

القيود القانونية على سلطة الإدارة في إنهاء الخدمة الوظيفية في القانون العراقي والمصري

الدكتور: حامد كرمي

عقيل خالد عوده

جامعة قهر كلية القانون قسم القانون العام

الخلاص:

يهدف هذا البحث إلى دراسة القيود القانونية التي تحد من سلطة الإدارة في إنهاء الخدمة الوظيفية في كل من القانون العراقي والمصري، مع التركيز على حماية حقوق الموظف العام وضمان مشروعية القرارات الإدارية الصادرة بحقه. تأتي أهمية البحث من الحاجة إلى تحقيق التوازن بين مصلحة الإدارة العامة وحماية حقوق الأفراد، خصوصاً في ظل المخاطر التي قد تنجم عن التعسف في استعمال السلطة الإدارية. وتتجلى المشكلة البحثية في تحديد مدى فعالية القيود القانونية والإجرائية على قرارات إنهاء الخدمة، والفجوات المحتملة في التشريعات العراقية والمصرية التي قد تسمح بانتهاك حقوق الموظف أو سوء استخدام السلطة التقديرية من قبل الإدارة. واعتمد البحث على المنهج الوصفي التحليلي، حيث تم تحليل النصوص القانونية واللوائح الخاصة بخدمة الموظفين في العراق ومصر، بالإضافة إلى دراسة الأحكام القضائية الصادرة عن محاكم القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا في كلا البلدين، وأظهرت نتائج البحث أن محاكم القضاء الإداري في العراق ومصر تمثل جهات رقابية فعالة في حماية الموظف العام من التعسف الإداري، حيث تتيح للموظف الطعن في قرارات إنهاء الخدمة أمام جهة قضائية مختصة، كما أكدت على أهمية رقابة المشروعية والملاءمة والتناسب في القرارات الإدارية، بما يضمن عدم تجاوز الإدارة لحدود سلطتها التقديرية. كما تبين أن القوانين العراقية والمصرية تكفل مجموعة من الضمانات الإجرائية، مثل ضرورة الإذن المسبق بالإحالة للتحقيق الإداري، وكتابة التحقيقات، وتسبب القرارات التأديبية، وحق الموظف في الاطلاع على ملفه ومواجهة التهم، إلا أن هناك بعض الفجوات التشريعية التي يمكن أن تحد من فعالية هذه الضمانات إذا لم يتم تطويرها بشكل مستمر. **الكلمات المفتاحية:** سلطة الإدارة، الخدمة الوظيفية، الموظف، القانون العراقي، القانون المصري.

Abstract:

This research aims to study the legal constraints limiting the administration's authority to terminate employment in both Iraqi and Egyptian law, focusing on protecting the rights of public employees and ensuring the legality of administrative decisions issued against them. The research's importance stems from the need to balance the interests of the public administration with the protection of individual rights, especially given the risks that may arise from the arbitrary use of administrative power. The research problem lies in determining the effectiveness of legal and procedural constraints on termination decisions and identifying potential gaps in Iraqi and Egyptian legislation that could allow for the violation of employee rights or the misuse of discretionary power by the administration. The research adopted a descriptive-analytical approach, analyzing legal texts and regulations pertaining to employee service in Iraq and Egypt, in addition to examining judicial rulings issued by administrative courts and the Supreme Administrative Court in both countries. The research findings demonstrate that administrative courts in Iraq and Egypt serve as effective oversight bodies in protecting public employees from administrative abuse, as they allow employees to appeal termination decisions before a competent judicial authority. The research also underscores the importance of oversight regarding legality, appropriateness, and proportionality in administrative decisions, ensuring that the administration does not exceed the limits of its discretionary power. It was also found that Iraqi and Egyptian laws guarantee a set of procedural safeguards, such as the requirement of prior authorization for referral to administrative investigation, the documentation of investigations, the justification of disciplinary decisions, and the employee's right to access their file and confront charges. However, some legislative gaps exist that could limit the effectiveness of these safeguards if they are not continuously developed.

Keywords: Administrative authority, civil service, employee, Iraqi law, Egyptian law.

يُعدّ موضوع القيود القانونية على سلطة الإدارة في إنهاء الخدمة الوظيفية من الموضوعات الحيوية في نطاق القانون الإداري، لما ينطوي عليه من توازن دقيق بين مقتضيات المرفق العام وضمانات الموظف العام. فالإدارة، بوصفها سلطة عامة، تملك امتيازات قانونية تخولها تنظيم شؤون الوظيفة العامة بما يحقق حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد، إلا أن هذه السلطة ليست مطلقة، بل تخضع لجملة من القيود الدستورية والقانونية التي تكفل حماية الموظف من التعسف والانحراف في استعمال السلطة. ويتجلى هذا التوازن بوضوح في كل من النظام القانوني في العراق والنظام القانوني في مصر، حيث نظم المشرع العراقي أحكام إنهاء الخدمة في إطار قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته، في حين عالج المشرع المصري الموضوع ضمن أحكام قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، مع إضفاء رقابة قضائية فاعلة من خلال القضاء الإداري في كلا البلدين.

وتتمثل مشكلة البحث

في مدى كفاية القيود القانونية المفروضة على سلطة الإدارة في إنهاء الخدمة الوظيفية لضمان عدم التعسف في استعمالها، وفيما إذا كانت هذه القيود تحقق حماية متوازنة بين مصلحة الإدارة في الحفاظ على كفاءة المرفق العام ومصلحة الموظف في الاستقرار الوظيفي والأمان القانوني. كما تثير الدراسة إشكالية الفروق بين التنظيمين العراقي والمصري من حيث نطاق السلطة التقديرية، والضمانات الإجرائية، والرقابة القضائية على قرارات إنهاء الخدمة، ومدى فعالية هذه الضمانات في التطبيق العملي. وينبثق عن هذه المشكلة سؤال رئيس يتمثل في: إلى أي مدى نجح كل من المشرع العراقي والمشرع المصري في تقييد سلطة الإدارة عند إنهاء الخدمة الوظيفية بما يحقق المشروعية ويحمي الموظف العام من القرارات التعسفية؟

وتتجلى أهمية البحث

في كونه يتصل بحقوق شريحة واسعة من العاملين في القطاع العام، ويعكس مدى احترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون في الدولة، فضلاً عن ارتباطه بمبادئ دستورية أصيلة كالمساواة وتكافؤ الفرص وضمان حق العمل. كما تبرز أهميته في ظل التوجهات الحديثة نحو إصلاح الإدارة العامة وتعزيز الحوكمة الرشيدة، إذ إن ضبط سلطة إنهاء الخدمة يمثل أحد مؤشرات التوازن بين الفعالية الإدارية وحماية الحقوق الوظيفية.

أما أهداف البحث

فتتمثل في بيان الأساس القانوني لسلطة الإدارة في إنهاء الخدمة، وتحليل القيود الموضوعية والإجرائية التي تحكم هذه السلطة في كل من العراق ومصر، وبيان أوجه التشابه والاختلاف بين النظامين، وتقييم مدى كفاية الضمانات المقررة لحماية الموظف العام، وصولاً إلى استخلاص نتائج يمكن أن تسهم في تطوير الإطار التشريعي وتعزيز الرقابة على قرارات إنهاء الخدمة.

ويعتد البحث المنهج الوصفي التحليلي

من خلال دراسة النصوص القانونية ذات الصلة وتحليلها في ضوء المبادئ العامة للقانون الإداري، إلى جانب المنهج المقارن لبيان أوجه الاتفاق والاختلاف بين التشريعين العراقي والمصري، مع الاستئناس بأحكام القضاء الإداري والاتجاهات الفقهية في كلا البلدين، بما يسهم في تقديم رؤية علمية متكاملة حول القيود القانونية على سلطة الإدارة في إنهاء الخدمة الوظيفية.

المبحث الأول: الجهات المختصة بالرقابة على سلطة الإدارة في إنهاء الخدمة الوظيفية في العراق ومصر

يتناول هذا المبحث بيان الجهات المختصة بالرقابة على سلطة الإدارة في إنهاء الخدمة الوظيفية في العراق ومصر، مع توضيح طبيعة اختصاص كل جهة وحدود دورها في ضمان مشروعية القرار وحماية الموظف العام.

المطلب الأول: محكمة قضاء الموظفين

تُعدّ محكمة قضاء الموظفين من الهيئات القضائية المتخصصة ذات الأهمية البالغة في المنظومة القانونية العراقية، إذ تضطلع بدور محوري في صون الحقوق الوظيفية الناشئة عن تطبيق قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدّل. كما تمثل الجهة المختصة بالنظر في الطعون المقدمة ضد القرارات الإدارية التي تتضمن فرض عقوبات انضباطية على الموظفين، بما يكرّس ضمانات قضائية فاعلة في مواجهة تعسف الإدارة. وتتدرج هذه المحكمة ضمن تشكيلات القضاء الإداري في العراق، حيث تختص بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين الموظف والجهة الإدارية التي يتبعها، في إطار الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية. وهي تُعدّ إحدى الهيئات القضائية التابعة لمجلس شورى الدولة العراقي، وتشكل مع كل من محكمة القضاء الإداري العراقية والمحكمة الإدارية العليا العراقية البنين المؤسسي للقضاء الإداري في العراق، الذي

