الرقم الدولي: ISSN 2075-7220

الرقم الدولي الالكتروني: ISSN 2313-0377

مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والانسانية

مجلة علمية فصلية

محكمة تصدر

عن كلية القانون

بجامعة بابل

بعض البحوث التي وردت ضمن هذا العدد:

- التنظيم الدستوري والتشريعي لحق المشاركة السياسية
- النظام القانوني لإبرام عقود شراكة خدمة الكهرباء بين القطاعين العام والخاص(دراسة مقارنة).
- الأساس القانوني للجزاءات الانفرادية في القانون الدولي وانواعها
- الغاية من الشكل كوسيلة للحد من البطلان الاجرائي (دراسة تحليلية مقارنة)

- أ.د. رافع خضر صالح
- أ.د. علاء عبد الحسن كريم
- سامر حسين فاضل
- أ.د.اسماعيل صعصاع غيدان
- م.اقبال عبد العباس يوسف
- أ.د. طيبة جواد حمد
- مصطفى عماد محمد
- أ.د. وسن قاسم غني
- م. م احمد خضير عباس

السنة الثالثة عشر

٢٠٢١

العدد الثاني

رقم الايداع في دار الكتب والوثائق ببغداد ١٢٩١ لسنة ٢٠٠٩

ISSN :2075-7220

ISSN ONLINE: 2313-0377

AL-Mohaqiq Al-Hilly Journal For Legal and political science

Quarterly Refereed and Scientific Journal

Issued By

College of Law in Babylon University

Some of the research included in this issue:

- Constitutional and legislative organization for the right of political participation.
- The legal system for concluding electricity service partnership contracts between the public and private sectors (A comparative study)
- The Legal Basis for Unilateral Sanctions in International Law and its Types
- means to reduce invalidity The purpose of the shape As a (contrastive and analytics study

- Prof. Rafe Kheder Saleh Professor of Public law
- Prof. Ala'a Abdul-Hassan Al Professor of Political Systems
- Samer Husslen Fadil
- Prof. Dr. Ismail Sasa' Ghaidan University of Babylon College of Law
- M. Iqbal Abdel Abbas Youssef University of Babylon College of Law
- Prof. Teiba Jawad Hamad College of Law/Babylon University
- A.Lec. Mustafa Imad Mohammed College of Law/Babylon University
- Dr.P. wasan qasim alkhfajy University of Babylon/College of Law
- Ahmed Khudair Abbas Ahmed Al-Kafeel University/College of Law

Second Issue 2021 thirteenth Year

No. Deposit in the Archives office-office 1291 for the national Baghdad in 2009

ت	الباحث	اسم الباحث	رقم الصفحة
١	التنظيم الدستوري والتشريعي لحق المشاركة السياسية	أ.د. رافع خضر صالح أ.د. علاء عبدالحسن كريم سامر حسين فاضل	٩-٤٢
٢	النظام القانوني لإبرام عقود شراكة خدمة الكهرباء بين القطاعين العام والخاص(دراسة مقارنة)	أ.د.اسماعيل صعصاع غيدان م.اقبال عبد العباس يوسف	٤٣-٦٩
٣	الأساس القانوني للجزاءات الانفرادية في القانون الدولي وانواعها	أ.د. طيبة جواد حمد مصطفى عماد محمد	٧٠-١١٤
٤	الغاية من الشكل كوسيلة للحد من البطلان الاجرائي (دراسة تحليلية مقارنة)	أ.د. وسن قاسم غني م. م.احمد خضير عباس أحمد	١١٥-١٤٨
٥	سلطة فرض العقوبة الانضباطية على أعضاء مجالس الدولة (دراسة مقارنة)	أ.د. صادق محمد علي عدي ورد رسول	١٤٩-٢٠٦
٦	جريمة أنشاء مصرف صوري - دراسة مقارنة –	أ.م.د. نافع تكليف مجيد حيدر علي ناموس	٢٠٧-٢٥٦
٧	أثر اثبات محكمة العدل الدولية للصفة الالزامية لتدابيرها المؤقتة في منع تفاقم النزاعات الدولية	أ.م.د. محمد خالد برع	٢٥٧-٢٨٢
٨	أسباب استرداد الشَعب لحقهِ في السيادة	أ.م.د. ليلى حنتوش ناجي يسرى عادل حميدي	٢٨٣-٣٢٣
٩	التكييف القانوني لأساس فرض الضرائب	م.م. كاظم خضير السويدي	٣٢٤-٣٤٢
١٠	قانون الجنسية العراقي رقم (26) لسنة ٢٠٠٦ بين الواقعية والمثالية	م.م. ارم عصام خضير	٣٤٣-٣٧١

سلطة فرض العقوبة الانضباطية على أعـــ ـــس الدولة

(دراسة مقارنة)

الدكتور صادق محمد علي

استاذ القانون العام المساعد

كلية القانون جامعة بابل

الباحث عدي ورد رسول

مديرية شرطة محافظة ذي قار والمنشآت

الملخص

إنَّ سلطة فرض العقوبة الانضباطية على أعضاء مجالس الدولة في حقيقتها أداة في يد الادارة غايتها ضمان أداء الاعضاء لواجباتهم وحسن سير العمل داخل مجلس الدولة ، وهي الجهة المختصة وحدها بتطبيق العقوبات المنصوص عليها في القانون ، لذا تُعدُّ سلطة فرض العقوبة الانضباطية من الاساسيات التي يبنى عليها النظام الانضباطي الذي يخضع له أعضاء مجلس الدولة والتي أولاها المشرع أهمية كبيرة عند سنهِ التشريعات المنظمة لشؤون أعضاء مجلس الدولة ، إذ يحوي في طياته أحكاما خاصة بمساءلتهم أنضباطياً تختلف عن القواعد العامة المتبعة في أنضباط الموظفين العامين ، لكون هذه الفئة تقوم بوظائف متعددة منها ما يتعلق بالتقنين ، ومنها ما يتعلق بالرأي والافتاء لدوائر الدولة ومنها ما يتعلق بالقضاء الاداري وقضاء الموظفين ، عبر أفراد نظام أنضباطي خاص بهذه الفئة المعطاء ينسجم مع طبيعة الوظائف التي يؤدونها ، فعمد على توزيع أختصاص فرض العقوبة الانضباطية على اعضاء مجالس الدولة بين السلطة الرئاسية التي تختص بتوقيع العقوبات الانضباطية البسيطة وبين مجالس تأديبية أوكل إليها الاختصاص الاكبر في توقيع العقوبات الانضباطية كما هو في فرنسا ، وفي مصر فقد أسند مهمة فرض العقوبة الانضباطية الى مجلس تأديبي عهد إليها المشرع أختصاص قضائي محدود ، اما في العراق فإنَّ المشرع لم يفرد لأعضاء مجلس الدولة نظاماً خاصاً بهم وبذلك يكون قد أخضعهم لأحكام قانون أنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل ، بما في ذلك السلطة الأنضباطية على الرغم من إنَّ المشرع العراقي قد أفرد لأقرانهم من القضاة والمدعين العامين المنتدبين داخل مجلس الدولة أنظمة أنضباطية خاصة بهم تنسجم وطبيعة أعمالهم التي يؤدونها .

المقدمة

أولاً : موضوع البحث .

يتحدد مفهوم السلطة الانضباطية بالجهة المختصة بفرض العقوبة الانضباطية على أعضاء مجالس الدولة ، والتي تختلف باختلاف الأنظمة ، سواء أكانت رئاسية ، أم قضائية ، أم شبه قضائية. وهذا الاختلاف ناتج عن تباين الأيديولوجية السائدة في هذا المجتمع أو ذاك ، فالسلطة الانضباطية وليدة البيئة التي تعمل فيها ، فهي تكون أكثر فاعلية في تحقيق أهداف النظام الانضباطي كلما كانت معبرة عن معطيات وظروف هذه البيئة ، وتختلف نظرة الفقهاء

إلى أساس السلطة الانضباطية باختلاف نوع العلاقة التي تربط الموظف بالدولة ، وتقوم هذه السلطة بدورين رئيسيين في المجال الانضباطي ، الاول تحديد المخالفة الانضباطية ، والثاني تحديد العقوبة الانضباطية ، وذلك عبر الاجراءات الضبطية التي تتبعها .

وعليهِ فإنَّ السلطة الانضباطية الفاعلة أو الاكثر فاعلية هي التي يُمكِنَها بتشكيلها وما تتخذه من إجراءات انضباطية من تحقيق نظرة موضوعية ومحايدة لكافة الاعضاء العاملين في مجلس الدولة ، ويمكن لها فهم الخطأ الانضباطي وأَبعاد العوامل التي أحاطت به ، ومن ثَمَّ يتيح لها السرعة في أتخاذ الجزاء العادل والرادع في الوقت ذاته ، فهنالك ارتباط بين فاعلية الجزاء وبين السلطة الانضباطية المختصة بتوقيعه .

ثانياً : أهمية البحث .

إنَّ لهذا البحث مكامن من الاهمية نبرزها بالاتي :-

١- يستمد اهمية هذا البحث من الدور البارز الذي تقوم به السلطة الانضباطية في تحقيق فاعلية العمل الاداري في مرفق مجلس الدولة والعمل على حسن سير هذا المرفق بانتظام وإطراد .
٢- كثير من الدراسات قد تناولت مسألة انضباط الموظفين متطرقةً لأحكام الانضباط في نطاق الوظيفة العامة بوجه عام ، لذا تكمن أهمية هذا البحث في ان هذه الدراسات والبحوث لم تتعمق بفئات معينة من الموظفين الذين تنظم مسألة انضباطهم قوانين خاصة ومنهم أعضاء مجلس الدولة .
٣- كما تكمن أهمية هذا البحث من خطورة الدور الذي تمارسه سلطة فرض العقوبة الانضباطية، بما لها من سلطة تقديرية واسعة في تكييف الفعل المنسوب لعضو مجلس الدولة من حيث كونه يشكل مخالفة انضباطية يستحق العقاب عليها أم لا وتقديرها الجزاء المناسب.

ثالثا : مشكلة البحث .

تتجلى مشكلة البحث في القصور التشريعي في قانون مجلس الدولة العراقي ، وعدم مواكبتهِ التشريعات المقارنة التي أخذت على عاتقها تنظيم سلطة فرض العقوبة الانضباطية على أعضاء مجلس الدولة ، إذ لم يتطرق رغم التعديلات التي جرت مؤخراً إلى موضوع السلطة المختصة

بفرض العقوبة العقوبات الانضباطية ، كما لم يتناول الاجراءات الواجبةِ على السلطة الانضباطية اتباعها عند مساءلة اعضاء المجلس بالرغم من شغلهم مركزاً وظيفياً متميزاً ومهماً فهم قضاة الادارة ومستشاروها ، كما لم يُحِل هذا الموضوع إلى القوانين ذات العلاقة كقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام ، وقانون التنظيم القضائي .

رابعاً : منهجية البحث .

تم تبني المنهج التحليلي المقارن في البحث ، عبر تحليل النصوص القانونية والنظريات الفقهية والاحكام القضائية ، وما جرى عليهِ الواقع العملي في مجلس الدولة ، ومقارنة دراستنا مع ما هو موجود في نصوص القانون الفرنسي والمصري ، وذلك لغياب قانون ينظم سلطة فرض العقوبة الانضباطية على أعضاء مجلس الدولة العراقي ، وعدم وجود أحكام قضائية بهذا الخصوص ، لذا اعتمدنا المقارنة للإطلاع على القوانين الأخرى لأجل الاستفادة من تجاربهم قدر المستطاع ، وبغية التعرف على أفضل الحلول التي تناسب الواقع العراقي .

خامساً : خطة البحث .

سيتم دراسة موضوع بحثنا الموسوم (سلطة فرض العقوبات الانضباطية على أعضاء مجالس الدولة) بخطة تتضمن ثلاث مطالب ، إذ سنبحث في الاول التعريف بالسلطة الانضباطية ، وسنخصص الثاني إلى أساليب السلطة الانضباطية ووظائفها ، وسنتناول في الثالث إجراءات السلطة الانضباطية ، فاذا ما أنتهينا من بحث ذلك نصل الى خاتمة نضمنها بأهم الاستنتاجات والمقترحات التي تم التوصل اليها .

المطلب الاول

التعريف بالسلطة الانضباطية على أعضاء مجالس الدولة

من المسلم بهِ إنَّ السلطة الانضباطية تُعَدُّ السلاح القوي في يد أدارة مجلس الدولة ، لكي تحاسب الاعضاء في حال حدوث تقصير من جانبهم أثناء أداء واجباتهم الوظيفية . ولكي نتعرف على مدلول السلطة المختصة بفرض العقوبات الانضباطية على أعضاء مجالس الدولة ، وأساسها القانوني ، سنقسم هذا المطلب على فرعين ، سنخصص الاول لمفهوم السلطة الانضباطية ، وسنتناول في الثاني الاساس القانوني للسلطة الانضباطية .

الفرع الاول

مفهوم السلطة الانضباطية على أعضاء مجالس الدولة

تعبر السلطة الانضباطية بصفة عامة عن الجهة المختصة بمقتضى القانون بممارسة الوظيفة الانضباطية ، اي صاحبة الاختصاص بإيقاع العقوبات الانضباطية المنطوية على الحرمان من التمتع ببعض أو كل المزايا الوظيفية بصورةٍ مؤقتةٍ أو دائميةٍ ، وذلك في ضوء الشروط والاوضاع المحددة قانوناً في حالة ثبوت إخلال بواجبات الوظيفة ومقتضياتها [١].

وقد عرفها البعض بأنها " الجهة المختصة قانوناً بولاية عقاب الموظفين ، وهي التي تحدد فيما إذا كانت الواقعة تتطلب تأثيم وفرض العقاب "[٢].

وعرفها آخر بانها " الجهة التي يُعينها المُشرّع لتطبيق العقوبات الانضباطية المنصوص عليها قانوناً، ويحكم هذه السلطة مبدأ الشرعية بمعنى أنه لا تمتلك الحق في تطبيق أية عقوبة إلا الجهة التي خصها المُشرّع بذلك ، ولا يجوز لها التفويض في الاختصاص إلا وفقاً لما هو منصوص عليه قانوناً " [٣].

وبصورة أكثر تحديداً عرف البعض السلطة ألانضباطية لأعضاء مجلس الدولة بأنها " الجهة المختصة قانوناً بولاية عقاب الاعضاء ، وهي التي تحدد فيما أذا كانت الواقعة تتطلب تأثيما وفرضا للعقاب على نحو تراعي فيه تحقيق المصلحة العامة من دون تفريط أو إسراف ومن دون النيل من حقوق الاعضاء وضمانات مساءلتهم " [٤].

وبدورنا يمكن أنْ نُعرِف السلطة الانضباطية لأعضاء مجالس الدولة بانها (الجهة التي تختص قانوناً بفرض العقوبات الانضباطية على أعضاء مجلس الدولة بعد ثبوت ارتكابهم لمخالفات بصفتهم موظفين أو قضاة ، تحقيقاً لمصلحة مجلس الدولة بما يكفل سيرهِ بانتظام وإطراد).

الفرع الثاني

الأساس القانوني للسلطة الانضباطية على أعضاء مجالس الدولة

إنَّ الاساس القانوني الذي تستند إليهِ السلطة الانضباطية لتبرير وظيفتها في فرض العقوبة الانضباطية مُختَلَفٌ فيه من قبل الفقهاء نتيجة الاختلاف في تكييف العلاقة التي تربط الموظف بالدولة [٥] فهل هي علاقة تعاقدية تُنظم بموجب العقد[٦]، أم علاقة قانونية تنظيمية تحكمها القوانين والانظمة ؟ .

إنَّ التطور الذي رافق القضاء الاداري أدى إلى هجر النظرية العقدية من قبل الفقه والقضاء واستقرَّ الرأي نحو الأخذ بالنظرية التنظيمية .

ظهرت هذه النظرية نتيجة الانتقادات الموجه الى النظرية التعاقدية ، ولعدم مسايرتها التطور الحاصل بالحياة العملية [٧] ، إذ كيَّفت علاقة الموظف بالدولة على أساس تنظيمي تَحكمهُ القوانين والقواعد ، وهذا ما ترتكز عليهِ السلطة الانضباطية لتبرير ممارستها [٨]، هادفةً عبر ذلك تحقيق المصلحة العامة وحسن سير العمل وانتظامهِ . إلا إنَّ أصحاب هذه النظرية اختلفوا بصدد تكييف العلاقة التنظيمية وفقاً للآتي [٩]:-

١_ نظرية المؤسسة .

أرسى دعائم هذه النظرية الفقيه (هوريو) [١٠] ، مشيراً الى وجود سلطة تسهر على تنظيم الجماعة بالإضافة الى وجود مصلحة تبتغي تحقيقها ، مع تمتع هذه السلطة بالشخصية المعنوية التي تكتسب بها حقوق وترتب عليها التزامات ، فإلى جانب ظهور فكرتي العقد والقانون ظهرت فكرة المؤسسة ، فالعقد يعبر عن إرادة الافراد والقانون يعبر عن سلطة الدولة وسيادتها ، اما المؤسسة فقد قامت فكرتها لأجل تحقيق سلطة منظمة فيما بين الاعضاء المكونين لها والتي تقوم على عناصر ثلاثة[١١] ، وهي :

أ- وجود فكرة مادية أو معنوية تسعى جماعة من الافراد لتحقيقها .

ب- وجود مجموعة من المبادئ والقواعد تحكم تصرفات وأعمال أعضاء المؤسسة خلال سعيهم نحو تحقيق تلك الفكرة أو الهدف .

ت-وجود جهاز منظم مستقر يتولى الاشراف على سير العمل الجماعي ويتمتع بسلطة لتحقيق تلك الاهداف .

وهذا العنصر الثالث والاخير للمؤسسة والذي تستند إليهِ سلطة توقيع العقاب الانضباطي الذي تمارسه السلطة الرئاسية العليا فيها[١٢] .

وتعرضت هذه النظرية الى النقد الشديد ، الامر الذي أدى الى هَجرها وذلك لأنها غير محددة ، إذ تأخذ بمفهوم واسع فضفاض لفكرة المؤسسة ذاتها ، فضلاً لعدم محدودية مفهوم الجزاء الذي أخذت به هذه النظرية بحيث يخضع له كافة المواطنين (أفراد وموظفين) من غير تحديد ، فالعقاب بهذا المعنى أصبح شاملاً للعقاب الجنائي والانضباطي معاً ، وبذلك أصبحت أقرب الى نظرية العقد منها الى النظرية التنظيمية [١٣] .

٢_ نظرية السلطة الرئاسية .

تَبنَّى جانب كبير من الفقه الاداري هذه النظرية[١٤] [١٥] [١٦]التي تقوم على إنَّ العلاقة بين الرئيس والمرؤوس تنشأ على أساس السلطة الرئاسية ، وبما أنَّ الرئيس الاداري مسؤولاً عن سير المرفق العام بانتظام واضطراد [١٧] ، فإنهُ يمتلك الحق في إستخدام الوسائل الكفيلة لتحقيق تلك الاهداف ، وعلى رأس هذه الوسائل حقهِ في الانضباطي ، وإنَّ أرتباط هذا الحق بالسلطة الرئاسية يُعدُّ تطبيقاً لمبدأ أساسي من مبادئ الادارة العامة ، وهو التلازم بين السلطةِ والمسؤوليةِ [١٨].

