Sumer Journal of Legal Sciences
مجلة سومر للعلوم القانونية
P. ISSN: -3081-1082

Vol. (1), No. (1), March 2026
Pages 171-194

المجلد (١) العدد (١) آذار ٢٠٢٦
الصفحة ١٧١ ـ ١٩٤

Administrative Legislation in Iraq after 2010 and Its Impact on Governance and Transparency

Khaled Mahawi Maroushen
University of Maysan – College of Nursing

Abstract:

The reality of administrative legislation in Iraq in the post-2010 period, a time marked by significant legislative and administrative transformations in the structure and performance of public administration, necessitates an analysis of the role of administrative legislation in promoting the principles of good governance, particularly transparency and accountability. This analysis should also examine its contribution to supporting policies for combating administrative and financial corruption and improving institutional performance, given the existing gap between administrative legislation and its practical application. Furthermore, the legislative system suffers from legal bloat and fragmentation of laws and regulations, weak alignment with modern governance standards, inadequate legal drafting, weak implementation and oversight mechanisms, and overlapping administrative jurisdictions. Therefore, it is essential to deconstruct legal texts and draw upon international experiences in measuring the impact of legislation on institutional performance and combating corruption. This underscores the need for a comprehensive review and systematic modernization to transform administrative legislation into an effective tool for achieving administrative reform and building good governance in Iraq.

Keywords:

Administrative legislation, good governance, transparency, accountability, anti-corruption, administrative reform, public administration, Iraq after 2010.

1: Email: Khaildmhawi76@uomisan.edu.iq
2 : Email:

Submitted: 22-1-2026
Accepted: 27-1-2026
Published:7-3-2026

Authors: 2026, College of Law - Sumer University. This is an open- access article under the CC BY 4.0 (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.ar)

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

التشريع الإداري في العراق بعد ٢٠١٠ وأثره على الحوكمة والشفافية

م.م. خالد مهاوي مروشن
جامعة ميسان – كلية التمريض

الملخص

أن واقع التشريع الإداري في العراق في مرحلة ما بعد عام ٢٠١٠، بوصفها مرحلة شهدت تحولات تشريعية وإدارية مؤثرة في بنية الإدارة العامة وأدائها. يستوجب تحليل الدور الذي اضطلع به التشريع الإداري في تعزيز مبادئ الحوكمة الرشيدة، ولا سيما الشفافية والمساءلة، وبيان مدى مساهمته في دعم سياسات مكافحة الفساد الإداري والمالي وتحسين الأداء المؤسسي، في ظل الفجوة القائمة بين النصوص التشريعية الإدارية والتطبيق العملي لها، وكذلك ما يعانيه النظام التشريعي من تضخم قانوني وتشتت في القوانين واللوائح، وضعف التوافق مع معايير الحوكمة الحديثة، فضلا عن قصور الصياغة القانونية، وضعف آليات التنفيذ والرقابة، والتداخل في الاختصاصات الإدارية. وبالتالي لا بد من تفكيك النصوص القانونية، والاستفادة من التجارب الدولية في قياس أثر التشريعات على الأداء المؤسسي ومكافحة الفساد. مما يعزز الحاجة إلى مراجعة شاملة وتحديث منهجي، بما يسهم في تحويله إلى أداة فاعلة لتحقيق الإصلاح الإداري وبناء الحكم الرشيد في العراق.

الكلمات المفتاحية: التشريع الإداري، الحوكمة الرشيدة، الشفافية، المساءلة، مكافحة الفساد، الإصلاح الإداري، الإدارة العامة، العراق بعد ٢٠١٠.

مقدمة

أولا/ فكرة موضوع البحث: –

شهد العراق بعد عام ٢٠١٠ تحولات تشريعية وإدارية واسعة جاءت استجابة للمتغيرات السياسية والمؤسساتية التي فرضتها المرحلة الانتقالية وما أعقبها من تحديات داخلية وخارجية. وقد انعكست هذه التحولات بصورة مباشرة على بنية التشريع الإداري إذ اتجه المشرّع العراقي إلى إصدار عدد كبير من القوانين والأنظمة والتعليمات التي تهدف إلى تنظيم عمل الإدارة العامة، وتعزيز كفاءتها وتحقيق قدر أعلى من الشفافية والمساءلة في أداء المؤسسات الحكومية. وقد ارتبط هذا التوجه بمحاولات جادة لإصلاح الإدارة العامة وتحسين جودة الخدمات المقدمة للمواطن ر والحد من مظاهر الفساد الإداري والمالي التي تفاقمت خلال فترات سابقة إلا أن هذه الجهود التشريعية على أهميتها اتسمت في كثير من الأحيان بعدم الانسجام والتكامل، نتيجة كثرة التشريعات وتعدد اللوائح والتعليمات وتداخلها فضلًا عن ضعف التنسيق بين الجهات المختصة بإعدادها وتنفيذها وقد أفرز ذلك

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

إشكاليات قانونية وإدارية متعددة تمثلت في تداخل الصلاحيات وغموض بعض النصوص التشريعية وتعدد التفسيرات الأمر الذي أثر سلبًا في فعالية التطبيق وأضعف قدرة التشريع الإداري على تحقيق أهدافه الإصلاحية.

ثانياً/ أهمية البحث:

تنبع أهمية هذا البحث من تناوله للتشريع الإداري في العراق بعد عام ٢٠١٠، بوصفه أحد الركائز الأساسية لتنظيم عمل الإدارة العامة وتحقيق الإصلاح الإداري وتبرز أهمية البحث في إبراز الدور الذي يؤديه التشريع الإداري في تعزيز كفاءة المؤسسات العامة وضمان حسن سير المرافق العامة ولا سيما في ظل التحديات الإدارية والتشريعية التي واجهها العراق خلال هذه المرحلة كما تكمن أهمية البحث في تقييم مدى انسجام التشريعات الإدارية النافذة مع مبادئ الحوكمة الرشيدة وبخاصة الشفافية والمساءلة وسيادة القانون وبيان أثرها في الحد من الفساد الإداري والمالي وتحسين مستوى الأداء المؤسسي ويسهم البحث أيضًا في تشخيص أوجه القصور التشريعي والتنظيمي سواء على مستوى الصياغة القانونية أو على مستوى التطبيق العملي، مع تقديم مقترحات قانونية تسهم في تطوير المنظومة التشريعية الإدارية وتتجلى أهمية البحث كذلك في مواكبته للتطورات التشريعية والإدارية التي شهدها العراق بعد عام ٢٠١٠، مما يجعله إضافة علمية تسهم في إثراء الدراسات القانونية والإدارية، وتوفر مرجعًا يمكن أن يفيد المشرّع والباحثين والجهات المعنية في دعم جهود الإصلاح الإداري وبناء الحكم الرشيد.

ثالثاً/ إشكالية البحث:

تتمثل إشكالية هذا البحث في وجود فجوة واضحة بين النصوص التشريعية الإدارية الصادرة في العراق بعد عام ٢٠١٠ وبين التطبيق العملي لها في الواقع الإداري. فعلى الرغم من كثرة القوانين واللوائح والتعليمات التي هدفت إلى تنظيم العمل الإداري وتعزيز مبادئ الشفافية والمساءلة ومكافحة الفساد إلا أن الأداء الإداري ما زال يعاني من اختلالات متعددة أبرزها تداخل الصلاحيات، وضعف التنسيق المؤسسي وغموض بعض النصوص التشريعية فضلًا عن قصور آليات التنفيذ والرقابة وانطلاقًا من ذلك تثار تساؤلات جوهرية حول مدى فاعلية التشريع الإداري في تحقيق أهداف الإصلاح الإداري وترسيخ مبادئ الحوكمة الرشيدة ومدى انسجام هذه التشريعات مع المعايير الحديثة للإدارة العامة وكذلك دور القضاء الإداري في ضمان حسن تطبيقها وتسعى هذه الدراسة إلى معالجة هذه الإشكالية من خلال تحليل الإطار التشريعي الإداري وتقييم أثره في تعزيز الحوكمة والشفافية والحد من الفساد الإداري في العراق.

