

مسؤولية أعضاء مجلس الدولة

The Responsibility of Members of the Council of State

حنان محمد القيسي*

الجامعة المستنصرية، العراق، dralimajeed82@gmail.com

تاريخ القبول: 2020/09/16

تاريخ الإرسال: 2020/09/14

ملخص:

إنّ مجلس الدولة ليس بالمؤسسة الاعتيادية التي تعتمد في أداء وظيفتها على الروتين المعتمد في المؤسسات الإدارية، وإنما يقوم بأداء مهمة تتميز بالطابع الفني، وتعتمد على استقلال وحياد وبراعة أعضائه، فالمجلس يقوم بمهمة إعداد وصياغة مشروعات القوانين وتفسيرها، ويقوم بمهمة إبداء الرأي وتقديم المشورة للجهات العليا في الدولة، فضلاً عن دور المجلس في مجال القضاء الإداري، ولما كان عضو مجلس الدولة إنسان قد يُخطئ وقد يُصيب، ولما كانت أعماله على درجة كبيرة من الأهمية، فإنّ لممارسة العضو هكذا أعمال لابد وأنّ تضعه في نطاق المساءلة، سواء أكانت جنائية أم تأديبية. وقد اختلفت التشريعات المتعلقة بتنظيم مجالس الدولة في شأن القواعد الخاصة بمساءلة أعضائها، وهي قواعد تختلف بطبيعتها عن قواعد المساءلة الخاصة بالأفراد أو الموظفين العاديين، إذ يتمتع أعضاء المجلس بضمانات مهمة لحمايتهم من الاعتداء عليهم وحفاظاً على استقلاليتهم وحيادهم أثناء ممارستهم لأعمالهم وربما قيام أي من المسؤولين، وهما الحصانة الإجرائية والحصانة التأديبية، مع التأكيد على أنّ هذه الضمانات لا تحول من دون مسألتهن عما يقع منهن من أخطاء أو انحرافات أثناء أداء واجبهن.

الكلمات المفتاحية: مسؤولية؛ مجلس الدولة؛ الحصانة الإجرائية؛ الحصانة التأديبية

Abstract :

The State Council is not a ordinary institution that depends in the performance of its functions on the routine adopted in the administrative institutions; rather, the council performs a task characterized by a technical nature, and depends on the independence, impartiality and ingenuity of its members.

The Council is responsible for the preparation, drafting and interpretation of draft laws, and it undertakes the task of expressing opinion and providing advice to the higher authorities in the state, in addition to the role of the Council in the field of administrative judiciary. Since a member of the State Council is a person who may make mistakes, and since his actions are of great importance, the member's practices of such actions must put him within the scope of accountability, whether criminal or disciplinary.

Legislation related to the organization of state councils differs regarding the rules for accounting the members, which are different in nature from the accountability rules for individuals or ordinary employees, as the council members enjoy important guarantees to protect them from abuse and to preserve their independence and impartiality while exercising their tasks and possibly fulfilling any of the two responsibilities, namely procedural immunity and disciplinary immunity, with the emphasis that these guarantees do not prevent them from being held accountable for their errors or deviations during the performance of their duty.

Keywords: Responsibility; Council State; procedural immunity; disciplinary immunity.

* المؤلف المراسل

مقدمة:

يُعدّ مجلس الدولة مؤسسة إدارية ذات طابع خاص، فهو ليس مؤسسة اعتيادية تعتمد في أداء وظيفتها على الروتين المعتمد في المؤسسات الإدارية، وإنما يقوم بأداء مهمة تتميز بالطابع الفني من خلال قيام المجلس بمهمة إعداد وصياغة مشروعات القوانين وتفسيرها، ومن خلال قيامه بمهمة إبداء الرأي وتقديم المشورة للجهات العليا في الدولة، فضلاً عن دور المجلس في القضاء الإداري.

أولاً: أهمية الموضوع:

ينعكس الطابع الفني لمجلس الدولة- وبلا ريب - على هيكلية المجلس وعلى أوضاع القائمين بأعبائه، لا سيما إذا ما وضعنا في الحسبان أنّ المادة (1/ثالثاً) من قانون مجلس الدولة رقم 71 لسنة 2017 تنص على أنّ "يُعدّ كل من رئيس المجلس ونائبيه والمستشار والمستشار المساعد قاضياً لأغراض هذا القانون عند ممارسته مهام القضاء الإداري".

ولأهمية تقرير مسؤولية أعضاء مجالس الدولة، فقد وضعت بعضاً من التشريعات المتعلقة بتنظيم تلك المجالس قواعداً خاصة بمسألة أعضائها، وتتضمن تلك القواعد الحالات والإجراءات الخاصة بإثارة مسؤولية أعضاء مجالس الدولة، سواء أكانت جنائية أم تأديبية، والتي من شأنها أنّ تنأى بهم عن الدعاوى الكيدية التي يُمكن أنّ يُحركها من لا يرضى منهم حكماً أو فتوى، وبالأخص إذا كان طرفاً قوياً كالسلطة التنفيذية، وهي طرف الدعوى الإدارية عادة وطالبة الفتوى غالباً. ولا ريب في أنّ تكون تلك القواعد مختلفة بطبيعتها عن قواعد المساءلة الخاصة بالأفراد العاديين، ولهذا أخذ الفقه القانوني يتكلم عن الحصانة الواجب تقريرها لأعضاء مجلس الدولة في سبيل حمايتهم من الاعتداء عليهم وانتهاك حرمتهم ومكانتهم من جهة وأسلوب مساءلة هؤلاء تأديبياً من جهة أخرى.

