه الاجراءات بشكل واضح وصريح في القانون[١٦٥].

المطلب الثاني: العقوبات الأنضباطية على أعضاء مجلس الدولة والطعن بقرار فرضها

Disciplinary penalties on members of the State Council and appealing the decision to impose them

ان عضو مجلس الدولة فرد من افراد المجتمع معرض لارتكاب الخطأ والسهو، وارتكاب المخالفة القانونية، لذلك لابد من وضع نظام قانوني متخصص بهم، لمحاسبتهم بشكل مختلف عن محاسبة غيره من الاشخاص، على ان لا يمس مبدأ استقلال المجلس[١٦٦]، لذا علينا ان نعرف العقوبات الانضباطية على أعضاء مجلس الدولة والطعن بقرار فرضها، وكما يأتي:

الفرع الاول: العقوبات الانضباطية على أعضاء مجلس الدولة:
Disciplinary penalties on members of the State Council

يحدد المشرع في التشريعات المنظمة لعمل مجالس الدولة العقوبات التي يمكن لجهات التأديب فرضها عند ارتكاب أعضاء المجلس للمخالفة، وتكون هذه العقوبات عادة محدودة وأقل من حيث العدد من العقوبات التي يمكن لجهة التأديب فرضها على الموظف، والسبب في ذلك اختلاف الطبيعة الوظيفية بين القاضي الاداري والموظف، ويهدف من جانب اخر للحد من تدخل الحكومة في شؤون اعضاء مجلس الدولة، واستخدام هذا الاجراء للضغط او التأثير عليهم(١٦٧).

في فرنسا، بعد التحقيق مع عضو مجلس الدولة المحال الى اللجنة، وكتابة التوصيات، للجنة الاستشارية، بعد النظر في التوصيات الواردة أن تفرض إحدى العقوبات "الإنذار أو اللوم أو سحب اليد لمدة ستة أشهر أو الإحالة إلى التقاعد أو الإبعاد عن المهام"، ولنائب رئيس مجلس الدولة الفرنسي (الرئيس الفعلي للمجلس) توجيه عقوبة اللوم والإنذار دون الرجوع الى اللجنة الاستشارية(١٦٨).

وفي مصر، فان العقوبات الانضباطية التي يجوز فرضها على أعضاء مجلس الدولة هما اللوم أو العزل، وبمجرد صدور عقوبة العزل من مجلس التأديب بحق عضو المجلس، يعتبر العضو المحكوم عليه في إجازة الزامية من تاريخ صدور الحكم إلى يوم نشره في الجريدة الرسمية، وبخصوص عقوبة اللوم فيصدر بتنفيذها قرار من رئيس مجلس الدولة، ولا ينشر هذا القرار أو منطوق الحكم في الجريدة الرسمية(١٦٩).

وفي العراق لم يعالج قانون مجلس الدولة صراحة العقوبات الانضباطية التي يمكن فرضها على اعضاء المجلس، كما أنه لم يحيل المسائل المتعلقة بهذا الموضوع إلى أي من التشريعات على غرار الشروط اللازمة لتعيين أعضاء المجلس، عندما نص على تطبيق الشروط العامة للوظيفة الواردة في قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل(١٧٠).

من الملاحظ ان المشرع استثنى القضاة واعضاء الادعاء العام من العقوبات المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، تفرض على جميع موظفي الدولة (١٧١)، وان المشرع العراقي عد كل من رئيس مجلس الدولة ونائبيه والمستشار والمستشار المساعد قضاة لأغراض قانون مجلس الدولة النافذ(١٧٢)، فمن باب اولى تطبيق العقوبات الواردة في المادة (٥٨) من قانون التنظيم القضائي، والتي تتمثل ب(الانذار– تأخير الترفيع او العلاوة او كليهما – انهاء الخدمة) واستنادا الى ما تقدم ندعوا المشرع العراقي الى تعديل قانون المجلس لينص على العقوبات التي يمكن ايقاعها على عضو المجلس عند ارتكابه للمخالف.

الفرع الثاني: الطعن بقرار فرض العقوبات الانضباطية على أعضاء مجلس الدولة:

Appealing the imposition of disciplinary penalties on members of the State Council

يعد الطعن القضائي ضمانة مهمة في حماية حقوق عضو مجلس الدولة، فبواسطة هذه الضمانة يمكن لأعضاء المجلس، أن يطعنوا بالقرار أو الحكم الانضباطي المتضمن العقوبات الصادرة بحقهم، ويرون خللاً اوعيباً في إجراءات فرض العقوبة الانضباطية لغرض إلغاء القرار الصادر بتوقيع العقوبة الانضباطية بحقهم، والحصول على التعويض المناسب عن الضرر الذي لحق بهم من جراء ذلك(١٧٣).

ومما لاشك فيه ان تحديد العقوبات التي يتم ايقاعها على اعضاء مجلس الدولة، وكذلك بيان الجهة المختصة بفرض تلك العقوبات، لا يكفي لتحقيق الاستقلال المنشود لأعضاء المجلس، وانما يجب ان يصار الى تحديد الجهة التي يتم الطعن بقرار فرض العقوبة وذلك كفالة لحق التقاضي، على ان تكون هذه الجهة او اللجنة او المجلس أيا كانت تسميتها محايدة وذلك لضمان حيدة واستقلال تلك الجهة(١٧٤).