رابعاً/ منهجية البحث:

اعتمد هذا البحث على منهجية علمية متكاملة تتناسب مع طبيعته القانونية التحليلية وتهدف إلى دراسة التشريع الإداري في العراق بعد عام ٢٠١٠ وبيان أثره في تعزيز الحوكمة والشفافية ومكافحة الفساد الإداري وقد استند البحث إلى توظيف أكثر من منهج علمي لتحقيق شمولية التحليل ودقته إذ تم اعتماد المنهج التحليلي

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

لتحليل النصوص الدستورية والقانونية والتشريعات الإدارية النافذة وبيان مضامينها القانونية ومدى انسجامها مع مبادئ الحوكمة الرشيدة كما استُخدم المنهج الوصفي لتوصيف واقع التشريع الإداري وتطبيقاته العملية داخل المؤسسات العامة والكشف عن أوجه القوة والضعف في الإطار التشريعي القائم فضلًا عن ذلك تم توظيف المنهج النقدي لتقييم كفاءة التشريعات الإدارية ومدى فاعليتها في تحقيق أهداف الإصلاح الإداري ولا سيما في مجالات الشفافية والمساءلة ومكافحة الفساد وقد أتاح الجمع بين هذه المناهج إمكانية تقديم رؤية تحليلية متكاملة تسهم في تشخيص الإشكاليات التشريعية القائمة واقتراح معالجات قانونية وتشريعية عملية من شأنها تعزيز الحوكمة الرشيدة في الإدارة العامة العراقية

خامساً/ هيكلية البحث

تتألف هذه الدراسة من مبحثين رئيسين يركز المبحث الأول على الإطار المفاهيمي للتشريع الإداري والحوكمة، أما المبحث الثاني فيتناول التشريعات الإدارية في العراق بعد عام ٢٠١٠ وأثره العملي.

المبحث الأول

الإطار المفاهيمي للتشريع الإداري والحوكمة والشفافية

يمثل كلٌّ من التشريع الإداري والحوكمة الرشيدة ركيزتين جوهريتين في بناء الإدارة العامة الحديثة إذ يشكل الأول الإطار القانوني المنظم لنشاط السلطة التنفيذية في حين تمثل الثانية المنظومة القيمية والإجرائية التي تضبط كيفية ممارسة هذه السلطة ولا يقتصر دور التشريع الإداري على تنظيم العمل الإداري فحسب بل يمتد ليكون أداة فاعلة لترسيخ مبادئ الحوكمة ولاسيما الشفافية والمساءلة وسيادة القانون[١]. وفي ظل التحولات السياسية والإدارية التي شهدها العراق بعد عام ٢٠٠٣، برزت الحاجة الملحّة إلى إعادة النظر في العلاقة بين التشريع الإداري والحوكمة بوصفها مدخلاً أساسياً لإصلاح الإدارة العامة وتعزيز ثقة المواطن بالمؤسسات الرسمية. ويهدف هذا المبحث إلى تأصيل الإطار المفاهيمي للتشريع الإداري والحوكمة، وبيان أسسهما النظرية، والكشف عن طبيعة العلاقة التكاملية بينهما[٢].

المطلب الأول

مفهوم التشريع الإداري وطبيعته القانونية

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

يُعدّ التشريع الإداري من أهم الأدوات القانونية التي تعتمد عليها الدولة في تنظيم نشاطها الإداري وضبط عمل السلطة التنفيذية إذ يشكّل الإطار القانوني الذي تُمارَس عبره الصلاحيات الإدارية اليومية في إدارة المرافق العامة وتنظيم شؤون الموظفين وتقديم الخدمات العامة للمواطنين ولا تنبع أهمية التشريع الإداري من كونه مجرد قواعد تنظيمية تفصيلية بل من كونه وسيلة قانونية أساسية لضمان خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية ومنعها من الانفراد بتنظيم علاقاتها مع الأفراد خارج الإطار الذي رسمه القانون. ويكتسب التشريع الإداري خصوصيته من طبيعة الجهة التي تصدره وهي السلطة التنفيذية التي تضطلع بمهمة تنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية ومن ثمّ فإن هذا النوع من التشريع يأتي مكمّلًا للقانون وشارحًا له ومفصّلًا لأحكامه بما يحقق التوازن بين ضرورة احترام إرادة المشرّع من جهة وحاجة الإدارة إلى قدر من المرونة في مواجهة الوقائع المتغيرة من جهة أخرى. ويُعدّ هذا التوازن من أبرز التحديات التي تواجه التشريع الإداري ولا سيما في الدول التي تمر بتحولات سياسية وإدارية متسارعة كما هو الحال في العراق بعد عام ٢٠١٠. ويستند التشريع الإداري إلى أساس قانوني محدد يتمثل في الدستور والقوانين النافذة الأمر الذي يجعله خاضعًا للرقابة القضائية ويمنحه في الوقت ذاته القوة الإلزامية اللازمة لتطبيقه على المخاطبين بأحكامه[٣]. وبذلك لا يكون التشريع الإداري تعبيرًا عن إرادة الإدارة المنفردة وإنما انعكاسًا لإرادة المشرّع التي فوّضت السلطة التنفيذية بتنظيم بعض التفاصيل الفنية والإجرائية، تحقيقًا لحسن سير المرافق العامة بانتظام واضطراد وبما يعزز مبادئ الحوكمة والشفافية في العمل الإداري. [٤]

الفرع الاول

تعريف التشريع الإداري وتمييزه عن الأنظمة والتعليمات

أولًا: تعريف التشريع الإداري

التشريع الإداري هو مجموعة القواعد القانونية العامة والمجردة التي تصدرها السلطة التنفيذية أو إحدى هيئاتها استنادًا إلى تفويض دستوري أو قانوني ويهدف إلى تنظيم نشاط الإدارة العامة وتوضيح كيفية تنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية [٥]. ويُعد هذا النوع من التشريع حلقة الوصل بين النص القانوني المجرد والتطبيق العملي إذ يحوّل أهداف المشرّع إلى قواعد تنظيمية وإجراءات قابلة للتطبيق في الواقع الإداري اليومي. ويُعد التشريع الإداري ضرورة عملية تفرضها طبيعة العمل الإداري ذاته إذ يصعب على السلطة التشريعية الإحاطة بجميع التفاصيل الفنية والإجرائية اللازمة لتنفيذ القوانين. ولهذا، تمنح السلطة التنفيذية صلاحية إصدار التشريعات الإدارية لسد هذا الفراغ التنظيمي كما يتضح في تنظيم شؤون الوظيفة العامة وضبط إجراءات التعيين

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

والترقية، وتحديد آليات منح التراخيص، وتنظيم العقود والمناقصات، وغيرها من المجالات التي تتطلب معالجة فنية دقيقة.

ثانيًا: تمييز التشريع الإداري عن الأنظمة والتعليمات والقرارات الإدارية.

يمتاز التشريع الإداري عن القرار الإداري الفردي بالعمومية والتجريد فهو موجّه إلى فئات غير محددة من الأشخاص وينطبق على جميع الحالات المتماثلة مستقبلًا، بينما القرار الإداري يختص بحالة أو شخص محدد[٦]. كما يختلف عن القوانين من حيث الجهة الصادرة والمرتبة القانونية إذ يقع التشريع الإداري أدنى من القانون ويجب أن يلتزم بأحكامه وألا يتعارض معها وعلى الرغم من هذا التمييز فإن التشريع الإداري غالبًا ما يتقاطع مع الأنظمة والتعليمات في الطابع التنظيمي ولكنه يظل أعلى مرتبة منها ويستمد قوته من التفويض القانوني أو الدستوري بينما تصدر الأنظمة والتعليمات لتفصيل وتطبيق قواعد التشريع الإداري في مجالات محددة دون أن تمنح صلاحيات جديدة أو تتجاوز القانون ويتميز التشريع الإداري بعدد من الخصائص الأساسية، منها:

١- يقوم التشريع الإداري على أساس التفويض التشريعي فلا يجوز للإدارة إصدار قواعد تنظيمية إلا إذا كان هناك نص دستوري أو قانوني يخولها ذلك ويُعدّ هذا التفويض ضمانة أساسية لمنع تجاوز الإدارة لحدود اختصاصها وربط نشاطها بإرادة المشرّع وقد أكد الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ هذا المبدأ عبر تحديد صلاحيات مجلس الوزراء والوزراء في إصدار الأنظمة والتعليمات اللازمة لتنفيذ القوانين.
٢- **العمومية والتجريد** : يتسم التشريع الإداري بكونه موجّهًا إلى فئات غير محددة من الأشخاص وينطبق على جميع الحالات المتماثلة. فتعليمات التعيين أو منح الإجازات على سبيل المثال لا تستهدف شخصًا بعينه وإنما تسري على جميع من تتوافر فيهم الشروط القانونية المحددة.
٣- **المرتبة الأدنى في التدرج التشريعي** : يحتل التشريع الإداري مرتبة أدنى من الدستور والقانون في سلم القواعد القانونية الأمر الذي يوجب عدم تعارضه مع النصوص الأعلى مرتبة وفي حال وقوع هذا التعارض يُعدّ التشريع الإداري غير مشروع ويكون عرضة للإلغاء من قبل القضاء الإداري المختص بما يعزز مبدأ المشروعية والشفافية.
٤- **الطابع الفني والإجرائي** :غالبًا ما يتناول التشريع الإداري مسائل فنية وإجرائية تتطلب خبرة تخصصية مثل شروط الترخيص أو الضوابط الفنية للمشاريع أو تعليمات السلامة المهنية وهو ما يبرر إسناد مهمة تنظيمها إلى السلطة التنفيذية.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

٥- **المرونة النسبية** :يتميز التشريع الإداري بإمكانية تعديله أو إلغائه بسهولة نسبية مقارنة بالقوانين بما يمنح الإدارة قدرة على التكيف مع المستجدات الاقتصادية أو الاجتماعية أو الصحية شريطة ألا يؤدي ذلك إلى الإخلال بمبدأ الاستقرار القانوني أو المساس بحقوق الأفراد.

