

أثر الاعتبار الشخصي على تنفيذ القرار الإداري "دراسة مقارنة"  
*The Impact of Personal Consideration on the Implementation of Administrative Decisions*  
*"Comparative Study"*

بحث مقدم من قبل

طالبة الدكتوراه تغريد ناصر حسين  
 الأستاذ الدكتور عصام مبارك / تدريسي في الجامعة الإسلامية في بيروت

#### الخلاصة.

يمثل القرار الإداري الأداة الرئيسية التي تمارس من خلالها الإدارة العامة وظائفها وتحقق من خلالها المصلحة العامة، وذلك من خلال إصدار قرارات قانونية تترتب عليها آثار مباشرة على الأفراد أو المراكز القانونية. ومن بين المبادئ المهمة التي تضيف على القرار الإداري طابعاً خاصاً وتحد من عموميته، يبرز مبدأ الاعتبار الشخصي، الذي يعد من المبادئ الجوهرية التي تتعلق بكيفية إصدار القرار الإداري وتحديد نطاق تطبيقه. فهذا المبدأ يعني أن القرار الإداري قد يصدر بناءً على خصائص شخصية تتعلق بالمخاطب بالقرار، سواء تعلق ذلك بسلوكه أو صفاته أو مؤهلاته وهو ما يميز هذه الفئة من القرارات عن غيرها من القرارات الإدارية ذات الطبيعة المجردة أو العامة، ويفرض هذا الاعتبار أثراً مباشراً في قابلية القرار للتفويض أو الحل، ويؤثر على مدى إمكانية سحبه أو إلغائه.

الكلمات المفتاحية: القرار الإداري - الاعتبار الشخصي - الصفات الجوهرية - مقومات - تنفيذ القرار الإداري

#### Abstract

Administrative decisions represent the primary tool through which public administration exercises its functions and achieves the public interest. This is achieved by issuing legal decisions that have direct effects on individuals or legal positions. Among the important principles that give administrative decisions a special character and limit their generality is the principle of personal consideration. This principle is one of the fundamental principles related to the manner in which administrative decisions are issued and the definition of their scope of application.

This principle means that administrative decisions may be issued based on personal characteristics related to the person addressed by the decision, whether related to their behavior, characteristics, or qualifications. This distinguishes this category of decisions from other administrative decisions of an abstract or general nature. This consideration has a direct impact on the decision's ability to be delegated or dissolved, and influences the extent to which it can be withdrawn or annulled.

**Keywords:** Administrative decision - Personal consideration - Essential characteristics - Components

## المقدمة

يعد القرار الإداري من أهم الوسائل القانونية التي تمارس من خلالها الإدارة وظائفها، إذ يمثل التعبير القانوني عن إرادتها الملزمة التي تُحدث أثراً قانونياً في المركز القانوني للأفراد، وبما أن هذا القرار يُعد تصرفاً قانونياً يصدر عن الإدارة بوصفها صاحبة سلطة عامة، فقد وُضعت له ضوابط وشروط تضمن مشروعيتها ومن بين المبادئ التي تكتسب أهمية خاصة في هذا السياق هو مبدأ الاعتبار الشخصي في القرار الإداري. ويُقصد بمبدأ الاعتبار الشخصي أن يكون القرار الإداري مرتبطاً بشخص محدد بذاته بحيث لا يمكن نقله أو امتداده إلى غيره من الأشخاص، لأن إرادة الإدارة قد انصرفت إلى ذلك الشخص تحديداً، نظراً لصفاته الخاصة أو لمؤهلاته أو لسلوكه الوظيفي أو القانوني، فهناك قرارات تصدر بناءً على الثقة الخاصة التي توليها الإدارة لشخص ما أو بسبب طبيعة المراكز الفردية التي لا يمكن تمثيلها أو استبدالها ومن ثم فإن الاعتبار الشخصي يعد عنصراً جوهرياً في بعض القرارات الإدارية، ترتبط صحتها ومشروعيتها بوجود هذا العنصر. وتبرز أهمية هذا المبدأ في المجالات التي تتطلب الإدارة فيها درجة عالية من الثقة والاطمئنان نحو الشخص المخاطب بالقرار مثل التعيين في المناصب العليا أو منح التراخيص أو العقود الإدارية ذات الطابع الشخصي حيث لا يكفي توفر الشروط الموضوعية فحسب بل يجب مراعاة الخصائص الذاتية للشخص المعني، كما إن إغفال هذا الاعتبار أو إساءة تطبيقه يؤدي إلى بطلان القرار لعيب في ركن المحل أو في ركن السبب لأنه سيكون مبنياً على شخص غير مقصود بالإرادة الإدارية<sup>(1)</sup>. لذا فإن دراسة مبدأ الاعتبار الشخصي في القرار الإداري تسهم في توضيح الحدود الفاصلة بين التصرفات الإدارية العامة وتلك التي تستند إلى اعتبارات شخصية بحتة، وتكشف في ذات الوقت عن الضمانات القانونية التي تحيط بهذا النوع من القرارات حماية للمصلحة العامة من جهة، وضماناً لحقوق الأفراد من جهة أخرى ومن هنا تتبّع أهمية الوقوف على مفهوم هذا المبدأ وتمييزه عن غيره من المبادئ، فضلاً عن بيان نطاقه وتطبيقاته العملية.

## أولاً- أهداف الدراسة

- 1\_ تحليل الأساس القانوني والفقهية الذي يستند إليه هذا المبدأ، وبلورة تعريف جامع يميّزه عن المبادئ الإدارية الأخرى مثل مبدأ الاختصاص ومبدأ الملاءمة.
- 2\_ استقصاء المجالات التي يُشترط فيها الاعتبار الشخصي (التعيين، الترقية، العقوبات التأديبية، منح الامتيازات...)، وشرح مدى ارتباط كل منها بخصائص أو سلوكيات الشخص المخاطب بالقرار.
- 3\_ توضيح الشروط التي يتعين توافرها كي يكون الاعتماد على الاعتبار الشخصي مشروعاً، مع إبراز حدود السلطة التقديرية للإدارة في هذا الإطار، وتحديد متى يتحول المبدأ إلى تعسف أو انحراف بالسلطة.
- 4\_ تحليل ما يترتب على هذا النوع من القرارات من حيث قابلية التفويض، أو الحلول، أو السحب، أو الإلغاء القضائي، مع بيان انعكاساته على المسؤولية التأديبية والمدنية.

## ثانياً أهمية الموضوع:

- تتبع أهمية تناول مبدأ الاعتبار الشخصي في القرار الإداري من عدة أوجه:
- 1\_ الطابع الاستثنائي: حيث يشكل هذا المبدأ خروجاً عن القاعدة العامة في القانون الإداري التي تسمح بتفويض السلطة أو إصدار القرارات نيابة عن الغير، مما يجعله يستحق الدراسة لتحديد شروطه وحدوده.
  - 2\_ لضمان احترام حقوق الأفراد: إذ يترتب على القرار المبني على اعتبارات شخصية آثار قانونية قد تمس حياة الأفراد أو مراكزهم الوظيفية، كقرارات التعيين أو العزل أو الترقية.
  - 3\_ ضمان المشروعية: لأن احترام مبدأ الاعتبار الشخصي عند صدور القرار يسهم في ضمان صحته القانونية ويحول دون الطعن فيه أمام القضاء الإداري.
  - 4\_ تأثيره في نطاق المسؤولية الإدارية: فالقرارات القائمة على الاعتبار الشخصي غالباً ما تكون مرتبطة بمسؤولية مباشرة للمصدر الإداري، مما يلقي بظلاله على مبدأ المشروعية والانضباط الإداري.

## ثالثاً إشكالية البحث:

- على الرغم من أن مبدأ الاعتبار الشخصي في القرار الإداري يندرج ضمن المبادئ الضمنية في العمل الإداري، إلا أن تطبيقه يثير العديد من الإشكاليات العملية والنظرية، لعل أبرزها:
- إلى أي مدى يمكن للإدارة أن تبني قراراتها على اعتبارات شخصية دون أن تنتهك مبدأ الموضوعية أو الحياد؟
- 1\_ وما هو الأساس القانوني الذي يضبط حدود هذا الاعتبار في القرارات الإدارية؟
  - 2\_ وكيف يتعامل القضاء الإداري مع القرارات التي تدعي الإدارة فيها وجود اعتبارات شخصية، خصوصاً في مجالات الوظيفة العامة أو الإجراءات التأديبية؟
  - 3\_ وهل يمكن للقرار القائم على الاعتبار الشخصي أن يُفوض أو يُنقل أو يُنفذ بواسطة جهة أخرى؟

## رابعاً نتيج البحث:

- لتحقيق الإحاطة الوافية بمفهوم مبدأ الاعتبار الشخصي في تنفيذ القرار الإداري، ستُعتمد المناهج الآتية:
- 1\_ المنهج التحليلي: لتحليل النصوص القانونية والاجتهادات القضائية ذات الصلة بمبدأ الاعتبار الشخصي، وتفسير أبعاده القانونية.

2\_ المنهج المقارن: لمقارنة تطبيق هذا المبدأ في بعض الأنظمة القانونية، خصوصاً المقارنات بين القضاء الإداري الفرنسي والعربي (مثل العراق أو مصر).

#### خامساً خطة البحث

المقدمة

المطلب الأول مفهوم الاعتبار الشخصي في تنفيذ القرار الإداري.

الفرع الأول تعريف الاعتبار الشخصي.

الفرع الثاني ميعاد اشتراطه الاعتبار الشخصي وتمييزه عما يشته به.

المطلب الثاني نطاق ومقومات الاعتبار الشخصي في القرار الإداري.

الفرع الأول نطاق الاعتبار الشخصي.

الفرع الثاني مقومات الاعتبار الشخصي في القرار الإداري.

#### المطلب الأول/ مفهوم الاعتبار الشخصي في تنفيذ القرار الإداري

يشير مفهوم الاعتبار الشخصي في القرار الإداري إلى الحالات التي يعتمد فيها اتخاذ القرار على تقدير شخصي أو رأي فردي للمسؤول الإداري، بناءً على معايير ذاتية أو خبرة شخصية. عادة ما يتم تطبيق هذا المفهوم في القرارات التي لا تكون محددة بقواعد صارمة أو نصوص قانونية واضحة، مما يمنح المسؤول مساحة من الحرية في اتخاذ القرار بما يتناسب مع ظروف الحالة المطروحة. ومع ذلك، فإن هذا النوع من القرارات يتطلب توازناً دقيقاً بين المرونة في التطبيق وضمان العدالة والشفافية حيث يكون من الضروري أن تكون القرارات مبنية على أسس موضوعية ومبررات واضحة لتجنب التعسف أو إساءة استخدام السلطة<sup>(2)</sup>. بناءً على ذلك سوف نقوم بتقسيم المطلب على فرعين، سوف نتحدث في الفرع الأول عن تعريف الاعتبار الشخصي، أما في سوف نتحدث عن تمييز الاعتبار الشخصي عما يشته به من أوصاف قانونية.

