المسؤوليه الانضباطيه لأعضاء مجلس الدولة العراقي –دراسة مقارنه

د. سامي حسن نجم الحمداني
جامعة كركوك– كلية القانون والعلوم السياسيه
م. م. شكيب خلف جاسم

Disciplinary responsibilities for members of the Iraqi Council – to study comparison

Dr. Sami Hassan Najm Al – Hamdani
University of Kirkuk–College of Law and Political Science
Shakib Khalaf Jassim

المستخلص: من الضروري جدا بيان وتحديد الجهة التي تتولى فرض العقوبة الانضباطية على اعضاء مجلس الدولة من حيث تشكيلها وصلاحياتها، والضمانات التي تمنح للمشمولين بالخضوع لها , بهدف الحفاظ على استقلال وحياد ونزاهة عضو المجلس ولكي يكون بعيد عن التأثيرات الشخصية وعن نفوذ السلطة التنفيذية ، وذلك لان المساءلة الانضباطية في الوقت الذي تعد فيه اداة حماية لعدم اخلال العضو عن ما مقرر قانونا الا انها قد تكون في نفس الوقت مساس بحقوقه الشخصية وسمعته الوظيفية لحين ثبوت ارتكابه الفعل المخالف لذا يجب الاخذ بمجموعة من الإجراءات التي تحميه أثناء خضوعه للمسائلة الانضباطية وكذلك تحديد الجهة التي يحق لها مسائلته وقد اختلفت النظم القانونيه من بلد لأخر في تحديد واتباع الاجراءات الانضباطية على اعضاء مجلس الدولة والسلطة المختصة في فرضها .

ويجدر بنا ان نشير الى ان النظام القانوني الذي يحكم المسؤوليه الانضباطيه لأعضاء مجلس الدوله يختلف عن النظام الذي يحكم غيرهم من الموظفين ،كما ان الطريقة التي يتم من خلالها فرض العقوبة الانضباطية على اعضاء مجلس الدولة القصد منها هو من اجل ان يقوم

الاعضاء بأداء واجباتهم وكذلك لضمان انتظام وسير العمل في المجلس، وان توقيع العقوبات الانضباطيه التي تفرض على

الاعضاء يجب ان تتلائم مع حجم المخالفه المرتكبة من قبلهم، لذلك تقوم التشريعات في الدول من اجل وضع نظام انضباطي خاص بالأعضاء يختلف نوعا ما عن النظام الانضباطي الخاص بالموظفين ، فنجد ان مصر اعطت حق فرض العقوبات الانضباطية الى مجلس تأديبي منحه المشرع اختصاص قضائي ، بينما في العراق فنلاحظ ان المشرع لم يضع لهم نظاماً خاصاً بهم حيث اخضعهم لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل .

وكذلك نجد ان كل من فرنسا ومصر بينت في قانون المجلس من هي الجهه المختصه بالنظر في الطعون والعقوبات المفروضه اعضاء المجلس ، اما المشرع العراقي فلم ينظم تلك المسائل تاركاً ذلك الى القواعد العامه وهذا يعد من القصور التشريعي الذي يجب على المشرع معالجته .

الكلمات المفتاحية: مجلس الدولة، المسؤولية، القانون العراقي.

Abstract: It is very necessary to clarify and specify the authority that imposes the disciplinary penalty on the members of the State Council in terms of its formation and powers, and the guarantees that are granted to those subject to it, with the aim of preserving the independence, impartiality and integrity of the member of the Council and in order for him to be far from personal influences and the influence of the executive authority, because disciplinary accountability While it is a protection tool because the member does not violate what is legally

established, it may at the same time prejudice his personal rights and job reputation until it is proven that he committed the violating act.

Therefore, a set of measures must be taken that protect him while he is subject to disciplinary questioning, as well as specifying the party that has the right to question him.

The legal systems differed from one country to another in defining and following disciplinary measures on members of the State Council and the competent authority in imposing them.

It is worth pointing out that the legal system that governs the disciplinary responsibility of members of the State Council differs from the system that governs other employees, and the way in which the disciplinary punishment is imposed on members of the State Council is intended to be in order for the members to perform their duties as well as to ensure The regularity and progress of work in the council, and the imposition of disciplinary penalties imposed on members must be commensurate with the size of the violation committed by them.

Therefore, legislation in countries is established in order to establish a disciplinary system for members that differs somewhat from the disciplinary system for employees, so we find that Egypt has given the right Imposing disciplinary punishments on a disciplinary board granted by the legislator with judicial jurisdiction, while in Iraq, we note that the legislator did not set a special system for them, as it

subjected them to the amended Law of Disciplining State and Public Sector Employees No. 14 of 1991

Likewise, we find that both France and Egypt indicated in the law of the Council who is the competent authority to consider appeals and penalties imposed on members of the Council. As for the Iraqi legislator, he did not organize these issues, leaving that to the general rules, and this is considered one of the legislative shortcomings that the legislator must address.

Keywords: State Council, responsibility, Iraqi law.

المقدمة: ان النظام الذي يخضع له اعضاء مجلس الدوله يأتي من طبيعة المهمة الملقاة على عاتقهم كونها تفرض عليهم التزام يختلف عن النظام المتعلق بالموظفين جملة وتفصيلا لان التزاماتهم مشدده نسبيا مع اختلاف العقوبات المفروضه عليهم والقواعد الخاصه بفرضها، وان السلطه الانضباطيه تعد الوسيله الاساسيه في اداره مجلس الدوله، لأنه من خلالها يمكن محاسبه الاعضاء اللذين يثبت تقصيرهم اثناء ممارسه واجبهم الوظيفي ولما كانت وظيفه عضو مجلس الدوله تعبر عن نزاهة الرساله المتعلقه به فينبغي ان تكون هناك شدة في المساءلة وعسر الحساب لأعضاء المجلس، كون اعضاء المجلس يجب عليهم ان يبتعدوا عن مواضع الشبهات التي قد تؤثر على طبيعة عملهم ،وان اساس السلطة الانضباطية يقوم على تحديد العلاقة التي تربط الموظف في الدولة ، حيث تقوم هذه السلطة على دورين في المجال الانضباطي الاول هو بيان المخالفة الانضباطيه والاخر يقوم على تحديد العقوبة الانضباطية ، وذلك من خلال الاجراءات التي تتبعها .

اولاً :اهمية البحث

تكمن اهمية البحث من خلال بيان الدور الذي تلعبه المسؤولية الانضباطية لأعضاء مجلس الدولة في تحقيق توازن العمل الاداري داخل المجلس ، وايضاً الاثر الذي تلعبه السلطة المختصه بفرض العقوبات الانضباطيه على اعضاء المجلس لما لها من اهمية واسعه في تكييف الفعل الصادر من عضو المجلس ، وهل يعد مخالفة انضباطية تستوجب ايقاع العقوبة ام لا .

ثانياً: مشكلة البحث

تقوم مشكلة الدراسه على بيان الاغفال التشريعي الصادر من المشرع العراقي لعدم تظمينه لقانون مجلس الدولة النافذ من هي الجهه المختصه بفرض العقوبات الانضباطيه على اعضاء المجلس وكذلك الجهه المختصة بالنظر في الطعون المقدمة من اعضائه عند فرض عقوبات انضباطيه عليهم كما هو الحال في الدول المقارنه موضوع الدراسه التي نظمت ذلك في صلب قانون المجلس ، تاركاً تلك المسائل المهمة الى القواعد العامه ، اذ كان الواجب عليه ان يحيل هذه الامور المهمة الى القوانين ذات العلاقة ومنها قانون التنظيم القضائي .

ثالثاً :منهجية البحث

ومن اجل تحقيق التكامل المنهجي للدراسة تطرقنا الى المنهج التحليلي من خلال تحليل النصوص القانونيه والنظريات الفقهية التي ترتبط بعمل المجلس وبعض المفاهيم والمبادئ والوقوف عليها وما يتعلق بها من اجل ترسيخ الفكرة وتوضيحها , ومن اجل الاجابة على الاشكاليات المطروحة في البحث اعتمدنا في هذه الدراسة بالدرجة الاولى على المنهج المقارن لتشريعات بعض الدول المقارنه موضوع الدراسه .

