رقابة القضاء الاداري على سلطات الضبط الاداري في حمايتها للنظام العام التعليمي (دراسة مقارنة)

الباحثة: نسار عبد القادر احمد

المشرف: أ. د سامي حسن نجم

جامعة كركوك- كلية القانون والعلوم السياسية

Administrative Judicial Oversight of Administrative Control Authorities in Protecting the Public Educational System (Comparative Study)

Researcher: Nissar Abdul Qader Ahmed
Supervisor: Prof. Dr. Sami Hassan Najm
University of Kirkuk - College of Law and Political Science

المستخلص: تناولت هذه الدراسة لبيان مدى مساهمة الآليات الرقابة القضائية على حدود سلطات الضبط الاداري في حمايتها للنظام العام التعليمي سواء في الظروف العادية او الاستثنائية، اذ تتقيد سلطات الضبط الاداري في الظروف العادية بمبدأ المشروعية، اي خضوعها للقانون في كل ما يصدر عنها من تصرفات، الا ان الادارة اذا تجاوزت هذه الاهداف بما تتخذه من تدابير، فان القضاء الاداري يمارس رقابة كبيرة على سلطاتها، فله ان يحكم بإلغاء قرارها لتجاوزها حد السلطة، كما له ان يحكم بالتعويض عن الاضرار الناجمة عن هذه التدابير، ومن ثم فان سلطة الضبط الاداري هي سلطة مقيدة وليست مطلقة، غير ان توافر ظروف استثنائية قهرية تمر بها الدولة وتهدد مؤسساتها التعليمية في هذه الحالة تتسع سلطاتها بصورة واسعة وغير مألوفة لمواجهة هذه الظروف، ونظرا لخطورة او تعسف الادارة في استعمال سلطاتها، فأن الحاجة الى رقابة قضائية يعد امرا ملحا في ظل تلك الظروف، لذا فأن القضاء الاداري يخضع كافة اجراءات الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية لرقابته، باستثناء اعلان حالة الطوارئ والاحكام العرفية فلا تخضع لرقابة قضائية. **الكلمات المفتاحية:** التعليم، الضبط، الرقابة.

Abstract: This study aimed to show the extent to which judicial oversight mechanisms contribute to the limits of administrative control authorities in protecting the general educational system, whether in normal or exceptional circumstances. In normal circumstances, administrative control authorities are bound by the principle of legitimacy, i.e. they are subject to the law in all their actions. However, if the administration exceeds these goals through the measures it takes, the administrative judiciary exercises great oversight over its powers. It may rule to cancel its decision for exceeding the limits of authority, and it may also rule to compensate for the damages resulting from these measures. Therefore, the administrative control authority is a restricted authority and not an absolute one. However, the availability of exceptional and coercive circumstances that the state is going through and threaten its educational institutions. In this case, its powers expand widely and unusually to confront these circumstances. Given the seriousness or arbitrariness of the administration in using its powers, the need for judicial oversight is an urgent matter under these circumstances. Therefore, the administrative judiciary subjects all administrative control procedures in exceptional circumstances to its oversight, with the exception of declaring a state of emergency and martial law. It is not subject to judicial supervision. **Keywords**: education, control, supervision.

المقدمة

بما ان النظام العام هو الهدف الوحيد لنشاط الضبط الاداري، فهو بمثابة قيد وضابط على سلطات الضبط الاداري، اذ يحدد الاطار الذي يجب ان تتوقف عنده في تقييدها وتنظيمها لحريات الافراد، ولا يجوز لها تجاوزه او الخروج عن حدوده، باعتبار ان كل اجراء لا يهدف الى تحقيق هذه الغاية يعد تصرفا غير مشروع حتى لو تعلق الامر بالمصلحة العامة، اي لا تمنح لهيئات الضبط الاداري سلطات بصورة مطلقة، وانما يكون ضمن حدود وقيود واجراءات محددة مسبقا، حيث لا يعتبر تدخل سلطة الضبط الاداري مشروعا، الا اذا كانت ثمة اسباب جدية تهدد استقرار النظام العام التعليمي وتقدير ظروف تدخل الادارة، كي لا تستغل الادارة تلك الاوضاع لتعتدي على الحقوق والحريات، ومن هنا يأتي اهمية رقابة القضاء على تصرف الادارة، لذا استقر القضاء الاداري على ضرورة اخضاع اعمال وتدابير سلطات الضبط الاداري لرقابة واسعة في ظل الظروف العادية والاستثنائية.

<u>اهمية الدراسة</u> :

تكمن اهمية الدراسة الى بيان دور الرقابة القضائية على سلطات الضبط الاداري التعليمي، كونه من اكثر المواضيع الحيوية لتعلقه بمستوى التعليمي للأفراد، ولما للتعليم من اثر مباشر على مناحي الحياة كافة، وبما ان نشاط الادارة وما تحتويه من تقييد لحقوق الافراد وحرياتهم سواء في الظروف العادية او في الظروف الاستثنائية، يعد من سلطات البالغة الخطورة، وكما يعد مجالا لانحراف هيئات الضبط الاداري عن هدفها المحدد، وهو المحافظة على النظام العام التعليمي، وقد تقوم الادارة بالتعسف في استعمال سلطاتها تجاه حق الافراد في التعليم، ولاسيما في الوقت الراهن اصبحت هناك اعتداءات كثيرة وعلنية على حق الافراد في حصولهم على التعليم، وكذلك عدم حصول الفرد على حقه في التعليم بصورة متساوية وعادلة، هنا يبرز دور رقابة القضاء الاداري على سلطات الضبط الاداري في الظروف العادية والاستثنائية من اجل حماية النظام العام في المؤسسات التعليمية من خلال خلق النظام والانسجام فيها.

اهداف الدراسة:

تهدف الدراسة الى تسليط الضوء على دور القضاء الاداري في مراقبة اعمال الادارة، وتحقيق نوع من التوازان بين حقوق والحريات والمحافظة على النظام العام التعليمي عند تجاوز السلطة في استعمال صلاحياتها، كونها تمتلك السلطة والقدرة والآليات التي تمكنها من حماية النظام العام التعليمي بطريقة وقائية وسابقة على عملية الاخلال به، وتقع عليها المسؤولية في حال عدم وفائها بالتزامها أو تقصيرها في أداء واجبها، وبالتالي تخضع لرقابة القضاء الاداري حيث يمارس رقابة كبيرة على سلطاتها، فله ان يحكم بإلغاء قرارها لتجاوزها حد السلطة، كما له ان يحكم بالتعويض عن الاضرار الناجمة عن هذه التدابير، أي ان سلطة الضبط الاداري هي سلطة مقيدة وليست تقديرية، وهذا ما سنبحثه في دراستنا.

اشكالية الدراسة :

تكمن اشكالية الدراسة التساؤل عن كيفية ايجاد نقطة التوازن بين حق الافراد بالتعليم وبين تنظيم ممارسة هذا الحق سواء من خلال القوانين او القرارات الادارية التنظيمية؟ وفيما تتمثل تدابير الضبط الاداري في مجال حماية نظام العام التعليمي؟ وبما تتمثل رقابة القضاء الاداري على اختصاص الادارة الضبطي لحماية النظام العام التعليمي؟ لان اهم ضمانات دولة القانون هو القضاء الذي يعمل على حماية حقوق الافراد وحرياتهم سواء في الظروف العادية ام الاستثنائية، وبيان اثر حصانة قرارات وزارتي التربية والتعليم العالي والبحث العلمي من الطعن بالقضاء على حماية النظام العام التعليمي، وهل السماح للمتضرر الطعن سيؤثر سلبا عليه خصوصا مع موقف دستور العراق لسنة (٢٠٠٥)، وقانون الغاء النصوص القانونية التي تمنع المحاكم من سماع الدعاوي رقم (١٧) لسنة (٢٠٠٥) وتعديلاته؟

منهجية الدراسة:

تقوم الدراسة على المنهج التحليلي المقارن اذ انه اكثر انسجاما مع طبيعة موضوع الدراسة، والذي يقوم على جمع الحقائق والمعلومات واستخلاص الاحكام الخاصة بموضوع الدراسة، ثم

مقارنة تلك الاحكام في كل من مصر والاردن والعراق مستعينا بالتطبيقات القضائية التي شهدتها الحياة العملية في نطاق موضوع رقابة القضاء الاداري على سلطات الضبط الاداري التعليمي بشكل يخدم نطاق البحث واطاره.

هيكلية الدراسة:

تطلبت الدراسة تقسيمها الى مبحث واحد (رقابة القضاء الاداري على سلطات الضبط الاداري التعليمي) وهذا المبحث قسمناه الى مطلبين، نتناول في المطلب الاول رقابة القضاء الاداري على سلطات الضبط الاداري في الظروف العادية، اما المطلب الثاني سنتناول فيها رقابة القضاء الاداري على سلطات الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية، ثم ختمنا الدراسة بخاتمة تبين اهم الاستنتاجات والمقترحات التي توصلنا لها.

المبحث الأول: رقابة القضاء الاداري على سلطات الضبط الاداري التعليمي

تعد ممارسة الرقابة القضائية على اجهزة الضبط الاداري التعليمي وسيلة اخرى من وسائل حماية الحقوق والحريات العامة، لأنها تهدف الى الحد من انتهاك سلطات الضبط الاداري في اجراءاتها للحقوق والحريات العامة، عن طريق خضوع اعمال الادارة ومن بينها اجراءات الضبط الاداري للقضاء، وتتميز عن غيرها من الاساليب الرقابية كونها لا تتحرك تلقائيا، حيث ان القضاء لا يمارس اختصاصه الا بناء على دعوى ترفع من ينتهك حقوقه وحرياته من قبل سلطات الضبط الاداري، وبالتالي فأن الغاء القرارات الادارية كوسيلة للحد من اجراءات سلطات الضبط الاداري هو من اختصاص القضاء الاداري، وهذا ما نبينه في هذا المبحث، نتناول في المطلب الاول رقابة القضاء الاداري على سلطات الضبط الاداري في الظروف العادية، وسنتناول في المطلب الثاني رقابة القضاء الاداري على سلطات الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية.

المطلب الأول: رقابة القضاء الاداري على سلطات الضبط الاداري في الظروف العادية

بما ان قرارات الضبط الاداري هي قرارات ادارية، ولها مساس بحقوق الافراد وحرياتهم، لذا لابد من خضوعها للرقابة القضائية، اذ تتقيد السلطات الضبطية في الظروف العادية بمبدأ المشروعية، الا ان الادارة اذا تجاوزت حدودها بما تتخذه من تدابير، فان القضاء الاداري يمارس رقابة كبيرة على سلطاتها، ومن ثم فان سلطة الضبط الاداري هي سلطة مقيدة وليست مطلقة، اي يتعين عليها عندما تتخذ اي تدبير للمحافظة على النظام العام التعليمي، ان توافق بين المحافظة على النظام العام داخل المؤسسات التعليمية وحرية الافراد، اي صدور القرار الضبطي من رجل الادارة المختص بإصداره، ومراعاة اجراءات الشكلية للقرار، وان يكون سبب وغاية القرار الضبطي مشروع وايضا ان يكون لقرار الضبطي محل ممكن ومشروع، وهذا ما سوف نوضحه في الفروع الاتية.