ثانياً: أسباب اختيار الموضوع:

إنّ الضمانات المقررة لأعضاء مجلس الدولة حفاظاً على استقلالهم، لا تحول من دون مساءلتهم عما يقع منهم من أخطاء أو انحرافات أثناء أداء واجبهم. وإنّ ما يُعدّ ضماناً من جهة يُمثّل في الوقت نفسه سبيلاً للمساءلة، فإذا كانت الحصانة ضماناً مقررة لصالح عضو المجلس لحمايته من الادعاءات الكيدية فأنها لا تحول - بطبيعة الحال - من دون مساءلته جنائياً وفقاً للأحوال التي

تُنظّمها التشريعات، كما إنّ تأديب الأعضاء بطريقة مختلفة وأمام مجالس أو لجان خاصة لا يعني عدم إمكان مساءلتهم تأديبياً بالمرّة.

إلا أنّ القيد الوحيد على تلك المساءلة هو ضرورة الحفاظ على استقلالية مجلس الدولة، وذلك لا يُمكن أن يتم إلاّ من خلال مساءلتهم وفق نظام خاص يُبين فيه أسباب المسؤولية وإجراءاتها بشكل يُبعد أعضاء المجلس عن تدخل السلطة التنفيذية. لذا كان علينا البحث في ضمانات المسؤولية تلك، وبيان موقف بعض التشريعات المقارنة منها.

ثالثاً: خطة الدراسة:

سوف نحاول من خلال هذه الدراسة المقارنة بيان المسؤوليتين الجنائية والتأديبية لأعضاء مجلس الدولة، من خلال مقدمة، ومطلبين نتناول في الأول منهما المسؤولية الجنائية لأعضاء مجلس الدولة، على أنّ نتناول في الثاني المسؤولية التأديبية لأعضاء مجلس الدولة، ومن ثمّ نُنهى هذه الدراسة بخاتمة نُبين فيها أهم ما توصلنا إليه من نتائج.

المطلب الأول: المسؤولية الجنائية لأعضاء مجلس الدولة

القاعدة أنّ الشخص يُسأل جزائياً عن الجرائم التي يرتكبها، سواء أكان فرداً عادياً أم من أصحاب المناصب العامة، وسواء أكان قاضياً أم نائباً أم وزيراً أم عضواً في أية مؤسسة من مؤسسات الدولة، وسواء ارتكبها الشخص أثناء قيامه بعمله أو في غير ذلك، وسواء أكانت الجريمة جنائية أو جنحة أو مخالفة.

إلا أنّ بعض القوانين الخاصة توفر لفئات معينة من الأشخاص قدراً من الحماية، حتى لا تُتخذ إجراءات الاتهام والمحاكمة وسيلة للنيل منهم والمساس باستقلاليتهم وهم يؤدون أعباء مناصبهم، وبذلك يتقرر نمط خاص للمساءلة يختلف عن الملاحقة الجنائية للأفراد العاديين وهو ما يُطلق عليه وصف الحصانة الإجرائية.

وتختلف النُظم القانونية المقارنة لمجالس الدولة في تنظيم هذه الضمانة، بين من اقتبسها من النظام القانوني لأعضاء السلطة القضائية، وبين من اختار عدم ذكر الحصانة الإجرائية لمصلحة أعضاء المجلس في القوانين الخاصة بتلك المجالس. وسنحاول تسليط الضوء على هذه الحصانة على وفق التفصيل الآتي:

أولاً: مفهوم الحصانة الإجرائية:

عرّف بعض الفقه الحصانة الإجرائية (تقييد الملاحقة الجنائية) بأنها "نظام الحماية ضد التهديدات أو الإجراءات التخويفية التي قد يتعرض لها المشمول بها ضمن نطاق عمله من الإدارة أو من المواطنين العاديين". وعرّفها البعض الآخر بأنها "عبارة عن امتياز للمشمول (سواء أكان قاضياً أو دبلوماسياً أو عضو برلمان أو عضو مجلس دولة أو غيره) يضمن له الممارسة الحرة للمهمة التي كُلف بها عن طريق حمايته من الملاحقات القضائية سواء أكانت من قبل الحكومة أو الأفراد". وبأنها "عدم جواز اتخاذ إجراءات جنائية ضد أي عضو ممن يتقلدون وظائف محمية بها، ولا القبض عليه إلاّ بتصريح من المجلس التابع هو له"¹.

والحصانة الإجرائية ضمانة لا ميزة، فهي ضمانة مهمة، وهي إجراء استثنائي اقتضته اعتبارات تتعلق بحماية أعضاء مجلس الدولة من أسباب التأثير أو العدوان، التي يقوم بها الأفراد أو توجهها إليهم الحكومة، تمكيناً لهم من أداء عملهم بثقة وحياد وموضوعي²، لبعدهم عن كل ما يؤثر في قناعاتهم وآرائهم القانونية، إلاّ أنها من جهة أخرى ليست ميزة شخصية لمن يتمتع بها، بل أنها امتياز من النظام العام، يرتبط بالمنصب الذي ينتهي إليه العضو، وبالدور الذي يقوم به، ويترتب على ذلك:

