Website : www.uoajournal.com
E-mail : info@uoajournal.com

مجلة كلية المعارف الجامعة
Journal of AlMaarif University College

The Theory of Actual Employee and De Facto Authority and Its Applicability in Iraq

Ali Salman Jamil
Department of Law, AlMaarif University College, Anbar, Iraq
ali.jameel@uoa.edu.iq

ABSTRACT:

The research showed that the French Council of State relied in resolving the conflict between the authority and the citizen on the principles of the Declaration of Human and Citizen Rights as a basis for the principle of legality. He only had them. They are abstract general rules that clarify the basis of the relationship between the citizen and the state, including his rights and duties. The council applied its rules regarding the rulings it issued, whether for the authority or against it. The authority has caved in to that. He also showed that it is impermissible to differentiate between protecting rights in normal and exceptional circumstances. The state is responsible for securing these rights in all circumstances. This is why the board invented the actual employee theory. The basic principles on which the actual employee theory was based have also been studied. The theory is not an exception to the principle of legality, but rather a real application of it. In a state that has taken upon itself to ensure that people enjoy the rights and freedoms stipulated in the constitution. It also clarified that the employee's organizational relationship with the state requires it to respect his rights stipulated in the law in return for his commitment to his duties that oblige him to apply the law as abstract general rules without bias and deviation. Therefore, it has the right to punish him according to the law. In exchange for his right to appeal the decision to impose the punishment. The judiciary's decision to cancel the dismissal or dismissal decision obliges the administration to return it to the same legal position. Unless that results in corruption, then you must return him to a center parallel to the first. Without causing him physical or moral harm. The research also showed that what happened in Iraq was a barbaric invasion that was not based on any justification. It expressly contradicts international legality. It has resulted in the abolition of all legitimate institutions of the state and the handing over of power to organizations that have proven practical reality that they are gangs of thieves whose aim is to destroy the state and to violate all prohibited acts. It issued laws that grant themselves privileges and rights that are inconsistent with the principle of legality. And decisions were issued that contradict the public interest. Therefore, citizens and employees should be granted the right to appeal all laws and decisions issued when real authority is established in Iraq. Return all stolen money and stolen rights.

Keywords: **Actual Employee; Legality Principle; Administrative Law; Exceptional Circumstances; Ordinary Circumstances.**

Crossref doi https://doi.org/10.51345/.v31i2.259.g178

Website : www.uoajournal.com
E-mail : info@uoajournal.com

مجلة كلية المعارف الجامعة
Journal of AlMaarif University College

نظرية الموظف الفعلي وسلطة الامر الواقع ومدى انطباقها في العراق

د. علي سلمان جميل

قسم القانون، كلية المعارف الجامعة، الأنبار، العراق

ali.jameel@uoa.edu.iq

ملخص البحث

بين البحث ان مجلس الدولة الفرنسي استند في حسم النزاع بين السلطة والمواطن الى مبادئ اعلان حقوق الانسان والمواطن باعتبارها اساساً لمبدأ المشروعية. فلم يكن لديه سواها. وهي قواعد عامة مجردة تبين اسس العلاقة بين المواطن والدولة بما له من حقوق وما عليه من واجبات. فكان المجلس يطبق قواعده فيما يصدره من احكام سواء للسلطة او عليها. وقد رضخت السلطة لذلك. كما بين عدم جواز التفريق بين حماية الحقوق في الظروف العادية والظروف الاستثنائية. اذ ان الدولة مسؤولة عن تأمين هذه الحقوق في كل الظروف وهذا هو السبب في ابتداع المجلس لنظرية الموظف الفعلي. كما تمت دراسة المبادئ الاساسية التي استندت عليها نظرية الموظف الفعلي. فالنظرية ليست استثناء على مبدأ المشروعية وانما هي تطبيق حقيقي له. في دولة اخذت على عاتقها ضمان تمتع الناس بالحقوق والحريات المنصوص عليها في الدستور. كما اوضحت ان العلاقة التنظيمية للموظف بالدولة تفرض عليها احترام حقوقه المنصوص عليها في القانون مقابل التزامه بواجباته التي تلزمه بتطبيق القانون بوصفه قواعد عامة مجردة دون تحيز وانحراف. ولذلك فان لها الحق في معاقبته وفقا للقانون. مقابل حقه في الطعن بقرار فرض العقوبة. وان قرار القضاء بإلغاء قرار الفصل او العزل يلزم الادارة بإعادته الى المركز القانوني ذاته. الا اذا ترتب على ذلك مفسدة. فتلتزم بإعادته الى مركز مواز للمركز الاول. دون ان يلحقه ضرر مادي او معنوي. كما بين البحث ان ما حصل في العراق هو غزو همجي ويتنافى صراحة مع المشروعية الدولية. وقد نتج عنه الغاء لكل المؤسسات الشرعية للدولة وتسليم السلطة الى تنظيمات. فأصدرت قوانين تمنح لنفسها امتيازات وحقوق تتنافى مع مبدأ المشروعية. واصدرت قرارات تنافي المصلحة العامة. ولذلك ينبغي منح المواطنين والموظفين الحق في الطعن بكل ما صدر من قوانين وقرارات عندما تقوم في العراق سلطة حقيقية. تعيد كل الاموال المنهوبة والحقوق المسلوبة.

الكلمات المفتاحية: الموظف الفعلي، مبدأ المشروعية، القانون الإداري، الظروف الاستثنائية، الظروف الاعتيادية.

Crossref doi https://doi.org/10.51345/.v31i2.259.g178

المقدمة:

أهمية البحث:

تعد نظرية الموظف الفعلي من جملة النظريات التي ابتدعها مجلس الدولة الفرنسي لمعالجة القرارات التي تصدر من شخص لا يتمتع بسلطة اصدار قرار. اما لأنه ليس له صفة الموظف العام. واما لان قرار تعيينه غير مشروع.

ويستمد الموضوع اهميته من الواقع الحالي في العراق ، فقد تمت ازاحة عشرات الالاف من الموظفين الذين يشغلون وظائفهم بالمخالفة لأحكام قوانين الخدمة المدنية والعسكرية وغيرها من قوانين الخدمة . وبالمخالفة لأحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام وغيره من القوانين. وقد تم استبدالهم بأشخاص لا تتوافر لديهم المؤهلات وفقا للمعايير القانونية لشغل الوظائف المدنية والعسكرية التي تم تعيينهم بها ، كما ان القرارات صدرت من اشخاص او جهات غير مختصة قانونا بذلك، فنتجت عنه اضراراً كبيرة لحقت بالمصلحة العامة. وقد حصل ذلك خلال بداية الدوام بعد الاحتلال عام ٢٠٠٣. فصدرت تلك القرارات في ظرف استثنائي كانت فيه الدولة تحت ادارة الاحتلال ولا يمكن لاحد الاعتراض عليها .