رابعاً :خطة البحث

لما تقدم ذكره ،ومن اجل الاحاطة بالموضوع من جميع الجوانب اقتضت طبيعة دراستنا للموضوع ان نقسمه الى مبحثين ، المبحث الاول للحديث عن المسؤولية الانضباطيه واساسها القانوني والسلطة المختصة بفرض العقوبات على اعضاء المجلس ،اما المبحث الثاني فسوف نتطرق فيه للحديث عن العقوبات الانضباطيه التي تفرض على اعضاء المجلس والطعن بها ،بعد ذلك نختم بحثنا بخاتمة تتضمن ابرز النتائج والتوصيات وكما يلي :

المبحث الاول: المسؤولية الانضباطيه واساسها القانوني والسلطة المختصة بفرض العقوبات على اعضاء المجلس

من اجل الاحاطة بالموضوع من جميع الجوانب ارتئينا ان نقسم المبحث الى مطلبين الاول للحديث عن تعريف المسؤولية الانضباطيه وما هو اساسها القانوني والمطلب الثاني للحديث عن بيان من هي السلطة المختصة بفرض العقوبات الانضباطيه على اعضاء المجلس وكما يلي :

المطلب الاول: تعريف المسؤولية الانضباطية وبيان اساسها القانوني

اولاً : تعريف المسؤولية الانضباطيه

تعرف المسؤولية الانضباطية بل عام,على أنها "المسؤولية التي,بموجبها يتم فرض أحد العقوبات المنصوص عليها في قانون,الانضباط الذي يخضع المكلف له حسب,التوصيف الوظيفي"[1].

حيث ان المسؤولية الانضباطية تتحقق بوجود المخالفة الانضباطية والتي يمكن تعريفها " ان يسلك الموظف سلوك معيب ينطوي على تقصير او اهمال في القيام بواجباته او خروج على مقتضيات وضيفته او اخلال بكرامتها او لا يستقيم مع ما تفرضه عليه من تعفف واستقامة وبعد

([1])د. عثمان سلمان غيلان العبودي، شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991، ط2، بغداد، 2012، ص155.

عن مواطن الريبة "[1] وهنا يجب علينا فهم ماهية المسؤولية الانضباطية لعضو مجلس الدولة من خلال بيان التعريفات الاتية لها :

فقد تم تعريف المسؤولية الانضباطية لعضو مجلس الدولة على انها : (اخلال عضو مجلس الدولة بواجباته الوظيفة او مقتضياتها، على ان يشكل هذا الاخلال خطأ وظيفيا تتوفر فيه اركان معينة، فاذا تحققت هذه الاركان ترتبت المسؤولية واستحق العضو المخالف الجزاء الانضباطي كأثر للمسؤولية)[2].

وهناك من عرفها (انها الالتزام المترتب نتيجة سلوك ايجابي او سلبي فعل او امتناع ارادي ينافي قواعد واصول الوظيفة ويجافي واجباتها، ويقرر القانون لمثل هذا السلوك عقوبة انضباطية)[3].

يشير التعريف الاول الى ان الاساس القانوني الذي تتحقق من خلاله مسؤولية عضو مجلس الدولة عند ارتكابه خطأ وظيفيا يوجب معاقبته، من دون بيان في ما اذا كان الخطأ متعمداً او لا ، يمكن ان لا يسأل عنه لأنه خارج عن ارادته ، لتوافر سبب من اسباب امتناع المسؤولية او وجود المسوغ القانوني لارتكاب الخطأ ، اما التعريف الثاني فيبين ان الفعل الخطأ الارادي حصرا "شرطا لقيام المسؤولية في حين ان غياب القصد لا يعفي عضو مجلس الدولة من المسؤولية، اذا ان الخطأ هو واقعة مجردة قائمة بذاتها متى تحققت اوجبت مسؤولية مرتكبها بغض النظر عن الباعث في وقوع هذا الخطأ[4].

([1])حسين حيدر علي , المسؤولية الانضباطية لعضو مجلس النواب العراقي – دراسة مقارنة , رسالة ماجستير , كلية القانون , جامعة ذي قار , 2018 , ص7.

([2])د. نذير ثابت محمد القيسي ، ضمانات المسؤولية التأديبية للقضاة واثرها على مبدأ استقلال القضاء- دراسة مقارنة، ط١، دار الاهرام للنشر والتوزيع ، عمان ،٢٠١٧ص٢٥.

([3])د. عمار طارق عبد العزيز ، تأديب القاضي ، مجلة كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، مج 10 ، ع 19 ، 2007 ، ص 4

([4])هاله قاسم محمد ،النظام القانوني لمسؤولية أعضاء مجلس الدولة العراقي - دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة المستنصرية ،2019, ص 31 .

كما تعرف المسؤولية الانضباطية أنها: "اصطلاح وضعي يصدق على النظام القانوني الذي يجازى بمقتضاه الموظف الذي يأتي تصرفا غير مشروع يخرج به عن حدود وظيفته او يخالف به واجباتها من دون مسوغ مشروع عقوبة انضباطية، تتناسب مع ما اتاه من تصرف تناله في حقوقه بالمساس او الانتقاص او حتى بإقصائه عنها مؤقتا او على وجه الدوام"[1].

بدورنا نستطيع من خلال كل ما تقدم ذكره تعريف المخالفة الانضباطية لأعضاء مجلس الدولة التي يترتب عليها مسؤولية انضباطيه على انها الفعل الذي يقوم به عضو مجلس الدولة بطريقة تخل بواجبات وظيفته او خروجه عن مقتضياتها او الظهور بصورة من شأنها المساس بكرامة الوظيفة، فيكون تحت طائلة المسؤوليه الانضباطية سواء كان الفعل الخاطئ قيام بفعل او امتناع عن فعل .

ثانيا : الاساس القانوني للسلطة الانضباطية

بشكل عام أّن الشخص يسأل عن الافعال والمخالفات التي يرتكبها، سواء أكان فرداً عادياً أم من أصحاب المناصب العامة، وسواء أكان قاضياً أم نائباً أم وزير أم عضواً في أية مؤسسة من مؤسسات الدولة، وسواء ارتكبها الشخص أثناء قيامه بعمله أو في غير ذلك، وسواء كان هذا الفعل جناية أو جنحة أو مخالفه الا أّن بعض القوانين الخاصة توفر لفئات معينة من الأشخاص قدر من الحماية، حتى لا تتخذ إجراءات الاتهام والمحاكمة وسيلة للنيل منهم والمساس باستقلاليتهم وهم يؤدون أعباء مناصبهم، وبذلك يتقرر نمط خاص للمساءلة يختلف عن الملاحقة الجنائية للأفراد العاديين وهو ما يطلق عليه وصف

(1)حاتم حيال شريف ،المسؤولية الانضباطية للقضاة في القانون العراقي – دراسة مقارنة , رسالة ماجستير , كلية القانون، جامعة بغداد ، ٢٠١٤ ،ص٢ .

الحصانة الإجرائية , أن الضمانات الممنوحه لأعضاء مجلس الدولة حفاظاً على استقلالهم، لا تحول من دون مسائلتهم عما يقع منهم من أخطاء أو مخالفات أثناء أداء واجبهم[1].

فان ما يعد ضمانة من جهة يمّثل في الوقت نفسه سبيلاً للمساءلة، فإذا كانت الحصانة ضمانة مقررة لصالح عضو المجلس لحمايته من الادعاءات الكيدية فأنها لا تحول دون خضوعه للسلطة الانضباطية ومساءلته وفقاً للأحوال التي تنظمها التشريعات، كما إّن مساءلة الأعضاء بطريقة مختلفة وأمام مجالس أو لجان خاصة لا يعني عدم إمكان مساءلتهم بالمرة ، إلا أن القيد الوحيد على تلك المساءلة هو ضرورة الحفاظ على استقلالية مجلس الدولة، وذلك لا يمكن أن يتم إلا من خلال مساءلتهم وفق نظام خاص يبين فيه أسباب المسؤولية وإجراءاتها والمعايير التي تحدد المخالفة الانضباطية[2]

حيث ان المخالفة فكرة عامة مجردة تقوم بذاتها وتشترك فيها المسؤوليات المختلفة، غير ان تباين النظم القانونية التي تخضع لها المخالفات جعل لكل منها صيغة مختلفة ، لذا لا بد من الوقوف ولو بشكل مختصر عند ابرز المعايير التي اعتمدتها النظم القانونية في تحديد المخالفة الانضباطية لعضو مجلس الدولة وتوضيحها كالاتي :

(1)د. حنان محمد القيسي, مسؤولية اعضاء مجلس شورى الدولة في العراق بحث منشور تحت الرابط / https://www.researchgate.net/publication/339777381 / تاريخ الزيارة / 18 / 6 / 2022, ص 4.