وهذه النظرية تصلح عندما تكون السلطة الرئاسية هي صاحبة الكلمة الاولى والاخيرة في النظام الانضباطي ، فعندما يشاركها في الانضباط هيئات قضائية وشبه قضائية [١٩] ، كمجالس الانضباط أو الهيئات الاستشارية أو المحاكم الانضباطية فأنها تفقد مقوماتها وتماسكها . وقد تعرضت هذه النظرية للانتقاد من قبل الفقه [٢٠] [٢١] [٢٢] ، الامر الذي أحدث تعديلا جوهرياً في مضمونها ، نتيجة تدخل المشرع ورغبةً منهُ في حماية الموظفين من التعسف الذي يصيبهم أذا ما أجتمعت سلطتا الاتهام والتحقيق في يد جهة واحدة فقد سعى الى إشراك القضاء الاداري بالانضباط ، وقد حجَّم من سلطاتها بإلزامها استشارة هيئة مشتركة قبل توقيع الجزاء الانضباطي [٢٣]، وقصر حقها في تطبيق العقوبات اليسيرة ، اما العقوبات الجسيمة فقد أحالها الى جهة مستقلة ، بالتالي فقدت الكثير من المقومات والاسانيد التي قامت عليها ، الامر الذي أدى بالفقهاء الى هجرها [٢٤] .

٣_ نظرية سلطة الدولة .

يُعَدُّ العميد (ديكي) أول من تبنى هذه النظرية ، إذ يرى أن سلطة انضباط الموظفين مظهر لسلطة الدولة ، فكما إنَّ سلطة العقاب الجنائي هي تعبير عن سيادة الدولة ، كذلك تُعد سلطة الانضباط التي تمارسها الدولة تعبيراً آخر عن هذه السلطة [٢٥] .

فالعلاقة التي تربط الموظف بالدولة هي علاقة سلطة ، وتوقيع العقوبات الانضباطية تستند الى هذه السلطة ، سواء تكفلت به السلطة الرئاسية تحت رقابة القضاء الاداري أم شاركت فيه المحاكم الانضباطية أم تم قصرها على المحاكم الانضباطية ، فالجزاء الانضباطي هو ضمن سلطة الدولة تعمل على توقيعه كيفما تراه ملائما للصالح العام [٢٦] .

رغم ما تقدم لم تسلم من النقدِ كسابقاتها بالرغم من واقعيتها ومنطقية الحجج التي أستندت إليها، خصوصاً ما يتعلق بأعمال السيادة المطلقة للدولة ، إذ يتجه الفقه والقضاء إلى الحد من السلطات المطلقة لأعمال السيادة ، وإن السلطة الانضباطية والتي تُعد عنصراً من عناصر سلطة الدولة ليست قاصرةً على موظفي الدولة ، بل هي موجودة حتى في نظم العمل المختلفة أو النقابات المهنية وغيرها [٢٧] ، مما لا يتفق مع كون سلطة الانضباط عنصراً من عناصر سلطة الدولة ، إضافة الى ذلك إنَّ السلطة الانضباطية تفتقر لعقوبات بدنية ، بحسبان أقصى عقوباتها العزل ، وهذا ما يُخرج أساس الانضباط في هذه الحالة عن معنى سلطة الدولة على موظفيها [٢٨].

وبالرغم من الانتقادات التي وجهت لهذه النظرية ، فإننا نتفق مع الفقهاء الذين أبدوا دعماً وتأييداً بشكل كبير وتفضيلاً لهذه النظرية على بقية النظريات نظراً لما ساقوهُ من أسباب[٢٩] (٣٠) (٣١) (٣٢) ، ومن هذه الاسباب:-

١- إنَّ سلطة الدولة تظهر في نطاق التجريم والانضباط معاً ، إذ إنهما مرتبطان بالنظام العام للدولة بأسرهِ [٣٣].
٢- تبرز سلطة الدولة جلياً عبر ملاحقة الموظف خارج إقليم الدولة ومساءلتهِ ، ولو كان هذا الخطأ الانضباطي قد أقترفهُ في الخارج [٣٤] ، كما يمكن ملاحقتُهُ انضباطياً عن المخالفات التي أرتكبها أثناء وجودهِ في الخدمة حتى بعد إنهاء خدمتهِ ، وذلك لان سمعة الموظف من سمعةِ الدولة [٣٥].

٣- إن الدولة وما تملكه من سلطة قد تستعين بوسائل فعالة لإجبار وإكراه الموظف على القيام بواجباته ، مثل إيقاف الضمانات الانضباطية في حالة الطوارئ أو الظروف الاستثنائية ، ويُعدَّ هذا مظهراً من مظاهر سلطة الدولةِ (٣٦).

٤- إنَّ هذه النظرية منطقية وواقعية فهي منطقية لان الوظيفة الانضباطية هي وظيفة قضائية رغم ممارستها من قبل الرئيس الاداري في أغلب الاحيان ، وواقعية لان ولاية انضباط الموظف هي لسلطة الدولة(٣٧).

وقد تبنت قوانين الوظيفة العامة في فرنسا ومصر والعراق النظرية التنظيمية كأساس لعلاقة الموظف بالدولة (٣٨) 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 .

ففي فرنسا أشار المشرع في المادة (١٣٦ L) من قانون العدالة الادارية إلى إنَّ 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 . وفي مصر فقد أخذ بنظرية سلطة الدولة ، إذ منح المشرع في المادة (١١٢) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل حق فرض العقوبات الانضباطية على أعضاء المجلس الى مجلس انضباطي خاص .

أما في العراق وبما أنَّ أعضاء مجلس الدولة يسري عليهم قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل في المسائل الانضباطية ، فقد أعتنق المشرع نظرية سلطة الدولة كأساس للسلطة الانضباطية في فرض العقوبة ، إذ جاء في الاسباب الموجبة لهذا القانون بأنَّهُ (.... ولمنح الوزراء ورؤساء الدوائر الصلاحيات اللازمة لفرض العقوبات المقررة لضمان تسيير أجهزة الدولة .....) ، فبموجب الفقرتين (أولاً و ثانياً) من المادة (١٢) 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 . والمشرع هنا أنطلق من حق الدولة في الإدارة والاشراف على سير المرفق العام وحسن انتظامها والحفاظ على هيبتها وسمعتها عبر ممارسة هذا الاختصاص الانضباطي .

أما بالنسبة للقضاة والمدعين العامين المنتدبين داخل المجلس فقد منح المشرع في المادة (٦٠) من قانون التنظيم القضائي رقم ١٦٠ لسنة ١٩٧٩ المعدل سلطة فرض العقوبات الانضباطية بحق القضاة والمدعين العامين الى لجنة شؤون القضاة ، والتي يتولى مجلس القضاء الاعلى بموجب المادة (٣/ سابعاً) من قانون مجلس القضاء الاعلى رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٧ تأليفها ، الذي يُعدَّ بدورهِ الجهة الرئاسية التي تتولى أدارة شؤون الوظيفية للقضاة .

المطلب الثاني

أساليب تنظيم السلطة الانضباطية على أعضاء مجالس الدولة ووظائفها

أن النظام الانضباطي هو نظام نسبي يختلف من بلد إلى آخر ومن زمن لآخر ، فالتشريع الانضباطي شأنهُ شأن سائر التشريعات تحكمه ظروف البيئة التي خلق ليطبق فيها وتقاليدهِ الموروثة ، وإنَّ لهذا النظام الانضباطي وظيفتان أساسيتان هما تحديد المخالفة الانضباطية واختيار الجزاء الملائم .

لذا سنبين في هذا المطلب أساليب الانظمة الانضباطية في الفرع الاول ، ووظائفها في الفرع الثاني .

الفرع الاول

أساليب تنظيم السلطة الانضباطية على أعضاء مجالس الدولة

اختلفت الدول في تنظيم السلطة الانضباطية تبعاً للفلسفة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية السائدة فيها[٣٩]. كما إنَّ لنظرة الانظمة السياسية الى حقوق الأفراد وحرياتهم عموماً أثرها على طبيعة تنظيم السلطة الانضباطية[٤٠]. إذ أخذت البعض بالرئاسية الخالصة والبعض الآخر بالقضائية ، وثالثة أخذتْ بشبة القضائية .

أولاً / الاسلوب الرئاسي .

ويعني إيكال وظيفة العقاب الانضباطي أياً كان نوعهُ ودرجتهُ الى السلطة الرئاسية العليا بصورةٍ مباشرةٍ ، تمارسها وحدها دون أن تشاركها في ذلك جهة أخرى[٤١]،وأنها غير ملزمة بالحصول على رأي من أي هيئةٍ أوجهةٍ استشارية قبل أتخاذ العقوبة اللازمة في حق المخالف[٤٢]

إلَّا إنَّ تطبيق هذا النظام ، لا يعني عدم وجود ضمانات للموظف المخالف في مواجهة السلطة الانضباطية ، أذ يوجد داخل هذا النظام الرئاسي نوعان من الضمانات هما : ضمانات إدارية وأخرى قضائية[٤٣] .

ويأخذ مجلس الدولة العراقي بالنظام الرئاسي عند مساءلة جميع أعضائه انضباطياً ما عدا الاعضاء الذين يخضعون لقانون خاص كالقضاة والمدعين العامين المنتدبين ، إذ يسري عليهم قانون انضباط الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل [٤٤] ، فقد أعتنق هذا القانون النظام الرئاسي في الانضباط ، مانحاً الجهات الرئاسية السلطة الانضباطية [٤٥]. فهي وحدها من تملك حق فرض العقوبات الانضباطية على الموظفين العموميين مهما كانت جسامة تلك العقوبات، من دون أن تُلزَم باستشارةٍ أو بأخذ رأي هيئة معينة قبل توقيع العقوبة ، على أساس إنَّ الإدارة أقرب الجهات الى الموظف ومن ثَمَّ أقدرها على الحكم بمدى إخلال الفعل الصادر منه بواجبات الوظيفة واختيار العقوبة الملائمة لذلك [٤٦] ، مرجحاً فاعلية الادارة على مبدأ الضمان .

ثانياً / الاسلوب شبة القضائي .

يُعرف النظام شبة القضائي بأنه اقتسام سلطة توقيع العقوبة الانضباطية فيما بين أعضاء السلطة الرئاسية وبين هيئة جماعية ذات تركيب اداري وقانوني مشترك ، ولا يقف دورها عند حد اقتراح العقوبات الانضباطية ، وإنما تشارك فعليا في توقيعها [٤٧].

وهذا النظام هو عبارة عن نظام رئاسي أُدخِلتْ عليهِ بعض التعديلات [٤٨] ، ويستهدف التوفيق والموازنة بين اعتبارات الفاعلية في العمل الاداري التي توجب الاحتفاظ للسلطة الرئاسية بأكبر رقعة من سلطة الانضباط عبر توقيع العقوبات الانضباطية المختلفة ، واعتبارات الضمانات المحققة لمصلحة العاملين والتي تستلزم تبني الاجراءات المماثلة لتلك التي تتبعها الانظمة القضائية للانضباط [٤٩] .

وقد يتم الجمع بين النظام الرئاسي والنظام شبه القضائي عبر إعطاء الإدارة ممثلة في السلطة الرئاسية توقيع بعض الجزاءات البسيطة وتخويل ايقاع باقي الجزاءات الى مجلس يشكل لهذا الغرض او يكون من مهامه التأديب[٥٠] .

وهذا ما أخذ به مجلس الدولة الفرنسي إذ مزجَ بين النظام الاداري (الرئاسي) و النظام شبه القضائي في انضباط أعضاء المجلس ، إذ منح قانون العدالة الادارية الفرنسي في المادة (L / 4136) نائب رئيس المجلس سلطة توقيع بعض العقوبات البسيطة وهي (التنبيه واللوم) ، أما العقوبات الاشد فيجب قبل توقيعها أخذ رأي اللجنة العليا والمكونة من نائب رئيس المجلس رئيساً لها وعضوية رؤساء الأقسام الستة وسبعة أعضاء من المجلس ينتخبون لمدة ثلاث سنوات

وفي مصر فقد تبنى مجلس الدولة المصري النظام شبه القضائي في تنظيم سلطة انضباط أعضاء المجلس حيث أشارت المادة (١١٢) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل الى تشكيل مجلس تأديب يختص بمساءلة الاعضاء انضباطياً وذلك بالنصِ على (يختص بتأديب أعضاء مجلس الدولة مجلس تأديبي يشكل على النحو التالي : رئيس مجلس الدولة رئيساً ، ستة من نواب رئيس المجلس بحسب ترتيب الاقدمية .....) .

يلاحظ إنَّ المجلس الانضباطي وإنْ كان يغلب عليهِ من حيث التشكيل طابع الصفة الإدارية ، إلَّا أنَّهُ من حيث الاجراءات التي يتبعها ونِهَايَة القرارات التي يصدرها يغلب عليهِ الطابع القضائي ، لذا عَدَّهُ القضاء الدستوري هيئة قضائية عَهَد إليها المشرع باختصاصات قضائية محدودة على سبيل الاستثناء . وهذا ما جاء في حكم للمحكمة الدستورية العليا إذ قضت بان (مجلس تأديب أعضاء مجلس الدولة يشكل من سبعه من أقدم أعضائه ، ويفصل في خصومة موضوعها الدعوى التأديبية ..... وبالتالي فأن مجلس التأديب يعتبر هيئة قضائية عهد إليها المشرع باختصاص قضائي محدود .....) [٥١] .

أما بالنسبة لأعضاء مجلس الدولة العراقي من القضاة والمدعين العامين المنتدبين للعمل داخل المجلس فهم يخضعون في المسائل الانضباطية الى قانون التنظيم القضائي رقم ١٦٠ لسنة ١٩٧٩ المعدل وقانون الاشراف القضائي رقم ٢٩ لسنة ٢٠١٦ [٥٢] . فالنظام الانضباطي في هذين القانونين يختلف عن ما هو عليهِ في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل الذي يسري على بقية أعضاء المجلس ، فنظام وظيفتهم الاصلية يأخُذ بالنظام شبة القضائي عبر إيكال مهمة أنضباط القضاة والمدعين العامين الى هيئة الاشراف القضائي ولجنة شؤون القضاة اللتان تأخذان على عاتقهما مساءلتهم انضباطياً ، أي إنَّ هنالك فصل تام بين سلطة الاحالة والتحقيق وسلطة المحاكمة وفرض العقوبة الانضباطية ، وإنَّ اللجنة بموجب المادة (٦٠ / ثانياً / و) من قانون التنظيم القضائي رقم ١٦٠ لسنة ١٩٧٩ المعدل

تتبع في إجراءاتها القواعد المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات الجزائية ، كما إنَّ نِهَايَة القرارات التي تصدرها يغلب عليهِ الطابع القضائي .

ثالثاً / الاسلوب القضائي .

يقوم هذا النظام على أساس الفصل بين السلطة الرئاسية وبين هيئات قضائية خاصة مستقلة عنها ، عبر قيام هذه الجهات القضائية بوظيفة المساءلة الانضباطية بشقيها التجريم والعقاب دون مشاركة في ذلك من أي جهةٍ أخرى خارج عنها ، وتتمتع هذه الجهة بالاستقلال الكامل عن الجهة المختصة بتحريك الاجراءات الانضباطية أعمالاً لمبدأ الفصل بين سلطتي الاتهام والمحاكمة [٥٣] [٥٤] .

ويُعدُّ منح الوظيفة الانضباطية إلى جهة قضائية مرحلة متطورة في تأديب الموظف العام والهدف منهُ تحديد السلطة التقديرية للسلطة الرئاسية وقصرها على العقوبات البسيطة [٥٥] . ويوفر هذا النظام الكثير من الضمانات للموظف وخاصة فيما يتعلق بالعقوبات الجسيمة ، إذ إنَّ المحاكم الانضباطية هي من تتولى فرضها ، لذا فإنَّ الموظف يشعر بالاطمئنان والاستقرار في الحصول على حقوقهِ وحمايتهِ في ظل هذا النظام من التعسف واستقلال السلطة الادارية في المجال الانضباطي [٥٦] .

وبالرغم من أن هذا النظام يقدم أقوى الضمانات لكنه في الوقت ذاته يخل بالفاعلية الانضباطية التي تستوجب الحسم والسرعة [٥٧] ، كما أن هذا الاسلوب تعتريهِ بعض الصعوبات أبرزها إن القاضي بعيد عن الادارة ومن ثَمَّ ليس من السهل عليهِ تمحيص المخالفة الانضباطية وكشف ما يلابسها من ظروف واعتبارات[٥٨].

ويلاحظ عبر استعراضنا لأساليب السلطة الانضباطية إنَّ الاسلوب الانجع والافضل هو الاسلوب شبة القضائي ، لأنهُ يخلق توازناً بين الفاعلية والضمان عبر إقامة فصل بين سلطة الاتهام وسلطة الحكم عن طريق إشراك هيئات استشارية قبل صدور حكم السلطة الرئاسية أو تدخل مجالس انضباطية في صدورهِ . كما إنَّ هذا النظام يمتاز بمحاولة التوفيق بين المصلحة العامة عن طريق تمتع الادارة بقدر من الاستقلال وحرية التقدير وبين مصلحة الفرد المتمثلة في حماية الحقوق والحريات العامة .

لذا فإنَّ الاسلوب الرئاسي في تنظيم السلطة الانضباطية الذي يخضع لهُ جميع أعضاء مجلس الدولة في العراق ما عدا القضاة والمدعين العامين المنتدبين لا يتناسب مع الطبيعة الوظيفية الخاصة لهؤلاء الاعضاء ، ولا مع المهام التي يقومون بها . كون عملهم يتطلب استقلالية تامة وحيادية كما يتطلب توفير ضمانات كافية في النظام الوظيفي الذي يخضعون لهُ ، وبالخصوص النظام الانضباطي . وتجنب تدخل السلطة التنفيذية في عملية فرض العقوبة الانضباطية كون هذا الامر يتعارض مع استقلالية المجلس التي تحققت لهُ بعد صدور قانون مجلس الدولة رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧[٥٩]. لذا ندعو المشرع الى وضع نظام انضباطي خاص بالأعضاء ضمن قانون المجلس ، يأخذ بالأسلوب شبه القضائي في تنظيم السلطة الانضباطية عبر توزيع الاختصاص الانضباطي بين السلطة الرئاسية وبين هيئة أو لجنة انضباطية تنبثق من داخل المجلس أسوةً بالنظام الانضباطي في مصر أو أسوةً بالنظام الانضباطي الذي يخضع لهُ أقرانهم من القضاة والمدعين العامين المنتدبين داخل المجلس .

