

الابتكار الإداري في مواجهة مبدأ المشروعية: نحو نموذج قانوني متوازن لحماية المصلحة العامة

م.د. عماد فوزي يوسف

م.م. علي زيدان قاسم

كلية الإدارة الصناعية للنفط والغاز/جامعة البصرة للنفط والغاز

Email : ali.zaidan@buog.edu.iq

Email : Imad.fawzi@buog.edu.iq

الملخص

يتناول هذا البحث دراسة العلاقة بين الابتكار الإداري ومبدأ المشروعية في إطار القانون الإداري، في ظل التحولات المتسارعة التي تشهدها الإدارة العامة الحديثة. إذ أصبح الابتكار الإداري ضرورة ملحة لتطوير أداء المرافق العامة وتحسين جودة الخدمات المقدمة، في مقابل ما يفرضه مبدأ المشروعية من التزام بخضوع الإدارة للقانون ومنع التعسف في استعمال السلطة. ويسعى البحث إلى بيان المفهوم القانوني لكل من الابتكار الإداري ومبدأ المشروعية، وتحليل أوجه التعارض والتكامل بينهما، مع تسليط الضوء على التحديات القانونية التي تعيق تحقيق التوازن بين متطلبات التطوير الإداري واحترام أحكام القانون. كما يتناول البحث دور القضاء الإداري والفقهاء القانونيين في تكريس هذا التوازن، وصولاً إلى اقتراح نموذج قانوني متوازن يحقق المرونة الإدارية المشروعة ويكفل حماية المصلحة العامة في إطار دولة القانون.

الكلمات المفتاحية: الابتكار الإداري، مبدأ المشروعية، القانون الإداري، المصلحة العامة.

Administrative Innovation versus the Principle of Legality: Towards a Balanced Legal Model for the Protection of the Public Interest

Assist. Lect. Ali Zaidan Qasim
Lect. Dr. Emad Fawzi Youssef
University of Basra for Oil and Gas/College of Industrial
Management for Oil and Gas
Email : ali.zaidan@buog.edu.iq
Email : Imad.fawzi@buog.edu.iq

Abstract

This study examines the relationship between administrative innovation and the principle of legality within the framework of administrative law, in light of the rapid transformations affecting modern public administration. Administrative innovation has become an urgent necessity for improving the performance of public utilities and enhancing the quality of public services, whereas the principle of legality requires public administration to remain subject to the law and to refrain from any abuse of power.

The research analyzes the legal concepts of administrative innovation and the principle of legality, explores the areas of tension and complementarity between them, and highlights the legal challenges that hinder achieving a balance between administrative development and legal compliance. It also examines the role of the administrative judiciary and legal doctrine in consolidating this balance.

Ultimately, the study proposes a balanced legal model that ensures legitimate administrative flexibility while safeguarding the public interest within the framework of the rule of law.

Keywords: Administrative Innovation , Principle of Legality , Administrative Law ,Public Interest .

المقدمة

تشهد الإدارة العامة في العصر الحديث تحولات متسارعة بفعل التطورات التكنولوجية والاقتصادية والاجتماعية، مما أوجب عليها اعتماد أساليب أكثر فاعلية في أداء وظائفها، وفي هذا السياق برز الابتكار الإداري كأحد المفاهيم المعاصرة الهادفة إلى تطوير العمل الإداري، وتحسين كفاءة المرافق العامة، والارتقاء بجودة الخدمات من خلال آليات وأساليب مرنة وغير تقليدية، وفي المقابل يظل مبدأ المشروعية أساساً للقانون الإداري إذ يفرض خضوع الإدارة للقانون في جميع تصرفاتها، ويشكل ضماناً لحماية الحقوق والحريات ومنع التعسف في استعمال السلطة، ويثير التفاعل بين الابتكار الإداري ومبدأ المشروعية إشكالية قانونية تتعلق بكيفية التوفيق بين متطلبات التطوير الإداري والالتزام بأحكام القانون بما يحقق التوازن بين فعالية الإدارة واحترام قواعد الشرعية. وانطلاقاً من ذلك، يسعى هذا البحث إلى دراسة العلاقة بين الابتكار الإداري ومبدأ المشروعية، وبيان أسسها القانونية بما يضمن حماية المصلحة العامة في إطار دولة القانون.

مشكلة البحث

تتمثل مشكلة البحث في الإشكالية القانونية المتمثلة في التوفيق بين متطلبات الابتكار الإداري والالتزام بمبدأ المشروعية، في ظل مطالبة الإدارة العامة باعتماد أساليب مرنة ومبتكرة لمواكبة التطورات المتسارعة، مقابل خضوعها لقيود قانونية تحدد نطاق عملها. وتزداد هذه الإشكالية وضوحاً في الأنظمة التي تتسم بالجمود التشريعي، حيث يُنظر إلى الابتكار أحياناً كخروج على القانون، في حين قد يؤدي التمسك الحرفي بالمشروعية إلى إعاقة التطوير الإداري. ومن ثم تتمحور مشكلة البحث حول كيفية تحقيق التوازن بين الابتكار الإداري كضرورة معاصرة، ومبدأ المشروعية كضمانة لحماية المصلحة العامة.

أهمية البحث

يسعى البحث إلى دراسة العلاقة الجدلية بين الابتكار الإداري ومبدأ المشروعية، وتحليل أوجه التعارض والتكامل بينهما، مع إبراز دور القضاء والفقهاء الإداري في تحقيق التوازن المطلوب. كما يهدف البحث إلى استكشاف إمكانية بلورة نموذج قانوني متوازن يسمح بتشجيع الابتكار الإداري في إطار من المشروعية المرنة، بما يضمن حماية المصلحة العامة، وصون حقوق الأفراد، وتحقيق الفعالية الإدارية في آن واحد، ولا سيما في ظل خصوصية التجربة الإدارية العراقية والتحديات التي تواجهها في المرحلة الراهنة

منهجية البحث

اعتمد البحث على المنهج الوصفي التحليلي بوصفه المنهج الأنسب لطبيعة الموضوع، وذلك من خلال وصف مفاهيم الابتكار الإداري ومبدأ المشروعية، وتحليل النصوص القانونية والفقهية والاجتهادات القضائية ذات الصلة.

هيكلية البحث

المقدمة

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي والقانوني للابتكار الإداري ومبدأ المشروعية

- المطلب الأول: مفهوم الابتكار الإداري في الفكر الإداري والقانوني
- المطلب الثاني: مبدأ المشروعية في القانون الإداري.

المبحث الثاني: التحديات القانونية للتوفيق بين الابتكار الإداري ومبدأ المشروعية

- المطلب الأول: أوجه التعارض بين الابتكار الإداري ومبدأ المشروعية
- المطلب الثاني: موقف القضاء والفقه الإداري العراقي

المبحث الثالث: نحو نموذج قانوني متوازن لحماية المصلحة العامة

المطلب الأول: المرونة الإدارية كآلية لتحقيق التوازن

المطلب الثاني: الضوابط القانونية المقترحة للابتكار الإداري

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي والقانوني للابتكار الإداري ومبدأ المشروعية

يتناول هذا المبحث الإطار المفاهيمي والقانوني لكل من الابتكار الإداري ومبدأ المشروعية، وذلك من خلال بيان ماهية كل منهما وأهم خصائصه، بما يسهم في توضيح الأسس النظرية التي يقوم عليها البحث، ويمهّد لدراسة العلاقة بينهما في المباحث اللاحقة.

المطلب الأول: مفهوم الابتكار الإداري في الفكر الإداري والقانوني

الفرع الأول: تعريف الابتكار الإداري

يعد الابتكار الإداري مفهوماً حديثاً نسبياً في الفكر الإداري الحديث، إذ يُعرّف بأنه "القدرة على إيجاد طرق وأساليب جديدة في تنظيم وتسيير الإدارة العامة، بما يحقق تحسناً ملموساً في أداء المرافق العامة وتجاوب أفضل مع احتياجات المواطنين المتطورة". ويشكل هذا التعريف انطلاقة للفهم الشامل لهذا المفهوم الذي يتجاوز مجرد التطبيق الروتيني للقوانين واللوائح.^(١)

ويتسم الابتكار الإداري بمجموعة من الخصائص المميزة التي تميزه عن مجرد التحسينات الإدارية العادية، وتعكس طبيعته الحقيقية كآلية للتطور الإداري المستدام وتتمثل فيما يلي:

الابتكار الإداري في مواجهة مبدأ المشروعية: نحو نموذج قانوني متوازن لحماية المصلحة العامة

أولاً: الطابع التدريجي والمستمر الابتكار الإداري لا يحدث بشكل فجائي أو ثوري في معظم الحالات، بل يتطلب عملية تطوير مستمرة وتحسيناً متدرجاً يأخذ في الاعتبار الواقع العملي والقيود الموجودة. هذا الطابع التدريجي يجعل الابتكار أكثر استدامة وقابلية للتطبيق من التغييرات الجذرية المفاجئة التي قد تواجه مقاومة كبيرة.^(١)

ثانياً: الارتباط بالمشروعية والقانونية يجب أن يكون الابتكار الإداري مقيداً بحدود قانونية معينة، حيث لا يجوز للإدارة أن تتجاوز الإطار القانوني العام أو تنتهك مبدأ المشروعية. هذا الارتباط يضمن أن الابتكار يسير في الاتجاه الصحيح ولا يتحول إلى وسيلة لتجاوز القانون أو الخروج على حدود الصلاحيات.^(٢)

ثالثاً: توجهه نحو المصلحة العامة الهدف الأساسي للابتكار الإداري هو تحسين الخدمة العامة وتحقيق الصالح العام للمجتمع ككل، وليس تحقيق مصالح فردية أو فئوية. هذا التوجه نحو المصلحة العامة يعكس الطبيعة الأساسية للإدارة العامة كخادمة للشعب، لا سيما في النظم الديمقراطية.^(٣)

رابعاً: الشمولية والتكاملية يشمل الابتكار الإداري جوانب العمل الإداري جميعها بما فيها التنظيم والموارد البشرية والعمليات والتكنولوجيا والثقافة التنظيمية. هذه الشمولية تضمن أن الابتكار لا يقتصر على جانب واحد فقط بل يحدث تغييراً متكاملاً في النظام الإداري.^(٤)

الفرع الثاني: أشكال الابتكار الإداري

ينقسم الابتكار الإداري إلى أشكال عدة رئيسية، كل منها يركز على جوانب مختلفة من العمل الإداري:

أولاً: الابتكار الإجرائي (Procedural Innovation)

