

نظرية القيادة الإدارية وتنمية المفهوم الإداري تحت رقابة القضاء الإداري  
 عبد العالي حميد عبد العالي التميمي\*، غازي داود سلمان المنصوري\*\*  
 \*كلية الكنوز  
 \*\* نائب رئيس محكمة استئناف البصرة رئيس محكمة العمل

### Article Info

Received: Aug 2023

Accepted: Sep 2023

Author\* email: [dr.abdulaali.hamid.abdulaali@kunoosu.edu.iq](mailto:dr.abdulaali.hamid.abdulaali@kunoosu.edu.iq)

Orcid: <https://orcid.org/0009-0006-3364-0968>

Author\*\* email: [judgeghazi.daud@gamil.com](mailto:judgeghazi.daud@gamil.com)

Orcid: <https://orcid.org/0009-0000-9530-1874>

### الخلاصة

تعتبر القرارات الإدارية من أهم النصوص القانونية التي تعبر عن السياسات والقوانين الرئيسية للدولة، والاقتصاد، والأنظمة الاجتماعية، وجميع المحتويات وطرق التنفيذ المتعلقة باحتياجات الجمهور. يعكس صنع القرار الإداري فعالية وكفاءة الأجهزة الإدارية، فضلاً عن القدرة على تحويل التشريعات، ولا سيما التشريعات الإصلاحية، إلى واقع، ولها تأثير إيجابي ملموس على حياة الناس والمجتمع. ومستوى الرعاية الاجتماعية. يجب أن تتبع القرارات الإدارية مبدأ القانون، أي أن جميع أعمال الهيئات العامة يجب أن تتم في إطار الدستور والقواعد القانونية، وإلا فإن الإجراءات معيب وغير صالح. والمبدأ أن القرارات الإدارية تتمتع بافتراض الشرعية، أي يفترض أن القرارات الإدارية صحيحة وصدورها قانوناً، ولكن هذا افتراض بسيط يقبل أدلة مخالفة. لأن صاحب المنفعة الذي يستأنف القرار الإداري يمكن أن يقدم أدلة تثبت أن القرار الإداري به أحد العيوب غير القانونية. وبالتالي يتضح لنا بأن الإدارة في القطاع العام لا بد من ان تكون تحت رقابة القضاء الإداري.

الكلمات الافتتاحية: (القيادة الادارية، رقابة القضاء، سلطة الادارة، نجاح الادارة).

## The theory of administrative leadership and the development of the administrative concept under the supervision of the administrative judiciary

Abdel-Aali Hamid Abdel-Aali Al-Tamimi\*, Ghazi Daoud Salman Al Mansoui \*\*

\* College of Treasures , \*\* Vice President of the Basra Court of Appeal, President of the Labor Court

### Abstract

Administrative decisions are among the most important legal texts that express the main policies and laws of the state, the economy, social systems, and all contents and methods of implementation related to the needs of the public. Administrative decision-making reflects the effectiveness and efficiency of the administrative apparatus, as well as the ability to transform legislation, especially reform legislation, into reality, which has a tangible positive impact on people's lives and society. and welfare level. Administrative decisions must follow the principle of law, people's lives and society. and welfare level. Administrative decisions must follow the principle of law, that is, all actions of public bodies must be carried out within the framework of the constitution and legal norms, otherwise the procedure is flawed and invalid. The principle is that administrative decisions enjoy a presumption of legitimacy, that is, it is assumed that administrative decisions are correct and that they are issued legally, but this is a simple assumption that accepts contrary evidence. Because the beneficiary who appeals the administrative decision can present evidence proving that the administrative decision has one of the illegal defects. Thus, it is clear to us that management in the public sector must be under the supervision of the administrative judiciary.

**Key words:** (administrative leadership, control of the judiciary, management authority, management success) .

### المقدمة

إن القيادة الإدارية وتنمية المفهوم الإداري تحت رقابة القضاء الإداري موضوع بحثنا، قد لاقى اهتماماً من قبل الباحثين في علم الإدارة، إن في مجال القطاع الخاص أم العام. وذلك بهدف تحسين ورفع الاداء من قبل من يتولى الإدارة كي تصبح الإدارة ومن خلالها المؤولين فيها على مستوى من الاداء يلبي حاجات المواطن من الخدمات التي تسهر على تقديمها هذه الإدارة أو تلك. وقد نجح علماء الإدارة بتقديم دراسات معمقة في هذا المجال، والتي أثبتت نجاحها في القطاع الخاص. بينما جاءت النتائج في القطاع العام أقل جودة والسبب يعود في ذلك القطاع ان البيروقراطية لا زالت مسيطرة على مفهوم الإدارة في القطاع العام. كذلك وجود نقص واضح في الاهتمام من قبل موظفي الإدارة العامة في الدولة، كون هؤلاء يقيمون على الدعم السياسي في البقاء في مناصبهم، ولا مجال للمحاسبة كما هي الحال في القطاع الخاص. كما ان البيروقراطية تدفع المسؤولين في قطاع الإدارة العامة إلى اتخاذ قرارات من شأنها في غالبية الاحيان تامين مصلحة الطبقة السياسية من دون الاعتماد لمتطلبات المواطن، وبالتالي تنحرف الإدارة عن غايتها وأهدافها الأساسية، مما يحتم ضرورة إخضاع أعمال ومقررات الإدارة العامة لرقابة لقضاء الإداري الساهر على حماية حقوق المواطن وحرياته، وبالتالي يتضح لنا بأن الإدارة في القطاع العام لا بد من ان تكون تحت رقابة القضاء وعلى هذا الأساس سنشرح هذا العنوان من خلال المبحثين التاليين: المبحث الأول: تطور مفهوم الإدارة والمبحث الثاني: الدور الأساسي للقضاء في نجاح الإدارة.

### المبحث الأول

#### تطور مفهوم الإدارة

الإدارة العامة شأنها شأن أي نوع من العلوم الإنسانية خاضعة للتطور وفق ما يستتبطه علماء الإدارة من مبادئ ومعايير من شأنها تحسين الأداء الإداري وتطويره، لما فيه المصلحة العامة، وتأمين أفضل الخدمات للمواطن. حيث من واجبننا السعي ومن خلال تلك المعايير والتطبيقات التي ادخلتها الإدارة في نظامها الإداري في العراق، ولكون الواقع الذي تعيشه الإدارة لدينا، بحاجة ماسة وضرورية لأدخال معايير إدارية تطبيقية ومن أجل رفع مستوى الأداء الإداري في وطننا. سنعمل على شرح هذا المبحث من خلال المطلبين التاليين:

**المطلب الأول الإدارة مفهوماً وفكراً، المطلب الثاني: الأهداف الحديثة وغايات الإدارة.**

قبل أن نتطرق للمراحل التي مر بها تطور الفكر الإداري لا بد أن نتعرض أولاً إلى التطور الذي عرفه مفهوم الإدارة؟

## المطلب الأول الإدارة مفهوماً وفكراً الفرع الأول مفهوم الإدارة

أولاً: الإدارة تطبيق السياسة العامة من خلال القوانين.

السلطة التنفيذية هي الهيئة التنفيذية المسؤولة عن تنفيذ قوانين الدولة وتقديم الخدمات اللازمة للأفراد ضمن الأنظمة المقررة والأغراض التي تحددها القيادة السياسية في برامجها السياسية والاقتصادية والاجتماعية<sup>(١)</sup>. العلاقة بين الناس بحيث يتم تقديم جميع الخدمات للمواطنين وفق قواعد عامة وقوانين محدودة تراعي المصالح أو المصالح العامة، بحيث يمكن اعتبار السلطة التنفيذية كأحد الأجهزة الأساسية للدولة المسؤولة عن شؤون الجمهور.

ثانياً: الإدارة هي نظرية قائمة على التنظيم.

وتعرف الإدارة هي (نظرية تنظيم وتحليل وإدارة القوى البشرية والمادية لتحقيق الأهداف والمشاريع التي أعدتها الحكومة)، حيث أن الإدارة ليست أداة تنفيذ فقط، وإنما هي وسيلة فعالة في تخطيط وتجنيد الأفراد العاملين لخدمة العموم ومراقبة هذا التخطيط بجعله يوافق سياسة الدولة<sup>(١)</sup>.

ثالثاً: الإدارة تحديد الاستراتيجية العامة<sup>٢</sup>.

كما تعرف الإدارة هي تحليل وتعديل الوظيفة ووضع الاستراتيجية التي تشارك بها الدولة في زيادة مستوى الإيراد وخلق الحلول المناسبة التي تجعل المواطن يكون بحالة من السعادة نستنتج من هذا التعريف أن دور السلطة الإدارية هو دور اقتصادي وسياسي واجتماعي، ولا يتقيد دورها على تقديم الخدمة العامة وإنما يصل إلى كافة النشاطات الحيوية للمجتمع بأكمله<sup>(٢)</sup>.

رابعاً: الإدارة هي فن الإرشاد والعلم الصائب لحاجات المجتمع

تعني المعرفة السليمة لما يريده القائد أن يقوم به مساعديه من عمل لكي تتحقق الغايات المطلوبة بأفضل كيفية ممكنة. والواضح أن هذا التعريف يتميز بالتركيز على الجانب الفعال والهادف للقائد بالتأثير في مرؤوسيه لتطبيق مخططاته، والركون على أفضل الأنماط لإنجاز المفاعيل المطلوبة، كما يستقي هذا التقديم أو التعريف

١. ينظر، د. أحمد ماهر، تطوير المنظمات، الدليل العلمي لإعادة الهيكلة والتميز الإداري وإدارة التغيير، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٧، ص ٢٣.