- 1- أنها لا تجعل من يتمتع بها فوق القانون.
 - 2- لا يملك العضو أنّ يتنازل عنها بأنّ يُقدم نفسه إلى السلطة القضائية أو أنّ يمثل أمام لجان التحقيق من دون إذن من المجلس لإثبات براءته من التهمة الموجهة إليه.
 - 3- تقضي المحكمة من تلقاء نفسها ببطالان الإجراءات المتخذة من دون الحصول على الإذن، ويجوز الدفع بالبطالان في أية حالة كانت عليها الدعوى ولو لأول مرة أمام محكمة التمييز.
- وعلى الرغم مما تقدم، فإنّ الحصانة الإجرائية لأعضاء مجالس الدولة ليست من الضمانات الثابتة في قوانين مجالس الدولة المقارنة، إذ لا تنص العديد منها على هذه الضمانة، فمجلس الدولة الفرنسي، مثلاً، لم ينص صراحة على الحصانة الإجرائية لأعضائه³، وإن برهن الواقع العملي للمجلس على تمتع أعضاء المجلس بالضمانات الكافية في مواجهة الحكومة، وهم وإن كانوا يُعدّون موظفين عموميين إلاّ أنهم يتمتعون بامتيازات وتقدير يوازي مستشاري محكمة النقض أنفسهم⁴.

أما قانون مجلس الدولة المصري فإنه يخلو - هو الآخر - من النص على الحصانة الإجرائية لأعضائه بالرغم من مكانتهم المهمة من جهة، وبالرغم من أنه يميل إلى إسباغ الصفة القضائية على

أعضائه من جهة أخرى، وهؤلاء يتمتعون بالحصانة الإجرائية التي ينص عليها قانون السلطة القضائية المصري⁵.

ثانياً: إجراءات رفع الحصانة وأحوالها:

تناولت بعض التشريعات - كقانون مجلس الدولة العراقي رقم 71 لسنة 2017 - الحصانة الإجرائية لأعضاء مجلس الدولة، إذ تنص المادة (27) من القانون المذكور على "لا يجوز توقيف الرئيس، ونائب الرئيس، والمستشار، والمستشار المنتدب، والمستشار المساعد، أو اتخاذ الإجراءات الجزائية ضدهم في غير حالة ارتكابهم جناية مشهودة، إلا بعد استحصال إذن رئيس مجلس الدولة".

ويمكن القول أنّ قوانين مجالس الدولة تُنظم الحصانة الإجرائية بصورة مماثلة للقواعد والإجراءات الخاصة بالقضاة وأعضاء الادعاء العام، وعلى وفق إجراءات محددة يُمكن إجمالها في:

1- الجريمة المرتكبة: تشمل الحصانة جميع الجرائم، إذ جاء النص في قوانين مجالس الدولة، كالعراقي واللبناني، بإطلاق كلمة جرائم، لتشمل الجنايات والجرح والمخالفات، التي يُنسب إلى العضو ارتكابها سواء أوقعت منه أثناء تأدية وظيفته أو بسببها، أو كانت منبئة الصلة بالعمل الوظيفي، بمعنى إنها تُغطي جميع الجرائم التي تُنسب إلى عضو المجلس مطلقاً.

2- استحصال الإذن من مرجع العضو: إذ أنّ حصول سلطة الضبط أو التحقيق على الموافقة الرسمية للمرجع الذي حدده القانون لعضو المجلس يُعدّ استكمالاً للإجراءات، ويرفع عن العضو الحصانة الإجرائية التي يتمتع بها. ولا يجوز للادعاء العام ولا لغيره اتخاذ أي إجراء من إجراءات التحقيق التي تمس شخص العضو أو حرمة مسكنه، كالتفتيش، والتفتيش المسكن، والاستجواب، والحبس الاحتياطي، قبل الحصول على الإذن.

ومن ثم فإنّ رفع الدعوى إلى القضاء قبل الحصول على الإذن المسبق يقتضي الحكم بعدم قبولها لخلل في إجراءاتها، وعلى المحكمة أنّ تقضي بذلك من تلقاء نفسها، ويجوز للخصوم الدفع بالبطلان في أية حالة كانت عليها الدعوى ولو لأول مرة أمام محكمة التمييز كما أسلفنا⁶.

وتختلف الجهة التي أناط بها القانون منح الإذن، ففي العراق كان الإذن يؤخذ من وزير العدل، وقد تعرض التشريع العراقي حينها للنقد، إذ كان الأضمن للاستقلالية والأقوم حجة النص على ضرورة أخذ الإذن من المجلس نفسه سواء تمثل في الهيئة العامة للمجلس أو لرئيسه وليس من

وزير العدل، لأنّ الأخير جزء من السلطة التنفيذية ولا حياد ولا استقلالية حينما يُصبح خصماً وحكماً في آن واحد. وقد تنبه المشرع لذلك في قانون المجلس الجديد وجعل منح الاذن من صلاحيات رئيس مجلس الدولة، على وفق نص الماد (27) سالفه الذكر.

أما نظام مجلس شورى الدولة اللبناني فقد ميز بين حالتين:⁷

أ- إذا كانت الجنايات والجرح منبثّة عن الوظيفة فلا تُرفع الحصانة إلّا بعد استشارة مكتب المجلس وبناء على طلب وزير العدل.

ب- إذا كانت الجنايات والجرح غير منبثّة عن وظائفهم فلا يجوز توقيفهم إلّا بموافقة وزير العدل بعد استشارة رئيس مجلس شورى الدولة.