(2) د. حنان محمد القيسي ، مصدر سابق , ص 3 .

ا- المعيار الشخصي للمخالفة الانضباطية :

يقوم هذا المعيار على اساس النظر الى الشخص المخطئ نفسه ، حيث يقيم تصرفات العضو المخالف على اساس سلوكه المعتاد اذا وجد في الظروف نفسها، ويكون عضو المجلس مخالفا اذا انحرف عن ما عرف عنه من سلوك[1]

ويؤخذ على هذا المعيار عدم مساواته بين الاعضاء في المسؤولية فيكون العضو المهمل في احيان كثيرة في وضع افضل من العضو المجتهد، اذ يحاسب الاخير اذا تغير مستوى عطائه الى ما هو اقل من المعتاد عنه ، بينما لا يسأل الاول عن فعله طالما كان في نطاق ما عرف عنه[2]

ب- المعيار الموضوعي للمخالفة الانضباطية :

يقوم هذا المعيار على اساس قياس سلوك عضو المجلس محل المساءلة بسلوك عضو متوسط الكفاءة والحرص من وظيفته او مهنته او تخصصه نفسه، ويعد العضو مخالفا اذا

خرج عن هذا المألوف، اذ يأخذ هذا المعيار بالظروف الخارجية التي تحيط بالعضو وقت

ارتكابه المخالفة ولا يعتد بالظروف الداخلية، لذا فهو يأخذ بمعيار الشخص المعتاد متوسط

الحرص، اي ان عضو مجلس الدولة يعد مخطئا اذا نزل عن عناية الرجل المعتاد[3]

([1])د . مغاوري محمد شاهين ،المسألة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة ، عالم الكتاب للنشر ، القاهرة ، 1974،ص 142

([2])د. نذير ثابت محمد القيسي ، مصدر سابق ، ص28.

([3])طارق جهان بخش , حدود المسؤولية التأديبية - دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير , كلية القانون , الجامعة المستنصرية , 2015 , ص 86.

ج- المعيار المختلط للمخالفة الانضباطية:

في ظل هذا المعيار يؤخذ بالظروف كافة المحيطة بالعضو المخالف، سواء أكانت ذاتية كالسن والعلم والجنس، ام خارجية كالزمان والمكان والبيئة والعرف والعادات، وان كانت هذه الظروف ظاهرة او غير ظاهرة، ومن ثم فهذا المعيار لا يقيس المخالفة وفقا لما يتمتع به كل شخص على حدة، انما يقيس المخالفة وفقا لما يتمتع به الشخص العادي الذي ينتمي الى فئة المخالف اذا وضع في ذات الظروف الشخصية التي مر بها الاخير، فهو معيار موضوعي في اساسه وشخصي من حيث ظروف الفاعل التي يتعين الاعتداد بها[1]

وبدورنا نؤيد ان الاخذ بالمعيار الموضوعي يجانب الصواب، حيث ان تقييم تصرف عضو المجلس فيما يعتبر مخالفة انضباطية تتناسب وعظمة وهيبة الدور الذي يقوم به عضو مجلس الدولة بعيد عن الظروف الشخصية كون معيار مسؤولية اعضاء مجلس الدولة لا بد ان يكون وفق اسس قانونية و قواعد و معايير مرجعها الظروف الخارجية المحيطة بعيد عن الظروف الداخلية , من خلال قياس اداء العضو المخالف مع اداء غيره من الاعضاء المساوين له في المرتبة والكفاءة والعناية والحرص المعتاد .

ويرى جانب من الفقه أن الاساس القانوني الذي تستند إليه السلطة الانضباطية لتبرير وظيفتها في فرض العقوبة الانضباطية يرجع الى تكييف العلاقة التي تربط الموظف بالدولة فهل هي علاقة تعاقدية تنظم بموجب العقد أم علاقة قانونية تنظيمية تحكمها القوانين والانظمة ، وقد ظهرت عدة نظريات ناقشت هذا الموضوع :

نظرية المؤسسة : يرجع الفضل في وضع هذه النظرية الى الفقيه هوريو وتقوم على اساس تحقيق سلطة منظمة فيما بين العقد الذي يعبر عن ارادة الافراد والقانون الذي يعبر عن سلطة

(1)د. نذير ثابت محمد القيسي، مصدر سابق ، ص83 .

الدولة وسيادتها وتقوم على مجموعة من العناصر منها ,تعمل الجماعة على تحقيق غرض معين وفي سبيل تحقيق ذلك هناك قواعد ومبادئ تحكم تصرفات سلوك هذه الجماعة ،وتتمتع بالشخصية المعنوية وسلطة تتولى تحقيق هذا الهدف الجماعي وتعمل من اجل المصلحة العامة وضمان حسن سير ودوام هذا الهدف[1]

ونظرية السلطة الرئاسية : ووفقاً لهذه النظرية إ ّن العلاقة بين الرئيس والمرؤوس لا تنشأ على أساس تعاقدي بل تقوم على اساس السلطة الرئاسية وطبقاً لذلك فأن اساس حق التأديب هي السلطة الرئاسيه ، وبما أ ّن الرئيس الاداري مسؤولاً عن سير المرفق العام بانتظام واطراد فإنهُ يمتلك الحق في إستخدام الوسائل الكفيلة لتحقيق تلك الاهداف ، ومن هذه الوسائل حقه في التأديب ، وان ارتباط اساس السلطة

الانضباطية بالسلطة الرئاسية يعد تطبيقاً لمبدأ أساسي من مبادئ الادارة العامة ، وهو التلازم بين السلطة والمسؤولية[2]

ونظرية سلطة الدولة : تقوم فكرة هذه النظرية على أن سلطة انضباط الموظفين مظهر لسلطة الدولة ، فكما إَن سلطة العقاب الجنائي تعبير عن سيادة الدولة ، كذلك تُعد سلطة الانضباط التي تمارسها الدولة تعبير آخر عن هذه السلطة[3]

وقد تبنت قوانين الوظيفة العامة في العراق والتشريعات المقارنة النظرية التنظيمية كأساس لعلاقة الموظف بالدولة , كما أخذت قوانين مجالس الدولة في فرنسا ومصر والعراق بنظرية سلطة الدولة ضمن النظرية التنظيمية كأساس للسلطة الانضباطية في فرض العقوبة على أعضاء مجالس الدولة[4]

([1])د. فهمي عزت ، سلطة التأديب بين الادارة والقضاء –دراسة مقارنة ، عالم الكتاب للنشر والتوزيع ، القاهره ، 1980 ، ص 31 .

([2])د. فهمي عزت ،مصدر سابق ،ص 33-34.

([3])د. صادق محمد علي , سلطة فرض العقوبة الانضباطية على اعضاء مجلس الدولة - دراسة مقارنة , مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية , ع2, س13 , 2021 , ص 153 -154.

([4])المصدر نفسه ، ص 155

فقد أشار المشرع الفرنسي في المادة " L 136 " من قانون العدالة الادارية إلى أ ّن السلطة الانضباطية لا تجمع بين الاتهام والتحقيق ، كما ألزمها بالرجوع الى اللجنة العليا في المجلس لأخذ رأيها في العقوبات الجسيمة ، وقصر حقها في فرض العقوبات اليسيرة [1]

وفي مصر فقد أخذ بنظرية سلطة الدولة ، إذ منح المشرع في المادة " 112" من قانون مجلس الدولة رقم " 47" لسنة 1972المعدل حق فرض العقوبات الانضباطية على أعضاء المجلس الى مجلس انضباطي خاص[2]

أما في العراق وبما أ ّن أعضاء مجلس الدولة يسري عليهم قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم "14 " ،لسنة 1991 المعدل في المسائل الانضباطية ، فقد أعتنق المشرع نظرية سلطة الدولة التي تنص على ان سلطة انضباط الموظفين مظهر لسلطة الدولة, كأساس للسلطة الانضباطية في فرض العقوبة ، إذ جاء في الاسباب الموجبة لهذا القانون بأ ّنه ".... ولمنح الوزراء ورؤساء الدوائر الصلاحيات اللازمة لفرض العقوبات المقررة لضمان تسيير أجهزة الدولة ..... " ، فبموجب الفقرتين " أولاً و ثانياً " من المادة "12" من القانون أعلاه يستطيع رئيس المجلس أن يفرض العقوبات اليسيرة على أعضاء المجلس كونهم بدرجة مدير عام فما فوق أما العقوبات الشديدة فهي من اختصاص مجلس الوزراء[3]

لقد بينا ان المخالفة الانضباطيه اي فعل يقوم به عضو مجلس الدولة يشكل اخلال بواجبات وظيفته وخروجه عن مقتضياتها او الضهور بطريقة من شأنها المساس بكرامة الوظيفة، مما يستوجب وقوعه تحت طائلة المسؤوليه الانضباطية بغض النضر اذا ما كان الفعل الخاطئ سلبا او ايجابا حيث يشكل هذا الفعل الخاطئ مسوغا قانونيا يستوجب خضوعه

(1)قانون العدالة الادارية الفرنسي المادة (L136) لسنة 2016 ،منشور على شبكة الانترنت على الرابط http://site.eastlaws.com/GeneralSearch/Home/ArticlesTDetails?MasterID=1916327 تاريخ الزيارة 10 / 7 / 2022 .