وبعد تشكيل سلطات الدولة في العراق خلال عام ٢٠٠٥ استمر الحال في عدم احترام قوانين الخدمة والقوانين المنظمة للوظيفة العامة وقيام الاحزاب المتنفذة بإصدار مئات الآلاف من قرارات الازاحة والتعيين والنقل خارج الضوابط المحددة في القوانين. واعتبرت ان الوظيفة العامة غنيمة توزعها على اتباعها دون ضوابط، وليس باعتبارها خدمة اجتماعية وامانة مقدسة.

اشكالية البحث:

لاشك في ان الموظفين الذين هضمت حقوقهم جبرا عنهم في ظل ظرف استثنائي لم يكن بإمكانهم دفعه ولم تكن لهم اي جهة يعترضون لديها. يعد حقهم في الاعتراض محفوظ عندما توجد جهة تنصفهم ، وتعيد لهم حقوقهم المشروعة وفقاً للقانون . سواء الاحياء منهم والاموات ، اذ يحق لورثتهم المطالبة بحقوقهم المشروعة وتعويضهم عن الاضرار المادية والمعنوية .

واتمنى على الباحثين من رجال القانون الاهتمام بدراسة هذا الموضوع وبيان وجهات نظرهم فيه . نظراً لأنه يهم مئات الاف المواطنين في العراق .

منهجية البحث:

لقد بينت ان مجلس الدولة الفرنسي الذي ابتدع نظرية الموظف الفعلي. كان هدفه تطبيق مبدأ المشروعية من جهة ومن جهة اخرى حماية المصلحة العامة وحماية حقوق الافراد حسني النية. ونحن اليوم نريد حماية حقوق مئات الالاف من الموظفين بتطبيق مبدأ المشروعية، الذي وجد من اجل حماية الحقوق والحريات التي تكفلها كل الدول بالنص عليها في دساتيرها، ومنها دولة العراق.

المطلب الاول: المبادئ التي استوحيت في ابتداع نظرية الموظف الفعلي

لم يكن لدى مجلس الدولة الفرنسي قانون يطبقه على ما يعرض عليه من شكاوى ، لأنه تشكيل جديد ابتدعته الثورة الفرنسية لتقديم المشورة الى رئيس الدولة بشأن الدعاوى الادارية التي تقام ضد الادارة . وذلك لمنع المحاكم العادية من نظرها تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات الذي قرره دستور الثورة . ونص فيه على منع القضاء من استدعاء اي موظف بشأن دعوى تتعلق بعمله الاداري .

وكان رئيس الدولة يحيل القضايا الى المجلس ليقترح عليه الحكم القانوني لها. فان صدقه مضى وان اعترض يعاد الى المجلس لاقتراح غيره . ولكن لم يحصل أن اعترض رئيس الدولة على حكم للمجلس، وذلك لان اعضاء المجلس من فقهاء القانون ومنظريه. وسنبين المبادئ التي استلهمها المجلس من اعلان حقوق الانسان، ثم نبين انشاء المجلس .

الفرع الأول: مبادئ الإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان والمواطن

ان قيام الثورة الفرنسية في الرابع عشر من تموز عام ١٧٨٩ هو بداية تحول سياسي جوهري في الغرب . وذلك بإقرارها مبادئ الاعلان الفرنسي لحقوق الانسان والمواطن ليكون مرشداً للسلطة في التعامل مع الشعب .

وقد جاء في مقدمته :

ان جهل حقوق الانسان او نسيانها او ازدراءها هي الاسباب الوحيدة للمصائب العامة ولفساد الحكومات. لذلك جاءت هذه الوثيقة لتكون حاضرة وبصورة دائمة امام اعضاء المجتمع لتذكيرهم بالاستمرار بحقوقهم وواجباتهم كي تكون اعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية بمقارنتها في كل لحظة مع هدف كل مؤسسة سياسية اكثر انضباطاً . ولأجل ان ترتكز مطالب المواطنين على مبادئ بسيطة لا خلاف حولها ، تتمحور دائما حول احترام الدستور وسعادة المجتمع.

وقد تضمن الاعلان المبادئ الآتية :

ان هدف كل تجمع سياسي هو الحفاظ على حقوق الانسان الطبيعية غير القابلة للتقادم (م/ ٢) . وان لا حدود لممارسة الحقوق الطبيعية الا تلك التي تؤمن للأعضاء الاخرين في المجتمع التمتع بالحقوق نفسها والتي لا يمكن تحديدها الا بقانون (م/ ٤) . وان كل ما لا يحرمه القانون لا يمكن منعه ولا يمكن اجبار احد على فعل ما لا يأمر به القانون (م/ ٥) . وان القانون هو تعبير عن الارادة العامة ولكل المواطنين الحق في الاسهام المباشر او بواسطة ممثليهم في صياغته وان جميع المواطنين متساوون وهم مقبولون في كل المناصب والوظائف العامة كل حسب كفاءته ودون تمييز سوى على ما ارتكز على فضائلهم ومواهبهم (م/ ٦) . ويجب الامتناع عن ازعاج اي انسان بسبب آرائه حتى الدينية مادام التعبير عنها لا يعكر النظام العام المرتكز على القانون (م/ ١٠) . وان ضمان حقوق الانسان والمواطن يستدعي وجود قوة عامة مشكلة لصالح الجميع وليس للمنفعة الخاصة لأولئك الذين اوكلت اليهم (م/ ١٢) . وللإنفاق على القوة العامة وتأمين مصاريف الادارة لابد من فرض ضريبة مشتركة يجب توزيعها على المواطنين بالتساوي تبعا لإمكاناتهم (م/ ١٣) . وان للهيئة الاجتماعية الحق في ان تحاسب كل موظف عام مهما كانت ادارته وبدلاً عنها(م/ ١٥). وكل مجتمع لا تكون فيه ضمانة الحقوق مؤمنة ولافصل السلطات محدد، هو مجتمع لا دستور له اطلاقا (م/ ١٦) .