يتعلق الابتكار الإجرائي بتحسين الإجراءات والعمليات الإدارية المتبعة في الأجهزة الحكومية. ويشمل هذا النوع من الابتكار جوانب متعددة: تبسيط الإجراءات المعقدة التي قد تأخذ وقتاً طويلاً وتتطلب خطوات معقدة؛ واستخدام التكنولوجيا الحديثة في معالجة الطلبات والمعاملات بدلاً من الطرق التقليدية اليدوية؛ وتقليل الوقت اللازم للحصول على الخدمات من خلال إعادة تصميم الإجراءات بشكل أكثر كفاءة.^(٥)

ثانياً: الابتكار التنظيمي (Organizational Innovation)

يتضمن الابتكار التنظيمي إعادة تنظيم الهياكل الإدارية والعلاقات بين الوحدات الحكومية المختلفة. ويشمل هذا النوع: إنشاء وحدات إدارية جديدة متخصصة تركز على مجالات معينة تتطلب خبرة متخصصة؛ وإعادة توزيع الاختصاصات والصلاحيات لتحقيق توازن أفضل بين المركزية واللامركزية؛ وتطوير نماذج تنظيمية متطورة مثل الفرق متعددة التخصصات والعمل التعاوني بين

الوزارات، يعكس الابتكار التنظيمي فهماً عميقاً بأن الهياكل الإدارية التقليدية قد لا تكون كافية لمواجهة التحديات المعاصرة، وأن إعادة التنظيم قد تؤدي إلى كفاءة أعلى وخدمات أفضل.^(٧)

ثالثاً: الابتكار التقني (Technical Innovation)

يركز الابتكار التقني على استخدام التقنيات والأدوات الحديثة في العمل الإداري. ويشمل مجالات رئيسية عدة: تطبيق نظم المعلومات الحديثة والقواعد البيانات المتقدمة لتنظيم البيانات وتسهيل الوصول إليها؛ واستخدام الذكاء الاصطناعي والتعلم الآلي في اتخاذ القرارات لتحسين جودة القرارات الإدارية؛ وتطوير الحكومة الإلكترونية والخدمات الرقمية التي تتيح للمواطنين التفاعل مع الإدارة بسهولة.^(٨)

الفرع الثالث: دور الابتكار الإداري في تحسين أداء المرافق العامة

يُسهّم الابتكار الإداري بشكل مباشر وفعال في تحقيق أهداف أساسية عدة تتعلق بأداء المرافق العامة ولبيان ذلك نوضحها ما يلي:^(٩)

أولاً: تحسين جودة الخدمات العامة: يعد تحسين جودة الخدمات المقدمة للمواطنين من أهم الأهداف التي يسعى الابتكار الإداري لتحقيقها. يتم ذلك من خلال استخدام أساليب حديثة في تقديم الخدمات وتدريب الموظفين على أفضل الممارسات العالمية. عندما يشعر المواطن بتحسّن واضح في جودة الخدمات، يزداد رضاه وثقته بالإدارة العامة.

ثانياً: تقليل التكاليف الإدارية والهدر: الابتكار الإداري يساعد بشكل كبير في تحسين استخدام الموارد المالية والبشرية المتاحة، مما يقلل من الهدر والإنفاق غير الضروري. على سبيل المثال، استخدام الأتمتة والأنظمة الرقمية يمكن أن يقلل من الوقت المهدر والموارد المستخدمة في المعاملات الإدارية. **ثالثاً: زيادة الثقة بالإدارة:** سرعة الإجراءات وجودة الخدمات المحسّنة من خلال الابتكار تعزز ثقة المواطنين بالإدارة العامة وترفع من مستوى رضاهم. هذا الرضا يترجم إلى دعم شعبي للسياسات الحكومية وتعاون أفضل بين الإدارة والمجتمع.

رابعاً: تحقيق أهداف التنمية المستدامة: الابتكار الإداري يسهم بشكل مباشر في تحقيق أهداف التنمية المستدامة من خلال إدارة فعالة للموارد الطبيعية والبيئية. على سبيل المثال، تطبيق نظم إدارية حديثة قد يقلل من الاستهلاك غير المستدام للموارد ويحسن من الأداء البيئي للأجهزة الحكومية.

يتضح مما تقدم أن الابتكار الإداري يمثل ضرورة حتمية في العصر الحديث، وأنه يتجاوز مجرد التحسينات الطفيفة ليصبح نموذجاً شاملاً للتطور الإداري المستدام. كما أن أشكاله المختلفة (الإجرائية والتنظيمية والتقنية) توفر فرصاً متعددة للإدارة العراقية لتحسين أدائها وخدماتها. غير أن

هذا الابتكار يجب أن يبقى مقيداً بضوابط قانونية صارمة، وهو ما سيتم بحثه في المطلب الثاني من هذا البحث.

المطلب الثاني: مبدأ المشروعية في القانون الإداري

أن مبدأ المشروعية من المبادئ المستقرة والثابتة والتي يقوم عليها نظام الدولة، ويعني خضوع السلطات جميعها في الدولة للقانون، سواء كانت سلطة تشريعية أم تنفيذية أم قضائية ولا يجوز لأي سلطة كانت ان تخالف الدستور والقوانين.

الفرع الأول: مفهوم مبدأ المشروعية ونطاق تطبيقه

أولاً- مفهوم مبدأ المشروعية

يقوم مبدأ المشروعية على افتراض أساسي مؤداه التزام الإدارة، في جميع تصرفاتها وأعمالها، بالحدود التي ترسمها القواعد القانونية المعمول بها في الدولة، وأن تمارس اختصاصاتها في إطار هذه القواعد ودون تجاوزها، وتتمثل القواعد القانونية في الدولة الحديثة في مجموعتين رئيسيتين: قواعد مكتوبة تشمل الدستور، والقوانين العادية، والمراسيم التشريعية، واللوائح، وقواعد غير مكتوبة تتمثل في العرف والمبادئ العامة للقانون^(١٠).

ويُعد مبدأ المشروعية من أهم المبادئ الأساسية في علم القانون بوجه عام لما له من تأثير بالغ في مختلف فروع العامة والخاصة فكلما تعزز حضور هذا المبدأ وتجسدت آثاره ومعالمه ونتائجه العملية تراجعت مظاهر الدولة البوليسية، ذلك أن مبدأ المشروعية يمثل الإطار الضابط لسلوك الدولة في علاقاتها المتعددة مع الأفراد، وبمقتضى هذا المبدأ، لا يجوز للسلطة العامة أن تصدر قراراً مخالفاً للقانون، فإذا ما صدر عنها تصرف غير مشروع، كان للقضاء عند عرض النزاع عليه أن يقضي بإلغاء هذا القرار صوناً لمبدأ سيادة القانون وترسيخاً لدولة القانون.^(١١)

ويُفهم مبدأ المشروعية بمعناه الواسع على أنه مبدأ سيادة القانون، أي خضوع جميع الأشخاص، بمن فيهم السلطات العامة بمختلف هيئاتها وأجهزتها، للقواعد القانونية النافذة في الدولة. أما المشروعية الإدارية، فتقتصر على خضوع الأعمال والتصرفات الصادرة عن السلطة التنفيذية، ممثلة في الإدارة العامة، للنظام القانوني السائد بكافة قواعده ومصادره.^(١٢)

ومع ذلك، ونظراً لما تضطلع به الهيئات والمؤسسات الإدارية من دور أساسي في تحقيق المصلحة العامة، ومواكبة حاجات المجتمع، والتعامل مع الظروف المتغيرة التي قد تواجه الدولة، فإن نطاق تطبيق مبدأ المشروعية لا يكون مطلقاً على الدوام، بل يرد عليه بعض التقييد. ويتجلى ذلك في منح الإدارة سلطة تقديرية في الظروف العادية، فضلاً عن تضيق نطاق تطبيق هذا المبدأ في

الظروف الاستثنائية، أو في مجال أعمال السيادة أو أعمال الحكومة، وفقاً لما تقرره القواعد القانونية والاجتهادات القضائية المستقرة^(١٣).

فقد عرّف الدكتور إبراهيم عبد العزيز شيجا مبدأ المشروعية بأنه مبدأ وثيق الصلة بفكرة الدولة القانونية، التي تقوم على خضوع الدولة للقانون في جميع صور نشاطها، و الأعمال والتصرفات الصادرة عنها كافة. ووفقاً لذلك، يتعين على جميع السلطات العامة في الدولة، التشريعية منها والتنفيذية والقضائية، الالتزام بأحكام القانون والخضوع له، بحيث لا تُعد أعمال هذه السلطات صحيحة ومنتجة لآثارها القانونية في مواجهة المخاطبين بالقانون، إلا بقدر مطابقتها للقواعد القانونية المنظمة لها، أما إذا صدرت هذه الأعمال على خلاف تلك القواعد، فإنها تُوصم بعدم المشروعية.^(١٤) ويقصد بمبدأ المشروعية، بوجه عام، الخضوع الكامل لأحكام القانون سواء من جانب الأفراد أو من جانب الدولة، وهو ما يُعبّر عنه بخضوع الحكام والمحكومين على السواء لسيادة القانون وعلو أحكامه وقواعده فوق كل إرادة، سواء أكانت إرادة الحاكم أم إرادة المحكوم. فلا يكفي أن يقتصر الخضوع للقانون على الأفراد في علاقاتهم الخاصة، بل يتعين أن يمتد كذلك إلى الهيئات الحاكمة في الدولة، بحيث تكون تصرفاتها وأعمالها وعلاقاتها المختلفة منسجمة مع أحكام القانون ومتممة له وواقعة ضمن إطاره المشروع.

وفي السياق ذاته، يضيف الدكتور مازن ليلو راضي أن المشروعية تعني خضوع الدولة، بهيئاتها وأفرادها كافة، لأحكام القانون وعدم الخروج على حدوده، ويُعد من أبرز مقتضيات هذا المبدأ التزام الإدارة، في تصرفاتها وأعمالها، باحترام أحكام القانون، وإلا عُدت هذه الأعمال غير مشروعة ومعرضة للبطلان.^(١٥)

ولا يقتصر مدلول مبدأ المشروعية على احترام الإدارة للقانون في تصرفاتها الإيجابية فحسب، بل يمتد ليشمل تصرفاتها السلبية أيضاً، سواء كانت صريحة أم ضمنية، وسواء اتخذت شكل أعمال قانونية أم أعمال مادية. كما يفرض هذا المبدأ على الإدارة الالتزام بالقيام بالأعمال التي يوجب القانون عليها تنفيذها، بحيث يُعد امتناعها عن القيام بتلك الأعمال أو لجوؤها إلى الصمت في الحالات التي يفرض فيها القانون اتخاذ موقف معين تصرفاً سلبياً غير مشروع تُسأل عنه قانوناً^(١٦)

ومع ذلك، فإن التزام الإدارة بمبدأ المشروعية، وإن كان يؤدي في التطبيق العملي إلى حماية حقوق الأفراد وحياتهم، لا يعني بالضرورة تقييد نشاط الإدارة بقيود صارمة من شأنها شل حركتها أو عرقلة أدائها لوظيفتها. فالإفراط في التضييق على الإدارة قد يؤدي إلى تحويلها إلى أداة جامدة تحكمها النصوص القانونية بصورة آلية، بما يعكس سلباً على قدرتها على تحقيق المصلحة العامة والاستجابة لمتطلبات الواقع العملي.^(١٧)

وتأسيساً على ما تقدم، فإن دولة القانون لا يمكن أن تتحقق إلا من خلال تكريس مبدأ المشروعية على أرض الواقع، على نحو يفرض على جميع هيئات الدولة الالتزام بأحكام القانون في نشاطاتها وتصرفاتها المختلفة وفي علاقاتها المتعددة. إذ لا جدوى من تنظيم القانون لعلاقات الأفراد فيما بينهم إذا ما أُعفيت هيئات الدولة من الخضوع له، لأن تكريس مثل هذا الوضع من شأنه أن يعيد المجتمع إلى مراحل سابقة سادت فيها مظاهر الدولة البوليسية. ومن هنا، اتجهت الدراسات الدستورية إلى تصنيف الدول، من حيث مدى خضوعها لمبدأ المشروعية، إلى دول استبدادية وأخرى قانونية، بحسب درجة احترامها لسيادة القانون والتزام سلطاتها العامة بأحكامه.