الفرع الثاني

وظائف سلطة فرض العقوبة الانضباطية على أعضاء مجالس الدولة

إنَّ السلطة الانضباطية المختصة بفرض العقوبات الانضباطية على أعضاء مجالس الدولة سواء أكانتْ جهةً أم شخصً تمارس اختصاصين متقابلين ومترابطين ، أولهما خاص بالتكييف القانوني للخطأ الانضباطي المرتكب أي تحديد المخالفة الانضباطية عبر عَد أو عدم عَد الافعال المرتكبة من قبل عضو مجلس الدولة مخالفة انضباطية يُعاقَب عليها القانون ، وثانيهما هو اختيار الجزاء المشروع والملائم للخطأ الذي ثبت ارتكابه من قبل العضو . وتفصيلاً لهذين الاختصاصين أو الوظيفتين سنتناولهما كالآتي :-

أولاً / وظيفة السلطة الانضباطية في تكييف المخالفة الانضباطية .

إنَّ الاتجاه الغالب في المجال الانضباطي ، يسير عموماً نحو عدم حصر المخالفات الانضباطية أي عدم خضوعِها لتقنين محدد ، بل يترك الامر الى السلطة التقديرية للإدارة ، فهي بذلك لا تخضع لقاعدة الشرعية بشكل كامل أسوةً بما هو متعارف عليها في القانون الجنائي ، عبر مبدأ (لا جريمة ولا عقوبة الا بناءً على نص) [٦٠] . ذلك لأنَّ المخالفات الانضباطية لا يمكن خضوعها للتحديد والحصر كونها تتعلق بطبيعة الوظيفة التي تمتاز بالتنوع والتغير على

الدوام [٦١]. وهذا ما أستقر عليهِ قضاء مجلس الدولة الفرنسي ، إذ قضى بأنَّ الجريمة الانضباطية لا تخضع لمبدأ (لا جريمة بدون نص) [٦٢] .

فالسلطة الانضباطية تقوم بكافة الاجراءات التحضيرية والتمهيدية السابقة على توقيع العقوبة ، إذ تقوم بالتحقيق في الافعال أو التصرفات التي يرتكبها أعضاء المجلس للوقوف على ماهيتها وبيان ما إذا كانت تنطوي على مخالفات أو خروقات لأحكام القانون والانظمة ، وهذا الامر خاضع لسلطتها التقديرية[٦٣] . وهو ما قام بهِ المجلس الانضباطي عندما أصدر عقوبة العزل بحق نائب رئيس مجلس الدولة المصري (ن ع أ) ، إذ ذُكر في حيثيات حكمهِ ، إنَّ القاضي وضع نفسهُ موضع الشبهات ، بتواجدهِ في أماكن سيئة السمعة ، ومخالطة ومجالس النساء فيها ، بما لا يليق بقامة وقيمة القضاء ، ويتناقض مع السمات الواجب توفرها في القضاة المنتمين لمجلس الدولة [٦٤] .

وهذا الدور الذي تقوم به السلطة الانضباطية ينطوي على خطورة من حيث ابتداع المخالفات الانضباطية وتمتعها باختصاص تقديري واسع في عَدّ أفعال بذاتها أو عدم عدها مخالفةً انضباطية تبعاً لتقديرها [٦٥] .

إلا إنَّ هذا الاختصاص للسلطة الانضباطية في إسباغ الذنب على تصرف ما ، ليس اختصاصاً مطلقاً أو تحكمياً ، وإنما يخضع لضوابط وحدود يتعين عليها الالتزام بها [٦٦]، وهي كالآتي :

١_ يجب على السلطة الانضباطية أنْ تنسب الفعل المادي الايجابي أو السلبي ذو المظهر الخارجي المرتكب من عضو المجلس الى أحد طوائف القواعد القانونية والتنظيمية المحددة للواجبات أو المحظورات المنصوص عليها بصفة عامة في الوثائق القانونية ابتداءً من الدستور ومروراً بالقانون الوظيفي وانتهاءً بالتعليمات الادارية التنظيمية ، وما قد ينشأ من أعراف وظيفية في ظل تطبيقها ، طالما كان الهدف منها المحافظة على حسن سير العمل داخل المجلس .

٢_ لكي يُعدُّ الفعل مخالفةً يجب عدم توافر أي مانع من موانع المسؤولية الانضباطية ، كما لو أرتكب الفعل أو أمتنع عن إتيانه تنفيذاً لأمر كتابي صادر إليهِ من الرئيس الاعلى ، أو كان نتيجة ممارستهِ لحق مشروع يتمتع به كحقهِ في التظلم أو الشكوى الى الرؤساء ، أو نتيجة لقوةٍ قاهرةٍ أو أكراه مادي أو أدبي يعدم أحد أركان المخالفة المرتكبة [٦٧] .

وهذا ما أكَّد عليهِ قضاء مجلس الدولة الفرنسي ، إذ قضى بضرورة تحديد الوقائع وعدم الاكتفاء بالتعميم لان مجرد الطعن بالسلوك العام سواء أكان سلوكاً مهنياً أم اخلاقياً من دون تحديد ماهية السلوك لا يُعدَّ مبرراً لإيقاع الجزاء الانضباطي [٦٨].

وفي حال تعسف السلطة الانضباطية في التكييف القانوني للأفعال المبررة للعقاب فإنها تخضع لرقابة القضاء ، وهذا ما أكدتْ عليهِ المحكمة الادارية العليا في مصر ، إذ قضتْ (إنَّ القرار التأديبي الذي تصدرهُ السلطة التأديبية المختصة يجب ان يقوم على سبب يبرره ، وهو يخضع لرقابة مجلس الدولة فإذا قام القرار على إتهام الموظف بخطأ غير ثابت في الاوراق أو التحقيقات فإنه يعتبر قائماً على غير أساس ويحكم مجلس الدولة بإلغائه) [٦٩] . وقد أقر القضاء الاداري في العراق مبدأً قانونياً بمناسبة حكمهِ بأنَّهُ (يشترط لصحة فرض العقوبة الانضباطية وجود أدلة قانونية كافية على أرتكاب الموظف للمخالفة المنسوبةِ إليهِ) [٧٠] .

ثانياً / وظيفة السلطة الانضباطية في تحديد العقوبة الانضباطية .

بعد انتهاء السلطة الانضباطية من عملية تحديد الوصف القانوني للمخالفة الانضباطية المرتكبة من قبل عضو مجلس الدولة وتكييفهِ إلى أحدى الطوائف العامة للأخلال السلبي أو الايجابي لمقتضيات وظيفتهِ[٧١]. تبدأ عملية انتقاء أحدى العقوبات الانضباطية المحددة على سبيل الحصر ، تمهيداً لفرضها على العضو مرتكب المخالفة .

وإذا كانت السلطة الانضباطية تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في تحديد ما يندرج تحت المخالفات الانضباطية ، فإنَّ ذلك لا يبيح لها إعمال أدوات القياس أو الاستنباط في مجال العقوبات الانضباطية [٧٢] ، إذ تخضع السلطة الانضباطية للعديد من الضوابط والقيود التي تشكل في جوهرها الضمانات الكفيلة بعدم انحراف السلطة الانضباطية أو تعسفها في مجال العقوبة المشروعة بنص القانون والملائِمة لملابسات وظروف المخالفات المرتكبة .

إذ تلتزم السلطة الانضباطية بتوقيع العقوبات الواردة في القانون [٧٣] ، دون الخروج عليها ولو كان الجزاء المراد فرضهِ أكثر ملاءمة للمخالفة الانضباطية المرتكبة ما دام غير منصوص عليهِ في القانون [٧٤] . وقد اكد القضاء الاداري على هذه القاعدة عِبر أحكامهِ ، إذ قضى مجلس الانضباط (محكمة قضاء الموظفين حالياً) بأنه (لا يمكن اعتبار لفت النظر عقوبة انضباطية لعدم ورودها في قانون انضباط موظفي الدولة المعدل) [٧٥] . بمعنى آخر ان السلطة الانضباطية مقيدة بمبدأ مشروعية العقوبات الانضباطية بمفهومة الضيق فلا عقوبة الا بنص [٧٦]

كما تقع على سلطة انضباط أعضاء مجلس الدولة مراعاة تناسب العقوبة مع درجة المخالفة التي أقترفها العضو ، وإن كانت تتمتع بحرية اختيار العقوبة المناسبة من بين العقوبات المحددة قانوناً، لكنَّ هذه الحرية أو السلطة التقديرية تنحسر أو تتضاءل أذ نص القانون على تحديد عقوبة معينة لمخالفةٍ محددة ، حينئذ تلتزم السلطة الانضباطية بهذه العقوبة المقررة[٧٧]. كما هو الحال في عقوبة العزل والفصل في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل إذ حدد أسباب وحالات فرض هاتين العقوبتين [٧٨] .

وقد أكد القضاء الاداري على أن حرية السلطة الانضباطية في تناسب العقوبة مع المخالفة الانضباطية تخضع لرقابة القضاء ، وقد أكَّدَ القضاء الفرنسي على ذلك ، بمناسبة حكمهِ في (lebon) عام ١٩٧٨ التي تُعدَّ نقطة تحول في رقابة المجلس على التناسب في القرارات الانضباطية ، إذ قرر فيها إنَّ العقوبة ليست مشوبة بأي خطأ بين في التقدير [٧٩] ، كما أشارتْ الهيئة العامة لمجلس الدولة بصفتها التمييزية أنذاك في قضائها بأن (السلطة التقديرية ليست مطلقة وإنما تخضع لرقابة القضاء لفحص قراراتها والتأكد من خلوها من التعسف في استعمال هذه السلطة) [٨٠].

المطلب الثالث

إجراءات سلطة فرض العقوبة الانضباطية على أعضاء مجالس الدولة

لكي تقوم السلطة الانضباطية داخل مجلس الدولة بمساءلة العضو المخالف لواجبات الوظيفة ومقتضياتها ، لابدَّ من إتباع مجموعة من الاجراءات التي نصت عليها قوانين مجالس الدولة والقوانين الاجرائية الاخرى والتعليمات ، فالهدف من هذه الاجراءات توفير أفضل الضمانات لأعضاء المجلس من ناحية ، ومن ناحيةٍ أخرى ضمان حسن سير مرفق مجلس الدولة[٨١].

والمراد بالإجراءات الانضباطية " مجموعة من القواعد التي تحكم الدعوى التأديبية من حيث إجراءات مباشرتها منذ لحظة وقوع المخالفة التأديبية ، وحتى الحكم فيها ، وكذلك الحقوق والواجبات والروابط القانونية الناشئة عن تلك الاجراءات " [٨٢] .

وتمر الاجراءات الانضباطية بمراحل ، ولأهميتها سنقسم دراستنا على ثلاث مراحل تبعاً للسلطة التي تقوم بها . وعلى النحو الاتي ، إجراءات سلطة الاحالة ، وإجراءات سلطة التحقيق ، وإجراءات سلطة المحاكمة . لذا سنتولى بيان ذلك في ثلاثة فروع تباعاً .

الفرع الاول

إجراءات سلطة الإحالة

تُعدَّ الإحالة أول الاجراءات الانضباطية ، فبعد حصول العلم بالمخالفة عبر المشاهدة أو الإبلاغ أو الشكوى [٨٣]، وتوفر الادلة الكافية لدى السلطة المختصة بالاتهام تقوم بإحالة عضو مجلس الدولة المخالف الى الجهة التحقيقية . ويجب التفرقة بين طلب التحقيق وبين الإحالة الى التحقيق ، فطلب التحقيق لا يعدو ان يكون بمثابة شكوى ، قد تنتهي بالإحالة الى التحقيق وقد لا تنتهي الى ذلك ، ويُعدَّ عدم التحقيق في الشكوى رفضاً لها ورفضاً لطلب التحقيق ، وهذا ما اخذ بهِ النظام الانضباطي لأعضاء مجلس الدولة المصري ، بيد إنَّ إحالة العضو للتحقيق هو الإجراء الاول في الادعاء ، والذي من نتائجهِ تحريك التحقيق ذاته ، فتليهِ الإجراءات الاخرى [٨٤] .

فمن السلطة المختصة بالإحالة ؟ ، وما الامور الواجب مراعاتها في الإحالة ؟ ، وما الطبيعة القانونية لقرار الإحالة ؟ .

أن تحديد السلطة المختصة قانوناً بالإحالة للتحقيق من الاهمية بمكان ما يجعل الإحالة من الامور الجوهرية التي تبدأ بها الاجراءات التحقيقية للوصول الى الحقيقة في واقعة معينة ، تمهيداً لاتخاذ الاجراء الانضباطي الملائم مع توفير الضمانات لأعضاء مجالس الدولة ، والذين قد يفاجؤون بغير مقدمات بالإحالة للتحقيق لما في ذلك من ضرر أدبي [٨٥] .

وحسب القاعدة العامة إنَّ الإحالة للتحقيق تتم من قبل السلطة التي تملك حق توقيع الجزاء وهي السلطة الرئاسية[٨٦] ، إذ تُعد من أهم السلطات التي يتمتع بها الرئيس الاداري ، فسلطة الاشراف إن لم تقترن بسلطة الانضباط تكون مجردةً من قيمتها وفاعليتها [٨٧].

ففي فرنسا أُسنَد المشرع في كافة التشريعات المتعلقة بالوظيفة العامة اختصاص الاتهام والاحالة الى التحقيق الانضباطي للسلطة المختصة بالتعيين[٨٨] ، وسلطة التعيين في مجلس الدولة الفرنسي تتمثل بنائب رئيس المجلس ومكتب المجلس [٨٩] ، على اعتبار إنَّ سلطةَ التعيين

هي الاقدر والاكثر تأهيلاً من غيرها لممارسة هذا الدور ، وهو ما أكَّد عليهِ القضاء الفرنسي عندما ربط بين السلطة الانضباطية وسلطة التعيين [٩٠].

وفي مصر لم ينص قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل صراحةً على من يملك سلطة الإحالة ، لكنَّ اللائحة الداخلية لمجلس الدولة رقم ١ لسنة ٢٠١١ في المادة (١٤٨ / ٤) والمادة (١٤٩) قد بينت كيفية إحالة عضو مجلس الدولة ، إذ تمر بمراحل عديدة فبعد فحص الشكوى من قبل أحد المفتشين وتَوفر أدلة أو قرائن تتطلب إجراء التحقيق للتثبت منها أو نفيها ، يعرض مذكرة الفحص على رئيس التفتيش الفني لعرضها على هيئة التفتيش إذا رأى وجهاً لذلك ، ويتعين أن تعرض عليها المذكرة إذا أنتهى الفحص إلى اقتراح إحالة العضو الى التحقيق ، وفي حال موافقة الهيئة على الإحالة الى التحقيق يُعرض الامر على رئيس المجلس ليندب من يراهُ لمباشرة التحقيق بعد أخذ رأي رئيس إدارة التفتيش الفني .

ويتبين عبر ما تقدم إنَّ سلطة إحالة عضو مجلس الدولة المصري يشترك فيها رئيس المجلس ونائب رئيس مجلس الدولة لإدارة التفتيش وهيئة التفتيش .

أما في العراق وبما أنَّ قانون مجلس الدولة لم يُنظم مُساءلة أعضائه انضباطياً ، كما أنَّهُ لم يُحيل ذلك الى القوانين ذات العلاقة بالموضوع كقانون انضباط موظفي الدولة وقانون التنظيم القضائي ، إذاً وحسب القواعد العامة فإنَّهم يخضعون في المسائل الانضباطية لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل ، ويلاحظ أنَّ هذا القانون قد أشار في الفقرة (أولاً) من المادة (١٠) إنَّ (على الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين ....) ، وأيضا نصت الفقرة (رابعاً) من نفس المادة على (استثناء من أحكام الفقرتين (اولاً وثانياً) من هذه المادة للوزير ..... بعد استجواب الموظف المخالف أن يفرض مباشرةً أياً من العقوبات المنصوص عليها في الفقرة (أولا وثانياً وثالثاً) من المادة (٨) من هذا القانون) ، كما نصت الفقرة (أولاً) من المادة (١٢) على (.... للوزير فرض عقوبة لفت النظر أو الإنذار أو قطع الراتب على الموظف الذي يشغل وظيفة مدير عام فما فوق ....) .

ومن خلال استقراء النصوص أعلاه يتبين لنا ما يأتي :

١_ إنَّ للوزير سلطة الاحالة للتحقيق ، وبما أنَّ رئيس مجلس الدولة يتمتع بصلاحية الوزير فله سلطة توجيه الاتهام وإحالة عضو المجلس المخالف للتحقيق [٩١] .

٢_ قد ميز القانون أعلاه بين الاحالة الوجوبية الى اللجان التحقيقية في المخالفات الجسيمة ، والاحالة الجوازية في المخالفات اليسيرة [٩٢] ، إذ مَنَحَ إستثناءً للسلطة المختصة صلاحية فرض العقوبات البسيطة (لفت النظر ، الانذار ، قطع الراتب) بمجرد الاستجواب من دون الاحالة الى لجنة تحقيقية . ويلاحظ إنَّ توجه المشرع في الاحالة الجوازية توجه معيب ، لأنه سمح فرض بعض العقوبات بمجرد الاستجواب من دون إجراء تحقيق أصولي ، وفي هذا جمعٌ بين سلطة الاتهام والتحقيق وفرض العقوبة بيد سلطة واحدة ، يضاف إلى ذلك إنَّ المشرع اقتصر على مجرد ذكر الاستجواب من دون أن يبين شكلهُ الامر الذي من الممكن معه أن يكون الاستجواب شفهياً وهذا ما يخل بالضمانات [٩٣] ، كما إنَّ العقوبات الانضباطية وإن كانت تتفاوت في آثارها المادية لكنها تشترك في آثارها المعنوية .

٣_ إنَّ القانون يميل نحو فاعلية الإدارة ويرجحهُ على مبدأ الضمان ترجيحاً واضحاً ، لأنه يسهم في ضمان سير المرفق العام بانتظام ، لكنه ينال من الضمانات المقررة للعضو إذ إنَّ رئيس المجلس يكون خصماً للعضو وقاضياً في آن واحد وهذا يخالف القاعدة العامة التي لا تُجيز للشخص أنْ يُنصّب من نفسهِ قاضياً في خصومةٍ هو طرف فيها[٩٤] .

أما القضاة والمدعون العامون المنتدبون الذين يعملون داخل المجلس ، فهم لا يخضعون إلى قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل اذ نصت المادة (٢/ ثانياً) منه على (لا يخضع لأحكام هذا القانون .... القضاة وأعضاء الادعاء العام إلا إذا وجد في قانونهم نص يقضي بتطبيق أحكامهِ ، وإنما يحكم مساءلتهم انضباطياً قانون خاص فهم يخضعون إلى قانون التنظيم القضائي رقم ١٦٠ لسنة ١٩٧٩ المعدل وقانون هيأة الاشراف القضائي رقم ٢٩ لسنة ٢٠١٦، كون النظام الانضباطي لوظيفتهم الاصلية يختلف عن نظام الانضباطي للوظيفة المنتدبين إليها ، إذ بموجب قانون هيئة الاشراف القضائي رقم ٢٩ لسنة ٢٠١٦ الذي اشار في المادة (٤/ ثالثا) ، بأن لرئيس مجلس القضاء الاعلى ولرئيس هيئة الاشراف القضائي سلطة أحالتهم للتحقيق ، إذ يُكلَّف أحد أعضاء الاشراف القضائي بأجراء التحقيق بأيةِ شكوى وإن كانت قد قدمت من شخص مجهول متى كانت مشتملة على وقائع جديرة بالتحقيق وتقديم تقريره بذلك .