الفرع الأول: رقابة القضاء الاداري على اختصاص هيئات الضبط الاداري

الاختصاص هي القدرة او الصلاحية القانونية التي تتمتع بها السلطة الادارية المعينة لمباشرة عمل اداري معين، اي يستلزم لمشروعية قرارات الضبط الاداري ان تكون صادرة ممن يملك الاختصاص في اصداره[١]، وبما ان قواعد الاختصاص من النظام العام ويمتلك القاضي ان يتعرض له من تلقاء نفسه ولو لم يثره الخصوم في الدعوى، بالتالي لا يجوز للإدارة التنازل عن الاختصاص الممنوح لها بموجب القانون[٢]، وسلطة الادارة في عنصر الاختصاص سلطة مقيدة دائما ولا مجال للسلطة التقديرية؛ كون القانون هو الذي يحدد اختصاصات كل موظف اداري[٣]، ويتحدد لفكرة الاختصاص العناصر التالية:

اولا . العنصر الشخصي في تحديد الاختصاص: يشترط لصحة اجراءات الضبط الاداري ان يكون العمل او القرار صادر من الشخص او الهيئة المختصة بذلك قانونا، ولا يسمح لأي عضو اداري اخر ان يحل محله ويصدر قرارات ادارية بدلا منه، الا بموجب تفويض او حلول

(١) د. احمد حافظ نجم، القانون الاداري، ط١، ج٢، دار الفكر العربي، ١٩٨١، ص١٩.
(٢) د. محمد فوزي نويجي، القضاء الاداري، دار الفكر والقانون، مصر، بدون سنة طبع، ص١٤٧ .
(٣) د. محمد محمد عبده امام، القضاء الاداري، ط١، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٠٧، ص٥٨.

او انابة، وبشرط قيامها وفق الاصول القانونية[١]، ولابد ان يكون التفويض جزئيا لان التفويض الكلي مخالف للقوانين والانظمة، كما لا يجوز تفويض الاختصاص المفوض[٢]، وهذا ما نصت عليه قانون تنظيم الجامعات المصري رقم (٤٩) لسنة (١٩٧٢) "قد منح مجلس التأديب اعضاء هيئة التدريس بالجامعات ولاية تأديب هؤلاء الاعضاء، وجعل قرارات المجلس خاضعة للطعن امام المحكمة الادارية العليا"[٣]، كما نص عليه المادة (١٦/ رابعا) من قانون الجامعات الاردني رقم (١٨) لسنة (٢٠١٨)[٤]، وفي العراق فقد نصت المادة (٦) من تعليمات انضباط الطلبة رقم (١٦٠) لسنة (٢٠١٧) "يعاقب الطالب بالفصل النهائي من الكلية او المعهد، وبقرار من الجامعة او الهيئة،..."، اي ان مجلس الجامعة او الهيئة هي الجهة المختصة بإصدار قرار فرض عقوبة الفصل، لأنها هي الهيئة العلمية والادارية العليا وصاحبة الاختصاص الاصيل فيها بفرض العقوبات الانضباطية، ولتلك المجالس تفويض صلاحياتها لرئيس الجامعة فيمارس تلك الاعمال بناء على تخويل من هذه المجالس[٥]، ومن التطبيقات القضائية، ما قضت به المحكمة الادارية العليا العراقي بقرارها المرقم (٩١١/ قضاء موظفين/تمييز/٢٠٢١) في ٢٠٢١/١٢/١٥ " لقد قضت محكمة قضاء الموظفين بإلغاء الامر المعترض عليه لان اللجنة التحقيقية مشكلة من مكتب مفتش العام الذي لا يملك سلطة تشكيل اللجان التحقيقية بحق موظفي وزارة التعليم العالي بدون تخويل من الوزير المختص، وعند الطعن به تمييزا، تبين انه سبق وان رفع المفتش العام في وزارة التعليم العالي مطالعة الى الوزير بخصوص المخالفات حاصلة في كلية العلوم جامعة نهرين يخص شراء جهاز، ووجه الوزير بهامشه المؤرخ في ٢٠١٩/٥/٢٠ بتشكيل لجنة تحقيقية في الموضوع، وان المفتش العام وبناء على هذا التوجيه، اصدر امر اداري للتحقيق في موضوع المخالفات الهندسية والمالية في جامعة نهرين كلية

---

(١) رائدة ياسين خضر، عيب عدم الاختصاص الشخصي ورقابة القضاء عليه، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، المجلد٨، العدد٣٨، ٢٠١٩، ص٣٣٦ .

(٢) د. سليمان الطماوي، القضاء الاداري، الكتاب الاول، دار الفكر العربي، ١٩٩٦، ص٦١٥ .

(٣) د. خالد عبد الفتاح محمد، الوسيط في تأديب اعضاء هيئة التدريس بالجامعات وضباط الشرطة والعاملين بالمحاكم، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص١٢.

(٤) "منح لمجلس العمداء صلاحية تقييم اعمال اعضاء هيئة التدريس وأنشطتهم الاكاديمية واساليب تدريسهم، وبحوثهم العلمية، واتخاذ القرارات المناسبة بشأنها".

(٥) حسين طلال مال الله عزاوي وضياء عباس علي البياتي، ذاتية السلطة الادارية المختصة بفرض العقوبات الانضباطية على طلبة الجامعات والمعاهد العراقية، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، المجلد٦، العدد٢٢،ج١، ٢٠١٧، ص٤٦١ .

العلوم، شعبة العقود الحكومية، وبذلك يكون المفتش العام مخولا بتشكيل اللجنة التحقيقية، وبما ان الحكم المميز قد صدر خلافا لذلك، لذا قرر نقضه"[١].

ثانيا. العنصر الموضوعي في تحديد الاختصاص: يقتضي هذا العنصر بوجوب صدور القرار عن الجهة التي تملك قانونا التصدي لموضوعه، وحيث ان المشرع يحدد لكل جهة ادارية اختصاصا محددا، وعلى صاحب الاختصاص الالتزام بحدود اختصاصه، ولا يجوز ان يتجاوزه الى اختصاص مقرر لجهة اخرى، والا كان قرارها معيبا بعيب عدم الاختصاص من حيث الموضوع[٢]، وهذا ما قضت به محكمة القضاء الاداري المصري "ان المدعي هو معيد بكلية الطب بجامعة القاهرة، اي موظف عمومي يطعن بقرار الغاء ترشيحه لأحدى البعثات، وبما انه قرار لا ينطوي على تعين او ترقية مما لا يدخل ضمن القرارات الادارية المشار اليه، وبالتالي فان مجلس الدولة بهيئة القضاء الاداري غير مختص بنظر هذه الدعوى"[٣]، اما في العراق فقد حاول القضاء الاداري منذ نشأته بموجب القانون رقم (١٠٦) لسنة (١٩٨٩) قانون التعديل الثاني لقانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة(١٩٧٩)، بإرساء مبادئ قانونية لحماية النظام العام التعليمي، الا انه اصطدم بوجود نصوص قانونية تمنعه من النظر في الدعاوي المقامة من قبل المدعي على وزارتي التربية والتعليم العالي والبحث العلمي والخاصة بالامتحانات والنقل والقبول والعقوبات، وهي المادة (٣٨) من قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (٤٠) لسنة

---

[١] قرار محكمة الادارية العليا رقم ٩١١/قضاء موظفين/تمييز/٢٠٢١ في ٢٠٢١/١٢/١٥ ، وقضت المحكمة الادارية العليا المصرية بطعنها المرقم ٣٩٩٤، لسنة ٣٨ ق/ بجلسة ٣/٢٦/ ٢٠٠٠، اشار اليه د. محمد ماهر ابو العينيين، الدفوع في نطاق القانون العام، دفوع امام محكمة الطعن في القضاء الاداري، الكتاب الثاني، دار الكتب المصرية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص٣٣٢ "ان الدفع بعدم قبول الطعن لرفعه من غير ذي صفة، وان الثابت من الاوراق ان الذي وقع صحيفة الطعن واودعها قلم كتاب المحكمة هو الدكتور المحامي بالنقض بصفته وكيلا عن جامعة عين الشمس، وبما ان رفع الطعن وايداعه هو من اختصاص الادارة القانونية بالجامعة باعتبارها من الهيئات العامة، وان كان قد اجيز للهيئات العامة والمؤسسات العامة، ان تعهد ببعض القضايا بسبب اهميتها الى هيئة قضايا الدولة او مكاتب المحامين الخاصة، فتقرير ذلك من اختصاص مجلس الهيئة او المؤسسة العامة، وانه متى ما كانت الاوراق قد جاءت خالية مما يفيد صدور قرار من مجلس جامعة عين شمس باعتباره هيئة عامة، بقيام الدكتور المحامي بمباشرة الطعن، فأن قيامه برفع الطعن ولو كان بتوكيل عن رئيس الجامعة، يجعل الطعن غير مقبول لرفعه من غير ذي صفة، وان الجامعة لم تعقب عليه خلال جلسات تداول الطعن، كما لم تقدم ما يفيد صدور قرار من مجلس الجامعة بذلك الامر".

[٢] د. محي الدين القيسي، مبادئ القانون الاداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٣، ص٩١.

[٣] حكم محكمة القضاء الاداري المرقم ٢٩٨، لسنة ١٤، بتاريخ١٩٦٠/٤/٧، اشار اليه احمد رزاق رياض، المبادئ القضائية في الجامعات، المبادئ التي ارساها القضاء الاداري في اعضاء هيئة التدريس، طلبة الجامعة، جامعة الازهر، ط١، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، ٢٠١٠، ص٢٦٣.