(١) ينظر، د. احمد ماهر، مصدر سابق، ص ٢٤.

(٢) ينظر، أن الفقيه فريدريك وينسلو، مهندس ميكانيك أمريكي، سعى إلى تحسين الكفاءة الصناعية، ويعد من الأوائل لعلم الإدارة وهو من أقدم المستشارين الإداريين، وهو من قادة الفكر في حركة الكفاءة، ولديه مؤلفات منها مبادئ الإدارة العلمية. ينظر، د. عمار بوحوش، مصدر سابق، ص ٨٩.

(٣) اشتهر التون مايو، الذي يعتبر مؤسس مدرسة العلاقات الإنسانية، بدراساته العديدة، وخاصة تجاربه في مصنع هو ثورن في شيكاغو في ثلاثينيات القرن الماضي، والتي أظهرت أهمية تأثير المجموعات على سلوك العامل الفردي. حاول في البداية إيجاد طرق لزيادة الإنتاجية من خلال سلسلة من التجارب، مثل تغيير ظروف الإضاءة في الورشة، مما دفعه إلى اكتشاف أن إنتاجية العمال لم تكن مرتبطة بالعوامل المالية والمادية، بل بالعوامل الاقتصادية والعملية. العوامل المادية. العوامل الاجتماعية مثل الصداقات في بيئة العمل ومدى أهمية شعور الموظفين. ينظر، عاصم الأعرجي وآخرون، نظريات التطور الإداري، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، العراق، ط ١، ١٩٨٢، ص ٦٦ وما بعدها.

(٤) ينظر، د. بلال خلف السكرانة، التطوير التنظيمي والإداري، دار المسرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الأردن، ٢٠٠٩، ص ٢٥.

طاقته من الجمع بين المبادئ الاجتماعية وفتيان العمل في المرفق (٣). ويستنتج من هذا الاقتراح أو العرض، أن علم الإدارة هو فن الدراية والاطلاع الصحيح لما ينبغي أن يوضع كغرض أو مقصد، ثم إقناع المرؤوسين والتأثير فيهم بحيث يحصلون على الغايات المرسومة بأفضل السبل العلمية المتاحة خلال فترة التحقيق والأنجاز.

#### خامساً: الإدارة تعني تحديد الهدف واتخاذ القرار

الإدارة هي الأخذ بأراء الموظفين في اتخاذ القرار والانتفاع بخبراتهم ودراباتهم بأنماط العمل، حتى تكون الغايات صريحة وواضحة للإدارة والموظفين واستراتيجية العمل مشتقة من الواقع المعيشي، وليس من المفاهيم والأفكار التجريدية. وهكذا صارت نظرية الإدارة هي خلق التكتاف والتعاون الإيجابي بين القائد الإداري والمنفذ الذي تنطبق عليه القرارات المتخذة. أن نجاح المنشأة يتوقف على تعيين وحصر الغايات والأهداف بأسلوب دقيق والاتفاق على استراتيجية عامة صحيحة من جانب المخططين والمنفذين، وبهذا يكون واجب القائد الإداري أن يكون دقيقاً في المتابعة والاشراف (٤).

#### سادساً: الإدارة هي وصول الغايات وتحقيق النتيجة:

أهم الأفكار العصرية في معتزك الإدارة، أن يكون القيادي أو المسؤول الإداري الماهر هو الذي يتقيد بخلق الحلول المناسبة للعمل، وتصحيح خطط المشروعات، وإدراج التحسينات اللازمة على استراتيجية العمل، للوصول إلى الأغراض المنشودة وتحقيق النتيجة المرجوة (١).

يتضح لنا من خلال هذه التعاريف المتباينة، أن الإدارة هي من يقوم برسم السياسة العامة للدولة، وعرض الكيفيات الفعالة لوضع تلك المشاريع حيز التطبيق، وتحويلها من مفاهيم على الورق إلى مفاهيم حقيقية ولموسة على أرض الواقع النظري الفعلي، اتكالاً على عناصر أكفاء ومرؤوسين تابعين لأدارتهم في تطبيق ما رسموا له. كما أن الإدارة فهي عملية مستمرة، ونشطة دائماً في المجتمع، لأنها ضرورية لتوفير السلع والخدمات للناس. وكذلك الموارد المتاحة، تحتاج الإدارة إلى مجموعة من الأشياء للقيام بوظائفها، وتقتصر هذه الأشياء على ثلاثة أنواع: بشرية ومادية وغير ملموسة. تستخدم الإدارة هذه الأشياء كعاصمة لها لتنفيذ مهامها وأهدافها.

كما أن وظائف الإدارة (٢) تمارس وظائف الإدارة لاستخدام مواردها بطريقة تساعدها على تحقيق أهدافها. بعض هذه الوظائف هي التخطيط والتنظيم والقيادة والتحكم أو الرقابة. اتخاذ القرارات هو طريقة للتفكير في حل المشكلات وتحقيق الأهداف (٣). وان خلاصة تقييم الإدارة الحديثة تقوم على تحقيق المبادئ التالية:-

#### - اتخاذ القرار:

تتخذ الإدارة قرارات بشأن ما يجب القيام به بعد ذلك من حيث التخطيط والتنظيم، وأثناء وبعد تنفيذ المشاريع.

#### - التخطيط:

هو كل شيء عن تحديد الأهداف العامة ووضع السياسات وتصميم المناهج والبرامج. يساعد على تنظيم الأقسام الإدارية، والتأكد من أن كل شيء يسير بسلاسة وفي زمني محدد.

(١) ينظر، د. ثابت عبد الرحمن إدريس، نظم المعلومات الإدارية في المنظمات المعاصرة، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر العربية، ٢٠٠٥، ص ١٥.

(٢) ينظر: نفس المصدر، ص ١٦.

(٣) ينظر، جان سيمون بيكتيت، مواطن سويسري، فقيه قانوني، وحاصل على الدكتوراه الفخرية مع معرفة بالقانون الإنساني الدولي من جامعة جنيف. ينظر، د. علي محمد عبد الوهاب، مصدر سابق، ص ١٩٩.

(٤) ينظر، حسين حريم، إدارة المنظمات، منظور كلي، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، المملكة الأردنية الهاشمية، ط ١، ٢٠٠٣، ص ٢٨٩ وما بعدها.

**- القيادة:**

يتضمن هذا الجزء من العملية الإدارية توجيه الموظفين والإشراف عليهم، ودراسة احتياجاتهم وتحسين علاقاتهم لتحقيق الغايات المشتركة.

**- التنظيم:**

ويشمل توزيع الأشغال إلى تشكيلات ينتسب كل تشكيل منها في إدارة أو قسم، وتوزيع العمل في كل مرفق على الموظفين به، وحصر مهماتهم وواجبهم وتنظيم جهودهم وتعيين السلطة والصلاحيات لهم<sup>(١)</sup>.

**- الرقابة:**

تعني المراقبة مراقبة ما يحدث والتأكد من مطابقته لما اعتقدنا أنه سيكون. إذا لم يحدث ذلك، فإننا نبحث عن الأسباب ونحاول إصلاحها.

**- أهداف محددة:**

تساعد الإدارة في تقديم الخدمات وصنع الأشياء والترويج للأفكار التي يحتاجها الأفراد. الهدف هو تحقيق نتيجة محددة، مثل تلبية احتياجات الأفراد وبزمن معين.

**الفرع الثاني: تطور الفكر الإداري**

بعد مناقشة مجموعة من التعريفات للإدارة عبر تطورها، سنتعرض إلى تطور الفكر الإداري ابتداءً بتناول النظريات الكلاسيكية، والمنهج الكمي للإدارة، ثم نعرض لأهم الاتجاهات الحديثة في الإدارة، وللإشارة فإن كل هذه النظريات والمدارس الفكرية توصلت إلى نتائجها من نظرة معينة، وتجتمع كلها لتكون الفكر الإداري المعاصر، والذي لازال يعرف تطوراً متتالياً بسبب تطور المجتمعات وتبني السياسات المختلفة.

**أولاً: النموذج الأمثل للبيروقراطية**

وضع ماكس فيبر<sup>(٢)</sup> منذ زمن بعيد نموذجاً للبيروقراطية أسماه «النموذج الأمثل»، والبيروقراطية بمعناها الأصلي هي منظمات تدار فيها الأعمال بقصد تحقيق أهداف محددة، واعتبر فيبر النموذج الذي قدمه أكفأ نماذج التنظيم، والذي يكفل أداء الأعمال المطلوبة حسب الخطة المحددة، ويتلخص النموذج البيروقراطي فيما يلي:<sup>(٣)</sup>

١ - توزيع سلطة الإدارة توزيع هرمي ومتسلسل. يكون في الجزء العلوي من الهرم، هناك طبقة إدارة مكونة من خبراء يتمتعون بالكثير من الخبرة والتدريب في إدارة البيروقراطية. يوجد أدناه مستويات مختلفة من الموظفين، ولكل منها مسؤوليات وسلطات محددة.

٢ - تحديد العمل أي نحتاج إلى معرفة مقدار العمل الذي يتعين القيام به ومن المسؤول عن القيام به.

٣ - تعيين الموظفين نقوم بتعيين موظفين بناءً على مؤهلاتهم وقدرتهم على القيام بالمهمة والقدرات المناسبة للقيام بالمهمة الوظيفية.

