



تغول السلطة السياسية تحت عباءة القانون: تطبيق مبدأ التعسف في استعمال الحق في مواجهة السلطة السياسية والإدارية والضمانات في القانون العراقي والمصري (دراسة مقارنة)

تغول السلطة السياسية تحت عباءة القانون: تطبيق مبدأ التعسف في استعمال الحق في مواجهة السلطة السياسية والإدارية والضمانات في القانون العراقي والمصري (دراسة مقارنة)

اسم الباحث: محمد سعودي عباس الفارسي

[AldarajyMohammed93@gmail.com](mailto:AldarajyMohammed93@gmail.com)

دكتوراه / قم الحكومية / قانون عام

دكتور محسن ملك افزلي الاردكاني

جامعة قم / كلية القانون

[malekafzali@miu.ac.ir](mailto:malekafzali@miu.ac.ir)

**الكلمات المفتاحية:** السلطة السياسية، التعسف، استعمال الحق، الضمانات، القانون العراقي، القانون المصري.

#### كيفية اقتباس البحث

الفارسي، محمد سعودي عباس ، محسن ملك افزلي الاردكاني ، تغول السلطة السياسية تحت عباءة القانون: تطبيق مبدأ التعسف في استعمال الحق في مواجهة السلطة السياسية والإدارية والضمانات في القانون العراقي والمصري (دراسة مقارنة)، مجلة مركز بابل للدراسات الانسانية، تشرين الأول ٢٠٢٦، المجلد: ١٦، العدد: ١٠ .

هذا البحث من نوع الوصول المفتوح مرخص بموجب رخصة المشاع الإبداعي لحقوق التأليف والنشر ( Creative Commons Attribution ) تتيح فقط للآخرين تحميل البحث ومشاركته مع الآخرين بشرط نسب العمل الأصلي للمؤلف، ودون القيام بأي تعديل أو استخدامه لأغراض تجارية.

Registered في مسجلة في

**ROAD**

Indexed في مفهارة في

**IASJ**

Journal Of Babylon Center For Humanities Studies 2026 Volume :16 Issue : 10  
(ISSN): 2227-2895 (Print) (E-ISSN):2313-0059 (Online)

## The Encroachment of Political Power Under the Guise of Law: Applying the Principle of Abuse of Rights in Confrontation with Political and Administrative Authority and Guarantees in Iraqi and Egyptian Law(A Comparative Study)

**Researcher Name: Mohamed Saudi Abbas Al-Farsi**  
PhD / Qom State University / Public Law

**Dr. Mohsen Malik Afzli Ardakani**  
University of Qom / Faculty of Law

**Keywords :** Political power, abuse of power, abuse of rights, safeguards, Iraqi law, Egyptian law.

### How To Cite This Article

Al-Farsi, Mohamed Saudi Abbas , Mohsen Malik Afzli Ardakani, The Encroachment of Political Power Under the Guise of Law: Applying the Principle of Abuse of Rights in Confrontation with Political and Administrative Authority and Guarantees in Iraqi and Egyptian Law(A Comparative Study),Journal Of Babylon Center For Humanities Studies, October 2026,Volume:16, Issue 10.



This is an open access article under the CC BY-NC-ND license  
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>)

[This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License.](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

### Abstract:

This research aims to study the phenomenon of the overreach of political and administrative power under the principle of the abuse of rights, through an analysis of forms of abuse of power and the determination of the limits of legitimacy in administrative decisions and actions, while comparing Iraqi and Egyptian law. The research is significant because it addresses one of the fundamental problems in contemporary administrative law: how to balance granting the administration broad discretionary powers to ensure the smooth operation of public services with the necessity of protecting individual rights from any abuse or arbitrary use of these powers. Furthermore, it sheds light on





the effectiveness of constitutional, legislative, and judicial guarantees in both systems. The research employs a descriptive-analytical approach and a comparative methodology based on analyzing legal and constitutional texts in Iraq and Egypt, and examining judicial applications issued by the administrative courts in both countries, in order to determine the effectiveness of these texts in limiting abuse and the overreach of power. The research concluded that both systems recognize the principle of legality and the principle of abuse of power as tools for overseeing administrative actions. However, the Egyptian system is distinguished by its multiple oversight mechanisms and the development of judicial interpretation in expanding the protection of individuals. In contrast, the Iraqi system still needs to strengthen procedural safeguards, broaden the scope of judicial review, and more rigorously enforce the principle of justifying administrative and disciplinary decisions. This would ensure a reduction in abuses of power and achieve a more effective balance between the public interest and the protection of rights and freedoms.

#### المخلص

يهدف هذا البحث إلى دراسة ظاهرة تغول السلطة السياسية والإدارية في ظل مبدأ التعسف في استعمال الحق، من خلال تحليل صور الانحراف في استعمال السلطة وبيان حدود المشروعية في القرارات والأعمال الإدارية، مع إجراء مقارنة بين القانونين العراقي والمصري. وتبرز أهمية البحث في كونه يتناول إحدى الإشكاليات الجوهرية في القانون الإداري المعاصر، المتمثلة في كيفية تحقيق التوازن بين منح الإدارة سلطات تقديرية واسعة لضمان سير المرافق العامة بانتظام، وبين ضرورة حماية حقوق الأفراد من أي إساءة أو تعسف في استعمال هذه السلطات، فضلاً عن كونه يسلط الضوء على فعالية الضمانات الدستورية والتشريعية والقضائية في كلا النظامين. وقد اعتمد البحث المنهج الوصفي التحليلي والمنهج المقارن القائم على تحليل النصوص القانونية والدستورية في العراق ومصر، واستقراء التطبيقات القضائية الصادرة عن القضاء الإداري في البلدين، بهدف الوقوف على مدى فاعلية هذه النصوص في الحد من التعسف وتغول السلطة. وقد خلص البحث إلى أن كلا النظامين يقران بمبدأ المشروعية والتعسف في استعمال السلطة كأداة للرقابة على أعمال الإدارة، إلا أن النظام المصري يتميز بتعدد آليات الرقابة وتطور الاجتهاد القضائي في التوسع بحماية الأفراد، في حين لا يزال النظام العراقي بحاجة إلى تعزيز الضمانات الإجرائية، وتوسيع نطاق الرقابة القضائية، وتفعيل مبدأ تسبیب القرارات الإدارية والتأديبية بصورة أكثر إلزاماً، بما يضمن الحد من مظاهر الانحراف في استعمال السلطة وتحقيق توازن أكثر فاعلية بين المصلحة العامة وحماية الحقوق والحريات.

## المقدمة

يُعد مبدأ المشروعية الركيزة الأساسية التي تقوم عليها الدولة القانونية، إذ يقتضي خضوع جميع سلطات الدولة، بما فيها السلطة السياسية والإدارية، لأحكام الدستور والقانون، بما يضمن حماية الحقوق والحريات العامة ومنع الانحراف في استعمال السلطة. غير أن الواقع العملي يكشف في كثير من الأحيان عن حالات تتخذ فيها السلطة السياسية أو الإدارية من القانون ستاراً لإضفاء المشروعية الشكلية على ممارسات تتجاوز الغاية التي شرّعت من أجلها النصوص القانونية، الأمر الذي يؤدي إلى تغول السلطة على حساب الأفراد والمؤسسات. وفي هذا الإطار يبرز مبدأ التعسف في استعمال الحق بوصفه أحد المبادئ القانونية القادرة على الحد من إساءة استخدام السلطات والاختصاصات القانونية، من خلال إخضاع ممارسات السلطة لرقابة تستند إلى الغاية المشروعة والمصلحة العامة والعدالة، وعدم الاكتفاء بالنظر إلى المشروعية الشكلية للقرارات والتصرفات.

وتتمثل مشكلة البحث في تزايد مظاهر استخدام السلطات السياسية والإدارية لاختصاصاتها القانونية بصورة تتجاوز الحدود التي رسمها المشرع، سواء من خلال توظيف النصوص القانونية لتحقيق أغراض سياسية أو إدارية غير مشروعة، أو استغلال السلطة التقديرية بما يؤدي إلى المساس بالحقوق والحريات العامة، الأمر الذي يثير التساؤل حول مدى كفاية مبدأ التعسف في استعمال الحق لمواجهة هذه الممارسات، ومدى فعالية الضمانات القانونية والقضائية المقررة في كل من العراق ومصر للحد من تغول السلطة السياسية والإدارية تحت غطاء المشروعية القانونية. لذلك ينطلق البحث من سؤال رئيس هو كيف يمكن تطبيق مبدأ التعسف في استعمال الحق في مواجهة السلطة السياسية والإدارية وما مدى كفاية الضمانات الدستورية والقانونية والقضائية في القانونين العراقي والمصري لمنع هذا التغول وتحقيق التوازن بين مقتضيات السلطة وحماية الحقوق والحريات؟

وتتبع أهمية البحث من أهمية الموضوع ذاته من خلال محاولة تأصيل العلاقة بين مبدأ التعسف في استعمال الحق ومبدأ المشروعية، وبيان دوره في تعزيز الرقابة على السلطة ومنع استغلال الاختصاصات القانونية بصورة تضر بالأفراد أو بالمصلحة العامة، فضلاً عن الاستفادة من التجربتين العراقية والمصرية في تطوير الضمانات الكفيلة بمواجهة الانحراف في استعمال السلطة.

ويهدف البحث إلى بيان الإطار المفاهيمي والقانوني لمبدأ التعسف في استعمال الحق ومدى امتداد تطبيقه إلى أعمال السلطة السياسية والإدارية، وتحليل الأسس الدستورية والتشريعية التي





تسمح بمواجهة حالات التغول السلطوي المقنع بالمشروعية القانونية، فضلاً عن دراسة الضمانات القضائية وغير القضائية المقررة للحد من إساءة استعمال السلطة، والكشف عن أوجه القصور أو الثغرات التي قد تحد من فعالية هذه الضمانات.

أما من حيث المنهج، فإن البحث يعتمد المنهج الوصفي التحليلي من خلال تحليل النصوص الدستورية والقانونية والاتجاهات الفقهية والأحكام القضائية ذات الصلة بمبدأ التعسف في استعمال الحق والانحراف في استعمال السلطة، والمنهج المقارن من خلال المقارنة بين القانون العراقي والقانون المصري لبيان مدى فعالية كل منهما في التصدي لمظاهر تغول السلطة السياسية والإدارية.

### المبحث الأول

تطبيق مبدأ التعسف في استعمال الحق في مواجهة السلطة السياسية والإدارية في القانونين العراقي والمصري يُعد مبدأ التعسف في استعمال الحق من الوسائل القانونية المهمة التي تهدف إلى منع إساءة استخدام السلطات والاختصاصات المقررة قانوناً، إذ لا تقتصر المشروعية على مجرد الالتزام الشكلي بالنصوص القانونية، بل تمتد إلى ضرورة توظيفها لتحقيق الغاية التي شرعت من أجلها.