(١٩٨٨)، وبنفس المضمون جاءت المادة (٤٠) من قانون وزارة التربية رقم (٢٢) لسنة (٢٠١١)، حيث منعت المحاكم من سماع الدعاوي التي تقام على وزارة التربية او الدوائر التابعة لها، في كل ما يتعلق بالقضايا الفنية التي تخص الامتحانات او العقوبات الانضباطية التي تفرض على الطلبة بسبب الرسوب، واعطت للوزارة والدوائر التابعة لها كل حسب اختصاصه النظر في تلك الشكاوي، ولا يخفى ما لهذه النصوص التشريعية من اضرار بحق التعليم واهدار كفالته، وبالتالي اخلال بالنظام العام التعليمي لتعارضه مع نصوص الدستور، الا ان المشرع العادي قد تدارك هذا القصور التشريعي، وذلك بتشريع قانون التعديل الاول لقانون الغاء النصوص القانونية رقم (٣) لسنة (٢٠١٥)[١]، الذي يقضي بإلغاء الاستثناء المنصوص عليه في المادة (٣) من قانون الغاء النصوص القانونية التي تمنع المحاكم من سماع الدعاوي رقم (١٧) لسنة (٢٠٠٥) وباثر رجعي فيما يتعلق بمنازعات وزارتي التربية والتعليم العالي والبحث العلمي، وجعل اختصاص النظر فيها لمحكمة القضاء الاداري، وهذا ما اكدته المحكمة الادارية العليا في احد احكامها "بامتناع المدعى عليهما كل من وزير التعليم العالي والبحث العلمي ورئيس جامعة المستنصرية اضافة لوظيفتهما عن منح اللقب العلمي مع الشهادة الحاصل عليها التي تم معادلتها من قبل دائرة المدعى عليه الاول للمدعي، وقد ردت الدعوى من قبل محكمة قضاء الموظفين لعدم الاختصاص، الا ان المدعي طعن به تمييزا لدى المحكمة الادارية العليا، وقررت نقض القرار؛ لان حكم القاضي بمنع المحاكم من سماع الدعاوي المتعلقة بشؤون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، تم الغائه بموجب قانون رقم (٣) لسنة (٢٠١٥) وباثر رجعي"[٢].

ثالثا . العنصر المكاني في تحديد الاختصاص: يشترط لصحة اجراءات الضبط الاداري ان تحدد اختصاصات رجل الادارة في كثير من الاحيان برقعة جغرافية معينة، وهناك اختصاصات تمتد الى كل اقليم الدولة، كاختصاصات رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء والوزراء، وقد تمارس اختصاصات في جزء محدد من اقليم الدولة، كاختصاصات المحافظ او القائممقام، ولا يجوز

[١] التعديل الاول لقانون الغاء النصوص القانونية التي تمنع المحاكم من سماع الدعاوي رقم (٣) لسنة٢٠١٥ .
[٢] قرار محكمة الادارية العليا رقم ٨٨٣/ قضاء موظفين/ تمييز/٢٠١٥، بتاريخ ٢٠١٧/٦/٢٢، منشور في قرارات وفتاواه مجلس الدولة لعام ٢٠١٧، ص٤٦١ ـ ٤٦٢ .

للموظف ان يتخذ قرارا يمتد اثاره خارج حدود الرقعة الجغرافية المحددة لممارسة اختصاصه، وفي حالة مخالفة ذلك فالقرار يكون معيبا بعيب عدم الاختصاص[١].

رابعا . العنصر الزماني في تحديد الاختصاص: يشترط لصحة اجراءات الضبط الاداري، صدور الاختصاص في الزمن الذي يكون فيه موظفا مختصا بذلك، اما اذا صدر القرار الاداري عن موظف قبل ان يتقلد مهام وظيفته بشكل قانوني، او بعد انتهاء الرابطة الوظيفية، فالقرار يكون مشوبا بعيب عدم الاختصاص الزماني[٢].

ويتخذ عيب عدم الاختصاص صورتين وكالاتي : .

١. عيب عدم الاختصاص الجسيم (اغتصاب السلطة): يصبح عيب عدم الاختصاص من قبيل اغتصاب السلطة، عندما يكون على درجة فادحة من الجسامة، ويؤدي الى انعدام القرار الاداري واعتباره كأن لم يكن، ويجرده من صفته كقرار اداري، ليصبح القرار مجرد عقبة مادية، وللقضاء الاداري تقرير انعدام القرار، وللطاعن في حالة الانعدام ان يطلب تقرير انعدامه، دون التقييد بميعاد او مهلة للطعن بإلغائه[٣].

٢. عيب عدم الاختصاص البسيط: هذا العيب اقل خطورة من عيب عدم الاختصاص الجسيم، وهو لا يمس مبدأ الفصل بين السلطات، انما كل ما في الامر هناك تجاوز على اختصاصات السلطات الادارية فيما بينها، والقرار يكون معيبا وقابلا للإبطال ولا يعد معدوما، وممكن سحبه من قبل الادارة والطعن به من قبل المتضررين خلال المدة القانونية المحددة لذلك[٤].

الفرع الثاني: رقابة القضاء الاداري على مدى اتباع هيئات الضبط الاداري لقواعد الشكل والاجراءات في قراراتها

(١) د. ماهر صالح علاوي الجبوري، القرار الاداري، دار الحكمة للطباعة والنشر، بغداد،١٩٩١،ص٧٥.
(٢) د. فوزت فرحات، القانون الاداري العام، كتاب الاول، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٤، ص٤٠٠.
(٣) د. ماجد راغب الحلو، القرارات الادارية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٩، ص٢٣٨ .
(٤) د. عمر محمد الشوبكي، القضاء الاداري، ط١، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، ج١، الاردن، ١٩٩٦، ص٢٧٧، ود. سليمان محمد الطماوي، القضاء الاداري، المصدر السابق، ص٦٠٢ .

لقد اوجب القانون على سلطات الضبط الاداري مراعاة للقواعد الشكلية والاجرائية في اصدارها لقراراتها واتخاذها لإجراءاتها، وعند اتباع الادارة لقواعد الشكلية يفسح لها مجالا للتقدير والتروي، فيصدر القرار بعد بحث ودراسة، ويحول دون اتخاذها لقرارات ارتجالية مما يعمل على حسن اصدارها، وفي هذه الحالة تتحقق المصلحة العامة وضمان حسن سير الادارة، وان مراعاة لقواعد الشكل تتيح امكانية بسط رقابة القضاء على القرار الاداري، والتأكيد من مشروعيته، ومدى مطابقته للأوصاف القانونية[١]، وهذا ما قضت به محكمة القضاء الاداري المصري في احد قراراتها "نقل عضو هيئة التدريس الى خارج وظائف اعضاء هيئة التدريس يتطلب اخذ راي كل من مجلس الكلية ومجلس القسم المختص قبل اصدار القرار كونه اجراء شكلي، الا انه لا يلزم الوزير بذلك، حيث يجوز طرح هذا الاجراء جانبا حسبما يراه متفقا مع مقتضيات الصالح العام"[٢]، وفي العراق ما قضت به المحكمة الادارية العليا "ادعت المعترضة (المميز عليها) امام محكمة قضاء الموظفين بان المدعى عليه (المميز) وزير التربية اضافة لوظيفته اصدر امر اداري بفرض عقوبة التوبيخ بحقها، لعدم التزامها بالأنظمة والتعليمات المدرسية، وتظلمت من الامر بتاريخ ٢٠١٢/٦/٤، ورد التظلم في ٢٠١٢ /٧/١٦، ولعدم الغاء العقوبة المذكورة انفا اقامت دعوى امام هذه المحكمة، وقررت المحكمة تخفيض العقوبة من التوبيخ الى لفت النظر، ولعدم قناعة المميز بالقرار طعن به امام المحكمة الادارية العليا، ولدى عطف النظر على الحكم المميز وجد انه غير صحيح ومخالف للقانون، لان المعترضة(المميز عليها) اقامت دعواها على مدير عام تربية الرصافة الثانية اضافة لوظيفته، وهو لا يملك الشخصية المعنوية، ومن ثم لا يصح ان يكون خصما في الدعوى، وبالتالي فان الشروط الواجب توفرها في طرفي الدعوى والمنصوص عليه في المادتين(٣ و٤) من قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ غير متوفرة في الدعوى، وبما انها اصدرت حكمها المطعون فيه دون مراعاة ذلك مما

---

[١] د. خالد سمارة الزغبي، القرار الاداري بين النظرية والتطبيق، ط٢، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، ١٩٩٩، ص٥٢، ود. محمد وليد العبادي، القضاء الاداري،ج٢، شروط قبول دعوى الالغاء والاثار المترتبة على الفصل فيها، ط١، الوراق للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٧، ص٥٢٠

[٢] قرار محكمة الادارية العليا رقم ١٤٠٩ في ١١/٣٠/ ١٩٨٦، اشار اليه د. عدنان محمد عباس دبو الزيدي، دور القضاء الاداري العراقي في ارساء المبادئ العامة للقانون، ط١، مكتبة القانون المقارن، ٢٠٢٢، ص١٧٣.

اخل بصحته، لذلك قررت المحكمة نقض القرار، واعادته الى محكمة قضاء الموظفين للسير فيها وفق ما تقدم"[١].

الفرع الثالث: رقابة القضاء الاداري على اسباب الاجراء الضبطي

ان الادارة عند ممارستها لاختصاصها في مجال الضبط الاداري، يجب الا تتصرف وفق اهوائها وميولها، بدون رقابة او متابعة، انما يجب ان تستند في كل ما تصدره من قرارات على اسباب واقعية تسوغ لها ذلك[٢]، اذ يطلب من الادارة اثبات صحة جدية السبب تدخلها في تلك الحالات، اي يجب ان تتناسب الوسائل المستخدمة من قبل الادارة الضبطية الظروف المادية التي دفعتها الى التدخل، وان تتلاءم مع اسباب استعمال سلطاتها لكي لا تنتهك حقوق الانسان ومنها حق التعليم[٣]، والرقابة على سبب القرار الضبطي يشمل الحالات الثلاث الاتية:

اولا . الرقابة على الوجود المادي للوقائع : هي اولى درجات الرقابة التي يقوم بها القضاء على سبب القرار، كما انه يتمثل بالحد الادنى للرقابة القضائية في هذا المجال، ويخضع لها جميع القرارات الادارية سواء كانت سلطة الادارة تقديرية باختيار الاسباب ام مقيدة بأسباب معينة[٤]، وهذا ما قضت به محكمة القضاء الاداري المصري "حيث تم ضبط طالب اثناء تأدية امتحان اللغة الفرنسية، مكتوب بعض الكلمات باللغة الفرنسية على كف يده اليسرى، الامر الذي حدا بالجامعة باعتباره راسبا في جميع مواد الامتحان للعام الدراسي (١٩٨٦ .١٩٨٧)، ومما تقدم يتضح ان القرار قد استقام على سبب مبرر له، اذ قرر المدعي اثناء مناقشته بما نسب اليه، انه ضبط اثناء محاولته ازالة الكلمات المكتوبة على راحة يده اليسرى، وبعد اداء امتحان اللغة الفرنسية، وعليه يكون القرار صحيحاً وموافق للقانون"[٥]، وايضا صادقت الهيئة العامة لمجلس

---

[١] قرار محكمة الادارية العليا رقم ٣٨/ قضاء موظفين/ تمييز/ ٢٠١٤ في ٢٠١٤/٥/١٥ منشور في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٤، ص ٢٥٨.

