



اصدار المنشورات الداخلية المتعلقة بشؤون الموظفين وحدود سلطات الادارة

الباحث حسام راسم جبار

كلية القانون جامعة القادسية

hosamrasam32@gmail.com

أ.د. علي نجيب حمزة

كلية القانون جامعة القادسية

ali.najeb.hamza@qu.edu.iq

المستخلص

يتناول موضوع البحث ، المنشورات الداخلية، باعتبارها أحد الأدوات الادارية في مجال العمل الاداري ففي القانون الإداري هناك العديد من وثائق إدارية ذات أهمية بالغه على الصعيد الاداري التنظيمي وإحداث الأثر في المراكز القانوني للأفراد وهذه ممّا لا خلاف عليها ، والتي تسمح بقبول الطعن عليها أمام القضاء وهناك وثائق اخرى ، قانونية داخلية تسمى منشورات إدارية الداخلية ، موجهة لترتيب العمل الاداري داخل الإدارة و تفسير ما هو غامض و مبهم من القوانين ليسهل تطبيقه بصوره سليمة وواضحة ، كذلك تكون المنشورات مقيدة بحدود التشريعات و مبدأ المشروعية و في حال تجاوزها يتم الطعن فيها وتبطل .

ولا شك أن خضوع السلطة الإدارية على وجه الخصوص للقانون، يمثل إحدى أهم نتائج مبدأ المشروعية ومقتضياته، وخصوصاً عند إصدار المنشورات الإدارية التي تعد المظهر الرئيسي والأساسي لوسائل الإدارة في مباشرة جميع أوجه نشاطها، من هنا بدت ضرورة العمل على تنظيم الرقابة المجدية والفعالة وفرضها على عدم خروجها على أحكام القانون المنظمة لاختصاصاتها وأعمالها، وحتى لا يكون هذا الاتساع اعتداء على أعمال الإدارة، خاصة منشوراتها الإدارية الصادرة عن سلطتها التقديرية، ذلك لضمان الأفراد وممتلكاته.

الكلمات المفتاحية: المنشورات الداخلية، حدود سلطة الادارة، السلطة التأديبية، مبدأ المساواة ، ضمان الأمن القانوني.

Abstract

Our study addresses the topic of internal circulars as an administrative tool in the field of administrative work. In administrative law, there are numerous administrative documents of paramount importance at the organizational and administrative levels, impacting the legal status of individuals. This is undisputed and allows for legal challenges. There are also other internal legal documents, known as internal administrative circulars, aimed at streamlining administrative work within the department and clarifying ambiguous or unclear legal provisions to facilitate their proper and clear application. Furthermore, these circulars are bound by the limits of legislation and the principle of legality; any transgression of these limits can be challenged and rendered invalid.



There is no doubt that the subjection of the administrative authority in particular to the law represents one of the most important results of the principle of legality and its requirements, especially when issuing administrative publications, which are the main and basic manifestation of the means of administration in carrying out all aspects of its activity. Hence, the need appeared to work on organizing effective and efficient control and imposing it to prevent it from deviating from the provisions of the law regulating its powers and actions, so that this expansion does not become an infringement on the actions of the administration, especially its administrative publications issued by its discretionary authority, in order to guarantee individuals and their property.

Keywords: Internal publications, limits of administrative authority, disciplinary authority, principle of equality, guarantee of legal security.

المقدمة

الحمد لله رب العالمين، والصلاة والسلام على أشرف الخلق اجمعين أبا القاسم محمد وعلى آله وصحبه المخلصين وبعد، فإن موضوع البحث يقتضي تقسيم المقدمة الى الفقرات الآتية:

أولاً: مدخل تعريفي بموضوع البحث: تستخدم الإدارة مجموعة من الوثائق الإدارية في عملية التواصل والتنسيق بين مختلف مصالحها كذلك بينها وبين موظفيها، وهذه الوثائق تختلف عن النصوص الإدارية ذات الطابع القانوني، حيث تمثل في جوهرها تدابير إدارية بحتة لا تصل إلى مرتبة النصوص التشريعية أو التنظيمية، ومع تزايد لجوء الإدارة لأسلوب المنشورات الداخلية في أداء نشاطها، وذلك لبساطة إجراءاتها وعدم إحاطتها بالضمانات، فقد تزايد حجم ونوع المخاطر والأضرار التي يمكن أن تصيب الموظفين الذين تربطهم بالإدارة علاقة تنظيمية تحكمها القوانين والأنظمة التي تضعها الدولة وتفرضها على موظفيها ليلتزمون بقبولها واحترامها استناداً إلى واجب الطاعة الرئاسية. فهي ليست قوانين ولا مراسيم أو قرارات ذات قوة ملزمة للجميع، وإنما تكون مقتصره على الموظفين فقط الملتمين بتنفيذها كذلك تتحدد وظيفتها على التعبير، عن التعليمات والتوجيهات والتوضيحات الصادرة من الرئيس الى المرؤوسين داخل الادارة و المتصلة بممارسة الاختصاصات التي تقررها التشريعات والأنظمة النافذة، حيث أن انتهاج الإدارة لهذه السلطة لا تكون مطلقة، إذ ينبغي أن تتم في حدود ما رسمه القانون، و تقييداً بمبدأ المشروعية. ومبدأ المشروعية يعني امتثال الأعمال القائمة في الدولة مع القانون بمفهومه الواسع، إن هذا المبدأ يعتبر بمثابة ضمانة أساسية تطابق جميع الحقوق الأفراد وحررياتهم، والذي تركز فيه صفة الحماية الإيجابية لتلك الحقوق والحرريات، بحيث يجب أن يترتب جزاء على مخالفة الإدارة لهذا المبدأ هذا الجزاء يتمثل في إلغاء العمل المخالف لمبدأ المشروعية للقانون، وإعمالاً بهذا المبدأ، تغدو الإرادة العامة والسلطات العامة في الدولة أيّاً كان دورها في وضعه وإقراره وإصداره.



ثانياً: أهمية البحث: تكمن أهمية البحث في تسليط الضوء على حدود سلطة الإدارة في اصدار المنشورات الداخلية للإدارة بوصفها احدى الادوات الادارية ، التي تستخدمها الإدارة في تفسير النصوص القانونية و الانظمة ، وفي هذا المجال يمكن للإدارة استغلالها بطريقة تتعدى الحدود القانونية ، وذلك عن طريق اضافة قواعد جديدة بنقل التزامات او حقوق او تفسيرها بطريقة مخالفه لما جاء به النص التشريعي او التنظيمي مع حتمية تطبيق تلك القواعد ، ومن ثم تؤثر مباشرة على حقوق الموظفين و التزاماتهم ، كما تبدو أهمية هذا البحث الى توضيح الضوابط القانونية ، بما يضمن احترام مبدأ المشروعية و تحقيق التوازن بين الإدارة و موظفيها ، و يحظى البحث بالأهمية كونها توفر مصدراً علمياً يسهم ولو بالجزء البسيط في فهم حدود السلطة الادارية في اصدار المنشورات الداخلية ، كما يرسخ الوعي القانوني حول المخاطر التي تكون مرتبطة بإساءة استخدام من قبل الإدارة .

ثالثاً: هدف البحث : يهدف هذا البحث الى اظهار نطاق سلطة الإدارة في اصدار المنشورات الداخلية ، و تبيان الحدود القانونية التي تحكم السلطة الادارية ، و مدى امكانية تأثيرها بواسطة الممارسات العملية على حقوق و حريات العاملين داخل الإدارة ، كما يسعى هذا البحث الى ضمان عدم تجاوز الإدارة لاختصاصها الاداري الذي رسمته التشريعات لها و تحقيق الانضباط الاداري داخل المرافق الادارية .

رابعاً: إشكالية البحث: تتجلى مشكلة البحث لموضوع المنشورات الداخلية التي تصدرها الإدارة و الاثار المترتبة عليها بالكثير من المشاكل و التي نجملها على النحو الآتي:

1. عدم وضوح العلاقة بين السلطة الادارية و حقوق الموظفين و واجباتهم في بعض المسائل ، ممّا قد يؤدي الى تضارب بين الالتزام الاداري و واجب الطاعة الرئاسية و ذلك نتيجة اصدار المنشورات الداخلية ، تتضمن تعليمات او توجيهات تتجاوز او تتعدى ما هو منصوص عليه في القانون و الانظمة .
2. تأثير المنشورات الداخلية جداً قانونياً و فقهيّاً حول ما اذا كان يمكن اعتبارها من قبيل القرارات الادارية اي لها قوة ملزمة ، ام انها مجرد اجراءات تفسيرية و تنظيمية داخلية لا تحمل وصف القرار الاداري و ليس لها اي قوة الزامية أتجاه الموظفين العاملين داخل المرافق الادارية .
3. تتمتع الإدارة عند اصدار المنشورات الداخلية للإدارة بقدر من السلطة التقديرية و ان هذه السلطة التقديرية قد تؤدي الى اساءة استخدام السلطة الادارية و بالتالي تتعسف الإدارة، في اصدارها للمنشورات أتجاه العاملين في الإدارة و تتجاوز الإدارة الحدود القانونية لغرض تحقيق اغراض و منافع شخصية ، ممّا يترتب عليه المساس بحقوق الموظفين و واجباتهم كذلك فرض الالتزامات اضافية على الموظفين او تقييد حرياتهم و ما ينتج عنه من انتهاك لمبدأ المشروعية .

خامساً: منهجية البحث: يحتاج كل بحث الى منهج علمي للبحث و التعمق فيه، لذلك سيكون المنهج المتبع في هذا البحث، المنهج التحليلي و المقارن ، حيث نعتمد على تحليل النصوص الدستورية و القانونية التي تكون ذات صلة



بالموضوع محل البحث بين فرنسا و مصر و العراق ، كما سوف نعتمد المقارنة ، من خلال مقارنة القوانين محل المقارنة ، نظراً لتقدمهما في القانون الاداري بالتشريعات العراقية .

سادساً: هيكلية البحث: لغرض الإحاطة بموضوع البحث ارتأينا تقسيمه على مبحثين ، قسم كل مبحث منه على مطلبين، تناولنا في المبحث الاول الحدود المرتبطة بحقوق الموظفين وضماناتهم القانونية وتضمن المطلب الأول منه حماية مبدأ المساواة وعدم التمييز في المنشورات الداخلية، والثاني ضمان الأمن القانوني للموظف عند العمل بالمنشورات الداخلية، أما المبحث الثاني فسنتناول فيه الحدود المستمدة من العلاقة الوظيفية والانضباط الإداري، الذي يُقسم على مطلبين، المطلب الأول سنتناول فيه مدى مشروعية فرض التزامات جديدة من خلال المنشورات، والثاني التناسب بين مضمون المنشور والسلطة التأديبية، ثم سنختم البحث بخاتمة تتضمن أهم ما توصلنا اليه من استنتاجات وتوصيات.

المبحث الأول

الحدود المرتبطة بحقوق الموظفين وضماناتهم القانونية

حقوق الموظفين وضماناتهم القانونية هي مجموعة الحقوق التي تمنحها القوانين والانظمة للعامل لحماية حقوقه من التعسف وسوء استخدام السلطة من قبل صاحب العمل أو جهة الإدارة، والمنشورات الداخلية للإدارة فهي أدوات الإدارة لتطبيق القانون وضمان الانضباط، إلا أنها تخضع لمبدأ المشروعية، ولا يجوز أن تتعسف في استخدامها ضد الموظف دون مراعاة حقوقه وضماناته، على ذلك سوف نتناول في هذا المطلب حدود الإدارة في إصدار المنشورات الداخلية المرتبطة بحقوق الموظفين وضماناتهم القانونية وذلك من خلال فرعين و كما يلي، المطلب الأول: حماية مبدأ المساواة وعدم التمييز في المنشورات الداخلية ، وفي المطلب الثاني: ضمان الأمن القانوني للموظف عند العمل بالمنشورات الداخلية.