#### الفرع الأول/ تعريف الاعتبار الشخصي وسماته

تسعى الإدارة دائماً إلى تحقيق المصلحة العامة وذلك بضمان انتظام سير المرافق العامة بانتظام واطراد، ويكون ذلك بإحدى طريقتين، إما عن طرق التعاقد مع أشخاص آخرين أو من خلال إصدارها قرارات إدارية، فالمصلحة العامة وضرورات سير المرفق العام بانتظام واطراد كغاية تسعى إليها الإدارة من إبرام عقودها الإدارية وإصدار قرارات إدارية، يكون له بلا شك الأثر الواضح في تحديد معنى الاعتبار الشخصي ونتائجه، وذلك على نحو يختلف العقد الإداري عنه في القرار الإداري، ولما تقدم سنبين مفهوم الاعتبار الشخصي من خلال التطرق إلى مضمونه في القرار الإداري.

#### أولاً تعريف الاعتبار الشخصي في القرار الإداري

**القرار الإداري:** هو ذلك العمل القانوني الصادر بالإرادة المنفردة للإدارة وتهدف فيه إلى إحداث أثر قانوني معين، أما بإنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل مركز قانوني قائم أو إلغائه، ويكون واجب التنفيذ بمجرد صدوره، طالما أنه يتفق ومبدأ المشروعية. وإن مبدأ الاعتبار الشخصي في القرارات الإدارية لم يحظ باهتمام الفقه العراقي والليبناني بالشكل الذي يتلائم مع أهميته قياساً بالعقد الإداري، إلا إننا نرى أنه له أهمية كبيرة في مجال القرارات الإدارية، إذ إن أغلبية قرارات الإدارة تكون فيها شخصية من صدر القرار الإداري بحقه محل اعتبار كما هو الحال في قرار الإدارة بتعيين شخص ليشغل الوظيفة العامة، إذ يلزم أن تتوافر في ذلك الشخص عدة مواصفات جوهرية تطلبها القانون لولاها لما صدر أمر بتعيين ذلك الشخص، كذلك قرار الإدارة منح إجازة ممارسة المهنة للصيدلي<sup>(3)</sup>، إذ لا يتم منح الإجازة لأي شخص كان وإنما يلزم أن تكون لديه المؤهلات المطلوبة حسب القانون مما يعد دليلاً واضحاً على إن شخصية الصيدلي محل اعتبار في قرار منح الإجازة، وأيضاً الأشخاص المنظمون إلى النقابات المهنية نقابة الأطباء، نقابة المحققين، نقابة العمال، نقابة الصيادلة، وأي شخص يتعامل مع الإدارة فإن شخصه أو صفة جوهرية من صفاته يكون محل اعتبار في إصدارها للقرار الإداري.

وينبغي الإشارة إلى أن القانون المدني العراقي والليبناني والمصري والفرنسي لم يتضمنوا نصاً صريحاً يعرف الاعتبار الشخصي، وإن ماتقدم طرحه من تعاريف وأفكار حول المفهوم العام للاعتبار الشخصي كان ثمرة ماتصدى إليه الفقه القانوني من أبحاث ودراسات حول الموضوع إضافة إلى إن لهذا المفهوم أثراً واضحاً في بعض نصوص القوانين سالفة الذكر<sup>(4)</sup>. ومما تقدم يمكن تعريف الاعتبار الشخصي في مجال القرار الإداري بأنه: الالتزامات الملقاة على عاتق من صدر القرار بحقه يجب أن ينفذها بنفسه وليس عن طريق شخص آخر، فالإدارة تختار الشخص في قرارها بسبب صفاته الشخصية لأنه سوف يقوم بإدارة مرفق عاماً والمساعدة في إدارة مرفق عام، وهذه الإدارة أو المساعدة لها طابع شخصي، ونعرفه أيضاً بأنه: الاعتبار الشخصي هو أن تكون شخصية من صدر القرار بحقه هي الباعث الدافع لإصدار القرار أو إن شخصية من صدر القرار بحقه محل اعتبار لإصدار القرار الإداري.

#### ثانياً سمات الاعتبار الشخصي

ويمكن تحديد ملامح الاعتبار الشخصي أو سماته سواء المادية أم القانونية، إذ يتسم مبدأ الاعتبار الشخصي بسمات أو صفات تميزه عن غيره من أعمال الإدارة الأخرى وندرجها بالنقاط الآتية:

1\_ إن شخيصية المستفيد من القرار محل اعتبار حيث إن الإدارة عندما خاطبت الشخص فإنها تخاطبه بذاته وبصفاته كقرار منح علاوة لأحد الموظفين، وقرار الترخيص وقرار العزل والتعيين<sup>(5)</sup>، أو قرار منح إجازة ممارسة المهنة للصيدلي. 2\_ إن الاعتبار الشخصي في القرار الإداري يرتبط بالنظام العام، إذ إن قرار الإدارة المبني على اعتبار شخصي يتعلق بالنظام العام كقرار منح رخصة للصيدلي بفتح صيدلية فلا يجوز لذلك الشخص مخالفة القرار لأنه يتعلق بالنظام العام وليس بشخص معين.

3\_ إن الإدارة تلتزم بالتعامل مع شخص معين يلزم أن يكون ذلك الشخص مؤهل سواء من الناحية القانونية أو البدنية لتنفيذ القرار وإلا كان القرار ليس فيج اعتبار شخصي.

4\_ يلزم على الشخص المستفيد من قرار الإدارة أن ينفذه بنفسه وبانتظام دون أن يقوم بتوكل شخص آخر ليحل محله في تنفيذ ماتضمنه القرار الإداري .

5\_ إن الاعتبار الشخصي يتسع ليشمل كافة الصفات المتعلقة بما يشتمل عليه القرار الإداري، ويتطلبه مبدأ حسن النية في تنفيذه<sup>(6)</sup>، وإن أساس الاعتبار الشخصي في مجال القرارات الإدارية هو صلة القرار الإداري بالمرفق العام، وكلما اشتدت هذه الصلة زاد الاهتمام والتركيز على الاعتبار الشخصي، ولما كان الهدف من المرفق العام هو تحقيق المصلحة العامة وتحقيق النفع العام فإن هذه الغاية يكون لها أثرها الكبير والواضح في تحديد هذه السمات التي ينبغي على الإدارة مراعاة توافرها في المستفيد من القرار لكي تضمن الإدارة التنفيذ السليم والجيد للقرار الإداري، وكفالة سير المرفق العام بانتظام واطراد.

### ثالثاً الأساس القانوني للاعتبار الشخصي في تنفيذ القرار الإداري

عندما تصدر الإدارة قراراً إدارياً، فإنها في الغالب لا تصدره بشكل مجرد أو عام، بل توجهه إلى شخص محدد أو فئة معينة بناءً على صفات أو ظروف خاصة بهم. وهنا يظهر مبدأ قانوني مهم يُعرف بـ "الاعتبار الشخصي"، وهو يعني ببساطة أن القرار الإداري يجب أن يُنفذ بحق من صدر من أجله أو ضده فقط، دون أن يمتد أثره إلى أشخاص آخرين لا تتوافر فيهم نفس الشروط أو الصفات التي بني عليها القرار. ويعد هذا المبدأ ضماناً قانونية مهمة تحول دون تعسف الإدارة أو تعميم العقوبة أو الأثر الإداري دون مبرر قانوني<sup>(7)</sup>. إن هذا المبدأ لا يقوم من فراغ، بل يستند إلى أسس قانونية ودستورية راسخة. أول هذه الأسس هو مبدأ المشروعية، الذي يُعد حجر الأساس في القانون الإداري، ويقضي بضرورة أن تصدر وتنفذ القرارات وفق القانون، وفي الحدود التي يسمح بها. فإذا تجاهلت الإدارة الاعتبار الشخصي عند تنفيذ قرارها، وطُبقت القرار على من لا ينطبق عليه، فإنها تخرق بذلك مبدأ المشروعية، ويُعد تصرفها غير قانوني، قابل للطعن أمام القضاء. كما يرتبط هذا المبدأ بمبدأ آخر لا يقل أهمية، وهو مبدأ "شخصية الجزاء" المستمد في الأصل من القانون الجنائي، لكنه يجد له تطبيقاً واضحاً في القانون الإداري، لا سيما عندما يكون القرار ذا طابع جزائي كفرض غرامة إدارية أو سحب ترخيص أو إغلاق منشأة. فلا يجوز مثلاً أن تُعاقب منشأة تجارية بالكامل بسبب خطأ ارتكبه أحد الموظفين فيها دون أن يكون هناك صلة مباشرة بين هذا الخطأ والكيان القانوني للمؤسسة، وإلا كان ذلك مخالفاً صريحاً لمبدأ أن الجزاء لا يتحمله إلا من ارتكب الخطأ، ويؤدي أعمال مبدأ الاعتبار الشخصي أيضاً إلى احترام مبدأ دستوري آخر هو المساواة أمام القانون، إذ أن تجاوز هذا الاعتبار وتنفيذ القرارات بشكل تعسفي أو جماعي من دون تمييز بين الحالات الفردية يُعد خرقاً للمساواة ويخلق شعوراً بالظلم وفقدان الثقة في الإدارة<sup>(8)</sup>. أما من حيث الأسباب، فإن القرار الإداري لا يصدر عادةً عبثاً، بل يستند إلى سبب قانوني أو واقعي مرتبط بشخص معين، وبالتالي فإن تنفيذ القرار يجب أن يقتصر على هذا الشخص، لأن التوسع في التنفيذ إلى غيره يُعتبر مخالفاً للسبب الذي بني عليه القرار أصلاً، ويشكل تجاوزاً لا يمكن قبوله قانوناً.