[٢] فارس نايف ابراهيم، سلطة الضبط الاداري في فرض التدابير الوقائية لمواجهة جائحة كورونا، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك، ٢٠٢٢، ص١٧٤ .

[٣] د. فارس علي جانكير، الطعن في القرارات الادارية ودوره في حماية حقوق الانسان، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٢٠، ص ٣٣٠.

[٤] عدنان ملا صالح، الرقابة القضائية على عنصر السبب في القرار الاداري، ط١، مطبعة يادكار، السليمانية، ٢٠٢١، ص١٤٣٠.

[٥] د. ابراهيم محمد علي، النظام التأديبي لطلاب الجامعات، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨، ص٥٤ .

الدولة العراقي القرار الصادر من محكمة القضاء الاداري "بإلغاء القرار الاداري الذي اصدره وزير التربية اعتبار احد الطلاب راسبا في صفه كونه صحيح وموافق للقانون، لأنه لم يثبت تلاعب او تواطئ بين الطالب وادارة المدرسة بخصوص زيادة في درجات مادة التربية الفنية وان الزيادة لم تحصل بفعل الطالب، وانما من قبل ادارة المدرسة، وبذلك لا يتحمل الطالب مسؤولية خطأ صادر من الادارة، وبما ان الطالب اعتبر ناجحا من الصف الاول الى الصف الثاني وادى امتحان نصف السنة، وتكون حالته الدراسية قد استقرت واصبح له حق مكتسب في النجاح، وحيث ان القرار لم يستند الى السبب الذي هو ركن من اركان القرار الاداري، مما يجعل القرار معيبا بعيب السبب ويستوجب الغائه"[١].

ثانيا . الرقابة القضائية على التكييف القانوني للوقائع: اذا ثبت للقاضي الاداري صحة الوقائع ماديا، الا انه اتضح ان الادارة لم تعطي للوقائع الوصف او التكييف القانوني الصحيح، فيعد القاضي سبب القرار معيبا ويقوم بإلغائه[٢]، وهذا ما استقر عليه قضاء مجلس الدولة المصري على فرض رقابته على سلامة التكييف القانوني للقرارات المتعلقة بالضبط الاداري، الا انها استثنت حالتان وفيها تقف الرقابة القضائية عند حد رقابة الوقائع المادية دون التطرق لرقابة التكييف القانوني وهما: القرارات المتصلة بأبعاد الاجانب او التصريح بالإقامة لهم[٣]، والقرارات التي تتميز بطابعها العلمي او الفني (كتصحيح الاوراق الامتحانية او تقدير الدرجات)[٤]، اما في العراق، فقد قضت المحكمة الادارية العليا بموجب قرارها المرقم (١٥٥٦/قضاء موظفين/ تميز/٢٠١٩) في ٢٠١٩/٧/٢٥ "لدى التدقيق والمداولة تبين ان المعترض عليه (المميز عليه) وزير التعليم العالي والبحث العلمي/ اضافة لوظيفته فرض عقوبة العزل على المعترضة، لمخالفتها واجبات الموظف والمتضمن المحافظة على كرامة الوظيفة العامة، استنادا الى المادة

---

(١) قرار المرقم ٣١/اداري / تميز/ ١٩٩٨ في ١٩٩٨/٦/٨ اشار اليه د. حبيب ابراهيم حمادة الدليمي، حدود سلطة الضبط الاداري في الظروف العادية، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، بيروت، ٢٠١٥، ص٢١٧.

(٢) عبد الشافي اصف العفيش، حدود الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٢٠، ص ١٤٣.

(٣) د. زانا جلال، الموازنة بين الضبط الاداري والحريات العامة والرقابة القضائية عليها، المكتب الجامعي الحديث، ٢٠١٨، ص ١٢٤، وانظر د. محمد محمد عبده امام، القضاء الاداري، المصدر السابق، ص٥٧.

(٤) عاشور سليمان صالح شوايل، مسؤولية الادارة عن اعمال وقرارات الضبط الاداري، ط١، منشورات جامعة قازيونس، ١٩٩٧، ص٢٩٠ .

(٨/ثامنا) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة١٩٩١، وتبين للمحكمة ان السبب الوارد في عقوبة العزل لا يشمل على اية حالة من الحالات المنصوص عليها في المادة اعلاه، وبالتالي يكون فرض العقوبة غير قائم على سبب من الاسباب التي نص عليها القانون، ولم تأخذ المحكمة بنظر الاعتبار انكار المعترضة للتهمة التي استندت اليها عند تدوين اقوالها في التحقيق الاداري، ودفعها بأن مقطع الفيلم مفبرك وانكرت صلتها بالفيلم بان لديها علامات مميزة في جسمها، وبينت للجنة التحقيقية مواضعها، وان تلك العلامات غير موجودة في المرأة التي ظهرت في الفيلم، ولكن اللجنة التحقيقية اهملت التحقيق في ذلك، وبما ان المعترضة انكرت ما اسند اليها، ولم يتوفر في التحقيق الاداري دليل على ثبوته، ولتلك الاسباب يكون الحكم المميز الصادر بتصديق عقوبة العزل غير صحيح، لذا قررت المحكمة نقضه والغاء عقوبة العزل المفروضة عليها واعادتها الى وظيفتها"[١].

ثالثا . الرقابة القضائية على اهمية وخطورة السبب (رقابة ملائمة): يراقب القضاء الاداري ايضا تقدير الادارة لصحة الاسباب وخطورتها ومدى تناسبها مع الاجراء المتخذ، اي يبحث فيما اذا كان يوجد تناسب بين الاسباب مع مضمون القرار الصادر من الادارة، ويعد الرقابة على ملائمة الدرجة القصوى من الرقابة التي يمارسها القضاء الاداري بشأن اسباب وملابسات القرار الاداري[٢]، وهذا ما اكدته المحكمة الادارية العليا المصري "بتوقيع عقوبة الفصل على الطالب بسبب حيازته الاسلحة والذخائر الحية، والتي تشكل اخلالا من قبل الطالب بالنظام العام وبحسن الآداب والنظام المدرسي والسلوك الذي يجب اتباعه، كون ذلك يشكل خطرا داهما عليه وعلى الاخرين، ويتنافى مع التعليمات المدرسية، لذلك يعد قرار فرض العقوبة مشروعا، ولا يعد تعدي على حقه في التعليم"[٣]، ونستنتج من ذلك ان الفرد لا يستطيع الاحتجاج بحقه في التعليم

---

(١) قرار محكمة الادارية العليا المرقم ١٥٥٦/ قضاء موظفين/ تمييز/٢٠١٩ في ٢٠١٩/٧/٢٥.

(٢) د. عادل السعيد ابو الخير، الضبط الاداري وحدوده، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٩٥، ص٤٤٢ .

(٣) حكم محكمة الادارية العليا المصري بالطعن المرقم ٤٣٠٨لسنة ٤٥ ق، جلسة ٢٠٠٤/٢/٢٨ ، اشار اليه المستشار امير فرج يوسف، موسوعة قضاء مجلس الدولة، المبادئ والاحكام التي قررتها المحكمة الادارية العليا، ط١، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، ص٩٦٧ ـ٩٦٨، كما قضى مجلس انضباط العام العراقي بقراره المرقم(٧/جزائية/٢٠٠٦) في ٢٠٠٦/٤/٢، اشار اليه د. بشار حمد انجاد الجميلي، دور القضاء الاداري العراقي بإحلال التوازن في الخصومة الادارية، مكتبة القانون المقارن، ط١، ٢٠٢٢، ص٤٩٩ "يتبين من تدقيق الاضبارة الشخصية للمعترضة، بانها حسنة السيرة وحصولها على (١٠) كتب شكر، وحصولها على تقدير امتياز لعدة سنوات،

تجاه الادارة عند قيامه بفعل يخل بالنظام العام والآداب العامة، لان ذلك سوف يؤدي الى اخلال بالنظام العام التعليمي.

الفرع الرابع: رقابة القضاء الاداري على محل الاجراء الضبطي

محل القرار الاداري هو الاثر القانوني الذي يترتب عليه حالا ومباشرة وهذا الاثر اما يكون بإنشاء حالة قانونية معينة او تعديلها او الغائها، او هو التغيير الذي يحدثه القرار في المراكز القانونية للأفراد، ويطلق على عيب المحل عيب مخالفة القانون، لان اي عيب يشوب القرار الاداري يعد مخالفة للقانون بالمعنى الواسع[١]، ومن صور مخالفة المحل فهي كالاتي:

اولا. المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية: تحصل عندما تتجاهل الادارة هذه القاعدة بشكل كلي او جزئي، وذلك بإتيانها عملا من الاعمال الممنوعة بموجب القاعدة القانونية، او الامتناع عن قيام بما تقتضيه هذه القاعدة[٢]، وهذا ما قضت به محكمة القضاء الاداري المصري بحكمها المرقم (٢٠٣٦ لسنة٣٦) في ١٩٩١/١٠/٢٦ "اخطار الجامعة للطالب برسوبه في خمس مواد، ثم اعادة اخطاره بأن المواد التي رسب فيها هي تسعة مواد، مسؤولية الجامعة لإخلالها اخلال جسيما بواجباتها، وما يترتب عليه اخلال بمبدأ تكافؤ الفرص بينه وبين اقرانه، وان قرار فصل الطالب جاء من قرار الرسوب المنعدم الاثر مستندا الى واقعة استنفاذ الطالب لمرات الرسوب سببا وركيزة، وبالتالي فان قرار الفصل قد صدر مشوبا بعيب مخالفة جسيمة للقانون عدم الاعتداد بالقرار او ترتيب اي اثر له"[٣]، وفي العراق قضت المحكمة الادارية العليا "بأن المعترضة سبق وان كلفت بإدارة قسم الملاك وكالة في المديرية العامة لتربية محافظة واسط، وبعد ذلك صدر امر انهاء تكليفها، وتكليف احد مسؤولي الشعب بدلا منها، كونها قامت بإخفاء اوليات مهمة بالقسم، وكما قامت بمسح الاوليات المحفوظة في جهاز الحاسوب الخاص بالقسم، وشكلت لجنة تحقيقية بحقها لارتكابها المخالفات المذكورة فضلا عن مخالفات اخرى، وانها سبق

ولذلك تكون عقوبة العزل من الوظيفة غير متناسبة مع الفعل المنسوب للمعترضة، وعليه قررت المحكمة بتخفيض العقوبة على المعترضة من عقوبة العزل النهائي الى عقوبة تنزيل الدرجة".

[١] د. محمد فوزي نويجي، المصدر السابق، ص١٥١ .