٤ - تدريب الموظفين نحن نقدم تدريباً دقيقاً حتى يعرف موظفونا أعباء ووظائفهم، حتى يكونوا أكثر كفاءة وأداء أفضل.

٥ - الارتباط الدائم الطريقة التي يرتبط بها الموظف بإدارته مهمة. وهذا الاتصال يجب إن يكون دائماً،

٦ - نريد التأكد من أن الجميع يعملون معاً بكفاءة ويتخذون قرارات جيدة. لا نسمح للعلاقات الشخصية بالتأثير على كيفية عمل الأشخاص معاً

تشتد أو تنص المبادئ الإدارية على أنه يجب على الموظفين التركيز على اتباع الإجراءات وتجنب العقوبة، لتحاشي الوقوع في المشاكل وعدم تحقيق الأهداف. هذا يمكن أن يجعلهم يتمتعون بنوع شخصي يُعرف

(١) ينظر، د. علي محمد عبد الوهاب، سبق ذكره، ص ٢٠٦.

(٢) ينظر، د. علي الشريف، الإدارة المعاصرة، الدار الجامعية، الإسكندرية، جمهورية مصر العربية، ط ٢، سنة ١٩٩٧، ص ٢٢٨.

بالبيروقراطية. ولهذه الدوافع أخذ الفقهاء والباحثون يعدلون ما طرحه الفقهاء السابقون في دراستهم ويضيفون بعداً آخر على نموذجهم كالعامل البشري والعناصر البيئية. (١)

### ثانياً: أهمية العلم في رفع مستوى الإدارة

هذا الاتجاه هو اتجاه علمي منظم يركز على مجال الإدارة. درس تايلور ومساعدوه الجوانب الفنية للعمل حتى أصبح هذا الاتجاه معروف بتركيزه على أساليب العمل. كان تايلور (٢) يفكر في طرق لزيادة الإنتاج ولم يكن يفكر فقط في الآلات ولم يركز أيضاً على العنصر البشري في الإدارة، لكنه لم يفعل ذلك بالكامل بشكل علمي لكن كان اهتمامه فقط بالجانب الفني. وكان يفكر أيضاً في كيفية مساعدة الناس في تحقيق الأشياء والحاجات. معتقداً أن اتجاه الإدارة العلمية من الممكن زيادة الإنتاج باتباع أسلوب علمي قائم على التخصص في هذا المجال، والحصول على تدريب تقني، وتقسيم العمل إلى أجزاء الفردية. وبعدها، قام بدراسة كل جزء من الأجزاء على حدة حتى تعرف الحركات الرئيسية والوقت المستغرق لأدائها. وقد وضع الفقيه تايلور لذلك بعض المبادئ اعتقد انها كفيلة برفع كمية الإنتاج وهذه المبادئ هي:

- ١- استخدام الأسلوب العلمي عوضاً عن الاتكال على التجربة والاحتواء.
  - ٢- من المهم فصل مهام التخطيط والتنفيذ بحيث يمكن لكل شخص التركيز على ما يجيده. سيساعدك هذا على التميز في المشروع وإنجاحه
  - ٣- الاختيار الصحيح للموظفين بناءً على مؤهلاتهم وبشكل موضوعي وتدريبهم حتى يتمكنوا من أداء وظائفهم على أكمل وجه.
  - ٤- تلاقي الفردية وحل النزاع واستبدالهما بروح التعاون والميل الواضح والصادق بين جانبي الإنتاج - الإدارة والموظفين - لإنجاز أعلى إنتاج ممكن .
  - ٥- الإدارة العلمية هي طريقة للتفكير في الإدارة الفضلى حيث أحدثت فرقاً كبيراً في طريقة إدارة الشركات، والطريقة التي يفكر بها المدبرون، والطريقة التي يؤدون بها وظائفهم، تركز الإدارة العلمية اهتمامها على زيادة الإنتاج، وهو مقياس لمدى فعالية وإنتاجية الشخص أو المؤسسة. ومع ذلك، فإن الإدارة العلمية تهمل الناحية الإنسانية من العمل
- ركز تايلور على إيجاد أفضل طريقة للعمل، لكنه لم يأخذ الطريقة الفضلى للعمل في الاعتبار والقدرات المختلفة ونقاط القوة والضعف لدى الموظفين المختلفين والفروق الذهنية والنفسية بينهم. يمكن أن يكون لذلك تأثير سلبي على أدائهم وتحفيزهم ورغبتهم في العمل. بالإضافة إلى ذلك، يمكن أن يؤثر أيضاً على إنتاجيتهم. لم يهتم تايلور بالطريقة التي تؤثر بها البيئة الاقتصادية والاجتماعية على أفكار الموظفين وطموحاتهم وسلوكهم ومستويات أدائهم. كان يهتم فقط بما يؤثر على الدوافع المادية للموظفين. (٣)
- أغفلت الدراسة العوامل المهمة الأخرى النفسية والاجتماعية التي يمكن أن يكون لها تأثير كبير على مدى تحفيز الموظفين ومقدار الجهد الذي يبذلونه في عملهم .

(١) ينظر، د.عمار بوحوش، الإدارة بالأهداف في المؤسسات العامة، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الأردن، ١٩٨٢، ص ٨٥ وما بعدها.

(٢) ينظر، د. علي محمد عبد الوهاب مقدمة في الإدارة، طبعة ١٩٨٢، ص ١٦ وما بعدها.

(٣) ينظر، د. علي محمد عبد الوهاب مقدمة في الإدارة، مصدر سابق، ص ١٨ وما بعدها.

## المطلب الثاني الأهداف الحديثة وغايات الإدارة

لكي تنتج الإدارة، يجب أن تكون ذات أهداف محددة. لذلك ركز علم الإدارة على تحديث تلك الأهداف، التي من خلالها تتحقق غايات الإدارة لجهة تقديم الأفضل للمواطن على صعيد الإدارات الحكومية لأن نوعية الخدمات وجودتها تبقى مستوياتها أدنى في القطاع العام منه في القطاع الخاص.

### الفرع الأول

#### مدى تأثير توزيع الوظائف والمسؤوليات في نجاح الإدارة

في الوقت الذي استخدم فيه تايلور طريقة تجريبية، بدأ بدراسة أساليب العمل وأداء الموظف في قاعدة الهرم. ثم جاء بعد تحليله بنظرية الإدارة العلمية. بدأ (هنري فيول) من خلال النظر إلى الإدارة كعملية أو نشاط ينطبق على جميع الجهود البشرية، كانت حكومية أو خاصة وقام بتقسيم الوظائف التي يمارسها المشروع إلى ست مجموعات:

هي الوظائف الفنية (الإنتاج)، والتجارية (البيع والشراء) والمالية (التمويل والإنفاق)، والمحاسبة والإحصاء، والصيانة، وأخيرا الوظائف الإدارية (وهي التخطيط والتنظيم والتنسيق والتوجيه والرقابة). وقد أوضع الفقهاء المبادئ الأربعة عشر المهمة للمديرين وهي في بيئات مختلفة، بما في ذلك المؤسسات الحكومية والمصانع والشركات. إنها تساعد في إنشاء هيكل السلطة ووضع مبادئ توجيهية للعمل الذي يتم إنجازه. يُمنح الموظفون حقوقًا ومسؤوليات متساوية، ويُتوقع منهم الاستمرارية والدوام في وظائفهم. كما تعزز المبادئ التعاون والمبادرة بين الموظفين. وهذه المبادئ هي: الاختصاص وتقسيم العمل، والسلطة والمسؤولية، ووحدة الأمر، والطاعة والانضباط، ووحدة التوجيه، والمركزية، وتدرج الشخصية في المصلحة العامة. وتدرج السلطة، والنظام والمساواة وتعيين الموظفين وثبات الموظفين، والمبادرة أو المبادرة، والتعاون، وانضواء المصلحة العامة. إن المبادئ في هذه النظرية مهمة للغاية، لكنها لا تغطي جميع جوانب الإدارة والأعمال التجارية. على سبيل المثال، حيث أنهم لا يذكرون أشياء مثل تحديد الأهداف وتحفيز الموظفين، وتطوير المنظومة الإدارية من ناحية المسؤولية الاجتماعية، مما يجعل هذا المفهوم قاصر عن مجارة الظروف والتطور منذ وقت إخراجها وفيما يأتي دراسة خطوات العملية الإدارية.

#### أولاً: تحليل العملية الإدارية

يمكن تقسيم العملية الإدارية إلى سبع خطوات مختلفة، ولكل منها إرشاداتها الخاصة. سيتمكن الأشخاص منهم الباحثون والممارسون منهم (جوليك وفيول) الذين يتبعون هذا النهج من التعامل مع مهام الإدارة بشكل أكثر كفاءة (١) وهي:

- ١- التخطيط: ويعني التخطيط اكتشاف طريقة للتأكد من تحقيق أهدافك، بغض النظر عن السبب.
- ٢- التنظيم: يحدد الهيكل التنظيمي من لديه السلطة وما هي مسؤولياته. كما أنه يحدد مكان عمل الأشخاص وفي أي الأقسام والمرافق الإدارية المناسبة.
- ٣- التوظيف ويتضمن جلب الأفراد المناسبين الذين تتوفر فيهم الخصائص والمواصفات المطلوبة للوظائف التي يعينون فيها.
- ٤- التوجيه: هو شيء يخبر الشخص بما يجب فعله. غالباً ما يتم تقديمها كمجموعة من التعليمات، أو كتذكير للبقاء على المسار الصحيح.
- ٥- التنسيق: يعني تنسيق العمل على الجمع بين الأفكار والإجراءات المختلفة بطريقة تفيد الجميع، مع العمل على ضمان أن يكون كل جزء متخصصاً ومتكاملاً قدر الإمكان.
- ٦- التقرير: يتتبع المكتب سير العمل، والمشاكل التي ظهرت، والمعايير التي يجب الوفاء بها. ثم يرسلون هذه المعلومات إلى الإدارة حتى يتمكنوا من تتبع كل شيء.