ينهض بوظيفة الرقابة على أعمال الإدارة وضمان خضوعها لمبدأ المشروعية.^١ وبصدور القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، وهو قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل، تم استبدال تسمية مجلس الانضباط العام بتسمية محكمة قضاء الموظفين.^٢ تستمد محكمة قضاء الموظفين ولايتها في مجال انضباط موظفي الدولة من أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، الذي يُعدّ الإطار التشريعي الناظم للمساءلة التأديبية في الوظيفة العامة. وعلى الرغم من أن قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ لم يتضمن بياناً صريحاً لاختصاصات محكمة قضاء الموظفين (المعروفة سابقاً بمجلس الانضباط العام)، فإن المشرع العراقي تدارك هذا الفراغ التشريعي بصدور قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣، إذ حدّد بموجبه اختصاصات المحكمة بصورة واضحة في المجال الانضباطي. فقد نصّت المادة (٥/تاسعاً/أ) من القانون المذكور على اختصاص محاكم قضاء الموظفين بالنظر في الدعاوى التي يقيمها الموظفون على دوائر الدولة والقطاع العام طعناً في العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في قانون الانضباط المشار إليه. وبذلك يتحدد نطاق الولاية القضائية لمحكمة قضاء الموظفين، وفقاً للنصوص النافذة، بالفصل في المنازعات الناشئة عن القرارات التأديبية الصادرة بحق موظفي الدولة والقطاع العام، متى كانت هذه القرارات صادرة عن الجهات المختصة قانوناً، كالوزير أو رئيس الدائرة. ويُكرّس هذا التنظيم مبدأ خضوع السلطة التأديبية لرقابة القضاء الإداري، بما يعزز ضمانات المشروعية ويحمي الموظف من تعسف الإدارة في استعمال صلاحياتها الانضباطية. كما عمد المشرع إلى تعديل تسمية التشريع ليصبح قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل بدلاً من تسميته السابقة، وذلك اتساقاً مع التحولات التي طرأت على البنية الاقتصادية والإدارية. وبموجب هذا القانون، يملك الموظف الذي فُرضت عليه إحدى العقوبات الانضباطية المنصوص عليها قانوناً حق الطعن في قرار العقوبة أمام محكمة قضاء الموظفين، لتباشر رقابتها القضائية على القرار وتحقق من مدى مشروعيته، من خلال بحث أوجه الطعن التي يستند إليها الموظف وصولاً إلى إلغاء القرار إذا ثبتت مخالفته للقانون. ويُعدّ قرار فرض العقوبة الانضباطية قراراً إدارياً مكتمل الأركان، ومن ثم قد يعتره أحد عيوب المشروعية التي تصيب القرار الإداري، سواء تعلّق الأمر بركن الاختصاص أو السبب أو الشكل والإجراءات أو المحل أو الغاية. ويُلاحظ أن قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل قد قصر سلطة فرض العقوبات الانضباطية على الإدارة وحدها، وذلك بعد أن ألغى نظام اللجان الانضباطية، فأصبحت صلاحية إيقاع الجزاء بيد الوزير أو رئيس الدائرة أو الموظف المخوّل قانوناً بفرض العقوبة. ونتيجة لذلك، انحصر حق الطعن في القرار الانضباطي بالموظف المعاقب دون الإدارة، إذ لا يستقيم منطقاً أو قانوناً أن تُمنح الإدارة حق الطعن في عقوبة ارتأت هي ذاتها ملاءمتها وقررت توقيها على الموظف المخالف.^٣ كما تستند محكمة قضاء الموظفين في ممارستها لاختصاصها المتعلق بحقوق الخدمة المدنية إلى أحكام قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل، ومع صدور قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣، تم تحديد اختصاصات المحكمة في مجال حقوق الخدمة المدنية وفق ما ورد في المادة (٥/تاسعاً/أ).^٤ وبناءً عليه، يتحدد نطاق اختصاص محكمة قضاء الموظفين بالنظر في جميع الدعاوى التي يرفعها موظفو الدولة والقطاع العام والتي تتعلق بحقوقهم الناشئة عن قانون الخدمة المدنية أو القوانين والأنظمة المكملة التي تحكم العلاقة بين الموظف والإدارة التي يعمل بها. ويقر القانون بعدم جواز رفع الموظف دعوى على الحكومة أمام المحاكم العادية بشأن هذه الحقوق، ويتيح له التقاضي أمام محكمة قضاء الموظفين فقط. وتشمل هذه الدعاوى المنازعات المتعلقة بالرواتب والمخصصات المستحقة، احتساب الأقدمية للترقية أو إعادة التعيين، والدعاوى المتعلقة بالطعن في الأوامر والقرارات الإدارية الخاصة بالتعيين، الترقيات، منح العلاوات، الاستغناء عن خدمة الموظف خلال فترة التجربة، ونقل الموظفين وغيرها من الحقوق المرتبطة بالخدمة. ومن الملاحظ أن محكمة قضاء الموظفين وسعت نطاق اختصاصها ليشمل الدعاوى المتعلقة بالحقوق الناشئة عن تطبيق قوانين أخرى مرتبطة بالخدمة المدنية، طالما أنها تمس المركز القانوني للموظف. ويُعدّ هذا الاتجاه إيجابياً، حيث يعزز حماية حقوق الموظفين ويؤكد أن قانون الخدمة المدنية لم يعد المصدر الوحيد لهذه الحقوق، بل هناك العديد من القوانين والأنظمة المكملة التي لا يجوز ترك تطبيقها بالكامل لتقدير الإدارة وحدها. في جمهورية مصر العربية، تُعدّ محكمة القضاء الإداري المصرية محكمة الدرجة الأولى ذات الاختصاص العام بين محاكم مجلس الدولة المصري، إذ تتفرد بنظر سائر المنازعات الإدارية التي لم يُسند المشرع الاختصاص بها صراحةً إلى محاكم إدارية أو تأديبية أخرى. وتمثل هذه المنازعات الجانب الأكبر من القضايا الداخلة في نطاق القسم القضائي بمجلس الدولة، بما يعكس مركزها المحوري في بنية القضاء الإداري المصري. ويمتد اختصاص المحكمة ليشمل طلبات الموظفين من شاعلي المستوى الأول ومستوى الإدارة العليا ومن في حكمهم، متى تعلّقت منازعاتهم بالتراتب أو المعاشات أو المكافآت المستحقة لهم أو لورثتهم. كما تختص بنظر دعاوى إلغاء القرارات الإدارية المتعلقة بالتعيين في الوظائف العامة، والترقيات، ومنح العلاوات، والإحالة إلى المعاش، والاستيداع، والفصل بغير الطريق التأديبي. ويشمل نطاق ولايتها كذلك المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية متى

تجاوزت قيمة النزاع خمسمائة جنييه، والطعن في انتخابات الهيئات المحلية، والطلبات المقدمة من الأفراد أو الهيئات لإلغاء القرارات الإدارية النهائية، فضلاً عن الطعون في القرارات النهائية الخاصة بالضرائب والرسوم - مع بقاء هذا الاختصاص معلقاً لحين صدور التشريع المنظم لإجراءات نظرها أمام مجلس الدولة. كما تنظر المحكمة دعاوى الجنسية، والطعن في القرارات الصادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي، وطلبات التعويض عن القرارات الإدارية، سواء أقيمت بصفة أصلية أم تبعية، إضافة إلى سائر المنازعات الإدارية التي لا تدخل في اختصاص المحاكم الإدارية أو التأديبية الأخرى. وبذلك يتجلى أن محكمة القضاء الإداري تمثل الولاية العامة في القضاء الإداري المصري، بما يكرس دورها في بسط الرقابة القضائية على مشروعية أعمال الإدارة وضمان حماية الحقوق والمراكز القانونية للأفراد.^٦، ويجدر التنبيه إلى أن الاختصاصات المشار إليها لم ترد على سبيل الحصر، وإنما على سبيل المثال والبيان، إذ أورد المشرع في ختام النص عبارة «سائر المنازعات الإدارية الأخرى»، بما يفيد إرادة التوسّع في نطاق ولاية محكمة القضاء الإداري المصرية وعدم قصرها على الحالات المعددة صراحة.

وتعبّر هذه الصياغة عن تبني المشرع لمبدأ الولاية العامة للمحكمة في المجال الإداري، بحيث تختص بنظر كل نزاع إداري لم يُسند بنص خاص إلى جهة قضائية أخرى داخل إطار مجلس الدولة المصري. وبذلك تنكّس شمولية اختصاصها، ضمناً لعدم إفلات أي منازعة إدارية من الرقابة القضائية، وترسيخاً لمبدأ المشروعية وخضوع الإدارة لحكم القانون.^٧

المطلب الثاني: المحكمة الإدارية العليا:

لقد أعاد المشرع العراقي النظر بالجهة المختصة بالنظر في الطعون الواردة على الأحكام والقرارات الصادرة عن القضاء الإداري، وذلك بموجب القانون رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣)^٨، حيث وحد هذا القانون جهة الطعن التمييزي في أحكام وقرارات محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين^٩، وأناطها بمحكمة جديدة أنشأها لهذا الغرض وأسماها بـ المحكمة الإدارية العليا. ولقد أنط المشرع العراقي للمحكمة الإدارية العليا إضافة لاختصاصها التمييزي اختصاصين آخرين، وهما: النظر في النزاع الحاصل حول تعيين جهة الاختصاص في نظر الدعوى الذي يقع بين محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين والنظر في النزاع الحاصل حول تنفيذ حكمين مكتسبين درجة البتات متناقضين صادرين عن محكمة القضاء الإداري أو محكمة قضاء الموظفين في موضوع واحد إذا كان بين الخصوم أنفسهم أو كان أحدهم طرفاً في الحكمين وترجح أحد الحكمين وتقرر تنفيذه دون الآخر^{١٠}. إن الأمر الذي لا شك فيه، هو أن استحداث المحكمة الإدارية العليا لكي تمارس الاختصاصات أعلاه هو حسنة تحسب للمشرع العراقي، ويُعدّ بحد ذاته تطوراً نوعياً على صعيد القضاء الإداري في العراق. لكننا نعتقد أن المشرع العراقي لم يمنح هذا الوليد الجديد المقومات التي تؤهله للتصدي للمهمة الكبيرة التي أقيمت على عاتقه. يتضح من ذلك، أن جهة الطعن في أحكام محكمة قضاء الموظفين هي المحكمة الإدارية العليا بصفقتها التمييزية، على أن يُقدم الطعن خلال (٣٠) يوماً من تاريخ التبليغ بالأحكام أو اعتبارها مبلغاً^{١١}. وتأسيساً على ما تقدم، يتبين أن جميع الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري، سواء في العراق بصفة عامة تقبل الطعن أمام المحكمة التي تعلوها في الدرجة أما بالاستئناف أو بالتمييز دون إمكان الجمع بينهما^{١٢}. وبعد أن كانت الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة تقوم بدور محكمة التمييز بالنسبة لقرارات محكمة القضاء الإداري ومجلس الانضباط العام، الآن وبعد صدور قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة، أنشئت المحكمة الإدارية العليا التي تمثل أعلى درجات القضاء الإداري في العراق لتمارس دورها كمحكمة تمييز مختصة بالنظر في الأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين^{١٣}. أما في مصر فتم إنشاء المحكمة الإدارية العليا لأول مرة بموجب القانون رقم (١٦٥) لسنة ١٩٥٥ الخاص بإعادة تنظيم مجلس الدولة المصري، لتكون على رأس محاكم القضاء الإداري بهدف ترسيخ القواعد الإدارية وتوحيد المبادئ القانونية. وقد أبقاها القانون الحالي لمجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢، وتُعدّ بالنسبة لمحاكم القسم القضائي ماثلة لمحكمة النقض بالنسبة للمحاكم العادية. وعلى الرغم من أن دور المحكمة الإدارية العليا يكاد يتشابه مع دور محكمة النقض، إلا أن هناك فرقاً جوهرياً بينهما كما أشار الفقه، يتمثل في طبيعة الاختصاص وطريقة الفصل في الدعوى. فمحكمة النقض، بصفقتها محكمة قانون، تقوم بتطبيق القانون على الدعوى المعروضة أمامها دون التطرق لموضوع النزاع، وعليه فإنها عند إصدار حكمها تحيل الدعوى إلى المحكمة المختصة للفصل في الموضوع وفق التوجيه القانوني الذي أبانته. أما المحكمة الإدارية العليا فتجمع بين اختصاص محكمة القانون واختصاص محكمة الوقائع، إذ تطبق القانون على الدعوى وتقتل في موضوعها بنفسها دون إحالة إلى المحكمة السابقة، ما يجعل الطعن بالنقض أمامها يماثل الطعن العادي بالاستئناف من حيث التأثير على موضوع الدعوى^{١٤}، وتختص المحكمة الإدارية العليا في مصر بنظر بعض المنازعات الإدارية بصفقتها قاضياً أول وآخر درجة، بالإضافة إلى اختصاصها كمحكمة طعن في بعض الأحكام الصادرة عن محاكم القضاء الإداري^{١٥}. وتشمل اختصاصاتها كقاضٍ أول وآخر درجة الطلبات التي يقدمها أعضاء النيابة الإدارية لإلغاء القرارات الإدارية النهائية وطلبات التعويض عنها، وكذلك الطلبات المقدمة من رجال مجلس الدولة لإلغاء

القرارات الإدارية المتعلقة بأي شأن من شؤونهم وطلبات التعويض عنها، إضافة إلى المنازعات الإدارية المرتبطة بإلغاء القرارات الصادرة عن لجنة شؤون الأحزاب السياسية، والمنازعات المتعلقة بشؤون أعضاء هيئة قضايا الدولة^{١٦}. كما تمارس المحكمة الإدارية العليا اختصاصها كمحكمة طعن بالنظر في الطعون المقدمة ضد القرارات الصادرة عن اللجان القضائية^{١٧}، والأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري والمحاكم التأديبية، والطعون على القرارات الصادرة عن مجالس تأديب أعضاء النيابة الإدارية^{١٨}، إضافة إلى الطعون المتعلقة بقرارات مجالس التأديب غير الخاضعة للتصديق من الجهات الإدارية العليا، بما يعكس الدور الشامل للمحكمة في ضبط المشروعية الإدارية وتطبيق القانون في جميع منازعات الإدارة العليا.^{١٩}

المبحث الثاني: القيود الموضوعية على سلطة الإدارة في إنهاء الخدمة الوظيفية

يتناول هذا المبحث القيود الموضوعية التي ترد على سلطة الإدارة عند إصدار قرار إنهاء الخدمة الوظيفية، من حيث التزامها بالأسباب والحالات التي حددها القانون وعدم تجاوزها لحدود سلطتها التقديرية.

المطلب الأول: رقابة المشروعية

ان مبدأ المشروعية بمفهومه الواسع هو خضوع الدولة في جميع تصرفاتها للقانون، أو خضوع الإدارة في أعمالها وقراراتها لأحكام القانون، والرقابة على المشروعية من قبل القضاء تعني فحص قرارات الإدارة والغائها إذا كانت مخالفة للقانون وهذه الرقابة تتميز بانها لا يترك المشرع للإدارة فيها أية سلطة تقديرية، ولكن تخضع في عناصر القرار كافة لرقابة القضاء الإداري، وأكدت على ذلك المحكمة الإدارية العليا في مصر إذ ذهبت إلى ان رقابة محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية على القرارات الإدارية هي رقابة قانونية تسلطها عليها لتتعرف على مدى مشروعيتها من حيث مطابقتها للقانون^{٢٠} يستند مبدأ المشروعية إلى ضرورة حماية حقوق الأفراد وحررياتهم، بما يتطلب توسيع نطاق هذا المفهوم في مواجهة أي ممارسة إدارية قد تمس هذه الحقوق. وعلى الجانب الآخر، تتطلب الإدارة وجود قدر من المرونة والحرية في التصرف بما يخدم مصلحة المرفق العام ويضمن سيره بانتظام، ويُفترض أن تكون هذه الصلاحيات ضمن حدود لا تشملها رقابة القاضي الإداري بشكل مباشر. ومع ذلك، فإن وجود سلطة تقديرية للإدارة لا يحد من دور القضاء في الرقابة على أركان القرار الإداري، بما في ذلك قرارات إنهاء خدمة الموظف العام، إذ أصبح القضاء الإداري موسع الصلاحيات في هذا المجال اعتماداً على مبدئين أساسيين: الأول يتعلق بحالة الخطأ الظاهر والجسيم في القرار، والثاني بالموازنة بين الأضرار والمنافع الناتجة عن القرار الإداري، بما يضمن حماية حقوق الموظف العام وعدم التعسف في استعمال السلطة^{٢١}. ويعد وجود الرقابة القضائية على مشروعية تصرفات الإدارة تجاه الموظفين يمثل ضماناً مهماً من ضمانات حقوق الموظفين وحررياتهم لما في ذلك من تبنى شرعية دولة القانون والعدالة، وقد حمل القضاء الإداري منذ نشأته عبئ تحقيق التوازن بين مقتضيات المصلحة العامة التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها وبين حماية حقوق الموظفين وحررياتهم من تعسف الإدارة في حال اعتدائها على هذه الحقوق^{٢٢}. والقرار الإداري يخضع لمبدأ المشروعية بمعنى وجوب أن تتم جميع تصرفات السلطات العامة في إطار القواعد الدستورية والقانونية وإلا كان التصرف معيباً وباطلاً يستوي في ذلك أن يكون التصرف إيجابياً كالقيام بعمل أو سلبياً كالامتناع عن عمل يوجب القانون، وعدم مشروعية القرار قد تصل إلى حد ترتب المسؤولية الجنائية في حالات معينة، وفي الأصل أن القرارات الإدارية تتمتع بقرينة المشروعية إلا أن هذه القرينة تقبل إثبات العكس، أي أن لصاحب المصلحة الطعن بالقرار الإداري لوجود عيب من عيوب المسؤولية فيه. ترابح محكمة قضاء الموظفين في العراق في دعاوى الإبطال ما يتعلق بالقرارات التأديبية ومدى انطباقها على مبدأ المشروعية ومدى التناسب بين المخالفة والعقوبة المفروضة بسببها^{٢٣}. وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا في مصر أن للجهة الإدارية الحق في إنهاء العقود الإدارية بإرادتها المنفردة إذا رأت أن ذلك يقتضي الصالح العام، غير أن هذا الحق الممنوح للإدارة ليس مطلقاً، بل مشروط بتحقق شرطين أساسيين، أولهما أن يقتضي الصالح العام أو مصلحة المرفق إنهاء العقد، وثانيهما أن يستوفي قرار الإنهاء كافة الشروط القانونية اللازمة لضمان مشروعية الأعمال المبنية على السلطة التقديرية، بحيث لا يشوب القرار أي انحراف بالسلطة أو تعسف في استعمالها^{٢٤}. وبما أن قرار إنهاء خدمة الموظف العام يُعد من القرارات المنهية للعلاقة الوظيفية، فإنه لا بد من وجود جهة قضائية مختصة بالنظر في هذه القرارات لضمان مشروعية الأعمال الإدارية. وتتمتع الإدارة بسلطة تقديرية في تقييم أداء الموظف وكفاية أدائه، غير أن هذه السلطة ليست مطلقة، بل تخضع لقيود تمنع الانحراف أو التعسف في استخدامها^{٢٥}. ولهذا، أجاز قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ للموظف المستغنى عنه حق الاعتراض على قرار إنهاء خدمته، حيث نصت المادة (١٤/٥) على أن للموظف الذي صدر بحقه قرار إنهاء الخدمة الحق في الاعتراض لدى مجلس الإنضباط العام خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه بالقرار، ويُعتبر قرار المجلس بهذا الشأن نهائياً وقطعياً، بما يرسخ مبدأ مشروعية القرار الإداري وحماية حقوق الموظف. وتبعاً لذلك فإن مبدأ المشروعية يوجب ضبط الإدارة باختصاص معين، فيلزمها بالقيام بأعمال