الفرع الثاني: إنشاء مجلس الدولة

من وحي تلك المبادئ تم تأسيس مجلس الدولة ليكون مستشاراً لرئيس الدولة في حمل السلطة التنفيذية على الالتزام بمبدأ الفصل بين السلطات ومحاسبة من يخرقه . واحترام الحقوق المنصوص عليها في الدستور وضمان تمتع المواطنين بها .

ومن الاحكام والمبادئ التي قررها المجلس طوال مسيرته منذ تأسيسه سنة ١٧٩٠ والى يومنا هذا نجد انه كان يلتزم بحماية حقوق الانسان والمواطن ويوازن بين المصلحة العامة وبين ضمان تمتع الفرد بحقوقه التي كفلها له القانون .

غير انه لما عادت الملكية الى فرنسا وعلم بنية الملك حل المجلس تحاشى الاصطدام به . فابتدع نظرية اعمال السيادة مفرقا بين اعمال الادارة واعمال الحكومة ليحتج بعدم اختصاصه بأعمال الحكومة لان الرقابة عليها تدخل ضمن اختصاص البرلمان . وقد اعتبر فقهاء القانون تلك خطيئة كبرى في تاريخ المجلس بوصفه حامي الشرعية . وقد عمل المجلس بعد ان اعترف له بالصفة القضائية وبصلاحية اصدار احكام باتة .على تقليص نطاق الاعمال التي تشملها هذه النظرية .

وقد اثبت المجلس انه كان اكثر جرأة وثباتاً في الدفاع عن الحقوق والحريات ضد تعسف الادارة وتجاوزاتها، مستنداً الى مبادئ اعلان حقوق الانسان والمواطن . وقد اثمرت منجزاته خلال ثمان عقود كمستشار لرئيس الدولة الى وضع ما عرف بمبادئ واحكام القانون الاداري الذي اصبحت له الهيمنة بمبادئه المتميزة على الساحة القانونية في الدولة الحديثة.

وتعد نظرية الموظف الفعلي احدى منجزاته المبكرة ، لحماية حقوق الافراد حسني النية من اخطاء الادارة . ومراعاة مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واضطراد في ظل الظروف العادية والاستثنائية .

المطلب الثاني: نظرية الموظف الفعلي وآثارها

سنتناول الموضوع في فرعين ، تعريف الموظف الفعلي وظروف وجوده . والاثار التي تترتب على تطبيق نظرية الموظف الفعلي .

الفرع الأول: تعريف الموظف الفعلي وظروف وجوده

الموظف الفعلي: هو موظف الامر الواقع وهو من يتولى الوظيفة دون صدور قرار اداري من الجهة المختصة بتعيينه في وظيفته . واما لصدور قرار اداري بتعيينه ، ولكن القرار مشوب بعيب يجعله غير صحيح .

هذا الشخص رغم انه لا اختصاص له بصفة عامة في اتخاذ قرار معين ولكنه مارس صلاحيات الوظيفة التي شغلها فعلاً . فقد اعتبره الفقهاء كما لوكان مزود بصلاحيات الوظيفة قانوناً . فمن غير المتصور ان يطلب منه الاشخاص الذين يراجعون لإنجاز معاملاتهم ابراز سند وظيفته . ولذلك يرى البعض ان تطبيق النظرية يكون في الظروف الاستثنائية ويكون في الظروف العادية على السواء[1].

مثال في الظروف الاستثنائية : في حالة غياب الحكومة الشرعية ، كما حصل في فرنسا خلال الحرب العالمية الاولى ، حينما تصدى جماعة من الافراد العاديين لأعمال المجلس البلدي في بعض المقاطعات . وفي مصر اثناء العدوان الثلاثي عام ١٩٥٦ عندما تولى ادارة المجلس البلدي في غزة بسبب غياب السلطة اثناء الاحتلال افراد من الاهالي[2].

والمثال في الظروف العادية : صدور قرارات ادارية بواسطة فرد تمتع بصفة الموظف العام استناداً الى قرار تعيين غير مشروع ثم تقرر سحبه او الغائه بعد مدة من الزمن . وفي حالة السحب او الالغاء يصبح قرار تعيين الموظف كأن لم يكن في اي وقت من الاوقات . في حين انه قد زاول كل سلطات الوظيفة ، ولذلك قضت محكمة النقض الفرنسية في قرارها الصادر في ٧ آب عام ١٨٨٣ بصحة عقود زواج ابرمها احد العمد بواسطة مساعد له في دار العمودية بالمخالفة للقانون . مستندة في ذلك الى فكرة الموظف الفعلي[3].

الا ان مجلس الدولة المصري قد اخذ بنظرية الموظف الفعلي في الظروف الاستثنائية دون الظروف العادية. حيث قررت المحكمة الادارية العليا[4]، في حكم لها صدر في ٢٨ حزيران سنة ١٩٦٤ بأن: (نظرية الموظف

الفعلي لا تقوم الا في الاحوال الاستثنائية البحتة تحت الحاح الحاجة الى الاستعانة بمن ينهضون بتسيير دولاب العمل في بعض الوظائف ضماناً لانتظام سير المرافق العامة وحرصا على تأدية خدماتها للمنتفعين باطراد ودون توقف) .

وقد تعرض مسلك المحكمة السابق للنقد[5]. لان فكرة النظرية هي حماية الغير حسني النية ، وهو هدف واحد سواء في الظروف العادية او في الظروف الاستثنائية . ثم ان الثقة الواجب توافرها في تصرفات الادارة ، وما تتمتع به من قرينة الشرعية تستوجب تطبيق هذه النظرية لكي لا تتزعزع ثقة الافراد في قرارات الادارة بما يؤدي الى احجامهم وترددهم في التعامل معها .