(١) ينظر، د. عمار بوحوش، مصدر سابق، ص ٨٩.

٧- إعداد الميزانية: التخطيط المالي والمحاسبي هو عملية إنشاء وإدارة خطط للشؤون المالية والمحاسبة في أعمال الإدارة.

#### ثانياً: دور الروابط الإنسانية في مجال الإدارة.

ساعدت بعض الاختبارات التي طبقها التون (مايو)<sup>(١)</sup> في - ويسترن إلكترونيك - إحدى الشركات الأمريكية في تعميق الحالة الفكرية إلى (مايو) لظاهرة العمل والموظفين والروابط، وتعتبر الروابط الإنسانية طريقة جديدة ومبتكرة للتفكير في الإدارة أدت إلى بعض النتائج المهمة كالتالي<sup>(٢)</sup>.

- ١- أن العنصر البشري في العمل مهم جداً لأن البنية الجسدية والنفسية والاجتماعية للشخص هي التي تجعل من الصعب الحصول على التعاون الذي نحتاجه منه. يجب أن تعتني الإدارة بالعنصر البشري بوعي من أجل الحصول على أفضل النتائج من موظفينا.
- ٢- العمل أكثر من مجرد الحصول على أجر فحسب. ولكن يحتاج الموظفون إلى الشعور بالرضا عن أنفسهم والشعور بالاحترام من قبل زملائهم.
- ٣- أن الطريقة المثلى التي نتعامل بها مع الموظفين جيدة بما يكفي حتى يشعروا بالاحترام والتقدير والثقة بالنفس أثناء وجودهم في الوظيفة، عندما ينهي شخص ما مهمة ما، فإنه يشعر بالسعادة والإنتاجية. هذا ما يجعله يرغب في القيام بالمزيد من المهام. وتحت قاعدة كلما زاد عملك، زاد إنتاجك.

وهذا مما أحدث اتجاه العلاقات الإنسانية تأثير كبير على المفهوم الإداري كما أحدثه من قبل اتجاه الإدارة العلمية. ونجد أن هاتين الاتجاهين يتفقان ويختلفان في جزء من الأحوال، وهذا قد يكون أصحاب هذه المفاهيم المختلفين لديهم خلفيات مختلفة من حيث حياتهم المهنية، فقد كان (تايلور) فنياً ومهندساً، بينما (مايو) كان عالماً نفسياً، وفيما يلي أهم جوانب القبول والاختلاف:

- ١- إتباع الطريقة العلمية التحليلية القائمة على الخبرة وقياس التأثيرات والنتائج والوصول إلى توجيهات من واقع هذه التأثيرات.
- ٢- التركيز على طرف واحد من نواحي الوظيفة وتجاهل الجانب الآخر، فقد اعتنت الإدارة العلمية بالوظيفة وشدت العلاقات الإنسانية تركيزها على الأفراد.
- ٣- كما أن التركيز أيضاً على كيفية واحدة أو طريقة فضلى لحل مشاكل العمل والعلاقات، فأما تايلور فرأى أن الأسلوب العلمي لدراسة عمل الوظيفة ومختلف جوانبها المادية هي الكفيلة برفع الإنتاج وحل الإشكاليات، بينما رأى مايو أن القيادة الديمقراطية أو البراعة الاجتماعية هي الكفيلة بإنجاز غايات وأهداف الجانبين الإدارة والموظفين.
- ٤- النظرة الضيقة للطبيعة البشرية للموظفين فبينما كان تايلور يحاكي الناحية الاقتصادية في الأفراد، ويجنح إلى النظرة التقليدية للأسباب والدوافع، كما أن توجه (مايو) إلى المنظور السيكولوجي (النفسي) وأستنهج النظرة التقاؤلية للبشر، وهي أنه ليس مولوداً اقتصادياً فحسب ولكن الشعور بالمسؤولية أمر مهم للغاية. إنها تأتي من الاحتياجات الاجتماعية والعقلية والنفسية
- ٥- يعتقد تايلور أن كلاً من الإدارة والموظفين يشتركان في نفس الهدف، وأن أفضل طريقة لتحقيق هذا الهدف هي من خلال زيادة الإنتاج، لأنه أراد كل من الإدارة والموظفين عائداً مالياً على استثماراتهم، بينما اعتقد

(١) ينظر، د. عامر الكبيسي، التطوير التنظيمي وقضايا معاصرة، دار الرضا للنشر، دمشق، سوريا، ج٤، ٢٠٠٦، ص٦٤.  
 (٢) ينظر، د. عبد الرزاق السنهوري، المسؤولية المدنية عن اضرار الكوارث الطبية (دراسة مقارنة)، دار التعليم الجامعي، الإسكندرية، ١٩٩٤، ص١٧٦ وما بعدها.

(مايو) أن القيادة الديمقراطية الجيدة هي أكثر أهمية، لكلا الجانبين يريد ما هو الأفضل لكلاهما وللشخص الآخر. وهذا يشمل النظر في الجوانب الوجدانية والاجتماعية.

## الفرع الثاني أهمية القرار في نجاح الإدارة

أولاً: دور اتخاذ القرار في مجال الإدارة وسلوك الموظف.

يعتقد (سيمون)<sup>(١)</sup> أن أفضل طريقة لإدارة الموقف هي اتخاذ قرارات جيدة. وهذا الشيء يجيده المدراء. وقرر سيمون أي القرارات كانت اعتيادية أو مبرمجة، ومنها قرارات ابتكارية أو حديثة متجددة. ووضع لاتخاذ القرار الإداري أسلوباً علمياً يلزم المدير أن يسير عليه، وهو حصر الإشكالية، وجمع المعلومات، وتحليل المعلومات، ووضع بدائل الحل، ومقارنة البدائل، واختيار الحل الأنسب.

تتميز هذه الفقرة في الإدارة عما سبقها، مثل الإدارة العلمية والعلاقات الإنسانية، بأنها تنظر إلى تصرف الفرد في البيئة التي يتواجد فيها، وتتناول في حسابها عدداً وافراً من العناصر الفعالة. وتأخذ التفاعل الديناميكي (الحركي) الذي يحصل بين التصرف الفردي والجمعي من جانب، والعناصر المحيطة أو البيئية الفعالة فيه من جانب آخر.

الفردي والجمعي فيشمل خصوصية الأفراد وتكوينهم وبواعثهم والعناصر التي ترد في تكوينه. بالعلاوة على ذلك فإن المجموعات المحيطة به مثل الجامعة وزملاء العمل وكذلك الأسرة، وذلك حتى تشكل اللوحة أو الصورة تصرف مكتمل وتام ويبين جوانب النتيجة والتأثير بين هذه العوامل المهمة والمتشابكة .

### ثانياً: الإدارة من خلال مكوناتها وأهدافها (٢)

حسب هذا المفهوم تتكون الإدارة من ثلاثة أجزاء رئيسية: المدخلات والعمليات والمخرجات. المدخلات هي أشياء مثل المال والمواد الخام والمعدات والأساليب والأفراد التي توظفهم الإدارة. يتضمن جزء العمليات القيام بأشياء باستخدام المدخلات، مثل إنتاج الأشياء أو تقديم الخدمات. النواتج هي المنتجات أو الخدمات التي تنتجها الإدارة. وأما العمليات فهي تعبر عن كافة الفعاليات التي تعالج بها المدخلات لتكون فيما بعد مخرجات وهي تساعد على إنجاز الأشياء. وتختلف العمليات باختلاف أهداف الإدارة وبيئتها ومشروعها، وتأتي بأحجام وأشكال مختلفة، بناءً على الغرض من الإدارة. على سبيل المثال، تستخدم الشركات العمليات لتصنيع المنتجات، بينما تستخدم الوكالات الحكومية العمليات لتنفيذ مهامها. أخيراً، تستخدم الإدارات الخدمية العمليات لتقديم الخدمات للأشخاص. ففي المؤسسات الصناعية توجد الصناعة الاستخراجية والتحويلية والتجهيزية، وفي المنشآت الخدمية توجد خدمات تعليمية وشفائية واجتماعية، أما المخرجات، ففي المحصلة النهائية التي تقدمها الإدارة للمستهلكين أو المنقذين، والذي يترجم غايات الإدارة في شكل مادي أو معنوي (السلع والحاجات والمفاهيم) ويكون موافقاً للمقايير حسب المقاييس المعرفة حال وضع المشروع.