ثانياً - نطاق تطبيق مبدأ المشروعية

ينطبق مبدأ المشروعية على جميع أجهزة الدولة الثلاث، بما فيها الإدارة العامة بشكل مباشر وأساسي. غير أن نطاق التطبيق يختلف حسب طبيعة كل سلطة:

١ - **التطبيق على السلطة التشريعية:** السلطة التشريعية، رغم أنها صاحبة السيادة في تشريع القوانين، إلا أنها تبقى مقيدة بحدود معينة من مبدأ المشروعية. يجب أن تحترم التشريعات التي تضعها أحكام الدستور والمعاهدات الدولية الملزمة التي صادقت عليها الدولة العراقية. كما يجب أن تحترم المبادئ الأساسية لحقوق الإنسان والحريات العامة، والتي تعتبر خطأً أحمر لا يجوز تجاوزه بأي تشريع مهما كان.^(١٨)

يعكس هذا النطاق من التطبيق على السلطة التشريعية مفهوماً حديثاً للمشروعية يقوم على التدرج الهرمي للقوانين، حيث لا يمكن للقانون العادي أن يتعارض مع الدستور، ولا يمكن للتشريع الداخلي أن يتعارض مع المعاهدات الدولية.

٢ - **التطبيق على السلطة التنفيذية (الإدارة العامة):** تخضع الإدارة العامة لمبدأ المشروعية بشكل كامل وشامل، حيث جميع التصرفات الإدارية يجب أن تتوافق مع القانون بكل صوره وأشكاله. هذا يعني أن الإدارة لا تملك إلا الصلاحيات التي يمنحها إياها القانون، ولا يمكنها أن تتجاوز حدودها أو أن تتصرف خارج الإطار القانوني.^(١٩)

يشمل هذا النطاق جميع أشكال التصرفات الإدارية، سواء كانت تصرفات مادية (مثل إنشاء مبنى حكومي) أو قرارات إدارية (مثل منح الترخيص أو رفع موظف)، أو عقود إدارية (مثل عقود المشتريات الحكومية). كما يشمل التطبيق على جميع مستويات الإدارة، من الإدارة المركزية إلى الإدارات المحلية والبلديات.

٣ - **التطبيق على السلطة القضائية:** أحكام المحاكم وقرارات القضاء يجب أن تستند إلى أساس قانوني سليم وموثوق. لا يمكن للقاضي أن يصدر حكماً بدون أساس قانوني، حتى لو كان يعتقد أن

هذا الحكم أكثر عدلاً أو إنصافاً. هذا يحافظ على استقلالية القضاء ويضمن أن القضاء لا يصبح أداة لتحقيق أهداف سياسية أو شخصية.^(٢٠)

الفرع الثاني: أهداف مبدأ المشروعية

يسعى مبدأ المشروعية لتحقيق عدة أهداف أساسية متكاملة، كل منها يعزز الآخر ويدعمه: أولاً: حماية حقوق الأفراد والحريات الأساسية: تعد حماية حقوق المواطنين والحريات الأساسية الهدف الأول والأساسي لمبدأ المشروعية، يضمن المبدأ عدم تعسف الإدارة والتي قد تحاول استخدام سلطتها بطرق ظالمة أو تعسفية لضرر المواطنين. كما يحمي الحقوق الأساسية للمواطنين مثل حرية الرأي والتعبير، حرية التنقل، حق الملكية، حق العمل، وحق النقاضي، عندما يكون لدى المواطن ثقة بأن الإدارة مقيدة بالقانون ولا تستطيع التعسف فإنه يشعر بالأمان والاستقرار مما يعزز من استقرار المجتمع ككل.^(٢١)

ثانياً: تقييد سلطة الإدارة ومنع استبداد السلطة التنفيذية: يسعى مبدأ المشروعية إلى وضع حدود واضحة لسلطة الإدارة ومنع استبدادها واستخدامها بشكل تعسفي، يقيد المبدأ السلطة التقديرية للإدارة حيث لا يمكنها أن تتصرف بحرية مطلقة بل يجب أن تمارس هذه السلطة ضمن حدود معينة، هذا التقييد ليس قيداً سلبياً يعرقل عمل الإدارة بل هو قيد بناء يوجه الإدارة نحو تحقيق الصالح العام، من خلال معرفة حدود سلطتها تستطيع الإدارة أن تمارس عملها بثقة وكفاءة أعلى.^(٢٢)

ثالثاً: تحقيق الصالح العام والمصلحة الوطنية: عندما تتقيد الإدارة بالقانون فإن تصرفاتها توجه بشكل طبيعي نحو المصلحة العامة بدلاً من المصالح الخاصة أو الفئوية، المشرع عندما يضع القانون، يهدف إلى تحقيق الصالح العام والمصلحة الوطنية، وبالتالي عندما تلتزم الإدارة بالقانون فإنها بالضرورة تحقق هذا الهدف، على سبيل المثال عندما يضع المشرع قوانين حماية البيئة فإنه يهدف إلى حماية الصحة العامة والموارد الطبيعية، عندما تلتزم الإدارة بهذه القوانين فإنها تحقق هذه الأهداف النبيلة.^(٢٣)

رابعاً: استقرار النظام القانوني والتوقعية: يوفر مبدأ المشروعية نظام قانوني موحد ومستقر يجعل من الممكن التنبؤ بتصرفات الإدارة. هذا الاستقرار والتوقعية ضروريان للاستثمار والتنمية الاقتصادية، حيث يثق المستثمرون والأفراد بأن الإدارة ستتصرف بطريقة معروفة ومتوقعة. عندما يعاني النظام من عدم الاستقرار والغموض في تطبيق القانون، يفقد الجميع ثقتهم بالإدارة ويحجمون عن الاستثمار والعمل. بينما عندما يكون النظام مستقراً وقانونياً واضحاً، تزدهر الاقتصاد والمجتمع.^(٢٤)

الفرع الثالث: العلاقة بين مبدأ المشروعية والابتكار الإداري

يطرح السؤال الطبيعي : هل مبدأ المشروعية يتعارض مع الابتكار الإداري؟ الإجابة بكل وضوح هي لا، بل العكس تماماً. مبدأ المشروعية لا يعني الجمود والتصلب، بل يسمح بمرونة معقولة.

الابتكار الإداري الحقيقي يجب أن يكون مقيداً بمبدأ المشروعية وليس خارجاً عليه، الابتكار الذي يخرج على القانون ليس ابتكاراً حقيقياً بل هو انتهاك للقانون بينما الابتكار الذي يحترم القانون ويعمل ضمن حدوده يكون ابتكاراً حقيقياً وفعالاً على سبيل المثال: إذا ابتكرت الإدارة طريقة جديدة لتقديم الخدمات تعتمد على الحكومة الإلكترونية، فإن هذا الابتكار يجب أن يكون مقيداً بضوابط قانونية معينة مثل حماية البيانات الشخصية وضمان العدالة والشفافية، الابتكار ضمن هذه الحدود لا يتعارض مع المشروعية بل هو تطبيق صحيح لها.^(٢٥)

يتضح مما تقدم أن مبدأ المشروعية ليس قيداً سالباً على الإدارة بل هو أساس قوي لعملها وضمان لتحقيق أهدافها الحقيقية، المبدأ يحمي حقوق المواطنين، يقيد السلطة التعسفية، يحقق الصالح العام، ويوفر الاستقرار والتوقعية اللازمة للتنمية. كما أن الإدارة التي تلتزم بمبدأ المشروعية لا تفقد حرية التطور والابتكار بل تكتسب شرعية أعلى وثقة أكبر من المواطنين، في الواقع الابتكار الحقيقي لا يمكن أن يحدث إلا في إطار قانوني واضح ومستقر بحيث يعرف الجميع ما هو الحلال والحرام.

المبحث الثاني: التحديات القانونية للتوفيق بين الابتكار الإداري ومبدأ المشروعية

يتناول هذا المبحث التحديات القانونية التي تواجه تحقيق التوازن بين الابتكار الإداري بوصفه نهجاً تطويرياً يحتاج إلى مرونة وخروج عن المألوف وبين مبدأ المشروعية الذي يلزم الإدارة بالخضوع للقانون في جميع تصرفاتها. سنعرض في هذا المبحث تحليلاً نقدياً لأوجه التعارض بين الابتكار الإداري ومبدأ المشروعية، ثم نستعرض موقف القضاء والفقه الإداري في العراق إزاء هذه الإشكالية.