ففي فرنسا فان اختصاص الطعن بفرض العقوبة الانضباطية، يتوزع بين المحاكم الادارية ومجلس الدولة، فالمحاكم الادارية تنظر الطعون المقدمة من الموظف، عدا الموظف المعين بمرسوم جمهوري، فان مجلس الدولة هو صاحب الاختصاص بالنظر في طعونهم، وهذا الاختصاص انعقد منذ التعديل بالمرسوم في ٣٠/ ٩/ ١٩٥٣، لمجلس الدولة في نظر هذه الطعون كمحكمة اول واخر درجة، اذن فمجلس الدولة الفرنسي، هو الجهة المختصة بنظر الطعون بالدرجة الاولى والاخيرة فيما يتعلق بشؤون الموظف المعين بمرسوم جمهوري(١٧٥).

وفي مصر اوجب المشرع ان تكون الاحكام الصادرة في الدعاوى التأديبية متضمنا على السبب الذي بني عليه، وان تتلى عند النطق به في جلسة سرية، ويكون الحكم الصادر في الدعوى التأديبية نهائي، غير قابل للطعن فيه باي طريق من طرق الطعن(١٧٦)، واستنادا لذلك اعتبرت المحكمة الدستورية العليا ان مجلس التأديب المشار اليه في المادة (١١٢) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل، هو هيئة قضائية عهد اليها المشرع باختصاص قضائي محدد، الامر الذي يترتب عليه ان القرارات الصادرة من هذا المجلس تعتبر احكاما قضائية من درجة واحدة من غير الجائزة الطعن فيها باي طريقة من الطرق وبالتالي لا تعتبر قرارات ادارية(١٧٧).

وفي العراق سكت قانون مجلس الدولة عن تنظيم الطعن بالعقوبات الصادرة بحق عضو مجلس الدولة، وهذا الموقف ليس غريبا فهو لم ينظم اغلب الاحكام المتعلقة بالجانب الاداري لأعضاء مجلس الدولة[١٧٨]، وكون ان أعضاء مجلس الدولة هم من فئة المدراء العامين، فان طعنهم بقرار فرض العقوبة الانضباطية بحقهم يكون امام محكمة قضاء الموظفين[١٧٩]، وهذا الامر يخل بحياد جهة الطعن، لأنه من الممكن ان تنعقد محكمة قضاء الموظفين برئاسة مستشار وعضوية مستشارين مساعدين.

ومن هنا نرى انه ينبغي على المشرع العراقي سد النقص التشريعي في قانون المجلس من خلال وضع الضمانات المناسبة وتحديد الجهة التي يمكن لعضو المجلس الطعن بقرار فرض العقوبة، وذلك لان تركهم دون هذه الضمانة تجاه الادارة يتنافى مع المنطق القانوني السليم، وقد يهدم ذلك استقلال القضاء وحياده.

المبحث الثاني: ضمانة عدم قابلية اعضاء مجلس الدولة للعزل

Guaranteeing the inability of members of the State Council to be removed

لابد للدولة التي تستند في تكوينها القانوني الى مبدا الشرعية، اي احترام القانون والخضوع لسلطانه، ان تكفل لرجال القضاء الضمانات التي تحقق لهم القيام بواجباتهم الوظيفية، في جو من الاطمئنان والاستقلال، واهم هذه الضمانات، هي ضمانة عدم القابلية للعزل، فهي من المبادئ الدستورية العامة التي تفترض حتى مع عدم النص عليها، وقد ترد هذه الضمانات في صلب النصوص الدستورية والقانونية، ومن الجدير بالذكر ان هذه الضمانات تستمد كيانها من طبيعة الوظيفة القضائية التي يمارسها القضاة، الامر الذي يستتبع اعتبارها قائمة ولو لم يكن هناك نص دستوري او تشريعي بشأنها[١٨٠].

ولا يمكن الحديث عن مجلس دولة مستقل، إذا لم يكن أعضائه محصنين ضد العزل[١٨١]، ولا يعني ذلك بقاء عضو مجلس الدولة في وظيفته طوال حياته مهما اخطأ او اساء، وانما يعني فقط تامين عضو المجلس من خطر التنكيل به، وتأمين مستقبله وابعاده عن الضغوط، حيث ان تقرير عدم صلاحية عضو مجلس الدولة او عزله تأديبيا بسبب ما يرتكبه من اخطاء يجب ان يكون بيد الجهة القضائية نفسها، وفي اطار من الضمانات الفعالة[١٨٢].

المطلب الاول: مفهوم مبدا عدم القابلية للعزل ومدى توافرها لأعضاء مجلس الدولة

The principle of non-removability and its availability to members of the State Council

إنّ مبدأ عدم قابلية القضاة للعزل هو من اقوى الضمانات التي تكفل تحقيق مبدا استقلال القضاء، فالعزل سلاح خطير، يمكن بواسطته التخلص من اي قاضي غير

مرغوب فيه لأي سبب من الاسباب، وبالتالي تهدد استقلال القضاء، وينعكس تأثيرها على حسن سير العدالة، فوجب احاطة هذه المسألة بضمانات تحول دون جعل مصائر القضاة في يد الحكومة تتصرف بها وفق مزاجها الشخصي(١٨٣).
سنقسم هذا المطلب الى فرعين وكالاتي:

الفرع الاول: مفهوم مبدا عدم القابلية للعزل:

The inability of members of the State Council to be removed

ويقصد بضمانة عدم القابلية للعزل، عدم جواز إبعاد عضو مجلس الدولة من وظيفته، باي طريقة كانت سواء عن طريق فصله وأحالته على التقاعد دون توافر الشروط القانونية أو وقفه عن العمل او نقله الى وظيفة اخرى إلا في حالات استثنائية وبالضوابط والضمانات التي يضعها الدستور، أو يقررها العرف الدستوري(184). ويترتب على ذلك ان التشريعات التي ترفع الحصانة عن القضاة غير دستورية، فلا يجوز انهاء خدمتهم الا للأسباب التي ينص عليها الدستور او القانون كالوفاة او طلب الاستقالة او الاحالة على التقاعد لتوافر الشروط المحدد قانونا او العجز عن القيام بوظائفهم لأسباب صحية، او الفصل التأديبي وفقا للإجراءات الواردة في نص القانون(185).

وليس معنى ذلك ان عدم القابلية للعزل، بقاء القاضي في وظيفته طوال حياته مهما وقعت منه اخطاء، فهذا المبدأ قصد به مصلحة عامة، متمثلة في استقلال القضاء وحياده وضمان حسن سير العدالة، بقصد صيانة وحماية حقوق وحريات الافراد، وبالتالي فان هذه الضمانة تبقى دائما في حدود الغرض الذي تقررت من اجله، فهذه الصيانة لا تحول دون مساءلة القاضي تأديبيا، وتوقيع الجزاء عليه، والذي قد يصل الى حد النقل الى وظيفة اخرى غير قضائية او العزل اذا ما اخل بواجباته الوظيفية(١٨٦).

من الملاحظ ان الجذور التاريخية لمبدا عدم القابلية للعزل، قد ظهرت في ظل نظام شراء وظائف القضاء الذي ساد في فرنسا خلال العقود القديمة، الى جانب توارث هذه الوظائف، وهذه نتيجة طبيعية مترتبة على هذا الشراء، وهي ان الوظيفة تصبح من حق مشتريها، ولا يجوز حرمانه منها، اي انه كان في البداية حقيقة واقعة ليصبح فيما بعد مبدا راسخ في النظم القانونية(١٨٧).

وجدير ذكره، فان بعض دساتير دول العالم قد نصت على هذه الضمانة، ومنها على سبيل المثال، فقد اكد دستور فرنسا لسنة ١٩٥٨ على ضمانة عدم القابلية للعزل(١٨٨)، وكذلك دستور مصر لسنة ٢٠١٤(١٨٩)، كما نصت على ذلك دساتير العراق منذ تأسيس الدولة العراقية في عام ١٩٢١ ولاسيما دستور عام ٢٠٠٥(١٩٠).

الفرع الثاني: مدى توافر ضمانة عدم قابلية أعضاء مجلس الدولة للعزل
The extent to which members of the State Council cannot be removed

فيما يتعلق بضمانة عدم قابلية عضو المجلس على العزل، ففي فرنسا ووفقاً للنصوص الدستورية والتشريعية فإن أعضاء المجلس لا يتمتعون بتلك الضمانة، وهذا على جانب كبير من الغرابة، إذ يتساءل بعض الفقه كيف يتصدى القاضي الاداري لتعسف الادارة وحماية الأفراد منها، فيأتي القانون نفسه ولا يقرر لهم ضمانة عدم القابلية للعزل؟[١٩١]، والحقيقة كما يلاحظ الفقه في مجموعه، وإن كان أعضاء مجلس الدولة لا يتمتعون من الناحية الرسمية بهذه الضمانة، إلا أنهم غير قابلين من الناحية الفعلية لعزلهم، وهم واقعيا اثبت اقداماً من نظرائهم في دول أخرى نصت تشريعاتها على تمتعهم بهذه الضمانة.[١٩٢].

وفي مصر، يختلف مجلس الدولة عن نظيره الفرنسي، ولعل مرد هذا الاختلاف يرجع بصورة اساسية الى ان المجلس منذ انشائه بقانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ يعد جزءا من السلطة القضائية، فهو احد الجهتين القضائيتين الرئيسيتين في الدولة، وعليه فان اعضائه يعتبرون من القضاة الذين عنتهم الدساتير المصرية المتلاحقة بنصها عليه عدم قابليتهم للعزل[١٩٣]،

وفي العراق لم يعالج المشرع في قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ في أي نص من نصوصه مدى إمكانية عزل عضو المجلس، و بعد صدور التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣، الذي عد اعضاء قضاة لأغراض هذا القانون عند ممارسة مهام القضاء الاداري[١٩٤]. ووفقا لما نص عليه دستور عام ٢٠٠٥ على أن القضاة غير قابلين للعزل إلا في الحالات التي يحددها القانون[١٩٥]، فان اعضاء مجلس الدولة غير قابلين للعزل.

بناء على ما تقدم، نعتقد ضرورة أن يكفل المشرع العراقي لأعضاء مجلس الدولة وبصورة جلية وصريحة الضمانات التي يمنحها المشرع لأعضاء السلطة القضائية، دون الاحالة الى قوانين اخرى، لأنهم لانهم يمارسون اعمال القضاء الاداري وكذلك لأجل توحيد النظام القانوني للأعضاء العاملين في المجلس، من بين قضاة منتدبين يتمتعون بضمانات اكثر من تلك التي يتمتع بها بقية أعضاء المجلس من غير أعضاء السلطة القضائية والذين يتمتعون بضمانات أقل.