ويدخل في هذه الإجراءات ما كان منها ماساً بشخص العضو كالقبض عليه، وحبسه، واستجوابه، وتفتيشه، وتفتيش مسكنه، ولا يُقيد الادعاء أو غيره أي قيد في ذلك، كل ما هنالك أنّ على جهة الضبط القضائي رفع الأمر إلى مرجع العضو لاستحصال الموافقات الأصولية لتمام الإجراءات.⁸

1- صفة العضوية في مجلس الدولة: بدهاة القول أنّ الحصانة الإجرائية لا تنصرف إلّا لمن يحمل صفة عضو مجلس الدولة أو من في حكمه وقت مباشرة الإجراء،⁽⁹⁾ من دون النظر للوقت الذي وقعت فيه الجريمة، سواء أكان وقوع الفعل قبل اكتساب العضو لصفة العضوية أو أثنائها، أو الوقت الذي بدأ فيه التحقيق،⁽¹⁰⁾ بل العبرة بوقت تعرّض العضو للإجراءات والملاحقة الجنائية. فإذا نُسبت لأي من الأعضاء المُشار إليهم أعلاه جريمة وقعت أثناء كونه عضواً في المجلس، إلّا أنها اكتشفت وبدأ إجراء التحقيق فيها بعد تقاعد العضو أو نقله إلى وظيفة أخرى، فليس للعضو أنّ يدعي بالحصانة الإجرائية بدعوى أنّ الفعل موضوع التحقيق قد تم أثناء فترة خدمته في المجلس وتمتعه بالحصانة الإجرائية، لأنّ الحصانة -كما أسلفنا- مقررة للصفة الوظيفية للعضو وليس لشخصه، وهي تنتفي بانتفاء هذه الصفة عنه.

2- التلبس بالجريمة: تنص جميع القوانين التي تمنح الحصانة الإجرائية لفئات معينة على انتفاء هذه الحصانة إذا كان المشمول متلبساً بالجريمة. والتلبس هو ارتكاب جريمة مشهودة، أي المشاهدة الفعلية للجريمة أو التقارب الزمني بين الكشف عنها ووقوعها.⁽¹¹⁾ أي عدم وجود فاصل زمني واضح

بين وقوع الفعل الجرمي وبين مشاهدته أثناء أو بعد الانتهاء من ارتكابه فوراً، وفي كل الأحوال فإنّ الجريمة المشهودة هي التي تقع تحت سمع أو بصر الشهود.

والتلبس حالة تُلازم الجريمة نفسها لا شخص مرتكبها، وإذا ما توفرت حالة من التلبس تسقط كل الحصانات وجاز لقاضي التحقيق أو عضو الضبط أن يقوم بالإجراءات المحددة في القانون، لأنّ الجريمة تكون مؤكدة ومرتكبها معروف، وبالتالي لا توجد أي شبهة أو مظنة للكيد.

وفي كل حال رفع الحصانة عن عضو مجلس الدولة، يتحول إلى مواطن عادي يتعرض للإجراءات الجنائية، ولا يبقى إلاّ بعض الضمانات الثانوية البسيطة التي تنص عليها بعض القوانين من دون الأخرى، مثل عدم حبسه مع المجرمين العاديين كما في القانون العماني، أو ضرورة إبلاغ المجلس حين ألقاء القبض على العضو خلال 24 ساعة في الجريمة المشهودة في القانون اللبناني.

وإذا تقرر حبس عضو المجلس ترتب على ذلك وقفه عن مباشرة أعمال وظيفته مدة حبسه، كما تُجيز قوانين مجالس الدولة لرئاسة المجلس أو لوزير العدل في حالات أخرى وقف العضو عن مباشرة أعمال وظيفته أثناء إجراءات التحقيق أو المحاكمة من تلقاء نفسها، وتحرص القوانين أيضاً على النص على عدم حرمان عضو المجلس من راتبه أو جزء منه بسبب وقفه إلاّ إذا نُص على ذلك صراحة في أمر الإيقاف، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى يُصرف لعضو المجلس كل ما تم وقفه من راتبه في حالة براءته¹².

المطلب الثاني: المسؤولية التأديبية لأعضاء مجلس الدولة

تنصرف المسؤولية التأديبية بحق أعضاء مجلس الدولة إلى مسائلهم عن الأخطاء التي يرتكبونها إخلالاً بواجباتهم الموكلة إليهم سواء اتخذ هذا الإخلال شكلاً إيجابياً كالقيام بأفعال يحظرها القانون، أو سلبياً كالامتناع عن أداء الواجبات المقررة قانوناً.

وتختلف التشريعات بشأن تمتع أعضاء مجلس الدولة بالحصانة التأديبية، أي خضوعهم لنظام تأديبي مستقل يمتلك خصوصية نابعة من طبيعة المهام التي يُمارسونها وما تفرضه من التزامات تختلف عن النظام الخاص بالموظفين، إلى تشريعات نصت عليها كإحدى الضمانات المهمة للأعضاء، في حين أنّ هنالك تشريعات أخرى لم تمنح هؤلاء الحصانة وأخضعتهم لنفس النظام التأديبي الذي يخضع له الموظفون العاديون، وعلى وفق البيان الآتي:

أولاً: التشريعات التي منحت أعضاء مجلس الدولة الحصانة التأديبية:

وهذا اتجاه أكثر التشريعات المقارنة، إذ أنّ الأصل أنّ يتمتع أعضاء مجلس الدولة بحصانة تأديبية، أي أنّ يتم تأديبهم بطريقة خاصة مختلفة عن تأديب الموظفين، على الرغم من أنّ تلك الحصانة لا تعني عدم جواز مساءلتهم تأديبياً عن تقصيرهم وإهمالهم، وإنما يُقصد بها أحاطتهم بالضمانات التي تمنع المساس والنيل منهم بسبب أحكامهم وآرائهم وحماية لحيادهم واستقلالهم من تدخل السلطة التنفيذية في شؤونهم¹³.