### ثالثاً: تحديد الأهداف ودورها في نجاح الإدارة.

يعتبر مفهوم الإدارة بالأهداف من المفاهيم الفكرية الحديثة التي تهدف هذه الطريقة الجديدة إلى إصلاح الأخطاء التي حدثت في طرق التفكير القديمة. فهي تنظر إلى العملية الإدارية نظرة متكاملة عضوية، كذلك تنظر المفاهيم الفكرية إلى النظرية الإدارية بطريقة شاملة ومتكاملة، مع مراعاة جميع الأجزاء المختلفة معاً. وتساعد المدراء على التفكير في حل المشاكل بأسلوب عصري متجدد، وتحاول دمج أغراض العمل ومقاصد الأشخاص، تعتمد الفكرة على أنه يمكننا استخدام مواردنا بشكل أكثر فعالية والحصول على نتائج أفضل. نعمل على تطوير الممارسات الإدارية حتى نتمكن من إدارة أعمالنا بكفاءة أكبر والحصول على نتائج أفضل.<sup>(٣)</sup>

(١) ينظر، د. محمد عبد الفتاح ياغي، الأخلاقيات في الإدارة، دار البيضة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠١، ص ١٤١.

(٢) ينظر، د. محسن خليل، قضاء الإلغاء، بيروت، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٨، ص ٢٩.

(٣) ينظر، د. علي محمد عبد الوهاب مقدمة في الإدارة، مصدر سابق، ص ١٩.

وهذا يعني أن الرئيس والمرؤوس يجب أن يشاركا في اتخاذ القرارات بشأن أهداف المؤسسة.

يأتي المرؤوس بخطة لتحقيق أهدافه خلال العام المقبل. تشمل الغايات التي بإمكانه إنجازها وعادتها تكون لمدة سنة، وهناك العديد من الطرق لتحقيق أهدافك، هو اتباع الأساليب المناسبة لبلوغ الهدف وهو مناقشة الخطة بكل تفاصيلها. يقران الخطة بما يعتقدون أنها ستساعدهم على تحقيق أهدافهم على المدى القصير. سيقوم المرؤوس بالواجبات الموكلة إليه بتطبيق العمل وسيوفر الرئيس الدعم اللازم لمساعدة المرؤوس في أداء وظيفته ويقوم الرئيس أيضاً بالقيادة والمراقبة. إذا حدث خطأ ما في العمل، فسوف يعتني به ويضع الحلول للمشكلة، ويزود الرئيس المرؤوس وكذلك يزوده بالموارد والمهارات اللازمة للقيام بعمله. وأخيراً يتم النظر من قبل المرؤوس والمدير إلى نتائج الاختبار أو التجربة وقياسها ومقارنتها بما كان متوقفاً ومحدد سلفاً. وبهذا سيساعد على تحسين كل من عملهم والعلاقة بين الإدارة والموظفين.

## المبحث الثاني

### الدور الأساسي للقضاء في نجاح الإدارة

الإدارة مهما كانت القوانين والأنظمة التي تحدد إطار صلاحيتها، إلا أن الانحراف أو التقصير في تطبيق القوانين من قبلها تعتبر من أهم الأزمات في إنتاجية متدنية، حيث ينعكس الأمر على تقديم الخدمات التي يريدها المواطن وبالتالي لا يوجد حل لهذه المشكلة إلا من خلال إعطاء الحق للمواطن لمراجعة القضاء حيال تقصير الغدارة أو انحرافها لذلك سنعمل على شرح هذا المبحث من خلال المطالبين التاليين: المطالب الأول: مبدأ المشروعية وتطبيقه من قبل القضاء الإداري والمطلب الثاني: موقف القضاء العراقي من أعمال الإدارة.

## المطلب الأول

### مبدأ المشروعية وتطبيقه من قبل القضاء الإداري

#### الفرع الأول

#### مبادئ المشروعية التي تطبق على الإدارة

لا يمكننا أن نتخيل في وقتنا الحاضر وجود دولة عصرية، لا تخضع للنظام أو القانون في كافة صور فعاليتها وفي مختلف سلوكياتها وأفعالها التي ترد منها، وهذا يعني إن جميع الأفعال والسلوكيات التي تقوم بها الحكومة، ومنها الحكومة الإدارية يجب أن تلتزم بمبدأ القانون، كما يجب وضع قانون أو حكم عدلي يتضمن الإشراف على أفعال الجهة الإدارية وحظرها من النزول على الغايات الموضوعة لها في الأسس الأصولية المعمول بها في الدولة مهما كان مرجعها سواء أكان هذا المورد الدستور أم القانون أم الحكم أم التوجيهات أم الاتفاقات الدولية المبتوت عليها بالدستور، بالعلو إلى الموارد غير المدونة وهي العرف الإداري والمبادئ العامة للقوانين، وقد تطرق قانون مجلس الدولة ( مجلس شوري الدولة ) سابقاً في الفقرة ( هـ ) من البند (ثانياً) من المادة ( ٧ ) منه إلى دوافع الطعن بالقرار الإداري وهي في حقيقتها تشمل العيب الذي يصيب القرار الإداري وهي عيوب مخالفة للقانون أو الدستور والتوجيهات، والخطأ في تنفيذها أو تفسيرها وكذلك عيوب الشكل والتنظيم، وعيوب عدم الصلاحية والاختصاص وعيوب الحيادة أو الانحراف في استعمال السلطة أو ما يعبر عنه في بعض الأحيان بعيوب سوء استخدام السلطة أو الاستبداد والتعسف في استخدامها، وان هذه العيوب جميعها أو إحداها نصابها السليم على وفق القانون النظام أو القانون، إذا ما عرض طعن بها أمامه. إذا ما شاب قراراً إدارياً، فإن القضاء الإداري كفيل بفسخها وإعادة الأحوال إلى وضعها الطبيعي وان القضاء الإداري في العراق مهتم كل الاهتمام، على حماية قاعدة المشروعية وحفظها وذلك من خلال الأحكام والقرارات العديدة التي يوجهها مجلس الانضباط العام في ميدان الخدمة الوظيفية، والعقوبات التأديبية وكذلك محكمة القضاء الإداري، كما إن الهيئة العامة في مجلس شوري الدولة مهتمة كل الاهتمام، على إرساء الأسس القانونية الواجبة من خلال الطعن التمييزي الذي يقدم إليها في القرارات الصادرة من مجلس الانضباط العام ومحكمة القضاء الإداري مستهدية ( ١ ) في ذلك

(١) - ينظر، ماكسيميليان كارل إميل فيبر (٢١ نيسان/أبريل ١٨٦٤ - ١٤ حزيران/يونيو ١٩٢٠) كان عالم اجتماع ومؤرخ وفقه اقتصادي سياسي ألماني ويُعتبر من بين أهم المُؤنِّرين لتطوُّر المجتمع الغربي الحديث ( <https://ar.wikipedia.org/wiki> ).

بالمفاهيم والأفكار التي قررها القضاء الإداري الفرنسي باعتباره دولة سبقت العراق في مضمار القضاء الإداري ، وحصيلة المجهود المستمر والاهتمام على نجاح الخبرة وتجربة القضاء الإداري في العراق ، فقد تألفت أحكام قضائية عديدة يمكن استخراج الأسس الأصولية القيمة منها في ميدان حماية حق المواطن وحرياته المثبتة دستورياً بما فيهم الموظف وذلك من أثناء التوافق بين الفائدة العمومية والفائدة الخاصة وترجيح الفائدة العمومية عند حصول التضارب بينهما ومن الملاحظ إن المادة (٥ / رابعا) من قانون مجلس الدولة (مجلس الشورى سابقاً) قضى بان هيئة الرئاسة في المجلس تقوم كل ستة أشهر وكلما لاحظت ذلك تقوم برفع دراسة إلى ديوان الرئاسة تبين فيه ما أبدته الأحكام أو البحوث من اختلال في التشريع القائم أو لابس فيه أو ظروف سوء استخدام السلطة من أية ناحية من نواحي الإدارة أو تجاوز تلك النواحي لسلطتها. وهذه الصيغة في الواقع تعتبر من الصيغ الجيدة في مجلس شوري الدولة رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ المعدل. والذي بفسح المجال بشكل كبير لإعطاء الآراء الخاصة بإغلاق الخلل الحاصل في التشريع، ومعاصرة الأطوار الاجتماعية والاقتصادية والسياسة الغالبة في العراق .

### أولاً: اختصاص القضاء الإداري في الرقابة على الإدارة.

#### أ- القضاء العدلي: لا صلاحيات له .

يعتبر القضاء الإداري قضاء تخصصي إن القاعدة القانونية التي استند عليها رجالات الثورة الفرنسية في حظر المحاكم العادية من الفصل في المخاصمات الإدارية، تكمن في الاهتمام على حماية المرفق العام من تعسف المحاكم العادية. وبهذا انشئ مجلس الدولة الفرنسي وكان عمله لا يرقى إلا للاستشارة ثم في تقدم آخر أعطى المجلس حكم القضاء المفوض وصار يطلق أحكاماً باتة ونهائية وملزمة بالتنفيذ دون التوقف على تصديق أو توقيع رئيس الدولة.

تمكن القضاء الإداري أن يخلق حكماً حديثاً هو القانون الإداري الذي يتميز بمبادئه عن مبادئ القانون المدني، وتتألف مع طبيعة فعالية الإدارة وغرضها، ولا تغفل في الوقت ذاته حماية حقوق الأفراد وحررياتهم .

#### ب - القضاء الإداري: (العراق) صاحب الصلاحية.

لعب القضاء الإداري دوراً رائداً في توجيه العمل الإداري على المسار الصحيح. لا يقتصر حضور القاضي الإداري على مجرد التحقق من شرعية القرارات المطعون فيها ثم الفصل في عدم شرعيتها، بل إن دوره له آثار أخلاقية ومعنوية في الأحكام التي يصدرها بشأن العمل الإداري مستقبلاً. حيث أن إحدى دوائر الدولة انتهجت مسلك تقييض عدد من موظفتها دون إتباع الإجراءات القانونية الصحيحة وفشلت في الامتثال إلى نص المادة (٣٣) من قانون الخدمة المدنية ذي الرقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠.