وتبرز هذه الخصائص الدور الحيوي للتشريع الإداري في تحقيق الانضباط الإداري وضمان حسن سير المرافق العامة مع المحافظة على خضوع الإدارة للقانون وتعزيز مبادئ الحوكمة والشفافية.

الفرع الثاني

خصائص التشريع الإداري وحدوده في النظام القانوني العراقي

يتمتع التشريع الإداري في النظام القانوني العراقي بخصائص قانونية مميزة تجعله أداة تنظيمية أساسية في عمل الإدارة العامة وفي الوقت ذاته تفرض عليه حدودًا دقيقة تحول دون تحوله إلى وسيلة لتجاوز مبدأ المشروعية أو المساس بالحقوق والحريات. وتتجلى هذه الخصائص والحدود من خلال مصادره المتعددة وطبيعته القانونية وموقعه في سلم التدرج التشريعي وخضوعه للرقابة القضائية.

اولًا: الخصائص الجوهرية للتشريع الإداري.

يمتاز التشريع الإداري في النظام القانوني العراقي بعدة خصائص تجعله أداة تنظيمية فعالة للإدارة العامة مع الحفاظ على الالتزام بالضوابط القانونية وحقوق الأفراد. ويستند التشريع الإداري إلى التفويض الدستوري والقانوني، إذ نصت المادة ٨٠/ثالثًا من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على أن مجلس الوزراء له صلاحية إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات اللازمة لتنفيذ القوانين[٧]، بما يوضح أن سلطة الإدارة في التشريع يجب أن تقتصر على تنفيذ القوانين وليس إنشاء قواعد قانونية مستقلة. ويُوجّه التشريع الإداري إلى فئات غير محددة من الأشخاص وينطبق على جميع الحالات المتماثلة ما يميّزه عن القرارات الإدارية الفردية. كما يحتل التشريع الإداري مرتبة أدنى في سلم القواعد القانونية مقارنة بالدستور والقوانين، ويخضع للرقابة القضائية عند التعارض أو سوء استخدام السلطة. ويتمتع كذلك بالطابع الفني والإجرائي والمرونة النسبية، ما يمكّن الإدارة من التكيف مع المستجدات دون الإخلال بالاستقرار القانوني أو الحقوق المكتسبة.

ثانيًا: القوانين كمصدر مباشر للتشريع الإداري.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

تمثل القوانين الصادرة عن مجلس النواب المصدر المباشر الذي تستمد منه الإدارة صلاحيتها في إصدار التشريعات الإدارية إذ غالبًا ما تتضمن نصوصًا تخويلية صريحة أو ضمنية ومن أبرز الأمثلة على ذلك:

- ❖ قانون رقم (٩) لسنة ٢٠٢٤، المتضمن التعديل الحادي والعشرين لقانون الملاك رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠، يعد خطوة تشريعية تهدف إلى معالجة بعض الاختلالات الإدارية ومواكبة المتغيرات الوظيفية بما يسهم في تنظيم شؤون الخدمة العامة وتعزيز كفاءة الجهاز الإداري للدولة. كما يعكس هذا التعديل توجهاً نحو تحديث الإطار القانوني للملاك الوظيفي بما ينسجم مع متطلبات الإدارة الحديثة.
- ❖ قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ المعدل، الذي أُصدرت استنادًا إليه تعليمات تفصيلية تتعلق باحتساب الحقوق التقاعدية وإجراءات الإحالة إلى التقاعد.
- ❖ قانون المنافسة ومنع الاحتكار رقم (١٤) لسنة ٢٠١٠، الذي أجاز إصدار لوائح تنظيمية لضبط آليات السوق ومنع الممارسات الاحتكارية.

وتُعد هذه القوانين الإطار الذي يحدد نطاق وحدود التشريع الإداري فلا يجوز للتعليمات أو الأنظمة الصادرة تنفيذًا لها أن تتجاوز أهدافها أو تخالف أحكامها.

ثالثًا: الأنظمة والتعليمات والقرارات الإدارية .

تشكل الأنظمة والتعليمات والقرارات الإدارية المصدر العملي الأوسع للتشريع الإداري في العراق إذ تصدر عن مجلس الوزراء أو الوزراء أو رؤساء الهيئات المستقلة استنادًا إلى تفويض قانوني. ومن أبرز الأمثلة على ذلك:

- ❖ تعليمات الترقيات العلمية رقم (١٦٧) لسنة ٢٠١٧ الصادرة عن وزارة التعليم العالي والبحث العلمي والتي نظمت شروط وإجراءات الترقية العلمية لأعضاء الهيئة التدريسية وحددت مدد الترقية ومتطلباتها في إطار تنفيذ قانون الخدمة الجامعية. وقد طرأت تعديلات لاحقة على هذه التعليمات سنُشير إليها في المبحث الثاني.
- ❖ تعليمات تسهيل تنفيذ قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣ ـ ٢٠٢٤ ـ ٢٠٢٥) رقم (١٣) لسنة ٢٠٢٣ والتي تضبط آليات الصرف والإنفاق العام وتُعد مثالًا واضحًا على التشريع الإداري ذي الطابع المالي.
- ❖ تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ التي تهدف إلى تنظيم إجراءات التعاقد وضمان مبادئ المنافسة والشفافية وحماية المال العام.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

وتستمد هذه التعليمات قوتها الإلزامية من التفويض القانوني وتظل مقيدة بعدم مخالفة القانون أو الخروج عن غايته.

رابعًا: الحدود القانونية للتشريع الإداري.

على الرغم من الأهمية العملية للتشريع الإداري إلا أن سلطته ليست مطلقة بل تخضع لعدد من القيود الجوهرية من أبرزها:

- **قيد المشروعية:** لا يجوز للتشريع الإداري أن يخالف الدستور أو القوانين النافذة وإلا عُدّ باطلاً وقابلاً للإلغاء.
- **قيد الاختصاص:** يجب أن يصدر التشريع الإداري من الجهة المختصة قانونًا وفي حدود التفويض الممنوح لها.
- **قيد الغاية:** ينبغي أن يهدف التشريع الإداري إلى تحقيق المصلحة العامة وحسن سير المرافق العامة لا تحقيق أغراض شخصية أو فئوية.
- **قيد الرقابة القضائية:** يخضع التشريع الإداري لرقابة القضاء الإداري الذي يملك سلطة إلغائه إذا ثبت مخالفته للقانون أو انحرافه في استعمال السلطة.

خامسًا: أثر هذه الخصائص والحدود في تحقيق الحوكمة والشفافية.

تسهم خصائص التشريع الإداري وحدوده القانونية في تعزيز مبادئ الحوكمة والشفافية عبر ضبط السلطة التقديرية للإدارة وتوحيد القواعد المنظمة للعمل الإداري وإتاحة إمكانية الطعن القضائي في التشريعات المخالفة. فكلما كان التشريع الإداري منسجمًا مع الدستور والقانون ومحددًا في أهدافه وضوابطه أسهم في تعزيز الثقة بالإدارة العامة وترسيخ دولة القانون.

المطلب الثاني

مفهوم الحوكمة والشفافية في الإدارة العامة

أضحت الحوكمة والشفافية من المرتكزات الأساسية التي يقوم عليها الإصلاح الإداري في النظم القانونية المعاصرة لكونهما تعكسان تحولًا نوعيًا في فلسفة إدارة الشأن العام يقوم على ترشيد السلطة الإدارية وربط ممارستها بضوابط قانونية ومؤسسية واضحة بدلاً من الاعتماد على السلطة التقديرية الواسعة أو النماذج البيروقراطية المغلقة ولم تعد الحوكمة مجرد مفهوم إداري حديث بل غدت إطارًا قانونيًا ومؤسسيًا متكاملاً يهدف إلى تحسين أداء الإدارة العامة وضمان خضوعها للمساءلة وتعزيز ثقة المواطنين بالمؤسسات الرسمية.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

وفي هذا السياق تمثل الشفافية أحد الأعمدة الجوهرية للحوكمة إذ تشكل الأداة العملية التي تُمكّن الأفراد من الاطلاع على كيفية اتخاذ القرار الإداري وتوضح الأسس القانونية والواقعية التي تُبنى عليها القرارات بما يحد من الغموض الإداري ويقلص فرص الانحراف أو الفساد وتزداد أهمية هذان المبدأن في البيئة الإدارية العراقية ولاسيما بعد عام ٢٠١٠، في ظل التحديات التي واجهت الإدارة العامة من تعقيد الإجراءات وتعدد المرجعيات التنظيمية وضعف التنسيق المؤسسي الأمر الذي يجعل من ترسيخ الحوكمة والشفافية ضرورة قانونية وإدارية لا غنى عنها.