ويختص بتأديب أعضاء مجلس الدولة عادة مجلس خاص يُنظم تشكيله وصلاحيته وإجراءات عمله قانون مجلس الدولة نفسه؛ ففي مصر مثلاً يكون تأديب أعضاء مجلس الدولة المصري عن طريق (مجلس تأديب أعضاء مجلس الدولة)، ويُشكل المجلس من رئيس مجلس الدولة المصري رئيساً ومن ستة من نواب رئيس المجلس بحسب ترتيب الأقدمية، وعند خلو وظيفة رئيس المجلس أو غيابه أو وجود مانع لديه يحل محله الأقدم فالأقدم من نوابه¹⁴، ولا ريب أنّ تشكيل مجلس التأديب بالكيفية المتقدمة، يدخل في عداد الضمانات التي أحاط بها المشرع أعضاء مجلس الدولة، وهو أمر يُسجل - في النهاية - حرص المشرع على توفير ضمانات حقيقية للعضو المحال إلى المحاكمة التأديبية.⁽¹⁵⁾

والعقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على أعضاء مجلس الدولة المصري هي:⁽¹⁶⁾

1. عقوبة اللوم ويصدر بتنفيذها قرار من رئيس مجلس الدولة، ولا يُنشر هذا القرار أو منطوق الحكم في الجريدة الرسمية.
2. عقوبة العزل ويكون عضو المجلس المحكوم عليه بها في إجازة حتمية من تاريخ صدور الحكم إلى يوم النشر في الجريدة الرسمية.

هذا، ويشترط في الحكم الصادر من مجلس التأديب في الدعوى التأديبية أنّ يكون مشتملاً على الأسباب التي يُبنى عليها، وهو يكون نهائياً غير قابل للطعن فيه بأي طريق من طرق الطعن¹⁷، وهو أمر منتقد من الفقه، فإذا كان حق الطعن في الأحكام مكفول للجميع، فإنه يكون من الأوجب التسليم لرجال القضاء بذلك الحق، ولا يستقيم مطالبهم بإيصال الحقوق إلى أصحابها ورفع الظلم والغبن عن من يلجأ إليهم في الوقت الذي يتم فيه حرمانهم من ذلك الحق على سند من القول بأنّ مجلس التأديب مُشكّل من أقدم أعضاء الهيئة القضائية التي ينتمي إليها العضو، وبترتيب

الأقدمية وتمتعهم بخبرة قانونية عريضة واستقلالهم وحيادهم، فضلاً عن أنّ العضو المُحال للتأديب يتمتع بكافة الضمانات التي تكفل له محاكمة عادلة¹⁸.

وحظرت المادة الرابعة من القانون رقم (227) لسنة 2000 اللبناني المعدل لقانون المجلس توقيع أية عقوبة على أعضاء مجلس شورى الدولة اللبناني إلاّ بقرار من مجلس التأديب، يتم اتخاذه بعد إتباع جميع الإجراءات والضمانات التي قررها في قانون المجلس، من تحقيق ودفاع وإطلاع على ما وجه إلى العضو من اتهام¹⁹.

ويؤلف المجلس التأديبي من خمسة أعضاء، هم رئيس مجلس الشورى (رئيساً)، ومفوض الحكومة لدى مجلس شورى الدولة (نائباً للرئيس)، والرئيسان الأعلى درجة من رؤساء الغرف (أعضاء)، ورئيس المحكمة الإدارية الأعلى درجة (عضواً)²⁰.

وقد حددت المادة (27) من المرسوم الاشتراعي لمجلس شورى الدولة اللبناني العقوبات التأديبية التي يُمكن الحُكم بها وهي (اللوم والتوقيف عن العمل وتأخير التدرج وإنزال الدرجة وإنزال الفئة والصرف من الخدمة والعزل مع الحرمان من المعاش)²¹، ويكون قرار المجلس التأديبي لأعضاء مجلس شورى الدولة اللبناني نافذاً بحد ذاته بمجرد إبلاغه إلى صاحب العلاقة بالصورة الإدارية، ولا يقبل أي طريق للطعن أو المراجعة أو التمييز²².

ثانياً: التشريعات التي لم تنص على الحصانة التأديبية:

لم يتطرق قانون مجلس الدولة العراقي رقم (71) لسنة 2017 إلى تحديد الجهة المختصة بتأديب أعضائه، وهو خلل كبير برأينا، إلاّ أنّ استقرار نصوص قانوني المجلس، الملغى والجديد، يتبين لنا الملاحظات الآتية:

1- نصت المادة (30) من القانون على "يُطبق قانون الخدمة المدنية فيما لم يرد به نص خاص في هذا القانون"، لذا وقياساً على ذلك يُمكن القول أنّ القانون يُحيل، ضمناً، فيما يتعلق بتأديب أعضاء مجلس الدولة إلى قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991، والذي تنص المادة 2 منه على سريان أحكامه على جميع موظفي الدولة والقطاع العام، وبضمنهم ذوي الدرجات الخاصة، مثل أعضاء مجلس الدولة، باستثناء منتسبو القوات المسلحة وقوى الأمن الداخلي وجهاز المخابرات الوطني والقضاة وأعضاء الادعاء العام إلاّ إذا وجد في قوانينهم نص يقضي بتطبيق أحكامه. وهذه هي القاعدة التي لا تتفق معها البتة.

