Al-rafidain of Law (ARL)

www.alaw.mosuljournals.com

Administrative custom within the scope of public employment -a comparative study-

Ahmed Mahmoud Ahmed[1]
College of Law/ University of Mosul
ahmedalrabaee@uomosul.edu.iq

Article information
Article history
Received 5 March, 2024
Revisit 26 April, 2024
Accepted 29 April, 2024
Available Online 1 June, 2024

Keywords:
- Administrative custom
- Public function
- Administrative judiciary

Correspondence:
Ahmed Mahmoud Ahmed
ahmedalrabaee@uomosul.edu.iq

Abstract

Administrative custom holds significant importance in law, especially within administrative realms, where it serves as a crucial source. This significance amplifies due to its role in shaping the principle of legality. Ambiguities in administrative customs necessitate intervention by administrative judges to clarify their existence and validity, ensuring the administration operates within legitimate boundaries. This study aims to define this scope and illustrate its practical implications in administrative practice.

Doi: 10.33899/arlj.2024.147468.1317
© Authors, 2024, College of Law, University of Mosul This is an open access articl under the CC BY 4.0 license (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0).

العرف الاداري في نطاق الوظيفة العامة -دراسة مقارنة-

أحمد محمود أحمد
كلية الحقوق/ جامعة الموصل

معلومات البحث
تاريخ البحث
الاستلام ٥ آذار، ٢٠٢٤
التعديلات ٢٦ نيسان ٢٠٢٤
القبول ٢٩ نيسان ٢٠٢٤
الكلمات المفتاحية
- العرف الإداري
- الوظيفة العامة
- القضاء الإداري

المستخلص

العرف الإداري مصدر من مصادر القانون المهمة بشكل عام وتزداد هذه الأهمية إن كان ميدان تطبيق هذا العرف هو العمل الإداري ، لذا فإن للعرف الإداري خصوصية بارزة في ميدان مبدأ المشروعية من هنا فإن هذه الأهمية تتعاظم في ظل غموض بعض الأعراف الإدارية وعدم تحديدها بشكل دقيق مما يتطلب أن يتدخل القاضي الإداري في تحديد وجود هذه الأعراف ومدى صحتها وفي ذلك ترسيخ لها وتقويم حقيقي لعمل الإدارة التي من الممكن أن تستند إلى أعراف لم تتكامل شروطها بعد أو انتقص أحدها لسبب ما، هذه الصورة التي نتحدث عنها ما هي إلا الحدود التي يرسمها القاضي أو المشرع للإدارة للسير في نطاق مبدا المشروعية الإدارية بالاستناد إلى عرف إداري صحيح ومكتمل الشروط من هنا فقد جاءت هذه الدراسة لتحدد هذا النطاق وتبين التطبيقات العملية له في ميدان العمل الإداري.

المقدمة

أولاً: التعريف بالبحث

العرف بشكل عام ما هو إلا سلوك جرى عليه الناس جيل بعد جيل حتى شعروا بإلزامها، وإن مخالفته تعني مخالفة القانون، وللعرف الإداري ذاتية تميزه عن العرف بمفهومه الواسع أو العام، ذلك أن العرف الإداري ما هو إلا عادة جرى عليها عمل الإدارة ردحا من الزمن حتى باتت ملزمة.

ثانياً: أهمية البحث

القانون في المفهوم الواسع أو العام يشمل مصادر التشريع كافة بما فيها العرف، وللعرف أهمية كبيرة في مصادر القانون الإداري" لما يمثله من قواعد جرى عليها العمل الإداري حينا من الزمن فأصبحت مصدرا للإلزام، وان مخالفتها باتت تشكل خرقا لمبدأ المشروعية الإدارية، فمن يتفحص عمل الإدارة يجد أن للعرف الإداري أهمية بالغة وتطبيقات مختلفة في موضوعات القانون الإداري المتنوعة تحتاج إلى أن يوازي هذه الاهمية معالجات تشريعية تضع العرف الإداري في إطاره المحدد والصحيح.

ثالثاً: إشكالية البحث

تتمثل إشكالية البحث في دور العرف الإداري المتنامي من بين مصادر القاعدة القانونية الإدارية والحاجة الماسة لتدخل المشرع في بيان الإطار القانوني الدقيق لهذه القواعد، فالقاعدة العرفية أصبح لها دور كبير في الكثير من موضوعات القانون الإداري المهمة وهو ما يقود إلى ضرورة إيلاء هذا الموضوع الاهتمام الكافي من المشرع العراقي.

رابعاً: منهجية البحث

اعتمدنا من خلال دراستنا هذه لموضوع العرف الإداري على المنهج المقارن ما بين القوانين المختلفة التي تباين فيها الالتجاء إلى القاعدة العرفية كمصر وفرنسا والعراق وإلى المنهج التحليلي الذي سلطنا الضوء فيه على أحكام القضاء الإداري التي كانت ثمرة للرقابة القضائية التي مارسها القضاء الإداري على أعمال الادارة العامة المستندة إلى العرف الإداري.

خامساً: هيكلية البحث

لغرض دراسة العرف الإداري في نطاق الوظيفة العامة، فإن دراستنا هذه قد تم تقسيمها إلى مبحثين، تناولنا في المبحث الأول منها الإطار المفاهيمي للعرف الإداري، وقد قسمنا الدراسة فيه إلى ثلاثة مطالب، تناولنا في المطلب الأول تعريف العرف الإداري، ومن ثم بيان عناصره في مطلب ثانٍ، وأخيرًا دراسة خصائص العرف وتمييزه عن غيره في مطلب ثالث، وقد تناول المبحث الثاني من الدراسة بيان دور العرف الإداري في نطاق الوظيفة العامة ورقابة القضاء عليه الذي بدوره تم تقسيمه إلى ثلاثة مطالب، تناولنا بالدراسة في المطلب الأول دور العرف الإداري في نطاق الوظيفة العامة اما المطلب الثاني فقد تناول بالدراسة رقابة القضاء الإداري على العرف الإداري.

