موجبات الدعوى الانضباطية والمبادئ التي تحكم نظرية الإثبات فيها

م.م. علي سعيد مجيد
كلية العلوم السياسية / الجامعة المستنصرية

مستخلص البحث:
أوكل المشرع المقارن ، والعراقي بالقضاء الإداري مهمة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة، وهذه الرقابة لا يمكن أن تتحرك تلقائياً من قبل الجهة القضائية، وإنما لابد من قيام صاحب الشأن المتضرر في القرار الإداري بتحريكها؛ وذلك عن طريق اللجوء للقضاء بالوسيلة القانونية التي منحها القانون للأفراد ألا وهي الدعوى الإدارية والتي بموجبها يطلب صاحب الشأن أو المصلحة، إعمال رقابة القضاء الإداري على القرار الإداري المطعون فيه لبيان مدى مشروعيته وتمتاز الدعاوى الإدارية بطبيعة خاصة تميزها عن غيرها من الدعاوى، خاصةً دعوى إلغاء القرار الإداري فهي دعوى عينية تستهدف حماية مبدأ المشروعية، والدفاع عن الحقوق والحريات العامة وحماية الأفراد والحد من تغوّل السلطة.

المقدمة Introduction:
أوكل المشرع المقارن والعراقي بالقضاء الإداري مهمة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة، وهذه الرقابة لا يمكن أن تتحرك تلقائياً من قبل الجهة القضائية، وإنما لابد من قيام صاحب الشأن المتضرر في القرار الإداري بتحريكها؛ وذلك عن طريق اللجوء للقضاء بالوسيلة القانونية التي منحها القانون للأفراد ألا وهي الدعوى الإدارية والتي بموجبها يطلب صاحب الشأن أو المصلحة، إعمال رقابة القضاء الإداري على القرار الإداري المطعون فيه لبيان مدى مشروعيته وتمتاز الدعاوى الإدارية بطبيعة خاصة تميزها عن غيرها من الدعاوى، خاصةً دعوى إلغاء القرار الإداري فهي دعوى عينية تستهدف حماية مبدأ المشروعية، والدفاع عن الحقوق والحريات العامة وحماية الأفراد والحد من تغوّل السلطة.

أولاً: أهمية البحث Research importance**:**
تكمن أهمية البحث من خلال منح القانون المقارن في كل من مصر والجزائر، لمحاكم مجلس الدولة، ممارسة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، أما المشرع العراقي فقد أوكل اختصاص ممارسة الرقابة القضائية، على أعمال الجهات الإدارية لمحاكم مجلس الدولة العراقي الممثلة بمحكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين والمحكمة الإدارية العليا حيث بين اختصاصات تلك المحاكم بموجب أحكام ونصوص قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة العراقي رقم (17) لسنة 2013.

ثانياً: إشكالية البحث Problematic of research**:**
تتمحور إشكالية البحث أن القضاء الإداري ومن خلال قرارته الواسعة والمهمة إنما يحتاج إلى وضع ثوابت قاطعة وباتة عند فصله في المنازعات الإدارية والتي يعتمد فيها على قواعد الإثبات العامة علماً أن القانون الإداري وما يتبعه من أحكام لا تزال قواعد مرنة

وغير ثابته على شكل تقنين محدد ومحصور كما هو الحال في القانون المدني والقانون الجزائي...الخ.

ثالثاً: منهجية البحث Research methodology**:**

سنعتمد في دراسة هذا البحث على المنهج التحليلي الاستنباطي المقارن، على أساس تحليل النصوص القانونية ومقارنتها مع القوانين محل الدراسة.

رابعاً: خطة البحث Research plan**:**

سيتم تقسيم خطة البحث على مبحثين، وهما ما يأتي:

المبحث الأول: موجبات الدعوى الانضباطية

المبحث الثاني: المبادئ التي تحكم نظرية الإثبات فيها

المبحث الأول : موجبات الدعوى الانضباطية

Disciplinary action grounds

من خلال إستقراء نص المادة (7/ سابعاً/أ) من قانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 المُعدل نجدها جعلت محاكم قضاء الموظفين تختص بالفصل في الدعاوى التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام في الحقوق الناشئة عن قانون الخدمة المدنية أو القوانين أو الأنظمة التي تحكم العلاقة بين الموظف وبين الجهة التي يعمل فيها، وكذلك النظر في الدعاوى التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام للطعن في العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة1991 المُعدل، ومن ثم فأن الحقوق الوظيفية والعقوبات الانضباطية تكون محلاً لاختصاص محكمة قضاء الموظفين، إلا أن المُشرع أشترط الميعاد فيما يخص دعوى قضاء الموظفين المتعلقة بالحقوق الوظيفية، إذ حددها بما لا يتجاوز (30) يوماً من تأريخ تبلغ الموظف بالأمر أو القرار المعترض عليه[1]، إذا كان داخل العراق[2] و(60) يوماً إذا كان خارجه[3]، أما العقوبات الانضباطية فقد رهنها بالتظلم والميعاد على وفق نص المادة (15/أولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المُعدل، وفي كل الأحوال يثبت تبلغ الموظف بالقرار الإداري بطرق الأثبات

---

[1] من ذلك قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم (**537**/قضاء موظفين/تمييز/**2014**) في **2015/2/19** الذي تضمن مبدأ مفاده (ترد الدعوى أن كانت مقامة خارج مدتها القانونية). قرار منشور في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام **2015**، مجلس الدولة، دار الشؤون الثقافية العامة، بغداد، **2015**، ص**313–314**.

[2] من ذلك قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم (**987**/قضاء موظفين/تمييز/**2016**) في **2017/3/9** الذي تضمن مبدأ مفاده (يكون الطعن في الأمور المتعلقة بالخدمة المدنية خلال (**30**) يوماً من تاريخ التبلغ بالأمر المطعون به). قرار منشور في قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام **2017**، مجلس الدولة، مطبعة الوقف الحديثة، بغداد، **2017**، ص**471–472**.

[3] من ذلك قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم (**7**/قضاء موظفين/تمييز/**2016**) في **2016/9/1** حيث جاء في حيثيات القرار المذكور: "... وحيث أن جميع الأوليات المرافقة في إضبارة الدعوى تشير إلى أن المدعي هو خارج العراق ومستمر في دراسته في رومانيا ولم يتسن له العودة ومن ثم فانه يكون مشمولاً بمدة الطعن المقررة فيه، وحيث أن المدعي تبلغ بالأمر المطعون بتاريخ **2015/8/21** وأقام دعواه بتاريخ **2015/10/8** فيكون بذلك قد أقيمت ضمن المدة القانونية ولذا قررت رد الدعوى من الناحية الشكلية مما يجعل من الحكم المميز قد جانب الصواب لذا قرر نقضه وإعادة الدعوى إلى محكمة قضاء الموظفين للدخول في موضوعها.. ". قرار منشور في قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام **2016**، مجلس الدولة، مطبعة العمال المركزية، بغداد، ص**317–318**. وقرار ذات المحكمة بالعدد (**424**/قضاء موظفين/تمييز/**2017**) في **2019/6/20**. منشور في قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام **2019**، مجلس الدولة، مطبعة الوقف الحديثة، بغداد، **2019**، ص**364–365**.

المقررة قانوناً[4]. وعلى ذلك يستشف من النص المذكور ثمة موجبات لإقامة دعوى قضاء الموظفين هو الميعاد فيما يخص الحقوق الوظيفية، إذ لم يشترط القانون التظلم في أقامه الدعوى المذكورة لاقتضاء حقوق الموظف، واشتراط المُشرع للتظلم والميعاد فيما يخص دعاوى العقوبات الانضباطية، وهو ما يُمكن بيانه على النحو الآتي:

أولاً: التظلم لإقامة الدعوى أمام محكمة قضاء الموظفين

Complaint to file a lawsuit before the Employees Judiciary Court :

نظراً لعدم قناعة صاحب الشأن بالقرار الإداري، الذي علم به بواسطة الإعلان أو النشر أو عن طريق العلم اليقيني فيبادر إلى التظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار، أو إلى الرئيس الإداري الأعلى للجهة الإدارية التي أصدرت القرار، يطالب فيه إعادة النظر فيه أو سحبه أو إلغاءه، حيث يحق لمصدر القرار - حال علمه بعدم مشروعية قراره - أن يقوم بتصحيح هذا القرار من الخطأ أو العيوب التي لحقت به، وهذا هو معنى التظلم الإداري[5]. فالتظلم الإداري كمصطلح قانوني يعني: "أن يقدم صاحب الشأن الذي صدر القرار الإداري في مواجهته التماساً إلى الجهة الإدارية، وذلك لإعادة النظر في قرارها، الذي يدعي مخالفته للقانون، والذي نتج عنه إضرار بمركزه القانوني، وذلك من أجل تعديله أو إلغائه[6]. هذا وقد رتب المشرع المصري على تقديم التظلم الإداري من قبل صاحب الشأن، إلى الجهة الإدارية في المدة المحددة له قانوناً، قطع ميعاد الطعن القضائي، وبدء سريان ميعاد جديد على دعوى الإلغاء، حيث نصت المادة (24) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972 على أن: "ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة، فيما يتعلق بطلبات الإلغاء، ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه، في الجريدة الرسمية، أو النشرات التي تُصدرها المصالح العامة، أو إعلان صاحب الشأن به وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية، ويجب أن يبت في التظلم قبل مضي ستين يوما من تاريخ تقديمه، وإذا صدر القرار بالرفض، وجب أن يكون مسبباً، ويعتبر مضي ستين يوماً على تقديم التظلم، من دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه. ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم، ستين يوما من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة أعلاه"[7]. كما يجب أن تشتمل عريضة الدعوى على بيان تاريخ هذا التظلم ونتيجته[8].