ولذلك عدلت المحكمة الادارية العليا عن اتجاهها السابق[6]. في حكم لها بتاريخ ٢٩ أيار سنة ٢٠٠٤ الذي قالت فيه بانه (قد بات مستقراً ان للمواطن ان يثق ثقة مشروعة في التصرفات التي تجريها الادارة مادامت هذه التصرفات ليست متعارضة بحسب الظاهر وعلى نحو يدركه المواطن العادي مع الدستور والقانون أو لم تقم على غش من جانبه ويقع على جهة الإدارة اثبات هذا الغش . ويبنى على ذلك ان يكون للفرد في اطار الشرعية وسيادة القانون وفقا لأصول الادارة السليمة ان يثق في القرار الصادر من الجهة الادارية او في الاجراءات السابقة لصدوره والمكونة لوجوده وان يتعامل معها على اساسه وان يتمسك بمركزه القانوني الذي خلقه ذلك القرار او تلك الاجراءات ، حتى لوكان التصرف من اختصاص جهة ادارية اخرى ، ومن ثم يكون للمواطن ان يرتب اوضاعه على ما اجرته الجهة التنفيذية من تعاقد ، او ما اصدرته من تخصيص، او ما عملته من تصرفات ويجب عليها احترام المركز الذاتي الذي اكتسبه المواطن ، ولا يجوز لها ان تتسلب من تصرفاتها للنيل من المركز القانوني مستندة إلى عيب شاب تصرفها، او سبب للكشف عن تقصيرها في سلطة الاشراف والرقابة على تصرفات مرؤوسيها ، كما ان خروج احد تابعيها عن اختصاصه الوظيفي يجعله محلا للمساءلة الادارية ولا يجوز ان يضار المواطن من جراء ذلك ، وذلك حماية للمركز القانوني والوضع الظاهر الذي يجب احترامه، واعمالاً للاستقرار الواجب للعلاقات مع جهات الادارة ، ولعدم زعزعة الثقة المشروعة للأفراد في تصرفات الادارة العامة وهي في مستواها الاعلى التي يجب ان يتعامل معها والتي حازت ثقة المتعاملين).

الفرع الثاني : الاثار التي تترتب على تطبيق نظرية الموظف الفعلي.

يترتب على تطبيق النظرية اعتبار كل القرارات التي اصدرها الموظف الفعلي صحيحة. بشرط ان يكون اصحاب الشأن حسني النية ، وان يكون لديهم من الاعتقاد ما يدفعهم الى عدم الشك في صحة تعيين الموظف. وفي ذلك يقول مجلس الدولة الفرنسي[7]: (ان عدم شرعية انشاء وظيفة السكرتير العام المساعد ، لا تمس شرعية القرارات التي كان قد اتخذها).

وفي حكم حديث له صدر في ١٢ من كانون الاول سنة ٢٠٠٧ قال فيه[8]: (ان التصرفات والاحكام التي قام بها القاضي الذي الغي قرار تعيينه تعتبر صحيحة لإزالة الضرر الذي يقع على مرفق القضاء لولم يتم الاعتراف بها) .

بناءً على ما تقدم فان الرجعية التي يجب ان تطبق في حالات إلغاء القرارات غير المشروعة تبدو غير مقبولة بالنسبة للقرارات التي يصدرها الموظف الفعلي ولا تتفق مع المنطق ، فلو سحبت الادارة قرار تعيين او ترقية موظف اوحكم بإلغائه ، فان الاثر الرجعي للسحب او الالغاء يقتضي اعتبار القرارات الصادرة منه معدومة لصدورها من غير مختص، لاسيما ان عيب عدم الاختصاص يتعلق بالنظام العام، ومع ذلك فان مصلحة المجتمع تقتضي ابقاءها منتجة لآثارها وتطبيقا لمبدأ العدالة، في الحدود التي تقتضيها نظرية الموظف الفعلي[9].

بل ذهب البعض[10]، الى القول بان الموظف في مثل هذه الامور يكون قد تولى الوظيفة وفق سند سليم . وكل ما في الامر انه كان يمارس اختصاصاً ظاهرياً تعذر على الغير العلم بعدم توافر الولاية اللازمة للقيام بهذه التصرفات، ومن ثم فان قراره يكون وفقاً لتطبيق فكرة الاختصاص الظاهر وليس لفكرة الموظف الفعلي.

ويرى البعض[11]، انه من الصعب التكهن من جهة الغير بان تولية الشخص الذي يتعامل معه غير مشروعة.

وتطبيقا لذلك قضت المحكمة الدستورية العليا[12]، في حكمها الصادر بتاريخ ١٩ مايس سنة ١٩٩٠ بان: (عدم دستورية المادة الخامسة مكرر من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الشعب المعدل بالقانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ فيما تضمنه من النص على ان يكون لكل دائرة عضو واحد يتم انتخابه عن طريق الانتخاب الفردي ، ويكون انتخاب باقي الاعضاء الممثلين للدائرة عن طريق الانتخاب بالقوائم الحزبية ، ولما كانت

انتخابات مجلس الشعب قد اجريت بناءً على نص المادة التي ثبت عدم دستوريتها بالحكم الذي انتهت اليه المحكمة في الدعوى المماثلة ، فان مؤدى هذا الحكم ولازمه ان تكوين المجلس المذكور يكون باطلاً منذ انتخابه، الا ان هذا البطلان لا يؤدي البتة الى ما ذهب اليه المدعي من وقوع انهيار دستوري ، ولا يستتبع اسقاط ما اقره المجلس من قوانين وقرارات وما اتخذه من اجراءات خلال الفترة السابقة وحتى تاريخ نشر هذا الحكم في الجريدة الرسمية ، بل تضل القوانين والقرارات والاجراءات محمولة على اصلها من الصحة ، ومن ثم تبقى صحيحة ونافذه مالم يتقرر الغاءها او تعديلها من الجهة المختصة دستورياً او يقضى بعدم دستورية نصوصها التشريعية ان كان لذلك ثمة وجه اخر غير ما بني عليه هذا الحكم) .

المطلب الثالث: مبررات نظرية الموظف الفعلي

لم تخرج نظرية الموظف الفعلي عن ضوابط مبدأ الشرعية . وانما طبقتها بصورتها المثلى التي يجب ان تطبق فيها.

الفرع الأول: مبدأ العدالة

من العدل حماية الحقوق والمراكز القانونية التي تتقرر بموجب قواعد القانون وبإجراءات سليمة . ولكن يتبين فيما بعد ان الموظف الذي اصدر القرار . كان قرار تعيينه او منحه الصلاحية مشوباً بعيب يجعله باطلاً وقضي بإلغائه . فما العلاقة بين الحالتين لا سيما وان صاحب الحق حسن النية ولم يكن يعلم بذلك .