المبحث الأول

الإطار المفاهيمي للعرف الإداري

لغرض دراسة العرف الإداري بشيء من التفصيل لا بد من تقسيم الدراسة إلى مطلبين، نتناول في المطلب الأول تعريف العرف الإداري وعناصره في مطلب أول، ثم دراسة أنواع العرف الإداري ومرتبته في مطلب ثانٍ، وكما يأتي:

المطلب الأول

مفهوم العرف الإداري

لغرض بيان مفهوم العرف الإداري لا بد من تعريفه أولاً، ومن ثم بيان أركانه ثم بيان عناصره كل في فرع مستقل وكما يأتي:

الفرع الأول

تعريف العرف الاداري

للعرف تعريفات عدة تختلف باختلاف العلم الذي يسري في نطاقه ففي نطاق القانون الدستوري له تعريف خاص وفي نطاق للقانون الدولي له تعريف آخر، وما يهمنا هو إيراد التعريف العام للعرف، ثم بيان العرف الإداري بصفة خاصة، فالعرف في فقه القانون قد تم تعريفه بتعاريف عدة لعل من أبرزها أنه: ((مجموعة القواعد القانونية التي تنشأ من

اضطراد سلوك الأفراد على نحو معين، في مسألة معينة، فترة طويلة، مع تولد الاعتقاد لديهم بإلزامها، وبأن مخالفتها تستتبع توقيع جزاء مادي))[١] كذلك فقد تم تعريفه بصورة عامة انه ((اتباع الناس لقواعد معينة في تنظيم علاقة من علاقاتهم واستمرار ذلك حتى يتولد شعور لديهم بأن هذه القواعد أصبحت ملزمة وأن مخالفتها تستوجب الجزاء))[٢] ، كذلك عرف أنه: ((اعتياد الناس على سلوك معين في تنظيم ناحية من نواحي حياتهم الاجتماعية بحيث تنشأ منه قاعدة يسود الاعتقاد بضرورة الالتزام بها))[٣]، من خلال التعريفات أعلاه نرى أنها تنصب على جانبين اثنين، هما تكرار فعل أو سلوك إنساني من جهة، وتولد شعور عام لدى هؤلاء الأشخاص، إن هذه العادة أصبحت ملزمة لهم يترتب عليها جزاء قانوني متى ما حصل، وإن أخل بها البعض. غير أن ما تقدم من تعريف للعرف هي ليست ضمن نطاق القانون الإداري الدقيق أي تمثل العرف بشكل عام، عليه فإن للعرف الإداري مفهوم خاص(إداري) يمكن تلمسه من خلال التعريفات التي جاء بها فقه القانون الإداري للعرف الإداري، إذ تم تعريفه أنه ((اعتياد الإدارة على اتباع مسلك معين بصدد حالة ما بصورة دائمة ومنتظمة ومستمرة بحيث يتولد لديها الشعور بإلزامية اتباع هذا المسلك بصدد الحالات المماثلة))[٤] كما عرف أنه: ((سلوك معين درجت الإدارة على اتباعه في مباشرة وظيفتها في مجال معين من نشاطها لفترة من الزمن وبصيغة مستمرة ومنتظمة بحيث أصبح كالقاعدة القانونية الواجبة الاتباع مما يترتب على ذلك أن مخالفة الإدارة للعرف الإداري في تصرفاتها

(١) د. حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، (منشورات الحلبي الحقوقية| ٢٠١٠)، ص٢٠٣.

(٢) د. ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، (دار ابن الأثير للطباعة والنشر، جامعة الموصل، ط٢| ٢٠١٢)، ص٤٧ وما بعدها.

(٣) عبد الباقي البكري، المدخل لدراسة القانون والشريعة الإسلامية، (الجزء الاول، مطبعة الآداب _ النجف الأشرف| ١٩٧٢)، ص٣٨٠.

(٤) د. محمد كامل ليله، مبادئ القانون الإداري، (الكتاب الأول، دار النهضة العربية، بيروت، ط١| ١٩٦٨)، ص٤٢٧.

يؤدي إلى عدم مشروعية تلك التصرفات))[١] كذلك ذهبت احكام القضاء الإداري ومنها محكمة القضاء الإداري[٢] إلى تعريفه انه ((درج الناس على قاعدة معينة واتباعهم إياها في معاملاتهم وشعورهم بضرورة احترامها، أو هو بعبارة أخرى استقرار العمل بقاعدة معينة مع الاعتقاد بإلزامها وعدم جواز الخروج عليها...) وفي الحكم ذاته أشارت إلى تعريف العرف الإداري بشكل خاص بالقول إنه: (أن تسير الجهة الإدارية على نحو معين وسنن معينة في مواجهة حالة معينة، بحيث تصبح القاعدة التي تلزمها مختارة بمثابة القانون المكتوب...).

من خلال التعريفات أعلاه يتبين لنا أن العرف الإداري له خصوصية ذات طبيعة إدارية محضة تتمثل في سلوك الإدارة لفعل معين حينا من الزمن وبشكل مطرد ومنتظم لحين رسوخ هذا السلوك والشعور بإلزاميته، ولتعريف العرف الإداري أسس محددة، منها أن يصدر السلوك المكون للعرف من سلطة ادارية عامة مختصة بالعمل الإداري، وأن يتمثل هذا السلوك بعمل إداري فردي وهو ما يميزه عن العمل المادي الذي يمثل الروتين الإداري، كذلك يجب أن يكون هذا السلوك ملزمًا للإدارة والأفراد على حد سواء مع قبول هذا السلوك كلما تكرر لموافقته نص القانون،[٣] عليه يمكننا أن نضع تعريفًا واضحًا ومحددًا للعرف الإداري على أنه ((سلوك ملزم تعتاده الإدارة المختصة بالعمل حينًا من الزمن مع مقبولية هذا العمل لشعور المخاطبين به بمشروعيته، وإن مخالفته ترتب الجزاء)).

(١) د. محمود خلف الجبوري، القضاء الإداري في العراق وفق أحدث التطورات التشريعية والقضائية،(ط٢، دار المرتضى علي الهادي، بغداد| ٢٠١٤)، ص٤٨.

(٢) د. حكم محكمة القضاء الإداري المصرية بتاريخ ٢|٦|١٩٥٧ مشار اليه في مؤلف الدكتور حسين عثمان محمد، (المصدر السابق)، ص٢٠٣ وما بعدها.

(٣) د. برهان خليل زريق، نظرية العرف الإداري، (مطبعة عكرمة، دمشق| ١٩٨٦)، ص٢٨ وما بعدها.