(2)المادة (112) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972المعدل .

(3)المادة (12) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل ، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد 3356 في 3/ 6/ 1991.

للإجراءات الانضباطية لكي لا يحيد عن مقتضى الوظيفه المكلف بها وما تتسم به من هيبة ووقار وكذلك لكي لا تستغل الامتيازات والضمانات الممنوحه لعضو مجلس الدولة بطريقة تؤدي الى الاخلال بمقتضيات الوظيفه مع التأكيد على ان تكون المسائلة الانضباطية بعيده عن الطعن والتشويه بطريقة عبثيه كيديه.

حيث ان الخضوع للسلطة الانضباطية يجب ان يستند الى اساس قانوني يضمن الحفاظ على استقلال اعضاء مجلس الدولة من الخضوع لسلطة من الممكن ان تستخدم نفوذها بطريقة تضر

باستقلالهم مستغلة حريتها بتحديد شكل ونوع المخالفه التي تستوجب العقوبة الانضباطية التي يمكن ان تطال الاعضاء , وبما ان المخالفه كفكره عامة هي أي اخلال بمقتضيات الوظيفه فقد اختلفت النظم القانونيه في تحديدها وقد بينا المعايير المتبعه في تحديد المخالفه الانضباطية وهي المعيار الشخصي والموضوعي والمختلط وقد راينا ان المعيار الموضوعي هو الاقرب في تحديد نوع المخالفه حيث انه يتميز بالعدالة في تحديد المجال الذي يمكن ان يكون عضو مجلس الدوله محل للمخالفة بمقتضى ما يعرف به الشخص المعتاد من الحرص والكفاءة والعناية , وان يكون وفق اسس وقواعد ومعايير ثابته .

وبينا ان الاساس القانوني للسلطة الانضباطية مختلف نتيجة الاختلاف في تكييف العلاقة التي تربط الموظف بالدولة هل هي علاقة تعاقدية ام تنظيمه ,كما اشرنا الى النظريات التي تستند اليها السلطة الانضباطيه لتبرير وضيفتها في فرض العقوبة مثل نظرية المؤسسة و السلطة الرئاسية و سلطة الدولة حيث تبنت بعض التشريعات النظرية التنظيمية كأساس لعلاقة الموظف بالدولة واخذت بنظريه سلطة الدولة ضمن النظرية التنظيمية منها فرنسا ومصر والعراق حيث تسري على اعضاء مجلس الدولة قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام, وبهذا نكون قد اوفينا هذا الموضوع حقه .

المطلب الثاني: السلطة المختصة بفرض العقوبات على اعضاء مجلس الدوله

اذا أخل عضو مجلس الدولة بواجب من واجبات وظيفته، لا بد ان يعاقب او يجازى تأديبا، الا ان تأديب اعضاء المجلس يحكمه مبدأ الشرعية من حيث تحديد المشرع للسلطة المختصة بالتأديب، اذ انها تختلف من بلد الى اخر تبعا للسمة الغالبة للنظام التأديبي، فكل دولة تتبنى نظاما معينا من دون غيره، اذ الملاحظ ان بعض الدول يغلب على نظامها الطابع الاداري، واخرى يغلب

عليها الطابع القضائي، ودول ثالثة لا يغلب فيها هذا النظام او ذاك فيكون النظام التأديبي فيها مختلطا او شبه قضائي، اما بالنسبة للعقوبات التي يمكن فرضها على اعضاء مجلس الدولة فهي تختلف عن سائر العقوبات التي يمكن ان تفرض على الموظف العادي[1] اذ يختص بفرض العقوبات الانضباطية على أعضاء مجلس الدولة عادة مجلس خاص ينظم تشكيله وصلاحيته وإجراءات عمله في قانون مجلس الدولة نفسه ؛ وذلك لأن تأديب أعضاء المجلس من قبل مجلس خاص يتكون من أعضاء من المجلس نفسه يوفر ضمان لأعضائه من تدخل السلطة التنفيذية في شؤونهم ومن حيث إبعاد أي تأثير يمكن أن يقع على النزاهة والحياد والاستقلال التي ينبغي أن يتحلوا بها ، وتختلف النظم القانونية في طبيعة تشكيل هذه المجالس وصلاحياتها [2].

من الضروري جدا تحديد الجهة التي تتولى فرض العقوبة الانضباطية من حيث تشكيلها وصلاحياتها، والضمانات التي تمنح للمشمولين بالخضوع لها , بهدف الحفاظ على استقلال وحياد ونزاهة عضو المجلس ولكي يكون بعيد عن التأثيرات الشخصية وعن نفوذ السلطة التنفيذية ، وذلك لان المساءلة الانضباطية في الوقت الذي تعد فيه اداة حماية لعدم اخلال العضو عن ما مقرر قانونا الا انها قد تكون في نفس الوقت مساس بحقوقه الشخصية وسمعته الوظيفية لحين ثبوت ارتكابه الفعل المخالف بغض النظر ان كان هذا الفعل امتناع او

(1)هالة قاسم محمد , مصدر سابق , ص 56.
(2)د. محمد الشافعي أبو الراس، القضاء الإداري، مكتبة النصر للنشر والتوزيع ، القاهره ، 1980 ، ص122.

قيام لذا يجب الاخذ بمجموعة من الإجراءات التي تحميه أثناء خضوعه للمسائلة الانضباطية وكذلك تحديد الجهة التي يحق لها مسائلته , وقد اختلفت النظم القانونيه من بلد لأخر في تحديد واتباع الاجراءات الانضباطية على اعضاء مجلس الدولة والسلطة المختصة في فرضها, لذا سنبحث في تحديد الجهة المختصة بتأديب أعضاء مجلس الدولة في الدول المقارنة ثم ندرس الجهة التي تختص بتأديب اعضاء مجلس الدوله في القانون العراقي .

اولاً : الجهة المختصة بتأديب اعضاء مجلس الدولة في القانون المقارن

بالنسبة للجهه المختصه بفرض العقوبات الانضباطيه على اعضاء مجلس الدوله الفرنسي فيكون من اختصاص السلطه المخوله بالتعيين بناء على اقتراح اللجنه العليا لمجلس الدوله ويجوز فرض عقوبة التحذير والتوبيخ دون استشارة اللجنه العليا من قبل نائب رئيس مجلس الدوله[1]. حيث ان اللجنة العليا لمجلس الدولة تشمل نائب رئيس المجلس الذي يرأس اللجنة، ورؤساء الاقسام الذين يمارسون مهام رئيس القسم، وثمانية اعضاء منتخبين يمثلون اعضاء مجلس الدولة مدة عضويتهم ثلاث سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، فضلا عن ثلاثة

اشخاص مؤهلين مختارين لصلاحيتهم في مجال القانون خارج اعضاء مجلس الدولة وقضاة المحاكم الادارية والمحاكم الادارية الاستئنافية الذين لا يمارسون ولاية برلمانية ويعينون لمدة ثلاث سنوات غير قابلة للتجديد على التوالي[2]

وفي ما يخص بيان من هي الجهة المختصة بفرض العقوبات الانضباطية على أعضاء مجلس الدوله المصري نص قانون مجلس على تشكل مجلس تأديبي يختص بتأديب أعضاء مجلس الدولة، ويتألف هذا المجلس من رئيس مجلس الدولة رئيساً وعضوية ستة أعضاء حسب الأقدمية وفي حالة خلو وظيفة رئيس المجلس او غيابه او وجود مانع لدية يحل محله الاقدم فالأقدم من نوابه ،اما عن كيفية ممارسة سلطة التأديب فأن الدعوى التأديبية تقام من قبل رئيس

(1)د. علي عبدالجبار رحيم المشهدي , مصدر سابق , ص 20 .
(2)المادة (132) من قانون العدالة الادارية الفرنسي لسنة 2016 .