الفرع الثاني: مصلحة المجتمع

ان مصلحة المجتمع تقتضي ان يثق الناس بأجهزة الدولة . ويرتبون اوضاعهم على ما تصدره من قرارات وفق الاجراءات المعتمدة لديها . فليس من المنطقي والمقبول عقلاً ان نكلف الناس بالتقصي عن صحة قرار تعيين او ترقية الموظفين العامين الذين يتعاملون معهم قبل ان يبدؤا بالتعامل الفعلي[13]، والقول بغير ذلك ينزع الثقة بأجهزة الدولة وهو امر غير مقبول . ويؤدي الى نتائج خطيرة فمثلاً: لو تم سحب قرار صادر بالترخيص لفتح صيدلية لان من اصدره لم يكن يملك صلاحية ذلك . فمعنى ذلك ان كل العلاقات التي نشأت بين المرخص له وعملائه تكون باطلة وهو امر لا يمكن قبوله . ولذلك فان سحب قرار الترخيص وفقا لهذه النظرية يحفظ

مصالح الناس وتبقى العلاقات سليمة بين المتعاقدين وفقا للمبادئ العامة للقانون. وهذا الامر ينطبق فيما يتعلق بقرار سحب الاعتراف بالشخصية المعنوية. فان ذلك لا يؤثر على ما نشأ من علاقات بين الشخص المعنوي وبين الغير، بل تبقى سليمة. وتصفى تبعاً للقواعد المقررة بهذا الشأن، وطبقا للمبادئ العامة للقانون[14].

فلو قيل بالأثر الرجعي في الامثلة السابقة ، لأدى ذلك الى انهيار المركز القانوني للأفراد حسني النية . والذي من شأنه ان يحدث فوضى واضطراب في سير المرافق العامة . فمثلاً لو الغي او سحب قرار تعيين موظف بمصلحة التوثيق لعدم مشروعيته . فمعنى ذلك بطلان كل العقود والمحررات التي تم توثيقها على يده . وهو امر لا يمكن قبوله عقلاً . لذلك من المصلحة العامة ومصلحة الثقة بما تبرمه الاجهزة الرسمية من عقود ومحررات ان تبقى الاعمال الصادرة من الموظف صحيحة طالما كانت مطابقة لحكم القانون .

لا يجوز للإدارة أن تستفيد من تطبيق هذه النظرية ؟

لم يجز مجلس الدولة الفرنسي لجهة الادارة الاستناد لهذه النظرية لصالحها وتبعه في ذلك القضاء المصري . لأنها وجدت لحماية الافراد حسني النية من اخطاء ليس لهم يد فيها وانما تعود للإدارة .

واستناداً على ذلك فاذا كانت التصرفات الصادرة من الموظف الفعلي . من شأنها ان ترتب التزامات في مواجهة الافراد فإنها تعد باطلة ولا يترتب عليها اي اثر قانوني[15].

وقد ميز البعض[16]، بين الاعمال التي قام بها الموظف الفعلي وجرى تنفيذها قبل اعلان صحيفة دعوى الالغاء، وبين الاعمال التي صدرت قبل دعوى الالغاء ولم تنفذ الا بعدها. فالأولى : لاشك حول سلامتها . اما الثانية: فان للأفراد الحق في التمسك بها دون ان يكون ذلك للإدارة . والسبب ان الافراد في الغالب لا يعلمون بوجود الطعن، وحتى لو علموا فلا يمكنهم التنبؤ بنتائجه. اما الادارة فإنها تعلم بالطعن، ولها من المقدرة ما يمكنها من تقدير مدى جديته . فان هي قامت بتنفيذ العمل رغم ما ظهر لها من عيب في قرار تعيين الموظف . فإنها تتحمل مسؤولية خطأها .

وهذا الرأي يحمي الافراد من جهة ، ويحمل الادارة مسؤولية خطئها من جهة اخرى[17].

المطلب الرابع: علاج عودة من نحي عن وظيفته بقرار غير مشروع

قد يحصل ان يفصل الموظف او يعزل من الوظيفة او يحال الى التقاعد . ولكن بسبب عيب في قرار العزل او الفصل او الاحالة على التقاعد . يسحب او يلغى القرار الاول ويصدر قرار اخر يقضي بعودته الى وظيفته. ومقتضى قرار سحب او الغاء قرار الفصل او العزل او الاحالة على التقاعد ، ان يعود الموظف الى وظيفته التي كان يشغلها قبل صدور القرار الملغي او المسحوب . ولكن قد يحصل وهو المعتاد، ان يتم تعيين من يخلفه في شغل الوظيفة . ولذلك فان اعادته اليها تتعارض مع حق مكتسب للغير الذي حل محله . وقد عالج مجلسا الدولة في فرنسا ومصر هذا الموضوع في العديد من الاحكام وكذلك القضاء الاداري في العراق .

الفرع الأول: موقف مجلس الدولة الفرنسي

لقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في اول احكامه في ٢٧ – هـ – ١٩٤٩[18]، بعودة الموظف الذي سحب قرار انهاء خدمته الى وظيفته التي كان يشغلها ، وان يتم سحب قرار تعيين خلفه. إلا انه في قضائه اللاحق عدل عن هذا المبدأ متى تعذرت عودته الى نفس وظيفته التي كان يشغلها ، وانما قرر عودته الى وظيفة اخرى مماثلة لها وبنفس فئتها تفاديا للمساوئ التي تحدث لو تم التشدد بالعودة الى نفس وظيفته . لاسيما في حق الموظف المعزول ، وحسن سير عمل الادارة ، وذلك في حكم حديث له صدر في ١٦ -٢ – ٢٠٠٧[19]، قال فيه: (على الادارة ان تعيد العامل الى وظيفته التي كان يشغلها، فان تعذر ذلك تتم عودته الى وظيفة مماثلة لوظيفته التي كان يشغلها موازية لها في الواقع).

ومع ذلك فقد قرر المجلس عودة الموظف الى ذات الوظيفة التي كان يشغلها في حالات ثلاث هي:

1 – حالة انهاء الخدمة لجميع الموظفين بصفة عامة ولم تجد الادارة في مدة معقولة اية وظيفة خالية مطابقة للتي كان الوظف يشغلها قبل عزله فعندئذ يجب عودته الى نفس الوظيفة التي كان يشغلها. وذلك بعد سحب قرار تعيين الموظف الذي تم تعيينه محله على وجه غير مشروع[20].

2 – حالة الغاء قرارات انهاء الخدمة بالنسبة للقضاة بسبب قاعدة عدم قابليتهم للعزل[21].

3 – حالة الغاء قرارات انهاء الخدمة بالنسبة للموظفين الشاغلين لوظائف فريدة، كإلغاء قرار انهاء خدمة السكرتير العام لغرفة المهن والحرف[22].