المطلب الأول

حماية مبدأ المساواة وعدم التمييز في المنشورات الداخلية

المساواة مبدأ استحضرته العقلية الإنسانية قبل النصوص الوضعية، ويعد من أقدم المفاهيم الفلسفية التي حاولت تناول هذه القضية من منظور عقلائي، ويشير المبدأ إلى تمتع جميع الأفراد بحقوق وواجبات متساوية، دون أي تمييز قائم على الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة، ويعتبر هذا المبدأ أساساً لكل الحريات، فغيابه يؤدي إلى تآكل قيم المجتمع، وعلى رأسها الحرية ومن ثم، تعد المساواة حجر الزاوية لأي تنظيم ديمقراطي للحقوق والحريات، إذ تشكل الروح الحقيقية للديمقراطية، وبدونها يفقد هذا النظام معناه

وقد نصت معظم الدساتير العالمية على مبدأ المساواة، في حين اقتصرت الدساتير العربية على المساواة العامة بين المواطنين في الحقوق والواجبات، بما في ذلك المساواة في شغل الوظائف العامة وتعد الوظائف العامة و الخدمات



وطنية ويراد بها تحقيق المصلحة العامة، ويخضع شاغلوها للقرارات الإدارية التي تصدر وفق النظام القانوني، ويترتب على مخالفة هذه القواعد القانونية بطلان هذه القرارات⁽¹⁾.

وكفل المشرع الدستوري في النظم المقارنة حق المواطن في شغل الوظيفة العامة، وأوكلت للمشرع العادي تنظيم هذا الحق بمقتضى القانون ليتم صياغة ممارسة حق التوظيف بمقتضى القوانين الوظيفية العامة والخاصة⁽²⁾. وعند النظر للدساتير، نجد ان الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل، وفي المادة (1) نص على ان: "الجمهورية الفرنسية... تكفل المساواة بين جميع المواطنين امام القانون دون تمييز في الاصل او العرق او الدين....."، كذلك الدستور المصري لسنة 2014 المعدل، اشار في المادة (53): "المواطنون لدى القانون سواء، وهم متساوون في الحقوق والحريات والواجبات العامة...."، ونجد ايضاً ان دستور جمهورية العراق لسنة 2005 وفي المادة (14) نص على: "العراقيون متساوون امام القانون دون تمييز..."، وبهذا نجد ان جميع الدساتير محل المقارنة اشارت الى عدم التمييز بين جميع الافراد على حد سواء في الحقوق والواجبات، وبالتالي عندما تصدر الادارة المنشورات او اي قرار عليها الالتزام بمبدأ المساواة بين الافراد، وعلى الرغم من أن الموظف العام هو الشخص الذي يتم تعيينه بأداة قانونية لأداء عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام بطريق مباشر⁽³⁾.

و لقد عرف مبدأ المساواة في التوظيف، أول ما عرف في فرنسا وبعض الدول الأوربية بمفهومه القانوني ومعناه عدم تفضيل طبقة أو فئة معينة على غيرها، في شغل الوظائف العامة، بل يكون لكل مواطن الحق المتساوي في التقدم لشغل الوظيفة العامة، ولكن هذه المساواة هي مساواة قانونية اي أنه يلزم أن تتوافر فيمن يتقدم لشغل الوظيفة العامة كل ما يتطلبه القانون، من شروط ومؤهلات علمية وخبرات عملية وهذه الشروط يجب أن تكون عامة ومجردة بحيث تتيح للمواطنين جميعاً فرصاً متكافئة في التقدم لشغل الوظائف العامة⁽⁴⁾.

إن المساواة في شغل الوظائف العامة، من أهم الحقوق الاساسية التي تحرص الدول كفالتها ووضع الضمانات الأساسية لها، فالتشريعات التي تحكم الوظيفة، وتحدد أطرافها، وتبين القواعد الضابطة لحقوق والتزامات، أطرافها هي تشريعات تنعكس أحكامها على عديد من العلاقات الاقتصادية والاجتماعية والقانونية، والسياسية في الدولة⁽⁵⁾.

(1) د. علي محمود شكر، محمد عبد الحسين صويح، مبدأ المساواة في القانون الاداري، مجلة الشرائع للدراسات القانونية، المجلد 4، العدد 4، 2024، ص 578.

(2) ينظر على سبيل الأمثلة مقدمة الدستور الفرنسي 1958م المعدل والنص على اعتراف الشعب الفرنسي بحقوق الإنسان، والمادة (22) من الدستور العراقي 2005م، والمادة (14) من الدستور المصري 2014م المعدل في عام 2019م.

(3) ALAIN, PLANTEY, La Fonction Publique Traité Général, 5 édition, Paris, LITEC, 2019. P26.

(4) حسان محمد شفيق العاني، نظرية الحريات العامة (تحليل ووثائق)، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، 2004، ص 34.

(5) محسن العبودي، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، القاهرة، 2004، ص 45.



كما لا يعد خرقاً للمساواة بين الموظفين العموميين اختلاف الضمانات والمزايا من وظيفة إلى أخرى حسب طبيعة عمل كل وظيفة، ذلك أن المقصود بالمساواة في هذا الصدد أن تكون بين ذوي المراكز القانونية والظروف الوظيفية المتماثلة⁽¹⁾، ولا يخل بمبدأ المساواة⁽²⁾ أمام الوظائف العامة أن تتعدد الأنظمة الوظيفية في الدولة بحيث توضع أنظمة خاصة بجانب النظام الوظيفي العام لطوائف معينة من الموظفين العموميين الذين تكون لهم أوضاع وظروف خاصة تختلف عن الأوضاع العامة لموظفي⁽³⁾.

ولما كان حق التوظيف أو العمل لا يعد اعتداء على حرية أساسية، فإن حق المساواة أمام الوظائف العامة هو بالضرورة يعني عدم التمييز بين الأفراد ذوي المراكز القانونية المتماثلة أي المساواة بينهم ممّا حدا بالقضاء المقارن الاعتراف بتمتع مبدأ المساواة أمام المرافق العامة بالحماية القضائية والتأكيد على مبدأ مساواة المواطنين أمام جهة الإدارة⁽⁴⁾.

ومبدأ المساواة وعدم التمييز هو أحد المبادئ الأساسية في القانون الإداري وفي العلاقات العامة، وله تأثير كبير على حقوق وواجبات الموظف العام، ويمكن توضيح أثره من خلال الحقوق حيث يضمن مبدأ المساواة أن جميع الموظفين لديهم الفرص نفسها في التعيين، الترقية، التدريب، والمكافآت، بغض النظر عن الجنس الدين العرق، أو أي عوامل أخرى. هذا يعزز بيئة عمل عادلة ويحفز الموظفين على الأداء الجيد كما يُحظر على الإدارات الحكومية ممارسة أي نوع من التمييز ضد الموظفين على أساس عوامل غير متعلقة بالكفاءة أو الأداء الوظيفي⁽⁵⁾.

وتبرز خطورة الإخلال ، بالمساواة في المنشورات الداخلية للإدارة ، عندما يخصص حكم معين لفئة من الموظفين دون غيرها، أو عندما تقرض واجبات ، إضافية على بعض الموظفين دون مبرر إداري أو قانوني، الأمر الذي يجعل المنشور معرضاً لشبهة التمييز أو الانحراف بالسلطة، فالمنشورات التي تتضمن أحكاماً انتقائية لا ترتبط بمقتضيات وظيفية تفقد مشروعيتها ، لأنها تخالف قاعدة عمومية و القاعدة القانونية التي تعد أساساً لتنظيم الوظيفة العامة و المرفق العام⁽⁶⁾.

- (1) د. فلاح سعد مطلق العازمي، القضاء الكويتي وحماية مبدأ المساواة في الوظيفة العامة: تعليق على الطعن رقم 6 لسنة 2019 دستوري و 896 لسنة 2018 إداري، مجلة روح القانون، كلية الحقوق، العدد 99، 2022، ص 128.
- (2) ينظر: د أحمد رازق مايح ، الحماية الدستورية لمبدأ المساواة وعدم التمييز ، مجلة جامعة العراقية، المجلد 72، العدد 3، 2024، ص 302.
- (3) عمرو أحمد حسبو، القانون الدستوري النظرية العامة للقانون الدستوري: الحقوق والحريات العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص 290.
- (4) المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم 246 لسنة 6 قضائية جلسة 24-6-1953م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في السنة السابعة، المكتب الفني، الجزء الثالث، ص 1773.
- (5) د. أحمد رازق مايح، مصدر سابق ، ص 316.
- (6) قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991، المادة (4) .



وتعتمد السياسات والمنشورات و التنظيمات الداخلية في المؤسسات الحكومية على مبدأ المساواة، مما يضمن وضع معايير عادلة وواضحة لتقييم أداء الموظفين توزيع المكافآت والترقيات، كما أن تطبيق مبدأ المساواة وعدم التمييز يسهم في خلق بيئة عمل صحية وشاملة، حيث يشعر الموظفون بالأمان والانتماء. هذا يعزز من رضاهم الوظيفي وبالتالي ينعكس إيجاباً على أداء المؤسسة بشكل عام، ولا بد من الإشارة، إلى ان المنشورات الداخلية للإدارة تعتبر من الاوامر الرئاسية التي يصدرها الرئيس الاداري للمرفق العام باتجاه رؤوسيه (1).

على ذلك لا بد على الإدارة عند إنشاء المنشورات الداخلية أن تراعي حماية مبدأ المساواة وعدم التمييز بين الموظفين او الافراد وهو حق اشارت اليه الدساتير ، حيث أن المساواة وعدم التمييز يلعب دوراً محورياً في تنظيم العلاقة بين الموظف العام والإدارة، مما يضمن توفير بيئة عمل عادلة ومحفزة، ويعزز من كفاءة وأداء الموظفين.

المطلب الثاني

ضمان الأمن القانوني للموظف عند العمل بالمنشورات الداخلية

مبدأ الأمن القانوني يعد أحد أهم الأسس التي يقوم عليها بناء الدولة القانونية، وهو الركيزة الأساسية المكونة لفكرة العدل بما يعني الزام السلطات العامة بتحقيق قدر من الثبات النسبي للعلاقات القانونية وحد أدنى من الاستقرار للمراكز القانونية المختلفة بهدف إشاعة الأمن والطمأنينة بين أطراف العلاقات القانونية، بحيث يتمكن الأشخاص من التصرف باطمئنان على هدى من القواعد القانونية القائمة وقت قيامها بأعمالها وترتيب أوضاعها على ضوء منها، دون التعرض لمفاجآت أو تصرفات مباغته صادرة عن السلطات العامة، وهو ما يعني الحفاظ على الحقوق المكتسبة (2) بالمركز القانوني الذي نجم عن تصرف قانوني معين، مما يعني أنه يهدف إلى حماية المراكز القانونية التي تولدت ويؤدي كفكرة دوراً مهماً في حماية ووقاية التصرفات القانونية كالقرارات الإدارية الفردية (3)، ويعتبر الأمن القانوني مبدأ من مبادئ القانون يُتوخى منه أن يسود ويستغرق التشريع، سواء كان تشريعاً أساسياً، أو عادياً، أو فرعياً، لكونه عنصراً من عناصر شيوع الثقة في المجتمع، كلما كان واضحاً في قواعده، وسهلاً على الولوج والفهم والاستيعاب من قبل مخاطبيه، وأن يكون توقعياً غير متسم بالإغفال أو العوار القانونيين (4).

(1) د. مازن ليلو راضي، طاعة الرؤساء و حدودها، المركز العربي للنشر والتوزيع، الطبعة الاولى، 2017، ص 113.

(2) د. دكي ليون، دروس في القانون العام، منشورات مركز البحوث القانونية، وزارة العدل، ترجمة: رشدي خالد، 1981، ص 16.

(3) ينظر: مهند مختار، الحقوق المكتسبة في القانون العام في الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد الثالث، الطبعة الأولى، بدون دار نشر، دمشق، 2010، ص 314. كذلك ينظر: فهيمة بلحمزي، الأمن القانوني للحقوق والحريات الدستورية، اطرحة دكتوراه، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الحميد ابن باديس مستغانم، 2018، ص 17. كذلك ينظر: عبد المجيد غميجه، مبدأ الأمن القانوني وضرورة الأمن القضائي، مجلة الحقوق المغربية، العدد 7، 2009، ص 3.

(4) هانم أحمد محمود سالم، ضمانات تحقق الأمن القانوني ودور المحكمة الدستورية العليا في كفالاته: دراسة فقهية قضائية مقارنة، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنوفية، المجلد 52، العدد 2، 2020، ص 11.