الفرع الأول

مفهوم حوكمة الإدارة العامة ومبادئها

تُعد الحوكمة الرشيدة نموذجًا متقدمًا لإدارة المرافق العامة يركز على كيفية ممارسة السلطة الإدارية وآليات اتخاذ القرار وتنفيذه أكثر من تركيزه على البنية التنظيمية التقليدية للإدارة ويُقصد بها مجموعة من المبادئ والقواعد التي تهدف إلى ضمان إدارة الموارد العامة بكفاءة وعدالة وتحقيق التوازن بين متطلبات المصلحة العامة وحماية حقوق الأفراد. وتقوم الحوكمة على فكرة أساسية مفادها أن الإدارة العامة جهاز خاضع للمساءلة القانونية والمجتمعية وليس سلطة مغلقة أو معزولة عن الرقابة[٨]. وقد استقر الفكر الإداري الحديث على مجموعة من المبادئ التي تشكل جوهر الحوكمة الرشيدة من أبرزها:

أولاً: مبدأ المشاركة: يقضي هذا المبدأ بإشراك المواطنين ومنظمات المجتمع المدني في عملية صنع القرار الإداري سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة بما يعزز من شرعية القرار الإداري ويحد من الانفراد في اتخاذه ولا تقتصر المشاركة على مرحلة اتخاذ القرار بل تمتد إلى متابعة التنفيذ وتقييم النتائج.

ثانياً: مبدأ سيادة القانون: يفرض هذا المبدأ خضوع الإدارة العامة لأحكام الدستور والقوانين النافذة وعدم جواز خروجها عن الإطار التشريعي المحدد لها وقد كرس الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ هذا المبدأ بوصفه أحد الأسس التي تقوم عليها الدولة الأمر الذي يجعل احترام القانون شرطًا لازمًا لسلامة العمل الإداري.

ثالثاً: مبدأ الشفافية: تعني الشفافية وضوح القواعد والإجراءات الإدارية وإتاحة المعلومات المتعلقة بعمل الإدارة للجمهور بما يمكن الأفراد من فهم القرارات الإدارية ومراقبة مشروعيتها وتُعد الشفافية أداة فاعلة في تقليص مظاهر الفساد الإداري[٩]، وتعزيز الثقة بالمؤسسات العامة.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

رابعاً: مبدأ المساءلة: يقضي هذا المبدأ بخضوع المسؤولين الإداريين للمساءلة عن تصرفاتهم وقراراتهم أمام الجهات الرقابية والقضائية فضلاً عن الرأي العام. وتتحقق المساءلة عبر تعدد آليات الرقابة سواء كانت برلمانية أو مالية أو قضائية.

خامساً: مبدأ الكفاءة والفعالية : يركز هذا المبدأ على حسن استغلال الموارد العامة وتحقيق أفضل النتائج بأقل التكاليف الممكنة إذ لا يكفي التزام الإدارة بالقانون بل يجب أن تقترن المشروعية بالكفاءة في الأداء وجودة الخدمات.

سادساً: الرؤية الاستراتيجية : تتطلب الحوكمة الرشيدة وجود رؤية استراتيجية طويلة الأمد توجه السياسات العامة نحو تحقيق أهداف تنموية مستدامة وتحد من الارتجال في اتخاذ القرارات الإدارية.

الفرع الثاني

الشفافية الإدارية واهميتها في ترشيد القرار الإداري

تُعد الشفافية الإدارية من أبرز الأدوات التي تسهم في ترشيد القرار الإداري والوقاية من الفساد إذ تقوم على إتاحة المعلومات وتوضيح الإجراءات والضوابط التي تحكم عمل الإدارة العامة وتمثل العلاقة بين التشريع الإداري والشفافية علاقة تكامل حيث يشكل التشريع الإطار القانوني الذي يحول الشفافية من قيمة نظرية إلى ممارسة عملية داخل الجهاز الإداري(١٠). وتتجلى أهمية الشفافية في ترشيد القرار الإداري من خلال عدة مظاهر من أهمها:

أولاً: تنظيم حق الحصول على المعلومات: يسهم التشريع الإداري في تكريس حق الأفراد في الاطلاع على المعلومات المتعلقة بعمل الإدارة بما يعزز الرقابة المجتمعية ويحد من الغموض الذي قد يحيط بالقرارات الإدارية ويُعد هذا الحق من الدعائم الأساسية لمكافحة الفساد الإداري(١١).

ثانياً: ضبط الإجراءات الإدارية: تؤدي الشفافية إلى تحديد مسارات واضحة لإنجاز المعاملات الإدارية وتقييد السلطة التقديرية للإدارة بمدد وإجراءات معلنة الأمر الذي يقلل من التعسف والتأخير غير المبرر ويحد من فرص الابتزاز الإداري(١٢).

ثالثاً: تنظيم العقود والمشتريات العامة: تسهم القواعد القانونية المنظمة للعقود الإدارية والمناقصات في تعزيز الشفافية من خلال فرض الإعلان عن الفرص التعاقدية وتحديد معايير الاختيار مسبقًا بما يقلل من المحاباة ويعزز حماية المال العام.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

رابعاً: حماية المبلغين وتعزيز المساءلة: يمثل وجود تشريعات تحمي المبلغين عن الفساد أحد أهم مظاهر الشفافية لما له من دور في كشف التجاوزات الإدارية وتعزيز ثقافة النزاهة داخل المؤسسات العامة.

وعلى النقيض من ذلك فإن غياب الشفافية أو غموض النصوص التنظيمية يؤدي إلى خلق بيئة إدارية مغلقة تسودها السرية والتعقيد وتنتشر فيها مظاهر الفساد وسوء استعمال السلطة وقد أثبتت التجارب المقارنة أن النص على مبدأ الشفافية لا يكفي بذاته ما لم يُدعم بقواعد تنظيمية واضحة وآليات رقابية فعالة وجزاءات قانونية رادعة وفي هذا الإطار يبرز دور القضاء الإداري في تكريس الشفافية عبر رقابته على مشروعية القرارات الإدارية وإلغائه القرارات التي تصدر استنادًا إلى إجراءات غامضة أو مخالفة للقانون بما يسهم في ترسيخ الثقة بالنظام القانوني وتعزيز مبادئ الحوكمة الرشيدة[١٣].

المبحث الثاني

التشريع الإداري في العراق بعد ٢٠١٠ وأثره في الحوكمة والشفافية.

شهد العراق بعد عام ٢٠١٠ مرحلة متقدمة من التطور التشريعي والإداري تزامنت مع محاولات إعادة هيكلة المؤسسات العامة لمواكبة التحولات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي أعقبت مرحلة ما بعد التغيير وقد استهدفت هذه المرحلة تأسيس إدارة عامة أكثر انضباطاً تستند إلى قواعد قانونية واضحة وتتماشى مع متطلبات الحوكمة الرشيدة ومع ذلك لم يكن هذا التطور خالياً من التحديات إذ ظهرت فجوة بين الطموح التشريعي والتطبيق العملي مما يستدعي دراسة أثر التشريعات على الإدارة العامة وبيان الدور الذي لعبه القضاء الإداري في معالجة هذه الفجوة وتعزيز الشفافية.

المطلب الأول

التشريعات واللوائح الإدارية الصادرة بعد ٢٠١٠ وأثرها في الحوكمة

أفرزت التحولات السياسية والإدارية بعد ٢٠١٠ واقعاً تشريعياً جديداً فرض على المشرع والإدارة ضرورة تنظيم العديد من المجالات التي عانت من فراغ تشريعي أو قصور تنظيمي وجاءت هذه التشريعات استجابة للمطالب المجتمعية بإرساء مبادئ الحوكمة من شمولية الشفافية والمساءلة إلى سيادة القانون ومكافحة الفساد الإداري والمالي[١٤]. وقد شملت هذه المرحلة صدور قوانين متعددة في مجالات الوظيفة العامة الاقتصاد التعليم، والاجتماع بالإضافة إلى عدد كبير من الأنظمة والتعليمات التنفيذية التي ترجمت النصوص العامة إلى إجراءات

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

عملية وهدفت إلى تقليص السلطة التقديرية غير المنضبطة وإرساء المشروعية في القرارات الإدارية التقليدية والمؤتمتة.