المطلب الأول: أوجه التعارض بين الابتكار الإداري ومبدأ المشروعية

يتجلى التعارض بين الابتكار الإداري ومتطلبات المشروعية في جوانب أساسية عدة فمن جهة، يتطلب الابتكار مساحة من الحرية والتجريب خارج الأطر التقليدية، بينما يفرض مبدأ المشروعية قيوداً صارمة تضمن عدم خروج الإدارة عن حدود القانون. فيما يلي أبرز أوجه التعارض:

الفرع الأول: الجمود التشريعي وأثره على الابتكار

من التحديات البارزة جمود المنظومة التشريعية وبطء تحديثها، مما قد يعيق الإدارات عن تبني أساليب إدارية مبتكرة. ففي كثير من الأحيان تسبق الممارسات الإدارية المبتكرة صدور التشريعات المنظمة لها، الأمر الذي يضع الإدارة أمام معضلة قانونية: أي مبادرة لا يسندها نص تشريعي قد

تُعدّ مخالفة لمبدأ المشروعية. ^(٢٦) وقد أشارت بعض الدراسات إلى ضرورة معالجة التشريعات والأنظمة الصارمة التي تحدّ وتقيّد الإبداع الإداري؛ إذ أن القواعد الجامدة التي لا تتسم بالمرونة قد تقف حائلاً أمام التجديد الإداري. وأكدت أن التشريعات غير المُحدّثة واللوائح الصارمة تُعد من معيقات الإبداع، حيث تُقيّد المسؤول الإداري وتحدّ من قدرته على مكافأة وتحفيز المبدعين. لذلك فإن الجمود التشريعي يؤدي عملياً إلى شلل روح الابتكار؛ فالإدارة قد تتجنب أي تجديد خارج إطار النصوص القائمة خوفاً من تعارضه مع القانون النافذ. ^(٢٧)

الفرع الثاني: الخوف من المسؤولية الإدارية والجزائية

يرتبط الابتكار الإداري عادةً بتجريب أساليب جديدة واحتمال الوقوع في الخطأ، إلا أن ثقافة الخوف من المساءلة في الجهاز الإداري تمثل حاجزاً أمام المبادرة والإبداع. فكثير من الموظفين والمديرين يجمعون عن اتخاذ قرارات غير مسبوقة أو عن تجربة إجراءات جديدة خوفاً من المسؤولية الإدارية (كتحمل تبعات قرار خاطئ قد يستتبع جزاءات وظيفية) أو المسؤولية الجزائية في حال عُدّ تصرفهم مخالفة قانونية. وهذا الخوف يدفعهم إلى التمسك الحرفي بالقوانين واللوائح بدلاً من المخاطرة بالابتكار. وقد نبّه الباحثون إلى ضرورة عدم معاقبة الموظفين على الأفكار الإبداعية التي قد تقشل، وذلك لتشجيع روح التجريب والمبادرة. فالإدارة التي تُعاقب المحاولات الابتكارية الفاشلة تكسّر ثقافة التحفظ وتمنع الموظفين من الخروج عن المألوف. وبالمقابل، فإن توفير بيئة آمنة للتجريب - بحيث لا يُلام الموظف في حال اجتهاده بنية حسنة وبما لا يخالف جوهر القانون - يشجع على الابتكار. إن الخوف المبالغ فيه من المساءلة القانونية ولّد ما يشبه "قوبيا تحمل المسؤولية" لدى بعض الإدارات، تجلّت في الهروب من اتخاذ المبادرات والاكتفاء باتباع الروتين تقادياً للمخاطر. لذا يُعد التغلب على عقبة الخوف هذه شرطاً أساسياً لإطلاق الطاقات الإبداعية ضمن إطار المشروعية. ^(٢٨)

الفرع الثالث: سلطة التقدير الإداري وحدودها القانونية

تُعدّ السلطة التقديرية للإدارة مجالاً أساسياً لإعمال قدر من الابتكار في النشاط الإداري ضمن الإطار القانوني المشروع. إذ يعمد المشرّع، في العديد من الحالات، إلى منح الإدارة هامشاً من الحرية في اتخاذ قراراتها، بما تمليه الظروف الواقعية المتغيرة وبما يحقق مقتضيات المصلحة العامة، ولا سيما في الموضوعات التي يتعذر إخضاعها لتنظيم تشريعي تفصيلي ودقيق. وتُمكن هذه السلطة التقديرية الإدارة من التحلي بالمرونة اللازمة لمعالجة الحالات المختلفة وفقاً لخصوصية كل حالة، وابتكار حلول ملائمة لها، بما ينسجم مع متطلبات الواقع العملي. غير أن هذه المرونة لا تُمارس على نحو مطلق، بل تظل مقيدة بمبدأ المشروعية، الذي يفرض على الإدارة التقيد بجملة من الضوابط القانونية الكفيلة بمنع التعسف أو الانحراف في استعمال السلطة. ^(٢٩)

الابتكار الإداري في مواجهة مبدأ المشروعية: نحو نموذج قانوني متوازن لحماية المصلحة العامة

وقد كشفت الدراسات المقارنة عن تطور العلاقة بين السلطة التقديرية ومبدأ المشروعية، وأبرزت أن اتساع نطاق التقدير الممنوح للإدارة قد يفضي إلى سوء استعماله ما لم يُحاط بضمانات قانونية محكمة وآليات رقابة فعّالة. ويُعد إخضاع القرارات الإدارية لرقابة القضاء الإداري من أهم هذه الضمانات، إذ يتولى القاضي الإداري فحص مشروعية القرار من حيث الشكل والموضوع، والتحقق من عدم انحراف الإدارة في استعمال سلطتها التقديرية عن غاية المصلحة العامة، أو تجاوزها للحدود التي رسمها القانون.^(٣٠)

وعليه، فإن السلطة التقديرية تمثل نقطة التقاء بين متطلبات الابتكار الإداري ومقتضيات المشروعية؛ فهي من جهة تتيح للإدارة مجالاً للإبداع وحسن التصرف بما يتلاءم مع الواقع العملي، ومن جهة أخرى تبقى محاطة بسياسات القانون وضوابطه. ومن ثم، يتعين على الإدارة تحقيق التوازن بين السعي إلى تطوير الأداء الإداري وابتكار أساليبه، وبين الالتزام الصارم بأحكام القانون، إذ لا يُتصور قيام ابتكار إداري مشروع إذا ما تجاوزت الإدارة حدود التفويض الممنوح لها أو أهملت حقوق الأفراد وضماناتهم القانونية.

المطلب الثاني: موقف القضاء والفقهاء العراقيين الإداريين

بعد استعراض أوجه التعارض أعلاه، يتعين تسليط الضوء على موقف كل من القضاء الإداري والفقهاء في العراق تجاه العلاقة بين الابتكار الإداري ومبدأ المشروعية. فالقضاء الإداري يُعد الحارس الأمين لمبدأ المشروعية، في حين يحاول الفقهاء إيجاد تأصيل نظري يوفق بين ضرورة التطوير الإداري واحترام سيادة القانون.

الفرع الأول: دور القضاء الإداري العراقي في تكريس المشروعية

اضطلع القضاء الإداري العراقي، ممثلًا بمجلس شورى الدولة سابقًا، وبالمحاكم الإدارية المختصة حاليًا، بدور محوري في إرساء وتكريس مبدأ المشروعية في نشاط الإدارة العامة. إذ يتولى القاضي الإداري مهمة الرقابة على مشروعية القرارات والأعمال الإدارية، بما يكفل التزام السلطات الإدارية بحدود القانون وعدم تجاوزها للاختصاصات المقررة لها تشريعًا. وقد ترسخ مبدأ خضوع الإدارة للقانون في النظام القانوني العراقي إلى الحد الذي غدا فيه أحد المرتكزات الدستورية الجوهرية لدولة القانون. وتؤكد الدراسات القانونية الحديثة أن وجود رقابة قانونية وقضائية فعّالة على أعمال الإدارة يُعد الضمانة الأساسية لاحترام مبدأ المشروعية وصيانته. فإخضاع تصرفات السلطات العامة، سواء أكانت قرارات تنظيمية أو فردية، أم أعمالاً مادية، لرقابة القضاء الإداري، من شأنه أن يعزز احترام سيادة القانون ويحول دون الانحراف في استعمال السلطة.^(٣١)

وعند عرض المنازعة الإدارية على القضاء، يتمثل دور القاضي الإداري في التحقق من مدى مطابقة التصرف الإداري لمبدأ المشروعية، وفي تقرير إلغائه متى ثبتت مخالفته لأحكام القانون. وقد ذهب جانب من الفقه إلى أن قاضي الإلغاء يبطل كل قرار إداري ينتهك مبدأ المشروعية، وبذلك يحقق توازنًا دقيقًا بين حماية هيبة الدولة وضمان احترام القانون من جهة، وصون حقوق الأفراد وحررياتهم من جهة أخرى.

ويبرز موقف القضاء الإداري العراقي بوضوح من خلال قرار مجلس شوري الدولة رقم (٢٠١٢/٢٤) الصادر بتاريخ ٢٠١٢/٤/٥، الذي انتهى فيه إلى عدم مشروعية تدخل أحد مجالس المحافظات في قرارات التعيين الإدارية دون سند قانوني. إذ قرر المجلس أن قيام مجلس محافظة ميسان برّد قرارات تعيين مدرء الدوائر المحلية بحجة عدم موافقة المجلس (لا يستند إلى أساس قانوني)، مؤكّدًا أن تعيين مدرء الدوائر ممن هم دون مستوى مدير عام لا يتطلب مصادقة مجلس المحافظة.^(٣٢) ويجسد هذا القرار نهج القضاء الإداري العراقي في فرض سيادة القانون على مختلف الجهات الإدارية، وضمان احترام مبدأ توزيع الاختصاصات وفقًا لما تقرره النصوص التشريعية النافذة، بما يُرسخ مبدأ المشروعية بوصفه الحاكم الأعلى والمنظم الأساس للعمل الإداري في الدولة.

الفرع الثاني: مدى استيعاب القضاء العراقي للابتكار الإداري

ينار تساؤل جوهري في هذا السياق مفاده: هل يستوعب القضاء الإداري العراقي حاجة الإدارة إلى التطوير والابتكار، وهل يتبنى قدرًا من المرونة القضائية التي تتيح هامشًا للتجديد المشروع في العمل الإداري؟ والواقع أن القضاء الإداري، بحكم طبيعته ووظيفته الأساسية، يتسم في الغالب بطابع محافظ، إذ ينصرف إلى التطبيق الدقيق لأحكام القانون، صونًا للحقوق وحمايةً لمبدأ المشروعية وضمانًا للشرعية.

ومع ذلك، فقد برزت في الفقه القانوني المعاصر اتجاهات تدعو إلى تحقيق نوع من المواءمة بين مبدأ المشروعية ومتطلبات التطور الإداري. وفي هذا الإطار، طُرح مبدأ الأمن القانوني (Legal Security) بوصفه مبدأً مكتملاً لمبدأ المشروعية، إذ يهدف إلى حماية استقرار المراكز القانونية وصيانة التوقعات المشروعة للأفراد. ويترتب على أعمال هذا المبدأ أن يتمتع القضاء الإداري، في بعض الحالات الاستثنائية، عن إلغاء بعض الإجراءات الإدارية رغم شوبها بعيوب شكلية، متى كان الإلغاء بعد مضي فترة زمنية طويلة من شأنه أن يزعزع استقرار الأوضاع القانونية ويُلحق ضررًا يفوق ما تحققه المشروعية ذاتها.^(٣٣)

وقد بدأ هذا التوجه، القائم على الموازنة بين المشروعية والأمن القانوني، يجد صدًى محدودًا في القضاء الإداري العراقي في الآونة الأخيرة، متأثرًا بالفقه والقضاء المقارنين. كما أن القضاء الإداري العراقي، شأنه شأن القضاءين الفرنسي والمصري، أخذ يستعين بالمبادئ العامة للقانون، سواء تلك

التي استقر عليها الفقه أو التي يبتدعها القضاء ذاته، لسد النقص التشريعي أو لتحقيق العدالة في الحالات التي لم يتناولها المشرع بنصوص صريحة ومفصلة. ويُعد ذلك مظهرًا من مظاهر الابتكار القضائي في مجال القانون الإداري، إذ يضطلع القاضي الإداري بدور فاعل في استنباط حلول قانونية مستمدة من روح الشرعية ومقاصدها العامة، بما يحقق التوفيق بين مقتضيات الواقع العملي وأحكام النصوص القانونية.