### الفرع الثاني: ميعاد اشتراطه الاعتبار الشخصي وتمييزه عما يشته به

قد يبدو للبعض وجود اختلاط بين الاعتبار الشخصي وبين بعض الأوصاف القانونية الأخرى كالتحفظ الضمني في التعاقد والشرط والسبب، مما يدفعنا لتسليط الضوء على هذه المسألة من أجل وضع صورة واضحة عن الاعتبار الشخصي، لذلك سنتناول في هذا الفرع النقاط الآتية:

#### أولاً - تمييز الاعتبار الشخصي عن التحفظ الضمني في التعاقد

إن الاعتبار الشخصي له أهمية بالغة سواء في مجال العقد الإداري أو القرار الإداري، ولا بد لنا من تمييزه عن التحفظ الضمني في التعاقد سواء كان تحفظاً ضمناً موضوعياً أم شخصياً، فالتحفظ الضمني معاني كثيرة قد تختلط مع فكرة الاعتبار الشخصي ومنها صورة رفض أحد المتعاقدين أو قبوله التعاقد بناءً على اعتبارات تتعلق بشخص المتعاقد الآخر<sup>(9)</sup>، مثلاً امتناع شركة السكك الحديدية عن نقل أحد المسافرين إذا كان هذا الشخص في حالة سكر أو مصاب بمرض معد فهنا امتناع الشركة يعد تحفظاً ضمناً في التعاقد ويتعلق بشخص المتعاقد، أما امتناع الإدارة عن إصدار قرار إداري بصرف مخصصات زوجية لموظف غير متزوج هو امتناع لاعتبار في شخص الموظف. مما يلاحظ بأن الاعتبار الشخصي والتحفظ الضمني قد يتحقق بناءً على اعتبارات تتعلق بشخص المتعاقد أو من صدر القرار بحقه، إلا إن الاعتبار الشخصي يتعلق بالشخص أو بصفاته، وهو عنصر جوهري يتوافر في العقود والقرارات ذات الطابع الشخصي وحدها ويؤثر تأثيراً كبيراً على إبرامها وإصدارها وتنفيذها وانتقالها وانقضائها<sup>(10)</sup>. أما التحفظ الضمني فإنه يكون منفصلاً عن الشخص أو صفاته فقد يكون موضوعاً عاماً ومن الممكن أن يتوفر في جميع العقود، دون أن يترتب عليه ما ينتج عن الاعتبار من وجوب تنفيذ التعاقد أو من صدر القرار بحقه للالتزامات محل التعاقد أو القرار بنفسه، وانتهاء هذه الالتزامات بمجرد وفاة

المتعاقد، والتحفظ الضمني يؤثر غالباً في انعقاد العقد كما هو الحال في إصدار القرار لأن الإدارة قبل إصداره تراعي عدة اعتبارات شخصية وموضوعية في من يصدر القرار بحقه.

#### ثانياً تمييز الاعتبار الشخصي عن الشرط في القرار الإداري

لكي نستطيع التمييز بين الاعتبار الشخصي والشرط لابد لنا أن نبين ما المقصود بكل منهما، وبما أننا قد بينا سابقاً المقصود بالاعتبار الشخصي، أصبح لزاماً علينا أن نبين ما المقصود بالشرط ابتداءً حيث عرف بعض الفقهاء الشرط بأنه امر مستقبلي غير محقق الوقوع يترتب على وقوعه وجود الالتزام أو زواله، فإذا كان الالتزام قد وجد فعلاً وكان زواله هو المترتب على وقوع الشرط المقترن بالقرار فإنه التزام في التصرف القولي لا يستلزمه ذلك التصرف في حالة إطلاقه. مما تقدم يمكننا التمييز بين الاعتبار الشخصي والشرط سواء كان الشرط مقترن بالعقد أو القرار، أم باعتباره وصفاً من أوصاف الالتزام وهذا الاختلاف يظهر في عدة نواحي منها:

- 1- إن الاعتبار الشخصي يؤثر في إصدار القرار الإداري وصحته وتنفيذه وانتقاله وانقضاءه بينما يقتصر أثر الشرط على وجود الالتزام إذا كان الشرط واقف أو زواله إذا كان الشرط فاسخ.
- 2- القرار القائم على الاعتبار الشخصي هو قرار نافذ، أما العقد أو القرار المعلق على شرط فهو قرار موقوف وغير نافذ، كما إن الاعتبار الشخصي في القرار دائماً يكون هو الباعث الدافع لإصداره لأن فكرة الاعتبار الشخصي فكرة مرنة ومرتبطة بالإرادة المنفردة للإدارة<sup>(11)</sup>.

#### ثالثاً تمييز الاعتبار الشخصي عن السبب في القرار الإداري

لفكرة السبب أكثر من مدلول لدى فقهاء القانون فقد يقصد بها السبب الدافع (الباعث) وهو الباعث الذي دفع الإدارة إلى إصدار القرار أو هو الغاية البعيدة التي تنوي الإدارة الوصول إليها من وراء إصدار القرار، ومن خلال ماتقدم يمكننا التمييز بين الاعتبار الشخصي في القرار الإداري عن السبب من النواحي الآتية:

- 1- إن مبدأ الاعتبار الشخصي قد يوجد في القرار وقد لا يوجد فإذا توافر الاعتبار الشخصي كان عنصراً جوهرياً في القرار وهذا هو الحال في القرارات ذات الطابع الشخصي، أما إذا تخلف الاعتبار الشخصي ففي هذه الحالة لا يعد الاعتبار الشخصي عنصراً جوهرياً في إصدار القرار وهذا مانجده في القرارات ذات الطابع الموضوعي التي يتغيب عنها الاعتبار الشخصي دون أن يؤثر ذلك عليها أما السبب فهو ركن يجب توافره في كل قرار إداري ويترتب على انعدامه بطلان القرار الإداري.
- 2- إن القانون يلزم الإدارة بذكر السبب وصحته في القرار الإداري<sup>(12)</sup>، أما الاعتبار الشخصي فنرى بأن القانون لم يفترض وجوده في كل قرار.

#### رابعاً ميعاد اشتراط الاعتبار الشخصي

إن الاعتبار الشخصي يلعب دوراً هاماً سواء قبل إصدار القرار الإداري، أو في مرحلة سريان القرار (تنفيذه) حيث يتعين على الإدارة أن تراعي في الشخص المستفيد من القرار الإداري ضرورة توافر صفات معينة يتطلبها إصدار القرار وتنفيذه ومنها المؤهل العلمي والخبرة والكفاية المالية والقدرة البدنية وأن يكون الشخص غير محكوم عليه بجناية أو جنحة كما هو الحال قبل صدور قرار تعيين الموظف العام أو صدور قرار إداري بمنح شخص إجازة تشييد محطة تعبئة وقود أو منحه وكالة جولة لبيع المنتجات النفطية<sup>(13)</sup>. إذ يلزم أن يتوافر في ذلك الشخص عدة مواصفات تضعها الإدارة ومرتبطه بشخصه، ومنها امتلاكه قطعة أرض باسمه حصراً ووسائل نقل وأن يكون حاصل على شهادة الإعدادية على الأقل، وإن يكون لديه قدرة بدنية على إدارة الوحدة النفطية إضافة إلى تمتعه بكفاءة مالية مما يدل على إن شخصية المستفيد من قرار الإدارة بالتعاقد معه لغرض تشييد أو تشغيل وحدة نفطية هي محل اعتبار، إلا إنه قد تطرأ على المستفيد من القرار الإداري بعض الظروف أثناء تنفيذ القرار وقد يكون من شأن هذه الظروف التأثير على قدرة المستفيد من القرار على التنفيذ الشخصي له<sup>(14)</sup>، ومن أمثلة هذه الظروف وفاة المستفيد من القرار أو إخلاله الجسيم في تنفيذ القرار وهذا ماسنوضحه بالنقطتين الآتيتين:

#### 1\_ أثر وفاة المستفيد على القرار الإداري

إن وفاة المستفيد من القرار الإداري والذي كانت شخصيته محل اعتبار عند صدور ذلك القرار أثناء سريان القرار أمر محتمل الحدوث، لذا فإن اختفاء المفاجيء غالباً ما يؤخذ بنظر الاعتبار قبل إصدار القرار والتي عادة ماتعطي الإدارة الحق في إلغاء القرار أو سحبه، فإذا وجدت فقرة في القرار أو الشروط العامة تحدد الآثار التي تتولد في مثل هذه الحالة فينبغي الرجوع إليها فعند قيام الإدارة بمنح شخص إجازة ممارسة مهنة الصيدلة أو إجازة فتح عيادة طبية أو إجازة ممارسة مهنة المقاولات. فإن شخصية من منح هذه الإجازة تكون محل اعتبار كون الإدارة منحته الإجازة لشخصه أي لوجود شروط ومواصفات جوهريّة في ذلك الشخص استدعت الإدارة إلى منحه هذه الإجازة فلا يمكن لشخص آخر أن يحل محله في حالة وفاته<sup>(15)</sup>، إلا إذا انتقلت إليه هذه الإجازة بقرار إداري آخر، على عكس وفاة المتعاقد مع الإدارة والذي تكون شخصيته محل اعتبار، ففي حالة وفاته لا ينفسخ العقد بقوة القانون وتنتقل التزاماته إلى الورثة دون الحاجة لموافقة الإدارة إلا إذا نص العقد بخلاف ذلك.

#### 2\_ الإخلال الجسيم للمستفيد من القرار الإداري

لأريب في إن الشخص المستفيد من القرار الإداري والذي كانت شخصيته محل اعتبار عند قيام الإدارة بإصداره إذا أخل بالتزاماته تجاه الجهة الإدارية، سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة، فإنه يكون بذلك قد ارتكب أفعالاً تنافي الاعتبار

الشخصي في القرار الإداري والأصل إن مجرد عدم قيام المستفيد من القرار بتنفيذ التزاماته الناشئة عن القرار يعد في ذاته خطأ جسيماً موجب للمسؤولية سواء كان ذلك الإخلال بالتنفيذ ناشئاً عن عمد أو إهمال أو تقصير، ولا بد من الإشارة إلى أنه لا يوجد مفهوم واضح ومحدد للإخلال الجسيم (الخطأ الجسيم)<sup>(16)</sup>، ولكن محكمة التمييز في قرار لها ذهبت إلى إن الإخلال الجسيم يتحقق عندما يكون هناك سوء نية من قبل المتعاقد أو إهمال أو تقصير يبلغ من الجسامة حداً له أهمية خاصة، وقياساً على ذلك يكون الخطأ جسيم من قبل المستفيد من القرار الإداري كقرار ممارسة المهنة أو قرار التعيين إذا بلغ حداً له أهمية خاصة. وهذا الإخلال لا يختلف في جوهره في القانون الإداري عنه في القانون الخاص، ولكن هناك الكثير من الأفعال التي تعد إخلالاً بالقرار الإداري في القانون الإداري ليست معروفة في القانون الخاص، وذلك لأن القرار الإداري يفرد ببعض الالتزامات المرتبطة بطبيعته كالالتزام المستفيد من قرار الإدارة بممارسة المهنة أو الصناعة شخصياً والتزام الموظف بالقيام بواجبات الوظيفة شخصياً<sup>(17)</sup>، والتزامه الجاد بضمان السير المنظم والمستمر للمرفق العام. ويستتبع هذه الالتزامات إخلالاً بالالتزامات تقابلها جزاءات قاسية وصارمة لا يعرفها القانون الخاص<sup>(18)</sup>، ومنها حق الإدارة في تغريم المستفيد من القرار أو معاقبته بعقوبة إدارية<sup>(19)</sup> وهنا تكون للإدارة سلطة تقديرية في توقيع الجزاء على المستفيد من القرار بما يتناسب مع جسامة الإخلال أو الخطأ الذي يرتكبه فإذا كان الإخلال جسيماً تكون العقوبة شديدة، أما إذا كان أقل جسامة فتكون العقوبة أخف وهكذا<sup>(20)</sup> إلا إن هذه السلطة ليست مطلقة. وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الجنائي حرم بعض الأفعال على المستفيد من قرار الإدارة ومصدر القرار وفرض على من يقوم بها عقوبات جنائية<sup>(21)</sup> إلا إن الإدارة لاتستطيع أن توقع بنفسها تلك العقوبات إلا بعد تحريك الدعوى الجزائية ضد المستفيد من القرار، ثم يتولى القضاء محاكمته وتوقيع العقاب المناسب، لأن الجزاء الجنائي مستقل عن سلطة الإدارة المستمدة من القرار<sup>(22)</sup>.