#### المطلب الأول: مظاهر التعسف والانحراف في استعمال السلطة السياسية والإدارية

أولاً: مجانية المصلحة العامة: تعد المصلحة العامة الهدف الأساسي لأي نشاط إداري يدير مرفقاً عاماً، وفكرة المصلحة العامة فكرة فضفاضة واسعة ولم يرد تعريف لها في غالب الفقه والتشريع، فقد اكتفى المشرع فقط بإيراد بعض الأمثلة التي تعد من المصلحة العامة، لذا فمفهومها مفهوم واسع ومن الصعب حصر ما يندرج تحتها، ومن ثم فهي تخضع للتقدير وفق معيار النفع العام الذي يحدده المشرع على ضوء السياسة الجنائية للدولة<sup>١</sup>. ويتخذ الانحراف عن المصلحة العامة عدة مظاهر، فقد يظهر في صورة استعمال السلطة بقصد الانتقام الشخصي، أو بنية تحقيق نفع أو مصلحة شخصية أو لغرض ذي بعد سياسي<sup>٢</sup>.

وفي التطبيق القضائي العراقي، نجد أن مجلس الدولة أصدر قراره بالمصادقة على قرار مجلس الانضباط العام القاضي بإلغاء قرار نقل موظف وعده تعسفاً من جانب الإدارة باستعمال حقها في النقل والذي نلاحظ فيه الغرض الشخصي نحو الانتقام لدى مصدره، حيث أصدرت الإدارة قراراً بنقل المدعى عليه بدرجة مدير تدقيق في شركة نفط الجنوب إلى شركة مصافي الشمال بسبب تعاونه مع لجنة النزاهة في مجلس النواب لمتابعة قضايا الفساد المالي والإداري دون أن يصدر منه أي تقاعس أو إهمال في عمله<sup>٣</sup>.

تقول السلطة السياسية تحت عباءة القانون: تطبيق مبدأ التعسف في استعمال الحق في مواجهة

السلطة السياسية والإدارية والضمانات في القانون العراقي والمصري (دراسة مقارنة) ❁❁

كما ذهبت محكمة القضاء الإداري إلى أن عيب الانحراف أو إساءة استعمال السلطة الذي يبرر إلغاء القرار الإداري أو الحكم بالتعويض عنه يتحقق عندما تتصرف الغاية الحقيقية من إصدار القرار إلى أهداف لا تمت بصلة إلى المصلحة العامة، بحيث يكون الباعث الذي دفع الجهة الإدارية إلى اتخاذ القرار بعيداً عن الأغراض التي خولها القانون سلطة تحقيقها<sup>٤</sup>.

ثانياً: مجانية قاعدة تخصيص الأهداف: على الرغم من أن هدف الإدارة دائماً تحقيق المصلحة العامة إلا أنه قد يقوم المشرع بتحديد هدفاً خاصاً للإدارة من أجل تحقيقه عند إصدار قراراتها، ومتى ما خالفت ذلك الهدف فإن قرارها يكون معيباً وإن ادعت الإدارة بأنها قد اتجهت نيتها إلى تحقيق الصالح العام، وهذا ما يعرف بمبدأ تخصيص الأهداف ومثال ذلك قرارات الضبط الإداري إذ حدد القانون لها ثلاث أهداف، ومن ثم لا يجوز مخالفتها وهي المحافظة على الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة<sup>٥</sup>.

قد يحدد المشرع الهدف الذي ينبغي أن تسعى الإدارة إلى تحقيقه بصورة صريحة في النص القانوني، وعندئذٍ تلتزم الإدارة بالتقيد بهذا الهدف وعدم الانحراف عنه. ومن أمثلة ذلك قرار وقف الموظف احتياطياً عن العمل أثناء مباشرة إجراءات التحقيق الانضباطي، إذ إن الغاية من هذا الإجراء تتمثل في ضمان سلامة التحقيق ومنع الموظف من التأثير في مجرياته أو نتائجها. فإذا استُخدمت سلطة الوقف لتحقيق غرض آخر، حتى وإن كان متصلاً بالمصلحة العامة، عدّ القرار مشوباً بالتعسف والانحراف عن الغاية التي خُصصت لها السلطة. وقد لا تكون الأهداف محددة بنص صريح، وإنما تُستخلص من طبيعة الاختصاص أو السلطة الممنوحة للإدارة، كما هو الحال في قرارات الضبط الإداري التي تستهدف أساساً المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة<sup>٦</sup>، وفي إطار تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف، أكدت محكمة القضاء الإداري في مصر أن عيب الانحراف في استعمال السلطة يتميز عن غيره من عيوب القرار الإداري بطبيعته الخاصة، إذ لا يقتصر تحققه على الحالات التي تستهدف فيها الإدارة أغراضاً شخصية كالرغبة في الانتقام أو تحقيق منفعة خاصة أو خدمة أهداف سياسية أو حزبية، وإنما يمتد ليشمل الحالات التي يصدر فيها القرار الإداري مخالفاً لروح القانون والغاية التي قصدها المشرع. فالمشرع لا يكتفي في كثير من الأحيان بإلزام الإدارة بتحقيق المصلحة العامة بمفهومها الواسع، بل يحدد لها هدفاً معيناً يتعين الالتزام به عند ممارسة الاختصاص الممنوح لها، تطبيقاً لقاعدة تخصيص الأهداف التي تقيد الإدارة بغاية محددة، بحيث يعد الخروج عليها أو توظيف السلطة لتحقيق غاية أخرى صورة من صور الانحراف في استعمال السلطة<sup>٧</sup>.

ثالثاً: مجانية الإجراءات: تحصل هذه الحالة عندما تقوم الإدارة باتخاذ إجراءات إدارية مغايرة للإجراءات اللازمة لإصدار قرار إداري معين، وعندها تكون الإدارة قد خالفت الإجراءات التي حددها القانون، ومن ثم يكون تصرفها تعسفياً<sup>٨</sup>.

وخلاصة ما تقدم، فإن الخروج على مقتضيات المصلحة العامة أو مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف يُعد بحد ذاته عيباً يترتب عليه قيام المسؤولية التأديبية وما ينجم عنها من عدم مشروعية القرار الإداري. غير أن ذلك لا يمنع من إمكانية ترتيب المسؤولية الجزائية متى توافرت أركانها القانونية. فبعض التصرفات الإدارية، كإقدام الإدارة على نقل الموظف أو التمييز ضده أو إحالته إلى التقاعد لأسباب غير مشروعة، قد لا تقتصر آثارها على الجانب التأديبي أو الإداري فحسب، بل قد ترقى إلى مستوى الفعل الجرمي الذي تنطبق عليه نصوص قانون العقوبات، ومن ذلك ما يمكن استخلاصه من أحكام المادة (٣٢٩/ثالثاً) من قانون العقوبات العراقي.

#### المطلب الثاني: محل التعسف في استعمال السلطة

إن السلطة السياسية والإدارية تمارس العديد من الأعمال التي من خلالها تدير المرافق العامة، وإن هذه الأعمال تتخذ العديد من الصور والتي من خلالها يمكن أن يقع التعسف، وتتمثل هذه الصور في:

**التعسف في استعمال السلطة في القرار الإداري:** يعرف القرار الإداري بأنه عمل قانوني يصدر عن الإدارة، ويعد إفصاحاً عن إرادتها التي تصبح ملزمة للأفراد في الشكل والقالب الذي يحدده القانون، بغية إحداث مراكز قانونية أو إلغائها أو تعديلها متى كان ذلك مطابقاً لصحيح أحكام القانون ومتى كان الباعث على ذلك هو ابتغاء المصلحة العامة<sup>٩</sup>. وتتعدد صور التعسف في إصدار القرار الإداري، ومن أبرزها لجوء الرئيس الإداري إلى استعمال سلطته للإضرار بالمرؤوسين من خلال فصلهم أو نقلهم إلى وظائف أدنى دون مسوغ قانوني، أو إصدار قرارات تستهدف الانتقام من أشخاص معينين بدافع الضغائن والخلافات الشخصية بعيداً عن مقتضيات المصلحة العامة، فضلاً عن استغلال السلطة في اتخاذ إجراءات كالتفتيش أو الاحتجاز بقصد الإهانة أو التسلط على الأفراد، وهو ما يمثل انحرافاً بالسلطة عن الغاية التي خولها القانون من أجلها<sup>١٠</sup>.

**التعسف في استعمال السلطة في العقود الإدارية:** وتعد العقود الإدارية من أهم الوسائل التي من خلالها تقوم الإدارة بالوفاء بواجباتها لتحقيق أهداف العمل المنوط بها، فقد يستلزم التصرف إبرام عقد معين لضمان أداء الالتزامات بين الإدارة وطرف آخر، وقد يستغل الموظف السلطة

تغول السلطة السياسية تحت عباءة القانون: تطبيق مبدأ التعسف في استعمال الحق في مواجهة

السلطة السياسية والإدارية والضمانات في القانون العراقي والمصري (دراسة مقارنة) 

الممنوحة له وتكييفها بما يتفق والغايات التي يسعى إليها<sup>١١</sup>. ويتم تغول السلطة في العقود الإدارية من خلال:

أولاً: عندما تلجأ الإدارة إلى فسخ العقد لأسباب شخصية كالرغبة في الانتقام أو وجود خصومة مع المتعاقد، بما يخرج عن مقتضيات المصلحة العامة. ومن ذلك قيامها بإنهاء عقد المقاول والتعاقد مع آخر بقصد الإضرار به، وهو ما يُعد تعسفاً في استعمال السلطة يترتب المسؤولية الإدارية أو الجزائية، فضلاً عن التعويض عن الأضرار التي تلحق بالمتعاقد نتيجة ذلك<sup>١٢</sup>.

ثانياً: عندما يكون الدافع سياسياً أو حزبياً، أي عندما تستند الإدارة في قرارها إلى اعتبارات سياسية لا علاقة لها بالمصلحة العامة. ويُعد من أبرز تطبيقات ذلك إلغاء قرارات فصل العمال أو الموظفين بسبب ميولهم السياسية أو نشاطهم النقابي، وهو ما استقر عليه القضاء الإداري في فرنسا بإلغاء مثل هذه القرارات لقيامها على أساس غير مشروع ينطوي على انحراف في استعمال السلطة<sup>١٣</sup>.

**التعسف في استعمال السلطة في الأعمال المادية:** وهي "تلك التصرفات التي تأتي بها الإدارة وتقع أما بشكل إرادي وذلك تنفيذاً للقوانين أو لقرارات وعقود الإدارة من غير أن تقصد من ورائها إنشاء حقوق أو التزامات جديدة، وأما أن تقع بصفة غير إرادية بواسطة الخطأ أو الإهمال"<sup>١٤</sup>، ومن ثم يمكن القول إن الأعمال المادية تخرج عن نطاق القرار الإداري، ذلك أن القرار الإداري يترتب بمجرد صدوره أثراً قانونية مباشرة، في حين أن الأعمال المادية لا يقصد منها إحداث هذه الآثار القانونية، وإنما تنصرف وظيفتها إلى تنفيذ القوانين ومضمون القرارات الإدارية، فضلاً عن تسيير وإدارة الشؤون اليومية للمرافق العامة<sup>١٥</sup>.