وقد طعن بعض هؤلاء الموظفين الذين اعتبروا زائدين أو فائضين بقرار ادارتهم وطالبوا بسحبه أو إلغاءه ، وبعد ضبط وتدقيق الأضابير الشخصية لكل واحد منهم ورد اسمه في جدول الفائضين ، تبين بعد ذلك إنهم من الموظفين الحاصلين على الكثير من أوامر الشكر والتقدير ، وكما تشير المحاضر السرية إلى أدائهم الوظيفي بشكل ممتاز ، ولديهم خدمة وظيفية تزيد على ( ١٥ ) سنة ، وفي الوقت نفسه فإن الإدارة عمدت الى تعيين بعض الأفراد الجدد من الموظفين لسد النقص الحاصل ، وبعد الاطلاع على مستندات الدعوى لوحظ إن الإدارة لم تتحقق فعلياً مما إذا كانوا فائضين عن الحاجة وفقاً للإجراء النظامي والقانوني المنصوص عليه في المادة (٣٣) من قانون الخدمة المدنية العراقي وبعد الكشف والتحري فقد مالت لجنة الانضباط العامة بقرارها ووجهت من خلال حيثيات الدعوى المعروضة امامهم ، عدم جواز التقييض وإلغاء القرار وبنفس الوقت مباشرتهم وعدم السماح بتسريحهم، وبهذا فان الإدارة لم تتبع التدابير والخطوات القانونية المذكورة في المادة اعلاه ، واذا كان الموظفين قد ارتكبوا أخطاء وظيفية إن وجدت فبالاستطاعة محاسبتهم تأديبياً ، إن التأديب أمر جيد عند الاخلال في النظام، والتقييض لا يكون بمثابة عقاب مقنع. حيث كان لمجلس التأديب العام تأثير في تصحيح عمل الإدارة وتوجيهها إلى التطبيق الصحيح للقانون.

**ثانياً: الغاية من رقابة القضاء**

يعني أساس الشرعية أن الحاكم والمحكوم يخضعان للقانون، والالتزام بهذا الأساس من صفات الدولة الحديثة التي يحكمها القانون، وفيها مؤسسات الدولة المختلفة وجميع أنشطتها وأفعالها. هي قانونية. الامتثال للمتطلبات القانونية المكتوبة وغير المكتوبة .

وفي ضوء دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ الذي أوجبت وجود قضاء إداري لحماية الحقوق والحريات، وتعديل قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل وقانون مجلس الدولة المعدل رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ وما تضمنه من قوانين تساعد من الحد من تعسف الإدارة ضد موظفيها. لهذه الغاية فإننا نجد اليوم من الواجب علينا أن نقدم للمكتبة القانونية العراقية والعربية هذا البحث بكل ما يحتويه من تطور تشريعي واجتهاد قضائي وآراء فقهية. ونظراً لمكانة القضاء الإداري وأهميته كضمان لحماية الحقوق والحريات العامة وكقاعدة جوهرية لتدعيم مبدأ الشرعية وسيادة القانون فقد باتت مادة القضاء الإداري من بين الفقرات الإلزامية التي تدرس لطلبة كليات القانون .

**الفرع الثاني****إلزام الإدارة بالتقيد بمبدأ المشروعية في ظل الظروف العادية والظروف الاستثنائية**

يعتبر التشريع أو القانون العام في المرتبة الثانية بعد الدستور في التسلسل الهرمي القانوني، وبالتالي لا يمكن أن يحيد عن الأحكام التي وضعها المشرعون الدستوريون دون إثارة مسألة مراقبة دستورية القانون. - المادة ٦١ / الفقرة الأولى من دستور ٢٠٠٥. - المجالس التشريعية الإقليمية تخول المادة ١٢١ من الدستور السلطات الإقليمية لممارسة السلطة التشريعية، باستثناء ما ينص عليه الدستور أو يتعارض معه. - مجلس المحافظة، حيث أن المادة ١١٥ من الدستور تنص على أن للبرلمان سلطة سن التشريعات بما لا يتعارض مع صلاحيات الحكومة الاتحادية، كما أكدت المادة ٢ من القانون المعدل رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ بشأن المحافظات غير المنتظمة بأقليم. (١) لذلك لا تتعلق جميع التشريعات العادية التي يسنها البرلمان بالإدارة لأنها تتعلق ببعض التشريعات التي تنظم عملها مثل قانون الخدمة المدنية وقانون التأديب وقانون التقاعد وقانون صندوق الضمان وما إلى ذلك يعتمد اتخاذ القرارات الإدارية التنظيمية عدة أسماء أهمها اللوائح كما في فرنسا ومصر والأنظمة والتوجيهات كما في العراق.

لقد أوضحنا أن السلطة التقديرية يحكمها مبدأ المشروعية، ويمنحها المشرعون درجة من الحرية للتصرف ضمن القواعد القانونية العادية للشرعية. والغرض منه هو السماح بتمرير قواعد قانونية كاملة. ولكن ما إذا كان يمكن تطبيق نفس قواعد القانون كما هو الحال في الظروف العادية إذا واجهت السلطة التنفيذية ظروفًا استثنائية مثل الحرب أو التمرد أو الكوارث، وأنه لا يوجد حاليًا نص تشريعي يعطي السلطة التنفيذية صلاحيات كافية للتعامل مع مثل هذه الحالات، أم أن القواعد العادية للمشروعية مخصصة للتعامل مع هذه الحالات الخاصة أو الاستثنائية؟ السلطة التنفيذية ليست ملزمة دائماً بالامتثال للأحكام القانونية التي تقيد حريتها في العمل، ولكنها في بعض الأحيان يمكنها ويجب عليها التصرف خارج حدود القانون، أي فقط في حالات خاصة عند حدوث الاستثناء.

ونوضح في هذا المطلب موقف القضاء الإداري العراقي من أعمال الإدارة. لذلك سيتم شرحه والتطرق إليه على النحو التالي:

(١) - ينظر كما صدر قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥، ونصت المادة (٤/ ثانياً) م أنه عن اختصاص المحكمة في النظر في الطعون المقدمة في الأحكام والقرارات ٢٠٠٥ ونشر في الوقائع العراقية العدد (٣٩٩٦) في ١٧ / ٣ / ٢٠٠٥. الصادرة من محكمة القضاء الإداري وان القانون المذكور نفذ من تاريخ صدوره في ٢٤ / ٢ / ٢٠٠٥ قانون مجلس شوري الدولة، وهو نص مستحدث بموجب قانون التعديل الثاني ونشر في الوقائع العراقية العدد (٣٩٩٦) في ١٧ / ٣ / ٢٠٠٥.

## المطلب الثاني

### موقف القضاء الإداري العراقي من أعمال الإدارة

من المعروف ان القضاء الإداري في العراق يتميز بشكل واضح في جمال الصلاحيات بما هو مطبق في فرنسا مصر ولبنان، وذلك بسبب التعديلات التي طالت قانون مجلس الدولة لجهة الصلاحيات والدور المناط به.

## الفرع الأول

### موقف القضاء الإداري العراقي من الظروف الاستثنائية

إن القضاء الإداري هو الذي يحدد وجود ظروف استثنائية تهدد النظام العام والسير الطبيعي للمرافق العامة، وهو القدرة المؤسسية والحرية المتاحة للإشراف على استخدام السلطة التنفيذية لصلاحياتها الاستثنائية طوال مدتها لحماية الحقوق. لم يصدر القضاء العراقي بعد عام ٢٠٠٥ قرارات تخص تحديد ظرف الاستثنائي ومباشرة السلطات الاستثنائية لمهامها غير الاعتيادية لدرء الاخطار الجسيمة الناجمة عن تلك الظروف. حيث جاءت المادة (٦١/٩) من الدستور تؤكد في بنودها اصدار القرارات التي تحمي السلم الأهلي والحقوق والحريات لجميع افراد المجتمع.