إنَّ سلطة الإحالة الى التحقيق ليست مطلقةً ، نظراً لما قد تتمخض عنها من نتائج خطيرة على أعضاء المجلس ، لذا وجب إحاطة هذا الاجراء بسياج من الضمانات والقيود تؤدي في النهاية الى خلق توازن بين فعالية الاجراء ، والضمانات المقررة للعضو المخالف[٩٥].

فقد أوجبت أغلب التشريعات أنْ تكون الإحالة بموجب قرار أو مذكرة صادرة من صاحب الصلاحية المختص بالانضباط في الجهة الادارية ، كما يتعين على السلطة المختصة الحرص عند الإحالة إلى التحقيق بأنْ لا يكون التحقيق قائما على شبهة ، او مبنيا على كيدٍ أو نكايةٍ ، كذلك ينبغي عدم التهاون في الإحالة الى التحقيق ، حتى لا يؤدي ذلك الى التسبب بمكافأة العضو المخالف [٩٦]، وإلى سوء الادارة في مرفق مجلس الدولة . لذا على سلطة الإحالة أنْ تكون قادرةً على استنتاج الحقيقة بمجرد إطّلاعِها على الشكوى او بناءً على المعلومات المرفوعة عن العضو المشكو منه وملابساتها ، وعليه ينبغي للشكوى ان تكون جدية ومحددة واحتمالات الذنب الاداري قائمة فيها [٩٧].

وقد أكَّدَ مجلس الدولة الفرنسي في قضائهِ إنَّ من غير الممكن تحريك الاجراءات الانضباطية ضد أي موظف مالم يتهم بمخالفةٍ محددة حفاظاً على حقوق الموظف المكفولةِ لهُ ، وضماناتهِ الاساسية [٩٨].

وأوضحت اللائحة الداخلية لمجلس الدولة المصري رقم ١ لسنة ٢٠١١ في المواد (١٤٦، ١٤٧)بأنهُ لا يجوز أتخاذ أي إجراء في أي شكوى تقدم ضد أحد أعضاء المجلس لم يدرج فيها أسم مقدمها وعنوانهُ ، كما يجب أنْ تشتمل الشكوى على وقائع يرى رئيس المجلس أو رئيس أدارة التفتيش أنها جديرة بالفحص ، إذ يُنتَدب أحد المفتشين لفحص الشكوى المقدمة ضد عضو المجلس ، فيقوم بإطلاع العضو المشكو منهُ على الشكوى وما ورد فيها من وقائع وما قُدم بشأنها من مستندات وبيانات ، وللمفتش الاتصال بمقدم الشكوى للوقوف على حقيقة شكواهُ وما ورد بها من وقائع وما يسندها من أدلة أو قرائن ، بعدها يَعِدُّ المفتش مذكرة بنتيجة فحص الشكوى مبيناً فيها ملخص لوقائعها وما يسندها من أدلة أثبات وما يقابلها من أدلة نفي . وينتهي إلى أحد الآراء ، فأما أن يُرجِئ فحص الشكوى مؤقتاً ، أو حفظها ، أو إحالة العضو للتحقيق[٩٩].

إنَّ الطبيعة القانونية لقرار إحالة عضو مجلس الدولة الى التحقيق من قبل السلطة المختصة أثارَت خلافاً بين الفقهاء ، إذ ذهب أتجاه بأنَّ قرار الإحالة الى التحقيق يرتب بذاتهِ آثاراً قانونية تسمح بِعدّهِ قراراً إدارياً نهائياً قابلاً للطعنِ فيهِ بالإلغاء [١٠٠]، أما الاتجاه الآخر يرى بأنَّهُ لا يُعَدُّ قراراً إداريا يصلح للطعن فيه بالإلغاء ، لان قرار الإحالة ليس قراراً إدارياً نهائياً ، بل هو إجراء من إجراءات التنظيم الداخلي للعمل الاداري ، القصد منهُ ضمان حسن سير العمل داخل المجلس ، فهو ليس إلا إجراءً تمهيدياً لإصدار قرار انضباطي من الجهة المختصة بفرض عقوبة او إصدار البراءة [١٠١] [١٠٢] [١٠٣] .

وقد ذهبت المحكمة الادارية العليا في مصر بمناسبة حكمها إلى (لما كان الامر بالإحالة الى التحقيق ليس قراراً أدارياً ، كما لا يَعدُو أن يكون أجراءً تمهيدياً سابقاً على المحاكمة ، ومن ثمَّ فلا يجوز الطعن فيهِ استقلالاً قبل صدور القرار النهائي من السلطة التأديبية المختصة القابل وحدهُ للطعن،إذ ليس ثمَّةَ مصلحة تعود على العامل من جراء طعنهِ أو تظلمهِ من هذا القرار)[١٠٤]

ومن جانبنا نتفق مع الاتجاه الثاني لأنَّ قرار إحالة العضو للتحقيق لا يَعدُّ كونَهُ إجراء من إجراءات التنظيم الداخلي للعمل الاداري القصد منهُ ضمان حسن سير العمل داخل مرفق مجلس الدولة هذا من جانب ، ومن جانب آخر إنَّ إفساح المجال للطعن بقرار الإحالة سوف يعرقل عمل السلطة المختصة بالتحقيق الذي يتطلب كشف الحقيقة ورفع اللبس وسرعة الإجراء .

نستخلص عبر استعراضنا سلطة إحالة أعضاء مجلس الدولة في الدول محل المقارنة إنها لم تمنح هذا الاختصاص حصراً إلى السلطة الرئاسية المتمثلة برئيس المجلس وإنما أشركت معهُ جهات أخرى من داخل المجلس وذلك لتحصين إحالة أعضاء المجلس وإحاطتهم بسور من الضمانات لكي لا ينفرد رئيس المجلس ولا يتعسف في سلطة الإحالة ، كما أوجب المشرع المصري فحص الشكوى قبل إصدار قرار الإحالة .

أما في العراق فقد أنفرد رئيس المجلس بسلطة الإحالة ، من دون إلزامهِ بفحص الشكوى والتأكد من صحة التهم الموجه للعضو ، وهذا ما لا يتناسب مع طبيعة عمل أعضاء مجلس الدولة ومكانتهم الوظيفية ، فقد يُساء استخدام هذهِ السلطة وجعلها سيفاً موجهً فوق رقاب الاعضاء ، لذا ندعو المشرع العراقي إلى معالجة مسألة إحالة أعضاء المجلس وجعلها من اختصاص الهيئة العامة في المجلس ، عبر انتداب أحد الاعضاء ممن هو أعلى درجة من العضو المشكو منهُ للتحقيق معهُ .

الفرع الثاني

إجراءات سلطة التحقيق

يُعدُّ التحقيق الإجراء الاهم والأكبر والاساسي في إجراءات فرض العقوبة الانضباطية ، فهو يبدأ عند ارتكاب عضو مجلس الدولة المخالفة الأنضباطية وهذه المخالفة حسب منظور السلطة

الانضباطية المختصة يستحق عنها عقوبة ، فتقوم بإحالتهِ الى التحقيق [١٠٥] ، ولكون التحقيق يكفل للعضو الدفاع عن نفسهِ ونفي التهم لأنهُ من ضمانات التأديب ، لذا يُعدُّ بمثابة أجراء جوهري يترتب على انتفائهِ بطلان القرار الصادر بتوقيع العقوبة[١٠٦] .

والتحقيق عبارة عن مجموعة من الاجراءات تستهدف تحديد المخالفات الانضباطية والمسؤولين عنها ، ويجري التحقيق عادة بعد اكتشاف المخالفة[١٠٧] . ويهدف إلى الوقوف على حقيقة الوقائع المنسوبة إلى العضو ، وعلى الظروف التي تَمَّت فيها ، كما إنَّهُ يهدف إلى البحث عن الادلة التي تقود إلى نسبة الوقائع للعضو المُخالِف [١٠٨] .

ولما كان التحقيق أحد الاجراءات الانضباطية فلابُدَّ من وجود سلطة مختصة تقوم بالتحقيق وفق إجراءات معينة للوصول الى الحقيقة والتي من شأنِها أن تسفر عن براءة العضو المتهم أو ادانتهِ ، لذا سنحاول تبيان كل هذه الامور في هذا الفرع .

أولاً / السلطة المختصة بالتحقيق .

في فرنسا نجد إنَّ السلطة الرئاسية هي التي تباشر التحقيق مع العضو المتهم لكون ذلك من اختصاصها الاصيل ، وإنَّ التأديب في ذاتهِ ما هو إلا امتداد للسلطة الرئاسية [١٠٩] ، إذ اشارت المادة (L١٣٦/ ٥) من قانون العدالة الادارية الفرنسي بانه يتم إيكال مهمة التحقيق من قبل نائب رئيس مجلس الدولة الى أحد اعضاء المجلس بشرط ان لا تكون درجتُهُ أدنى من درجة العضو الذي يتم التحقيق معهُ .

وفي مصر إذ أشارت المادة (١٤٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الدولة المصري رقم ١ لسنة ٢٠١١ بان لرئيس مجلس الدولة بعد أخذ رأي نائب رئيس مجلس الدولة لإدارة التفتيش الفني أن يندب بقرار من يراه لمباشرة التحقيق ، وبموجب المادة (١١٣) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل يستلزم أنْ يكون المحقق سابقاً في ترتيب الاقدمية على العضو الذي يجري التحقيق معهُ ، وأنْ لا تقل وظيفتُهُ عن نائب رئيس مجلس الدولة إذا كان التحقيق يجري مع أحد المستشارين ولا تقل عن مستشار إذا كان التحقيق يجري مع باقي الأعضاء ، والمحقق لا يتصل بالتحقيق إلا بصدور قرار رئيس مجلس الدولة بندبه للتحقيق .

أما في العراق يلاحظ بالنسبة لجميع اعضاء مجلس الدولة ماعدا القضاة والمدعين العامين المنتدبين إنَّ قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١المعدل هو

الذي يسري عليهم ، إذ أشارت المادة (١٠/ اولا ، ثانيا) بأنَّ على الوزير تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على ان يكون احدهم حاصل على شهادة جامعية أولية في القانون ، تتولى هذه اللجنة التحقيق تحريرياً مع العضو المخالف .

وعبر استقراء ما جاء في القانون أعلاه إنَّ السلطة المختصة بتشكيل اللجنة التحقيقية هي ذاتها التي أحالت العضو المخالف الى التحقيق وهو رئيس مجلس الدولة الذي يتمتع بصلاحية الوزير المختص بموجب قانون مجلس الدولة رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧. كما فرض في تشكيل اللجنة التحقيقية شكلية معينة عبر تكوينها من ثلاثة اعضاء على أن يكون أحدهم حاصلاً على شهادة القانون ، وتُعدُّ هذه الشكلية من النظام العام الذي يترتب على مخالفتها بطلان الإجراءات التحقيقية التي تتخذها اللجنة [١١٠].

أما بالنسبة للقضاة والمدعين العامين المنتدبين فقد اشارت المادة (٤ /ثالثاً) من قانون هيأة الاشراف القضائي رقم ٢٩ لسنة ٢٠١٦ بان يتولى أحد أعضاء الاشراف القضائي التحقيق في الشكوى المقدمة ضدهم بعد حصولهِ على إذنٍ من رئيس مجلس القضاء الأعلى عن طريق رئيس هيئة الاشراف القضائي .

ثانياً / إجراءات السلطة التحقيقية .

يقع على السلطة التحقيقية عِبء الوصول الى الحقيقة عبر التحقيق الذي تجريه ، لذا أعطاها القانون نظريا من الوسائل ما يعد بحسب مجريات العمل كافياً للوصول الى الحقيقة ، حتى تستطيع القيام بعملها على أتم وجه .

ففي فرنسا يقوم المحقق بتوجيه التهم إلى العضو بعد أنْ يتم استدعاؤه وحضوره أمام المحقق ، لكي يكون على بينة بما هو متهم بهِ ومنسوب إليهِ ، مما يتيح له تقديم أوجه دفاعه [١١١] وللمحقق في سبيل إداء مهمتهِ أنْ يقوم بفحص المستندات والوثائق الادارية للتحقق من وقوع المخالفة وكيفية ارتكابها ، وله ضبط الاشياء التي لها صلة بالمخالفة عند تفتيش المتهم ومسكنهِ، ويحرر بياناً وصفياً يوضع في ملف التحقيق ويُواجه بها المتهم [١١٢].

وللمحقق سماع الشهود من دون حلف اليمين ويستمع لمن يراه ضرورياً لأداء مهمته [١١٣]. وإذا تبين إن بقاء العضو المتهم في وظيفتهِ يشكل خطراً على سير العمل أو على مجريات التحقيق عند قيامهِ بعمل خطير يجوز لنائب رئيس المجلس إيقافه عن مزاولة أعمالهِ

احتياطياً لمدة أقصاها أربعة أشهر ، ولا يستتبع هذا الايقاف الحرمان من الاجر ولا يمكن نشرهُ ، وعلى نائب رئيس المجلس إطلاع اللجنة العليا في المجلس على الوقائع التي تسببت بهذا الايقاف(١١٣) .

وفي مصر فقد رَسمتْ المادة (١٥٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الدولة المصري رقم ١ لسنة ٢٠١١الإجراءات التي يجب أن يتبعها المكلف بالتحقيق ، إذ تبدأ بفتح التحقيق بموجب محضر يثبت فيهِ زمان ومكان التحقيق وموضوعهِ وإجراءات الإحالة ، بعدها تؤخذ أقوال الشاكي بعد تمكينهِ من تقديم البيانات والمستندات المؤيدة لشكواه وتثبيت أسماء شهود الاثبات ومحال أماكنهم في محضر التحقيق ويوقع عليهِ الشاكي ، وتُدوَّن أقوال شهود الاثبات في محضر التحقيق مع بيان علاقتهم بالشاكي والعضو المحال للتحقيق وتوقيعهم على أقوالهم . كما تُسمَع أقوال العضو المحال الى التحقيق مع مواجهته بما هو منسوب إليهِ واطلاعهِ على جميع الاوراق التي حواها ملف التحقيق ، ويمكن تزويدهُ بنسخةٍ طبق الاصل منها بناءً على طلبهِ بعد موافقة رئيس أدارة التفتيش الفني ، وله أن يقدم ما يراهُ من مستندات أو بيانات ، وأن يطلب سماع الشهود لنفي ما هو منسوب إليهِ ، كما تؤخذ أقوال شهود النفي ويُستوضَح منهم علاقتهم بالشاكي والعضو المحال للتحقيق ويوقعون على أقوالهم ، وللمحقق أن يواجه الشهود والشاكي والعضو المتهم بعضهم ببعض . تُوقَّع جميع صفحات محضر التحقيق من قبل المحقق وكاتب التحقيق إنْ وجد ويكون التحقيق وسائر إجراءاتهِ سرية ولا يجوز إفشاؤها .

أما في العراق فبالنسبة للأعضاء الذين يخضعون لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل ، فقد أشار الى مجموعة الاجراءات التي يجب على اللجنة التحقيقية أتخاذها ، إذ نص المادة (١٠/ثانيا) على (تتولى اللجنة التحقيقية تحريريا مع الموظف المخالف المحال عليها ولها في سبيل أداء مهمتها سماع وتدوين أقوال الموظف والشهود والاطلاع على جميع المستندات والبيانات التي ترى ضرورة الاطلاع عليها ، وتحرير محضر تثبت فيه ما اتخذته من إجراءات وما سمعتهُ من أقوال .....) .

وعبر الواقع العملي أن اللجنة التحقيقية تقوم بجملة من الاجراءات والتي تبتدئها بالمواجه عبر تكليف العضو المخالف بالحضور واطلاعهِ على التهم المنسوبةِ إليهِ ، ثم تقوم باستجوابهِ ومناقشة الواقعة بدقائقها والادلة بتفصيلاتها (١١٤) ، وإنَّ عدم مناقشتهِ يُعَدُّ نقصاً في اجراءات التحقيق ولا يؤدي للوصول الى الحقيقة .

وتقوم اللجنة بالاطلاع على الاوراق والبيانات التي تراها ضرورية لكشف الحقيقة ، وسماع شهود الاثبات ومن ثمَّ شهود النفي شفاهاً وتدوينها [١١٥]، وللجنة تفتيش مكان عمل العضو وفض الدواليب المقفلة عن طريق تشكيل لجنة لفضها وفي حالة الاستعجال تقوم اللجنة التحقيقية بفضها [١١٦] . كما يحق للجنة بموجب المادة (١٧) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل تقديم طلب سحب يد العضو المخالف الى رئيس المجلس في اي مرحلة من مراحل التحقيق إذا كان استمراره في عمله سيؤثر سلبا على سير التحقيق . ويتم تدوين كافة الاجراءات السابقة في محضر التحقيق .

وعبر استقراء نصوص قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل ، نجد هنالك قصوراً تشريعياً في تنظيم الاجراءات التحقيقية التي تساعد اللجنة التحقيقية في أداء مهمتها الموكلة إليها ، فبعض الاجراءات لم يذكرها كالتكليف بالحضور والتفتيش وانتداب الخبير ، وحتى الإجراءات التي ذكرها القانون كالاستجواب والاطلاع على المستندات والاوراق والاستماع الى الشهود أشار لها بشكل عام وليس على نحو التفصيل ، وكان الأجدر بالمشرع أنْ يشير الى هذه الاجراءات ويبينها بشكلٍ مفصل ، أو على الاقل كان عليهِ ان يحيل ما لم يرد فيهِ نص إلى قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ المعدل.

أما بالنسبة للقضاة والمدعين العامين المنتدبين فإنَّ المشرف القضائي المكلف بالتحقيق يمتلك بموجب المادة (٥) من قانون هيأة الاشراف القضائي رقم ٢٩ لسنة ٢٠١٦صلاحية قاضي التحقيق عند مباشرتهِ إجراءات التحقيق . فعن طريق هذه الصلاحية الممنوحة له يستطيع القيام بالتحقيق على أكمل وجه على عكس اللجنة التحقيقية المكلفة بالتحقيق مع باقي أعضاء مجلس الدولة .

ثالثاً / نتائج التحقيق

تقوم السلطة التحقيقية بأبداء توصياتها إلى السلطة المختصة ، بمذكرة مشفوعة بأسانيد هذا الرأي ونتيجة التحقيق ، وتتضمن ملخصاً لوقائع الشكوى وأدلة الأثبات والنفي وما أسفر عنهُ التحقيق سواء بثبوت المخالفة وأسنادها الى العضو المتهم أم ببراءته من التهم المنسوبة إليهِ . وهذا الراي هو عبارة عن توصيات .

ففي فرنسا عندما يتوصل المحقق الى قناعة سواء ببراءة العضو المتهم أم بإدانتهِ يُعدُّ تقريراً تحريرياً مفصلاً بموضوع التحقيق ، متضمناً الادلة التي أستند إليها والاشياء المضبوطة وشهادة

شهود الاثبات والنفي وأقوال العضو المحال ويرسلهُ الى جهة الاحالة (نائب رئيس مجلس ومكتب مجلس الدولة) [١١٧].