وفي الواقع العملي تمارس الإدارة عدداً من الأعمال التي تندرج ضمن نطاق الأعمال المادية، وقد يُساء استخدام هذه الأعمال لتحقيق أغراض تتعارض مع المصلحة العامة وتلحق ضرراً بالموظفين على نحو تعسفي. ومن ذلك تكليف الموظف بأعمال مرهقة تفوق قدرته بدافع الضغائن الشخصية أو الرغبة في الانتقام، كتكليف موظفة حامل بمهام شاقة أدت إلى الإضرار بها أو التسبب في إجهادها، وهو ما يعد صورة واضحة للتعسف من جانب الرئيس الإداري<sup>١٦</sup>. كما قد يظهر هذا التعسف في المجال العسكري من خلال إلزام الجنود بتدريبات بدنية قاسية يقصد منها الإيذاء أو الإضرار بهم، إلى جانب صور أخرى متعددة من الأعمال المادية التي ينحرف فيها استعمال السلطة، مما يترتب عليه قيام المسؤولية الإدارية وقد تمتد في بعض الحالات إلى المسؤولية الجزائية. ولغرض مواكبة حاجات المجتمع وتحقيق المصلحة العامة، قد مُنحت الإدارة جملة من الصلاحيات والامتيازات التي تمكّنها من أداء وظائفها ضمن إطار



قانوني عام يهدف إلى تنظيم النشاط الإداري وضمان استقراره. إلا أن الواقع العملي، وما أفرزته التطبيقات القضائية، يكشف أن رجل الإدارة قد ينحرف أحياناً في استعمال هذه الصلاحيات أو يتعسف في توظيفها، بما يؤدي إلى تحقيق أغراض لا تتفق مع المقاصد الحقيقية التي توخاها المشرع، وبما يبتعد عن مقتضيات المصلحة العامة. وقد أشرنا إلى أبرز صور هذا التعسف، ومنها إصدار القرارات بدافع الانتقام أو لتحقيق مصالح شخصية، أو فرض عقوبات مبطنة تتستر خلف الشكل القانوني للقرار الإداري. ومن خلال ذلك يتضح أن القضاء العراقي لم يكن بمنأى عن هذه الحالات، بل تصدى لها وأخضعها للرقابة القانونية ورتب الآثار اللازمة بشأنها، تأكيداً على أن السلطة الإدارية ليست مطلقة، ولا يجوز إساءة استخدامها، لاسيما في ظل ما قد يعتقد بعض الموظفين من أن هذه السلطات غير مقيدة، مما يدفعهم إلى التوسع في استعمالها على نحو ينطوي على تعسف في مواجهة حقوق الآخرين.

### المبحث الثاني

#### الضمانات القانونية لمواجهة تغول السلطة السياسية والإدارية والاتجاهات الإصلاحية

تعد الضمانات القانونية إحدى أهم الأدوات التي يعتمد عليها النظام القانوني للحد من تغول السلطة السياسية والإدارية، من خلال إخضاع أعمالها لرقابة فعالة تكفل احترام مبدأ المشروعية وحماية الحقوق والحريات العامة.

#### المطلب الأول: الضمانات الدستورية والقانونية للحد من التعسف في استعمال السلطة في العراق ومصر

قد نصّ دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على الحماية من تعسف الأفراد الآخرين وتعسف الدولة على حد سواء، ضمن الباب الثاني منه المعنون بـ(الحقوق والحريات)، كما أقرّ الدستور المصري النافذ لسنة ٢٠١٤ المعدل لسنة ٢٠١٢ الحماية ذاتها لحقوق وحريات الأفراد في الباب الثالث منه الذي جاء بعنوان (الحقوق والحريات والواجبات العامة). ونصّ الدستور العراقي أيضاً على مبدأ شرعية العقوبات في المادة (١٩/ الفقرة ثانياً) بالقول (لا عقوبة إلا بنص، ولا عقوبة إلا على الفعل الذي يعده القانون وقت اقترافه جريمة...). وأكد مجلس الدولة العراقي هذا المبدأ في إحدى قراراته أن قرار اللجنة الحقيقية هذا مخالف لنص القانون ولا يستند إلى أساس قانوني، كونها منحت لنفسها صلاحيات هي لا تملكها).<sup>١٧</sup>

لذلك استحدث الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ مؤسسات لم تكن موجودة<sup>١٨</sup>، كما نصت المادة ٨٩ من الدستور النافذ على أن الادعاء العام يُعد أحد مكونات السلطة القضائية وبعد ذلك صدر قانون الادعاء العام الجديد رقم ٤٩ لسنة ٢٠١٧، الذي ألغى القانون السابق وأضاف للادعاء

تقول السلطة السياسية تحت عباءة القانون: تطبيق مبدأ التعسف في استعمال الحق في مواجهة

السلطة السياسية والإدارية والضمانات في القانون العراقي والمصري (دراسة مقارنة) 

العام مهام وواجبات جديدة ومنح صلاحيات واسعة لم تكن موجودة سابقاً، ما وسع دوره وأكد مكانته كأحد الركائز الأساسية لتحقيق العدالة<sup>١٩</sup>. كما جاءت المادة (١٠٠) من الدستور العراقي ٢٠٠٥ على أن: (يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن، وبهذا يمكن للموظف الصادرة بحقه قرار فرض العقوبة التأديبية أن يقدم طعن لدى محكمة قضاء الموظفين في العراق، وهذا ما نص عليه قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ الصادر بتاريخ ١٩٩١ المعدل<sup>٢٠</sup>، وقانون مجلس الدولة رقم ٦٥ الصادر بتاريخ ١٩٧٩ المعدل<sup>٢١</sup>.

أما في التشريع المصري<sup>٢٢</sup>، فقد أولت القوانين المدنية والتجارية أهمية للحد من التعسف عبر مبادئ استعمال الحق المشروعة وعدم الإضرار بالغير، وتضمن القانون المدني المصري آليات واضحة للتقاضي ضد التعسف تشمل دعوى التعويض المدني، إضافة إلى صلاحيات القضاء في وقف أو إزالة أثر الفعل المتعسف قبل إلحاق الضرر، وهو ما يعكس حرص المشرع المصري على توفير ضمانات قانونية لحماية الحقوق ومصلحة المجتمع<sup>٢٣</sup>.

ففي ظل المشروعية، لا يجوز للدولة أو الأفراد أن يسلكوا سلوكاً خارج إطار القانون، وإن أصدرت الدولة قراراً غير مشروع تصدى لها القضاء بعد رفع الأمر إليه، فيلغي القرار ليحافظ على دولة القانون، لذا، يمثل مبدأ المشروعية صمام الأمان للحقوق والحريات، ويكفل حمايتها من أي اعتداء، فإن دولة القانون تبدأ بتكريس مبدأ المشروعية في أرض الواقع، فيلزم كل هيئات الدولة بمراعاة حكم القانون في جميع نشاطاتها، ويتم تصنيف الدول انطلاقاً من مبدأ المشروعية، إلى دول استبدادية وأخرى قانونية، فالقانون الإداري منح القاضي سلطة الرقابة مبدأ المشروعية وسلامة الأعمال الإدارية وملاءمتها لقانون الدولة<sup>٢٤</sup>.

وفي العراق، وعلى الرغم من تمتع الإدارة بسلطة تقديرية واسعة في تحديد المخالفات والجرائم التأديبية، فقد أقر المشرع مجموعة من الضمانات للحد من تعسفها في هذا المجال، من أهمها منح الموظف حق الطعن في القرارات الانضباطية أمام محكمة قضاء الموظفين (مجلس الانضباط سابقاً) التي تُعد إحدى تشكيلات مجلس الدولة. ويُعد وجود رقابة قضائية على أعمال الإدارة ضرورة لازمة لاستكمال البناء القانوني للدولة، إذ لا يكتمل هذا النظام دون خضوع القرارات الإدارية لرقابة القضاء. وبما أن محاكم القضاء الإداري تختص بالفصل في المنازعات الإدارية، كما تختص محاكم البداية بالقضايا المدنية ومحاكم الجزاء بالقضايا الجنائية، فإن وجود هذه المحاكم يسهم في تعزيز فاعلية الرقابة وضمان مشروعيتها<sup>٢٥</sup>.

وتُعد هيئة الرقابة الإدارية في مصر إحدى أهم الضمانات القانونية والمؤسسية للحد من تعسف السلطة ومكافحة الانحراف في استعمالها، إذ أنشئت بموجب القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ بهدف حماية الوظيفة العامة وصون المال العام ومواجهة صور الفساد الإداري<sup>٢٦</sup>. وقد شهدت الهيئة تطوراً تشريعياً مهماً من خلال التعديلات اللاحقة، ولا سيما القانون رقم ٢٠٧ لسنة ٢٠١٧، الذي وسّع من اختصاصاتها ومنحها صلاحيات أوسع في الكشف عن جرائم الفساد والتحري عنها، بما يتماشى مع التوجه العام للدولة نحو تعزيز النزاهة والشفافية وتحقيق التنمية. كما عزز الدستور المصري الصادر عام ٢٠١٤ هذا الدور لأول مرة بالنص صراحة على هيئة الرقابة الإدارية ضمن الجهات الرقابية في المادة (٢١٨)، مما أضفى عليها بعداً دستورياً وأكد أهميتها كأداة رقابية مستقلة. غير أن الجدل ظل قائماً حول مدى استقلالها، خاصة في ظل تبعيتها الإدارية لرئيس الجمهورية من حيث التعيين والإقالة، وهو ما قد يحد - وفق بعض الآراء - من فاعلية دورها الرقابي. ومع ذلك، تبقى الهيئة من أبرز أدوات الضمان القانوني في مواجهة التعسف في استعمال السلطة، من خلال اختصاصها في كشف المخالفات المالية والإدارية، والتحقيق في الشكاوى، وملاحقة مرتكبي جرائم الفساد، الأمر الذي يسهم في ترسيخ مبدأ المشروعية وتعزيز الرقابة على أداء الإدارة العامة في مصر<sup>٢٧</sup>.

ولقد أكد دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥) في المادة (١٩) منه على جملة من الضمانات الأساسية للمتهم؛ كمبدأ شرعية الجرائم والعقوبات، وكفالة حق التقاضي، والمتهم بريء حتى تثبت إدانته والحق في معاملة عادلة في الإجراءات القضائية والإدارية، ومبدأ شخصية العقوبة ووجوب عرض المتهم على القاضي خلال (٢٤) ساعة من حين القبض عليه، وغيرها من الضمانات، كما ورد في الفقرة (رابعاً) مبدأ مهم؛ ألا وهو مبدأ حق الدفاع، وهذا الحق مكفول في جميع مراحل التحقيق والمحاكمة وبالتالي طبقاً لهذا المبدأ فإنّ المشرع يجب عليه أن يأخذ بالحسبان عند إصداره للتشريعات المنظمة لحق الدفاع حماية هذه الضمانات وتأكيداً وزيادة فاعليتها، وأن إغفال تنظيم مثل هذه الضمانات من شأنه الإغفال بالضمانات الموضوعية لحق الدفاع الواردة في نصوص الدستور والحد من فاعليتها، وبالرجوع إلى نص المادة (٥٧) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة (١٩٧١) المعدل، نجد أنها أعطت الحق للقاضي أو المحقق في منع حضور المتهّم ووكيله إجراءات التحقيق لأسباب يُدوّنُها في المحضر.