[٢] د. نجيب خلف احمد ومحمد علي جواد كاظم، القضاء الاداري، ط٤، مكتبة يادكار، سليمانية، ٢٠١٤، ص١٨٢.

[٣] الطعن رقم ٢٠٣٦لسنة ٣٦ بتاريخ ١٩٩١/١٠/٢٦ اشار اليه احمد رزق رياض، المصدر السابق، ص٣٠٧.

وان عوقبت بعقوبة توبيخ وانذار وعقوبات اخرى عن مخالفات ارتكبتها مسبقا، وبالتالي فأن سلوك المعترضة غير مرضيا خلال مسيرتها الوظيفية، وان العقوبة الصادرة بحقها تنسجم مع حجم المخالفات المرتكبة من قبل المعترضة"[١].

ثانيا . الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية: تنصب رقابة القضاء الاداري في هذه الحالة على التحقق من وجود وقائع التي استند اليها القرار الاداري، كصدور قرار تأديبي بفصل احد الموظفين، ثم يتبين عدم اقتراف هذا الموظف اي مخالفة تأديبية تستوجب اتخاذ هذا القرار، وقد يتخذ الخطأ في تطبيق القانون صورة اخرى، عدم تقدير الادارة للوقائع، حيث لا يكفي وجود الوقائع، وانما ينبغي ان تكون هذه الوقائع مستوفية للشروط القانونية التي تجعلها مبررة لاتخاذ القرار، وبالتالي اذا اتضح للقاضي الاداري ان الوقائع التي تستند اليها الادارة، لا ترقى الى مرتبة الخطأ الاداري الذي يستوجب المسألة التأديبية، وتوقيع الجزاء على الموظف فأنه يحكم بإلغاء القرار التأديبي[٢]، وهذا ما قضت به محكمة القضاء الاداري المصري "اصدرت قرارا بأبعاد الطالب من الترتيب النهائي لدفعة تخرجه في السنة النهائية لمرحلة الليسانس، او باعتباره راسبا، وفي الحقيقة كان ناجحا، فيكون محل القرار غير مشروع وبالتالي يكون القرار باطلا"[٣]، وفي العراق قضت محكمة قضاء الموظفين في قرارها "اصدر كل من المدعى عليهما رئيس جامعة ذي قار وعميد كلية العلوم اضافة لوظيفتهما امرا بمعاقبة المدعي بعقوبة الانذار بناء على توصيات اللجنة التحقيقية المشكلة، لمخالفته اصول وضع الاسئلة الامتحانية واصول احتساب السعيات، وكذلك ضغطه النفسي على طلبة الماجستير لقسم علوم الحياة، وقررت المحكمة الغاء العقوبة لان المدعي بمرتبة استاذ وكلف بتدريس تلك المادة، كما ان الافعال

[١] قرار محكمة الادارية العليا المرقم ٥١٢/٥١١ / قضاء موظفين/ تمييز/٢٠١٤، بتاريخ ٢٠١٦/٣/٣ ، اشار اليه د. بشار حمد انجاد الجميلي، المصدر السابق، ص٤٩٨.

[٢] د. محمد حسنين حمزة، القانون التأديبي للموظف العام ورقابته القضائية، ط١، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٠، ص١١٢.

[٣]حكم قضاء الاداري المرقم ١٨٨ بتاريخ ١٩٨٣/٣/٢٦، اشار اليه د. بشير علي باز، دور القضاء الاداري في الرقابة على القرارات الفنية والعلمية للطلاب، ط١، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، ٢٠٠٧، ص٢٦ .

المنسوبة اليه لا تشكل مخالفة ادارية، وانما تدخل ضمن الحرية التي يجب ان يتمتع بها الاستاذ في ممارسة حقه بالتعليم، وقرارها قابل للطعن لدى المحكمة الادارية العليا"[١].

ثالثا . الخطأ في تفسير القاعدة القانونية: يحصل هذا الخطأ في حالة قيام الادارة بتفسير القاعدة القانونية بطريقة خاطئة، وقد يكون الخطأ متعمدا من قبل الادارة اذا حاولت الخروج عن القانون، كأن تضيف شرطا جديدا الى جانب الشروط المحددة بالقانون لمنح ترخيص في مجال معين، او قد يكون الخطأ في تفسيرها للقاعدة القانونية غير عمدي، اي يرجع الخطأ الى غموض او عدم وضوح في القاعدة القانونية موضوع التفسير[٢]، وهذا ما قضت به محكمة القضاء الاداري في العراق "يطلب فيه المدعي بالزام المدعى عليه وزير التعليم العالي والبحث العلمي/ اضافة لوظيفته، بمعادلة شهادة الدكتوراه الحاصل عليها من جامعة في اوكرانيا باختصاص الهندسة الميكانيكية/قوى الحرارية، وحيث قررت المحكمة رد الدعوى شكلا، ولعدم قناعة المدعي فقد طعن بالقرار تمييزا امام المحكمة الادارية العليا، فأعيد القرار منقوضا الى محكمته للنظر فيها، وبما ان المدعي قد تظلم في (٢٠٢١/٤/٧)، ومسجل في سجل الذمة في مكتب المدير العام في التاريخ نفسه، ومسجل كذلك في قسم المواطنين، مما يعني تحقق شرط تقديم تظلم، وان ممارسة دائرة المدعى عليه اضافه لوظيفته لصلاحياته في الرقابة والاشراف على المستوى العلمي الذي يدعيه على المعهد، يجب ان لا يستغرق وقتا طويلا يتجاوز احد عشر عاما دون حسم موقفه القانوني، والا عد منكرا لدوره في الرقابة والاشراف على النحو الذي يوجبه القانون، ويفوت الغاية المتوخاة منه، ويعد تعسفا في ممارسة سلطته التي رسمها القانون لضمان جودة ورصانة مستوى التعليم العالي في العراق، لذا قررت المحكمة ان دعوى المدعي لها سند من القانون، وبالتالي يكون الامر الاداري محل الطعن، معتلا في محله لمخالفته للقانون وحريا بالإلغاء، لذلك قررت المحكمة بالاتفاق بالزام المدعى عليه بصرف تعويض

[١] قرار محكمة قضاء الموظفين المرقم ٢٠١٩/٧١٠، بالدعوى المرقمة ٦٧/ح/٢٠١٩، بتاريخ ٢٠١٩/٣/١٤
[٢] د. طعيمه الجرف، رقابة القضاء لأعمال الادارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧، ص٢٥٣.

للمدعي بما يعادل قيمة الرواتب الاسمية عن المدة التي قضاها خارج الخدمة بسبب امتناع المدعى عليه عن اعادته للخدمة"[١].

الفرع الخامس: رقابة القضاء الاداري على الغاية من الاجراء الضبطي

يراقب القضاء الاداري الغاية من استخدام سلطات الضبط الاداري للوسائل الضبطية لتقييد حريات الافراد، اذ تتقيد سلطة الضبط الاداري بأغراض الضبط والمتمثلة بالأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة والتي يجمعها الهدف الرئيسي وهو النظام العام[٢]، اما اذا استعملت سلطة الضبط الاداري في قراراتها الوسائل المتاحة لها لتحقيق اغراض مغايرة، فأن قراراتها تكون غير مشروعة وقابلة للإلغاء، وتعتبر منحرفة حتى لو كانت تستهدف تحقيق مصلحة عامة من وراء تلك القرارات، كونها مستهدفة اهداف اخرى مغايرة لأهداف الضبط الاداري، وتعد معيبة بعيب الانحراف بالسلطة[٣]، وان الانحراف بالسلطة في قرارات الضبط الاداري تكمن في ثلاث حالات وكالاتي: .

اولا. استعمال سلطة الضبط الاداري لتحقيق غاية بعيدة عن المصلحة العامة: في هذه الحالة يستخدم سلطات الضبط الاداري غرضا اخر بعيد عن النظام العام والمصلحة العامة، وان كان تدخله بزعم المحافظة على النظام العام، كأن تستهدف المصلحة الشخصية لتحقيق نفع شخصي، او بدافع الانتقام او لتحقيق اغراض سياسية، والى غير ذلك من الاهداف التي لا تتصل بوظيفة الضبط الاداري او المصلحة العامة[٤]، وهذا ما قضت به محكمة القضاء الاداري العراقي "المدعى عليه وزير التعليم العالي والبحث العلمي اضافة لوظيفته امتنع تزويد المدعي بنتيجة امتحان الدور الثاني في مادة (الهيدرولوجي) من نهاية الامتحانات لحين اقامة الدعوى، حتى يتمكن من معرفة درجته الحقيقية، والاعتراض عليها في حالة غبنه، وحيث ان

---

[١] قرار محكمة القضاء الاداري المرقم٢٠٢٣/١١٧٩ في ٢٠٢٣/٣/١٩، وبقرار المحكمة الادارية العليا ٨٠/قضاء اداري/ تمييز/٢٠٢٢ في ٢٠٢٢/٨/٢٤ (غير منشور).

[٢] د. عبد الغني بسيوني عبدالله، القانون الاداري، الدار الجامعية، مصر، ١٩٨٦، ص ٢٩٣.

[٣] د. فارس علي جانكير، المصدر السابق، ص٣٢٩ .

[٤] فكير جهور علي، عيب الانحراف في استعمال السلطة واثاره على القرار الاداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ص١٩٥.

المدعى عليه كان متعسفا في ذلك، لذا قررت المحكمة بالزام المدعى عليه بإطلاق نتيجة المدعي في امتحان الدور الثاني، وقام المدعى عليه بالطعن تمييزا لدى المحكمة الادارية العليا، وتمت المصادقة على القرار"[١].