معينة ضمن إطار محدد وهذا ما يدخل تحت عنوان التنظيم الإداري، فتسعى الدولة إلى ضبط اختصاصات الجهات الإدارية لتباشر نشاطات واسعة ومتنوعة بقصد تحقيق المصلحة العامة، فهي من تولى إنشاء المرافق العامة بقصد إشباع حاجات الأفراد، وهي من تكفل المحافظة على النظام العام، وهي من وضع القانون بين يديها وسائل للقيام بسائر أنشطتها سواء وسيلة القرار أو العقد^{٢٦}، وعليه فمبدأ المشروعية يفرض وجود سلطة قضائية تتولى توقيع الجزاء على المخالف في حال ثبوت التجاوز أو الخرق للقانون، فلو تصورنا أن السلطة الإدارية أصدرت قرار غير مشروع فقامت بفصل موظف من وظيفته دون تمكينه مثلاً من ممارسة حق الجلسة التأديبية، فإنها في مثل هذه الحالات تجاوزت القانون وعد قرارها غير مشروع، ويعود للمختص التصريح بعدم مشروعية القرار ومن ثم إلغاءه بسبب عدم مشروعيته بعد رفع الأمر إليه^{٢٧}. وقد أجازت المحكمة الإدارية العليا في مصر للإدارة الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية إذا كانت تخشى وقوع خطر يخل بالأمن والنظام العام يتعذر عليها تداركه مثل تعطيل في سير المرفق العام، مع عدم الاخلال او حدوث فتنة، فحينها يتم ترجيح المصلحة العامة على المصلحة الخاصة بالتعويض لصاحب الشأن إذا كان له مقتضى ومراعاة لمبدأ ان الضرورات تقدر بقدرها^{٢٨}.

المطلب الثاني: رقابة الملائمة:

ان رقابة القضاء على الإدارة في هذا المجال رقابة واسعة للغاية فهي تشتمل على مشروعية القرار الصادر من الإدارة وفحصه سواء من ناحية الشكل ام الاختصاص ام مخالفة أحكام القانون ام الانحراف بالسلطة، وكذلك تشمل الرقابة على الأسباب التي دفعت الإدارة الى اتخاذ القرار^{٢٩}، وعندما يمارس القضاء رقابة الملائمة فهو لا يخرج على رقابة المشروعية لان الملائمة في هذه الحالة عنصر من عناصر المشروعية وبالتالي يؤدي ذلك الى وجود فارقاً أساسياً بين المشروعية والملائمة فشرعية التصرف تعني ان هذا التصرف التزم بالقواعد القانونية. اما ملائمة تصرف ما فإنما تعني ان هذا التصرف كان مناسباً او موافقاً او صالحاً من حيث الزمان والمكان والظروف والاعتبارات المحيطة. وبالتالي فإن فكرة الملائمة فكرة نسبية ولا يعني ذلك بأن المشروعية والملائمة فكرتان متناقضتين، لأنه إذا كانت مشروعية القرارات يمكن تقديرها على أساس القواعد القانونية فإن الملائمة لهذا القرار لا يمكن ان تتم الا بالنسبة لمجموعة من العوامل الواقعية المتميزة عن فكرة المشروعية^{٣٠}. ويرى بعض انه إذا حقق العمل اهدافه معنى ذلك هو الملائمة التي تعد نوعاً من انواع المشروعية، حيث ان الملائمة في القرار الاداري هي التوافق مع الهدف الذي صدر من اجله القرار، وهذا الهدف هو هدف كل قرار اداري الا هو تحقيق المصلحة العامة^{٣١}. وفي ضوء هذا التوجه، ومن أجل تعزيز رقابة القضاء الإداري على ملائمة إصدار القرارات الإدارية، رأت المحكمة الإدارية العليا أن مبدأ المشروعية يلزم الإدارة عند إصدار أي قرار إداري، بما في ذلك قرارات إنهاء الخدمة الوظيفية، باحترام القواعد القانونية المعمول بها. فإذا منح القانون الإدارة مجالاً لممارسة سلطة تقديرية في تقدير ملائمة إنهاء الخدمة، فهي ملزمة دائماً باختيار أنسب الحلول وأفضل الظروف لممارسة هذا التقدير، وبالقيام بذلك بتجرد وحياد بعيداً عن أي دوافع شخصية، مع توفر العناصر اللازمة لاتخاذ القرار بشكل سليم. ويجب أن يقوم تقدير ملائمة القرار على أسباب مقبولة، إذ تخضع الإدارة في ذلك لرقابة القاضي الإداري الذي لا يتدخل في ذاتية التقدير، بل يراجع الظروف المحيطة بالقرار ويمتحن دوافعه وملايساته للتأكد من أن الهدف الذي تسعى الإدارة لتحقيقه مشروع. وإذا تبين أن إصدار القرار قد خالف المصلحة العامة، أو جافى الصواب، أو انحرف عن الغاية المرجوة، فإن ذلك يبرر تدخل القضاء لإلغاء القرار أو تعديله بما يضمن التزام الإدارة بمبدأ الملائمة في ممارسة سلطتها التقديرية^{٣٢}. ومنذ ان باشرت محكمة القضاء الاداري في العراق مهام الرقابة على القرارات الادارية بداية من عام ١٩٩٠، اصدرت بعض القرارات المتعلقة بالرقابة على الملائمة وعدم صحة استناد الادارة في تكييف الواقع الى النصوص القانونية، حيث اصدرت قرارها في القضية (٤٦/ قضاء اداري /١٩٩٠) بتاريخ ٢٥/٨/١٩٩٠ الذي جاء فيه: (حيث وجدت المحكمة بعد التدقيق ان القرار المطعون فيه مخالف للقانون ومستند الى خطأ في تطبيق القانون، واساءة وتعسف في استعمال السلطة. لذا قرر بالطلب الغاء القرار المطعون فيه والمتضمن عدم منح المدعي اجازة ترسيم واقع حال البناء العائدة له، والزم المدعي عليه بإصدار الاجازة المطلوبة هذا وقد أبدت الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفتها التمييزية قرار محكمة القضاء الاداري)^{٣٣}، وهنا تبين للقاضي الاداري التعسف في استعمال السلطة في عدم منح الاجازة للمدعي وان تصرف الادارة كان خارج سلطتها التقديرية الممنوحة لها قانوناً، لذا بسط القضاء الاداري هنا رقابته وأجرى الملائمة على سوء تقدير الادارة وتعسفها بل عدم مشروعية قرارها اساساً لمخالفته احكام القانون. إذن في العراق فإن القضاء الإداري المتمثل في محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين أشار إلى مفهوم الملائمة بتعبير التناسب والذي نجده في الكثير من قرارات مجلس الانضباط العام (سابقاً)، ونجده في قرارات الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة ولذي منها قراره الصادر في ٢٠١٧/٤/٢٠٢١، الذي أكد على مفهوم الملائمة عن طريق تقريره للمبدأ الذي يقضي بأن العقوبة يقتضي أن تتناسب مع جسامته الفعل المرتكب ومسؤولية الموظف المباشرة عن المخالفة عن طريق تنزيل العقوبة من العزل إلى إنقاص الراتب لكي تتناسب مع الفعل^{٣٤}. وبذلك

يمكن القول إن رقابة التناسب تُعد جزءاً من رقابة الملاءمة وتمثل أهمية كبيرة في القضاء الإداري، إذ يترتب على القاضي الإداري مراقبة مدى ملاءمة القرارات الإدارية عند إصدار الأحكام، بما يشمل قرارات إنهاء خدمة الموظف العام. فعلى سبيل المثال، إذا عرضت على القضاء الإداري واقعة تتعلق بقرار إنهاء خدمة موظف من قبل الإدارة، فإن على القاضي التأكد من أن قرار الإنهاء متناسب مع السبب الذي استندت إليه الإدارة، ومدى جدية المخالفة أو التقصير المرتكب من الموظف. فإذا تبين للقاضي أن القرار شديد أو مبالغ فيه مقارنة بالوقائع، يكون له الحق في تعديله أو إلغائه بما يتناسب مع الواقع، بينما إذا تبين أن القرار خفيف ولا يحقق الهدف من حماية المصلحة العامة، فلا يحق للقاضي تشديده لتجاوز ما نص عليه القانون. ومن التطبيقات القضائية في العراق، قرار المحكمة الإدارية العليا في مجلس شوري الدولة العراقي رقم ١٢٦٦ / قضاء موظفين / تمييز / ٢٠١٤ الصادر بتاريخ ٢٠١٥/٤/٥، الذي أكد المبدأ القانوني للتناسب في الأحكام القضائية، إذ يتيح للقضاء خفض العقوبة أو تعديل قرار إنهاء الخدمة إذا وجد أن القرار المطبق على الموظف يفوق الحد الضروري أو لا يتفق مع جسامته المخالفة أو السبب الذي استندت إليه الإدارة في إنهاء خدمته.^{٣٥}

المبحث الثالث: القيود الإجرائية على سلطة الإدارة في إنهاء الخدمة الوظيفية

يتناول هذا المبحث القيود الإجرائية التي تحكم سلطة الإدارة عند إصدار قرار إنهاء الخدمة الوظيفية، والتي تهدف إلى ضمان مشروعية القرار وحماية حقوق الموظف من التعسف أو الانحراف في استعمال السلطة.