المطلب الثاني: الاستثناءات الواردة على مبدأ عدم قابلية أعضاء مجلس الدولة للعزل
Exceptions to the principle that members of the State Council cannot be removed

ذكرنا فيما سبق، ان مبدا عدم القابلية للعزل، لا يعني ذلك بقاء عضو مجلس الدولة في وظيفته طوال حياته مهما وقعت منه اخطاء، وانما ترد عليه بعض

الاستثناءات التي تحد من اطلاقه حفاظا على هيبة القضاء والثقة به، فهذا المبدأ قصد به مصلحة عامة، متمثلة في استقلال القضاء وحياده وضمان حسن سير العدالة، بقصد صيانة وحماية حقوق وحريات الافراد، وبالتالي فان هذه الضمانة تبقى دائما في حدود الغرض الذي تقررت من اجله، وليس معنى ذلك تأبيد عضو مجلس الدولة في وظيفته.

والسؤال هنا ما هي الاستثناءات التي يمكن ان ترد على مبدأ عدم قابلية أعضاء المجلس للعزل، وما هي الحالات التي تؤدي إلى انهاء الرابطة الوظيفية؟

للإجابة عن ذلك نقول أن هناك بعض الحالات التي تؤدي إلى انتهاء الرابطة الوظيفية لأعضاء مجلس الدولة عند توافرها، وهذه الحالات هي :

اولا: حالة فقد الصلاحية الأدبية:

يقصد بعدم صلاحية القاضي حالته في مجموعها التي يمكن استخلاصها من سلوكه المستنبط من حياته الطبيعية ومن علاقته بالأخرين، او من بين سيرته و سمعته وما عرف عنه بطريق التواتر من صفات تناقلتها الالسن وتستقر في الاذهان حتى ولم يكن لها مصدر ثابت ومعلوم(١٩٦)، وواضح من هذا التعريف ان صاحبه قد اهتم بسيرة القاضي وسمعته واهمل حالة كفاءته القانونية.

فإذا ما بدر من القاضي أفعالاً تؤدي إلى فقد الصلاحية الادبية، او فقد الثقة والاعتبار اللذين تطلبهما وظيفته القضائية، فإنه في مثل هذه الحالة يتم إنهاء الرابطة الوظيفية للقاضي، إما بإحالته الى التقاعد، أو نقله الى وظيفة أخرى غير قضائية وذلك حسب نوع الفعل المرتكب من قبله(١٩٧).

وقد أشار المشرع المصري أنه في حالة فقد عضو مجلس الدولة أسباب الصلاحية الأدبية فيتم إحالته الى التقاعد أو نقله إلى وظيفة غير قضائية بقرار من رئيس الجمهورية بعد اخذ موافقة مجلس التأديب(١٩٨)، واشترط القانون ان يقدم طلب النظر في الاحالة الى التقاعد، او النقل الى وظيفة غير قضائية، من رئيس مجلس الدولة، وعلى مجلس التأديب، او الهيئة المشكلة منها حسب الاحوال، ان يدعو عضو المجلس للحضور امامه لسماع اقواله(١٩٩).

ومن الملاحظ ان المشرع المصري وضع من الضمانات في قانون مجلس الدولة ما يكفل عدم المساس بمبدأ عدم القابلية للعزل، وذلك بإبعاد اي سلطة، قدر الامكان عن ان يكون لها دور في الاحالة الى التقاعد او للوظيفة غير القضائية، فمن ناحية اولى، الطلب يقدم من رئيس المجلس، وليس لأي احد الحق في ذلك، ومن ناحية اخرى فان الذي ينظر في قبول الطلب، والموافقة عليه، هو مجلس التأديب فاذا وافق على الطلب، يرفع الامر الى رئاسة الجمهورية لغرض اصدار قرار جمهوري، ينشر بعد ذلك في الجريدة الرسمية(٢٠٠).

أما موقف المشرع العراقي فإنه لم يتناول هذه الحالة، كما تناولها في قانون التنظيم القضائي عندما اشار الى إنهاء خدمة القضاة وعزلهم من الوظيفة إذا ما صدر من القاضي فعل ينافي شرف وظيفته القضائية، أو إذا ثبت عدم أهليته للوظيفة القضائية، وذلك بمرسوم جمهوري[٢٠١] ، كما نص القانون المذكور على جواز إحالة القاضي إلى وظيفة مدنية، إذا ثبت عدم أهليته للوظيفة القضائية[٢٠٢] .وهذا يمثل نقص تشريعي، يجب تلافيه، من خلال إعادة المشرع العراقي النظر في قانون المجلس، وادراج موضوع إنهاء الرابطة الوظيفية في حالة فقد الصلاحية الأدبية في قانون المجلس.

ثانياً: حالة عدم الكفاءة ألفنية والمهنية:

ليس معنى مبدا عدم القابلية للعزل الابقاء على عضو مجلس الدولة، لم تثبت كفاءته الفنية والمهنية في القيام بأعباء وظيفته القضائية، وثبت قصور استعداده ومواهبه وتكوينه بالنسبة لها، ففي الابقاء عليه اخلال بالثقة في القضاء، واضرار بالحالة الادارية، وبالتالي بحقوق وحريات الافراد، واضف الى ذلك ان عضو المجلس غير الكفء في عمله قد لا يستطيع ان يحافظ على استقلاله وحيدته او رد الاعتداء الذي يقع على هذا الاستقلال، سواء من مواجهة الافراد او الدولة[٢٠٣].

