

الإطار القانوني للوظيفة العامة

م.م. إيناس عادل عبدالصاحب

المديرية العامة لتربية البصرة

Email : lawyer.einass@gmail.com

الملخص

تعد الوظيفة العامة الركيزة الأساسية لقيام الدولة وأجهزتها إذ تسهم في تنفيذ السياسات العامة وتقديم الخدمات وتحقيق أهداف الإدارة^(١). وهي ليست مجرد عمل مأجور بل مركز قانوني تحكمه قواعد تنظم علاقة الموظف بالدولة من حيث الحقوق والالتزامات^(٢). ويعد الإطار القانوني المنظم للوظيفة حجر الزاوية في هذه العلاقة حيث يحدد أسس التعيين والترقية والانضباط إلى جانب الضمانات المقررة للموظف في مواجهة الإدارة^(٣). وتبرز أهمية دراسة هذه العلاقة في ضوء ما تفرضه المتغيرات الإدارية والتشريعية من ضرورة تحليل النصوص القانونية والتطبيقات القضائية والآراء الفقهية ذات الصلة^(٤). ويتناول هذا البحث التنظيم القانوني للوظيفة العامة وخصوصية العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة العامة مقارنة بالقطاع الخاص^(٥). وقد خلص إلى أن هذه العلاقة تنظيمية قانونية تتطلب تطويراً مستمراً للمنظومة التشريعية من خلال تحليل النصوص والمبادئ والواقع العملي لضمان التوازن بين مصلحة الإدارة وحقوق الموظف العام.

الكلمات المفتاحية: الوظيفة العامة ، الموظف العام ، القانون الإداري، العلاقة التنظيمية.

The Legal Framework of Public Service

Assist. Lect. Inas Adel Abdul Sahib
General Directorate of Education Basrah
Email : lawyer.einass@gmail.com

Abstract

Institutions, as it contributes to the implementation of public policies, the provision of services, and the achievement of administrative objectives. It is not merely a paid occupation but a legal position governed by rules regulating the relationship between employees and the state in terms of rights and obligations. The legal framework governing public service is central to this relationship, defining the principles of appointment, promotion, discipline, and the guarantees afforded to employees in their interactions with the administration.

The importance of studying this relationship arises from the need to analyze legal texts, judicial applications, and relevant scholarly opinions in light of administrative and legislative developments. This research examines the legal organization of public service and highlights the distinctive nature of the relationship between employees and the public administration, in contrast with the private sector. The study concludes that this relationship is both organizational and legal in nature, requiring continuous development of the legislative framework through the analysis of statutes, principles, and practical realities, in order to maintain a balance between the interests of the administration and the rights of public employees.

Keywords: Public service, Public employee, Administrative law, organizational relationship.

المقدمة

أولاً: تعريف موضوع البحث : تعدُّ الوظيفة العامة أساساً مهماً لبناء مؤسسات الدولة الحديثة؛ كونها الأداة التي تعتمدها الإدارة لتنفيذ سياساتها وتحقيق الصالح العام، وتستند هذه الوظيفة إلى نظام قانوني متكامل يحدد شروطها وحقوق وواجبات الموظف العام، ومع تطور الإدارة العامة برزت الحاجة إلى مراجعة الإطار القانوني للوظيفة العامة بما يحقق التوازن بين الحقوق والواجبات، ويعزز كفاءة الجهاز الإداري ويهدف هذا البحث إلى تحليل الجوانب القانونية المنظمة للوظيفة العامة بالاعتماد على النصوص القانونية وآراء الفقه والاجتهادات القضائية في القانون العراقي وبعض القوانين العربية المقارنة.

ثانياً: هدف البحث : تكمن أهمية البحث في بيان الإطار القانوني الذي ينظم الوظيفة العامة في العراق لتوضيح المفاهيم الأساسية لها والطبيعة القانونية لعلاقة الموظف بالدولة فضلاً عن استعراض المبادئ القانونية التي تحكم الوظيفة العامة ومصادرها مع المقارنة بين الوظيفة العامة والعمل الخاص لإبراز الفروقات الجوهرية.

ثالثاً: مشكلة البحث : تكمن مشكلة البحث في الغموض الذي يعتري بعض النصوص القانونية المنظمة للوظيفة العامة لاسيما فيما يتعلق منها بشروط تعيين الحقوق والواجبات والعقوبات و ضمانات الموظف في أثناء أداء عمله، إذ أن بعض هذه النصوص جاءت بصياغات عامة أو غير دقيقة مما يترك مجالاً واسعاً للاجتهاد والتفسير المتباين وقد يؤدي ذلك إلى تباين القرارات الإدارية أو صدور أحكام قضائية غير متجانسة كما أن تعارض بعض القوانين أو وجود ثغرات تشريعية واضحة لا سيما في حالات الاستثناءات أو الجزاءات التأديبية يزيد من تعقيد الإطار القانوني الناظم للوظيفة العامة وهذا قد ينعكس سلباً على استقرار المركز القانوني للموظف العام، ويخلق حالةً من الإرباك داخل الإدارة العامة، لذا، فإن تسليط الضوء على هذا الإطار وتحليله قانونياً بات ضرورة ملحة من أجل كشف أوجه القصور والغموض والبحث عن آليات لمعالجة ذلك بما يعزز الشفافية ويوفر الحماية القانونية الكافية للموظف ويضمن حسن سير المرافق العامة.

رابعاً : منهجية البحث: اتبع هذا البحث المنهج التحليلي الوصفي من خلال تحليل النصوص القانونية والفقه الإداري ومقارنة بعض المفاهيم الوظيفية بين النظام العام والخاص كما تمّ الاعتماد على المنهج المقارن بين القانون العراقي كنظام أساسي للدراسة والقانون المصري والأردني فضلاً عن القانون التونسي من خلال الإشارة إلى تطبيقات الدول تلك متى اقتضى الأمر.

خامساً: هيكلية البحث

المبحث الأول، ويتضمن مفهوم الوظيفة العامة في القانون والفقهاء ويكون عبر مطلبين، المطلب الأول تعريف الوظيفة العامة وتميزها عن غيرها من الوظائف وفيه فرعان الأول تعريف الوظيفة العامة في القانون والفقهاء والثاني الفرق بين الوظيفة العامة والعمل الخاص.

أما المطلب الثاني فهو الطبيعة القانونية للعلاقة بين الموظف والإدارة ويتضمن ثلاثة أفرع الأول: الاتجاه التعاقدية (العلاقة العقدية) والثاني: الاتجاه التنظيمي (العلاقة القانونية اللاتحوية) والثالث: الاتجاه المختلط (الاجتهاد الوسيط).

أما المبحث الثاني فيتكلم عن التنظيم القانوني للوظيفة العامة عبر مطلبين المطلب الأول: المصادر التشريعية للوظيفة العامة، وفيه فرعان الأول: المصادر القانونية والثاني: المصادر التكميلية، والمطلب الثاني فيشتمل على المبادئ التي تحكم التنظيم القانوني للوظيفة العامة، وفيه فرعان الأول: مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص والثاني: مبدأ الجدارة والحياد الوظيفي.

المبحث الأول: مفهوم الوظيفة العامة وطبيعتها القانونية

تعدّ الوظيفة العامة من أهم مواضع القانون الإداري فهي الأداة التي تعتمد عليها الدولة لتنفيذ سياساتها وإدارة مرافقها العامة فهي ليست مجرد عمل أو مهمة مؤقتة يؤديها الفرد بل هي مركز قانوني ينشأ بموجب القوانين والأنظمة ويترتب عليه مجموعة من الحقوق والواجبات المتبادلة التي يلتزم بها كل من الموظف العام والإدارة تجاه الآخر^(٦).

فالوظيفة العامة هي منصب دائم أو عمل معين في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو إحدى الهيئات العامة ويقوم به موظف عام لتقديم خدمات عامة لتحقيق المصلحة العامة وتعدّ الوظيفة العامة وسيلةً لممارسة الدولة لنشاطها وتقديم الخدمات للمواطنين^(٧)، عليه فإن الوظيفة العامة تتضمن منصباً أو عمل يؤديه أحد الأشخاص الطبيعيين بصورة دائمة أو مؤقتة ومرفق عام تديره الدولة يعمل فيه الموظف العام لتقديم الخدمات العامة وتحقيق المصلحة العامة^(٨)، وقد عزّف الفقهاء الوظيفة العامة بأنها "مجموعة من المهام والاختصاصات التي تسند إلى فرد معين من قبل سلطة عامة ليمارسها بصورة منتظمة ودائمة بهدف تحقيق مصلحة عامة ضمن تسلسل إداري وتحت رقابة وإشراف الدولة"^(٩) ويتبين من التعريف بوجود أربع خصائص تتميز بها الوظيفة العامة وهي :

١. الصفة القانونية أي النصوص القانونية والأحكام التي تنظم الوظيفة العامة.
٢. الصفة الإدارية إذ تمارس الوظيفة العامة داخل مؤسسات إدارية تابعة للدول.
٣. الصفة العامة أي تهدف لتحقيق المصلحة العامة وعدم تحقيق منافع شخصية.
٤. الاستمرارية فالوظيفة العامة هي عمل مستمر ودائم غير مؤقت^(١٠).

المطلب الأول: تعريف الوظيفة العامة وتمييزها عن غيرها من الوظائف

تعرف الوظيفة العامة بأنها مركز قانوني يسند إلى شخص طبيعي يعين من قبل الدولة أو إحدى مؤسساتها ليمارس مهاماً تهدف إلى تحقيق الصالح العام ضمن هيكل تنظيمي محدد وخاضع لقواعد القانون العام^(١١). وتكمن أهمية الوظيفة العامة في كونها أحد الأركان الأساسية التي تعتمدها الدولة لضمان استمرار عمل مراقفها العامة وتقديم الخدمات للمواطنين بانتظام واطراد. كما تختلف الوظيفة العامة عن الوظائف السياسية كالوزراء وأعضاء البرلمان الذين لا يخضعون غالباً للقواعد التأديبية والإدارية نفسها بل تحكمهم قوانين خاصة وغالباً ما ترتبط مناصبهم بمدة سياسية محددة أو بإرادة الناخب أو الجهة المعينة^(١٢).

الفرع الأول: تعريف الوظيفة العامة في القانون والفقہ

لم يرد تعريف مباشر للوظيفة العامة في التشريعات العراقية كما في قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠، حيث وردت نصوص قانونية نظمت شروط التعيين وحقوق وواجبات الموظف والترقية والتأديب^(١٣)، ويفهم من ذلك أن الوظيفة العامة هي وضع قانوني يخضع له الفرد عند شغله منصباً إدارياً في جهاز الدولة أما في بعض التشريعات المقارنة فقد وردت تعريفات صريحة ففي القانون المصري (المادة الأولى من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦) نصت على أن "الوظائف العامة هي الوظائف المدرجة في موازنة الوحدة، والتي يؤديها موظفون معينون طبقاً لأحكام هذا القانون"^(١٤)، أما القانون الأردني فقد ورد في (نظام الخدمة المدنية رقم ٩ لسنة ٢٠٢٠) بأن "الوظيفة العامة هي كل عمل دائم أو مؤقت يمارس لدى إحدى الدوائر الحكومية لقاء راتب وتسند إليه مهام في إطار من الالتزام والانضباط"^(١٥).