ثانيا. استعمال سلطة الضبط الاداري لتحقيق غرض من اغراض المصلحة العامة غير النظام العام: في هذه الحالة لا يكفي لسلطات الضبط الاداري كي تتفادى الانحراف بالسلطة ان تسعى الى تحقيق المصلحة العامة في اعمالها، بل يجب ان تسعى الى تحقيق الهدف الذي حدده لها المشرع وهو حفظ النظام العام واعادته تطبيقا لقاعدة تخصيص الاهداف، فلا يجوز لسلطة الضبط الاداري ان تتجنبها ولو لتحقيق مصلحة عامة اخرى غير المصلحة المخصصة لمنح سلطة التدبير لتحقيق الغرض المنشود، وهذا ما قضى به الهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي بقرارها "ادعى المدعي (المميز عليه) امام مجلس انضباط العام بانه دائرته اصدرت امر وزاري بنقله من خبير الى مدرس، وطلب دعوة المميز (وزير التربية) اضافة لوظيفته للمرافعة والغاء الامر اعلاه، وحيث قرر مجلس انضباط العام الغاء الامر الوزاري، والزام المدعى عليه (المميز) اضافة لوظيفته بإعادة عنوان وظيفة المدعي السابقة، ولعدم قناعة المميز بالقرار طعن به تمييزا لدى الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة، ولدى التدقيق وجد ان المدعي (المميز عليه) كان يعمل موظف بعنوان خبير لدى المميز، كما له خدمة وظيفية (٢٥) سنة وحاصل على شهادة دكتوراه، وبما ان المميز اصدر امر بنقله من وظيفة خبير الى وظيفة مدرس على ملاك التعليم المهني، وحيث ان نقل الموظف من وظيفته الى وظيفة ادنى منها وبراتب اقل مما كان يتقاضاه يعد تنزيل للدرجة، وهي بمثابة عقوبة يتطلب فرضها على الموظف بناء على تحقيق اصولي من قبل لجنة تحقيقية، وبما ان اللجنة التي اجرت التحقيق لم يتم تشكيلها وفق احكام

[١] قرار المحكمة الادارية العليا ١٣٦/ قضاء اداري/تمييز/٢٠١٨، بتاريخ ٢٠١٨/٤/١٩، وقضت محكمة القضاء الاداري المصري بطعنها رقم ٨٥٩ لسنة ٧ في ١٩٦٢/١/١٣، اشار اليه احمد رزاق رياض، المصدر السابق، ص١٥٨-١٥٩ "القرار الذي يقضي بنقل الموظف الى وظيفة تقل درجتها عن درجته او كادر تقل مزاياه عن مزايا الكادر الذي ينتمي اليه، وبذلك يتسبب عنه تفويت دور الموظف المنقول في الترقية بالأقدمية في الجهة المنقول منها، والاخر الذي ينطوي على جزاء مقنع، ومرد الاختصاص بشأن هذه القرارات يرجع الى ما يعيبها سواء لمخالفتها لمادة ٤٧ من قانون التوظف او بصدورها مشوبة بالانحراف بالسلطة وتنكب وجه المصلحة العامة بإعطاء اسباب ظاهرية لنقل حالة انها تخفي في الواقع هدف غير مشروع، والمدعي يشخص دعواه على ان القرار المطعون فيه قضى بنقله من وظيفة استاذ مساعد بجامعة القاهرة الى وظيفة اخصائي بوزارة الصحة، وترتب على ذلك تنزيله من كادر له مزايا خاصة الى كادر ادنى وذلك بمخالفة القانون".

المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، ولم تجر تحقيقا اصوليا مع المميز عليه، ولم توصى بتنزيل الدرجة، كل ذلك يجعل قرار نقل الموظف مخالف للقانون، ويضعه في اطار التعسف باستعمال السلطة، وبما ان مجلس الانضباط العام التزم بوجهة النظر المتقدمة، فيكون قراره صحيح وقرر تصديق الحكم المميز"[١].

ثالثا. انحراف في الاجراءات: يحدد القانون اجراءات معينة للإدارة يجب اتباعها للوصول الى غرض معين، وقد تعمل الادارة في سبيل سعيها لهدف معين عندما تجد الاجراءات التي حددها القانون في هذا المجال صعبة ومعقدة، فلا تلجا اليها وتسعى لاستعمال اجراءات اخرى سهلة وتحقق غرضها، ولكن القانون قد قررها في مجال اخر ولهدف مختلف، اي بمعنى ان الادارة تستعمل اجراءات في غير موضعها ولغير الهدف المحدد لها، وبالتالي تنحرف الادارة عن سلطتها، ويكون قراراها مستحقا للإلغاء ويطلق على هذه الحالة الانحراف في الاجراءات[٢]، وهذا ما قضت به محكمة قضاء الموظفين في (٢٠٢٢/٩/٤) "حيث ادعى المدعي امام هذه المحكمة بالزام كل من المدعى عليهما رئيس جامعة المثنى وعميد كلية الهندسة جامعة المثنى/ اضافة لوظيفتهما، بصرف مخصصات الهندسية من تاريخ تغير عنوانه الوظيفي، وبما ان المدعي بعنوان تدريسي ويعمل في قسم الاعمار والمشاريع وغير متفرغ للعمل التربوي، لذا قررت المحكمة الحكم بإلغاء الامر المطعون فيه والزام المدعى عليهما بمنح المدعي مخصصات الهندسية الممنوحة للمهندسين"[٣].

المطلب الثاني: رقابة القضاء الاداري على سلطات الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية

---

[١] قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة المرقم ٢٦١/ انضباط/ تمييز/ ٢٠٠٦ في ٢/ ٢٠٠٦/١٠، اشار اليه صباح صادق جعفر الانباري، مجلس شورى الدولة، ط١، ٢٠٠٨، ص٣٧٥، وايضا قضت محكمة القضاء الاداري المصري بطعنها المرقم (٢٤٤١ لسنة٣٠) بتاريخ ١٩٨٥/٥/١٨ اشار اليه احمد رزق رياض، المصدر السابق، ص٤١١- ٤١٢ "مناط نزع ملكية لصالح الجامعة، هو لزوم العقارات المملوكة ملكية خاصة للمنفعة العامة، يجب ان يكون مستمدا من حاجة الادارة لهذه العقارات لإقامة مشروعاتها بما يقتضيه صفة المنفعة العامة لها والاستيلاء عليها، اما اذ دلت الظروف على غير ذلك وقعت الاجراءات مشوبة بالبطلان، لأنه لا يجوز للجامعة بعد التصرف في جزء من الارض ان تعود مجددا وتقوم بنزع ملكية بعض الافراد، في هذه الحالة اجراءات نزع ملكية العقارات ينطوي على اساءة استعمال السلطة وتجاوز احكام الدستور والقانون".

[٢] عدنان ملا صالح، المصدر السابق، ص٥٥.

[٣] قرار محكمة قضاء الموظفين في ٢٠٢٢/٩/٤ .

نظرا لخطورة او تعسف الادارة في استعمال سلطاتها في ظل الظروف الاستثنائية، فأن الحاجة الى رقابة قضائية يعد امرا ملحا في ظل تلك الظروف، لذا فأن القضاء الاداري يخضع كافة اجراءات والتدابير الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية لرقابته، باستثناء اعلان حالة الطوارئ والاحكام العرفية فلا تخضع لرقابة قضائية، وقد يتجاوز في ظل الظروف الاستثنائية بعض الاركان الرئيسية للقرار الاداري تقديرا لأهمية تلك الظروف، وهذا لا يعني انها تتمتع بسلطة مطلقة في اتخاذ ما تشاء في هذه الظروف بل تخضع في ذلك لرقابة القضاء، لذا سنبين في هذا المطلب رقابة القضاء الاداري في الظروف الاستثنائية على اركان القرار الاداري.

الفرع الأول: رقابة القضاء الاداري على اختصاص هيئات الضبط الاداري الاستثنائي

يُرَخِّص القضاء لسلطات الضبط الاداري التعليمي في الظروف الاستثنائية الخروج على قواعد الاختصاص، سواء اتخذت مخالفة هذه القواعد صورة العادية والمتمثلة بعيب عدم الاختصاص بسيط، ام اتخذت المخالفة هذه القواعد الصورة اكثر جسامة والمتمثلة بعيب عدم الاختصاص الجسيم (اغتصاب السلطة)، كأن تمارس الادارة اعمالا تشريعية تدخل بحسب الاصل في اختصاص البرلمان، حيث تعدل القوانين القائمة او تلغيها او تعطل تنفيذها، كما للإدارة ان تعتدي على الاختصاص المقرر للسلطات القضائية اثناء قيام الظرف الاستثنائي، كأن تأمر بالسجن او الحبس تنفيذا لأمر اعتقال اداري من غير سبق صدور حكم قضائي، وبالتالي يتم التوسع من سلطات الضبط الاداري والتحرر من القواعد القانونية التي تحكم الاختصاص في الظروف العادية[1]، وقد قضت محكمة القضاء الاداري المصري بطعنها المرقم(١٥٤٠ في ١٩٥٣/٦/٢٤) "مجلس الكلية هو صاحب الاختصاص بتقدير العذر القهري الذي يحول دون دخول الامتحان، ويعتبر تخلف الطالب عن دخول الامتحان رسوبا، مالم يكن لعذر قهري يقدره مجلس الكلية باعتباره صاحب الاختصاص في قبوله او رفضه، واذا قرر عدم

[1] عبد الشافي اصف العفيش، المصدر السابق، ص١٠١، ود. محمد فوزي نويجي، المصدر السابق، ص١٢٤

اعتماد الشهادة المرضية المقدمة من المدعي لأسباب قدرها مجلس، انما يكون في حدود سلطته التقديرية بلا معقب عليه من هذه المحكمة، مادام خلا من عيب انحراف بالسلطة"[١].

الفرع الثاني: رقابة القضاء الاداري على الشكل والاجراءات الاستثنائية

يجوز لسلطات الضبط الاداري التعليمي الخروج عن الاجراءات الشكلية التي نص عليه القانون في حالة وقوع ظروف استثنائية، ومن ثم تصبح تلك القرارات بالرغم من ذلك مشروعة ومنتجة لأثارها في ظل تلك الظروف، اذ يسمح لسلطات الضبط الاداري السير وفق قواعد الشكل والاجراءات التي تحقق الصالح العام[٢]، وهذا ما حكمت به المحكمة الادارية العليا المصري "قرار رئيس جامعة حلوان بمنع الطالبات المنقبات من اداء الامتحانات بالرغم من ان هذا القرار يخالف الدستور، حيث قضت المحكمة بان هناك ثمة اسباب حدت بالجامعة الى اصدار قرارها تحت وطأة اعمال الامتحانات والتي تعد من الضروريات التي تستوجب استنفارا كاملا لكافة اطياف العاملين في الجامعة، ووضع كافة امكانياتها الادارية والمكانية اللازمة لاستيعاب مئات الاف من الطلبة والطالبات لإداء الامتحانات في فترة زمنية محددة، والتي تتطلب اجراءات خاصة للتحقق من الطالبات المنقبات، ولذا القرار قد صدر لاعتبارات صحيحة، والباعث على اصداره تحقيق المصلحة العامة، وقررت المحكمة بأن القرار صدر متفقا وصحيح القانون ويكون الطعن في غير محله جديرا بالرفض، لان رئيس الجامعة اصدر قرارا بسبب ظرف استثنائي هو الامتحانات بشكل واجراءات تخالف الظروف العادية"[٣].