لذلك نص المشرع المصري على انه إذا ما ثبت عدم كفاءة عضو مجلس الدولة للقيام بأعمال وظيفته، بموجب تقارير التفتيش تقارير التفتيش التي يتم فيها تقييم أداء عضو المجلس، فالعضو الذي يحصل على درجة اقل من المتوسط في تقريرين متتاليين، عندها يتم إنهاء الرابطة الوظيفية، إما بإحالته على التقاعد، أو نقله إلى وظيفة أخرى، وذلك بموجب مرسوم جمهوري صادر من رئاسة الجمهورية بناءً على طلب يقدم من رئيس المجلس[٢٠٤].

أما فيما يتعلق بموقف المشرع العراقي من حالة عدم الكفاءة الفنية والمهنية، فإنه لم يتناول تلك الحالة بالذكر، وبالمقابل فقد نص على جواز إنهاء خدمة القاضي، أو نقله إلى وظيفة مدنية بمرسوم جمهوري، بموجب قرار صادر من مجلس القضاء الأعلى، إذا أجلت ترقيته أكثر من مرتين متتاليتين بنفس الدرجة[٢٠٥] .

ونعتقد بأن عضو مجلس الدولة الذي تثبت عدم كفاءته الفنية والمهنية يتم إنهاء خدمته أسوة بالقضاة، وعليه ندعو مجلس النواب إلى ادراج فقرة عدم الكفاءة الفنية والمهنية لعضو مجلس الدولة في قانون المجلس.

ثالثاً: حالة عدم القدرة على أداء مهام وظيفته لأسباب صحية:

لا يمكن ان يقف مبدا عدم القابلية للعزل حائلا، دون احالة من فقد المقدرة الصحية على القيام بأعباء وظيفته من اعضاء مجلس الدولة الى التقاعد، وذلك في حالة مرضه الشديد، الذي يمنعه من مباشرة عمله، وذلك بعد حصوله على جميع

الاجازات المرضية المقررة له وفق القانون، وحتى دون استنفاذ الاجازات المرضية والاعتيادية فقد لا يستطيع عضو مجلس الدولة لأسباب صحية القيام بوظيفته على الوجه اللائق[٢٠٦].

إذ قد يحصل خلال ممارسة الوظيفة أنْ يتعرض أعضاء مجلس الدولة إلى عارض صحي يمنعهم من القيام بأعباء وظيفتهم، فإذا ثبت بتقرير طبي صادر من الجهات الصحية المختصة، عدم قدرة عضو المجلس على القيام بمهامه، عندها يجوز إنهاء الرابطة الوظيفية له، وذلك بإحالته الى التقاعد، والمشرع في مصر تطرق الى حالة عدم قدرة عضو المجلس للقيام بأعمال وظيفته لأسباب صحية، وذلك بإحالة العضو على التقاعد بناء على تقرير من رئيس المجلس وموافقة المجلس الخاص للشؤون الإدارية في مجلس الدولة، وبمرسوم صادر من رئيس الجمهورية[٢٠٧].

وفيما يتعلق بموقف المشرع العراقي من هذا الموضوع، نجد أنه لم يتناول حالة عدم قدرة عضو المجلس للقيام بأعمال وظيفته لأسباب صحية، الا في قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤، وذلك بإحالة الموظف الذي تثبت عدم صلاحيته للقيام بوظيفته لأسباب صحية على التقاعد، شريطة أن يكون ذلك بموجب قرار اللجان الطبية المختصة[٢٠٨].

الخاتمة

سنقسم الخاتمة على قسمين، يتمثل الأول منها بالاستنتاجات التي توصلنا إليها بخصوص هذا الموضوع، أما القسم الثاني فيشمل التوصيات التطويرية التي نأمل أن تجد طريقها إلى التطبيق، بما يخدم عمل مجلس الدولة، ويعزز استقلاله، والتي يمكن اجمالها بالاتي:

اولا: الاستنتاجات:

١. لم يحدد المشرع العراقي الواجبات التي تفرض على عضو مجلس الدولة، وترك ذلك للقواعد العامة اسوة بالموظفين العاديين، وهذا خلاف ما وجدناه القوانين المقارنة في كل من فرنسا ومصر والتي حددت الواجبات التي تفرض على عضو مجلس الدولة في قوانين مجالس الدولة في كلا الدولتين وعند المخالفة يخضع عضو المجلس الى المسائلة الانضباطية.

٢. لم يتطرق المشرع العراقي في قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل إلى السلطة المختصة بفرض العقوبات الانضباطية على أعضاء المجلس، ولم ينظم العقوبات التي تفرض على اعضاء المجلس.

٣. لم يكن المشرع العراقي موفقاً بعدم النص على ضمانة عدم قابلية اعضاء المجلس للعزل في قانون المجلس رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

٤. لم يتطرق المشرع العراقي الى الحالات التي تؤدي إلى انتهاء رابطة أعضاء مجلس الدولة الوظيفية عند توافرها وهي حالة فقد الصلاحية الأدبية و حالة عدم الكفاءة الفنية والمهنية و حالة عدم القدرة على أداء مهام وظيفته لأسباب صحية.

