مجلة مركز بابل للدراسات الإنسانية ٢٠٢٦ المجلد ١٦/ العدد ١١

أدوات وآليات الرقابة القضائية على المشروعية في التشريعات والاجتهادات القضائية العراقية والمصرية والفرنسية: دراسة مقارنة

أ.د. محمد جواد جاويد

أستاذ دكتور في كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة طهران (الكاتب المسؤول)

م.م. مصطفى نزهان عناد التميمي

طالب دكتوراه في جامعة طهران / مجمع الفارابي/ كلية الحقوق

البريد الإلكتروني Email : jjavid@ut.ac.ir

الكلمات المفتاحية: مبدأ المشروعية، الرقابة القضائية، القضاء الإداري، القرار الإداري، دعوى الإلغاء، دعوى التعويض، وقف التنفيذ، السلطة التقديرية، تنفيذ الأحكام القضائية، حماية الحقوق.

كيفية اقتباس البحث

جاويد، محمد جواد ، مصطفى نزهان عناد التميمي ، أدوات وآليات الرقابة القضائية على المشروعية في التشريعات والاجتهادات القضائية العراقية والمصرية والفرنسية: دراسة مقارنة،مجلة مركز بابل للدراسات الانسانية، تشرين الثاني ٢٠٢٦، المجلد:١٦ ،العدد:١١ .

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 نَسب العمل الأصلي للمؤلف، ودون القيام بأي تعديل أو استخدامه لأغراض تجارية.

مفهرسة في Indexed
IASJ

مسجلة في Registered
ROAD

Tools and Mechanisms of Judicial Review of Legality in Iraqi, Egyptian, and French Legislation and Case Law: A Comparative Study

Prof. Dr. Mohammad Javad Javid
Professor, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran
(Corresponding Author)
Mustafa Nazhan Enad Al-Tamimi
PhD Candidate, University of Tehran / Farabi Campus / Faculty of Law

Keywords : Principle of Legality; Judicial Review; Administrative Judiciary; Administrative Decision; Action for Annulment; Compensation Claim; Suspension of Execution; Administrative Discretion; Enforcement of Judicial Judgments; Protection of Rights.

How To Cite This Article
Javid, Mohammad Javad , Mustafa Nazhan Enad Al-Tamimi, Tools and Mechanisms of Judicial Review of Legality in Iraqi, Egyptian, and French Legislation and Case Law: A Comparative Study,Journal Of Babylon Center For Humanities Studies, November 2026,Volume:16,Issue 11.

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.

Abstract

This research examines Tools and Mechanisms of Judicial Review of Legality as one of the most important legal safeguards for ensuring that public administration remains subject to the law and for protecting individual rights and freedoms against unlawful administrative decisions and actions. Judicial review constitutes an effective means of verifying that administrative authorities act within the limits of their jurisdiction and comply with the substantive and procedural rules governing administrative activity, thereby maintaining a balance between the privileges of public authority and the protection of individuals' legal

interests. The study aims to identify the legal foundations of judicial review of legality and to analyze the principal tools and mechanisms employed by administrative courts. These include actions for annulment, compensation claims, suspension of administrative decisions, and judicial review of defects relating to jurisdiction, form and procedure, grounds, subject matter, and purpose. The research also examines judicial control over administrative discretion, proportionality, and misuse of power, as well as the role of judicial judgments in eliminating the consequences of unlawful administrative decisions and restoring affected legal positions. The research adopts a descriptive and analytical approach through the examination of relevant legal provisions and judicial principles governing the review of administrative legality. It concludes that the effectiveness of judicial review depends not only on the scope of judicial jurisdiction but also on access to justice, prompt adjudication of administrative disputes, effective enforcement of judicial judgments, judicial independence, and clear procedural rules. The study recommends strengthening judicial review mechanisms, developing urgent judicial protection, simplifying litigation procedures, and ensuring effective enforcement of judgments in order to reinforce the principles of legality and the rule of law and to provide more effective protection for individual rights.

المستخلص

يتطرق هذا البحث الى موضوع أدوات وآليات الرقابة القضائية على المشروعية في التشريعات والاجتهادات القضائية العراقية والمصرية والفرنسية: دراسة مقارنة بوصفها إحدى أهم الضمانات القانونية لإخضاع أعمال الإدارة العامة لأحكام القانون وحماية حقوق الأفراد وحرياتهم من القرارات والتصرفات الإدارية غير المشروعة. وتتبع أهمية الرقابة القضائية من كونها تمثل الوسيلة الأكثر فاعلية للتحقق من التزام الإدارة بحدود اختصاصها واحترامها للقواعد الموضوعية والإجرائية التي تحكم نشاطها، بما يحقق التوازن بين امتيازات السلطة العامة ومتطلبات حماية المراكز القانونية للأفراد. ويهدف البحث إلى بيان الأساس القانوني للرقابة القضائية على المشروعية، وتحليل أهم الأدوات والآليات التي يستخدمها القضاء الإداري في ممارستها، وفي مقدمتها دعوى الإلغاء، ودعوى التعويض، ووقف تنفيذ القرار الإداري، والرقابة على عيوب القرار المتعلقة بالاختصاص والشكل والإجراءات والسبب والمحل والغاية، فضلًا عن بيان دور القضاء في فحص السلطة التقديرية للإدارة ومراقبة التناسب والانحراف في استعمال السلطة. كما يبحث في أثر الأحكام القضائية في إزالة آثار القرارات غير المشروعة وإعادة المراكز القانونية إلى وضعها الصحيح. واعتمد البحث المنهج الوصفي التحليلي من خلال دراسة النصوص القانونية

والمبادئ القضائية المتعلقة برقابة المشروعية وتحليل الوسائل المتاحة للأفراد للطعن في أعمال الإدارة. وقد خلص إلى أن فاعلية الرقابة القضائية لا تتوقف على اتساع اختصاص القضاء فحسب، وإنما ترتبط كذلك بسهولة الوصول إلى العدالة، وسرعة الفصل في المنازعات، وفاعلية تنفيذ الأحكام القضائية، واستقلال القضاء، ووضوح الإجراءات القانونية. وانتهى البحث إلى ضرورة تطوير أدوات الرقابة القضائية وتعزيز الحماية المستعجلة وتيسير إجراءات التقاضي وضمان التنفيذ الفعلي للأحكام، بما يرسخ مبدأ المشروعية وسيادة القانون ويحقق حماية أكثر فاعلية لحقوق الأفراد.

المقدمة

يُعد مبدأ المشروعية من الركائز الأساسية التي تقوم عليها دولة القانون، إذ يقتضي خضوع الإدارة العامة في جميع أعمالها وقراراتها لأحكام الدستور والقوانين والأنظمة والمبادئ العامة للقانون، وعدم جواز استعمال السلطات والامتيازات الممنوحة لها خارج الحدود التي رسمها المشرع. غير أن تقرير هذا المبدأ على المستوى الدستوري أو التشريعي لا يكفي وحده لضمان احترامه، بل يتطلب وجود رقابة قضائية فعالة تكفل التحقق من مشروعية أعمال الإدارة وتوفر الحماية القانونية للأفراد عند تعرض حقوقهم أو مراكزهم القانونية للاعتداء نتيجة قرار أو تصرف إداري غير مشروع.

وتكتسب الرقابة القضائية أهميتها من استقلال القضاء وحياده وما يمتلكه من أدوات قانونية تسمح له بفحص أعمال الإدارة والتحقق من توافر عناصر المشروعية فيها. وقد تطورت هذه الرقابة فلم تعد تقتصر على إلغاء القرار الإداري المعيب، وإنما أصبحت تشمل مجموعة من الأدوات والآليات، من أبرزها دعوى الإلغاء، ودعوى التعويض، ووقف تنفيذ القرارات الإدارية، والرقابة على السلطة التقديرية والتناسب والانحراف في استعمال السلطة، فضلًا عن ضمان تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهة الإدارة. ومن هنا يأتي هذا البحث لدراسة أدوات وآليات الرقابة القضائية على المشروعية وتحليل مدى قدرتها على تحقيق الحماية الفعلية للحقوق وترسيخ سيادة القانون.

اولا : اهمية الدراسة

تنبع ضرورة الدراسة من المكانة التي تحتلها الرقابة القضائية في حماية مبدأ المشروعية، إذ تمثل إحدى أهم الوسائل التي تحول دون تحول امتيازات السلطة العامة إلى مصدر للتعسف أو الاعتداء على الحقوق. كما أن التوسع المستمر في وظائف الدولة وتزايد القرارات الإدارية المؤثرة في حياة الأفراد جعلا الحاجة إلى رقابة قضائية فعالة أكثر أهمية من أي وقت مضى.

وتتمثل الضرورة العلمية للبحث في جمع وتحليل أدوات الرقابة القضائية المختلفة ضمن إطار متكامل يوضح العلاقة بين دعوى الإلغاء والتعويض ووقف التنفيذ والرقابة على عناصر القرار الإداري وتنفيذ الأحكام القضائية. أما الضرورة التطبيقية فتظهر في الحاجة إلى تقييم مدى قدرة هذه الوسائل على توفير حماية سريعة وفعالة للمتضرر، بدلًا من الاكتفاء بإقرار حق نظري في اللجوء إلى القضاء.

كما تبرز ضرورة البحث في ضوء التطور الذي شهدته الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة، ولا سيما من خلال رقابة التناسب والخطأ الظاهر في التقدير والانحراف في استعمال السلطة. ويقتضي هذا التطور دراسة الحدود الفاصلة بين رقابة القضاء على المشروعية وبين عدم حلوله محل الإدارة في تقدير ملاءمة قراراتها، بما يحقق التوازن بين استقلال الإدارة وضرورة خضوعها للقانون.

ثانياً: مشكلة البحث

تتمثل مشكلة الدراسة في تحديد مدى كفاية الأدوات والآليات التي يمتلكها القضاء الإداري لمراقبة مشروعية القرارات والأعمال الإدارية في كل من العراق ومصر وفرنسا، ومدى فاعليتها في حماية الأفراد من تجاوز الإدارة لحدود اختصاصاتها القانونية. وتثور هذه المشكلة بصورة خاصة عند تحديد نطاق سلطة القاضي الإداري في فحص أركان القرار الإداري والكشف عن عيوب الاختصاص والشكل والسبب والمحل والغاية والانحراف في استعمال السلطة. كما ترتبط المشكلة بمدى قدرة القضاء على تحقيق التوازن بين ضرورة تمكين الإدارة من أداء وظائفها وبين ضمان عدم تعسفها في استعمال سلطاتها. ومن ثم تسعى الدراسة إلى الكشف عن أوجه الاتفاق والاختلاف بين الأنظمة الثلاثة ومدى إمكانية الإفادة من التجربتين المصرية والفرنسية في تطوير الرقابة القضائية العراقية.

ثالثًا: أهداف البحث

تهدف الدراسة إلى بيان الأساس القانوني للرقابة القضائية على مشروعية الأعمال والقرارات الإدارية، وتحديد أهم الأدوات والآليات التي يعتمدها القضاء الإداري في ممارسة هذه الرقابة في العراق ومصر وفرنسا. كما تهدف إلى تحليل موقف التشريعات والاجتهادات القضائية في الدول محل المقارنة من عيوب القرار الإداري وأسباب الطعن فيه، وبيان حدود سلطة القاضي الإداري في الإلغاء والتعويض ومراقبة السلطة التقديرية للإدارة. وتسعى الدراسة كذلك إلى تقييم مدى فاعلية الرقابة القضائية في حماية الحقوق والمراكز القانونية للأفراد وضمان التزام الإدارة

بالقانون. وتهدف المقارنة في النهاية إلى استخلاص أوجه القوة والقصور وتقديم نتائج يمكن الاستناد إليها في تطوير النظام القانوني والقضائي العراقي.

رابعًا: منهج البحث

تعتمد الدراسة بصورة أساسية على المنهج الوصفي التحليلي، وذلك من خلال عرض القواعد القانونية المنظمة للرقابة القضائية على أعمال الإدارة، ثم تحليل مضمونها وتحديد نطاق تطبيقها ومدى فاعليتها في حماية مبدأ المشروعية. كما يتم تحليل عناصر القرار الإداري وأسباب الطعن فيه والآثار القانونية المترتبة على ثبوت عدم مشروعيته.

ويستعين البحث كذلك بالمنهج التطبيقي القضائي من خلال دراسة المبادئ التي أرستها الأحكام والقرارات القضائية في مجال دعوى الإلغاء والتعويض ووقف التنفيذ والرقابة على السلطة التقديرية والتناسب وإساءة استعمال السلطة، بهدف بيان الدور الذي يؤديه الاجتهاد القضائي في تطوير أدوات حماية المشروعية.

كما يُستفاد، عند الحاجة، من المنهج المقارن في عرض بعض الحلول والاتجاهات التي تبنتها الأنظمة القضائية المقارنة، للكشف عن أوجه التطور في وسائل الرقابة القضائية والاستفادة منها في معالجة أوجه القصور. ويتيح الجمع بين هذه المناهج الوصول إلى تقييم متكامل لفاعلية أدوات وآليات الرقابة القضائية على المشروعية، والخروج بنتائج وتوصيات قابلة للتطبيق تسهم في تعزيز سيادة القانون وحماية حقوق الأفراد.

خامسا :خطة الدراسة

اقتضت طبيعة الدراسة تقسيمها وفق خطة تتدرج من بيان الأساس القانوني للرقابة القضائية إلى تحليل أدواتها وآليات تطبيقها في الأنظمة القانونية محل المقارنة. إذ يُبحث أولًا الإطار المفاهيمي والقانوني لمبدأ المشروعية وصلته بالرقابة القضائية على أعمال الإدارة، ثم تُدرس الوسائل القضائية المقررة للطعن في القرارات الإدارية غير المشروعة وحدود سلطة القاضي في فحص عناصرها. كما تُعرض مواقف التشريع والقضاء في العراق ومصر وفرنسا مع إبراز التطبيقات والاجتهادات القضائية المهمة في كل نظام. وتنتهي الدراسة بإجراء مقارنة تحليلية تكشف أوجه الاتفاق والاختلاف وتقيّم فاعلية الأدوات القضائية، وصولًا إلى استنتاجات ومقترحات تسهم في تطوير الرقابة القضائية على المشروعية في النظام القانوني العراقي.

تمهيد

لم تكتفِ رقابة القضاء الإداري على القرارات الانضباطية الخارجية بالوقوف عند حدود تقرير الاختصاص القضائي أو قبول الطعن شكلاً، وإنما امتدت لتشمل مجموعة متكاملة من الأدوات

والآليات القانونية التي مكّنته من بسط رقابة فعّالة على مشروعية هذه القرارات، شكلًا وموضوعًا. ويُعدّ هذا الامتداد انعكاسًا طبيعيًا لتطور مفهوم المشروعية في القانون الإداري، الذي لم يعد يُفهم بوصفه التزامًا شكليًا مجردًا، بل باعتباره منظومة متكاملة تهدف إلى إخضاع عمل الإدارة للقانون وضمان احترام الحقوق والحريات الوظيفية.

وتكتسب هذه الأدوات القضائية أهمية خاصة في مجال القرارات الانضباطية الخارجية، نظرًا لما تنطوي عليه من خطورة بالغة على المركز القانوني للموظف العام، إذ قد تمس استقراره الوظيفي وسمعته المهنية والاجتماعية، وقد تصل آثارها إلى إنهاء العلاقة الوظيفية نهائيًا. ومن ثمّ، فإن فاعلية الرقابة القضائية لا تتحقق بمجرد الاعتراف بحق الطعن، بل تتجسد عمليًا في الكيفية التي يفحص بها القاضي الإداري أركان القرار الانضباطي، ويتحقق من سلامة إجراءاته، وصحة أسبابه، ومشروعية غايته، وتناسب جزائه.

وقد طوّر القضاء الإداري، في الأنظمة المقارنة، ولا سيما في فرنسا ومصر والعراق، مجموعة من الآليات الرقابية التي مكّنته من التصدي لحالات الانحراف والتعسف في استعمال السلطة التأديبية، دون أن يحلّ محل الإدارة في ممارسة اختصاصها. فالقاضي الإداري يمارس رقابة دقيقة على الشكل والإجراءات، ورقابة أعمق على السبب والمحل والغاية، مستعينًا بمبادئ قضائية مستقرة، مثل مبدأ حق الدفاع، والتسبيب، والتناسب، وعدم الانحراف بالسلطة.