أما المشرع العراقي، فلم ينص صراحةً على أن التظلم بقطع ميعاد الطعن بالإلغاء، إذ نصت المادة (7/أ) من قانون التعديل الخامس لمجلس الدولة العراقي رقم (17) لسنة 2013 على أنه "يشترط قبل تقديم الطعن إلى محكمة القضاء الإداري، أن يتم التظلم منه لدى الجهة الإدارية المختصة، خلال (30) يوماً من تاريخ تبلغه بالأمر، أو القرار الإداري المطعون فيه واعتباره مبلغاً، وعلى هذه الجهة أن تبت في التظلم خلال (30) يوماً من

---

(4) يُنظر: قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم (393/قضاء موظفين/تمييز/2017) في 2019/7/20 منشور في قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام 2019، مجلس الدولة، مطبعة الوقف الحديثة، بغداد، 2019، ص362-363.

(5) د. أحمد عبد زيد الشمري: إجراءات التقاضي الإداري أمام محاكم مجلس الدولة، ط1، المركز العربي للدراسات والبحوث العربية، القاهرة، 2022، ص378.

(6) د. ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2010، ص313.

(7) المادة (24) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972.

(8) ينظر: حكم المحكمة الإدارية العليا بالطعن رقم (9968) لسنة (53) تاريخ الجلسة 22/ 6/ 2008، غير منشور.

تاريخ تسجيل التظلم لديها"، كما نصت الفقرة (ب) من نفس المادة المذكورة أعلاه على أنه: "عند عدم البت في التظلم أو رفضه من الجهة الإدارية المختصة على المتظلم أن يقدم طعنه إلى المحكمة خلال (60) يوماً، من تاريخ رفض التظلم حقيقةً أو حكماً، وعلى المحكمة تسجيل الطعن لديها بعد استيفاء الرسم القانوني"[9]. كرس المشرع الجزائري الطبيعة الجوازية للتظلم الإداري في القرارات التي تعود إلغاؤها من اختصاص المحاكم الإدارية ومجلس الدولة بموجب المادتين 830 و907 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية[10]. يستنتج من صياغة نص المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية أن المشرع جعل من التظلم الإداري جوازياً أمام الجهتين القضائيتين (مجلس الدولة والمحاكم الإدارية) من خلال أول مصطلح بدأ بها النص "يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري ..."، كما عمم المشرع الإجراء أمام مجلس الدولة وأمام المحاكم الإدارية فجاءت كلمة قرار إداري عامة دون تمييز بين القرار المركزي واللامركزي في المادة أعلاه[11].

إلا أن الذي يهمنا في مجال الدعاوى التي تدخل في اختصاص محكمة قضاء الموظفين حيث اشترطت المادة (15) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المُعدل لإقامة الدعوى أمام محكمة قضاء الموظفين التظلم من القرار لدى الجهة التي أصدرته، وذلك خلال ثلاثون يوماً من تأريخ تبليغ الموظف بقرار فرض العقوبة، أو اعتباره مبلغاً، وعلى الجهة المذكورة البت خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه، وعند عدم البت فيه رغم انتهاء هذه المدة يُعد ذلك رفضاً للتظلم، عندها يمكن تقديم الطعن لدى محكمة قضاء الموظفين خلال ثلاثون يوماً من تأريخ تبليغ الموظف برفض التظلم حقيقة أو حكماً، أما الدعاوى المتعلقة بالحقوق الوظيفية في غير الأمور الانضباطية فلا تخضع للتظلم كالقضايا المتعلقة باحتساب الخدمة والعلاوة والترفيع ومنح الإجازات وغيرها من الحقوق الوظيفية المتفرعة عن تطبيق قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المُعدل، وإنما تقام خلال مدة (30) يوماً من تاريخ التبلغ بالأمر أو القرار المطعون فيه[12].

ثانياً: الميعاد لإقامة الدعوى أمام محكمة قضاء الموظفين

The time limit for filing a lawsuit before the Employees Judicial Court :

هنا يجب التفرقة بين الدعاوى المتعلقة بالحقوق الوظيفية والدعاوى المتعلقة بالعقوبات الانضباطية، إذ أن لكل منها ميعاد يختلف عن الآخر، نبينه على النحو الآتي:

1-الميعاد فيما يخص الدعاوى المتعلقة بالحقوق الوظيفية The deadline for lawsuits related to employment rights: **يُعد الميعاد الفترة الزمنية التي تقام في غضونها الدعوى أمام محكمة قضاء الموظفين، إذ بموجب المادة (7/ تاسعاً/ب) من قانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 المُعدل بأن: "لا تسمع الدعاوى المقامة**

---

(9) المادة (7/أ/ب) من قانون التعديل الخامس رقم (17) لسنة **2013** لمجلس الدولة العراقي.

(10) المادة **1/830** من قانون رقم **08-09** المؤرخ في **25** شباط **2008** يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري العدد **21** صادر بتاريخ **23** نيسان **2008**.

(11) كمون حسين: مدى فاعلية التظلم الإداري كإجراء للتسوية الودية للمنازعة الإدارية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية والقوانين الخاصة، بحث منشور في مجلة الحقوق والحريات، جامعة محمد خضير – بسكرة، الجزائر، العدد **6**، **2018**، ص**158**.

(12) د. عثمان سلمان غيلان العبودي: الأحكام القانونية في إقامة الدعاوى الإدارية، ط**1**، دار المسلة، بغداد، **2023**، ص**155-156**.

وفقاً لأحكام الفقرة (أ) من هذا البند بعد مضي (30) يوماً من تأريخ تبلغ الموظف بالأمر أو القرار المعترض عليه، إذا كان داخل العراق و(60) يوماً إذا كان خارجه"، وهو ما استقر عليه القضاء العراقي[13].

2-الميعاد فيما يخص الدعاوى المتعلقة بالعقوبات الانضباطية The deadline for lawsuits related to disciplinary penalties: **أشار قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المُعدل إلى أنه يشترط قبل تقديم الطعن لدى محكمة قضاء الموظفين على القرار الصادر بفرض العقوبة والتظلم من القرار لدى الجهة التي أصدرته، وذلك خلال (30) يوماً من تأريخ تبليغ الموظف بقرار فرض العقوبة وعلى الجهة المذكورة البت خلال (30) يوماً من تأريخ تقديمة وعند عدم البت فيه رغم انتهاء هذه المدة يُعد ذلك رفضاً للتظلم**[14]**، ويشترط أن يقدم الطعن لدى المحكمة المذكورة خلال (30) يوماً من تأريخ تبليغ الموظف برفع التظلم حقيقة أو حكماً** [15]**، وتُعد مدد الطعن وإقامة الدعوى من النظام العام يترتب على عدم مراعاتها سقوط الحق في الطعن، مما يستلزم رد الدعوى من الناحية الشكلية**[16].

يعتبر الميعاد من النظام العام وإن عدم احترام آجال رفع التظلم يترتب عنه عدم قبول الدعوى[17]، حيث نجد في القانون الجزائري نوعين من ميعاد التظلم الميعاد العام في قانون الإجراءات المدنية والإدارية[18] والمواعيد الخاصة للتظلم الإداري منصوص عليها في مختلف النصوص القانونية الخاصة والتي يصعب التحكم فيها.

ثالثاً: أطراف الدعوى الانضباطية The parties to the disciplinary action:

في الدعوى الانضباطية عدة أطراف يعدون من أشخاصها، فهناك الشخص الذي يرفع الدعوى والشخص الذي ترفع الدعوى ضده بما لهما من صفة بالنسبة للحق أو المركز القانوني المدعى به، والادعاء العام وأصحاب المصالح الجماعية، وسنتناولها على النحو الآتي:

1-الموظف العام The public servant: عرف قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي بأنَّهُ "كل شخص عهدت إليه وظيفة داخل ملاك الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة"[19]، أما بالنسبة إلى موقف المشرع المصري فهو لم يقم بتعريف الموظف العام وإنما تولى القضاء الإداري المصري ذلك، إذ عرفته محكمة القضاء

---

[13] من ذلك قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم (495/ قضاء الموظفين/تمييز/2014) في 2016/2/25 الذي تضمن مبدأ مفاده (على الموظف إقامة الدعوى أمام محكمة قضاء الموظفين خلال (30) يوماً من تأريخ تبليغه بالأمر المطعون فيه أو علمه به). قرار منشور في قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام 2016، مجلس الدولة، مطبعة العمال المركزية، بغداد، 2016، ص356–357.

[14] يُنظر: نص المادة (15/أولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل.

[15] يُنظر: نص المادة (15/ثانياً) من القانون المذكور.

[16] من ذلك قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة (مجلس الدولة حالياً) المرقم (211/انضباط/تمييز/2013) في 2013/9/5 الذي تضمن أقرار المبدأ السالف. قرار منشور في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2013، مجلس الدولة، شركة أنس للطباعة والنشر، بغداد، 2013، ص317.

[17] قرار المحكمة العليا الجزائرية (الغرفة الإدارية)، ملف رقم 123645 صادر بتاريخ 08 كانون الثاني 1995، قضية (ش، ج) ضد وزير الدفاع، المجلة القضائية العدد 1، الجزائر، 1996، ص177 – 178.

[18] وهو 4 أشهر حسب المادة 830 من قانون رقم 08–08 المؤرخ في 23 شباط 2008 الجزائري.

[19] الفقرة (3) من المادة (1) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (14) لسنة 1991 المعدل.

الإداري المصرية بأنه "هو الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو احد أشخاص القانون العام الأخرى عـــن طريق شغله منصبا يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق"[20]. ويستوي في العراق ان يكون الموظف الذي يقوم برفع الدعوى موظفاً مؤقتاً أو موظفاً دائماً، فقد قد ساوى في الأحكام القانونية بين الموظف العام الدائم والمؤقت[21].