التوصيات

١. ضرورة تدخل المشرع العراقي من خلال تعديل قانون مجلس الدولة وذلك بوضع نظام خاص يحكم مسائلة اعضاء المجلس من خلال تعيين السلطة المختصة بالتحقيق وفرض العقوبات الانضباطية على أعضاء مجلس الدولة، والنص على العقوبات التي تفرض على الاعضاء في قانون المجلس.

٢. ضرورة أن يكفل المشرع العراقي لأعضاء مجلس الدولة الضمانات الممنوحة لأعضاء السلطة القضائية، بالنص عليها في قانون المجلس دون الحاجة الى الرجوع الى قوانين اخرى، لأنهم قضاة اداريين اذا ما علمنا ان في المجلس قضاة عاديين منتدبين يتمتعون بنظام قانوني خاص وضمانات يمنحها لهم قانونهم، ولغرض توحيد النظام القانوني لأعضاء المجلس وغيرهم.

٣. ندعو المشرع العراقي الى تعديل النصوص المنضمة لأنهاء الرابطة الوظيفية بالنص على انتهاء تلك الرابطة لأعضاء المجلس في حالة فقدان العضو للصلاحية الأدبية و حالة عدم الكفاءة الفنية والمهنية و حالة عدم القدرة على أداء مهام وظيفته لأسباب صحية.

الهوامش

١. (١) فواز خلف ظاهر حسن، مرجع سابق، ص١٢٩.
٢. (١) هالـه قاسم محمد، النظام القانوني لمسؤولية اعضاء مجلس الدولـة في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ٢٠١٩، ص ٢٩.
٣. (١) حسين جاسم شاتي، مرجع سابق، ص٧٢.
٤. (١) د. رمضان ابراهيم عبد الكريم علام، مبدا استقلال القضاء، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، ٢٠١٤، ص١٤٤.
٥. (١) سفيان عبدلي، المرجع السابق، ص٨٣.
٦. (١) مريم قصي سلمان الحسناوي، طبيعة العمل القضائي بين السلطة المستقلة والوظيفة العامة، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ط١، ٢٠١٩،ص٢٠٠.
٧. (١) د. محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص١٦٧.
٨. (١) المرجع نفسه، ص٤٨.
٩. (١) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الاداري، قضاء التأديب، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، ك٣، ١٩٨٧، ص٤٥.
١٠. (١) حكم المحكمة الادارية العليا في مصر بتاريخ ٦ يناير ١٩٦٤ مجموعة مبادئ المحكمة الادارية العليا السنة ٩ نقلا عن د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الاداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٢، ص٤٨٧.
١١. (١) نقلا عن محمد سليمان يوسف، المسؤولية الانضباطية لأعضاء مجلس الدولـة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، الجامعة الاسلامية في لبنان، ٢٠٢٠، ص٥١.
١٢. (١) د. سليمان محمد الطماوي، مرجع السابق ص٤٨.
١٣. (١) د. عصمت عبد المجيد بكر، مرجع سابق، ص٦٧١.
١٤. (١) ضياء عبد الرحمن احمد عثمان، مرجع سابق، ص٢٥.
١٥. (١) د. عصمت عبد المجيد بكر، مرجع سابق، ص٦٨٢.