المبحث الأول

الرقابة الشكلية والموضوعية على القرار الانضباطي الخارجي

تُعدّ الرقابة الشكلية والموضوعية التي يمارسها القضاء الإداري على القرار الانضباطي الخارجي من أهم أدوات تكريس مبدأ المشروعية في مجال الوظيفة العامة، لما لهذا القرار من آثار جسيمة تمس المركز القانوني للموظف العام وحقوقه الوظيفية. فالقرار الانضباطي الخارجي، بحكم اتصاله بسلوك يقع خارج نطاق العمل الوظيفي المباشر، يثير إشكالات دقيقة تتعلق بمدى مشروعية الإجراءات المتبعة في إصداره، وصحة أسبابه، ومشروعية الغاية التي استهدفها، الأمر الذي استوجب إخضاعه لرقابة قضائية دقيقة تتجاوز الرقابة الشكلية التقليدية إلى رقابة موضوعية معمّقة[١]

وقد استقر القضاء الإداري، في الأنظمة المقارنة ولا سيما في فرنسا ومصر والعراق، على التمييز بين نوعين متكاملين من الرقابة القضائية على القرارات التأديبية: رقابة شكلية تُعنى بالتحقق من سلامة الاختصاص والإجراءات والضمانات الشكلية، ورقابة موضوعية تنصرف إلى فحص السبب والمحل والغاية والتناسب بين المخالفة والجزاء. ويهدف هذا التمييز إلى تحقيق

التوازن بين عدم تعطيل السلطة التأديبية للإدارة، ومنعها في الوقت ذاته من الانحراف أو التعسف في استعمال هذه السلطة.[٢]

وتكتسب هذه الرقابة أهميتها العملية في مجال القرارات الانضباطية الخارجية بوجه خاص، إذ غالبًا ما تستند الإدارة في هذا النوع من القرارات إلى وقائع مختلطة ذات طابع وظيفي وشخصي، الأمر الذي يفرض على القاضي الإداري التحقق من وجود رابطة حقيقية بين الفعل المنسوب إلى الموظف والوظيفة العامة، ومن احترام الضمانات الإجرائية التي كفلها القانون. وقد أكدت محكمة قضاء الموظفين في العراق، وكذلك مجلس الدولة في مصر وفرنسا، أن الإخلال بهذه الضمانات أو إساءة تقدير الوقائع يؤدي إلى عدم مشروعية القرار وإلغائه[٣]

وانطلاقًا مما تقدم، يهدف هذا المطلب إلى بيان أبعاد الرقابة الشكلية والموضوعية التي يمارسها القضاء الإداري على القرار الانضباطي الخارجي، وتحليل أدواتها وحدودها، من خلال تقسيمه إلى فروع تشير كل نوع من أنواع الرقابة على نحوٍ مفصل، مع الاستناد إلى النصوص القانونية النافذة والاجتهادات القضائية ذات الصلة[٤].

المطلب الأول: الرقابة الشكلية على القرار الانضباطي الخارجي

تُعدّ الرقابة الشكلية من أهم صور الرقابة القضائية التي يمارسها القضاء الإداري على القرار الانضباطي الخارجي، إذ تمثل خط الدفاع الأول لحماية الموظف العام من التعسف الإداري، وتضمن احترام الإدارة للضوابط الإجرائية التي فرضها القانون عند ممارسة السلطة التأديبية. ولا تنصرف هذه الرقابة إلى تقدير ملاءمة القرار، وإنما تتركز على التحقق من سلامة الإطار الشكلي والإجرائي الذي صدر فيه القرار، باعتبار أن الإخلال بهذه الضمانات يُفضي إلى عدم مشروعية القرار ولو كان محقًّا من حيث الموضوع[٥].

الفرع الأول: الرقابة على الاختصاص في إصدار القرار الانضباطي الخارجي

يُعدّ الاختصاص من النظام العام، ويخضع لرقابة القضاء الإداري رقابة صارمة، لما له من أثر مباشر في مشروعية القرار الانضباطي الخارجي. وقد اشترط المشرّع العراقي، في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، أن تصدر العقوبات الانضباطية الجسيمة—كالعزل والفصل—من الجهة التي حدّدها القانون صراحة، كالوزير أو من يملك التفويض القانوني. وقد استقر قضاء محكمة قضاء الموظفين على إلغاء القرارات التي تصدر عن جهة غير مختصة، دون حاجة إلى بحث باقي الأركان[٦].

يُعدّ الاختصاص من النظام العام، ويخضع لرقابة القضاء الإداري رقابة صارمة، لما له من أثر مباشر في مشروعية القرار الانضباطي الخارجي. وقد اشترط المشرّع العراقي، في قانون انضباط

موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، أن تصدر العقوبات الانضباطية الجسيمة—كالعزل والفصل—من الجهة التي حدّدها القانون صراحة، كالوزير أو من يملك التفويض القانوني. وقد استقر قضاء محكمة قضاء الموظفين على إلغاء القرارات التي تصدر عن جهة غير مختصة، دون حاجة إلى بحث باقي الأركان، باعتبار أن عيب الاختصاص ينسحب على القرار برمّته ويُفقده أساسه القانوني[٧].

ولا يقتصر نطاق الرقابة القضائية على التحقق من وجود الاختصاص فحسب، بل يمتد إلى طبيعة هذا الاختصاص وحدوده، ولا سيما في حالات التفويض. فقد فرّق القضاء الإداري العراقي بين التفويض الصحيح المستند إلى نص قانوني صريح، وبين مجرد الإذن الإداري أو التعليمات الداخلية التي لا تنقل الاختصاص. وقد قضت محكمة قضاء الموظفين بإلغاء قرارات انضباطية جسيمة صدرت استنادًا إلى تفويض غير مشروع، مؤكدةً أن التفويض في مجال العقوبات التأديبية يُفسَّر تفسيرًا ضيقًا، ولا يُفترض أو يُستنتج من السكوت[٨].

كما شملت الرقابة القضائية التحقق من زمن ممارسة الاختصاص، إذ لا يجوز للجهة الإدارية توقيع الجزاء الانضباطي خارج المدد أو الحالات التي أجازها القانون. وقد اعتبر القضاء الإداري أن ممارسة الاختصاص بعد زوال الصفة الوظيفية للموظف، أو بعد انتهاء الولاية القانونية للجهة المختصة، يُعدّ انعدامًا للاختصاص، وليس مجرد بطلان نسبي، بما يستوجب إلغاء القرار دون نظر في موضوعه.[٩]

وفي السياق المقارن، يلتقي القضاء الإداري العراقي مع القضاء الإداري الفرنسي والمصري في اعتبار الاختصاص شرطًا جوهريًا لصحة القرار التأديبي. فقد استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي على أن توقيع الجزاءات التأديبية من سلطة غير مختصة يُعدّ مخالفة جسيمة لمبدأ المشروعية، ويُغني القاضي عن بحث باقي أركان القرار. كما تبنّى مجلس الدولة المصري الاتجاه ذاته، مؤكدًا أن الاختصاص في المجال التأديبي من الضمانات الأساسية للموظف العام. ويُظهر هذا التقارب الطبيعة الحمائية للرقابة القضائية على الاختصاص في الأنظمة المقارنة[١٠].

ويترتب على ثبوت عيب الاختصاص في القرار الانضباطي الخارجي أثر قانوني حاسم يتمثل في الحكم بإلغاء القرار بأثر رجعي، مع إعادة الموظف إلى مركزه القانوني السابق، وما يترتب على ذلك من آثار مالية ووظيفية. ويُبرَّر هذا الأثر المشدد بأن الاختصاص ليس مجرد إجراء شكلي، بل هو ضمانة دستورية لحسن توزيع السلطة داخل الإدارة، ومنع تركزها أو إساءة استعمالها، ولا سيما في مجال يمس الحقوق الوظيفية الأساسية[١١].

الفرع الثاني: الرقابة على تشكيل اللجان التحقيقية وسلامة إجراءاتها

تمتد الرقابة الشكلية لتشمل التحقق من سلامة تشكيل اللجان التحقيقية التي تُعدّ الأساس الإجرائي لفرض العقوبة الانضباطية. فقد أوجب القانون العراقي، بموجب المادة (١٠) من قانون الانضباط، أن تتألف اللجنة من عدد محدد من الأعضاء، وأن يكون أحدهم حاصلًا على شهادة جامعية أولية في القانون. وقد قضت محكمة قضاء الموظفين بإلغاء العديد من القرارات الانضباطية لعدم التزام الإدارة بهذه المتطلبات، معتبرةً أن الخلل في تشكيل اللجنة يُعدّ عيبًا شكليًا جوهريًا ينعكس على مشروعية القرار برمته[١٢]. أن تُشكَّل اللجنة التحقيقية من رئيس وعضوين، على أن يكون أحد أعضائها حاصلًا على شهادة جامعية أولية في القانون، تحقيقًا للحد الأدنى من الضمانات القانونية في التحقيق الإداري. ويُعدّ هذا التنظيم تعبيرًا عن إدراك المشرّع لخطورة الآثار المترتبة على القرار الانضباطي، وضرورة إحاطته بإجراءات دقيقة تحول دون التعسف[١٣].

وقد استقر قضاء محكمة قضاء الموظفين على أن الإخلال بتشكيل اللجنة التحقيقية—سواء من حيث عدد أعضائها أو صفتهم القانونية—يُعدّ عيبًا شكليًا جوهريًا يفضي إلى إلغاء القرار الانضباطي الصادر بناءً على توصياتها. فقد قضت المحكمة بإلغاء عقوبات انضباطية عندما ثبت أن اللجنة شُكّلت من عدد يزيد أو ينقص عن العدد الذي حدده القانون، مؤكدةً أن الالتزام الحرفي بتشكيل اللجنة ليس مسألة تنظيمية، بل ضمانة أساسية لصحة التحقيق الإداري[١٤].

ولا يقتصر نطاق الرقابة القضائية على التحقق من التشكيل العددي للجنة، بل يمتد إلى توافر المؤهل القانوني لأحد أعضائها، بوصفه عنصرًا جوهريًا ألزمه المشرّع صراحة. وقد اعتبرت محكمة قضاء الموظفين أن خلو اللجنة التحقيقية من عضو يحمل شهادة جامعية أولية في القانون يُفقدها صفتها القانونية، ويجعل التحقيق الذي أجرته غير منتج لآثاره، مهما كانت صحة الوقائع المنسوبة إلى الموظف. ويعكس هذا الاتجاه حرص القضاء على ضمان سلامة التكييف القانوني للمخالفات محل التحقيق[١٥].

كما شملت الرقابة القضائية التحقق من سلامة إجراءات عمل اللجنة التحقيقية، ولا سيما وجوب إجراء التحقيق تحريرياً، وتدوين إفادة الموظف المتهم، وتمكينه من الاطلاع على المخالفات المنسوبة إليه ومناقشتها. وقد قضى القضاء الإداري العراقي بإلغاء القرارات الانضباطية التي صدرت دون إجراء تحقيق أصولي مكتمل، أو التي اكتفت بتقارير إدارية عامة دون سماع أقوال الموظف، معتبرًا ذلك إخلالًا جوهريًا بحق الدفاع[١٦].

وأكّد القضاء الإداري كذلك على ضرورة التزام اللجنة بمبدأ المواجهة، الذي يقتضي إعلام الموظف صراحةً بما نُسب إليه من أفعال، ومواجهته بالأدلة القائمة ضده، وعدم الاكتفاء بتدوين الوقائع من طرف واحد. وقد ألغت محكمة قضاء الموظفين عقوبات انضباطية ثبت أنها فُرضت استنادًا إلى تحقيقات لم تُراعِ هذا المبدأ، معتبرةً أن إغفال المواجهة يُعدّ مساسًا بجوهر العدالة التأديبية[١٧].

ويترتب على ثبوت أي خلل في تشكيل اللجنة التحقيقية أو إجراءاتها أثر قانوني مباشر يتمثل في الحكم بإلغاء القرار الانضباطي، دون حاجة إلى بحث مشروعيته الموضوعية. ويُبرَّر ذلك بأن التحقيق الإداري السليم يُعدّ ركنًا شكليًا لازمًا لصحة القرار، وأن غيابه أو فساده يُفقد القرار أساسه القانوني، ويُعرّضه للإلغاء القضائي حمايةً لحقوق الموظف وضمانًا لمبدأ المشروعية[١٨].

الفرع الثالث: الرقابة على احترام حق الدفاع وسماع الموظف

يُعدّ حق الدفاع من الضمانات الشكلية الجوهرية في المساءلة الانضباطية، ولا سيما في القرارات الانضباطية الخارجية التي تمس المركز الوظيفي للموظف مساسًا خطيرًا. وقد استقر القضاء الإداري العراقي على أن عدم تمكين الموظف من الاطلاع على التهم المنسوبة إليه، أو عدم تدوين إفادته وسماع دفوعه، يُعدّ إخلالًا جسيمًا بالإجراءات يوجب إلغاء القرار. ويُظهر هذا الاتجاه تأثر القضاء العراقي بالمبادئ العامة المستقرة في القضاء الإداري المقارن[١٩].

وقد كفل المشرّع العراقي هذا الحق ضمنيًا وصراحةً من خلال اشتراط إجراء التحقيق الأصولي قبل توقيع العقوبة، وتمكين الموظف من الاطلاع على التهم المنسوبة إليه ومناقشتها. ويستفاد هذا الالتزام من أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، ولا سيما المواد المتعلقة بإجراءات التحقيق وفرض العقوبة، بما يعكس إرادة تشريعية تهدف إلى منع مباغتة الموظف بقرار جزائي دون تمكينه من الدفاع عن نفسه.[٢٠]

وقد استقر قضاء محكمة قضاء الموظفين على أن عدم تمكين الموظف من الاطلاع على التهم المنسوبة إليه يُعدّ إخلالًا جوهريًا بحق الدفاع، يعيب القرار الانضباطي بعيب شكلي جسيم يوجب إلغاءه. فقد قضت المحكمة بإلغاء قرارات انضباطية ثبت أنها فُرضت دون تبليغ الموظف بطبيعة المخالفات أو دون مواجهته بها مواجهة صريحة، معتبرةً أن العلم بالتهمة شرط سابق ولازم لصحة أي إجراء تأديبي لاحق[٢١].

ولا يقف نطاق الرقابة القضائية عند حد العلم بالتهمة، بل يمتد إلى ضرورة سماع الموظف وتدوين إفادته بصورة أصولية. وقد أكّد القضاء الإداري العراقي أن الاكتفاء بتقارير إدارية أو إفادات شهود دون سماع أقوال الموظف ذاته يُعدّ مساسًا بجوهر حق الدفاع. وفي هذا السياق،

ألغت محكمة قضاء الموظفين عقوبات انضباطية فُرضت استنادًا إلى تحقيقات لم تُدوَّن فيها إفادة الموظف، أو لم يُتح له فيها عرض دفوعه وملاحظاته بشأن الوقائع المنسوبة إليه[٢٢].

كما شدّد القضاء الإداري على وجوب تمكين الموظف من مناقشة الأدلة المقدمة ضده، وعدم الاكتفاء بسردها في تقرير اللجنة التحقيقية. ويُعدّ هذا الامتداد الطبيعي لمبدأ المواجهة أحد أهم مظاهر حماية الموظف في التحقيق الإداري، إذ يضمن توازنًا إجرائيًا بين سلطة الإدارة وحقوق الموظف. وقد اعتبر القضاء أن إغفال هذا المبدأ يجعل التحقيق مشوبًا بعيب شكلي جسيم ينعكس على القرار الانضباطي ذاته[٢٣].

وفي أحكام أخرى، أكّدت محكمة قضاء الموظفين أن فرض عقوبات جماعية على أكثر من موظف بقرار واحد، دون إجراء تحقيق مستقل وسماع دفاع كل منهم على حدة، يُعدّ قرينة على التسرع والإخلال بحق الدفاع. وقد انتهى القضاء في مثل هذه الحالات إلى إلغاء القرارات المطعون فيها، لكونها صدرت بناءً على إجراءات مضطربة لا تتفق مع متطلبات العدالة التأديبية[٢٤].

ويُظهر هذا الاتجاه القضائي تأثر القضاء الإداري العراقي بالمبادئ العامة المستقرة في القضاء الإداري المقارن، ولا سيما الفرنسي والمصري، التي جعلت من حق الدفاع قاعدة عامة واجبة الاحترام حتى في غياب نص تشريعي صريح. ويؤكد ذلك أن احترام حق الدفاع لم يعد مجرد إجراء شكلي، بل أصبح ضمانة جوهرية لصحة القرار الانضباطي الخارجي، وأداة فعّالة لإخضاع السلطة التأديبية لمبدأ المشروعية[٢٥].

يتبيّن مما تقدم أن رقابة القضاء الإداري على احترام حق الدفاع وسماع الموظف تمثّل إحدى أهم ركائز الرقابة الشكلية على القرار الانضباطي الخارجي، وأن أي إخلال بهذه الضمانة يفضي حتمًا إلى إلغاء القرار، حمايةً لحقوق الموظف وضمانًا لتحقيق العدالة التأديبية.

الفرع الرابع: الرقابة على تسبيب القرار الانضباطي الخارجي

يمثل تسبيب القرار الانضباطي أحد أبرز مظاهر الرقابة الشكلية، إذ يُمكّن القاضي الإداري من بسط رقابته على مشروعية القرار، ويتيح للموظف فهم الأسس التي بُني عليها الجزاء. وقد ألزم المشرّع العراقي الإدارة بتسبيب العقوبات الجسيمة، ونصّ القضاء الإداري على أن خلو القرار من بيان واضح لأسباب فرض العقوبة، أو الاكتفاء بالإحالة العامة إلى توصيات اللجنة التحقيقية، يُعدّ عيبًا شكليًا يوجب الإلغاء. وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا العراقية هذا الاتجاه في أحكام حديثة[٢٦].