الفرع الثاني

أركان العرف الاداري

للعرف الإداري ركنان هما الركن المادي وهو العادة التي يتم تداولها والركن المعنوي أو النفسي وهو الشعور بإلزام هذه العادة[١]، لذا فإننا سنتناول كلاً منها وكما يأتي:[٢]

أولاً. الركن المادي: يتمثل الركن المادي للعرف في السلوك الذي تعتاده الإدارة أو ما يسمى بالعادة على سلوك معين سواء كانت هذه العادة أو السلوك إيجابي أو سلبي تعتاده الإدارة المختصة بشكل منتظم ومتكرر بغض النظر عن عدد مرات التكرار متى ما توفرت شروط العادة المعتمدة وهي:

١. **أن تكون العادة مشروعة : أي أن تكون متوافقة مع القانون المشرع سواء كان دستورًا أو قانونًا عاديًا أو أنظمة وتعليمات، وأن يتوافق مع الإداري والأخلاق العامة، وإلا فإنه يعد عرفًا باطلاً لعدم مشروعيته.**
٢. **أن تكون العادة عامة : فالعمومية تعني أن يطبق العرف على مجموعة من الأشخاص بصفتهم، إذ يجب أن تكون عامة، وإن كانت ضمن نطاق مكاني محدد، فالفيصل هنا أنه يتم سلوكها من الإدارة العامة كلما تكررت الحالة التي تدفع الإدارة لسلوكها.**
٣. **أن تكون العادة قديمة : وشرط القدم هو مكمل لشرط العمومية، إذ يجب أن تكون العادة قديمة تسلكها الإدارة حينًا من الزمن، غير أن القدم ليس له معيار محدد ويستقل القضاء في تحديد مدة هذا القدم، وخلاصة القول بهذا الشرط أن لا تلجأ إليه الإدارة بشكل عارض منقطع، إنما يجب أن تلجأ اليه لفترة ليست بالقصيرة، وأن يمضي من الوقت ما يجعل الشعور يستقر على قدم هذه العادة.**

---

(١) د. أحمد خورشيد حميدي المفرجي، صدام حسين ياسين العبيدي، القضاء الإداري العراقي وفق آخر التعديلات التشريعية والتطبيقات القضائية،(دار المسلة،ط١| ٢٠١٩)، ص١٩.

(٢) د. ميسون علي عبدالهادي، القاعدة العرفية الإدارية ، (بحث منشور في مجلة كلية المأمون الجامعة، العدد ٢٩، |٢٠١٧، ص١٣٠ وما بعدها؛ د. برهان خليل زريق، (المصدر السابق)، ص١٣٢ وما بعدها.

٤. أن تعتاد الإدارة السلوك بشكل مطرد وثابت: فالثبات والاطراد كذلك شرط أساسي في السلوك الذي تعتاده الإدارة العامة، إذ يجب أن تسلك هذه العادة في كل حالة مماثلة، وأن لا تعدل عنها في المستقبل أي أن يتميز أتباع هذه العادة بالاستقرار والثبات والاستمرار.

ثانيًا: الركن المعنوي: وهو الركن الثاني من أركان العرف الإداري، إذ لا يكفي أن تكون هناك عادة اعتمدتها الإدارة لفترة من الزمن دون أن يكون هناك شعور بإلزام هذه العادة، وأنها أصبحت مستقرة فالركن المعنوي هو اليقين الذي ترسخ في ذهن رجل الإدارة، إن هذه القاعدة أصبحت ملزمة لا يمكن مخالفتها، وبهذا الركن يكتمل العرف الإداري وتتحول العادة الإدارية إلى عرف إداري(قاعدة قانونية عرفية)، فالقاعدة العرفية تختلف عن مجرد التسامح الإداري[١] ، فإن تسامحت الإدارة بمسألة معينة حينًا من الزمن، فإن ذلك لا يجعل من هذا التسامح عرفًا إداريًا، وتستطيع الإدارة أن تتراجع عنه متى شاءت، وفي شأن التسامح الإداري ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى: (ومن حيث أنه على مقتضى ما تقدم يكون نشاط صيارفة البحر والمدينة مجافيًا للقانون ويعد الترخيص به مخالفة لأحكام قانون النقد، فإذا كانت الإدارة قد تسامحت في تنفيذ القانون فسمحت لهؤلاء الصيارفة بالعمل رحمة بهم ورغبة في عدم تشريدهم مستهدفة بذلك التيسير على أهالي بورسعيد، ففي شأن هذا التسامح أن يكسب هؤلاء الصيارفة حقًا في الاستمرار في مزاولة أعمالهم" لما في ذلك من تعطيل لقانون وليس النقد ومخالفة أحكامه)[٢]،وكذلك الحال إن كان هناك ترخيص من الإدارة في ظل ظرف معين، فإن هذا الترخيص لا يعني بأي حال من

(١) مجرد التسامح الإداري لا يلزم الإدارة ولا يؤدي إلى فقدان أو إلى اكتساب اي حق أو ترتيب أي مركز قانوني محدد؛ ذلك أن الإدارة تملك الخروج عن ذلك في أي لحظة فالتسامح ليس مصدرًا من مصادر القانون الإداري، د. أنور لأحمد رسلان، القانون الإداري ، (دار النهضة العربية، القاهرة| ١٩٩٤)، ص٤٨.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بتاريخ٢٥|١|١٩٦٤، (مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، السنة التاسعة، مبدأ٤٥)، ص٥٢٢، مشار إليه في بحث علي مخلف حماد، العرف الإداري، (بحث منشور في مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية، العدد العاشر)، ص٣٩٢.

الأحوال أن هذا الأمر أصبح عرفًا إداريًا، فيحق للإدارة أن تتراجع عن ذلك متى ما انتهى هذا الظرف أو زال.

المطلب الثاني

أنواع العرف الإداري ومرتبته

لغرض بيان أنواع العرف الإداري ومرتبته يقتضي منا تقسيم الدراسة في ذلك إلى فرعين وكما يأتي:

الفرع الأول

أنواع العرف الإداري

للعرف الإداري أنواع عدة وكما يأتي:

أولاً: العرف المكمل[١] : التشريع قد لا يصل إلى الحد الذي يطمح إليه واضعوه فنراه تارة يغفل عن معالجة حالة معينة وتارة يتعمد واضعوه ذلك لأسباب مختلفة، وهذا الأمر قد يأتي بسبب عدم تقنين القانون الإداري بشكل كامل أحيانًا، ولتشعب موضوعاته وتعددها في أحيان أخرى، وهنا يبرز دور الإدارة في السير باتجاه سد القصور والنقص في النص القانوني من خلال الاتجاه صوب العرف الإداري وهو ما يأتي كدور مكمل للتشريع يمكن أن نسميه بالعرف المكمل، سواء كان ذلك من خلال إحالة المشرع إلى العرف أم من خلال سد النقص بشكل تلقائي" لكي لا نكون أمام حالة توف لسير المرفق العام والحفاظ على النظام العام.

