كلية القانون والعلوم السياسية – جامعة ديالى

المجلد الثالث عشر – العدد الأول - 2024 مجلة العلوم القانونية والسياسية

رقابة القضاء الإداري على ملائمة القرارات الإدارية

بحث مستل من رسالة ماجستير حقوق الإنسان والحريات العامة

Oversight By The Administrative Judiciary On The Appropriateness Of Administrative Decisions

Research extracted from a master's thesis on human rights and public freedoms

الاختصاص العام: القانون العام الاختصاص الدقيق: القانون الاداري

الكلمة المفتاحية : القرار الإداري، الرقابة، المشروعية، الملاءمة

Keywords: Administrative Decision، Control، Legality، Appropriateness

تاريخ الاستلام:2021/10/14 – تاريخ القبول: 2021/11/13 – تاريخ النشر: 2024/6/15

DOI: https://doi.org/10.55716/jjps.2024.13.1.17

حسين علي قاسم

جامعة ديالى – كلية القانون والعلوم السياسية

Hussein Ali Qassem

University of Diyala - College of Law and Political Science

Hussain422019@uodiyala.edu.iq

الأستاذ المشرف أ. م . د . منتصر علوان كريم

جامعة ديالى – كلية القانون والعلوم السياسية

Supervisor Assist. prof. Dr. Muntaser Alwan Karim

University of Diyala- college of Law and political Science

alqaysee2006@yahoo.com

ملخص البحث

Abstract

تعد السلطة القضائية بشكل عام أساس دولة القانون، وفي نطاق عمل الإدارة، لا بد وأَنْ يكون هنالك سلطة قضائية يقع على عاتقها مراقبة أعمال الإدارة، لاسيما القرارات التي تتخذها في نطاق سلطتها التقديرية، لهذا يقال على القضاء الإداري هو ذلك القضاء الذي يوازن ما بين سلطة الإدارة بتحقيق المصلحة العامة وحماية حقوق وحريات الأفراد، فالقاضي الإداري يتمتع بسلطة رقابة الملاءمة، ويستطيع إلغاء أو تعديل القرارات الإدارية إذا كانت لا تتناسب مع مضمون الواقعة والأسباب التي استندت عليها، ولأهمية هذه الرقابة جاءت هذه الدراسة لتسلط الضوء على مشروعية رقابة الملاءمة التي ينهجها القضاء الإداري.

Abstract

The judicial authority in general is the basis of the state of law, and within the scope of the administration's work, there must be a judicial authority that is responsible for monitoring the work of the administration, especially the decisions it takes within the scope of its discretionary authority. Therefore, it is said that the administrative judiciary is that judiciary that balances the authority Administration aims to achieve the public interest and protect the rights and freedoms of individuals. The administrative judge has the authority to monitor appropriateness, and he can cancel or amend administrative decisions if they are not proportional to the content of the incident and the reasons on which they were based. Due to the importance of this oversight, this study came to shed light on the legitimacy of the appropriateness oversight undertaken by the administrative judiciary.

المقدمـــــة

Introduction

موضوع البحث:

Research Topic:

من حيث الأصل، لابدَّ والقول إنَّ رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة تقتصر على مشروعيتها، تاركةً عنصر أو مجال الملاءمة لتقدير الإدارة ذاتها، ولما كانت الإدارة في اتصال مباشر مع الأفراد، فإنَّ هذا الاتصال المستمر قد يتولد عنه خطأ يصدر منها مسبباً أضرار تلحق بحقوق وحريات الأفراد، ومن هنا جاءت فكرة رقابة الملاءمة التي هي بالأساس مستندة إلى فكرة رقابة المشروعية التي يتحلى بها القاضي الإداري بوصفه حارساً لمشروعية الأعمال التي تصدر من الإدارة، ورقابة الملاءمة حينما

يمارسها القاضي الإداري فإنَّه حتماً لا يخرج عن رقابة المشروعية ذاتها، لكون الملاءمة هي بحد ذاتها عنصر من عناصر المشروعية، إلا أَنَّ الأمر في رقابة الملاءمة نجد فيه إنَّ القاضي الإداري حينما يمارس هذا النوع من الرقابة فإنّه يمارس بحذرٍ شديد وبتأني ودقة غير متسارعة، وسبب هذا الحذر يعود إلى تلافي كل اتهام يتهم القاضي الإداري فيها بأنه حل محل الإدارة، فضلاً عن تفادي القول بوجود حكومة قضاء لا دكة قضاء، ويبدأ القاضي الإداري في هذا النوع من الرقابة بالرقابة على الوجود المادي للوقائع التي ادعتها الإدارة، ثم تكييف هذه الوقائع، بغية دراسة وبحث مقدار التناسب الحاصل ما بين محل القرار الإداري والوقائع التي استندت عليها الإدارة في ادعائها، وهذا يعني إنَّ فكرة الملاءمة فكرة نسبية قائمة على سلطة الإدارة بالتأكد من إنَّ التصرف الصادر من الإدارة جاء موافقاً وصالحاً من حيث الزمان والمكان والظروف التي أحاطت بالقرار الإداري، وهذا بحد ذاته يعد ميزة يتميز بها رقابة الملاءمة عن رقابة المشروعية وأنْ كانت الأولى داخلة بالمفهوم العام لرقابة المشروعية، هذا ولا بد والقول إنَّ رقابة الملاءمة نجدها قد أقرت تشريعياً في القانون العراقي، وذلك حينما نص عليه قانون مجلس الدولة رقم 65 لسنة 1979 المعدل وأيضاً قانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991 المعدل، وهذا ما يحمد عليه المشرع العراقي، على عكس ما موجود في فرنسا ومصر إذ نجد إنَّ هذه الرقابة هي من صنع الفقه والاجتهاد القضائي لا التشريعي .

أهمية البحث:

Significance of the Research:

تأتي أهمية التطرق إلى البحث بموضوع رقابة القضاء الإداري على ملائمة القرارات الإدارية الصادرة من الإدارة إلى اعتبارات عدة، ولعل أهمها منح الإدارة مساحة واسعة على ايجاد نقطة توازن حقيقية ما بين سلطتها المقيدة وسلطتها التقديرية، فضلاً عن ذلك فإنَّ في رقابة الملاءمة يكون هنالك تحديد لصلاحيات الإدارة فيكون للقضاء الحق وفي حالات معينة الزام الإدارة بتصرف معين بالرغم من سلطتها التقديرية كما وإنَّ في رقابة الملاءمة يكون هنالك ترسيم لحدود رقابة القاضي الإداري تستفاد الإدارة لبيان ما هو مشروع من غيره بالنسبة للقرارات الصادرة في نطاق سلطتها التقديرية .

مشكلة البحث:

Problem of the Statement:

تتمثل مشكلة البحث في أَنَّ الدراسة في موضوع رقابة القضاء الإداري على ملائمة القرارات الإدارية، قد أشيد بها كثيراً في الأنظمة القانونية المقارنة كفرنسا ومصر، أما في العراق فإنَّ هذا الموضوع لم يحظ باهتمام كبير من لدن الفقه والقضاء ومن ثم تكمن أول مشكلات الولوج في هذا الموضوع هو صعوبة تحديد معنى مبدأ الملاءمة وأساسه، ثم ما هي أوجه التمييز ما بين رقابة الملاءمة ورقابة المشروعية، ثم ما هي

نطاق تلك الرقابة في مجال الحقوق والحريات العامة فضلاً عن مجالها في العقوبات الانضباطية، وأخيراً ما هو موقف القضاء الإداري العراقي إزاء ما ذكر انفاً .

هدف البحث:

Aims of the Research:

يهدف هذا البحث إلى إعداد إجابة قانونية على التساؤلات التي طرحت في فقرة المشكلة وغيرها التي سوف تثور عند الكتابة، فضلاً عن بيان موقف القانون العراقي من رقابة الملاءمة بشكلٍ واضحٍ ودقيق مع إيراد أهم التطبيقات القضائية العراقية لموضوع البحث لغرض إكمال الصورة البحثية بأكمل أوصافها .

نطاق البحث:

Scope of the Research:

ينحصر نطاق البحث في القانون العراقي وعلى وجه التحديد التشريعات التي أهتمت ببيان أوجه رقابة القضاء الإداري على القرارات الإدارية، كقانون مجلس الدولة رقم 65 لسنة 1979 المعدل وقانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991 المعدل، فضلاً عن بيان موقف الفقه والقضاء الإداري العراقي .

منهج البحث:

Research Methodology:

في هذا البحث تم الاستعانة بالمنهج الوصفي التحليلي من خلال تحليل النصوص القانونية ذات الاختصاص برقابة الملاءمة التي اختص بها القضاء الإداري العراقي على القرارات الإدارية بغية توضيح ما هو غامض منها وبيان أوجه النقص والكمال فيها .

خطة البحث:

Research Outline:

مما تقدم ولغرض بيان موضوع البحث الموسوم بـ (رقابة القضاء الإداري على ملائمة القرارات الإدارية)، ارتأينا تقسيم البحث مطلبين تسبقها مقدمة وعلى النحو الآتي :

المطلب الأول : رقابة الملاءمة أمام محكمة القضاء الإداري

الفرع الأول : نشأة واختصاصات محكمة القضاء الإداري

الفرع الثاني : تمييز رقابة الملاءمة عن رقابة المشروعية

الفرع الثالث : الأساس القانوني لرقابة الملاءمة في مجال الحقوق والحريات العامة

الفرع الرابع : التطبيقات القضائية لرقابة الملاءمة في مجال الحقوق والحريات العامة

المطلب الثاني : رقابة الملاءمة أمام محكمة قضاء الموظفين

الفرع الأول : نشأة واختصاصات محكمة قضاء الموظفين

الفرع الثاني : الأساس القانوني لرقابة الملاءمة في مجال العقوبات الانضباطية

الفرع الثالث : نطاق رقابة الملاءمة في مجال العقوبات الانضباطية

المطلب الأول

The First Requirement

رقابة الملاءمة أمام محكمة القضاء الإداري

Appropriateness Oversight Opposite The Administrative Court

الأصل إنَّ رقابةِ القضاءِ الإداري على أعمالِ الإدارةِ تقتصرُ على مشروعيةِ الأعمالِ الإداريةِ تاركةَ مجالَ الملاءمة لتقديرِ الإدارةِ، بيدَ أَنَّ القضاءَ الإداريَّ خرجَ عن هذا الأصلِ واستقرَ على فرضِ رقابتهِ على الملاءمة بينَ السببِ والقرارِ المبنى عليهِ[1]، وأصبحَ للقاضيّ إختصاصٌ في مراقبةِ تقديرِ الإدارةِ لخطورةِ وأهميةِ الأسبابِ التي بنتْ عليهِ قرارهَا من دونَ أَنْ يعدَ ذلكَ تدخلاً منه في أعمالِ الإدارةِ؛ لأَنَّ الهدفَ من وراءِ ذلكَ هو: توسيعُ نطاق المشروعيةُ، وتضييقُ نطاقُ السلطةِ التقديريةِ الممنوحةِ للإدارةِ، من أجلِ حمايةِ حقوقِ الإنسانِ وحرياتِهم العامةِ، وأَنْ تعملَ الإدارةُ على تحقيقِ أهدافِها المشروعة في القانونِ الإداري[2].

وقد تركز رقابةُ القضاءِ الإداريّ على ملائمةِ القراراتِ الإداريةِ وبشكل خاصٍ القراراتِ المتعلقةِ في مجالِ الضبطِ الإداريّ وفي مجالِ الوظيفةِ العامةِ لما ينتجُ عن هذهِ القراراتِ من المساسِ بحقوقِ وحرياتِ الأفرادِ المعنيينَ بها[3].

ويضم مجلس الدولة العراقي – في تشكيله – مجموعة من الهيئات، والجهات التي تضطلع بمهام متنوعة، منها : محكمة القضاء الإداري، بوصفها الهيئة القضائية التي يمكن للأفراد اللجوء إليها طالباً الحماية من تعسف الإدارة في استخدام سلطاتها التي خولها اياه المشرع تحقيقاً للمصلحة العامة، لذلك فإنَّ دراستنا لهذا المطلب تكون من خلال أربعة فروع نتناول في الفرع (الأول) نشأة واختصاصات محكمة القضاء الإداري والفرع (الثاني) تمييزُ رقابة الملاءمة عن رقابةِ المشروعيةِ والفرع (الثالث) الأساسِ القانونيّ لرقابة الملاءمة في مجال الحقوق والحريات العامة والفرع (الرابع) التطبيقات القضائية لرقابة الملاءمة في مجال الحقوق والحريات العامة، وكالاتي :

الفرع الأول: نشأة واختصاصات محكمة القضاء الإداري العراقي:

Section One: The Establishment And Powers of the Iraqi Administrative Judicial Court:

انشأت محكمة القضاء الإداري في العراق بموجب قانون التعديل الثاني رقم (106) لسنة 1989 لقانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل والذي بموجبه أصبح العراق من ضمن الدول التي تطبق نظام القضاء المزدوج إذ نص القانون المذكور على تشكيل محكمة القضاء الإداري في المادة (2 /أولاً) منه وأجاز أيضاً تشكيل محاكم أخرى ضمن المناطق الاستئنافية إلا أنه لم يتم تشكيل أية محكمة أخرى لغاية الآن واستمر الحال على ما هو عليه رغم صدور قانون التعديل الخامس رقم (17) لسنة 2013 لقانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل الذي نص هو الآخر على تشكيل تلك المحاكم في المادة (7 / أولاً) منه التي نصت على إِنَّهُ" تشكل محكمة للقضاء الإداري ومحكمة لقضاء الموظفين برئاسة الرئيس لشؤون القضاء الإداري أو مستشار وعضوين من المستشارين المساعدين في المناطق الآتية :– أ – المنطقة الشمالية وتشمل المحافظات نينوى وكركوك وصلاح الدين ويكون مركزها في مدينة الموصل . ب– منطقة الوسط وتشمل محافظات بغداد والأنبار وديالى وواسط ويكون مركزها في مدينة بغداد. ج – منطقة الفرات الأوسط وتشمل محافظات كربلاء والنجف وبابل والقادسية ويكون مركزها الحلة . د– المنطقة الجنوبية وتشمل محافظات ذي قار والمثنى والبصرة وميسان ويكون مركزها في مدينة البصرة ."