**المطلب الثاني: الضمانات القضائية للحد من التعسف في استعمال السلطة في القانونين**

**العراقي والمصري**

تقول السلطة السياسية تحت عباءة القانون: تطبيق مبدأ التعسف في استعمال الحق في مواجهة

السلطة السياسية والإدارية والضمانات في القانون العراقي والمصري (دراسة مقارنة) 

فالقضاء الإداري العراقي، لم يخرج عن هذا المسلك في الرقابة على تعسف الإدارة، فقد نصت الفقرة (٣/ هـ) من المادة (٧) من قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ والمعدل بالقانون رقم (١٠٦) سنة ١٩٨٩ على أن من أسباب الطعن بوجه خاص أن يتضمن الأمر أو القرار خطأ في تطبيق القوانين، أو الأنظمة أو التعليمات، أو في تفسيرها، أو في إساءة، أو تعسف في استعمال السلطة". وفي هذا النطاق طبق القضاء المصري تلك الصفة في إحدى أحكامه حيث جاء فيه: القرار المطعون فيه إذا انتهى بنقل المدعي إلى وظيفة في قسم آخر مختلفة عن وظيفته السابقة ومبنية الصلة بها، دون إن يستأذن مجلس السكك الحديدية ووزارة المالية كما أن درجتها أقل... ويفيد أن تتخذ في حقه أية إجراءات تأديبية، إن القرار المطعون فيه وبهذه الحالة قد جاء مخالفاً للقانون مما يعيبه، ويبطله بلا حاجة إلى العيب الآخر<sup>٢٨</sup>.

وفي التشريع المصري، ألزم قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ الإدارة بتسبيب القرارات التأديبية، كما أكد القضاء المصري على وجوب ذكر السبب الذي يبرر فرض العقوبة<sup>٢٩</sup>، وفي التشريع العراقي ألزم قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المشرع بتسبيب توصيات اللجنة التحقيقية وقرارات العقوبة، حيث يشمل التسبيب الأسباب التي أدت إلى توقيع الجزاء والعلاقة بين توصيات اللجنة وقرار العقوبة ويضمن التسبيب للموظف معرفة طبيعة المخالفة والتأكد من صحتها، ويساعد الإدارة على ضمان مشروعية القرار، كما يمكن القضاء من الرقابة على مدى صحة العقوبة واتساقها مع الواقعة، ويعزز التسبيب حماية المصلحة العامة من الانحراف في ممارسة السلطة التأديبية.

ويمكن القول إن استعمال السلطة في اتخاذ القرارات دائماً ما يكون مقترناً بتحقيق المصلحة العامة، وهي الغاية الحقيقية من وراء منح تلك السلطة للمكلف أو الموظف، لكن لو جانب الموظف تلك المصلحة أو الغاية الحقيقية من تلك السلطة فإنه يكون متعسفاً، وهذا ما قضت به المحكمة الإدارية العليا العراقية في إحدى قراراتها حيث جاء فيه: " حيث إن الموظف في مركز تنظيمي يخضع لقواعد وقوانين الخدمة الوظيفية وأن النقل يقع ضمن سلطة الإدارة التقديرية لضمان سير المرفق العام بانتظام وطالما لم يحمل في طياته تعسف الإدارة في استخدام هذا الحق، وحيث إن المدعي يعمل بصفة تدريسي في كلية القانون/ جامعة القادسية وحاصل على شهادة الدكتوراه في القانون الخاص وأن نقله إلى كلية أخرى لا علاقة لها باختصاصه ولا تتناسب وخبراته يوشر تعسف الإدارة في استخدام هذه السلطة"<sup>٣٠</sup>.

وتعتبر الرقابة القضائية أحد الضمانات التي تلعب دوراً محورياً في ضبط سلطة الإدارة ومنع التعسف في استعمال الحقوق والاختصاصات، حيث تمثل هذه الرقابة ضماناً أساسية لحماية



الحقوق العامة والخاصة على حد سواء. وتقوم هذه الرقابة على أسس قانونية ودستورية تحدد صلاحيات كل من القضاء والإدارة في متابعة أعمال الجهات العامة، والتحقق من مدى التزامها بالأنظمة والقوانين المعمول بها، بما يحقق التوازن بين مبدأ الشرعية والمصلحة العامة وحماية الأفراد من أي تجاوزات أو إساءات. فقد مارست محكمة القضاء الإداري رقابتها على القرارات الإدارية فيما يتعلق بعدم صحة استناد الإدارة إلى النصوص القانونية في تكييفها للوقائع من ذلك قرار المحكمة الصادر في ١٩٩٠/٨/٢٥ والذي جاء فيه .... وحيث وجدت المحكمة بعد التدقيق أن القرار المطعون فيه مخالف للقانون ومستند إلى خطأ في تطبيق القانون وفيه إساءة وتعسف في استعمال السلطة، لذا قرر بالطلب إلغاء القرار المطعون فيه والمتضمن عدم منح المدعي إجازة ترسيم واقع حال البناء العائدة له وإلزام المدعي عليه بإصدار الإجازة المطلوبة<sup>٣١</sup>. إذن من أهم جوانب الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة هي رقابة القضاء الإداري على سبب القرار الإداري ومحلله جانباً، إذ يستطيع القضاء أن يتبين عن طريق فحصه لهذين الجانبين، مدى احترام الإدارة لمبدأ المشروعية، وحسن تطبيق القانون<sup>٣٢</sup>.

وبسط القاضي الإداري العراقي رقابته على الوجود المادي للوقائع قبل صدور قانون التعديل الثاني رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ لقانون مجلس شورى الدولة من خلال أحكام محكمة التمييز وقرارات مجلس الانضباط العام ومن خلال أحكام محكمة القضاء الإداري بعد صدور القانون المذكور<sup>٣٣</sup>. أحد الأمثلة على ذلك هو حكم محكمة النقض، الذي نص على أنه إذا منحت البلدية رخصة بناء، فقد تمنع الشخص المرخص له بالبناء من المضي قدماً في البناء إلا لسبب ضروري، أي بسبب حادث أو سبب مبرر؛ وإلا فإنه يعتبر تعسفياً، ويجوز الحكم على البلدية بالتعويض عن قرارها بمنع إتمام البناء<sup>٣٤</sup>.

كما تتنوع آليات الرقابة القضائية والإدارية في التشريع العراقي لتشمل الرقابة على أعمال الإدارة العامة، ومراقبة صحة القرارات التأديبية، وضمان الالتزام بالقوانين الخاصة بالوظيفة العامة، كما تتضمن الرقابة التحقق من مدى صحة إجراءات التحقيق الإداري والتأكد من عدم انحرافها عن أهدافها القانونية وتعتمد الرقابة القضائية في العراق على محاكم القضاء الإداري وهيئات الانضباط العام، بينما تساهم الجهات الإدارية المختصة في التدخل الرقابي الوقائي والتصحيحي قبل صدور القرار النهائي بما يحقق مبدأ الحيادية والعدالة أما في التشريع المصري، فتتضمن آليات الرقابة مزيجاً من الرقابة القضائية التي تمارسها المحاكم التأديبية والنيابة الإدارية، والرقابة الإدارية من خلال لجان التفتيش والمراجعة الداخلية في الجهات الحكومية، والتي تتيح متابعة أعمال الموظفين ومراجعة القرارات الإدارية لضمان عدم إساءة استخدامها أو تجاوزها للحدود

تقول السلطة السياسية تحت عباءة القانون: تطبيق مبدأ التعسف في استعمال الحق في مواجهة

السلطة السياسية والإدارية والضمانات في القانون العراقي والمصري (دراسة مقارنة) 

القانونية وتكفل هذه الآليات في مصر إمكانية الطعن في القرارات الإدارية أمام القضاء الإداري أو الجهات التأديبية المختصة، بما يتيح تحقيق الرقابة الواقعية على أعمال الإدارة، وحماية الموظف والمجتمع على حد سواء من أي تعسف أو تجاوز للسلطة وتكتسب الرقابة القضائية والإدارية أهميتها من كونها وسيلة فعالة لمراقبة التناسب بين الإجراءات المتخذة والهدف القانوني المنشود، وكذلك لضمان التزام الجهات العامة بالمعايير القانونية والأخلاقية كما أنها تساهم في تعزيز ثقة المواطنين بالمؤسسات العامة، وتحقيق مبدأ الشفافية والمساءلة، وهو ما يعكس صلة الرقابة بمبدأ عدم التعسف في ممارسة الحقوق والواجبات في كل من التشريع العراقي والمصري.<sup>٣٥</sup>

### المبحث الثالث

#### تقيم نظرية الحد من التعسف في استعمال السلطة في القانونين العراقي والمصري

تُعد نظرية الحد من التعسف في استعمال السلطة من أهم النظريات القانونية التي استهدفت ترسيخ مبدأ المشروعية وضمان عدم انحراف الإدارة في استعمال صلاحياتها، من خلال إخضاع أعمالها لرقابة قانونية فعالة تكفل التوازن بين مقتضيات السلطة وحماية الحقوق والحريات العامة. وفي هذا السياق يبرز دور القانونين العراقي والمصري في تبني جملة من الضمانات الدستورية والقضائية التي تهدف إلى تقليص مظاهر التعسف وتعزيز الرقابة على أعمال الإدارة، الأمر الذي يستدعي تقييم مدى فاعلية هذه الضمانات في تحقيق أهدافها العملية.

#### المطلب الأول: الانتقادات الموجهة لنظرية تغول السلطة

إن أحد الاتجاهات الفقهية ترى أن التغول في الإجراء يتجلى في الغالب من خلال لجوء الإدارة إلى استعمال إجراء على نحو غير سليم في ظرف كان يقتضي منها اتخاذ إجراء آخر أكثر ملاءمة، من دون أن يكون هذا التصرف قائماً على سوء قصد أو باعث غير أخلاقي<sup>٣٦</sup>. في المقابل، يذهب اتجاه فقهي آخر إلى أن التعسف في الإجراء يتحقق عندما تلجأ الإدارة إلى اتخاذ إجراء إداري لا يتناسب مع الغرض المشروع الذي تستهدف تحقيقه، رغم أن هذا الإجراء قد يكون مشروعاً ومناسباً إذا استُخدم لتحقيق غاية أخرى تختلف عن الغاية المراد الوصول إليها في الحالة المعروضة<sup>٣٧</sup>.

ومن وجهه نظرنا فإن التغول والتعسف لا يمكن أن نتصوره في صورة مجانية الإجراءات، لكون أن التعسف عمل مشروع ولكن بسوء نية أما مخالفة الإجراءات التي حددها القانون يكون عملاً غير مشروع. وإذا كان هذا النوع قد ظهر في قضاء مجلس الدولة الفرنسي بصورة مستقلة من

صور التعسف في السلطة<sup>٣٨</sup>، إلا أنه الوضع مستقر في العراق ومصر على أن التعسف بالأجراء يمثل إحدى مظاهر قاعدة تخصيص الأهداف.