الفرع الأول

أبرز القوانين واللوائح الإدارية الصادرة بعد عام ٢٠١٠

شهدت مرحلة ما بعد عام ٢٠١٠ صدور مجموعة من التشريعات الإدارية المهمة التي حاولت معالجة إشكاليات مزمنة في بنية الإدارة العامة العراقية ويمكن الإشارة إلى أبرزها على النحو الآتي:

أولاً: قانونا حقوق المتقاعدين وتعديلاتهما (٢٠١٤ و٢٠١٩) [١٥].

سعى هذان القانونان إلى إعادة تنظيم نظام التقاعد الحكومي وضمان حقوق شريحة واسعة من المتقاعدين بعد أن عانى هذا القطاع من اختلالات مالية وإدارية واضحة وقد أسهما في وضع قواعد أكثر وضوحاً لاحتساب الرواتب التقاعدية وربط الاستحقاقات بضوابط قانونية محددة الأمر الذي عزز – نظرياً – مبدأ العدالة الوظيفية والشفافية في إدارة صناديق التقاعد رغم ما شاب التطبيق من تحديات.

ثانياً: قانون المنافسة ومنع الاحتكار لسنة ٢٠١٠[١٦].

يُعد هذا القانون من التشريعات ذات الطابع الإداري – الاقتصادي إذ هدف إلى خلق بيئة سوقية عادلة ومنظمة ومنع الممارسات الاحتكارية التي تُخل بمبدأ تكافؤ الفرص وقد انعكس هذا القانون على أداء الجهات الإدارية ذات العلاقة من خلال تقييد تدخلها غير المبرر في النشاط الاقتصادي وتعزيز دورها الرقابي وفق معايير قانونية واضحة بما ينسجم مع مبادئ الحوكمة الاقتصادية.

ثالثاً: قانون الخدمة الجامعية رقم ٢٣ لسنة ٢٠٠٨ المعدل[١٧].

نظم هذا القانون أوضاع الهيئات التدريسية في الجامعات العراقية وحدد حقوقهم وواجباتهم ولا سيما ما يتعلق بالترقيات العلمية، والإيفاد، والإجازات، والحوافز. وقد شكّل هذا القانون خطوة مهمة نحو تقنين العلاقة بين الإدارة الجامعية والتدريسي والحد من القرارات الفردية غير المنضبطة تمهيداً لإدخال النظم الإلكترونية في إدارة شؤون الخدمة الجامعية.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

وفي هذا الإطار برزت تعليمات الترقيات العلمية رقم (١٠) لسنة ٢٠٢٥ في العراق بوصفها إطاراً تنظيمياً حديثاً يهدف إلى توحيد معايير الترقية العلمية وضبط إجراءاتها وتكريس مبدأ الموضوعية في تقييم النتاج العلمي لأعضاء الهيأة التدريسية مع اعتماد التوجه نحو الأتمتة بوصفها وسيلة إجرائية فاعلة في تعزيز الشفافية والحد من التدخل البشري في اتخاذ القرار الإداري الجامعي. وانسجاماً مع هذه التعليمات أعلنت وزارة التعليم العالي والبحث العلمي بموجب كتابها ذي العدد (٥٢٦٠) الصادر بتاريخ ١٢ شباط ٢٠٢٥ عن دائرة الإعلام والاتصال الحكومي، والمتضمن إطلاق النظام الإلكتروني المركزي للترقيات العلمية بإشراف دائرة البحث والتطوير اعتماد هذا النظام بوصفه الأداة الرسمية لتنظيم معاملات الترقية العلمية ومتابعتها في الجامعات والتشكيلات كافة. ويقوم النظام الإلكتروني المركزي للترقيات العلمية على مجموعة من الإجراءات القانونية والتنظيمية تبدأ بقيام رئاسة الجامعة أو التشكيل المختص بتزويد التدريسي المشمول بالترقية ببيانات الدخول الخاصة بالنظام ليتولى بعدها تقديم طلب الترقية إلكترونياً عبر ملء الاستمارة المخصصة ورفع جميع المتطلبات الأصولية بما في ذلك البحوث العلمية، وكتب الشكر، والأوامر الجامعية، والسيرة العلمية، بصيغ إلكترونية معتمدة، الأمر الذي يضمن توحيد شكل الطلبات وسهولة تدقيقها. وتتولى لجان الترقيات العلمية في الكليات تدقيق الطلبات المقدمة عبر النظام الإلكتروني تدقيقاً أولياً للتحقق من استيفاء الشروط والضوابط المنصوص عليها في تعليمات الترقيات العلمية النافذة قبل إحالة المعاملة إلكترونياً إلى لجان الترقيات في الجامعات المختصة. ويتم استكمال إجراءات التقييم والتحكيم العلمي وفق السياقات المحددة قانوناً مع توثيق جميع الملاحظات والقرارات داخل النظام بما يحقق مبدأ الشفافية الإجرائية ويكفل إمكانية الرقابة الإدارية اللاحقة. وعقب استكمال مراحل التقييم تُرفع التوصية النهائية إلكترونياً إلى دائرة البحث والتطوير في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي لغرض المصادقة ليُصار بعد ذلك إلى إصدار الأمر الجامعي بالترقية العلمية وإبلاغ التدريسي رسمياً. وبهذا يُسهم النظام الإلكتروني المركزي المستند إلى تعليمات الترقيات العلمية رقم (١٠) لسنة ٢٠٢٥ والكتاب الوزاري المشار إليه في إرساء نموذج إداري حديث يعزز النزاهة ويحد من التفاوت في التطبيق ويكرّس مبادئ الحوكمة الرشيدة في إدارة شؤون الترقيات العلمية.

رابعاً: الأنظمة والتعليمات التنفيذية

رافقت هذه القوانين عشرات الأنظمة والتعليمات مثل أنظمة المناقصات والمزايدات، وتعليمات الضبط الإداري، وتعليمات الرقابة الداخلية، والتي سعت إلى ترجمة النصوص القانونية العامة إلى إجراءات عملية واضحة وقد كان لهذه اللوائح دور محوري في ضبط الأداء الإداري اليومي إلا أن كثرتها وتعدد جهات إصدارها أفضيا أحياناً إلى تداخل وتعارض في التطبيق.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

خامساً: قانون الحماية الاجتماعية لسنة ٢٠١٤. [١٨]

هدف هذا القانون إلى إنشاء شبكة أمان اجتماعي قائمة على أسس قانونية وتنظيمية واضحة بدلاً من الاعتماد على المساعدات العشوائية. ورغم الطابع الاجتماعي للقانون إلا أن تطبيقه الإداري كشف عن أهمية وجود بنية تنظيمية متكاملة وقدرات تقنية وبشرية قادرة على إدارة قواعد البيانات واتخاذ القرارات الإدارية المؤتمتة المتعلقة بالشمول والاستحقاق[١٩].

الفرع الثاني

أثر هذه التشريعات في تعزيز مبادئ الحوكمة

كان للتشريعات الإدارية الصادرة بعد عام ٢٠١٠ أثر مباشر – وإن اتسم بالتباين – في تعزيز مبادئ الشفافية والمساءلة داخل الجهاز الإداري ويمكن تمييز هذا الأثر عبر جانبين: الآثار الإيجابية، والعقبات التي حدّت من فاعلية التطبيق.

أولاً: الآثار الإيجابية

أسهمت بعض هذه التشريعات في وضع معايير قانونية أكثر وضوحاً الأمر الذي قلل من هامش السلطة التقديرية غير المقيدة ولا سيما في المجالات الاقتصادية والوظيفية. فقد ساعد قانون المنافسة على سبيل المثال في تقنين تدخل الإدارة في السوق ووضع ضوابط موضوعية لاتخاذ القرارات ذات الصلة.

كما أدت الأنظمة والتعليمات التنفيذية إلى تنظيم الإجراءات الإدارية من خلال تفصيل خطوات العمل وتحديد المدد الزمنية وتوضيح المسؤوليات بعد أن كانت العديد من الممارسات تُدار وفق أعراف إدارية غير مكتوبة. وقد انعكس ذلك إيجاباً على مستوى الشفافية وسهّل عملية تتبع القرار الإداري ومساءلة الجهة المصدرة له فضلاً عن ذلك نصت بعض التشريعات على آليات محددة للمساءلة مثل التقارير الدورية والرقابة المالية الداخلية وإجراءات التدقيق مما وفر أساساً قانونياً لمحاسبة المسؤولين الإداريين وهي خطوة أساسية في طريق ترسيخ الحوكمة الرشيدة [٢٠]. لا سيما مع الاتجاه نحو الأتمتة التي تتطلب وضوحاً في المسؤوليات.