المطلب الأول: الرقابة على تعسف الإدارة في إنهاء خدمة الموظف

أحاطت غالبية التشريعات في العالم إجراءات التحقيق الإداري بالعديد من القيود الشكلية التي تضمن عدم تعسف الجهة المختصة بمباشرة إجراءات التحقيق الإداري لسلطتها، ولعل أهم هذه الضمانات الإذن المسبق على مباشرة إجراءات التحقيق الإداري، وكتابيته، يعتبر هذا القيد الإجرائي من أهم القيود في حماية الموظف العام عند إصدار قرار إنهاء خدمته، إذ تمنع مباشرة إجراءات التحقيق الإداري المتعلقة بالاستغناء عن الموظف من قبل الجهة المختصة إلا بعد صدور إذن رسمي من الجهة التابع لها الموظف. ويجب أن يستند هذا الإذن إلى معلومات وأدلة مؤكدة تثبت أن الموظف قد ارتكب بالفعل مخالفة تأديبية تستدعي إنهاء خدمته، وذلك بهدف حماية حقوق الموظف وعدم المساس بسمعته أو مكانته الوظيفية نتيجة إحالة غير مبررة للتحقيق الإداري استناداً إلى معلومات أو أدلة غير دقيقة، بما يضمن مشروعية القرار الإداري وحسن تطبيق السلطة التقديرية.^{٣٦} وللأهمية الكبيرة لهذه الضمانة وما تحققه من مزايا عمد كلاً من المشرع العراقي والمصري على تكريسها في صلب القوانين المتعلقة بتأديب الموظف العام، إذ إن المشرع العراقي كان قد أكد على هذه الضمانة بشكل غير مباشر في قانون الانضباط وذلك حينما جاء بعبارة تتولى لجنة التحقيق مباشرة التحقيق تحريراً مع الموظف المحال عليها.^{٣٧} ومن خلال استقراء العبارة السابقة يلحظ أن المشرع كان قد أكد على ضرورة وجود الإحالة من قبل الجهة الإدارية التي يعمل بها الموظف وذلك لتمكين اللجنة التحقيقية من مباشرة إجراءات التحقيق الإداري معه ونلاحظ هنا أن الإحالة تأخذ بشكل غير مباشر معنى الإذن، وذلك يرجع لكون اللجنة التحقيقية لا يمكنها مباشرة إجراءاتها التحقيقية مع الموظف ما لم يكن هنالك إحالة صادرة عن السلطة التي تمتلك هذا الحق. وقد أكد مجلس الانضباط العام بدوره على هذه الضمانة، إذ جاء في قرار له ما يفيد أن اللجنة التحقيقية مقيدة في مباشرة إجراءات التحقيق بصدر قرار إحالة صادر عن السلطة المختصة بالإحالة بصورة أصولية وموافقة للقانون ويقضي بجواز مباشرة التحقيق مع العامل المخالف.^{٣٨} أما بالنسبة للمشرع المصري فكان أقرب لموقف المشرع العراقي فيما يتعلق بإنفاذ سلطة الإحالة بالسلطة الرئاسية^{٣٩}، ولكن ما يهمنا هو أن المشرع المصري وباشرطه للإحالة على التحقيق الإداري كان قد كرس ضمانة الإذن المسبق التي لا تسمح بمباشرة أي إجراء تحقيقي مع الموظف ما لم تأذن الجهة التابع لها مباشرة. ويعتبر استيفاء الشكل الكتابي في التحقيق الإداري من أهم الضمانات الشكلية التي أحاط بها القانون الموظف ليتمكن من مواجهة ما نسب إليه، ولعل السبب الرئيس الكامن وراء أهمية الكتابة في التحقيق الإداري يعود لما تحققه هذه الكتابة من سهولة في إثبات الإجراءات التي تم اتخاذها بحق الموظف، فضلاً عن بيان الظروف التي أحاطت بها، والآثار التي ترتب عليها، وذلك يكون بشكل واضح ومحدد.^{٤٠} ويقصد بكتابة التحقيق الإداري تحريره أو تدوينه، وهو يعتبر من الإجراءات الهامة جداً نظراً لما يلعبه من دور كبير في حفظ الإجراءات التي تم اتخاذها من قبل الجهة التي باشرتها وحفظ المعلومات التي استندت إليها هذه الجهة في اتخاذ قرارها بشأن الموظف المحال عليها وهذا ما سيستتبع عدم نسيانها من قبل القائمين على التحقيق^{٤١}، فقد أشار المشرع العراقي لهذه الضمانة صراحة في صلب قانون الانضباط النافذ، وكان ذلك عندما نص على وجوب قيام لجنة التحقيق المشكلة بتحرير محضر تثبت فيه كل الإجراءات التي قامت بها والإفادات التي تلقفتها وأقوال الموظف الذي أحيل إليها والأسباب التي دفعته لإصدار توصياتها^{٤٢}. وقد أكدت محكمة قضاء الموظفين العراقية بدورها على أهمية الكتابة في التحقيق الإداري، إذ إنها جاءت بقرار يفيد بأن إغفال لجنة التحقيق المشكلة لتحرير محضر

تحقيقي يتضمن كل الإجراءات التي اتخذتها في معرض بحثها عن الحقيقة والتأكد من نسبة المخالفة للموظف، والأسباب التي دفعها لإصدار توصياتها، يترتب عليه الحكم ببطلان القرار المتخذ، وذلك يرجع لكون هذا الإغفال يشكل إخلالاً بالضمانات اللازمة للاطمئنان على صحة القرار القاضي بفرض الجزاء التأديبي، فضلاً عن كونه لا يسمح للقضاء ببسط رقابته على القرار المتخذ^{٤٣}. أما بالنسبة للمشرع المصري فلم يكن موقفه بعيداً عن موقف المشرع العراقي، إذ إنه كان قد نص صراحة على ضرورة كتابة التحقيق الإداري، وذلك عندما أدرج نص مادة في صلب قانون العاملين المدنيين يقضي بعدم جواز فرض أي عقوبة تأديبية على الموظف كإنهاء الخدمة الوظيفية ما لم يتم التحقيق معه بشكل كتابي، إلا أنه مع ذلك كان قد أجاز وفي ذات المادة التي اشترط فيها الكتابة اللجوء إلى أسلوب التحقيق الشفهي، وذلك في حال كانت عقوبة المخالفة التأديبية الإنذار أو الخصم من الراتب لمدته لا تتجاوز الثلاثة أيام وبشرط أن يثبت مضمون هذا التحقيق في القرار الصادر بفرض العقوبة^{٤٤}. أما بالنسبة للإدارة فتظهر أهمية التسبب في الدور الكبير الذي يلعبه في حث الإدارة على التروي في إصدار القرار القاضي بفرض العقوبة التأديبية، وأن تسعى جاهدة في حال قررت فرض مثل هذا القرار أن تكون العقوبة التي أنطوى عليها متناسبة مع المخالفة المرتكبة، وهذا بلا شك سيمنع الإدارة من أن تتعسف في اتخاذ أي قرار تأديبي يكون مبني على أسباب غير منطقية^{٤٥}. فبالنسبة للمشرع العراقي من خلال الرجوع إلى نصوص قانون الانضباط العراقي، وتحديداً إلى نص الفقرة الثانية من المادة (١٠)، نلاحظ أن هذه الفقرة كانت قد تضمنت عبارة توصياتها المسببة، وهذا ما يدل بشكل يقين أن المشرع العراقي كان قد اشترط التسبب في التوصيات التي تصدر عن اللجنة التحقيقية التي أنطى القانون بها مهمة مباشرة إجراءات التحقيق الإداري وإصدار التوصيات التي تقضي بفرض إحدى العقوبات التأديبية على الموظف أو بعدم مساءلته وغلق التحقيق^{٤٦}، وهذا ما يستفاد منه أن المشرع العراقي كان قد تنبه بالفعل للأهمية الكبيرة التي تتطوي عليها ضمانات التسبب. أما بالنسبة لمصر فقد أصبح موضوع تسبب الأحكام القضائية وقرارات مجلس التأديب من الأمور المسلم بها، ولعل المقصود بالتسبب في القرارات التأديبية الصادرة عن مجلس التأديب، أن تشمل هذه القرارات على توضيح للوقائع والنصوص القانونية التي استند إليها المجلس في إصداره لقراره القاضي بفرض الجزاء التأديبي على العامل، فضلاً عن اشتماله على كافة الأدلة المرتبطة بالحادثة ومدى صحة نسبتها إلى المخالف إيجاباً أو نفيًا، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في القرار رقم (٣٩٧٢) لعام ٢٠٠١^{٤٧}. وبناءً على ما سبق، يتضح أن جميع هذه الضمانات الإجرائية من الإذن المسبق بالتحقيق، والكتابية، والتسبب تهدف بشكل مباشر إلى حماية الموظف عند إصدار قرار إنهاء خدمته، وضمان أن يكون القرار مبنيًا على أسباب واضحة وواقعية، ومتوافقًا مع مبدأ التناسب والملاءمة بين المخالفة والعقوبة، بما يحول دون التعسف في استعمال السلطة الإدارية. لذا، فإن مشروعية قرار إنهاء الخدمة تعتمد بالأساس على احترام هذه الضوابط والإجراءات لضمان العدالة وحماية حقوق الموظف.