الفرع الثاني: موقف مجلس الدولة المصري

الاتجاه العام لمجلس الدولة المصري هو عودة الموظف المسحوب قرار ابعاده عن الخدمة او المحكوم بإلغائه الى نفس وظيفته التي كان يشغلها قبل قرار الابعاد مالم يعين فيها موظف اخر. وعندئذ يعود الموظف المفصول الى وظيفة اخرى مماثلة ، وليس له الحق بالتمسك بعودته الى نفس الوظيفة التي كان يشغلها طالما كان تعيين الخلف قد صدر موافقا لصحيح القانون[23].

الا ان المحكمة الادارية العليا قررت اعمال الاثر الرجعي لحكم الالغاء عندما يتعلق الحكم بإنهاء الخدمة في الوظائف الوحيدة بموجب حكمها الصادر في ٣– ٨ – ١٩٩٣ الذي قررت بموجبه[24] (اذ اصدر قرار بإبعاد نائب رئيس احدى الجامعات من وظائف الحكم المحلي فانه يترتب على الغاء هذين القرارين ، أن يعاد الطاعن الى الوظيفة التي كان يشغلها قبل صدور القرارين وللمدة التي حددت بقرار تعيينه فيها وهي اربع سنوات وان هذه المدة هي مدة فعلية وليست حكمية ، فيتعين ان يقضيها المحكوم له كاملة).

اما ماعدا ذلك من الوظائف الاخرى، فيحق له العودة الى وظيفته التي كان عليها مالم تكن قد شغلت بموظف اخر ، فان شغلت فلا يجوز له التمسك بها وانما يعاد الى وظيفة اخرى مماثلة لها[25].

الفرع الثالث: موقف القضاء العراقي

لم يكن نهج القضاء الاداري في العراق يختلف عن نهج القضاءين الفرنسي والمصري وهو عودة الموظف المسحوب او الملغي قرار فصله او عزله الى وظيفته التي كان يشغلها قبل صدور قرار الفصل او العزل. وفيما يلي نماذج من احكام القضاء الاداري في العراق:

قال مجلس الانضباط (محكمة قضاء الموظفين حاليا) في حكم له بتاريخ ٤-٢- ١٩٩٦: (ويجد المجلس ان عقوبة العزل شديدة جداً ، ولم يسبق للمعترض ان عوقب بأية عقوبة من عقوبات الفصل او ظهر في سيرته الذاتية ارتكاب افعال خطيرة تجعل بقاءه في الخدمة العامة مصدر ضرر او تهديد للمصلحة العامة، وانما وجد في اضبارته الشخصية عدد وافر من التشكرات والتقديرات مما يشفع له ذلك. وحيث ان القرار المطعون فيه قد صدر خلافاً لما تقدم فعليه قرر تخفيض عقوبة العزل الى التوبيخ وهي العقوبة المتناسبة مع الفعل المرتكب التي اوصى بها المستشار التربوي في الوزارة واعادة المعترض الى وظيفته السابقة)[26].

وفي قرار اخر صدر في ٣١-١٢- ١٩٩٧ يقول المجلس[27]: (ان عقوبة التوبيخ متناسبة مع الفعل ، خاصة وان الموظف اخلي سبيله وافرج عنه وسدد مبلغ الهدر من انتاجية السيارة وبالسعر التجاري، وان المدعي العام طلب الغاء عقوبة العزل والابقاء على عقوبة التوبيخ، وعليه قرر الغاء امر عزل المدعي المعترض من الوظيفة والزام دائرة المدعى عليه بإعادته الى وظيفته).

وفي قرار اخر صدر بتاريخ ٥ - ١٠- ١٩٩٧ يقول المجلس[28]: (وحيث وجد المجلس ان ما اتخذ ضد المعترض يشكل سلسلة من الاجراءات التعسفية التي تخفي تحتها عقوبات متعددة ذات اقنعة ليس لها وجود، قرر الغاء التهمة والافراج عن المعترض واعادته الى مركزه الوظيفي).

وفي قرار صدر في ٨-٥- ١٩٩٤ يقول المجلس[29]: (وحيث ان فعل الموظف هو تأخر عن الدوام بسبب ظروف النقل والسكن ، كما اوضحته المرافعة الجارية ، كما ان اضبارة المدعي وسيرته الذاتية لم يؤشر فيها على المدعي عقوبات تبيح للإدارة فصل الموظف او عزله لان الفصل والعزل حالات محددة ، ولم يكن من بينها تقاعس الموظف عن اداء عمله ، لذا يكون القرار المطعون به مشوبا بعيب خرق القانون ، لان ما نسب الى المدعي لا يوجب العزل او الفصل من الوظيفة ، وبذلك تكون الجهة الادارية متعسفة في قرار الفصل المطعون فيه ، لذا قرر الغاءه واعادة المدعي الى وظيفته وقبول مباشرته فيها).

المطلب الخامس: تطبيق النظرية على السلطة في عراق ما بعد الاحتلال

مدى مشروعية احتلال العراق:

يقول رئيس امريكا الحالي ترامب: (ان غزو العراق كان اسوأ قرار في تاريخ امريكا)، وقبله صدرت تصريحات لمسؤولين دوليين تصف غزو العراق بانه خارج قواعد الشرعية الدولية. سواء من حيث مبرراته التي ثبت انها كانت كاذبة ولا صحة لها. واهدافه التي زعموا فيها انهم سيجعلونه نموذجا للديمقراطية ، فتبين انه اسوأ نموذج للتدمير الذي رجع بالعالم الى القرون الوسطى وهو حكم القوة التي لا تعرف الانسانية .

فقد اعتبروا العراق كله غنيمة حرب يتقاسمونها فيما بين المساهمين في غزوه . دون اي اعتبارات لشرعية حقوق الانسان والمواثيق الدولية .

وعليه فان سلطة الاحتلال قد اباحت لنفسها الغاء كل مظاهر الدولة. واعادة بنائها وفق اهوائها دون الالتفات الى قواعد القانون الدولي . التي تحظر على قوات الاحتلال اصدار اي تشريعات ادارية ، او اجراء اي تغييرات هيكلية او اجراء اي استفتاء . ولكن سلطة الاحتلال خالفت كل ذلك ، فقامت بحل مؤسسات الدولة العسكرية والامنية والمدنية ، وقد فشلت في بناء مؤسسات بديلة . فدخل العراق تحت سلطة المليشيات التي تعمل لمصلحة كل طالب ثأر منه . ولهذا فإنها كثيرة ومتنوعة . وساد الفساد الاداري والمالي بشكل غير مسبوق، فكل مليشيا او جهة سياسية تعمل لمصلحتها، حتى اصبح المواطن يبحث عن وطن كما عبر عنه المتظاهرون الذين يواجهون كل انواع القمع الهمجي من جهات مجهولة .