١٦. [١] المادة (٢/١٣١) من قانون العدالة الفرنسية رقم (٤٨٣) لسنة ٢٠١٦.
١٧. [١] المادة (٩٧) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.
١٨. [١] المادة (٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.
١٩. [١] د. عصمت عبد المجيد بكر، مرجع سابق ص٦٧٢.
٢٠. [١] المادة (٣/١٣١) من قانون العدالة الادارية الفرنسي رقم (٤٨٣) لسنة ٢٠١٦.
٢١. [١] المادة (٩٤) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.
٢٢. [١] المادة (٢/اولا وثانيا) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.
٢٣. [١] المادة (٧/ثالثا) قانون التنظيم القضائي العراقي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩.
٢٤. [١] د. عصمت عبد المجيد بكر، مرجع سابق ص٦٧٥.
٢٥. [١] المادة (٢/١٣١) من قانون العدالة الادارية الفرنسي رقم (٤٨٣) لسنة ٢٠١٦.
٢٦. [١] المادة (٩٤) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.
٢٧. [١] المادة (٥/ الحادي عشر والثاني عشر) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.
٢٨. [١] المادة (٧/اولا) قانون التنظيم القضائي العراقي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩.
٢٩. [١] د. عصمت عبد المجيد بكر، مرجع سابق، ص٦٧٨.
٣٠. [١] المادة (٢/١٣١) من قانون العدالة الادارية الفرنسي رقم (٤٨٣) لسنة ٢٠١٦.
٣١. [١] المادة (٩٥) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.
٣٢. [١] المادة (٩٨/ثانيا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
٣٣. [١] د. عصمت عبد المجيد بكر، مرجع سابق، ص٦٨٠.
٣٤. [١] ضياء عبد الرحمن احمد عثمان، مرجع سابق، ص٢٧.
٣٥. [١] المادة (٢/١٢٢) من قانون العدالة الادارية الفرنسي رقم (٤٨٣) لسنة ٢٠١٦.
٣٦. [١] المادة (١٣/٢٢٦) من قانون العقوبات الفرنسي تنص على (يعاقب بالحبس لمدة سنة واحدة وبغرامة مقدارها ١٥٠٠٠ الف يورو، كل شخص افصح عن المعلومات ذات الطبيعة السرية المودعة لديه بسبب المهنة او الوظيفة او لتكليفه بمهمة مؤقتة لدى الدول)
٣٧. [١] المادة (٩٦) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل.
٣٨. [١] المادة (٧/ثانيا) قانون التنظيم القضائي العراقي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩.
٣٩. [١] المادة (٤/سابعا) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.
٤٠. [١] د. عصمت عبد المجيد بكر، مرجع سابق، ص٦٨٥.
٤١. [١]- د. عبد الناصر علي عثمان حسين، مرجع سابق، ص٣٢٤.
٤٢. [١] د. عصمت عبد المجيد بكر، مرجع سابق، ص٧٨٧.
٤٣. [١] المادة (١١٢) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل.
٤٤. [١] حسين جاسم شاتي، مرجع سابق، ص٨٧.
٤٥. [١] المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.
٤٦. [١] المادة (١١) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.
٤٧. [١] هاله قاسم محمد، مرجع سابق، ص٦٥.
٤٨. [١] رنا محمد راضي البياتي، ضمانات استقلال القضاة في المسؤولية التأديبية، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، المجلد (٢١)، العدد (٢)، ٢٠١٩، ص٣٢٢.
٤٩. [١] حسين جاسم شاتي، مرجع سابق، ص٧٤.
٥٠. [١] د. عصمت عبد المجيد بكر، مرجع سابق ص٧٠٢.
٥١. [١] المادة (١٢٠) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل.
٥٢. [١] المواد (١٩، ٣٠) من قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل.
٥٣. [١] تنص المادة (٢) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل على (أولاً : تسري أحكام هذا القانون على جميع موظفي الدولة والقطاع العام. ثانياً : لا يخضع لأحكام هذا القانون منتسبو ديوان الرئاسة والقوات المسلحة وقوى الأمن الداخلي وجهاز المخابرات وهيئة التصنيع العسكري والقضاة وأعضاء الادعاء العام إلا إذا وجد في قوانينهم نص يقضي بتطبيق أحكامه).
٥٤. [١] المادة (١/ ثالثا) من قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل.
٥٥. [١] اسراء جبار خلف، النظام الانضباطي للقضاة واعضاء الادعاء العام في العراق، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٧، ص ١٢٩.
٥٦. [١] حسين جاسم شاتي، مرجع سابق، ص٨٠.
٥٧. [١] المرجع نفسه، ص٨٠.
٥٨. [١] المادة (١١٩) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل.

٥٩. [١] حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر في ١٩٨٢/٥/١٦ في القضية رقم ١٠ لسنة ١ ق، اشار اليه د. محمد فوزي نويجي، مرجع سابق، ص١٩٠.
٦٠. [١] علي حسين حمزة السلامي، مرجع سابق، ص١٠٣.
٦١. [١] المادة (١٢/ثالثا) والمادة (١٥) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل،
٦٢. [١] د. عبد الله طلبة، مرجع سابق، ص١١٢.
٦٣. [١] د. عصمت عبد المجيد، مرجع سابق، ص٦٥٢.
٦٤. [١] د. حمدي عطية مصطفى عامر، مرجع سابق، ص١٣٥.
٦٥. [١] د. فاروق الكيلاني، استقلال القضاء، المركز العربي، بيروت، ط١، ١٩٩٩، ص٣٠٢-٣٠٧.
٦٦. [١] د. عصمت عبد المجيد، مرجع سابق، ص٦٥٣.
٦٧. [١] صاش جازيه، مرجع سابق، ص٢٥١.
٦٨. [١] د. عبد الناصر علي عثمان حسين، مرجع سابق، ص٢٩٨.
٦٩. [١] حسين جاسم شاتي، مرجع سابق، ص١١٩.
٧٠. [١] المادة (٦٤) من الدستور الفرنسي تنص على "يضمن رئيس الجمهورية استقلال السلطة القضائية .. والقضاة غير قابلين للعزل"
٧١. [١] المادة (١٨٦) من دستور مصر لسنة ٢٠١٤ تنص على "القضاة مستقلون غير قابلين للعزل..... "
٧٢. [١] المادة (٩٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ تنص على "القضاة غير قابلين للعزل إلا في الحالات التي يحددها القانون، كما يحدد القانون الأحكام الخاصة بهم وينظم مساءلتهم تأديبيا".
٧٣. [١] د. مصطفى أبو زيد فهمي، مرجع سابق، ص٣٤.
٧٤. [١] د. حسين عثمان محمد عثمان، قانون القضاء الإداري، مرجع سابق، ص١٢٢.
٧٥. [١] نصت المادة (١٢٧) من دستور ١٩٢٣ على (عدم جواز عزل القضاة او نقلهم تتعين حدوده وكيفيته بالقانون)، وكذلك المادة (١١٦) من دستور ١٩٣٠، والمادة (١٧٩) من دستور ١٩٥٦، وكذلك دستور ١٩٥٨، والمادة (١٥٦) من دستور ١٩٦٤، واخيرا قررت المادة (١٦٨) من دستور ١٩٧٨ المبدأ بنصها على ان (القضاة غير قابلين للعزل وينضم القانون مسائلتهم قانونيا).
٧٦. [١] المادة (١/ ثالثا) من قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل.
٧٧. [١] المادة (٩٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
٧٨. [١] د. هاملي محمد، مرجع سابق، ص١٥٦.
٧٩. [١] د. عبد الناصر علي حسين عثمان، مرجع سابق، ص٣٢٩.
٨٠. [١] تنص المادة (٩١) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على (..... ومع ذلك إذا أتضح أن أحدهم فقد الثقة والاعتبار الذين تتطلبهما الوظيفة أو فقد أسباب الصلاحية لأدائها لغير الأسباب الصحية أحيل إلى المعاش أو نقل إلى وظيفة معادلة غير قضائية بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس التأديب).
٨١. [١] المادة (٩٢) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل.
٨٢. [١] د. عبد الناصر علي حسين عثمان، مرجع سابق، ص٣٣٠.
٨٣. [١]المادة (٥٨/ ثالثاً) من قانون التنظيم القضائي رقم ١٦٠ لسنة ١٩٧٩ المعدل.
٨٤. [١]المادة (٥٩/ أولاً) من قانون التنظيم القضائي رقم ١٦٠ لسنة ١٩٧٩ المعدل.
٨٥. [١] د. عبد الناصر علي حسين عثمان، مرجع سابق، ص٣٣٧.
٨٦. [١]المادة (٩٣) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل.
٨٧. [١]المادة (٣٩/ خامساً) من قانون التنظيم القضائي رقم ١٦٠ لسنة ١٩٧٩ المعدل.
٨٨. [١] د. عبد الناصر علي حسين عثمان، مرجع سابق، ص٢٤٠.
٨٩. [١]المادة (١٢٥) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢.
٩٠. [١]المادة (١٠/ ثانياً) من قانون التقاعد رقم ٩ لسنة ٢٠١٤ تنص على (تتحتم إحالة الموظف إلى التقاعد في إحدى الحالتين الآتيتين: ... ثانياً: إذا قررت اللجنة الطبية الرسمية المختصة عدم صلاحيته للخدمة).