2-الإدارة Management: ان رفع الدعوى أمام المحاكم الإدارية يجب أن تكون اتجاه التصرفات التي تقوم بها الإدارة، إذ إن الدعاوى الانضباطية ليست دعاوى بين أشخاص بالذات شأنها شأن الدعاوى المدنية، ولكنها دعاوى بين مرفق عام والمتعاملين معه، وبذلك فإن الدعاوى الانضباطية لا تقبل إذا كانت موجهة إلى موظف آخر في الوظيفة كمن يقوم بمراجعة المحاكم الإدارية لإقامة الدعوى على زميله في الوظيفة العامة، فيجب إقامتها أمام المحاكم المختصة وليس أمام المحاكم الإدارية[22].

حيث يمكن إثارة تساؤل هل يمكن أن تكون الإدارة هي المعي كما هو الحال بالدعاوى الإدارية التي تقام أمام المحاكم الانضباطية؟

للإجابة على هذا التساؤل ويمكن للإدارة ان تكون هي الطرف المدعي وليس المدعى عليه باستمرار، ويحصل ذلك عندما تكون الإدارة صاحبة المصلحة في إقامة الدعوى، ويحصل ذلك بفرضيتين:

أ- ان تقف الإدارة كمدعي ضد قرار إداري صادر من سلطة إدارية أُخرى.

ب- ان يصدر قرار بفرض عقوبة على موظف من قبل جهة لا تمتلك الحق بفرضه عندئذ يجوز للإدارة التي يتبعها الموظف إقامة الدعوى بوصفها صاحبة الاختصاص بفرض العقوبات على موظفيها[23].

3-الادعاء العام Public Prosecution: يعد الادعاء العام الهيئة القضائية التي تقوم بتمثيل المجتمع وتدافع عن حقه الاجتماعي الذي يطلق عليه الحق العام، وهذا الأمر يجعل من حضور الادعاء العام في الدعاوى الإدارية أمراً ضرورياً من أجل التأكيد على قانونية تشكيل المحكمة والا فإن عدم حضوره يعد سبباً رئيساً لإبطال تشكيل المحكمة، وقد برر ذلك بالقياس على عدم تمكين المتهم من الدفاع عن نفسه بأن يكون سبباً لإبطال كافة الإجراءات المتخذة بحقه دون سماع ذلك الدفاع الأمر الذي يجعل عدم تمكين المجتمع من الدفاع خلال الادعاء العام من باب أولى سبباً لإبطال تلك الدعوى[24].

4-أصحاب المصالح الجماعية Those with collective interests: وقد تكون الدعوى المرفوعة أمام المحاكم الإدارية هي من أجل الدفاع عن مصالح جماعية وتكون

---

(20) د. أحمد سلامة بدر: التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص4.

(21) جاء في قرار مجلس الدولة العراقي رقم ٩٩ / ٢٠٠٠ لسنة ٢٠٠٦ "تطبق على الموظفين المؤقتين الأحكام القانونية المطبقة على الموظفين في دوائر الدولة التي يعملون بها". وكذلك أكد قرار مجلس قيادة الثوة المنحل رقم ١٥٠ لسنة ١٩٨٧ على تحويل العمال في دوائر الدولة والقطاع العام إلى عمال.

(22) د. إسلام إحسان: الطعن على الأحكام الصادرة في الدعوى التأديبية، منشأة المعارف، مصر، 2015، ص66.

(23) د. محمود عبد علي الزبيدي: انقضاء الدعوى الإدارية من دون الحكم بالموضوع، المركز العربي للدراسات والبحوث العربية، القاهرة، 2018، ص226.

(24) د. حسون عبيد هجيج، نسرين محسن نعمة: الإجراءات الجزائية المؤثرة في الحكم الجزائي، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، كلية القانون، جامعة كربلاء، العدد 2، ٢٠١٢، ص54.

هذه المصالح عبارة عن مجموع مصالح مشتركة لجماعة معينة تجمعهم مهنة معينة كما هو الحال على سبيل المثال بالنسبة للنقابات المهنية والجمعيات التي تختص بموضوع معين مثل حماية ذوي الإعاقة أو البيئة، فبالنسبة للنقابات وطالما أنها تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة فهي تكون قادرة على إقامة الدعوى أمام المحاكم المختصة، كما ان النقابات تمتلك الصفة من أجل التكلم بلسان الفئة التي تنتمي إليها، لذلك فالنقابة تكون ممتلكة للصفة في الدفاع عن المصلحة العامة إذا ما رفعت دعوى للدفاع على مصلحة مهنية أو حرفة معينة[25].

رابعاً: وجود قرار إداري مخالف للقانون The existence of an administrative decision contrary to the law:

لم يضع المشرع تعريفاً للقرار الإداري، ولهذا كان المجال رحباً لاجتهادات الفقه والقضاء لوضع تعريف جامع مانع. ومن خلال دراستنا لتعريفات القرار الإداري يتضح بأنه (عمل قانوني يصدر عن جهة إدارية عامة بإرادتها المنفردة لإحداث أثراً في المراكز القانونية).

ومن المُستقر عليه فقهاً وقضاءً بأن قانون مجلس الدولة العراقي النافذ حدد اختصاص محكمة القضاء الإداري بالنظر في صحة الأوامر والقرارات الإدارية التي تصدر من الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام، وأن هذه العبارة قد جاءت مطلقة[26]، ويستُشف منها رغبة المُشرع بإخضاع جميع القرارات الإدارية لاختصاص محكمة القضاء الإداري إلا ما أستثني بنص خاص أو له مرجع للطعن.

1-وجود عمل صادر عن سلطة إدارية وطنية Existence of work issued by a national administrative authority: يشترط في القرار الإداري المطعون فيه أن يكون صادراً من جهة إدارية ضمن وظيفتها الإدارية سواء أكانت هذه الجهة الإدارية مركزية أم لا مركزية[27]، ولكن مع ذلك فأن القضاء الإداري المصري عد القرارات التي تصدر عن هيئات – وأن لم تكن جهات إدارية بالمعنى الصحيح [28]– بمثابة قرارات إدارية تصدر عن جهات إدارية لاعتبارات تتصل بتكوين هذه الهيئات وسلطاتها المهنية تُعد قرارات إدارية كنقابات المحامين أو الأطباء وغيرها[29]؛ وذلك إستناداً إلى أن الدولة تخلت إلى هذه النقابات عن نصيب من سلطاتها العامة لأداء رسالتها في مجال المهن الحرة بوصفها مرافق عامة. بيد أن الأمر المذكور لا يُمكن أن يصدق في العراق ضمن التطبيقات الأخيرة للمحكمة الإدارية العليا حيث لا تُعد القرارات الصادرة عن الجمعيات والنقابات والاتحادات المهنية بمثابة قرارات إدارية قابلة للطعن أمام المحاكم الإدارية، إذ لم تكن محكمة القضاء الإداري تفصح عن موقف مُعين بالنسبة للاتحادات والتنظيمات

---

[25] د. علي حسن العامري: الدعوى الإدارية، فرنسا–مصر–العراق، ط1، المركز العربي، القاهرة، 2022، ص52.

[26] د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مفهوم القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري في العراق، بحث منشور في مجلة العدالة، العدد 1، 1999، ص82 .

[27] د. ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1994، ص303 .

[28] د. ماهر صالح علاوي الجبوري: المصدر السابق، ص80 .

[29] د. القطب محمد طلبة: العمل القضائي في القانون المقارن والجهات ذات الاختصاص القضائي في مصر، ط1، القاهرة، دار الفكر العربي، 1965، ص6.

المهنية كالنقابات المهنية[30]، لاسيما وأن أغلب القوانين الخاصة بالنقابات المهنية نصت على إمكانية الطعن في القرارات التي تصدر عنها أمام محكمة التمييز الاتحادية.

2- أن يصدر القرار عن جهة إدارية وطنية That the decision be issued by a national administrative authority: لا يكتفي لقبول الدعوى بأن يكون القرار الإداري صادراً عن جهة إدارية، بل لابد أن يكون صادراً عن جهة إدارية وطنية أي غير أجنبية[31]، إذ إن القرارات الصادرة عن جهات غير وطنية لا تُعد من قبيل القرارات الإدارية وغير خاضعة للطعن بالإلغاء، حيث أن الدعوى الإدارية تُعد أداة للرقابة على الأجهزة الإدارية الوطنية تُمارسها المحكمة المُختصة على وفق القوانين الوطنية، لذا تبسط محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين رقابتهما على القرارات الإدارية الصادرة عن أي سلطة وطنية عراقية حصراً.

هذا وليس ثمة صعوبة في تطبيق الشرط السالف، وأن المحكمة الادارية العليا تبسط رقابتها على الشرط المذكور فقضت بعدم صحة قرار فرض العقوبة إذا كان خال من الاسم الصحيح للموظف الذي أصدره ومنصبه الوظيفي[32].

3- أن يكون القرار الإداري عملاً قانونياً That the administrative decision be a legal act: إن أهم ركن يتميز به القرار الإداري يتمثل في كونه عمل قانوني وتعبير عن الإرادة بقصد ترتيب أثر قانوني مُعين بإنشاء مركز قانوني عام أو ذاتي أو تعديلاً لهذا المركز أو إلغاء له[33]، وإن اشتراط كون القرار الإداري عمل قانوني يعني أنه لا يُمكن اعتبار الأعمال المادية قرارات إدارية ، لأنها لا ترتب أي أثر قانوني، إلا إذا انبلجت إلى إفصاح من الإدارة عن إرادتها بما يمس المركز القانوني للمدعي[34]، ولكن الأعمال المادية إذا وقعت تنفيذاً لقرار إداري سابق كإلقاء القبض على شخص باعتباره تدبيراً من التدابير التي اتخذتها لاعتبارات تتعلق بالأمن العام وبناء على حالة واقعية كانت قائمة لا يسوغ النظر إليها مستقلة عن القرار الذي وقعت تنفيذاً له، إذ هي ذات ارتباط وثيق من الكيان القانوني المُستمد منه[35]، كما لا تُعد من قبيل القرارات الإدارية المنشورات والتوجيهات التي تصدرها الإدارة لموظفيها، أو من الأعمال الفنية، أو من الإنذارات التي توجهها الإدارة[36]، وكذلك يجب إلا يكون القرار الإداري محل الطعن قد

---

[30] د. ماهر صالح علاوي الجبوري: مصدر سابق، ص80 .