مجلس الدولة لأداره التفتيش الفني بناءً على تحقيق جنائي او اداري يقوم به احد نواب رئيس المجلس فيما يخص المستشارين ومستشار بالنسبة لباقي اعضاء المجلس[1]

ونلاحظ ان أغلب القوانين والتشريعات المقارنة اعطت سلطة فرض العقوبة الانضباطيه على أعضاء المجالس الى مجالس أو لجان خاصة باختلاف التشكيلات وهذا مسلك جيد ومحمود ، باستثناء القانون العراقي الذي ترك الأمر تطبيقاً للقواعد العامة ، وهو أمر محل نقد لذا نناشد المشرع العراقي ان

يعيد النظر في قانون مجلس الدوله الحالي وينص على تشكيل لجان خاص بانضباط اعضاء المجلس اسوة مع الدوله المقارنه .

ثانياً : الجهة المختصة بفرض العقوبات الانضباطية في العراق

عند الاطلاع على القوانين التي نظمت عمل مجلس الدوله العراقي بدأ من قانون رقم "65" لسنة 1979 الذي لم يحدد الجهة المختصة بتأديب أعضائه، وحتى التعديلات والقوانين اللاحقه التزمت الصمت في بيان ذلك ، فبعد صدور ايضا لم يبين الجهة المختصة بتأديب اعضاء المجلس , وحتى الذي جعل المجلس هيئة مستقله وفك الارتباط عن وزارة العدل هو الاخر اغفل التطرق للجهة المختصة بفرض العقوبات الانضباطية على اعضاء المجلس .

لذا اختلفت الاتجاهات الفقهية بصدد القانون الواجب التطبيق بخصوص تأديب أعضاء مجلس الدولة، إذ ذهب جانب من الفقه إلى القول بسريان القوانين الخاصة بانضباط القضاة على المومأ إليهم كونهم يمارسون عملاً قضائياً بحت فيما ذهب آخرون إلى التمييز بين القضاة المنتدبين للعمل في مجلس الدولة ، إذ تسري عليهم القوانين المقررة للقضاة، وبين باقي

(1)د. رجب محمود احمد ، مصدر سابق ، ص 146 .

أعضاء المجلس من غير القضاة المنتدبين حيث يخضع هؤلاء للأحكام العامة في قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 [1].

وهذا الأمر كان وما زال محل نقد لقانون المجلس ونعتقد بأنه يجب تلافي هذا الخلل في قانون مجلس الدولة العراقي الحالي، إذ ليس منطقياً أن يعامل أعضاء المجلس معاملة الموظف العام من دون أي ضمانات في المجال التأديبي على الرغم من المكانة التي يتمتع بها الأعضاء والمهام التي يضطلعون بها، في حين تصرف هذه الضمانات لأعضاء السلطة القضائية ومن خلال البحث والتقصي وجدنا أنه وعبر تأريخ عمل مجلس الدولة العراقي لم يتم توجيه أي عقوبة تأديبية بحق عضو من أعضائه[2]

الا انه وبعد صدور قانون مجلس الماده الرابعه فمن الناحية النظرية نجده منح رئيس المجلس صلاحية الوزير المختص ، ومجلس الوزراء هما من يملكان حق توجيه العقوبة الانضباطية لأعضاء مجلس الدولة حيث يخضع أعضاء مجلس الدولة وبموجب التعديل الأول رقم "5" لسنة 2008 تنص هذه المادة على "أولاً: مع مراعاة أحكام المادة 10 من هذا القانون، للوزير فرض عقوبة لفت النظر أو الإنذار أو قطع الراتب على الموظف الذي يشغل وظيفة مدير عام فما فوق عند إثباته عملاً يخالف أحكام هذا القانون ثانياً: إذا ظهر للوزير من خلال التحقيق أن الموظف المشمول بأحكام الفقرة "أولاً" من هذه المادة قد أرتكب فعلاً يستدعي عقوبة أشد مما هو مخول به، فعليه أن يعرض الأمر على مجلس الوزراء متضمناً الإقتراح بفرض العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون"[3].

(1) د. مصدق عادل طالب و د. مالك منسي، النظام القانوني لذوي الدرجات الخاصة في العراق - دراسة تحليلية، مؤسسة الصفاء للمطبوعات، بيروت، 2011، ص 225.
(2)علي حسين حمزه السلامي ، مصدر سابق ، ص 100 .
(3)الماده (12) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (14) لسنة 1991 المعدل .

بالنظر لأغفال القانون المذكور الية فرض العقوبات الثلاث المذكورة من الوزير، هناك من يرى أنه بإمكان الوزير فرض أحد تلك العقوبات من دون الحاجة إلى إشتراط تشكيل لجنة تحقيقية، إذ يكتفي في الحالة المذكورة باستجواب الموظف دون إجراء التحقيق الإداري معه[1]

ومن وجهة نظرنا نرى أن تشكيل لجنة للتحقيق الإداري تعد من الضمانات العامة في مجال فرض العقوبات الانضباطيه ، والمادة أعلاه تبين آلية فرض العقوبات على الموظفين ممن هم بدرجة مدير عام فما فوق، وهو ما ينطبق على أعضاء مجلس الدولة لأن المستشارين المساعدين يعدون بدرجة "مدير عام"، ورئيس المجلس ونائبه والمستشارون هم "موظفون بدرجة خاصة" وهم اعلى من درجة "مدير عام"، وعليه يمكن اعتبار هذه المادة شامله لكل النظام القانوني الخاص او المتعلق بانضباط أعضاء مجلس الدولة، إن من الاسباب التي دعتنا للبحث في هذا الموضوع هي هذه المواد ونظيراتها التي تبين بنحو واضح مدى الصلاحيات التي منحها القانون العراقي لرئيس مجلس الدوله ومجلس الوزراء في النظام

الوظيفي لعضو المجلس في مجال فرض العقوبات الانضباطيه ، وعلى الرغم من انه لم توجه عقوبة انضباطية لأي عضو من أعضاء المجلس سابقاً، لكن هذا لا يمنع من نقد النصوص التي تبين الصيغة القانونية والية توجيه العقوبة، وإن عدم وقوع حالات لعقوبات في الماضي لا يمنع من وقوعها في المستقبل، وترك أعضاء مجلس الدولة من دون ضمانات تجاه الإدارة في مجال فرض العقوبات لا يتناسب مع المنطق القانوني السليم ولا مع التشريعات في القوانين المقارنه موضوع الدراسة .

المبحث الثاني: العقوبات الانضباطيه التي تفرض على اعضاء المجلس والطعن بها

لابد من وجود نظام انضباطي خاص بأعضاء المجلس، وتوقيع العقوبات الانضباطيه التي تتلائم مع حجم المخالفه المرتكبة من قبلهم، لذلك تقوم التشريعات في الدول من اجل

(1)د. مصدق عادل طالب و د. مالك منسي، مصدر سابق، ص 211.

وضع نظام انضباطي خاص بالأعضاء يختلف نوعا ما عن النظام الانضباطي الخاص بالموظفين ان السلطة الانضباطية بصفة عامة هي الجهة المختصة بموجب القانون بممارسة الوظيفة الانضباطية ، اي انها الجهة المختصة بإيقاع العقوبات الانضباطية المنطوية على المنع من التمتع ببعض أو كل المزايا الوظيفية بصورةٍ مؤقتةٍ أو دائميه ، وذلك في ضوء الشروط والاوضاع التي يحددها القانون في حالة ثبوت إخلال بواجبات الوظيفة ومقتضياتها ، وقد بينت القوانين الخاصة بمجلس الدولة العقوبات الانضباطية التي يتم فرضها على أعضاء المجلس وتكون هذه العقوبات عادة محدودة وأقل من حيث العدد من العقوبات التي يمكن توجيهها للموظفين العموميين.

عليه سنعمد الى تقسيم هذا المبحث الى مطلبين الاول نتكلم فيه عن نوع العقوبات التي يتم فرضها على اعضاء مجلس الدولة والثاني عن بيان من هي الجهه المختصه بالنظر في الطعن بالعقوبات الانضباطيه المفروضه على اعضاء المجلس .