والغاية التي يتوخاها مبدأ الأمن القانوني هي ضمان إصدار منشورات داخلية متطابقة مع الدستور والقانون، بما يكفل حماية الحقوق والحريات من الآثار السلبية والثبوتية التي قد تنتج عن هذه المنشورات. ولا شك أن وضع تعريف جامع مانع لمبدأ أساسي مثل مبدأ الأمن القانوني أمر من الصعوبة بمكان، ومكمن هذه الصعوبة في أن هذا المبدأ متعدد المظاهر متنوع الدلالات كثير الأبعاد مما يجعل مفهومه غير واضح وصعب التحديد، لكن بعض الفقه وضعوا تعريفات مختلفة تدور حول أهميته وبيان مظاهره وعناصره الأساسية ومن ضمن هذه التعريفات التي أعطيت لمفهوم الأمن القانوني من قبل الفقه، إلي أن الأمن القانوني يقصد به: " وجود نوع من الاستقرار للمراكز الناشئة بغرض إشاعة الأمن والطمأنينة بين الأفراد"⁽¹⁾. وعرف كذلك الأمن القانوني بأنه: " غاية القانون وقيمة معيارية وظيفته تأمين النظام القانوني من الاختلالات والعيوب التشريعية الشكلية والموضوعية، وهو ما يستدعي سن تشريعات يجب أن تتسم بالوضوح في قواعدها وأن تكون واقعية ومعيارية"⁽²⁾، وعُرف الأمن القانوني أيضاً: " بأنه وجود نوع من الثبات النسبي للعلاقات القانونية وحدا أدنى من الاستقرار للمراكز القانونية لغرض إشاعة الأمن والطمأنينة بين أطراف العلاقات القانونية بغض النظر عما إذا كانت أشخاص قانونية أم عامة، بحيث تستطيع هذه الأشخاص ترتيب أوضاعهم وفقاً للقواعد القانونية القائمة وقت مباشرتها لإعمالها دون أن تتعرض لمفاجآت أو أعمال لم تكن بالحسبان صادرة عن إحدى سلطات الدولة الثلاث، ويكون من شأنها هدر ركن الاستقرار أو زعزعة روح الثقة والاطمئنان بالدولة وقوانينها"⁽³⁾، وأن مبدأ الأمن القانوني أصبح مبدأ وضرورة في دولة القانون، اعتباراً لكون القاعدة القانونية يجب أن تقوم على الأمن القانوني، وبصفة عامة يمكننا القول بأن مدلول الأمن القانوني هو غاية القانون، وقيمة معيارية، وظيفته تأمين النظام القانوني من الاختلالات والعيوب التشريعية الشكلية والموضوعية؛ وهو ما يستدعي سن تشريعات يجب أن تتسم بالوضوح في قواعدها، وأن تكون توقعية ومعيارية، وهي ثلاث مرتكزات بديهية يقوم عليها القانون، وردت ضمن متطلبات أخرى يقتضيها الأمن القانوني لتفادي إصدار تشريعات مضطربة"⁽⁴⁾.

ونرى يمكن تعريف الأمن القانوني في مجال القرار الإداري بأنه: " ذلك المركز القانوني الذاتي (الشخصي) الناشئ عن منشور إداري نهائي ومؤثر صحيح أو معيب لكنه اكتسب حصانة ضد الإلغاء بسبب فوات ميعاد رفع

(1) يسرى محمد العصار، الحماية الدستورية للأمن القانوني، مجلة الدستورية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ٥١.

(2) مصطفى بن شريف، الأمن القانوني والأمن القضائي، 2018، <https://www.mohamah.net/law>، تم الاطلاع بتاريخ 5-8-2025م. كذلك ينظر: أحمد عبد الحسيب عبد الفتاح السنتريسي، دور قاضي الإلغاء في الموازنة بين مبدأ المشروعية ومبدأ الأمن القانوني، دار الفكر الجامعي، ٢٠١٨، ص 20.

(3) عامر زعير محيسن، الموازنة بين فكرة الأمن القانوني ومبدأ رجعية اثر الحكم بعدم الدستورية، مركز دراسات الوفد، العدد 18، ٢٠١٠، ص 64.

(4) ينظر: هانم أحمد محمود سالم، مصدر سابق، ص 65.



دعوى الإلغاء فأصبح الحق نهائياً غير قابلاً للإلغاء ولا يمكن المساس به إلا استثناءً ضمن شروط قانونية محددة"، كذلك أن الأمن القانوني شرط من الشروط التي تضمن الأمن دون مفاجآت، إذ يقتضي أن كل شخص له الحق في استقرار مراكزه القانونية وأن يكون في مأمن من السحب أو التعديلات المفاجئة التي يمكنها أن تؤثر على استقرار هذه المراكز⁽¹⁾، ويمكن التمييز بين أربع صور لفكرة الأمن القانوني وهي:

أولاً: عدم رجعية القوانين: ويقصد بعدم رجعية القوانين عدم انسحاب أثر القواعد القانونية على الماضي واقتصارها على حكم الوقائع التي تقع ابتداء من يوم نفاذها.

ثانياً: فكرة التوقع المشروع: وتعني التزام الدولة بعدم مباغطة الأفراد أو مفاجأتهم بما تصدره من قوانين أو قرارات تنظيمية تخالف توقعاتهم المشروعة والمبنية على أسس موضوعية مستمدة من الأنظمة⁽²⁾.

ثالثاً: تقييد الأثر الرجعي للحكم بعدم الدستورية: حيث أنا سريان الأثر الرجعي للحكم بعدم الدستورية يمكن أن يمس الأمن القانوني للأشخاص الذين شملهم تطبيق هذا النص خلال فترة سريانه لا أنهم رتبوا أوضاعهم وفقاً لهذا النص⁽³⁾.

رابعاً: احترام الحقوق المكتسبة: يعني هذا المبدأ إنه لا يجوز لأي من سلطات الدولة سلب أو انتهاك حقوق استمدها الأفراد بطريق مشروع وبموجب قرارات نافذة ويعتبر احترام الحقوق المكتسبة إحدى المبادئ ذات القيمة الدستورية وفقاً لأحكام القضاء⁽⁴⁾، ويقصد بالحق المكتسب الحفاظ على المراكز القانونية الناشئة عن منشور إداري معين سواء كان مشروعاً أم غير مشروع، ويمثل مبدأ حماية واحترام الحقوق المكتسبة ضمانه وحماية أكيدة للمراكز القانونية التي تولدت في الماضي⁽⁵⁾.

إن حماية الحق المكتسب تعني عدم المساس بالمنشور الذي أنتج الحق، ويسمى بعض الفقه مبدأ عدم المساس بالحقوق المكتسبة بـ (مبدأ عدم المساس بالآثار الفردية للأعمال القانونية الصحيحة)، وبمقتضى هذا المبدأ يجب أن تحترم الآثار التي أفرزها المنشور الإداري الصحيح ولا يمكن التعرض لها إلا بمقتضى شكليات وإجراءات

(1) محمد محمد عبد اللطيف، مبدأ الأمن القانوني، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، العدد36، 2004م، ص 88. كذلك ينظر: يحيى محمد مرسي النمر، الحماية القضائية لمبدأ التوقع المشروع في المنازعات الإدارية وأثرها على تشجيع الاستثمار: دراسة مقارنة، مجلة القانون والاقتصاد، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، العدد94، 2021، ص 202.

(2) يسري محمد العصار، دور الاعتبارات العملية في القضاء الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999، ص 276.

(3) ماهر البحيري، الأثر الرجعي للحكم بعدم الدستورية وفلسفة التشريع في الحد من مدها، مجلة الدستورية، العدد2، 2003، ص 49.

(4) محمد رمزي الشاعر، القضاء الدستوري في مملكة البحرين، بدون دور نشر، 2003م، ص 167.

(5) طارق بن هلال البوسعيدي، انعدام القرار الإداري وفقاً لأحكام القضاء الإداري، في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الرابع السنة الثانية والثلاثون، 2008، ص 203 وما بعدها.



وشروط موضوعية معينة وفي الغالب بترخيص⁽¹⁾، وبمقتضى مبدأ احترام الحقوق المكتسبة، إن الإدارة لا تستطيع أن تعيد النظر في منشوراتها الداخلية الصحيحة، وعلل القضاء الإداري في أحكامه بضرورة احترام الحقوق المكتسبة والمراكز القانونية التي أنشأها المنشور الإداري الصحيح وعاد بفائدة على شخص معين، فلا تملك الإدارة المساس بالتصرف القانوني الذي ينشئ آثار قانونية فردية سواء بإلغائه أو تعديله أو وضع نهاية لآثاره بسحبه إلا عن طريق تصرف قانوني مضاد وفق الشروط التي يحددها القانون ذاته⁽²⁾، ومن مقتضيات مبدأ المشروعية أن تصدر تصرفات الإدارة وفق أحكام القانون بمعناه الواسع، وأي تصرف قانوني خلافاً لمبدأ المشروعية ومقتضياته سيكون باطلاً ويترتب على مخالفة مبدأ المشروعية إما انعدام القرار إن كان العيب صارخاً وإما البطلان إن كان العيب والمخالفة بسيطة، ولعل المنشور الإداري السليم هو ما توفرت فيه أركان العمل القانوني وشروط صحته⁽³⁾، وإذا شاب هذا المنشور عيب من العيوب المعروفة سواء تعلق بالاختصاص أم بالشكل والإجراءات أم المحل أم السبب وأخيراً الغاية كان هذا القرار باطلاً، وأشار مجلس الدولة الفرنسي في العديد من القرارات الصادرة عنه، إلى مبدأ الامن القانوني والذي يعتبر احد المبادئ الأساسية في القانون الفرنسي ويهدف إلى حماية الافراد من التغييرات التعسفية في القوانين وتم تطويره بشكل ملحوظ من قبل المجلس الدولة، و اعتمد هذا المبدأ في الرقابة على اعمال الادارة , والمحكمة الإدارية العليا المصرية قضت بأن: " لا يجوز للجهة الإدارية سحب القرار الإداري الصادر على وفق صحيح حكم القانون وعمن يملك إصداره سلطتها تقتصر فقط على سحب القرار الإداري إذا كان مخالفاً للقانون أو اللوائح أو القرارات التنظيمية المعمول بها"⁽⁴⁾، وفي حكم آخر قضت المحكمة "القرارات الإدارية السليمة التي ترتب مراكز قانونية لأصحاب الشأن تتحصن منذ صدورها فلا يجوز للإدارة سحبها إذا خالفت الإدارة هذه القاعدة وقامت بسحب القرار السليم ولو خلال السنتين يوماً التالية لصدوره فإن قرارها الساحب يكون قد جاء على خلاف المبادئ القانونية المقررة مشوباً بالبطلان حقيقاً بالإلغاء"⁽⁵⁾.

(1) ينظر: د. عبد القادر خليل، نظرية سحب القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٤، ص ٣١٤. كذلك ينظر: حمدي أبو النور السيد، مبدأ احترام الحقوق المكتسبة في القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١١، ص ١٠. كذلك ينظر: د. عبد القادر خليل، نظرية سحب القرارات الإدارية: دراسة مقارنة في القانون المصري والفرنسي والإيطالي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1964، ص ٣١٥-٣١٦.

(2) د. مارسو لون، د. بروسيير في، د. جي بريبان، د. بيير دلقولفيه، د. برونو جينفوا، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، ترجمة: أحمد يسري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 1995م، ص ٢١٢.

(3) د. محمود حلمي، القرار الإداري أركانه وشروط صحته، مجلة العلوم الإدارية، السنة 9، العدد 2، ١٩٦٧، ص ٦٥ وما بعدها.

(4) الطعن رقم ٤٧/٩٤٨٨/٢٥/٢٥/٢٥، المحكمة الإدارية العليا دائرة توحيد المبادئ المبدأ رقم ٩٨ جزء ٤٧ ص ٩٠٥. مجموعة المبادئ القانونية التي قررت المحكمة الإدارية العليا في ربع قرن ١٩٩١ حتى ٢٠١٦، الجزء 3، ص ٢٣١١.

(5) حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ١٣٢٠ لسنة ٣٥ ق في 3/2/١٩٩٣م. د. حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، 2018، ص ١٦٩٧.