[31] د. السيد خليل هيكل: رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998، ص302-303.

[32] ينظر: قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم (473/قضاء موظفين/ تمييز/ 2020) في 2020/7/22. قرار منشور ضمن قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام 2020، مجلس الدولة، مطبعة الوقف الحديثة، بغداد، 2020، ص313–314.

[33] من ذلك قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم(74/قضاء موظفين/ تمييز/2016) في 2018/5/10 المتضمن إقرار مبدأ مفاده (تختص محكمة قضاء الموظفين بالنظر في قرار الإدارة برفض تنظيم إضبارة الموظف المحال إلى التقاعد وإرسالها إلى هيئة التقاعد الوطنية). قرار منشور في قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام 2018، مجلس الدولة، مطبعة الوقف الحديثة، بغداد، 2018، ص345.

[34] من ذلك قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم (111/قضاء موظفين/تمييز/2018) في 2018/3/29 الذي تضمن إقرار مبدأ مفاده(أن إفصاح الإدارة عن أرادتها برفض طلب المدعية يصلح للطعن فيه أمام محكمة قضاء الموظفين). قرار منشور في قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام 2018، مجلس الدولة، مطبعة الوقف الحديثة، بغداد، 2018، ص349.

[35] د. محمد رفعت عبد الوهاب، د. احمد عبد الرحمن شرف الدين: القضاء الإداري، المكتب العربي، مصر، 1988، ص414.

[36] د. غازي فيصل مهدي: الحدود القانونية لسلطات محكمة القضاء الإداري في العراق، مجلة العدالة، العدد الثاني (نيسان، مايس، حزيران)، تصدرها وزارة العدل، 2001، ص30.

الغي من الجهة الإدارية المُختصة[37]، إذ إن إلغاء الإدارة للقرار المطعون به أثناء النظر في الدعوى يستوجب ردها لانتفاء محلها، وكذلك الحال في حالة قيام الإدارة بتعديل الأمر محل الطعن، إذ يعُد مانعاً من الاستمرار بنظر الدعوى ما لم يتحقق الغرض من أقامتها.

4-أن يكون القرار الإداري صادراً عن الإرادة المنفردة للإدارة That the administrative decision be issued by the sole will of the administration: يلزم في القرار الإداري لئن يكون محلاً للطعن أمام المحكمة الإدارية أن يكون صادراً عن الإرادة المنفردة للإدارة، أي أن يكون مُصدر القرار طرفاً واحداً ممثلاً بجهة الإدارة، كون الأخيرة تمارس نوعين من الأعمال القانونية؛ الأولى تتمثل بالقرارات الإدارية التي تصدر بالإرادة المنفردة من دون أن تشترك معها جهة أخرى في إصدارها، أما النوع الثاني فهي العقود الإدارية التي تتم بالتقاء إرادتين معاً هما إرادة الإدارة وإرادة المُتعاقد معها[38].

5-أن يكون القرار الإداري نهائياً The administrative decision shall be final: يشترط في القرار الإداري محل الطعن أن يكون نهائياً، ويتحقق ذلك بتوفر شرطين[39] أولهما صدوره عن جهة إدارية تملك مكنة إصداره دون تعقيب عليها من جهة إدارية أعلى[40]، ثانيهما أن يكون من شأنه إحداث أثر مُعين في المركز القانوني للفرد[41] خلقاً أو تعديلاً أو الغاءاً، فأن لم يكن له أثر في المركز القانوني للشخص فلا يمكن عده قراراً ادارياً نهائياً. وعلى الرغم من أن المُشرع العراقي لم ينص على هذا الشرط واختلاف الفقه بشأنه[42] فأننا نجد أن القضاء يشترط وجوب أن يكون القرار الإداري نهائياً، ولعلّ القضاء يلجأ إلى الاستعانة بألفاظ مشابهة لكلمة النهائية للتعبير عن هذا الشرط وتؤدي المعنى المُراد ذاته كاشتراطه أن يكون القرار الإداري حاسماً أو كونه يحدث أثراً في المراكز القانونية إنشاءاً أو تعديلاً أو الغاءاً، وعلى ذلك لا يصح الطعن بالتصرف القانوني الصادر عن الإدارة الذي لا يرتب أثراً قانونياً كالأجراء التمهيدي أو

---

[37] من ذلك قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم (542/قضاء إداري/تمييز/2017) في 2018/6/14 الذي تضمن مبدأ مفاده (ينهى القرار الإداري من الجهة التي أصدرته وفقاً لقاعدة تقابل الاختصاص). قرار منشور في قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام 2018، مصدر سابق، ص591-592.

[38] د. ماهر صالح علاوي الجبوري: مبادئ القانون الإداري، ط1، دار الذاكرة، بغداد، 2022، ص322.

[39] د. سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري ورقابة الأعمال الإدارية، مطبعة الاعتماد، مصر، 1955، ص433.

[40] من ذلك قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم (456/ قضاء إداري/تمييز/2015) في 2016/12/1 الذي تضمن مبدأ مفاده (يكون القرار الإداري نهائياً بمجرد صدوره واعتماده إذا كان لا يحتاج إلى تصديق جهة إدارية أخرى). قرار منشور في قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام 2016، مصدر سابق، ص480-481.

[41] من ذلك قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم (107/قضاء موظفين/تمييز/2018) في 2019/3/20 الذي تضمن مبدأ مفاده (تختص محكمة قضاء الموظفين بالنظر في صحة القرارات الإدارية النهائية التي ترتب أثراً قانونياً على المركز القانوني للموظف). قرار منشور في قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام 2019، بغداد، مجلس الدولة، مطبعة الوقف الحديثة، 2020، ص336-337.

[42] يرى البعض أن وصف القرار الإداري بأوصاف مثل (النهائي) أو (البات) لا تضيف شيئاً، إذ أن وصف القرار الإداري لا يطلق إلا على العمل الذي اكتملت مراحل إصداره ورتب آثاره حالاً ومباشرة وتخرج من دائرته الأعمال التمهيدية التي تسبق اتخاذ القرار أو تمهد له فلا تُعد قرارات إدارية ولا يمكن الطعن بها أمام القضاء الإداري. ينظر: في ذلك د. ماهر صالح علاوي: مفهوم القرار الإداري، في أحكام القضاء الإداري في العراق، مصدر سابق، ص74.

التحضيري أو توصيات اللجان المختلفة[43]، وأن حصلت المصادقة على هذه التوصيات[44]، ما لم تكن هذه التوصيات قد نفذت من الناحية الفعلية واتخذت شكل القرار الإداري الفعلي ورتبت أثرها، وبالمثل أيضاً لا يصح الطعن بكتاب يصدر عن الإدارة، حتى وأن كان مخالف للقانون كونه لا يصلح لأن يكون محلاً للطعن أمام المحاكم الإدارية[45]، كما لا يصح مخاصمة قرار رد التظلم المدعي بعد أن يطعن به أمام المحكمة كونه غير منتج[46]، ولا يصلح لئن يكون محلاً للطعن.

6- أن يكون القرار الإداري مؤثراً في المراكز القانونية The administrative decision should be influential in the legal positions: يفترض في الجهات الحكومية أن تتوخى تحقيق المصلحة العامة في قراراتها الإدارية بأن تتجه لتحقيق غاية مُعينة ومؤثرة، لذا يشترط في القرار الإداري ليكون محلاً للطعن أن تتجه إرادة السلطة الإدارية إلى أحداث أثر قانوني عند إصدارها للقرار الإداري يتمثل في التغيير بالأوضاع القانونية بإنشاء مركز قانوني لفرد مُعين أو تعديله أو إلغائه [47].

هذا ويعتد بأثر القرار الإداري وقت نشوء المركز القانوني الذي يكون محلاً له[48]، والأصل أن يكون القرار الصادر عن الإدارة صريحاً مكتوباً يتضمن رقماً لصدوره وتأريخاً مُعيناً ويتضمن تغييراً للمركز القانوني للشخص انشاءً أو الغاءً أو تعديلاً، بيد أنه قد تمتنع الإدارة عن اتخاذ قرار مُعين تجاه طلب شخص مُعين، بمعنى أن تبقي الإدارة على الأوضاع القانونية القائمة من دون تغيير على نحو ما يُسمى (بالقرار الإداري السلبي)، أو أن لا تحرك ساكناً ولا تتخذ أي قرار إداري بشأن ما يوجب القانون عليه اتخاذه على نحو ما يُسمى (بالقرار الإداري الضمني)، كأن يلزمها القانون بالبت في الطلب المقدم من الشخص خلال فترة مُعينة فتحجم عن البت فيه ويُعد القانون سكوتها بمثابة قرار إداري ضمني بالرفض، ففي كلا الحالتين سواء في القرار الإداري السلبي أو الضمني فانهما يُعدان قرارين إداريين ، لأن إرادة الإدارة اتجهت إلى تقرير الوضع

---

[43] من ذلك قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم (27/ قضاء إداري/تمييز/2014) في 2015/2/19 الذي تضمن مبدأ مفاده (أن توصيات اللجان لا ترقى إلى مستوى القرار الإداري النهائي الصالح للطعن فيه أمام محكمة القضاء الإداري). قرار منشور في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2015، مصدر سابق، ص360-361.

[44] من ذلك قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم (96/قضاء إداري/تمييز/2013) في 2014/8/21 الذي تضمن مبدأ مفاده (لا تعد المصادقة على توصيات اللجان التحقيقية أمراً إدارياً نهائياً قابلاً للطعن). قرار منشور في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2014، مجلس الدولة، شركة أنس للطباعة والنشر، بغداد، 2014، ص331.