كما تناول الفقہ الإداري تعريف الوظيفة العامة من زوايا متعددة على وفق اختلاف أنظمة الدول القانونية لكن اتفقت معظم التعريفات على أن الوظيفة العامة هي "مجموعة من المهام أو الواجبات تسندها سلطة إدارية مختصة إلى شخص طبيعي، يسمى الموظف العام يكلف بها بشكل دائم أو مؤقت بغية خدمة مرفق عام وتحقيق مصلحة عامة، ضمن شروط محددة ينظمها القانون"^(١٦) فقد عرف الفقہ الإداري الوظيفة العامة بأنها عمل دائم يؤديه شخص معين تحت سلطة الإدارة العامة لتحقيق المصلحة العامة مقابل أجر^(١٧)، عرفت أيضاً بأنها "مجموعة من المهام التي تسندها الإدارة إلى موظف عام ليقوم بها بصفة دائمة مقابل أجر معين وتحت إشرافه"^(١٨) وقد عرفها الأستاذ عبد الغني بسيوني بأنها "مجموعة من الواجبات التي ينهض بها شخص معين من قبل الدولة أو إحدى هيئاتها العامة لقاء مرتب معين وتحت طاعتها وإشرافها المستمر"^(١٩)

ويفهم من هذا التعريف أن الوظيفة العامة لا تقوم على التفاوض الفردي، بل على علاقة تنظيمية تحدد بقواعد تشريعية عامة تلزم طرفيها وهو ما يميزها عن العقود المدنية أو التجارية^(٢٠) ويتضح من هذا أن القانون والفقهاء يتفقان على أن الوظيفة العامة تمارس ضمن مرفق عام وتقوم على علاقة قانونية يحدد القانون أطرافها وشروطها وأهدافها وتضفي عليها الدولة صفة المصلحة العامة وليس المصلحة الشخصية أو التعاقدية البحتة^(٢١).

وقد ميز الفقه الإداري بين الوظيفة العامة والوظائف الأخرى لاسيما تلك التي تمارس في القطاع الخاص فالوظيفة العامة تخضع لأسس موضوعية تضعها الدولة وتمارس في إطار مرفق عام ويكون هدفها تحقيق المصلحة العامة لا الربح الشخصي^(٢٢)، أما في القطاع الخاص فالعلاقة بين العامل وصاحب العمل تقوم غالباً على التفاوض والاتفاق المباشر وتحكمها القواعد العامة للقانون المدني أو قانون العمل^(٢٣).

الفرع الثاني: الفرق بين الوظيفة العامة والعمل الخاص

يعد التمييز بين الوظيفة العامة والعمل الخاص أمراً جوهرياً في الفقه الإداري حيث تظهر هذه المقارنة التباين العميق في الطبيعة القانونية والأهداف والضوابط التي تحكم كل منهما^(٢٤).

أولاً: الفرق بين الوظيفة العامة والعمل الخاص

إن الفرق الجوهري بين الوظيفة العامة والعمل الخاص يكمن في الهدف والمصدر والرقابة، فالوظيفة العامة تمارس في إطار مرفق عام وتهدف إلى تحقيق المصلحة العامة في حين العمل الخاص يهدف إلى تحقيق ربح خاص^(٢٥).

١. من حيث الهدف

الوظيفة العامة تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة وخدمة المجتمع فهي الأداة التي تمارسها الدولة في تنفيذ سياساتها وبرامجها عبر إدارة المرافق العامة بانتظام واطراد.

أما العمل الخاص في الشركات والمؤسسات الأهلية فيهدف إلى تحقيق الربح أو المكاسب الشخصية الاقتصادية لصاحب العمل وقد تراعى فيه اعتبارات السوق والقدرة التنافسية وليس بالضرورة الصالح العام^(٢٦).

٢. من حيث التنظيم القانوني

تخضع الوظيفة العامة إلى قواعد القانون العام بما فيها قانون الخدمة المدنية وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام والتشريعات الخاصة التي تصدرها الدولة والأنظمة واللوائح، وتعد هذه القواعد أمرة وغير قابلة للتعديل باتفاق خاص بين الموظف والإدارة^(٢٧)، في المقابل يخضع العمل الخاص إلى قواعد القانون المدني أو قانون العمل التي تنظم العلاقة التعاقدية بين العامل وصاحب

العمل وتسمح باتفاقات خاصة كتحديد الأجر وساعات العمل والمهام وغيرها من الاتفاقات ضمن الحدود التي يسمح بها القانون^(٢٨).

٣. من حيث أسلوب التعيين

يتم تعيين الموظف العام عبر آليات إدارية رسمية مثل المفاضلة أو التعيين المباشر على وفق معايير الكفاءة وتكون خاضعة للإعلان العام وتحدد شروطها بموجب القانون، بينما يتم التعاقد في القطاع الخاص غالباً عبر اتفاق مباشر بين الطرفين دون اشتراط مسابقة أو إعلان رسمي مما يمنح صاحب العمل مرونة أوسع في الاختيار^(٢٩).

٤. من حيث الرقابة والانضباط

يخضع الموظف العام لرقابة إدارية صارمة وقد يخضع للمسائلة التأديبية أو القضائية أمام مجلس انضباط أو محاكم إدارية عن أي مخالفة وظيفية يرتكبها نظراً؛ لأن سلوكه يرتبط بحسن سير المرفق العام^(٣٠).

أما العامل في القطاع الخاص فإن العلاقة التي تربطه بصاحب العمل محكومة بمبدأ العقد وتتنظر المنازعات أمام محاكم العمل أو المحاكم المدنية ولا يوجد عادة نظام تأديبي خاص به مماثل للموظف العام^(٣١).

٥. من حيث طبيعة الضمانات

يتمتع الموظف العام بعدد من الضمانات القانونية مثل الأمان الوظيفي والحق في التدرج والترقية والحماية من الفصل التعسفي إلا وفق إجراءات قانونية محددة^(٣٢).

بينما العامل في القطاع الخاص لا يتمتع بالقدر نفسه من الأمان الوظيفي ويكون أكثر عرضة لإنهاء خدمته بموجب شروط العقد أو قرارات صاحب العمل.

مما تقدم يمكن القول إن التمايز بين الوظيفة العامة والعمل الخاص يُبرزُ اختلافاً جوهرياً في الطبيعة القانونية والمجال التنظيمي، ويظهر أن الوظيفة العامة تقوم على علاقة قانونية نظامية تهدف إلى تحقيق الصالح العام في حين أن العمل الخاص يقوم على تعاقد فردي يهدف لتحقيق مصالح خاصة؛ لذلك فإن الضمانات والواجبات والإجراءات الإدارية تختلف اختلافاً واسعاً بين النظامين.

ثانياً: التمييز بين الوظيفة العامة والعمل الحر

يكنم الفارق الجوهري بين الوظيفة العامة والعمل الحر في الغاية والضبط القانوني فالوظيفة العامة هي مركز قانوني يسند إلى الموظف من قبل الدولة أو إحدى مؤسساتها ويمارس بواسطتها مهاماً تهدف إلى تحقيق الصالح العام وهي تخضع لمبدأ الشرعية وتدار على وفق قواعد قانونية أمره لا يجوز الاتفاق على مخالفتها كقوانين الخدمة المدنية والانضباط الإداري، بينما العمل الحر أو

الخاص يقوم على مبدأ الحرية التعاقدية إذ يتم تنظيم العلاقة فيه بين طرفين بموجب عقد يحددان فيه الشروط بحرية نسبية ويكون الهدف الأساسي منه هو تحقيق الربح أو المنفعة الشخصية كما يخضع هذا النوع من العمل إلى قواعد القانون الخاص وبشكل خاص القانون المدني وقانون العمل مما يتيح مساحة أوسع من التفاوض والتعديل مقارنة بالوظيفة العامة^(٣٣).

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للعلاقة بين الموظف والإدارة

تعد العلاقة بين الإدارة و الموظف العام من أبرز الموضوعات التي أثارت جدلاً فقهيًا وقضائياً وذلك لما تحمله من خصوصية تتعلق بالمرفق العام وخدمة الصالح العام مما يترتب على توصيف هذه العلاقة نتائج قانونية هامة تتعلق بكيفية التعيين وأسلوب المحاسبة و طبيعة الحقوق والواجبات إضافة إلى إمكانية إنهاء الخدمة^(٣٤) ولهذا تباينت الآراء والاتجاهات والفقهية في ماهية هذه العلاقة وهل هي علاقة تعاقدية أم تنظيمية أم هي مزيجاً من الاثنين وسنتناول هذه في هذا تلك الاتجاهات الفقهية والآراء وكالتالي :

الفرع الأول: الاتجاه التعاقدية (العلاقة العقدية)

يعد رأي هذا الاتجاه من أقدم الآراء وقد ذهب أنصار هذا الاتجاه إلى أن العلاقة بين الموظف العام والإدارة تعد علاقة عقدية قائمة على اتفاق بين إرادتين إرادة الموظف وإرادة الإدارة أسوة بالعقود المدنية.

ويرى أنصار هذا الاتجاه أن الموظف يعين بناء على تقديم طلب وتوافق عليه الإدارة فينشأ عن ذلك عقد ضمني يخضع للشروط الواردة في قانون الوظيفة العامة وأن هذا العقد يترتب عليه التزامات متبادلة. غير أن هذا الاتجاه واجه انتقاداتٍ شديدة ومن أبرزها:

إن الوظيفة العامة لا تقوم على حرية الإرادة بل تخضع لقواعد قانونية أمره لا يجوز الاتفاق على ما يخالفها.

إن الأخذ بهذا الاتجاه يضعف سلطة الإدارة في الرقابة والانضباط ويفتح المجال لنزاعات تعاقدية تنظر أمام القضاء العادي مما يهدد استقلال المرفق العام واستمراريته؛ ولهذا لم يؤخذ بهذا الاتجاه في أغلب التشريعات الحديثة ومنها التشريع العراقي^(٣٥).

الفرع الثاني : الاتجاه النظامي (العلاقة القانونية اللائحية)

يمثل رأي هذا الاتجاه الرأي السائد في الفقه والقضاء الإداري ويؤكد أن العلاقة بين الإدارة والموظف العام علاقة قانونية تنظيمية تنشأ بإرادة الدولة المنفردة بموجب قواعد تشريعية تنظم المركز القانوني للموظف وليس عقداً بين طرفين متساويين.

وتقوم هذه العلاقة على قوانين وأنظمة محددة تفرض التزامات وتمنح حقوقاً لا يمكن تعديلها بإرادة منفردة و إن الموظف لا يعمل لحساب الإدارة فقط بل لخدمة المرفق العام كما يكون الموظف خاضعاً لسلم إداري ورقابي صارم.

وقد تبنى القانون العراقي هذا الاتجاه صراحة عبر قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠، وقانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١^(٣٦) حيث يتم التعيين بقرار إداري صادر عن جهة مختصة وتحدد الحقوق والواجبات بنصوص قانونية نافذة دون تدخل إرادة الموظف أو الإدارة في تحديد مضمونها.