إنَّ موقف المشرع هذا يحمد عليه ويصب باتجاه كفالة حق التقاضي وتبسيط إجراءاته وذلك لكثرة الدعاوى الإدارية وعدم قدرة محكمة القضاء الإداري الوحيدة على سرعة حسم الدعاوى المقامة أمامها فضلاً عن تقليل الجهد والنفقات بالنسبة للمتقاضين .

أَما بالنسبة لإختصاصات المحكمة فقد نصت عليه المادة (7 / رابعاً) من قانون مجلس الدولة التي جاءت فيه " تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في صحة الأوامر والقرارات الإدارية الفردية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام التي لم يعين مرجع للطعن فيها بناء على طلب من ذي مصلحة معلومة وحالة وممكنة، ومع ذلك فالمصلحة المحتملة تكفي إن كان هناك ما يدعو إلى التخوف من إلحاق الضرر بذوي الشأن [4].

ويرى الباحث: إِنَّ قانون مجلس الدولة الحالي لم يلب الحاجة إلى إنشاء قضاء إداري متكامل في العراق لجملة أسباب من أبرزها محدودية نطاق اختصاص هذه المحكمة من حيث البت في صحة الأوامر والقرارات فقط ومن ثم أخرج من ولايتها عدد كبير من المنازعات ذات الطابع الإداري مثل منازعات العقود الإدارية وغيرها وابقتها من اختصاص القضاء العادي، بل وحتى إختصاصها بالبت في صحة القرارات فهو

اختصاص محدود اقتصر على طائفة من القرارات وهي القرارات التي لم يعين مرجع للطعن فيها، فبطبيعة الحال فإن كثرة الاستثناءات التي وردت على ولاية المحكمة ضيقت من دائرة اختصاصها ولم تغطي النشاط الإداري بشكل واسع مما يترتب معه حرمان الأفراد من مقاضاة الإدارة عن قراراتها غير المشروعة أمام جهة قضائية مستقلة ومحايدة .

مع الاشارة ان المشرع قد أناط اختصاص الفصل في المنازعات الإدارية التي تخرج عن ولاية المحكمة إلى لجان إدارية جهات إدارية معينة وهكذا نستطيع القول ان اختصاص النظر في المنازعات الإدارية موزعة بين جهتي القضاء العادي والقضاء الإداري، والإدارة ذاتها إذ تختص بالنظر في عدد غير قليل من تلك المنازعات وفي ذلك تغليب لنظام الإدارة القاضية الذي يفتقر إلى الحيادية وهذا لا يعطي ضمانة حقيقية وفعالة للأفراد في مواجهة الإدارة، مما حدى بأغلب الفقهاء المناداة بإنشاء قضاء إداري مستقل ذو اختصاص شامل من خلال توسيع اختصاص محكمة القضاء الإداري وجعله شاملاً لكل أنواع المنازعات الإدارية، أسوة بالدول الأخرى التي تطبق نظام القضاء المزدوج كفرنسا ومصر .

الفرعُ الثاني: تمييزُ رقابة الملاءمة عن رقابةِ المشروعية:

The Second Section: Distinguishing Appropriateness Oversight From Legality Oversight:

تقومُ رقابةُ القضاءِ الإداري على القراراتِ الإداريةِ على أساسِ الفصلِ بينَ المشروعيةِ وبينَ الملاءمة التي جعلتْ من المجالاتِ الخاضعةِ لتقديرِ الإدارةِ وحتى يمكنُ قبولُ هذه الفكرةِ في مجملهَا يجبُ أَنْ تكونَ المشروعيةُ فكرةً مطلقةً غيرَ إنَّها ليستْ كذلكَ في الواقعِ العملي، لأَنَّ القاضي الإداري يباشرُ رقابته على عناصرِ غيرِ محددةٍ قانوناً لذا: تبرزُ نسبيةُ فكرةِ المشروعيةِ وتبرزُ أيضاً أهميةَ الدورِ الذي يمارسهُ القاضيّ الإداريّ وخطورتهِ[5]، فالمشروعية هي خضوعُ جميعُ السلطاتِ العامةِ في الدولةِ لاسيمَا السلطةُ الإداريةُ لأحكامِ القانونِ في كلَّ ما يصدرُ عنهَا من أعمالٍ أو قراراتٍ فهيَ إذا تعني: خضوعَ الحكامِ والمحكومينَ جميعاً للقانون[6]، وعلى ذلكَ فالتصرفاتُ التي تجريهَا السلطاتُ الإداريةُ خارجَ إطارِ القانونِ لا تكونُ صحيحةً حتى لو كانتْ الإدارةُ متمتعةً بصددِها بحريةِ التقديرِ فينبغي الخضوعُ إلى القانونِ، وخضوعَ هذهِ التصرفاتِ لرقابةِ القضاءِ[7].

فقد ذهب رأي من الفقه حول وجود تناقضٍ بين رقابة المشروعيةِ وبين رقابة والملاءمة وأنه لا تجوز رقابة الملاءمة بشكل مستقل عن رقابة المشروعية، فالقاضيّ الإداري يراقبُ المشروعيةَ وهذا ما يلزمه في بعضِ القراراتِ أَنْ يراقبَ الملاءمة ومن ثم تصبحُ الملاءمة عنصراً من عناصرِ المشروعيةِ[8].

وذهبَ رأي آخرٌ من الفقهِ بالقول أَنَّ القاضيَّ الإداريَّ يستطيعُ أَنْ يوسعَ كثيراً من نطاقِ المشروعيةِ على حسابِ نطاقِ الملاءمة المحجوزةِ للإدارةِ فيحولُ من نطاقِ الملاءمة المسائلَ التي يجد إنَّها من الأفضلِ خضوعَها لرقابتهِ ويعدَها داخلةٌ في نطاقِ المشروعيةِ ويباشرُ عليهَا رقابته[9].وكما ذهب رأي آخر نحو تفسير رقابة القضاء الإداري على ملائمة القرارات الإدارية في بعض الأحيان على أساس نظرية التعسف في استعمال السلطة، وبموجبه، فإن السلطة التقديرية وإن كانت حقاً للإدارة، بيد أَنَّها تخضع إلى قاعدة عدم التعسف في استعمال السلطة، فالقضاء الإداري لا يتدخل إلا وجدت إن الإدارة تعسفت في استعمال سلطتها التقديرية، ومن ثم فإن القضاء لا يحرم الإدارة من حقها في هذا الشأن فتستطيع مباشرتها في حالات أُخرى ويقر القضاء تقديرها طالما مارستها بعيدة عن التعسف أو الغلو[10]

ويتضحُ من كلَّ ذلكَ أَنَّ القاضيَّ الإداريّ لا يراقبُ الملاءمة الفنيةَ في القراراتِ الإداريةِ، ولا ممارسةَ السلطةَ التقديريةَ ذاتَهَا؛ لأنَّه إذا فعلَ ذلكَ فيخرجُ عن وظيفتهِ ويصبحُ متدخلاً في العملِ الإداريّ، بل ويصبحُ الرئيسَ الأعلى للجهازِ الإداريّ، بل هو يراقبُ مشروعيةَ العملِ الإداريّ فقطْ، معَ ملاحظةِ أنَّ هذهِ المشروعيةِ لا تتحددُ وفقاً لموقفِ المشرعِ من تقييدِ سلطةِ الإدارةِ، بشأنِ العملِ أو بمنحَها حريةِ تقديرهِ، وإنَّما بحسبِ موقفِ القضاءِ من هذا العملِ، حيثُ يأتي دورُ القاضيَّ الإداريَّ لاحقاً لدورِ المشرعِ، لاستكمال عناصرِ تقييدِ سلطةِ الإدارةِ، من خلالِ المبادئ العامةِ للقانونِ والقاضي في ذلكَ إنَّما يمارسُ وظيفتهُ المكلفُ بها وهي : السهرُ على احترامِ المشروعيةِ، والتزامِ الإدارةِ حدودَها عند ممارستهَا سلطةُ اتخاذُ القرارِ الإداريّ[11].

مما تقدم يرى الباحث: إنَّ رقابةَ الملاءمة على القراراتِ الإدارية تعدُ جزءاً من رقابةِ المشروعةِ لأَنَّ القاضيَّ الإداريَّ يراقبُ مدى الملاءمة في القرارات الإدارة من خلالِ مباشرةِ رقابةِ المشروعيةِ وبعبارةٍ أدقَ فإنَّهُ حتى يمكنُ عدَّ القرارِ الإداريّ مشروعاً ينبغيّ أَنْ يكونَ ملائماً وهذهِ الحقيقةِ التي أقرَّها مجلسُ الدولةِ الفرنسيّ في العديدِ من أحكامهِ وهو ما سلكهُ نظيرهُ العراقي كما سنبحثُ ذلكَ لاحقاً .

الفرعُ الثالث: الأساسِ القانونيّ لرقابة الملاءمة في مجال الحقوق والحريات العامة:

Section Three: The Legal Basis For Appropriateness Control In The Field of Public Rights And Freedoms:

لا يخفى على أحدِ الدورَ الذي يلعبهُ الفقهُ في مجالِ القانونِ الإداريّ فهوَ: المحللُ والمؤصلُ، والدارسُ، والباحثُ الذي لا يكلُّ ولا يتعبُ في سبيلِ وضعِ النقاطِ على الحروفِ وإبرازِ الدورِ الذي يقومُ بهِ القضاءُ، فلولا الفقهُ وتحليلاتهِ ودراساتهِ لما تمكناَ من صياغةِ المبادئِ التي يأتي بها القضاءُ بشكلِ متقنٍ ومحبوكٍ .

فقد تصدى الفقهُ كدأبهِ دائماً للرقابةِ القضائيةِ على الملاءمة في مجالِ القراراتِ الإداريةِ التي تمسُ الحقوقَ والحرياتِ محاولاً تبريرُ هذه الرقابةِ وردها إلى أساسٍ قانونيٍّ مقنعٍ ورصين[12]،وعلى أَثر ذلك أنقسم الفقه حول تبرير الأساس القانوني لهذه الرقابة إلى أتجاهين :

الاتجاهُ الأول : ذهبَ جانبٌ من الفقهِ إلى وصفها بأَنَّها رقابةُ المشروعية متى كانَ التناسبَ بينَ المحلِ والسببِ شرطاً لمشروعيةِ القرارِ الإداريّ، إذ تكونُ الرقابةُ على التناسبِ في مجالِ الضبطِ الإداريّ وأَنْ تمتْ في مجالِ الملاءمة، بيدَ أَنَّها لا تخرجُ عن كونِها رقابةِ مشروعيةِ، إذ لا تعدو الملاءمة في هذا المجالِ أَنْ تكونَ عنصراً آمناً من عناصرِ المشروعيةِ، بمعنى إنَّ القاضي الإداريّ يخلقُ قاعدةً قانونيةً مؤداها أَنَّهُ يشترطُ في الإجراءِ الضبطيّ الذي اتخذتهُ الإدارةُ أَنْ يكونَ متلائماً معَ أهميةِ الوقائعِ التي أدتْ إلى وجودهِ، ومن ثم: تختلطُ المشروعيةَ بالملاءمة في هذا النوع من القرارات[13].

الاتجاهُ الثانيّ : ذهب هذا الجانب إلى أَنَّهُ لا يوجدُ أي تعارضٍ بين ما تجريهِ الإدارةِ وهي بصددِ ممارسةِ سلطتهَا التقديريةِ في مجالِ الضبطِ الإداريّ من ملائمةِ بينَ الواقعِ وأهميتهَا، وبينَ خضوعِ تلكَ الملاءمة لرقابةِ القضاءِ، مما يكون القاضيّ الإداريّ هنا قاضيَّ الملاءمة فهذهِ الرقابةِ تجدُ أساسهَا في القاعدةِ القانونيةِ التي انشأها القاضيّ بوصفهِ قاضياً إنشائياً، أو في اعتبارِ هذهِ الرقابةِ مرحلةً أُخرى من مراحلِ التطورِ تضافُ إلى مرحلةِ تطورِ رقابةِ الوجودِ المادِي للوقائعِ وتكييفهَا القانونيّ مما يعني: أَنَّ رقابةِ القضاءِ الإداريَّ في هذا المجالِ رقابةَ ملائمةِ وليستْ رقابةَ مشروعية[14].