[45] من ذلك قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم (467/قضاء إداري/تمييز/2018) في 2018/4/19 الذي تضمن مبدأ مفاده (الكتاب الصادر عن الإدارة خلافاً لأحكام التشريعات النافذة لا يصلح سنداً لإصدار الأحكام القضائية). قرار منشور في قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام 2018، مصدر سابق، ص580-581.

[46] يُنظر: قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم (2002/قضاء إداري/تمييز/2021) في 2021/6/30 . (قرار غير منشور).

[47] د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري ورقابة الأعمال الإدارية، مصدر سابق، ص430.

[48] من ذلك قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم (238/ قضاء إداري/تمييز/2014) في 2014/10/23 الذي تضمن مبدأ مفاده(يمتد أثر القرار الإداري الكاشف إلى لحظة نشوء المراكز القانونية التي تكون محلاً للقرار). قرار منشور في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2014، مصدر سابق، ص342.

الراهن من دون تغيير، وثمة قرينة على أن أرادتها اتجهت إلى بيان موقفها من وضع قانوني مُعين بعده عملاً قانونياً[49].

خامساً: أصول المرافعات في جلسة النظر في الدعاوى الإدارية Principles of pleadings in the hearing of administrative cases:

لم تُعد المرافعة مجرد خطاب لتوضيح وقائع الدعوى يلقيه المدعي أو من يمثله قانوناً بحضرة المحكمة فحسب، بل توضيحاً لمعالم الحق المطالب به مشفوعاً بالحجج والبراهين القانونية والاستدلالات المنطقية مُستخدماً قوة البيان ومحتكماً إلى القانون والحق وسيلة وهدفاً[50]، وهو ما ينجلي في الجوانب الآتية:-

1- **توجيه الدعوى من الناحية الشكلية Directing the lawsuit in terms of formality:** على المحكمة التأكد من سلامة بعض الجوانب الشكلية المهمة لإقامة الدعوى قبل الدخول في أساسها وموضوعها[51]، فأن وجدتها غير مستوفية قررت أن الدعوى مهيئة للحسم من الناحية الشكلية وتفهم ختام المرافعة لإصدار القرار فيها، وإلا فأنها تمضي قدماً في موضوعها على وفق الأصول[52]، ومن ثم يجب على المحكمة أن تتحقق من الجوانب الشكلية الآتية للدعوى وهي [53]:

أ- **الاختصاص Specialization:** بأن تتأكد المحكمة من اختصاصها النوعي والوظيفي في نظر الدعوى المقامة من المدعي، فتنظر فيها أن وجدتها ضمن اختصاصها، وإلا تحيلها إلى المحكمة المُختصة على وفق أحكام قانون المرافعات المدنية النافذ.

ب- **إقامة الدعوى من الناحية الشكلية Instituting the lawsuit in terms of formality:** بأن تتحقق المحكمة من مدد التبليغ والتظلم ونتيجته وتأريخ أقامه الدعوى، فأن وجدتها متوافقة مع المدد المنصوص عليها قانوناً، ومقامة ضمن المدة المحددة قانوناً قررت قبولها شكلاً ومضت في الدخول في أساسها، فأن وجدتها مقامة من دون تظلم أو خارج المدد القانونية قضت برد الدعوى من الناحية الشكلية، مع ملاحظة أن رد الدعوى من الناحية الشكلية لا يُعد سبقاً للفصل في الدعوى، ومن ثم يُمكن إقامتها مجدداً ما لم تكن مدد الطعن قد انقضت[54].

---

(49) د. نجيب خلف أحمد الجبوري: القانون الإداري، ط1، دار المسلة، بغداد، 2022، ص259.

(50) د. حسام الدين سليمان توفيق، أصول الصياغة والممارسة القانونية في المملكة العربية السعودية، منهج علمي تدريبي مدعم بالتطبيقات النظامية، ط1، القاهرة، مركز الدراسات العربية، 2019، ص133.

(51) من ذلك قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم (421/قضاء إداري/تمييز/2016) في 2017/1/26 الذي تضمن المبدأ السالف. قرار منشور في قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام 2017، مصدر سابق، ص580-581.

(52) من ذلك قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم (121/قضاء موظفين/تمييز/2016) في 2016/6/2 الذي تضمن مبدأ مفاده (على المحكمة التحقق من إكمال الجوانب الشكلية لإقامة الدعوى قبل الدخول في موضوعها). قرار منشور في قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام 2016، مصدر سابق، ص447.

(53) د. غازي فيصل مهدي، د. عدنان عاجل عبيد ، ط2، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع، النجف الأشرف، العراق، 2013، ص156-159.

(54) من ذلك قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم (300/قضاء موظفين/تمييز/2019) في 2019/4/4 الذي تضمن مبدأ مفاده (لا يعد رد الدعوى من الناحية الشكلية سبق الفصل في الموضوع). قرار منشور في قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام 2019، مصدر سابق، ص357-358.

ج- **انتفاء الطريق الموازي للطعن Instituting the lawsuit in terms of formality:** على المحكمة أن تتأكد بأنه لا يوجد أمام المدعي طريقاً قانونياً أخراً يُمكنه من خلاله اقتضاء حقوقه على النحو الذي يحقق التجائه إلى المحكمة الإدارية، فإن وجد أسلوباً قانونياً يُمكن سلوكه كان على المحكمة رد الدعوى لعدم الاختصاص.

د- **مراعاة قواعد الإجراءات الخاصة بشأن نظر الدعوى الانضباطية Observing the rules of special procedures regarding hearing disciplinary cases:**
إذا كان الأصل العام بأن محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين تطبقان قانون المرافعات المدنية رقم (83) لسنة 1969 المُعدل بشأن نظر الدعوى الإدارية، فان الدعاوى الإدارية المتعلقة بالعقوبات الانضباطية تطبق بشأنها قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (23) لسنة 1971 المُعدل ليس فقط لكونها تتعلق بعقوبة انضباطية بل وتطبيقاً لنص المادة (7/ حادي عشر) من قانون مجلس الدولة النافذ[55]، وبما يتلائم ويتفق مع طبيعة القرار الإداري الصادر بفرض العقوبة وخصوصية الدعوى الإدارية، ولعلّها تتمثل بأن على المحكمة قضاء الموظفين بعد الاستماع إلى أقوال ودفوع ولوائح أطراف الدعوى تحيل إضبارة الدعوى إلى نائب الادعاء العام لدراستها وتقديم مطالعته بشأنها أما بتأييد فرض العقوبة أو تعديلها واستبدالها بعقوبة أخرى أو طلب الغاءها تبعاً لما يراه من مدى موافقته للقانون، عندها تتولى محكمة قضاء الموظفين النظر في مطالعته على سبيل الاستئناس وتسأل أطراف الدعوى عما لديهم من دفوع ليتم إفهام ختام المرافعة لإصدار القرار فيها[56].

2- **توجيه الدعوى من الناحية الموضوعية Substantively directing the case:** يجب على المحكمة في أول جلسة يحضر فيها الخصوم وبعد التحقق من صفاتهم أن تطلب من المدعي بيان الأمر محل الطعن سواء أكان قراراً إدارياً تحريرياً أم امتناعاً، وتأريخ التبلغ به أو العلم به، وتأريخ التظلم منه معززاً بالمستندات التي تؤيد ذلك، ونتيجة التظلم وتأريخ العلم بنتيجته وتاريخ أقامة الدعوى، كما تطلب من المدعى عليه بيان دفوعه بشأن الدعوى معززة بالمستندات التي تدعمها.

3- **تقديم الدفوع واللوائح المختلفة Presentation of defenses and various regulations:** على المحكمة أن تكلف أطراف الدعوى أن يقدموا لوائحهم ومستنداتهم التي تدعم دفوعهم القانونية، وللمحكمة أن تأذن بتبادلها بين الطرفين، ولها أن تستوضح من أطراف الدعوى عن بعض الأمور التي تراها مبهمة أو أن في إيضاحها فائدة لحسم الدعوى[57]، وللطرفين أنقاص أو تعديل دعواهما أو دفوعهما في اللوائح المتبادلة، أو شفاهاً في جلسة المرافعة بشرط إلا يغيرا من موضوع الدعوى[58]، وليس للطرفين أن يزيدا على الدعوى باستثناء الدعوى الحادثة [59].

---

[55] نصت على أن تسري أحكام قانون المرافعات المدنية رقم (**83**) لسنة **1969** وقانون الإثبات رقم (**107**) لسنة **1979** وقانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (**23**) لسنة **1971** وقانون الرسوم العدلية رقم (**114**) لسنة **1981** في شأن الإجراءات التي تتبعها المحكمة الادارية العليا ومحكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين فيما لم يرد فيه نص خاص في هذا القانون".

[56] د. عثمان سلمان غيلان العبودي: مصدر سابق، ص**92**.

[57] يُنظر: نص المادة (**1/59**) من قانون المرافعات المدنية المذكور آنفاً.

[58] يُنظر: نص المادة (**2/59**) من قانون المرافعات المدنية المذكور آنفاً.

[59] يُنظر: نص المادة (**3/59**) من قانون المرافعات المدنية المذكور آنفاً.

4- استدراك أخطاء لائحة استدعاء الدعوى واستكمال أدلة الدعوى Correcting the errors in the lawsuit summons list and completing the lawsuit evidence: يجب على المدعي، أو وكيله استدراك الأخطاء التي قد ترافق لائحة استدعاء الدعوى، بأن يطلب تصحيح الخطأ المادي في لائحة الدعوى أن وجدت في جلستها الأولى وقبل الدخول في أساس الدعوى[60]، كما يجب إن يعمد إلى استكمال الخصومة بطلب إدخال من يجب اختصامه بإدخاله شخصاً ثالثاً منظماً لأحد أطرافها متى كانت له علاقة بالدعوى أو تربطه بأحد الخصوم رابطة تضامن أو التزام لا يقبل التجزئة أو كان يضار بالحكم فيها[61]، أو لصيانة حقوق الطرفين أو أحدهما[62]، أو لفت عناية المحكمة بإدخال من يوجب القانون إدخاله خصماً في الدعوى[63]، أو استكمال أدلة الأثبات لداعم موقفه في الدعوى[64].