### المطلب الثاني: نطاق ومقومات الاعتبار الشخصي في القرار الإداري

الصفات الجوهرية تعد من العناصر الأساسية التي تُحدد قيمة الشخص، وتُبرز مكانته في المجتمع، فهي تشمل مجموعة من القيم والمبادئ التي تعكس شخصية الفرد ومدى التزامه بالأخلاقيات والفضائل، ومن بين هذه الصفات الأمانة، النزاهة، الصدق، والاحترام، حيث تُعد هذه القيم عوامل رئيسية في بناء الثقة وتعزيز العلاقات الشخصية والمهنية. وعند تقييم الأشخاص أو اتخاذ قرارات تتعلق بهم، يجب أن تكون هذه الصفات محل اعتبار شخصي، لأنها تُظهر مدى توافق الفرد مع المعايير الأخلاقية والاجتماعية. إن إدراك أهمية هذه الصفات والعمل على تطويرها يُسهم في تحقيق النجاح الشخصي والجماعي، ويعزز من قدرة الفرد على إحداث تأثير إيجابي في محيطه. بناءً على ذلك سوف نقوم بتقسيم المطلب على فرعين، سوف نتحدث في الفرع الأول عن نطاق الاعتبار الشخصي، أما في سوف نتحدث عن مقومات الاعتبار الشخصي في القرار الإداري.

### الفرع الأول: نطاق الاعتبار الشخصي

إن نطاق الاعتبار الشخصي في القرار الإداري قد ينصرف إلى أمرين: الأول يتعلق بمدى مبدأ الاعتبار الشخصي في ذات الشخص المستفيد من القرار الإداري عندما يكون المستفيد من القرار بعينه محل اعتبار في القرار دون النظر إلى ما يميزه من صفات كالقربة أو الصداقة أو المجاملة<sup>(23)</sup>، بمعنى إن هذا الأمر يتم تطبيقه والأخذ به بالنسبة لجميع القرارات الإدارية وبنفس الدرجة، أما الأمر الثاني فيتعلق بماهية الصفات الجوهرية للمستفيد والتي قد تكون محلاً للاعتبار في القرار ويلزم على الإدارة مراعاة توافرها في الشخص الذي تنوي إصدار قرار بحقه. ومن خلال النقاط الآتية سنوضح ماورد أعلاه:

### أولاً درجة الاعتبار الشخصي في القرارات الإدارية

إن التساؤل الذي يثار في هذا الصدد، هل يتعين الالتزام بفكرة أو بقاعدة الاعتبار الشخصي في جميع أنواع القرارات الإدارية بنفس المستوى أو الدرجة؟ أم إن هنالك تفاوتاً في مدى ومستوى أو درجة الاعتبار الشخصي في القرارات الإدارية المختلفة؟

إن الإجابة عن التساؤل أعلاه كانت محل خلاف فقهي بالنسبة للاعتبار الشخصي في العقود الإدارية<sup>(24)</sup> حيث ذهب جانب من الفقه إلى القول بأن هنالك تفاوتاً في مجال أعمال قاعدة الاعتبار الشخصي بالنسبة للعقود الإدارية المختلفة، وقياساً عليه في القرارات الإدارية نقول أن هنالك تفاوتاً في درجة الاعتبار الشخصي لأن أساس القاعدة المذكورة هو صلة القرار بالمرفق العام سواء كان ذلك القرار فردياً أم تنظيمياً، وبالتالي فإنه يكون من المنطقي أن يرتبط تطبيقها بمدى صلة وعلاقة المستفيد من القرار بالمرفق العام بحيث يتعين التزامها بقوة كلما اشتدت صلة المستفيد بالمرفق العام، كما هو الحال بقرار تعيين موظف للقيام بخدمة عامة. وإن أساس قاعدة الاعتبار الشخصي سواء في القرارات الإدارية أو العقود الإدارية يؤكد وجود تفاوت في درجة الاعتبار الشخصي، وذلك لأن هذه القرارات تختلف فيما بينها من حيث قوة علاقتها بالمرفق العام فهناك قرارات شديدة الصلة بالمرفق العام كقرار منح إجازة ممارسة المهنة أو الصناعة، وهنالك قرارات علاقتها تكون أخف من القرار المذكور كقرار ترقية موظف عام، وبالتالي فإن هذه الصلة ليست على درجة واحدة، وإنما على درجات متفاوتة بحسب موضوع القرار، وإن الصلة المذكورة هي التي تجعل الإدارة ملتزمة بصفات معينة يجب توافرها في المستفيد من القرار، وتكون محلاً للاعتبار عند إصدار القرار بحيث يتعين الالتزام بقاعدة الاعتبار الشخصي كلما اشتدت صلة المستفيد من القرار بالمرفق العام وتخف وطأة هذا الالتزام كلما تقلصت هذه الصلة والتي لاتكون على درجة واحدة بالنسبة لكافة القرارات الإدارية، وإنما تختلف درجاتها بحسب اختلاف موضوع القرار، فمن غير المنطقي أن يتم الالتزام وتطبيق قاعدة الاعتبار الشخصي بنفس الدرجة والمستوى بالنسبة للقرارات الإدارية المختلفة.

## ثانياً- الصفات الجوهرية التي تكون محلاً للاعتبار الشخصي في القرارات الإدارية

يتحدد نطاق فكرة الاعتبار الشخصي في هذا المقام بمجموعة الصفات الجوهرية التي تكون محلاً للاعتبار في القرار، إذ يتسع هذا النطاق ليشمل كافة الصفات الجوهرية للمستفيد من القرار بما يشتمل عليه ويقتضيه تنفيذ القرار. كما إن هذه الصفات يختلف أثرها باختلاف نوع القرار فقد يكون لنوع القرار أثره في تحديد الصفات المطلوبة ومدى أهميتها كالخبرة والشهادة بالنسبة لقرار التعيين وبالمقابل قد يكون لإرادة الإدارة أثر في ذلك كما هو الحال في قرار منح إجازة ممارسة المهنة للصيدلي والذي تفضل فيه الإدارة شخص لديه مؤهلات يتطلبها القانون لكي تمنحه الإجازة، وعلى الرغم من صعوبة حصر هذه الصفات في قائمة واحدة، إلا إننا نستطيع أن نستعرض أهمها في النقاط الآتية:

### 1- الحالة الصحية والسن:

يقصد بالحالة الصحية مدى سلامة الشخص من الناحية الطبية من حيث عدم إصابته بأمراض معينة مثلاً أو من حيث البنية والقدرة الجسدية، وقد يعتد بالحالة الصحية في الكثير من القرارات الإدارية، كما هو الحال في قرار الإدارة بمنح أحد الأشخاص وكالة جولة لبيع النفط أو الغاز إذ يلتزم الشخص قبل إصدار الإدارة بمنحه الوكالة تزويد اللجنة المكلفة بمنح الوكالات بتقرير صادر عن لجنة طبية رسمية يبين قدرته على إدارة أعمال الوكالة وسلامته من الأمراض، كون قرار الإدارة في مثل هذه الحالة يرتبط بالعمل، حيث إن الإدارة تفضل الشخص ذي الصحة الجيدة، لما للحالة الصحية للمستفيد من القرار من أهمية في تنفيذ العمل محل القرار، لأن تنفيذ المستفيد لالتزاماته يتطلب منه أن يكون صحيح البنية لأن مرضه قد يترتب عليه توقف العمل<sup>(25)</sup>، وبالتالي يؤدي هذا التوقف إلى إخلال بانتظام سير المرفق العام. وللسن أيضاً دوراً مهماً في القرارات الإدارية بشكل عام، إذ تكتمل أهلية الشخص الطبيعي بتمام بلوغه سن الرشد مالم يكن محجوراً عليه<sup>(26)</sup>، كما إن له دوراً آخر في القرارات ذات الطابع الشخصي بوجه خاص كما هو الحال بقرار التعيين على الملاك الدائم أو المؤقت، أو قرار منح وكالة جولة، إذ يعد عمر المستفيد من القرار عنصراً جوهرياً في القرار ويكون محل اعتبار عند صدور ذلك القرار.

### 2- الكفاية المالية:

تعني درجة يسار المستفيد من القرار وملائمته من الناحية المالية، وقد عرف بعضهم اليسار بأنه: "ما يكون ضد الإعسار القانوني الصادر به حكم ذلك إن حالة المستفيد المالية تختلف من شخص لآخر تبعاً للالتزامات الناشئة عن القرار"<sup>(27)</sup>، ولأشك في إن هذه الصفة تمثل ضماناً هامة لتنفيذ القرار وتحقيق النفع العام وخاصة في القرارات الإدارية التي يتطلب تنفيذها إمكانات مالية ضخمة مثل قرار الإدارة بمنح هوية تصنيف المقاولين لشخص يمتلك شروط ومؤهلات المقاول التي يتطلبها القانون ومنها الكفاية المالية، وكذلك قرار الإدارة بالسماح لشخص معين بإنشاء وحدة نفطية (ساحة أو محطة تعبئة وقود)، إذ يلزم أن يقوم بإيداع تأمينات مالية لدى الدائرة قبل إصدار قرار بالتعاقد معه لإنشاء أو تشغيل الوحدة النفطية مما يعني أن الكفاية المالية من الصفات الجوهرية للمستفيد من القرار وتكون محل اعتبار فيه.