وقد أدرك المشرّع العراقي خطورة الآثار المترتبة على العقوبات الجسيمة، فأوجب تسبيبها صراحةً، بما يقطع الطريق على القرارات المبهمة أو الاعتباطية، ويُخضع السلطة التأديبية لمقتضيات الشفافية والمساءلة القانونية[٢٧].

وقد استُمدّ الالتزام بتسبيب القرارات الانضباطية الجسيمة في القانون العراقي من نصوص قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، ولا سيما ما ورد في المادة (٨/ثامنًا)، التي اشترطت صدور قرار العزل بقرارٍ مُعلّلٍ ومسببٍ من الوزير المختص. ويُفهم من هذا النص أن التسبيب ليس إجراءً شكليًا ثانويًا، بل شرطٌ لازمٌ لصحة القرار، يترتب على غيابه عدم مشروعية العقوبة[٢٨].

وقد استقر قضاء محكمة قضاء الموظفين على أن خلو القرار الانضباطي من بيان واضح ومحدد للأسباب يُعدّ عيبًا شكليًا جسيمًا يوجب إلغاء القرار، حتى لو كانت المخالفة ثابتة من حيث الأصل. وفي هذا الاتجاه، قضت المحكمة بإلغاء عقوبات عزل وفصل صدرت بعبارات عامة أو مبهمة، لكونها لم تُبيّن الوقائع المنسوبة إلى الموظف ولا الأساس القانوني الذي استندت إليه الإدارة في تقدير جسامة الفعل[٢٩].

كما أكّد القضاء الإداري العراقي أن الإحالة العامة إلى توصيات اللجنة التحقيقية لا تُغني عن التسبيب، ما لم يتضمن القرار ذاته عرضًا موجزًا وواضحًا للوقائع الثابتة، والتكييف القانوني للمخالفة، وسبب اختيار الجزاء دون غيره. وقد اعتبرت المحاكم أن الاكتفاء بالإشارة إلى تقرير اللجنة يُفرغ التسبيب من مضمونه، ويحول دون ممارسة رقابة قضائية فعّالة على القرار[٣٠].

وفي أحكام حديثة، عزّزت المحكمة الإدارية العليا العراقية هذا الاتجاه، حين قررت أن خلو القرار الانضباطي من أسباب فرض العقوبة، أو عدم بيان المخالفة بشكل صريح، يجعله مشوبًا بعيب شكلي مستقل يوجب الإلغاء، مؤكدةً أن مجرد الإشارة إلى توصيات اللجنة التحقيقية لا تحقق الغاية من التسبيب، ولا تُمكّن القاضي من التحقق من سلامة التكييف القانوني والتناسب بين الفعل والجزاء[٣١].

ويُظهر هذا الاتجاه القضائي انسجام القضاء الإداري العراقي مع المبادئ العامة المستقرة في الفقه والقضاء الإداري المقارن، ولا سيما الفرنسي، الذي جعل من التسبيب ضمانة أساسية في القرارات التأديبية الجسيمة. ويؤكد ذلك أن التسبيب لم يعد مجرد التزام شكلي، بل أداة جوهرية لإخضاع السلطة التأديبية لمبدأ المشروعية، وضمان عدم انحرافها عن أهدافها المشروعة[٣٢].

يتضح أن رقابة القضاء الإداري على تسبيب القرار الانضباطي الخارجي تُعدّ من أقوى صور الرقابة الشكلية، إذ يترتب على غياب التسبيب أو قصوره إلغاء القرار دون بحث موضوعه،

حمايةً لحقوق الموظف، وتمكينًا للقضاء من أداء دوره في تكريس مبدأ المشروعية والعدالة التأديبية.

الفرع الخامس: أثر الإخلال بالرقابة الشكلية

يترتب على ثبوت العيب الشكلي في القرار الانضباطي الخارجي—سواء تعلّق بالاختصاص أو الإجراءات أو الضمانات—الحكم بإلغاء القرار دون التطرق إلى موضوعه. ويُبرَّر ذلك بأن الشكل في المجال التأديبي ليس غايةً في ذاته، بل هو ضمانة أساسية لتحقيق العدالة التأديبية، ومنع الإدارة من الانفراد بمصير الموظف دون ضوابط قانونية. وبذلك، تُعدّ الرقابة الشكلية ركيزة أولى في إخضاع القرار الانضباطي الخارجي لمبدأ المشروعية[٣٣]. ويُبرَّر هذا الاتجاه بأن الشكل هنا ليس مجرد قالبٍ إجرائي، بل ضمانة جوهرية لحماية الموظف من تعسف السلطة التأديبية، وتمكين القضاء من ممارسة رقابته على نحوٍ فعّال[٣٤].

وقد أكد القضاء الإداري العراقي هذا الأثر الحاسم للعيوب الشكلية في العديد من أحكامه، إذ قضت محكمة قضاء الموظفين بإلغاء قرارات انضباطية ثبت صدورها عن جهة غير مختصة، أو دون مراعاة الإجراءات التي أوجبها قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل. وذهبت المحكمة إلى أن عيب الاختصاص—بوصفه من النظام العام—يكفي بذاته لإعدام القرار أو إلغائه، دون حاجة إلى فحص صحة الوقائع أو ملاءمة الجزاء[٣٥]

كما امتد أثر الإخلال بالرقابة الشكلية إلى الحالات التي يثبت فيها فساد التحقيق الإداري، سواء لعدم سلامة تشكيل اللجنة التحقيقية أو لإخلالها بحقوق الدفاع. وقد استقر القضاء على أن التحقيق الأصولي يُعدّ ركنًا شكليًا لازمًا لصحة القرار الانضباطي، وأن غيابه أو عيوبه الجوهرية تُفضي إلى إلغاء القرار، ولو كانت المخالفة ثابتة من حيث الأصل. ويعكس هذا الاتجاه تغليب مبدأ الشرعية الإجرائية على اعتبارات الملاءمة الإدارية[٣٦].

وفيما يتعلق بعيب عدم التسبيب أو قصوره، قررت المحكمة الإدارية العليا العراقية أن خلو القرار الانضباطي الجسيم من أسباب واضحة ومحددة يُعدّ عيبًا شكليًا مستقلًا يوجب الإلغاء، لما في ذلك من إهدار لحق الموظف في العلم بأسباب الجزاء، وتعطيل لرقابة القضاء على مشروعية القرار. وقد أكدت المحكمة أن الإلغاء في هذه الحالة يتم دون بحث موضوع المخالفة أو جسامة الفعل[٣٧].

ويُفضي الحكم بإلغاء القرار الانضباطي الخارجي بسبب العيب الشكلي إلى إعادة الموظف إلى مركزه القانوني السابق، وما يترتب على ذلك من آثار مالية ووظيفية، ما لم يكن هناك مانع

قانوني آخر. ويُبرَّر هذا الأثر الرجعي بأن القرار المعيب شكليًا يُعدّ كأن لم يكن، ولا يجوز أن يُنتج آثارًا قانونية تمس حقوق الموظف[٣٨].

ويجد هذا الاتجاه سندًا له في الفقه والقضاء الإداري المقارن، ولا سيما الفرنسي، الذي اعتبر أن الإخلال بالضمانات الشكلية الأساسية في المجال التأديبي يُعدّ مساسًا بجوهر العدالة الإدارية، ويستوجب إلغاء القرار دون فحص موضوعه. ويُظهر هذا التقارب الطبيعة الحمائية للرقابة الشكلية بوصفها ركيزة أولى لإخضاع السلطة التأديبية لمبدأ المشروعية[٣٩].

يتبيّن أن أثر الإخلال بالرقابة الشكلية في القرار الانضباطي الخارجي أثرٌ حاسمٌ ومباشر، يتمثل في إلغاء القرار دون بحث موضوعه، تأكيدًا لكون الشكل ضمانةً أساسيةً لتحقيق العدالة التأديبية، ومنع الإدارة من الانفراد بمصير الموظف دون ضوابط قانونية، وبذلك تُشكّل الرقابة الشكلية المدخل الأول لإعمال مبدأ المشروعية في المجال التأديبي.

يتضح أن الرقابة الشكلية التي يمارسها القضاء الإداري على القرار الانضباطي الخارجي تشكّل ضمانة حقيقية لاحترام مبدأ المشروعية، وتمثل مدخلًا أساسيًا لتحقيق العدالة التأديبية، قبل الانتقال إلى بحث المشروعية الموضوعية للقرار، وهو ما سيتم التطرق في الفرع التالي.

المطلب الثاني: الرقابة الموضوعية على القرار الانضباطي الخارجي

تُعدّ الرقابة الموضوعية التي يمارسها القضاء الإداري على القرار الانضباطي الخارجي ذروة الرقابة القضائية في المجال التأديبي، إذ لا تقتصر على التحقق من سلامة الشكل والإجراءات، بل تنفذ إلى جوهر القرار ومضمونه، فتمتد إلى فحص السبب الذي بُني عليه، والمحل الذي انصرف إليه، والغاية التي استهدفها. وتكتسب هذه الرقابة أهمية خاصة في القرارات الانضباطية الخارجية، نظرًا لاعتمادها غالبًا على وقائع مختلطة تتداخل فيها الاعتبارات الوظيفية مع السلوك الشخصي للموظف، الأمر الذي يستوجب رقابة قضائية دقيقة تحول دون الانحراف أو الغلو في استعمال السلطة التأديبية[٤٠].

وقد استقر الفقه والقضاء الإداريان على أن الرقابة الموضوعية تُعدّ امتدادًا طبيعيًا لتطور مفهوم المشروعية، الذي لم يعد يُفهم بوصفه التزامًا شكليًا مجردًا، بل باعتباره التزامًا جوهريًا يفرض على الإدارة احترام التناسب والعدالة في قراراتها. وفي هذا الإطار، لم يعد القاضي الإداري يكتفي برقابة ظاهر السبب، بل أصبح يتحقق من وجود الوقائع ماديًا، وصحة تكييفها القانوني، ومدى صلاحيتها لتبرير الجزاء التأديبي، ولا سيما عندما يتعلق الأمر بعقوبات جسيمة تمس المركز الوظيفي للموظف[٤١].

وتبرز خصوصية الرقابة الموضوعية في القرار الانضباطي الخارجي في ضرورة التحقق من وجود رابطة حقيقية بين السلوك المنسوب إلى الموظف والوظيفة العامة. فالعبرة في هذا النوع من القرارات لا تكون بمكان ارتكاب الفعل أو طبيعته الشخصية، وإنما بمدى تأثيره في المصلحة العامة أو في الثقة الواجب توافرها في شاغل الوظيفة. وقد أكّد القضاء الإداري، في العراق ومصر وفرنسا، أن غياب هذه الرابطة يُفقد القرار أساسه القانوني، ويجعله مشوبًا بعيب السبب أو الغاية، بما يستوجب إلغاءه[٤٢].

كما تحتل رقابة التناسب بين جسامة الفعل والجزاء الموقع موقعًا محوريًا ضمن الرقابة الموضوعية، بوصفها أداة لتحقيق العدالة التأديبية ومنع الإفراط في استعمال السلطة. وقد شهد هذا النوع من الرقابة تطورًا ملحوظًا في القضاء الإداري المقارن، ولا سيما الفرنسي، ثم انعكس تدريجيًا على القضاء العراقي، الذي بات يُخضع العقوبات الانضباطية الجسيمة لفحص مدى ملاءمتها لخطورة الفعل، دون أن يحلّ محل الإدارة في تقدير الملاءمة، وإنما لضبط حدودها المشروعة[٤٣].

وانطلاقًا مما تقدم، تهدف دراسة الرقابة الموضوعية على القرار الانضباطي الخارجي إلى بيان الكيفية التي يوازن بها القاضي الإداري بين متطلبات حماية المرفق العام وضمانات حماية الموظف، من خلال أدوات قانونية دقيقة تمكّنه من التصدي لحالات التعسف والانحراف، مع الحفاظ على هامش التقدير الإداري المشروع[٤٤].

الفرع الاول: رقابة القاضي الإداري على سبب القرار الانضباطي الخارجي

تُعدّ رقابة القاضي الإداري على سبب القرار الانضباطي الخارجي من أهم مظاهر الرقابة الموضوعية، إذ تنصرف إلى التحقق من وجود الوقائع المنسوبة إلى الموظف وجودًا ماديًا صحيحًا، وعدم الاكتفاء بادعاءات أو استنتاجات مرسلة. وقد استقر الفقه الإداري على أن السبب هو الركن الواقعي والقانوني الذي يبرر تدخل الإدارة بفرض الجزاء، وأن انعدامه أو عدم ثبوته يفضي إلى عدم مشروعية القرار. وفي المجال التأديبي، تتضاعف أهمية هذه الرقابة نظرًا لخطورة الآثار المترتبة على الجزاءات الجسيمة[٤٥]

ولا يقتصر دور القاضي الإداري على التحقق من وجود الوقائع ماديًا، بل يمتد إلى فحص الأدلة التي استندت إليها الإدارة في إثبات المخالفة. وقد أكّد القضاء الإداري العراقي أن العقوبة التأديبية لا يجوز أن تُبنى على الظن أو القرائن غير الكافية، بل يجب أن تستند إلى وقائع ثابتة ثبوتًا يقينيًا. وفي هذا الإطار، ألغت محكمة قضاء الموظفين عقوبات انضباطية عندما تبيّن لها

أن الأدلة المعتمدة لا ترقى إلى مستوى الإثبات المطلوب، معتبرةً أن القرار يكون مشوبًا بعيب السبب[٤٦].

كما تشمل رقابة السبب فحص التكييف القانوني للوقائع، أي مدى اعتبار الفعل المرتكب مخالفةً انضباطية وفقًا لأحكام القانون. وقد استقر القضاء الإداري على أن خطأ الإدارة في تكييف الوقائع يُعدّ سببًا مستقلًا لإلغاء القرار، حتى لو ثبتت الوقائع ماديًا. ويبرز هذا الدور بوضوح في القرارات الانضباطية الخارجية، حيث قد تختلط الأفعال ذات الطابع الشخصي بالسلوك الوظيفي، ما يفرض على القاضي التدخل لضبط التكييف القانوني ومنع التوسع غير المشروع في نطاق المخالفات التأديبية[٤٧].

وتتخذ رقابة القاضي الإداري على السبب بعدًا خاصًا في التحقق من الصلة بين السلوك المنسوب إلى الموظف والوظيفة العامة. فالعبرة في القرار الانضباطي الخارجي لا تكون بمجرد وقوع الفعل خارج الدوام أو مكان العمل، وإنما بمدى تأثيره في المصلحة العامة أو في الثقة الواجب توافرها في شاغل الوظيفة. وقد أكّد القضاء الإداري العراقي أن غياب هذه الصلة يجعل القرار فاقدًا لسببه المشروع، ويحوّله إلى تدخل غير مبرر في الحياة الخاصة للموظف[٤٨].

وفي التطبيق القضائي، ألغت محكمة قضاء الموظفين قرارات انضباطية ثبت لها أن الأفعال المنسوبة إلى الموظف—وإن كانت تشكّل سلوكًا غير محمود—لم يكن لها أي انعكاس فعلي على أدائه الوظيفي أو على سمعة المرفق العام. وقد أكدت المحكمة في هذه الحالات أن السلطة التأديبية لا تمتد إلى الحياة الخاصة للموظف إلا استثناءً، وبالقدر الذي تفرضه حماية الصالح العام[٤٩].

ويجد هذا الاتجاه سندًا له في القضاء الإداري المقارن، ولا سيما الفرنسي، الذي قرر منذ وقت مبكر خضوع السبب لرقابة قضائية فعلية، وعدم الاكتفاء برقابة ظاهرية. وقد رسّخ مجلس الدولة الفرنسي هذا المبدأ في أحكامه الكلاسيكية، معتبرًا أن القاضي الإداري يملك سلطة التحقق من صحة الوقائع وتكييفها القانوني، دون أن يُعدّ ذلك تدخلًا في الملاءمة الإدارية. ويُظهر هذا التقارب الطابع الموضوعي العميق لرقابة السبب في الأنظمة المقارنة[٥٠].

يتبيّن أن رقابة القاضي الإداري على سبب القرار الانضباطي الخارجي تشكّل حجر الزاوية في الرقابة الموضوعية، إذ تضمن أن تقوم العقوبة على وقائع ثابتة، مكيّفة تكييفًا قانونيًا سليمًا، ومرتبطة ارتباطًا حقيقيًا بالوظيفة العامة، وبذلك تحول دون التوسع غير المشروع في استعمال السلطة التأديبية.