ومع ذلك، لا بد من الإقرار بأن استيعاب القضاء الإداري العراقي لفكرة الابتكار الإداري لا يزال محدودًا، ويجري في إطار ضيق تحكمه اعتبارات احترام مبدأ الفصل بين السلطات والالتزام الصارم بحدود التفويض القانوني. فالقضاء الإداري لا يساند أي ابتكار إداري ينطوي على مخالفة صريحة للقانون أو تجاوز للاختصاصات المقررة، حتى وإن كان الهدف منه تحقيق مصلحة عامة عاجلة.

وقد تجلّى هذا التوجه في عدد من فتاوى وقرارات مجلس شورى الدولة التي أكدت التمسك بالنصوص القانونية النافذة في مواجهة أي تصرف إداري غير مستند إلى أساس تشريعي. ومن ذلك، قرار مجلس شورى الدولة رقم (٢٠١٥/١١٨) المتعلق بجواز الجمع بين بعض المخصصات المالية، إذ اعتمد المجلس تفسيرًا قانونيًا متوازنًا يراعي مصلحة الموظفين من جهة، وحدود النصوص القانونية من جهة أخرى، إذ انتهى إلى جواز الجمع بين مخصصات الخطورة الممنوحة للموظف القانوني ومخصصات الخدمة الجامعية، لعدم وجود تعارض بين النصوص المنظمة لهما. ويعكس هذا القرار قدرًا من المرونة التفسيرية التي تهدف إلى تحقيق الإنصاف وتحفيز الكفاءات الوظيفية، وهو ما يمثل بعدًا ابتكاريًا في إدارة الحوافز، دون الخروج عن إطار المشروعية.^(٣٤)

ونحن نرى أن القضاء الإداري العراقي يتعامل بحذر مع فكرة الابتكار الإداري؛ فهو لا يعارض التجديد في الأداء الإداري ما دام محاطًا بسياج المشروعية وضوابطها القانونية، غير أنه يقف موقفًا صارمًا تجاه أي اجتهاد إداري يتخذ من الابتكار ذريعة لتجاوز أحكام القانون أو الانحراف عن الاختصاصات المقررة تشريعًا.

وخلاصة القول، إن التجربة العراقية تُبيّن أن تحقيق التوفيق بين الابتكار الإداري ومبدأ المشروعية يتطلب إصلاحًا تشريعيًا مستمرًا لمنح الإدارة قدرًا أكبر من المرونة ضمن إطار محدد، ويتطلب أيضًا ثقافة إدارية وقضائية تؤمن بأن المشروعية لا تعني الجمود، بل يمكن أن تتسع قواعد القانون بالأسول التفسيرية والاجتهادية لتواكب التطورات. وبدون شك، يظل مبدأ المشروعية صمام الأمان ضد التعسف والفوضى، إلا أنه متى ما تم فهمه على نحو جامد ومعزول عن ضرورات التطوير، فقد يغدو عائقًا أمام الإدارة الحديثة. ومن هنا تبرز أهمية دور الفقه في اقتراح صيغ جديدة توازن بين الأمرين، ودور

القضاء في ابتكار حلول قانونية خلاقة حين تواجهه قضايا غير تقليدية، بحيث يتحقق في النهاية الابتكار الإداري المشروع الذي ينهض بالإدارة ويضمن في الوقت نفسه احترام سيادة القانون.

المبحث الثالث: الآليات القانونية لتحقيق التوازن بين الابتكار والمصلحة العامة

تواجه الإدارة العامة تحدياً في تحقيق التوازن بين احترام مبدأ المشروعية (الخضوع للقانون) وبين الحاجة إلى الابتكار والمرونة في أداء مهامها لخدمة المصلحة العامة. في حالة مثل العراق حيث التنوع السياسي والتغيرات المستمرة تزداد تعقيدات عمل الإدارة العامة مما يستلزم قدرًا كبيرًا من المرونة والقدرة على التكيف مع المستجدات. وعليه، يتطلب حماية المصلحة العامة نهجًا قانونيًا متوازنًا يسمح بالإبداع الإداري ضمن ضوابط مشروعية مرنة، مدعومًا برقابة لاحقة فعّالة وآليات شفافية ومساءلة قوية.

المطلب الأول: المرونة الإدارية كآلية لتحقيق التوازن

إن المرونة الإدارية تساهم في تعزيز قدرة المؤسسات على إدارة المخاطر واتخاذ قرارات سريعة وفعّالة من شأنها أن تؤدي إلى نتائج إيجابية ومثمرة مشروطة بأن تحقق التوازن بين متطلبات الابتكار من جهة وحماية المصلحة العامة من جهة أخرى، إذ تفرض على المصلحة العامة الالتزام بالشفافية والمساءلة وضمان العدالة.

الفرع الأول: فكرة المرونة في تطبيق النصوص القانونية

استقرّ الفقه الإداري على أن مبدأ المشروعية لا ينبغي أن يفهم أو يُطبق بمعزل عن قدر من المرونة، إذ إن الجمود في تطبيق القواعد القانونية قد يؤدي إلى تعطيل دور الإدارة في أداء وظيفتها الأساسية المتمثلة في تحقيق المصلحة العامة. ومن ثمّ، فإن إعمال مبدأ المشروعية يقتضي إتاحة هامش قانوني يسمح للإدارة بالتكيف مع متطلبات الواقع المتغيّر والاستجابة للظروف الاقتصادية والاجتماعية والإدارية المتجددة، شريطة الالتزام بالإطار العام للنصوص القانونية واحترام مقاصدها وروحها، ويزداد هذا الأمر أهمية إذا ما أخذ بعين الاعتبار أن مفهوم المصلحة العامة ذاته يتسم بطابع ديناميكي، إذ يختلف مدلوله باختلاف الزمان والمكان والظروف المحيطة بالمجتمع، الأمر الذي يستوجب تبني تفسير مرّن ومتطور للنصوص القانونية بما ينسجم مع هذه المتغيرات. غير أن هذه المرونة لا تعني بحال من الأحوال الانفلات من حكم القانون أو إهدار مبدأ المشروعية، وإنما تهدف إلى تطبيق القاعدة القانونية تطبيقاً رشيداً يحقق المقصد التشريعي في ضوء المعطيات الراهنة، ويوازن بين متطلبات حماية الحقوق الفردية وضمان فعالية العمل الإداري في آن واحد.^(٣٥)

الفرع الثاني: التفويض الإداري وأثره في تشجيع الابتكار

يُقصد بالتفويض الإداري قيام الرئيس الإداري بنقل بعض اختصاصاته المخولة له بموجب القانون إلى أحد مرؤوسيه في مستوى إداري أدنى على نحو يُمكن المفوض إليه من ممارسة تلك الاختصاصات واتخاذ القرارات اللازمة بشأنها دون الرجوع المستمر إلى الرئيس، ويُعدّ التفويض الإداري من أهم الأدوات التنظيمية في الإدارة الحديثة، وتتزايد أهميته مع اتساع نشاط الدولة وتعدد وظائفها وتشعب مهامها.

ويؤدي التفويض الإداري دوراً جوهرياً في تعزيز الإبداع والابتكار داخل الجهاز الإداري إذ يتيح نقل الصلاحيات إلى المستويات التنفيذية مجالاً أوسع للمرونة في اتخاذ القرار، ويشجع المرؤوسين على تبني أساليب عمل جديدة في إطار الصلاحيات الممنوحة لهم، وقد أكدت الدراسات الإدارية أن تفويض السلطة، متى ما اقترن بالشفافية وتحديد المسؤوليات، يسهم بدرجة كبيرة في تنمية القدرات الإبداعية لدى العاملين، ويعزز شعورهم بالتمكين الوظيفي وبناء الكفاءات القيادية، الأمر الذي يدفعهم إلى ابتكار حلول عملية للمشكلات القائمة واتخاذ مبادرات خلاقية تخدم أهداف المرفق العام.^(٣٦)

كما يسهم التفويض في تخفيف الأعباء الإدارية عن القيادات العليا، بما يمكنها من التركيز على وضع السياسات العامة والتخطيط الاستراتيجي بدل الانشغال بالتفاصيل التنفيذية اليومية، وهو ما يؤدي إلى تحقيق قدر أكبر من الديناميكية والفاعلية في العمل الإداري على مختلف المستويات. غير أن ممارسة التفويض تظل مشروطة بالالتزام بالإطار القانوني الذي يحدد مجالاته وحدوده وضوابطه، ضماناً لعدم إساءة استعمال السلطة. ومع ذلك، فإن بيئة العمل التي تشجع التفويض المقترن بالمساءلة تُعد بيئة محفزة على الابتكار الإداري، إذ يشعر الموظفون بوجود مساحة مشروعة للمبادرة واتخاذ القرار، في ظل الالتزام بأهداف المؤسسة وتحقيق المصلحة العامة.^(٣٧)

المطلب الثاني: الضوابط القانونية المقترحة للابتكار الإداري

أن الضوابط القانونية والمقترحة للابتكار الإداري من المرتكزات الأساسية التي تسهم في تطوير العمل المؤسسي مع مراعاة القانون الإداري، إذ تهدف إلى تحقيق التوازن بين الإبداع واحترام مبدأ المشروعية.

الفرع الأول: ضوابط المشروعية المرنة

يُقصد بالمشروعية المرنة تبني نموذج قانوني يوفر للإدارة هامشاً من الحرية يمكنها من الابتكار في الوسائل والأدوات التي تعتمدها في أداء وظائفها، مع الإبقاء في الوقت ذاته على الضوابط القانونية الأساسية التي تحول دون التعسف أو الانحراف في استعمال السلطة. ويقوم هذا النموذج

على تحقيق توازن دقيق بين متطلبات الفاعلية الإدارية ومقتضيات سيادة القانون، بما يسمح للإدارة بالتكيف مع الواقع المتغير دون المساس بجوهر المشروعية.