2- منح قانون مجلس الدولة النافذ كل من رئيس المجلس ونائبيه والمستشار والمستشار المساعد وصف القاضي عند ممارسته مهام القضاء الإداري²³؛ أي أنّ القانون منح أعضاء المجلس صفتين مختلفتين، فهم قضاة عند ممارستهم العمل القضائي، وهم موظفون عاديون عند ممارستهم الفتوى وإبداء الرأي، وهو تمييز غير ذي جدوى لتماثل أهمية العاملين من جهة، وممارستهما من نفس الأشخاص من جهة أخرى.

3- إنّ القانون أتاح انتداب القضاة للعمل في المجلس، ومن ثم نجد مفارقة أخرى، أي التمييز بين القضاة المنتدبين للعمل في مجلس الدولة، إذ تسري عليهم القوانين المقررة للقضاة، وبين باقي أعضاء المجلس من غير القضاة المنتدبين إذ يخضع هؤلاء للأحكام العامة في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991، وليس منطقياً أنّ يُعامل أعضاء المجلس معاملة الموظف العام من دون أي ضمانات في المجال التأديبي على الرغم من المكانة التي يتمتع بها الأعضاء والمهام التي يضطلعون بها، في حين تُصرف هذه الضمانات لأعضاء السلطة القضائية، سواء أكانوا أنفسهم حين ممارسة العمل القضائي أم كانوا منتدبين.

وعلى أية حال، فإذا ما كان أعضاء المجلس يحملون وصف القضاة فإنّ الأحكام الوارد في قانون التنظيم القضائي رقم 160 لسنة 1979 بشأن (الأمر الانضباطية) أي بشأن تأديب القضاة تُطبق عليهم، إذ تقام الدعاوى الانضباطية على القاضي بناء على قرار من رئيس مجلس القضاء الأعلى، بإحالة على لجنة شؤون الادعاء العام، على أنّ يتضمن القرار بياناً للواقعة المُسندة إليه والأدلة المؤيدة لها ويُبلّغ هذا القرار لكل من القاضي والادعاء العام، وأنّ تجري المحاكمة بحضور ممثل مجلس القضاء الأعلى، ورئيس الادعاء العام أو من يُنيبه من المدعين العامين وعلى القاضي الحضور بنفسه وله أنّ يُحضر محامياً معه، وتفصل اللجنة في الدعوى بعد إكمال التحقيق وسماع أقوال ممثل رئيس مجلس القضاء الأعلى والادعاء العام، ودفاع القاضي ويُبلّغ قرارها إلى رئيس مجلس القضاء الأعلى ورئيس الادعاء العام وإلى القاضي²⁴.

ويمكن أنّ تُصدر اللجنة أحد القرارات الآتية:⁽²⁵⁾

- إذا وجدت لجنة شؤون القضاة أثناء نظر الدعوى أنّ الفعل المنسوب إلى القاضي يُكوّن جناية أو جنحة، فتُقرر إحالته على المحكمة المختصة.

- إذا قررت المحكمة براءة القاضي أو الإفراج عنه أو أصدرت أي قرار تنتهي به الدعوى الجزائية فعلى اللجنة الاستمرار في نظر الدعوى الإنضباطية.
- إذا قررت المحكمة إدانة القاضي فعلى اللجنة أن تفرض عليه عقوبة انضباطية تتناسب مع الفعل المنسوب إليه، وهذه العقوبات هي:⁽²⁶⁾
- أ- الإنذار - ويترتب عليه تأخير علاوة القاضي وترفيعه لمدة ستة أشهر.
- ب- تأخير الترفيع أو العلاوة أو كليهما، مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على ثلاث سنوات.
- ت- إنهاء الخدمة: وتُفرض هذه العقوبة على القاضي إذا صدر عليه حكم بات بعقوبة من محكمة مختصة عن فعل لا يأتلف وشرف الوظيفة القضائية، أو إذا ثبت عن محاكمة تُجرىها اللجنة عدم أهليته للاستمرار في العمل.
- هذا، وأنّ قرار لجنة شؤون القضاة ليس باتاً، إذ أنّ لرئيس مجلس القضاء الأعلى ورئيس الادعاء العام والقاضي حق الطعن به لدى الهيئة الموسعة في محكمة التمييز، خلال ثلاثين يوماً من تأريخ التبليغ به، وللهيئة الموسعة إذا اقتضى الحال أنّ تدعو ممثل رئيس مجلس القضاء الأعلى وممثل رئيس الادعاء العام والقاضي لاستماع أقوالهم، ثم تُصدر قرارها بتصديق قرار اللجنة أو إلغائه أو تعديله، ويكون قرارها في هذا الشأن نهائياً²⁷.
- أما في حال تمتع أعضاء مجلس الدولة بوصف الموظفين، فإنّ تأديبهم يكون من اختصاص وزير العدل ومجلس الوزراء وفقاً لأحكام المادة (12) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991، والامر مناط حالياً برئيس المجلس إذ تنص المادة (4) من قانون المجلس على أن "يكون لرئيس مجلس الدولة صلاحية الوزير المختص المنصوص عليها في التشريعات"، ولما كان للوزير فرض عقوبة لفت النظر أو الإنذار أو قطع الراتب على الموظف الذي يشغل وظيفة مدير عام فما فوق عند إتيانه عملاً يُخالف أحكام قانون الانضباط، فمن ثم لرئيس المجلس نفس الصلاحيات.
- أما إذا ظهر للوزير من خلال التحقيق أنّ عضو المجلس قد ارتكب فعلاً يستدعي عقوبة أشد مما هو مخول به، فعليه أنّ يعرض الأمر على مجلس الوزراء متضمناً الإقتراح بفرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في قانون الانضباط.