الفرع الثاني: رقابة القاضي الإداري على محل القرار الانضباطي الخارجي

تنصرف رقابة القاضي الإداري على محل القرار الانضباطي الخارجي إلى فحص الأثر القانوني الذي أحدثه القرار، أي الجزاء الانضباطي ذاته، والتحقق من مطابقته لأحكام القانون من حيث النوع والدرجة والآثار المترتبة عليه. ويُعدّ المحل الركن الذي يُجسِّد التدخل الإداري في المركز القانوني للموظف، ومن ثمّ فإن أي مخالفة قانونية تصيبه—كفرض جزاء غير منصوص عليه، أو ترتيب أثر قانوني لم يُجزه المشرّع—تُفضي إلى عدم مشروعية القرار وإلغائه[٥١].

ويولي القضاء الإداري عناية خاصة بالعقوبات الجسيمة التي يُحدثها القرار الانضباطي الخارجي، كالإنهاء والفصل والعزل وتنزيل الدرجة، نظرًا لما تتركه من آثار عميقة ودائمة على المركز الوظيفي للموظف. وقد اشترط المشرّع العراقي، في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، أن تُفرض هذه العقوبات ضمن الحالات المحددة حصراً وبالضوابط التي رسمها القانون. ويترتب على فرض عقوبة جسيمة خارج هذه الحالات، أو بغير شروطها، وقوع القرار في مخالفة صريحة للقانون من حيث محله[٥٢].

وقد استقر قضاء محكمة قضاء الموظفين على إلغاء القرارات الانضباطية التي تجاوزت حدود الجزاءات المقررة قانونًا أو رتّبت آثارًا لم ينص عليها القانون. ففي أحكام متعددة، قضت المحكمة بعدم مشروعية عقوبات فُرضت تحت مسميات لا وجود لها في قانون الانضباط، أو عُدّت في حقيقتها عقوبات مقنّعة، معتبرةً أن المحل في هذه الحالات يكون مخالفًا لمبدأ الشرعية الجزائية التأديبية[٥٣].

كما تمتد رقابة المحل إلى التحقق من مشروعية الآثار القانونية المترتبة على الجزاء، كالأثر الرجعي، أو الحرمان من حقوق وظيفية أو مالية لم يجز القانون المساس بها. وقد أكّد القضاء الإداري العراقي أن الجزاء التأديبي لا يجوز أن ينتج آثارًا تتجاوز ما رسمه المشرّع، وإلا عُدّ القرار متجاوزًا لمحلّه المشروع، حتى وإن كان الجزاء من حيث التسمية واردًا في القانون[٥٤].

وفي إطار الرقابة على المحل، يميّز القاضي الإداري بين الجزاء التأديبي المشروع والتدبير الإداري المقنّع الذي تتذرع به الإدارة لإحداث أثر جزائي دون التقيد بضمانات التأديب. وقد ألغت المحاكم قرارات اتخذت شكل نقل أو إنهاء تكليف أو سحب امتياز وظيفي، متى ثبت أنها استُخدمت كوسيلة للعقاب دون سند قانوني، معتبرةً أن المحل الحقيقي للقرار هو جزاء غير مشروع[٥٥].

ويجد هذا النهج تأييدًا في القضاء الإداري المقارن، ولا سيما الفرنسي، الذي أخضع محل القرار التأديبي لرقابة صارمة، ومنع الإدارة من ترتيب آثار قانونية تمس الحقوق الوظيفية خارج الإطار

التشريعي المحدد. وقد أسهم هذا الاتجاه في ترسيخ مبدأ الشرعية الجزائية في المجال التأديبي، ومنع التحايل على الضمانات الإجرائية عبر تغيير وصف القرار[٥٦].

يتضح أن رقابة القاضي الإداري على محل القرار الانضباطي الخارجي تمثل أداة حاسمة لضمان مشروعية الجزاء وآثاره، إذ تحول دون فرض عقوبات غير منصوص عليها أو ترتيب آثار قانونية غير مشروعة، وتكفل احترام مبدأ الشرعية التأديبية وحماية المركز القانوني للموظف العام.

الفرع الثالث: رقابة القاضي الإداري على غاية القرار والانحراف بالسلطة

تنصرف رقابة القاضي الإداري على غاية القرار الانضباطي الخارجي إلى التحقق من الهدف الحقيقي الذي استهدفته الإدارة من فرض العقوبة، ومدى اتساقه مع الصالح العام وحسن سير المرفق العام. فالغاية، بوصفها الركن الغائي للقرار الإداري، تُجسِّد المقصد الذي يبرّر استعمال السلطة التأديبية، ولا تقوم المشروعية إذا ثبت أن الإدارة استخدمت هذه السلطة لتحقيق أغراض شخصية أو انتقامية أو سياسية أو تأديبية مقنّعة. ويُعدّ هذا النوع من الرقابة من أدق صور الرقابة الموضوعية، نظرًا لارتباطه بالبواعث الداخلية للإدارة[٥٧].

ويُعدّ عيب الانحراف بالسلطة من أخطر العيوب التي تصيب القرار الانضباطي الخارجي، لأنه يتعلق بإساءة استعمال السلطة التأديبية في غير الغاية التي خُوِّلت من أجلها. وقد استقر الفقه الإداري على أن هذا العيب يقوم متى ثبت أن الإدارة لم تستهدف من القرار حماية النظام الوظيفي أو المصلحة العامة، وإنما قصدت تحقيق مصلحة خاصة أو إيقاع الضرر بالموظف. وعلى الرغم من صعوبة إثبات هذا العيب، فقد أقرّ القضاء الإداري بإمكانية استخلاصه من القرائن والملابسات المحيطة بإصدار القرار[٥٨].

وفي التطبيق القضائي العراقي، بسطت محكمة قضاء الموظفين رقابتها على غاية القرار الانضباطي، وألغت عقوبات ثبت لها أنها لم تحقق الصالح العام، أو جاءت مشوبة بالتعسف والغلو. وقد اعتبرت المحكمة أن فرض جزاء لا يتناسب مع الهدف المعلن، أو اتخاذ إجراءات تضييقية دون مسوغ وظيفي، يُشكّل قرينة على الانحراف بالسلطة، بما يوجب إلغاء القرار المطعون فيه[٥٩].

كما شدّد القضاء الإداري العراقي على أن الغاية المشروعة للعقوبة التأديبية تتمثل في تقويم سلوك الموظف وضمان انتظام سير المرفق العام، لا في الانتقام أو تصفية الحسابات الإدارية. وفي هذا الإطار، ألغت محكمة قضاء الموظفين قرارات انضباطية تبيّن لها أنها فُرضت في

سياق نزاعات شخصية أو خلافات إدارية، معتبرةً أن الغاية في هذه الحالات انحرفت عن مقصدها القانوني[٦٠].

ويجد هذا النهج صداه في القضاء الإداري المقارن، ولا سيما الفرنسي، الذي رسّخ رقابة الانحراف بالسلطة منذ وقت مبكر. فقد قرر مجلس الدولة الفرنسي إلغاء قرارات تأديبية ثبت أنها اتُّخذت بدافع غير مشروع، مستندًا إلى تحليل السياق الزمني والوقائع المصاحبة للقرار. وقد أسهم هذا الاتجاه في جعل رقابة الغاية ضمانة احتياطية فعّالة لحماية الموظف من التعسف المقنّع[٦١].

وفي السياق المصري، أكدت المحكمة الإدارية العليا أن الانحراف بالسلطة يقوم متى ثبت أن الإدارة استخدمت سلطتها التأديبية لتحقيق أغراض لا تمت بصلة للمصلحة العامة، وأن للقاضي الإداري سلطة إلغاء القرار متى استخلص هذا الانحراف من ظروف الدعوى. ويُظهر هذا التقارب بين الأنظمة المقارنة الطابع الحمائي لرقابة الغاية في المجال التأديبي[٦٢].

يتبيّن أن رقابة القاضي الإداري على غاية القرار والانحراف بالسلطة تمثّل ضمانة جوهرية لإخضاع السلطة التأديبية لمبدأ المشروعية، إذ تُمكّن القضاء من التصدي للتعسف المقنّع، وتؤكد أن العقوبة الانضباطية لا تكون مشروعة إلا إذا استهدفت تحقيق الصالح العام وحماية النظام الوظيفي، دون انحراف إلى أغراض غير مشروعة.

الفرع الخامس: رقابة التناسب بين جسامة الفعل والجزاء الموقع

تُعدّ رقابة التناسب بين جسامة الفعل المنسوب إلى الموظف والجزاء الانضباطي الموقع عليه من أدق صور الرقابة الموضوعية التي يباشرها القاضي الإداري، لما تنطوي عليه من موازنة دقيقة بين سلطتين متعارضتين: سلطة الإدارة في الحفاظ على انضباط المرفق العام، وحق الموظف في ألا يُعاقَب إلا بقدر ما تقتضيه المخالفة المرتكبة. ويُقصد بمبدأ التناسب أن يكون الجزاء متلائمًا مع خطورة الفعل، وطبيعته، وآثاره، والظروف المحيطة بارتكابه، دون إفراط أو تفريط، تحقيقًا للعدالة التأديبية[٦٣].

وفي التشريع العراقي، ورغم أن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل لم ينص صراحة على مبدأ التناسب، فإن القضاء الإداري استخلصه بوصفه مبدأً عامًا من مبادئ المشروعية. وقد قررت محكمة قضاء الموظفين أن الإدارة، وإن كانت تملك سلطة تقديرية في اختيار الجزاء، إلا أن هذه السلطة ليست مطلقة، بل تخضع لرقابة القضاء متى ظهر عدم التناسب الواضح بين جسامة المخالفة والعقوبة المفروضة[٦٤].

وقد تجلّى هذا الاتجاه القضائي في أحكام متعددة لمحكمة قضاء الموظفين، إذ قضت بتخفيض العقوبة أو إلغائها عندما رأت أن الجزاء المفروض ينطوي على غلوّ أو تشدد غير مبرر. فقد

ذهبت المحكمة في أحد قراراتها إلى تخفيض عقوبة التوبيخ إلى لفت نظر، استنادًا إلى أن المخالفة لا ترقى إلى مستوى الجسامة التي تبرر الجزاء الأشد، مستندةً في ذلك إلى ماضي الموظف الوظيفي وحسن سيرته[٦٥]

وفي القضاء الإداري المصري، استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا على أن رقابة التناسب تُعدّ جزءًا من رقابة المشروعية، وأن للقاضي الإداري أن يتدخل لإلغاء أو تعديل الجزاء التأديبي إذا تبيّن له أن الإدارة قد أساءت استعمال سلطتها التقديرية. وقد أكدت المحكمة أن التناسب يُقاس بميزان العدالة، لا بمجرد النص الجامد، وبما يحقق الغاية التأديبية دون مساس غير مبرر بحقوق الموظف[٦٦].

أما في النظام الفرنسي، فقد تطورت رقابة التناسب تطورًا ملحوظًا، ولا سيما منذ أحكام مجلس الدولة التي أقرّت رقابة "الخطأ الجسيم في التقدير" (erreur manifeste d'appréciation). وبموجب هذا الاتجاه، لم يعد القاضي الإداري يكتفي بالتحقق من وجود المخالفة، بل أصبح يراقب مدى ملاءمة الجزاء لخطورة الفعل، ويقضي بإلغاء العقوبة إذا تبيّن له عدم تناسبها بشكل صارخ[٦٧].

وتُسهم رقابة التناسب، في المحصلة، في تحقيق العدالة التأديبية وضمان عدم تحوّل السلطة التأديبية إلى أداة قمع أو انتقام، كما تعزّز الثقة في الإدارة وتكفل احترام كرامة الموظف العام. وبذلك، تُعدّ هذه الرقابة حلقة وصل أساسية بين متطلبات حماية المرفق العام ومقتضيات صون الحقوق الفردية، وتجسيدًا عمليًا لمبدأ المشروعية في المجال الانضباطي[٦٨].

المبحث الثاني: آثار رقابة الإلغاء والتعويض في ضمان حقوق الموظف العام

تُشكّل رقابتا الإلغاء والتعويض الركيزتين الأساسيتين للحماية القضائية التي يوفّرها القضاء الإداري للموظف العام في مواجهة القرارات الانضباطية غير المشروعة، ولا سيما القرارات الانضباطية الخارجية لما تنطوي عليه من آثار جسيمة تمسّ المركز الوظيفي والمهني والاجتماعي للموظف. فالإلغاء يُعيد الاعتبار لمبدأ المشروعية بإزالة القرار المعيب من النظام القانوني، في حين ينهض التعويض بوظيفة جبر الضرر الناتج عن هذا القرار، تحقيقًا للتوازن بين السلطة التأديبية للإدارة وحقوق الأفراد الخاضعين لها[٦٩].

تُعدّ رقابة القضاء الإداري على القرارات الانضباطية غير المشروعة، ولا سيما من خلال وسيلتي الإلغاء والتعويض، من أهم الآليات القانونية التي تكفل حماية حقوق الموظف العام، وتُعيد التوازن إلى العلاقة الوظيفية التي تتسم بطابعها غير المتكافئ بين الإدارة وصاحب الوظيفة. فالوظيفة العامة، وإن كانت تقوم على مبدأ الخضوع للسلطة الرئاسية ومتطلبات انتظام المرفق

العام، إلا أنها لا تُجيز للإدارة الانفراد بمصير الموظف أو المساس بمركزه القانوني دون ضوابط مشروعية ورقابة قضائية فعّالة. ومن هنا، برز دور القضاء الإداري بوصفه الضامن الأساسي لاحترام مبدأ سيادة القانون في المجال الوظيفي[٧٠].

ويكتسب موضوع آثار رقابة الإلغاء والتعويض أهمية خاصة في نطاق القرارات الانضباطية الخارجية، نظرًا لما تترتب عليه من نتائج خطيرة تمسّ الاستقرار الوظيفي، والحقوق المالية، والاعتبار المهني والاجتماعي للموظف العام. فهذه القرارات لا تقف عند حدود التنظيم الداخلي للمرفق العام، بل تمتد آثارها إلى الحياة المهنية والشخصية للموظف، وقد تؤدي إلى إنهاء خدمته أو تشويه سمعته أو حرمانه من حقوق مكتسبة، الأمر الذي يجعل الرقابة القضائية عليها ضرورة لا غنى عنها لتحقيق العدالة التأديبية.

ويمثّل حكم الإلغاء الأداة الأولى التي يستعيد بها القضاء الإداري سلطته في إعادة الأمور إلى نصابها القانوني، من خلال إزالة القرار المعيب من النظام القانوني واعتباره كأن لم يكن. فالإلغاء لا يقتصر أثره على مجرد إنهاء نفاذ القرار غير المشروع، بل يمتد ليشمل إعادة بناء المركز القانوني للموظف على الأساس الذي كان قائمًا قبل صدور القرار، بما يترتب عليه من آثار مالية ووظيفية. وبذلك، يُعدّ الإلغاء تجسيدًا عمليًا لمبدأ المشروعية، ورسالة واضحة للإدارة بأن سلطتها التأديبية ليست بمنأى عن الرقابة والمساءلة.

غير أن الإلغاء، على أهميته، قد لا يكون كافيًا في جميع الأحوال لجبر الأضرار التي تلحق بالموظف نتيجة القرار الانضباطي غير المشروع، لاسيما إذا كان الضرر قد تحقق فعليًا واستحال تداركه بمجرد إزالة القرار. وهنا يبرز الدور التكميلي لـ رقابة التعويض، التي تهدف إلى جبر الضرر المادي والمعنوي الذي أصاب الموظف، سواء تمثّل ذلك في فقدان الدخل، أو الحرمان من الترقية، أو المساس بالسمعة والاعتبار. ويُظهر هذا الدور التحولي للقضاء الإداري انتقاله من قاضٍ يكتفي بإلغاء القرار، إلى قاضٍ يُسهم في تحقيق العدالة الكاملة من خلال تعويض المتضرر عن الآثار السلبية التي لحقت به.

وقد أسهم تطور الاجتهاد القضائي في الأنظمة المقارنة، ولا سيما في العراق ومصر وفرنسا، في ترسيخ مبدأ الجمع بين رقابتي الإلغاء والتعويض، باعتبارهما وجهين متكاملين للحماية القضائية. فالقضاء الإداري لم يعد ينظر إلى التعويض باعتباره استثناءً، بل أصبح يعدّه نتيجة طبيعية لعدم مشروعية القرار متى ثبت تحقق الضرر وتوافر العلاقة السببية. كما ساعد هذا الاتجاه في الحدّ من تعسف الإدارة، ودفعها إلى توخي الحذر والدقة عند ممارسة سلطتها التأديبية.

ومن زاوية أوسع، فإن لرقابتي الإلغاء والتعويض أثرًا مؤسسيًا يتجاوز مصلحة الموظف الفردية، إذ تُسهمان في تعزيز الثقة بالقضاء الإداري، وترسيخ ثقافة احترام القانون داخل الإدارة، وتحقيق التوازن بين متطلبات حماية المرفق العام وصون الحقوق الفردية. فالإدارة التي تدرك أن قراراتها الانضباطية تخضع لرقابة قضائية فعّالة، وأنها قد تتحمل تبعة التعويض عن قراراتها غير المشروعة، تكون أكثر التزامًا بضوابط المشروعية، وأبعد عن التعسف والانحراف في استعمال السلطة.