ومن أهم ضوابط المشروعية المرنة منح الإدارة سلطة تقديرية، إذ يجيز المشرع للإدارة اتخاذ ما تراه مناسباً من إجراءات لتحقيق غاية قانونية محددة، كحماية الصحة العامة أو الأمن أو تحقيق التنمية، دون أن يفرض عليها تفاصيل إجرائية جامدة، شريطة التزامها بالأهداف المشروعة وعدم الانحراف عنها. وبذلك تتمتع الإدارة بمرونة في اختيار الوسيلة وتحريك الموارد ضمن الإطار الذي رسمه المشرع، ولا تُسأل لمجرد اعتمادها وسيلة غير منصوص عليها صراحة، ما دامت لا تخالف نصاً قانونياً وتؤدي إلى تحقيق المصلحة العامة المرجوة.^(٣٨)

كما تشمل ضوابط المشروعية المرنة مراعاة الظروف الاستثنائية، إذ يُسمح للإدارة في حالات الأزمات والطوارئ باتخاذ تدابير عاجلة قد لا تكون جائزة في الظروف العادية على أن تظل هذه التدابير مؤقتة ويقدر الضرورة وهادفة إلى حماية المصلحة العامة. وقد اعترف الفقه والقضاء بنظرية الظروف الاستثنائية بوصفها استثناءً على مبدأ المشروعية، يبرر هذا القدر من المرونة حفاظاً على كيان الدولة أو سلامة المجتمع عند مواجهة خطر داهم. غير أن هذه المرونة تظل محكومة بمعايير عدة، في مقدمتها الارتباط الدائم للتصرف الإداري بالصالح العام، وحظر استعمال السلطة التقديرية لتحقيق أغراض شخصية أو مخالفة للقانون. فمتى ما انحرفت الإدارة عن الهدف الذي حدده القانون، أو استغلت مرونة النصوص لتحقيق مصلحة خاصة، عُدّ تصرفها باطلاً وغير مشروع.^(٣٩)

وقد نبّه الفقه إلى أن اتساع نطاق السلطة التقديرية ومرونة النصوص القانونية، وإن كانا ضروريين لتحقيق الفاعلية الإدارية، قد يؤديان إلى الانحراف بالسلطة إذا أسيء استعمالهما، الأمر الذي يقتضي تعزيز آليات الرقابة القضائية والإدارية وتفعيل وسائل المساءلة عن التجاوزات. وخالصة القول، إن المشروعية المرنة تقوم على نصوص قانونية عامة تتسم بالمرونة وتراعي تغير الظروف، مقرونة بضرورة الالتزام بالمصلحة العامة وعدم تجاوز حدود الاختصاص أو الانحراف عن الأهداف المشروعة، وبذلك يمكن للنظام القانوني استيعاب الابتكار الإداري دون التفريط بمبدأ سيادة القانون.

الفرع الثاني: تعزيز الشفافية والمساءلة

لا يمكن لأي نموذج إداري متوازن يسعى إلى حماية المصلحة العامة أن يحقق نجاحه دون ترسيخ مبدأي الشفافية والمساءلة في العمل الإداري. فالشفافية تعني علانية الإجراءات والمعلومات الإدارية ووضوحها، بما يجعلها متاحة للرقابة المجتمعية والمؤسسية على حدٍ سواء. وقد غدا هذا المبدأ من الركائز الأساسية للحد من الفساد الإداري والوقاية من الانحراف في استعمال السلطة، إذ إن إتاحة المعلومات المتعلقة بأعمال الإدارة وإجراءاتها تمكّن من الكشف المبكر عن أي تجاوز أو

الابتكار الإداري في مواجهة مبدأ المشروعية: نحو نموذج قانوني متوازن لحماية المصلحة العامة

تعسف، وتسهم في تقليص نطاق الاجتهادات غير المشروعة. كما أن إدراك الموظفين خضوع قراراتهم وأعمالهم للاطلاع والتقييم من قبل الرأي العام ووسائل الإعلام والجهات الرقابية يشكّل بحد ذاته رادعاً فعّالاً يحول دون إساءة استغلال ما يُمنح لهم من مرونة أو صلاحيات^(٤٠).

أما المساءلة (Accountability) ، فتعني خضوع المسؤولين للمحاسبة عن نتائج أعمالهم أمام الجهات الرقابية المختصة، سواء كانت برلمانية أو إدارية أو قضائية، فضلاً عن المساءلة أمام الرأي العام. ويؤدي الجمع بين الشفافية والمساءلة إلى خلق بيئة إدارية متوازنة يُكافأ فيها الإبداع القائم على النزاهة، ويكتشف فيها الخطأ أو التجاوز بسرعة ويُصار إلى تصحيحه. وقد أشارت الدراسات الحديثة إلى الدور المحوري لهذين المبدأين في تهيئة مناخ ملائم للإصلاح والابتكار الإداري، إذ توفّر الشفافية الأطر المؤسسية والتشريعية اللازمة لحماية الحقوق، بينما تضمن المساءلة تصويب الانحرافات ومعاقبة المقصرين. كما أكدت بعض البحوث وجود ارتباط وثيق بين الشفافية والتفويض الإداري في تعزيز الإبداع، حيث إن التفويض المقترن بمساءلة واضحة وشفافية في الأداء يشجّع الموظفين على المبادرة والابتكار في ظل رقابة عادلة. وبذلك، يشكّل تعزيز الشفافية وترسيخ المساءلة حجر الزاوية في ضبط هامش الحرية الممنوح للإدارة، بما يكفل توجيه الابتكار الإداري نحو خدمة الصالح العام، ضمن إطار دولة القانون وسيادة المشروعية.^(٤١)

الخاتمة

خلص هذا البحث إلى أن الابتكار الإداري أصبح ضرورة تفرضها متطلبات الإدارة العامة الحديثة، لما له من دور فاعل في تطوير أداء المرافق العامة وتحسين جودة الخدمات المقدمة للمواطنين. وفي المقابل، يظل مبدأ المشروعية الإطار القانوني الحاكم لنشاط الإدارة، والضمانة الأساسية لحماية الحقوق والحريات وتحقيق سيادة القانون. وقد بين البحث أن العلاقة بين الابتكار الإداري ومبدأ المشروعية ليست علاقة تعارض حتمي، بل علاقة تكامل يمكن من خلالها تحقيق التوازن بين متطلبات التطوير الإداري واحترام أحكام القانون، وذلك عبر تبني تطبيق مرن ومدروس لمبدأ المشروعية ينسجم مع مقاصده وأهدافه.

أهم الاستنتاجات

- ١- إن الابتكار الإداري يمثل أداة أساسية لتحديث الإدارة العامة ورفع كفاءتها وتحقيق الفاعلية في أداء وظائفها.
- ٢- يُعد مبدأ المشروعية أساساً لا غنى عنه في تنظيم نشاط الإدارة وضمان خضوعها للقانون.
- ٣- لا يتعارض الابتكار الإداري مع مبدأ المشروعية ما دام يمارس في إطار قانوني منضبط ويحترم حدود الاختصاص.
- ٤- إن الجمود في تفسير النصوص القانونية قد يؤدي إلى تعطيل التطوير الإداري وإضعاف كفاءة المرافق العامة.
- ٥- تلعب السلطة التقديرية للإدارة دوراً مهماً في تمكينها من الابتكار، شريطة إخضاعها للرقابة القضائية.
- ٦- يبرز القضاء الإداري كعنصر محوري في تحقيق التوازن بين متطلبات الابتكار الإداري وضمان احترام مبدأ المشروعية.
- ٧- إن تحقيق المصلحة العامة يقتضي اعتماد نموذج قانوني يقوم على المشروعية المرنة لا المشروعية الجامدة.

المقترحات

- ١- العمل على تحديث التشريعات الإدارية بما يسمح باستيعاب أساليب الابتكار الإداري الحديثة.
- ٢- اعتماد تفسير مرن للنصوص القانونية يراعي مقاصد التشريع وروحه.
- ٣- تعزيز دور القضاء الإداري في دعم التوازن بين الابتكار الإداري واحترام مبدأ المشروعية حسب دواعي المصلحة العامة.
- ٤- توسيع نطاق التفويض الإداري المنظم قانوناً لتشجيع المبادرة والابتكار داخل الأجهزة الإدارية.
- ٥- توفير بيئة إدارية آمنة تشجع الموظفين على الابتكار دون خوف غير مبرر من المساءلة.
- ٦- الاهتمام بتدريب الكوادر الإدارية على أساليب الابتكار المرتبطة بالضوابط القانونية.
- ٧- تشجيع المزيد من الدراسات القانونية التي تعالج الابتكار الإداري في إطار دولة القانون.

الهوامش

- (١) صهيب مازن عطية الوليدات، "أثر تطبيقات الحكومة الإلكترونية على الابتكار الإداري في المؤسسات الحكومية: دراسة ميدانية المؤسسات الحكومية الأردنية" رسالة ماجستير. جامعة مؤتة، مؤتة، ٢٠٢٢، ص ٢٣.
- (٢) كوثر رغوي، "معوقات الإبداع والابتكار داخل الإدارة المغربية". مسارات في الأبحاث والدراسات القانونية ع ٣٠، ٢٠٢٣، ص ٢٧٦.
- (٣) بن كدة، نور الدين. مبدأ المشروعية في القرار الإداري. مذكرة مكملة لنيل شهادة ماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر-بسكرة، ٢٠١٥، ص ٢٠.
- (٤) د. نعمان عباس ندا الحياي (٢٠١٩). أثر الإبداع والابتكار الإداري في التنمية الاقتصادية في العراق. مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، ع ٦٨، ص ١٦١، ١٦٢.
- (٥) د. نعمان عباس ندا الحياي (٢٠١٩). أثر الإبداع والابتكار الإداري في التنمية الاقتصادية في العراق. مرجع سابق، ص ١٦٣.
- (٦) زينة مفتاحي وآخرون، "أثر المناخ التنظيمي علي الابتكار التنظيمي: دراسة ميدانية لعينة من المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في ولاية ورقلة" رسالة ماجستير. جامعة قاصدي مرباح - ورقلة، ورقلة، ٢٠١٦، ص ٦.
- (٧) رشا نزار جديد، «دور الابتكار التنظيمي في تحقيق الميزة التنافسية: نموذج المصرف التجاري السوري». مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية - سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية، مج ٤٢، ع ٣، ٢٠٢٠، جامعة تشرين، سوريا.
- (٨) جابر بن سعود الحراسي، وآخرون، "أثر الابتكار الإداري والابتكار التكنولوجي على الفاعلية التنظيمية من وجهة نظر الموظفين الإداريين في جامعة السلطان قابوس" رسالة ماجستير. الجامعة الأردنية، عمان، ٢٠١٦، ص ٢٤.
- (٩) محمد صالح الناصر، «دور الابتكار في تحسين الأداء الإداري». المجلة العربية للنشر العلمي، العدد السابع، ع ٧٤، ٢٠٢٤، ص ٦٢٨.
- (١٠) محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ص ٣٠.
- (١١) محمد الفاضل وآخرون، "مبدأ المشروعية واثاره الرقابة على اعمال الإدارة". مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية مج ١٥، ع ٥٣ (٢٠٢٢): ص ١٣٥.
- (١٢) حيدر محمد زيدان وآخرون، "الضمانات الكفيلة للقاضي الإداري العراقي في تكريس مبدأ المشروعية". المجلة العربية للعلوم الإنسانية والاجتماعية ع ٢٨ (٢٠٢٤): ص ٦.
- (١٣) محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، بدون بلد نشر، ٢٠٠٩، ص ٨.