المطلب الثاني: الرقابة على التحقيق الإداري

إن المواجهة هي إحاطة الموظف علماً بما هو منسوب إليه من مخالفات تأديبية، وذلك بهدف تمكينه من أن يعد دفاعه وتفنيد التهم المنسوبة إليه، وهذا بلا شك سيقضي وجوب اطلاعه على كامل أوراق الملف وليس فقط الاتهامات الموجهة إليه^{٤٨}، وعليه نجد أن ضمانات مواجهة الموظف إنما تتطوي على عنصرين وهما: إخطار الموظف بالمخالفة المسندة إليه، وحق الموظف بالاطلاع على الملف. فبالنسبة للعراق على الرغم من أن المشرع العراقي لم يضمن قانون الانضباط النافذ أي نص قانوني يلزم فيه اللجنة التحقيقية بأن تخطر الموظف بالمخالفة التأديبية التي نسبت إليه، إلا أنه في الواقع العملي تكون هذه اللجنة ملزمة بذلك، وذلك لأن قانون الانضباط ذاته كان قد أوجب على مجلس الانضباط العام الرجوع إلى أحكام قانون الأصول الجزائية في جميع الأحوال التي لم يرد بها نص في قانون انضباط الموظفين، وبالرجوع إلى نصوص قانون الأصول نلاحظ أن المشرع كان قد أدرج نصاً يستفاد منه ضرورة قيام اللجنة بإخطار الموظف بالمخالفات التأديبية المنسوبة إليه وأن تحيطه علماً بها بشكل واضح وصريح لا يشوبه لبس ولا غموض^{٤٩}. أما بالنسبة لمصر فيتشابه موقف المشرع المصري مع موقف المشرع العراقي من حيث عدم تضمينه لقانون العاملين المدنيين المصري النافذ نصاً يفيد بوجوب إخطار الموظف بما نسب إليه من مخالفات تأديبية، إلا أنه وعلى الرغم من عدم تضمينه لهذا النص فإن موضوع إخطار الموظف بالمخالفات التأديبية يعتبر إجراء جوهري مستقر في وجدان القضاء بصيغة نهائية. وذلك يرجع لكون غالبية التشريعات المصرية الملغاة والمتعلقة بتأديب الموظف كانت قد نصت على هذا الإجراء صراحة، فضلاً عن أن المادة (٧٩) من القانون النافذ كانت قد أكدت بصورة ضمنية على وجوب أن يكون لدى الموظف علم مسبق بالمخالفة المسندة إليه وذلك لكي يتمكن من الدفاع عن نفسه، وكل ذلك تحت طائلة بطلان الجزاء التأديبي الذي لا يراعى في فرضه إخطار الموظف بما نسب إليه من مخالفات انضباطية^{٥٠}. وعليه نجد أن ضمانات إطلاع الموظف على الملف التأديبي تعتبر ضمانات جوهريّة يكرسها واقع النظام التأديبي حتى ولو لم يأتي أي نص قانوني يفيد صراحة بضرورة توافرها، ولعل السبب الرئيس الكامن وراء هذا الاعتبار يرجع لما تكفله هذه الضمانات من اطمئنان للموظف والحفاظ على سلامة التحقيق،

وعليه فإن عدم توافر هذا الحق إنما يشكل إهداراً له واجحافاً من السلطة التأديبية وهذا ما يتعارض مع حق الموظف في الدفاع ويشكل انتقاصاً للمبادئ العامة للقانون^١. ومن خلال الرجوع إلى نصوص قانون الانضباط العراقي نلاحظ أن المشرع العراقي كان قد أغفل إدراج نص مادة قانونية تركز هذا الحق حق الموظف بالاطلاع على ملفه التأديبي، إلا أن هذا السكوت التشريعي لا يعني مطلقاً أن يفسح المجال أمام السلطات التأديبية للتهرب من هذا الإجراء، وإنما يتوجب عليها التقيد به بوصفه ضماناً مهماً طبقاً للمبادئ العامة للقانون وتحت طائلة بطلان أي قرار تأديبي تتخذه الإدارة وتكون فيه مهذرة لهذا الحق^٢. كما يتشابه موقف المشرع المصري مع موقف نظيره العراقي في هذه النقطة أيضاً، إذ إن المشرع المصري هو الآخر لم يعمد إلى تضمين قانون العاملين المدنيين المصري النافذ نصاً يفيد صراحة أن الموظف يمتلك الحق بالاطلاع على ملف الدعوى التأديبية، إلا أن المادة (١٦) من اللائحة الداخلية لقانون النيابة الإدارية رقم (١١٧) لعام ١٩٥٨، كانت قد منحت الموظف هذا الحق، إذ إن هذه المادة أجازت له أن يطلع على إضبارة التحقيق بعد الانتهاء منها، وهذا بلا شك سيساعده في الدفاع عن نفسه، نظراً لكون هذا الاطلاع إنما يسمح له بمعرفة كل التدابير التي تم اتخاذها بحقه^٣. وبناءً على ما سبق، يتضح أن ضمانات مواجهة الموظف وإطلاعه على كامل ملفه التأديبي تمثل عنصراً جوهرياً عند إصدار قرار إنهاء خدمته، إذ تمكن الموظف من الدفاع عن نفسه وتقنين المخالفات المنسوبة إليه، ما يضمن أن يكون قرار الإنهاء متخذاً وفق إجراءات عادلة ومشروعة، ويحميه من التعسف أو الانحراف في استعمال السلطة الإدارية.

الختام:

يتضح من الدراسة أن سلطة الإدارة في إنهاء الخدمة الوظيفية في كل من القانون العراقي والمصري تخضع لقيود قانونية واضحة تهدف إلى ضمان مشروعية القرار وحماية حقوق الموظف. وتشمل هذه القيود الرقابة القضائية على المشروعية والملاءمة، وضمانات الإجراءات التأديبية. وتبرز أهمية هذه الضوابط في الحد من التعسف والانحراف في استعمال السلطة، وتحقيق التوازن بين المصلحة العامة وحقوق الموظف، بما يعكس التزام القانون بمبدأ دولة القانون والعدالة الإدارية.

أولاً: النتائج:

١. في العراق، تُعد محكمة قضاء الموظفين جهة متخصصة للنظر في دعاوى الموظفين ضد قرارات الإدارة، بينما في مصر تُعد محكمة القضاء الإداري هي الجهة المختصة بالنظر في أغلب المنازعات الإدارية المتعلقة بالموظفين، ما يعكس تشابهاً في إسناد الرقابة القضائية إلى محاكم متخصصة، مع اختلاف التسمية والتنظيم.
٢. منح المشرع العراقي المحكمة الإدارية العليا سلطة الطعن التمييزي على قرارات محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين، في حين أن المحكمة الإدارية العليا في مصر تمارس دورها كمحكمة طعن أعلى وأيضاً كقاضٍ أول وآخر درجة في بعض المنازعات، ما يدل على توحيد جهة الطعن العليا في كلا النظامين مع اختلاف طبيعة الصلاحيات التفصيلية.
٣. في كل من العراق ومصر، يخضع قرار إنهاء الخدمة الوظيفية لمبدأ المشروعية، ما يعني التزام الإدارة بالقانون وعدم تجاوز سلطتها التقديرية. في العراق يبرز ذلك من خلال الرقابة على القرارات التأديبية في محكمة قضاء الموظفين، بينما في مصر تؤكد المحكمة الإدارية العليا على ضرورة أن يقتضي الصالح العام اتخاذ القرار وأن يكون ملتزماً بالشروط القانونية.
٤. يطبق القضاء الإداري العراقي مبدأ التناسب لضمان أن العقوبة الانضباطية تتوافق مع جسامة المخالفة، بينما في مصر تمارس المحكمة الإدارية العليا رقابة مشابهة على ملاءمة القرار الإداري لضمان توافقه مع المصلحة العامة، ما يعكس تقارباً في حماية الموظف من التعسف مع اختلاف بعض أساليب التطبيق القضائي.
٥. في العراق، لا يُباشَر التحقيق الإداري إلا بعد إحالة رسمية من الجهة الإدارية المختصة، فيما يشترط المشرع المصري الإذن المسبق للجهة المختصة للتحقيق، ما يؤكد حرص كلا النظامين على ضبط السلطة الإدارية قبل مباشرة التحقيقات التأديبية.
٦. يتطلب القانون العراقي تحرير محاضر مكتوبة للتأكد من صحة الإجراءات وسببية التوصيات، بينما في مصر يشترط القانون كتابة التحقيق الإداري وتسبب القرارات التأديبية لضمان وضوح الإجراءات والحق في الدفاع، ما يعكس تشابهاً في الضمانات الشكلية.
٧. في العراق، يُستفاد من المبادئ العامة للقانون وارتباط قانون الانضباط بأحكام الأصول الجزائية حق الموظف في الاطلاع على ملفه التأديبي، بينما في مصر يكرس القانون هذا الحق ضمناً وفي لائحة النيابة الإدارية، ما يضمن تمكين الموظف من الدفاع عن نفسه قبل صدور قرار الإنهاء.

٨. يمنح القانون العراقي الموظف حق الطعن في جميع حقوقه الناشئة عن قانون الخدمة المدنية والقوانين المكملة، فيما يتيح القانون المصري لموظفي الدولة الطعن في القرارات المتعلقة بالتعيين والترقيات والعلاوات وإنهاء الخدمة، ما يدل على توافق الهدف بين النظامين في حماية الحقوق الوظيفية، مع اختلاف صيغ النصوص والتطبيق.

٩. يشدد النظامان على أن سلطة الإدارة ليست مطلقة، ويجب أن تكون قرارات إنهاء الخدمة متناسبة مع المصلحة العامة، مع مراعاة حقوق الموظف وحرياته. ففي العراق يُرَاجَع القرار من قبل القضاء الإداري لضمان التوازن، وفي مصر تُطبَّق نفس المبادئ من خلال رقابة المحكمة الإدارية العليا على المشروعية والملاءمة، ما يعكس التزام كلا النظامين بمبدأ العدالة الإدارية.

ثانياً: التوصيات:

١. يوصى بتكريس نصوص قانونية واضحة تُلزم الإدارة بالحصول على إذن مسبق للإحالة للتحقيق الإداري، وإجراء التحقيق كتابياً مع وجوب تسبب جميع القرارات التأديبية، لضمان حماية حقوق الموظف ومنع التعسف الإداري.

٢. ينصح بتوضيح دور القضاء الإداري في مراقبة مدى ملاءمة القرارات الإدارية، بما يشمل مبدأ التناسب بين المخالفة والعقوبة، لضمان أن تكون العقوبات مناسبة للوقائع ومرتبطة بالمصلحة العامة، دون تجاوز للسلطة التقديرية.

٣. يوصى بإدراج نصوص صريحة في القوانين تنص على حق الموظف في الاطلاع الكامل على ملفه التأديبي والمشاركة في التحقيق، بما يضمن فرصة عادلة للدفاع عن نفسه قبل صدور قرار إنهاء الخدمة.

٤. يفضل تعديل التشريعات لتحديد إجراءات الطعن والتمييز بشكل دقيق، مع توحيد جهة الطعن العليا وتوضيح مدد التقديم، لضمان تمكين الموظف من الطعن في قرارات الإنهاء أمام جهة قضائية متخصصة دون تعقيد أو تداخل اختصاصات.