وبعد دراسةِ آراءِ الاتجاهينِ المذكورينِ في إيجادِ الأساسِ القانونيّ للرقابةِ القضائيةِ على الملاءمةِ في القراراتِ الإداريةِ المتعلقةِ بالحقوقِ والحرياتِ يؤيدُ الباحث: الاتجاهَ الأولَ والذي يقرُ أَنَّ المشروعيةَ أساسَ الرقابةِ على الملاءمة في هذا المجال إذ تصبحُ الملاءمة عنصراً من عناصرِ المشروعيةِ، لأنَّ من المعروفِ أَنَّ للمشروعية في نطاقِ القانونِ الإداريّ معنى واسعٌ فهو لا يقتصرُ على القواعدِ التشريعيةِ، بل تشملُ أيضاً مبادئ وقواعدَ القانونِ الإداريّ التي يقرهَا القضاءُ الإداريُّ لما لهذا الأخيرِ من دورٍ إنشائيٍ في إيجادِ القواعدِ القانونيةِ الذي يطبقها على النزاعِ المعروضِ أمامَهُ في حالةِ سكوتِ النصوصِ عنْ إيرادِ حكمٍ يحسمُ النزاعِ .

والحقيقةُ أَنَّ القولَ بأَنَّ القاضيَّ الإداريَّ هو قاضي المشروعيةِ وليسَ الملاءمة له ما يبررهُ، فالقاضي الإداري لا يستطيعُ أَنَّ يمدَّ رقابتهِ على الجانبِ التقديري للعملِ الإداري لأَنَّهُ مهما بذلَ من جهدٍ واجرى تحرياتٍ وابحاثٌ ووضعَ أمامهُ من معلوماتٍ حولَ النزاعِ المعروضِ أمامهُ فأنَّ هناك اعتباراتٍ عديدةٍ يتعذرُ تجاهلها منهَا: أَنَّ القاضيَّ عادةً ما يكونُ بعيداً عن المكانِ الذي تحصل فيه الوقائعُ التي تستلزمُ من الإدارةِ التدخلَ، كما إنَّ القاضيَّ يصدر حكمهُ في أغلبِ الأحوالِ بعدَ مضيّ مدةٍ زمنيةٍ تصلُ إلى سنينَ عديدةٍ بعدَ

حصولِ الحوادثِ مما يكونُ مستحيلاً معهُ أَنْ تكونَ صورتهُ مماثلة تماماً للحالةِ وقتَ وقوعهَا، سيما وأَنَّه لا يفترضُ فيهِ توافرُ الخبرةِ الكافيةِ لمواجهةِ الحالاتِ التي تواجه الإدارة، أو الإحاطة التامةُ بالوسائلِ التي تتخذهَا الإدارة لدرءِ هذهِ الحالاتِ[15].

لذلكَ يمكنُ القولُ أَنَّ الاعتداءَ على الحقوق الحرياتِ العامةِ أو تقييدِ ممارستها غيرَ مشروعٍ في حالتينِ[16]

الأولى: إذا كان هذا الاعتداءِ أو التقييدِ ليسَ له ما يبرره بنصِ القانونِ أو اعتباراتِ المصلحةِ العامةِ، ومن ثمَ يكونُ هذا الاعتداءُ بلا سندٍ قانونيّ يسوغهُ فيصبحُ غير مشروعٍ .

الثاني: إذا كانَ هذا الاعتداءُ أو التقييدِ له ما يبررهُ بيدَ أَنَّه أُجريَّ بطريقة مغالى فيها، إذ أصبحَ هذا الاعتداءُ أو التقييدُ غيرَ ملائمٍ مع الحرياتِ الأساسيةِ للأفرادِ .

الفرعُ الربع : التطبيقات القضائية لرقابة الملاءمة في مجال الحقوق والحريات العامة:

Section Four: Judicial Applications of Appropriateness Control In The Field of Public Rights And Freedoms:

القاعدة العامة فيما يخص القرارات الإدارية إنَّ الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في وزن قيمة الأسباب وتناسبها مع الإجراء المتخذ بحيث تقتصر سلطة القاضي الإداري في الرقابة على التحقق من صحة الأسباب من ناحية الوجود المادي، وأيضا من صحة تكييفها القانوني ولا تتعداه إلى مراجعة الإدارة في تقديرها لأهمية وخطورة السبب، ومدى الملاءمة بينه وبين الإجراء المتخذ على ضوئه، بإعتبار ان هذا التقدير هو أحد عناصر ملائمة القرار الإداري التي تستقل الإدارة في تقديرها، لأَنَّ القاضي الإداري لو فعل ذلك يكون قد نصب نفسهُ رئيساً أعلى للإدارة[17].

وإذا كانت القاعدة العامة السالف ذكرها، والتي تقضي أَنَّ يقف القاضي الإداري في رقابته عند حد التكييف القانوني، من دون الوصول إلى حد الملاءمة بوصفها ما يدخل في نطاق السلطة التقديرية للإدارة، إلا أَنَّه لم يلتزم بهذا المبدأ بشكل تام ومطلق، فقد ورد عليه إستثناء بالنسبة للقرارات الإدارية التي تمس حقوق وحريات الأَفراد، إذ أخضع القضاء الإداري العراقي القرارات المتعلقة بالحقوق والحريات العامة لرقابة الملاءمة، لتحقيق نوع من التناسب بين الأهداف المتوخاة من القرارات الإدارية وحماية حقوق الأَفراد وحرياتهم العامة من جهة أخرى[18].

فمن ذلك ما قضت به محكمة القضاء الإداري في العراق في مجالِ السفرِ إّذ جاءَ بقرارَهاَ: " ... إلغاء القرار الإداري الصادر من الدائرة الإدارية التابعة إلى وزارة العدل والتي أوعزت بموجبه إلى مديرية الجوازات بمنع سفر المدعي ... بحجة وجود قضايا تحقيقية بفقدان مركبات تعود إلى وزارة العدل كانت

بعهدته ...وقد وجدت المحكمة ان أحد المتهمين (ع .ج . م) قام بتسديد مبلغ (9000) تسعة ألاف دولار أمريكي بموجب الوصل المرقم (681549) في 8/ 11/ 2005، وقد أودع المبلغ لدى المصرف كأمانات لحساب مديرية الدائرة القانونية في وزارة العدل وان المبلغ المذكور هو قيمة السيارة حسب قرار لجنة التقدير والتثمين لذا: قررت المحكمة بتاريخ 18 / 1 / 2006 الحكم بإلغاء الفقرة الأولى من كتاب الدائرة الإدارية في وزارة العدل العدد / 1768 في 20 / 7 / 2005، الموجه إلى دائرة الجوازات الخاصة بمنع السفر وتأشير ذلك في سجلاتها الرسمية "[19]، وحيث أَنَّ القرار المذكور تم مصادقته بموجب قرار المحكمة الاتحادية العليا إّذ جاء فيه " ... ولدى الرجوع إلى القرار وجد أنه صحيح وموافق للقانون ذلك ان منع المدعي (المميز عليه) لا سند له من القانون وفيه تقييد لحرية السفر إلى خارج العراق والعودة إليه وأن أحكام البند (1) من المادة (83) من قانون المرافعات المدنية رقم (83) لسنة 1969 المعدل، التي بنى المميز طعنه عليها لا تحكم هذه الواقعة وحيث لم يكن للمدعي يد في الحادثة، ومنعه من السفر يعتبر تجريداً من حقوقه الأساسية التي صانتها القوانين العراقية، لذا: يكون الحكم المميز القاضي بإلغاء الفقرة (1) من كتاب الدائرة الإدارية في وزارة العدل ذي العدد (1768) في 20 / 7 / 2005 ... صحيحاً وموافقاً للقانون قرر تصديقه ..."[20] .

واستقر القضاء الإداريَّ العراقيَّ في هذا الشأنِ،فإصدر العديدُ من الأَحكامِ التي أَلغتْ بموجبها قراراتِ المنعِ من السفرِ تجاهَ الأفرادِ، وذلكَ لعدمِ استنادَها إلى سببٍ صحيحٍ يبررُ إصدارَها من جهة، وحمايةٍ للحقوقِ والحرياتِ التي كفلها الدستورُ من جهةٍ أخرى[21]

وفي مجال منحِ الجنسيةِ العراقيةِ جاءَ بقرارِها " ... ولدى عطف النظر على دعوى المدعي وجد ان المدعي (و . ف . ي) مولود من أم عراقية هي السيدة (س . د . س) ومن أب فلسطيني، وذلك وفقاً للمستمسكات المبرزة في الدعوى، وحيث أَنَّ المولود لأب عراقي أو أم عراقية يعتبر عراقياً بحكم القانون وتمنح له الجنسية العراقية تطبيقاً لحكم المادة (18 / ثانياً) من دستور جمهورية العراق المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (4012) في 28 / 12 / 2005 والمادة (3 / أ) من قانون الجنسية رقم (26) لسنة،2006 وحيث أَنَّ الثابت من وقائع الدعوى ومستمسكاتها أَنَّ المدعي (و . ف . ي) مولود من أم عراقية، لذا: فأنه ولد عراقياً بحكم القانون، أما ما ورد في المادة (6/ ثانياً) من قانون الجنسية فأنه لا يسري على من ولد لأم عراقية، ولا يتقاطع مع حكم المادة (18 / ثانياً) من الدستور، والمادة (3 /أ) من قانون الجنسية، وإنما يخص الفلسطيني الذي لم يولد لأم عراقية، وإنَّ نص المادة (18 / ثانياً) من الدستور يكون ملزماً دون استثناء، وفقاً لنص المادة (13) منه وحيث لا يمكن لأي تشريع داخلي أَنْ يصادر أي حق وارد

في الدستور، فيكون بذلك حق مكتسب للمدعي بمنحه الجنسية العراقية، وتأسيساً على ما تقدم قرر بالاتفاق الحكم بإلزام المدعى عليه / إضافة لوظيفته بمنح المدعي (و . ف . ي) الجنسية العراقية والمولود لامه العراقية (س . د . س) استناداً لقانون الجنسية رقم (26) لسنة 2006 ..."[22] .

وفي مجال حماية الملكية جاء بقرارها : " ...، وحيث أَنَّ الفقرة (2) من القرار المذكور تضمن أحكاماً تتعلق بنزع الملكية . وحيث ان البند (ثانياً) من المادة (23) من الدستور نص على: (لا يجوز نزع الملكية إلا لأغراض المنفعة العامة مقابل تعويض عادل وينظم ذلك بقانون)، كما أَنَّ المادة (105) من القانون المدني العراقي رقم (41) لسنة 1950، نصت على: (لا يجوز أَنْ يحرم أحد من ملكه إلّا في الأحوال التي قررها القانون، وبالطريقة التي رسمها، ويكون ذلك لقاء تعويضٍ عادلٍ يدفع له مقدماً)، وحيث أَنَّ الفقرة المذكورة نصت على نزع ملكية المدعي للأصول العينية والنقدية الموجودة، أو التي صرفت، واعتبارها تبرعاً إلى جامعة الأمام الصادق (ع) التي أصبحت جهة خاصة مؤسسة وفقاً لقانون الجامعات والكليات الأهلية رقم (13) لسنة 1996، ولم يدفع تعويض عن هذه الأصول كما أَنَّ نزع الملكية لم يكن للمصلحة العامة، ولما تقدم من أسباب قرر ...إلغاء الفقرة (2) منه لمخالفتها الدستور والقانون "[23] .

وفي مجال حريةِ النشرِ، إذ جاء في قرارِها :" ... إنَّ المدعي المميز عليه، كان قد قدم مسودة كتابه الموسوم (الأديان والمعتقدات وجزاء الثواب والعقاب في الحياة الدنيا)، إلى وزارة الثقافة والإعلام لغرض الموافقة على نشره، إلا أَنَّ هذه الوزارة لم توافق على ذلك بسبب الملاحظات التي أبداها الخبير الذي عرضت عليه مسودة الكتاب المذكور ... لذلك طلبت محكمة القضاء الإداري من وزارة الأوقاف والشؤون الدينية ترشيح ثلاثة خبراء من الثقاة المختصين بالعلوم الإسلامية والشرعية ...الذين بينوا في تقريرهم المقدم إلى المحكمة المذكورة بأن الكتاب (مفيد للقراء وأنه يحذر المجتمع غائلة ارتكاب الموبقات أو مخالفة شرع الله ... وأنه ليس فيه ما يتقاطع مع مبدأ السلامة الفكرية، أو ما يشم فيه رائحة الاخلال بنظام المجتمع، أو إحداث الشقاق والتفرقة بين شرائحه ويصلح للنشر)، ... وحيث ان القرار المميز القاضي بإلغاء أمر منع نشر الكتاب الصادر من وزارة الثقافة والإعلام صحيح وموافق للقانون..."[24] .