الابتكار الإداري في مواجهة مبدأ المشروعية: نحو نموذج قانوني متوازن لحماية المصلحة العامة

- (١٤) حيدر محمد زيدان ، وآخرون ، "الضمانات الكفيلة للقاضي الإداري العراقي في تكريس مبدأ المشروعية." مرجع سابق، ص ٧
- (١٥) د. مازن ليلو راضي الوسيط في القانون الإداري، ط ١ ، المؤسسة الحديثة للكتاب طرابلس، لبنان، ٢٠١٣، ص ٦
- (١٦) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري دراسة فقهية مدعمة بأحدث أحكام مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠١، ص ٦.
- (١٧) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، ص ١٨.
- (١٨) د. عبد الوهاب عبد الله، القانون الدستوي والنظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة ص ٧٦.
- (١٩) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ص ١٦٧.
- (٢٠) د. حمد منشد عناد ، "دور القاضي الإداري في مراقبة أعمال الإدارة: دراسة مقارنة." مجلة الدراسات المستدامة، مج ٦، ع ٢ (٢٠٢٤): ص ١١.
- (٢١) فادي نعيم جميل علاونة، مبدأ المشروعية في القانون الإداري وضمانات تحقيقه. رسالة ماجستير في القانون العام، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، ٢٠١١. إشراف محمد شراقة، ص ١١
- (٢٢) محمد الفاضل وآخرون، "مبدأ المشروعية وأثاره الرقابية على أعمال الإدارة." مرجع سابق، ص ٣٨
- (٢٣) د. محمد طه حسين الحسيني، «ماهية مبادئ الشرعية والمشروعية ومصادرها». مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الأول، ٢٠١٩، ص ١٢٦
- (٢٤) د. مازن ليلو راضي، القضاء الإداري - دراسة لأسس ومبادئ القضاء الإداري في العراق، مرجع سابق، ص ١٢
- (٢٥) سعاد دحمان، «التعريف بمبدأ المشروعية». مجلة آفاق للعلوم، جامعة الجلفة، العدد ٦، ٢٠١٧، ص ٢٣٣
- (٢٦) شريف حسن البوشي، المشروعية الدستورية والتحول الديمقراطي، المعهد المصري للدراسات، (٢٠١٩)، ص ١
- www.eipss-eg.org
- (٢٧) هدى أحمد عبد الله سلامة، الإبداع الإداري لدى مديري دوائر شؤون الموظفين في وزارات السلطة الوطنية الفلسطينية: مقترحات للتفعيل. رسالة ماجستير، عمادة الدراسات العليا، جامعة القدس، ٢٠١١. ص ٢٠
- (٢٨) كوثر رغوي، "معوقات الإبداع والابتكار داخل الإدارة المغربية." مسارات في الأبحاث والدراسات القانونية، ع ٣٠، ٢٠٢٣، ص ٢٧٨
- (٢٩) د. أحمد مطشر نعمه، «مدى ملائمة السلطة التقديرية مع مبدأ المشروعية». مجلة آشور للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ٢، العدد ١، آذار ٢٠٢٥، ص ٢٤٨

- (٣٠) د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون. دار النهضة العربية، ١٩٧٦، ص ٣
- (٣١) حيدر محمد زيدان وآخرون، "الضمانات الكفيلة للقاضي الإداري العراقي في تكريس مبدأ المشروعية." مرجع سابق، ص ٢٠
- (٣٢) قرار مجلس شوري الدولة رقم (٢٠١٢/٢٤) الصادر بتاريخ ٢٠١٢/٤/٥ متاح على الرابط التالي:
<http://moj.gov.iq/view.57/#:~:text=%D9%88%D8%AA%D8%A3%D8%B3%D9%8A%D8%B3%D8%A7%D9%8B%20%D8%B9%D9%84%D9%89%20%D9%85%D8%A7%20%D8%AA%D9%82%D8%AF%D9%85%20%D9%85%D9%86,%D8%A7%D8%B3%D8%A8%D8%A7%D8%A8%20%D9%8A%D8%B1%D9%89%20%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AC%D9%84%D8%B3>
- (٣٣) عمار دروازي وآخرون، «أثر مبدأ المشروعية في تحقيق الأمن القانوني». «مجلة المعيار»، المجلد ١٥، العدد ٢، ديسمبر ٢٠٢٤، ص ٣٤٩
- (٣٤) قرار مجلس شوري الدولة رقم (٢٠١٥/١١٨) متاح على الرابط التالي:
<https://moj.gov.iq/view.2005/#:~:text=%D9%88%D8%AA%D8%A7%D8%B3%D9%8A%D8%B3%D8%A7,%D8%A7%D8%B3%D8%A8%D8%A7%D8%A8%20%D9%8A%D8%B1%D9%89%20%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AC%D9%84%D8%B3>
- (٣٥) محمد، رشدي موسى الطيب. "مبدأ المشروعية في القرار الإداري: مفهومه ومقوماته. مجلة العدلس، ٢٢، ٥٦٤ (٢٠٢٠)، ص ١٢٨
- (٣٦) فوزي أحمد إبراهيم حنوت، «التفويض الإداري في ضوء النصوص القانونية وأحكام القضاء الإداري: دراسة مقارنة». «مجلة علمية محكمة»، العدد ١٤، ص ١٠
- (٣٧) عبد العزيز محمد الحلو، أثر تفويض الصلاحيات على تنمية المهارات الإدارية للعاملين: دراسة ميدانية على الجامعات الفلسطينية في قطاع غزة. رسالة ماجستير، قسم إدارة الأعمال، كلية التجارة، الجامعة الإسلامية-غزة، ٢٠١٠، ص ٦٠
- (٣٨) قاسم طه عبد الناصر، «رقابة القاضي الإداري ليعيب انحراف القرارات عن تحقيق المصلحة العامة». «مجلة المفكر»، المجلد ١٢، العدد ٢، ٢٠١٧، ص ٦٦٤
- (٣٩) سهير رفعت منصور، «الظروف الاستثنائية في ظل الدستور العراقي». مجلة الجامعة العراقية، ع. ٤٨، ج. ٣، ص ٣٧٤
- (٤٠) صالح عبد عايد العجيلي وآخرون، «دور الشفافية في الحد من الفساد الإداري». مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الخاص لبحوث مؤتمر فرع القانون العام بعنوان «الإصلاح الدستوري والمؤسساتي: الواقع والمأمول»، ٢٠١٨، ص ٢٣٠
- (٤١) حنان قسوم، «أثر الشفافية والمساءلة على الإصلاح الإداري». «مجلة أبحاث»، المجلد ٢، العدد ٢، ٢٠١٧، ص ١٥

المصادر

١. صهيب مازن عطية الوليدات، "أثر تطبيقات الحكومة الإلكترونية على الابتكار الإداري في المؤسسات الحكومية: دراسة ميدانية المؤسسات الحكومية الأردنية" رسالة ماجستير. جامعة مؤتة، مؤتة، ٢٠٢٢.
٢. كوثر رغوي، "معوقات الإبداع والابتكار داخل الإدارة المغربية". مسارات في الأبحاث والدراسات القانونية ع ٣٠، ٢٠٢٣.
٣. بن كدة، نور الدين . مبدأ المشروعية في القرار الإداري .مذكرة مكملة لنيل شهادة ماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر-بسكرة، ٢٠١٥.
٤. د. نعمان عباس ندا الحياي (٢٠١٩). أثر الإبداع والابتكار الإداري في التنمية الاقتصادية في العراق.مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية.
٥. زينة مفتاحي واخرون، "أثر المناخ التنظيمي علي الابتكار التنظيمي: دراسة ميدانية لعينة من المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في ولاية ورقلة" رسالة ماجستير. جامعة قاصدي مرباح - ورقلة، ورقلة.
٦. رشا نزار جديد، «دور الابتكار التنظيمي في تحقيق الميزة التنافسية: نموذج المصرف التجاري السوري .» مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية - سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية، مج ٤٢، ع ٣، ٢٠٢٠، جامعة تشرين، سوريا.
٧. جابر بن سعود الحرصي ، واخرون، "أثر الابتكار الإداري والابتكار التكنولوجي على الفاعلية التنظيمية من وجهة نظر الموظفين الإداريين في جامعة السلطان قابوس" رسالة ماجستير. الجامعة الاردنية، عمان، ٢٠١٦.
٨. محمد صالح الناصر، «دور الابتكار في تحسين الأداء الإداري». المجلة العربية للنشر العلمي، العدد السابع، ع ٧٤، ٢٠٢٤.
٩. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية.
١٠. محمد الفاضل واخرون، "مبدأ المشروعية واثاره الرقابة على اعمال الإدارة." مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية مج، ١٥ ع ٥٣ (٢٠٢٢):
١١. حيدر محمد زيدان واخرون، "الضمانات الكفيلة للقاضي الإداري العراقي في تكريس مبدأ المشروعية." المجلة العربية للعلوم الإنسانية والاجتماعية ع ٢٨، ٢٠٢٤ .
١٢. محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، بدون بلد نشر، ٢٠٠٩.