5- علنية جلسات المرافعة والسماع لدفوع أطراف الدعوى Public pleading sessions and hearing the defenses of the parties to the case: الأصل أن تكون المرافعة في الدعوى الإدارية علنية إلا إذا رأت المحكمة من تلقاء نفسها أو بناء على طلب أحد الخصوم إجراءها سراً بغية المحافظة على النظام العام، ويجب الاستماع إلى أقوال الخصوم أثناء المرافعة ولا يجوز مقاطعتهم، إلا إذا خرجوا عن موضوع الدعوى أو اخلوا بنظام الجلسة أو وجه بعضهم إلى بعض إهانة أو سباً أو طعنوا في حق شخص أجنبي عن الدعوى[65].

6- **ضبط الجلسة وإدارتها Set up and manage the session:** تُعد مسألة ضبط المرافعة أمر منوط برئيسها وقد خوله القانون صلاحيات ضبطية بهذا الشأن[66]، وللمحكمة ولو من تلقاء نفسها أن تقرر شطب العبارات الجارحة أو المخالفة للآداب أو النظام العام من اللوائح أو محضر جلسة المرافعة أن وجدت[67]، وهنا يجب على أطراف الدعوى مراعاة جانبين: الأول استعمال حق الدفاع عن حقوق الجهات التي يمثلونها يكون مقيداً بالقدر اللازم لتحقيق الغرض منه، وألا ينحرفوا في استعماله لغير الأغراض التي أقر منها أجلها، أو تجاوزه بالمساس بالأخرين، والثاني أن يكون أبداء وجهة نظرهم بشأن ما يقدم من مستندات وما يدلى به من دفوع قانونية بالوسائل المُحددة قانوناً.

---

[60] يُنظر: نص المادة (**3/59**) من قانون المرافعات المدنية المذكور آنفاً.

[61] يُنظر: نص المادة (**1/69**) من قانون المرافعات المدنية المذكور آنفاً.

[62] يُنظر: نص المادة (**2/69**) من قانون المرافعات المدنية المذكور آنفاً.

[63] يُنظر: نص المادة (**3/69**) من قانون المرافعات المدنية المذكور آنفاً.

[64] يُنظر: نص المادة (**5/69**) من قانون المرافعات المدنية المذكور آنفاً.

[65] يُنظر: نص المادة (**50**) من قانون المرافعات المدنية المذكور آنفاً.

[66] يُنظر: نص المادة (**63**) من قانون المرافعات المدنية المذكور آنفاً.

[67] يُنظر: نص المادة (**65**) من قانون المرافعات المدنية المذكور آنفاً.

المبحث الثاني : المبادئ التي تحكم نظرية الإثبات فيها

Principles governing the theory of proof in it

إذا فرضنا وجود نظرية عامة للإثبات أمام القضاء الإداري لا بد لنا من تحديد المبادئ أو الأسس التي تقوم عليها، ثمة ثلاث مبادئ تشكل الأساس الذي تقوم عليه نظرية الإثبات الإداري، وهي في تقاطعها وعلاقتها فيما بينها تشكل نقطة الانطلاق لتفسير الدور الذي يضطلع به القاضي الإداري في الدعوى الإدارية وهي:

أولاً: مبدأ استقصاء الأدلة The principle of inquest of evidence:

ومن هذا المبدأ نجد أن جميع الإجراءات في المحاكمات الإدارية يوجهها القاضي الإداري الذي يكفي أن تصل الدعوى إليه حتى يحمل عبء متابعتها حتى نهايتها، فهو الذي يأمر بالسير في إجراءاتها ويأمر بالتحقيق إذا كان لازماً ويفحص الأوراق والوثائق المقدمة، ويقرر متى تعتبر الدعوى صالحة للفصل ويقدر ما يقدم إليه من وسائل الإثبات بكل حرية، فدور القاضي الإداري دور استقصائي يجعله غير مقيد بالآراء والاقتراحات والتقديرات التي تصدر عن الإدارة، فعليه البحث عن الواقع واستقراء الدليل مباشرة، حيث أن القاضي الإداري هو قاضي تحقيق يدخل في عداد إجراءات التحقيق[68].

فضلاً عن ذلك أن كثيراً من المنازعات الإدارية هي في حقيقتها دعوى استفهامية، فالمدعى يكون دائماً في حالة غموض مما يجري في الجهاز الإداري، فليست العلاقات المتبادلة متساوية، لأنه في أغلب الأحوال بعيد كل البعد عن مرحلة صنع القرارات الإدارية، وعن الوقائع والملابسات التي تصدر في ظلها، أو الأجواء المحيطة بها، فهو لا يشارك فيما يدور بشأنها من مداولات أو مكاتبات، ولهذا فالمدعى لا يعلم من هذه الأمور شيئاً إلا ما يصله في النهاية من قرارات قابلة للتنفيذ، وقد تكون مضرة بمركزه القانوني أو بتسوية حالته، ويصبح جاهلاً بحقيقة تصرف الإدارة ودوافعها، كما يفتقد في غالب الأحيان الأدلة التي استندت الإدارة إليها[69].

ومفاد ما تقدم أن المدعى يرفع دعواه أحيانا بشكل استفهامي بحت على عكس الوضع القائم في المنازعات العادية، إذ تتاح للمدعى فرصة العلم بالوقائع، فيتمكن من إثبات الدليل الذي يراه مؤيداً ومثبتاً لدعواه[70].

ثانياً: مبدأ حرية الإثبات The principle of freedom of proof:

لا تلتزم الإدارة بطرق معينة للإثبات في نسبة المخالفة للموظف حيث إن الشبهة كافية لإدانة الموظف في المجال الانضباطي لأنها يمكن أن تمثل الركن الشرعي للجريمة الانضباطية[71]. حيث إن القانون الإداري لا يتضمن نصاً عاماً شاملاً يحدد وسائل الإثبات، وأيضاً هو لا يحصر الإثبات في بعض المجالات بوسائل يحددها سلفاً، بل يفتح المجال واسعاً أمام حرية تقديم مختلف الوسائل المتاحة وإعطائها القوة الثبوتية اللازمة حسب تقدير وقناعة القاضي، فعندما ينص القانون على بعض الوسائل المعينة الممكنة في

---

(68) د. محمد ماضي: الأدلة الكتابية في الإثبات الجزائي دراسة في القانون العراقي والقانون المقارن، ط1، دار المسلة، بغداد، 2018، ص39.

(69) عبير موسى محمد عابد: الإثبات القانوني أمام القضاء الإداري، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية في نابلس– فلسطين، 2017، ص54.

(70) د. محمد ماهر أبو العينين: الموسوعة الشاملة في القضاء الإداري، المنشورات الحقوقية، بيروت، 2007، ص568.

(71) د. مازن ليلو راضي: النظام التأديبي، ط1، دار المسلة، بغداد، 2020، ص106.

موضوع معين فإن القاضي الإداري يظهر ميلاً على اعتبارها جاءت على سبيل المثال وليس الحصر، أي أن القاضي الإداري يتمتع بحرية واسعة في اختيار أدلة الإثبات، وحرية في تقدير القيمة الثبوتية لها وأيضاً الحرية في توزيع عبء الإثبات بين الأطراف في الدعوى الإدارية[72].

قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر (ليس من الضروري أن يكون ما شاع بين الناس متفقاً مع الحقيقة - إذ لو كانت كل تحريات الشرطة صحيحة لما قامت بالبلاد حاجة إلى خدمات القضاء والعدل - لا يجوز للمحكمة أن تقضى بما ليس له سند من الأوراق معتمدة على وجهة نظرها في تحريات الشرطة)[73].

وفي قرار للمحكمة الإدارية العليا في العراق قضت بان عقوبة العزل من الوظيفة يجب ان تستند إلى أفعال ثابته بدليل يرقى لأن يكون سبباً لإصدار العقوبة[74].

ونرى إن مبدأ حرية الإثبات هو المبدأ المطبق أمام القضاء الإداري وذلك كون القاضي الإداري وانطلاقاً من دوره الإيجابي في الدعوى الإدارية ومراعاته لخصوصيتها فإنه غير ملزم بوسائل الإثبات وحجيتها الواردة في القانون الخاص بإثبات الدعاوى العادية، وأن عدم التقيد بوسائل معينة وقيمة (حجية) محدده لكل منهما هو ما يرتكز عليهما مبدأ الإثبات الحر.

ثالثاً: مبدأ القناعة الشخصية The principle of personal conviction:

وفي هذا المبدأ نجد أن القاضي يفصل في المراجعات المرفوعة أمامه وهاجسه الدائم البحث عن الحقيقة عن طريق عقله ووجدانه، بحيث يميل اقتناعه الراسخ على إقامة البينة بالمعنى الحصري والدقيق، ومن هنا يجري الحديث عن القناعة الذاتية للقاضي الإداري، والتي بحكم التصاقها في الحكم فإنها تنتج عن منطق يتعلق بالمسؤولية[75]، حيث أن اقتناع القاضي التأديبي هو سند قضائه دون تقييد بمراعاة أسبقيات لطرق الإثبات أو أدواته[76].

وسوف نأتي على شرحها بصورة تفصيلية في المبحث الثاني عند التحدث عن دور القاضي الإداري في الإثبات في الدعوى الانضباطية.