المطلب الاول: العقوبات التي يتم فرضها على اعضاء مجلس الدولة

ان العقوبات التي يتم فرضها على اعضاء مجلس الدولة الفرنسي كالاتي :

1" الانذار واللوم : يتم تسجل العقوبتين في ملف العضو المخالف الا ان عقوبة التحذير لا يتم اعلانها بخلاف عقوبة اللوم، اما ان عقوبة اللوم يمكن حذفها تلقائيا بعد ثلاث سنوات في حال لم تسجل اية عقوبة يحق العضو المخالف

2" خفض الدرجة : وردت هذه العقوبة في التشريع الفرنسي , ولا مثيل لها في قانون مجلس الدولة المصري، وقد اشار قانون انضباط موظفي الدولة العراقي الى هذه العقوبة .

3" سحب وظائف معينة

4" الاستبعاد الموقت : ويكون بتنحية عضو المجلس عن وظيفته استنادا للمدة المحددة قانونا، ففي التشريع الفرنسي تكون في غضون ستة اشهر .

5 " التقاعد

6 " الالغاء " العزل[1]

وبالنسبة للعقوبات الانضباطيه التي يجوز توقيعها على أعضاء مجلس الدولة المصري هي إما اللوم أو العزل وإذا صدر حكم مجلس التأديب بعقوبة العزل، عُد عضو المجلس المحكوم عليه في إجازة حتمية من تاريخ صدور الحكم إلى يوم النشر في الجريدة الرسمية، أما عقوبة اللوم فيصدر بتنفيذها قرار من رئيس مجلس الدولة، ولا ينشر هذا القرار أو منطوق الحكم في الجريدة الرسمية والسبب في عدم النشر في عقوبة اللوم عنها في عقوبة العزل يرجع إلى عدم الأخلال بالثقة التي يجب توافرهما لدى الأفراد في قضاء مجلس الدولة، فالعضو المحكوم عليه باللوم لايزال جالسا في منصبه بخلاف العزل[2]

اما المشرع العراقي فقد اغفل التطرق الى نوع العقوبات الانضباطية التي تفرض على اعضاء مجلس الدولة الا انه من خلال الزيارة الميدانية تبين ان العقوبات التي تفرض على الاعضاء حسب الاختصاصات والمهام المناطة بكل قسم منهم فمنهم من تنطبق عليه العقوبات الانضباطية التي تسري على الموظفين حسب قانون انضباط موظفي الدولة ومنهم من تنطبق على احكام قانون التنظيم القضائي 160 لسنة 1979 المعدل كالاتي:

اولا : القضاة والمدعين العامين

أ – الانذار – ويترتب عليه تأخير علاوة القاضي وترفيعه لمدة ستة أشهر.
ب – تأخير الترفيع أو العلاوة أو كليهما، مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على ثلاث سنوات من تاريخ القرار اذا كان قد أكمل المدة القانونية للترفيع والا من تاريخ اكمالهما.
جـ –انهاء الخدمة – وتفرض هذه العقوبة على القاضي اذا صدر عليه حكم بات بعقوبة من

(1)المادة (136 /1) من قانون العدالة الفرنسي لسنة 2016 .
(2)المادة (112) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972 المعدل .

محكمة مختصة عن فعل لا يأتلف وشرف الوظيفة، أو اذا ثبت عن محاكمة تجريها اللجنة، عدم أهلية القاضي للاستمرار في الخدمة[1].

ثانيا : المدراء العامين واعضاء الهيئات التدريسية في كلية القانون

نظرا لان اعضاء المجلس يتمتعون بدرجة مدير عام فما فوق لذلك تنطبق عليهم احكام المادة 11 من قانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991 المعدل المادة 8 حيث ان لرئيس المجلس صلاحية الوزير المختص في فرض العقوبات الاربعة الاولى , اما اذا تبين لرئيس المجلس ان العضو يستحق عقوبة اشد فعليه ان يعرض الامر بفرض العقوبات على مجلس الوزراء متضمن اقتراح بفرض العقوبات حسب المادة "12 /2" من القانون المذكور حيث تفرض العقوبات التي نص عليها قانون انضباط موظفي الدولة 14 لسنة 1991 المعدل كالاتي:

اولا : لفت النظر : ويكون بأشعار الموظف تحريريا بالمخالفة التي ارتكبها وتوجيهه لتحسين سلوكه الوظيفي ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع او الزيادة مدة ثلاثة اشهر .

ثانيا : الانذار : ويكون بأشعار الموظف تحريريا بالمخالفة التي ارتكبها وتحذيره من الاخلال بواجبات وظيفته مستقبلا ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع او الزيادة مدة ستة اشهر .

ثالثا : قطع الراتب : ويكون بحسم القسط اليومي من راتب الموظف لمدة لا تتجاوز عشرة ايام بأمر تحريري تذكر فيه المخالفة التي ارتكبها الموظف واستوجبت فرض العقوبة، ويترتب عليها تأخير الترفيع او الزيادة وفقا لما يأتي :

ا –خمسة اشهر في حالة قطع الراتب لمدة لا تتجاوز خمسة ايام .

ب – شهر واحد عن كل يوم من ايام قطع الراتب في حالة تجاوز مدة العقوبة خمسة ايام .

رابعا : التوبيخ : ويكون بأشعار الموظف تحريريا بالمخالفة التي ارتكبها والاسباب التي جعلت سلوكه غير مرض ويطلب اليه وجوب اجتناب المخالفة وتحسين سلوكه الوظيفي ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع او الزيادة مدة سنة واحدة .

([1])المادة (58) من قانون التنظيم القضائي رقم (160) لسنة 1979 المعدل .

خامسا : انقاص الراتب : ويكون بقطع مبلغ من راتب الموظف بنسبة لا تتجاوز "10 %" من راتبه الشهري لمدة لا تقل عن ستة اشهر ولا تزيد على سنتين ويتم ذلك بأمر تحريري يشعر الموظف بالفعل الذي ارتكبه ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع او الزيادة مدة سنتين .

سادسا : تنزيل الدرجة : ويكون بأمر تحريري يشعر فيه الموظف بالفعل الذي ارتكبه ويترتب على هذه العقوبة .

ا –بالنسبة للموظف الخاضع لقوانين او انظمة او قواعد او تعليمات خدمة تأخذ بنظام الدرجات المالية والترفيع، تنزيل راتب الموظف الى الحد الادنى للدرجة التي دون درجته مباشرة مع منحه العلاوات التي نالها في الدرجة المنزل منها "بقياس العلاوة المقررة في الدرجة المنزل اليها" ويعاد الى الراتب الذي كان يتقاضاه قبل تنزيل درجته بعد قضائه ثلاث سنوات من تاريخ فرض العقوبة مع تدوير المدة المقضية في راتبه الاخير قبل فرض العقوبة .

ب – بالنسبة للموظف الخاضع لقوانين او انظمة او قواعد او تعليمات خدمة تأخذ بنظام الزيادة كل سنتين، تخفيض زيادتين من راتب الموظف ويعاد الى الراتب الذي كان يتقاضاه قبل تنزيل درجته بعد قضائه ثلاث سنوات من تاريخ فرض العقوبة مع تدوير المدة المقضية في راتبه الاخير قبل فرض العقوبة

ج – بالنسبة للموظف الخاضع لقوانين او انظمة او قواعد او تعليمات خدمة تأخذ بنظام الزيادة السنوية، تخفيض ثلاث زيادات سنوية من راتب الموظف مع تدوير المدة المقضية في راتبه الاخير قبل فرض العقوبة .

سابعا : الفصل : ويكون بتنحية الموظف عن الوظيفة مدة تحدد بقرار الفصل يتضمن الاسباب التي استوجبت فرض العقوبة عليه على النحو الاتي :

ا مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على ثلاث سنوات اذا عوقب الموظف باثنتين من العقوبات التالية او بإحداها لمرتين وارتكب في المرة الثالثة خلال خمس سنوات من تاريخ فرض العقوبة الاولى فعلا يستوجب معاقبته بإحداها :

1 التوبيخ .

2 انقاص الراتب .

3 تنزيل الدرجة .

ب مدة بقائه في السجن اذا حكم عليه بالحبس او السجن عن جريمة غير مخلة بالشرف وذلك اعتبارا من تاريخ صدور الحم عليه . وتعتبر مدة موقوفتيه من ضمن مدة الفصل ولا تسترد منه انصاف الرواتب المصروفة له خلال مدة سحب اليد .