كما ويتبين لنا من خلال اطلاعنا على أحكام مجلس الانضباط العام، أنه، وعلى الرغم من قدم رقابته التي مارسها على الحد من التعسف في القرارات الإدارية المتعلقة بالوظيفة العامة على الخصوص، وإلى عهد قريب جداً، كان متردداً في مراقبة السلطة التقديرية للإدارة، وكأنها وهي تمارس السلطة المذكورة في حصن حصين لا يجوز للقضاء اقتحامه حتى لو بانته له المخالفة القانونية كضياء الشمس<sup>٣٩</sup>، فتراه يقدم تارة في أعمال رقابته على هذا المجال ويتراجع تارة أخرى. ففي أحد قرارات مجلس الانضباط العام بتاريخ ٢٣ حزيران / يونيو ٢٠٠٨، قرر هذا المجلس في معرض نظره بدعوى مقامة لإبطال قرار نقل مدرسة من عملها داخل المنطقة الخضراء إلى مكان آخر خارج هذه المنطقة، قرر هذا المجلس إن نقل المدعية إلى مدرسة خارج منطقة عملها يؤدي إلى الإضرار بها مادياً بتخلية الدار التي تسكنها، وأن تطلب الأمر نقلها، فيكون ضمن منطقة سكنها<sup>٤٠</sup>، إلا أن هذا القضاء عاد ليقرر في العام نفسه، وفي قضية مطابقة تماماً أنه "إن نقل المميز، جاء بناء على مقتضيات المصلحة العامة، ولم يلحق ضرراً مادياً به طالما احتفظ بدرجة وعنوانه الوظيفي، وحيث إن النقل من المسائل التقديرية التي يعود تقديرها إلى الجهة الإدارية التي أصدرته<sup>٤١</sup>.

وهذا التردد امتد أحياناً إلى المسائل التي اعتبرها القاضي الإداري ذات طبيعة فنية تستقل الإدارة بتقديرها، فقد جاء في قرار له بتاريخ ٢٨ تشرين الثاني / نوفمبر ٢٠١١ في دعوى أقامها المدعي على رئيس الجهاز المركزي للتقييس والسيطرة النوعية إضافة لوظيفته، بتسجيل براءة اختراع فقاعة بلاستيكية مثلثة الجوانب، إذ كان طلبه هذا قد رفض سابقاً بحجة أن استخدام هذه الفقاعة البلاستيكية غير مجد في تغطية سطوح المحاليل وخصوصاً الخزانات الكبيرة وإنها تنكسر عند ارتفاع درجة الحرارة، أنه وجدت المحكمة أن الأمر المطعون فيه يتعلق بموضوع فني بحت، وأن المدعي عليه يتمتع بسلطة تقديرية في تقييم ما إذا كان موضوع طلب المدعي يمثل اختراعاً جديداً من عدمه. لذا قرر بالاتفاق رد دعوى المدعي<sup>٤٢</sup>. وقد يكون من الأسباب التي دفعت إلى هذا الاتجاه، أن المشرع والقضاء العراقيين أرادا متعمدين تقزيم هذا القضاء والحد من دوره في البناء في تحقيق التوازن بين اعتبارات المصلحة العامة وحماية حقوق الأفراد وحررياتهم مع أنه كان بإمكان القضاء الإداري المبادرة والجرأة القانونية في نظر تلك القضايا، حماية للأفراد من غنت الإدارة وجورها من جهة، وتفهم نشاطها وهدفها في المصلحة العامة من جهة أخرى<sup>٤٣</sup>.

تقول السلطة السياسية تحت عباءة القانون: تطبيق مبدأ التعسف في استعمال الحق في مواجهة

السلطة السياسية والإدارية والضمانات في القانون العراقي والمصري (دراسة مقارنة) 

كما نجد أن المشرّع قد يشترط أحياناً ألا يُصدر القرار الإداري إلا بعد استطلاع رأي مجلس أو لجنة تُشكّل وفقاً لأحكام محددة قانوناً، وفي هذه الحالة تتوقف مشروعية القرار من الناحية الشكلية على التزام هذه اللجان أو المجالس بالقواعد المنظمة لعملها، بما في ذلك تشكيلها من الأعضاء المنصوص عليهم قانوناً، وعدم استبدال أي عضو إلا في الحدود التي يجيزها القانون. وقد استقر قضاء مجلس الدولة المصري على هذا الاتجاه، حيث قضت محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادر بتاريخ ٢ فبراير ١٩٥٧ بأن قواعد تشكيل مجالس التأديب تُعد من النظام العام، لكونها تتصل بإجراءات جوهرية روعي فيها تحقيق المصلحة العامة وحسن سير العدالة التأديبية، ومن ثم فإن تشكيل المجلس على نحو مخالف للقانون، كغياب أحد الأعضاء الواجبين، يؤدي إلى بطلان التشكيل وما يترتب عليه من إجراءات وقرارات<sup>٤٤</sup>، وفي حال تعلق القرار الإداري بتوقيع عقوبة أو جزاء دون أن يحدد القانون إجراءات معينة، فقد اتجه القضاء الإداري في مصر إلى إرساء بعض الضمانات الشكلية من تلقاء نفسه، بما يكفل حماية الأفراد من تعسف الإدارة<sup>٤٥</sup>، مؤكداً أن عدم النص على إجراءات محددة لا يعني إطلاق يد الإدارة في اتخاذ قراراتها دون ضوابط. أما في العراق، فقد نصت المادة الخامسة/الفقرة (٢) على أن من أسباب الطعن في الأوامر والقرارات الإدارية أن تكون قد صدرت مخالفة لقواعد الاختصاص أو مشوبة بعيب في الشكل أو الإجراءات أو في المحل أو السبب، بما يعزز الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية ويحد من التعسف في استعمال السلطة.

ومما سبق نجد أنه برغم التطور الملحوظ في النصوص الدستورية والقوانين الإدارية في البلدين، وما تضمنته من ضمانات متعددة للحد من إساءة استعمال السلطة، إلا أن التطبيق العملي يكشف عن تفاوت في مدى صرامة الرقابة القضائية والإدارية وقدرتها على فرض التوازن بين السلطة والحرية. ففي العراق، أظهر النظام القانوني تطوراً مهماً من خلال ترسيخ الرقابة القضائية عبر محكمة قضاء الموظفين ومجلس الدولة، وإدراج أسباب الطعن التي تشمل إساءة استعمال السلطة، فضلاً عن ضمانات دستورية كحظر تحصين القرارات الإدارية من الطعن. إلا أن الممارسة القضائية كما يتبين من بعض التطبيقات لم تكن دائماً على مستوى واحد من الاستقرار، إذ شابها أحياناً تردد في بسط الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة، وهو ما قد يحد من فعالية نظرية التعسف في بعض المجالات. وبذات الصدد أيضاً قضت محكمة القضاء الإداري العراقية في القضية ١٦/ قضاء إداري / ١٩٩٧ في ١٢/٢٩/ ١٩٩٧ قرر الحكم بالإلزام المدعي عليه إضافة لوظيفته بالسماح للمدعي باستغلال المحل المرقم... وإلغاء تأجيله عن طريق المزايدة العلنية وكذلك القرار الصادر عن محكمة القضاء الإداري في ١٣/١١/ ١٩٩١ لذا

يكون القرار المطعون فيه والمتضمن الامتناع عن إعادة قطعة الأرض والمنحة المالية إلى المدعي مخالفاً ومشوباً بعيب تعسف في استعمال السلطة بمقتضى الفقرة (هـ) من البند (ثانياً) من المادة سابعاً من قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لعام (١٩٧٩) المعدل عليه قرار بالطلب إلغاء قرار المدعى عليه إضافة إلى وظيفته والزامه بتخصيص قطعة أرض للمدعي للمساحة والموقع لقطعة الأرض المسحوبة منه ... وتسجيلها باسمه في دائرة التسجيل العقاري وكذلك إعادة المنحة المالية له وقدرها ثلاثة آلاف دينار<sup>٤٦</sup>.

أما في مصر، فقد اتسم النظام القانوني بقدر أكبر من التنوع المؤسسي في أدوات الرقابة، من خلال القضاء الإداري والنيابة الإدارية وهيئة الرقابة الإدارية، إضافة إلى تطور واضح في اجتهادات مجلس الدولة المصري في التوسع في حماية الأفراد من الانحراف في استعمال السلطة، سواء عبر رقابة السبب أو الغاية أو الشكل. ومع ذلك، لا تزال بعض الإشكالات قائمة، خاصة ما يتعلق بتداخل الاعتبارات الإدارية والسياسية في بعض جوانب عمل الجهات الرقابية.

#### المطلب الثاني: المقترحات التشريعية والقضائية لتعزيز الحماية من تغول السلطة

ندعو المشرع العراقي إلى التوسيع من نطاق جريمة التعسف، فإن النص المادة لا يشمل المواطن أو الموظف الذي أبدى الاستعداد للتعاون ووقع عليه التهديد أو التمييز أو غير ذلك من الأفعال التعسفية التي أشارت إليها المادة (٣٢٩) (ثالثاً) عقوبات، ولذا لا بد أن تكون الحماية الجنائية شاملة لكل شخص تعاون أو أبدى الاستعداد للتعاون، ليكون النص بالشكل التالي: ( تطبيق العقوبات ذاتها على الموظف أو المكلف بخدمة عامة الذي يفصل، ينزل درجة، ينقل يهدد يرهب يميز ضد يضايق، ينتقم بأي طريقة أخرى من أي شخص يبلغ أو يتعاون أو أبدى الاستعداد لذلك مع لجنة النزاهة العامة العراقية أو المفتش العام في الوزارة أو ديوان الرقابة المالية العليا أو أي جهة حكومية أخرى مختصة بالتحقيق وفضح الفساد وإساءة التصرف من قبل المسؤولين عن المؤسسات العامة).

كما ندعو المشرع العراقي إلى معالجة النقص التشريعي الوارد في التعديل الأخير لقانون انضباط موظفي الدولة رقم (٥) لسنة ٢٠٠٨، بما يضمن انسجام أحكامه مع الدستور العراقي النافذ الذي كفل حق الدفاع بوصفه حقاً أصيلاً ومصوناً في جميع مراحل التحقيق والمحاكمة<sup>٤٧</sup>، وذلك عبر النص صراحةً على تمكين الموظف المتهم بمخالفة تأديبية تستوجب جزاءً تأديبياً من ممارسة حقه في الدفاع ضمن ضمانات قانونية واضحة ومحددة. ونقترح أيضاً على المشرع العراقي إجراء تعديل على قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١، بما يتضمن النص صراحةً على وجوب تسبیب جميع القرارات التأديبية الصادرة بفرض العقوبات

تغول السلطة السياسية تحت عباءة القانون: تطبيق مبدأ التعسف في استعمال الحق في مواجهة

السلطة السياسية والإدارية والضمانات في القانون العراقي والمصري (دراسة مقارنة) 

على الموظف المخالف، دون استثناء أي نوع من العقوبات، مع استخدام صياغة قانونية ملزمة تجعل من التسبب شرطاً جوهرياً لصحة القرار. ويهدف هذا التعديل إلى تعزيز الضمانات الإجرائية للموظف، والحد من مظاهر التعسف والتغول في استعمال السلطة، فضلاً عن ترسيخ مبدأ المشروعية وضمان خضوع القرارات التأديبية لرقابة قضائية فعالة.