ومن بابِ التعليقِ على ما جاءَ بصيغةِ القرارِ يرى الباحث: بأَنَّ قضاءَنا الإداري كان على الصوابِ لأَنَّهُ خاضَ في تفاصيلِ في غايةِ الأهميةِ بالنسبةِ لحقوقِ الإنسانِ ألا وهو حقُ النشرِ الذي كفلتهُ القوانينَ فضلاً عن أَنَّهُ قد راعى حقوقِ وحرياتِ المجتمعِ ومدى تأثيرِ ما ينشرُ على سلوكياتِ المجتمعِ ومقدارِ الفائدةِ العلميةِ من هذا النشرِ ومدى تأثيرِهِ على سلوكياتِ المجتمعِ التي غالباً ما يتأثرُ فيما يكتبُ وينشرُ في هكذا مواضيعٍ، وما يلحظُ على بداعةِ هذا القرار أَنَّ محكمةَ الموضوعِ قد انتدبت خبراءَ مختصينَ بموضوعِ الدعوى

ألا وهوَ (نشرِ كتابٍ يحتوي في مضمونهِ أفكارٌ تتعلقُ بالعلومِ الإسلاميةِ والشرعيةِ) فتكونُ المحكمةُ قد راعتْ بذلكَ موضوعَ الدعوى حيثُ يكونُ لها السلطةُ حيالَ انتدابِ الخبراء بما يتلاءمُ معَ وجهُ الدعوى، وما هذا إلا تأكيد على حرصِ القضاءِ الإداري على حمايةِ حقوقِ الإنسانِ وحرياتهِ العامةِ من خلالِ إصدارِ قرارٍ يزرعُ في نفوسِ المتقاضينَ الثقةَ والأمانَ .

وفي مجالِ حريةِ العملِ جاءَ بقرارِها: " ...أن وحدة الرشيد التابعة لأمانة بغداد المميز عليها تمنع المميز من استعمال محله وقامت بغلقه، بحجة أن الشاغل السابق للمحل كان مديناً لها، وحيث أنه لا علاقة للميز بالشاغل السابق للمحل، وإن على أمانة بغداد إتباع الطرق القانونية لاستحصال ديونها وفق قانون تحصيل الديون الحكومية رقم 56 لسنة 1977 المعدل، ولهذا يكون تصرف المميز عليه أمين بغداد مخالفاً للقانون... " [25]

ومن خلالِ ما وردَ في حيثياتِ القرارِ المذكورِ نلحظُ أَنَّ القضاءَ الإداريَّ قد حرصَ على حمايةِ حقِ الإنسانِ بالعملِ، الذي يعدُ من أهمِ الحقوقِ الاقتصاديةِ والاجتماعيةِ لضمانِ مستوَى معيشيٍ لائق للفرد، فهذا الحقُ يتميز بأَنَّهُ ذاتَ بعدينِ الأول: اقتصادي لأنَّه يؤمنُ للفردِ موردٌ ماديٌّ ويوفرُ له متطلبات معيشته،والثاني: ذاتُ بعدٍ اجتماعيَّ لارتباطهِ الوثيقِ بالمجتمعِ لذلكَ جاءَ القرارُ المذكورُ تكريساً لحمايتهِ لما لهذا الحقِ من أهميةٍ في حفظِ كرامةِ الإنسانِ وتأمينِ عيشه الكريم .

المطلب الثاني

The Second Requirement

رقابة الملاءمة أمام محكمة قضاء الموظفين

Appropriate Oversight Before The Employee Justice Court

يضم مجلس الدولة العراقي – في تشكيله – مجموعة من الهيئات، والجهات التي تضطلع بمهام متنوعة، منها : محكمة قضاء الموظفين، بوصفها الهيأة القضائية التي يمكن للموظف أنّ يلجأ إليها طالباً حمايته من تجاوزات الإدارة في مواجهته، لذلك فإن دراستنا لهذا المطلب تكون من خلال ثلاثة فروع نتناول في الفرع(الأول) تشكيل واختصاصات محكمة قضاء الموظفين والفرع (الثاني) الأساس القانوني لرقابة الملاءمة في مجال العقوبات الانضباطية والفرع (الثالث) نطاقُ رقابةِ الملاءمة في مجالِ العقوباتِ الانضباطيةِ، وكالاتي :

الفرع الأول: **تشكيل واختصاصات محكمة قضاء الموظفين**:

Section One: Formation and jurisdiction of the Employee Justice Court:

انشأت محكمة قضاء الموظفين بموجب قانون التعديل الخامس رقم (17) لسنة 2013 لقانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل، لتكون بديلاً عن مجلس الانضباط العام الذي أنشئ سنة 1929 بموجب قانون رقم (41) لسنة 1929،كهيئة شبه قضائية تختص بالنظر في قضايا انضباط الموظفين، وعندما صدر قانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979، ليحل محل ديوان التدوين القانوني المنشئ بقانون رقم (49) لسنة 1933، إذ نص قانون المجلس على إلغاء قانون التدوين القانوني باستثناء المادة (6) منه، التي تخص تأليف مجلس الانضباط العام، ومن ثم صدر قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) المرقم (1717)في 21 / 12 / 1981، فجعل مجلس الانضباط العام هيئة مستقلة عن مجلس الدولة، ثم صدر قانون التعديل الثاني رقم (106) لسنة 1989 الذي انشأ لأول مرة قضاءاً إدارياً مستقلاً إلى جانب القضاء العادي، ينبثق عن مجلس الدولة ويتمثل كخطوة أولى بمجلس الانضباط العام ومحكمة القضاء الإداري[26]

ومن ثم صدر قانون التعديل الخامس رقم (17) لسنة 2013 والذي تم بموجبه استحداث محكمة قضاء الموظفين لتحل محل مجلس الانضباط العام، لتمارس الاختصاصات المتعلقة بالموظفين كافة، وقد اجاز القانون الاخير إنشاء محاكم لقضاء الموظفين في المناطق الاستئنافية التي يتم فيها إنشاء محاكم القضاء الإداري[27]

أما بالنسبة لاختصاصات محكمة قضاء الموظفين فقد نصت عليه المادة (7 / تاسعاً) من قانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل التي جاءت فيه " أ– تختص محاكم قضاء الموظفين بالفصل في المسائل الآتية . 1– النظر في الدعاوى التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام في الحقوق الناشئة عن قانون الخدمة المدنية أو القوانين أو الأنظمة التي تحكم العلاقة بين الموظف وبين الجهة التي يعمل فيها .2– النظر في الدعاوى التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام للطعن في العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14)لسنة 1991 المعدل ".

فالملاءمة في هذا المجالِ يعني : اختيارَ الإدارةِ للعقوبةِ التي تتلائمُ مع أهميةِ المخالفةِ الإداريةِ التي ارتكبها الموظف، فمبدأ الملاءمة تقتضي أَنْ يكونَ هناكَ موازنةً بين الفاعليةِ والضمانِ في العقوباتِ الانضباطيةِ، لأَنَّ الإدارةِ وإِنْ كانَ لها الحقُ في فرضِ العقوبةِ التي وضعها المشرع بهدفِ ضمانِ حسنِ إداءِ

الجهازِ الإداريّ، فإنَّ واجباتها تقتضِي أنْ لا تُهددَ بهذا الحقِ ضماناتِ الموظفِ، فيتعينُ عليها أَنْ لا تفرضُ على الموظفِ عقوبةً أشدَ من المخالفةِ التي ارتكبها، فالقضاء الإداري لا يستطيع أَنْ يبحثَ في أهميةِ العقوبةِ وأهميةِ المخالفةِ، إلا إذا كان يملكُ في الأصلِ الرقابةَ على الملاءمة نفسَها فسلطتهُ على هذينِ العنصرينِ نابعةٍ من سلطتهِ على ملائمةِ القرارِ وتابعةٍ لها[28]

لذلك: تنتهض رقابةُ الملاءمة في مجالِ العقوباتِ الانضباطيةِ من خلالِ بسطِ القاضي الإداري رقابتهُ على أمرينِ مهمينِ[29]:

الأول : تقديرُ مدى أهميةِ وخطورةِ المخالفةِ المرتكبةِ، وهل أَنَّ الإدارة قدْ نجحتْ في هذا التقديرِ أم لا ؟ فالمسألةُ هنا إنَّ تقديرَ الإدارةِ فيهِ بساطةِ تؤدِي إلى الاستهانةِ بالمصلحةِ العامةِ على حينِ أَنَّهُ ينبغِي التشديدَ في التقديرِ، والعكسُ صحيح .

الثاني : تقديرُ نوعُ الجزاءِ أو العقوبةِ المفروضةِ من قبلِ الإدارةِ لمواجهةِ خطورةِ فعلِ الموظفِ فيقومُ القاضيّ الإداريَّ بمراقبةِ مدى الملاءمة بين خطورةِ الفعلِ والعقوبةِ الانضباطيةِ .

فقدْ مارسَ مجلسُ الانضباطِ العامِ (سابقاً) محكمةُ قضاءُ الموظفينَ (حالياً) ومنذُ نشأتهُ بموجبِ قانونِ انضباطِ موظفي الدولة رقم (41) لسنة 1929الملغى الرقابة على الملاءمة في مجالِ العقوباتِ الانضباطيةِ[30]،فهوَ أسبق من القضاءينِ الإداريينِ الفرنسيّ والمصريَّ بهذا المجالِ[31]، حيث فتملك المذكورة وأثناءَ النظرُ في موضوعِ الدعوى المقامةِ أمامَها والخاصة بالطعنِ بقرارِ فرضِ العقوبةِ الانضباطيةِ بحقِ الموظفِ المخالفِ الصلاحيةِ الكاملة بالحكمِ أَمَّا بالمصادقةِ، على قرار العقوبة أو تخفيضِها أو إلغائها[32].

الفرعُ الثاني: الاساسُ القانوني لرقابةِ الملاءمة في مجالِ العقوباتِ الانضباطية:

The Second Section: The Legal Basis For Appropriateness Control In The Field of Disciplinary Penalties:

لقدْ بذلَ الفقهُ الإداريّ جهوداً كبيراً في سبيلِ إيجاد الأساسِ القانوني الذي يجيزُ للقاضِيّ الإداريّ بسطَ رقابتهِ على الملاءمة في العقوباتِ الانضباطيةِ، فتعددت الأسسُ واختلفَتْ التفاسيرُ التي أوردَها الفقهُ في هذا الشأنِ، فلمْ يتفقوا على أساسٍ محددٍ يرجعُ النظرَ إليهِ في الملاءمة ويصبحُ مبرراً له، ويعودُ السببُ في ذلكَ إلى اختلافِ وجهاتِ النظرِ الفقهيةِ ؛ لأَنَّ كلَّ واحدٍ منهم يمثل نشاط ذهني يختلفُ من فقيهٍ إلى آخرٍ، أيضاً تباينُ المجالات التي يباشرُ فيها القضاءُ الإداريُّ رقابتهُ، فالأساسُ الذي يراهَ أحدهم يصلحُ لتفسيرِ رقابةِ الملاءمة، قد لا يصلحُ في مجالٍ آخرٍ[33].

لذلك: بحثَ الفقهُ الإداريُّ الأساس القانوني لرقابة الملاءمة في هذا المجال وظهرتْ عدةُ تفاسير نوردها بما يأتي :

أولاً : – التدرجُ في ذكرِ العقوباتِ: أيدَ رأي من الفقهِ الإداريّ مسألةَ التدرجِ في ذكرِ العقوباتِ لتفسيرِ رقابةِ القضاءِ الإداريّ على الملاءمة بوصفها أساساً قانونياً لها فذكروا أَنَّ المشرعِ حينما ذكر العقوباتِ بصورةٍ متدرجةٍ في الشدةِ إنَّما قصدَ من وراءِ ذلكَ أنْ تقاسُ العقوبةُ بمقدارِ ما ارتكبهُ الموظفُ من خطأً لذلك يفسرونَ أحكامَ القضاءِ في رقابتهِ على الملاءمة في العقوبةِ الانضباطيةِ بأَنَّها جاءتْ اتفاقاً معَ قصدِ المشرعِ من التدرجِ في ذكرِ العقوباتِ[34]، بيدَ إنَّ هذا الرأي الفقهيَّ تعرضَ للنقدِ وذلكَ لعدمِ فهمِ الجريمةِ التأديبيةِ التي تختلفُ عن الجريمةِ الجنائيةِ، التي لا تخضعُ لقاعدةِ (لا جريمةَ ولا عقوبةَ إلا بنصٍ)، إذ لا يمكنُ حصرُ الجريمةِ التأديبيةِ مقدماً حيث ترفض طبيعة النظامِ التأديبيّ فكرة التدرجِ والملاءمة في الأفعالِ والعقوباتِ[35].

ويرى الباحث: إن قاعدة التدرجِ لا تفقدُ الإدارةُ سلطتَها التقديريةِ عندَ فرضِ العقوبةِ كونِ التدرجِ مسألةِ حددَها التشريعِ ويجسدُ بنوع في اختلافِ العقوباتِ، كلَّ حسبِ جسامةِ المخالفةِ المرتكبةِ أمَّا فرضها فهو مسألةِ تقديريةٍ ما زالتْ الإدارةُ تحتفظُ بهذهِ السلطةَ كونَها هي الأقربُ إلى الواقعِ وما زالَ القضاءِ بمنحَها لها كونهُ لا يستطيعُ أَنَّ يحل نفسهُ محلَ الإدارةِ .