الفرع الثالث: رقابة القضاء الاداري على اسباب الاجراء الضبطي الاستثنائي

تنصب الرقابة القضائية بصفة اساسية على اسباب اجراء الضبط الاداري، اي يجب ان تكون هناك حالة استثنائية تهدد امن وسلامة المؤسسات التعليمية، حيث ترتبط الظروف الاستثنائية ارتباطا وثيقا بركن السبب، اذ لولا هذه الظروف لما تواجد سبب لاتخاذ القرارات

(١) الطعن المرقم١٥٤٠ لسنة٦ بتاريخ ١٩٥٣/٦/٢٤ اشار اليه احمد رزق رياض، المصدر السابق، ص٢٩٨.
(٢) د. حسام مرسى، سلطة الادارة في مجال الضبط الاداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية،٢٠١١، ص٣٢٨
(٣) حكم محكمة الادارية العليا المصرية المرقم ١٣٦٢٩ لسنة ٥٦ق، اشار اليه د. عصام احمد البهجي، المستحدث من المبادئ التي اقرتها المحكمة الادارية العليا، ط١، دار الفكر العربي، الاسكندرية، ٢٠١٤، ص١٠٠٨.

الاستثنائية لحماية النظام العام التعليمي، ويبسط القضاء رقابته على ركن السبب في القرار الاداري من خلال رقابة الوجود المادي للوقائع والتكييف القانوني لها، ومدى ملائمة السبب للظروف الاستثنائية[١]، وقد قضى مجلس الدولة العراقي بصفتها التميزية والتي اعتبرت مدة الانقطاع خدمة فعلية للموظف ويستحق الاجر كاملا اذا كان السبب ظرفا استثنائيا، وقررت "ان المدعي (المميز عليه) مدرس في ثانوية طوز للبنين في قضاء طوز التابع لمحافظة صلاح الدين، يطلب في دعواه صرف رواتبه عن المدة بين تاريخ تعرضه للتهجير وتركه المدرسة من بداية شهر تشرين الثاني/نوفمبر/٢٠٠٧، وتاريخ عودته للتدريس في ٢٠١١/١١/٢٠، وبما انه لا يجوز اعتبار المعترض (المميز عليه) مستقيلا لانقطاعه على الدوام مدة تزيد على عشرة ايام استنادا الى نص المادة (٣٧/فقرة ٣) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠، كون هذه الفقرة تطبق في حالة عدم وجود معذرة مشروعة تبرر الانقطاع، وهي لا تنطبق على حالة المدعي الذي اجبره على الهجرة ظرف قاهر عام معروف لدائرته، ولم يدخر وسعا في نقله الى مكان اخر في الوزارة، ولم يقصر في التوسل بجميع السبل لتحقيق هذا الغرض، وليس في مقدوره مراجعة مديرية تربية صلاح الدين، لذا يعد ذلك معذرة شرعية"[٢]، ويتضح لنا انه لا يجوز مخالفة عنصر السبب في القرار الاداري حتى في ظل الظروف الاستثنائية، على عكس بعض عناصر القرار الاداري كالاختصاص والشكل، كون هذا العنصر يترتب عليه مساس مباشر بحقوق الافراد وحرياتهم.

---

[١] د. مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الاداري، الكتاب الاول، دار الثقافة، عمان، ٢٠١٤، ص٣١٦ .

[٢] قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة المرقم ٦٢٧/ انضباط/ تمييز/٢٠١٠، في ٢٠١٠/١١/١٤، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة العراقي لسنة٢٠١٠، ص٤٠٣ـ ٤٠٤، وايضا حكم المحكمة الادارية العليا المصري المرقم (٨٤٤٨٩ لسنة٦٤ ق٠عليا) في ٤ اغسطس ٢٠٢١ "تبين للمحكمة وبالقدر اللازم للفصل في طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه، ودون المساس بأصل طلب الالغاء، حيث إنَّ المطعون ضده كان مقيدا في الفرقة الثالثة بكلية الشرطة لعام الدراسي ٢٠١٧ـ ٢٠١٨، واثر تغيبه عن الدراسة اكثر من خمسة عشر يوماً متتالية، وقد صدر قرار من مجلس ادارة اكاديمية الشرطة بفصله من الكلية، واعتمد القرار من رئيس الاكاديمية بناء على تفويض الصادر له من وزير الداخلية، وتبين من الاوراق انه خلال فترة الانقطاع قد عانى من التهاب كبدي وبائي تم احتجازه بمستشفى الباجور الحكومي، وهذا ما يشير الى وجود عذر شرعي لتغيبه عن الدراسة، وكان يتعين على الادارة مع قيام هذا العذر ان تتحقق من صحته وجديته، وان تعمل اثره المباشر، واذا خالفت ذلك وعمدت اصدار قرارها بفصل المطعون ضده من كلية الشرطة، فان قرارها قد استخلص استخلاصا غير سائغ ومن اصول لا تنتجه ماديا وقانونيا، وبالتالي يكون فاقدا لركن السبب وهو ما يترجح معه الغاؤه، وذلك لتحقق ركن الجدية، فضلا عن ركن الاستعجال لان الاستمرار في تنفيذ القرار المطعون فيه، يرتب بحق المطعون ضده نتائج يتعذر تداركها وبالأخص تأخيره دراسيا عن ركب زملائه، والمساس بحقه في التعليم، ومن ثم يكون طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه قد استوى على ركنيه، ويغدو متعينا القضاء بوقف تنفيذه بما يتضمن فصله من كلية الشرطة، وما يترتب على ذلك من اثار اخصها اعادة قيده بالكلية وتمكينه من الدراسة".

الفرع الرابع: رقابة القضاء الاداري على محل الاجراء الضبطي الاستثنائي

المحل هو موضوع القرار وفحواه وما يحدثه للمراكز القانونية للأفراد من انشاء او تعديل او الغاء، والذي يجب ان لا يخالف القانون والا عد القرار الاداري معيبا ومستحقا للإلغاء، الا ان القضاء الاداري يرخص لسلطات الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية كجائحة كورونا باتخاذ تدابير ضرورية ولازمة لا تجد لها سند من القانون من اجل المحافظة على النظام العام التعليمي مخالفة بذلك لمحل القرار الاداري، وبالرغم من ذلك يعتبر قرارها مشروعا[1]، ومنها حكم محكمة الدستورية العليا المصري بخصوص "اعفاء المدعية من اداء الامتحانات، حيث قدمت ثلاثة اعذار مرضية بعد اصابتها بعدة اصابات اثناء وبسبب التدريبات التي كانت تؤديها في كلية التربية الرياضية بجامعة الاسكندرية، وعند تقديم طلب جديد لقبول عذرها المرضي وعدم اداء امتحان الفرقة الرابعة، رفضته الادارة العامة للتعليم في جامعة الاسكندرية، استنادا الى نص المادة (٨٠) من اللائحة التنفيذية لقانون الجامعات، وقد قامت دعواها فقررت محكمة الموضوع عدم دستورية نص المادة اعلاه، حيث قررت وقف الدعوى واحالتها الى المحكمة الدستورية العليا،....وقد حكمت المحكمة بعدم دستورية نص الفقرة (٣) من المادة (٨٠) من اللائحة التنفيذية لقانون الجامعات الصادر بقرار رئيس الجمهورية رقم (٨٠٩) لسنة ١٩٧٥ المستبدلة بقرار رقم (٢٧٨) لسنة ١٩٨١، فيما تضمنه من تحديد عدد المرات التي يجوز تخلف الطالب فيها عن دخول الامتحان بعذر قهري"[2].

الفرع الخامس: رقابة القضاء الاداري على الغاية من الاجراء الضبطي الاستثنائي

لا يجوز للإدارة في الظروف الاستثنائية ان تخرج عن الغايات والاغراض التي من اجلها منحت هذه الاختصاصات الاستثنائية، حيث لا يكفي ان يكون الهدف من القرار تحقيق مصلحة عامة، بل يتعين على رجل الادارة ان يستخدم سلطاته من اجل مواجهة الظروف الاستثنائية،

---

[1] د. عدنان عمرو، مبادئ القانون الاداري، ط٢، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠١٤، ص٤٦.

[2] حكم محكمة الدستورية العليا المرقم ٢٩٧ لسنة ٢٥ قضائية دستورية في ١٣ فبراير ٢٠٠٥، اشار اليه د. عبد الرحمن محمد العيسوي، تطوير قانون تنظيم الجامعات والمعاهد العليا، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، الاسكندرية، ٢٠٠٩، ص٦٢٧ - ٦٣٠.

والتغلب على الخطر الذي ادى الى اللجوء اليها، اي لا يمكن للإدارة ان تنحرف عن الغاية حتى في الظروف الاستثنائية [١]، وهذا ما عليه الحال عندما انتشر وباء كورونا واثر على العملية التعليمية وادى الى اغلاق كافة المؤسسات التعليمية وجعل التعليم الكترونيا عن بعد، الا انه لم يخرج عن الغاية الاساسية وهي التعليم والمحافظة على النظام العام التعليمي حتى في ظل هذا الوباء، وقضت الهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي بقرارها المرقم(٢٥٣/انضباط/ تمييز/٢٠١٢) في ٢٠١٢/٦/٢٨ "اقامت المدعية (زوجة المختطف) دعوى على وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ورئيس هيئة التعليم التقني، وبما ان زوجها قد اختطف من قبل جماعة ارهابية، وقد اصدر المعهد التقني امرا اداريا بصرف راتب المختطف زوج المدعية دون مخصصات، استنادا الى قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٨٨) لسنة ١٩٨٧، وقد طعنت امام مجلس الانضباط العام بان قطع المخصصات ليس لها مسوغ قانوني، وتم رد الدعوى من المجلس لان قرار مجلس قيادة الثورة قضى بصرف الراتب دون مخصصات، وطعنت بالقرار امام الهيئة العامة لمجلس الدولة، وقررت الهيئة ان الحكم المميز غير صحيح، لان قرار مجلس الوزراء المتخذ قد تضمن استمرار دائرة الموظف المختطف بدفع كامل راتبه الى عائلته لمدة سته اشهر كسلفة استنادا الى قرار مجلس قيادة الثورة المنحل لحين ثبوت فقدانه، وعند الرجوع الى احكام مجلس قيادة الثورة المنحل تبين انه رسم آلية صرف راتب الاسير او المفقود الى زوجته واولاده، لكن لم يتطرق الى تحديد الاستحقاق المالي للأسير او المفقود، وقد قضى المادة (١١/ ثانيا) من قانون تعويض المتضررين من جراء عمليات العسكرية والارهابية، بمنح خلف الشهيد من موظفي الدولة والقطاع العام والمختلط والمتقاعدين، ان يكون راتبه التقاعدي بعد وفاته اكثر من راتبه خلال فترة فقدانه والتي تعتبر استمرارا في الوظيفة، وبما ان مجلس الانضباط العام لم يراعِ ذلك، لذا قرر نقض الحكم المميز "[٢].