وعلى هذا الأساس، يُعدّ بحث آثار رقابة الإلغاء والتعويض في ضمان حقوق الموظف العام مدخلًا أساسيًا لفهم الدور الحقيقي للقضاء الإداري في بناء دولة القانون، وتكريس العدالة التأديبية، وتحقيق التوازن الدقيق بين سلطة الإدارة وحقوق العاملين في مرافقها العامة.

ولا يقتصر دور القضاء الإداري، في هذا السياق، على مجرد فحص مشروعية القرار، بل يمتد إلى ترتيب الآثار القانونية المترتبة على الحكم بالإلغاء أو بالتعويض، بما يكفل حماية فعّالة لحقوق الموظف العام. وقد أسهم تطوّر الاجتهاد القضائي في العراق ومصر وفرنسا في إرساء قواعد مستقرة بشأن حجية أحكام الإلغاء، وحدود التعويض عن الأضرار المادية والمعنوية، الأمر الذي عزّز الثقة في القضاء الإداري بوصفه حارسًا لمبدأ سيادة القانون في المجال الوظيفي[٧١].

المطلب الأول: أثر حكم الإلغاء في إعادة المركز القانوني للموظف العام

يمثّل حكم الإلغاء الصادر عن القضاء الإداري حجر الزاوية في منظومة الحماية القضائية للموظف العام، ولا سيما عندما يتعلق الأمر بالقرارات الانضباطية الخارجية التي تُحدث مساسًا مباشرًا بالمركز القانوني والمهني للموظف. فالإلغاء لا يقتصر على إزالة القرار المعيب من النظام القانوني فحسب، بل يمتد أثره ليُعيد ترتيب الأوضاع القانونية على النحو الذي كان قائمًا قبل صدور القرار، بوصفه تطبيقًا عمليًا لمبدأ المشروعية وسيادة القانون في المجال الوظيفي. ويغدو هذا الأثر أكثر أهمية حين يكون الجزاء جسيمًا—كالعزل أو الفصل—بما يقتضي إعادة الاعتبار للحقوق الوظيفية والمالية التي انتقصها القرار الملغى[٧٢].

يشير هذا الفرع الآثار القانونية المترتبة على الحكم بإلغاء القرار الانضباطي الخارجي، ولا سيما زوال القرار بأثر رجعي، وإعادة الموظف إلى مركزه القانوني السابق، وما يترتب على ذلك من حقوق مالية ووظيفية، مع بيان حدود تنفيذ أحكام الإلغاء في التشريعات المقارنة[٧٣].

وتتجسّد خصوصية الإلغاء في كونه جزاءً قضائيًا عينيًا موجّهًا إلى القرار ذاته، بما يترتب عليه زواله من تاريخ صدوره، وما يستتبع ذلك من آثار قانونية رجعية. وقد استقر الفقه الإداري على أن الحكم بالإلغاء يُعدم القرار ويُعيد بناء المركز القانوني للموظف على أساس قانوني سليم، بما

يضمن عدم بقاء أي أثر للقرار غير المشروع. ويكتسب هذا المفهوم أهمية عملية في مجال الانضباط الوظيفي، حيث لا تتحقق العدالة التأديبية بمجرد الاعتراف بعدم المشروعية دون إعادة الحقوق إلى أصحابها.[٧٤]

وفي التطبيق القضائي العراقي، اضطلعت محكمة قضاء الموظفين بدور محوري في تكريس الأثر الرجعي لحكم الإلغاء، إذ قضت في أحكام متعددة بأن إلغاء القرار الانضباطي الخارجي يقتضي إعادة الموظف إلى وضعه الوظيفي السابق وكأن القرار لم يكن، متى كان ذلك ممكنًا من الناحية القانونية والعملية. وقد أكدت المحكمة أن الإلغاء يُرتّب آثارًا مالية ووظيفية، منها إعادة الرواتب والمخصصات التي حُرم منها الموظف نتيجة القرار الملغى[٧٥].

غير أن الأثر الرجعي لحكم الإلغاء لا يُطبّق على نحو مطلق في جميع الأحوال؛ إذ تفرض اعتبارات استقرار المراكز القانونية وحسن سير المرافق العامة بعض القيود العملية. فقد ميّز القضاء بين الإلغاء الذي يُمكن تنفيذه عينيًا بإعادة الموظف إلى وظيفته، وبين الحالات التي يتعذر فيها التنفيذ العيني—كشغل الوظيفة من الغير بحسن نية—فيُستعاض عن ذلك بآثار مالية أو بتعويض لاحق. ويُظهر هذا التوازن حرص القضاء الإداري على المواءمة بين حماية الحقوق الفردية ومتطلبات المرفق العام.[٧٦]

وفي القضاء الإداري المقارن، ولا سيما الفرنسي، استقر مجلس الدولة على أن حكم الإلغاء يُنتج أثرًا رجعيًا مبدئيًا، مع جواز تقييده استثناءً متى اقتضت الضرورة حماية الاستقرار القانوني. وقد أسهم هذا الاجتهاد في تطوير نظرية تنفيذ أحكام الإلغاء، بما يسمح بتفادي الاضطراب الإداري مع الحفاظ على جوهر الحماية القضائية للموظف[٧٧].

أما في مصر، فقد أكدت المحكمة الإدارية العليا أن إلغاء القرار التأديبي يقتضي عودة الموظف إلى مركزه القانوني السابق، واستحقاقه لكافة حقوقه المالية عن الفترة السابقة، ما لم يوجد مانع قانوني يحول دون التنفيذ العيني. ويعكس هذا الاتجاه تقاربًا واضحًا مع الفقه والقضاء الفرنسيين في ضبط آثار الإلغاء وتحقيق العدالة الوظيفية.[٧٨]

الفرع الاول: الأثر الرجعي لحكم الإلغاء وزوال القرار من النظام القانوني

يُعدّ الأثر الرجعي لحكم الإلغاء من الخصائص الجوهرية لدعوى الإلغاء في القضاء الإداري، إذ يترتب على الحكم الصادر بالإلغاء زوال القرار الإداري غير المشروع من النظام القانوني بأثر رجعي، واعتباره كأن لم يكن منذ تاريخ صدوره. ويستند هذا الأثر إلى الطبيعة العينية لدعوى الإلغاء، التي لا تستهدف التعويض عن الضرر فحسب، بل ترمي أساسًا إلى حماية المشروعية

بإعدام القرار المعيب وإزالة آثاره القانونية. ويكتسب هذا المبدأ أهمية خاصة في القرارات الانضباطية الخارجية، لما لها من تأثير مباشر وخطير على المركز القانوني للموظف العام[٧٩].

ويستند الأثر الرجعي لحكم الإلغاء إلى أساس فقهي مفاده أن القرار الإداري غير المشروع لا يُنشئ مركزًا قانونيًا صحيحًا، ومن ثمّ لا يجوز أن تظل آثاره قائمة بعد ثبوت عدم مشروعيته قضائيًا. وقد أجمعت غالبية الفقه الإداري على أن الإلغاء يُعيد الأوضاع القانونية إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار، بما يحقق الانتصاف الكامل للموظف المتضرر، ويحول دون استفادة الإدارة من قرار ثبتت مخالفته للقانون[٨٠].

وفي التطبيق القضائي العراقي، كرّست محكمة قضاء الموظفين هذا المبدأ، إذ قضت في العديد من أحكامها بأن إلغاء القرار الانضباطي الخارجي يترتب عليه زواله بأثر رجعي، وما يستتبع ذلك من إعادة النظر في جميع الآثار المترتبة عليه، سواء تعلّقت بالوضع الوظيفي أو الحقوق المالية للموظف. وقد اعتبر القضاء أن الحكم بالإلغاء يُعدّ عنوانًا للحقيقة القانونية، ولا يجوز للإدارة التذرّع بتنفيذ القرار خلال فترة سريانه لتفادي آثار الإلغاء.[٨١]

غير أن القضاء الإداري، وإن أقرّ بالأثر الرجعي لحكم الإلغاء، لم يجعله مطلقًا في جميع الأحوال، بل أخضعه لاعتبارات تتعلق باستقرار المراكز القانونية وحسن سير المرافق العامة. فقد ميّز بين الحالات التي يمكن فيها تنفيذ الأثر الرجعي تنفيذًا عينيًا، والحالات التي يتعذر فيها ذلك بسبب تدخل عناصر خارجية، كحقوق الغير حسني النية. وفي هذه الحالات، قد يُقيَّد الأثر الرجعي، مع الإبقاء على حق الموظف في التعويض عن الأضرار التي لحقت به.

ويتلاقى هذا الاتجاه مع ما استقر عليه القضاء الإداري المقارن، ولا سيما في فرنسا، حيث قرر مجلس الدولة أن الأصل هو الأثر الرجعي لحكم الإلغاء، غير أنه أجاز تقييده استثناءً حمايةً للاستقرار القانوني، متى اقتضت المصلحة العامة ذلك. وقد أسهم هذا التوازن في تعزيز فعالية الرقابة القضائية دون الإضرار بحسن انتظام المرافق العامة، وهو ما يُعدّ نموذجًا يُحتذى به في تطوير القضاء الإداري العراقي[٨٢].

يتبيّن مما تقدم أن الأثر الرجعي لحكم الإلغاء يُشكّل أداة مركزية في إعادة الاعتبار لمبدأ المشروعية في مجال القرارات الانضباطية الخارجية، مع مراعاة التوازن بين حماية حقوق الموظف واستقرار الأوضاع القانونية، وهو ما يعكس النضج التدريجي لاجتهاد القضاء الإداري في العراق ومحيطه المقارن.

الفرع الثاني: إعادة المركز الوظيفي والحقوق المالية المترتبة على الإلغاء

يترتب على الحكم بإلغاء القرار الانضباطي الخارجي، كأثرٍ طبيعيٍّ ومباشر، إعادة بناء المركز الوظيفي للموظف العام على الحالة التي كان عليها قبل صدور القرار الملغى، باعتبار أن الإلغاء يُعدم القرار من النظام القانوني بأثر رجعي. ويعني ذلك—من حيث المبدأ—عودة الموظف إلى وظيفته ذاتها أو إلى وظيفة مماثلة من حيث الدرجة والاختصاص، متى كان التنفيذ العيني ممكنًا، بما يحقق الانتصاف الكامل لحقه الوظيفي ويمنع استمرار آثار قرار ثبتت عدم مشروعيته[٨٣].

وقد كرّس القضاء الإداري العراقي هذا الأثر في تطبيقاته العملية، إذ قضت محكمة قضاء الموظفين بأن إلغاء عقوبة العزل أو الفصل يقتضي إعادة الموظف إلى الخدمة، ما لم يقم مانع قانوني يحول دون ذلك. واعتبرت المحكمة أن امتناع الإدارة عن تنفيذ مقتضيات الإلغاء يُعدّ مخالفة لمبدأ المشروعية، ويُعرّضها للمساءلة، لأن حجية الحكم القضائي تفرض احترامه وتنفيذه الكامل[٨٤].

ولا يقتصر أثر الإلغاء على إعادة المركز الوظيفي فحسب، بل يمتد إلى الحقوق المالية التي حُرم منها الموظف نتيجة القرار الملغى، وفي مقدمتها الرواتب والمخصصات والعلاوات التي لم تُصرف خلال مدة نفاذ القرار. وقد استقر الفقه والقضاء على أن هذه الحقوق تُعدّ مستحقة بحكم القانون، باعتبار أن القرار الذي حال دون استيفائها قد زال بأثر رجعي، ولا يجوز تحميل الموظف تبعة خطأ الإدارة[٨٥].

وفي هذا الإطار، ذهبت محكمة قضاء الموظفين في العراق إلى إلزام الإدارة بصرف المستحقات المالية كاملة عن الفترة السابقة، متى ثبت أن الموظف كان مستحقًا لها لولا القرار غير المشروع. وقد ميّز القضاء بين الأجر الأساسي والمخصصات المرتبطة بالوظيفة، مؤكدًا أن كليهما يدخلان ضمن نطاق الحقوق التي يجب إعادتها بعد الإلغاء، ما دام الموظف لم يُحرم منها بسبب سبب مشروع آخر مستقل عن القرار الملغى[٨٦].

ويمتد أثر الإلغاء كذلك إلى الترقيات والحقوق المستقبلية التي كان الموظف سيستحقها خلال فترة نفاذ القرار الملغى، إذا ثبت أن حرمانه منها كان نتيجة مباشرة لذلك القرار. وقد أخذ القضاء الإداري المقارن بهذا الاتجاه، معتبرًا أن الإلغاء يُعيد احتساب الأقدمية والترقيات وكأن الانقطاع لم يقع، تحقيقًا لمبدأ المساواة وعدم الإضرار بالموظف بسبب خطأ الإدارة[٨٧].

وفي القضاء الإداري الفرنسي، استقر مجلس الدولة على أن إلغاء القرار التأديبي يترتب عليه إعادة الموظف إلى مركزه الوظيفي، مع تسوية أوضاعه المالية والإدارية عن الفترة السابقة، ما لم

يكن التنفيذ العيني متعذرًا. وقد أقرّ القضاء الفرنسي بحق الموظف في تسوية الأقدمية والترقية بأثر رجعي، تعزيزًا للحماية القضائية وضمانًا لعدم تفريغ حكم الإلغاء من مضمونه[٨٨].

أما في مصر، فقد أكدت المحكمة الإدارية العليا أن الحكم بإلغاء القرار التأديبي يترتب عليه عودة الموظف إلى مركزه القانوني السابق، واستحقاقه لكافة حقوقه المالية عن مدة الإبعاد، متى كان ذلك ممكنًا قانونًا. واعتبرت المحكمة أن الامتناع عن صرف هذه الحقوق يُشكّل قرارًا إداريًا سلبيًا يجوز الطعن عليه استقلالًا، بما يعكس اتساع نطاق الحماية القضائية[٨٩].

يتضح أن إعادة المركز الوظيفي والحقوق المالية المترتبة على الإلغاء تمثلان جوهر الحماية التي يوفرها القضاء الإداري للموظف العام، إذ تضمنان عدم تحمّل الموظف تبعة قرار انضباطي ثبتت عدم مشروعيته، وتُسهمان في ترسيخ الثقة في القضاء الإداري وتعزيز سيادة القانون في نطاق الوظيفة العامة.

الفرع الثالث: حدود تنفيذ أحكام الإلغاء بين التنفيذ العيني والاستعاضة المالية

يُعدّ تنفيذ أحكام الإلغاء الصادرة عن القضاء الإداري المرحلة الحاسمة في تحقيق الحماية القضائية الفعّالة للموظف العام، إذ لا تتحقق العدالة التأديبية بمجرد صدور الحكم، ما لم يُترجم إلى آثار واقعية تعيد الاعتبار للمركز القانوني الذي انتهكه القرار الملغى. غير أن تنفيذ الإلغاء، ولا سيما في مجال القرارات الانضباطية الخارجية، يواجه في التطبيق العملي قيودًا متعددة تفرضها اعتبارات قانونية وإدارية، وهو ما أوجب على القضاء الإداري البحث عن حلول توازن بين التنفيذ العيني ومتطلبات الاستقرار الإداري[٩٠].

ويُقصد بالتنفيذ العيني لحكم الإلغاء إعادة الوضع القانوني إلى ما كان عليه قبل صدور القرار الملغى، وذلك بإعادة الموظف إلى وظيفته أو إلى وظيفة مماثلة من حيث الدرجة والحقوق. ويُعدّ هذا النوع من التنفيذ هو الأصل، لأنه يحقق الغاية الكاملة من حكم الإلغاء ويمنع استمرار آثار القرار غير المشروع. وقد أكدت الفقه الإداري أن التنفيذ العيني يُعدّ التزامًا قانونيًا يقع على عاتق الإدارة، لا مجرد سلطة تقديرية لها[٩١].

غير أن التنفيذ العيني قد يتعذر في بعض الحالات العملية، كما لو شُغلت الوظيفة الملغاة من قبل موظف آخر بحسن نية، أو إذا أعيد تنظيم المرفق العام على نحو يستحيل معه إعادة الموظف إلى ذات الموقع الوظيفي. وفي مثل هذه الحالات، استقر القضاء الإداري على أن التعذر يجب أن يكون حقيقيًا وقانونيًا، لا مجرد ذريعة إدارية للتهرب من تنفيذ الحكم، وإلا عُدّ ذلك إخلالًا بحجية الأحكام القضائية[٩٢].

وفي التطبيق القضائي العراقي، ميّزت محكمة قضاء الموظفين بين التعذر القانوني والتعذر المادي لتنفيذ حكم الإلغاء. فقد قضت بأن مجرد صعوبة التنفيذ أو ترتب أعباء مالية على الإدارة لا ينهض سببًا مشروعًا للامتناع عن التنفيذ العيني، وأن التعذر المقبول هو الذي يقوم على مانع قانوني أو واقعي لا يد للإدارة في نشوئه[٩٣].