ومن ذلك فإن العرف المكمل هو عرف قائم بذاته يأتي استجابة لضرورات العمل الإداري شرط أن لا يخالف النص التشريعي" لكي لا يوصم بعدم المشروعية، بل على العكس هنا فإنه يأتي ليكمل عمل المشرع الذي يترك الأمر للإدارة" كونه قد يقف عاجزًا عن تغطية كل الحالات التي قد تحدث أو تصادف الإدارة في الحياة العملية.

ثانيًا: العرف المفسر[٢]: النصوص التشريعية ليست على ذات الوتيرة فيما يتعلق بوضوحها ودلالاتها المحددة فقد يحدث أحيانًا أن يأتي النص القانوني مشوبًا بالغموض والإبهام مما يقتضي من الإدارة أحيانا أن تلجأ إلى تفسير النص القانوني من خلال العرف الإداري

(١) د. ميسون علي عبد الهادي، (المصدر السابق)، ص١٣٦ وما بعدها.

(٢) علي مخلف حماد، (المصدر السابق)، ص٤٠١.

المفسر الذي يأتي لتحديد مفهوم النص القانوني وتفسيره ضمن مقاصد المشرع، فهو لا يكون إلا في حدود الإرادة التشريعية ولا يجوز أن يخرج عنها إلى حد إنشاء نص قانوني جديد، بل على العكس من ذلك تمامًا فإنه يقف عند حد التفسير الحرفي للنص القانوني" لتسهيل تطبيقه على الحالات المعروضة أمام الإدارة.

ثالثًا: العرف الإداري المخالف: لاحظنا فيما سبق عند بحثنا في شروط العرف الإداري أنه يجب أن يكون متوافقًا مع القانون، أي أن يكون العرف الإداري مشروعًا، وإلا فسنكون أمام عادة درجت الإدارة عليها ولا ترقى إلى مستوى العرف الإداري" لأن من أهم شروطه أن يكون مشروعًا، غير أن الإدارة أحيانًا تباشر عملاً وبشكل متكرر إلى أن تصبح هذه العادة كأنها عرف على الرغم من مخالفتها لنص القانون، وهي في حقيقتها عبارة عن عادة إدارية غير مشروعة يجب على الإدارة العامة أن تتوقف عن اتباعها لمخالفتها نص القانون ومن صور هذه المخالفة :

١. الخطأ في تفسير وتطبيق النص القانوني: فالإدارة العامة قد تقع في خطأ موضوعي يتعلق بتفسير النص القانوني تفسيرًا خاطئًا وعلى غير دلالته الصحيحة، وكما هو الحال في القانون العراقي من خطأ في تفسير نص المادة الثامنة من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي النافذ رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل في فقرته (سادسًا) التي تتعلق بعقوبة تنزيل الدرجة والتي تقضي أنه: (سادسًا : تنزيل الدرجة : ويكون بأمر تحريري يشعر في الموظف بالفعل الذي ارتكبه ويترتب على هذه العقوبة .

أ- بالنسبة للموظف الخاضع لقوانين أو أنظمة أو قواعد أو تعليمات خدمة تأخذ بنظام الدرجات المالية والترفيع، تنزيل راتب الموظف إلى الحد الأدنى للدرجة التي دون درجته مباشرة مع منحه العلاوات التي نالها في الدرجة المنزل منها (بقياس العلاوة المقررة في الدرجة المنزل اليها) ويعاد إلى الراتب الذي كان يتقاضاه قبل تنزيل درجته بعد قضائه ثلاث سنوات من تاريخ فرض العقوبة مع تدوير المدة المقضية في راتبه الأخير قبل فرض العقوبة.

ب– بالنسبة للموظف الخاضع لقوانين أو أنظمة أو قواعد أو تعليمات خدمة تأخذ بنظام الزيادة كل سنتين، تخفيض زيادتين من راتب الموظف ويعاد إلى الراتب الذي كان يتقاضاه قبل تنزيل درجته بعد قضائه ثلاث سنوات من تاريخ فرض العقوبة مع تدوير المدة المقضية في راتبه الأخير قبل فرض العقوبة.

ت– بالنسبة للموظف الخاضع لقوانين أو أنظمة أو قواعد أو تعليمات خدمة تأخذ بنظام الزيادة السنوية، تخفيض ثلاث زيادات سنوية من راتب الموظف مع تدوير المدة المقضية في راتبه الأخير قبل فرض العقوبة.) فالنص القانوني أعلاه يتكلم عن تنزيل درجة الموظف العام المالية وليس العنوان الوظيفي، فإن سارت الإدارة على تنزيل عنوانه الوظيفي كذلك وأطردت على هذا الأمر، فإنه يعد تحميلاً للنص القانوني لأكثر مما يحتمل وفيه مخالفة لنص القانون ولا يرقى إلى مستوى العرف الإداري مهما أصرت الإدارة على تفسير النص القانوني وتطبيقه على غير قصد الشارع.[١]

٢. المخالفة المباشرة للقانون: أي أن الادارة تخالف النص القانوني بشكل صريح ومباشر، أي أنها تقيم تنظيمًا قانونيًا جديدًا يتعارض مع النصوص القانونية المعتمدة، ومن ذلك ما أكدت عليه المحكمة الإدارية العليا المصرية صراحةً بقولها: «إن إطراد العمل على مخالفة القانون، وبفرض حدوثه لا يسبغ الشرعية على هذه المخالفة، بل تظل برغم ذلك انحرافًا ينبغي تقويمه. كما أن من المسلم به أن العرف وإن جاز أن يعدل أو يغير من القواعد المفسرة أو المكملة لإرادة الطرفين فإنه لا يجوز أن يخالف نصاً آمراً... والنصوص الإدارية جميعها قواعد آمرة لا يستساغ أن ينشأ عرف على

(١) وهو ما ذهبت إليه محكمة قضاء الموظفين في حكمها ذي العدد (٥٧٦|قضاء موظفين| تمييز|٢٠١٣) بتاريخ ٢٨|٥|٢٠١٢ مشار إليه في بحث الدكتورة ميسون علي عبدالهادي، (المصدر السابق)، ص١٣٩.