رابعاً: مبدأ نسبة المخالفة للموظف على وجه اليقين The principle of the percentage of the employee's violation with certainty:

من المهم في نطاق الجريمة الانضباطية ان يتم نسبة المخالفة إلى الموظف على مجه اليقين والجزم لا الشك والاحتمال، فكما هو الشأن في الجريمة الجنائية في الأصل في الإنسان البراءة، فمن المبادئ الأساسية في المسؤولية العقابية سواءاً كانت جنائية أم انضباطية هو تحقق الثبوت اليقيني لوقوع الفعل المجرم وإن يقوم ذلك على توافر أدلة كافية لتكوين عقيدة المحكمة أو السلطة التأديبية، فلا يسوغ قانونا أن تقوم الإدانة على أدله مشكوك في صحتها أو دلالتها وإلا كانت هذه الإدانة مزعزعة الأساس متناقضة

---

[72] جوزيف رزق الله، النظرية العامة للإثبات أمام القضاء الإداري، ط1، المنشورات الحقوقية صادر، بيروت، 2010، ص139.

[73] حكم المحكمة الادارية العليا في مصر في الطعن رقم ٢٣٣٨ لسنة ٣١ ق. ع، جلسة ٢٦ / ٣ / ١٩٨٨.

[74] حكم المحكمة الادارية العليا في العراق رقم ٣٩٨ / ٢٠١٩ بتاريخ ٢٠/ ٦/ ٢٠١٩م في الدعوى ١٤/ قضاء موظفين/ تمييز/ ٢٠١٩.

[75] بير موسى محمد عابد: مصدر سابق، ص55.

[76] حكم المحكمة الادارية العليا في مصر في الطعن رقم ٣٠٦٣ لسنة ٣١ ق. ع جلسة ٢٠/ ٢/ ١٩٨٨، المكتب الفني (33)، ص935. القاعدة رقم (147).

المضمون، كما لا يجوز ان تقوم على أفعال غير محددة للموظف إذ من المسلمات التأديبية أن يثبت قبل الموظف فعل محدد يشكل مخالفة لواجباته الوظيفية[77].

فالقرار الانضباطي أو التأديبي شأنه شأن الحكم القضائي يجب أن يبنى على القطع والجزم واليقين لا على الشك والاستنتاج، وقطع الشك باليقين يتم من خلال التحقيق الذي يجب ان تجريه السلطة التأديبية، على النحو المبين في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١، لتنتهي إلى الدليل القاطع. لا يجوز إصدار العقوبة الانضباطية إستناداً إلى توقع مستقبلي بأن الموظف سيرتكب هذه المخالفة لا محالة حيث لا يمكن الجزم بوقوعها ففي قرار لمحكمة قضاء الموظفين أقام المدعي الدعوى لدى المحكمة قضاء الموظفين مدعيًا فيها بأن وزير التعليم العالي والبحث العلمي إضافة لوظيفته أصدر الأمر الجامعي المرقم المتضمن إعفاءه من مهام منصبه كرئيس قسم القانون وعدم تسليمه أي منصب إداري مستقبلاً، لذا طلب الحكم بإلغاء الأمر الجامعي محل الطعن ونتيجة المرافعة أصدرت محكمة قضاء الموظفين قرارها بإلغاء الأمر محل الطعن جزئياً بقدر تعلقه بعدم تسلم المدعي أي منصب مستقبلاً ورد الدعوى فيما يتعلق بإعفائه من منصبه ولعدم قناعة المميزون بالقرار المذكور تصدد له تمييزا لدى المحكمة الإدارية العليا[78].

ولدى التدقيق والمداولة من المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة قضت بان قرار محكمة قضاء الموظفين صحيح وموافق للقانون ذلك للأسباب الواردة فيه لذا قرر تصديقه ورد اللائحة التمييزية[79].

خامساً: مبدأ عبء الإثبات يقع على عاتق الإدارة The principle of the burden of proof rests with management:

أن مبدأ عبء الإثبات يقع على عاتق المدعي لا يمكن الأخذ بها على الإطلاق في مجال المنازعات الإدارية حَيثُ إن الإدارة تلتزم بتقديم سائر الأوراق والمستندات المنتجة في الموضوع إثباتا أو نفياً. فمن المبادئ المستقرة في المجال الإداري أن الإدارة تلتزم بتقديم سائر الأوراق والمستندات المتعلقة بموضوع النزاع والمنتجة في إثباته إيجابا أو نفيا متى طلب منها ذلك القضاء وإذا ما امتنعت عن تقديم الأوراق المتعلقة بموضوع النزاع أو تسببت في فقدها فأن ذلك يقيم قرينه لصالح المدعى تلقي عبء الإثبات على عاتق الحكومة[80]. حيث ان المدعى عليه في الدعوى الانضباطية جهة إدارية نظراً لما تتمتع به الإدارة من امتيازات السلطة العامة فهي من جانب تصدر القرار الانضباطي وتملك سلطة التنفيذ المباشر التي تمكنها من تنفيذه من دون الحاجة إلى الرجوع للقضاء.

جانب آخر ان قرينة مشروعية القرار الإداري تعين على من يختصم هذا القرار ان يثبت بوسائل الإثبات القانونية ما يدعيه بعكس هذه القرينة أي ان عبئ الإثبات يقع دائما على عاتق الأفراد أما الإدارة فهي دائما تكون في مركز المدعى عليه فيما يتعلق بدعاوى

---

(77) د. مازن ليلو راضي: مصدر سابق، ص110.

(78) قرار محكمة قضاء الموظفين في العراق عدد (١٣٨٤ / م / ٢٠١٧) بتاريخ ٦/ ٣/ ٢٠١٨.

(79) قرار المحكمة الادارية العليا في العراق رقم ٢٠١٨/ ١٢٧٣– 1274 بتاريخ ١٥/ ١١/ ٢٠١٨م. في الدعوى ٩٠٤–٩٠٥/ قضاء موظفين/ تمييز/ 2018.

(80) قرار المحكمة الادارية العليا في مصر في طعن رقم ١٠٨ لسنة ١٢ق. ع جلسة ١١ / ١١ / ١٩٦٧، المكتب الفني (١٣)، ص. ٤٥، القاعدة رقم (٩).

الإلغاء[81]. ومن نافلة القول ان توجيه الدعوى الإدارية يكون ضد الجهة الإدارية مصدرة القرار أو من يمثلها فهي دائما تكون في مركز المدعى عليه، كونها الجهة التي تستطيع الدفاع عن القرار الذي أصدرته كما إنها تستطيع القيام بسحبه أو تعديله أو تنفيذ حكم المحكمة بشأنه[82]. مع إمكانية توجيه الدعوى إلى الجهة صاحبة السلطة الرئاسية على الجهة الإدارية مصدرة القرار محل الطعن، وفي هذه الحالة تكون هي المدعى عليه بناء على ما تملكه من سلطة الموافقة على القرار محل الدعوى أو تعديله. ومع ذلك بالإمكان توجيه الدعوى إلى الجهتين معاً[83].

الخاتمة Conclusion

ونحن نصل إلى نهاية هذا البحث يوجب علينا أن نحدد أبرز الاستنتاجات وأهم التوصيات التي خلصنا إليها وذلك في نقطتين، وكما يأتي:

أولاً: الاستنتاجات **Inference**: يمكن القول بأن أبرز الاستنتاجات هي:

1- القاضي الإداري يتمتع بدور إيجابي في مجال الإثبات عكس القاضي العادي، حيث يكمن هذا الدور الإجرائي المتمثل في حرية القاضي الإداري في تقدير وسائل الإثبات المناسبة، فدور القاضي الإداري حيوي وفعال في مجال تطبيق أدلة الإثبات.

2- إن مبدأ حرية الإثبات هو المبدأ المطبق أمام القضاء الإداري وذلك كون القاضي الإداري وانطلاقاً من دوره الإيجابي في الدعوى الإدارية ومراعاته لخصوصيتها فإنه غير ملزم بوسائل الإثبات وحجيتها الواردة في القانون الخاص بإثبات الدعاوى العادية، وأن عدم التقيد بوسائل معينة وقيمة (حجية) محدده لكل منهما هو ما يرتكز عليهما مبدأ الإثبات الحر.

ثانياً: التوصيات Recommendations**:**

1- ندعو المشرع العراقي أن يحدد موقفه من الدعوى الإدارية، ويورد لها تعريف دقيقاً وواضح في قانون مختص بإجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري في العراق؛ لكي لا يفسح المجال أمام الفقه الإداري للاجتهاد في ذلك من جهة، ومن جهة أخرى لأجل إظهار أهمية الدعوى الإدارية وخصوصيتها، خاصةً بعد اتساع نشاط الإدارة في الوقت الحالي، ولكثرة تعاملها مع الأفراد، الأمر الذي يدعو بضرورة وجود ضمانة قانونية، يلجأ إليها الأفراد عندما يقع ظلم أو اعتداء على حقوقهم، من جهة الإدارة.

2- سن قانون للإجراءات الإدارية خاص بالقضاء الإداري ومنفصل عن قانون الإجراءات المدنية، يتضمن كل ما يتعلق بالدعاوى الإدارية، وذلك احتراما لخصوصية المنازعة الإدارية من جهة وتفاديا للإحالات الكثيرة التي شهدها قانون الإجراءات المدنية والإدارية إلى الأحكام المشتركة والتي لم تكن في محلها في أغلب الحالات وكذلك إزالة للنقص والغموض الذي اعترى النصوص القانونية المتعلقة بالإجراءات المتبعة أمام الجهات القضائية الإدارية.

---

(81) د. محمود حمدي عباس عطية: قرينة صحة القرار الإداري أمام القضاء الإداري والدستوري، دار أبو المجد للطباعة، مصر، ٢٠١٢، ص٥٦.

(82) د. ماجد راغب الحلو: الدعاوى الإدارية، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2015، ص117.

(83) مصطفي محمود الشربيني: بطلان إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، مصر، ٢٠٠٦، ص ١٨، ص ٥٥.

قائمة المصادر References

أولاً: الكتب:

1- د. أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004.