وفي مصر فقد رسمت المادة (١٥٢) اللائحة الداخلية لمجلس الدولة رقم ١ لسنة ٢٠١١ الطريق للمحقق ، فبعد الانتهاء من التحقيق يُعدُّ مذكرة بنتيجة التحقيق تتضمن ملخصاً لوقائع الشكوى وأدلة ثبوتها أو نفيها وما أسفر عنهُ التحقيق بشأنها ، محدداً المخالفات التي أرتكبها العضو المحال الى التحقيق إنْ وِجدَتْ أدله ثبوتية وينتهي المحقق إلى أحد الآراء الآتية :

١- حفظ التحقيق إذا لم تثبت صحة الوقائع الواردة أو تبين إن القصد منها هو الكيد بالعضو أو النيل منهُ ، وكذلك إذا ثبت عدم ارتكاب العضو لما يخالف أحكام القانون أو يتنافى وكرامة الوظيفة القضائية وهيبتها . وهنا لا تودع الشكوى وما أتُّخِذ بشأنها من إجراءات وتحقيقات بالملف السري للعضو .
٢- حفظ التحقيق مع لفت نظر العضو في حال عدم أهمية ما نسب إليهِ من أفعال
٣- إحالة العضو الى مجلس التأديب إذا ثبت صحة الوقائع الواردة في الشكوى .

أما في العراق فبعد أن تنهي اللجنة التحقيقية إجراءاتها تصل الى مرحله تتكامل فيها صورة موضوع محل التحقيق ، تقوم اللجنة بموجب المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل بتنظيم محضر مفصل بإجراءاتها وخلاصة بوقائع القضية والاستنتاجات والأدلة التي توصلت إليها وترفعها إلى سلطة الإحالة (رئيس المجلس) ، والتوصيات تكون مُسببةً وهي لا تخرج عن أحد الاحتمالات الآتية :-

١- عدم مساءلة العضو وغلق التحقيق .
٢- التوصية بفرض أحدى العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في المادة (٨) من القانون اعلاه .
٣- التوصية بإحالة العضو الى المحكمة الجنائية المختصة إذا تبينت لها إن فعل الموظف يشكل جريمة جنائية .

أما بالنسبة الى القضاة والمدعين العامين المنتدبين يلاحظ بعد إتمام المشرف القضائي مهمتهِ التحقيقية الموكلة إليهِ يرفع توصياتهِ الى رئيس هيئة الأشراف القضائي لغرض المصادقة وتكون التوصيات أما بغلق التحقيق أو أدانتهِ [١١٨]، فإذا أُدِينَ بارتكاب خطأ غير جسيم يوجه رئيس هيئة الاشراف القضائي كتاباً يدعو فيهِ القاضي أو المدعي العام إلى عدم العودة إلى مثل

ذلك في المستقبل ، أما إذا كان الفعل جسيماً فعلى رئيس الهيئة أن يعرض الامر على رئيس الاشراف القضائي ليقرر ما يراهُ مناسباً وهذا ما اشارت له المادة (١٠) من قانون هياة الاشراف القضائي رقم ٢٩ لسنة ٢٠١٦.

في ضوء ما تقدم نرى أنَّ خضوع أعضاء مجلس الدولة من غير القضاة والمدعين العامين عند مساءلتهم أنضباطياً إلى قانون أنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل أثناء مرحلة التحقيق لا يتلاءم مع طبيعة الوظيفة الخاصة التي يقوم بها أعضاء المجلس ، إذ أعطي لرئيس المجلس صلاحيات واسعة ، فبات هو الخصم والحكم في آن واحد ، فهو يتمتع بسلطة الإحالة إلى التحقيق ، ويشكل اللجنة التحقيقية والتي تكون بطبيعة الحال خاضعة لهُ وتساير توجهات الرئيس ورغباتهِ مما يخل بحيادية التحقيق ، وهو من ترفع لهُ التوصيات . كما وجدنا إنَّ هنالك قصور تشريعي في تنظيم الاجراءات التحقيقية التي تساعد اللجنة التحقيقية في أداء مهمتها الموكلة إليها ، فبعض الاجراءات لم يذكرها القانون أعلاه ، كالتكليف بالحضور والتفتيش وانتداب الخبير ، وحتى الاجراءات التي ذكرها كالاستجواب والاطلاع على المستندات والاوراق والاستماع الى الشهود أشار لها بشكل عام وليس على نحو التفصيل ، وهذا ما لا يتناسب مع الضمانات الواجب توفرها لهذهِ الطائفة من الموظفين .

لذا ندعو المشرع لإعادة النظر في قانون مجلس الدولة العراقي عبر تفادي هذا الخلل ، عن طريق أيكال سلطة التحقيق إلى أحد أعضاء المجلس ممن هو أعلى درجة من العضو المشكو منهُ مهمتُهُ التحقيق في المخالفات الانضباطية المرتكبة من قبل العضو ، يتم اختيارهِ من قبل الهيئة العامة في مجلس الدولة ، وإنَّ توصيات القائم بالتحقيق يرفعها إلى الهيئة العامة في المجلس للمصادقة عليها والتي لها أن تقرر غلق التحقيق أو توجيه التهمة ، أسوةً بأقرانهم من القضاة والمدعين العامين المنتدبين ، أو كما هو عليهِ الحال بالنسبة لأعضاء مجلس الدولة المصري .

كما ندعو المشرع إلى تضمين قانون مجلس الدولة كافة الاجراءات التي ينبغي أتباعها أثناء التحقق الانضباطي والتي تسهل وتساعد على الوصول للحقيقة وأن تتضمن في طياتها ضمانات تتناسب مع المهام الملقاة على عاتق أعضاء المجلس ، لأنَّ الاعتماد على الاجراءات التي وردت في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل ، لا تتناسب مع مكانة أعضاء مجلس الدولة الذين بحكم طبيعة عملهم يختلفون عن غيرهم من

الموظفين العامين هذا من جانب ، ومن جانب آخر إنهُ لم يتطرق لبعض الاجراءات ، وإنَّ ما ذُكِر من إجراءات أشار لها بشكل عام وليس على نحو التفصيل .

الفرع الثالث

إجراءات سلطة المحاكمة

تُعدُّ مرحلة المحاكمة آخر مرحلة من مراحل فرض العقوبة الانضباطية على أعضاء مجلس الدولة والتي قد تتقرر فيها براءة العضو المتهم بما نُسِب إليهِ ، وقد تنتهي بتوقيع العقوبة في حال ثبوت ارتكابهِ المخالفة . وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى إنَّ مرحلة المحاكمة تُعَدُّ من مراحل الإجراءات الانضباطية في فرنسا ومصر والعراق ، لكن عقوبتي الانذار واللوم المفروضة على أعضاء مجلس الدولة الفرنسي لا تمر بهذه المرحلة ، كما إنَّ جميع أعضاء مجلس الدولة العراقي ما عدا القضاة والمدعين العامين المنتدبين لا يمرون بهذه المرحلة .

وسنتناول في هذه المرحلة سلطة المحاكمة الانضباطية ، وإجراءات الدعوى الانضباطية ، والحكم في الدعوى الانضباطية .

أولاً / سلطة المحاكمة الانضباطية .

يخضع أعضاء مجلس الدولة الفرنسي في انضباطهم إلى نظام الرأي الاستشاري [١١٩] ، إذ بموجب المادة (L١٣٦ /٤) من قانون العدالة الادارية الفرنسي يُؤخذ رأي اللجنة العليا (اللجنة الادارية) في العقوبات الانضباطية المفروضةِ على الأعضاء ما عدا عقوبتي التحذير واللوم ، وحسب المادة (١٣٢ L/١) من القانون أعلاه تتكون هذه اللجنة من نائب رئيس المجلس رئيساً لها ، ومن رؤساء الأقسام الستة ، وسبعة أعضاء من المجلس ينتخبون لمدة ثلاث سنوات ، وفي حال غياب نائب رئيس المجلس ورئيس قسم التقاضي فإنَّ اللجنة بموجب المادة (١٣٦ L / ٥) يرأسها رئيس القسم الإداري الاقدم .

وينبثق من هذه اللجنة مجلس تأديبي يمارس مساءلة اعضاء المجلس انضباطياً عبر التقرير التحقيقي المرسل إليها من نائب رئيس المجلس والمتضمن ملخصاً لوقائع القضية وأدلتها وما أسفر عنهُ التحقيق بشأنِها .

وفي مصر فقد عَهَدَ المشرع بموجب المادة (١١٢) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٩ المعدل مَسْألة محاكمة أعضاء مجلس الدولة الى مجلس تأديبي يتشكل من رئيس المجلس رئيساً لهُ ومن نواب الرئيس بحسب ترتيب اقدمية أعضائهِ وفي حال خلو وظيفة رئيس المجلس يحل محلهُ الأقدم فالأقدم من النواب ، وكذلك الحال بالنسبة للأعضاء فعند غياب أحدهم يحل محله من يليه في الاقدمية من نواب الرئيس ثم الوكلاء والمستشارين .

فجميع الأعضاء تتم محاكمتهم أمام هذا المجلس التأديبي [١٢٠] [١٢١] ، وإنَّ تشكيلَهَ من رئيس المجلس وأقدم مستشاريهِ يُعَدُّ من الضمانات التي أحاط بها المشرع أعضاء مجلس الدولة ، وذلك بحكم مركز أعضاء المجلس التأديبي وخبرتهم العملية في العمل بالمجلس ، يجعلهم خير من يُقدّرون ما أذا كان الخطأ الانضباطي الذي أرتكبهُ العضو يؤدي إلى المسؤولية من عدمهِ ، ما يضع نظام التأديب في موضعهِ الصحيح [١٢٢] ، وتُعدُّ مُساءلة أعضاء مجلس الدولة المصري من قبل مجلس إنضباطي ضمانة جوهرية وهامة [١٢٣]، لذا فقد ذهبت المحكمة الدستورية عندما وصفت المجلس التاديبي بأنهُ (مجلس تأديب أعضاء مجلس الدولة يشكل من سبعه من أقدم أعضائه ، ويفصل في خصومة موضوعها الدعوى التأديبية ..... وبالتالي فإنَّ مجلس التأديب يعتبر هيئة قضائية عهد إليها المشرع باختصاص قضائي محدود .....)

أما في العراق فأنَّ اعضاء المجلس المنتدبين من القضاة والمدعين العامين فيلاحظ إذا ثبت عند التحقيق إنَّ الفعل المرتكب جسيماً فبموجب المادة (٦٠ /أولا) من قانون التنظيم القضائي رقم ١٦٠ لسنة ١٩٧٩المعدل يتم أحالتهم الى لجنة شؤون القضاة من قبل رئيس مجلس القضاء الاعلى ، ويتضمن القرار بيان للواقعة المسندة إليهِ والادلةِ المؤيدة لها ، لتقوم عندها لجنة شؤون القضاة بإجراء المحاكمة [١٢٤] .

ثانياً / إجراءات المحاكمة الانضباطية .

يلاحظ إبتداءً في فرنسا إنَّ اللجنة تنعقد بصفتها مجلساً إنضباطياً وتنظر في موضوع تأديب أعضاء مجلس الدولة وفق إجراءات شبيهة بالإجراءات القضائية ، إذ تُعقد جلسات المجلس في سريةٍ تامة ، وتلتزم بأستدعاء العضو المتهم والحضور أمام المجلس ، وللعضو حق طلب استدعاء شهود الاثبات وشهود النفي لسماع أقوالهم [١٢٥]. وللمجلس في حال عدم كفاية التحقيقات السابقة ان يعين من أعضائهِ محققاً يعيد التحقيق وأستكمال النقص ، وإذا كان العضو

مقدماً للمحاكمة الجنائية ، يستطيع المجلس أن يقرر تأجيل أتخاذ القرار لحين صدور الحكم الجنائي [١٢٦] .

وفي مصر فقد رسم المشرع للمجلس الانضباطي الطريق نحو محاكمة عضو المجلس المخالف في المادة (١١٤، ١١٦ ،١١٨) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٩ المعدل ، إذ يحق للمجلس ان يجري ما يراه لازماً من التحقيقات وله ان يندب أحد أعضائه لهذا الغرض ، ويكون للمجلس او لمن يندبهُ السلطة المخولة لمحاكم الجنح بالنسبة للشهود الذين يرى وجها لسماع أقوالهم ، وللعضو المتهم ان يحضر جلسات المحاكمة بنفسهِ ويمكن ان يندب عنهُ أحد أعضاء مجلس الدولة للدفاع عنه ، ويستطيع المجلس ان يطلب حضور العضو شخصياُ ، وللمجلس أن يأمر بوقف العضو عن مباشرة أعمال وظيفتهِ أو ان يقرر عدهُ في إجازة حتمية حتى تنتهي المحاكمة ، من دون أن يكون له تأثير على مرتبه إلا إذا قرر المجلس التأديبي غير ذلك ، وله في أي وقت ان يعيد النظر في أمر الوقف أو الاجازة . وتكون جلسات المحاكمة التأديبية سرية ، والعضو المتهم آخر من يتكلم بعد سماع رأي إدارة التفتيش الفني ودفاع العضو .

أما في العراق فإنَّ أعضاء المجلس المنتدبين من القضاة والمدعين العامين يتم محاكمتهم عبر إجراءات أشارت لها المادة (٦٠) من قانون التنظيم القضائي رقم ١٦٠ لسنة ١٩٧٩ المعدل ، إذ تجري المحاكمة بحضور كل من ممثل رئيس مجلس القضاء الاعلى ورئيس الادعاء العام أو من ينيبهُ من المدعين العامين . وتنعقد جلسات المحاكمة بشكل سري ولا يحضرها إلّا الأشخاص الذين سبق ذكرهم ، وللجنة أنْ تجري بنفسها ما تراهُ لازماً من التحقيقات ، وفي سبيل قيام اللجنة بالإجراءات اللازمة للفصل في القضية المعروضة عليها أن تتبع ما نص عليهِ قانون اصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١، وهذا لا يقيد اللجنة المختصة من تطبيق قانون الاثبات رقم (١٠٧) لسنة ١٩٧٩ المعدل ، أو قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل ، وبما لا يتعارض مع أحكام القانون وخصوصية عمل لجنة شؤون القضاة بغية الوصول إلى الحقيقة ومعرفة مسؤولية القاضي أو المدعي العام المحال إليها [١٢٧].

إذ نصت المادة (٤٣) من قانون التنظيم القضائي رقم ١٦٠ لسنة ١٩٧٩ المعدل على (تقام الدعوى في الحقوق الناشئة عن هذا القانون لدى لجنة شؤون القضاة المؤلفة من ثلاثة أعضاء يختارهم مجلس القضاء الاعلى من بين القضاة في بداية كل سنة .....)

وتُعد هذهِ اللجنة الانضباطية جهة قضائية ، ذات إختصاص قضائي شأنها في ذلك شأن الجهات القضائية من الناحية الشكلية والموضوعية ، فمن الناحية الشكلية فإنها تتألف من ثلاثة من القضاة ، تتبع الاجراءات الخاصة بالمحاكمة المقررة في سائر المحاكم ، كما تتبع نظام سرية المحاكم ، وتطبق قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل .

ومن الناحية الموضوعية نجد إنَّ قرارات اللجنة الانضباطية هي قرارات قضائية كونها قابلة للطعن فيها أمام الهيئة الموسعة في محكمة التمييز ، ويكون قرارها نهائي ولا يمكن سلوك أي طريق آخر للطعن ، كما تلتزم اللجنة بإحالة القضية إلى محكمة الجنايات ، إن وجدت إنَّ الفعل الذي أرتكبهُ القاضي أو المدعي العام يشكل جريمة .

ويترتب على الاخذ بالطبيعة القضائية لقرارات اللجنة الانضباطية ، بإنَّ تُطبَّق بشأنها ذات القواعد والاحكام المتعلقة بالجوانب القضائية كالطعون وكفالة حق التقاضي وحق الدفاع ومدد السريان وأحكام التنفيذ ، ولا تطبق بشأنها أحكام القرار الاداري ونظرياتهِ وقواعدهِ . فللجنة وفق المادة (١٦٤، ١٦٦) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ المعدل[١٢٨] ، ان تجري بنفسها ما تراهُ لازماً من التحقيقات ، إذ تقوم باستدعاء المتهم سواء كان قاضياً ام مدعياً عاماً ، ولها أنْ تدون أقوال ممثل رئيس مجلس القضاء الاعلى والادعاء العام وشهادة الشهود نفياً واثباتاً ودفاع المتهم ، وتأمر بإحضار ما ضبط في التحقيق من أدلة سيما المادية منها أثناء المحاكمة ، ولها ندب خبير أو أكثر لإيضاح الجوانب الفنية في موضوع الدعوى ، لكي يسهل الفصل في الاتهام الموجهِ للعضو المخالف .

ثالثاً / الحكم في الدعوى الانضباطية .

إن النهاية الطبيعية للدعوى الانضباطية تتمثل بصدور حكم فيها من المجلس أو الهيئة التي تنظر الدعوى أو يصدر قرار من السلطة الرئاسية.

ففي فرنسا أشار المشرع في قانون العدالة الادارية بأنَّ لنائب رئيس مجلس الدولة فرض عقوبتي التحذير واللوم من دون الرجوع الى اللجنة العليا ، إذ نصت المادة (١٣٦ L/ ٤) من قانون العدالة الادارية على (... ومع ذلك ، يمكن نطق التحذير واللوم ، دون التشاور مع اللجنة العليا، من قبل نائب رئيس مجلس الدولة) ، أما بقية العقوبات فقد نصت على (تُصدر العقوبات التأديبية من قبل سلطة التعيين بناءً على اقتراح اللجنة العليا لمجلس الدولة ....) فبعد أن ينهي المجلس الانضباطي (اللجنة العليا) إجراءاته يقوم بأبداء رأيه الاستشاري ، فيقترح

الادانة وتوقيع جزاء معين أو يقترح البراءة من التهم ، ويكون رأي اللجنة العليا (اللجنة الاستشارية) ملزماً[٢٢٩]، ثم تتخذ سلطة التأديب قرارها في ضوء هذا الرأي ، إذ تتقيد بمضمونه سواء فيما يتعلق بمبدأ الإدانة أم بنوع الجزاء ، وإذا تضمن هذا الرأي أحدى العقوبات الانضباطية التي يجوز توقيعها على أعضاء المجلس ، فلا بُدَّ ان لا يتضمن العقوبات التي هي من صلاحية نائب رئيس المجلس [١٣٠] ، وأن يكون راي اللجنة مُسبباً .

ويجب أن يُخطَر العضو بقرار العقوبة النهائي الصادر من نائب رئيس المجلس ، فعلى أساسهِ يبدأ حساب مدد الطعن القضائي ، من دون ان يعيق ذلك التنفيذ الفوري للعقوبة الصادرة بحق العضو [١٣١] . ويمكن لسلطة التعيين وفق المادة (١٣٦ L / ٦) من قانون العدالة الادارية الفرنسي وبناءً على أقتراح من اللجنة العليا ، أنْ تقرر نشر جميع العقوبات ما عدا عقوبتي (التنبية والتوبيخ) مع بيان الاسباب أو بدونها .