خلافها[١]«...، وكذلك الحال فيما ذهبت اليه محكمة القضاء الإداري في مصر والذي قالت فيه (إن ما جرت عليه مصلحة الطرق والكباري من إجراء الترقيات إلى الدرجة الخالية بالميزانيات، دون التفرقة بين موظفي الاعتمادات المربوطة وظائفهم على درجات في ميزانية الباب الأول في كشف أقدمية واحدة، لا يمكن أن يرقى إلى قوة القاعدة التنظيمية الملزمة، أو العرف القانوني الواجب الاتباع، وذلك لوجود قواعد تنظيمية تجري على خلاف ذلك. ومازال معمولاً بها ولم تلغ[٢](، فلا يسوغ أن تسير الإدارة العامة في عملها بما يخالف النص القانوني" ذلك أن القانون لا يعدل أو يلغى إلا بنص قانوني موازي أو أعلى منه.

٣. المخالفة السلبية أو ما يسمى بالعرف الإداري السلبي: وهو أن تسير الإدارة العامة لفترة من الزمن في الامتناع المتعمد عن تطبيق حكم القانون في مسالة معينة، على الرغم من توافر كل الظروف التي تتيح لها أعماله، أي الترك أو عدم الاستعمال للتشريع المتاح رغم قيام الحاجة إلى تطبيقه.[٣]

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بتاريخ ٨ مايو ١٩٦٥، (المجموعة، السنة العاشرة، ص١٢١٩ وما بعدها).

(٢) حكمها ذي العدد(١٠٦) في ١٧ يناير ١٩٥٧ مشار اليه في مؤلف الدكتور برهان خليل زروقي، (المصدر السابق)، ص٢٠٦ وما بعدها.

(٣) د. برهان خليل زريق، (المصدر السابق) ، ص٢٠٧.

الفرع الثاني

مرتبة العرف الاداري

حدد القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل في مادته الأولى أنه: (١– تسري النصوص التشريعية على المسائل جميعها التي تتناولها هذه النصوص في لفظها أو في فحواها. ٢– فإذا لم يوجد نص تشريعي يمكن تطبيقه حكمت المحكمة بمقتضى العرف فإذا لم يوجد فبمقتضى مبادئ الشريعة الاسلامية الأكثر ملائمة لنصوص هذا القانون دون التقيد بمذهب معين فإذا لم يوجد فبمقتضى قواعد العدالة. ٣– وتسترشد المحاكم في كل ذلك بالأحكام التي أقرها القضاء والفقه في العراق ثم في البلاد الأخرى التي تتقارب قوانينها مع القوانين العراقية.))، وواضح من النص أعلاه مرتبة العرف عمومًا في القانون العراقي فهو يأتي بعد التشريع مباشرة وهو ما أيّده القضاء الإداري في العراق بأحكامه.[١]

أي أن القاعدة العرفية تأتي في مرتبة ادنى من التشريع ويستطيع الأخير سواء كان نص دستوري أم قانون عادي أم أنظمة وتعليمات، أن يعدل القاعدة العرفية كونه يقع في مرتبة أعلى منها.

والقواعد العرفية ذاتها ليست على ذات المرتبة أو المستوى وبحسب المعيار العضوي أو الشكلي أو الجهوي اي بالقياس إلى الجهة التي وضعت القاعدة العرفية وطبقتها فالجهات الإدارية العليا كمجلس الوزراء مثلاً عندما تقر قاعدة عرفية، فإنه لا يمكن إلغاؤها بقاعدة عرفية أقل مرتبة منها كالعرف الذي يقرره الوزير المختص" وذلك إعمالاً لقاعدة توازي الاختصاص أولاً، ولعلو القواعد العرفية بحسب الجهة المصدرة لها. أما عن الخلاف الذي يحصل بين العرف الإداري واللائحة التي تصدرها الإدارة فهناك رأي يذهب إلى أن الاختلاف بينهما من حيث الدرجة لا من حيث الطبيعة، فالعرف الإداري هو إرادة الإدارة غير المعلنة أو الكامنة، أما اللائحة فهي إرادة الإدارة المعلنة أو الصريحة، وكلاهما من بين الأعمال التي تقوم بها الإدارة العامة، فلا يمكن أن تعدل اللائحة العرف الإداري الذي صدر من جهة إدارية تعلو في المرتبة الجهة الإدارية التي أصدرت اللائحة[٢]، وهو

(١) د. ميسون علي عبدالهادي، (المصدر السابق)، ص١٣٦.

(٢) د. برهان خليل زريق،(المصدر السابق) ، ص٨٦ وما بعدها.

ما نراه صائبًا" ذلك أن اختلاف المرتبة هنا له دور في تحديد القاعدة واجبة التطبيق، وأن الإرادة الكامنة للجهات العليا تسمو على الإرادة الصريحة للجهات الإدارية الدنيا، فالاختلاف هنا في الدرجة والمرتبة وليس في الطبيعة القانونية، فما يصدر من الأمانة العامة لمجلس الوزراء مثلاً ليس كما يصدر أو يتبع على مستوى الوزارة.

المبحث الثاني

دور العرف الإداري في نطاق الوظيفة العامة ورقابة القضاء عليه

لغرض بيان دور العرف الإداري ورقابة القضاء عليه، فإننا سنتولى ذلك بالدراسة في مطلبين اثنين وكما يأتي:

المطلب الأول

دور العرف الإداري في نطاق الوظيفة العامة

لغرض بيان دور العرف الإداري في نطاق الوظيفة العامة لا بد من تقسيم الدراسة إلى فرعين، نتناول في الفرع الأول دور العرف الإداري في إرساء واجبات الموظف العام، ثم بيان دور العرف الإداري في تكريس حقوق الموظف العام، وكما يأتي:

الفرع الأول

دور العرف الإداري في إرساء واجبات الموظف العام

للعرف الإداري دور كبير في إرجاء واجبات الموظف العام، ومن ذلك ما أشار إليه المشرع العراقي في قانون الخدمة الجامعية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٨ المعدل في المادة (١٣)– (يلتزم موظف الخدمة الجامعية بالقوانين والأنظمة و التعليمات المقررة و بما تقتضيه الأعراف والتقاليد الجامعية ويتجنب كل ما من شانه الإخلال بواجبات وظيفته العلمية والتربوية والإدارية المنصوص عليها في هذا القانون)، فالتزام موظف الخدمة الجامعية بالأعراف والتقاليد الجامعية هو من بين أهم واجبات موظف الخدمة الجامعية، وعلى النحو ذاته نجد أن المشرع الفرنسي كذلك تناول نص قانوني مقارب للقانون العراقي غير أنه لم ذكر الأعراف الجامعية، إنما ذكر التقاليد الجامعية في نص المادة (٣٤) من قانون التعليم العالي الفرنسي رقم (٦٨–٩٧٨) في ١٢ يونيه ١٩٦٨ المعدل، وهو ذات الحال في التشريع المصري الذي نص في المادة (٩٦) من قانون تنظيم الجامعات المصري رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ المعدل على أنه: (على أعضاء هيئة التدريس التمسك بالتقاليد