وعندما يثبت تعذر التنفيذ العيني، ينتقل القضاء الإداري إلى الاستعاضة المالية بوصفها حلًا بديلاً يضمن عدم إفراغ حكم الإلغاء من مضمونه الحمائي. وتتمثل هذه الاستعاضة في تعويض الموظف عن الأضرار التي لحقت به نتيجة عدم إمكانية إعادة الحال إلى ما كانت عليه، سواء تعلّق ذلك بالضرر المادي أو المعنوي. ويُعدّ هذا الاتجاه تجسيدًا للطابع المرن للقضاء الإداري في مواجهة تعقيدات الواقع الإداري[٩٤].

وقد أكّد القضاء الإداري الفرنسي هذا التوجه، إذ قرر مجلس الدولة أن تعذر التنفيذ العيني لا يُسقط حق الموظف في الانتصاف، بل يفتح المجال أمام حلول بديلة، في مقدمتها التعويض أو التسوية المالية الشاملة التي تعادل الأثر القانوني لحكم الإلغاء. وقد أسهم هذا النهج في تعزيز فعالية الرقابة القضائية، ومنع الإدارة من الإفلات من تبعات قراراتها غير المشروعة[٩٥].وفي السياق المصري، أكدت المحكمة الإدارية العليا أن امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء—بحجة التعذر—يُعدّ قرارًا إداريًا سلبيًا يجوز الطعن عليه، وأن للقضاء أن يلزم الإدارة باتخاذ التدابير الكفيلة بتنفيذ الحكم أو التعويض عن عدم التنفيذ. ويعكس هذا الاتجاه توسعًا في دور القضاء الإداري بوصفه ضامنًا فعليًا لحقوق الموظف العام[٩٦].

لقد بحث هذا القسم القيود العملية على تنفيذ أحكام الإلغاء، وحالات التعذر، ودور القضاء في إيجاد حلول بديلة تضمن عدم إفراغ الحكم من مضمونه الحمائي.

يتضح أن حدود تنفيذ أحكام الإلغاء لا تمثل انتقاصًا من قيمتها القانونية، بل تعكس محاولة القضاء الإداري التوفيق بين مقتضيات المشروعية ومتطلبات الواقع الإداري. فالأصل هو التنفيذ العيني، والاستثناء هو الاستعاضة المالية، وكلاهما يهدفان إلى تحقيق الغاية الحمائية لحكم الإلغاء وضمان عدم بقاء الموظف ضحية لقرار انضباطي ثبتت عدم مشروعيته.

المطلب الثاني: التعويض عن الأضرار الناجمة عن القرار الانضباطي غير المشروع

يُشكّل التعويض عن الأضرار الناجمة عن القرار الانضباطي غير المشروع الامتداد الطبيعي لرقابة الإلغاء، وأحد أهم مظاهر الحماية القضائية الفعّالة للموظف العام. فالإلغاء، وإن كان يُعيد الاعتبار لمبدأ المشروعية بإزالة القرار المعيب من النظام القانوني، إلا أنه قد لا يكفي وحده لجبر الأضرار التي تحققت فعليًا خلال فترة نفاذ القرار، ولا سيما عندما تكون هذه الأضرار مادية أو

معنوية لا يمكن محو آثارها بمجرد الإلغاء. ومن هنا، برز دور القضاء الإداري في إقرار حق الموظف في التعويض، بوصفه وسيلة لتحقيق العدالة الكاملة، ومنع تحميل الموظف تبعة أخطاء الإدارة[٩٧].

ويكتسب التعويض أهمية خاصة في مجال القرارات الانضباطية الخارجية، لما تنطوي عليه من مساس مباشر بالمركز الوظيفي والاعتبار الاجتماعي للموظف، وقد يترتب عليها حرمانه من مورد رزقه أو تشويه سمعته المهنية. وقد أسهم تطوّر القضاء الإداري في العراق والدول المقارنة في إرساء قواعد مستقرة لمسؤولية الإدارة عن هذه القرارات، على أساس أن الإدارة، متى أخلّت بمبدأ المشروعية، التزمت بجبر الضرر الناجم عن فعلها غير المشروع[٩٨].

الفرع الاول: الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن القرار الانضباطي غير المشروع

يقوم الأساس القانوني للتعويض في هذا المجال على المسؤولية الإدارية عن الخطأ، المتمثل في إصدار قرار انضباطي مخالف للقانون، سواء لعيب في الاختصاص أو الشكل أو السبب أو الغاية. وقد استقر الفقه والقضاء على أن عدم مشروعية القرار تُعدّ قرينة على توافر الخطأ الإداري، متى ترتب عليه ضرر مباشر للموظف. ويجد هذا الأساس سنده في المبادئ العامة للقانون، حتى في غياب نص تشريعي صريح[٩٩].

وفي القانون العراقي، ورغم عدم وجود نص خاص ينظم التعويض عن القرارات الانضباطية غير المشروعة، فإن القضاء الإداري استند إلى القواعد العامة للمسؤولية الإدارية، وأقرّ حق الموظف في المطالبة بالتعويض متى ثبت الخطأ والضرر والعلاقة السببية. وقد عزّز هذا الاتجاه دور القضاء الإداري بوصفه حارسًا للحقوق الوظيفية في مواجهة تعسف الإدارة[١٠٠].

الفرع الثاني: شروط الحكم بالتعويض عن القرار الانضباطي غير المشروع

يشترط للحكم بالتعويض توافر ثلاثة أركان: الخطأ، والضرر، والعلاقة السببية. ويتمثل الخطأ في عدم مشروعية القرار الانضباطي، في حين يقوم الضرر متى لحق بالموظف أذى مادي أو معنوي، أما العلاقة السببية فتتحقق إذا كان الضرر نتيجة مباشرة للقرار غير المشروع. وقد شدّد القضاء الإداري على ضرورة إثبات هذه الأركان، دون تحميل الموظف عبئًا تعجيزيًا في الإثبات[١٠١].

الفرع الثالث: نطاق التعويض (الضرر المادي والضرر المعنوي)

يشمل التعويض الضرر المادي، كفقدان الرواتب والمخصصات، وفوات فرص الترقية، وما تكبده الموظف من نفقات، كما يشمل الضرر المعنوي المتمثل في المساس بالسمعة والاعتبار والشعور

بالإهانة. وقد اعترف القضاء الإداري المقارن بحق الموظف في التعويض عن الضرر المعنوي، معتبرًا أن الكرامة الوظيفية جزء لا يتجزأ من الحماية القانونية التي يجب أن يكفلها القضاء[١٠٢].

وفي القضاء الإداري العراقي، أخذت محكمة قضاء الموظفين تدريجيًا بفكرة التعويض عن الضرر المعنوي، ولا سيما في الحالات التي ثبت فيها أن القرار الانضباطي ألحق بالموظف أذى بالغًا بسمعته أو مكانته الوظيفية. ويُعدّ هذا الاتجاه تطورًا مهمًا في توسيع نطاق الحماية القضائية.[١٠٣]

الفرع الخامس: الجمع بين دعويي الإلغاء والتعويض

استقر القضاء الإداري المقارن على جواز الجمع بين دعويي الإلغاء والتعويض، متى كان ذلك لازمًا لتحقيق العدالة الكاملة. ففي فرنسا ومصر، يجوز للموظف أن يطلب التعويض تبعًا لدعوى الإلغاء أو بدعوى مستقلة، بحسب الأحوال. وقد أخذ القضاء الإداري العراقي بهذا الاتجاه، معتبرًا أن التعويض يُكمّل الإلغاء ولا يتعارض معه، ما دام الضرر قد تحقق فعليًا[١٠٤].

يتضح أن التعويض عن الأضرار الناجمة عن القرار الانضباطي غير المشروع يُمثّل ركيزة أساسية في حماية حقوق الموظف العام، ويُسهم في تحقيق التوازن بين سلطة الإدارة ومتطلبات العدالة التأديبية. فالتعويض، إلى جانب الإلغاء، يُعيد الثقة بالقضاء الإداري، ويؤكد أن الإدارة ليست بمنأى عن المساءلة متى أخلّت بمبدأ المشروعية.يُعالج هذا الفرع الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن القرارات الانضباطية غير المشروعة، وشروط الحكم بالتعويض، ونطاقه، سواء تعلّق بالضرر المادي أو المعنوي، مع تحليل موقف القضاء الإداري العراقي والمقارن من الجمع بين دعويي الإلغاء والتعويض[١٠٥].

المطلب الثالث: دور رقابتي الإلغاء والتعويض في ترسيخ الثقة بالقضاء الإداري

يُبيّن هذا الفرع الأثر المؤسسي لرقابتي الإلغاء والتعويض في تعزيز ثقة الموظفين بالقضاء الإداري، والحدّ من تعسف الإدارة، وتحقيق التوازن بين متطلبات المرفق العام وحماية الحقوق الفردية، بوصف ذلك تجسيدًا عمليًا لمبدأ سيادة القانون في الوظيفة العامة[١٠٦].

تُعدّ رقابتا الإلغاء والتعويض من أهم الأدوات التي يمارس بها القضاء الإداري دوره المؤسسي في حماية مبدأ سيادة القانون داخل المرفق العام، إذ لا تقتصر وظيفتهما على إنصاف الموظف المتضرر فحسب، بل تمتد آثارهما إلى بناء الثقة العامة في القضاء الإداري بوصفه جهة محايدة وقادرة على كبح تعسف الإدارة. فكلما اتسمت الرقابة القضائية بالفعالية والقدرة على إعادة الحقوق وجبر الأضرار، تعزّز الإحساس لدى الموظفين بأن القضاء الإداري يشكّل ضمانة حقيقية في مواجهة السلطة التأديبية.[١٠٧]

الفرع الاول: رقابة الإلغاء كأداة مؤسسية لكبح تعسف الإدارة

تُسهم رقابة الإلغاء في الحدّ من تعسف الإدارة عبر إخضاع قراراتها الانضباطية لمراجعة قضائية صارمة، تُفضي إلى إعدام القرار غير المشروع وإزالته من النظام القانوني. ويؤدي هذا الدور إلى ترسيخ قناعة مؤداها أن السلطة التأديبية ليست مطلقة، وأن الإدارة خاضعة للقانون شأنها شأن الأفراد. وقد أظهر التطبيق القضائي أن تكرار أحكام الإلغاء في مواجهة القرارات المعيبة يدفع الإدارة إلى توخي الحذر في ممارسة سلطتها التأديبية، وهو ما ينعكس إيجابًا على انتظام العمل الإداري[١٠٨].

وفي العراق، أسهمت أحكام محكمة قضاء الموظفين بإلغاء قرارات العزل والفصل غير المشروعة في إرساء رقابة واقعية على الإدارة، وأكدت أن القضاء الإداري لا يكتفي بدور شكلي، بل يتدخل متى ثبت انحراف أو مخالفة للقانون. وقد عزّز هذا الاتجاه ثقة الموظفين بإمكانية اللجوء إلى القضاء الإداري دون خشية من هيمنة السلطة الإدارية[١٠٩].

الفرع الثاني: رقابة التعويض وأثرها في تكريس العدالة القضائية الكاملة

يمثّل التعويض المرحلة المكملة لرقابة الإلغاء، إذ يُترجم الحماية القضائية من مستوى قانوني مجرد إلى أثر عملي ملموس. فالحكم بالتعويض عن الأضرار المادية والمعنوية يبعث برسالة واضحة مفادها أن الإدارة تتحمل مسؤولية أفعالها غير المشروعة، وأن الموظف لا يُترك لمواجهة نتائج قرار خاطئ دون جبر فعلي. وقد أدّى هذا الدور إلى تعزيز الثقة بالقضاء الإداري باعتباره جهة تحقق العدالة الكاملة، لا مجرد إلغاء نظري للقرارات[١١٠].

وفي القضاء الإداري المقارن، ولا سيما الفرنسي والمصري، شكّلت رقابة التعويض أداة فعّالة لتعزيز الانضباط داخل الإدارة، إذ باتت الجهات الإدارية أكثر إدراكًا لتبعات قراراتها غير المشروعة. وقد أسهم هذا التطور في بناء علاقة متوازنة بين الإدارة والموظفين، قائمة على احترام القانون وليس الخشية من السلطة[١١١].

الفرع الثالث: التوازن بين متطلبات المرفق العام وحماية الحقوق الفردية

تُجسّد رقابتا الإلغاء والتعويض معًا آلية فعّالة لتحقيق التوازن بين مقتضيات المرفق العام وحقوق الموظف الفردية. فالقضاء الإداري، من خلال إعمال هاتين الرقابتين، لا يهدر مصلحة الإدارة في الحفاظ على الانضباط الوظيفي، ولا يُفرّط في حقوق الموظف، بل يسعى إلى المواءمة بينهما ضمن إطار المشروعية. ويُعدّ هذا التوازن أحد مقومات دولة القانون، حيث لا تُضحّى الحقوق الفردية باسم المصلحة العامة، ولا تُشل الإدارة بذريعة حماية الموظف[١١٢].

الفرع الخامس: رقابتا الإلغاء والتعويض بوصفهما تجسيدًا عمليًا لسيادة القانون

إن الأثر التراكمي لرقابتي الإلغاء والتعويض يتجاوز حدود النزاع الفردي ليُسهم في ترسيخ مبدأ سيادة القانون داخل الوظيفة العامة. فالقضاء الإداري، من خلال فرض احترام أحكامه وتنفيذ آثارها، يُرسّخ فكرة خضوع الإدارة للقانون، ويُعزّز الثقة المؤسسية في العدالة الإدارية. ويُعدّ هذا الدور أحد المؤشرات الجوهرية على نضج النظام القضائي الإداري وقدرته على حماية الحقوق وتحقيق الاستقرار القانوني[١١٣].

يتبيّن أن رقابتي الإلغاء والتعويض لا تؤديان وظيفة فردية فحسب، بل تضطلعان بدور مؤسسي عميق في ترسيخ الثقة بالقضاء الإداري، والحدّ من تعسف الإدارة، وتحقيق التوازن بين السلطة والحرية. وبذلك، تُشكّلان معًا إحدى الدعائم الأساسية لتكريس سيادة القانون في نطاق الوظيفة العامة

الخاتمة

خلص البحث في موضوع «أدوات وآليات الرقابة القضائية على المشروعية» إلى أن مبدأ المشروعية لا تتحقق قيمته القانونية بمجرد النص على خضوع الإدارة للقانون، وإنما تتوقف فاعليته الحقيقية على وجود قضاء مستقل يمتلك الأدوات والإجراءات التي تمكنه من مراقبة أعمال الإدارة، وإزالة آثار القرارات غير المشروعة، وتعويض المتضررين عنها، وضمان تنفيذ الأحكام الصادرة في مواجهتها. فالرقابة القضائية تمثل الضمانة العملية التي تنتقل بالمشروعية من نطاق المبادئ المجردة إلى نطاق الحماية الفعلية للحقوق والمراكز القانونية.

وقد أظهرت الدراسة أن أدوات الرقابة القضائية تتعدد بحسب طبيعة الاعتداء الإداري والغاية التي يسعى إليها المتضرر، فتأتي دعوى الإلغاء في مقدمة الوسائل الموجهة إلى حماية المشروعية الموضوعية من خلال إزالة القرار الإداري غير المشروع، في حين تؤدي دعوى التعويض وظيفة مكملة تتمثل في جبر الضرر الذي أحدثه النشاط الإداري. كما يؤدي وقف تنفيذ القرار الإداري دورًا وقائيًا بالغ الأهمية عندما يترتب على استمرار تنفيذ القرار نتائج يتعذر أو يصعب تداركها بعد صدور الحكم النهائي.

وتبين كذلك أن تطور الرقابة القضائية لم يعد يسمح بحصرها في الفحص الشكلي للقرار الإداري، وإنما أصبحت تمتد إلى عناصر المشروعية الخارجية والداخلية على السواء. فالقاضي يراقب الاختصاص والشكل والإجراءات، كما يفحص السبب والمحل والغاية في الحدود التي يقررها القانون، ويواجه الانحراف في استعمال السلطة، فضلًا عن التطور الملحوظ في الرقابة على التناسب في المجالات التي تستدعي حماية أكثر فعالية للحقوق.

وكشف البحث أن السلطة التقديرية للإدارة لا تعني وجود مجال خارج نطاق القانون؛ فحتى عندما يمنح المشرع الإدارة قدرًا من حرية الاختيار، تظل ملزمة بممارسة سلطتها لتحقيق الغاية القانونية، وعلى أساس وقائع صحيحة، ودون تعسف أو انحراف أو تمييز غير مشروع. ومن هنا تبرز أهمية الرقابة القضائية في إقامة التوازن بين عدم حلول القاضي محل الإدارة في ممارسة اختصاصها وبين عدم السماح بتحول السلطة التقديرية إلى سلطة تحكمية.