وفي مصر فإن المجلس الانضباطي بموجب المادة (١١٨) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل ، بعد انتهاء إجراءات الدعوى الانضباطية وثبوت التهمة بحق العضو المخالف أنْ يصدر حكمهُ في الدعوى بحضور العضو المدان ، وإنْ لم يحضر أولم ينب عنه أحد جاز إصدار الحكم غيابياً ، ووفق المادة (١١٩) من قانون من القانون أعلاه يجب أن يكون الحكم مشتملاً على الأسباب التي بُني عليها وأنْ يُتلى في جلسة سرية . والاحكام التي تصدرها هي اللوم والعزل ، فإذا حَكم المجلس بعقوبة العزل عُدَّ العضو في إجازة حتمية من تأريخ صدور الحكم الى يوم نشره في الجريدة الرسمية ويُعدُّ تاريخ العزل من يوم النشر في الجريدة الرسمية ، أما إذا كانت العقوبة اللوم فيصدر بتنفيذها قرار من رئيس مجلس الدولة ولا ينشر في الجريدة .

أما في العراق يلاحظ بالنسبة لجميع اعضاء المجلس ما عدا المنتدبين من القضاة والمدعين العامين ، إنَّ اللجنة التحقيقية بعد أنْ ترفع توصياتها الى الجهة التي أحالتْ عضو المجلس للتحقيق (رئيس مجلس الدولة) ، فإن للأخير أتخاذ القرار المناسب أما بإعادة التحقيق أذا ما وجد خللاً أو عيباً شكلياً أو جوهرياً ، وأما بالتصديق على التوصيات بفرض العقوبة أو تعديلها أو إلغائها ، بحسبان رئيس المجلس غير ملزم بتوصيات اللجنة التحقيقية لأنها لا تعد قراراً أدارياً ولا ترتب أي أثر قانوني ، لذلك فإنَّ له الاخذ بها أو تعديلها أو إهمالها[١٣٢].

وبموجب المادة (١١/اولا) والمادة (١٢/اولا) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل ونظراً لانَّ أعضاء المجلس يتمتعون بدرجة مدير عام فما فوق ، فلرئيس المجلس في حال أراد فرض أحدى العقوبات الانضباطية بناءً على توصيات اللجنة التحقيقية فإنَّهُ يتحدد بالعقوبات (لفت نظر أو الانذار او قطع الراتب) ، كما يستطيع فرض أحدى العقوبات السابقة مباشرةً بعد استجواب العضو المخالف دون تشكيل لجنة تحقيقية ، وإذا ما أراد فرض عقوبات أشد من ذلك فوفق المادة (١٢/ثانيا) فإنَّ عليهِ رفعها الى مجلس الوزراء متضمناً إقتراح فرض العقوبة معينة.

وأما بالنسبة للقضاة والمدعين العامين المنتدبين للعمل داخل المجلس فبموجب المادة (١٨٢) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١المعدل تفصل لجنة شؤون القضاة في القضية المعروضة أمامها بعد أن أنهت إجراءات المحاكمة بأحد الاحكام الاتية :

١- البراءة في حال عدم توافر ادلة الإدانة وانعدامها كلياً أو عدم وجود خطأ انضباطي أصلاً . أو إلغاء التهمة والافراج عن المتهم إذا كانت الادلة غير كافية للإدانة .
٢- الحكم بالإدانة وفرض العقوبة عند اكتمال قناعة اللجنة بتوافر أدلة ارتكاب المخالفة الانضباطية .
٣- القرار بالإحالة الى المحاكم المختصة إذا كان الفعل المرتكب يشكل جناية أو جنحة ، وترسل إليها الاوراق كافة بعد أن يسحب رئيس مجلس القضاء الاعلى يد القاضي أو المدعي العام وفقاً لما هو مقرر في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام[١٣٣] .

في ضوء ما تقدم نُلاحظ أنَّ أعضاء مجلس الدولة من غير القضاة والمدعين العامين تفرض بحقهم أحدى العقوبات الانضباطية (لفت النظر أو الانذار أو قطع الراتب) من قبل رئيس المجلس بناءً على توصية من اللجنة التحقيقية ، كما يمكن لهُ فرضها من دون تشكيل لجنة تحقيقية . ونرى إنَّ هذهِ الطريقة في فرض العقوبة الانضباطية لا تتلاءم مع طبيعة الوظيفة الخاصة لأعضاء مجلس الدولة ، كونها لا تحقق التوازن المطلوب بين الفاعلية والضمانات ، إذ تعطي لرئيس المجلس كونهُ يمثل السلطة الرئاسية في المجلس صلاحية فرض العقوبة الانضباطية سواء عبر تشكيل لجنة تحقيقية أم من دون تشكيل لجنة أي فرضها مباشرةً . كما إنَّ تدخل مجلس الوزراء في فرض العقوبات الانضباطية يتناقض مع المادة (١) من قانون مجلس الدولة رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧ التي عدت المجلس هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية .

لذا ندعو المشرع إلى إعادة النظر في قانون مجلس الدولة عبر تضمينهِ آلية فرض العقوبة الانضباطية عن طريق أيكالها الى لجنة إنضباطية تشكل من قبل الهياة الرئاسية في بداية كل سنة مكونة من ثلاثة أعضاء من مجلس الدولة بدرجة مستشار تتولى هذه اللجنة محاكمة العضو المحال لها من قبل الهيئة العامة ، وفق إجراءات خاصة ينص عليها قانون المجلس أو تعليمات تصدر بذلك أسوةً بالإجراءات المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة المصري واللائحة الداخلية للمجلس ، وتمنح هذهِ اللجنة صلاحية فرض أحدى العقوبات الانضباطية التي يجب أن يتضمنها قانون مجلس الدولة .

الخاتمة

بعد الانتهاء من موضوع البحث فقد تم التوصل إلى عدد من النتائج والمقترحات التي نراها ضرورية لإستكمال البحث.

أولاً : النتائج .

١- إنَّ النظام الانضباطي لأعضاء مجالس الدولة في العراق والدول محل المقارنة يأخذ بنظرية سلطة الدولة كأساس للسلطة الانضباطية في فرض العقوبة الانضباطية .

٢- يلاحظ إنَّ المشرع العراقي لم ينظم في قانون مجالس الدولة سلطة فرض العقوبة الانضباطية على أعضاء المجلس ، كما لم يحل ذلك إلى القوانين ذات العلاقة بالموضوع كقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل ، وقانون التنظيم القضائي رقم ١٦٠ لسنة ١٩٧٩ المعدل ، لكن بحسبان القواعد العامة فإنَّ أعضاء المجلس يخضعون في المسائل الانضباطية لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل ، على عكس قوانين مجلس الدولة في فرنسا ومصر التي أخذت على عاتقها تنظيم سلطة فرض العقوبة الانضباطية على أعضاء المجلس .

٣- يخضع أعضاء مجلس الدولة في العراق إلى الاسلوب الرئاسي للسلطة الانضباطية ، وهو ما تبناهُ المشرع الفرنسي بالنسبة للعقوبات البسيطة (التنبيه واللوم) ، اما بقية الجزاءات فقد أخذت فرنسا بالأسلوب شبه القضائي وسايرهُ في ذلك المشرع المصري ، أما بالنسبة للقضاة والمدعين العامين المنتدبين داخل مجلس الدولة

العراقي فيخضعون للأسلوب شبه القضائي ، وهذا الاسلوب الاخير يُعدُّ الانجع والافضل كونهُ يحقق التوازن بين الفاعليةِ والضمان عبر إقامة فصل بين سلطة الاتهام وسلطة الحكم عن طريق أشراك هيئات استشارية قبل صدور حكم السلطة الرئاسية أو تدخل مجالس انضباطية في صدورهِ . كما إنَّ هذا النظام يمتاز بمحاولة التوفيق بين المصلحة العامة عن طريق تمتع الادارة بقدر من الاستقلال وحرية التقدير وبين مصلحة الفرد المتمثلة في حماية الحقوق والحريات العامة .

٤- يلاحظ إنَّ رئيس مجلس الدولة العراقي قد أنفرد بسلطة إحالة عضو المجلس للتحقيق ، وهذا ما لا يتناسب مع طبيعة عمل أعضاء مجلس الدولة ومكانتهم الوظيفية ، بالمقابل نرى في الدول محل المقارنة إنَّ سلطة الاحالة لم تقتصر على رئيس المجلس وإنما أشركت معهُ جهات أخرى من داخل المجلس وذلك لتحصين أعضاء المجلس وأحاطتهم بسور من الضمانات لكي لا ينفرد رئيس المجلس ولا يتعسف في سلطة الاحالة .

٥- يلاحظ إنَّ قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل قد ميز بين الاحالة الوجوبية الى اللجان التحقيقية في المخالفات الجسيمة ، والاحالة الجوازية في المخالفات اليسيرة ، إذ مَنَحَ إستثناءً للسلطة المختصة والتي يمثلها رئيس مجلس الدولة صلاحية فرض العقوبات البسيطة (لفت النظر ، الانذار ، قطع الراتب) بمجرد الاستجواب من دون الاحالة الى لجنة تحقيقية . وهذا التوجه للمشرع في الاحالة الجوازية توجه معيب ، لأنه سمح بفرض بعض العقوبات بمجرد الاستجواب من دون إجراء تحقيق أصولي ، وبهذا أباح الجمعٌ بين سلطة الاتهام والتحقيق والمحاكمة بيد سلطة واحدة ، يضاف إلى ذلك إنَّ المشرع اقتصر على مجرد ذكر الاستجواب من دون أن يبين شكلهُ الامر الذي من الممكن معه أن يكون الاستجواب شفهياً وهذا ما يخل بالضمانات ، كما لا يتلاءم مع طبيعة الوظيفة الخاصة لأعضاء مجلس الدولة ، كونها لا تحقق التوازن المطلوب بين الفاعلية والضمانات ، إذ تُعطي لرئيس المجلس صلاحية فرض العقوبة الانضباطية سواء عبر تشكيل لجنة تحقيقية أم من دون تشكيل لجنة أي فرضها مباشرةً . كما منح هذا القانون مجلس الوزراء فرض بعض العقوبات بناءً على مقترح من رئيس المجلس وهذا ما يتناقض مع المادة (١) من قانون مجلس الدولة رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧ التي عدت المجلس هيأة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية .

٦- يلاحظ عبر استقراء نصوص قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل ، إنَّ هنالك قصور تشريعي في تنظيم الاجراءات التحقيقية التي تساعد اللجنة التحقيقية في أداء مهمتها الموكلة إليها ، فبعض الاجراءات لم يذكرها كالتكليف بالحضور والتفتيش وانتداب الخبير ، وحتى الإجراءات التي ذكرها القانون كالاستجواب والاطلاع على المستندات والاوراق والاستماع الى الشهود أشار لها بشكل عام وليس على نحو التفصيل ، وهذا ما لا يتناسب مع مكانة أعضاء مجلس الدولة الذين بحكم طبيعة عملهم يختلفون عن غيرهم من الموظفين العامين .

ثانياً : التوصيات .

١- الاخذ بالأسلوب شبة القضائي في تنظيم السلطة الانضباطية عبر توزيعها بين السلطة الرئاسية وبين لجنة انضباطية تنبثق من داخل المجلس ، أسوةً بالنظام الانضباطي في مصر أو أسوةً بالنظام الذي يخضع لهُ أقرانهم من القضاة والمدعين العامين المنتدبين داخل المجلس ، لتحقيق الموازنة بين الفاعلية في عمل المجلس والضمانات لمصلحة الاعضاء .

٢- أيكال سلطة التحقيق إلى أحد أعضاء المجلس ممن هو أعلى درجة من العضو المشكو منهُ، مهمتهِ التحقيق في المخالفات الانضباطية المرتكبة ، يتم اختيارهِ من قبل الهيأة العامة في مجلس الدولة ، على أن يقدم التوصيات التي توصل لها عن طريق التحقيق إلى الهيأة العامة في المجلس للمصادقة عليها والتي لها أن تقرر غلق التحقيق أو توجيه التهمة ، أسوةً بأقرانهم من القضاة والمدعين العامين المنتدبين ، أو كما هو عليهِ الحال بالنسبة لأعضاء مجلس الدولة المصري .

٣- تضمين قانون المجلس الدولة كافة الاجراءات التي ينبغي أتباعها أثناء التحقق الانضباطي والتي تسهل وتساعد على الوصول للحقيقة وأن تتضمن في طياتها ضمانات تتناسب مع المهام الملقاة على عاتق أعضاء المجلس ، لان الاعتماد على الاجراءات التي وردت في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل ، لا تتناسب مع مكانة أعضاء مجلس الدولة الذين بحكم طبيعة عملهم يختلفون عن غيرهم من الموظفين العامين .

٤- يشكل مجلس انضباطي من قبل هيأة الرئاسة في المجلس بداية كل سنة مكونة من ثلاث أعضاء بدرجة مستشار يتولى هذا المجلس محاكمة العضو المخالف والمحال

لها من قبل الهيأة العامة ، وفق أجراءات خاصة منصوص عليها في قانون المجلس ، أو تعليمات تصدر بذلك ، وان تكون سرية ، ويمنح هذا المجلس صلاحية أصدار العقوبات الانضباطية المحددة في قانون المجلس . وفي حال الغياب أحد أعضاء المجلس الانضباطي أو وجود مانع يحل بدلاً عنهُ عضو بدرجة مستشار يتم اختيارهِ من قبل هيأة الرئاسة .

٥- ندعو المشرع إلى إحاطة عضو مجلس الدولة بسور من الضمانات الكافية التي تتناسب مع عِظم المهام الموكلة إليهِ في جميع مراحل المساءلة الانضباطية ، وتضمينها بشكل تفصيلي في قانون المجلس على غرار ما جاء به قانون مجلس الدولة المصري واللائحة الداخلية . كمواجهة العضو المتهم بالتهم المنسوبةِ إليهِ ، وإطلاعهِ على الملف ، ومنحهِ حق الدفاع وتوكيل محامي .

الهوامش

(١) PLANTY “Alain” , Traite partique de la function publique , T .I, p.p108 paris 1958

(٢) د. عبد القادر الشيخلي ، القانون التأديبي وعلاقته بالقانون الاداري والجنائي (دراسة مقارنة) ، ط١، دار الفرقان ، عمان ، ١٩٨٣، ص١١-١٢ .

(٣) د. محمود سعد الدين الشريف، أصول القانون الإداري، ج١،مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٦٥، ص٣٥٧ .

(٤) هاله قاسم محمد ، النظام القانوني لمسؤوليه أعضاء مجلس الدولة العراقي (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة المستنصرية ، ٢٠١٩ ، ص٥٧ .

(٥) د. غازي فيصل مهدي ، شرح قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤لسنة ١٩٩١ ، الطبعة الثانية ، مكتبة القانون والقضاء ، بغداد ، ٢٠١٧، ص٣٠ .

(٦) النظرية العقدية تذهب هذه النظرية إلى أنَّ السلطة الانضباطية أساسها ومصدرها في العقد المبرم بين طرفين متساويين هما الموظف والدولة ، لذا فإن الاخطاء الوظيفية تعد أخلالاً بالتزام عقدي يسمح للدولة بممارسة العقاب الانضباطي ، مستهدفة من وراء ذلك ضمان حسن سير وانتظام المرفق تحقيقاً للمصلحة العامة للدولة . لكنَّ أنصار هذه النظرية اختلفوا حول طبيعة العقد المبرم ، فذهب بعض الفقهاء الى إنَّ هذا العقد هو من عقود

القانون الخاص بحسبانهِ نشأ نتيجة التقاء أرادة الطرفين ، ويُرتب التزامات لكلا الطرفين تجاه الآخر .

أما البعض الآخر فقد ذهب الى إنَّ هذا العقد يُعدُّ من عقود القانون العام تأسيساً على إنَّ طبيعة العقد تتحدد وفقاً لطبيعة مصالح موضوع العقد ، كون السلطة الانضباطية هدفها تحقيق المصلحة العامة ، وبذلك تستطيع الإدارة بإرادتها المنفردة تعديل العقد انطلاقا من مبدأ قابلية المرافق العامة للتعديل لمسايرة حاجات الناس المتغيرة وقد وجهت للنظرية العقدية بمجملها العديد من الانتقادات منها :-

١- ان الدولة يمكنها ممارسة السلطة الانضباطية في مواجهة موظفيها حتى ولو لم ينص على ذلك في الالتزامات المتبادلة الواردة بالعقد ، ويسري هذا المنطق في مجال العلاقات الخاصة للعمل بين رب العمل والعاملين بالمشروع الخاص .

٢- بما أن للدولة حق تغيير الاوضاع والحالة الوظيفية لموظفيها وفقا لمقتضيات حسن سير العمل وانتظامه من دون الحاجة لحصولها على موافقة أو أرادة الموظف ، فإنها لا تستطيع ذلك في مجال العلاقات العقدية أو الالتزامات القائمة على مبدأ حرية الارادة ، وهذا يخل بالنتيجة بمبدأ من المبادئ المهمة التي تحكم سير المرفق وهو (مواكبة المرفق للظروف المستجدة).

٣- أن حقيقة العلاقة بين الموظف والدولة خارجة عن نطاق العلاقة التعاقدية ، فهي علاقة تنظيمية تخضع لأحكام القانون ، ومن ثَمَّ يصعب تأسيس ممارسة السلطة الانضباطية على نظرية العقد الرضائي المبرم بين الدولة والموظف أو تلاقي إرادتيهما المتساويتين .

(٧) د. ابراهيم عبد العزيز شيحا ، مبادئ واحكام القانون الاداري اللبناني (دراسة مقارنة) ، الدار الجامعة للطباعة والنشر ، بيروت ، بلا سنة طبع ، ص١٤٩.

(٨) د. مصطفى عفيفي ، السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان ، ط١ ، مطبعة حسان ، القاهرة ، ١٩٨١ ، ص٣٠.

(٩) د. مليكة الصروخ ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الادارة والقضاء ، ط١،مطبعة الجبلاوي ، ١٩٨٤، ص٤١ .

(١٠) د. عبد القادر الشيخلي ، النظام القانوني للجزاء التأديبي ، دار الفكر للنشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٨٣، ص٦٢.

(١١) د . مغاوري محمد شاهين ، القرار التأديبي وضماناته ورقابته القضائية بين الفاعلية والضمان ، مكتبة الانجلو المصرية ، القاهرة ، ١٩٨٦، ص٥٦ .

(١٢) د. محمد مختار محمد عثمان ، الجرائم التأديبية والجزائية ، الطبعة الاولى ، المطبعة العالمية ، القاهرة ، ١٩٧١، ص٣٥.

(١٣) د.محمد حلمي ،نظام العاملين المدنيين بالجهاز الاداري في القطاع العام ، ط٢،دار الفكر العربي،١٩٧٤، ص٦٢ .

(١٤) د.حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية،بيروت،٢٠٠٨، ص٧١٣

(١٥) د. حامد مصطفى،مبادئ القانون الإداري العراقي ، شركة الطبع والنشر الأهلية ، بغداد ، ١٩٦٨، ص٨٨

(١٦) د. شاب توما منصور، أساس السلطة الانضباطية في الوظيفة العامة – الأساس القانوني لحق العقاب ، بحث منشورفي مجلة العلوم القانونية والسياسة،كلية القانون والسياسة ، جامعة بغداد،ع٣، ١٩٧٧ ، ص٥٤

(١٧) د. مليكة الصروخ ، مصدر سابق ، ص٣٢ .

(١٨) د. نوفان العقيل العجارمة ، سلطة تأديب الموظف العام ، الطبعة الاولى ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٦ ، ص٤٥ .

(١٩) مهدي حميد الزهيري ، أثر الجريمة التي يرتكبها الموظف في أنهاء علاقته الوظيفية (دراسة مقارنة) ، أطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ٢٠٠٤، ص٣٢ .

(٢٠) د. فهمي محمد إسماعيل عزت ، سلطة التأديب بين الادارة والقضاء (دراسة مقارنة) ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين الشمس ، ١٩٨٠ ، ص٣٥-٣٦.

(٢١) د. عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ،١٩٦٤، ص٢٤ .

(٢٢) د. مليكة الصروخ ، مصدر سابق ، ص٤٣.

(٢٣) د. نوفان العقيل العجارمة ، مصدر سابق ، ص٤٦.

(٢٤) د. مليكة الصروخ ، مصدر سابق ،ص٤٤ .

(٢٥) د. مليكة الصروخ ، المصدر السابق ، ص٤٤ .

(٢٦) د. فهمي محمد إسماعيل عزت ، مصدر سابق ، ص٤٤.

(٢٧) حنان محمد مطلك القيسي ، الرقابة القضائية على الملاءمة بين المخالفة والعقوبة في القرارات التأديبية ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ١٩٩٤، ص٣٩.

(٢٨) د. فهمي محمد إسماعيل عزت ، مصدر سابق ، ص٣٨-٣٩.

(٢٩) د. عبد القادر الشيخلي ، مصدر سابق ، ص٧٨.

(٣٠) د. مليكة الصروخ ، المصدر السابق ، ص٤٥ .

(٣١) د. عزيزة الشريف ، النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٨، ص٢٣٩.

(٣٢) مصطفى بكر، تأديب العاملين في الدولة، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٦، ص٣٧٣.

(٣٣) د. عبد القادر الشيخلي ، مصدر سابق ، ص٧٨ .

(٣٤) إذ أصدر المجلس التأديبي بحق نائب رئيس مجلس الدولة المصري المستشار (ن ع ج) عقوبة العزل من الوظيفة وإحالتهِ الى المعاش لارتكابهِ مخالفة أنضباطية أثناء تمتعهِ برحلة سياحية خارج جمهورية مصر . نشرت العقوبة في الجريدة الرسمية بالعدد ٣٨ في ٢٢ / ٩ / ٢٠١٦ .

(٣٥) د. خالد محمد مصطفى المولى ، السلطة المختصة في فرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام ، دار الكتب القانونية ، مصر،٢٠١٢، ص٥٧ .

(٣٦) ثامر محمد رخيص ، العقوبات الانضباطية وآثارها في الحد من المخالفات الانضباطية في الجامعات العراقية (دراسة تطبيقية مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون والعلوم السياسية ،جامعة الكوفة ، ٢٠١٢، ص١١٨.

(٣٧) مهدي حميد الزهيري ، مصدر سابق ، ص٥٧ .

(٣٨) إذ أكد المشرع الفرنسي في المادة (٤) قانون الخدمة المدنية رقم ٨٤ – ٥٣ الصادر في ١٩٨٤ المعدل ، على أنْ يكون الموظف اتجاه الادارة في مركز تنظيمي . وفي مصر أشار قانون العاملين المدنيين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الملغي في المادة (٧٦) الى المركز القانوني للموظف بشكل غير مباشر ، إذ يفهم ضمناً إنَّ الوظائف العامة تكليف للقائمين بها ، هدفها خدمة المواطنين تحقيقاً للمصلحة العامة ، طبقاً لقوانين والتعليمات والنظم المعمول بها . ينظر : د. نواف عقيل العجمان ، مصدر سابق ، ص١٤٨ . ولم ينص قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بشكل مباشر على علاقة الموظف بالدولة لكن بشكل غير مباشر يفهم من نصوص القانون على أن هذه العلاقة تربطها نصوص قانونية وتنظمها لوائح تنظيمية. منشور بالجريدة الرسمية بالعدد ٤٣ مكرر (أ) في ٢٠١٦/١١/١. أما في العراق فلم يشر المشرع صراحةً الى تكييف علاقة الموظف بالدولة ، ولكن يفهم ضمناً من المادة (٣) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١

المعدل ، إذ جاء فيها بإنَّ الوظيفة العامة تكليف وطني وخدمة اجتماعية يستهدف القائمين بها المصلحة العامة وخدمة المواطنين في ضوء القواعد القانونية النافذة ، كما أكَّدت محكمة التمييز في قرارها الصادر في ٢٠ / ١١ / ١٩٧٩ الذي جاء فيه (إنَّ علاقة المميز عليهِ بالمميز أصبحت علاقة تنظيمية بموجب القوانين والانظمة النافذة) ، أشار اليه د. ماهر صالح علاوي ، مصدر سابق ، ص١١٤ .

(٣٩) د. مازن ليلو راضي ، أصول القضاء الاداري ، الطبعة الرابعة ، دار المسلة ، بغداد ،٢٠١٧، ص١٥٠ .

(٤٠) د. عثمان سلمان غيلان ، المرشد العملي في مهارات التحقيق الإداري، ط١، بلا مطبعة، بغداد، ٢٠٠٨ ، ص٣٥.

(٤١) د. محمود عبد المنعم فايز، المسؤولية التأديبية لضباط الشرطة – دراسة مُقارنة، ط١، مطابع الشرطة للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٤، ص٥٢٤ .

(٤٢) د. عابر بو فرج بو بكر ، المسؤولية التأديبية لرجال القضاء دراسة مقارنة ، الفتح للطباعة والنشر ، الاسكندرية ، ٢٠١٤ ، ص٢٥٢ .

(٤٣) د. مليكة الصروخ ، المصدر السابق ، ص٩٠ .

(٤٤) إذ حددت المواد (١١ –١٢) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل السلطة المختصة بفرض العقوبة الانضباطية (رئيس الجمهورية ، رئاسة الوزراء ، الوزير ، رئيس الدائرة ، رئيس الدائرة غير المرتبطة بوزارة)

(٤٥) مالك منسي الحسيني و مصدق عادل طالب ، النظام القانوني لذوي الدرجات الخاصة في العراق ، مؤسسة الصفا للمطبوعات ، بيروت، لبنان،٢٠١١، ص٢١٠ .

(٤٦) شفيق عبد المجيد الحديثي ، النظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ،جامعة بغداد ، ١٩٧٢، ص٢١٥ .

(٤٧) د. مصطفى عفيفي ، مصدر سابق ، ص٩١ .

(٤٨) د. فهمي محمد إسماعيل عزت ، مصدر سابق ، ص١٣٦.

(٤٩) د. مصطفى عفيفي ، مصدر سابق ، ص٩١ .

(٥٠) د. عابر بو فرج بو بكر ، مصدر سابق ، ص٢٥١ .

(٥١) القضية رقم ١٠ لسنة ١ق دستورية ، جلسة ١٦ /٥ /١٩٨٢ . منشور في الجريدة الرسمية بالعدد ١ ، في ٢٧ مايو ١٩٨٢ .

(٥٢) كون قانون الادعاء العام رقم ٤٩ لسنة ٢٠١٧ قد خلى من تنظيم المساءلة الانضباطية لأعضاء الادعاء العام ، وأحال كل ما لم يرد في شأنهِ نص في هذا القانون تطبق أحكام قانون التنظيم القضائي رقم ١٦٠ لسنة ١٩٧٩ المعدل . منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٤٣٧ لسنة ٢٠١٧/٣/٦ .

(٥٣) د. مصطفى عفيفي ، مصدر سابق ، ص١٩وما بعدها .

(٥٤) د. خالد محمد مصطفى المولى ، مصدر سابق ، ص١٤٣.

(٥٥) د. محمد عصفور ، نحو نظرية عامة في التأديب ، عالم الكتب ، القاهرة ، ١٩٦٧، ص١٤٧.

(٥٦) د. سليمان محمد الطماوي ، القضاء الاداري – قضاء التأديب (دراسة مقارنة) ، دار الفكر العربي ،القاهرة، ١٩٨٧ ، ص٥٨٢.

(٥٧) د. عابر بو فرج بو بكر ، مصدر سابق ، ص٢٩٢.

(٥٨) د. غازي فيصل مهدي ، مصدر سابق ، ص٢٩-٣٠.

(٥٩) إذ نصت المادة (١) من قانون مجلس الدولة رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧ على (يُنشأ بموجب هذا القانون مجلس دولة ، يختص بوظائف القضاء الاداري ، والافتاء ، والصياغة ، ويُعَد هيأة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية .....) .

(٦٠) د. عمرو فؤاد أحمد بركات ، السلطة التأديبية ، مكتبة النهضة المصرية ، القاهرة ، ١٩٧٩،ص٧٣.

(٦١) د. مصطفى عفيفي ، مصدر سابق ، ص٥٠.

(٦٢) د. جمعة محارب ، التأديب الاداري في الوظيفة العامة دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والإنجليزي ، الطبعة الاولى ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن ، ٢٠٠٩ ، ص١٧١.

(٦٣) د. مصطفى عفيفي ، مصدر سابق ، ص٤١.

(٦٤) حكم رقم ١١ لسنة ٦١ ق صلاحية بجلسة ٢٠١٦/٥/٢٨، منشور في الجريدة الرسمية بالعدد ٣٨ الصادر في ٢٠١٦/٩/٢٢.

(٦٥) محمد ماجد ياقوت ، شرح الاجراءات التأديبية ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٤، ص٥٦.

(٦٦) د. مصطفى عفيفي ، مصدر سابق ، ص٤٢.

(٦٧) د. محمد أبراهيم الدسوقي ، موانع مساءلة الموظف العام أداريا وجنائياً ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٩ ، ص١٤.

(٦٨) بوادي مصطفى ،ضمانات الموظف العام في المجال التأديبي دراسة مقارنة بين القانونين الفرنسي والجزائري ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة أبو بكر بلقايد– تلمسان ،٢٠١٤، ص٢٦٩.

(٦٩) ينظر: المحكمة الادارية العليا ، طعن رقم ٣٦٥ لسنة ١٨ ق عليا ، لسنة ١٩٧٥ . أشار أليهِ د. مصطفى عفيفي ، مصدر سابق ، هامش ص٥٣ .

(٧٠) ينظر: قرار في القضية رقم ٤٥٧ / قضاء موظفين / تمييز / ٢٠١٣ في ٢٠١٤/٨/١٠ ، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٤ ، ص٢٩٤ .

(٧١) د. مصطفى عفيفي ، مصدر سابق ، ص٤٣.

(٧٢) د. عمرو فؤاد أحمد بركات ، مصدر سابق ، ص٩٢.

(٧٣) إذ حدد قانون العدالة الادارية الفرنسي العقوبات الانضباطية التي يمكن فرضها على أعضاء مجلس الدولة الفرنسي ، إذ نصت المادة (١١٣٦ / L) على (العقوبات المطبقة على أعضاء مجلس الدولة هي : .....) ، كما حدد قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل في المادة (١٢٠) العقوبات الانضباطية ، إذ نصت على (العقوبات الانضباطية التي يجوز توقيعها على أعضاء مجلس الدولة هي : .....) . أما بالنسبة لأعضاء مجلس الدولة العراقي فالسلطة الانضباطية التي يخضعون لها مقيدة بالعقوبات التي نصت عليها المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل إذ جاء فيها (العقوبات التي يجوز فرضها على الموظف هي : ....) ، أما الاعضاء المنتدبين من القضاة والمدعين العامين فقد نص قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) سنة ١٩٧٩ المعدل في المادة (٥٨) على (تصدر لجنة شؤون القضاة ..... في الدعوى الانضباطية .... أحدى العقوبات الانضباطية الاتية : ....)

(٧٤) د. مصطفى عفيفي ، مصدر سابق ، ص٥٣.

(٧٥) ينظر: مجلس الانضباط العام ، قرار رقم ٥٠٦ /٩٧٨، في ١٤ /١١ /١٩٧٨ ، قرار منشور في مجلة العدالة ، وزارة العدل ، بغداد ، ع١ ،١٩٧٩ ، ص٢١٠ .

(٧٦) د. فوزت فرحات ، القانون الاداري – الكتاب الاول ،ط١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٤ ، ص٣٥٦ .

(٧٧) د. مليكة الصروخ ، المصدر السابق ، ص٧٠.

(٧٨) د. غازي فيصل مهدي ، مصدر سابق ، ص٣٥ وما بعدها .

(٧٩) بوادي مصطفى ، مصدر سابق ، ص٢٧٠ .

(٨٠) ينظر: قرار رقم ٢٤ / انضباط / تمييز / ٢٠٠٦ ، في ٦ /٣ /٢٠٠٦ ، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٦ ،ص٣١٨ .

(٨١) فهد عبد الكريم أبو العثم ، القضاء الاداري بين النظرية والتطبيق ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٥ ،ص٤٤٩.

(٨٢) د. محمد فتوح عثمان ، مدخل لإجراءات المحاكمة التأديبية، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، ع١، س٦٦، ١٩٩٤، ص٤٠.

(٨٣) محمد ماجد ياقوت ، شرح الاجراءات التأديبية ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٤، ص٧٢٣.

(٨٤) د. ماهر عبد الهادي ، الشرعية الاجرائية في التأديب ، الطبعة الثانية ، دار الغريب للطباعة والنشر والتوزيع ، القاهرة ،١٩٨٦، ص٢٤١.

(٨٥) د. ماهر عبد الهادي ، المصدر السابق ، ص١٣٨ .

(٨٦) محمد ماجد ياقوت ، الاجراءات والضمانات في التأديب ، الطبعة الثانية ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ١٩٩٦ ،ص٢٣٧.

(٨٧) د. سعد نواف العنزي ، الضمانات الإجرائية في التأديب – دراسة مقارنة – ، الطبعة الاولى ، دار الفكر الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٧،ص٩٢.

(٨٨) Pierre BANDET, Le droit disciplinaire dans la fonction publique territorial , Editions du Moniteur, Paris 1990 ' P,P167

(٨٩) نائب رئيس مجلس الدولة الفرنسي هو الذي يدير المجلس من الناحية العملية ، فلهُ سلطة التصرف في أمر ميزانية المجلس ويمارس السلطة اللائحة بالنسبة لكل الاجراءات الداخلية غير المنصوص عليها في قواعد خاصة ، ويعاونهُ في هذهِ السلطات مكتب المجلس الذي يتكون منهُ بالإضافة الى رؤساء الاقسام ، والسكرتير العام للمجلس الذي يُختار من بين النواب ، إذ يتم الاجتماع بين أعضاء المكتب ورئيسهِ للتداول في كل الامور المتعلقة بالمجلس وأدارتهِ ، والتي منها تعيين الاعضاء .

(٩٠) بوادي مصطفى ، مصدر سابق ، ص٦٠.

(٩١) إذ نصت المادة (٤) من قانون مجلس الدولة رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧ على (يكون لرئيس المجلس صلاحية الوزير المختص المنصوص عليها في التشريعات) . أي الصلاحيات التي كانت ممنوحة الى وزير العدل الخاصة بعمل المجلس لا أن يكون بدرجة وزير لينأى بالمجلس الدخول في المحصصات الحزبية والحكومية السائدة هذا اليوم في العراق ، وقد أستحسن البعض ما ذهب إليه المشرع في ذلك . د. مازن ليلو راضي ، مصدر سابق ، ص١٠٤ .

(٩٢) أحمد محمود أحمد الربيعي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة – دراسة مُقارنة، رسالة ماجستير، مقدمة إلى كلية القانون، جامعة الموصل، ٢٠٠٣، ص٣٩.

(٩٣) ثامر محمد رخيص ، مصدر سابق ، ص١٤٣.

(٩٤) د. خالد محمد مصطفى المولى ، مصدر سابق ، ص٢٩٥.

(٩٥) د. سعد الشتيوي ، التحقيق الاداري في نطاق الوظيفة العامة ، الطبعة الاولى ، دار الفكر الجامعي ،الاسكندرية ،٢٠٠٧، ص٢٢.

(٩٦) أحمد سرحان سعود ، السلطة التقديرية في مرحلة التحقيق الاداري ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة المستنصرية ، ٢٠١١ ، ص٤٩.

(٩٧) د. خالد محمد مصطفى المولى ، مصدر سابق ، ص٢٨١.

(٩٨) بوادي مصطفى ، مصدر سابق ، ص٦٥.

(٩٩) إذ نصت المادة (١٤٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الدولة المصري رقم ١ لسنة ٢٠١١ على (.... وينتهي التفتيش إلى أي من الآراء الآتية :-

١- أرجاء فحص الشكوى مؤقتاً ، انتظارا لما يسفر عن التحقيق الجنائي متى كانت وقائع الشكوى محلاً لمثل هذا التحقيق .

٢- حفظ الشكوى أذا توافرت أي من الحالتين الاتيتين :-

أ- ثبوت عدم صحة ما ورد بالشكوى من وقائع .

ب- استقالة العضو المشكو في حقهِ أو انتهاء خدمتهِ .

٣- حفظ الشكوى مع لفت نظر العضو وذلك في حالة عدم أهمية ما نسب أليهِ من أفعال .

إحالة العضو المشكو الى التحقيق ، وذلك إذا أسفر عن جسامة ما نسب أليهِ ، أو وجود أدلة أو قرائن تتطلب إجراء التحقيق للتثبت منها أو نفيها .

(١٠٠) د. عبد الفتاح حسن ، مصدر سابق ،ص١٤٧.

(١٠١) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الشرعية الاجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام ، الطبعة الاولى ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، ٢٠٠٦ ، ص٧٥.

(١٠٢) محمد ماجد ياقوت ، التحقيق في المخالفات التأديبية ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٢ ، ص٢١٣.

(١٠٣) د. عثمان سلمان غيلان ، مصدر سابق ، ص٦٦.

(١٠٤) حكم للمحكمة الادارية العليا جلسة ١٩٦٣/١/٢ . أشار إليهِ : د. سعد الشتوي ، مصدر سابق ، ص٣٣ .

(١٠٥) أحمد ماهر صالح علاوي ، الرقابة القضائية على إجراءات فرض العقوبة الانضباطية في القانون العراقي (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ٢٠٠٦ ، ص٣٩.

(١٠٦) د. سليمان محمد الطماوي ، القضاء الاداري – قضاء التأديب (دراسة مقارنة) ، مصدر سابق ، ص٥٧٨.

(١٠٧) د. مغاوري محمد شاهين ، المساءلة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، علم الكتاب، القاهرة، ١٩٧٤، ص٩٦.

(١٠٨) د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٨، ص٩٦.

(١٠٩) يحيى قاسم سهيل ، الضمانات الوظيفية والعقوبة التأديبية في القانون اليمني (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل ، ١٩٩٨، ص١٥٠.