وفي قرار لمجلس الدولة العراقي ، جاء فيه : " لدى عطف النظر على الحكم المميز وجد انه صحيح وموافق للقانون، وذلك أن المميز عليه (المدعي) يعن بامتياز المدعي عليه من احتساب الخدمات التي سبق اضافتها الى الخدمة اعتباراً الى نصوص قانونية نافذة وقت الاحتساب، وبذلك يكون المميز عليه (المدعي) قد اكتسب حقوقاً لا يجوز المساس بها حتى وأن صدرت تشريعات لاحقه لا تجيز احتساب تلك الخدمات لأن ذلك يعني سريان القانون بأثر رجعي، وهو ما لا يجوز وحيث أن مجلس الانضباط العام محكمة قضاء الموظفين (حالياً) قد قرر بحكمه الزام المميز عليه المدعي عليه، باحتساب الخدمة المضافة الى المميز عليه (المدعي بالأمرين الاداريين المرقمين (٢٩٧٩) في ٩/٢/١٩٨٥) وبالباغة ست سنوات خدمة الأغراض العلاوة والترفيغ، فيكون قراره صحيحاً وموافقاً للقانون، لذا قرر تصديق الحكم المميز ورد الطعن التمييزي وتحميل الرسم التمييزي^(١).

وبهذا نستخلص مما سبق ، اتفاق جميع الدول محل المقارنة ، على اعتبار مبدأ الامن القانوني من اهم المبادئ القانونية ، التي يقوم عليها بناء الدولة القانونية ، و سيادة القانون و احترام الافراد للقانون و عدم زعزعة الثقة ، الافراد بالقانون ، مما يشكل حالة سودها الاطمئنان للقانون و احترامه ، و بالتالي لابد على الادارة عند قيامها بإصدار المنشورات الداخلية ، مراعاة هذا المبدأ باتجاه موظفيها مما يضمن للموظفين حقوقهم و عدم زعزعة الثقة من قبل الموظفين ، بالقانون و الاخلال باحترامه عند العمل بالمنشورات الداخلية.

المبحث الثاني

الحدود المستمدة من العلاقة الوظيفية والانضباط الإداري

إن الانضباط الإداري من أهم الموضوعات التي تساهم في التغلب على أكثر المشكلات في جميع المؤسسات، ومع الحاجة المتزايدة للحفاظ والإبقاء على الموظفين، كان من الضروري أن تدرك المنظمات مدى تطور علاقات العاملين معها بشكل يمكنها من وضع استراتيجيات لتحقيق نتائج إيجابية تؤدي إلى زيادة الإنتاجية والاحتفاظ بها، ويعد الانضباط سياسة لتحويل الأفراد ليكونوا مسؤولين عن أنفسهم وإرشادهم إلى كيفية امتثالهم للإجراءات والقواعد، ودلت الكثير من الدراسات على نجاح المؤسسات التي يعم فيها الانضباط والقوانين أم التي لا يلتزم بها العاملين فقد تتعرض لفوضى إدارية، وبالتالي عدم تحقيق اهدافها بالشكل المطلوب. على ذلك سوف نتناول في هذا المبحث حدود الإدارة في إصدار المنشورات الداخلية المستمدة من العلاقة الوظيفية والانضباط الإداري وذلك من خلال مطلبين و كما يلي ، فقد خصص المطلب الاول لمدى مشروعية فرض التزامات جديدة من خلال المنشورات ، اما المطلب الثاني: التناسب بين مضمون المنشور والسلطة التأديبية.

(1) قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة رقم ٦٧٣ / انضباط / تمييزي / ٢٠١٢ / منشورات مجلس شوري الدولة لعام ٢٠١٢ ، مطبوعة الوقف الحديثة، بغداد، ٢٠١٢، ص ٢٣٧.



المطلب الأول

مدى مشروعية فرض التزامات جديدة من خلال المنشورات

يعد القانون المصدر العام لجميع الحقوق والالتزامات، كما يشكل مرجع القوة الملزمة التي تتمتع بها فالقانون بهذه المثابة يمثل المصدر غير المباشر لجميع الالتزامات، بما فيها الالتزامات الناشئة عن القرار الإداري او المنشورات الداخلية، لكن في المقابل توجد طائفة أخرى من الالتزامات تستمد مصدرها من القانون بصفة مباشرة ونهائية في آن واحد ، باعتبارها التزامات غير إرادية تنشأ مستقلة عن إرادة ذوي الشأن، ولهذا يشكل القانون مصدراً مباشراً لها، طالما أنه لا يمكن ردها إلى أي مصدر من مصادر الالتزامات الأخرى وفي هذه الحالة يتحدد دور القانون في النص على هذه الالتزامات وتنظيمها من حيث تحديد أركانها ومداهم وأحكامها⁽¹⁾.

و أن خضوع الإدارة للقانون ، فيما تقوم به من تصرفات وأعمال وما تتمتع به من امتيازات، يشكل الضمانة الأساسية التي تحمي الأفراد من تعسفات الإدارة وتحكمها، وهذه الضمانة متحققة في الوقت الحاضر بفعل شمولية فكرة المشروعية الذي أصبح طابعاً مميزاً للدولة الحديثة⁽²⁾.

و إن خضوع الإدارة للقانون أو مبدأ سيادة القانون، يكون عنصراً من عناصر الدولة القانونية فلا يجوز للإدارة أن تتخذ إجراء أو قراراً إدارياً أو عملاً مادياً إلا بمقتضى القانون وتنفيذاً للقانون، ومرد ذلك إلى أمرين و الأول أنه حتى يتحقق مبدأ خضوع الدولة للقانون، يلزم أن تكون الإجراءات الفردية التي تتخذها السلطات العامة فيها منفذة لقواعد عامة مجردة موضوعة سابقاً ، وبذلك تسود العدالة والمساواة، والأمر الثاني أن القانون في الدول الديمقراطية يصدر عن هيئة منتخبة تمثل الشعب وتمارس السيادة باسمه، وخضوع الإدارة للقانون يحقق لتلك الهيئة المنتخبة الهيمنة على تصرفات الإدارة⁽³⁾.

ويعد خضوع الإدارة للقانون ، يعد من أهم المبادئ العامة وأحد العناصر الأساسية للدولة القانونية، لذلك كان من الضروري أن تكون القرارات الإدارية و المنشورات الداخلية متفقة مع القانون عند إصدارها، كما يجب أن تظل متفقة مع القانون طوال مدة سريانها⁽⁴⁾.

وكذلك يجب أن تستند أعمال الإدارة إلى حكم القانون، وهذا المبدأ مستقر ويتصف مغزاه بقدر كبير من التوازن ، فالإدارة لا تملك سلطة التصرف التلقائي، فهي لا تستطيع أن تتدخل في أي مسألة على الإطلاق إلا إذا

(1) د. عبد المجيد الحكيم وعبد الباقي البكري ومحمد طه البشير، الوجيز في نظرية الالتزام في القانون المدني العراقي ، ج 1 ، (مصادر الالتزام) ، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ، 1986 ، ص 306 .
(2) إدريس الحلبي الكتاني ، المشروعية الإدارية- دراسة مقارنة، أطروحة الدكتوراه ، جامعة محمد الخامس، الرباط، 1995، ص 4.
(3) د. ثروت بدوي ، الدولة القانونية ، مجلة إدارة قضايا الحكومة، السنة الثالثة، العدد الثالث، 1959، ص 61.
(4) د. محمود حلمي مصطفى، سريان القرار الإداري من حيث الزمان، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة القاهرة، 1962، 423.



كان مصرحاً لها بذلك بموجب حكم القانون، وهو ما يعني أنها لا تمتلك أي صلاحيات قانونية بالتصرف إلا بموجب الاختصاصات المقررة لها وفقاً للقانون⁽¹⁾.

وقد اختلف الفقه، في تحديد المراد خضوع الإدارة للقانون، حيث إن هناك جانب أول من الفقه يرى أنه المقصود بخضوع الإدارة للقانون، إن تتفق كافة تصرفات الإدارة القانونية والمادية مع القانون، أي أنه يوجد التزام على الإدارة بعدم الخروج على أحكام القانون⁽²⁾.

و هناك جانب ثاني من الفقه، حيث يرى أن المقصود من خضوع الإدارة للقانون، هو ضرورة استنادها في كل تصرفاتها وأعمالها سواء القانونية أو المادية، إلى أساس من القانون و التزام الإدارة يكون من الجانب الإيجابي، فلا يكفي أن يكون عمل الإدارة و تصرفها غير مخالف للقانون و إنما يجب أن يكون مستنداً على قاعدة قانونية تجيزه حتى يكون مشروعاً⁽³⁾.

بينما يذهب الثالث من الفقه، إلى مدى أبعد من الجانبين السابقين، حيث يرى أنه لكي يتحقق خضوع الإدارة للقانون أو حتى تصبح أعمالها القانونية والمادية مشروعة، فإنه يجب أن تكون هذه الأعمال مجرد تنفيذ أو تطبيق للقاعدة القانونية قائمة عند العمل بالفعل أو التصرف⁽⁴⁾.

وبهذا نرى من أن الجانب الأول والثاني من الفقه متكاملان وليس متعارضين، ويتفقان مع أحكام القانون، والفقه والقضاء في غالبتهما متفقان على أن الإدارة في مباشرة أعمالها القانونية والمادية ملتزمة بعدم مخالفة القانون، وهو ما يفرضه الجانب الأول، كما أنها ملزمة بأن تكون هذه الأعمال مستندة إلى أساس من القانون، وهو ما ذهب إليه الجانب الثاني، بمعنى آخر نجد أن الجانب الأول وهو يفرض التزاماً على عاتق الإدارة بأن لا تخالف أحكام القانون، يكمله الجانب الثاني بما يضع من التزام إيجابي بأن يكون عمل الإدارة مستنداً إلى القانون بمعناه الواسع.

و يعتبر الغرض أو الغاية في القرار الإداري أو المنشور الداخلي، هي النتيجة النهائية التي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها وهو أي إن، الغرض يعرف كذلك بأنه النتيجة النهائية من وراء القرارات الإدارية التي تتخذها الإدارة، فالقرار الإداري الذي يتخذ تعيين موظف في وظيفة عامة يهدف من ورائها حسن سير المرافق العامة والقرار الذي يتخذ بمنح راتب الرعاية الاجتماعية هو تحاشي الأخطار الاجتماعية التي يمكن أن يتعرض لها

(1) Demichel, André. Le Droit Administratif : Essai De Réflexion Théorique. Paris, L. G. D. J, 1978, p. 89.

(2) د. فتحي فكري، مبدأ خضوع الإدارة للقانون، بدون ناشر، 2000-2001، ص 16.

(3) د. محمد فؤاد مهنا، دروس في القانون الإداري، مطبعة اتحاد الجامعات، 1957، ص 9، كذلك ينظر: محمد عبد العال السناري، مبدأ المشروعية و الرقابة على أعمال الإدارة، 2007، ص 17.

(4) د. رمضان بطيخ، الرقابة على أداء الجهاز الإداري في الدولة، دار النهضة العربية، ص 67. كذلك ينظر: د. حسين عثمان محمد، قانون القضاء الإداري، 1995، ص 52.



المستفيدين من هذا القرار⁽¹⁾، و أن المنشور الداخلي الذي تصدره الإدارة لتفسير قاعدة قانونية يكون الغرض أو الغاية منه الفهم الواسع والتطبيق الصحيح لهذه القاعدة .

إن المنشورات الإدارية الداخلية تصدر عن إرادة، وهي إرادة الإدارة وهذا يعني عمل قصدي وليس عملاً اعتبارياً، أي أنه عمل يصدر عن التفات وعلم بالغاية التي يسعى إلى تحقيقها، ولولا علم الإدارة وإرادتها لتحقيق الغاية التي تصورها العامل باسمها ولحسابها لما كانت هناك فرصة لصدور المنشور الإداري، فالغاية هي الأساس لكل فعل يصدر عن الفاعل ولذا قيل بأن الأفعال تعطل بالغايات ولا يقال بأن الغاية تتحقق بعد الفعل فكيف تكون الدافع الباعث لصدوره؟ ذلك لأن للغاية موقعين قبل الفعل وبعده، فهي متقدمة عليه في التصور ومتأخرة عنه في الوجود، ويترتب على هذا أنه باعتبار أن المنشور الإداري فعل إرادي يصدر عن الإدارة بوعي ومعرفة فيجب أن يكون له غرض أو غاية تستعمله الإدارة كوسيلة لتحقيقها وهذه مسألة قطعية مسلم بها⁽²⁾.