كما نهيب بالمشرع العراقي أن يتجه نحو وضع نص تشريعي يوسع من اختصاص محكمة القضاء الإداري ليشمل بسط رقابتها على جميع تصرفات الإدارة، بما في ذلك القرارات الإدارية كافة، دون أن يقتصر دورها على النظر في صحة القرارات الصادرة عن الموظفين وهيئات القطاع العام، وذلك بما يعزز فاعلية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ويحقق حماية أوسع للحقوق والحريات. كما نقترح في السياق ذاته ضرورة سن قوانين ولوائح واضحة ومحددة تنظم استخدام السلطة التقديرية وتضع لها ضوابط قانونية دقيقة تحد من مظاهر التعسف، على أن تتسم هذه التشريعات بالعدالة والتوازن بين مقتضيات المصلحة العامة وضمان حقوق الأفراد. إضافة إلى ذلك، تبرز أهمية إنشاء آليات رقابية مستقلة وفعالة تتولى متابعة استخدام السلطة التقديرية والتحقق من عدم وجود أي تجاوزات أو صور تعسف، ويمكن أن تتجسد هذه الآليات في هيئات رقابية مستقلة ونظم تدقيق وتقييم دورية لأداء الجهات الإدارية. ولا يقل أهمية عن ذلك العمل على تأهيل وتنقيف الأفراد المخولين بممارسة السلطة التقديرية، من خلال توفير برامج تدريبية متخصصة تعزز لديهم مفهوم الاستخدام المسؤول للسلطة، وترسخ لديهم الإلمام الكافي بالقوانين والأخلاقيات والمبادئ التوجيهية التي تحكم عمل الإدارة، بما يضمن الحد من الانحراف في استعمال السلطة وتحقيق التوازن بين الفعالية الإدارية وحماية الحقوق.

#### الخاتمة:

في ضوء ما تقدم، يتضح أن تغول السلطة السياسية والإدارية تحت عباءة القانون يمثل إشكالية حقيقية تمس مبدأ المشروعية، إلا أن القانونين العراقي والمصري قد وقّرا جملة من الضمانات الدستورية والقضائية التي تسهم في الحد من مظاهره. ومع ذلك، فإن فاعلية هذه الضمانات تبقى مرهونة بحسن تطبيقها وتطويرها بما يعزز الرقابة على أعمال الإدارة ويحمي الحقوق والحريات العامة من أي انحراف أو تعسف.

#### أولاً: النتائج:

١. يتبين أن كلاً من القانونين العراقي والمصري قد تبنيا مبدأ المشروعية كإطار عام لحماية الأفراد من تعسف السلطة، إلا أن الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ والدستور المصري لسنة ٢٠١٤

قد تميزا بتأكيد واضح على حماية الحقوق والحريات، مع اختلاف في درجة التفصيل الدستوري وآليات تفعيل هذا المبدأ في الواقع العملي.

٢. أظهرت المقارنة أن النظام العراقي قد توسع في النصوص القضائية الإدارية من خلال مجلس الدولة ومحكمة قضاء الموظفين، في حين يتميز النظام المصري بتعدد جهات الرقابة (القضاء الإداري، النيابة الإدارية، وهيئة الرقابة الإدارية)، مما يمنحه تنوعاً مؤسسياً أكبر في مواجهة التعسف.

٣. يتضح أن مفهوم عيب إساءة استعمال السلطة في كلا النظامين يشترك في أساسه القائم على الانحراف عن المصلحة العامة أو مخالفة الغاية التي حددها المشرع، إلا أن القضاء المصري أكثر توسعاً في تطبيقه من خلال رقابة الغاية والسبب والشكل مقارنةً بالاجتهاد العراقي الذي اتسم أحياناً بالتردد.

٤. تبين أن الضمانات الدستورية في العراق، مثل حظر تحصين القرارات الإدارية من الطعن وكفالة حق الدفاع، تشكل أساساً مهماً للحد من التعسف، إلا أن تطبيقها العملي لا يزال بحاجة إلى مزيد من التفعيل مقارنةً بالتجربة المصرية الأكثر استقراراً في التطبيق القضائي.

٥. كشف البحث أن التشريع المصري أولى أهمية أكبر لمبدأ تسبب القرارات الإدارية والتأديبية بشكل صريح في قانون الخدمة المدنية، في حين أن التشريع العراقي ما زال بحاجة إلى تعزيز الإلزام العام بتسبب جميع القرارات التأديبية دون استثناء.

٦. يتبين أن الرقابة القضائية في العراق تتركز بشكل رئيس في القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين، بينما يتميز النظام المصري بوجود رقابة مزدوجة قضائية وإدارية (النيابة الإدارية وهيئات التفتيش)، مما يعزز فعالية كشف الانحرافات الإدارية مبكراً.

٧. أظهرت النتائج أن كلا النظامين يقران بمبدأ عدم التعسف في استعمال السلطة في القرارات والعقود والأعمال المادية، إلا أن التطبيق العملي في العراق لا يزال أكثر تقيداً بالنصوص، بينما يتميز القضاء المصري بمرونة أكبر في التوسع في حماية الأفراد.

٨. خلص البحث إلى أن كلا من النظامين العراقي والمصري يسعيان إلى تحقيق التوازن بين السلطة والحرية، إلا أن التجربة المصرية تبدو أكثر تطوراً من حيث أدوات الرقابة وتعددتها، في حين يحتاج النظام العراقي إلى مزيد من التوسيع التشريعي والتفعيل القضائي لضمان الحد الفعلي من تغول السلطة.

ثانياً: التوصيات:

تقول السلطة السياسية تحت عباءة القانون: تطبيق مبدأ التعسف في استعمال الحق في مواجهة

السلطة السياسية والإدارية والضمانات في القانون العراقي والمصري (دراسة مقارنة) 

١. تطوير التشريع العراقي باتجاه مزيد من الوضوح في القواعد القانونية المقيدة لممارسة الحقوق، بحيث لا تثير أية إشكالات قانونية عند تطبيقها، فالقانون يجب أن يكون صريحا في بيان الغرض المستهدف منه.
٢. التزام الإدارة في تأمين حفظ النظام العام بقيود تقضي بامتناعها عن اللجوء إلى أي إجراء لا يسعى إلى تحقيق النظام العام، بحيث يجب أن يكون الإجراء ضروريا، وأن تكون غايته تفادي تهديد النظام العام بكافة عناصره تهديدا حقيقيا، وأن يكون التقييد لازما وفعالا بأن يكون من شأنه أبعاد الخطر أو الاضطراب، ومتناسبا مع طبيعة الخطر الذي يهدد النظام العام.
٣. الحرص على تفسير النظام العام في ضوء المصلحة العامة، بحيث يمنح القاضي صلاحية تحديد وبيان ما يعد من النظام العام في إطار الأفكار والمبادئ السائدة في المجتمع، وبما يحقق التوازن بين المصلحة العامة، من ناحية، وحقوق وحريات الأفراد من ناحية أخرى.
٤. تفعيل إخضاع الصلاحيات المقررة للجهات المختصة في الدولة في الحفاظ على النظام العام لرقابة لاحقة من البرلمان أو المحاكم أو غيرها من الهيئات المستقلة ذات الاختصاص في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية.
٥. التزام القضاء الإداري بالتوفيق بين مصلحتين متعارضتين من خلال عدم التضيق على الإدارة مع ضمان تمتع الأفراد بحقوقهم، وهذا يتطلب من القضاء النظر في مشروعية القرار وملاءمة التصرف إذا كانت الملاءمة من شروط المشروعية، وهذا يعني توسيع السلطة المقيدة على حساب السلطة التقديرية.

#### الهوامش

١. عبدال محمد قادر، الموازنة بين المصالح في القانون الجنائي (دراسة مقارنة، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، مصر، ٢٠٢٠، ص ٦٢-٦٣.
٢. نجدت صبري، الاطار القانوني للأمن القومي، دراسة تحليلية، ط١، دار دجلة، الأردن، ٢٠١١، ص ١٣٥.
٣. ٢ / انضباط / تمييز / ٢٠٠٧ / في ٢٥/١/٢٠٠٧، نقلاً عن اريج طالب كاظم اسيل عامر حمود، صور عيب الانحراف في استعمال السلطة دراسة تطبيقية مقارنة بين التشريع والقضاء في العراق، مجلة الحقوق جامعة المستنصرية، المجلد ٥، العدد ٢٠، ٢٠١٣، ص ٢٤٢.
٤. محكمة القضاء الإداري، جلسة ١٢ يناير سنة ١٩٦٠م، السنة ١٤، ص ١٩٢ .
٥. مازن ليلو راضي، القضاء الإداري دراسة لأسس ومبادئ القضاء الإداري في العراق، دار قنديل للنشر، بغداد، ٢٠٠٩، ص ٢٠٠.
٦. به ياد طه سيد حمه لاو، انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير جامعة السليمانية، كلية القانون، العراق، ٢٠١٤، ص ٣٣.

- <sup>٧</sup>. حسني درويش عبد الحميد، ماهية القرار الإداري وقوته التنفيذية، ط ١، معهد الكويت للدراسات القضائية والقانونية الكويت، ٢٠٢٠، ص ٣٢٤.
- <sup>٨</sup>. جمعة قادر صلاح الفساد الإداري وأثره على الوظيفة العامة دراسة مقارنة بين الشريعة والقانون، رسالة ماجستير جامعة تكريت كلية القانون العراق، ٢٠١٣، ص ١٠١.
- <sup>٩</sup>. حسن عبيد عبد السادة الحسموتي، القضاء الإداري الدولي في منظمة العمل الدولية دراسة مقارنة، ط ١، المركز العربي للنشر والتوزيع، مصر، ٢٠١٨، ص ١٧٨.
- <sup>١٠</sup>. دعاء حمود عبد تجاوز حدود السلطة في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية في لبنان، كلية الحقوق، لبنان، ٢٠١٩، ص ٤٦ وما بعدها.
- <sup>١١</sup>. عمر جبار أحمد، ظاهرة الفساد الإداري ودور الهيئات الرقابية في مكافحتها، ط ١، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠١٩، ص ٤٣.
- <sup>١٢</sup>. روقيه عثمان فارس، المسؤولية الناجمة عن تعسف الإدارة في تنفيذ وإنهاء العقود الإدارية دراسة تحليلية مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة السليمانية، كلية القانون، العراق، ٢٠٢٠، ص ١٢٢.
- <sup>١٣</sup>. جدير بالذكر أن محكمة القضاء الإداري في العراق أصدرت حكماً بإلغاء قرار صادر بحرمان أشخاص من المشاركة في مزيدة علنية على أساس قيام المدعين بالتأثير نزاهة المزيدة واستغلال الحضور إلا أن المحكمة لم يثبت لها ذلك .... مما يعد فعل الإدارة تعسفي ويكون أمرها مشوباً بعيب التعسف، الأمر الذي يوجب إلغائه، قرار رقم ٨١ قضاء إداري / ١٩٩١ نقلاً عن: اواز خالد محمد رشيد اختصاصات مجلس الدولة في نطاق العقود الإدارية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة السليمانية، العراق، ٢٠٢١، ص ١٣٨ وما بعدها.
- <sup>١٤</sup>. سامر محمد حسين المدحتي، مسؤولية الإدارة عن الأعمال المادية الناتجة عن الخطأ دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٩، ص ٦٧.
- <sup>١٥</sup>. محمد رفعت عبد الوهاب النظرية العامة للقانون الإداري، د. ط دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٢، ص ٥٢٧.
- <sup>١٦</sup>. عمر محمد الشوكي، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٧، ص ٣٦٢.
- <sup>١٧</sup>. قرار مجلس شورى الدولة العراقي، رقم ٢١٧/١٩٩٩ بتاريخ ١٣/١٠/١٩٩٩، أشار إليه : أحمد رياض حارس النعيمي الجزاءات الإدارية الانضباطية التبعية في القانونين اللبناني والعراقي رسالة ماجستير، مقدمة إلى كلية الحقوق - الجامعة الإسلامية في لبنان، ٢٠١٩، ص ١٤.
- <sup>١٨</sup>. قد صدر قانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٦ لتعديل قانون الادعاء العام رقم ١٥٩ لسنة ١٩٧٩ ، والذي اعتبر بموجبه أعضاء الادعاء العام المستمرون بالخدمة قضاة ويتمتعون بكامل حقوق وامتيازات القضاة
- <sup>١٩</sup>. الزهيري، دور الادعاء العام في حماية المال العام، دار العلم، ٢٠١٧، ص ٤٠.
- <sup>٢٠</sup>. تختص محكمة قضاء الموظفين في الاعتراضات على قرارات فرض العقوبات التأديبية ... وله أن يقرر المصادقة على القرار او تخفيض العقوبة أو إلغائها المادة (١٥) الفقرة (أولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ الصادر بتاريخ ١٩٩١ المعدل.