ثامنا : العزل : ويكون بتنحية الموظف عن الوظيفة نهائيا ولا تجوز اعادة توظيفه في دوائر الدولة والقطاع العام، وذلك بقرار مسبب من الوزير في احدى الحالات الاتية :

ا اذا ثبت ارتكابه فعلا خطيرا يجعل بقائه في خدمة الدولة مضرا بالمصلحة العامة .

ب اذا حكم عليه عن جناية ناشئة عن وظيفته او ارتكبها بصفته الرسمية .

ج اذا عوقب بالفصل ثم اعيد توظيفه فارتكب فعلا يستوجب الفصل مرة اخرى[1]

من خلال ما تقدم ايراده يتبين لنا جلي مدى القصور التشريعي لدى المشرع العراقي في عدم بيان العقوبات الانضباطية التي تفرض على اعضاء المجلس اسوة مع تشريعات الدول المقارنة وترك هذه المسالة الى القواعد العامة وهذا مما لا يتناسب مع المكانة التي يتميز بها اعضاء مجلس الدولة بحكم طبيعة عملهم فهم يختلفون عن غيرهم من موظفين لذا ندعو المشرع العراقي ان ينص على تشكيل مجلس انضباطي من ضمن اعضاء المجلس يتكون من ثلاثة اعضاء على ان لا تقل درجة العضو عن مستشار وبرئاسة رئيس المجلس تتولى مهمة فرض العقوبات الانضباطية على الاعضاء .

المطلب الثاني: الجهه المختصه بالنظر في الطعن بالعقوبات الانضباطيه المفروضه على اعضاء المجلس

في فرنسا أن الاختصاص موزع بين المحاكم الإدارية ومجلس الدولة فالمحاكم الإدارية تفصل في الطعون المقدمة من الموظفين بشكل عام، عدا الموظفين المعينين بمرسوم جمهوري فان مجلس الدولة هو الذي ينظر في طعونهم إذ أصبح مجلس الدولة في نظر هذه الطعون

[1]المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (14) لسنة 1991 المعدل .

كمحكمة أول وآخر درجة، ووفقاً لذلك فإن أي موظف في وظيفة عامة في فرنسا عين بمرسوم جمهوري فإن مجلس الدولة الفرنسي عندئذ يختص بنظر الطعون التي ترفعها تلك الفئة من الموظفين ويكون المجلس في نزاعات الموظفين المعينين

بمراسيم بما فيهم أعضاء المجلس هو القاضي المختص بالدرجة الأولى والأخيرة بكل ما يتعلق بأوضاع الموظفين المعينين بمراسيم[1].

وبالنسبة للطعون الوظيفيه لا عضاء مجلس الدوله المصري فان القانون الحالي جعل اختصاص النظر بالطعون الوظيفيه المتعلقه بأعضاء المجلس في ما يخص المرتبات والمعاشات والمكافئات من اختصاص المحكمه الاداريه العليا ، باستثناء المسائل المختصة بالنقل والندب , الا اذا كانت مبنيه على عيب في الشكل او مخالفه للقوانين واللوائح او خطا في تطبيقها او تأويلها او اساءه استعمال السلطه[2]

اما في ما يتعلق بالطعن بالعقوبات التي تفرض على اعضاء مجلس الدولة العراقي ومن خلال الزيارة الميدانية التي اجرينها لمجلس الدولة وبعد المقابلة الشخصيه التي اجرينها مع احد موظفي قلم محكمة قضاء الموظفين في مجلس الدولة العراقي في ما يتعلق بهذا الموضوع اتضح لنا ان الطعن بالعقوبة الانضباطية يكون بحسب العنوان الوظيفي للعضو المخالف[3]

فيما يخص فئة القضاة والمدعين العامين فان الطعن المقدم من قبلهم حسب قانون التنظيم القضائي رقم "160 " لسنة 1979 المعدل مادة 62 " لوزير العدل ورئيس الادعاء العام والقاضي حق الطعن لدى الهيئة الموسعة في محكمة التمييز بقرار لجنة شؤون القضاة الصادر

(1)د. علي جمعة محارب، التأديب الاداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي، ط 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2004، ص 253 – 254 .
(2)د. حسين عثمان محمد عثمان , قانون القضاء الاداري , منشورات الحلبي الحقوقية , بيروت , 2010 , ص 126.
(3)زيارة ميدانية الى مجلس الدولة بتاريخ 7 / 11 / 2022 .

وفق احكام هذا القانون، خلال ثلاثين يوما من تاريخ التبليغ به، وللهيئة الموسعة اذا اقتضى الحال أن تدعو ممثل وزير العدل

وممثل رئيس الادعاء العام القاضي لاستماع أقوالهم، ثم تصدر قرارها بتصديق قرار اللجنة أو الغائه أو تعديله، ويكون قرارها في هذا الشأن نهائيا[1]

اما بخصوص اعضاء المجلس من فئة المدراء العامين واعضاء الهيئات التدريسية في كليات القانون , فان الطعن بقرار فرض العقوبة بعد التظلم عليها واستيفاء الشروط والمدد يكون امام محكمة قضاء الموظفين[2]

ويعتبر الطعن القضائي من الضمانات القانونية المهمة كما في حماية حقوق القضاة واعضاء الادعاء العام فلا تضاهيها ولا ترقى اليها كافة الضمانات فعن طريق هذه الضمانة يمكن لأعضاء المجلس ان يطعنوا قضائياً من اجل الغاء القرار الصادر بفرض العقوبة الانضباطية عليهم واخذ التعويض المناسب عن الاضرار التي لحقت بهم من جراء فرض تلك العقوبة[3]

من خلال ما تقدم بيانه انفا نقترح تشكيل مجلس انضباطي دائمي يتكون من ثلاثة اعضاء من المجلس على ان لا تقل درجة احدهم عن مستشار والاخر بدرجة قاضي من القضاة العادي المنتدبين في المجلس وبرئاسة رئيس المجلس تتولى مهمة فرض العقوبات الانضباطية على الاعضاء ،ويتم تجديد اختيار اعضائها بداية كل عام .

حيث ان ترك تقدير العقوبة الانضباطية والجهة المختصة بتحديدها للقواعد العامة امر غير صحيح مما يوجب على المشرع العراقي أعادة النظر بالنظام الانضباطي لأعضاء المجلس ، لافتقاره الى الكثير من ضمانات الانضباط الأساسية ، وكذلك ضرورة توحيد النظام القانوني

([1])المادة (62) من قانون التنظيم القضائي رقم (160) لسنة 1979 المعدل .
([2])المادة (9/5/أ) من قانون مجلس الدولة رقم (17) لسنة 2013 المعدل .
([3]) اسراء جبار خلف , النظام الانضباطي للقضاة واعضاء الادعاء العام في العراق – دراسة مقارنة , رسالة ماجستير , كلية الحقوق , جامعة النهرين , 2007 , ص 162 .

الخاص بأعضاء المجلس بين القضاة المنتدبين واعضاء المجلس الاخرين من غير القضاة العاديين.

وضرورة ادخال تعديل تشريعي يسمح لأعضاء المجلس بالطعن في القرارات الانضباطية النهائية الصادرة عن اللجنة الانضباطية المشكلة ,اذ ينبغي ان يعهد بالمساءلة الانضباطية للأعضاء الى لجان انضباطية لا تخضع لأي جهة سوى خضوعها للقانون والنظام وهذا بدوره يكرس ويحمي ويعزز الحماية القانونيه للأعضاء.

وان يكون الطعن بقرارات اللجنة امام المحكمة الاداريه العليا , واعادة النظر في العقوبات الانضباطية التي تصدر ضد أعضاء المجلس المنصوص عليها في قانوني التنظيم القضائي رقم 160 لسنة 1979 النافذ حيث نرى انها عقوبات مقتضبة .

وكذلك رفد المجلس المقترح تشكيله بعدد من القضاة المشهود لهم بالكفاءة والخبرة بصفة مستشارين من خلال نظام التدوير السنوي, وتخصيص مكان لتوقيف اعضاء المجلس يليق بمكانتهم في المجتمع في حال فرض عقوبات مشددة عليهم تستوجب المحاكمة او التوقيف , ووضع نظام لمحو العقوبة الانضباطية التي تفرض على اعضاء المجلس حتى لا تبقى العقوبة الانضباطية ثابتة في ملفهم يعاملون بمقتضاها طيلة حياتهم وحتى لا يؤدي ذلك الى سريان روح الإحباط لدى الكثير منهم ,على ان يتم ذلك بشروط خاصة , لغرض تشجيعهم على تحسين سلوكهم بعد العثرة الأولى ولإفساح المجال لتلافي الاخطاء وبث الطموح والامل في نفوسهم .