2- د. أحمد عبد زيد الشمري، إجراءات التقاضي الإداري أمام محاكم مجلس الدولة، ط1، المركز العربي للدراسات والبحوث العربية، القاهرة، 2022.

3- د. إسلام إحسان، الطعن على الأحكام الصادرة في الدعوى التأديبية، منشأة المعارف، مصر، 2015.

4- د. السيد خليل هيكل، رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998.

5- د. القطب محمد طلبة، العمل القضائي في القانون المقارن والجهات ذات الاختصاص القضائي في مصر، ط1، القاهرة، دار الفكر العربي، 1965.

6- جوزيف رزق الله، النظرية العامة للإثبات أمام القضاء الإداري، ط1، المنشورات الحقوقية صادر، بيروت، 2010.

7- د. حسام الدين سليمان توفيق، أصول الصياغة والممارسة القانونية في المملكة العربية السعودية، منهج علمي تدريبي مدعم بالتطبيقات النظامية، ط1، القاهرة، مركز الدراسات العربية، 2019.

8- د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري ورقابة الأعمال الإدارية، مطبعة الاعتماد، مصر، 1955.

9- د. عثمان سلمان غيلان العبودي، الأحكام القانونية في إقامة الدعاوى الإدارية، ط1، دار المسلة، بغداد، 2023.

10-د. علي حسن العامري، الدعوى الإدارية، فرنسا-مصر-العراق، ط1، المركز العربي، القاهرة، 2022.

11-د. غازي فيصل مهدي، د. عدنان عاجل عبيد: مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع، ط2، النجف الأشرف، العراق، 2013.

12-د. ماجد راغب الحلو، الدعاوى الإدارية، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2015.

13-د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1994.

14-د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2010.

15-د. مازن ليلو راضي، النظام التأديبي، ط1، دار المسلة، بغداد، 2020.

16-د. ماهر صالح علاوي الجبوري: مبادئ القانون الإداري، ط1، دار الذاكرة، بغداد، 2022.

17-د. محمد رفعت عبد الوهاب، د. احمد عبد الرحمن شرف الدين: القضاء الإداري، المكتب العربي، مصر، 1988.

18-د. محمد ماضي، الأدلة الكتابية في الإثبات الجزائي دراسة في القانون العراقي والقانون المقارن، ط1، دار المسلة، بغداد، 2018.

19-د. محمد ماهر أبو العينين، الموسوعة الشاملة في القضاء الإداري، المنشورات الحقوقية، بيروت، 2007.

20-د. محمود حمدي عباس عطية، قرينة صحة القرار الإداري أمام القضاء الإداري والدستوري، دار أبو المجد للطباعة، مصر، ٢٠١٢.

21-د. محمود عبد علي الزبيدي، انقضاء الدعوى الإدارية من دون الحكم بالموضوع، المركز العربي للدراسات والبحوث العربية، القاهرة، 2018.
22-مصطفي محمود الشربيني، بطلان إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، مصر، ٢٠٠٦.
23-د. نجيب خلف أحمد الجبوري، القانون الإداري، ط1، دار المسلة، بغداد، 2022.

ثانياً: الرسائل والأطاريح:

1- عبير موسى محمد عابد، الإثبات القانوني أمام القضاء الإداري، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية في نابلس- فلسطين، 2017.

ثالثاً: البحوث العلمية:

1- د. حسون عبيد هجيج، نسرين محسن نعمة: الإجراءات الجزائية المؤثرة في الحكم الجزائي، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، كلية القانون، جامعة كربلاء، العدد 2، ٢٠١٢.
2- د. غازي فيصل مهدي، الحدود القانونية لسلطات محكمة القضاء الإداري في العراق، مجلة العدالة، العدد الثاني (نيسان، مايس، حزيران)، تصدرها وزارة العدل، 2001.
3- كمون حسين، مدى فاعلية التظلم الإداري كإجراء للتسوية الودية للمنازعة الإدارية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية والقوانين الخاصة، بحث منشور في مجلة الحقوق والحريات، جامعة محمد خضير – بسكرة، الجزائر، العدد 6، 2018.
4- د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مفهوم القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري في العراق، بحث منشور في مجلة العدالة، العدد 1، 1999.

رابعاً: القوانين:

1- قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972.
2- قانون التعديل الخامس رقم (17) لسنة 2013 لمجلس الدولة العراقي.
3- قانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 شباط 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري العدد 21 صادر بتاريخ 23 نيسان 2008.
4- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل.
5- قانون رقم 08-08 المؤرخ في 23 شباط 2008 الجزائري.
6- قانون المرافعات المدنية رقم (83) لسنة 1969.
7- قانون الإثبات رقم (107) لسنة 1979.
8- قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (23) لسنة 1971.
9- قانون الرسوم العدلية رقم (114) لسنة 1981.

خامساً: القرارات القضائية:

1- قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم (96/قضاء إداري/تمييز/2013) في 2014/8/21، منشور في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2014، مجلس الدولة، شركة أنس للطباعة والنشر، بغداد، 2014.
2- قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم (537/قضاء موظفين/تمييز/2014) في 2015/2/19، منشور في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2015، مجلس الدولة، دار الشؤون الثقافية العامة، بغداد، 2015.

3- قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم (987/قضاء موظفين/تمييز/2016) في 2017/3/9، منشور في قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام 2017، مجلس الدولة، مطبعة الوقف الحديثة، بغداد، 2017.
4- قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم (7/قضاء موظفين/تمييز/2016) في 2016/9/1، منشور في قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام 2016، مجلس الدولة، مطبعة العمال المركزية، بغداد، 2016.
5- قرار المحكمة الإدارية العليا بالعدد (424/قضاء موظفين/تمييز/2017) في 2019/6/20، منشور في قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام 2019، مجلس الدولة، مطبعة الوقف الحديثة، بغداد، 2019.
6- قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم (393/قضاء موظفين/تمييز/2017) في 2019/7/20، منشور في قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام 2019، مجلس الدولة، مطبعة الوقف الحديثة، بغداد، 2019.
7- قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم (495/ قضاء الموظفين/تمييز/2014) في 2016/2/25، منشور في قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام 2016، مجلس الدولة، مطبعة العمال المركزية، بغداد، 2016.
8- قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة (مجلس الدولة حالياً) المرقم (211/انضباط/تمييز/2013) في 2013/9/5، منشور في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2013، مجلس الدولة، شركة أنس للطباعة والنشر، بغداد، 2013.
9- قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم (473/قضاء موظفين/ تمييز/ 2020) في 2020/7/22، منشور ضمن قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام 2020، مجلس الدولة، مطبعة الوقف الحديثة، بغداد، 2020.
10- قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم (74/قضاء موظفين/ تمييز/2016) في 2018/5/10، منشور في قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام 2018، مجلس الدولة، مطبعة الوقف الحديثة، بغداد، 2018.
11- قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم (111/قضاء موظفين/تمييز/2018) في 2018/3/29، منشور في قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام 2018، مجلس الدولة، مطبعة الوقف الحديثة، بغداد، 2018.
12- قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم (107/قضاء موظفين/تمييز/2018) في 2019/3/20، منشور في قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام 2019، بغداد، مجلس الدولة، مطبعة الوقف الحديثة، 2020.
13- قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم (300/قضاء موظفين/تمييز/2019) في 2019/4/4، منشور في قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام 2019.
14- قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم (2002/قضاء إداري/تمييز/2021) في 2021/6/30. (قرار غير منشور).
15- حكم المحكمة الإدارية العليا بالطعن رقم (9968) لسنة (53) تاريخ الجلسة 22/ 6/ 2008، غير منشور.
16- قرار المحكمة العليا الجزائرية (الغرفة الإدارية)، ملف رقم 123645 صادر بتاريخ 08 كانون الثاني 1995، قضية (ش، ج) ضد وزير الدفاع، المجلة القضائية العدد 1، الجزائر، 1996.

17- قرار مجلس الدولة العراقي رقم ٩٩ / ٢٠٠٠ لسنة ٢٠٠٦.
18- حكم المحكمة الادارية العليا في مصر في الطعن رقم ٢٣٣٨ لسنة ٣١ ق. ع، جلسة ٢٦ / ٣ / ١٩٨٨.
19- حكم المحكمة الادارية العليا في العراق رقم ٣٩٨ / ٢٠١٩ بتاريخ ٢٠/ ٦/ ٢٠١٩م في الدعوى ١٤/ قضاء موظفين/ تمييز/ ٢٠١٩.
20- . حكم المحكمة الادارية العليا في مصر في الطعن رقم ٣٠٦٣ لسنة ٣١ ق. ع جلسة ٢٠/ ٢/ ١٩٨٨.
21- قرار محكمة قضاء الموظفين في العراق عدد (١٣٨٤ / م / ٢٠١٧) بتاريخ ٦/ ٣/ ٢٠١٨.
22- قرار المحكمة الادارية العليا في العراق رقم ٢٠١٨/ ١٢٧٣- 1274 بتاريخ ١٥/ ١١/ ٢٠١٨م. في الدعوى ٩٠٤-٩٠٥/ قضاء موظفين/ تمييز/ 2018.

Disciplinary case requirements and the principles governing the theory of proof in it

Abstract:

The comparative and Iraqi legislator entrusted the administrative judiciary with the task of judicial oversight over the work of the public administration, and this oversight cannot be moved automatically by the judicial authority. This is done by resorting to the judiciary with the legal means that the law has granted to individuals, which is the administrative lawsuit, according to which the concerned party or interest requests the implementation of administrative judicial oversight over the contested administrative decision to show the extent of its legality. Administrative lawsuits are characterized by a special nature that distinguishes them from other lawsuits, especially the lawsuit to cancel the decision. Administrative, it is a real suit aimed at protecting the principle of legality, defending public rights and freedoms, protecting individuals, and limiting the abuse of power.