كما أظهرت الدراسة أن فاعلية الرقابة القضائية لا تقاس بمجرد صدور الحكم، بل بمدى إمكانية تنفيذه وإعادة المركز القانوني للمتضرر إلى وضعه المشروع. فالامتناع عن تنفيذ الأحكام أو التأخر غير المبرر في تنفيذها من شأنه أن يضعف هيبة القضاء ويفرغ الحق في التقاضي من مضمونه العملي. ولذلك فإن تنفيذ الأحكام الإدارية يعد جزءًا لا يتجزأ من منظومة حماية المشروعية.

وبناءً على ذلك، فإن تطوير الرقابة القضائية على المشروعية يستلزم رؤية متكاملة تجمع بين توسيع الحماية القضائية، وتبسيط الإجراءات، وتطوير القضاء المستعجل، وضمان تنفيذ الأحكام، والاستفادة من الوسائل الرقمية الحديثة، بما يحقق إدارة خاضعة للقانون وقضاءً قادرًا على حماية الأفراد دون الإخلال بمتطلبات المصلحة العامة.

أولًا: النتائج

١.في ضوء دراسة موضوع «أدوات وآليات الرقابة القضائية على المشروعية في التشريعات والاجتهادات القضائية العراقية والمصرية والفرنسية: دراسة مقارنة»، وما أظهرته المقارنة بين الأطر التشريعية والتطبيقات القضائية في الدول الثلاث، توصل الباحث إلى الاستنتاجات الآتية:

٢.تبيّن أن التشريعات العراقية والمصرية والفرنسية تقر مبدأ خضوع القرارات الإدارية للرقابة القضائية، إلا أن مستوى تنظيم أدوات هذه الرقابة ونطاق تدخل القاضي الإداري يختلف من نظام إلى آخر، وهو ما ينعكس مباشرة على مستوى الحماية الممنوحة للأفراد في مواجهة الإدارة.

٣.أظهرت الدراسة أن دعوى الإلغاء تمثل الأداة القضائية الأساسية لحماية المشروعية في الأنظمة الثلاثة، إلا أن فاعليتها لا تتوقف على تقرير الحق في رفعها فحسب، وإنما ترتبط كذلك بسهولة إجراءاتها، ومدد الطعن، وسرعة الفصل فيها، ومدى قدرة القضاء على إزالة الآثار القانونية المترتبة على القرار غير المشروع.

٤.كشفت المقارنة أن دعوى التعويض تؤدي دورًا مكمّلًا لدعوى الإلغاء، إذ لا تكفي إزالة القرار غير المشروع في الحالات التي يكون فيها تنفيذه قد ألحق ضررًا ماديًا أو معنويًا بالفرد، الأمر الذي يجعل التكامل بين الإلغاء والتعويض ضروريًا لتحقيق الحماية القضائية الفعلية.

٥.تبيّن أن وقف تنفيذ القرار الإداري يمثل إحدى أهم آليات الحماية القضائية العاجلة، ولا سيما إذا كان تنفيذ القرار قبل حسم دعوى الإلغاء يؤدي إلى نتائج يتعذر أو يصعب تداركها، إلا أن شروط وإجراءات هذه الحماية لا تزال بحاجة إلى مزيد من التطوير، وبصورة خاصة في النظام العراقي.

٦.أظهرت الدراسة أن رقابة القضاء الإداري في الأنظمة محل المقارنة تشمل عناصر المشروعية الخارجية المتمثلة بالاختصاص والشكل والإجراءات، غير أن الاختلاف يظهر في مدى تشدد القضاء في ترتيب البطلان على مخالفة القواعد الشكلية والإجرائية ومدى اعتبار الإجراء ضمانة جوهرية لصاحب الشأن.

٧.توصل الباحث إلى أن التطور الأهم في الرقابة القضائية يتمثل في انتقالها من الاقتصار على المشروعية الخارجية إلى التعمق في عناصر المشروعية الداخلية، ولا سيما السبب والمحل والغاية، وهو ما أتاح للقضاء مواجهة صور من عدم المشروعية يصعب اكتشافها بالرقابة الشكلية وحدها.

٨.كشفت المقارنة عن تطور ملحوظ في الاجتهاد القضائي المصري والفرنسي في مجال الرقابة على التناسب بين القرار الإداري والوقائع المبررة له، ولا سيما في المجالات التي تمس الحقوق والمراكز القانونية للأفراد، بينما يمكن للنظام العراقي الإفادة بدرجة أكبر من هذا الاتجاه في تطوير نطاق الرقابة القضائية.

ثانيًا: التوصيات

١.استنادًا إلى الاستنتاجات السابقة، يقترح الباحث مجموعة من المعالجات الموجهة إلى الجهات المختصة، على النحو الآتي:

٢.إلى مجلس النواب العراقي: إجراء مراجعة تشريعية شاملة للقواعد المنظمة للقضاء الإداري، بما يؤدي إلى توضيح أدوات الرقابة القضائية وشروط استعمالها وتبسيط إجراءات الطعن في القرارات الإدارية، مع الاستفادة من الحلول التي أثبتت فاعليتها في التشريعين المصري والفرنسي.

٣.إلى مجلس النواب العراقي: وضع تنظيم تشريعي أكثر تفصيلًا للقضاء الإداري المستعجل، وبخاصة طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية، بما يحدد شروط الاستعجال والضرر الذي يتعذر تداركه ويضمن الفصل فيها خلال مدد تتناسب مع طبيعتها العاجلة.

٤.إلى مجلس النواب العراقي: التوسع في إلزام الجهات الإدارية بتسبيب القرارات التي تمس بصورة مباشرة الحقوق والحريات والمراكز الوظيفية أو المالية للأفراد، مع ترتيب الأثر القانوني المناسب على إغفال التسبيب عندما يكون ضمانة جوهرية.

٥.إلى مجلس النواب العراقي ومجلس الدولة العراقي: تطوير القواعد المنظمة للمسؤولية الإدارية والتعويض عن القرارات غير المشروعة، بما يحقق جبرًا كاملًا وعادلًا للأضرار المادية والمعنوية التي تثبت علاقتها بالنشاط الإداري.

٦.إلى مجلس الدولة العراقي والمحكمة الإدارية العليا: العمل على ترسيخ معيار واضح ومستقر للرقابة على تناسب القرار الإداري، وبخاصة في القرارات ذات الآثار الجسيمة في الحقوق والمراكز القانونية، والاستفادة في ذلك من تطور الاجتهادين المصري والفرنسي.

٧.إلى المحكمة الإدارية العليا ومجلس الدولة العراقي: تطوير المبادئ القضائية المتعلقة بالسلطة التقديرية، بحيث تشمل الرقابة التحقق من صحة الوقائع والتكييف القانوني وعدم التعسف والانحراف والتناسب، مع المحافظة على الحد الفاصل بين رقابة المشروعية وعدم حلول القضاء محل الإدارة.

٨.إلى مجلس الدولة العراقي: العمل على توحيد ونشر المبادئ القضائية المستقرة في مجال عيوب الاختصاص والشكل والسبب والمحل والغاية والانحراف في استعمال السلطة، بما يحقق استقرار الاجتهاد ويساعد الجهات الإدارية على معرفة الحدود القانونية لاختصاصاتها.

٩.إلى مجلس القضاء المختص ومجلس الدولة العراقي: وضع آليات إجرائية لتقليص مدة الفصل في المنازعات الإدارية، ولا سيما المنازعات التي يترتب على استمرار القرار المطعون فيه آثار وظيفية أو مالية أو قانونية متجددة.

١٠.إلى مجلس النواب العراقي والجهات التنفيذية المختصة: استحداث ضمانات أكثر فاعلية لتنفيذ الأحكام الإدارية النهائية، مع تحديد المسؤولية القانونية عند الامتناع غير المشروع عن التنفيذ أو التأخير فيه دون مسوغ قانوني.

١١.إلى مجلس الدولة العراقي: إنشاء قاعدة بيانات قضائية إلكترونية رسمية ومحدثة تضم أحكام القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا والمبادئ المستخلصة منها، وتصنيفها بحسب موضوع النزاع ووجه عدم المشروعية، بما يسهل الرجوع إليها من القضاة والباحثين والمحامين والإدارات العامة.

هوامش البحث

[1] سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري (القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٩٦)، ٥٢١–٥٢٨.

[2] René Chapus, Droit Administratif Général, Tome 2 (Paris: Montchrestien, 2001), 1147–1152.

[٣] فاضل محمود الكبيسي، شرح قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل (بغداد: مطبعة التعليم العالي، ٢٠١٥)، ٢٣٣–٢٤٠.

[٤] ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري (الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٧)، ٤١٢–٤١٨.

[٥] سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري (القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٩٦)، ٥٢٩–٥٣٣.

[٦] فاضل محمود الكبيسي، شرح قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل (بغداد: مطبعة التعليم العالي، ٢٠١٥)، ٢٤١–٢٤٥.

[٧] فاضل محمود الكبيسي، شرح قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل (بغداد: مطبعة التعليم العالي، ٢٠١٥)، ٢٤١–٢٤٤.

[٨] قرار محكمة قضاء الموظفين، رقم ٩٤/١٩٨ في ١٩٩٤/١١/٦، منشورات مجلس شورى الدولة العراقي.

[٩] ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري (الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٧)، ٤٢٠–٤٢٢.

[10] René Chapus, Droit Administratif Général, Tome 2 (Paris: Montchrestien, 2001), 1154–1156.

[١١] سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري (القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٩٦)، ٥٣١–٥٣٤.

[١٢] قرار محكمة قضاء الموظفين، رقم ٩٨/٩٢ في ١٩٩٨/٤/٢٥، منشورات مجلس شورى الدولة العراقي.

[١٣] جمهورية العراق، قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، المادة (١٠)، منشور في الوقائع العراقية.

[١٤] قرار محكمة قضاء الموظفين، رقم ٩٨/٩٢ في ١٩٩٨/٤/٢٥، منشورات مجلس شورى الدولة العراقي.

[١٥] قرار محكمة قضاء الموظفين، رقم ٩٤/١٩٨ في ١٩٩٤/١١/٦، منشورات مجلس شورى الدولة العراقي.

[١٦] ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري (الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٧)، ٤٢١–٤٢٤.

[١٧] قرار محكمة قضاء الموظفين، رقم ٩٤/١٩٨ في ١٩٩٤/١١/٦، منشورات مجلس شورى الدولة العراقي.

[١٨] سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري (القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٩٦)، ٥٣٣–٥٣٦.

[١٩] ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري (الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٧)، ٤١٩–٤٢٣.

[٢٠] جمهورية العراق، قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، المواد (٨) و(١٠)، منشور في الوقائع العراقية.

[٢١] قرار محكمة قضاء الموظفين، رقم ٩٤/١٩٨ في ١٩٩٤/١١/٦، منشورات مجلس شورى الدولة العراقي.

[٢٢] قرار محكمة قضاء الموظفين، رقم ٩٨/٩٢ في ١٩٩٨/٤/٢٥، منشورات مجلس شورى الدولة العراقي.

[٢٣] ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري (الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٧)، ٤٢٣–٤٢٦.

[٢٤] قرار محكمة قضاء الموظفين، رقم ٩٤/١٩٨ في ١٩٩٤/١١/٦، منشورات مجلس شورى الدولة العراقي.

[25] René Chapus, Droit Administratif Général, Tome 2 (Paris: Montchrestien, 2001), 1157–1160.

[٢٦] قرار المحكمة الإدارية العليا العراقية، الطعن رقم ١٤٧ لسنة ٢٠١٨، منشورات مجلس الدولة العراقي، ٢٠١٨.

[٢٧] سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري (القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٩٦)، ٥٣٦–٥٣٩.

[٢٨] جمهورية العراق، قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، المادة (٨/ثامنًا)، منشور في الوقائع العراقية.

[٢٩] قرار محكمة قضاء الموظفين، رقم ٩٤/١٩٨ في ١٩٩٤/١١/٦، منشورات مجلس شورى الدولة العراقي.

[٣٠] قرار محكمة قضاء الموظفين، رقم ٩٨/٩٢ في ١٩٩٨/٤/٢٥، منشورات مجلس شورى الدولة العراقي.

[٣١] قرار المحكمة الإدارية العليا العراقية، الطعن رقم ١٤٧ لسنة ٢٠١٨، منشورات مجلس الدولة العراقي، ٢٠١٨، ٣٥١–٣٥٣.

[32] René Chapus, Droit Administratif Général, Tome 2 (Paris: Montchrestien, 2001), 1160–1164

[33] René Chapus, Droit Administratif Général, Tome 2 (Paris: Montchrestien, 2001), 1153–1157.

[٣٤] قرار محكمة قضاء الموظفين، رقم ٩٤/١٩٨ في ١٩٩٤/١١/٦، منشورات مجلس شورى الدولة العراقي.

[٣٥] سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري (القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٩٦)، ٥٤٠–٥٤٣.

[٣٦] فاضل محمود الكبيسي، شرح قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل (بغداد: مطبعة التعليم العالي، ٢٠١٥)، ٢٤٦–٢٥٠.

[٣٧] قرار المحكمة الإدارية العليا العراقية، الطعن رقم ١٤٧ لسنة ٢٠١٨، منشورات مجلس الدولة العراقي، ٢٠١٨، ٣٥١–٣٥٣.

[٣٨] ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري (الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٧)، ٤٢٧–٤٣٠.

[39] René Chapus, Droit Administratif Général, Tome 2 (Paris: Montchrestien, 2001), 1165–1168.

[٤٠] سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري (القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٩٦)، ٥٤٤–٥٤٨.

[41] René Chapus, Droit Administratif Général, Tome 2 (Paris: Montchrestien, 2001), 1169–1174.

[٤٢] ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري (الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٧)، ٤٣١–٤٣٥.

[43] Didier Truchet, Droit administratif (ParIs: Presses Universitaires de France, 2021), 458–462.

[٤٤] فاضل محمود الكبيسي، شرح قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل (بغداد: مطبعة التعليم العالي، ٢٠١٥)، ٢٥١–٢٥٥.

[٤٥] سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري (القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٩٦)، ٥٤٨–٥٥١.

[٤٦] قرار محكمة قضاء الموظفين، رقم ٩٨/٩٢ في ١٩٩٨/٤/٢٥، منشورات مجلس شورى الدولة العراقي.

[٤٧] فاضل محمود الكبيسي، شرح قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل (بغداد: مطبعة التعليم العالي، ٢٠١٥)، ٢٥٥–٢٥٩.

[٤٨] ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري (الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٧)، ٤٣٥–٤٣٨.

[٤٩] قرار محكمة قضاء الموظفين، رقم ٩٤/١٩٨ في ١٩٩٤/١١/٦، منشورات مجلس شورى الدولة العراقي.

[50] René Chapus, Droit Administratif Général, Tome 2 (Paris: Montchrestien, 2001), 1174–1178.

[٥١] سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري (القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٩٦)، ٥٥١–٥٥٥.

[٥٢] جمهورية العراق، قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، المواد (٨) و(١٢)، منشور في الوقائع العراقية.

[٥٣] قرار محكمة قضاء الموظفين، رقم ٩٤/١٩٨ في ١٩٩٤/١١/٦، منشورات مجلس شورى الدولة العراقي.

[٥٤] ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري (الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٧)، ٤٣٩–٤٤٢.

[٥٥] فاضل محمود الكبيسي، شرح قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل (بغداد: مطبعة التعليم العالي، ٢٠١٥)، ٢٦٠–٢٦٤.

[56] René Chapus, Droit Administratif Général, Tome 2 (Paris: Montchrestien, 2001), 1179–1183.

[٥٧] سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري (القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٩٦)، ٥٥٥–٥٥٨.

[58] René Chapus, Droit Administratif Général, Tome 2 (Paris: Montchrestien, 2001), 1184–1188.

[٥٩] قرار محكمة قضاء الموظفين، رقم ٩٤/١٩٨ في ١٩٩٤/١١/٦، منشورات مجلس شورى الدولة العراقي.

[٦٠] ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري (الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٧)، ٤٤٣–٤٤٦.

[61] Conseil d'État, 26 octobre 1945, Aramu, Recueil Lebon

[٦٢] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم ١٦٨٢ لسنة ٤٤ ق.ع، جلسة ٢٠٠٣/٣/١٥.

[٦٣] سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٩٦)، ٤٨٩–٤٩٢.

[٦٤] جمهورية العراق، قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، الوقائع العراقية.

[٦٥] قرار محكمة قضاء الموظفين، منشورات مجلس شورى الدولة العراقي، سنة ٢٠١٢.

[٦٦] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم ١٦٨٢ لسنة ٤٤ ق.ع، جلسة ٢٠٠٣/٣/١٥.

[67] René Chapus, Droit Administratif Général, Tome 2 (Paris: Montchrestien, 2001), 1196–1200.

[٦٨] ماجد راغب الحلو، المسؤولية التأديبية للموظف العام (الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٨)، ٣٧٢–٣٧٥.

[٦٩] سليمان الطماوي، القضاء الإداري (القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٩٦)، ٧٠١–٧٠٦.

[٧٠] ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري (الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٧)، ٥١٢–٥١٨.