ثانياً :– مخالفةُ القانونِ في روحهِ ومعناهِ: يذهبُ رأي آخرٌ من الفقهِ إنَّ الملاءمة على العقوبةِ الانضباطيةِ يكونُ مبنى على أساسِ مخالفتهِ للقانونِ فإلغاء القرارِ يكونُ على أساسِ مخالفةِ القانونِ في روحهِ ومعناهُ وكان تبريرهم يقوم على إنَّ المشرعَ عندَما نصَّ على عددٍ من العقوباتِ وليسَ عقوبةً واحدةً إنَّما قصدَ من وراءِ ذلكَ أَنَّ تختارَ الإدارة من بينَها ما يناسبُ فعلاً والمخالفةُ المرتكبة[36]، بيدَ أَنَّ هذا الرأي تعرضَ هو الآخر للنقدِ على اعتبار أَنَّ عيبَ مخالفةَ القانونِ ما هو إلا أحدى تسمياتِ إساءةِ استعمالِ السلطةِ والانحرافِ عنْها، ولا نكونُ أمامَ مخالفةَ القانونِ إلا إذا كنا بصددِ ممارسةِ إختصاصِ مقيدِ فالمتفقِ عليهِ إنَّ كلاً من الإدارة والقضاء تمارسانِ سلطةٍ تقديريةٍ عندَ فرضِ العقوبةِ المناسبةِ للمخالفةِ المتركبةِ من قبلِ الموظفِ لذلكَ لا يمكنُ عزلِ نصِ القانونِ عن روحهِ[37].

ثالثاً :– اعتباراتُ العدالةِ والاعتباراتِ العمليةِ: ذهب رأي من الفقهِ في تفسيرِهم الأساسَ القانونيَّ لرقابة الملاءمة في هذا المجالِ إلى إنَّها جاءتْ وفقاً لاعتباراتِ العدالةِ والاعتباراتِ العمليةِ ومن أنصارِ هذا الجانبِ الأُستاذان (***Auby et Drago***) فقد ذهبا إلى إنَّ مباشرة القضاء الإداري الرقابةِ على الملاءمة لا تفسرهُ أيَّ اعتبارات قانونيةٍ، بل يجدهُ القضاءَ في عدةِ اعتباراتٍ عمليةٍ[38]، وقد أيدَ رأيهَما الدكتورُ عصام البرزنجيّ إذ ذكرَ أنَّه يجوز للقاضيّ الإداريّ أَنْ يتعرضَ استثناءاً لرقابةِ الملاءمة في إجراءٍ معينٍ حينَ يبحثُ بينَ خطورةِ الوقائعِ وأهميتهَا والإجراءِ المتخذِ على ضوئهِ[39]، وهذا الرأي الفقهي تعرضُ للانتقادِ أيضاً ذلك إنَّ

اعتباراتِ العدالةِ مفهومٌ مرنٌ وغيرَ محددٍ لذا فهيّ وإنْ استطاعتْ توجيهَ القضاءِ الإداري إلى الطريقِ الصحيحِ إلا إنَّها لا تستطيعُ أَنْ تحددَ له هذا الطريق[40].

رابعاً :– الدورِ المنشئ للقاضي الإداري: إنَّ الدورَ المنشئ للقاضي الإداري في مباشرةِ سلطتهِ مستمدةٍ من الاختصاصِ الوظيفي المنعقدُ له لإقامةِ المشروعيةِ ؛ ذلك أَنَّ سلطاتِ القاضِي الإدارِي ودورهَ في تحضيرِ الدعوَى وجمعِ أدلةِ الأثباتِ من شأنهِ أَنَّ يحققَ التوازنُ بينَ الخصومِ لمواجهةِ امتيازاتِ الإدارةِ فالقضاءِ لا يبتدعُ فقط الحلولَ المناسبة للمنازعاتِ المعروضةِ أمامَه، بل ينشئُ المبادئُ القانونيةُ العامةُ التي تستنبطُ منها تلكَ الحلولُ، فالمبادئُ العامةُ التي لا تستندُ إلى نصٍ مكتوبٍ، بل يقررهَا القضاءُ الإداريَّ لما يملكهُ من سلطةِ إنشاءِ مبادئ القانون الإداري، ومن ثُمَ ينشئُ هذهِ المبادئُ بوصفهِ قضاءً إنشائياً وليس مجردَ قضاءٍ تطبيقيٍ[41].

ويرى الباحث: إنَّ الاتجاهَ الاخيرَ هو والأصوبُ والأقربُ لرقابةِ القضاءِ الإداري على الملاءمة في مجالِ العقوباتِ الانضباطيةِ والذي يتمثلُ بالقاعدةِ القانونيةِ التي أوجدَها القضاء والمتضمنة إشتراطِ الملاءمة بينَ المخالفة الحاصلة والعقوبة الانضباطية بحيثُ لا يكونُ هناكَ ثمةَ غلوٍ في تقديرِ أهميةِ الوقائعِ من جهةٍ وفي اختيارِ العقوبةِ من جهةٍ ثانيةٍ، فالقانونَ بمعناهُ الواسعُ لا يقتصرُ على القانونِ الذي تصدرهُ السلطةُ التشريعيةُ فحسبْ، بل يشملُ كذلك المبادئ التي يقرَها القضاءُ الإداريَّ عندمَا يقومُ باستخلاصِ القواعدِ الواجبِ التطبيقِ على النزاعِ المعروضِ بسببِ عدمِ تقنينِ القانونِ الإداريَّ وكثرةِ وسرعةِ التطوراتِ التي تواجهُ النشاط الإداري .

الفرعُ الثاني: نطاقُ رقابةِ الملاءمة في مجالِ العقوباتِ الانضباطية:

The Second Section: The Scope of Appropriateness Control In The Field of Disciplinary Penalties:

حددَّ قانون انضباطِ موظفيّ الدولةِ رقم (14) لسنة 1991 المعدلِ اختصاصاتِ محكمةِ قضاءِ الموظفينَ عند ممارسةِ الرقابةِ على قراراتِ فرضِ العقوباتِ الانضباطيةِ فقد نصتْ المادة (15 / أولاً) منه على أَنَّ (المجلسَ) – محكمةُ قضاءِ الموظفينَ – يختصُ في " النظر في الاعتراضات على قرارات فرض العقوبات المنصوص عليها في المادة (8) من القانون بعد التظلم منها وفق ما هو منصوص عليه في الفقرة (ثانياً) من هذه المادة، أو له أن يقرر المصادقة على القرار أو تخفيض العقوبة أو إلغائها " .

وهذا يعني أَنَّ محكمةَ قضاءَ الموظفينَ تنظرُ في الطعنِ وتقررُ قبوله إذا توافرتْ الشروطُ الشكليةُ التي من بينها اشتراطُ أَنْ يقدمَ المتقاضيّ الطعنَ لدى المحكمةِ خلالَ ثلاثينَ يوماً من تاريخِ التبليغِ برفضِ التظلمِ حقيقةً أو حكماً[42]،ومن ثمَ تنتقلُ المحكمةُ للبحثِ في موضوعِ الطعنِ فيتمثلُ بحثهاَ في هذا الشأنِ التحققَ من

صحةِ قرارِ العقوبة في ضوءِ سببٍ أو أكثر من أسبابِ الطعنِ أو حالاتِ عدمِ المشروعيةِ التي يستندُ إليها المتقاضِيَّ في دعواه وأيضاً في ضوءِ دفوعِ الجهةِ صاحبةِ القرارِ ومن ثمَ تبحثُ في مدَى الملاءمة بينَ المخالفةِ والعقوبةِ حيث أَعطى القانون المذكور للموظفِ الحقَ في الطعنِ بعدمِ ملائمةِ العقوبةِ للخطأ الإداري الواقع منه إذا ما شعر أَنَّ الإدارة قد فرضت عليه عقوبة شديدة لا تتلائم مع ما وقعَ منه من مخالفاتٍ وعند الفصلِ في الطعنِ تصدرُ المحكمةُ قراراتَها، أَمَّا بالمصادقةِ على قرارِ فرضِ العقوبةِ أو تخفيضَها، أو إلغائِها[43]، لذلكَ سيتمُ تناول كل حالةٍ من الحالاتِ السالفةِ الذكرِ بفقرةٍ مستقلةٍ، وكالاتي :

أولاً : المصادقةُ على قرارِ فرضِ العقوبةِ:

إنَّ قرارَ فرضَ العقوبةِ الانضباطيةِ هو: قرارٌ إداريٌ ولمَّا كان متفقاً عليه فقهَ وقضاءً إنَّ كلَّ قرارٍ إداريٍ يقومُ على خمسةِ أركانٍ " الاختصاصِ، الشكلِ والإجراءِ، المحلِ، السببِ، الغايةِ " فالمحكمة عندَما تنظرُ في الطعنِ المقدمِ إليها بقرارِ فرضِ العقوبةِ فهي تبحثُ وتراقبُ مدى توافرِ أوجهِ المشروعيةِ التي يستندُ إليها المتقاضِيَّ، فإذا تبينَ لها من خلالِ التحقيقاتِ التي تجريهَا أَنَّ القرارَ كانَ موافقاً للقانونِ، وإنَّ العقوبةُ المفروضةَ جاءتْ ملائمةُ مع المخالفةِ التي ارتكبهَا الموظفِ فأنَّها تصادقُ على قرارِ فرضِ العقوبة[44]

ففي قرارِ للهيأةِ العامةِ لمجلسِ الدولةِ (سابقاً) المحكمة الإدارية العليا (حالياً) قضتْ بالمصادقةُ على قرارِ فرضِ العقوبةِ الانضباطيةِ بحقِ المدعيَّ كونَها جاءتْ متناسبةً مع الفعلِ الواقع منه فقد جاءَ فيهِ " ... ولدى عطف النظر على الحكم المميز وجد انه صحيح وموافق للقانون ذلك ان المدعي يطعن بعقوبة الانذار الموجه اليه بموجب الأمر الإداري المرقم (810) في 2 / 7 / 2008 لمخالفته الأوامر وارتكابه عملاً لا يأتلف وواجبات ونشاط الشركة (الخطوط الجوية العراقية) وحيث ثبت من خلال الاستجواب ان المدعي أخل بواجبات وظيفته اخلالاً جسيماً وحيث ان الفقرة (رابعاً) من المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (14) لسنة 1991 المعدل منحت الوزير ورئيس الدائرة الحق في فرض عقوبة الانذار على الموظف المخالف بعد استجوابه دون الحاجة الى توصية من لجنة تحقيقية وحيث ان العقوبة المفروضة تتناسب والفعل المرتكب من المدعي وحيث ان مجلس الانضباط العام قرر رد الدعوى المدعي ... فيكون قراره صحيحاً وموافقاً للقانون لذا قرر تصديقه ..."[45] .

ويستشفُ الباحث من القرارِ المذكورِ ان (المجلس) – محكمة قضاء الموظفين – قد صادقَ على قرارِ فرضِ العقوبةِ بعد ما تبينَ له ثبوت مشروعيةِ القرارِ في جميعِ أركانهِ الخمسةِ وبعد تأكدَها من أَنَّ القرارَ تتناسبُ فيهِ المخالفةُ مع الجزاءِ، وإنَّ إدعاء المدعي حالة عدمِ المشروعيةِ كانَ غيرَ صحيح .

ثانياً : تخفيفُ العقوبة:

لقدْ أقر المشرع في قانونُ انضباطُ موظفي الدولةِ رقم (14) لسنة 1991 المعدلِ مبدأَ الملاءمة وذلكَ بتخفيفِ العقوبةِ عندما تجدُ المحكمة أَنَّ هناكَ فرقٍ واضحٌ بينَ ما أرتكبهُ الموظفُ من مخالفةِ لواجباتهِ الوظيفيةِ وبينَ العقوبةِ الانضباطيةِ المفروضةِ بحقه، أي جاءت العقوبة غير ملائمةٍ وان هناكَ غلواً من حيث شدتهَا مع خطورةِ وأهميةِ المخالفةِ، لذلك: فلمحكمة الموضوع أَنَّ تقررَ تخفيفَ العقوبةِ المفروضةِ على الموظفِ عندَما تجدُ أنَّها مغالٌ فيها من حيثِ الشدةِ أو أنَّها كانتْ ممعنةُ في الشدةِ بالنسبةِ لبساطةِ أو قلةِ أهميةِ المخالفةِ المنسوبةِ للموظفِ[46].

فمن التطبيقاتِ القضائيةِ في هذا الشأنِ قرار المحكمةِ الإداريةِ العليا في العراقِ الذي جاءَ فيهِ " ... ذلك ان المميز (المدعي) يطعن بالأمر الوزاري المرقم (29640) في 25 / 9 / 2013 المتضمن توجيه عقوبة العزل له لقيامه بإعداد كشف غير دقيق لطريق الشعلة – إبراهيم بن علي وقد شكلت لجنة تحقيقية بموجب الأمر الإداري المرقم (د / 2637) في 26 / 8 / 2013 للتحقيق في المخالفات الموجودة في الكشف المذكور ومقدار الضرر الذي لحق في المال العام وقد تبين إلى اللجنة المذكورة ان الطريق المكشوف والمذكور آنفاً لا يحتاج إلى إكساء بأكمله كما تبين في الكشف المعد من المميز (المدعي) وإنما يحتاج إلى صيانة طارئة وان مساحة المناطق المتضررة والمكسورة لا تزيد على (400 م2) أربعمائة متر مربع وليس (30000 م2) ثلاثين ألف متر مربع كما ورد في جدول الكميات المعد من المميز (المدعي) وحيث ان تشكيل اللجنة التحقيقية وإجراءاتها جاءت موافقة للقانون ولكن العقوبة المفروضة على المميز (المدعي) كانت شديدة ولا تتناسب والفعل المرتكب منه، وحيث ان محكمة قضاء الموظفين التزمت بوجهة النظر القانونية المتقدمة وقررت بالاتفاق تخفيض العقوبة من عقوبة العزل إلى عقوبة تنزيل الدرجة، لذا قرر تصديق الحكم ..."[47].