وقد يطرح سؤال مهم بناء على ما تقدم من القول بأن لكل عمل تقوم به الإدارة عن إرادة واعية هو عمل له غاية، ولما كان المنشور الإداري عمل يصدر عن إرادة واعية للإدارة فهو عمل له غاية، فهل جميع الأعمال التي تصدر عن الإدارة بإرادة واعية هي منشورات إدارية؟ والجواب بالنفي، ونقول صحيح أن كل عمل تقوم به الإدارة عن وعي وإرادة هو عمل له غاية ولكن ليست كل غاية تدخل العمل في دائرة المنشور الإداري، بل هناك غاية مخصوصة للمنشورات الإدارية الداخلية، ومن هنا ينشأ سؤال آخر وهو ما الغاية التي تسعى الإدارة لإيجادها من خلال استخدامها للمنشورات الداخلية والتي تميزها مع العناصر الأخرى عن أعمال الإدارة التي لا تشملها بيئة المنشور الإداري؟

لا يوجد سوى جواب وحيد عن هذا السؤال حاصله أن الغاية منه تتمثل في الآثار القانونية التي تعلق بتحققها إرادة الإدارة، وينبغي أن يكون الأثر القانوني الذي تستهدفه الإدارة من منشوراتها أثراً قانونياً معيناً، فالتعيين أمر في غاية الأهمية لئلا تكون منشورات الإدارة عشوائية غير محددة الأثر⁽³⁾.

على ذلك فالمنشورات الداخلية هي الأعمال التي تتضمن تعليمات وتوجيهات صادرة من رئيس المصلحة إلى رؤوسه لتفسير القوانين أو الأنظمة وكيفية تطبيقها وتنفيذها، ما دامت هذه المنشورات لم تتعد هذا المضمون أما إذا تضمنت أحداثاً أثار في مراكز الأفراد فأنها تصبح قرارات إدارية يقبل الطعن فيها بالإلغاء، فهذه الأوامر والمنشورات موجهة أصلاً إلى الموظفين وهم ملتزمون باحترامها وإطاعة ما فيها من أوامر، بناء على واجب طاعة

(1) د. عصام عبد الوهاب البرزنجي و آخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، المكتبة القانونية، بغداد، 2011، ص 440-441.

(2) محمد حسين الطباطبائي، بداية الحكمة، مؤسسة المعارف الإسلامية، 1997، ص 118.

(3) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في لبنان، الدار الجامعية 1996- ص 470.



المرووس لرئيسه, إذ تبرز هذه القرارات النافذة في حق الأفراد في ميدان " العمل الوظيفي " وتنظيم الإدارات المختلفة وتوزيع العمل والمسؤولية بين الموظفين العموميين عن طريق الإجراءات التنظيمية الداخلية بما تتضمنه من منشورات وتعليمات التي يصدرها الرؤساء الإداريون ويوجهونها إلي رؤوسهم بقصد بيان كيفية تنفيذ القوانين واللوائح أو تفسيرها, حيث أن هذه المنشورات والتعليمات توجه إلي الموظفين وليس إلي الأفراد العاديين خارج الإدارات والمصالح الحكومية, هذا وقد جرى مجلس الدولة الفرنسي في أول الأمر على قبول دعوى الإلغاء المرفوعة من الموظفين ضد هذه المنشورات والأوامر المصلحية, ولكنه استقر الآن على العكس لأن هناك نوعاً آخر من المنشورات التنظيمية التي تتضمن قواعد عامة مجردة وتؤثر في المركز القانوني للأفراد أو الموظفين, فهي تعتبر قرارات إدارية بالمعنى الصحيح وتقبل الطعن بالإلغاء وبالتالي لا تنتمي إلى طائفة اجراءات التنظيم الداخلي بالمعنى الصحيح فالمنشورات التفسيرية الأولية هي فقط التي تدخل في طائفة أعمال واجراءات التنظيم الداخلي⁽¹⁾.

وذهبت محكمة القضاء الإداري في مصر في أقدم أحكامها, إلى أن كل جهة إدارية حرة في إصدار التعليمات التنظيمية التي تراها لازمة لحسن سير العمل فيها, ما دامت لا تتعارض مع القوانين واللوائح المتعلقة بالموظفين العموميين بوجه عام, ولكنها إذا فعلت ذلك تعين عليها احترام هذه التعليمات والعمل بها في القرارات الفردية التي تصدرها في شأن موظفيها, فإذا هي جانبتها عد عملها غير مشروع, وحق لكل موظف مست مصلحته من ذلك الطعن في هذه القرارات بمخالفتها للوائح المقررة⁽²⁾ اما في العراق فأن جميع الاعمال التي تكون ماسه , بالمركز القانوني للموظف , تكون خاضعه لرقابة القضاء, حالها حال ما ذهبت اليه مصر .

وقد تتعسف الادارة في استخدام سلطاتها لإصدار المنشورات الداخلية , و تخرج عن مبدأ المشروعية لتحقيق غايات , بعيده عن مقاصد المصلحة , في ظل الظروف غير العادية , و مع كل الاحوال العادية و الاستثنائية , على الادارة ان تتقيد بمبدأ المشروعية , سواء كانت مشروعية عادية او مشروعية استثنائية وتحت غطاء من النصوص الدستورية و القانونية و الانظمة الصادرة⁽³⁾.

و خلاصة القول , ان المنشورات الداخلية تصدر بأرادة الادارة , ويكون الهدف او الغاية من اصدارها تحقيق مصلحة عامه او تنظيم العمل الاداري داخل المرفق العام , و بالتالي نرى أن الادارة تستطيع فرض الالتزامات جديده على الموظفين العاملين داخل هذه المرافق , ويكون القصد من هذه الالتزامات الجديدة , تيسير العمل و تسهيله

(1) حسام الدين محمد مرسى, ضوابط القرار الإداري, مجلة كلية الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية, كلية الحقوق, جامعة الإسكندرية, العدد 1, مصر, 2018, ص 153.

(2) القضية رقم ٧٢ لسنة ١ ق, جلسة ١٩٤٧/٥/٢٨م, س ١, قاعدة رقم (٤٢), ص ١٠.

(3) د. علي نجيب حمزة, سلطات الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية, دار السنهوري للطباعة والنشر, بيروت, 2017, ص 35.



بما يضمن تحقيق أكبر قدر من المنفعة العامة ، ولا بد انت تكون هذه الالتزامات مشروعه وغير تعسفيه والا تعرضت للبطلان .

المطلب الثاني

التناسب بين مضمون المنشور والسلطة التأديبية

يعد النظام التأديبي أحد الوسائل التي تساعد الإدارة من القيام بمهامها؛ ومن بين القواعد القائمة في هذا النظام هو أن تمنح الإدارة سلطة تقديرية واسعة في مجال التأثيم والعقاب، إذ تملك سلطة تقديرية في اختيار العقوبة من بين قائمة العقوبات التأديبية، وإن لم تكن ممارسة الإدارة لهذه السلطة التقديرية بمنأى عن القيد المستمد من مبدأ المشروعية، وهو عدم تعسفها أو تجاوزها على نحو يمس بهذا المبدأ، واستجابة من القضاء الإداري لتدراك نقائص الرقابة التقليدية، التي يباشرها على المنشورات الداخلية للإدارة ، ولاسيما أمام تعدد تجاوزات الإدارة، وتغولها ضد حقوق الموظفين وعدم مراعاتها لاعتبارات مبدأ التناسب في قراراتها التأديبية في الكثير من المناسبات، فقد اتسعت رقابة القاضي الإداري تدريجياً في فرنسا ومصر و العراق وبخطوة جديّة وجريئة وغير مسبوقه في إطار التضييق من حدود تلك السلطة، التي تجلت في إقرار رقابة "الغلو" أو ما يعرف بالرقابة على مبدأ التناسب التي كانت محظورة على القاضي الإداري سابقاً، وهي إحدى وسائل الرقابة القضائية الحديثة لسد الثغرات القائمة في الرقابة التقليدية في قضاء التأديب، وليحمي بها حقوق الموظفين وحررياتهم من تجاوزات الإدارة في هذا الشأن⁽¹⁾.

وتعتبر الرقابة القضائية من أهم صور الرقابة على أعمال الإدارة لما يهدف إليه القضاء دائماً من حماية مبدأ المشروعية، ولا ريب أن الإدارة تتمتع بامتياز يخولها أن تضع في بعض الأحيان قبضتها على حقوق الأفراد وحررياتهم، إذ من شأن ذلك أن يلحق ضرراً بهم على النحو الذي يتعارض مع مهمتها في تحقيق الصالح العام ويعد ذلك خروجاً على مبدأ المشروعية مما يستوجب معه ضرورة خضوعها لرقابة القضاء لصيانة تلك الحقوق، إذ لطالما رمى القضاء الإداري منذ نشأته مساعي نحو زيادة نطاق اختصاص عبر توسعه في مجال الرقابة على أعمال الإدارة من أجل التضييق لنطاق سلطتها التقديرية، ومن أجل ذلك ولغرض المحافظة على الحقوق والحرريات من أن تنتهك فقد لجأ القضاء الى أساليب عديدة ومنها مبدأ التناسب⁽²⁾.

(1) محي الدين، ريناس عبدالله ، بن طريف، محمد عبدالمحسن، التطورات القضائية في الرقابة على مبدأ التناسب في القرارات التأديبية: دراسة مقارنة، مجلة جامعة عمان العربية للبحوث - سلسلة البحوث القانونية، عمادة البحث العلمي والدراسات العليا، جامعة عمان العربية، المجلد2، العدد1، 2020، ص131.

(2) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، الوسيط في القانون الإداري: دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري، وتطبيقها في مصر، دار النهضة العربية، 2007م، ص ٤٧5 . د. سلمى غضبان حسين، د. علا سامح لطفي، التناسب في القرار الإداري، المؤتمر العلمي الثالث عشر، الإصلاح التشريعي وآفاق التجديد والابتكار، كلية الحقوق، جامعة نهرين، المجلد1، العدد6، 2023، ص396.



فلطالما رمى القضاء الإداري منذ نشأته مساعي نحو زيادة نطاق اختصاصه عبر توسعه في مجال الرقابة على أعمال الإدارة هادفاً من وراء ذلك التضييق من مجال السلطة التقديرية التي عرفت بها الإدارة بغية تحقيق توازن بين حماية حريات الأفراد وصون حقوقهم من جانب، وتمكين الإدارة من تحقيق أهدافها من جانب آخر، لا سيما وأن تلك الأغراض تندرج تحت مفهوم المصلحة العامة⁽¹⁾، ويزداد الأمر تعقيداً كلما أطلقنا مصطلح "الدولة الحديثة" عليها. وانطلاقاً من ذلك الأساس، بدأ القضاء الإداري بابتداع تقنيات تهدف للحد من سلطة الإدارة التقديرية وسد عجز القوانين ومن أبرز تلك المبادئ القانونية مبدأ التناسب⁽²⁾.

والتناسب هو التوازن بين الشيء والآخر أو التوافق في إطار العلاقات المعتادة ومن المفترض أن تكون صلة التوازن أو الصلة التوافقية بين واقعة معينة وأخرى تقابلها، فتناسب المنشور الإداري هو عبارة عن جوهر السلطة التقديرية التي يكمن في سلطتها تقدير ملائمة الإجراءات، والتناسب بين الاجراء وسبب المنشور الإداري هو مكمل للسلطة التقديرية، إذ يعتمد على التناسب في تقدير أهمية السبب ومدى توافقه مع محل المنشور الإداري باعتباره أحد ملائمت المنشور الإداري . مما تقدم يمكن القول أن التناسب في المنشورات الإدارية من الأمور الجوهرية لمحافظة الإدارة على تمتعها بالسلطة التقديرية من خلال تناسب الوقائع التي أدت إلى اتخاذ الإدارة قرارها⁽³⁾.

ويقصد بمبدأ التناسب في القانون الإداري بصفة عامة اختيار الاجراء الذي يتكافأ مع أهمية الوقائع التي أدت إلى اتخاذه، وهو التعبير عن التوافق بين سبب القرار الإداري ومحله أو موضوعه⁽⁴⁾، ويعرف التناسب بأنه: "تعبير عن الصلة التي تتسم بالتوافق والتوازن بين حالة معينة وأخرى مقابلة لها، نتيجتها توازن معقول بينهما، مفاد ذلك أن التناسب يتحقق بوجود علاقة متوازنة ومنطقية ومتكافئة بين شئئين". كما عرف التناسب بأنه: "جوهر السلطة التقديرية التي يكمن في سلطتها في تقدير ملائمة الإجراءات، فالتناسب بين الاجراء وسبب المنشور الإداري هو مكمل السلطة التقديرية والتناسب موضوع حيوي وله أهميه كبرى في القضاء الإداري⁽⁵⁾". وعرف كذلك بأنه: "التوافق بين سبب المنشور ومحله أو موضوعه، فهو تقدير أهمية السبب ومدى توافق هذا السبب مع محل القرار باعتباره أحد ملائمت المنشور الإداري⁽⁶⁾".