وخلاصة لما تقدم، فأن رقابة القضاء الاداري على نشاط سلطات الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية يمارس على اسباب قرارها الاداري والغاية التي ترمي اليها الادارة في

[١] د. محمد فوزي نويجي، المصدر السابق، ص١٢٦.
[٢] قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي، المرقم ٢٥٣/ انضباط/ تميز/ ٢٠١٢ في ٢٨/ ٦/ ٢٠١٢، منشور في قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام٢٠١٢، ص٢٥٣ ـ ٢٥٤.

اتخاذه، ولا يتجاوز في رقابته الى العيوب الاخرى كالاختصاص والشكل والمحل، وهذا ما استقر عليه القضاء الاداري في العديد من الدول، ولا شك ان القضاء الاداري يمارس دورا مهما في تحديد معالم نظرية الظروف الاستثنائية، ويضع شروط الاستفادة منها، ويراقب الادارة في استخدام صلاحياتها الاستثنائية.

الخاتمة: ومن خلال ما سبق تناوله في هذه الدراسة، تم التوصل الى جملة من الاستنتاجات والمقترحات:

اولا. الاستنتاجات

١. ان المشرع العراقي قد تدارك القصور التشريعي فيما يتعلق بمنازعات وزارتي التربية والتعليم العالي والبحث العلمي، وذلك بتشريع قانون التعديل الاول لقانون الغاء النصوص القانونية رقم (٣) لسنة (٢٠١٥)، الذي يقضي بإلغاء الاستثناء المنصوص عليه في المادة (٣) من قانون الغاء النصوص القانونية التي تمنع المحاكم من سماع الدعاوي رقم (١٧) لسنة (٢٠٠٥)، وباثر رجعي، وجعل اختصاص النظر فيها لمحكمة القضاء الاداري.

٢. رغم الاثار السلبية للتعليم الالكتروني في ظل تفشي فايروس كورونا، الا انه رسم خريطة جديدة لمفهوم التعليم المستمر كحق اساسي من حقوق الانسان، ولم يستبعد اي مرحلة تعليمية او فئة عمرية حال ما توفر لها الوسائل الممكنة متجاوزة القيود الزمان والمكان التي تفرضها التعليم التقليدي من اجل الحفاظ على النظام العام التعليمي.

٣. رقابة القضاء الاداري على نشاط سلطات الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية يمارس على اسباب قرارها الاداري والغاية التي ترمي اليها الادارة في اتخاذه ولا يتجاوز الى العيوب الاخرى كالاختصاص والشكل وهذا ما ستقر عليه القضاء الاداري في العرق والدول المقارنة.

ثانيا . المقترحات

١. ندعو المشرع العراقي لاعتماد مركز وطني لإدارة الازمات لاستشراف مستقبل الكوارث والازمات مبكرا قبل وقوعها، ووضع البرامج والخطط المناسبة وفق نظام يصدر لمعالجة هذه الغاية.

٢. ندعو المشرع العراقي منح لسلطات الضبط الاداري حق الانفراد بإعلان حالة الطوارئ، مع النص على عرض القرار على السلطة التشريعية بعد فترة وجيزة من الاعلان لان البرلمان ممثل عن الشعب من اجل خلق نوع من الرقابة على ملائمة القرار للظروف الاستثنائية.

٣. ندعو القضاء الاداري العراقي ان يفرض رقابته على قرارات اعلان حالة الطوارئ في العراق؛ كونها قرارات تنظيمية تخضع لرقابة القضاء الاداري، وخصوصا بعد نص المادة (١٠٠) من دستور العراق لسنة(٢٠٠٥)، عليه ندعو المشرع الدستوري العراقي الى تعديل الفقرة التاسعة من المادة (٦١) من الدستور العراقي لسنة (٢٠٠٥) ونقترح بإضافة بند الى هذه الفقرة وهي كالاتي (بأن يخضع قرار اعلان حالة الطوارئ وجميع الاجراءات المتخذة وفقا لها لرقابة القضاء الاداري، وينظم ذلك بقانون، وبما لا يتعارض مع الدستور).

قائمة المصادر

اولا . الكتب القانونية

١ـ د. ابراهيم محمد علي، النظام التأديبي لطلاب الجامعات، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨,

٢ـ د. احمد حافظ نجم، القانون الاداري، ط١، ج٢، دار الفكر العربي،١٩٨١ .

٣ـ احمد رزق رياض، المبادئ القضائية في الجامعات، المبادئ التي ارساها القضاء الاداري في اعضاء هيئة التدريس، طلبة الجامعة، جامعة الازهر، ط١، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، ٢٠١٠ .

٤ـ امير فرج يوسف، موسوعة قضاء مجلس الدولة، المبادئ والاحكام التي قررتها المحكمة الادارية العليا، ط١، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، بدون سنة النشر.

٥ـ د. بشار حمد انجاد الجميلي، دور القضاء الاداري العراقي بإحلال التوازن في الخصومة الادارية، ط١، مكتبة القانون المقارن، ٢٠٢٢ .

٦ـ د. بشير علي باز، دور القضاء الاداري في الرقابة على القرارات الفنية والعلمية للطلاب، ط١، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، ٢٠٠٧ .

٧ـ د. حبيب ابراهيم حمادة الدليمي، حدود سلطة الضبط الاداري في الظروف العادية، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، بيروت، ٢٠١٥ .

٨ـ د. حسام مرسى، سلطة الادارة في مجال الضبط الاداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية،٢٠١١ .

٩ـ د. خالد سمارة الزغبي، القرار الاداري بين النظرية والتطبيق، ط٢، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، ١٩٩٩ .

١٠ـ د. خالد عبد الفتاح محمد، الوسيط في تأديب اعضاء هيئة التدريس بالجامعات وضباط الشرطة والعاملين بالمحاكم، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠٠٩ .

١١ـ د. زانا جلال سعيد، الموازنة بين الضبط الاداري والحريات العامة والرقابة القضائية عليها، المكتب الجامعي الحديث، ٢٠١٨ .

١٢ـ د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الاداري، الكتاب الاول، قضاء الالغاء، دار الفكر العربي للنشر، القاهرة، ١٩٩٦ .

١٣ـ صباح صادق جعفر الانباري، مجلس شورى الدولة، ط١، ٢٠٠٨ .

١٤ـ د. طعيمه الجرف، رقابة القضاء لأعمال الادارة العامة، قضاء الالغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧ .

١٥ـ د. عادل السعيد محمد ابو الخير، الضبط الاداري وحدوده، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٩٥ .

١٦ـ عاشور سليمان صالح شوايل، مسؤولية الادارة عن اعمال وقرارات الضبط الاداري، ط١، منشورات جامعة قازيونسن، ١٩٩٧ .

١٧ـ د. عبد الرحمن محمد العيسوي، تطوير قانون تنظيم الجامعات والمعاهد العليا، منشورات الحلبي الحقوقية، ط١، الاسكندرية، ٢٠٠٩ .

١٨ـ عبد الشافي اصف الفيش، حدود الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٢٠ .

١٩ـ د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الاداري، الدار الجامعية، مصر، ١٩٨٦ .

٢٠ـ د. عدنان عمرو، مبادئ القانون الاداري، ط٢، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠١٤ .

٢١ـ د. عدنان محمد عباس دبو الزيدي، دور القضاء الاداري العراقي في ارساء المبادئ العامة للقانون، ط١، مكتبة القانون المقارن، ٢٠٢٢ .

٢٢ـ عدنان ملا صالح، الرقابة القضائية على عنصر السبب في القرار الاداري، ط١، مطبعة يادكار، السليمانية،٢٠٢١ .

٢٣ـ عصام احمد البهجي، المستحدث من المبادئ التي اقرتها المحكمة الادارية العليا، ط١، دار الفكر العربي، الاسكندرية، ٢٠١٤ .

٢٤ـ د. عمر محمد الشوبكي، القضاء الاداري، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٦ .

٢٥- د. فارس علي جانكير، الطعن في القرارات الادارية ودوره في حماية حقوق الانسان، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٢٠ .

٢٦- فكير جهور علي، عيب الانحراف في استعمال السلطة واثاره على القرار الاداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٠ .

٢٧- د. فوزت فرحات، القانون الاداري العام، كتاب الاول، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٤ .

٢٨- د. ماجد راغب الحلو، القرارات الادارية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٩.

٢٩- د. ماهر صالح علاوي الجبوري، القرار الاداري، دار الحكمة للطباعة والنشر، بغداد،١٩٩١ .

٣٠- د. محمد حسنين حمزة، القانون التأديبي للموظف العام ورقابته القضائية، ط١، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٠ .

٣١- د. محمد فوزي نويجي، القضاء الاداري، دار الفكر والقانون، مصر، بدون سنة النشر.

٣٢- د. محمد ماهر ابو العينين، الدفوع في نطاق القانون العام، دفوع امام محكمة الطعن في القضاء الاداري، الكتاب الثاني، دار الكتب المصرية، القاهرة، ٢٠٠٢ .

٣٣- د. محمد محمد عبده امام، القضاء الاداري، ط١، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٠٧ .

٣٤- د. محمد وليد العبادي، القضاء الاداري،ج٢، شروط قبول دعوى الالغاء والاثار المترتبة على الفصل فيها،ط١، الوراق للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٧ .

٣٥- د. محي الدين القيسي، مبادئ القانون الاداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٣ .

٣٦- د. مصلح ممدوح الصريرة، القانون الاداري، الكتاب الاول، دار الثقافة، عمان، ٢٠١٤

٣٧- د. نجيب خلف احمد ومحمد علي جواد كاظم، القضاء الاداري، ط٤، مكتبة يادكار، سليمانية، ٢٠١٤ .

ثانيا- الرسائل والاطاريح الجامعية

١- فارس نايف ابراهيم، سلطة الضبط الاداري في فرض التدابير الوقائية لمواجهة جائحة كورونا، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك، ٢٠٢٢ .

ثالثا- البحوث المنشورة

١- حسين طلال مال الله العزاوي وضياء عباس علي البياتي، ذاتية السلطة الادارية المختصة بفرض العقوبات الانضباطية على طلبة الجامعات والمعاهد العراقية، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، المجلد٦، العدد٢٢، ج١، ٢٠١٧ .

٢- رائدة ياسين خضر، عيب عدم الاختصاص الشخصي ورقابة القضاء عليه، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، المجلد٨، العدد٣٨، ٢٠١٩ .

رابعا- الدساتير والقوانين

أ- الدساتير

١ـ دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

٢ـ دستور المصري لسنة ٢٠١٤ .

ب ـ القوانين

١ـ قانون تنظيم الجامعات المصري رقم (٤٩) لسنة (١٩٧٢) .

٢ـ قانون التعديل الاول لقانون الغاء النصوص القانونية رقم (٣) لسنة (٢٠١٥).

٣ـ تعليمات انضباط الطلبة رقم (١٦٠) لسنة (٢٠١٧).

٤ـ قانون الجامعات الاردني رقم (١٨) لسنة (٢٠١٨).