ومن بابِ التعليقِ على ما جاءَ بهذا القرارُ أَنَّ محكمةَ الموضوعِ قدْ راعت الشروطَ الواجبَ توافرُها في عقوبةِ (العزلِ) التي أغفلتْ عنها الإدارة عندَ إصدارِ قرارِها، فضلاً عن إنَّ جسامةَ المخالفةِ لا تتلاءمُ معَ العقوبةِ، حيثُ لابُدَّ والإشارة إن عقوبةَ العزلِ إذا ما قورنتْ بالعقوباتِ الجزائيةِ المنصوصِ عليها في القوانينِ العقابيةِ فأَنَّها تعدُ بمثابةِ الإعدامِ الوظيفي للموظفِ، حيثُ إنَّ ما يترتبُ عليها هو حرمانُ الموظفِ من العملِ في دوائرِ الدولةِ والقطاعِ العامِ بشكلٍ مطلقٍ، مما له تأثيرٌ سلبيٌ على حقوقِ الإنسانِ وحرياتهِ التي يجبُ مراعاتهَا عندَ إصدارِ أي عقوبةٍ انضباطيةٍ، كما إنَّ قرارَ المحكمةِ وإنْ كان يتضمنُ ضمناً إلغاءَ جميعِ الإثارِ التي

رتبتَها عقوبةَ العزلِ فكانَ الافضلُ لو إنَّها اشارتهُ في مضمونِ قرارهَا لاستقامةِ القرارِ وكانتْ فيهِ اشارةٌ واضحةٌ ومعلنةٌ بإلغاءِ اثارِها كذلك وهو ما يتوافقُ في رأينا مع حقوقِ الموظفِ وامتيازاتهِ .

كما جاء في قرار آخر لها " ....، وحيث ان الخطأ المنسوب إلى المعترض (عضو اللجنة الفرعية) والمتمثل بعدم الدقة في إدخال البيانات لم يكن المتسبب الأصيل فيه لأن إدخال البيانات الخاصة بالمتضررين تم بناء على القوائم والمستمسكات المقدمة من لجان الجرد، إضافة إلى ضيق الوقت المحدد لإنجاز المهمة بسبب حراجة الظرف الذي استدعى تشكيلها، عليه وجدت المحكمة الإدارية العليا ان عقوبة تنزيل الدرجة المفروضة بحق المعترض شديدة ولا تتناسب مع المخالفة المنسوبة إليه فقررت نقض الحكم المميز، ولكون موضوع الدعوى صالحاً للفصل فيه قررت المحكمة الإدارية العليا تخفيض العقوبة محل الاعتراض إلى التوبيخ ..."[48] .

ومن خلالِ إمعانِ النظرِ في القرارِ المذكورِ نلحظ إنَّ الإدارة وكما بيّنا تلجأُ عادةً إلى احكام قبضتها بأسلوبِ الغلو والشدةِ في إيقاعِ العقابِ وذلكَ ما قامَ بهِ مصدرُ القرارِ الإداري فكان المقتضى بيان المبررِ لإصدارِ عقوبةِ (تنزيلِ الدرجةِ) فهي لم تراعِ مبدأَ التناسب في فرض العقوبة فيعدُ قرارهَا خروجاً على المشروعيةِ فجاءَ قرارَ المحكمةِ الإداريةِ العليا ليصححَ هذا الوضعُ عندما خفضَ عقوبةَ (تنزيلَ الدرجةِ) إلى عقوبةِ (التوبيخِ) وحسناً فعلَ بذلك لأجل تطبيقِ مبدأَ تناسبِ الجزاءِ مع المخالفةِ المرتكبةِ وأُعيد المشروعيةِ للقرارِ الإداري .

وفي قرار للهيأة العامة لمجلس الدولة (سابقاً) المحكمة الإدارية العليا (حالياً) قضت فيه المصادقة على قرار مجلس الانضباط العام المتضمن إلغاء إحدى العقوبات التي فرضت على الموظف خلافاً لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل إذ جاء فيه " ...ذلك ان نقل المدعى عليه (المميز عليه) من وظيفة معاون مدير عام إلى وظيفة مدير مدرسة يعد تنزيلاً لدرجته الوظيفية، ويلحق ضرراً بالمدعي دون ان يستند إلى إجراء تحقيق أصولي، وحيث ان المدعى عليه الثاني (المميز) سبق له ان وجه عقوبة الانذار إلى المدعي بموجب الأمر المرقم (1253) في 13 / 6 / 2007 عن ذات الفعل الذي استند إليه في اعفائه من وظيفة معاون مدير عام، وحيث لا يجوز للإدارة معاقبة الموظف بعقوبتين انضباطية عن فعل واحد وفقاً لما قررته المادة (20) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 ولتضرر المدعي مادياً بسبب الإعفاء من وظيفته التي يشغلها، عليه قرر تصديق الحكم المميز ..."[49] .

ومن خلال التمعن في القرار المذكور نلحظ إن الإدارة قد سلكتْ مسلكَ الخطأ عندما فرضتْ أكثرَ من عقوبةِ بحقِ المدعي لمخالفتها نصَ المادة (20) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (14) لسنة

1991 المعدل وكان المقتضى عليها إيقاع العقوبة الانضباطية الذي يستحقهُ المخالف من العقوبات التي نصتْ عليها المادة (8) من ذات القانون ومن ثم فلا يسوغُ لمحكمة الموضوع إلا التصدي لغلو الإدارةِ في إيقاعِ العقوبةِ المقترنِ بمخالفةِ مبدأَ عدمِ تعددِ الجزاءِ التأديبيّ بحق الموظفِ نتيجة فعلٍ واحدٍ فاستخدام المجلس صلاحيته في إلغاءِ أحدى العقوبتينِ والابقاءِ على عقوبةٍ واحدةٍ .

مما تقدمَ يرى الباحث: أَنَّ محكمةَ قضاءِ الموظفينَ تمارسُ رقابةً شديدةً على ملائمةِ قرارات فرضِ العقوباتِ الانضباطيةِ لما ينتجُ عن هذه الأخيرةِ من آثار على الموظفين، فكانَ لابُدَّ أنْ تحتاطَ عند معاقبتهم بشكلياتٍ وإجراءاتٍ تضمنُ عدمِ إيقاعِ عقوبةٍ لا تستوجبهَا المخالفةُ المرتكبةُ من الموظفِ وهنا يتفقُ الباحثُ معَ هذا المسلكِ المحمودِ لأَنَّ المحكمةَ تجلتْ بأبهَى صورهَا في مسايرتهَا للقوانينَ والإجراءاتِ المنصوص عليها في قوانين الدول المقارنة كفرنسا ومصر، كذلك بأخذِها الاتجاهاتِ الحديثةِ وسلكتْ الطريقَ الصحيحَ للوصولِ إلى حمايةٍ كاملةٍ وكافيةٍ لحقوقِ الإنسانِ .

ثالثاً : إلغاء العقوبة:

ويقصدُ بإلغاءِ القرارِ الانضباطِيّ عنْ طريقِ القضاءِ هوَ " الجزاء الذي يلحق القرار الإداري غير المشروع فينهيه من لحظة وجوده فيصبح وكأنه لم يكن أصلاً بمعنى آخر ان حكم الإلغاء يزيل القرار الانضباطي غير المشروع منذ صدوره"[50] .

والقرارُ الانضباطيُّ شأنهُ شأنُ القراراتِ الإداريةِ الأخرى متى ما صدرَ شاملاً لأركانهِ وشروطهِ كانَ صحيحاً ومشروعاً، أمَّا إذا صدرَ ولم يكنْ مستوفياً لتلكَ الأركانِ والشروطِ أصبحَ غيرَ مشروعٍ فمهمةُ القاضيّ الإداري تتركزُ هنا بالبحثِ في مشروعيةِ أو عدم مشروعيةِ القرارِ الانضباطيّ المطعونِ فيهِ فإذا ما تبينَ له أَنَّ القرارَ قد أصابهُ عيبٌ في ركنٍ من أركانهِ فلهُ أنْ يحكمَ بإلغاءِ القرارِ لعدمِ مشروعيتهِ وبخلافه فأَنَّه يقضِي برد الدعوَى إذا كانَ القرارُ سليماً وصحيحاً في جميعِ أركانهِ[51].

لذلكَ: فأَنَّ لمحكمةِ قضاءِ الموظفينَ سلطةُ إلغاء القرارِ الصادرِ بفرضِ العقوبةِ وذلكَ إذا وجدتْ أَنَّ القرارَ معيبٌ فعلاً بحالةٍ أو أكثرَ من حالاتِ عدمِ المشروعيةِ التي تصيبُ القرارُ الإداريّ[52]، ففي قرارِ للمحكمةِ الإداريةِ العليا في العراقِ قضتْ فيهِ بإلغاءِ عقوبةِ التوبيخِ بحق المعترضةِ لعدمِ ثبوتِ ارتكابها فعل يشكلُ مخالفةً انضباطيةً حيث جاء بقرارها " ... حيث وجدت المحكمة الإدارية العليا ان العقوبة مفروضة على المعترضة بدعوى تقصيرها بعملها وذلك لتمشيه طلب المدعو (ع . ت . ج) بوضع اشارة حجز دون الرجوع إلى الاضبارة ومعرفة فيما إذا كان له صلة قانونية أو مالكاً للعقار الموضوع شارة الحجز عليه وان الموظفة المذكورة انفاً تشغل وظيفة مدير مديرية التسجيل العقاري في الكاظمية في وقت الحادث وجدت

المحكمة الإدارية العليا ان هامش المعترضة تتضمن احالة المعاملة على المعاون ولم تتضمن توجيه بوضع شارة الحجز أو تنفيذ الطلب انما المقتضى ان يدقق المعاون الطلب في ضوء الاضبارة والمستندات الاخرى وهو الذي يتحقق من صحة الطلب . لذا لا تكون المعترضة قد ارتكبت مخالفة إدارية تستوجب العقوبة . لذا قرر نقض الحكم المميز وإلغاء عقوبة التوبيخ المفروضة على المعترضة ..."[53] .

مما تقدم يرى الباحث: أَنَّ نطاقَ رقابةَ محكمةَ قضاءَ الموظفينِ في العراق على الغلوِ لعدمِ الملاءمة بين المخالفةِ والعقوبةِ سابقة على محاولات القضاء الإداري في فرنسا ومصر فضلاً عن أَنَّهُ يملكُ سلطة المصادقةِ على قرار العقوبةِ، أو تعديلهِ، أو إلغائه ويؤيد الباحث هذا الاتجاهَ فإذا كانتْ المحكمةُ تقومُ بتخفيضِ العقوبةِ لأسبابِ تقدرهَا فلهَا أَنْ تفرضَ العقوبة التي تتناسبُ معَ الحالةِ المعروضةِ أمامهَا دونَ الحاجةِ إلى أعادةِ الأوراقِ الى الجهةِ الإداريةِ .

الخاتمـــــــة

Conclusion

تناولنا في هذا البحث رقابة القضاء الإداري على ملائمة القرارات الإدارية وهذه الرقابة تعد حجر الزاوية الذي به يتم حماية المشروعية وتوصلنا لجملة من أهم النتائج والتوصيات وعلى النحو الآتي :

أولاً: النتائج:

Firstly: Results:

1- تبين من خلال البحث إنَّه ومن حيث الأصل إنَّ رقابة القضاء الإداري يقتصر نطاقها على رقابة مشروعية الأعمال الصادرة من الإدارة، والاستثناء هو إنَّ القضاء الإداري أعطى لنفسه سلطة مراقبة الملاءمة للقرارات الإدارية، ورقابة الملاءمة تعني فحص مضمون القرار والتأكد من مدى موافقته للعوامل التي أحاطت به آخذين بنظر الاعتبار فحص الوقائع المادية للقرار من حيث الزمان والمكان .

2- تبين من خلال الدراسة إنَّ رقابة القضاء الإداري على الأعمال الصادرة من الإدارة بحكم سلطتها التقديرية هي رقابة مشروعية إلا أنَّها تمتد إلى رقابة الملاءمة لأنَّ الأخيرة أصبحت عنصراً مهماً من عناصر المشروعية .

3- تبين من خلال البحث إنَّ قانون مجلس الدولة رقم 65 لسنة 1979 المعدل لم يلبي الطموح بإنشاء قضاء إداري متكامل في العراق ولعل سبب ذلك يعود إلى محدودية اختصاص محكمة القضاء الإداري، إذ نجد إنَّها تقتصر على القرارات التي لم يعين مرجع للطعن فيها .

4- تبين من خلال البحث أيضاً إنَّ القضاء الإداري العراقي قد خضع القرارات المتعلقة بالحقوق والحريات العامة لرقابة الملاءمة بغية تحقيق التناسب بين الأهداف المتوخاة من القرار وحماية حقوق

الأفراد وحرياتهم من جهة أخرى وهو بذلك يكون على الصواب لأنَّه يبحث في تفاصيل غاية الأهمية بالنسبة لحقوق الإنسان وحرياته .