كما أكدت قرارات مجلس شوري الدولة العراقي على هذا التوجه، منها القرار رقم ٢٠٠٣/٤٨، الذي بين أن "علاقة الموظف العام بالإدارة تحكمها قواعد أمرة مقررّة في القوانين والأنظمة وهي بذلك علاقة نظامية لا تعاقدية"^(٣٧)

الفرع الثالث: الاتجاه المختلط (الاجتهاد الوسيط)

برز اتجاه ثالث في بعض التشريعات لاسيما في الفقه الفرنسي يدمج بين النظامي والتعاقدي، ويرى أن العلاقة بين الموظف والإدارة تحتوي على عناصر من كلا الاتجاهين فهي تبدأ بطلب وتعيين ما يشبه القبول والعرض في العقود.

لكنها تمارس ضمن قواعد عامة أمرة تلزم الطرفين ما يجعلها أقرب إلى العلاقة النظامية. إلا أن هذا الاتجاه ظل نظرياً في الغالب إذ أن معظم القوانين تميل في التطبيق العملي إلى تغليب الطبيعة النظامية^(٣٨) على أي عنصر تعاقدي حفاظاً على استقرار المرفق العام. مما تم ذكره أعلاه يتبين أن وصف العلاقة بين الموظف والإدارة بأنها علاقة قانونية تنظيمية هو الأقرب إلى واقع التشريعات الحديثة لاسيما في القانون العراقي إذ لايجوز الاتفاق بين الطرفين على تعديل شروط الوظيفة ولايعد التعيين عقداً بالمعنى المدني بل إن هذه العلاقة تنشئ مركزاً قانونياً يخضع فيه الموظف إلى السلطة الرئاسية وتحدد واجباته وحقوقه بناءً على ما تقرره النصوص القانونية^(٣٩).

المبحث الثاني: التنظيم القانوني للوظيفة العامة

يقصد بالتنظيم القانوني للوظيفة العامة بأنه الإطار التشريعي والإداري الذي يحدد القواعد التي تحكم الوظائف العامة من حيث التعيين والحقوق والواجبات والضمانات و الإجراءات التأديبية وإنهاء الخدمة، ويشمل النصوص القانونية كافة التي تنظم شروطاً الاوضاع القانونية وأداء العاملين في الدولة ويكتسب هذا التنظيم أهمية كبيرة؛ نظراً لارتباط الوظيفة العامة بالمرافق العامة التي لايمكن أن تؤدي دورها إلا عبر موظفين يخضعون لضوابط قانونية واضحة^(٤٠).

ويعد التنظيم القانوني ضرورةً لتحقيق مبدأ المشروعية الذي يقضي بأن الإدارة تمارس سلطتها بموجب القانون ، ويضمن التوازن بين مصلحة الإدارة في كفاءة وفعالية المرافق العامة ومصلحة الموظف في الاستقرار الوظيفي وضمان الحقوق وفرض الالتزامات الضرورية لحسن سير العمل^(٤١) وإن التطور المستمر لهذا التنظيم يمثل أداةً فعالةً لمكافحة الفساد ورفع كفاءة الجهاز الإداري كما يعد ركيزة أساسية لنجاح الإدارة العامة وتحقيق أهداف الدولة في التنمية وخدمة المواطنين^(٤٢).

ومن أهداف التنظيم القانوني للوظيفة العامة هي :

- تحقيق الكفاءة في الإدارة العامة عبر اختيار أفضل الكفاءات وتقييم الأداء .
- ضمان الحياد والاستقلالية عبر فصل الموظف عن التأثيرات السياسية أو الشخصية .
- حماية الحقوق الفردية للموظف وتوفير الأمن والاستقرار في العمل.
- تحقيق العدالة والمساواة بمنع التمييز في التعيين أو الترقية.
- مكافحة الفساد الإداري عبر إلزام الموظف بمدونة السلوك والنظام الرقابي الصارم.

المطلب الاول : المصادر التشريعية للوظيفة العامة

تعد المصادر التشريعية هي الأساس القانوني الذي ينظم شؤون الوظيفة العامة، وتتمثل في مجموعة القواعد القانونية المكتوبة التي تصدرها الجهات المختصة وتحدد عبر كيفية إدارة الوظائف العامة وشروطها وحقوق وواجبات الموظفين^(٤٣).

ومن أبرز هذه المصادر:

- الدستور وهو القانون الأعلى في الدولة يتضمن المبادئ العامة التي تنظم الوظيفة العامة، مثل مبدأ تكافؤ الفرص والمساواة في التوظيف، وحقوق الموظفين العامة، واستقلالية الوظيفة العامة^(٤٤).
 - القوانين وهي التشريعات الصادرة عن السلطة التشريعية (كالبرلمان)، وتعد المصدر الأساسي لتنظيم الوظيفة العامة ، مثل قوانين الخدمة المدنية، وقانون الانضباط الوظيفي، وقانون الرواتب.
 - الأنظمة واللوائح وهي قواعد تفصيلية تصدرها السلطة التنفيذية لتنفيذ أحكام القوانين، مثل أنظمة التعيين، الترقية، الإجازات، والعقوبات الإدارية.
 - التعليمات والقرارات الإدارية التي تصدر عن الوزارات أو الجهات المختصة لتطبيق القوانين والأنظمة داخل دوائرها، وتعنى بالجوانب الإدارية اليومية للوظيفة العامة.
- تشكل هذه المصادر الإطار القانوني الذي يضبط العلاقة بين الموظف والإدارة ويضمن حسن أداء الوظيفة العامة على وفق مبادئ العدالة والنزاهة والكفاءة.

الفرع الأول: المصادر القانونية

المصادر القانونية هي الأساس التي تنشق منها القواعد القانونية التي تحكم سلوك الأفراد وتنظم العلاقات داخل المجتمع، وتقسم هذه المصادر إلى نوعين رئيسيين مصادر أصلية ومصادر تكميلية

وتختلف من نظام قانوني إلى آخر لكن هناك اتفاق عام على أنها إما تكون مصادر أصلية (رئيسية) تنشئ القاعدة القانونية مباشرة كالدستور والقوانين والعرف أو مصادر تكميلية تستخدم عند غياب النصوص أو غموضها وتشمل الأنظمة واللوائح والتعليمات والقرارات الإدارية^(٤٥).
مما سبق يمكن القول بأن المصادر القانونية تشكل العمود الفقري لأي نظام قانوني فهي التي تصدر عنها القواعد التي تحكم الأفراد والدولة وتضمن تحقيق العدل والاستقرار في المجتمع.

أولاً: الدستور

الدستور هو القانون الأساسي الأعلى في الدولة ويشكل الإطار العام الذي تبنى عليه سائر القوانين والأنظمة والذي يتضمن المبادئ العامة التي تنظم شكل الدولة ونظام الحكم ويحدد الحقوق والواجبات الأساسية للأفراد كما يضع الأسس التي تقوم عليها الوظيفة العامة ويمثل المرجع الأسمى الذي يجب أن تنقيد به جميع السلطات بما فيها السلطة التنفيذية التي تدير شؤون الوظيفة العامة^(٤٦)، ويعد الدستور مصدراً مباشراً وأساساً تنظيمياً لكافة ما يرتبط بالوظيفة العامة من حيث المبادئ التي تحكم الولوج إليها مثل المساواة وتكافؤ الفرص والضوابط التي تحكم أداءها مثل الحياد والنزاهة والحقوق التي يتمتع بها الموظف العام.

كما تؤكد معظم الدساتير على أن الوظائف العامة حق للمواطنين جميعهم على قدم المساواة دون تمييز بسبب الجنس أو العرق أو الدين أو الانتماء السياسي، إذ تضمن الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ في المادة (٢٢/أولاً): "العمل حق لكل العراقيين بما يضمن لهم حياة كريمة" والمادة (٢٢/ثانياً): "تكافؤ الفرص حق مكفول للعراقيين (جميعهم)، وتكفل الدولة اتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق ذلك". أما الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ فقد تضمن في المادة (١٤) منه بأن: "الوظائف العامة حق للمواطنين على أساس الكفاءة ودون محاباة أو وساطة وتكفل لخدمة الشعب...". والمادة (٢٧) منه "تلتزم الدولة بكفاءة المرافق العامة وجودة الخدمة" وتضمن الدستور الأردني في المادة (٢٢) منه "يعين الموظفون العامون بحسب قوانين الأنظمة التي تنظم شؤونهم...". أما الدستور التونسي لسنة ٢٠١٤ في المادة (١٥) منه تضمنت على أن "الوظيفة العمومية تلتزم بالحياد والشفافية والاستمرارية، وتدار على أساس المساواة والاستحقاق".

يتضح من كل ما سبق بأن الدستور المصدر الأعلى للتنظيم القانوني للوظيفة العامة ومنه تنبثق المبادئ والقواعد التي توجه سلوك المشرع والإدارة في مجال التوظيف العام أن احترام الدستور لا يعد مسألة نظرية فقط بل يمثل الضمانة الفعلية لحياد وكفاءة الجهاز الإداري ولعدالة العلاقة بين الدولة وموظفيها، ومن هنا فإن أي تطوير أو إصلاح إداري لا يمكن أن يكتب له النجاح دون الالتزام الصارم بالمبادئ الدستورية التي تحكم الوظيفة العامة^(٤٧).

ثانياً: القوانين

تعد القوانين المصدر التشريعي الأساسي الذي تنبثق منه القواعد التفصيلية التي تنظم العلاقة بين الموظف العام والدولة وهي تشريعات تصدر عن السلطة التشريعية (البرلمان أو مجلس النواب) وفقاً لما يحدده الدستور وتتمتع بصفة الإلزام والعمومية إذ تنطبق على موظفي الدولة جميعهم وأجهزتها وتحدد حقوقهم وواجباتهم والإجراءات المنظمة لشؤونهم^(٤٨)، ويعد القانون هو الأداة التنفيذية للمبادئ الدستورية إذ يترجم المبادئ العامة إلى نصوص تفصيلية قابلة للتطبيق العملي ومن دون القانون تبقى المبادئ الدستورية مجرد شعارات غير ملزمة للإدارة أو الموظف العام^(٤٩).

وتتجلى أهمية القوانين في تنظيم الوظيفة العامة من حيث :

- ضبط العلاقة بين الموظف والإدارة من خلال تنظيم كيفية التعيين، الترقية، النقل، الإجازات، التقاعد، العقوبات التأديبية، وغيرها.
- تحقيق مبدأ المشروعية حيث يلزم القانون الإدارة بأن تتصرف ضمن الحدود القانونية فقط.
- توفير الحماية القانونية للموظف من التعسف والتمييز من خلال وضع حقوق وضمانات قانونية.
- تحقيق الكفاءة والعدالة الإدارية عبر ضبط معايير الاختيار والتقييم والمسؤولية.
- تحديد الإطار المؤسسي للعمل الإداري عبر تنظيم هيكل الوزارات والدوائر الحكومية واختصاصاتها.
- تمثل القوانين المصدر التشريعي الأساسي الذي ينظم تفاصيل الوظيفة العامة ومن أبرزها في العراق:
 - قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل والذي ينظم شروط التعيين والترقية والعلاوات والنقل والتقاعد^(٥٠)، وفي مصر قانون الخدمة المدنية رقم قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦
 - النافذ^(٥١). وفي الأردن قانون الخدمة المدنية رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ النافذ^(٥٢).
- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ النافذ والذي تناول الواجبات الوظيفية والمخالفات والعقوبات وإجراءات التحقيق والمساءلة^(٥٣).
- قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ المعدل والذي حدد المستحقات المالية والمخصصات^(٥٤).
- قانون التقاعد الموحد رقم ٩ لسنة ٢٠١٤ المعدل يحدد آلية الإحالة على التقاعد وحقوق المتقاعدين ومكافآت نهاية الخدمة والتأمين الصحي^(٥٥).