والقيم الجامعية الأصيلة والعمل على بثها في نفوس الطلاب وعليهم ترسيخ وتدعيم الاتصال المباشر بالطلاب ورعاية شؤونهم الاجتماعية والثقافية والرياضية)، ولعل المشرعين الفرنسي والمصري تناولاً التقاليد الجامعية قاصدين الأعراف والتقاليد الجامعية" كونها جزءًا من النظام القانوني بشكل عام.

الفرع الثاني

دور العرف الإداري في تكريس حقوق الموظف العام

على الموظف العام واجبات محددة، كما أن له حقوق ثابتة تبدأ ببداية حياته الوظيفية وهذه الحقوق كثيرة ومتعددة كان للعرف الإداري دور في تكريسها ومن بين هذه الحقوق التي أقرها العرف الإداري في نطاق حقوق الخدمة المدنية:

أولاً: الحق في مكافأة نهاية الخدمة

إن من بين الحقوق الثابتة للموظف العام هو حقه في مكافأة نهاية الخدمة التي تناولها القضاء الإداري العراقي في حكم للمحكمة الإدارية العليا بالقول: ((إن المميز (المدعي) ادعى في دعواه بأنه كان موظفاً في دار النهرين التابعة للبنك المركزي العراقي وأن البنك امتنع عن صرف مكافأة نهاية الخدمة التي تحتسبها للمتقاعدين من منتسبيه عن فترة خدمته التي قضاها خارج البنك المركزي واقتصار صرفها على الخدمة المؤداة في البنك ويطلب صرف المكافأة عن كامل الخدمة البالغة (٣٢) سنة، وجدت المحكمة أن مكافأة نهاية الخدمة التي تصرف للمتقاعدين في البنك المركزي لا يستند صرفها على قانون أو نظام، إنما تستند على قرار مجلس إدارة البنك حسب كتابه المرقم (١٢٥) في (٤/١٠/٢٠١٠) وعلى وفق الضوابط المقررة منه وحيث أن البنك لا يحتسب المكافأة المذكورة إلا على أساس مدة الخدمة المؤداة فيه، ولا يعتد بالخدمة التي كان الموظف قد أداها في دائرة أخرى، وقد طبق هذا الضابط على المكافأة المحتسبة فأحتسبها على أساس خدمة المدعي المؤداة في البنك وأهمل خدماته التي قضاها في دوائر أخرى رغم أنها مضمومة إلى الخدمة المحتسبة وإن وضع هذا الضابط في قواعد الاحتساب هو من الأمور التي يستقل البنك في تقديرها، لذا كون الاعتراض عليها أمام القضاء الإداري غير صحيح

وتكون الدعوى واجبة الرد))[١] هنا المقصود بهذه الضوابط هي ما ألفه المصرف من اعتياد واصح ملزمًا له أي أصبح قاعدة عرفية سار عليها هذا المصرف دون أن تكون مخالفة للقانون ودون أن تستند إلى نص قانوني مباشر.

ثانيًا: الحق في الندب

وفي ذلك تقول محكمة القضاء الإداري في حكمها بتاريخ ١٤/٦/ ١٩٦٧، «من حيث أنه حسبما قرر العضو المحقق من أن هناك عرفاً سائدا في الجامعة بمباشرة العضو المنتدب عمله في الجهة المنتدب إليها فإنه لا تثريب على المدعي في القيام بالتدريس في المعهد الآسيوي الأفريقي، وقيامه بالتدريس قبل موافقة مجلس الكلية لا يشكل ذنباً إدارياً طالما أن المحقق والجامعة يقرران أن العرف الجامعي قد جرى على أن يبدأ الأستاذ المنتدب دروسه في المعهد المنتدب إليه ريثما يتم اتخاذ إجراءات الموافقة على الانتداب إلا أن هذه الإجراءات لا تقع على كاهل العضو المنتدب بل هي من صميم اختصاص الجامعة تجربة بلا دخل للمدعي فيه، فإذا كان قدسها على مسجل الكلية أن يعرض الانتداب على مجلس الكلية للموافقة فإن التقصير في هذه الحالة يكون هذه الحالة يكون قائماً في حق الجامعة أو الكلية . . . ولا محل والحالة هذه أن يوصم المدعي بالتقصير في متابعة إجراءات الموافقة على الندب وقد يتصور تقصير المدعي في حالة ما يقرر مجلس الكلية عدم الموافقة على الندب وإخطار المدعي بذلك ثم استمراره في التدريس . . . . . .)[٢].

ثالثًا: الحق في احتساب الشهادة.

إذًا فإن الإدارة لا تسمح بإضافة الشهادة غير المصرح بها" ذلك أن الدرجات الوظيفية التي تعلن عنها الإدارة محددة على سبيل الحصر، فإن تقدم شخص بشهادة ما ثم جاء بعد التعيين يطالب بإضافة شهادة أعلى غير مصرح بها، فإن الإدارة لا تضيف هذه الشهادة" لأن المتقدم هنا وكأنه أوهم الإدارة وحصل على حق غيره بالتعيين فعرف الإدارة

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا ذي العدد (٤٢٦) بالاضبارة رقم ٩١|انضباط|تمييز|٢٠١٣ منشور في بحث الدكتورة ميسون علي عبدالهادي، (المصدر السابق)، ص١٣٢.

(٢) د. حسين عثمان محمد، (المصدر السابق)، ص٢١١.