(1) د. محمد فريد سيد سليمان، مدرسة الرقابة في التناسب في القرار الإداري، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، ١٩٨٩، ص 28.
(2) سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى الغاء القرارات الإدارية، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٦٣.
(3) سلمى غضبان حسين، د. علا سامح لطفي، مصدر سابق، ص 398.
(4) حمدي عطية مصطفى عامر، اللوائح الادارية في النظام الدستوري، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، 2015، ص 21.
(5) محمد ناصر راشد، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، ٢٠١٦، ص 264. كذلك ينظر : عبد القادر بانية، الرقابة على النشاط الإداري، دار القلم، المغرب، 2010، ص 302.



أما في مجال التأديب فيعني التناسب: "الملاءمة بين درجة خطورة المخالفة التأديبية المرتكبة ونوع الجزاء الموقع ومقداره، وذلك من خلال اختيار السلطة المختصة بالتأديب الجزاء المناسب للمخالفة بعيداً عن الغلو في العقاب أو الإسراف في الرأفة. وعلى ذلك فإن لمبدأ التناسب صورتان هما: القسوة في العقاب، والإفراط في الرأفة عند توقيع العقوبة التأديبية⁽¹⁾، وأن مبدأ التناسب في مجال التأديب الإداري يقصد به عدم التفاوت سلباً أو إيجاباً بين خطورة المخالفة التأديبية المرتكبة وجسامة العقوبة الموقعة على الموظف العام المتهم عن هذه المخالفة، بحيث ينبغي أن تكون العقوبة بقدر المخالفة دون غلظة أو شفقة غير مبررة وذلك أن العقوبة التأديبية تفرض لارتكاب مخالفة مالية أو إدارية معينة، لذلك يجب أن يكون رد الفعل، وهو العقوبة متوافقاً مع ذاته، وهو المخالفة⁽²⁾، كما إن عدم التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة يتعارض مع المصلحة العامة والمصلحة الخاصة للموظف العام المتهم، فالمغلاة في الشدة في توقيع العقاب التأديبي تؤدي إلى شل المرافق العامة، وذلك من خلال خوف الموظفين وامتناعهم عن تحمل المسؤولية أما التساهل في العقوبة فيؤدي إلى استخفافهم بالواجبات الوظيفية والاستهتار بالرؤساء الإداريين، فيكون المرفق مكاناً للأهواء والمصالح الشخصية، فلا تتحقق المصلحة العامة في الحالتين⁽³⁾، هذا وقد يعود الموظف الذي تمت إدانته بالعقوبة التأديبية الهيئة إلى المخالفة التي ارتكبها، وهذا إخلال مرة أخرى بالمصلحة العامة، لما يتضمنه من انتهاك لمبدأ سير المرفق العام بانتظام واضطراد.

ومن جهة أخرى يتعارض عدم التناسب بين العقوبة والمخالفة - في حالة الغلو في العقاب - مع مصلحة الموظف العام الخاضع لإجراءات التأديب، وذلك لما فيه من أذى وضرر غير مبرر، والأصل أنه لا ضرر ولا ضرار وفقاً للحديث النبوي الشريف، فضلاً عما يعنيه ذلك من إهدار لضمانة مهمة من ضمانات التأديب وهو التناسب بين العقوبة التأديبية الموقعة والمخالفة المرتكبة⁽⁴⁾.

ويجري الحكم على مشروعية القرار التأديبي لعدم التناسب بناءً على معيار موضوعي وليس شخصي وهو درجة خطورة المخالفة التأديبية المرتكبة وعدم تناسبها مع نوع العقوبة الموقعة على الموظف العام المتهم ومقدارها، ويقضي ذلك أن تضع السلطة التأديبية نفسها في أفضل الأوضاع والظروف أثناء التقدير، وأن يكون ذلك بروح

(1) عيسى سامر جابر، ضمانات تأديب الموظف العام في النظام القانوني المصري:

(2) محمد بن صديق أحمد الفلاتي، الجزاءات التأديبية على الموظف العام في نظام المملكة العربية السعودية: دراسة تأصيلية مقارنة وتطبيقية، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 1426هـ، ص132.

(3) صفاء فتيتي، الرقابة القضائية على مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2014م، ص143.

(4) الطيب حسين محمود، التناسب بين القرار التأديبي والمخالفة في القانون السعودي، مجلة القانون والمجتمع، المجلد6، العدد1، 2018، ص 37.



موضوعية بعيدة عن الدوافع الشخصية، وتقييم الأضرار الناشئة عن المخالفة وتأثيرها على المرفق العام الذي ينتمي إليه الموظف العام المتهم ومدى المساس بكرامة الوظيفة العامة وسمعتها⁽¹⁾.

يمثل مبدأ التناسب ، أحد أهم ركائز القضاء الإداري الفرنسي لضبط سلطة الإدارة، إذ يشترط أن تكون أعمالها ضرورية وملائمة وغير مبالغ فيها بالهدف المطلوب، وقد كرس مجلس الدولة هذا المبدأ بوضوح في حكم (Benjamin) سنة 1933، الذي أكد ضرورة اختيار الإدارة للوسيلة الأقل تقييداً عند حماية النظام العام، وتطور المبدأ لاحقاً ليشمل رقابة القاضي على العقوبات التأديبية، كما في حكم (Dahan) سنة 2013، مما جعله ضماناً أساسية لحماية الحريات من تعسف السلطة⁽²⁾.

وتجدر بنا الإشارة إلى أن القضاء المصري كان سباقاً في التنبيه لمبدأ التناسب في ميدان التأديب من خلال نظرية الغلو في استعمال السلطة من خلال رقابة القضاء على القرارات الإدارية للتعرف على مدى مشروعية تلك القرارات من حيث مطابقتها للقانون من عدمه وغني عن القول: إن نشاط القضاء الإداري في نطاق رقابته على القرارات الإدارية ينبغي أن يقف عند حد المشروعية فلا يتجاوزها إلى وزن المناسبات والاعتبارات التي دعت الإدارة إلى إصدار قرارها والتي تدخل في نطاق جهة الإدارة في الملاءمة؛ بمعنى أن السلطة التقديرية لجهة الإدارة لا تخضع عناصر التقدير فيها لرقابة القضاء، وإلا انقلبت رقابة القضاء إلى مشاركة⁽³⁾، و إن مجلس الدولة العراقي و في قرار له ، حيث اشار الى ان تقتضي العقوبة ان تتناسب مع جسامة الفعل المرتكب و مسؤولية الموظف المباشرة عن المخالفة⁽⁴⁾.

إن مبدأ التناسب بين العقوبة الانضباطية وجسامة الفعل ، يعد من المبادئ التشريعية الضمنية المستقرة في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (14) لسنة 1991، حيث لم يورده المشرع بصياغة صريحة، إلا أنه يستفاد من البناء التشريعي للقانون ذاته، ولا سيما من خلال تدرج العقوبات الواردة في المادة (8) التي حصرت الجزاءات وفق سلم تصاعدي يبدأ بالتنبيه والإنذار ويمتد إلى العزل، وهو ما يدل على أن اختيار العقوبة يجب أن يتم بما يتلاءم ، مع خطورة الفعل المنسوب للموظف والآثار المترتبة عليه كما يظهر تطبيق هذا

(1) عبد الله رمضان بنيني ، الغلو في الجزاء التأديبي وأثره على القرار الإداري: دراسة مقارنة، مجلة العلوم القانونية والشرعية، جامعة الزاوية، العدد6، 2015، ص 177-182. كذلك ينظر : مهدي لعلام محمد، وسائل الرقابة القضائية على التناسب في مجال التأديب، <https://www.droitentreprise.com>، تم الاطلاع بتاريخ 16-8-2015.

(2) Conseil d'État, 19 mai 1933, Benjamin, Rec. p. 541.

(3) عمار بوضياف، دعوى الإلغاء، جسر النشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، ٢٠٠٩ ، ص 65.

(4) قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة رقم 136\انضباط\تميز\2010، بتاريخ 7\4\2010.



المبدأ في نصوص القانون، التي تمنح الجهة الإدارية سلطة تقديرية مقيدة بحدود القانون في فرض الجزاء، بما يعني ضرورة عدم تجاوز العقوبة مقدار جسامة المخالفة، انسجاماً مع طبيعة الوظيفة العامة ومتطلبات حسن سيرها⁽¹⁾. وأن القضاء العراقي قد اكد وجوب عدم الغلو في العقوبة لأنه يتعارض مع الهدف الذي توخاه القانون من التأديب من ذلك حكم مجلس الانضباط العام بقوله (... حيث أن الغلو في العقوبة يتعارض مع الهدف الذي توخاه القانون من التأديب وبما أن ملابسات القضية وظروفها لا تستلزم ما يدعو الى هذه الشدة وان اللجنة عند فرضها العقاب لم تراعى ذلك وما يتعين تعديل قرارها وانزال عقوبته الى الحد المتلائم مع جريمته وبناء على ما تقدم قرر تخفيف العقوبة وجعلها التوبيخ بدلاً من تنزيل الدرجة وتعديل قرار لجنة الانضباط المعارض عليه المؤرخ - ١١-٢٠ ١٩٧٢ على هذا الوجه صدر القرار بالاتفاق وافهم في ١٩٧٣-١-٢٣⁽²⁾).

وعيب إساءة استعمال السلطة يصيب القرارات الإدارية إذا إساءة استعمال الموظف الذي أصدرها عن الهدف الذي حدده القانون لكل منها هذا العيب هو نفسه الذي يسميه قانون مجلس الدولة بعيب إساءة استعمال السلطة⁽³⁾. على ذلك فعيب الغاية أو إساءة استعمال السلطة كما أطلقت عليه قوانين الدول هو أن يمارس مصدر المنشور السلطة التي خولها له القانون لتحقيق أهداف غير تلك التي حددها له، فعلى رجل الإدارة أن يسعى بما يصدر من منشورات داخلية إلى تحقيق الهدف الذي قصد المشرع تحقيقه بهذه المنشورات فإذا لم يحدد القانون هدفاً معيناً للمنشور الإداري وجب على رجل الإدارة أن يهدف بإصداره إلى تحقيق الصالح العام بصفة عامة، فإذا حاد عن ذلك وقصد بتصرفه تحقيق هدف آخر وقع قراره باطلاً مستحق الإلغاء⁽⁴⁾.

إذ أن السلطة التي منحها القانون لرجال الإدارة لا تجد لها أساس يبررها سوى تحقيق المصلحة العامة أو إحدى صورها التي بينها القانون على وجه التحديد وتزداد فرصة انحراف السلطة أمام مصدر المنشور في مجال السلطة التقديرية؛ حيث يكون لرجل الإدارة أن يتدخل أو يمتنع وأن يحدد نوع تدخله إذا هو قدر التدخل غير أن ذلك لا يمنع من إمكان وجود هذا العيب حتى في مجال الاختصاص المقيد، فإذا كان القانون في هذا المجال يحدد شروطاً معينة على رجل الإدارة إصدار المنشور عند توافرها، فإن هذا الأخير يستطيع مع ذلك أن يؤول عمداً نص القانون فيصرفه عن المعنى الذي قصده المشرع، كما يستطيع أن يدعى عدم توافر الشروط التي حددها القانون أو يسيئ تكيفها، إلا أن عيب انحراف السلطة في حالة الاختصاص المقيد عادة ما يكون مقترناً إما بعيب المحل وإما بعيب السبب، ففي حالة تعمد التفسير غير الصحيح للقانون يتوافر بالإضافة إلى انحراف السلطة عيب مخالفة القانون

(1) قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991، المادة (8) المتعلقة بالعقوبات الانضباطية.

(2) قرار مجلس الانضباط العام رقم ٣/١٩٧٣ في ٢٣/١/١٩٧٣ ومنشور في مجلة العدالة العدد، ١٩٧5، ص ٨٢٠.

(3) ينظر: محمود محمد حافظ، القضاء الإداري في القانون المصري والمقارن، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣، ص ٦٥٣.

(4) د. طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٤م، ص ٢٦.