5- تبين من خلال البحث إنَّ فقه القانون الإداري قد تعدد في بيان الأساس القانوني لرقابة الملاءمة في مجال العقوبات الانضباطية، وإنَّ الرأي الذي بنى أساسه على الدور المنشئ للقاضي الإداري هو محل العناية لكونه قد اشترط في رقابة الملاءمة أَنْ يكون هنالك ترابط ما بين المخالفة الحاصلة والعقوبة الانضباطية وأَنْ لا يكون هنالك غلو في تقدير الوقائع وتحديد العقوبة .

6- تبين من خلال البحث أيضاً، إنَّ رقابة الملاءمة من قبل محكمة قضاء الموظفين تجعل لهذا القضاء له صلاحية المصادقة على العقوبة وتعديلها لا بل وإلغائها من غير أَنْ تكون هنالك حاجة أو ضرورة إعادة الأوراق التحقيقية إلى الجهة الإدارية التي أصدرت العقوبة .

ثانياً: التوصيات:

Secondly: Recommendations:

1- نوصي مشرعنا العراقي بتوسيع اختصاصات القضاء الإداري ومنحه الولاية العامة للنظر في جميع الطعون ضد القرارات الصادرة من الإدارة بغية تفعيل رقابة الملاءمة، لذلك القضاء على تلك القرارات وليس اقتصار نظر القضاء على القرارات التي لم يحدد لها جهة طعن .

2- ضرورة القضاء على التناقض الحاصل بين رقابة المشروعية ورقابة الملاءمة وذلك لأَنَّ الأخيرة تعد عنصراً مهماً من عناصر المشروعية .

3- نوصي بضرورة الحث على نشر الاجتهادات القضائية فيما يخص رقابة الملاءمة على القرارات الإدارية بغية تدعيم مبدأ المشروعية وبناء دولة القانون، فضلاً عن ذلك لتمكين كل من الباحث أو القاضي أو الإدارة أو حتى عوام الناس من الإطلاع على وجهة نظر القضاء الإداري من رقابة الملاءمة وزرع أسسها وبيان ما استقر عليه الاجتهاد القضائي بهذا الخصوص .

4- على الإدارة أنَّ تضع في حسبانها – على نحو دائم – الآثار السلبية التي ترافق موضوع التأديب، وأن تتحرى اختصاصها التقديري في فرض العقوبة المناسبة من دون افراط في فرض العقوبة الانضباطية ومن دون تفريط بالمخالفة المرتكبة، لأنَّ ذلك ينعكس حتماً على سير الحياة الإدارية .

5- لابد من أَنْ ننمي الشعور بالمسؤولية لدى الموظف العام (رؤساء ومرؤوسين) بأَنَّ النظام التأديبي في الوظيفة العامة قوامه المصلحة العامة المتمثل في استمرار المرافق العامة في تقديم الخدمات، وليس الاضرار بالموظف .

الهـــوامـــش

Endnotes

(1) د . عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، الطبعة الثالثة، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2006، ص 646.

(2) د . صالح بن على بن سالم الصواعي، الرقابة الإدارية والقضائية على القرارات الإدارية، (دراسة مقارنة)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2019، ص 361.

(3) د . مصطفى أبو زيد فهمي، د . ماجد راغب الحلو، ، الدعاوى الإدارية (دعوى الالغاء – دعاوى التسوية)، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2005، 282.

(4) فواز خلف ظاهر، استقلال القضاء الإداري في العراق، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة التكريت، 2016، ص 22 – 24.

(5) بلعيدي دليله، رقابة القاضي الإداري بين رقابة المشروعية ورقابة الملاءمة على القرارات الإدارية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مُحَمَّد خيضر /بسكره، 2015 – 2016، ص 52.

(6) د . عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، بدون سنة طبع، ص 178.

(7) د .نواف كنعان، القضاء الإداري، الطبعة الاولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص 5

(8) د . مُحَمَّد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الفكر العربي، الاسكندرية، بدون سنة طبع، ص 119.

(9) د .محسن خليل، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1998، ص 523.

(10) د . سامي جمال الدين، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2014، ص 120 وما بعدها .

(11) حيدر أحمد الفتلاوي، الرقابة القضائية على مبدأ التناسب في حالة الضرورة، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2019،ص 16 .

(12) د. حنان مُحَمَّد القيسي، الرقابة القضائية على الملاءمة في القرارات التأديبية، الطبعة الأولى، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2017، ص 133 .

(13) ينظر :

- د . سليمان مُحَمَّد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، 1982، ص 848 .
- د . مُحَمَّد حسنين عبد العال، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1991، 422.

(14) د . عصام عبد الوهاب البرزنجي، السلطة التقديرية للإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1971، ص 439 .

(15) المستشار. صاحب مطر خباط، ضمانات التوازن بين السلطة والحرية في إجراءات الضبط الإداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، بدون سنة طبع، ص 192 .

(16) عيسى تركي خلف، أساليب الضبط الإداري وعلاقتها بالحريات العامة، رسالة دكتوراه، معهد البحوث والدراسات العربية، قسم الدراسات القانونية، 2011، ص 471 – 472 .

(17) رواية نعمان عباس، الرقابة القضائية على ركن السبب في قرارات الضبط الإداري (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 2014، ص 98 .

(18) إقبال فاضل خضير، الرقابة على عيب السبب في القرار الإداري (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 2014، ص 171.

(19) قرار محكمة القضاء الإداري في العراق المرقم (81 / قضاء إداري / 2005) في 19 / 12 / 2005 غير منشور.

(20) قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق المرقم (4 / اتحادية / 2006) في 29 / 3 / 2006 غير منشور .

(21) إقبال فاضل خضير، المصدر سابق، ص 172 .

(22) قرار محكمة القضاء الإداري في العراق المرقم (57 / قضاء إداري / 2008) في 12 / 6 / 2008 مصادق علية بموجب قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (32 / اتحادية / تمييز / 2008) في 7 / 9 / 2008، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام 2008، ص 536 – 437 .

(23) قرار محكمة القضاء الإداري المرقم (46 / قضاء إداري / 2013) في 13 /2 / 2013 مصادق عليه بموجب قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (112 / اتحادية / تمييز / 2013) في 27 / 5 / 2013، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام 2013، ص 427 – 428.

(24) قرار محكمة القضاء الإداري في العراق المرقم (4 / إداري / 1993) في 7 / 2 / 1993 . أشار إليه: علي حسين أحمد الفهداوي، الاتجاهات الحديثة في الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة (دراسة مقارنة)،رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 2000، ص 183 – 184 .

(25) قرار الهيأة العامة لمجلس الدولة (سابقاً) المحكمة الإدارية العليا (حالياً) المرقم (28 / إداري / تمييز / 1997) في 1 /9 / 1997 . أشار إليه : قيصر حميد رشيد الراجحي، دور القضاء الإداري في حماية حقوق الإنسان، بحث دبلوم عالِ، كلية الحقوق، جامعة النهرين، 2020، ص 98.

(26) أحمد ماهر صالح علاوي، الرقابة القضائية على إجراءات فرض العقوبة الانضباطية في القانون العراقي (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 2006، ص 157 وما بعدها .

(27) صائب مُحَمَّد ناظم الموسوي، العقوبات التأديبية والرقابة القضائية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2017، ص 89.

(28) إقبال فاضل خضير، مصدر سابق، ص 175 .

(29) د. نكتل إبراهيم عبد الرحمن، التناسب في القرار الإداري، دار الكتب القانونية، مصر، 2016، ص 316.

(30) أرام غيب الله قادر، التناسب بين المخالفة والعقوبة الانضباطية ودور القضاء الإداري في الرقابة عليه(دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2020.، ص 236– 237 .

(31). لمعرفة المزيد عن موقف القضاء الإداري في فرنسا ومصر حول بسط الرقابة على الملاءمة في مجال العقوبات الانضباطية ينظر :

- د . مُحَمَّد عوض فرج،، ص 393 و دور قضاء المشروعية في الحد من سلطة الإدارة التقديرية (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2020، ص 393 وما بعدها .
- زياد طارق خضير، رقابة التناسب في القضاء الإداري (دراسة تحليلية مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا / قسم القانون، جامعة النيلين / جمهورية السودان، 2018، ص 81 – 86 .

(32) المادة (15) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991 نصت " يختص المجلس بما يأتي : أولاً – النظر في الاعتراضات على قرارات فرض العقوبات المنصوص عليها في المادة (8) من القانون بعد التظلم منها وفق ما هو منصوص عليه في الفقرة (ثانياً) من هذه المادة، أو له أن يقرر المصادقة على القرار أو تخفيض العقوبة أو إلغائها .

(33) حسام حميد داود الدليمي، الرقابة القضائية على مبدأ التناسب في القرارات الإدارية التأديبية (دراسة مقارنة)، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2020، ص 87 .

(34) د . فؤاد العطار، رقابة القضاء لأعمال الإدارة، الطبعة الثانية، دار الكتاب العربي، القاهرة، 1960 – 1961، ص 598.

(35) د . سليمان مُحَمَّد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، مصدر سابق، ص 65–68.

(36) د . عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1964، ص 283 .

(37) د . سليمان مُحَمَّد الطماوي، القضاء الإداري – قضاء التأديب (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 1979،ص 696.

(38) مايا مُحَمَّد نزار، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ص 35– 36 .

(39) د . عصام عبد الوهاب البرزنجي، مصدر سابق، ص 172 .

(40) د . مُحَمَّد إبراهيم سليمان، الرقابة القضائية على ملائمة القرارات التأديبية، مجلة العلوم الإدارية، إصدار الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، العدد الثاني، السنة الخامسة، 1963، ص 269 . نقلاً عن : مايا مُحَمَّد نزار، المصدر سابق، ص 37 .

(42) د . حنان مُحَمَّد القيسي، مصدر سابق، ص 144 .

(43) المادة (15 / ثالثاً) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991 المعدل نصت " يشترط أن يقدم الطعن لدى مجلس الانضباط العام خلال (30) يوماً من تاريخ تبليغ الموظف برفض التظلم حقيقة أو حكماً "

(44) حسام حميد داود، مصدر سابق، ص 217 – 218 .

(45) سرى صاحب محسن، رقابة مجلس الانضباط العام في مجال فرض العقوبات التأديبية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، 2004، ص 66 .

(46) قرار الهيأة العامة لمجلس الدولة (سابقاً) المرقم (209 / انضباط – تمييز / 2009) في 22 / 7 / 2009، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام 2009، ص 388 – 389 .

(47) د . عصام عبد الوهاب البرزنجي، مجلس الانضباط العام وأسس تطويره في المستقبل، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، المجلد الثاني عشر، العدد الأول، العام 1997، ص 112 .

(48) قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم (1266 / قضاء موظفين – تمييز / 2014) في 5 / 4 /2015، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام 2015 ، ص 343 – 344 .

(49) قرار المحكمة الإدارية العليا في العراق المرقم (573 / قضاء موظفين – تمييز / 2017) في 12 / 9 / 2019، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام 2019 ، ص 377 – 378 .

(50) قرار الهيأة العامة لمجلس الدولة (سابقاً) المرقم (196 / 216 / انضباط – تمييز / 2008) في 18 / 9 / 2008، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2008، مصدر سابق ، ص 473 – 475 .

(51) د . علي أحمد حسن، سلطة القاضي الإداري إزاء التكييف القانوني الخاطئ في مجال تأديب الموظفين، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، كلية الحقوق، المجلد 13، العدد 2، تموز 2011، ص 12 .

(52) أسد موفق جلاب، الرقابة القضائية على تقدير العقوبة الانضباطية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، الجامعة العراقية، 2017، ص 140 .

(53) حسام حميد داود، مصدر سابق، ص 231 .

(54) قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم (137 / 138 / قضاء الموظفين – تمييز / 2017) في 15 / 6 / 2017، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام 2017، ص 383 – 384 .

المصـــــــادر

أولاً : الكتب القانونية :

I. أرام غيب الله قادر، التناسب بين المخالفة والعقوبة الانضباطية ودور القضاء الإداري في الرقابة عليه (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2020.

II. حسام حميد داود الدليمي، الرقابة القضائية على مبدأ التناسب في القرارات الإدارية التأديبية (دراسة مقارنة)، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2020.

III. حنان مُحَمَّد القيسي، الرقابة القضائية على الملاءمة في القرارات التأديبية، الطبعة الأولى، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2017.

IV. حيدر أحمد الفتلاوي، الرقابة القضائية على مبدأ التناسب في حالة الضرورة، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2019.

V. سامي جمال الدين، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2014.

VI. سليمان مُحَمَّد الطماوي، القضاء الإداري – قضاء التأديب (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 1979.

VII. سليمان مُحَمَّد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، 1982.

VIII. صاحب مطر خباط، ضمانات التوازن بين السلطة والحرية في إجراءات الضبط الإداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، بدون سنة طبع.

IX. صالح بن على بن سالم الصواعي، الرقابة الإدارية والقضائية على القرارات الإدارية، (دراسة مقارنة)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2019.

X. صائب مُحَمَّد ناظم الموسوي، العقوبات التأديبية والرقابة القضائية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2017.

XI. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، بدون سنة طبع .

XII. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، الطبعة الثالثة، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2006 .

XIII. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1964.