### 3 - المعرفة الفنية:

ويقصد بها مؤهلات المستفيد من القرار الفنية وخبراته العلمية، وقد وردت تعريفات عدة للمعرفة الفنية حيث عرفها البعض بأنها: "المعارف التطبيقية اللازمة لاستخدام أفعال لتطبيقات صناعية لوضعها موضوع الممارسة"، نلاحظ بأن هذا التعريف قد حصر مفهوم المعرفة الفنية في مجال التطبيقات الصناعية، وتعرف أيضاً من حيث مضمونها بأنها: "خبرة ومهارة يدوية غير محسومة وطرق فنية"، أما من حيث الغاية فهي من التصنيع وبهذا قد يشبهها البعض بفكرة براءات الاختراع من حيث توفر الجهد والمال اللازمين للوصول إلى هذه المعارف وتلك الاختراعات التي تم الوصول إليها من قبل<sup>(28)</sup>. ولابد من العرض أن المعرفة الفنية المختصة تعتبر صفة شخصية تجعل من القرار إذا روعيت عند إصداره هذه المعرفة قراراً قائماً على الاعتبار الشخصي، إذ إن الإدارة عندما أصدرت القرار أخذت بعين الاعتبار صفة جوهرية من المستفيد منه، وهي المعرفة والمقدرة الفنية، ولاربيب أن هذه الصفة محلاً للاعتبار والتقدير من جانب الإدارة في مجال القرارات الإدارية المختلفة ولاسيما القرارات التي تتطلب خبرة فنية عالية بأصول المهنة، وذلك كقرارات منح إجازة ممارسة المهنة أو الصناعة.

### 4- السمعة والديانة:

يذكر في هذا الخصوص أن القضاء الفرنسي قد درج على القول: إن سمعة الشخص هي عنصر أساسي إذا ما كانت شخصية التعاقد مقدرة في التعاقد، وقياساً على ذلك يمكن القول أن سمعة الشخص هي عنصر أساسي وجوهري إذا ما كانت شخصية من صدر القرار بحقه معتبرة في إصداره، لذلك فإن سمعة من صدر القرار لمصلحته وأخلاقه وأمانته وصدقه صفات تشكل محل اعتبار لدى الإدارة، لأن تلك السمعة تدل على مدى حرص الشخص للتنفيذ القرار بسهولة ويسر وبدون أي غش أو تدليس. فالالتزام الطبيب بالعمل يختلف عن باقي الالتزامات، كون عمله ينطلق من مقدمات علمية وفكرية، ويهدف لتحقيق غايات إنسانية، وأبعاد اجتماعية، ويتخذ من جسم المريض محلاً، وكل ذلك يرتبط بثقة المريض بطبيبهِ المقترنة بحرية الاختيار من جانب، ووعي الطبيب لمهنته وكيفية أدائها والمدعوم باستقلالية في العمل من جانب آخر، وبالتالي فإن العلاقة التبادلية بين المريض والطبيب تقوم على الاعتبار الشخصي بناءً على ما يتمتع به من سمعة حسنة تعكس مستوى اتقانه لعمله<sup>(29)</sup>. أما بالنسبة للديانة فالأصل أن لا يكون للمعتقدات أثر في المعاملات الإدارية للأفراد، عليه فإن الديانة ليست محل اعتبار من حيث الأصل في القرارات الإدارية لأن حرية الأديان والمعتقدات وممارسة الشعائر

الدينية مكفولة قانوناً<sup>(30)</sup>، إلا أنه يمكن أن يعتد بها في بعض الحالات كما هو الحال عندما تصدر الإدارة، إدارة كلية الشريعة مثلاً - قراراً بتعيين مدرس لأجل التدريس في الكلية فإنها تضع بعين الاعتبار ديانة المدرس<sup>(31)</sup>.

##### 5- الجنسية:

قد تكون لجنسية الشخص الذي تصدر الإدارة قراراً بحقه صفة جوهرية تكون محلاً للاعتبار من جانب هذه الأخيرة ، فقد تلعب جنسية المستفيد من القرار دوراً هاماً في بعض أنواع القرارات الإدارية وخاصة القرارات المتصلة بمرافق عامة مثل قرار منح هوية غرفة التجارة لأحد الأشخاص إذ اشترط القانون ليمنحه صفة التاجر أن يكون عراقي الجنسية<sup>(32)</sup>، أيضاً قرارات الإدارة بتعيين موظف في وظيفة مدنية<sup>(33)</sup>، وقرار تعيين القضاة والمدعين العامين<sup>(34)</sup>، وقرار منح شخص رتبة عسكرية والذي يعتبر من القرارات التي تحرص الإدارة على أن يكون أحد مواطني الدولة حرصاً منها للحفاظ على الأمن العام<sup>(35)</sup>، وقرار تعيين مستشار في مجلس شوري الدولة العراقي<sup>(36)</sup> فكل هذه القرارات تأخذ فيها الإدارة جنسية الشخص كمحل اعتبار في إصدار قرارها.

##### الفرع الثاني: مقومات الاعتبار الشخصي في القرار الإداري

تُعد مقومات الاعتبار الشخصي في القرار الإداري من العناصر الأساسية التي تؤثر على جودة وفعالية القرارات المتخذة داخل المؤسسات. يشمل ذلك قدرة متخذ القرار على مراعاة القيم الأخلاقية والمعايير المهنية عند تقييم الخيارات المتاحة، بالإضافة إلى إدراكه للتأثيرات المحتملة للقرار على الأفراد والمنظمة ككل. ويعتمد الاعتبار الشخصي أيضاً على مهارات القائد في التحليل والتفكير النقدي، مع التركيز على تحقيق التوازن بين الأهداف المؤسسية واحتياجات الأطراف المعنية. كما يتطلب هذا النوع من القرارات مستوى عالياً من الشفافية والنزاهة لضمان بناء الثقة وتعزيز الالتزام بين الموظفين وأصحاب المصلحة. ومن المهم أن يكون متخذ القرار قادراً على تحمل المسؤولية عن قراراته، مع الاستعداد لتقديم تبريرات موضوعية ومقنعة تدعم اختياراته الإدارية.

##### أولاً المقومات الشخصية للاعتبار الشخصي في القرار الإداري

إذا كان القرار تعبيراً عن إرادة الإدارة، فيجب صدوره لمن يملك التعبير عن إرادة الإدارة من أصحاب الاختصاص، طبقاً للقوانين واللوائح، ولا بد من توفر مقومات يتطلبها القانون في شخص مصدر القرار ومقومات يتطلبها القانون في الشخص المستفيد من القرار، وهذا ما سنبحثه في المقومات الشخصية كما يلي:

##### 1\_ المؤهل العلمي

هو الشهادة العلمية التي يحصل عليها بعد التخرج من الكلية أو المدرسة الثانوية أو أي شهادة دراسية رسمية معترف بها، أما التأهيل المهني: هو تدريب الحرفيين على عمل معين وتحصل على شهادته تأهيل مهني، ويعتمد التوظيف في أغلب الوظائف على المؤهل العلمي<sup>(37)</sup>. ولا بد من الإشارة إلى أن قرار الإدارة بتعيين شخص يحمل شهادة معينة هو قرار مبني على اعتبار شخصي، إذ إن المؤهل العلمي (الشهادة التي يحملها المستفيد من القرار) هي محل اعتبار للإدارة فلولاً امتلاك الشخص لهذه الشهادة لما منحه الإدارة فرصة شغل وظيفة معينة أو منحه إجازة ممارسة مهنة أو صناعة، كما هو الحال في قرار الإدارة بالسماح لشخص بمزاولة مهنة الصيدلة إذ إن المؤهل العلمي من أهم الشروط التي نصت عليها التشريعات المختلفة كشرط لمزاولة مهنة الصيدلة، وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على أهمية المهنة وحساسيتها، إذ يمنع القانون على غير الحاصلين على مؤهل علمي معين مزاولة مهنتها<sup>(38)</sup> إذ تشترط قوانين الخدمة المدنية عادة أن يكون طالب التعيين في الوظائف العامة حاصلاً على مؤهل دراسي لشغل هذه الوظائف، وهذا ما نصت عليه المادة (السابعة/5) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة (1960) المعدل التي اشترطت فيمن يعين في الوظائف الحكومية أن يكون (حائزاً على شهادة دراسية معترف بها). وقد تشترط القوانين لشغل بعض الوظائف ذات الطبيعة الخاصة الحصول على الشهادة الجامعية الأولية كحد أدنى لشغل هذه الوظائف، وهذا ما نصت عليه المادة (4/ثانياً) من قانون الخدمة الخارجية رقم (45) لسنة (2008) التي اشترطت فيمن يعين بوظائف السلك الدبلوماسي أن يكون (حائزاً على شهادة جامعية أولية على الأقل معترف بها أو ما يعادلها في فروع لها علاقة بالخدمة الخارجية)، وكذلك الحال فإن قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (40) لسنة (1988) المعدل قد اشترط لتعيين عضو هيئة التدريس في الجامعات العراقية أن يكون حاصلاً على الأقل على شهادة ماجستير معترف بها أو ما يعادلها<sup>39</sup>. وقد حدد القانون العراقي شهادة الدراسة الابتدائية كشهادة الحد الأدنى المطلوبة لتعيين الموظفين الحكوميين ضمن المرتبة الرابعة من الدرجة (العاشرة) من الدرجات الوظيفية الوارد في جدول الرواتب والعلاوات السنوية الملحق بقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (22) لسنة (2008)<sup>(40)</sup> هذا وقد نص على هذا الشرط غالبية قوانين الخدمة المدنية. علاوة على ذلك نجد أن المشرع العراقي في المادة الثانية والمادة الرابعة من قانون مزاولة مهنة الصيدلة قد اشترط في من يريد ممارسة مهنة الصيدلة أن يكون حائزاً على:

- أ- شهادة من كلية صيدلة عراقية معترف بها.
- ب- شهادة من كلية صيدلة أجنبية معترف بها.
- ت- شهادة مدرسة الصيدلة العراقية القديمة أو لقب متحضر وكان يزاول مهنة الصيدلة قبل صدور مهنة الصيدلة والاتجار بالأدوية والمواد السامة رقم 33 لسنة 1951 .
- ث- عضواً في النقابة وحائزاً على الإجازة السنوية لمزاولة المهنة ....).

ولأن المؤهل العلمي شرط مهم وأساسي لمزاولة مهنة الصيدلة، فإن المشرع اللبناني وفي المادة الثالثة من قانون مزاولة مهنة الصيدلة في لبنان قد اشترط الحصول على مؤهل علمي كشرط لمزاولة هذه المهنة فنجده ينص على أنه: أن يكون حائزاً على شهادة في الصيدلة من كلية للصيدلة حكومية أو من كلية للصيدلة غير حكومية بشرط أن تكون تلك الشهادة طبق الأصل للشهادة التي تعطيها الكليات المذكورة لأبناء البلاد المنتسبة إليها دون نقص ولا تعديل، وأن تكون مثلها مقبولة للعمل في تلك البلاد نفسها، وأن تعترف بهذه الكليات الحكومة اللبنانية. وبالتالي لا يصدر قرار من الإدارة يسمح للشخص فيه بمزاولة المهنة، إلا إذا كان لديه مؤهل علمي أي إن صفة المؤهل العلمي في الشخص المستفيد من قرار الإدارة قد أخذتها الإدارة بعين الاعتبار مما يلاحظ إلى أن القوانين المختلفة ومنها القانونين أعلاه قد شددوا واتفقوا على شرط الحصول على مؤهل علمي كشرط أساسي تعتمد الإدارة قبل إصدار قرار إجازة مزاولة مهنة الصيدلة. وبالعودة إلى قانون التنظيم القضائي العراقي فقد اشترط لصدور قرار بتعيين شخص ليشغل منصب وظيفة أن يكون ذلك الشخص متخرجاً من المعهد القضائي<sup>(41)</sup>، وأن يكون حاصلاً على شهادة البكالوريوس في القانون فيعين بمرسوم جمهوري<sup>(42)</sup>، وكذلك المادة (الأولى 1/ ) من قانون تنظيم القضاة اللبناني، اشترطت أن يكون الشخص حاصل على شهادة الحقوق، مما يعني أن هناك وظائف وأعمال لاتصدر الإدارة قراراً تسمح للشخص بمزاولة المهنة إلا إذا كان لديه مؤهل علمي معين، وهذا المؤهل يرتبط بشخص المستفيد من القرار أي صفة جوهرية فيه هي التي كانت محل اعتبار قبل إصدار القرار.