كما يوجد قوانين خاصة لبعض فئات الموظفين مثل قانون الخدمة الجامعية لأعضاء الهيئات التدريسية والقانون القضائي للقضاة وأعضاء الادعاء العام وقانون السلك الدبلوماسي وقانون الصحة والتعليم لبعض العاملين في وزارات معينة^(٥٦).

مما سبق يمكن القول بأن القوانين من الركائز الأساسية لتنظيم الوظيفة العامة إذ تجسد الإرادة التشريعية للدولة في وضع قواعد واضحة ومنصفة تنظم أداء الموظفين العموميين وتحمي المصلحة

العامة، وكلما كانت هذه القوانين دقيقة ومرنة ومتوازنة بين السلطة والحق كلما ازداد مستوى الكفاءة والنزاهة في الإدارة العامة وتعززت ثقة المواطن بجهاز الدولة.

الفرع الثاني : المصادر التكميلية

تعد المصادر التكميلية جزءاً مهماً من منظومة مصادر القاعدة القانونية وتأتي في المرتبة الثانية بعد المصادر الأصلية مثل الدستور والقوانين وتستخدم المصادر التكميلية لسد الفراغ التشريعي أو لتفسير النصوص الغامضة أو غير الكافية فتكون بمثابة وسائل مساعدة مفسرة للقانوني عند غياب النص أو قصوره. تختلف قوة هذه المصادر ودرجة إلزاميتها بحسب النظام القانوني لكل دولة وتكمن أهمية هذه المصادر في دورها بإكمال البناء القانوني وضمان تحقيق العدالة لاسيما في المسائل التي لم تنظم بنصوص صريحة ما يجعلها ضرورية لضمان شمولية النظام القانوني ومرونته.

أولاً: الأنظمة

تسمى الأنظمة أحياناً باللوائح أو المراسيم التنظيمية وهي أدوات تنظيمية تصدرها السلطة التنفيذية (الوزارات، الهيئات المستقلة) لتفسير أو استكمال تطبيق القوانين، أي هي قواعد قانونية تصدر عن السلطة التنفيذية تهدف إلى تفصيل وتطبيق القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية فتشكل أدوات لتنفيذ وتفعيل القوانين في الواقع العملي.

ومن أمثلتها تعليمات الترفيع ، تعليمات الإجازات، أنظمة تقييم الأداء و تعدُّ هذه القرارات ملزمة ما دامت لا تتعارض مع القوانين الأعلى درجة فمثلاً إذا نصَّ القانون على مبدأ "يمنح الموظف إجازة دراسية" ومن أنواع الأنظمة

• الأنظمة التنفيذية التي تصدر لتوضيح كيفية تنفيذ القوانين ، مثل نظام الخدمة المدنية الصادر لتنفيذ قانون الخدمة المدنية.

• الأنظمة المستقلة التنظيمية التي تصدر لتنظيم مسائل لم يتناولها القانون بشرط ألا تخالفه ، مثل نظام داخلي لتنظيم دوام الموظفين في مؤسسة معينة.

• الأنظمة الجزائية التي تتضمن جزاءات إدارية ، بشرط أن يكون القانون قد منحها هذه السلطة مثل العقوبات التأديبية.

وتكون الأنظمة في المرتبة الأدنى من القانون ويجب ألا تتجاوز حدود القانون ولا تخالف أحكامه ويمكن الطعن بها أمام المحاكم الإدارية إن تجاوزت صلاحياتها أو خالفت القانون.^(٥٧)

ثانياً : التعليمات والقرارات الإدارية

تعرف التعليمات بأنها قواعد تنظيمية تصدر عن الوزير أو المدير العام أو رئيس المؤسسة لتطبيق الأنظمة أو تنظيم العمل داخل وحدات الجهاز الإداري وتكون أكثر تفصيلاً ودقةً من الأنظمة

وظيفتها الأساسية في تنظيم الأمور الإجرائية الداخلية ومن خصائص التعليمات لا تنشئ التزاماً جديداً أو حقاً غير منصوص عليه في القانون أو النظام كما أنها ملزمة للموظفين داخل الجهة الإدارية التي أصدرتها فقط ولا يجوز أن تخالف النظام أو القانون وتصدر التعليمات عادة في شكل تعليمات وزارية أو تعاميم إدارية وتكمن أهمية التعليمات في توحيد الإجراءات الإدارية وتوجيه الموظفين حول كيفية أداء مهامهم فضلاً عن تسهيل الرقابة الإدارية مثل التعليمات الصادرة حول كيفية أرشفة البريد الوارد والصادر أو تعليمات استخدام البريد الإلكتروني الوظيفي^(٥٨).

وهنا أيضاً لا بد أن نتكلم عن القرارات الإدارية والتي تعدُّ إرادة قانونية تصدر عن جهة إدارية مختصة بهدف إحداث أثر قانوني معين سواء بإنشاء حق أو تعديل مركز قانوني أو إنهائه ويكون القرار فردياً أو عاماً وتكون القرارات الإدارية أما قرارات تنظيمية تشبه الأنظمة لكنها تصدر عن إدارات أدنى وتنظم شؤوناً عامة كالقرار التنظيمي بتحديد أوقات الدوام الرسمي داخل وزارة أو قرارات فردية تخص شخصاً أو جهة معينة كقرار تعيين موظف أو إنهاء خدمة أو منح إجازة أو توقيع عقوبة وهناك قرارات سيادية صدر في إطار السياسة العليا للدولة ولا تخضع للطعن القضائي غالباً^(٥٩).

ومن شروط صحة القرار الإداري أن يكون صادراً من جهة مختصة ومستنداً إلى سبب قانوني مشروع ومتوافق مع القانون والنظام مع الالتزام بالشكل والإجراءات القانونية.

كما يمكن الطعن بالقرارات الإدارية المخالفة للقانون أمام محكمة القضاء الإداري ويكون الطعن بطلب الإلغاء أو التعويض أو كلاهما^(٦٠).

مما سبق يتضح بأن القانون يقع في المرتبة العليا ويصدر من السلطة التشريعية وظيفته الأساسية وضع المبادئ العامة، أما النظام فأقل من القانون في المرتبة ويصدر من السلطة التنفيذية وظيفته تنفيذ القانون وتفصيله، والتعليمات أقل من النظام في المرتبة وتصدر من الوزراء والمديرين العميين ووظيفتها تنظيم الإجراءات التنفيذية اليومية.

وفيما يخص القرارات الإدارية تطبق في وقائع معينة تصدر من جهات إدارية مختلفة لغرض إحداث أثر قانوني مباشر^(٦١).

المطلب الثاني: المبادئ التي تحكم التنظيم القانوني للوظيفة العامة

تقوم الوظيفة العامة في أي دولة على مجموعة من المبادئ العامة التي تنظم سيرها وتضمن تحقيق المصلحة العامة، ومن أهم هذه المبادئ:

• مبدأ المشروعية والذي يعني بأن الموظف العام ملزم بالعمل وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة ، ولا يجوز له الخروج عنها أو التصرف خارج حدودها فكل تصرف إداري يجب أن يكون له سند قانوني.

- مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص ويفترض أن تكون الوظيفة العامة متاحة للمواطنين جميعهم دون تمييز ويمنع تفضيل شخص على آخر إلا بناء على الكفاءة والجدارة وهذا يحقق العدالة في التوظيف والترقية.
 - مبدأ الاستمرارية والدوام ويقصد به أن الوظيفة العامة يجب أن تستمر بانتظام واطراد لضمان تقديم الخدمات العامة للمواطنين دون انقطاع أي أن العمل الإداري لا يتوقف بتغيير الموظفين أو المسؤولين.
 - مبدأ الجدارة والحياد الوظيفي أي يجب على الموظف العام أن ينفذ مهامه بعيداً عن الأهواء الشخصية أو الانتماءات السياسية أو الدينية وأن يراعي المصلحة العامة فقط دون تحيز.
 - مبدأ التدرج الوظيفي يقوم على تنظيم الوظائف العامة في هيكل إداري يتضمن درجات وظيفية مختلفة مما يتيح فرصاً للترقية بناء على الكفاءة، الأقدمية، والإنجاز.
 - مبدأ المسؤولية والمحاسبة ويعني أن الموظف العام مسؤول عن تصرفاته في أثناء أداء وظيفته، ويخضع للمساءلة الإدارية أو القانونية إذا ارتكب مخالفة أو تقصير.
 - مبدأ الخدمة العامة لا السلطة أي أن الموظف العام ليس صاحب سلطة يتصرف بها كما يشاء بل هو خادم للمواطنين ومهمته تقديم الخدمات وفقاً للقانون وتحقيق الصالح العام.
- وسنتناول في هذا المطلب مبدئين وهما مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص ومبدأ الجدارة والحياد الوظيفي وكالاتي:

الفرع الأول : مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص

أولاً: التعريف بالمبدأ

يعد مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص من المبادئ الدستورية الراسخة التي تحكم الوظيفة العامة، ويقصد به أن المواطنين جميعهم متساوون في الحق في تولي الوظائف العامة ولا يجوز التمييز بينهم بسبب الجنس أو الدين أو القومية أو الانتماء السياسي والاجتماعي، ويستلزم هذا المبدأ أن تتم عملية التوظيف والترقية والانتقاء في الوظيفة العامة على أساس الكفاءة والجدارة لا غير ويكرس هذا المبدأ لضمان العدالة والشفافية في الالتحاق بالوظائف العامة ويعد تجسيداً لاحترام حقوق الإنسان والمواطنة.

ثانياً: الأساس الدستوري والقانوني

نص الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ في المادة (١٦) على أن: "تكافؤ الفرص حق مكفول لجميع العراقيين وتكفل الدولة اتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق ذلك"^(٦٢)، كما تنص المادة (٢٢/أولاً) من الدستور نفسه على أن: "العمل حق لكل العراقيين بما يضمن لهم حياة كريمة"^(٦٣). وهذا يعني أن الدولة ملزمة قانوناً بضمان فرص متساوية للأفراد جميعهم في الوصول إلى الوظائف دون محاباة أو تمييز.

وفي القانون الإداري يعد هذا المبدأ من المبادئ الأساسية التي تنظم دخول الموظف إلى الخدمة العامة وهو مرتبط ارتباطاً وثيقاً بمبدأ الجدارة والاستحقاق إذ يجب أن يكون الاختيار على وفق معايير موضوعية عبر المسابقات والامتحانات لا وفق الوساطات أو العلاقات.

ثالثاً: تجليات المبدأ في الوظيفة العامة

• في التعيين: يجب أن تكون إعلانات الوظائف متاحة للجميع، ويخضع المتقدمون لشروط موحدة وفقاً للقانون.

• في الترقية: ينبغي أن تمنح الترقيات وفقاً لمعايير الجدارة، لا على أساس المحاباة أو التمييز.

• في التدريب والتطوير: من واجب الإدارة إتاحة فرص متساوية للموظفين لتطوير مهاراتهم وقدراتهم دون تفرقة.

• في العقوبات والانضباط: يخضع الموظفون للنظام التأديبي نفسه، ولا يجوز معاقبة أحداً بشكل تمييزي.

رابعاً: التطبيق العملي والتحديات

على الرغم من التنصيص القانوني الواضح إلا أن التطبيق الفعلي لهذا المبدأ يعاني من عقبات كبيرة في بعض الدول منها المحسوبية والواسطة في التعيين، التمييز الطائفي أو السياسي، انعدام الشفافية في بعض مسابقات التوظيف، غياب آليات الرقابة والطعون الفاعلة أمام الجهات القضائية أو الرقابية، وهذه التحديات تفرغ المبدأ من مضمونه وتؤدي إلى انعدام الثقة بين المواطن والدولة^(٦٤).

خامساً: ضمانات تحقيق المبدأ

• إعلانات الوظائف العامة عبر وسائل إعلام مفتوحة.

• اعتماد معايير الجدارة والكفاءة في المسابقات.

• وجود لجان حيادية للإشراف على التعيينات.

• تمكين المتضررين من الطعن أمام القضاء الإداري أو الهيئات الرقابية.

سادساً: الفقه والقضاء في ترسيخ المبدأ: يرى الفقه الإداري أن مبدأ المساواة هو حجر الأساس في بناء الدولة القانونية، وبدونه تتحول الوظيفة العامة إلى أداة للمحاباة واستغلال النفوذ، وأن هذا المبدأ يمثل الضمانة الرئيسية في مواجهة الانحراف بالسلطة عبر الإدارة مؤكداً على ضرورة ربط التعيين والترقية بمعايير موضوعية مثل الكفاءة والخبرة^(٦٥).

وقد أكدت محكمة القضاء الإداري العراقية في عدد من قراراتها على أن: "الوظيفة العامة يجب أن تكون متاحة للجميع على أساس المساواة والجدارة وأي إخلال بذلك يعد مخالفةً دستوريةً"^(٦٦).

كما بيّنت دراسة منشورة في مجلة دراسات البصرة - دراسات قانونية بأن " المبدأ الأساسي الذي يحكم التوظيف في الإدارة هو المساواة في تولي الوظائف العامة، ويجن أن يتمّ التعيين (على وفق شروط موحدة) دون تمييز بسبب العرق أو الدين أو الجنس أو الانتماء السياسي"^(٦٧).

سابعا: المقارنة مع بعض الدول

في مصر: نص الدستور المصري (٢٠١٤) في المادة (١٤) على أن: "الوظائف العامة حقّ للمواطنين على أساس الكفاءة ودون محاباة أو وساطة"^(٦٨)، وفي الأردن: نصت المادة (٢٢) من الدستور على أن: "يعين الموظفون في الدولة حسب الكفاءات والمؤهلات"^(٦٩)، أما في تونس: فنص الفصل (١٥) من دستور ٢٠١٤ على أن: "الوظيفة العمومية تكليف وطني وتسد على أساس الكفاءة والاستحقاق"^(٧٠).

ومن كل ما تقدم يمكن القول بأن مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص حجر الزاوية في تنظيم الوظيفة العامة، ويعكس مدى التزام الدولة بقيم العدالة وسيادة القانون ومع أن النصوص الدستورية والقانونية كفلت هذا الحق إلا أن التطبيق الفعلي هو التحدي الأكبر مما يفرض على الدولة اعتماد آليات صارمة وشفافة لضمان هذا المبدأ وتحقيق الثقة في الإدارة العامة.

الفرع الثاني: مبدأ الجدارة والحياد الوظيفي

أولاً: تعريف مبدأ الجدارة: مبدأ الجدارة يعني أن التحاق الأفراد بالوظيفة العامة وترقيتهم وتقييمهم، يجب أن يتمّ ذلك على أساس الكفاءة والمؤهلات العلمية والعملية أي أن الوظيفة ليست امتيازاً أو منحة بل تمنح للأجدر، وقد تطور هذا المبدأ بوصفه وسيلة لضمان الكفاءة والنزاهة والعدالة في الإدارة العامة كما أنه يعد ركيزة أساسية للدولة الحديثة التي تسعى لبناء جهاز وظيفي فعّال ومحايّد^(٧١).

١. الأساس الدستوري والقانوني: أكد الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على هذا المبدأ بصورة غير مباشرة من خلال مبدأ تكافؤ الفرص في المادة (١٦) ومبدأ الحق في العمل في المادة (٢٢) مما يستلزم أن تكون الجدارة هي المعيار الأساس في التعيين. وقد أظهرت دراسة منشورة في مجلة دراسات البصرة - دراسة قانونية بأن " اعتماد معايير الكفاءة والجدارة يسهم في بناء جهاز إداري فعال، ويحول دون هيمنة النفوذ الشخصي أو الحزبي على الوظيفة العامة"^(٧٢)

كما نصت قوانين الخدمة المدنية في العراق (مثل قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠) على ضرورة توافر المؤهلات والخبرات في من يعين أو يرقى في الوظيفة^(٧٣)، واعتمدت الكثير من الأنظمة الإدارية ومنها النظام العراقي الامتحانات التنافسية والمقابلات والمعايير الفنية لضمان تطبيق هذا المبدأ.

٢. تطبيقات مبدأ الجدارة

- التعيين الأولي: يتم عبر اختبارات تنافسية أو مقابلات تعتمد معايير موحدة.
- الترقية الوظيفية: يجب أن تمنح بناءً على تقارير الأداء والخبرة، لا المحسوبية.
- التدريب والتأهيل: يتم اختيار المتدربين على وفق الأداء والكفاءة.
- تقييم الأداء: يقاس بدرجة الإنجاز، الانضباط، المبادرة، والمهنية^(٧٤).

٣. أهمية مبدأ الجدارة: تكمن أهميته في تحقيق الكفاءة في الإدارة العامة، ويرسخ مبدأ العدالة الوظيفية ويقلل من ظواهر الفساد الإداري كما يعزز ثقة المواطنين في الدولة ويمنع التمييز والمحسوبية، ويعد مبدأ الكفاءة والعدالة الوظيفية من المبادئ الجوهرية في الإدارة العامة الحديثة، إذ يساهم في تحقيق الأداء الفعال للمؤسسات العامة ويعزز ثقة المواطنين في مؤسسات الدولة، فاعتماد أسس الجدارة في التعيين والترقية يقلل من فرص المحسوبية والتمييز، ويكسر العدالة بين الموظفين كما يساهم هذا المبدأ في مكافحة مظاهر الفساد الإداري ويرسخ الحكومة الرشيدة في الإدارة وقد أكدت الأنظمة القضائية في دول مختلفة على أهمية هذا المبدأ من خلال سلسلة من الأحكام القضائية التي اعتبرت أن تجاهله يشكل خرقاً لمبدأ العدالة الإجرائية وسبباً في بطلان القرارات الإدارية كما في أحكام المحاكم البريطانية^(٧٥) والكندية^(٧٦)، التي شددت على ضرورة مراعاة الشفافية والإجراءات العادلة في الوظيفة العامة.

ثانياً: مبدأ الحياد الوظيفي

١. تعريف مبدأ الحياد : الحياد الوظيفي يعني أن الموظف العام يجب أن يلتزم بالنزاهة والموضوعية في أداء مهامه، وأن يكون محايداً سياسياً، ودينياً، وقومياً، وألا يوظف سلطته لخدمة أهداف شخصية أو جماعية^(٧٧).

فالوظيفة العامة ليست أداة لتحقيق مآرب حزبية أو عقائدية بل هي وسيلة لتحقيق الصالح العام وفقاً للقانون.

٢. الأساس الدستوري والقانوني : لم ينص صراحة على مبدأ الحياد الوظيفي في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، إلا أن روح المواد التي تحظر التمييز وتحمي الحريات العامة خصوصاً المادة (١٤) التي تؤكد على المساواة أمام القانون وتفترض التزام الموظف بالحياد في أداء عمله ، كما نص قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ على ضرورة التزام الموظف بـ "النزاهة والولاء للدولة" في المادة (٤) مما يعد تأسيساً قانونياً لمبدأ الحياد.

٣.. مظاهر الحياد الوظيفي

- الامتناع عن التمييز بين المراجعين لأي سبب (الطائفة، الحزب، القومية)^(٧٨)

- عدم الانخراط العلني في نشاط سياسي في أثناء الوظيفة^(٧٩).
 - تنفيذ القوانين والأنظمة دون تحيز أو انتقائية^(٨٠).
 - رفض الأوامر غير القانونية أو التي تتطوي على استغلال النفوذ^(٨١).
٤. أهمية الحياد الوظيفي: يضمن العدالة في تقديم الخدمات العامة و يعزز ثقة المواطنين بالإدارة العامة كما يمنح تسييس الإدارة أو استغلالها ويسهم في تعزيز سيادة القانون والمؤسسات.
- ثالثاً: العلاقة بين مبدأ الجدارة والحياد الوظيفي: إن مبدأ الجدارة والحياد الوظيفي مترابطان فكل منهما يعزز الآخر فالجدارة تضمن أن من يتولى الوظيفة مؤهل ومهني مما يقلل من الميل للتحيز والحياد يضمن أن الموظف مهما كانت كفاءته لن يستخدم مهاراته بشكل منحرف أو انتقائي فإذا غابت الجدارة تسود المحسوبية وإذا غاب الحياد تصبح الوظيفة وسيلة لخدمة أغراض خاصة؛ ولهذا لا يمكن بناء إدارة عامة نزيهة وفعالة دون تكامل هذين المبدأين.
- رابعاً: التحديات العملية في تطبيقهما: ضعف نظم التعيين والترقية في بعض المؤسسات والضغط السياسية أو الحزبية على الموظفين فضلاً عن غياب الرقابة المؤسسية والشفافية وعدم مساءلة من يخل بالحياد أو يعين بدون جدارة.
- من كل ما سبق لابد من وضع معايير واضحة للتعين والترقية تستند إلى الكفاءة والاختبارات وتحسين الموظف ضد الضغوط السياسية عبر اعتماد تشريعات واضحة وتفعيل دور القضاء الإداري وهيئات النزاهة في محاسبة من يخالف فضلاً عن نشر ثقافة الخدمة العامة المحايدة والمهنية في برامج التدريب.

الخاتمة

أولاً: الاستنتاجات

١. تعد الوظيفة العامة مركزاً قانونياً وليس مجرد عمل تعاقدى وهي تخضع لقواعد قانونية أمره تحدد شروطها وأحكامها.
٢. الدستور هو المصدر الأعلى للتنظيم القانوني للوظيفة العامة، ومنه تنبثق القوانين والأنظمة والتعليمات.
٣. المصادر التكميلية كالتعليمات والقرارات الإدارية تُسهم في ضبط الأداء اليومي للوظيفة، بشرط عدم تعارضها مع القوانين.
٤. العلاقة بين الموظف العام والإدارة هي علاقة تنظيمية تنشأ بإرادة الدولة المنفردة وليست عقداً مدنياً بين طرفين متساويين.
٥. تتميز الوظيفة العامة عن العمل الخاص أو الحر من حيث الهدف والمصدر القانوني والرقابة والانضباط والضمانات.
٦. لم يرد تعريف مباشر للوظيفة العامة في التشريع العراقي؛ لكن مفاهيمها وأركانها تُستخلص من أحكام قوانين الخدمة والانضباط.
٧. الاتجاه النظامي هو الأساس الذي اعتمده أغلب التشريعات المقارنة؛ لأنه يحقق استقرار العلاقة ويضمن حسن سير المرفق العام.
٨. إنَّ مبدأ الجدارة يحقق العدالة الوظيفية، ويضمن إتاحة الفرص في التوظيف والترقية لجميع المواطنين على أساس الكفاءة دون تمييز.

ثانياً: التوصيات

١. ضرورة إدراج تعريفاً صريحاً ومباشراً للوظيفة العامة ضمن قانون الخدمة المدنية العراقي لتوحيد الفهم القانوني والتنظيمي.
٢. تحديث التشريعات المتعلقة بالوظيفة العامة بما يواكب التطورات الإدارية والرقمية، ويضمن كفاءة وشفافية الأداء.
٣. تعزيز مبدأ الجدارة والكفاءة في التعيين والترقية، مع تفعيل آليات الرقابة والاختبارات التنافسية.
٤. توفير برامج تدريبية منتظمة للموظفين العامين، التي بدورها تتمي لديهم الالتزام بالحياد الوظيفي والمسؤولية المهنية.
٥. تبني سياسة واضحة تميز الوظيفة العامة عن أشكال العمل الأخرى، وتضمن استقلاليتها عن التأثيرات السياسية أو الحزبية.
٦. التوسع في الدراسات المقارنة لتطوير الإطار القانوني العراقي في ضوء التجارب الناجحة في النظم الإدارية العربية والدولية.
٧. إعادة النظر في أنظمة التعيين والترقية لضمان تطبيق مبدأ الجدارة، ومنع التدخلات السياسية والمحسوبية وتعزيز اعتماد مؤشرات تقييم موضوعية لأداء الموظف العام، وهذا التقييم يتركز على الكفاءة والإنجاز وليس على الأقدمية وحدها، وتعزيز مبدأ الحياد الوظيفي من خلال قوانين صريحة تحدد التزامات الموظف وتمنع الانخراط السياسي في أثناء تأدية المهام الرسمية.
٨. تفعيل دور القضاء الإداري وهيئات النزاهة في الرقابة على التعيينات والقرارات الإدارية المخالفة للمبادئ القانونية.
٩. تحقيق التكامل بين المصادر القانونية والتكميلية من خلال إصدار أنظمة وتعليمات متوافقة مع القوانين وبأسلوب شفاف.

الهوامش

- (١) أنور سلطان، الوظيفة العامة في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠١٧، ص ١٣ .
- (٢) محمد عبد الحميد عبد الفتاح، النظام القانوني للوظيفة العامة في العراق ومصر، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٩، ص ٨٨.
- (٣) سعيد أبو النصر، القانون الإداري - دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٢٠، ص ١١٢ .
- (٤) عبد الكريم الطالب، شرح القانون الإداري، الطبعة ٦، مطبعة النجاح الجديدة، الرباط، ٢٠٢١، ص ٧٦ .
- (٥) ناظم حسن الجابري، "الطبيعة القانونية للعلاقة بين الموظف العام والدولة"، مجلة القانون العام والعلوم السياسية، العدد ٣، ٢٠٢٢، ص ٥٥ .
- (٦) عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري (الوظيفة العامة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٨، ص ٢٩ .
- (٧) فاضل حسين الطائي، النظام القانوني للوظيفة العامة في العراق، مطبعة الزهراء، بغداد، ٢٠٢٠، ص ٥١ . و Rosenbloom, David H., Robert S. Kravchuk, and Richard M. Clerkin. *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. 8th ed., McGraw-Hill Education, 2014 .
- (٨) مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري وتطبيقاته في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٩، ص ٩٧ .
- (٩) علي فوزي شكر، النظرية العامة للوظيفة العامة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٢١، ص ٦٣ .
- (١٠) سعيد أبو النصر، القانون الإداري - دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٢٠، ص ١٠٨ .
- (١١) محمد فوزي أبو زيد، النظام القانوني للوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٩، ص ٢٣ .
- (١٢) عبد الكريم الطالب، شرح القانون الإداري، مطبعة النجاح الجديدة، الرباط، ٢٠٢١، ص ٩١ .
- (١٣) قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠، المواد (١ - ٩) .
- (١٤) قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، المادة الأولى
- (١٥) نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ٩ لسنة ٢٠٢٠، المادة الثانية.
- (١٦) علي حيدر زكي، مبادئ الوظيفة العامة، دار الثقافة للنشر، بغداد، ٢٠٢٠، ص ٤٨ .
- (١٧) عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠، ص ٤٥ .
- (١٨) نفس المصدر، ص ٤٦ .
- (١٩) المصدر نفسه، ص ٤٧ .
- (٢٠) محمد محمود حافظ، نظرية الموظف العام، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٢٢، ص ١١٢ .
- (٢١) ناظم الجابري، "الوظيفة العامة كمفهوم قانوني"، مجلة البحوث القانونية والإدارية، العدد ٧، ٢٠٢٢، ص ٥٣ .
- (٢٢) عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون الإداري، ج ١، دار الفكر، بيروت، ٢٠١٧، ص ١٠٣ .

- (٢٣) إبراهيم أبو زيد، قانون العمل والعلاقات الفردية، دار المسيرة، عمان، ٢٠٢١، ص ٧٧.
- (٢٤) علي فاضل الكعبي، الوظيفة العامة والعمل الخاص - دراسة مقارنة، دار الحامد، عمان، ٢٠٢٠، ص ٣٥.
- (٢٥) محمد نصر الدين، النظام القانوني للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٩، ص ٥٩.
- (٢٦) أحمد الجابري، الوظيفة العامة في التشريع العراقي والمقارن، مطبعة جامعة بغداد، ٢٠٢١، ص ٨٤.
- (٢٧) قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠، وقانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١.
- (٢٨) قانون العمل العراقي رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٥، المواد (٢ - ٣٨)
- (٢٩) عبد الله بن مبارك، التوظيف في القطاع العام والخاص، المجلة الإدارية الخليجية، العدد ٩، ٢٠٢٢، ص ٢٩
- (٣٠) عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٢١٩ .
- (٣١) محمود حافظ، الوجيز في القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٤، ص ١٧٤.
- (٣٢) حكم مجلس شوري الدولة العراقي، القرار رقم ٤٨/٢٠٠٣، مجلة القضاء الإداري، العدد الخاص، ٢٠٠٣.
- (٣٣) أحمد سعد خليل، النظام القانوني للوظيفة العامة في التشريع العراقي، مطبعة المعارف، بغداد، ٢٠١٨، ص ٩٦.
- (٣٤) علي حيدر، شرح قانون الخدمة المدنية العراقي، منشورات جامعة بغداد، ٢٠١٢، ص ١٣٢
- (٣٥) حسن كمال، القانون الإداري - التنظيم الإداري والوظيفة العامة، دار الثقافة، عمان، ٢٠١٧، ص ٢٤٦.
- (٣٦) قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١، الجريدة الرسمية، عدد ٣٣٧٠، الصادر في ١٩٩١/١/٧.
- (٣٧) مجلس شوري الدولة العراقي، القرار رقم ٤٨/٢٠٠٣، مجلة القضاء الإداري، بغداد، العدد الخاص، ٢٠٠٣، ص ٨٩.
- (٣٨) حسن كمال، القانون الإداري - التنظيم الإداري والوظيفة العامة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٧، ص ٢٥١.
- (٣٩) ينظر: أحمد سعد خليل، النظام القانوني للوظيفة العامة في التشريع العراقي، مطبعة المعارف، بغداد، ٢٠١٨، ص ١٠٨.
- (٤٠) عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري - التنظيم الإداري والوظيفة العامة، الطبعة الرابعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ١٤٥. و علي إبراهيم شوقي، الوظيفة العامة في القانون الإداري،

- دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٢، ص ٨٧. و أحمد عطية الله، النظام القانوني للتوظيف العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٠، ص ٥٢.
- (٤١) حيدر طارق كاظم، مبدأ المشروعية في القانون الإداري، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كربلاء، العدد ٢٤، سنة ٢٠١٦، ص ٢٣٢.
- (٤٢) عبد الرحمن السعدي، الإدارة العامة والتنمية الإدارية، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٣، ص ١٠٩.
- (٤٣) د. طارق عبد الرؤوف، النظام القانوني للتوظيف العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٧، ص ٤٥.
- (٤٤) عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري - المبادئ العامة للتوظيف العامة والموظف العام، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠١٨، ص ١٠٢.
- (٤٥) د. حمدي عبد الرحمن، نظرية القانون - المصادر وتطبيق القاعدة القانونية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٩، ص ٥٩.
- (٤٦) د. محمد الحسيني عبد الحافظ، القانون الإداري - الوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٢٠، ص ٣١.
- (٤٧) ينظر: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري - المبادئ العامة للتوظيف العامة والموظف العام، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠١٨، ص ٩٧.
- (٤٨) ينظر: د. محمد الحسيني عبد الحافظ، القانون الإداري - الوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٢٠، ص ٤٢.
- (٤٩) عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المعارف، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ١١٢.
- (٥٠) قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠، جمهورية العراق، منشور في الوقائع العراقية، العدد ٢٩٩٣ بتاريخ ١٩٦٠/١٢/٥.
- (٥١) قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، الجريدة الرسمية المصرية، العدد ٤٣ مكرر (أ)، بتاريخ ٢٠١٦/١١/١.
- (٥٢) قانون الخدمة المدنية الأردني رقم ٩ لسنة ٢٠٢٠، الجريدة الرسمية، عدد ٥٦٣٥، بتاريخ ٢٠٢٠/٢/٢.
- (٥٣) قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١، جمهورية العراق، الوقائع العراقية، العدد ٣٣٧٠، بتاريخ ١٩٩١/١/٢١.
- (٥٤) قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨، الوقائع العراقية، العدد ٤٠٧٨، بتاريخ ٢٠٠٨/٤/١٤.
- (٥٥) قانون التقاعد الموحد رقم ٩ لسنة ٢٠١٤، الوقائع العراقية، العدد ٤٣١٤، بتاريخ ٢٠١٤/٣/١٠.

- (٥٦) ينظر: التشريعات الخاصة بالخدمة الجامعية والسلك القضائي والدبلوماسي، منشورات وزارة العدل العراقية، ٢٠٢٢.
- (٥٧) م. محمد فاضل عباس، النظام القانوني للأنظمة والتعليمات في التشريع الإداري العراقي، مجلة العلوم القانونية، العدد ٢، ٢٠١٩، ص ١١٢.
- (٥٨) عبد الرحمن السيد، النظام الإداري في العراق: التنظيم والرقابة، دار الثقافة للنشر، عمان، ٢٠١٨، ص ١٤٣.
- (٥٩) عبد الستار العلي، الوجيز في القانون الإداري، ط٥، دار ابن الأثير، بغداد، ٢٠٢١، ص ٢٠٢.
- (٦٠) قرار مجلس شورى الدولة العراقي رقم ٤٨/٢٠٠٣، مجلة القضاء الإداري، العدد ٤، سنة ٢٠٠٤، ص ٨٩.
- (٦١) فلاح حسن التكريتي، القرارات الإدارية: إصدارها والطعن بها، دار الثقافة الجامعية، بغداد، ٢٠١٧، ص ٧٥.
- (٦٢) الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، المادة (١٦)
- (٦٣) المصدر نفسه المادة (٢٢) .
- (٦٤) إسراء طارق حسين، "دور القيادة الاحتوائية في المحسوبة التنظيمية: دراسة استطلاعية لآراء عينة من العاملين في مديرية تربية نينوى"، مجلة جامعة بيجي للعلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد ٤، المجلد ٤، ٢٠٢٥، ص ١٧٤. وفارس حامد عبد الكريم، "المحسوبة والمنسوبة"، منشور في موقع المثقف، ٥ نيسان ٢٠١٩، متاح على الرابط:
- <https://www.almothaqaf.com/aqlam-4/940664>
- (٦٥) سليمان الطماوي، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ١٢٨.
- (٦٦) حكم محكمة القضاء الإداري العراقية، رقم ٢٧/ق/٢٠٠٨، بتاريخ ١٨/٣/٢٠٠٨.
- (٦٧) أحمد جاسم محمد، "ضمانات المساواة في التوظيف العام في القانون العراقي"، مجلة دراسات البصرة - دراسات قانونية، العدد ٢، السنة ٢٠١٩، ص ١٤٤.
- (٦٨) المادة ١٤ من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ نشر في الجريدة الرسمية العدد ٣٤ مكرر (أ) بتاريخ ١٨ يناير ٢٠١٤
- (٦٩) المادة ٢٢ من دستور المملكة الأردنية الهاشمية لسنة ١٩٥٢ المعدل سنة ٢٠١١، متاح على الموقع الرسمي للديوان الملكي الأردني
- http://www.kinghussein.gov.jo/constitution_jo.html
- (٧٠) الفصل ١٥ من دستور الجمهورية التونسية لسنة ٢٠١٤ نشر في الجريدة الرسمية التونسية .
- (٧١) عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم الوظيفية في الإدارة العامة، دار المعارف، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٢١٩ .

- (٧٢) حسين سالم علي، "معايير الكفاءة والجدارة في التوظيف العام: دراسة تطبيقية في العراق"، مجلة دراسات البصرة - دراسات قانونية، العدد ٤، السنة ٢٠٢١، ص ٧٨.
- (٧٣) قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠، المواد ٥-٧.
- (٧٤) د. محمد شريف الفضلي، النظام الوظيفي في العراق، بغداد، ٢٠١٤، ص ٩١
- (٧٥) حكم محكمة اللوردات البريطانية في قضية Ridge v. Baldwin لسنة ١٩٦٣، حيث اعتبر قرار فصل مسؤول دون منحه حق الدفاع مخالفاً لمبدأ العدالة الطبيعية.
- (٧٦) حكم المحكمة العليا الكندية في قضية Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Police Commissioners، 1979، أكدت فيه على ضرورة احترام العدالة الإجرائية حتى في القرارات الإدارية البسيطة.
- (٧٧) د. عمار طالب الجبوري، الحياد الإداري في الوظيفة العامة، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، العدد ٣، ٢٠١٨، ص ١٥٠.
- (٧٨) لجنة المعايير في الحياة العامة (Committee on Standards in Public Life)، "المبادئ السبعة للحياة العامة - مبادئ نولان"، متاح على الموقع الرسمي : <https://www.facultyoffice.org.uk/governance-manual/appendices/a-the-seven-principles-of-public-life>
- (٧٩) مدونة السلوك الوظيفي للخدمة المدنية البريطانية (Civil Service Code)، منشورة على موقع الحكومة البريطانية -7- <https://www.gov.uk/government/publications/the-7-principles-of-public-life>
- (٨٠) معهد الحوكمة الجيدة (Good Governance Institute)، "مبادئ نولان"، منشور على : <https://www.good-governance.org.uk/publications/insights/the-nolan-principles>
- (٨١) الأمم المتحدة، "معايير السلوك للموظفين المدنيين الدوليين"، ٢٠١٣، متاح في مكتبة الأمم المتحدة الرقمية <https://digitallibrary.un.org/record/145>

المصادر

أولاً: الكتب

١. أحمد الجابري، الوظيفة العامة في التشريع العراقي والمقارن، مطبعة جامعة بغداد، ٢٠٢٠.
٢. أحمد عطية الله، النظام القانوني للوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٠.
٣. أنور سلطان، الوظيفة العامة في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠١٧.
٤. إبراهيم أبو زيد، قانون العمل والعلاقات الفردية، دار المسيرة، عمان، ٢٠٢١.
٥. حمدي عبد الرحمن، نظرية القانون - المصادر وتطبيق القاعدة القانونية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٩.
٦. حسن كمال، القانون الإداري - التنظيم الإداري والوظيفة العامة، دار الثقافة، عمان، ٢٠١٧.
٧. سليمان الطماوي، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٦.
٨. سعيد أبو النصر، القانون الإداري - دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٢٠.
٩. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري (الوظيفة العامة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٨.
١٠. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري - المبادئ العامة للوظيفة العامة والموظف العام، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠١٨.
١١. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المعارف، القاهرة، ٢٠٠٦.
١٢. عبد العزيز سالم، القانون الإداري - أسس الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٢٢.
١٣. عبد الستار العلي، الوجيز في القانون الإداري، ط٥، دار ابن الأثير، بغداد، ٢٠٢١.
١٤. عبد الكريم الطالب، شرح القانون الإداري، الطبعة السادسة، مطبعة النجاح الجديدة، الرباط، ٢٠٢١.
١٥. عبد الرحمن السعدي، الإدارة العامة والتنمية الإدارية، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٣.
١٦. علي إبراهيم شوقي، الوظيفة العامة في القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٢.
١٧. علي حيدر، شرح قانون الخدمة المدنية العراقي، منشورات جامعة بغداد، ٢٠١٢.
١٨. علي حيدر زكي، مبادئ الوظيفة العامة، دار الثقافة للنشر، بغداد، ٢٠٢٠.
١٩. علي فاضل الكعبي، الوظيفة العامة والعمل الخاص - دراسة مقارنة، دار الحامد، عمان، ٢٠٢٠.
٢٠. علي فوزي شكر، النظرية العامة للوظيفة العامة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٢١.
٢١. طارق عبد الرؤوف، النظام القانوني للوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٧.
٢٢. فاضل حسين الطائي، النظام القانوني للوظيفة العامة في العراق، مطبعة الزهراء، بغداد، ٢٠٢٠.
٢٣. محمد الحسيني عبد الحافظ، القانون الإداري - الوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٢٠.
٢٤. محمد عبد الحميد عبد الفتاح، النظام القانوني للوظيفة العامة في العراق ومصر، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٩.
٢٥. محمد علي السلمي، تطوير الإدارة العامة في الدول العربية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ٢٠١٩.

٢٦. محمد فوزي أبو زيد، النظام القانوني للتوظيف العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٩.
٢٧. محمد محمود حافظ، نظرية الموظف العام، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٢٢.
٢٨. محمد نصر الدين، النظام القانوني للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٩.
٢٩. مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري وتطبيقاته في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٩.
٣٠. هاني عبد الرحمن، القانون الإداري - المبادئ والوظائف، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠١٦.
- 31-Rosenbloom, David H., Robert S. Kravchuk, and Richard M. Clerkin. **Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector.** 8th ed., McGraw-Hill Education, 2014
- ثانياً: البحوث والمقالات والدراسات
١. الأمم المتحدة، "معايير السلوك للموظفين المدنيين الدوليين"، ٢٠١٣، متاح في مكتبة الأمم المتحدة الرقمية: <https://digitallibrary.un.org/record/145>
٢. إسراء طارق حسين، "دور القيادة الاحتوائية في المحسوبية التنظيمية: دراسة استطلاعية لآراء عينة من العاملين في مديرية تربية نينوى"، مجلة جامعة بيجي للعلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد ٤، المجلد ٤، ٢٠٢٥، ص. ١٧٤.
٣. أحمد جاسم محمد، "ضمانات المساواة في التوظيف العام في القانون العراقي"، مجلة دراسات البصرة - دراسات قانونية، العدد ٢، السنة ٢٠١٩.
٤. الحكومة البريطانية، مدونة السلوك الوظيفي للخدمة المدنية البريطانية (Civil Service Code)، <https://www.gov.uk/government/publications/the-7-principles-of-public-life>
٥. حسين سالم علي، "معايير الكفاءة والجدارة في التوظيف العام: دراسة تطبيقية في العراق"، مجلة دراسات البصرة - دراسات قانونية، العدد ٤، السنة ٢٠٢١.
٦. حيدر طارق كاظم، "مبدأ المشروعية في القانون الإداري"، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كربلاء، العدد ٢٤، سنة ٢٠١٦.
٧. فارس حامد عبد الكريم، "المحسوبية والمنسوبية"، منشور في موقع المنقذ، ٥ نيسان ٢٠١٩، <https://www.almothaqaf.com/aqlam-4/940664>
٨. فلاح حسن التكريتي، القرارات الإدارية: إصدارها والطعن بها، دار الثقافة الجامعية، بغداد، ٢٠١٧.
٩. لجنة المعايير في الحياة العامة (Committee on Standards in Public Life)، "المبادئ السبعة للحياة العامة - مبادئ نولان"، <https://www.facultyoffice.org.uk/governance-manual/appendices/a-the-seven-principles-of-public-life>
١٠. محمد شريف الفضلي، النظام الوظيفي في العراق، بغداد، ٢٠١٤.
١١. محمد فاضل عباس، "النظام القانوني للأنظمة والتعليمات في التشريع الإداري العراقي"، مجلة العلوم القانونية، العدد ٢، ٢٠١٩.
١٢. ناظم الجابري، "الوظيفة العامة كمفهوم قانوني"، مجلة البحوث القانونية والإدارية، العدد ٧، ٢٠٢٢.

١٣. ناظم حسن الجابري، "الطبيعة القانونية للعلاقة بين الموظف العام والدولة"، مجلة القانون العام والعلوم السياسية، العدد ٣، ٢٠٢٢.
١٤. معهد الحوكمة الجيدة (Good Governance Institute)، "مبادئ نولان"، <https://www.good-governance.org.uk/publications/insights/the-nolan-principles>
١٥. عبد الله بن مبارك، "التوظيف في القطاع العام والخاص"، المجلة الإدارية الخليجية، العدد ٩، ٢٠٢٢.
١٦. عمار طالب الجبوري، "الحياد الإداري في الوظيفة العامة"، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، العدد ٣، ٢٠١٨.
- ثالثاً: الأحكام والقرارات القضائية:
١. حكم مجلس شوري الدولة العراقي، القرار رقم ٢٠٠٣/٤٨، مجلة القضاء الإداري، العدد الخاص، ٢٠٠٣.
٢. قرار مجلس شوري الدولة العراقي رقم ٢٠٠٣/٤٨، مجلة القضاء الإداري، العدد ٤، سنة ٢٠٠٤.
٣. حكم محكمة القضاء الإداري العراقية، رقم ٢٧/ق/٢٠٠٨، بتاريخ ١٨/٣/٢٠٠٨.
٤. حكم محكمة اللوردات البريطانية في قضية Ridge v. Baldwin لسنة ١٩٦٣، حيث اعتبر قرار فصل مسؤول دون منحه حق الدفاع مخالفاً لمبدأ العدالة الطبيعية.
٥. حكم المحكمة العليا الكندية في قضية Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Police Commissioners، 1979، أكدت فيه على ضرورة احترام العدالة الإجرائية حتى في القرارات الإدارية البسيطة.
- رابعاً: القوانين والتشريعات
١. قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠، المواد (١ - ٩)، منشور في الوقائع العراقية، العدد ٢٩٩٣ بتاريخ ٥/١٢/١٩٦٠.
٢. قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، الجريدة الرسمية المصرية، العدد ٤٣ (أ)، بتاريخ ١/١١/٢٠١٦.
٣. نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ٩ لسنة ٢٠٢٠، الجريدة الرسمية، عدد ٥٦٣٥، بتاريخ ٢/٢/٢٠٢٠.
٤. قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١، جمهورية العراق، الوقائع العراقية، العدد ٣٣٧٠، بتاريخ ٢١/١/١٩٩١.
٥. قانون العمل العراقي رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٥، المواد (٢ - ٣٨).
٦. قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨، الوقائع العراقية، العدد ٤٠٧٨، بتاريخ ١٤/٤/٢٠٠٨.
٧. قانون التقاعد الموحد رقم ٩ لسنة ٢٠١٤، الوقائع العراقية، العدد ٤٣١٤، بتاريخ ١٠/٣/٢٠١٤.
٨. الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، المواد (١٦)، (٢٢).
٩. التشريعات الخاصة بالخدمة الجامعية والسلك القضائي والدبلوماسي، منشورات وزارة العدل العراقية،

Sources

First:Books

1. 1. Abdel Aziz Salman, **Administrative Law – Foundations of Public Function**, University Thought House, Alexandria, 2022.
2. Abdel Ghani Bassiouni, **Administrative Law**, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 2010.
3. Abdel Ghani Bassiouni Abdullah, **Administrative Law – General Principles of Public Function and Public Employee**, Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo, 2018.
4. Abdel Ghani Bassiouni Abdullah, **Administrative Law (Public Function)**, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 2018.
5. Abdel Ghani Bassiouni Abdullah, **Political Systems and Constitutional Law**, Dar Al-Maaref, Cairo, 2006.
6. Abdel Karim Al-Talib, **Explanation of Administrative Law**, 6th ed., Al-Najah Al-Jadida Press, Rabat, 2021.
7. Abdel Rahman Al-Saadi, **Public Administration and Administrative Development**, Dar Al-Maseera, Amman, 2013.
8. Abdel Sattar Al-Ali, **The Brief in Administrative Law**, 5th ed., Ibn Al-Atheer House, Baghdad, 2021.
9. Ahmed Al-Jaberi, **Public Function in Iraqi and Comparative Legislation**, University of Baghdad Press, 2021.
10. Ahmed Atiyah Allah, **The Legal System of Public Function**, New University House, Alexandria, 2010.
11. Ali Fadel Al-Kaabi, **Public Function and Private Work – A Comparative Study**, Dar Al-Hamed, Amman, 2020.
12. Ali Fawzi Shukr, **The General Theory of Public Function**, Dar Al-Thaqafa Publishing, Amman, 2021.
13. Ali Haidar, **Explanation of the Iraqi Civil Service Law**, University of Baghdad Publications, 2012.

14. Ali Haidar Zaki, **Principles of Public Function**, Dar Al-Thaqafa Publishing, Baghdad, 2020.
15. Ali Ibrahim Shawqi, **Public Function in Administrative Law**, University Thought House, Alexandria, 2012.
16. Anwar Sultan, **Public Function in Administrative Law**, Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo, 2017.
17. Fadel Hussein Al-Taie, **The Legal System of Public Function in Iraq**, Al-Zahraa Press, Baghdad, 2020.
18. Hamdi Abdel Rahman, **Theory of Law – Sources and Application of the Legal Rule**, New University House, Alexandria, 2019.
19. Hassan Kamal, **Administrative Law – Administrative Organization and Public Function**, Dar Al-Thaqafa, Amman, 2017.
20. Ibrahim Abu Zaid, **Labor Law and Individual Relations**, Dar Al-Maseera, Amman, 2021.
21. Mohamed Abdel Hamid Abdel Fattah, **The Legal System of Public Employment in Iraq and Egypt**, New University House, Alexandria, 2019.
22. Mohamed Al-Husseini Abdel Hafiz, **Administrative Law – Public Function**, New University House, Alexandria, 2020.
23. Mohamed Ali Al-Salmi, **Developing Public Administration in Arab States**, Arab Administrative Development Organization, Cairo, 2019.
24. Mohamed Fawzi Abu Zaid, **The Legal System of Public Function**, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 2019.
25. Mohamed Mahmoud Hafez, **Theory of Public Employee**, Mansha'at Al-Ma'arif, Alexandria, 2022.
26. Mohamed Nasr Al-Din, **The Legal System of the Public Employee**, New University House, Alexandria, 2019.
27. Mostafa Abu Zaid Fahmy, **Administrative Law and its Applications in Public Function**, Mansha'at Al-Ma'arif, Alexandria, 2019.
28. Said Abu Al-Nasr, **Administrative Law – A Comparative Study**, Mansha'at Al-Ma'arif, Alexandria, 2020.

29. Sami Jamal Al-Din, *The Development of Public Function and Modern Legislative Challenges*, Dar Al-Maseera, Amman, 2020.

30. Tarek Abdel Raouf, *The Legal System of Public Function*, New University House, Alexandria, 2017.

31. Suleiman Al-Tamawi, *The Intermediate in Administrative Law*, Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo, 2006.

Second: Research Papers, Articles, and Studies

1. Abdullah Al-Shammari, "Reforming the Public Employment System in Arab Legislations: A Comparative Study," *Journal of Public Law and the Modern State*, No. 5, 2021.

2. Abdullah bin Mubarak, "Employment in the Public and Private Sectors," *Gulf Administrative Journal*, No. 9, 2022.

3. Ahmed Jasim Mohammed, "Guarantees of Equality in Public Employment in Iraqi Law," *Basra Studies Journal – Legal Studies*, No. 2, 2019.

4. Ammar Talib Al-Jubouri, "Administrative Neutrality in Public Function," *Journal of Legal Sciences*, University of Baghdad, No. 3, 2018.

5. Esraa Tareq Hussein, "The Role of Inclusive Leadership in Organizational Nepotism: An Exploratory Study of the Opinions of a Sample of Employees at the Nineveh Education Directorate," *University of Beji Journal for Human and Social Sciences*, Vol. 4, No. 4, 2025, p. 174.

6. Falah Hassan Al-Tikriti, *Administrative Decisions: Issuance and Appeals*, University Culture House, Baghdad, 2017.

7. Fares Hamed Abdul Kareem, "Nepotism and Favoritism," published on Al-Mothaqaf website, April 5, 2019. Available at: <https://www.almothaqaf.com/aqlam-4/940664>

8. Haidar Tareq Kazem, "Principle of Legitimacy in Administrative Law," *Journal of Law College for Legal and Political Sciences*, University of Karbala, No. 24, 2016.

9. Hussein Salem Ali, "Standards of Competence and Merit in Public Employment: An Applied Study in Iraq," *Basra Studies Journal – Legal Studies*, No. 4, 2021.

10. Mohamed Fadel Abbas, "The Legal System of Regulations and Instructions in Iraqi Administrative Legislation," *Journal of Legal Sciences*, No. 2, 2019.
11. Mohamed Sharif Al-Fadhli, *The Functional System in Iraq*, Baghdad, 2014.
12. Nazem Al-Jaberi, "Public Function as a Legal Concept," *Journal of Legal and Administrative Research*, No. 7, 2022.
13. Nazem Hassan Al-Jaberi, "The Legal Nature of the Relationship Between the Public Employee and the State," *Journal of Public Law and Political Science*, No. 3, 2022.
14. The Committee on Standards in Public Life, *The Seven Principles of Public Life (Nolan Principles)* Available on: <https://www.facultyoffice.org.uk/governance-manual/appendices/a-the-seven-principles-of-public-life>
15. United Nations, *Standards of Conduct for the International Civil Service (2013)*, available at: <https://digitallibrary.un.org/record/145334>
16. UK Government, *Civil Service Code – UK*,: posted on <https://www.gov.uk/government/publications/the-7-principles-of-public-life>
17. Good Governance Institute, *The Nolan Principles*, <https://www.good-governance.org.uk/publications/insights/the-nolan-principles>

Third: Judicial Rulings and Decisions

1. Ruling of the Iraqi State Council, Decision No. 48/2003, *Journal of Administrative Judiciary*, Special Issue, 2003
2. Iraqi State Council Decision No. 48/2003, *Journal of Administrative Judiciary*, Issue 4, 2004.
3. Ruling of the Iraqi Administrative Judiciary Court, No. 27/Q/2008, dated 18/3/2008
4. The judgment of the British House of Lords in the case of *Ridge v. Baldwin*, 1963, held that dismissing a public official without granting him the right to defend himself constituted a violation of the principle of "natural

justice", emphasizing the necessity of adhering to procedural safeguards in administrative decisions.

5-The judgment of the Supreme Court of Canada in the case of *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Police Commissioners*, 1979, established that procedural fairness must be observed even in non-judicial administrative decisions, stressing the importance of notifying the employee and allowing them an opportunity to respond.

Fourth: Laws and Legislations

1. Iraqi Civil Service Law No. 24 of 1960, Articles (1–9), published in the Iraqi Gazette, Issue No. 2993, dated 5/12/1960.
2. Egyptian Civil Service Law No. 81 of 2016, Egyptian Official Gazette, Issue No. 43 (bis A), dated 1/11/2016.
3. Jordanian Civil Service System No. 9 of 2020, Official Gazette, Issue No. 5635, dated 2/2/2020.
4. Law of Discipline of State Employees No. 14 of 1991, Republic of Iraq, Iraqi Gazette, Issue No. 3370, dated 21/1/1991.
5. Iraqi Labor Law No. 37 of 2015, Articles (2–38).
6. Law of Salaries for State and Public Sector Employees No. 22 of 2008, Iraqi Gazette, Issue No. 4078, dated 14/4/2008.
7. Unified Retirement Law No. 9 of 2014, Iraqi Gazette, Issue No. 4314, dated 10/3/2014.
8. Iraqi Constitution of 2005, Articles (16), (22).
9. Special legislations on university service, judiciary, and diplomatic corps, Publications of the Iraqi Ministry of Justice, 2022.