كما يجب على النظم القانونية ان تضمن لأعضاء مجلس الدولة ان يتم التحقيق معهم من قبل جهة مستقلة ، وان يتمكنوا من معرفة التهمة المنسوبة اليهم ومن الاطلاع على الملف ومن ثم السماح لهم بحضور محام معهم، ومن تحقيق دفاعهم تحقيقا كاملا حتى يدركوا انهم لم يقعوا تحت طائلة الظلم ، كذلك ان ينص قانون مجلس الدولة العراقي الحالي على أن تسري بالنسبة

لأعضائه جميع الضمانات التي يتمتع بها أعضاء السلطة القضائية، لأنهم يعدون قضاة الإدارة ومستشاروها.

الخاتمة

بعد انت انتهينا من بحثنا الموسوم بـ **المسؤولية الانضباطية لأعضاء مجلس الدولة العراقي – دراسة مقارنة** توصلنا الى جملة من النتائج والتوصيات وكالاتي :

اولاً : النتائج

1 – فيما يخص العقوبات الانضباطية نجد ان أعضاء مجلس الدولة العراقي يسري عليهم قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم " 14 "،لسنة 1991 المعدل في المسائل الانضباطية ، كما أعتنق المشرع نظرية سلطة الدولة كأساس للسلطة الانضباطية في فرض العقوبة وان العقوبات التي يتم فرضها على اعضاء مجلس الدولة تكون بحسب القانون الذي يحكم العضو.

2– اغفل المشرع العراقي بيان من هي الجهة المختصة بفرض العقوبات الانضباطية على اعضاء المجلس عند صدور قانون مجلس الدولة العراقي رقم " 71" لسنة 2017 والذي جعل من المجلس هيئة مستقله وفك الارتباط عن وزارة العدل ،بعكس المشرع المصري والفرنسي.

3 – في ما يتعلق بالطعن بالعقوبات الانضباطية التي تفرض على اعضاء مجلس الدولة فأن المشرع العراقي لم يبين ذلك في قانون مجلس الدولة ، وعليه فان هذا الطعن يكون بحسب العنوان الوظيفي للعضو المخالف ،على خلاف المشرع المصري الذي جعله من اختصاص المحكمة الادارية العليا والفرنسي الذي جعل الاختصاص موزعاً بين المحاكم الادارية ومجلس الدولة .

ثانياً: التوصيات

1- ضرورة ان ينص المشرع العراقي في قانون مجلس الدولة الحالي على تشكيل مجلس انضباطي يتكون من ثلاثة اعضاء من المجلس على ان لا تقل درجة احدهم عن مستشار والاخر بدرجة قاضي من القضاء العادي المنتدبين في المجلس وبرئاسة رئيس المجلس ،يتولى مهمة فرض العقوبات الانضباطية على الاعضاء ،ويتم تجديد اختيار اعضائه بداية كل عام .

التبرير : - لأن ترك تقدير العقوبة الانضباطية والجهة المختصة بتحديدها للقواعد العامة امر غير صحيح ،لافتقاره الى الكثير من ضمانات الانضباط الأساسية ، وكذلك ضرورة توحيد النظام القانوني الخاص بأعضاء المجلس بين القضاة المنتدبين واعضاء المجلس الاخرين من غير القضاة العاديين

2- ضرورة ادخال تعديل تشريعي يسمح لأعضاء المجلس بالطعن في القرارات الانضباطية النهائية الصادرة عن اللجنة الانضباطية المشكلة بحقهم, وان يكون الطعن بقرارات اللجنة امام المحكمة الاداريه العليا.

التبرير :- حتى لا تبقى العقوبة الانضباطية ثابتة في ملفهم يعاملون بمقتضاها طيلة حياتهم وحتى لا يؤدي ذلك الى سريان روح الإحباط لدى الكثير منهم ,على ان يتم ذلك بشروط خاصة , لغرض تشجيعهم على تحسين سلوكهم بعد العثرة الأولى ولإفساح المجال لتلافي الاخطاء مستقبلاً ، وبث الطموح والامل في نفوسهم .

قائمة المصادر

اولاً :الكتب

1- د . مغاوري محمد شاهين ،المسألة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة ، عالم الكتاب للنشر ، القاهرة ، 1970.

2- د. حسين عثمان محمد عثمان , قانون القضاء الاداري , منشورات الحلبي الحقوقية , بيروت , 2010 .

3- د. رجب محمود احمد: القضاء الاداري ، دار النهضة العربية للنشر ، القاهره ، 2005 .

4- د. عثمان سلمان غيلان العبودي، شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991، ط2، بغداد، 2012.

5- د. علي جمعة محارب، التأديب الاداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي، ط 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2004 .

6- د. علي عبدالجبار رحيم المشهدي ، القانون الاداري الفرنسي مع جميع التعديلات ، بدون دار نشر ، 2021 .

7- د. فهمي عزت ، سلطة التأديب بين الادارة والقضاء –دراسة مقارنة ، عالم الكتاب للنشر والتوزيع ، القاهره ، 1980.

8- د. محمد الشافعي أبو الراس، القضاء الإداري، مكتبة النصر للنشر والتوزيع ، القاهره ، 1980 .

9- د. مصدق عادل طالب و د. مالك منسي، النظام القانوني لذوي الدرجات الخاصة في العراق - دراسة تحليلية، مؤسسة الصفاء للمطبوعات، بيروت، 2011 .

10- د. نذير ثابت محمد القيسي ، ضمانات المسؤولية التأديبية للقضاة واثرها على مبدأ استقلال القضاء- دراسة مقارنة، ط١، دار الاهرام للنشر والتوزيع ، عمان ،٢٠١٧ .

ثانياً :الرسائل والاطاريح

1- اسراء جبار خلف , النظام الانضباطي للقضاة واعضاء الادعاء العام في العراق – دراسة مقارنة , رسالة ماجستير , كلية الحقوق , جامعة النهرين , .2007

2- حاتم حيال شريف ،المسؤولية الانضباطية للقضاة في القانون العراقي – دراسة مقارنة , رسالة ماجستير , كلية القانون، جامعة بغداد ، .٢٠١٤

3- حسين حيدر علي , المسؤولية الانضباطية لعضو مجلس النواب العراقي – دراسة مقارنة , رسالة ماجستير , كلية القانون , جامعة ذي قار , 2018 .

4- طارق جهان بخش , حدود المسؤولية التأديبية - دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير , كلية القانون , الجامعة المستنصرية , 2015 .

5- علي حسين حمزه السلامي: الضمانات الوظيفيه لأعضاء مجلس شورى الدولة – دراسه مقارنه ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، الجامعة المستنصريه ، 2013 .

6- هاله قاسم محمد ،النظام القانوني لمسؤولية أعضاء مجلس الدولة العراقي - دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة المستنصرية ،2019 .

ثالثاً : الدوريات (البحوث المنشورة)

1- د. صادق محمد علي , سلطة فرض العقوبة الانضباطية على اعضاء مجلس الدولة - دراسة مقارنة , مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية , ع2, س13 , .2021

2- د. عمار طارق عبد العزيز ، تأديب القاضي ، مجلة كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، مج 10 ، ع 19 ، 2007.

رابعاً: القوانين

1- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل ، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد 3356 في 3/ 6/ 1991.

2- قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972المعدل منشور في الجريدة الرسمية بالعدد 40 في 5 اكتوبر 1072 .

3- قانون التنظيم القضائي رقم (160) لسنة 1979 المعدل جريدة الوقائع العراقية ،ع 2714 في 11 / 6 / 1979 .

4- قانون مجلس الدولة رقم (17) لسنة 2013 المعدل جريدة الوقائع العراقية ،ع 4283 في 29 / 7 / 2013 .

ربعاً : مصادر الانترنت

1- د. حنان محمد القيسي, مسؤولية اعضاء مجلس شورى الدولة في العراق بحث منشور تحت الرابط https://www.researchgate.net/publication/339777381/ / تاريخ الزيارة / 18 / 6 / 2022.

2- قانون العدالة الادارية الفرنسي المادة (L136) لسنة 2016 ،منشور على شبكة الانترنت على الرابط

http://site.eastlaws.com/GeneralSearch/Home/ArticlesTDetails?MasterID=1916327 تاريخ الزيارة 10 / 7 / 2022 .