## تقول السلطة السياسية تحت عباءة القانون: تطبيق مبدأ التعسف في استعمال الحق في مواجهة السلطة السياسية والإدارية والضمانات في القانون العراقي والمصري (دراسة مقارنة)

٢١. المادة (٧) الفقرة تاسعاً من قانون مجلس شوري الدولة العراقي، رقم ٦٥ الصادر بتاريخ ١٩٧٩ المعدل.
٢٢. يقابلها المادة السابعة من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ المعدل.
٢٣. طارق البشري، استقلال القضاء ودولة القانون، دار الشروق، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٦٠.
٢٤. إحسان حميد المفرجي، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، الطبعة الأولى، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٧، ص ٢٠٦.
٢٥. محمود خلف الجبوري القضاء الاداري في العراق وفق احدث التطورات التشريعية والقضائية، دار المرتضى ط ٢ مزيدة ومنقحة، ٢٠١٤، ص ٥١.
٢٦. عمر سالم شرح قانون العقوبات المصري - القسم العام، دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠١٠، ص: ١٢٦.
٢٧. وسن عزيز كاظم، الرقابة الإدارية على إساءة استعمال السلطة الإدارية، مجلة الجامعة العراقية المجلد (٧٢)، العدد (٥) كانون الأول لسنة ٢٠٢٤، ص ٣٥٧.
٢٨. شوقي محمد دور القاضي في رقابة القرار الإداري المشوب بعيب الانحراف في استعمال السلطة، رسالة ماجستير جامعة ابي بكر بلقايد، كلية الحقوق الجزائر، ٢٠١٦، ص ١١.
٢٩. المحكمة الإدارية العليا المصرية، الأحكام القضائية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٤٨.
٣٠. قرار صادر عن المحكمة الإدارية العليا رقم ٧٩٨ / قضاء موظفين / تمييز ٢٠١٩ غير منشور.
٣١. علي حسين الفهداوي، الاتجاهات الحديثة في الرقابة القضائية على السلطة التقديرية، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون جامعة بغداد، ٢٠٠٠، ص ٩٠ وما بعدها.
٣٢. سامي جمال الدين، نظرية العمل الإداري، منشأة المعارف، مصر، ٢٠١٨، ص ٩.
٣٣. أحمد قيس بهجت السبب في القرار الإداري، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بغداد ٢٠٠١، ص ٨٥.
٣٤. قرار رقم ٧١٨، الصادر عن محكمة التمييز الاتحادية في العراق لعام ٢٠١٦.
٣٥. ماجد راغب، الحلو القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٤، ص ٧٧.
٣٦. إبراهيم عبد العزيز شبحا، القضاء الإداري ولاية القضاء الإداري دعوى الإلغاء، منشأة المعارف الإسكندرية، ٢٠٠٣، مصر، ص ٥٦٥.
٣٧. نقلاً عن اياد داوود كوكيز الموسوي، الرقابة القضائية على تعسف الإدارة في استعمال سلطاتها (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة المستنصرية، كلية القانون، العراق، ٢٠١٠، ص ٩٣.
٣٨. شامير محمود صبري مشروعية الضبط الإداري الخاص لحماية الأمن العام دراسة مقارنة، ط ١، المركز العربي للنشر والتوزيع، مصر، ٢٠١٨، ص ٢٢٠.
٣٩. قرار مجلس الانضباط العام العراقي رقم ١٦٨ انضباط، تمييز ٢٠٠٨ في ٢٠٠٨/٨/١٨ قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة
٤٠. قرار مجلس الانضباط العام العراقي رقم ١٥٣ / انضباط / تمييز ٢٠٠٨ في ٢٠٠٨/٦/٢٣، قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة



## تغول السلطة السياسية تحت عباءة القانون: تطبيق مبدأ التعسف في استعمال الحق في مواجهة السلطة السياسية والإدارية والضمانات في القانون العراقي والمصري (دراسة مقارنة)

٤١. غازي فيصل مهدي، تعليقات ومقالات في نطاق القانون العام اختصاصات مجلس الانضباط العام)، الطبعة الأولى صباح صادق جعفر للنشر، بغداد، ٢٠٠٩، ص ٥٥
  ٤٢. قتيبة عدنان حمد، شرح قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، بدون دار نشر، بغداد، ٢٠١٩، ص ٨٩.
  ٤٣. خالد رشيد الدليمي، الانحراف في استعمال السلطة، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٧، ص ١٣٩.
  ٤٤. حكم الإدارية العليا في الطعن رقم ١٤٩٢ لسنة ٣٦ ق بجلسة ١٩٩٤/٢/٦، السنة ١١، ص ٢٢٤.
  ٤٥. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، ١٩٧٦، ص ٥٦٠ ٥٦١.
  ٤٦. حكم محكمة القضاء الإداري العراقية، منشور في مجلة القضاء، العدد ٧/ قضاء إداري / المجلد الثاني، ص ٢٠١.
  ٤٧. احمد طلال عبد الحميد البديري، التحقيق الإداري وضمانات تحقيق الدفاع - دراسة مقارنة، ط ١، دار عدنان للنشر، بغداد العراق ٢٠١٤، ص ٢٣
- قائمة المراجع:**
- أولاً: الكتب العربية**
١. إبراهيم عبد العزيز شبحا، القضاء الإداري ولاية القضاء الإداري دعوى الإلغاء، منشأة المعارف الإسكندرية، ٢٠٠٣، مصر.
  ٢. إحسان حميد المفرجي، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، الطبعة الأولى، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٧.
  ٣. احمد طلال عبد الحميد البديري، التحقيق الإداري وضمانات تحقيق الدفاع - دراسة مقارنة، ط ١، دار عدنان للنشر، بغداد العراق ٢٠١٤.
  ٤. حسن عبيد عبد السادة الحصموتي، القضاء الإداري الدولي في منظمة العمل الدولية دراسة مقارنة، ط ١، المركز العربي للنشر والتوزيع، مصر، ٢٠١٨.
  ٥. حسني درويش عبد الحميد، ماهية القرار الإداري وقوته التنفيذية، ط ١، معهد الكويت للدراسات القضائية والقانونية الكويت، ٢٠٢٠.
  ٦. الزهيري، دور الادعاء العام في حماية المال العام، دار العلم، ٢٠١٧.
  ٧. سامر محمد حسين المدحتي، مسؤولية الإدارة عن الأعمال المادية الناتجة عن الخطأ دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٩.
  ٨. سامي جمال الدين، نظرية العمل الإداري، منشأة المعارف، مصر، ٢٠١٨.
  ٩. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، ١٩٧٦.
  ١٠. شامير محمود صبري مشروعية الضبط الإداري الخاص لحماية الأمن العام دراسة مقارنة، ط ١، المركز العربي للنشر والتوزيع، مصر، ٢٠١٨.



## تغول السلطة السياسية تحت عباءة القانون: تطبيق مبدأ التعسف في استعمال الحق في مواجهة السلطة السياسية والإدارية والضمانات في القانون العراقي والمصري (دراسة مقارنة)

١١. طارق البشري، استقلال القضاء ودولة القانون، دار الشروق، القاهرة، ٢٠٠٦.
١٢. عبدال محمد قادر، الموازنة بين المصالح في القانون الجنائي (دراسة مقارنة)، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، مصر، ٢٠٢٠.
١٣. عمر جبار أحمد، ظاهرة الفساد الإداري ودور الهيئات الرقابية في مكافحتها، ط١، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠١٩.
١٤. عمر سالم شرح قانون العقوبات المصري - القسم العام، دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠١٠.
١٥. عمر محمد الشوكي، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٧.
١٦. غازي فيصل مهدي، تعليقات ومقالات في نطاق القانون العام اختصاصات مجلس الانضباط العام، الطبعة الأولى صباح صادق جعفر للنشر، بغداد، ٢٠٠٩.
١٧. قتيبة عدنان حمد، شرح قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، بدون دار نشر، بغداد، ٢٠١٩.
١٨. ماجد راغب الحلو القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٤.
١٩. مازن ليلو راضي، القضاء الإداري دراسة لأسس ومبادئ القضاء الإداري في العراق، دار قنديل للنشر، بغداد، ٢٠٠٩.
٢٠. محمد رفعت عبد الوهاب النظرية العامة للقانون الإداري، د. ط دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٢.
٢١. محمود خلف الجبوري القضاء الإداري في العراق وفق أحدث التطورات التشريعية والقضائية، دار المرتضى ط ٢ مزيدة ومنقحة، ٢٠١٤.
٢٢. نجدة صبري، الإطار القانوني للأمن القومي، دراسة تحليلية، ط١، دار دجلة، الأردن، ٢٠١١.

### ثانياً الأطاريح والرسائل العلمية

١. أحمد رياض حارس النعيمي الجزاءات الإدارية الانضباطية التبعية في القانونين اللبناني والعراقي رسالة ماجستير، مقدمة إلى كلية الحقوق - الجامعة الإسلامية في لبنان، ٢٠١٩.
٢. أحمد قيس بهجت السبب في القرار الإداري، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بغداد ٢٠٠١.
٣. اريج طالب كاظم اسيل عامر حمود، صور عيب الانحراف في استعمال السلطة دراسة تطبيقية مقارنة بين التشريع والقضاء في العراق، مجلة الحقوق جامعة المستنصرية، المجلد هـ، العدد ٢٠، ٢٠١٣.
٤. اواز خالد محمد رشيد اختصاصات مجلس الدولة في نطاق العقود الإدارية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة السليمانية، العراق، ٢٠٢١.
٥. اياد داود كوكيز الموسوي، الرقابة القضائية على تعسف الإدارة في استعمال سلطاتها (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة المستنصرية، كلية القانون، العراق، ٢٠١٠.
٦. به ياد طه سيد حمه لاو، انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير جامعة السليمانية، كلية القانون، العراق، ٢٠١٤.
٧. جمعة قادر صلاح، الفساد الإداري وأثره على الوظيفة العامة دراسة مقارنة بين الشريعة والقانون، رسالة ماجستير جامعة تكريت كلية القانون العراق، ٢٠١٣.