أطرد على عدم إمكانية إضافة هذه الشهادة وهو ما أقره فيه قضاء محكمة قضاء الموظفين وبالتالي، فإن من أخفى شهادته الأعلى فإنه يكون قد أهدر حقه في الإضافة.[١]

المطلب الثاني

رقابة القضاء الإداري على العرف الاداري

لغرض بيان رقابة القضاء الإداري على العرف الإداري لا بد من دراسة مسألة اثبات العرف الإداري من قبل القضاء على اعتبار أنه يمثل وجه من أوجه رقابة القضاء الإداري ثم بيان فاعلية رقابة القضاء الإداري على العرف الإداري، وكما يأتي:

الفرع الأول

إثبات العرف الإداري بواسطة القضاء الإداري

العرف الإداري في ركنه المادي هو عادة درج عليها الناس جيلاً بعد جيل فهو واقعة مادية يمكن إثباتها بطرق الإثبات كافة، إذ إن القاضي الإداري على علم تام بالعرف الإداري بعدّه جزءًا من النظام القانوني أو هو بالأصل قاعدة قانونية عرفية واجبة الاتباع، غير أن ما يدعيه المدعي في الدعوى أو المدعى عليه في الدفع هو محل للإثبات أو ما يسمى بعبء الإثبات.

والمحكمة هي من تكلف الخصوم في إثبات الواقع" لكي تكون قناعتها بوجود العرف وقيامه وأدلة الإثبات كثيرة منها الكتابة وهو الدليل الأول في أدلة الإثبات، فالكتابة خير دليل للكشف عن العرف الإداري، وكذلك الإقرار الصادر من ممثل الشخص المعنوي أي الممثل القانوني للإدارة بوجود العرف وقيامه، وكذلك القرائن على وجود القاعدة العرفية وانتشارها وعموميتها. والقاضي الإداري هو قاضي وقائع وقاضي قانون، فله مطلق الحرية في إثبات العرف الإداري أو الوقائع التي تدلل على قيام العرف أو التطبيق العملي له بعدّه واقعة مادية يمكن إثباتها بطرق الإثبات كافة، وفي ذلك يذهب الدكتور سمير تناغو بالقول : «وفي الحقيقة أنه إذا كان لمحكمة النقض مراقبة الوقائع التي تكون محلاً لأعمال، فليس ما

(١) د. ميسون علي عبدالهادي، (المصدر السابق)، ص١٣٣.

يمنعها، بل من واجبها التثبت من الوقائع التي تكون القاعدة القانونية" لأن مسؤوليتها عن رقابة التطبيق تقتضي حتما التثبت من وجود القاعدة))[١]

الفرع الثاني

فاعلية رقابة القضاء الإداري على العرف الإداري

القضاء الإداري يراقب من حيث الأصل العام مشروعية العرف الإداري اي مدى مطابقة أو موافقة العرف للقانون بمفهومه الواسع، والأخير يشمل مصادر المشروعية الإدارية أيّا كان المصدر حتى وإن كان العرف ذاته وكما رأينا، فإن هناك أعرافًا إدارية يعلو بعضها البعض بحسب الجهة الإدارية التي أصدرتها، فما يصدر عن الوزير ليس كما يصدر عن المدير العام من قرارات ملزمة، فإن تعارض ما يصدره الأخير مع عرف إداري أصدره الوزير فان ما أقره الوزير هو الذي يطبق لعدم مشروعية العرف الادنى كونه مخالف للعرف الإداري الاعلى منه مرتبة[٢].

واحترام الإدارة لقواعد المشروعية الإدارية له مظهران الأول إيجابي، وهو أن تكون قرارات وأعمال الإدارة متوافقة مع القانون بمعناه الواسع، والثاني سلبي وهو أنه يحظر على الإدارة أن تجري أي عمل باختلاف وصفه يخالف القانون بمعناه الواسع أي يخالف حكم القانون أيّا كان المصدر.[٣]

والقضاء الإداري يراقب عمل الإدارة ومدى اتفاقه مع العرف الساري، وفي ذلك تذهب محكمة القضاء الإداري في مصر للقول إنه[٤]: (إذا ما خالفت الجهة الإدارية العرف الإداري فإن تصرفها ينطوي على مخالفة القانون، ويكون القرار المطعون فيه قد وقع

(١) رأي أورده الدكتور برهان خليل زريق، (المصدر السابق)، ص٣٥٣.

(٢) د. نبيلة عبدالحليم، د.جابر جاد نصار، الوجيز في القانون الإداري، (دار النهضة العربية، ط١| ٢٠٠٦)، ص٢٠ وما بعدها.

(٣) د. برهان خليل زريق، (المصدر السابق)، ص٢٤١.

(٤) حكمها في القضية رقم (٢٤٢)، قاعدة ٩، (مشار إليه في المصدر السابق نفسه)، ص٢٤١.

باطلاً، والمدعي محقًا في دعـواه ومستوجبًـا إلغاء القرار). وحكمها في السياق ذاته بالقول[١]: (إن النظام الذي تقرره جهة الإدارة في صدد أمر معين وتسير على سننه، هو بمثابة القانون أو اللائحة من حيث وجوب احترامه والعمل به إلى أن يحصل تغييره بإجراء عام، فعدم اتباعه في الوقت الذي يكون ساريًا فيه يكون من جانب الإدارة مخالفة للقانون).

وفضلاً عن رقابة المشروعية الإدارية فان القضاء قد يراقب ملاءمة القرار الاداري للعرف الثابت متى ما كانت سلطة الإدارة مقيدة ومحددة، أما إن كانت السلطة التقديرية هي التي أنشأت العرف فلا رقابة للقضاء عليها" كونها ضمن سلطة الإدارة التي تستقل بها في حدود مبدأ المشروعية.[٢]

الخاتمـة

بعد أن انتهينا من دراسة موضوع العرف الإداري في نطاق الوظيفة العامة (دراسة مقارنة) فقد توصلنا إلى جملة من الاستنتاجات التي توصلنا إليها والتوصيات التي نأمل الأخذ بها، وكما يأتي:

أولاً: الاستنتاجات وتتمثل أبرزها بالآتي:

١. للعرف الإداري تعريف محدد يختلف نوعًا ما عن تعريفه بشكل عام، لذا فقد تم تعريفه بأنه: (اعتياد الإدارة على اتباع مسلك معين بصدد حالة ما بصورة دائمة ومنتظمة ومستمرة بحيث يتولد لديها الشعور بإلزامية اتباع هذا المسلك بصدد الحالات المماثلة)).

٢. للعرف الإداري ركنان هما الركن المادي للعرف المتمثل في السلوك الذي تعتاده الإدارة أو ما يسمى بالعادة على سلوك معين سواء كانت هذه العادة أو السلوك إيجابي أو

(١) حكمها رقم ٦٢، في ١٩٤٨/٢/٢٧ (مشار اليه في المصدر نفسه والصفحة نفسها).
(٢) (المصدر نفسه)، ص٢٤٤.