قائمة المراجع

I. حسين جاسم شاتي، استقلال القضاء الاداري، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠٢٠.
II. د. حسين عثمان محمد عثمان، اصول القانون الاداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠.
III. د. حمدي عطية مصطفى عامر، استقلال القضاء في النظام والاسلامي، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، ط١، ٢٠٢١.
IV. رمضان ابراهيم عبد الكريم علام، مبدا استقلال القضاء، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، ٢٠١٤.د
V. سفيان عبدلي، ضمانات استقلالية السلطة القضائية بين الجزائر وفرنسا، بدون دار نشر، ٢٠١١.

VI. د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الاداري، قضاء التأديب، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، ك٣، ١٩٨٧.
VII. د. عبد الله طلبة، القانون الاداري الرقابة الادارية على اعمال الادارة، مطبعة جامعة دمشق، دمشق، ٢٠١٦.
VIII. د. عبد الناصر علي عثمان حسين، استقلال القضاء الاداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨.
IX. د. عصمت عبد المجيد، مجلس شورى الدول، المستقبل الحاضر الماضي، بغداد،ط١، ٢٠٠٩.
X. فاروق الكيلاني، استقلال القضاء، المركز العربي، بيروت، ط١، ١٩٩٩
XI. د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الاداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٢.
XII. د. محمد فوزي نويجي، القضاء الاداري، دار مصر للنشر، القاهرة، ٢٠٢٠.
XIII. مريم قصي سلمان الحسناوي، طبيعة العمل القضائي بين السلطة المستقلة والوظيفة العامة، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ط١، ٢٠١٩.
XIV. د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الاداري ومجلس الدولة قضاء الالغاء، الاسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٩.
XV. د. محمد هاملي، استقلالية القضاء، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٨.

الرسائل الجامعية

I. اسراء جبار خلف، النظام الانضباطي للقضاة واعضاء الادعاء العام في العراق، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٧.
II. صاش جازيه، مجلس الدولة في القضاء الاداري، اطروحة دكتوراه، ، جامعة يوسف بن خذة، الجزائر، السنة الجامعية ٢٠٠٧-٢٠٠٨.
III. ضياء عبد الرحمن احمد عثمان، النظام التأديبي (الانضباطي) لأعضاء السلطة القضائية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠١.
IV. علي حسين حمزة السلامي الضمانات الوظيفية لأعضاء مجلس شورى الدولة، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ٢٠١٣.
V. فواز خلف ظاهر حسن، استقلال القضاء الاداري في العراق، اطروحة دكتوراه، جامعة تكريت، ٢٠١٦.
VI. محمد سليمان يوسف، المسؤولية الانضباطية لأعضاء مجلس الدولة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، الجامعة الاسلامية في لبنان، ٢٠٢٠.
VII. هاله قاسم محمد، النظام القانوني لمسؤولية اعضاء مجلس الدولة في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ٢٠١٩.

الدساتير

I. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
II. دستور فرنسا الصادر في ٤ اكتوبر ١٩٥٧.
III. دستور مصر لسنة ٢٠١٤ .

التشريعات

I. قانون التقاعد رقم ٩ لسنة ٢٠١٤.
II. قانون التنظيم القضائي العراقي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩.
III. قانون العدالة الفرنسية رقم (٤٨٣) لسنة ٢٠١٦.
IV. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.
V. قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.
VI. قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.

VII. قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل.

الدوريات

I. رنا محمد راضي البياتي، ضمانات استقلال القضاة في المسؤولية التأديبية، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، المجلد (٢١)، العدد (٢)، ٢٠١٩.