٥. يوصى بتطوير برامج تدريبية للموظفين الإداريين والقضاة على مبادئ المشروعية والملاءمة والتناسب، لضمان تطبيق القوانين بصورة عادلة وموحدة، بما يحقق التوازن بين المصلحة العامة وحماية حقوق الموظفين.

قائمة المراجع:

أولاً: الكتب العربية:

١. سعاد الشراوي، الوجيز في القضاء الإداري، ج ١، مطبعة جامعة القاهرة، ١٩٨١.
٢. سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الادارية، ط ٤، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٤.
٣. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري قضاء التأديب، دار الفكر العربي القاهرة، ١٩٩٥.
٤. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى الغاء القرار الاداري وطلبات إيقاف تنفيذه، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٩.
٥. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تأديب الموظف العام في مصر، دار النهضة العربية القاهرة ٢٠١٣.
٦. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧٧.
٧. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية ٢٠٠٣.
٨. علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الاداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٩.
٩. علي يونس اسماعيل، القاضي الاداري بين المشروعية والملائمة، ط ١، دار المسلة، بغداد، ٢٠١٨.
١٠. عمار عباس الحسيني، دليل الموظف والإدارة إلى التحقيق الإداري وإجراءاته، ط ١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٤.
١١. ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الاداري، دار ابن الاثير، الموصل، ٢٠٠٩.
١٢. مايا محمد نزار ابو دان، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الاداري، ط ١، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، ٢٠١١.
١٣. محمد رفعت القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٥.
١٤. نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، ط ١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٧.
١٥. وهيب عياد سلامة، الفصل بغير الطريق التأديبي ورقابة القضاء، دراسة مقارنة، مكتبة الأنجلو المصرية، بلا سنة نشر.

ثانياً: الأطاريح والرسائل

١. أمجد جهاد نافع عياش، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام، رسالة أعدت لنيل درجة الماجستير في القانون العام، مقدمة إلى جامعة النجاح الوطنية، كلية الحقوق نابلس، فلسطين، ٢٠٠٧.

٢. بدرخان عبد الله حمزة، ولاية المحكمة الاتحادية العليا بنظر الطعون في احكام القضاء الإداري في العراق، رسالة ماجستير في الحقوق قدمت الى قسم القانون العام في كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة بيروت العربية، سنة ٢٠١٥.
٣. راضي رحيم داود، رقابة القضاء الإداري على القرارات التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، الجامعة الإسلامية اللبنانية، ٢٠٢٣.
٤. ضامن حسين العبيدي، الضمانات التأديبية للموظف العام في العراق، أطروحة الدكتوراه في القانون العام، جامعة بغداد كلية الحقوق، العراق، ٢٠٠٠.
٥. ضياء حسن لطيف، حق الدفاع في الدعوى الانضباطية دراسة مقارنة، رسالة أعدت لنيل شهادة الماجستير في القانون العام مقدمة إلى جامعة النهدين، كلية الحقوق، بغداد، ٢٠١٣.
٦. عبد العالي حميد عبد العالي التميمي، التحقيق الإداري إجراءاته وضماناته دراسة مقارنة، رسالة ماجستير في القانون العام، الجامعة الإسلامية في لبنان، كلية الحقوق، بيروت، ٢٠١٦.
٧. محمد حميد علي الجوراني، التحقيق الإداري كضمانة من ضمانات الموظف العام في القانونين العراقي والأردني دراسة مقارنة، رسالة الماجستير في القانون العام، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، الأردن، ٢٠١٥.
٨. محمد حيدر عبد الله عزوي، حدود السلطة الاستثنائية في فرض العقوبة التأديبية رسالة أعدت لنيل درجة الماجستير في القانون العام، مقدمة إلى الجامعة الإسلامية في لبنان، كلية الحقوق، بيروت، ٢٠٢٢.

ثالثاً: الأبحاث والتقارير

١. أحمد حمزة ناصر التنظيم القانوني لمحكمة قضاء الموظفين، مجلة مركز بابل للدراسات الإنسانية، المجلد (٩)، العدد (٣)، العراق، ٢٠١٩.
٢. عثمان ياسين علي، التطور التشريعي للقضاء الإداري في العراق ومواكبته في اقليم كردستان، المؤتمر الدولي الرابع للقضايا القانونية، ٢٠١٩.
٣. علي نجاح حميد، محسن ملك أفضل أردكاني، الهيكل التنظيمي للقضاء الإداري المصري واختصاصه ومشروعيته، مجلة الكلية الإسلامية الجامعة، العدد ٨٢، الجزء ١، ٢٠٢٥.
٤. محمد ياسر مجدي، دور محكمة قضاء الموظفين في حماية حقوق الموظف العام (دراسة مقارنة)، مجلة القانون والعلوم البيئية، المجلد ٠٣، العدد ٣، ٢٠٢٥.
٥. مهدي حمدي مهدي؛ عمر مهدي الزهيري؛ هند عبد الأمير علوش، اختصاصات محكمة قضاء الموظفين في العراق والطعن في احكامها دراسة مقارنة، مجلة قه لاي زانست العلمية، المجلد (٧)، العدد (٢) صيف، ٢٠٢٢.

رابعاً: القوانين

١. قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (٢٣) لعام ١٩٧١ وتعديلاته.
٢. قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة في العراق رقم ٦٥ لعام ١٩٧٩.
٣. قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (٤٧) لعام ١٩٧٨ وتعديلاته.
٤. قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (٤٧) لعام ١٩٧٨ وتعديلاته.
٥. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العراقي العام رقم (١٤) لعام ١٩٩١ وتعديلاته.
٦. القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ لتسمية مجلس الانضباط بتسمية محكمة قضاء الموظفين منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٢٨٣) في ٢٩/٧/٢٠١٣.
٧. قانون مجلس الدولة المصري، رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢.
٨. قانون موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

خامساً: الأحكام والقرارات:

١. انظر حكم المحكمة الإدارية ٢٠١١ في الطعون أرقام ٢٠٠٣٠، و٢٠٢٧٩ و٢٠٤٥ لسنة ٥٧ ق جلسة ٢٠١١/٧/١٦.
٢. انظر طعن رقم ٨٦٦٥ لسنة ٤٩ ق مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، س ٥٠، ج ١، من أول أكتوبر سنة ٢٠٠٤، إلى آخر مارس سنة ٢٠٠٥.
٣. حكم المحكمة الادارية العليا المصرية في الطعن رقم ٣٨٥ لسنة ٤١ ق جلسة ١٢/٣/١٩٩٥،

٤. حكم المحكمة الادارية العليا المصرية في القضية رقم ١٥٩ لسنة اق جلسة ١٥ نوفمبر سنة ١٩٥٥.
٥. حكم المحكمة الادارية العليا المصرية في القضية رقم ٧١٤ لسنة ٣ ق، الصادر في ١٠ يناير سنة ١٩٥٩.
٦. حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٨٤٤ لسنة ٤٣ ق مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة العليا، ٥٠، ج من أول أكتوبر سنة ٢٠٠٤ إلى آخر مارس سنة ٢٠٠٥. م.
٧. حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٩٨٠٤ لسنة ٤٩ في جلسة ٢٧/٣/٢٠٠٥ مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا من ٥٠، ج: ١ من أول أكتوبر ٢٠٠٥ إلى آخر مارس ٢٠٠٥.
٨. حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٣٣٨٩ لسنة ٣٠ ق جلسة ٣٠/٣/١٩٩٠م، مجموعة المكتب الفني سنة ٣٥ ق.
٩. طعن رقم ٢٦٨٨٩ لسنة ٥٥ ف مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، س ١، ج، من أول أكتوبر سنة ٢٠٠٥ إلى آخر مارس سنة ٢٠٠٦.
١٠. قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم (٣٩٧٢) لسنة (٤٣) (ق) والصادر بتاريخ ٥/٧/٢٠٠١، مجموعة مبادئ السنة (٤٦) القاهرة ٢٠٠١.
١١. قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة رقم (١٧) / اداري / (١٩٩٠) في ١٤/١٠/١٩٩٠،
١٢. قرار رقم ١٣٦ / انضباط / ٢٠١٠ في ٧/٤/٢٠٢١، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٢١، وزارة العدل.
١٣. قرار مجلس الانضباط العام في العراق رقم (١٢٦٩) والصادر بتاريخ ١٣/٥/٢٠٠٩.
١٤. قرار محكمة قضاء الموظفين العراقية رقم (٥٣/٢٠١٢) والصادر بتاريخ ١٣/٥/٢٠١٢.