بالمعنى الضيق، وفي حالة إنكار الشروط اللازمة لإصدار المنشور الإداري أو سوء تكييفها يصاحب عيب الغاية عيب السبب غير أنه يمكن تصور وجود عيب اساءة استعمال السلطة منفرداً في مجال الاختصاص المقيد؛ فيستطيع رجل الإدارة أن يؤخر إصدار المنشور ليضر بمن تعلقت مصلحته بالمنشور أو ليفوت عليه مراده⁽¹⁾، على ذلك يعتبر التناسب صفة في المنشور الإداري، تتمثل بتوافر ضوابط وشروط معينة تراعيها الإدارة في المنشورات الداخلية الذي تصدرها من خلال تناسب وتطابق الوصف القانوني مع الوقائع التي بني على أساسها المنشور الإداري⁽²⁾، واعتبرت بأنها شرط من شروط المشروعية في المنشور الإداري وذلك من حيث ملاءمة القرار بأثره المترتب عليه⁽³⁾.

ويتعلق التناسب بحالة معينة وما يحيط بها من اعتبارات وظروف عند اتخاذ القرار، بمعنى أن مصدر القرار لا بد أن يقوم بمراعاة الظروف الزمانية والتوقيت في إصدار القرار بما يكون ملائماً للظروف والأحوال السائدة؛ أي مراعاة التناسب بين سبب القرار ومحلّه⁽⁴⁾، ووفقاً لما استقر عليه الاجتهاد القضائي أن للإدارة صلاحية في تقدير مدى ملاءمة العقوبة المفروضة على المخالفة المرتكبة، وبما أن الفقه والقضاء الإداري أجمعاً على أن المنشور الإداري يحمل قرينة صحته ما لم يرد دليل على خلاف ذلك، وحيث أن الأصل في كل منشور إداري أن يصدر صحيحاً ما لم يرد دليل على خلاف ذلك، وتتم الأخيرة من خلال إثبات المستدعي بالطعن بالمنشور الإداري أنه لم يقم على مسوغاته القانونية والواقعية وصادر عن جهة مختصة بإصداره وفقاً للشكل والتشكيل الذي نص عليه⁽⁵⁾، فالتناسب عنصر من عناصر المشروعية؛ لا يمكن تصور قيام الإجراء بصورة صحيحة طالما أنه لم يكن ضرورياً لمواجهة واقعة ما، وإنا أعمال القضاء لرقابة التناسب – وفقاً لهذا السياق - لا يخرج عن حدود رقابة المشروعية⁽⁶⁾. وتمت الإشارة إلى أن التناسب يبرز من خلال مدى التطابق بين الوسيلة المتبعة من قبل الإدارة وغاية المنشور على أن ذلك يمكن أن يتغير حسب الحالة الواقعية ومصدرها، وأن الرقابة على هذا التناسب تتمثل بوجوده - أي

- (1) د. ماجد راغب الطلو، دعاوى القضاء الإداري وسائل القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة بالإسكندرية، 2010م، ص325.
- (2) محمد فريد سيد سليمان الزهيري، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، 1989، ص25. كذلك ينظر: عماد محمد شاطي، سلطة القاضي الإداري في الرقابة على ملاءمة القرار الإداري، مجلة البحوث والدراسات الإسلامية، ديوان الوقف السني مركز البحوث والدراسات الإسلامية، العدد44، العراق، 2016، ص270.
- (3) مازن ليلو راضي، القضاء الإداري: دراسة لأهم أسس ومبادئ القضاء الإداري في الأردن، دار قنديل للنشر، بغداد، 2009، ص197.
- (4) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري: الكتاب الأول قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986م، ص408.
- (5) أماني أحمد بركات الطراونة، رقابة الملائمة على القرار الإداري: دراسة تحليلية، مجلة روح القوانين، كلية الحقوق، العدد109، الجزء 2، 2025، ص1669.
- (6) محمد عبد الحميد أبو زيد، مبدأ المشروعية وضمان تطبيقه، النسر الذهبي للطباعة، القاهرة، 2012، ص430.



الملاءمة والتناسب⁽¹⁾ – أو التلاؤم بين شدة المنشور وبين الوقائع التي حدثت ودفعت بالإدارة لاتخاذها⁽²⁾، كما أنها تعكس مدى مشروعية المنشور في سببه، باعتباره الحالة القانونية أو الواقعية التي تدعو الإدارة لمواجهتها بإصدار منشور إداري⁽³⁾.

وأن العناصر المكونة لركن السبب في المنشور الداخلي الإداري هي العنصر الواقعي المتمثل بالحالة الواقعية أو المادية التي دفعت بالإدارة لاتخاذ قرارها، والعنصر القانوني؛ أي التكييف القانوني للواقعة الدافعة لاتخاذ المنشور، والعنصر الثالث الملاءمة بين المنشور وسببه، وأن الإدارة تمتلك السلطة التقديرية إزاء تقدير واختيار الأسباب الدافعة لإصدار المنشور، متى ما كانت ضرورية لمواجهة الواقعة الدافعة بالإدارة لاتخاذ المنشور المذكور، طالما أن المشرع لم يقيدھا بأسباب معينة، وتم اعتبار أن عدم وجود الملاءمة بين سبب القرار ومضمونه صورة من صور العيب الواردة على ركن السبب في المنشور الإداري خاصة تلك المنشورات التي تمس الحريات العامة والقرارات التأديبية، إذ يتعين على الإدارة أن يكون سبب تدخلها من خلال تلك القرارات بناءً على أسباب جديّة، مبررة، وأن يكون التدخل المذكور لازماً لمواجهة خطر أو ضرر معين يهدد بالأمن والنظام، كما ألا يكون هناك مغالاة في تقدير خطورة الذنب ومقدار العقوبة⁽⁴⁾، ويندرج في إطار الرقابة على عنصر التناسب الرقابة على صحة ركن السبب في المنشور الإداري، من خلال التحقق من صحة التكييف القانوني للواقعة، ووجود الأخيرة من الناحية المادية، بما يبرز معه دور القاضي الإداري في الرقابة على التناسب.

و نخلص مما سبق , ان مبدأ التناسب يشكّل قاعدة أساسية عند ممارسة السلطة التأديبية أو إصدار المنشورات الداخلية ، التي تمس حقوق الموظف، فالقاضي الإداري يراقب أن تكون العقوبة أو التدبير الإداري متناسبة مع جسامة المخالفة، وأن مضمون المنشور لا يتجاوز حدود السلطة المخولة للإدارة، و أي تجاوز للحدود أو مغالاة في العقوبة يُعتبر تعسفاً في استعمال السلطة ويخضع للإلغاء، وبهذا يصبح مبدأ التناسب أداة ضمان لحقوق الموظف وحماية الحريات الإدارية، ويضمن عدم انحراف الإدارة عن الإطار القانوني المرسوم لها.

الخاتمة

- (1) ينظر: د. مايا نزار أبو دان، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري: دراسة مقارنة، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠١١، ص ١٠١.
- (2) عبد الغني بسيوني عبدالله، القضاء الإداري - مبدأ المشروعية - الرقابة على أعمال الإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٦، ص ٤٢.
- (3) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرارات الإدارية - الأسباب والشروط، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ٢١٧.
- (4) د. محمود خلف الجبوري، القضاء الإداري: دراسة مقارنة، دار الثقافة، الأردن، ١٩٩٦م، ص ١٠٤.



بعد ان انتهينا والله الحمد , من مسيرة البحث في موضوع دراستنا الموسومة بعنوان (اصدار المنشورات الداخلية المتعلقة بشؤون الموظفين وحدود سلطات الادارة) لابد ان نورد جملة من النتائج و المقترحات التي توصلنا اليها , وكما يلي :

اولاً: النتائج

1. تمثل المنشورات الداخلية للإدارة , اداة التواصل الإداري بين الادارة والموظفين , بشكل الفعّال داخل المرافق الادارية حيث ترسي قواعد العمل الاداري وتنظم العمل, بين الأقسام الادارية وفق سياسات محكمة و رصينة و تمثل هذه الوثائق إطاراً مرجعياً يفسر الإجراءات والمسؤوليات الادارية .

2. تعتمد السياسات والمنشورات الداخلية في المؤسسات الحكومية على مبدأ المساواة، ممّا يضمن وضع معايير عادلة وواضحة لتقييم أداء الموظفين توزيع المكافآت والترقيات، كما أن تطبيق مبدأ المساواة وعدم التمييز يسهم في خلق بيئة عمل صحية ، حيث يشعر الموظفون بالأمان والانتماء هذا يعزز من رضاهم الوظيفي وبالتالي ينعكس إيجاباً على أداء المؤسسة بشكل عام , كذلك يعد مبدأ الأمن القانوني , هو ضمان إصدار منشورات داخلية تكون متطابقة مع الدستور والقانون، بما يكفل حماية الحقوق والحريات من الآثار التي قد تنتج عن هذه المنشورات.

3. يعتبر ركن السبب في المنشور الداخلي الإداري هو العنصر الواقعي المتجسد بالحالة الواقعية أو المادية التي دفعت بالإدارة لاتخاذ قرارها بصداره والعنصر القانوني؛ أي التكييف القانوني للواقعة الدافعة لاتخاذ المنشور، والعنصر الثالث الملاءمة بين المنشور وسببه، وأن الإدارة تمتلك السلطة التقديرية إزاء تقدير واختيار الأسباب الدافعة لإصدار المنشور، متى ما كانت ضرورية لمواجهة الواقعة الدافعة بالإدارة لاتخاذ المنشور المذكور طالما أن المشرع لم يقيدھا بأسباب معينة.

4. يلعب الدور الرقابي امراً بالغ الاهمية اتجاه سلطة الادارة و سطوتها , يعتبر الوضع القانوني للمنشورات الداخلية متأرجح , بين الخضوع للرقابة من عدمه , وفي حال اذا كانت هذه المنشورات الداخلية تنتج اثر قانوني اتجاه الموظفين او الافراد او تمس مراكزهم القانونية , تكون خاضعة لرقابة القضاء او لرقابة الادارة نفسها و لكن في حال اقصر دور المنشورات على التفسير او التوضيح , فلا يكون لرقابة أي دور تمارسه .

ثانياً: المقترحات

1. نقترح على المشرع تبني فكرة المنشورات الداخلية بجانب القرارات الادارية , لما لها من دور فعال داخل المرافق الادارية , و ايراد تعريف لها , حتى تكون واضحة عند العمل بها داخل الادارة و نخالف الفكرة القائلة (ان وضع تعريفات ليست من مهمة المشرعين) .

2. نقترح ان تكون الى جانب سلطة الادارة التقديرية , سلطة مقيدة في بعض الاحيان , عند اصدار المنشورات الداخلية من جانب الادارة , بحيث لا تكون سلطتها تقديرية فقط و انما تكون مزدوجة (تقديرية – مقيدة) و التقيد هنا ,



يكون الغرض منه هو ان تصدر المنشورات الداخلية , بهدف تحقيق المصلحة العامة , و سير المرافق العامة بانتظام و اطراد .

3. نقترح عند اصدار المنشورات داخل الادارة , يجب ان تكون صادرة من رؤساء اكفاء و من ذوي الخبرة الادارية , حيث يكون هامش الخطأ او التعسف قليلاً جداً ، في اصدار المنشورات الداخلية من قبل الادارة و بالتالي يؤل بنا الامر , حتى لا ينتهي الامر باللجوء للقضاء للإلغاء هذه المنشورات .

4. نقترح على مجلس الدولة الموقر , تعديل المادة (7/خامسا) من قانون مجلس الدولة رقم 65 لسنة 1979, وجعلها كما يلي,(يعد من اسباب الطعن في الاوامر والقرارات و المنشورات بوجه خاص) , حيث تتضمن المنشورات الداخلية و لا يغفل عنها .

5. ندعو مجلس الدولة الموقر الى فرض رقابته بشكل حازم , على المنشورات الداخلية للإدارة و فرض رقابته عليها و قبول الطعون المقدمة ضدها و اعطاها القدر من الاهمية , والحد من تعسف الادارات في اصدار المنشورات الداخلية , و تواجهه المنشورات الداخلية بالإلغاء اذا كانت مخالفة للقانون او متعسفة كذلك فرض عقوبات ادارية اتجاة الادارات التي اصدرت هكذا منشورات , بحيث لا يكون هناك مجال للإدارة ان تخطا او تتعسف في اصدارها للمنشورات الداخلية .

6. ندعو المشرع الى تعديل المادة (100) من دستور جمهورية العراق و تكون كما يلي , (يحظر النص على تحسين أي عمل او قرار اداري او منشور داخلي من الطعن) , وبهذا نكون قد اعطينا اهمية بالغه للمنشورات الداخلية و اخرجناها من دائرة التحسين ضد الطعن فيها .