## 2\_ الخبرة والكفاءة

تعد الخبرة من الصفات الجوهرية التي يعتد بها في شخصية المستفيد من قرار الإدارة المتصف بالاقتدار، فإن نوع الخبرة غالباً ما يكون له أثر في إصدار القرار، كما له أثر أيضاً في تنفيذ الالتزام محل القرار، ولو رجعنا إلى التشريع العراقي بصدد الاعتبار الشخصي في العقود لوجدنا أنه قد أورد قرينة قانونية في المادة (2/888) مفادها أن شخصية المفاوض تكون دائماً محل اعتبار في التعاقد إذا أبرم عقد مع أصحاب المهن الحرة<sup>(43)</sup>، كالرسميين والممثلين والنحاتين والموسيقيين والمهندسين والأطباء والمحامين، ولم يقتصر على ذلك بل شمل أصحاب الصنائع كالحذادين والنجارين والخبازين، فإن الاعتبار الشخصي لهؤلاء ناتج من نوع المهنة أو الخبرة التي يمتلكونها، إذ تكون محل اعتبار لدى الطرف الآخر الإدارة أو رب العمل، كل ذلك مالم يكن هنالك دليل أو عرف يقضي بغير ذلك. وهذا مايمكن تجسيده بحالتين، فإما الأولى منهما عندما يكون تنفيذ العمل محل القرار أو المقولة عملاً بسيطاً لا يقتضي مهارة أو خبرة خاصة ويستطيع أن يقوم به أي شخص فهنا لا تكون خبرة من صدر القرار بحقه أو مهنة المفاوض الشخصية محل اعتبار في القرار<sup>(44)</sup> أو العقد، فخبرة الشخص أو مهنته تكون محل اعتبار في نظر الإدارة إذا كانت هذه الخبرة أو المهنة من الخبرات أو المهن التي يختلف إزاء الشخص فيها من شخص لآخر، أو تتطلب قدراً من الموهبة أو قدرات غير عادية<sup>(45)</sup>.

أما الحالة الثانية عندما يكون العمل محل المقولة أو المراد تنفيذه من القرار لا ينظر فيها إلى مهنة الشخص أو خبرته بالقدر الذي ينظر فيه إلى المكانة التي وصل إليها في السوق أو الدائرة أو الشركة والتي تكون محل اعتبار عند رب العمل كما هو الحال بالمقاولات الكبرى كالمدراس والمستشفيات أو عند الإدارة كما هو الحال عند تعيين موظف للقيام بعمل معين<sup>(46)</sup>.

أما بالنسبة للكفاءة فيقصد بها: "القدرة على القيام بعمل معين بحسن التصرف فيه بضوء مايملكه من مؤهلات علمية وعملية"<sup>(47)</sup>، حيث تكون مؤهلات المفاوض أو من صدر القرار بحقه وخبراته العلمية والعملية محل اعتبار لدى الطرف الآخر رب العمل والإدارة، وغالباً ما ترتبط الكفاءة بالمؤهل العلمي، لأن احترام الشخص في عمل معين يشكل أهمية لدى الطرف الآخر الإدارة أو رب العمل، فاحتراف الشخص يقتضي أن يركز نشاطه المعتاد منذ قيامه بإصدار القرار وعند تنفيذه، فمثل الطبيب الجراح يركز نشاطه دائماً في إجراء عمليات جراحية مختصة بفرع معين من الطب والمحامى يركز نشاطه في دعوى معينة وهذا ينطبق على جميع أصحاب المهن الحرة. لذا فإن الكفاءة من الصفات الشخصية إذا ماروعيت في منفذ القرار (المستفيد منه) تجعل من المؤهل العلمي والعملية محل اعتبار، وبالتالي يلتزم الشخص بتنفيذ القرار بنفسه بمستوى أعلى من الشخص العادي، وكلما ارتفعت درجة المؤهل العلمي والعملية فإنها توجب على الشخص المستفيد من القرار أن يبذل المزيد من العناية والخبرة في تنفيذ القرار بالشكل الذي يتوافق مع مستواه الشخصي، فمن غير الممكن أن تكون الخبرة والكفاءة التي يمتلكها طبيب حاصل على درجة دكتوراه في التخصص الدقيق مع الخبرة والكفاءة التي يمتلكها الطبيب العام أو الخبرة والكفاءة التي يمتلكها استاذ دكتور تدريسي في إحدى الجامعات مع الخبرة التي يمتلكها المدرس الذي يحمل شهادة ماجستير.

## ثانياً المقومات الموضوعية للاعتبار الشخصي في القرار الإداري

بعد أن أنهينا المقومات الشخصية للاعتبار الشخصي لابد من بيان المقومات الموضوعية للاعتبار الشخصي من خلال ما يلي:

### 1\_ شروط الموظف

تعد الوظيفة العامة وسيلة قانونية لتنفيذ السياسة العامة للدولة، والموظف العام هو ذلك الشخص الذي يشغل المركز القانوني الذي يؤهله لأداء معين في نطاق تنفيذ هذه السياسة، ورغم التباين في اتجاهات الأنظمة الوظيفية ونظرتها للوظيفة العامة والتي تؤكد دائماً على ضرورة اختيار الأفضل لشغل الوظيفة العامة، ووضع الشروط الكفيلة للتحقق من كفاءة الموظفين عند الاختيار، وكذلك بقاء هذه الشروط واستمرارها خلال تقلده للوظيفة العامة وهو ما يعني اشتراط صلاحية الموظف العام للوظيفة المنوطة به ابتداءً واستمراراً<sup>(48)</sup>. ولابد من الإشارة إلى أن فاعلية الجهاز الإداري في كل دولة، ومدى قدرته على تحقيق أهدافه التي نشأ من أجلها، تعتمد على درجة كفاءة الموظف ومدى قدرته على أداء المهام المكلف بها، وبالتالي

المساهمة في تحقيق خطط وأهداف الدولة في التنمية القومية الشاملة. ومن هنا تعطي الدول أهمية كبيرة للوظيفة العامة من خلال تحديد شروط التحاق الأشخاص بالوظيفة العامة ووصفهم بصفة الموظف وحقوقهم وواجباتهم، فالدولة لا تستطيع مباشرة أعمالها إلا عن طريق الأشخاص الطبيعيين وهؤلاء هم الموظفون الذين يؤدون النشاط الإداري ويتولون تنفيذ الواجبات الموكولة إلى السلطة الإدارية<sup>(49)</sup>، وقبل بيان شروط الموظف لابد لنا بيان تعريف وتحديد المقصود بالموظف العام، ومن ثم بيان أهم الشروط الواجب توافرها في الشخص ليتصف بصفة الموظف العام من خلال النقاط الآتية:

#### أ- تعريف الموظف العام:

إن المشرع درج على تعريف الموظف العام في قوانين الخدمة المدنية وقوانين انضباط موظفي الدولة، فقد عرفه قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل بأنه: كل شخص عهدت إليه وظيفة دائمة داخلية في ملاك الدولة الخاص بالموظفين<sup>(50)</sup>، أما بالنسبة لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل فقد عرف الموظف بأنه: كل شخص عهدت إليه وظيفة داخل ملاك الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة<sup>(51)</sup>. أما في لبنان فقد عرف الموظف العام (الدائم) في المادة 2/1 من المرسوم الاشتراعي اللبناني الخاص بالموظفين رقم 112 لسنة 1959 النافذ بأن الموظف: هو من تولى عملاً دائماً في وظيفة ملحوظة في إحدى الملاكات التي يحددها القانون سواء خضع لشرعة التقاعد أم لم يخضع<sup>(52)</sup>، أي أنه كل من يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى، ومن خلال التعاريف أعلاه يمكننا أن نستنتج أنه يلزم للتمتع بصفة الموظف العام مايلي:

أ- أن يعهد إليه بعمل دائم: إذ يشترط لوصف الشخص بصفة الموظف العام بأن يشغل وظيفة دائمة داخلية في نظام المرفق العام ويختص لخدمة المرفق العام الذي تولى العمل فيه، أما إذا كان الشخص يشغل وظيفة مؤقتة أو موسمية كالخبراء فإنه لا يعد موظفاً، مما يعني أن قيام الشخص بعمل دائم هو محل اعتبار شخصي في نظر الإدارة إذ لولا صفة الدائمة في العمل لما أطلق عليه موظف عام. ومما تجدر الإشارة إليه هو عدم الخلط بين الموظف الذي يعمل بعقد مؤقت في وظيفة دائمة، وبين الموظف الذي يعمل بوظيفة مؤقتة لأن الأول يعتبر موظفاً عاماً يمكن أن ينتهي به المطاف إلى التثبيت في الوظيفة العامة<sup>(53)</sup>، كما إنه يمكن فصله بانتهاء مدة العقد علماً أن علاقة شاغل الوظيفة المؤقتة بالإدارة علاقة تنظيمية، أما الوظيفة المؤقتة فلا يعد شاغلها موظفاً عاماً لأن علاقته بالإدارة علاقة تعاقدية<sup>(54)</sup>.

ب- أن يعمل الموظف في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام بصورة مباشرة أو غير مباشرة سواء كان المرفق إدارياً أم تجارياً أم صناعياً.

ت- أن يكون الشخص قد تولى العمل بوسيلة مشروعة وذلك يعد عنصراً ضرورياً ومحل اعتبار لدى الإدارة لثبوت وصف الموظف، وذلك بأن يتم التعيين بقرار مشروع صادر عن السلطة المختصة بالتعيين<sup>(55)</sup>.