XIV. عصام عبد الوهاب البرزنجي، السلطة التقديرية للإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1971 .

XV. فؤاد العطار، رقابة القضاء لأعمال الإدارة، الطبعة الثانية، دار الكتاب العربي، القاهرة، 1960 – 1961.

XVI. مايا مُحَمَّد نزار، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان.

XVII. محسن خليل، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1998.

XVIII. مُحَمَّد حسنين عبد العال، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1991.

XIX. مُحَمَّد عوض فرج،دور قضاء المشروعية في الحد من سلطة الإدارة التقديرية (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2020.
XX. مُحَمَّد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الفكر العربي، الاسكندرية، بدون سنة طبع .
XXI. مصطفى أبو زيد فهمي، د . ماجد راغب الحلو، الدعاوى الإدارية (دعوى الالغاء – دعاوى التسوية)، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2005.
XXII. نكتل إبراهيم عبد الرحمن، التناسب في القرار الإداري، دار الكتب القانونية، مصر، 2016.
XXIII. نواف كنعان، القضاء الإداري، الطبعة الاولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009 .

ثانياً : **الرسائل والأطاريح**:

I. أحمد ماهر صالح علاوي، الرقابة القضائية على إجراءات فرض العقوبة الانضباطية في القانون العراقي (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 2006.
II. أسد موفق جلاب، الرقابة القضائية على تقدير العقوبة الانضباطية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، الجامعة العراقية، 2017.
III. إقبال فاضل خضير، الرقابة على عيب السبب في القرار الإداري (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 2014.
IV. بلعيدي دليله، رقابة القاضي الإداري بين رقابة المشروعية ورقابة الملاءمة على القرارات الإدارية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مُحَمَّد خيضر /بسكره، 2015 – 2016.
V. رواية نعمان عباس، الرقابة القضائية على ركن السبب في قرارات الضبط الإداري (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 2014.
VI. زياد طارق خضير، رقابة التناسب في القضاء الإداري (دراسة تحليلية مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا / قسم القانون، جامعة النيلين / جمهورية السودان، 2018.
VII. سرى صاحب محسن، رقابة مجلس الانضباط العام في مجال فرض العقوبات التأديبية(دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، 2004.
VIII. علي حسين أحمد الفهداوي، الاتجاهات الحديثة في الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة (دراسة مقارنة)،رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 2000.

IX. عيسى تركي خلف، أساليب الضبط الإداري وعلاقتها بالحريات العامة، رسالة دكتوراه، معهد البحوث والدراسات العربية، قسم الدراسات القانونية، 2011 .

X. فواز خلف ظاهر، استقلال القضاء الإداري في العراق، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة التكريت، 2016.

ثالثاً : الأبحاث العلمية:

I. عصام عبد الوهاب البرزنجي، مجلس الانضباط العام وأسس تطويره في المستقبل، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، المجلد الثاني عشر، العدد الأول، العام 1997.

II. علي أحمد حسن، سلطة القاضي الإداري إزاء التكييف القانوني الخاطئ في مجال تأديب الموظفين، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، كلية الحقوق، المجلد 13، العدد 2، تموز 2011.

III. قيصر حميد رشيد الراجحي، دور القضاء الإداري في حماية حقوق الإنسان، بحث دبلوم عالِ، كلية الحقوق، جامعة النهرين، 2020.

رابعاً : القرارات القضائية:

I. قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق المرقم (4 / اتحادية / 2006) في 29 / 3 / 2006 غير منشور .

II. قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم (1266/ قضاء موظفين – تمييز / 2014) في 5 / 4 /2015، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام 2015.

III. قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم (137 / 138 / قضاء الموظفين – تمييز / 2017) في 15 / 6 / 2017، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام 2017.

IV. قرار المحكمة الإدارية العليا في العراق المرقم (573 / قضاء موظفين – تمييز / 2017) في 12 / 9 / 2019، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام 2019 .

V. قرار الهيأة العامة لمجلس الدولة (سابقاً) المرقم (196 / 216 / انضباط – تمييز / 2008) في 18 / 9 / 2008، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام 2008، مصدر سابق .

VI. قرار الهيأة العامة لمجلس الدولة (سابقاً) المرقم (209 / انضباط – تمييز / 2009) في 22 / 7 / 2009، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام 2009.

VII. قرار محكمة القضاء الإداري المرقم (46 / قضاء إداري / 2013) في 13 /2 / 2013 مصادق عليه بموجب قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (112 / اتحادية / تمييز / 2013) في 27 / 5 / 2013، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام 2013.

VIII. قرار محكمة القضاء الإداري في العراق المرقم (57 / قضاء إداري / 2008) في 12 / 6 / 2008 مصادق علية بموجب قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (32 / اتحادية / تمييز / 2008) في 7 / 9 / 2008، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام 2008.

IX. قرار محكمة القضاء الإداري في العراق المرقم (81 / قضاء إداري / 2005) في 19 / 12 / 2005 غير منشور.

References

First: Legal Books:

I. Aram Ghaiballah Qadir, proportionality between the violation and the disciplinary punishment and the role of the administrative judiciary in monitoring it (a comparative study), first edition, Arab Center for Publishing and Distribution, Cairo, 2020.

II. Hossam Hamid Daoud Al-Dulaimi, Judicial Oversight on the Principle of Proportionality in Administrative Disciplinary Decisions (A Comparative Study), New University House, Alexandria, 2020.

III. Hanan Muhammad Al-Qaisi, Judicial Oversight of Appropriateness in Disciplinary Decisions, first edition, Arab Center for Publishing and Distribution, Cairo, 2017.

IV. Haider Ahmed Al-Fatlawi, Judicial Oversight on the Principle of Proportionality in Case of Necessity, first edition, Zain Legal Publications, Beirut, 2019.

V. Sami Gamal El-Din, Judiciary of Convenience and Discretionary Authority of Administration, New University House, Alexandria, 2014.

VI. Suleiman Muhammad Al-Tamawi, Administrative Judiciary - Disciplinary Judiciary (Comparative Study), Dar Al-Nahda Al-Arabi, Cairo, 1979.

VII. Suleiman Muhammad Al-Tamawi, Al-Wajeez in Administrative Law (A Comparative Study), Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo, 1982.

VIII. Sahib Matar Khabat, Guarantees of the Balance between Authority and Freedom in Administrative Control Procedures, New University House, Alexandria, without year of publication.

IX. Saleh bin Ali bin Salem Al-Sawai, Administrative and Judicial Oversight of Administrative Decisions, (comparative study), New University House, Alexandria, 2019.

X. *Saeb Muhammad Nazim Al-Musawi, Disciplinary Penalties and Judicial Oversight, first edition, Al-Halabi Legal Publications, Beirut, 2017.*
XI. *Abdel Raouf Hashim Bassiouni, The Theory of Administrative Control in Contemporary Man-made Systems and Islamic Law, Dar Al-Fikr Al-Jami'a, Alexandria, without a year of publication.*
XII. *Abdel-Ghani Bassiouni Abdullah, Administrative Judiciary, third edition, Manshaet Al-Maaref, Alexandria, 2006.*
XIII. *Abdel Fattah Hassan, Discipline in Public Service, Dar Al Nahda Al Arabiya, Cairo, 1964.*
XIV. *Issam Abdel Wahab Al-Barzanji, The Discretionary Authority of Administration, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 1971.*
XV. *Fouad Al-Attar, Judicial Oversight of Administration Works, second edition, Dar Al-Kitab Al-Arabi, Cairo, 1960-1961.*
XVI. *Maya Muhammad Nizar, Judicial Control of Proportionality in Administrative Decisions (A Comparative Study), first edition, Modern Book Foundation, Lebanon.*
XVII. *Mohsen Khalil, Administrative Judiciary and its Oversight of Administration Works, Ma'anshayat Al-Ma'arif, Alexandria, 1998.*
XVIII. *Muhammad Hassanein Abdel-Al, Judicial Oversight of Administrative Control Decisions, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 1991.*
XIX. *Mohamed Awad Farag, The Role of the Legal Judiciary in Limiting the Administration's Discretionary Authority (Comparative Study), First Edition, National Center for Legal Publications, Cairo, 2020.*
XX. *Muhammad Fouad Abdel Basit, Administrative Law, Dar Al-Fikr Al-Arabi, Alexandria, without a year of publication.*
XXI. *Mustafa Abu Zaid Fahmy, Dr. Maged Ragheb Al-Helou, Administrative Suits (Cancellation Suits - Settlement Suits), New University House, Alexandria, 2005.*
XXII. *Nectal Ibrahim Abdel Rahman, Proportionality in Administrative Decisions, Dar Al-Kutub Al-Qaniya, Egypt, 2016.*
XXIII. *Nawaf Kanaan, Administrative Judiciary, first edition, Dar Al-Thaqafa for Publishing and Distribution, Amman, 2009.*

Second: Thesis and Dissertations

I. *Ahmed Maher Saleh Allawi, Judicial Oversight of Procedures for Imposing Disciplinary Punishment in Iraqi Law (Comparative Study), Master's Thesis, College of Law, University of Baghdad, 2006.*
II. *Asad Muwaffaq Jalab, Judicial Oversight on Estimating Disciplinary Punishment (A Comparative Study), Master's Thesis, College of Law and Political Science, Iraqi University, 2017.*

III. *Iqbal Fadel Khudair, Controlling the Defect of Reason in Administrative Decisions (A Comparative Study), Master's Thesis, College of Law, University of Baghdad, 2014.*
IV. *Belaidi Dalila, Oversight of the Administrative Judge between Oversight of Legality and Oversight of Appropriateness of Administrative Decisions, Master's Thesis, Faculty of Law and Political Science, Mohamed Kheidar University/Biskra, 2015-2016.*
V. *Riwayat Noman Abbas's , Judicial Control of the Reason Element in Administrative Control Decisions (A Comparative Study), Master's Thesis, College of Law, University of Baghdad, 2014.*
VI. *Ziad Tariq Khudair, Proportionality Control in the Administrative Judiciary (A Comparative Analytical Study), Master's Thesis, College of Graduate Studies/Department of Law, Al-Nilein University/Republic of Sudan, 2018.*
VII. *Sari Saheb Mohsen, Oversight of the General Discipline Council in the field of imposing disciplinary penalties (a comparative study), Master's thesis, Faculty of Law, Al-Nahrain University, 2004.*
VIII. *Ali Hussein Ahmed Al-Fahdawi, Modern Trends in Judicial Oversight of the Administration's Discretionary Authority (A Comparative Study), Master's Thesis, College of Law, University of Baghdad, 2000.*
IX. *Issa Turki Khalaf, methods of administrative control and their relationship to public freedoms, doctoral dissertation, Institute of Arab Research and Studies, Department of Legal Studies, 2011.*
X. *Fawaz Khalaf Zahir, The Independence of the Administrative Judiciary in Iraq, PhD thesis, Faculty of Law, Tikrit University, 2016.*

Third: Scientific Research

I. *Issam Abdul Wahab Al-Barzanji, The General Discipline Council and the foundations for its future development, Journal of Legal Sciences, University of Baghdad, Volume Twelve, First Issue, 1997.*
II. *Ali Ahmed Hassan, The Authority of the Administrative Judge Confronting Wrong Legal Conditioning in the Field of Disciplining Employees, Journal of the College of Law, Al-Nahrain University, College of Law, Volume 13, Issue 2, July 2011.*
III. *Qaiser Hamid Rashid Al-Rajhi, The Role of the Administrative Judiciary in Protecting Human Rights, Higher Diploma Research, Faculty of Law, Al-Nahrain University, 2020.*

Fourth: Judicial Decisions

I. *Decision of the Federal Supreme Court in Iraq No. (4/Federal/2006) dated 3/29/2006, unpublished.*

II. *Decision of the Supreme Administrative Court No. (1266 / Civil Servants' Judiciary - Cassation / 2014) on 4/5/2015, decisions and fatwas of the State Council for the year 2015.*
III. *Decision of the Supreme Administrative Court No. (137/138 / Employees' Judiciary - Cassation / 2017) on 6/15/2017, decisions and fatwas of the State Council for the year 2017.*
IV. *Decision of the Supreme Administrative Court in Iraq No. (573 / Employees' Judiciary - Cassation / 2017) on 9/12/2019, decisions and fatwas of the State Council for the year 2019.*
V. *Resolution of the General Authority of the State Council (formerly) No. (196/216/Discipline - Discrimination/2008) dated 9/18/2008, Decisions and Fatwas of the State Council for the year 2008, previous source.*
VI. *Resolution of the General Authority of the State Council (formerly) No. (209 / Discipline - Discrimination / 2009) on 7/22/2009, decisions and fatwas of the State Council for the year 2009.*
VII. *The decision of the Administrative Judicial Court No. (46 / Administrative Judiciary / 2013) on 2/13/2013 was approved by the decision of the Federal Supreme Court No. (112 / Federal / Cassation / 2013) on 5/27/2013, decisions and fatwas of the State Council for the year 2013.*
VIII. *The decision of the Administrative Judicial Court in Iraq No. (57 / Administrative Judiciary / 2008) on 6/12/2008 was approved by the decision of the Federal Supreme Court No. (32 / Federal / Cassation / 2008) on 9/7/2008, decisions and fatwas of the Council State for the year 2008.*
IX. *Decision of the Administrative Judicial Court in Iraq No. (81 / Administrative Judiciary / 2005) dated 12/19/2005, unpublished.*