رب سائل يسأل هل جائحة كورونا قوة خارقة أو ظرف استثنائي؟

أعلنت خلية الازمة بأن فيروس كورونا حالة طوارئ في عموم البلاد وانتشار الفيروس ظرف طارئ في أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ وبيان رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٦ واجاز قانون السلامة الوطنية رقم ٤ لسنة ١٩٦٥ المعدل في المادة (٣/١) اصدار مرسوم جمهوري بموافقة مجلس الوزراء يتضمن اعلان حالة الطوارئ في البلاد. وكذلك تعد القوة القاهرة المتمثلة بفيروس كورونا في مجال المسؤولية المدنية بنوعها العقدية والتقصيرية صورة من صور السبب الأجنبي لاستحالة تنفيذ الالتزامات التعاقدية في العقود الملزمة للجانبين أو العقد الملزم لجانب واحد، واعتبر السبب الأجنبي ومنه فيروس كورونا فعل لا ينسب إلى احد اطراف التعاقد الذي لا ينسب اليهم، ترتب عليه منه وقوع الضرر<sup>(١)</sup> وبحسب المادة (٢١١) من القانون المدني العراقي والتي نصت (إذا اثبت الشخص ان الضرر قد نشأ عن سبب اجنبي لا يد له فيه كافة سماوية او حادث فجائي او قوة قاهرة او فعل الغير او خطأ المتضرر كان غير ملزم بالضمان ما لم يوجد نص او اتفاق على غير ذلك). وكذلك المادة (٤٢٥) من القانون المدني العراقي وتنص (ينقضي الالتزام إذا اثبت المدين ان الوفاء به أصبح مستحيلًا لسبب أجنبي لا يد له فيه). بما أن المادة (٤٢٥) نصت بصورة واضحة وشاملة للضرر والسبب الأجنبي ومنها جائحة كورونا لكونه ليس لديه يد فيه وليس للأدعي دخل في السبب الأجنبي حيث جاءت المادة (١٦٨) من القانون المدني العراقي بنصها (إذا استحال على الملتزم بالعقد ان ينفذ الالتزام عيناً حكم عليه بالتعويض لعدم الوفاء بالتزامه ما لم يثبت استحالة التنفيذ قد نشأت عن سبب أجنبي لا يد له فيه، وكذلك يكون الحكم إذا تأخر الملتزم في تنفيذ التزامه). ولا شك أن الأوبئة والامراض بوصفها وقائع مادية تعكس آثار سلبية على الالتزامات بين افراد المجتمع حيث تزعزع العلاقات نتيجة الركود الذي يلحق بالأنشطة التجارية والقطاعات الاستثمارية واعتبارها قوة قاهرة وبالتالي اعتبرها سبباً معفياً من المسؤولية حيث اعتبر القضاء

(١) ينظر، قضاء المحكمة الاتحادية العليا في العراق بشأن حق مجالس المحافظات بإصدار التشريعات العادية برحلتين: الأولى: قبل صدور قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل كانت تنكر على مجالس المحافظات ممارسة اختصاص التشريع في رأيها ذي العدد ١٣/ اتحادية/ ٢٠٠٧ في ٣١/ ٧/ ٢٠٠٧ (منشور في احكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للأعوام ٢٠٠٥ و ٢٠٠٦ و ٢٠٠٧ الصادر عن المحكمة الاتحادية العليا). اما المرحلة الثانية: فيعد صدور قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل اقرت المحكمة بحق مجالس المحافظات بإصدار التشريعات المحلية في رأيها الصادر في ١٦٠/ اتحادية/ ٢٠٠٨ في ٢١/ ٤/ ٢٠٠٨. منشور في قرارات وآراء المحكمة الاتحادية العليا. اعداد علاء صبري التميمي، بغداد، ٢٠٠٩، ص ٥٧.

(٢) - ينظر، نص المادة (٧ ثانياً/ د) من قانون مجلس شورى الدولة رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ المعدل مجلس الدولة حالياً بأنه (تختص محكمة القضاء الإداري بالنظر في صحة الأوامر والقرارات الإدارية التي تصدر من الموظفين والهيئات في دوائر الدولة والقطاع العام بعد نفاذ هذا القانون التي لم يعين مرجع للطعن فيها، بناء على طعن من ذي مصلحة معلومة وحالة وممكنة، ومع ذلك فالمصلحة المحتملة تكفي ان كان هناك ما يدعوا الى الخوف من الحاق الضرر بدوي الشأن.

الفرنسي عام ٢٠٠٩ انفلونزا الخنازير قوة القاهرة ويمكن الاستناد عليه والقياس وتطبيقه على فيروس كورونا- ١٩ ولاحتجاج واقعة كورونا الاثبات امام المحاكم لأنها واقعة عالمية ومشهورة.<sup>(١)</sup>

### قوة الزامية قرارات القضاء للإدارة .

إن تنفيذ سياسة الانفتاح والشفافية في العمل الإداري، والتي تتطلب من الجهات الإدارية إثبات عقلانية قراراتها الإدارية من خلال الكشف عن الحقائق والأسباب القانونية التي يتخذها الموظفون الإداريون في قراراتهم الإدارية بناءً عليها، وذلك لتزويد المواطنين بطريقة لفهم الأسباب والاطلاع على القرارات المتخذة من قبل الإدارة. وتعتبر مسألة شرعية اتخاذ القرار الإداري قضية بالغة الأهمية لاعتبارات مختلفة، من أهمها الحد من المنازعات الإدارية، وتحقيق الشفافية والوضوح في العمل الإداري، وترسيخ العلاقة بين الدوائر الإدارية والمواطن.

### أولاً: الأساليب التي يمارسها القضاء على اعمال الإدارة.

تتولى الجهة التنفيذية مهمة أداء الوظائف الإدارية، لذلك يطلق عليها أحياناً الجهة الإدارية أو التنفيذية، التي تؤدي وظائفها المتمثلة في حماية النظام العام وضمان الأداء الطبيعي والمستقر للمرافق العامة. لا شك، حيث يمكن للإدارات العامة - كأساس عام - إعادة النظر في قراراتها الإدارية، بغض النظر عن آلية العمل أو بناءً على شكاواها، حيث يكون الإلغاء الكامل إذا ثبت جزء منه غير قانوني أو أصولي وجب التعديل أو الإلغاء كاملاً. ومع ذلك، فإن هذا الأمر لا يكفي لدعم الحقوق والحريات العامة، لأن الإدارات العامة نادراً ما تعترف بالأخطاء. لذلك من الضروري وجود هيئة محايدة ومستقلة لضمان هذه الحقوق والحريات والمتمثلة بالقضاء لكي يحد من أي تجاوز تقوم به الإدارة في أعمالها وقراراتها.

### ضرورة أن يلجأ المتضرر للطعن بالقرار الإداري أمام القضاء.<sup>٢</sup>

لا يزال تركيز الباحثين القانونيين على دور الأجهزة القضائية الإدارية ومدى إشرافها على الإجراءات القانونية الصادرة عن الأجهزة الإدارية لإحداث آثار قانونية مثل الإلغاء أو التعديل أو الحذف. وبينما تفوض الدائرة الإدارية القرارات الإدارية أي واجباتها وتصدرها وفق القانون، فإنها ترتكب الأخطاء عن قصد أو بغير قصد، الأمر الذي يتطلب من القضاء الإداري القيام بدور في التأكد من صحة هذه القرارات وخطأها. والالتزام بمبدأ القانون القائل بأن جميع القرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية يجب أن تكون مبنية على القانون والدستور.

### الشروط الخاصة برفع دعوى الإلغاء.

إجراءات النقض أو دعوة الإلغاء هي وسيلة للرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية بهدف حماية حقوق الفرد وحرياته. بالنسبة للموظف العمومي، قد يحدث أحياناً بعض الضرر له أو بحياته الإدارية بسبب حقيقة أن السلطة الإدارية قد تتخذ ضده قرارات غير قانونية. ولحمايته وحفظ حقوقه وحرياته من مثل هذه القرارات رفع المشرعون شكاوى ووضع قرارات السلطة الإدارية وإجراءاتها تحت الرقابة القضائية .

تتخذ الرقابة القضائية على أعمال الحكومة وقراراتها شكلين:

#### - صورة المشروعية:

وهذا يعني مراقبة أنشطة السلطة التنفيذية وما إذا كانت أفعالها متوافقة مع القانون، وحق الطعن فيها جائز، من خلال تقديم شكوى وإلغاء التجاوز على حق الموظف لسوء استخدام السلطة والطعن في القرار المشوب بعيب .

#### - صورة المسؤولية:

(١) ينظر، نص المادة (١٥) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل على: (يختص المجلس بما يأتي: أولاً- (النظر في الاعتراضات ا على قرارات فرض العقوبات المنصوص عليها في المادة (٨) من القانون بعد التظلم منها وفق ما هو منصوص عليه في الفقرة (ثانياً) من هذه المادة، وله أن يقرر المصادقة على القرار أو تخفيض العقوبة أو إلغائها.

إنه يشير إلى الحق في التعويض عن الأضرار الناجمة عن الأنشطة الإدارية واللاحقة بالموظفين .

## الفرع الثاني

### شروط قبول دعوى الإلغاء

يجوز للموظفين المتأثرين أو المتضررين من القرار الإداري مقاضاة إدارتهم أمام المحكمة الإدارية محكمة قضاء الموظفين ولكن لن يتم قبول طالبتهم وقبول دعواهم ما لم يتم استيفاء سلسلة من الشروط المنصوص عليها في القانون على النحو التالي:

أولاً:

١- الشروط الخاصة بالقرار المطعون فيه بالإلغاء.

٢- الشروط الخاصة برفع الدعوى.

٣- الشروط الخاصة بالأجل.

٤- أن يكون مضرراً بمنفعة من منافع الطاعن.

أن يكون القرار المطعون فيه قراراً إدارياً ويعتبر القرار الإداري إجراء قانوني تتخذه هيئة إدارية في دائرتها، وينتج عنه أثر قانوني محدد. وفي معظم الحالات، يجب أن يستوفي القرار الإداري شروطاً معينة، وقابلاً للطعن بالإلغاء مثل أن يكون كتابياً ومؤرخاً وموقعاً، ومثال على ذلك فصل موظف حُكم عليه بالسجن لارتكاب جريمة ضد ممتلكات الغير. والجدير بالذكر أن قانون المحاكم الإدارية يستثني المنازعات المتعلقة بعقود الإدارة، ويترك الاختصاص للنظر في مثل هذه المنازعات للمحاكم العادية. وأن يكون القرار نهائي لا يمكن الطعن في القرارات الإدارية بالفسخ أو الإلغاء إلا إذا اكتسبت طابع نهائي، أي أصبحت قابلة للتطبيق دون أن توقفها جهة إدارية أخرى يكون لها حق التعليق أو التصديق عليها. أن يكون ضاراً بمنفعة من منافع الطاعن، حيث لا تشكل القرارات الإدارية موضع أي طعن بالإلغاء أو الفسخ ما لم ينتج عن إصدارها أثر في الموقع القانوني للموظف المقصود. أما القرار الذي لا ينتج عنه أي أثر في الحالة الإدارية والقانونية للموظف، فلا تعد في ميدان الطعن بالإلغاء. كما في قرار الدائرة بعرض أحد الموظفين إلى المستشفى لغرض الفحص الطبي.