#### 2- شروط الموظف :

كانت ولا زالت وستظل الوظيفة العامة حلاً وأماً لكثير من المجتهدين المخلصين في كافة الدول سيما تلك التي تنذر بها موارد الرزق ووسائل العيش ناهيك عن أولئك الذين يرون في الوظيفة العامة وجهة اجتماعية قبل أن تكون مورداً للرزق، ولما كانت الوظيفة العامة تدل على مدى تقدم وتحضر الدول المعاصرة، كان لزاماً على القائمين بالتشريع من تحديد شروط عامة للتعيين في الوظيفة العامة متأملين أن تكون هذه الشروط الوسيلة الفعالة للحصول على موظفين أكفاء أمناء قادرين على تحمل المسؤولية من خلال مطالعتنا لقوانين وأنظمة الخدمة المدنية في العراق ولبنان نجد أنها وضعت عدة شروط يلزم أن تتوفر في الشخص ليسمح له بمزاولة الوظيفة العامة والمساهمة بإدارة المرافق العامة، فقد حدد قانون الخدمة المدنية العراقي والرسوم الاشتراعي اللبناني هذه الشروط، والتي يمكن إجمالها بالآتي<sup>(56)</sup>:

##### 1- السن أو العمر:

يشترط فيمن يريد الالتحاق بالوظيفة العامة أن يكون قد بلغ سناً معيناً يؤهله لتحمل أعباء الوظيفة العامة، وحتى يتحقق في شاغلي الوظيفة العامة قدر من النضج والإدراك لتفهم الواجبات العامة، فقد قام المشرع العراقي ونظيره اللبناني بتحديد الحد الأدنى بالنسبة لسن التعيين في الوظائف العامة، إذ حدد السن بثمانية عشر سنة واستثنى الممرضات، فأجاز تعيين من أكملت السادسة عشر سنة من العمر بوظيفة ممرضة<sup>(57)</sup>، ويستند في إثبات سن الشخص المراد تعيينه على العمر المثبت في هوية الأحوال المدنية، ويجوز تقدير سن الشخص من قبل لجنة طبية وقرارها غير قابل للطعن<sup>(58)</sup>. أما بالنسبة للحد الأعلى للتعيين في الوظيفة العامة فلم يحدد قانون الخدمة المدنية حداً أعلى للسن عند التعيين في الوظيفة لأول مرة لأنه لا يجوز لأي سلطة أن تضيف هذا الشرط<sup>(59)</sup> على أن يلاحظ ما تقتضي به قواعد قانون التقاعد الموحد بشأن وجوب إحالة الموظف على التقاعد عند بلوغه سن 60 من العمر بغض النظر عن مدة خدمته، مما يعني أنه لا يجوز قبول شخص في الوظيفة العامة قد تجاوز هذا السن. أما بالنسبة للنظام الوظيفي في لبنان فقد نص المشرع اللبناني في المادة الرابعة من المرسوم الاشتراعي رقم 112 على أن يكون الشخص قد بلغ العشرين عاماً من عمره كحد أدنى لقبوله في الوظيفة العامة، والحد الأعلى 64 عاماً لأن هذا السن هو سن التقاعد.

##### 2- اللياقة البدنية:

من المسلم به أنه لا بد أن يكون الشخص الذي يرغب بتقلد الوظيفة العامة يتمتع بلياقة بدنية تسمح له القيام وممارسة الوظيفة العامة بصورة منتظمة، وأن يكون سالماً من الأمراض والعاهات البدنية والعقلية والأمراض المعدية كي لا يشكل خطراً على زملائه في العمل والمتعاملين مهخ من الجمهور، ويتم التأكد من سلامة الشخص عن طريق لجنة طبية يحددها القانون<sup>(60)</sup>.

وتختلف درجة اللياقة البدنية المطلوبة من وظيفة إلى أخرى وذلك بحسب نوعية الوظيفة وطبيعة العمل وهذا الشرط نصت عليه ايضا المادة (الرابعة الفقرة د) من المرسوم الاشتراعي اللبناني .

### 3\_ أن يكون حسن الأخلاق وغير محكوم عليه:

ويراد بهذا الشرط أن يكون الشخص المرشح لشغل الوظيفة العامة محمود السيرة حسن السمعة وغير محكوم عليه بجناية غير سياسية أو بجناية تمس الشرف كالسرقة والاختلاس والتزوير والاحتيال<sup>(61)</sup>. والأصل أن كل شخص حسن السيرة والسلوك إلا إذا ثبت العكس ويقع عبء الإثبات على الإدارة التي تكون ملزمة بتسبب قرارها عند استبعاد أي مرشح ويكون قرارها قابلاً للطعن أمام القضاء وخاضعاً لرقابته، أما بالنسبة لموقف المشرع اللبناني من هذا الشرط فقد فصل تفصيلاً دقيقاً الأفعال التي لاتعد حسنة، وبالتالي لاتؤهل الشخص لشغل الوظيفة العامة في المادة (الرابعة /الفقرة هـ).

### 4\_ المؤهل العلمي :

يشترط غالبية قوانين الخدمة المدنية توفر المؤهلات العلمية لدى المرشح للوظيفة العامة والتي تختلف باختلاف الوظائف والدرجات المراد تعيين اشخاص لشغلها .

### الخاتمة

بعد استعراض وتحليل موضوع مبدأ الاعتبار الشخصي في القرار الإداري، يمكن القول إن هذا المبدأ يمثل أحد المرتكزات الجوهرية في توازن العلاقة بين الإدارة والأفراد، إذ يُمكن الإدارة من اتخاذ قرارات تراعي السمات الفردية للمعني بها، سواء أكانت هذه السمات إيجابية تستحق الامتياز أو سلبية تستوجب الجزاء. وقد كشفت الدراسة عن أن مبدأ الاعتبار الشخصي ليس مجرد خيار إداري بل هو ضرورة قانونية في بعض الحالات، إذ لا يمكن للإدارة أن تتجاهل الصفات الشخصية عندما يكون القرار الإداري قائماً أساساً على هذه الصفات أو السلوكيات، كما هو الحال في تعيين في الوظائف القيادية أو فرض العقوبات التأديبية. وفي ضوء ما تقدم، فإن مبدأ الاعتبار الشخصي، وإن كان يُعد أداة فعالة في تحقيق العدالة الإدارية، إلا أن إساءة استخدامه أو غياب الضوابط المحكمة قد يحوله إلى وسيلة للتعسف أو الانحراف بالسلطة. لذلك، يظل إخضاعه للرقابة القضائية والتشريعية والضوابط التنظيمية أمراً ضرورياً لتحقيق مبدأ المشروعية وضمان المساواة أمام القانون.

### أولاً\_ الاستنتاجات

1. الاعتبار الشخصي ليس مبدأً عاماً شاملاً بل مبدأ استثنائي محكوم بالموضوع يتوجب أن يكون هناك مبرر واضح لقيام القرار على صفات أو سلوكيات الشخص المعني، وإلا عدّ القرار مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة.
2. مبدأ الاعتبار الشخصي يحدّ من إمكانية تفويض القرار أو تطبيقه بشكل جماعي بما أن القرار يعتمد على معايير فردية، لا يمكن نقله أو تعميمه على آخرين، ما يُعزز خصوصية القرارات التي تُبنى عليه.
3. الرقابة القضائية على مبدأ الاعتبار الشخصي تتجه لضمان عدم إساءة الإدارة لاستخدام سلطتها فalcضاء لا يمنع الإدارة من اعتماد هذا المبدأ، لكنه يتدخل حين يكون الاعتبار الشخصي وسيلة لتحقيق أهداف غير مشروعة.
4. يوجد تباين كبير في التطبيق القضائي للمبدأ بين الدول ذات الأنظمة القانونية المختلفة ففي الوقت الذي يميل فيه القضاء الفرنسي والمصري إلى الصرامة في الرقابة، يتسم القضاء في بعض الدول الأخرى بالمرونة أو الغموض.
5. غياب المعايير التنظيمية الصريحة لتطبيق مبدأ الاعتبار الشخصي يفتح المجال لاجتهادات غير متجانسة ما يؤدي إلى تفاوت كبير في الممارسة الإدارية، ويُضعف من مبدأ المساواة بين الأفراد في مواجهة الإدارة.

### ثانياً\_ التوصيات

1. وضع إطار قانوني واضح ينظم حالات جواز الاستناد إلى الاعتبار الشخصي عبر إدراج نصوص صريحة في قوانين الخدمة المدنية أو القوانين الإدارية تحدد ضوابط وشروط هذا المبدأ.
2. تعزيز التكوين القانوني والإداري للمسؤولين عن اتخاذ القرارات لضمان فهمهم الدقيق لطبيعة المبدأ وحدوده، وتقاضي اتخاذ قرارات مشوبة بعيب الانحراف بالسلطة.
3. دعم دور القضاء الإداري في مراقبة القرارات المبنية على الاعتبار الشخصي من خلال توسيع سلطته التقديرية في فحص مدى مشروعية المعايير المعتمدة من الإدارة، وفرض رقابة نوعية على دوافع القرار وأهدافه.