المصادر

اولاً: الكتب القانونية

1. د.أحمد عبد الحسيب عبد الفتاح السنتريسي، دور قاضي الإلغاء في الموازنة بين مبدأ المشروعية ومبدأ الأمن القانوني، دار الفكر الجامعي، ٢٠١٨.
2. حسان محمد شفيق العاني، نظرية الحريات العامة (تحليل ووثائق)، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، ٢٠٠٤.
3. د. حسين عثمان محمد ، قانون القضاء الاداري ، 1995.
4. د.حمدي أبو النور السيد، مبدأ احترام الحقوق المكتسبة في القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١١.
5. د.حمدي عطية مصطفى عامر، اللوائح الادارية في النظام الدستوري، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، 2015.



6. د. حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، 2018.
7. د. دكي ليون، دروس في القانون العام، منشورات مركز البحوث القانونية، وزارة العدل، ترجمة: رشدي خالد، 1981.
8. د. رمضان بطيخ، الرقابة على أداء الجهاز الإداري في الدولة، دار النهضة العربية.
9. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
10. د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري: الكتاب الأول قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986م.
11. د. طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1984م.
12. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرارات الإدارية - الأسباب والشروط، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008.
13. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في لبنان، الدار الجامعية 1996.
14. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري - مبدأ المشروعية - الرقابة على أعمال الإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1996.
15. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، الوسيط في القانون الإداري: دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري، وتطبيقها في مصر، دار النهضة العربية، 2007م.
16. عبد القادر بانية، الرقابة على النشاط الإداري، دار القلم، المغرب، 2010.
17. د. عبد القادر خليل، نظرية سحب القرارات الإدارية: دراسة مقارنة في القانون المصري والفرنسي والإيطالي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1964.
18. د. عبد القادر خليل، نظرية سحب القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1964.
19. د. عبد المجيد الحكيم وعبد الباقي البكري ومحمد طه البشير، الوجيز في نظرية الالتزام في القانون المدني العراقي، ج 1، (مصادر الالتزام)، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، 1986.
20. د. عبد الواحد القرشي، القضاء الإداري ودوله الحق والقانون بالمغرب، الطبعة الأولى، الشركة المغربية لتوزيع الكتاب، 2009.
21. د. عصام عبد الوهاب البرزنجي وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، المكتبة القانونية، بغداد، 2011.



22. د. علي نجيب حمزة ,سلطات الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية , دار السنهوري للطباعة والنشر, بيروت 2017,
23. عمار بوضياف، دعوى الإلغاء، جسر النشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، ٢٠٠٩.
24. عمرو أحمد حسبو، القانون الدستوري النظرية العامة للقانون الدستوري: الحقوق والحريات العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤.
25. د. فتحي فكري ، مبدأ خضوع الإدارة للقانون ، بدون ناشر، 2000-2001.
26. د. ماجد راغب الحلو، دعاوى القضاء الإداري وسائل القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة بالإسكندرية، 2010م.
27. د. مارسو لون، د. بروسبير في، د. جي بريان، د. بيير دلقولفيه، د. برونو جينفوا، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، ترجمة: أحمد يسري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 1995م.
28. د. مازن ليلو راضي , طاعة الرؤساء و حدودها , المركز العربي للنشر والتوزيع , الطبعة الاولى , 2017.
29. مازن ليلو راضي، القضاء الإداري: دراسة لأهم أسس ومبادئ القضاء الإداري في الأردن، دار قنديل للنشر، بغداد، 2009.
30. د. مايا نزار أبو دان، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري: دراسة مقارنة، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠١١.
31. محسن العبودي، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، القاهرة، ٢٠٠٤.
32. محمد حسين الطباطبائي، بداية الحكمة، مؤسسة المعارف الإسلامية، ١٩٩٧.
33. محمد رمزي الشاعر، القضاء الدستوري في مملكة البحرين، بدون دور نشر، ٢٠٠٣م.
34. د. محمد فؤاد مهنا ، دروس في القانون الاداري ، مطبعة اتحاد الجامعات ، 1957.
35. محمد عبد الحميد أبو زيد، مبدأ المشروعية و ضمان تطبيقه، النسر الذهبي للطباعة، القاهرة، ٢٠١٢.
36. محمد ناصر راشد، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، ٢٠١٦.
37. محمد عبد العال السناري ، مبدأ المشروعية و الرقابة على أعمال الإدارة، 2007.
38. د. محمود خلف الجبوري، القضاء الإداري: دراسة مقارنة، دار الثقافة، الأردن، ١٩٩٦م.
39. محمود محمد حافظ، القضاء الإداري في القانون المصري والمقارن، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣.
40. مهند مختار، الحقوق المكتسبة في القانون العام في الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد الثالث، الطبعة الأولى، بدون دار نشر، دمشق، ٢٠١٠.



41. يسري محمد العصار، دور الاعتبارات العملية في القضاء الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩.

ثانياً: الاطاريح والرسائل الجامعية

1. إدريس الحلبي الكتاني ، المشروعية الإدارية- دراسة مقارنة، أطروحة الدكتوراه ، جامعة محمد الخامس، الرباط، 1995.
2. صفاء فتيتي، الرقابة القضائية على مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2014م.
3. فهيمة بلحمزي، الأمن القانوني للحقوق والحريات الدستورية، اطرحة دكتوراه، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الحميد ابن باديس_ مستغانم_، 2018.
4. محمد بن صديق أحمد الفلاتي، الجزاءات التأديبية على الموظف العام في نظام المملكة العربية السعودية: دراسة تأصيلية مقارنة وتطبيقية، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 1426هـ.
5. محمد فريد سيد سليمان، مدرسة الرقابة في التناسب في القرار الإداري، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، ١٩٨٩.
6. د. محمد فريد سيد سليمان الزهيري، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، 1989.
7. محمود حلمي مصطفى، سريان القرار الإداري من حيث الزمان، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة القاهرة، ١٩٦٢.

ثالثاً: البحوث القانونية

1. د. أحمد رازق مايح ، الحماية الدستورية لمبدأ المساواة وعدم التمييز، مجلة جامعة العراقية، المجلد72، العدد3، 2024.
2. أماني أحمد بركات الطراونة، رقابة الملائمة علي القرار الإداري: دراسة تحليلية، مجلة روح القوانين، كلية الحقوق، العدد109، الجزء 2، 2025.
3. د. ثروت بدوي ، الدولة القانونية ، مجلة إدارة قضايا الحكومة، السنة الثالثة، العدد 3، ١٩٥٩.
4. عبد الله رمضان بنيني ، الغلو في الجزاء التأديبي وأثره على القرار الإداري: دراسة مقارنة، مجلة العلوم القانونية والشرعية، جامعة الزاوية، العدد6، 2015.
5. حسام الدين محمد مرسي، ضوابط القرار الإداري، مجلة كلية الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، العدد1، مصر، 2018.



6. د. سلمى غضبان حسين، د. علا سامح لطفي، التناسب في القرار الإداري، المؤتمر العلمي الثالث عشر، الإصلاح التشريعي وآفاق التجديد والابتكار، كلية الحقوق، جامعة نهرين، المجلد 1، العدد 6، 2023.
7. طارق بن هلال البوسعيدي، انعدام القرار الإداري وفقاً لأحكام القضاء الإداري، في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الرابع السنة الثانية والثلاثون، 2008.
8. الطيب حسين محمود، التناسب بين القرار التأديبي والمخالفة في القانون السعودي، مجلة القانون والمجتمع، المجلد 6، العدد 1، 2018.
9. عامر زعير محيسن، الموازنة بين فكرة الأمن القانوني ومبدأ رجعية اثر الحكم بعدم الدستورية ، مركز دراسات الوفد، العدد 18، 2010.
10. عبد المجيد غميجه، مبدأ الأمن القانوني وضرورة الأمن القضائي، مجلة الحقوق المغربية، العدد 7، 2009.
11. عماد محمد شاطي، سلطة القاضي الإداري في الرقابة على ملاءمة القرار الإداري، مجلة البحوث والدراسات الإسلامية، ديوان الوقف السني مركز البحوث والدراسات الإسلامية، العدد 44، العراق، 2016.
12. د. علي محمود شكر، محمد عبد الحسين صويح، مبدأ المساواة في القانون الإداري، مجلة الشرائع للدراسات القانونية، المجلد 4، العدد 4، 2024.
13. د. فلاح سعد مطلق العازمي، القضاء الكويتي وحماية مبدأ المساواة في الوظيفة العامة: تعليق على الطعنين رقما 6 لسنة 2019 دستوري و 896 لسنة 2018 إداري، مجلة روح القانون، كلية الحقوق، العدد 99، 2022.
14. ماهر البحيري، الأثر الرجعي للحكم بعدم الدستورية وفلسفة التشريع في الحد من مدهاه، مجلة الدستورية، العدد 2، 2003.
15. محمد محمد عبد اللطيف، مبدأ الأمن القانوني، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، العدد 36، 2004م.
16. د. محمود حلمي، القرار الإداري أركانه وشروط صحته، مجلة العلوم الإدارية، السنة 9، العدد 2، 1967.
17. محي الدين، ريناس عبدالله، بن طريف، محمد عبدالمحسن، التطورات القضائية في الرقابة على مبدأ التناسب في القرارات التأديبية: دراسة مقارنة، مجلة جامعة عمان العربية للبحوث - سلسلة البحوث القانونية، عمادة البحث العلمي والدراسات العليا، جامعة عمان العربية، المجلد 2، العدد 1، 2020.
18. هانم أحمد محمود سالم، ضمانات تحقق الأمن القانوني ودور المحكمة الدستورية العليا في كفالاته: دراسة فقهية قضائية مقارنة، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنوفية، المجلد 52، العدد 2، 2020.
19. يحيى محمد مرسي النمر، الحماية القضائية لمبدأ التوقع المشروع في المنازعات الإدارية وأثرها على تشجيع الاستثمار: دراسة مقارنة، مجلة القانون والاقتصاد، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، العدد 94، 2021.



20. يسرى محمد العصار، الحماية الدستورية للأمن القانوني، مجلة الدستورية، القاهرة، ٢٠٠٣.
رابعاً: المصادر الالكترونية

1. عيسى سامر جابر، ضمانات تأديب الموظف العام في النظام القانوني المصري:

https://www.bibliotdroit.com/2020/03/blog-post_91.html

تم الاطلاع بتاريخ 2025-8-25.

2. مهدي لعلام محمد، وسائل الرقابة القضائية على التناسب في مجال التأديب:

<https://www.droitentreprise.com/>

تم الاطلاع بتاريخ 2015-8-16.

3. مصطفى بن شريف، الأمن القانوني والأمن القضائي، 2018:

<https://www.mohamah.net/law>

تم الاطلاع بتاريخ 2025-8-5م

خامساً: الدساتير

1. الدستور الفرنسي لسنة ١٩5٨م

2. الدستور جمهورية العراق لسنة 2005م.

3. الدستور المصري لسنة ٢٠١٤م.

سادساً: القوانين

1. قانون مجلس الدولة رقم 65 لسنة 1979.

2. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991.

سابعاً: القرارات القضائية

1. قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية الطعن رقم ٢٤٦ لسنة ٦ قضائية جلسة 24-6-١٩٥٣م.

2. قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية الطعن رقم ٩٤٨٨ /٤٧ /٢٥ /٢٠٠٢.

3. قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم ١٣٢٠ لسنة ٣٥ ق في 2/3/١٩٩٣م.

4. قرار مجلس الانضباط العام رقم ٣/١٩٧٣ في ٢٣/١/١٩٧٣ ومنشور في مجلة العدالة العدد، 1975.

5. قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي رقم ٦٧٣ / انضباط / تمييز / ٢٠١٢.

6. قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية الطعن رقم ٧٢ لسنة ١ ق، جلسة ٢٨/٥/١٩٤٧.

7. قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة رقم 136 / انضباط / تمييز / 2010، بتاريخ 2010/4/7.

ثامناً: المصادر الأجنبية



1. ALAIN, PLANTEY ,La Fonction Publique Traité Général, 5 Édition, Paris, LITEC, 2019.
2. Conseil d'État, 19 Mai 1933, Benjamin, Rec.
3. Demichel, André. Le Droit Administratif : Essai De Réflexion Théorique. Paris, L. G. D. J, 1978.