ثانياً: الآثار السلبية وعقبات التطبيق

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

على الرغم من هذه الإيجابيات واجهت التشريعات الإدارية عدة تحديات حدّت من فاعليتها. ويأتي في مقدمتها ضعف التنسيق التشريعي نتيجة تعدد الجهات المخولة بإصدار التعليمات واللوائح من دون وجود مرجعية مركزية موحدة، مما أدى إلى تعارض بعض النصوص وإرباك الإدارة والمخاطبين بأحكامها.

كما تحوّل التشريع في بعض الأحيان إلى غاية بحد ذاته إذ انصرفت بعض الجهات الإدارية إلى استصدار القوانين والتعليمات بوصفها إنجازاً شكلياً من دون إيلاء الاهتمام الكافي لآليات التنفيذ والمتابعة والتقييم الأمر الذي أضعف الأثر العملي لهذه التشريعات يضاف إلى ذلك غياب الثقافة التشريعية داخل بعض مفاصل الجهاز الإداري حيث لا تزال العقلية التقليدية تنظر إلى التشريع بعده قيداً على الصلاحيات وليس ضمانة لتحقيق العمل المؤسسي الرشيد وقد انعكس هذا الأمر سلباً على تطبيق التشريعات الحديثة ولا سيما تلك التي تتطلب تغييراً في أساليب العمل كالأتمتة والرقمنة.

وأخيراً برزت مشكلة نقص الموارد المالية والبشرية وعدم جاهزية البنية التحتية التقنية كأحد أبرز معوقات تنفيذ التشريعات خاصة تلك المرتبطة بالتحول الرقمي والقرار الإداري المؤتمت مما أدى إلى فجوة واضحة بين النص القانوني والتطبيق العملي.

المطلب الثاني

اثر التشريع الاداري في تعزيز الشفافية ودور القضاء الاداري

يُعدّ القضاء الإداري أحد أهم الضمانات القانونية لحماية مبدأ المشروعية في الدولة الحديثة إذ يضطلع بدور محوري في إخضاع أعمال الإدارة لرقابة القانون والتأكد من عدم انحرافها عن تحقيق المصلحة العامة[٢١]. وقد تعاظم هذا الدور في العراق بعد عام ٢٠١٠، في ظل اتساع النشاط الإداري وتعدد التشريعات واللوائح وما رافق ذلك من إشكاليات عملية في التطبيق. وفي هذا السياق لم يقتصر دور القضاء الإداري على الفصل في المنازعات الإدارية فحسب بل امتد ليؤدي وظيفة تصحيحية لمسار العمل الإداري من خلال تفسير النصوص القانونية الغامضة وسد الثغرات التشريعية ووضع مبادئ قضائية أسهمت في استقرار القاعدة القانونية. وقد برز ذلك بوضوح في أحكام محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين التي تناولت قرارات التعيين والترقية وإنهاء الخدمة حيث شددت في العديد من قراراتها على ضرورة التزام الإدارة بالضوابط القانونية وعدم التوسع غير المبرر في استعمال السلطة التقديرية[٢٢]. وقد كشفت التطبيقات القضائية أن القضاء الإداري أصبح فاعلاً أساسياً في تقويم أوجه القصور التشريعي ولا سيما في الحالات التي صدرت فيها قرارات إدارية استناداً إلى

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

تعليمات أو أوامر تنظيمية افتقرت إلى السند القانوني الواضح الأمر الذي عزز من مكانة القضاء الإداري كضامن لمبادئ الحوكمة الرشيدة.

الفرع الأول

اثر التشريع الاداري في ترسيخ الشفافية الادارية

أسهم القضاء الإداري بدور ملموس في دعم مبادئ الشفافية من خلال فرض رقابة قضائية فعّالة على مشروعية القرارات الإدارية والتصدي لحالات التعسف والانحراف في استعمال السلطة وقد تجلّى هذا الدور في تفسير النصوص التشريعية التي شابها الغموض بما حال دون إساءة استخدامها من قبل بعض الجهات الإدارية ففي مجال التعيينات والترقيات الوظيفية ولا سيما تلك الصادرة عن مجلس الخدمة العامة الاتحادي مارست محكمة قضاء الموظفين رقابة دقيقة على قرارات المجلس وأكدت في أكثر من اتجاه قضائي أن السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة لا تعني الإعفاء من الخضوع للرقابة القضائية متى ما ثبتت مخالفة القرار للقانون أو مساسه بمبدأ تكافؤ الفرص. وقد أسهم هذا التوجه في تعزيز الشفافية داخل الوظيفة العامة والحد من التدخلات غير المشروعة في القرارات الوظيفية[٢٣]. وفي مجال العقود الإدارية والمناقصات العامة ألغت محكمة القضاء الإداري عدداً من القرارات التي ثبت صدورها بالمخالفة للقواعد القانونية أو انحرافها عن تحقيق المصلحة العامة مؤكدة أن حماية المال العام تُعد من صميم اختصاص الرقابة القضائية. وقد انعكس هذا الدور إيجاباً في الحد من بعض مظاهر الفساد الإداري وترسيخ مبدأ خضوع الإدارة للمساءلة القانونية كما برز دور القضاء الإداري في مراقبة القرارات التأديبية وإنهاء الخدمة حيث استقر القضاء على بسط رقابته على مشروعية هذه القرارات من حيث الاختصاص والإجراءات والسبب دون التدخل في تقدير الجزاء إلا عند ثبوت عدم التناسب أو مخالفة القانون ويعكس هذا الاتجاه القضائي توازناً دقيقاً بين احترام صلاحيات الإدارة وضمان عدم المساس بحقوق الموظف العام تعسفاً وفي إطار مكافحة الفساد أسهم القضاء الإداري في تعزيز ثقافة المساءلة عبر إلزام الجهات الإدارية بتسبيب قراراتها وتمكين الأفراد من الاطلاع على الأسس التي بُنيت عليها فضلاً عن إلزام بعض الإدارات بالإفصاح عن المعلومات وهو ما يدعم مبدأ الشفافية ويحد من القرارات السرية أو غير المبررة.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

الفرع الثاني

دور القضاء الاداري في ضمان شفافية تطبيق التشريعات

على الرغم من التطور النسبي الذي شهده التشريع الإداري بعد عام ٢٠١٠، إلا أن التطبيق العملي كشف عن وجود أوجه قصور متعددة حدّت من فاعلية الرقابة القضائية ويأتي في مقدمة هذه الإشكاليات عدم مواءمة بعض النصوص التشريعية مع الواقع العملي إذ غالباً ما صدر التشريع استجابةً لأزمات قائمة بدلاً من اعتماده أداةً وقائية تحول دون نشوء النزاع الإداري كما أدى تعدد المرجعيات التشريعية وتداخل الاختصاصات بين الجهات المصدرة للقوانين والتعليمات إلى تشتت القاعدة القانونية الأمر الذي أضعف استقرار الاجتهاد القضائي وأربك الإدارة والمتقاضين على حد سواء وقد انعكس ذلك في بعض الدعاوى التي واجه فيها القضاء الإداري صعوبة في تحديد النص الواجب التطبيق بسبب التعارض بين القوانين واللوائح

ومن أوجه القصور الأخرى [٢٤]، بطء تحديث التشريعات الإدارية وعدم مواكبتها للتحولات الحديثة في أساليب العمل الإداري ولا سيما ما يتعلق بالرقمنة والقرارات الإدارية المؤتمتة إذ أظهرت بعض التطبيقات القضائية الحديثة محدودية الإطار القانوني القائم في معالجة المنازعات الناشئة عن قرارات إدارية قائمة على أنظمة إلكترونية أو قواعد بيانات رقمية.

ويُعدّ حكم محكمة قضاء الموظفين في الدعوى ذات الرقم (١٦١٧/م/٢٠١٥) المؤرخة في ٢٠١٥/١١/٢٤ مثالاً تطبيقياً واضحاً على هذه الإشكاليات؛ إذ قررت المحكمة إلغاء الأمر الجامعي والأوامر الإدارية الصادرة استناداً إليه، والمتضمنة إلغاء الترقية العلمية للمدّعي من أستاذ مساعد إلى أستاذ. وقد بيّنت المحكمة في أسباب حكمها أن الاستلال الذي استندت إليه الجهة الإدارية سبباً لإلغاء الترقية ورد في أحد البحوث فقط ولم يكن في رسائل علمية وهو ما لا ينسجم مع الضوابط المعتمدة للترقية العلمية فضلاً عن أن الترقية محل النزاع كان قد مضى عليها أربع سنوات الأمر الذي يُعدّ مساساً باستقرار المركز القانوني للمدّعي. ويكشف هذا الحكم عن الدور التصحيحي الذي يضطلع به القضاء الإداري في مواجهة قصور النصوص أو سوء تطبيقها وحماية الحقوق المكتسبة للموظفين.