هوامش البحث

١. أحمد حمزة ناصر، التنظيم القانوني لمحكمة قضاء الموظفين، مجلة مركز بابل للدراسات الإنسانية، المجلد (٩)، العدد (٣)، العراق، ٢٠١٩، ص ١٥٣.
٢. المادة (٩) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، قانون التعديل الخامس القانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.
٣. أحمد حمزة ناصر، التنظيم القانوني لمحكمة قضاء الموظفين، مصدر سابق، ص ١٥٩.
٤. المادة (٥) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، قانون التعديل الخامس القانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.
٥. مهدي حمدي مهدي؛ عمر مهدي الزهيري؛ هند عبد الامير علوش، اختصاصات محكمة قضاء الموظفين في العراق والطعن في احكامها دراسة مقارنة، مجلة قه لاي زانست العلمية، المجلد (٧)، العدد (٢) صيف، ٢٠٢٢، ص ٨٤٦.
٦. قانون مجلس الدولة المصري، رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، المادة (١٠)، فقرة رقم (٩).
٧. محمد رفعت القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٥، ص ٣٧٠ - ٣٧٢.
٨. ينظر: المادة (٢) / رابعا / ج (١) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٢٨٣) في ٢٩/٧/٢٠١٣.
٩. استبدل المشرع العراقي تسمية مجلس الانضباط بتسمية محكمة قضاء الموظفين، ينظر: المادة (٢) ثانياً) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.
١٠. المادة (٢) رابعا / ج / ٣، ٢ من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.
١١. المادة (١٥) / رابعاً (ب) من قانون موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، وأيضاً: المادة (٧) أولاً/ج) من قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩.
١٢. بدرخان عبد الله حمزة، ولاية المحكمة الاتحادية العليا بنظر الطعون في احكام القضاء الإداري في العراق، رسالة ماجستير في الحقوق قدمت الى قسم القانون العام في كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة بيروت العربية، سنة ٢٠١٥، ص ٩ وما يليها.
١٣. عثمان ياسين علي، التطور التشريعي للقضاء الإداري في العراق ومواكبته في اقليم كردستان، المؤتمر الدولي الرابع للقضايا القانونية، ٢٠١٩، ص ٢٤٤.
١٤. علي نجاح حميد، محسن ملك أفضل أردكاني، الهيكل التنظيمي للقضاء الإداري المصري واختصاصه ومشروعيته، مجلة الكلية الإسلامية الجامعة، العدد ٨٢، الجزء ١، ٢٠٢٥م، ص ٦٣٤.

- ١٥ . طعن رقم ٢٦٨٨٩ لسنة ٥٥ ف مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، س١، ج، من أول أكتوبر سنة ٢٠٠٥ إلى آخر مارس سنة ٢٠٠٦، ص: ٨٢٦ وما بعدها.
- ١٦ . حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٩٨٠٤ لسنة ٤٩ في جلسة ٢٧/٣/٢٠٠٥ مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا من ٥٠، ج: ١ من أول أكتوبر ٢٠٠٥ إلى آخر مارس ٢٠٠٥، ص: ٨٨٧ وما بعدها.
- ١٧ . انظر حكم المحكمة الإدارية ٢٠١١ في الطعون أرقام ٢٠٠٣٠، و٢٠٢٧٩ و٢٠٤٥ لسنة ٥٧ ق جلسة ١٦/٧/٢٠١١، ص: ٩٤٥ وما بعدها.
- ١٨ . انظر طعن رقم ٨٦٦٥ لسنة ٤٩ ق مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، س ٥٠، ج١، من أول أكتوبر سنة ٢٠٠٤، إلى آخر مارس سنة ٢٠٠٥، ص: ٦٧٦ وما بعدها.
- ١٩ . حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٨٤٤ لسنة ٤٣ ق مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة العليا، ٥٠، ج من أول أكتوبر سنة ٢٠٠٤ إلى آخر مارس سنة ٢٠٠٥. م.
- ٢٠ . حكم المحكمة الادارية العليا المصرية في القضية رقم ١٥٩ لسنة اق جلسة ١٥ نوفمبر سنة ١٩٥٥، أشار اليه: علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الاداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٩، ص ١١٠.
- ٢١ . علي يونس اسماعيل، القاضي الاداري بين المشروعية والملائمة، ط١، دار المسلة، بغداد، ٢٠١٨، ص٣٥.
- ٢٢ . أحمد حمزة ناصر التنظيم القانوني لمحكمة قضاء الموظفين، مصدر سابق، ص ١٥٣.
- ٢٣ . القانون رقم ١٧ لعام ٢٠١٣، قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة في العراق رقم ٦٥ لعام ١٩٧٩، م٧، البند ٢٤٤.
- ٢٤ . حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٣٣٨٩ لسنة ٣٠ ق جلسة ٣٠/٣/١٩٩٠م، مجموعة المكتب الفني سنة ٣٥ ق، ص ١٤٣١.
- ٢٥ . وهيب عياد سلامة، الفصل بغير الطريق التأديبي ورقابة القضاء، دراسة مقارنة، مكتبة الأنجلو المصرية، بلا سنة نشر، ص ٥٣٦.
- ٢٦ . عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧٧، ص ١.
- ٢٧ . سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري قضاء التأديب، دار الفكر العربي القاهرة، ١٩٩٥، ص ٩١.
- ٢٨ . حكم المحكمة الادارية العليا المصرية في القضية رقم ٧١٤ لسنة ٣ ق، الصادر في ١٠ يناير سنة ١٩٥٩، أشار اليه: عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الاداري، مصدر سابق، ص ٥٥.
- ٢٩ . سليمان محمد الطماوي، الاسس العامة للعقود الادارية، ط ٤، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٤، ص ٤٦٠.
- ٣٠ . سعاد الشراوي، الوجيز في القضاء الإداري، ج١، مطبعة جامعة القاهرة، ١٩٨١، ص ١٠٠.
- ٣١ . مايا محمد نزار ابو دان، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الاداري، ط١، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، ٢٠١١، ص ٦٥ - ٦٦.
- ٣٢ . حكم المحكمة الادارية العليا المصرية في الطعن رقم ٣٨٥ لسنة ٤١ ق جلسة ١٢/٣/١٩٩٥، أشار اليه: عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى الغاء القرار الاداري وطلبات إيقاف تنفيذه، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٩، ص ١٦٧، ١٦٨.
- ٣٣ . قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة رقم (١٧) / اداري / (١٩٩٠) في ١٤/١٠/١٩٩٠، أشار اليه: ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الاداري، دار ابن الاثير، الموصل، ٢٠٠٩، ص ٣٤٣، ٣٤٥.
- ٣٤ . قرار رقم ١٣٦ / انضباط / ٢٠١٠ في ٧/٤/٢٠٢١، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٢١، وزارة العدل.
- ٣٥ . راضي رحيم داود، رقابة القضاء الإداري على القرارات التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، الجامعة الإسلامية اللبنانية، ٢٠٢٣، ص ١٠٨.
- ٣٦ . أمجد جهاد نافع عياش، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام، رسالة أعدت لنيل درجة الماجستير في القانون العام، مقدمة إلى جامعة النجاح الوطنية، كلية الحقوق نابلس، فلسطين، ٢٠٠٧، ص ٤٥.
- ٣٧ . انظر الفقرة (الثانية) من المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العراقي العام رقم (١٤) لعام ١٩٩١ وتعديلاته.
- ٣٨ . قرار مجلس الانضباط العام في العراق رقم (١٢٦٩) والصادر بتاريخ ١٣/٥/٢٠٠٩، أشار إليه: محمد حميد علي الجوراني، التحقيق الإداري كضمانة من ضمانات الموظف العام في القانونين العراقي والأردني دراسة مقارنة، رسالة الماجستير في القانون العام، جامعة الشرق الأوسط، كلية

- الحقوق، الأردن، ٢٠١٥، ص ٩٥، والذي جاء فيه: لا يجوز للجنة أن تفرض عقوبة انضباطية على من حضر أمامها بوصفه شاهداً دون أن يحال إليها بورقته اتهام أصولية.
- ٣٩ . المادة (٨٢) من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (٤٧) لعام ١٩٧٨ وتعديلاته.
- ٤٠ . عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تأديب الموظف العام في مصر، دار النهضة العربية القاهرة ٢٠١٣، ص ٥٠٦.
- ٤١ . ضامن حسين العبيدي، الضمانات التأديبية للموظف العام في العراق، أطروحة الدكتوراه في القانون العام، جامعة بغداد كلية الحقوق، العراق، ٢٠٠٠، ص ١١٢.
- ٤٢ . المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العراقي العام رقم (١٤) لعام ١٩٩١ وتعديلاته.
- ٤٣ . قرار محكمة قضاء الموظفين العراقية رقم (٥٣/٢٠١٢) والصادر بتاريخ ١٣/٥/٢٠١٢، أشار إليه: عمار عباس الحسيني، دليل الموظف والإدارة إلى التحقيق الإداري وإجراءاته، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٤، ص ٩٨.
- ٤٤ . أنظر المادة (٧٩) من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (٤٧) لعام ١٩٧٨ وتعديلاته.
- ٤٥ . عبد العالي حميد عبد العالي التميمي، التحقيق الإداري وإجراءاته وضمائنه دراسة مقارنة، رسالة ماجستير في القانون العام، الجامعة الإسلامية في لبنان، كلية الحقوق، بيروت، ٢٠١٦، ص ٧.
- ٤٦ . انظر الفقرة (الثانية) من المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العراقي العام رقم (١٤) لعام ١٩٩١ وتعديلاته.
- ٤٧ . قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم (٣٩٧٢) لسنة (٤٣) (ق) والصادر بتاريخ ٥/٧/٢٠٠١، مجموعة مبادئ السنة (٤٦) القاهرة ٢٠٠١، ص ٢٤١٥.
- ٤٨ . نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٧، ص ٢٨٩.
- ٤٩ . انظر المادة (١٢٣) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقية رقم (٢٣) لعام ١٩٧١ وتعديلاته.
- ٥٠ . عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية ٢٠٠٣، ص ٣٦٠.
- ٥١ . ضياء حسن لطيف، حق الدفاع في الدعوى الانضباطية دراسة مقارنة، رسالة أعدت لنيل شهادة الماجستير في القانون العام مقدمة إلى جامعة النهدين، كلية الحقوق، بغداد، ٢٠١٣، ص ١٧.
- ٥٢ . محمد حيدر عبد الله عزاوي، حدود السلطة الاستثنائية في فرض العقوبة التأديبية رسالة أعدت لنيل درجة الماجستير في القانون العام، مقدمة إلى الجامعة الإسلامية في لبنان، كلية الحقوق، بيروت، ٢٠٢٢، ص ٦٣.
- ٥٣ . محمد ياسر مجدي، دور محكمة قضاء الموظفين في حماية حقوق الموظف العام (دراسة مقارنة)، مجلة القانون والعلوم البنينية، المجلد ٠٣، العدد ٣، ٢٠٢٥، ص ٢١٦.