## تغول السلطة السياسية تحت عباءة القانون: تطبيق مبدأ التعسف في استعمال الحق في مواجهة السلطة السياسية والإدارية والضمانات في القانون العراقي والمصري (دراسة مقارنة)

٨. خالد رشيد الدليمي، الانحراف في استعمال السلطة، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٧.
٩. دعاء حمود عبد تجاوز حدود السلطة في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية في لبنان، كلية الحقوق، لبنان، ٢٠١٩.
١٠. روقيه عثمان فارس، المسؤولية الناجمة عن تعسف الإدارة في تنفيذ وإنهاء العقود الإدارية دراسة تحليلية مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة السليمانية، كلية القانون، العراق، ٢٠٢٠.
١١. شوقي محمد دور القاضي في رقابة القرار الإداري المشوب بعيب الانحراف في استعمال السلطة، رسالة ماجستير جامعة ابي بكر بلقايد، كلية الحقوق الجزائر، ٢٠١٦.
١٢. علي حسين الفهداوي، الاتجاهات الحديثة في الرقابة القضائية على السلطة التقديرية، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون جامعة بغداد، ٢٠٠٠.

### ثالثاً: الأبحاث

١. وسن عزيز كاظم، الرقابة الإدارية على إساءة استعمال السلطة الإدارية، مجلة الجامعة العراقية المجلد (٧٢)، العدد (٥) كانون الأول لسنة ٢٠٢٤.

### رابعاً: القوانين

١. القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ المعدل.
٢. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ الصادر بتاريخ ١٩٩١ المعدل.
٣. قانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٦ لتعديل قانون الادعاء العام رقم ١٥٩ لسنة ١٩٧٩.
٤. قانون مجلس شورى الدولة العراقي، رقم ٦٥ الصادر بتاريخ ١٩٧٩ المعدل.

### خامساً: الأحكام والقرارات

- ٢٠١ / انضباط / تمييز / ٢٠٠٧ / في ٢٥/١/٢٠٠٧.
٢. حكم الإدارية العليا في الطعن رقم ١٤٩٢ لسنة ٣٦ ق بجلسة ١٩٩٤/٢/٦، السنة ١١.
٣. حكم محكمة القضاء الإداري العراقية، منشور في مجلة القضاء، العدد ٧/ قضاء إداري / المجلد الثاني.
٤. قرار رقم ٧١٨، الصادر عن محكمة التمييز الاتحادية في العراق لعام ٢٠١٦.
٥. قرار رقم ٨١ قضاء إداري / ١٩٩١.
٦. قرار صادر عن المحكمة الإدارية العليا رقم ٧٩٨ / قضاء موظفين / تمييز ٢٠١٩ غير منشور.
٧. قرار مجلس الانضباط العام العراقي رقم ١٥٣ / انضباط / تمييز ٢٠٠٨ في ٢٣/٦/٢٠٠٨، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة
٨. قرار مجلس الانضباط العام العراقي رقم ١٦٨ انضباط، تمييز ٢٠٠٨ في ١٨/٨/٢٠٠٨ قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة
٩. قرار مجلس شورى الدولة العراقي، رقم ٢١٧/١٩٩٩ بتاريخ ١٣/١٠/١٩٩٩.
١٠. المحكمة الإدارية العليا المصرية، الأحكام القضائية، القاهرة، ٢٠٠٨.

## bibliography:

### First: Arabic books

1. Ibrahim Abdel Aziz Shiha, Administrative Judiciary, Jurisdiction of the Administrative Judiciary, Annulment Lawsuit, Knowledge Establishment, Alexandria, 2003, Egypt.
2. Ihsan Hamid Al-Mufarji, General Theory in Constitutional Law and the Constitutional System in Iraq, First Edition, Legal Library, Baghdad, 2007.
3. Ahmed Talal Abdul Hamid Al-Badiri, Administrative Investigation and Guarantees of Defense Investigation - A Comparative Study, 1st Edition, Adnan Publishing House, Baghdad, Iraq 2014.
4. Hassan Obaid Abdul Sada Al -Hasamouti, International Administrative Justice in the International Labour Organization: A Comparative Study, 1st ed., Arab Center for Publishing and Distribution, Egypt, 2018.
5. Hosni Darwish Abdel Hamid, The Nature of the Administrative Decision and its Executive Power, 1st Edition, Kuwait Institute for Judicial and Legal Studies, Kuwait, 2020.
6. Al-Zuhairi, The Role of the Public Prosecution in Protecting Public Funds, Dar Al-Ilm, 2017.
7. Samer Mohamed Hussein Al-Madhafi, Management's Responsibility for Material Acts Resulting from Error: A Comparative Study, Dar Al-Jami'a Al-Jadeeda, Alexandria, 2019.
8. Sami Gamal El-Din, Theory of Administrative Work, Knowledge Establishment, Egypt, ٢٠١٨.
9. Sulaiman Muhammad Al-Tamawi, Administrative Judiciary, Book One: Annulment Judiciary, Dar Al-Fikr Al-Arabi, 1976.
10. Shamir Mahmoud Sabri, The Legality of Special Administrative Control for the Protection of Public Security: A Comparative Study, 1st ed., Arab Center for Publishing and Distribution, Egypt, 2018.
11. Tariq Al-Bishri, The Independence of the Judiciary and the Rule of Law, Dar Al-Shorouk, Cairo, 2006.
12. Abdul Muhammad Qadir, Balancing Interests in Criminal Law (A Comparative Study), 1st ed., Arab Center for Publishing and Distribution, Egypt, 2020.
13. Omar Jabbar Ahmed, The Phenomenon of Administrative Corruption and the Role of Regulatory Bodies in Combating It, 1st Edition, Modern Book Foundation, Lebanon, 2019.
14. Omar Salem explained the Egyptian Penal Code - General Section, Dar Al Nahda Al Arabiya, Cairo 2010.
15. Omar Muhammad Al-Shawki, Administrative Judiciary, Dar Al-Thaqafa for Publishing and Distribution, Amman, 2007.
16. Ghazi Faisal Mahdi, Comments and Articles within the Scope of Public Law, Jurisdictions of the General Disciplinary Board), First Edition, Sabah Sadiq Jaafar Publishing, Baghdad. ٢٠٠٩.
17. Qutaiba Adnan Hamad, Explanation of the Law of Discipline of State and Public Sector Employees, No Publisher, Baghdad, 2019.





18. Majed Ragheb Al-Helou, 'Administrative Judiciary, Dar Al-Jami'a Al-Jadeeda, 2004.
19. Mazen Lilo Radhi, 'Administrative Judiciary: A Study of the Foundations and Principles of Administrative Judiciary in Iraq, Qandil Publishing House, Baghdad, 2009.
20. Mohamed Refaat Abdel Wahab, 'General Theory of Administrative Law, Dr. Dar Al-Jami'a Al-Jadeeda, Alexandria. ٢٠١٢ ،
21. Administrative Judiciary in Iraq according to the latest legislative and judicial developments, Dar Al-Murtada, 2nd edition, revised and expanded, 2014.
22. Najdat Sabri, The Legal Framework for National Security, An Analytical Study, 1st Edition, Dar Dijla, Jordan. ٢٠١١ ،

### Secondly 'dissertations and scientific papers

1. Ahmed Riyad Haris Al-Nuaimi, Administrative and Disciplinary Penalties in Lebanese and Iraqi Laws, Master's Thesis, submitted to the Faculty of Law - Islamic University in Lebanon, 2019.
2. Ahmed Qais Bahjat, The Reason for the Administrative Decision, PhD Thesis submitted to the College of Law, University of Baghdad, 2001.
3. Areej Talib Kadhim Aseel Amer Hamoud, Images of the Defect of Abuse of Power: A Comparative Applied Study between Legislation and the Judiciary in Iraq, 'Journal of Law, Al-Mustansiriya University, Volume 5, Issue 20, 2013.
4. Awaz Khalid Mohammed Rashid, The Jurisdictions of the State Council within the Scope of Administrative Contracts (A Comparative Study), Master's Thesis, College of Law, University of Sulaimani, Iraq, 2021.
5. Ayad Dawood Kokiz Al-Mousawi, Judicial Oversight of Administrative Abuse of Power (A Comparative Study), Master's Thesis, Al-Mustansiriya University, College of Law, Iraq, 2010.
6. By Yad Taha Sayed Hama Law, The Deviation of Administrative Decisions from the Principle of Goal Allocation (A Comparative Study), Master's Thesis, University of Sulaimani, College of Law, Iraq, 2014.
7. Jumaa Qader Salah, Administrative Corruption and its Impact on Public Service: A Comparative Study between Sharia and Law, Master's Thesis, Tikrit University, College of Law, Iraq, 2013.
8. Khaled Rashid Al-Dulaimi, Abuse of Power, PhD thesis submitted to the College of Law, 'University of Baghdad, 2017.
9. Duaa Hamoud Abdel exceeding the limits of authority in public service (a comparative study), Master's thesis, Islamic University of Lebanon, Faculty of Law, Lebanon, 2019.
10. Ruqaya Othman Faris, The liability arising from the arbitrary actions of the administration in implementing and terminating administrative contracts: A comparative analytical study, Master's thesis, University of Sulaimani, College of Law, Iraq, 2020.
11. Shawqi Muhammad, The Role of the Judge in Monitoring Administrative Decisions Flaws in the Defect of Abuse of Power, Master's Thesis, University of Abu Bakr Belkaid, Faculty of Law, 'Algeria, 2016.
12. Ali Hussein Al-Fahdawi, Modern Trends in Judicial Oversight of Discretionary Power, PhD Thesis submitted to the College of Law, University of Baghdad, 2000.

### Third: Research

1. Wasan Aziz Kazem, Administrative Control over Abuse of Administrative Power, Iraqi University Journal, Volume (72), Issue (5), December 2024.

### Fourth: Laws

1. Iraqi Civil Code No. 40 of 1951, as amended.
2. State and Public Sector Employees Discipline Law No. 14 issued in 1991, as amended.
3. Law No. 10 of 2006 to amend the Public Prosecution Law No. 159 of 1979.
4. Iraqi State Council Law No. 65 issued in 1979, as amended.

### Fifth: Judgments and Decisions

1. /Discipline / Discrimination / ٢٠٠٧ / on 1/25/2007.
2. The Supreme Administrative Court ruled in Appeal No. 1492 of 1994, 36th year , session of 2/6/1994, year 11.
3. The ruling of the Iraqi Administrative Court, published in the Judiciary Journal , Issue /7/ Administrative Judiciary / Volume Two.
4. Decision No. 718, issued by the Federal Court of Cassation in Iraq for the year 2016.
5. Administrative Court Decision No. 81 / 1991
6. Decision issued by the Supreme Administrative Court No. 798 / Employees' Judiciary / Appeal 2019, unpublished.
7. Decision No. 153/Discipline/Distinction of the Iraqi General Disciplinary Board, dated ,٢٠٠٨/٦/٢٣ Decisions and Fatwas of the State Council
8. Iraqi General Disciplinary Board Decision No. 168 Disciplinary Appeal 2008 dated ٢٠٠٨/٨/١٨ Decisions and Fatwas of the State Council
9. Decision of the Iraqi State Council, No. 1999/217 dated 13/10/1999.
10. The Egyptian Supreme Administrative Court, Judicial Rulings, Cairo, 2008.
11. Administrative Court, Session of January 12, 1960, Year 14.