لذلك يمكن للباحث القول بعدم وجود حكومة مشروعة تقر بمسؤوليتها عن حماية حقوق المواطنين وامنهم . تجاه عصابات مسلحة تحكم قبضتها على كل مفاصل الدولة .

وعليه فان القرارات التي صدرت منذ التاسع من نيسان عام ٢٠٠٣ . دون تمييز بين تلك التي اصدرها الحاكم المدني الامريكي او التي صدرت بعد ذلك من سلطة الامر الواقع التي تم تشكيلها بموجب دستور ٢٠٠٥ الذي تم تمريره بالتزوير . وكل الانتخابات التي جرت في ظله كانت مزورة . وعليه يمكن تقسيم قرارات سلطة الامر الواقع في العراق الى فئتين ، اما قرارات منعدمة ، واما قرارات باطلة حتى يثبت القضاء صحتها .

الفرع الأول: فئة القرارات المنعدمة

الانعدام يعني ان القرار ولد ميتا ولذلك لا يمكن ان ينتج اية اثار ترتب حقوق او التزامات. ويعد القرار منعدما اذا تخلف فيه ركن اساس من اركان التصرف القانوني الذي لاوجود له من دونه وهي: الارادة، والمحل، والسبب. ويتحقق ايضا في حالة عيب عدم الاختصاص الجسيم (اغتصاب السلطة) فيتجرد القرار من صفته الادارية ويترتب عليه ما يأتي:

1- يتحول الى مجرد عمل مادي لا يرتب اي اثر قانوني . ومن حق الافراد التخلص منه بوصفه عقبة مادية.

2- يجوز سحبه اداريا دون التقيد بمواعيد الطعن . ولا يمكن تصحيحه بالإجازة اللاحقة او التأييد .

3- يعد تنفيذه من اعمال الاعتداء المادي . ويرتب مسؤولية جزائية لمن ينفذه ويختص القضاء العادي بنظر دعواه .

والامثلة على ذلك في عراق ما بعد الاحتلال:

1- قرارات حل اجهزة الدولة الصادرة من الحاكم المدني لمخالفتها لقواعد القانون الدولي المتعلقة بعمل سلطة الاحتلال في البلاد الواقعة تحته .

2- قرارات تنحية الموظفين تحت ذريعة اجتثاث البعث ، ويحق لهم ولورثة من مات منهم الطعن فيها امام المحاكم العادية واعادة حقوقهم وفقا للقانون. لان الغاية من ذلك هي الاستيلاء على العناوين الوظيفية وتوزيعها على الاحزاب القادمة مع الاحتلال .

3- كل القرارات المتعلقة بإنشاء الاجهزة والدوائر المستحدثة بعد الاحتلال والتي كانت باباً كبيراً من ابواب الفساد الاداري والمالي .لان هدفها نهب المال العام على شكل رواتب ومخصصات وغير ذلك لأعضاء الاحزاب وليس تحقيق المصلحة العامة.

4- الرواتب والمخصصات وغيرها من المسميات التي تم نهب المال العام بواسطتها لأعضاء مجلس الحكم ولرئيس الجمهورية ولرئيس مجلس النواب ولرئيس مجلس الوزراء ونوابهم ومستشاريهم وموظفي

دوائرهم والرواتب والمخصصات الممنوحة للوزراء والنواب ولأفراد حماياتهم وسواها من المنافع المختلفة.

5- قرارات منح افراد عاديين رواتب خاصة لهم ولأسرهم . كرواتب رفحاء ورواتب الانصار والبيشمركة ، مكافأة لهم على معارضتهم للسلطة ومقاتلتهم جيش العراق . وهم عدد كبير تحدده الاحزاب حسب اهوائها ، وهذه تشكل رافدا كبيرا من روافد استنزاف المال العام.

6- قرارات صرف الرواتب لأشخاص وهميين لا وجود لهم وهو باب من ابواب نهب المال العام.

7- قرارات منح الاحزاب هبات وعقارات وسواها هي اعمال نهب للمال العام .

8- استغلال الموانئ والمنافذ الحدودية وجعلها تحت سيطرة الاحزاب ولجانها الاقتصادية . ومزاد بيع العملة وغير ذلك من ابواب نهب المال العام كلها اعمال اعتداء مادي على الدولة .

وبصورة عامة كل قرار تعيين او استحداث دائرة او منصب او عنوان وظيفي او صرف مال عام ليس فيه مصلحة بل ادى الى مفسدة صدر بعد الاحتلال ، يعد منعدما وتطبق بشأنه القواعد الخاصة بالقرار المنعدم السابق ذكرها .

الفرع الثاني: فئة القرارات الباطلة

وهي القرارات التي تمليها ضرورة تسيير المرافق العامة والقرارات المتعلقة بحفظ النظام العام بعناصره الاربع وهي : الامن العام ، والصحة العامة ، والسكينة العامة ، والآداب العامة .

ولكون السلطة هي سلطة الامر الواقع التي نشأت من رحم الاحتلال فان قراراتها تكتسب من مشروعية الاهداف منها ، ومن مشروعية الاجراءات المحددة قانونا. وهذه قابلة للطعن بصحتها من كل صاحب مصلحة .

ولكون العراق تحت ظرف استثنائي منذ ٢٠٠٣ والى يومنا هذا وان طرق الطعن بالقرارات غير متاحة وان المواطن لا يأمن البطش والانتقام عندما يطعن بها فضلا عن عدم ثقته بالدولة واجهزتها فان مدد الطعن المحددة في القانون تتوقف لحين زوال الظرف الاستثنائي وتبقى مفتوحة الى حين قيام سلطة شرعية . وعندئذ

يحق لكل من لحقه اذى ان يطعن بها لاسترجاع حقه ، فيكون الاختصاص حينئذٍ للقضاء الاداري وللقضاء العادي . ويختص القضاء الاداري بالطعن في القرارات الصادرة من الموظفين في دوائر الدولة والقطاع العام بوصفهم موظفين فعليين . تابعين لسلطة الامر الواقع المنصبة من قبل قوة غازية . وان يراعي القضاء حماية حسني النية ، ومصلحة تسيير المرافق العامة في الظرف الاستثنائي فيما يصدره من قرارات . فما وافق منها المصلحة المشروعة للمواطن واتبعت فيه الاجراءات المشروعة يعتبر صحيحاً. وما خالف القانون يعد باطلاً ويسأل عنه الموظف الذي اصدره . وهذا ينطبق على القرارات الضرورية لسير المرافق العامة بانتظام واطراد ، وقرارات الضبط الاداري العام والخاص. ويختص القضاء العادي بكافة الدعاوي الأخرى المتعلقة بما اصاب المواطنين من ضرر جراء تصرفات سلطة الأمر الواقع .