سلبي تعتاده الإدارة المختصة بشكل منتظم ومتكرر، وركن معنوي يتمثل في (اليقين الذي ترسخ في ذهن رجل الإدارة ان هذه القاعدة أصبحت ملزمة لا يمكن مخالفتها).

٣. للعرف الإداري أنواع عدة منها العرف المكمل وهو ما يكمل نقص التشريع، والعرف المفسر وهو ما يفسر النصوص القانونية الغامضة التي يتركها المشرع بشكل يجعلها عرضة للتأويل، والعرف المخالف الذي يأتي مخالفا للقانون وتسير عليه الإدارة على الرغم من ذلك مما يقتضي إن تنتبه له وتعدل عنه.

٤. العرف بحسب النص القانوني في القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل في مادته الأولى يأتي في المرتبة الثانية بعد التشريع، مما يجعله مصدرًا مهمًا من مصادر القانون التي يجب على الإدارة أن تتبعها وتلتزم بها فهي جزء من مبدأ المشروعية.

٥. للعرف الإداري دور فاعل في ميدان الوظيفة العامة سواء في نطاق الخدمة الجامعية أو في نطاق الوظيفة العامة بشكل عام كمكافأة نهاية الخدمة أو الندب أو غيرها من الحالات.

٦. القضاء الإداري هو من يحدد قيام العرف الإداري من عدمه من خلال أدلة الإثبات التي تثبت قيام العرف من عدمه للاستناد إليه في أعمالها القانونية التي تنجزها بشكل يومي.

٧. القضاء الإداري يراقب قيام العرف من عدمه وهو بذلك يقرر مشروعية العمل الذي قامت به الإدارة، وله كذلك أن يقرر إن كان هناك ملائمة للعمل الإداري من عدمه فرقابته لا تقتصر على مبدأ المشروعية، إنما قد تتعداها إلى رقابة الملائمة.

ثانيًا: التوصيات

١. نوصي الإدارة العامة أن تتوخى الدقة في الاستناد إلى العرف الإداري كونه مصدرًا أساسيًا من مصادر القانون بشكل عام والقانون الإداري بشكل خاص، وأن تراعي ضرورة توافر شروط العرف في عملها" لكيلا تجانب مبدأ المشروعية الذي هو أساس عمل الإدارة وسندها.

٢. نوصي المشرع العراقي في القوانين الخاصة التي تتكلم عن الأعراف كالأعراف الجامعية في قانون الخدمة الجامعية العراقي النافذ، أن تحدد الإطار الذي يميز بين هذه الأعراف وبين غيرها، فالعرف الإداري وإن كان مصدرًا للقانون إلا أنه يجب أن يحدد المشرع حدوده بشكل لا يقبل التأويل أو الشك في وجوده، وعلى وجه الخصوص تلك الأعراف التي أصبحت جزءًا من عمل الإدارة لتواتر اتباع الإدارة لها.

٣. نوصي القضاء العراقي الإداري أن يمنح للإدارة مكانة قانونية للإدارة في اعتبار عملها المستند إلى العرف أنه مشروع من عدمه، ذلك إن حدود هذه المشروعية يراقبها القاضي الإداري ، وما نوصي به أن تراعي هذه الحدود بما يمكن الإدارة من العمل بشكل يضمن سير مرافق الدولة العامة باستمرار وإطراد في ضوء تحقيق المصلحة العامة.

٤. نوصي القاضي الإداري العراقي أن يستند إلى العرف الإداري بشأن النظر في ملاءمة العمل الإداري ولا يقتصر ذلك على مبدأ المشروعية" ذلك أن العرف الإداري هو جزء من النظام القانوني الذي يبرر للإدارة عملها ويبين حدود ومدى ملائمة عمل الإدارة للأهداف التي حددها المشرع لعمل الإدارة العامة.

The Author declare That there is no conflict of interest

References

First: books

1. Ahmed Khurshid Hamidi Al-Mufarji, Saddam Hussein Yassin Al-Obaidi, The Iraqi Administrative Judiciary, according to what is required of it to extract obligations, Dar Al-Masala, 1st edition, 2019, p. 19.

Dr.. Anwar Ahmed Raslan, Administrative Law, Dar Al Nahda Al Arabiya, Cairo, 1994

2. D. Burhan Khalil Zureiq, Administrative Epistemology, Ikrimah Edition, Damascus, 1986.
3. D. Hussein Othman Muhammad Othman, Principles of Administrative Law, Al-Halabi Legal Publications, 2010, p. 203.
4. Abdel-Muqatiqi, Study of Islamic Law and Sharia, Part One, Al-Adab Press - Al-Najaf Al-Ashraf, 1972, p. 380.
5. D. Maher Saleh Alawi Al-Jubouri, Mediator in the Administrative Code, Dar Ibn Al-Atheer for Printing and Publishing, University of Mosul, 2nd edition.
6. D. Muhammad Kamel Laila, Principles of Administrative Law, Book One, Dar Al-Nahda Al-Arabiyya, Beirut, 1st edition. 1968.
7. Dr. Mahmoud Khalaf Al-Jubouri, The Administrative Judiciary in Iraq According to the Latest Legislative and Judicial Developments, 2nd edition, Dar Al-Murtada Ali Al-Hadi, Baghdad, 2014.
8. Nabila Abdel Halim, Dr. Jaber Jad Nassar, Al-Wajeez fi Administrative Law, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, 1st edition, 2006.

Second: Research

9. Ali Mikhlif Hammad, Administrative Customs, research published in the Anbar University Journal of Legal and Political Sciences, issue ten.
10. D. Maysoon Ali Abdel Hadi, the customary administrative rule, research published in the Al-Mamoun University College Journal, issue twenty-nine, 2017.

Third: Legislation

1. The effective Iraqi State Employees Discipline Law No. 14 of 1991, as amended.
2. University Service Law No. 23 of 2008, amended.
3. Iraqi Civil Law No. 40 of 1951, amended.
4. Egyptian Universities Regulation Law No. 49 of 1972, amended.
5. French Higher Education Law No. 68-978 of June 12, 1968, amended.

Fourth: Judicial groups

1. Collection of rulings of the Supreme Administrative Court, ninth year.
2. Collection of rulings of the Supreme Administrative Court, tenth year.