[71] René Chapus, Droit Administratif Général, Tome 2 (Paris: Montchrestien, 2001), 1225–1231.

[٧٢] سليمان الطماوي، القضاء الإداري (القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٩٦)، ٧٠١–٧٠٦.

[٧٣] ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري (الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٧)، ٥١٢–٥١٨.

[74] René Chapus, Droit Administratif Général, Tome 2 (Paris: Montchrestien, 2001), 1225–1229.

[٧٥] قرار محكمة قضاء الموظفين، منشورات مجلس شورى الدولة العراقي، سنوات متفرقة.

[٧٦] ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري (الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٧)، ٥١٢–٥١٨.

[77] . Conseil d'État, 26 octobre 2001, Ternon, Recueil Lebon.

[٧٨] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم ١٦٨٢ لسنة ٤٤ ق.ع، جلسة ٢٠٠٣/٣/١٥.

[٧٩] سليمان الطماوي، القضاء الإداري (القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٩٦)، ٧٠٢–٧٠٤.

[80] René Chapus, Droit Administratif Général, Tome 2 (Paris: Montchrestien, 2001), 1225–1227.

[٨١] قرارات محكمة قضاء الموظفين، منشورات مجلس شورى الدولة العراقي، سنوات متفرقة.

[82] Conseil d'État, 26 octobre 2001, Ternon, Recueil Lebon.

[٨٣] سليمان الطماوي، القضاء الإداري (القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٩٦)، ٧٠٤–٧٠٦.

[٨٤] قرارات محكمة قضاء الموظفين، منشورات مجلس شورى الدولة العراقي، سنوات متفرقة.

[٨٥] ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري (الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٧)، ٥١٦–٥١٩.

[٨٦] قرار محكمة قضاء الموظفين، منشورات مجلس شورى الدولة العراقي، ٢٠١٤.

[٨٧] أحمد الشناوي، المسؤولية التأديبية للموظف العام وضماناته (القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠١٩)، ٣٩١–٣٩٤.

[88] Conseil d'État, 30 décembre 2011, Danthony, Recueil Lebon

[٨٩] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم ١٦٨٢ لسنة ٤٤ ق.ع، جلسة ٢٠٠٣/٣/١٥.

[٩٠] سليمان الطماوي، القضاء الإداري (القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٩٦)، ٧٠٨–٧١٢.

[91]René Chapus, Droit Administratif Général, Tome 2 (Paris: Montchrestien, 2001), 1230–1232

[٩٢] ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري (الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٧)، ٥١٩–٥٢٢.

[٩٣] قرارات محكمة قضاء الموظفين، منشورات مجلس شورى الدولة العراقي، سنوات متفرقة

[٩٤] أحمد الشناوي، المسؤولية التأديبية للموظف العام وضماناته (القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠١٩)، ٣٩٦–٣٩٩.

[95] .Conseil d'État, 28 juillet 1999, Commune de Saulcy-sur-Meurthe, Recueil Lebon.

[٩٦] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم ٣٠٧٥ لسنة ٤٦ ق.ع، جلسة ٢٠٠١/٦/٢٣.

[٩٧] سليمان الطماوي، القضاء الإداري (القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٩٦)، ٧٣٥–٧٣٩.

[98] René Chapus, Droit Administratif Général, Tome 2 (Paris: Montchrestien, 2001), 1265–1269.

[٩٩] ماجد راغب الحلو، المسؤولية الإدارية (الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٨)، ٢٨١–٢٨٥.

[١٠٠] قرارات محكمة قضاء الموظفين، منشورات مجلس شورى الدولة العراقي، سنوات متفرقة.

[١٠١] أحمد الشناوي، المسؤولية التأديبية للموظف العام وضماناته (القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠١٩)، ٣٩٩–٤٠٣.

[102] . Conseil d'État, 30 novembre 2001, M. Kechichian, Recueil Lebon

[١٠٣] قرارات محكمة قضاء الموظفين، منشورات مجلس شورى الدولة العراقي، ٢٠١٦–٢٠٢٠.

[١٠٤] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم ٣٠٧٥ لسنة ٤٦ ق.ع، جلسة ٢٠٠١/٦/٢٣.

[١٠٥] أحمد الشناوي، المسؤولية التأديبية للموظف العام وضماناته (القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠١٩)، ٣٨٩–٣٩٦.

[١٠٦] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم ١٦٨٢ لسنة ٤٤ ق.ع، جلسة ٢٠٠٣/٣/١٥.

[١٠٧] سليمان الطماوي، القضاء الإداري (القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٩٦)، ٧٤٢–٧٤٦.

[108] René Chapus, Droit Administratif Général, Tome 2 (Paris: Montchrestien, 2001), 1235–1238.

[١٠٩] قرارات محكمة قضاء الموظفين، منشورات مجلس شورى الدولة العراقي، سنوات متفرقة.

[١١٠] ماجد راغب الحلو، المسؤولية الإدارية (الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٨)، ٣١٢–٣١٦.

[١١١] . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم ٣٠٧٥ لسنة ٤٦ ق.ع، جلسة ٢٠٠١/٦/٢٣.

[١١٢]

[113] Conseil d'État, 28 juillet 1999, Commune de Saulcy-sur-Meurthe, Recueil Lebon.

قائمة المصادر

أولاً: الكتب

١.أحمد، حسام الدين محمد. الحصانة البرلمانية الموضوعية والإجرائية من وجهة نظر جنائية: دراسة مقارنة. القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٩٥.

٢.الخطيب، أنور. الأصول البرلمانية في لبنان وسائر البلدان العربية. بيروت: دار العلم للملايين، ١٩٦١.

٣.حرب، طارق. الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ في بحوث ومقالات. بغداد: مكتبة الحنش للطباعة والنشر، ٢٠٠٧.

٤.حسن، إبراهيم محمد. الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الفقه والقضاء. الإسكندرية: منشأة المعارف، ٢٠٠٠.

٥.حسني، محمود نجيب. الدستور والقانون الجنائي. ط١٢. القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٩٢.

٦.دسوقي، رأفت. هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان. الإسكندرية: منشأة المعارف، ٢٠٠٦.

٧.شيحا، إبراهيم عبد العزيز. القانون الدستوري: تحليل النظام الدستوري المصري في ضوء المبادئ الدستورية العامة. بيروت: الدار الجامعية، ١٩٨٣.

٨.عبد الله، عبد الغني بسيوني. النظم السياسية والقانون الدستوري. الإسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٩٧.

٩.عبد الصادق، سامي. أصول الممارسة البرلمانية. مج. ١. القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٨٢.

١٠.عبد الستار، فوزية. قانون الإجراءات الجنائية. ط٣. القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٨٦.

١١.العكيلي، عبد الأمير، وسليم حربة. شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية. ج١. بغداد: جامعة بغداد، ١٩٨٧.

١٢.عوض، رمزي رياض. الحقوق الدستورية في قانون الإجراءات الجنائية: دراسة مقارنة. القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٣.

١٣.المفرجي، إحسان، وكطران نعمة، ورعد ناجي الجدة. النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق. بغداد: مطبعة دار الحكمة، ١٩٩٠.

١٤.النصراوي، سامي. دراسة أصول المحاكمات الجزائية. ج١. بغداد: مطبعة السلام، ١٩٧٨.

ثانياً: الرسائل والأطاريح الجامعية

١.العاقل، إلهام حسين. الحصانة في الإجراءات الجنائية. كلية الحقوق، جامعة صنعاء، ١٩٩٧.

٢.صوان، أحمد سعيد. الحصانة البرلمانية وأثرها على الإجراءات الأمنية. كلية الدراسات العليا، ١٩٨٩.

ثالثاً: البحوث والدراسات المنشورة

١.البدري، أحمد طلال عبد الحميد. «الاتحادية العليا والحصانة البرلمانية». المحكمة الاتحادية العليا العراقية.

رابعاً. المصادر الاجنبية:

١. رستمی غازانی، امید. «مطالعه تطبیقی مصونیت پارلمانی در نظام حقوقی ایران و انگلیس: با نگاهی به اختیارات پلیس در مواجهه با جرایم مشهود». پژوهش‌های حقوقی انتظامی، ع. ١٥ (زمستان ١٤٠٢هـ.ش./٢٠٢٤): ١٥٩–١٩٤.

٢.رحمتی‌فر، سمانه. «از مصونیت پارلمانی تا نظارت بر رفتار نمایندگان: مقایسه تطبیقی مجلس ایران و پارلمان اروپا». حقوق تطبیقی (نامه مفید)، السنة ١٠، ع. ١، پیاپی ١٩ (بهار وتابستان ١٤٠٢هـ.ش.): ١٩٥–٢١٨.

٣.معتضدیان، سعیده، فاطمه عامری، وإحسان نمازی. «واکاوی تطبیقی حق مصونیت نمایندگان در پارلمان کشورهای ایران، لبنان و عراق». مطالعات حقوق، ع. ٢٦ (تابستان ١٤٠١هـ.ش.): ١–٢٢.

4.Conseil d'État, 28 juillet 1999, Commune de Saulcy-sur-Meurthe, Recueil Lebon

5.René Chapus, Droit Administratif Général, Tome 2 (Paris: Montchrestien, 2001).

6.Didier Truchet, Droit administratif (ParIs: Presses Universitaires de France, 2021

خامساً: الدساتير

١.جمهورية العراق. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥. بغداد، ٢٠٠٥.

٢.الجمهورية الإسلامية الإيرانية. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران [دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية]، ١٣٥٨هـ.ش.، المعدل سنة ١٣٦٨هـ.ش.

سادساً: القوانين والأنظمة

١.جمهورية العراق. قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل.

٢.مجلس النواب العراقي. النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، وتعديلاته.

٣.جمهوری اسلامی ایران. قانون آیین دادرسی کیفری [قانون الإجراءات الجنائية الإيراني]، مصوب ١٣٩٢هـ.ش.، وتعديلاته.

٤.جمهوری اسلامی ایران. قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان [قانون الرقابة على سلوك النواب]، مصوب ١٣٩١هـ.ش.، وتعديلاته.

٥.سادساً: القرارات والأحكام القضائية

٦.المحكمة الاتحادية العليا العراقية. القرار رقم (٣٤/اتحادية/٢٠٠٨)، الصادر في ٢٤ تشرين الثاني ٢٠٠٨.

٧.المحكمة الاتحادية العليا العراقية. القرار رقم (٩٠/اتحادية/٢٠١٩)، الصادر في ٢٨ نيسان ٢٠٢١.

سابعاً: الآراء والتفسيرات الدستورية الإيرانية

١.مجلس صيانة الدستور. النظرية التفسيرية رقم (٨٠/٢١/٣٠٣٦)، المؤرخة في ١٣٨٠/١٠/٢٠هـ.ش.، بشأن تفسير الأصل (٨٦) من الدستور الإيراني.

٢.مجلس صيانة الدستور. الآراء والملاحظات الدستورية المتعلقة بقانون الرقابة على سلوك النواب، ولا سيما ما يتعلق بالأصول (٥٧)، و(٨٦)، و(١٥٦)، و(١٥٩) من الدستور الإيراني.

List of Sources

First: Books

1.Ahmed, Hossam El-Din Mohamed. *Substantive and Procedural Parliamentary Immunity from a Criminal Law Perspective: A Comparative Study*. Cairo: Dar Al-Nahda Al-Arabiya, 1995.

2.Al-Khatib, Anwar. *Parliamentary Principles in Lebanon and Other Arab Countries*. Beirut: Dar Al-Ilm Lil-Malayin, 1961.

3.Harb, Tariq. *The 2005 Iraqi Constitution: Research and Articles*. Baghdad: Al-Hanash Library for Printing and Publishing, 2007.

4.Hassan, Ibrahim Mohamed. *Judicial Review of the Constitutionality of Laws in Legal Theory and Jurisprudence*. Alexandria: Munsha'at Al-Ma'arif, 2000.

5.Hosni, Mahmoud Naguib. *The Constitution and Criminal Law*. 12th ed. Cairo: Dar Al-Nahda Al-Arabiya, 1992.

6.Desouki, Raafat. *Executive Branch Dominance over Parliamentary Proceedings*. Alexandria: Munsha'at Al-Ma'arif, 2006.

7.Shiha, Ibrahim Abdel Aziz. *Constitutional Law: An Analysis of the Egyptian Constitutional System in Light of General Constitutional Principles*. Beirut: Al-Dar Al-Jami'iya, 1983.

8.Abdullah, Abdel Ghani Basyouni. *Political Systems and Constitutional Law*. Alexandria: Munsha'at Al-Ma'arif, 1997.

9.Abdel Sadek, Sami. *Principles of Parliamentary Practice*. Vol. 1. Cairo: General Egyptian Book Organization, 1982.

10.Abdel Sattar, Fawzia. *Criminal Procedure Law*. 3rd ed. Cairo: Dar Al-Nahda Al-Arabiya, 1986.

11.Al-Akili, Abdul Amir, and Salim Harba. *Commentary on the Criminal Procedure Code*. Vol. 1. Baghdad: University of Baghdad, 1987.

12.Awad, Ramzi Riad. *Constitutional Rights in Criminal Procedure Law: A Comparative Study*. Cairo: Dar Al-Nahda Al-Arabiya, 2003.

13.Al-Mufarji, Ihsan; Katran Ni'ma; and Raad Naji Al-Jadda. *General Theory of Constitutional Law and the Constitutional System in Iraq*. Baghdad: Dar Al-Hikma Press, 1990.

14.Al-Nasrawi, Sami. *A Study of Criminal Procedure*. Vol. 1. Baghdad: Al-Salam Press, 1978.

II. University Theses and Dissertations

.١Al-Aqil, Ilham Hussein. *Immunity in Criminal Procedure*. Faculty of Law, Sana'a University, 1997.

.٢Sawan, Ahmed Saeed. *Parliamentary Immunity and Its Impact on Security Procedures*. College of Graduate Studies, 1989.

III. Published Research and Studies

.١Al-Badri, Ahmed Talal Abdul Hamid. "The Federal Supreme Court and Parliamentary Immunity." Iraqi Federal Supreme Court.

IV. Foreign Sources:

.١Rostami Ghazani, Omid. "A Comparative Study of Parliamentary Immunity in the Iranian and English Legal Systems: With a Focus on Police Powers Regarding Flagrant Crimes." *Law Enforcement Legal Research*, Issue 15 (Winter 1402 SH / 2024): 159–194.

.٢Rahmati-Far, Samaneh. "From Parliamentary Immunity to Oversight of Representatives' Conduct: A Comparative Study of the Iranian Parliament and the European Parliament." *Comparative Law (Nameh Mofid)*, Year 10, Issue... 1, Piyapi 19 (Bihar and Tabistan 1402 AH): 195–218.

.٣Moatadian, Saeeda, Fatima Amiri, and Ihsan Namazi. "The implementation of the right to vote in the Parliament of Iran, Lebanon and Iraq." Law Studies, A. 26 (Tabastan 1401 AH): 1–22.

.٤Conseil d'État, July 28, 1999, Saulcy-sur-Murthe Commune, Rescue Lebon

.٥René Chapus, Droit Administratif Général, Tome 2 (Paris: Montchrestien, 2001.(

.٦Didier Truchet, *Droit administratif* (Paris: Presses Universitaires de France, 2021.(

V. Constitutions

.١Republic of Iraq. Constitution of the Republic of Iraq of 2005. Baghdad, 2005.

.٢Islamic Republic of Iran. Constitution of the Islamic Republic of Iran (*Qānūn-e Asāsī-ye Jomhūrī-ye Eslāmī-ye Īrān*), 1358 SH [1979], as amended in 1368 SH [1989.[

VI. Laws and Regulations

1.Republic of Iraq. Criminal Procedure Code No. (23) of 1971, as amended.

2.Iraqi Council of Representatives. Rules of Procedure of the Iraqi Council of Representatives, and amendments thereto.

3.Islamic Republic of Iran. Criminal Procedure Code (*Qānūn-e Āyīn-e Dādrasī-ye Keyfarī*), enacted 1392 SH [2013], and amendments thereto.

4.Islamic Republic of Iran. Law on Parliamentary Oversight of Representatives' Conduct (*Qānūn-e Nezārat-e Majles bar Raftār-e Namāyandegān*), enacted 1391 SH [2012], and amendments thereto.

5.VI. Decisions and Judicial Rulings

6.Iraqi Federal Supreme Court. Decision No. (34/Federal/2008), issued on November 24, 2008.

7.Iraqi Federal Supreme Court. Decision No. (90/Federal/2019), issued on April 28, 2021.

VII. Iranian Constitutional Opinions and Interpretations

١. Guardian Council. Interpretative Opinion No. (3036/21/80), dated 20/10/1380 SH [January 10, 2002], regarding the interpretation of Article (86) of the Constitution. 2. The Guardian Council: Constitutional opinions and observations regarding the law on the oversight of the conduct of Members of Parliament, particularly concerning Articles 57, 86, 156, and 159 of the Iranian Constitution.