١٣. د. مازن ليلو راضي الوسيط في القانون الإداري، ط ١ ، المؤسسة الحديثة للكتاب طرابلس، لبنان، ٢٠١٣.
١٤. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري دراسة فقهية مدعمة بأحدث أحكام مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠١.
١٥. د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة.
١٦. د. عبد الوهاب عبد الله، القانون الدستوي والنظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة.
١٧. د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة.
١٨. د. حمد منشد عناد ، "دور القاضي الإداري في مراقبة أعمال الإدارة: دراسة مقارنة". مجلة الدراسات المستدامة مج ٦، ع ٢، ٢٠٢٤.
١٩. فادي نعيم جميل علاونة، مبدأ المشروعية في القانون الإداري وضمانات تحقيقه. رسالة ماجستير في القانون العام، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، ٢٠١١.
٢٠. د. محمد طه حسين الحسيني، «ماهية مبادئ الشرعية والمشروعية ومصادرها». مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الأول، ٢٠١٩.
٢١. سعاد دحمان، «التعريف بمبدأ المشروعية». مجلة آفاق للعلوم، جامعة الجلفة، العدد ٦، ٢٠١٧.
٢٢. شريف حسن البوشي، المشروعية الدستورية والتحول الديمقراطي، المعهد المصري للدراسات، ٢٠١٩.
٢٣. هدى أحمد عبد الله سلامة، الإبداع الإداري لدى مديري دوائر شؤون الموظفين في وزارات السلطة الوطنية الفلسطينية: مقترحات للتفعيل. رسالة ماجستير، عمادة الدراسات العليا، جامعة القدس، ٢٠١١.
٢٤. كوثر رغوي، "معوقات الإبداع والابتكار داخل الإدارة المغربية". مسارات في الأبحاث والدراسات القانونية ع ٣٠، ٢٠٢٣.
٢٥. د. أحمد مطشر نعمه، «مدى ملائمة السلطة التقديرية مع مبدأ المشروعية». مجلة آشور للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ٢، العدد ١، آذار ٢٠٢٥.
٢٦. د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون. دار النهضة العربية، ١٩٧٦.
٢٧. عمار دروازي وآخرون، «أثر مبدأ المشروعية في تحقيق الأمن القانوني». مجلة المعيار، المجلد ١٥، العدد ٢، ديسمبر ٢٠٢٤.

الابتكار الإداري في مواجهة مبدأ المشروعية: نحو نموذج قانوني متوازن لحماية المصلحة العامة

٢٨. قرار مجلس شوري الدولة رقم (٢٠١٥/١١٨) متاح على الرابط التالي:

<https://moj.gov.iq/view.2005/#:~:text=%D9%88%D8%AA%D8%A7%D8%B3%D9%8A%D8%B3%D8%A7,%D8%A7%D8%B3%D8%A8%D8%A7%D8%A8%20%D9%8A%D8%B1%D9%89%20%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AC%D9%84%D8%B>

٢٩. محمد، رشدي موسى الطيب. "مبدأ المشروعية في القرار الإداري: مفهومه ومقوماته." مجلة العدلس، ٢٢، ٥٦٤ (٢٠٢٠).

٣٠. فوزي أحمد إبراهيم حتوت، «التفويض الإداري في ضوء النصوص القانونية وأحكام القضاء الإداري: دراسة مقارنة». مجلة علمية محكمة، العدد ١٤.

٣١. عبد العزيز محمد الحلو، أثر تفويض الصلاحيات على تنمية المهارات الإدارية للعاملين: دراسة ميدانية على الجامعات الفلسطينية في قطاع غزة. رسالة ماجستير، قسم إدارة الأعمال، كلية التجارة، الجامعة الإسلامية-غزة، ٢٠١٠.

٣٢. قاسم طه عبد الناصر، «رقابة القاضي الإداري لعيب انحراف القرارات عن تحقيق المصلحة العامة». مجلة المفكر، المجلد ١٢، العدد ٢، ٢٠١٧.

٣٣. سهير رفعت منصور، «الظروف الاستثنائية في ظل الدستور العراقي». مجلة الجامعة العراقية، ع. ٤٨، ج. ٣.

٣٤. صالح عبد عايد العجيلي وآخرون، «دور الشفافية في الحد من الفساد الإداري». مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الخاص لبحوث مؤتمر فرع القانون العام بعنوان «الإصلاح الدستوري والمؤسساتي: الواقع والمأمول»، ٢٠١٨.

٣٥. حنان قسوم، «أثر الشفافية والمساءلة على الإصلاح الإداري». مجلة أبحاث، المجلد ٢، العدد ٢، ٢٠١٧.

References

- 1-Suhaib Mazen Atiya Al-Walidat, "The Impact of E-Government Applications on Administrative Innovation in Government Institutions: A Field Study of Jordanian Government Institutions," Master's Thesis, Mu'tah University, Mu'tah, 2022.
- 2-Kawthar Raghoui, "Obstacles to Creativity and Innovation within Moroccan Administration," Masarat in Legal Research and Studies, No. 30, 2023
- 3-Ben Kaddah, Nour El-Din, "The Principle of Legality in Administrative Decisions," Master's Thesis, Faculty of Law and Political Science, Mohamed Khider University – Biskra, 2015.
- 4-Dr. Naaman Abbas Nada Al-Hayani (2019), "The Impact of Creativity and Administrative Innovation on Economic Development in Iraq," Al-Mustansiriya Journal for Arab and International Studies,
- 5-Zeina Miftahi et al., "The Impact of Organizational Climate on Organizational Innovation: A Field Study of a Sample of Small and Medium Enterprises in the Wilaya of Ouargla," Master's Thesis. University of Kasdi Merbah - Ouargla, Ouargla, 2016.
- 6-Rasha Nizar Jadid, "The Role of Organizational Innovation in Achieving Competitive Advantage: The Syrian Commercial Bank Model." Tishreen University Journal for Research and Scientific Studies – Economic and Legal Sciences Series, Vol. 42, No. 3, 2020, Tishreen University, Syria.
- 7-Jaber bin Saud Al-Harasi, et al., "The Impact of Administrative and Technological Innovation on Organizational Effectiveness from the Perspective of Administrative Staff at Sultan Qaboos University." Master's Thesis. University of Jordan, Amman, 2016.
- 8-Muhammad Saleh Al-Nasser, "The Role of Innovation in Improving Administrative Performance." Arab Journal for Scientific Publishing, Issue 7, No. 74, 2024.
- 9-Muhammad Rifaat Abdel Wahab, Principles and Provisions of Administrative Law, Dar Al-Jami'a Al-Jadeeda, Alexandria.
- 10-Muhammad Al-Fadil, et al., "The Principle of Legality and its Effects on Oversight of Administrative Actions." Kufa Journal of Legal and Political Sciences, Vol. 15, No. 53 (2022).
- 11-Haider Muhammad Zaidan et al., "Guarantees Ensuring the Iraqi Administrative Judge's Establishment of the Principle of Legality." Arab Journal of Humanities and Social Sciences, No. 28 (2024).

12-Muhammad Al-Saghir Baali, *The Mediator in Administrative Disputes*, Dar Al-Ulum for Publishing and Distribution, no place of publication, 2009, p. 8

13-Dr. Mazen Lilo Radi, *The Mediator in Administrative Law*, 1st ed., Modern Book Foundation, Tripoli, Lebanon, 2013.

14-Dr. Abdul Aziz Abdul Moneim Khalifa, *Abuse of Power as a Reason for Annulment of Administrative Decisions: A Jurisprudential Study Supported by the Latest Rulings of the State Council*, Dar Al-Fikr Al-Jami'i, Alexandria, 2001.

15-Dr. Suleiman Al-Tamawi, *The General Theory of Administrative Decisions*, Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo.

16-Dr. 17. Abdul Wahab Abdullah, *Constitutional Law and Political Systems*, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo.

17-Dr. Suleiman Al-Tamawi, *Administrative Judiciary*, Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo.

18-Dr. Hamad Munshid Anad, "The Role of the Administrative Judge in Monitoring Administrative Actions: A Comparative Study." *Journal of Sustainable Studies*, Vol. 6, No. 2 (2024).

19-Fadi Naem Jamil Alawneh, *The Principle of Legality in Administrative Law and Guarantees for its Implementation*. Master's Thesis in Public Law, College of Graduate Studies, An-Najah National University, 2011. Supervised by Muhammad Sharaqa.

20-Dr. Muhammad Taha Hussein Al-Husseini, "The Nature of the Principles of Legality and Legality and Their Sources." *Journal of Legal Sciences*, College of Law, University of Baghdad, Issue 1, 2019.

21-Suad Dahman, "Defining the Principle of Legality." *Afaq Journal of Sciences*, University of Djelfa, Issue 6, 2017.

22-Sharif Hassan Al-Boushi, *Constitutional Legitimacy and Democratic Transition*, Egyptian Institute for Studies, (2019), p. 1 www.eipss-eg.org

23-Huda Ahmed Abdullah Salama, *Administrative Creativity among Directors of Personnel Departments in the Ministries of the Palestinian National Authority: Proposals for Activation*. Master's Thesis, Deanship of Graduate Studies, Al-Quds University, 2011.

24-Kawthar Raghoui, "Obstacles to Creativity and Innovation within the Moroccan Administration." *Masarat in Legal Research and Studies*, Issue 30, 2023.

25-Dr. Ahmed Mutashar Na'ma, "The Extent of the Suitability of Discretionary Power with the Principle of Legality." Ashour Journal of Legal and Political Sciences, Volume 2, Issue 1, March 2025

26-Dr. Ta'ima Al-Jarif, The Principle of Legality and the Controls of Public Administration's Subjection to the Law. Dar Al Nahda Al Arabiya, 1976.

27-Ammar Darwazi et al., "The Impact of the Principle of Legality on Achieving Legal Security". Al-Mi'yar Journal, Volume 15, Issue 2, December 2024.

28-State Council Resolution No. (118/2015) is available at the following link: <https://moj.gov.iq/view.2005/#:~:text=%D9%88%D8%AA%D8%A7%D8%B3%D9%8A%D8%B3%D8%A7,%D8%A7%D8%B3%D8%A8%D8%A7%D8%A8%20%D9%8A%D8%B1%D9%89%20%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AC%D9%84%D8%B3>

29-Muhammad, Rushdi Musa Al-Tayyib. "The Principle of Legality in Administrative Decisions: Its Concept and Components." Al-Adl Journal, 22, No. 56 (2020).

30-Fawzi Ahmed Ibrahim Hathout, "Administrative Delegation in Light of Legal Texts and Administrative Judiciary Rulings: A Comparative Study." A Refereed Scientific Journal.

31-Abdul Aziz Muhammad Al-Helou, "The Impact of Delegating Powers on Developing Employees' Administrative Skills: A Field Study on Palestinian Universities in the Gaza Strip." Master's Thesis, Department of Business Administration, Faculty of Commerce, Islamic University – Gaza, 2010

32-Qasim Taha Abdul Nasser, "The Administrative Judge's Oversight of Decisions Deviating from Achieving the Public Interest." Al-Mufakker Journal, Vol. 12, No. 2, 2017.

33-Suhair Rifaat Mansour, "Exceptional Circumstances under the Iraqi Constitution." Journal of the Iraqi University, No. 48, Vol. 3.

34-Saleh Abdul Ayed Al-Ajeeli et al., "The Role of Transparency in Reducing Administrative Corruption." Journal of Legal Sciences, College of Law, University of Baghdad, Special Issue for Research Papers of the Public Law Branch Conference entitled "Constitutional and Institutional Reform: Reality and Aspirations," 2018.

35-Hanan Qasoum, "The Impact of Transparency and Accountability on Administrative Reform." Research Journal, Volume 2, Issue 2, 2017.