### ثانياً: الشروط الخاصة برفع الدعوى: -

والتساؤل هنا: كيف ومتى يكون الموظف المتضرر من القرارات الإدارية أهلاً لمزاولة دعوى الإلغاء؟ المبدأ القانوني العام هو أن التقاضي لا يتحقق إلا ممن له الصفة والأهلية والمصلحة لإظهار حقه.

حيث أن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل ينص قبل تقديم الطعون أمام مجلس الانضباط العام حول القرارات الإدارية الصادرة بفرض الجزاء المذكور في أحكام المادة (٨) من القانون المذكور اعلاه أن يقدم التظلم لدى الجهة التي صدر منها القرار وخلال مدة (ثلاثون يوم) من تاريخ علمه بالقرار ويعد عدم التلبية والاجابة من قبل الجهة الإدارية ويعتبر حكماً رفضياً صراحة أو حكم أثناء وقت التظلم وعليه يعرض الطعن أمام مجلس الانضباط العام خلال فترة ٣٠ يوم ويعتبر حكماً رفضياً من تاريخ تبلغه برفض التظلم صراحة أو حكماً (١) ، ومن جانبنا نرى إن ما سار عليه المشرع العراقي مما جعل من تقديم طلب الطعن بالقرار المشوب بعيب أمام الإدارة التي أصدرته من الشروط الصورية أو الشكلية قبل تقديم الدعوى أمام مجلس الانضباط العام ، وهذا المسلك الذي اتخذه المشرع يتباين عن الشكلية التي اتخذها في تطبيقات الطعون على القرار الإداري الأخر. كما ان الطعون بالقرارات الصادرة حسب أحكام قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل لقد بين القانون المذكور اعلاه وضمن أحكام المادة ( ٥٩ ) إلى احتمالية الطعن بالقرار الصادر

(١) نظر، ياسر عبد الحميد، ملحق بالقضايا والاشكالات القانونية التي تثيرها جائحة كورونا-١٩، بدون مكان طبع، ص ٢٣١.

عن جهة الإدارة أمام مجلس الانضباط العام خلال مدة ( ٣٠ يوم ) من اخبار صاحب الاعتبار أو العلاقة ولا حاجة الى تقديمه التظلم امام الجهة صاحبة القرار المطعون فيه. (١)

### الخاتمة

ما من بحث إلا ويكون له أهداف لاسيما في مجال القانون، وعلى الباحث توضيح الأهداف من خلال استنتاجاته من الشرح الوارد في المتن. ولهذا نرى إن هدف بحثنا كان السعي إلى طرح آلية إدارية جديدة من شأنها تقديم الأفضل من الخدمات للمواطن. لذلك تأكدنا بأن الإدارة إن لم تواكب الحداثة في ظل قوانين وقضاء ساهر على مصالح المجتمع وعلى المصلحة العامة في ذات الوقت، ستبقى إدارة متقهقرة عاجزة عن مواكبة التطورات التي تطرأ على المجتمع. ولذلك ركزنا في شرحنا على أهمية تحديث الإدارة من خلال الحوكمة الرشيدة وصولاً إلى الحكومة الإلكترونية خاصة في دولة مثل العراق حيث النمو الديمغرافي في تصاعد دائم تقابله إدارة بأجهزة بيروقراطية تتعرقل من خلالها خدمات الناس، حيث أن العراق بحاجة ماسة اليوم قبل الغد لتطوير إدارته بما يتلاءم مع متطلبات المجتمع العراقي ونقل الخدمات إلى مقربة من المواطن، لكن بنظرنا يجب أن يواكب ذلك تفعيل الرقابة على أعمال الإدارة من خلال منح القضاء سلطات أوسع في هذا المجال، حيث تصبح كافة أعمال وقرارات الإدارة تحت رقابة القضاء، إذ بذلك نكون قد طبقنا روحية الدستور العراقي لسنة (٢٠٠٥) الذي حظر في المادة (١٠٠) منه تحصيل أي قرار أو عمل إداري من الطعن. بهذه الخطوات المتكاملة ما بين تحديث الإدارة وتقريبها من المواطن تحت رقابة القضاء الإداري، نكون قد قدمنا طرحنا الذي من خلاله تصبح الإدارة في الوزارات والمؤسسات العامة قادرة على تقديم الأفضل للمواطن من تقديمات وخدمات.... والله ولي التوفيق و عليه نقدم بعض المقترحات ونختصرها بالتالي:

#### المقترحات:

- ١- العمل على إعادة هيكلية الإدارة المركزية واللامركزية وإدخال كادر شبابي متخصص في علم الإدارة، لأنه علم قائم بحد ذاته، وتحديث القوانين ذات الصلة.
- ٢- السعي إلى تطبيق الحوكمة الرشيدة مع التخلص تدريجياً من مفهوم البيروقراطية وتفعيل المراقبة والتشديد في المحاسبة ومكافئة كل موظف إداري ناجح.
- ٣- البدء الفوري بإخضاع الكوادر الإدارية خاصة الدرجات المتوسطة والعليا إلى دورات تدريبية يتلقون خلالها أفضل الأساليب الحديثة في إنجاز العمل الإداري في القطاع العام.
- ٤- تنمية روح المبادرة في المراكز القيادية التي من خلالها تستطيع الإدارة تحديث اساليبها دون العودة إلى النمط الرئاسي المتشدد.
- ٥- أخيراً تفعيل دور القضاء الإداري في رقابته على كل أعمال الإدارة ومقرراتها، كي لا يبقى المواطن رهينة الاهواء السياسية والمناطقية التي لا زالت تتحكم بالأداء الإداري في العراق.

### المصادر

#### القران الكريم

#### اولا/ الكتب:

- ١- د. أحمد ماهر، تطوير المنظمات، الدليل العلمي لإعادة الهيكلية والتميز الإداري وإدارة التغيير، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٧.
- ٢- عاصم الأعرجي وآخرون، نظريات التطور الإداري، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، العراق، ط١، ١٩٨٢.

(١) قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل.

- ٣- د. بلال خلف السكرانة، التطوير التنظيمي والإداري، دار المسرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الأردن، ٢٠٠٩.
- ٤- د. ثابت عبد الرحمن إدريس، نظم المعلومات الإدارية في المنظمات المعاصرة، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر العربية، ٢٠٠٥.
- ٥- حسين حريم، إدارة المنظمات، منظور كلي، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، المملكة الأردنية الهاشمية، ط١، ٢٠٠٣.
- ٦- د. علي الشريف، الإدارة المعاصرة، الدار الجامعية، الإسكندرية، جمهورية مصر العربية، ط٢، سنة ١٩٩٧.
- ٧- د. عمار بوحوش، الإدارة بالأهداف في المؤسسات العامة، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الأردن، ١٩٨٢.
- ٨- د. علي محمد عبد الوهاب مقدمة في الإدارة، طبعة ١٩٨٢.
- ٩- د. عامر الكبيسي، التطوير التنظيمي وقضايا معاصرة، دار الرضا للنشر، دمشق، سوريا، ج٤، ٢٠٠٦.
- ١٠- د. عبد الرزاق السنهوري، المسؤولية المدنية عن اضرار الكوارث الطبية (دراسة مقارنة)، دار التعليم الجامعي، الإسكندرية، ١٩٩٤.
- ١١- د. محمد عبد الفتاح ياغي، الأخلاقيات في الإدارة، دار اليقظة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠١.
- ١٢- د. محسن خليل، قضاء الإلغاء، بيروت، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٨.
- ١٣- ياسر عبد الحميد، ملحق بالقضايا والاشكالات القانونية التي تثيرها جائحة كورونا-١٩، بدون مكان طبع.

#### ثانيا/ التشريعات:

- القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١
- قانون الخدمة المدنية ذي الرقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠.
- قانون السلامة الوطنية رقم ٤ لسنة ١٩٦٥ المعدل.
- قانون مجلس شورى الدولة رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ المعدل
- قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل
- دستور العراق النافذ ٢٠٠٥
- قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥
- قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧

#### ثالثا/ المواقع الالكترونية:

- ماكسيميليان كارل إميل فيبر (٢١ نيسان/أبريل ١٨٦٤ – ١٤ حزيران/يونيو ١٩٢٠).  
(<https://ar.wikipedia.org/wiki>). بتاريخ ٢/٨/٢٠٢٣ الساعة ١١ صباحاً.

#### رابعا/ القرارات:

- احكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للأعوام ٢٠٠٥ و ٢٠٠٦ و ٢٠٠٧ الصادر عن المحكمة الاتحادية العليا)، منشور في قرارات وآراء المحكمة الاتحادية العليا. اعداد علاء صبري التميمي، بغداد، ٢٠٠٩.