## الهوامش

- (1) حسن عبد الزهرة الدلفي، السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء الإداري عليها، مركز الدراسات العربية، القاهرة، 2019، ص 25.
- (2) بد الشافي أصف العفيش، حدود الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2020، ص 45.
- (3) ينظر المادة (2) من قانون مزاوله مهنة الصيدلة العراقي رقم 40 لسنة 1970 المعدل والمادة 3 من قانون مزاوله مهنة الصيدلة اللبناني رقم 367 لسنة 1994 المعدل .
- (4) ينظر المادة 939 القانون المدني العراقي ، والمادة 383 القانون المدني اللبناني والمادة 208 القانون المدني المصري.
- (5) محمد أحمد ابراهيم المسلماني، ماهية القرارات الادارية، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2014، ص 43.
- (6) كنعان محمد محمود المفرجي، الاعتبار الشخصي في العقد الإداري، مصدر سابق، ص 62.
- (7) بد الشافي أصف العفيش، حدود الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، مصدر سابق، ص 88.
- (8) علي عبد الفتاح محمد، القضاء الإداري "مبدأ المشروعية ودعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، مصر، 2015، ص 300.
- (9) نجيب خلف أحمد الجبوري، القانون الإداري، مكتبة يادكار لبيع ونشر الكتب القانونية، السليمانية، أربيل، العراق، 2018، ص 304.
- (10) عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، الطبعة الخامسة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2016، ص 339.
- (11) كنعان محمد محمود المفرجي، الاعتبار الشخصي في العقد الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2014 ، ص 59 .
- (12) محمد الصغير بعلي، القرارات الادارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، مصر، 2005 ، ص 44 .
- (13) أحمد كلك صالح الباجلان، نظرية الظروف الاستثنائية ومشروعية القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، مصر، 2015، ص 149.
- (14) سامي جمال الدين، إجراءات المنازعة الإدارية في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005، ص 13.
- (15) ينظر المادة (6) أولاً/ من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل إذ نصت على (تنتهي العضوية في المجلس بوفاة العضو او اصابته بعاهة مستديمة او مرض خطير يمنعه من الاستمرار في عمله) مايدل على أن شخصيته محل اعتبار .
- (16) كنعان محمد محمود المفرجي، الاعتبار الشخصي في العقد الإداري، مصدر سابق، ص 161.
- (17) المادة (4) // أولاً من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (14) لسنة 1991 المعدل إذ نصت على (( يلتزم الموظف بالواجبات الاتية: أولاً // اداء اعمال وظيفته بنفسه بامانة وشعور بالمسؤولية.
- (18) احمد خورشيد المفرجي، سلطة الادارة في سحب عقود الاشغال العامة ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون ، جامعة بغداد ، 1989 ، ص 119 .
- (19) المادة (7) و(المادة 8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل إذ نصت المادة (7) على (إذاخالف الموظف واجبات وظيفته او قام بعمل من الاعمال المحظورة عليه يعاقب باحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون (...)) ، كما أشارت المادة (8) فقد نصت على العقوبات الانضباطية وعددها 8 عقوبات) .
- (20) قرار مجلس الدولة رقم (82 لسنة 2012 ) في 26 /4/ 2012 جاء فيه ((يقتضي ان تتناسب العقوبة المفروضة مع جسامة الفعل المرتكب )) ، مجموعة قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لسنة 2012 ، ص 239 .
- (21) المواد (307،308،309،310) من قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 .
- (22) عبد العليم عبد المجيد مشرف ، فكرة الاعتبار الشخصي في مجال العقود الادارية، دار النهضة العربية، مصر، 2003، ص 183.
- (23) حسين عامر ، الغاء العقد ، ط1، مطبعة مصر ، 1953 ، ص 275 .
- (24) رفاه كريم كربل، الاعتبار الشخصي واثره في تنفيذ العقد الاداري (دراسة مقارنة )، مجلة المحقق الحلي للعلوم السياسية والقانونية، العدد الثالث، السنة الثامنة، العراق، 2016، ص 589 .
- (25) د. عبد العليم عبد المجيد ، المصدر السابق، ص 79 .
- (26) ينظر نص المادة (106) من القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951 المعدل والتي نصت على ((سن الرشد هي ثماني عشرة سنة كاملة)).
- (27) سمير اسماعيل ، المصدر السابق، ص 35 .
- (28) هالة مقداد الجليلي ، مشكلات نقل المعرفة الفنية في عقد الامتياز التجاري ، بحث منشور في مجلة الرافين للحقوق ، كلية القانون ، جامعة الموصل ، العدد 25 ، المجلد 2 ، 2005 ، ص 42.
- (29) محمد حسين منصور ، المسؤولية الطبية ، دار الجامعة الجديدة ، مصر ، 1999 ، ص 151 .
- (30) ينظر المادة (42و 43 ) من الدستور العراقي لعام 2005 ، منشور بالوقائع العراقية بالعدد 4012 في 2005/12/28 .
- (31) جليل الساعدي ، مسؤولية المعلم المدنية ، اطروحة دكتوراه ، جامعة بغداد ، 1997 ن، ص 69-70 .
- (32) ينظر المادة 8 من قانون التجارة العراقي رقم (30) لسنة 1984 .
- (33) ينظر المادة (السابعة /1) من قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 المعدل .
- (34) ينظر المادة (36/اولا) من قانون التنظيم القضائي رقم 160 لسنة 1979 المعدل.

- (35) المادة (4/أولاً) من قانون الخدمة والتقاعد العسكري رقم (3) لسنة 2010 المعدل .
- (36) المادة (20/أولاً) من قانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل .
- (37) المحكمة الادارية العليا المصرية طعن 3413 لسنة 33 ق ، جلسة 1988/11/26 ، اشار اليه د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الاسس العامة للقرارات الادارية ، المكتب الجامعي الحديث ، 2012 ، ص 15 .
- (38) اسامة عبدالله قايد ، المسؤولية الجنائية للصيديلي، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 1992 ، ص 19 .
- (39) المادة (1/25) من قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (40) لسنة (1988) المعدل.
- <sup>1</sup> - انظر المادة (4 / أولاً / ب) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام العراقي المشار إليه في اعلاه.
- (41) المادة (36/أولاً) من قانون التنظيم القضائي رقم (160) لسنة 1979 المعدل .
- (42) المادة (36/ثالثاً أ) من قانون التنظيم القضائي رقم (160) لسنة 1979 المعدل.
- (43) المادة (2/888) من القانون المدني العراقي.
- (44) عبد الرزاق السنهوري ، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد ، العقود المسماة - المقاوله ، الكفالة ، الوكالة ، ج 7 ، المجموعة الاولى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1964 ، ص 258 .
- (45) عبد الرزاق حسين ياسين ، المسؤولية الخاصة بالمهندس المعماري ومقاول البناء ، ط 1 ، بدون مكان طبع ، 1987 ، ص 64 .
- (46) المادة (2/888) من القانون المدني العراقي .
- (47) احمد مختار عمر ، معجم اللغة العربية المعاصرة ، ط 1 ، المجلد الثالث ، عالم الكتب ، القاهرة ، 2008 ، ص 1942 .
- (48) محمد باهي ابو يونس ، الاختيار على اساس الصلاحية للوظيفة العامة ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، 2011 ، ص 67 .
- (49) نجيب خلف أحمد الجبوري ، القانون الإداري ، ط 1 ، السليمانية ، 2015 ، ص 192-193 .
- (50) المادة (2) من قانون الخدمة المدنية العراقي النافذ .
- (51) المادة (1) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ.
- (52) المادة (1 الفقرة 2) من المرسوم الاشتراعي اللبناني المشار إليه أعلاه.
- (53) القرار 174 لسنة 2019 قرار مجلس الوزراء العراقي الخاص بتعيين موظفين مؤقتين في وظائف دائمة وبعد مرور مدة معينة يتم تثبيتهم على الملاك الدائم .
- (54) نجيب خلف احمد الجبوري ، القانون الاداري ، المصدر السابق ، ص 199 .
- (55) محمد ابو ضيف باشا خليل ، النظام التأديبي - الموظف العام - شروط الوظيفة العامة وواجباتها - الجريمة التأديبية - العقوبة التأديبية وضوابطها - السلطات التأديبية - التحقيق الاداري ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، 2017 ، ص 8 .
- (56) المادة (7) من قانون الخدمة المدنية العراقي .
- (57) المادة 7/الفقرة 2 من قانون الخدمة المدنية .
- (58) صبيح بشير مسكوني ، مبادئ القانون الاداري الليبي ، الشركة العامة للنشر والتوزيع والاعلان ، 1978 ، ص 429 .
- (59) سامي جمال الدين ، اصول القانون الاداري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2004 ، ص 267 .
- (60) المادة 7 الفقرة 3 من قانون الخدمة المدنية .
- (61) المادة (4/7) من قانون الخدمة المدنية .

## قائمة المصادر والمراجع

## أولاً الكتب

1. أحمد كلك صالح الباجلان، نظرية الظروف الاستثنائية ومشروعية القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، مصر، 2015.
2. أحمد مختار عمر، معجم اللغة العربية المعاصرة، ط1، المجلد الثالث، عالم الكتب، القاهرة، 2008.
3. اسامة عبدالله قايد، المسؤولية الجنائية للصيدي، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 1992.
4. بد الشافي أصف العفيش، حدود الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2020.
5. جلال علي العدوي، أصول اللاتزامات، مصادر اللاتزام، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005.
6. حسن عبد الزهرة الدلفي، السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء الإداري عليها، مركز الدراسات العربية، القاهرة، 2019.
7. سامي جمال الدين، إجراءات المنازعة الإدارية في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005.
8. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
9. عاطف سعدي محمد علي، عقد التوريد الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2005.
10. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، العقود المسماة - المقولة، الكفالة، الوكالة، ج7، المجموعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 1964.
11. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، المكتب الجامعي الحديث، 2012.
12. عبد العليم عبد المجيد مشرف، فكرة الاعتبار الشخصي في مجال العقود الإدارية، دار النهضة العربية، مصر، 2003.
13. علي غازي مهدي المياحي، دور الاعتبار الأشغال العامة، مركز الدراسات العربية، مصر، 2021.
14. عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، الطبعة الخامسة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2016.
15. كنعان محمد محمود المفرجي، الاعتبار الشخصي في العقد الإداري "دراسة مقارنة"، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2014.
16. محمد أبو ضيف باشا خليل، النظام التأديبي - الموظف العام - شروط الوظيفة العامة وواجباتها - الجريمة التأديبية - العقوبة التأديبية وضوابطها - السلطات التأديبية - التحقيق الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2017.
17. محمد أحمد إبراهيم المسلماني، ماهية القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2014.
18. محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، مصر، 2005.
19. محمد حسين منصور، المسؤولية الطبية، دار الجامعة الجديدة، مصر، 1999.
20. محمد ناهي أبو يونس، الاختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2011.
21. نجيب خلف أحمد الجبوري، القانون الإداري، ط1، السلمانية، 2015، ص192-193.
22. نجيب خلف أحمد الجبوري، القانون الإداري، مكتبة يادكار لبيع ونشر الكتب القانونية، السلمانية، أربيل، العراق، 2018.
23. وليد محمد عباس، المعيار القضائي في تمييز العقد الإداري، ط1، دار النهضة العربية، مصر، 2011.

## ثانياً المجلات

1. رفاه كربل، الاعتبار الشخصي واثره في تنفيذ العقد الإداري (دراسة مقارنة)، مجلة المحقق الحلي للعلوم السياسية والقانونية، العدد الثالث، السنة الثامنة، العراق، 2016.
2. عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، العقود الواردة على العمل، مجلد 1، 1964.
3. أحمد خورشيد حميدي المفرجي، الاعتبار الشخصي في العقد الإداري، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم الإنسانية، مجلد (6)، عدد (4)، 1999.
4. هالة مقداد الجليلي، مشكلات نقل المعرفة الفنية في عقد الامتياز التجاري، بحث منشور في مجلة الراافدين للحقوق، كلية القانون، جامعة الموصل، العدد 25، المجلد 2، 2005.

## ثالثاً الأطاريح

1. جليل الساعدي، مسؤولية المعلم المدنية، اطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، 1997.

## رابعاً القوانين والتشريعات

1. قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969.
2. الدستور العراقي لعام 2005.
3. قانون التجارة العراقي رقم 30 لسنة 1984.
4. قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 المعدل.
5. قانون الادعاء العام رقم 159 لسنة 1979 المعدل.
6. قانون مجلس شوري الدولة رقم 65 لسنة 1979 المعدل.
7. قانون التنظيم القضائي رقم 160 لسنة 1979 المعدل.
8. القانون المدني العراقي.
9. قانون الخدمة المدنية العراقي النافذ.
10. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ.