

المعايير الدستورية المنظمة للوظيفة الإدارية

الباحثة. منى حسين ولي أ. م. بتول مجيد جاسم أ. د. محمد عطوان خلف
كلية القانون/ جامعة البصرة

Email : Vbn123vip@gmail.com

Email : Betoul.majeed@uobasrah.edu.iq

Email : m.atwan@mail.com

الملخص

يسلط هذا البحث الضوء على دور المعايير الدستورية المباشرة لتنظيم الوظيفة الإدارية، كون الوظيفة الإدارية تعد الأداة القانونية لتنفيذ السياسة العامة للدولة، والأداة المراقبة والمتابعة لجميع أعمال الإدارة، ومن ثم فإن العديد من الدول ذات المبادئ الإدارية الراسخة تسهر على وضع قواعد تشريعية تبين أخلاقيات هذه الوظيفة لمهنة ما ومحيطها الداخلي والخارجي، وإن ما يميز هذه الوظيفة أنها مرت بمفهومين، الأول ذو طابع شخصي مع ما فيه من هدر للضمانات التأديبية، والثاني ذو طابع قانوني يمنح الوظيفة الإدارية الضمانات اللازمة والاهتمام في شتى المجالات. وذلك من خلال بيان أهم المعايير الدستور المباشرة التي تسهم في تنظيم الوظيفة الإدارية، ودراسة انعكاسات هذه المعايير في تنظيم الوظيفة الإدارية، والوقوف على أهم المشكلات التي تعيق تطبيق هذه المعايير في تنظيم الوظيفة.

وقد اعتمدنا في سبيل ذلك المنهج الوصفي التحليلي لنصوص الدستور التي تناولت تنظيم الوظيفة الإدارية، لمعرفة مدى اهتمام المشرع بهذه المعايير ووضعها كأساس يعتمد عليه لتنفيذ السياسة العامة للدولة، وإيراد بعض الدول المتقدمة كأمثلة عن قيام المشرع الدستوري ببيان هذه المعايير بصورة واضحة، ومدى فاعلية تطبيقها على أرض الواقع.

وتبين أن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ م، لم ينظم الوظيفة الإدارية بل جاء نص المادة (١٠٧) لترك أمر تنظيم الوظيفة إلى القانون، وفي هذا الأمر تقصير واضح من قبل المشرع الدستوري، حيث لا بد من وضع النصوص الدستورية التي تشتمل على المبادئ العامة في تنظيم الوظيفة الإدارية، ليتسنى للمشرع العادي الرجوع إليها عند تنظيمه للوظيفة، وضمان عدم انحرافه في استعمال هذا الحق الذي منحه له المشرع الدستوري.

الكلمات المفتاحية: المعايير الدستورية، المعايير المباشرة، تنظيم الوظيفة الإدارية، الاداة القانونية، المنهج الوصفي.

Constitutional Standards Regulating Administrative Function

Researcher.Mona Hussein Wali Assist.Prof.Batoul Majid Jasim
Prof. Dr. Mohammed Attwan Khalaf
College of Law / University of Basrah

Email : Vbn123vip@gmail.com

Email : Betoul.majeed@uobasrah.edu.iq

Email : m.atwan@mail.com

Abstract

This research sheds light on the role of direct constitutional standards in regulating administrative functions, as administrative function is the legal tool for implementing the public policy of the state, and the monitoring tool for all administrative tasks. Therefore, many countries with established administrative principles focus on establishing legislative rules that clarify the ethics of this profession and its internal and external environment. What distinguishes this function is that it has undergone two concepts: the first with a personal nature involving waste of disciplinary guarantees, and the second with a legal nature granting the necessary guarantees and attention to the administrative function in various fields.

This is achieved by identifying the most important direct constitutional standards that contribute to regulating administrative function, studying the implications of these standards on administrative organization, and identifying the main problems that hinder the application of these standards in organizing the function.

We adopted the descriptive-analytical approach to the texts of the constitution that dealt with the organization of administrative function, to determine the extent of the legislator's interest in these standards and their establishment as a basis for implementing the state's public policy. We cited some advanced countries as examples of how the constitutional legislator clearly stated these standards, and the effectiveness of their application in reality.

It turns out that the Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005 did not regulate the administrative function, but Article (107) left the matter of organizing the function to the law, and in this regard, there is a clear shortcoming by the constitutional legislator. It is necessary to establish constitutional texts that include general principles for organizing the administrative function, so that the ordinary legislator can refer to them when organizing the function, and to ensure that he does not deviate in the use of this right granted to him by the constitutional legislator.

Keywords: Constitutional standards, Direct standards, Administrative function regulation, Legal Department, Descriptive Method.

المقدمة

أولاً: التعريف بالموضوع

توجد معايير دستورية عدة مؤثرة بشكل مباشر في الوظيفة الإدارية؛ فلقد وضع المشرع الدستوري هذه المعايير من خلال رؤيته الحاضرة والمستقبلية إلى ما يدور داخل مجتمع الدولة، معتمداً بذلك على ما مر به المجتمع من تطورات ومستجدات في مجالات الاقتصاد والأخلاق والتطور التكنولوجي، وهذه التطورات منحتة أفكاراً جديدة لتلافي وقوع الأخطاء في المستقبل. وينصب ذلك جميعه لتحقيق الصالح العام، بغية مواكبة هذه التطورات، فأغلب دساتير الدول وإن لم يكن جميعها نصت على حق المواطن في تولي الوظائف الإدارية، ونص بعضها على معايير في تنظيم تلك الوظيفة؛ لقد ذكر بعضها مبادئ عامة، وترك أمر تنظيمها وتفصيلها إلى قوانين خاصة بهذا الشأن. أما دساتير الدول المتقدمة، فقد اعتمدت معايير واضحة لتنظيم الوظيفة الإدارية، مثال على ذلك: الدستور الفرنسي والدستور الإيطالي والدستور الألماني والدستور المصري.

ولمعرفة هذه المعايير وتناولها بشكل مفصل، لا بد من معرفة ما المقصود بها ومدى تأثيرها على تنظيم الوظيفة الإدارية.

ثانياً: أهمية البحث

يعد موضوع المعايير التنظيمية المباشرة للوظيفة الإدارية من الموضوعات التي ينبغي على الدولة الاهتمام بها كونها تؤثر في مستوى تقدم الدولة، وبالأخص أن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ م لم ينظم أساسيات الوظيفة العامة، بل ترك أمر تنظيمها إلى قانون مجلس الخدمة الاتحادي وذلك بنص المادة (١٠٧)، وقد تم تنظيم قانون مجلس الخدمة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩ ونص في مواده على تنظيم الوظيفة العامة لكن هذه المواد لم تطبق أغلبها على أرض الواقع. كما أن المعايير المباشرة لتنظيم الوظيفة الإدارية ومنها (مبدأ الفصل بين السلطات، ومبدأ حماية الحقوق والواجبات)، على الرغم من النص عليه في صلب دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ م، إلا أنها لم تأخذ حيزها الكافي على أرض الواقع في تنظيم الوظيفة الإدارية، فما زالت أسس التعيين في الوظيفة الإدارية لم تحدد، ولم ترسم سياسة التأهيل والتدريب أثناء خدمة الموظف في الدولة من خلال إنشاء مدارس التطوير الوظيفي في الوزارات، ولم يراع مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين المواطنين لتولي الوظيفة الإدارية.

ثالثاً: مشكلة البحث

يواجه الدستور نقصاً في عدم إيراد نصوص دستورية تتناول المبادئ العامة في تنظيم الوظيفة الإدارية، بل اكتفى الدستور بإيراد المادة (١٠٧) لتترك أمر تنظيم الوظيفة الإدارية وحقوق الموظفين إلى مجلس، يسمى هذا بمجلس الخدمة العامة الاتحادي يتولى بدوره تنظيم شؤون الوظيفة العامة الاتحادية، بالإضافة إلى أن هذا المجلس ترك تنظيم تكوينه واختصاصاته بقانون، مما أدى إلى ترحل مؤسسات الدولة وعدم مراعاة المعايير الدستورية المباشرة لتنظيم الوظيفة الإدارية، خصوصاً أن المادة (٩) من قانون مجلس الخدمة الاتحادية رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩ قد نصت على إنشاء معهد الوظيفة العامة، يتولى تنفيذ قانون الخدمة الاتحادية.

فيستوجب وجود تنظيم دستوري وقانوني خاص يراعى به المعايير الدستورية المباشرة لتنظيم الوظيفة الإدارية، بالشكل الذي يخدم المصلحة العامة لأفراد المجتمع، وتقديم أعلى مستوى من الخدمات للمواطنين بصورة سلسة مواكبة للتطور الإقليمي والعالمي على حد سواء، لذا لا بد من بيان الأساس دستوري الذي استند إليه المشرع العادي في تنظيم قانون مجلس الخدمة الاتحادية رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩، ومدى مراعاة المشرع الدستوري مبدأ الفصل بين السلطات في تنظيم شؤون الوظيفة الإدارية داخل الدولة، والكيفية التي اعتمدها المشرع الدستوري العراقي في تنظيم مبدأ حماية الحقوق والحريات، ودور هذا المبدأ في تنظيم الوظيفة الإدارية، بيان الاستثناء الذي يبيح للمشرع العادي الخروج عن الأسس العامة التي وضعها المشرع الدستوري لتنظيم الوظيفة الإدارية، وإمكانية انطباق هذا الاستثناء على كل المواطنين الذين لديهم الشروط نفسها.

رابعاً: منهجية البحث

سوف نعتمد في دراسة المعايير الدستورية المباشرة لتنظيم الوظيفة الإدارية، على المنهج المقارن من خلال معرفة أهم المعايير الدستورية المباشرة، وانعكاساتها في تنظيم الوظيفة الإدارية، وإيراد النصوص الدستورية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، وأيضاً النصوص القانونية الخاصة ومقارنتها مع دساتير وقوانين الدول المقارنة وهي كل من الدستور والقانون والقضاء الفرنسي والدستور الإيطالي والقانون الألماني التي نظمت الوظيفة الإدارية، وتسلط الضوء على نقاط الضعف في توجهات المشرع الدستوري العراقي في تنظيمه للوظيفة العامة، ومدى تطبيقه للمعايير الدستورية المباشرة من أجل تنظيم شؤون الوظيفة الإدارية، وبالتالي تقديم ما تيسر من مقترحات نأمل في أن تسهم بتبني المشرع العراقي لها من أجل تفعيلها والعمل بموجبها.

خامساً: هيكلية البحث

لدراسة كافة جوانب المعايير التنظيمية المباشرة وانعكاساتها في تنظيم الوظيفة الإدارية من حيث مضمونها في العراق، فقد استوجب ذلك تقسيم هذا البحث إلى:

المبحث الأول: مبدأ الفصل بين السلطات

المطلب الأول: مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات

المطلب الثاني: انعكاسات مبدأ الفصل بين السلطات في تنظيم الوظيفة الإدارية

المبحث الثاني: مبدأ حماية الحقوق والحريات

المطلب الأول: مفهوم مبدأ حماية الحقوق والحريات

المطلب الثاني: انعكاسات مبدأ حماية الحقوق والحريات في تنظيم الوظيفة الإدارية

الخاتمة

المبحث الأول/ مبدأ الفصل بين السلطات

إن مبدأ الفصل بين السلطات هو عامل محفز لخضوع الدولة للقانون، وعلى هذا الأساس نجد أصوله في فلسفة الإغريق عندما تبنى المفكرون والفقهاء هذا المبدأ، على يد أفلاطون^(١) وأرسطو^(٢)، وأمتد على يد لوك ومونتسكيو وروسو بأساليب مختلفة منعاً من الاستبداد والتعسف، والفصل هنا ليس تجميعاً للسلطات بيد واحدة، بل منعها من التداخل في عملها بعضها مع البعض الآخر، وضمان استقلالية كل منها، ولقد انتقل العمل بهذا المبدأ من التنظير إلى الميدان التطبيقي بإثر الثورتين الأمريكية والفرنسية.

إن قاعدة الفصل وتعدد السلطات، تعني هنا تقسيم الوظائف داخل الدولة وتوزيعها بين هيئات متعددة، مستقلة، وهذه الهيئات هي كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، وترجع فكرة الفصل في تأسيساتها العملية إلى القرنين السابع عشر والثامن عشر، حيث استوحيت مضمونها من المدرسة الفلسفية الإنكليزية، والديمقراطية الإنكليزية التي كانت سائدة في ذلك الوقت^(٣).

أوضح بعض الفلاسفة أهمية تعدد السلطات وتقسيمها إلى ثلاث هي: "السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية"، وفصلوها عن بعضها البعض لتمكن كل واحدة منها من مراقبة الأخرى، وأن لا تتجاوز حدودها المرسمة لها، فأعتبر مبدأ الفصل بين السلطات، العاصم لتلك السلطات من الوقوع في التسلط والاستبداد سواء أكان ذلك بسيادة عصابة أوليكارشية أو فرد مستبد، بطريقة تتهدد فيها حرية المواطن، لكن ليس المقصود من ذلك الفصل التام بين السلطات، بل الدعوة إلى إقامة

توازن بين كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية، دون أن يكون لإحدهما الحق في تعطيل عمل الأخرى، لا سيما عند ممارستها عملاً له ارتباط أو علاقة بأعمال السلطة الأخرى^(٤).
 لقد تبنت بعض الأنظمة السياسية، لا سيما النظام البرلماني، مبدأ الفصل بين السلطات بالمفهوم المرن الذي يحقق التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، أما النظام الرئاسي، فقد تبنى مبدأ الفصل بين السلطات بشدة، والذي يكاد أن يكون تاماً.. ومن الدول التي أخذت بهذا النظام الولايات المتحدة الأمريكية في دستورها الصادر في العام ١٧٨٧^(٥).
 ولتوضيح مبدأ الفصل بين السلطات لا بد من تعريفه ومعرفة انعكاسات تطبيقه على تنظيم الوظيفة الإدارية بالمطلبين الآتيين:

المطلب الأول: تعريف مبدأ الفصل بين السلطات

المطلب الثاني: انعكاسات مبدأ الفصل بين السلطات في تنظيم الوظيفة الإدارية

المطلب الأول/تعريف مبدأ الفصل بين السلطات

انطلقت مسألة تنظيم ممارسة السلطات في الدولة من خلال تطور الحياة المجتمعية، ولهذا السبب ظهر اتجاه يدعو إلى تقييد سلطة الحكام، حتى وإن كانوا قد انتخبوا من طرف الشعب، وذلك لأن كل التجارب السابقة أثبتت أن تركيز السلطة بيد الحكام يؤدي حتماً إلى الاستبداد في استعمال السلطة، لهذا قام الباحثون في العصر الحديث بتقسيم السلطات إلى ثلاث وهي السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية^(٦)، وتبعاً لذلك لا بد من الفصل بينها، وقد جاء هذا المبدأ في مقدمة المبادئ الدستورية الأساسية التي تقوم عليها الأنظمة الديمقراطية في دول العالم^(٧).

ويعتبر مبدأ الفصل بين السلطات من المبادئ الأساسية التي تركز عليها الأنظمة السياسية المعاصرة، وهو مبدأ جوهرى ورئيس للديمقراطية، حيث ارتبط مفهوم الفصل بين السلطات، بتغيير مفهوم الدولة عن توزيع السلطات والتنسيق والتعاون فيما بينها، فالتجارب المعاصرة كشفت عن استحالة الفصل المطلق بين هذه السلطات، والواقع يشير ألا وجود لسلطة بمنأى عن الأخرى بل لا بد من وجود تعاون وتنسيق فيما بينها. وانطلاقاً من ذلك يتم في هذا الفرع بيان كل من ماهية مبدأ الفصل بين السلطات وأشكاله ومميزاته.

الفرع الأول/ مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات

على الرغم من أن مصطلح الفصل بين السلطات قديم النشأة وليس حديثاً إلا أنه كثيراً ما تداول في الوقت الحاضر في الأنظمة الدستورية المعاصرة، وله أهمية في تطوير الدولة الحديثة

وذلك من خلال توزيع الوظائف داخل الدولة، فيقول بعض الفقهاء: (إن مبدأ الفصل بين السلطات ما زال من الناحية الرسمية والنظرية أساساً من أسس القانون العام في الدول الغربية)^(٨). وقد عرف مبدأ الفصل بين السلطات على يد عدد من الفقهاء والمفكرين بأنه: توزيع وظائف الدولة الأساسية على هيئات منفصلة تكون فيه كل هيئة مستقلة عن هيئة أخرى في أداء وظائفها، وأن الدولة لها ثلاث وظائف: سلطة تشريعية وسلطة تنفيذية وسلطة قضائية، ولا ينبغي أن تكون هنالك استقلالية تامة (معزولة) بين السلطات، بل عدم تركيز سلطات الدولة في ممارسة وظائفها بيد هيئة واحدة بل تقسيمها على الهيئات وهذا يدل على وجود اتصال وتبادل وتعاون وكذلك الرقابة من قبل كل هيئة على هيئة أخرى^(٩). مع إدراك أن لكل هيئة تخصصها وطبيعتها عملها، حيث إن السلطة التشريعية تقوم بتشريع القوانين والتنفيذية تقوم بتنفيذ ذلك القانون، أما السلطة القضائية فتعمل على تطبيق وتفسير القانون، ولا يعدم الاستقلال بين السلطات التعاون بينها داخل الدولة^(١٠).

ومن خلال التعاريف المتقدم ذكرها نستخلص أن مبدأ الفصل بين السلطات يقصد به توزيع وظائف الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية على هيئات ومؤسسات مستقلة عن بعضها البعض، ومتوازنة كي لا يتم تركيزها بيد واحدة تسيء استعمالها، وتستبد بالمحكومين وتقضي على حقوقهم.

الفرع الثاني/أنواع مبدأ الفصل بين السلطات

لمبدأ الفصل بين السلطات نوعان هما الفصل المطلق أو الجامد بين السلطات، والفصل المرن أو النسبي، نتناول بيانها تفصيلاً كالاتي:

أولاً: الفصل المطلق أو الجامد بين السلطات: إن مبدأ الفصل بين السلطات بحسب الفقهاء الفرنسيين إبان الثورة، كان يقصد به الفصل الجامد أو المطلق الذي يصل إلى حد عدم قيام أي سلطة بالرقابة على أعمال السلطات الأخرى، أي معنى ذلك ان تختص كل هيئة بوظيفة معينة، بحيث تستقل استقلالاً تاماً وكاملاً وعضوياً ووظيفياً، فلا يتصور اشتراك هيئتين في ممارسة وظيفة واحدة، لمنع حدوث التداخل بين اختصاصات الهيئات الثلاث، غير أن فقهاء القانون الدستوري وفقهاء السياسة توصلوا إلى نتيجة منطقية، وهي عدم امكانية تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات بصورة مطلقة بين السلطات من الجانب العملي لأسباب عديدة منها تعقد الحياة وازدياد المهام الملقة على عاتق الدولة، لذلك فإن النظم التي حاولت أن تطبق مبدأ الفصل المطلق بين السلطات لاقت صعوبات عملية عديدة^(١١)، أدت إلى انهيار النظام، وأبرز مثال هو دستور فرنسا لعام (١٧٩١) الذي أخذ بمبدأ الفصل بين السلطات بمفهومه المطلق، فخول الجمعية الوطنية ممارسة

الوظيفة التشريعية، وخول الملك والوزراء ممارسة الوظيفة التنفيذية، كما ألزم بأن لا تتدخل كل من السلطات في اختصاصات الأخرى. وقد سارت الدساتير التي جاءت بعد هذين الدستورين (من دستور ١٧٩٩ حتى دستور ١٩٤٦) على الأخذ بمبدأ الفصل بمفهومه النسبي، وأعطت الإدارة تخويلاً استثنائياً للتدخل في عمل المشرع باقتراح القوانين وتنفيذها عن طريق اللوائح التنفيذية بين الهيئات التي تمارس وظائف الدولة الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية)^(١١)، كون هذه الوظائف تتصل اتصالاً وثيقاً ببعضها، فإذا طبق الانفصال المطلق بين السلطات فإن تعددها مع استقلالها عن بعض يؤدي إلى تعطيل أعمال الدولة عطلاً خطيراً، وخاصة في أوقات الأزمات حيث تكون الدولة في أمس الحاجة إلى السرعة في اتخاذ القرارات، وهذا الأمر لا يتم إلا إذا كانت السلطة التنفيذية تستطيع إصدارات قرارات لها قوة القانون، مستندة في ذلك إما إلى تفويض البرلمان، أو إلى نصوص الدستور مباشرة، كما يرتب الفصل المطلق بين السلطات توقف أعمال الدولة حدوث أي خلاف بين سلطات الدولة، فإن الخلاف بين السلطات داخل الدولة كثيراً ما يحصل فيؤدي إلى الفوضى وتعطيل مصالح الدولة، أو تقوم إحدى السلطات بالتحكم ببقية السلطات، لذلك رفض الواقع العملي مبدأ الفصل المطلق بين السلطات، لذلك لا بد من إضفاء نوع من المرونة في فهم وتطبيق هذا المبدأ وتطويره نحو الفصل المملوء بروح التعاون بين السلطات^(١٢).

ثانياً: الفصل المرن أو النسبي بين السلطات

شهد العصر الحديث تطوراً كبيراً واتساعاً هائلاً في نشاط الدولة، حيث أزداد تدخلها في الكثير من المجالات، الأمر الذي أدى إلى تعاظم مهام الإدارة كونها المسؤولة عن تحقيق المصلحة العامة، وهي الضامنة لحسن سير المرفق العام، لذلك لا يمكن الاعتماد فقط على القانون الصادر من السلطة التشريعية كمصدر وحيد للقواعد القانونية، فلا بد من منح السلطة التنفيذية القدرة على التشريع بالقدر الذي يمكنها من القيام بواجباتها، فنرى التقسيم التقليدي لوظائف الدولة ينصب في إعطاء مهمة وضع القواعد القانونية العامة للسلطة التشريعية عن طريق البرلمان، بينما نجد أن هذه السلطة لا تستطيع وحدها أن تقوم بوضع القواعد القانونية للمسائل التفصيلية اللازمة للتمكن من تنفيذ القواعد العامة، كون وضع قواعد تفصيلية للقواعد القانونية العامة يتطلب اختصاصاً فنياً لا يمكن أن يتحقق إلا في السلطة التنفيذية، كونها المسؤولة عن تنفيذ القوانين، بمعنى أدق إن إعطاء السلطة التنفيذية قدراً من الاختصاص التشريعي يسهم بشكل كبير في تحطيم الفواصل الجامدة بين وظيفتي التشريع والتنفيذ^(١٤).

وإن أهم العوامل التي أسهمت وبشكل فعال في الاعتراف للسلطة التنفيذية بقدر من الاختصاص في مجال التشريع هي:

١ . إن السلطة التنفيذية أكثر اتصالاً بالجمهور بسبب تعاملها اليومي في شتى المجالات، وهي بحكم هذا الاتصال الواسع تكون أقدر السلطات على معرفة ما يحتاج وضعه من القواعد التفصيلية التي لا تستطيع السلطة التشريعية القيام بتشخيصها.

٢ . الحاجة إلى السرعة في إصدار القواعد القانونية وبالأخص عندما يتعرض المجتمع إلى حوادث طبيعية خطيرة وأزمات، أو وجود خطر خارجي يهدد أمن وسلامة البلاد، ومن أجل مواجهة الأمور غير المتوقعة والتقليل من آثارها على المجتمع بالقدر الممكن، فمن الصعب على السلطة التشريعية القيام به، بل من المستحيل عليها مواجهة مثل هذه الأمور، فالإجراءات المتبعة داخل البرلمان صعبة ومعقدة، وأن إصدار قانون يحتاج إلى اقتراح مشروع القانون المراد تشريعه، ومن ثم توجيه دعوة للنواب للاجتماع من أجل مناقشته ومن ثم الموافقة عليه، وهذه الإجراءات تتطلب جلسات عديدة ومناقشات مستفيضة، لكن الأمر يختلف لدى السلطة التنفيذية فتكون إجراءاتها أسرع في إصدار القرارات والأوامر واللوائح التي تستطيع من خلالها معالجة العديد من المشاكل والأزمات التي تواجه المجتمع، وهكذا اعترفت أكثر الدساتير للسلطة التنفيذية ممارسة الاختصاص التشريعي في مجالات محدّدة وعلى وفق شروط معينة، وعلى أساس ذلك فإن السلطة التنفيذية تصدر أنواعاً متعددة من اللوائح والقرارات، فهي تقوم بإصدار اللوائح والقرارات التنفيذية لتيسير تنفيذ القوانين، واللوائح التي تخص موضوع الضبط الإداري، واللوائح والقرارات المتعلقة بالأزمات الخاصة.. كذلك تقوم بإصدار اللوائح والقرارات التفويضية بناء على تفويض من البرلمان، لذا فإن الفصل التام أو المطلق بين السلطات يكاد يكون مستحيلاً تطبيقه في الواقع العملي! لماذا؟ لأن سلطات الدولة تحتاج دائماً إلى التعاون وإقامة علاقات متبادلة فيما بينها، فالمصدر التاريخي لهذا المبدأ وهو النظام الذي طبق في إنكلترا لم يكن يعرف الفصل المطلق بين السلطات؛ لأن تطبيق المبدأ على هذا الشكل لا يحقق الغاية الأساسية منه وهو الحد قدر المستطاع من استعمال السلطة وحماية الحقوق والحريات^(١٥).

الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ تبنى نظام الحكم الجمهوري النيابي (البرلماني) الديمقراطي^(١٦)، فهذه المادة تنص على الشكل الذي يكون عليه نظام الحكم داخل الدولة وهو البرلماني، كما تولت نصوص أخرى في الدستور ببيان العناصر المكونة لهذا النظام^(١٧)، وتتكون السلطات الاتحادية من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، وتقوم بممارسة اختصاصها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات^(١٨)، فتتكون السلطة التشريعية الاتحادية من

مجلس النواب ومجلس الاتحاد^(١٩)، وتتولى مهمة تنفيذ القوانين والتشريعات الصادرة من البرلمان في جميع الولايات وفي مواجهة افراد الشعب جميعهم^(٢٠)، أما السلطة القضائية فتتولاها المحاكم على اختلاف درجاتها وأنواعها^(٢١).

ومن الملاحظ أن معظم الدساتير باختلاف أنظمتها سواء أكانت ملكية أم جمهورية نصّت على استقلالية السلطات، إلا أنها أجازت التعاون والتوازن ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، كما أقرت أغلبية الدساتير بالمفهوم المرن لمبدأ الفصل بين السلطات، فهذا التعاون والتوازن لا يمس بمبدأ الفصل بين السلطات أو استقلاليتها، بل يشكل ضماناً أساسياً لاحترام حقوق الإنسان.

المطلب الثاني/ انعكاسات مبدأ الفصل بين السلطات في تنظيم الوظيفة الإدارية

يعد مبدأ الفصل بين السلطات أحد المبادئ الأساسية التي تركز عليها النظم الديمقراطية الغربية، وهو مبدأ جوهري في الديمقراطية، على نحو يماثل في ذات الأهمية مبدأ سيادة الأمة والشعب، وكما ذكرنا سابقاً يرجع هذا المبدأ إلى المفكر الفرنسي "مونتسكيو" حيث قسم السلطات داخل الدولة إلى ثلاث، وكان له تأثير كبير على النظام في فرنسا، حيث كان النظام السائد في ذلك الوقت هو النظام الملكي المطلق الذي تتركز السلطات فيه بيد الملك وحده، فكانت السيادة حكراً على الملك وحده، وإن كانت يوجد مجالس وموظفون يقومون بمعاونة الملك في إدارة شؤون الدولة والسلطة، إلا أن دورهم كان مهماً لأن القرارات الكبرى كانت تتخذ بإرادة الملك، مما أدى إلى انتشار الاستبداد والظلم والاعتداء على حقوق وحرّيات الأفراد، وغياب دولة القانون والمشروعية^(٢٢).

وقد تبني إعلان حقوق الإنسان والمواطن هذا المبدأ في أعقاب الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩ م، واعتبر من المبادئ الأساسية التي قامت عليها النظم الديمقراطية الليبرالية لأنه ضمانة قوية للحفاظ على حقوق وحرّيات الأفراد، فقد نصّت المادة السادسة عشرة منه على أن: "كل جماعة سياسية لا تتبنى مبدأ الفصل بين السلطات لا يمكن أن توفر الضمانات الأساسية للحقوق والحرّيات ومن ثم فهي جماعة لا دستور لها"^(٢٣).

وإن لمعرفة انعكاس مبدأ الفصل بين السلطات باعتباره أحد المعايير الدستورية المباشرة لتنظيم الوظيفة الإدارية لا بد من معرفة الوسائل القانونية التي تستخدمها السلطة التشريعية لتنظيم الوظيفة الإدارية، والمعايير الدستورية التي تعتمد عليها في صياغة هذه النصوص من أجل تنظيم الوظيفة الإدارية، فتؤكد الدساتير الديمقراطية على مبدأ الفصل بين السلطات، وبيان حدود ووظيفة كل سلطة من سلطات الدولة، ومن هذا المنطلق يفرد الدستور لكل سلطة نصوص خاصة بها تبين اختصاصاتها، وكيفية تنفيذ مهامها وصلاحياتها وعلاقتها بالسلطات الأخرى، وهذا الأمر يشمل

السلطة التشريعية، التي يبين الدستور مهامها وصلاحياتها وواجباتها ويوضح الطرق الواجب اتباعها لممارسة هذه الاختصاصات، ومن المسلم به أن السلطة التشريعية في الدول الديمقراطية تتكون إما من مجلس نيابي واحد أو من مجلسين، ويطلق عليه اسم البرلمان، وتتاط به عدة اختصاصات متمثلة بسن القوانين ومراقبة أعمال السلطة التنفيذية وإقرار الموازنة العامة والموافقة على تعيين أصحاب الدرجات الخاصة إضافة إلى إدارة الشؤون الداخلية لمجلس النواب من ناحية تنظيم سير العمل داخله وعلاقته مع أعضائه، وتنظيم الجانب الإداري لعمله من موظفين ومستشارين.. إن هذه المهام التي يقوم بها المجلس ما هي إلا اختصاصات منحها الدستور له^(٢٤).

وتوجد وسائل قانونية تستعملها السلطة التشريعية لتنظيم الوظيفة الإدارية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات، مع وجود علاقة متوازنة ومتعاونة فيما بين هذه السلطات، أي عدم وجود الفصل المطلق للسلطات، وهذه الوسائل تتمثل بسن القوانين التي تساهم بتنظيم الوظيفة الإدارية، كقانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠، وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، والقوانين الخاصة بقانون الخدمة الجامعية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٨، فقانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ يطبق على الوظائف في الوزارات والأجهزة الحكومية ووحدات الإدارة المحلية، وقد نص المشرع العراقي على أن: "تسري أحكام هذا القانون على جميع الموظفين والمستخدمين في دوائر الحكومة ممن يتقاضون رواتبهم من الميزانية العامة أو من ميزانية الأوقاف العامة وعلى موظفي الإدارة المحلية ولا تشمل ضباط الجيش والجنود مع مراعاة ما ينص عليه في القوانين الخاصة بالمسالك الأخرى والبنود الإضافية الخاصة بالسلك الخارجي الملحق بهذا القانون" ^(٢٥).

ويركز قانون الخدمة المدنية على إصلاح الجهاز الإداري للدولة، فسن هذا التشريع من أجل هذا الهدف وهو الإصلاح، فاشتمل القانون على معايير لتقييم أداء العاملين بشكل موضوعي، مما يساهم في خلق جهاز إداري كفؤ وفعال يمتاز بالشفافية والعدالة ويخضع للمساءلة، ويعطي اهتماما كبيرا بمدى رضا المواطنين عن خدماته.

كما كافح قانون الخدمة المدنية بنصوصه الواسطة والمحسوبية في تولي الوظائف، حيث نص على وجود وظيفة شاغرة في الملاك، والتعيين بموجب مرسوم جمهوري يصدر بناء على اقتراح من الوزير المختص وبموافقة من مجلس الوزراء^(٢٦)، كما نجد اشتمل على مواد تساهم في القضاء على الفساد الإداري المستشري في أجهزة الدولة يمكن إيجازها بالنقاط الآتية:

- ١- وضع نظام لتقييم أداء الموظف^(٢٧).

- ٢- دعم سلطات وصلاحيات القيادات الإدارية لمقاومة الانحراف ومحاسبة المسؤولين.

٣- إصدار قواعد سلوك لكل جهة من الجهات التي يتعين على العاملين الالتزام بأحكامها.
 ٤- شغل الوظائف من خلال مسابقة يشرف عليها مجلس الخدمة^(٢٨)، وبقرار من مجلس الوزراء حيث جاء مجلس الدولة بقراره بشأن طلب وزير العدل الرأي من مجلس شورى الدولة في شأن اعتماد الامانة العامة لمجلس الوزراء يوم ١٩٤٢/١٢/٣١ تاريخاً لتولد (المستوضح عنه) يعد موافقة ضمنية على تعيينه بوظيفة مدير عام من عدمه، حيث إن المستوضح عنه تم تعيينه بموجب الأمر الوزاري (١٣) في ٢٠٠٥/١/٩ مديراً عاماً لدائرة كتاب العدول، وحيث إن المستوضح عنه تم انتدابه الى دائرة المفتش العام للقيام بمهام نائب مفتش عام بموجب الأمر الوزاري رقم (١٩٦) في ٢٠٠٥/٥/٩، وحيث صدر الأمر الوزاري رقم (٥٥٧) في ٢٠٠٥/٦/١٩ بإحالة الى التقاعد بوظيفة مدير عام ابتداء من ٢٠٠٥/٦/٣٠، فيرى المجلس أن تعيين المستوضح عنه بوظيفة مدير عام بأمر وزاري يعد باطلاً وأن تعيين المدير العام يكون بقرار من مجلس الوزراء^(٢٩)، وعلى هذا الاساس فإن تعيين المديرين يكون بقرار من مجلس الوزراء أما إذا كان صادراً عن الوزارة فيكون باطلاً.

٥- يضمن الموظف بالأضرار التي تحملتها الخزنة بسبب مخالفته للأنظمة والتعليمات^(٣٠).

٦- إذا كان استمرار الموظف في الخدمة الخارجية مضرًا بالمصلحة العامة، فلوزير الحق بسحب يده من الوظيفة^(٣١).

أما الوسائل القانونية التي تنظم الوظيفة الإدارية في القوانين الخاصة كقانون الخدمة الجامعية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٨ م، حيث نظم هذا القانون عمل موظف الخدمة الجامعية^(٣٢) تحديداً، ونظم المشرع العراقي ما يختص بعمل موظف الخدمة الجامعية^(٣٣).

فيتبين أن السلطة التشريعية تعتمد في وسائلها القانونية لتنظيم الوظيفة الإدارية على معايير دستورية مباشرة من حيث مراعاة المصلحة العامة للوظيفة الإدارية من ناحية وجودة تقديم الخدمات العامة للمواطنين من ناحية أخرى، وذلك لتعزيز ثقة المواطن بالدولة والخدمات التي تقدمها، وتفصل العمل بين سلطاتها ولكن هذا الفصل لا يكون مطلقاً بل نسبياً، حيث تنظم كل سلطة عمل السلطة الأخرى.

المبحث الثاني/ مبدأ حماية الحقوق والحريات

ينطلق الإسلام من اعتقاد راقٍ في نظره إلى الإنسان، حيث جعل الله عز وجل- الإنسان خليفة في الارض، وذلك لعمارتها وإقامة أحكام شريعته فيها، فقد قال الله عز وجل: (وهو الذي جعلكم خلائف الارض)^(٣٤)، لذلك يرى الإسلام إلى ان الإنسان موضع للتكريم من الله عز وجل، الذي حباه بذلك التكريم، ومنحه اياه فضلاً منه سبحانه وتعالى، ويتساوى بهذا التكريم جميع

البشر بصد فتهم الإنسانية، بغض النظر عن اختلاف الوانهم ومواطنهم وانسابهم، كما يتساوى في ذلك الرجال والنساء، وفي ذلك يقول الله سبحانه وتعالى: (ولقد كرّمنا بني آدم وحملناهم في البر والبحر ورزقناهم من الطيبات وفضلناهم على كثير ممن خلقنا تفضيلاً) (٣٥)، ومن خلال استقراء المقاصد نجد أن الشريعة الإسلامية جاءت من أجل حماية الكون، وبالأخص انصاف الإنسان من خلال تحريره من الظلم، وفرضت أحكام ما هو محلل وما هو محرم، ورعاية المصالح العامة والخاصة، وتوجد في الإسلام آلية لحفظ الحقوق، من خلال فرض العقوبات على المخالفين لردعهم بما يتناسب مع الفعل المرتكب.

من دون شك أن تطبيق النظام القانوني العقلاني والذي يكون واضحاً، يمكنه تجنب الأمة أي احتمال من احتمالات الخطر، مثالها الهدم والتخريب التي تتعرض لها، فيأتي الدستور وهو رمز الاستقلال ليحدد شكل النظام بالإضافة إلى أنه يحدد العلاقة بين الحكام والمحكومين، وليضع حقلاً خاصاً يتم تناوله إنسانياً وبلغه مشتركة هي حقوق الإنسان، وممارسة هذه الحقوق في أي دولة كانت يجب من خلالها تحقيق الديمقراطية، فمن جانب يجب أن تكون جميع الحلقات الإدارية خاضعة للحكومة والتي هي بدورها تكون مسؤولة أمام جمعية منتخبة، ومن جانب آخر لا بد للهيئات المنتخبة التي تمثل الشعب أن تؤدي دوراً متزايداً داخل الإدارة نفسها، ومن خلال ذلك تنتشر الديمقراطية سواء في مجال أداء الحكومة أو في وظائفها أو في هيكلها (٣٦).

لقد وضعت جميع الأيديولوجيات والأفكار السياسية في مقدمة أهدافها، بضرورة تمتع الإنسان بحقوقه، وبالأخص الحقوق الأساسية، وتغليب الحقوق الجماعية على الحقوق الفردية وإن كان كلاهما يصب في مصلحة الإنسان، لذا لا بد من معرفة ما المقصود بمبدأ حماية الحقوق والحريات، ومن بعد التعرف إلى هذا المبدأ نبين ما هي انعكاسات هذا المبدأ في تنظيم الوظيفة الإدارية كما في التقسيم الآتي:

المطلب الأول/ تعريف مبدأ حماية الحقوق والحريات

ورد مصطلح "حقوق الإنسان" سبع مرات في الميثاق التأسيسي للأمم المتحدة، مما يجعل حقوق الإنسان وحمايتها غرضاً رئيساً ومبدأً توجيهياً وأساسياً للمنظمة، وفي عام ١٩٤٨، دخل الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في مجال القانون الدولي، ومنذ ذلك الوقت تعمل المنظمة عملاً متقانياً على حماية حقوق الإنسان من خلال صكوك قانونية وأنشطة ميدانية.

على الرغم من أن آراء فقهاء القانون ومواقف المشرعين لم تتوصل إلى تعريف جامع للحق والحرية، إلا أنه من الممكن القول إن الحق هو ميزة يمنحها القانون الوضعي ويحميها لمصلحة فردية أو اجتماعية، والحرية هي قدرة الفرد أو الجماعة على ممارسة هذا الحق، لذا فإن

الحقوق والحريات مصطلحان متلاصقان بعضهم البعض الآخر، فأينما وجد الحق وجدت الحرية، وأينما انتفى الحق انتفت الحرية.. والعلاقة بين الأثنين والسلطة هي الأخرى علاقة مثيرة للجدل، فإذا كانت الحريات مطلقة كانت المفسدة مطلقة وإذا كانت السلطة مطلقة فإن ذلك يؤدي إلى المفسدة المطلقة (٣٧).

لذلك فإن قيام سلطة الدولة بالتدخل في تنظيم تلك الميزة وتأطيرها بإطار المصالح العامة، يعني أن الحريات نسبية، تقيدها السلطة بإطار مصالح الآخرين (وهي مصالح أيديولوجية)، كما أن الحريات ستضغط هي الأخرى على السلطة كي لا تكون مطلقة بل تكون نسبية لا تتعدى الحدود المنظمة لها، وبناء على هذه الفكرة فقد نتج عن هذا التفاعل فيما بين الحريات التي يمارسها المحكومون والسلطة التي يمارسها الحاكم ما يمكن تسميته (الحقوق والحريات العامة) تمييزاً لها عن الحريات الفردية (٣٨).

ولا بد من تناول تعريف مبدأ حماية الحقوق والحريات، ومن ثم معرفة خصائص هذا المبدأ وأنواع الحقوق والحريات الخاصة بتنظيم الوظيفة الإدارية، وذلك من خلال الفرعين الآتيين:

الفرع الأول/ تعريف مبدأ حماية الحقوق والحريات

إن الحق في اللغة يشير إلى حق الشيء إذا ثبت ووجب، فأصل معناه لغوياً هو الثبوت والوجوب (٣٩)، ويرى البعض أن الحق نقيض الباطل، وله استعمالات جديدة تدور حول معاني الثبوت والأحكام والوجوب والتحقيق واليقين والصدق (٤٠).

ولقد تعددت آراء الفقهاء والمفكرين حول المعنى الاصطلاحي للحق فقد عرف بعضهم الحق على أنه: "سلطة إرادية للفرد، أو هو مصلحة يحميها القانون أو هو انتماء (اختصاص) إلى شخص يحميه القانون" (٤١)، وعرفت أيضاً على أنها: "رابطة قانونية بمقتضاها يخول القانون شخصاً من الأشخاص على سبيل الانفراد والاستثناء للتسلط على شيء، واقتضاء أداء معين من شخص آخر، وقيل الحق هو قدرة أو سلطة إدارية يخولها القانون شخصاً معيناً يرسم حدودها، وقيل إن الحق مصلحة يحميها القانون (٤٢).

وعلى أساس ذلك وردت تعاريف عدة لحقوق الإنسان، فقد عرفها البعض على أنها: "مجموعة الحقوق والمطالب الواجبة الوفاء لكل البشر على قدم المساواة دونما تمييز فيما بينهم" (٤٣)، ويوجد من يعرفها على أنها: "مجموعة من الحريات المقررة والمحمية بمقتضى المواثيق الدولية والإقليمية لكل كائن بشري في كل زمان ومكان، ومنذ لحظة الإقرار بوجوده بوصفه كائناً حياً وحتى بعد وفاته، والتي تلتزم الدول بإقرارها وضمانيها وحمايتها على أراضيها، والمترتب على انتهاكها أو

الإخلال بها المسؤولية الدولية للدولة الحاصل على أراضيها هذا الانتهاك بمقتضى المواثيق الدولية المعنية^(٤٤).

أما الحرية لما كانت- كما لوحظ- قدرة الفرد على ممارسة حقوقه، سواء ثبتها له القانون الوضعي أم أقر له بها القانون الطبيعي، فالحرية هي ما يدفع الإنسان إلى الإبداع والإنتاج ويساعد الدولة على التقدم والنمو، ولا تستقيم حياة الفرد إلا بوجودها، وتعددت تعريفات الحرية كقيمة معنوية مهمة في حياة الإنسان، فقد عرفت لغوياً على أنها: "الحر من الرجال خلاف العبد، مأخوذ من ذلك لأنه خلص من الرق وجمعه أحرار ورجل حر من الحرية، ويقال حررتة تحريراً إذا أعتقته، والأنثى حرة وجمعها حرائر"^(٤٥).

أما الحرية اصطلاحاً فقد اختلف الفقهاء في تعريفها، فبعضهم من عرفها على أنها: "مجموعة الوسائل القانونية التي تسمح للفرد أن يقود حياته الخاصة ويساهم في الحياة الاجتماعية العامة للبلاد"^(٤٦)، وعرفها قسم آخر على أنها: "تأكيد كيان الفرد تجاه سلطة الجماعة، وهذا يعني اعترافاً للفرد بالإرادة الذاتية والاتجاه إلى تدعيم هذه الإرادة وتقويتها بما يحقق للإنسان سيطرته على مصيره"^(٤٧).

ومن خلال إيراد التعاريف التي ذكرها الفقهاء والمفكرون، لتعريف كل من الحقوق والحريات نلاحظ مجموعة من الخصائص التي تميزها عن المبادئ الأخرى، من الممكن إيجاز خصائص الحقوق بالنقاط الآتية:

- ١ . حقوق الإنسان لا تُشترى ولا تُكتسب ولا تُورث، فهي بشكل مبسط حقوق أصيقة بالشخصية الإنسانية، فهي "متأصلة" في كل فرد.
 - ٢ . هي واحدة لجميع البشر بغض النظر عن الجنس أو العنصر أو الدين أو الرأي السياسي، أو الأصل الوطني أو الاجتماعي، فقد ولد جميع البشر أحراراً ومتساوين في الكرامة والحقوق، فهذه الحقوق الخاصة بالإنسان هي حقوق "عالمية"^(٤٨).
 - ٣ . إن حقوق الإنسان ليس من الممكن انتزاعها، فليس من حق أي أحد حرمان شخص آخر من حقوقه حتى وإن لم تعترف بها قوانين بلده، أو عند انتهاكها من قبل تلك القوانين، فحقوق الإنسان ثابتة وغير قابلة للتصرف بها من قبل أي طرف آخر^(٤٩).
 - ٤ . كي يعيش الناس بكرامة، فمن حقهم التمتع بالحرية والأمن، وبمستويات معيشية لائقة، فهي غير قابلة للتجزئة، وهي قابلة للتطور بتطور المجتمعات.
- أما الخصائص التي تتميز بها الحريات العامة فهي عديدة، ولكن نذكر أهمها وهي:

- ١ . اتسام الحرية بالعمومية، لأن ممارستها يجب ان تكون متاحة لجميع المواطنين الموجودين في الدولة، على الرغم من الاختلاف الذي توصف به هذه الحريات بكونها حريات عامة^(٥٠).
- ٢ . اتسام الحرية بالإيجابية والسلبية وذلك يتوقف على مدى التزام الدولة تجاه قسم من الحريات، بالامتناع عن الاعتداء عليها وعن ممارستها، فيكون التزام الدولة في هذه الحالة التزاماً سلبياً^(٥١)، وقد يكون التزامها في بعض الأحيان إيجابياً، عند اتخاذ الإجراءات لحماية قسم من الحريات من التهديد عند ممارستها، وهذا الأمر يتطلب من الدولة التدخل لحماية هذه الحريات^(٥٢) .
- ٣ . تتميز الحرية بالأساسية، فلا يتوقف وصف حرية من الحريات على أنها أساسية على تدخل المشرع لتوضيح مفهومها، بل يكفي أن لها أهميتها في الحياة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية^(٥٣).

الفرع الثاني/ أنواع الحقوق والحريات للإنسان

تباينت آراء الفقهاء في تصنيف الحقوق والحريات العامة، والسبب في ذلك يرجع إلى الزمان والمكان الذي يتواجد فيه صاحب الرأي، فهذا الأخير يتأثر بالنظام السياسي والنظام القانوني الذي يحكم علاقة السلطة بالأفراد، إلا أن اختلاف الآراء وتعددتها لا يعني عزل الحقوق والحريات بعضها عن البعض الآخر، أو إمكانية التمتع ببعضها دون الأخرى، ويرجع سبب ذلك إلى أن أغلب الحقوق و الحريات تتميز بالتكامل والارتباط، ومع تعدد الآراء في بيان أنواع الحقوق والحريات، إلا أنه يفضل الاعتماد على التقسيم الذي يردها إلى نوعين هما كل من الحقوق والحريات العامة التقليدية، والحقوق الاقتصادية والاجتماعية^(٥٤).

وعلى الرغم من تعدد الحقوق والحريات الخاصة بالإنسان، والتي من غير الممكن حصرها وشرحها، إلا أن ما يهمنا في هذه الدراسة، هي الحقوق والحريات الملاصقة للوظيفة الإدارية، والتي تساهم في تنظيم الوظيفة، وهذه الحقوق والحريات هي:

أولاً: المساواة في تولي الوظائف العامة

المقصود بهذا الحق هو إتاحة الفرصة أمام كل مواطن للتقدم لشغل الوظيفة الإدارية متى توافرت فيه الشروط المنصوص عليها في القانون، ولا بد أن تكون تلك الشروط عامة ومجردة، على الوجه الذي يسمح لكل المواطنين إتاحة الفرصة لهم لشغل الوظائف بصورة متكافئة^(٥٥). ولا بد من وجود جهة مختصة تتولى مهمة اختيار المتقدمين لشغل الوظائف الإدارية، وتضع قواعد عامة تكفل اختيار العناصر الكفوءة من أجل الانتظام في الوظائف الإدارية من ناحية، وتحقيق مبدأ المساواة بين المواطنين لتولي الوظيفة الإدارية من جهة أخرى، والابتعاد عن المحاباة الشخصية أو الحزبية أو المساومات^(٥٦).

والمقصود بالمساواة بين جميع الموظفين ان لا يتسبب اختلاف الأصل أو الدين أو الرأي الجنس أو اللغة أو أي سبب آخر في استبعاد أي مواطن من تقلد الوظيفة الإدارية، متى ما توافرت فيه شروط تولي الوظيفة^(٥٧)، فقد جاء قرار الهيئة العامة بصفتها التمييزية رقم الإعلام (٧٩) يعد تعيين الموظف صحيحاً ويستحق رواتبه كاملة إذا كان الموظف مستوفياً لشروط التعيين القانونية وأن تخلف فيه شرط مضاف من الإدارة لأن هذا الشرط يتعارض ومبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة فنص القرار "... ولدى النظر في الحكم المميز وجد أنه غير صحيح ومخالف للقانون ذلك أن المدعية (المميز) كانت قد عينت بوظيفة مدرسة في ثانوية دمشق للبنين في محافظة ديالى وتؤكد تعيينها بموجب أمر مباشرتها بعبارة مباشرة مدرسة (تعيين جديد) الأمر الإداري المرقم (٤٠٣٩٥) في ٢٠٠٠/١٠/٣٠ الصادر عن المديرية العامة للتربية في محافظة ديالى وتسلمت رواتبها كمدرسة لمدة ثلاثة أشهر بصورة اعتيادية وبعد أن تأخر وصول تأييد رعويتها (السلامة الفكرية) أوعزت لها الدائرة المذكورة بالاستمرار بإلقاء المحاضرات لحين وصول رعويتها (السلامة الفكرية) وعوملت طيلة المدة كمدرسة على الملاك الدائم.... ولما كانت شروط التعيين القانونية متوفرة فيها عندما عينت، وان شرط إثبات الرعوية (السلامة الفكرية) ليس من الشروط المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية وإنما هو من الشروط الإضافية التي تتعارض ومبدأ المساواة في التوظيف فيكون إيقاف صرف رواتبها من أجل هذا الشرط غير صحيح وفي هذه الحالة يبطل الشرط ويعمل بالشروط القانونية كما أنها لا تتحمل مسؤولية أخطاء الدائرة وبذلك فإن تعيينها يعد صحيحاً"^(٥٨).

ويقصر هذا الحق على المواطنين دون غيرهم من الاجانب لأنه من الحقوق العامة، كون المواطن تقع عليه مجموعة من الواجبات لا يلتزم بها الشخص الاجنبي، فهي تكليف وخدمة تستهدف الصالح العام، وهذا هو ما يميزها عن باقي الحقوق حيث تعطي للمواطن الحق في المشاركة في بناء الدولة، التي قامت برعايته ومنحته شروط الانتماء اليها، لذا فإن المساواة في تولي الوظيفة الإدارية هو الاطار القانوني الذي يحكم الوظيفة، ويضمن فاعلية تطوير عمل الادارة، وبالتالي فإن الادارة تقدم خدماتها لجميع الافراد على قدم المساواة، لقاء حصول الموظف على حقه عن الخدمة التي قدمت من قبله والمتمثل بالأجر والضمانات^(٥٩).

وللموظف من خلال وظيفته الحق في ابداء رأيه (حرية التعبير) ولا بد ان يكون هذا الرأي ضمن الحدود التي رسمها القانون، على اعتبار ان الموظف هو الممثل للدولة في المجتمع، ومن الواجب عليه ان يحافظ على سلطة الدولة وكرامتها، سواء كان ذلك اثناء ممارسته للوظيفة او خارجها، بالإضافة الى ان حرية التعبير مكفولة للموظف ضمن حدود واجب التحفظ، وان كان له

الحق في التعبير عن رأيه بواسطة الصحف أو التصريح الصحفي أو عبر مواقع التواصل الاجتماعي (الانترنت)، فمن الواجب عليه قبل ابداء الرأي استحصال الترخيص من الجهات المعنية مسبقاً^(٦٠).

ونصت اغلب الدول في دساتيرها على حق الافراد في التجمع السلمي (المظاهرات) للمطالبة بحقوقهم، ولكن يجب ان تكون هذه المظاهرات ضمن الحدود والاطر الذي يسمح به القانون، فيجب ان تقام هذه التجمعات في الطرق العامة والشوارع او الحدائق العامة، ويجب ان يكون الغرض من التجمع توجيه رسالة الى جهة حكومية، ويجب ان تتصف التجمعات بالسلمية والابتعاد عن القوة والعنف^(٦١)، حيث يعد التجمع السلمي (التظاهرات) وسيلة فعالة في بيان واظهار الافكار والحلول المقترحة للدفاع عن المصالح المشتركة للموظفين، والاعتراض على الانتهاكات المجحفة من قبل الإدارة ضد الموظفين والأفراد، وبذلك تكون المظاهرات السلمية من أجلى الطرق لممارسة وتطبيق مبدأ الديمقراطية^(٦٢).

وقد كفل دستور جمهورية العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ هذا الحق في المادة (٣٨/ ثالثاً) حيث جاء فيها "تكفل الدولة بما لا يخل بالنظام العام والآداب حرية الاجتماع والتظاهر السلمي وتنظم بقانون"، اما مشروع قانون حرية التعبير عن الرأي والاجتماع الذي عرض على مجلس النواب العراقي عرفه على أنه "تجمع عدد غير محدود من الاشخاص للتعبير عن آرائهم والمطالبة بحقوقهم التي كفلها لهم القانون وبشكل رسمي"^(٦٣).

ثانياً: حق العمل

يعد هذا الحق وما ينفرع منه من حقوق، من أهم الحقوق الاجتماعية فوجوده يستطيع العامل أن يؤمن على حاضره ومستقبله، ويقع على عاتق الدولة تنظيم شروط العمل، بالشكل الذي يمنع من خلاله استغلال العامل وهدر حقوقه، ولا يتم هذا الأمر إلا من خلال تنظيم ساعات العمل وتنظيم الإجازات وتحديد أوقات الراحة، بالإضافة إلى العمل على ضمان سلامة العامل، سواء من حيث مكان العمل أو ظروف العمل^(٦٤).

ويتم تنظيم هذا الحق عن طريق تشريعات العمل، والمقصود منها "تلك القوانين التي تحكم العلاقات القانونية التي تتولد عن عمل شخص لحساب اخر (طبيعي او اعتباري) في مقابل اجر متى توافرت رابطة التبعية بين العامل وصاحب العمل^(٦٥)، وقد عرف المشرع العراقي عقد العمل بأنه "أي اتفاق سواء أكان صريحاً او ضمناً، شفوياً او تحريراً يقوم بموجبه العامل بالعمل او تقديم خدمة تحت إدارة وارشاف صاحب العمل لقاء اجر أياً كان نوعه"^(٦٦)، ومن خلال هذا النص يتضح ان المشرع العراقي حدد عناصر عقد العمل، وهي تنظيم علاقات العمل الى جانب العمل

الخاص، ولزوم ان يتلقى الشخص الذي يقوم بالعمل اجراً مقابل العمل الذي يؤديه، ولا بد ان يكون العمل تابعاً او خاضعاً لمن يؤدي العمل لحسابه (٦٧).

ومن أجل حماية حقوق العمال تقرر الكثير من الدساتير الحديثة حقين من حقوق العمال أساسيين وهما: حق تكوين النقابات وحق الإضراب (٦٨)، فحق تكوين النقابات أصبح في الوقت الحاضر من المبادئ الأساسية في القانون الحديث، ويكون على وجهين: الوجه الأول هو حق فردي، إذ يحق لأفراد كل مهنة الدفاع عن مصالحهم المهنية عن طريق إقامة نقابات تمتاز بالاستقلال في تكوينها، ويكون من حق كل فرد في هذه المهنة الانضمام إلى النقابات المهنية وله الحق أيضاً بالانسحاب منها متى شاء، أما الوجه الثاني فيكون في إمكانية تعدد النقابات سواء في المهنة أو الصناعة الواحدة (٦٩).

اما الاضراب فقد عرفه الفقه على انه: التوقف الجماعي عن العمل، بسبب نزاع عمالي جماعي مع صاحب العمل، للضغط على صاحب العمل والسلطات العامة لتحقيق مطالب مهنية (٧٠)، اما القضاء الفرنسي فقد ذهبت محكمة النقض الفرنسية في حكمها الصادر عام ١٩٦٩، بأنه "التوقف المدبر عن العمل بقصد تأييد المطالب المهنية المحددة سلفاً والتي سبق رفضها من قبل صاحب العمل" (٧١).

ويعد الإضراب سلاحاً فعالاً يستعمله العمال للمطالبة بحقوقهم المغبونة، سواء أكان عملهم في مرافق الدولة أم كان عملهم في القطاع الخاص (٧٢)، ولا بد من توفر ركنين في الإضراب وهو توقف الأيدي العاملة عن العمل وهذا الركن يمثل الركن المادي للإضراب، ولا بد أن يكون التوقف كاملاً (٧٣)، أما الركن الثاني فهو الركن المعنوي في الإضراب إذ لا بد من توفر ثلاثة شروط وهي وجود قصد للإضراب من قبل العمال المضربين (٧٤)، وأن يكون الإضراب مدبراً أي أن يكون قد حصل نتيجة اتفاق بين العمال (٧٥).

المطلب الثاني/انعكاسات مبدأ حماية الحقوق والحريات في تنظيم الوظيفة الإدارية

إن الوظيفة الإدارية ليست مجرد وظيفة قانونية لتبني التنظيم الإداري التي تسير عليه الدولة، إنما يعتبر معياراً لتقدمها ومقياساً حقيقياً لمدى تطورها، والموظف يعتبر الممثل الحقيقي والمعبر القانوني عن إرادة الأشخاص الاعتبارية العامة، لذا يجب عدم التمييز بين الموظفين الذين يخضعون إلى نظام وظيفي واحد بسبب الآراء أو اللغة أو الجنس أو الدين أو غيرها، لأن التمييز فيما بينهم يؤثر على الخدمة العامة، لذلك حرصت معظم الدساتير والقوانين في دول العالم على خضوعها لطائفة معينة من المبادئ، والتي تلتقي جميعها لتحقيق مبدأ حماية الحقوق والحريات في تنظيم الوظيفة الإدارية، كما أن تأثيرات الفساد الإداري والمالي في الوظيفة الإدارية من شأنها إعاقة

أو إبطاء عملية التنمية والنمو الاقتصادي للدولة، حيث جاء في قرار للمحكمة الإدارية العليا التي تشكلت في مجلس الدولة في ٢٧/١٠/٢٠٢١ بخصوص تقديم المدعي (المميز عليه) أمام محكمة قضاء الموظفين مدعياً أن المدعي عليه (المميز) // إضافة لوظيفته أصدر الأمر الإداري المرقم (١٧٠٨) في ٢/٧/٢٠١٩ والمتضمن تعديل درجته الوظيفية وإلغاء خدمته في الأسر وملحقه الأمر المرقم (٢١٣٨) في ٢٢/٨/٢٠١٩ المتضمن استرجاع المبالغ المصروفة له البالغة (٢١،٠٧٨،٠٠٠) دينار، لذا طلب دعوى المدعي عليه/ إضافة لوظيفته للمرافعة والحكم بإلزامه بإلغاء الأمر محل الطعن وملحقه، ونتيجة المرافعة أصدرت محكمة قضاء الموظفين قرارها المؤرخ في ٢/١٢/٢٠١٩ بإلغاء الأمر الإداري المرقم (٢١٣٨) في ٢٢/٨/٢٠١٩، ولعدم قناعة المميز بالقرار المذكور تصدى له تمييزاً لدى المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة بلائحته المؤرخة في ٢/١/٢٠٢٠ طالاً نقضه للأسباب الواردة فيه، فكان قرار المحكمة "بالغاء الأمر المطعون فيه، لاحظت المحكمة الإدارية العليا ان دائرة المدعي عليه اضافة لوظيفته قد احتسبت مدة وقوع المدعي عليه في الاسر خدمة وظيفية بعد ان تم اعادته الى الوظيفة بتاريخ ١/١١/٢٠١٩ خلافاً للقانون، وحيث إن الخطأ في احتساب المدة المذكورة ينطوي على مخالفة صارخة للقانون لا يقع فيها الموظف المعتاد ولا ينفي علم او سوء نية الموظف المستفيد من هذا الخطأ، وحيث إن للمال العام حرمة يجب احترامها والقول بغير ذلك من شأنه ان يصبح المال العام عرضة للانتهاك ومنطلقاً للعبث ومدعاة للتلاعب مما يتوجب استرداد ما صرف بغير حق، وحيث إن محكمة قضاء الموظفين قضت بخلاف ذلك مما يجعل من الحكم المميز قد جانب الصواب، لذا تقرر نقضه وحيث إن موضوع الدعوى صالح للفصل فيه، لذا قرر الحكم برد دعوى المدعي... " (٧٦).

لذا لا بد من وجود نظام قانوني متميز يتضمن القواعد التي تحكم الجوانب المختلفة والتي تتصل بكل من الوظيفة العامة وشاغلها إذا أُريد لهذا النظام النجاح في تحقيق أهدافه، والتي تكون متركزة في الارتقاء بمستوى الأداء الوظيفي ورعاية الشؤون الخاصة بالموظف العام من حقوق و ضمانات (٧٧).

يلاحظ في المطالب الأول أن للحقوق والحريات أنواع مختلف، نصّت عليها أغلب دساتير دول العالم، وعند تطبيق مبدأ حماية الحقوق والحريات في تنظيم الوظيفة الإدارية، ستكون لها تبعات كثيرة ومثمرة من أجل الارتقاء بالوظيفة الإدارية ومواكبة التطور السريع، مع مراعاة تحقيق الصالح العام، لذا لا بد من بيان انعكاسات هذا المبدأ في تنظيم الوظيفة العامة من خلال تقسيم هذا الفرع إلى مجموعة من النقاط وهي كالاتي:

الفرع الأول/ انعكاسات حرية التعبير عن الرأي

تعتبر حرية التعبير من أهم وسائل حرية الرأي، فلها أهميتها في مجال العملية الإدارية والنشاط الإداري من خلال إبراز حقيقة سير العمل الحكومي، فتوضح أوجه الكمال والنقص فيه حتى يتمكن الرأي العام من الوقوف على حقيقة الأمور فيحقق بذلك الصالح العام^(٧٨).

فتعبير الموظف عن آرائه وخصوصاً فيما يخص المسائل الوظيفية يسهم في تقدم وبناء العملية الإدارية، وأن سماع الرؤساء لآراء مرؤوسيهم تسهيل للاتصال فيما بين القمة والقاعدة، مما يخلق بين الموظفين روح الفريق، فعند التشاور وتبادل الآراء تتبين الحقائق فينتج عن ذلك أفضل القرارات التي تصدر عن الرئيس والذي يفتتح به ويتحمل مسؤولية تنفيذه^(٧٩).

وكما أوضحنا سابقاً أن أغلب الدول نصت في دساتيرها على حرية المواطن في إبداء الرأي والتعبير ضمن حدود القانون، ولكن ما يثير التساؤل هل إن الموظف يعامل كمواطن عادي ومن ثم يتمتع بذات الحقوق والحريات؟، فنستطيع الحصول على إجابة هذا السؤال من خلال الفقه، فقد أوضح ذلك بعض الفقهاء حيث اعتبر الموظف مواطناً من نوع خاص باعتباره خاضعاً ومقيداً بنظام خاص^(٨٠)، ولم يعترف القانون الفرنسي بهذا الحق إلا بعد صدور قانون الوظيفة العمومية الفرنسي عام ١٩٤٦^(٨١).

ومن الملاحظ أن الإدارات الحديثة تسعى إلى تهيئة الظروف من أجل سماع آراء الموظفين ومناقشتها، لأنها من أقوى الوسائل والأكثر فاعلية في حسن تسيير العملية الإدارية، من خلال اطلاع القيادة عليها وعلى الحلول المقترحة لعلاجها أو استئصالها للمساعدة في تطور المرفق، وهذا الأمر يتطلب وجود لجان خاصة بعمل الموظفين، لسماع آرائهم ومقترحاتهم لتحسين الخدمات المقدمة من خلال الوظيفة^(٨٢).

ويهدف المشرع إلى منح أعضاء اللجان النقابية امتيازات تساعدهم على التحرر من قيود التحفظ تجاه الرؤساء، من أجل تشجيعهم على طرح مشاكل الموظفين والعمل على إيجاد الحلول المناسبة لها، من دون أن يخشى عضو النقابة من عرض آرائه وتبادل المناقشات مع الرؤساء في موضوع معين، فالقصد من إعطاء الحق للموظفين لتكوين النقابات والتشجيع بالانضمام إليها، هو لإتاحة الفرصة للموظف للتعبير عن رأيه بكل حرية والدفاع عن المصالح المهنية^(٨٣).

أما الفقه الفرنسي فإنه يميل نحو إحاطة الموظفين النقابيين بحماية خاصة تكفل لهم حسن ممارسة مهامهم النقابية، ومن ثم يتيح لهم التحرر من قيود التحفظ المفروضة على سواهم من الموظفين، على أن تكون ممارستهم لحرية التعبير تحت وقاية القضاء^(٨٤).

ويعد الاضراب المهني من الوسائل المعبرة عن مطالبه العمال لحقوقهم المغبونة من قبل الإدارة او صاحب العمل، ولكي تكون هذه الوسيلة مشروعاً فلا بد من استنفاد جميع الوسائل السلمية لحل المشكلة، ويتطلب تبليغ الجهة الإدارية أو صاحب العمل قبل البدء بالأضراب بمدة معينة وبيان سببه، وقد نص قانون العمل العراقي رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥ على قيام احد الطرفين بإحالة النزاع الى دائرة العمل لإصدار القرار المناسب لحله، خلال (١٤) يوماً من تاريخ استلام الاشعار تحريراً^(٨٥).

كما تقع على عاتق الموظف الإداري التزامات (واجبات) تفرض عليه أداء عمله بكل دقة وحذر، لتجنب محاسبته إدارياً عن طريق العقوبات التأديبية وقضائياً، فقد عاقب قانون العقوبات العراقي الموظف أو المكلف بخدمة عامة بالحبس إذا تسبب بخطئه الجسيم في إلحاق الضرر الجسيم بأموال الدولة^(٨٦)، وقد نصّ دستور إيطاليا على أن "الموظفين والعاملين في الدولة وفق المؤسسات العامة مسؤولون مباشرة عن أعمالهم المخالفة للحقوق، طبقاً للقوانين الجنائية والمدنية والإدارية، في هذه الأحوال تمتد المسؤولية المدنية لتطال كلا من الدولة والمؤسسة العامة"^(٨٧)، ومعنى ذلك أن كل موظف يكون مسؤولاً مسؤولية مباشرة عما يقوم به من أفعال تكون مخالفة للحقوق العامة التي منحها الدستور، طبقاً للقانون الجنائي والقانون المدني والقانون الإداري، وقد تمتد المسؤولية المدنية إلى كل من الدولة والمؤسسة العامة.

الفرع الثاني/ انعكاسات المساواة في تنظيم الوظيفة الإدارية

يعد مبدأ المساواة ضماناً دستورياً بالمساواة أمام القانون، وتتحدد المساواة أمام القانون بتحديد المراكز القانونية، فالمركز القانوني للموظف العام يختلف عن المركز القانوني للموظف الخاص، وذلك لاختلاف طبيعة العلاقة بينهما، فهي علاقة يحكمها القانون العام، على عكس العلاقة بين العامل في شركة خاصة وصاحب العمل، التي يحكمها القانون الخاص، وهذا الأمر ينطبق على تحديد العلاقة في المراكز القانونية المختلفة^(٨٨).

أما ما يخص الوظيفة العامة فإن المساواة في تولي الوظيفة لم ينص صراحة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، بل ترك أمر تنظيم الوظيفة العامة إلى القانون^(٨٩)، ومن غير الممكن ترك أمر تنظيم الوظيفة الإدارية بيد المشرع العادي من دون وضع مبادئ أو أسس عامة يستند إليها، واكتفى بذكر المساواة بين المواطنين بنص المادة (١٤)، وكان من الأجدر أن ينص المشرع الدستوري العراقي على مبدأ المساواة في تولي الوظيفة الإدارية، كون هذا الحق يؤدي إلى تقرير مبدئين آخرين غاية في الأهمية، وهما مبدأ تكافؤ الفرص، ومبدأ إتاحة الفرصة للمواطنين بالتعليم، فقد انتهى القضاء في العراق في أحد قراراته إلى "إلغاء أمر تعيين المميز عليها لعدم استكمال شرط الإعلان عن الوظيفة الشاغرة التي احتلتها المميز عليها ورغم ان الاعلان عن الوظائف شرط اساسي في ملء الوظائف الشاغرة لان ذلك من اهم مبادئ اختيار الموظفين وفسح المجال لتكافؤ الفرص بين المواطنين لشغل الوظيفة العامة... إن الرجوع إلى تعليمات عدد (١١٩) لسنة ١٩٧٩ والضوابط الوزارية الواردة بالملحق رقم ١ المرفق بها والتي تضمن أسسا وضوابط إشغال الوظائف عند التعيين والتي قضى البند أولاً منها لزوم الإعلان عن الوظائف الشاغرة في صحيفة يومية في لوحة إعلانات كل وزارة والدائرة المختصة^(٩٠) فإذا كانت السياسة العامة للدولة أهملت النص والعمل بهذه المبادئ، فلا وجود لمبدأ المساواة أمام الوظيفة العامة باعتباره أحد المعايير المنظمة للوظيفة الإدارية.

وبالفعل تم تشريع قانون مجلس الخدمة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩، وقد تناول في مواده تنظيم للوظيفة الإدارية وإدراج شروط للتعيين، المساواة بين المواطنين لتولي الوظيفة العامة، ومواد تخص إجراءات الترفيع والعقوبات الانضباطية للموظفين، كما نص على إنشاء معهد تدريب الموظفين ومدارس لتطوير قدراتهم، لكن أغلب نصوص هذا القانون لم يتم العمل بها مما أدى إلى ترهل في مؤسسات الدولة.

ومن الملاحظ أن دستور ٢٠٠٥ ورد النص على مبدأ المساواة، لكن السؤال هنا، هل طبق هذا المبدأ بالفعل؟، فعند متابعة القوانين الصادرة في ظل هذه الدساتير، نلاحظ أن المشرع كثيراً ما يلجأ إلى استخدام الاستثناء، كتعيين الموظفين مثلاً، وهنا تتبين المخالفة الواضحة لنصوص الدستور التي تنص على المساواة، فالتطبيق العادل لمبدأ المساواة يقتضي عدم استثناء أي فئة موجودة داخل الدولة، لأن ذلك سيؤدي إلى تفضيل الأدنى على الأعلى في كافة المجالات،

وإن كانت الدولة ترمي إلى زيادة الرعاية لفئات المصابين بالحروب ولذوي الشهداء، فمن الممكن رعايتهم عن طريق تخصيص مكافآت أو رواتب استثنائية، أو تخصيص أعمال مناسبة لهم، من دون الإخلال بمبدأ المساواة^(٩١).

ومن حيث تطبيق المبدأ في دستور ٢٠٠٥، فيلاحظ أن هذا المبدأ معطل أو من الصعوبة العمل به، وذلك لشيوع المحاصصة الطائفية والفساد الإداري، فأنتجت دوائر الدولة بموظفين لا يتمتعون بالمهنية والكفاءة، وأهميتهم أنهم يفيدون في أغراض التعبئة السياسية والحزبية عبر خلق قاعدة شعبية للقوى الراعية للعملية السياسية عن طريق استحداث درجات وظيفية في الوزارات حسب الرغبة من خلال تعيين الأقارب والمعارف أو عن طريق دفع الرشى، وفي الأغلب تعيين الآلاف من أصحاب الشهادات المزورة في مؤسسات الدولة^(٩٢).

ونجد المجلس الدستوري الفرنسي اعترف بوجود مصلحة عامة تبرر الخروج في بعض الأحوال على مبدأ المساواة لكن على أن يكون الاختلاف في المعاملة- الذي يبني على اعتبار المصلحة العامة- له علاقة مباشرة مع الهدف من القانون الذي أقر هذا الاختلاف^(٩٣).

تبين مما تقدم أن المعايير الدستورية المباشرة لها تأثير فعال وواضح في تنظيم الوظيفة الإدارية، ابتداء من مبدأ الفصل بين السلطات، حيث يجب أن تمارس كل هيئة وظيفتها على حدة، من دون وجود فصل مطلق بينها، فمن غير الممكن أن تمارس كل هيئة سلطتها بمنأى عن سلطة الهيئة الأخرى؛ فالهيئة الإدارية تمارس عملها بناء على ما تنظمه القواعد القانونية التي تصدرها السلطة التشريعية والتي تراعى فيها المصلحة العامة وسير المرفق العام بانتظام واستمرار، وتقوم الهيئة القضائية بالرقابة على أعمال الإدارة من خلال الطعن بالقرارات التي تصدر منها والتي تكون قابلة للتعديل أو الإلغاء إذا كانت تضر صاحب المصلحة، أما بالنسبة إلى مبدأ حماية الحقوق والحريات فمن الملاحظ أن تبعات هذا المبدأ في تنظيم الوظيفة الإدارية يدخل في صلبها ويسهم في تنظيمها من حيث حماية الموظف من خلال حقه في الحياة وصون الكرامة والحرية وسلامة الشخصية سواء للموظف أو للوظيفة نفسها، كما يمتد ذلك إلى حرية إبداء الرأي من قبل الموظف من خلال النقابات المهنية، التي تقوم بدورها في المطالبة بحقوقه وتنظيم الأعمال الوظيفية، واتخاذ القرارات المناسبة التي تخدم المصلحة العامة.

الخاتمة

بعد الانتهاء من البحث، توصلنا إلى جملة من النتائج والمقترحات، وهي الآتي:

أولاً: النتائج

- ١- إن معظم الدساتير باختلاف أنظمتها سواء أكانت جمهورية أم ملكية نصت على استقلال السلطات داخل الدولة، إلا إنها أجازت التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، حيث يشكل ضمانات أساسية لاحترام حقوق الإنسان.
- ٢- وجود وسائل قانونية تمارسها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، يتم من خلالها تنظيم الوظيفة الإدارية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات.
- ٣- لم ينص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على حق المواطنين في تولي الوظيفة العامة والحق في العمل والمساواة في تولي الوظائف، بل اكتفى إلى ترك تنظيم الوظيفة الإدارية إلى مجلس أطلق عليه اسم مجلس الخدمة الاتحادي، ونص على المساواة بين المواطنين بالحقوق والواجبات بصورة عامة.
- ٤- شرع قانون مجلس الخدمة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩، وتم التصويت عليه من قبل مجلس النواب العراقي في شهر تشرين الأول من عام ٢٠١٩، لكن بعض نصوص هذا القانون لم يتم تطبيقه من قبل مؤسسات الدولة، كما نص في المادة (٤) فقرة أولاً/ ثانياً من الفصل الثاني على أن المجلس يحقق أهدافه بوسيلتين، الأولى تأسيس معهد يسمى (معهد الوظيفة العامة) ويتم تنظيم عمله بقانون، والوسيلة الثانية هي إلزام الوزارات بإنشاء مدارس خاصة بالتطوير الوظيفي خاصة في وزاراتهم أثناء الخدمة وبالتنسيق مع المجلس، ولم يتم تأسيس معهد الوظيفة العامة، كما لم يتم إنشاء مدارس التطوير الوظيفي.
- ٥- إتاحة الفرصة للموظفين لإنشاء نقابات مهنية، تكون فعالة وتسهم بالمطالبة بحقوق الموظفين أو العمال، ويكون من حق كل موظف أو عامل الانضمام إليها.
- ٦- يحق لكل موظف أو عامل الإضراب عن العمل وفق الحدود والشروط التي نص عليها قانون العمل العراقي رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥ بنص المادة (١٥٧)، وإلا عد عملهم جريمة يحاسب عليها القانون.

ثانياً: المقترحات

- ١- نقترح على المشرع الدستوري إعادة النظر بنص المادة (١٠٧) من دستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥، لوضع الأسس العامة في تنظيم الوظيفة الإدارية ليتسّن للمشرع الاستناد إليها عند تشريع القوانين الخاصة بالوظيفة العامة من ناحية، ومعرفة المواطنين بحقوقهم في تولي الوظائف العامة من خلال مبدأ المساواة ومبدأ تكافؤ الفرص ومبدأ الحق في التعليم.
- ٢- نقترح على مجلس الخدمة الاتحادي العمل على تنفيذ قانون مجلس الخدمة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩ بكافة مواده، وإلزام دوائر الدولة بالعمل بموجبه، وإسراع مجلس الخدمة الاتحادي بتأسيس (معهد الوظيفة العامة) وإنشاء الوزارات لمدارس التطوير الوظيفي في وزاراتهم، لما لهم من دور فعال يسهم في تنظيم الوظيفة الإدارية وإدارة شؤون الموظفين.

الهوامش

- (١) ينظر: افلاطون، القوانين، ترجمة: محمد حسن ظاظا، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٨٦، ص ٢٦٧.
- (٢) ينظر: أرسطو طاليس، السياسة، ترجمة: أحمد لطفي السيد، منشورات الجمل، بغداد- بيروت، ٢٠٠٩، ص ٣٢٥.
- (٣) ينظر: جون لوك، الحكومة المدنية، ترجمة: محمود شوقي الكيال، سلسلة اخترنا لك (٨١)، مطابع شركة الإعلانات الشرقية، القاهرة، تاريخ بلا.
- (٤) مونتسكيو، روح الشرائع، ترجمة: عادل زعيتر، مؤسسة هنداوي، القاهرة، ٢٠١٨، ص ٥٧.
- (٥) د. سعدي محمد الخطيب، مصدر سابق، ص ١٥٨.
- (٦) د. سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية القانون الدستوري (دراسة مقارنة)، دون ذكر مكان النشر، ١٩٨٨، ص ٢٨٦.
- (٧) د. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، ١٩٩٤، ص (٣١١-٣١٢).
- (٨) د. حافظ علوان حمادي الدليمي، النظم السياسية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية، الطبعة الأولى، دار وائل، عمان، ٢٠٠١، ص ٥٢.
- (٩) طاهر جيلاني، التعديل الدستوري الجديد وعملية تنظيم السلطة للدولة الجزائرية، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد ١٢، ص ١٧٩.
- (١٠) ثامر كامل محمد خزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسة العامة، دار مجدلاوي، عمان، الطبعة الأولى، ٢٠٠٤، ص ٢٥١.
- (١١) د. محمد طه بدوي ود. محمد طلعت الغنيمي، النظم السياسية والإدارية، دار النهضة العربية، دون سنة طبع، ص ٣١٦.
- (١٢) حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، مطبعة جامعة بغداد، ١٩٨٦، ص ٣٠.
- (١٣) د. وسام صبار عبد الرحمن، مصدر سابق، ص ٨.
- (١٤) سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية- مصر، ١٩٨٢، ص ٢٩٩.
- (١٥) د. محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، دون سنة طبع، ص ٣٢٠.
- (١٦) تنظر: المادة (١) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.
- (١٧) سهى زكي نوري، شكل الدولة بموجب الدساتير الفيدرالية، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٩، ص ٧٥.

- (١٨) تنظر: المادة (٤٥)، المصدر السابق.
- (١٩) تنظر المادة (٤٦)، المصدر نفسه.
- (٢٠) تنظر: المادة (٦٣) المصدر نفسه.
- (٢١) تنظر المادة (٨٤) المصدر نفسه.
- (٢٢) حكمت نبيل المصري، مبدأ الفصل بين السلطات وتأثيره على النظم الديمقراطية، رسالة ماجستير بجامعة الأزهر، المركز الديمقراطي العربي، ٢٠١٧، ص ١.
- (٢٣) عدنان حمودي الجليل، مبدأ الفصل بين السلطات وحقيقة أفكار مونتسكيو، مجلة العلوم الاجتماعية، ١٩٨٥، السنة التاسعة، العدد الثاني، جامعة الكويت، ص ١٢١.
- (٢٤) د. سعدي محمد الخطيب، العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الدستورية العربية (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠٠٨، ص ١٠١، نقلاً عن د. محمود حافظ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٢، ص ١٢.
- (٢٥) تنظر المادة (١ فقرة ١) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠.
- (٢٦) تنظر المادة (٨ فقرة ٢/١) المصدر السابق.
- (٢٧) تنظر المادة (٣٠ فقرة ١) المصدر نفسه.
- (٢٨) تنظر المادة (٢٩ فقرة ١) المصدر نفسه.
- (٢٩) ينظر القرار رقم ٢٠٠٦/٩٣ في/ ٢٠٠٦/١٢، مجلس شورى الدولة، الجزء الأول، الطبعة الأولى، موسوعة القوانين العراقية، بغداد، ٢٠٠٨، ص (٢٢٨-٢٢٩).
- (٣٠) تنظر المادة (٦١ فقرة ١) المصدر نفسه.
- (٣١) تنظر المادة (٩ فقرة أ) من الملحق رقم ١، من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠.
- (٣٢) بينت المادة (١ فقرة ثالثاً) من قانون الخدمة الجامعية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٨، ما المقصود بموظف الخدمة الجامعية بنصها على أنه "كل موظف يقوم بممارسة التدريس الجامعي والبحث العلمي والاستشارة العلمية والفنية والعمل في ديوان وزارة التعليم العالي والبحث العلمي أو مؤسساتها ممن تتوفر فيه شروط عضو الهيئة التدريسية، المنصوص عليها في قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (٤٠) لسنة ١٩٨٨ أو أي قانون يحل محله".
- (٣٣) تنظر المادة (٢) من قانون الخدمة الجامعية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٨.
- (٣٤) سورة الأنعام، الآية (١٦٥).
- (٣٥) سورة الإسراء، الآية (٧٠).
- (٣٦) د. علي عبد الرزاق الزبيدي ود. حسان محمد شفيق، حقوق الإنسان، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، ٢٠٠٩، ص ٥٠، نقلاً عن روبرت م. ماكيفر، تكوين الدولة، ترجمة د. حسن صعب، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٦٦، ص ٢١٩-٢٢٠.

- (٣٧) د. حسان العاني، نظرية الحريات العامة، محاضرات أقيمت على طلبه الدكتوراه في العلوم السياسية في جامعة بغداد، كلية العلوم السياسية للعام الدراسي ١٩٩٦-١٩٩٧، ص ٢٥.
- (٣٨) د. عواد عباس الحردان، الحقوق والحريات العامة، جامعة أهل البيت عليهم السلام، العدد الثالث عشر، ص ١٤.
- (٣٩) محمد بن يعقوب الفيروز آبادي مجد الدين، القاموس المحيط، المؤسسة العربية للطباعة والنشر، الجزء ٣، بيروت، ص ٢٢٢.
- (٤٠) أبو الفضل جمال الدين بن مكرم (ابن منظور)، لسان العرب، ١٤٠٥، منشورات الحوزة، الجزء ١، ص (٤٦)، ص (٥٦).
- (٤١) ماهر صبري كاظم، حقوق الإنسان والديمقراطية والحريات العامة، مطبعة الكتاب، بغداد، الطبعة الثانية، ٢٠١٠، ص ١١.
- (٤٢) فاروق السامرائي، حقوق الانسان في القرآن الكريم، حقوق الانسان في الفكر العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الاولى، ٢٠٠٢، ص ٧٩.
- (٤٣) عبد الملك المتوكل وآخرون، حقوق الإنسان الرؤى العالمية والإسلامية والعربية، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الثانية، ٢٠٠٧، ص ٨٥.
- (٤٤) سناء سيد خليل، دراسة في النظام القانوني المصري مبادئ حقوق الإنسان، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الطبعة الثانية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ٢٠.
- (٤٥) الطاهر أحمد الزاوي، مختار القاموس مرتب على طريقة مختار الصحاح والمصباح المنير، دون سنة الطباعة، الدار العربية للكتاب، ليبيا- تونس، ص ١٣٤.
- (٤٦) د. مصطفى أبو زيد فهمي، مبادئ الأنظمة السياسية، ١٩٨٤، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص ٢٩٢.
- (٤٧) د. طعيمة الجرف، نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسي، القاهرة، ١٩٦٤، ص ٤٧٠.
- (٤٨) د. محمد بشير الشافعي، قانون حقوق الانسان (مصادره وتطبيقاته الوضعية والدولية، الطبعة الثالثة، منشأة المعارف الاسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٢٨٧.
- (٤٩) د. محمد عطية محمد فودة، الحماية الدستورية لحقوق الإنسان، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠٩، ص ٢٥.
- (٥٠) د. سعاد الشرقاوي، نسبة الحريات العامة وانعكاساتها على التنظيم القانوني، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٨، ص ٥.
- (٥١) د. ثروت بدوي، مصدر سابق، ٤١٣.
- (٥٢) د. جورج شفيق ساري، الأسس والمبادئ العامة للنظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١، ص ٤٦٥.

- (٥٣) د. عادل السعيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٢، ص ٤٦٨.
- (٥٤) د. حميد حنون خالد، حقوق الإنسان، مكتبة دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٥، ص ٦٧، نقلاً عن د. نعيم عطية، في النظرية العامة للحريات الفردية، الدار القومية للطباعة والنشر، القاهرة، ١٩٦٥، ص ٢٢١.
- (٥٥) د. شحاته أبو زيد شحاته، مبدأ المساواة في الدساتير العربية، القاهرة، ٢٠٠١، ص ٢٦٧.
- (٥٦) د. حميد حنون خالد، مصدر سابق، ص ١١٠.
- (٥٧) صالح أحمد الفرجاني، مبدأ المساواة أمام القانون وتطبيقاته في القانون الليبي، مجلة العلوم القانونية والشرعية، العدد ٦، ٢٠١٥، ص ٢٣٥.
- (٥٨) قرار رقم ٧١ / انضباط / تمييز / ٢٠٠٤ في ٣١ / ٥ / ٢٠٠٤، مجلس شورى الدولة، المصدر السابق، ص (٢٥٢-٢٥٣).
- (٥٩) رزاق فالح وحيد، الحقوق السياسية في الدستور الإيراني بعد عام ١٩٧٩، جامعة النهدين، كلية العلوم السياسية، ٢٠١٢، ص ٥٤.
- (٦٠) المنجد في اللغة والاعلام، دون سنة الطبع، دار الشروق، بيروت، الطبعة ٢٦، ص ١٦٠.
- (٦١) نصت المادة (١٧) من الدستور الإيطالي لسنة ١٩٤٧ على ان "للمواطنين حق الاجتماع سلمياً ودون اسلحة، لا حاجة الى اجتماع مسبق بالنسبة الى الاجتماعات، بما فيها تلك التي تعقد في اماكن مفتوحة للعامة".
- (٦٢) روشنا محمد امين، حق التظاهر السلمي في الدساتير والقوانين الوطنية، دراسة مقارنة)، بحث منشور على مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسة، المجلد (١٠)، العدد (٣٨)، العام ٢٠٢١، ص ٣٤٩.
- (٦٣) تنظر المادة (١ / الفقرة ٥) من مشروع قانون حرية التعبير والرأي والاجتماع والتظاهر السلمي.
- (٦٤) حميد حنون خالد، مصدر سابق، ص ١٣٤.
- (65) J. Rivero et J. Savatier: Droit du travail THEMIS 1978. P.9-12.
- (٦٦) العمل العراقي النافذ رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥، المادة (١ / تاسعاً).
- (٦٧) د. اهاب حسن اسماعيل، وجيز قانون العمل والتأمينات الاجتماعية، الجزء الاول، مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي، القاهرة، ١٩٧٧، ص ٦.
- (٦٨) د. ثروت بدوي، مصدر سابق، ص ٤٢٧.
- (٦٩) حميد حنون خالد، مصدر سابق، ص ١٣٤.
- (٧٠) د. جورج سعد، قانون العمل، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي، لبنان، ٢٠١٥، ص ٨١.
- (٧١) د. عماد حسن سلمان، شرح قانون العمل الجديد، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٨، ص ٢٣٨.
- (٧٢) د. شحاته أبو زيد، مصدر سابق، ص ١٣٩.

- (٧٣) د. عدنان العايد، مفهوم الاضراب واثاره في تشريع العمل، بحث منشور في مجلة الحقوق، العدد الاول، بغداد، ١٩٦٦، ص ١٦.
- (٧٤) د. محمد عزمى البكرى، مدونة الفقه والقضاء في قانون العمل الجديد، الجزء ٢، المكتبة القانونية، القاهرة، ١٩٨٦، ص ٧٣٥.
- (٧٥) عيد نايل، قانون العمل، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١، ص ٦٨٦.
- (٧٦) حكم محكمة قضاء الموظفين رقم ١١٨٤ / م / ٢٠٢١ في ٢٠٢٢/٢/٦
- (٧٧) محمد إبراهيم حميد وكمال عبد الله أحمد، الحق في تولي الوظيفة العامة، مجلة الدراسات العليا- جمعة النيلين، المجلد ١٥-٢٠٢٠، العدد (٢)، ص ٣١٥.
- (٧٨) عبد الحميد محمد عبد القادر، ممارسة الموظف للحريات العامة فى القانون الإداري والقانون الدولي (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق- جامعة أسيوط، ٢٠٠٢، ص ٦٧.
- (٧٩) د. أحمد حافظ نجم، مبادئ علم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩، ص ٣٨٣.
- (٨٠) المادة (٣) من القانون الألماني المؤرخ فى ١٩٣٧/١/٢٦، الخاص بالموظفين الألمان
- (٨١) فيساح جلول، حرية الموظف فى الرأي والتعبير (قانون الوظيفة العمومية الجزائري وواجب الحياد، ٢٠١٦، بحث منشور فى مجلة الدراسات القانونية، المجلد ٢، العدد ١، ص ١٢.
- (٨٢) نص المشرع المصرى فى المادة (٧) من قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، تعمل الوحدة على تدريب وتأهيل وإعداد الموظفين للقيام بواجباتها ومسئولياتها على نحو يكفل تنمية ثقافة الخدمة المدنية ودورها فى المجتمع وتحقيق أهدافها، ولكل وحدة إنشاء مركز لتنمية الموارد البشرية،.....".
- (٨٣) عبد الحميد محمد عبد القادر، مصدر سابق، ص ٦٩.
- (٨٤) د. محمد حسين عبد د العال، ممارسة الموظف للحريات السياسية، بحث منشور فى مجلة القانون والاقتصاد، القاهرة، لا يوجد عدد، ١٩٨٣، ص ٨٦.
- (٨٥) ينظر إلى الفقرة (ثالثاً ورابعاً) من المادة (١٥٧) من قانون العمل العراقى رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥
- (٨٦) تنظر المادة (٣٤١) من قانون العقوبات العراقى رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩.
- (٨٧) تنظر المادة (٢٨) من الدستور الإيطالى لسنة ١٩٤٧.
- (٨٨) د. أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، مصدر سابق، ص ١١٧.
- (٨٩) المادة (١٠٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ "يؤسس مجلس يسمى مجلس الخدمة العامة الاتحادي يتولى تنظيم شؤون الوظيفة العامة الاتحادية بما فيها التعيين والترقية، وينظم تكوينه واختصاصه بقانون".
- (٩٠) قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة (مجلس الدولة) بصفتها التمييزية، /٤٥ انضباط/ تمييز / ٢٠٠٦ في ٢٠٠٦/٣/٦، منشور فى قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة، ط ١-٢٠٠٨.
- (٩١) د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستورى، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٦، ص ٤٥٧.
- (٩٢) د. حميد حنون خالد، حقوق الإنسان، مصدر سابق، ص (٢١٥-٢١٦).
- (٩٣) د. احمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، مصدر سابق، ص ١٠٧.

المصادر

• القرآن الكريم

أولاً: مراجع ومعاجم اللغة

١. ابو الفضل جمال الدين بن مكرم (ابن منظور)، لسان العرب، منشورات الحوزة، الجزء ١، ١٤٠٥.
 ٢. الطاهر احمد الزاوي، مختار القاموس مرتب على طريقة مختار الصحاح والمصباح المنير، دون سنة الطباعة، الدار العربية للكتاب، ليبيا- تونس.
 ٣. المنجد في اللغة والاعلام، دون سنة الطبع، دار الشروق، بيروت، الطبعة ٢٦.
- ثانياً: الكتب القانونية
١. احمد حافظ نجم، مبادئ علم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩.
 ٢. ارسطو طاليس، السياسة، ترجمة: احمد لطفي السيد، منشورات الجمل، بغداد- بيروت، ٢٠٠٩.
 ٣. افلاطون، القوانين، ترجمة: محمد حسن ظاظا، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٨٦.
 ٤. انور الخطيب، الاصول البرلمانية في لبنان وسائر الدول العربية، دار العلم للملايين، الطبعة الأولى، بيروت.
 ٥. اهاب حسن اسماعيل، وجيز قانون العمل والتأمينات الاجتماعية، الجزء الاول، مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي، القاهرة، ١٩٧٧.
 ٦. توماس هوبز، اللفيثان (الأصول الطبيعية والسياسية لسلطة الدولة)، ترجمة: ديانا حرب وبشرى صعب، دار كلمة، أبوظبي، ٢٠١١.
 ٧. ثامر كامل محمد خزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسة العامة، دار مجدلاوي، عمان، الطبعة الأولى، ٢٠٠٤.
 ٨. ثروت بدوي، النظم السياسية، الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٠.
 ٩. جورج سعد، قانون العمل، الطبعة الاولى، منشورات الحلبي، لبنان، ٢٠١٥.
 ١٠. جورج شفيق ساري، الاسس والمبادئ العامة للنظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١.
 ١١. جوليان لافريير، القانون الدستوري، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، ١٩٤٧.
 ١٢. جون لوك، الحكومة المدنية، ترجمة: محمود شوقي الكيال، سلسلة اخترنا لك (٨١)، مطابع شركة الإعلانات الشرقية، القاهرة، تاريخ بلا.
 ١٣. حافظ علوان حمادي الدليمي، النظم السياسية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية، الطبعة الاولى، دار وائل، عمان، ٢٠٠١.

١٤. حامد سلطان، أحكام القانون الدولي العام في الشريعة الإسلامية، القاهرة، ١٩٧٤. حسان العاني، نظرية الحريات العامة، محاضرات القيت على طلبة الدكتوراه في العلوم السياسية في جامعة بغداد، كلية العلوم السياسية للعام الدراسي ١٩٩٦-١٩٩٧.
١٥. حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، مطبعة جامعة بغداد، ١٩٨٦.
١٦. حسن عبد الله العايد، انعكاسات العولمة على السيادة الوطنية، دار كنوز المعرفة، عمان، ٢٠٠٨.
١٧. حكمت نبيل المصري، مبدأ الفصل بين السلطات وتأثيره على النظم الديمقراطية، رسالة ماجستير بجامعة الأزهر، المركز الديمقراطي العربي، ٢٠١٧.
١٨. حميد حنون خالد، حقوق الإنسان، مكتبة دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٥.
١٩. خليل هيكل، النظم الدستورية المعاصرة والنظم الدستورية الإسلامية، دون طبعة، دون بلد، ١٩٩٨.
٢٠. د. علي عبد الرزاق الزبيدي وحسان محمد شفيق، حقوق الإنسان، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، الأردن - عمان، ٢٠٠٩.
٢١. رزاق فالح وحيد، الحقوق السياسية في الدستور الإيراني بعد عام ١٩٧٩، جامعة النهدين، كلية العلوم السياسية، ٢٠١٢.
٢٢. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٨.
٢٣. رمضان بن زايد، العلاقات الدولية في السلم، دار الجماهير للنشر والتوزيع، ليبيا، مصراته، ١٩٨٩.
٢٤. روبرت م. ماكيفر، تكوين الدولة، ترجمة د. حسن صعب، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٦٦.
٢٥. سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الاسكندرية - مصر، ١٩٨٢.
٢٦. سعاد الشرفاوي، نسبة الحريات العامة وانعكاساتها على التنظيم القانوني، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٨.
٢٧. سعدى محمد الخطيب، العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية في الانظمة الدستورية العربية (دراسة مقارنة)، الطبعة الاولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠٠٨.
٢٨. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية، الطبعة الرابعة، دار الفكر العربي، ١٩٩٦.
٢٩. سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية القانون الدستوري (دراسة مقارنة)، دون ذكر مكان النشر، ١٩٨٨.
٣٠. سناء سيد خليل، دراسة في النظام القانوني المصري مبادئ حقوق الانسان، برنامج الامم المتحدة الانمائي، الطبعة الثانية، القاهرة، ٢٠٠٣.
٣١. سهى زكي نوري، شكل الدولة بموجب الدساتير الفيدرالية، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٩.
٣٢. شحاته ابو زيد شحاته، مبدأ المساواة في الدساتير العربية، القاهرة، ٢٠٠١.

٣٣. طاهر حيلاني، التعديل الدستوري الجديد وعملية تنظيم السلطة للدولة الجزائرية، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد ١٢.
٣٤. طعيمة الجرف، نظرية الدولة والاسس العامة للتنظيم السياسي، القاهرة، ١٩٦٤.
٣٥. عبد القادر عودة، التشريع الجنائي الاسلامي، دار الكتاب العربي، الجزء الاول، بيروت.
٣٦. عبد الملك المتوكل واخرون، حقوق الانسان الرؤى العالمية والاسلامية والعربية، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الثانية، ٢٠٠٧.
٣٧. عدنان حمودي الجليل، مبدأ الفصل بين السلطات وحقيقة أفكار مونتسكيو، مجلة العلوم الاجتماعية، ١٩٨٥، السنة التاسعة، العدد الثاني، جامعة الكويت.
٣٨. علي عبد الرزاق الزبيدي ود. حسان محمد شفيق، حقوق الإنسان، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، ٢٠٠٩.
٣٩. علي عبد المعطي محمد، ومحمد علي محمد، السياسة بين النظرية والتطبيق، دار الجامعات المصرية، القاهرة، ١٩٧٤.
٤٠. عماد حسن سلمان، شرح قانون العمل الجديد، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٨.
٤١. عيد نايل، قانون العمل، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١.
٤٢. فاروق السامرائي، حقوق الانسان في القرآن الكريم، حقوق الانسان في الفكر العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الاولى، ٢٠٠٢.
٤٣. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤.
٤٤. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، الاسكندرية، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٦.
٤٥. ماهر صبري كاظم، حقوق الانسان والديمقراطية والحريات العامة، مطبعة الكتاب، بغداد، الطبعة الثانية، ٢٠١٠.
٤٦. محمد بشير الشافعي، قانون حقوق الانسان (مصادره وتطبيقاته الوضعية والدولية، الطبعة الثالثة، منشأة المعارف الاسكندرية، ٢٠٠٤.
٤٧. محمد بن يعقوب الفيروز آبادي مجد الدين، القاموس المحيط، المؤسسة العربية للطباعة والنشر، الجزء ٣، بيروت.
٤٨. محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بدون سنة طبع
٤٩. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٣.
٥٠. محمد طه بدوي ود. محمد طلعت الغنيمي، النظم السياسية والإدارية، دار النهضة العربية، بدون سنة طبع.
٥١. محمد عزمي البكري، مدونة الفقه والقضاء في قانون العمل الجديد، الجزء ٢، المكتبة القانونية، القاهرة، ١٩٨٦.
٥٢. محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧١.

٥٣. محمود حافظ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٢.
٥٤. مصطفى ابو زيد فهمي، مبادئ الانظمة السياسية، الطبعة الاولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٤.
٥٥. منذر الشاوي، فلسفة الدولة، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، الطبعة الثانية، ٢٠١٣.
٥٦. منذر الشاوي، فلسفة القانون، عمان، ٢٠٠٩.
٥٧. مونتسكيو، روح الشرائع، ترجمة: عادل زعيتير، مؤسسة هنداوي، القاهرة، ٢٠١٨.
٥٨. نعمان الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى، الأردن دار الثقافة، ٢٠١٠.
٥٩. نعيم عطية، في النظرية العامة للحريات الفردية، الدار القومية للطباعة والنشر، القاهرة، ١٩٦٥.
- ثالثاً: البحوث
١. احمد عمر، اعلام العولمة وتأثيره في المستهلك، مجلة المستقبل العربي، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، العدد ٢٥٦، الشهر الخامس، ٢٠٠٠.
٢. حكمت شبر، السياسة في عالم متغير، بحث منشور في صحيفة الاتحاد العراقية، العدد ١٢٠٦
٣. روشنا محمد امين، حق التظاهر السلمي في الدساتير والقوانين الوطنية، دراسة مقارنة، بحث منشور على مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسة، المجلد (١٠)، العدد (٣٨)، العام ٢٠٢١.
٤. صالح احمد الفرجاني، مبدأ المساواة امام القانون وتطبيقاته في القانون الليبي، مجلة العلوم القانونية والشرعية، العدد ٢٠١٥، ٦.
٥. طلال ياسين العيسى، السيادة بين مفهومها التقليدي والمعاصر "دراسة في مدى تدويل السيادة في العصر الحاضر"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٦، العدد الأول، ٢٠١٠.
٦. عدنان العايد، مفهوم الاضراب واثاره في تشريع العمل، بحث منشور في مجلة الحقوق، العدد الاول، بغداد، ١٩٦٦.
٧. عواد عباس الحردان، الحقوق والحريات العامة، جامعة اهل البيت عليهم السلام، العدد الثالث عشر.
٨. فيساح جلول، حرية الموظف في الرأي والتعبير (قانون الوظيفة العمومية الجزائري وواجب الحياد، ٢٠١٦، بحث منشور في مجلة الدراسات القانونية، المجلد ٢، العدد ١.
٩. محمد ابراهيم حميد وكمال عبدالله احمد، الحق في تولي الوظيفة العامة، مجلة الدراسات العليا- جمعة النيلين، المجلد ١٥-٢٠٢٠، العدد (٢).
١٠. محمد حسين عبد العال، ممارسة الموظف للحريات السياسية، بحث منشور في مجلة القانون والاقتصاد، القاهرة، لا يوجد عدد، ١٩٨٣.

١١. مصدق عادل وميعاد طعمه مهدي، إجراءات السؤال البرلماني في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة)، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون- جامعة بغداد، العدد الخامس (بحوث التدريسيين مع طلبة الدراسات)، ٢٠١٩.
١٢. منال وجدي، مفهوم السيادة والسلطة المطلقة في فلسفة جان بودان، بلا سنة نشر، مجلة كلية الآداب والعلوم الانسانية، العدد التاسع والثلاثون.
- رابعاً: الرسائل والأطاريح الجامعية
١. فتحي الوحيددي، ضمانات نفاذ القواعد الدستورية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، ١٩٧١.
٢. عادل السعيد محمد ابو الخير، الضبط الاداري وحدوده، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٢.
٣. عبد الفتاح ساير داير، نظرية أعمال السيادة (دراسة مقارنة في القانون المصري والفرنسي)، اطروحة دكتوراه، مطبعة جامعة القاهرة، ١٩٥٥.
٤. عبدالحميد محمد عبدالقادر، ممارسة الموظف للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي (دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق- جامعة اسيوط، ٢٠٠٢.
٥. عصام عبد الوهاب البرزنجي، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، اطروحة دكتوراه، مطبعة دار النهضة العربية، ١٩٧١.
٦. علي عبد العزيز الياسري، اشكاليات العولمة والدولة، رسالة ماجستير مقدمة إلى جامعة سنت كليمينت، فرع العراق، بغداد، ٢٠٠٧.
٧. محمد عطية محمد فودة، الحماية الدستورية لحقوق الانسان، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠٩.
٨. وسام صبار عبد الرحمن، الاختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون جامعة بغداد، سنة ١٩٩٤.

خامساً: القوانين

١. القانون الالمانى المؤرخ في ١٩٣٧/١/٢٦.
٢. الدستور الايطالي لسنة ١٩٤٧.
٣. قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠.
٤. قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩.
٥. الدستور العراقي الدائم عام (٢٠٠٥).
٦. النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧.
٧. قانون الخدمة الجامعية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٨.
٨. قانون العمل العراقي رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥.
٩. قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦.

سادساً: المواقع الالكترونية

١. مقال منشور على الموقع الالكتروني: <https://www.ina.iq/113098-.html> تاريخ الزيارة السبت ٢٩/٧/٢٠٢٣ الساعة ١٢:٤١ ص.

سابعاً: القرارات القضائية

١. حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٨٠٧/١٠/ق / ١٩٩٦/١٢/١٠
٢. قرار مجلس شورى الدولة رقم ٧١ / انضباط/ تمييز / ٢٠٠٤ في ٣١/٥/٢٠٠٤.
٣. قرار مجلس شورى الدولة رقم ٩٣/٢٠٠٦ في ١٢/١٢/٢٠٠٦.
٤. حكم محكمة قضاء الموظفين رقم ١١٨٤ / م / ٢٠٢١ في ٦/٢/٢٠٢٢.

ثامناً: المصادر الأجنبية

1-Raia Prokhovni: Internal/ external: The state of sovereignty Contemporary Politics/ 1996/ Vol2/ Issue 3/ PP. 7-20/Available on: <https://www.tandfonlinKcom>

2-J. Rivero et J. Savatier: Droit du travail THEMIS 1978. P. 9-12

Sources

•The Holy Quran

First: language references and dictionaries

1-Abu al-Fadl Jamal al-Din ibn Makram (Ibn Manzoor), Lisan al-Arab, Hawza Publications, Part 1, 1405.

2-Al-Taher Ahmed Al-Zawy, Mukhtar Al-Qamos, arranged according to the method of Mukhtar Al-Sihah and Al-Misbah Al-Munir, without the year of printing, the Arab Book House, Libya-Tunisia.

3-Al-Munajjid in Language and Information, without the year of publication, Dar Al-Shorouk, Beirut, 26th edition.

Second: legal books

1-Ahmed Hafez Negm, Principles of Public Administration Science, Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo, 1979.

2- Aristotle Thales, Politics, translated by: Ahmed Lotfi Al-Sayed, Al-Jamal Publications, Baghdad-Beirut, 2009.

3-Plato, Laws, translated by: Muhammad Hassan Zaza, the Egyptian General Book Organization, Cairo, 1986.

4- Anwar Al-Khatib, Parliamentary Fundamentals in Lebanon and the rest of the Arab countries, Dar Al-Ilm for Millions, first edition, Beirut.

5-Ahab Hassan Ismail, Briefing the Labor and Social Insurance Law, Part One, Cairo University Press and University Book, Cairo, 1977.

6-Thomas Hobbes, The Leviathan (The Natural and Political Origins of State Authority), translated by: Diana Harb and Bushra Saab, Dar Kalima, Abu Dhabi, 2011.

7-Thamer Kamel Muhammad Khazraji, Modern Political Systems and Public Policy, Dar Majdalawi, Amman, first edition, 2004.

8-Tharwat Badawi, Political Systems, Part One, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 1970.

9-George Saad, Labor Law, first edition, Al-Halabi Publications, Lebanon, 2015.

10-Georgi Shafiq Sari, Foundations and General Principles of Political Systems, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 2001.

11-Julien Laveriere, Constitutional Law, Part Two, First Edition, 1947.

- 12-John Locke, The Civil Government, Translated by: Mahmoud Shawqi Al-Kayyal, A Series We Choose for You (81), Eastern Advertising Company Press, Cairo, History without.
- 13-Hafez Alwan Hammadi Al-Dulaimi, Political Systems in Western Europe and the United States of America, first edition, Dar Wael, Amman, 2001.
- 14-Hamed Sultan, Provisions of Public International Law in Islamic Sharia, Cairo, 1974.
- 15-Hassan Al-Ani, Theory of Public Freedoms, Lectures Delivered to PhD Students in Political Science at the University of Baghdad, College of Political Science for the academic year 1996-1997.
- 16-Hassan Muhammad Shafiq Al-Ani, Comparative Political and Constitutional Systems, Baghdad University Press, 1986.
- 17-Hassan Abdullah Al-Ayed, The Repercussions of Globalization on National Sovereignty, Knowledge Treasures House, Amman, 2008.
- 18-Hussein Azab Al-Sukini, Controversial Issues in the Iraqi Constitution (Legal Study and Political Vision), 2009, first edition, Al-Ghadeer Press, Basra.
- 19-Hikmat Nabil Al-Masry, The Principle of Separation of Powers and its Impact on Democratic Systems, Master Thesis at Al-Azhar University, Arab Democratic Center, 2017.
- 20-Hamid Hanoun Khaled, Human Rights, Dar Al-Sanhouri Library, Beirut, 2015.
- 21-Khalil Haikal, Contemporary Constitutional Systems and Islamic Constitutional Systems, without edition, without a country, 1998.
- 22-d. Ali Abdul-Razzaq Al-Zubaidi and Hassan Muhammad Shafiq, Human Rights, Al-Yazuri Scientific House for Publishing and Distribution, Jordan - Amman, 2009.
- 23-Razzaq Faleh Waheed, Political Rights in the Iranian Constitution after 1979, Al-Nahrain University, Faculty of Political Science, 2012.
- 24-Ramzi Taha Al-Shaer, The General Theory of Constitutional Law, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 1968.
- 25-Ramadan bin Zayer, International Relations in Peace, Dar Al-Jamahir for Publishing and Distribution, Libya, Misurata, 1989.

- 26-Robert M. McIver, *State Formation*, translated by Dr. Hassan Saab, House of Knowledge for Millions, Beirut, 1966.
- 27-Sami Gamal Al-Din, *Administrative Regulations and the Guarantee of Judicial Oversight*, Manshaat Al-Maarif, Alexandria-Egypt, 1982.
- 28-(5) Suad Al-Sharqawi, *The Percentage of Public Freedoms and Their Repercussions on Legal Regulation*, third edition, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 1988.
- 29-Saadi Muhammad al-Khatib, *The Relationship between the Legislative and Executive Authority in the Arab Constitutional Regimes (Comparative Study)*, first edition, Al-Halabi Human Rights Publications, Lebanon, 2008.
- 30-Suleiman Muhammad al-Tamawi, *The Three Authorities in Arab Constitutions*, Fourth Edition, Dar Al-Fikr Al-Arabi, 1996.
- 31-Suleiman Muhammad Al-Tamawy, *Political Systems, Constitutional Law (a comparative study)*, without mentioning the place of publication, 1988.
- 32-Sanaa Sayed Khalil, *A study in the Egyptian legal system, principles of human rights*, United Nations Development Program, second edition, Cairo, 2003.
- 33-Shehata, Abu Zaid Shehata, *The Principle of Equality in Arab Constitutions*, Cairo, 2001.
- 34-Taher Helani, *The New Constitutional Amendment and the Process of Organizing Power for the Algerian State*, Journal of Social and Human Sciences, No. 12.
- 35-Taima Al-Jarf, *Theory of the State and the General Foundations of Political Organization*, Cairo, 1964.
- 36-Abdel Qader Odeh, *Islamic Criminal Legislation*, Dar Al-Kitab Al-Arabi, Part One, Beirut.
- 37-Abd al-Malik al-Mutawakkil and others, *Human Rights, Global, Islamic and Arab Perspectives*, Center for Arab Unity Studies, second edition, 2007.
- 38-Adnan Hamoudi Al-Jalil, *The Principle of Separation of Powers and the Truth of Montesquieu's Ideas*, Journal of Social Sciences, 1985, Year Nine, Issue Two, Kuwait University.
- 39-Ali Abdel-Razzaq Al-Zubaidi and Dr. Hassan Muhammad Shafiq, *Human Rights*, Al-Yazuri Scientific House for Publishing and Distribution, 2009.

- 40-Ali Abdel-Moati Muhammad, and Muhammad Ali Muhammad, Politics between Theory and Practice, Egyptian Universities House, Cairo, 1974.
- 41-Imad Hassan Salman, Explanation of the New Labor Law, Al-Sanhouri Library, Beirut, 2018.
- 42-Eid Nayel, Labor Law, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 2001.
- 43-Farouk Al-Samarrai, Human Rights in the Holy Qur'an, Human Rights in Arab Thought, Center for Arab Unity Studies, first edition, 2002.
- 44-Fouad Al-Attar, Political Systems and Constitutional Law, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 1974.
- 45-Majid Ragheb Al-Helou, Constitutional Law, Alexandria, New University House, 2006.
- 46-Maher Sabry Kazem, Human Rights, Democracy and Public Freedoms, Al-Kitab Press, Baghdad, second edition, 2010.
- 47-Muhammad Bashir al-Shafi'i, Human Rights Law (its sources and statutory and international applications, third edition, Alexandria Knowledge Foundation, 2004.
- 48-Muhammad bin Yaqoub Al-Fayrouzabadi Majd Al-Din, Al-Qamous Al-Muheet, The Arab Institution for Printing and Publishing, Part 3, Beirut.
- 49-Muhammad Refaat Abdel Wahhab, Political Systems, Al-Halabi Human Rights Publications, without a printing year.
- 50-Muhammad Refaat Abdel-Wahhab, Administrative Judiciary, Book One, Al-Halabi Human Rights Publications, 2003.
- 51-Muhammad Taha Badawi and Dr. Muhammad Talaat Al-Ghunaimi, Political and Administrative Systems, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, without a year of printing.
- 52-Muhammad Azmy Al-Bakri, Code of Jurisprudence and Judiciary in the New Labor Law, Part 2, The Legal Library, Cairo, 1986.
- 53-Muhammad Kamel Laila, Constitutional Law, Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo, 1971.
- 54-Mahmoud Hafez, Administrative Judiciary, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 1982.
- 55-Mustafa Abu Zaid Fahmy, Principles of Political Systems, first edition, Manshaat al-Ma'arif, Alexandria, 1984.

56-Munther Al-Shawi, *Philosophy of the State*, Al-Dhikra for Publishing and Distribution, Baghdad, second edition, 2013.

57-Monther Al-Shawi, *Philosophy of Law*, Amman, 2009.

58-Montesquieu, *The Spirit of Laws*, translated by: Adel Zuaiter, Hindawi Foundation, Cairo, 2018.

59-Numan al-Khatib, *Mediator in Political Systems and Constitutional Law*, first edition, Jordan House of Culture, 2010.

60-Naeem Attia, *In The General Theory of Individual Freedoms*, National House for Printing and Publishing, Cairo, 1965.

Third: Research

1-Ahmed Omar, *Media of globalization and its impact on the consumer*, Arab Future Magazine, Beirut, Center for Arab Unity Studies, Issue 256, Fifth Month, 2000.

2-Hikmat Shubar, *Politics in a Changing World*, research published in the Iraqi newspaper Al-Ittihad, No. 1206

3-Roshna Muhammad Amin, *The Right to Peaceful Demonstration in National Constitutions and Laws, A Comparative Study*, a research published in the Journal of the College of Law for Legal Sciences and Politics, Volume (10), Issue (38), year 2021.

4-Saleh Ahmed Al-Ferjani, *The principle of equality before the law and its applications in Libyan law*, Journal of Legal and Sharia Sciences, Issue 6, 2015.

5-Talal Yassin Al-Essa, *Sovereignty between its traditional and contemporary concept*, "A study on the extent of internationalization of sovereignty in the present era," Damascus University Journal of Economic and Legal Sciences, Volume 26, Issue 1, 2010.

6-Adnan Al-Ayed, *The Concept of Strike and Its Effects on Labor Legislation*, a research published in the Journal of Al-Huqooq, the first issue, Baghdad, 1966.

7-Awwad Abbas Al-Hardan, *Public Rights and Freedoms*, Ahl al-Bayt University, peace be upon them, the thirteenth issue.

8-Faysah Jaloul, *Employee Freedom of Opinion and Expression (Algerian Public Service Law and the Duty of Impartiality)*, 2016, research published in the Journal of Legal Studies, Volume 2, Number 1.

9-Muhammad Ibrahim Hamid and Kamal Abdullah Ahmed, The Right to Assuming Public Office, Journal of Postgraduate Studies - Juma Al-Neelain, Volume 15-2020, Issue (2).

10-Muhammad Hussein Abdel-Aal, The Employee's Practice of Political Freedoms, research published in the Journal of Law and Economics, Cairo, no issue, 1983.

11-Mosaddeq Adel and Ma'ad Tohma Mahdi, Procedures for Parliamentary Question under the Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005 (comparative study), Journal of Legal Sciences, College of Law - University of Baghdad, Fifth Issue (teachers' research with studies students), 2019.

12-Manal Wajdi, The Concept of Sovereignty and Absolute Authority in the Philosophy of Jean Bodin, without a year of publication, Journal of the College of Arts and Human Sciences, No.39.

Fourth: Theses and university dissertations

1-Fathi Al-Wahidi, Guarantees of Enforcement of Constitutional Rules, Ph.D. Thesis, Cairo University, Faculty of Law, 1971.

2-Adel Al-Saeed Muhammad Abu Al-Khair, Administrative Control and its Limits, PhD thesis, Faculty of Law, Cairo University, 1992.

3-Abdel Fattah Sayer Dyer, The Theory of Sovereignty Works (A Comparative Study of Egyptian and French Law), PhD thesis, Cairo University Press, 1955.

4-Abdel-Hamid Mohamed Abdel-Qader, The Employee's Practice of Public Freedoms in Administrative Law and International Law (a comparative study), PhD thesis, Faculty of Law - Assiut University, 2002.

5-Essam Abdel-Wahhab Al-Barzanji, The Discretionary Authority for Administration and Judicial Oversight, PhD thesis, Dar Al-Nahda Al-Arabiya Press, 1971.

6-Ali Abdel Aziz Al-Yasiri, The Problems of Globalization and the State, a master's thesis submitted to St. Clement University, Iraq Branch, Baghdad, 2007.

7-Mohamed Attia Mohamed Fouda, Constitutional Protection of Human Rights, PhD thesis, Faculty of Law, Ain Shams University, 2009.

8-Wissam Sabbar Abd al-Rahman, The Legislative Competence for Administration in Normal Circumstances, a Ph.D. thesis submitted to the College of Law, University of Baghdad, in 1994.

Fifth: Laws

1-German law dated January 26, 1937.

2-The Italian Constitution of 1947.

3-Civil Service Law No. (24) of 1960.

4-Iraqi Penal Code No. (111) of 1969.

5-The permanent Iraqi constitution (2005).

6-The internal regulations of the Iraqi Council of Representatives for the year 2007.

7-University Service Law No. (23) of 2008.

8-Iraqi Labor Law No. (37) of 2015.

9-Egyptian Civil Service Law No. (81) of 2016

Sixth: Websites

1-An article published on the website: [https://www.ina.iq/ 113098- .html](https://www.ina.iq/113098-.html).

Date of visit: Saturday 29/7/2023 at 12:41 am.

Seventh: Judicial decisions

1-Judgment of the Supreme Administrative Court, Appeal No. 807/10 Q / 10/12/1996

2-State Shura Council Resolution No. 71 / Discipline / Discrimination / 2004 on 31/5/2004.

3-State Shura Council Resolution No. 93/2006 on 12/2006.

4- Judgment of the Employees Judicial Court No. 1184 / M / 2021 on 6/2/2022.

Eighth: Foreign sources

1-Raia Prokhovni: Internal/ external: The state of sovereignty Contemporary Politics/ 1996/ Vol2/ Issue 3/ PP. 7-20/Available on: <https://www.tandfonlinKcom>

2-J. Rivero et J. Savatier: Droit du travail THEMIS 1978. P. 9-12