وعلى أية حال، على رئيس المجلس تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على أن يكون أحدهم حاصلاً على شهادة جامعية أولية في القانون، لتتولى اللجنة التحقيق تحريراً مع عضو المجلس المخالف المحال عليها، ولها تقديم إحدى التوصيات الآتية:²⁸

1. عدم مساءلة عضو المجلس وعلق التحقيق.
 2. فرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في قانون الانضباط.
 3. إذا رأت اللجنة أن فعل العضو المحال عليها يُشكّل جريمة نشأت عن وظيفته أو ارتكبا بصفته الرسمية فيجب عليها أن توصي بإحالته إلى المحاكم المختصة، على أن تُراعى في ذلك شروط رفع الحصانة الإجرائية التي سبق الحديث عنها.
- ويكون للعضو الاعتراض على قرار فرض العقوبة سالف الذكر أمام محكمة قضاء الموظفين بعد التظلم منه أمام وزير العدل أو مجلس الوزراء - حسب الأحوال - خلال (30) ثلاثون يوماً من تاريخ تبليغ العضو بقرار فرض العقوبة، ولمحكمة قضاء الموظفين المصادقة على القرار أو تخفيض العقوبة أو إلغائها، وقرار المحكمة الأخير يُمكن الطعن فيه تمييزاً أمام المحكمة الإدارية العليا خلال (30) يوماً من تاريخ التبليغ به أو إعتباره مبلغاً، ويكون قرار الهيئة العامة الصادر نتيجة الطعن باتاً وملزماً.⁽²⁹⁾

خاتمة:

توصلنا من خلال هذه الدراسة إلى النتائج الآتية:

- 1- إن لأعمال مجلس الدولة آثاراً مزدوجة، فهي من جهة تتميز بالحساسية، وخاصة الوظيفة القضائية، إذ يتصدى المجلس للسلطة الإدارية ويعمل على مراقبة أعمالها، ومن ثم لا بد من أن تتوفر في أعضاء مجلس الدولة كثير من الضمانات من أجل ممارسة وظائفهم على نحو مستقل عن جميع سلطات الدولة.

2- قد تُثير الأعمال التي يقوم بها أعضاء المجلس في المجالين الاستشاري والقضائي، مسؤوليتهم عن الفتاوى أو الأحكام التي يُصدرونها، ومن ثم فلا ريب في أنّ يخضع أعضاء المجلس لقواعد المسؤولية الجنائية والتأديبية على حد السواء، إلا أن التشريعات المنظمة لعمل تلك المجالس تباينت من حيث عدد ونطاق الضمانات التي يتمتع بها هؤلاء أثناء مساءلتهم جنائياً أم تأديبياً.

3- إنّ من جملة الانتهاكات التي قد يتعرض لها أعضاء مجلس الدولة توقيفه، نتيجة شكوى كيدية أو اتهام باطل، بغية النكاية به أو الإنتقام منه نتيجة موقف قانوني أو رأي أفتى به أو حكم قضائي أصدره، وتضرر منه أحد الأشخاص مما يُثير مسؤوليته الجنائية، لذلك تنص بعض التشريعات على حظر إتخاذ أي إجراء جنائي ضد أعضاء مجلس الدولة على منحهم الحصانة الاجرائية في غير حالة التلبس بالجريمة، إلا بإذن مسبق من قبل مرجعهم، سواء أكانت وزارة العدل، أو رئاسة المجلس نفسه.

4- قد يواجه عضو مجلس الدولة في حياته الوظيفية موقفاً يكون فيه عرضة للمساءلة التأديبية. وقد تكون هذه المساءلة بسبب خطأ وظيفي ارتكبه عضو المجلس أو بسبب اتهام كيدي لرأي أو موقف أبداه، ونظراً لما للعضو من مكانة وتقدير يجب أنّ تُحاط هذه المساءلة بالضمانات الكافية التي تحفظ كرامته من الإمتهان وتستهدف الوصول إلى الحقيقة، تتمثل في ضرورة أنّ يتولى تأديب أعضاء المجلس مجالس خاصة.

5- تأخذ بعض التشريعات بالضمانة الإجرائية أو التأديبية أو كليهما.

6- عالج المشرع العراقي موضوع الضمانات بحدود ضيقة وغير كافية ولا تتناسب ومهام المجلس، على الرغم من أنّ الأسباب الموجبة لقانون مجلس شورى الدولة العراقي الملغى أشارت إلى أنّ القانون إستهدف رفع مستوى العاملين في مجلس الدولة وأحاطتهم بضمانات كافية تتفق وعظم المهام الملقاة على عاتقهم، وأنه كان من الممكن التوسع في الضمانات اللازمة لأعضاء المجلس من أجل تحقيق استقلال المجلس في إبدائه للآراء وإمكانية تمتعه بالنزاهة والحياد عند إبعاد أي تأثير أو ضغط يُمكن أنّ يقع عليه، إلا أن المشرع العراقي منح لأعضاء المجلس الحصانة الإجرائية من دون منحهم الحصانة التأديبية.

7- لم ينص المشرع الفرنسي وكذا المصري على الحصانة الإجرائية، في حين منح المشرع المصري أعضاء مجلس الدولة الضمانة المتعلقة بتأديب أعضاء المجلس عن طريق مجلس تأديب خاص، في مقابل أنّ منح المشرع اللبناني أعضاء مجلس شورى الدولة كلا الحصانتين، الإجرائية والتأديبية معا.