ولمعالجة هذه الإشكاليات تبرز الحاجة إلى إجراء مراجعة شاملة للتشريعات الإدارية النافذة بما يضمن انسجامها وتكاملها، فضلاً عن اعتماد منهجية تقييم الأثر التشريعي قبل إصدار القوانين. كما يقتضي الأمر تعزيز دور الوحدات التشريعية في الوزارات وتكثيف التنسيق بين السلطتين التشريعية والقضائية بما يسهم في صياغة نصوص قانونية أكثر واقعية وقابلية للتطبيق[٢٥].

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

ويتضح مما تقدم أن القضاء الإداري شكّل أحد الأعمدة الأساسية في دعم الحوكمة ومكافحة الفساد من خلال فرض رقابة فعّالة على أعمال الإدارة وتصحيح الانحرافات الناشئة عن قصور التشريع أو سوء التطبيق[٢٦]. غير أن فاعلية هذا الدور تبقى مرهونة بتكامل ثلاثة عناصر رئيسة هي:

- تشريع إداري واضح .
- إدارة ملتزمة بأحكام القانون.
- قضاء إداري مستقل قادر على فرض المشروعية بما يعزز الثقة بالمؤسسات العامة ويدعم مسارات الإصلاح الإداري والتنمية المستدامة.

الخاتمة

يتبيّن من خلال هذا البحث أن التشريع الإداري يمثل الأساس القانوني الذي تقوم عليه الحوكمة الرشيدة في الإدارة العامة، ولاسيما في مجالات الشفافية والمساءلة. وقد أظهر الواقع العراقي بعد عام ٢٠١٠ تطوراً تشريعياً ملحوظاً، إلا أن فعاليته بقيت مرهونة بمدى حسن التطبيق والتنسيق المؤسسي. ويظل تحقيق الإصلاح الإداري الشامل مرتبطاً بتكامل التشريع السليم مع الإرادة التنفيذية والرقابة القضائية الفاعلة.

أولا/ النتائج:

١. تبيّن أن التشريع الإداري في العراق بعد عام ٢٠١٠ شكّل الإطار القانوني الأبرز لتنظيم نشاط السلطة التنفيذية، وأسهم في إعادة ضبط عدد من الممارسات الإدارية، إلا أن هذا الدور بقي في أغلب الأحيان محكوماً بطابع شكلي، نتيجة غلبة التركيز على إصدار النصوص دون ضمان تفعيلها العملي داخل المؤسسات العامة.

٢. أظهرت الدراسة أن مبادئ الحوكمة الرشيدة، ولا سيما الشفافية والمساءلة وسيادة القانون، لا تتحقق بمجرد النص عليها في التشريعات الإدارية، بل تتطلب منظومة متكاملة تشمل وضوح الصياغة القانونية، وتحديد المسؤوليات، ووجود آليات تنفيذ ورقابة فعّالة، وهو ما لم يتحقق بصورة متوازنة في التجربة العراقية.

٣. أسهمت بعض التشريعات واللوائح الإدارية الصادرة بعد عام ٢٠١٠ في سدّ فراغات تنظيمية مهمة، خاصة في مجالات الوظيفة العامة، والعقود الإدارية، والحماية الاجتماعية، غير أن تعدد هذه التشريعات وتداخلها أفضى إلى إرباك القاعدة القانونية وإضعاف وحدة التطبيق داخل الجهاز الإداري.

٤. كشفت الدراسة عن وجود فجوة واضحة بين النصوص التشريعية الإدارية والتطبيق العملي، تعود في جانب كبير منها إلى ضعف التنسيق المؤسسي، وتداخل الصلاحيات، وغياب المتابعة الجدية،

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

فضلاً عن نقص الموارد البشرية والتقنية اللازمة لتنفيذ التشريعات الحديثة، ولا سيما المرتبطة بالتحول الرقمي.

٥. بيّن البحث أن القضاء الإداري اضطلع بدور جوهري في دعم الحوكمة ومكافحة الفساد، من خلال بسط رقابته على مشروعية القرارات الإدارية، ولا سيما في مجالات التعيين والترقية والعقود والقرارات التأديبية، وأسهم في تصحيح الانحرافات الإدارية وسدّ بعض أوجه القصور التشريعي.

٦. خلصت الدراسة إلى أن فعالية التشريع الإداري في تحقيق الإصلاح الإداري وبناء الحكم الرشيد لا تزال مرهونة بتكامل ثلاثة عناصر أساسية، هي: تشريع إداري واضح ومتناسق، وإدارة عامة ملتزمة بأحكام القانون، وقضاء إداري مستقل وفاعل قادر على فرض المشروعية وضمان احترامها.

ثانيا/ التوصيات:

١. توصي الدراسة بضرورة إجراء مراجعة شاملة ومنهجية لبعض التشريعات الإدارية النافذة بعد عام ٢٠١٠، ولا سيما تلك التي تعاني من التعارض أو القصور في الصياغة أو ضعف القابلية على التطبيق، بهدف توحيدها وتحديثها بما ينسجم مع متطلبات الحوكمة الرشيدة.

٢. اعتماد منهجية تقييم الأثر التشريعي قبل إصدار القوانين والأنظمة والتعليمات الإدارية، لضمان مواءمتها مع الواقع العملي، وقدرات المؤسسات الإدارية، وتجنب إصدار نصوص يصعب تنفيذها أو تبقى معطلة الأثر.

٣. تعزيز التنسيق المؤسسي بين الجهات المخولة بإعداد التشريعات الإدارية، ولا سيما بين الوزارات والهيئات المستقلة، بما يضمن انسجام اللوائح والتعليمات، ويحد من تشتت المرجعيات القانونية داخل الإدارة العامة.

٤. . دعم وتطوير دور القضاء الإداري، من خلال إزالة المعوقات التشريعية والإجرائية التي تحد من فاعليته، وتمكينه من مواكبة التحولات الحديثة في العمل الإداري، ولا سيما ما يتعلق بالقرارات الإدارية المؤتمتة والرقمنة.

٥. العمل على نشر وتعزيز الثقافة القانونية والإدارية داخل الجهاز الحكومي، عبر برامج تدريبية متخصصة تستهدف القيادات الإدارية والموظفين، لبيان أهمية التشريع الإداري بوصفه ضمانة للمشروعية وليس قيداً على الصلاحيات

٦. الإسراع في تطوير البنية التحتية التقنية والإدارية، وتوفير الموارد البشرية المتخصصة، بما يتيح التطبيق الفعلي للتشريعات المرتبطة بالتحول الرقمي والحوكمة الإلكترونية، ويقلل من الفجوة بين النص القانوني والتنفيذ.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

٧. تعزيز التكامل بين السلطتين التشريعية والقضائية عند إعداد وتحديث التشريعات الإدارية، من خلال الاستفادة من الاجتهادات القضائية المستقرة، بما يسهم في صياغة نصوص أكثر واقعية وقابلية للتطبيق، ويعزز الثقة بالمؤسسات العامة.

الهوامش

[1] . Endang Sutrisno، "The Effectiveness of Good Governance Laws in Public Administration Journal of Law and Regulation Governance 3، no. 5 (2025): 199-204.

[٢] . صلاح نوري، الحوكمة الرقمية كمدخل لتعزيز الحكم الرشيد: مقاربة في واقع العراق السياسي بعد العام ٢٠٢١، بحث منشور في مجلة أشور للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ٢، العدد. ٤، لسنة (٢٠٢٥)ص ٥٩٢.

[٣] . حسن علون سبع، ا.م. د. ايت الله جليلي، حق الرقابة الادارية على اعمال الادارة، بحث منشور في مجلة ميسان للدراسات القانونية، المجلد ١، العدد ١٣، ٢٠٢٥، ص٢٤٥.

[٤] . د محمد حسن القيسي، الرقابة القضائية على اعمال الادارة في العراق، المركز العراقي للدراسات القانونية، بغداد، ٢٠١٩، ص ٨٩-٩٠ .

٥.أ.د. محمد طه حسين الحسيني، مبادى واحاكم القانون الإداري، الطبعة الثالثة، مكتبة السلام القانونية الجامعة، ٢٠٢٢، ص ٢٢.

[٦] .د. اعاد حمود القيسي، الوجيز في القانون الاداري، ط١، دار الاوائل للطباعة والنشر، عمان، ١٩٩٨، ص٣٠٢.

[٧]المادة (٨٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

[٨] . مراد، ممدوح هاشم وآخرون، أثر آليات حوكمة الشركات على إدارة الأرباح في شركات تجمع الأعمال: دراسة اختيارية، جامعة الزقازيق، مجلة البحوث التجارية، المجلد ٤٢، العدد الاول ، ٢٠٢٠، ص١٠٧.

[٩] . م.م. احمد فرحان جاسم، واخرون، التحقيق المالي والإداري بين التشريع والتطبيق دراسة في مهمة ديوان الرقابة المالية الاتحادية، بحث منشور مجلة العلوم الاقتصادية، المجلد ٢٠، العدد٧٩، ٢٠٢٥، ص٣٧٦-٣٧٧

[١٠] فارس بن علوش بن بادي السبيعي: دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية، أطروحة دكتوراه، جامعة نايف للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، السعودية، ٢٠١٠، ص١٦.

[١١] علي الراشدي : الإدارة بالشفافية، ط١، دار كنوز المعرفة، عمان، ٢٠٠٧ ، ص ٣٢١.

[12] Tiwari ،A.N. ،Transparency and Accountability in Administration ،Orissa Review، 2004، August ،27-31.

[١٣] . أ.د. محمد الشافعي أبو راس، القانون الإداري، ٢٠١٢، ص ٢٩٨-٢٩٩.

[١٤] عمر جبار احمد، ظاهرة الفساد الاداري ودور الهيئات الرقابية في مكافحتها، ط١، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، لسنة ٢٠١٩، ص٢٣٧.

[١٥] قانون التقاعد الموحد رقم ٩ لسنة ٢٠١٤ المعدل .

[١٦] قانون المنافسة ومنع الاحتكار رقم ١٤ لسنة ٢٠١٠.

[١٧] قانون الخدمة الجامعية رقم ٢٣ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

[١٨] قانون الحماية الاجتماعية رقم ١١ لسنة ٢٠١٤ المعدل.

[١٩] تعليمات تسهيل تنفيذ قانون الحماية الاجتماعية رقم ٨ لسنة ٢٠١٧ .

[٢٠] ثامر علي خلف شلال، الفساد المالي والاداراي وأثره على الاقتصاد العراقي، بحث منشور في مجلة كلية دجلة لجامعة، المجلد (٧)، العدد ١ لسنة ٢٠٢٤، ص ٣٧٩.

[٢١] ..د. عمار بوضياف، الرقابة القضائية على اعمال الادارة في القانون الجزائري، دار الجامعة الجديد (الجزائر، ٢٠٠٨)، ص ٤١-٤٢.

[٢٢] .علي حسين فاضل، الرقابة القضائية على القرار الاداري في القانون العراقي، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٥)، ص ٦٧-٦٩.

[٢٣] . أسماء يونس محمود و ناهدة إسماعيل الحمداني: مكافحة الفساد الإداري باعتماد الشفافية في إطار المسؤولية الاجتماعية، دراسة لعينة من المدراء في عدد من المنظمات الإنتاجية في محافظة نينوى، بحث منشور في مجلة تكريت للعلوم الإدارية والاقتصادية، المجلد٧، العدد (خاص)، ٢٠١١، ص١٤.

[٢٤] . د. عبداللطيف نايف، تخصص القضاء الاداري في العراق بين الاطلاق والتقيد، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية القانون، جامعة المستنصرية، مجلة ١٣، العدد٣١، ٢٠١٧، ص٨.

[٢٥] . عماد محمد شاطي ، تطور مبدأ توجيه الاوامر من القاضي الاداري الى للإدارة، رسالة ماجستير، جامعة النهرين كلية الحقوق، ٢٠١٤، ص ٨٨-٨٩.

[٢٦] .د غازي فيصل مهدي، الحدود القانونية لسلطات محكمة القضاء الاداري في العراق، مجلة العدالة، العدد ٢، ٢٠٠٠، ص ١٠٠.

المصادر

اولا :الكتب

١. د محمد حسن القيسي، الرقابة القضائية على اعمال الادارة في العراق، المركز العراقي للدراسات القانونية، بغداد، ٢٠١٩.

٢. أ.د. محمد طه حسين الحسيني، مبادى واحاكم القانون الإداري، الطبعة الثالثة، مكتبة السلام القانونية الجامعة، ٢٠٢٢

٣. د. اعاد حمود القيسي، الوجيز في القانون الاداري، ط١، دار الاوائل للطباعة والنشر، عمان، ١٩٩٨.

٤. علي الراشدي، الإدارة بالشفافية، ط١، دار كنوز المعرفة، عمان، ٢٠٠٧ .

٥. عمر جبار احمد، ظاهرة الفساد الإداري ودور الهيئات الرقابية في مكافحتها، ط١، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان ٢٠١٩.

٦. د. عمار بوضياف، الرقابة القضائية على اعمال الادارة في القانون الجزائري، دار الجامعة الجديد (الجزائر، ٢٠٠٨).

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

٧. . أ.د. محمد الشافعي أبو راس، القانون الإداري، نسخة الكترونية (pdf)، ٢٠١٢، ص ٢٩٨-٢٩٩.

ثانيا: البحوث والرسائل

١. صلاح نوري، الحوكمة الرقمية كمدخل لتعزيز الحكم الرشيد: مقاربة في واقع العراق السياسي بعد العام ٢٠٢١، بحث منشور في مجلة أشور للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ٢، العدد. ٤، لسنة (٢٠٢٥).

٢. حسن علون سبع، ا.م. د. ايت الله جليلي، حق الرقابة الادارية على اعمال الادارة، بحث منشور في مجلة ميسان للدراسات القانونية، الجلد ١، العدد ١٣، ٢٠٢٥.

٣. مراد، ممدوح هاشم وآخرون، أثر آليات حوكمة الشركات على إدارة الأرباح في شركات تجمع الأعمال دراسة اختيارية، جامعة الزقازيق، مجلة البحوث التجارية، المجلد ٤٢، العدد الاول، ٢٠٢٠.

٤. م.م. احمد فرحان جاسم، واخرون، التحقيق المالي والإداري بين التشريع والتطبيق دراسة في مهمة ديوان الرقابة المالية الاتحادية، بحث منشور مجلة العلوم الاقتصادية، المجلد ٢٠، العدد٧٩، ٢٠٢٥.

٥. فارس بن علوش بن بادي السبيعي، دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية، أطروحة دكتوراه، جامعة نايف للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، السعودية، ٢٠١٠.

٦. ثامر علي خلف شلال، الفساد المالي والاداري وأثره على الاقتصاد العراقي، بحث منشور في مجلة كلية دجلة لجامعة، المجلد (٧)، العدد ١ لسنة ٢٠٢٤.

٧. علي حسين فاضل، الرقابة القضائية على القرار الاداري في القانون العراقي، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٥).

٨. أسماء يونس محمود وناهدة إسماعيل الحمداني: مكافحة الفساد الإداري باعتماد الشفافية في إطار المسؤولية الاجتماعية، دراسة لعينة من المدراء في عدد من المنظمات الإنتاجية في محافظة نينوى، بحث منشور في مجلة تكريت للعلوم الإدارية والاقتصادية، المجلد٧، العدد (خاص)، ٢٠١١.

٩. د. عبد اللطيف نايف، تخصص القضاء الاداري في العراق بين الاطلاق والتقيد، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية القانون، جامعة المستنصرية، مجلة ١٣، العدد٣١، ٢٠١٧.

١٠. عماد محمد شاطي، تطور مبدأ توجيه الاوامر من القاضي الاداري الى للإدارة، رسالة ماجستير، جامعة النهرين كلية الحقوق، ٢٠١٤.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م

١١.د غازي فيصل مهدي، الحدود القانونية لسلطات محكمة القضاء الاداري في العراق، مجلة العدالة، العدد ٢، ٢٠٠٠.

ثالثا: التشريعات

١. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ المادة ٨٠.
٢. قانون التقاعد الموحد رقم ٩ لسنة ٢٠١٤ المعدل
٣. قانون المنافسة ومنع الاحتكار رقم ١٤ لسنة ٢٠١٠.
٤. قانون الخدمة الجامعية رقم ٢٣ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
٥. قانون الحماية الاجتماعية رقم ١١ لسنة ٢٠١٤ المعدل.
٦. تعليمات تسهيل تنفيذ قانون الحماية الاجتماعية رقم ٨ لسنة ٢٠١٧.

رابعا: مصادر اجنبية:

1. .Endang Sutrisno, "The Effectiveness of Good Governance Laws in Public Administration Journal of Law and Regulation Governance 3, no. 5 (2025)
2.Tiwari ،A.N. Transparency and Accountability in Administration Orissa, Review 2004

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق :2895 لسنة 2025م