(١١٠) إذ قضى مجلس الانضباط العام (محكمة قضاء الموظفين حالياً) بمناسبة حكمة بأنَّ (نص المادة العاشرة من النصوص الآمرة التي لا يجوز مخالفتها) قرار رقم ٩٢ / ٩٩٥ في ٢١ / ١٩٩٥/٦ إضبارة ١٧ /٩٩٥ ، غير منشور . وفي قرار آخر أقرَّ المجلس بإلغاء العقوبة الانضباطية وذلك لصدورها من لجنة تحقيقية مشكلة من أربعة أعضاء خلافا لنص المادة العاشرة ، قرار رقم ٥١/ ٢٠٠٢ ، عدد ٥١/جزائية /٢٠٠١ في ٢٠٠٢/٢/١٤ غير منشور .

(١١١) د. عمرو فؤاد أحمد بركات ، مصدر سابق ، ص٢٦٥.

(١١٢) Salon(serge),Delinquance et repression disciplinaire dans la function publique,these paris,1969 P.P 218

(١١٣) د. عمرو فؤاد أحمد بركات ، مصدر سابق ، ص٢٦٧.

(١١٤) محمد ماجد ياقوت ، شرح الاجراءات التأديبية ، مصدر سابق ، ص٢٣٣.

(١١٥) زياد خلف عودة ، التحقيق الاداري – دراسة مقارنة – ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، ٢٠٠٦، ص١١١.

(١١٦) أحمد محمود أحمد الربيعي، مصدر سابق ، ص٦٨.

(١١٧) د. خالد محمد مصطفى المولى ، مصدر سابق ، ص٢٨٣.

(١١٨) حاتم حيال شريف ، المسؤولية التأديبية للقضاة في القانون العراقي (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ،٢٠١٤، ص٨٣.

(١١٩) تخضع الوظيفة العامة في فرنسا لهذا النظام (اللجنة الادارية المشتركة) ، إذ نص عليهِ دستور ٤ كتوبر ١٩٥٨ ، وقانون ٤ فبراير ١٩٥٩ ، خُوَّلتْ الادارة إنشاء هيئة قضائية يؤخذ رأيها في موضوع المخالفة الانضباطية ونوع الجزاء بالرغم من إنَّ رأيها ليس ملزماً ، ولا يستثنى من ذلك سوى الجزاءات الخفيفة التي لا يجوز ان تصدر من دون تدخل هذه الهيئات ، ويذهب الاتجاه العام داخل الادارة الفرنسية الى تحديد نطاق ومدى السلطة الرئاسية ، إذ يفرض استشارة المجلس الانضباطي قبل توقيع أي جزاء هام . ينظر : د. عمرو فؤاد أحمد بركات ، مصدر سابق ، ص١٢٢ومابعدها.

(١٢٠) د. حسين عثمان محمد عثمان ،قانون القضاء الاداري ، الطبعة الاولى ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٦، ص١٢٤.

(١٢١) د. محمد عبد العالي السناري و د. حميدي أبو النور السعيد، قضاء التأديب (الرقابة القضائية علي أعمال الإدارة) ، دار النهضة العربية ،القاهرة ،٢٠٠٦، ٢٥٤.

(١٢٢) وحسب المادة (١٥٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الدولة رقم ١ لسنة ٢٠١١ فبعد موافقة هيأة التفتيش الفني على إحالة العضو الى المجلس التأديبي عِبر التصويت على نتيجة التحقيق المقدمة من قبل المحقق ، يقوم رئيس إدارة التفتيش الفني بإقامة الدعوى التأديبية عن طريق إيداع عريضتِها في سكرتارية مجلس التأديب على أن تشتمل عريضة الدعوى المخالفات المنسوبةِ إلى العضو وأدلة ثبوتها . وهذا ما أكدته المحكمة الدستورية العليا بحكمها في القضية رقم ١٦٢ لسنة ١٩ق دستورية ، جلسة ٧ /٣ /١٩٩٣ ، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الادارية العليا والمحكمة الدستورية في أربعين عاماً (١٩٦٩– ٢٠٠٩)، أعداد المكتب الفني في مجلس الدولة ، القاهرة ، ٢٠١٠ ، ص١٠٠٦ .

(١٢٣) إذ قضت المحكمة الادارية العليا في حكمها بأنَّ (قانون مجلس الدولة المصري قد اقام نظاماً متكاملاً لصلاحية وتأديب أعضائه محوره وأساسه مجلس التأديب ، والعرض على

المجلس هو ضمانة جوهرية، بل هي الضمانة الهامة لتقرير صلاحية أو تأديب أعضاء مجلس الدولة في حدود القانون) ، الطعن رقم ٤٣ لسنة ١٩ ق. عليا، جلسة ١٩٧٣/٦/٩.

(١٢٤)إذ نصت المادة (٤٣) من قانون التنظيم القضائي رقم ١٦٠ لسنة ١٩٧٩ المعدل على (تقام الدعوى في الحقوق الناشئة عن هذا القانون لدى لجنة شؤون القضاة المؤلفة من ثلاثة أعضاء يختارهم مجلس القضاء الاعلى من بين القضاة في بداية كل سنة .....). وتُعد هذهِ اللجنة الانضباطية جهة قضائية ، ذات إختصاص قضائي شأنها في ذلك شأن الجهات القضائية من الناحية الشكلية والموضوعية ، فمن الناحية الشكلية فإنها تتألف من ثلاثة من القضاة ، تتبع الاجراءات الخاصة بالمحاكمة المقررة في سائر المحاكم ، كما تتبع نظام سرية المحاكم ، وتطبق قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل .

ومن الناحية الموضوعية نجد إنَّ قرارات اللجنة الانضباطية هي قرارات قضائية كونها قابلة للطعن فيها أمام الهيئة الموسعة في محكمة التمييز ، ويكون قرارها نهائي ولا يمكن سلوك أي طريق آخر للطعن ، كما تلتزم اللجنة بإحالة القضية إلى محكمة الجنايات ، إن وجدت إنَّ الفعل الذي أرتكبهُ القاضي أو المدعي العام يشكل جريمة .

(١٢٥) د. نوفان العقيل العجارمة ، مصدر سابق ، ص١٨٦.

(١٢٦) د. محمد محمود ندا ، إنقضاء الدعوى التأديبية – دراسة مقارنة – ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٨١، ص٩٦.

(١٢٧) د. عثمان سلمان غيلان العبودي، النظام الانضباطي لموظفي الدولة ،الطبعة الثالثة ، بلا مطبعة ، بغداد ، ٢٠٠٩، ص١٧٢.

(١٢٨) منشور في الوقائع الرسمية بالعدد ٢٠٠٤ لسنة ١٩٧١/٥/٣١ .

(١٢٩) د. عبد الناصر علي عثمان ، أستقلال القضاء الاداري – دراسة مقارنة – ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٨ ، ص٢٥٢.

(١٣٠) د. عبد الفتاح حسن ، مصدر سابق ، ص١٨٦ .

(١٣١) د. جمعة محارب ، مصدر سابق ، ص٢٤٩.

(١٣٢) أحمد طلال البدري ، ضمانات تحقيق الدفاع ، دار عدنان ، بغداد ، ٢٠١٣،ص٣٨.

(١٣٣) ينظر: المادة (٦١/ أولاً) من قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

المصادر

أولا / الكتب :

١- د. ابراهيم عبد العزيز شيحا ، مبادئ واحكام القانون الاداري اللبناني (دراسة مقارنة) ، الدار الجامعة للطباعة والنشر ، بيروت ، بلا سنة طبع .

٢- أحمد طلال البدري ، ضمانات تحقيق الدفاع ، دار عدنان ، بغداد ، ٢٠١٣.

٣- د. جمعة محارب ، التأديب الاداري في الوظيفة العامة دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والإنجليزي ، الطبعة الاولى ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن ، ٢٠٠٩ .

٤- د. حامد مصطفى، مبادئ القانون الإداري العراقي ، شركة الطبع والنشر الأهلية ، بغداد ، ١٩٦٨.

٥- د.حسين عثمان محمد عثمان ،قانون القضاء الاداري، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية ،بيروت ، ٢٠٠٦.

٦- د. حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨.

٧- د. خالد محمد مصطفى المولى ، السلطة المختصة في فرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام ، دار الكتب القانونية ، مصر،٢٠١٢.

٨- د. سعد الشتيوي ، التحقيق الاداري في نطاق الوظيفة العامة ، الطبعة الاولى ، دار الفكر الجامعي ،الاسكندرية ،٢٠٠٧.

٩- د. سعد نواف العنزي ، الضمانات الإجرائية في التأديب – دراسة مقارنة – ، الطبعة الاولى ، دار الفكر الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٧.

١٠- د. سليمان محمد الطماوي ، القضاء الاداري – قضاء التأديب (دراسة مقارنة) ، دار الفكر العربي ،القاهرة، ١٩٨٧ .

١١- عابر بو فرج بو بكر،المسؤولية التأديبية لرجال القضاء ،الفتح للطباعة والنشر الاسكندرية ، ٢٠١٤.

١٢- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الشرعية الاجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام ، الطبعة الاولى ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية، ٢٠٠٦.

١٣- د. عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ،١٩٦٤.

١٤- د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٨.

١٥- د. عبد القادر الشيخلي ، القانون التأديبي وعلاقته بالقانون الاداري والجنائي (دراسة مقارنة) ، ط١، دار الفرقان ، عمان ، ١٩٨٣

١٦- د. عبد القادر الشيخلي ، النظام القانوني للجزاء التأديبي ، دار الفكر للنشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٨٣.

١٧- د. عبد الناصر علي عثمان ، أستقلال القضاء الاداري – دراسة مقارنة – ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٨ .

١٨- د. عثمان سلمان غيلان ، المرشد العملي في مهارات التحقيق الإداري، ط١، بلا مطبعة، بغداد، ٢٠٠٨.

١٩- د. عثمان سلمان غيلان العبودي، النظام الانضباطي لموظفي الدولة ،ط٣ ، بلا مطبعة ، بغداد ، ٢٠٠٩.

٢٠- د. عزيزة الشريف ، النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٨.

٢١- د. عمرو فؤاد أحمد بركات ، السلطة التأديبية ، مكتبة النهضة المصرية ، القاهرة ، ١٩٧٩.

٢٢- د.غازي فيصل مهدي ، شرح قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤لسنة ١٩٩١ ، الطبعة الثانية ، مكتبة القانون والقضاء ، بغداد ، ٢٠١٧.

٢٣- فهد عبد الكريم أبو العثم ، القضاء الاداري بين النظرية والتطبيق ، دار الثقافة للنشر ، عمان ، ٢٠٠٥.

٢٤- د. فوزت فرحات ، القانون الاداري – الكتاب الاول ،ط١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٤ ، ص٣٥٦ .

٢٥- د . مالك منسي الحسيني و مصدق عادل طالب ، النظام القانوني لذوي الدرجات الخاصة في العراق ، مؤسسة الصفا للمطبوعات ، بيروت، لبنان،٢٠١١.

٢٦- د. مازن ليلو راضي ، أصول القضاء الاداري ، الطبعة الرابعة ، دار المسلة ، بغداد ،٢٠١٧.

٢٧- د. ماهر عبد الهادي ، الشرعية الاجرائية في التأديب ، الطبعة الثانية ، دار الغريب للطباعة والنشر والتوزيع ، القاهرة ،١٩٨٦.

٢٨- د.محمد أبراهيم الدسوقي ، موانع مساءلة الموظف العام أداريا وجنائياً ، دار النهضة ، القاهرة ، ٢٠١٩.

٢٩- د. محمد حلمي ، نظام العاملين المدنيين بالجهاز الاداري في القطاع العام ، ط٢ ، دار الفكر العربي ،

٣٠- د. محمد عبد العالي السناري و د. حميدي أبو النور السعيد، قضاء التأديب (الرقابة القضائية علي أعمال الإدارة) ، دار النهضة العربية ،القاهرة ،٢٠٠٦ .

٣١- د. محمد عصفور ، نحو نظرية عامة في التأديب ، عالم الكتب ، القاهرة ، ١٩٦٧.

٣٢- د. محمد فتوح عثمان ، مدخل لإجراءات المحاكمة التأديبية، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، ع١، س٦٦، ١٩٩٤.

٣٣- د. محمد محمود ندا ، إنقضاء الدعوى التأديبية – دراسة مقارنة – ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٨١.

٣٤- د. محمد مختار محمد عثمان ، الجرائم التأديبية والجزائية ، ط١ ، المطبعة العالمية ، القاهرة ، ١٩٧١.

٣٥- د. محمود سعد الدين الشريف، أصول القانون الإداري، ج١،مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٦٥.

٣٦- د. محمود عبد المنعم فايز، المسؤولية التأديبية لضباط الشرطة – دراسة مُقارنة، ط١، مطابع الشرطة للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٤.

٣٧- د. مصطفى عفيفي ، السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان ، ط١ ، مطبعة حسان ، القاهرة ، ١٩٨١ .

٣٨- د . مغاوري محمد شاهين ، القرار التأديبي وضماناته ورقابته القضائية بين الفاعلية والضمان ، مكتبة الانجلو المصرية ، القاهرة ، ١٩٨٦.

٣٩- د. مغاوري محمد شاهين ، المساءلة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، علم الكتاب، القاهرة، ١٩٧٤.

٤٠- د. مليكة الصروخ ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الادارة والقضاء ، ط١،مطبعة الجبلاوي ،١٩٨٤ .

٤١- محمد ماجد ياقوت ، الاجراءات والضمانات في التأديب ، ط٢ ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ١٩٩٦.

٤٢- محمد ماجد ياقوت ، التحقيق في المخالفات التأديبية ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٢ .

٤٣- محمد ماجد ياقوت ، شرح الاجراءات التأديبية ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٤.

٤٤- محمد ماجد ياقوت ، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦ .

٤٥- مصطفى بكر، تأديب العاملين في الدولة، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٦.

٤٦- د. نوفان العقيل العجارمة ، سلطة تأديب الموظف العام ، ط١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٦.

ثانياً / الأطاريح والرسائل

١- أحمد سرحان سعود ، السلطة التقديرية في مرحلة التحقيق الاداري ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة المستنصرية ، ٢٠١١ .

٢- أحمد ماهر صالح علاوي ، الرقابة القضائية على إجراءات فرض العقوبة الانضباطية في القانون العراقي (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ٢٠٠٦.

٣- أحمد محمود أحمد الربيعي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة – دراسة مُقارنة، رسالة ماجستير، مقدمة إلى كلية القانون، جامعة الموصل، ٢٠٠٣.

٤- بوادي مصطفى ،ضمانات الموظف العام في المجال التأديبي دراسة مقارنة بين القانونين الفرنسي والجزائري ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة أبو بكر بلقايد- تلمسان ،٢٠١٤.

٥- ثامر محمد رخيص ، العقوبات الانضباطية وآثارها في الحد من المخالفات الانضباطية في الجامعات العراقية (دراسة تطبيقية مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون والعلوم السياسية ،جامعة الكوفة ، ٢٠١٢.

٦- حاتم حيال شريف ، المسؤولية التأديبية للقضاة في القانون العراقي (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ،٢٠١٤.

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

٨- زياد خلف عودة ، التحقيق الاداري – دراسة مقارنة – ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، ٢٠٠٦

٩- شفيق عبد المجيد الحديثي ، النظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ،جامعة بغداد ، ١٩٧٢.

١٠- . فهمي محمد إسماعيل عزت ، سلطة التأديب بين الادارة والقضاء (دراسة مقارنة) ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين الشمس ، ١٩٨٠.

١١- مهدي حميد الزهيري ، أثر الجريمة التي يرتكبها الموظف في أنهاء علاقته الوظيفية (دراسة مقارنة) ، أطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ٢٠٠٤.

١٢- هاله قاسم محمد ، النظام القانوني لمسؤوليه أعضاء مجلس الدولة العراقي (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة المستنصرية ، ٢٠١٩ .

١٣- يحيى قاسم سهيل ، الضمانات الوظيفية والعقوبة التأديبية في القانون اليمني (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل ، ١٩٩٨.

ثالثاً / البحوث :

١- د. شاب توما منصور، أساس السلطة الانضباطية في الوظيفة العامة – الأساس القانوني لحق العقاب ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والسياسة، كلية القانون والسياسة ، جامعة بغداد ، ع٣، ١٩٧٧.

رابعاً / القوانين والانظمة

أ – القوانين :

١- قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ المعدل.

٢- قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة١٩٧٢ المعدل .

٣- قانون التنظيم القضائي العراقي رقم ١٦٠ لسنة ١٩٧٩ المعدل .

٤- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل .

٥- قانون العدالة الإدارية الفرنسي رقم ٣٨٩ لسنة ٢٠٠٠ .

٦- قانون العدالة الإدارية الفرنسي رقم ٣٨٨ و ٣٨٩ لسنة ٢٠٠٠

٧- قانون هيأة الاشراف القضائي رقم ٢٩ لسنة ٢٠١٦ .

٨- قانون مجلس القضاء الاعلى رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٧ .

٩- قانون مجلس الدولة رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧ .

ب- الانظمة :

١- اللائحة الداخلية لمجلس الدولة رقم ١ لسنة ٢٠١١ .

خامساً / المصادر الاجنبية :

1) Salon(serge),Delinquance et repression disciplinaire dans la function publique,these paris,1969.

2) Pierre BANDET, Le droit disciplinaire dans la fonction publique territoriale, Editions du Moniteur, Paris 1990 .

3) PLANTY “Alain” , Traite partique de la function publique , T .I, paris 1958 .

Abstract

The authority to impose disciplinary punishment on members of state councils is, in fact, an instrument in the hands of the administration whose purpose is to ensure that members perform their duties and the proper functioning of work within the state council , It is the only body competent to apply the penalties stipulated in the law , Therefore, the authority to impose disciplinary punishment is one of the foundations upon which the disciplinary system to which members of the State Council are subject and to which the legislator gives great importance at the enactment of legislation regulating the affairs of members of the State Council It contains provisions for disciplinary accountability for them that differ from the general rules followed in the discipline of public officials, because this category performs multiple functions, including those related to legalization, Including what relates to opinion and fatwa for the state's departments, and some that relate to administrative and personnel judiciary, through allocate of a disciplinary system for this given category that is consistent with the nature of the jobs they perform , For deliberately distributing the competence to impose disciplinary punishment on members of state councils between the presidential authority that specializes in the discipline of minor disciplinary sanctions and disciplinary councils entrusted with the greater competence to sign disciplinary sanctions as it is in France, In Egypt, he assigned the task of imposing disciplinary punishment to a disciplinary council entrusted to the legislator with

limited jurisdiction, but in Iraq, the legislator did not provide members of the Council of State with a system of their own, and thus he subjected them to the provisions of the Law on Discipline of State and Public Sector Employees No. 14 of 1991 amended, including That disciplinary authority, despite the fact that the Iraqi legislator has singled out for their peers judges and public prosecutors delegated within the Council of State their disciplinary systems consistent with the nature of their actions they perform .

The competent impose Disciplinary punishment On the members of state councils

(A comparative study)

Dr. Sadiq Mohammed Ali

Associate Professor of Constitutional Law

Odai Wared Rasool Al-Attaby

Dhi Qar Governorate Police Directorate and installations