8- حسناً فعل المشرع العراقي بمنح أعضاء مجلس الدولة، وبضمنهم الأعضاء المنتدبون، الحصانة الإجرائية، كما أنه أحسن فعلاً بعدم تحديد الجرائم التي تشملها الحصانة الإجرائية، بل جاء النص مطلقاً ليُغطي الإجراءات الجنائية في كافة الجرائم من جنایات وجنح ومخالفات، إلا أن هذه الجوانب الإيجابية تُماثلها جوانب سلبية، إذ نعتقد أنه كان من الأفضل النص على ضرورة أخذ الإذن من الهيئة العامة للمجلس وليس من وزير العدل وهو جزء من السلطة التنفيذية، وهذا برأينا أدعى للإستقلالية وأقوم في الحجة.

9- ليس منطقياً أنّ يُعامل أعضاء المجلس معاملة الموظف من دون أي ضمانات في المجال التأديبي على الرغم من المكانة التي يتمتع بها الأعضاء والمهام التي يضطلعون بها، في حين تُصرف هذه الضمانات لأعضاء السلطة القضائية على وفق ما فصلناه في ثنايا البحث، وكنا نتمنى لو أنّ المشرع العراقي أناط، كأغلب القوانين المقارنة، مهمة تأديب أعضاء المجالس إلى مجالس أو لجان خاصة.

الهوامش والمراجع:

- ¹ للمزيد من التعريفات راجع: محمود محمود مصطفى، شرح قانون العقوبات - القسم الخاص، ط5، دار الكتاب العربي، 1958، ص308، وأيضاً، محمد مصطفى القلبي، في المسؤولية الجنائية، مكتبة عبد الله وهبة، القاهرة، 1945، ص281.
- ² سالم بن راشد العلوي، القضاء الإداري، الجزء الأول، دار الثقافة، 2009، ص196.
- ³ عصمت عبد المجيد، مجلس الدولة، دار الكتب العلمية، بيروت، الطبعة الأولى، 2011، ص666.
- ⁴ مصطفى أبو زيد فهبي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، القاهرة، 1989، ص34.
- ⁵ تنص المادة (96) من قانون السلطة القضائية المصري رقم 46 لسنة 1972 على "في غير حالات التلبس بالجريمة لا يجوز إلقاء القبض على القاضي وحبسه احتياطياً، إلا بعد الحصول على إذن من اللجنة الخاصة المشكلة لهذا الغرض بموجب المادة 94، وفي حالات التلبس بالجريمة لا يجوز القبض على القاضي وحبسه ما لم يرفع الأمر إلى اللجنة المذكورة في مدة الأربع والعشرين ساعة التالية، وللجنة أن تقرر إما استمرار الحبس أو الإفراج بكفالة وللقاضي أن يطلب سماع أقواله أمام اللجنة عند عرض الأمر عليها".
- ⁶ محمود محمود مصطفى، شرح قانون الإجراءات الجنائية، مكتبة القاهرة الحديثة، 1960، ص95.
- ⁷ المادة (29) من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني.
- ⁸ سالم بن راشد العلوي، المرجع السابق، ص197.
- ⁹ وهم وفقاً لحكم المادة (27) من قانون مجلس شورى الدولة العراقي رئيس المجلس ونائبه والمستشار والمستشار المنتدب والمستشار المساعد.
- ¹⁰ سالم بن راشد العلوي، المرجع السابق، ص197.

- ¹¹ محمد عودة الجبور، الإختصاص القضائي لمأمور الضبط، ط1، الدار العربية للموسوعات، بيروت، 1986، ص226.
- ¹² سالم بن راشد العلوي، المرجع السابق، ص198.
- ¹³ محمد الشافعي أبو الراس، القضاء الإداري، كلية الحقوق، جامعة الزقازيق، عالم الكتب، القاهرة، بلا سنة نشر، ص 123.
- ¹⁴ المادة (112) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972 المعدل.
- ¹⁵ وهيب عياد سلامة، مجلس الدولة بين الإبقاء والإلغاء، بحث منشور بمجلة مجلس الدولة المصري، السنة 29، القاهرة، 1982، ص40.
- ¹⁶ المادة (120) من قانون مجلس الدولة المصري، انظر أيضا د. هيثم حليم غازي، مجالس التأديب، مرجع سابق، ص113 وما بعدها.
- ¹⁷ المادة (119) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972.
- ¹⁸ عمرو بركات، السلطة التأديبية (دراسة مقارنة)، كلية الحقوق جامعة عين شمس، القاهرة، 1979، ص238.
- ¹⁹ عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري اللبناني/ مجلس شورى الدولة والمحاكم الإدارية الإقليمية - دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2004، ص110.
- ²⁰ المادة (24) الجديدة، التي تضمنها القانون رقم (227) لسنة 2000.
- ²¹ عبد الغني بسيوني عبدا لله، القضاء الإداري اللبناني، المرجع السابق، ص112.
- ²² المادة (26) من المرسوم الإشتراعي المنظم لمجلس شورى الدولة اللبناني رقم (10434) سنة 1975 المعدل.
- ²³ المادة (1/1) ثالثا) من قانون مجلس شورى الدولة العراقي.
- ²⁴ المادة (60) من قانون التنظيم القضائي رقم 160 لسنة 1979.
- ²⁵ المادة (61) من قانون التنظيم القضائي العراقي نفسه.
- ²⁶ المادة (58) من قانون التنظيم القضائي رقم 160 لسنة 1979.
- ²⁷ المادة (62) من قانون التنظيم القضائي العراقي نفسه.
- ²⁸ المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991.
- ²⁹ المادة (15) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام نفسه.