النتائج والتوصيات:

النتائج:

لقد كان العراق ضحية احتلال .خرق كل قواعد الشرعية الدولية . وقواعد الشرعية الداخلية في تعامله مع المواطنين وحقوقهم. وفشل خلال سبعة عشر سنة في تأسيس سلطة حقيقية تحترم إرادة شعبها وتصون حقوقه. حتى اصبح الفساد الاداري والمالي هو الاسلوب الذي تسير الدولة بموجبه. وبذلك تفقد السلطة سبب وجودها وتتحول الى داء بدلاً من ان تكون دواء .

التوصيات:

ان البحث محصور في اطار قواعد القانون الاداري. فنوصي بتطبيق قواعد المشروعية على كل الاعمال التي قامت بها سلطة الامر الواقع. فان كانت تستهدف المصلحة العامة. واتبعت فيها الاجراءات القانونية السليمة فإنها تكون جائزة. تطبيقاً لنظرية الموظف الفعلي. وان استهدفت تحقيق مصالح غير مشروعة فإنها تعتبر منعدمة وتزول باثر رجعي ولا ترتب اي اثر. وهذا ينطبق على ما صدر بتشريعات او بقرارات ادارية .

ويحق للإفراد وللهيئات الطعن بكل التشريعات والقرارات الصادرة منذ عام ٢٠٠٣ والى حين زوال سلطة الامر الواقع .ووجود سلطة تمثل ارادة الشعب الذي يبحث عن هوية ووطن.

الهوامش:

(1) الشاعر. د.رمزي ، تدرج البطلان في القرارات الادارية ، دار النهضة العربية 1968 ، ص 365 .

(2) الجمل. محمد حامد ، الموظف العام فقهاً وقضاء ، ط 1958 ، ص 519 وما بعدها .

(3) الشاعر. د. رمزي، مرجع سابق، ص 366، الهامش، حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتأريخ 1976/7/21، قضية (Ducaste) المجموعة، ص 701 .

(4) الطعن رقم 1713 / 7 ق عليا الجلسة 1964/6/28 ، مجموعة احكامها في عشر سنوات رقم 665 ص 695 ، وانظر حكمها الصادر في 1964/11/29 في القضية رقم 390 / 7 ق ، المجموعة السابقة ، رقم 2041 ، ص 2100 .

(5) السلماني. د.محمد احمد ابراهيم ، القرارات الادارية ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، الطبعة الاولى 2017 ، ص 183 .

(6) انظر حكم المحكمة الادارية العليا ، الطعن رقم 43/2537 ، ق.ع بجلسة 2004/5/29 ، المجموعة س 49 ، قاعدة رقم 89 ، ص 710 .

(7) Vior : CE 20-2-1957 , no 3 . 528 , Rec p.831.

(8) Vior : CE 12-12-2007 sire A.J.D.A 2008 . p.633 .

(9) السلماني. د. محمد احمد ابراهيم ، مرجع سابق ، ص 184 .

(10) الحلو. ماجد راغب ، نظرية الظاهرة في القانون الاداري ، مجلة الحقوق والشريعة ، جامعة الكويت ، السنة الرابعة ، كانون الثاني 1980م ، العدد الاول ، ص 68 ما بعدها .

(11) Vior : Chapus (R) droit Contenieux adam 1982 . p . 453 .

(12) انظر حكمها في القضية رقم 37 / 9 ق دستورية الجلسة 1990/5/19م ، ج 4 (الاحكام من كانون الثاني 1989 – وحتى اخر 1996) قاعدة رقم 37 ، ص 256 وما بعدها.

(13) الحلو. ماجد راغب ، نظرية الظاهرة في القانون الاداري ، دار المطبوعات الجامعية ، 1994 ، ص 428 وما بعدها .

(14) الطماوي. د. سليمان ، مبادئ القانون الاداري ، ط 1966 ، ص 700 .

(15) الشاعر. د. رمزي ، مرجع سابق ، ص 370 .

(16) Spach : Op . Cit . p . 135 – 138

(17) السلماني. د. محمد احمد ابراهيم ، مرجع سابق ، ص 187 .

(18) Vior : CE . 27-5-1949 . Rec . p.848 . S . 1949-3-81 .

(19) Vior : CE : 16-2-2007 , no 282032 Cordier , Rec : p . 91 .

(20) CE : 27-5-1949 Veron Reville Op cit , p . 246 .

(21) CE : 8-4-2009 no 289314 chanber des métiers et de 1 arti sanat de la Mosello . A.J.D.A 2009 p.822 .

(22) Vior : CE : 16-10-1959 Guillete Rec p. 516 .

(23) الفتوى 248 القسم الاستشاري ملف رقم 30/3/86 س 29 في 1975/5/8 ، ص122.

(24) حكمها في الطعن رقم 37/3258 ق . ع بجلسة 1993/8/3 .

(25) الفتوى رقم 46 في 1980/1/19 جلسة 1979/12/12 ، مجلد (34) ، قاعدة رقم (45) ، ص 79 .

(26) جميل. د. علي سلمان ، قواعد الاثبات في الدعوة الادارية ، منشورات مكتبة السنهوري ، بغداد ، الطبعة الأولى ، بيروت 2017 ، ص 264 ، رقم القرار 1996/31 ، رقم الاضبارة 1995/35 .

(27) جميل. د. علي سلمان ، مرجع سابق ، ص 264 رقم القرار 1997/501 رقم الاضبارة 1997/27 .

(28) جميل. د. علي سلمان ، مرجع سابق ، ص 266 رقم القرار 1997/371 رقم الاضبارة 1997/22 .

(29) جميل. د. علي سلمان ، مرجع سابق ، ص 269 رقم القرار 1994/106 رقم الاضبارة 1994/14 .